

2021/9
Vol. 36

都市と ガバナンス

● 巻頭論文 ワクチン接種の行政学

京都大学大学院法学研究科教授 曾我 謙悟

● 講演録 データ活用によるEBPMの推進

東京都立大学法学部教授 大杉 寛／井川 博／前橋市／岡崎市

● シリーズ ウィズ/ポスト コロナ時代における都市政策
—移住定住施策の展望—

● テーマ 都市自治体における地域の特性を活かした教育

● 都市政策法務コーナー／都市行政研究の視点

巻頭論文

- ワクチン接種の行政学…………… 1
京都大学大学院法学研究科教授 曾我 謙悟

講演録

- 第7回都市調査研究交流会 都市自治体による調査研究と政策立案
—データ活用によるEBPMの推進—…………… 9
東京都立大学法学部教授／せたがや自治政策研究所所長 大杉 寛
帝京大学法学部教授 井川 博
前橋市政策部情報政策課主任 神保 明彦
岡崎市総合政策部企画課係長 鈴木 昌幸

シリーズ ウィズ/ポスト コロナ時代における都市政策—移住定住施策の展望—

- ポストコロナの生活様式と都市経営—危機管理と人口減少、移住と出生、対話と学校—
…………… 22
東京都立大学人文社会学部教授 山下 祐介
- ワークスタイル・ライフスタイルの柔軟化によって都市が求められるもの…………… 32
関西大学社会学部教授 松下 慶太
- ニューノーマル時代における大学と地域との連携による関係人口創出・拡大のあり方
—公立大学の役割に注目して—…………… 39
福知山公立大学地域経営学部准教授 杉岡 秀紀
- 現場から感じるワーケーションへの期待と拡がり
—新たな関係構築の潮流がつくる交流と学び、そしてプロジェクト—…………… 47
株式会社ふろしきや 代表取締役 田村 英彦
- 南房総市の移住・定住施策について—地域で創る魅力の郷を目指して—…………… 51
南房総市地域おこし協力隊 荒川 悠
南房総市総務部企画財政課主任主事 稲葉 達也

テーマ 都市自治体における地域の特性を活かした教育

- 都市自治体における首長と教育委員会の連携による教育の可能性について…………… 58
東北大学大学院教育学研究科教授 青木 栄一
- みんなで『シビックプライド』を育む地域学習の場…………… 65
熊本大学熊本創生推進機構准教授 田中 尚人
- 「まち学習」からはじまる「まち育て」—子どもがつぶやく私の「場所」—…………… 71
弘前大学大学院地域社会研究科教授 北原 啓司
- 横浜市における景観まちづくり学習の取組みについて…………… 79
横浜市都市整備局景観調整課 長谷川 達也
- 人と地域の未来につながる食育…………… 84
小浜市政策専門員（食育）／御食国若狭おばま食文化館 館長 中田 典子
- ものづくり教育に取り組んで…………… 90
諏訪市教育委員会教育長 小島 雅則

都市政策法務コーナー

- コロナ禍のドイツ都市自治体の対応から見えるもの
—保健所の対応とロックダウン等の法規制—…………… 96
日本都市センター理事・研究室長 石川 義憲
- 条例の効力が及ぶ範囲の再検討—自治体の区域と「地域における事務」—…………… 111
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」としての市の性格—地方自治法・合併特例法・市制施行要件条例の検討から—
…………… 120
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
—「2020 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」及び
「都市シンクタンクカルテ」の集計結果報告—…………… 128

日本都市センター活動概要

- 調査研究紹介…………… 136
- 刊行物のご案内…………… 137

コラム

- 小石を拾う—田中正造が愛した佐野の道端から—…………… 20
- 「積み重ねていく」暮らしへの転換—「君の椅子」プロジェクトから見える未来—…………… 56
- コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～ 島国のこだわり…………… 94

ワクチン接種の行政学

京都大学大学院法学研究科 教授 曾我 謙悟

ワクチン接種をいかに進めるかは、現在、日本の都市が抱える喫緊の課題である。この問題を考える手がかりを得るべく、本稿は、ワクチン接種の実施についての理論的検討と、海外の事例、とりわけアメリカの事例の紹介を行う。理論的には、ワクチン接種が3つの段階に分けられること、それぞれの時期ごとに接種を進める上での課題は異なり、対応策も異なってくることが示される。アメリカは、人口規模の大きさにも関わらずワクチン接種率を早期に高めることができたが、実施過程では多くの課題を抱えていた。その多くは日本とも共通するものだが、情報システムの構築により、リアルタイムで配布数と実施数を把握したことは大きな違いとなっている。

1 接種実施という課題

日本は新型コロナウイルスに対するワクチン接種に遅れをとり、先進国の中で最低の接種率にとどまっている。全国の自治体が早期の実施に努めているが、実施の遅れを嘆く声は強い¹。予約をめぐる混乱、抜け駆けで接種する不正など様々な問題も報じられてきた。

他方でデータを見れば、確かに遅れはとったが、急激に実施回数を増やしてきた（図1a）。6月半ば以降の一日あたり接種数は100万回を超え、欧州各国を上回る（図1b）。こうした段階に至るまでの期間は、ドイツ、フランスや韓国とほぼ同様といえる。そう考えれば、接種の実施に大きな問題があるとも言いきれない。しかし、絶対数で見れば欧州各国と同水準に達していても、先進国の中では人口が多いことから、人口比で見た割合はなかなか高まっていない。そもそも、開始時期²が遅かったにもか

わらず、先発国とせいぜい同様の経過を経ていることを問題と捉えることもできる。準備期間が相対的に長く取れたことや、後発の有利を生かすことができていないのである。

そこで本稿では、ワクチン接種の実施過程を取り上げ、それがいかなる特徴を持つのかを考えていきたい。どのような課題がそこには存在し、それを各国の行政がどのように解消していったのか、あるいはできなかったのか。これらを整理しておくことは、今後、接種がどのような展開を見せるかを考える手がかりともなるだろう。

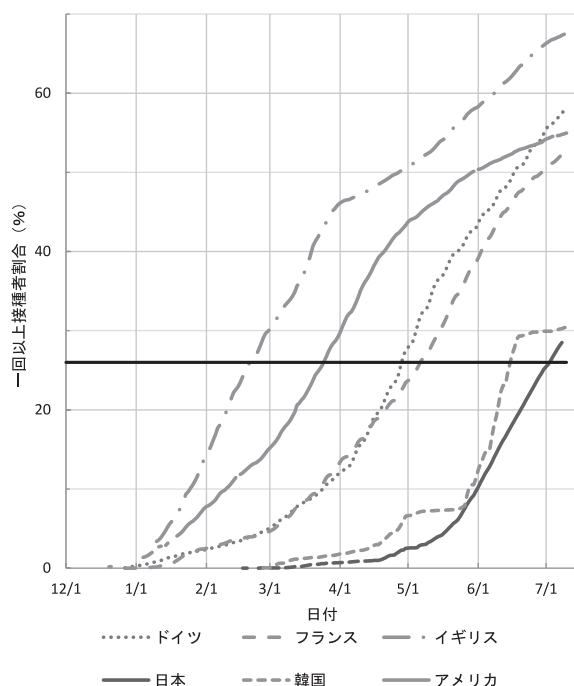
2 接種実施を捉える視点

新規の大規模なワクチンを接種していくプロセスは、3つの段階に分けることができ、それぞれに接種率をあげていく上での阻害要因は異なる（図2参照）。それに応じて、各時期で政府として対応しな

1 たとえば行政学者の金井利之は、調達・接種体制の構築とも不調であり、行政能力の限界を見せているという（金井 2021）。

2 供給開始日を規定する要因は、経済力、行財政能力と感染状況であることが、1月末時点を対象とした各国比較の計量分析では示されている（Tevdovski, et al. 2021）。そこでは、日本は感染状況が欧米諸国ほど悪くなかったことが開始の遅さにつながったと説明されている。

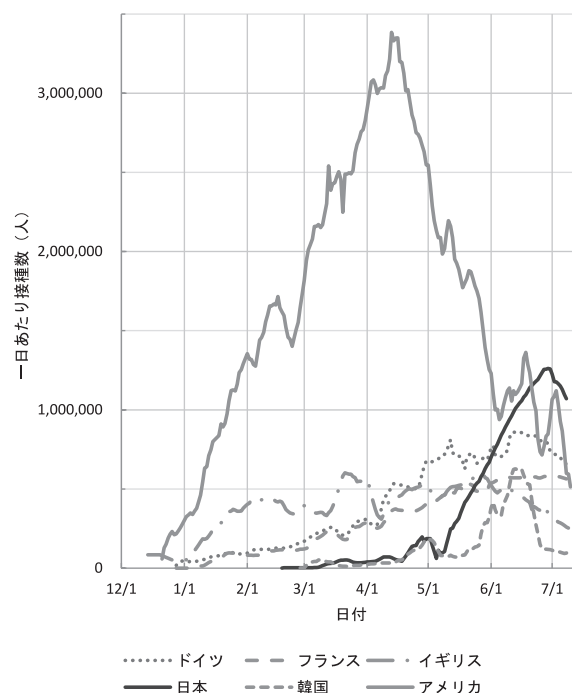
図 1-a 少なくとも一回接種した人の割合



注) 水平線は7月10日時点の全世界平均接種率

出典: Our World in Data (<https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>) のデータを用いて筆者作成。

図 1-b 一日あたりの接種数



ければならない課題も異なる³。第1段階では接種率は少しずつしか上がっていかないが、第2段階では大きくそれが上昇していく。そして第3段階に入ると接種率の伸びは徐々に低下していく。したがって、累積接種率を縦軸に、接種からの日数を横軸にとると、グラフはS字型を描く。各段階で課題解決ができないと、グラフは平らになり、横に伸びたS字となる。グラフの形状は、感染症の抑制速度と程度を変える (Paltiel, et al. 2021)。

第1段階は接種開始直後の時期であり、この時期は供給不足が最大のボトルネックである。ワクチンの開発と承認を経て、どの程度の供給体制が整えられていくか、限られたワクチンを誰に優先して打っていくのかという決定が課題となる⁴。

第2段階は、供給が需要を満たすようになった段階である。ここで接種率を規定するのは、接種の実

施体制である。接種対象者の管理、日々のワクチン接種予定数の把握、それに基づく接種会場への配送、接種を行う医療関係者等の確保、接種記録を管理し、副反応の情報を把握することなど、一連の大量の業務をこなしていくことが課題となる。

第3段階は、実施体制も整っているにも関わらず、接種をしない人が残る段階である。副反応が皆無のワクチンというものは存在しないので、接種に抵抗感を持つ人を始め、さまざまな理由から接種を行わない人々が一定数必ず存在する。接種の義務付け、あるいは選択を変えるよう働きかけを行うことがこの段階では必要になる⁵。

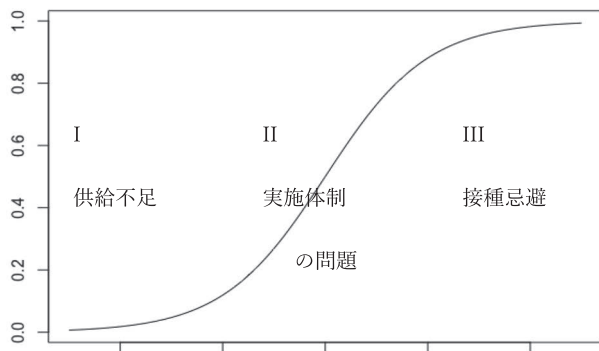
この3つの段階は必ずしも明確に分かれるものではなく、実際には重なりあう。そのことがさらに問題を複雑にする。たとえば、第1段階において対象者を絞ると、その対象者については供給量が満たさ

3 フィスク (Fisk 2021) は第1段階と第2段階の障害を構造的障壁、第3段階の障害を態度上の障壁と呼ぶ。

4 学術研究の多くは、第1段階における優先順位付けの問題と、第3段階における人々の接種に関する選択について、分析、検討するものに集中している。前者は哲学、倫理の問題であると同時に、疫学的な問題である。後者は社会心理学や行動経済学が関心を寄せている。また、その問題解決に関する政治的役割についての議論も存在する (Salmon, et al. 2021)。しかし、第2段階の実施体制についての先行研究は極めて限られる。

5 感染症の広がりや危険性の程度、ワクチンへの信頼性によっては、非常に早い段階から第3段階に入ってしまうこともある。しかし、新型コロナウイルスの場合は、第3段階に達するのは時間がかかるだろう (Schaffer DeRoo, et al. 2020)。とはいえ、アメリカで少なくとも一回接種した人の割合が15%程度であった21年3月の段階でも、社会的に脆弱な人々が多い郡のほうが接種率は低い傾向が報告されている (Hughes, et al. 2021)。第3段階の要素がこの時点でも現れつつあるということであろう。

図2 接種実施の3段階と各段階における阻害要因



れるとともに、その対象者たちの中で接種を忌避する人々が残るという第3段階に早くも直面する。そして優先対象者への接種が終わるまで、他のカテゴリーへの接種に入らない場合は、全体としての接種数も増えない。すると、優先対象者か全体のスピードかという選択を迫られる⁶。優先対象者以外の人々も早期の接種を希望することや、国民全体の接種率が報道され、その低さが問題視されるようになると、スピードを重視する方向に舵を切ることが多い。しかし、優先対象者を設定するにはその理由があったはずで、それを満たす上では、この方針転換は障害となる⁷。国民全体の接種率という1つの指標に従い、接種を評価することには注意を要する。

3 第1段階と第2段階への各国の対応

では、各段階での課題に政府はどのように対応するのか。日本ではまだ第3段階に到達していないので、第1段階の優先順位の設定と第2段階の実施体制の構築に絞って、先行研究と各国の対応から考えてみよう。

第1段階の優先順位付けの基本的な考え方は、ワクチン接種の目標に応じたカテゴリー分けである。接種目標となるのは、第1が必要不可欠な社会サービスの維持、第2が重症化の抑制、第3が感染とウイルス拡散の抑制である（García-Montero, et al.

2021）。具体的には、第1の目標に関しては、医療従事者は当然含まれるので、公務員、交通機関の職員、その他エッセンシャルワーカーをどこまで含めるかが選択肢となる。第2の目標については、高齢者というだけでこのカテゴリーに入れるのかが分かれ目となる。

実際のカテゴリーと優先順位の設定は多様である。アメリカのCDC（疾病予防管理センター）が示した基準は3つの目的に沿ったものであり、エッセンシャルワーカーへの優先などを含むものである。他方でWHOは、社会サービスの維持についてはあまり重視せず、ワクチン供給量に応じて疫学的な基準から細かくカテゴリー分けを行って接種を進めていくことを提唱した（WHO 2020）。欧州各国はこれにしたがい、第一線医療従事者や社会福祉施設職員を優先した⁸。さらに第3のタイプは、高齢者を優先する。80歳といった非常に高い年齢設定をするオーストリア、ドイツ、イギリスのような国もあれば、イスラエルは60歳以上という区分にしている。

次に第2段階の実施体制については、人的、物理的双方の準備が必要となる。各国のワクチン接種の実施に関しては、関連研究と15カ国の政府文書を検討したハッサンたちのレビュー論文（Hasan, et al. 2021）が有益なまとめを提供してくれる⁹。ここからは、各国の実施体制には概ね共通点が多いが、いくつかの違いが存在することが見て取れる。接種を行う場所については、スポーツ施設や娯楽施設など大規模な会場を用意しているところが多い。他方で、実施にあたっての細部に至る問題点、例えばバイアルから6回分を取り出すことの難しさなどへの対応などまで詳しく述べる実施文書は限られる。人員のトレーニングや採用の問題について触れているのも、6つの国¹⁰の文書にとどまる。

先行研究は極めて限られるが¹¹、コキア（Coccia

6 同様の問題は、一部のワクチンを除き二回接種が必要となるので、一回目の接種をより多くの人に接種することを優先するか、それともより確実に予防効果が得られる二回接種を終えた人を増やしていくかという選択にも生じる。
 7 シミュレーション結果では、高リスク者への優先接種を行わず、死亡者数を同じ程度に抑えるには、53%より多くの人々への接種を行う必要があるという（Agarwal, et al. 2021）。
 8 スロヴァキア、スペイン、リトアニア、ラトヴィア、オランダがその例としてあげられる（Cylus, et al. 2021）。
 9 検索により英語で表記された3026件の論文等のうち、題目と抄録に基づき26の論文、15カ国の政策文書と報告書を始めとする93の文献を対象とするものである。
 10 アメリカ、EU、イギリス、レバノン、キプロス、ニュージーランドである。
 11 ワクチン接種における行動行政学の必要性を説く研究（Schmidt and Stenger 2021）もあるが、具体的な記述は乏しい。

2021) による計量分析では、接種が進んでいる国とそうでない国を比較すると、前者のほうが人口は小さく、医療費支出が大きく、これまでの感染症死者は少なく、より長い期間のロックダウンを経験している傾向があるという。

より具体的に見ると、第2段階にいち早く到達した国としては、イスラエル、イギリス、アメリカがあげられる。イスラエルについては、国の規模が小さいこと（人口約930万人）、危機に際しての国民の動員に慣れていること、強力な電子システムにより対象者の把握が可能だったこと、対象者の区分を大括りにしたことでロジスティックへの負担を減らし、住民間での順位を巡る対立を防いだことなどが挙げられる（McKee and Rajan 2021; Cylus, et al. 2021）。イギリスについては、1年以上前からタスクフォースを設置し、ベンチャーキャピタルの手法を用いて開発への資金援助を行いつつ供給量の確保に努めたこと、注射を行う医療従事者の不足に対応するためボランティアにトレーニングを行い、1万人以上を養成したこと、もともとNHSにより国民全員をカバーする医療システムが存在し、またかかりつけ医が決められていることから、基礎疾患などのある対象者の抽出、連絡が可能だったこと、NHSが予約システムを一括して構築しており、問診票までをインターネット上で入力可能なこと等の要因が日本でも報じられている（黒木 2021, 三谷他 2021）。

これに対して、アメリカは多くの困難を抱えていた。3億以上の人口を抱え、先進国では最も人口が多い。自由診療を基本とし、全国的に政府部門が関わる医療システムなどは不在である。連邦制をとっており、日常的に業務を連携して実施することが他国と比べて少ない。実際、ワクチン接種までの対応策は不十分であり、多くの被害者が出た。連邦政府

と州政府は時として対立的であり、それに党派的对立が加わって、適切な対応をとることに失敗してきた（Kincaid and Leckrone 2020）。

それだけに、アメリカがいかにして第1段階、第2段階を乗り越えたのかは、検討に値する。以下では、アメリカにおける実施の状況をもう少し詳しく見てみよう。

4 アメリカでの接種の展開

アメリカにおいても、初期の段階では接種が進まないことに批判が多く出る状況にあった。第1段階における混乱は、次のようなものであった。2020年12月の接種開始から数週間、実際に提供されるワクチン量が確定せず、不安定なために、優先順位を付ける必要があった。しかし対象者のカテゴリーの設定は難題であった。カテゴリー設定については連邦政府のCDCに設置されたACIP（ワクチン接種実施諮問委員会）がガイドライン¹²を示していたが、最終的な決定権限は各州にある。そして多くの州はそれとは異なる判断を加えた（Jain, et al. 2021）¹³。結局、翌年1月になる頃には、対象者のカテゴリーの柔軟な設定が可能とされ、各州は対象カテゴリーを拡大していった¹⁴。

流通や実施スタッフといったロジスティックの問題も大きかった。人については、接種を担う人材や場所の確保が進められていく。連邦政府が薬剤師による調達・投与を認めた他、州ごとに高度救急医療者、救急救命士、医学生・看護学生などへの拡大を進めていった（Tewarson, et al. 2021）。

しかし第2段階へと移行していく時期でも、州にワクチンを送っても接種に至らないという状態は続いた（Galston and Kamarck 2021）。全体で3,000万人分を配布した1月半ばの時点では、州に配布したワクチンのうち、実際に接種された割合は50州

12 1a フェーズでは医療関係者（2100万人）と長期療養施設入所者（300万人）、つぎの1b フェーズでは第一線のエッセンシャルワーカー（3000万人）と75歳以上の高齢者（1900万人）、第3の1c フェーズでは、65歳以上74歳以下（2800万人）と16歳以上64歳以下の感染リスクが高い既往症を持つもの（8100万人）、1bに入らないエッセンシャルワーカー（2000万人）そして第4が16歳以上の残る人々となる。

13 75歳以上、老人ホームなどの入居者、医療従事者を最優先することは各州で共通していたが、エッセンシャル・ワーカーのうち初等教育の教職員を除いては連邦政府の指針よりも下位に位置づける州が多かった。他方で、65歳以上の高齢者を指針よりも上位に位置づける州が多い。エッセンシャル・ワーカーへの早期接種が医療的にも、経済的にも効果は高いという研究（Mulberry, et al. 2021）もあるが、実際には早期接種の対象とならなかった州が多いのである。

14 すぐには接種ができない場合でも、あらゆる人が州のポータルサイトで事前登録できるようにして、各時点での情報提供を行っていくしくみを導入したところもある。

の平均で約35%であった¹⁵。ばらつきは大きく、ウェストバージニア州は90%を超えているが、ジョージア州は20%以下、バージニア州やカリフォルニア州は25%程度に留まっている。ウェストバージニア州は連邦政府のCDCが提供する薬局チェーンを通じた接種を唯一利用せず、州兵を配送に利用した（Gandel 2021）。地元薬局を利用したことで、老人ホームや入居者の情報を把握しており、信頼関係もあったことが功を奏したこと、また、州政府が予約サイトの運営などを一括して行ったことが成功の要因とされる。これに対してメリーランド州では、郡ごとに優先順位や接種施設の設定を決めたことが混乱を招いた（Galston 2021）。州と郡の連絡調整がうまく行かないことや、予約や接種記録のための電子システム¹⁶が複数にまたがる問題も指摘されている（Barrett and Greene 2021）。

国民全体の12%が少なくとも一回の接種を終えた2月半ばの状態になると、配布したうちの接種が実際に行われた割合は、全体の平均で80%にまで上がっているが、アラバマ州やワシントンDCの60%台後半からニューメキシコ州、ノースダコタ州、ウェストバージニア州、モンタナ州のように90%を超えるところまで州間の差はやはり大きい。概して、当初の予想に反して、医療システムが整っている都市部よりも農村部での実施効率が低い。予約システムの障害がその一つの要因だという（Galston and Kamarck 2021）。

ゴールとネルソン（Goel and Nelson 2021）は50州におけるワクチン投与数と実施効率（送付されたワクチンのうち接種された割合）の2つを従属変数として、それへの社会経済的要因や医療提供体制の影響を分析した。接種開始から一ヶ月弱の時点（概ね対象者は医療従事者と老人ホームのみ）と二ヶ月弱の時点（概ね対象者が75歳以上へ拡大）のそれぞれで回帰分析を行ったのである。結果、投与数は経済的に豊かで農村部の人口が多い州、医療従事者が全体として多い州で多い。医療システムの集権性、

知事の党派性などは影響しない。これに対して実施効率性は、当初は経済的に豊かで、感染症死亡者数が多く、介護職員数が多いところ、老人ホームが多いところで高かった。しかし、その一ヶ月後の時期には、介護職員数や老人ホームの数や死者数、そして経済力と効率性の関係は消える。実施効率が高いのは人口が少ない州である。

このように初期の段階では、農村部での接種が先行したように見えるが、全体の接種が進むに連れ、様相は変わっていく。開始から四ヶ月が経過した4月10日までの接種率の分析では、都市部のほうが接種は進んでいることが示される（Murthy, et al. 2021）。全国の郡を6段階の都市・農村尺度で分類したところ、都市部の郡での接種率は45.7%であるのに対し、農村部は38.9%である。年齢層や性別を分けてみても、都市部での接種が進んでいることに違いはない。

データから実施状況を見てみよう。図3-aでは、州ごとに、配布したワクチンのうちどれだけの割合を実際に接種できたかを示している。開始から一ヶ月程度、1月の半ばまでは、この実施率が激しく上下しており、配送を受けてもすぐには打つことができていないことがわかる。また、州による差も大きい。しかしこれが徐々に改善されていき、2月後半から4月にかけては、高い実施率で安定し、州間の差も小さいことがわかる。その後は、再びこの差が拡大していき、4月頃からは、第3段階に入っていることが伺える。人口1,000人あたりの接種数の累積を示した図3-bでは、4月を過ぎたあたりから、それまで上位にいた州の伸びが停滞し、それまでと逆転する減少が見られている。農村部が先行するが、現在は都市部で接種が進んでいるということがこの図からも確認できるのである。

5 結論と展望

本稿では、ワクチン接種の実施を分析する上での枠組みを設定し、アメリカを中心に各国の対応につ

15 アメリカではこのように、配布した数のうちどれだけの割合が実際に接種されたかが州ごとに集計、報道されている。人々の目を一定の数字に注目させることは、他の問題の軽視や、数字の実質的な意味の無理解などの危険があるものの、その数字の改善に向けての競争を促す機能を持つ。

16 州ごとに異なるシステムが用いられた上で、連邦政府のCDCが全体のデータベースを管理している。漏れなく、接種者の属性などについての情報と紐付けてのデータを集めることで、接種促進を呼びかけていく対象や方法への情報の利用が目標とされている（Benjamin-Chung and Reingold 2021）。

図 3-a アメリカ各州の接種実施率

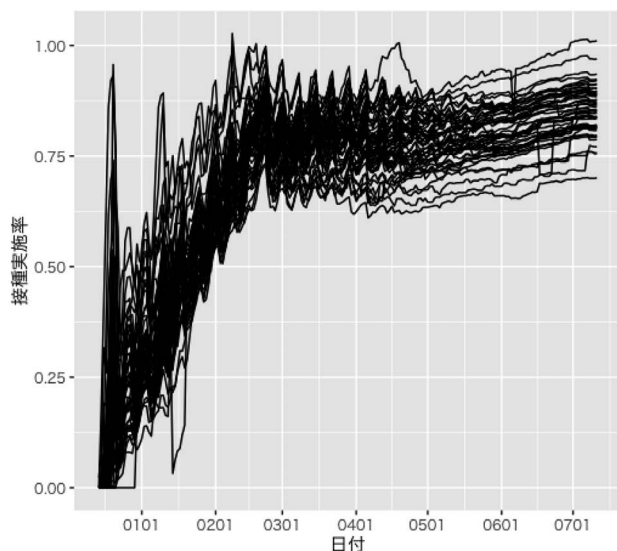
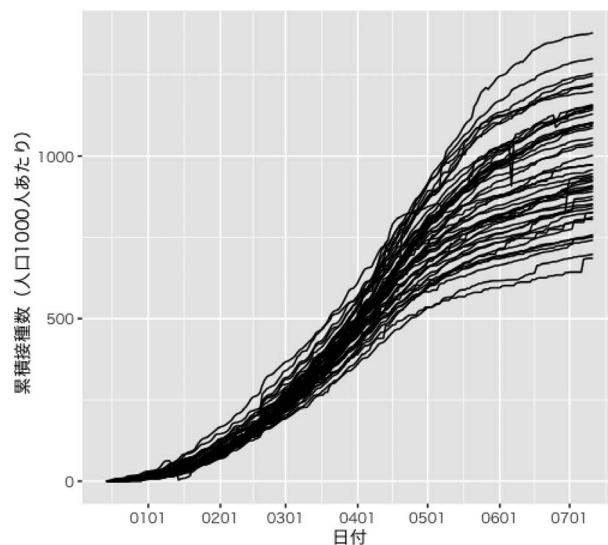


図 3-b 人口千人あたり接種累積数



出典：CDC (<https://covid.cdc.gov/covid-data-tracker/#datatracker-home>) のデータを用いて、筆者作成。

いて整理を行った。日本におけるワクチン接種の実態解明は、別途、行われるべき課題だが、総じて、日本だけが問題を抱えたわけではないことは明らかである。しかし、つぎの2点が他国と比べたときの課題として浮かび上がってくる。

一つは、情報システムである。ワクチン配布のため厚労省が管理するシステム、接種記録把握のため内閣官房が管理するシステム、自治体の予約システムが別個に併存している。このためこれらを統合した実態の把握はできていない。アメリカで見られるように、配布した数と実際に打たれた数を把握して初めて、効率的な配布が可能となるのである。また、電子カルテを始めとする医療情報の電子化が進んでおらず、リスクの高い対象者を拾い上げることなどができていない。該当者数も定かではなく、それらへの接種の働きかけの方法も確立していない。

もう一つは、優先順位付けをめぐる議論の少なさである。結果として、優先順位は非争点化された。カテゴリー設定の妥当性や順序が問題となることなく、人々の関心もカテゴリー内での早さなどを問うものや、あるいは少数の逸脱事例に目を向けるものであった。結局、カテゴリー切り替えの時期なども自治体任せの感が強くなっており、また、非高齢者については基礎疾患を有するものを優先することに

なっているが、そうしたカテゴリーの順序についても曖昧になりつつある。

そもそも、接種の目的が全体としての感染者を減らすことにあるのか、重症化を防ぐことで医療機関への負担を下げるのか、経済活動を維持するののかといったことは明確に議論にならなかった。それ抜きに、カテゴリー設定や優先順位付けが行われた。本来であれば、これらを議論した上で、何にワクチン接種で対応するのか、他の手段をどのように組み合わせていくのかを議論しなければならなかった。ワクチンでこの部分を抑え、他の部分は別の手段で抑えるといった、全体としての戦略的対応が取れたようには見えない。

目標と手段の関係がはっきりしないとき、手段は目標に転換しやすい。ワクチンを接種すること、接種率をあげることこそが目標となってしまうがちな。このため、第3段階への対応は後回しにされている可能性もある¹⁷。ワクチン接種は国民の大多数への接種を目指す必要がある息の長い事業である。その全体を見通して実施を進めていかなければ、どこかで息切れが生じる危険性は高い。

17 たとえば接種記録のデータを第3段階に用いること (Benjamin-Chung and Reingold 2021) などには十分に検討されていない。アメリカのような人種によるワクチン受容の態度の違いがないために、日本では接種忌避の問題は大きくならないかもしれないが、それは単なる僥倖である。

参考文献

- Agarwal, Nikhil, Andrew Komo, Chetan A. Patel, Parag A. Pathak, and M. Utku Ünver. 2021. "The Trade-Off between Prioritization and Vaccination Speed Depends on Mitigation Measures." *National Bureau of Economic Research Working Paper Series* No. 28519.
- Barrett, Katherine, and Richard Greene. 2021. "Intergovernmental Relations Are Never Easy. But They're Vital When Confronting the Logistical Nightmare of Inoculating a Nation." *Route Fifty*, <https://www.route-fifty.com/health-human-services/2021/03/if-your-state-struggling-vaccine-rollout-probably-why/172567/>.
- Benjamin-Chung, Jade, and Arthur Reingold. 2021. "Measuring the Success of the US Covid-19 Vaccine Campaign—It's Time to Invest in and Strengthen Immunization Information Systems." *American Journal of Public Health* 111: 1078-80.
- Coccia, Mario. 2021. "Which Countries and Why Have the Best Preparedness to Cope with Pandemic Threat and Support Covid-19 Vaccinations?". *SSRN*.
- Cylus, Jonathan, Dimitra Panteli, and Ewout van Ginneken. 2021. "Who Should Be Vaccinated First? Comparing Vaccine Prioritization Strategies in Israel and European Countries Using the Covid-19 Health System Response Monitor." *Israel Journal of Health Policy Research* 10: 16.
- Fisk, Rebecca J. 2021. "Barriers to Vaccination for Coronavirus Disease 2019 (Covid-19) Control: Experience from the United States." *Global Health Journal* 5: 51-55.
- Galston, William A. 2021. "Covid-19 Vaccinations: Why Are Some States and Localities So Much More Successful?" The Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2021/01/25/covid-19-vaccinations-why-are-some-states-and-localities-so-much-more-successful/>.
- Galston, William A., and Elaine Kamarck. 2021. "The Covid-19 Vaccine: What Can States Learn from Each Other?" The Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2021/02/19/the-covid-19-vaccine-what-can-states-learn-from-each-other/>.
- Gandel, Stephen. 2021. "These States Have Done Best - and Worst - at Vaccinating Their Residents against Covid-19." *CBS News*. <https://www.cbsnews.com/news/covid-19-vaccine-distribution-states/>.
- García-Montero, Cielo, Oscar Fraile-Martínez, Coral Bravo, Diego Torres-Carranza, Lara Sanchez-Trujillo, Ana M. Gómez-Lahoz, Luis G. Guijarro, Natalio García-Honduvilla, Angel Asúnsolo, Julia Bujan, Jorge Monserrat, Encarnación Serrano, Melchor Álvarez-Mon, Juan A De León-Luis, Miguel A. Álvarez-Mon, and Miguel A. Ortega. 2021. "An Updated Review of Sars-Cov-2 Vaccines and the Importance of Effective Vaccination Programs in Pandemic Times." *Vaccines* 9: 433-54.
- Goel, Rajeev K., and Michael A. Nelson. 2021. "Drivers of Covid-19 Vaccinations: Vaccine Administration and Delivery Efficiency in the United States." *CESifo Working Paper No. 8972*.
- Hasan, Tasnim, Justin Beardsley, Ben J. Marais, Thu Anh Nguyen, and Greg J. Fox. 2021. "The Implementation of Mass-Vaccination against Sars-Cov-2: A Systematic Review of Existing Strategies and Guidelines." *Vaccines* 9: 326-51.
- Hughes, Michelle M., Alice Wang, Marissa K. Grossman, Eugene Pun, Ari Whiteman, Li Deng, Elaine Hallisey, J. Danielle Sharpe, Emily N. Ussery, Shannon Stokley, Trieste Musial, Daniel L. Weller, Bhavini Patel Murthy, Laura Reynolds, Lynn Gibbs-Scharf, LaTreace Harris, Matt D. Ritchey, and Robin L. Toblin. 2021. "County-Level Covid-19 Vaccination Coverage and Social Vulnerability - United States, December 14, 2020-March 1, 2021." *MMWR. Morbidity and mortality weekly report* 70: 431-36.
- Jain, Vageesh, Lara Schwarz, and Paula Lorgelly.

2021. "A Rapid Review of Covid-19 Vaccine Prioritization in the U.S.: Alignment between Federal Guidance and State Practice." *International Journal of Environmental Research and Public Health* 18: 3483.
- Kincaid, John, and J. Wesley Leckrone. 2020. "Partisan Fractures in U.S. Federalism's Covid-19 Policy Responses." *State and Local Government Review* 52: 298-308.
- McKee, Martin, and Selina Rajan. 2021. "What Can We Learn from Israel's Rapid Roll out of Covid 19 Vaccination?". *Israel Journal of Health Policy Research* 10: 5.
- Mulberry, N., P. Tupper, E. Kirwin, C. McCabe, and C. Colijn. 2021. "Vaccine Rollout Strategies: The Case for Vaccinating Essential Workers Early." *medRxiv*. 2021.02.23.21252309.
- Murthy, Bhavini Patel, Natalie Sterrett, Daniel Weller, Elizabeth Zell, Laura Reynolds, Robin L. Toblin, Neil Murthy, Jennifer Kriss, Charles Rose, Betsy Cadwell, Alice Wang, Matthew D. Ritchey, Lynn Gibbs-Scharf, Judith R. Qualters, Lauren Shaw, Kathryn A. Brookmeyer, Heather Clayton, Paul Eke, Laura Adams, Julie Zajac, Anita Patel, Kimberley Fox, Charnetta Williams, Shannon Stokley, Stephen Flores, Kamil E. Barbour, and LaTreace Q. Harris. 2021. "Disparities in Covid-19 Vaccination Coverage between Urban and Rural Counties - United States, December 14, 2020-April 10, 2021." *MMWR. Morbidity and mortality weekly report* 70: 759-64.
- Paltiel, A. David, Jason L. Schwartz, Amy Zheng, and Rochelle P. Walensky. 2021. "Clinical Outcomes of a Covid-19 Vaccine: Implementation over Efficacy." *Health Affairs* 40: 42-52.
- Salmon, Daniel, Douglas J. Opel, Matthew Z. Dudley, Janesse Brewer, and Robert Breiman. 2021. "Reflections on Governance, Communication, and Equity: Challenges and Opportunities in Covid-19 Vaccination." *Health Affairs* 40: 419-25.
- Schaffer DeRoo, Sarah, Natalie J. Pudalov, and Linda Y. Fu. 2020. "Planning for a Covid-19 Vaccination Program." *JAMA* 323: 2458-59.
- Schmidt, Ruth, and Katelyn Stenger. 2021. "Behavioral Brittleness: The Case for Strategic Behavioral Public Policy." *Behavioural Public Policy*: 1-26.
- Tevdovski, Dragan, Petar Jolakoski, and Viktor Stojkoski. 2021. "The Impact of State Capacity on the Cross-Country Variations in Covid-19 Vaccination Rates." *SSRN*.
- Tewarson, Hemi, Katie Greene, and Michael R. Fraser. 2021. "State Strategies for Addressing Barriers During the Early US Covid-19 Vaccination Campaign." *American Journal of Public Health* 111: 1073-77.
- WHO. 2020. "WHO SAGE Roadmap for Prioritizing Uses of Covid-19 Vaccines in the Context of Limited Supply: An Approach to Inform Planning and Subsequent Recommendations Based Upon Epidemiologic Setting and Vaccine Supply Scenarios." In *WHO/2019-nCoV/Vaccines/SAGE/Prioritization/2020.2*.
- 黒木亮. 2021. 「感染者激減、なぜ英国はワクチン接種で先行することができたのか：先進国トップの接種率、日本人が知らない「危機管理能力」の高さ」『JBpress』2021/4/28.
- 三谷維摩・黒川あゆみ・高橋歩唯・小林さやか・向井麻里. 2021. 「ワクチン接種 なぜ日本は遅い？【前編】【後編】」『NHK Web 特集』2021/5/14.
- 金井利之. 2021. 『コロナ対策禍の国と自治体：災害行政の迷走と閉塞』筑摩書房.

都市自治体による調査研究と政策立案 —データ活用による EBPM の推進—

「都市調査研究交流会」は、都市自治体シンクタンクや都市自治体職員を対象とし、調査研究技法や課題に関する情報交換、交流の場として 2014 年度から開催している。

2021 年 3 月 22 日に開催した第 7 回では、「都市自治体による調査研究と政策立案について」をテーマに、EBPM 推進のための調査・研究手法やデータ活用等について理解を深めるため、基調講演、先進事例紹介及びパネルディスカッションを行った。本稿は、その内容を講演録としてまとめたものである。

プログラム

基調講演	東京都立大学法学部教授 せたがや自治政策研究所所長 大杉覚氏	EBPM の推進と都市自治体シンクタンクの役割
事例紹介①	前橋市政策部 情報政策課主任 神保明彦氏	官民ビックデータを使用した EBPM 推進
事例紹介②	岡崎市総合政策部 企画課係長 鈴木昌幸氏	動的データと静的データ活用による EBPM 推進
パネルディスカッション	コーディネーター：帝京大学法学部教授 井川博氏 パネリスト：大杉覚氏、神保明彦氏、鈴木昌幸氏	

1 基調講演「EBPM の推進と都市自治体シンクタンクの役割」大杉覚氏

(1) はじめに

本日は、都市自治体シンクタンクとして EBPM にどう取り組んでいくのかという点についてお話しさせていただく。今回、都市調査研究グランプリの受賞作が広い意味での「証拠に基づいた政策立案」になっており、EBPM という言葉を使う、使わないはともかくとして、しっかりとした政策をつくっていく上では、証拠に基づいて政策立案を行うことは、不可欠な考え方である。

とはいえ、まだ EBPM という発想そのものが定着しているかという、難しい状況ではないかと思う。

本交流会出席予定者への事前アンケートにおいても、「EBPM の考え方がまだ定着していない」、「活

用のためのデータがきちんと整備されていない」といった回答もあった。

(2) コロナウイルス感染症への対応と EBPM について

現在、このコロナ禍においてますます EBPM というものが問われるのではないかと考えている。

未知の事態において、客観的・科学的に対応していくことが重要であるということは今さら言うまでもないが、現在に至ってもコロナウイルスの変異など、証拠が不十分な中で対応を模索していかなければならない。

そのような中で、国、自治体においては、これまでの対応を時期ごとにきちんと総括していく必要があると考えている。現在進行中の事態であるため、今起きていることすべてを総括していくことは難し

と思うが、現状についてきちんと記録しておくことが、後の検証のために必要なデータの蓄積となる。

また、医学・疫学・公衆衛生対策以外にも経済的な問題、社会的な問題への対策が現在どういった状況にあるのかということもしっかりと検証していく必要があるほか、コロナ対応とは直接関係無い部署の仕事に対する影響についても、きちんと検証していく必要がある。

コロナの影響でますます財政運営も厳しくなっていく中で、これからの自治体経営をしっかりと考えていくためにはデータ・根拠に基づいた政策立案、自治体経営が問われる。

(3) EBPM の歴史、定義について

もともと EBPM は、EBM（根拠に基づく医療）という医学の世界からきた言葉である。これが、1990 年代ごろから医療政策などに活用され、20 世紀末イギリスのブレア政権下では公共政策全般に使われるようになり、以降各国の行政に取り入れられ世界標準化した。アメリカでは、オバマ政権などで連邦政府に取り入れられたほか、自治体、州レベルなどでも多様に取り入れられていった。その他の国々でも 21 世紀に入って定着してきており、日本でもその頃から紹介されてはいたが定着しないままであった。

EBPM は、Evidence-based policymaking の略で、最近では「証拠に基づく政策立案」と訳されることが多いが、この policymaking について、狭い意味での政策立案だけではなく、決定や実施・評価など各側面に関わってくる。そういう意味では、政策形

成の総体で考えていく必要があると考えている。

公式的な定義があるわけではないが、その時々のエピソード、経験や勘に頼るのではなく、きちんとした証拠・根拠というものに基づいて政策を立案する。あるいはもう少し広く、政策形成全般に関して、そうした考え方を取るというような用いられ方をしている。

(4) EBPM の受容、実践例について

2016 年制定の官民データ活用推進基本法の中で「施策の企画・立案が、官民データ活用により得られた情報を根拠として行われる」ということが挙げられているほか、骨太の方針 2017 の中で、データプラットフォームの整備を通じた EBPM の推進、EBPM 推進委員会設置などが見られるように、国レベルでここ数年本格的に取り組まれるようになってきている。

データ活用の指針・計画などで、EBPM の考え方を明確化する自治体も次々と現れており、横浜市や北九州市などでは国の官民データ活用推進基本法に倣って条例を制定している。

内閣府では 2018 年度概算要求への反映を念頭に置いた事業検証を実施しており、その後事業の成果についても EBPM 推進チームを設置し、きちんとチェックする体制を取っている。

また、EBPM を実行する際には、きちんとしたロジックモデルを作成することが大切である。事業の評価について、通常はある課題に対しての活動実績とその評価にとどまってしまうがちであるが、その活動実績がもたらした成果等について、初期的、

図1 EBPM の必要性

コロナ禍だからこそ問われるEBPM

- 「未知」の事態だからこそ客観的・科学的な対応の必要性
- 「証拠」が不十分ななかでの模索と蓄積の試み（→参考文献6・7）
- コロナ禍に対する自治体の対応に関する「検証」作業の不十分さと三側面合わせた「検証」の必要性（→参考文献8）
 - ① 医学的・疫学的・公衆衛生対策
 - ② ①以外の被害対策
 - ③ 上記以外の一般業務

1

図2 EBPM の定義・考え方

EBPMの定義と考え方

- 一般的に用いられだした定義：
 - ・ 「政策の企画をその場限りのエピソードに頼るのではなく、政策目的を明確化したうえで合理的根拠（エビデンス）に基づくものとする」（内閣府HP）
- 考慮すべき要素：
 - ・ 「政策形成にあたって、科学的に確立された適切な手続きや手法にしがたって提示された客観的な情報を根拠として活用すること」（→参考文献1）
 - ・ 「政策運営において、政策課題の発見から、政策立案と実施、成果の検証までのつながりを、因果関係の明確化やデータによる検証等を行うことによって、根拠をより強く意識するための仕掛け」「『根拠(evidence)』に基づき政策を『運営(manage)』すること」（神奈川県政策研究センター「根拠に基づく政策運営」『かながわ政策研究ジャーナル』No.13、2019.3、18頁）

2

中長期的な評価を行うことまた、その事業に対して投入された予算についてもきちんと見える化していくことが重要である。また、その成果についてできるだけ数値で具体的に示すようにすることが、EBPM の基本的な発想の前段に当たる部分である。この組み立てが、まずきちんとできているかどうか重要であり、何となく良い政策だから、有力者が言っているから、トップが言っているからやらなければならないということではない。

国ではEBPMを進めるに当たって「エビデンスの質」の目安を整理しているが、通常の自治体業務においては、レベル3（比較検証、記述的な研究調査）、レベル4（専門家等の意見の参照）をきちんと行っていくことがまず重要である。ここで言う専門家は、大学の研究者だけではなく、ステークホルダーや住民など事業に関わる人たちことであり、これらの意見に耳を傾け、その上で、比較検証や記述

的な研究調査を行っていくことが重要である。

神奈川県葉山町の「資源ステーション協働プロジェクト」では、単にロジックをつくっておしまいではなく、実際に幾つかのパターンでごみ出しをしてもらい、分別が持続可能な形で続いているかどうかを検証している。

この例は、非常に実感的にも分かりやすいものであり、住民との協働においてもデータを示すことにより納得して住民に協力してもらうことができている。施策について様々な意見がある中で、成果をきちんと検証して公表し、住民に納得してもらえるようにすることが重要である。

(5) EBPM のメリットと課題について

EBPM のメリットとしては、葉山町の例などにもあるように多様な主体と目標を共有して、連携・協働を推進しやすくするということがある。客観的な指標等を用いて、どのような成果を得ようとするのか目標を明確にする必要があり、そのための検証のデータをきちんと示していくことになるので、その施策に関して社会的な合意を獲得し、客観的で科学的な説得性を担保することができる。

ただ、実際にEBPMを導入するときには課題もあり、組織的な対応が必要になってくる。

(6) 持続可能な EBPM と都市自治体シンクタンクの役割について

国レベルで世界で最初にEBPMと銘打った取り組みを導入したイギリスでは、公務員であったグラハム・レスター氏によると、EBPMを進めるうえ

図3 EBPMの実践例（内閣府）

EBPMの実践例：内閣府①

- 内閣府は平成30年度、概算要求への反映を念頭においた事業検証を実施
- 対象事業の選び方として、予算等へ反映できるか、検証コストに見合うか、客観的・定量的な評価が可能かを基準とする、適用しやすい事業から施行
 - スモール・スタートが特徴
- EBPM推進チームによりチェック
 - 組織を挙げた推進体制の整備が重要

図4 エビデンスの質の目安

EBPMの実践例：内閣府④

- 内閣府ではエビデンスの質の目安をレベル設定
 - すべての事業でレベル1、2クラスが求められるわけではない
 - レベル3、4の着実な実施が前提

図-1 内閣府におけるエビデンスの質のレベルに係る目安

高	レベル1	ランダム化比較実験
質	レベル2	a 差の差分分析、傾向スコアマッチング、操作変数法等 b 重回帰分析、コーホート分析
	レベル3	比較検証、記述的な研究調査
	レベル4	専門家等の意見の参照

出典：内閣府「平成30年度内閣府本部 EBPM 取組方針（平成30年4月）」<https://www.cao.go.jp/other/kichou/ebpm/pdf/torikumi.pdf> 4頁より作成

図5 EBPMの実践例（葉山町）

EBPMの実践例：葉山町

- 住民協働を含めた社会実験による政策形成の例



（出典）神奈川県ホームページ、<https://www.pref.kanagawa.jp/documents/44494/2-4kanagawaebpmforumhayama.pdf> より引用

で7つの敵があるという。

このような敵がある中でも、これからの行政の在り方としてEBPMをどう考えるのかということで、「EIPM (Evidence-informed policymaking)」(証拠の情報に基づく政策立案)というような表現がある。証拠が情報として十分周知・付与されているか、データが十分活用されていないことのほうが問題ではないかという考え方である。ほかにも、証拠情報に容易にアクセスできるようになっているか、活用できるような環境が整っているか、証拠情報を活用するインセンティブがあるか、証拠情報の提供者と活用者が円滑に連携しているかといった点も重要になってくる。

政策形成者が、調査研究にアクセスして活用するインセンティブを持ち、活用する能力も持って初めて、EBPM的な政策立案を行うことができ、それが成果に結びつくということになる。自治体シンクタンクが調査研究を一生懸命行っても、報告書として作成して終わりではなくきちんと使う側(政策形成者)に情報が伝わらなければいけない。

この中で都市シンクタンクの役割は、職員個々人にEBPMのマインドをきちんと醸成し同時にスキルを持たせていくこと、EBPMを受容できる職場の風土づくりを行っていくことである。また、EBPMに関しての庁内連携や知的なネットワークをつくっていくことも重要である。

最後にEBPMを本格的に進めていく上で重要なのは、トップがしっかりとEBPMにコミットメントすることである。また、自治体の経営は総合計画が非常に重要なので、総合計画もEBPMに基づい

て策定する。それとともに、人材育成基本方針の中にもEBPMをきちんとビルトインさせ、EBPMが円滑に行える環境として、オープンデータの整備、情報の適切な管理を組織目標化する、人事評価項目に組み込んでいくなどを地道にやっていく必要がある。

2 事例紹介①「官民ビックデータを使用したEBPM推進」神保明彦氏

(1) はじめに

EBPMの定義というのは、非常に幅広い概念であると認識をしている。その中でも、前橋市としては価値提供、新しい価値を創造するといった観点からEBPMの取組みを進めている。本日は前橋市が、なぜこの取組みを進めているのか、具体的に何をどのように進めてきたのかということについてお話しする。

(2) 前橋市について

前橋市は、人口34万人、群馬県の県庁所在地であり、温暖な気候のもと都市と農村が共存した都市で、内外からは住みやすい街として評価をいただいている。

市民性の特徴として、ソーシャルキャピタルがある。ソーシャルキャピタルとは、人と人とのつながりや信頼関係を表す言葉として、これからの都市運営に欠かせない要素と言われている。こうした利他的な市民性が、官民を問わず様々な活動を支えている。

前橋市では、中心商店街の中に空き家や空き店舗が増えており、このような遊休不動産が市の中心にあるということは、それ自体で都市の不経済が発生している。また、安全性、景観を阻害するという意味でも大きなリスクになる。

一昔前の中心市街地の活性化は、商業の問題として捉えられており、魅力的な商店街をつくることとその解として適切だと考えられていたが、現在では、空き家・空き店舗の問題、公共施設の再編の問題など複合的な課題をはらんでおり、一つの問いに対して一つの答えでは、対応できない状況になっている。

また、日本全体で見れば2025年問題、2040年問題も控えている。国の研究会によれば、2040年には、

図6 EBPMの実践における7つの敵

「EBPM、7つの敵」

- 元英公務員グラハム・レスターの経験からの示唆
 - ① 官僚主義の論理(前例踏襲)
 - ② ボトム・ライン(目先の数値を優先しがち)
 - ③ コンセンサス(万人受けをねらって幅広に意見聴取しがち)
 - ④ 政治(合理性よりも可能性のアート)
 - ⑤ 公務員文化(外部情報に対する根強い不信)
 - ⑥ シニシズム(誤りであるとわかっているにもかかわらず慣例を尊重)
 - ⑦ 時間の欠如(EBPMについて考える余裕すらない!)

自治体は従来の半分の職員で本来担うべき機能を発揮できるような仕組みが必要といわれており、行政があらゆる公共的サービスを提供することはもはや限界である。

こうした状況を踏まえ、前橋市ではこれからのまちづくりのキーワードとして、「地域経営」を掲げている。地域経営とは、市民、企業・団体、行政それぞれが「自分ごと」として地域の課題を捉え、自主的・自律的にまた連携して課題解決に取り組むことである。市役所の役割は、そうした活動を促し、つなげ、支援することにある。

そうした活動を進めていくためには、様々なステークホルダーとの目線合わせ（議論の前提となる現状の共有）と納得感の醸成（進める方向に対する合意形成）が重要であると考えており、そのためには、エビデンス（根拠となるデータ）が不可欠である。

2017 年 11 月には官民ビックデータを活用して地

域課題解決に取り組むため、産官学の協議会を設立した。この協議会において庁内ヒアリングを行った結果 EBPM を阻む壁として、制度・風土・ツールという大きく 3 つの課題が顕在化した。こういった課題を解決しつつ、また現場で働く職員にその価値を感じてもらうためには、やってみるしかないということで実践したのが、本日紹介する空き家実態調査の事例である。

(3) データを活用した空き家実態調査について

現在全国の空き家率は約 13.6% と言われており、前橋市は、全国平均を上回る 15.9% の空き家率である。前橋市をはじめ各自治体では、こうした空き家を適切に管理するために空き家対策計画を策定し、それに基づいて定期的に実態調査を実施している。

この実態調査は、調査員が対象エリアの建物について、目視で空き家か否かを確認する作業であるが、これには予算・時間・判断といった 3 つの課題があ

図 7 EBPM を阻む 3 つの壁

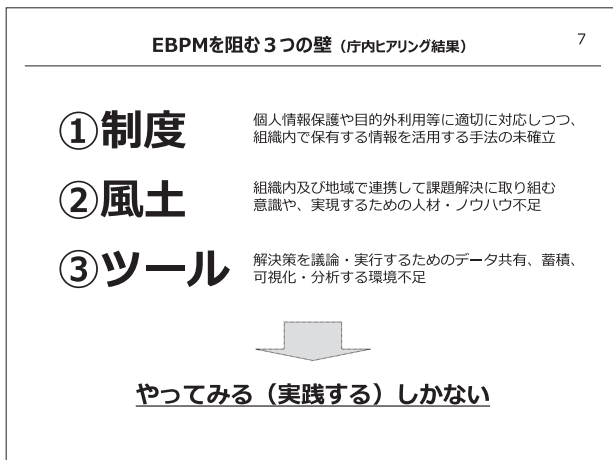


図 8 クローズドデータの活用手続き

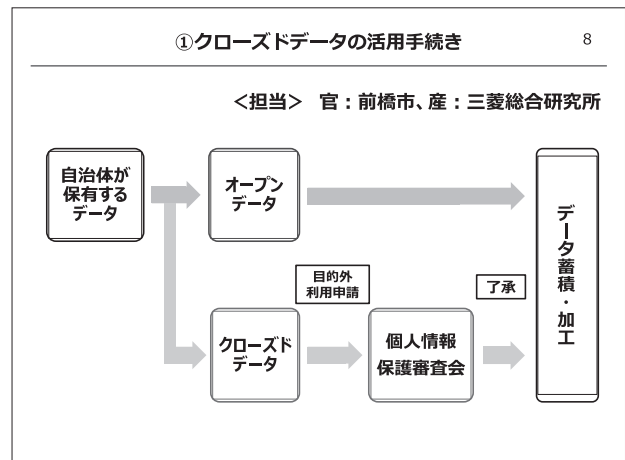


図 9 空き家推計モデル

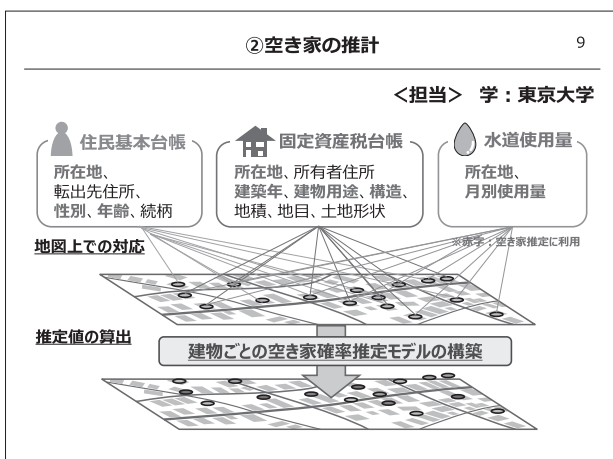
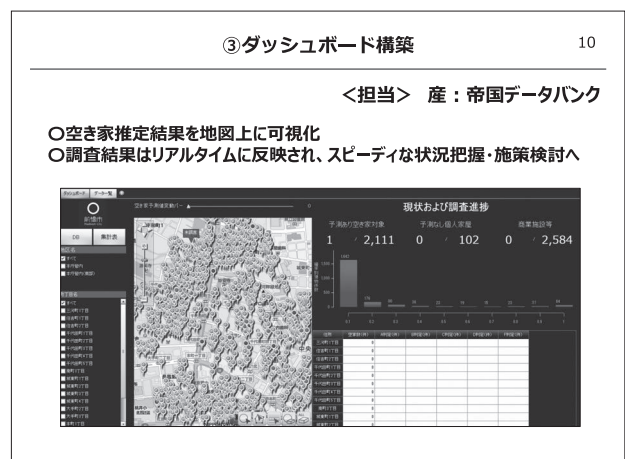


図 10 空き家推計結果の可視化



る。これらの課題に対応するため、市が保有するクロードデータ（特定の目的のためにのみ収集されたデータ）を活用して空き家の状況を推定し、ダッシュボード化して可視化する事業を行った。取組みの成果として、空き家の推計値を現地調査と照らし合わせた結果、空き家と推計されたものの約8割、空き家でないと推計されたものの約7割が現地調査の結果と合致し、比較的精度が高いことが確認された。

今後は、空き家推定の確度を上げ実用化や他の自治体への横展開等に取り組んでまいりたい。

3 事例紹介②「動的データと静的データ活用によるEBPM推進」鈴木昌幸氏

(1) はじめに

本日は、計画行政推進にむけた静的データ（統計データ）の活用や、スマートシティにおける動的データの活用についてご紹介する。

現在、2040年にかけて迫りくる内政上の危機が予見されているが、その一方で科学技術の発展により、データを統計処理して解析する技術やリアルタイムでセンシングデータを収集する技術が飛躍的に向上している。これらを活用して都市経営の効率化や高度化を促進し、経済発展と社会課題を統合的に解決することで、Society5.0による人間中心の社会を構築する方向性が示されている。

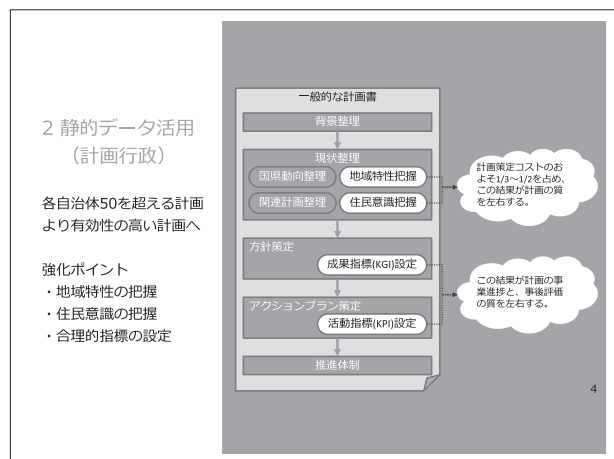
(2) 静的データの活用について

総合計画の改定時期を迎えると、これに紐づく各分野の計画も連動して改定されるが、岡崎市では少なく見積もっても50を超える分野別計画が存在する。また、それらを改定するための予算額（委託料）を合計すると3億円を超える。EBPMの重要性は、各計画書の質が予算額に見合うものであるかという視点に立つと、より鮮明に理解できる。

各計画の改定にあたっては、一般的に「現状整理」のなかで「地域特性の把握」や「住民意識の把握」を行うことが一般的となっている。これらは、各自治体の独自性を明らかにする役割を担っており、計画の質を大きく左右する要素となる。

先日公表した岡崎市の総合計画を例にとると、様々なデータを活用した地域特性分析では、「3世

図11 計画行政における静的データの活用



代同居・近居率」が中核市の中で際立って高いことが判明した。また、AIを活用して中核市要覧の各データとの相関分析を行った結果、「3世代同居・近居率」は「合計特殊出生率」と最も強い相関関係を示した。この事実には、地方創生における東京一極集中是正の観点、子育てにおける祖父母協力の観点、祖父母高齢化における見守りの観点など、自治体経営のヒントが多く存在する。

以上を踏まえ、この方向性を基本構想の議決内容に盛り込み、合わせて分野別計画への反映を行った。

次に住民意識の把握では、これまで定例的に行ってきた市民アンケートについて、回答結果を深掘りした。「住みやすさ」についての回答結果を目的変数として、各政策の重要度や満足度を説明変数とする相関分析や、その寄与度を明らかにする回帰分析を行った。また、自由記入欄の記述をテキストマイニング分析、共起ネットワーク分析し、性別、年齢別、エリア別における傾向を分析し、これらを政策形成に活用している。

(3) 動的データの活用について

岡崎市中心部は、地方再生モデル都市の選定を受け、その一環としてまちなかウォークブルを推進している。ウォークブル推進にあたっては、快適性・安全性などの課題を解決するためのスマート技術を市内に実装しており、ここから取得される動的データをまちづくりへ活かす取組みの一部を紹介する。

a 群衆事故防止について

岡崎市の花火大会は一晩で約50万人の観覧客を

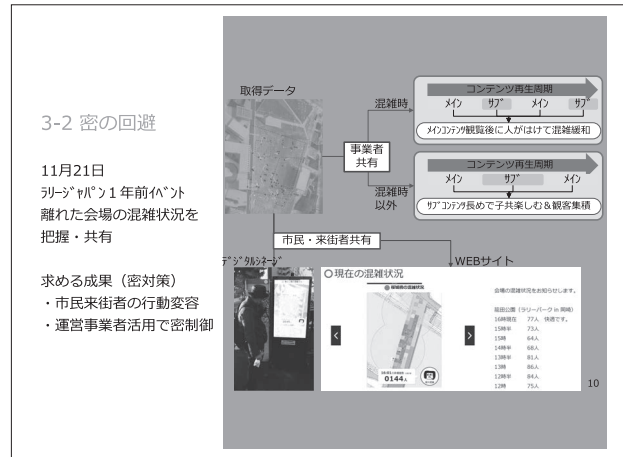
図 12 動的データの活用状況

3 動的データ活用の現状				
No	目的	仕様機器	活用概要	状況
①	群衆事故防止	3D-LiDAR、GPS	混雑要因を解析して警備計画策定に活用	完了
②	リアルタイム市民提供	3D-LiDAR、デジタルサイネージ、Webサイト	市民・来街者への、現地に行かずともリアルタイムの混雑情報が得られる利便性実感	継続取組
③	・バリア影響分析 ・公共投資効果確認	GPS、人流分析カメラ、3D-LiDAR	河川、国道1号線のバリアを超える人流を生み出すための公共投資効果測定	継続取組
④	ストリートブランディング	人流分析カメラ	ストリート別の人流特性を分析し、ブランディングに活用	R3着手
⑤	データ販路開拓	人流分析カメラ	既存マーケットへの付随コンテンツとして、エリアマーケティング業界へ活用打診	継続取組
⑥	密の解消・緩和	3D-LiDAR、映像コンテンツ	混雑状況に合わせ、プロジェクションマッピングのコンテンツ再生周期を調整	完了

本日は、①②⑥についてご説明します。

8

図 13 混雑状況の把握・共有システム



10

集める。全国的には警備員不足で中止に追い込まれる花火大会もあり、効率的な警備体制を構築したいと考えていた。そこで、最も混雑する箇所にセンシング機器（3D - LiDAR）を配置し、花火大会当日の人流をデータで取得・分析した。その結果、これまでは気付かなかったスムーズな人流を阻害する要因を特定し、その解消に資する屋台配置の検討、観覧場所増設の検討、注意看板での喚起など、翌年度の警備計画策定に活用した。

b 密の解消・緩和、リアルタイム市民提供について

大杉先生の基調講演にもあったとおり、コロナ禍だからこそデータが活躍する事例をご紹介します。屋外イベント時の密の予防策として、各会場における混雑状況をセンサーでデータ取得し、デジタルサイネージやWEBサイトから情報発信することで、会場に行かなくてもリアルタイムに混雑状況を確認できる仕組みを構築した。これにより、混雑状況を市民・来街者と共有し、密の予防に協力を促した。

また、予防策を超えて密が発生しそうな場合は、このデータをイベント主催者と共有し、コンテンツプログラムの再生周期を変動させることで、密の解消・制御を行った。

c YouTube のアクセス解析について

YouTube にアップしている海外向けプロモーション動画のアクセス解析により、再生回数10万回の内、9割が海外から視聴されていることを確認した。なかでも、その半分はメキシコからの視聴となっていた。これらを詳細に分析し、海外誘客の戦略を立案するにあたってのヒントとして活用してい

く。

(4) 最後に

公民連携により、様々なエビデンスの取得・解析が容易となってきたが、これをどのように活用するかは自治体職員にかかっている。将来、子や孫に感謝されるような人間中心のスマート社会を構築していけるよう、一歩ずつでも焦らず EBPM に取り組んでいくことが重要と感じている。

4 パネルディスカッション

コーディネーター：井川博氏

パネリスト：大杉寛氏、神保明彦氏、鈴木昌幸氏
(以下敬称略)

○井川：パネルディスカッションは、大きく4つのパートに分けて行いたい。

第1のパートでは、EBPM の特徴などについてお話いただきたい。私が疑問に思っていることは、根拠を示して合理的な政策決定を行うということは、当たり前のことで昔からずっと言われていた。特にここ数年 EBPM と言われているが、従来の考え方との一番の違い、特徴は何かということ。また、EBPM 推進の背景についてどのように考えているのか。併せて、事例紹介をいただいた神保さん、鈴木さんには、実際に EBPM がどのように役立っているかお話しいたきたい。

次に、第2のパートでは、事前アンケートで質問の多かったデータの整備・利活用、個人情報の保護の問題、庁内の体制づくり、意識改革に関してお話しをいただきたい。

第3のパートでは、神保さん、鈴木さんからは実際に事業を行ったときの苦労談、あるいは成功談についてお話しいただきたい。大杉先生には、それらをまとめた形で、成果、課題等についてお話しただけたらと思う。

最後に、第4パートでは、質問への回答と「まとめ」としてパネリストの皆様から一言ずついただきたい。

○大杉：私は、EBPMについてお話しするときに、簡単に言うと「論より証拠」というふうに申し上げるが、一口に証拠といっても様々なものがあると思う。一つの証拠で、全てが解決されるということはないため、そこをどう考えるかが、EBPMを考える上で、非常に重要になってくる。

先ほど、井川先生がおっしゃった根拠を示して合理的な政策決定を行うという発想は昔からあるのではないかということだが、これは半世紀以上前からアメリカでは政策科学という形で発達してきたという大きな流れはあると思う。その流れと同時に、特に医療分野の中のEBMという発想を組み合わせた形で実際にイギリスで取り入れられ、日本でも民主党政権での事業仕分けを引き受けた後の自民党の行革の手法として入ってきた。そこから、各自治体などでも、いろいろな形で活用され出してきた。いずれにしても証拠の部分はどう捉えるのかということ、もう一度正面から考えるということが、私は非常に重要な意味を持っていると思う。

○井川：確かに大杉先生が言われたように、EBPMの背景には、サッチャー政権のときに政治が強くなり、ブレア政権時代のそれに対する打ち返し（反省）があるような気がする。

○神保：EBPMが注目されてきたのは、行政においてデータ利活用・分析等を行うことができる世の中になってきたからだと思う。例えば、民間事業者がコロナ前後での駅前の人流データの変化をニュース番組に提供したりしているが、そういったデータを民間から取得し、各自治体が自前で分析できる世の中になってきた。

本日は空き家に関する事例を紹介させていただいたが、この取組みを行う中での気づきとしては、中心市街地のエリア内には空き家だけでなく、空き店舗や空き地もある。今までは空き家の問題、空き店

舗の問題、中心市街地の再開発など担当部署がそれぞれバラバラに事業を行っていたが、それらを全て遊休不動産として考え、長期的にひとつの問題として考えることができた。また、空き家担当の部署の中でも、今までは空き家の数を把握し管理する部分に視点が行きがちだったが、事例のようにデータ化して見ることにより、今後は管理から活用に視点を移していこうというような議論が始まった。今まで無かった考えが生れる、新しい気づきがあるというのがEBPMの一番良いところではないか。

○鈴木：これまでは、行政に限らず経験と勘に依存する仕事が多かった。人的リソースが豊富であればそれで問題ないが、これからは人的リソースが減る一方、様々な技術革新が起きている中で、経験と勘に頼る経営手法は転換期を迎えつつあるように感じる。民間企業のマーケティングを例にとると、ドラッグストアでおむつの隣にビールを置くと、ビールの売り上げが伸びる現象がある。おむつは父親が買いに行くことが多く、そのついでに隣のビールへと手が伸びるという相関があるようだ。これは、カメラやPOSデータ等の解析により得られるもので、「経験や勘」から「データ取得や分析スキル」に転換して結果を残している事例といえる。

また、従来は大量のデータ収集を行うことは一自治体では手が届かなかった。データ解析においても、10年前はExcelで大量のデータを処理すると何度もフリーズしていたが、大きく改善している。これら意識変化と技術進歩の2つが大きな変化だと感じている。

○井川：お話しいただいたように、科学技術・IT技術の進歩が、EBPMが推進されることとなった大きな要素のひとつだと思う。

次に、具体的なデータ活用の事例、調査研究の内容を実際の事業化・政策化につなげるために必要なことなど。また、個人情報保護の関係やEBPMについて庁内の体制、意識改革についてどのように進めていくべきかなどについてお話しいただきたい。

○鈴木：自治体職員が、自ら専門的な分析技術を習得する必要はないと考えている。その部分は民間企業にお任せしつつ、分析データが何を表しているのか、その先が何につながっていくのかを懸命に掘り

下げることが自治体職員の役回りだと思っている。データアナリストは「気づき」を示すだけで、全ての答えを与えてはくれない。現場目線で関係者を集めて「気づき」を「エビデンス」に育てていく必要がある。

そのためには、各担当課の協力が不可欠であり、漠然と EBPM 推進を掲げるのではなく、具体的な事例を示せば前向きな協力関係を築くことができる。もちろん空振りに終わることもあるが、あらゆる先進事例は地道な分析が基礎となっていることを念頭に進めていく必要がある。

○**神保**：事業化につなげるために必要なことは、担当課を最初から巻き込むことだと思う。

EBPM という言葉が新しいので、どうしても企画部門で一から十まで考えてしまいがちだが、最初のヒアリングで担当課の立場になって困りごとを聞いてそれを一緒に解決していく。その解決の手段としてデータ活用があることを提示していくことが大事。

実は、最初、前橋市にある赤城山の観光客数の推計に関して、今までは人力で数え推計していたものを、携帯電話の GPS データを用いて推計することを企画部門で提案した。それにより観光客数の把握だけでなく、人の移動経路や観光客の質も把握でき、新しい観光ルートの提案や観光客の質に合わせたアプローチができると考えていた。ただ、実際に事業を担う担当課には自分事として捉えてもらうことができず、次年度予算の段階になっても何も変わらなかったという大きな反省があった。それも踏まえて、最初から担当課にメリット、意義を理解してもらい、一緒に伴走していくことが重要だと考えるようになった。

個人情報保護の関係について、前橋市では個人情報保護条例に基づく審査会の審査を経て、クローズドデータを利用した。また、匿名化の作業については、内部の職員で行うことは無理だと判断し、市から大学への業務委託という形で行った。その際、契約にセキュリティ条項を入れ、情報セキュリティの確保を行った。

○**井川**：先ほど発表いただいた空き家の事例で、空き家の推定後はどのような政策を行っているのか。

○**神保**：現状では、今までのやり方を別の形で置き

換えてみる試行をしているに留まり、その先にある政策を変えるというところまでは至っていない。

今回、データに置き換えたことで、現地で撮った空き家の写真をダッシュボードの中に格納することができ、現地に行かなくても状況把握ができたり、リアルタイムで状況の変遷も確認することができるようになった。この先にありたい姿として、例えば活用したいという方が出てきたときに、その物件をすぐにその場で見てもらい意向を伺うなど、管理から活用に意識が変わっていけばと考えている。

○**大杉**：まず重要なことは、使える情報とは何かということをしちんと考えていくことである。神保さんの事例紹介の中で、クローズドデータの活用について、個人情報の活用のために手続きを整備したという話をされていたが、個人情報の匿名化が必要なものや、匿名加工が必要でないにも関わらず、実質的にクローズになってしまっている情報がたくさんある。また、担当課の中で埋もれたままになって結果としてクローズになってしまっている情報を活用可能な形にしていくためにはどうしていけば良いか考える必要がある。

ダッシュボードについて、一旦オープンにして見える化した後はきちんといつでも確認できるようにしていく。これもすごく重要なことだと思う。

さらにその上で、鈴木さんのお話で、そう簡単にデータからインプリケーションを引き出すことはできない、様々な関係者が集まって議論する必要があるとおっしゃられていたが、これはまさに、EBPM 以前の問題として非常に重要な点かなと思う。あるデータに関して、ステークホルダーが誰で、どのような人が関わることにより、どういう形でうまく活用していけるのかというところをしっかりと考えていく必要がある。

それに加えて、EBPM の 7 つの敵でお話ししたように、組織内部に敵がいるのではないかな。データをクローズドにしまったり、ダッシュボードで常に掲示していくことを止めてしまったり、マルチなステークホルダーで議論しなかったりというのは、別に行政だけの話ではなく、組織は大体そういうものだが、このようなところをどう変えていけるかが重要だと思う。

○**井川**：実際の取組みを踏まえて苦労した点、うま

くいった点などでしょうか。

○鈴木：データ収集・分析のパートナー選びや、その技術の選定には頭を悩ますことが多い。

パートナー選びでは、気づきを与えてくれるに留まらず、関係者との地道な分析・議論に協力的な民間企業を選びたい。

また、データ収集についても、例えば動的データでは、人流分析カメラ・赤外線センサー・携帯電話GPSデータなどでそれぞれに一長一短の特徴がある。

静的データでは、一般的な行政課題の枠を超えて掘り下げをする場合、より多くの統計データが必要となる。そこで、岡崎市では簡易に多くの静的データを収集するツールを民間企業と共同で試験的に開発した。

これにより、静的データの中で岡崎市が特徴的な順位にあるものを比較的容易に抽出できるようになり、見なければいけないデータ、見なくてよいデータの選別を手軽に行える未来へ一歩近づいたと感じている。

○神保：組織の風向きを変えていくためにはどうすればよいかという話だが、この業務を始めたときに庁内から上がったのは、「何かまた企画部門が物好きなことやってるな」みたいな空気感だった。

それを変えるためには外部から評価してもらうことが一番だと思い、総務省のICT地域活性化大賞や統計データ利活用センターの表彰に応募し、それぞれに評価をいただいた。

そうすることで少しずつ庁内の空気も変わってきて、始めはよくある2割の賛同者、2割の反対者、6割の中間層のような感じであったが、外部から評価を受けることで、中間層の6割が少しずつ変わってくる実感ができた。具体的には、予算編成通知の中でEBPMについて触れられたり、他部署からEBPMについての相談が来るようになった。

○井川：大杉先生には、採用するデータによって結論が異なってくることへの対応、EBPMの課題・弊害についてお話をいただきたい。

○大杉：採用するデータによって結論が異なってくるというのは、これはある意味で自然なことかと思う。同じような位置づけにあるデータのどれを選択するかによって結論が異なってくる場合と、全く違

う観点から見て考えていくため結論が異なってくる場合がある。

最終的な判断は、やはり政治的な意思決定というところにつながっていく面もあるかと思う。そういう意味で言うと、論より証拠と言ってもその証拠の部分で、どうしてもある程度のぶれが出てくる可能性が残されている。

ただし、そうした証拠をもってそこから先、きちんとした対話を通して議論していくことが私は重要だと思う。

結論が異なるから政策がつかれないということではなく、それぞれの証拠の立て方、それに基づく政策の組み立て方があり得るところをきちんと理解して議論していくことが、EBPMの重要なところだと思う。

弊害については、様々な結論があるのであればEBPMなどどうでもよいという話になってしまうと何も進まなかったり、科学的・論理的に考えられたかのような装いのものが、恣意的な判断に使われたりしてしまうのが、一番の問題だと思う。

EBPM自体はあくまでも手法なので、間違った使い方をすれば当然弊害は生まれてくる。そこをきちんと留意していくことが重要だと思う。

○井川：それでは、残りの質問への回答と最後に一言ずつお願いしたい。

○鈴木：いただいた質問への回答として、自治体内部の職員をEBPMに巻き込んでいくきっかけづくりについてだが、地方創生推進交付金の申請が最も効果的と感じている。各担当課で申請書を記載し、またこれをEBPM推進部門が支援する。皆で相談しながらKPI設定等を行うことで、EBPMを重視する社会の動向を理解できる。また、先進性のある事業では、その他の国庫補助制度やモデル事業への申請も同様の効果を発揮する。

その結果、事業が進捗して各担当課から感謝され、また特定財源を獲得して財務部門から感謝され、さらにEBPMが推進される。もし自治体内のEBPM推進手法でお悩みの方であれば、補助制度等の活用をお勧めしたい。

最後に、岡崎市においても本格的なEBPMは始まったばかりだが、スマート自治体の実現される未来の社会では、自治体職員にとって重要な考え方に

なっているように思う。このような場に参加させていただいたことで、未来を志向する力強い仲間がいることを改めて実感した。たくさんの仲間を見つけて様々な議論をしながら、皆さんと共に焦らず着実に EBPM 推進の道を歩んでいきたい。

○**神保**：前橋市では DX（デジタルトランスフォーメーション）推進計画に EBPM の取組みを位置づけ、組織的に進めていこうとしている。

まずは、できるところから始めて可視化をし、ある程度認知が進んだら計画などに落とし込んで中長期的に進めていくというのが良いのではないかな。

最後にお伝えしたいことは、皆さんと一緒にやっていきましょうということ。単独の自治体で、その地域の課題を解決できる時代ではないので、横の連携や、特徴を持っている自治体、先進自治体のノウハウを共有し、また、負担を分担し合ったり、価値の創出に向けて一緒に手を取り合っていくことが大切だと考えている。ぜひ皆さんのご知見もお貸しいただければありがたい。

○**大杉**：ここ 20 年来、根拠に基づいた政策形成をということを、自治体職員向けの研修で言い続けてきたが、全然皆さんに引っかかることなく流されてきたので、本日このようなすばらしい報告をいただいて感無量である。

内閣府で行っている活動内容が、自治体にどう波及したかという質問もあったが、報告書がまとめられているものもあるし、各省や自治体で徐々に蓄積ができてきている。これらをきちんと共有していく仕組みをしっかりとつくっていく必要がある。まだまだ EBPM といっても、聞いたこともないという職員のほうが多いかと思う。私の関わっている世田谷でも、EBPM はまだまだこれからという感じであるが、一度大きな自治体や、影響力のあるところがしっかりと取り組めば広がっていくと思うので、そういう体制に早く持っていきたいという。

そのためには、都市センターなどの機関と EBPM の事例などをきちんと共有できるような体制を、ぜひ、一緒につくっていきたい。

○**井川**：政策科学を勉強してきて、合理的な根拠に基づく政策形成は大事だとずっと申し上げてきた。ただ、現場の仕事もしていると、忙しい中でそんな理屈ばかり言うなという抵抗もあると思う。

かつて、行政評価が広がったときに、行政評価の導入が形骸化し、自己目的化しているとの問題も指摘された。EBPM も自己目的化させないことが大事で、そのためには基調講演で大杉先生が言われたように、小さな、できるところから始めて、そこで成果を見せていくということが非常に重要ではないかと考えている。

※登壇者の所属先、肩書等は当時のもの。

※本稿中の図表は講演者の発表資料より抜粋したものである。

Column

小石を拾う

―田中正造が愛した佐野の道端から―

その土地には、その土地ならではの思いがけないエピソードや物語が残されている。そんな「土地の精神」が凝縮したとでもいうべきモノも、その都市のかけがえのない資源だ。

どうしてもあるモノが見たくなって、佐野市の郷土博物館まで行ってみた。そこには足尾鉍毒事件に生涯を捧げた田中正造翁のささやかな展示室があり、遺物のなかの小石3個のために訪ねてみたと言えいいのだろうか。

日本最初の公害とも言われている足尾鉍毒事件。明治という時代にあって、常に住民の立場からその窮状を訴え、抗議運動を展開した正造は、現在の佐野市の名主の家に生まれた。名主とはいえ裕福とまでは言えなかったようだが、その後に得た私財もすべて鉍毒反対運動などに使い果たし、残った邸宅や田畑も地元へ寄付して、死去したときには、ほぼ無一文だったという。手元に残されていたのは信玄袋がひとつだけ。その中には、書きかけの原稿、新約聖書、日記、帝国憲法とマタイ伝の合本、川海苔、鼻紙少し、そして小石が3個。

生涯で唯一の趣味が「小石を拾う」ことだったそうで、拾った小石は支援者に贈ったりしていたとのことだ。ただ「小石を拾う」といっても、生半可なものではなかったことが良くわかる。

四国の片田舎に生まれ育った自分も、4～5歳の2年間、畑の中の小道を1.5キロ余り歩いて保育所まで通っていた。その頃の記憶はほぼないのだが、実は毎日毎日、通園バグー一杯になるくらい道端の小石を拾ったことだけはいまも鮮明に覚えている。親もほとんど手を焼いたようだ。しかし、その後も6年間同じ道を歩いたのだが、そのうちにただの小石にしか見えなくなってしまった。正造は亡くなるまで、小石の美しさをそのまま見ることができたのだから、それだけでも大変な人物であったことがわかる。

なぜ小石を拾うのか。正造の日記には、「小石が美しいと思うから拾うけれど、人はその美しさが見えない。それどころか、それを見ようともせず、踏みつけられ蹴飛ばし、通り過ぎてしまう」といった趣旨の言葉が残されている。「踏みつけられ蹴飛ばされるのが忍びないから拾う」とも書いている。先入観や知識にとらわれることなく、全てのモノをありのままに見ることができたのだろう。

じっと観察してみた。少し大ぶりの桜石と富士山の形をした石、それに表裏の模様が違う小石の3個。ただの小石だが、ただの小石ではない。いやはや唸るほかない。

「真の文明は、山を荒らさず、川を荒らさず、村を破らず、人を殺さざるべし。」正造のこんな言葉も残されていた。人間共生の世紀とも環境の世紀とも言われている。地域に残されているこんな小さな物語を大切に伝え、そして将来に是非とも生かしていきたいものだと思う。

(空疎空想の迷い人)

ウィズ / ポスト コロナ時代における都市政策 —移住定住施策の展望—

新型コロナウイルス感染症は、我々の日常生活に深刻な影響を及ぼしてきた。それは、医療・保健分野のみならず、経済、福祉、教育、まちづくり、交通、情報をはじめとする幅広い分野に及んでおり、都市自治体が抱えている様々な問題を顕在化させている。

そこで日本都市センターでは、本号からの新シリーズとして、「ウィズ / ポスト コロナ時代における都市政策」を連続して取り上げる。ウィズ / ポスト コロナ時代に、都市自治体のこれまでの政策をどのように見直し再構築していくべきか、さらには、新たにどのような政策を打ち立てていくべきなのかなど、様々な角度から都市政策の今後を展望したい。

第1回目となる今回は、「移住定住施策」に焦点を当てる。

これまで、都市自治体においては様々な移住定住施策が進められてきたが、新型コロナウイルス感染症の拡大を契機に、地域外との往来や人との接触そのものが制限される一方で、移住定住への関心がさらに高まっていると思われる。テレワークがより普及するとともに、働き方の多様化が加速化しており、本社機能を地方へ移す企業も登場している。こうしたなか、東京都の人口動態はいったん転出超過に転じるなどの傾向が見られている。また、関連して生活様式や都市経営にも様々な影響がうかがえる。

そこで、今後の都市自治体における関係人口の増加を含む移住定住施策のあり方について議論を深めることとしたい。

ポストコロナの生活様式と都市経営

—危機管理と人口減少、移住と出生、対話と学校—

東京都立大学人文社会学部 教授 山下 祐介

ポストコロナがどんな社会になるのか関心が集まっている。まず、大きな災害の後により社会が生まれるという幻想は持つべきではない。危機は人をあらぬ方向へと誘う。人口減少危機から始まった地方創生がその先例である。地方移住もそこから始まる。人口減少危機に必要なのは少子化を止めることであり、女性がいかに子供を産める社会に戻していけるのかである。コロナ禍も同様に生活様式に介入する政策という問題性を内包する。生への介入はその生命力を奪う。他方で生は問題解決力をもつ。現在、その生の力が道具的統治によって失われつつある。生の回復には人々の対話が必要だが、対話の崩壊こそがコロナ禍の最大の災厄だった。対話による生の再生の契機は教育にあり、自治体が経営する学校こそがその最前線の現場となる。

1 ポストコロナは希望ある時代か？

新型コロナウイルス感染症による最初の緊急事態宣言（2020年4月7日）から、本稿執筆までに一年と数ヶ月の時間が過ぎた。「新しい生活様式」という言葉も定着した感がある。これからいったいどんな社会があらわれ、そこでどんな都市政策が行われていくことになるのだろうか。新しい生活様式と地方移住の関係も取り沙汰されている。ポストコロナの人の流れ、東京一極集中はどうなっていくのか。これらを考えるのが本稿に与えられた課題である。

その際、まず確認しておかねばならないことは、パンデミックは災害だということである。災害には自然の猛威によるものもあれば、人間の手による人災もある。近年は政策による政策災害も認識されつつあり¹、コロナ禍の現実はいずれが複雑に絡み合った姿を示している。しかもそこに緊急事態宣言下の東京オリンピック開催が加わり、社会・経済・文化・暮らしの基層にゆっくりと、だが着実な打撃が加えられてきた。

一般にこうした大きな災害や無理なイベントの後

に社会が「よくなる」ことはない。ふつうに考えれば、大恐慌や世界規模の戦争が起きる最悪の可能性を含めて、今後の社会変動について警戒して見守っていく必要がある。ところがポストコロナで新しい時代が来る、ビジネスチャンスだ、弱いものが淘汰されてかえってよりよい社会が現れるという幻想をふりまく人がいる。

災害研究者として、東日本大震災・福島原発事故の教訓もふまえてまず確認したいことは、災害後の復興については、これを「創造的復興」のような新しいものに求めるのではなく、まずは元の通りに現状復旧が目指されるべきだということである。

コロナ禍は人災でもある。今生じている業界の淘汰は、弱い業者がいなくなるというよりも、ある意味で政府に近い業者が恩恵を受け、遠い業者が犠牲を被っている。まずは被害を最小限に食い止め、速やかに元通りになることを目指すのがコロナ後の都市経営の基本になる。

だが話は単純ではない。こうしたある種のショックドクトリン状況（大災害を機に、社会の動揺を利

1 塩崎賢明『〈復興〉災害—阪神・淡路大震災と東日本大震災』（岩波新書、2014年）など。

用して、誰かにとって都合のよい体制転換が図られること）は、コロナ禍だけのものではないからだ。私たちはすでに、もう一つ大きな危機管理体制の中にいる。それは人口減少危機である²。そしてこの人口減少という危機に対して、移住・定住政策が焦点となったのであり、この地方移住がポストコロナの新しい生活様式になるのではと妙な形で期待されてもいる。

だがそもそも人口減少とはなんだろうか。私たちはこの人口減少問題にどのように取り組むべきだろうか。移住は人口対策なのか。ポストコロナを論じる前に、このことをまずは確認しておかねばならない。

2 人口減少ショックと地方創生、地方移住

我が国は 2010 年の国調から人口減少社会に入ったことが確認されている。もっとも、人口の自然減は地方ではすでに 90 年代には認識されていた。自然減の正体は子供が生まれてこないということにつきるが、子供が生まれない状況はさらに遡ってすでに 1980 年代までには始まっている。団塊ジュニア世代が出生した前後の年の年間合計特殊出生率は 2 をこえていたが、その後一貫して出生率は低下し、「1.57 ショック」（1989 年）をへてさらに 1.26（2005 年）まで落ちた。その後やや回復するものの現在また低下傾向にある。それが 2010 年代まで広く認識されなかったのは、この間、同時に長寿化＝高齢化が進んだことによる。

2010 年代になってようやく、この長寿化による人口維持効果が頭打ちになり³、しかも少子化の改善が見られなかったことから、子供の生まれない社会が現実化した。この中で 2014 年に元総務大臣の増田寛也氏を中心とする日本創成会議の「ストップ少子化・地方元気戦略」（いわゆる増田レポート）⁴ が発表され、当時の自民党・安倍晋三政権がこれを地

方創生（まち・ひと・しごと創生）として採用し、事業化されて今日に至っている。

地方創生の論理はこうなっている。人口減少社会の原因は東京一極集中にある。東京一極集中のため、地方で先行して人口減少が進行していく。人口減少を食い止めるために、東京一極集中に歯止めをかける。この目標に向けて、東京圏への転入超過 6 万人減などが指標として掲げられた。

地方移住による地方の人口維持の政策化は、地方創生の目玉事業の一つである。ところですでに筆者も『地方消滅の罫』（2014 年、ちくま新書）で指摘してきたように、地方移住は自然減対策にはならない。地方移住は、一方ではプラスだが、他方でマイナスになり、プラスマイナスゼロで全体としての人口増とは関係がない。地域間でのゼロサムゲームとなる可能性があり、事実、地方創生はふるさと納税とも連動しながら、地域間でのヒト・カネの取り合いを引き起こした。結局、地方創生は、実態としては人口減対策であるよりも、政府が示す補助金事業の取り合い競争となっている。そしてこの競争により中央集権化が進行するわけだが⁵、実はこの中央集権化こそが東京一極集中の正体であり、人口減少＝東京一極集中を阻止するという政府の地方創生そのものが、東京一極集中をさらに押し進めるという矛盾した構造がここにはあらわれている⁶。

3 出産・子育てと女性の生き方

もっとも、地方移住が日本社会全体の人口増に全く関係がないということではない。東京一極集中が人口減少の原因であるというのは、47 都道府県でもっとも出生力の低いのが東京都であり、その出生力の低い首都圏に若い人口が集まっているので、日本全体の出生力も低下するということがある。逆にいえば、首都圏よりは地方で、都市よりは農山漁村で出生率や夫婦あたりの子供数は一般に高いので、

2 なお平行して、2011 年 3 月の東京電力福島第一原発事故の緊急事態もまだ継続していることを忘れてはならない。福島第一原発事故の筆者の議論の中の位置づけは、山下他『人間なき復興』（ちくま文庫、2016 年）を参照。

3 昭和一桁生まれ世代の平均寿命越えによる。拙著『限界集落の真実』（ちくま新書、2012 年）および『都市の正義』が地方を壊す』（PHP 新書、2018 年）を参照。

4 増田寛也編『地方消滅』（中公新書、2014 年）。この裏には現役官僚も参加していたという。

5 そしておそらくこれが増田レポートの狙いであったようである。注 6 も参照。

6 こうした政府・官邸に権限を集中しようという動きがこの数年つづいており、それは例えば近年の地方制度調査会での圏域問題の扱い方にも現れていた。筆者による分析は、山下「人口減少時代における地方公共団体のあり方—合併、広域連携、圏域は誰のため、何のためのものか」（『自治実務セミナー』2021 年 7 月号、58－65 頁）を参照。

地方移住はたしかに人口対策としての効果をもつ。とはいえそれは移住が出産や子育てに資する限りであり、地域間の人口取り合いではもちろん意味はなく、大切なことは、移住しようがしまいが、どこであつても若い人々が安心して出産し、子育てできる環境を整えていけるかどうかにある。そして出産は男性にはできず、女性のための営為だから、女性に優しい社会づくりこそが望まれる。

ところが翻って私たちがいま女性に優しい社会づくりをしているかといえば、数あわせで女性管理職を増やし、専業主婦の生活様式を否定したりして、女性の男性化のみを礼賛し、かえって出産・子育てしにくい社会を作り出しているとさえいえそうである。男性の産休・育休も、収入の高い夫婦共働き雇用世帯以上のみで受けられる恩恵である。男女平等はよいことに見えるが、一方で女性の男性化を求め、他方で男性にも女性化を許容はするが、後者は生物学的理由から出生数回復にはつながらない。

女性が女性らしく、誇りを持って、男性よりも優位に生きることができる、そういう社会づくりが少子化対策として求められるのだが、男性側にリードされた対策はいつまでも空回りし、むしろ悪循環さえ生んだ⁷。そこには目標を数値化し、その実現によって批判されない政治を構築しようとするマニフェスト政治の欠陥も絡んでいる。内容よりも形式を追求する対策が実態を蝕んできたとも分析する。その象徴が移住者の取り合いである。おそらく少子化対策とは直接関係のない、東京圏の転入超過6万人減という目標が政府によって掲げられたために、「お金をあげるから移住してきてね」というさもしい対策までもが正当化されるようになった。このことと子供の医療費や保育料の無料化や一人産んだらいくらという政策などは、どこかでつながっているように思われる。念のために付け加えれば、これらが移住者や生活者の側に立って、「ここにこういう制度があれば助かる」という形での資源供給なら、それはむしろ望ましいものである（だから今上げた対策の全てが悪いわけではない）。そうではなく、た

だ金のばらまきをやってもきちんとした対策にはならないだろうということである。なぜか。

出産も子育ても、移住・定住も、みな生活様式に関係しているからである。そして生活様式というのは国民自身がそれぞれに一番よい形を選び取るべきものであり、外側から政策的に誘導したり、強制したり、枠にはめたりするべきものではないからである。この生活様式こそ、「新しい生活様式」としてポストコロナの代名詞になっているものだが、ここではこの語が持つ意味があまりにも軽く使われ、むしろここから暮らしへの政府の直接的介入⁸が日常に行われるようになっていくことを筆者は懸念する。というのもこの〈生活 life〉への安易な政策介入こそが、私たちが犯しつつある過ちの核心（つきつめればそれが少子化の原因でもある）のようだからである。

4 生活様式論

生活様式という言葉は今回、かなり安易に使われてしまったが、本来は社会学の重要タームの一つである。

都市社会学の基本文献に、ルイス・ワースの「生活様式としてのアーバニズム」（1938年）がある⁹。都市化（アーバニズム）を人口量の増大、高密度化、異質性の増大という三つの人口学的変化（生態学的変数）としてとらえ、それがどのように社会関係や規範を変え、意識形態を変え、そして生活様式を変容させていくのかを仮設的に示した論文であり、都市社会学の最初の理論化を行ったものとされている。ここではとくに都市化がもたらす社会解体が焦点化されていた。

ウェイ・オブ・ライフ（a way of life）——「生き方」「生の形式」がここでは問題にされている。人にはそれぞれに生き方がある。が、社会にはまたその社会が持つ固有の生き方がある。農村には農村の、都市には都市のというわけである¹⁰。社会学はこの様々な生き方を対象とする学問である。

さて、現在までにこの生の形式論がもつ含意には

7 この点について筆者の見解は、『都市とガバナンス』（2018年9月、vol.30）所収の「女性が地方で働くことは一地方創生は女性に何を求めたのか」に示しておいた。

8 このことが戦時中の「産めよ増やせよ」とともに、ハンセン氏病の優生政策などにもつながっていることに注意する必要がある。

9 鈴木廣編『都市化の社会学（増補）』（誠信書房、1978年）に所収。

10 倉沢進「都市的生活様式論序説」（鈴木広他編『都市化の社会学理論 シカゴ学派からの展開』ミネルヴァ書房、1987年）に所収。

次の二つがあり、20世紀後半にミシェル・フーコーなどによって進められた「生政治」「生権力」論とも相まってその内容の精査が重要視されてきた¹¹。二つの含意とはすなわち、①生は主体性を内在し、この主体の統治の難しさが問題化されていること。他方で、②生は、基本的にはその主体性を適正に解放すれば環境に適応し、どんな問題状況においても適切な解を見つけ出していくものだということである。この二点についての理解と政策への組み込みが急務だが、現実には逆に生への不理解が様々な形で生じており、現場ではすでに倫理的にも重大な問題が引き起こされつつある。ここではこの2点を順に追って見ていきたい。

5 生という現象——①生と主体性

ワーク・ライフ・バランスはきわめて問題のある政策である。「新しい生活様式」に先行する「ライフ」政策として、ここではワーク・ライフ・バランスについて検討してみたい。

横文字にされるので私たちはつい、何かこれをよいことのように感じてしまう。が、実態に即してこれを翻訳すれば、「最大の効率で労働できるよう、自己労働力管理を徹底しなさい」「短時間で最大限の労働成果を上げ、過労死しないように次の労働に備えて休暇を確実にとりなさい」ともなり、労働者のライフ（いのち）を雇用者の都合で効率化しようとするものとして理解しうるものである。

さてこうした翻訳は要するに、主体を労働者ではなく、雇用者におくことによる。だが大事なことは、ここにはただ主体の位置をずらしただけという言葉のマジックにとどまらない深刻な問題がはらんでいることである。その問題とは、この解釈の中には雇用者の主体とともに労働者の主体も現れており、しかもその労働者の主体が「主体的に雇用者に従う」という矛盾した主体として現れていることにある。すなわち、労働者はワーク・ライフ・バランスに従って、主体的に、雇用者のために自らの生命を捧げる。

労働者の生命は雇用者の意志のおもいのままに、それも労働者の意志なのであるという形で¹²。

本来、人それぞれに生き方は自由であり、人生設計のみならず、日々の暮らしも主体的に生きられるべきである。たとえ雇用者に雇われていても、雇用者のためだけにその命を使うことはありえず、本人が主体的にその生を選び取るのが当然だが、ワーク・ライフ・バランスは、他の主体がある人間の主体のうちに入り込み、その主体性を奪い、思うがままにする危険をはらむものである。政策は生に介入すべきではない。「こういう生活様式にせよ」「こういう暮らしが望ましい」など、政策が決めるものではない。

それ故これが主体の位置を変え、例えば労働組合で「私たちの権利として、ワーク・ライフ・バランスを実現しよう」という形で発出しているのなら、それほど問題にはならないということにもなる。ところが現在では非正規雇用が常態化し、不安定な労働者が増えているので、組合そのものがエリート化し、特権階級にさえなっている。労働組合の指導層と、多くの被雇用者の立場もまたしばしばずれる。ともかくいま起きていることは、一部の主体が他の主体の生のあり方に都合よく介入する状況が生まれやすくなっているということである¹³。

こうして理解できることは、ワーク・ライフ・バランスは本来、個々の暮らしの中で生じる人それぞれの問題などでは決してなく、社会全体の力関係のバランスが崩れてしまっていることに本質があるのだということである。社会のバランスを取り戻すこと、社会のしくみを元通りに回復していくこと（非正規の正規化、労使関係の正常化）が大切なのだが、それをしないでさらに国民の暮らしに介入し、暮らしの中でそのアンバランスを吸収するよう求めているのが現行のワーク・ライフ・バランスである。

念のために付け加えれば、いま非正規雇用が増えたと述べたがこれは決して自然に増えたものではない。政策的に制度化し、意図をもって増やしたもの

11 ミシェル・フーコー『性の歴史Ⅰ 知への意志』（渡辺守章訳、みすず書房、1987年）他。

12 この論理構造の起源はローマ時代の父子の間の生殺与奪権にゆきつき、かつそこに中世のキリスト教の発展が深く関わっているとジョルジョ・アガンベンが説く（『ホモ・サケル』高桑和巳訳、以文社、『いと高き貧しさ—生の形式』上村忠男他訳、みすず書房など）。ヨーロッパ発のものであり、日本列島に持ち込まれたのは幕末から明治維新ということになる。なお言葉としては、主体 subject には sub-（従う）が入っていることにも注意。

13 この、介入する側を「社会的強者」、介入される側を「社会的弱者」と定義づけると事態はより明確になりそうである。

である。それも新しく労働市場に新規参入する若者たち（高校・大学から就職する人々）に順にこの制度を押しつけていった。その結果おきたことは、若い世代で暮らしと仕事のバランスが崩れ、結婚できなくなり、子供が生まれなくなったということである。それが1世代分（約30年）たって、人口的には最も重要な団塊ジュニア世代の生涯子供数が確定し、人口減少社会の到来が確実となってしまった。

社会の無理を生活様式に押しつけければ、やがてどこかで生命過程に無理がきて社会に跳ね返り、社会そのものの存亡の危機にさえつながりうる。その象徴が子供が生まれてこないという事態であり、私たちはこの半世紀ほどの間、私たちの生が発してきた大事な警告を、真剣に受け止める最後の時期が来ている。だがその生の警告までもが政治ドクトリンに利用された。社会の危機を自らのチャンスのように考える人間が政治・行政の上部に現実存在するということである。

6 生という現象——②適応と問題解決力

だが本論が展開すべきは次の第二点目、生のより積極的な意味である。生の主体性を適正に解放すれば生命は環境に適応し、どんな問題状況においても生き残りの解を見つけ出す。生はただ生きているというだけのものではない。生きものはつねに主体的に作動するが、主体であるとは、環境に開かれ、その環境との間で生じる様々な問題を、自ら主体的に解決する力を持っているということである¹⁴。逆にいえば、そうした問題解決能力を持っているからこそ生は次世代へとずっとつづいていくのである。出生率の低下はだから、私たちが生命でありながら、生命の本質を失いつつあることを示しているのでもある。

筆者がこうした生命の自己回復能力として念頭に置いている現象に、限界集落の存続がある。限界集落は1988年に発見されたものだが¹⁵、それから30年を超えて、限界集落の数は増えてもそのほとんどが維持されつづけている¹⁶。ここでは生の工夫（家

族の広域拡大化と地域住み分け）が働いている¹⁷。別の例もあげられる。2011年3月の東京電力福島第一原発事故で事故核心地周辺の町村は全国に住民を避難させ、現在もなおそのほとんどが戻っていない。が、それでもなお住民票を維持し、バーチャルながらも社会がつづけられているのも同様に、社会という生の力強さを示す好例といえる¹⁸。

もっともこのように書くと、「政府は小さくし、自由競争に委ねるべきだ」と主張しているようにとられそうである。政治は生に介入すべきものではないと。だがそうした言明こそがここで主張しようとしていることから最も遠いものである。なぜか。

例えば限界集落では、これを支えているのは人々の生であるが、そこにはまた適正な政府の介入も働いて生の存続が実現されているからである。ここでいう生への介入とは、暮らしに必要なインフラの維持であり、具体的には道路や日常的な医療の提供、社会保障の制度などである。原発事故地でも「原発避難者特例法」がきいている。ある意味ではこの法が被災者・被害者を守っているともいえる。ここで言いたいことはこういうことである。

現代社会は国家が実現する法や制度、インフラの実現なしに成り立たない。国家による適正な介入なしに、競争も自由も実現されない。そして競争はつねに勝敗を伴うので、その勝敗の結果として生じるアンバランスを、今一度新たなバランスへと戻していくこともまた政府の役割である。過疎地も農林業も、資本主義下の競争にさらされれば維持していくことが難しい。しかし国民全体の利益のためにはしっかりと維持していかなければならない。国土保全のため、安定的な食糧及び資源供給のため、暮らしと経済、環境のバランスを保つことが必要である。これら様々なバランス維持の手段として政策や制度、公共事業がある。人々の生命の力に、それを守る国家の力がつながったとき、私たちは持続可能な社会をえることができる。

14 エドワード・S・リード『アフォーダンスの心理学—生態心理学への道』（細田直哉訳、新曜社、2000年）などを参照。

15 大野晃『山村環境社会学序説—現代山村の限界集落化と流域共同管理』（農文協、2005年）。

16 「過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査（最終報告）」（自治行政局過疎対策室、2020年）も参照。

17 山下『限界集落の真実』ちくま新書、2012年参照。

18 山下『「復興」が奪う地域の未来—東日本大震災・原発事故の検証と提言』（岩波書店、2017年）参照。

7 生への適正な介入

以上の議論をふまえて、ポストコロナの問題の所在を明らかにすればこうなる。

一方で、ワーク・ライフ・バランスや、新しい生活様式などのかたちで、暮らしや生にズカズカと介入する政策がある。面白いのは、介入すればするほど事態は悪化し、統治は自分の正統性を切り崩してしまうということである。

というのも他方で、生命には自ら主体的に問題を解決し、環境に適応する能力があるからであり、生活への介入はその生の能力を削ぐことになるからである。生命は放っておいて好きなようにやらせておくのがよい。

だがまたそれは政府は何もすべきではないということではない。現代社会において、国家が国民に一切介入しないということもまたありえない。

警察は不可欠であり、裁判を通じた法とその実効が不可欠である。インフラも張り巡らされており、これらの維持は今や生存に欠かせない。「小さな政府」というものも決して小さくはなく、小さな政府が期待する自由経済を安定的に実現させるためには、国家が強く深く介入する必要がある。国家の役割は財政出動だけではない。だからいわゆる「小さな政府」も、実は経済が全てだという形での生活への介入なのであった。

必要なことは、国家による「適正な、生への介入」である。

現代人は国家とともに、国家のうちに生きている。国家の介入なしに暮らしは成り立たない。すなわち政府の正体とは国民生活に介入する権限なのだから、介入すべきかどうかではなく、その介入の適正性、公正性こそが問われるのだということである。そしてこの問いが重要なのは、政府による生活への介入は、まさしく人の命に関わるものだからである。大量死の可能性を含むそういう権限なのであり、要するに、生への介入には良い、悪いがあるということだ。

その際、とくに悪い介入が生じやすいのが危機的状況である。危機では人は他者の言うことを聞きやすくなっている。生命が弱っているからであり、弱みにつけ込んだ介入は、その生命をさらに蝕むことになる。危機にあたって大切なことは生命を回復さ

せていくことである。傷ついた身体を回復させる介入とは、治療であり、看護である。同様にいま、私たちの社会の回復に何が必要かということになる。

私たちは、2000年代改革で社会を相当に傷つけてしまった。市町村合併を含む無理な外科手術も行われ、社会は閉塞し、しかもその傷に様々な寄生が入り込んで、社会全体の生きる力をさらに奪いつつあるようである。しかも寄生の食指は脳にまで達しているのだから、社会は寄生を必要とさえ感じ、その侵蝕を自らの意志で止めることができなくなっている。

私たちの社会は、この数十年受けてきた傷を治し、その力を回復する必要がある。だが社会の回復の道はどこにあるだろうか。

8 回復に必要なもの——道具的専制に対する対話的な文化の力

ともかく大切なことは、主体の位置、主体間の関係である。政府が主体であり、会社が主体であり、地方自治体が主体であるのはもちろん、個々人もまた主体でなくてはならない。地域も家族もまたそれぞれ社会的主体だ。それぞれがそれぞれに生きていることが尊重され、バランスよく生きていける状態を保つこと。主体間の関係のバランスを保つことが大切である。

他方で、生態系生物学の成果をもとにすればこういうことでもある。生き物たちは大きなシステムの中におり、一方でバランスが崩れれば、他方でそれを修正しようとする力が働く。一人勝ちは成立せず、多様性が維持されるような機構が働く。ダーウィン主義的な弱肉強食の競争主義は生物世界の現実ではない。それは現象の一側面である。食物連鎖の頂点にいる種の個体数が小さく限られているように、生態系は全体としてのバランスを保とうとする。弱肉強食が働いたときとは、そこで勝者となったはずの者たちに、やがて大きな破局が訪れる前兆というべきである。

私たちの人間社会もまた一つの系の中にある。社会は生命そのものである。その生命がもつバランス維持装置がいま壊れかけている。では壊れた理由は何だろうか。

人間の社会はとくに文化でできているとされる。

もちろん文化は動物たちにもあるから、正確には人間には文化の力がより強く働くということである。この文化を通じて様々な主体間の関係を取り持つ社会が実現されている。この文化が媒介する社会関係にいま、何かおかしい作用が入り込んでいると診断したい。

私たちの文化が取り持つ個体間関係には、大きく分けて次の二つの型がある。

第一に、**A 道具的關係**。そして第二に、**B 対話的關係**である¹⁹。

まずはA 道具的關係から考えよう。人は道具を使う。道具は文化である。考古学でいう石器や鉄器などをふくめ、道具は一般に物質的なものを指すが、人は生命（植物、動物）をも道具として使う（農業、牧畜）。さらには同じ人間である他者をも道具のように認識し、これを用いることができる。

だが人は道具ではなく、主体である。人も社会も生きている。主体は決して思い通りにならない。他方で病気にもなり、萎縮もする。果ては死にもする。これは動植物も同じである。

その人間を道具のように扱うこの関係には、単純に言えば、暴力が内在している。そして政治とは、ある者が他者たちを動員するものである。そこは暴力が介在しやすい場だということができる。人に自分の言うことをきかせたい、人を使って自分が思う通りの結果を出したい、人々をそのために従わせるのが権力であるとする統治者は、住民をまさに道具として考えていることになる。

そしてこうした政治暴力が発生した場合、この権力関係から逃れることは当事者にはなかなかできないので（それが政治権力というものである）、外部からの介入か、政治体制そのものの自壊、あるいは暴力革命がバランスの回復には必要となるということになる²⁰。私たちの社会は、どうもいまそうした閉塞状況に陥っている。

だがもちろん、政治や権力がすべて暴力だというわけではない。文化にはもう一つ別の型があり、政

治や権力にも同じ型があるからである。

それがB 対話的關係である。対話的關係とは、他者を自分と同じ主体とみて、それぞれの主体性を重んじて、対話によって社会を作り出そうとするものである。意見が合わなければ対話をし、互いに理解し合うことを通じて社会の決定を確立していく。ここでは決定までの手続きが重んじられ、また分かり合うということはしばしば妥協なので、A の道具的統治に比べると非効率に見える。また互いに意見が折り合わない場合には社会的決定を行えず、危機に際してはとくに愚かなやり方に見えてしまう。

しかしながら対話的關係では、主体それぞれが他者に何かを強要することはなく、あくまで自由である。他者に何かを強要する自由だけがないのであり、そこには暴力は生じない。互いは尊重され、生き物のもつ生命維持機構は有意義に働くことになる。

この二つの関係をふまえて、いま私たちが直面している状況を次のように表すことができる。統治のパラダイムが道具的になっている、ということである。選挙を生存競争と考え、それに勝利した者には、他者に対して何をやっても良いという権利・権力が与えられたのだという勘違いが政治の場で生じている。

しかもより重要なことはそうした道具的権力が繰り返し遂行され、実際に暴力がつづいたため、暴力に対して人は萎縮し、こうした道具的権力があたたかも正常なものであるかのようなさらなる勘違いが生じているということである。人間が道具にされることに慣れ、本来の生を失い、むしろ道具としての権利や、道具としての利害を考えて追求するようになっていく。権力に近いところにいることがこの社会での勝者である。ここでは競走は切磋琢磨ではなく、他者を追い落とし自分だけが助かるための手段になる。勝つか負けるかだから、競争は公正に行う必要もなく、勝てば不正は隠せもする。選挙は「勝つため」の選挙になり、勝者には絶大な権力が付託されたかのように感じられるようになる。

19 以下の議論は、J. ハーバーマス『コミュニケーション的行為の理論』（上・中・下、河村倫逸他訳、未来社、1985 - 7年）における、道具的理性とコミュニケーション的合理性の区別に依拠している。

20 この点では、ヴァルター・ベンヤミン『暴力批判論』（1921年）（『暴力批判論』野村修編訳、岩波文庫、1994年、所収）を参照。

だがこれはある種の病い、異常状態である²¹。ここでいう「異常」はE. デュルケムの用語法にならったもので、その事態が続けば、やがては社会そのものが存続できなくなるようなことを指す²²。統治者という主体のために効率的に人々を奉仕させようとする社会体制は、一時的には成果を上げたとしても、そのことで人々の生が萎縮し、最終的には生命力を失って（あるいは強い抵抗を引き起こして）統治体制はやがて崩壊する。

持続可能な社会を実現するためには、統治を対話に基づくものに戻さなくてはならない。だが対話は主体を前提にし、その主体が今や道具的権力による暴力にさらされて失われつつある。私たちはいま悪い病の中にある。主体回復のための治療的な対応が緊急に必要である。だがそれがどんな病かと言えば、使用すべき文化の誤用によるものにすぎず、つまりは認識の病いである。必要なのは精神療法であり、社会に施す精神療法は、思想や哲学の開発や、教育による啓蒙になろう。思想や教育を工夫し、対話によって専制的な道具的統治を批判し、権力の私用を追い出し、正常な権力の活用が行われるよう社会の能力を取り戻していかななくてはならない。

そして思想も教育も、いずれも学校が関係し、逆にいえば今、自分さえ勝てばよい、他者を自分の思い通りに従わせたいという発想が生まれ、広がっているのは、学校がどこかで正しい思想の形成や人々の教育に失敗したからである。他方で近年、権力の中心にいるよりは地方に行って、小さな自治体で、自然に触れて他者の役に立って暮らしたいという平成世代がそれなりに出てきているのもまた、文科省が仕掛けたゆとり教育の成果でもあった。教育は良くも悪くも社会を変える。

ここでは教育についてさらに考え、社会の再生の道筋を探ってみたい。

9 少子化対策としての教育と学校

現在の我が国の最大の問題は人口減少である。これは社会関係の崩壊から生じたものである。そして

コロナ禍の引き起こした最大の問題もまた、人々との関係の喪失、社会の喪失に他ならない。これらは全て生活様式に関わる。生命過程そのものに関わっている。

そこに政府は今まで色々と介入してきたが、介入すればするほど人々の主体は失われ、問題はこじれて悪循環に陥ってきた。そこには生への不理解があり、道具的統治を目指す政治・行政の文化的錯誤があったからだとここまで分析を行ってきた。

ポストコロナの都市経営の課題とはこれを今一度、正常なものに戻していくことでなくてはならない。では正常な状態に戻すとはどういうことか。

正常に戻すにはまた介入が必要であり、介入の仕方が問われているということである。

この生への介入はともかく対話的でなくてはならず、そもそも対話が失われていることが私たちの主体喪失の根源だから、対話的な社会文化を取り戻していくことこそが私たちの回復に他ならない。その対話の最先端の場は本来、議場であるべきだが、いまや議場こそが道具的統治を展開する場になっている。

もう一つの対話の場が学校である。そして人口減少問題が人間関係の問題である以上、学校で子供たちに、社会とは何か、対話的關係とは何かをきちんと教え、育てていくことが、出生率回復の端的な突破口になる。

ところが、この対話の場であるはずの学校もまた今や道具的統治の最前線であり、すでにここに統治の介入が激しく行われてきたのだ。教育の場には、政府や各教育委員会による、教員の統制・規制が強すぎるほど働いている。そこにはまた「教育」を理解していない人が入り込み、私的な見解（バランスを逸した思考法）を若い人々に一方的に押しつけることにもなっている。筆者は大学に所属する者だから、これは日々の経験でもある。

そして何より先に述べた、ワーク・ライフ・バランスで起きていることと全く同じことが、教育の現場でも生じている。中央教育審議会は、学習指導要

21 ここで確認しておくべきは、歴史的に見て、あるいは論理的に言って、A 道具的關係からB 対話的關係が生まれるのではなく、B 対話的關係の中にA 道具的關係が持ち込まれて、ここでいう道具的専制は生じてくるということである。個体間（人間）の關係は本質的には対話的である（例えば母と乳児の関わりのように）。道具もまた物的世界や動植物との対話によって生まれる（狩猟用具や農耕具のように）。そこから対象の生への認識が消えてはじめて道具への純化は生じるのである。

22 E. デュルケム『社会学的方法の基準』（宮島喬訳、岩波文庫、1978年）を参照。

領で学校に「主体的で対話的な学び」を指導するよう求めている。もちろん生徒たちの主体性を重んじ、また教員の主体性が尊重され、そこに保護者たちや地域の人々、社会の関係者の主体が有意義に関わって、「主体的で対話的な学び」が各学校で行われていくのなら、それは理想の教育になる。

ところがここでも他と同様に、政府のための国民の主体性、首長や教育長のための主体的な生徒たちの協力・奉仕、対話という名の権力側の意向の押しつけが、時にむき出しに行われている。大学改革が大学に対する政府の権限強化につながり、その結果として日本の研究力が海外と比較して大きく力を失ったことは記憶に新しい。同様に、行き過ぎた学校統廃合が各地の教育力を奪い、このことが過疎化・少子化を止まらなくしただけでなく、子供たちの学力低下にもつながっていることを、私たちは十分に認識しておくべきである。

だがさらに警戒すべきことは、こうした学校の危機の中で、なんとか少子化を阻止し、学校統廃合を食い止め、社会の回復を目指そうということではなく、逆にこの危機を利用して権力の拡大を図ろうとする動きが現れつつあることである。

一つの例を示そう。中国地方のある自治体ではこのコロナ禍の中で、文科省の言う「主体的で対話的な学び」を実現するために、現に通っている児童生徒や保護者、地域住民の存続を求める声を否定して、「あなたたちは反対しかできないので私が決断する」と、学校統廃合を教育長が専断してしまった。しかもただ統廃合するのではなく、そこに新規にオルタナティブ学校・イエナ教育校を設立することになっている。住民が必要だという学校を潰してかわりに別の学校をつくり、「主体的で対話的な学び」を実現するという。ここでいう主体とは何か。

それはもちろん、今通っている児童生徒やこの地域に今暮らしている人々の主体性ではない。この学校は地域住民の主体を実現する学校ではなく、教育長の思いを実現するための学校である。個人的思いなら私立学校を作ってやればよいことをわざわざ公設で行うことに、筆者は篡奪に近いものを見る。このイエナ教育校を紹介する報道では、この学校に開学前から自治体の外からの入学者がいることを賞賛している。地方移住の切り札としてオルタナティブ

学校が公的に新設される——このことがこの問題の深刻さを顕著に表している。

この、地元の反対を押し切って新設した学校は、もはや地元の子供を相手にしたものではないのである（地元の子供も通うことはできる）。自治体の外に向けてこの学校を希望する人を募集し、地方移住を促進する。この学校は、教育長の教育理念に主体的に賛同する人のための学校である。賛同しない人は別のところへ。そしてこうしてオルタナティブ校で移住者を集めるということは、他の地域から人口を奪うことであり、ここには自分たちさえ良ければいいという発想もまた如実に現れている。これは少子化対策では全くなく、中教審が求める「主体的で対話的な学び」を実現する学校でもない。2016年に成立した議員立法、教育機会確保法にも抵触する。ここで見えてくるのは、主体とは何か、生命とは何か、対話とは何か、教育とは何かがもはやきちんと理解されずに、「主体」や「生きる」の語が、自らの権力行使を正当化する手段として安易に使用されてしまっている姿である。

だがまた、こうしたことからわかるのは、まさしく学校において（学校をめぐる）「主体的で対話的な学び」が適切に行えるかどうかは私たちには真に問われているということである。各市町村が運営している小中学校が今後の少子化の進行の中でどうなっていくのが最大の焦点になるということに他ならない。学校のあり方をめぐって、首長・教育長の権力が、`正しく、`適正に、住民の主体や対話を導き、学校や地域を再生していけるのか。このことが問われている。そして興味深いことに文科省はその道筋にとって必要な手法をすでに用意しているのでもあった。文科省の示す方針に沿えば、コミュニティ・スクール（学校運営協議会）を設置し、しっかりと運営していくことが、行政と住民との適切な対話の鍵になる。筆者もここに大いに期待する者である。この学校と子供、人々の生き方をめぐる対話の中で、人口減少克服の道も見えてくるだろう。

対話こそが生きる力を生む。例えば統治者である首長自身を批判する勢力の意見さえしっかりと受けとめ、住民が互いに対話できる環境をまずは構築していくことこそが、いま各地の都市経営にもっとも求められるものである。学校はその大切な場であり、

公民館もまたそうした形で再生されねばならない。大学も然り。そして実は市役所と議会という場が、主体間の対話の最前線にならねばならないのであった。

10 対話から手繰り寄せるポストコロナの生の回復

ここで行ってきた議論は、ポストコロナの移住定住政策というところからは遠く離れたものに見えるかもしれない。だがやはり主体間の対話こそが、移住定住を考える上でも核心なのである。

移住定住は人生行路の決定にかかわる。そこでは当然、人々が納得して人生を選んでいることが大切であり、対話が欠かせない。なにより移住定住は出産、子育てに関わって実行されるから、そこには必ず次世代への教育に関わることになる。いやむしろそこでの教育を通じた文化への正しい政治行政的関与こそがさらに次世代の変革（再生）につながって、私たちを現在の病理から救い出してくれるものになるはずである。

移住も仕事も結婚も子育ても、それぞれが決める。行政は人々に声をかけ、対話の場を作り、人々が自然によりよい生を選択できるよう準備し待つ。だがそれはただ人々を自由にさせることではない。この行政が作る対話と準備によって、人々が「自分だけが良ければいい」を脱し、社会のため、よりよい国の形を目指すため、互いに自ら協力する者になることが大切なのである。そこに出生力回復の可能性も見えてくるはずである。移住定住はあくまでこうした生の再生の中で進む、地域再生にむけた自然な現象であるべきである。ただしそれは、人々が必要とする時のために先回りして準備しておく行政がいて、はじめて実現する未来でもある。

ところがそうした人間の主体性を、自らの主体のために利用し、悪用する者がいて、それはとくに社会的強者、統治者のまわりに多いようである。まずはそうした道具的な統治者論理を追放し、また人々が統治者の利己的振る舞いを見て見ぬふりをするのをやめさせねばならない。対話が失われている。対話が権力によって否定されてさえいる。多くの善良な人々がその影で泣いている。むしろ悪意は完全に排除などできないのだから、権力に悪が入り込むの

は仕方がないと議論することもできる。しかし私たちがいま、そうした悪意の蚕食に耐えられる社会状態にいるとは筆者には到底思われない。

本格的な人口減少社会をむかえ、私たちはまさに緊急事態の中にいる。私たちは協力して問題解決にあたらねばならないが、緊急事態は蚕食者の侵入をしやすくし、状況をこじれさせる。コロナ禍がそれに重なり、社会への寄生を仕掛けるにはまさに格好のタイミングとなっている。

統治者はこの状況を適切に見据え、人々に適正に介入し、対話を増やし、弱者を救い、人々の自由や主体を守り、その主体を守ることで社会全体が生きる力を再び取り戻すことに専心せねばならない。自分を強者（選抜された者）と思いこんでいる者たちの蚕食から解放し、人々が自らの力で回復する道を探っていかなければならない。ポストコロナのあるべき社会の姿とはそういうものである。そしてSDGs(持続可能な開発目標)もそうしてはじめて達成される。「新しい生活様式」もまた社会的距離（ソーシャル・ディスタンス）を保つのではなく、逆に社会的距離を詰める（物理的には距離を置いても、対話はどんどん増やしていく）形で志向してはじめて「新しい」ものになるはずだ。私たちはすでにあまりに社会的距離をとりすぎてしまっているのだから。

ワークスタイル・ライフスタイルの柔軟化によって都市が求められるもの

関西大学社会学部 教授 松下 慶太

2020 年からのコロナ禍はテレワーク、ハイブリッド・ワーク、ワーケーション、また多拠点居住などワークスタイル、ライフスタイルの新しいデザインを可能にし、それらを実践する企業、地域、都市、市民も徐々に増えつつある。

本稿ではこうしたワークスタイル、ライフスタイルの動向を概観しながら、場所に関わるものとしてさまざまな場所から働く「WFX (Work from X)」、そして時間に関わるものとして 1 週間の 7 日の配分である「2212 スタイル」の 2 つの視点を提示する。両者に共通するのはこれまで前提としてきた境界を曖昧化している点にある。それを踏まえ、今後都市が制度、実践レベルで対応すべき領域としては、WFX に対応したエリア・地域連携とエリアマネジメント、プレイスメイキング、また 2212 スタイルに対応する納税・選挙・教育などの行政に関わる制度、サービスの整備、エリア内モビリティや MaaS など移動・交通サービスの整備が挙げられる。

はじめに

Google CEO のピチャイは 2021 年 5 月に自社における今後のワークスタイルについて通達を行った。そこでは社員の 2 割が恒久的にテレワークで、他の 2 割が別のオフィスに異動、残りの 6 割が現在のオフィスで勤務するとしている。そしてオフィスでの勤務形態として 1 週間のうち 3 日をオフィス勤務、2 日は好きな場所から、また 1 年のうち 4 週間はマネージャーの承認によってメインオフィス以外で働くことができるというハイブリッド・ワークスタイルを発表し、「仕事の未来は柔軟性にある (The future of work is flexibility.)」と締めくくった。

Apple もコロナ禍を経て 2021 年 6 月にハイブリッド・ワークを宣言した。ただしそこでは「月・火・木」の曜日を固定してオフィスに勤務するというものであった。こうした発表に対し従業員からはより柔軟な勤務体制を求めて反対の声が上がった。Amazon もこれに続き週 3 日オフィス勤務を発表している。

業種や職種、また会社のスタンスによって差異はあるものの、ここで示した週 3 日オフィス勤務、週

2 日テレワークというハイブリッド・ワークスタイルは今後のひとつのデファクト・スタンダードになっていくと考えられる。

ハイブリッド・ワークスタイルが浸透することでオフィスから「も」働く時代になる。「働く場所 = オフィス」からオフィスだけではなくさまざまな場所を含んだ総体としてのワークプレイスがどのようにデザインされうるかを考えることが重要になっている。

週 5 日のオフィス勤務かオフィス以外からの完全テレワークかの二者択一ではなくそれをどう組み合わせるのか、さらに組み合わせることの付加価値をどのようにつけていくのかがワーカー個人にとっても企業にとっても今後探られるポイントになる。

こうしたハイブリッド・ワークスタイルが浸透し、ワークスタイル、ライフスタイルが柔軟化していくなかで都市はどのような視点から施策を講じるべきであるのか。

1 テレワークの普及は東京からの流出を促したのか？

コロナ禍以降、毎日オフィスに行くことの必然性と合理性は揺らいでいる。もちろんエッセンシャル・ワークは今後もなくなるわけではないが、オフィスの維持コストなどの観点からいわゆるホワイトカラーのワークスタイルは見直されるだろう。

テレワークの普及を目的に2020年開催予定だった東京オリンピックの開会式7月24日を「テレワーク・デイ」として2017年からテレワークの一斉実施を呼びかけてきたがなかなか普及が進まない状況があった。しかし、2020年のコロナ禍による緊急事態宣言はテレワークを半ば強制的に広げる契機となった。

では、どれくらいテレワークが広がったのか、またそのメリットやデメリットはどういったものなのか。後藤・濱野（2020）はさまざまな組織、団体が行ったコロナ禍におけるテレワークの実態調査を分析し、その結果を次の4点にまとめている。

①コロナ禍以前はテレワーク導入企業の割合は約20%で実際に在宅勤務していた人の割合は約10%だったのが2020年のコロナ拡大期には首都圏で実施率が20%に、4月の緊急事態宣言下では約60%に増加したこと

②テレワークのほうが生産性が下がると回答する人のほうが多かったこと

③テレワークの最大のメリットは「通勤時間の削減に伴う自由な時間の増加」、デメリットは「上司・同僚や顧客とのコミュニケーションの取りにくさ」だったこと

④テレワーク経験者はコロナ収束後もテレワークを継続したいと思っている人が多いが、それはオフィスと併用するハイブリッド・ワークが望ましいと思っている

こうしたなかでオフィスを解約、縮小して移転する企業も出てきた。例えば人材派遣のパソナは2020年9月から本社機能を東京から兵庫県淡路島に移転し、2023年度末までに約1,200人が段階的に移住するという計画である。また2021年7月から芸能事務所アミューズは渋谷にあった本社機能を富士河口湖町に創設した「アミューズ・ヴィレッジ」に移転した。

2020年5月には東京都からの転出者数が転入者数を上回る転出超過の状態となった。6月は転入超過になったものの7月以降は転出超過が続いた。

こうした結果を受けてメディアでは「東京からの人口流出」「地方への移住が進む」という報道もされるようになった。しかし2020年度の東京都の転

表1 3大都市圏の転入超過数の推移（日本人移動者）

(人)								
区 分	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
3大都市圏全体								
転入者数	788,216	782,086	813,906	795,328	796,693	808,772	816,306	767,651
転出者数	698,430	685,203	704,993	689,158	690,718	688,519	686,102	683,039
転入超過数	89,786	96,883	108,913	106,170	105,975	120,253	130,204	84,612
東 京 圏								
転入者数	466,844	468,576	487,251	477,790	481,289	491,003	497,660	459,096
転出者数	370,320	359,168	367,894	359,922	361,510	355,403	352,084	361,091
転入超過数	96,524	109,408	119,357	117,868	119,779	135,600	145,576	98,005
名 古 屋 圏								
転入者数	119,807	118,208	122,609	119,006	117,509	118,026	116,168	111,015
転出者数	119,954	119,011	123,699	121,369	122,488	125,466	127,683	123,290
転入超過数	-147	-803	-1,090	-2,363	-4,979	-7,440	-11,515	-12,275
大 阪 圏								
転入者数	201,565	195,302	204,046	198,532	197,895	199,743	202,478	197,540
転出者数	208,156	207,024	213,400	207,867	206,720	207,650	206,335	198,658
転入超過数	-6,591	-11,722	-9,354	-9,335	-8,825	-7,907	-3,857	-1,118

注1) 「-」は転出超過を表す。

注2) 東京圏：東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県
名古屋圏：愛知県、岐阜県、三重県

大阪圏：大阪府、兵庫県、京都府、奈良県

注3) 3大都市圏全体は、各大都市圏の単純合計

出典：総務省統計局（2021）「住民基本台帳人口移動調査2020年結果」

入超過数は7,537人で2019年度の83,455人から大幅に縮小したものの減少はしていない。また東京都からの転出者の85.5%を神奈川県、千葉県、埼玉県の近隣県が占めていた。実際、『住民基本台帳人口移動調査 2020年結果』によるとこれらの地域を含む東京圏の転入超過数は2019年の145,576人から2020年は98,005人と減少しているものの、依然として転入超過の状況である（表1参照）。

2 WFXの時代：オフィスからワークプレイスへ

コロナ禍でのテレワークは基本的に自宅からでありWFH（Work From Home）と呼ばれた。WFHは緊急事態宣言や都市のロックダウンのなか行われたため移動や外出が制限されていた。しかし本来、テレワークはオフィス以外の場所から（も）働くことを指しており、WFHを含んでいるもののそれだけを指しているわけではない。そのためWFA（Work from Anywhere）やWAA（Work from Anytime, Anywhere）とも呼ばれている。ただしWAAは上限なしに「いつでも・どこでも働くことができる」とも解釈されかねない。このような混同や誤解を避けるために本稿ではオフィスを相対化しつつ働く場所を柔軟に設定できるワークスタイルを「WFX（Work from X）」としたい。どこでも同じように働く「WFA」というよりも、より高いパフォーマンスを発揮するためにさまざまな場所を組み合わせる「WFX（Work from X）」の確立が探られていく時代になるだろう。

HUMAN FIRST 研究所による調査（2021）によるとパフォーマンスが高い人ほど仕事で利用する場所の種類や移動が多いことが示されている。調査対象期間がコロナ禍であるために社外移動よりも社内移動が大きな効果があるとされているものの、アフターコロナにおいて都市内、都市・地域間での移動が容易になればこれらの移動がパフォーマンスに与える影響も検証されていくだろう。

近年のクリエイティブ・オフィスのデザインにはABW（Activity Based Working）に基づいた空間設計が取り入れられていることも多い¹。フリーアド

レス（ノンテリトリアル）というだけではなく、集中して個人で取り組む空間、リラックスできる空間、チームで作業するための空間など社員個人の活動に適した空間を提供するというものだ。これまでもオープンイノベーション空間としてオフィスに外部からの訪問者を受け入れ、交流によってイノベーションを促すという試みはなされてきた。例えば、2016年にYahoo! Japanは無料コワーキングスペースとして自社内に「LODGE」を開設した。そこには社員と外部パートナーや訪問者が入り交じる空間であったが、ビル内17階にあるためにふらりと訪れて偶発的に利用するのは難しく、街に「ひらかれている」とは言い難い部分もあった。

モバイルPCやWi-Fi、クラウド環境が整備され、リモートワークが広がるなかで街なかのサテライトオフィス、コワーキング・スペース、カフェや自宅など働く場所は多様になっている。それに伴ってオフィスと街との境界は曖昧になってきており、それを取り込んだワークプレイスのデザインも探られている。例えばコクヨは2021年に品川にある自社ビルをリニューアルし働き方の実験場として「THE CAMPUS」をオープンさせた。そこで謳われているのは以下のようなコンセプトである。

働くことと暮らすことの境界が曖昧になっていく時代に、街とオフィスの関係性も更新されていくのは、きっと自然なこと。これまで自社のオフィスとして閉じていた区画を街に開き、みんなの場所にする。これまで起こりえなかった混ざり合いを促し、自由と発見を歓迎する。そこから何が生まれ、どんな体験がもたらされるかを身をもって確かめてみたい。そんな実験&実践場になりたいという想いからTHE CAMPUSは生まれました。（『THE CAMPUS』webサイトより）

このようにテレワークが進むと働く場所はオフィス（か自宅）だけではなく、むしろ街の多様な場所も含んでワークプレイスとして捉えられるようになる。言い換えるとワークプレイスをデザインすることは街をデザインすることに近づいてくる。逆に言えば、都市全体としてワークプレイス化できるかが

1 ABWはオランダのコンサルティング企業Veldhoen + Companyによって1990年代から広まった用語である。E. Veldhoenが1994年に出版した『The Demise of the Office』がその後のABWに基づいたさまざまなコンサルティング・プロジェクトのきっかけになったと言われる。

今後、都市の魅力を構成する大きな要素になってくるのである。

3 多拠点生活サービスの広がり

ここまでは都市を中心に見てきたが地域についても見ておこう。近年二拠点居住、多拠点居住への関心も高まりつつある。しかし、複数の居住地・拠点を確保・維持することにコストがかかる。HafH や ADDRESS といったいわゆるホテル・住まいのサブスクリプションサービスはこうした課題を解消するひとつのアプローチとして注目を集めている。

Kabuku Style が運営するサブスク型住居サービス HafH は 2019 年に長崎の拠点からスタートした。それ以前から海外でも旅するように働くデジタルノマドを主な利用対象とした Co-living サービスは徐々に広まっていた。2019 年というタイミングは日本でのインバウンドが好調で外国人観光客のニーズも見越したものであった。コロナ禍によりこうした見込みは変更せざるを得なくなったものの、徐々に拠点を増やし、2021 年 4 月の時点で 36 カ国 512 都市 782 拠点となっている。

2018 年 12 月にサービスを開始した ADDRESS は HafH と一見同じようなサービスに見える。しかし HafH がホテルやコワーキングスペースとの連携を中心に拠点をつくっているのとは異なり、ADDRESS は空き家を中心に有休物件を活用したサービスとなっている。HafH が「旅するように働く」を掲げ旅や移動にフォーカスしているとする、地方移住や多拠点居住といった住み方にフォーカスしていることが ADDRESS の特徴と言えるだろう。ADDRESS もサービス開始以降、拠点の数は増加していき 2021 年 7 月の時点で全国 47 都道府県 180 ヶ所以上の拠点がある。

ADDRESS が 2021 年 5 月に公表した「多拠点生活利用実態レポート 2021 年版」によると、利用者は男性 59.6%、女性は 37.5%、年齢層では 20 代が 26%、30 代が 30.8%、40 代が 22.1% となっている。単身利用者は 40.4% で家族や友人、パートナーとの共同生活を行っている割合が 59.6% と約 6 割を占めている。また職業分布は会社員が 40.4% と最も多く、フリーランスが 30.8%、経営者が 10.6% となっており、職種はコンサルタントや士業など専門職が

20.2%、クリエイティブ職が 16.4%、企画職が 10.6%、IT 技術者が 9.6% となっている。住まい方としては「ADDRESS を主な住まいとしている」が 39.4%、賃貸共同住宅の 22.1% を上回っている。

これらのサービスを活用し、各地をホッピングしながら生活するアドレスホッパーも存在感を増しつつある。アドレスホッパーは一般的に「若い独身のフリーランス」だとイメージされがちである。しかし、ADDRESS の調査から示されているように幅広い年齢層にわたっており会社員の割合も高く、家族などパートナーを持っている人も比較的多い。都市部の生活ではなく住宅環境や自然の豊かさを求めたり、SDGs などエコロジー、サステナブルな社会意識から地域での社会課題にコミットしたりと思っているものの、地域に移住して地元コミュニティの煩わしさは避けたいという人たちにとって多拠点生活やアドレスホッパーはいわば「いいところどり」ができる合理的な選択と言えるだろう。

HafH や ADDRESS が利用されるのは地方だけではない。東京では HafH は 56 施設、ADDRESS は 16 施設、大阪では HafH は 33 施設、ADDRESS は 7 施設と都市部でも展開されている（2021 年 7 月時点）。また LIFULL が運営する LivingAnywhere Commons のように理念に賛同する企業や自治体などが拠点を整備し、「場所やライフライン、仕事など、あらゆる制約にしばられることなく、好きな場所でやりたいことをしながら暮らす生き方」ができる環境を整えるプラットフォームも登場している。

こうしたサービスも活用しながら二拠点生活を含む多拠点居住のパターンとしては都市に住み（郊外含む）地域にも拠点を持つ「地域セカンドハウス型」と、（郊外含む）地域に住み都市にも拠点を持つ「都市セカンドハウス型」、都市や地域を移動し続ける「移動中心型」という分類ができるだろう。

4 ワークेशन 2.0 による関係人口への期待

都市と地域とを移動するワークスタイルであるワークेशन（Workation/Workcation）は仕事（Work）と休暇（Vacation）を合わせた造語である。2010 年代から海外のデジタルノマドを中心に使われ、日本でも和歌山県などをはじめ地方創生の流れのなかで徐々に広がった。2019 年には和歌山県と

長野県が中心となり「ワーケーション・スタートアップ!」が開催され、その後「ワーケーション自治体協議会（WAJ: Workation Alliance Japan）」が設立された。ワーケーションが耳目を集めたのは落ち込む観光業の振興のために始まった2020年7月の観光戦略実行推進会議で「新たな旅のスタイル」の一例としてワーケーションに言及したことを皮切りにメディアで大きく報道されたことがきっかけとなった。その後、2020年10月には観光庁に「新しい旅のスタイル」に関する検討委員会が設置されるなど地方や企業を中心に動きが活発になっている²。松下（2019、2021）は日本で展開されているワーケーションを「ワーカーが休暇中に仕事をする、あるいは仕事を休暇的環境で行うことで取得できる休み方であり、働き方。また仕事に効果があると考えられる活動」と定義している。

日本におけるワーケーションは観光業だけではなく、関係人口の文脈からも取り組んでいる。

関係人口とは「移住した『定住人口』でもなく、観光に来た『交流人口』でもない、地域と多様に関わる人々」であり、過去に住んでいたとか地域にルーツがある人、行き来している人（風の人）などが含まれる（総務省「関係人口ポータルサイト」より）。また田中（2021）はこれまでの人口減少や高齢化などの課題から地域再生を目指すこれまでの流れを踏

まえつつ、関係人口を空間、時間、態度の3つの視点から「特定の地域に継続的に関心を持ち、関われるよそ者」と定義している。

ワーケーションへの注目は企業においては新規事業などビジネス的な側面だけではなく、テレワークやハイブリッド・ワークスタイル、週休3日制度など働き方の多様化、また柔軟な働き方を提供することによる人材育成・人材確保を意図している面もある。また地域と連携して社会課題の解決に取り組むのはSDGsやESG投資などのキーワードに代表されるような環境、サステナブルなどへの注目の高まりの反映とも言えるだろう。

今後のワーケーションを展望するにあたって2020年の落ち込む観光業への緊急対応的なワーケーションを「ワーケーション1.0」だとすると、これからは「ワーケーション2.0」を探るものになるだろう（図1参照）。

ワーケーション1.0では落ち込んだ観光需要を代替・穴埋めするためのものとしてワーケーションを捉えていた。そこではやってくるワーカーたちの滞在期間は単発・短期間で、観光客（交流人口）の代替として見られる。それに対してワーケーション2.0においては地域の観光を再定義するためのきっかけやアプローチとしてワーケーションを活用する。ワーカーたちが継続／連続あるいは比較的長期間滞

図1 ワーケーション1.0とワーケーション2.0との対比

ワーケーション1.0		ワーケーション2.0
代替・穴埋め	観光	再定義
観光客 (交流人口)	ワーカーとの関係	関係人口
消費する人	地域から ワーカーへの視点	パートナー
交流	地域と企業との関係	価値創造

出典：筆者作成

2 ワーケーションはテレワーク、地方創生の文脈から総務省での展開に加えて、環境省が2020年度に国立・国定公園、温泉地でのワーケーション推進を支援したり、厚生労働省が2020年に出したテレワークガイドラインでもテレワークの一形態として言及、また農林水産省も農泊をアグリワーケーションとして推進するなどさまざまな省庁を横断するテーマとなっている。

在できる・したくなるような環境を整えていくことが重要になる。そうした環境は地域だけが準備するということではなくワーカーとともにつくっていく。その環境をつくっていくプロセス自体が継続／連続あるいは比較的長期間の滞在にもつながり、そうなることではじめてワーカーたちはその地域の関係人口となる。すなわち、地域はやってくるワーカーたちを消費する人ではなく、パートナーとして受け入れることが重要になる。

定住人口はどこに住むかという意味で「フォルダ的スタイル」である。一方で関係人口は先に述べた多拠点居住、アドレスホッパーなどにも見られるように複数の地域に関わることができるという意味で「タグ的スタイル」と言える。ワーケーションはこうしたタグ的スタイルの実践である。

2021年1月に長野県佐久市は slack を活用した移住促進のためのオンラインサロン「リモート市役所」を開設し、同年6月にはそこでオンラインで活動する職員を募集した。また北海道東川町はふるさと納税を「投資」、ふるさと納税者を「株主」と見立てて、「特別町民」に認定したり宿泊優待を提供したりするなど、まちづくりに参加する意識を高める工夫を行っている。このように物理的な移動だけではなく、オンラインも含めた関わりの仕方は今後も展開されるだろう。都市は人口をゼロサムのものとしてその獲得競争を行うのではなく、タグのスタイルで地域との関わりを複数持つことができるような支援を行うべきであろう。

5 WFX・2212 スタイル時代の都市に求められるもの

冒頭で紹介したGAFAに見られるようにハイブ

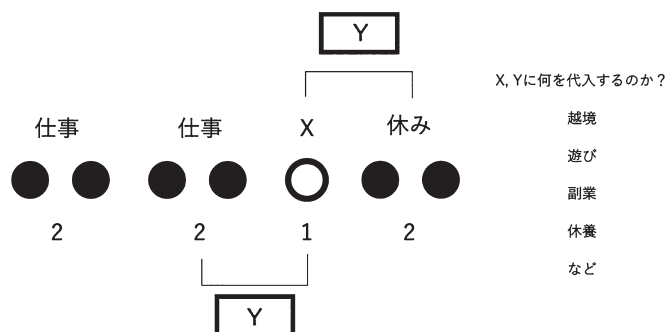
リッド・ワークスタイルに代表されるような今後の働き方を模索する動きは現在進行で展開している。本稿ですでに指摘した WFX は場所に関わるコンセプトであるが、時間について加えるとすれば「2212」のデザインがポイントになる。

「2212スタイル」とは1週間をどのように分けるかという視点である(図2参照)。これまでは週休2日と週休5日(2+2+1)のオフィス勤務というスタイルが中心であった。それに対してハイブリッド・ワークスタイルは週休2日で3日(2+1)がオフィス、2日がリモートでの勤務という配分である。週休3日制度の議論は休みを3日(2+1)で残り4日(2+2)勤務と考えられる。日本でも実践が広がりつつある副・複業もこうした視点で考えることができるだろう。

テレワークやワーケーションをはじめ柔軟なワークスタイルとは場所の柔軟性だけではなくこうした時間の柔軟性、あるいは配置の問題でもある。今後のワークスタイル、ライフスタイルを捉える上でポイントになる WFX と 2212 スタイルを軸に都市はどのような対応が求められるかは図3のようにまとめられる。

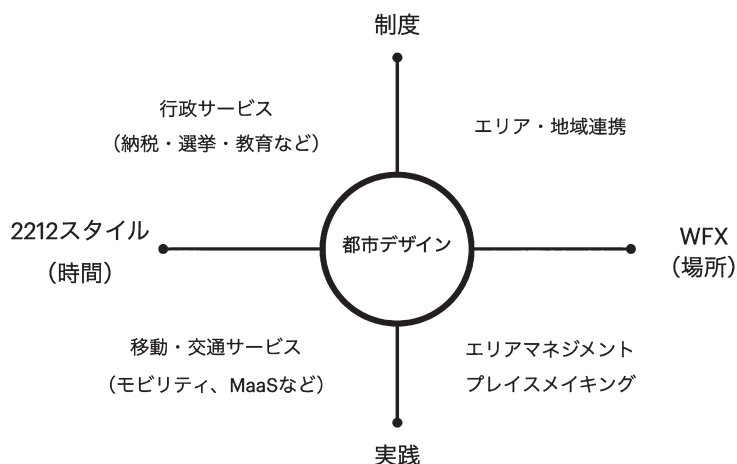
これまでの都市ではマスタープランに基づいて調整し、整備や管理が行われた上で空間・場所のデザインが行われてきたが、近年ではタクティカル・アーバンイズムなどの言葉で語られるように市民の個別的なニーズや活動をベースにプレイスメイキングを行い、その実践を踏まえつつバックキャストिंगによってエリアマネジメントを調整していくアプローチも目立つようになった（泉山ら 2021; 園田 2019 など）。これらの活動を WFX が広がることによるステークホルダーを交えて展開していくことが重要

図2 2212スタイル



出典：筆者作成

図3 都市デザインの対応すべき領域



出典：筆者作成

になるだろう。また都市だけに完結するのではなく、他の都市、エリア、地域と連携した制度設計も必要になっていく。

また2212スタイルとの関連では、実践という意味では通勤や買い物などの人流、昼間人口などに変化が生じることで例えばエリア内モビリティ、MaaSなど移動や交通サービスの工夫が必要となる。また制度のレベルでは、居住している時間、期間が柔軟になるために納税や選挙、子どもがいる家庭では教育など固定した居住地を想定した行政に関わる制度、サービスの対応が求められる。

ここで挙げたものはこれからの都市が抱える・解決すべき「課題」というよりも、対応し、変容することによってそこに住みたく、居たくなる場所になるための「可能性」として捉え、取り組むことが期待される。

引用資料・web サイト

ADDRESS (2021)「ADDRESS 多拠点生活 利用実態レポート 2021 年版」<https://address.love/column/?p=215> (最終閲覧日：2021 年 6 月 30 日)

五島学・濱野和佳 (2020)「新型コロナウイルス感染症流行下でのテレワークの実態に関する調査動向」『INSS journal : Journal of the Institute of Nuclear Safety System』27, pp. 252-274.

HUMAN FIRST 研究所 (2021)「『個人のパフォーマンス向上因子』に関する協働調査研究結果」https://www.officenomura.jp/kenkyujo/pdf/press_release_202103.pdf (最終閲覧日：2021 年

6 月 30 日)

泉山晃威・田村康一郎・矢野拓洋・西田司・山崎嵩拓・ソトノバ編著 (2021)『タクティカル・アーバニズム』学芸出版社

コクヨ株式会社「THE CAMPUS」<https://the-campus.net/article/210/> (最終閲覧日：2021 年 6 月 30 日)

LivingAnywhere Commons

<https://livinganywherecommons.com> (最終閲覧日：2021 年 6 月 30 日)

松下慶太 (2021)『ワークスタイル・アフターコロナ』イースト・プレス

松下慶太 (2019)『モバイルメディア時代の働き方』勁草書房

園田聡 (2019)『プレイスメイキング』学芸出版社

Sundar Pichai (2021) A hybrid approach to work <https://blog.google/inside-google/life-at-google/hybrid-approach-work/> (最終閲覧日：2021 年 6 月 30 日)

総務省統計局 (2021)『住民基本台帳人口移動調査 2020 年 結 果 』<https://www.stat.go.jp/data/idou/2020np/jissu/pdf/gaiyou.pdf> (最終閲覧日：2021 年 6 月 30 日)

総務省「関係人口ポータルサイト」<https://www.soumu.go.jp/kankeijinkou/index.html> (最終閲覧日：2021 年 6 月 30 日)

田中輝美 (2021)『関係人口の社会学』大阪大学出版会

シリーズ

ウィズ/ポスト コロナ時代における都市政策—移住定住施策の展望—

ニューノーマル時代における大学と地域との 連携による関係人口創出・拡大のあり方 —公立大学の役割に注目して—

福知山公立大学地域経営学部 准教授 杉岡 秀紀

関係人口という言葉が登場して5年ほどの歳月が経つ。総務省のモデル事業の影響もあり、高校生や大学生などの若者を対象とした関係人口創出・拡大の取組みも広がって来た。しかし、2019年末から世界を席巻するコロナ禍により、関係人口は現在大きな曲がり角にきている。具体的には、これまでのリアルな関係人口に加えて、オンライン関係人口にも注視しつつ、取組みを展開する必要性が生じている。ところで、地域からの強い要請を受け、自治体が設置した公立大学は、地域に密着した教育や研究活動を通して有為な人材を育成することを使命としているため、関係人口の創出・拡大に果たせる役割は大きいと考えられる。そこで、本稿ではコロナ禍以前より関係人口創出・拡大に注力する福知山公立大学の取組みを事例に、ニューノーマル時代における大学と地域との連携による関係人口創出・拡大のためのあり方について検討を行う。

はじめに

関係人口は、2016年に元岩手県議会議員である高橋博之¹と雑誌ソトコトの編集長である指出一正²が提唱したのが嚆矢とされる。その後、農業経済学者の小田切徳美(2018)³やローカルジャーナリストである田中輝美(2021)⁴による研究や発信、総務省が2018年度より実施する関係人口創出・拡大のためのモデル事業⁵などの展開により全国に広がった感がある。国土交通省(2019)⁶が2019年に実施した三大都市圏の18歳以上の居住者向けのアンケート調査結果によれば、三大都市圏の23.2%、実に1,080万人(推計値)もの人が日常生活圏、通勤圏等以外

関係人口に明確な定義は存在しないが、前出の指出一正は「自分でお気に入りの地域に週末ごとに通ってくれたり、頻繁に通わなくても何らかの形でその地域を応援してくれるような人たち」と定義し、総務省は「移住した「定住人口」でもなく、観光に来た「交流人口」でもなく、地域と多様に関わる人々を指す言葉」と定義する。また、田中輝美は「特定の地域に継続的に関心を持ち、関わるよそ者」と定義する。とかく守備範囲が広く、かつ多義的である。それゆえ先の国土交通省の調査でも「定義や考え方を知っている」と回答した人は2.8%に留まっている。

関係人口という考え方そのものは決して新しい訳ではない。住民以外の方に第2のふるさとを登録し

1 高橋博之(2016)『都市と地方をかきまぜる』光文社新書

2 指出一正(2016)『はくらは地方で幸せを見つける』ポプラ社

3 例えば、小田切徳美(2018)「関係人口という未来：背景・意義・政策」『ガバナンス』202、pp.14-17、ぎょうせい、など。

4 田中輝美(2021)『関係人口の社会学』大阪大学出版会

5 総務省「「関係人口」創出事業」モデル事業

<https://www.soumu.go.jp/kankeijinkou/discription/pdf/000617803.pdf> (最終閲覧日：2021年7月21日)

6 国土交通省(2020)「地域との関わりについてのアンケート」

てもらう「ふるさと住民票」や「特別市民制度」⁷という概念や制度は古くから存在したし、2007年に制度化され、2011年の東日本大震災以降に全国的に普及した「ふるさと納税」⁸についてもここ10数年ですっかり定着した感がある。他にも「希望活動人口」や「活動人口」といった類似概念も存在する。その意味では、こうした「多様な地域に関わる多様なよそ者」の総称として関係人口という包括的な概念が受け入れられたと解する方が現実に近い見方ではないだろうか（杉岡 2021a:14）。

しかし、先述した総務省の関係人口創出・拡大のためのモデル事業の効果もあり、高校生や大学生などの若者を含め「もう一つの人口論」として関係人口の注目度が高まった矢先に、世界を席卷する新型コロナウイルス（以下、新型コロナ）が登場し、現在、関係人口は大きな曲がり角を迎えている。というのも、繰り返される緊急事態宣言やまん延防止重点措置などにより、いわゆる三密回避あるいはステイホームというスローガンが発出され、「多様な地域に関わる多様なよそ者」である関係人口はおろか、家族や親族であったとしても地域との往来や接触が忌避される事態に陥ったからである。ただし、新型コロナの登場が直ちに関係人口の退場を告げるものではない。むしろ対面への欲求が相対的に高まり、コロナ禍を契機にバーチャル移動型を中心とする「オンライン関係人口」という新たな概念も登場している（日経産業消費研究所 2020:42-45）。これなどはむしろコロナ禍のもたらした正の側面と捉えられるだろう。

ところで、大学生をはじめとする若者に注目した関係人口を論じる際、地域からの強い要請を受け、自治体が設置した公立大学は、地域に密着した教育や研究活動を通して有為な人材を育成することを使命としているため、その創出・拡大に果たせる役割は大きいと考えられる。

そこで、本稿ではコロナ禍以前より関係人口創出・拡大に注力する福知山公立大学の取組みを事例

に、ニューノーマル時代における大学と地域との連携による関係人口創出・拡大のあり方について検討を行う。

1 コロナ禍と大学

(1) 講義への影響

新型コロナの世界的拡大は大学含む学校全体に甚大な影響を与えた。とりわけ2020年2月27日に首相が突然表明した全国一律の臨時休校の要請は、日本中の学校関係者に衝撃を与えた。この余波は年度を超えても続き、2020年度前期のほとんどの大学はオンデマンド学習を含む遠隔講義となった。具体的には、文部科学省（2020）⁹によれば、2020年5月時点で全面遠隔が90%（778校）、ハイブリットが6.8%（59校）、全面対面が3.1%（27校）という結果であった。ただし、これは1回目の緊急事態宣言（4月7日～5月25日）が発令されていた影響が大きい。緊急事態宣言が明けた後ではこの割合は大きく変化し、7月時点の調査では、全面遠隔23.8%（254校）、ハイブリット60.1%（642校）、全面対面16.2%（173校）とハイブリットが主となり、対面講義も増えている。

しかし、「ゼロコロナ」が疫学上不可能であることが明らかである以上は、コロナ前のような対面講義のみに戻ることは想定されまい。すなわち、関係人口の議論の中でオンライン関係人口という概念が生まれたように、対面の良さと遠隔の良さのハイブリットに組み合わせた講義展開が大学における今後のニューノーマルとなることであろう。

(2) フィールドワーク教育への影響

新型コロナの大学への影響については講義科目に留まらず、地域に直接出向くフィールドワーク教育や調査研究にも大きく制限を与えた。理由は学外の調査地を訪問し、多くの人びとと出会い、話すといった行動を伴うフィールドワークや調査研究は感染のリスクが高いと考えられたためである（亀井

7 例えば京都府綾部市では、1999年から「あやべ特別市民制度」を創設し、延べ5,000人以上の会員を擁する。綾部市「あやべ特別市民制度」<https://www.ayabefan.com/> あやべ特別市民制度とは /（最終閲覧日：2021年7月21日）

8 総務省「ふるさと納税ポータルサイト」
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/080430_2_kojin.html（最終閲覧日：2021年7月21日）

9 文部科学省（2020）「大学等における新型コロナウイルス感染症への対応状況について」
https://www.mext.go.jp/kagisiryoyou/content/20200914-mxt-koutou01-000009906_15.pdf（最終閲覧日：2021年7月21日）

2021:31)。

例えば、これまで国内外の大学との交流活動を目的に「プロジェクト型演習」を展開していた愛知県立大学では、シラバス全体を大幅に見直し、オンライン会議システムを活用してのインタビューや討議による学生交流に切り替えたという（東 2021、宮谷 2021）。当該大学のみならず、全国の大学でこのような対応が採用されただろうということは想像に難くない。

このように多くの大学は現実をただ傍観し、手を拱いていた訳ではない。文化人類学を専門とする近藤祉秋ら（2021）が「参与観察法や民族誌的インタビューは一時的に採用しづらくなるが、（中略）ビデオ会議システムや SNS など情報技術を活用したオンライン調査法を積極的に採り入れることもひとつの方策」と述べるように、zoom を代表とするビデオ会議システムの活用により、学びを止めないための動きが全国でとられたのである。

ともあれ、コロナ禍の収束が見通せない以上は、フィールドワーク教育も対面だけでなく、オンラインも併用しながら設計することが、ニューノーマル時代におけるあり方と言えそうである。

2 公立大学と地域との連携

(1) 大学と地域貢献

ところで、大学と地域との連携は今でこそ当たり前のように考えられているが、現在のような関係に至るには実は大きな契機があった。1 つは 2006 年の教育基本法第 7 条¹⁰の改正であり、いま 1 つは 2007 年の学校教育法の第 83 条 2 項¹¹の改正である。この 2 つの法改正により、大学のミッションは「研究・教育の 2 本柱」から、「研究・教育・社会（地域）貢献の 3 本柱」へと改められた。

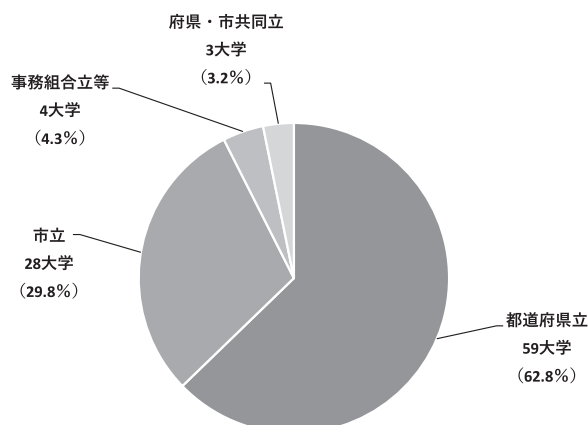
言うまでもなく、当該教育関連法の改正以前から自主的に地域貢献に取り組む大学はあった。しかし、

法改正が行われたインパクトは大きく、この時期から国公私の枠を超え、どの大学でも地域連携センターや社会連携センターといった地域連携のための組織や施設が急増した。すなわち、好むと好まざるにかかわらず、全ての大学では今地域へ貢献をしなければいけない時代に突入した。それだけに今問われているのは「大学が地域貢献をしているかどうか」ではなく、「大学がどのような地域貢献をしているか」となっている（杉岡 2020:25）。

(2) 増加する公立大学

文部科学省が公表する学校基本調査（2021）¹²によれば、わが国では現在、国立大学が 86 校、公立大学が 94 校（専門職大学を含めれば 98 校）、私立大学が 615 校、計 795 の大学が存在する。また、少子化にも関わらず大学総数はまだ微増傾向にある。そのような中、本稿で注目したいのは公立大学の存在である。というのも公立大学の数そのものは全体の 1 割程度に過ぎないものの、公立大学の設置者は地方自治体であることから（図 1）、地域とは不可分の関係にあり、まさに地域人材の育成そのものが自治体の政策目的あるいは使命とされるからである。なお、2009 年以降は、私立大学が公立化する事例が増えたこともあり¹³、公立大学はこの 10 数年

図 1 設置者別の公立大学数



出典：公立大学フォトブック 2020 より筆者作成

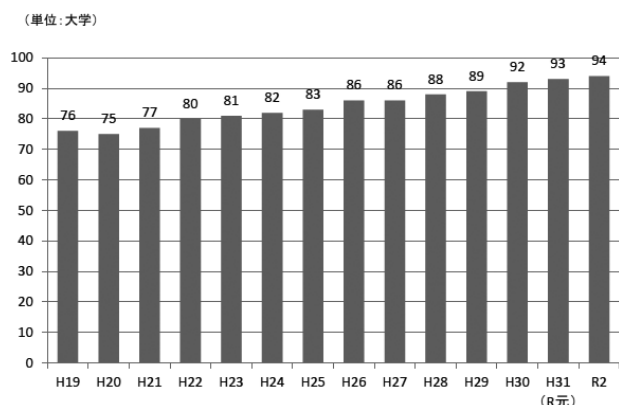
10 「大学は、学術の中心として、高い教養と専門的能力を培うとともに、深く真理を探究して新たな知見を創造し、これらの成果を広く社会に提供することにより、社会の発展に寄与するものとする」。

11 「大学は、その目的を実現するための教育研究を行い、その成果を広く社会に提供することにより、社会の発展に寄与するものとする」。

12 文部科学省「令和 2 年度学校基本調査」
https://www.mext.go.jp/content/20200825-mxt_chousa01-1419591_8.pdf（最終閲覧日：2021 年 7 月 21 日）

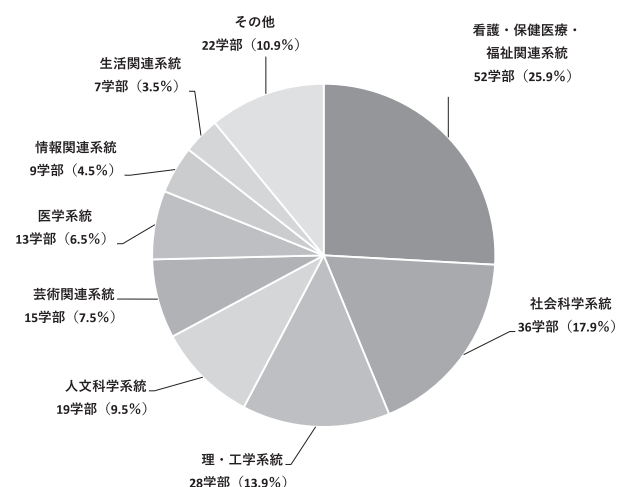
13 高知工科大学（2009 年）、静岡文化芸術大学（2010 年）、名桜大学（2010 年）、公立鳥取環境大学（2012 年）、長岡造形大学（2014 年）、山陽小野田市山口東京理科大学（2016 年）、福知山公立大学（2016 年）、長野大学（2017 年）、公立諏訪東京理科大学（2019 年）、公立小松大学（2019 年）、公立千歳科学技術大学（2019 年）の 11 校。

図2 公立大学の推移



出典：公立大学ファクトブック 2020

図3 公立大学の学部系統



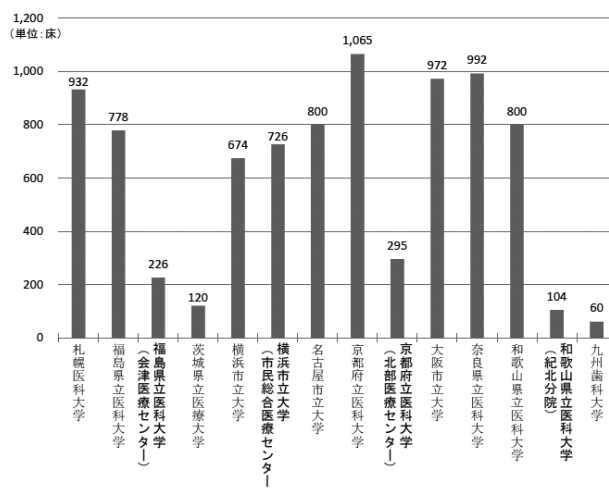
出典：公立大学フォトブック 2020 より筆者作成

逡増傾向にある（図2）。

(3) 公立大学と LEAD 人材

繰り返しになるが、公立大学は地域からの強い要請を受け、自治体が設置した大学である。そのため、地域に密着した教育や研究活動を通し有為な人材育成を育成することを大学の使命としている。そうした背景もあり、入学者は大学が立地する都道府県内出身者の割合が比較的に高い。また、中田晃が「公立大学の歴史を振り返れば、医学は戦争という直接の生命の危機と対峙し、看護学は急速に押し寄せる人口学的な生命の危機に立ち向かってきた」（中田 2021:8）と指摘していることが象徴するように、学部構成にも特徴があり、看護・保健医療・福祉関連

図4 公立大学の附属病院



出典：公立大学ファクトブック 2020

図5 公立大学の地域貢献機能と得意分野の4分類

	機能	得意分野の例	機能の内容
L	LINK 地域の価値を つなげる	地域政策系 環境系 社会科学系	地域内、地域間にある価値・知恵をつなぎ、持続可能な社会をつくる
E	ENHANCE 地域の財産を 発展させる	芸術系 人文系 農学系	それぞれの地域に有する財産や価値を育て、さらに飛躍させる
A	ASSURE 地域のいのちを 守る	医歯薬系 看護医療系 福祉系、栄養系	地域の命を守るためのsafety netをしっかりと確保する
D	DEVELOP 地域の可能性 を開発する	情報系 理工学系 国際系	これまで地域に存在しなかった新たな価値を創造し、地域を開発する

出典：一般社団法人公立大学協会

系統が52学部（25.9%）と最も多く、次に社会科学系統が36学部（17.9%）、理・工学系統が28学部（13.9%）と続く（図3）。これは研究大学を標榜することが多い国立大学や、設立者の教育理念などを押し出す私立大学と比して、公立大学ならではの特徴と言える。また、地域の医療や福祉、介護に不可欠な附属病院を持つ公立大学も多い（図4）。

それでは、公立大学が育成する人材像とは一体どのようなものであろうか。一般社団法人公立大学協会¹⁴によれば、それは各公立大学の得意分野により4分類される。具体的には、① LINK（地域の価値を繋げる）人材、② ENHANCE（地域の財産を発展させる）人材、③ ASSURE（地域のいのちを守る）人材、④ DEVELOP（地域の可能性を開発する）

14 一般社団法人公立大学協会「公立大学の地域貢献機能」
<http://www.kodaikyo.org>（最終閲覧日：2021年7月21日）

人材である（図5）。これらを総称し LEAD 人材とも総称されるが、いずれにしても公立大学で育成される人材というのは、地域との関係が不可分であり、その観点からも公立大学と関係人口と親和性が高いと言える。

3 関係人口の創出・拡大と公立大学

(1) 総務省によるモデル事業の展開

総務省は2018年度より関係人口創出・拡大のためのモデル事業¹⁵を展開し、全国の自治体による関係人口の創出・拡大を支援している。初年度となる2018年度は30団体、2019年度は44団体、2020年度は25団体がモデル団体に採用され、それぞれの地域において多様なモデル事業が誕生した。

とりわけ本稿の関心から注目したいのは2019年度に総務省が類型化した4つの関係人口の類型である。具体的には、①関係深化型（地域との関わりを持つ者に対して）、②関係創出型（これから地域との関わりを持とうとする者に対して）、③裾野拡大型（都市住民等の地域への関心を醸成する取組み）、④裾野拡大（外国人）型（訪日外国人の地域への関心を醸成する取組み）の4類型であるが、その中でも本稿では、③裾野拡大型（都市住民等の地域への関心を醸成する取組み）に着目したい。というのも、この類型では「地方公共団体が都市部等に所在する個人・企業・その他団体（NPO・大学のゼミなど）と連携し、都市住民等の地域への関心を高めるための取組み」と大学との連携が明確に謳われたからである。

実際、2019年度ではこの類型で21団体が採択され、関わり方の濃淡はあるが北見工業大学、女子栄養大学、慶應義塾大学・筑波大学、東海大学、富山国際大学、福知山公立大学・京都産業大学・龍谷大学、関西学院大学、東京農業大学といった大学がそれぞれ地域で関係人口の創出・拡大に寄与した。ただし、構成としては国立大学と私立大学、とりわけ一研究室や一ゼミとしての関わりが多く、公立大学として、また大学全体として関わったのは福知山公立大学のみであった。そこで、以下では福知山公立

大学の取組みを事例として取り上げることとする。

(2) 福知山公立大学による関係人口創出・拡大

福知山公立大学は京都府北部の人口8万弱の福知山市に立地し、「市民の大学、地域のための大学、世界とともに歩む大学」を標榜する小規模な地方公立大学である。2016年に私立大学を公立化し、福知山のみならず、京都府北部の5市2町、兵庫県北部の5市と連携し、地域協働型教育研究を日々実践している。

関係人口の取組みについては、コロナ禍以前の2019年度に総務省「関係人口創出・拡大事業」モデル事業（福知山市からの受託事業）の裾野拡大型（都市住民等の地域への関心を醸成する取組み）の一環として、福知山市・朝来市・丹波市、京都産業大学、龍谷大学などと連携しながら、地縁型関係人口の創出・拡大に取り組んだ。

地縁型関係人口とは、「元々地縁の深い関係人口（予備軍含む）」を意味する造語であり、具体的には、①高校卒業後に大都市周辺に就職・進学した地縁のある若者、②3市内で学ぶ地域の中高大生、③3市に訪れる観光客、を想定している。

これら地縁型関係人口を主たるターゲットに位置付けた背景には、地域における若者人口の急減という問題がある。2020年度の国勢調査（速報値）によれば、京都府北部5市2町の人口は全体で前回の2015年度の国勢調査より14,883人減らし279,283人となった。また、国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、2040年には府北部全体で人口が約24万人と、約20年で2割弱減少することも見込まれている（図6）。この最大の要因が、進学時や

図6 京都府北部地域の人口推計

中長期的な将来の目標人口（各市町人口ビジョンの目標値）

	2010年	2020年	2030年	2040年
福知山市	79,652	76,080	73,707	69,098
舞鶴市	88,669	78,911	69,414	60,310
綾部市	35,836	31,689	28,543	25,976
宮津市	19,948	16,735	14,254	12,119
京丹後市	59,038	51,072	50,032	52,485
伊根町	2,410	1,881	1,624	1,395
与謝野町	23,454	19,881	18,932	17,732
全体	309,007	276,249	256,506	239,115

※2010年、2020年は各市町の実績数値（2010年は国勢調査、2020年は推計人口）

2030年、2040年は各市町の人口ビジョンに基づく数値（2021年3月現在）

（福知山市は人口ビジョンを策定中のため、国立社会保障・人口問題研究所の予測数値を使用）

出典：京都府北部地域連携都市圏形成推進協議会（2021）

15 2018年度は「関係人口創出事業」モデル事業、2019年度からは「関係人口創出・拡大事業」モデル事業という事業名称となっている。

就職時における若者による転出（社会減）なのである。したがって、若者の回復率を向上させる見地からも、地縁型関係人口としての中高校生や大学生が在学中にいかにまちに関わり、関心を持ってもらうかが重要であり、この事業の主たるターゲットに設定された。

(3) 高校生・保護者アンケートからの示唆

この事業では、地縁型関係人口創出のために、①ふるさと再発見ツアー、②中高生たちとの交流会、③ふるさとを生きるワークショップ、④移住体験ツアー、⑤北近畿をいじるアイデアコンテスト及び北近畿を熱く語るシンポジウム、⑥高校生・保護者アンケート、⑦卒業生アンケート、⑧観光客アンケートという8つの事業が展開された。

そのうち本稿で特に注目したいのは、⑥福知山市・朝来市・丹波市内の高等学校12校を対象に実施した「高校生・保護者アンケート」(N=1394)の調査結果である。この調査では、関係人口の予備軍とも言える高校生の「将来、地元に住みたい」という回答と何が相関しているのかが検証された。その結果、「保護者が将来あなたに地元に戻ってきて（残って）欲しいと考えている」(標準偏回帰係数0.5998、オッズ比1.5250)、「今住んでいるまちに魅力を感じている」(標準偏回帰係数0.4169、オッズ比1.4396)、「今住んでいるまちの就職先についてどのような職種や数があるか知っている」(標準偏回帰係数0.3011、オッズ比1.2691)という3項目に正の相関が見られた(杉岡：2021b)。すなわち、地域の関係人口を増やそうと思うならば、保護者とのコミュニケーション、地域の魅力理解、地元企業の認知という3点が最大のポイントということが明らかになった。

(4) オンラインによる関係人口創出・拡大

この調査結果を受け、福知山公立大学では総務省のモデル事業終了後、高大連携により関係人口の創出・拡大に注力していくこととした。それが2020年度より実施する「福知山市若者まちづくり未来ラボ事業」である。本事業のミッションは「高校生など若者を中心とする市民が福知山市のまちづくりや未来について意見を交わす場を創出し、若者のまち

づくり意識の向上や意見の抽出、郷土愛の醸成を図ると共に、にぎわいと活気ある福知山の新時代を切り開く人材を育成すること」である。

特徴については3点ある。1点は「高校生と企業の巻き込み」である。本事業では、有志のみであるが、市内の高校生たちが積極的に参加している。また、2021年度からは実行委員会に高校生と大学が加わっている。そして、対話イベントのゲストにはIターンやUターンにより地域に関わる若手経営者が多く登壇している。すなわち、対話の場を創出することにより、高校生が多様な地元企業を知るきっかけとすると共に、そこでの気づきや学びを保護者と会話してくれることを狙いとしている。とりわけ高校は都道府県の管轄であり、市との関係性が薄い。だからこそ、大学が仲介し学校間や行政間を繋ぐことに意義がある。

2点目は「都市・地方間の大学連携」である。具体的には京都市内にある龍谷大学と福知山公立大学の2大学で当日運営の中核を担っている。これまでも単発のイベントで大学を超えた交流する機会があった。しかし、政策コンベンなどではライバル関係だけで終わることも多いのが現実である。それだけにこのような継続的な対話空間づくりを通して、都市・地方それぞれの良さに気づく格好の機会となっている。そして、その後はこうした対話で出会った学生・生徒同士が学校や地域の枠を超えチームを結成し、学生主導で課題解決のためのプロジェクトを複数展開するに至っている。

3点は「オンライン関係人口」の創出・拡大である。よし悪しは別として、2020年度からはオンラインを活用せざるを得ない状況が続いている。しかし、このことが従前アプローチが難しかった市外の参加者の獲得、またオンライン関係人口の見える化に繋がっている。例えば、2020年度に3回実施した対話イベントのうち、1回目の市外参加者率は23.1%(N=23)、2回の市外参加者率は57.1%(N=25)、3回目59.1%(N=35)と回を重ねるごとに市外参加者率が高くなっていった。オンライン関係人口は基本的に移住に対しては即効性はない。しかし、今後は移住しない関係人口も地域の多様性にとっては重要であり、実際、京都府丹後振興局においても「関係人口創出プログラム」や「Local Venture College

in Tango」など、移住を前提としない関係人口創出拡大のための事業が取り組まれており、多くの若者が参加している¹⁶。

以上を小括するならば、公立大学がハブとなり、自治体とも連携しながら、オンラインをも含めた関係人口創出・拡大のためのプラットフォームを作ることができれば、地域や学校の枠を超えた新たな地縁型関係人口の獲得に繋がる可能性が広がると言えそうである。

おわりに

最後に、本事例の到達点と課題について「よそ者効果」と「関係人口による地域再生主体形成」の視点から若干の考察を加え、論を閉じることとした。

まず「よそ者効果」である。これは地域人材育成や地域資源戦略を専門とする敷田麻実（2009）が示した概念であるが、この分析視角からすると、よそ者が地域づくりに参加することで、①地域の再発見効果、②誇りの涵養効果、③知識移転効果、④地域の変容を促進する効果、⑤しがらみのない立場からの解決案の提案、という5点の効果が確認できるという。この5点を本事例に当てはめるとどうであろうか。少なくとも本事業においては①②③⑤の効果が一定確認できると言えるだろう。一方で④についてはオンラインだけでは達成が厳しく、ここに今後の課題を見ることができる。

次に「関係人口による地域再生主体形成」である。これは田中輝美（2021）による分析視角で、地域再生のための主体形成には第1ステップ「関係人口が地域解決に動き出す」、第2ステップ「関係人口と地域住民の間に信頼関係が築かれる」、第3ステップ「地域住民が地域課題の解決に動き出す」の3ステップが存在するという。これを本事例に当てはめるとどうなるであろうか。少なくとも、第2ステップまでは到達できたと言える。しかし、第3ステップはやはりオンラインだけでは達成が難しく、ここにオンライン関係人口の限界を見ることができそうである。

ともあれ、コロナ禍により、急激に拡大したオンライン関係人口は、新たな関係人口論が新たな地域づくりの可能性を提供してくれることは間違いない。そして、その際、公立大学はこうした関係人口創出・拡大のために中間支援的な役割を一定程度果たすことができると言えそうである。

一方、関係人口、とりわけオンライン関係人口は万能ではなく、先述のとおり、地域住民を地域再生主体とするなど地域の変容を促進したり、地域住民が地域課題の解決に動き出したりするためには、まだまだ課題山積である。その意味では、これからはリアルな関係人口とオンライン関係人口とのバランスをいかに取り、これらの橋渡しをするか、すなわち、オン・オフ（リアル）の関係人口間をつなぐための新たな社会関係資本（人材含む）が必要、というのが本事例から導出される示唆であり、本稿の結論である。

筆者自身も関係人口の創出・拡大の実践を継続しながら、この問題意識に応えるための実践的研究を進めて参りたい。

参考文献

- 一般社団法人公立大学協会（2021）『公立大学ファクトブック』
- 小田切徳美（2018）「関係人口という未来：背景・意義・政策」『ガバナンス』202、ぎょうせい、pp.14-17
- 亀井伸孝（2021）「感染症下でのフィールドワーク教育—対物観察、インタビュー、写真、映像の実習と卒業論文指導の記録—」『共生の文化研究』15、愛知県立大学多文化共生研究所、pp.31-48
- 京都府北部地域連携都市圏形成推進協議会（2021）『第2期京都府北部地域連携都市圏ビジョン』
- 国土交通省（2020）「地域との関わりについてのアンケート」
- 近藤祉秋・木村周平・浜田明範・西真如・吉田真理子（2020）「『COVID-19と文化人類学』ラウンドテーブル開催報告とその後の活動」『文化人類学』85巻2号、日本文化人類学会、pp.366-369

16 京都府丹後広域振興局「令和3年度関係人口創出プログラム」について
<http://www.pref.kyoto.jp/tango/ki-kikaku/news/kankeijinkou2021.html>（最終閲覧日：2021年7月21日）

- 指出一正 (2016) 『ぼくらは地方で幸せを見つける』
ポプラ社
- 敷田麻美 (2009) 「よそ者と地域づくりにおけるその役割に関する研究」『国際広報メディア・観光学ジャーナル』9、北海道大学大学院国際広報メディア・観光学院、pp.79-100
- 杉岡秀紀 (2020) 「公立大学の地域人材育成機能—福知山公立大学を事例として—」『社会教育』888号、日本青年館、pp.25-31
- (2021a) 「コロナ禍におけるインターローカル型域学連携による関係人口創出 - オンライン関係人口に注目して -」『農村計画学会誌』40 巻1号、農村計画学会、pp.14-17
- (2021b) 「関係人口と地域づくり—もう一つの「人口」論からもう一つの「人材」論へ—」『東三河地域研究』第165号、東三河地域研究センター、pp.1-20
- (2021c) 「若者発の「ニューノーマル」時代の地域づくり—これからの人材循環型地域社会構築に向けて—」『社会教育』899号、日本青年館、pp.16-22
- 高橋博之 (2016) 『都市と地方をかきまぜる』光文社新書
- 田中輝美 (2021) 『関係人口の社会学』大阪大学出版会
- 中田晃 (2020) 『可能性としての公立大学政策』学校経営研究会
- 中田晃 (2021) 「観光振興と公立大学—期待される役割と可能性—」『観光文化』250、日本交通公社、pp.4-8
- 日経産業消費研究所 (2020) 「「関係人口」創出の取り組みが深化 国がモデル事業を拡充、初の実態調査 コロナ禍で「オンライン関係人口」が出現」『日経グローバル』394、pp.42-47
- 東弘子 (2021) 「「どこでもドア」でPBL—台湾東海大学とん共同学習—」『共生の文化研究』15、愛知県立大学多文化共生研究所、pp.7-12
- 宮谷敦美 (2021) 「コロナ禍での社会とつながる学びの場づくり」『共生の文化研究』15、愛知県立大学多文化共生研究所、pp.18-30

現場から感じる ワーケーションへの期待と拡がり —新たな関係構築の潮流がつくる交流と学び、そしてプロジェクト—

株式会社ふろしきや 代表取締役 田村 英彦

社会・地域課題の解決や未来づくりに繋がる事業を「まとめる」専門家として活動する、株式会社ふろしきやは、長野県千曲市を中心に長野県各地をつなげるワーケーション事業を2019年から展開している。事業を展開する中で強く感じるのは様々な人が“コワーク”（一緒に働く空間を共有すること）することの価値である。ワーケーションという仕事とプライベートが溶け合う環境によって、ワーケーション実践者自身の「自然体での振る舞い」が現れる。お互い住む地域もワークスタイルも違う人同士へ興味関心が自然と生まれ、深く多面的なつながりが生まれる。これは私がまちづくりに関わってきた中で、新たな関係構築の潮流であると感じている。そして、現在コロナ禍に見舞われる社会において「ワーケーションを取り入れることで自分もしくは周りの人達の働き方をより良くしたい」「地域活性に繋がる新しいムーブメントになるか」という想いや期待感も感じている。ここでは、私がワーケーション事業を通して得た生の実体験に基づいたワーケーションの可能性について論じたい。

1 コロナ禍で急な認知度向上を見せたワーケーション

ワーケーションとは「ワーク（働く）」＋「バケーション（休暇）」を合わせた、主に休暇で訪れる地域で働いたり、積極的な休養を取ることを指す造語である。

株式会社ふろしきやが長野県千曲市、そして他事業者と協働してワーケーションに取り組むことになったのは2019年の夏。長野県が信州リゾートテレワークを推進し、千曲市としてもこの流れで何か新しいコンテンツを始めたいとのことで始まったのがワーケーションであった。第1回体験会を千曲市が主催する形で行い、翌年2020年度からは株式会社ふろしきやが主体者となり、行政がサポートする形に形を変えて事業が進んでいる。現在、体験型のイベントはこの8月までに7回・計40日を数え、延べ250名ほどが参加し、リピーターの人も多く、イベント開催時以外にも個人ワーケーション実施者も増えてきている。そして参加者からの持込企画も増えていき、新しい地域資源の活用が進み、

写真1 ワーケーション体験会での集合写真



新しい視点が持ち込まれることで地元の参加者も増えてきている。

2 人にもまちにもプラスになるワーケーション

ワーケーション事業を進めるにあたって最初から最も大事にしていることは「関わる人全てにメリットを」という配慮といわゆる「お節介」である。千曲市は長野県の北信地域に属し、2,000名が宿泊可能でローカルグルメが軒を連ねる戸倉上山田温泉と、新幹線の駅は無いものの、JRと私鉄であるし

写真2 文化遺産にもなる棚田の絶景ポイントを働く場所として開放

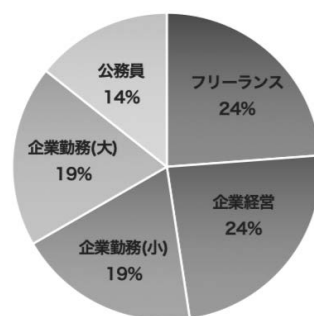


な鉄道が新幹線の駅から直接乗入れ、また首都圏・中京圏・北陸圏から繋がる高速ジャンクションも存在する交通の要地である。私自身も2017年にいわゆる東京から千曲市に移住し、新型コロナウイルスの影響がでるまでは首都圏や関西圏との定期的な移動をしながらプロジェクトを推進するスタイルで働くノマドワーカーである。ワーケーションに来る人、宿泊施設や飲食店などの受け入れ事業者、受け入れを考える当社、行政や観光局を含めた企画側のメリットを全て考えたコンテンツとして羽ばたく可能性を当初から感じていた。もともと千曲市にはコワーキングスペースが2019年時点ではなかったこともプラスに捉え、街中を働く場所とし位置づけ、絶景の棚田の尾根や休憩所、開放的な河原、自社仏閣や山城、旅館・ゲストハウスに公共施設など、滞在が快適な場所を全てワークスペースとして捉え、まちなか回遊式のコンテンツとして昇華させている。滞在する側もより地域のことを知れて滞在体験の充実にも繋がり、受入側にとってもステークホルダーに対する偏りをなくすことに作用している。

3 市民権を得てきているワーケーションを「活用した」働き方

デジタルノマドに該当する働き方をしてきた自分自身もワーケーションには注目してきた。2010年代前半から広まったワーケーションという言葉の持つ意味も、この10年ほどの間にテクノロジーの進歩、働き方の変遷、社会情勢の変化を経て大きく変わってきている。もともとはヨーロッパでのいわゆるフリーランスが世界遺産等の観光地を働きながら

図1 緊急事態宣言未発出時に行われた2020年11月体験会の参加者属性(21名)



出典：(株) ふろしきや (2020) ワーケーションの今と可能性 分析レポートより引用

巡るという「自由かつクリエイティブな働き方のアピール・具現化」という要素が強かったが、その後働き方が柔軟な企業から、観光地で働くことで「テレワークエリアの拡大とスムーズな休暇への移行」という福利厚生に近い概念も内包されてきている。そして、リーマンショックなどによる景気指標が悪化すると正規雇用だけでなく雇用形態が増え、複業的な働き方が広がり、さらに企業の生き残りをかけた新規事業創出やイノベーションを目的とした広範囲での交流ニーズも増えてきていた。そして現在の新型コロナウイルス感染防止に伴うテレワーク促進(働く場所の自由化)の波を受け、多くの人がワーケーションに目を向ける土壌が広がってきている。スマートフォンやPCの軽量・省電力化、通信環境の進歩も加わり、以前はほんの一部の人でしか実現できなかった働き方が一気に市民権を得た形だ。事実、昨年後半以降を見ると以前は大勢を占めたフリーランスや複業ワーカーだけでなく、新しい働き方を個人としても企業としても模索する中小・大企業に所属する社員や企業経営者が多くなり、新規取り組みに対する視察目的の公務員を含めると多くの属性の人たちがワーケーションの場に集うようになってきている。

「ワーケーションとは何か」という概念を超えて、「非日常的な環境で働き普段とは違う人や地域との出会いを味わう働き方」自体の良さを体感し、新しい働き方のメリットが広がることとなる。そうなるとうーケーションできる人とできない人、できる職種とできない職種という概念を超えて、ワーケーションをすることで得られるメリットを最大化する

写真3 観光列車「ろくもん」を貸切って実施したトレインワーケーション風景



ために、必要な仕事を持ち込む流れができてきている。実際にあった興味深いワーケーションへの参加の仕方は、地元千曲市で働く70代のあんず農家が午前中に農作業を終えて、午後のトレインワーケーション（観光列車を貸切って移動しながらコワーキングするイベント）で今後のあんず産業の未来やあんず農園の今後の構想について、他のワーケーション参加者とディスカッションを始めた例だ。これは柔軟な発想が必要な「仕事」だけを切り出して開放的かつ自然体でいれる場面で取り組むという好例である。そして、こういったダイナミックな働き方は伝播する。コワーキングする場所を観光会館の中庭、市役所のオープンスペース、棚田の休憩所などに分散させることは前述した通り。観光関係者、行政職員、農家など普段自由な働き方に触れていない人が、場所にとらわれずに自立心を持って真剣に仕事に向かうノマドワーカーの姿を見ることは刺激となり、自分自身の働き方を考えるきっかけにもなる。そしてそれが相手の仕事の内容や人間的な興味関心に繋がり、人が交流する原動力につながっている。

4 ワーケーションは「関係人口への入り口」となりうる

さらにワーケーションを通して現在まで起こって

きたことを整理すると、実に多くのことにつながっていることに気付かされる。今まで移住セミナー等で千曲市に興味を持っただけの人がワーケーションを通して数日滞在することで、ゆったりと働きながらその場所の空気感、水、匂いや人柄をより深く知り、移住するケースもある（お試し移住のような体験）。また、絶景のお寺でこたつを出しながらランチでご当地郷土料理弁当を食べ、ワーケーションでやりたいアイデアを出すアイデアソン（「アイデア+マラソン」マラソンのようにアイデアを出し尽くすまで出し合うワークショップイベント）を行うことで、その地域の良さを短期間で濃く知り、そこで真剣に意見を出し合った思い出から第2のふるさととして、個人的にも家族を連れての再訪に繋がるケースもある。また、ワーケーションで何度も訪れることで、その場所の地域課題に触れ、社会をより良くするプロジェクトも生まれている（地域の交通課題に取り組む温泉 MaaS [Mobility as a service] がその一つ）。また、ワーケーション参加者同士での会話から、応援したくなるような夢を語る人に支援が集まり、思ってもみない面白い構想が生まれるなど、意図を超える形での関係性の拡がりや深まり、そしてコラボが生まれ続けている。ワーク（仕事）+バケーション（休暇）も紐解くと「ビジネスとプライベート」が混ざり合うことであり、社会人と個人、仕事と趣味などの垣根を超えて、自然体で人が交流する舞台を作り出している。それにより人同士の深い関係とワクワクを起点としたコラボを生み出す環境につながっている。それを裏付けるように、交流型のワーケーション体験会における参加者へのアンケート結果を見ると、千曲市への再訪希望は全員が満点をつけ、そして驚くことに他地域へのワーケーション希望もほぼ全員が満点をつけており、広範囲に渡るワーケーションネットワークとも呼べる関係性を作る可能性を示唆している¹。このことから、ワーケーション自体はあくまで数日間～1週間

1 ワーケーションに求められる出会いの要素と関係人口化への可能性については（株）ふろしきやとKAYAKURA 伊藤氏と共同での調査レポートを公表している。

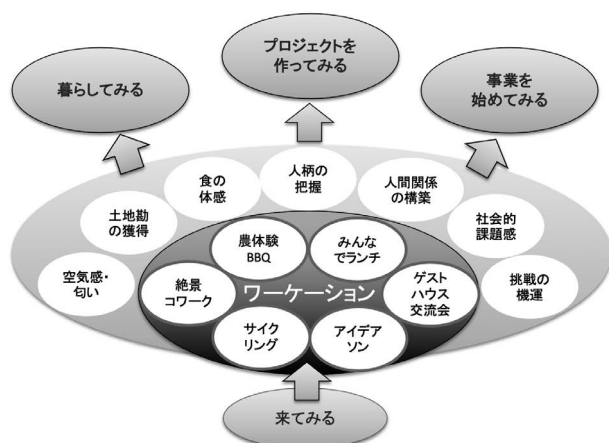
（株）ふろしきや（2020）ワーケーションの今と可能性 分析レポート

<https://prt-times.jp/main/html/rd/p/000000008.000020460.html>

伊藤将人（2020）ワーケーション体験会が参加者に与える影響に関する研究-長野県千曲市ワーケーション体験会を事例として、社会動向レポート vol 3, KAYAKURA.

<https://kayakura.me/kayakura-vol3/>

図2 関係人口創出に向けたワーケーションを入口とする概念図



出典：筆者にて作成

程度の限られた行為ではあるが、今の日本社会で必要な非日常の出会いの入り口となり、広範囲の地域との関係人口の創出という大きな役割を担う可能性を秘めている。

5 多方向からワーケーションにかかる期待と今後の展開

一時に比べるとワーケーションに対するブームも落ち着いたように感じられるが、受入側である自治体や観光事業者において観光地再生や地域活性の切り札としてワーケーションが語られ、新しく取組みが生まれているのを実感している。私がこれまでの実践で重要だと考えているのは、ワーケーション受入側が民間・行政が継続して協働し、来訪者側にもメリットある場を作るポイントは「出会い」「学び」を中心にあることであると考えている。それがあれば経済的な循環が回りだすという順番だ。オンライン上での交流や学びもあるが「生きた出会い（セレンディピティという言葉に置き換えられるような偶発的な素晴らしい出会い）」「生きた知識（人の熱を帯びた会話から得られる知識）」はまさに来訪者側も受入側も今最も求められている要素である。今私がワーケーション事業を手掛けている千曲市において、ワーケーション参加者が開発に参画する形で温泉 MaaS という「シンプルかつ便利」な交通アプリケーションの実証実験に必要な機能に絞ってスモ-

写真4 家族ワーケーションで実施した自由研究プログラム風景



ルスタートで始め、開発者業界でノウハウを広く共有していく取組みが生まれている。そしてさらに長野県と民間企業と普及活動を協働する形で「ゼロ・カーボン」をテーマとした出会いと学びの軸を新しく取り入れた取組みを始めている。豊富な水資源を活用した水力発電とそれを蓄電につなげる水素ステーション事業といった活動の認知度向上、また温室効果ガスを発生させる畜産に頼らない農産物やジビエを中心とした食事を形にする取組み、子ども自由研究に合わせて未来と環境問題を一緒に考えて形にするワークショップを実験的に行うなど、地域資源を活用しながらグローバルに向き合うべきテーマがワーケーションから生まれている。今後はより広い地域と協業しながら、この出会いで生まれたノウハウを多くのワーケーションに関わる関係者に共有していく活動を継続していきたいと考えている²。

いままでワーケーションをしたことがない人も様々な場所に訪れてより豊かなワークスタイルを体感してほしい。そしてワーケーションを受け入れている、もしくはこれから受け入れようとしている地域の方々も、まだ見ぬ出会いや学びへのワクワクとともにワーケーションという取組みを楽しんでほしいというのが願いである。

2 ワーケーションの実験的取組み紹介 WEB サイト：https://furoshiki-ya.co.jp/workation_lab/

南房総市の移住・定住施策について —地域で創る魅力の郷を目指して—

南房総市地域おこし協力隊 荒川 悠
南房総市総務部企画財政課 主任主事 稲葉 達也

本市では移住・定住施策として、2012年から開始した空き家バンク事業をはじめ、2016年より「お試し田舎暮らしツアー」、2018年より「トライアルステイ事業」の実施や定期的に首都圏での移住セミナー等へ参加してきた。また、2019年からは2名の地域おこし協力隊を採用し、より積極的に移住・定住施策を推進している。

2020年の新型コロナウイルス感染症の流行により、本市の移住情勢にも少なくない変化が生じている。

本稿では、本市の移住・定住施策の取組みを紹介するとともに、各種事業の観点から見た新型コロナウイルス感染症流行以後の移住情勢の変化や今後の展望について報告する。

はじめに

南房総市は、千葉県房総半島の最南端に位置し、人口約3万6,000人、面積約230.10km²で、2006年3月に7町村による合併で誕生した市である。

また本市は、冬は暖かく夏は涼しい海洋性の温暖な気候で、市域の北側には緑濃い山々が連なり、他の三方は東京湾と太平洋に面した、自然の恵み豊かな地域である。

しかしながら、本市の喫緊の課題として、これまで若年層の流出が続いたことによる少子高齢化及び人口減少が進んでいる状況である。

1 政策における移住・定住施策の取組み

(1) 背景

本市は、冒頭で述べた少子高齢化により、死亡者数が出生者数の8倍超となっており、自然減による人口減少が顕著となっている。

そこで本市は、人口の将来展望をまとめた「南房総市人口ビジョン」を踏まえ、2015年に「第1期南房総市総合戦略」、2020年に「第2期南房総市総合戦略（以下「戦略」という。）」を策定し、子育て世代の増加を中心的なコンセプトとして人口減少対

策を進めることとした。

(2) 政策としての移住・定住施策

戦略の策定及び推進にあたり、部署間の垣根を超えた、人口の減少、少子化等の課題への対応等地方創生に関する施策の推進を目的とする、「南房総市地方創生推進プロジェクトチーム」を立ち上げた。プロジェクトチームから出た提案は、担当部署との調整の上で、戦略内に事業として掲載した。

戦略内の基本目標の一つである「新しい人の流れを作る」の中に、移住・定住施策を掲げた上で事業を推進し現在に至る。

また、2018年に策定した本市の最上位計画である第2次総合計画（以下「計画」という。）内においても、重点プロジェクトとして「人口減少・少子高齢化対策」を掲げており、子育て世代の移住・定住促進とそのための環境づくりに力を入れている。上記で述べた計画、戦略の移住・定住施策においてターゲットを20歳から39歳とし、一体性のある取組みを推進している。

2 各種移住・定住施策の取組みについて

ここでは、本市が現在実施している移住・定住に関する各種支援事業について説明する。

(1) トライアルステイ事業

観光や滞在だけではなく、暮らすように南房総市に滞在すること（トライアルステイ＝試住）で、移住や2拠点生活を現実的に検討するためのプログラムを提供する事業。

本市内に3軒のお試し移住住宅を設け、移住検討者に2～5泊の期間無料で貸し出しを行う。申込はインターネット上で受け付けており、申込フォームへの入力内容に基づいて審査が行われる。

利用者は地域おこし協力隊との事前オンライン面談に参加し、滞在期間中のプランを作成。滞在期間中のプログラムとしては、市内の農家や漁師などの手伝いをしながら交流する「お手伝いの南房総訪問」、地域おこし協力隊が滞在者の希望に応じて市内を案内する「南房総2時間行脚」、移住者との交流を行う「移住者トーク」などがあり、地域おこし協力隊は各プログラム関係先との調整や当日の同行を行う。2019年度は4組7名、2020年度は2組9名の参加者が移住を実現しており、一定の成果を上げている。

(2) 空き家バンク

市内の空き家の有効活用を通して、移住・定住の促進、市民と市外居住者との交流の拡大並びに経済及び産業の振興を図り、もって地域を活性化する事業。

写真1 トライアルステイパンフレット



出典：南房総市

2012年より事業を開始し、当初は年間3、4件の契約数（賃貸・売買）であったが、2017年以降は年間9件以上となるなど一定の成果を上げている。

(3) 住宅取得奨励金

定住促進及び地域経済の活性化を図ることを目的に、市内において新築住宅を建設または購入した子育て世帯及び若年者に対し、奨励金を交付する事業。2021年度からは中古物件の購入も対象とした。

2019年度は37件、2020年度は31件など一定の成果を上げている。

(4) 起業家支援について

「南房総市新たな仕事と雇用創出支援事業補助金」

市内における起業や既存事業の機能強化、新たな分野への取組みや地域雇用を創出する事業者を対象に、5つの建物・設備投資メニューと雇用支援メニューによりきめ細かく支援することで、産業の振興や高度化、地域経済の活性化に繋げ、地方創生の推進を目的とした事業。

主なものとして、起業家支援事業を説明する。

「市内で起業しようとする場合」

対象者：起業の日から3年を経過しない個人、法

表1 住宅取得奨励金種別一覧

種別	申請者	業者区分	奨励金額
AA	多子世帯の世帯員であって新築住宅を建設又は購入した者	市内建設業者又は市内販売業者	100万円
A	子育て世帯の世帯員であって新築住宅を建設又は購入した者		70万円
B	若年者であって新築住宅を建設又は購入した者		50万円
CC	多子世帯の世帯員であって新築住宅を建設又は購入した者	郡市内建設業者又は郡市内販売業者	50万円
C	子育て世帯の世帯員又は若年者であって新築住宅を建設又は購入した者		30万円
D	南房総市木造住宅耐震診断費補助金交付要綱第3条に規定する木造住宅で、当該補助金を活用して行った耐震診断の結果、上部構造の総合評価が1.0未満と診断されたものを建て替える者	市内建設業者又は市内販売業者	50万円
E		郡市内建設業者又は郡市内販売業者	30万円
F	子育て世帯の世帯員、多子世帯の世帯員又は若年者であって新築住宅を建設又は購入した転入者であるもの		200万円
G	子育て世帯の世帯員、多子世帯の世帯員又は若年者であって中古住宅を購入した転入者であるもの		購入価格の10% (上限100万円)

出典：南房総市

人（市内に本社、本店等の主たる事業所を有するまたは設置しようとする事業者）

補助金額：最大 100 万円

加算額（以下に該当する場合、上記に加算）

- ・子育て世帯（15 歳以下の子を持つ世帯の扶養者）
または 39 歳以下は + 20 万円
- ・安房郡市外から移住する子育て世帯は + 50 万円。

（5）就農支援について

本市では新規就農者に対しても、各種補助事業を用意しているが、ここでは「新規就農支援施設」を説明する。市では、広く農業外から人材を集め担い手を育成するための支援施設として、南房総市三芳新規就農支援施設を設置している。

計 3 棟あり、農業用作業室も併設し、農業に必要な設備を整えている（居住期間は 3 年以内）。また、使用料月額 35,000 円（家賃）であり、相場より安い負担で居住できる。

3 地域おこし協力隊の活動について

（1）概要

人口減少・少子高齢化対策促進のため、本市は 2019 年に移住交流支援担当の地域おこし協力隊 2 名を委嘱した。任期は 3 年間であり、移住者や関係人口を増やすことを目的に、市や民間事業者と連携して活動に取り組んでいる。

（2）地域おこし協力隊の主な活動

ア トライアルステイ事業

移住希望者のフォローのため、地域おこし協力隊 2 名が事業に参画している。オンライン面談、各種移住体験メニューのアテンドや利用者のアフターフォローなどを積極的に行っている。

イ 移住フェア・移住セミナーへの出展

市とともに NPO 法人 ふるさと回帰支援センターや、一般社団法人 移住交流推進機構（JOIN）主催の移住フェアに相談員として出展し、イベント来場者の移住相談に対応している。新型コロナウイルスの影響でオンライン開催となるイベントが増えており、Zoom などの Web 会議システムを使用して対応にあたっている。2019 年度は東京駅周辺で開催

されたイベントに 1 回、2020 年度はオンラインのイベントに 2 回出展し、2020 年度のイベント参加者 1 組 2 名の移住に繋がった。

ウ オンライン移住相談

緊急事態宣言やまん延防止等重点措置により都道府県間の移動が制限された背景から、本市ではオンラインで個別移住相談ができる「オンライン移住相談」を開設。市のホームページ上で申し込みを受け付けている。2020 年度は通年で 13 件の申し込みがあったのに対して、2021 年度は 7 月時点で 10 件と、前年を上回るペースで申し込みがあり、地方移住への関心の高まりが窺える。相談内容については 2020 年度と 2021 年度で大きな変化はなく、「住居と移住後の仕事について」が最も多い。次いで「補助金・就農・地域の生活環境など」に関する相談が

写真 2 移住フェアの様子



出典：南房総市

写真 3 オンライン移住相談



出典：南房総市

多い。オンライン相談に参加し実際に移住を実現したケースは2020年度と2021年度それぞれ1件ずつである。最近では近隣市町でもオンライン相談を行っており、相談者の中には複数市町のオンライン相談に参加し、比較検討する方も見られる。

エ 情報発信

FacebookやInstagram等のSNSや、YouTube、ブログサービスnote、メールマガジンによる情報発信を行っている。投稿の内容としては、本市の魅力のPR、移住フェア等のイベントの告知、物件情報・求人情報等移住に関する情報発信が挙げられる。特に反響があるのは住居に関する情報発信で、移住検討者の他、セカンドハウス購入検討者等からも問い合わせがある。

オ 空き家情報の掘り出し

2019年度は1件、2020年度は5件の空き家情報の掘り出しを行い、2019年度の物件は移住希望者1組2名が賃貸契約を結び、移住者増加に結びついた。2021年度からは民間事業者と連携して空き家活用に取り組む一般社団法人を立ち上げ、空き家情報の収集から相続や登記の手続き、活用方法検討、契約までを一括で請け負う体制作りに取り組んでいる。

カ コワーキングスペースの設立・運営

新型コロナウイルス感染症の影響で働く場所の自由度が上昇し、元々地方に住みたいと考えていた都市在住者は地方への移住可能性を模索していると思われる。しかし現状本市内には都市部のようなカ

フェやコワーキングスペースが少なく、働く場所が少ないのが現状である。そこで民間事業者と地域おこし協力隊が連携してコワーキングスペース「MISHO station」を設立・運営し、リモートワーカーの地方移住需要取り込みを目指しており、実際にMISHO stationの利用者が移住した例もある。今後は宿泊施設と連携したワーケーションプランの作成も検討している。MISHO stationではフリーランスとして働く人同士が交流するためのイベントも開催されており、フリーランスコミュニティの構築によってフリーランスの流入促進を狙っている。

キ 自給自足体験講座運営

関係人口の増加を目的として、地域おこし協力隊が複数の民間事業者と連携して自然体験講座を企画。釣りや農業、狩猟など、本市ならではの体験コンテンツを都市部在住者向けに提供している。単発の講座ではなく、シリーズ化し複数回の受講を促すことで、市内在住者との交流や参加者のコミュニティ化を目指し、関係人口の増加を狙っている。

4 新型コロナウイルス感染症の拡大を受けての人の流れや施策への影響

上述(2)地域おこし協力隊の主な活動の「ウ 移住オンライン相談」の記載及び下記(1)(2)の記載にあるとおり、新型コロナウイルス感染症流行後、移住相談件数は増加傾向にある。

(1) トライアルステイ事業への影響

2019年度は申込数が17件であったのに対し、新型コロナウイルス感染症流行後の2020年度は31件と申込数が増加。申込者の年齢層も、退職後の移住を検討している50代後半から、30～40代の子育て世代へとボリュームゾーンがシフトした。新型コロナウイルス感染症により、人口密度の低い地方への関心が高まったこと、リモートワーク普及により仕事を続けながら地方に移住する可能性を模索する都市部在住者が増加したことの2点が背景として考えられる。

(2) 空き家バンクへの影響

2019年度の空き家バンクの実績は、利用者登録

写真4 コワーキングスペース「MISHO station」



出典：南房総市

20件・物件登録7件・契約11件（賃貸8件・売買3件）であったのに対し、2020年度は利用者登録64件・物件登録24件・契約16件（賃貸2件・売買14件）と全項目について大幅に増加。不動産市場に物件が不足していることもあり、登録物件のほとんどは契約が決まり、2021年7月1日現在で掲載されている物件は売買物件2件のみである。

(3) 課題

コロナ禍となり、移住希望者からの問い合わせは増加している。その中で、移住を検討する際の最大のハードルは、「住居」「仕事」の2つであると考えられる。本市において「仕事」については、都市部より賃金は下がるものの、常に求人があり、リモートワークの普及によって移住前の仕事を続けられる移住希望者も増えている。

ただし「住居」については、人口減少で空き家が増え続けているにもかかわらず、不動産市場に流通する物件が非常に少なく、需要に対しての供給が不足している状況にある。空き家が流通しない理由は複数考えられるが、居住可能な状態にするための資金がない、他人に家を貸したくない、相続人が不明である、などが挙げられる。特に賃貸物件に関しては、家賃相場が低いこと、不動産事業者の仲介手数料の上限も低く、賃貸契約後の入居者フォローの手間を考えると、不動産事業者も積極的には取り扱わない状況にある。これに対し移住希望者は、移住後の地域とのミスマッチ等の可能性も検討し、多くの場合賃貸物件契約を希望している。このため移住希望者が希望の物件を見つけられないケースも多く見られ、その結果移住のタイミングを逃してしまう移住希望者も少なくない。移住者を増やしていくためには、賃貸物件として貸し出し可能な空き家情報の掘り出しを行い、移住希望者の条件に合う物件を適時に提供できる環境を整えることが重要である。

5 今後の展望

(1) シティプロモーションの推進（移住・定住プロモーション支援業務）

2021年度より新たに開始した事業である。市民を巻き込んで、本市のブランドメッセージ、ロゴの作成やライフスタイルを紹介したホームページを作

成するものである。こちらを通じて、本市の認知度向上やシビックプライドの醸成を図っていく。

(2) 住居の確保

移住機会の喪失にも繋がる課題のため、物件の掘り起こしや空き家の利活用について、行政単独ではなく民間事業者と協力して新たな仕組みを構築していく。

(3) これからのターゲット

上記プロモーションに併せて、今までは20歳から39歳といった年齢のみをターゲットとしていたが、さらに他自治体との差別化を図るためにも、本市の資源に対し目的をもって移住する方をターゲットにしていく。

例えば、1次産業が盛んであることを活かした就農希望者や年間を通してサーフィンが楽しめることを活かした子育て世代のサーファーといった対象が挙げられる。コロナ禍をきっかけに地方移住に関心が高まり始めたことで、多様なライフスタイルにアプローチした移住PRができるのではないかと考える。

おわりに

本市は、首都圏からもアクセスが良く、里山里海の自然環境や豊富な食材といった資源の宝庫である。

しかしながら、観光地としては多くのメディアに取り上げられてはいるが、居住地として地域外に認知されているとは言い難い。

また、本市へ移住・二拠点移住をされた方達が各分野で活躍している一方で、お互い面識がないことも少なくない。

そのため移住・定住分野においてブランド化されていない本市において、シティプロモーションを実施することはもちろん、地域の方々と繋げることも重要である。実際に、2021年開催のワークショップでは、開催後に参加者同士の繋がりが生まれ、意見交換が行われている。移住・二拠点居住者が多く所属するコミュニティ活動も活発である。

外から見えて楽しい、活気のある地域であれば、移住・二地域居住関係なく人も集まり、活動している方々の定住にも繋がると考える。

Column

「積み重ねていく」暮らしへの転換

ー「君の椅子」プロジェクトから見える未来ー

日本が森の国だと言われても実感しない方も多いだろうが、国土に占めるわが国の森林面積比率は、驚くべきことに約67%。たしかに、フィンランドやスウェーデンに次ぐ世界屈指の「森林大国」だ。南北に長い日本列島の地理的特性が、多種多様で豊富な森林資源を生み出した。わが国特有の「木の文化」を支えた背景には、こうした樹種や森の恵みの豊かさも大きく影響しているだろう。日本人にとっては、古くから森や木は身近な存在であった。先祖たちは様々な形で木に関わり、その特性を活かしながら、気が遠くなるくらい長年にわたって暮らし続けてきたのだろう。西洋の「石の文化」に対して、わが国が「木の文化」とも言われる所以でもある。また、近年になって「木育」が叫ばれているように、木は独特のぬくもりを人間に感じさせる素材でもある。

現在、そんな木に関わる特徴ある都市が、全国各地に少なからず存在するが、旭川市を中心とした地域も、木工芸やクラフト製造が盛んな家具やクラフトの街だ。そんな地域から生まれた有名な取組みがある。

「誕生する子どもを迎える喜びを、地域の人々で分かちあいたい」

「君の椅子」プロジェクトと呼ばれるその企画の発端となったのは、旭川大学大学院の地域政策ゼミでのそんな会話だったという。2006年にお隣の東川町で始まった「君の椅子」プロジェクトは、地域に生まれてきた赤ちゃんに、手作りの椅子を贈るものだ。

長い年月を経てその土地に育まれてきた森。そこから伐りだされた無垢の木材から、そしてその地域の人の手によってその椅子は作られる。全国の著名なデザイナーと二人三脚で、毎年デザインは変わるが、これまでに、建築家の中村好文、木工家の三谷龍二や谷進一郎、現代美術家の大竹伸朗といった名だたる作家たちが並んでいるから驚いてしまう。

椅子が出来上がると、その椅子には、子どもの名前と生年月日、一連番号が刻印される。地域の宝物である子どもの誕生をこの土地に刻み込むように、まさに「世界に一つだけの椅子」なのだ。また、素材となった木の生育地の地図、製材や制作の工程などが「木のプロフィール」として、椅子と一緒に届けられるという。

贈られた椅子は、子どもの成長とともに、キズやシミまでも家族の歴史として積み重ねながら、大事にされ、おそらくはその子どもへ、そのまた子どもへと伝えられることだろう。

作ってはすぐに捨て去るような暮らし方から、モノや思い出を「積み重ねていく」豊かな暮らし方への転換。旭川地域から生まれたささやかな問いかけには、「未来のまちづくり」へのひとつのヒントがあるのではないかとふと思ったりする。

(空疎空想の迷い人)

テーマ

都市自治体における 地域の特性を活かした教育

THEME

グローバル化や急速な情報化、技術革新など、社会の変化を見据えた新しい学習指導要領がスタートした。これまでも、各地では、地域の特性を活かした教育が試みられてきたが、今回の学習指導要領の改訂を機に、様々な取組みがより一層、行われていくと期待される。

そこで、今回は「都市自治体における地域の特性を活かした教育」をテーマとし、首長と教育委員会の連携による教育の可能性、シビックプライドの醸成に繋がる地域学習等について、先進自治体の事例をふまえて展望することとしたい。

都市自治体における首長と教育委員会の連携による教育の可能性について

東北大学大学院教育学研究科 教授 青木 栄一

2000年にスタートした地方分権改革によって都市自治体の教育行政分野でも大きな変化が生じた。まず、少人数学級や不登校指導のための教員やスクールカウンセラー・スクールソーシャルワーカーのようなスタッフを独自に雇用する「上乘せ・横出し」が始まった。さらに教育内容についても、外国語教育・言語教育や地域学習のような独自のカリキュラムが策定されるようになった。ガバナンスに目を向けると、2000年の地方分権改革と2015年の地方教育行政改革があいまって、首長に教育行政上の大きな権限が与えられた。首長は、地域の特性を活かした教育を展開するために、関係主体と協調しつつ教育長の任命や総合教育会議の運用を行い、指導主事の配置等の必要な措置を行いつつ、教育行政の充実を図っていく必要がある。

はじめに

2020年における教育分野の新型コロナウイルス対策では、3月からの全国一斉休校という大きな出来事があった。これをめぐっては、首長の存在感がクローズアップされた。たしかにテレビ画面で首長が休校に関する発言を積極的に行っていたのを覚えている読者も多いだろう。筆者らが行った調査によると、休校に関して児童生徒や保護者に何らかのメッセージを発出した都市自治体についてみると、人口規模にもよるが、3、4割が首長単独での発出だった¹。これはテレビから受けた印象を裏付けるデータといえる。危機的状況において首長が教育分野でリーダーシップを発揮するのは当然のようにおもえるが、分権改革や教育委員会制度改革の蓄積が、首長の教育政策分野でのリーダーシップ発揮の環境を徐々に整えてきたといえる²。

本稿は都市自治体における首長、首長部局、教育

委員会の連携・協力関係について、総合教育会議などを例に、教育行政の分権改革が教育行政にもたらした変化など、主として2000年以降の経緯を整理する。さらに、教育行政学的な視点から、都市自治体において、地域の特性を活かした教育を進めるにあたっての体制のあり方等についても述べる。

1 教育行政の分権改革が教育領域にもたらした変化、これまでの経緯

(1) 「上乘せ・横出し」(その1) 一教員・スタッフ雇用

教育行政の分権改革は、他の領域と同様、2000年4月に施行された、地方分権一括法(地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律)によって大きく動き出した。教育関係者の多くは、この改革が財政制度を大きく変えるものではないことや、長年続いてきたとされる集権的構造が容易に

1 青木栄一研究室・一般社団法人地方行政調査会が2020年10月から11月にかけて実施した。悉皆調査で、回収率はそれぞれ都道府県97.9%、政令指定都市100%、特別区82.6%、市67.7%、町村44.3%であった。本稿で紹介する集計結果のとりまとめは神林寿幸氏(明星大学)に行っていた。また、調査結果全体の公表は今後行う予定である。

2 教育長が単独で発出したのは市町村合計で56.2%であった。これに対して、首長が単独で発出したのは市町村合計で20.5%であった。大規模都市自治体にかぎってみると、政令市が40%、特別区が36.8%、中核市が40.7%であった。これに対して、町は12.2%、村は12.3%であり、都市自治体において首長がリーダーシップを発揮したことが推測される。

変わらないだろうという予期を背景に、分権改革にさほど期待しなかった。

ところが、分権改革がスタートして間もなく観察されるようになったのが、いわゆる「上乘せ・横出し」であった。その典型が少人数学級である。少人数学級を行うためには、国のガイドラインを上回る教員を雇用する必要があるが、分権改革以前、学級規模（クラスサイズ）を自治体独自に縮小することが公式には認められてこなかった³。従来、文部（科学）省が重視してきたのは、あらゆる行政水準の最低水準を示し、事実上最高基準としても運用することを通じて、全国的に均質な教育サービスの水準を達成・維持することだった。分権改革が可能にしたことの象徴が、この少人数学級を目的とした独自の教員雇用であった。

「公立義務教育諸学校の学級編成及び教職員定数の標準に関する法律」等の改正を経て、2000年代前半に独自の少人数学級が都道府県単位で展開し、2010年度以降は全ての都道府県でなんらかの形で少人数学級が行われている。市町村に目を転じると、独自の教員雇用はできないとされてきたが、2003年度には構造改革特別区域法により一部市町村で教員の雇用が始まった。2004年時点の調査では18市町村125人が雇用され⁴、志木市（埼玉県）は少人数学級を目的とした特区指定を受けた（青木 2013）。その後、この特例的措置は「全国化」され、市町村立学校職員給与負担法の改正を経て、2006年度以降、すべての市町村で独自の教員雇用が可能となった。2010年度時点で83市町村、小中学校合わせて937人が雇用された（阿内 2016）。

少人数学級を目的とした教員雇用は学級規模に関する水準の「上乘せ」に該当するが、市町村の教員雇用でとりわけ観察されるのが、少人数学級以外の目的のために雇用された事例である。たとえば、大和郡山市（奈良県）では不登校対策のために教員を雇用した。こうした事例は「横出し」に該当するだろう。さらに、日本都市センターの調査で明らかに

なったのが、都市自治体が教員以外のスタッフを独自雇用していることである（日本都市センター 2019）。つまり、教員にとどまらず、行政ニーズの多様化に対応した地方単独事業が教育領域でも行われるようになったのである。厳密にいえば、地方分権改革前も教員以外のスタッフの雇用は法令上の制約はなかったが、そもそも従来の学校のサービス提供形態が教員以外の雇用を想定していなかった。一人の教員が学級全員に対して指導を行う「一斉指導方式」が当然視されてきた。

では、なぜこの時期に学校に新たな雇用が観察されるようになったのだろうか。少人数学級の先進県の一つである山形県が、非常勤講師の人件費の一部を「緊急地域雇用創出特別基金」（1999年1月設立）に由来する資金で捻出したことから推測すると（青木 2013）、地方分権と同時期に、偶然にも学校に国のガイドラインを上回ったり、ガイドラインが想定していない教員・スタッフを雇用する財源テクニック上の素地ができていたのかもしれない⁵。ただ、ある種の偶発的要因があったにせよ、ひとたび、これまで学校に存在しなかった教員やスタッフが雇用されれば、それは「学習効果」をもたらし、これまで気づけなかった「ニーズ」も掘り起こされていったと思われる。分権改革はこうした動きとあいまって「上乘せ・横出し」を後押ししたと考えて良いだろう。

都市センターの調査を詳しくみてみよう。義務教育分野で最も多いのが特別支援教育支援員、ALT（Assistant Language Teacher）で、いずれも9割近い都市自治体が雇用している（日本都市センター 2019）。次に、スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカーでそれぞれ4割程度であった。これらのスタッフは教員ではなく、地域や学校のニーズに応じて雇用されている。これに対して、教員の雇用は少人数学級と少人数学級以外がそれぞれ3割程度であった。このように、公立小中学校を運営するための教員・スタッフ雇用は、もはや都市自治体にとっての「必需品」ともいえる状況である。ただし、

3 いわゆる「黙認」事例はあった（阿内 2016）。

4 都市自治体では京都市、三次市（広島県）、大和郡山市（奈良県）、行田市（埼玉県）、横須賀市（神奈川県）、長野市（長野県）、岐阜市（岐阜県）、北本市（埼玉県）、郡山市（福島県）、池田市（大阪府）、太田市（群馬県）、志木市（埼玉県）、鹿屋市（鹿児島県）が指定された。

5 リーマンショックに見舞われたアメリカで、オバマ大統領が連邦政府としては異例ながらも州政府と地方学区の行動を強く制約する補助金を導入した事例を想起させる（ヘニグ著・青木監訳 2021）。

教員やスタッフの雇用と財政力との関係についてみると、財政力指数との間に正の相関関係がある。特に、教員の雇用については、財政力指数0.4未満の都市自治体では財政力指数が0.4以上の都市自治体と比較して低調である。都市自治体の教育分野の単独事業が財政力と正の相関関係があることは、地方分権改革前の公立学校施設整備事業についても同様の研究結果が得られている（青木 2004）。

(2)「上乘せ・横出し」(その2) 一カリキュラム

このように、分権改革以降、自治体が教育分野で独自の動きを見せるようになったが、ここまでみたような教員・スタッフ雇用にとどまらず、カリキュラムについても地方分権が進んだ。分権改革以前、カリキュラムは文科省が策定する「学習指導要領」が唯一絶対のガイドラインとなっていた。先にみた正規教員の雇用数と同様に、文科省は「学習指導要領」を最低基準として位置づけつつも、最高基準としても運用した。つまり、全国どこの自治体でも、いかなる学校でも教える内容は均一、同一であるという「ストーリー」が教育関係者には共有されていた。カリキュラムで具体的に分権改革が進んだのは2003年度である。このとき「構造改革特別区域研究開発学校」が導入され、2008年度に「教育課程特例校」として全国化された。2020年度時点で207件、1,768校が指定されている⁶。この枠組みは、カリキュラムの「上乘せ・横出し」を可能とするものである⁷。ある研究グループの調査によれば、この枠組みを活用した独自カリキュラムには、外国語教育・言語教育と地域学習が目立つという（武井ら 2013）。都市自治体についてみると、すがだいらの時間（長野県上田市）、奈留実践（長崎県五島市）、宇久実践（長崎県佐世保市）、えびの学（宮崎県えびの市）、美郷科（宮崎県美郷市）、ものづくり・デザイン科（富山県高岡市）、相手意識に立つものづくり科（長野県諏訪市）、書道科（静岡県伊東市、愛知県春日井市）などが紹介されている。

さらに、自治体独自の取組みを後押ししたのが、

「ゆとり教育」批判だった（青木 2021）。1999年6月に『分数ができない大学生』が刊行されたのを契機に、1998年に策定された学習指導要領に対する不信感が強まった。「ゆとり教育」批判をかわすために、この学習指導要領は異例ながらも2003年に一部改訂された。この際強調されたのが「学習指導要領は最低基準」という点である。自治体は地域の「ゆとり教育」不安に対応するため、最低基準を超える「上乘せ」競争に突入していくことになった。こうした教育政策の流れが、偶然にも分権改革と同時期に生じたため、カリキュラム面でも「上乘せ・横出し」の動きが加速したといえる。

なお、学校の働き方改革の観点からは、自治体独自のカリキュラムについて、教員がカリキュラム策定や教材作成にどの程度時間をかけているかは留意すべき点である。特に、政令指定都市以外では、教員は「広域人事」によって、他の自治体から転入し、また転出していくため、独自カリキュラムを個々の教員が習熟するための時間コストは無視できない。つまり、ある教員が独自カリキュラムを展開する自治体に転入し、そのカリキュラムに習熟するための時間コストや、その自治体から転出した後にその時間コストが回収できなくなる点は、日本の教員人事政策が広域人事を基本とする以上、大きな論点となりうる。

2 都市自治体において地域の特性を活かした教育を進めるにあたっての体制のあり方

(1) 教育委員会制度改革

教育委員会制度に注目すれば、教育行政制度は分権改革によって大きく分権化されたといえる。というのも、それまで教育長の任命に際して、都道府県教育長については文部大臣の、市町村教育長については都道府県教育委員会の承認が必要とされていた。分権一括法で地教行法（地方教育行政の組織及び運営に関する法律）が改正され、「任命承認制」が廃止されたことが意味するのは、文字通りの「分権化」である。なぜなら、任命承認制は自治体の人

6 このうち、国立7件、私立42件、株式会社立1件であり、指定全体のなかで公立学校のシェアが大きい。

7 一般に、「教育改革特例校」で新しいカリキュラムを開発する際、総合的な学習の時間と関連する教科をスクラップアンドビルドする。その際、全ての教育活動の合計時数が学習指導要領の定める標準的な時数よりも多い場合がある（「上乘せ」）。他方、新たなカリキュラムを策定する点で、学習指導要領が設定するのとは異なるカリキュラムという意味で「横出し」の側面もあるといえる。

事に対する「上位政府」の介入（控えめにいっても関与）であり、それが廃止されたことは自治体の意思決定の自律性を高めるからである。

その次に教育委員会制度が大きく変化したのはなんといっても 2015 年の改革である。いわゆる新教育委員会制度がスタートしたこの年、首長に教育行政上の大きな権限が与えられた。とはいうものの、2015 年の改革は地方分権というよりも、自治体内部の権限の変化ということができる。従来、首長からの独立性が高いという意味で教育行政の「分立」度は高かったが、この改革ではそれを改め、首長に教育行政上の権限を集中させ、首長への「統合」度を高めた（西尾 1990）。首長は、教育の「大綱」を策定し、首長自身と教育長、教育委員を構成員とする総合教育会議を主宰することになった。これに教育長の任命権限を合わせてみれば、首長に対して従来と比較にならない強く大きな権限が与えられたことがわかる。

こうして、現行の教育委員会制度は、首長が教育長と教育委員をそれぞれ議会の同意を得て任命するようになった。教育長は教育委員会を代表し、従来の教育委員長の役割もあわせもつことになった。旧制度のもとでは、教育長はたとえ建前の上だけであった、教育委員会によって任命されることになっていたから、大きな変化が生じたといえる。新教育委員会制度の前後で、教育長が教育行政上の最重要の位置にあることは変わらないが、新しい制度はそれまでの事実上の教育長の存在感の高さに、制度的裏付けを与えたものといえる。首長にとっても、教育長にとっても、旧制度では「間接任命制」だったのが「直接任命制」となったわけで、両者の関係がきわめて重要となっている。

それでは、この新しい制度はどのように運用されているのだろうか。次項では、2015 年改革がもたらした影響を各種調査にもとづいて検討する。

(2) 新教育委員会制度の運用

筆者らが実施した改革前後の調査によると、首長

の教育政策に関する意向が反映する局面は 3 つに類型化できる（廣谷・青木 2019）。第 1 に、首長の意向が実現した局面である。これには、教育長任命、総合教育会議事務局担当、教育委員会議事録公表、教育長の議会における職務執行状況報告、教育委員の人選が該当する。第 2 に、首長の意向が部分的に実現した局面である。これには、教育に関する大綱の策定、総合教育会議の協議内容・開催頻度・議事録公表が該当する。第 3 に、首長の意向通りとならなかった局面である。これには、教育長の議会での所信表明、総合教育会議以外での首長と教育長、教育委員との接触が該当する。以上をまとめると、首長が他の主体と調整する必要のある局面では必ずしも首長の意向通りとならないといえる。

さらに、都道府県に関する研究によれば、知事と議会との関係が、つまり統一政府か（知事与党が多数派）、分割政府（知事与党が少数派）かの違いが、総合教育会議のあり方に影響を与えることが指摘されている（遠藤 2021）。統一政府であれば、知事は総合教育会議に対する議会のチェック機能にさほど配慮せずに運用することができるが、分割政府であれば議会の存在を強く認識せざるをえない。たとえば、分割政府だった滋賀県では、議会に丁寧な説明を年度内に複数回行うため、総合教育会議が全国平均よりも多く開催された。

また、ある研究グループの調査によると、首長の認識する教育政策課題と首長による総合教育会議への提案には一定の関連があると推測できる（村上・本田・小川 2018）。具体的には、課題認識の順に、①学校等の施設の整備（提案 1 位）、②学力の向上に関する施策（提案 2 位）、③地域子ども・子育て支援事業、④幼児教育・保育の在り方やその連携（提案 3 位）、⑤社会教育・生涯学習、文化政策、⑥学校と地域・家庭の連携や開かれた学校づくり、⑦ ICT 環境の整備や ICT 教育、⑧学校の統廃合（提案 4 位）である⁸。

学校統廃合を含む学校施設に関する施策⁹は、もともと予算や地域政治が絡むため首長の「得意分野」

8 文科省の「新教育委員会制度への移行に関する調査（2019 年度版）」における総合教育会議の議題調査においても同様の傾向がみられる。市区町村の議題はトップから順に、「学校等の施設の整備（学校の耐震化を含む）」「学力の向上に関する施策」「ICT 環境の整備」「学校の統廃合」「いじめ防止対策」である。

9 公共施設の長寿命化が求められるなか、公共施設に占める学校施設の割合は 4 割（市町村）である。首長部局の建設部局と教育委員会の連携が重要となっている。また、学校統廃合については、合併市町村で依然として政策課題になっていると思われる。

であるし、幼児教育も首長部局の所管であることも多いため、首長が関与するのも不思議ではない。これに対して、学力向上に関する首長の関心の高さと実際の関与の程度の強さは注目すべきである。たしかに、文科省が行う全国学力・学習状況調査の結果を市町村単位や学校単位で公表するかどうかが大きな争点となることがあり、その多くのケースで首長と教育委員会が対立する（雪丸 2015）。そこまではないにせよ、この調査結果が示すように、新教育委員会制度における首長の学力に対する関心の強さは、今後の自治体の教育政策を考える際に重要な要素である。

（3）新教育委員会制度のもとで都市自治体はどう教育を進めればよいか

では、新教育委員会制度のもとで都市自治体はどう教育を進めていけばよいのだろうか。

第1に、名実ともに教育委員会制度の中核となった教育長の任命を重視することである。文科省の調査で明らかなように、生え抜きの行政職員か教員経験者¹⁰かの二者択一から脱却すべきである。たとえば、近年増えているのが文科省職員の都市自治体への「出向」である。文部省時代の1977年から2000年までの24年間、都市自治体が文部省職員を教育長に受け入れたのは7市にとどまる（青木 2003）¹¹。これに対して、文科省が設置された2001年から2016年までの16年間、都市自治体が文科省職員を教育長に受け入れたケースは延べ43にのぼる（青木・伊藤 2018）¹²。

ある研究グループの調査では、首長の認識では、教育長の適任者の職歴として教員をあげるのは約5割であるものの、職務経験を特に問わないという回答も4分の1強である（村上・本田・小川 2018）。

ところが、文科省「教育行政調査」によれば、市町村の教員経験者は実に4分の3近い。この首長の認識と実態との乖離が示唆するのは、新教育委員会制度で首長が教育長を直接任命するようになったことで、教員経験者を重視する前例踏襲から脱却しようとしつつも、実際には人材を発掘し切れていないということである。

また、教育委員会事務局の足腰を強くする必要もある。近年、戸田市（埼玉県）で教育行政の専門職を採用するケースに代表されるように、教育委員会事務局の専門性を高めようとする動きがある¹³。ただし、全国的にみれば、従来教育行政の専門職として位置づけられてきた「指導主事」の配置すら人口規模によって異なる点は留意すべきである。たとえば、文科省「教育行政調査」2019年度版によると、人口5万人以上10万人未満の都市自治体では96.5%が配置しているが、数パーセント程度残存する未配置の都市自治体は早急に配置すべきである。10万人以上30万人未満では配置率こそ100%であるが、自治体当たり9.4人である。自治体規模が大きければ所管学校数も多いため、さらに増員を検討すべきである。地域の特性を活かす教育を行うには、地域の特性を把握し、それを学校における教育活動と結びつける必要がある。そこに指導主事をはじめとする教育行政の専門職の役割の一つがある。

第2に、まちづくりと密接に関連する分野のガバナンスのあり方についてである。スポーツと文化については、首長部局への移管が特に規模の大きな自治体で進んでいる。文科省「教育委員会の現状に関する調査（2018年度）」によると、スポーツについては都道府県・政令市で約6割、市町村で1割が移管されている。文化についても都道府県・政令市で約4割、市町村で1割弱が移管されている。この他、

というのも、すでに小規模自治体では「1小1中（いっしょう・いっちゅう）」と呼ばれる小中学校がそれぞれ1校しかない自治体が増えているため、小中一貫校や義務教育学校を設置する以外にはもはや統廃合の余地がないからである。これに対して、平成の大合併を経験した自治体では、事実上吸収された旧町村部を中心に統廃合の議論が進んでいると思われる。

「学校基本調査（2019年度版）」によれば、全国の市町村のうち「1小1中」が220自治体、「1小0中（組合立中学校もしくは事務委託）」が9自治体、「義務教育学校1校のみ」が7自治体の合計236自治体である（1741市町村の13.6%にのぼる）。この点について、廣谷貴明氏（社会情報大学院大学）から貴重な情報を提供いただいた。

10 教育委員会で教員経験者が勤務すると「教員籍」と呼ばれる。一般に、学校管理職試験に合格したエリート教員が、指導主事等の職名で勤務する。これらは教育行政経験を経て、学校で管理職経験を積み、さらに教育行政と学校を行き来する。

11 北茨城市（茨城県）、成田市（千葉県）、金沢市（石川県）、掛川市（静岡県）、出雲市（島根県）、鳴門市（徳島県）、垂水市（鹿児島県）。

12 ある出向者が2年間教育長だった場合、「2」と算定した。出向者の在任期間はおおむね2年から3年であるから、それでも文部省時代よりも出向教育長は増加傾向といえる。

13 都道府県では岩手県が教育系大学院修士レベルの学位を持つ人材を対象にして「教育行政職」の採用を行っている。

事務委任、補助執行も都道府県・政令市で目立つ。スポーツ、文化の他にも、生涯学習、社会教育、文化財保護、幼稚園の分野が首長部局によって担われるようになってきた。このような分野については、総合教育会議の活用をはじめとして、教育委員会の施策とどう関連付けるかが重要となる。

第3に、教育委員の役割強化についてである。まず、新教育委員会制度で「脇役」に追いやられた感のある教育委員の執務環境整備が求められる。ある研究グループの調査によれば、新教育委員会制度となってから、教育委員の影響力が増したという観察がなされた（村上・本田・小川 2018）。このことを筆者のインタビュー調査の知見から解釈すると、教育委員が総合教育会議に教育委員会のメンバーとして出席することがポイントであろう（青木 2018）。総合教育会議はほとんどの自治体で議事録が作成・公開される。教育委員会の会議以上に住民の注目を集めるし、首長も教育委員を「評価」する場となる。つまり、新教育委員会制度になってから、教育委員の「重み」が増しているといえる。生半可な覚悟では総合教育会議での議論に耐えることはできない。もし、総合教育会議で首長との議論に適切に応答できない教育委員がいれば、教育委員会は首長からの信頼を失うだろう。そこで、教育委員の政策立案能力を高める環境整備が必要となる。文科省「教育委員会の現状に関する調査（2018年度）」によれば、都道府県・政令市では教育委員専用の執務室を整備する傾向にある（約6割）が、市区町村では1割に満たない。教育委員の執務室を整備することで、教育委員が自治体の政策課題を理解し、積極的な政策立案活動に寄与できるようにすべきである。

おわりに

地域の実情に応じた教育政策を展開するために、都市自治体は、新しくなった教育委員会制度をどのように活用すればよいか。最後に、首長が果たすべき役割に触れたい。

第1に、教育委員会に委ねる分野と程度を吟味することである。首長は学力向上に強い興味を示す傾向があるが、テストスコアに拘泥しすぎず、教育委員会と学校の創発的努力を引き出す必要がある。

第2に、教員の定着を図ることである。都市自治

体であれば一定数の学校を所管しているだろう。たとえ都道府県が教員の広域人事をしているとはいえ、魅力ある職場環境を醸成すれば、その都市自治体に教員が「定着」する可能性が高まる。つまり、転出希望を出す教員が減るという効果が期待できる。この魅力ある職場環境づくりにとって必要なことが、学校の働き方改革である。特に、学校は、上下関係に縛られる教員特有の世界であり、さらに保護者や地域住民からの圧力に屈しやすい。首長こそ、そうした教員の世界の脆弱さを補える存在ではないか。たとえば、部活動の思い切った削減や、校務支援システムの導入は首長の出番ではないか。

都市自治体は、都市間競争に突入したといわれるようになって久しい。教育分野では、良質な住民（児童生徒）の獲得競争は現実的ではないから、まずもって良質な教員の獲得・定着を目指すことが検討されてよい。教員が生き活きと働ける職場づくり、教員が学び続け成長し続けられる環境づくりは、都市自治体にとって良質な教員を通じた、よりよい教育サービスの提供の可能性を高めるだろう。

参考文献

- 阿内春生（2016）「県費負担教職員制度の補完としての市町村費負担教員任用—市町村教育委員会調査に基づいて」『人間発達文化学類論集』23、9-19。
- 青木栄一（2003）「文部省から地方政府への出向人事—1977年から2000年までの全825事例分析」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』22、19-36。
- 青木栄一（2004）『教育行政の政府間関係』多賀出版。
- 青木栄一（2013）『地方分権と教育行政—少人数学級編制の政策過程』勁草書房。
- 青木栄一（2018）「新教育委員会の運用実態—敗者なき制度改革」『教育ネットワークセンター年報』18、1-8。
- 青木栄一（2021）『文部科学省—揺らぐ日本の教育と学術』中公新書。
- 青木栄一・伊藤愛莉（2018）「文部科学省から地方政府等への出向人事—2001年から2016年までの全798事例分析」『東北大学大学院教育学研究科年報』66（2）、53-76。

遠藤僚士（2021）『都道府県総合教育会議制度運用の要因分析』令和2年度東北大学教育学部卒業論文。

押田貴久（2009）「市費負担教員制度による少人数学級の導入と課題」『教育制度学研究』16、116-129。

北島孝昭・阪根健二（2019）「新教育委員会制度下での市町村教育行政の推進状況について—徳島県市町村における総合教育会議及び教育大綱等に関する質問紙調査より」『鳴門教育大学学校教育研究紀要』33、35-42。

ジェフリー・ヘニグ著・青木栄一監訳（2021）『アメリカ教育例外主義の終焉—変貌する教育改革政治』東信堂。

武井哲郎・梅澤希恵・町支大祐・村上純一（2013）「教育課程特例校制度の影響と課題—教育委員会の意図と学校・教員の実施状況に着目して」『教育制度学研究』20、167-180。

西尾勝（1990）『行政学の基礎概念』東京大学出版会。

日本都市センター（2019）『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』日本都市センター。

廣谷貴明・青木栄一（2019）「制度移行前の首長調査データと制度移行後の教育委員会調査データの比較による新教育委員会制度の運用実態—日本教育新聞社・東北大学調査と文部科学省調査の二次分析」『東北大学大学院教育学研究科年報』67（2）、137-162。

村上祐介・本田哲也・小川正人（2018）「新教育委員会制度とその運用実態に関する首長・教育長の意識と評価—2017年全国市区町村調査の結果から」『東京大学大学院教育学研究科紀要』58、535-562。

雪丸武彦（2015）「2014年の教育改革案・調査報告等」『教育学研究』82（1）、48-64。

文部科学省（2011）「学級編制・教職員定数改善等に関する基礎資料2」

文部科学省（2021）「文部科学省インフラ長寿命化計画（行動計画）」

文部科学省（2021）『学校施設の個別施設計画（ネクストステージ）事例集』

文部科学省「教育行政調査」各年度版

文部科学省「新教育委員会制度への移行に関する調査」各年度版

文部科学省「教育委員会の現状に関する調査」各年度版

資料

総務省（2020）「学校施設の長寿命化計画の策定に関する実態調査の結果に基づく勧告」

総務省行政評価局（2020）『学校施設の長寿命化計画の策定に関する実態調査 結果報告書』

みんなで『シビックプライド』を育む 地域学習の場

熊本大学熊本創生推進機構 准教授 田中 尚人

最近、中学生や高校生に SDGs に関わる講話、まちづくりや地方創生において「持続可能性がなぜ重要なのか」という話をするが増えている。持続可能性は今や、学校だけでなく社会教育や政策立案、観光やまちづくりなど、あらゆる場で重要とされている。持続可能性は、ふるさとの日々の変化と向き合い、多様な人々が対話することによって涵養していくことができる地域固有の本質的価値と深くつながっている。これに気づくことができる資質が、シビックプライドである。

本稿では、内と外、市民と行政、若者と高齢者などが「混ざる」ことによって豊かな学びの場となった地域学習の現場を紹介し、シビックプライドを育む場のデザインについて言及した。

1 シビックプライドとは何か

相手「田中先生って SDGs の講話されるんですよね？」

田中「はい、やらなくてはなりません。何が目的で、その講話をするんですか？」

相手「！？…ちょっと考えてきます（笑）」

最近、こんな会話がきっかけで、中学生、高校生に SDGs に関わる講話、より正確にいうと、まちづくりや地域づくり、地方創生において「持続可能性がなぜ重要なのか」という講話を行うことが増えている。そして、面白いのは、その担当者は必ずしも学校の先生ではなく、社会教育主事や、政策や企画、観光部門の自治体職員であること。そして僕の講話には、たいてい『「まちづくり」と言わない、まちづくり』という不思議なタイトルが付けられる。

初めて SDGs を絡めた講話を行ったのは、2019 年の夏だった。まずは書籍¹⁾や外務省の「JAPAN SDGs Action Platform」²⁾のホームページなどで勉強した。図1に示した「2030 年までに達成すべき 17 の目標」に目が行くのだが、勉強するうちに「SDGs 実施指針」に書かれていた「実施のための主要原則」がより重要ではないか、ということが分かってきた。以来、「何に取り組むかも大切だけど、

どのように取り組むかがより大切」と実施のための主要原則の5つを、子ども達に丁寧に伝えるようにしている。

- ①普遍性：偏りなく、みんなで考える「先進国を含め、すべての国が参加」
 - ②包摂性：相手を否定せず、まず受け入れる「人間一人ひとりに着目して、誰一人取り残さない」
 - ③参加型：自分ごととして考える「すべての人に役割がある」
 - ④統合性：切り捨てずに、まるごと取り組む「社会・経済・環境に統合的に取り組む」
 - ⑤透明性：嘘、偽りなく前向きに「定期的に見直す」
- SDGs の中心問題は、やはり Sustainable「持続可

図1 SDGs の 17 の目標



能性」である。僕は、地域の諸課題に対してSDGsを設定して解決していこうとする勇氣は、シビックプライドから生まれると考えている。SDGsに取り組む5つの原則は、僕たちがいままで取り組んできた、「持続可能なまちづくり」と何らかわることがない。

5つの原則を聞いた生徒達が、「みんなで取り組む、誰にでも役割がある、終わりが無い」などとぶつと話し始める。よしよし、準備ができた。

2 まちづくりの持続可能性

シビックプライドが支えるサステナビリティ＝持続可能性とは何だろう。よりシンプルに、持続性と変化について考えてみたい。

時代や場所が変われば、価値観や当たり前が変化することは当然だ。変化する価値観や社会の醸成に抗って「持続性」を訴える努力も尊いが、「持続可能性」という意味からは離れる気がする。

真の持続性とは、その本質的価値を見失わず、変えるべくは変える、変化と一体的に考える必要がある。つまり、持続可能性とは、「不易流行」と言われるように、変わらないことと変わっていくことの両方を受け入れる「変化していても、持続することができる価値観」であるといえる。

人や社会は本能的には変化を好まない。何か問題や困ったことさえ起らなければ、うまくいっている今のままがいいのである。しかし現代は、世界的な気候変動やCOVID-19など感染症の蔓延によって、これまで通用した当たり前が通用しない状況にある。特に日本は災害が激甚化、頻発する中で、高齢社会を迎え、これまでの社会構造では社会的な諸課題に対処することが難しく、今まさに変化が求められているのである。

そして、サステナビリティと対に考えたいのが「レジリエンス＝回復力」である。平時には、硬直化した事象を時代や社会情勢に合わせ、少しずつ変化させていく駆動力になり、災禍などの非日常では急激な変化をしなやかに受け止め、回復につなげる受容力となる。強く抵抗する、あるいは単に元に戻す力というより、「変化を受け止める、和らげる力」だと言いたい。

サステナビリティもレジリエンスも、コミュニ

ティや社会に風土として備わっており、日常と非日常の繋がりの中で育まれる力である。多様な人々が、ふるさとの日々の変化と向き合い、対話することによって気づき、涵養していくことができる本質的価値である。これに気づくことができる資質が、シビックプライドである。

3 地域を学ぶ場^{しつち}を設える

伊藤香織さんは、シビックプライドを「都市に対する市民としての誇り」^{3, 4)}と定義している。単に地域に対する愛着を示すだけではなく、「シビック」には権利と義務を持って活動する主体としての市民性という意味があり、シビックプライドには「自分自身が関わって地域をよくしていこうとする、当事者意識に基づく自負心」という意味が内包されている。

僕たちの研究室では、このシビックプライドを「まちや地域に対する愛着や誇り、自負」と定義して、子どもから大人まで、地域学習とくにまち歩きの中で、これを涵養することができる、と考えて活動している。

よりよい学校教育を通じてよりよい社会を創るという目標を学校と社会とが共有すると謳われた平成29・30年改訂学習指導要領において、小学校教育課程においても「能動的で、主体的な、深い学び」をアクティブラーニングの観点から提供することの重要性が指摘⁵⁾されている。従来から、小学校中学年の社会や総合的な学習の時間で取り組まれていた「地域学習」は、この「能動的で、主体的な、深い学び」を学校と地域社会が協働して、子ども達が主体的に学ぶ機会となってきた。

近年では、少子高齢化、過疎化などの影響から、地域コミュニティの衰退が叫ばれ、まちづくりの主体不足から、高校生など学校に寄せられる期待も大きい。実際に、コミュニティスクールなどの取組みを積極的に行い、高校生や中学生が地域の課題解決に一役買う、ということもアクティブラーニングのよい現場になるだろう。

僕たちが参加者と一緒につくる現場、地域学習の多くは、文化的景観⁶⁾の保全を目的とした場である。文化的景観とは、文化財保護法第2条第1項第5号により規定された「地域における人々の生活又は生

業及び当該地域の風土により形成された景観地で我が国民の生活又は生業の理解のため欠くことのできないもの」である。この景観地の本質的価値は、地域固有の自然環境、歴史、生活・生業により特徴づけられるのであるが、地域住民にとっては当然の価値であり、気づきにくいものであると言われる。そこで、僕たちはこの本質的価値を、地域アイデンティティ「地域らしさ」などと翻訳し、多様な主体と一緒にまち歩きなどをする中で、これに気づく地域学習の現場を設えるのである。

この地域学習の現場には、主役である子ども達他に、多くの本気の大人が集う。地域住民を始め、学校の先生方、様々な文化財やまちづくり、刊行の専門家や、企画、観光、地域づくりなどを担当する自治体職員、あるいは県や国の関係者など、本当に「ごちゃまぜ」の風景が見られる。この「ごちゃまぜ」が場と成る、ありのままの地域を学ぶ場が設えられるのである。

4 シビックプライドを育む場

ここでは、内と外、市民と行政、若者と高齢者などが「混ざる」ことによって、豊かな学びの場となった「地域学習の現場」を紹介する。

(1) 熊本市南区のまちづくり⁷⁾

2014年度、僕は前年度より協力体制にあった熊本市立日吉東小学校4年生担任堀尾和美教諭とともに、3クラスに分かれている4年生の総学「未来へ～わたしたちのふるさと日吉東～(70時間)」及び社会科「郷土をひらく(13時間)」の単元にて、シビックプライドの涵養に繋がる教育プログラムの開発を試みた。具体的には、教材作成⁸⁾やまち歩き⁹⁾、マップづくりに対して僕が景観論や土木史、まちづくりに関する専門的知識を提供した。また、この日吉東小学校の活動成果は、日吉東小学校が立地し、僕がまちづくり懇話会会長を務めていた熊本市南区のまちづくり施策に活用された。

堀尾教諭と話し合い、シビックプライド涵養につながる以下の狙いを達成できるようなプログラムにすることになった。

- ・自らたてた課題について友達と協同して調べ、わかったことをわかりやすくまとめることができる。

- ・仲間と協力して活動することができる。
- ・他の地域と日吉東とのつながりを知り、地域の一人としての自覚をもつことができる。
- ・先人への尊敬や感謝の気持ちを表現することができた。

おおよそ1学期に「まち探検」、2学期に「まち歩きマップづくり」、3学期に「なかよし交流会」を実施した。全課程終了後、各課題において小学生がシビックプライドを身に付けるきっかけや、その過程について考察した。

①まち探検

まち探検では、歴史、自然環境、生活・生業の3軸から、地域固有の本質的価値を理解する文化的景観の考え方を通して、「れきし、しぜん、くらし」から目に見えるもの、見えないもの様々な地域資源を「知る」ことで、地域において「私」という存在を認識できたと考える。まち歩きの中で、地域の大人と出会い本物(実物)を見た時の心の動きなどから、驚きや感動、尊敬などといった感性や情緒を育てられることは大きい。子どもの思いを育てるには、現場で現物と出会わせ、人と対話することが重要である。

②まち歩きマップ

マップづくりでは、自分たちで集めた情報を基に、グループでテーマに即した地図をつくる具体的な目標があったので、意欲的に活動できた。実際に描いて表現するためには、紙面と現地とを結びつける必要性が出てくる。それが改めて、まちを見直すきっかけになった。できあがったマップをバザーの時に掲示し、地域住民にも見てもらい感想をもらうこと

図2 日吉東小作成の南区のまち歩きマップ



で親近感を持って頂けた。

③なかよし交流会

交流会では、地域住民と実際に交流することで、地域社会における自分達とは異質な他者との関係性について理解できた。

学校では地域の方々に見守られながら登下校や行事、学習を行っていることから、子どもたちの中には、ややもすると「してくれて当たり前」のような感覚がある。交流会の準備でも、自分たちが「遊んでもらう」という発想から抜け出すのに時間がかかった。

話し合いでは、自分達が暮らす「まち」について輪になって「対等に」話し合うという初めての経験をした。自分達が暮らすまちに対して無関心・無頓着であった児童が、自分の目から見た「まち」を、自分の言葉で語ることで「自分もまちに住む一員なんだ」という感覚を味わったと考えられる。

今回の取り組みでは、児童が自分たちの「まち」の中での立ち位置に気づくことを繰り返し経験し、「今度は自分たちが行動する」とまちづくりを自分ごととしてとらえ、立ち上がった時に、シビックプライドが醸成されたのである、と考えた。

(2) 復興は木山中からプロジェクト

熊本地震からまる2年が経った2018年度の2学期、僕は益城町立木山中学校の生徒たちと一緒に、記憶の継承を目的とした『復興は木山中からプロジェクト』に取り組んだ。これは木山中の生徒として被災した生徒たちが卒業してしまうので、何とか生徒同士の語り継ぎや、中学校としての記録を残したいという木山中の教頭先生からの申し出に基づく活動であった。ちなみに『復興は木山中から』は、熊本地震の翌年に校長先生が掲げられた木山中のスローガンである。

私は仲間とともに、中学校の先生方と打ち合わせで、「子ども達にやらされ感がなく、能動的に学習できること」を念頭に、「益城町の今を未来に伝える」30秒ワンカットの動画を撮影することを課題とした。

この年木山中の1年生は3クラス91人、各クラス6人編成で5チームでき、学年では15チームとして動画撮影を始めた。初回授業を2学期始まって

すぐの9月第1週に行い、それから5週間、大きく3つの課題（自分CMづくり、校内撮影、校外撮影）に取り組み、完成した各班の動画作品を、担任の先生方が編集して文化祭にて上演したところ、保護者や他の先生方からもたいへん好評だった。文化祭で発表した生徒達の作品を編集した動画は、平成30年度熊本県ICT大賞（学校部門）を受賞することができた。

生徒たちは、自分自身や自分が通う中学校、そして自分たちのふるさとである益城町について、どのように撮影するのかを考え、撮影場所をロケハンすることで、それらの今を見つめ、考える機会を豊富に得た。また、チームで動画のストーリーを考え、監督、カメラマン、キャスト、タイムキーパーなどの役割分担を行い、「伝えたいことは何か」について真剣に話し合ったり、地元の方々にインタビューしたりして、多様な主体と一緒に作品をつくる難しさや楽しさを学んだ。担当した1年生担任の先生方からも「生徒たちが能動的に本気で取り組む姿を見て、自分たちも学ぶ姿を再認識できた」などの意見を頂いた。

『復興は木山中からプロジェクト』において特に興味深いのは、生徒たちに対して行った事前／事後のアンケートでの変化である。多くの生徒が、現場にて益城町や木山中学校の今を伝える映像作品をつくることで「改めて、益城町や木山中の特徴や、人々が何を考えているか、そして何に対して自分たちが感謝すべきか」などを考え、言葉にしていた。体験や過去のできごとなどの無形のコト、実際にそれを演じたり語ったりするヒト、花や野菜、果物などのモノ、そして川や山、校舎や商店、田んぼなどの場

図3 木山中の生徒たちの動画撮影風景



所を、ひとまとまりの風景として映像に収める作品づくりが、生徒たちのシビックプライドの醸成に繋がっていることが読み取れた。

(3) 新ふるさと総合研究所

2018年度、私はもう1つこれまで取り組んだことのない新しい事業を試みた。それが「益城町新ふるさと総合研究所」という、益城町のまちづくり人材育成事業であった。熊本地震からの復興の一助になれば、という思いもあったが、それ以上に普遍的なまちづくりの手法として「ふるさと」のイメージを持つことの重要性を検証したかった。

益城町の総合計画見直しに合わせて「ふるさとについて学び、ともに考え、新しいビジョンをつくるWSを通じて、まちづくり人材を育成する」プログラムであった。町役場職員と一般市民を半々、できれば男女比も一対一で、部活のように能動的に学べる場づくりを提案した。担当者の努力もあって、20~30代の若者が14名(町役場職員7名、民間7名)集まり、土曜日朝8時から5回、その他の夕方18時からの活動5回、計10回(各回2時間)の「益城町新ふるさと総合研究所」という仮想の研究所としてWSを行うことになった。

第1回は「益城町のおいしい、もったいないを考えてみよう」というワールドカフェ方式のWSを行い、メンバーの親交をはかった。第2回はカレー屋さんで「ふるさとを考える際に、お勧めの本」の紹介を行った。第3回では、ふるさと益城町でやってみたい活動について提案を練り、第4回にて発表。第5・6回はまちづくりの実践か、ふるさとに対する考察を深めるのか議論が進まない場面もあったが、第7・

8回は具体的に「ふるさと益城町」のイメージを言語化、みんなで共有し「どんな未来があって欲しいのか」を提案してもらい始めると、独自のアンケート調査を始めたり、他の地域の取組みを調べたり、各人が「新しいふるさと像」について研究する姿勢が獲得された。

「近所の子どもの成長がうれしい町」、「地域のおばちゃん達を社長に!」、「ALL 益城で取り組みたい」など、新しいふるさとのビジョンが見え始め、そのような益城町になるために、どんなことができるのかを考えると、「地域と学校の垣根がない、誰もが学べる学校づくり」や「お互いに、応援し合うことが大切」、「高校生がアルバイトできる場を町役場内につくる」など、まさに益城町の総合計画にうたうべき内容や実行策が次々と提案されるようになった。

また徐々にメンバーの顔つきも変化してきた。自分の提案に自信を持つようになり、お互いに他者の案を認め合い、適切なアドバイスをするようになった。彼ら彼女らは、それぞれ個性的ではあったが、特別な能力を持っている訳ではなかった。しかし、お互いの意見を否定せず、それぞれの違いを認め合い尊重し、時に掛け算的な思いもかけない提案もできるようになった。

第10回目は町長、副町長への報告会。準備からプレゼンテーションまでチームとして、新ふるさと総研で研究した「新しいふるさと像」を示し、その実現のための提案を西村町長にお伝えした。西村町長もたいへんうれしそうで、ご自身の町役場職員時代を振り返り、このような仲間を持って語り合うことの重要性を指摘された。

図4 共有されたふるさとのイメージ



図5 新ふるさと総研の報告会の記念写真



この取り組みは、熊本地震を契機に、それまで持ちえなかった、ごく当たり前の「ふるさと像」を、熊本地震を経て昔ながらの繋がりの上に、新しい益城町をつくることができるチャンスカタチにした取り組みであった、と考える。「みんなで考えることは、全ての考えを紆余曲折しながら1つにまとめること。1枚も捨てるアイデアなんかない」という言葉が、今でもよく思い出される。

5 シビックプライドを育む場のデザイン

近頃、まちづくりにしても、仕事にしても、学校にしても、「あそび」¹⁰⁾が足りない。ここでいう「あそび」には、「play = 遊び」とハンドルのあそびのような「余白、必要な無駄」の2つの意味がある。

あそびは魅力的だ。あそびにはちょっとした冒険やチャレンジ、そして失敗も含まれている。あそびは仲間ができると、より面白くなる。相互にあそびを受け入れる社会ができると、あそびも持続可能になる。予想された結果を受け入れるだけでなく、予想外の楽しみも期待できるように、つまりわくわくするのだ。

シビックプライドを育む場をつくることになったら、ぜひ「わくわく」して頂きたい。それぞれの専門性を活かすだけではなく、いろんな専門性、世代、立場がごちゃまぜになって、いい具合にあそびが生まれるだろう。

活動の1つ1つの要素も大切だが、それらがひとまとまりになった時に生まれる場も大切だ。同じような人々が集まったら、同じような場ができるのでは面白くない。金子みすゞさんの言葉のように「みんな違って、みんないい」とお互いの個性を認め合い、その時、その場で、その仲間としかつくることのできない、かけがえのない場をつくるのが、シビックプライドを醸成する地域アイデンティティの拠り所になるはずである。

冒頭で話した、「まちづくり」と言わない、まちづくり、とは日常・非日常を通じて地域に暮らす人々が、①多様性 (Diversity)、②社会的包摂 (Inclusive)、③持続可能性 (Sustainable) を大切にして、コミュニティとして実践していく終わりのない地域改善活動を意味する。

「自分たちのことは、自分達でやる」という自治

の名の下に、各自が主体的にいきいきと、誰かと一緒に互いの違いを認め合い、また補い合って、おたがいさまの気持ちを大切に、楽しく自分ごととして参加できるまちづくりが、必要なのである。声高に「まちづくり」と叫ばなくても、呼吸をするように当たり前に他者と対話できる、真の持続可能性を備えたまちづくりが、みんなのふるさとをいきいきとさせるシビックプライドを育むのだと信じている。

参考文献

- 1) Think the Earth (編著)・蟹江憲史 (監修)・ロビン西 (漫画)：未来を変える目標—SDGs アイデアブック、紀伊國屋書店、2018.5.
- 2) <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/index.html>
- 3) 伊藤香織・紫牟田伸子 (監修)・読売広告社都市生活研究局 (著)：シビックプライド—都市のコミュニケーションをデザインする、宣伝会議、2008.
- 4) 伊藤香織：シビックプライドの源泉としての都市環境及び諸要素—富山市中心市街地と富山地域を事例として—、日本都市計画学会都市計画論文集、Vol.54, No.3, pp.615-622, 2019.
- 5) https://www.mext.go.jp/content/1421692_8.pdf
- 6) <https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/keikan/>
- 7) 田中尚人・堀尾和美：小学校地域学習におけるシビックプライド涵養に関する実践的研究、pp.107-113、実践政策学、第2巻、第1号、2016.
- 8) 美馬のゆり・山内祐平著：「未来の学び」をデザインする—空間・活動・共同体—、東京大学出版会、2005.
- 9) 茶谷幸治著：「まち歩き」をしかける コミュニティ・ツーリズムの手ほどき、学芸出版社、2012.
- 10) 西川正著：あそびの生まれる場所「お客様」時代の公共マネジメント、ころから、2017.

「まち学習」からはじまる「まち育て」 —子どもがつぶやく私の「場所」—

弘前大学大学院地域社会研究科 教授 北原 啓司

「まち学習」における「発見的方法」の必要性を感じながら、学校教育における「教育」ではなく「学習」であるとする英国の住環境学習を目標として、我が国で進められてきた「総合的な学習の時間」の意義を評価したい。そしてそれが、高等教育における「総合的な探求の時間」の新たな登場、そして「地理総合」という新教科の登場と、追い風になっている状況において、まちの「学習」からシビック・プライドの形成につながって行くものとして、「場所」に自らの想いを込め、生き活きとしたアクティビティを生起させることが「まち育て」につながっていく可能性と必要性を、いくつかの事例の紹介をもとに論じている。

1 「まち学習」と「まちづくり学習」

一般に知られている「まち」の学習の多くは、社会科の延長として展開されることが多く、それは地理学の領域に位置づけられることとなる。寺本潔氏（当時、愛知教育大学）との協働で有名な愛知県の西尾市立西尾小学校の取組みは、まさに地理学の視点から、地域を調べ、そしてそこに住んでいる人々を訪ね、学習していく。「まちの先生」と呼ばれる地域住民が、そこでは大きな役割を果たすことになる（西尾小学校ではこれを PTCA と表現していた）。

このような「まち」の学習では、教える側（教師）があらかじめ地域資源を調べ上げておき、それを引率して児童に見せる授業が展開されていくこととなる。いわゆる社会科見学の時間が「まち」の学習のベースに位置づけられてきている。見学の中から習得してきたものを、作文や絵、あるいは理解度によって評価していくという小学校学習である。

学校教育の場面では、この方法は極めて当たり前の方法である。授業の中で何を気づかせ、どんな方向に思考を発展させていくかを、教師は綿密に計画し、それを実行していく。「何を見つけてくるか」ではなく、「〇〇をどんなふうに見てきたか」が、学習評価の中心テーマとなる。

しかし一方で、ある定められた範囲を児童たちに自由に歩いてもらい、真っ白なキャンパスに絵を描くが如くに、そこで生まれる発見そのものに重きをおき、それを教師と児童が共に受け止めた上で、その後の教室の学習の中で、様々な資料を用いて調べていくという学習方法もある。

建築学の世界では、早稲田大学の吉阪隆正研究室で展開された「発見的方法」がそのような特性を持っている。そのルーツが、考現学の生みの親である今和次郎氏の手法であることは言うまでもないが、80年代に我が国で生まれた路上観察学会やタウンウォッチングは、まさにここから生まれていったものであった。

この「発見的方法」は、そもそも、集落調査研究において1960年代後半から一つのブームを形成した「デザイン・サーヴェイ」の登場につながっている。全国の建築系あるいは芸術系の研究者や学生たちが、地域に赴き、そこに寝泊まりしながら空間を詳細に記録し、またそこで発生している住民の生き生きとしたアクティビティを明らかにする方法は、地域資源を活かす観点からの計画論につなげていくという大義名分を持ちながら、デザイン・ボキャブラリーの発見を主に多様に進められていったの

だった。

地理学的な学習と、ここで提示した発見的な学習手法は、方法論としては異なるものの、ある意味で、その狙いは同じ延長線上にある。地域の文脈（コンテキスト）を丁寧に分析していくというスタンスである。前者は、地域特性が共通認識として既に存在しているところからスタートしていく方法であり、それを深く調べ上げていくところに学習の目標が設定される。一方、後者は、何が出てくるかわからないという一種の不安感を伴うものの、発見の喜びや意外性といった、他の学習では得られないような経験をする可能性がある。

私が東北大学工学部建築学科から弘前大学教育学部に移ったとき、私自身の頭の中では、「まち学習」ではなく「まちづくり」学習という感覚が支配していたように思う。それは上述のデザイン・サーヴェイに夢中だった建築学生のノリと同様に、まちづくりという現場に活かせる学習でなければならないという動機に溢れていたのだった。

そんな前のめりの頃、私同様に建築から教育に転出した大先輩である小澤紀美子先生（東京学芸大学名誉教授）が私を新たな世界に誘っていただいた。

2 英国の住環境学習

それは、1996年に参加した「英国の住環境教育に関する視察ツアー」であった。小澤教授を団長に十数名で10日程度、ロンドン、グラスゴー、ニューカッスル等を視察した経験は、その後の自分自身の仕事にも大きな影響を及ぼすこととなった。

住環境教育の進め方に大きな特徴のある英国は、その背景に教育と都市計画に関する次のような考え方が存在していた。

1967年に出された初等教育に関する教育審議会答申“Children and their Primary Schools”で用いられた「環境の活用」(use of environment)という言葉が、その端的な表れである。日本よりも先に都市化の拡大により田園部の豊かな自然環境が破壊されていく状況にあって、環境を重視する学習を始めていることは当然のことであるが、そこに「活用」という概念を持ち込んでいることこそ、英国の住環境教育の特色であろう。環境を「まもる」という考え方がその中心にある我が国の環境教育において、

環境を「活用」とするという表現はそれほど前面に来るものではない。しかし、英国の教育には自然環境、歴史的環境に限らず、この考え方が基本にある。

一方で、1969年に環境計画の決定過程における住民参加の仕組みを提起した“People and Planning”には、子どもたちが将来、環境計画に関わる場面に遭遇することを想定して、義務教育の中でそのための資質を養成すべきとの考えが盛られている。

単に環境の重要性を説くことが中心となっている日本の義務教育における環境学習と比べて、英国の場合は、環境に主体的に関わることのできる人間を育てるためのプログラムとして住環境学習（まち学習）は進められているのである。

環境にポジティブに環境に関わることのできる子どもたちの能力の豊かな可能性を示唆するとともに、一方でその責任の大きさを自覚させる。

1970年代に英国で花開いた「まち学習」の実践は、「まちに出かける」ことを基本とした学習プログラムであった。1973年にCollin Wardらにより発行された「STREET WORK」は、英国における「まち学習」の基礎を形づくるものとして高く評価された。

タウン・トレイルという授業方法では、子どもたちがまちを歩き回るルートそのものが、教材となった。理科教育で体得する「観察する眼」をまちで養う。美術教育で養成する表現力を、集合住宅の窓のスケッチを数枚描く中で身につけていく。授業が始まると同時に、児童たちは学校周り、そして周辺の街区を歩きながら、様々なモノやコトを見つけてくる。そこから授業は進んでいくことになる。見つける→調べる→考える→創造する。これこそが、英国の「まち」学習の基本であり、まさにそれは発見的な方法と呼ばれたスタイルそのものであった。

英国の都市&田園計画協会（TCPA）は、「まち学習」のための専門部会を設置し、都市計画の側から地域の学校と協力して実験的なプログラムを開発するような動きも生まれている。そこでは、美術教育の専門家とのコラボレーションとしての取り組みがスタートし、子どもたちの発達段階に応じて「まちや建物に関心持つこと」、「批判能力と他の人の意見を理解する能力を併せ持つこと」、「自分でデザインする能力、表現する技術を育てること」を目標とし

て魅力的なプログラムが展開された。

そこで登場したのが、中学教師出身である Eileen Adams らによる「Front Door Project」であった。とはいえ、実際にはその学習成果が生かされる局面は極めて限定的である。児童生徒にまちに対する関心を持たせることには成功したとしても、授業の中で発表するだけでは、教える側にも学ぶ側にも一種のフラストレーションを感じさせるだけである。

しかし英国の「まち学習」の基本的なスタンスは、ボクシングのボディ・ブローのように、今すぐには効果が見られなくても後にじわじわと効いてくるというものであると言ってよい。息の長いスパンで捉えていくことができれば、仮に現実の住環境改善に結びつかないとしても、「環境と向き合う能力」を身につけさせることは可能なはずである。

しかし、学んだことを活かすという達成感の充実という観点から言えば、やはり、現実的に学習成果を環境整備に結びつけることのできる対象が必要となってくる。そこで、浮かび上がってきた格好の題材が学校の校庭改善プログラムであった。

日頃関わりを強く持っている学校の環境改善に対する意見を持ち、行動に移すことのできる子どもでなければ、自らが居住するまちの住環境と主体的に向き合う能力などを持ち得るはずもない。

1990年に英国の教育科学技術省から発行された学校向けのガイドブック「Outdoor Classroom」は、まち学習の視点を校庭改善に向けさせることに寄与しており、またハンプシャー州の公益団体である、Leaning Through Landscapes Trust のように、校庭改善を行う活動を支援する活動組織が各地で生まれ、全国的な活動に広がっていった。

ここでは、筆者が1996年に現地で話を聞くことのできた英国中部のニューキャッスル市に存在する Cragside Primary School における校庭改善のプログラムから注目すべき教育手法を紹介したい。

4～5年生を巻き込んで一学期全体を使うカリキュラムとして実施されたこのプロジェクトは、まず最初に、学校敷地内に埋め込まれた石やマンホールの表面あるいはレンガの壁や窓など、ありとあらゆる「かたち」を写し取ってくる。次に、校庭の使われ方を実際に観察し、各施設の利用人数を正確に調べて図に表す。そして、そこで自分たちが撮影し

写真1 the good, the bad, the ugly

the good	the bad	the ugly
I want to keep....	I want to get rid of....	I want to improve....
TREES	FLOOR	DRAINS
PLANTS	OLD DOORS	SURFACE
RAMP	STONES NEXT TO FLOOR	DRAWINGS ON GROUND
WALLS	THE ISLAND	MORE BINS
NETBALL PITCH	THE MAP	NATURE
BASKET BALL NETS	WINDOWS	DOORS
GATES	SNAKE	COLOURS
SNAKE	STEPS	NET BALL PITCH
STEPS	SINK	SCHOOL GATES
ALLEY	TREE BEHIND RAMP	GARDEN
BINS	STONES ON SURFACE	BIKE RACK
BACKS		BASKET BALL HOOPS

出典：授業資料より

てきた様々な場所を、Good（このまま残しておきたいもの）・Bad（できれば除外したいもの）・Ugly（改善したいもの）という三段階に評価して、図表に記入する（写真1）。

しかし、「まち」に関わる学習の取組みを教育の現場が手がけようとする、往々にして、発見的方法とは異なる手法に陥ることが多い。どうしても、まちや環境に関する知識を教えるための学校教育になってしまうのである。

英国は異なる。発見を通して、児童に次のような考えを持つことを促す学習である。それは見つけた課題を自分たちは解決できる、それを解決するのが学習のゴールであるという考え方を、それぞれのレベルで児童たちが抱くということに尽きる。

環境教育というのは、理念や知識を詰め込ませることではないはずである。敢えて言い換えるなら、環境との関わり方を児童なりに考えさせることではないのか。そういう意味では、環境教育、住環境教育、住教育といった表現に、私はやや、違和感を感じざるを得ない。正確に言う表現するなら、環境学習、住環境学習、住学習ではないのか。

そんなことを考えていた時、文部科学省から新たな教育の指針が出されたのであった。

3 総合的な学習の時間が目指したもの

それは2002年から我が国の学校教育に導入された総合的な学習の時間であった。以下は、1998年に文部科学省教育課程審議会がまとめた総合的な学習に関する答申の文章である。

- ①各学校の創意工夫を活かした横断的・総合的な学習や児童生徒の興味・関心等に基づく学習などを通じて、自ら学び、自ら考え、主体的に判断し、よりよく問題を解決する資質や能力を育てる
- ②情報の集め方、調べ方、まとめ方、報告や発表・討論の仕方等の学び方やものの考え方を身につける
- ③問題の解決や探求活動に主体的、創造的に取り組む態度を育成する
- ④自己の生き方についての自覚を深める

ここに提示されているように、学校教育で求められていることは、知識や教養を身につけるのではなく、自ら学ぶ力を育てていくものであり、それは「生きる力」形成につながるものであるとされていた。

しかし、学力低下を総合的な学習の時間の存在に結びつけようとするマスコミや教育関係者、PTAにより、結果的に学習時間数が減らされていくこととなる。特に、「総合的な学習の時間＝ゆとり教育」という思い違いが、せっかくの重要な学習の進展を止める形となっている。

20年ほど前に、私自身が経験した総合的な学習の時間に実施した八戸市の小学校5年生に対する「まち学習」について触れてみたい。ニュータウンに新設された小学校で実施したまち歩きの学習で、最も象徴的であったのは、最終発表会の直前に見た光景だった。

子どもたちは、グループで10年後のニュータウンという紙芝居をつくり、それを発表する練習をしていた。そこで、あるグループの男の子が先生に怒られていた。彼らの紙芝居の絵には、お墓と幽霊とそれを怖がる子どもたちが描かれていた。授業参観日を兼ねた発表会に、しかもテレビの取材が入っている時に、そんな「ふざけた」絵を描くべきではないというのが、その場での教師の指導であった。

肩を落とした男の子に聞いてみた。「この絵は、なにを描きたかったの?」。「うちのおじいちゃんはいま75歳だから、たぶん10年後は亡くなっていると思うけれど、この団地にはお墓が無いの…」

彼はふざけているのではなく、いたって真剣だった。何とか団地の中につくった墓に祖父が眠っているという未来の姿を子どもたちは描いていた。

2時間近くをかけて街を歩いて気づいた墓地がないという事実は、ニュータウンに固有の大きな課題だった。だから10年後には、なんとか墓地がなければならないという切実な気持ちが反映された「ふざけた」紙芝居であった。よく見ると、幽霊（その子のおじいちゃん）は微笑んでいた。

教えなければならないことを授業で扱おうと思うと、子どもたちの純粋な気づきや発見を時間中に取り上げることが難しくなってしまう。学校教師が授業の前に必ず設定する「本時の目当て」というものがある。その目的から逸脱する「発見」は想定外であった。

しかし、この違和感を克服していかなければ、「まち」学習は「総合的な学習の時間」と同様に、効果を発揮する場面を失ってしまうのである。

4 発見から探求へ

総合的な学習の進め方に大きくメスを入れる形で、文部科学省は学校現場に新しい考え方を示した。

学習指導要領の改訂により、高等学校の「総合的な学習の時間」は、来年度から「総合的な探究の時間」に変更される。「総合的な探究の時間」では、生徒が主体的に課題を設定し、情報の収集や整理・分析をしてまとめるといった能力の育成を目的としている。

そこでは教科や科目等の枠を超えた課題に取り組むことが、これまでの総合的な学習の時間と同様に謳われており、学習対象や学習領域が特定の教科や科目等にとどまらずに、横断的、かつ総合的でなければならない。これは、教科や科目等の枠を超えて探究する価値のある課題に取り組んでいくということであり、「まち学習」はまさにそれに恰好のテーマであると言える。

文部科学省は、これまでの「総合的な学習の時間」の実施にあたって、大きな成果を上げている学校がある一方、趣旨・理念が必ずしも十分に達成されていない状況があったことを認識している。小学校と中学校とで同様の学習活動を行われ、系統的な学習が進んでいないことも指摘されている。また、総合的な学習の時間が、教科の補充・発展学習や学校行事などと混同された実践が行われている例も見られる。[参照：総合的な学習の時間の現状と課題、改

善の方向性（文部科学省）]

全国の高等学校では、2020年の学習指導要領改訂を先取りする形で、2019年度入学の高校1年生から「探究」という名の科目に取り組む高校が登場してきている。特に地域の課題解決型学習(PBL)は、地方創生ブームを追い風にして、多くの高校ですすで取り組まれてきている。

しかしここに来て、単なる「学習」が「探究」に置き換わることではないということが、次第に教師たちの頭を悩ませている現実がある。

このような中で、全国の高校から注目を集めている「総合的な探求の時間」の先進的な事例として、岩手県立大船渡高校の実践「大船渡学」を紹介することとする。

この取り組みは、梨子田喬教諭（現在は盛岡第一高校）と菊池広人氏（いわてNPO ネットサポート事務局長、弘前大学大学院地域社会研究科博士課程在学中）との協働により進められてきたものである。

大船渡学は3年間を通して進められるプロジェクト学習である。1学年は、探究活動への理解、自らの興味関心ある分野でのテーマ設定、「私の探究活動」という発表を行う。続いて2学年では、新たな課題を整理し、1年次よりさらに学問的に発展させた探求を進め、「私の探究活動」という発表を行う。そして最後に3学年では、振り返り学習を行い、論文の作成を行うというものである。

地域を学ばせたいという気持ちから、5年前にスタートし、翌年には「大船渡を学ばない大船渡学」をキーコンセプトに、自分軸で学びたいことを深める時間を目指すこととなった。

大船渡高校では、新学習指導要領における総合的な探求の時間を、探究が高度化し自律的に行われるものであると見なし、他教科や科目による探究との差別化が必要であると考え、生徒は、「自分らしく深く学ぶ」を目標に、教員は「教える」から「伴走」へ目標を変えていく。

1年生は地域で原体験を積み、学ぶ意味を深めていくことが中心となり、2年生は「研究」という視点で、より専門的でマニアックな領域に突入していくことになる。そして夏休みと冬休みを、それぞれ「夏の陣」、「冬の陣」と命名して、課外（各5日間）を全て探究の時間に充てており、そこでの狙いは、

以下の通りである。

○ひとりひとりの「自走力」を高める。

○深く学ぶたのしさを実感する

○多様な視点共有の価値を実感する

英国の住環境学習につながるものを私は感じずにはいられない。教育ではなく学習であるという英国の考え方は、「教える」から「伴走」へ目標を変えた大船渡学に通じる。また、環境に主体的に関わることのできる人間を育てるためのプログラムである英国の住環境学習が、「大船渡を学ばない大船渡学」というコンセプトにつながっている。単純な地域学習に偏りがちな教育現場の考え方を、「自ら学び、自ら考え、主体的に判断するという当初の総合的な学習の時間の狙いが、深化しているのである。

シビック・プライドを育てる機会が、我が国の教育現場で確実に増えてきている気がする。

5 地理総合という教科の魅力

そのような流れに拍車をかけるように、異なる改革も進んでいる。「総合的な探求の時間」と同様に2022年度から新学習指導要領により、高校で「地理総合」が必修となる。その教育内容として、「持続可能な地域づくりと私たち（自然環境と防災、生活圏の調査と地域の展望）」が取り上げられている。

2019年度日本都市計画学会（2019年11月10日、横浜市開港記念館）において実施されたワークショップ「持続可能な地域づくりの学習をどう支援するかー高校での地理総合の必修化と都市計画専門家の役割ー」に、私も講演およびパネリストとして参加させていただいた。

ここでは、地理総合のねらいと内容、都市計画に与える影響、高校における実践状況、大学における協力の可能性を議論し、専門家による高校における「持続可能な地域づくり」の学習への支援のあり方、その果たす役割について意見交換が行われ。

最初に解説をされた当時の文部科学省初等中等教育局視学官の濱野清は以下のような点を指摘している（箇条書きで整理する）。

○社会と連携・協働しながら、未来の創り手となるために必要な資質・能力を育む「社会に開かれた教育課程」の実現が必要となる。

○生きて働く知識・技能の習得など、新しい時代に

求められる資質・能力を育成するためには、知識の量を削減せず、質の高い理解を図るための学習過程の質的改善が必要になる。

○教育方法に関するこれまでの議論においても、子供たちが主体的に学ぶことや、学級で協働的に学ぶことの重要性は指摘されてきており、アクティブ・ラーニングを重視する流れは、こうした優れた実践を踏まえた成果である。

○高等学校において、義務教育までの成果を確実につなぎ、一人一人に育まれた力を更に発展・向上させることが求められる。

○アクティブ・ラーニングの視点については、深まりを欠くと表面的な活動に陥ってしまう失敗事例もあり、「深い学び」の視点は極めて重要である。学びの「深まり」の鍵となるものとして、「見方・考え方」が重要になってくる。

○今回の改訂が目指すのは、学習の内容と方法の両方を重視し、子供の学びの過程を質的に高めていくことである。「見方・考え方」を軸としながら、幅広い授業改善の工夫が展開されていくことを期待するものである。

前節で取り上げた総合的な探求の時間につながるものとして、そして「まち学習」が高校生の学習、そして「まちづくり」につながっていくものとして、地理総合は大いに期待される。

とは言え、我々のような工学系の都市計画研究者が気をつけなければならないことを逆に感じることもあった議論であった。

高校の地理総合につながる基礎的な学問である地理学の知見は、生活圏の課題の宝庫とも言えるべきものであり、都市計画学は、地理学から生活圏の課題を「仕入れる」ことができると地理学者は指摘する。一方で、都市計画学も自前で生活圏の課題を発見していて、最初に述べたように、それを「発見的方法」として位置づけてきた。しかし、地理学にしる都市計画にしる、研究者や専門家は勘違いしてはいけないのではないか。「この内容であれば、我々は貢献しなければならない」という思い込みが、高校教育が考える地理総合の狙いを崩してしまう恐れがある。

高校生を教えるのは我々の仕事ではない。我々は教育の専門家ではない。都市計画の専門家で高校生

の学習のあくまで伴奏者なのである。探求に出かける高校生たちの羅針盤ではなく、不安な前途に明かりを灯す懐中電灯になるべきなのではないか。

「さあ、よく目を見開いて、歩いて行ってごらん。都市は歩いただけ、物語が生まれる。物語が生まれていく都市もあるかもしれない。何故、物語が生まれないんだろう。一緒に考えてみようか。一緒に歩いていいかな」

先生は、教える人ではなく先に生まれた人のはずである。先に学んでいる人は、後に続く人たちに学ぶ姿を見せ続ける必要がある。そんな基本的なスタンスを思い起こさせてくれる機会だった。

6 子どもたちの「場所」から「まち育て」へ

行政が主催するまちづくりのワークショップで、時々次のような発言を聞いてがっかりすることがある。「やっぱり子どもさんに入ってもらうと、場が和らいでいいですね」、「大人だけだと堅くなるけれど、子どもが入ると雰囲気は盛り上がるね」。

とんでもない。子どもたちが入ると、ある意味で「マジ」になるはずである。主催者の目論見に対して忖度などしない、それが子どもたちなのである。

一方で、こちらが全く想定しないことを見つけてくるのも、子どもたちのピュアな目である。ここでは、この20年の間に幸運にも遭遇した、恐るべき子どもたちの眼力を二つほど披露してみたい。

弘前市の中心市街地に立地する吉井酒造煉瓦倉庫は、大正時代に建設された、戦後は日本で最初の林檎酒（シードル）を醸造していた場所でもある。弘前市民にとっては、だれもがその存在を知っている場所であり、内部はどんなふうになっているんだろうと、世代にかかわらず、好奇心を持って眺め続けた場所であった。

弘前市は1996年に文化施設としての可能性を検討する中で、私の研究室に委託研究を出し、小学生から高齢者まで参加し弘前としては画期的な市民ワークショップを開催したのだった。

その中心コンセプトは、創造的な空間を、このストックを活かしながら生み出していくというものだった。そのワークショップで小学5年生がつぶやいた感想を、今も思い出す。

「ここはものをつくる場所だ！」

かつてこの倉庫でシードルの開発が行われていたことなど知るよしもない男の子が、休日の午後いっぱい時間を過ごしたそこは、クリエイティブな空間であった。このつぶやきをどのような形で、レンガ倉庫という空間に表現していくのか。

使われない「空間」として存在するだけだったレンガ倉庫を、市民の大切な「場所」であり、何かをつくる「場所」に再生することの意味こそが、古くて新しい街「弘前」の真骨頂であった。

単なる空間が「場所」に変わるとき、その空間が、かつて「場所」であったときに存在していた物語や想いが、自由に新たな形態で甦ることが必要になってくる。

そしてそれを、見事な発想で形に表現してくれた建築家田根剛さんの傑出した力量によって、市民の意識の外になりかけていた「空間」は、創造的な「場所」として甦ったのであった（写真2）。

一方で、写真3をみていただきたい。れんが倉庫のWSから3年後に、東北地方で最大級の市民参

写真2 弘前れんが倉庫美術館



写真3 「だって私たちの場所だもん」



加による公園が青森市に誕生した。つくだウェザーパークと名付けられたこの公園は、隣接する個小学校の児童、PTA、町内会、商店街等のメンバーによるワークショップを15回以上も開催し、私の研究室がファシリテーションを担ったのであった。

写真3は、公園の完成からほぼ2年が経過した夏、仙台から短大生たちに見学を依頼されて連れて行ったときのものである。小学校の敷地が隣とは言え、直接小学校の所有する土地でない以上は、放課後に清掃する義務などないにもかかわらず、児童たちは清掃をしていたのだった。

「どうしてこの公園を掃除しているの?」。おそらく「そういうふうになっているの」とか「先生にそう言われているの」と言った答えが出るものと思っていた。しかし、そこで赤い体育帽をかぶっている女の子が発した言葉は、「だって、ここ、私たちの場所だもん」であった。

「場所」を感じる感性が子どもたちにあることをれんが倉庫のWSで学んだ。そしてここでは、参加型まちづくりの蓄積が、それを直接知らない後輩たちに脈々と引き継がれて、私の「場所」という意識が形成されていることを知った。

最初に述べた「まち学習」のスタンスが、ボディ・ブロー的に時間をかけて「まちづくり」のマインドにつながっていくという英国流の考え方は、非常に重要ではあるが、探求的な主体形成の学びを高等教育で経験しながら、子どもたちが地域の「関係人口」に育っていくためには、関係性を持っていく「場所」の存在が重要である。

サードスペースなどという流行語を用いずとも、人々が想いを込める「場所」が欲しい。そのためには、地域で起きる出来事や課題を自分事として感じ取ることでできる高校の学習が大きな意義を持つことになる。

子どもが私の「場所」と言える気持ちこそ、シビック・プライドを形成するスタートであり、そこに関係することを自分事として考えることから「まち育て」は持続可能なものとなっていくはずである。

関連・引用文献

1. 北原啓司：市民・子ども・専門家の協働が「空間」を「場所」に変える、日本建築学会建築社

会システム委員会資料「みんなでつくる－専門家は、市民・子どもに「建築」をどう伝えるのか－」、2018

2. 北原啓司：「空間」を「場所」に変えるまち育て－まちの創造的編集とは－、萌文社、2018
3. 北原啓司ほか：特集「英国に学ぶ環境学習」、緑の読本シリーズ 42、公害対策技術同友会、1997
4. 小澤紀美子、木下勇、北原啓司ほか：まちワーク－地域と進める「校庭&まちづくり」総合学習－、風土社、2000
5. 北原啓司、浅野聡ほか：日本建築学会 まちづくり教科書 第6巻 まちづくり学習、丸善、2004
6. 北原啓司：れんが倉庫のゲニウスロキが甦った日－奈良美智展弘前から弘前れんが倉庫美術館へ－、津軽学 12、ものの芽舎、2020

横浜市における 景観まちづくり学習の取組みについて

横浜市都市整備局景観調整課 長谷川 達也

2004年に、日本初の総合的な景観に関する法律である「景観法」が制定された。これを契機とし、横浜市では2006年に「横浜市景観ビジョン」（以下、「景観ビジョン」）と「横浜市魅力ある都市景観の創造に関する条例」（以下、「景観条例」）を、2008年に「横浜市景観計画」（以下、「景観計画」）を施行し、横浜市固有の景観の維持を図るとともに、魅力的な景観の形成を進めている。

また、横浜市では景観ビジョンに基づき、子どもたち一人ひとりが未来の景観づくりの担い手になることを目指し、教育委員会と連携した「景観まちづくり学習」の推進に取り組んでいる。本稿では、横浜市の景観づくりの考え方を踏まえ、これまで実施してきた景観まちづくり学習に関する具体的な取組みについて紹介する。

はじめに

横浜の景観といえば、メディアでよく取り上げられるみなとみらいの夜景や、観光地としても有名な赤レンガ倉庫などを思い浮かべる人が多いのではないだろうか？もちろん、これらは横浜を代表し、市民の愛着を育む景観の一つである。一方で、横浜地域にはこのような都心部のほか、住宅地や緑地、農地など、緑豊かな郊外部が多くあることをご存知だろうか？

横浜市の取り組む景観づくりは、都心部に限ったものではなく、これら郊外部も含めた市全域での取り組みである。これらの景観づくりの指針として、横浜市は2019年に「景観ビジョン」を改定した。ここでは、“地域ごとに異なる魅力と個性のある景観”を「良好な景観」とし、行政だけでなく市民や事業者の皆さまとともに、良好な景観づくりを進めていくこととしている。その取組みのうちのひとつとして、市民の誇りや愛着の醸成に向けた景観まちづくり学習の普及啓発がある。

1 横浜市の景観づくり

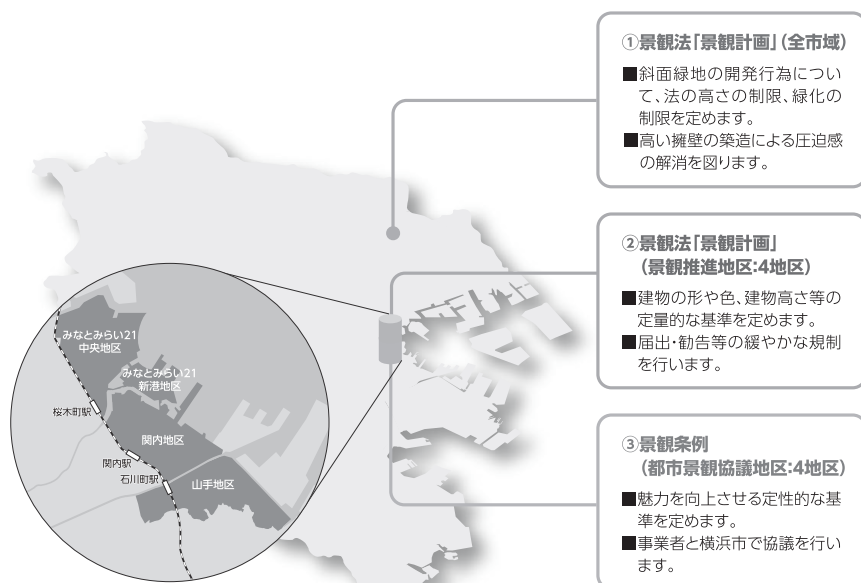
(1) 横浜市の主な景観制度

景観まちづくり学習について説明する前に、まず横浜市の景観制度について簡単に説明する。横浜市では、景観ビジョンのもと、景観法に基づく「景観計画」と、「景観条例」を運用している。景観計画により、全市域において横浜の地形的特徴である斜面緑地の保全を進めているほか、特に都心部においては、景観法（景観計画）に基づく「行為の届出」と、景観条例に基づく「都市景観協議」を二つの軸として、魅力ある都市景観の形成を誘導している。さらに、地区計画や建築協定、「横浜市地域まちづくり推進条例」に基づく市民による自主ルールなどを活用することで、地区ごとの特性を活かしたきめ細やかな景観づくりが進められている。

(2) 横浜市の考える「景観」

上記で景観に関する制度について説明したが、突然「景観とは何か？」と聞かれたら、みなさんはどのように答えるだろうか？「景観」という言葉は風景、景色、眺めなどと認識されることが多いが、実は景観法の中でその定義は定められていない。

図 1-(1)-1 景観計画と景観条例について



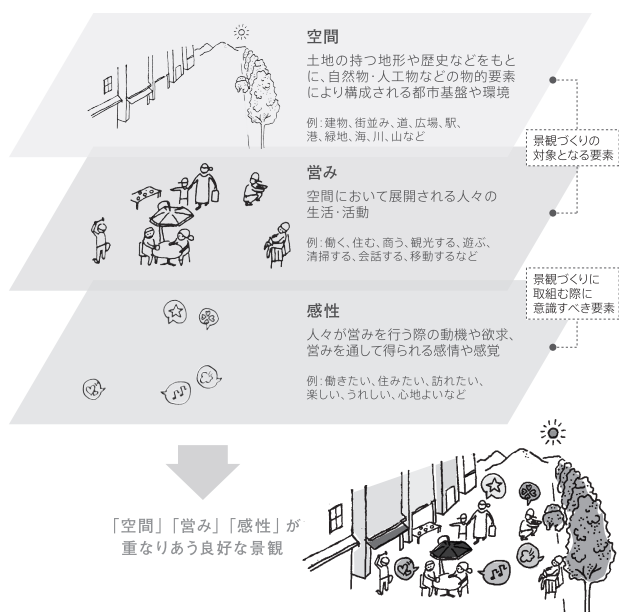
そこで、横浜市では景観ビジョンの中で、「景観」は街並みや緑地などの「空間」だけでなく、そこでの人の暮らしや産業といった「営み」が重なり合うことで構成されるものであるという考え方を示している。さらに、営みをおくる際の動機や心地よさ、喜びや楽しみなどの「感性」がそこに加わることで、魅力と個性ある「良好な景観」になるとしている。たとえば、同じ川（空間）でも、遊んでいる人（営み）がいるかいないかの違いで、受ける印象（感性）が大きく変わるように、景観は複合的な要素で形成

されると考えている。

(3) 景観まちづくり学習の目的と経緯

景観に関する制度が定められているだけでは、本来景観づくりを担っていただきたい市民の方々にとって、何が地域にとって良い景観であり、何をすれば良好な景観を生み出せるかということはイメージしづらく、そもそも「景観」という言葉自体も自分事として捉えることが難しいのではないだろうか。そこで横浜市では、小学生などの幼少期から地域の景観について身近に感じてもらうこと、自分たちのまちへの愛着を深めること、そして子どもたち一人ひとりが将来地域の一員として景観まちづくりの担い手になることを目指し、景観を切り口にまちの個性や魅力を学ぶ景観まちづくり学習の普及啓発に取り組みはじめた。

図 1-(2)-1 景観を構成する三要素



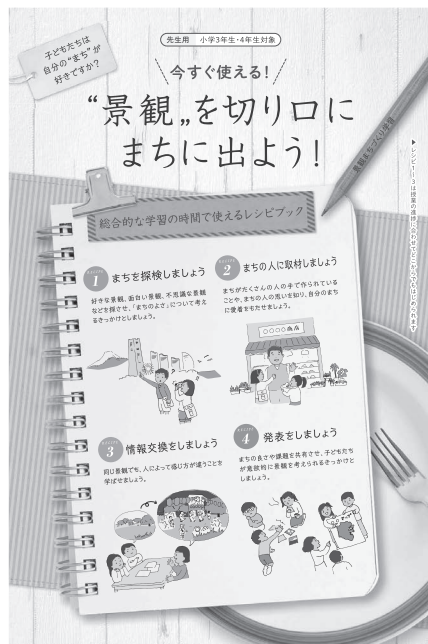
2 教育委員会と連携した景観まちづくり学習の具体的な取組み

(1) 教員向け手引きの作成

景観まちづくり学習を小学校の授業に取り入れてもらうために、2016年に「“景観”を切り口にまちに出よう！」という手引きを作成し、市内の全小学校に配布した。これは、子どもたち向けの内容ではなく、授業を組み立てるための手引きとして教員向けの内容になっており、2014年から開始した小学

校との意見交換で出た意見をもとに作成した。総合的な学習の時間で実施されることが多い「まち探検」や、まちにいる人々への「取材」、児童同士の「情報交換」、最後に「まとめ・発表」という一連のステップを紹介している。さらに、その一つひとつについてポイントと授業活用イメージを紹介し、細かい授業の進め方は、各学級に合わせて担当教員ごとに考えてもらう内容となっている。

図 2-(1)-1 景観まちづくり学習の手引き



(2) 小学生を対象とした出前授業の実施

横浜市では、教員から「まち探検」などの相談を受けた際は、職員が小学校を訪問し、景観をきっかけとしたまちづくりについて「出前授業」を実施している。実施内容は対象の学年などにより異なるが、大きく分けて「レクチャー」「まち探検」「ワークショップ」の三つで構成している。

はじめに、景観の三要素の説明や、同じ「空間」でも「営み」の有無で「感性」が変わること、また、まち探検の仕方をレクチャーする。まち探検の仕方は、カメラやタブレット、必要に応じて地図や後述する景観のキーワードシールを用意してまちに出かけ、気になる景観を見つけたら、気になった理由を考えながら撮影していくという構成になっている。

まち探検の仕方を確認したら、次は実際に小学校の周りへまち探検に出かける。小学校の周りは子どもたちにとって初めて訪れる場所が少なく、慣れ親

写真 2-(2)-1 まち探検の様子



しんだ場所でのまち探検となる。普段とは違った視点でまちを見ることが重要になるため、いつも何気なく「いいな」と思っている空間は、何がどう、なぜ「いい」のか？学年や担当教員のねらいごとに、職員から子どもたちへ問いかけながらまち探検を進めていく。

実際に気になる景観を見つけたら、各自写真を撮ってもらう。枚数の上限や対象物の条件は設けていないため、まわりに注意しながら積極的に撮影するように促していく。この際、「空間」はもちろんだが、それ以外にも実際に人々の「営み」が見られる部分や、またここでこんな「営み」があったらいいと思う箇所を探することができるより面白い。

まち探検から小学校に帰ってきたら、最後に撮影した写真を用いて教室でワークショップを行う。まず気に入った写真を1枚選び、なぜ気に入ったのか、そして「景観のキーワード」を用いて、自分の撮影した景観にはどのような「空間」「営み」「感性」があったかを考えてもらう。これらの景観の三要素は正解があるものではないため、子どもたちが堅く考えず自由な発想ができるよう、ワークショップを行う職員や教員のフォローが重要である。

また、実際のまち探検の現場で「営み」の写真を撮ることは簡単ではない。例えば閑静な住宅街では、人々の活動がある場所が限られてしまう。ワークショップの中では、「営み」のない写真でも、そこにどのような「営み」を加えると、景観はどのように変化するのか、どのような「感性」が生まれるのかを考えることも、子どもたちの学習に効果的ではないだろうか。

(3) 景観まちづくり学習用ツールの開発

「“景観”を切り口にまちに出よう！」の手引きの作成後も、学習の補助ツールの開発検討を続けた。2018年には、市内小学校の教育課程協議会に参加し、後述する助成事業、手引き、前年度より実施しているまち探検等についてPRするとともに、景観まちづくり学習普及用のツール開発について小学校の教員と意見交換を実施した。また2019年には、

写真 2-(3)-1 きらきら☆景観まち探検



図 2-(3)-2 キーワードカードの使用例

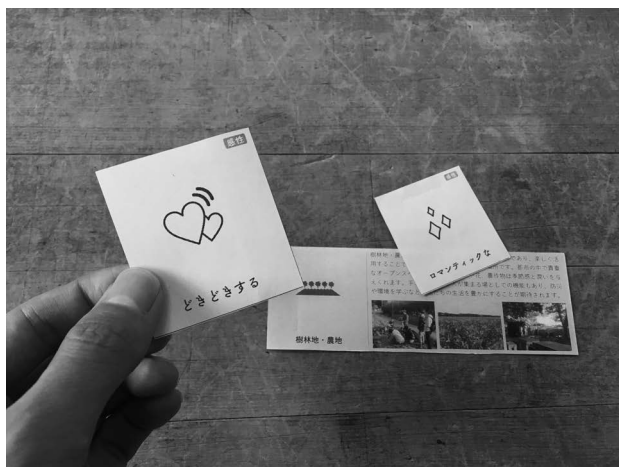


写真 2-(3)-3 動画を用いたレクチャー



市内小学校の教員による総合的な学習の時間に関する臨地研修に参加し、教員に対してレクチャー、まち探検、ワークショップを実施し、意見交換を実施した。これらの取組みの中で現場の意見を集め、実際に横浜市の職員が小学校に出向くことができない場合でも、景観まちづくり学習の内容がわかるようなツールの作成を考えた。レクチャーを行う際の一連の内容を、小学生にもわかりやすいように人形劇を用いた動画「きらきら☆景観まち探検」としてまとめ、2020年からYouTube上で公開している。動画の中では、景観の三要素などが小学生にも伝わりやすくなるように、「空間」は「場所」、「営み」は「ひとの様子」、「感性」は「気持ち」という補足を加えて説明している。

また、まち探検後のワークショップを効果的に実施するため、「景観のキーワード」を作成し、横浜市ホームページ上で公開している。これは、景観の三要素の具体例として、「空間」なら「みち」や「広場」、「営み」なら「眺める」や「憩う」、「感性」なら「わくわくする」や「心地よい」などの要素をまとめたものである。これを印刷してカードやシールにして、景観まちづくり学習の中で地図や写真と合わせて使用することで、子どもたちが学習を進めやすくなるツールになる。

これらのツールを用いた出前授業を実施し、子どもたちからは「わかりやすかった」「まちのよさをいっぱい知れた」「またやりたい」といった感想を得ることができた。今後も、これらのツールの効果的な活用方法について検討を続けていく。

(4) その他の取組み

横浜市では、これまで紹介した取組み以外にもいくつかの活動を行っており、2013年からは「景観まちづくり学習助成事業」のPRを継続して行っている。この事業は、一般社団法人都市文化振興財団が、国土交通省策定の景観まちづくり学習モデルプログラムに取り組む小・中学校に対して、1校につき10万円の助成金を交付するという事業である。「地域カルタをつくろう」や「地域景観プランナーになろう」といったプログラムの中から、各学級に合わせて授業を組むことができ、横浜市内の小学校でも取組みが広がっている。PRを始めたばかりの

頃は少なかった市内の助成対象校も徐々に増え、2020年度には全国37校中11校が横浜市から選ばれた。

また、小学校の教員や、地域に根差し活動する地域学校協働活動推進員を対象とする「Yokohama 地域学校協働フォーラム」に出展し、景観まちづくり学習の普及啓発を行った。これにより、各地域でも景観まちづくり学習が認知され、景観づくりの担い手が育つことを期待している。

さらに、教育委員会事務局が主催し、市内の小・中学生を対象に夏休み期間に実施している「子どもアドベンチャー」にも参加している。ここでは、民間企業・団体や大学、公的機関などが、キャリア教育の視点から「働く」ことの体験や、様々な社会体験を通じた「人との交流」の場と機会を提供している。それぞれの団体が、自分たちの業務や活動の特色を活かした学習プログラムを提供しており、横浜市では「出動！まち探検隊！」や「体験！1日都市デザイナー」といったプログラムを実施してきた。

「出動！まち探検隊！」では、まず「赤いもの」や「丸いもの」などのテーマを決め、その後、まち歩きでテーマに合った写真を撮影・発表することで、今まで知らなかった景観や、人によって感じ方が様々であること、景観づくりの仕組みなどを学んでもらうことができた。また「体験！1日都市デザイナー」では、専用の地図を持ってまち歩きをし、その後補助ツールを用いたスケッチなどで自分が思い浮かべる未来の横浜像を具体化するという内容を実施し、都市やまちに関心を持つきっかけづくりができた。

2020年以降は新型コロナウイルス感染症対策の

観点から、「子どもアドベンチャー」自体の開催が見送られている。普及啓発の機会であることはもちろんだが、親子で参加できる景観まちづくり学習の貴重な機会であるため、一刻も早い感染症の収束とプログラムの再開を心待ちにしている。

おわりに

景観は、職員の力だけで創り出せるものではない。そこに「空間」を創出しようとする事業者の方々や、「営み」を生み出す地域の人々、そして何より「感性」を見出す一人ひとりの心があってこそ創られるものである。

景観まちづくり学習の取組みは、今すぐに良好な景観形成に繋がるものではないかもしれない。しかし、この取組みを積み重ねていくことで、少しずつ人々の景観まちづくりに対する関心が高まり、良好な景観形成の一助になることを願っている。

写真 2-(4)-1 子どもアドベンチャーの様子



人と地域の未来につながる食育

小浜市政策専門員（食育）／御食国若狭おばま食文化館 館長 中田 典子

御食国（みけつくに）や鯖街道の誇れる歴史を持つ福井県小浜市は、2000 年より「食のまちづくり」に取り組んでいる。

2001 年には、全国初となる食をテーマにした条例「小浜市食のまちづくり条例」を制定し、食を核として、産業の振興、環境保全、食の安全安心の確保、福祉や健康づくり、食育推進など、総合的な食の取組みを地域一体で推進してきた。

中でも、当初より重要視した食育については、「生涯食育」や「義務食育」という独自の概念を提唱するとともに、拠点施設「御食国若狭おばま食文化館」を中心に特色ある多様な事業を展開しており、近年特に力を入れているのが「子どもの心の力を育む食育」や、食関連産業の人材育成や食育ツーリズムなど「地域経済をまわす観点での食育」である。

これらの具体例とともに、「個人の豊かさの追求」と「地域経済の活性化」という両輪の食育推進により、豊かなまちの未来を描く小浜市について紹介する。

1 御食国と鯖街道 そして「食のまちづくり」

福井県の南西部、京都の真北に位置する小浜市は、日本海側唯一の大規模リアス海岸「若狭湾」の恩恵を受けて発展した地域である。古代より豊富な海産物や塩を朝廷に献上した御食国¹（みけつくに）であり、その後の時代も鯖街道²を通じて「若狭もの」と評される海産物を都へ運び、日本の文化を支えたまちである。

現在も豊かな食材とともに、さまざまな郷土料理や行事食、へしこ、なれずしに代表される貴重な加工技術が大切に継承されており、食に欠かせない「箸」についても、伝統的な研ぎ出し技法を用いた若狭塗箸を中心に、塗箸生産量は全国トップシェア

である。

21 世紀の幕開けを前に、地方分権の時代を迎え、特色あるまちづくりが求められる中、小浜市は、「もともと持っているものを活かしたまちづくり」にこだわり、御食国や鯖街道の誇れる歴史に裏付けされた食資源こそ、小浜市最大の魅力であると、2000 年 8 月、食を核としたまちづくり、いわゆる「食のまちづくり」を開始したのである。

翌年（2001 年）9 月には、全国初となる食をテーマにした条例「小浜市食のまちづくり条例³」を制定した。本条例においては、「食」を「食材の生産、加工および流通に始まり、料理、食事に至るまでの広範な食に関わる様相ならびに食に関連して代々受

1 「御食国」とは朝廷に食料を恒常的に献上していた地域のことであり、天皇に贈られた食料は御贄（みにえ）と呼ばれていた。小浜を中心とする若狭地方からは、タイやイガイ、アワビ、イワシなどの海産物や塩を献上しており、そのことを証明する「木簡（荷札）」が、平城京などから出土している。

2 「鯖街道」とは、若狭おばまから、京都まで続く約 18 里（約 72km）の道の総称である。江戸時代以降、若狭湾で水揚げされた鯖などの海産物は、腐らないように下処理して一塩した後、背中に背負うなどして一昼夜かけて京都に運ばれた。

3 全国初の食をテーマにした条例。前文では、食というテーマがなぜ小浜市にふさわしいのかを、御食国の歴史から説くとともに、本則全 8 章 33 条において、食のまちづくりの基本理念や、具体的な施策に関する規定、まちづくりを進めていく上での、市、市民、事業者等が守るべき原則も設定している。

け継がれてきた物心両面での習俗である食文化および食に関する歴史、伝統をいう」と広く定義し、単に「おいしいものでまちおこし」との発想ではなく、食を核として、産業や観光の振興、環境保全、食の安全安心の確保、福祉および健康づくり、食育の推進など、総合的な食の取組みをめざし、それを進めるにあたっての市民や事業者と行政の役割を明確に示したのである。

以降、2003年には、市役所内に「食のまちづくり課」を設置するとともに、拠点施設「御食国若狭おばま食文化館」（以下、食文化館）を開館（写真1）、さらに全国で初めて食育の政策専門員を配置するなど、全庁的な食のまちづくり推進体制を整備した。

あらためて振り返ると、2000年当時の日本では、食育、地産地消、食の安全安心など、消費者視点での「食」の在り方について関心をもつ人は少なく、まして、まちづくりのテーマとして「食」を掲げるには相当な勇気が必要だったのではないだろうか。

しかし、小浜市は、全国に誇れる食の歴史や伝統を重んじるとともに、先人たちから大切に受け継いできた豊かな食や食文化こそ地域最大の資源であることに気付き、それらを守り、育み、活かすまちづくりに地域一体となって踏み出したのである。

2 生涯食育と義務食育

食のまちづくりにおいては、当初より食育を重要

写真1 御食国若狭おばま食文化館



出典：御食国若狭おばま食文化館

視してきた。そして、「人は命を受けた瞬間から老いていくまで生涯を通じて食に育まれる」との考えから、「生涯食育」という概念を生み出し、「身土不二⁴」の理念にもとづく地産地消とともに、世代ごとの食育事業を数多く実施してきた。さらに、小浜で生まれ育つ子ども全てが、食を学び体験できる環境、いわゆる「義務食育」体制を整備し、学校等の教育現場と行政の双方向からのアプローチを、市内全年長児および小中学生に対して実施している。

筆者は、食文化館が開館した2003年の春に、小浜市政策専門員（食育）に就任した。前職、県外の私立大学に勤務し、学生達と過ごす暮らしのなかで、また、自身の子育てを通じて「食行動と人の育ち」について強い関心を持っていた。食育を栄養学からのアプローチに留まることなく、「食を通じた総合的な人間教育」、特に「心を育む教育」ととらえ、地域の食材や食文化のもつ教育力に関心をもち、それを具現化したいとの思いで就任した。

以下では、本市の食育事業について、子どもを対象にした2事例と、小浜市の産業を支える人材を食で育成するという広義の食育観にもとづく1事例を紹介する。

(1) 心を育む幼児の料理教室

小浜市の食育観を最も色濃く表しているのが、幼児の料理教室「キッズ・キッチン」である。これは、食文化館が開館した2003年度に開始し、小浜市から事業を委託された市民グループ「キッズ☆サポーター⁵」が運営するものであり、経費を小浜市が負担し市内全年長児が園単位で参加する基礎編と、個人単位の有料応募制で実施する拡大編の2本立てで実施してきた。これまで18年間の延べ参加者数は1万人を超え、小浜市では「年長になったら食文化館の『キッズ・キッチン』に参加する」ことが定着している。

「キッズ・キッチン」は、一般的な子ども料理教室とは一線を画し、「料理を学ぶのではなく、料理で学ぶ」をコンセプトに掲げ、学習指導要領におけ

4 人は、生まれ育った土地および環境と密接なつながりを持っており、その土地で生産されたものを食することが最も身体に良いということという。

5 2004年に結成された市民グループで、食文化館を拠点に小浜市から委託された子ども料理教室を運営。現在、子育て世代を中心に約20名が所属している。

る小学校家庭科の調理実習と同等レベルの内容を、幼児が包丁や火の管理も含めた料理のプロセス全般に主体的に取り組むことで、達成感、満足感、協調性、自立心・自律心等の獲得をめざすものである。

また、魚を捌く体験等を積極的に取り入れることで、「命をいただくこと」を体得し、感謝する心の育成も重要視している（写真2）。

開始当初より、市民からの圧倒的な支持に加え、これまでに数多くの全国的な賞⁶も受賞しており、2015年に食をテーマに開催されたミラノ国際博覧会日本館において、イタリア在住の子どもを対象に小浜市の「キッズ・キッチン」を披露した他、半年間の会期中、日本の優良食育事業として外国語で紹介もされた。

2020年度からは、事業の検証と磨き上げに努め、新たなバージョンである「キッズ・キッチン MORE」も開始した。

これは、事業コンセプトである「料理を学ぶのではなく、料理で学ぶ」をより明確にするため、定員を少なくし、少人数の子ども達とじっくり向き合いながら、1～2週間の間隔で3回連続実習を積み重ねるものであり、具体的な8つのコンピテンシー⁷の設定とともに、知識や技術の習得、箸使いをはじめとしたマナー等の項目に加え、協調性や挑戦する

力、問題解決能力などの内面的な力など、合計43項目の達成目標を設定し、各自の達成率を数値化する工夫もしている。

そして、保護者に対しては、参加した子どもとその家族に対する定量調査と定性調査の両方を実施している。

昨年度の結果では、3回の料理教室に参加した子ども達の目標達成率は平均9割を超え、保護者を対象にした調査においても、（参加後は）子どもの食に関する変化はもとより、食関連以外についても「自分に自信を持つようになった」「視野が広がった」「人との関わりを好むようになった」、また、保護者自身も「口出しし過ぎず待てるようになった」「子どもの力を信じて任せられるようになった」等の報告があり、参加した全ての子どもと保護者について、明確な肯定的変化とその効果の継続性を確認することが出来た。参加した子どもが「食関連以外についても変化する」ことや「間接的に大人を変える」という現象は、本事業ならではのチカラであろう。

このように、子ども達の潜在能力を「調理のプロセスを通じて、もっともっと伸ばしてやりたい」の「もっと」の思いで名付けた「キッズ・キッチン MORE」は、その後も継続して実施しており、毎回定員を超える申し込みがあるため、参加者を抽選している。

これからの時代は、益々複雑で予測困難かもしれないが、どのような時代においても、自分自身を信じ、人との関わりを楽しみながら、しなやかに生き抜くことができるように、そんな人づくりを「キッズ・キッチン MORE」はめざしている。そして、可能であれば、長期に渡り小浜市で育んできたこのような食育事業のノウハウを、新たな時代の教育メソッドとして、全国に広く発信していきたい。筆者を含めた本事業の関係者は、そのような夢も持っている。

写真2 幼児の料理教室「キッズ・キッチン」



出典：御食国若狭おばま食文化館

6 「地域に根差した食育コンクール 2003」奨励賞（地域に根ざした食育推進協議会・社団法人農山漁村文化協会主催 2003）、「毎日・地方大臣賞」奨励賞（毎日新聞社 2006）の受賞他、NHK「きょうの料理プラス」、NHKE テレ「すくすく子育て」、「福祉ネットワーク」等で特集番組として放送された。

7 コンピテンシーとは、高い業績や評価されるような成果を出す人に共通してみられる行動特性のことで、「キッズ・キッチン MORE」では、認知能力と非認知能力の両方で構成される、知識、技術、相手を受入れ思いやる力、協力して取り組む力、挑戦する力、やり遂げる力、問題解決能力、自己省察能力の8つとし、それぞれに料理のプロセスにおいて経験し獲得してほしい具体的な事柄、全43項目を設定している。

(2) 特産品で子どもの内面を育てる

義務食育体制を整備する小浜市では、学校給食についても重要な食育の機会と捉えており、市内全ての小中学校において、自校炊飯による単独料理方式であり、食材についても、可能な限り校区内で生産されたものを使う「校区内型地場産学校給食」を実施している。

つまり、学校給食は各校の給食室で調理され、児童生徒は、主な食材について「どこで、誰が作ったものか」を理解して食べているのである。このような学校給食の他にも、授業の一環として実施される農業体験や漁業体験、料理教室など、小中学生の食育体験学習は多岐に渡る。

その中で、近年、特に力を入れているのが、「美しい箸づかいで、美しく魚を食べる子どもを増やそう」という取組みであり、これは、シンプルながらも、実は奥が深く、様々な要素が関連する総合学習である。

前述の通り、小浜市の特産品には、若狭湾で水揚げされる豊かな海の幸とともに、塗箸についても生産量が全国トップシェアであり、伝統的な手法を用いた「若狭塗箸」は、海外でも評価が高い。

「箸」の起源は、今から3千年前の中国にあり、人間が火を使うようになったことで、調理や食事の際に熱いものを掴むために誕生したといわれている。大陸から伝わった箸ではあるが、日本の箸の形状は中国や韓国、ベトナムなど箸食文化を持つ諸外国とは異なり、木製で先端が細く削られている。また、中国や韓国のように、レンゲや匙と併用することも少ない。

それは、日本人の食べ物と関連があるのだろう。もともと日本人の食べ物は、米を主食とし副菜は野菜や魚が中心である。細い箸は、食事の場面で必要な「つまむ、はさむ、押さえる、すくう、裂く、のせる、ほぐす、切る、混ぜる」など、ほとんどの作業が可能であり、とりわけ魚を食べる際に便利である。魚の骨と骨の隙間に細い箸先を入れて、魚の白い身を丁寧にもしって口へ運ぶ。大小の骨をよけながら、海からの恵みを余すことなくいただくのである。小浜にいと、日本の箸文化と魚食文化には、密接なつながりがあるように思える。また、筆者にとっては、食事の作法、特に箸づかいには、その人

個人の育った環境が映し出されるように思えてならない。

では、「魚を美しく食べる人」になるためには、どうすればよいのだろうか。まずは、魚を好きになることである。その上で、魚の身体をつくりを知ってほしい。美しい箸づかいが出来る方がよい。さらに、魚そのものや料理人の苦労に「いただきます」と感謝し、一緒に食べる人を気遣う心根も欲しい。やはり総合学習なのである。

このような考えもあり、小浜市では、2013年度より、学校給食に「マダイ給食の日」を設け、全小中学生が、美しい箸づかいとともに小浜で育ったマダイの食べ方を練習する（写真3、写真4）。

さらに、中学2年生になると、全員が食文化館において、自ら鮮魚を捌き、調理し、美しい食べ方の所作を練習する。小浜で生まれ育った子ども全員が、「美しい箸づかいで、美しく魚を食べる人」になれるよう、学校も行政も応援しているのである。

「魚」と「箸」。これら小浜の特産品は、観光業や

写真3 マダイ給食の日（1）



出典：小浜市内小学校において筆者撮影

写真4 マダイ給食の日（2）



出典：小浜市内小学校において筆者撮影

飲食業など地域経済の豊かさにつながるだけではなく、大切な小浜の子ども達の内面を育てる力がある。小中学生の子ども達が、その時にどこまで意識しているかはわからないが、そこに携わる我々にとって、この取組みのゴールは「マナーの習得」という次元を超えたものであり、ひと言で表現するなら、子ども達に、自分自身に対する「誇り」を渡すことなのだろう。

時に、筆者は小浜で生まれ育った子ども達が、大人になり社会に出て、誰かと一緒に食事をする場面を想像することがある。美しい所作で箸を使いこなし、丁寧に食べる姿は、故郷「御食国若狭おばま」において、多くの人と関わり、大切にされ、十分に育ちきった証ではないだろうか。

(3) 義務食育下で育った子どものその後

小浜市では、2019年の暮れに、義務食育体制下で育った子どもの成長を検証するため、翌年市内で開催される成人式の案内状に、「食に関する意識および食のまちづくりに関する調査」アンケートを同封し、全293名中86名より回答を得ることができた。

アンケート結果では、「キッズ・キッチン」や「ジュニア・キッチン」に参加したことを「覚えている」との回答が96.6%、そのような食育事業が「現在の生活に役立っている」との回答が91.8%であり、これは、別機関が2016年度に福井県を含む北陸地方の大学生および短大生に行った同様の調査の62.9%を大きく上回っていた。

また、「自分は地域社会とのつながりの中で育ったと思う」との回答が84.9%、「小浜に生まれて良かったと思う」との回答が88.3%、「自分の子どもを小浜で育てたいと思う」との回答が74.4%であった。

これらのデータより、幼い頃からの「キッズ・キッチン」等の取組みは、子ども達の成人後の食生活によい影響を及ぼすだけではなく、郷土への誇りや愛着につながることもわかった。

しかし、このような小浜市の環境で育ちながら、「料理」という側面だけを見れば、その後様々な理由で、料理をする機会が少ない者もいるだろう。それでも「幼い頃、『キッズ・キッチンで勇気を出して挑戦したら上手くできた』という成功体験は長期

間潜在し、それが、その後の人生において、挑戦する力や踏み出す力につながっているのではないだろうか。このことは、幼い頃から、「キッズ・キッチン」の経験を積み重ねて成人した筆者の息子を見ていて感じることである。

これからの時代は、筆者世代が育ってきた時代とは比べ物にならないほど、社会の変化が加速度を増し、複雑で予測困難なのだろう。

そのような時代には、本市のように、誰もが身近な「食」を切り口として心の力を向上させる食育事業が、より必要なのではないだろうか。

(4) 地域経済につながる食育

小浜市では、「食関連産業を支える人材育成」という食育観も有している。例えば、2019年度より取り組む「御食国 食の学校」事業においては、総務省「地域おこし協力隊」の制度を活用し、全国から食関連事業者を志す若者を受入れ、本市がこれまでの食のまちづくりに関して構築してきた物心両面を活かした研修を行い、その後の起業や就職についても支援している。

現在、農業者や料理人を中心に、6名の若き協力隊員が、各自の夢や希望に合わせて構築したカリキュラムのもと研修中であり、行政担当者や事業者、さらに本市と交流がある全国の食の専門家との関わりの中で、自身の将来像を少しずつ鮮明にしている(写真5)。

写真5 「御食国 食の学校」で研修する協力隊員



出典：小浜市広報デジタル課

「御食国 食の学校」での研修は、「今」が好機である。それは、悲願であった北陸新幹線、小浜・京都ルートが決定し、現在 2030 年度の開業を目標としているが、開業すれば、新幹線で小浜－京都間が 19 分、小浜－新大阪間が 33 分となる見込みだからである。そうなれば、小浜市は、御食国としての豊かな食資源の数々や地方の豊かな暮らしを保持しながら、都市部との距離も格段に近くなる。食を生業として生きていこうとする方々は、今こそ、夢を実現する拠点として「御食国若狭おばま」を選択してほしい。

また、市内の飲食業および農業や漁業等に従事する食関連事業者に対しても、御食国をはじめとした本市の食の歴史、および、現在も連綿と受け継がれている豊かな食や食文化に対する価値を十分に認識し、それらの保護継承活動に努めるとともに、次世代に繋がる新たな価値観や手法も積極的に取り入れられるよう、啓発や支援を行っている。

このような、地域の食関連産業に携わる者、あるいは携わろうとしている者を、地域経済を支える「人材」へと育むことも、本市にとって重要な食育事業と捉えている。

さらに、本市の食育事業は、食育ツーリズムとして、観光分野にもつながっている。

特に教育旅行先として県内外からのニーズが多く、コロナ禍においても、食文化館が受け入れる教育旅行団体数は増加傾向にある。感染症予防対策を最大限に講じながら安全な動線をつくり、料理教室や箸作り体験、食育講座などの内容をカスタマイズして提供しているが、食文化館がこれまで持ち得た多様なメニューを組合せながら、安全かつ相手の満足度の高い内容をコーディネートすることは、難しさもあるが、我々の腕の見せ所でもある。

もう一つ、市内沿岸部に位置する大規模海上釣堀施設「ブルーパーク阿納」では、マダイを釣って、捌いて、食するという一連の体験が 100 人超の規模で可能であることから、2007 年のオープン以来、教育旅行先として人気である。

このように小浜市では、食文化館とブルーパーク阿納の両起点を中心とし、地域全体で食の学びや体験を提供する教育旅行の聖地をめざしている。

3 人や地域のウェルビーイング

2000 年より全国に先駆け、生涯食育を標榜して様々な食育推進に取り組んできた小浜市は、これから先も、先人から受け継いだ食資源と、「食のまちづくり」の中で誕生し育まれた前述のような食育事業、さらに、時代が求める新たな価値観をうまく溶け込ませながら、魅力ある食育事業の展開に努めていきたいと考えている。

そこには、市民一人一人の心身の健康に対する丁寧なアプローチ、いわゆる「個人に対する食育事業」とともに、食関連産業の人材育成や食育ツーリズムなど、「地域経済をまわす観点での食育」の両方の視点を持ちたいと考えている。そして、この「個人の豊かさの追求」と「地域経済の活性化」という両輪の食育推進により活力あるまちをつくり、地域全体のウェルビーイングを実現したいと考えている。

ものづくり教育に取り組んで

諏訪市教育委員会 教育長 小島 雅則

約 20 年前、市内企業の経営者が市長に寄せた要望をきっかけに、市商工課と教育委員会が中心になって「ものづくり教育」への取組みを始めた。地域の企業・人材・素材を活用し、ものづくり学習を通して技術や技能の習得だけでなく相手への思いやりの心を学ぶ学習教科として「相手意識に立つものづくり科」を展開している。

「ものづくりで人づくり」を市政の大事なテーマとしている市長始め首長部局の強い後押しを得るとともに、文部科学省より正式な特別教科として認められて今日まで続けてこられた。小学校 1 年生から中学 3 年生まで、具体的なものづくり活動と使い手との交流を通して、相手を想い、互いの良さを認め合い尊重しあえる豊かな心情を育てる学習である。

1 ものづくり教育事始め(ある経営者の想いから)

2002 年のこと。ある中小企業の経営者が当時の市長に多額の資金とともに持ち込んだのは「将来のものづくりを支える人材を育てるためにもものづくり教育をやってほしい」という強い要請であった。この声に応える形で翌年から教育委員会と市商工課が中心となって諏訪市における「ものづくり教育」への取組みが始まった。

考えを進める上で重要視した視点としては、昔から製糸業や精密機械工業が盛んな諏訪市は、ものづくり産業が発達した内陸工業都市であること、企業の協力を得ながら進めることが望ましいこと、ものづくり教育は将来の諏訪の発展に関わるものであること、などであった。

2 諏訪のものづくりとは(子ども達に伝えたいもの)

この教育を進める上では学校ばかりでなく、企業や行政、専門家等のスクラムが必要であるとのことから、「ものづくり教育推進協議会」が設置された。ここではものづくり教育の基本的な考え方や進め方、行政や企業との連携の仕方、教育課程の内容等

がそれぞれの立場を踏まえて論議され、次第に形が作られていった。中でも始めに議論されたことは、ものづくり教育の目的は何か、その根拠となるものは何かということであった。議論を経てまとまったことは、諏訪のものづくりは歴史的にもそして現代でも、他の地域が真似のできない超精密の加工技術を磨き、その技術を生かして世界中のユーザーのために優れた製品を提供している地域であるということ、つまり常に相手や使い手の立場に立って自らの技術を磨きものづくりに励むことを大事な精神としてきたこと、そしてその精神こそ、未来のものづくりを担う子どもたちに伝えたいものであるとの結論であった。「ものづくりで人づくり」を市政の大事なテーマとしている市長始め市長部局の考えとも一致し、強力な後押しを得て、諏訪独自の「ものづくり教育」の誕生であった。

3 教育となったものづくり

教育委員会と学校代表の教員、サポート役の企業関係者による「ものづくり委員会」が発足、各学校でそれぞれ試行錯誤を繰り返しながらものづくり学習の具体が徐々にできていった。そうした取組みの

中から次のようにものづくり教育の基本的な形が作られていった。

「相手意識に立つものづくり科」の学習は三つの基本方針を設定し実践する。①地域の特性を生かす一地域の企業、人材、素材等を活用する。②豊かな心情を育てる一相手のために作ることにより、相手を大切に思い相手の立場に立った視点から工夫する。③学習を通して自分の将来を考えさせる一人やものとの関わりの中で考え方や生き方、ものの価値を受け止め、自分の将来を考える材料にする。ものづくりを通して、技術や技能の習得だけでなく、相手への思いやりの心を学ぶ学習である。常にユーザーのニーズや立場に立ってものづくりに取り組む諏訪のものづくりの精神を学ぶことにつながる。各学年全学級が年間25時間をめどに学習を展開する。事例を挙げると、①6年生が自分とペアの1年生へのプレゼントに家庭科の発展として、相手の好きなキャラクターを入れたマスコットを作る。②家族一人一人の手の大きさや好みの形状に合わせて削った桧の箸をメッセージとともに贈った3年生。③生活科で交流する保育園児のために、大きな砂場、園児の好む砂場づくりに取り組む2年生等。いずれも自分のためのものづくりでなく、相手のために工夫し心を使って取り組んだものづくり学習である。

学校の教室でのものづくり学習に先立ち、あるいは並行して進められた学習が、「地域密着型ものづくり講座」や「チャレンジショップ」、「腕時計作り」等であり、地域の企業等との協力により子どもたちにとって様々なものづくり体験ができる素晴らしい学習の数々である。「地域密着型ものづくり講座」は、ものづくり教育の立ち上げの呼びかけにこたえていた多くの企業が各校に2社ずつ関わり、実際の生産の場に子どもたちを招いて講話や見学あるいは体験をさせてくれるもので、子どもたちは実際の生産現場の音、におい、振動等に触れることで目を輝かせ驚きや憧れの気持ちをもって体験活動を楽しむ。全6年生が技能五輪チャンピオンなど専門家の指導で取り組む本物の腕時計作り体験も含めて、生産活動や技術の素晴らしさへの驚きから、働くことへの意識を高め尊敬と憧れの気持ちを形成していく。学校では叶わない貴重な諏訪版キャリア教育となっている。力強い行政のバックアップが多くのも

のづくり企業の協力を引き出してきた。

4 特区から正規教科へ（子どもの学びが生み出す数々の感動）

ものづくり教育の実践が各学校で進み様々な成果が生まれてくる中で、保護者や地域の皆さん、そして企業を始め産業界からの評価の声も次第に高まっていった。3年生のものづくり。一人の男子が一生懸命に木を削っている。慣れない小刀で箸を作っていた。まだぎこちなく危なっかしい手つきで削っているが、集中し目は真剣そのもの。聞けばお父さんにプレゼントする箸と言う。ふと見ると寒い日であったのにも関わらず、彼の頭から首筋にかけて汗がにじんでいた。極度の集中と真剣さが汗となったのだ。お父さんに思いを寄せ、下手でも丁寧に一生懸命に作った「思いやりの箸」は何よりも贈り物。うれしさもひとしおで家族の絆も一層強まったであろう。驚くほど集中してものづくりに没頭する子ども達にとって、この学習は五感をフルに使った物との対話であり人との心の交流の時間ともなっている。

各学校から選ばれた作品を「諏訪圏工業メッセ」に教育委員会のブースを設けて展示する活動にも取り組んできた。400を超える企業が出展し最先端の産業技術を競い合うメッセの中にあって、児童生徒のものづくり作品はひととき異彩を放ち輝いている。工業メッセは出品した子どもにとっても、見学に来た児童生徒にとっても、諏訪のものづくりのすばらしさに触れることで、自らの将来の夢につながる大事なキャリア教育の場となっている。そんなメッセで感動的な出来事があった。子どもたちの作品が並んだブースに一組のお年寄りが来ていた。中学生の作った一つの木箱を二人で見つめていた。お孫さんの作品が出ていると聞いて訪れたそうだ。しばらく作品を見つめていたお二人の目には涙が浮かんでいた。木箱には次のメッセージが添えられていた。「おじいさんとおばあさんのためにこの箱を作りました。いつも優しくしてくれてありがとう。いつまでも長生きをして二人で使ってください。」

チャレンジショップは年に一度児童生徒が作製した作品を店に並べ「商品」として市民等を対象に販売するイベント。不特定のお客さんのニーズを考え、

自分たちの力でお金を出して買ってもらえる商品を作る。当初は粗製の品物が多かったが、徐々に技術も上がり、買ってもらうための様々な工夫と心配りができるようになるとともに、一般の商店でも売れるくらいのものできたり、その学校ならではの「特産品」とも言える個性ある品物も開発されるようになってきた。多目的ボックスや木製の文鎮、ビーズで作った世界の国旗など中学生の商品には個性と質の高さが顕著にみられるものが多い。中でも小学生が作ったミニ門松は毎年大変な人気商品で開店後あっという間に売り切れてしまうほどの「名産品」となった。

各学校では研究や工夫が進み、ものづくり教育がほぼ定着し徐々に成果が上がっていった。教育関係や産業界などからの良い評価も得られるようになっていった。2007年第8回ものづくり日本大賞において、ものづくり教育の立ち上げからご援助いただいていたエプソンインテリジェンス（株）が「経済産業大臣賞」を受賞。それを機に内閣府の特区を申請し2008年教育特区として認められた。また翌年には文部科学省教育課程特例指定を得ることができ、正式な教科として「相手意識に立つものづくり科」が認められた。また、2012年には文部科学省と経済産業省の連携による「第2回キャリア教育連携表彰」で輝く最優秀賞をいただくことができ、大きく飛躍することとなった。学校と教育委員会のみでなく地域の企業を中心とした産業界を含めた連携が、優れたキャリア教育を産み出していることが認められたものである。多くの人々が努力を重ね、連携を創り出しながら育ててきた学習、それが諏訪市独自のキャリア教育であり、諏訪発信のユニークなふるさと学習である。

先生方の研修も盛んに行われている。年度当初の説明会、重点校を設けての授業研究、各校で企画する夏休みの実地研修、ものづくり委員会での研修、事例集の編集や2月のものづくり教育実践発表会等多く場で先生方への理解を図り、より実践的な研修ができるよう工夫してきた。

5 広がりと発展（視野を世界に）

ものづくり教育の幅と奥行きは大変広く豊かな可能性を有している。小学校5年生が社会科の単元「日

本の工業と私たちの生活」の中で、不要になった携帯電話を分解してみる学習を行った。興味津々で分解していくと小さな部品を載せていく基盤と呼ばれる部品が出てきて、なんとそれが学校のすぐ隣の会社で作られていることが分かった。世界シェア何十パーセントを誇る製品がすぐ隣の工場で作られたものであることに驚いた子どもたちは、日本のものづくりが世界につながっていることを知るのである。

工業メッセで子どもたちが見たり触れたりする最新の工業製品やすごい技術は、今や日本にとどまらず世界に進出し世界のものづくりを支えている。ものづくり教育は、超精密加工技術の集積地と言われる諏訪で作られたものが世界中のユーザーの手に渡り、質の高い製品を作り出しているという事実を教えてくれる。

中学3年生のものづくり科ではグループを作って卒業製作に取り組む。先生方や後輩、地域のいろいろな職場などから注文を取り協力して製作し贈呈する学習である。職員室の書類整理棚、部活動で使うベンチ、市役所で使うプロジェクター台など既製品にはないアイデアが盛り込まれた作品が注文主のニーズに沿って作られ毎年作品展の話題となる。中学生が社会とのつながりを強く意識しながら、社会生活に貢献できる自分への有用感を味わうことができ自らの考え方の広がりを感じることができる学習で、小中学校を通したものづくり教育の集大成として位置づいている。ものづくり教育で育った子どもたちが、思いやりの心を大切にできる大人に成長していくことを期待したい。

6 可能性の向こうに（相手意識が育てるもの）

中学3年のものづくり学習でサッカー部の後輩のためにグラウンドで使うベンチを製作したグループがあった。設計図で何度も検討し、見た目も良く丈夫なベンチに仕上がり、贈呈前に近くの公民館の文化祭に出品、立派なベンチに目を止めた館長さんから「ぜひ公民館に置いてお年寄りに使わせてほしい」との依頼が来た。みんなで話し合い喜んでもらえるならと公民館に寄贈することにした彼らは再度考え、「お年寄りが使うのならもっと丈夫なものにしよう」としっかりと補強を施し「思いやりのベンチ」に仕上げて公民館に贈呈した。後輩のためにという

相手意識がさらにお年寄りの使用を想定した心配りへと深まっていった例である。

中学生のグループが近くの障害児施設の先生から「園児が外で遊ぶ時の日除けがほしい」との要望を受け東屋作りに挑戦。設計図を引き何度も試行錯誤の末、プロの大工さんの助言ももらいながらりっぱな東屋を製作し届けた。感謝の言葉をもらった彼らの顔には清々しい笑顔が溢れていた。優しい眼差しと思いやりの気持ちが難しい作品作りを支えた。

いずれの例からも相手の立場や気持ちを視点にもものづくりに取り組んだ生徒が、ものの価値を見直し、人の思いを大切にする姿勢が育ってきたことを表している。

ものづくり教育は子どもたちから成長の可能性を引き出す教育である。そして相手意識こそ現代の教育と人間社会をつなぐものであることを教えてくれた教育であった。ものづくりの学習によって引き出された子どもたちの豊かな可能性の向こうにあるものは、相手を想い、互いの良さを認め合い尊重し合って生きることができる豊かな社会である。

正規の教科として全国でも稀な教育課程である「相手意識に立つものづくり教育」は、18年経った今改めてその価値と重要性が注目されている。

Column

コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～

島国のこだわり

世界には島国と呼ばれるところがある。四方を海に囲まれた国、国防上のリスクが小さく、独自の文化が発展しやすい一方で、文化的な閉鎖性があると指摘されることもある。また、島国は国内の一地域を指すことがあり、かつては一つの独立国であったところもある。

お隣の韓国では、済州（チェジュ）島がそれだ。古くから耽羅という王国を形成していて、李氏朝鮮に完全併合されてからも独自の文化を保っていたという。今は、韓国有数のリゾート観光地だ。この温暖で美しい景観の火山島には、三つものないものがある。物乞い、泥棒、そして門だ。四方を海で囲まれ、容易に侵入、脱出ができない。厳しい自然に直面して、協同の精神が発達した。泥棒や物乞いがないので、外部からの侵入を防ぐ門も不要なのだ。人口約68万人のこの島の地方自治体は、済州特別自治道ただ一つである。北部の済州市と南部の西帰浦市は、自治権を持たない行政区に過ぎない。

内陸にあっても、同じ国の人々から島国と揶揄されるのが、ドイツのバイエルン州だ。この地域は12世紀末からヴィッテルスバッハ家が治めており、1806年に王国になった。1871年のドイツ帝国樹立の際にも王国（当時の王はルートヴィヒ二世）として加わり、1918年に共和国が樹立される前までは王様がいた。その後、バイエルン州となり、第二次世界大戦後もまずは憲法を持つ国家バイエルンとして復活しドイツ連邦共和国に一つの州として加わっている。なお、歴史的に関係が深く宗教風土が似通っているオーストリアが独立国であるといった事情は、バイエルンに独自性を際立たせることを促す要因ともなっている。

さて、ドイツのビール、麦芽・ホップ・水・酵母のみを原料とすべしというルールは中世のバイエルンの諸都市で生まれつつあった。そして、16世紀、バイエルン公国で、ビール純粹令が發布された。ドイツ帝国に編入される際に、バイエルン王国はこのビール純粹令の帝国全土適用を求め、1906年にそれは実現した。ビール純粹令の狙いは、高い品質水準の保持とそれによる消費者保護にあるのだという。欧州経済統合の過程で、輸入ビールには適用除外を認めるなど妥協はしたが、ラガービールなどの下面発酵ビールには純粹令が堅持されている。（なお、上面発酵ビールは糖分などの添加物が許容されている）

ミュンヘンの42ヘクタールもある広場では毎年秋にオクトーバーフェストが開催され、ビール目当てに大勢の人々が詰めかける。顔を真っ赤にしてのお祭り騒ぎというだけではない、島国と揶揄されるだけのこだわりの歴史を内外に示すのだ。コロナ禍で2020年、2021年と開催中止だが、バイエルンのビールは、ワクチン接種後ならレストランやビアホールでも気軽に味わえる。陽気な人々の島国意識が、ドイツビールの品質と知名度を高めている。

（ビアホールで思い切りビールを味わいたい旅人）

都市政策法務コーナー

地域課題の解決や政策の推進を図るために、法令を地域適合的に解釈運用する、又は地域特性に応じた独自の条例を創るという意味で、「政策法務」はあらゆる分野の調査研究に共通して存在する視点である。そこで、「都市政策法務コーナー」では、都市自治体における政策法務に関する取組みを取り上げ、都市自治体の首長及び職員への情報提供を図っている。

10回目となる本号では、ドイツ都市自治体によるコロナ禍への対応に関する論考と条例の効力が及ぶ範囲に関する論考の2本を掲載する。前者は、新型コロナウイルス感染症への対応について、ドイツ都市会議及びドイツ郡会議の公表資料などを参考に、ドイツの保健所の対応やロックダウン等の法規制をめぐる議論を紹介する。法務のみならず、関連する諸制度や実施体制についても言及している。後者は、条例の効力が及ぶ地理的範囲を指す自治体の区域をあらためて確認するとともに、「地域における事務」との関係で許容される条例の区域外適用の可能性と限界を検討する。

コロナ禍のドイツ都市自治体の対応から 見えてくるもの

—保健所の対応とロックダウン等の法規制—

日本都市センター 理事・研究室長 石川 義憲

新型コロナウイルス感染症は、保健所のあり方や危機管理対応、都市自治体と都道府県の関係性、ひいては国・地方の関係に問題を投げかけている。また、感染拡大防止のための時短要請・休業要請、イベント開催制限・停止、マスク着用などについては、日本では国民への要請を基本とした取り組みを行ってきたが、感染拡大と度重なる要請で、実効性や公平性をめぐり、課題が指摘されている。

そこで、都市自治体関係者の議論の用に供するために、ドイツの保健所の対応やロックダウン等の法規制をめぐる議論について、ドイツ都市会議¹及びドイツ郡会議²の公表資料などを参考に、必要に応じて日本の状況と対比しながら紹介する。

1 保健所の仕組み

(1) 保健所と設置主体

保健衛生行政は、おおむね、2つの異なった種類の事務、すなわち、感染症対策や食品衛生、医事・薬事といった広域的ないし専門的事務と、地域の健康づくりといった対人的事務で構成されている。簡単にいえば、規制的事務とサービスの事務である。

日本では、地域保健法のもとで、2種類の事務を、都道府県の保健所と市町村の市町村保健センターで分担する仕組みが講じられている³。なお、指定都市

や中核市、保健所政令市、特別区が設置する保健所は2種類の事務を合わせ担っていることが多い。

ドイツでは、保健衛生行政は（連邦ではなく）州に帰属しており、ほとんどの場合、郡⁴及び郡独立市⁵単位（おおまかにいって、人口20～30万人程度を基準）に設置された375の保健所が実施主体となっている（図表1 ドイツの行政階層と保健衛生行政組織）。保健所は、医師の医学的知識を必要とする自治体次元のすべての活動に関わっており、公務に従事する医師である医務官（Amtsarzt）が率

1 ドイツ都市会議（Deutscher Städtetag）は、我が国の全国市長会に相当する都市自治体全国連合組織である。約3,600の都市自治体が加盟している。

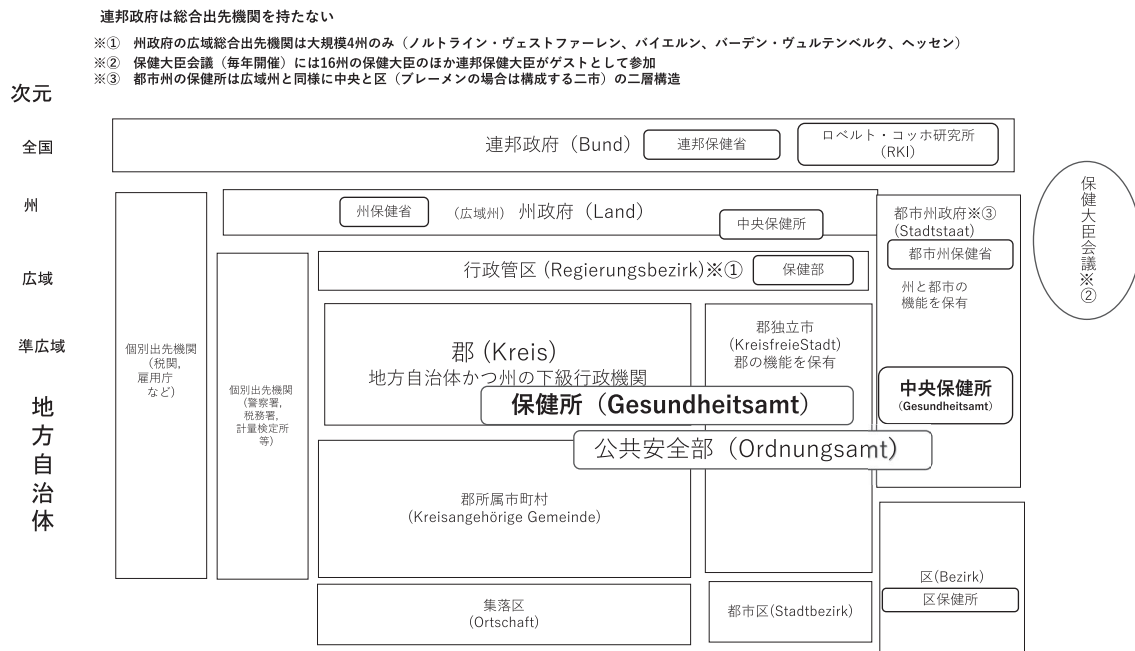
2 ドイツ郡会議（Deutscher Landkreistag）は、市町村広域連合である294の郡が加盟する全国連合組織である。

3 日本で保健所が初めて設置されたのは、1937年であり、結核撲滅と母子保健の向上を目的に保健所法が制定された。当時は、食品衛生や急性感染症の予防活動等については警察の所管であったが、1947年に保健所法が全部改正され、新たに保健所がそれらの事務を担うこととなった。その後、1994年に地域保健法が制定され、それ以降、住民に身近で利用頻度の高い保健、福祉サービスは市町村が担い、保健所は精神保健、難病対策、エイズ対策等についての機能と食品衛生、環境衛生、医事、薬事など広域的監視・検査が必要な事項についての機能をそれぞれ強化し、地域保健における広域的・専門的かつ技術的拠点として位置づけられている。

4 郡（KreisまたはLandkreis）は基本法で地方自治体として位置づけられている294の市町村広域連合であり、直接公選の議会を持ち（基本法28条1項）、首長である郡長も直接公選である（各州郡法、なおブランデンブルク州のみ議会で選出）。郡と都市自治体の性格を併せ持つハノーファー広域連合やアーヘン広域連合も郡にカウントされる。なお、市町村は地域共同体のすべての事項を自己の責任において規律する権利が保障されているのに対して、郡の自治権は法律上の事務領域の範囲内に制限されている（基本法28条2項）。また、郡は地方自治体の事務を実施するとともに、別途、州の機関としての事務も実施しており、いわば、地方自治体としての性格と州の下級行政機関としての性格を併せ持っている（各州郡法）。

5 郡独立市（Kreisfreie StadtまたはStadtkreis）とは、郡に所属せず、郡の行政権能を併せ持つ106の都市自治体のことである。一般的には人口10万人以上の都市自治体であるが、その基準は州によって異なり、最小は人口3万4千人のツヴァイブリュッケン市（ラインラントプファルツ州）、最大は人口149万人のミュンヘン市である。また、都市州であるベルリン市、ハンブルク市も郡独立市にカウントされ、プレーメン都市州は構成するプレーメン市とプレーマーハーフェン市がともに郡独立市としてカウントされる。

図表1 ドイツの行政階層と保健衛生行政組織



いる。ドイツの保健所は、規制的事務とサービスの事務の2つを一元的に担ってきているが、日本と同様に健康づくりが重視されており、関係団体や市民との協働の取組み⁶にも積極的である。

保健所の設置主体は州によって異なり、地方自治体⁷と州がおおよそ半数ずつである。シュレスヴィッヒホルシュタイン州、ノルトライン・ヴェストファーレン州、ニーダーザクセン州、ヘッセン州、ブランデンブルク州、ザクセンアンハルト州、ザクセン州は、すべて地方自治体立（郡独立市または地方自治体（市町村広域連合）としての郡）であり、一方、ラインラント・プファルツ州⁸、ザールラント州、チューリッゲン州はすべて州立である。また、バイエルン州は5郡独立市⁹が地方自治体立の保健所を

設置しているほか、71郡¹⁰が州立保健所を設置している。バーデン・ヴュルテンベルク州は3郡独立市¹¹の保健所が地方自治体立のほか、35郡¹²が州立保健所を設置している。メクレンブルクフォアポンメルン州は2郡独立市¹³の保健所が地方自治体立のほか、8郡が州立保健所を設置している。

地方自治体立の場合は、保健所事務の多くは義務（自治）事務であるが、感染症対策などの規制的事務については指示義務事務または委任事務として州の専門監督が及び、この場合は州の下級行政機関として位置づけられる（図表2 ドイツにおける郡及び郡独立市の事務の法的分類）。すなわち、法律に基づく規制的事務については、保健所医師は州の専門監督¹⁴のもとで行動し、地方自治体が独自の政治

6 例えば、ノルトライン・ヴェストファーレン州では、州保健衛生法に基づき、郡及び郡独立市において、地方自治体保健会議（住民の健康増進及び健康管理に関わる代表者、自助団体及び医療機関の代表者などで構成し、当該自治体議会の保健委員会委員が参画）を設置し、関係者間の連携や協働の取組みを推進している。

7 ドイツで地方自治体（Kommune）という場合、市町村（Gemeinde）及び郡（Kreis）のことであり、州は含まない。

8 ラインラント・プファルツ州では、郡独立市については、郡よりも多くの住民がおり、または郡と一緒にこれを適用し、州政府が同意する場合にのみ、独自の保健所を設置することができるとされているが、その事例はない。

9 ミュンヘン市、アウグスブルク市、ニュルンベルク市、インゴルシュタット市、メミンゲン市

10 5市以外の郡独立市では、市を取り囲む郡、もしくは市と同じ名前を持つ隣接する郡の保健所が責任を負う。

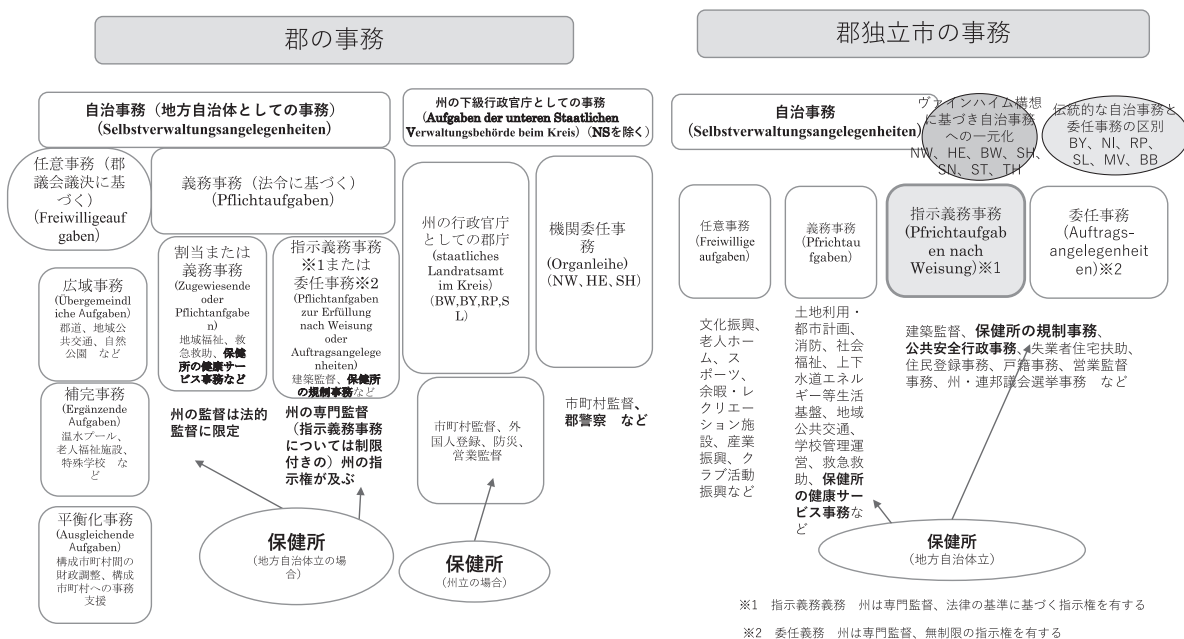
11 シュトゥットガルト市、マンハイム市、ハイルブロン市

12 3市以外の郡独立市では、地域内の郡役所の対応する部門が責任を負う。例えばカールスルーエ市では市内にあるカールスルーエ郡保健所、バーデン・バーデン市では、ラスタット郡保健所が所管する。

13 シュヴェリン市、ロストック市

14 州の監督には、法的監督と専門監督がある。法的監督とは、義務自治事務について、法律によって定められた事務を実施し、義務を履行しているかどうか、また、その行政活動が法律に一致しているかどうかを監督するものである。専門監督とは、委任事務または指示義務事務については、市町村の決定が指示どおりであるかどうか、または（指示義務事務の場合は法律の定めがある範囲内で）市町村がその裁量権の範囲内で目的適合的に事務を実施しているかどうかをチェックするものである。

図表2 ドイツにおける郡及び郡独立市の事務の法的分類



出典：筆者作成

判断を加えることはできない。これに対して健康づくりなどサービスの事務については、地方自治体としての政策決定に基づき実施される¹⁵。また、州は、地方自治体の健康づくりの取組みに対して助言や支援を行っている。

(2) ドイツの保健所の法的根拠と保健所の名称

ドイツにおける保健所の最初の法的根拠は、1934年7月3日の統一保健法及び1935年の施行令である。保健所の事務については、第二次世界大戦後も統一保健法の定めるところによってきた¹⁶が、特別法（例えば連邦伝染病予防法（当時））や各州の施行・管轄令が新たな事務を補完的に定めてきた。しかし、事務の内容や組織が時代にそぐわないということで、保健衛生行政改革が長年にわたり、議論されてきた。かくして、1972年、州保健大臣会議は、州保健衛生法モデル草案を作成し、これに沿って、各州で保健衛生法が定められ、現在、チューリングン

州だけが独自の法律を持たず統一保健法に基づく法規命令¹⁷を根拠としている。

保健衛生行政組織は、「保健所（Gesundheitsamt）」という用語が一般的だが、すべての州における正式名称ではない¹⁸。

また、広域州¹⁹においては、州保健省のもとに、上級官庁としての州保健所や中級官庁としての行政管区の中に広域保健所組織を設置し、規制的事務については、郡及び郡独立市の保健所を指揮監督している。都市州においても、広域州と同様に、中央保健所と各区の保健所の二層構造²⁰となっている。

2 新型コロナウイルス感染症をめぐる経緯

ドイツにおける新型コロナウイルス感染症の累積感染者数は、3,786,003人（2021年8月5日現在。米ジョンズ・ホプキンス大学公表）であり、日本（987,163人）の4倍（人口比では6倍）近いが、欧州域内としては他国に比べ比較的感染が抑えられて

15 Haus, Wolfgang (Bearb.), Digel, Werner (Hrsg.), "Kommunale Gesundheitsfürsorge" *Wie funktioniert das? Städte, Kreise und Gemeinden*, Meyers Lexikonverlag, 1986, p.240

16 基本法123条1項は、1947年9月7日以前の時代の法律は、それが基本法に抵触しない限り、引き続き適用されると規定している。

17 法規命令については、注53を参照。

18 「専門保健行政（Fachdienst Gesundheit）」または「医療専門行政（medizinischer Fachdienst）」という用語もあり、一部では郡役所の「保健課（Abteilung Gesundheitswesen）」または「地域保健課（Sachgebiet Gesundheitswesen）」といった組織名や「下級地域保健官庁（Untere Gesundheitsbehörde）」という名称もある。

19 都市州（Stadtstaat）以外の13州は、広域州（flächenland）と呼ばれる。

20 プレーメン都市州の場合はプレーメン市地区とプレーマーハーフェン市地区にそれぞれ保健所がある。

いる。その新規感染者数の推移は、図表 3-1 のとおりであり、2020 年春、秋冬、2021 年春の 3 つの大きな波があるが、最近ではワクチン接種の効果のためであろう、新規感染者数は急激に減少している。一方、日本における新規感染者数は、図表 3-2 のとおりで、2020 年春、夏、冬、2021 年春、夏の 5 つの大きな波がありドイツとは若干のずれがあるほか、ドイツと比べて、一貫して新規感染者数が少ない状況が続いていたが、2021 年 8 月 13 日時点では、ドイツのそれを上回っている。

なお、最近では、ドイツにおいてもワクチン摂取

2 回目終了していない若者などを中心に変異株による感染拡大が続いており、第 4 波に入っていると言われている。

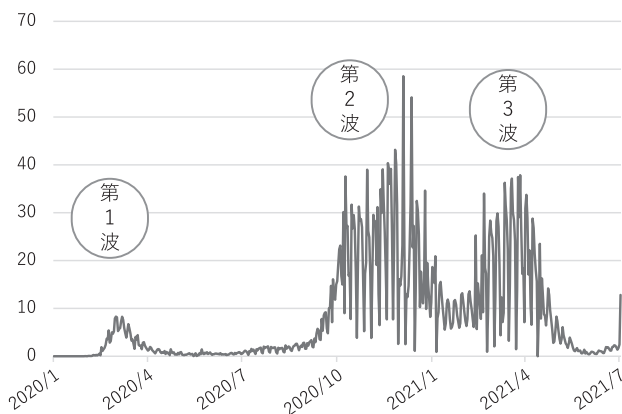
(1) 最初の感染者発生

ドイツでは 2020 年 1 月 28 日にバイエルン州で最初の感染者を確認した。この局所的な流行はバイエルン州の保健衛生行政当局²¹によって対応が図られた。1 月末から、新型コロナウイルス感染症の実際のリスクについて専門家集団で議論が始まった。2 月 27 日時点で、ドイツ郡会議は、「郡は、保健所を通じて健康への危険を防止する重要な役割を担っており、感染症に対する計画を策定し、準備をしている。既存の危機管理計画には、広域的災害や感染症が発生した場合に、地方自治体と州の間、ならびに連邦政府との間の調整を行う内容も含まれる。」と表明していた（2020 年 2 月 27 日ドイツ郡会議 HP）。

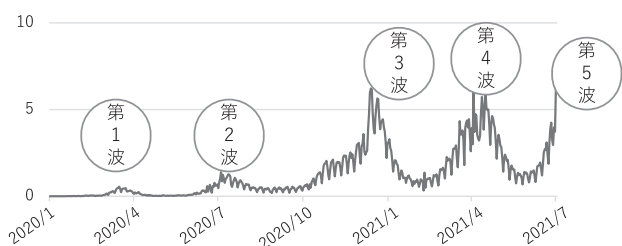
(2) パンデミック宣言後の感染症予防法改正

2020 年 3 月 11 日の WHO のパンデミック宣言後、3 月 17 日にロベルト・コッホ研究所（Robert Koch-Institut 以下、「RKI」という）²²はリスク評価を「高」に変更した。その後、ドイツでは急速に感染が拡大、3 月 22 日、連邦政府と州政府は、接触の包括的な禁止に合意し、集会は禁止された。同日、連邦は、感染症予防法（Infektionsschutzgesetz）等の改正を主な内容とする「全国規模の流行状況において国民を保護するための法案」²³を提出し、3 月 27 日に成立した。これは、危機管理のための取決めを行うだけでなく、全国規模の感染症が発生した場合にこれまでの州や地方自治体の権限を制限²⁴し、連邦政府の権限を拡大²⁵するものであった。

図表 3-1 ドイツの新規感染者数の推移
(人口 10 万人当たり)



図表 3-2 日本の新規感染者数の推移
(人口 10 万人当たり)



出典：Our World in Data (<https://ourworldindata.org/covid-cases>) のデータを用いて筆者作成

21 危機管理としての対応については、バイエルン州においては、その後、内務省の所管となったが、他の州では、主に保健衛生部門において引き続き対応が図られている。
22 RKI は、連邦保健省に所属する、疾病監視と予防分野における連邦政府の中心機関であり、生物医学研究分野における応用・実用研究も行っている。新型コロナウイルス感染症対策においても、重要な役割を果たしてきた。
23 全国規模の流行状況において国民を保護するための法案は、その後、4 次により提出・可決している（最近の 4 次法は、2021 年 4 月 22 日公布、23 日施行）。
24 ドイツでは、国家的に重要な災害または被害状況が発生した場合の危機管理は、主に州や地方自治体の問題とされている。連邦政府の非常権限は、防衛上の緊急事態において行使される（基本法 115f）。
25 全国規模の感染症流行の認定は、改正後の感染症予防法に基づき、連邦議会が行う。以前は、連邦保健省は法規命令の制定権限はなかったが、全国規模の流行の期間内は、連邦保健省は、法規命令の発布など幅広い権限が与えられている。例えば、ワクチン接種の優先順位も連邦保健省が決めていた（現在は廃止）。

(3) 段階的緩和

その後の感染者数の減少を背景に、5月6日、連邦政府と州政府は段階的規制緩和の措置で合意した。過去7日以内に住民10万人当たり累積50人以上の新規感染者が発生²⁶した郡または郡独立市²⁷において規制を直ちに実施することを基本としながら、地域ごとに様々な工夫ができる内容で、翌日、ドイツ国会議はこの決定を歓迎し、「郡は現場裁量を必要とし、自己責任で意思決定を行うことができる」と評価している（図表4 地域（412）ごとの感染状況地図（直近7日間の新規感染者数を基準））。

(4) クラスター発生でも郡全域ロックダウンは違法との判決

2020年春にノルトライン・ヴェストファーレン州にある人口36万人のギュータースロー郡では、

ロックダウンの規制解除間近であったが、郡内にある食肉加工施設で集団感染が発生し、郡全域のロックダウンを解除しなかったため、住民が訴訟を提起した。ノルトライン・ヴェストファーレン州高等行政裁判所は、7月6日、食肉加工施設の感染は施設外に広がっておらず、郡全域のロックダウンは過剰な措置で違法²⁸との決定を下した。このように、それぞれの地域の感染状況に応じて、特定の地域に期間限定的な措置で対応していくという流れが見られる。

(5) 保健所支援の動きから抜本的支援のための協約締結まで

ア 保健所支援の動きと地方自治体連合組織によるアンケート調査

日本²⁹と同様に、ドイツにおいても積極的な保健

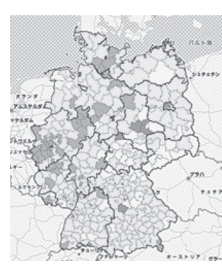
図表4 地域（412）ごとの感染状況地図（直近7日間の新規感染者数を基準）



2020年10月22日



2021年3月25日



2021年8月4日

濃い色の地域は新規感染者数が多いことを表している。2020年10月時点では、大都市や国境近辺の地域で感染者数が急増し、該当地域で緊急ブレーキ発動。2021年3月時点では、ほとんどの地域で緊急ブレーキ発動。2021年8月4日時点では、ワクチン効果でかなりの地域で感染が抑えられている

出典：RKI ホームページ

26 規制の指標として過去7日以内の住民10万人当たりの累積新規感染者数を用いることについては、ドイツ病院協会（DKG）は、7日間の発生率は、12の重要指標の1つに過ぎないとし、感染状況、検査状況、ワクチン接種状況、および年齢層による病院の受入能力に関する重要な数字を組み合わせたマトリックスを提唱している（ZDFのHP <https://www.zdf.de/nachrichten/panorama/corona-inzidenz-richtwerte-krankenhausgesellschaft-100.html>）（2021年8月4日最終閲覧）。これに対して、ドイツ国会議は、2021年8月4日、現在の指標はワクチン接種前の時代のものであり、第4波を視野に入れて、意味のある指標を検討すべきとの意見を表明している（ドイツ国会議HP）。最近では、こうした知見を踏まえた見直しが行われている（4(1)2021年8月10日以降の動き参照）。なお、ZDF（ドイツ第2公共放送）はARD（ドイツ公共放送連盟）と並ぶドイツの公共テレビ放送局である。

27 RKIは、毎日、412の郡及び郡独立市ごとの過去7日間の住民10万人当たりの新規感染者数を地図と併せて公表している。

28 南ドイツ新聞記事（<https://www.sueddeutsche.de/politik/guetersloh-gericht-kippt-corona-regeln-toennies-1.4959189>）（2021年8月4日最終閲覧）

29 日本においては、今回の感染症を踏まえて、保健所の体制強化対策が講じられている。まず、厚生労働省は、2020年6月19日「今後を見据えた保健所の即応体制の整備に向けた指針」を取りまとめ、都道府県・保健所設置市・特別区の衛生主管部あて通知し、本庁と管内保健所の更なる連携強化はもとより、都道府県と管内の保健所設置市や特別区の一層の連携を図ることが重要であるとして、都道府県が中心となり、相互に連携の上、体制整備に取り組むことを求めた。

さらに、「新型コロナウイルス感染症に関する今後の取組」（2020年8月28日新型コロナウイルス感染症対策本部決定）を踏まえ、9月25日の通知において、保健所体制の整備については、保健師等の専門職の応援派遣スキームを構築すること、HER-SYS（新型コロナウイルス感染者等情報把握・管理支援システム）の運用改善（発生源入力促進等）や、業務委託の一層の推進、一部業務の延期等による保健所業務の軽減により、専門職が専門性の高い業務に専念できる環境づくりを進めることとしている。また、今般の新型コロナウイルス感染症への対応状況を踏まえながら、2021年度予算編成過程において保健所等の必要な人員体制の強化に向けた財政措置について検討することとされ、その後、2021年度地方財政対策において、措置が講じられている。

所支援の動きが見られた。5月11日、連邦政府は、現場での感染連鎖の追跡において保健所を支援できる105の移動支援チームを訓練すると発表した。さらに保健所のデジタル化を進めるために、5,000万ユーロの財政支援を行うとの発表も行われている。こうした動きに対して、ドイツ郡会議は、必要なのは自治体への恒久的な財政支援であるとしている。

そして、保健所の人員体制³⁰が議論的になった。保健所職員の研修・調査研究機関である公衆保健衛生アカデミー³¹は2016年にバイエルン州保健所と共同して行った全国の保健所へのアンケート調査の概要³²を公表し、保健所の人員不足や医師の高齢化の問題を指摘していた。また、ドイツ医師会もかねてから保健所の状況について警告を発していた³³。そうしたなか、ドイツ郡会議とドイツ都市会議は、共同で保健所の人員体制についてのアンケート調査を実施し、8月5日に結果を公表した。その時点の保健所職員は、約13,900人で、そのほか、郡及び郡独立市が、ここ数ヶ月で臨時に増員した5,900人の職員が、主に感染経路追跡、コロナ検査、検疫管理を担当しているという。試行錯誤的ではあるが感染症にうまく対応してきたと評価している³⁴。一方で、保健所への人的支援については一時的なものであるとして、恒久的な措置、さらには、州や連邦、加えてドイツ連邦軍の支援³⁵も求めている。

かくして、保健衛生行政関係者の強い要望、そして、連邦・州の行政関係者の強い危機感を背景に、地方自治体の保健衛生行政関係者、州、連邦の関係

者の調整が行われてきた。

イ 連邦・州・地方自治体の大型ウェブ会議

9月8日、連邦首相、連邦保健相、バイエルン州首相、ハンブルク市長ら連邦・州政府の幹部と多くの地方自治体の実務関係者、ドイツ郡会議会長らは、感染症対策専門家とともに大型ウェブ会議を開催し、保健衛生行政の現在の課題について議論した。ウェブ会議では、5つの保健所がプレゼンテーションを行い、感染症対応や戦略、柔軟なチーム構造、保健衛生行政のネットワーク、デジタル化、検査、消防の支援、ボランティアの協力、医療研究との連携、他の政府機関との連携、スタッフの採用などが議論されたという。

ウ 「保健衛生行政強化のための協約」(ÖGD-Pakt)

9月8日のウェブ会議に先立ち、連邦、州、地方自治体間で「保健衛生行政強化協約」に向けたおおまかな合意が成立。ドイツ都市会議会長は、「ここ数ヶ月、地方自治体の保健所が優れた危機マネージャーであることは明らかになった。保健所は日々大きな課題を克服しているが、多様なタスクのためのより多くの支援を必要としている。パンデミックの間、さらに長期的には人員と技術の面で十分に配慮されなければならない。」と評価している(ドイツ都市会議HP)。

そして、連邦保健大臣及び16州保健大臣の合意

30 保健所職員数は、1981年末時点では旧西ドイツの領域で18,012人(前掲書 *Wie funktioniert das? Städte, Kreise und Gemeinden*, p.241)であったが、この数は2000年代に大幅に減少しているという。医師数については、1995年以降、2014年には約33%減少の2,528人となっており、多くの保健所で欠員があるほか、医師の85%はすでに50歳以上であるとの指摘がある。(ドイツ内科医医師会 Berufsverband Deutscher Internistinnen und Internisten e.V.のHP <https://www.bdi.de/politik-und-presse/nachrichten/ansicht/article/personalmangel-oeffentlicher-gesundheitsdienst-schlaegt-alarm/> 2021年7月22日最終閲覧)

31 公衆保健衛生アカデミー(Akademie für Öffentliches Gesundheitswesen in Düsseldorf)は、1971年、デュッセルドルフ市に公共法人として設立された共同研修機関で、保健所職員の養成・研修及び保健衛生に関する応用研究を行っている。ノルトライン・ヴェストファーレン州、ベルリン都市州など11州が共同で経費を負担している。(https://www.akademie-oegw.de/die-akademie/ueber-uns.html) (2021年7月10日最終閲覧)

32 Franziska Poppe, Joseph Kuhn, Dagmar Starke, Personalstruktur an den Gesundheitsämtern in Deutschland, *Blickpunkt öffentliche Gesundheit 3/2016*, Akademie für Öffentliches Gesundheitswesen in Düsseldorf, 2016, p.8

33 ドイツ医師会は、2018年4月20日にも意見書のなかで保健衛生行政の危機を訴えていたが、2020年7月20日、あらためて、「コロナ禍から学ぶもの～保健衛生行政の持続可能な強化が急務」(*Lehren aus der Corona-Pandemie: Dauerhafte Stärkung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes dringend erforderlich*)を発表している。

34 なお、保健所の対応が不十分との報道もある。WDR(西ドイツ放送)の調査によると、ノルトライン・ヴェストファーレン州内の54の保健所のうち、3分の1の保健所で十分な追跡調査ができていないという。主な理由として、スタッフの不足がある。なお、同州内の都市は比較的規模が大きく保健所の設備は比較的優れているであろうとし、農村地域の保健所は、より問題が多いだろうと示唆している。https://kommunal.de/gesundheits%C3%A4mter-umfrage (2021年7月16日最終閲覧)

35 10月24日時点では、夏期に海外で休暇を過ごした人々などを中心に再び感染が拡大した。ドイツ郡会議は、「新規採用に加え、必要に応じて、地方自治体職員、学生、州職員の追加スタッフの支援も必要とする。現在、郡及び郡独立市の137保健所は、ドイツ連邦軍の業務支援を受けているが、さらに、接触追跡を十分に確実なものとするため、RKIが提供する支援を受ける。」と発表している(ドイツ郡会議HP)。

をもとに連邦首相及び16州首相が2020年9月29日、保健衛生行政強化協約を締結した。これは、コロナ危機を乗り越えたいというだけでなく、この経験に学び将来のパンデミックに備えるような保健衛生行政を行っていきいたいというものである。

具体的には、全国の保健所の人員増を図り、業務を刷新し、ネットワーク化しようとするものである。連邦政府は人員増加、デジタル化、業務の刷新に40億ユーロを提供することとしている。連邦と州は、早ければ2021年にも最初の支援を開始することに合意した。財政支援期間は6年と規定されている。

保健衛生行政強化協約は明確な目標を設定している。2021年末までには、少なくとも1,500の人員増（医師、専門家、行政スタッフ）が図られる。さらには、2022年末までに少なくとも3,500人の常勤職を増やす予定である。また、保健衛生行政と科学研究との関係も強化する。このほか、保健衛生行政の刷新において特に重要な役割を果たすデジタル化も推進するとしている。「統一的な感染症予防情報システム」（DEMIS）は、2022年末までに連邦・州政府の保健衛生行政当局、すべての保健所に提供される予定である。

Ⅱ 持続可能な仕組み構築に関する審議会（Beirat Pakt ÖGD）の設置

さらに、2021年4月28日に「保健衛生強化協約の実施に向けた持続可能な仕組みの構築に関する審議会」（以下、「審議会」という）の第1会合が開催された。審議会は、保健大臣会議における合意に基づき設置され、委員は、連邦保健大臣によって2年間の任期で任命された。保健衛生行政の主要な担い手に対して提言を行い、保健衛生行政協約で合意された措置の実施を促す。2021年10月末までに、審

議会は、さらなる発展のための勧告を含む最初の報告書を連邦と州に提出する予定である。

（6）2020年10月の感染症予防法改正で緊急事態メカニズムを法制化

2020年9月時点では、新規感染者数は減少を続けていた。こうして、連邦政府・州政府が規制緩和に取り組もうとする矢先に、再び新規感染者数が急増した。そこで、いくつかの州は国内のコロナ感染リスクの高い地域からの旅行者の宿泊施設の利用制限を決めたが、批判が多く訴訟も提起され、10月8日、ドイツ都市会議とドイツ郡会議も実務的な困難さと法的問題から批判した。結局のところ、こうした措置は撤回されたが、11月の感染症予防法改正では、規制緩和との引換として既に5月6日に合意していた「直近7日間の新規感染者が人口10万人当たり50人を超えた地域には州が法規命令に基づき再度規制を行う」（緊急事態メカニズム）というルールが基準として盛り込まれた。

（7）2020年末及び2021年春のロックダウン

その後も、感染が急拡大し、クリスマスやジルベスタ（12月31日）のシーズンにロックダウンという厳しい措置が講じられた。12月15日から小売店が閉鎖されるということで、クリスマスプレゼントを買い求める人々の姿が多く見られる一方で郵便の宅配は大賑わいであった（ZDFなどのテレビ報道）。ドイツ都市会議は、理事会で、コロナ対策の継続に関する決定（2021年1月5日）を行い、連邦・州政府の決定に対して支持³⁶を表明している。

2021年3月には規制は緩和されたが、4月には、再び、感染が急拡大し、4月13日に連邦政府・州政府が全国統一の緊急ブレーキを導入することを決定したとき、ドイツ都市会議はこの全国統一の緊急

36 なお、ドイツ都市会議は、支持に当たって次のような意見を付け加えている。「ロックダウンに際しての関係する機関、企業、個人事業者への継続的な補償、特に、中心市街地の魅力を確保するための適切な支援が必要である。学校・保育所については、できるだけ接触を低く保つ必要があるが、学校・保育所は学習・保育の場であるだけでなく社会的共存の場であり、各州は、緊急の場合の保育のルールを設定するとともに、感染と健康とのバランスが取れたら、学校や保育所を再開することが優先されなければならない。地方自治体は予防接種センターにおいて集団接種を行う準備ができています。今、連邦政府は、州と協力して、できるだけ早く人々に十分なワクチンを提供するとともに優先順位を決定し、これを理解可能かつ明確な形で人々に伝えなければならない。高齢で介護を必要とする人々は、パンデミックの時代でさえ孤独であってはならず、入院治療施設や障害者施設での検査に対する人員配置の増加と人員不足による課題を考慮して、連邦政府と州政府は、学生、ボランティア、元看護師、医師、非常勤スタッフに呼びかける必要がある。人的な限界に達している集中治療室を確保するため、設置主体にかかわらず、すべての病院に対して、州保健省による明示的かつ包括的な指示を求める。また、地方自治体立病院の財政状況が深刻であり特にコロナ関連の収益減少は、可能な限り迅速かつ完全に補償されなければならない。」

ブレーキ³⁷に賛成の意思を表明した。さらには、4月19日にドイツ都市会議の加盟都市の150人の市長と連邦首相が会合を開いた後、「各州が緊急ブレーキで異なる解決策でとっていることは混乱を招いており、国民の信頼を取り戻すためには共通の統一の枠組みが必要である。しかしながら、一時的なものに過ぎないことも重要であり、緊急ブレーキが6月末までに制限されることは良いことである。」と表明している。

(8) ワクチン接種

ドイツにおけるワクチン接種については、これまでの感染症予防法のもとでは、一般に、法定医療保険医（公的保険に関わるかかりつけ医）が実施主体となり、原則として公的医療保険で賄われてきた。

しかしながら、今回のワクチンについては、緊急の必要性がゆえに、連邦が確保や配分、財源負担を行うとともに、各州が中心となり郡及び郡独立市の協力のもとに集団接種会場確保などを行っている。州によっては、運営をドイツ赤十字に委託³⁸しているところもある。接種場所については、当初、3分の2が集団接種会場で、3分の1がかかりつけ医及び産業医であったが、2021年6月時点では逆転³⁹しており、各州は集団接種会場を減らすとともに、巡回接種チームに重点を移している⁴⁰。

(9) 都市自治体の財源確保

2020年7月、ドイツ都市研究機構及びライプニッツ欧州経済研究センターはドイツ都市会議からの委託調査結果を公表した。そのポイントは、まず、地

方自治体の主要財源である営業税収入⁴¹の落ち込みが予想されること、次年度以降も、これが補填されなければ、地方自治体の公共投資の遅滞を招くこと、特に経済的に厳しい地域への支援が急務であることなどである。

そこで、ドイツでは、2020年の地方自治体の営業税収の減少については、連邦と州で一括補填を行う（2020年10月改正で基本法143h条追加、2020年限り）こととし、基本法を改正し、連邦と州で減収補填措置を講じることとなった⁴²。そのほか、連邦は、求職者のための基礎保障に関する住宅費・暖房費への連邦負担割合を引き上げ、地方自治体の負担を軽減している。なお、営業税収の減収補填については、2021年夏の時点では2021～2022年については対応が決まっておらず、ドイツ都市会議は連邦・州に対して、強く支援を求めている⁴³。

また、ドイツでは、地域公共交通の運営に地方自治体が大きく関わっているが、コロナ関連の運賃損失や、衛生対策などのコストの上昇が企業経営に支障を来しており、2020年・2021年の公共交通機関の被害総額は約70億ユーロに達している。連邦政府と州政府は既にそのうち50億ユーロの支援を決定し、さらに2021年5月に10億ユーロ以上の追加支援を決定し、ドイツ都市会議はこのことを評価している（2021年5月12日）⁴⁴。

そのほか、ドイツの都市自治体が懸念している大きな課題の1つが、中心市街地活性化をはじめとするまちづくりへの深刻な影響である。ドイツ都市会議は、接触制限や小売店の一時的な休業などは、オンライン購入の傾向を大きく加速させ、小売店は劇

37 過去7日間の人口10万人当たりの新規感染者が3日連続で100人を超えた場合、3月7日まで適用されていた接触制限を再度導入するというもので、地域によっては外出制限などのより厳しい措置が実施される可能性もある。

38 ザクセン州の事例

39 ZDFの2021年6月16日のテレビニュース（Heute）視聴

40 大規模接種会場を縮小すべきとの意見（例えば、ノルトライン・ヴェストファーレン州は当初、9月末で廃止の意向であった）に対して、連邦保健大臣は、3回目の接種も考慮するとある程度維持が必要との意見を表明していた（<https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/corona-gesundheitsminister-wollen-impfzentren-2-0,SaV3wtC>）（2021年7月30日最終閲覧）。こうした動きに対して、2021年6月28日にニュルンベルクで開催された保健大臣会議で、大規模接種会場（州または地方自治体設置）の取扱いについて議論が行われ、地域の実情に応じて各州の判断に任せるべきということになった。いずれの州も老人福祉施設などを対象とする巡回接種チームに重点を移し、大規模接種会場については、そのうち廃止する方向である。（<https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/gesundheitsminister-wollen-impfzentren-zurueckfahren,SbeahpG>）（2021年7月30日最終閲覧）。

41 営業税は日本の事業税に相当する税であり、市町村税収のうち、営業税はおよそ4割を占める基幹税である。特に企業が多く立地する都市自治体にとっては重要な財源である。

42 泉 真樹子（2020）『【ドイツ】コロナ禍の自治体支援のための憲法改正等及び倒産防止策延長』『外国の立法』No.285-2

43 2021年7月1日 ドイツ都市会議幹部委員会決定。なお、営業税収の減収補填については、再び基本法改正（連邦議会・連邦参議院でそれぞれ3分の2以上の賛成を要件）が必要であるため、2021年9月26日の連邦議会議員選挙の結果を待っているものと思われる。

44 ドイツ都市会議の2021年5月12日報道資料

的な売上減少に苦しんでいるとして、都市整備のための一層の財政支援を連邦・州に求めている。特に旧東ドイツでは深刻で、破綻した百貨店の施設など主要な都市物件を自治体が一時的に購入する場合の支援などを求めている⁴⁵。

3 保健所のあり方（日独の視点）

（1）人員と組織間ネットワークの弱さと今後の対応

保健所は感染症対策で中心的な役割を演じてきているが、日本においては、近年、人員が削減されてきており、組織間ネットワークにおいても不十分な点があったと指摘されている。また、市町村の保健センターに機能分化したことが保健所の力を弱めているのではないかと指摘されている。一方、ドイツでも、近年、人員が削減されてきたとされ、業務体制や組織間ネットワークの弱さが指摘されてきた。そして、ドイツでは、保健所は感染症対策を軸とした従来の体制を維持してはいるが、健康づくりといった事務も重視されている。いずれにしても、日独ともに、まずは感染症に十分対応できるような、そして将来課題も見据えた保健衛生行政の強化の取組みが重要であることは同じであろう。

（2）保健所への応援態勢

保健所のあり方と関連して、問題となるのは、その人員体制が不十分なときの応援態勢である。日本においては、保健所を設置する都道府県、市区のそれぞれにおいて、行政事務職員を中心に応援態勢が取られ、また、市町村保健センターに所属する保健

師が都道府県の要請に応じて応援を行った。そのほか、都道府県域を越える応援も行われた。この点については、ドイツでも同様であり、保健所を設置する郡及び郡独立市内部での行政事務職員の応援態勢が取られたほか、州内の保健所どうしの相互応援、さらには、連邦軍や赤十字社の支援などが講じられている⁴⁶。

（3）情報共有等の必要性

（1）および（2）の課題と関連するのが、情報共有等である。日本において、保健所が設置されていない都市自治体関係者から指摘が多いのは、都道府県の保健所からの情報提供が十分ではなく^{47 48}、地域の福祉施設や学校施設との調整を行う都市自治体が迅速な対応を図ることが難しいことである。一方、特別区・指定都市・中核市等の保健所と都道府県の保健衛生部局や保健所との情報共有等が十分ではないとの指摘もある。ひいては、厚生労働省と都道府県・都市自治体の保健所との間の情報共有等の課題も指摘されてきた。

これに対して、ドイツでは、感染症対策の実務を担う保健所と危機管理を担当する郡及び郡独立市の地域はほぼ同じであるし、郡において危機管理を担当するのは、域内市町村と位置づけている州も少なくなく、問題は比較的小さいと思われる。一方で、保健所と州、連邦との情報共有等については、不十分さが指摘された。これは、そもそも全国的な感染症といった危機への対応が不十分であったことに起因しており、感染症予防法の改正で連携について強化⁴⁹を図っていて、さらに保健衛生行政強化協約に

45 ドイツ都市会議の2020年10月9日に開催された東ドイツ委員会の報道資料

46 本稿「2 新型コロナウイルス感染症をめぐる経緯（5）保健所支援の動きから抜本的支援のための協約締結まで ア 保健所支援の動きと地方自治体連合組織によるアンケート調査」参照。

47 2020年4月20日に、群馬県市長会と同県町村会が、保健所を持たない市町村は感染者情報について発生場所しか知り得ず、住民への対応の遅れに苦慮しているとして群馬県知事へ要望書を提出している（<http://www5.wind.ne.jp/mayors/koronajouhou.pdf>）（2021年8月4日最終閲覧）。また、2020年8月18日に、東京都市長会が保健所における情報の公開、提供などについて統一的な対応方針を示すことを東京都知事に要望している（https://www.tokyo-mayors.jp/katsudo/pdf/R3_toyobo.pdf）（2021年8月4日最終閲覧）。

なお、厚生労働省は、2020年6月19日の通知「今後を見据えた保健所の即応体制の整備について」のなかで「公表は、都道府県が、管内保健所設置市・特別区も含め一括して行うことが望ましい。その際、管内市町村等の情報については、それぞれの首長も把握が可能となる仕組みが重要である。」としている。

48 全国市長会は、2021年6月9日の地域医療の確保に関する提言のなかで「新型コロナウイルス感染症対策については、都市自治体は、市民の命と生活を守るため、国の方針等に基づき、感染予防、まん延防止、経済対策等のあらゆる対策を講じているところであるので、関係府省庁・都道府県・市町村等で緊密な連携を図ることができるよう、情報共有等について必要な措置を講じること。」としている。

49 2020年3月・5月の感染症予防法の改正及び連邦政府の一般行政規則では、RKIの機能を強化し、研究所と連邦・州の行政機関、保健所との情報共有の手続きなどを整備している。詳細は、横田明美（2020）「ドイツ感染症予防法の多段改正と市民への情報提供」、『論究ジュリスト』2020年秋号 pp.72-73 で紹介されている。

基づき、保健所強化の一環として、デジタル化や業務刷新によりネットワークの整備を図っていくことの認識である。

いずれにしても、情報共有等の不十分さを地方自治制度や保健所制度といった基本的な仕組みに起因するものと捉えるのは的外れであろう。日本においても、危機管理を念頭に置きドイツの事例からもヒントを得て、分権を基本としながら、都道府県保健所と域内市町村、また、市町村、都道府県、国との情報共有等の体制の整備を図るということで考えていくべきであろう。

4 立法権限と行政権限、司法の役割

保健衛生行政、特に感染症対策については、垂直的権力分立と水平的権力分立の問題⁵⁰があるという。また、法務の観点からは、比例原則その他の論点がある⁵¹。

(1) ドイツの規制権限の全体的な仕組み

連邦国家であるドイツでは、原則的には、州に立法権限があるが、全国的な一定の課題については、競合的立法の領域⁵²とされ、連邦に立法権限が与えられている（基本法 74 条 1 項 19 号）。一方、行政権限については、外交、防衛等の分野を除き、原則として州に与えられており、連邦法の執行も州が固

有行政（Landeseigene Verwaltung）として行う（基本法 83 条）。法規命令⁵³の発布権限は、連邦政府、連邦大臣⁵⁴と州政府にあるが、連邦政府及び連邦大臣の法規命令については、連邦参議院の同意が必要である。

感染症予防のためのイベントの開催制限、小売店・飲食店の営業の停止・時間短縮、夜間外出制限などについては、感染症予防法 32 条に基づく、各州の法規命令による⁵⁵ものである。さらに、州政府は、法規命令に基づいてその権限を他の機関に委譲することができる⁵⁶とされ、実際にも、郡及び郡独立市に委譲されている（図表 5 感染症予防のための命令及び禁止をめぐる法体系）。

州政府の、感染症予防のための命令及び禁止を行うための法規命令発布権限（第 32 条）は、第 28 条、第 28a 及び第 29～第 31 条に基づく措置を講ずることが前提とされている。この感染症予防のための命令及び禁止については、各州政府は、それぞれ法規命令を頻繁に発布していたが、罰則の軽重、営業規制・イベント開催の基準、規制強化に到る数値指標に係る基準などについては、強い国民ニーズを背景に連邦・州間で調整^{56 57}が行われてきており、2020 年春には、連邦政府・州政府の度重なる協議を経て、「合意に基づくガイドライン」を決定し、規制の内容の調整が図られたし、11 月には、その内容が法

50 大林啓吾は、米国の州の事例などを見て、地方政府のほうで果敢な対策をするのは、地方政府が対策の実施にあたることに加え、中央政府より現場に近く、しがらみも少ないので機敏な行動ができると論じる。（大林啓吾（2021）、「第 1 章 感染症の憲法問題」大林啓吾編『感染症と憲法』青林書院、pp.14-15）

51 横田明美は、ドイツにおける法的問題として、比例原則、明確性の原則、議会留保の逸脱などがあることを紹介している。前掲「ドイツ感染症予防法の多段改正と市民への情報提供」p.74

52 連邦の競合的立法権の範囲は、基本法 74 条などに明記され、経済法、労働法、社会法、交通法、民法、刑法などの各領域に及び、連邦全域にわたり同等な生活関係を確立する、または連邦全体にわたる利害から法律あるいは経済的統一を確保するため、連邦法による規律を必要とする場合に、その限度で連邦に立法権が与えられる。

53 法規命令については、日本における政省令に相当するものと理解すればよいが、正確には、ドイツでは、法規命令とは、行政官庁の命令のうち、法律を施行し、または補充するための命令をいい、連邦政府、連邦大臣または州政府が法律によって授權された場合にのみ発布できる。連邦法については、その執行は州が固有行政として行うことから、州政府にも授權される場合がある。また、権限がさらに委譲されることが法律に規定されているときは、その権限の委譲には法規命令が必要（基本法 80 条）とされる。なお、法規命令とは法律上の概念でもあり、国民の権利義務に関する法規範を内容とする命令を指す。

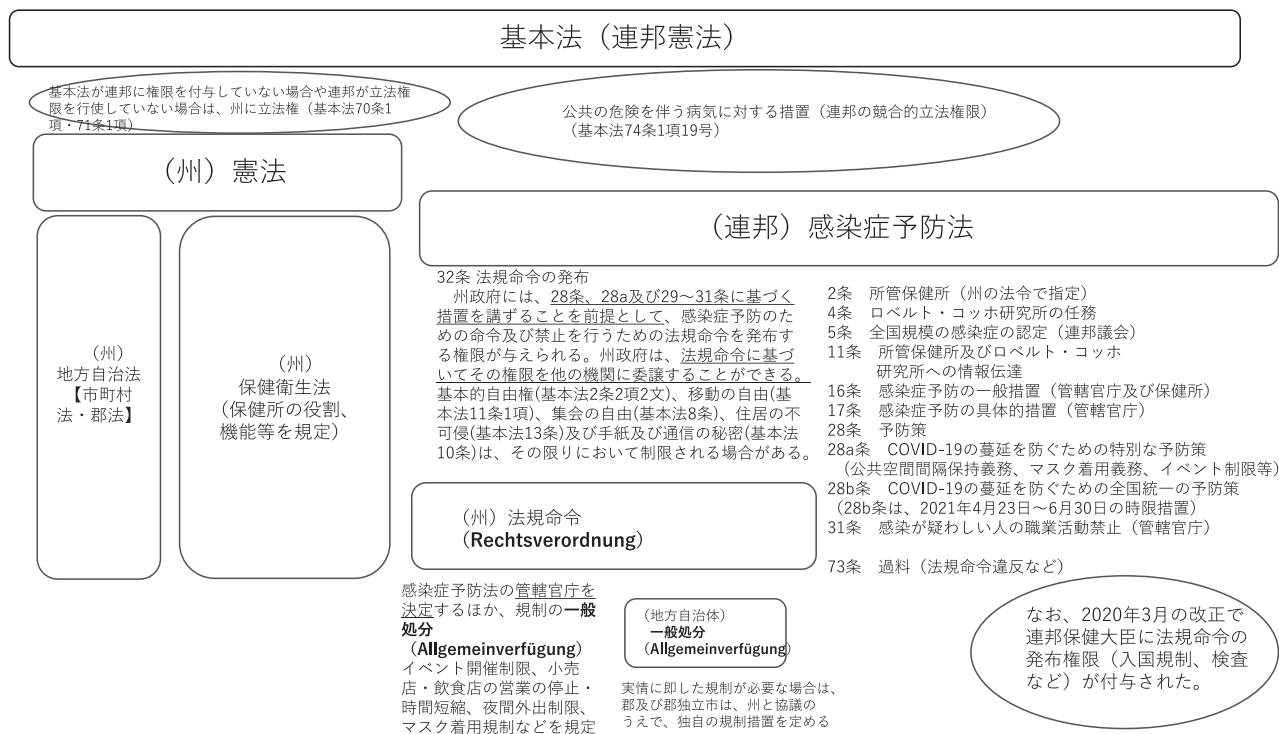
54 なお、新型コロナウイルス感染症の発生までは、全国的な対応が必要となる感染症は想定されていなかった。2020 年 3 月の感染症予防法改正で、新型コロナウイルス感染症が全国的規模の流行とされ、連邦保健大臣にはじめて法規命令の発布権限が与えられ、入国規制、検査、ワクチン接種優先順位（時限措置）などについて連邦保健大臣の法規命令が発布されている。

55 各州は所管官庁については決めていたところもあったと思われるが、規制内容などについては決めていなかったようである。（前掲 横田明美「ドイツ感染症予防法の多段改正と市民への情報提供」注 25 p.74）

56 連邦・州の協議合意は、2020 年は、3 月 12 日、3 月 16 日、3 月 20 日、4 月 1 日、4 月 15 日、4 月 30 日、5 月 6 日、6 月 17 日、7 月 16 日、8 月 27 日、8 月 29 日、10 月 7 日、10 月 14 日、10 月 28 日、11 月 25 日、12 月 3 日、12 月 13 日に行われた。2021 年は、1 月 5 日、1 月 19 日、2 月 10 日、3 月 22 日、5 月 27 日、8 月 10 日に行われている。（連邦保健省 HP（<https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/corona-diese-regeln-und-einschraenkung-gelten-1734724>）（2021 年 8 月 11 日最終閲覧）

57 縣公一郎は、日独比較のうえで、必要な多元性を吸収しつつ、一元性をも保持し得るような協調性を持った対応体制が、模索される必要があると論じている。（縣公一郎（2020）、「感染症対応の日独概括比較 — 協調性／自律性、そして一元性／多元性の観点から」『季刊行政管理研究』No.171、p.46）

図表5 感染症予防のための命令及び禁止をめぐる法体系



出典：筆者作成

律に盛り込まれた（28a条 COVID-19の蔓延を防ぐための特別な予防策（公共空間間隔保持義務、マスク着用義務、イベント制限等））。なお、厳密には州によって規制に違いがあり、特に、2021年4月の第三波による感染急拡大の際には、規制を若干でも緩和しようとする多くの州と、思い切った措置で感染抑制を試みようとする連邦の意見が対立した。結局は、全国統一の規制を行うこととなり、4月22日の法改正で、第28b条（COVID-19の蔓延を防ぐための全国統一の予防策）が追加され、2021年4月23日から6月30日までの時限措置として、いわゆる緊急ブレーキの措置が講じられた。

さらに、2021年8月10日、連邦・州の協議が行われ、新たな措置についての合意が発表された。これは、感染者数が、最近の数週間でふたたび増加傾向にあり、感染を抑制するためにはワクチン接種が極めて重要であるとして、新たなルールを導入するというものである。すなわち、ワクチン接種者（geimpfte）、感染からの快復者（genesene）、コロナ検査実施者（getestete）に関する「3Gルール」の導入である。これは、直近7日間の新規感染者が人口10万人当たり35人を超えた地域（郡・郡独立市単位）では、ワクチン接種を完了していない者や

感染からの快復者と見なされない者は、①病院や老人・介護施設、②飲食店の屋内部分、③屋内イベント、④理美容店、⑤屋内スポーツ施設、⑥宿泊施設の利用に関して、コロナ検査（最近は無料であったが2021年10月11日から有料化）が必要となるというものである。なお、各州は、直近7日間の新規感染者が人口10万人当たり35人を下回る地域については、この「3Gルール」を廃止または一部撤廃することができる。なお、対人間隔の確保、手指の衛生措置、屋内におけるマスクの着用、定期的な換気といった基本的な感染予防対策が引き続き有効としている。

この3Gルールは8月25日から全国で適用され、各州においては、予防接種の状況を勘案しつつ、指標の見直しを行っている。例えば、ニーダーザクセン州では、新規感染者数以外に平均入院者数や集中治療室のコロナ患者の割合等を加えた3つの指標に基づく3段階の警告基準を作成している。そして、「①段階にかかわらず厳しい規制が求められる学校・保育所・医療介護施設、②感染拡大可能性の高い大型イベントなど、③警告段階にある場合には3Gルールが適用される飲食店・スポーツ施設利用・宿泊」といったカテゴリーを決め、③のケースにつ

いては、3つの警告段階に応じて管轄の郡もしくは郡独立市、または州が規制を行うこととしている⁵⁸。

(2) 州法による管轄決定

感染症予防のための規制権限については、州は他の機関に委譲することができ、各州は、それぞれ対応機関を法律または法規命令で定めている。委譲先は、郡及び郡独立市、あるいは、それぞれの保健所とされるが、地域の公共安全を担当する組織に委譲している例もある⁵⁹。例えば、ノルトライン・ヴェストファーレン州の場合は、州法⁶⁰で、市町村の公共安全部（Ordnungsamt）⁶¹を感染症予防法の感染防止措置や感染防止のための諸規制などの意味における管轄当局であると規定している。バーデン・ヴュルテンベルク州の場合は、社会省法規命令⁶²で、隔離措置の所管は、郡及び郡独立市であるとしているほか、地域警察当局も責任を負うとしているとし、さらに緊急ブレーキが発動された場合は、郡独立市または郡の地域にある警察署は、適切な時点で参画しなければならないとしている。なお、郡が独自の保健所を持っていない場合は、地域を管轄する保健所は、地元の警察署との合意のもとで措置を講じるとしている。

(3) 郡及び郡独立市の独自の規制措置

規制の内容について、実情に即した規制が必要な場合は、郡及び郡独立市は、州と協議のうえで、独

自の規制措置を定めることができるとされている。

例えば、2021年3月21日時点において、シュレスヴィッヒホルシュタイン州にあるフレンスブルク市⁶³では、管轄の保健所と協議のうえ、州法規命令の例外として、コロナ規則（Corona-Regelungen）を定め、一般処分（Allgemeinverfügungen）⁶⁴として、市内における買い物、学校及び保育所、マスク着用義務、検査、国境通勤者について独自の規制措置を行っている。

(4) 法制度をめぐる議論

ア 基本権の制限との関係

ドイツでは、基本権（Grundrecht）を制限する場合は、規制する基本権を明示（基本法19条）しなければならないとされている。感染症予防法第32条（法規命令の発布）では、「基本的自由権（基本法第2条第2項第2文）、移動の自由（基本法第11条第1項）、集会の自由（基本法第8条）、住居の不可侵（基本法第13条）並びに手紙及び通信の秘密（基本法第10条）は、その限りににおいて制限される場合がある。」と規定している。

イ 法規命令と州議会との関係

州の法規命令については、州議会の承認ないし議決を必要としない。

しかしながら、各州においても、議会の関与はどうかあるべきかが課題となりうる。例えば、ノルトラ

58 Eine neue Corona-Verordnung für eine neue Phase der Pandemie (2021年8月24日ニーダーザクセン州報道資料)

59 感染症予防法に基づく措置の遵守は、管轄地域の公共安全部、保健所、警察によって監視されている (<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/gesetze-und-verordnungen/guv-19-lp/4-bevsg-faq.html>) (2021年8月15日最終閲覧) とされる。

60 Gesetz zur Regelung besonderer Handlungsbefugnisse im Rahmen einer epidemischen Lage von nationaler oder landesweiter Tragweite und zur Festlegung der Zuständigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz (Infektionsschutz- und Befugnisgesetz - IfSBG-NRW) Vom 14. April 2020

61 公共安全部は、市町村及び郡における公共の安全確保を所管する現場組織である。純然たる州の官庁である執行警察としての保安警察、刑事警察、機動警察等とは区別される。その事務は、主に委任事務ないし指示義務事務であり、上位の官庁の専門監督に服する。このことにより、州は、地方自治体の専門的権能と現場近接性という利点を活用するとともに、必要不可欠な場合のコントロールの可能性は保持していると理解されている。業務範囲としては、連邦公害防止法、営業監督法、感染症予防法、動物感染症予防法といった法令に基づくものがあり、環境保護、ホームレス対策、公共安全事務、児童保護、武器・爆発物処理、自然・田園景観保護、狩猟・漁業・森林・草地監視、事業所関連事務、募金・籤に関する事務、遺失物に関する事務、火災・事業所安全に関すること、感染症対策、売春防止、道路交通に関すること、秩序違反法に基づく過料に関すること、動物関係業務などが含まれる。

62 Verordnung des Sozialministeriums über Zuständigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz Vom 19. Juli 2007

63 フレンスブルク市は人口約9万人（2020年末）の郡独立市であるが、管轄の保健所は、シュレスヴィッヒ＝フレンスブルク郡保健課（Kreis Schleswig-Flensburg Fachdienst Gesundheit）である。デンマークとの国境に接しており、デンマークからの通勤者がいる。

64 一般処分（Allgemeinverfügung）は、「個々の場合を規律する行政行為であって、外部に対し直接の効力を生ずるもの。個々の場合を規律する行為である点で法規命令とは異なり、また外部に対して直接の効力を生ずる点で、官庁内部に対する指図や訓令とは異なる。」とされる（山田晟（1993）、『ドイツ法律用語辞典 改訂増補版』、大学書林）。

イン・ヴェストファーレン州においては、2020年4月14日に法規命令を含む法律⁶⁵を制定することで対応を図っている。一方、バイエルン州においては、法規命令の内容が厳しい人権制限を含むことから、野党から、法律で議会の関与を認めるべきとの要求があったが、与党（CSU 及び自由選挙連盟）はこれを拒否している。

ウ 比例原則等の適用

司法の動きも関連している。各州の法規命令に基づく規制権限を郡及び郡独立市は行使しているが、行政事件訴訟が頻繁に提起され、比例原則等に反して無効とされるケースもある。このため、規制当局は、規制の理由、規制の範囲について、慎重に判断している。

例えば、2020年春にノルトライン・ヴェストファーレン州にある食肉加工施設で集団感染が発生したケースで郡全域のロックダウンの継続を比例原則に反し違法との決定を下したことは前述のとおりである。2021年4月には、ハノーファー広域連合（人口116万人）が講じた夜間外出制限命令に対して訴訟が提起された。上級行政裁判所は、夜間外出制限は他の措置によっては目的を達成しない場合にのみ「最後通牒」として許可されるとして違法との決定を下した。この夜間外出制限は、連邦と州の合意に基づき、ニーダーザクセン州政府が法規命令で定めていた措置であった。

また、学校における学年ごとの対面授業・遠隔授業の区分、小売店における営業面積別の取扱いなどが平等原則の適用判断も含め、裁判で争われている。

2021年3月までに行政裁判所に1万件以上の提訴があり、訴えの多くは、棄却ないし却下されているようである⁶⁶が、こうした動きは、感染症予防法

の改正にも少なからぬ影響を与えていると思われる。

なお、連邦憲法裁判所もいくつか判断を行っている。コロナ感染急拡大を封じ込めるために2021年6月末まで全国で施行される法規制については、憲法異議の訴えが緊急提訴されていたが、連邦憲法裁判所はこれを却下⁶⁷している。

5 日本とドイツの対応について

ドイツは欧州のなかでは比較的感染者数や死者数が少なく、近隣諸国からの重症患者を受け入れるといった対応をとってきた。これは、ドイツの医療体制（人口一人あたりでみて、医師数が日本の1.7倍、集中治療室の病床数が日本の6倍以上、集中治療室専門医が日本の7倍）、専門家による検査体制の事前準備があったからだと言われている⁶⁸。また、州による医療体制確保の取組みもいち早く行われていた⁶⁹。さらに、ロックダウンなどの思い切った規制を行うことができたのは、国家として健全財政を維持していたため、作業時間短縮手当等の経済対策を速やかに講じることができたことが挙げられる⁷⁰。一方、日本では、新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下、「特別措置法」という）に基づく規制措置は、事実上、規制を受ける関係者への財政支援と連動しており、すなわち、都道府県の対応は国の財政措置と連動しており、このことが、自粛の要請による対応の限界を示していると思われる。

ここで、感染症予防のための規制措置について、あらためて、日本とドイツを比較してみよう。

（1）国・地方の頻繁な協議は日独共通

感染症対策としては、国・地方で様々なアイデアが提案され、実行に移された。そして、特に規制措

65 注60の法律

66 ZDFが全国の行政裁判所に対して行ったアンケート調査が2021年3月26日にHPで紹介されている。（<https://www.zdf.de/nachrichten/politik/corona-massnahmen-klagen-verwaltungsgericht-100.html>）（2021年8月4日最終閲覧）

67 ARDの報道（<https://www.tagesschau.de/inland/bverfg-corona-notbremse-eilantraege-101.html>）（2021年7月10日最終閲覧）

68 翁百合（2020）「ドイツのコロナ対策から何を学べるか」、NIRA OPINION PAPER No.54

69 バイエルン州は2020年3月28日に「コロナパンデミック緊急計画：災害時の医療の維持（Notfallplan Corona-Pandemie: Aufrechterhaltung der Arztversorgung während des festgestellten Katastrophenfalls）」を決定し、早くも、感染症を災害としてこれに対処するための医療体制の確立についての計画をとりまとめていた。すべての郡及び郡独立市に危機管理指導グループを設置し、そこで郡及び郡独立市が新たに任用したベテランの調整担当医師が医師会等と調整して地域医療の調整支援を図っていきこうというものである。

70 日本がロックダウン政策を実行できないのは法的権限がないからではなく、社会生活インフラがないからだという指摘がある。（金井利之（2021）『コロナ対策禍の国と自治体 災害行政の迷走と閉塞』p. 253）

置をめぐっては、国と地方との協議が頻繁に行われ、対策の充実が図られた。

(2) 規制の仕組みは日独で異なる

ア 権利制限か自粛要請か

(日本) 感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律（いわゆる感染症法）が予定している入院や建物への立ち入り制限を除いては、特別措置法に基づく措置は、自粛の要請⁷¹である⁷²。

(ドイツ) 感染症予防法は、様々な基本権の制限を許容しており、マスク着用義務や社会的距離の確保も法令に書き込まれ、違反者には罰則が適用されるほか、夜間外出制限などのロックダウンも実行に移された。とはいえ、ドイツでも、規制に当たっての基本権の制限については慎重な対応をしており、法で規制する基本権を明示することや、比例原則等の厳格な適用判断を図っている。イベントの開催制限、小売店・飲食店の営業の停止・時間短縮、夜間外出制限などについては、法規範（法規命令）として示されており、そうした法規範（法及び法規命令）の改正やそれに基づく行政処分に対しては、司法判断が迅速に行われており、政策決定にさかのぼって大きな影響を与えている。

イ 規制内容の決定

(日本) 特別措置法に基づく緊急事態宣言区域の緊急事態措置等については、（全国知事会等の意見も踏まえつつ）国が基本的対処方針において、外出移動の自粛、イベント開催制限、施設の利用制限等の概要を決定し、これを基本として各都道府県において措置を決定しているが、都道府県独自の対応もある。

(ドイツ) 連邦法に基づく様々な権利制限の具体的な内容については、各州が連邦法に基づき法規命令で決定することとなっている（もっとも、罰則の基準、営業規制・イベント開催の基準、規制強化に到る数値指標に係る基準などについては、強い国民

ニーズを背景に連邦・州間で調整が行われてきており、さらに、2021年4月の感染急拡大期には、規制の実効性を確保するための時限措置として全国一律の詳細な基準が法律で定められた）。

ウ 規制の対象地域

(日本) まん延防止等重点措置の場合は都道府県知事が市区町村を指定し対象範囲を限定するものの、緊急事態宣言の対象地域の範囲は47の都道府県単位としている。

(ドイツ) 法的拘束力を持つ法規命令を制定するのは、州単位だが、実際の規制権限は合わせて400ほどの郡及び郡独立市に委譲されており、その地域の範囲が単位となる⁷³。

エ 規制措置の発動の決定

(日本—ドイツ) 日本では、緊急事態宣言の決定は国が行うが、ドイツでは、緊急事態メカニズムの要件については、感染症予防法に基づく各州の法規命令で規定されており、具体的な規制措置の決定は各州（または郡・郡独立市）が行う。

(3) 法的な取組みのための体制と規制を行う現場の体制

現在、日本では、規制措置をめぐり、様々な議論がなされているが、法的な取組みのための体制整備も考慮に入れる必要があるのではないか。

ロックダウンといった法的規制ともなれば、権限行使をチェックする仕組みが必要であり、また訴訟への対応も必要となり、規制に関わる行政組織には、これまで以上に法的な判断力が要求される。ドイツの都市自治体の多くには、法務部（Rechtsamt）が設置されており、基本法20条3項に基づき、行政の法適合性の原則を確保する任務を担っている。法務部は、同時に、自治体行政における法的事務に関する企画調整の役割を担うとともに、個々の行政事象から法的争いの発生、そして訴訟に到るまで関わ

71 店舗が営業停止命令に応じないなど一定の場合は、罰則で実効性が担保される。

72 溜箭将之は、ロックダウンのような強制力を伴う対応ができなかったのは、過去の過剰な隔離政策への反省があったからであるという歴史的な理由で説明している。（溜箭将之「第4章 隔離」『感染症と憲法』、青林書院 pp.147-148）

73 なお、日本の都市構造は、大都市が少なく中小の都市が各地に分散しているといったドイツとは異なっており、都道府県単位の圏域が合理的な面もある。とはいえ、例えば、長野県や群馬県においては、圏域ないし市町村単位で対応を図ってきている。

る。ちなみに、自治体行政経営センター（KGSt）⁷⁴が示している中規模以上の都市自治体⁷⁵の法務部組織モデル（1977年）では、「高度の専門性と業務への要求を考慮すると、11人の法務部組織のなかで、法務部長、法務部次長、法務部参事の3人は、法曹有資格者⁷⁶であることが不可欠」としている⁷⁷。

また、法的な規制を行う現場の体制も重要であろう。日本では自粛の要請を行うのは主に都道府県であるが、ドイツの様々な諸規制をコントロールしているのは、保健所に加えて、主に市町村の公共安全部であり、災害対応と共通する。結局は、現場組織・職員の工夫⁷⁸が鍵を握るのではなかろうか。

参考文献

- ・ *WIE FUNKTIONIERT DAS? STÄDTE, KREISE UND GEMEINDEN*, 1986, MEYERS LEXIKON VERLAG
- ・ ドイツ都市会議のコロナ関連記事、Der Deutsche Städtetag（ドイツ都市会議）のHP
(<https://www.staedtetag.de/themen/corona>)
- ・ ドイツ郡会議の報道資料、Der Deutsche Landkreistag（ドイツ郡会議）のHP
(<https://www.landkreistag.de/presseforum/4-pressemitteilungen>)
- ・ 在ドイツ日本国大使館のHP
(https://www.de.emb-japan.go.jp/itpr_ja/konsular_coronavirus200313-1.html)
- ・ 縣公一郎（2020）、「感染症対応の日独概括比較—協調性／自律性、そして一元性／多元性の観点から」、『季刊行政管理研究』No.171（2020.9）
- ・ 泉眞樹子（2020）「【ドイツ】新型コロナウイルス感染症対策関連法」『外国の立法』No.283-2（2020.3）
- ・ 泉眞樹子（2021）「【ドイツ】コロナパンデミック対策—病院未来法、連邦選挙法等改正、第3次住民保護法、農業市場法規第3次改正法—」『外国の立法』No.286-1（2021.1）
- ・ 泉眞樹子（2021）「【ドイツ】第4次住民保護法（「緊急ブレーキ」等）、ワクチン接種者・回復者等への規制免除、入国規則、教育への免除等、季節労働者特例」『外国の立法』No.288-1（2021.7）
- ・ 大林圭吾編（2021）『感染症と憲法』、青林書院
- ・ 横田明美（2020）「ドイツ感染症予防法の多段改正と市民への情報提供」、『論究ジュリスト』2020年秋号
- ・ 横田明美（2020）「ドイツにおけるCOVID-19対策規制と市民生活への影響」、『現代消費者法』2020.12（特集 災害・感染症と消費者）

74 自治体行政経営センターについては、石川義憲（2017）「KGSt（自治体行政経営センター）—都市経営の理念と実践を提唱するドイツの都市シンクタンク—」、『都市とガバナンス』第27号 pp.127-で紹介。

75 中規模以上の都市自治体（Großstadt）とは、一般的には人口10万人以上の都市自治体を示し、2019年1月時点で78都市（都市州を除く）がある。おおむね郡独立市に相当する。さらに、10万～30万人を中規模都市（Kleinere Großstadt）、30万人以上を大規模都市（Große Großstadt）、100万人以上を百万都市（MillionenstadtあるいはMetropole）と呼ぶことがある。

76 ドイツの法曹有資格者数は、住民一人当たりで日本の約6倍（2020年時点）であり、都市自治体には少なからぬ法曹有資格者が組織内法律家として勤務していると思われる。例えば、ミュンヘン市（2020年末人口149万人）では約320人の法曹有資格者が勤務しており、募集要項に見られる司法試験成績要件は、バイエルン州内務省やハンブルク市と並ぶ高い水準である。（<https://www.muenchen.de/rathaus/karriere/stellenprofile/juristen.html>）（2021年8月15日最終閲覧）

77 Haus, Wolfgang (Bearb.), Digel, Werner (Hrsg.), "Rechtsamt-Kommunale Rechtsberatung" *Wie funktioniert das? Städte, Kreise und Gemeinden*, Meyers Lexikonverlag, 1986, p.170

78 金井利之は、「結局、現場組織・職員の創意工夫で、できることをできるように実働するだけである。現場の小さい技術革新のできる、小さなリーダーシップ群の育成が災害行政組織の基本となろう。内閣に権力集中した司令塔機能を、法制や組織図で綺麗に整備しても、多くは対応での運用に任せるしかない。」としている（前掲書 p. 52）

条例の効力が及ぶ範囲の再検討 —自治体の区域と「地域における事務」—

日本都市センター 研究員 鈿持 麻衣

条例の効力が及ぶ範囲は、原則として、当該条例を制定した自治体の区域にとどまるとされる（属地主義の原則）。一方、地域との「合理的な関連性」が認められるとして、条例に基づく拡散防止措置および氏名等の公表措置の対象に、大阪市の区域外で行われた表現活動を含める大阪市ヘイトスピーチ規制条例が、地方自治法 14 条 1 項に反しないとされた裁判例もある。そこで本稿では、自治体の区域が指す空間的範囲が、陸地以外の上空や海域、地下にまで及ぶことをあらためて確認するとともに、「地域における事務」との関係で許容される条例の区域外適用の可能性と限界を検討した。

1 条例の効力が及ぶ範囲の再検討

自治体は、「地域における事務」（地方自治法（以下「自治法」という。）2 条 2 項）に関し、「法律の範囲内で」（憲法 94 条）、「法令に違反しない限りにおいて」（自治法 14 条 1 項）、条例を制定することができる。この自治立法権をめぐっては、特に第 1 次地方分権改革以降、制定対象となりうる事項の範囲、および、法律との抵触性が、活発に議論されてきた¹。法律と条例の抵触性が争点となった最近の裁判例としては、「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」（以下「大阪市ヘイトスピーチ規制条例」という。）の適法性が肯定された、大阪地判令和 2 年 1 月 17 日判例地方自治 468 号 11 頁がある（以下「大阪地裁令和 2 年 1 月 17 日判決」という。）。

大阪地裁令和 2 年 1 月 17 日判決では、法律との抵触性に加えて、条例の効力が及ぶ範囲という観点でも、大阪市ヘイトスピーチ規制条例が憲法 94 条および自治法 14 条 1 項に違反するかが争われた。条例の効力が及ぶ範囲については、法律と同様、い

わゆる「属地主義」が原則として採用されると説明されている²。しかし、大阪市ヘイトスピーチ規制条例は、「市の区域外で行われたインターネット表現活動」も明示的にその対象に含めていることから、属地主義の原則との整合性が問題となりうる。

そこで本稿では、あらためて、条例の効力が及ぶ範囲について検討してみたい。具体的には、①自治体の区域が指す空間的範囲、②「地域における事務」との関係で許容される条例の区域外適用の 2 点に着目する。

2 自治体の区域が指す空間的範囲

(1) 属地主義の原則とその例外

条例は、原則として、当該条例を制定した自治体の区域においてのみ、その効力を有する³。すなわち、当該自治体の区域内に居住する者に加えて、その区域に通勤・通学する者、徒歩や自転車・自動車、鉄道等で通過する者にも、条例の効力が及ぶ。これがいわゆる属地主義の原則である。

1 自治立法権の限界に関する論考は多くあるが、主要なものとして、北村喜宣『分権政策法務の実践』（有斐閣、2018 年）、斎藤誠『現代地方自治の法的基盤』（有斐閣、2012 年）、岩橋健定「条例制定権の限界——領域先占論から規範抵触論へ——」塩野宏先生古稀記念『行政法の発展と変革 下』（有斐閣、2001 年）357 頁以下、原島良成「条例制定の根拠・対象・程度」北村喜宣先生還暦記念『自治立法権の再発見』（第一法規、2020 年）3 頁以下などがある。
2 塩野宏『行政法 I 〔第 6 版〕』（有斐閣、2015 年）73-74 頁、宇賀克也『行政法概説 I 〔第 7 版〕』（有斐閣、2020 年）26 頁。
3 松本英昭『新版 逐条地方自治法 〔第 9 次改訂版〕』（学陽書房、2017 年）207 頁。

条例の属地主義の原則にも、いくつかの例外はある。自治法に規定されているものとしては、自治体の区域外に設けられる公の施設の設置および管理に関する事項を定める条例（244条の3第1項、244条の2第1項）、事務の委託が行われた場合の、当該事務の管理および執行に係る受託自治体の条例等の適用（252条の16）がある。前者の「公の施設」は、「住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設」（244条1項）を指すが、これに当たらない事務所等で区域外に置かれたものの職員や施設等についても、必要な条例の規定が適用される可能性がある⁴。

对人的効力という点では、条例による規制がかけられている対象物につき、所有権等を有する者や利用しようとする者が、当該条例を制定した自治体の区域外に所在する場合であっても、その効力が及ぶ⁵。例えば、「所沢市空き家等の適正管理に関する条例」は、空き家等の適正管理義務を「空き家等の所有者等」に課しており（3条）、義務賦課の対象が所沢市民に限定されていない。「豊田市産業廃棄物の適正な処理の促進等に関する条例」は、市外で発生した産業廃棄物を同市内に搬入しようとする排出事業者に対し、当該廃棄物の種類や数量等の事前届出および実績報告を義務づけている（13条1項、14条）。

（2）自治体の区域が指す空間的範囲

自治体の区域は、①住民の範囲を画する機能、②自治体の政治・行政の権能（自治権）が一般的に及

ぶ範囲を画定する機能、③国の行政機関の地方支部局等の管轄区域や国会議員等の選挙区を定める基礎や単位となる機能などを有すると指摘される⁶。条例の効力が及ぶ範囲を検討する本稿との関係では、②の機能が重要である。それでは、自治体の区域とは、具体的にどのような空間的範囲を指すのだろうか。あらためて確認しておきたい。

自治法5条1項は、自治体の区域につき、「従来の区域による」と規定する。ここでいう「従来の区域」とは、自治法が施行された1947年当時の区域を指す⁷。自治体の区域には、陸地のほかに、河川や湖沼、領海内の海域も含まれると解されている⁸。ただし、現在のところ、すべての陸地、河川、湖沼および海域等がいずれの自治体の区域に属するかが、明確に確定されてはいない。東京都と千葉県の間を流れる江戸川の河口部に係る海面については、江戸川区と市川市の境界が未定である⁹。自治法9条の2は、市町村の境界が明らかでない場合の境界確定手続を規定しており、例えば、琵琶湖に面する10市（当時は10市4町）の境界は、同条の規定に基づいて、2007年9月に確定した。

さらに、自治体の区域が指す空間的範囲は、当該自治体の区域に属する陸地や河川、湖沼、海域等それぞれの上空および地下も含むものとされる¹⁰。前述の属地主義のもとでは、自治体の上空を通過する飛行機内で行われた行為に対しても、当該自治体の条例が適用される。実際に、高松発羽田行きの飛行機に搭乗した男性が、兵庫県上空で盗撮を行ったとして、兵庫県の「公衆に著しく迷惑をかける暴力的

4 松本・前掲註（3）書208頁。

5 松本・前掲註（3）書209頁。条例ではないが、北海道海面漁業調整規則につき、日本の領海および公海と連接して一体をなす外国の領海において漁業を営む日本国民への適用が認められた事案として、最1小判昭和46年4月22日刑集25巻3号451頁などがある。最高裁は、同規則の罰則規定の対象に国外犯も含まれると解するにあたり、漁業が「何らの境界もない広大な海洋における水産動植物を対象として行なわれる」点を重視した。

6 松本・前掲註（3）書94頁。

7 松本・前掲註（3）書94頁、塩野宏『行政法Ⅲ〔第5版〕』（有斐閣、2021年）157頁、宇賀克也『地方自治法概説〔第9版〕』（有斐閣、2021年）15頁。

8 松本・前掲註（3）書208頁、宇賀・前掲註（7）書16頁。加藤栄一「水上における地方公共団体の境界について」自治研究42巻7号（1966年）83頁以下も参照。

9 2021年4月1日時点で、都道府県をまたぐ境界未定地域は14ある（国土地理院「令和3年 全国都道府県市区町村別面積調（4月1日時点）」6頁）。

10 松本・前掲註（3）書208頁。なお、宇宙空間はいずれの国の主権にも属さないため、自治体の区域に含まれる上空も、宇宙空間との境界までである。そして、国際法上、領空と宇宙空間の境界をめぐる議論は、いまだ決着を見ていない。山本草二『国際法〔新版〕』（有斐閣、1994年）464-465頁、松掛暢「宇宙空間の境界画定問題における最近の動向」阪南論集社会科学編50巻2号（2015年）161頁以下を参照。

不良行為等の防止に関する条例」に違反した容疑で逮捕された事案がある¹¹。

特殊な事例として、津軽海峡を横断する青函トンネルに係る自治体の区域の定めがある¹²。一般的に、領海は基線から12海里(約22.2km)の範囲を指すが、「領海及び接続水域に関する法律」により、津軽海峡に係る領海は、基線から3海里(約5.6km)と定められている(附則2条)。そのため、青函トンネルの中央部は、日本の領海外である公海に位置しており、本来はいずれの自治体の区域にも属さない。しかし、同トンネルは日本の領土から連続して掘削されているため、国際法上、日本の管轄権が及ぶものとされる¹³。そのうえで、未所屬地域の編入に係る自治法7条の2の規定に基づき、1988年2月の閣議決定において、当該部分は北海道福島町と青森県三厩村(現在の外ヶ浜町)にそれぞれ編入されることとなった。

(3) 陸地以外の空間的範囲を規律する条例

自治体は、条例制定を通じて、古くは公害問題にはじまり、近年の空き家問題に至るまで、その時々新たな政策課題にいち早く対処してきた。そうした条例のなかには、陸地以外の空間的範囲で行われる行為等を規律するものも散見される。

①上空における行為を規律する条例

自治体の上空における行為を規律する条例としては、ドローン等の小型無人機の飛行を禁止する条例が挙げられる¹⁴。これまでに1府4県1町で制定さ

れたが、いずれもサミット等の開催に合わせて制定されたものであることから、時限立法によりすでに廃止されている¹⁵。三重県が2015年12月に制定した、「伊勢志摩サミット開催時の対象地域及び対象施設周辺地域の上空における小型無人機の飛行の禁止に関する条例」が最初の例である。同条例4条1項は、「何人も…対象地域及び対象施設周辺地域の上空において、小型無人機を飛行させてはならない。」と定めており、この禁止規定に違反した者は、1年以下の懲役または50万円以下の罰金に処される(13条)。2019年6月に大阪府で開催されたG20サミットでは、三重県条例と同様の規定を持つ府条例に違反した容疑で、6人が書類送検されている¹⁶。

ドローン等の小型無人機のほかにも、ハンググライダーの飛行¹⁷や航空機の飛行経路¹⁸に関して、条例の制定が議論されたが、現在まで実現には至っていない。

②海域における行為を規律する条例

モーターボートや水上オートバイなどのマリネレジャーが行われる海域を有する自治体では、そうした小型船舶の利用を規制する条例が制定されている¹⁹。例えば、「三重県モーターボート及びヨット事故防止条例」は、モーターボート等の小型船舶の操縦者に対し、酒酔い操縦を禁止するほか、遊泳者、作業中の海女、または操業中の漁船・漁具から200m以内の区域、あるいは、養殖施設や定置網等から100m以内の区域での操縦も禁じている(3～4条)²⁰。

11 日本経済新聞 2012年9月13日大阪夕刊。しかしその後、盗撮が行われた時刻を裏付ける証拠が不十分なために犯行場所が特定できず、兵庫県の条例を適用するのが困難であるとして、検察は被疑者を不起訴処分としている(日本経済新聞 2012年11月16日夕刊)。

12 成田頼明「青函トンネルと地方公共団体の区域」同『地方自治の法理と改革』(第一法規、1988年)91頁以下、参議院法制局HP「青函トンネルと津軽海峡」<https://houseikyoku.sangiin.go.jp/column/column502.htm> (2021年8月9日最終閲覧)を参照。

13 山本・前掲註(10)書406-407頁。

14 なお、航空法の2015年改正、および、2016年制定の「重要施設の周辺地域の上空における小型無人機等の飛行の禁止に関する法律」により、空港周辺の空域やDID(人口集中地区)の上空、国会議事堂などの国の重要な施設等の周辺については、ドローン等の飛行が禁止された。

15 地方自治研究機構HP「ドローン規制に関する条例」http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/031_drone.htm (2021年8月9日最終閲覧)。

16 朝日新聞 2019年8月7日大阪朝刊。

17 霊石山での死傷事故を受けて、鳥取県知事が、条例の制定も含めたルール作りの必要性を検討するとの意向を明らかにした(朝日新聞 2019年11月1日鳥取朝刊)。

18 羽田空港の新飛行経路をめぐる、品川区では、その運用の賛否を問う住民投票条例の制定を求める直接請求が行われたが、2020年12月25日に区議会で否決された。

19 日本小型船舶検査機構「小型船舶に係る規制等の状況調査 報告書」(2014年3月)20-24頁も参照。

20 小型船舶の酒気帯び操縦や危険操縦は、「船舶職員及び小型船舶操縦者法」でも禁じられているが(23条の36)、同法は罰則規定を置いておらず、操縦免許の取消し等の行政法的対応のみが予定されている(23条の7第1項2号)。

また、環境影響評価条例の対象事業に風力発電所が含まれている場合には、当該自治体の区域に当たる海域で行われる洋上風力発電も、その対象となる。実際に、北九州市若松区響灘の海域で計画された、最大出力 6,000kW の浮体式洋上風力発電システムの実証研究に関して、北九州市環境影響評価条例に基づく環境アセスメントが実施された²¹。

③地下における行為を規律する条例

自治体の地下における行為を規律する条例としては、地下掘削工事に係る届出制を設けるものがある²²。「横浜市生活環境の保全等に関する条例」は、仕上がり内径 1.35m 以上かつ延長 100m 以上のトンネル工事を行う事業者に対し、市長への事前届出および完了届出を義務づけるとともに、地盤変動の測定・記録保管義務を課す（117～120 条、同条例施行規則 77 条 2 号）。横浜市条例は、地盤沈下の防止に主眼を置いているとみられる。一方、「札幌市生活環境の確保に関する条例」は、届出義務等が課される地下掘削工事を、地下水のゆう出を伴うものに限定するなど（118 条、同条例施行規則 62 条 1 項但書）、地下水量の保全に主眼が置かれている。

さらに、前述の環境影響評価条例は、海域だけでなく、地下で行われる事業もその対象とする。最近では、リニア中央新幹線につき、静岡県環境影響評価条例が適用された例がある²³。

以上のとおり、すでにさまざまな条例によって、自治体の上空、海域および地下における行為が規律されてきた。その意味では、条例立案者やその条例を運用する自治体職員にとって、これらの空間的範囲が自治体の区域に含まれ、条例の効力が及ぶことは、自明の理であるのかもしれない。ドローンや洋上風力の出現にみられるように、今後も、技術発展

や社会的状況の変化等に伴って、陸地以外の空間的範囲を規律する条例が必要となる場面が生じうるだろう。

3 「地域における事務」と条例の区域外適用

前節では、条例の効力についての属地主義の原則と自治体の区域が指す空間的範囲を確認した。自治権の及ぶ範囲が、上空や海域、地下といった陸地以外にも及ぶ点に鑑みれば、自治体が条例で規律できる事項は広範にわたるといえる。ただし、自治法 14 条 1 項は、「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」（自治法 2 条 2 項）（下線筆者）に関し、自治体は条例を制定しうると規定する。本節では、この「地域における事務」の意義と当該事務との関係で許容される条例の区域外適用について検討する。

（1）「地域における事務」の意義

自治体が処理する事務を規定する自治法 2 条 2 項の文言は、1999 年に制定された地方分権一括法²⁴によって大きく書き換えられている。同項で「地域」という用語が用いられたのは、自治体の包括的な自治権能を表現するにあたり、単なる空間的な概念のみを表す用語ではなく、自治体の構成要素たる「区域」「住民」「法人格と自治権」を含んだ、広い意味で捉えられるような用語が適していると考えられたためとされる²⁵。したがって、住民を含め自治体との「合理的な関連性」が認められるならば、その事務が当該自治体の区域内で場所的に完結しているか否かにかかわらず、当該自治体が処理する「地域における事務」に当たると解される²⁶。すなわち、自治体は、「合理的な関連性」が認められる限りにおいて、当該自治体の区域外で行われる行為等を規律

21 北九州市 HP「環境影響評価の進捗状況」<https://www.city.kitakyushu.lg.jp/kankyoku/00600320.html>（2021 年 8 月 9 日最終閲覧）。

22 2020 年 10 月末時点で、40 自治体が地下掘削工事を規制する条例を制定している（国土交通省「地下水関係条例の調査結果」（2021 年 2 月）3 頁）。

23 静岡県 HP「中央新幹線（東京都・名古屋市間）に係る環境影響評価手続情報」<http://www.pref.shizuoka.jp/kankyoku/ka-050/assess/going/12301/index12301.html>（2021 年 8 月 9 日最終閲覧）。

24 正式名称は「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」である。

25 松本・前掲註（3）書 38-39 頁。「地域における事務」の意義については、川村仁弘「新地方自治法 2 条 2 項の「地域における事務」について」地方自治 635 号（2000 年）15 頁以下、太田匡彦「区域・住民・事務 — 「地域における事務」の複合的性格をめぐる」地方自治 807 号（2015 年）2 頁以下も参照。

26 松本・前掲註（3）書 39 頁。自治体による外交政策の可能性を検討したものとして、成田頼明「地方公共団体の対外政策の法的位置づけと限界」同『地方自治の保障』（第一法規、2011 年）259 頁以下を参照。

する条例を制定することが、自治法 14 条 1 項のもとで許容されている。

(2) 大阪地裁令和 2 年 1 月 17 日判決

自治法 2 条 2 項にいう「地域における事務」の広義性を踏まえて、裁判所が、区域外適用を予定する条例の適法性を肯定した最近の事案として、大阪地裁令和 2 年 1 月 17 日判決がある。

特定の民族や国籍の人々を誹謗中傷・排斥するような差別的言動、いわゆるヘイトスピーチが社会問題となるなか、大阪市は 2016 年 1 月に、大阪市ヘイトスピーチ規制条例を制定した²⁷。同条例のもとで、市長は、ヘイトスピーチに該当すると認められる「表現活動」²⁸につき、表現内容の拡散を防止するために必要な措置を講じるとともに、当該表現活動を行ったものの氏名または名称を公表する（5 条 1 項）。この拡散防止措置および氏名等の公表措置が適用されうる表現活動の範囲は、以下のとおり規定されている（同項 1～2 号）²⁹。

①本市の区域内で行われた表現活動

②本市の区域外で行われた表現活動（本市の区域内で行われたかどうか明らかなでない表現活動を含む。）で次のいずれかに該当するもの

ア 表現の内容が市民等に関するものであると明らかに認められる表現活動

イ アに掲げる表現活動以外の表現活動で本市の区域内で行われたヘイトスピーチの内容を本市の区域内に拡散するもの

すなわち、ヘイトスピーチの内容が大阪市内に居住する者または同市内に通勤・通学する者に関する

場合、あるいは、同市内で行われたヘイトスピーチの内容を拡散する場合には、例えば、市外のネットカフェのパソコンからインターネット上の電子掲示板や動画投稿サイトに投稿したとしても、条例に基づく拡散防止措置および氏名等の公表措置の対象となる。このように、インターネット上を含む、同市の区域外で行われる表現活動も、条例の適用対象となっている点が、自治法 14 条 1 項に反し、違法であるかが、住民訴訟³⁰で争点のひとつとなった。

大阪地裁は次のとおり判示し、大阪市ヘイトスピーチ規制条例の適法性を認めた。「〔自治法 2 条 2 項〕にいう『地域における事務』とは、普通地方公共団体の自治権が及ぶ地理的領域である『区域』…という語が用いられていないことにも鑑みると、普通地方公共団体が、その区域における住民福祉の向上を目的とし、統治作用として処理する事務一般をいうものであって、当該区域の地理的領域にとどまらず、当該区域の住民を含めた地域との合理的関連性が認められるものをいうと解される。…〔大阪市ヘイトスピーチ規制条例〕に基づく拡散防止措置等の対象は、…大阪市の区域の住民を含め、大阪市の地域との合理的関連性が認められるもの、すなわち、大阪市の『地域における事務』に該当するものといえることができる。」

大阪市ヘイトスピーチ規制条例に基づく措置が区域外適用されるのは、明らかに市民等を対象としたヘイトスピーチに限定されている以上³¹、当該措置は市民等の人権を擁護する目的で実施されるといえる。そして、市民等の人権を擁護するための施策は、住民福祉の増進を図るという点で、当然に当該自治体が処理する事務に含まれる（自治法 1 条の 2 第 1 項）。したがって、市外で行われた表現活動に、条

27 同条例については、秦博美「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例（上）（下）」自治実務セミナー 667 号 54 頁以下・668 号 56 頁以下（2018 年）、松本和彦「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」ジュリスト 1513 号（2017 年）81 頁以下を参照。

28 大阪市ヘイトスピーチ規制条例における「表現活動」には、表現活動そのものに加えて、①他の表現活動の内容を記録した印刷物、光ディスクその他の物の販売もしくは頒布または上映、②インターネットその他の高度情報通信ネットワークを利用して他の表現活動の内容を記録した文書図画または画像等を不特定多数の者による閲覧または視聴ができる状態に置くこと、③その他他の表現活動の内容を拡散する活動、も含まれる（2 条 2 項）。

29 「川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」は、インターネット上の表現活動についてのみ、同様の区域外適用に関する規定を設けている（17 条 1 項）。

30 住民訴訟は、違法な財務会計上の行為について提起されるところ、本事案では、大阪市ヘイトスピーチ規制条例の実施にあたって支出された、審査会委員に対する報酬と動画運営会社との通信費用が、違法な財務会計上の行為に当たると主張された。

31 「市民等に関するものであると明らかに認められる」との要件は厳格な解釈に付されており、表現の中に大阪市や市内の地名が出てくることをもって、直ちに大阪市ヘイトスピーチ規制条例の適用対象となるわけではない。大阪市 HP「『大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例』の解説及び審査の実例（5 条）」<https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000438270.html>（2021 年 8 月 9 日最終閲覧）を参照。

例に基づく拡散防止措置および氏名等の公表措置を講じるのは、自治体の構成要素のひとつである住民と「合理的な関連性」を有すると認められよう。

(3) 区域外適用に関する条例³²

こうした区域外適用を想定した条例は、大阪市ヘイトスピーチ規制条例が初めてではない。宇治市個人情報保護条例は、不正な複製の禁止等に係る規定や罰則規定につき、「本市の区域外にある者に対しても、適用する」との区域外適用に関する明文規定を設ける（63条）。同様の規定は、多くの個人情報保護条例にも規定されている³³。

また、このような明文規定がないなかで、区域外で行われた行為に条例の罰則規定が適用された事案として、高松高判昭和61年12月2日高刑集39巻4号507頁がある。香川県の「公衆に著しく迷惑をかける暴力的不良行為等の防止に関する条例」³⁴は、無言電話や連続電話、FAXの連続送信を禁止しており、当該行為を行った者への罰則規定も置いていた。本事案の被告人は、徳島県内の自宅から香川県内に住む被害者に対し、反復して電話をかけ、被害者に著しく不安または迷惑を覚えさせたとされる。第一審は、区域外の行為に適用するための特段の根拠が香川県条例に定められていないことを理由に、無罪判決を下した。しかし、高松高裁は、「犯罪の結果発生地が香川県にあるとされる以上、行為者は直接的かつ現実的に香川県に関わりを持つたものというべく、香川県民及び滞在者と同様に本件条例が適用されるものと解すべきである」と判示し、同条例に基づき、1万円の罰金刑を科した。

これらの区域外適用は、侵害行為が行われた地点ではなく、法益侵害が生じた地点が、条例を制定し

た自治体の区域内にあることを重視し、当該条例の禁止規定および罰則規定を適用しうるという理論構成に依拠したものと考えられる³⁵。

(4) 対物規制に係る区域外適用の可能性

大阪市ヘイトスピーチ規制条例や宇治市個人情報保護条例に規定された区域外適用はいずれも、対人規制に係るものであった。では、対物規制に係る条例の区域外適用は許容されるだろうか。パチンコ店の立地規制条例を制定するA市と、同市に隣接するB市を例に検討してみよう。

A市は、良好な生活環境や健全な教育環境を保全するため、条例によって、学校や児童福祉施設、病院等から100m以内の区域でのパチンコ店の立地を制限している。パチンコ店の建設予定地と学校の両方がA市内に位置する場合には、A市条例の適用により、パチンコ店の建設が制限されることに疑問の余地はない。問題は、パチンコ店の建設予定地が、A市内の学校から100m以内の区域に含まれるが、B市の行政区域内に位置する場合である。A市内の学校に通う児童の保護という点では、A市との「合理的な関連性」があるとして、B市内でのパチンコ店の建設にA市条例を区域外適用しうるように思われる³⁶。しかしながら、当該パチンコ店の建設は、B市の空間的範囲において行われる以上、本来的にB市の自治権が及んでいる。そして、A市条例の区域外適用は、自身の区域内において、いかなる用途・形態の建築物の建築を許容または制限するかを決定するB市の自治権を侵害するおそれがある³⁷。したがって、「合理的な関連性」が認められるとしても、B市内でのパチンコ店の建設につき、A市条例の区域外適用を行うのは、B市の区域にお

32 このほか、大阪市と大阪府が制定した「職員の政治的行為の制限に関する条例」には、職員が電話やFAXを用いて、同市・府の区域外から同市・府の区域内に宛てて行った政治的行為を、同市・府の区域内において行われたものとみなすとする規定が置かれている（3条）。

33 なお、2021年5月19日に公布された「デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律」（令和3年法律第37号）により、公布から2年以内に、自治体の個人情報保護に係る規定は、個人情報保護法に一元化されることとなっている。

34 2003年改正により、同条例の題名は「香川県迷惑行為等防止条例」に改められている。

35 宇賀・前掲註（2）書27頁。

36 逆に、パチンコ店の建設予定地がA市の行政区域内に位置するが、B市内の学校から100m以内の区域に含まれる場合は、A市における教育環境の保全という規制目的に合致しないため、A市条例ではその建設を制限しえないと思われる。

37 各自治体を持つ包括的な自治権は、排他性を有しないとされるが（松本・前掲註（3）書39頁）、少なくとも、各自治体はその区域に属する空間的範囲を規律する権能は、他の自治体との関係において、排他性が認められているといえよう（太田・前掲註（25）論文14頁）。

ける同市の自治権との抵触が生じるため、許容されないだろう³⁸。

このように、対物規制の場合には、被規制対象物が存在する空間的範囲を規律する権能を本来的に有する他の自治体の自治権を侵害するおそれがあるため、条例の区域外適用は行いえないと考えられる³⁹。

(5) 地理的連続性を踏まえた条例設計の工夫

自治体が直面する政策課題には、行政区域を越えた対応が必要あるいは有効である場合も決して少なくない。その一方で、対物規制については、条例の区域外適用を行えないとすれば、どのように自治体はそうした政策課題の解決を図るべきだろうか。

地理的連続性を踏まえた条例設計の工夫のひとつとして、水道水源保護条例にみられる措置要請の規定が挙げられる。例えば、伊賀市水道水源保護条例は、市長が指定した「水源保護区域」において、採石業、砂利採取業または産業廃棄物処理業を行おうとする者に対し、事前協議等の手続的義務を課すとともに、一定の場合には当該事業を行う事業場の設置を禁ずる（12～15条）。水源保護区域に指定されうるのは、「本市の水道に係る水源及びその上流地域」（下線筆者）であり（2条2号）、必ずしも伊賀市の行政区域に限定されない。水源保護区域のうち、同市の行政区域外に当たる地域で、採石業等が行われるときは、市長は、関係自治体に対し、「適当な措置をとること」の要請を行うものとされる（17条）。この措置要請は、要請された側の関係自治体に何らかの法的拘束力を生じさせるものではないが、行政区域を越えた水源保護区域の指定と当該区域内での事業活動への対応を想定している点で、地理的連続性を意識した条例設計が行われていると評価できる。

より強制力を持った形で対応しようとする場合には、関係する自治体が同じ内容の条例をそれぞれ制定するという工夫が考えられる⁴⁰。関門海峡を挟ん

で面する下関市と北九州市は、関門海峡に係る景観の保全、育成および創造を図るため、同一名称・同一条文を有する関門景観条例をそれぞれ制定した。これにより、景観法に基づく届出が必要な行為が統一され（9条1項）、また、各市の景観計画の策定にあたっては、両市が共同で設置する審議会の意見聴取が義務づけられる（8条）など、相互の意見を反映させるための工夫がなされている。

この場合、下関市の条例に基づく下関市内の行為規制で保全される良好な景観を直接的に享受するのは、関門海峡の対岸に位置する北九州市の住民や滞在者であるため、当該規制が下関市の「地域における事務」に当たるかという点が疑問視されるかもしれない。しかし、関門景観条例の第1条において、関門海峡に係る景観は両市が共同で受け継ぐ貴重な財産と位置づけられている点、そして、北九州市も同様の規制を行うことで、両市の規制が互換的利害関係にある点に鑑みれば、直接的には自市以外の住民等の福祉を増進させる景観規制も、「地域における事務」に含まれると整理できよう。この理論構成を応用するならば、前項で検討したパチンコ店の立地規制についても、A市とB市が同内容の条例を制定することで、A市内の学校から100m以内の区域のうち、B市の区域に属する地域で予定されたパチンコ店の建設は、B市条例に基づいて制限するという可能性が見出せる。

なお、広域的な政策課題については、都道府県の条例制定による対応も考えられよう（自治法2条5項参照）。しかし、関門景観条例のように、2以上の都道府県が関係する場合があります。また、その政策課題が一の都道府県の区域内にとどまるか否かにかかわらず、関係する基礎自治体が相互に住民福祉の増進を図ることにつき、条例制定を通じて、各自治体内で合意形成を行うというプロセスも重要である。したがって、広域的な政策課題に対し、関係する基礎自治体が共同歩調をとり、同じ内容の条例

38 隣接自治体の区域にまでゾーニングによる規制を及ぼしえないのは、隣接自治体の自治立法権との調整の問題であり、立法権の「対象」ではなく「程度」の問題であると指摘される（原島・前掲註（1）論文18頁脚註44）。

39 自治法2条6項は、都道府県と市町村の間での事務の競合を避けるべき旨を規定しているが、地域との「合理的な関連性」を根拠とした条例の区域外適用が一定程度許容される以上、同条項は都道府県間または市町村間での事務の競合についても類推適用されるだろう。

40 北村喜宣「広域的環境管理のための統一条例」同『自治体環境行政法〔第8版〕』（第一法規、2018年）259頁以下を参照。

を制定する意義は大きいといえよう⁴¹。

4 残された検討課題

以上、条例の効力が及ぶ範囲につき、原則として属地主義が採用されていることを前提に、自治体の区域が指す空間的範囲をあらためて確認するとともに、「地域における事務」との関係で許容される条例の区域外適用を検討してきた。ただし、後者に関する検討には、まだ不十分な点が残されていると言わざるをえない。具体的には、対人規制と対物規制で、条例の区域外適用の可否が異なる理論的根拠を挙げたい。

本稿では、対物規制に係る条例の区域外適用が許容されない理由を、被規制対象物が存在する空間的範囲について、他の自治体が本来有している自治権の侵害に見出した。しかし、自治体の構成要素に住民も含まれる点に鑑みれば、対人規制の区域外適用も、被規制者が存在する自治体の自治権を侵害していると捉えうる。対人規制が他自治体の自治権侵害に当たらないと説明できる根拠につき、さらなる検討の余地がある。あるいは、対物規制と対人規制という2分類ではなく、より詳細な類型化を行い⁴²、それぞれについて、他自治体の自治権侵害への該当性を検討することで、条例の区域外適用の可否を左右する要因が明らかになるかもしれない。

各自治体の条例制定権が及ぶ範囲は、一つの主権・一つの憲法のもとでの自治体間の権限の分配の問題として、矛盾なく調整されて配分されているとされる⁴³。今後の条例立案の可能性を拡げていくためには、地域との「合理的な関連性」が認められる場合の条例の区域外適用の可能性を意識しつつも、他自治体の自治権との関係で生じるその限界に関する議論も必要であろう。

41 対等関係にある自治体同士が、共通の目的を達成するために、同じ内容で制定した条例は、国家レベルで締結される国際条約にならって、「国内条約」と称せらるだろう（北村・前掲註（40）書264頁）。

42 例えば、同じ対物規制であっても、パチンコ店の建築規制と、容易に行政区域を越えるトラックに関する規制では、排他的に自治権が及びうる程度に差異があるように思われる。

43 岩橋健定「分権時代の条例制定権 ―現状と課題」北村喜宣ほか編『自治体政策法務』（有斐閣、2011年）353頁以下・365-366頁。

都市行政研究の視点

日本都市センターでは、都市自治体が直面している様々な政策課題について、複数の学識経験者及び都市自治体職員から構成される研究会を設置し、学際的かつ理論と実務を融合させる総合的な調査研究を進めてきた。一方、地方分権改革の進展を経て、更には超高齢・人口減少社会を迎えるなかで、日本の都市自治体をめぐる状況は大きく変化しており、都市自治体の行政については、様々な分野にまたがる学際的な立場からの調査研究が必要となっている。

そこで、「都市行政研究の視点」のコーナーにおいて、都市自治体の行政に関して、行政的、政治的、法的など多角的な観点から考察し、都市自治体関係者への情報提供と問題提起を図っていくこととしている。

第3回となる今回は、「『都市』としての市の性格」と題して、地方自治法、合併特例法、都道府県が制定する市制施行要件条例に関する検討から、「都市」としての市の性格の一端を明らかにすることを試みた。

「都市」としての市の性格

—地方自治法・合併特例法・市制施行要件条例の検討から—

日本都市センター 研究員 黒石 啓太

本稿では、地方自治法および合併特例法における「市の要件」規定の変遷を概観したうえで、都市的施設その他の都市としての要件を定める都道府県条例（本稿では「市制施行要件条例」と呼ぶ。）の規定内容を比較検討することで、「都市」としての市の性格の一端を明らかにすることを試みた。「都市」としての市の性格は、少なくとも都道府県単位で異なるものの、同条例が適用される事例は必ずしも多くはなく、同条例自体がいわば「忘れられた存在」となっている。このような意味で、今後社会における都市の役割と位置づけをあらためて確認することが必要である。

はじめに

日本国内には、1,718の市町村があり、それぞれ792市、743町、183村となっており¹、基礎的自治体としての「市」は、町や村に比して最も多い区分となっている。人口規模でみた場合、最大の横浜市（約375万人）は、最小の歌志内市（約3,100人）の1,200倍以上となり、同じ都市自治体としての市のなかでもその実態はきわめて多様である²。

現実には多様な実態を有している「市」であるが、そもそも、日本の地方自治法制において、「市」とはどのような位置づけであるのだろうか。地方自治法（以下、「自治法」という。）第8条は、市となるべき普通地方公共団体の要件を定めている。これによれば、①人口5万以上を有すること、②当該普通地方公共団体の中心の市街地を形成している区域内にある戸数が、全戸数の6割以上であること、③商工業その他の都市的業態に従事する者及びその者と同一世帯に属する者の数が、全人口の6割以上であること、④前各号に定めるものの外、当該都道府県の条例で定める都市的施設その他の都市としての要件を具えていることが市の要件であるとされる。

この要件のうち、①～③については、自治法上に具体的な規定があり、これは全国統一的な要件を定量的に示すものとなっている。これらのほか、④として、都道府県条例における要件も満たすことが求められているが、こちらは都道府県条例で規定するという性格上、全国画一的なものではなく、各都道府県において市の要件が異なっている。

本稿では、この自治法第8条第1項第4号に規定する都市的施設その他の都市としての要件を定める都道府県条例（以下、「市制施行要件条例」という。）に注目し、同条例の比較検討から、日本の地方自治法制における本来的な「市」の要素を明らかにすることを試みる。

1 法律における「市の要件」

(1) 自治法における「市の要件」規定

前述のとおり、日本の地方自治法制においては、自治法第8条が市となるべき普通地方公共団体の要件を定めている。もっとも、個々に規定される諸要件を満たした町村が自動的に市となるわけではない。

1 2021（令和3）年6月25日現在。市には東京の23特別区を含む。

2 各市の人口は、「令和2年住民基本台帳人口・世帯数、令和元年人口動態（市区町村別）」（2020（令和2）年1月1日現在）に基づいている。

具体的には、自治法第8条第3項の規定に基づき、同法第7条第1項、第2項、および第6項から第8項までの例による手続きが必要となる。さらに、自治法第8条第3項は、「市を町村とする処分」についても、これと同様の手続きを経て行うことを規定している。

これにより、町村側の申請がなければ、自治法上の要件を満たしていたとしても、当該町村が市となることはない。そのため、要件を満たす町村であっても、町村であり続けることのメリットまたは市となることのデメリットを強く感じる場合には、町村でありつづけるという選択をすることも可能である。

ところで、市と町村には、行政上どのような違いがあるのだろうか。両者の大きな違いの一つとして、福祉事務所の設置義務がある³。社会福祉法第14条第1項は「都道府県及び市（特別区を含む。以下同じ。）は、条例で、福祉に関する事務所を設置しなければならない」として、市に福祉事務所の設置義務を課しているが、町村については「町村は、条例で、その区域を所管区域とする福祉に関する事務所を設置することができる」（同条第3項）と規定し、その設置を任意としている⁴。

市町村の設置する福祉に関する事務所は、「生活保護法、児童福祉法、母子及び父子並びに寡婦福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法及び知的障害者福祉法に定める援護、育成又は更生の措置に関する事務のうち市町村が処理することとされているもの（政令で定めるものを除く。）」（同条第6項）を処理することとされ、地域住民の生活と密接な事務を担っており、これを市町村が設置するか否かは、住民福祉の観点からは大きな関心事となろう。

これに比べて、心理的または経済的な観点から、市制施行を検討した事例がある。2014（平成26）年1月1日に市制施行した岩手県滝沢市は、も

ともと人口5万人を超える村であった。当時の滝沢市が市となることのメリットとして挙げたものとしては、①福祉事務所、専門職員の配置による生活に最も身近な保健福祉分野での利便性と迅速性の向上が期待できること、②都市的なイメージがアップし新たな企業の進出が進み、雇用の機会の増加や財政基盤の強化などの波及効果が期待できること、③市になることで村よりも多くの権限が国や県から移譲されるため、地域の実情を反映した行政サービスの提供やまちづくりが期待できること、④市になることで村にはない権限移譲と財政支援の強化を得て、経済振興と若者定住を成し遂げながら自治体として発展することができるというものであった⁵。一方、同村（当時）は、市となることのデメリットについて、移行に係る経費が一時的には発生するものの、基本的にはないと説明している⁶。

このように、町村側の申請がなければ、町村は町村であり続けることができるという枠組みを自治法が採用している背景には、それぞれの町村が、自らの地域特性や住民の意向を踏まえ、市となるか否かを定めることの意義を認めているからであると思われる。

（2）市町村合併と「市の要件」の緩和

戦後、「市の要件」は、基本的に憲法附属法として制定された自治法に規定されている。「市の要件」に関する規定についてみれば、1947（昭和22）年5月施行の自治法において「市の要件」は、「市を設置し又は町村を市としようとするときは、その地方公共団体は、人口3万以上を有し、且つ、都市的業態を備えていなければならない」（自治法第8条）と規定されたが、1954（昭和29）年の同法改正により、3万人の人口要件は5万人へと改められた⁷。その後、自治法同条に定める人口要件自体に大きな改正は見られないものの、自治法の附則や合併特例

3 このほかの市と町（村）の違いについては、小西（2020）に詳しい。

4 さらに、町村が福祉事務所を設置する場合について、同条第4項では「町村は、必要がある場合には、地方自治法の規定により一部事務組合又は広域連合を設けて、前項の事務所を設置することができる。この場合には、当該一部事務組合又は広域連合内の町村の区域をもつて、事務所の所管区域とする」ことも規定している。

5 滝沢市 HP「市制移行に関する Q & A」<https://www.city.takizawa.iwate.jp/admin/keiei/shiseiikou/takizawacitychagehis/ikouqanda.html>（最終閲覧日：2021年6月30日）を参照。

6 もっとも、村が市になる場合には、一般に、住所変更等に係る経費や新たに発生する自動車の車庫証明の取得など、住民や事業者にとって一定の経済的負担も発生すると考えられる。

7 法律における「市の要件」の変遷については、本村（1990）、岡本（2003）、小西（2019）に詳しい。

法⁸の関連条文による要件緩和がなされたこともあり、実体的な人口要件はこれ以降も変化していく。

表 1-1 は、法改正による「市となるべき要件」の変遷を示したものであるが、ここでとくに注目したいのは、2000（平成 12）年の合併特例法附則第 2 条の 2 の改正と、2003（平成 15）年の合併特例法第 5 条の 2 の改正である。これらの改正は、いわゆる「平成の大合併」期において、市町村合併を推進するという目的のもとになされたものであった。

2000（平成 12）年、合併特例法附則第 2 条の 2 の改正では、合併特例法第 5 条の 2 が、「平成 17 年 3 月 31 日までに市町村の合併が行われる場合に限り、地方自治法第 8 条第 1 項第 1 号の規定にかかわらず、市となるべき普通地方公共団体の人口に関する要件は、4 万以上とする」と規定していることに

対し、「平成 16 年 3 月 31 日までに市町村合併が行われる場合に限り、同条中『第 8 条第 1 項第 1 号』とあるのは、『第 8 条第 1 項各号』と、『人口に関する要件は、4 万以上』とあるのは「要件は、人口 3 万以上を有すること」とする」とされた。これにより、自治法第 8 条第 1 項第 2 号の市街地を形成している区域内の戸数、同第 3 号の都市的業態に従事する者等の数、同第 4 号の当該都道府県の条例で定める都市的施設その他の都市としての要件については、これらを満たさなくとも市となることができる⁹とされたのである⁹。

また、2003（平成 15）年の合併特例法第 5 条の 2 の改正では、同条中の「第 8 条第 1 項第 1 号」を「第 8 条第 1 項各号」に、「人口に関する要件は、4 万以上」を「要件は、人口 3 万以上を有すること」と改

表 1-1 法改正等による「市となるべき要件」の変遷

年次	関連条文	人口	適用期間等
1947 年	地方自治法 8 条	3 万	
1954 年	地方自治法 8 条	5 万	
	改正法附則 2 項	3 万	1966 年 3 月 31 日までに申請したもの
1958 年	改正法附則 2 項	3 万	1958 年 9 月 30 日までに申請したもの
1963 年	地方自治法附則 20 条の 3 (現行 20 条の 4)	5 万	1966 年 12 月 31 日までに申請したもの
1965 年	地方自治法附則 20 条の 3	4 万	1967 年 3 月 31 日までに申請したもの
1970 年	地方自治法附則 20 条の 5	3 万	1972 年 3 月 11 日までに申請したもの
1998 年	合併特例法 5 条の 2	4 万	2005 年 3 月 31 日までに合併が行われる場合
1999 年	合併特例法 5 条の 3	－	2005 年 3 月 31 日までに合併が行われる場合 市を含む新設合併の場合には、市となるべき要件を備えているものとみなす。
2000 年	合併特例法附則 2 条の 2	3 万	2004 年 3 月 31 日までに合併が行われる場合
2003 年	合併特例法 5 条の 2	3 万	2005 年 3 月 31 日までに合併が行われる場合
2004 年	合併特例法附則 2 条の 2	－	2010 年 3 月 31 日までに合併が行われる場合 (5 年間の期限延長)
2010 年	新合併特例法附則 2 条	(5 万)	2020 年 3 月 31 日までに合併が行われる場合 (10 年間の期限延長) いわゆる「3 万市特例」の廃止
2020 年	新合併特例法附則 2 条	－	2030 年 3 月 31 日までに合併が行われる場合 (10 年間の期限延長)

※表中の「新合併特例法」は、脚注 8 で言及した新法を意味する。

出典：杉本・吉川・岡本（2004）p.61 に筆者が加筆修正

8 「平成の大合併」期に適用されていた同法の正式名称は「市町村の合併の特例等に関する法律」（旧法）であった。その後、「平成の大合併」が終了したことから、2010（平成 22）年に条文番号の変更を含む大規模な改正が行われ、その名称も「市町村の合併の特例に関する法律」（新法）となった。本稿においては、特に断りのない場合には、検討対象時期の関係で旧法の条文番号を用いている。

9 この改正の趣旨については、「現在町村である地域が、市となることができることとすることによって、住民や自治体の要望がかなえられるのであれば、合併の目標となりえるものであって、合併の推進に資するものであるとの考えから、合併の場合に限り、人口に関する要件を 3 万人以上とするとともに、連たん要件等の人口以外の要件を廃止するものである」（市町村自治研究会、2003、p.395）というものであった。

め、附則の規定を一般化している。これにより、期間を限定していた附則（附則第2条の2）ではなく、本則（第5条の2）で、合併特例法自体が効力を有する期間をとおして、市となるべき要件の緩和が図られた。

これらの改正によって、「平成の大合併」期については、市町村合併による場合、町村は、基本的に人口要件のみを充足すれば市となりうることであったのである。

2 市制施行要件条例にみる都市像

(1) 同条例の意義

町村が市となろうとするときは、原則としては各都道府県が定める市制施行要件条例の要件を満たす必要がある。もっとも、前述のとおり、合併推進期においては、合併特例法の規定により、同条例に定める要件を満たすことは必要とはされず、合併推進期以外において町村が市制施行をする件数は多くはないため、同条例が適用される事例は限定的であるといえる¹⁰。

自治法第8条が、都道府県条例において市制施行の要件を規定している趣旨についての先行研究等は必ずしも多くはないが、市制施行の要件を「都道府県の条例ではその実状に即し必要と認められる要件を定めることとなる」（松本、2017、p.118）とされているように、都道府県ごとの地域特性を踏まえて、市となるべき要件を規定することが求められているものと思われる¹¹。

もっとも、詳細は後述するが、各都道府県の市制施行要件の規定内容を比較すると、一定の共通点を見出すことができる。これは、昭和28年3月9日付自治庁次長通知（市制施行協議基準）において、その要件として、官公署、学校・図書館・劇場等の文化施設、水道・軌道等の公共事業、病院・診療所等の衛生施設、会社・銀行その他の経済団体等、住民の担税力および普通地方公共団体の財政の状況等が列挙されており、多くの都道府県がこの通知に基づいて条例を制定しているからである。

一方で、地方分権改革を経た今日において、各都道府県はこの通知に縛られることなく、自ら必要と思われる要件を設けることができるようになってきている。そのため、今日の市制施行要件条例を比較すると、その多様な実態を理解することができる。

(2) 市制施行要件条例の比較検討

表2-1は、現行の各都道府県の市制施行要件条例における規定内容を整理したものである。これらの条例の概ねの共通点を挙げるとするならば、その基本的な構成は、都市的施設に関する要件とその他の要件に関する規定からなっている。これは、自治法第8条第1項第4号が、「前各号に定めるものの外、当該都道府県の条例で定める都市的施設その他の都市としての要件を具えていること」と規定している

表 2-1 市制施行要件条例における規定内容

区分		件数	割合
都市的施設	官公署	42	89.4%
	教育施設	47	100.0%
	文化施設	47	100.0%
	公衆衛生施設	42	89.4%
	交通機関	38	80.9%
	医療機関	47	100.0%
	地域経済	47	100.0%
	娯楽施設	37	78.7%
	観光・宿泊施設	2	4.3%
その他の要件	都市計画	17	36.2%
	都市財政	37	78.7%
	都市的業態	31	66.0%
	将来の発展性	10	21.3%

※「都市的施設」については、各条例に示されている施設を筆者が以下の区分で整理した。

「官公署」：税務署、労働基準監督署、警察署、保健所、郵便局等

「教育施設」：大学、高等学校、中等教育学校

「文化施設」：図書館、博物館、公会堂等

「公衆衛生施設」：上下水道、塵芥処理施設

「交通機関」：軌道、バス、定期船

「医療機関」：病院、診療所

「地域経済」：銀行、会社、工場

「娯楽施設」：劇場、映画館等

出典：筆者作成

10 2011（平成23）年以降に市制施行した市としては、野々市市、長久手市、白岡市、大網白里市、滝沢市、富谷市、那珂川市の7市である（いずれも市町村合併を伴わない単独市制施行）。

11 そもそも、町村の市制施行について、なぜ都道府県がその要件を定める必要があるのかという点については、その意義をあらためて検討する必要があるかもしれない。

ことによるものである。

まず、「都市的施設」については、すべての市制施行要件条例において、高等学校を中心とする教育施設、図書館や博物館といった文化施設、病院・診療所に関する医療機関の立地条件、銀行・企業・工場といった地域経済に関する事項が規定されていた。すべての条例に共通しているものを除くと、官公署、上下水道・塵芥処理施設といった公衆衛生に関する施設の整備についても多くの都道府県において要件として定められている。もっとも、規定の文言は様々であり、「銀行、会社及び工場の数並びにその規模が他の市に比べておおむねそんな色がないこと」（北海道）のように必要な施設数を定性的に規定している条例もあれば、「銀行（支店を含む。）が2以上及び資本金500万円以上の会社又は工場が10以上設けられていること」（茨城県）のように具体的かつ定量的に規定しているものもある¹²。

また、上下水道や塵芥処理施設といった公衆衛生施設や交通機関に関する条文では、「公営又は私営の上水道、下水道又はじんかい処理場が設けられていること」（石川県）というように、公営であるか私営であるかを問わず、当該施設が整備されているか否かを要件とするものもあれば、「上水道、下水道、軌道又はバス事業等の事業を、当該普通地方公共団体において一以上経営していること」（岐阜県）のように、町村が自ら経営していることを要件とする条例もあった。

「その他の要件」としては、都市計画事業の施行、都市財政の規模と状況、都市的業態の従事者数等が規定されていることが多い。またこれにくわえて、「地勢、産業、交通、都市建設計画等に関し、将来の発展性が認められること」（香川県）のように、都市としての発展性をも要件とする条例もあった（詳細は表2-2を参照）。

この「その他の要件」をより詳細に見てみると、住民の担税力・納税額を要件としている条例が多いが、「財政規模及び担税力が既存の市に比較しておおむねそんなしよくないこと」（埼玉県）といったように、既存の市と比較して、相対的に判断するというものも複数みられる。

表2-2 「その他の要件」の詳細区分

区分		件数
都市計画	都市計画事業の施行	16
	主要幹線街路の舗装	15
都市財政	住民の担税力・納税額	35
	自治体の財政状況	18
	自治体の予算額	19
都市的業態	生産規模	1
	従業者等	31
将来の発展性		10

出典：筆者作成

このように、一定の共通点を見出しうる市制施行要件条例であるが、都道府県によって要件規定の内容は多様である。興味深いものとして、愛知県条例第3号では「高等学校が相当数設けられていること」を要件のひとつとして掲げているが、「ただし、名古屋市に近接する普通地方公共団体にあつては、第3号に掲げる要件を必要としない」（第1項柱書）として、地域の特性を踏まえた都市としての要件を定めている。指定都市である名古屋市（人口：約230万人）に近接していれば、必ずしも当該町村の区域の中に高等学校がなくとも、他の要件を満たすのであれば、都市としての性格を有すると理解できることから、このような規定が設けられているものと思われる。愛知県に限らず、いわゆる三大都市圏とそれ以外の地域では、都市としての性格や位置づけに違いが出てくることも考えられるため、市制施行要件条例については、法律では規定しえないような地域の特性を踏まえた規定の必要性を検討する必要となろう。

このような市制施行要件条例であるが、都道府県および市町村の行政実務でこの条例が意識される機会は決して多くない。そのためか、国鉄民営化以前のまま、官公署として「（鉄道の）駅」、すでに廃止された「国家地方警察署または自治体警察署」や「電報電話局」をそのまま要件の例示としている条例も少なからず存在する。もちろん、高等学校に関する学校教育法の改正を契機として同条例を改正するなどしている都道府県も少なくないが、ほとんど適用されることのない市制施行要件条例は、いわば「忘

12 そのため、すべての条例を計量的に比較することには困難である。

れられた」条例であり、そこに規定された要件を満たす都市像も「忘れられた」ものとなっているといえなくもない¹³。

3 都市の本来的要素

(1) 規模・能力だけではない都市像

本稿では、都道府県の市制施行要件条例を比較することで、地方自治関係の法体系において、全国一律の人口規模等以外に、「都市」としての市がどのように位置づけられてきたかを検討してきた。

第一に、自治法自体が第8条第1項第1号から第3号に掲げる要件のほかに、都道府県条例で市制施行要件を定めることとしていることから、少なくとも都道府県単位において市の位置づけや性格に差異が生じることを認めていることが指摘できる。もっとも、前述のとおり、現行の市制施行要件条例をみても、要件とされている事項には一定の共通点があり、適用事例の少なさから必要な条例改正がなされておらず、今日の社会経済状況からみれば、その妥当性に疑問を感じざるを得ない条例も存置されている。

第二に、すべての市制施行要件条例において、教育施設、文化施設、医療機関の立地条件、地域経済に関する事項が規定されていることから、都市の基本的な性格として、教育・文化・医療・地域経済といった分野において、近隣の町村に比して、ある種の拠点性があることが求められているといえる。経済成長にともなう、国民生活の水準が向上した今日においては、町村と「都市」としての市の関係性が相対化しており、必ずしも現行の市制施行要件条例に定める要件が都市のみの性格を表しているということとはできないが、少なくとも、各都道府県で現行の市制施行要件条例が制定された当時においては、市と町村には一定の性格の違いがあったものと思われる。そこでは、近隣の町村との関係において、

市には教育・文化・医療・地域経済といった分野での優位性が想定されており、期待されていた。この「優位性」はあくまで都市における施設等に関するものであり、市と近隣の町村の関係において優劣があるものではないことに注意しなければならない。自治体としての両者の関係はあくまで対等なものである。

(2) 「地域における都市」の視点

自治体財政上の制約と広域的な施策の必要性から、市町村では、多かれ少なかれ、何らかの広域連携に取り組んでいる。近年議論されている様々な広域連携の枠組みにおいて、市の行財政の能力や中枢性に期待し、近隣の（市）町村を支えることを求めるものも少なくない。広域連携の実態として中心的な市が果たす役割が大きいとしても、連携主体としての各市町村は相互に対等であり、あくまで役割の違いがあるに過ぎない。

一方で、「都市」としての市の本来的な性格に目を向けると、町村には必ずしも立地しない教育・文化・娯楽施設や医療機関が存在する市には、当該市の住民以外の人々の生活についても、一定の役割を担うことが期待されているということもできる。この「役割」は、都市行政のみが担うという性質のものではなく、都市で活動する様々な主体が総体として担うものである。その意味で、今後の人口減少時代における都市は、近隣の町村との関係でどのような役割を担っていく必要があるのかを検討する必要がある。

おわりに

本稿では、市制施行要件条例に注目して、「都市」としての市の本来的な要素とそこに期待されているものが何であるのかを明らかにすることを試みた。各都道府県が制定している市制施行要件条例は、全

13 もっとも、適用される事例が限定的な同条例を頻繁に改正することの必要性も低く、実際に町村が単独で市制施行を志向する動きがみられたような場合に合わせて同条例を見直すということもありうるようである。例えば、前述の滝沢市（当時の滝沢村）では、「本村では官公署数が5種類以上と連たん6割以上が課題となりますが、昭和22年に県が定めた条例で官公署5種類以上となっています。しかし条例が古いことから現状にそぐわないともいわれていますし、平成23年2月には旧自治庁通達での市制施行基準は廃止されました。他県では数を少なくしているところや都市機能が同等のものと数を明記しない方法で条例改正を行っている県も増えています。また、平成23年3月の県議会で県知事は『滝沢村の市制移行について、滝沢村の意向を受け止めながら必要な支援を行いたい』と答弁しました。これは、滝沢村の機運が盛り上がりれば県として条例改正をし市制移行を支援していただけるものと考えています」としている。
詳細は、滝沢市 HP「市制移行に関する Q & A」<https://www.city.takizawa.iwate.jp/admin/keiei/shiseiikou/takizawacitychagehis/ikouqanda.html>（最終閲覧日：2021年6月30日）を参照。

国的な市町村合併が推進されていた時期においては、合併特例法等により合法的に「無視」されてきた存在であった。しかしながら、自治法とこの市制施行要件条例を合わせて考えると、本来、市となるべき要件は、行財政基盤や公共サービス提供能力のみではなく、都市としての社会的、文化的要素を持ち合わせていることもまた必要とされているといえる。

このような意味で、都市の本質は、人口規模の大小ではなく、人が集い、交流し、公共的なサービスを享受する環境そのものであるといえる。そして、この本質は、全国画一的に定められる性質のものではなく、その地域の特性によって異なるものであり、また社会経済状況の変化によっても変わりゆくものであるとすれば、今後の人口減少時代における都市の役割と位置づけをあらためて確認することが必要となるのではないだろうか。

参考文献

- 岡本誠司（2003）「市町村合併の特例に関する法律の一部を改正する法律（いわゆる三万市特例の一年延長）及び市の要件の変遷等について」『地方自治』第 669 号、pp.46-44
- 小西敦（2019）「市の要件規定の意義－規定の変遷とその適用状況から」『行政法研究』第 28 号、pp.1-89
- （2020）「市と町：効果のちがいは何か」『政策科学』第 27 巻第 3 号、pp.29-47
- 佐藤竺（2002）『逐条研究 地方自治法 I』敬文堂
- 市町村自治研究会編（2003）『逐条解説 市町村合併特例法（改訂版）』ぎょうせい
- 島田恵司（2014）「消された町村－平成大合併の結末」『自治総研』第 434 号、pp.46-72
- 杉本達治・吉川浩民・岡本誠司（2004）「合併関連三法（合併新法、改正現行合併特例法、改正地方自治法）について（上）」『地方自治』第 680 号、pp.15-63
- 松本英昭（2017）『新版 逐条地方自治法〈第 9 次改訂版〉』学陽書房
- 本村真二（1990）「市制施行要件の変遷について－地方自治法第 8 条を中心に」『地方自治』第 509 号、pp.81-99

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

—「2020 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」及び
「都市シンクタンクカルテ」の集計結果報告—

当センターでは、全国の“都市自治体”及び“都市自治体等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。）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、当センターが 2021 年度に実施した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

—「2020 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」及び 「都市シンクタンクカルテ」の集計結果報告—

本稿では、全国の都市自治体及び都市自治体等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。）が2020年度に実施した調査研究活動及び都市シンクタンク等の活動の状況について報告する。その中でも、新型コロナウイルス感染症の拡大を背景とした市民生活や地域経済への影響等に関する調査研究活動が目立つ。なお、各調査研究活動の内容については、当センターのホームページ（<https://www.toshi.or.jp/research-activities/>）で公開している。

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継続的な調査を行っている。

今年度は、「2020 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（以下、2020 年度調査という。）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 45 団体

◆調査内容

2020 年度に実施した調査研究活動

◆調査方法

アンケート

◆回答状況

395 市区（回収率 約 48.5%）

45 団体（回収率 100%）

◆2020 年度に実施した調査研究活動の件数

928 本（都市自治体 816 本、都市シンクタンク等 112 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 395 市区及び 45 団体のうち、「調査研究活動を行った」のは 266 市区（67.3%）・35 団体（77.8%）である。

調査研究活動の分野は、「総合計画関係」が 219 本であり、最も多い（23.6%）。次いで、「社会福祉・保健医療関係」が 122 本（13.1%）、「経済・産業振興関係」が 101 本（10.9%）、「教育・文化・スポーツ振興関係」が 96 本（10.3%）、「地域づくり関係」が 90 本（9.7%）、と続き、上位 5 分野に属する調査研究が 628 本で全体の約 7 割を占めている（図 1）。

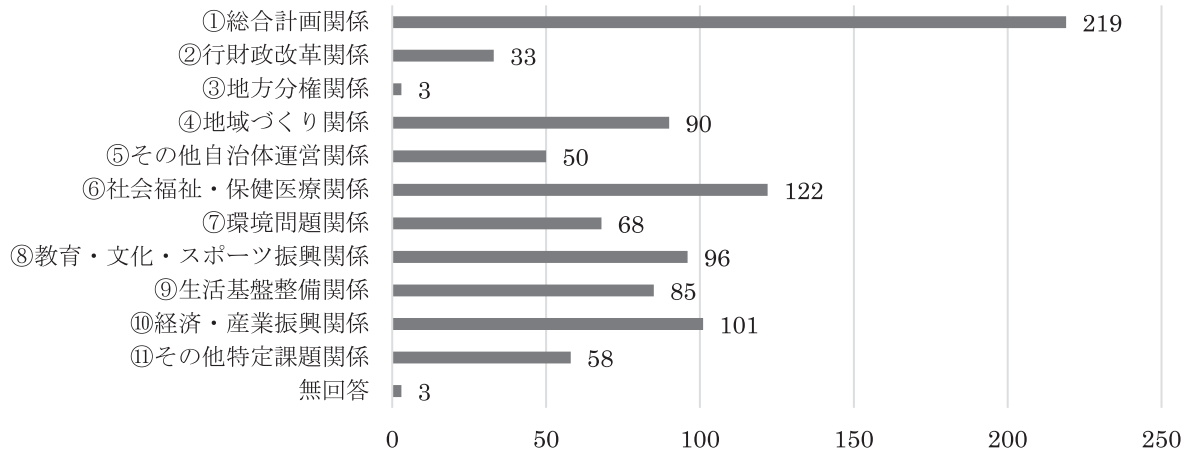
2019 年度調査（2020 年度に調査実施）²と比較すると、都市自治体では、上位 2 分野「総合計画関係」と「社会福祉・保健医療関係」は同じだが、「教育・文化・スポーツ振興関係」が増加し 3 位となっている。一方、都市シンクタンク等では、「生活基盤整備関係」の割合が大きく増加し 1 位となっている。

1 都市自治体から 834 本、都市シンクタンク等から 112 本の回答があったうち、18 本は同一の調査研究活動を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た結果、都市自治体が 816 本、都市シンクタンク等が 112 本、合計 928 本を調査研究活動件数とした。

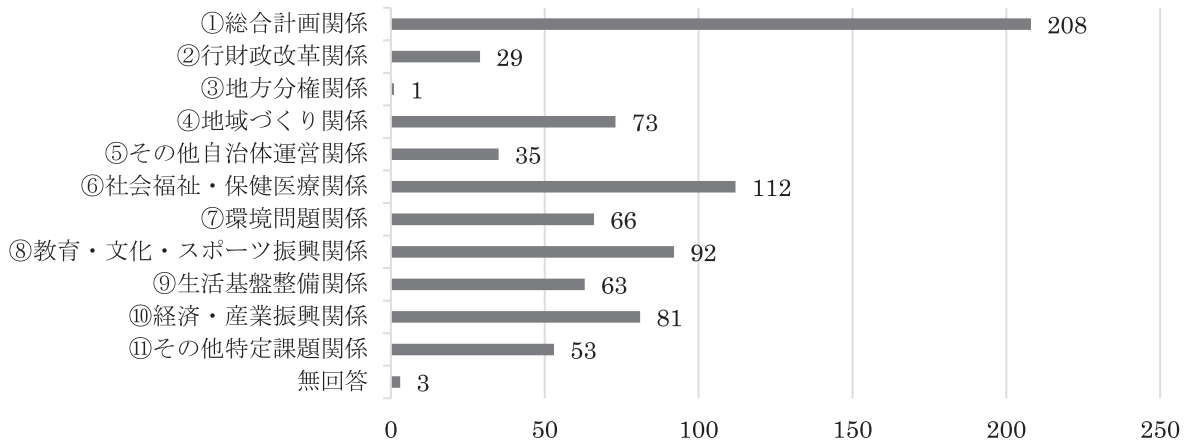
2 2020 年度にも同様の調査を実施している。森愛美子（2020）「都市自治体・都市シンクタンク等の調査研究活動」『都市とガバナンス』第 34 号、pp.130-149

図1 2020年度に実施した調査研究活動の分野

全体 (n=928)



都市自治体の調査研究活動 (n=816)



都市シンクタンク等の調査研究活動 (n=112)

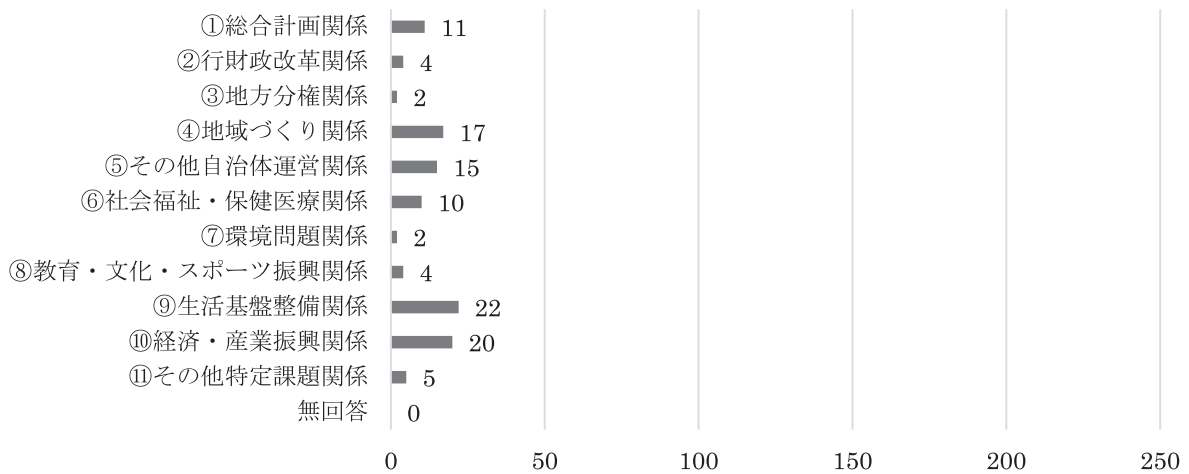
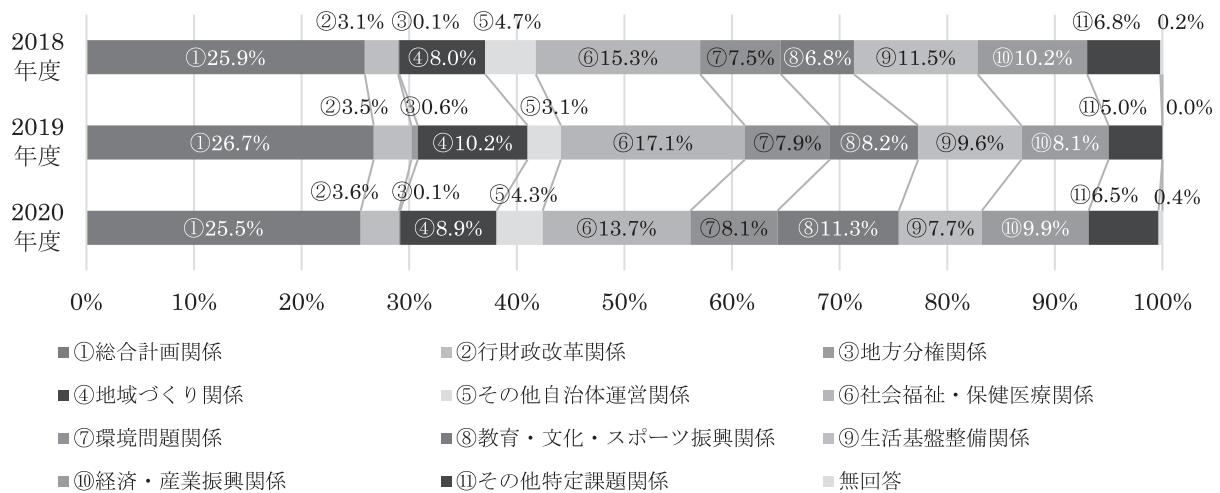
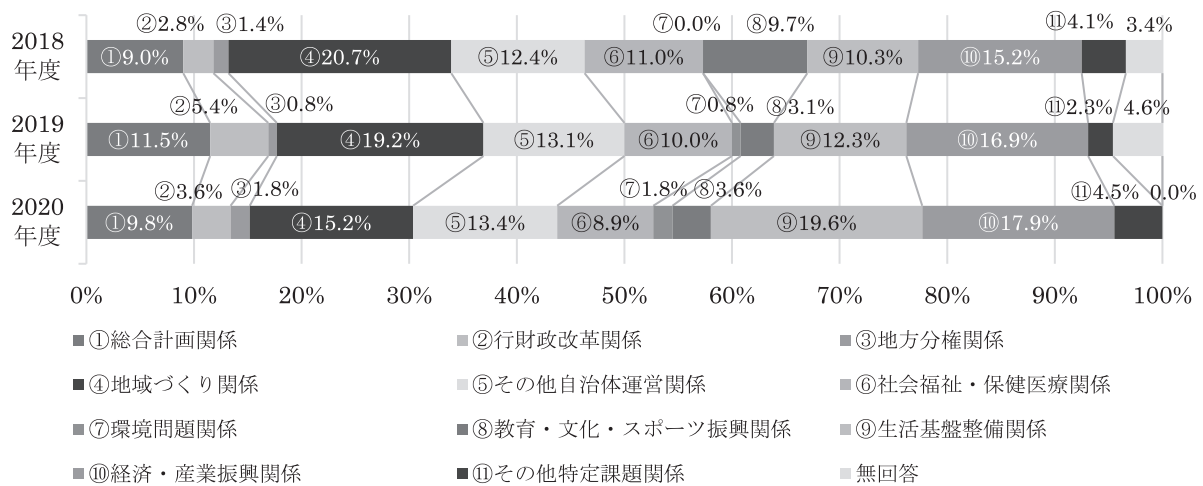


図2 調査研究活動分野の変化

都市自治体の調査研究活動



都市シンクタンク等の調査研究活動



2位の「経済・産業振興関係」は変わらず、昨年度は1位であった「地域づくり関係」は割合を減らし3位となっている。

2018年度から2020年度の3ヵ年の実績を比較すると、都市自治体では「行財政改革関係」「環境問題関係」「教育・文化・スポーツ振興関係」の割合が毎年増加しているのに対して、「生活基盤整備関係」の割合が毎年減少している。一方、都市シンクタンク等では、「その他自治体運営関係」「環境問題関係」「生活基盤整備関係」「経済・産業振興関係」の割合が毎年増加しているのに対して、「地域づくり関係」「社会福祉・保健医療関係」の割合が毎年減少している（図2）。

ここでは、都市自治体と都市シンクタンク等ごとに調査研究活動件数上位3分野について紹介する。

ア 都市自治体

(ア) 総合計画関係

2019年度調査と同様、計画策定のためのアンケートや各種の市民意識調査が多く実施されている。また、新型コロナウイルス感染症による市民生活への影響等に関する調査も行われている。

(イ) 社会福祉・保健医療関係

計画策定に関わるアンケート調査が多く行われているほか、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。

(ウ) 教育・文化・スポーツ振興関係

スポーツの実施状況や図書館の利用等に関する市民意識調査が多く実施されているほか、地域にある

歴史的建造物や文化財の調査等も行われている。

イ 都市シンクタンク等

(ア) 生活基盤整備関係

歩行者空間整備やコミュニティ交通等の交通体系に関する調査研究のほか、都市計画や防災の分野の調査研究が多く行われている。

(イ) 経済・産業振興関係

地域産業の振興策や新型コロナウイルス感染症の影響に関する調査研究が多く行われているほか、外国人労働者に関する調査研究も行われている。

(ウ) 地域づくり関係

地域コミュニティや国際化・多文化共生等の様々な調査研究が行われている。

(2) 調査研究活動の実施形態

調査研究活動の実施・参画主体で最も中心的役割を担っているのは、「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405本である（43.6%）。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178本（19.2%）、「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92本（9.9%）である（表1）。

実施形態は、数が多い順に「組織内グループ研究」が348本（28.8%）、「その他」が323本（26.7%）、「外部有識者参加研究会」が127本（10.5%）となっている（図3）。

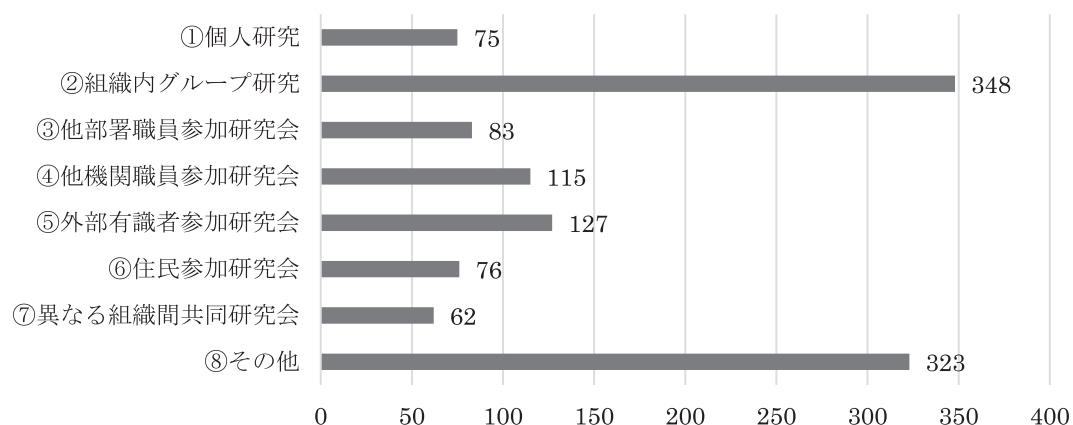
(3) 調査研究活動の課題・問題点

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98団体、「ア

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	89	9	8
②都市自治体の企画部門の職員（①を除く）	178	65	29
③都市自治体の職員（①、②を除く）	405	168	80
④他自治体の職員	13	20	19
⑤シンクタンク、コンサルティング会社の職員（①を除く）	92	174	36
⑥大学の研究者	58	75	32
⑦大学院生・大学生	6	25	14
⑧公益法人、NPO法人の職員（①、⑤を除く）	13	21	18
⑨市民（⑤、⑥、⑦を除く）	28	55	83
⑩その他	36	69	84
無回答	10	247	525
合計	928	928	928

図3 調査研究の実施形態（複数選択可）



ンケート有効回答件数不足」が66団体、「要員数の不足」が64団体回答している(図4)。49団体は「その他」を回答しており、内訳は「調査研究に対する調査対象からの理解獲得に苦慮」「研究成果の事例化が少ない」「研究員の自発的活動につながらない」等のほか、新型コロナウイルス感染症に関する回答が多く見られ、「調査方法の変更を強いられた」「調査対象規模の縮小」等が挙げられている。

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。

2021年4月1日現在の都市シンクタンク等の設置数は45団体であり、2019年度調査の46団体から減少している(1団体追加、2団体廃止)。

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26団体(57.8%)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10団体(22.2%)、「大学の附属機関」が3団体(6.7%)と続いている(図5)。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。

(2) 調査研究事業費

調査研究事業費の1団体あたりの平均予算額は1,968万円である。2019年度の1,387万円から増加しているが、全体の46.7%は予算額500万円未満、66.7%は1,000万円未満であり(図6)、中央値は674万円である。

(3) 研究員数・調査研究活動件数

研究員の1団体あたり平均数は、5.4人(常勤4.0人、非常勤1.4人)であり、2019年度の5.8人(常勤4.2人、非常勤2.0人)から微減した(図7)。

調査研究活動の1団体あたり平均件数は2.5本であり、2019年度の2.8本、2018年度の3.0本から減

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)

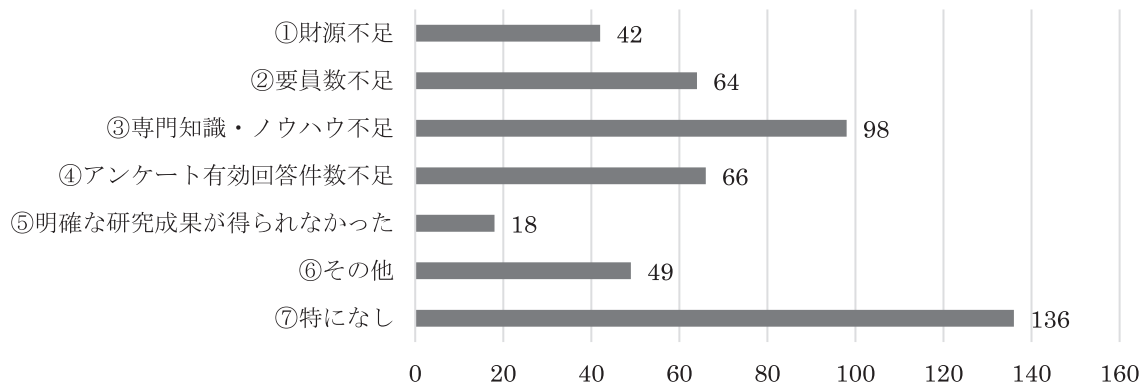


図5 都市シンクタンク等の設置形態

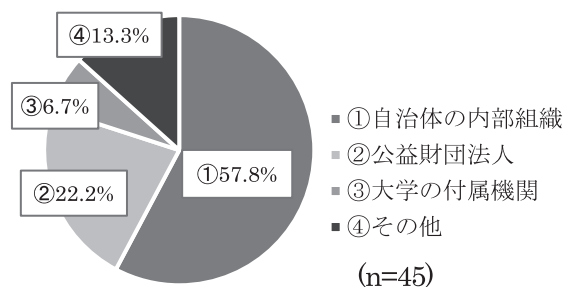


図6 調査研究事業費の予算額

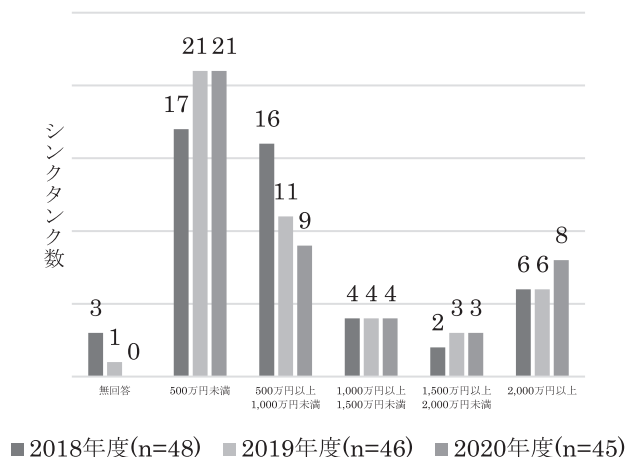
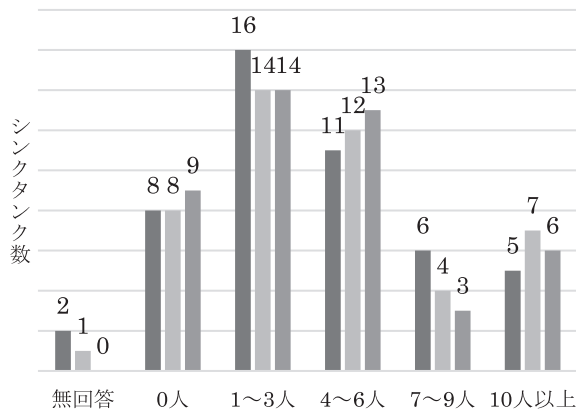
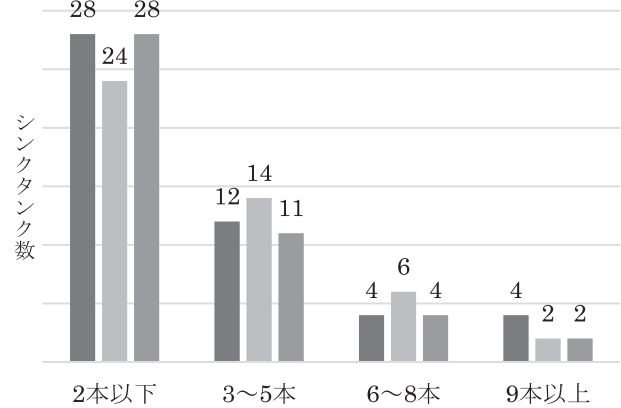


図7 研究員の数



■ 2018年度(n=48) ■ 2019年度(n=46) ■ 2020年度(n=45)

図8 調査研究活動の件数



■ 2018年度(n=48) ■ 2019年度(n=46) ■ 2020年度(n=45)

表2 都市自治体等の調査研究活動（特徴的な事例）※太字は都市シンクタンク等

分野	都道府県名	市区名	調査研究名
新型コロナウイルス感染症関係	埼玉県	富士見市	新型コロナウイルス感染症拡大の影響に関する事業者（消費者）アンケート調査
	京都府	八幡市	新型コロナウイルス流行に伴う健康二次被害に関する調査
	島根県	松江市	新型コロナウイルス感染拡大による NPO への影響に関する実態調査
	山口県	萩市	コロナ禍による自粛生活が高齢者の心身に与える影響についての研究
	東京都	港区政策創造研究所	新型コロナウイルス感染症による港区の定住人口、滞在人口の動向と都市機能への影響に関する研究
	岐阜県	（一財）飛騨高山大学連携センター	ウィズコロナ・アフターコロナ時代における観光地域づくりに関する調査研究
デジタルトランスフォーメーション（DX）関係	群馬県	安中市	東日本電信電話株式会社群馬支店との多分野連携協定に基づく実証実験
	岐阜県	岐阜市	DX 推進事業～ DX 推進協議会による成功事例の創出を～
脱炭素、再生可能エネルギー関係	北海道	稚内市	脱炭素型地域づくりモデル形成事業
	愛知県	名古屋市	水素供給インフラ整備等に係る調査
		豊橋市	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

少が続いている。最も多い団体では、11本の調査研究活動を実施している（図8）。

（4）市民参加・外部連携・定期刊行物

市民参加・外部連携を実施しているのは23団体（51.1%）であり、主な内容は大学や企業等との共同調査研究、市民研究員制度の採用、調査研究への市民意見の聴取、リビングラボの実施等である。

定期刊行物を刊行しているのは21団体（46.7%）であり、刊行頻度は年1回が最も多い。多くの団体では定期刊行物は1種類だが、最も多い団体では3

種類刊行している。

おわりに

今回の調査結果からは、都市自治体が実施する調査研究活動は例年通り、総合計画等の策定に係る各種調査が多いことが分かる。一方、件数は比較的に少ないものの、「デジタルトランスフォーメーション（DX）」や「脱炭素」など社会的関心が高いテーマに関する調査研究活動や、それぞれの地域特性等に着眼した調査研究活動にも取り組んでおり、調査研究活動の分野は多岐に渡っている。裏を返せば、都

市自治体は地域社会が直面する様々な課題への対応を求められていると言える。

特に 2020 年度は、多くの都市自治体が新型コロナウイルス感染症への対応に迫られ、調査研究活動の実施にも影響が出る中、感染症関係の調査研究を含む様々な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付けている。

2020 年度の調査研究活動から、「新型コロナウイルス感染症関係」「デジタルトランスフォーメーション（DX）関係」「脱炭素、再生可能エネルギー関係」の3分野について、特徴的な例を掲載する（表2）。また、当センターのホームページでは2020年度だけでなく、それ以前の調査研究活動の内容についても公開しており、これらの情報提供が都市自治体及び都市シンクタンク等における調査研究活動に少しでもご参考となれば幸いである。

最後に、新型コロナウイルス感染症への対応等でご多忙の中、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るとともに、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 田中洸次）

日本都市センター活動概要

- 調査研究紹介
- 刊行物のご案内

調査研究紹介

日本都市センターでは、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（<https://www.toshi.or.jp>）では、各研究会の議事概要及び資料を公開しており、メールマガジンでも当該情報を配信している。

■都市分権政策センター会議

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、これまでの分権改革を踏まえ、引き続き実際の都市政策や都市経営に重点をおいた調査研究・情報提供等を実施している。2021年度は、「第30回都市分権政策センター会議」を開催し、委員の市区長・学識者による議論を行う予定である。

■都市自治体と都道府県の関係性に関する調査研究

昨年度より研究会を設置し、多角的かつ多面的な観点から検討している。2021年度前期は、学識者による研究会、市長および学識者による検討会議をそれぞれ開催したほか、ヒアリング調査を実施した。

■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）

昨年度より研究会を設置し、法務対応のニーズやその担い手の育成・確保等の方法、組織体制のあり方について検討を行っている。2021年度前期は、研究会を開催したほか、ヒアリング調査を実施した。

■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

外国人住民の増加をはじめとした地域社会のグローバル化を背景として、社会的包摂を目指したまちづくりのあり方について、昨年度より研究会を設置し検討を進めている。2021年度前期は、研究会を2回開催した。

■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

一昨年度より研究会を設置し、今後の都市自治体の公社等（第三セクターや公営企業等）も含めた都市経営のあり方を検討してきた。先進事例の調査を行うとともに、総合行政主体の議論と関連付けながら国際比較の観点も踏まえ調査研究を進めている。

■地域産業の展開に向けた都市自治体の施策に関する研究会

今年度、研究会を設置し、地域に根ざす産業に焦点をあて、今後の地域産業の展開と都市自治体の先進事例の調査等をふまえて、都市自治体が取り組むべき施策とその進め方を探る。

■子育て家庭の孤立に対する都市自治体の対応に関する研究会

今年度、研究会を設置し、子育て家庭の孤立を防ぐための居場所づくり・関係づくりや、都市自治体の行政のあり方等について調査研究を行う。

■都市の未来を語る市長の会（2021年度前期）

「新型コロナウイルス感染症と都市自治体」を議題として2021年7月28日に開催した。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い、問題意識の共有や情報交流が行われた。

■感染症への対応を踏まえた都市政策等の調査研究

感染症への対応を踏まえた都市政策等について調査研究を実施する。

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、商業出版のものを除き、ホームページからPDFで全文ダウンロードが可能です。(https://www.toshi.or.jp/publication)

■報告書

図 書 名	発行	価格 (税込)
都市自治体におけるツーリズム行政 ー持続可能な地域に向けてー	2021 年	1,650 円
ネクストステージの総合計画に向けて ー縮小都市の健康と空間ー	2020 年	1,100 円
コミュニティの人材確保と育成 ー協働を通じた持続可能な地域社会ー	2020 年	1,100 円
都市自治体における専門人材の確保・育成 ー土木・建築、都市計画、情報ー	2020 年	1,100 円
人口減少時代の都市行政機構 (第6次市役所事務機構研究会報告書)	2020 年	1,100 円
次世代モビリティ社会を見据えた都市・ 交通政策 ー欧州の統合的公共交通システムと都市 デザインー	2020 年	1,100 円
ネクストステージの都市税財政に向けて ー超高齢・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ー	2019 年	1,650 円
AI 変える都市自治体の未来 ー AI-Ready な都市の実現に向けてー	2019 年	1,100 円
自治体による「ごみ屋敷」対策 ー福祉と法務からのアプローチー	2019 年	1,100 円
住民がつくる「おしゃれなまち」 ー近郊都市におけるシビックプライドの 醸成ー	2019 年	1,100 円
都市自治体の文化芸術ガバナンスと公民 連携	2018 年	1,100 円
ドイツの空き家問題と都市・住宅政策	2018 年	1,100 円
都市自治体による持続可能なモビリティ 政策 ーまちづくり・公共交通・ICTー	2018 年	1,100 円 (完売)

■機関誌「都市とガバナンス」

図 書 名	発行	価格 (税込)
都市とガバナンス 第35号	2021 年	1,100 円
都市とガバナンス 第34号	2020 年	1,100 円

■都市の未来を語る市長の会

図 書 名	発行	価格 (税込)
都市の未来を語る市長の会(2020年度前期) ＜風水害と都市自治体(準備と避難)＞	2021 年	880 円
都市の未来を語る市長の会(2019年度) ＜交通弱者対策(住民の移動手段の確保)＞ ＜SDGs への取組み～プラスチックごみ 問題～＞	2020 年	550 円
都市の未来を語る市長の会(2018年度後期) ＜憲法改正論議と都市自治体＞	2019 年	550 円
都市の未来を語る市長の会(2018年度前期) ＜人工知能を活用した窓口業務の効率化＞	2018 年	550 円

■日本都市センターブックレット

図 書 名	発行	価格 (税込)
No.41 文化芸術ガバナンスと公民連携 ー第21回都市経営セミナーー	2020 年	550 円
No.40 モビリティ政策による持続可能な まちづくり ー第20回都市経営セミナーー	2019 年	550 円
No.39 都市自治体の子ども・子育て政策 ー第19回都市経営セミナーー	2018 年	550 円

(公財)日本都市センターは、2012年4月より、都市政策、行政経営及び地方自治制度等の都市に関する調査研究活動を行うとともに、情報の提供及び研修事業等を行うことに特化した公益財団法人へ移行いたしました。

今後も都市自治体をはじめ研究者の方々に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
(<https://www.toshi.or.jp>)をご覧ください。

研究室スタッフ紹介

■理事・研究室長

石川 義憲

■研究員

清水 浩和	加藤 祐介	高野 裕作
釵持 麻衣	黒石 啓太	森 愛美子
岸本 訓史	田中 洸次	

① 皆様のお手元に、『都市とガバナンス』第36号をお届けします。

本誌は、地方自治をめぐる諸状況や全国の都市自治体のニーズを踏まえ、地方自治制度、都市政策、行政経営等都市の政策に役立つ情報を提供するため、(公財)日本都市センターが年2回発刊している機関誌です。

① シリーズ「ウィズ/ポストコロナ時代における都市政策」では「移住定住施策」を、テーマでは「地域の特性を活かした教育」を特集しました。本号が、都市自治体関係者の皆さまのお役に立てますと幸いです。

① 末筆となりますが、ご多忙にもかかわらず、ご寄稿いただいた執筆者の皆様には心より感謝申し上げます。
(研究員 森 愛美子)

〔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36号 (年2回発行)

発行日	2021年9月15日
定価	1,100円 (本体価格1,000円+税10%)
編集・発行	(公財)日本都市センター 〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1 日本都市センター会館8階
TEL	03-5216-8771
FAX	03-3263-4059
E-mail	labo@toshi.or.jp
URL	https://www.toshi.or.jp
印刷	日本印刷株式会社

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書(稿)が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal Research Center. Any quotation from this article requires indication of the source.

Copyright 2021 The Authors. Copyright 2021 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.



9784909807236



1923031010000

ISBN978-4-909807-23-6

C3031 ¥1000E

定価 1,100円（本体価格 1,000円+税10%）

