

2023/3
Vol. 39

都市と ガバナンス

- 巻頭特集 デジタル化・DXと都市自治体
中央大学国際情報学部教授/中央大学ELSIセンター所長
東京財団政策研究所研究主幹/東京大学特任教授 須藤 修
- テーマ 自治体におけるナッジ
- シリーズ ウィズ/ポストコロナ時代における都市政策
自治体とシェアリングエコノミー

都市とガバナンス 39号 目次

巻頭特集

- デジタル化・DX と都市自治体1
中央大学国際情報学部教授 / 中央大学 ELSI センター所長
東京財団政策研究所研究主幹 / 東京大学特任教授 須藤 修

テーマ 自治体におけるナッジ

- 認知バイアスとナッジ8
青森大学客員教授 竹林 正樹
- 自治体現場とナッジ 16
愛知大学法学部准教授 吉良 貴之
- 都市とガバナンス 自治体におけるナッジ入門 23
横浜市行動デザインチーム (YBiT) /NPO 法人 PolicyGarage 高木 佑介
高橋 勇太
- 実践から始める行政ナッジ— 尼崎版ナッジユニット— 32
尼崎市こども青少年課 / 滋賀大学大学院データサイエンス研究科派遣 江上 昇
- つくば市のナッジの取組み 39
つくば市政策イノベーション部統計・データ利活用推進室 金野 理和

シリーズ ウィズ / ポストコロナ時代における都市政策 自治体とシェアリングエコノミー

- 地方でのシェアリングエコノミーの展開の課題と自治体の役割 44
島根大学法文学部教授 野田 哲夫
- シェアリングエコノミー、SDGs への大学生の意識
— アンケート調査結果に基づく愛媛県と都市部の比較— 52
愛媛大学社会共創学部准教授 折戸 洋子
愛媛大学社会共創学部4回生 笠岡 泰然、志度 兆治、白方 彩夏
瀧川 佳穂、濱野 佑有、吉見 俊哉、脇坂 鈴穂
- ポストコロナ時代の地方創生を考える— ローカルキャリアと越境学習の視点から— 62
青森大学社会学部准教授 石井 重成
- 自治体におけるシェアリングエコノミー活用の可能性と今後の展望・課題 70
神戸市経済観光局経済政策課 長井 伸晃

都市政策法務コーナー

- 宮古島市水道事業給水条例事件最高裁判決における「強行規定」の意義 76
関東学院大学法学部講師 釵持 麻衣

都市行政研究の視点

- 地域イベント開催の意義について—消費行動と自治体の役割— 84
日本都市センター研究員 中川 豪
- ポストコロナの都市交通とまちづくり 92
日本都市センター研究員 高野 裕作

都市自治体の調査研究活動

- 第13回都市調査研究グランプリ（CR-1グランプリ） 106
日本都市センター研究員 中川 豪

日本都市センター活動概要

- 調査研究紹介 114
- 刊行物のご案内 115

コラム

- 3年ぶりの市民まつり 112

デジタル化・DX と都市自治体

中央大学国際情報学部教授
中央大学 ELSI センター所長
東京財団政策研究所研究主幹
東京大学特任教授

須藤 修

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、2022年11月17日に「デジタル化・DXの取組みにおいて都市自治体の現場が抱える課題」をテーマに、第32回都市分権政策センター会議を開催した。会議では、須藤修 中央大学国際情報学部教授（中央大学 ELSI センター所長 兼（公財）東京財団政策研究所研究主幹）による講演がなされ、委員である市長及び学識者による意見交換を行った。本稿では、その概要について紹介する。

講演：「デジタル化・DX と都市自治体」

（1）デジタル技術の現状と課題

国は「デジタル田園都市国家インフラ整備計画」の中で5Gの促進を掲げ、2023年度までに全国にアンテナや基盤、基地局を整備し、人口カバー率95%を目標としている。5Gで使用される高い周波数帯は直進性が高く、アンテナを大量に設置しないとうまく機能しないため、目標達成のためには、ビルの壁面をアンテナ化する素材を開発して普及させていくなどの工夫が求められている。しかし、このところの燃料価格高騰などを受けて、通信事業者は相当大変な経営状況にある。採算性のある大都市部のみならず、地方や郊外などへの普及のためにも、補助等を活用しつつ普及を考えていかなければならない。

また、国土交通省をはじめ、デジタルツイン¹の

活用が進められている。これは、IoTで取得した様々なデータをクラウド上のサーバにリアルタイムで送信し、AIが分析処理することで、地域において将来起こり得る変化を仮想空間上で推定し、それに備えることを可能にする。中でも期待されているのは災害分野での活用である。例えば、東京23区にあるビルの中には、耐震基準が強化される前に建てられたビルも多く、首都直下型地震の際にビルのガラスが壊れて上空から槍のように降ってくるようなことも想定される。こうした想定の下で避難経路を考えたり、DMAT（災害派遣医療チーム）の救助活動²のシミュレーションに活用したりすることなどが期待されている。

（2）スマートシティについて

2008年頃から世界各地で始まったスマートシティの取組みはバンダー優位、テクノロジー優先で

1 デジタルツインとは？やさしく解説 https://www.softbank.jp/biz/future_stride/entry/technology/20200919/（最終閲覧日：2022年12月23日）デジタルツインとは、IoTやAI、AR等の技術を用いて仮想空間に物理空間の環境を再現し、あらゆるシミュレートを行い、将来を予測することに役立つ新しい技術。製造業や都市開発、医療分野など、様々な分野で利用が広がっており、DXを加速する手段として期待されている。

2 日本DMATは発災後72時間以内に必要な医療措置を行う事が負傷者の生存率を高めるポイントになるとしている。

進められてきた。しかし、住民参加の側面は脆弱な場合が多く、住民の同意が得られず頓挫したトロントのようなケースもある。そこで参考になるのはアムステルダムの事例³である。アムステルダムでは、ウォーターフロントエリアの倉庫街を改修して居住空間に切り替える際、環境保全、IT、エネルギー、そして地域のコミュニティについて検討する体制をつくった。そこに市役所と住民、そして協力企業群を含めた多様なステークホルダーが参画し、徹底的な対話や議論を重ねることで世界的な成功を収めたのである。

日本においても、住民の参加や協力を重視した取り組みが進められている。例えば、徳島県美波町では、南海トラフ地震の際に最大でマグニチュード9規模の巨大地震が発生すると想定されており、住民の50%を占める高齢者の危機意識の向上、避難時の健康管理が喫緊の課題となっている。そこで、町ではインターネット機能を搭載したテレビ画面上で、個人名を付けて避難勧告を出すことで危機意識に効果的に働きかけ、早期避難を促す取り組みを行っている。また、避難時の健康管理については、マイナンバーカードがあれば医療機関受診記録や投薬記録のデータを確認できるため、避難時にカードを持参してもらうことで、避難所で適切な治療と看護を受けられる体制づくりを住民の協力を得ながら進めている。

そして、安全・安心の取組みに力を入れている兵庫県加古川市では、バルセロナやヘルシンキなど海外の自治体で利用されている市民参加型合意形成プラットフォーム「Decidim」を日本で初めて導入している。実際に2021年の「加古川スマートシティ構想」策定の際には、Decidimを利用してオンライン上で住民からアイデアや意見を収集し、それを構想に反映している。

(3) オープン API

前述の美波町のような小規模自治体が最先端のシステムを一から開発・導入することは、コスト面や技術面からみても現実的には難しい。そこで活用す

べき技術がGitHubをはじめとするオープン API である。オープン API は既存の API を連携させることで開発を効率化でき、コストを削減できるだけでなく、ソースコードが公開されているため容易に横展開が可能となる。例えば、横浜市のコミュニティサイクルの駐車管理システムは、地図に Google Maps API を使うことでサービス開発費用を抑えることに成功している。

また、私が開発に携わった「VoiceTra」も無料で利用できる翻訳アプリで、外国語話者を対象とした東京都の災害時の避難誘導や神戸市の法律相談窓口などに活用されている。他にも、総務省統計局が提供している e-Stat⁴（政府統計の総合窓口）や内閣官房および経済産業省が提供する RESAS⁵（地域経済分析システム）等、自治体が活用できる無料のシステムはすでにいくつもあるので、自治体関係者はどんどん取り入れて活用してほしい。

(4) 情報セキュリティ

個人情報を含むデータを活用する際には、いかにプライバシーを保護するかが重要だが、近年注目されているのは、PETs（Privacy Enhancing Technologies）と呼ばれる、プライバシーを保護したままデータ分析を行う技術である。いままで情報セキュリティといえば認証やデジタル署名、ブロックチェーンが重要であったが、今後は人工知能がデータの暗号を解かないままシミュレーションできる秘密計算や、特定期間に変化したデータだけを扱う差分プライバシー、複数の機関のデータをクラウド上で暗号化したまま預けておき、秘密計算を行う連合学習等の PETs が重要になっていくと考えられる。すでにアメリカではかなり研究が進んでいる一方、日本の情報セキュリティ研究はまだまだ手薄だと感じている。

(5) ノーコードの活用

職員が自ら開発できるノーコード・ローコードアプリケーションソフトの導入は重要である。ノー

3 スマートシティにおける「モデル都市」ともいわれるアムステルダム。詳しい内容は「Amsterdam Smart City Program」<https://amsterdamsmartcity.com/>（最終閲覧日：2022年12月13日）を参照されたい。

4 e-Stat「政府統計の総合窓口」<https://www.e-stat.go.jp/>（最終閲覧日：2022年12月13日）を参照。

5 RESAS「地域経済分析システム」<https://resas.go.jp/#/13/13101>（最終閲覧日：2022年12月20日）を参照。

コード（開発）とは、ソースコードの記述をせずにアプリや Web サービスの開発を可能とする手法である。2021 年に株式会社 LIXIL が社員向けにノーコード開発研修を実施したところ、たった9か月で非デジタル部門の社員が1万7,000本以上のソフトウェアを開発し、そのうち700件が実際に運用された⁶。この事例からわかるように、ノーコードを活用すれば大学や専門機関でITを学んでいない人でも簡単にアプリやWebサービスの開発ができる。すでに東京都では今年度から、ノーコード・ローコード⁷ツールを活用したワークショップ型の研修を実施して、事務職などの職員からIT人材を養成する仕組みを構築しはじめている。データサイエンスや人工知能を職場で実際に使うのは主として事務系職種であり、理系人材の育成や教育のみならず、ローコードのように文系人材が理系的知識を簡便に身に付ける工夫も重要である。

(6) 思いやり（コンパッション）は消えない

ジュネーブ高等国際問題開発研究所のリチャード・E・ボールドウィン教授はデジタル技術の未来について以下のように語っている⁸。「デジタル技術は、最初はなかなか進まず、あるときから極端に成長し始め、そこでディスラプション（破壊的創造）が起きる。未来では、ソフトウェア・ロボットで自動化できる仕事は人の手を離れる。新興市場の安価な労働力に任せられる仕事は、オフショアされるであろう。しかし、倫理、創造性、好奇心、モチベーションなど、人間的で複雑なものに関するビッグデータを収集することは、リモート・インテリジェンスや

AIには困難である」。つまり、AIは最適化行為を得意とするが、思いやり（コンパッション）や最適化の対極にある創造力を持っていない。そのため、AIにはクリエイティブな専門家をサポートする周辺業務や定型業務を任せるべきである。そして、思いやりを必要とし、対人コミュニケーションが求められる学校の先生、ソーシャルワーカー、窓口で相談を受ける職員や行政員のような人材については彼らの職務をサポートできるようにAIを強化すべきだと考える。

(7) 新たな人工知能

今までの人工知能は特定の目的に合わせた最適化行為を行うものであった。それに対して、現在開発が進められているのは、非特定目的AI（Beyond specific purpose AI）と呼ばれる人工知能⁹の実現に向けた一段レベルの高いAIである。この種のAIは、人間のように次元の違うものを連携、関連づけて人間よりも高度な判断を高速に行うことが可能になると考えられている。あらかじめ文字、画像、音声、構造化データなど多種多様なデータを学習させたファウンデーションモデルを基盤に、これまで個々のAIが行っていたセンチメント分析や画像キャプション生成、物体認識などをまとめて扱うことが可能になる。この人工知能の技術が実現できれば、様々な分野でイノベーションが起きるだろう¹⁰。例えば、教育の分野において、子どもの学力に応じて必要なサポートを簡単に得られるようになる。四則演算や九九をただ暗記させるのではなく、化学と社会、歴史を関係づけた学習方法や、ゲノム

6 藤本京子「LIXILがノーコード開発を推進-デジタルの民主化で1万7,000個のアプリが誕生」ZD Net Japan, <https://japan.zdnet.com/article/35189523/> (最終閲覧日:2023年1月19日)。デジタル化へのニーズはより一層高まっており、デジタル部門だけで全てのアプリ開発に対応するには限界があった。この課題に対応すべく、デジタル部門の人数を増やすのではなく、非デジタル部門の人がアプリを開発できるようノーコードによるアプリ開発プロジェクトを実施した。

7 NRI用語解説ローコード https://www.nri.com/jp/knowledge/glossary/lst/ra/low_code (最終閲覧日:2022年12月23日) ローコードとは、必要最小限のソースコード開発でソフトウェア・アプリ開発を行う手法である。ローコードツールでは多くの機能が提供されており、それらを組み合わせることで高速かつ簡単にアプリを構築できる。

8 リチャード・ボールドウィン「AI, globalization, and the future of work」国際シンポジウム「AIネットワーク社会フォーラム2022」https://www.soumu.go.jp/main_content/000811064.pdf (最終閲覧日:2022年12月13日)を参照。

9 Rishi Bommasani「On the Opportunities and Risks of Foundation Models」arXiv, <https://arxiv.org/abs/2108.07258> (最終閲覧日:2022年12月22日) ファウンデーション（基盤）モデルとは、大量かつ多様なデータで訓練された様々なアプリケーションの基盤とできる大規模なAIモデルである。AIモデルは近い将来、少ない手間であらゆる産業やタスクに柔軟に適用できるようになっていくと考えられる。

10 2023年に入って世界的な驚きとして話題となっているオープンAI（NPO）のChatGPTはその初期的なAIといえよう。

と英語を関係づけた学習方法など、様々な教育ができるようになるを考える。

(8) 都市自治体の DX とデジタル田園都市国家構想

日本における DX の定義は、経済産業省が「企業がビジネス環境の激しい変化に対応し、データとデジタル技術を活用して、顧客や社会のニーズを基に、製品やサービス、ビジネスモデルを変革するとともに、業務そのものや、組織、プロセス、企業文化・風土を変革し、競争上の優位性を確立すること」¹¹としている。これは企業の生産性向上による付加価値の向上を念頭に置いたものである。

経済産業省は、産業の活性化、経済の伸長、それから中小企業の育成等を使命とし、その点に基づいて DX を上記のように定義し、推進のためのマニュアルも発表した。このような取組みは経済産業省の使

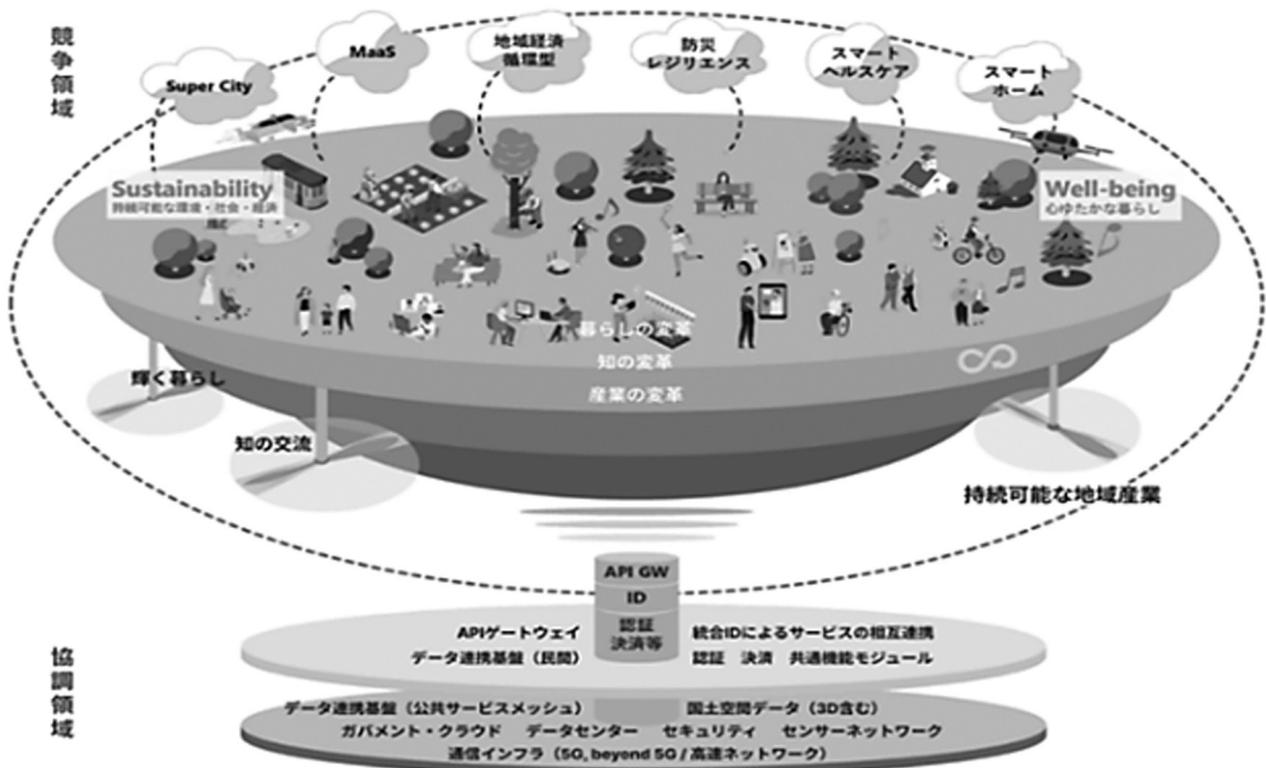
命からすれば適切なものであり、抜本的な企業組織、企業間取引等の改革の狙いがあったと考えている。

一方、2004年にスウェーデンの研究者エリック・ストルターマン氏が提唱した DX は、「IT の浸透が人々の生活をあらゆる面でより良い方向に変化させること¹²」と定義されており、いわゆる well-being の向上に役立つようにデジタル技術をうまく誘導して使うということを重視した概念である。

企業の使命は、最適化や効率化によって、利益を最大化することであり、その意味では、経済産業省の定義は産業政策をはじめとした行政が進める DX にも部分的には当てはまる。ただし、企業と違って都市自治体は市民や地域コミュニティの well-being 向上という、より広い観点からの戦略が必要になる。

そこで登場したのが、現在、国が打ち出しているデジタル田園都市国家構想である。これはデジタル

図 1 デジタル田園都市国家構想の取組みイメージ¹³



11 経済産業省「デジタルガバナンス・コード 2.0」https://www.meti.go.jp/policy/it_policy/investment/dgc/dgc.html (最終閲覧日 2022年12月26日)

12 Erik Stolterman, *Information Technology and The Good Life*, 2004

技術の活用によって、地域の個性を活かしながら地方の社会課題の解決、地域の魅力づくりといった住民の well-being の向上を実現し、地方活性化を加速させようというものである。構想の実現にはデータ連携基盤をはじめ、共通サービスを支える協調領域のデジタル基盤が重要である（図1）。

各都市自治体は、国が下支えするガバメントクラウドやマイナンバーカードといったデジタル基盤のサポートを受けて、住民や民間企業と連携しながら魅力あふれる地域づくりに励んでいただきたい。

2 意見交換

○**辻委員（和泉市長）**：DX の推進には人材育成と外部人材の活用が必要になるが、自治体にはそうした人材がなかなかいない。そして、優秀な IT 人材は民間企業との争奪戦で、待遇面で硬直的な自治体では確保が困難である。やはり国、都道府県のリーダーシップで市町村と連携しながら人材確保を進める等、DX を進めるための体制をつくってほしい。

○**須藤講師**：DX を進めるには複数の自治体が連携することが重要である。学識者、工学系の専門家やエンジニア等に自治体職員の意見を聞いてもらい、現場との橋渡しをしてもらうと良い。また、他の自治体から情報収集したり、業務の効率化やシステムの導入を検討する際にはコンサルタントの意見を取り入れたりするなど、近視眼的にならず、広い視野で見られると良い。

○**中野委員（一宮市長）**：マイナンバーカード普及の見通しについて伺いたい。市民の素朴な疑問として、最近ではスーパーやドラッグストアでもポイントカードがスマホのアプリに搭載されているのに、なぜいまさら現物のカードを作らなければならないのかという意見がある。カードのチップに格納されている電子証明書機能を配りたいということであれば、スマホに搭載する方法でも良いのではないか。デジタル庁は 2023 年 5 月にアンドロイドスマホに電子証明書機能を搭載すると言うが、カード普及率は 2022 年 11 月時点でようやく 5 割を超えたところ

である。今後は健康保険証や運転免許証との一体化を進めるつもりのようなのだが、2、3 年経てば目論見通り 100% カードが普及するのか、それともカードが普及しない状況の中で、アプリで代替する等の方法に切り替わっていくのか。

○**須藤講師**：現在は、カード本体をスマホで認証して、マイナポータル等のアプリを操作する形をとっており、アプリの機能充実を図っているところである。しかし、長期的にはアプリの機能充実だけではなく、カードそのものをどうするかも含めて検討が必要だろう。

以前、ウクライナから避難した学生を日本学術会議にゲストとして招いて話を聞いたところ「日本は IT 先進国だと思っていたが、こんなに遅れているとは思わなかった。ウクライナではスマホで何でもできるのに日本では何もできない」と言われた。ウクライナでも国民はカードを持っているが、それを持ち歩くことはせず、スマホにカード機能を付けてカード本体は家で保管しているという。J-LIS も同様の発想で、カード本体はいざというときの重要な本人確認の手段として家に保管しておき、データの持ち歩きはスマホで実装していくことを考えているようである。

○**太田委員（真庭市長）**：厚生労働省が国民健康保険システムを標準化したとき、人口規模が 20 万人の自治体と 3 万人の自治体とで、似たような負担で計算がされていた。岡山県の場合、国の示した機器調達仕様書に沿った調達をすると、小規模自治体の負担が増大する内容になっている。自治体の予算規模に配慮した経費負担を考えてほしい。

また、自動運転について、真庭市が管理する 1,200km の市道は山林に占める割合が多いため、草木の葉や障害物により、自動運転に必要なカメラやセンサーが機能しなくなってしまう。高速道路では有効だと思うがそのあたりの実態を伺いたい。

○**須藤講師**：国はシステムの標準化・共通化を進めるうえで、システム更新にかかる負担額を、人口規模の小さな自治体と大きな自治体で一律に扱わないように考慮しているが、具体的な事例を出さないと

13 デジタル庁「デジタル田園都市国家構想」https://www.digital.go.jp/policies/digital_garden_city_nation/ を参照（最終閲覧日：2022 年 12 月 26 日）を参照。

理解してもらえないと感じる。

自動運転については、前処理として AI に映像を見せて、道路か道路以外かを判定し学習させるのだが、相当なコストがかかる。例えば、道路と壁の色が同じだと壁も道路だと認識して壁に突っ込んでしまうので、壁は道路ではないと認識させることが必要である。また、草や樹木は季節によって色や状態が異なるなど、時間経過で周辺環境は変わってしまうため、そのような環境要因を学習させていたら膨大なコストがかかり実現は難しいだろう。自動運転の実現可能性が高いとされている高速道路であっても、入口における合流という障壁があり、自動運転実現に向けて解決しなければならない課題は山積している。

○**蝦名委員（釧路市長）**：デジタル田園都市国家構想においても、競争や効率化が重視されている。それ自体は必要だとは思いますが、それよりも、自治体はそもそも何を目指すべきかといった将来像が明確に示されていないように感じられる。

○**須藤講師**：それについては、アムステルダムの進め方が参考になる。住民や市役所をはじめとした多様なステークホルダーがまちづくりに主体的に参画し、例えば IT を使ってごみの出し方の効率化を図る等の最適化を進めている。住民が望むようなまちづくりをどのようにアレンジするかは、市長のまちに対する強い思いが重要と考える。

○**大杉委員**：東京都の「未来型オフィス実現プロジェクト」では、2021 年に職員自らが豊洲市場の水産物等の衛生監視業務のデジタル化を進めた。職員自らがシステムを構築するため、現場のユーザーの意見を反映させながら改善を重ねることができ、現場が求めるデジタル化が達成できた。やはり、業務のデジタル化は、個々の職場の中で生かしていけるようなものを着地点として見出していかなければならないと感じた事例である。

しかし、実際に現場の職員がアプリケーションを開発することは容易なことではなく、東京都の事例についても民間のソフトウェア会社出身のデジタル人材が中心となって実現した部分もあり、自治体においては取組みが進んでいないのが現状だと思う。LIXIL のノーコード開発のように比較的軽易に自治体職員が自らの業務を改善することができるように

なると大変すばらしいと考えるが、現実的に職員がノーコードツール等を活用して業務の最適化を行っていくことの見通しをどう考えているか。

○**須藤講師**：現場の創意工夫を生かすという意味でも、自治体においてノーコードツールの利用価値は高いと考える。業務効率の向上が求められている行政現場において、デジタルの専門知識を必要とせず、個々の職場に応じた業務改善が実施できるノーコードツールは非常に重要なツールになるだろう。

○**大杉委員**：行政の現場において、職員の DX やデジタルに対するアレルギー、抵抗感がある中で、ノーコードやローコードツールが活用できれば、各自治体においてデジタル人材の育成が進み、職員のデジタルに対する意識も変わってくると思う。

○**須藤講師**：デジタル化・DX においては主体性を持った取組みが重要であり、ノーコード・ローコードツール等を活用して主体的にデジタル化に取り組む姿勢が求められる。このような技術は、自分たちの創意工夫が発揮できるツールであることを職員に示し、デジタル化に対する抵抗感を取り除きながら、各行政現場においてデジタル化・DX を推進してほしい。

※文責：日本都市センター研究員 佐々木 伸

※委員の所属先、肩書等は当時のもの。

自治体におけるナッジ

ナッジとは「ひじでそっと突く」、「そっと押して動かす」という意味で、行動科学の知見の活用により人々がより良い選択を自発的に取れるように手助けする政策手法である。

2017年のリチャード・セイラー教授のノーベル経済学賞受賞が話題となり、新型コロナウイルス対策への活用がメディアで取り上げられるなど、近年国内でもナッジへの認知度が高まってきている。

ナッジは比較的少ない費用負担で市民の自発的な望ましい行動を促すことができることから行政施策との相性が良いとされているが、規制手法として人々の意思決定を操作し、自由や自主性を侵害しているという批判もあり、ナッジの運用には透明性と説明責任が求められる。

そこで、今回は「自治体におけるナッジ」をテーマとし、ナッジに取り組む体制づくりや活用事例を取り上げ、都市自治体における取組みのあり方を考えたい。

認知バイアスとナッジ

青森大学客員教授 竹林 正樹

正しい知識を得ても行動をしない一因に、認知バイアス(系統的な認知の歪み)がある。認知バイアスの特性に沿って人を動かす設計がナッジである。ナッジにより費用対効果が高い形で行動へ一歩踏み出すことができ、更に普及啓発と組み合わせることで行動定着へ繋がることが期待される。

キーワード 認知バイアス、直感、ナッジ、異時点間の選択、エビデンス

1 はじめに

自治体では人員・物資・予算が限られている一方で、高い成果が求められている。この難題の解決には既存の手法だけでは限界がある。本稿ではナッジ(nudge)を用いた解決策を提案する。ナッジは「ひじで軽くつつく」を意味する英語で、学術的には「選択を禁じることも経済的なインセンティブを大きく変えることもなく人々の行動を予測可能な形で変える選択的アーキテクチャのあらゆる要素¹⁾と定義される。この定義が難解なためなのか、ナッジへの誤解が散見される。これは研究者として、実に悲しい。本稿では「なぜナッジで人は動くのか？」のメカニズムをシンプルに解説する。難しいものを難しいまま紹介するのはナッジの理念に反するため、本稿では難解な経済学用語も数式も使っていない。ナッジの定義も本文中で平易な表現で置き換えている。気軽に読み進めてほしい。

ナッジをイメージするため、2つの実験を紹介する。

実験1 被験者を2つのグループに分け、Aグループは頭を上下に揺らし頷くジェスチャーで、Bグループは頭を左右に揺らして拒絶するようなジェスチャーでラジオの演説番組を聴くように指示した。その後、番組の意見を尋ねたところ、Aグループの賛成者が明らかに多かった²⁾。

実験2 患者Cと患者Dが内視鏡検査を受けた。患者Cの方が短時間で終わり、痛みのピーク回数もトータルの痛みも少なかったが、内視鏡を抜く時の痛みは患者Cの方が強かった。終了後に両者に感想を聞いたところ、患者Cの方が苦痛を訴えた³⁾。

実験1ではジェスチャーという最初の刺激によって判断が変わり、実験2では最後の印象が記憶に残った様子が観察された。これらを住民向けの説明会に応用する。最初と最後をポジティブな印象を与

1 セイラー RH, サンステイーン CR. 遠藤真美訳 (2009) 『実践行動経済学』日経 BP 社、pp.17-18.

2 Wells GL, Petty RE (1980) The effects of overt head movements on persuasion: compatibility and incompatibility of responses. *Basic and Applied Social Psychology* 1, 1, pp.219-230.

3 Redelmeier DA, Kahneman D (1996) . Patients' memories of painful medical treatments: real-time and retrospective evaluations of two minimally invasive procedures. *PAIN*. 66. pp.3-8.

える設計にすることで、住民は内容を好意的に受け止め、行動にも繋がりやすくなるだろう。このように心理傾向の特性を踏まえて望ましい行動へと促す設計がナッジである。

ナッジ提唱者の R. セイラーがノーベル経済学賞を受賞したこともあり、ナッジはエビデンスに基づく行動促進手法として存在感を増している。本稿ではエビデンスの多いヘルスケア部門でのナッジを中心に紹介する。ただし、他分野の人も楽しめるように工夫している。読み終わった時に「ナッジを使ってみよう」と感じていただけたら、嬉しく思う。

2 心と行動

(1) 知識と行動のギャップ

人はなぜ望ましくない行動をするのだろうか？ 知識がないからだろうか？ がん検診受診をテーマに考える。

日本では2004年の乳がん検診受診率は20%、2005年のマンモグラフィ有用性の認知度は55%だった。そこでピンクリボンキャンペーンを中心とした意識啓発を行ったところ、2007年には認知度が70%まで高まったが、乳がん検診受診率は20%だった⁴。同年、内閣府が未受診理由を調査した結果、1位は「たまたま受けていない」だった。人は正しい知識を得ても、必ずしも命を守る行動をするわけではないようだ。

(2) 直感と認知バイアスと理性

頭でわかっている望ましい行動ができない背景を「直感と理性」という脳のメカニズムからひも解いていく。直感は日常判断を担当し、存在感があり本能的で力が強いので、「象」に例えられる⁵。直感は働き者だが、本能的であるためによく歪んだ解釈をする。系統的に歪んだ解釈をする心理傾向を「認知バイアス」と呼ぶ。

それに対して理性は「象使い」のイメージで、自

制を司る。理性の発動には多大なエネルギーを要するため、普段は休んでおり、直感だけでは手に負えない場面で出現する（図1）。理性は有限であり、一定量を使うと枯渇する⁶。このため、日常判断の多くは直感が行い、重要な判断になると理性が出現する。多くの人は昼食を選ぶ場面では直感が決め、志望大学を選ぶ場面では理性が決める。

なお、文献によっては「直感と理性」のことを「システム1とシステム2」、「ヒューリスティックシステムとシステムティックシステム」「ホットシステムとクールシステム」「経験的システムと合理的システム」などと表現するものもある。これらの表現が出てきたら、「直感と理性」と置き換えるとイメージしやすくなるだろう。

図1 直感と認知バイアスと理性
(イラスト すなやまえみこ)



問1 イスラエルでは裁判官による仮釈放申請の承認率は、昼休み直後は65%だった。では昼休み直前は何%だったか？

- ① 0% ② 40% ③ 80%

正解は①のほぼ0%だった⁷。昼食前は理性がうまく機能せずに認知バイアスに影響され、却下という楽な判断を選んだ。これに対し、昼食後は理性が機能して柔軟な判断になった。裁判官でも認知バイアスの影響を受けた判断をしたことは、示唆に富む。

4 希望の虹プロジェクト. 受診率を上げるための基礎知識. <https://rokproject.jp/kenshin/knowledge2.html>

5 Haidt J (2013) The righteous mind: why good people are divided by politics and religion, Vintage.

6 Baumeister RF, Bratslavsky E, Muraven M, et al (1998) . Ego depletion: Is the active self a limited resource? Journal of Personality and Social Psychology, 74 (5), pp.1252-1265. <https://doi.org/10.1037/0022-3514.74.5.1252>

7 Danziger S, Levav J Avnaim-Pesso L (2011) Extraneous factors in judicial decisions, Proceedings of the National Academy of Sciences, 108 (17), pp.6889-6892.

(3) 代表的な認知バイアス

認知バイアスを理解することで、行動の背景が見えてくる可能性がある。代表的な認知バイアスを表1に示す。

このうち、特に行動の阻害要因になりやすい3つの認知バイアスを紹介する。

ア 現状維持バイアス

現状維持バイアスが強いと、頭では変化の必要性を理解しても、現状を変えたがらなくなる。

イ 現在バイアス

喫煙者 X 氏はタバコを1本吸う快樂を100、将来、肺がんになる場合の苦痛を1億と見積もったとする。X氏は長期的な視点からは、1億の苦痛を避ける方を選ぶべきである。しかし、現在バイアスに影響されると目の前の誘惑に衝動的に飛びつきやすくなり、禁煙を先送りしてしまう。実際に、喫煙者や肥満者は現在バイアスが強いことが報告されている⁸。

ウ 楽観性バイアス

A氏は自分の将来の糖尿病リスクを40%、B氏は10%と見積もったとする。ここで2人に「平均は30%」と伝えたところ、A氏はリスクを31%へ

と下げたが、B氏は14%と少ししか上げなかった⁹。B氏のように楽観性バイアスが強い人は、正しい情報を得ても自分事としてとらえないため、望ましい行動に繋がりにくくなる。

(4) 異時点間の選択

がん検診受診は命に関わるものであり、理性が判断すべきテーマである。一方、検診は「面倒が発生するのは今、効果出現は将来」という「異時点間の選択」の性格を有し、認知バイアスに影響されやすい。がん検診の重要性を理解しても「今まで受けなかったし、別に今でなくてもいいか」という認知バイアス的思考になると、受診を先送りになってしまうだろう。それでもがんになった時に、自分の選択に悔いが残らなければ問題は少ないのかもしれない。しかし、多くの人はがんになった時に「検診を受けておけばよかった」と後悔する。そして、社会保障費は火の車である。このため、受診へ促すことは長期的に本人や社会のためになると言えよう。

表1 代表的な認知バイアス

認知バイアス	特徴
損失回避バイアス	利得よりも損失を強く感じる心理傾向
現状維持バイアス	現状維持を好む心理傾向
投影バイアス	現在の状況を将来に過度に投影し、未来を正しく予測できない心理傾向
現在バイアス	将来の大きなメリットよりも目先のメリットを優先する心理傾向
楽観性バイアス	「自分は大丈夫」と根拠なく楽観視する心理傾向
正常性バイアス	予想外の事態でも、正常時と同様の判断をしてしまう心理傾向
自信過剰バイアス	自分に関することを高く評価する心理傾向
確証バイアス	自分に都合の良い情報ばかりを集め、反証する情報を軽視する心理傾向
同調バイアス	他人と同じ行動をしたくなる心理傾向
後知恵バイアス	結果を知った後に「自分は予測できていた」と考える心理傾向
先行刺激バイアス	最初に受けた刺激によってその後の行動に影響される心理傾向
ピークエンドバイアス	物事のピークと最後の印象を思い出す心理傾向

8 Lawless L, Drichoutis AC, Nayga RM (2013) Time preferences and health behaviour: A review. *Agricultural and Food Economics*, 1 (1) : 17.

9 阿部修士 (2018) より良い意思決定の実現に向けて：脳とこころの傾向と対策. *日本健康教育学会誌*, 26, pp.404-410.

3 人を動かす手法

(1) 介入の5段階

人を動かす方法には、大別して「正しい情報を提供する（普及啓発）」「行動したくなる環境を整える（ナッジ）」「褒美を与える（インセンティブ）」「罰を与える（逆インセンティブ）」「選択を禁止する（強制）」の5つの段階がある¹⁰。逆インセンティブや強制は確かに効果的な手法だが、権限の裏付けが必要であり、実施できる場面は限られる。普及啓発やインセンティブで行動に移るとよいのだが、前述の乳がん検診の事例のように、認知バイアスに影響されると効果が見られない場合がある。

(2) ナッジ

私はかつて「認知バイアスが諸悪の根源であり、根絶させるべき」と考えた時期もあった。しかし、研究を重ねるにつれ、この考えが誤っていたことに気づいた。認知バイアスの影響を完全に排除するには、常に理性が作動しなければならず、現実的ではない。そして認知バイアスには行動に必要な面もある。現状維持バイアスがあるから一度決めたことをやり抜く心が生まれ、現在バイアスがあるから目の前のことに集中でき、楽観性バイアスがなければ私たちは過度に悲観的になって一歩も動けないかもしれない。そのため、「認知バイアスとどう付き合えばいいのか？」を考えていく必要がある。

ここで基本に戻ろう。認知バイアスは「系統的な認知の歪み」である。系統的ということは、「このタイミングで、この刺激が加わると、直感はこのように反応する」ということが一定の確率で予測できることを意味する。その結果、行動の阻害要因となる認知バイアスを抑制し、促進要因となる認知バイアスを味方につけることで、望ましい行動へと促す設計が可能になった。この設計がナッジである（図2参照）。これまでの説明から、ナッジの定義を平易な表現で換言すると図3のとおりになる。

(3) EASTの枠組み

ナッジを設計しようにも、相手がどんな認知バイ

図2 認知バイアスとナッジ (イラスト すなやまみこ)



図3 ナッジの定義の平易な言い換え

「選択を禁じることも経済的なインセンティブを大きく変えることもなく」
 →強制や罰、褒美を使わず
 「人々の行動を予測可能な形で変える選択的アーキテクチャのあらゆる要素」
 →認知バイアスの特性に沿った設計

10 Prochaska JO, Velicer WF (1997) The transtheoretical model of health behavior change. American Journal of Health Promotion 12 (1), pp38-48.

アスを持っているかが具体的にわからないことも少なからずある。その場合、「多くの人を持つ認知バイアスに対応した汎用性のあるナッジ」が使いやすい。汎用性のあるナッジの枠組みとして、EAST (Easy: 簡単に、Attractive: 印象的に、Social: 社会的に、Timely、タイムリーに) がある。行動までにかかる労力はどんなに小さくても、行動の阻害要因になり得る¹¹。その場合でも直感的に「簡単だ」「面白そう」「皆がやっている」「今ならやってもいい」と感じると一歩踏み出しやすくなる。逆に言うと、頭で行動の重要性を理解しても、「面倒」「つまらなさそう」「誰もやっていない」「忙しいのに…」と感じると、なかなか行動する気が起きない。厚生労働省は、がん検診受診促進のナッジについて、EAST別に紹介している¹² (表2)。EASTはナッジ設計者が常に心がけておくのが望ましい¹³。

ただし、1つの介入にEASTの全要素を盛り込もうとすると複雑になり、Easy要素が阻害される可能性がある¹⁴。このジレンマを解消するには、Easyを最優先にするのがよいだろう。前述のハンドブック¹²で紹介されたがん検診受診率向上のナッジの大半は、Easy要素が確保された上で、他の要素を組

み合わせたものだった。

私が以前、Easyナッジを推奨したところ、現場の人から「全部が必要な情報であり、簡素化できない。多少疲れても対象者は我慢して読むべきだ」という声が寄せられた。では問2を考えよう。

問2 被験者に7桁の数字を記憶してもらった。記憶している間に目の前のケーキとサラダが出された。どちらを選ぶ人が多かったか？

結果は、ケーキを選ぶ人が顕著に多かった¹⁵。理性は記憶に忙殺されている間、直感を制御することが難しくなる。そして、直感は甘いものが大好きである¹⁶。住民向けの健康教室で、参加者に健康情報を大量に与えて疲れさせると、参加者は逆にケーキを食べたくなる可能性が高まる。問1では、疲れた裁判官は直感的な行動に走った。その意味でも、相手に理性的な行動をしてほしい時は、疲れさせないようにシンプルに伝えることが重要になる。確かに全てが多かれ少なかれ「必要な情報」なのかもしれない。しかし、その中にも優先順位はある。「相手は誰で、その人に本当に伝えたい情報は何で、相手

表2 EAST別の受診率向上例

EAST	事例
Easy	勸奨ハガキに申し込みプロセスを一目でわかるように記載したところ、受診率が3.7ポイント向上 (千葉県千葉市)
Attractive	「今年度大腸がん検診を受診した人には来年度も検査キットを送ります」という利得表現から「今年度受診しないと、来年度検査キットを送りません」という損失表現に変更したところ、受診率が7.2ポイント向上 (東京都八王子市)
Social	通知に受診予定日時の記載欄を作ったところ、受診率が3倍に向上 (東京都立川市)
Timely	受付期間終了1か月前に受診喚起のショートメッセージを送信したところ、25.6%が受診 (千葉県千葉市)

文献12から抽出

11 The behavioural insights team (2014) EAST: four simple ways to apply behavioural insights. <https://www.bi.team/publications/east-four-simple-ways-to-apply-behavioural-insights/>.
 12 厚生労働省 (2019) 受診率向上施策ハンドブック (第2版). <https://www.mhlw.go.jp/content/10901000/000500406.pdf>.
 13 大竹文雄 (2019) 行動経済学の使い方, 岩波新書, 59-63
 14 竹林正樹, 吉池信男, 竹林紅 (2021) ナッジを用いた職域用体重測定促進介入のプロセス評価, 日本健康教育学会誌, 29, pp.173-181.
 15 Shiv B, Fedorikhin A (1999) Heart and mind in conflict: the interplay of affect and cognition in consumer decision making. *Journal of Consumer Research*, 26 (3), pp.278-292. <https://doi.org/10.1086/209563>
 16 カーネマン D, 村井章子訳 (2014) ファスト&スロー (上), 早川書房, pp.74-93.

はその情報を受け取ると本当に行動に繋がるのか？」を厳格に検討しないと、「必要な（のかもしれない）情報」がどんどん膨れ、相手は真に必要なメッセージを見失ってしまうだろう。だからこそ、真に必要なメッセージを厳選してシンプルに伝える Easy ナッジが重要になる。

(4) ナッジの注意事項と解決策

ナッジは万能ではない。注意事項を踏まえた活用を心がけたい。

【注意事項 1】 効果の限定性

ナッジは最初の一步を踏み出すには向いているが、持続的な行動変容への効果はほとんど立証されていない¹⁷。私は、「ナッジで行動変容ステージ¹⁸を1段階昇る」といったくらいの感覚でナッジを用いている。ナッジの効果は限定的である。行動定着を目指すには、普及啓発によるリテラシー向上といった「理性への働きかけ」が望ましい。ただし、普及啓発では最初の一步を踏み出すこともできない現状では、「ナッジで一步踏み出し、普及啓発でブースト(加速)」という組み合わせが望まれる。

【注意事項 2】 倫理性の確保

ナッジは直感に訴え、望ましい行動へと促す設計である。一方、望ましくない行動へと誘導する設計をした場合でも、相手は直感的にそれに従ってしまう危険性がある。ナッジの悪用を「スラッジ」と呼び、ナッジと区別する。意図せずに「うっかりスラッジ」となってしまうケースもあり、注意を要する。研究者はナッジを設計する場合は、所属機関の倫理審査を受けるが、自治体には倫理審査会が設置されていないところも多い。次善の策として、日本版ナッジ・ユニットによる倫理チェックリスト^{19,20}を活用するのがよいだろう。

【注意事項 3】 外部妥当性

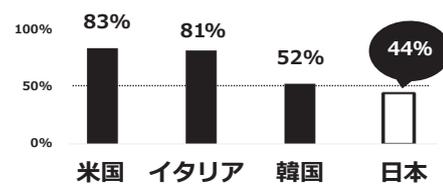
日本でのナッジに関するエビデンスが海外に比べて少ない。そしてナッジの効果は文化的背景や社会制度の影響を受ける。このため、外国で効果が見られたナッジが必ずしも日本でも再現されるとは限らない。この弱点を克服するには、私たちがナッジを実施した後は効果を検証し、事例を蓄積していくことが求められる。

【注意事項 4】 逆効果

皆様は図5のような広報を見たことはないだろうか？これは問題意識に訴えかける Attractive ナッジとして設計されたようだ。しかし、検診を受けようかどうか悩んでいる人には「皆が受けていないのだから、自分も受けなくてもいいか」と同調バイアスを刺激し、受診を先送りさせる可能性を高める。この場合、図6のように右肩上がりのグラフにした方がよいだろう。逆効果は、内部決裁だけでの「ぶっつけ本番」によって生じやすくなる。このため、専門家の意見を聞くとともに、ターゲット層に予備調査を行うことを推奨する。私はナッジのチラシを作る時には、20人以上に予備調査することにしている。

図5 ネガティブな同調効果に訴求する広報

日本は子宮頸がん検診受診率が低い。このままでいいのか？



OECD. Stat²¹ を一部改変

17 Ledderer L, Kjær M, Madsen EK, et al (2020) Nudging in public health lifestyle interventions: a systematic literature review and metasynthesis. Health Education & Behavior, 47, pp.749-764.

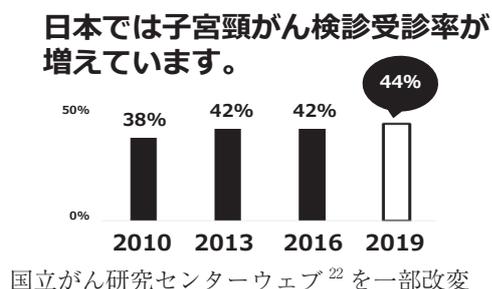
18 Prochaska JO, Velicer WF (1997) The transtheoretical model of health behavior change. American Journal of Health Promotion 12 (1), pp38-48.

19 環境省 日本版ナッジ・ユニット BEST ナッジ倫理委員会. ナッジ等の行動インサイトの活用に関わる倫理チェックリスト ①調査・研究編. http://www.env.go.jp/earth/ondanka/nudge/renrakukai16/mat_01.pdf.

20 環境省 日本版ナッジ・ユニット BEST ナッジ倫理委員会. ナッジ等の行動インサイトの活用に関わる倫理チェックリスト ②社会実装編. <https://www.env.go.jp/content/900447987.pdf>.

21 OECD ウェブ. https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=30159&fbclid=IwAR2NkbhBDdt1wXpzf6wKmFZ_-ArUmfTkSkyfquRlfvMqzSWWEsTRKxjpBjc

図6 改善後の広報



(5) ナッジを使うメリット

一方、自治体がナッジを活用することには多くのメリットがある。2つに絞って紹介する。

【メリット1】豊富なエビデンス

ナッジはエビデンスに基づくものが多い。これはEBPM（エビデンスに基づく政策立案：Evidence-based policy making）と相性が良いだけでなく、実施方法を見つけやすいという利点がある。私がナッジを設計する場合、自分で無の状態から生み出すことはせずに、google scholarで類似の先行事例を検索し、ターゲット層に合うように調整していく。例えば食行動ナッジを設計する場合、「eat nudge」で検索すると2万件以上ヒットする。最近では自動翻訳機能が洗練されてきたので、海外文献から検索するのが以前ほど苦労しなくなった。どうしても日本語論文にこだわるのであれば「食 ナッジ」で検索すると、266件ヒットする。これらに全部目を通すのは大変なので、更に「systematic review（系統的レビュー）」「public health（公衆衛生）」などの検索ワードを加えて100件程度まで絞り込み、一通り抄録（論文の要約）に目を通す。その上で効果の見られたナッジのうち、活用できそうなものを厳選していく。

なお、(4)の【注意事項3】では「日本ではナッジ事例が少ない」と述べたが、最近では日本の研究が増えつつある。例えば、文字だらけの学会チラシ(図

7)に比べ、文字数を削減し、4コマ漫画で誘引し、学会長の似顔絵を描いたチラシ(図8)は、参加意欲のある人が1.6倍に有意に増えた²³。このように数値で効果が示された先行研究は、活用しやすい。

ナッジは総じて費用対効果が高いことが報告されている²⁴。例えば、職域でのインフルエンザワクチン接種促進では、受診予定日時を書き込める用紙を渡された場合(実行意図ナッジ)、無償化の場合より費用対効果が12倍高くなった。また、私が関わった自治体の研究では、職員向けEメール本文にEASTナッジを設計したところ、通常のEメールより文末記載のURLクリック率が有意に高まり、その費用対効果は2.3倍だった²⁵。

【メリット2】広い応用性

前述のとおり、ナッジは住民向けメッセージや職員向けメールに使われている。また、青森県むつ保健所では、職員向け健康教室で、冒頭に先行刺激ナッジを用いて自己効力感を高めるグループワークを行った後に定期的体重測定を推奨する講話を実施した。その結果、参加者の60%が半年後も体重測定を継続した。このように、ナッジは多様な分野で応用可能であり、今後もナッジの実践場面は広がっていくだろう。

3 結論

認知バイアスの特性を踏まえたナッジによって行動へ一歩踏み出しやすくなる。更に普及啓発と組み合わせることで、行動定着へ繋がるも期待される。自治体でのナッジの実践は始まったばかりであり、これからどう育っていくのかは、私たちの手に委ねられている。一緒にナッジを育てていけたら、私は嬉しい。

COI 開示

本稿の執筆に当たり、開示すべき利益相反関係にある企業等はない。

22 国立がん研究センターウェブ. https://ganjoho.jp/reg_stat/statistics/stat/screening/screening.html?fbclid=IwAR3nju0hQxjAx17TJkf8z5WQfBsQB3x5pYDx1IQESzC5zA5xOVHMz-floaQ

23 竹林正樹, 小山達也, 千葉綾乃他(2022). 大学生を対象にした健康教育関連シンポジウムのチラシにおけるナッジ別の参加意欲の検証:ランダム化比較試験. 日本健康教育学会誌. 30, pp.240-247.

24 Benartzi S, Beshears J, Milkman KL, et al (2017) Should governments invest more in nudging?, Psychological Science, 28, pp.1041-1055.

25 他誌に論文投稿中

図7 典型的な学会チラシ

The 29th Annual Conference of the Japanese Society of Health Education and Promotion

第29回 日本健康教育学会学術大会

青森県立保健大学学生はシンポジウム（9月11日（土）14：40～16：20、zoom）に限り、無料で視聴できます（大会全体に参加する場合は4,000円の参加費がかかります）。シンポジウム参加申込はメール添付のGoogleフォーム、大会全体の申込は一番下のQRコードにてお願いします。

- 1 学術大会全体の会期と開催方法
2021年9月11日（土）～9月12日（日） オンライン開催
- 2 学術大会全体のプログラム
①2021年9月11日（土）
 - ・10:00-10:25 学会長講演：青森県立保健大学 吉池信男教授
「人はなぜ”それ”を食べるのか？～未来に向けて考えるべきこと～」
 - ・10:30-11:30 学会奨励賞講演：神戸大学 原田和弘准教授、長野県立大学 新保みさ助教
 - ・11:40-12:40 口演発表、ラウンドテーブル
 - ・13:30-14:30 特別講演：(株)パワハラ研究所 山根承子代表取締役
「ヘルスプロモーションにナッジの視点を」
 - ・14:40-16:20 シンポジウム：順天堂大学 福田洋特任教授、産業医科大学 江口泰正准教授、明治安田厚生事業団 甲斐裕子主任研究員、青森県立中央病院 西村司主任専門員、青森県立保健大学 竹林正樹客員研究員
「わかっていてもなかなか実践しない相手をどう動かす？～身体活動促進へのナッジ」
 - ・16:30-17:15 特別企画 神戸大学 塚本昌彦教授、SDGsデジタル社会推進機構 本暮祐一事務局長、青森県立保健大学 吉池信男教授
 ②2021年9月12日（日）
 - ・9:30-16:30 一般演習発表（口演、ポスター）、ラウンドテーブル
 - ・15:40-16:40 若手の会企画「わかっていても実践しない人を動かすには？」
 - ・16:45-17:00 表彰式、閉会
- 3 テーマ わかっているけれど実践しない相手を動かすには？
～現場×研究の力で、健康社会を実現する～
- 4 学会長 青森県立保健大学 吉池信男教授

ナッジとは、選択禁止もインセンティブも大きく設けることもなく、行動を予測可能な形で変える選択的設計のあらゆる要素のことです。

学術大会全体の詳細はQRコードまたは「第29回日本健康教育学会学術大会」で検索参加をお待ちしています。

大会事務局：〒030-8505 青森市浜館間瀬58-1 青森県立保健大学栄養学科 吉池研究室内
事務局長：竹林 正樹 Tel/Fax：017-765-4169 E-mail：29nkkkg@ms.auhw.ac.jp
大会URL：https://29nkkkg.com

図8 ナッジが設計された学会チラシ

The 29th Annual Conference of the Japanese Society of Health Education and Promotion

第29回 日本健康教育学会学術大会

青森県立保健大学学生はシンポジウム（zoom）を無料で視聴できます。（大会全体参加の場合は4,000円）

正しい知識を情報提供
「わかっているけれど実践しない」
しかし、行動変容は難しい
「わかっているけれど実践しない」
行動変容

シンポジウムの参加申込はメール添付のフォームにて。
◆日時
9月11日（土）14：40～16：20
◆シンポジウムテーマ
「わかっていてもなかなか実践しない相手をどう動かす？～身体活動促進へのナッジ～」（順天堂大学 福田洋特任教授ほか）
※ナッジは「自発的に行動したくなるように後押しする設計」のことでです。

★参加をお待ちしています。
学会長 吉池信男

大会HP →

大会事務局：〒030-8505 青森市浜館間瀬58-1 青森県立保健大学栄養学科 吉池研究室内
事務局長：竹林 正樹 Tel/Fax：017-765-4169 E-mail：29nkkkg@ms.auhw.ac.jp
大会URL：https://29nkkkg.com

自治体現場とナッジ

愛知大学法学部准教授 吉良 貴之

本稿では、人の行動を変える手段として近年、注目を集めている「ナッジ」について、特に自治体レベルでの公共政策として用いられる場合を念頭に置き、その倫理的・法的・社会的問題（ELSI）を考える。ナッジは無意識に訴えかける「行動バイアス利用ナッジ」だけでなく、「熟慮促進ナッジ」など多様な形態をとるが、それは近年のEBPM重視など「行政の科学化」の流れで最もよく理解される。ナッジは領域横断的な問題に使われやすいが、その場合、行政の縦割りを超えた取り組みが必要になるだろう。また、ナッジの効き方には個人差が大きい、社会的格差拡大につながらないように、他の多様な手段と組み合わせて使うべきである。

1 はじめに

人の行動を望ましい方向に動かす手段である「ナッジ (nudge)」は、近年、世界中で官民間問わず用いられるようになってきている。本稿では特に、自治体レベルでの公共政策においてナッジが用いられる場合を念頭に置き、その倫理的・法的・社会的課題（ELSI）を考えることとする。

2 ナッジとは何か

2.1 ナッジの定義

ナッジという言葉が知られるようになったのは、アメリカの経済学者リチャード・セイラーと公法学者キャス・サンステイーンの2008年の共著『実践行動経済学』（原題は *Nudge*）以来である。そこでのナッジの定義は次の通りである。

どんな選択肢も閉ざさず、また人々の経済的インセンティブも大きく変えることなく、その行動を予測可能な方向に改める選択アーキテクチャの全様相（Thaler & Sunstein, 2008, p. 6）。

この後、ナッジは世界中で使われるようになり、また多様な形態を取るようになる。サンステイーンらをはじめとしたナッジ論者たちが出す例も広

がり、何がナッジなのかよくわからないといった批判がなされることも多い。しかし、この定義自体はよく作られたもので、現在の多様化したナッジも包含することができる。実際、セイラーとサンステイーンによる上記の著書の2021年の改訂版である『NUDGE 実践 行動経済学 完全版』（原題 *Nudge: The Final Edition*）でも同じ定義が引き継がれている。

この定義にはいくつかの重要な要素がある。まず、(1)「どんな選択肢も閉ざさず」とは、ナッジには従わない自由が保障されているということである。この点で、法律に基づいた強制とは区別される。(2)「人々の経済的インセンティブも大きく変えることなく」とは、金銭などによる報酬をともなわないということである。多額の補助金を出して人の行動を変えるような政策はナッジから区別される。(3)「その行動を予測可能な方向に改める」とは、ナッジは特定の目的があり、それに向けて人を動かす手段であることを示している。(4)「選択アーキテクチャ」とは、人が意思決定をする際の環境であり、ナッジは人を動かすにあたって本人に直接働きかけるというよりも、環境のほうを変える間接的な手段なので

ある。(5)「全様相 (any aspect)」とは、そのように作られた環境が人に対して効果を発揮するような、あらゆる面をナッジと呼ぶということである。

ナッジには特定の目的をもった製作者がいるが、その一方で当然ながら「ナッジされる側」の人々もいる。後でまた述べるが、その「ナッジされる側」にとってナッジはさまざまに異なった見え方をし、また効き方も異なってくる。その個人差の面が「様相」という言葉で示されている¹。

2.2 程度問題としてのナッジ

このナッジの定義は、それ以外の人を動かす手段、たとえば法律による強制や補助金による誘導などとナッジを区別している。しかし、その区別は必ずしも厳密なものではなく、サンスティーンらの最近の著書ではむしろ程度問題であることが強調されている (Sunstein 2020)。法律には特に罰則を設けず、理念的な目標を掲げる種類のものも多くある。また、たとえ罰則があるとしても、実際にはそれほど適用されないこともある。そうした法律の場合、強制的な要素よりも、人を間接的に「誘導」することのほうに主眼が置かれている、あるいは事実としてそういう働きをしている、ということがある。

そうした法律については「ナッジ的」という言葉で捉え、上記の定義で示されている要素によって評価したり、あるいは望ましいナッジの条件によってその法律のあり方を検討するといったこともできる。たとえばサンスティーンは、FEAST (Fun: 楽しさ、Easy: 簡単、Attractive: 魅力的、Social: 社会的、Timely: タイムリー) といったものをあげているが (Sunstein 2020, chap. 4)、法律をナッジ的に捉えるとは、こうした評価項目によって法律を考える視点がもたらされることを意味している。補助金による誘導なども同様に、厳密にナッジかどうかを区別するというより、ナッジ的な視点から程度問題として見ていくことで新しい点が見えてくるということもあるだろう。

2.3 多様化するナッジ

ナッジは当初、人の無意識のバイアスを利用した

誘導であるという理解が多くなされてきた。心理学者ダニエル・カーネマンの著書『ファスト&スロー』(Kahneman 2012) の「二重過程理論」によれば、人の思考には、(1) 直感的に反応する「速い思考」と、(2) じっくり熟慮する「遅い思考」の2つのプロセスがあるとされる。ナッジは人が意思決定する環境に働きかけることにより「速い思考」に影響を与える、つまり、じっくり考えるプロセスを飛ばす形で人の行動を誘導するということである。例を出せば、食堂で手前のところにサラダを置けば、目立つもの(顕著性: salience) に反応しやすいという無意識のバイアスによってサラダが多く食べられるようになる、そして食生活の改善につながる、といったものが有名である。この種類のナッジは、いくら選択の自由が残されているといっても、無意識のうちの操作として反発も受けやすい。こうしたナッジを「行動バイアス利用ナッジ」と呼ぶことにする。

他方、ナッジには「遅い思考」に働きかける種類もある。情報提供することによってじっくり考えさせることを目的とするナッジである。たとえば、食品の栄養表示をわかりやすくすることによって、これから食べるものをじっくり考えさせるといったことである。こうした種類のナッジを「熟慮促進ナッジ」と呼ぶことにする。

以上のように、ナッジには大きく分けて、「速い思考」に働きかける「行動バイアス利用ナッジ」と、「遅い思考」に働きかける「熟慮促進ナッジ」の二種類があるといえる。公共政策としてナッジを用いる場合、両方の形がありうるが、どちらにあたるかによって考慮すべき倫理的問題も異なってくることは注意しなければならない。特に近年、公共政策として用いられるナッジにはメッセージ提供の工夫による熟慮促進ナッジが増えており、それを従来の行動バイアス利用ナッジの問題から考えるとすれ違いが起きてしまいかねない。

とはいっても、ここで留意しなければならないのだが、「行動バイアス利用ナッジ」「熟慮促進ナッジ」の区別は相対的なものであり、実際には両者の要素が混じったものもある。

またさらに重要なこととして、2.1 節でナッジの

1 この論点につき、参照、吉良 (2023)。

定義に「様相」があることに注意を促したが、ナッジは人によって見え方が異なるものであり、同じナッジが、ある人にとっては行動バイアス利用ナッジとなり、別の人にとっては熟慮促進ナッジになるということがある。

例をあげると、スーパーマーケットのレジの前にソーシャル・ディスタンスを取るためのテープが貼られていることがあるが、これは、その目的を知らない人にとっては無意識に働きかける行動バイアス利用ナッジであり、その目的を知っている人にとっては、それに従うかどうかをじっくり考えさせる熟慮促進ナッジである。これはさらに新型コロナウイルス感染拡大防止への意識などによって、また見え方が異なってくるものである。極端なことをいうと、ナッジは「される側」の数だけあり、一般的な効果を狙おうとする公共政策ナッジはその個人差をどのように捉えるべきかが問われるのである。

3 行政とナッジ

3.1 ナッジの歴史的背景

ナッジは近年、新しく登場した手法であるという理解がなされやすく、それゆえの警戒もあるようだ。「ナッジ」という言葉が明確に用いられるようになったのは2008年のサンスティーンとセイラーの著書以降のことであり、さらに2020年以降の新型コロナウイルスの世界的大流行によって世界的な注目を集めるようになったのは確かである。しかし、新しい手段であることを強調しすぎても、ナッジの意義を捉え損ねることになりかねない。特に公共政策に使われるナッジを考える場合、20世紀以降の行政活動の世界的な大きな流れを踏まえる必要があるだろう²。以下、4段階に分けて素描する。

- (1) 行政の科学化：行政活動は科学的根拠に基づいて行われなければならない。
- (2) 社会実験としての行政：世界恐慌から第二次世界大戦を経て、1950～60年代の冷戦期における競争まで、行政活動は大規模な社会実験としての性格を強めていった。
- (3) 「小さな政府」化：1980年代以降、先進各国は軒並み経済危機に陥り、民営化・自由化に

よる「小さな政府」が目指された。そこにおいて行政は公共サービスの直接の供給者から、規制・監督といった間接的な役割を強く担うようになった。

- (4) 情報技術の発展：2000年代以降、インターネットの普及、人工知能（AI）によるビッグデータ解説技術の発展など、ナッジの技術的基盤が整った。

以上をまとめると、20世紀以降「科学的」行政の方向性がますます確固としたものになる一方、1980年代以降、厳しい予算的制約のもとで行政活動の性格が変化し、そして2000年代以降、新しい統治手段の基盤となる情報技術が発展した、ということになる。そして、ナッジは効果を実験によって検証しながら改善させていく営みであるが、こうした歴史的背景と行政活動の変化を踏まえたうえで適切な位置づけがなされなければならない。

3.2 行政国家とナッジ

現代の行政は、立法や司法を待ってはいず手遅れになるような緊急かつ膨大な課題について、広範な裁量をもって取り組むことがますます求められるようになってきている（いわゆる「行政国家(administrative state)」化）——新型コロナウイルス対策はまさにその典型例といえるだろう。そこではエビデンスのある政策形成（EBPM; Evidenc-Based Policy-Making）が強く求められる一方、予算的制約はきわめて厳しい。そうした状況で、「ランダム化比較試験（RCT: Randomized Controlled Trial）」による効果のエビデンスを示しやすく、かつ安価な手段によって目的を達成できるナッジが注目されるようになったのは自然な流れといえる（高橋・津田2022）。特に財政難の地方自治体にとってナッジは注目を集めるものとなっている。

現在、ナッジは世界各国で官民間問わず用いられているが、行政においてはいわゆる「ナッジ・ユニット」といったチームが組織されることが多い。日本では中央省庁レベルでは2017年頃から環境省や厚生労働省、経済産業省などで積極的に取り組まれているほか、地方自治体では、2019年に横浜市の有

2 3.1節および「行政国家」状況でのナッジについて一般的に参照、吉良（2022a）。

志職員によって立ち上げられた「横浜市行動デザインチーム (YbiT)」が最初のもつとされる。近年では住民サービスの向上や日常業務の効率化のために数多くの自治体でナッジが用いられるようになって

いる。こうした全国的な関心の高まりを受け、自治体職員向けとして、『ナッジ・行動インサイトガイドブック：エビデンスを踏まえた公共政策』（白岩ほか編 2021）や『自治体職員のためのナッジ入門：どうすれば望ましい行動を後押しできるか？』（Policy Garage 編 2022）といった平易な入門書が出版されたり、大阪大学・行動経済学研究所によるウェブサイト「自治体ナッジシェア」で全国の自治体のナッジ実践の情報が集約されるなどしている。

3.3 ナッジ現場の課題

ナッジへの注目は地方自治体レベルでも急速に進んでいるといえるが、その一方、さまざまな問題が意識されているところも多いようである³。ナッジが用いられる課題には新しいものが多く、従来の行政の縦割りを越えた、分野横断的な取り組みが特に必要とされる。そのため、各自治体のナッジ・ユニットも、専門部署を新たに立ち上げるというより、さまざまな部署から職員が集まって結成される場合が多い。そのとき、他分野の仕事への尊重が不十分であれば軋轢が生じやすい。ただ、そのことは必ずしもネガティブに捉えられるわけではない。ナッジは安価で手軽な手段であるがゆえ、その政策としての直接的な効果について楽観的には考えにくいのだが（その点を批判する論者もいるが、安価な手段なりの費用対効果を見ることが必要だろう）、それだけでなく、現場にとっての間接的な効果も積極的に評価されうる。つまり、分野横断的で異質な集団において試行錯誤を繰り返していくなかで、当該集団の関係性がより緊密になるといったことである⁴。そうした間接的効果は、当該ナッジ政策だけでなく、その他の日常的業務にもよい影響をもたらさう。さ

らに言えば、誰でも発言しやすい環境作りといったことなど、現場の人間関係におけるチームワークといった徳を促進するようなナッジの取り組みもさまざまにありうる。

また、ナッジのデザインや効果の検証にあたっては、行動経済学や公共政策学などの専門家との意見交換も重要になってくる。行政の実践知とアカデミックな専門知はしばしば緊張関係になりうるが、それぞれの役割分担を明確にしながらの敬意ある関係構築が重要になるだろう。もっとも、誰が適切な専門家であるかを判断するノウハウの蓄積や、そもそも近隣にそうした専門家がいるかどうかといった事柄において、多くの大学や研究所の位置する大都市の自治体が有利になるという構造的な問題がある。ウェブ会議などリモートでの意見交換はそれを補うが、ナッジの効果はその地域の文脈に依存する場合が多いため、「現場」にいない側には相手をより尊重することが求められるだろう。

4 ナッジ倫理

4.1 ナッジ倫理の4領域

ナッジは人を操作するものである以上、たとえそれが相手の幸福への手助けを目的とするものとしても、さまざまな倫理的問題がありうる。Kuyer & Gordijn (2023) は近年の膨大な文献を調査し、主な論点を(1)自律、(2)厚生(福祉、幸福)、(3)長期的な逆効果、(4)民主主義と熟議・熟慮という、4つの問題領域に分けて整理している。表1はそれぞれについて、問題となる概念をまとめたものである。本稿では紙幅の都合ですべて説明することはできないが⁵、ナッジにかかわる倫理的問題の広範さが理解されることと思う。本稿では以下、公共政策としてナッジを用いる際に問題になりやすい問題に絞った検討を行う。

4.3 市民をエンパワーする公共政策ナッジ

ここからは公共政策としてナッジを行う場合に

3 本稿では理論的な論点を中心的に扱っているが、自治体現場でのより具体的な論点については、池本(2022)や高橋・津田(2022)が詳しい。

4 ナッジする側の人間関係における徳促進など、ナッジのソフトな効果を強調するものとして、Kosters & Van der Heijden (2015)。

5 一般的な論点についてはそれぞれ吉良(2022a)(2022b)にて簡単に触れているので、参照を乞いたい。ほか、本稿とやや異なる観点からのナッジ論の整理として、瑞慶山(2023)。また、操作の倫理のすぐれた論点整理として、石田(2022)も参照。

表1 ナッジ倫理の領域 (Kuyer & Gordijn (2023) をもとに筆者作成)

問題領域	論点	主な問い
自律	選択の自由、主体性、自己の構成	ナッジは本当に自由を保障できるのか？
厚生	真正な選好、非合理性による最適でない選択、認識的アクセス、異質性、プライバシー、ナッジ「する側」の認知的限界、濫用と公共選択問題、誤りからの搾取、抵抗しやすさ、取引コスト	ナッジは本当に幸福を促進できるのか？
長期的な逆効果	幼児化、不信感	ナッジは長期的に人を非合理にするのか？
民主主義と熟議・熟慮	政治的透明性、熟議・熟慮、滑り坂、責任の過剰	ナッジはどうすれば政治問題にできるのか？

固有の問題点を考えていこう。Kuyer & Gordijn (2023) の分類の (3) 「長期的な逆効果」にも多くのものがあるが、たとえば、ナッジ政策を長期にわたって続けた結果、人々が「ナッジ依存」になり、合理的な意思決定能力を弱めることにならないかといったことが指摘される。また、それはナッジ政策の是非を検討する市民の政治的能力をも蝕んだり、あるいは市民をナッジされるべき非合理的な存在として扱ってしまうことにならないかという尊厳の問題さえある。

こうした問題群について、哲学者のアンドレアス・シュミットは、そもそも人々の自律や合理性を高く要求しすぎたために生じているのだから、自律や合理性の基準をより緩やかに捉えるべきだといった反論を行っている。もっとも、これを概念の操作による問題回避にしないためには、自律や合理性の基盤となる能力を育むような手段もともに考えなければならない。シュミットはそこで、民間にはびこっている不透明なナッジからの影響を除去し、自律的な能力を高めるという積極的な役割を公共政策ナッジに期待している。そのようにエンパワーされた市民は、民主的政治過程において公共政策ナッジの是非を検討できるようになるという。シュミットは、公共政策ナッジに特有の性格はこのフィードバック構造にあるとしている (Schmidt 2019)。こうした見方は公共政策ナッジをめぐる政治プロセスを楽観的に見過ぎているようにも思われるが、公共政策ナッ

ジ特有の役割を描き出すものとして興味深い主張といえる。ナッジにそれだけの期待をするのであれば、このフィードバック構造を実効的にするための制度的取り組み（たとえばナッジの目的や効果の情報公開など）が重要になってくるだろう。

4.4 分配的正義とナッジ

ナッジの効果には個人差が大きいことも厄介な問題である。たとえば、階段に消費カロリーを表示し、運動を促すようなナッジを考えてみよう。(1) もともと健康への意識が高い人は、ナッジされなくても階段を使うため、わざわざ説教されることで気分を害するかもしれない。(2) ほどほどに健康への意識がある人ならば、そのナッジを見て階段を使おうと決心することもあるだろう。他方、(3) 健康にあまり関心のない人はそもそもナッジに気付かないといったこともあるし、(4) 健康にまったく関心のない人はただ反発するだけで通り過ぎるかもしれない。この4つの例のうち、ナッジが目的通りに効いたといえるのは (2) の場合だけといえそうである。(4) のように、健康にまったく関心のない人をさらに反発させるようではまったくの逆効果となってしまう。

ナッジが効きやすい人もいれば、効きにくい人もいる。このことは、公共政策ナッジがしばしば、生活習慣病の予防のような長期的効果を狙うものに使われることを考えれば深刻な問題になってくる。つ

まり、そうしたヘルスケア・ナッジは、もともと健康な人をさらに健康に、もともと不健康な人をさらに不健康にするかもしれないのだ。この「ナッジのマタイ効果⁶」は、公共政策ナッジが人々にとって重要なことに使われれば使われるほど、深刻な社会的分断のもとになりかねないことを意味する。こうした事態について、Roberts (2018) は「ナッジが効かない人 (nudge-proof)」はしばしば社会的に恵まれない層であることから (特に熟慮促進系ナッジの効果においてそれが顕著であるという)、ナッジを倫理的に用いるためには社会的な格差是正のための「分配的正義」を考慮に入れなければならないとする。つまり、「ナッジが効く人 (nudge-able)」にしなければならない。

このとき、それも含めて公共政策ナッジの役割だとするならば、そこでの問題はナッジが十分に個人差に対応できていなかったことにある、ということになるだろう。つまり、ナッジの大雑把さが格差拡大につながるのであれば、行うべきことは個人個人に合わせたナッジの精緻化ということになるかもしれない。AIによるナッジの自動生成(ハイパーナッジ)が技術的に可能になるのはすぐ先だろうが、こうしたナッジの個人化(パーソナル・ナッジ)はナッジ依存を深め、ナッジの外からナッジを問い直す可能性を閉ざしてしまいかねない。

5 まとめ

ナッジについての基本的な考え方を紹介し、近年のナッジ論の動向や、公共政策としてナッジを用いるにあたっての問題を検討してきた。ナッジはすでに私たちのまわりにあまねく存在しており、ナッジそのものを拒否することはもはやできない。できることは、現にあるナッジをよりよいものに作り変えていくことであろうし、そこで公共政策ナッジの役割は決して小さくはない。ただし、ナッジはあくまで限られた予算のなかで限られた効果を狙うものすぎない。公共政策の手段は他にもさまざまにある以上、ナッジをあくまでそのひとつとして適切な組み合わせを考えていくことが重要だろう。

文献

- 池本忠宏「ナッジとは何か：基本的な考え方と日本版ナッジ・ユニット BEST の取り組み」、大竹ほか編 (2022)。
- 石田柊 (2022) 「操作 (manipulation) の倫理学：論点の概観」、『ELSI Note』No.14 : <https://elsi.osaka-u.ac.jp/research/1426>
- 大竹文雄・内山融・小林庸平 (編) (2022) 『EBPM エビデンスに基づく政策形成の導入と実践』日本経済新聞出版。
- 吉良貴之 (2022a) 「ナッジは行政国家に何をもたらすか?」『法律時報』1174号。
- 吉良貴之 (2022b) 「ナッジはどこまで透明であるべきか?」『情報法制研究』11号。
- 吉良貴之 (2023) 「ナッジ／スラッジは見え方次第」、Sunstein (2022) 訳書所収。
- 白岩祐子ほか (編) (2021) 『ナッジ・行動インサイトガイドブック』勁草書房。
- 瑞慶山広大 (2023) 「ナッジ：自由を保障する公共政策の技法・思想・実装」、駒村圭吾 (編) 『Liberty 2.0』弘文堂。
- 高橋勇太・津田広和 (2022) 「地方自治体におけるナッジ」、大竹ほか編 (2022)。
- 那須耕介 (2016) 「リバタリアン・パートナーリズムとその10年」『社会システム研究』19巻。
- Policy Garage (編) (2022) 『自治体職員のためのナッジ入門：どうすれば望ましい行動を後押しできるか?』公職研。
- Kahneman, D. (2012) . Thinking, Thinking Fast and Slow. Penguin Books (村井章子訳『ファスト&スロー (上・下)』早川書房、2014年)。
- Kosters, M., & Van der Heijden, J. (2015) . From mechanism to virtue: Evaluating Nudge theory. *Evaluation*, 21 (3) .
- Kuyer, P., & Gordijn, B. (2023) . Nudge in Perspective: A Systematic Literature Review on the Ethical Issues with Nudging. *Rationality and Society*, Early View.
- Nys, T. R., & Engelen, B. (2017) . Judging

6 マタイ効果とは、科学社会学者ロバート・マートンが、恵まれた条件の科学者はさらに業績をあげ、そうでない研究者はますます業績が出せないという状況を指した言葉。

Nudging: Answering the Manipulation Objection.
Political Studies, 65 (1) .

Roberts, J. L. (2018) . Nudge-Proof: Distributive Justice and the Ethics of Nudging. *Michigan Law Review*, 116.

Sunstein, C. R. (2020) . *Behavioral Science and Public Policy*. Cambridge University Press (吉良貴之訳『入門・行動科学と公共政策』勁草書房、2021年)。

Sunstein, C. R. (2022) . *Sludge*. The MIT Press (土方奈美訳『スラッジ』早川書房、2023年)。

Schmidt, A. T. (2019) . Getting Real on Rationality—Behavioral Science, Nudging, and Public Policy. *Ethics*, 129 (4) .

Thaler, R., & Sunstein, C. R. (2008) . *Nudge*. Yale University Press (遠藤真美訳『実践 行動経済学』日経BP、2009年)

Thaler, R., & Sunstein, C. R. (2021) . *Nudge: The Final Edition*. Penguin Books (遠藤真美訳『NUDGE 実践 行動経済学 完全版』日経BP、2022年)。

ウェブサイト

大阪大学社会経済研究所・行動経済学研究所「自治体ナッジシェア」<https://nudge-share.jp/>

都市とガバナンス 自治体におけるナッジ入門

横浜市行動デザインチーム (YBiT)

NPO 法人 PolicyGarage 高木 佑介
高橋 勇太

日本の自治体においてナッジを効果的に活用していくためには、日本に先駆けて行動科学の政策応用を推進してきた欧米の事例から学ぶとともに、日本の特徴を活かしたナッジ活用のエコシステムを創り出していく必要がある。特に海外の事例からは、「ナッジ・ユニットの体制づくり」、「ナッジの活用方法」、「ナッジの組織内への普及」について、学べることが多い。一方で、「自治体間のネットワーク」、「ナレッジシェアの仕組み」、「ナッジと政策形成における新たな手法（デザイン思考、EBPM、DX等）の組み合わせ」など、日本ならではの取組を活かしていくことも重要である。

1 はじめに

近年、日本の自治体におけるナッジの活用は急速に広まっており、2023年1月時点で、14のナッジ・ユニットが日本の自治体に設置されている。行政サービスや政策の最前線に立ち、市民との距離が近い自治体職員は、ナッジを活用し行政施策や日々の業務をより良いものにするチャンスに恵まれている。言い換えれば、自治体の職員が適切にナッジを理解し活用できるようになれば、政策や行政サービスの改善に大きなインパクトを与えることができるかもしれない。

日本の自治体において適切に、そして効果的にナッジを活用していくためには、公共政策におけるナッジ等の行動科学の活用を日本に先駆けて推進してきた欧米の事例から学ぶと共に、日本ならではのナッジ普及のエコシステムを創り出していく必要がある。

ある。

横浜市行動デザインチーム (YBiT) は、日本の自治体初のナッジ・ユニットとして、横浜市の有志職員と外部のアドバイザーにより2019年に設立された。設立から現在に至るまで、イギリスやアメリカ等の海外の行動デザインチームから体制構築やナッジ活用の手順、手法を学び、そこで得た知見を日本の自治体向けにアレンジして活用してきた¹。イギリスの The Behavioural Insights Team (以下BIT) やアメリカの ideas42 は、2010年前後からナッジ等の行動科学の手法を活用し多様な分野のプロジェクトで成果を上げており、その過程で得られたチームの体制構築やナッジ活用手法についての知見をレポート等でまとめている。欧米から約10年遅れてナッジの政策適用をスタートさせた日本の自治体にとって、ここから学ばない術はない。しかし、

1 YBiT がどのように海外から学び、ナッジ・ユニットの体制構築及びナッジの普及戦略に生かしてきたのかについては、以下にまとめられている。

高橋・植竹・津田・大山・佐々木 (2020) 『日本の地方自治体における政策ナッジの実装：横浜市行動デザインチーム (YBiT) の事例に基づく体制構築と普及戦略に関する提案』 RIETI Policy Discussion Paper Series 20-P-026 <https://www.rieti.go.jp/jp/publications/summary/20100008.html>

欧米の専門家チームの知見をそのまま日本の自治体で生かせるとは限らない。例えば、YBiTでは、メンバー間の議論と試行錯誤を繰り返しながら、ナッジを活用する際の手順を示したOECDのBASICツールキット²やナッジを検討する際に有用なBITのEASTフレームワーク³を、日本の自治体職員が活用しやすいように、極めてシンプルな形にアレンジして伝えてきた³。このように、先行する海外の取組みから学び、それをかみ砕いて日本の自治体に取り入れていくことが、自治体において適切な行動科学の活用を進めるうえで、極めて重要である。

本稿では、日本の自治体におけるナッジ活用の現状をナッジ・ユニットの体制とナッジ活用における促進要因と課題の観点から整理した上で、今後に向けて、海外の事例から学ぶべきこと、日本独自の取組として推進すべきことを提案する。加えて、ナッジの活用に留まらず、科学的な政策形成の手法を公共政策に応用することや改めて行動科学のレンズを通して政策や日々の業務を見ることの重要性について、各国の専門家の論調を踏まえて紹介する。

2 日本の自治体におけるナッジ活用の現状

(1) 日本の自治体におけるナッジ・ユニットの広がりとその特徴

日本の公共セクターにおいては、次の図のとおり、18のナッジ・ユニットがあり、そのうち14が自治体のチームである。

図1 日本のナッジ・ユニット



上記の図に記載のある自治体に加えて、ナッジ・ユニットはないものの、行政計画においてナッジの活用に関する言及し、実際に事業に活用している自治体もある。

例えば、鎌倉市は基本計画において、行動科学等の理論に基づくアプローチ（ナッジ理論）により、政策効果を高めていくことを掲げている⁴。また、各分野の事業レベルでナッジを活用している自治体や職員向けにナッジの研修を実施している自治体も多い。

日本の自治体におけるナッジ・ユニットは、海外の行政機関のそれと比較して、2つの点でユニークである。1つは、専門家ではなく自治体の職員自らがナッジの活用について知識を習得し、実践している点である。

例えば、イギリスのBITは当初内閣府に設置され、外部からの専門家らで構成されたチームが各政策分野のプロジェクトに従事した。また、アメリカのニューヨーク市では、専門家で構成されたideas42という非営利組織がナッジ・ユニット機能を担っている。これに対して、日本では自治体の職員自らがナッジを実践し、必要に応じて外部の専門家から支援を受けるという仕組みの自治体が多い。これはいわゆる組織での内製化であり、非常にユニークな日本の特徴である。

2つ目に、日本の自治体のナッジ・ユニットの設立経緯と体制が多様であることが挙げられる。アメリカやイギリス、あるいはアジアでいち早く公共政策への行動科学の活用を始めたシンガポールにおいても、行動科学を活用することの必要性が行政内部で認識され、政府内にナッジ・ユニットが設置されるというケースがほとんどである。一方で日本の自治体においては、職員が自発的にナッジ・ユニットを創り、庁内の相談に対応していくボトムアップ型のケースや、自主的な取組みが庁内で認識され、徐々に行政の中に取り込まれていくケースも多い。これは、行政内部で行動科学の必要性が認識されるより

2 OECD (2019) “Tools and Ethics for Applied Behavioural Insights: The BASIC Toolkit” <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/tools-and-ethics-for-applied-behavioural-insights-the-basic-toolkit-9ea76a8f-en.htm>

3 YBiTが自治体職員向けに邦訳・加工したEASTフレームワーク[®]を以下のページで公開している。 <https://ybit.jp/>

4 『第3次鎌倉市総合計画 第4期基本計画 実施計画』 https://www.city.kamakura.kanagawa.jp/keiki/4th-plan/documents/4th_actionplan.pdf

も前に、職員自らが日々の業務の中で課題を感じ、行動科学にその課題解決のヒントを求めたからではないだろうか。実際、「ナッジ」という名前が付く前から、日々の業務の改善に行動科学的な知見を活かしてきた職員も多い。こうした経験から、行動科学を活用することへの感度が高い自治体職員は多く、そうした職員がボトムアップ型のナッジ・ユニットの設立をリードしている点は、他の国であまり見られない特徴である。

(2) 自治体ナッジ・ユニットの体制

日本の自治体ナッジ・ユニットは、①有志型、②公式型、③ハイブリッド型の3つに分類できる。有志型は、職員が自主的にナッジ・ユニットを設立し、庁内外の研修や事例相談に応じるケースであり、横浜市のYBiTや群馬県のチームがこの類型に該当する。ボトムアップ型とも言い換えることができる。公式型は、首長のリーダーシップに基づきトップダウンで行政内部のある部署にチームが設置されるケースであり、岡山県がこの類型に該当する。ハイブリッドは、有志と公式の間であるが、有志の取組みが徐々に行政内部に認識され、公式の業務に取り込まれていくケース（北海道のチームが該当）と行政内部に公式にチームが設置された後に公募でメンバーを募集するケース（堺市のチームが該当）の2つのケースがある。

それぞれの類型にメリットとデメリットがある。

有志のチームは、熱意があり、多様な専門性を持つメンバーが集まりやすい、また素早い意思決定と実行ができるといったメリットがある。一方で、組織内の位置づけがないことや活動が業務外になることによる時間的制約の面で課題がある。公式のチームは、ナッジの活用について既に行政内部でコンセンサスが得られていることから、幹部の支援を受けやすい、所管部署の協力を得て事業が実施しやすいというメリットがある一方で、人事異動により人材が入れ替わることから、ノウハウの蓄積が課題となりうる。ハイブリッド型のチームは、有志、公式双方のメリットを生かせる可能性があるが、有志、公式それぞれの活動として行う業務の線引き等、現実には考慮しなければならない制約がある。いずれの類型にせよ、行政内部でナッジを活用していくコンセンサスがあるか否かが、ナッジ・ユニットの活動のしやすさに影響する。ナッジの推進を図る上で、まずは行政計画や予算編成方針でナッジ等行動科学の活用の方向性を示すことが必要であり、その上で組織体制を整備していくことが求められる。

(3) 自治体におけるナッジ活用の促進要因と課題

高木・山中・宇山・佐々木（2021）⁵において、自治体ナッジ・ユニットへのヒアリングを行い、日本の地方自治体におけるナッジ活用の促進要因と課題をユニット内部の要因と外的（庁内の）要因に分け、次のとおり整理している。

表1 ナッジ活用の促進要因と課題

促進要因		課題	
ユニット内部	外的（庁内の）要因	ユニット内部	外的（庁内の）要因
<ul style="list-style-type: none"> - 熱意、専門性、多様性のあるチーム - ツールの活用 - 研修 - 事例の蓄積、共有 - Quick-win 事例の蓄積による効果の可視化 - アカデミアとの連携 - 他自治体との連携 	<ul style="list-style-type: none"> - 行政内部の理解とサポート（体制、制度） - 行政計画でのナッジへの言及 - EBPM との連動 - 政治的サポート 	<ul style="list-style-type: none"> - 事例・ノウハウの共有が限定的 - ユニット側の働きかけによる事例創出が少ない - 効果検証、費用対効果の見える化が不十分 	<ul style="list-style-type: none"> - ナッジ及びナッジの対象への適切な理解の不足 - ナッジ活用を受け入れる下地の不足 - ユニットの活動が人事異動に左右される

5 高木・山中・宇山・佐々木（2021）『地方自治体におけるナッジ活用の促進要因と課題の整理 ―ナッジ・ユニットの体制構築の視点から―』 http://www.abef.jp/conf/2021_archive/common/doc/program/P07.pdf

促進要因・課題ともに共通する項目が多いことが分かった。また、幹部の支援を含む行政内のサポートや研修による能力開発、事例の蓄積、アカデミアとの連携が特に促進要因になっており、これらの要素が組み合わさることでナッジ普及の良い循環が生まれると考えられる。また、Halpern and Sanders (2016) にもあるとおり低コストで素早く取り組める事例から始め効果を示すことや、意識決定のプロセスを押さえ、中間管理職など実際にナッジ活用の意思決定ができる人物の協力を得ることが促進の要因になることが分かった。

一方で、共通する課題として、事例・ノウハウの共有、効果検証、職員のナッジへの適切な理解、人事異動などが挙げられた。これらは、APPLES (表2を参照) の1つである行政内のサポートや位置づけと関係していると考えられる。有志のチームからスタートした横浜市、北海道は特に、行政内部におけるユニットの位置づけが明確でないことから、ナッジ活用について必ずしも各部署の理解が得られるわけではなく、それにより効果検証、事例の共有が難しい場合も見られる。また、人材が促進要因に挙げられた一方で、人事異動による人材の流出や時間的制約が課題として挙げられており、ナッジ活用をリードする人材の継続的な活動を支援する仕組みが今後必要である。

高木・山中・宇山・佐々木 (2021) P5 より引用

上記のとおり、促進要因・課題ともに各自治体ナ

ッジ・ユニットに共通している項目が多いことから、自治体間で連携して課題への対応策を見出していくことが望ましい。例えば、各自治体の課題として挙げられた事例・ノウハウの共有については、単一の自治体で対処するよりも、自治体間の連携により事例やノウハウを共有できる場を設けることが、更に多くの日本の自治体で適切にナッジを活用することに繋がる。1つの自治体の枠を越えたネットワーク型の課題への対処が望まれる。

3 海外の取組みから学べること

冒頭で述べたとおり、イギリスやアメリカでは、日本に先駆けて公共政策におけるナッジ等の行動科学の活用が進んでいる。海外の取組から学び、日本の自治体における行動科学の適用を加速化させていくことは極めて重要である。本稿では、海外の取組みから学べることとして、①ナッジ・ユニットの体制を整える、②適切にナッジを使う、③組織内へのナッジ活用を検討することについて、海外の事例を紹介する。

① ナッジ・ユニットの体制を整える

これからナッジ・ユニットを創り、本格的にナッジの活用を進めようという場合に、自治体においてどのように体制を整えるかは、最初の重要な問いである。この点については、イギリスのBITがナッジ・ユニット成功の鍵となる6つの要素の頭文字を繋げたAPPLESというフレームワークを提唱しており、参考になる⁶。

表2のとおり、イギリスのBITは、①組織内の

表2 APPLES フレームワーク

特徴	内容	特徴	内容
① Administrative Support	組織（行政）内のサポート	④ Location	組織的位置づけ
② Political Support	政治的サポート	⑤ Experimentation	実証主義 (= Evidence-Based-Policy-Making)
③ People	専門性や経験、情熱を備えた人材	⑥ Scholarship	アカデミアとの連携

6 Halpern, D., and Sanders, M. (2016) . “Nudging by government: Progress, impact, & lessons learned”. Behavioral Science & Policy, 2 (2) , pp. 53-65.

サポート、②政治的サポート、③人材、④組織的位置づけ、⑤実証主義、⑥アカデミアとの連携の6つの要素をナッジ・ユニット成功の鍵として示しているが、日本の自治体において、始めから全ての要素を揃えることは容易ではない。必ずしも初期の段階で全ての要素を揃えるのではなく、取組みを進めるなかでこれらの要素を意識し、徐々に体制を整えていくことが現実的である。また、日本の自治体においてこれらの要素を揃える上では、外部との連携が有効である。ナッジ活用の専門性と経験を備えた人材や実証を行うためのノウハウを庁内で揃えることは現実的に難しい自治体がほとんどであると考えられるが、外部リソースの活用によりこの点を補完することができる。例えば、2021年8月に堺市環境局に設立された堺市環境行動デザインチームSEEDsは、ナッジ事業の経験を有する民間のコンサルティング会社と委託契約を結び、チームの設立やナッジの事例創出の支援を受けるとともに、他自治体の行動デザインチームからナッジの活用に関する研修を受け、更にはアカデミアやナッジ事業の経験を持つ専門家を外部アドバイザーに据えている。短期間で庁内にナッジ推進体制を構築するためには、こうした外部のリソースの活用が効果的である。

② 適切にナッジを使う

自治体においてナッジを推進する際に、いかに適切にナッジを理解し活用できるかという視点は重要であり、この点についても海外の議論から学べることがある。

第1に、効果に限界があることを理解した上でナッジを使うことが望ましい。ナッジの提唱者であるリチャード・セイラー教授は、「最も大きな教訓は、全てが上手くいくわけではないということだ。つまり、(効果を) 検証しなくてはならない。」と述べている⁷。大切なのは、ナッジが効く場合も効かない場合もあり、その効果は対象者や状況、文化的背景などの多様な要因によって左右されうることを正しく

理解することである。その上で、盲目的にナッジの効果を見込むのではなく、実験的な姿勢でナッジを活用し、効果を検証していくことが求められる。

第2に、特定の課題の解決にナッジを活用することが妥当か、判断する力を身に付けることが重要である。ナッジの適用範囲は広いが、それでもナッジはあらゆる行政課題を解決できる万能薬ではない。OECDは、法規制やインセンティブ・罰則、広報啓発等の伝統的な政策手法を補完するものとして、行動科学の知見の活用を位置付けている⁸。この視点は極めて重要である。ナッジがバズワード的に広まり、ナッジを活用することが目的化してしまうようなケースも見受けられるなかで、今一度、目の前にある行政課題に対してナッジを活用することが本当に妥当なのか、冷静に見極めることが求められる。この見極めにも、行動科学の手法が活用できる。YBiTでは、受け付けた事例相談について、望ましい行動に至るまでの対象者の行動を細分化して行動プロセスを書き出し、どこに行動変容を妨げる、あるいは促進させる要因があるのかを把握している。この過程で把握した行動変容を妨げる要因に対して、必ずしもナッジを使うことが最適解ではなく、規制や罰則・インセンティブ等の伝統的な政策手法を活用した方が、効果が見込める場合もある。また、例えばナッジを使って既存の罰則を際立たせるなど、組み合わせて使うことも多い。盲目的にナッジを使うのではなく、課題に合わせて適切な政策手法を選択することが重要である。

③ 組織内へのナッジ活用を検討する

行政においてナッジの活用を考えると、どうしても市民の行動変容を促すことに目が行きがちだが、実はそれだけではない。ナッジの活用において先駆的な役割を果たしてきたBITやOECDは、ナッジ等の行動科学の知見を組織の行動変容にも活用していくべきと述べており⁹、事務処理負担の軽減から組織内の多様性を高める取組みや業務の安全性向上に

7 Twitter @CDR_Booth 2020/1/13

8 OECD (2015) "Behavioural insights and new approaches to policy design: the views from the field Summary of an international seminar". [online] Available at: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights-summary-report-2015.pdf>.

9 Sanders, M., Snijders, V., and Hallsworth, M. (2018) . "Behavioural science and policy: where are we now and where are we going?" in Behavioural Public Policy Journal Volume 2, Issue 2 November 2018 , pp. 144-167 Cambridge University Press.

至るまで、ナッジを活用した様々な取組みが既に行われている。現状、日本では市民の行動変容を意識したナッジの取組みが多いが¹⁰、行政内部においてもナッジを活用し改善できる日々の業務は多くある。特に、行動科学の知見を用いて、行政内部の事務手続きの負担を軽減することができれば、超勤の削減に繋がる他、ねん出した時間を政策課題の分析・検討等に充てることができるため、大きな効果が見込める。

海外には、行動科学を活用した事務負担の軽減に積極的に取り組んでいる組織があり、その1つが国連である。国連では、2021年6月にグテーレス事務総長自らがSDGsの達成や国連内部の組織運営の改善に行動科学を活用するよう呼びかけ¹¹、各機関が様々な事業に行動科学を取り入れている。その中でも過度な事務負担による組織の意思決定の遅延、職員のパフォーマンスや満足度の低下といった弊害を重く受け止め、行動科学によりその解消を目指している¹²。

日本の自治体においても、この視点でナッジ等の行動科学の知見を組織運営の効率化に活用できる。ナッジの対義語として、いわゆるスラッジ（望ましい行動を阻害する要因）¹³があるが、日々の業務を行動科学の眼鏡をかけて見つめなおし、行政内部におけるスラッジに気づき、ナッジを使って改善を図ることで、大きな効果を得ることができるかもしれない。

4 日本ならではの取組みを活かす

前項で述べたとおり、海外の取組みから学ぶことが大切な一方で、日本ならではの特徴を活かし、自治体における行動科学の活用を展開していくこ

とが重要である。ここでは、そうした観点で日本の取組を紹介する。

(1) ネットワークとナレッジシェアの可能性

国内の自治体において、ナッジが適用できる共通課題は山のように存在する。例えば「税金の未納者をどのようにして減らすか」、「災害時に適切な行動を取れる人をどのようにして増やすか」、「マイナンバーカードをどのようにして普及させるか」、「政策に反映させるためのアンケート調査の回収率をどのようにして上げるか」等、数えればきりが無い。

前述のとおり国内にはナッジ・ユニットが既に14の自治体にあり、多くは職員自らが行動科学の視点の必要性を理解し、組織化し展開している。これは、ナッジという共通言語を持つ自治体職員が全国に点在し、今まで以上に全国の自治体と積極的に協働できる可能性を秘めている。そのため、国内においてナッジの政策応用を効果的かつ効率的に進めていくためには、自治体（職員）間のネットワーク化や各自自治体で得られた知見を共有する（ナレッジシェア）仕組みが必須であることは明らかである。筆者らはその際に重要となるポイントが、以下の3点ではないかと考えている。

第1に、大前提としてナッジを正しく理解し、活用できるためのスキル習得の場の確保である。ナッジを学びたいと思いインターネットで調べても、玉石混交の膨大な情報の海に溺れてしまうのが現状である。また、著書等でナッジを理解しても、実践へのハードルが案外高かったりする。そのため、正しいナッジに関する情報がまとまったプラットフォームや実践向けの研修カリキュラム¹⁴、仲間や専門家と相互に相談し合える場¹⁵が必要である。第2

OECD Website “Behavioural insights” <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights.htm>

10 日本においても、男性の育児休業取得率の向上（千葉市）や看護師の長時間労働の改善（熊本地域医療センター）等、組織内にナッジを活用した事例がある。

11 UN Innovation Network (2021) “UN Secretary-General announces the Launch of the Guidance Note on Behavioural Science” [Video]. URL YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=8qeWNN-se4M&t=1s>

12 UN Innovation Network (2021) “Reducing administrative burden” [online] Available at: https://www.uninnovation.network/assets/BeSci/2021_UNBeSci_ReducingAdminBurden.pdf

13 スラッジについては、2つの意味合いがある。本文中に記載した定義に加えて、リチャード・セイラー教授は悪いナッジ（行動経済学の知見を用いて、人や社会にとって望ましくない方向に誘導するもの）をスラッジと呼んでいる。

14 例えば、2021年12月に大阪大学共創機構 イノベーション戦略部門 人材育成室が実践向けのカリキュラムを企画・実施している (<https://ou-iclub.net/news/3170/>)

15 PolicyGarage では、原則毎月定例研究会を開催している。 (<https://policygarage.or.jp>)

に、専門家との協働の推進である。ナッジも例外でなく、最近ではEBPM（Evidence-Based-Policy-Making:エビデンスに基づく政策立案）の推進（以下で説明）と言われるように、いわゆる政策を科学することの重要性が増している。これは、あらゆる政策の効果を科学的に検証し、これらを積み重ね改善を繰り返すプロセスとも言える。これらを適切に行うには、専門家との連携は必須であり、組織内においては橋渡し人材¹⁶（行政実務を理解し、科学的な立場を理解する職員）を育成することが重要だと考えられる。第3に、自治体で実施された事例を適切な形で共有し、誰もが簡単にアクセスできる環境を整備することである。厳密な効果検証を行った好事例は専門家が論文という形で公開することが多く、自治体職員が気軽にアクセスできる環境ではないのが現状である（もちろん、自治体職員向けに内容を分かりやすくまとめ発信されることもある）。また、好事例でも組織内の共有に留まり、自治体を越えた共有に至らないケースが多い。

これらの3点を踏まえ、ネットワーク化やナレッジシェアを推進するために、筆者らも所属し、公務員が多く所属するNPO法人と大学と学会が連携し、行動科学という切り口でのネットワーク化とナレッジシェアを推進する場として「自治体ナッジシェア」というサイト¹⁷を立ち上げた。これは、日本のナッジ普及の現状を踏まえた取組み事例の一つであり、ナッジという共通言語を通じて、自治体間の連携のみならず、自治体と専門家の連携を促進している取組みだと言える。

(2) ナッジと政策をより良くするための新たな手法

最近では、政策をより良くするための手法として、デザイン思考やEBPM、デジタルトランスフォーメーション（DX）等が注目されている。ナッジを

推進する中ですぐに気付くことは、ナッジはナッジだけで完結することではなく、あらゆる手法と連続的に関わりあっていることである。課題解決型の政策は、主に「課題の発見と分析」「介入の実施」「評価・展開」のステップに分けられる。ナッジは、ここでいう「介入の実施」に適用される。課題を適切に定義し、実施した介入の評価を適切に行うことではじめてナッジを活用する意義が見出される。「課題の発見と分析」のためにはユーザー（行政の場合は市民や事業者等）視点の理解と共感を重視する「デザイン思考」が、また「評価・展開」のためには「エビデンスに基づく政策立案（EBPM）」の視点が重要になる。そして、これらを効果的・効率的に推し進めるためには、「DX」の視点が欠かせないことは言うまでもない。

① ナッジ×デザイン思考

デザイン思考とは、行政だけの視点ではなく、市民視点で仮説検証を繰り返し、利用者中心のサービスを提供していく方法論である。具体的な手法の一例として、ペルソナ¹⁸やジャーニーマップ¹⁹を設定することで、向き合うべき課題の解像度を上げることなどが挙げられる。この課題の焦点化が疎かになると、その後のナッジ介入が、意義の少ないところにリソースを割くことになる。そのため、ナッジの設計には、このデザイン思考の視点は欠かせないのである。

② ナッジ×EBPM

EBPMとは、「政策の企画立案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政策効果の測定に重要な関連を持つ情報やデータ（エビデンス）に基づくものとする」とある。ナッジも例外ではなく、政策形成プロセスの中において、既存のエビデンスの活用やエビデンス

16 脚注1の文献で詳細言及している。

17 2022年9月にナッジを体系的に学び、実践から得られた知見を共有するプラットフォームとして、特定非営利活動法人 Policy Garage、大阪大学社会経済研究所、行動経済学会の3者が連携して、ウェブサイト「自治体ナッジシェア」を立ち上げた (<https://nudge-share.jp>)。

18 ペルソナとは、サービスの典型的な利用者の目的、意識、行動等のパターンを構造化し、利用対象者を仮想の人物として定義するものである。 (https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/jissen-guide_4.pdf)

19 ジャーニーマップとは、利用者のサービス・業務に関わる一連の行動を旅になぞらえて可視化したもので、利用者とサービス提供者の関わりをストーリーとしてまとめたものである (https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/jissen-guide_4.pdf)

がなければ必要に応じて創出していくことが重要である。現状、日本国内では、海外に比べてナッジの政策応用に関するエビデンスが少ないため、できる限り検証を行うことが望ましい。特に国際的なナッジ・ユニットでは、信頼性の高いランダム化比較試験を可能な限り活用して効果検証し、その結果をエビデンスとして共有している。また、これらのエビデンスの創出には、統計学や因果推論等の専門性が必要なため、前述のとおり、専門家との連携が望ましい。国内においては各都道府県に大学が存在するため、いかに連携していくかが今後の重要なテーマとなるだろう。

③ ナッジ×DX

自治体におけるDXとは、「住民の生活をよりよくするために自治体でIT技術の導入やネットワーク化を行う取組み」である²⁰。最近のナッジ介入の中では、行政サービスのオンライン化やデジタルを活用したプッシュ型の通知等のデジタルコミュニケーションが増えている。これはスマホの普及による影響が大きい。また、DXが進むことで、需給者の利便性のみならず、データを活用した課題の特定や介入の評価もスピード感を持って行うことが可能になる。これらのデータの蓄積により、機械学習を活用したナッジの提案を行うスタートアップ企業等も世に出始めている²¹。また、前述したオンライン上のプラットフォームである自治体ナッジシェアは、データやエビデンスの蓄積による知見の共有という観点で、自治体職員の仕事の進め方や意識の変革をもたらす可能性も秘めている。研究の分野ではオープンに世界で協働し（いわゆる巨人の肩の上に立つと言われるように）、ある一定の仕組みやルール（査読等）に基づいて科学的知見を一つずつ積み上げているように、行政施策においても、組織内共有に留まらず、ある一定のルールに基づき、エビデンスや経験知を

全国の自治体で着実に積み上げ、有効に活用していくというエコシステムの構築が期待される。これこそ、行政分野におけるデジタルトランスフォーメーションではないだろうか。

このように、ナッジはデザイン思考、EBPM、DX等の様々な手法や仕組みと密接に関連している。国内ではナッジを入口として、これらの新たな手法や仕組みを必然的に学んでいくというスタイルがひとつ定着しつつあるかもしれない。

5 都市のガバナンスと行動科学～ナッジを越えて～

最後に、まとめに代えて本誌のテーマである「都市とガバナンス」の観点を踏まえて、自治体職員がナッジを越えて、行動科学を日々の業務に生かすことの重要性について述べたい。

セイラー教授とともに『実践行動経済学』を執筆したハーバード大学のキャス・サンスティーン教授は近著において「ナッジは行動科学の工具箱にあるツールの1つにしかないことを強調しておかなければならない。」と述べている²²。また、BITのマイケル・ホールズワース氏は、行動科学を一部の専門家だけのツールに留めておくよりも、幅広く活用できるレンズと捉える方が遥かに生産的である、と述べており²³、こうした主張は、近年、行動科学の専門家の間でも広がっている。

自治体職員にとって、これらの視点はとても重要である。ナッジを使うことだけでなく、自治体のこれまでの政策や職員の日常業務を行動科学のレンズを通して見てみることで、新たな気づきが得られ、それが改善に繋がる。公共政策に行動科学の知見を活用する価値は、ここにあるのではないだろうか。

都市のガバナンスにおいても行動科学の活用に期待が寄せられている。直接的な規制や経済的インセンティブなどによる従来型のガバナンスは、必ずし

20 自治体通信： https://www.jt-tsushin.jp/article/casestudy_jititai-DX 参照

21 例えば最近では、行動科学とAIによる超個別化エンジンを活用し、一人ひとりの意思決定や行動を効果的に変容するための個別化されたアプローチ設計を行うサービスを展開するGODOT (<https://godot.inc>)がある。

22 キャス・サンスティーン著 吉良貴之訳 2021年『入門・行動科学と公共政策』p18

23 Hallsworth, M. (2022). Making Sense of the 'Do Nudges Work?' Debate [online] Behavioral Scientist. Available at: <https://behavioralscientist.org/making-sense-of-the-do-nudges-work-debate/>

も十分な解決策を示していないとの指摘がある²⁴。それは、人間が常に合理的に行動するとは限らないからだ。人の行動を形作るヒューリスティックス(先入観や経験則に基づいた思考)やバイアスを踏まえたガバナンスが求められている。特に、公衆衛生や気候変動対策など、人間の行動変容により解決が図られる課題については、行政の施策を市民がどのように解釈し、意思決定・行動するのか、行動科学の視点を踏まえて理解していくことが必要とされている。

ナッジを越えて、より幅広く行動科学の知見や本稿で紹介した新たな手法を活用していくことが、多くの日本の自治体にとって、次のステップになると考える。では、どのように、それを実現できるだろうか。過去数年の日本の自治体におけるナッジの広がり振り返ると、技術的な側面よりも、ナッジを活用する機会の有無や個々の職員の内発的な動機によってナッジが普及してきたように感じる。多くの自治体職員は、市民のためにより効果的・効率的な取り組みをしたいと思っており、その機会を求めている。ナッジを越えて、より広範に日本の自治体において行動科学の知見等を活用していくためには、組織内にそうした機会を設け、職員の内発的動機を生かしていくことが有益かもしれない。それはおそらく自治体職員の働きがいにも繋がる。職員の働きがいの創出とともに、日本の自治体における行動科学の活用が、ナッジを越えて、もう一步進むことを期待したい。

24 Heijden, J. (2019). "Urban climate governance informed by behavioural insights: A commentary and research agenda". *Urban Studies*, 57(9), pp.1994-2007. doi:10.1177/0042098019864002.

実践から始める行政ナッジ — 尼崎版ナッジユニット —

尼崎市 こども青少年課／滋賀大学大学院データサイエンス研究科派遣 江上 昇

日本でも取組みが進みつつある「ナッジ」は、行動経済学の考え方を基に、人々を望ましい行動に誘導する手法である。国での取組みが始まり、行政分野での活用が期待される中、尼崎市においても2019年10月、地方自治体版としては全国で2番目となるナッジユニットが設置され、現在まで取組みが続いている。本稿では、尼崎市におけるナッジの取組みについて、その実現に至る経緯、ナッジが尼崎市で受け入れられ、活動が継続している背景、具体的な実践事例などについてまとめている。

また、文末には「ナッジ」が公務員の価値観を変え、行動変容を促すのではないかという期待と抱負について記載した。ナッジは多大な費用を伴わずとも実践できる有効な行政手法である。ご覧いただいた自治体職員が日々の業務の中でナッジを実践され、成果を挙げる一助となれば幸いである。

1 尼崎市について

尼崎市は兵庫県の南東端、大阪府・市と隣接する中核市である。人口は約45万人。高度経済成長期には工業都市として阪神工業地帯の中核を担い、人口が急増したものの、工業発展に伴う住環境の悪化等により、最盛期には55万人あった人口は、その後40年間に渡り、減少が続いた。

しかし近年、元来の魅力であった交通利便性の高さ（JR大阪～尼崎間は最短5分）に加え、治安の改善、駅前再開発の進行等に伴って人口は増加に転じ、2018年には「本当に住みやすい街大賞2018in関西」で1位に選ばれるなど、街の魅力が再評価されつつある。

2 尼崎市とナッジ

尼崎市は、古くから交通の要所として栄え、現在に至るまで交通利便性が高く、また、高度経済成長期には、九州などから多くの労働力が流入するなど、人流の多い地域であった。その文化的な背景から、人々のコミュニケーションは豊かで、様々な文化が

混ざり合い、多様性に対しても寛容な土地柄であると言われる。また、お笑いが盛んな地域性、知らない者同士であっても遠慮なく話しかける人が多いなど、「おせっかい」で「馴れ馴れしい」文化があるように感じられる。

また、「尼崎」＝「お笑い」のイメージは強く根付いており、ダウントウンの出身地であり、人間国宝であった桂米朝が住んでいたまちとして知られるほか、じゅんいちダビッドソン、尼神インターの渚、バイきんぐの西村ら、近年も多くのお笑い芸人を輩出している。また、市の外郭団体が主催するお笑いの新人賞は20年以上続いており、歴代の受賞者に友近やゆりやんレトリィバァ、男性ブランコらが名を連ねている。

そんな「コミュニケーションが活発」で、「オモロイもん好き」な尼崎市の空気に、「ナッジ」はピタリとはまる取組みのように思われる。「ナッジ」は人の興味や関心、注意を惹くことが重要な要素となる。好奇心が強く、新しいものや変わったものを、持ち前の包容力で受け入れてしまう尼崎では、他都

市なら「いかがなものか」と声が上がりそうな実験的なことも、面白がって受け入れる土壤があり、仕掛ける側も楽しみながら実践していく気概と気風がある。

また、そんな「まちの空気感」に加えて、これまで10数年に渡って、複数の職員がまちの中で様々な活動を仕掛け、地域や商店街との関係性を構築してきた。そうした「地域型職員」とも言うべき、自主的に地域で活動する職員らが構築した社会関係資本、いわゆるソーシャルキャピタル¹と、おもしろがりな市民性が、ナッジの持つ魅力や効果とうまく噛み合っており、尼崎市での取組みが進んできたのではないかと感じている。尼崎市では職員の自主的な取組みでナッジの活用が進められているが、職員有志の団体が立ち上がり、活動が持続し、商店街などを巻き込んで進めていくことができるのは、職員がそれまでに様々な活動を庁内外で自主的に進めてきたプロセスがあってのことであり、その蓄積があってこそ、ナッジユニットの活動が有機的に機能しているものと考えている。(詳細は後述)

3 国と地方の動向

まず前提として、国や地方を取り巻く社会環境について触れておきたい。行政に科学的根拠、いわゆる「エビデンス」が求められるようになって久しい。2013年の骨太の方針で「エビデンスに基づいた政策評価」が取り上げられ、以後、自治体の現場においてもKKD、いわゆる「感と経験と度胸」による施策から、エビデンスベースの取組みへの移行が進められている。

国においては、2017年の骨太の方針で「EBPMの推進」が盛り込まれ、エビデンスを基にした政策立案を進めていく動きが加速している。各自治体は、これまでの定性評価やロジックによる論証だけでなく、定量評価や統計的な解釈も問われるようになっていくものと考えている。合わせて、KPIの設定や施策評価がより効果的に行えるよう、効果検証を前提とした事業の設計と、アウトカムベースでの評価が求められていくと思われる。そうした「ア

ウトカムベースの評価」という時代の要請に、ナッジが寄与できる可能性があると考えている。

4 地方自治体とナッジの相性

ナッジが、これまでの行政の手法と大きく異なる点の一つは、人の行動をどう変えたか、というアウトカムベースでの評価が行われる点であろう。行政は慣例として、合意形成プロセスを重視する。新規事業立案の際には、半年以上かけて検討を重ね、庁内調整、議会審議を経て予算化し、執行する。丁寧に検討し、内外でのアカウンタビリティを果たした後、実装するのが標準的な手法である。

ナッジはこうした行政の標準的な手法とは全く異なるプロセスを取ることがある。ナッジの代表的な手法として、人間の行動を予測し、効果的と思われる手法をいくつか設定してランダムに実践し、(RCTやABテストなどが用いられる)統計的に効果の高かったものを採択し、展開していく例がある。ロジックだけで正解を決めつけず、小規模に実践し、効果が出たものを正解として、帰納的に進めていく。

こうした「試行的実践」を前提とした手法は、行政においては無謬性や予算主義との兼ね合いで難しい面もあるが、この手法は合理的かつ根拠のあるアウトカムに基づいて進められるものであり、PPDACサイクル²の好例と言え、先に触れた国の「エビデンス」の流れにも沿った適切かつ新しい行政手法であると感じている。

こうした「実験的」であり、「試行して最適解を探す」といった手法は、先述した通り行政の予算主義や無謬性との相性の悪さもあり、自治体の業務として取り扱うことが難しい場合がある。実際に、全国のナッジユニットを見ると、行政が組織的に取り組んでいる事例と、職員による自主的な活動によって進められている事例とに分かれている。前者のように行政の政策として組織で取り組んでいくためには、無謬性を乗り越え、市民や議会へのアカウンタビリティを果たす必要があり、トップダウンによる強い推進力が必要であると考えている。一方、後者に

1 社会関係資本(ソーシャルキャピタル)とは、人と人の関係性や繋がりを、資源としてとらえて評価する考え方。

2 PPDACサイクル:統計的探求プロセスの1つ。P(problem)、P(plan)、D(data)、A(analysis)、C(conclusion)のサイクルで問題解決を目指す手法。

よる自主的な取組みであれば、試行的な取組みと位置付けて進めることはできるものの、全庁を巻き込んだ推進力を生みにくく、大きな成果を挙げることは難しい。また、精緻な統計処理など知見を要する部分においても、専門性の担保、専門家との連携が難しくなる。

尼崎版ナッジユニットは後者であり、自由で楽しみながら実践できている部分が長所としてあるものの、ナッジの全庁的な展開や、専門性の高い精緻な効果検証は行っておらず、今後の課題である。

5 尼崎版ナッジユニット設置の経緯

現在、各自治体で取り組まれているナッジであるが、日本での取組みは2015年ごろから始まった。環境省内にナッジのプロジェクトチームが設置されたことを皮切りに、2017年に環境省が日本版ナッジ・ユニットを設置。自治体版のナッジユニットはそこから2年後、2019年に横浜市に設置されたのが第1号で、次いで同年10月、尼崎市の職員グループによって尼崎版ナッジユニットが設置されている。

尼崎市にナッジユニットが設置されたのは、大竹文雄・大阪大学特任教授（以下、大竹氏と表記させていただく。）の影響によるところが大きい。当時、尼崎市ではEBPMに取り組む機関として「尼崎市学びと育ち研究所」を設置しており、ビッグデータを分析し、政策立案に活用する取組みが進められていた。その研究所の所長に大竹氏が就任しており、定例会議の中でナッジの話がでたことをきっかけに、職員向けにナッジについて講演いただくことになったものである。当時、EBPMを担当していた私は、講演をきっかけにナッジユニットを設置し、継続的に取り組んではどうかと考えた。有志を集め、市の人事部門が運用する「自主研修グループ」の制度を利用して、「尼崎市職員が業務外でナッジに取り組む団体」として公式に設置した。大竹氏の講演日に合わせて手続きを進め、講演後にメンバーで集まり、大竹氏にもアドバイザーとして関わっていただく承を得て正式に発足させた。

発足時のメンバーは9名で、所属は様々。意見交換をしながらそれぞれが職場やプライベートで関わる地域活動などでナッジに取り組み、実践していく形

で運営している。

市の政策として実施するのではなく、職員の自己啓発、自主的な活動と位置付けてスタートさせているが、その形式を取ったことにはいくつかの理由がある。

第1に、市の政策として実施するには時間がかかりすぎ、また、実現できるかどうか不透明であったことである。行政関係者の方はお分かりいただけるかと思うが、「市の政策としてナッジに取り組む」と位置付けるには、その事務量を担う人員配置、事務分担の調整といった組織上の整理が必要である。また、政策としての効果やメリットを内部で調整した上で承認され、かつ予算や重要政策に関連するものであれば議会の同意も必要となる。ナッジの議論が始まったのは夏頃で、正式な手続きを踏んで進めると実現は2年後であり、各所の承認を得られるかどうか不明であった。

第2に、私を含め、集まったメンバーが普段から様々な業務外の活動に熱心であったことが挙げられる。尼崎市では、政策効果が不明瞭なものや新規性の高い取組み、担当業務で対応することが難しい事業などを、業務外の自主的な活動に位置付けて実施する事例が見られる。市としても「パラレルキャリアの推進」に取り組んでおり、業務外での活動を応援する組織風土がある。メンバーの中には一般社団法人を運営する者、複数のNPOに所属する者、あるいは法人格はなくとも、自身で活動団体を立ち上げ、運営する者が複数おり、ナッジユニットについても、そうした「パラレルキャリア」の1つとして自然に位置付けることができたという背景がある。

図1 尼崎版ナッジユニットの発足メンバー



第3に、そうした「業務外の活動」が過去に成果を挙げ、市の中で大きなインパクトを残してきた経緯があったことも大きい。メンバーの中には商店街で様々なイベントを展開し、地域と関係性を構築してきた職員もいる。その結果として、様々なナッジを、商店街をフィールドにして実践することができた。また、自主研修グループの設置についても、過去の実績からスムーズに承認手続きが進められるなど、それまでの実績と積み上げてきた社会関係資本が取組みに大きく寄与したと考えている。

6 実践内容

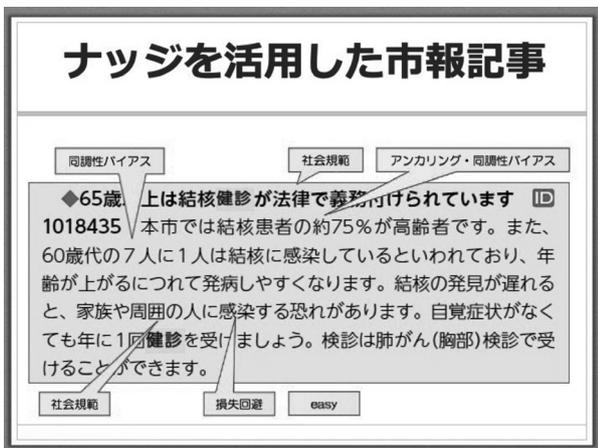
尼崎版ナッジユニットでは、メンバーの所属が様々であり、課題や業務内容が大きく異なることから、各自がそれぞれのフィールドで実践し、相談しながら進める形式を取っている。具体的な取組み事例をいくつか紹介したい。

(1) 結核健診受診勧奨ナッジ

メンバーの担当業務の1つであった「結核健診」について、受診率を高めるためのナッジに取り組んだ。

結核は2018年度の罹患者数が85人とあまり身近ではない感染症であり、健診受診率は7.8%と低迷していた。しかしながら、重症化すると入院費等で医療費が高額となり、年間数千万円の経費が生じていた。そこで、初期段階で発見し、重症化を防ぐことができれば支出を削減できると考え、健診を呼びかけるメッセージを工夫し、受診率を高める取組み

図2 ナッジを活用した結核健診を呼びかける市報記事



を行った。

市の広報誌及びタブロイド紙の「介護保険だより」において、受診を呼びかける記事の文章にナッジを反映させた。市報については効果検証が難しく、効果は不明であったが、介護保険だよりは記事を見た方から多数の問い合わせがあり、効果が感じられた。ただ、その増加が厳密にナッジによる効果であったか、統計的に有意かといった測定は困難であり、あくまで体感である。

使用したナッジ：同調性バイアス, 損失回避, 社会規範など

(2) 市民課窓口でのコンビニ・自動交付機利用勧奨ナッジ

尼崎市をはじめ、多くの自治体ではマイナンバーカードを保有していれば、コンビニで住民票等の発行が可能である。本市では、窓口業務の負担軽減、混雑緩和、市民の利便性の向上等のため、なるべくコンビニでの発行を増やしたい状況にあり、窓口では証明書発行手数料が300円かかるところをコンビニでは200円とし、金額に差を設けてコンビニ利用を促している。

そこで、市民課の目立つ場所に「100円損しているかも」といった「損失回避」のメッセージを掲出し、窓口での発行をコンビニや自動交付機に誘導した。

使用したナッジ：損失回避, Timely

図3 ナッジを活用したメッセージの掲示



(3) ゴミ不法投棄対策ナッジ

市臨海部の高速道路沿いの道路上では、トラック

が休憩のために駐停車することが多く、トラック運転手による植樹帯へのゴミの投棄（ポイ捨て）が問題となっていた。立て看板を設置していたが効果がなく、ナッジの手法を用いて看板の効果を高めることができないか取り組んだ。

内部検討と試験的な設置による効果確認を経て、黒地に白抜きデザインの採用し、内容も「不法投棄 防犯カメラで特定中」とストレートで短いメッセージに変更したところ、ゴミの投棄が激減した。

なお、これまでの看板では効果がなかった理由として、「倫理観の低い相手に社会規範を訴えても効果がない」ことが考えられる。

「マナーを守りましょう」といった、相手の倫理観に訴えかけるメッセージは、誰も傷つけず、威圧感や不快感を伴わないため、行政の現場でよく選択されるものであるが、こうした「社会規範」を訴えるメッセージは、そもそも倫理意識が低い相手には

全く効果がない。威圧感は伴ってしまうが、「カメラで特定中」のように、ルールを破ることによるデメリットをはっきりと示し、相手に損失回避行動を促す手法が有効である。

使用したナッジ：損失回避, Easy

(4) 商店街におけるソーシャルディスタンスの取組み

コロナ禍の商店街で、ソーシャルディスタンスを確保するための取組みとして、足型や停止線のシールを店頭の路面に貼ることで、自然に距離を保てるように誘導した。食肉店、天ぷら店で最初に取り組みを始め、そこから商店街の他の店舗にも広まった。

また、その後の取組みとして、天ぷら店から「支払いの際に指を舐めてお札を取り出すのをやめさせたい」という相談があり、「指ペロ禁止」のポップ

図4 効果がなかったマナーを問う立て看板



図5 メッセージ変更後の立て看板



図6 足型のシールを貼った商店街の路面



図7 指ペロ禁止のポップ



を設置した。支払い時に自然に目に入る場所に置くことで「指ペロ」は激減した。

なお、「商店街での足型ナッジ」は、現在は一般的に見られる仕組みであるが、コロナ禍が始まった直後の早い段階に導入したことから、メディアでも大きく取り上げられた。また、日本での「コロナ対策のナッジ」としてWHO（世界保健機関）のホームページでも取り上げられ、地方自治体の小さな取組みが世界に向けて発信された事例となった。

使用したナッジ：Timely, Easy（反射的な行動を抑制するもので、Social 要素は見込んでいない）

2020年3月には、これらの取組みをまとめ、市長・副市長ら関係職員に報告する「ナッジコンテスト」を開催した。コンテストといっても優劣を競うものではなく、様々なテーマでのナッジの取組みを庁内外に発信し、ナッジについて知ってもらうことが主たる目的であった。

コンテストは、ナッジについての講義とセットにして、職員研修に位置付けて実施し、テーマに関係する部門、関心のある職員ら数十人が参加した。冒頭、総論を執筆されている竹林正樹先生にご講演をいただき、その後、ナッジユニットのメンバーが各自の取組みを報告し、竹林先生からコメントをいただいた。メディアの取材も入り、取組みの周知や庁内への意識付けは一定効果があったものと思われる。その後、市の人材育成部門との調整を経て、年に一度、職員研修として「ナッジ研修」を実施するに至っており、少しずつ庁内でのナッジの浸透が進みつつある。

7 まとめ

尼崎市では、職員の自主的な活動としてナッジユニットが運営されている。あくまでナッジは手法であり、実際には「商店街の振興」や「健診受診率の向上」といった行政としての明確な目的があり、それを実現するための手法の一つとしてナッジを活用している。

ナッジは、手法によっては「表現を変えるだけ」「シールを貼るだけ」といったほとんど予算を要しない場合もある。やり方を変えるだけであれば複雑な行政手続きも伴わず、担当者の知識と意欲だけで実践が可能であり、ぜひ全ての行政職員に知ってほ

しい手法である。また、組織内で政策として位置付けて実施することが難しければ、尼崎市のように自主的な活動の枠組みで取り組むことも可能である。

国全体のEBPM推進の流れは、こうしたナッジのような「アウトカムベースでの事業構築」を今後、推し進めていくと考える。

紹介した「ゴミの不法投棄禁止」の立て看板は、デザイン変更前は全く効果がないものであった。ここには予算が投入され、職員の人件費も生じているはずである。いくら政策形成プロセスやロジックが正しくても、結果として人の行動を変えられなければ政策効果は全くないと言える。それは市民にとって「予算と人件費の無駄」ということになるが、行政では時に「プロセスは重視されるが、結果についてコミットされない」場面が散見される。EBPMが進められていく中で、今後はアウトカムで評価される場面が増え、実施した事業の結果はエビデンスで示すことが求められていくだろう。その際、ナッジのように「人を動かす」というアウトカムを前提とした政策手法の価値が今後、高まっていくと考える。

ナッジは「そっと背中を押す」ものであり、1つ1つは小さな効果に留まる。しかしながら、「もたらず結果から考える」という手法が広まることで、行政におけるプロセス重視の価値観に一石を投じるものとなると期待している。アウトカムで評価する価値観が広まれば、行政がエビデンスベースで意思決定しやすくなり、効果のない事業や意味のない無駄な作業を見直し、より効果の高い部分にリソースを集中することができるかもしれない。ナッジの発展が行政の仕事観を変え、働き方を変え、効果的な行政運営につながり、その効率性が全国数百万人の公務員に広まれば、国全体で莫大な効果を生むはずである。ナッジの発展が、日本全体に大きなメリットをもたらすことを願っている。

※文中の表現について

文中における尼崎市の文化・歴史についての記述、国や地方自治体におけるエビデンスについての考え方、公務員の在り方についての見解等は、あくまで筆者の認識に基づいた私見であり、諸説ある解釈の1つである場合があります。また、市の公式見解と

も、必ずしも一致しない可能性があります。

内容及び表現に何か問題があった場合は、その責任は市ではなく、全て筆者個人にあることをご理解ください。

つくば市のナッジの取組み

つくば市政策イノベーション部統計・データ利活用推進室 **金野 理和**

茨城県つくば市のナッジ・ユニット「つくばナッジ勉強会」はトップダウンにより2019年12月に設立され、2021年には避難行動要支援者の同意書の返送率を向上させる事例でベストナッジ賞を受賞した。本事例の成功要因として3つのポイント（①原課が「壁」を超え、ナッジ活用を決断した、②データで現状分析できた、③原課とナッジ勉強会の連携が機能した）を挙げながら、ナッジの政策活用における課題と今後の展望について考えを述べたいと思う。

1 つくば市のナッジ・ユニット「つくばナッジ勉強会」

(1) 設立経緯

本市のナッジ・ユニットは、2019年12月に五十嵐立青市長、毛塚幹人副市長（当時）、森祐介政策イノベーション部長（当時）によるトップダウンで設立したが、設立以前からナッジの定義に合致するような取組みを特にナッジとは位置付けることなく実施していた（生活環境部環境生活課「夏休みの省エネドリル」、総務省委託事業「革新的ビックデータ処理技術導入推進事業」における「姫路市・つくば市 クラウドAIによる行政情報・健診情報等分析実証事業」）。このような状況であったことに加え、森祐介政策イノベーション部長が環境省の日本版ナッジ・ユニット「BEST」の有識者であったこともあり、市としてナッジを政策手段の1つとして位置付け各分野に導入していくこととなった¹。

(2) 実施体制

様々な案を検討した上で、組織規則の改正を伴わ

ない「勉強会」という位置付けでスモールスタートすることになった。事務局は政策イノベーション部に置き、同部内の課室長から推薦された6名の職員と部の総括担当である企画監を、本来業務の範囲として人事発令なしで割り当てた。ナッジ勉強会の業務は通常業務の一環として扱い、勤務時間外の業務に対しては超過勤務手当を支払うことも可能とし、活動の持続可能性を担保している¹。また、メンバーが人事異動で政策イノベーション部外に異動となった場合でも、できる範囲で「つくばナッジ勉強会」のメンバーとして活動を続け、異動先の担当業務等でナッジを活用している。

(3) 活動内容

勉強会設立時は、ナッジに関する知識を持った職員がいなかったため、事務局の主担当職員が中心となりつつも全員が独学で、ナッジが機能する仕組み、バイアスの知識、国内外の事例、ナッジの設計・実践方法、効果検証手法などを学び、ミーティングを重ね知識共有を図りながら、原課から受けた相談の

1 白井祐子・池本忠弘・荒川歩・森祐介編著『ナッジ・行動インサイトガイドブック エビデンスを踏まえた公共政策』勁草書房、pp.114-118)

検討を行った。

また、ミーティングで共有された「おもしろい事例」や「つくば市でも活用できそうな事例」については、スライド数枚にまとめて全職員が閲覧可能な庁内イントラネットの掲示板に「ナッジ通信」として掲載を続けたことで、今では職員全員が「ナッジ」という言葉を見たり聞いたりしたことがある状態となっており、何か困りごとがあったときには「ナッジ勉強会に相談してみよう」という雰囲気も生まれてきている。

2 ナッジの活用事例

原課から相談を受け効果検証に至るまでのプロセスを図1に示す。また、2019年12月から2023年1月現在までにナッジ勉強会が関わった相談案件は50件であり、その内訳を表1に示す。以下、表1の各分類における活用事例を紹介する。

図1 ナッジ実施プロセス

フェーズ1「課題特定」	
1	原課からナッジ勉強会に相談
2	打合せ（業務フロー・課題の理解）
3	既存データを整理し状況確認 「おもてなしフレーム」を使った課題整理
フェーズ2「ナッジの設計」	
4	ナッジと効果検証の設計 ※ナッジ勉強会が担当
5	打合せ（実践可能か確認）
フェーズ3「事業実施・評価」	
6	実施（効果検証用のデータ取得）
7	効果検証 ※ナッジ勉強会が担当

表1 ナッジ勉強会で扱った相談の内訳

①ナッジを活用して効果検証 ² まで行ったもの	6件
②ナッジは活用したが効果検証をしなかったもの	17件
③相談は受けたがナッジの活用にはつながらなかったもの	22件
④実施中・実施予定	5件
合計	50件

「①ナッジを活用して効果検証まで行ったもの」は次項で触れるため、それ以外を説明すると、「②ナッジは活用したが効果検証をしなかったもの」の代表例としては、庁舎内のペットボトルキャップの分別を促す「ペットボトルキャップ投票」や「せっけんを使った手洗いの促進」などがある。

前者については、海外の事例等から効果があることが明らかだったということもあり「楽しむナッジ」として効果検証は行わなかった。

後者については、トイレ利用者の総数を把握することが物理的にも倫理的にも難しいことや、せっけんの使用の有無を簡単に把握する方法がなかったため、効果検証を行わなかった。

「③相談は受けたがナッジの活用にはつながらなかったもの」については、フェーズ1「課題特定」の段階で、ナッジ以外の手法（業務改善での対応など）のほうが適切であるという結論に至ったもので、相談内容としては事務処理上のミス防止、イベントの集客、制度等の周知などに関するものが多い。

ナッジは「手段」であり「使うことが目的」ではない。課題を解決するために、従来の行政的手法がいいのかナッジがいいのかを課題ごとに適切に見極めることが大切である。

次項では「①ナッジを活用して効果検証まで行ったもの」の事例を説明しながら、ナッジの取組みにおける当市の課題と今後の展望について考えてみたい。

3 事例：避難行動要支援者名簿における同意書の返送率向上

この事例は、ナッジ勉強会が原課（社会福祉課）から相談を受けて効果検証まで行い、かつ効果が確認できたものである。

「避難行動要支援者名簿」とは、2011年の東日本大震災を踏まえ、市町村に作成が義務付けられたもので、自力で避難することが難しい方（要介護認定3～5の方など）を登録している。災害時にはこの名簿が民生委員等の「支援者」に自動的に共有され「支援者」が名簿登録者の避難を助けるのだが、平常時には登録者の同意がなければ共有できない。名簿登録者がより早く安全に避難するためには平常時

2 ここでの「効果検証」はランダム化比較試験（RCT）である。

から「支援者」に名簿情報が共有され、登録者の住所や避難経路等を事前に把握し災害に備えることが大切である。

そのため、当市では名簿登録者に同意書を郵送し、意向の返信をお願いしているのだが、返送率は40%にとどまっていた。この理由を封筒の受け取り側の行動プロセスから考えたところ、そもそも開封すらしない方が多いのではないかと推測し、封筒にナッジを活用したメッセージを付して開封を促すことで返送率上昇を目指した。

具体的には、対象者を4つのグループにランダムに分け、それぞれのグループの封筒の「宛名ラベル」に異なるメッセージを印字して、返送率のグループ差を測定した（ランダム化比較試験）。

グループ1：メッセージなし（統制群）

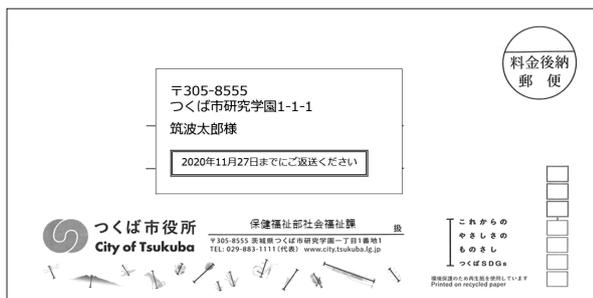
グループ2：〇年〇月〇日までにご返送ください

グループ3：〇〇さまに大切なお知らせです

グループ4：避難支援を受けられる可能性があります

結果として、グループ2の返送率が統制群と比較して13.0ポイント高くなったので（統計学的に有意差あり）、翌年度以降は宛名ラベルに必ず「返送期限」を入れることにした³。

図2 ナッジを活用したメッセージを付した宛名ラベル



4 ナッジ活用事例の成功要因と課題

この事例は2021年のベストナッジ賞を受賞することになったのだが、そのような評価を頂けたポイントとして、筆者の私見ではあるが以下の3つを挙げてみたい。

- ①原課が「壁」を超え、ナッジ活用を決断した
- ②データで現状分析できた
- ③原課とナッジ勉強会の連携が機能した

「①原課が「壁」を超え、ナッジ活用を決断した」について、まず、自治体では法律などのテクニカルな部分以外の「自課の通常の業務課題」については、そもそも他部署に相談しないものであり、そこには壁が存在していたと考えられる。また「ランダム化比較試験（RCT）」の実施には、通常業務に追加の負担となることへの抵抗感以外にも「対象者の扱いに差を設ける」ことへの心理的障壁も存在したと考えられる⁴。それでもナッジ活用が決断された背景として、原課である社会福祉課では日頃より担当者から所属長までの全員に「一番大事な目標は人命を救うこと。そのために同意してくれる人を増やしたい。」という熱意が存在したために、同意書の郵送をゴールとせず、その先の返送率上昇に取り組んだことが挙げられる。

「②データで現状分析できた」については、データの有無で課題特定の解像度に大きく差がでるという点を指摘したい。今回の目的は当然「同意する人を増やす」ことであるが、返送者の属性や同意書の有無について、原課がデータとして「瞬時に使えるように」整備していたおかげで「返送者の9割は同意してくれている」という事実を事前に把握できた。そして「返送者を増やすことが同意者も増やすことにつながる」という「データから得た仮定」に基づきナッジを設計することができた。もし原課でデータを整備していなければ、従来の政策立案と同様に経験と勘に頼ることになっただろう。

「③原課とナッジ勉強会の連携が機能した」については、原課が持ち合わせていないナッジの知見をナッジ勉強会がうまく補い、また原課の業務フローや業務上の制限を理解した上で実施できたということであり、当市の勉強会による活動が機能したことを示す例といえる。一方で今後、様々な分野の政策にナッジを活用していくためには「ナッジの知見」を持った職員が原課に在籍する方が有利なことは言うまでもない。そのため、ナッジ勉強会は「1 (2)

3 検証結果を実際の事業に取り入れることを「社会実装」と呼んでいる。本事例の社会実装は2021年度で、このときの返送率は64.2%だった（宛名ラベルに返送期限を入れたほか、通知文の改善と電子申請の導入も行っている）

4 ランダム化比較試験は、現在は全国のナッジ・ユニットで取り組んでおり目にすることも多くなったが、2020年当時は自治体の実施事例がほとんどなくハードルの高い手法だった。

実施体制」で紹介したとおり、ナッジ勉強会のメンバーが部外に異動になっても勉強会の一員として活動を続けることとしている。

しかしながら、職員によるナッジ勉強会での活動だけでは限界を感じる局面も出てきている。一自治体職員が膨大なデータ分析やその解釈について根本から学ぶのには限界があるので、自治体は大学や研究機関等との連携、専門職の雇用などで「知」を活用できるような仕組みを整えていくことも、中長期的には必要であると思われる。

5 おわりに

ここまで本市におけるナッジ活用について、経緯、組織、実際の事例などを紹介してきた。ナッジ活用のメリットについては一般的に「必要とする費用が少ない」「強制を伴わず合理的な行動を促すことができる」「今まで届かなかった層にアプローチできる」などが挙げられているが、本市のこれまでの活動を踏まえた行政内部でのメリットについて筆者の考えを述べたい。

まず、結果に関わらずナッジを活用すること自体に意味があると考えられる。もちろん効果検証により「良い結果」が目に見えて確認できるのが理想（単純に嬉しい！）ではあるが、効果が見られなかった場合でも、ナッジの設計の際は必然的に顧客の視点で業務プロセスや通知文を見直すことになるので、改善や気づきにつながる。

さらに、ナッジは「根拠に基づいた政策立案（EBPM）」の導入に役立つと考えられる。ナッジ活用時における「データを使って課題を特定し、実施後に効果検証を行う」というプロセスは、EBPMと極めて親和性が高いため、今後、自治体にEBPMを取り入れていくにあたり「ナッジ」は大きな推進力になるだろう。

最後に、今後、全国の自治体でナッジ活用が一般的になるためにはエビデンスの集約が重要である。RCTの実施はハードルが高いが、全国で行ったナッジ活用事例を集約することで、類似事例で効果が確認されたものを単純にまねることだけで効果が期待でき、ナッジ活用が飛躍的に進むと考えられる。

大阪大学・行動経済学会・NPO法人Policy Garageが運営するウェブサイト「自治体ナッジシエ

ア」などを始め、エビデンス集約を目指した動きがあり大変期待しているところである。本市のナッジ勉強会も微力ながら、今後も活動を継続していきたいと考えている。

シリーズ

ウィズ / ポストコロナ時代における都市政策 自治体とシェアリングエコノミー

SERIES

新型コロナウイルス感染症は感染拡大の波を繰り返しながら、確実に人々の生活に変化を与え続けている。自治体運営も従来の方法では対応できないばかりか、今まで提供できていた公共サービスを維持していくのも困難となる可能性がある。このような状況において自治体の課題解決や地域経済の活性化の一つの手段として近年注目されているシェアリングエコノミーの取組みに焦点を当てる。

ここでは、地方でのシェアリングエコノミー導入における都市自治体の役割の検討や若年世代のシェアリングエコノミーへの期待、人材のシェアリング研究と都市自治体の報告をもとに都市自治体のシェアリングエコノミー活用について議論を深めたい。

シリーズ①

地方でのシェアリングエコノミーの展開 の課題と自治体の役割

島根大学法文学部法経学科教授 野田 哲夫

シェアリングエコノミーは省資源・人口減社会におけるビジネスモデルとして注目されグローバルなビジネス展開が続く中で、地域課題の解決を目指して地方レベルでの導入も進んでいる。本稿では、イノベーションとしてのシェアリングエコノミーが生み出す経済的利益の含蓄と、インターネット時代の贈与経済としての地方におけるシェアリングエコノミーの導入の可能性について明らかにする。そして、地方でのシェアリングエコノミー導入事例に対するアンケート調査分析と、代表的な導入事例の紹介を通して、地方でのシェアリングエコノミー事業の展開、その維持・継続における課題と地方自治体の役割について考察する。

1 「破壊的イノベーション」としてのシェアリングエコノミー

個人等が保有する共有可能な資産や能力をインターネット上のマッチングプラットフォームを介して他の個人等も利用可能とするシェアリングエコノミー（共有経済）は省資源・人口減社会におけるビジネスモデルとして注目されてきた。Airbnb（2008年創業）やUber（2009年創業）などのシェア事業者がそのサービスを開始し、ビジネスを展開・拡大していった時期に、Botsman（2010）”The Sharing Economy”（邦訳『シェア』）がこれらの事業者のビジネスモデルを所有から共有、活用への経済活動の転換、「コラボ消費」のビジネスモデルであるとしており、またSchor（2010）”Plenitude: New Economics of True Wealth”（邦訳『プレニテュード』）では共有・共同利用による省資源、環境への負荷の低減も期待されている。その後、世界的なレベルで市場を拡大してきたシェアリングエコノミーのビジネスであるが、更にコロナ渦、またウィズコロナ・アフターコロナの時代においても今後市場の拡大が予想される。我が国においてもウーバーイーツに代表されるいわゆるデリバリーギグワーカーへ

の雇用就業機会の創出や、都市部での自転車通勤の増加に対応するためのサイクルシェアサービスの提供などは今後も需要増が期待される分野である。このような都市型のシェアリングエコノミーに対する需要の増加に対しては、グローバルに展開するシェア事業者によって対応がなされ、これらの事業者にビジネスチャンスを拡大していくことになる。一方で、タクシーなどの旅客運輸業やホテル・旅館などの宿泊業などの既存事業者のビジネスを代替し市場に劇的な変化をもたらすいわゆる「破壊的イノベーション」の側面を持っている。

経済のデジタル化（デジタルエコノミー）は限界費用の低下＝価格低下をもたらし、一方的な消費者の支払い意志額と実際の価格の差分である消費者余剰の増加を創出するのに対して、サービスを供給する事業者の付加価値額である生産者余剰を低下させる。デフレ経済が続く需要の全体的増加が見込まれない状況下ではシェアリングエコノミー事業者の新規参入は既存事業者の退出につながる。さらに新規参入するシェアリングエコノミー事業者自身も不安定な低賃金労働に依存する投資抑制的・労働節約的なビジネスであるために、生産者余剰も全体的に圧

縮されることになる。シェアリングエコノミー事業者自身も参入が相次いだ結果、収益確保が難しくなっている事業者も存在する。ただし、シェアリングエコノミー事業者自体のビジネスは価格低下を上回るコスト削減によって生産者余剰を獲得しているのが実態である¹。

デジタルエコノミーによる消費者余剰の推計に関しては Brynjolfsson et al. (2012) が、米国では 2007 年から 2011 年に Facebook や YouTube、Twitter、Craigslist などのインターネット上のサービスによって年平均で 8380 億ドルの余剰が生み出されていると推計している。これは同期間の米国の GDP の 5.8% に達し、これだけの額が GDP に計上されなかったものとなる。また日本では野村総合研究所 (2019) が LINE、Facebook、Twitter、Instagram 等のデジタルサービスから生まれる日本の消費者余剰を年間 161 兆円 (2016 年) と試算、2016 年の日本の実質 GDP の約 30% 相当に値するとしている。これがいわゆる「破壊的イノベーション」の経済学的含意でもある。

シェアリングエコノミーに関しても、既に Sundararajan (2016) "The Sharing Economy" (邦訳『シェアリングエコノミー』) がシェアリングエコノミーによる雇用就業機会の創出などの経済効果と併せて、消費者体験の質の向上を GDP に反映することの困難さについて言及している。此本 (2018) 『デジタル資本主義』もシェアリングエコノミーがもたらすこの価格低下によって消費者余剰が増加したとしても GDP には計上されない点を指摘している。シェアリングエコノミーによる消費者余剰の実際の推計に関しては、Bean (2016) が英国経済における Airbnb や Uber などの活動を推計し、2013 年に英国の Airbnb レンタルに直接支出された 2 億 4,300 万ポンドは、宿泊サービス全体の総付加価値の約 2% にあたり、Airbnb レンタルの相対価格から宿泊サービス全体の総付加価値 0.7% の消費者余

剰が発生するとしている。日本では情報通信総合研究所 (2017) が、シェアリングサービスの利用状況や将来的な利用意向、モノやサービスのシェアによって得ている金額、支払っている金額等についての Web アンケートを基に、シェアリングエコノミー提供側が得ている収入は年間で約 1 兆 1,800 億円、利用側が支出している金額は、年間で約 4,400 億円、また将来の利用意向を踏まえて、潜在市場規模を推計した結果、提供側が得る可能性がある収入は年間で約 2 兆 6,300 億円、利用側が支出する可能性がある金額は年間で約 1 兆 1,100 億円と算出している。

このようにシェアリングエコノミーは、そのサービスを供給する事業者にとっては厳しい「破壊的イノベーション」をもたらすが、サービスを消費する側にとって経済的利益をもたらす、更に省資源、環境への負荷の低減にも資するものであると考えられるが、グローバルなビジネスと対局にある地方においてその利益は実感しがたい。

2 地方でのシェアリングエコノミーの導入、「温もりのあるイノベーション」

シェアリングエコノミーのグローバルなビジネス展開が続く一方で、我が国では人口の減少が続く中山間地域等の地方において地域課題の解決を目指したシェアリングエコノミーの導入が政策レベルで進められてきた。内閣官房シェアリングエコノミー促進室「シェア・ニッポン 100 ～未来につなぐ地域の活力～」には地方において自治体や民間事業者等がシェアリングエコノミーに取り組んでいる事例がまとめられている。促進室への情報提供及び関係省庁、(一社)シェアリングエコノミー協会等に対するヒアリング等で得られた情報をもとに、シェアリングエコノミーの活用に取り組んでいる団体に対して深掘り調査を行い、解決しようとする地域課題が具体的であり、かつ取組み内容に独創性や新規性が見られるものとして 2020 年時点で 115 団体の事例

1 経済産業省 (2018) や内閣府経済社会総合研究所 (2019) がシェアリングエコノミー等の経済活動による付加価値の推計を行っているが、特に後者はシェアリングエコノミーに該当するサービスを手掛ける仲介事業者を対象によるヒアリング調査を実施し、各仲介事業者の売上や費用構造等を把握、シェアリングエコノミーの分野ごとに名目市場規模、付加価値額の推計を行っている。その結果各分野の付加価値額を合計すると、2017 年は 1,300 億円～1,500 億円程度と推計、「② SNA の生産の境界内/現在、捕捉できていないと考えられるもの」の付加価値額は 800 億円～1,000 億円程度、「③ SNA の生産の境界内/現在、捕捉されていると考えられるもの」の付加価値額は 400 億円～500 億円程度となっている。これらは現行の GDP 体系では捕捉されなかった、シェアリングエコノミー事業者による生産者余剰の捕捉と推計であると考えられる。

が取り上げられている。促進室はグローバルに展開するシェア事業者によるビジネスを、新たな需要を掘り起し市場に劇的な変化をもたらす「破壊的なイノベーション」と位置付けるのに対して、地方で展開されるシェアリングエコノミーを、地域の共助の精神などを育て、地域コミュニティの再生や地域独自の課題の解決を目的としたイノベーション＝「温もりのあるイノベーション」として、国や行政が地域の社会的な課題を解決するための取組みとして位置づけている。前述のSundararajan (2016) ではシェアリングエコノミーによる経済効果が中心的に分析されていると同時に、シェアリングエコノミーを市場経済と贈与経済にまたがるものと述べられている。贈与経済(=Gift Economy)は経済人類学者のマルセル・モースによって提唱されたもので、狭隘な原始社会においては贈り物の付与で生み出された相互的な関係が経済的な領域を超えた重要な原則として社会の道徳的な基礎を形成することが主張されている。Sundararajan は、シェアリングエコノミーによって半匿名の個人が集まるデジタルコミュニティは物理的にはインターネットの公共空間に依存はしているが、そのネットワークの広域化と併せた高速性・即時性によってMauss (1954) が前提とする原始社会と同様に狭隘なものであり、贈与経済が成立する側面も持つと指摘している。人口減が進む地方でのシェアリングエコノミーの展開を考える際に、既存の資源を利用しつつコミュニティ内で完結するサービスとなる可能性が高い。これは地方のコミュニティが従来持っている贈与経済(コミュニティ内での相互性、互惠性、そして信頼性)の側面でもあり、地方でのシェア事業の立ち上げに際し

て親和性を持っていると考えられる。ただし、シェア事業の維持・継続に際しては「破壊的なイノベーション」を進める民間事業者のプラットフォームの活用、そしてシェア事業の継続性のための広域展開や多角化が必要となり、そこには地方の行政機関である自治体の果たす役割も大きいと考えられる。

3 地域でのシェアリングエコノミー導入の主体と目的(アンケート調査より)

島根大学情報経済研究室ではシェアリングエコノミーを活用した地域課題の抽出・研究の普遍化に近づきたいと考え、内閣官房シェアリングエコノミー促進室「シェア・ニッポン100」に掲載されている地域のシェアリングエコノミー導入の現状や課題に対するアンケート調査を2021年10月から12月にかけて行った。調査は郵送とWebアンケートを合わせて行い、送付108地域に対し回答があった地域は51(回答率47%)であった。まずこのアンケート調査結果を基に、各地域の取組みの課題や目的、そして取組み主体(組織)等を集計したうえで、取組み主体(組織)や目的による取組みの相違や、今後のシェアリングエコノミーを活用した取組みの展望等について考察を行う。

まず、シェアリングエコノミーに取り組む主体は、「行政(市町村)」(39件)が多いが、「民間企業」(19件)や「中間組織(NPO法人等)」(9件)を立ち上げて取り組む地域も見られる(図1参照)。

また取り組んでいる目的は「就業機会の創出」(20件)が多く、「観光振興」(15件)、「地域の足の確保」(11件)、「需給ひっ迫解消」(10件)が続いている(図2参照)。「その他」で回答があったものも「地域労

図1 シェアリングエコノミーに取り組む主体(組織)(複数回答)

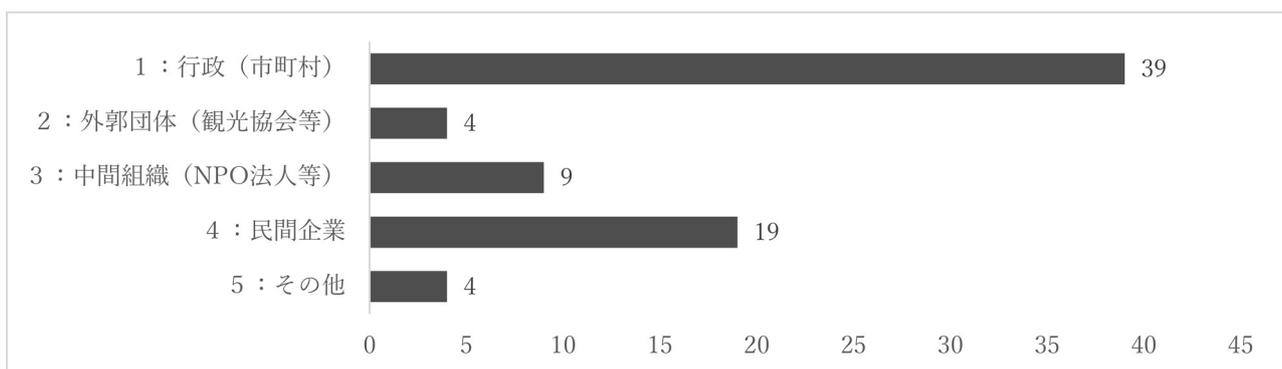


図2 シェアリングエコノミーに取り組んでいる目的（複数回答）

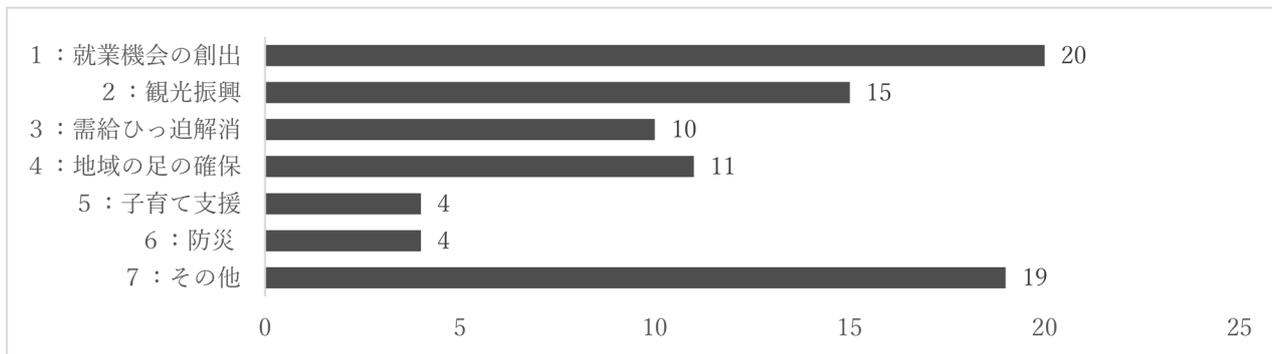


図3 シェアリングエコノミーに取り組む主体（組織）別の取組み目的（複数回答）

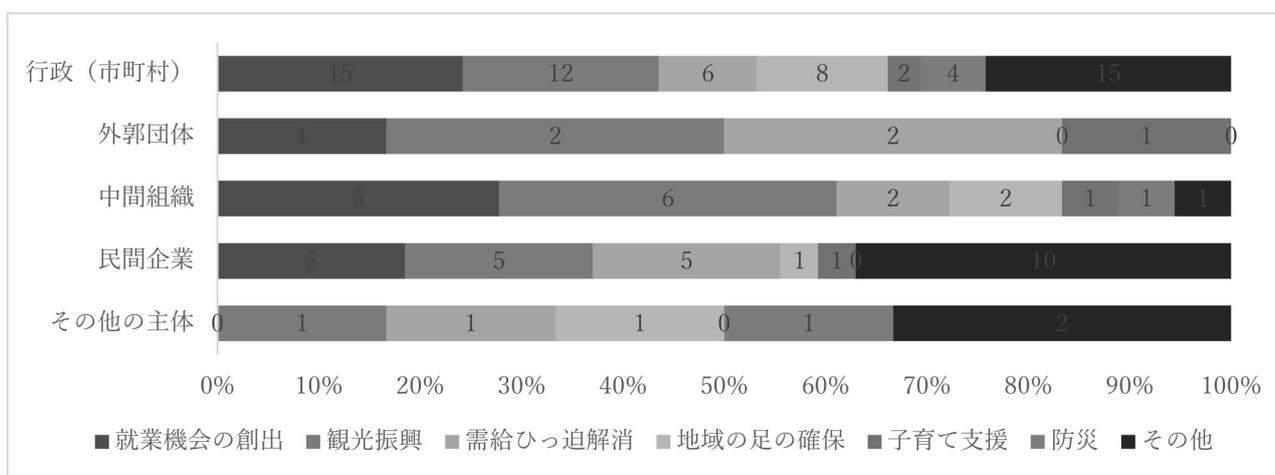


表1 複数のシェアリングエコノミーの取組みをしている地域と取組み主体

	行政	外郭団体	中間組織	民間企業	その他
単独の組織で運営	1	0	0	1	0
	1	0	0	0	0
	1	0	0	0	0
	1	0	0	0	0
	0	0	1	0	0
	1	0	1	0	0
	1	0	0	0	0
	1	0	0	0	0
	1	0	0	0	0
	1	0	0	0	0
	1	0	0	0	0
	0	1	0	0	0
それぞれ別の組織で運営	1	0	0	1	0
	1	1	1	1	0
	1	0	0	0	0
	1	0	0	1	0
	1	0	1	0	0
合計	16	2	6	5	0

表2 複数のシェアリングエコノミーの取組みをしている目的と取組み主体

	就業機会の 創出	観光振興	需給ひっ迫 解消	地域の足の 確保	子育て支援	防災	その他
単独の組織で 運営	0	0	1	0	0	0	0
	1	1	0	0	0	0	1
	1	1	0	1	0	0	0
	1	0	0	0	0	0	0
	1	0	0	0	0	1	0
	1	1	0	0	0	0	0
	0	1	1	1	1	0	0
	1	0	1	1	0	0	1
	0	1	0	0	1	0	0
	1	0	0	0	0	0	1
	0	0	0	0	1	0	0
	1	1	0	0	0	0	1
	0	0	0	0	1	0	0
それぞれ別の 組織で運営	0	0	0	0	0	0	1
	0	1	1	0	0	0	0
	1	1	0	0	0	0	1
	0	0	1	0	0	0	1
	0	1	1	1	0	0	1
1	1	0	0	0	0	0	
合計	10	10	7	5	1	2	7

働力の解決」や「フリーランスの育成」、「所得向上」、「女性活躍」などであり、「就業機会の創出」に含まれるものと考えられる。

取組み主体別に取り組んでいる目的を見た場合、どの主体においても「就業機会の創出」と「観光振興」が大きな割合を占めている（図3参照）。

また、複数のシェアリングエコノミーの取組みを行っている地域は20件（39%）であり、運営の組織形態は「単独の組織（行政、外郭団体、中間組織、その他）」が14件、「それぞれ別の組織で運営」が6件で、また20件の地域のうち、16件の地域の取組み主体が行政（市町村）であり、そのうち9件は行政による単独の組織運営である。また、それぞれ別の組織で運営されている6件のうち、いずれも行政（市町村）が運営組織の一つとなっている（表1参照）。特定のシェアリングエコノミーだけに特化して事業を行うだけでなく、他シェア事業とも組み合わせた事業の多角化が進められていることが確認された。

また、複数のシェアリングエコノミーの取組みを

行っている20件の地域の、それぞれの取組みの目的を見ると、「就業機会の創出」、「観光振興」がそれぞれ10件で最も多く、「需給ひっ迫」が7件、「地域の足の確保」が5件となっている（表2）。また複数のシェア事業の組み合わせとしては「就業機会の創出」と「観光振興」が6件あり、これらのシェア事業が共有している対象は「スキル」も多かったことから、地域で就業機会の創出を観光振興（体験型観光振興）と併せて取り組んでいると考えられる。

4 地方でのシェアリングエコノミー導入の課題と可能性

日本で地方において進められているシェアリングエコノミーの事業は、そのほとんどが国による補助金（総務省による「IoT サービス創出支援事業」「地域IoT実装推進事業」、地方創生の一環である「地方創生加速化交付金事業」など）によって始められており、外国人滞在施設経営事業を進める「国家戦略特別地域」なども活用されている。さらに2018年度からは新たに総務省による「シェアリングエコ

ノミー活用推進事業」もスタートしている。シェアリングエコノミー自体がまず、① 個人間での相互取引 (CtoC) を前提としているため、個人間の少額の取引から利益をあげるためには多数の取引が必要となり、民間事業者による持続的なシェア事業が可能になるのは利用者と提供者の母数が多い都市部に限られる。また、② インターネット上の分散型プラットフォームを介することにより、サービスの拡大が需要の拡大とその囲い込みを実現させるネットワーク効果²によって規模の経済性を可能にし、同時に特定の企業に独占的市場を成立させる。Airbnb や Uber そしてクラウドワークスなどの事業者はまさにこのネットワーク効果を活用して事業と利益を拡大しているのである。日本でも千葉市がシェアリングシティ構想を掲げ、千葉都心や幕張新都心においては、生活の利便性を高めるためのシェアリングエコノミー事業を展開 (シェアサイクル、宅配ロッカーなど) する一方で、市街化調整区域に外国人滞在施設経営事業 (国家戦略特別地域) によって宿泊需要を生むことで、同エリアの地域資源を活用した体験型観光コンテンツとマッチアップさせ、消費喚起を促すことを進めている。ここで体験観光情報を提供する株式会社ガイアックスの提供するプラットフォーム TABICA (当時) とタイアップして市外からの観光客の誘致で成果をあげている。民間事業者との密な連携を継続し、「①民間企業が中心となる持続可能な収益モデル」と「②行政が解決すべき課題に民間のシェアサービスを活用するモデル」の双方を視野にいれて事業を多角的に展開する事例であるが、千葉市の規模で収益化が見込まれる都市型のシェアリングエコノミー事業であると考えられる。

これに対して地方でのシェア事業は、自治体がサービスを提供する事業 (GtoC) を補助金などでスタートさせて ① 個人間での相互取引 や ② インターネット上の分散型プラットフォーム による母数の部分をカバーしようとしても、中小規模の自

治体ではその地域だけで規模の経済性を成立させることは難しい。また、地域で NPO 法人などの中間事業者を立ち上げたとしても、その運用・維持のためのコストを地域の単独の事業だけで回収し事業を継続させることは困難である。「シェア・ニッポン 100」の事例にみられるように、観光振興や雇用創出などの手っ取り早い手段としてシェアリングエコノミーのサービスの導入が進んでいるが、地方の中小規模の自治体にとってこの事業だけに特化してシェア事業を展開することは難しく、近隣自治体との広域的な取組みや、他のシェア事業とも組み合わせた事業の多角化が求められる。

前者 (広域的な取組) に関しては民間事業者のプラットフォームを活用したサービスの導入とその横展開が考えられ、観光振興の事例にみられるように民間事業者自体も地方展開によってネットワーク効果を生み出す事業の拡大の目的から (もちろんプロモーション効果も含めて)、行政と連携した広域展開の取組みを進めている。しかしながら民間事業者によるシェアリングエコノミー (あるいはクラウドソーシング) が持つ (A) 市場に劇的な変化をもたらす「破壊的イノベーション」の側面、すなわち既存のビジネスや労働の代替効果も想定される。それゆえに民間事業者と利用者 (労働力の所有者) の仲介となる地域事業者 (NPO 法人などの中間事業者) の育成が求められるが、これらの地域事業者の事業の継続を考えるならば、後者 (事業の多角化) も併せて求められる。前項のアンケート結果からも複数のシェアリングエコノミーの取組みを行っている地域は約 40% であり、そのうち 8 割の地域の取組み主体に行政 (地方自治体) が入っている。行政主導で進める地域や、NPO 法人などの中間事業者を立ちあげてシェアリングエコノミーのサービスの導入を進めようとする地域など取組み主体が多様であるが、特定のシェアリングエコノミーだけに特化して事業を行うだけでなく、他シェア事業とも組み合わせた事業の多角化が進められていることが確認され

2 経済学においては限界効用減少の法則によって、財の保有量が増加するほどその財の価値は低下するものの、ネットワーク効果が作用する場合、財の価値は上昇することになる。いわば、ネットワーク効果とは財の価値がそれを保有する人数に左右されると言う状況を指すものである。例えば、ワープロソフトは、それを持っている者が一人しか存在しない場合、価値は小さいが、それを保有する者が増えれば増えるほど、交換性が高まるため、その価値が飛躍的に高まることになる。ネットワーク効果が発現するものとしては、ここで上げたソフトウェアの他に、物流、交通インフラ、通信ネットワークなどが上げられる。

ると同時に、広域化・多角化を進める段階での地方自治体の役割は欠かせないと考えられる。

佐賀県多久市では、総務省による「地域 IoT 実装推進事業」や地方創生の一環である「地方創生加速化交付金事業」を活用して、①クラウドソーシングを利用した雇用の創出、②地域資源を有効活用した体験型観光コンテンツの造成、③子育てや家事代行を中心としたシェアサービスの展開の3つのシェアリングエコノミー事業を展開している。多久市が中間組織である NPO 法人価値創造プラットフォームを育成することによって行政、民間事業者、そして地域の NPO 法人の3者が主体となって事業をシェアし、ディレクターと在宅ワーカーの育成と採用（スキル水準の担保）を行っている。この事業を皮切りに、②地域資源を有効活用した体験型観光コンテンツに関しては株式会社ガイアックスと連携した九州地域資源を活用した観光シェアリング事業を、③子育てや家事代行を中心としたシェアサービスに関しては、AsMama やエニタイムズを活用した子育てや家事代行を中心としたシェアサービスの展開を進めている。地域課題に応じたシェアサービスがあれば民間事業者の既存のプラットフォームを活用することで、初期費用を抑えた事業展開が可能であることが分かる。またこの事業を運営しているのは NPO 法人であり、クラウドソーシング事業だけでそのビジネスを継続することは困難であると考えられるが、体験型観光コンテンツ事業や子育てや家事代行業へ事業を展開、拡張することによって事業の継続性の可能性を示しており、NPO 法人の育成と事業の多角化において自治体が主導的な役割を果たしている。

また中山間地域において逼迫の課題である公共交通課題＝「地域の足の確保」に関しては、「シェア・ニッポン 100」にも取り上げられている北海道天塩町、中頓別町等の自治体ではそれぞれ国土交通省による実証実験事業を民間のシェア事業者と連携して展開している（北海道天塩町は株式会社 notteco と提携し自家用車による乗合事業の実証実験を実施、中頓別町は Uber の ICT システムを活用したライドシェア事業を実施、いずれも 2016 年から実証実験の開始）。いずれも実証実験段階が終わり本格運用も開始されているが、交通以外の社会資源のシェ

ア（空きスペース等）についても推進が検討されている。いずれもまだ検討段階であるが、特定のシェアリングエコノミーのサービスだけでは事業の継続が困難であることを示唆している。一方で、「シェア・ニッポン 100」の事例ではないが、京都府京丹後市では自家用車有償運送「ささえ合い交通」（事実上のライドシェア）の事例が、中間事業者である NPO 法人によって独立採算制で運営されている事例として注目に値する。NPO 法人が事実上の「ライドシェア事業」を他の公共交通機関（オンデマンドバス等）との組み合わせによって「地域の足の確保」を行っており、シェアリングエコノミー以外の事業との組合せによる「多角化」によって事業を継続していると考えられる。事業の運営主体は NPO 法人であるが、他の公共交通機関との連携において地方自治体の果たす役割は欠かせない。今後もこの事業全体が継続可能となるためには、「ライドシェア事業」の展開だけでなく、連携する他の公共交通サービス（オンデマンド型交通等）の事業の維持にもつながっていく必要がある。これはシェアリングエコノミーの事業の運用・継続といった観点からみた「多角化」だけでなく、公共交通サービスの運用・継続をコミュニティバスやデマンド型交通、有償ボランティア輸送などを組み合わせて進めてきた中山間地域にとって、シェアリングエコノミーも含めた事業の継続を指し示すものでもある。

様々な課題を抱えた地方ではシェアリングエコノミーの導入と事業の継続だけでなく、本来地域の課題解決に必要な事業でありながら、単独では維持・継続が困難な事業を地域が持つ未利用資産・能力を活用し、シェアリングエコノミーの活用も含めた多角的な展開によって解決することが本来求められていることであり、地方自治体によって主導される「温もりのあるイノベーション」であろう。

参考文献

- Botsman, R., Rogers, R. (2010) “What's Mine Is Yours”, 小林弘人監修・解説、関美和訳 (2016) 『シェア』, NHK 出版
- Brynjolfsson, E. and Hee, J. H. (2012), The Attention Economy: Measuring the Value of Free Digital Services on the Internet,

- International Conference on Information Systems, 2012.
- Mauss, M. (1954) “The Gift. Forms and Functions of Exchange in Archaic Societies”, Cohen and West, London.
- Schor, J. B. (2010) “Plenitude: New Economics of True Wealth”, 森岡孝二訳 (2011) 『プレニテュード』, 岩波書店
- Sundararajan, A. (2016) “The Sharing Economy”, 門脇弘典訳 (2016) 『シェアリングエコノミー』, 日経 BP 社
- 経済産業省 (2018) 「シェアリングエコノミーにおける経済活動の統計調査による把握に関する研究会報告書」, http://www.meti.go.jp/shingikai/economy/stat_share_eco/pdf/001_01_00.pdf
- 此本臣吾 (2018) 『デジタル資本主義』, 東洋経済新報社
- 情報通信総合研究所 (2017) 「シェアリングサービスの市場規模は年間 1 兆 1,800 億円」2017 年 6 月 28 日 <http://www.icr.co.jp/press/press20170628.pdf>
- 内閣官房情報通信技術 (IT) 総合戦略室 (2016) 「シェアリングエコノミー検討会議 中間報告書」
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/senmon_bunka/shiearingu/chuukanhoukokusho.pdf
- 内閣官房シェアリングエコノミー促進室 (2020) 「シェア・ニッポン 100 ～未来につなぐ地域の活力～」, https://cio.go.jp/share-nippon-100_R2
- 内閣府経済社会総合研究所 (2019) 「2018 年度シェアリング・エコノミー等新分野の経済活動の計測に関する調査研究」, <http://www.esri.go.jp/jp/prj/hou/hou080/hou80.pdf>
- 野村総合研究所 (2019) 「デジタル経済による新経済指標と新たな地方創生の取り組み」, https://www.nri.com/-/media/Corporate/jp/Files/PDF/news/newsrelease/cc/2019/191002_1.pdf

シリーズ②

シェアリングエコノミー、SDGs への大学生の意識 —アンケート調査結果に基づく愛媛県と都市部の比較—

愛媛大学 社会共創学部 4 回生 笠岡 泰然、志度 兆治、白方 彩夏
愛媛大学 社会共創学部 准教授 折戸 洋子
瀧川 佳穂、濱野 佑有、吉見 俊哉、脇坂 鈴穂

シェアリングエコノミーの概念やシェアリングビジネスは、現在の日本において様々な形で浸透しつつあり、シェアリングサービスの利用やそのビジネスの推進が SDGs (Sustainable Development Goals) の達成に貢献し得るという論調も見られる。その中で、特に若年世代はシェアリングエコノミーやその SDGs への貢献に対してどのような認識や期待をもつのであろうか。本稿では、2021 年に実施したアンケート調査結果のうち、愛媛県と都市部における大学生の回答結果から、シェアリングエコノミーや SDGs、シェアリングビジネスの SDGs への貢献に関する若年世代の認識や期待等を検討し、都市部と愛媛県の回答を比較する。また、その上でシェアリングエコノミーの推進に向けて、自治体に期待される役割について示唆する。

1 はじめに

2023 年現在、オンラインプラットフォームの運用を前提としたシェアリングサービスが世界的な規模で普及してきている。日本においても、2010 年代からそのサービスが注目を集め、特に東京オリンピック開催時の宿泊施設不足が予想されたことを背景にホームシェアリングが推奨された。その後、2020 年以降には新型コロナウイルス感染症の流行をきっかけにスキルシェアリングも進んでいる。これらのサービスに代表される新しいビジネスの仕組みを取り入れた経済のあり方はシェアリングエコノミーと総称される。

近年においては、このシェアリングエコノミーやシェアリングビジネスの推進が SDGs (Sustainable Development Goals) に貢献するとの見解もみられる (一般社団法人 シェアリングエコノミー協会、2022a; 2022b)。とりわけ、シェアリングエコノミーは SDGs に示される 17 のゴールのうち、環境問題に関係する項目を達成することが認識され、脱炭素社会や資源消費の削減に貢献するとの指摘もある

(株式会社 情報通信総合研究所、2022)。

他方、地方において顕著に観察される過疎化や空き家の増加、公共交通機関が利用可能な範囲の縮小などといった社会問題に対して、シェアリングサービスの提供がその解決に資することが期待される場合も多い。しかしながら、そもそも人口の少ない地方ではシェアリングサービスの市場が十分に成立しないことや、特定のサービスのみしか浸透しないこと、逆にそのようなサービスの普及がないために認知されていないことも危惧される。その中でシェアリングエコノミーや SDGs といった社会的な意義や価値を帯びた概念は、地方の若年世代にどのように受けとめられているのであろうか。

そこで本稿では、筆者らが 2021 年 7 月～8 月に大学生や社会人を対象に実施したアンケート調査結果 (折戸ら、2022) から、10 代後半～20 代前半の学生でかつ東京都や大阪府などの都市部在住者と愛媛県在住者の回答を抽出し、愛媛県という地方での回答傾向や若年世代全体の共通点などを考察することを試みる。愛媛県は、他の地方と同様に人口減少

がみられ、特に住宅総数に対する空き家総数の割合は全国7位であり（愛媛県、2020）、深刻な状況にあるとされている。一方で、環境問題に関しては、県庁所在地である松山市が環境モデル都市に選定されている（松山市環境モデル都市推進課、2022）。

愛媛県が日本の地方を代表するとは必ずしもいえないものの、本稿では愛媛県での回答と都市部からの回答を比較することによって、一地方としての愛媛県におけるシェアリングエコノミーやSDGsに対する認識の傾向や特徴について考察する。これにより、日本のシェアリングエコノミーやシェアリングビジネスの促進において自治体に期待される役割を示唆したい。

2 シェアリングエコノミーとSDGs

(1) シェアリングエコノミーとは

内閣官房シェアリングエコノミー促進室（n.d.）によれば、シェアリングエコノミーとは「個人等が保有する活用可能な資産等（スキルや時間等の無形のものを含む）を、インターネット上のマッチングプラットフォームを介して他の個人等も利用可能とする経済活性化活動」であると説明される。そのサービスとしてみなされうるシェアリングサービスは既に多種多様となり、モノ、空間、スキル、移動、お金の5つに分類されている（一般社団法人 シェアリングエコノミー協会、n.d.）。

日本においてはホームシェアリングの Airbnb や宅配サービスの Uber Eats などが知名度の高いサービスとして知られており、それ以外にも洋服やブランドバック、楽器などのモノのシェアリング、会議室や農地などの空間のシェアリング、家事業務や専門知識などを提供するスキルシェアリング、お金のシェアリングを意味するとされるクラウドファンディングサービスなど、既に数多くのサービスが提供されている。また、このシェアリングビジネスの推進によって、遊休資産となっていたモノや施設といった資源の有効活用や、スキルシェアリングによる柔軟な働き方の実現といった価値がもたらされ、それが日本の社会問題の解決に資するとされる場合もある（総務省地域力創造グループ地域振興室、n.d.）。地方においては、空間のシェアリングサービスの普及が空き家の有効活用に貢献することや、ス

キルシェアリングサービスの活用によって人材不足に対応することも期待される。

学術的には、メルカリのように所有権の移転を伴うサービスをシェアリングサービスに含めるのか、シェアリングエコノミーの範囲をどのように定義するのか、ギグエコノミー（gig economy）とどのように異なるのかといった、概念上の定義や解釈に関する曖昧さも多いことが指摘されている（Fors et al., 2021; Majima et al., 2021; 折戸ら、2021）。加えて、巨大プラットフォーム企業による大規模なシェアリングビジネスの展開が、個人や社会に対してネガティブな影響を与えるというリスクの発生も懸念されており（折戸、2021）、そのあり方やシェアリングビジネスに対する規制等については現在進行形で議論の対象となっている。

(2) SDGs が目指すもの

近年、マスメディアや行政機関においても取り上げられる機会が多くなったSDGsとは、以下の17のゴール及びそれに関連する169のターゲットを示したものである（国際連合広報センター、n.d.; United Nations, n.d.）。日本においても、行政組織に限らず、民間企業や大学などの様々な組織がSDGsの達成に向けた取組みの推進を目指す姿勢を示している。

1. 貧困をなくそう（No Poverty）
2. 飢餓をゼロに（Zero Hunger）
3. すべての人に健康と福祉を
（Good Health and Well-Being）
4. 質の高い教育をみんなに（Quality Education）
5. ジェンダー平等を実現しよう（Gender Equality）
6. 安全な水とトイレを世界中に
（Clean Water and Sanitation）
7. エネルギーをみんなにそしてクリーンに
（Affordable and Clean Energy）
8. 働きがいも経済成長も
（Decent Work and Economic Growth）
9. 産業と技術革新の基盤をつくろう
（Industry, Innovation and Infrastructure）
10. 人や国の不平等をなくそう（Reduced Inequality）

11. 住み続けられるまちづくりを
(Sustainable Cities and Communities)
12. つくる責任 つかう責任
(Responsible Consumption and Production)
13. 気候変動に具体的な対策を (Climate Action)
14. 海の豊かさを守ろう (Life Below Water)
15. 陸の豊かさも守ろう (Life On Land)
16. 平和と公正をすべての人に
(Peace, Justice and Strong Institutions)
17. パートナリシップで目標を達成しよう
(Partnerships for the Goals)

この17の目標は幅広い内容を含み、シェアリングエコノミーやシェアリングサービスの普及によって目指される社会的価値との親和性が高いとも考えられている。そのため、シェアリングビジネスの推進によるSDGsの達成が期待され、その認識や実態に関する調査も行われつつある(株式会社 情報通信総合研究所、2022; 2020)。

3 シェアリングエコノミー及びSDGsに関するアンケート調査

(1) アンケート調査の概要

筆者らは、日本において実際にどのようにシェアリングエコノミーやSDGs、それらの関連性が認知、評価されているのかを把握するために、2021年7月～8月にアンケート調査及びフォローアップ・インタビュー調査を実施している。その結果、720件の有効回答を得ており、その結果を考察している(折戸ら、2022)¹。本稿では、若年世代における地方と都市部の差異を分析するために、上記調査回答のうち学生のみを抽出し、かつ三大都市圏に該当する東京都、神奈川県、千葉県、愛知県、大阪府、京都府、兵庫県に居住する回答者226件(都市部)と、愛媛県在住者356件の、計582件を集計、分析対象とした。本稿における回答者の属性は表1に示される通りである。

表1 本稿における分析対象者の属性² n = 582

性別	男性	318	54.6%	
	女性	254	43.6%	
	回答しない	10	1.7%	
居住地	愛媛県	356	61.2%	
	都市部	226	38.8%	
	大阪府	80	神奈川県	64
	東京都	38	愛知県	16
	兵庫県	16	京都府	6
	千葉県	6		

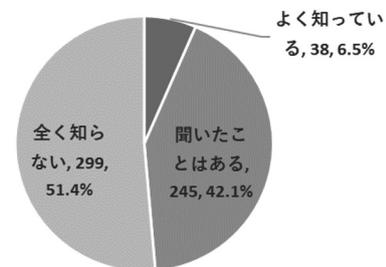
以下、これらの回答者のシェアリングエコノミーの利用意向や、SDGsに対する意識などに関する回答について、全体の集計結果と愛媛県と都市部での回答に差異が見られた点を中心に紹介する。

(2) アンケート調査結果

シェアリングエコノミーに対する認知度・利用経験

シェアリングエコノミーという言葉の認知度(「あなたはシェアリングエコノミーを知っていますか?」への回答)については、少なくとも聞いたことのある回答者と全く知らない回答者で、おおよそ半数に分かれた(図1)。居住地別に見れば、愛媛県の回答者のほうがシェアリングエコノミーについて認知度がやや高い結果となっているものの、都市部の回答者との

図1 シェアリングエコノミーに関する認知 n = 582



1 社会人や他の都道府県の回答者も対象とした720件の回答結果の集計・分析結果についての詳細は、折戸ら(2022)を参照されたい。なお、本調査ではPWCコンサルティング合同会社(2020)及び株式会社 情報通信総合研究所(2020)の調査項目を一部再利用している。

2 パーセンテージは小数点以下第2位を四捨五入しているため、合計しても必ずしも100とはならない場合がある。以下同様。

間で有意差は認められなかった (表 2)³。

表 2 シェアリングエコノミーに関する認知 (居住地別)
n = 582

	愛媛	割合	都市	割合
よく知っている	24	6.7%	14	6.2%
聞いたことはある	163	45.8%	82	36.3%
全く知らない	169	47.5%	130	57.5%
合計	356		226	

上記の問いに「よく知っている」あるいは「聞いたことがある」とした回答者 (283 名) に対して、シェアリングエコノミーとそのサービスについての説明文 (定義、種類、サービス名等) を示した上でシェアリングサービスの利用経験を聞いた結果、「利用経験がない」回答者が 6 割弱を占め、「利用経験あり」を上回った (図 2)。

愛媛県と都市部での回答結果 (表 3) を見ると、都市部の学生のほうがシェアリングエコノミーサービスの利用経験率がより高いという結果が得られ、1%水準での有意差がみられた ($\chi^2(1) = 8.7539$, $p = .0031$)。

図 2 シェアリングエコノミーサービスの利用経験
n = 283

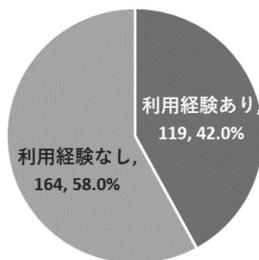


表 3 シェアリングエコノミーサービスの利用経験
(居住地別) n = 283

	愛媛	割合	都市	割合
利用経験あり	67	35.8%	52	54.2%
利用経験なし	120	64.2%	44	45.8%
合計	187		96	

さらに、利用経験があったとした 119 名の回答者を対象に、シェアリングエコノミーサービスの種類ごとに利用経験の有無を聞いた結果、全体ではモノ、スキル、移動、空間、お金のシェアの順に利用率が高い結果となった (図 3)。この利用経験のあるサービスの種類を居住地ごとに見ると (表 4)、モノ、お金に関しては愛媛県の割合が高く、スキル、移動、空間では都市部のほうが利用率が高かった。

図 3 利用経験のあるシェアリングエコノミーサービスの種類 n=119

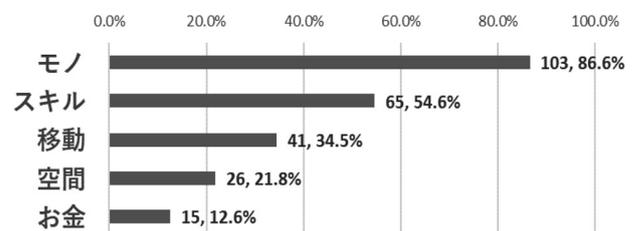


表 4 利用経験のあるシェアリングエコノミーサービスの種類 (居住地別)⁴ n=119

	愛媛 (67)	割合	都市 (52)	割合
モノ	61	91.0%	42	80.8%
スキル	33	49.3%	32	61.5%
移動	19	28.4%	22	42.3%
空間	12	17.9%	14	26.9%
お金	10	14.9%	5	9.6%

さらに、シェアリングエコノミーを「全く知らない」と回答した 299 名に対して、上記同様にシェアリングエコノミーについての説明を示し、「シェアリングエコノミーを利用したいと思いますか?」と聞いた結果が図 4 である。居住地別の集計結果 (表 5) では、愛媛県の利用意向がより高い結果となり、5%水準での有意差がみられた ($\chi^2(2) = 7.2028$, $p = .0273$)。

3 以下同様に、カイ二乗検定を行い、度数が少ない場合には補正を加えている。

4 () 内の数字は、愛媛県と都市部それぞれでの利用経験ありとした回答者数を表す。

図4 シェアリングエコノミーサービスに対する
利用意向 n = 299

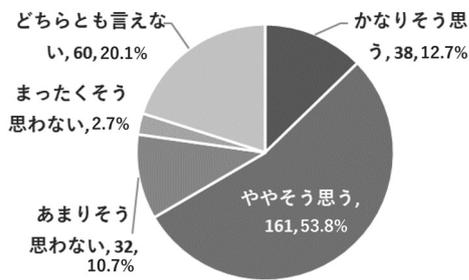


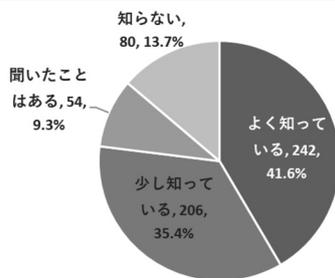
表5 シェアリングエコノミーサービスに対する利用意向
(居住地別) n = 299

	愛媛	割合	都市	割合
かなりそう思う・ ややそう思う	123	72.8%	76	58.5%
あまりそう思わない・ 全くそう思わない	20	11.8%	20	15.4%
どちらともいえない	26	15.4%	34	26.2%
合計	169		130	

SDGs とシェアリングエコノミー

SDGs の認知について「SDGs という言葉を知っていますか?」という問いへの回答結果が図5に示されている。全体で8割以上の回答者がSDGsという言葉について、少なくとも「聞いたことはある」と回答しており、シェアリングエコノミー以上に認知度が高かった。

図5 SDGs に関する認知 n = 582



SDGs への認知に関して、愛媛県と都市部に分けて集計したところ(表6)、全体として愛媛県での認知度がやや高く、5%水準で有意差がみられた($\chi^2(3) = 8.8914, p = .0308$)。

表6 SDGs に関する認知(居住地別) n = 582

	愛媛	割合	都市	割合
よく知っている	165	46.3%	77	34.1%
少し知っている	118	33.1%	88	38.9%
聞いたことはある	30	8.4%	24	10.6%
知らない	43	12.1%	37	16.4%
合計	356		226	

図6は「シェアリングエコノミーが日本で推進されることで、SDGsの目標達成に貢献すると思いますか?」という問いに対する回答結果を示している。この回答結果では、シェアリングエコノミーのSDGsへの貢献に対して肯定的な見解を示す回答者が全体の7割以上を占めた。また、シェアリングエコノミーのSDGsへの貢献に関する意識について居住地ごとに集計した結果(表7)、全体として愛媛県在住者のほうがより貢献すると考えており、5%水準での有意差がみられた($\chi^2(2) = 8.6870, p = .0130$)。

図6 シェアリングエコノミーのSDGsへの貢献に関する意識 n = 582

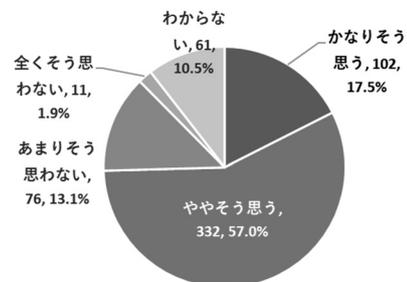


表7 シェアリングエコノミーのSDGsへの貢献に関する意識(居住地別) n = 582

	愛媛	割合	都市	割合
かなり・ややそう思う	280	78.7%	154	68.1%
あまり・ 全くそう思わない	47	13.2%	40	17.7%
わからない	29	8.1%	32	14.2%
合計	356		226	

前述の「シェアリングエコノミーの推進が、SDGsの目標達成に貢献すると思いますか?」という問いに、「かなりそう思う」又は「ややそう思う」と回答した434名に対して「シェアリングエコノ

ミーはSDGsのどの項目の達成に最も貢献すると思いますか?」として具体的な項目を聞き、回答数の多い順に並べた結果が表8に示されている。

表8 シェアリングエコノミーが最も貢献すると考えられるSDGs目標 n = 434

	件数	割合
12. つくる責任 つかう責任	162	37.3%
1. 貧困をなくそう	39	9.0%
7. エネルギーをみんなにそしてクリーンに	39	9.0%
11. 住み続けられるまちづくりを	38	8.8%
3. すべての人に健康と福祉を	27	6.2%
10. 人や国の不平等をなくそう	20	4.6%
4. 質の高い教育をみんなに	18	4.1%
17. パートナリシップで目標を達成しよう	18	4.1%
9. 産業と技術革新の基盤をつくろう	15	3.5%
16. 平和と公正をすべての人に	14	3.2%
13. 気候変動に具体的な対策を	13	3.0%
8. 働きがいも経済成長も	8	1.8%
15. 陸の豊かさを守ろう	7	1.6%
5. ジェンダー平等を実現しよう	6	1.4%
2. 飢餓をゼロに	5	1.2%
6. 安全な水とトイレを世界中に	4	0.9%
14. 海の豊かさを守ろう	1	0.2%
合計	434	

表8にみられるように「12. つくる責任 つかう責任」と回答した人が突出して多く、シェアリングエコノミーがSDGsに貢献すると考えられる要素として、モノを大切に長く使うこと、あるいは長く使えるモノを最初から生産することが最も多く発想されていることがわかる。

次に、SDGsに限らず、シェアリングエコノミーの社会的な意義について、「シェアリングエコノミーが経済・社会に与える影響として、最も重要なものは何であると思いますか?」という質問への回答結果が表9に示されている。この結果においても、シェアリングエコノミーが循環型社会の推進やモノの効率的な生産・消費を促す社会的意義を持つものとしてイメージされていることが示された。なお、この設問に関して居住地での有意差はみられなかった。

表9 シェアリングエコノミーの社会的意義 n = 582

	件数	割合
無駄な生産・消費の減少 新しいビジネスや技術、 イノベーションの創出	335	57.6%
自然環境負荷の低減	51	8.8%
個人の新たな就業や起業機会の創出	33	5.7%
個人や企業の柔軟な働き方や雇用の実現	29	5.0%
地方創生、地域活性化への貢献	18	3.1%
社会での格差の解消、平等な社会の実現	15	2.6%
その他	3	0.6%
合計	582	

シェアリングエコノミーと環境問題への意識

環境問題に特化して「個人が空間や移動、モノのシェアリングサービスを利用することで環境問題の解決に貢献出来るとするならば、あなたはシェアリングサービスを利用したいと思いますか?」という問いに対しては、半数以上の回答者が利用意向を示し、3割程度の回答者はサービスの内容次第では利用してもよいとしている(図7)。

加えて、この利用意向全体について愛媛県と都市部の回答者では1%水準での有意差が見られ($\chi^2(4) = 20.4236, p = .00004$)、愛媛県の回答者のほうが積極的に利用したいという姿勢が強い結果となった(表10)。

図7 環境問題への貢献とシェアリングエコノミーの利用意向 n = 582

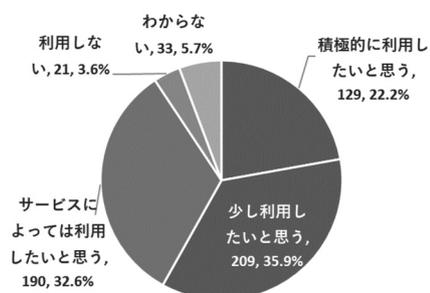


表 10 環境問題への貢献とシェアリングエコノミーの利用意向（居住地別） n = 582

	愛媛	割合	都市	割合
積極的に利用したいと思う	97	27.2%	32	14.2%
少し利用したいと思う	132	37.1%	77	34.1%
サービスによっては利用したいと思う	101	28.4%	89	39.4%
利用しない	9	2.5%	12	5.3%
わからない	17	4.8%	16	7.1%
合計	356		226	

上記の問いの後に、「その理由をお聞かせください。なお、サービスによっては利用したいという方はどのようなサービスであれば利用したいかをお教えください。」という問いを示し、任意で自由記述形式の回答を求めた。その結果、101件の回答があり、その内訳が表 11 に表されている。

表 11 環境問題への貢献とシェアリングエコノミーの利用意向への任意自由記述回答数⁵ n = 101

	件数	割合
積極的に利用したいと思う（129）	38	37.6%
少し利用したいと思う（209）	29	28.7%
サービスによっては利用したいと思う（190）	25	24.8%
利用しない（21）	7	6.9%
わからない（33）	2	2.0%
合計	101	

「積極的に利用したいと思う」と回答し、かつ自由記述の回答を寄せている 38 件のうち 34 件が、また「少し利用したいと思う」の自由記述回答 29 件のうち 22 件が愛媛県の回答者によるものであった。以下の図 8 と図 9 は上記の全 67 件の回答のうち、明確な選択理由を述べた回答のみを抽出し、居住地別にテキストマイニングした結果を示している⁶。図 8、9 に見られるように自由記述の回答においては環境問題への問題意識やその解決への貢献意欲が愛媛県、都市部在住者のいずれからも述べられている

ものの、そもそも自由記述での回答そのものが愛媛県在住者からのものが圧倒的に多く、都市部在住者よりも強い利用意欲が表現されていると捉えられるかもしれない。他方、この問いに対して「利用しない」「わからない」とする回答者からは、利用が面倒であることや環境問題に対する個人単位での貢献は少ないこと、他の手段のほうが良いなどの意見が述べられている。

図 8 愛媛の回答ワードクラウド

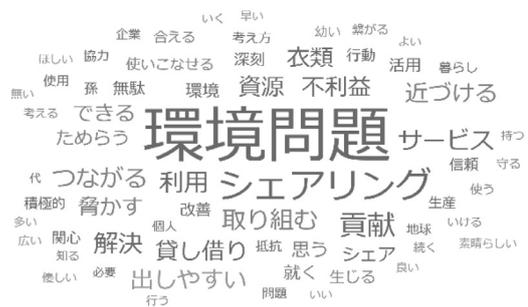
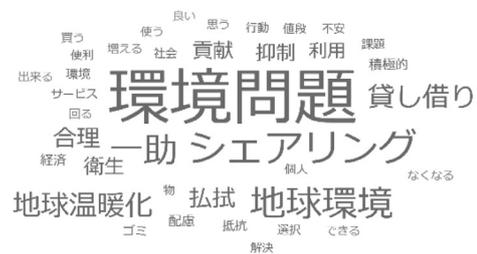


図 9 都市部の回答ワードクラウド



4 考察

本稿では、2021 年に実施したアンケート調査結果に基づき、シェアリングエコノミーへの認知度やそのサービスの利用経験、シェアリングエコノミーの社会的意義、SDGs との関係性等について、愛媛県と都市部での回答結果について比較・検討してきた。本稿の考察対象とした回答件数は 582 件と少なく、愛媛県のみを地方として抽出したため、地方の若者世代を代表する回答とはなっていない。また、回答を集めた際に愛媛大学生の回答者が多かったこ

5 () 内は「個人が空間や移動、モノのシェアリングサービスを利用することで環境問題の解決に貢献出来るとするならば、あなたはシェアリングサービスを利用したいと思いますか？」への回答件数を表す。

6 分析ツールは User local (<https://www.userlocal.jp>) を利用した。自由記述回答の詳細は、折戸ら (2022) を参照されたい。

とによる影響を受けていることが否めない。特にSDGs への認知度や意識に関しては、愛媛大学においてSDGs に関する講義が複数開講されていることが影響している可能性がある。これらの点が本稿の考察における限界である。

しかしながら、本稿での分析結果から、愛媛県と都市部の大学生の回答は社会人や他の都道府県を含む調査結果（折戸ら、2022）とある程度同様の傾向を示すことが確認され、さらに若年世代の回答に基づく示唆として、主に以下の点が挙げられる。

一つには学生の回答者のみを対象としても、全体で半数以上の回答者がシェアリングエコノミーを認知しており、シェアリングエコノミーを知らなかった回答者でも愛媛県の学生からより高い利用意向が示された。しかしながら、その利用経験を聞くと、愛媛県と都市部で差異がみられ、利用経験のあるシェアリングエコノミーサービスの種類においても違いがみられた。これには、都市部と愛媛県のような地方では、提供されているシェアリングサービスの数、種類の豊富さ、提供される範囲といったシェアリングサービスの提供状況の影響を実質的に受けざるをえないことが反映されている可能性がある。そのために、愛媛県あるいは地方の大学生がシェアリングエコノミーの利用意向を強く示したとしても、地方ではシェアリングサービスがない、あるいはシェアリングビジネスの適用範囲が狭いために、それらの利便性を実質的に享受できず、シェアリングエコノミーに関する関心が高まっていかないことも考えられる。

二点目に、SDGs に関しても、その認知度は高く、居住地に関わらず、シェアリングエコノミーのSDGs への貢献やその社会的意義についても、モノのシェアリングや無駄なものを作らない、過剰な廃棄物を出さないことによる環境への配慮と関連する項目が愛媛県と都市部とで共通に高く評価されている。また、愛媛県の大学生は、SDGs に対する関心、シェアリングエコノミーによるその貢献への期待はより高くみられた。これらのことから、シェアリングサービスやSDGs を意識したシェアリングエコノミーの取組みは、都市部に限らず、地方においても様々なシェアリングサービスが普及し、同時にその利便性やコスト面でのアドバンテージ、社会的な意

義が理解されれば、若い世代から肯定的に受容され、その利用やシェアリングサービス提供者としての関与、新たなビジネスや雇用の創出につながっていくポテンシャルがあることも考えられる。

とはいえ、アンケート調査への回答が一般に持つ特性として、「社会的に良い」と考えられているものに対して回答者からポジティブな期待が述べられる場合が多く、実際にシェアリングエコノミーとSDGs が関係していることを実感できるのかと言われれば、居住地に関わらず、そうとは言い難いといわれてしまうかもしれない。一部の自由記述の回答や筆者らが実施したフォローアップ・インタビュー調査の結果（折戸ら、2022）では、シェアリングエコノミーをSDGs と結びつけることは単なる「こじつけ」であるといった意見や環境問題をビジネスにしているように見えるという批判的な見解も見られた。シェアリングエコノミーサービスの展開は社会問題の解決に資するポテンシャルを有していることについて若年世代から一定の評価を得られたとしても、シェアリングエコノミーやSDGs を、例えば企業が自社のパブリシティのためにただ利用しているだけであると捉えられてしまえば、それらの経済的意義や社会的重要性に関する理解、またその真摯な取組みや利用も進まないであろう。

今後の研究課題として、実質的にシェアリングエコノミーやシェアリングサービスとSDGs がどのような関係性を有しているのか、シェアリングサービスがSDGs の達成に貢献する機能をどの程度発揮しているのかについて、サービス提供者の動向も含めたより詳細な検証が必要である。同時に、それらが表層的なトレンドやバズワードとして見なされるのではなく、実質的な経済的・社会的価値を発揮するためには、民間企業や業界団体での取組みに限らず、公的な影響力をもつ自治体や行政機関が、そのポテンシャルを適切に評価し、次世代を担う若年世代も含めた地域住民のニーズに適合したシェアリングサービスやビジネスの方向性、方針を示す、また必要に応じて規制によって健全なその運用を支援するといった役割を果たすことが必要とされる。官民、そして学での連携によって、健全なシェアリングエコノミーとは何かについて問い続け、その実践がどのような可能性と課題を生み出すのかについて、引

き続き注視することが求められるであろう。

謝辞

本研究は、令和3年度愛媛大学学生による調査・研究プロジェクト「日本におけるシェアリングエコノミーの新たな可能性：SDGsとの両立を目指して」及び日本学術振興会・STINT 二国間交流事業共同研究「持続可能性と倫理の実現に資する情報通信技術の開発と利用に関する日瑞比較研究」(JPJSBP120185411)、科研費(19K12528)の助成を受けて実施されました。

本研究のアンケート調査の設計にご協力くださった明治大学商学部村田潔教授、村田ゼミナール25期生の皆様に深く感謝の意を表します。本当にありがとうございました。また、本アンケート調査にご回答くださったすべての皆様に心から御礼申し上げます。特に、アンケートの回答依頼にご協力くださった下記の皆様には大変お世話になりました。本当にありがとうございました。

愛媛 NBC ご関係者様、大正製薬株式会社 吉田輝史様

愛媛大学 社会共創学部 西村勝志先生、徐祝旗先生、崔英靖先生、尾花忠夫先生をはじめとする産業マネジメント学科の先生方、社会共創学部総務・学務チームの皆様、法文学部 福井秀樹先生、鈴木静先生、青木理奈様、鈴木榛夏様、人文社会科学部 張琪様、折戸ゼミナール OBOG の皆様、

青山学院大学 南部和香先生、大阪国際大学 田窪美葉先生、京都大学 森口由香先生、下関市立大学 中川圭輔先生、専修大学 間嶋崇先生、高松短期大学 松田圭司先生、拓殖大学 佐藤正弘先生、安藤詩緒先生、東京理科大学 深見嘉明先生、富山大学 柳原佐智子先生、山崎竜弥先生、名古屋工業大学 犬塚悠先生、南山大学 高田一樹先生、松山大学 上杉志朗先生、明治大学 福田康典先生、和光大学 永石尚子先生

参考引用文献

- 一般社団法人 シェアリングエコノミー協会 (n.d.) 「協会概要」<https://sharing-economy.jp/ja/about/> (最終閲覧日：2021年7月31日)
- 一般社団法人 シェアリングエコノミー協会 (2022a) 「シェアリングエコノミー活用ハンドブック」https://sharing-economy.jp/ja/wp-content/uploads/2022/03/Sharing-economy-handbook_202203.pdf (最終閲覧日：2023年1月8日)
- 一般社団法人 シェアリングエコノミー協会 (2022b) 「シェアサービスのSDGs貢献マップ」<https://sharing-economy.jp/ja/sdgs-map202201> (最終閲覧日：2023年1月8日)
- 愛媛県 (2020) 「愛媛県の空き家の状況」<https://www.pref.ehime.jp/h41000/documents/02akiyataisaku.pdf> (最終閲覧日：2022年10月9日)
- 折戸洋子 (2021) 「シェアリングエコノミーの倫理」村田潔・折戸洋子編著『情報倫理入門』ミネルヴァ書房、pp.170-178
- 折戸洋子、間嶋崇、犬塚悠、Per Fors (2021) 「日本化するシェアリングエコノミー：スウェーデンとの比較から」『経営情報学会2021年全国研究発表大会予稿集』pp.293-296
- 折戸洋子、笠岡泰然、志度兆治、白方彩夏、瀧川佳穂、濱野佑有、吉見俊哉、脇坂鈴穂 (2022) 「持続可能な社会のためのシェアリングエコノミー：シェアリングエコノミーおよびSDGsに関するアンケート調査」『愛媛大学社会共創学部紀要』Vol.6-1、pp.1-12
- 株式会社 情報通信総合研究所 (2022) 「シェアリングエコノミー関連調査 2021年度調査結果 (SDGsへの貢献効果)」<https://sharing-economy.jp/ja/wp-content/uploads/2022/03/eab3182b2c57f615ea1eb2bc0ddba952.pdf> (最終閲覧日：2023年1月8日)
- 株式会社 情報通信総合研究所 (2020) 「シェアリングエコノミー関連調査 2020年度調査 SDGsへの貢献、幸福度、社会とのつながり」<https://sharing-economy.jp/ja/wp-content/uploads/2020/11/84458750915acdfc1480c8f68f23474a.pdf> (最

最終閲覧日：2021年7月31日)

国際連合広報センター (n.d.) 「2030 アジェンダ」 https://www.unic.or.jp/activities/economic_social_development/sustainable_development/2030agenda/ (最終閲覧日：2021年7月31日)

総務省地域力創造グループ地域振興室 (n.d.) 「地域問題の解決に向けたシェアリングエコノミー活用ハンドブック」 https://www.soumu.go.jp/main_content/000747025.pdf (最終閲覧日：2023年1月8日)

内閣官房 シェアリングエコノミー促進室 (n.d.) 「シェアリングエコノミーとは」 <https://cio.go.jp/share-eco-center/> (最終閲覧日：2021年7月31日)

PWC コンサルティング合同会社 (2020) 「国内シェアリングエコノミーに関する意識調査2020」 <https://www.pwc.com/jp/ja/knowledge/thoughtleadership/2020/assets/pdf/sharing-economy2007.pdf> (最終閲覧日：2023年1月20日)

松山市環境モデル都市推進課 (2022) 「誇れる環境モデル都市 松山」 <https://www.city.matsuyama.ehime.jp/shisei/machizukuri/kankyomodel/kankyomoderooshi.html> (最終閲覧日：2022年10月9日)

Fors, P., Inutsuka, Y., Majima, T., Orito, Y., (2021) “Is the Meaning of the “Sharing Economy” Shared Among Us? Comparing the Perspectives of Japanese and Swedish Policymakers and Politicians”, *Review of Socionetwork Strategy*, 15, pp.107-121

Majima, T., Fors, P., Inutsuka, Y., Orito, Y., (2021) “Is the Meaning of the “Sharing Economy” Shared Among Us? Comparing the Perspectives of Japanese and Swedish Researchers”, *Review of Socionetwork Strategy*, 15, pp.87-106

United Nations (n.d.) “Department of Economic and Social Affairs, Sustainable Development” <https://sdgs.un.org/goals> (最終閲覧日：2022年1月1日)

ポストコロナ時代の地方創生を考える —ローカルキャリアと越境学習の視点から—

青森大学社会学部准教授 石井 重成

本稿では、ポストコロナ時代の地方創生を論じる。筆者は東日本大震災で大きな被害を受けた岩手県釜石市に移住し、2012年から2020年まで復興支援や地方創生事業に従事してきた。釜石市の事例や、外部人材が地域に関わることで、地域と人材が互いに育ち合うという自身の原体験を元にとりまとめを行った『ローカルキャリア白書』の概観、企業のHR業界で近年注目を浴びつつある「越境学習」の事例を交え、ウィズ/ポストコロナ時代の地方創生を再考する。それは、東京一極集中の是正を起点とする地方創生論と、人生100年時代における個人一人ひとりのキャリア論を、どのように再結合していくのかという問いであり、未来の地域社会を模索する旅路である。

1 地域と外部人材が互いに育ち合う。被災地での原体験

(1) 復興とは何かという問い

2011年に起きた未曾有の東日本大震災は、日本人がその暮らしや働き方を見つめ直す1つの契機となった。数百万人のボランティアが現地を訪れ、大企業がこれまでのCSR（社会貢献）の枠を超えた支援に取り組み、震災復興に貢献したい、関わりたいという理由で多様な人材が東北に還流した。可視化された地域課題とは、外部の企業や人材がその地域と交わることでできる「余白」でもある。「ふるさと」を「自分の役割や居場所を感じられる場所」と定義するならば、それは「自らの意思でつくることができるもの」ではないか。震災をきっかけに、縁もゆかりもなかった三陸の被災現場で、一人称で目の前の困難に対峙するという、苦悩と喜びに満ちた時間を過ごした私には、そんな風を感じられる。釜石市における復興・地方創生の軌跡から議論を始めたい。

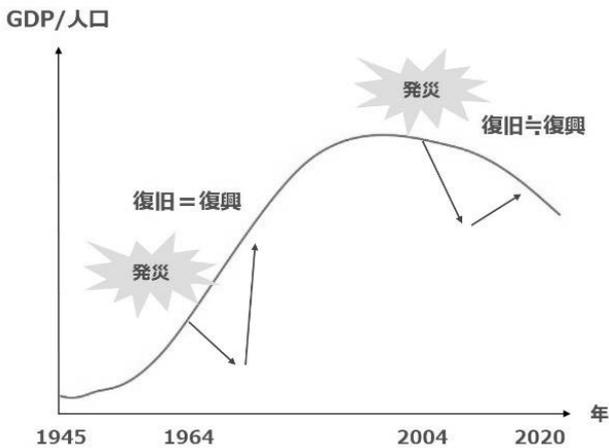
釜石市は、岩手県三陸沿岸に位置する人口約

30,000人の地方都市で、東日本大震災により甚大な被害を受けている。死者・行方不明者は1,000人を超え、約3,000戸の家屋が全壊、市内事業所の約6割が浸水した。日本で最初の洋式高炉による鉄の連続出銑に成功した近代製鐵発祥の地として、東北有数の工業都市として、鉄鋼業とともに発展してきた釜石市では、最盛期の1963年には92,123人を数えた人口は50年間で6割減少し、高齢化率は40%を超える。震災以前より人口減少・少子高齢化の進展していた三陸沿岸地域は「復興とは何か」という問いを突き付けられた。2011年12月に策定された釜石市復興まちづくり基本計画「スクラムかまishi復興プラン」において、「復旧」という単語が75回に対し、「復興」という言葉が417回使われていることが、その1つの証左である。

中越地震(2004年・新潟県)からの学びの1つに「人口減少時代における復興」という考え方がある。経済や人口が右肩上がりの時代と右肩下がり時代では復興の意味が異なる。右肩上がりの時代は「復旧＝復興」であり、壊れたものを元に戻せば地域がよ

くなっていくと感ずることができたが、「復旧≠復興」の時代では、原状復帰にとどまらない復興事業が求められ、そもそも「復興」という言葉を自ら定義していく必要がある、という示唆である。

図1 人口減少時代における復興¹



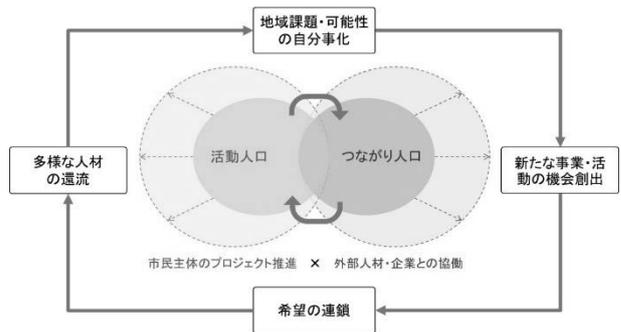
この考え方は、釜石市の地方創生を形作っていく上でその根底を流れる、ある種の哲学となっていた。誤解を恐れずに言えば、大規模な移民受け入れを実行しない限り、多くの地方自治体において人口がV字回復するような未来を描くことは困難であり、「全国の自治体が試算する将来人口推計を合算すると日本全体で2億人を超える」といった笑い話に象徴されるような、根拠なきビジョンは真のビジョン足りえない。地域の現場で大切にすべきことは、住民票上の人口や経済規模に留まらず、自分たちなりのモノサシ(=評価軸)を見出し、地域が自らのアイデンティティを感じることのできる共通言語を市民とともに磨き上げていくことではないか、という考え方である。

(2) 市民一人ひとりが役割を持つ、もっとも開かれたまちを目指して

700名を超える市民との対話から生まれた「釜石市オープンシティ戦略(釜石市まち・ひと・しごと総合戦略・2016年3月策定)」では、「市民一人ひとりが役割を持つ、もっとも開かれたまち」という

理念を掲げ、「活動人口(アクティブな市民)」と「つながり人口(釜石市にポジティブな関わりを有する人や企業)」が増えていく生態系を構築していくことによって、地域の活力を維持・発展させていくという戦略を定めている。

図2 オープンシティの戦略の基本理念



この「オープンシティ」という言葉には、度重なる津波災害や太平洋戦争時の艦砲射撃からの復興、ポスト高度成長期における積極的な企業誘致や共同研究、東日本大震災後の多様な企業・大学・個人との連携といった、地域の歴史から紡ぎ出される「社会・経済情勢の変化に対して開かれている姿勢(オープンマインド)」という釜石人のDNAが込められている。釜石市では、オープンシティ戦略の立案・推進に向け、全庁横断型の「出島」組織であるオープンシティ推進室を立ち上げ、多様な地域内外のつながりを育み、コミュニティ活動や経済活動の生まれやすい土壌を耕していくことを目指し、幾多の官民パートナーシップを試行してきた。

たとえば、「釜援隊」という枠組みでは、半官半民の地域コーディネーターを創設し、復興に取り組む地域のNPOや公益組織を黒衣として支え、その活動を面的につなげてきた。釜援隊が取り扱うテーマは、企業連携による商品開発、一次産業の担い手育成、市観光ビジョンの推進、コミュニティ支援から地域包括ケアまで多岐にわたり、多様な主体によってプロジェクトを生み育てるエコシステムとして機能した。7期を通じて、250名を超える応募から委嘱した30名の隊員ほとんどがUIターン者で

1 稲垣文彦(2014)『震災復興が語る農山村再生―地域づくりの本質―』p.54,62を元に筆者作成

あり、自らのやりたいこと・できることと、地域の課題・ニーズをすり合わせる中で自身の役割を定めてきた。2017年には、復興庁より「復興功績顕彰」を受賞している。

「ローカルベンチャーコミュニティ」というプログラムでは、釜石の地域資源を生かしたビジネス創出や社会課題解決に取り組む人材を首都圏より誘致し、起業支援や人的ネットワークを提供してきた。初詣には多くの拝観者が訪れる釜石大観音のふもとに位置し、「シャッター商店街」となった仲見世エリアに、民間資本・運営のコワーキングスペース co-ba kamaishi marudai が誕生し、カフェやゲストハウス、株式会社 LIFULL と連携したワークスペース拠点の開設へつながる契機となった。甲子柿(かしがき)の六次産業化、間伐材を用いたエコプロダクトの製造、子ども達の自己肯定感を醸成する自然保育の普及など、多様なローカルビジネス・ソーシャルビジネスが生まれる仕掛けとして機能してきた。

図3 仲見世商店街と釜石大観音 (写真提供:土橋詩歩氏)



2016年には民泊世界最大手の Airbnb 社と「釜石市を訪れる日本国内外からの旅行者の観光促進に関する覚書」を締結し、国内自治体では初となる同社との連携協定に基づき、体験型民泊（農林漁家民泊）の普及や、東北唯一の開催地として、ホスト地域を務めたラグビーワールドカップ2019日本大会におけるイベント民泊の実証、漁村集落の箱崎白浜地区にある保育所をリノベーションし、漁村ならではの暮らしとおもてなしを体験できる滞在交流型宿泊施設の立ち上げ等を協働してきた。

図4 Airbnb 社と釜石市の連携協定



中長期目線の取組みとしては、市内高校生に対して多様な人生のロールモデルを紹介し、対話の機会を提供するキャリア構築支援プログラム「Kamaishi コンパス」を運営してきた。地域内外の大人たちが講師役となり、毎月のように学校を訪問し、少人数のセッションでキャリアパスや悩みを同じ目線で語り合う。延べ5,000人の高校生と800人以上の講師が参加し、地域活動に参画する高校生と応援する大人たちがつながり、次世代の将来の選択肢を拡げていくとともに、地域に対するシビックプライドを醸成する機会となっている。

図5 Kamaishi コンパスの様子



(3) 触媒としての外部人材。触媒としての地域

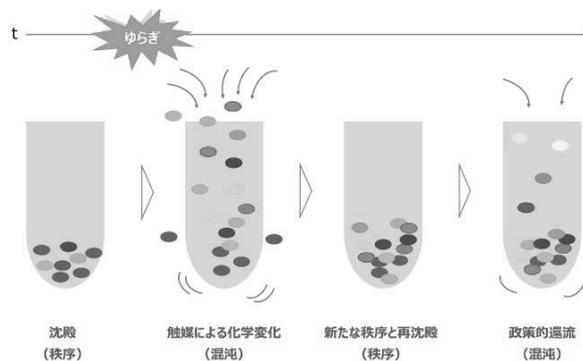
上記のような新たなプロジェクトは、地域内外の出会いと創発によって生み出されてきたものでもある。先に紹介した「釜援隊」や「ローカルベンチャーコミュニティ」の他にも、経済同友会の支援を受けた若手経営者向けのリーダーシップセッション開

催、日本財団・復興庁の運営する「Work For 東北」から派遣された民間企業出身者の受け入れ、学生の中長期インターンシップや、成長意欲のある地場企業に対する新卒採用サービスの導入支援など、セクターを越えた多様な人材の地域還流・マッチングを試行してきた経緯がある。ソフトバンク株式会社、江崎グリコ株式会社、株式会社 LIFULL、ソウルドアウト株式会社などの大手企業は、総務省「地域活性化起業人」制度を活用し、意思ある社員を釜石市役所へ出向させ、武者修行をさせる人材育成の場として、地域の復興創生をともに作りあげる協働の機会として、釜石という場を用いてきた。

釜石市の考える地方創生とは、釜石に暮らす、釜石に関わることの可能性を最大化するエコシステムを構築していくことにある。筆者は、9年間にわたって、復興・地域課題を外部人材の関わることでできる余白として再解釈し、100人以上の首都圏を中心とするビジネスパーソンが釜石へ移住する機会を提供してきた。「地域活性には、よそ者・若者・ばか者が必要である」といった言説が聞かれるようになって久しいが、その1つの本質には「外部人材が触媒となり、地域に化学変化を起こす契機となる」という側面がある。新しい考え方や人的ネットワークが地域に持ち込まれることによって、様々な衝突やハレーションを生みつつも、ある種の「混沌」状態が、これまでとは異なる活動や事業を創発する。外部人材と地域人材が試行を重ねていく中で、徐々に折り合いがついていき、地域には新たな「秩序」が形成される。政策的に多様な人材還流を促していくことで、こうした秩序と混沌のサイクルを循環させていくという地域づくりのアプローチである。

そして、このフレームワークにおけるもう1つの本質は、「地域にとって外部人材が触媒となる」のと同時に、「外部人材にとっても、地域という存在が触媒となる」という視座である。外部人材と地域が互いに変化を与え、自己変容と地域の成長が螺旋状につながっていく。東日本大震災後に東北で生まれた人材還流とは、単なる長期ボランティアでも、もちろん「都落ち」でもない。それは、眼前の困難に対峙し、自らの意思によって道を切り拓く自己決

図6 地域づくりにおける「秩序と混沌のサイクル」²



定であり、多様な個の集積が地域の可能性を創発するという挑戦であったのだと考えている。各地で震災復興や地域振興に取り組む同志たちとの対話や、イノベーションを起こせない組織風土や社会システムに葛藤する大企業の社員らとの対話を通じて、何よりも、自身の原体験を通じて生まれたのが「ローカルキャリア」というキーワードであり、都市部のビジネスパーソンが地域に関わる意義と可能性をめぐる探求である。

2 ローカルキャリアの現在地

(1) 『ローカルキャリア白書』の発刊

筆者が代表理事を務める(社)地域・人材共創機構では、「都市と地域の垣根をなくし、すべての人がオーナーシップを持って、自らの人生を切り拓くことのできる社会」を目指し、各地の行政・中間支援団体と連携しながら、調査研究や地域ハンズオン支援、越境リーダーシップ開発に取り組んでいる。日本財団の支援を受けて編纂した『ローカルキャリア白書』の発刊記念イベントには、全国から100名を超える関係者が集い、地域に関わりながら自己変容と地域づくりを実践するための手法や事例について議論を交わしている(2019年5月)。

2 稲垣文彦氏との議論を元に筆者作成

図7 発刊記念イベントの様子



2020年3月に発刊した続編『ローカルキャリア白書2022』を含め、本白書は、都市と地域で働くビジネスパーソンを対象とするアンケート調査や、地域で自分らしい豊かな暮らしや事業を体現する実践者インタビュー、複数地域・有識者ヒアリング等をもとに構成される。

たとえば、地方から首都圏への人口流出が止まらない要因として、一般的には「地方には都市部のように高度でやりがいのある仕事がないから」と考えられているが、本調査では「働きやすさ」や「働きがい」に東京と地方では大きな差異は見られない。また「私の仕事は周りに影響を与えている」と回答する割合は地方のビジネスパーソンの方が高い³。実践者インタビューで挙げられた、ローカルキャリアを通じて得られた経験・スキルを「ローカルキャリア力」として9カテゴリ27項目に分類しているが、地域の現場では、顕在化した社会課題に触れる機会が多く、相対的に自身の存在感が大きい。取り組みの肌感を持ちやすく、時として必要な非合理的コミュニケーション能力も磨かれる。「オールラウンドマネジャー」「リビングラボコーディネーター」「コミュニティナース」「ジビエマイスター」など、地域との共生関係から生まれる新たな仕事や役割についても言及している。

図8 いまの職場は働きやすい (N=702)

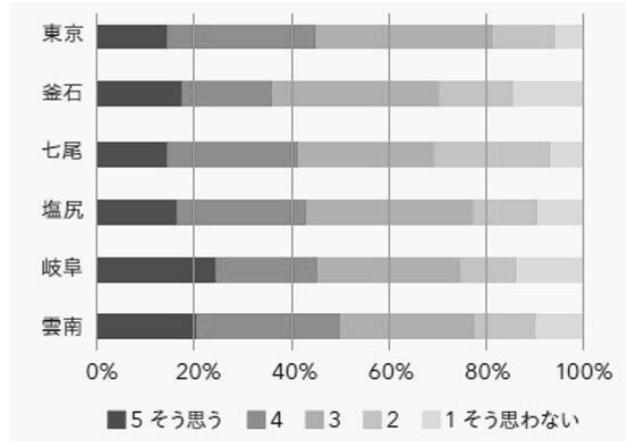


図9 私は働きがいを感じている (N=702)

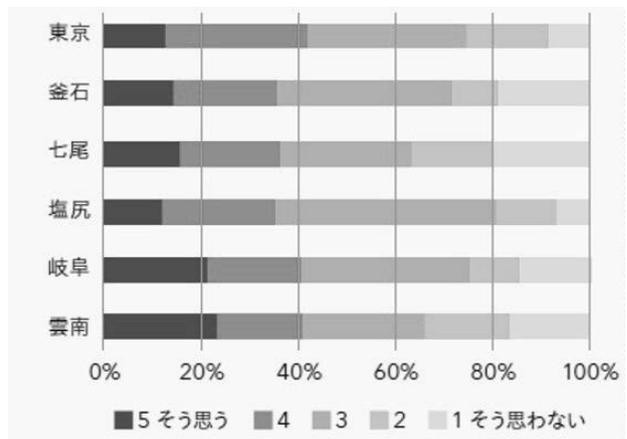
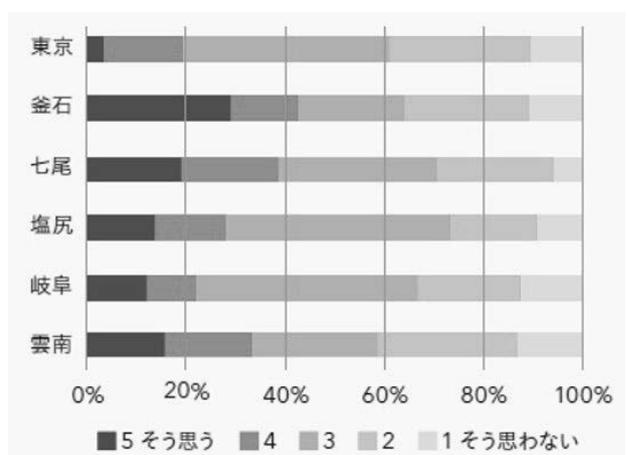


図10 私の仕事は周りに影響を与えている (N=702)



3 一般社団法人地域・人材共創機構 (2019)『ローカルキャリア白書』より抜粋

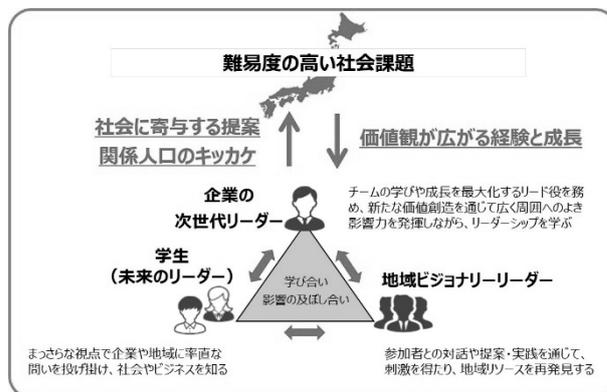
多様な人材を受け入れ、ともに育ち合う地域の土壌や仕組みについては、岩手県釜石市・石川県七尾市・岡山県西粟倉村・鳥根県雲南市・徳島県神山町をモデルケースとして取り上げ、フィールドワーク調査を行っている。多様なローカルキャリア実践者を誘引する「ローカルキャリアシティ」に必要な機能として、①仕事と出会う。地域と出会う機能、②地域と関わる基盤を整える機能、③キャリアを形成する機能、④仕事を育てる・広げる・評価する機能、⑤未来の人づくり機能の5つを挙げ、各地のエコシステムを「まちの人事部型」「ミツバチ受粉型」「テーマ設定型」「連動型」「まちぐるみ型」に分類した。

関係者とともに議論を深めてきたローカルキャリア白書の製作プロセスを通じて、私自身も地方創生や地域づくりに対する視点の持ち方に大きな影響を受けてきた。それは「ひとがまちをつくり、まちがひとをつくる」という再認識である。地域課題に向き合うには、量的思考から質的思考へ転換していく必要があるのではないかと。真に大切にすべきは、人間一人ひとりの成長や変容であり、地域に関わる経験は21世紀の働き方をデザインしていく上でも大切な何かを得られる機会であり、ローカルキャリアの実態を明らかにし、その意味づけを重ねていく作業にこそ、都市と地域の新たな関係性を共創する手がかりがあるのではないかと、という問いであり、リアリティのある実感でもある。

(2) 地方創生と企業 HR の統合を目指す「リーダーズ・キャリア・キャンプ TEX」

また、こうしたローカルキャリアをめぐる探究において、大企業を中心とする HR 業界でトレンド化しつつある「越境学習」との高い親和性を感じている。法政大学の石山恒貴教授は、越境学習を「自らが準拠する状況（ホーム）とその他の状況（アウェイ）の境を行き来し、「ホーム」とは異なる多様な知識や情報を統合する能力を獲得する学び」と定義する⁴。所属組織における行動様式やプロトコルとは異なる環境に飛び込むことで、様々な葛藤を抱きつつも、自身や自社を相対化する視座を身につけ、見つけ直す機会を得る。他者とつながり、新たな価値

図 11 リーダーズ・キャリア・キャンプ TEX



創出へ自律的に取り組むことのできる人材を育成することを意図する学習法の1つである。

筆者は、人材・組織開発を手掛ける株式会社ファーストキャリアと協働し、地域をフィールドにした企業向けの越境リーダーシップ開発プログラム「リーダーズ・キャリア・キャンプ TEX (True Experience の略)」の企画運営に携わっている。顕在化する地域の社会課題を題材に、企業の幹部候補社員・大学生・ローカルキャリア実践者らが集い、4か月間半の対話やプロジェクト開発の過程を通じて、参加者一人ひとりが自身のリーダーシップを見出すきっかけを提供する座組みである。2018年の発足以来、全国14地域でプログラムを開催し、述べ63社から300名の参加者を数える。

TEX プログラムは企業参加者にとって、①意思決定者(地域ビジョナリーリーダー)の右腕として、分析・企画・実行を小さく回しきること、「素振り」ではなく「バッテリーボックスに立つ」機会、②生きた課題や人に触れ、対峙することで、社会課題から事業を構想する機会、③幅広い世代・業種との交流から、物事を前に進める経験から、自分なりのリーダーシップを見出す機会、④自ら思考し、行動した結果に公共性を得る体験から、世の中の役に立つという実感を得る機会等につながってきた。受入れ地域・団体においても、参加者との対話やプロトタイプ検証を通じて、①何をしたいのか、どうありたいのかを継続的に問われることで、自身を見つめ直す内省の機会、②複数団体による面的なプログラ

4 石山恒貴 (2018) 『越境的学習のメカニズム 実践共同体を往還しキャリア構築するナレッジ・プロローグの実像』

ム受入れを通じた、地域内の連携促進の機会、③練られたアイデアを新規事業の起点とする事業開発の機会、④大卒の新卒採用を始める起点となる機会等、様々な効用が見られる。

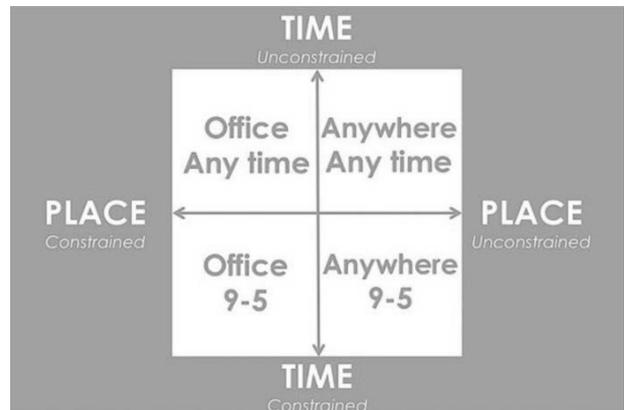
株式会社大京は TEX 参加後に、石川県七尾市のまちづくり会社である株式会社御祓川へ、若手社員を出向させる意思決定を行っている。20代後半で出向した大京社員は、地域に揉まれながら、団体代表者に近いポジションで様々な事業推進を担う。国の後押しもあり、大企業から地方自治体への出向事例は増えてきているが、大企業から地域の中間支援団体・まちづくり会社への出向はまだ事例が少なく、都市部企業と地域社会の新たな共創の萌芽としても社会的意義があるものと考えている。

3 コロナ禍が生み出した「働く場所と暮らす場所の遊離」

本稿では、釜石市における地方創生の捉え方、外部人材が地域に関わることで、地域と人材が互いに育ち合うという自身の原体験を元にとりまとめを行った『ローカルキャリア白書』の概観、企業のHR業界で近年注目を浴びつつある「越境学習」の事例を述べてきた。最後に、ポストコロナ時代の「地方創生」を再考する問いを共有したい。

『ライフ・シフト』の著者であり、ロンドン・ビジネススクールで教鞭をとるリンダ・グラットン氏は、新型コロナウイルスによるリモートワーク経験と、あらゆるセクターにおけるDXの浸透により、時間的・空間的な制約を受けない新たな働き方が拡がりつつあると指摘する。NTTグループは、2022年7月より勤務場所を社員の自宅とする「リモートスタンダード制度」を導入し、働き方を自由に選択・設計可能とすることで「ワークインライフ（健康経営）」を推進する方針を示している。

図12 COVID-19と新しい働き方
(リンダ・グラットン氏)⁵



日本国内においても、地域や業種・業態によってバラつきはあるものの、これまで一部の人にしか許容されてこなかった「自身の裁量によって、いつでも、どこでも仕事ができる」というライフスタイル提案が、企業の経営戦略や人事戦略として活用され始めている。この働き方の変容とは、つまるところ、「働く場所と暮らす場所が遊離していく」未来を示しているのではないかと。「働く場所と暮らす場所を独立の事象として選択できる社会」が迫ってきているとしたら、人はどのように自分の過ごす場所を定めるのだろうか。

日本創生会議が示した「消滅可能性都市論」を1つの契機に、国を挙げて推進がなされてきた「地方創生」では、「東京一極集中の是正」による人口減少の緩和策が模索され、各地方自治体においても移住者の呼び込み競争が激化している。その一方、その地方創生に“行き詰まり”が感じられる背景には、①地方から首都圏へ若い世代が流出するのはいい仕事や大学がないから、②工場誘致や創業支援等を通じて若い世代の流出抑制や定着を図ってきたものの大局は変わらない、という一定の事実と諦念が地域の現場にある。「働く場所と暮らす場所が遊離していく」社会における地方創生とは、いったい何を意味するのか。人口減少問題を起点とし、国や地域を主語に論じられることの多かった地方創生論と、個人一人ひとりが自分らしく、豊かなライフスタイルを実現するためのキャリア論を、どのように再結合

5 Sansan Innovation Project 2021 「Redesign the work ~ how to make hybrid productive」より抜粋

していくべきか。私たちは今、こうした根本的な問いに直面しているのではないか。地方創生の実装や政策に携わる一人として、ローカルキャリアの可能性を信じる研究者の一人として、新たなパラダイムにおけるポストコロナ時代の地方創生のあり方について、今後も議論を深めていきたい。

シリーズ④

自治体におけるシェアリングエコノミー 活用の可能性と今後の展望・課題

神戸市経済観光局経済政策課担当係長

デジタル庁シェアリングエコノミー伝道師 **長井 伸晃**

テクノロジーの進化や持続可能な地域づくりなどといった様々な背景から、シェアリングエコノミーは私たちの生活の周りで少しずつ拡がりつつあるが、市民生活に広く定着しているとは言い切れない。

一方で、行政がその利便性や機動性をうまく活用し、課題解決・市民サービス向上のひとつの手段として機能する事例が増えてくることで、市民生活においてなくてはならないものになっていく可能性も秘めている。

今後、行政だけに頼らない民間・市民との協働による地域づくりが求められる中で、シェアリングエコノミーを活用した官民連携の事例にも触れながら、その課題と展望について考えたい。

1 課題解決・市民サービス向上につながる手段のひとつに

地域・社会を取り巻く状況も刻一刻と変化する中、多様化・複雑化する地域課題への対応、さらには持続可能な地域づくりのため、行政と民間事業者が一体となって事業を進める動きが活発化している。

環境への負荷が少ない地域づくりはもちろんのこと、行政の人的・財政的資源が限られている中で、行政だけに頼らない民間・市民との協働による地域づくりが求められていることがその背景にある。

一方で、テクノロジーの進化に伴い、シェアリングエコノミーは既に様々な分野で拡がり、そのサービスを提供するプラットフォームが構築・整備されつつある。必要とあらば、行政と連携することでスピード感を持って市民に価値を提供する架け橋となる事例も生まれている。

行政がシェアサービスをはじめとする民間サービスをうまく取り入れ、新たなサービスあるいは暮らしを豊かにする情報として市民に提供し、市民はそれをライフスタイルやニーズにあわせて柔軟に活用する。そのようなサイクルが生まれていくことで、

シェアリングエコノミーが課題解決・市民サービス向上のひとつの手段として定着していく可能性を秘めている。

2 行政×シェアリングエコノミーの実例から見る可能性

行政とシェアリングエコノミーが連携することで、具体的にどのような価値を生み出すのか。行政がシェアリングエコノミーを活用した神戸市での実例を「社会課題解決型」と「緊急経済支援型」の2パターンにわけてご紹介する。

「社会課題解決型」の取組みの際、いかにシェアリングエコノミーが地域住民の生活に溶け込むことができるかが肝となってくる。新たなシェアサービスを住民に利用してもらうためには、まずそのサービスや取組みのことを①知ってもらい、②自身のスマートフォンにアプリをインストールし、③（サービスによっては必要な場所へ移動したうえで）アプリの操作を行う、という主に3つのハードルがある。

これらのハードルを少しでも低くするため、シェアリングエコノミーを活用した取組みには地域の事

業者による連携・協力が重要である。加えて、対象のシェアサービスを単に導入するだけでなく、相性の良い既存の施策と組み合わせることで相乗効果を期待することができる。

【事例1】神戸市・株式会社コークッキング・市内パン事業者有志による食品ロス削減・持続可能なフードシェアリングに関する連携事業



神戸市では、食品ロスという社会課題に対し、まだおいしく食べられるのに捨てざるを得ない危機にある飲食店の食事を、ユーザーが1品からおいしくお得に購入することによって「レスキュー」できる「TABETE」というフードシェアリングサービスを活用した連携事業で食品ロス削減に取り組んだ。



それ以前からも神戸市は、市民・事業者・行政が一体となり食品ロスの削減を推進する食品ロス削減協力店制度「goodbye food loss,KOBE」を展開し、その登録店には来店者に食品ロス削減の取組みを広くPRいただくとともに、日々の買い物で商品棚の手前にある商品を積極的に選ぶ「てまえどり」の普及啓発にも取り組んできた。

こうした取組みは、スーパーやコンビニなど比較的大きな小売店を中心に広がりつつある一方で、小規模な小売店ではまだまだこれからという課題があった。

そこで、神戸市の食品ロス削減を推進する既存

施策の後押しと「TABETE」の利用による食品ロス削減を図るため、既存施策と「TABETE」とをうまく組み合わせるとともに、地元で愛されているパン事業者有志に本事業のアンバサダーとして「TABETE」の活用についての普及活動にご協力いただいた。

本事業の主な項目は以下のとおり。

- (1) 「goodbye food loss,KOBE」と「TABETE」間の相互PRを通じた認知向上から、参加する店舗・利用者の拡大を図る。
- (2) 事例紹介など、SDGsをテーマとする市民・事業者対象セミナーを共同で開催する。
- (3) 市民のエコアクションを促進する神戸市オリジナルのスマートフォンアプリ「イイことぐるぐる」(*)と連携する。(ポイント対象メニューに「TABETE」の利用を追加)

※「イイことぐるぐる」: 市内コーヒー店でのマイボトル利用や宅配便ロッカー用など、環境にやさしい様々な行動(エコアクション)を実践し、報告することでポイントがたまるスマートフォンアプリ

- (4) 市内パン事業者有志が、様々な食品関係事業者が関わることができる「持続的な食品ロス削減の取組みとノウハウ」を広げるアンバサダーとして活動する。

効果としては、神戸市の以前に展開した市と比較し、有効店舗数・利用者数・マッチング率のいずれの数値においても順調に推移。実際に活用した事業者からは、ある店舗で「TABETE」を通じて月間約300セットを販売し食品ロス削減に寄与できただけでなく、廃棄によるスタッフの罪悪感・ストレスの軽減にもつながったという声もあった。

また、この取組みがきっかけで、2020年10月、公開オンラインセミナー「Think for KOBE Sustainability～持続可能なまち神戸の実現～」を、神戸青年会議所主催、神戸市後援のもと開催し、約400名が視聴。神戸市、株式会社コークッキング、株式会社ケルン(アンバサダー)がパネラー参加し、取組みの効果や可能性についての議論を通じて、市民・事業者への啓発を行うことができた。

連携協定の締結期間は2022年3月(2年間)をもって終了したが、その後も神戸市内で「TABETE」の展開は継続している。

**【事例2】「神戸市・阪神電鉄・Nature Innovation Group
の3者連携によるシェアリングエコノミーを活用したまちづくり実証事業」**



環境への負荷が少ない地域づくりにおいて、大量のビニール傘の消費による二酸化炭素の排出は看過できない課題のひとつである。また、台風が過ぎ去った後などには、壊れたビニール傘がポイ捨てされ、街の美化・景観に悪影響を及ぼしている状況にある。

そのような課題に対し、傘のシェアリングサービス「アイカサ」を活用することにより、まちを移動する際の利便性向上とあわせて市民のエコアクション促進につながる連携事業を行った。

「アイカサ」は、スマートフォンアプリで簡単に利用可能で、専用の傘をどのスポットでも借りることも返すこともできるシェアサービス（利用料金：24時間あたり1本110円/同月内最大550円）である。



▲「アイカサ」サービス利用の流れ

本連携事業においては、神戸市だけでなく、阪神電鉄も実施主体として参画することで、市内各所・阪神電鉄の駅構内など約90箇所のスポットに2,000本もの傘を設置することができた。傘のデザインは、できるだけ市民に愛着をもって使ってもらいたいという思いから、神戸のイメージカラーを凝縮して作られた「神戸タータン」を取り入れたオリジナルデザインを採用した。

本事業の主な項目は以下のとおり。

- (1) 雨天時でもまちの移動を快適にすることで、まちのにぎわいを生み出す。
- (2) サービス利用データを取得できるため、そのデータを活用した都心三宮再整備をはじめとする回遊性向上の検討などといった今後のまちづくり・地域課題の解決につなげる。
- (3) 市民のエコアクションを促進する神戸市オリジナルのスマートフォンアプリ「イイことぐるぐる」と連携する。(ポイント対象メニューに「アイカサ」の利用を追加) また、「アイカサ」利用者に対しても「イイことぐるぐる」のPRを行う。

利用実績として、多数の駅に設置することができたこともあり、実証事業開始当初から、神戸市の以前に展開したエリアと比較しても1スポットあたりの利用回数に遜色なかった。

また、市民からの反応として、神戸タータンのデザインを気に入ってくださっている方や、「これは便利」「人にも環境にも優しい、なんと素晴らしい試みでしょう」という反応を、SNSなどを通じてたくさんいただいた。

次に、「緊急経済支援型」の取組みの際は、地域からの声を聞きながら、取り巻く状況を踏まえて柔軟かつスピード感をもって実施する姿勢が求められる。冒頭に述べたとおり、提供するプラットフォームが構築・整備されているシェアサービスであれば、行政と連携することでスピード感を持って効果的に地域へ価値を提供する架け橋となる可能性を秘めていると感じさせられた事例をご紹介します。

【事例3】「神戸市とUber Eatsの連携による飲食店・家庭支援策「Uber Eats + KOBE」～全国初の「Uber Eats」を活用した事業連携～」

2020年4月、新型コロナウイルス感染症の感染拡大による緊急事態宣言を受け、外食する人が大幅に減る中、市内の飲食店やその就労者は大きな影響を受けていた。もちろん、事業継続や売上向上への支援のための補助金施策も検討が進められていたが、とにかくスピード感をもって多様な支援策を用意し、飲食店が苦境を乗り切るための選択肢をできるだけ多く提供する必要があった。また、学校の一

斉休校により、保護者の家事・育児負担の増大も懸念されている状況にもあった。

そのような状況の中で、経済活動や生活を維持するためのひとつの手段として、デリバリーサービス「Uber Eats」を活用する飲食店・利用者の負担の軽減や就労機会の創出につなげる支援を3か月間行った。

①飲食店に対しては売上げ減少分をデリバリーによる売上げ増で補てん、②就労者に対してはライフスタイルにあわせて柔軟に働ける配達パートナーという働き方を通じた収入の確保、③家庭に対しては家事や家計の負担軽減や、利便性・食卓のバリエーション向上、といった効果が期待でき、市民の暮らしと経済活動を維持する一助になればと企画したものである。

期待できる効果		KOBE UNESCO City of Design Uber Eats 「Uber Eats + KOBE」
	新型コロナウイルス感染拡大による課題・影響	この取組みにより期待できる効果
中小飲食店	外出する人が大幅に減ることによる売上げ減	売上げ減少分をデリバリーによる売上げ増で補てん
就労者	飲食店での雇止めや出勤回数が減ることによる収入減	ライフスタイルにあわせて柔軟に働ける配達パートナーという働き方を通じた収入の確保
家庭	外出自粛により家庭での食事が増え、家事の負担増	家事や家計の負担軽減、利便性向上、食卓のバリエーション向上

本事業の主な項目は以下のとおり。

- (1) 注文者がUber Eatsのアプリ内で受けられる割引（プロモーションキャンペーン）について、通常時においては対象飲食店が負担する費用（注文1件あたり100～500円）を神戸市とUber Eatsが助成

主な支援内容		KOBE UNESCO City of Design Uber Eats 「Uber Eats + KOBE」
オーダー金額に応じた割引を実施（飲食店の負担ゼロ）		家計にもやさしく
【割引期間】全国で令和2年4月13日～5月10日まで ⇒ 神戸市内限定で7月12日まで延長		
飲食店側が4つのいずれかのコースを選択	注文額	割引額
	1,000円以上	→ 100円
	1,500円以上	→ 200円
	2,000円以上	→ 300円
	3,000円以上	→ 500円

- (2) これまで市内6区（東灘区、灘区、中央区、兵庫区、長田区、須磨区）だったサービス提供エリアを拡大し、北区、垂水区、西区において「お持

ち帰り」（店頭でのテイクアウト）のサービスを開始

- (3) 対象飲食店のUber Eatsの「お持ち帰り」サービス利用にかかる手数料を約4割減免
- (4) 本事業をPRすることで、市内の就労者が配達パートナーという働き方を検討する機会につなげる

本支援策の発表後、20以上のテレビと新聞で取り上げられるなど非常に大きな反響があった。市民や飲食店からもサービスの内容や、どうすれば新規店舗登録できるのか、といった活用に前向きな問い合わせが多くあった一方で、「デリバリー対象外のエリアがあるのに、市として不公平な政策をするのはいかがなものか」とお叱りを受けることもあった。まずはスピード感重視でできることからやっており、今回の取組みだけで終わらせるつもりはないとお伝えしてご理解いただいた。そして、そのような声から、その後の「出前館」との連携や住宅団地へのキッチンカー提供実験事業につながっていく。

「Uber Eats」との連携についての発表直後から、日本最大級の出前サイト「出前館」との連携についての話も進め、そこから10日で連携についての発表をすることができた。「出前館」は市内全域をサービス対象としていることに加え、安全面を特に重視して取り組んでいると強調。

このように、それぞれ特徴の異なるサービスの中から、飲食店や利用者が営業・生活スタイルに合った形で、どれを利用するかという選択肢をご提供できればという考え方のもと取組みを進めていった。

更に、郊外のニュータウンにある住宅団地では、デリバリーサービスで利用できるお店が少ないため、そういう地域には、市内の飲食店等が乗り込んだキッチンカーを派遣する実証実験も行った。徒歩圏内にスーパーのない住宅団地2カ所にキッチンカーを2週間派遣したところ、その期間中に利用者5,000人近くからのアンケートへの回答があり、大変ご好評いただいた。

コロナ禍のような緊急事態においては、しっかり地域からの声を聞きながら、シェアリングエコノミーに限らず、足りないものがあれば様々な手段を活用しながら補完していくという柔軟な発想が行政にも求められるのではないだろうか。

3 行政×シェアリングエコノミーの今後の課題・展望

上記の事例を通じて、行政がシェアリングエコノミーと連携することによって地域にもたらす価値や可能性を感じる一方で、現状としてはシェアリングエコノミーが市民生活に広く定着しているとは言い切れない。

例えば、欧米では一般的になっている「フードシェアリング」という考え方について、日本では独特の商慣習や意識が影響しているのか、まだまだ浸透しきってはいない。導入を検討したものの、企業内で漠然とした抵抗感があり導入を見送ったという話も聞く。

興味関心止まりではなく、いかにして消費行動につなげられるか。

まずは利用にあたっての「安全性・信頼性」が大前提の条件として求められる。シェアサービスを提供する事業者の安全性・信頼性に対する意識を一層高めるため、一般社団法人シェアリングエコノミー協会が運営する「シェアリングエコノミー認証制度」がある。

シェアリングエコノミーのマッチングプラットフォームを提供する事業者が、安全性・信頼性確保の観点から遵守すべき項目・内容を「シェアリングエコノミー・モデルガイドライン」として定めてデジタル庁が公表している。一般社団法人シェアリングエコノミー協会が、そのモデルガイドラインをもとに、日本国内のシェアリングエコノミー業界の標準となる自主ルールを策定し、それに適合したシェアサービスを認証する仕組みである。このような仕組みの周知・啓発を図っていくことで、漠然とした抵抗感の払拭が期待される。

更に、シェアするものを提供する人とそれを利用する人の数と密度を高めることで、サービスの利便性を向上させ、市民生活においてなくてはならないものにしていくことが重要である。

そのためには、SDGsをはじめとする持続可能な地域づくりの取組みの一環として、様々な分野でシェアリングエコノミーを活用した官民一体の事例を生み出し、地域からのニーズ・フィードバックを得ながら地道に事業・サービスを育てていく。行政と民間事業者の「強み」を活かし合いながら、市民

生活にフィットさせていくチャレンジを続けていくことが、遠回りのようで一番の近道ではないだろうか。

【プロフィール】

関西学院大学卒業後、2007年神戸市入庁。長田区保護課、行財政局給与課、企画調整局 ICT 創造担当係長、同局つなぐ課特命係長を経て現職。これまでに Facebook Japan や Uber Eats、ヤフー、マクアケなど、17社との事業連携を企画・運営。現職では、地域産業の付加価値向上やイノベーション創出に向けた事業を展開。

全国の公務員がナレッジを共有するオンラインプラットフォーム「オンライン市役所」の運営に携わるほか、デジタル庁シェアリングエコノミー伝道師、神戸大学産官学連携本部非常勤講師、NPO 法人 Unknown Kobe 理事長なども務める。「地方公務員が本当にすごい！と思う地方公務員アワード2019」受賞。

2022年7月『自治体×民間のコラボで解決！公務員のはじめての官民連携』（学陽書房）を出版。

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、法令を地域適恰的に解釈運用する、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。

13回目となる本号では、自治体が担う水道事業に関する最近の判例として、宮古島市水道事業給水条例事件最高裁判決を紹介し、法律と条例の関係からみた本判決の位置づけを検討する。

宮古島市水道事業給水条例事件 最高裁判決における「強行規定」の意義

関東学院大学法学部講師 鈿持 麻衣

2022年7月に出された宮古島市水道事業給水条例事件最高裁判決は、水道法15条2項が「強行規定」であると解し、水道事業者が負う給水義務に関する条例の規定について、限定解釈を図ろうとする。本稿は、条例論において重要な意義があると指摘されるこの最高裁判決の紹介・分析を行ったうえで、同じく法律を強行規定であると解し、条例の適法性を否定した神奈川県臨時特例企業税条例事件最高裁判決と比較し、法律と条例の関係からみた本判決の位置づけを明らかにする。

1 法律と条例の抵触性に関する最高裁判決

機関委任事務制度を廃止した第1次地方分権改革は、自治体の条例制定権を拡大させると期待された。しかし、20年以上が経過し、自治体はその条例制定権を十分に活用しきれていないとは言い難いだろう。条例制定権の活用を自治体に躊躇させる要因のひとつは、自治体が「法律の範囲内で」条例を制定できると定める憲法94条のもとで、裁判所が条例を法律に抵触し、無効であると判断することへの懸念があるからかもしれない。法律と条例の抵触性について、ここ20年で最高裁が判断を下したのは、後述の法定外普通税に関する条例が地方税法に反すると判断した1件のみである。そうしたなか、2022年7月に出された宮古島市水道事業給水条例事件最高裁判決（最3小判令和4年7月19日判例地方自治491号）は、法律と条例の抵触性が争点ではなかったものの、水道法と給水条例の関係性に言及する。同判決については、「条例論にとって重要である」との指摘もなされており¹、貴重な判例として注目に値するだろう。

そこで本稿では、この最高裁判決を紹介するとともに、原判決や法律と条例の抵触性に関する他の判

例との比較分析を行い、本判決の意義を明らかにしたい。

2 宮古島市水道事業給水条例事件最高裁判決

(1) 事案の概要

本事案は、宮古島市でホテルを営む原告らが、数日間にわたって発生した断水（以下「本件断水」という。）により、宿泊予約のキャンセルや飲食店の営業停止等の損害を受けたとして、同市行政区域内全域で水道事業を営み、原告らとの間で給水契約を結んでいた宮古島市（以下「市」という。）に対し、同契約の債務不履行に基づく損害賠償を請求した事案である。本件断水は、市が設置管理する水道施設の配水池に設置されていたボールタップ（フロート弁）に不具合があり、当該配水池への必要流入量が確保できなかったことに起因して生じた。市は、宮古島市水道事業給水条例（以下「本件条例」という。）16条3項の適用により、損害賠償責任を負わないと主張した。本件条例16条3項は、「第1項の規定による、給水の制限又は停止のため損害を生ずることがあっても、市はその責めを負わない。」と定めており、具体的に同条1項は、「給水は、非常災害、

1 北村喜宣「ある破棄差戻判決の含意 宮古島市水道事業供給条例事件」自治総研528号（2022年）。

水道施設の損傷、公益上その他やむを得ない事情及び法令又はこの条例の規定による場合のほか、制限又は停止することはない。」と規定する。市は、本件断水の原因となったボールタップの破損が本件条例16条1項にいう「水道施設の損傷」に当たることから、同条3項が適用され、本件断水によって生じた損害の責めを負わないと主張した。

第1審の那覇地裁は、本件条例16条3項につき、「水道施設の損傷が被告の軽過失に基づく場合に被告の責任を免除するものであって、さらに水道施設の損傷が被告の故意又は重過失に基づく場合についてまで、被告の責任を免除するものではないと解するのが相当である」と述べ、憲法29条との関係で合憲限定解釈を行う。そして、本事案においては市の重過失が認められず、16条3項が適用されるとして、「被告の本件断水に伴う給水義務の不履行に係る責任は…免除される」と判示し、原告らの訴えを退けた。

控訴審も第1審判決を支持したため、原告らが上告したところ、最高裁は原判決を破棄し、控訴審に差し戻した（以下「本判決」という。）。

(2) 本判決の要旨

ア 本件条例16条1項の解釈

水道事業者の給水義務を定める水道法15条2項が「利用者保護の要請に基づく強行規定であると解され、本件条例16条1項が水道法14条1項の供給規程として定められたものであることに鑑みると、本件条例16条1項は、水道事業者が負う給水義務の内容を定める水道法15条2項を受けて、原則として水道の利用者に対し常時水が供給されることを確認したものにすぎないというべきである。そうすると、本件条例16条1項が例外的に給水を停止することがあると定める上記場合〔筆者注：「非常災害、水道施設の損傷、公益上その他やむを得ない事情」等による場合〕は、水道法15条2項ただし書の「災害その他正当な理由があってやむを得ない場合」と同一の内容を意味するものと解される。」

イ 本件条例16条3項の解釈

「本件条例16条3項は、同条1項の定める場合において、給水の停止のため水道の利用者に損害が生

ずることがあっても被上告人は責任を負わない旨を定めているところ、上記の場合、水道事業者は水道法15条2項ただし書により給水義務を負わないのであるから、水道事業者である被上告人が給水を停止したとしても、給水義務の不履行となるものではない。」「したがって、本件条例16条3項は、被上告人が、水道法15条2項ただし書により水道の利用者に対し給水義務を負わない場合において、当該使用者との関係で給水義務の不履行に基づく損害賠償責任を負うものではないことを確認した規定にすぎず、被上告人が給水義務を負う場合において、同義務の不履行に基づく損害賠償責任を免除した規定ではないと解するのが相当である。」

ウ 原審への差戻し

「被上告人の本件断水による給水義務の不履行に基づく損害賠償責任の有無については、本件断水につき、災害その他正当な理由があってやむを得ない場合に当たるか否かなどについて更に審理を尽くした上で判断すべきであるから、本件を原審に差し戻すこととする。」

エ 林満晴裁判官の補足意見

「法廷意見の指摘するとおり、被上告人の本件断水による給水義務の不履行に基づく損害賠償責任が認められるか否かを判断するに当たっては、まずは、本件断水に関する事情の下において、被上告人が上告人らに対して給水義務を負うか否かを判断する必要があるというべきである。そして、その判断に当たっては、本件断水につき、水道法15条2項ただし書に定める場合に当たるか否かを検討する必要があるところ、この点については、当事者のみならず第1審及び原審においても、およそ議論されることがなかったものである。」

(3) 原判決との比較

以上のとおり、本判決が原判決の破棄差戻しを行ったのは、本件条例16条の解釈及び本事案への当てはめに関して、判決に影響を及ぼすことが明らかな法令の違反があると認められたからである。

ア 本件条例 16 条 3 項の解釈

原判決は、本件条例 16 条 3 項につき、「被告に債務不履行責任が成立し得る場合にもこれを免責する趣旨によるもの」（下線筆者）と述べ、同条項を免責条項と理解している。すなわち、本件断水が発生した際にも、原告らとの間で締結された給水契約のもとで、市が給水義務を負っていた点、及び、当該義務の不履行による損害賠償責任が原則として生じる点は前提とされ、争点化されなかった²。そのうえで、債務不履行による市の損害賠償責任を例外的に免除する規定と解される本件条例 16 条 3 項の合憲性、及び、同条項の本事案への適用の可否が主な争点となり、当事者の主張や第 1 審判決・原判決の判断が積み重ねられた。

一方の本判決は、本件条例 16 条 3 項を、市が給水義務を負わない場合において、当該義務の不履行による損害賠償責任が生じないことの確認規定であると解し³、市が給水義務を負う場合に、当該義務の不履行による損害賠償責任を例外的に免除するための創設規定と捉えた原判決の解釈を明確に否定する。そして、本件条例 16 条 1 項は、市の給水義務及び当該義務の解除条件を規定したものであり、解除条件である「非常災害、水道施設の損傷、公益上その他やむを得ない事情」等の文言については、同条項が水道法 14 条 1 項の供給規程として定められている点等に鑑み、水道法 15 条 2 項ただし書の「災害その他正当な理由があつてやむを得ない場合」と同旨であると整理した。

このように、原判決は市の債務不履行を前提に、本件条例 16 条 1 項に定める場合は同条 3 項により債務不履行に基づく損害賠償責任が免除されると理解したのに対し、本判決は本件条例 16 条 1 項に定める場合は市の給水義務が解除されるため、債務不

履行それ自体が成立せず、債務不履行に基づく損害賠償責任も生じない旨を同条 3 項が確認的に規定したと解した。本判決は、こうした解釈の違いから、本件条例 16 条 3 項について、原判決で使用されていた「免責条項」の呼称を用いなかったと考えられる。

本件条例 16 条 3 項の解釈をめぐる原判決と本判決の相違点は、いかなる違いに帰着するだろうか。本件断水の原因であるボールタップの破損が、本件条例 16 条 1 項にいう「水道施設の損傷」に当たる限りは⁴、免責条項の適用によるか給水義務の否定によるかという法律構成に違いはみられるものの、最終的に市の損害賠償責任が否定される点は同じである。その意味では、本件条例 16 条 3 項の解釈に関する本判決の判示が行政実務等に与える影響は限定的かもしれない⁵。

イ 本件条例 16 条 1 項に定める場合の範囲

債務不履行による損害賠償責任の有無を左右するという点では、本件条例 16 条 1 項の「非常災害、水道施設の損傷、公益上その他やむを得ない事情…による場合」に当たると認められる範囲が重要である。原判決は、本件条例 16 条を水道法 15 条 2 項から独立した規範として捉えたため⁶、水道事業の性質や水道事業者における人的・経済的な制約等を考慮して、市が債務不履行による損害賠償責任を負わない範囲を比較的柔軟に解釈しえたように思われる。

しかしながら、本判決は、本件条例 16 条 1 項に定める場合が水道法 15 条 2 項ただし書にいう「災害その他正当な理由があつてやむを得ない場合」と同一の内容を意味すると判示する。すなわち、本件条例 16 条 1 項に定める場合に当たると解しうる範囲が、水道法 15 条 2 項ただし書に定める場合に当

2 和泉田保一「判批」法学セミナー 816 号（2023 年）130 頁以下・131 頁、判例地方自治 491 号 12 頁以下・15 頁匿名コメント。

3 本件条例 16 条 3 項に関する本判決の判示部分については、「行政実務家のこれまでの感覚とずれがある可能性がある」との指摘がなされている（田中孝男「伊良部島断水訴訟最高裁判決の検討」自治実務セミナー 725 号（2022 年）58 頁以下・59 頁参照）。

4 ただし、後述のとおり、本件条例 16 条 1 項にいう「水道施設の損傷」が、水道法 15 条 2 項ただし書に定める場合に相当すると解されるのが前提であり、その判断は原審に差し戻されている。

5 本件条例 16 条の文言は、水道整備課長通知「給水条例（規程）（例）の送付について」（平成 9 年衛水第 198 号）で示された標準給水条例 12 条の文言に倣うものであることから、同様の規定を有する給水条例等を制定済みの自治体も少なくなく、本判決への注目度が高かったと考えられる。なお、同通知はのちに、水道整備課長通知「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等の留意事項について」（平成 12 年衛水第 19 号）によって廃止されている。

6 和泉田・前掲註(2)論文 131 頁。原判決では、本件条例 16 条と水道法 15 条 2 項の関係性への言及はみられない。

たとえ解される範囲に限定される。本件条例 16 条 1 項における「水道施設の損傷」等の規定が、水道法 15 条 2 項ただし書に定める場合のほかに、市が負う給水義務の解除条件を新たに追加する効果を有するならば、強行規定である水道法 15 条 2 項ただし書に反するとして、当該附加部分は違法無効と解される。なお、本判決は、当該附加部分を違法無効とする代わりに、水道法 15 条 2 項ただし書に適合するような形で、本件条例 16 条 1 項の限定解釈を図っている⁷。

本件断水の原因であるボールタップの破損が本件条例 16 条 1 項に定める場合に該当するか否かの判断は、水道法 15 条 2 項ただし書に定める場合の解釈も含めて、原審に差し戻された。そのため、本判決の判示のもとで、本件条例 16 条 1 項に定める場合に当たると認められる範囲が、原判決で認められたものと異なるかは、現時点では明らかでない。しかし、本件条例 16 条 1 項に定める場合に当たると認められる範囲につき、水道法 15 条 2 項ただし書に定める場合との同一性を指摘する本判決は、原判決ほど解釈の余地を認めていないように思われる。

3 本判決における強行規定の定義

本判決は、水道法 15 条 2 項と本件条例 16 条 1 項の関係性について、前者を強行規定であると解し、同規定に適合するように後者の限定解釈を行う。法律と条例の関係を論じるにあたり、「強行規定」の文言を用いた判例には、神奈川県臨時特例企業税条例事件最高裁判決（最 1 小判平成 25 年 3 月 21 日裁時 1576 号 2 頁）（以下「神奈川最判」という。）がある。しかし、本判決は神奈川最判を引用しておらず、また、徳島市公安条例事件最高裁判決（最大判昭和 50 年 9 月 10 日刑集 29 卷 8 号 489 頁）（以下「徳島最判」という。）が示した法律と条例の抵触性に関する判断枠組みも用いていない。そこで以下では、神奈川最判と本判決における強行規定の意義を比較したうえで、法律と条例の関係をめぐる議論における本判決の位置づけを明らかにする。

(1) 神奈川県臨時特例企業税条例事件最高裁判決 ア 事案の概要と判旨

神奈川県は、当分の間の措置として、資本金等 5 億円以上の法人の事業活動に対し、法定外普通税である臨時特例企業税（以下「特例企業税」という。）を課す旨を定める、神奈川県臨時特例企業税条例（以下「県条例」という。）を 2001 年に制定した。その課税標準は、各課税事業年度における法人事業税の課税標準である所得の金額の計算上、繰越控除欠損金額を損金の額に算入しないものとして計算した場合における当該各課税事業年度の所得の金額に相当する金額（当該金額が繰越控除欠損金額に相当する金額を超える場合は、当該繰越控除欠損金額に相当する金額）とされた。2003 年度及び 2004 年度の特例企業税を全額納付した原告は、特例企業税に係る課税標準の定めが、法人事業税の課税標準である所得の金額の計算につき、欠損金の繰越控除を定めた地方税法の規定に違反し、違法・無効であるなどと主張し、納付済みの特例企業税等相当額の還付などを求めて出訴した。

最高裁は、次のとおり判示して、県条例の適法性を肯定した原判決を破棄し、神奈川県の控訴を棄却した。法律と条例の抵触性に関する判断枠組みとして、徳島市公安条例事件最高裁判決を引用する。そのうえで、法人事業税を含む法定普通税の規定は、「これと異なる条例の定めを許容するものと解される別段の定めのあるものを除き、任意規定ではなく強行規定であると解され」（下線筆者）、法定外普通税に関する条例が、「〔地方税法〕の定める法定普通税についての強行規定に反する内容の定めを設けることによって当該規定の内容を実質的に変更することも、…同法の規定の趣旨、目的に反し、その効果を阻害する内容のものとして許されないと解される。」と判示する。そして、特例企業税の課税標準に関する県条例の規定は、「法人の税負担をできるだけ均等化して公平な課税を行うという趣旨、目的から欠損金の繰越控除の必要的な適用を定める」地方税法の規定の趣旨・目的に反し、その効果を阻害する内容のものであり、法人事業税に関する同法の

7 鈴木崇弘「判批」新・判例解説 Watch 行政法 No.234、2 頁 https://www.lawlibrary.jp/pdf/z18817009-00-022342242_tkc.pdf（2023 年 1 月 18 日最終閲覧）。

強行規定に矛盾抵触することから、違法・無効であると結論づけた。

イ 神奈川最判における強行規定の意義

法定普通税に関する地方税法の規定を強行規定であると解するにあたり、最高裁は、①法律によって地方税の準則を定めることが憲法上予定される点、②法定普通税の賦課が自治体に義務づけられている点、③税目、課税客体、課税標準及びその算定方法等が詳細かつ具体的に規定されている点を指摘する⁸。①に関し、地方税法は準則であると従来から解されてきたが⁹、神奈川最判はその理由として、「租税の賦課については国民の税負担全体の程度や国と地方の間ないし普通地方公共団体相互間の財源の配分等の観点からの調整が必要である」と述べる。この理由付けから、地方税法の定める準則は、地方自治法1条の2第2項にいう「全国的に統一して定めることが望ましい…地方自治に関する基本的な準則」に相当し、徳島最判にいう「全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨」を有すると最高裁は解したと思われる¹⁰。そして、地方税法が準則であると解されるのに対し、③課税標準及びその算定方法等が詳細かつ具体的に定められている点は、当該規定を任意規定ではなく、強行規定であると解する方向により強く作用したと考えられる¹¹。

行政法規が強行規定と解され、当該規定との抵触性が論じられるのは、一般的に、私人間の契約との関係についてであった¹²。そうしたなか、神奈川最判は、私人間の契約ではなく、条例との関係において、法定普通税の規定を強行規定と捉え、当該規定との抵触性を論じる。ここでいう強行規定は、民法上の強行規定、すなわち、法令中の公の秩序に関する規定で、契約当事者の意思でこれを変更することが許されないもの¹³とは異なると指摘される¹⁴。法定普通税の規定が強行規定と解された根拠（前述の①～③）を踏まえながら、法律と条例の抵触性に関する文脈に即して、神奈川最判にいう強行規定を捉えなおすならば、「法令中の法定自治体事務に関する規定で、条例による変更が許されないもの」を指して、「強行規定」の文言が用いられたといえよう¹⁵。

(2) 本判決における強行規定の意義

水道法15条2項と本件条例16条1項の関係性に着目する本判決は、いかなる意味で「強行規定」の文言を用いたのだろうか。

重要な生活インフラである水道に関しては、公共の利益の保護の観点から、厚生労働大臣による事業認可をはじめとして、水道法は種々の規制を行っている¹⁶。そのひとつが、水道事業者への供給規程の設定の義務づけである。本来、契約は当事者の自由

8 市原義孝「判解」最判解民事篇平成25年度（法曹会、2016年）102頁以下・124-125頁。

9 金子宏『租税法〔第24版〕』（弘文堂、2021年）99頁参照。

10 金築裁判官補足意見（「法定税は、地方税法の規定に従って原則として全国一律に課税すべきこととされているものであって」（下線筆者））、市原・前掲註(8)解説131頁、筑紫圭一「法律規定条例の法律適合性審査」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）27頁以下・40頁。なお、神奈川最判は、徳島最判の判示のうち、法律と条例の抵触性に関する一般的な判断枠組みのみを引用し、「全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨」の文言を含む具体的な例示部分は引用しない。その理由につき、調査官解説は、当該判示部分が、精神的自由を規制する刑罰法規が争われた事案に即して例示されたものであり、租税法規にそのまま当てはめることは妥当ではないと考えられると説明する（市原・前掲註(8)解説127頁参照）。

11 木村草太「判批」ジュリスト1456号（2013年）8頁以下・9頁参照。

12 宇賀克也『行政法概説I〔第7版〕』（有斐閣、2020年）78頁参照。

13 我妻榮ほか著『我妻・有泉コンメンタール民法〔第8版〕』（日本評論社、2022年）195頁。民法上の強行規定は、私的自治に限界を画するという機能を有する（四宮和夫+能見善久『民法総則〔第9版〕』（弘文堂、2018年）302頁）。

14 碓井光明「判批」『地方自治判例百選〔第4版〕』56頁以下・57頁。一方、国家法的な規範との間に緊張関係が生じ、「2つの法システム間の規範調整」を図る点で、民法上の「強行規定」概念との共通項を見出す見解もある（角松生史「判批」ジュリスト1466号（2014年）55頁以下・57頁）。

15 強行規定に当たる法令の規定を条例で修正できないのは、国と自治体の役割分担原則のもとで、国がその役割に基づき、完結的な決定を行っていると考えられるからである（北村喜宣「現行法律実施条例の分類と意義」北村喜宣ほか『法令解釈権と条例制定権の可能性と限界—分権社会における条例の現代的課題と実践』（第一法規、2022年）131頁以下・140-142頁）。

16 水道法制研究会『水道法逐条解説〔第5版〕』（日本水道協会、2021年）（以下「逐条解説」と引用。）231頁。水道は、国民が日常生活を営むうえでのナショナル・ミニマムであるとされ、水道法は、生存権を保障する憲法25条のもとで、公衆衛生の向上・増進を実現するための法律体系に位置づけられてきた（同88頁）。

意思に基づいて締結される（契約自由の原則）。しかし、水道事業には地域的独占経営が認められているため、需要者は水道事業者が一方的に定めた供給条件への合意を事実上強制される。そこで14条1項は、水道事業者に供給規程の形で供給条件を成文化させ、国の強い監督のもとに置く¹⁷。さらに、需要者保護の必要性から、水道事業者が定める供給規程にゆだねず、水道法みずから規定を設けて、契約自由の原則に制限を加える場合があり、15条の給水義務の規定はその代表例とされる¹⁸。こうした規定は強行規定であり、水道法が直接に水道事業者に対して所定の義務を課しているため、これに反する供給条件が定められたとしても無効であると解されてきた¹⁹。したがって、15条2項を「利用者保護の要請に基づく強行規定」と解した本判決は、従来の行政実務等における法解釈を踏襲したものと評価できる²⁰。

次に本件条例の性格について検討する。本事案において、水道事業者たる市は、水道法14条1項で設定が義務づけられる供給規程を条例の形式で定めた。同条項は、「水道事業者は、料金、給水装置工事の費用の負担区分その他の供給条件について、供給規程を定めなければならない。」と規定するのみで、条例での設定は求めている。しかし、供給規程には、料金に関する事項や「公の施設」に当たる水道施設の設置・管理に関する事項が含まれることから、水道事業者が自治体である場合には、地方自

治法228条や244条の2等により、条例制定が必要とされる²¹。条例の形式をとるが、供給規程はあくまでも、水道事業者と需要者との間で締結される給水契約の内容を示すものである²²。すなわち、本件条例は、給水契約という行政契約²³の約款を定める条例（以下「約款型条例」²⁴という。）であり、住民の権利制限又は義務賦課を行う条例（以下「法規型条例」という。）とは、性格を異にする²⁵。

本件条例が約款型条例に分類される以上、当該条例に定められる内容は、私人間で締結される契約の条項とほぼ同一視しうる²⁶。前述のとおり、水道法15条2項は、需要者保護の観点から水道法が直接規律している事項であり、水道事業者はこれに反する供給条件を定められない。約款型条例としての本件条例の性格を考慮すると、本判決は水道法15条2項につき、契約当事者の意思による変更が許容されない法令の規定という、民法上の強行規定と同様の意味合いにおいて、「強行規定」の文言を用いていると考えられる。

（3）法律と条例の関係からみた本判決の射程範囲

法律と条例の関係性をめぐる従来の判例及び議論は、法規型条例を念頭に展開されてきた²⁷。法規型条例の場合、法律との抵触性が問題となるのは、自治体の条例制定権を規定する憲法94条が、「法律の範囲内で」という制約を設けているからである。そして、法律と法規型条例の抵触の有無につき、徳島

17 逐条解説・前掲註(16)書305頁。事業認可の際に供給条件が審査されるとともに（法8条1項5号）、供給規程の技術的細目が省令で定められている（施行規則12条以下）。

18 逐条解説・前掲註(16)書304頁及び352頁。同条は、「水道事業の公共性確保のための中心をなす規定」と捉えられてきた（厚生労働省健康局水道課長通知「水道法の施行について」（平成14年3月27日健水発0327001号））。

19 逐条解説・前掲註(16)書304頁。強行規定にはいくつかの類型があるとされるが（四宮+能見・前掲註(13)書302頁）、15条は生存権の保障に関わるものであることから、「基本的な自由を保障する規定」に分類できよう。

20 水道法15条2項が強行規定である旨を最高裁が明示的に追認した点に、本判決の意義が認められる（鈴木・前掲註(7)論文2頁）。

21 逐条解説・前掲註(16)書305頁。

22 逐条解説・前掲註(16)書304頁。確井光明『行政契約精義』（信山社、2011年）103頁も参照。

23 公法私法二元論に基づく古典的な分類でいうところの私法上の契約である。塩野宏『行政法I〔第6版〕』（有斐閣、2015年）207頁参照。

24 「自治体と住民（私人）の間で締結される私法上の契約の内容に関する条例であって、その条項の全部又は一部が当該契約の約款に当たるもの」と定義される約款条例については、田中孝男「契約の約款となる条例（上）」自治実務セミナー673号（2018年）32頁以下を参照。

25 田中・前掲註(3)論文59頁。

26 旧高根町給水条例事件の控訴審判決（東京高判平成14年10月22日判時1806号3頁）においても、「条例の形式で定められた供給規程も地方公共団体以外の水道事業者が定める供給規程と何ら異ならず、その実質は単なる約款にすぎない。」（下線筆者）と判示されている（田中・前掲註(24)論文33頁）。

27 田中・前掲註(24)論文33頁。

最判が一般的な判断枠組みを示し、神奈川最判もこれを引用する。一方、水道法 15 条 2 項との関係性が論じられた本件条例は、約款型条例である。約款型条例は、条例の形式をとるが、実質的には、自治体と私人の間で締結される契約の内容を定めたものであり、民法の規律が及びうる。法律と約款型条例の抵触性が問題となるのは、契約内容の自由に関する民法 521 条 2 項が、「法令の制限内において」という制約を設けているためである²⁸。本事案に即していえば、水道事業者の給水義務を規定した水道法 15 条 2 項が強行規定と解される以上、その内容を約款型条例で変更するのは、民法 521 条 2 項に反する²⁹。法規型条例と約款型条例の違いから、本判決は、法律と条例の抵触性に関する判断枠組みについて、徳島最判を引用せず、また、強行規定である法律に反する条例の効力について、神奈川最判を引用しなかったと思われる。

以上の検討を踏まえると、法律と条例の関係という観点からは、本判決の射程範囲はきわめて狭く、約款型条例のみに限定されるだろう。本判決は、私人間の契約と同様に、約款型条例にも民法 521 条 2 項の規律が及び³⁰、強行規定と解される法令の規定を変更するような条例の制定が許容されない点を明らかにしたものと位置づけられる。

4 約款型条例の法律抵触性

法律と条例の関係をめぐる議論において、これまでは法規型条例に焦点が当てられてきたなか、本判決は、約款型条例を扱うものであり、強行規定と解される法律と条例の関係性に言及した点で特徴的で

ある。約款型条例は、水道事業以外にも、公の施設の利用・管理や交通事業、公営住宅制度といった行政分野でも登場する³¹。したがって、給水条例のみならず、これらの行政分野の約款型条例の立案及び解釈にも、本判決の影響が及ぶ可能性はある。

ただ、本事案では法律と条例の抵触性が争点ではなかったことから、約款型条例の場合の判断枠組みが明確には示されていない。同様に約款型条例としての性格を有すると考えられる公営住宅条例につき、住宅地区改良法 29 条 1 項等との抵触性が争点となった判例として、最 1 小判平成 29 年 12 月 21 日民集 71 卷 10 号 2659 頁がある。同判決も、徳島最判を引用せず、「法の規定及びその趣旨に違反しない限りにおいて」、住宅地区改良事業の施行者である自治体が、改良住宅の管理について必要な事項を条例で定められると判示するにとどまる³²。約款型条例に係る法律抵触性の判断枠組みに関しては、純粋な私人間の契約の場合と同一視しうるかも含めて³³、さらなる検討の余地があるように思われる。

〔謝辞〕

本稿は、JSPS 科研費 19H01438（代表：北村喜宣）、22K20100（代表：銀持麻衣）による研究成果の一部である。

28 文言上、「法律の範囲内で」（憲法 94 条）と「法令の制限内において」（民法 521 条 2 項）は大きく異ならないが、法規型条例と約款型条例で、法律（法令）の制約が及ぶ趣旨には質的な違いがあると考えられる。前者は、国の立法権と自治体の立法権が矛盾抵触する場合の調整規定であるのに対し、後者は、契約自由の原則が認められない例外的な場合に関する規定である。この違いは、法律（法令）による制約自体の妥当性を判断する基準に関わり、前者は国と自治体の役割分担原則との整合性が、後者は契約自由の原則を制限する合理性が、それぞれ基準となるだろう。

29 田中・前掲註(3)論文 59 頁。なお、民法 521 条は 2017 年改正で新たに追加された条文であるが、同改正前においても、91 条の解釈により、強行規定と異なる意思表示は無効と解されてきた。

30 あわせて、2017 年民法改正で追加された定型約款に関する規定（548 条の 2 以下）にも留意する必要がある。田中孝男「契約の約款となる条例（下）」自治実務セミナー 674 号（2018 年）32 頁以下・32-34 頁、提中富和「民法（債権法）改正と自治体実務との関係を考える—改正民法の規定は任意規定か強行規定か（下）」自治実務セミナー 691 号（2020 年）60 頁以下・61 頁参照。

31 田中・前掲註(24)論文参照。

32 この判決及び調査官解説では、住宅地区改良法 29 条 1 項等の強行規定性や、公営住宅条例の約款型条例としての性格への明示的な言及はみられない。

33 事業規制法との関係で、自治体が定める約款型条例については、「単に法令に違反していないというだけでなく、より模範的な行動を要求すべきである」との指摘がある（田中・前掲註(30)論文 34 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6回となる今回は、まず、「地域イベント開催の意義についてー消費行動と自治体の役割ー」と題して、自治体を中心となって地域イベントを開催する意義を、コロナ禍の消費行動を分析したうえで考察していく。また、日本都市センターでは2022年に「ポストコロナの都市交通・まちづくりに関するワーキンググループ」を設置し、地域公共交通政策、まちづくりに関わる近年の取組み事例を題材として、議論を行ってきた。ワーキンググループで対象とした事例について、その概略を紹介するとともにポストコロナの都市交通とまちづくりの政策について考察していく。

地域イベント開催の意義について —消費行動と自治体の役割—

日本都市センター研究員 中川 豪

本稿では、地域イベントの重要性・貢献性に焦点を当てることで、自治体が地域イベントを開催する意義を明確にした。住民は自治体と協働することでソーシャル・キャピタル（社会関係資本）の活性化を促し、自治体は住民のニーズを満たすことで地域経済・社会の成熟化に貢献してきた。それらの役割が最も色濃く反映される瞬間が地域イベントである。地域イベントはあまりにも自然に存在しているがゆえに、地域経済・社会に対する重要性・貢献性について考察する機会は必ずしも多くなかったのではないだろうか。しかしながら、地域イベントは「シティプロモーション」あるいは「シビックプライド」との関連性が強いだけでなく、地域社会の民主主義を根底から支える重要な役割を担っている。

はじめに

自治体と住民が新型コロナウイルス感染症と向き合うようになって早3年が経過している。この間、テレワーク、Web会議、オンライン授業等が急速に普及し、自然科学は2019年以前と異なる方法で社会全体に貢献性を示してきた。他方、社会科学は自然科学と異なる方法で社会全体への貢献性を示したといえるだろう。例えば、新型コロナウイルス感染症の影響によって世界規模でこれほど急激に社会環境が変化する時代において、ほとんど変化しなかったものを突き止めたのは、最も顕著に不変性を示したのが人々の消費行動とソーシャル・キャピタルの重要性についてだった。結局のところ、どのような状況下にあっても、人々は消費する生き

物であり、人と人との繋がり・絆を大切にしたのである。

限りなく現代に近い形で人々が市場で商品（特に奢侈品¹）を購入するようになったのは、17世紀のオランダで見られた現象である。この時期、王族・貴族階級が好んで消費していた「古いラグジュアリー²」を模倣し、人々は奢侈品を消費できるようになり、「古いラグジュアリー」から「新しいラグジュアリー³」の時代が到来したのである（フリース 2021）。この現象が常態化し、西欧諸国をはじめ世界各国へ波及してからのというもの、人々は奢侈品を求めて消費行動する暮らしを継続している。また、人々は消費行動と労働を通して市場と社会を構成する一員となり、他者と顔と顔を合わせ、コミュニティ

1 経済学では上級財（正常財）に分類されており、所得の増加にともないその財への需要が増加する。現代社会では、高級車・宝石・ブランド品・酒類等があげられる（マンキュー 2000:94）。

2 「ラグジュアリー」は贅沢のことである。優先されるのは、理想ではなく「欲望」、感情ではなく渴望を満たすことである。「古いラグジュアリー」では、王族・貴族階級がいかにして豊富な余暇を得るかであり、①「消費のための時間」：所有する奢侈品を消費するために必要な時間、②「文化のための時間」：心・精神を豊かにし、政治や慈善活動に奉仕するための時間、③「自由のための時間」：将来の労働のために肉体的回復を促す受け身で無為な時間、から構成されていた。17世紀以前、①と②を獲得できたのは、王族・貴族階級であった（フリース 2021:49-50）。

3 「新しいラグジュアリー」は「消費のための時間」から構成されている。「古いラグジュアリー」の時代に重要視された「余暇の豊富な社会」とは異なる。「新しいラグジュアリー」は官廷内部の文化圏で規定されたものではなく、都市社会のなかで生まれたものである。支配的な文化ではなく、多様性があり、良心的な価格で人々が奢侈品の消費を楽しむことができる（フリース 2021:49-55）。

に属する生活を何世紀にもわたり続けてきた。その現象は消費社会を誕生させ、後に大量消費の問題を生み出す要因となっただけでなく、資本主義社会の形成に深く関連していることも事実である。日本でも、17世紀には商業が発展し、市場では農作物だけでなく、布・絹・焼物・タバコ等の奢侈品が貨幣によって取引されていた（佐藤・五味・高埜・鳥海 2008:275-276）。18世紀後半の農村では、自給自足的な経済のあり方が変容しただけでなく、都市の経済活動は幕府や藩の力では左右できないほど強い自立性を持っており、資本主義社会が台頭しはじめていた（佐藤・五味・高埜・鳥海 2008:287）。すなわち、日本もオランダを筆頭とした西欧諸国と同様に17世紀頃から「新しいラグジュアリー」の時代が到来していた。奢侈品の取引によって生活を潤っていたのは商人だけではない。奢侈品を製造できる職人、それを買求める消費者も同様に「新しいラグジュアリー」の恩恵を受けていた。事実、日本経済は17世紀から急速に発展した。

18世紀前半は緩やかに発展したが、田沼時代の18世紀後期には再び急速な発展を遂げた。その間、農業部門で生じた余剰を上手く活用することで、醸造業・繊維産業等の第二次産業が発達した（井奥 2017:49）。第二次産業の発展は奢侈品の効率的な生産・普及に貢献しただけでなく、日本における「新しいラグジュアリー」の時代を支えたのである。19世紀になると市場で取引される奢侈品はより完成度を高めただけでなく、芸術性の高い奢侈品が買求めることが常態化し、人々は奢侈品を購入するために「労働」を行ってきた。裏を返せば、完成度・芸術性の高い奢侈品を購入する機会に恵まれない社会では、人々の勤勉性を高めることが難しくなるといえるだろう。つまり、人々の勤勉性は奢侈品を購入するという消費行動が基礎にあり、これは少なくとも400年近く変わらない現象といえる。また、長きにわたり市場経済の担い手は常に人であったし、人と人の繋がりがソーシャル・キャピタルの基礎となる「信頼」・「規範」・「ネットワーク」を機能させてきた（Putnam 1994）。

1 コロナ禍における消費行動—消費行動の不変性について—

未知の感染症・パンデミックというかつて経験したことのない脅威のなかでも、人々の消費行動に大きな変化はみられなかった。人々は退勤後、帰路につく途中で酒類等を購入して会社の同僚や友人と「Zoom 飲み会」等を利用し、新しい手法で奢侈品の購入と消費を継続した。

ティモティウス（Elkana Timotius）とオクタヴィウス（Gilbert Sterling Octavius）は、コロナ禍における消費行動を調査し、ドイツ、スペイン、ロシア、ニュージーランド、中国、インド、イスラエル等の消費行動に関する先行研究をもとに比較を試みた。その結果、消費者が対面からオンラインに購入方法を切り替えたが、購入している商品がコロナ禍以前と大きく変化していなかったことをつきとめた（Timotius Octavius 2021）。

他方、野村総合研究所が行なった生活者10,000人に対するアンケート調査では、「とにかく安く経済的な物を買う」と答えた人々が35%（2000年のアンケート調査では50%）だったのに対して、「価格が品質に見合っているかをよく検討してから買う」と答えた人々が66%（2000年のアンケート調査では52%）であり、この20年程で、日本の消費者が価格よりも品質・コストパフォーマンスを重視していることがわかった（松下・林 2022:56）。さらに、消費スタイルを「安さ納得消費」、「徹底探索消費」、「利便性消費」、「プレミアム消費」の4つに分類した場合、「自分が気に入った付加価値には対価を払う（高くても良い・お気に入りにこだわる）」に該当する「プレミアム消費」が2000年のアンケート調査では13%だったのに対して、2021年のアンケート調査では24%と上昇傾向にあることがわかった（松下・林 2022:60）。「製品にこだわりなく、安ければよい（安さ重視・こだわりはない）」に該当する「安さ納得消費」が2000年のアンケート調査では40%だったのに対して、2021年のアンケート調査では24%と減少傾向にあることを考慮すると、日本の消費者はコロナ禍にあっても品質の高い奢侈品を好む傾向にあったといえるだろう。すなわち、新型コロナウイルス感染症は人々の生活と社会を変化させる影響力を持っていたが、人々の消費行

動を変化させる影響力を持っていたとは必ずしもいえないのである。

それではなぜ、人々の消費行動は非平時においても不変的だったのだろうか。このことは、デューゼンベリー（James Duesenberry）が提唱した消費理論「相対所得仮説」から分析することができよう。デューゼンベリーは消費行動を「歯止め（ラチェット）効果」と「デモンストレーション効果」に分類して分析した。「歯止め（ラチェット）効果」は、人々が過去の最高所得に依存して消費を行うと定義している（デューゼンベリー 1969:133-139）。例えば、（手取り）月収100万円の人が、家賃ひと月30万円の賃貸物件に住み、その他毎月50万円を支出し、20万円を貯金していたとする。この場合、この人は毎月80万円を消費にあてていたことになる。しかし、その人がリストラと再就職によって（手取り）月収が30万円に変化したとしても、いきなり消費行動を変化させることができず、貯金を切り崩しながら毎月80万円近くを消費にあてようとするのである。これこそが「歯止め（ラチェット）効果」であり、習性や「経路依存性」に類似した不変性が高い消費行動の一要因である。

もちろん、長期的に不況と所得の減少が続くならば、消費行動に影響をあたえるが、1年から2年程度の短期間では、それほど消費行動に変化を与えない。事実、新型コロナウイルス感染症は各産業に従事する労働者の所得に変化を生じさせたが、「プレミアム消費」のように奢侈品を好み、購入・消費する人々の絶対数を必ずしも減少させなかった。

他方、「デモンストレーション効果」は、消費の決定に関して他者の消費行動が影響を与えると定義している（デューゼンベリー 1969:37-42）。人々は他者の生活水準と自身の生活水準を比較する。そして、より高い生活水準を目指し、奢侈品を購入してきた。身分社会の文化が薄れた現代社会では、高級車やブランド品等の奢侈品を顕示することで自身の生活水準をアピールしている。人々は他者が購入した奢侈品を視界に入れることで消費行動を促している。この社会環境が個人の消費行動に強い影響を与えるのである。例えば、新型コロナウイルス感染症対応の初期段階では、緊急事態宣言と行動規制措置によって不要不急の外出が制限された。また、自粛

ムード等の影響によって、消費行動が抑制された。しかしながら、人々は対面からオンラインによる購買に切り替えることで、奢侈品の購入・消費を継続した。この新しい奢侈品の購入方法がマスコミュニケーション・SNS等で情報発信されたことで、「デモンストレーション効果」が高まり、人々の消費行動に影響を与えたと推測できる。

コロナ禍において、「歯止め（ラチェット）効果」と「デモンストレーション効果」が同時に消費行動を促した時期があった。中央政府が2020年度に実施した「GoToトラベル」では、公式に外出・旅行する大義名分が付与された人々の消費行動が刺激された。政策の恩恵を受けた人々は、自粛ムードの影響で抑制されていた消費行動を旅先で発散し、その行動が他者の消費行動を刺激したのである。この効果は、2022年度に実施した「全国旅行支援」においても期待できる。

千代田区に位置するホテルニューオータニ東京では、コロナ禍以前よりも2連泊以上する宿泊客が約5倍増加しており、一人あたりの宿泊費が増加する結果となった。さらに、客室でアフタヌーンティーを提供する「ヌン活」や仕事（ワーク）と旅行（パッケージ）を両立して楽しむ「ワーケーション」のニーズに応えることで、客単価を上げる工夫を凝らした（小玉・片岡 2022:71）。コロナ禍における自粛ムードのなかで、人々は新しいスタイルで奢侈品の購入・消費を試みたのである。それは結局のところ、「新しいラグジュアリー」の時代が簡単に終焉を迎えることはなく、どのような状況においても奢侈品が購入・消費されることを示唆していた。

2 地域イベントの効果と再開の方法ー自治体の取組みと先行事例ー

コロナ禍において、自治体が消費行動を促す「デモンストレーション効果」を高め、地域経済を活性化させる施策として地域イベントがある。特に、自治体が主催する地域イベントの開催は、公式に住民の消費行動を刺激し、コロナ禍・自粛ムードが漂う状況を一変させる影響力を持っている。

多田憲一郎は地域イベントの効果の一つとして「経済的効果」をあげている。多田は、商品販売、入場料の徴収、施設建設と会場設等によるハード整

備に関わる経済波及効果は一般的に知られているが、これは地域イベントが地域経済に与える効果の一部にすぎないとしている。そして、地域イベントの真の効果は地域イベント実施後、いかに地域経済に多様な影響を与えるかという点からの評価が重要である、と主張している（多田 2022:49-50）。例えば、地域イベントを開催する過程で、住民・自治体職員・地域産業の担い手は、地域内の既存産業・資源を把握する機会を得る。そして、地域イベントを通して、その既存産業・資源が地域外の人々にどれほどの需要があり、今後の地域経済の強みになるか否かを判断し、協働体制を築く。多田は、こうした取組みによって地域経済を発展させることを「内発的発展⁴」と定義している。ひとたび、この産業なら全国屈指の需要と供給があると認識し、今後の地域経済発展に活かす取組みをすれば、それは結果的に「移出力」を有する産業を構築することに繋がる（多田 2022:51-52）。

地域イベントを通じた「移出力」の構築に関する事例として、笠間市の笠間焼と「笠間陶炎祭」、益子町の益子焼と「益子陶器市」あげられる。これらの市町は陶器のまちとして全国的に知られている。そして、両市町が協働して地域の歴史的魅力や特色を生かす「かさましこ〜兄弟産地が紡ぐ“焼き物語”〜」は2020年、日本遺産に認定された（菊地・木間 2022）。笠間市では「笠間陶炎祭」、益子町では「益子陶器市」を毎年開催⁵しており、来場者数はともに約40万〜60万人を記録する一大イベントとなっている。これらの地域イベントは陶器の魅力を伝えるだけでなく、イベント開催後も継続的な取組みが行われてきたことで、「移出力」を高める効果をもたらしてきた。

前述したように、地域イベントは開催すればそれで終わりではなく、その後の継続的な取組みが地域経済に効果をもたらす。このため、この3年間はコロナ禍において、どのようにして地域イベントを開催し、次年度に繋げていくかが住民・自治体職員・地域産業の担い手にとって喫緊の課題であった。地

域イベントの完全中止は地域経済を支える「移出力」に影響を与えるだけでなく、過去・現在・未来へと繋がってきた伝統・文化・歴史の承継を断絶させる可能性があったといえる。そこで、いくつかの自治体は、2019年度以前のように完全開催型の地域イベントではなく、特定の催し物に限定してイベントを行う部分開催型を選択し、新しい課題への対応を試みている。

（1）京都府長岡京市「長岡京ガラシャ祭」の事例

長岡京市では毎年11月第2週の日曜日に住民参加型の地域イベント「長岡京ガラシャ祭」を開催している。この地域イベントが重要な理由は、住民のアイデアによってこのイベントが生まれ、今日まで地域の住民・事業所・団体と自治体が協働して開催してきたことである（田邊 2022:77）。一般的に祭事は神事等からはじまり、伝統的に継承されてきたものが多いため、「長岡京ガラシャ祭」には一定の希少性があるといえるだろう。「ガラシャ」とは、明智光秀の娘「玉」、のちの細川ガラシャのことである。「長岡京ガラシャ祭」は細川ガラシャが長岡京市に位置した勝龍寺城で約2年過ごしたという歴史・文化を、イベントを通して継承する目的で開催されてきた。

2019年度までの「長岡京ガラシャ祭」では、細川ガラシャと彼女の夫である細川忠興、そして長岡京市にゆかりのある人物を中心とした歴史文化行列と輿入れをお祝いする町衆祝い行列（総数約1,000人）が市内中心部約2.7kmを巡行していた。また、2019年度までは約65,000人が来場する一大イベントであったが、2020年度・2021年度は新型コロナウイルス感染症拡大が懸念され中止となった。しかしながら、2020年度の開催中止を決定する際、住民・自治体職員・イベント関係者の間でこの祭りを途絶えさせてはいけないという声があり、それまでイベントの一部として簡易的に開催していた「婚礼の儀」を再現する動画を作成し、オンラインで配信した（田邊 2022:78-79）。2020年度は、多くの地域イベント

4 「内発的発展」は地域外の企業あるいは中央政府の補助金などに依存せず、地域内の企業・住民の創意工夫・努力によって新たな産業を創造する。このため、地域資源の有効利用は不可欠であり、自然環境や伝統文化の維持・継承・活用、人材の発掘・育成等、幅広い地域資源の発掘・研磨が地域産業の優位性（移出力）を保つことにつながる（多田 2022:52）。

5 「益子陶器市」は春と秋、年2回開催している。

が完全中止されており、選択肢として0（完全中止）か100（完全開催）しかないと思われていたなかで、「長岡京ガラシャ祭」は部分的に開催されたのである。その結果、この動画の視聴者から来年度は本物が見たいとの声があり、2021年度は2年ぶりにガラシャ・忠興役を住民から一般公募し、行列巡行ができない代わりに、「勝龍寺城公園」や「楊谷寺」の特別な部屋を使用した記念のロケ撮影と1,000席ある大ホールで「婚礼の儀」を開催し、住民が直接鑑賞することが可能となった。さらに、「婚礼の儀」の様子は動画配信され、当日足を運べなかった住民も視聴できた。

部分的な開催によって、「長岡京ガラシャ祭」は住民の記憶から消えることなく長岡京市の歴史・文化を承継することに貢献した。そして、2022年度は3年ぶりに市内中心部を歴史文化行列と町衆祝い行列が巡行した。雨の中の開催であったが、多くの住民らが沿道に集まり、行列を観覧した。このことは、住民・自治体職員・イベント関係者の創意工夫と取組みがもたらした結果といえるだろう。こうした取組みに焦点が当たることは少ないが、地域イベント完全開催に向けた継続的な取組みとして評価される事例といえよう。

(2) 長野県諏訪市「諏訪湖の花火」の事例

「諏訪湖の花火」の歴史は1949年まで遡る。当時、終戦の混乱のなかで、住民が明るい希望を持ち、一日でも早く立ち直る願いを込めて開催された。以降、「諏訪湖の花火」は全国的な人気を博し、開催には自治体職員、警察官、消防隊員、医療関係者等、1,000人以上が従事している（河西 2022:62-63）。「諏訪湖の花火」が全国屈指の花火大会となったことは、諏訪市を観光地としてブランディングすることに貢献した。また、知名度の高い地域イベントの開催は、諏訪市の観光産業発展と雇用創出に繋がっており、地域イベントを通じた「シティプロモーション」の代表事例の一つになっている。

地域住民・団体・企業にとってもこの地域イベントの存在は大きい。「諏訪湖の花火」を協働して育て上げてきたという共通認識があり、「シビックプライド」の醸成に繋がっている。このため、2020年度、新型コロナウイルス感染症拡大防止のために、

このイベントを中止することは諏訪市の住民・自治体職員だけでなく、産業の担い手にとっても望んだ選択肢ではなかったといえる。しかしながら、諏訪市はコロナ禍の逆境を跳ね除け、2021年度・2022年度、新しい方法で「諏訪湖の花火」を再開した。2019年度まで8月15日のみに開催し、2時間で約40,000発を打ち上げていた「諏訪湖祭湖上花火大会」の開催を中止する一方で、2021年度は8月1日～15日の2週間、毎日10分程度花火を打ち上げる「第73回諏訪湖祭湖上花火 Two Weeks」の開催に踏み切ったのである。この時の大会コンセプトは「withコロナ時代における新たな諏訪湖祭湖上花火 Two Weeks 開催へ」であり、コロナ禍で自治体がどのようにすれば地域イベントを再開できるかに取り組んだ事例といえる。

諏訪市は新しい取組みの一つとして、花火打ち上げの様子をテレビ・ラジオ・YouTubeで生配信し、花火大会に足を運べなかった人々にも再開を認識してもらおう機会を提供した。また、花火大会の規模が縮小されるなかで、参加煙火師1社の他に、従来の参加協力煙火店から花火玉を提供してもらい、伝統承継の火を絶やさなかった。2022年度は「第74回諏訪湖祭湖上花火 The Legacy」を開催し、2021年度同様、8月1日～15日の2週間、毎日10分程度花火を打ち上げた。さらに、「諏訪湖サマーナイト花火」を7月24日～31日と8月16日～27日に開催し、毎日10分程度花火を打ち上げた。このため、諏訪市では7月24日～8月27日というロングランで花火の打ち上げが行われたのである。

開催に関しては、「分散開催という状況のなかで、地域経済が循環し潤うには？」と「厳しい状況下で協賛いただくことに対し、その気持ちに報いる何らかの仕組みができないか？」という2つの視点で、協賛企業が協賛しやすい環境整備に取り組んだ（河西 2022:65）。このように、諏訪市では、花火の打ち上げを分散化することで漸進的に開催規模をひろげ、次年度に繋がる取組みを続けている。

3 地域イベント参加者の役割

地域イベント開催に至るまでの過程に参加せず、地域イベントに参加だけする住民もいる。こうした住民はその地域経済・社会に貢献していないのだら

うか。答えは否である。地域イベントの面白いところは、ただ地域イベントに参加しただけで地域経済・社会に貢献できることである。例えば、ほとんど参加者がいない地域イベントに率先して参加したいと思う人は稀有であろう。多くの人々は、賑わいのある地域イベントに参加し、その場で他者との交流を楽しもうとしている。その際、一人で参加するよりも、友人・家族等を誘って複数人で参加すれば、参加する地域イベントをより一層楽しめるに違いない。そして、参加者で賑わう地域イベントの映像・情報が配信されることで、翌年度はその地域イベントに興味・関心を持った新しい人々が参加するのである。

参加者は、地域イベントに参加することで、地域経済・社会に貢献している実感を持つことはほとんどないだろう。なぜなら、ただ参加し、奢侈品を購入し、友達・家族等と奢侈品の消費を楽しんでいるだけだからである。しかし、この消費行動を俯瞰で見ると、これらの行動が地域イベントに彩を添え、地域経済・社会に貢献していることがわかるだろう。

18世紀初頭、マンデヴィル (Bernard de Mandeville) は人々が利己的に消費を楽しむことの重要性に早くから気付いていた。彼は『蜂の寓話』のなかで「私悪は公益なり⁶」と主張した(マンデヴィル 2015)。蜂は一匹の行動だけを見ていると利己的で自由気ままに飛んでいるように見える。しかしながら、蜂の行動をより俯瞰で観察すると、そこには大きく美しい蜂の巣が作られていることがわかる。蜂が作り出した蜂の巣は、その空間を豊かにするだけでなく、新たな生命を生み出すことにさえ貢献している。マンデヴィルは、蜂が意図的に組織に貢献しているというよりも、一匹の利己的で自由気ままな行動が、結果的に組織(社会)に貢献してい

ることを寓話にして表現した。事実、人間社会においても同様に、ただ利己的に自分の欲しい奢侈品を購入するという行為が、結果的に購入された奢侈品の産業発展に貢献し、最終的に一国の経済発展に寄与している。

もちろん、マンデヴィルの着想は地域イベントにも応用できる。地域イベント参加者は必ずしも地域イベントあるいは地域経済・社会に貢献しようという道徳的な美德に縛られる必要はない。参加する、交流する、楽しむ、感想を伝える、こうした自然な行動の一つ一つが集約されると、参加者は無意識に地域経済・社会に貢献しているのである。

4 地域イベント開催の意義—「活動」の場と地域社会の民主主義—

地域イベントを開催する意義は「デモンストレーション効果」によって消費行動を刺激する等、経済的効果にとどまらない。長岡京市と諏訪市の事例からもわかるように、地域イベント開催には自治体職員だけでなく、住民、地域産業の担い手が意見を出し合い、地域イベント開催に向けた協働が必要不可欠となる。すなわち、地域イベント開催に至るまでの過程で、住民、自治体職員、地域産業の担い手による対話の場、アレント (Hannah Arendt) のいう「活動」の場が生まれることになる。第一節で述べたように、「新しいラグジュアリー」の時代が到来したことによって、多くの人々が奢侈品を購入できる機会が提供され、奢侈品の購入を目的に勤勉に賃金を稼ぐ労働者が生まれた。この時期から資本主義社会が台頭し、消費社会の時代を迎えた。アレントは、資本主義社会・消費社会では「労働⁸」の役割が高く評価され、効率的に商品を製造できる生産性の高さが重要になったとしている(アレント 1994:157-

6 18世紀初頭、奢侈品(ぜいたく品)を購入・消費することは道徳的に美德とされない行為として認識されていた。マンデヴィルは奢侈品をいかなる程度であれ、また、他の道徳や行動とどのような関係にあれ、悪徳として捉えていた。そして、その悪徳が社会全体の公益に繋がるとした(中野 2004:65)。

7 アレントは人々の営み、人間を条件付ける要因として、「労働(labor)」、「仕事(work)」、「活動(action)」の3つを分析した。「労働」は消費の準備を果たしている。「労働」と消費はともに循環し、相互に依存性がある。「仕事(work)」は「人工的」世界を作り出す。「労働」の生産物が消費財であるのに対して、「仕事(work)」の生産物には耐久性があり、芸術作品等が該当する。「活動」は、物質の媒介なしに、直接、人々の間で行われる。「活動」は、地球上に複数の人々が存在することを前提としている。人々は、他者と向き合うことで差異を認識し、自身のアイデンティティを形成していく(アレント 1994:19-20)。

8 アレントは、「労働」が最も低い地位から、人間のすべての活動力のなかで最も評価され、最高の地位を獲得できたのは、ロック(John Locke)が「労働」はすべての財産の源泉であることを発見したときと主張している(アレント 1994:157)。以降、「労働」はすべての生産性の源泉となり、人間性を表現する一要因となった。

176)。

この現象は21世紀の社会においても恒久化している。アレントは「労働」の役割が重要視されるようになった一方で、それまで民主主義の根底を支えた「活動」の役割が軽視されるようになったという(アレント 1994:139-143)。「活動」とは、人々が顔と顔を合わせ、対話を行うことである。社会的な地位や身分にとらわれず、その地域に貢献するシステムを共に作り上げることが、資本主義社会・消費社会以前の社会では非常に重要であり、人々が「活動」を行う「活動」の場が社会をより良い方向へ導く一要因だったのである。

現代社会において、「活動」の場が完全に消失したわけではない。住民同士の会合や自治体職員と住民・地域産業の担い手による会合も存在する。しかし、「活動」には特有の脆さがある。それは、複数の人々が取り組む「活動」を記録・表現しない限り、影響力を後世に残せないことだ(アレント 1994:304-311)。そして、「活動」を記録・表現する方法として「仕事」があり、作り手として地域産業の担い手が存在する。地域社会で「活動」の場が提供され、参加者同士が共通の目標達成に向かって対話・協働を行える機会を設け、それが「仕事」として記録・表現されるのが地域イベントである。地域イベント開催にあたり、住民・自治体職員・地域産業の担い手が一意団結できる一要因は、地域社会の文化的・歴史的価値観に関して共通認識を持ち、これらの価値観の耐久性・永続性を高めようとしているからではなかろうか。そして、近年では、「シビックプライド」という言葉を通して、このことに関する認識が深まってきている。

片山泰輔は文化芸術に関する地域イベント開催が①アイデンティティ形成、②多様性の受け入れと共生社会、③創造性の醸成に貢献するだけでなく、地域社会の民主主義を確立する役割を担っていると指摘している(片山 2022)。例えば、文化芸術に関する地域イベントは、地域に根付く言語、宗教、食文化、ファッション、音楽、舞踊等を表現する場であり、「住民から見た地域社会」、「イベント参加者(住民以外)から見た地域社会」、「住民から見たイベント参加者」、「イベント参加者から見た住民」等、多種多様な視点を生み出すことで、住民のアイ

デンティティ形成に寄与している。また、住民はアイデンティティを形成することで、別の地域に住む人々(イベント参加者等)との差異を認識し、多様性について理解を試みる。イベント参加者は地域イベントをきっかけにその地域社会・住民に対する興味関心を持ち、多様性に気付かされる。この多様性に関する気付きと理解は異なる価値観を持った他者との交流を生み出し、共生社会と民主主義に多大な影響を与えるのである。

今日、自然科学の発展によってオンラインによる交流が容易にできるようになった。しかしながら、人々は対面による交流とその重要性を認識している。顔と顔を合わせる交流はソーシャル・キャピタルを高める役割を果たしている。そして、地域イベントは住民・自治体職員・地域産業の担い手がイベント参加者と気軽に顔を合わせる場を提供してきた。また、参加者が限定されている閉ざされた場よりも、地域イベントのように開かれた場には、あらゆる人々が気軽に参加することができる。このように地域イベントの役割を認識すれば、地域イベントが地域経済や「シティプロモーション」に貢献するだけでなく、「活動」の場を提供しながら地域の多様性、共生社会の実現、民主主義の確立に影響を与え、地域社会に貢献していることがわかる。

参考文献

<日本語文献>

- 井奥成彦(2017)「田沼時代から松方財政まで」『日本経済史 1600 - 2015: 歴史に読む現代』pp.49-97
- 河西俊明(2022)「[諏訪湖の花火]開催の意義について」『都市とガバナンス』第38号、pp.62-66
- 片山泰輔(2022)「自治体による文化イベントの意義と展望 - 民主主義の基盤確立に向けて -」『都市とガバナンス』第38号、pp.54-61
- 川崎修(2014)『ハンナ・アレント』講談社
- 菊地弘・木間俊哉(2022)「コロナ禍における笠間陶炎祭・益子陶器市の現場の取組み - 観光産業の復活に向けて -」『都市とガバナンス』第38号、pp.36-39
- グレゴリー・マンキュー(2000)『マンキュー経済学(1)ミクロ編』東洋経済新報社

- 小玉伸一・片岡慎一郎 (2022) 「コロナ禍の宿泊施設運営と区民の保養確保に向けた取組み—持続可能な運営と協働体制について—」『都市とガバナンス』第38号、pp.67-72
- 佐藤信・五味文彦・高埜利彦・鳥海靖 (編集) (2008) 『詳説日本史研究』山川出版社
- ジェームズ・デューゼンベリ (1969) 『所得・貯蓄・消費者行為の理論』巖松堂出版
- 多田憲一郎 (2022) 「地域発展戦略としての地域イベントの意義—地域イベントの長期的効果—」『都市とガバナンス』第38号、pp.48-53
- 田邊八千代 (2022) 「歴史・文化の承継を目的としたイベントとオンラインによる開催の意義について」『都市とガバナンス』第38号、pp.77-80
- 中野聡子 (2004) 「消費社会における蓋然的知識と奢侈の役割—マンデヴィルの懐疑主義とヒュームの自然主義の視点の比較—」『経済研究(明治学院大学)』第131号、pp.53-71
- バーナード・マンデヴィル (2015) 『蜂の寓話(新装版): 私悪すなわち公益』法政大学出版局
- ハンナ・アレント (1994) 『人間の条件』筑摩書房
- 松下東子・林裕之 (2022) 『日本の消費者はどう変わったか: 生活者1万人アンケートでわかる最新の消費動向』東洋経済新報社
- ヤン・ド・フリース (2021) 『勤勉革命—資本主義を生んだ17世紀の消費行動』筑摩書房

<外国語文献>

- Putnam, Robert D (1994) . Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy (English Edition) . Princeton University Press.
- Timotius, Elkana & Octavius, Gilbert Sterling (2018) Global Changing of Consumer Behavior to Retail Distribution due to Pandemic of COVID-19: A Systematic Review. Journal of Distribution Science, Vol.19 (11) , 69-80.

ポストコロナの 都市交通とまちづくり

日本都市センター研究員 高野 裕作

日本都市センターでは、「感染症への対応を踏まえた都市政策に関する調査研究」の一環として、2022年に「ポストコロナの都市交通・まちづくりに関するワーキンググループ」(WG)を設置し、地域公共交通政策、まちづくりに関わる近年の取り組み事例を題材として、議論を行ってきた。本稿は、WGで対象とした事例(熊本市、高松市、東近江市、小山市、由布市、柳川市)について、その概略を紹介するとともに、事例およびディスカッションから示された、ポストコロナの都市交通とまちづくりの方向性に関する6点の論点を整理した。

1 背景・目的：ポストコロナの自治体交通政策

2020年から発生した新型コロナウイルス感染症(以下、コロナ禍という)とその感染拡大防止のための措置は、人々の行動を大きく変容させ、外出機会の減少によって公共交通機関の利用者は減少し、それに伴って交通事業者の経営状況が悪化するなど、大きな変化が起きた。2023年現在、感染症法上の位置づけの見直しの方針も示されるなどコロナ禍は収束に向かい、経済活動は徐々に旧来の形に戻りつつあるが、交通行動の面では、リモートでの業務の普及など新たな生活や仕事の様式が定着し、コロナ禍以前の需要に完全に戻らない部分もあると思われる。コロナ禍以前からの中長期的な傾向として、

少子高齢化、人口減少、モータリゼーションが特に地方部ほど深刻に進行してきたが、10年後、あるいは20年後に想定されていた移動需要(利用者)の減少が、コロナ禍によって急速に時計の針を早めて到来してしまったのが現状と言えるだろう。

地域公共交通の計画、運営に関する行政の関与は、特に2000年代以降の法制度の改正を受けて、基礎自治体の役割が大きくなってきている。2020年の地域公共交通の活性化及び再生に関する法律(以下、活性化再生法という)の改正により、地域公共交通計画の策定は自治体の努力義務となり、従前より地域公共交通網形成計画を策定していた自治体に加え、公共交通政策に主体的に取り組む自治体は増

表1 ポストコロナの都市交通・まちづくりに関するWG 各研究会のテーマと対象事例

回	開催日	テーマ	事例
第1回	2022/2/9	地方中核都市における公共交通網再編	熊本市(バス共同経営) 高松市(鉄道を軸にした交通網再編)
第2回	2022/9/21	自治体の都市経営におけるローカル鉄道	東近江市(近江鉄道)
第3回	2022/10/6	大都市圏郊外-周縁都市におけるモビリティ・マネジメントとウォークアブルシティ政策	小山市(おーバス)
第4回	2023/2/1	地方圏・中小規模都市の公共交通と持続可能な観光・景観まちづくりの戦略	由布市、柳川市(公共空間のデザインと交通まちづくり)

えていくことが想定される。各自治体が計画を策定し、具体的な施策・事業を展開していく上で、共通の課題を抱えた自治体の取組みから得られる示唆は大きいだろう。

以上の背景を踏まえ、日本都市センターでは「感染症への対応を踏まえた都市政策等に関する調査研究」の一環として、地域公共交通分野について「ポストコロナの都市交通・まちづくりに関するワーキンググループ」（以下、WGという）を設置した。本WGでは多様な自治体の特性、交通機関の特性を踏まえ、主に2020年前後に新たな施策を実施した自治体の事例を取り上げ（表1）、成果と課題について議論を行ってきた。本稿では、WGで紹介された事例の要点、議論において提示された論点などを整理し、ポストコロナの公共交通政策への示唆について、考察を行う。

2 自治体の交通特性に関する分析

(1) 分析の概要

都市・地域単位における交通計画、とりわけ公共交通計画を考えるうえで、その地域における住民の交通行動特性を把握することは、基本的な情報として重要である。本稿では、最新の国勢調査である2020年調査と、通勤通学時交通手段が前回調査された2010年調査の比較から、全国815市区を対象として¹10年間の変化を分析する。自治体の規模と交通手段の特性に関する全国的な傾向、この10年間の変化から、本WGで議論の対象とした自治体の位置づけを示し、相対的な視点から事例を検討する助けとしたい。本分析データに関する詳細は、末尾の補論に記す。

(2) 人口規模と自家用車・バイク割合

自治体における住民の交通行動特性を端的に表す指標として、ここでは15歳以上の自宅外に通勤・

通学する人の「通勤通学時の交通手段」のうち、自家用車とバイクを利用する人の割合を用いる。自家用車・バイク割合を全国規模で集計すると48.1%であるが、自治体ごとの集計値を自治体種別・人口規模による類型とクロス集計した結果は表2に示すとおりである。

表2 自治体類型と自家用車・バイク割合のクロス集計

自治体類型	2020 自家用車バイク割合階層						計
	20%未満	20～40%	40～60%	60～70%	70～80%	80%以上	
政令指定都市	3	9	5	2	1		20
特別区	23						23
20万人以上	10	24	12	27	16		89
10～20万人	16	24	29	28	45	10	152
5～10万人	7	22	51	32	82	46	240
3～5万人			7	15	95	62	179
3万人未満			3	17	44	48	112
計	59	79	107	121	283	166	815

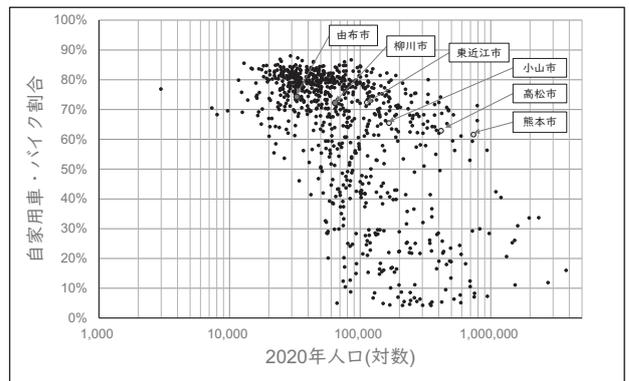


図1 人口と自家用車・バイク割合の散布図

また、x軸（対数）に人口、y軸に自家用車・バイク割合を取った散布図は図1のとおりであり、WGで取り上げた6自治体の位置づけも示している。

これら2つの図表から読み取れるのは、人口規模が小さい（特に5万人未満）自治体ほど自家用車・

1 2010年国勢調査から2020年国勢調査の間で新たに市となった自治体、合併により領域が変化した自治体は以下の通りである。2010年のデータは、2020年の自治体単位に再集計し、2020年時点の815市区を対象として比較分析を行っている。なお、熊本市は2012年に政令指定都市となったが、現市域への拡大は2010年3月に行われており、国勢調査の集計単位に変化はない。その他、自治体間の微小な境界変更は考慮しない事とする。

- ・単独市制施行（領域変化なし）：岩手県滝沢市・宮城県富谷市・埼玉県白岡市・千葉県大網白里市・石川県野々市市・愛知県長久手市・福岡県那珂川市
- ・合併：岩手県一関市（一関市＋藤沢町）・栃木県栃木市（栃木市＋西方町＋岩舟町）・埼玉県川口市（川口市＋鳩ヶ谷市）・愛知県西尾市（西尾市＋一色町＋吉良町＋幡豆町）・島根県松江市（松江市＋東出雲町）・島根県出雲市（出雲市＋斐川町）

バイク割合の高い自治体が多いことである。人口規模が大きい政令指定都市や20万人以上の中核市などは、大都市圏の自治体であれば自家用車・バイク割合が20%未満のところもあるが、地方部の自治体では60%、70%以上のところも一定数存在しており、モータリゼーションの進展の度合いは多様である。

第1回研究会で取り上げた熊本市や高松市も、公共交通政策に積極的に取り組んでいる自治体ではあるが、自家用車・バイク割合は60%を超えている。一方で、第4回研究会で取り上げた由布市、柳川市は、同等の人口規模の自治体の多くが80%前後に付置しているのに対し、それよりやや低い70~75%程度にとどまっている。都市構造（土地利用）や産業構造の特性として、一定数の公共交通や徒歩・自転車の利用が維持されていることが要因と考えられる。

(3) 人口変化と自家用車・バイク割合の変化

図2に、2010年から2020年の中での人口変化（x軸）と自家用車・バイク割合の変化（y軸）によって散布図を示す。

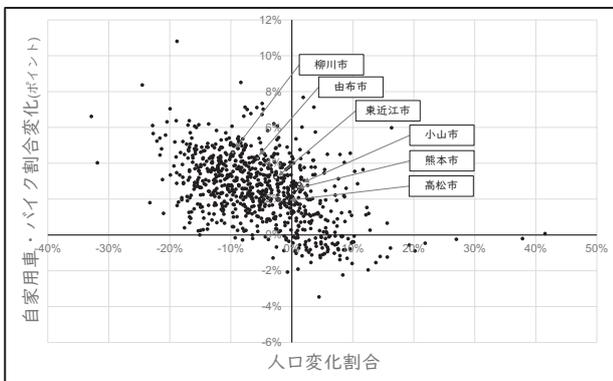


図2 人口変化と自家用車・バイク割合変化の散布図

ほとんどの自治体が自家用車・バイク割合が増加しているが、人口が減少している自治体ほど、その増加幅が大きいという傾向が読み取れる。これは、人口減少とともに少子化・高齢化も進展しており、2010年に徒歩・自転車で通学していた若年層（主に高校生）が10年後には自動車を利用して通勤する層になり、2020年における同じ年齢層（15~20歳）の人口は2010年と比べて減少していることが直接的・構造的な要因と考えられる。

人口減少と少子化・高齢化は密接に関係しており、特に地方部の小規模な自治体ほど、人口減少とともに自家用車への依存度が高まっていること、またこれは地域公共交通の衰退も相まって進行している傾向であると推察できる。

WGにて取り上げた6自治体は地方圏の都市あるいは大都市圏の郊外都市であり、自家用車・バイク割合が減少しているところはない。人口規模が大きい熊本市、東京への交通利便性が高い小山市は若干ではあるが人口が増加しており、高松市、東近江市も微減にとどまっている。人口規模が小さく、大都市からも離れた由布市と柳川市は、それぞれ約5%、10%と大幅に減少しており、自家用車・バイク割合も約4ポイントの増加となっている。

(4) 本WGで対象としなかった地域の課題

本WGでは、公共交通機関が多く利用され自家用車・バイク割合が40%未満となる大都市圏の中心部~近郊の都市や、逆に自家用車・バイク割合が80%を超える過疎地域、中山間地域の都市は事例として取り上げることができなかった。

前者の大都市においては公共交通機関の混雑が依然として問題である一方、コロナ禍によって事業者の経営体力・投資余力が失われ、運賃の値上げ、日中の運行頻度の減便などサービスレベルの低下などが起こっている。また、主にバス運転手を中心とした人手不足は地方部と共通の課題であり、需要がある路線であってもそれに対応できない状況も発生しつつある。

後者の過疎地域では、もはや営利事業としての公共交通は成り立たないが、住民の移動を支えるサービスは必要であり、それを財政、運営（特に人手）を持続可能な形で維持していくことが求められる。また、地域間を結ぶ役割を担うローカル鉄道（特にJRが運行する路線）のあり方について、議論が始まろうとしている。

3 WGで取り上げた事例の概要

本章では、WGの各回における話題提供をもとに、各事例の取組みの概要を紹介する。

(1) 熊本市：路線バスの共同経営

(a) 共同経営に至る経緯

熊本市では、路線バスを運行している5社（九州産交バス・産交バス、熊本電鉄バス、熊本バス、熊本都市バス）によって、2021年4月より独占禁止法の適用除外の特例を受けて、路線バスの共同経営を開始した。

その背景は、全国共通的な課題として利用者数の減少による赤字路線の増加、運転手不足などがあるが、熊本固有の経緯として、2003年の九州産交バスの経営危機を契機とした県・市と事業者によるバス事業の見直しの議論が行われ、もともと熊本市交通局が運行していた路線が民間3社の出資する新会社（熊本都市バス）に移譲され、熊本都市バスが中心となってバス路線の再編が進められていた。熊本地震の影響によって事業者の経営環境がさらに厳しくなり、運輸連合に向けた勉強会などが行われていたところ、地域公共交通分野における独占禁止法の適用除外の議論が国の未来投資会議で行われ、共同経営として制度化されたことから、熊本地域としてこれに取り組むこととなり、2020年に共同経営準備室が発足、2021年の共同経営開始に至っている。

(b) 共同経営の概要

共同経営推進室は熊本都市バスの中に設置されており、2020年4月に共同経営準備室として始まり、1年後の2021年3月に推進室となった。共同経営の方向性は、以下の6つが示されている。

- ① 重複区間等の最適化
- ② 新規路線等の拡充
- ③ コミュニティ交通等と連携したネットワーク維持
- ④ バスレーンを伴う階層化
- ⑤ 利用促進策の拡充
- ⑥ 経営資源の最適配置

2021年4月から始まった共同経営計画の第1版では、複数事業者による重複があった熊本市内の4つの区間において、運行事業者の一本化・調整や運行間隔の均等化（待ち時間の平準化）など最適化を行うとともに、捻出した運転手・車両が熊本駅ビル開業に合わせた路線の充実に充てられた。

(c) 共同経営の成果と今後の課題・方向性

コロナ禍の影響で全体的な利用者が減少しているなかで、共同経営を実施した区間ではバスの実車走行距離が他区間に比べて相対的に減少させることができしており、一定の効率性向上の効果があつた。また、市民アンケート調査によれば、共同経営の取組みについて74.6%が概ね認知しており、取組みに対する賛同も61%であった。多少の減便が行われても、運行間隔の均等化などによって実質的なサービスが維持されていることから、市民の理解も広がっている。

共同経営実施前の2019年9月に実施した「熊本県内バス・電車の無料の日」では公共交通利用者の増加、道路混雑の緩和といった非常に大きな効果が表れた。その後2020年1月頃までは公共交通利用者の増加がみられたが、コロナ禍の影響でその効果は失われてしまった。2022年11月には「熊本県内バス・電車100円の日」、12月には熊本市内で「無料の日」が実施された。

(2) 高松市：地方鉄道を基軸とした交通網再構築とコンパクト・プラス・ネットワークのまちづくり

(a) 都市計画と交通政策の関係性

高松市では、2004年に香川県全域で線引きが廃止されたことが都市計画制度上の大きなできごとであった。その後2008年に都市計画マスタープランを策定し、「多核連携型コンパクト・エコシティ」という都市像を掲げてまちづくりが進められてきた。

拠点への都市機能の集積を図るためには、計画において「拠点」を設定して土地利用の規制を行うだけでなく、公共交通のサービス水準を上げて「移動を束ねる」ことで市場原理に働きかけることが重要である。

高松市では1992年から2016年にかけて路線バスが4路線28系統廃止されたが、廃止された系統の多くは行政の負担によってコミュニティバスなどの形で維持されてきた。また補助金スキームの関係で中心部から郊外に向けて長大な系統が運行されており、非効率であることが課題であった。

(b) 公共交通網再構築の概要

長大なバス路線を分割し、需要に応じた効率的な運行を実現することが再構築の目的であるが、単純に系統を分割してしまうと乗り換えの抵抗が大きくなってしまいます。そこで高松市では、高松琴平電鉄（ことでん）という地方鉄道を基軸として、バスをフィーダー化する方針によって再構築を目指すこととした。

鉄道とバスの乗り継ぎとした場合でも抵抗は生じてしまうため、それを最小限とするために鉄道に新駅を設置し、効率的な乗り継ぎが可能となる駅前広場の整備と鉄道の速達性を下げないための複線化を実施することで、全体的な時間抵抗を抑えることとした。

計画された駅のうちのひとつとして伏石駅が2020年12月に開業（駅前広場は2021年完成）し、本格的なバス路線の再編が実施された。

(c) MaaSの実現に向けて

高松市では2004年に総合都市交通計画を策定、2007年に公共交通利用促進条例を施行し、市の責務として「公共交通の維持・改善が可能なまちづくりを推進し、利用促進に係る施策を実施する」こと、すなわち市が公共交通に対して公的資金を投じていくことが理念として示された。これを踏まえてICカードを活用した施策が行われている。上述の鉄道とバスの乗り継ぎにあたっては、ICカード利用によって乗り継ぎ割引を適用し、初乗り運賃の抵抗を抑える運賃体系が実現されている。

高松市の交通網再構築において「需要に合わせた供給の最適化」が重要な視点として位置づけられており、その一つの手法として、「バタクス」というデマンド型交通の実証実験が一部地域で行われている。「バタクス」では、本事業専用車両・運転手を雇わず、一般乗用の車両運用の中から「バタクス」に車両を回してもらい、サービスの利用範囲と時間帯を限定し、タクシー需要の閑散時間帯において運賃を下げることを試みている。

(3) 東近江市：地方鉄道の存続に向けた広域的取り組み

(a) 近江鉄道の概要

近江鉄道は、創業から120年以上の歴史がある地

方私鉄である。米原を起点とし彦根、東近江市の中心部である八日市を経て甲賀市の貴生川に至る本線と、八日市から近江八幡に至る八日市線（万葉あかね線）、高宮から多賀大社前に至る多賀線を合わせて営業キロ59.5km・33駅の路線網を滋賀県東部に持っている。

線区別の輸送密度としては、2019年度の値として彦根～高宮（2,754人）と八日市～近江八幡（4,605人）の区間は一定の利用があるが、それ以外の区間は2,000人を下回っている。また、全線の乗車人員の推移は1967年に1,126万人をピークとして現在はその約1/3まで減少し、コロナ禍の影響も受けて非常に厳しい状況にある。

(b) 全線存続に至る議論と取組み

上述のような経営状況を踏まえ、1998～2011年度、2012～2021年度の2期間にわたって、安定輸送にかかる設備投資のために行政からの補助が行われてきたが、事業者単独による路線の維持が難しくなってきた。これを受けて、2019年11月に活性化再生法に基づく協議会が設置され、県、沿線自治体によって近江鉄道の存廃を巡る可能性について議論が交わされた。

仮に近江鉄道が廃線となった場合、他の交通機関や行政サービスで代替する場合のコストはいくら掛かるのかというクロスセクター効果の分析が行われた結果、鉄道が無くなることの影響は幅広い行政分野に及び、その代替費用は少なくとも約19億円、最大では約50億円を超えるという試算が出された。LRTや路線バスの強化といった代替案と比較しても、近江鉄道線を存続させ、利活用を図っていくことが最も費用対効果が高いという結果となった。

この分析を踏まえた議論の結果として、近江鉄道は全線存続し、これまで以上に行政が積極的に関与していくことが決定され、2024年度に上下分離方式による公有民営に転換することが沿線市町と県との間で合意された。

(c) 東近江市における取組み

東近江市内には近江鉄道の33駅のうち13駅が立地し、市内の交通の重要な役割を果たしていることから、市民一人一人が一回でも多く利用してもらう

ことで、自分のまちのインフラを守ることに繋がるという意識を共有することが重要となる。

利用促進のための施策の一つとして、金土日と祝日限定で、大人 500 円・子ども 100 円で近江鉄道全線が乗り放題になる切符を企画し、2020 年度から 3 か年で順調に利用を伸ばしている。

もう一つの取組みとして、近江鉄道と近江鉄道バスそれぞれの通学定期を新学期に購入すると、1 ヶ月、3 ヶ月、6 ヶ月それぞれに対して 1,000 円、5,000 円、10,000 円を補助するキャンペーンを実施した。この補助金には、現金ではなく東近江市の地域通貨である「三方よし商品券」で交付することで、地域消費を喚起する効果もある。この補助制度では約 1,000 件弱の申請があり、対象となる学生の 7~8 割程度が利用している。

このほか、上下分離時に東近江市が負担する額の一部をクラウドファンディングで募集する試みや、近年勝運の神様として注目を集めている太郎坊宮（阿賀神社）という神社の最寄り駅である太郎坊宮前駅の改修（社会資本整備総合交付金を活用）など、ソフト・ハードの両面において利用促進に向けた取組みが行われている。

(4) 小山市：コミュニティバスの改善とモビリティ・マネジメント (MM)

(a) 小山市におけるモータリゼーションの状況

小山市は栃木県南部に位置する人口 16.7 万人の都市であり、鉄道は東北新幹線をはじめとして充実しているが、北関東の郊外都市において共通する特徴として自家用車の保有台数が多く、民間路線バスは 2003 年に撤退してしまった。市街地においてはコミュニティバス「おーバス」が放射状に路線網を持ち、郊外では予約制のデマンド型交通が導入されているが、「おーバス」の改善に取り掛かる前は、運行頻度が高い路線でも毎時一本、低い路線では 1 日 6 本程度しか走らず、非常に不便な状況であった。

パーソントリップ調査の結果としても、バスの分担率が 0.3% に過ぎず、他の地方都市圏の自治体や北関東の自治体の平均的な値である 2~3% と比較しても極めて小さい。その結果、30~34 歳の女性の移動のうち送迎が大きな割合を占めてしまっていたり、高齢者の代表交通手段のうち自動車の割合が高

くなっていたりと、自動車依存の弊害が問題視されるようになった。

モータリゼーションによる影響として、中心市街地の衰退も問題である。小山駅西口地区の人口はピーク時に約 9000 人であったところから約 4000 人まで減少してしまった（近年はまちなか居住の取組みによって維持）。人口減少によって土地利用が空洞化し、地区全体の土地の面積うち、道路が約 14%、駐車場が約 24%、あわせて約 4 割が自動車のための空間で占められてしまっている。

(b) 「おーバス」の改善と MM

上述の状況を変えるため、2018 年度から立地適正化計画と総合都市交通計画を策定し、「おーバス」の改善と MM はこれらの計画に基づいて取り組んでいる。

「おーバス」の新規路線の設定、既存路線の増便、大型化を積極的に行い、利便性を向上させるだけでなく、全市民を対象とした MM を実施した。具体的な施策の一つとして、市内の全世帯 5.3 万戸にバスのあるライフスタイルを提案する生活情報誌「Bloom!」を 3 回配布した。「Bloom!」は、「小山に生きる。おーバスが活きる」をキャッチコピーとして、ライフスタイルを発信し、もともとお年寄りのための乗り物というイメージが強かったバスのイメージを刷新することを狙いとしている。第二の取組みとして、「おーバス」の市内全線が乗り放題で従来の定期券から最大 7 割引になる新たな定期券「noroca」（紙媒体）を発行した。定期券の保有者は noroca を導入してから増え続けている。

(c) MM の効果と今後のまちづくり

小山市の MM の取組みは、2020 年にグッドデザイン賞を受賞した（2021 年から導入した [スマホ de noroca] に対しても 2022 年にグッドデザイン賞受賞）。評価されたのは、MM によってバスに乗る人が増えたという点と、おーバスと市民の絆が深まった、気持ちを変えたという点である。

バスの利用者数の推移としては、MM 開始前から増加基調にあったが、コロナ禍の影響で既存路線は 7~8 割に減少、新規路線の整備によって 2020 年度以降も全体の利用者数は増加している。市民や利

ユーザーの意識の変化としては、Bloom! を配布した後はおーバスに対する苦情が減ったり、おーバスやまちのことが好きというメッセージが多く寄せられるようになった。さらに、小山市在住のインフルエンサーの間でもバスを利用して自発的に SNS やブログなどで PR される状況が生まれている。

MM を通じて徐々に自動車依存から脱却し、まちなかを自動車中心から歩行者中心の空間に変えていくための取組みとして、2021~22 年度に「小山駅周辺地区まちづくりプラン」の策定に向け、ワークショップなど積極的な市民参加を取り入れながら検討を行っている。この中で小山市のまちなかが今後目指していく方向性として「自然を生かした学びと遊びがあり地域で子育てができるまち」という主題が示されている。

(5) 由布市：観光地における公共空間デザインと交通マネジメント

(a) 湯布院におけるこれまでのまちづくりの経緯

由布市湯布院町（以下、湯布院）は、年間約 360 万人の観光客が訪れる観光地であり、地域の住民が約 1 万人に対して、年間平均するとほぼ同じ数の観光客が毎日訪れる状況である。外部資本によるリゾート開発の圧力が高いため、1990 年の「潤いのある町づくり条例」に代表されるように長年にわたって開発を抑制しながらまちづくりをしてきた経緯を持つ。

2007 年に湯布院町、庄内町、狭間町が合併して由布市となった。その後 2009 年には由布市景観マスタープラン、2013 年には由布市都市計画マスタープランが策定され、湯布院地域の土地利用規制については標高約 500 m の給水区域の外側の開発を規制し、盆地の内側に住居と旅館があるという方針が示された。

土地利用規制の議論と前後して、交通計画についても検討が行われてきた。観光客が多く訪れる週末などは、歩行者と自動車が錯綜して危険な状況が発生していることから、2002 年には、町民の約 5% がスタッフとして参加した総合交通社会実験が行われた。この社会実験は、湯布院地区の中心部への自動車の流入を抑制するため、周縁部の道の駅や南由

布駅、臨時の駐車場などに駐車して、トロッコバスや自転車で中心部にアクセスし、歩いて楽しいまちを目指したものであった。

(b) 駅前の空間整備と交通マネジメント

国際的な観光地に相応しいインフォメーションセンターが必要という機運から、従前は市営駐車場であった由布院駅前の土地に新たなツーリストインフォメーションセンター（TIC）が 2015 年に整備された。TIC が整備された後、由布院駅前の空間整備・交通マネジメントの検討が行われた。従前、駅前の空間は狭く、通勤通学の送迎、旅館の送迎、コミュニティバス、タクシー、辻馬車、スカーボロ（観光用乗合バス）などが混在し、列車を乗降する歩行者とも錯綜して非常に危険な状況であった。駅前通りは双方向通行であり、歩行者が歩道からはみ出して歩いていた。

この状況を変えるため、街区全体でロータリーのような機能を持たせる方針として、駅前通りの一部区間を一方通行化、商店街通りの一方通行の方向逆転、TIC 前の土地にタクシールール設置など、自動車交通の流れを整理する計画とした。駅前通りは一方通行化によって歩道幅員の拡幅が可能となり、従前よりゆとりのある空間となっている。

(c) 観光客と住民の需要に対応した地域モビリティ

2020 年からは駅からの回遊性を向上させるための施策として、TIC を拠点としたレンタサイクルと、グリーンスローモビリティについて、それぞれ社会実験を行っている。

レンタサイクルには、スカートや着物でも乗ることができるウォーキングバイシクルという乗り物を導入した。この社会実験ではサイクリングルートマップの配布の有無による行動変化を調査し、マップ配布時には多くの利用者がマップに示したルートに沿って行動していることが観測された。

グリーンスローモビリティは「nolc（ノルク）」と名付けられ、由布院駅を拠点として住民の通勤通学利用や観光客の利用を考慮したルート・時刻で運行が行われている。大型連休には、周縁部に臨時の駐車場を設置し、駐車場利用者が「nolc」を無料で

利用して中心部にアクセスできる社会実験を実施したところ、利用者の満足度は高かった。

(6) 柳川市：観光地におけるまちなかの回遊性向上

(a) 柳川観光の課題と戦略

柳川は城下町に水路が張り巡らされた「水郷柳川」として知られ、コロナ禍前には年間約140万人が訪れていた観光地である。福岡市内から西日本鉄道(西鉄)で約50分でアクセスできることから、観光客の約30%が鉄道で訪れ、日帰り客が多いことが特徴である。このため、滞在時間の延長、宿泊客の増加によって観光の経済効果をより高めることが課題であった。

主要な観光コンテンツは舟で水路をめぐる川下りであるが、観光客は玄関口である西鉄柳川駅の近くから舟に乗って城下町の中心で北原白秋の生家がある沖端まで行き、そこでうなぎを食べたら舟業者のバスに乗って駅に戻るという行動パターンが一般的であり、駅と沖端との間のまちなかにほとんど滞在していない。まちなかを歩いて楽しめるように回遊性を向上させることが、今後の戦略として位置づけられている。

(b) 駅前空間整備とまちなかの再生

西鉄柳川駅の駅前広場は、従前はバスやタクシー、自家用車が錯綜して雑然とした空間となっていた。2005年に旧柳川市と三橋町が合併して当駅が柳川市内となったことを契機として、観光地の入り口として相応しい駅舎・駅前広場とするための検討が始まり、市民とのヒアリングやワークショップが多数行われた。また、景観、交通などの専門家と事業者(西鉄、柳川市、福岡県)で構成されるデザイン検討会議によって調整が行われた。2015年に新たな橋上駅舎が整備され、駅前広場は歩行者のための空間が多く確保され、市民によってイベントなどで活用されるようになっていく。

駅前空間の整備に続いて、市街地・商店街のまちなみに関するワークショップが行われ、空き家再生の取り組みが始まった。ワークショップ参加者によって「柳川暮らしつぐ会」が2015年に結成され(2017年に一般社団法人化)、複数の空き家が花屋、ゲス

トハウス、絵本のあるスナックなど新たな活用方法で再生されている。

(c) 歩行者動線と小さな交通拠点づくり

西鉄柳川駅と沖端との間の回遊性を高めるために、コミュニティバスの再編(まちなかの循環路線の設定)と、歩行ルート上に小さな交通拠点を配置することが検討されている。

小さな交通拠点は「まちの伝言板こてん(coten)」と名付けられ、公共交通やレンタサイクルだけでなく、まち歩きルートの案内図や周辺の食事処の情報を手に入れることができるボードが設置される。第一段階として、沖端の観光案内所と市民文化会館suito、温泉施設のある水の郷ホールに設置し、これらの間のまち歩きルートをつなぐ試みが検討されている。

この他、滞在時間の延長、宿泊客の増加のための施策として、水路沿いの夜景整備によって夜の川下りを観光コンテンツとすることや、西鉄柳川駅前の第二期整備として駅前まで水路を引き込んで川下りの舟に直接乗り込むことができるようにするなど、様々な取組みが進められている。

4 ワーキンググループにおける議論の要点

本章では、WGにおけるディスカッションをもとに、各事例に共通する論点を整理し、今後の都市交通政策、まちづくりへの示唆について考察する。

(1) 持続可能なまちづくりのための都市交通

本WGの事例に限らず、あらゆる都市・地域において共通することであるが、地域公共交通政策はそれ自体が目的ではなく、都市・地域の持続可能なまちづくりのための手段であることを、第一に指摘したい。

熊本市や高松市では、その地方(県)における中心都市としての機能集積を維持するために中心市街地の活性化は不可欠である。そのための都市全体のマスタープランのコンセプトとしてコンパクトシティが掲げられ、コンパクトシティを実現するためには移動を束ねる必要があることから、公共交通の充実に取り組んでいる。

東近江市における近江鉄道は、市内における移動

の幹線として、また湖東地域における交流のネットワークとして欠かせない存在であり、後述のクロスセクター効果分析でもその存在意義、価値が示された。

小山市のような大都市圏郊外都市では、モータリゼーションが進展して路線バスを中心とした公共交通が衰退してしまったが、自動車への過度な依存による負の影響の軽減のため、また郊外での新たなライフスタイルの選択肢として、コミュニティバスの充実が重要な役割を果たしている。

由布市と柳川市においては、地域内における自動車流入の抑制や観光客の回遊性向上という、観光地としての地域課題解決、価値向上のための手段として地域モビリティが位置付けられる。また、大都市とのアクセス手段としての鉄道は必要不可欠な存在であり、地域への玄関口となる駅前の空間整備がまちづくりの重要な要素となっている。

(2) 地域における幅広い社会的影響を考慮した公共交通機関の価値の評価

公共交通機関が地域に存在することの価値は、単に収支が黒字か赤字かということに留まらず、様々な社会的な影響を考慮して評価することが必要である。その評価手法の一つとして、近江鉄道の事例において検討されたクロスセクター効果の分析は有効である。

熊本市や高松市では過去に事業者の経営危機を経験したが、このような地方の中核都市では仮に公共交通機関・事業者が廃止されてしまった場合の渋滞などの負の影響は自明であり、それを契機として行政の関与を強める形での事業者の再建、公共交通政策・交通網の再編が行われてきた²。

仮に廃止されてしまった場合の直接的な負の影響の検討だけでなく、その交通機関が存在することで様々な都市政策・戦略（産業、教育、観光、交流など）が展開できるようになることの正の影響、前項(1)で述べたまちづくりにおける位置づけ含め、存在価値は評価されるべきだろう。

(3) 現状維持を前提としないサービスレベルと独立採算を前提としない事業運営のあり方

公共交通機関はただ存在するだけではなく、利用されることでその価値を発揮する。上述の存在価値の評価においても、現状のサービスレベルが低く利用が難しいのであれば、廃止・代替した場合の影響も小さく評価されてしまう。現状の維持ないしは収支が均衡する範囲での改善ではなく、戦略的にサービスレベルを向上させることで自家用車利用からの転換や需要の創出を促し、より高い社会的便益を追求する議論もあるべきではないだろうか。

現状より高いサービスレベルを実現する上で問題となるのは、①供給を増やすために施設、機材、人員等に対する投資が必要になること、②単に供給量を増やしただけでは人々の行動は変わらないこと、③収支の均衡点より多くの供給をするために定常的に赤字運営となることである。

①の施設等の制約については、特に老朽化した施設の改修、安全性向上のための投資は公的補助が一般的に行われており、また兵庫県の北条鉄道の事例のように輸送力を強化するための投資や車両の購入費に対して公的補助が行われるケースもある。

②は、無暗に供給量を増やすのではなく、需要に応じて柔軟に供給でき、利用者にとっても応分の負担と利便性が享受できるサービス形態が求められ、その一つの方法として高松市の「バタクス」のようなシステムは今後発展の可能性があるだろう。併せて、MMによって行動変容を働きかけることも必要である。

③は、原則として独立採算が成立することを前提とした制度となっている日本の公共交通事業の経営のあり方を見直すものである。フランスに代表される欧州の都市公共交通は、(契約形態などにより細かい差異はあるものの)独立採算を放棄した公共サービスとして位置づけられ、必要な経費を公的財源で賄うことで、高いサービスレベルと安価な利用料金を両立させ、都市の魅力や競争力、住民のQoLを高めることを実現している。小山市のコミュニティバ

2 熊本市や高松市の他にも、2000年前後に民間事業者の経営破綻や公営企業の事業が継続困難になるなど危機を経験し、その後の公共交通網の再生・再構築にあたったことが、先進的な取組みとなっている都市は数多い。高野裕作(2018)「地方都市における公共交通機関を取り巻く危機とその対応」『都市自治体による持続可能なモビリティ政策-まちづくり・公共交通・ICT-』pp24-33、日本都市センター

ス「おーバス」は、従前は年間1億円であった運営費用の予算の枠を取り払い、サービスレベルの向上とともに格安の定期券「noroca」を導入することで、利用者の満足度を高めることに成功している。

(4) 地域公共交通統合のためのシステムと技術

個々の交通機関・路線ごとの実質的な供給の質・量の改善だけでなく、地域全体のネットワークとしてサービスを統合し、シームレスに利用できるようにすることが重要となる。

公共交通ネットワーク統合の一つの到達目標となるのが、ドイツにおける「運輸連合」やフランスにおける「モビリティ政策局（AOM）」のような組織による、都市圏ごとの運賃制度、路線網、ダイヤ等の統合システムである。これらの組織・制度も国ごと、都市圏ごとにその詳細は異なっているが、熊本などで取り組まれている共同経営は、まさに「日本版運輸連合」への足掛かりとなるものである。

一方で、日本においては大都市圏のJR・大手民鉄を中心に、現在は各地方都市圏においてもICカード乗車券の導入が進み、カード相互の共通利用も可能になりつつある。ICカードを持っていれば乗車の都度切符を買う手間が無くなり、利用者にとっては事業者や交通モードを跨いだ利用の抵抗は小さくなっている。ICカードの利用環境・技術を基盤として、上述の運輸連合のような運賃制度の統合が図られれば、より利便性の高い地域公共交通システムの構築が可能となる。

今後課題となるのは、ICカードに係る費用負担の大きさである。例として東近江市においては、JRと近江鉄道のバス、市のコミュニティバスでICカードが導入されているが、近江鉄道の電車では導入されていない。近江鉄道のような中小の地方交通事業者にとって、新たにICカードを導入するインシヤルコストの負担は大きい。熊本や高松など地域独自のカードを導入し、事業者と行政が連携した施策を行っている地域でも、今後の維持、改修を事業者単独で行っていくのは難しいことが指摘されている。ICカードを中心とした運賃決済のシステム、利用データの管理などを、事業者と行政が連携して行っていくことは、「日本版運輸連合」の一つの機能となる可能性がある。

(5) 住民・利用者とのコミュニケーション

モータリゼーションが進展した地方都市や大都市圏の郊外都市では、日常的に地域公共交通を利用している住民は多くないため、行政が公共交通を充実させようとする取組みに対して理解を得ることは難しい。当たり前の事であるが、本章(1)で挙げたまちづくりにおける意義、(2)で挙げた公共交通の社会的影響について、丁寧かつ分かりやすく伝えるコミュニケーションは重要である。また、熊本県における「バス・電車の無料の日（2019年）・100円の日（2022年）」や、近江鉄道で2022年10月16日に実施された「近江鉄道全線無料デイ」のように、実験的に無料あるいは低額乗り放題の日を設定し、普段利用していない層の利用経験を促すことで、その価値に気づいてもらうという方法も、これらの実験の成果からも今後広がっていく可能性がある。

小山市におけるMMの取組みからの示唆は、コミュニティバスのイメージを転換し、現役世代、特に子育て世代の利用を促すことの重要性である。多くの人にとって、自家用車を日常的移動で利用することは、積極的な動機によるものではない。特に自分自身の移動のためではなく、子どもが部活動、塾、習い事などへの通う際や、高齢の親族が病院や福祉施設等に通う際の送迎において、現役世代の貴重な時間が消費されてしまっている。ほかにも、勤務後の疲れた体での運転、飲み会の後の運転代行を呼ぶ費用が高い（あるいはそれを敬遠して飲み会に行かなくなる）といった様々な「消極的なクルマ利用」の代替手段として、現役世代が利用しやすい地域公共交通サービスが供給されることは、市民の可処分時間、ひいては可処分所得を増やし、社会的な便益が大きくなる可能性がある。

(6) 総合交通計画と駐車場マネジメント

公共交通を充実させることで、コンパクト・プラス・ネットワークの都市構造に転換する、さらに近年はウォークアブルシティを目指すという目標が掲げられるが、その実現のためには、公共交通政策だけでなく自動車・道路交通も併せて検討する、総合交通政策として取り組むことが重要である。

中心部への過剰な自動車流入を抑制するための環状道路、バイパス整備や、幹線バスや路面電車、新

交通システムの導入空間確保のための道路拡幅など、道路整備が必要な部分があるのは確かだが、一方で道路混雑が緩和されたことで新たに生じる誘導需要については、第三回研究会でゲストコメンテーターとして参加した松浦健次郎氏監訳の「ウォーカーブルシティ入門」(ジェフ・スベック著)で指摘されている。

また、道路整備に対する予算と比較して、公共交通政策に対する予算は非常に小さい。本章(3)で指摘したように、行政による公共交通への支出を、設備投資と運営費用の両面において大きく増額し、サービスレベルを戦略的に向上させて人々の行動を変えることができれば、現状の道路混雑に対して単純に道路拡幅や新規の道路建設で対応するよりも効率的に政策効果を得られるのではないだろうか。

また、中心市街地や観光地の回遊性向上のために、駐車場の計画・マネジメントは重要である。地方都市の中心市街地では、地主にとって月極や時間貸しの駐車場が効率的に収入を得られるため、駐車場以外の用途にする経済的インセンティブが働きにくい状況が生まれてしまう。湯布院での交通社会実験のように、中心部への自動車の流入規制や、駐車場配置を公共交通計画と併せてコントロールすることで、歩行者の回遊を促すことは、有効な手法であろう。

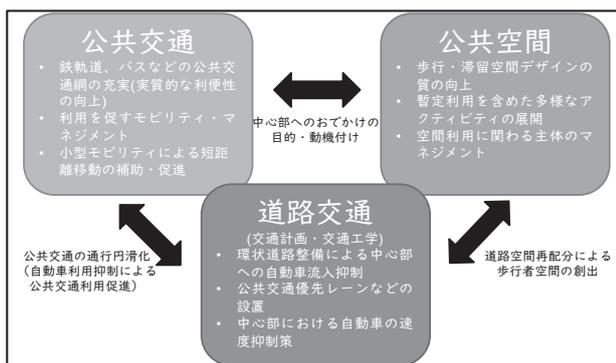


図3 モビリティ・マネジメントとウォーカーなまちづくりの政策間の連携・関係性

5 結語

本WGが設置されていた2021~22年度にかけて、国土交通省においてもローカル鉄道や貨物鉄道、バス・タクシーなど交通手段ごとに、今後の持続可能

な公共交通網の維持に向けた方向性を議論する検討会が設置されていた。その議論・提言を踏まえて、本稿を執筆している2023年2月現在では活性化再生法の改正案が国会に提出されるなど、国全体で地域公共交通を取り巻く環境は大きく変化している。

今後、特に利用が少なくなっているローカル鉄道については、事業者又は自治体の要請により国土交通大臣が組織する「再構築協議会」を設置し、鉄道輸送の維持・高度化かバス等への転換のいずれかにより利便性・持続可能性の向上を図るための方策について協議を行うことができるようになり、各地域では現状の運営形態からの転換も含めた議論が活発化することが想定される。

具体的な今後のあり方は地域ごとの議論によるため、ここであるべき姿を示すことはできないが、本WGで紹介された各地域の取組み、本稿4章で整理した各論点から示唆されることは、持続可能な地域づくり、まちづくりのためには、公共交通は現状維持ではなく、何らかの改善が必要ということである。

本稿2章で示したとおり、本WGで対象とした事例は、モータリゼーションが進展しつつも、一定の公共交通利用が現状においてあり、比較的人口が維持されているあるいは減少が緩やかな都市が中心である。また規模が小さい地方都市である由布市、柳川市についても、人口減少が進んでいるものの観光地としての魅力・競争力の高い都市である。

人口減少がより著しく、既存の交通機関の存続が難しくなっているような地域においても、第一には近江鉄道の事例のように幅広い社会的影響からその存在価値について検討し、第二には地域にとって真に必要な・有用な公共交通サービスのあり方を検討し、需要に応じた最適なサービスが実現すれば、それは既存の交通機関の維持よりもより社会的便益が高いものとなる可能性がある。

本稿、および本WGのディスカッションの内容が、地域公共交通に関わる多くの自治体関係者にとって、検討の一助となれば幸いである。

謝辞

各研究会のゲストの皆様には、充実した話題提供、重要なコメントをいただいた。本WGにご参画いただいた筑波大学システム情報系・谷口守教授、国

土交通省国土交通政策研究所・南聡一郎主任研究官には、WGの企画にあたり多大な助言をいただいた。ここに記して感謝を申し上げたい。

本WGにおける資料、議事録は日本都市センターホームページにて公開している。

<https://www.toshi.or.jp/research/17984/>

●研究会 ゲスト講師・コメンテーター

第1回	熊本都市バス株式会社代表取締役社長 (共同経営推進室長) 高田晋氏 高松市都市整備局建築指導課長補佐 (兼総務局デジタル推進部デジタル戦略課副主幹 兼都市整備局交通政策課副主幹) 伊賀大介氏
第2回	話題提供：東近江市都市整備部 管理監 (公共交通政策担当) 山本享志氏 コメンテーター：流通経済大学経済学部 教授 板谷和也氏
第3回	栃木県小山市 都市整備部技監 浅見知秀氏 コメンテーター：千葉大学大学院工学 研究院 准教授 松浦健治郎氏
第4回	一般社団法人地域力創造デザインセンター 代表理事 高尾忠志氏

(所属等は研究会当時)

●補論：国勢調査・通勤通学時利用交通手段の統計に関する基礎的分析

本稿2章の分析で用いた、通勤通学時利用交通手段の統計は、15歳以上の自宅外へ通勤通学する人に対して、通勤通学時の利用交通手段を10種類(「不詳」を含む)から回答させるものであり、国勢調査の大規模調査(10の倍数年に実施)において調査される。このデータは、国勢調査の集計結果として、全国の自治体別の数値が公開されており、全国網羅的に、自治体単位で比較・分析をすることができるデータとなっている。

2020年調査における10種類の交通手段の構成割合(10_不詳を含む)を全国集計で見ると、主なものは01_徒歩のみ=6.4%、02_鉄道・電車=23.5%、03_乗合バス=6.3%、05_自家用車=45.6%、08_自

転車=13.1%となっており、これら以外は1~3%である。都道府県別の集計は図4に示すとおりであり、東京都や大阪府をはじめとした三大都市圏の都府県では公共交通の割合が大きく自家用車の割合が小さいのに対して、地方部の県では自家用車の割合が約60~80%と高くなっている。

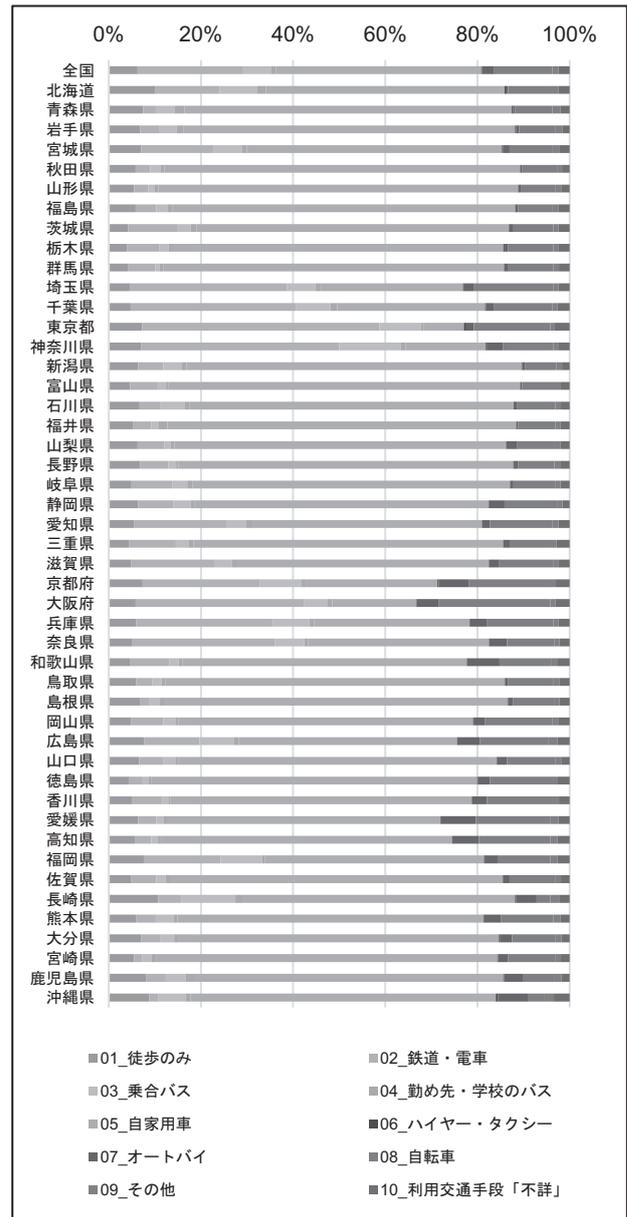


図4 全国及び都道府県別・利用交通手段構成割合

自治体別の分析、2010年との比較にあたって、A_徒歩自転車 = 01_徒歩のみ + 08_自転車、B_公共交通 = 02_鉄道・電車 + 03_乗合バス + 04_勤め先・学校のバス + 06_ハイヤー・タクシー + 09_そ

の他³、C_自家用車・バイク = 05_自家用車 + 07_オートバイの3種別に再集計した⁴。本稿2章では上記のうち自家用車・バイクの割合について自治体別の分析結果を示している。

再集計された3分類の全国における構成割合について、2010年調査から2020年調査の変化は図5に示すとおりである。A_徒歩・自転車は約1.4ポイント減少、B_公共交通は約0.3ポイント増加、C_自家用車・バイクは約1.0ポイント増加であり、コロナ禍によって公共交通の利用が減少したことの影響は、ここからは見られなかった。

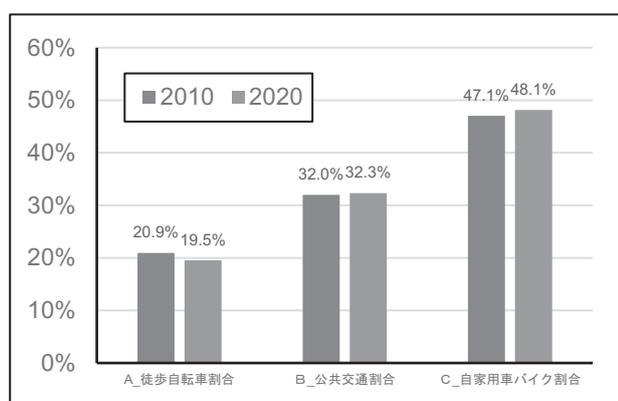


図5 大分類ごとの2010年から2020年の変化

これは、コロナ禍によって出勤が減った、リモートワークが普及したと言っても、完全にリモートのみで勤務が出来る人はごく少数に限られ、多くの人は出勤回数自体が減っても、少なくとも国勢調査への回答としては何らかの手段で通勤通学している実態があるということである。また、混雑する公共交通の利用を敬遠して自家用車にシフトする、という傾向も、マクロな集計レベルでは観測できなかった。大都市圏では自家用車で通勤することは道路混雑や勤務先の駐車場の制約から困難であり、地方都市では自家用車で通勤していた人は引き続き自家用車を利用しているためであると考えられる。

A_徒歩・自転車が減少し、C_自家用車・バイクが増加したのは、コロナ禍による影響よりも、よ

りマクロな年齢別人口構成の変化、すなわち少子化の影響が大きいと考えられる。2010年から2020年の間で、総人口は約1.5%の減少、本統計の集計対象となる15歳以上の自宅外通勤通学者の総数は約2.2%の減少であったのに対して、15~24歳の人口は約7.5%もの減少となっている。15~24歳、特にこのうち18歳以下の高校生は、公共交通機関のほか、徒歩や自転車を利用する主な層である。この年齢層の人口構成比が相対的に小さくなったこと、それと併せて高齢になっても働き続ける人が増えていることが、交通手段別構成割合変化の構造的な要素である。少子化はさらに加速しており、このトレンドは今後も継続するものと推察される。また地域別にみると、自家用車・バイクの割合は地方圏で増加、三大都市圏で減少している自治体が多い傾向がある。

国勢調査における「人」単位の統計では、上述のとおりコロナ禍による劇的な変化は観測されず、むしろ長期的な人口構成変化の影響が大きいことがわかったが、パーソントリップ調査における「移動」単位の統計では、コロナ禍の影響は大きいことが示されている。2021年秋に実施された第7回全国パーソントリップ調査(全国都市交通特性調査)⁵によると、外出率や生成トリップ数が過去最低であった前回(2015年)よりもさらに減少したことが示された。公共交通機関にとってはトリップ数の減少が利用者数・収入の減少に直結し、事業者の経営に大きな影響を与えている。

国勢調査の利用交通手段は通勤・通学という定常的な移動を対象とした統計であり、自治体の単位では上述の長期的な人口変動に加え、事業所の立地・撤退など雇用環境の変化の影響も受けるものである。逆に言えば、自治体が交通政策・計画を検討するにあたっては、公共交通計画や都市計画だけでなく、産業・経済政策や子ども・子育て政策など、総合的な政策との連携を考慮する必要があり、その基礎的な検討材料として、本統計を活用することが重要であると考えられる。

3 「09_その他」については、離島などが存在し、フェリー・渡船等の利用が多いと推定される自治体が、これの割合が高い自治体であることが確認されたため、本分析では公共交通として集計した。

4 「10_利用交通手段「不詳」」は全国集計で約2.5%であるが、自治体ごと、時点ごとにその割合が異なる要因を推定することが困難である。「不詳」以外の交通手段割合の差異・変化が、「不詳」の割合の差異に影響されることは、本質的な考察の妨げになることから、以下の分析では「不詳」を集計対象から除いている。

5 https://www.mlit.go.jp/report/press/toshi07_hh_000206.html (2022年11月30日公表)

都市自治体の調査研究活動

○第13回都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ）

人口減少・少子高齢化の進展により、都市自治体を取り巻く社会情勢は未だ厳しく、行政課題の複雑化とともに、住民の公共サービスに対するニーズもますます多様化している。こうしたことから、都市自治体においては地域特性や住民ニーズを十分に踏まえた政策立案がこれまで以上に求められている。そこで、優れた調査研究事例の共有を図り調査研究能力の向上に寄与するため、日本都市センターでは、毎年、全国の都市自治体で行った調査研究や都市自治体職員が自主的に行った調査研究事例を募集・表彰している。今回は、2022年度に実施した「第13回都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ）」について報告する。

第13回都市調査研究グランプリ (CR-1 グランプリ)

日本都市センター研究員 中川 豪

(公財)日本都市センターでは、第13回都市調査研究グランプリ(CR-1 グランプリ)を実施した。ここでは、最優秀賞、優秀賞、奨励賞を受賞した調査研究の概要と講評を中心に紹介する。

1 趣旨

当センターでは、全国の都市自治体や都市自治体職員、都市シンクタンク等が行った調査研究を募集、選考、表彰、周知し、優秀な調査研究事例を共有することにより、全国の都市自治体等の調査研究能力の向上に寄与することを目的として、2010年度から都市調査研究グランプリ(以下、「CR-1 グランプリ」という。)を実施している。

2 応募状況

第13回CR-1グランプリには、15件の応募があった。その内訳は、政策基礎部門10件、政策応用部門3件、実務部門2件である。

3 審査・選考

入賞作品は、当センターによる第1次審査、学識者3名で構成される「第13回CR-1グランプリ審査委員会」による第2次審査、最終審査を経て、当センターが決定した。

4 表彰式

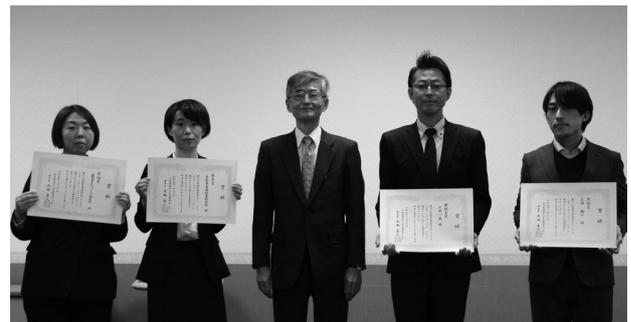
2023年1月30日に表彰式を執り行い、入賞団体(者)に賞状(最優秀賞1作品、優秀賞1品、奨励賞2作品)を授与した。また、受賞作品について、研究報告を行っていただいた。

おわりに

当センターでは、今後ともCR-1グランプリを継続して実施する。皆様からの熱意と意欲のある調査研究の応募をお待ちしている。

審査委員会 委員名簿 (2023年3月1日現在)

座長	政策研究大学院大学 特別教授	横道 清孝
委員	高崎経済大学 地域政策学部 教授	佐藤 徹
委員	宮崎大学地域資源創成学 部 講師	尾野 薫



全体講評

今年度は、全15作品の応募があった。

調査研究の内容は、子育て支援、公共施設の活用方法、地域資源の再利用など地域・まちづくりに着目したもの、その他労働環境の再考、地域産業の人的資本、持続可能なコミュニティ形成など、いずれも今後の都市自治体の行政運営に必要不可欠な視点及び地域の実情に即した具体的な施策につながるものである。

調査研究の手法は、アンケート調査・実地調査・ヒアリング・ワークショップなどが用いられている。さらに、統計分析・質的又は量的調査を有効に活用しながら、エビデンスに基づく丁寧かつ詳細な分析がなされているものもある。いずれの作品も、取組手法の主体性と独自性が高く、都市調査に対する研究熱意を感じ取ることができる。

また、地域の実情に即した具体的な調査研究に基づくこれらの成果物は、他の都市自治体にとっても意義深い知見を提示しており、狭域に留まることなく、広域的に地域課題の探究・解決に貢献する役割も担うものである。今後も、他の都市自治体への示唆に富む有意義な調査研究を期待したい。

最優秀賞

学校施設の活用に影響を与える要因に関する調査研究
上田 一成（うつのみや市政研究センター（宇都宮市））

講 評

本調査研究は、先行研究をもとに調査・分析が丁寧に行われている。また、独自の調査項目を加える等の工夫がされていた。

近年、廃校となった学校施設の利活用は全国の自治体で課題となっており、有効的な活用方法をアンケート調査によって、明らかにした点は興味深い。

本調査研究は中核市に焦点が当てられているが、中核市以外の自治体に対しても汎用性の高い分析がされており、課題解決に関する基礎的な調査研究として高く評価できる。

今後は、本調査研究の成果を踏まえた具体的かつ効果的な政策提言とその実現が期待される。

応募部門	政策基礎部門	
研究期間	2021年4月～2022年3月	
研究の概要	課題・目標	<ul style="list-style-type: none"> ・少子化が進行する中、地域コミュニティの核の一つとして機能してきた学校が廃校となっているが、継続して活用していくことが望まれている。 ・全国の廃校となった学校施設の活用について、活用用途と学校施設の諸元との関係に着目して調査を行い、宇都宮市の学校施設の将来的な活用方法についてあらかじめ検討しておくことを目的とする。
	結論・提言	<ul style="list-style-type: none"> ・回答を得た53市のうち9割の48市の中核市・政令市に廃校がある。廃校と市町村合併との相関は見られなかった。また、廃校活用に当たっては、財政力指数との相関は見られなかった。 ・活用が図られている廃校は、DID内にあること、築50年未満であること、延床面積3,000㎡前後であることという特徴がある。 ・活用用途単位での分析により、社会体育施設・社会教育施設へ活用されている例では、引き続き地域振興が図られるメリットがある一方、維持管理費が継続して生じること、地域の活動が低下していくことがデメリットとして挙げられている。 企業や法人等の施設へ活用されている例では、DID外にあるものが多く、用途として工場、農業作業所、研究所などがあつた。メリットとして地域の雇用や売却した場合の税収増があるが、デメリットとして、賃貸の場合の維持管理費の負担がある。 ・以上の調査結果から、地域コミュニティを維持・継続していく視点から、行政として活用の方針を策定する必要性を提言した。また、活用に向けては引き続き事例を蓄積するとともに、活用にあたってはサウンディング調査など広く情報収集を行う必要性を提言した。
	手法	<ul style="list-style-type: none"> ・中核市・政令市の廃校活用部門を対象とした質問紙調査を実施 文部科学省で継続的に行っている廃校の活用調査で用いられている用途を採用し、それらの用途と学校施設の諸元（所在地・階数・構造形式・延床面積等）とについて、質問紙を作成・送付し、全国の中核市42市と政令市11市から回答を得た（回答率65.4%）。 ・回答のあつた397校について、廃校学校の所在地をGIS上でプロットし、国土数値情報ダウンロードサービスから得られる平成27年DIDと重ねてDIDの内外を判断した。 ・そのほか、回答のクロス集計を行い、各諸元と廃校の活用・未活用とについて、カイ二乗分析により相関の優位性をみた。
	特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・廃校の所在地と活用の関係を明らかにするとともに、活用用途単位での特徴を分析した点特徴的である。

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、当センターが作成した。

優秀賞

アクアトピア水系および周辺公共施設を活かしたまちづくりに向けた具体的な事業の立案
～住みたい西条の実現に向けた水辺空間を活用した賑わいの創出へ～
西条市自治政策研究所

講評

本調査研究は、西条市の地域資源を活かすため、綿密に現地調査・先行事例研究が行われており、現実的な政策提言がされている点に独自性がある。

担当課・関係者へのヒアリング調査を行い、現状把握に努めているだけでなく、政策提言において、自治体主導ではなく、民間・住民主導の取組みを促している点が評価できる。

アクアトピア水系と都市の関係性、実現した政策がどのような成果をもたらすか等を、より具体的に提示できれば、本調査研究が更に説得力を得ることができると考えられる。

応募部門	実務部門	
研究期間	2021年5月～2022年3月	
研究の概要	課題・目標	<ul style="list-style-type: none"> ・2021年5月に西条市がSDGs未来都市に選定され、市内中心部に整備されているアクアトピア水系が西条市SDGsを象徴するシンボルゾーンとして位置づけられた。 ・西条市SDGsの推進及び賑わい創出のためには、アクアトピア水系が有するブランド価値を活用するとともに、周辺に立地する多くの公共施設の分野横断的なあり方について再検討を図りつつ、「経済」「社会」「環境」の三側面をつなぐ統合的な事業展開が必要不可欠である。 ・そのため、アクアトピア水系および周辺公共施設の現状と課題を分析し、市民の声や先進事例の調査を行うことで、「住みたい西条」の実現に向けた“賑わい空間の創出”につながる具体的な事業提案を行うこととした。
	結論・提言	<ul style="list-style-type: none"> ・調査結果を基に課題を整理し、民間で解決が困難な「公共空間の利活用促進」「アクティビティの誘発」「推進体制の整備」の3つに着目した。 ・それぞれの観点から、全国の先進事例などを踏まえ、イベント実施団体等の認証制度やゲーミフィケーションの導入、さらには市民・企業・NPOなどが担い手となって地域の価値向上に取り組むエリアマネジメントの推進などについて、本市の実情や地域課題に照らし合わせて、具体的な事業提案を行った。
	手法	<ul style="list-style-type: none"> ・ヒアリング調査 アクアトピア水系および周辺公共施設の管理部署が多岐に渡り、課題や考え方も様々であることから、現状整理のため、それぞれの管理部署へヒアリング調査を行った。また、賑わい創出を図るための具体的な事業提案のため、アクアトピア水系でイベントや環境保全活動を行う団体や利用者（一般市民）へヒアリング調査を行った。 ・先進事例調査 全国の自治体の様々な先進事例を調査するとともに、全国5箇所の自治体に足を運び調査を行った。
	特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・アクアトピア水系に携わる関係者に広くヒアリング調査を実施し、課題を多面的に捉えるとともに体系的に整理した上で、全国の様々な事例の収集、導入に向けた効果検証を行い、実現可能性の高い研究成果を創出した。 ・市内部の報告会においては、市長、副市長及び関連部署の職員との間で将来的な事業展開への可能性について活発な議論が交わされ、内部的にも当該研究への関心が高いことから、近い将来の成果創出に期待ができる。

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、当センターが作成した。

奨励賞

盛岡市における子育てのあり方について
 - 保護者の子育ての楽しさ・つらさと子ども・子育て支援活動に着目して -
 盛岡市まちづくり研究所

講 評

本調査研究は、子育てに関して強い問題意識を持ち、アンケート調査・インタビュー調査・観察調査等の複数の手法を組み合わせることで実態把握に努めている点が評価できる。

また、子育て支援に関する政策提言は近年、全国の自治体で重要性が増しており、都市自治体においても注目度の高いテーマといえる。

今後は、本調査研究を更に進め、地域シンクタンクならではの総合的・体系的な子育て支援政策の提言に結びつくことが期待される。

応募部門	政策基礎部門		
研究期間	2021年4月～2022年3月		
研究の概要	課題・目標	<ul style="list-style-type: none"> ・子育て世帯の家族構成の変化が社会の変化、子育て制度の変化をもたらしている。核家族共働き家庭が増加し、男性の育児参加への機運、保育所や放課後学童クラブなど家庭以外の子どもの居場所への需要が高まっている。現在、国の動きとして、子ども・子育て支援新制度の実施や「こども家庭庁」の設立が進められ、子育て家庭を支える仕組みが整えられつつある。 ・時代の変化に応じた施策を策定するため、盛岡市においては「子育ての楽しさとつらさ」に関する項目を毎年調査し、子ども・子育て施策評価の指標としている。 ・本調査研究では、この指標に着目して、子育ての楽しさを維持し、つらさを軽減するために有効な施策とは何かを検討することを目的とした。 	
	結論・提言	<ul style="list-style-type: none"> ・盛岡市の現状分析として、近隣の県庁所在地と比較検討を行い、医療費控除の年齢・収入制限の有無、施策の数や質、子どもの出生率や現状の保育所数では、同市が比較的整備されていることを明らかにした。 ・子育て中の保護者の現状分析から、市内の子育て世帯の4分の3以上が核家族であること、女性の就労割合が全国平均より高いこと、子ども数が子育ての楽しさとつらさのいずれにも影響することを明らかにした。 ・子ども・子育て支援活動の分析から、子育て支援団体による情報発信の課題は①生活困窮世帯やひとり親など対象者が限られた活動の周知方法、②主催者の苦手意識、③参加者が増えすぎる不安の3点であること、行政（市）に求めることは①支援が必要と思われる子どもや家庭に関する情報共有、②活動の健全性、有用性の保証、③ニーズに関する情報共有の機会、④教育機関との連携の4点であることを明らかにした。 ・以上の結果を総合的に考察し、(1)“働く・休む・預ける”の充実にかかわる施策、(2)子育て支援ネットワークの構築と情報発信、の2点から政策提言を行った。 	
	手法	<ul style="list-style-type: none"> ・子育て中の保護者の現状分析については、市内在住0～12歳の子どもがいる保護者1,200名を無作為抽出、質問紙調査を実施した。郵送で調査用紙を送付し、回答方法はGoogle form回答、若しくは同封の返信用封筒返送のいずれかを選択して回答してもらった（有効回答数555、回収率46.3%）。 ・子ども・子育て支援活動の分析については、子育て支援活動に携わる14団体の代表者等24名に対してインタビュー調査を行い、その一部には観察調査も実施した。 	
	特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・保護者と子育て支援団体という被支援者、支援者双方の視点を取り入れた研究であり、近年増加している子ども食堂や大学生の子育て支援活動の実態把握も試みている。 ・対象に応じた質問紙調査とインタビュー調査を活用している。 	

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、当センターが作成した。

奨励賞

石材取扱い業者の価値認識と関与の実態にもとづく大谷石の再利用方策に関する調査研究
三浦 魁斗（うつのみや市政研究センター（宇都宮市））

講 評

本調査研究は、大谷石の再利用に関するニーズを丹念に調査・検討するだけでなく、インタビュー調査から得た情報をもとに統計的な分析へと展開している点が評価できる。また、石材取扱い業者の意見や実態に基づいた提案がされており、今後、都市自治体における資材の再利用に関する調査研究に役立つものと考えられる。

なお、政策提言及び合意形成に関する具体的な提案まで示されていれば、更に本調査研究の完成度が高まると思われる。

応募部門	政策基礎部門		
研究期間	2021年4月～2022年3月		
研究の概要	課題・目標	<ul style="list-style-type: none"> ・地域の歴史的な資産である地場産材を「持続的に」活用するうえで、建造物の解体時に生じた古材を継承する「再利用」が重要視されている中、解体・加工・施工といった複数の専門事業を伴う再利用を促進・持続させるためには、昨年度の研究で対象とした、消費する「市民」だけでなく、生産する「事業者」からの実態把握が必要である。 ・大谷石の再利用に対する石材取扱い業者の関与実態と価値認識を解明し、それらと事業者特性との関係を考察することを通じて、宇都宮市の地場産材「大谷石」を持続的に活用するための再利用促進方策を提案することを目的とした。 	
	結論・提言	<ul style="list-style-type: none"> ・大谷石の再利用への石材取扱い業者の意欲・関与の「拡がり」が示され、それらが事業者の「特性」により異なることが明らかになるとともに、各々の立場や役割を活かした事業者と組合・地方自治体との「連携」が、大谷石の再利用を促し得る可能性が推察された。 ・事業者の特性を勘案した施策として「関与支援」・「意欲向上」・「置場管理」の3つを主に提案し、また、事業者・組合・市役所の関係主体を包摂した、古材の買取・販売を支援し再利用を促す「プラットフォーム」を提案し、各々の役割を考察した。 	
	手法	<ul style="list-style-type: none"> ・インタビュー調査 石材業者への半構造化インタビュー（大谷石材協同組合員のうち同意が得られた14者、うち書面回答を除く13者に約2時間／人、対面）を実施した。事業者の基本情報、再利用への関与実態、意欲・課題意識などの価値認識を把握し、Rを用いたFisherの直接確率検定を行い、再利用への関与実態・再利用への価値認識・事業者特性の関係性を分析した。 ・先進事例視察 福井県坂井市で地場産材「笏谷石」の再利用に取り組む民間企業の活動「笏谷石バンク」を視察。担当者等への半構造化インタビューの実施により、活動の経緯・実態・課題を把握した。 	
	特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・本研究は、昨年度に引き続く大谷石再利用に関する基礎的な研究であり、「大谷石」という地域の歴史的な資産の持続的活用という観点から「再利用」を捉え直し、事業者特性を勘案した支援施策だけでなく、事業者との連携のあり方についても議論している点が特徴的である。 	

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、当センターが作成した。

3年ぶりの市民まつり

現在住んでいる東京近郊の都市に転居して間もなく4年になる。転居の年の秋には開催された毎年恒例の市民まつりが、翌年からの2年間すなわち市制施行50周年の2020年、そして翌2021年もコロナ禍で中止に追い込まれたが、昨年の秋は3年ぶりに開催された。

当日はやや強い南風が吹き、午後からはにわか雨が降る時間帯もあって「小春日和」とは言い難かったが、少し動くと汗ばむような陽気にも恵まれ、3年ぶりの市民まつりはなかなかの盛況であった。

従前の開催方法からの変更、具体的には新型コロナウイルス感染症対策として、

- 1) 会場では飲酒が禁止され（アルコール飲料の持込や販売も不可）、アルコール飲料と誤認されやすいノンアルコール飲料や甘酒などの持込・販売も認めない徹底ぶり
- 2) 飲食のスペースが指定され、食べ歩きや指定されていない場所での飲食は禁止
- 3) ステージや演目において、合唱など大声を出すような内容は取りやめ
- 4) 会場でのマスクの着用

など、これまでにない措置が講じられていたが、おおむねルールは守られていたようである。

今年の秋も継続して開催するとなった場合、これらの対策がいくらかでも緩和されることになるのか、左党の方には特に1) 会場での飲酒の禁止が気になるころであろうが、今の時点では見通し難い。3) 大声を出すようなステージや演目の取りやめと、4) 会場でのマスクの着用も撤廃されることを願いたい、最終決定はもう少し先になるようである。

一方で、2) については、食べ歩きこそがまつりのいちばんの楽しみという方ももちろんおられるであろうが、個人的には継続してもらいたいと考えている。会場内では「消費生活展」も開かれていて、今回のテーマは「SDGsの暮らし～私たちの暮らしが世界につながる～」であったが、エコバッグがもらえるクイズラリーに参加して、4R運動（Refuse・Reduce・Reuse・Recycle）を徹底的にたたき込まれたことも、いくぶん影響してのことである。

ほかにもいろんなイベントがあったが、体力テスト（握力・上体起こし・長座体前屈・反復横跳び・1,500メートル急歩・立ち幅跳び）では総合評価Dの判定、転居してしばらく通い続けた勤労福祉センターのアスレチックルームが閉鎖されたことはあまり言い訳にはならず、日頃の運動不足をあらためて思い知らされた次第である。

さらに、被災地応援エリア（東日本大震災・熊本地震被災地から出店）は東日本大震災直後の2011年から毎年設けられていたが、（2回の中止があったので）10回目の今回がフィナーレとのことで、多くの人で賑わっていた。

ウイズコロナ・アフターコロナの時代におけるイベントのあり方までは十分思いが至らなかったが、それでもいろんなことを考えさせられた昨年秋の一日であった。

（ペンネーム）理想と現実の狭間で揺れ動く一市民

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。2022年11月には、「第32回都市分権政策センター会議」を開催した。会議の詳細は、1頁の講演録を参照されたい。

■デジタル社会と都市政策に関する研究会

本研究会は、デジタル社会における地方自治・地方分権のあり方を検討するとともに、都市自治体が今後いかにデジタル化・DXに対応していくべきかを展望することを目的としている。2022年度には計4回の研究会を開催し、論点の整理、アンケート調査やヒアリング調査の実施に向けて検討を行った。

■気候変動への対応を踏まえた防災・減災のまちづくりに関する調査研究

気候変動の影響を受け、豪雨や土砂災害などの激甚な自然災害が全国各地で頻発している。本研究会は、「流域治水」による防災・減災に資する総合的な土地利用計画のあり方、防災まちづくりに対応する自治体組織や人材のあり方などについて検討することを目的としている。今年度は2回の研究会を開催した。

■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)も含めた総合的な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も参照しながら国際比較の観点も踏まえ調査研究を進めた。また本調査研究の成果を取りまとめた報告書の刊行を予定している。

■都市自治体の森林政策に関する研究会

都市自治体の森林行政における政策立案や施策実施の方向性や進め方等について、研究会の開催及びヒアリング調査を実施した。

■都市の未来を語る市長の会(2022年度後期)

「人口減少と都市自治体—世界の少子化対策から考える—」を議題として2023年1月11日に開催した。学識者による講演、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。

■ポストコロナの都市交通・まちづくりに関するワーキンググループ

感染症への対応を踏まえた都市政策等に関する調査研究の一環として、特に人々の行動変容による影響が大きい地域公共交通政策についてワーキンググループを設置し、先進的な事例を題材として、コロナ禍による影響、今後の展望や課題などについて、学識者を交えた議論を行った。事例の概要、主要な論点などについては、「都市行政研究の視点」に取りまとめた。

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)
森林政策と自治・分権 ー「連携」と「人材」の視点からー	2022年	1,650円
総合都市経営を考える ー自治体主導による新たな戦略的連携ー	2022年	1,650円
地域社会のグローバル化を見据えた包摂・共生のまちづくり ～欧州・北米のコミュニティ再生と日本における可能性～	2022年	1,650円
自治体ガバナンスを支える法務人材・組織の実践	2022年	1,650円
人口減少時代の都市自治体ー都道府県関係	2022年	1,650円
地域産業の発展に向けた自治体のあり方 ー人材育成と地域マネジメントー	2022年	1,650円
子育て家庭の孤立を防ぐ ー公民連携に着目してー	2022年	1,650円
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が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

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38号	2022年	1,100円
都市とガバナンス 第37号	2022年	1,100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

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

商業出版(第一法規株式会社)

図書名	発行	価格 (税込)
法令解釈権と条例制定権の可能性と限界 ー分権社会における条例の現代的課題と実践	2021年	3,850円

編集後記

(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

米田 順彦

■研究員

清水 浩和

加藤 祐介

高野 裕作

田井 浩人

中川 豪

田中 洸次

佐々木 伸

① 皆様のお手元に、『都市とガバナンス』第39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 テーマ「自治体におけるナッジ」とシリーズ「ウィズ/ポストコロナ時代における都市政策」では「自治体とシェアリングエコノミー」を特集しました。本号が、都市自治体関係者の皆さまの一助となれば幸いです。

① 末筆となりますが、ご多忙にもかかわらず、ご寄稿いただいた執筆者の皆様には心より感謝申し上げます。

(研究員 佐々木 伸)

〔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39号(年2回発行)

発行日 2023年3月15日

定価 1,100円(本体価格1,000円+税10%)

編集・発行 (公財)日本都市センター
〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1
日本都市センター会館8階

TEL 03-5216-8771

FAX 03-3263-4059

E-mail labo@toshi.or.jp

URL <https://www.toshi.or.jp>

印刷 株式会社丸井工文社

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.



9784909807335



1923031010000

ISBN978-4-909807-33-5
C3031 ¥1000E

定価 1,100円 (本体価格 1,000円+税10%)

