

公共政策志林

第13号 2025年3月

法政大学大学院 公共政策研究科
Graduate School of Public Policy and Social Governance
HOSEI University

Journal of Public Policy and Social Governance

寄稿論文

食品等による汚れた容器包装プラスチックの分別の実態と提案

—横浜市民調査— 藤倉まなみ (1)
木村 竜也
藤倉 良

Influence and Consistency of Political Ideas, Executive Systems, and Subordinate Institutions:

Focusing on Kiribati and other Microstates 蒔田 純 (17)

投稿論文

原発被災地域住民の広域避難時における制度の可能性と課題

—被災・避難当事者の語りから— 市村 高志 (27)

横浜市における地域住民主体の高齢者移動支援に向けた運営体制について

—交通施策と福祉施策の観点から— 北野 知裕 (45)

大学の設置認可制度における認可対象に係る一考察

—チャーターリング及びア krediteーションの本質的な特性を踏まえて— 中山 進司 (63)

インテグリティと企業経営の関係性についての一考察

—サステナビリティ経営に向かう企業の事例研究— 村瀬 次彦 (77)

金子香川県政における創造的施策の研究

—県内外からの外部人材の積極的活用と任用— 吉田 泰 (93)

平成の大合併における合併協議破綻の検証

—福島県奥会津地域の事例から— 吉田 雄大 (107)

投稿研究ノート

日本の政府開発援助の有効性とコンサルタントの関係 大須賀 誠 (123)

編集後記

食品等による汚れた容器包装プラスチックの分別の実態と提案 ー横浜市民調査ー

Actual Conditions and Proposals for Separation of Containers and Plastic Wrapping Materials
Contaminated by Food and other Waste. - Survey of Yokohama Citizens -.

藤 倉 まなみ, 木 村 竜 也, 藤 倉 良

要約

容器包装プラスチックの分別協力率はペットボトル等に比べて低い。横浜市民を対象にアンケート調査等を行ったところ、容器包装プラスチックをいつも分別していると回答した人は86%であったが、正しく容器包装プラスチックに分別排出している割合は、弁当等のプラ容器で90%、レトルトパウチで67%、中身の入った小袋で54%であった。横浜市では汚れた容器包装プラスチックもゆすいでから分別することとなっているが、「汚れたプラは燃やすごみ」という、横浜市のルールとは異なる認識をもつ市民が少なくなかった。プラマークの認知度は高く、広報誌を読む頻度とルールに従う分別との間には有意な相関が見られた。プラスチック資源循環法に基づく製品プラ一括回収への分別変更を貴重な広報機会として、容リプラの分別ルールを一層周知すべきであり、国においても分別の基本的方針を明確化すべきこと等を提案した。

キーワード

容器包装プラスチック, 分別, 製品プラスチック, 汚れたプラスチック

1. はじめに

2022年4月に「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律」(以下「プラ新法」)が施行され、プラスチックのライフサイクル全般で、あらゆる主体による3R+Renewableの取組が促進されている(環境省2003)。プラ新法では、回収・リサイクル段階においても、容器包装プラスチック(以下「容リプラ」)だけでなく製品プラスチック(以下「製品プラ」)の分別・リサイクルも市町村の努力義務となり、第32条のルート(容器包装リサイクル法(容リ法)ルート)と第33条のルート(計画認定ルート)によるリサイクルの仕組みが整備された。製品プラを分別リサイクルする自治体も着実に増えてきている(環境省2004)。

製品プラのリサイクルの仕組みが整備されても、住民が分別に協力しなければリサイクル率は向上しない。プラ新法の計画認定ルートで認定第1号となった仙台市は、製品プラと容リプラの一括回収実施後の課題として「家庭ごみにいまだ混入しているプラスチックの更なる分別排出に向け、一層の啓発が必要」としている(仙台市2023)。

容リプラの資源化率は自治体が推計している。いくつかの自治体が公表している分別協力率(札幌市2023, 横浜市2024a, 稲垣2022)(環境省「市町村分別収集計画策定の手引き」(環境省2022)では「協力率(分別排出率)」と表現)によると、いずれの市も表1に示す容リプラの分別協力率はペットボトルに比べて低く、課題となっている。田崎ら(2009)は、環境省のデータ等を用いて、未分別容リプラの

推計を実施し、ペットボトル、白トレイを除く「その他容器包装プラ」について、分別率を40.4%と推計した。この分別率は市町村による違いが大きく、高い分別率を保つ自治体では、むしろ汚れた容リプラがより多く収集され、容リプラの品質が低下する可能性があると考えられた。しかし、分別率が高い自治体においても（公財）日本容器包装リサイクル協会（以下「容リ協」）の品質基準はAとなっていて、分別率と品質との間の関連は説明できなかった。

表 1 分別協力量

自治体等名	容リプラ	ペットボトル
札幌市（2022）	59%	94% *
横浜市（2022）	61%	96%
川崎市（2021）	40%	90%
田崎ら（2005）	40%	82%

分別協力量（%）＝資源化量／（資源化量＋燃やすごみ中の資源物量）×100。

有効数字 2 桁で表示。

* びん・缶・ペットボトルの合計値

出所：札幌市 2023, 横浜市 2024a, 稲垣 2022, 田崎他 2009

容リ法では、分別収集した容リプラは容リ協が定める引き取り品質ガイドラインに適合することが求められている。環境省は、リサイクル製品の品質やコストに大きな影響を与えるため、「プラスチック製容器包装分別収集の手引き」（環境省 2009a）において、自治体が住民に対して次のように指導することを求めている。すなわち、プラスチック製容器包装には内容物や汚れが残ることが多いため、簡単に水洗いをしてから排出することや、洗浄が難しい汚れが付いている場合は、容リプラとして出さないようにすることである。さらに、「内容物の除去が難しいものは、可燃ごみや不燃ごみとして処理することにより、住民の理解と協力を得ている市町村もある」と例を挙げている。

このため、容リプラをリサイクルしている自治体の中には、「汚れたプラは燃やすごみに出す」ことをルールにした自治体もある。このような自治体では、汚れが「とれにくい」と住民が思えば、そのまま「燃やすごみ」に出すことは住民の分別としては正しいが、容リプラが資源として回収される割合は

100%にはなり得ない。逆に、「汚れたプラはゆすいで容リプラに出す」ルールの自治体では、理論的には容リプラの資源化の割合を100%にすることができるとは、実際には住民の分別行動がリサイクル率を左右する。住民がルールに従わずに「ゆすぐ」などの前処理をしないと、収集後の容リプラの異物除去にコストに係るおそれがある。

住民のごみの分別行動については、アンケート調査を行いモデル化や統計解析を行った研究がある。松井ら（2001）は、20代、単身者、町会未加入者等は参加率や目標意図が低いので、情報の提供や意識啓発が必要であることをモデルを用いた解析から明らかにした。さらに、ペットボトルの拠点回収等についての行政施策効果は、「情報認知の徹底」、「負担感の最小化」、「対処有効性認知の徹底」の順に予測できることを報告した（松井他 2004）。小島ら（2015）は、ごみへの関心は年齢が高いほど高く、自治体はライフイベントを捉えて情報提供を行うことを提案している。篠木（2017）は、2005年と2015年のデータを比較し、分別の手間は10年間の「慣れ」によって低減し、ごみを出さずに暮らしたいという考え方や年齢の高さが分別行動に影響を与えることを明らかにしている。石村（2023）は、経済的動機や機会費用だけでなく、住民の環境保護や社会貢献に対する規範的意識がごみ分別行動に影響を及ぼすことを報告した。

容リプラに関しては、福岡ら（2004）は、容リプラの分別収集は全市実施の方がモデル実施に比べて収集量原単位が大きくなる傾向があり、住民啓発方法や協力要請内容の違いが影響を与えているとした。庄子ら（2024）は、全国1,712市町村のデータを用いて、容リプラの分別収集を行っている市町村は行っていない市町村よりも、生活系ごみ排出原単位が有意に少ないことを示した。

汚れたプラを出さないことは、製品プラを容リフルートでリサイクルする場合にも引き継がれている（環境省 2022）。以上の先行研究を踏まえると、これまで分別されてこなかった製品プラが分別（一括）回収に変わるタイミングは、住民のプラごみへの関心を喚起する良い機会となろう。自治体全域に

周知されれば、関心の低い住民層にも情報が伝達される可能性が高い。プラ新法を契機に、これまで容リプラを分別していなかった自治体もプラごみを一括回収しようとする動きもあり、リサイクル率の向上だけでなく減量化にも資することになる。

しかし、汚れた容リプラについて、住民の「ゆすぐ」などの前処理実施率に関する具体的報告は見当たらない。表1のとおり、「燃やすごみ」に混入している容リプラの資源化率は増大させる余地があり、製品プラの一括回収後も課題として残りうる。

本研究では、「汚れたプラはゆすいで容リプラに出す」ルールであり、かつ日本で最大の基礎自治体である横浜市民を対象に、汚れた容リプラに着目してアンケート調査を行い、市民による分別の実態を明らかにするとともに、今後の容リプラの分別率の向上に資する提案を行うことを目的とする。

2. 横浜市の容リプラの分別と市民へ啓発

2.1 収集・リサイクル

横浜市では、分別収集した容リプラを市内3箇所にある民間事業者へ中間処理委託して、異物等の除去とバール化を行った上で、容リ協に引き渡している。具体的な資源化量及び中間処理業者・リサイクル業者名はホームページ（以下「HP」）で公表している（横浜市 2024b）。

2.2 容リプラの出し方

横浜市は、全世帯にごみ分別冊子（横浜市 2023a）を配布し、「燃やすごみ」に混入されがちなリサイクル可能な容リプラとして、醤油などの小袋、錠剤シート、緩衝材（プチプチ）を写真で例示し、「中身を使い切って、軽くゆすぐか、汚れを拭き取ってから出してください」と分別を呼びかけている。

横浜市の容リプラの出し方を、日本容器包装リサイクル協会（以下「容リ協」）の動画（容リ協 2024）及び隣接政令市である川崎市（川崎市 2024a）と比較した結果を表2に示す。

容リ協と横浜市・川崎市では、住民に求める汚れ

を落とす程度が異なっていて、川崎市も異物等の除去を行った上で容リ協に引き渡しているが、「汚れが落ちにくい場合は普通ごみ」としている（ただし、製品プラ分別開始を周知する動画（川崎市 2024b）では「汚れが落としきれなくても大丈夫」と表示）。政令市の相模原市も容リプラについて「汚れ、臭いの取れないものは、一般ごみで出してください。」としている（相模原市 2024）。

横浜市のHP（横浜市 2024c）は、「食品残さなどの異物はリサイクルの支障になるため、入れないでください」と記載してはいるが、『『プラスチック製容器包装はしっかり洗って出さないといけないから大変』と思いませんか？ 実は、そんなことはありません！』というページを設け、表2で「OK!」と例示したのも、容リプラとして分別することを求めている。さらにチラシでも「汚れたプラも『プラスチック製容器包装』への分別をお願い」している（横浜市 2023b）。アプリ等で提供されるごみ分別辞典「ミクショナリー」は、必要に応じて出し方のポイントを示しているが、例えば、「わさびのチューブ容器」は容リプラで「中身を使い切って」と示されている。広報紙である「広報よこはま」全市版でも一般廃棄物処理基本計画の策定などを契機に容リプラの分別を呼びかけ、「マヨネーズ容器も納豆パックもプラスチック製容器包装に」と具体的に記載している（横浜市 2019a）。すなわち、横浜市は容リプラであれば、ひどく汚れていても燃やすごみとせずに、洗って分別することを市民に求めているのである。

2.3 市民への広報啓発

市内の区や収集事務所では積極的な啓発活動が行われている。南事務所では、ごみの減量・分別・疑問点に答える「子育てパパ・ママ出張相談会」や、スーパーなどの店頭にてゲームで分別を学べる「もったいない推進体」、「出前講座」を行っている（横浜市南事務所 2024）。青葉区では、分別に関するFAQを区のHPに掲載し、その中でマヨネーズや納豆容器について「基本的には軽くゆすぐ、あるいは拭き取る程度で結構です。洗剤などを使いきれい

表2 容リプラの具体的な出し方

	容リ協	横浜市	川崎市
全体	水でさっと洗うまたは簡単に拭き取る 水気を切り、汚れが落ちていることを確認したらリサイクル	中身を使い切って、軽くゆすぐか、汚れを拭き取ってから出してください。	中身を使い切って、軽くすすぐ、または汚れをふき取って出す。 ＊汚れが落ちにくい場合は普通ごみとして出してください。 (製品プラ収集開始の周知動画では、「汚れが落としきれなくても大丈夫」と表示)
チューブ類	水でさっと洗う、汚れが落ちていることを確認したらリサイクル	中身が洗えないものは使い切れればOK! (マヨネーズ容器の写真)	中身を使い切って (歯磨きチューブの写真)
納豆容器		容器についた汚れは、軽くゆすぐか汚れをふき取ればOK! (納豆容器の写真)	
袋類 (ポテトチップ例)	逆さにして良く振る、汚れが落ちていることを確認したらリサイクル	お菓子などの袋は中身をはらうだけでOK!	中身を払って (写真あり)
(ラーメン等) カップ類	水でさっと洗う (紙製とプラ製があることを注意喚起)	プラ製は「プラスチック製容器包装」	軽くすすぐ (写真あり)
レトルト食品のパック	簡単に中をゆすぐ	「プラスチック製容器包装」	
シールやラベル		値札などシールやラベルは、はがしきれなくてもOK!	はがしにくいラベルは、無理にはがさなくても結構です。

出所：容リ協 2024, 横浜市 2023a, 2024c, 川崎市 2024a, 2024b

にする必要はありません。(中略) また、油分やにおいはリサイクルの支障になりませんので、食用油の容器は使い切って、容器・包装材のプラスチックで汚れたものは軽く汚れを落としていただいて (中略) お出してください。」としている (横浜市青葉区 2024)。他にも緑区、磯子区もオリジナルの冊子を作成している。

しかし、YouTubeの横浜市の公式チャンネルではごみの出し方のお願い (横浜市 2019b) や、近く導入される製品プラ収集に関する動画では、いずれも容リプラはプラマークを参考に分別をと呼びかけるにとどまり、付着した汚れの扱いまでは言及していない。

3. 横浜市民に対する質的調査

アンケート調査の設計のため、横浜市在住の10代～70代の男女20人にインタビュー形式による質的調査を実施した。調査期間は2023年6月～8月であ

る。その結果を要約すると以下のとおりである。

- プラごみで、燃やすごみに捨てるか容リプラに捨てるかで迷いやすいものを質問したところ、迷いやすいのは食品汚れが付着しているもので、例えばコンビニ弁当、ラップ、カップラーメンのカップなどがまず挙げられた。次に迷いやすいものとして、製品プラが挙げられた。
- 汚れた容リプラについて質問したところ、20人中11人が燃やすごみに捨てると回答した。「キムチのパックはにおいが気になるから燃やすごみに捨てる」という意見もあった。次に多かったのは「小さいプラごみなら燃やすごみに紛れても大丈夫だと思う」など、小さいプラごみについてであった。
- レトルトカレーのパウチの分別については、燃やすごみが9人、容リプラが10人、気分次第が1人であった。燃やすごみで出す理由として、「きれいに洗いきれない」「においが臭くなる」「カレーのよごれを落とすのが面倒」などが挙

げられた。「パウチ自体に厚みがないから」という回答もあり、上記の小さい容リプラと同様、薄ければ燃やすごみでよいと思われていた。

- 高齢者の中には、横浜市が容リプラの分別を開始する2005年以前の分別方法（燃やすごみとして捨てる）を続けている人がいた。また、「汚れたプラごみは燃やすごみだとアルバイト先の先輩から教わった」という人がいた。
- 横浜市のごみ分別について理解できないことを質問したところ、製品プラを燃やすごみにすることについて疑問視している意見もあったが、多数意見は「あまりない」で、そもそも関心がないことがうかがわれた。

4. 横浜市民アンケート調査

4.1 調査方法

3. の質的調査を踏まえ、燃やすごみに出されやすい食品による汚れた容リプラとして、カレー等のレトルトパウチ、弁当等のプラ製容器、プラ製小袋を選択し、前処理方法、分別先等を質問した。あわせて、属性、自宅での分別意識、プラマークの認知度等について質問した。

調査は株式会社クロス・マーケティングに依頼し、文末の付録に示す設問を Web 上で回答者の端末に示し、選択肢を回答者自身がクリックする方法で実施した。調査期間は2023年10月27日～同年10月29日である。

対象者は、神奈川県横浜市在住者とし、20代（20-29歳）、30代（30-39歳）、40代（40-49歳）、50代（50-59歳）、60代以上（60-99歳）の5区分の男女、計10グループとし、各グループで30人の回答が得られた時点で当該グループについては回答を締め切った。こうして計300人分について、回答者の個人情報に連結不可能な匿名化された回答データを得た。

4.2 調査結果

4.2.1 分析方法

2つの質問項目間の関連は独立性の検定（カイ二乗検定）を行った。同じ選択肢を示した2つの質問項目の回答を比較する場合は、選択肢の順序を1～4のダミー変数として母平均の差の検定（t検定）を行った。

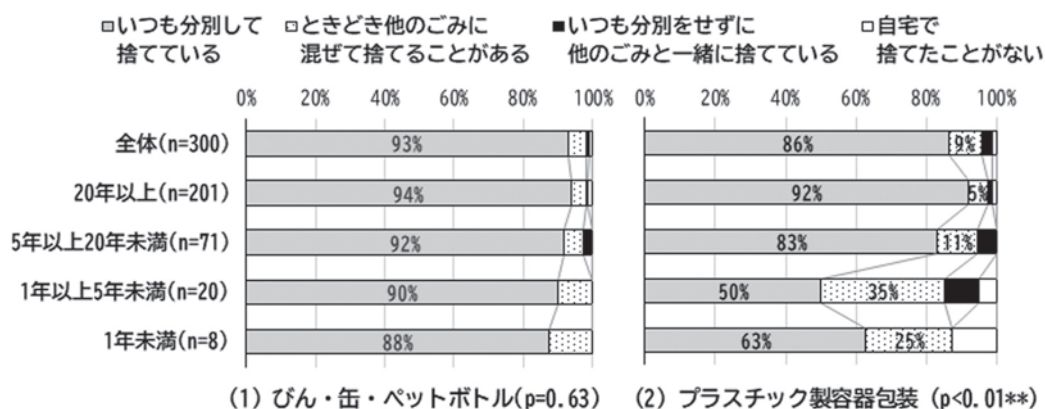
4.2.2 分別意識と属性

「びん・缶・ペットボトル」と「容リプラ」のそれぞれについて、図1に示す4つの選択肢を示して尋ねたところ、びん・缶・ペットボトルは93%が「いつも分別して捨てている」のに対し、容リプラは86%と低く、差は有意（ $p<0.05$ ）であった。また、びん・缶・ペットボトルと容リプラのそれぞれについて、性別・年齢（年齢区分）・横浜市居住年数との関連を検定したところ、びん・缶・ペットボトルについてはいずれも関連がなかったが、容リプラは年齢（ $p<0.01$ ）及び居住年数（ $p<0.001$ ）で関連があった（図1）。特に居住年数5年未満の住民で容リプラを「いつも分別して捨てている」割合が約6割と小さかった。

4.2.3 弁当等のプラ容器、レトルトパウチ、中身の入った小袋の前処理と分別先

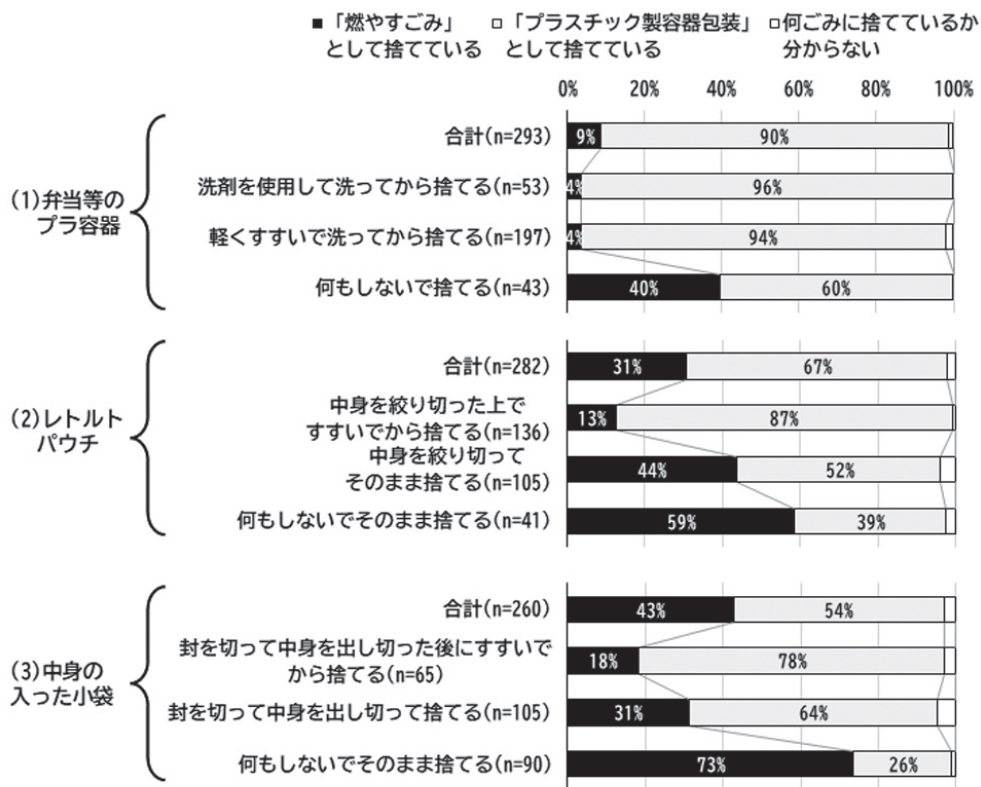
「購入した弁当や惣菜などのプラ製容器」、「レトルトカレーなどのレトルトパウチ」、「購入した弁当や宅配の食品などに付属しているソースやたれ又は化粧品の試供品などの小袋で使わなかったもの（中身の入っているもの）」（以下「3種の汚れたプラごみ」）のそれぞれについて、自宅で捨てる際の前処理行動（対象のごみを「捨てたことがない」を選択肢に含む）を尋ね、さらに捨てたことがある回答者に、何ごみに分別して捨てているか、「もっとも当てはまるものを1つ」尋ねたところ、3種の汚れたプラごみの全てで、前処理を丁寧にする人ほど容リプラに出すという関連が見られた（ $p<0.01$ 、図2）。弁当等のプラ容器は軽く水洗いして容リプラに捨てるのが概ね定着していると考えられる。

前処理の選択肢はごみの種類によって変えている



筆者作成

図1 居住年数と分別意識



筆者作成

図2 弁当等のプラ容器、レトルトパウチ、中身の入った小袋の前処理と分別先

が、共通する「何もしないでそのまま捨てる」の総回答数に対する割合をみると、中身の入った小袋(35%)>弁当等のプラ容器(15%)≒レトルトパウチ(15%)で、たれ等の中身が入った小袋はそのまま捨てられる割合が高い。

また、前処理の如何によらず、何ごみに分別して捨てているか(合計欄)をみると、容リプラに分別

している割合は、弁当等のプラ容器(90%)>レトルトパウチ(67%)>中身の入った小袋(54%)の順に大きく、差は有意であった($p<0.01$)。横浜市の容リプラの実際の分別協力量率61%(表1)は、レトルトパウチや中身の入った小袋の分別状況に近い。

いずれのごみでも、最も丁寧に前処理をしている

のに、燃やすごみに捨てる人が4～18%いた。逆に、前処理を何もせずに容リプラに分別している人は、弁当等のプラ容器で全体の9%，レトルトパウチで全体の6%，中身の入った小袋で全体の9%であった。

4.2.2の分別意識の質問で容リプラを「いつも分別して捨てている」と回答した人（86%，n=259）について、3種の汚れたプラごみの分別先をみると、正しく容リプラに捨てている割合は、弁当等のプラ容器は94%であったが、レトルトパウチは71%，中身の入った小袋は57%であり、容リプラを分別しているという自覚と実際の分別行動が合っていない（図3）。これは、3.の質的調査も踏まえると、社会適応性バイアスがかかっている可能性、正しい捨て方を知らず誤った分別を正しいと誤認している可能性、あるいは容リプラと認識しながら小さいものは燃やしてよいと誤った解釈をしている可能性が考えられる。

4.2.4 レトルトパウチを燃やすごみに捨てる理由

レトルトパウチについてのみ、『燃やすごみ』として捨てている人（n=87）に、選択肢を示して理由を複数回答で尋ねた。全回答者と、前処理として「中身を絞り切った上ですすいでから捨てる」人（n=17）、容リプラを「いつも分別して捨てている」人（n=68）の理由ごとの割合を図4に示す。全回答者の理由は「汚れているから」が75%と最多で、「食品が入っていたものは「燃やすごみ」だと思うから」が32%であった。

図4から、一部の市民に「汚れているものは燃やすごみ」「食品が入っていたものは燃やすごみ」という誤った認識が定着している可能性がうかがわれる。これは、3.の質的調査でも確認されている。『燃やすごみ』に捨てれば洗う必要がないから」は相対的に低く、洗う（ゆすぐ）手間を惜しむ人は少なかった。ただし、そもそも洗う必要があると認識されていない可能性もある。

レトルトパウチを「絞りきった上ですすいで」燃

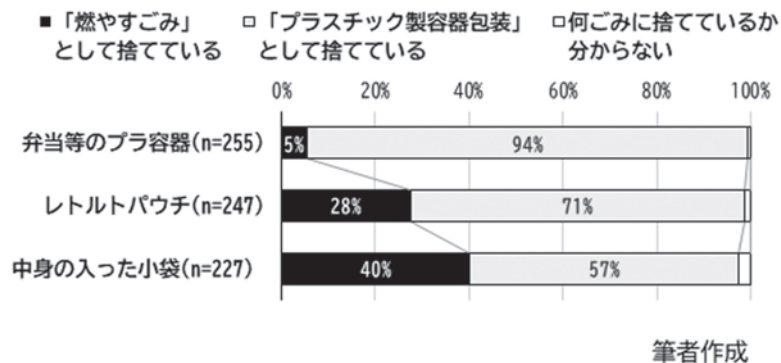


図3 容リプラを「いつも分別して捨てている」と回答した人（n=259）の分別先

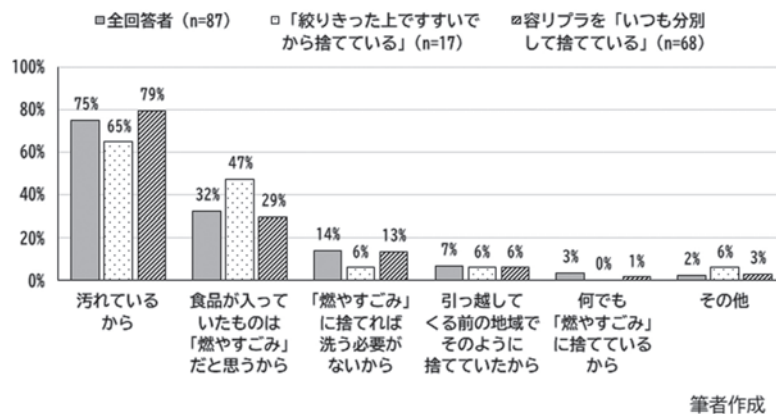


図4 レトルトパウチを「燃やすごみ」に捨てる理由（複数回答）

やすごみに捨てている人は、すすいだけではまだ汚れていると感じている（だから燃やすごみに捨てる）可能性もあるが、「食品が入っていたものは『燃やすごみ』だと思うから」が他のグループより多く47%あることから、汚れがなくても食品の容器包装は燃やすごみと考えている可能性もある。質的調査の結果も踏まえると、絞りきってすすぐという前処理作業は、容リプラの分別のために行っているのではなく、「燃やすごみ」でもおいをなるべく減らしたい等の自宅のごみ箱管理のためである可能性がある。

その他で記載された理由の中には、「内側が銀色だから」「アルミ包装であることが多いから」の回答があった。レトルトパウチ食品の銀色の包装には、プラマークと「PP, M」と表示されているものが多い。これは一番重量比が大きい樹脂素材はPP（ポリプロピレン）で、M（アルミ等の金属）を含むことを表しているが、プラマークがあれば容リプラとしてごみに出して良い（花王 2024）。アルミは分別できないと考える人は分別意識が高いと考えられるので、「プラマークがあれば銀色の（アルミを含む）ものであっても容リプラに出せる」ことを周知すべきである。

4.2.5 プラスチック識別表示の認識と分別の関係

横浜市は、資源有効利用促進法に基づいて容リプラに表示される識別表示（プラマーク）があるものは容リプラとして分別することを市民に求めているが、プラマークが小さくわかりにくいという苦情が出されていると報告している（濱田 2010）。本研究でのプラマークの認知度は「マークを見たことがあり、マークの意味もだいたい知っている」が89%、「マークを見たことがあるが、意味はわからない」が9%で、選択肢は異なるが環境省の調査（環境省 2009b）よりやや認知度は高かった。この認知度と、3種のプラごみの分別先との関連をみたところ、弁当等のプラ容器とレトルトパウチではマークの認知度が高いほど容リプラとして分別している割合が高かったが（いずれも $p<0.01$ ）、中身の入った小袋とは関連は見られなかった。

プラマークについて、カップラーメンのカップについて「紙製とプラ製があることを知っているか」、「捨てる時、紙製かプラスチック製かを示す識別マークを確認してから捨てているか」も尋ねたところ、いずれも認知度と関連があり（ $p<0.01$ ）、プラマークを認知している人の中ではマークを確認してから捨てる割合が高かった。

以上から、プラマークの認知は、弁当等のプラ容器、レトルトパウチ、カップラーメンのカップでは正しい分別に寄与しているが、中身の入った小袋に関しては、容リプラとして正しく分別するという行動につながっていないことが明らかになった。小袋については、プラかどうかではなく、3.の質的調査の回答にあったように、「小さいから燃やしてもよい」と考えられている可能性がある。

4.2.6 広報等のツールと分別の関係

「広報よこはま」を読むか、自宅のごみの分別がわからないときにごみ分別冊子を調べるか、ごみ分別サイト「ミクシヨナリー」などを調べるかについて尋ねた（図5）。分別がわからないときに調べるのは分別サイトより冊子の頻度が高かった。

また、これらの閲覧頻度と3種のプラごみの分別先（燃やすごみか、容リプラか等）との関連をみたところ（表3）、「広報よこはま」を読む頻度がいずれの分別先とも関連が認められた（ $p<0.05$ ）。ごみ分別冊子は中身の入った小袋と関連があった（ $p<0.01$ ）が、ごみ分別サイトはいずれとも関連がみられず、ごみ分別サイトを調べるからといってこれらのプラごみが正しく容リプラに分別されるとはいえないことが示された。

5. おわりに

5.1 まとめ

本研究で以下が明らかになった。

- 容リプラを「いつも分別」と回答した人の割合は86%で、びん・缶・ペットボトルの93%に比べると有意に低い。
- 前処理を丁寧に行う人ほど容リプラとして分別

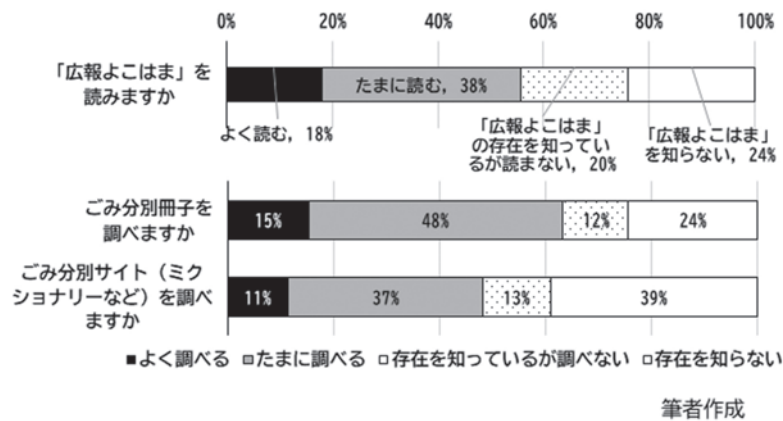


図5 広報等のツールの利用状況

表3 広報ツールの利用と3種のプラごみの分別の独立性（P値）

	弁当等のプラ容器の分別	レトルトパウチの分別	中身の入った小袋の分別
広報よこはまを読む頻度	0.0025**	0.0224*	0.0129*
ごみ分別冊子を調べる頻度	0.1243	0.3124	0.0083**
ごみ分別サイト（ミクショナリー）を調べる頻度	0.8066	0.6046	0.1538

*: P<0.05 **: P<0.01

筆者作成

している。弁当等のプラ容器及び食品のレトルトパウチは85%の人が何らかの前処理をしているが、中身の入った小袋の前処理をしている人は65%で、35%は中身が入ったまま燃やすごみに排出していた。

- 容リプラとして分別している割合は、弁当等のプラ容器90%、レトルトパウチ67%、中身の入った小袋54%であった。弁当等のプラ容器は軽く水洗いして容リプラに捨てることが概ね定着している。
- 容リプラを「いつも分別」する割合（86%）は、実際の容リプラの分別協力率（61%）に比べると高いが、「いつも分別」している人でもレトルトパウチや中身の入った小袋は燃やすごみに捨てるなど、容リプラを分別しているという自覚があっても実際に行っている分別がルールどおりにはなっていない場合がある。
- レトルトパウチを燃やすごみに捨てる人が多いということから、「汚れているものは燃やすごみ」「食品が入っていたものは燃やすごみ」という市が求めるルールと異なる分別区分が市民の間に定着している可能性がある。口コミや以

前の居住地等の分別区分にそのまま従っている可能性や、においを気にしている可能性がある。アルミを含む銀色のものはリサイクルできないという勘違いも見られた。

- プラマークの認知度は高く、弁当等のプラ容器、レトルトパウチ、カップラーメンのカップでは正しい分別に寄与しているが、中身の入った小袋については正しい分別行動につながっていない。
- 広報ツールとの関連では、「広報よこはま」を読む頻度が3種類の汚れたプラごみの分別といずれも関連があった。一方、ごみ分別サイトはごみ分別冊子よりも認知度が低く、ごみ分別サイトを調べるからといって3種類の汚れたプラごみが正しく容リプラに分別されるとはいえなかった。

5.2 提案

今回の研究では、購入した弁当や宅配の食品などに付属しているソースやたれ又は化粧品の試供品などの小袋で使わなかったもの（中身の入っているもの）が中身ごと燃やすごみに廃棄されている割合が

高い実態が明らかになった。このことは、必要がないものが配布されていることを表しており、中身を含めて資源の無駄であり、処理段階での塩分等の負荷の原因にもなる。たれ等の小袋については、無料で付けない、無駄な試供品を配布しないという社会づくりが必要である。

次に、「汚れたプラは燃やすごみ」という市民の認識を変えていく必要がある。横浜市においては、製品プラ一括回収への分別変更を広報機会として、「汚れたプラも容リプラへ」を今一度訴える必要がある。その際に、小袋や銀色のレトルト、においがあるものについての扱い方を具体的に明示することが望まれる。しかし、口コミやSNSで情報が拡散している現状を踏まえると、プラの分別については、将来的に分別ルールを全国で共通化していくことが望まれる。「汚れたプラは燃やすごみでよい」とすると、住民に分別をしない言い訳を与えてしまうおそれがある。自治体により収集後の異物除去等の処理は異なるが、プラ新法でプラの分別・リサイクルが市町村の努力義務となったことを契機に、環境省も「プラは汚れを落としてリサイクルするもの」とし、燃やすごみへの排出を許容しないという基本的方針を明確化すべきである。

5.3 今後の課題

本研究では、食品等による汚れた容リプラを対象としたが、食品を包装していたきれいなプラも燃やすごみに捨てられている実態もある。「食品が入っていたものは燃やすごみ」という思い込みも見られたので、燃やすごみに捨てられている資源ごみとその要因についてさらに調査を行う必要がある。

また、住民のごみ分別行動に及ぼすメディアの役割については、SNS普及以前の研究しか見当たらなかった。メディア環境が大きく変化する中で、何が効果的な情報提供ツールとなるかについての研究も課題である。

謝辞

ごみ組成調査の見学及びインタビューにご協力いただいた横浜市資源循環局の皆様、質的調査等にご

協力いただいた横浜市民の皆様に感謝申し上げます。

本研究課題の実施計画は、法政大学大学院公共政策研究科研究倫理審査委員会により法政大学研究倫理規程（規程第1140号）が遵守されていることが確認されている（院・公共倫理 第2304号）。

参考文献

- 環境省環境再生・資源循環局廃棄物適正処理推進課（2023）. プラスチック資源循環法の施行から1年を迎えて. *都市清掃*, 76（376）, 561-567.
- 環境省（2024）. 市区町村によるプラスチック使用製品廃棄物の分別収集・再商品化. Retrieved May 1, 2024, from <https://plastic-circulation.env.go.jp/about/pro/bunbetsu>
- 仙台市環境局廃棄物事業部（2023）. 仙台市のプラスチック資源循環に向けた取組及び今後の展開について. *都市清掃*, 76（376）, 587-591.
- 札幌市環境局（2023）. 札幌市一般廃棄物処理基本計画 新スリムシティさっぽろ計画年次報告書〈令和4年度版〉.
- 横浜市（2024a）. ごみ組成調査. Retrieved May 1, 2024, from <https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/sumai-kurashi/gomi-recycle/ongen/data/gomisoseichousa.html>
- 稲垣厚之（2022）. 川崎市のプラスチック資源循環の取組. *都市清掃*, 75（368）, 420-428.
- 環境省（2022）. 市町村分別収集計画策定の手引き（十訂版）.
- 田崎智宏・小口正弘・中島謙一・大塚康治・金子昌示・大久保伸（2009）. 一般廃棄物に含まれて廃棄される未分別プラスチックと非大型電気電子製品量の推計. In 第20回廃棄物資源循環学会研究発表会講演集.
- 環境省廃棄物・リサイクル対策部リサイクル推進室（2009a）. プラスチック製容器包装分別収集の手引き.
- 松井康弘・大迫政浩・田中勝（2001）. ごみの分別行動とその意識構造モデルに関する研究. *土木学会論文集*, No. 692, VII-21, 73-81.
- 松井康弘・大迫政浩・田中勝（2004）. ごみ分別に関する行政施策の市民参加への影響予測に関する研究. *廃棄物学会論文誌*, 15（5）, 325-335.
- 小島英子・阿部直也・大迫政浩（2015）. ライフステージに着目した住民のごみ問題に対する関心の変遷—テキストマイニングによる解析—. *環境科学会誌*, 28（5）, 343-358.
- 篠木幹子（2017）. ごみの分別行動と減量行動に影響を与える要因の検討—仙台市民の10年間の変化—. *廃棄物資源循環学会論文誌*, 28, 58-67.
- 石村雄一（2023）. 住民のごみ減量化・リサイクル行動に関する経済学的アプローチ. *廃棄物資源循環学会論文誌*, 34（5）, 355-363.
- 福岡雅子・小泉春洋・高月紘（2004）. ごみ処理体制変更時のモデル実施から全市実施に向けての留意点—プラス

チック製容器包装分別収集を例にして一、*廃棄物学会論文誌*, 15 (5), 418-428.

庄子真憲・佐々木大輔・藤倉良 (2024). プラスチック製容器包装の分別収集と生活系ごみ総排出量との関係に関する研究. *環境科学会誌*, 37 (4), 121-130

横浜市 (2024b). 資源化量及び中間処理業者・リサイクル業者一覧. Retrieved May 1, 2024, from <https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/sumai-kurashi/gomi-recycle/bunbetsu/shigenbutsu/pla.html>

横浜市資源循環局 (2023a). ごみと資源物の分け方・出し方 (保存版).

日本容器包装リサイクル協会 (2024). 容リ協動画チャンネル. Retrieved May 1, 2024, from <https://www.youtube.com/@user-xz2sc2dc4w/videos>

川崎市 (2024a). プラスチック製容器包装の出し方. Retrieved May 1, 2024, from <https://www.city.kawasaki.jp/300/page/0000012635.html>

川崎市 (2024b). 【川崎区にお住まいの方へ】「プラスチック資源」分別収集開始のご案内 (長編). Retrieved May 1, 2024, from <https://www.youtube.com/watch?v=PvM9pWUeYec>

相模原市 (2024). 容器包装プラの出し方. Retrieved May 1, 2024, from <https://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/kurashi/1026489/recycle/1026493/katei/1008305.html>

横浜市 (2024c). プラスチック製容器包装の出し方. Retrieved May 1, 2024, from <https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/sumai-kurashi/gomi-recycle/gomi/shushu/das12.html>

横浜市 (2023b). 燃やすごみに混ぜてませんか？汚れたプラ容器もリサイクル！ Retrieved May 1, 2024, from https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/sumai-kurashi/gomi-recycle/pla-taisaku/yogoreta_pla_recycle.html

横浜市 (2019a). 広報よこはま, 2019年1月号, p. 16.

横浜市南事務所 (2024). ごみ分別等に関する啓発活動. Retrieved May 1, 2024, from <https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/sumai-kurashi/gomi-recycle/shokai/jimusho/minami/keihatsugyomu.html>

横浜市青葉区 (2024). ごみと資源の分け方・出し方～よくあるご質問. Retrieved May 1, 2024, from https://www.city.yokohama.lg.jp/aoba/kurashi/sumai_kurashi/recycle/faq_202403.html

横浜市 (2019b). CityOfYokohama (横浜市公式チャンネル) 横浜市から ごみの出し方のお願い [詳細版]. Retrieved May 1, 2024, from <https://www.youtube.com/watch?v=X1GZfi-2zXA>

花王 (2024). 【材質】容器や包装に、プラスチックの識別マークと一緒に表示されている『M』の意味は？ Retrieved May 1, 2024, from <https://www.kao.com/jp/qa/detail/27377/>

濱田雅巳 (2010). 横浜市におけるプラスチック製容器包装の分別・リサイクルの現状と課題. *廃棄物資源循環学会誌*, 21 (5), 295-299.

環境省 (2009b). プラスチック製容器包装に関する消費

者意識調査調査結果. 容器包装リサイクルのフローの透明化等に関する検討会 (第3回) 資料4.

付録

本研究で用いた質問

あなたの性別をお知らせください。

- 1 男性
- 2 女性

あなたの年齢をお知らせください。

数字で回答

あなたの居住地をお知らせください。

都道府県が選択肢

あなたは現在横浜市に住んでいますか。

- 1 はい
- 2 いいえ

あなたは、横浜市に住んでから何年経過していますか？もっとも当てはまるものを1つだけ選んでください。

- 1 20年以上（2003年頃以前から横浜市内に住んでいる）
- 2 5年以上20年未満（2003年頃から2018年頃までに横浜市内に転入）
- 3 1年以上5年未満（2018年頃から2022年10月までに横浜市内に転入）
- 4 1年未満（2022年11月以降に横浜市内に転入）

あなたは、横浜市の広報誌「広報よこはま」を読みますか？もっとも当てはまるものを1つだけ選んでください。

- 1 よく読む
- 2 たまに読む
- 3 「広報よこはま」の存在を知っているが読まない
- 4 「広報よこはま」を知らない

あなたは、図に示すマークを見たことがありますか？また、どのような意味か知っていますか？もっとも当てはまるものを1つだけ選んでください。

- 1 マークを見たことがあります、マークの意味もだいたい知っている
- 2 マークを見たことがあるが、意味はわからない
- 3 マークを見たことがない



あなたは、自宅で、びん・缶・ペットボトルを捨てる時に、分別をしていますか？もっとも当てはまるものを1つだけ選んでください。

- 1 いつも分別して捨てている
- 2 ときどき他のごみに混ぜて捨てることがある

- 3 いつも分別をせずに他のごみと一緒に捨てている
- 4 自宅でびん・缶・ペットボトルを捨てたことがない

あなたは、自宅で、「プラスチック製容器包装」を捨てる時に、分別をしていますか？もっとも当てはまるものを1つだけ選んでください。

- 1 いつも分別して捨てている
- 2 ときどき他のごみに混ぜて捨てることがある
- 3 いつも分別をせずに他のごみと一緒に捨てている
- 4 自宅で「プラスチック製容器包装」を捨てたことがない

あなたの自宅では、「燃やすごみ」用のごみ箱やごみ袋と、「プラスチック製容器包装」用のごみ箱やごみ袋を分けていますか？もっとも当てはまるものを1つだけ選んでください。

- 1 「燃やすごみ」用と「プラスチック製容器包装」用で、ごみ箱やごみ袋を分けている
- 2 「燃やすごみ」用と「プラスチック製容器包装」用のごみ箱やごみ袋を分けていない
- 3 わからない

あなたは、自宅のごみをごみ集積場所に出す時に、ごみがきちんと分別されているかを確認していますか？もっとも当てはまるものを1つだけ選んでください。

- 1 ごみの分別を自分で確認して、ごみを出している
- 2 ごみの分別は確認していないが、自分でごみを出している
- 3 家族がごみをまとめて出しているから、自分は何もしていない

あなたは、電子レンジで食品を温める際に使用したラップを、自宅で何ごみとして捨てていますか？もっとも当てはまるものを1つだけ選んでください。

- 1 「燃やすごみ」として捨てている
- 2 「プラスチック製容器包装」として捨てている
- 3 何ごみに捨てているか分からない

レトルトカレーなどのレトルトパウチについて伺います。あなたは、食べ終わった後のレトルトパウチを自宅で捨てる時にどうしますか？もっとも当てはまるものを1つだけ選んでください。

- 1 何もしないでそのまま捨てる
- 2 中身を絞り切ってそのまま捨てる
- 3 中身を絞り切った上ですすいでから捨てる
- 4 レトルトパウチを捨てたことがない

あなたは、自宅では、レトルトパウチを何ごみとして捨てていますか？もっとも当てはまるものを1つだけ選んでください。

- 1 「燃やすごみ」として捨てている
- 2 「プラスチック製容器包装」として捨てている
- 3 何ごみに捨てているか分からない

なぜ「燃やすごみ」として捨てていますか？あてはまるものをいくつでも選んでください。

- 1 汚れているから
- 2 食品が入っていたものは「燃やすごみ」だと思うから
- 3 「燃やすごみ」に捨てれば洗う必要がないから
- 4 引っ越してくる前の地域でそのように捨てていたから
- 5 何でも「燃やすごみ」に捨てているから
- 6 その他

店で購入した弁当や惣菜を食べ終わった後のプラスチック製容器について伺います。あなたは、容器を自宅で捨てる時にどうしますか？もっとも当てはまるものを1つだけ選んでください。

- 1 何もしないで捨てる
- 2 軽くすすいで洗ってから捨てる
- 3 洗剤を使用して洗ってから捨てる
- 4 プラスチック製容器を捨てたことがない

あなたは、自宅では、プラスチック製容器を何ごみとして捨てていますか？もっとも当てはまるものを1つだけ選んでください。

- 1 「燃やすごみ」として捨てている
- 2 「プラスチック製容器包装」として捨てている
- 3 何ごみに捨てているか分からない

購入した弁当や宅配の食品などに付属しているソースやたれ、または化粧品の試供品などの小袋で、使わなかったもの（中身の入っているもの）について伺います。あなたは、これらの中身の入った小袋を捨てる時にどうしますか？もっとも当てはまるものを1つだけ選んでください。

- 1 何もしないでそのまま捨てる
- 2 封を切って中身を出し切って捨てる
- 3 封を切って中身を出し切った後にすすいでから捨てる
- 4 中身が入ったままの小袋をすてたことがない
- 5 小袋がわからない

あなたは、自宅では、小袋を何ごみとして捨てていますか？もっとも当てはまるものを1つだけ選んでください。

- 1 「燃やすごみ」として捨てている
- 2 「プラスチック製容器包装」として捨てている
- 3 何ごみに捨てているか分からない

あなたは、自宅では、歯ブラシを何ごみとして捨てていますか？もっとも当てはまるものを1つだけ選んでください。

- 1 「燃やすごみ」として捨てている
- 2 「プラスチック製容器包装」として捨てている

3 何ごみに捨てているか分からない

カップラーメンのカップについて伺います。カップラーメンのカップには、紙製とプラスチック製があることをご存じですか？もっとも当てはまるものを1つだけ選んでください。

- 1 知っている
- 2 知らない

カップラーメンのカップを捨てる時、紙製かプラスチック製かを示す識別マークを確認してから捨てていますか？もっとも当てはまるものを1つだけ選んでください。

- 1 いつも確認してから捨てる
- 2 だいたい確認してから捨てる
- 3 あまり確認せずに捨てる
- 4 全く確認せずに捨てる
- 5 カップラーメンのカップを捨てたことがない

あなたは、自宅のごみの分別方法が分からない時、横浜市の冊子「ごみと資源物の分け方・出し方」で調べますか？もっとも当てはまるものを1つだけ選んでください。

- 1 よく調べる
- 2 たまに調べる
- 3 冊子の存在を知っているが調べない
- 4 冊子の存在を知らない

あなたは、ごみの分別が分からない時、横浜市のごみ分別サイト（「ミクショナリー」など）で調べますか？もっとも当てはまるものを1つだけ選んでください。

- 1 よく調べる
- 2 たまに調べる
- 3 分別サイトの存在を知っているが調べない
- 4 分別サイトの存在を知らない

ごみの分別やりサイクルは大事だと思いますか？もっとも当てはまるものを1つだけ選んでください。

- 1 とてもそう思う
- 2 ややそう思う
- 3 あまりそう思わない
- 4 全くそう思わない

Influence and Consistency of Political Ideas, Executive Systems, and Subordinate Institutions: Focusing on Kiribati and other Microstates

JUN MAKITA

Abstract

Every political institution is based on an idea, which decisively impacts its general state. This study examines the executive system—particularly its relationship with the legislative branch—to clarify its influence on other political institutions. It also explores the extent to which a foundational idea—in this case, Liberalism—penetrates the whole political structure. Particular attention is paid to Kiribati's abnormal executive system, which does not correspond to any normal executive system—that is, presidential or parliamentary. The analysis of the Inter-Parliamentary Union data reveals that the existing political systems—and their subordinate institutions—are essentially based on the level of Liberalism in that country. This indicates a general cohesion of the overall political structure grounded on a fundamental idea.

要旨

政治制度は何らかの理念に基づいているものであり、それに従って、制度の基本的な枠組みや詳細な制度設計が行われる。制度は一般的にヒエラルキー構造になっており、基本的な理念に基づいて、大枠を定める上位制度が決められ、次にそれと整合性がとられる形で、下位制度が決められる。よって、下位制度の態様を考察することは、その制度全体がどのような理念に基づいているか、及び、制度が全体としてどの程度理念的な一貫性を有しているか、を理解することにつながる。

政治制度の中でも執政制度はその中核に位置するものであり、それ故に、その態様は他の制度に極めて大きな影響を与えると考えられる。よって、それが依って立つ基本的な理念や制度の構造を考察することは、政治制度全体を理解する上で極めて有用であると考えられる。

本稿は、執政制度に焦点を当て、特にその立法府との関係性に注目することで、それが他の下位制度に与える影響について検討する。また、それが基礎を置く理念と制度との関係性を分析することで、上位制度から下位制度まで、全体としての制度がどの程度理念的な一貫性を持って構築されているかを明らかにする。

本稿では、理念としての自由主義に注目する。執政制度における自由主義は、執政府と立法府がどの程度分離しているか、あるいは融合しているか、という形で体现され、結果として、大統領制は自由主義の程度が高い制度、議院内閣制は自由主義の程度が低い制度、と解釈できる。

本稿では、分析の際の基準として、キリバスの執政制度に注目する。その概要は以下の通りであり、他には例を見ない、非常に特徴的な制度となっている。

＜キリバスの執政制度の概要＞議会議員選挙の後、議会が3～4名の大統領候補者を議員から選出し、その候補者の中から国民が直接選挙によって大統領を選出する。大統領は、副大統領、及び、最大10名の閣僚を指名し、内閣を形成する。内閣は議会の信任に基づいており、議会が内閣不信任案を採択した際、議会は解散され、総選挙が行われる。大統領の任期は4年で連続3期までの制限があり、大統領である期間も議会の議員の立場を失わない。大統領は執政長官であると同時に、国家元首である。

キリバスの制度を、執政府と立法府の分離・融合という関係性で見ると、国民から直接選出される大統領の存在がある一方で、それが議会の信任に依存しており、分離と融合が混在した制度と理解することができる。これを自由主義の観点から見ると、大統領制と議院内閣制の中間に位置付けることができる。これにより、執政制度の下位に来る制度も、このような中間的性格を有するものと推察することができる。

人口100万人未満の小国を対象とし、Inter-Parliamentary Unionの“Parline Data”から、執政府と立法府の関係性（自由主義の程度）に関わる17の制度を抽出して、各国の制度を点数化したところ、キリバスはその中間に位置していることが明らかになる。これは、自由主義の程度という基本的な理念に関わる事柄が、下位制度に反映されていることを意味すると言える。

Keywords:

political ideas, executive systems, subordinate institutions, Kiribati, consistency

Purpose

Every political institution is based on an idea. For instance, regarding the electoral formula, “plurality and majority formulas” aim at realizing a thought “reflecting an intention of majority in the legislature and carrying out a decision making efficiently and smoothly” whereas “proportional representation (PR)” focuses on “absorbing various opinions, including minorities,” in the society and converting that to seats in the legislature (Cox 1997; Reed 1990; Lijphart 1999; Norris 2004; Katz 1986). Thus, the significant ideas of the political process decisively influence the general states of political institutions.

Institutions generally have a hierarchical structure. A superior institution that determines a fundamental political framework is initially established based on the aimed idea, and subsequently, subordinate institutions are formed in accordance with the architecture of upper system and basic thought. Although a core context of New Institutionalism is that institutions influence an actor’s behavior, there is a precondition that the

superstructure defines the basic states of undercarriage institutions (Shugart 2005; Shugart and Haggard 2001; Shugart and Carey 1992; Mainwaring and Shugart 1997; Makita 2022a; 2022b). Thus, examining the subordinate institutions leads to understanding what type of idea defines the entire political construction and to what extent the whole structure of political system is consistent.

Among the various systems, the executive system forms the core of the whole political structure, and therefore, it generally has a significant impact on other institutions in the surrounding political context. Hence, ascertaining the basic idea and its construction mechanism contributes to comprehending the conceptual and structural basis of the executive system. Additionally, it helps to comprehensively understand the political system that is constituted by numerous subordinate institutions and rules in the executive and legislative environments.

This article focuses on the executive system, particularly its relationship with the legislative branch, to clarify how it influences other political institutions. Additionally, it examines the extent to which its

foundational idea penetrates the whole structure in the actual administrative and legislative fields. As mentioned below, when conducting a concrete analysis, particular attention is paid to Kiribati as an actual case adopting an abnormal executive system that does not correspond to any existing executive system represented by parliamentary or presidential systems worldwide. The examination of this anomalous case reveals the differences and characteristics of each political institution, elucidating how a consistent and coherent political system is realized by balancing the major framework and the rules.

Basic theory

(1) The executive system

According to Shugart, there are two criteria for determining the executive system: 1. Who chooses an executive leader, and 2. Who dismisses an executive leader (that is, toward whom an executive leader has political responsibility) (Shugart 2005: 326).¹ In the parliamentary system, the prime minister—an executive leader—is elected based on the parliament’s support and has political responsibility toward it. If the prime minister and his/her cabinet lose the parliament’s confidence, he/she has to choose either general resignation of the cabinet or dissolution of the parliament. Conversely, in the presidential system, the president as an executive leader is directly elected by the people, and therefore, does not have a responsibility toward the parliament. The president can remain in office until his/her term expires, regardless of the parliament’s intention (refer to Table 1).

Such systemic structures determine the relationship between the executive and legislative branches. In

the parliamentary system, because the prime minister is elected by the party that has the majority in the parliament, he/she is supported by the parliament. Thus, generally, in the parliamentary system, the executive and legislative branches are mutually fused under the prime minister. In the presidential system, the president has no political responsibility toward the parliament, which tends to separate the two branches (Shugart 2005).

When the two branches are fused, it is expected that the cabinet supported by parliament will conduct efficient decision making and policy implementation. However, there may be a risk of abuse of political power based on the normalized cooperation between the parliament and cabinet, which is not directly elected by the electorate. Conversely, when the two branches are separated, it is expected that political power will be wholesomely exercised through the “check and balance” function between the two branches. However, each branch could be controlled by a different party because each is elected in separate elections. This could result in confrontation between the branches, and their consequent stagnation (Shugart 2005; Shugart and Haggard 2001; Mainwaring and Shugart 1997).

Additionally, there is the “semi-presidential system” with parliamentary as well as presidential characteristics. Although there are various types, generally, in this system, while the president, as the leader of the executive branch, is directly elected by the electorate and appoints the prime minister, the prime minister and his/her cabinet function based on the parliament’s support and are responsible toward it, which ensures a forced cooperation between the president and prime minister for running the government (Elgie 2013). Shugart and Carey (1992) classify it into two types: “premier-presidential”

Table 1: Criteria for determining the executive system

		Chief executive origin	
		From assembly majority (fused)	From electorate (separate from assembly)
Chief executive survival	Fused with assembly majority	Parliamentary	Elected prime-ministerial
	Separate from assembly majority	Assembly-independent	Presidential

※made by author based on Shugart (2005: figure 1)

where the cabinet has a responsibility only toward the parliament, and “president–parliamentarism” where the cabinet has a responsibility toward both the president and parliament. This has sparked a variety of discussions regarding the structures and conditions of the semi-presidential system.²

(2) The idea of “Liberalism”

What is the basic idea of the executive system? Machidori (2015) examines the executive systems from the perspective of “degree of Liberalism.” While explaining the structure of liberal democracy and parliamentary politics, he adopts two indexes: the Liberalism-index and Democracy-index. He states that the extent to which these two indexes are emphasized determines the basic form of a political system—in this case, that of the executive and electoral systems. The executive and electoral systems are defined based on the “degree of Liberalism” and “degree of Democracy,” respectively. It is imperative to examine both these systems to ascertain the political context. However, as this study focuses on the function of the executive system, future studies should explore the electoral system.

Machidori (2015) states that the “degree of Liberalism” implies the extent to which political powers—that is, the executive and legislative powers—are separated, and how they check and monitor each other to prevent abuse of power and secure human liberty. Based on this criterion, the executive system can be classified into two types. First, the presidential system, in which the executive and legislative powers are explicitly separated and each power checks and monitors the other, resulting in a generally high “degree of Liberalism.” Second, the parliamentary system, where the two powers are fused and collectively conduct decision making and policy implementation, resulting in a generally lower “degree of Liberalism.” Thus, differences between the two major executive systems: presidential and parliamentary, can be explained based on the criterion of “degree of Liberalism.”³

Subject of analysis

(1) Abnormal case

As mentioned above, the two representative executive systems: presidential and parliamentary, are situated on the opposite sides of the “degree of Liberalism” index. Thus, each system probably influences the other surrounding fields, and consequently, several subordinate institutions and rules are constructed in accordance with the level of Liberalism in each system.

The difference of subordinate institutions within the same executive system, presidential or parliamentary, by country is an effective perspective for understanding a diversified state of executive systems. However, it cannot but be limited to the discussion within the certain executive system, presidential or parliamentary, and therefore, it cannot encompass the whole structure of relationship between the concrete executive system and the fundamental idea of Liberalism. To ascertain that, it is helpful to identify an abnormal case—one that does not correspond to the normal presidential and parliamentary systems—and examine the differences at the level of subordinate institutions between the abnormal and normal types. That would clarify which elements of the executive system are connected with which subordinate institutions, thereby facilitating the comprehension of the wider architecture of the relationship among the executive system and other political factors.

(2) Kiribati’s executive system

This study examines Kiribati’s executive system as an abnormal case. In Kiribati, after the general election, the parliament (Maneaba ni Maungatabu) chooses a few candidates—usually three or four—for the office of the President (Beretitenti), and from among them, the electorate directly elects the president.⁴ Thereafter, the elected president forms his/her cabinet by appointing a vice-president (Kauoman-ni-Beretitenti) and ministers (10 maximum). The president and his/her cabinet function based on the confidence of the parliament. When

the parliament approves a non-confidence resolution against the president and cabinet, the parliament is dissolved and general elections is held. The term of the president is fixed for four years and up to a maximum of three successive terms. Additionally, the president is the head of the State, and does not lose a seat in parliament as long he/she holds that office.⁵

This study applied the Kiribati system to Shugart's (2015) two criteria. Regarding 1, considering that the presidential candidates are chosen from among the members of parliament, and the electorate directly elects one of those candidates, it can be said that it is an eclectic mechanism, not categorized as any existing type. Regarding 2, as the president and his/her cabinet function based on the parliament's confidence, it can be classified as the parliamentary-system type. Based on Table 1 above, it can be considered that Kiribati's system is located in the middle between the upper-left sphere—that is, the parliamentary system—and the upper-right sphere—that is, the directly-elected prime minister system. Thus, although essentially based on the parliamentary system, it incorporates an element of the electorate's direct involvement.⁶

From the perspective of the fusion-separation relationship between the executive and legislative branches, in Kiribati's case, although the president is directly elected by the electorate, his/her term in office depends on the confidence of parliament. This suggests the significance of the fusion between the two branches. A negative aspect of the parliamentary system is that the intention of the electorate is not directly reflected to the executive branch. This system intends to overcome that limitation through the direct election of the president from among a few candidates by the general public. However, the president—directly elected by the electorates—can be dismissed only by the parliament, which suggests that this system has a significant problem in terms of trust relationship between the executive branch, and the legislative branch and the electorate.

From the perspective of the “degree of

Liberalism” of Machidori's index, Kiribati's executive system is situated in a middle of the parliamentary and presidential systems. While it does not emphasize Liberalism because its fundamental structure is based on the parliamentary system, the fact that the electorate directly elects the president slightly increases its “degree of Liberalism.” Thus, although the president has to cooperate with the parliament because his/her term in office depends on the confidence of the parliament, he/she also the responsibility to implement policies in accordance with people's intention, who have elected him/her. This fosters a “check and balance” system.

It is probable that such characteristics of this abnormal executive system may impact the other subordinate political institutions and rules. As it is constructed as an intermediate between the presidential and parliamentary systems and its “degree of Liberalism” is situated in the middle between the two systems, its subordinate political institutions are also expected to be different from those of other systems. The following section comparatively analyzes Kiribati's executive system and its subordinate institutions based on the actual executive and parliamentary data from various countries.

Analysis

(1) Subjects and data

This section confirms how and to what extent Kiribati's irregular executive system influences other political subordinate institutions and what difference it creates in terms of cohesion of the whole political structure in comparison to other countries adopting the regular executive systems. As a subject of analysis, the “Parline Data”—the Inter-Parliamentary Union (IPU)'s comparative data regarding various legislative and executive rules published on the IPU's Website—is adopted here. It includes 83 items regarding political institutions in 193 countries (and areas), which makes it one of the largest dataset of its kind.⁷ Here, by selecting certain items from it and comparing Kiribati with other countries that employ the normal presidential

or parliamentary system, the extent to which it can be differentiated from the ordinary types in terms of political institutions and the “degree of Liberalism” index will be delineated.

Table 2 presents 17 items regarding the “degree of Liberalism” index, which are related to the power relation between the executive and legislative branches in the “Parline Data.” Using these items, Kiribati and other countries will be compared for clarifying the difference in the subordinate political institutions influenced by the executive system. When comparing something, preconditions other than the item compared itself have to be common. Thus, because smallness of population is one of the most notable characteristics of Kiribati (approximately 130 thousand), a level of population is employed here as a condition, and countries with less than one million population are adopted as the subjects of comparison.⁸

Furthermore, when conducting a comparative study regarding political systems, the countries analyzed should be required to satisfy a minimum liberal democratic condition. Although there are various arguments from scholars about a liberal democratic condition, one of the most frequently used criteria is Freedom House’s assessment of freedom level (Lijphart 1999: 49–50). This study has been conducted for almost every independent country every year since 1972, and provides a report of the freedom level in each country as “F (free),” “PF (partly free),” or “NF (not free)” depending on two criteria: “PR (Political Rights)” and “CL (Civil Liberties).” Here, “F” in the freedom rating of 2022, which is the latest data, is one of the criteria to be adopted when analyzing a country (Freedom House 2022). Consequently, 29 countries (Table 3) are adopted as subjects of analysis.

(2) Relation between the items and Liberalism

A total of 22 countries adopt the parliamentary system; three have the presidential system; and four have the presidential–parliamentary system (which corresponds to semi-presidential system mentioned above). Regarding

the presidential–parliamentary system, given its basic structure, it is placed in the middle position in the “degree of Liberalism” criterion. However, when compared with Kiribati’s system, it is ambiguous which one is stronger.

A score of 1 or 0 is assigned to each country for each item in Table 2 (1, if it directs to strengthen Liberalism; 0, if it directs to weaken Liberalism) and the average score for each country is calculated. Table 3 presents the average scores and standardized scores for 29 microstates starting from the highest—that is, the “strongest Liberalism tendency”—to the lowest, which implies the “weakest Liberalism tendency.” The lower ranks are occupied by parliamentary-system countries; countries adopting presidential or presidential–parliamentary systems mostly have higher ranks. This corresponds to the prediction based on the fundamental appreciation of the relation between the executive system and “degree of Liberalism” index.

Kiribati’s score is somewhere in the middle. This suggests that the states of its subordinate political institutions reflect its abnormal executive system, which is situated somewhere in the middle of the “degree of Liberalism” index, even though it is essentially a parliamentary system. Thus, it can be considered that the executive systems, including the presidential, parliamentary, presidential–parliamentary, and Kiribati’s anomalous systems, as well as the subordinate institutions are fundamentally constructed in accordance with their respective levels of Liberalism. This indicates that the actual political system of each country is mostly consistent with the relationship among the underlying idea, the key framework, and the subordinate institutions.

Conclusion

This study used the “degree of Liberalism” index to investigate Kiribati’s anomalous executive system to examine how the executive system influences the subordinate institutions and the overall political

Table 2: Items related to relations between the executive and legislative branches

(1) Parliamentary administration is independent from the government	yes=1, no=0
(2) Responsibility for preparing the proposal for the parliamentary budget	parliament=2, parliament and executive together=1, executive=0
(3) Rank of the speaker in the hierarchy of the State	second=2, third=1, over the fourth=0
(4) Parliament's role in the designation of the head of government	Parliament elects the Head of Government=0 Parliament approves a nomination for the Head of Government=1 Parliament does not play a role=2
(5) Parliament's authorization is required for the detention or prosecution of members	yes=2, Yes, except for flagrant delicto=1, no=0
(6) Parliamentary powers to amend the budget	Parliament may not make any changes; it can only approve or reject the budget as a whole=0 Parliament may only decrease existing expenditure/revenue (i.e., Parliament cannot increase existing items or create new ones)=1 Parliament may make amendments but only if it does not change the total deficit/surplus proposed by the Executive=2 Parliament may modify the total deficit/surplus proposed by the Executive but the latter needs to agree to these amendments=3 Parliament has unrestricted powers to amend the budget=4
(7) Parliament has the power to summon senior government officials	yes=1, no=0
(8) Parliament has the power to summon members of the government	yes=1, no=0
(9) Parliament has the power to approve key government appointments	yes=1, no=0
(10) Parliament has control over the recruitment of parliamentary staff	yes=1, no=0
(11) Parliament has a specialized unit to conduct budgetary analysis	yes=1, no=0
(12) Parliament determines the amount of salaries	yes=1, no=0
(13) Parliament determines the amount of allowances	yes=1, no=0
(14) Members of the government must also be members of parliament	Cannot be a member of parliament=2, Can be a member of parliament=1 Must be a member of parliament=0
(15) Legislation adopted by parliament requires the assent of the Head of State	yes=1, no=0
(16) Decision-making about the maximum amount of the parliamentary budget	Parliament decides the maximum amount of the budget=2 The amount of the budget is agreed between Parliament and the Executive=1 The Executive decides the maximum amount of the budget=0
(17) Authority that selects the secretary general	The Speaker or Bureau/Parliamentary board=1 Head of State/Government=0

*made by author

Table 3: Average score of each country

Country	Executive system	Average score	Average score (standardized)
Sao Tome and Principe	Presidential–Parliamentary	1.352941	2.029610352
Cabo Verde	Parliamentary	1.294118	1.826649317
Palau	Presidential	1.235294	1.623688282
Luxembourg	Parliamentary	1.117647	1.217766211
Iceland	Parliamentary	1.058824	1.014805176
Seychelles	Presidential–Parliamentary	1.058824	1.014805176
Suriname	Presidential	1.058824	1.014805176
Liechtenstein	Parliamentary	1	0.811844141
Federated States of Micronesia	Presidential	0.941176	0.608883106
Andorra	Parliamentary	0.882353	0.40592207
Monaco	Parliamentary	0.823529	0.202961035
Nauru	Presidential–Parliamentary	0.823529	0.202961035
San Marino	Parliamentary	0.823529	0.202961035
Dominica	Parliamentary	0.705882	-0.202961035
Samoa	Parliamentary	0.705882	-0.202961035
Tonga	Parliamentary	0.705882	-0.202961035
Vanuatu	Parliamentary	0.705882	-0.202961035
Antigua and Barbuda	Parliamentary	0.647059	-0.40592207
Guyana	Presidential–Parliamentary	0.647059	-0.40592207
Kiribati	Parliamentary	0.647059	-0.40592207
Marshall Islands	Parliamentary	0.588235	-0.608883106
Belize	Parliamentary	0.529412	-0.811844141
Malta	Parliamentary	0.529412	-0.811844141
Tuvalu	Parliamentary	0.470588	-1.014805176
Grenada	Parliamentary	0.411765	-1.217766211
Saint Kitts and Nevis	Parliamentary	0.411765	-1.217766211
Saint Vincent and the Grenadines	Parliamentary	0.352941	-1.420727247
Solomon Islands	Parliamentary	0.352941	-1.420727247
Barbados	Parliamentary	0.294118	-1.623688282

*made by author

structure. The analysis of IPU's data revealed that the existing political systems—including the executive system and subordinate institutions—are based on the level of Liberalism in a country. This indicates a general cohesion of the whole political structure grounded on a fundamental idea.

This does not imply that the questions regarding political systems have been conclusively addressed by this study. This analysis is just a step toward understanding the overall causation mechanism in terms of political ideas and institutions. Thus, further examination is required to ascertain how an idea concretely impacts the whole political system, including the electoral system, and the elements that decisively distinguish normal systems from abnormal ones. Based on this study, further research on the correlation between

ideas and institutions is expected in the future.

note

- 1 According to Lijphart, the decisive differences between the presidential and parliamentary systems are (a) whether the head of government and his/her cabinet are under obligation to the parliament and dependent on the parliament's confidence, (b) whether the head of government is directly elected by the people or selected by the parliament, and (c) whether there are collective or collegial executives or one-person, non-collegial executives (Lijphart 1999: 117–18). Among these points, (a) and (b) correspond to Shugart's criteria, and (c) can be regarded as pertaining to the two systems (parliamentary system = collective or collegial, and presidential system = one-person). Consequently, the factors determining the system are the same as Shugart's.
- 2 As representative works examining the states of the semi-presidential system, see Magni-Berton (2012) and Elgie and Schleiter (2011).
- 3 Using the "degree of Democracy" index (to what extent

the proportionality is secured), in addition to the “degree of Liberalism” index, he classifies the political processes into four types. In this classification, the Majoritarian-model democracy is classified as the type where levels of both Liberalism and Democracy are low while Consensus-model democracy is classified as the type where only the level of Democracy is high (Machidori 2015: 167).

4 Article 32(2), Kiribati Constitution. Although three or four candidates generally run for the presidential election, in most of cases, it is actually a one-to-one competition between the two most influential candidates.

5 Regarding a general outline of Kiribati’s politics, see Trease (1993).

6 It is difficult to classify Kiribati’s system based on Lijphart’s three indexes mentioned in Note no. 1, and it also does not correspond to any sphere of classification regarding the executive system in Figure 7 (Lijphart, 1999).

7 The “Parline Data” has been used in many academic works such as Oktay (2022).

8 Although Lijphart (1999) adopts 250 thousand as a population criterion, this study employs a lower figure to include as many countries as possible.

References

- Cox, Gary W. (1997) *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World’s Electoral Systems*, Cambridge University Press.
- Elgie, Robert (2013) “Presidentialism, Parliamentarism and Semi-Presidentialism: Bringing Parties Back In,” *Government and Opposition*. 46 (3), pp.392-409.
- Elgie Robert and Petra Schleiter (2011) “Variation in the Durability of Semi-Presidential Democracies,” in Robert Elgie ed. *Semi-Presidentialism and Democracy*, London: Palgrave Macmillan, pp.42-60.
- Freedom House, 2022, *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties*, Westport, CT: Greenwood Press.
- Katz, Richard S. (1986) “Intraparty Preference Voting,” in Bernard Grofman and Arend Lijphart, eds., *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Agathon Press, pp.85-103.
- Lijphart, Arend (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Machidori, Satoshi (2015) *Daigisei-Minshushugi: ‘Mini’ to ‘Seijika’ wo Toinaosu*, Chuou Kouron Shinsha.
- Magni-Berton, Raul (2012) “Reassessing Duvergerian Semi-Presidentialism: An Electoral Perspective,” *Comparative European Politics*, 11(2), pp.1-27.
- Mainwaring, Scott and Matthew S. Shugart eds., 1997, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York: Cambridge University Press.
- Makita, Jun (2022a) “Institutional Development of Legislative Supporting Agencies (LSAs) from a Perspective of Difference between Presidential and Parliamentary Systems,” *Asian Journal of Comparative Politics*, Vol.8, Issue.1, pp.422-441.
- Makita, Jun (2022b) “Institutional Development of Legislative Supporting Agencies (LSAs) Focusing on the Difference among Parliamentary-System Countries,” *Parliaments, Estates and Representation*, Vol.42, Issue.3, pp.324-340.
- Norris, Pippa. (2004) *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge University Press.
- Oktay, Sibel (2022) “From Parties to Coalitions: Explaining Foreign Policy Commitments in Post-Cold War Europe,” in Sibel Oktay, *Governing Abroad: Coalition Politics and Foreign Policy in Europe*, University of Michigan Press, pp.56-88.
- Reed, Steven R. (1990) “Structure and Behaviour: Extending Duverger’s Law to the Japanese Case,” *British Journal of Political Science*, 20(3), pp.154-169.
- Shugart, Matthew S. (2005) “Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns,” *French Politics*, 3(3), pp.323-351.
- Shugart, Matthew S. and John M. Carey. (1992) *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew S. and Stephan Haggard, 2001, “Institutions and Public Policy in Presidential Systems,” in Haggard, Stephan and Mathew D. McCubbins eds., *Presidents, Parliaments, and Policy*, New York: Cambridge University Press, 64-102.
- Trease, Howard van. (1993) *Atoll Politics: The Republic of Kiribati*, Christchurch: University of the South Pacific Press.

原発被災地域住民の広域避難時における制度の可能性と課題 ——被災・避難当事者の語りから——

The Possibility and Problems of the System at the Time of Wide-Area Evacuation of Residents of the Nuclear PowerPlant Affected Areas — From the Narratives of the Affected and Evacuated Residents

市 村 高 志

要約

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、地震、津波、そして原発事故により甚大な被害をもたらした。原発被災地域の住民は避難指示を受け、広域避難を余儀なくされた。発災から13年が経過した現在もなお、一部地域では避難指示が継続されている。本研究は、広域避難者と法制度との齟齬に着目し、広域避難者である筆者の経験を踏まえ、原発災害関連の法制度および復興政策と広域避難者の意識との乖離を明らかにすることを目的とする。

広域避難に伴う住民票と居住地に関する法的問題への対応として、2011年8月に「原子力災害による被害者の損害賠償及び原子力損害の賠償に関する法律の一部を改正する法律」（以下、原発避難者特例法）が施行された。この法律は、住民票を移動せずに避難先住民と同等の行政サービスを受けることを可能にすることで、避難先での不利益発生を防止し、避難元自治体とその住民の復興を促進することを目的としている。調査対象地域である福島県双葉郡富岡町では、住民基本台帳登録者数（11,709人）と実際の居住者数（2,110人）に大きな乖離が見られる（2023年3月1日現在）。これは、住民票を避難元に保持したまま広域避難を継続する住民の存在を示している。一方、避難元自治体では避難指示の解除を進めるが住民の帰還は進んでおらず、それを不可視化するように移住促進事業が展開されている。避難指示解除をもって復興完了とみなすかのような現状に対し、広域避難者は法制度と復興政策、そして社会規範との齟齬、さらには当事者意識との乖離から、自身を「あいまい」な状態にあると認識している。しかしながら、避難元自治体およびその住民の復興過程において、この「あいまい」な状態は避難元自治体の市民権維持に繋がり、多くの便益をもたらしてきた側面も否定できない。したがって当事者が自らこの「あいまい」な状態を住民票転出や被曝覚悟の帰還を通じて性急に解消させてしまうのではなく、現行の法制度および公的支援を継続しつつ、避難元自治体およびその住民の復興に資するこの「あいまい」な状態の機能に着目し、その持続化を図ることが必要である。

キーワード

東日本大震災、原発災害、広域避難、復興政策、住民登録制度、当事者研究

1. はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、最大震度7を観測し、最大遡上高40.5mに達する津

波¹により、広範囲に甚大な被害をもたらした。岩手県、宮城県、福島県を中心に、15,900人の死者、2,520人の行方不明者（2024年3月8日発表）²を出した。また、震災関連死は3,794人（2023年3月31

日現在)³に上り、そのうち2,337人と半数以上が福島県で発生している。加えて、福島県では東京電力福島第一原子力発電所（以下、福島第一原発）の事故により、政府は原子力緊急事態宣言を発出した。原発事故による水素爆発等により、立地地域である大熊町および双葉町を中心に放射能汚染が広がり、周辺住民は避難を余儀なくされ、生活していた土地を奪われることとなった。そして発災当初には福島県を中心に約47万人が全国各地、あるいは世界各国へと避難をしたのである。

1.1 研究の背景

本稿は、東日本大震災および福島第一原子力発電所事故により壊滅的な被害を受けた自治体と、広域避難を余儀なくされた住民の、いまだ道半ばにある復興の現状を分析するものである。福島県は、国内初の国際原子力事象評価尺度（INES）レベル7⁴の原子力災害に見舞われ、福島第一原発の廃炉が決定された。廃炉作業には40年から50年を要するとされているものの、実際には工程通りには進んでいない。一方、周辺地域の放射能汚染に対しては、生活可能水準まで汚染度を低減することを目的とした除染作業が実施されている。政府は新たな放射能汚染基準を設け、避難指示解除を進めるとともに、ロボット工学、再生可能エネルギー、ドローン技術などを活用した「イノベーション・コースト構想」による復興を推進している。

本稿は、原発事故により全町避難となった福島県双葉郡富岡町（以下、富岡町）を事例として、自治体および広域避難住民の語りを通して、関連する法制度の可能性と課題を考察する。

「広域避難者」は、自治体からの避難指示の有無に関わらず用いられる場合があり、強制避難者（区域内避難者）と自主避難者（区域外避難者）の両者を含む。両者の違いは、原発災害による避難指示を受けているか否かである。避難者が自治体や県域を越えて避難している場合、「広域避難者」と総称される。本研究の対象である富岡町民は、避難指示により町民全員が避難対象となった強制避難者（区域内避難者）である。したがって、本稿では「広域避

難者」を強制避難者（区域内避難者）と定義して議論を進める。

なお、筆者自身も富岡町からの避難当事者であり、避難経験に基づく分析・考察を行うことで、当事者研究としての意義も有すると考える。

1.2 先行研究

東日本大震災および福島第一原子力発電所事故は、日本社会に甚大な被害と衝撃を与えた。原発事故により立地地域は放射能汚染に見舞われ、現状では発災前の状態に回復させる科学技術は確立されていない。現実的な対応は、長期間にわたる自然減衰を待つ以外に選択肢がないと言える。放射能汚染の低減を目的として除染事業は行われているものの、その効果に関する評価は限定的かつ不明瞭である。さらに、自治体による全町民への避難指示発出と、県域を越える多数の広域避難者の発生は、過去の災害においてもみられた現象であるが、先行研究は少ない。

今井照は福島大学に在籍中、朝日新聞社と共同で立地自治体および住民への継続的な調査を実施し、広域避難住民への行政サービスの必要性や避難長期化に伴う法的問題を踏まえ、「二重住民登録制度」を提唱した（今井 2011）。船橋晴俊は、原発事故による地域被害を「五層の被害」として類型化し、放射能汚染の社会的被害を分析した（船橋 2014）。また、日本学術会議⁵において広域避難者の復興にも言及し、避難者は「帰還」か「移住」かの二者択一を迫られる状況にあると指摘した。こうした困難に対する解決策として、船橋は「第三の道」を提唱した。帰還を「第一の道」、移住を「第二の道」とし、帰還の判断が出来るまでの超長期避難を「第三の道」と位置づけたのである。これは、福島の復興政策の展開の中で、社会学や自治体再建に関する議論から模索された、避難継続を中心とした復興のオルタナティブと言える。さらに、長期避難者の避難継続や被災地への「通い」を、二重住民票、被災者手帳、適切な科学的根拠に基づく政策検討といった施策によって保障することが、早期帰還か移住かという二項対立ではない「将来帰還：第三の道」の

体系的な政策課題として示されたのである（船橋2014）。

筆者は、今井、船橋をはじめとする研究者との共同研究や、調査対象者としての経験を通して、本研究テーマに関する知見を深めてきた。日本学術会議でのヒアリング参加など、学術的な場にも積極的に関与しており、当事者として研究を行うことの重要性を認識している。

1.3 研究目的

福島第一原子力発電所事故は、立地地域および周辺地域に壊滅的な被害をもたらした。住民は広域避難を余儀なくされ、突如として居住地を離れることとなった。被災自治体では住民の「早期帰還」とこれを通じた現地の復興を目的とした政策が実施されているものの、避難元自治体および広域避難住民の復興は依然として進展していない。例えば富岡町では、住民基本台帳登録者数と実際の居住者数に乖離が生じている。一部地域を除き避難指示は解除されたものの、住民は必ずしも発災前の状態への回復を実感しておらず、安心して帰還できる状況にはないと認識している。広域避難住民は避難元自治体や他の住民との繋がりを維持したいと考えているにもかかわらず、現状の復興政策にはそうした住民の意向を反映する余地は残されていない。

住民基本台帳登録者数と実際の居住者数の乖離に加え、法整備と復興政策の齟齬、広域避難住民の意向と復興政策の不一致など、原発災害をめぐる様々な課題が顕在化している。そこで本研究では、多角的な調査に基づき、原発災害における自治体と住民の実情を明らかにする。

2 対象地域設定と調査方法

本研究の対象地域は、福島県双葉郡富岡町とする。富岡町は福島第一原子力発電所から半径20キロメートル圏内に位置し、現在も避難指示が継続されている地域を含む。筆者自身も富岡町民であり、広域避難者であることから、発災前の地域状況や住民間の関係性に関する知見を有している。

研究方法として、以下の3つの手法を組み合わせた多角的なアプローチを採用する。一つは、筆者自身の広域避難経験に基づく、法制度に関する当事者視点からの意見収集である。また、筆者が住民と共同で設立した市民団体におけるグループ・ディスカッションの結果、そして富岡町民を対象としたアンケート調査の結果を元に分析、考察を行う。

2.1 富岡町について

富岡町は福島県の浜通り地方に位置しており、双葉郡内の官公庁街として都市機能を有している自治体である。特徴的なのは福島第一原発と福島第二原子力発電所（以下、福島第二原発）の間に位置しており、人口規模としても郡内で2番目に多く、発災前の人口が約16,000人であった。2011年3月11日に発生した地震では最大震度6強、津波の最大到達点は約21Mと大きな被害となった。原発事故から1か月以上が経過した2011年4月22日には警戒区域設定がなされ、住民でさえも容易に立ち入ることができない状況が約2年続くこととなる。2013年3月25日には警戒区域が解除され、新たに設けられた放射能汚染度によって三区分に再編され、広域避難は継続する。これまで国内の線量被ばく線量基準は年間被ばく線量1ミリSv未満であったが、新たなる年間被ばく線量20ミリSv以下を「避難指示解除準備区域」、20ミリSv以上50ミリSv以下を「居住制限区域」、50ミリSv以上を「帰還困難区域」として三区分に再編された。のちに大規模な除染作業によって新たな基準値を下回ったとして2017年4月1日に「避難指示解除準備区域」と「居住制限区域」が避難指示解除となる。一部ではあるが全町避難となってから6年が経過して制限なく立ち入ることが可能となった。富岡町は人口目標指数を2020年3月までに居住人口3,000～5,000人と定めたが、2023年3月1日現在の居住者は2,110人に留まり、想定を大きく下回る結果となった。居住者数は帰還者だけではなく、避難指示解除後に移住した人々（原発作業員や除染作業員を含む）も多く含まれており、実際の帰還者数はこの半数を満たない状態である。他方で富岡町の住民登録数は11,709人（2023年3月1

日現在)であり、未だに富岡町に住民票を保持しながら避難している住民が存在している。富岡町内では解体除染が進み、住宅地域の空き地が目立ち、他方で、田畑にはソーラーパネルが席卷している状態である。

2.2 市民団体が主催したグループ・ディスカッション

富岡町民で構成される市民団体「とみおか子ども未来ネットワーク」⁶ (以下、TCF) は、2012年2月に発足した。2013年に特定非営利活動法人(NPO法人)として登記された後、現在は任意団体として活動を継続している。TCFは、広域避難した富岡町民の対話の場づくりを中心に活動しており、主な事業として「タウンミーティング事業」(以下、TM)を2012年から2017年にかけて全国20か所で開催し、延べ200人以上の参加を得た。TMで語られた内容はKJ法(質的統合法)⁷を用いて分析されている。本稿では、TMにおける発言内容を、広域避難住民の実情と意向の把握のための参考資料として使用する。

2.3 富岡町民アンケート調査

社会学者の山下祐介教授(東京都立大学)と故・船橋晴俊教授(当時:法政大学)を中心とする「自治体再建研究会」(以下、研究会)⁸は、2013年3月の発足以降、富岡町の実態に関する研究を継続的にを行っている。研究会は、「原発事故からの復興における富岡町民の生活と将来に関する意識調査」(以下、アンケート調査)として、2022年12月から2023年1月にかけてアンケート調査を実施した。富岡町の住民基本台帳に登録されている有権者10,460人から、単純無作為抽出により5,229人を抽出し、郵送法を用いて調査票を配布・回収した。有効回収数は1,401票、有効回収率は26.8%であった。本稿では、アンケート調査における住民票異動に関する意向や富岡町との関係性等に関する設問の回答結果を分析する。

2.4 インフォーマルな意見と当事者の思い

筆者は富岡町からの広域避難者であり、自身の避難経験に基づく広域避難者同士の対話内容と、発災前の経験を併せて分析する。避難の状況を具体的に示すため、筆者の避難経験を以下に簡潔に記述する。

2011年3月11日、富岡町的全町避難指示を受け、家族全員で避難を開始した。発災直後は、町内の避難所ではなく、自宅近くの空き地で車中泊をした。翌朝、町内の防災無線にて全町避難指示を受け、指定避難場所である川内村の避難所へ移動した。2日間、避難所で過ごした後、川内村内の親類宅へ身を寄せたが、川内村も全村避難となったため、3月16日に再避難することとなった。その後、各地を転々とし、親類を頼って東京都内へ避難した。東京都内の親類宅に滞在しながら避難先の住居を探し、東京都の支援により4月1日に都営住宅(みなし仮設住宅)⁹への入居が実現した。

筆者の避難過程は広域避難者が経験した一つ例ではあるが、多くの富岡町民は様々な形態及び状態で避難をしている。広域避難者が「着の身着のまま」と表現することが多いように、突然日常から切り離された。見知らぬ土地で様々な手段を用いて情報収集をしながら避難生活の準備をしている。その中には離れ離れになってしまった住民同士が携帯電話で情報交換をしていることが少なくない。筆者もこのような事情から多くの住民同士で情報交換をしながら、避難生活を成り立たせる行動をしている。この経験から紡ぎだされた語りについても重要な調査データと捉えて本稿でも使用する。

3. 法制度の運用実態のズレ

災害救助法では、被災者への対応は原則として被災自治体が行う。しかし、東日本大震災および原発事故では、広域避難者の発生に加え、自治体自体も機能不全に陥ったため、従来の災害対応が困難な状況が生じた。先行研究によれば、広域避難は東日本大震災以前にも存在していた。例えば、1995年1月の阪神・淡路大震災では被災者の約7割、2007年7

月の新潟県中越沖地震では約5割が被災地外へ避難したとされる。しかし、従来の災害において広域避難は注目されることが少なく、十分な対策が講じられていなかった。特に東日本大震災は、原発事故という人災も加わった複合災害であり、既存の法制度では対応しきれない事態となった。加えて、原発事故処理と放射能汚染対策の長期化は、復興事業の停滞を招いた。本章では、東日本大震災および原発事故を契機に整備された広域避難者関連の法制度と福島県の復興政策について考察する。

3.1 二重住民登録の可能性

富岡町は福島第一原発と福島第二原発の間に位置し、多くの住民が原発関連企業に就労していた。そのため、住民は原発の構造に関する知識を有しており、過去のトラブル発生時の経験から、震災直後も一時的な避難と考えていたと推察される。川内村への避難も、数日間で事態が収束するという想定に基づくものであったと考えられ、長期的な避難準備を伴わない「着の身着のまま」の避難行動につながった。しかし、現実には水素爆発が発生し、事態の長期化が想定されたため、住民の避難認識は大きく変化した。より遠方への避難や被曝回避の必要性を感じた住民は、広域避難を選択したと考えられる。

政府は原発事故処理（廃炉）に40年から50年という長期間を要するロードマップを示した。環境中に放出された放射性物質の半減期は、セシウム137で約30年、プルトニウム239で約2万4千年など長期間にわたる。放射線量を低減するための除染作業が行われたものの、環境が元に戻るまでには廃炉と同等、あるいはそれ以上の時間を要する可能性がある。広域避難者が帰還するには物理的な時間が必要となるため、「避難」か「転居」か、という問題に直面する。住民基本台帳法第22条では、居住実態が14日以上異なる場合、住民票の異動が必要となる。しかし原発事故による避難指示は、政府の命令に基づくものであり、住民の転出意思を伴わない。住民票を移動しない場合、法的に問題となる可能性があったため、2011年8月に「原発避難者特例法」

が施行された。この法律により、広域避難者は避難先に住民票を移すことなく、避難元の住民票を保持したままでも違法状態とはならない。また避難先住民と同等の行政サービスを受ける権利が保障され、受け入れ自治体には財政支援措置も講じられた。しかし発災当初はこれらの制度が周知徹底されておらず、広域避難者への風当たりが強まる一因となった。広域避難者は避難先で生活再建を図りながら、避難元の状況を注視する必要がある。

発災当初から「二重住民登録制度」の導入を提唱する研究者は複数存在した。中でも今井照は、福島大学所属という被災県の大学研究者としての立場から、広域避難者と被災自治体の実情を詳細に調査し、同制度の必要性を訴えた。今井は、避難元および避難先自治体双方における煩雑な行政事務処理の実態は「事務委託」に類似しており、実質的な経費負担も国によって行われていることから、「二重住民登録の特例を規定すれば主旨は達せられる」と指摘した（今井 2011）。しかし、実際には「二重住民登録制度」ではなく「原発避難者特例法」が施行され、広域避難者が避難先で不利益を被らないような措置が講じられた。ただし、この状態が広域避難者にとって「あいまい」な状態を生み出す一因となったと捉えることができる。

3.2 福島の復興政策

福島県の復興は、発災から13年以上経過した現在もなお完了していない。本章では、広域避難者に向け提示された「仮の町」構想および「セカンドタウン」構想について考察する。

災害救助法に基づく対応範囲は自治体単位であり、自治体域や県域を越えた避難者への対応は明確に規定されていない。「避難」の最終的な目標は避難元への帰還であるため、復興政策も帰還を主眼として策定されている。しかし、原発立地地域で生活していた住民にとって、原子力発電所の存在は極めて身近であり、原発のリスクを認識しつつも、これまでの経験から原発の安全性を漠然と信頼する「安全神話」が醸成されていた。こうした状況下で発生した原発事故は、住民の帰還に対する意識に大きな

影響を与えた。

こうした背景から2012年初頭に登場したのが「仮の町」構想である。この構想は、政府の帰還政策に対するアンチテーゼとして捉えられがちであるが、広域避難者の実情を鑑みれば必要な構想であったとも考えられる。「仮の町」構想は、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町などで計画が提示された。富岡町では、2012年1月にいわき市と郡山市をモデルケースとした復興ビジョンが示され、第一次復興計画に具体的な設置場所を盛り込む予定であった。しかし、最終的に「仮の町」構想は実現には至らなかった。

筆者は2012年に候補地の一つを視察する機会を得た。インフラが整備された住宅造成地であり、物理的な問題は見当たらなかったものの、強い違和感を覚えた。構想提示の時期的な要因も考えられるが、別の土地に新たな町を構築することは「避難元を捨てる」ことを意味するのではないかと憤りを感じた広域避難者は少なくないであろう。

3.3 小括

従来の法制度は原発災害を想定していなかったため、原発事故発生当初は、災害救助法、原子力損害の賠償に関する法律（原賠法）、自動車損害賠償保障法（自賠責法）などを組み合わせて対応せざるを得ない状況であった。その後、原発避難者特例法、子ども被災者支援法など、原発災害に特化した法整備が進められた。しかし、復興政策は帰還を主眼とした現地再生を主たる目的としており、広域避難者の実情に寄り添った公的支援は必ずしも十分ではなかった。「仮の町」構想は、帰還政策というよりも、土地収用法に基づく強制的な土地接収を想起させるものであった。構想が頓挫した後は、除染作業や社会インフラ整備など、従来型の帰還政策に重点が置かれた。一方、当時の経済産業大臣であった茂木敏充氏は、2013年11月の記者会見で「移住支援」の可能性を示唆した。これは、帰還を前提とする復興政策の枠組みの中で、広域避難者に避難先か帰還かの選択を迫るものだった。人見によれば、「被災者がそのいずれを選択した場合であっても適切に支援す

る」必要があり、『仮の町』も、帰還を目指す人々、帰還するかどうか迷っている人々、帰還しないと決断せざるを得ない人々が、相集い避難前・避難時の町のコミュニティを維持する場となるべき」である（人見 2014）。しかし、「仮の町」構想では、避難元自治体の地域コミュニティの再建ではなく、あくまで避難者集団の新たなコミュニティ形成にとどまる可能性が高かった。

原発避難者特例法を中心とする法制度と避難者の「早期帰還」と現地再建を基軸とする復興政策の方向性には統一性が欠如しており、原発避難者特例法と福島復興政策の双方にダブルバインドが生じ、齟齬が発生していた。そのため、広域避難者は対応に迷い、静観せざるを得ない状況に置かれた。結果として、原発避難者特例法と復興政策の乖離は拡大し、広域避難者は「あいまい」な状態に置かれたと言える。

4 広域避難者の実態

これまでの国や東電が立地地域に繰り返してきた「原発は安全である」という主張は、原発事故発生後も変化は見られなかった。発災当初、福島第一原発の状況に関する情報が極めて限られていた中で、当時の枝野幸男官房長官による「ただちに健康に影響はない」という発言は、広域避難者に原発災害に対する政府の理解不足の疑念を抱かせた。後にこの発言は、住民のパニック回避を意図したものであったとされるが、結果的には原発事故の状況把握の不確実性を露呈したと言える。

その後の原発事故処理、特に廃炉作業については、確立された技術が存在せず、事前の想定も不十分であった。事故処理に伴う危険性や放射能汚染による地域環境への影響は、自然環境の変動にも左右されるため、汚染地域の明確な特定は困難である。本稿では、広域避難者が発災前から経験してきた事象に関するグループ・ディスカッション、アンケート調査、インフォーマルな対話の内容から、広域避難者の意識の一端を明らかにすることを試みる。

4.1 タウンミーティングの言葉から

広域避難者の生活は、公的および民間の支援なくしては成り立たなかった。「着の身着のまま」の避難生活から衣食住を整えることは容易ではなく、同じ境遇の避難者同士の繋がりも希薄であった。筆者が富岡町民と共同で設立したTCFは、2012年7月より富岡町民の「対話の場」として、全国各地でタウンミーティング（TM）を開催した。TMでの語りはおおむね以下の3つに分類できる。

1. これまでの避難経験
2. 避難先での苦悩
3. 在りし日の富岡町の思い出

それぞれに様々な思いや葛藤が垣間見られるが、本稿では「2. 避難先での苦悩」に焦点を当てる。TM参加者の語りの中で、避難先での生活に対する後ろめたさを感じさせる「ここで（避難先で）お世話になっている」「税金も払っていないのに」といった発言が多数聞かれた。これらの語りには、避難元への帰還願望を抱きつつも現実的な困難を感じ、自身の境遇を「根無し草」と表現する避難者の心情が反映されている。「先が見えない」「富岡に戻ることは難しい」といった発言にも、彼らの不安と諦念が表れている。また、原発事故による広域避難者であるという理由で誹謗中傷を受ける事例も発生していた。避難先の住民からは、税負担をせずに支援や行政サービスを受けているという偏見を持たれ、トラブル¹⁰に発展するケースも見られた。避難元の富岡町の状況に進展がない中で、広域避難者は孤立感を抱えながら、今後の生活設計を迫られていた。

4.2 アンケート調査

2022年12月から2023年1月にかけて、富岡町民を対象に「原発事故からの復興における富岡町民の生活と将来に関する意識調査」（以下、富岡町民意識調査）を実施した。本稿では、調査概要と住民票に関する住民の意向および関連する回答結果について分析する。

富岡町をはじめとする原発被災自治体では、復興

庁、福島県、各自治体により、被災・避難者を対象とした住民意向調査が実施されてきた。初回調査は2012年8月に葛尾村で開始され、その後も概ね年1回の頻度で継続されている。復興庁「住民意向調査」¹¹は世帯主を対象としており、仮設住宅や復興住宅の戸数把握を目的としたものと推察される。一方、富岡町は高崎経済大学の佐藤彰彦教授らによる自治体再建研究会と協定を結び、個人を対象とした調査を実施した。母集団は2022年11月時点で富岡町に住民票を有する18歳以上の有権者とし、単純無作為抽出により約半数にあたる5,229人を対象に調査を実施した。調査期間は2022年12月から2023年1月までの約2か月間で、有効回答数は1,401件（有効回収率26.8%）であった。当時、富岡町では全町避難から約12年が経過しており、避難指示解除準備区域および居住制限区域の避難指示は既に解除されていた。有効回答者には、広域避難者だけでなく、避難指示解除後に移住した住民や避難先から帰還した住民も含まれており、こうした多様な居住形態の住民を対象とした調査は初の試みであった。有効回答者の内訳は、帰還者10.1%、避難者83.6%、移住者6.3%であった（図1参照）。

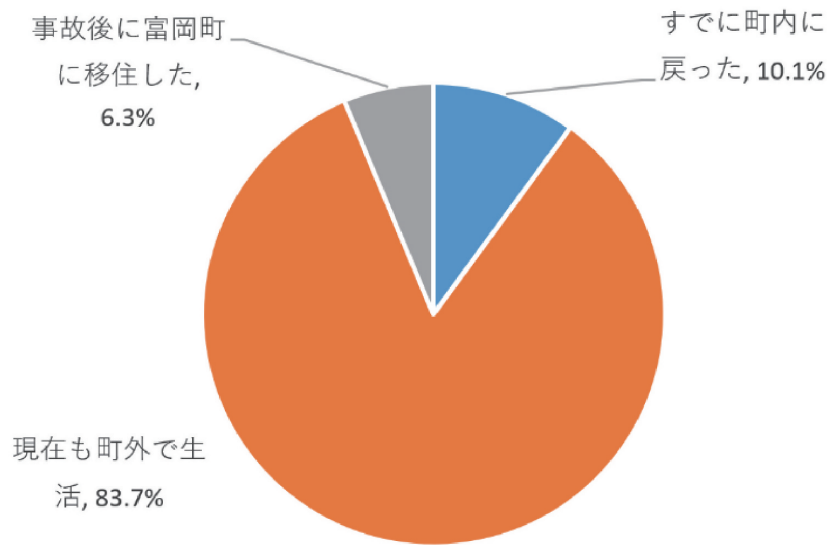


図1 アンケート調査における対象者の状況（有効回答数：1401）

出典：「富岡アンケートの『概要版』1頁（図1-1）より」

このアンケート調査で筆者が着目したのは、避難問に対しての回答である。
者が富岡町からの住民票をどのようにするかという

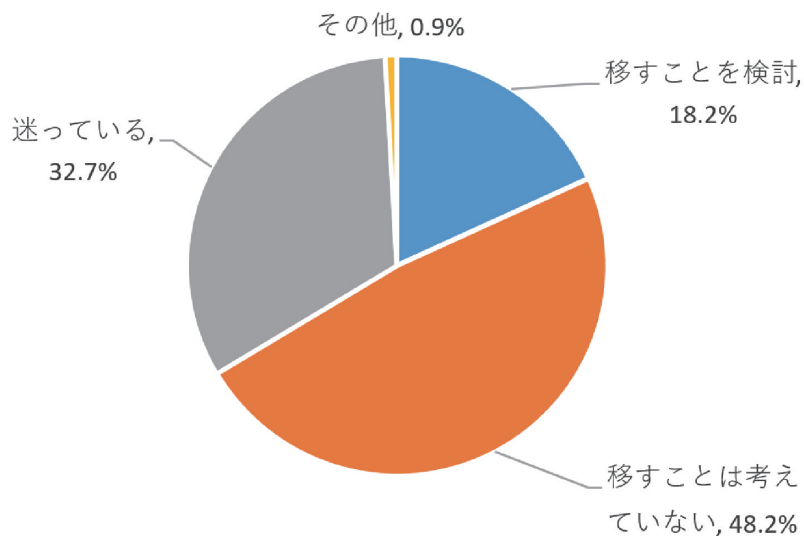


図2 アンケート調査における住民票の意向（有効回答数：1075）

出典：「富岡アンケートの『概要版』6頁（図3-2）より」

この設問は避難住民を対象としており、有効回答数は1,075件である。回答者の48.2%が「移すことを考えていない」と回答した。一方、「迷っている」（32.7%）、「検討している」（18.2%）と回答した者もあり、これらを合わせると半数以上が住民票の異動について決められない状態であると言える。

しかし、今後の帰町意向に関する質問（図3参照）では、「富岡町で生活するつもりはない」という回

答が48.0%に達している。このことから、「住民票を移すつもりはない」という回答が必ずしも帰還意向を反映しているわけではないことが示唆される。つまり、住民票の保持は帰還のためだけに行われているわけではないと言える。

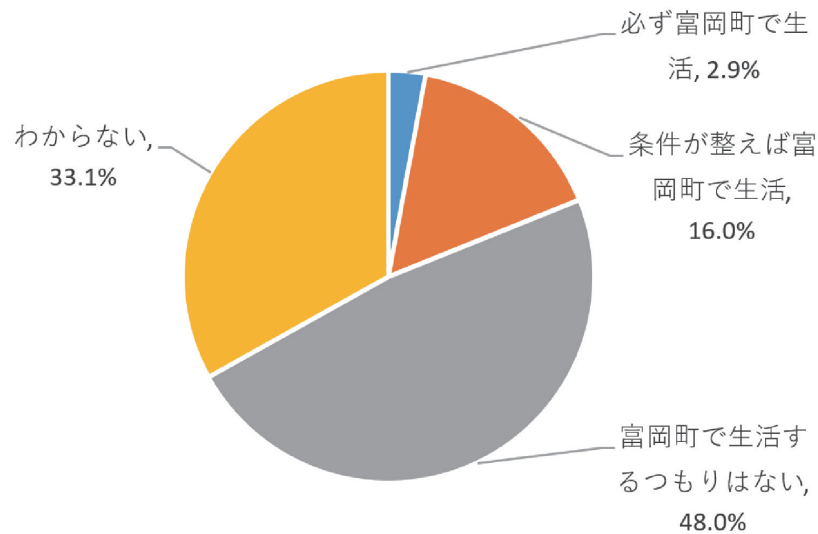


図3 アンケート調査における富岡町町内への帰町意向（有効回答数：1089）

出典：「富岡アンケートの『概要版』6頁（図3-3）より」

また、広域避難者が自身の状況認識としての回答では「避難先に移住」（24.5%）、「やや避難先に移住」

（26.7%）と併せて半数の人々がすでに移住しているという認識がある（図4参照）。

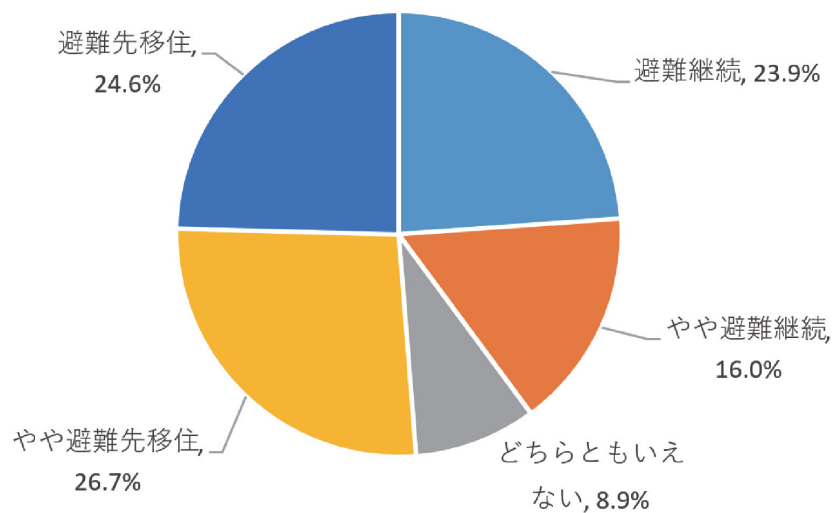


図4 アンケート調査における町外移住の認識（有効回答数：1083）

出典：「富岡アンケートの『概要版』5頁（図3-1）より」

しかしながら、本調査の母集団は富岡町に住民票を有する住民であるため、「避難先に移住」「やや避難先に移住」といった回答との間には矛盾が生じてしまっている。

2023年3月現在、富岡町の住民基本台帳登録者数は11,709人であり、うち約9,700人が避難生活を送っている。これは、発災から12年以上経過してもなお、発災当時の人口の50%を超える住民が広域避難

を継続し、住民票を保持していることを意味する。こうした状況は、避難元自治体の今後の行政運営において重要な要素となる可能性が高い。

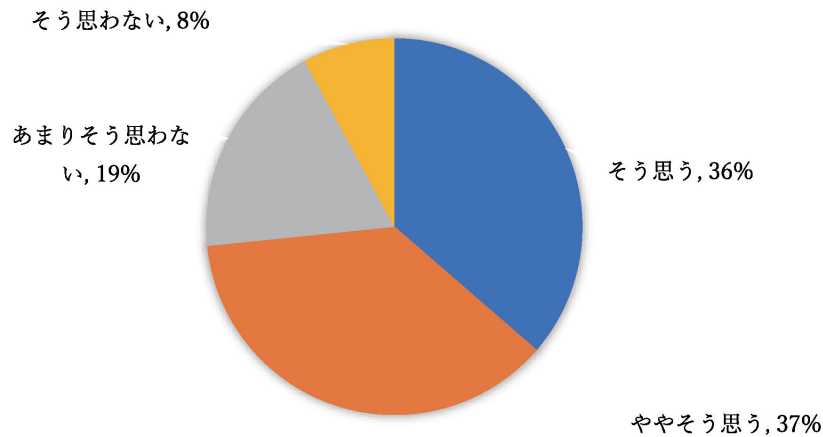


図5 アンケート調査における避難者の意識1（有効回答数：1078）

出典：「富岡アンケート」のデータより筆者作成

広域避難者が避難元との繋がりを求めていることが図5から明らかとなる。広域避難者であっても、富岡町との関わりについて「そう思う」「ややそう思う」と回答した割合は73%と高く、広域避難者の生活再建において避難元自治体との繋がりは重要な役割を果たすと考えられる。

4.3 当事者視点の広域避難者が語る思い

広域避難に至る経緯を明らかにするため、対象地域である富岡町の避難過程を整理する。富岡町は2011年3月11日14時46分、震度6強の地震と最大到達高21.1mの津波に襲われ、甚大な被害を受けた。当日、多くの住民は町内の指定避難場所に避難し、自治体も災害対応に追われていた。翌日3月12日朝、大熊町と双葉町に避難指示が発令されたことをテレビ報道で知り、午前8時頃には「原子力発電所が危機的状態となっているため」として富岡町にも全町避難指示が発令された。これは、福島第一原発だけでなく、町内に立地する福島第二原発も原子力緊急事態宣言発令下にあったことを示唆している。当初の避難先は町西側の川内村¹²に指定され、住民の避難誘導と並行して自治体機能も川内村へ移転した。当時、川内村の人口は約3,000人であったのに対し、富岡町からの避難者は約7,000人に達したとされ、一時的に川内村の人口の2倍以上の避難者が流入したことになる。川内村も地震による被害を受けていたものの、富岡町の自治体機能と多数の町民を受け入れ、村民は寝具や食料の提供など、積極的

な支援を行った。しかし、富岡町民が川内村への避難を開始した同日15時36分、福島第一原発1号機で水素爆発が発生した。避難中の住民は、この情報を即時に入手することができず、事後的に知ることとなった。その後も、3月14日11時1分に3号機、3月15日早朝には2号機でそれぞれ水素爆発および放射能漏れが発生し、4号機も倒壊の危機に直面するなど、原子炉建屋の崩壊が相次いだ。結果として、川内村にも3月16日午前全村避難指示が発令された。この時点で、富岡町の自治体機能と避難住民は川内村からの再避難を余儀なくされた。富岡町は川内村と共に、福島県郡山市のビッグパレットふくしま¹³へ避難し、この避難所は福島県内最大の避難所となった。ビッグパレットふくしまに移動した富岡町と川内村の住民は最大で約2,500人に達したとされるが、多くの富岡町民は自治体とは異なる避難先を選択し、県内外に散在したため、所在確認が困難な状況となった。

広域避難者にとって、避難先での生活構築は常に困難な決断の連続であった。避難先を転々とする中で、広域避難に対する理解不足から最低限の公的支援すら受けられない状況に陥り、一方で避難元への帰還も困難というダブルバインドに直面する避難者もいた。福島第一原発の事故処理の遅延、放射能汚染による居住環境への影響の不透明性は、避難者の将来展望を阻害する大きな要因となった。自らの意思決定の遅延に苛立ちを感じつつも、避難生活の維持に尽力する日々が続いた。時間の経過とともに家

族構成も変化し、子どもは成長し、高齢者は加齢する中で、避難元と避難先の生活環境の差異は、故郷との繋がりを希薄化させる一方で、故郷が抱える困難から一時的に解放される側面もあった。避難者は、こうした相反する感情を抱えながら、自らの選択を正当化しようと情報収集に努めた。残してきた故郷への思いと、現状への対処の困難さ、様々な迷いと不安を抱えながら、避難指示は解除されていった。

広域避難者にとって、避難指示の解除は多方面に大きな影響を及ぼす。2017年4月1日、富岡町の避難指示解除準備区域および居住制限区域において避難指示が解除された。これは、避難元である富岡町の放射能汚染が生活可能な水準まで低下したと判断されたことを意味し、広域避難者への支援縮小の契機となった。民間支援団体による広域避難者への支援事業は減少傾向を示し、公的支援も帰還促進策を中心とした内容となり、全体的に支援規模は縮小していった。

4.4 小括

広域避難者が抱える問題は、避難元地域の復興よりも個人および家族の生活再建を優先することに起因するケースが多い。しかし、個々の事情や立場は多様であり、様々な意見が存在する。政府は広域避難者に対する社会的責任として様々な法制度を整備したものの、それらが避難先自治体で適切に運用されているとは言い難い。避難先において広域避難者が「お世話になっている」と発言する背景には、行政サービスの受益者であると同時に、地域住民と同等の権利を有していないという不安感が存在すると考えられる。広域避難者に共通する特徴として、避難元で醸成された「安全神話」の中で恩恵を受けてきたという指摘に対し、反論できない側面があることは否めない。しかし同時に、国や東京電力に「騙された」という感情を抱いていることも事実である。避難指示の発令から復興政策、廃炉作業に至るまで、国や東京電力が住民の意向に真摯に向き合ってきたとは言い難く、このことが、避難指示解除が

必ずしも発災前の状態への回帰を意味しないと認識する広域避難者の不信感に繋がっている。広域避難者にとって避難指示解除は、あくまで帰還を含む復興政策の一過程に過ぎないのである。

一方で、帰還の困難さを認識しつつも、富岡町や住民との繋がりを維持したいという意見が多く見られる。これは、単に富岡町の復興状況の情報収集だけでなく、避難先での疎外感や孤立感への不安も背景にあると考えられる。避難元自治体の復興を望まない住民はいないであろうが、復興の実現可能性の低さと社会規範からの圧力によって、広域避難の継続に対する不安も生じている。帰還か移住かの二者択一では解決策を見出せず、広域避難者の意向は常に揺れ動いていると言える。避難先での不利益発生の防止を目的とする原発避難者特例法と、早期帰還を推進する復興政策との齟齬も、広域避難者の苦悩を増幅させている。避難指示は広域避難者にとって自身では制御できない外的要因であったが、避難指示解除は、当事者不在のまま決定された。避難元自治体の復興に広域避難者の帰還が不可欠であることは理解できるものの、現状では住民の納得を得られるだけの十分なエビデンス（科学的根拠）が提示されているとは言い難い。金井利之（2017）は、避難指示解除は「帰還命令」ではなく実質的な「帰還勧告」であると指摘し、避難指示解除と帰還の間に直接的な関係はないものの、社会的圧力によって避難者は帰還を迫られていると論じている。しかし、避難指示解除後も広域避難は継続しており、法制度や復興政策によって翻弄される広域避難者の状況は、「あいまい」な状態にあると言える。

5 おわりに

原発災害により広域避難を余儀なくされた住民は、法制度、復興政策、社会規範といった様々な力に翻弄され、自らの選択の是非を問われる状況に置かれた。政府の統治責任における混乱は、当時の官房長官による「ただちに健康に影響はない」という発言からも明らかである。また、避難元自治体における原子力災害対策特別措置法第15条（通報）¹⁴に

基づく全町避難指示の発令は、地震と津波による混乱した状況下で、政府から自治体への情報伝達が適切に行われていたか疑問が残る。さらに、住民はインフラ途絶の中で限られた情報に基づき独自に状況判断を迫られ、正確な情報入手は困難であった。そのため、最も身近な行政機関である自治体からの情報が高い信頼性を持つと判断することは自然なことであった。

しかし、地震と津波に加えて原発事故という複合災害は、自治体の対応能力をはるかに超えるものであり、政府の的確な指示が不可欠であった。原発災害においては、原発災害対策特別措置法第10条および第15条に基づき、2011年3月11日19時3分に原子力緊急事態宣言が発令され、原子力災害対策本部が官邸に設置された。災害対策基本法第60条に基づき、市町村長から住民に対して避難指示が発令されたとされるが、その伝達経路の確認は必ずしも明確ではなく、一方的な指示であった可能性が高い。緊急性の高い状況下、インフラ途絶による断片的情報の中で、避難に必要な情報伝達は極めて重要であった。

発災から約1か月後の2011年4月22日、周辺地域に警戒区域¹⁵および計画的避難区域¹⁶が設定された。東京電力は、様々な機関の支援を受けながら溶融した核燃料の冷却作業を継続し、約9か月後の2011年12月16日に政府は「収束宣言」¹⁷を発出した。これは、事故処理の初期目標である原子炉の制御下への移行を達成したとされたものの、実態は推測の域を出ないものであったと言える。警戒区域および計画的避難区域の再編にあたっては、航空モニタリングデータに基づき新たな基準値が設定され、2012年4月1日の田村市都路地区を皮切りに、警戒区域の解除と新たな基準値に基づく区域再編（避難指示解除準備区域、居住制限区域、帰還困難区域）が各自治体で進められた。除染という大規模公共事業も開始された。田村市都路地区では、避難指示解除準備区域において基準値を下回ったとして、発災から2年以上経過した2014年4月1日に避難指示が解除され、再編後の初の解除事例となった。

その後、各市町村で順次避難指示解除が進められ

た。しかし、多くの住民は帰還の判断を下せるだけの十分な情報を有しておらず、広域避難を継続する住民が多数存在する結果となった。こうした状況に対し、金井利之（2017）は「二重の指示」「指示の指示」と表現し、指示内容に誤りがあった場合、「国と自治体で責任転嫁の相互循環となり、最終的に被害を受けるのは住民である」と指摘している。

発災から13年以上が経過し、一定の復興が進展し、多くの人々が戻ってきているかのような報道も見られる。しかし、2023年3月1日現在の富岡町の居住者数¹⁸は2,110人であり、発災前の住民基本台帳登録者数16,001人と比較すると、約1/8に留まっている。富岡町は、2016年3月に「富岡町帰町計画（まち・ひと・しごと創生総合戦略）」を発表し、2020年3月までに居住人口3,000~5,000人を目標とする帰還促進策を推進した。この計画では、重要業績評価指標（KPI: Key Performance Indicator）による検証とPDCAサイクルの導入の必要性も指摘されていたが、目標値の達成には至らなかった。一方、2023年3月1日現在の富岡町の住民基本台帳登録者数は11,709人であり、居住者数との間に大きな乖離が存在する。こうした現状を踏まえ、現在は移住促進事業に重点が置かれている。

住民票は住民基本台帳法に基づき、行政事務の合理化を目的として自治体において作成される。同法は「住民の居住関係の公証、選挙人名簿の登録その他の住民に関する事務の処理の基礎とする」ことを目的としており、住民に関する記録の適正な管理に基づく正確かつ統一的な記録作成を通じて住民の利便増進を図るものである。住民は通勤、買い物、旅行等で移動するため、住民票は現在の居住関係を公証する機能を有し、帰還場所の証明という意義も併せ持つと考えられる。転勤や転居等により帰還場所が変更された場合、新たな居住地を管轄する自治体によって住民票が作成される。

しかしながら、広域避難者は政府の避難指示によって、帰還場所の実質的な変更を強いられている。避難指示の解除は、帰還場所の認知における必要条件となる。なぜならば、帰還のためには、避難指示発令の契機となった原子力発電所の事故処理、

すなわち廃炉作業の完了と、放射能汚染からの地域回復が不可欠だからである。しかしながら、相当の時間を要するこれらの作業を経ても、発災前の状態への完全な回帰は困難であり、政府による「安心安全」の宣言をもってしても、広域避難者にとって帰還場所としての判断には未だ至っていない現状が存在する。被災・避難者は発災前の状態への早期回復と帰還を希求する一方、それが現実的に困難であることも認識しているものと推察される。広域避難者は、このような「あいまい」な状況下において、現実を受容する過程に長時間を要する可能性が高い。

他方で広域避難者の視点においても、TMの語りでも避難元自治体の帰属意識があることから、避難先自治体で納税や行政サービスを受益することに負い目を吐露する語りも少なくなかった。しかし、発災から13年以上経過した現在、広域避難者の状況変化を考慮すると、この「あいまい」な状態が、避難元である富岡町との繋がり、そして地域の復興や住民の復興に対する熟慮を促した可能性が示唆される。ただし、避難元に残された宅地、農地、墓所等の先祖伝来の財産、そして選挙権、市民権、地域活動への参加等に関する制度的課題は依然として大きい。広域避難者が避難元との繋がりを希求していることは、2016年2月に高崎市で実施されたTMで「離れていても富岡町の復興にどうやって関われば良いのか」という発言や、2023年のアンケート調査結果からも「富岡町との関わりを維持していきたい」という思いが明らかであり、13年以上経過してもなお、避難元との関わりを維持したいという強い思いが確認できる。

富岡町においては、東日本大震災から12年以上経過した現在も、住民登録者数のうち約9,700人が広域避難者として各避難先で生活を継続している。避難先の生活環境を鑑みれば、住民登録を避難先自治体へ移転することが合理的と考えられるものの、避難元である富岡町に住民票を保持している割合は、震災直後の人口の50%以上を占めている。このことから、広域避難者は住民票の所在に一定の関心を有していることが推察された。しかし、実施したアンケート調査の分析結果からは、広域避難者が住民票

の所在を強く意識しているという傾向は認められなかった。したがって、広域避難者が自発的に住民票を避難先に移転せず、富岡町に住民票を保持し続ける理由として、現行の法制度における住民登録に関する規定のあいまいさが影響している可能性が示唆される。広域避難者自身も、このあいまいな状態を受容していると考えられる。

広域避難者のあいまいな住民登録状態は、行政的視点からは是正を要する「不備」と認識される。しかし、東日本大震災から12年を経ても、避難指示区域の変遷を経過しているのだが住民登録数の減少が限定的である点は、「原発避難者特別法」等の公的支援の影響が顕著に表れていると言える。富岡町を例にとると、広域避難者にとって住民票の維持は避難元自治体の市民権保持を意味し、故郷との繋がりを希求する意識が窺える。

しかし、避難生活を継続しながら避難元の住民登録を保持することは、広域避難者にとって必ずしも有益とは言えない。法制度、復興政策、避難生活の実態、社会的規範圧力等の乖離から生じるあいまいな状態が、住民登録を巡る葛藤を生み出していると考えられる。このあいまいな状態の是正を求める規範的思考は、行政のみならず、広域避難者自身にも心理的負担を強いている。あいまいな状態に置かれることは苦しい現実であるが、同時に生活再建や個人・家族の回復に重要な役割を果たしている側面も否定できない。

住民票の問題を意識せずに生活再建や回復に取り組める状態は、あいまいな状態が生み出す効果と言えるだろう。あいまいであるが故に、「諦念」とは異なる回復の機会が保持されている。現状、広域避難者は文字通りの避難状態にあり、住民登録制度の厳密な運用は避難元との関係断絶に繋がる可能性も孕んでいる。アンケート調査では住民票移動に関する問題意識は低いものの、法制度的には原発災害の復興過程において広域避難者が避難元自治体にとって重要な存在であり、あいまいな状態が復興に一定の関連性を持つと推察される。慣れない土地での生活における孤立感や疎外感を軽減する効果も、このあいまいな状態は有している。今井照氏（2011）が

指摘するように、「制度的にも原発避難者特別措置法の運用からすれば、問題はない」状態である。以上のことから、広域避難者のあいまいな住民登録状態は、生活再建や回復に少なからず寄与しており、早期解消ではなく継続的な維持が必要であると結論づけられる。

富岡町の住民登録数が原発避難者特別法により維持されていることで、避難元自治体の市民権を放棄しないという意思表示となり、避難元自治体の復興にとって重要なことである。広域避難者の「第一の道」である帰還、「第二の道」である移住ではなく、超長期避難をしながら避難元とのつながりを保持する「第三の道」が必要である。現実を受け入れながら避難元の管理をする「通い復興（空間管理型復興）：第四の道」（金井・今井編 2016）という議論もあり、世代が変わると同時に新たな避難元とのつながり方が発生してくるだろう。

ゆえに現状のような「あいまい」な状態を堅持しておかなければならず、現在の公的支援制度を終了することは、公権力により“あきらめさせる”効果となりうる。すなわち広域避難者が避難元自治体との市民権を自ら断ち切れれば回復の可能性と避難元自治体の復興の芽を摘むような行為となってしまう恐れが発生する可能性が高い。居住者数と住民登録者のズレや社会的定住規範の中で自己決定権が阻害された状態で、避難元に帰還をしても避難先に移住をしても、様々なズレから逃れることはできず、当事者がする決断は「あきらめ」によるものでしかなくなる。様々なズレの利用性を法制度化という観点から「二重住民登録制度」（今井照 2011）を広域避難者の声を基に具現化する法制度化が必要なのである。

5.1 今後の展望

近年、広域避難を余儀なくされる大規模災害の発生頻度は増加傾向にある。東日本大震災以降も、2016年熊本地震、2018年西日本豪雨、2024年能登半島地震など、広範な地域に甚大な被害をもたらす災害が相次いで発生している。これらの災害においては、被災者の広域避難と避難長期化が大きな課題

となっている。本稿で示したように、避難元自治体および住民との継続的な関係性は、被災地の復興に不可欠である。原発事故による広域避難における現状の「あいまい」な状態は、一定の効果を有する一方、大きな課題も抱えている。能登半島地震において提案されている2地域居住の概念を踏まえつつ、被災自治体と住民の回復を促進するため、「二重住民登録制度」のような法制度化による対応が求められる。「あいまい」な状態を復興過程における重要な要素として捉え直す必要がある。

避難先自治体における広域避難者への行政サービス提供は、住民基本台帳法第7条に基づく事項については原発避難者特別法で規定されているものの、公営住宅入居条件等その他の事項については、各々の自治体の条例や内規に委ねられており、受け入れ自治体の努力義務となっている。すなわち、受け入れ自治体の裁量に委ねられた結果、原発避難者特別法の理念と乖離した運用がなされても、責任の所在が不明確となる構造に陥り、結果として広域避難者が不利益を被る事態が生じかねない。よって、政府は、社会的責任として広域避難者の生活再建を掲げている以上、生活再建に必要な要因を再検討し、原発事故処理完了まで、継続的な公的支援を行うべきではないだろうか。

災害時の広域避難は、住民登録制度の限界を露呈させ、地方自治の「あいまい」な状態を象徴していると言える。したがって、「地域社会に住むこと」に基づく地方自治体の行政制度の観点から、原発避難者特別法や公的支援の継続、ならびに広域避難者が経験した課題への継続的な取り組みと制度再構築が不可欠である。これにより、原発事故による広域避難者の生活再建の可能性を高めることができる。避難住民が現在も避難元自治体に住民票を維持しているという事実は、この再構築を可能にする重要な基盤となっている。

本稿では、広域避難者の置かれた「あいまい」な状況に至る経緯を多角的に分析し、関連法制度の可能性と課題について検討してきた。この「あいまい」な状況は、法制度と復興政策、法制度と社会通念、避難当事者の意識のずれが複雑に絡み合って生じた

ものである。この状況には、好影響と悪影響の両側面が存在するが、政府による一方的な制度設計は、避難住民の不安を増大させる可能性がある。特に、避難住民を「諦め」へと誘導するような政策は、自己決定権を侵害する危険性を孕む。そのため、「二重住民登録制度」（今井照，2011）のような新たな法制度の導入が不可欠である。

福島第一原子力発電所事故の処理は、現在も継続中である。近年では、処理水海洋放出という決定がなされ、2023年8月24日より放出が開始された。近隣諸国からは抗議の声が上がり、中国では輸入規制措置が実施されるなど、国際的な反発も生じている。健康被害、損害賠償、地域復興といった事故関連問題は、今後も継続的に発生する可能性が高い。発災から13年以上が経過した現在も、「風評被害」という枠組みの下、場当たりの対応が繰り返されている現状は、事故処理の脆弱性を示していると言える。国民の関心の低下を背景に、原発災害の本質的なリスクが軽視され、「風評被害対策」が復興政策の中心に据えられていることが、様々な問題の発生を招いていると考えられる。

本稿で論じた「あいまい」な状況は、今後の災害対策においても重要な検討課題である。広域避難状態の維持は、当事者による継続的な復興への取り組みを可能にする一方で、新たな課題を生み出す可能性も秘めている。避難住民の意向を無視し、住民登録制度等の既存法制度の運用によって、復興への取り組みが阻害される事態を避ける必要がある。

注

- 1 東日本大震災における最大震度は、宮城県栗原市の震度7、最大津波遡上高は岩手県宮古市の40.5mであり、これは国内観測史上最大値である。
- 2 警察庁による発表に基づく。
- 3 2023年3月31日現在、富岡町の震災関連死者は456人である。
- 4 国際原子力・放射線事象評価尺度（INES）はレベル1～7の指標で評価されるが、福島第一原子力発電所事故は、最も深刻なレベル7に分類される。
- 5 日本学術会議社会学委員会「東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会」は、2013年と2014年に報告書を発表している。
- 6 とみおか子ども未来ネットワークは、2012年2月11日、福島県いわき市において、富岡町からの避難住民によって設立された。同団体は、全国各地の避難住民間の交流促進等を目的とした事業を展開してきた。2013年6月にNPO法人格を取得したが、2022年7月に法人解散し、現在は市民団体として活動を継続している。
- 7 うつくしまふくしま未来支援センター在籍時の佐藤彰彦氏（現・高崎経済大学教授）は、文化人類学者・川喜田二郎氏のKJ法を用いた質的研究を行い、「原発事故広域避難者の発言を用いた質的統合法（KJ法）分析結果からみた問題と構造／今後の対応課題に関する報告書」を発表した。山浦晴男氏が本研究に協力している。
- 8 2013年に船橋氏、山下氏らによって設立された自治体再建研究会は、富岡町に関する研究を継続的に実施している。現在、JSPS科研費（20H01577、代表：佐藤彰彦）の助成を受けて研究活動が継続されている。本稿で用いたアンケート調査は、筆者も協力者として参加し、データ利用について承諾を得ている。
- 9 通常、応急仮設住宅の整備が優先され、それまでは避難所生活が一般的であるが、東日本大震災では県域を超えた広域避難者が多数発生したため、避難先自治体の公営住宅や民間賃貸住宅を「みなし仮設住宅」として確保した。
- 10 いわき市など避難者行け入れ地域において、避難者の車両へのいたずらや居住住宅への落書きなどの被害が発生したとの報道がある。
- 11 復興庁、福島県、および関係市町村は、避難者に対し「住民意向調査」を実施し、世帯主を対象とした帰還意向に関するアンケート調査が中心であった。
- 12 川内村は阿武隈高原地帯の山間地域に位置する。2011年3月16日に全村避難が行われたが、2016年6月には全域で避難指示が解除された。現在の人口は2,314人、居住者数は1,925人であり、発災前人口のおよそ80%が帰還している。
- 13 ピックバレットふくしまは福島県が管理運営する施設であり、震災発生時には建物被害を受けたものの、被害箇所を除いた部分を避難所として活用した。
- 14 原子力災害対策特別措置法第15条第3項に基づき、原子力発電所立地地域自治体への通報を契機として政府より指示が発出され、市町村長が住民への避難指示を発令することになっている。
- 15 警戒区域は、原子力緊急事態宣言の発出に伴い、原子力災害対策特別措置法第15条および災害対策基本法第63条に基づき、市町村長によって設定された。
- 16 計画的避難区域は、緊急避難を要する警戒区域とは異なり、計画的な避難が必要な区域として指定された。
- 17 福島第一原子力発電所の廃炉を進める上で、溶融した核燃料デブリの制御が重要であるため、「安定冷却」という用語は、燃料デブリの安定的な冷却環境を確保することを意味して用いられている。
- 18 富岡町では、避難指示解除後は帰還者をホームページ上で公表していたが、現在は居住者数（帰還者と移住者の合計）として表記している。

【参考文献】

- 淡路剛二監, 2018, 「原発事故被害回復の法と政策」 日本評論社.
- 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次, 2017, 「地方自治[第3版]」 北樹出版.
- 市村高志, 2021a, 「原発事故からの10年を被災当事者の視点で振り返る」『現代思想』49-3: 128-137.
- , 2021b 「被災者支援のあり方を考えるアンケート調査・分析」, 『よりそいホットライン2021年次報告書』一般社団法人社会的包摂サポートセンター: 178-196.
- , 2016a, 「避難者とともに歩む原発事故報道を——先が見えない中, 変化する住民の思い」『新聞研究』777: 44-47.
- , 2016b, 「避難者にとっての『復興プロセス』とは何か」『現代思想』44-7: 147-155.
- , 2015, 「原発避難の混迷の実情」『建築雑誌』130: 30-31.
- , 2013, 「私たちに何があったのか——とみおか子ども未来ネットワークの二年間」『現代思想』41-3: 168-185.
- 市村高志・高木竜輔・佐藤彰彦, 2021, “被災当事者によるコミュニティづくり——その軌跡を振り返る——”, 高木竜輔・佐藤彰彦・金井利之「原発事故被災自治体の再生と苦悩——富岡町の10年の記録——」第一法規: 307-339.
- 今井照, 2023, 「未来の自治体論——デジタル社会と途方自治」第一法規.
- 今井照, 2017, 「地方自治講義」筑摩書房.
- 今井照・自治体政策研究会, 2016, 「福島インサイドストーリー——役場職員が見た原子力避難と震災復興」公人の友社.
- 今井照, 2014, 「自治体再建——原発避難と『移動する村』」ちくま新書.
- 今井照, 2011, 「原発災害事務処理特例法の制定について」自治総研.
- 今井照, 2008, 「自民自治のこれまで・これから」公職研.
- 金井利之, 2018, 「行政学講義——日本官僚制を解体する」筑摩書房.
- 金井利之, 2017, “他自治体法務論——フクシマ被災地自治体の避難指示”, 北村喜宣・山口道昭・磯崎初仁・出石稔・田中孝男, 「自治体政策法務の理論と課題別実践」第一法規: 3-20.
- 金井利之・今井照編, 2016, 「原発被災地の復興シナリオ・プランニング」公人の友社.
- 金井利之, 2012, 「原発と自治体——『核害』とどうむきあうか」岩波書店.
- 関西学院大学災害復興施度研究所・東日本大震災支援全国ネットワーク・福島の子もたちを守る法律家ネットワーク(SAFLAN)編, 2015, 「原発避難白書」人文書院.
- 公益財団法人日本都市センター, 2014, 「被災自治体における住民の意思反映——東日本大震災の現地調査・多角的考察を通じて」公益財団法人日本都市センター.

- 佐々木康文, 2012, 「福島原発事故における大熊町及び富岡町の避難と情報: 情報はどこにいかされなかったのか」福島大学行政社会学会.
- 佐藤彰彦, 2013, 「原発避難者を取り巻く問題の構造——タウンミーティング事業の取り組み・支援活動から見えてきたこと」『社会学評論』64(3).
- 佐藤彰彦, 2014, 「原発事故広域避難者の発言を用いた質的統合法(KJ法)分析結果からみた問題と構造/今後の対応課題に関する報告書」福島大学うつくしまふくしま未来支援センター.
- 下村健一, 2013, 「首相官邸で働いて初めてわかったこと」朝日新聞出版.
- 中筋直哉・五十嵐康正編, 2013, 「よくわかる都市社会学」ミネルヴァ書房.
- 日本学術会議社会学委員会, 2013, 「原発災害からの回復と復興のために必要な課題と取り組み態勢についての提言」日本学術会議ホームページ, (2016年12月31日取得).
- 長谷川公一・山本薫子編, 2017, 「原発災害と避難——原子力政策の転換は可能か」有斐閣.
- 船橋晴俊, 2018, 「社会制御過程の社会学」東信堂.
- 松井克浩, 2017, 「故郷喪失と再生への時間——新潟県への原発避難と支援の社会学」東信堂.
- 山下祐介・横山智樹, 2024 「当事者発の復興論——3・11以降の当事者排除を超えて」岩波書店.
- 山下祐介, 2017, 「『復興』が奪う地域の未来——東日本大震災・原発事故の検証と提言」岩波書店.
- 山下祐介, 2013, 「東北初の震災論——周辺から広域システムを考える」筑摩書房.
- 山下祐介・金井利之, 2015, 「地方創生の正体——なぜ地域政策は失敗するのか」筑摩書房.
- 山下祐介・市村高志・佐藤彰彦, 2013, 「人間なき復興——原発避難と国民の『不理解』をめぐる」ちくま文庫.
- 山本薫子・高木竜輔・佐藤彰彦・山下祐介, 2015, 「原発避難者の声を聞く——復興政策の何が問題か」岩波書店.
- 渡部朋宏, 2020, 「住民論『統治の対象としての住民から自治の主体としての住民へ』」公人の友社.

【参考資料】

- NPO法人とみおか子ども未来ネットワーク, 2022, 『活動報告書』NPO法人とみおか子ども未来ネットワーク
- 川崎興太, 2023 「原発日暗射特例法の運用実績と自治体の認識」福島大学
- 自治体再建研究会, 2023 「原発事故からの復興における富岡町民の生活と将来に関する調査調査報告書(概要版)」自治体再建研究会(2024年12月15日取得)
<https://jichitai-saiken.jp/>
- 総務省HP, 「原発避難者特例法に基づく指定市町村及び特例事務の告示等について」(2023年8月24日取得)
https://www.soumu.go.jp/menu_kyotsuu/important/48479.html

富岡町，2017，『暮らしに関するしおり』富岡町

富岡町，2016，『富岡町帰町計画書（まち・ひと・しごと
創生総合戦略）』富岡町

富岡町，2010，『町勢要覧資料編——統計とみおか平成22
年度版』富岡町

産経ニュースHP，「自主避難者退去求め提訴独法，被告国
や東電が補償を続けるべきだ」（2018年12月31日取得）

横浜市における地域住民主体の高齢者移動支援に向けた運営体制について —交通施策と福祉施策の観点から—

Regarding the management system for elderly mobility support provided by local residents in
Yokohama City -Perspective on transportation and welfare measures-

北 野 知 裕

要約

高齢者等の移動環境の整備については公共交通が衰退する過疎地域で問題となっているが、最寄り駅やバス停等から離れたエリアに居住し、身体機能が低下した高齢者にとっては地域に関係なく大きな問題となり、今後も高齢者人口のさらなる増加が見込まれる都市部において、その対応の必要性は高いものと考えられる。

本稿では、自分で運転することや公共交通の利用が難しく、かつ、要介護状態ではないため介護分野の移動支援が利用できない身体機能が低下した高齢者の移動支援に着目する。このような移動困難者への移動支援には、単に移動手段を確保すればよいわけではなく、柔軟な個別の支援が必要になる場合があることから、地域の状況を把握している地域住民主体の移動支援について調査を行った。調査対象地については、昭和40年代から50年代にかけて丘陵地に造成された高低差のある団地や住宅地が多く、高齢者人口がさらに増加すると予測され、かつ、地域住民主体による移動支援の活動が複数確認することができる横浜市とした。

横浜市における地域住民主体で行われる移動支援の取組より、支援のあり方、支援を行うための組織体制、サービスを持続するために必要な考え方を確認し、交通と福祉の連携の観点から都市部における高齢者の移動支援のあり方について整理を行った。

キーワード

高齢者、都市部、移動支援、移動困難者、住民主体

1. 背景

わが国における2023年の65歳以上の高齢者人口は3,622万7千人で、総人口に対する割合は29.1%に達している。高齢者人口は前年と比較して9千人減少したが、その割合は0.1ポイント上昇し、過去最高となった¹。都市規模別に見ると、都市の規模が大きいほど高齢者人口が増加する傾向にある²。また、2020年の要介護または要支援認定者数は668万9千人で、2010年の490万7千人から10年間で178万1千人増加した³。特に埼玉県、千葉県、神

奈川県等の地域で介護需要が急増することが予測される。

移動の観点から高齢者の課題を確認すると、高齢者の運転免許保有者数は、2013年には約1,530万人、2023年には約1,980万人と、10年間で約450万人増加した。一方で、65歳以上の申請による運転免許の取消数は2013年に約13万2千人、2023年には約36万7千人⁴で、特に都市部で免許の返納率が高い傾向である。また、地域の移動手段である路線バスについては、2021年度の乗合バス事業者の94.0%が赤字となり、2010年度から2021年度の間に15,332km

が廃止された⁵。これまで過疎地域の問題とされていた路線バスの廃止は、近年では運転手不足などが原因で都市部でも減便や廃止の傾向が見られる。

以上で整理したように、今後、高齢者人口が増加する都市部では、免許返納率が高く、路線バスの減便や廃止の傾向が見られる。都市部は過疎地域と比較して公共交通が充実していると考えられるが、身体機能が低下し自宅からバス停までの距離が遠い高齢者にとっては移動が困難になる。また、福祉有償運送などの介護分野の移動サービスは、多くの場合、障害者や要介護者等、利用者が限定されている。

自立移動ができず、かつ、介護分野の移動サービスを利用できない身体機能が低下した高齢者には、十分な移動手段が提供されていない状況の中で、高齢者の移動問題を認識している地域では住民主体の移動支援により、高齢者の状況に応じた柔軟な支援を提供している。今後さらに高齢者が増加する都市部では、身体機能が低下した高齢者への移動支援の必要性は一層高まる。

2. 研究目的

地域公共交通に関する既往研究については、まず福本（2012）らは、公共交通サービスへの地域住民、行政、交通事業者の関与の分類と事例整理を行い、地域公共交通への参画を促す方策を示した。また、村上（2016）らは、地域住民主体によるコミュニティバスを対象とし、複数の事例を基に地域住民、行政、事業者、NPO法人等による運行体制を整理し、Co交通の可能性を示した。しかし、いずれの研究も主に交通不便地域を対象としており、高齢者の増加が予測される都市部のみを対象とした研究は

少ない。

また、都市部を対象とした研究は、寺田（2018）らが、特に高齢者人口が増加する一都三県を対象に、交通弱者の移動課題に着目し、自治体の交通政策を整理するとともにコミュニティ交通の多様な形態を明らかにした。しかし、運営体制や役割等の詳細な内容については示されていない。このように地方部を中心に地域交通の運営体制や関係者の役割について示した研究は複数あるが、高齢者の個別支援に着目し、運営体制や役割を整理した研究や地域資源や課題が近いと思われる同一地域の中において、複数の事例を比較している研究は、ほとんどない。

さらに、西堀氏（2022）らは、コミュニティ交通の持続可能性について、ヒアリング調査を実施し、財源や人材確保、利用者の声の収集方法、運行形態の見直し、最新技術の活用等を整理しているが、調査対象は国等が紹介をする先進的事例に限られている。

本稿では、身体機能が低下し自立移動が困難であるが、介護分野の移動サービスを利用できない高齢者を移動困難者と定義する。また、高齢者人口が多く、今後も増加が見込まれ、高低差や狭あい道路などの課題や地域住民主体の様々な活動が展開されている都市部の自治体である横浜市を対象に調査を行う。

移動困難者は少しの支援で外出できることがあり、交通と福祉の連携が重要である。本調査の目的は、横浜市における地域住民主体の移動支援の取組を対象として、交通施策と福祉施策の連携の観点から利用者への個別支援のあり方、組織体制、サービスの維持継続に関する現状と課題を明らかにすることである。

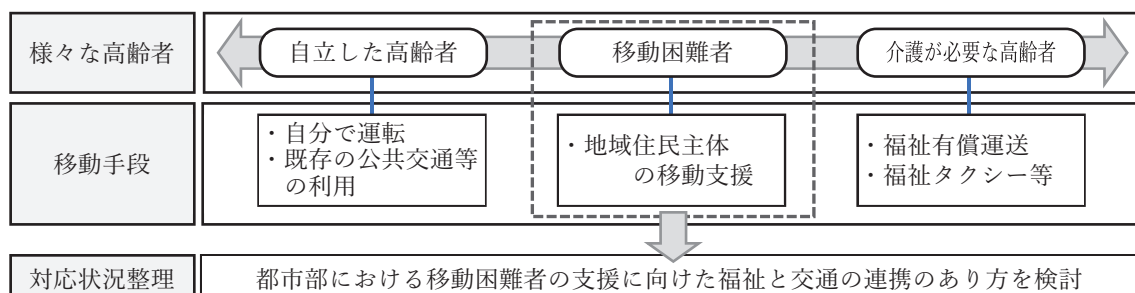


図1 様々な高齢者と移動手段の対応について

3. 横浜市における現状と取組について

3.1 横浜市の高齢者人口

横浜市の2024年3月現在の人口は3,750,616人で、そのうち65歳以上の高齢者は939,023人、高齢化率は25.0%である⁶。2020年を基点とした将来人口推計では、団塊ジュニア世代層が65歳を超える2040年に市内の総人口は約361万7千人の減少が予測されている。一方、65歳以上の高齢者は約120万2千人の増加が予測され、2020年の94万7千人から約25万5千人の増加となる⁷。横浜市では今後も高齢者が増加し、移動支援が重要な課題になると考えられる。

3.2 横浜市の各種計画から確認できる移動に関する課題

横浜市では、昭和30年代以降の高度成長期に急激に人口が増加し、都市基盤の整備が追いつかず、市街地が無秩序に拡大するスプロール化が進行した。その結果、生活道路には狭い道路が多く、丘陵地や高台に住宅が立地することで、高低差のある坂道が多いまちが形成された。

交通の観点から高齢者の課題を見ると、横浜市中長期計画、都市マスタープラン、横浜都市交通計画において、高低差が多い地域やバスのアクセスが困難な地域に居住する身体機能が低下した高齢者の買物や通院の移動の不便さが課題として挙げられている。これらの課題に対して、横浜市中長期計画では持続可能な地域の総合的な移動サービスの検討等⁸が示され、横浜市都市交通計画では福祉政策と交通政策の連携強化や、新たな交通サービスの実現等⁹が示されている。

一方、福祉分野からも高低差や狭い道路により高齢者の外出に支障が出る課題が挙げられ、高齢者福祉保健福祉計画、介護保険事業計画、よこはまポジティブエイジング計画では、多様な主体との連携による生活支援や移動支援の取組の重要性が示されている¹⁰。

3.3 横浜市における交通に関する取組

横浜市では、2003年から2006年にかけて、駅やバ

ス停まで距離があり高低差があることで高齢者等が移動することが困難な地域において小型バスの独立採算運行を試みたが、財政支援なしでは運行の継続が困難であると結論づけた。この課題を踏まえ、横浜市は2009年より地域交通サポート事業を開始し、地域主体の取組が円滑に導入されるよう支援を行っている。地域交通サポート事業では、交通に課題を抱える地域が市へ事前相談を行い、検討組織を設立、地域のニーズ把握、運行計画、利用促進策の検討を経て、実証運行を行い、事業可否を判断し、本格運行へ移行するものである。事業者は運行計画の検証や実証運行を行い、市はニーズ調査のサポートや各種調整、本格運行までの補助を担当する。これまでに20近くの取組が本格運行へ移行している¹¹。また、地域交通サポート事業の他にも地域独自で行われる取組が展開されている。

3.4 横浜市における福祉に関する取組

横浜市では、福祉サービスと保健サービスを身近な場所で総合的に提供するため、平成3年度から地域ケアプラザを設置している¹²。2016年より、高齢者が住み慣れた地域で自分らしく生活できるよう、生活支援体制整備事業に取組¹³、地域ケアプラザに生活支援コーディネーターを配置している。彼らは、地域のニーズ把握や団体の支援、団体間の連携促進を担い、交通課題への取組を地域ケアプラザと連携して進めている事例も確認することができる。

4. 研究方法

4.1 事例選定

横浜市における地域住民が主体となった移動支援の事例は、インターネット、及び、横浜市都市整備局、各区の区政推進課等の協力を得て情報収集を行った。調査の結果、以下の事例を抽出した(表1)。

横浜市の地域交通サポート事業については、様々な取組があるが、その中から、より地域の中での工夫などが必要になると考えられる「新たなワゴン車の導入」「ボランティア交通」「地域貢献型交通」の事例を通出した。

本調査では、持続性を確認することも踏まえて運行開始から5年経過しているものを対象とした。また、様々な運営形態による取組みを比較することを目的とし、行政の交通支援の仕組で行われる地域交通サポート事業を活用し運営をする戸塚区の「こすずめ号」、地域を主体として、中間支援団体と連携を図る港北区の「菊名おでかけバス」、NPO法人、自治会、社会福祉協議会、関係団体や企業など様々な地域の関係者により運行をする旭区の「左近山お

でかけワゴン」、地域と福祉施設が連携を図り、福祉施設の車両やノウハウを活用する西区の「おでかけ3」の取組についてヒアリングを実施した。（表2）。

4.2 ヒアリング調査

ヒアリング調査は、交通と福祉の連携の視点を踏まえ、表3に示す項目について実施した。

表1 横浜市における地域住民を主体とした移動支援サービス

地域	取組	運行開始年
鶴見区	—	—
神奈川区	・西菅田団地けやきの会	2022年
	・中丸お買い物シャトル	2020年
西区	・おでかけ3	2019年
中区	・買物支援バス	2023年
南区	—	—
港南区	—	—
保土ケ谷区	・ふれあいワゴン・買物支援	2020年
旭区	・四季美台（交通サポート事業：新たなワゴン車の導入）	2020年
	・左近山おでかけワゴン	2018年
	・コミュニティバスわかば号	2011年
磯子区	・お買い物バス（交通サポート事業：地域貢献型交通）	2021年
金沢区	—	—
港北区	・菊名おでかけバス	2011年
緑区	・山下地区（交通サポート事業：ボランティア交通）	2019年
青葉区	—	—
都筑区	・都田・池辺地区（交通サポート事業：ボランティア交通）	2019年
戸塚区	・こすずめ号（交通サポート事業：新たなワゴン車の導入）	2009年
	・ひがまた号（交通サポート事業：地域貢献型交通）	2024年
栄区	—	—
泉区	・泉サポートプロジェクトによる移動支援	2018年
瀬谷区	—	—

表2 ヒアリング調査の実施概要

	実施日	実施場所	調査協力者
こすずめ号※地域交通サポート事業【戸塚区】	2024年 7月12日	小雀町内会館	こすずめ西地区交通対策委員会・役員3名
菊名おでかけバス【港北区】	2024年 6月11日	NPO法人かながわ福祉移動サービスネットワーク	コミバス市民の会・世話人2名
左近山おでかけワゴン【旭区】	2024年 8月5日	ほっとさこんやま	左近山地区社会福祉協議会会長／左近山地域ケアプラザ・地域活動交流事業コーディネーター、生活支援コーディネーター／ボランティアスタッフ
おでかけ3【西区】	2024年 7月10日	生活創造空間にし	おでかけ3実行委員長／藤棚地域ケアプラザ・生活支援コーディネーター／生活創造空間にしガッツ・ビート西職員

表3 ヒアリング項目と主な内容

主なヒアリング項目	主な内容
移動支援の概要	利用の対象・車両・乗車スタッフ・運行方法・運行日・費用等
サービス導入の背景	地域の課題と導入に至るまでの取組内容や調整、課題等
利用者の状況について	利用の推移、利用者属性や利用の目的、利用者支援の対応、周知方法等
組織体制について	関わる組織と役割、ボランティアの状況、スタッフ研修の状況等
維持について	経営状況、サービス変更（利便性・経営面の視点から）、その他の課題等

5. 事例概要

5.1 事例1：こすずめ号

5.1.1 概要

こすずめ号は、横浜市の地域交通サポート事業を利用した取組であり、戸塚区の小雀町において、地域住民と地元の輸送業務等を行う企業が連携を図り、地域の高齢者を中心に移動支援を行っている。運行ルートには、大船駅（JR）、医療センター、団地等が設定されている。概要は下記表4の通り整理した。

5.1.2 サービス導入の背景

サービス導入のきっかけは、高低差があり住民の

高齢化が進んでいる小雀町で、既存のバス停から遠い交通不便地域の住民から大船駅とみやま通り・浄水場を結ぶバスの開設を求める強い要望が出されたことである。

2007年に設立した小雀西地区交通対策委員会は、横浜市の地域交通サポート事業の枠組みを活用して、横浜市とともに交通不便地域における交通の検討を開始し、地元で運送業等を行う株式会社共同の協力を得て実証運行を実施した。また、実証運行を通して得られた利用者からの意見を踏まえ、ダイヤの調整、乗車定員の拡大、停留所の増設を行い、2009年より本格運行を開始した。

表4 こすずめ号の概要

運営主体	・小雀西地区交通対策委員会
利用の対象者	・誰でも利用が可能
車両・定員	・車両：ワゴン車／定員：13名
乗車するスタッフ	・ドライバー1名
運行方法	・定時定路線／20か所以上の停留所を設置／1週約40～50分
運行日	・月曜日から金曜日（祝日・年末年始を除く）
1日の運行回数	・11便（朝：3便・昼：5便・夜：3便）
利用者の費用	・大人：400円・子ども：200円
サービス開始時期	・2009年7月



写真1 こすずめ号の車両

5.1.3 利用者状況等について

本格運行開始後は26便での運行であり、多い日には1日200人以上の利用があったが、運営状況等を踏まえて2019年以降に減便によるダイヤ改正が何度か行われた。

本格運行後の2009年から1回目のダイヤ改正前となる2019年1月までは、1日平均150人程度の利用、1回目のダイヤ改正の2019年2月から2回目のダイヤ改正前となる2019年9月までは1日平均110人程度であった。その後さらにダイヤ改正が行われ、2019年10月からは1日平均40人程度となったが、ルートの延伸等により2022年4月以降では1日平均55人程度となっている。

こすずめ号は、誰でも利用することができるが、高齢者の利用が多くなっている。利用目的については2018年のアンケート結果によると、買物や銀行・郵便局等への移動が約58%、次いで通勤・通学が約17%となっている。また利用頻度については週に1～2回が最も多く約46%となっている。

こすずめ号は、ドライバーが一人で運行しており、利用者の乗降支援等に対応できないため、基本的には一人で移動できる利用者が対象となる。ドライバーが利用者の顔と名前を把握しており、車内でも活発なコミュニケーションが交わされている。いつも乗るはずの利用者がしばらく利用しない場合は、ドライバーが、利用者としてこすずめ号に乗ってくる町内会長に状況を伝え、必要に応じて町内会が、その利用者宅へ訪問するなど、地域の高齢者の見守り機能を果たしている。また、地域と横浜市、戸塚区で毎月運営会議を行い、課題やサービスに関する検討を行っている。

利用者へのサービスの周知については、定期的に町内会報誌「小雀だより」を作成し、町内会会員約1,500世帯に配布している。また、地域の掲示板やごみ収集所等にポスターを掲示することや、利用方法、経路、時刻表などを示したパンフレットを作成し、小雀町とその近隣地区に配布している。また、2019年、2022年には無料体験乗車会等を実施し、実際に利用してもらう等の工夫をして周知に努めている。なお、このイベントには、地域交通サポート

事業の補助が入っている。

5.1.4 組織体制について

組織体制については、地域の町内会役員・元町内会役員、地元の運送会社である株式会社共同による運営である。町内会役員は20名程度の構成であるが、主に活動しているのは3名程度である。地域では、運行に関する企画等を行い、ルートやダイヤ改正等についての検討を行っている。また、利用促進のための体験乗車や、小雀だよりの発行等を行っている。

共同は地元の運送業務等を行う企業であり、地域貢献活動の一環として運行に参画しており、事業の継続の観点からも共同の協力が非常に大きなものとなっている。なお、サービス立ち上げの際、運行については、既存のバス事業者等にも相談を持ち掛けていたが、事業の採算性を確保することが難しいとの判断で参画を見送られている。

この取組は、地域交通サポート事業によるものであり横浜市の関りも大きい。横浜市は、本格運行前の設計・分析、運行事業者の選定、地域組織の活動支援、関係機関の調整、各種手続きなどの支援等を行っている。本格運行後にも、定期的に地域との情報共有や意見交換等を行っている。また、車両購入や利用促進等の活動費に補助を行っている。

現状では、福祉施設や地域ケアプラザ等の福祉分野との連携は行っていないが、戸塚区の別の地区では、福祉施設が同じ地域交通サポート事業の地域貢献送迎を行っている。

5.1.5 維持について

活動の経費は、ドライバー人件費や運行経費の他、広報活動による費用等が必要になり、収入については、運賃収入（大人：400円／回、子ども：200円／回）の他、協賛金等となっており、収入に対して支出の方が大きくなっている。赤字分の費用については、運行を担う株式会社共同が負担をしている。

本格運行後のこすずめ号は、1日26便で運行をしており、2012年には朝の時間帯において、通勤や通学の対応のため車両台数やドライバーを3名体制に

増やしての対応を行ったが、1日当たりの利用者は200名必要なところ、1日の利用者が平均150名程度となっており、支出が収入を上回る状況が続いていた。2019年2月にはダイヤ改正を行い、1日16便、ドライバー2名体制としたが、ダイヤ改正後に新たに設定した目標に及ばず、2019年10月に2回目のダイヤ改正を行い1日12便、ドライバー1名体制での運行に切り替えた。また、2024年には、ドライバーの勤務時間に上限規制が適用された関係で1日12便から11便へ変更した。

このような厳しい経営状況の中でも利用者のニーズはアンケート等で定期的に確認を行い、2022年には運行ルートを経済センターまで延伸することやバス停留所の増設等にも取組、利用者の増加につなげている。2021年からは回数券、2022年からは定期券を販売しており、乗車時に小銭を用意しなくても良いように利便性の向上にも努めている。なお、回数券利用者は全体の40～50%程度となっている。また、2021年からは協賛金を募り赤字額の補填等に活用している。収支状況を改善するためには、利用促進が必要となり、これまでも、地域住民に配布をする小雀だよりで利用の呼びかけ、無料体験乗車会や住民との意見交換会の開催、こすずめ号の車両のデザイン投票など、「わたしたちのこすずめ号」と意識できるように様々な取組を行ってきた。

本事業を進めるにあたり関係機関との連携は重要であり、運行を担う株式会社共同の協力がなければ事業の成立は困難となる。横浜市による補助や情報提供等のサポートも大きいものとなっている。一方、市民との意見交換会では、こすずめ号にも敬老バスを使えるようにしてほしい等の市への要望に関する意見も出ている。

また、地域の町内会役員等では、仕事をしている役員等は時間の確保が難しく、活動に十分に参加できていない状況となり、現在は3名を中心に運営企画や地域住民への広報活動等を行っているが、若い世代の参画等が課題となる。

5.2 事例2：菊名おでかけバス

5.2.1 概要

菊名おでかけバスは、港北区の菊名、錦が丘、篠原北、富士塚、大豆戸町エリア等において、地域住民が主体となり、高低差の多い地域における住宅地の高齢者等の買物や通院の移動支援を行っている。運行ルートには、菊名駅（JR・東急東横線）、妙蓮寺駅（東急東横線）、商業施設、公共施設等が設定されている。概要は下記表5の通り整理した。

5.2.2 サービス導入の背景

サービス導入のきっかけは、大気汚染等を懸念した横浜環状道路北線（鶴見区・生麦IC－港北区・港北IC）への地域による反対運動であった。地域住民で構成されるよこはま環境フォーラムは、環境問題の観点から交通分野の調査・研究を行い、住民に交通関連のアンケートをとったところ、高齢化の進展によりコミュニティバスに関心が高いことを確認した。

大気汚染の問題が改善に向かったことから、高齢化社会における移動とまちづくりの問題に徐々に移行した。2004年から地域住民主体におけるコミュニティバスの試運転を開始し、2006年に「コミバス市民の会」が発足した。コミバス市民の会は、2010年までに5回の試運転を実施し、2011年より本格運行に移行している。

表5 菊名おでかけバスの概要

運営主体	・コミバス市民の会
利用の対象者	・会員登録をしている方（登録にあたり年齢等の制限はない）
車両・定員	・車両：ワゴン車／定員：5名
乗車するスタッフ	・ドライバー、添乗員の2名
運行方法	・定時定路線／30か所程度の停留所を設置／1周約45分
運行日	・毎週火曜日
1日の運行回数	・7回（午前3便・午後4便）
利用者の費用	・年会費として1,000円
サービス開始時期	・2011年1月

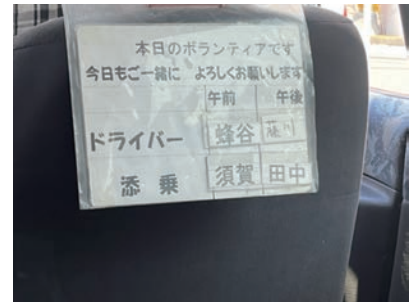


写真2 菊名おでかけバスの車両

5.2.3 利用者状況等について

会員登録をすれば誰もが利用できるが、利用の中心は高齢者であり買物等を中心に利用されることが多くなっている。バスの中はコミュニティの場となり、高齢者の外出促進にも寄与している。

利用状況について確認すると、本格運行を開始した2011年は、会員数が56名で1日の平均利用者数は8.1人、年間利用者数は388人であった。利用者のピークは2019年で、会員数が94人で1日平均利用者数26.7人、年間利用者数は1,390人と大きく増加している。その後は、コロナの影響などもあり、利用者数は減少したが、徐々に利用が回復し、2023年では、会員数が86人で1日平均利用者数24.1人、年間利用者数は1,184人である。

利用者の中には、杖を利用する高齢者や認知症の高齢者もいる。車両には、ドライバーの他に添乗員が乗車しており、利用者の乗降時に添乗員が折り畳み式のステップボードを設置することや利用者の荷物を持つことで安全に乗降できるようにしている。また、運行ルートは設定しているが、利用者の身体機能の状況等を踏まえて家の近くまで送迎するなどの柔軟な対応を行っている。菊名おでかけバスでは、利用の条件を設けていないが一人で移動できる

必要がある。ただし、付き添いの家族等がいる場合は、その限りではない。また、車両は8人乗りのワゴン車であり、車いす使用者への対応は別のサービスの対応となる。

菊名おでかけバスを長い間利用している高齢者の中には、一人で乗降することが問題なかったが、身体機能が低下して一人で乗降することが困難になる場合も生じている。コミバス市民会では、このような利用者の状況の変化や課題について各種会議等により運営関係者と共有を図っている。

利用者へのサービスの周知については、ホームページや年2回発行する会報誌等である。会報誌については、港北区高齢障害福祉課、港北区社会福祉協議会、各地区のケアプラザ、町内会、自治会に協力を得て配布をしている。また、地域のイベントに参加しての周知を行っている。

5.2.4 組織体制について

菊名おでかけバスを運営するコミバス市民の会の組織体制については、運営の全体的な企画をする世話人が7～8人、運転、添乗員、運行管理を担うボランティアが10人前後で、全体で20人程度のスタッフが中心となり運営をしている。スタッフの年齢は

50～70歳代となっており、スタッフの多くが仕事をリタイヤしているが、一部は仕事をしながら菊名おでかけバスの運営に取り組んでいる。

運転ボランティアは76歳までとしており、年齢の関係で運転が出来なくなった場合は、ボランティアを引退することもあれば、添乗員や運行管理を行うボランティアとして活動することもある。ボランティアは、ホームページやチラシなどで募集をしているが集めるのが難しく、地域のイベント等のつながりがきっかけとなりボランティアとして参加されるケースがある。近年5年程度で確認すると、新規ボランティアは、毎年1～3名が加入している。

スタッフの研修は、教習所での運転研修やケアプラザに協力を得て介助研修を行っている。また、公益財団法人の助成金を活用し、社会福祉法人、県内の交通関連NPO法人、ケアプラザ、自治会等と連携を図り、外出の支援・担い手講座を開催し、運転の実習、車いすの扱い方や移乗介助、障害の知識や理解に関する講義等を行っており、参加者からは、福祉の視点からの研修プログラムは有益だったと評価を受けている。また、県内の交通関連のNPO法人が主催するネットワーク会議・勉強会等には定期的に参加している。

関係機関との連携では、研修や勉強会での連携の他、地域の様々な団体等と課題解決に取り組む生活支援コーディネーターが協力的であり、菊名おでかけバスの取組についても、大きなサポートになっている。また、コミバス市民の会は、居場所づくりを行う地域のNPO法人や自治会等と連携を図り、普段の運行の他に、居場所づくりで行われる食事会や地域のイベントがおこなわれる会場までの送迎等も行っている。また、移動支援に限らず、地域課題を共有する機会がある。市民活動を行うグループが主催しているものであり、月に1回程度、様々な地域活動を行っている団体が集まり意見交換を行っている。

5.2.5 維持について

経費については、車両関連経費の他、ボランティアの活動費、通信運搬費、物品購入費、印刷費など様々な経費が必要になる。このような経費について

は、港北区社会福祉協議会からの助成金、協賛金・寄付金、会員会費等により賄っており、赤字にならないように運営を行っている。

コミバス市民の会は、利用者のニーズを定期的に確認しサービスの変更を行ってきており、運行開始当初は1日5便であったが、現在では7便になっている。また、ルートを区役所まで延伸することや、地域のイベント時への送迎を行うなどの変更を図った。

菊名おでかけバスは、本格運行を開始する際に、車両については5人乗りの乗用車を利用していたが、乗れる人数が少なく使用しにくい点があった。このような状況を神奈川新聞の記事で確認した地域の方がワゴン車両を提供することになり、10年以上の時間が経過している。菊名おでかけバスは、地域の方の協力により車両を確保することで運営ができていますが、中長期の視点でみると車両の確保は課題となる。また、ドライバーは地域イベント等で確保しているが、今後はドライバーの確保も課題になると考えられる。行政には、車両の確保やドライバーの確保の面で支援があると良いと考えている。

維持継続については、利用者ニーズに対応することは必要だが、一方でボランティアスタッフが無理することなく、できる範囲で行うことが重要になる。また、この活動に参加するスタッフは地域の中で様々な活動をしており、それぞれの地域のつながりを活用し、地域の関係団体や地域住民に声をかけながら協力を得ることも重要なポイントになる。

5.3 事例3：左近山おでかけワゴン

5.3.1 概要

左近山おでかけワゴンは、左近山団地周辺における高齢者等が外出できるようにNPO法人オールさこんやまを中心として地域の関係団体が連携を図り、移動支援を行っている。運行ルートには、商業施設、ケアプラザ、サークル活動等を行うコミュニティハウスなどが設定されている。概要は下記表6の通り整理した。

表6 左近山おでかけワゴン

運営主体	・NPO法人オールさこんやま他、地域の関係団体
利用の対象者	・誰でも利用が可能（登録制だが登録がなくても利用が可能）
車両・定員	・車両：ワゴン車／定員：6人（利用者のみ）
乗車するスタッフ	・ドライバー・添乗員
運行方法	・定時定路線／17か所の停留所を設置／1週約50分
運行日	・毎週木曜日（祝日は運休）
1日の運行回数	・5便（午前：2便／午後：3便）／10時便～14時便
利用者の費用	・1,000円／年
サービス開始時期	・2018年4月



写真3 左近山おでかけワゴンの車両

5.3.2 サービス導入の背景

左近山団地は昭和42年にUR都市機構により建設された大規模な団地であり、住戸数は約4,800戸となっている。左近山の高齢化率は高く、起伏の多い道等により高齢者の閉じこもりが課題となっていた。そのような時に地域のデイサービスの閉鎖に伴い、左近山地域ケアプラザが車両の提供を受けたことをきっかけに、NPO法人オールさこんやま、左近山連合自治会、左近山地区社会福祉協議会、一般社団法人おもいやりネットワーク、地域のボランティア、UR都市機構、旭区役所、旭区社会福祉協議会、左近山地域ケアプラザから構成される左近山移動支援プロジェクトを立ち上げ、車両活用の検討を開始した。左近山移動支援プロジェクトは、交流と外出のきっかけを目指して、2017年より左近山おでかけワゴンの運行を実施し、2018年4月より本格運行に移行した。なお、既存の交通事業者との関係もあり、運行範囲については左近山団地周辺に限定した。

5.3.3 利用者状況等について

左近山おでかけワゴンの利用には、会員登録をすることとなっているが、登録をしなくても誰もが利

用することができるものとなっている。高齢者を中心に買物や郵便局への移動、サークル活動への参加等の目的で利用されることが多い。

利用者の状況について確認すると、2019年には900名以上の利用があったが、コロナの影響で2020年、2021年の利用は300～350人であった。利用状況は徐々に回復してきており、2023年は756人の利用であった。車内は利用者同士、利用者と添乗員等とのコミュニケーションの場となっており、おでかけワゴンの利用をきっかけに住民同士が仲良くなることもある。

利用者は平均年齢が約84歳で、95%が女性の利用である。1人で移動ができる方が利用の対象となるが、介助者がいる場合は利用が可能になる。実際に歩行が困難な場合でも付き添いの方の介助により利用されることもあった。長く利用している方については徐々に身体機能が低下し歩行が困難になる場合もある。杖を利用している方もおり、同乗している添乗員が利用者の杖や荷物を持ち、乗降時に支援をする。車両にはステップがついており、安全に乗降することができるようになっている。

高齢者は、年齢を重ねるにつれて買物帰りの荷物を持って、バス停から自宅までの移動が困難になる

場合があり、利用者の状況に応じて停留所には設定されていないが、利用者の自宅まで送ることもある。運行ルートから多少外れることもあるが状況により柔軟に対応している。また、いつも乗車する利用者の利用がしばらく確認されなかった場合には、必要に応じて安否確認をすることがある。

利用者の課題については、月1回開催されるボランティア会議で共有するとともに、運行日誌をつけており、各停留所での乗降人数や利用者の様子等で気になったことがある場合には記載ができるようになっていく。

利用者への周知については、毎年、運行ルートや利用方法を記載した案内パンフレットを全戸に配布している。また、地域ケアプラザと連携を図り、ケアプラザから紹介をすることもある。

また、第4期旭区地域福祉保健計画において、左近山おでかけワゴンが紹介されており、福祉的な観点からも重要な取組の1つと考えられる。

5.3.4 組織体制について

組織体制については、NPO法人オールさこんやま、左近山連合自治会、左近山地区社会福祉協議会、一般社団法人おもいやりネットワークで構成しており、後援として、UR都市機構、旭区役所、旭区社会福祉協議会、左近山地域ケアプラザが参画している。地域の様々な関係機関が連携を図り、左近山おでかけワゴンを運営している。

ドライバー及び乗降支援等を行う添乗員については、地域のボランティアが担っている。ボランティアは、地域の知り合い等に声をかけて集めており、現在はドライバーが5名、添乗員が7名の計12名で構成している。ボランティアの中には50代、60代の方もいるが、70代以上が多く、平均年齢は約75歳となっている。ドライバーについては、年齢制限を設けているわけではないが、安全に運転ができるように様子は適宜確認している。なお、ドライバーの中には元タクシーの運転者等も参画している。ボランティアスタッフについては大きな入れ替わりがなく、多くが立ち上げ時からのメンバーである。

スタッフの研修は、警察署と安全運転研修を毎年

行っており、運転の安全確保に努めている。また、出発前点検リストを作成しており、ドライバーは、ランプ、ウィンカー、乗降ステップ、ブレーキランプ等について十分に確認を行っている。

企画検討や課題共有の仕組みとしては、主にボランティアが参加するボランティア会議を月1回開催し、その月の状況、利用者の課題の共有、各種イベントの検討等を行っている。また、主にボランティア以外の移動支援プロジェクトメンバーが参加する移動支援会議を2月に1回行っており、ボランティア会議で話合われた内容の共有や企画されたイベントについての承認等を行っている。

移動支援プロジェクトでは、普段の移動支援のみではなく、居場所づくりや外出の目的を創出することにも注力しており、お花見イベント、紅葉イベント、運動会、クリスマス会など年に2回程度のイベントを企画しており、イベント会場への送迎も担っている。

5.3.5 維持について

活動の経費については、旭区社会福祉協議会からの助成金、会員登録費用、その他の寄付金等を活用して運営をしている。また、車両にUR都市機構の広告を載せており、広告料等も運営の一助となっている。以上のような収入の範囲内で運営を行っている。なお、旭区社会福祉協議会からの助成金については、利用人数により助成額が変わるものとなっている。

左近山おでかけワゴンの車両は、デイサービスの閉鎖の際に譲り受けた物を活用しているが中長期で考えると車両の確保が課題であり、市などからの支援が望まれている。また、現状では、左近山おでかけワゴンは、週1回の運行が限度になるが、利用者のニーズに対応するとなるとドライバーの確保が課題となる。

これまで利用者の状況等に応じて、停留所の場所やルートを変更してきた。例えば、身体機能が低下した利用者がある場合には、なるべく道路の横断などを避けられるようにルートの一部を変更し、安全に利用し続けられるように配慮をしている。

また、利用促進の取組として、会員にポイントカードを配布している。ポイントカードは、1回乗るとスタンプが押されるようになっており、20回乗ると左近山ショッピングセンター内にある「ほっとさこんやま」（NPO法人オールさこんやまが運営するカフェ）もしくはショッピングプラザ左近山内にある「あんさんぶる」（一般社団法人おもいやりネットワークが運営するカフェ）でコーヒーや紅茶等を1杯無料で飲むことができる等、利用促進につなげる工夫をしている。

5.4 事例4：おでかけ3

5.4.1 概要

おでかけ3は、山坂が多い西区第3地区（浜松町・藤棚町・久保町・東久保町・元久保町）において、誰もが自由に外出できるように自治会町内会、商店会、福祉施設、ケアプラザ等により移動支援を行っている。運行ルートには、商店街、病院、自治会館、藤棚地域ケアプラザ等が設定されている。なお、この事業は介護保険制度の枠組みにおける高齢者のための生活支援体制整備事業と連携を図っている。概要は下記表7の通り整理した。

5.4.2 サービス導入の背景

サービス導入のきっかけは、2016年度に藤棚地域ケアプラザが第3地区の高齢者を対象として、日常生活に関するアンケート調査を実施し、山、坂、階段が多いため買物が困難になっているとの回答が70%近くあることを把握したことである。地域の外出支援を検討するため2017年度に「おでかけ3実行委員会」が立ち上がった。

おでかけ3実行委員会が外出支援を検討する中で、移動支援バス構想が考案され、地域、福祉施設の生活創造空間にし（就労サポートセンターのエヌ・クラップ（社会福祉法人県央福祉会）と社会福祉法人型地域活動ホーム、ガッツ・ビーと西（社会福祉法人横浜共生会）を運営する2つの社会福祉法人の障害者福祉サービス事業所から成る）、横浜市藤棚地域ケアプラザ（指定管理者：社会福祉法人横浜市福祉サービス協会）で連携を図り、2018年より実証運行を開始し、2019年度より本格運行に移行している。

5.4.3 利用者状況等について

おでかけ3では、予約や登録は必要なく誰もが利

表7 おでかけ3の概要

運営主体	・おでかけ3実行委員会
利用の対象者	・誰でも利用が可能
車両・定員	・車両：ワゴン車（車いす使用者も対応可能）／定員：7名
乗車するスタッフ	・ドライバー、添乗員の2名
運行方法	・定時定路線／10か所程度の停留所を設置／1週約50分
運行日	・毎週水曜日・金曜日（その祝日も運行）
1日の運行回数	・4回（午前2便・午後2便）
利用者の費用	・福祉活動への参加費として1回30円
サービス開始時期	・2019年4月



写真4 おでかけ3の車両

用することができる。買物や通院等を中心に、多くの高齢者が利用している。

利用者の状況について確認すると、本格運行を開始した2019年の年間利用者数は1,366人、1日平均14人であった。その後、コロナの影響により利用者数は減少したが、2022年の年間利用者数は1,520人、1日平均15.9人である。2023年の年間利用者数は1,700人、1日平均16.7人であり、利用者数は年々増加傾向にある。

利用者は、子連れ等も含め幅広い住民が利用しているが、特に75歳以上の後期高齢者の利用が多い。杖を使用する高齢者も多く利用しており、ドライバーの他に乗車している添乗員が利用者の乗降支援を行っている。おでかけ3では、バスの停留所を設定しているが、降車はルート内であれば自由となる。また、身体機能の状況を踏まえて多少のルート変更を行い利用者の負担を軽減する等の柔軟な対応を行っている。車両は2台の車いすの利用にも対応しており、以前は車いすを使用する利用者もいた。ドライバーは福祉施設のガッツ・ビーと西で雇用し、車いすの固定方法等を指導している。また、西区役所より片麻痺の方のおでかけ3への利用について相談を持ち掛けられた際に、理学療法士と一緒に利用者の乗車訓練を行い、安全に乗れることを確認したうえで外出支援を可能にした。

定期的に開催する実行委員会の会議やボランティアとの交流会で運営関係者が利用者への対応や利用上の課題について意見交換を行い、運営改善等の検討を行っている。コロナ以降は、利用者が感染した場合に追跡確認ができるよう乗車時に名前を確認している。

利用者へのサービスの周知については、定期的に「おでかけ3だより」を発行し地域へ配布するとともに、ホームページを立ち上げて情報発信を強化している。また、地域のイベント等に積極的に参加し、展示や出展を通して、おでかけ3の周知を行っている。利用者や商店会などの口コミによって周知が広がった面も大きい。

また、第4期西区地域福祉保健計画において、おでかけ3のこれまでの取組等が紹介されており、福

祉的な観点からも重要な取組の1つと考えられる。

5.4.4 組織体制について

組織体制については、実行委員として、自治会・町内会、民生委員、藤棚商店会で構成している。また、事務局は福祉施設の生活創造空間にし（エヌ・クラブ、ガッツ・ビーと西）、ねくさす、及び、藤棚地域ケアプラザが担っている。前述したとおりドライバーはガッツ・ビーと西が雇用し、添乗員は有償ボランティアで対応している。おでかけ3の運営では、主に活動しているスタッフは20人程度である。なお、車両は、福祉施設のガッツ・ビーと西が保有する送迎車を施設利用者の送迎外の時間に活用している。

スタッフの中には、年齢等の状況により活動が続けられなくなる場合もあり、スタッフの入れ替わりもある。ドライバーや添乗員は、募集チラシ、おでかけ3だよりで募集をすることや、ホームページからの直接の問合せ等で採用活動を行っている。また、西区福祉協議会のボランティアセンターから紹介がある場合もある。

スタッフ研修については、2019年に「おでかけ3と『移動』を考える講座」を開催し、車いす体験、車いす操作、白杖体験、乗降支援等を行った。また、スタッフには、おでかけ3の説明書として、添乗員への依頼事項や困った場合の対応などを示している。しっかりとしたマニュアルとするとハードルが高く感じられる場合があるため、シンプルに表現し、必要最小限のものとしている。また、「おでかけ3交流会」や「おでかけ3実行委員会会議」などを定期的に実施している。交流会は運転手、添乗員、実行委員、オブザーバーが参加し、年に4回程度開催しており、運転手と添乗員との親睦を深める他、現場対応における情報共有や意見交換を行っている。実行委員会会議は、実行委員、オブザーバーが参加し、毎月実施しており、交流会での意見交換をふまえて、今後の運営や広報についての検討を行っている。

その他、関係者の連携については、運営のオブザーバーとして、西区社会福祉協議会、西区役所、

横浜移動サービス協議会が参加している。バス停留所となっている病院については、応援金等でおでかけ3の活動に協力をしている。ホームページは横浜市の「ハマボノ」（課題を抱える地域活動団体と、課題に対応するボランティアとをマッチングする仕組み）を活用し、ボランティアの協力のもとに作成している。

5.4.5 維持について

活動の経費については、西区社会福祉協議会からの助成金、第3地区町内会自治会協議会、聖隷横浜病院、藤棚商店会等からの応援金、利用者からの福祉活動参加費、募金、及び、生活創造空間にしの地域貢献枠の費用等を活用して運営している。主に助成金の割合が大きい。助成金については、いつまでも続く保証はない。また、生活創造空間にしも地域貢献の一環として、かなりの負担をしてもらっているが、中長期的な視点では資金面について課題を感じている。

おでかけ3実行委員会では、利用者のニーズを定期的に確認し、運行時刻の調整、停留所の増加、経路先を追加するなどの変更を行ってきた。また、ログを作成することや、おでかけ3のテーマソングを作るなどをして周知の一環に取り組んできたが、このような取組を続けることで利用者につながる事が重要であり、すぐに利用しない人でも将来の利用を視野に入れて親近感を持ってもらう必要がある。利用者が愛着を持てるように工夫をすることでおでかけ3の利用につながるものと考えられる。

活動の継続には、地域内でのネットワークを構築していくとともに、同様のサービスを行う団体など外部とのつながりを構築し、情報交換等を行うことも重要になる。情報交換により成功事例や課題を共有することで、より質の高いサービスの提供につながる可能性がある。また、行政には、地域主体で活動が進められるような柔軟な対応での支援があると良い。その他、ドライバーや添乗ボランティアなどの地域の担い手探しや担い手づくりが課題である。

6. まとめ

本調査で確認した4つの事例より、利用者支援、組織体制、維持継続の観点から整理した（表8）。

6.1 利用者支援について

地域が主体となる移動支援のメリットは、運営者と利用者の距離が近いことであり、車内がコミュニケーションの場となり、それが楽しみで移動支援を利用する高齢者も多く、外出の促進に繋がっている。ドライバーや添乗員が利用者の状況を把握しており、見守り機能の役割も果たしている。

運行ルートや停留所などを設定している場合が多いが、利用者の身体機能の状況等に応じて多少のルート変更を行い、利用者の自宅近くまで送迎すること等の柔軟な対応が行われており、外出の意欲に影響するものとも考えられる。菊名おでかけバス、左近山おでかけワゴン、おでかけ3では、添乗員が同乗し、乗降時等に荷物を持つ等の少しの支援があることで外出することが出来るようになる利用者もいる。

また、菊名おでかけバスやおでかけ3では、福祉施設や福祉分野の人材の協力を得て、研修を通じて介助の知識を習得している。おでかけ3では、車いす使用者や片麻痺の利用者の乗車訓練を行い、移動支援を活用できるようにする取組が展開されている。このように、様々な取組により、利用者の支援が行われている。

6.2 役割分担について

移動支援は、地域住民、ケアプラザ、社会福祉協議会、NPO法人、福祉施設、地域企業、行政などの多様な関わりにより取組が行われていることを把握した。

地域の役割は、特に導入段階で移動の課題を感じ、取組を立ち上げ、関係機関と連携構築を図ることであり、これらを推進する人材の存在が重要である。サービス導入後は、サービスの周知や利用継続のための広報活動、地域イベントと連携した送迎支援などによる地域のコミュニティづくり等の取組が

重要になる。例えば、こすずめ号では無料体験乗車会や車両デザイン投票を行い利用の機運を高めている。菊名おでかけバスでは地域と連携してイベント時の送迎、左近山おでかけワゴンでは自らイベントを企画して送迎を行い、交流促進に努めている。

運行については、地域ボランティア、企業、福祉施設の協力が不可欠にであり、地域貢献の意識が高い協力者がいることによりサービスが成立していることを確認した。菊名おでかけバスと左近山おでかけワゴンでは地域ボランティア、おでかけ3では地域ボランティアと福祉施設職員、こすずめ号では地域企業の協力により運行が行われている。

また、サービスを円滑かつ質の高いものにするため、地域情報を把握し、関係団体とのつながりを構築できるケアプラザや生活支援コーディネーターの貢献が重要である。特に身体機能が低下した利用者への対応には福祉施設との連携が重要で、福祉施設の車両や介助技術を活用することで対応範囲を広げることができる。社会福祉協議会や行政も地域の調整や助成金提供などで支援を行っており、多様な主

体で連携を図ることの重要性の高さを確認した。

6.3 サービスの持続可能性に向けて

利用者の移動支援を継続するためには、大きく2つの課題があることを確認した。

1点目は担い手の確保である。本調査で確認した事例では、多くの取組がボランティアドライバーに支えられているが、ボランティアの高齢化に伴い継承が課題となる。2点目は資金面の問題である。こすずめ号では運行を担う企業の負担、その他の事例では社会福祉協議会などの助成金により対応している。道路運送法上の許可や登録を要しないボランティア活動の移動支援では実費程度の料金しか収受できず、運賃を取る場合でも独立採算は困難であり、一定の補助が必要になる。移動支援にはコミュニティ形成や外出による健康維持などの目に見えにくい効果があると考えられるが、これらを評価し、助成を得る仕組の検討も必要になる。また、限られた資源で無理のない運営を行うことも重要になる。

支援を維持するための取組としては、利用促進に

表8 各事例における役割・支援内容等

	こすずめ号 【戸塚区】	菊名おでかけ バス【港北区】	左近山おでかけ ワゴン【旭区】	おでかけ3 【西区】
主な 企画運営	小雀西地区交通対策委員会（主に町内会役員で構成） ※地域交通サポート事業のため市も支援を行っている	コミバス市民の会 ※区、区社会福祉協議会、ケアプラザ、自治会、区内NPO法人等とも必要に応じて連携	NPO法人・自治会・区社会福祉協議会・一般社団法人・ ※後援：UR都市機構、区、区社会福祉協議会、ケアプラザ	おでかけ3実行委員会（自治会・町内会・民生委員・商店会） 事務局（福祉施設・ケアプラザ）
運行 スタッフ	・ドライバー （地域企業）	・ドライバー （ボランティア） ・添乗員 （ボランティア）	・ドライバー （福祉施設職員） ・添乗員 （ボランティア）	・ドライバー （福祉施設職員） ・添乗員 （ボランティア）
支援内容	・見守り	・見守り ・乗降支援 ・地域イベントへの送迎	・見守り ・乗降支援 ・地域イベントへの送迎	・見守り ・乗降支援 ・車いす対応
運営資金	・地域企業負担 ・協賛金 ・市の助成 等	・助成金 ・協賛金 ・会員会費 等	・助成金 ・会員登録費 ・寄付金 等	・助成金 ・応援金 ・福祉活動参加費 ・福祉施設の地域貢献枠費用 等
その他	・無料体験乗車会、車両デザイン投票、回数券発行等の利用促進	・教習所でのドライバー研修やケアプラザに協力を得ての介助研修実施	・イベント企画による交流促進 ・ポイントカード等による利用促進	・車いす体験や乗降支援の研修実施 ・片麻痺利用者への乗車訓練実施

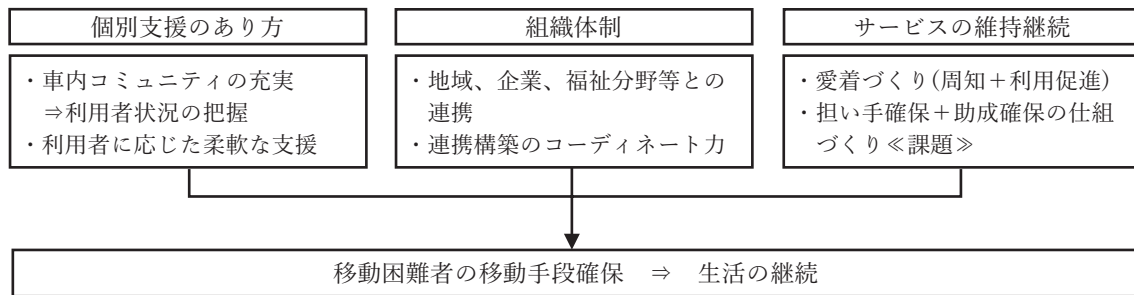


図2 移動支援において重要になるポイントについて

つなげる工夫が重要である。確認された事例では、定期的な広報誌の発行、地域イベントの企画、ロゴの作成、車両デザインの投票会、ポイントカードの発行などが取り入れられている。

7. おわりに

移動支援は地域のニーズに応じて、限られた資源の中で様々な工夫が行われている。本調査の結果、個別支援のあり方について、車内コミュニティを図り、利用者状況を把握することで、柔軟な対応をすることの重要性を確認した。組織体制では、様々な地域資源と連携することで、福祉的支援の幅が広がり、地域交流の促進にもつながると考えられる。そのためには、地域のキーパーソンや地域ケアプラザによるコーディネート力が欠かすことはできない。サービスの維持継続には、利用促進の取組が重要であり、人材や資金の確保については引き続き検討する必要がある。

移動環境の整備については、交通分野の課題としてのみ捉えるのではなく、福祉分野など地域の関係者と連携し、地域づくりの視点を持つことが重要である。サービスの持続が人々の生活の継続につながり、人と人とのつながりを生み、地域の活性化にも寄与するものと考えられる。

注

- 1 務省統計局ホームページ『人口推計（2023年（令和5年）10月1日現在）結果の要約』に基づき整理。https://www.stat.go.jp/data/jinsui/2023np/index.html（2024年8月15日アクセス）
- 2 65歳以上の人口指数について、2015年（=100）を基準年とした場合に、大都市では2045年に133.4になると予測されている。内閣府ホームページ『令和5年版高齢者

白書（全体版）：図1-1-11』https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2023/html/zenbun/s1_1_1_4.html（2024年8月15日アクセス）

- 3 内閣府ホームページ『令和5年版高齢者白書（全体版）：図1-2-2-5』のCSV形式のデータに基づき整理。https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2023/html/zenbun/s1_2_2.html（2024年8月15日アクセス）
- 4 高齢者の免許保有者数は、『運転免許統計（令和5年版）』、P3、『運転免許統計（平成25年版）』、P3に基づき整理。65歳以上の申請による運転免許の取り消しについては、『運転免許統計（令和5年版）』、P18、『運転免許統計（平成25年版）』、P18に基づき整理。
- 5 国土交通省『令和5年版交通政策白書』、p.32、図表1-3-1-9に基づき整理。
- 6 横浜市ホームページ『令和6（2024）年 年齢別人口（住民基本台帳による）：年齢別人口_横浜市_令和6年3月』に基づき整理。https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/yokohamashi/tokei-chosa/portal/jinko/nenrei/juki/r6nen.html（2024年8月15日アクセス）
- 7 横浜市ホームページ『横浜市将来人口推計：オープンデータ：【横浜市将来人口推計】横浜市の男女別・各歳・年齢3区分・年齢4区分・年齢5歳階級別人口』に基づき整理。https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/seisaku/torikumi/shien/jinkosukei.html（2024年8月15日アクセス）
- 8 横浜市長期計画（計画期間2022年度から2025年度）の戦略5『新たな価値を創造し続ける郊外部のまちづくり』の政策28『日常生活を支える地域交通の実現』の主な施策として示されている。
- 9 横浜都市交通計画（2018年策定・目標年次は2030年頃）の基本方針1『市民生活の質向上につながる交通政策』の政策目標1『誰もが移動しやすい地域交通の実現』の施策の方向として示されている。
- 10 よこはまポジティブエイジング計画（計画期間2024年度から2026年度）の高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画の『いきいきと暮らせる地域づくりを目指して』の施策として示されている。
- 11 実証運行から本格運行に移行するまでは、短いものでは1～2年程度であるが、長いものでは5年程度かかるものもある。
- 12 地域ケアプラザは、平成3年度から平成6年度までは在宅支援サービスセンターという名称であった。2024年

7月時点で市内に146か所設置されている。

- 13 生活支援体制整備事業は2015年度の介護保険改正で創設された事業であり、その定義は、介護保険法第115条の45第2項第5号で「被保険者の地域における自立した日常生活の支援及び要介護状態等となることの予防又は要介護状態等の軽減若しくは悪化の防止に係る体制の整備その他のこれらを促進する事業」と示されている。

(参考文献)

- ・青木亮編著（2020）『地方公共交通の維持と活性化』成山堂書店
- ・楠田悦子編著（2020）『「移動貧困社会」からの脱却：免許返納問題で生まれる新たなモビリティ・マーケット』時事通信社
- ・国土交通省（2022）『高齢者の移動手段を確保するための制度・事業モデルパンフレット』
- ・高田邦道編著（2013）『シニア社会の交通政策：高齢化時代のモビリティを考える』成山堂書店
- ・西村茂著（2020）『長寿社会の地域公共交通：移動をうながす実例と法制度』自治体研究社
- ・野村実著（2019）『クルマ社会の地域公共交通—多様なアクターの参画によるモビリティ確保の方策』晃洋書房
- ・横浜市（2024）『横浜市地域交通サポート事業』<https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/machizukuri-kankyo/kotsu/chiikikotsu/support/chiiki.html>（2024年8月15日アクセス）
- ・横浜市健康福祉局・横浜市社会福祉協議会（2018）『地域ケアプラザ業務連携指針【第3次改定版】』

参考文献

- 1) 福本雅之，加藤博和「地域公共交通への住民参画の促進方策に関する検討」（2012），土木学会，土木計画学研究・講演集
- 2) 村上早紀子，北原啓司「地域モビリティにおける持続可能な協働による「Co交通」の可能性—「Co交通」としてのコミュニティバスの課題」（2016），日本都市計画学会，都市計画論文集
- 3) 寺田悠希，近藤早映，後藤智香子，小泉秀樹「東京近郊におけるコミュニティ交通の政策と事例の実態—東京近郊一都三県を対象としたアンケート調査の分析を通じて—」（2018），日本都市計画学会，都市計画論文集
- 4) 西堀泰英，鈴木雄，土井勉，田中巖，辻寛，山中千花「コミュニティ交通の持続可能性に影響する要因の実証分析」（2022），土木学会論文集D3（土木計画学），Vol.78

大学の設置認可制度における認可対象に係る一考察 —チャーターリング及びアクレディテーションの本質的な特性を踏まえて— A Study on the Subject of Approval in the Approval System for the Establishment of Universities —Based on the essential properties of Chartering and Accreditation—

中山進司

要約

大学の設置認可及び質の維持に係る方策については、チャーターリング（設置認可）とアクレディテーション（適格認定）に大別される。我が国の大学の質保証システムは、大学設置認可制度という事前規制と、認証評価制度という事後チェックの2つの制度を両輪として設計されており、いわばチャーターリングとアクレディテーションのハイブリッド方式を採用していると言えるが、いずれも元々は欧米から導入されたものであり、その導入に係る変遷の中で、我が国独自の方式として確立するに至っている。

本稿では、我が国の大学の質保証システムの特性を踏まえつつ、チャーターリング及びアクレディテーションの本質的な特性に照らして、大学設置認可制度における認可対象について考察を試みる。

その結果、チャーターリングの代表例であるイギリスが「大学の新設」のみをその対象としていることに加えて、実質的な事前規制が存在しないことを前提とした事後チェック的質保証システムである米国式アクレディテーションの視点から見ると、「大学の新設」以外の学内基本組織の設置については認可対象とせず、設置後の認証評価制度に委ねることが望ましいということが考えられ、「大学の新設」以外にも多くの学内基本組織の設置に認可を要している我が国の現状に鑑みると、その見直しのみならず、大学の質保証システムそのものに改善の余地が多分に存在していることが明らかとなった。

キーワード

チャーターリング、アクレディテーション、大学設置認可制度、認証評価制度、大学の質保証システム

1. はじめに

近代高等教育史研究の第一人者である天野郁夫は、天野（1975）や天野（2004）、天野（2013）など、その多くの著書で、大学の設置認可及び質の維持に係る方策についてチャーターリング（設置認可）とアクレディテーション（適格認定）の2つに大別している。これらは、特定の国又は地域において特定の時期に実際に運用されていた歴史的事実を示すものではなく、大学の設置時及び設置後における質保証

の仕組みをそれぞれ指す理念的な典型としての概念である。その他多くの研究者も天野と同様の見解に基づく論を展開していることから、チャーターリング及びアクレディテーションが大学の設置認可及び質の維持に係る主たる方策であるということは、もはや通説であると言えよう。

我が国における現在の大学の質保証システムは、政府による大学設置認可制度という事前規制と、認証評価制度という事後チェックの2つの制度を両輪として設計されており、いわばチャーターリングとア

クレディテーションのハイブリッド方式を採用していると言える。他方、チャータリング及びアクレディテーションという質保証の仕組みは、いずれも元々は欧米から導入されたものであり、事前規制型から事後チェック型へと移行する我が国の行政システム全体の動きに沿った規制改革を前提とした変遷の中で、我が国独自の方式として確立するに至っている。

これらのことを踏まえ、チャータリング及びアクレディテーションの本質的な特性に照らして、大学設置認可制度における認可対象を検討することで、同制度のみならず、認証評価制度も含めた我が国の大学に係る質保証システムの改善すべき課題点を見出すことができるのではないかと考えた。

本稿では、我が国の大学に係る質保証システムの特性を踏まえつつ、チャータリング及びアクレディテーションそれぞれの本質的な特性に照らして、大学設置認可制度における認可対象について考察を試みる。その考察に当たっては、まず先行研究をレビューした上で、中世ヨーロッパにおける大学の設置認可システム及び米国における大学の質保証システムの特色から、大学設置認可制度における認可対象に係る考察の前提となるチャータリング及びアクレディテーションの本質的な特性を探る。続いて、大学設置基準の大綱化以降の大学設置認可制度の変遷と現行制度の概要に触れた上で、チャータリング及びアクレディテーションの本質的な特性を踏まえた設置認可の対象を考察し、最後に結論を述べる。

2. 先行研究

本研究に関連する研究としては、大学設置認可制度やその中核となる大学設置基準（昭和31年文部省令第28号）に関する研究が挙げられる。また、中世ヨーロッパにおけるチャータリング、そして米国におけるアクレディテーションに関する研究も関連が深い。

大学設置認可制度に関する研究としては、三和（2013）のケーススタディによる大学設置基準大綱化前後の設置認可過程の実態に関する研究が挙げら

れる。また、独立行政法人大学評価・学位授与機構（2010）による我が国を含む5か国（イギリス、フランス、ドイツ、アメリカ、日本）の大学と学位制度に関する調査研究は、各国における学位授与権と設置認可の関係に触れており、それらから各国の大学設置認可制度の特徴を知ることが可能である。さらに、大学設置認可制度を語る上で重要な大学設置基準に係る研究としては、天城ほか（1977）、飯島ほか（1990）、細井（1994）等がある。そのほか、海後ほか（1969）、清水（1968）、寺崎（2020）などの戦後の大学史に係る先行研究には、当時の設置認可行政に係る記述が多分に見受けられ、大学設置認可制度に関する研究としても有用である。

他方、中世ヨーロッパにおけるチャータリング、米国におけるアクレディテーションに関する研究は著しく少ない。中世ヨーロッパにおけるチャータリングについて、その歴史も含めて網羅的に取り扱っているのは、管見の限り横尾（1999）くらいしか見当たらない。また、米国におけるアクレディテーションに関する研究については、前田（2003）が「1980年代まではほとんど行われてこなかった」（前田 2003: p. 7）と指摘しているように、前田（2003）以前には、新堀（1977）、金子（1984）、喜多村（1993）の研究以外に見当たらず、その後2004年に認証評価制度が導入されて以降、同制度を中心とした研究が複数見受けられるようになった。

しかしながら、チャータリング及びアクレディテーションの本質的な特性に照らして、大学設置認可制度における認可対象を考察した事例、すなわち本研究と軌を一にする先行研究は管見の限り見当たらない。本研究は、事前規制型から事後チェック型へと移行する我が国の行政システム全体の動きに沿った規制改革を前提としている現在の大学の質保証システムに対する今後の議論に一石を投じるものであると考える。

3. チャータリング及びアクレディテーション

本節では、大学設置認可制度における認可対象に係る考察の前提となるチャータリング及びアクレ

ディテーションの本質的な特性について、中世ヨーロッパ及び米国における特色から探ることとした。

3.1 チャータリング（中世ヨーロッパを起源とする大学の設置認可システム）

チャータリング（chartering）は、中世ヨーロッパを起源とするものであり、その語源は、ヨーロッパで大学ができるのにその設立を認める公的な文書として、時の権力者（皇帝やローマ教皇）が発行した創立許可状あるいは設置認可書を指すもので、イギリスではとくに「charter」と呼ばれてきたことに端を発するとされている。

しかしながら、ヨーロッパの大学の歴史を語る上で、はじめから権力者による創立許可状等が必要不可欠であった訳ではない。「今日的な意味における大学の発生は、一二世紀後半以後のことと見るのが一般の見解」とされているが、「ヨーロッパのしにせの大学、たとえばパリ、ボローニャ、オックスフォードなどが成立したのは、設置認可といったものが始まる以前のこと」であり、これらの大学は、「教師や学生が自発的に作った知的集団、知的ギルド」、すなわち「universitas」としての起源を持つもので、その存在や活動に対する上からのお墨付きは何も必要としなかったと言われている（横尾 1999: p.120）。

1224年に、神聖ローマ皇帝フリードリヒ二世（Friedrich II）によって、人為的・政策的にナポリ大学が設立され、それまでの自生的な大学とは異なる大学が誕生する。その後、1229年には、フリードリヒ二世と敵対する教皇グレゴリウス九世（Gregorius IX）が、ナポリ大学を模倣する形で、人為的・政策的に、南仏トゥルーズに大学を設立し、その5年後には、ローマ教皇庁の中にストゥディウム・ゲネラーレ（汎欧的大学）が設けられた。これらについて、横尾（1999）は、「今や聖界と俗界の二大権力が、大学を自己の権限において設立する試みの先頭に立ったのであり、大学の設置認可の歴史もここから始まる应该说よい」という（横尾 1999: p.122）。しかし、その段階においても、「普遍

的な権力者のお墨付が、大学作りに有効な促進剤であることはしだいに認められ、それが希求され始めはしたもの、設立がそれによって妨げられることはな」く（横尾 1999: p.123）、必ずしも創立許可状等といったお墨付きを要さない状況は、スペインやイギリスにおいても同様であったと言われている。

しかし、「十四世紀以降の大学は、ほとんど（スペインなどを例外として）教皇か皇帝の創立特許状を得て設立されていることが窺え」、「慣行ないし実績によって大学（studium generale）とみとめられていた学苑に対しても、追認の形での創立特許状が交付されつつあった」ようである（横尾 1999: p.124）。その主な理由は、学位ないし教授資格の市場性の問題であったとされる。当時、「しにせの大学の学位をもつ者は他のあらゆる学苑（studium）で教鞭をとる資格があるとされた反面、新設大学の学位保持者は、他の大学、とくにしにせの大学から門戸を閉されていた」（横尾 1999: p.130）ところ、先述のナポリ大学の創設に端を発する皇帝・教皇による大学政策、「とくに一二三三年、グレゴリウス九世がトゥルーズの卒業生に対して、他のあらゆる大学での無試験による教授資格を公認したことは、どの大学でも、二大権力のお墨付を得さえすれば『万国教授資格』（ius ubique docendi）をもち得るという観念を植えつけることとなり、また、『万国教授資格』が『汎欧的大学』と呼ばれるものの本質的特権とみなされるようになった」という（横尾 1999: p.131）。

以上のように、皇帝又は教皇からの創立特許状等は、大学の設立に当たって当初必ずしも必要ではなかったが、時代の経過とともに、大学としての地位、大学で出す学位あるいは教授免許などの市場通用性を示す確たる証と位置付けられ、必要不可欠なものとなったのである。

現代においては、機関の設置認可と学位授与権の認可は、国によって異なり、必ずしも同義ではない¹が、学位授与権がない大学は、たとえ機関の設置認可を受けていても正式な「大学」とは見なされないことに鑑みれば、一義的にはチャータリングは主に学位授与権の認可を指すものと考えることが妥当であろう。例えば、チャータリングの代表例であ

るイギリスでは、「学位授与権の認可に当たって、学位の対象となる学問分野を限定しないことが一般的で、同じ種類の学位であれば、どの学問分野の学位も授与できる」（独立行政法人大学評価・学位授与機構 2010:p.30）こととされており、後述するように、我が国が授与する学位の種類と分野の変更²を伴わない場合は認可を要さず、届出によって新たな学部等の設置を可能としている、すなわち学位の種類が同じであっても学問分野の変更を伴う場合は認可が必要としているのとは大きな差がある。

他方、大学が国王ないし国家から発行される「charter」によって、公的な地位とともに、学位授与権をはじめとした特権を授与されて以降の大学の運営については、基本的に各大学の自律的な運営に委ねられている点も重要な点である。その自律的な運営の中で「大学の自治」が確立されてきたのである。

3.2 アクレディテーション（米国における大学の質保証システム）

米国におけるアクレディテーションは、大学はもとより大学の学部や学科等についても届出等の手続によって自由に設置することが可能であるなど、実質的な事前規制は存在しないことを前提として、事後に「個別の大学が人材と資金を提供して基準協会という連合体を結成して、協会が設定した一定のアカデミック・スタンダードに基づいて、その水準に合致した大学のみ基準協会の会員校（membership）の資格を認め、水準に合致しない大学は排除することによって、個別の大学ないしその教育プログラムの質の維持向上と改善を進めようとするもの」（飯島ほか 1990: p.150）とされている。

アクレディット（accredit）は、credit（信用、名誉、単位、学位の履修証明等）を語源としており、「教育界では、学校の資格や信用性を認定したり、学生の単位（クレジット）の履修を証明したりする意味に用いられ」ているという（喜多村 1993: p.38）。アクレディテーション団体（基準協会）による認定は、「高等教育というサービスの提供元である高等教育機関の品質を保証することによって、消費者の

保護と大学の世間的信用を守ろうとするもの」であり、「アメリカでは、学生の大学選択のさいに、その大学が基準認定に合格した機関であるか否かが、重要な選択の基準」とされている（喜多村 1993: pp.42-43）。

米国においてアクレディテーションが根付いてきた背景には、日本とは異なる教育行政の性質とこれに関連した大学設置認可制度の存在がある。

合衆国の連邦憲法の修正第10条では、教育に関する統制権は、連邦政府ではなく、州の専有事項とされており、各州は、「州の憲法および教育法を制定し、各州の教育委員会および教育担当部局などを通じて、その管轄地域内の公・私立の諸学校および大学の設置認可（chartering）と、教員の免許状や資格付与（certification）による規制をなしてきた。連邦の厚生教育福祉省（Department of Health, Education and Welfare, HEW）の一部局であった教育局（U.S. Office of Education、一九七九年九月 Department of Education に昇格）は、教育行財政にかかわる条件整備を主たる任務とし、教育に関する統計や資料の作成と提供、技術援助および研究・教育に関する各種の助成金の配分等を行うものの、わが国の文部省と異なり教育に対する直接の統制権をもたないものとされてきた。また、州の教育機関に対する権限も、その教育内容やプログラム、およびその質の基準の設定と維持向上とその監督について無制限に介入することはできなかった」と言われている（金子 1994: pp.97-98）。

我が国における大学の設置認可は、大学の開設権と学位授与権を同時に与えるものであるが、米国における大学の設置認可は、国家（連邦政府）ではなく、州政府の権限に属するものであり、それは飽くまでも大学の開設権を与えるものに過ぎないと解されている。開設後、大学であれば4年、短期大学であれば2年以内に、学位授与権の認定³に係る審査、すなわちアクレディテーションを受ける必要があり、その審査は、「連邦や州などの公権力の介入しない純粹に私的な、自発的な社会組織として発達」（金子 1994: p.99）してきた大学を代表するアクレディテーション団体が担っている。アクレディテー

ションは、一度認可されれば永続的にその権利が保証される設置認可とは異なり、「設置後最初の卒業生が出る時期を起点として五〜一〇年ごとに定期的に行われ、したがって一度公認されても、それが永続的に保証されるものではなく、その基準が充たされないと、絶えず公認取り消しの恐れのあるきわめて厳格な制度」と評されている（金子 1994: p.99）。

以上のように、「政府の関与は大学の設置認可の評価に限定され、設置後の教育上の水準向上は集団的大学自治と同業者の自己規制による基準協会を通じての評価によるという、大学評価における一種の責任分担と分業が成立している」とされている（飯島ほか 1990: p.150）。

アクレディテーションの目的について、設立後の大学における教育の水準の向上を図ることというのが一般的であるが、金子（1994）は、その基本的な目的として、次のような5点を挙げている（金子 1994: pp.108-109）。

- ① 個々の教育機関を奨励して機能のある団体によって設定された標準あるいは基準を提供することによって、その教育機関のプログラム一すなわち、教育内容、施設、設備、教職員スタッフを包括したもの一全体を改善し、最低限度の質を維持すること。
- ② 公認された教育機関の間で、学生たちの転学あるいは進学を促し、入学事務担当者の仕事を容易にさせること。
- ③ ある教育機関の卒業生が受けてきた教育や訓練の質について、かれらを採用する雇用者や、ある専門分野の試験官に判断の材料を提供すること。
- ④ 専門職の従事者、たとえば、開業医、弁護士および教員の養成教育の基準を引き上げること。
- ⑤ 資格認定は、入学志願者の志望校の決定および財団や一般大衆の人々が財政的に援助しようとする教育機関の選定のための指標を提供すること。

他方、米国の「アクレディテーションには、大学がアクレディテーションの認定を受けることで、そ

の大学の学生に連邦政府の奨学金受給資格が付与されるというメリットがある点も忘れてはならない」とされる（前田 2003: p. 8）。また、その認定を受けた大学に属する教員についても、研究費の申請資格を認めており、これもまた認証を受けることのメリットであるといえよう。この点について、前田（2003）は、1997年にシカゴにある北中部地区基準協会を訪問した際に、アクレディテーション団体の関係者にメリットを失った場合のアクレディテーションの行方について質問を試みたところ、「その回答は、メリットは、政府が勝手につけたものであり、こちら側から要求したものではない、メリットを求めることは、規制を許すことになる、というものであった」と語っている（前田 2003: p. 8）。認定を受けた大学だからといって、基本的には直接的な機関援助を受けとるわけではなく、これまで100年近くにわたって営々と築いてきた評価の実績を、奨学金受給資格等という形で、連邦政府が後になって利用しているに過ぎないということである（喜多村 2003: p.19）。

米国では、大学の設置認可後、公私立の別によらず、政府が大学に干渉することも、助けることも原則的にはなく、「大学らしい（学位を出せる）実質をそなえた大学になるかどうか」という質の保証に、州政府は直接的に責任を負わないのであり、それはまさに各大学の自律性と大学が結成したアクレディテーション団体」に委ねられていると評されている（喜多村 2003: p.20）。アクレディットされていない大学が出す学位は、他の高等教育機関への進学や会社等への就職等に際して、通用性がないものとされており、したがって、アクレディットされない大学は、その質に対する信用を保持することは困難となることはもとより、厳しい社会的批判と淘汰にさらされ、その存続さえも危惧される状況になるのである。

このようなアクレディテーションを取り巻く米国の状況は、政府が主導したものではなく、飽くまでも大学の自発的かつ自立的な質保証に係る取組に端を発している。アクレディテーションは、飯島ほか（1990）が指摘するように、「政府や外部団体の大学評価を排し、大学の集団的自治に基づく自己評価

を通じて大学の質的向上を図ろうとする voluntarism (原文ママ。恐らく「voluntarism」の誤り。)の精神が背景に存在」(飯島ほか 1990: p.150) していることを見落としてはならない。米国のアクレディテーションは、その後、日本のみならず、オランダやドイツ等にも移入されているが、その意味は多義的であり、また、「同じくアクレディテーションという用語を使いながらも、アメリカのように、アクレディテーションを実施する団体の設立から運営までのすべてがボランティアに担われている国はほとんどないであろう」と前田 (2003) は指摘している (前田 2003: p.165)。その理由について、喜多村 (2003) は、「外国の制度や経験が移入される場合には、往々にして形だけがとりいれられ、その形を形成している伝統や社会構造や精神のほうは、換骨奪胎されてしまうことが多いからであろう」と述べている (喜多村 2003: p.18)。2004年に認証評価制度が導入され、第三者評価が義務化された我が国においても、独立行政法人大学改革支援・学位授与機構が認証評価機関として文部科学大臣の認証を受けていることなどに鑑みれば、評価機関が真にボランティア・アソシエーションとして存立しているとは言えないであろう。

4. 大学設置基準の大綱化以降の大学設置認可制度

本節では、1980年代以降の事前規制型から事後チェック型へと移行する我が国の行政システム全体の動きに沿った規制改革の影響を受けて、長らく我が国における大学の質保証の中核を担ってきた大学設置認可制度による事前規制が段階的に緩和され、その後2004年に事後チェックに当たる認証評価制度が導入されるまでの変遷を概観するとともに、その結果として構築された現在の大学設置認可制度の概要を確認する。

4.1 大学設置基準の大綱化

1984年8月に、臨時教育審議会設置法 (昭和59年法律第65号) が制定され、同年9月には、これに基

づき臨時教育審議会 (以下「臨教審」という。) が設置された。臨教審は、文部大臣の諮問機関であった中央教育審議会 (以下「中教審」という。) と異なり、内閣総理大臣の諮問機関としてより高い位置付けで設置され、当時の中曽根康弘総理大臣の主導により、政府全体として長期的な観点から広く教育問題を議論し、教育改革を行うことを目的にするものであった。中曽根は、臨教審に対して大きな期待を表明し、「我が国における社会の変化及び文化の発展に対する教育実現を期して各般にわたる施策に関し必要な改革を図るための基本的方策」を審議することを求め、臨教審は、その期待に応じて、審議期間中に四次にわたって答申を提出し、大きな反響を呼んだ。四次にわたった答申は、いずれも高等教育関係事項に触れており、大学教育の充実と個性化、大学院の飛躍的充実と改革等の提言を行っているが、1986年4月に提出された第二次答申で、「我が国の高等教育の在り方を基本的に審議し、大学に必要な助言や援助を提供し、文部大臣に勧告権を持つ恒常的な機関として『ユニバーシティ・カウンスル (大学審議会—仮称)』を創設する」ことを提言している。この「ユニバーシティ・カウンスル」は、1987年9月に、大学審議会という名のもと、学校教育法 (昭和22年法律第26号) に基づく文部大臣の諮問機関として設置されるに至る。大学審議会は、2001年1月の省庁再編に伴って中教審大学分科会に再編されるまで、多くの大学関係の改革・改編に係る方針を審議し、答申を提出しているが、その中でも大学設置認可制度に最も大きな影響を及ぼしたと考えられるのは、1991年2月に答申された「大学教育の改善について」である。大学審議会は、「臨教審が懸案として残した諸点、すなわち大学設置基準の大綱化、自己点検・評価システムの導入、学位制度の見直し、短期大学・専門学校の見直しなどについて幅広く論じ」(寺崎 2020: p.460)、この答申を取りまとめたと言われている。

文部省は、これに対応して、同年6月に大学設置基準の内容を大幅に改訂した。この「大学設置基準の大綱化」によって、文部省による大学に対する規制は大きく緩和されたと言われている。

第一に、学部名称について、大綱化以前の大学設置基準第2条第2項では、「学部の種類は、文学、法学、経済学、商学、理学、医学、歯学、工学及び農学の各学部その他学部として適当な規模内容があると認められるものとする」と規定され、旧制大学の学部名称が基本とされていたが、これを廃止し、改訂された大学設置基準の第3条に「学部は、専攻により教育研究の必要に応じ組織されるもの」と定め、大学の裁量に委ねられることとなった。

第二に、大学・学部の多様化という社会的要請に応えるため、従来の「科目区分」を廃止したことが挙げられる。大綱化以前の大学設置基準では、「科目区分」として、「一般教育科目」、「外国語科目」、「保健体育科目」、「専門教育科目」の4つの区分が設定されており、また、それぞれの科目区分に応じた卒業に必要な単位数（一般教育科目36単位、外国語科目8単位、保健体育科目4単位、専門教育科目76単位の計124単位。）が定められていたため、大学や学部の設置を計画する申請者は、この4区分に沿って規定の科目数に達するようカリキュラムを編成する必要があった。しかし、大綱化によってこの区分が廃止され、改訂された大学設置基準の第19条第1項に「大学は、当該大学、学部及び学科又は課程等の教育上の目的を達成するために必要な授業科目を自ら開設し、体系的に教育課程を編成するものとする。」、同条第2項に「教育課程の編成に当たっては、大学は、学部等の専攻に係る専門の学芸を教授するとともに、幅広く深い教養及び総合的な判断力を培い、豊かな人間性を涵養するよう適切に配慮しなければならない。」と規定し、大学が自己の裁量と責任によって自由な科目開設やカリキュラム編成を可能としたのである。

第三に、単位制度の弾力化が挙げられる。大綱化された大学設置基準の第21条第2項に「一単位の授業科目は四五時間の学修を必要とする内容をもって構成することを標準」とすると定め、講義・演習、実験・実習・実技という区分に応じて各大学が決める授業時間をもって一単位とする旨の条件を設けた上で、同条第1項に「各授業科目の単位数は、大学において定めるものとする」と規定し、大学に大幅

な裁量権を認めた。

これらの大学設置基準の大綱化に伴い、大学の新增設に係る大学設置・学校法人審議会（以下「設置審」という。）による審査についても、学部・学科レベルでの詳細な基準から総則化された一般的な審査基準へと統合することによって以降の多種多様な学部設置のきっかけになったと考えられている。

また、大学設置基準の大綱化と同時に、学位制度改革と自己点検・評価活動の努力義務化という2つの改革も行われている。

学位制度改革については、学校教育法及び学位規則（昭和28年文部省令第9号）の改正によって、それまで「称号」として位置付けられていた「学士」が「学位」の一種に位置付けられるとともに、その名称も「〇〇学士」から「学士（〇〇学）」に表記が変更され、さらに「〇〇学」の表記もカリキュラムに応じて各大学が自由に設定できることとされたのである。なお、学位名称の表記の変更については、「学士」にとどまらず、「修士」及び「博士」にも及んでいる。

自己点検・評価活動の努力義務化については、大綱化後の大学設置基準第2条第1項に「大学は、その研究教育水準の向上を図り、当該大学の目的及び社会的使命を達成するため、当該大学における研究教育活動等の状況について自ら点検及び評価を行うことに努めなければならない」、続く第2項に「前項の点検及び評価を行うに当たっては、同項の趣旨に即し適切な項目を設定するとともに、適当な体制を整えて行うものとする」とそれぞれ規定し、その実施に努めることが各大学に求められた。他方、1998年の大学設置基準の改訂により、自己点検・評価の実施と結果の公表が義務化されるとともに、「自己点検・評価の対象には大学だけでなく『学部』も加えること、併せて点検および評価の結果について、大学は『当該大学の職員以外の者による検証を行うよう努めなければならない（第二条第三項）』というように『外部評価』の制度も施行」された（寺崎 2020: p.465）。さらに2002年には、学校教育法等が改正され、自己点検・評価の実施とその結果の公表に係る規定が法律上明示されるとともに、後述す

る第三者評価制度（認証評価制度）の導入に至っている。

4.2 大学設置認可制度の弾力化・準則主義化と認証評価制度の導入

2001年12月に総合規制改革会議⁴から提出された「規制改革の推進に関する第1次答申」によって、我が国における大学の質保証の中核を担ってきた大学設置認可制度は大きな転機を迎える。

この「規制改革の推進に関する第1次答申」では、重点6分野の1つに「教育」を掲げ、その中で「大学や学部の設置に係る事前規制を緩和するとともに事後チェック体制を整備するなど、一層競争的な環境を整備することを通じて、教育研究活動を活性化し、その質の向上を図っていくことが必要である」との「改革の方向」に照らして、「高等教育における自由な競争環境の整備」を挙げている。

具体的には、①大学・学部の設置規制の準則主義化、②第三者による継続的な評価認証（アクレディテーション）制度の導入、③学生に対するセーフティネットの整備の3項目を挙げ、①及び②については「平成14年度中に措置（検討・結論）」、③については「平成15年度中に措置」することが求められた。

まず①については、文部科学大臣に対して、大学・学部等の設置、定員の変更の認可に当たり、学生教官比率、学生校舎面積比率など大学の質の確保のために最低限必要な客観的基準を明らかにするとともに、大学設置基準や大学設置・学校法人審議会審査基準など、様々な形式によって重層的に規定されている基準について、法令レベルでその一覧性を高めるよう整理すべきであることが指摘されている。また、それぞれの基準の必要性等を十分に吟味し、例えば施設設備や教員組織の基準において不必要なものは廃止するなど、全体として最低限必要な基準となるよう厳選するとともに、これに応じて設置審における審査事項や手続の在り方についても軽減、簡素化を図るべきである旨の指摘がなされた。

②については、大学の教育研究水準の維持向上の観点から、設置認可を受けたすべての大学に一定期

間に一度、継続的な第三者による評価認証（アクレディテーション）を受けてその結果を公表すること等を義務付けるなどの評価認証制度を導入すべきであることとともに、評価認証の結果、法令違反等の実態が明らかになった場合には、文部科学大臣により是正措置等を講じることができることとすべきであることが指摘された。

③については、大学設置等に関する規制緩和が進み、「高等教育における自由な競争環境」が整うことと引き換えに、将来的に経営が立ちゆかなくなる大学が生じることが予測されるため、仮に当該大学が廃止されることとなっても、当該大学に通う学生の就学機会の確保が図られるよう、適切なセーフティネットの整備を検討すべきであることが指摘されている。

2002年8月、中教審は、答申「大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について」（以下「2002年答申」という。）を提出するが、同答申は総合規制改革会議から提出された「規制改革の推進に関する第1次答申」の影響を強く受けたものであった。

2002年答申では、第2章に「設置認可の在り方の見直し」を当て、「国の設置認可は、大学の基本組織である学部、研究科等の新設・改廃について行うことを原則とするが」、「現在授与している学位の種類・分野を変更しない範囲内で組織改編する場合は、学部等大学の基本組織の設置であっても国の認可は不要とし、届出で足りること」とした上で、私立大学の収容定員についても、従来その増減に係る学則変更に関国の認可を要していたところ、「今後引き続き認可対象とするのは大学全体で収容定員が純増する場合のみに限定し、大学全体の定員内における学部等（中略）間の定員の増減は当該大学の裁量にゆだねることによって、大学による自律的な組織編成を容易にする」ことを提言している。また、「設置審査の抑制方針の見直し」として、「大学、学部等の設置に関する審査に当たっては、現在、特定の分野を除いて抑制的に対応する方針が採られているが、（中略）大学間の自由な競争を促進するため、今後は抑制方針を基本的には撤廃すること」に加えて、現在、「首都圏、近畿圏、中部圏における工業

(場)等制限区域・準制限区域内の大学の設置等について抑制的に取り扱っているが、(中略)本年7月に工業(場)等制限法も廃止されたことを踏まえ、抑制方針を撤廃すること」を提言している。

この2002年答申の内容に基づき、学校教育法等が2002年に改正され、翌2003年に施行された。これにより、一部⁵を除き、それまでの定員抑制政策は終焉を迎えるとともに、授与する学位の種類と分野の変更を伴わない場合は認可を要さず、届出によって新たな学部等の設置が可能となったのである。

また、2002年答申は、「設置審査に係る基準の見直し」についても提言している。「現在、大学設置審査の際に適用されている基準は、大学設置基準等の法令のほか、大学設置・学校法人審議会の審査基準や内規など様々な形式によって規定されている」との実情を踏まえた上で、「これらの基準が設置審査の最低基準であるとの観点に立って、それぞれの規定の必要性を吟味し、整理を図るとともに、こうした様々な基準の一覧性を高め、明確化を図る観点から、設置審査に係る基準を原則として告示以上の法令で規定することが必要である」と指摘したのである。当時、設置審による審査においては、学校教育法や大学設置基準等の法令の抽象的な規定を補う形で、設置審の決定・申合せといった内規によって基準を定め、逐次整理されていた。これらの内規は、全て一般に公表されていたものの、それぞれの関係性が煩雑であり、一覧性が著しく低い状況であった。しかし、2002年答申の指摘を受け、2003年度施行の改正大学設置基準等において、基準の一覧性を高め、明確化を図る観点から、審議会内規において定めていた審査の基準について告示以上の法令に規定するとともに、審議会内規は全て廃止された。具体的には、審査の一般的基準に関する内規(「審査基準要項」など6本)及び抑制方針に関する内規(「審査の取扱方針」など4本)など計11本⁶を廃止して、最低限の基準として必要なものに限って大学設置基準や告示などに規定し直されたのである。

さらに、2002年答申では、第3章に「第三者評価制度の導入」を当て、「国による事前規制を最小限のものとし、設置後の大学の組織運営や教育研究活

動などの状況を定期的に評価する体制を整備するとの観点から、様々な第三者評価機関が活動を展開している現状を踏まえ、国の関与は謙抑的としつつこれらの機関を可能な限り活用し得る新たな評価システムを整備し、大学の自主性・自律性に配慮しながらその教育研究の質の維持向上を図っていくことが必要である」として、「大学の教育研究活動などの状況について、様々な第三者評価機関のうち国の認証を受けた機関(認証評価機関)が、自ら定める評価の基準に基づき大学を定期的に評価し、その基準を満たすものかどうかについて社会に向けて明らかにすることにより、社会による評価を受けるとともに、評価結果を踏まえ大学が自ら改善を図ることを促す制度を導入する」ことを提言している。これに基づき、学校教育法等が改正され、2004年4月より、認証評価制度⁷が導入され、各大学は、自己点検・評価を踏まえた第三者評価の受審が義務付けられたのである。

このようにして、2022年3月に中教審大学分科会質保証システム部会が取りまとめた「新たな時代を見据えた質保証システムの改善・充実について(審議まとめ)」(以下「2022年審議まとめ」という。)において、「大学として最低限の水準を満たしていることを保証する事前規制の長所と、大学の多様性に配慮しつつ、恒常的に大学の質を保証する事後チェックの長所を組み合わせる形で設計され」と評される、現在の我が国の大学に係る質保証システムが構築されたのである。

大学設置基準の大綱化や大学設置認可制度の弾力化・準則主義化を経て、大学設置認可制度を取り巻く環境は大きく変化した。それらは、国による規制を可能な限り緩和し、事前規制型から事後チェック型へと移行する我が国の行政システム全体の動きに沿った規制改革を前提とした大学設置基準及びそれに基づく大学設置認可制度の緩和策である一方で、設置後の大学の質保証の充実を図るための政策でもあった。特に、自己点検・評価システムの導入から、認証評価制度の導入による第三者評価の義務化は、大学設置認可制度の緩和とのペアで提示された質保証に係る方策であるように見受けられる。

4.3 現在の大学設置認可制度の概要

現在の大学設置認可制度については、主に次のようなプロセスで成立している。

- (1) 学校法人等が文部科学大臣に対して大学等の設置認可を申請⁸
- (2) 文部科学大臣が申請のあった大学等の設置認可について設置審に諮問
- (3) 設置審において申請内容の法令適合性を審査し、その結果を文部科学大臣に答申
- (4) 文部科学大臣が設置審からの答申内容を踏まえて、当該大学等の設置を認可

設置審での具体的な審査過程については、教学面と、申請者たる学校法人の財務・管理運営面に分かれて審査される⁹。このため、同審議会の審査体制も、教学面を審査する大学設置分科会と、学校法人の財務・管理運営面を審査する学校法人分科会において別々に審査が行われ、最終的に両分科会が認可を「可」とする判断を行った場合に、設置審として認可を「可」とする旨の答申を行うことになる。両分科会の審査結果が「不可」の場合は勿論のこと、いずれか一方の分科会での審査結果が「可」であっても、もう一方の分科会の審査結果が「不可」であれば、設置審としては認可を「不可」とする旨の答申を行うことになる。文部科学大臣は、設置審からの答申を踏まえて、各申請案件の認可の可否について判断することとなっている。

設置に認可が必要な主な組織としては、「大学（大学院大学及び専門職大学を含む。）」、「学部（専門職学部を含む。）」、「学部の学科（専門職学科を含む。）」、「大学院（専門職大学院を含む。）」、「大学院の研究科」、「大学院の研究科の専攻」、「短期大学（専門職短期大学を含む。）」、「短期大学の学科（専門職短期大学の学科を含む。）」等である。ただし、大学の学部・学科、大学院の研究科・専攻及び短期大学の学科については、前項で述べたように、2003年以降、授与する学位の種類と分野の変更を伴わない場合は認可を要しない、すなわち届出で足りるとされている。

なお、届出による学部等の設置については、その受理後に文部科学省において、当該届出による学部

等の設置が授与する学位の種類と分野の変更を伴わないものであることなどの届出設置の要件を満たしているかについて確認されることになるが、当該届出がその要件を満たさなかった場合には、届出後60日以内に学校教育法第4条第3項に基づく措置命令が行われることになる。このような届出設置に係る不確実性を避けるために、設置審では、任意の手続として届出以前に、当該届出による学部等の設置が授与する学位の種類と分野の変更を伴わないものであるか否かについて大学設置分科会運営委員会に相談できる仕組み（運営委員会への事前相談）を設けている。

また、大学の設置等の認可や届出の後において、認可又は届出時の附帯事項¹⁰への対応状況、学生の入学状況及び教員の就任状況など設置計画の履行状況等について設置者に報告を求め、その状況に応じて必要な指導・助言を行うことにより、設置計画の確実な履行を担保することを目的として、原則として開設年度から完成年度（新設学部等に最初に入学生が卒業する年度）までの間、設置審に設けられた設置計画履行状況等調査委員会による設置計画履行状況等調査（通称：アフターケア、AC）が実施される。

5. 設置認可の対象の見直しと質保証システムの改善の余地

本稿では、第3節で検討したチャータリング及びア krediteーションの本質的な特性を踏まえて、第4節で確認したような変遷を辿って構築された現行の大学設置認可制度における設置認可の対象について考察するとともに、その考察から大学の質保証システムの改善の余地についても検討する。

5.1 設置認可の対象の見直しの余地

既述したように、チャータリングは、大学が国家から勅許状を得て、自治や特権を認めもらうことで大学設立の根拠を得ることを趣旨とした恒久的なものとされており、その本来的な対象は「大学の新設」である。

他方、アクレディテーションは、設立後の大学における教育の水準の向上を目的とした、大学で構成される団体による取組であり、その起源となる米国におけるアクレディテーションは、大学はもとより大学の学部や学科等についても届出等の手続によって自由に設置することが可能であり、実質的に事前規制がほぼ存在しないことを前提としたものである。したがって、一旦大学が設立されれば、その後当該大学に新設される学部や学科等における教育の質保証についてはアクレディテーションに委ねられることになる。

天野（2004）は、「ボランティアの精神に立っており、評価を受けるか受けないかはそれぞれの大学の自由に委ねられてい」る（天野 2004:p.115）という米国のアクレディテーションの特徴を挙げた上で、認証評価制度を「国家が法令によって義務づけるものであり、しかも評価を行う『第三者評価機関』は国の『認証』を受け」ることから「アメリカのアクレディテーション制度とは、似て非なるものである」と指摘している（天野 2006: p.163）。しかし、前述のように、今日のアクレディテーションの意味は多義的であり、事後チェック的質保証システムであるとの理解が一般的である。このことに鑑みると、「2022年審議まとめ」において、「大学として最低限の水準を満たしていることを保証する事前規制の長所と、大学の多様性に配慮しつつ、恒常的に大学の質を保証する事後チェックの長所を組み合わせた形で設計され」ていると評される我が国における大学の質保証システムは、チャータリングとアクレディテーションのハイブリッド方式を採用していると考えられる。しかし、我が国のチャータリングすなわち設置認可の対象については、「大学の新設」のみならず、「学部の設置」や「学部の学科の設置」、「大学院の設置」、「大学院の研究科の設置」、「大学院の研究科の専攻の設置」、「大学院の研究科の専攻に係る課程の変更」、「学部における通信教育の開設」、「専門職学科の設置」など、届出によってその設置が可能とされている、授与する学位の種類と分野の変更を伴わない場合を除いてもなおその対象は広範であり、多くの学内基本組織の設置に認可

を要している状況にある。このような我が国の大学の質保証に係るハイブリッド方式の中において、設置認可の対象は、先述のような制度改革の変遷の中で導き出された我が国独自の着地点であり、チャータリングとアクレディテーションの両方の要素が混在する我が国の大学設置認可制度の特性であるとも考えられるが、チャータリング及びアクレディテーションそれぞれの本来的な対象とは一致しないことは明らかであろう。

設置認可の対象をチャータリング及びアクレディテーションそれぞれの本来的な対象に照らして検討すると、「大学の新設」のみを設置認可の対象とし、その後の「学部・学科等の設置」は全て認可を要さず、届出で足りるものとして、認証評価制度による質保証に係る取組に委ねることが考えられる。そもそも現在の我が国における大学等の質保証に係るハイブリッド方式は、事前規制型から事後チェック型へと移行する我が国の行政システム全体の動きに沿った規制改革を前提として構築されたものであり、「大学の新設」のみを設置認可の対象として、その後の「学部・学科等の設置」も含めた当該大学の質保証を認証評価制度に委ねることは、事前規制の更なる緩和を図るものであり、規制改革の考え方にも即したものである。

5.2 質保証システムの改善の余地

前項で述べたように、我が国における設置認可の対象を「大学の新設」のみとし、それ以外の「学部・学科の設置」等については、現行の「授与する学位の種類と分野の変更を伴わない場合」のみならず、全て設置認可の対象外、すなわち届出による設置を可としてその後の認証評価に委ねることは、チャータリング及びアクレディテーションの本質的な特性に鑑みれば、一見適当であるように見受けられる。しかし、大学の質保証という観点によれば、単に設置認可の対象を「大学の新設」のみにすることが望ましいかといえば必ずしもそうではない。そのためには、認証評価制度が大学の質保証に係る仕組みとしてより有効に機能することが必須の要件となる。つまり、大学の質保証を考える上で、事前規制の緩

和は事後チェックの充実と相関関係にあるのである。

先述のとおり、アクレディテーションの本場である米国では、アクレディットされていない大学が出す学位は、他の高等教育機関への進学や会社等への就職等に際して、通用性がないものとされており、したがって、アクレディットされない大学は、その質に対する信用を保持することは困難となることはもとより、厳しい社会的批判と淘汰にさらされ、その存続さえも危惧される状況になるとされている。現在の我が国では、2004年からの認証評価制度の開始に伴い、すべての大学に対して一定期間ごとに認証評価機関による評価の受審が義務付けられているが、義務付けられているからこそ受審そのものに大きな社会的評価の差が生じる米国のそれとは状況が異なる上、仮に評価結果が「不適合」であっても、その内容が法令違反等でない限り、当該大学の存続が危ぶまれるような厳しい社会的批判と淘汰にさらされる状況にもない。我が国における認証評価制度について、各認証評価機関が国の関与から離れ、米国のようなボランティア・アソシエーションとして、アクレディテーションを機能させ、厳しい競争の中で大学等の質が担保されるとすれば、現行の教育基本法（平成18年法律第120号）第7条第2項に規定する「大学の自主性」を尊重することにもなり、事前規制型から事後チェック型へと移行する我が国の行政システム全体の動きに沿った規制改革を真に実現することにもつながるのではないだろうか。とはいえ、米国のような状況とすることについて諸手を挙げて肯定し、大学に対する国の関与を一切排除して、厳しい競争社会の中で廃止に追い込まれる大学が多く生じることは、現在の我が国では許容されず、国の教育行政に大きな疑問が呈されることになるのも想像に難くないため、現段階ではその実現が非現実的であると言わざるを得ないというのが実情であろう。いずれにしても、我が国の大学の質保証システムに改善の余地が多分に存在することは紛れもない事実である。

6. 結論

現在の我が国における大学の質保証システムは、政府による大学等の設置認可制度という事前規制（チャータリング）と、認証評価制度という事後チェック（アクレディテーション）のハイブリッド方式を採用しており、これは事前規制型から事後チェック型へと移行する我が国の行政システム全体の動きに沿った規制改革により導き出された偶然的産物ともいうべきものである。このため、チャータリングの代表例であるイギリスが「大学の新設」のみをその対象としているのとは異なり、我が国における設置認可の対象は、「大学の新設」のみならず、「学部を設置」や「学部の学科を設置」、「大学院の設置」、「大学院の研究科の設置」、「大学院の研究科の専攻の設置」、「大学院の研究科の専攻に係る課程の変更」、「学部における通信教育の開設」、「専門職学科の設置」など、多くの学内基本組織の設置に認可を要している現状がある。これを実質的な事前規制が存在しないことを前提とした事後チェック的質保証システムである米国式アクレディテーションの視点から見ると、「大学の新設」以外の学内基本組織の設置については、チャータリング（設置認可）の対象とせず、設置後のアクレディテーション（認証評価制度）に委ねることが望ましいということになる。したがって、チャータリング及びアクレディテーションの本質的な特性に照らして検討した場合、「大学の新設」のみを設置認可の対象、すなわち大学設置認可制度における認可対象とし、その後の「学部・学科等の設置」は全て認可を要さず、届出で足りるものとして、認証評価制度による質保証に係る取組に委ねることが考えられるのである。

しかしながら、先に述べたように、大学の質保証を考える上で、事前規制の緩和は事後チェックの充実と相関関係にあるため、その実現にはアクレディテーションが大学の質保証に係る仕組みとしてより有効に機能することが必須の要件であると考えられる。2004年に認証評価制度が導入されてから20年が経過したが、その社会的意義が高まっている状況にあるとは必ずしも言えないのが現状ではないだろ

うか。それは、すべての大学に一律にその受審を義務付けたことで受審そのものへの評価が高まらない上、その評価結果によって当該大学の存続が危ぶまれるような厳しい社会的批判と淘汰にさらされる状況にもないため、同制度に対する社会的関心が低いことに原因があるのではないかと考える。このため、原点に立ち返り、米国におけるア krediteーションの仕組みやその社会的意義等を検証し、我が国における認証評価制度の充実・強化を図り、その有用性・有効性を高めるための議論を活性化させる必要があるものと考ええる。

大学の新設時のみ国家の認可を要するような、事前規制の範囲が限定的なイギリス式のチャータリングと、実質的な事前規制が存在しないことを前提とした事後チェック的質保証システムである米国式ア krediteーションの組合せは、いずれも「大学の自治」を前提とした、本来的には非常に親和性が高いシステムであると考えられる。この点を踏まえて、今後の大学に係る質保証システムの在り方を検討することは大変意義深いものと考えられることから、「大学の自治」の尊重を念頭に置いた我が国の大学の質保証に係る制度改革の在り方について引き続き検討する必要があるが、それはまた別の場で論じたい。

謝辞

本稿は、筆者が2024年1月に法政大学大学院公共政策研究科へ提出した修士論文の一部を修正・再構成したものである。

指導教員の同研究科 廣瀬克哉教授、そして所属する廣瀬ゼミの皆様（OB・OGを含む。）には、修士論文の執筆時はもとより、本稿の執筆に当たっても適切な御指導、御助言等をいただき、ここに深謝の意を表する。

注

- 1 ドイツ及び日本では機関の設置認可と学位授与権の認可が同義だが、イギリスやフランス、アメリカではそれぞれ別に行われている。
- 2 学位の種類とは、学校教育法第104条に定める学士、修士、博士、短期大学士及び専門職学位を指す。また、学

位の分野とは、「学位の種類及び分野の変更等に関する基準（平成15年文部科学省告示第39号）」の別表第一によるものであり、例えば、学士、修士及び博士に係る学位の分野としては、文学関係、教育学・保育関係、法学関係、経済学関係、社会学・社会福祉学関係、理学関係、工学関係、農学関係、獣医学関係、医学関係、歯学関係、薬学関係、家政関係、美術関係、音楽関係、体育関係、保健衛生学関係（看護学関係）、保健衛生学関係（リハビリテーション関係）、保健衛生学関係（看護学関係及びリハビリテーション関係を除く。）の19種類がある。

- 3 厳密には、ア krediteーションを受けなくても、当該大学からの学位の授与は可能であるが、後述するように、ア krediteーションされていない大学が出す学位は、他の高等教育機関への進学や会社等への就職等に際して通用性がないものとして扱われるため、ほぼ意味をなさないものとなっている。
- 4 2001年4月1日、内閣府設置法（平成11年法律第89号）第37条第2項に基づき、内閣府に政令（総合規制改革会議令（平成13年政令第87号））で設置された組織。2001年4月1日から2004年3月31日にかけて13回開催され、2003年度末をもって廃止された。
- 5 医師、歯科医師、獣医師、教員、船舶職員の養成については、引き続き抑制分野とされた。なお、教員の養成については、2005年に抑制分野から除外されたが、その後、法科大学院による法曹の養成が2021年、薬剤師の養成が2023年施行の告示によってそれぞれ抑制分野とされている。
- 6 「大学設置審査基準要項」、「大学設置審査基準要項細則」、「大学院設置審査基準要項」、「大学院設置審査基準要項細則」、「大学院大学の審査基準について」、「教員養成大学に設置される大学院に関する審査方針について」、「大学専攻科及び別科に関する取扱について」、「臨時的定員に関する平成12年度以降の取扱い方針」、「抑制の例外としての社会人等の定員枠を充足していない場合の取扱いについて」、「平成12年度以降の大学設置に関する審査の取扱い方針」、「平成12年度以降の大学設置に関する審査の取扱い方針の運用について」
- 7 認証評価には、大学の教育研究・組織運営等の総合的な状況に関する評価（7年以内ごと）の機関別評価と、専門職大学院等の教育課程・教員組織等に関する評価（5年以内ごと）の分野別評価がある。
- 8 申請者が学校法人の場合は、大学等の設置認可申請に加えて、学校法人の寄附行為の認可及び寄附行為変更の認可申請も必要。ただし、申請内容が「大学院の研究科の専攻設置又は課程を変更するもの」に該当する場合はその限りでない。
- 9 申請者が都道府県等の地方公共団体や公立大学法人の場合は、教学面の審査、すなわち大学設置分科会の審査のみ受審することになる。
- 10 大学の設置等の認可の申請及び届出に係る手続等に関する規則（平成18年文部科学省令第12号）第13条に規定された「留意事項」を指す。同条には、「文部科学大臣は、

認可を受けた者又は届出を行った者が当該認可又は届出に係る大学の設置等に関する計画（次条において「設置計画」という。）を履行するに当たって留意すべき事項（次条において「留意事項」という。）があると認めるときは、当該者に対し、当該事項の内容を通知するものとする。」と規定されている。

参考文献

- 天城勲，慶伊富長編（1977）.『大学設置基準の研究』. 東京大学出版会.
- 天野郁夫（1975）.「高等教育機関の設置認可と基準判定（Ⅰ）」『名古屋大学教育学部紀要』, 第22巻, pp.85-97.
- 天野郁夫（1994）.『大学－変革の時代』. 東京大学出版会.
- 天野郁夫（2004）.『大学改革 秩序の崩壊と再編』. 東京大学出版会.
- 天野郁夫（2006）.『大学改革の社会学』. 玉川大学出版部.
- 天野郁夫（2013）.『大学改革を問い直す』. 慶應義塾大学出版会.
- 天野郁夫（2016a）.『新制大学の誕生（上）』. 名古屋大学出版会.
- 天野郁夫（2016b）.『新制大学の誕生（下）』. 名古屋大学出版会.
- 天野郁夫（2019）.『新制大学の時代』. 名古屋大学出版会.
- 飯島宗一，戸田修三・西原春夫編（1990）.『大学設置・評価の研究』. 東信堂.
- 海後宗臣，寺崎昌男（1969）.『大学教育＜戦後日本の教育改革 第九巻＞』. 東京大学出版会.
- 金子忠史（1994）.『新版 変革期のアメリカ教育－大学編－』. 東信堂.
- 喜多村和之（1993）.『新版 大学評価とはなにか－自己点検・評価と基準認定（アクレディテーション）』. 東信堂.
- 喜多村和之（2003）.「アクレディテーションをめぐる大学評価の日米比較」『ピトウィーン（2003年4月号）』, 通巻193号, pp.18-21.
- 清水義弘（1968）.『教育学叢書 7 巻・日本の高等教育』. 第一法規出版.
- 土持ゲーリー法一（1996）.『新制大学の誕生－戦後私立大学政策の展開－』. 玉川大学出版部.
- 寺崎昌男（2020）.『日本近代大学史』. 東京大学出版会.
- 独立行政法人大学評価・学位授与機構（2010）.『大学評価・学位授与機構研究報告第1号学位と大学 イギリス・フランス・ドイツ・アメリカ・日本の比較研究報告』. 独立行政法人大学評価・学位授与機構.
- 内閣府（2001）.『2001年12月11日総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第1次答申」』.
- 細井克彦（1994）.『設置基準改訂と大学改革』. つむぎ出版.
- 前田早苗（2003）.『アメリカの大学基準成立史研究－「アクレディテーション」の原点と展開』 東信堂
- 三和義武（2013）.『高等教育制度と大学設置認可行政』. 多賀出版.
- 文部科学省（2002a）.『2002年1月24日中央教育審議会大学分科会将来構想部会（第5回）資料4「設置認可と第三者評価等によるトータルシステムの例（検討のたたき台）」』.
- 文部科学省（2002b）.『2002年8月5日中央教育審議会「大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について（答申）」』.
- 文部科学省（2022）.『2022年3月18日中央教育審議会大学分科会質保証システム部会「新たな時代を見据えた質保証システムの改善・充実について（審議まとめ）」』.
- 横尾壮英（1999）.『大学の誕生と変貌－ヨーロッパ大学史断章』. 東信堂.

インテグリティと企業経営の関係性についての一考察 —サステナビリティ経営に向かう企業の事例研究—

A study on the relationship between integrity and corporate management
- Case studies of companies moving towards sustainability management -

村 瀬 次 彦

要約

近年における日本経済は持続的低成長から脱することができない状態であり、人のところや社会にも負の影響を与えている可能性がある。コンプライアンスに関わる事象を発生させない企業文化の醸成を規律付けとともに考える必要がある。また、企業経営者と投資家の建設的な対話が必要不可欠である。そして、伝統的な日本の企業文化の実践知を軸に外部環境の変化をしなやかに取り込むことにより持続可能な企業に変容できる可能性がある。これらの3つの問題意識は互いに連関している。人間性、経済性、社会性を相互に配慮しつつ統合できるインテグリティの概念が欠かせないと考えられる。

本稿では、インテグリティと企業経営の関係性を明らかにするために、伝統的な日本の企業文化の特性を踏まえ、インテグリティの先行研究を概観したうえで、企業の実践事例を実態に即して分析を行う。

公開情報である統合報告書による分析の結果、企業経営は、人間性、経済性、社会性が統合思考で渾然一体となった完全性の追求が求められる。取締役会を軸とした戦略空間のなかで議論され、インテグリティによる意思決定により、トップダウンで組織に浸透させる。このような組織には、全社員が共感できる経営理念が不可欠である。共感できる経営理念とインテグリティは不可分の関係であることが示唆された。

キーワード

コンプライアンス、インテグリティ、サステナビリティ、経営理念、企業倫理

1. はじめに

1.1 研究の社会的背景と3つの問題意識

近年における日本経済は、持続的低成長から脱することができない状態である。このような長期に渡る持続的低成長は、企業不祥事やいじめ・嫌がらせの件数が右肩上がりが増え続けていることに見かけ上の相関があることから、人のところや社会にも影響を与えている可能性がある。この間、各企業はコンプライアンスやリスクマネジメントの規律付け、ホットラインなどの相談窓口を整備してきたにもか

かわらず、状況は悪化の一途を辿ってきた。具体的には、東京商工リサーチ（2019年）によると、不適切会計の上場企業は70社に上り、過去最高である¹。加えて、厚生労働省（令和元年度）によると、民事上の個別労働紛争では「いじめ・嫌がらせ」は、10年間で2倍以上の約90,000件、過去最高に達している²。また、コンプライアンスの強化は、失敗を恐れる傾向があるため、新しいことに挑戦する気持ちが希薄になる不作為の暴走や、隠蔽などの作為の暴走を招き、新たなコンプライアンス問題の発生につながる負の側面を併せ持つ。コンプライアンス問題

を発生させない企業文化の醸成を懲罰などの規律付けとともに取り組む必要があるとするのが1つ目の問題意識である。

近年、企業経営を取り巻く外部環境が大きく変化した。企業と投資家のショートターミズムや日本企業の低収益性を指摘した伊藤レポートに前後して、金融庁（2014年）は、「日本版スチュワードシップ・コード」、東京証券取引所（2015年）は、「コーポレートガバナンス・コード」を公表した。さらに「改訂コーポレートガバナンス・コード」（2021年）、東京証券取引所の上場区分の再編（2022年）により、企業経営における不作為の暴走を防ぐ方向性が示された。企業の財務を担ったメインバンク制は影を潜め、今では海外の株主、投資家が存在感を増している。また、日本経済の発展とともに、その仕組みとして機能してきた日本型労働慣行は、働き方または働きがい改革、雇用の流動化による修正を余儀なくされ、コロナ禍を経て拍車がかかっている状況である。サステナビリティ経営の実現に向けて、社員、顧客、株主などのステークホルダーとの建設的な対話が必要不可欠であるとするのが2つ目の問題意識である。

日本の老舗企業は、経営理念や創業の精神、価値観を尊び、社員を家族同様に扱い、地域社会との共生を通して、人や社会からの信頼を獲得するとともに経済的利益を得て持続可能な経営を続けてきた。日本企業の歴史は、SDGs、サステナビリティ時代を生き抜く実践知の宝庫であり、伝統的な日本の企業文化に外部環境の変化をしなやかに取込むことこそが、真に卓越した持続可能な企業に変容できる可能性がある（長谷川、2021）、とするのが3つ目の問題意識である。

これらの3つの問題意識は互いに連関している。社員の主体的、自律的な実践により、コンプライアンス問題を発生させない企業文化を醸成するためには、日本の伝統的な企業文化を承継しつつ、外部環境の変化をしなやかに取り込み、ステークホルダーとの建設的な対話による信頼関係が求められているのであろう。これらの問題意識を統合させ、サステナビリティ経営を実現するためには、インテグ

リティの考え方が欠かせないと思われる。

1.2 研究の目的と意義

本稿では、インテグリティと企業経営の関係性を明らかにするために、伝統的な日本の企業文化の特性を踏まえ、インテグリティの先行研究を概観し、リサーチクエスション（以下「RQ」という。）を示す。そして、インテグリティを実践している企業を実態に即して分析するために、統合報告書の計量テキスト分析を通してRQに応える。そのうえで、インテグリティと企業経営の関係性について考察する。

2. 先行研究

2.1 インテグリティと企業経営に関する先行研究レビュー

インテグリティの和訳は、「誠実」「正直」「高潔」「統合」「完全」など、多くの豊かな意味が込められているが、一般的に「誠実」など限定的な範囲で認識されている可能性がある。インテグリティ（Integrity）の語源は、ラテン語のIntegritasに遡り、「完全」を意味し、13世紀のイタリアの神学者Thomas Aquinas（1225年頃-1274年）によると、神に由来する「人間の維持すべき身体の完全な状態」とであると説いている（小宮山、2018）。その派生語のひとつがintegerであり、「整数」を意味する。端数がない完全な数という捉え方である。他の派生した言葉にintegralがあり、「積分」を意味する。細かく分けたものを積んで集めて完全にする考え方のことである。また、同じく派生語であるintegrateは「統合する」を意味する。後述する企業の公開情報である統合報告書は、企業の財務情報、非財務情報を統合して、ステークホルダーに対する情報公開として完全なものにする企図である。

Integer, Integral, Integrateは、和訳すると関連性が希薄であるが、いずれも「完全」が骨幹であるといえる。Integrityも同様であり、欠けたところがないさまから、一般化した和訳として「誠実」「高潔」に至ったと類推できる。つまり、現象として真摯な態度や行動、品性が現れるが、その本質は自己

の信条と行動の一貫性と捉えることができる。それでは、信条と行動は常に完璧であるのだろうか。Paine (1997), Solomon (1998) は、インテグリティを「完全」としながらも、信条と行動を一致させるための努力を惜しまない状態であると述べている。大塚 (2019) も、インテグリティの解釈を狭義、広義に整理して論述したうえで、広義のインテグリティを「首尾一貫性」とし、常に高みを目指そうとするプロセスを視野に入れ、「動的」と捉えている。どうやらインテグリティは、現状に甘んじることなく、ありたい理想像に向かって、常に努力する姿勢が求められているといえよう。

インテグリティは、個人の資質と捉えられることが多いが、組織との関係性についてはどのようなものなのか。Audi and Murphy (2006) によると、企業におけるインテグリティは、道徳的に望ましい特性として多様に用いられているが、日常の企業活動における価値は限定的であるとしている。事実、日本の大企業（特に老舗企業）は、組織アイデンティティとして「誠実」を掲げる企業は多い。ただ「誠実」の捉え方は業界、業種、所属部署によってもさまざまである。例えば、営業部門における誠実とは、営業戦略・戦術による売上達成が真摯な態度や行動であると捉えることもできる。このことが顧客より

も企業側の意向を優先させるプロダクトアウト志向に陥ることになる。また、広報部門においては、過度な顧客ニーズへの意識が高じるとマーケットインの発想から逸脱し、実態が伴わない見せかけの対応や配慮に陥る場合もある。Koehn (2005) は、企業自らのインテグリティの欠如に対抗するために、インテグリティを道具化してしまう傾向があると指摘し、インテグリティをより明確に定義する必要があると主張している。

Paine (1994) は、経営理念に依拠した企業の存在意義に注目し、倫理基準を経営の中核に据えることを提言している。そのうえで、企業倫理戦略をコンプライアンス型とインテグリティ型の類型に分け、その違いを明確に示した。Paine (1994), 梅津 (2005) は、コンプライアンス型とインテグリティ型の類型において、後者の重要性を述べている（図表1）。

コンプライアンス型は、法規制が企業の行動基準を規定するものであり、非合法的な行為の回避と規則や懲罰によるコントロールである。一方、インテグリティ型は、不正行為の回避のみならず、経営者の達成すべき責任ある行動を求め、社員一人ひとりの主体的な関わりを示した。すなわち、インテグリティ型は、不正行為を企業自体に起因する問題と捉

類型	コンプライアンス	インテグリティ
方向性	法令遵守	価値共有
精神的基盤	外部から強制された基準に適合する	自ら選定した基準に従って自己規制する
目的	非合法的行為の防止	責任ある行為の実行
リーダーシップ	弁護士が主導する	経営者が主導する
方法	教育	教育
	個人裁量範囲の縮小	明確な責任
	監査と統制	組織全体の諸システム
	罰金	意思決定プロセス
		監査と統制
		罰金
人間像	物質的な自己利益に導かれる自立的存在	物質的な自己利益に導かれる自立的存在
		価値観、理想、同僚にも導かれる社会的存在
相談窓口	ホットライン	ヘルプライン
課題	作為の暴走	作為の暴走
		不作為の暴走

図表1 企業倫理戦略の類型

(出典：梅津 (2005) p 152に基づき筆者作成)

え、組織内に不正に対する抑制力を高める企業風土づくりへの体質改善である。

Paine (1994) による企業倫理戦略の類型化の背景は、1991年に施行された連邦量刑ガイドラインである。連邦量刑ガイドラインとは、同様の不正行為があったとしても、コード、委員会、ホットラインなどの不正を防止するプログラムがあること、捜査に協力的であることなどの要因によって、罰金を軽減する指針である(梅津, 2005)。梅津 (2005) によれば、コンプライアンスプログラムは、企業の倫理化に強力なインセンティブとなる一方、真の自発性に基づく倫理化は望めなくなるという懸念と、法令遵守を強調するあまり、監視や統制に重きが置かれ、ルールを一方的に押し付けている印象を社員に与え、不祥事が発生した際の経営層の保険として位置付けられている可能性を指摘している。日本の大企業は米国企業に倣って、1990年代後半よりコンプライアンスプログラムを導入している。

図表1の類型を比較検討すると、インテグリティ型がコンプライアンス型を包含していることがわかる。例えば、教育、監査と統制、罰金などは共通項である。また、リーダーシップは企業の一部門ではなく、経営者が主導することが記述されている。Paine (1994) は、コンプライアンス型からインテグリティ型に移行するべきと主張している。谷口 (2013) は、この場合、どのような要因を加えるとコンプライアンス型からインテグリティ型になるのかを明らかにする研究課題を示している。一方、山田・中野 (2006) は、アンケート調査による両極尺度で測定しており、2つの類型は排他的な関係にあると捉えている。

企業風土から企業文化へと醸成されるためには、長い年月を要することは疑いの余地もない。E. H. エリクソン (1973) は、人間のライフサイクルにおいて、最終の第8段階をインテグリティ(統合)と呼んでいる。それは、過去の段階を統合した感覚であり、言動、思考が一貫して裏表がない、確固たる信念があって揺らぐことがない、言動が常に誠実であり高潔であることを指している。企業のサステナビリティ経営という課題領域においても、このイン

テグリティの達成が求められているといえる。特に日本の老舗企業は、外部環境の変化に直面しつつも幾多の難局を乗り越えて来た歴史があり、得られた実践知がある。これらの企業には、新たな時代に適応する経営構造を抜本的に再構築することが問われているのではないだろうか。

2.2 インテグリティと企業経営に関するケースレビュー

Zauderer (1992) は「インテグリティは、平時よりもむしろ、危機的な場面に置かれた時に試されるもの」と述べている。インテグリティがクライシスにおいて真価を発揮した事例が、米国のグローバル製薬企業であるジョンソン&ジョンソン(以下「J&J」という。)の基本理念である「我が信条(Our Credo)」と「タイレノール事件」である。

詳細を述べる前に、企業経営のクロノロジーを辿ると、Friedman (1970) は、「企業の唯一の社会的責任は、株主利益の最大化である」と述べ、株主至上主義に影響を与えてきたといえる。CSV (Creating Shared Value) を提唱したPorter and Kramer (2011) は、「CSVは、CSRでもなければフィランソロピーでも持続可能性でもない、社会的価値を創造することで経済的価値も創造するという利己的な行為である」として企業経営に社会課題解決を取込んだ。Mackey and Sisodia (2013) は、著書の中で「CSVはビジネスと社会的利益を上手く一致させる現実的な方法だが、CSVは計り知れない力を与えてくれる目には見えないが重要な情緒的、精神的な動機づけを欠いている。」と指摘している。また、名和 (2017) は、「先進的に取り組んできた企業は、その取り組みの中で、既にCSVを行っていたといえる。つまり、企業の取り組みに迫りつく形で、CSVという言葉が現れたと考えるべきだろう」と述べ、企業の先進事例研究の必要性を示唆している。村瀬 (2022) は、統合報告書の計量テキスト分析と半構造化インタビューによる独自の研究手法を用いた事例研究において、CSV議論のなかで見落とされていた「人間性」に着目し、その重要性を明らかにした。

このように業種によらず、理念や価値観を大切に
する先進企業には、人間性、経済性、社会性を追求
する企業経営の実践知が埋もれているのではないだ
ろうか。

話を戻すと、J&Jは、Friedman (1970) が唱えた
株主至上主義のもとでも、株主よりも顧客へのサー
ビスと、社員への配慮、地域社会への貢献を優先さ
せる経営理念「我が信条 (Our Credo)」を確立した。
長きにわたり世界に広がるグループ各社及び社員一
人ひとりに確実に受け継がれている (J・C・コリ
ンズ/J・I・ポラス, 2008, p.97)。「タイレノール事
件」は、1982年、シカゴ近郊でJ&Jの鎮痛剤タイ
レノールに混入されていたシアン化合物により7名
の死者が報告された事件である。事件発覚直後、J
&Jは薬物が混入された疑いの段階でありながら、
顧客の安全を第一と考え全製品を回収した。回収
に当たり多額の損失が発生したが、メディアは、「J
&Jは、費用を度外視して正しいことを自発的に
行う企業であるというイメージを確立することに成功
した」と伝えた (J・C・コリンズ/J・I・ポラス,
2008, p.100)。

株主至上主義を企業経営に実装するエージェン
シー理論³により、資本主義の強欲さが蔓延る米国
経済のなかで、J&Jは、社会からの信頼を高める
結果に至ったのである。タイレノール事件の教訓か
ら、企業経営における意思決定は、常に最悪のシナ
リオを想定したうえで、平時に引き戻り、日常的に
どのような行動をとるべきかを判断することであ
る。その判断基準になるのが経営理念、価値観であ
り、インテグリティの考え方であることがわかる。

2.3 先行研究の限界と企業経営におけるインテグ リティの可能性

2.1の先行研究レビューから、インテグリティは、
「完全性」「一貫性」が本来の語源である。また、常
に高みを目指そうとする姿勢を含意する。企業経
営においては、誠実さなどの限定的な精神論ではな
く、企業倫理戦略として一体化させる完全性が求め
られている。2.2のケースレビューにおいて、一時
の利益よりも経営理念、価値観に共感し、それを実

践し続けることは、持続的な信頼関係を築くため、
顧客や社員、そして社会からの信頼をより確かなも
のにする。

インテグリティは、個人が誠実である姿勢を求め
るが、企業経営においては、この価値観が曖昧にな
ることがある。その理由のひとつは、競争のプレッ
シャー、法的なグレーゾーンのなかで生じる利益追
求と倫理のジレンマが曖昧さを生み出す傾向があ
る。明確なインテグリティの定義は、社員にとっ
ても組織の方針や期待がより理解しやすくなり、行
動の指針となる。そして、社員の集合体である企業
が社会的責任を果たし、持続可能なビジネスを構築
する基盤が築かれる可能性がある。

以上の先行研究からその限界が見えてくる。それ
は、インテグリティと企業経営の実践との接点は曖
昧であり、企業経営におけるインテグリティの実態
を示し、客観的に論証するに至っていないというこ
とである。

本稿では、一般的に「誠実」などと訳されている
多義的なインテグリティを、企業経営においては
「人間性、経済性、社会性が統合思考で渾然一体と
なった完全性の追求」と定義する。その理由は、人
間性、経済性、社会性が結びつき、統合された完全
性を形成することで、企業の信頼性を高め、持続可
能な成長を達成できると考えられる。企業経営にお
いてこれらの要素を調和させることで、企業は倫理
的な行動を実践し、ステークホルダーとの良好な関
係を築くことが可能になるからである。

そのうえで、インテグリティを価値観とする企業
の実践を俯瞰して捉え、その関係性を明らかにす
る。そのために先行研究から導かれた以下のリサ
ーチクエスチョン (RQ) を設定する。

RQ1: どのように変化する外部環境を取込み、企
業経営を持続しているのだろうか。

— Zauderer (1992) の危機的場面に置かれた企
業経営を実証する視点から —

RQ2: どのようにして企業価値を創造しているの
だろうか。

— Paine (1994) のインテグリティ型の企業経
営を実証する視点から —

3. 研究対象および方法

3.1 研究対象

本稿では、研究対象となるインテグリティを備えた日本企業を選択するうえで、以下の3つの理由から伊藤忠商事とした。

1つ目の理由は、1858年創業の老舗の商社であること。日経BPコンサルティング（2022年）の調査⁴によれば、創業年数別の各国の企業数ランキングにおいて、創業100年では50.1%、創業200年では65.2%と、それぞれ日本がトップであり、コロナ禍を通して2位（ともに米国）以下を引き離している。諸外国では、企業が泡のように生まれては消えるさまであるが、日本企業は、さまざまな外部環境の変化に耐え忍びながら、持続可能な経営を推し進める実践知がある。

2つ目の理由は、財務と非財務の統合を主旨とする統合報告書の評価が高いことである。世界最大の機関投資家である年金積立金管理運用独立行政法人（以下「GPIF」という。）が発表する「優れた統合報告書」において、GPIFが委託する国内運用機関から最も高い評価を獲得している⁵。また、最も古い評価機関である日経統合報告書アワードでもグランプリを受賞⁶、さらにWICIジャパン統合リポート・アワードにおいて、優秀企業賞を3年連続受賞している⁷。評価基準の異なる機関における受賞は、統合報告書の出来栄だけでなく、真の企業活動の実践が反映され、中長期の価値創造ストーリーを描いていると判断した。

3つ目の理由は、専門家などによる審議会において「誠実な企業」として最優秀賞を受賞していることである⁸。一人ひとりの社員が社会的課題の解決に貢献することを目指している点や、統合報告書などで積極的な情報開示を行い、透明性を推進していることが主な受賞理由である。また、伊藤忠商事の価値観のひとつとして、インテグリティを掲げている。その定義は「明言された約束を守り、裏表のない行動をし、どこでも誰とでも常に高い倫理観を持って接すること」であり、「一貫して」「嘘をつかない」というインテグリティの本質に近い考え

方を取り入れ、社内に浸透させている。

上記3つの理由から、研究対象である伊藤忠商事の事例は、インテグリティを企業文化として浸透させ、外部環境の変化をしなやかに取込み、企業価値を創造する企業体として、決定的に重要な意味を持つ事例であり、適切性が担保されると判断したため、ひとつの事例について焦点を絞り、掘り下げるシングルケースデザインとする。このデザインは、再現性の問題を包含しているが、Yin（1994）は、決定的に重要な意味を持つケースなどは、シングルケースデザインを選択しても受け入れられると述べている。

3.2 研究対象企業の変遷および概要

近江商人とは、近江国（現在の滋賀県）に本店を構え、他国へ行商して歩いた商人の総称であり、豪商と呼ばれるまでに至った。伊藤忠商事創業者の初代伊藤忠兵衛もその一人であり、自分の足で情報を捉えた全国規模の流通網が、後に、日本経済が発展する礎となったのである。近江商人の経営理念として世に広く伝わる「売り手よし、買い手よし、世間よし」の「三方よし」という表現は、宇佐美（2015）によれば、初代伊藤忠兵衛が近江商人の先達に対する尊敬の思いを込めて発した「商売は菩薩の業（行）、商売道の尊さは、売り買い何れをも益し、世の不足をうずめ、御仏の心にかなうもの」という言葉にあると述べている。

伊藤忠商事は、現在、日本を代表する総合商社としてグローバル企業の地位を固めている。2020年には、創業の精神である「三方よし」をグループ経営理念として掲げ、2021年には純利益、株価、時価総額において、それぞれトップとなり、株主、投資家からも注目されている。米国投資家のウォーレン・バフェットは、日本の商社株のPBR（株価純資産倍率）が1%に満たない低位株であるとともに、外部環境の変化にしなやかに対応する日本独特の総合商社というビジネスモデルの優位性に着目していることからバリュー株投資⁹の対象としている。独自の企業文化の醸成は、幾度となく直面した難局を乗り越え、時代と共に移り変わる成長領域への経営

資源の配分や事業投資を駆使したバリューチェーンの展開など、機動的に事業構造を変化させながら、160余年に亘って積み上げてきた歴史であろう。

3.3 研究方法

先進企業の経営の実態を把握する研究方法として、RQに対する精度の高い回答を得るために、外部の複数の評価機関から高い評価を獲得している統合報告書による分析を行うことが適当と考えた。IIRC (2014)¹⁰は、統合報告書の目的について、組織の長期にわたる価値創造力に関心を持つ全てのステークホルダーにとって有益であるとしている。統合報告書を分析することは、株主、投資家の視点に留まらず、社員などのエンゲージメントを向上させる意図がある。なお、本稿においては、投資家の視点から企業経営者に経営変革を求めたといえる日本版スチュワードシップ・コード、コーポレートガバナンス・コード制定前後を比較するため、2015年伊藤忠商事統合報告書（以下「2015年」という。）と、2022年伊藤忠商事統合報告書（以下「2022年」という。）を選択する。

また、5万字以上の統合報告書を計量テキスト分析するうえで、一般的に汎用性されているテキストマイニングツールである「AIテキストマイニング」「KH Coder」において、視認性が高い理由から「AIテキストマイニング」を選択した。さらに、分析手法については、財務・非財務情報のキーワードの出現頻度を定量的に把握できるワードクラウド分析、頻出単語の分類による年度ごとの比較分析、キーワードの近くに現れる言葉の関連性を分析する共起ネットワーク分析により、企業経営の変容を捉えることが可能と思われる。人の手による解析ではバイアスが働き、分析結果に差が現れる可能性があるが、計量テキスト分析は、そのバイアスを排除することで、精度の高い分析が可能になると考える。他方、大量のデータの中から企業名などの分析対象外の頻出語を前処理する時間が必要であること、得られた結果の分析や解釈には経験知が必要であることが難点といえる。

4. 分析

4.1 計量テキスト分析の結果

図表2は、スコアが高い単語を選び、その値に応じた大きさを図示することにより、その年の企業経営を俯瞰している。2015年と2022年の間には、大きな相違がある。

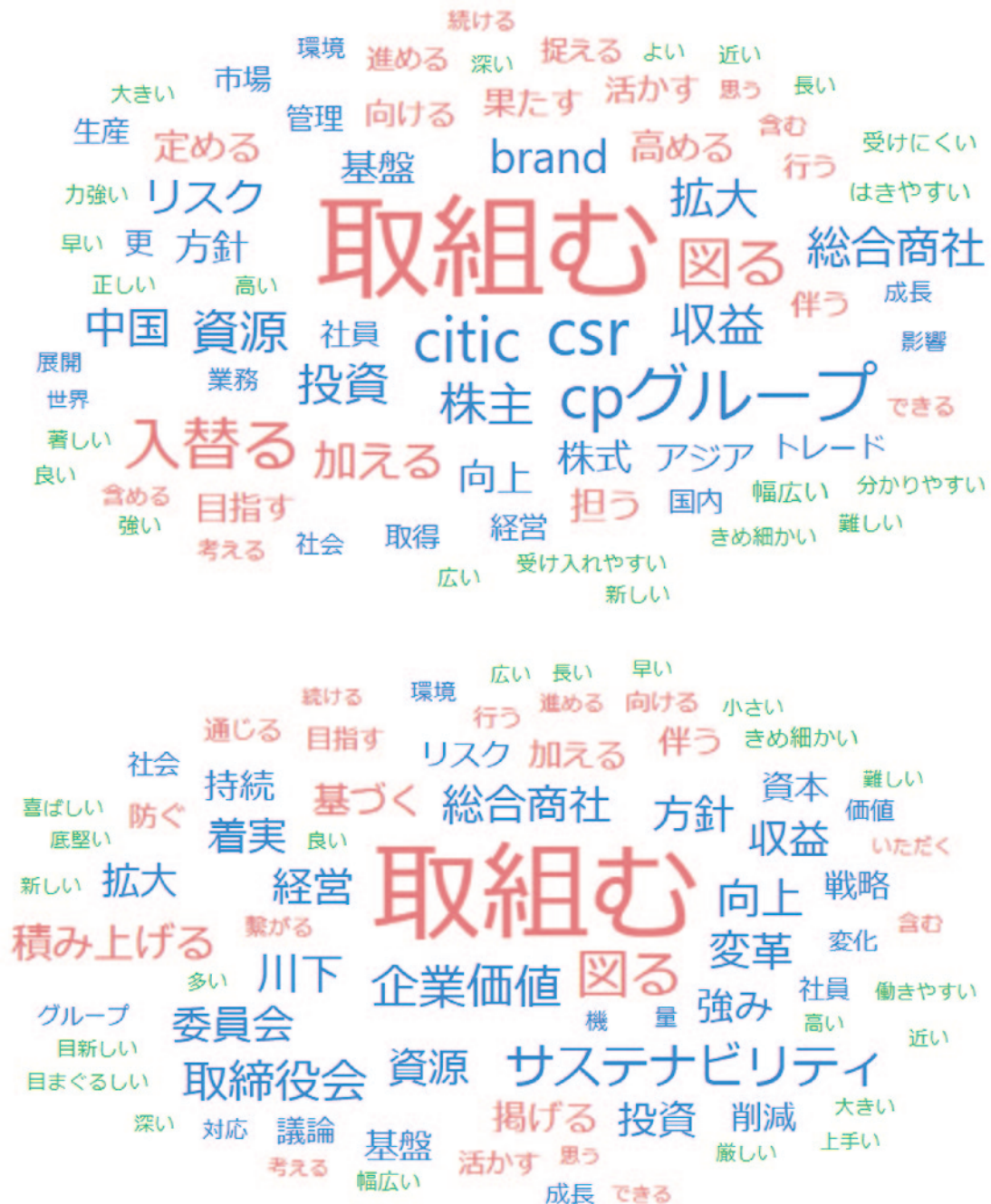
2015年では、「アジア」「中国」「投資」「株主」「資源」「収益」「拡大」「CSR」などから、アジア、特に中国市場に対して豊富な資源を求めて投資を行ない、収益の拡大と株主価値を高めるため、積極的な展開とその取組みへの強化が読み取れる。

一方、2022年では、「変革」「企業価値」「持続」「サステナビリティ」「経営」「委員会」「取締役会」などから、企業価値の向上に資するサステナビリティ経営を取締役会が中心となって運営していることが窺える。

また、2015年、2022年に共通して、中央に表出する「取組む」は、実践という言葉に置き換えることもできる。企業経営において、実践を通して学び、経験知を積み重ねることを重視していることが分かる。さらに同様に「総合商社」の文字が表出している。海外の投資家は、日本独特の総合商社に対して、投資を避ける対象である。それは多角的な事業の価値を積み上げた場合、目減りするコングロマリット・ディスカウント¹¹を問題視している。そのため、株主、投資家との建設的な対話が重要となる。

図表3はそれぞれの事業年度の相違を明確にするために、「双方によく出る」「どちらかによく出る」「どちらかにだけ出現」のグループ分けを行い整理したものである。偏向は、ダブルスコア（約66%）以上を基準として、出現頻度の多い順に上から並べている。偏向する単語から、外部環境の変化に対して機動的に対応する企業経営の姿勢が読み取れる。

2015年に偏向して出現する「見直す」「入れる」「入替る」などから、財務体質の強化のため、資産の質や効率性の高める優良資産を見つけ、既存の事業からの撤退などの入れ替えを積極的に行い、更なる収益拡大に繋げている。中国市場への投資を拡大させ、消費型経済による規模の拡大の構図が窺える。



(出典 ユーザーローカル テキストマイニングツール
(<https://textmining.userlocal.jp/>) による分析に基づき筆者作成)

2015にだけ出現	2015によく出る	両方によく出る	2022によく出る	2022にだけ出現
csr 積上げる 入れる 見直す 込める 著しい うまい はきやすい れにくい わかりやすい 低い 使いやすい 危うい 受けにくい 受け入れやすい 味わい深い 善い 悪い 数少ない 熱い 相応しい 芳しい	できる 中国 大きい 良い 強い 進める 続ける citic 幅広い よい 高める 果たす 入替る 含める 担う 定める 見込む 得る 分かりやすい 力強い 正しい	高い 投資 取組む 行う 拡大 資源 収益 図る 方針 リスク 考える 環境 目指す 加える 株主 社員 成長 社会 向ける 基盤 グループ 総合商社 更 展開 思う 市場 体制 新た 財務 貢献	向上 経営 委員会 企業価値 強み 戦略 取締役会 持続 対応 量 着実 資本 価値 変革 案件 実現 議論 販売 変化 繋がる 掲げる 多い 防ぐ 小さい きめ細かい	厳しい sdgs マーケットイン サステナビリティ dx 女性活躍推進 積み上げる 削る 働きやすい あらい 何気ない 分かりづらい 喜ばしい 安い 尊い 底堅い 心強い 手厚い 有難い

図表3 頻出単語の分類による比較（2015年，2022年）

（出典 ユーザーローカル テキストマイニングツール
（<https://textmining.userlocal.jp/>）による分析に基づき筆者作成）

なった分析結果を示している。共起ネットワーク分析とは、図面上に単語の出現パターンが似たものを線で示したもので、出現数が多い単語ほど大きく、また共起の程度が強いほど太い線となる。

図表4-①は、2015年において、当時のビジネスモデルの構図であると捉えることができる。放射線状に線が並ぶ「収益」を軸にして、採算が取れる事業の入れ替えなど、積極的にトレードと投資リターンの拡大を図っている。ステークホルダーの中でも、特に株主、投資家目線の経営を重要視していたことが窺える。図表4-②から、その対象はアジア圏、特に中国のビジネスに進出して、新たな事業への投資拡大が明確である。図表4-③から、CSRはコンプライアンス、リスクマネジメントの一環として、その機能が求められていたことが分かる。

一方、2022年は「CSR」が消え、「サステナビリティ」に置き換わっていることに気づく。従来のCSRは、コンプライアンス、リスクマネジメントなど、環境問題の悪化や企業不祥事を防ぐことに関心があったこと、また、社会貢献活動による企業イメージの向上に重点が置かれていたといえる。単にことばを置き換えただけではなく、日本版スチュワードシップ・コード、コーポレートガバナンス・コード制定をきっかけとして、マルチステークホルダー重視の循環型の持続可能な経営にパラダイムシフトしている。図表4-④では、「企業価値」と「向上」が最も太い線で結ばれ、その拡大を図ることで

収益を着実に積み上げる経営戦略が読み取れる。また、図表4-⑤から、常に現場で起こっている事象を吸い上げ、経営に活かすマーケットインの意識改革も「川下」「変革」「成長」「持続」が繋がっていることから読み取れる。「川下」を起点とする業務改革やバリューチェーンの最適化、ビジネスモデルや業態変革にも繋がる可能性がある。プロダクトアウトからマーケットインの意識改革をもって、環境問題などの経営課題に対応しつつイノベーションを創発させる狙いが明確である。

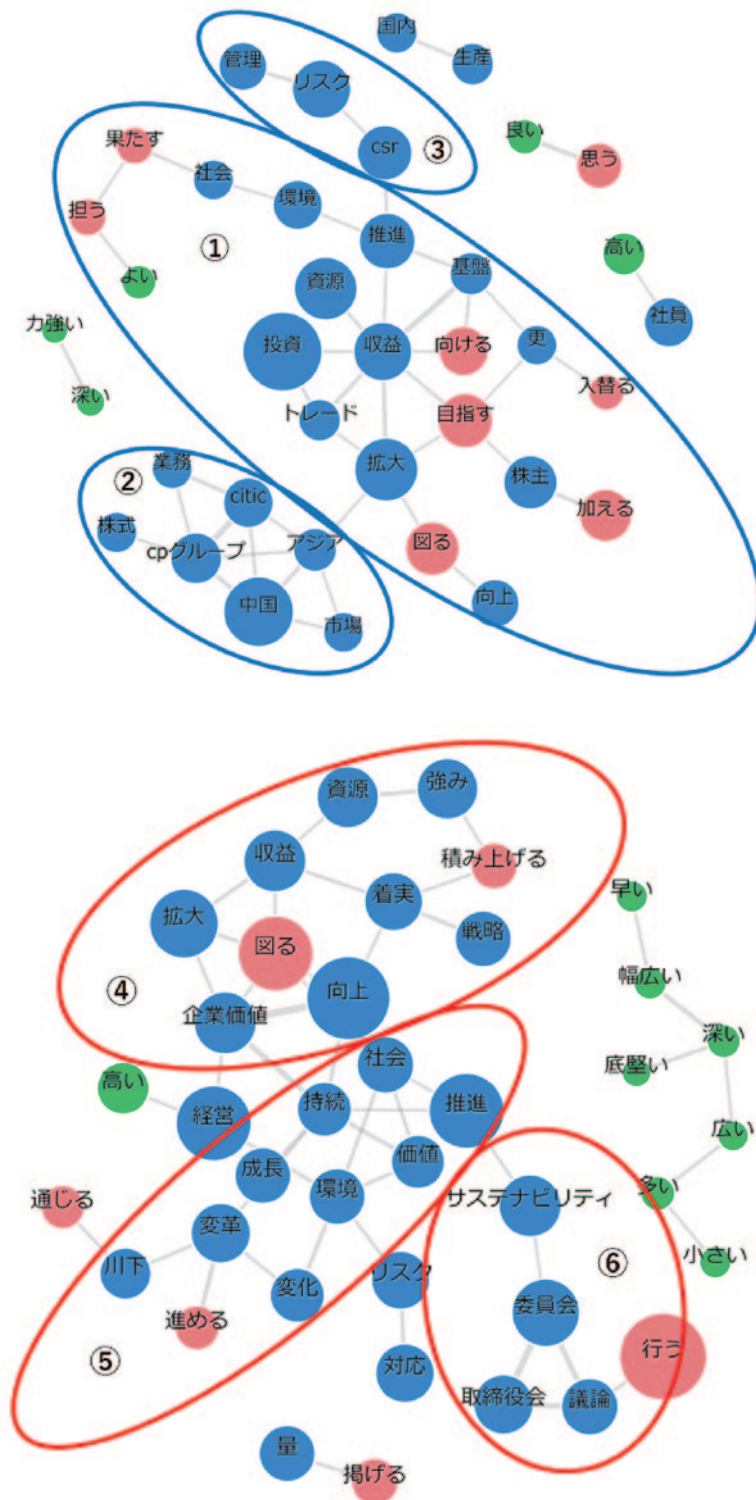
図表4-④と図表4-⑤の要になるのが図表4-⑥である。2015年には表出していない「取締役会」と「委員会」と「議論」が現れ、太い線で繋がり、活性化していることがわかる。激変する外部環境をしなやかに取込むため、経営層の経営変革が行われている。2020年には、変革の一環として、戦略的に創業の精神である「三方よし」を経営理念に据え、社員の帰属意識やモチベーション、エンゲージメントの向上をもたらした。価値観において勝ることが競争優位の源泉であると位置づけている。

取締役会、委員会の議論を踏まえて、持続可能な企業価値の向上に資する企業経営をきめ細かく、スピード感を持って運営していることが分かる。事業変革を強化することで着実に戦略を実行して稼ぐ力を高め、循環型のサステナビリティ経営を目指す攻めの姿勢は、「取締役会」「委員会」「サステナビリティ」が繋がっていることが証左である。大きく変

化する外部環境のもとでは、取締役会のトップダウンのリーダーシップが必要不可欠であるといえる。

5. 計量テキスト分析からRQへの解

計量テキスト分析から、2015年から2022年にかけて、企業経営に大きな変容が生じたことが明らか



図表4 共起ネットワークによる比較（2015年上，2022年下）
 （出典 ユーザーローカル テキストマイニングツール
 (<https://textmining.userlocal.jp/>) による分析に基づき筆者作成）

になった。2015年は、アジア特に中国を中心とする規模の拡大を目指し、サプライチェーンマネジメントにおけるCSRの課題を重要視していたことが分かる。2022年は、各事業が企業価値の向上を目指し、マーケットインの変革を強化して、サステナビリティ経営を推進している。社内の共通言語であるCSRはサステナビリティに置き換わり、マルチステークホルダーとの建設的な対話を通して、循環型のサステナビリティ経営を目指している。特に2022年に現れたトップを中心とした「取締役会」によるトップダウンのリーダーシップは、企業経営における人間性、経済性、社会性のバランスを保つため、マルチステークホルダーへの配慮に舵を切り、大きな変容を果たしたのではないだろうか。RQ1の解として、トップを中心とした取締役会などの戦略空間における議論が、変化する外部環境を取込み、企業経営を持続するのに必要不可欠であると考えられる。

2020年に創業の精神である「三方よし」を戦略的な視点で経営理念に据えたことは、以心伝心であった創業の精神を明文化させ、サステナビリティ経営に向かう一体感を醸成させたように見受けられる。また、実践を通してステークホルダーの信頼を勝ち取るなど、全社員に共感を得るわかり易い共通言語となり、日常的意思決定の選択肢として浸透しているのではないだろうか。RQ2の解として、アウトサイドインの経営構造改革により、社員が主体的、自律的に自ら考え日常的に行動していること、多様な人材が最大限の能力を発揮できるようにトップメッセージ、制度、仕組み、職場環境を企業理念に沿って整備していることである。

計量テキスト分析からRQへの解を導いたことで、その解が伊藤忠商事の日常の企業活動に、どのような影響を与えたかについては次章の考察を加える。具体的には、RQ1については6.4、RQ2については6.1～6.3において述べる。そのうえで、インテグリティと企業経営の関係性についての理論的含意と実践的含意（提言）をまとめることとする。

6. 考察

6.1 創業の精神「三方よし」の効用

「三方よし」の実践を通じて、社会課題の解決と経済価値の拡大を図ることを基本姿勢とすることで、すべてのステークホルダーに配慮したバランスの取れた企業経営と持続可能な企業価値を創造している。その過程で起こるトレードオフの関係、ジレンマに捉われる問題も特定のステークホルダーの利害に過度に偏重することなく、潜在化したリスクを最小化することで信頼を積み上げることを大切にしている。短期目標と中長期目標、経済価値と社会価値も何れかではなく、何れも追求するためにマテリアリティを特定し、統合思考で取組み、経営理念をカスケードダウンするプロセスを張り巡らせているのである。例えば、「稼ぐ、削る、防ぐ」というユニークな社内用語がある。既存事業のバージョンアップや不採算事業の撤退、新規事業の創出等に伴う「稼ぐ」力に加え、費用対効果に合わない経費や無駄な会議、書類の削減といった「削る」の徹底、将来損失懸念に対する早めの手当等の「防ぐ」を意味する。外部環境の変化に応じて経営の軸足を移し、何れにも対応することをわかりやすい共通言語として浸透させ（2022年）、日常業務を戦略化している。

小倉（1988）は、「三方よし」が近江商人の経営理念とする議論を最初に唱えたが、近江商人の家訓類にはどこにも記されていない。近年では、近江商人の到達した普遍的な経営理念をごく簡略に示すためのシンボリック標語として用いられている（末永、2004）。前述の宇佐美（2015）は、初代伊藤忠兵衛の発した「売り・買い・世」が原点だと推測する。2020年には、このような書誌学的に考察された研究成果を戦略的に経営理念としたのである。株主・投資家偏重を改め、すべてのステークホルダーと目標を共有し、共に価値を創造する姿勢を明確にしたと考えられる。わかりやすい共通言語は、ステークホルダーとのエンゲージメントを向上させ、独創的な企業文化をもたらすことに有用であると考えられる。

6.2 両利きの企業経営には人間性が必要不可欠

企業不祥事が顕在化する度に、対症療法的な対応に追われてきた企業は、改訂コーポレートガバナンス・コード、東京証券取引所の上場区分の再編により、中長期的な企業価値向上のために自律的な対応が求められている。故に、社員エンゲージメントを向上させ、イノベーションを創発させる働き方改革が必要不可欠である。

働き方改革の一例は、業務効率化を通じた生産性の向上と社員の健康増進を目的として、2014年に正式導入した「朝方勤務制度」である。午後8時以降の就業を原則禁止とし、午前5時～9時までの就業に対して深夜勤務と同じ割増賃金を支払うとともに、朝食を準備、託児所も完備した。2022年には「朝方フレックスタイム制度」を導入し、気兼ねなく午後3時には退社できるようにした。一連の働き方改革の成果として、2012年度に0.60であった女性社員の出生率は、2021年度は1.97となり、全国平均を上回っている。従来の日本型労働慣行からパラダイムシフトしたこのような取組みは産業界に限らず政府からも注目されている。社員エンゲージメントは高く維持され、働くことに対して誇りを感じ、社会に対する高い貢献意欲を持って、自発的に取り組んでいる。また、就職人気企業ランキングはトップであり、優秀な人材が獲得できる環境にある（2022年）。

経済性と社会性の両利きの企業経営に実効性を確保するためには、すべてのステークホルダーに配慮してバランスを保つ人間性が必要不可欠であり、その人間性に着目したさまざまな制度、仕組み、職場環境を物心両面に整備しており、まさに人材戦略は経営戦略そのものであることがわかる。

6.3 株主、投資家との建設的な対話

一般的に、日本の経営者は、株主、投資家との対話に積極的ではなかったといえる。株式の持ち合いやメインバンクなど、事業と財務を物理的に引き離していたからだ。経営者にとって、株主、投資家の目的は短期的な利益最大化である、という思い込みがあり、情報の秘匿性なども相まって、双方向コ

ミュニケーションが希薄な傾向であった。近年、企業価値を創造するESG投資やサステナビリティ経営が時代の潮流となり、株主、投資家との対話を避けること自体がリスクとなった。他方、情報の非対称性から、物言う株主（アクティビスト）の提案を鵜呑みしてしまう可能性もある。経営の意思決定の難しさやトレードオフ問題などは、実践的な対話の中で、共に価値創造を目指す関係性を築くことが求められている。

このことを顕著に示しているのが「企業価値算定式」である。分母には「資本コストの低減」「成長率の向上」を置き、外部環境の変化に対応している。分子は、「創出価値の拡大」として、短期目標を達成する姿勢を明確にしている。株主、投資家視点を過度に意識するのではなく、取締役会のメンバー全員が創業の精神に則り、トレードオフの解を得るために真摯に実践する姿こそ、評価機関から評価されている証左であろう。また、実務上では、投資家を招いて、統合報告書の説明会を開催し、そのポイントや前年度からの相違点、全体構成を具体的に説明している点も対話を促進する新たな試みである（2022年）。

6.4 取締役会の戦略空間における議論

取締役会には、作為の暴走を止める守りのガバナンスと不作為の暴走を止める攻めのガバナンスの何れも求められる。そのため、予定調和的な形骸化した取締役会などは不必要であり、企業の社会的責任に対して、戦略的に議論する取締役会が必要不可欠である。

2021年に「女性活躍推進委員会」を取締役会の諮問委員会として創設している。社外取締役を委員長とし、委員の半数は社外役員、また半数は女性である（2022年）。Paine（1994）は、取締役会などの役割について述べている。具体的には、①知識と専門性の提供、②世論の代弁と建設的な批判、③説明責任の担保、④イノベーションの発揚、⑤支援の5つの役割である。委員会の特徴は、上述の①～⑤に加えて、実現性に乏しい数値目標を掲げることに對して抑制的に働くとともに、企業価値の向上、取締役

会の役割強化が可能であると考えられる。

経営層が合理的な判断を行うとしても、変化が激しい経営環境では、数年後の自社の姿を合理的に予測することは出来ない。また、多国籍に渡る個々の社員の能力や意識まで把握して経営に取込むことなどは不可能である。あくまでも経営層の意思決定の合理性は限定的なものである（限定合理性¹²⁾。合理的な判断のために重要なことは、経営理念に向かうインテグリティの考え方に基づき、価値観、憲章、行動基準、透明性などを一貫通貫させることである。そのうえで、採用、研修、評価、報酬に関連させ、浸透度合いを測る指標と運用が求められる。また、独立社外取締役は、取締役会の議長、報酬委員会や指名委員会の議長に就き、外部の有識者の視点から批判的思考による提言が望ましい。自らの責務が産官学連携の橋渡し役であることを強く認識する必要がある。

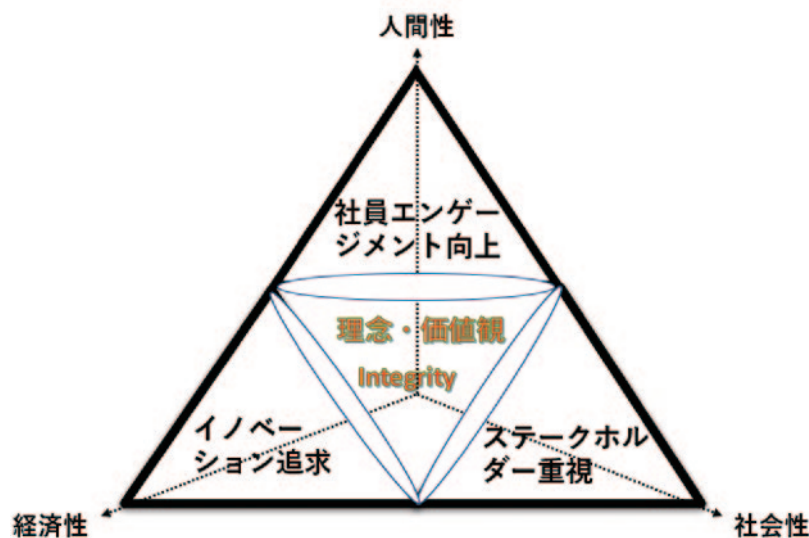
7. 理論的含意と実践的含意（提言）

7.1 理論的含意

本稿の考察6.1～6.4に基づいて、インテグリティと企業経営の関係性を図表5に示した。菱形を現す人間性、経済性、社会性の重なった空間には、経営理念の浸透とインテグリティが求められる。この戦

略空間を機能させるのは、Paine（1994）が主張するように取締役会（経営者）であり、企業価値創造の成否は、取締役会の決断と実行力に左右される。

インテグリティは、サステナビリティ経営に向かうすべての企業のための重要な概念であることが示された。すなわち、インテグリティは、人間性の観点において、企業が倫理的な行動基準を持ち、社員や関係者への配慮、多様性と公平性、包括性の促進、心理的安全性の確保、労働条件の改善などを意味する。取締役会は倫理的な意思決定を行い、社員の幸福や働きやすさを重視することが求められる。経済性の観点においては、法令遵守を最低限として、企業価値を創造するために絶えずイノベーションを追求することを意味する。企業は利益を追求する一方で、ステークホルダーに対して公正な経済取引を行う責任がある。社会性の観点においては、企業が社会的責任を果たし、環境への配慮や人権の尊重などの社会的な価値を重視することを意味する。企業はステークホルダーに対して社会的要請に応える責任を持つ。人間性、経済性、社会性をバランスよく拡大し、均衡させることが望ましい。また、経営者と社員、その関係者は、倫理的かつ尊重に満ちた関係を築き、誠実さ、正直さ、高潔さが求められる。



図表5 インテグリティと企業経営の関係性

（出典：村瀬次彦（2022）「日本企業に求められる共有価値創造の経営戦略－製薬企業の事例研究－」日本経営倫理学会誌29号，146頁の図6を参考に筆者作成）

7.2 実践的含意（提言）

従来、企業を取り巻く社会的背景からコンプライアンス型が主流であったが、コンプライアンスを包摂したインテグリティ型の企業倫理戦略が求められている。推進のためには、取締役会のトップダウンのリーダーシップが必要不可欠である。取締役会は、自らインテグリティを満たす組織を創らなければならない。推進のような取締役会の実効性を担保するために、取締役会の諮問機関としての委員会（女性活躍、企業倫理、サステナビリティなど）の設置が望ましい。そのうえで、経営理念と採用、研修、評価、報酬を連関させ、浸透度合いを測る指標と運用が求められる。このような経営改革を取締役会が決断、実行するリーダーシップにより、経営理念、価値観、憲章、行動基準、透明性などが整合した首尾一貫性が可能になると思われる。

8. おわりに

資本主義が標榜する自由経済主義などは、その過程で格差社会を生み出した。今後、社会秩序の崩壊につながる危うさもある。社員の高い倫理観を育み啓発してきた伝統的な日本の企業文化は、多義語であるインテグリティの本質を現わしている。

インテグリティは、個人としては「誠実」「高潔」「正直」を求められるが、企業経営においては、人間性、経済性、社会性が統合思考で渾然一体となった完全性の追求が求められることが示唆された。経営理念とインテグリティを備えた企業は、経済的な成功と社会的責任を果たし、社員の幸福感を向上させるとともに、安全・安心でサステナブルな社会の実現に貢献すると考えられる。

本稿では統合報告書の計量テキスト分析から得られた結果とそれによる考察からRQをまとめているが、課題として、経営層への半構造化インタビューなどを通じて、得られた解の妥当性を確認するとともに、理念・価値観の浸透、取締役会のリーダーシップについて議論を深めたい。

また、今回は、シングルケースデザインを採用して、事例を深掘りすることにより、取締役会のリー

ダーシップおよびアウトサイドインの考え方にもとづく構造改革の重要性を見出すことができた。今後は、企業経営におけるインテグリティの実態を、決定的に重要な意味を持つ数多くの企業事例を分析して、企業価値との関係性を論証することを継続課題としたい。インテグリティと企業経営の関係性、インテグリティの形成プロセスを明らかにすることが「こころ豊かな社会」の実現を可能にすると思われる。

注

- 1 提唱者は、米国のMichael C. Jensenである。企業経営と資本市場実務で広く活用された。
- 2 東京商工リサーチ（2019年）.“全上場企業「不適切会計・経理の開示企業」” https://www.tsr-net.co.jp/data/detail/1189699_1527.html（2024年11月28日アクセス）。
- 3 厚生労働省（令和元年度）.“「個別労働紛争解決制度の施行状況」” <https://www.mhlw.go.jp/content/11201250/000643973.pdf>（2024年1月12日アクセス）。
- 4 日経BPコンサルティング.“周年事業ラボ-100年企業生命力研究-” https://consult.nikkeibp.co.jp/shunenjigyo-labo/survey_data/11-06/（参照2023-5-6）。
- 5 GPIF.“国内株式運用機関が選ぶ「優れた統合報告書」と「改善度の高い統合報告書」 https://www.gpif.go.jp/esg-stw/20230222_integration_report.pdf（参照2023-4-18）。
- 6 日本経済新聞社.“日経統合報告書アワード” <https://ps.nikkei.com/nira/index.html>（参照2023-5-6）。
- 7 WICIジャパン（The World Intellectual Capital/Assets Initiative）.“統合報告優秀賞の審査と表彰” https://wici-global.com/index_ja/what-wici/（参照2023-5-6）。
- 8 「誠実な企業」賞：2015-Integrity Award-最優秀賞、企業倫理などの取組みが評価基準。 <https://www.integrex.jp/images/pdf/2015integrityaward.pdf>（参照2023-5-6）。
- 9 バリューストック投資は、その企業の持つ価値に対して、市場で割安な株式を買う投資法のこと。
- 10 IIRC（International Integrated Reporting Council）“IIRC Integrated Report 2015” <https://www.integratedreporting.org/news/>（参照2023-4-12）。
- 11 事業の複合により、市場での価値が高まることをコングロマリット・プレミアムと呼ぶ。
- 12 一般的に、人間なので、認識能力に限界があり、「限られた合理性しか持てない主体」の合理性のこと。米国のハーバート・アレクサンダー・サイモンが提唱。

参考文献

- E. H. エリクソン (1973) 『アイデンティティ』金沢文庫, 184頁.
- 宇佐美英機 (2015) 「近江商人研究と「三方よし論」」 滋賀大学経済学部付属史料館研究紀要第48号, pp.31-45.
- 梅津光弘 (2005) 「改正連邦ガイドラインとその背景：企業倫理の制度化との関係から」 三田商学研究.VOL.48, NO.1, pp147-158
- 大塚祐一 (2019) 「インテグリティとはなにか」『日本経営倫理学会誌』 26号, pp.103-116.
- 小方信幸 (2023) 『実践人的資本経営』中央経済社.
- 小倉栄一郎 (1988) 『近江商人の経営』サンブライツ出版.
- 小宮山陽子 (2018) 「IntegrityとIntegrationの歴史的変遷—現代における生と死の再考のために—」 東京海洋大学.
- ジェームズ・C・コリンズ／ジェリー・I・ポラス／山岡洋一訳 (2008) 『ビジョナリーカンパニー』日経BP出版センター.
- 末永國紀 (2004) 『近江商人学入門—CSRの源流「三方よし」—』サンライズ出版.
- 高巖 (2006) 『「誠実さ」(インテグリティ) を貫く経営』日本経済新聞社.
- 谷口勇仁 (2013) 「企業倫理活動の種類の検討—コンプライアンス型と価値共有型—」『経済学研究 (北海道大学)』 63 (1), pp.35-44.
- 土屋喬雄 (2002) 『日本経営理念史』麗澤大学出版会.
- 名和高司 (2017) 「社会の役に立ちたいは日本人の原動力—人間らしさを活かし、日本企業ならではのCSVを实践する」『人材教育』 6月号, pp.22-25.
- 長谷川直哉 (2021) 『SDGsとパーパスで読み解く責任経営の系譜』文眞堂.
- 村瀬次彦 (2022) 「日本企業に求められる共有価値創造の経営戦略—製薬企業の事例研究—」『日本経営倫理学会誌』 29号, pp.133-150.
- 山田敏之・中野千秋 (2006) 「企業倫理の制度化と組織風土—企業倫理確立に向けてのコンティンジェンシー・アプローチ—」 文部省科学研究費補助金研究成果報告書『日本における企業倫理制度化と管理者の倫理観』, pp.25-39.
- Audi, R., & Murphy, P. E. (2006). The many faces of integrity. *Business Ethics Quarterly*, 16(1), 3-21.
- Carroll, A. B. & A. K. Buchholtz (2003), *Business & Society: Ethics and Stakeholder Management* (Fifth Edition), Thomson South-Western.
- Friedman, M. (1970), The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits, *The New York Times Magazine*.
- Jensen, Michael C., and Meckling, William H. (1976), Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics Vol.3*, no. 4 (October), pp. 305-360.
- Koehn, D. (2005). Integrity as a business asset. *Journal of Business Ethics*, 58, 125-136.
- Mackey, J. and R. Sisodia (2013) *Conscious Capitalism: Liberating the Heroic Spirit of Business*. Boston; MA, Harvard Business Review Press. 鈴木立哉訳 2014.『世界でいちばん大切にしたい会社—コンシャス・カンパニー』祥泳社
- Paine, L. S. (1994), Managing for organizational integrity. *Harvard Business Review*, Vol.72, No.2, pp.106-117.
- Paine, L. S. (1997), *Case in Leadership, Ethics, and Organization integrity: A Strategic perspective*, Irwin. (梅津光弘・柴柳英二訳 (1999) 『ハーバードのケースで学ぶ企業倫理：組織の誠実さを求めて』慶応義塾大学出版会).
- Porter, M.E. & Kramer, M.R. (2011), Creating Shared Value: How to Reinvent Capitalism and Unleash a Wave of Innovation and Growth, *Harvard Business Review*, Jan-Feb, pp.2-17.
- Simon, H. A. (1947), *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations*. Macmillan, Chicago, IL.
- Solomon, Robert. (1998). *It's Good Business: Ethics and Free Enterprise for the New Millennium*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Yin, R. K. (1994), *Case study research: design and methods*, 2nd edn, Sage Publications (近藤公彦訳 (1996) 『ケース・スタディの方法』千倉書房).
- Zauderer, Donald G. (1992), Integrity: An Essential Executive Quality, *Business Forum*, pp.12-16.

金子香川県政における創造的施策の研究 -県内外からの外部人材の積極的活用と任用-

Research on creative measures in Kaneko-Kagawa Prefectural Government

- Active utilization and appointment of external human resources from inside and outside the prefecture -

吉 田 泰

要約

金子正則知事（在職1950～1974年）が、復興期そして、国土開発・高度成長期の香川県政で基盤整備を進めるなかで、民主主義と地方自治の浸透、教育・文化の振興に資する公共建築物を建てるとともに、観光県を目指し、県特産物「讃岐うどん」を自ら宣伝することで全国ブランドへと押し上げた。県民所得の向上のため、外部の専門人材を政治任用して、菓子など新たな観光物産・パッケージを開発、県民に経済成長する香川県のイメージを示すデザイン施策を行う試みを行った。

これらの施策が進められた、金子知事の特性など県政の政策転換に向けた共通の特徴として、①首長が県施策に調和と斬新を求め、リーダーシップにより多様な人材に協力を要請したこと。②ブレーンや政治任用者の専門性が県施策の推進を支えたことが分かった。他の特徴として、これら2つの特徴が県職員に影響を与えたこと、最低限の組織改編を行って施策を推進したこと、二元代表制にある香川県議会には、知事自らが説明して理解を求めたことも見受けられた。本論は、金子県政においてインフラ・経済基盤の建設が進められるなか、創造的施策が実施され、香川県経済の向上が図られた時期の事例を研究したものである。

キーワード

香川県庁舎、讃岐うどん、物産開発、県のデザイン（ブランディング）

1 はじめに

1.1 金子香川県政における創造的施策の特徴とは

戦後80年の地方政治のなかで、香川県では7代の知事が県政を運営してきた。1947年、初代の公選知事である増原恵吉¹知事が、敗戦からの復興期を担ったが、1950年、吉田茂内閣（自由党）の警察予備隊本部（8月10日設置）長官に任命された。元司法省部長で、戦後に香川県内で開業していた金子正則²弁護士は、1947年、増原県政において、労働組合³による争議の斡旋、調整に当たる香川県地方

労働委員会委員に任用され、その3か月後に副知事に選任、香川県議会が同意した。増原知事が辞職した後、金子副知事は知事選に立候補（自由党推薦）して当選した、初めての県人知事となった（図1）。その後6期24年（在職1950～1974年。県政で最長⁴）にわたり、知事として、復興期、国土開発・高度成長期の県政において、インフラ・経済基盤整備を進めた。

金子知事は、県内外からの外部人材を活用、政治的任用も行ってきた。1953年、知事は同郷の猪熊弦一郎画伯⁵からの紹介で建築家の丹下健三⁶に新た

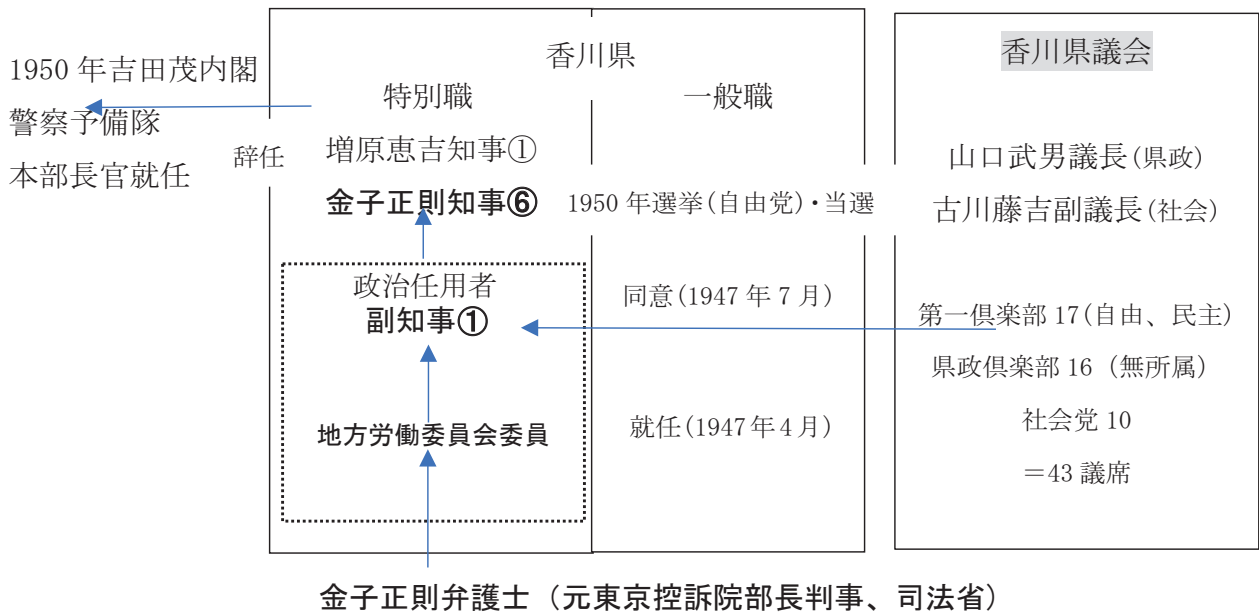


図1 香川県政における政治任用者出身の金子正則知事と香川県議会（1947年～1950年）

出所：『香川県史 現代』『香川県議会史第一巻』などから筆者作成。①は期数。

な香川県庁舎本館の設計を依頼，1958年に竣工した，1954年には，県における産業経済の発展を図る一策として，東京日日新聞の新聞漫画家として知られていた和田邦坊画家・小説家⁷を県内物産の開発・地位向上を図るため，嘱託として任用した⁸。1971年には，木村俊士^{しずお}産経新聞社金沢支局長⁹を『月刊香川』編集長・嘱託に任用し，翌年，県の基盤開発が進んだことから，ブランドイメージの向上を図る県デザイン施策（ブランディング）¹⁰を行うためのデザイン室長とした。

本論は，金子県政においてインフラ基盤の整備が進められるなか，デザイン性を追求して香川の風土に適した公共建築物を建設したこと，産品ブランド「讃岐うどん」の宣伝に取り組んだこと，物産開発を進めたこと，県のデザイン施策を試みたことなど，デザインやブランディング施策を県政で展開した特徴を，筆者は創造的施策と呼び，実現する経過で外部人材が重要な役割を果たしていたことを論じる事例研究である。これらの創造的施策が図られた時に，金子県政の政策転換に向けた特徴が見られたのではないかと，とのリサーチ・クエスチョンを掲げて，考察し結論を得る。

1.2 金子県政や産品ブランド，地域ブランディングの先行研究

金子県政に関する先行研究については，長町（2013），杉本・千代（2014），片山他（2016）が，それぞれ金子県政における香川用水の必要性や県本庁舎屋上からの眺望，県の観光・公共空間整備といった，各分野の施策に関して記しているが，その施策実現における特徴を示すまでには至っていない。

讃岐うどんの産品ブランドに関する研究では，1990年代，県内の地域情報誌に讃岐うどん店での食事記事を連載，食文化と若者文化のマーケティング論を結び付けて紹介した，田尾（2004）に詳しい。竹内（2009）は，歴史的視点から第1次から第4次の讃岐うどんブームを示し，金子知事時代も含めて官民の取組を記した。津森（2009）は香川の農業史の視点で「一般庶民の米飯の足しに食していた」と述べ，地産の出汁と薬味が揃っている点も有利に働いたと論じた。一方で，金子県政による讃岐うどんへの宣伝・研究施策や小麦生産量・うどん店舗数など，当時の讃岐うどんの状況を示したものはない。

地域全体のブランディングの先行研究について，

国外での研究では、Kotler et al. (1993) が地域や都市の発展には地域マーケティングと公共政策の連携が必要であるとし、Anholt (2004) は新たな分野、地域ブランディングを主要課題とする学術雑誌を創刊した。国内での研究では、特産品流通研究会 (1987) が、1979年に広瀬大分県政が提唱した「一村一品運動」、産品ブランディングが地域振興に大きな影響を与え、全国に広がったと記した。生田他 (2006) は、2005年頃の国内の地域ブランディング事例として真鍋香川県政など8府県市での取組を提示した。しかし、1970年代の国内事例、金子香川県政での取組を取り上げたものについては見られない。

1.3 研究の対象及び方法、構成

金子香川県政における公共建築物の建設、商工、県のデザイン施策を対象とし、香川県で行政文書調査や関係者ヒアリング、フィールドワークを用いることで、それらの推進が図られた金子県政での行政の特徴を考察する。

本論の構成として、2では事例研究、金子知事による公共建築物の建設と産品ブランド「讃岐うどん」の宣伝、外部人材の政治任用者が実施した物産開発と県デザイン施策の試みを記す。3では、それらの施策が行われる上での知事の特長や外部人材の活用、任用といった県政の特徴を考察して、結論を述べる。4では今後の課題について記す。

2 事例研究

2.1 香川県の風土に合った公共建築物の建設

1945年7月2日、第二次世界大戦の終盤に香川県高松市内は、米軍の爆撃機116機による空襲で、県庁舎など公共建物73、工場・会社264、寺院・神社90が焼失した¹¹。戦後となり、戦災からの復興を図るなかで、香川県庁舎の建設が行われようとしていた。1954年、金子知事は、建築家の丹下健三に「民主主義時代にふさわしい庁舎を設計してほしい」¹²と設計を求めた（設計1955年1月～6月）。これを受け、丹下は「(戦後、民衆の) 開放されたエネルギー

ギーが日本の伝統に新しい創造に転化させる」(丹下1959, p.85) との考え方を持って設計を行った。香川県本庁舎(現香川県庁舎東館。1958。図2)について、後に山本忠司元香川県技監が「日本的五重塔を連想させるもので」「この空間は(中略)日本的空間であると同時に民主的空間でもある」(山本1985, p.45, 47)と評価した。丹下との共同設計者の浅田孝は、香川県の風土に合わせ、本庁舎の多くの石材を小豆島しょうどしまの花崗岩や庵治石あじいし、黒玉石くろたまいしなど地元の建材とした¹³。本庁舎屋上からの瀬戸内海を臨む眺望は素晴らしく、竣工後、半年で10数万人が訪れた¹⁴。庁舎設計を行った丹下は、県の住宅政策にも関与し、県営高松一宮団地(1960～64)を設計、住民同士がつながることができるランダムな建物の配置と広場で構成された建築物を建てた¹⁵。

1958年頃、建築家の大江宏は、久保田秀稔香川県建築課長から高校校舎建築についての相談を受け、県立丸亀高等学校(1960)など複数の新校舎を建てることとなった。大江は県の相談役にもなった(石井2023, pp.168-169)。

また、大江は、金子知事から香川県文化会館の設計を依頼され(石井2023, p.168)、1965年に小豆島の大部石おおふいしや庵治石などを使って竣工した。その後、会館において県民自らの様々な企画が開催され、また、県の文化会館事業が行われることによって県の教育・学術・文化の振興が図られた¹⁶(図3。図6A。文化開発の推進と芸術・文化の振興の「文化会館事業」)。

さらに、大江は、香川県立丸亀武道館(1973。図4)の設計において、田中和夫教育長から「武道ということに、^ま間の理論を抜きにはできないとして、配置計画を自らスケッチし」た(山本1985, p.43)ものを受け取って、武道館を建てた。武道館は、現在でも丸亀高校の部活動や県民によって日々使用されている。

いずれも、大江の建築作品は、「日本的なもの」の建築、そして「洋風」「和風」を混在併存した建築を創造しよう(大江1989, pp.132-133)とした時期のものである。

県の公共建築物に込められた金子知事の考えは、



図2 香川県旧本庁舎（現 東館）

民主主義・地方自治の浸透，住民のコミュニケーション促進，若い人を育てる思い，そして，人々の心を豊かにする地域の文化振興であった。金子知事においては，1967年，金子知事を中心とする建築関係者一同が毎日芸術賞を受賞し，日本建築学会名誉会員になるなど評価が行われた。



図4 香川県丸亀武道館

2.2 知事による「讃岐うどん」の宣伝

金子知事は，就任後，東京からの訪問客を琴平町のうどん屋に連れて行くなど，香川の「うどん」を宣伝し（木村 1992, p.11），1964年6月に高松市で開催された日本観光協会第5回会員総会の昼食を手打ちうどんに決め（大川 2002），「うどん」が観光商品として脚光を浴びることになった。1967年には，NHKテレビ「ふるさとの歌まつり」で「讃岐うどん」が全国に紹介され広まった。1970年に開催



図3 香川県文化会館

された大阪万博においては「讃岐うどん」を専門業者に委託販売させ（香川 1997, p.25），一日当たり6千食を売り上げて，食べた評価をアンケートで確認した¹⁷。

また，県農業試験場で「讃岐うどん」がなぜ美味しいのかを研究させ，1970年，多田正敏主任技師がグルテンの影響で美味しいとの分析結果を公表，翌年，県雑誌『豊穰』を県内農家に配布した。他にも知事は，山田竹系^{ちくけい}の『随筆・さぬきうどん』（発行所：四国郷土研究会。協賛：香川県立讃岐民芸館，香川県立図書館，高松市立図書館，香川県観光協会）の出版を支援し，巻頭言を記すなど，「讃岐うどん」を県内外へと広げ，観光資源とする取組を続けた。

香川県出身者で「うどん」好きから，その魅力を県内外に広めた人物として，随筆家の山田竹系や作家の佐々木正夫，画家の和田邦坊，全国農業協同組合中央会会長の宮脇朝男などが知られる。仲多度郡満濃町で生まれた宮脇会長の「うどん」好きは農業界でよく知られており（宮脇朝男顕彰記念事業会編 1980, pp.169-170），県外に「讃岐うどん」を広めた。筆者は，会長の甥の宮脇茂樹から「子供の時から，お祭りやなんやらでうどんを食べ取りました。田舎の精米所に小麦を持っていき挽いてもらった。打ち込みうどんというか，大根や人参を入れて食べました。みんな食べとったと思いますよ」¹⁸との話を聞いた。当時の香川県議会においても植松定良議

員（木田郡。自民党）は「素人^{しろウト}うどん打ち名人」と呼ばれ、知人に手打ちうどんを振る舞うなど、至る所に「うどん通」がいた。

「讃岐うどん」を巡る統計をみると、1960年頃まで全国で二毛作は一般的であり、1961年、裏作としての代表、小麦の全国生産量178万tのうち、香川県は史上最高の5.3万tを生産した。その後は1963年の梅雨の長雨被害で不作となったほか（四国新聞社 1976, p.182）、海外からの高品質・安価な輸入小麦（主にオーストラリア・スタンダード・ホワイト）による代替、農外産業の発展による労働力の減少が進み、1969年の県内生産量（主な品種は「農林26号」）は1.5万tに減少した。1970年には長雨によってさらに収穫量が減少し、生産量は1090tまで落ち込んだ。1970年における県内そば・うどん店は634店（飲食店全体の16%）、食堂は883店（飲食店全体の23%。全ての食堂でうどんを扱っているかは不明である）で合計1500軒であった¹⁹。1972年当時、県内オピニオンは「うどんを食べさせる店が2千件あまりある」と述べたが（四国新聞 1972）、それでも飲食店の4割を占める店がメニューに「うどん」を揃えており、香川県はうどんの消費が活発な地域であった。

当時、香川県産の小麦を使ったうどんを作ってほしいとの声があがっており、次の前川知事の時期に、改めて讃岐うどんの原料小麦栽培を奨励することとなった。

2.3 専門人材による物産・パッケージデザイン開発

1954年、金子知事は、香川県における産業経済の発展を図る一策として、画家の和田邦坊を仲多度郡琴平町の自宅に訪ね、県内物産の開発と地位向上への尽力を依頼した²⁰。県嘱託となった和田は、翌年、転居した綾歌郡綾南町挿頭丘^{あやうたくんりょうなんちょうかざしがおか}（当時）の自邸や栗林公園内の商工奨励館アトリエにて企画や取組を進め、1965年まで県において物産やパッケージデザインの開発を担当した²¹。1964年11月、和田嘱託は戦前と戦後を通じた「香川県への産業美術の指導」²²などを評価され、知事から香川県文化功労者として表彰された²³。

その後、1965年11月、和田は日本民芸協団香川支部長として公立初の民芸館、県立讃岐民芸館館長²⁴となり、1975年まで、県内物産の開発や民芸の普及、県産品の展示・販売に取り組んだ。

これらの活動で県物産・パッケージデザイン開発の事例を紹介する。1960年代中盤、金子知事は「香川県の名物を作りたいんや」と望み、香川県内の「上げ底、額縁」といった過大包装のみやげを嘆いていた和田嘱託は、「本当のこんぴらみやげ」づくりを求めた琴平町の位野木峯夫こんぴら堂社長（当時）に「私の言う通りにするか」と言って、菓子づくりを進めた。位野木正社長は「金子知事が丸い饅頭をつまんで円錐形になった（図5）。（旅籠^{はたご}の女中さんがお灸^{きゅう}をすえる）やいと（お灸）の形だが、やいとまんじゅうじゃ語呂が悪いんで、灸まんと金子知事と和田さんの話の中で決まった」と語った。新たな饅頭「灸まん」²⁵は、金子知事と和田嘱託の共同開発商品であった。また、和田嘱託は新商品の包装紙、販売・飲食店舗で使用する茶碗・皿を含めたパッケージデザインを行った。



図5 饅頭「灸まん」・栗羊羹、お茶のセット（左から）

当時、和田嘱託は従弟の山田潔に饅頭「塩まん」の生産を薦めていた²⁶。金子知事は、これらの饅頭の販売場所として、栗林公園内の県物産店を提供した。

後に、和田は「うどん屋をせい」と後押しし、1978年、山田は木田郡牟礼町（当時。現在、高松市）の実家に「うどん本陣山田家」を開業した。和田は「儲けは背中に付いてくる」²⁷と言い、企業コンサルタントの役割も担っていた。

2.4 県デザイン施策の試み

金子県政では、県総合開発計画（1955年）、四国地方開発促進計画（1960年）、県長期経済計画（1963年）を経て、県内の塩田跡地などに臨海工業地帯を造成（番の洲工業地帯（坂出市）。1964年造成開始）、香川用水による分水（1968年着工。1974年通水）によって水不足が解消し、本州四国連絡橋の架橋準備（1966年着工決定）が進んだ。香川県でのインフラ・経済基盤の建設が推進されたなかで、金子知事は、1970年に至って県知事選挙の公約に「田園都市的香川」²⁸構想を掲げて当選した。

翌1971年7月、金子知事は木村倭士^{しずお}産経新聞社金沢支局長を広報誌『月刊香川』編集長・嘱託として県に招へいた。大川郡大川町（当時。現在、さぬき市）出身の木村支局長は、1947年から約10年、県政クラブ記者として勤務し、転勤後は帰郷の度ごとに金子知事を表敬訪問し、懇談を行っていた（木村1994, pp.178-179）。木村編集長は、翌年、『月刊香川』の表紙写真や中・巻末グラビアのリニューアルを行い、画家の和田邦坊などの県内購読者から好い評価を得た。

1972年6月に、知事は「田園都市的地域社会」を建設するため、県長期振興計画を策定、総務部広報文書課内に県をデザインするとして、デザイン室を新設し²⁹、木村編集長を室長兼務とした。業務は、各部各課が実施する県民向けのPR活動や各種イベントの点検・助言であった³⁰。大川一幸係長は、知事から「（広報は）受け手である県民の側に立って、良くわかるものを目指して下さい。役所側の一人よがりにならないようにチェックしてください。場合によっては、デザイン室のチェックがなければ発注・施工を止めても」（大川2002）との指示を受けていた。

ヒアリングで当時を回想した竹内守善元^{しゅぜん}香川県参与（現在。当時、デザイン室主事）は「デザイン室の部屋に知事が来る。知事から『（これ、）君たちどう思う？』とよく聞かれた」と述べた。大川係長は「関係部課から随分嫌がられ、抵抗もされる毎日でもありました。でも今振りかえると、皆さん立場、立場で言い分があったでしょうし、こちらも多少の

技術と経験を活かしたいし、そして多少の使命感も持っていたわけですから、お互いさまです」（大川2002）と記し、竹内元参与はこれを「知事の意向で審査権を与えたもの」と語った。

デザイン室は、香川県の新年度予算を県民や県内市町村などに説明する『ことしの香川』を作成した。デザイン室は、香川県広報協会からその作成を引き継ぎ、冊子（図6）とし、『月刊香川』臨時5月号として配布した。また、カールスライドも活用し、県民らに分かりやすく説明した。竹内元参与はこの冊子、またカールスライドについて「（当時、）紙芝居と言われていた」と述べている。

A. 文化開発の推進と芸術・文化の振興「デザイン研究」「文化会館事業」。



B. 県民所得（1971年度。全国平均の88.2%）からみた県経済。

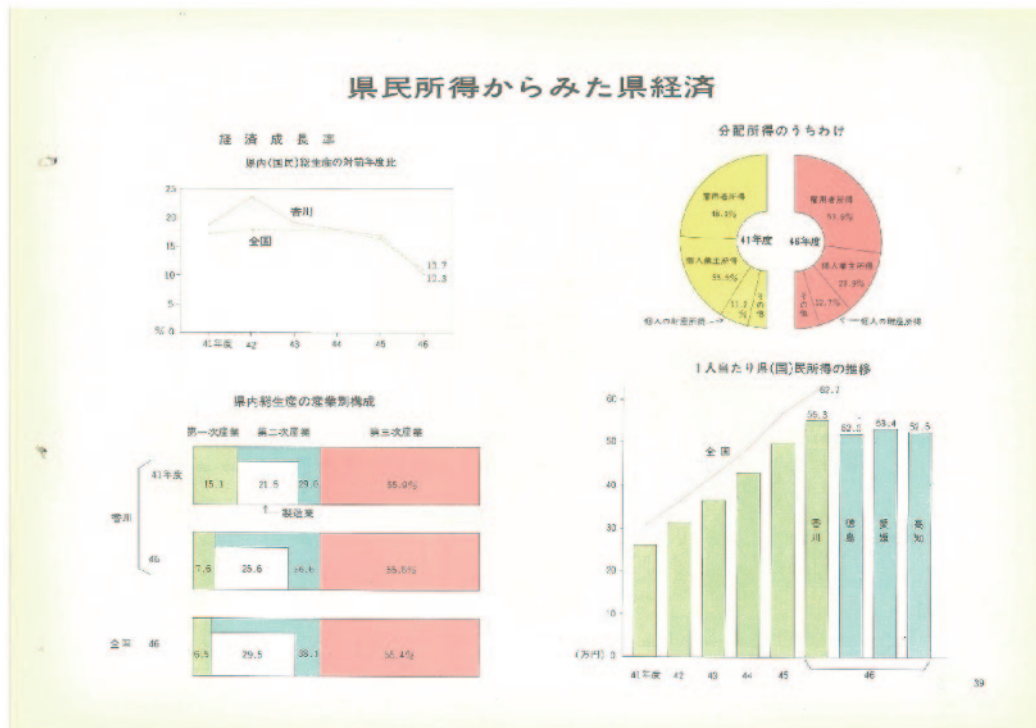


図6 1974年度『ことしの香川』（香川県予算説明書）

また、デザイン室では、県庁舎の総合案内を作成し（図7）、県庁を訪れた県民に各部署を分かりや

すく表示した。



図7 県庁舎総合案内（香川県庁舎東館1F）。

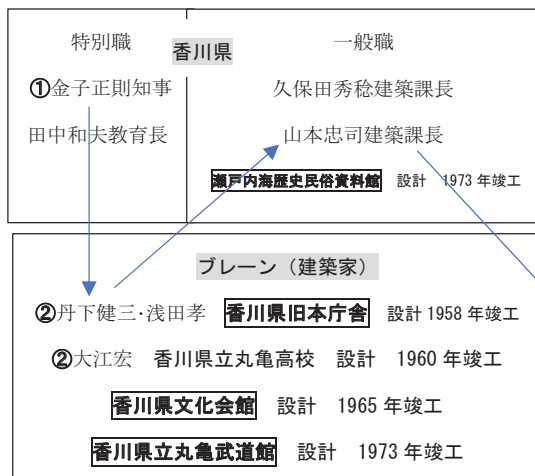
※竹内守善氏撮影，提供。

1973年10月，第一次石油ショックによって物価高が引き起こされ，日本経済は低成長期への転換時に入り，県長期振興計画も軌道修正を迫られた。1974年8月，香川県知事選挙が行われたが，自民党内部

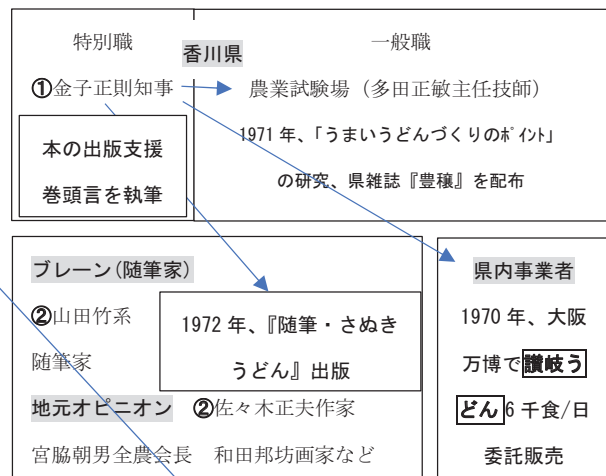
での金子知事への多選批判や前田敬二県議会議長（自民党）の立候補表明³¹，野党4党統一候補の前川忠夫³²元香川大学学長の立候補があり，前川新知事が9万票の大差をつけて金子知事を破った³³。前川知事は，翌1975年3月末，行政改革の一環としてデザイン室を廃止した。

そして，デザイン室で取り組まれていた，予算説明書の『ことしの香川』の作成は，前川県政が掲げた「人間を大切にする県政」「福祉優先の県政」の基本理念を基にして『かがわー人間を大切にする福祉優先の県政をめざしてー』のタイトルに変更され，1976年度に作成された。

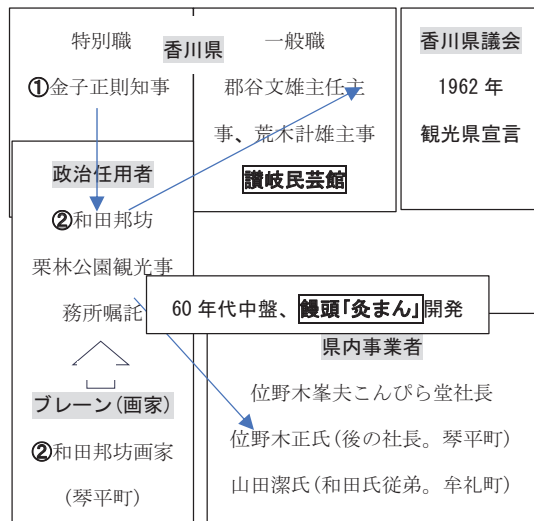
2.1 公共建築物の建設



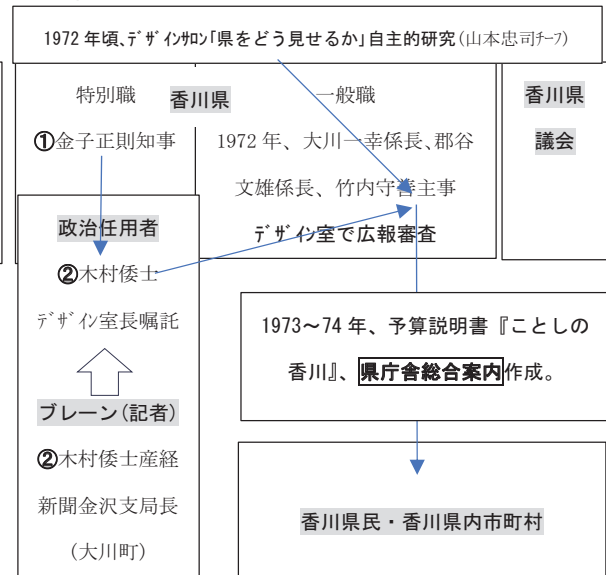
2.2 讃岐うどんの宣伝



2.3 物産・パッケージデザイン開発



2.4 県デザイン施策の試み



※筆者作成

図8 金子県政における創造的施策の相関図 ※図6は，県内で現在も使われ食されている金子県政の業績。

①②は県政の政策転換に向けた共通の特徴

3 考察と結論

3.1 創造的施策を導く特徴

香川県は、戦災復興として新たな庁舎を建設し、そして、県営住宅や高校校舎、文化会館などを建て、産品ブランドの宣伝や物産開発を進め、県のデザイン施策を試みるなど、創造的な施策を行ってきた。それらを可能にした金子県政特有の政策転換に向けた共通した特徴を考察する。

まずは、上記の図8の「金子県政における創造的施策の相関図」を見ていただきたい。4つの施策について、共通している特徴について述べる。

最初の共通した特徴として、①第一に、首長（知事）が、県施策に調和と斬新を求め³⁴、リーダーシップにより多様な人材に協力を要請したことにある。

金子知事は、丹下健三や浅田孝（図8 2.1）など気鋭の建築家たちに「なつかしいさぬき弁がきこえて来る。（中略）金子知事さんで、香川出身の新作派の画家、猪熊弦一郎さんの紹介で、いまの香川県本庁舎の設計依頼に来られた」と直接依頼（→）、彼らは香川県の風土に合った県庁舎を設計した。金子知事自身は法学部の出身だが「建築に大いなる興味といささかの知識を持っている」と述べ（名誉県民金子正則先生記念出版会 1996, p.43）、芸術家からも「理解者」³⁵として知られていた。また、金子知事は、全国平均以下であった県民所得の向上を目指して、県特産物の「讃岐うどん」を自ら宣伝（図8 2.2）する（→）とともに、外部の専門人材である画家の和田邦坊（図8 2.3）を自宅に訪ね（→）、新たな物産を開発する施策を依頼した。記者の木村俊士（図8 2.4）も金子知事が招いて（→）、県デザイン施策を始めた。

かつて金子知事は、地方労働委員に任命され、副知事に指名・同意された政治任用者であった。金子は、ブレインの県での活用、任用に理解があったと考えられる。知事は、新分野の施策、困難な課題への考え方として「新しい分野の仕事、困難な問題の処理にあたっては、それぞれの専門分野の者の意見を聞くべきであり、また型やぶりの人間の意見を聞くことも役に立つ。管理者は、それらの意見を調整

し、結論を出しうる指揮能力と見識を持つことが必要である」との、専門家の意見を反映する政策転換の考えを示していた（緒方 1985, p.149）。知事は、内務・自治官僚（1966年、田中守（内務省）を副知事に指名・同意。1971年、伊規順徳博（自治省）を副知事に指名・同意）を幹部に登用する、国の出向者を多く受け入れるなど、他県における人材活用と同様の取組をしながらも、専門知識や技能を持つ外部のブレインを活用し、県出身者を嘱託や顧問、出納長（1966年、河野一夫県議（高松市。自民党。5期）を指名・同意）に政治任用するといった多様な人材を活用して、施策を推進した。そして、知事退任の1974年度には、1人当たり国民所得105万円に対して県民所得が101万円へと向上し、全国平均の95.8%まで迫ることができた³⁶（図6 B. 県民所得（1971年度。全国平均の88.2%）からみた県経済から更に向上した）。

次の共通した特徴として、②第二に、ブレインや政治任用者の高い専門性が県施策の推進を支えたことにある。

知事は、戦災で焼けた県庁舎の設計に建築家の丹下健三（図8 2.1）を用いた。また、庁舎の共同設計者であった浅田孝（図8 2.1。両親が香川県出身。本籍は木田郡牟礼町）が設立したシンクタンク、環境開発センターに、観光県対策として広域観光総合開発計画（1961）をはじめとした計画・調査作成を委託した³⁷。後に知事は、浅田社長らを県顧問とし、長期振興計画素案の検討に関わらせた。県庁舎のはす向かいに位置する県文化会館の設計には、建築家、大江宏（図8 2.1）を選んだ。

県特産物「讃岐うどん」の振興には、朝日新聞記者、郷土史家でもあった山田竹系（図8 2.2）の随筆を県としてバックアップして出版する（→）とともに、地元オピニオンの作家、佐々木正夫（図8 2.2）や木村俊士編集長らが「讃岐うどん」談議を『月刊香川』誌面で行うなど、県内外に発信を続けた。

県の物産開発に取り組んだ和田邦坊嘱託（図8 2.3）は「さぬきには、こんぴらさんをはじめ栗林公園、屋島など優れた観光地が多く、全国に宣伝されている。それはよいのだが、みやげ物にはどうも

感心しない」(四国新聞 1964)と述べ、観光と土産物の関係を重視した新たな土産開発を模索した。和田は1951年から、坂出市にある和菓子屋の菓子の開発、店のプロデュースに携わり、1954年に県嘱託に任用された後には、商業デザイナーとして土産や郷土民芸などのデザインに取り組み、市場を創造した(→)。和田が名付けた新たな饅頭の名称、「灸まん」は、短くて、発音しやすく覚えやすいブランド名であり(小林 2016, p.49)、電柱広告などの情報伝達には有効なコミュニケーション政策であった³⁸。

また、木村俊士嘱託(図 8 2.4)は、長年、新聞記者として金子県政を客観的に観察し、県内市町村の広報紙審査にも関わっていた。県嘱託に任用されてからは、知事の言う「望ましい地域社会は、いかなる姿のものであるか」(金子 1972, p.8)と新たな価値の創造を求められ、『月刊香川』の編集、そして県のデザイン(ブランディング)に携わった。

公共建築物の建設(図 8 2.1)と讃岐うどんの宣伝(図 8 2.2)には、ブレーン(建築家、随筆家)を活用した。土産・パッケージデザイン開発(図 8 2.3)と県デザイン施策の試み(図 8 2.4)には、ブレーン(画家、記者)を政治任用して(嘱託)、組織と時間をかけて施策を推進させた。

県における他の特徴として、これら2つの共通した特徴が、県職員に影響を与えたことがある。

金子知事が依頼した、建築家の丹下健三による香川県庁舎設計は、山本忠司建築課長(図 8 2.1)に影響を与え(→)、後に山本は、讃岐民芸館(1965)、瀬戸内海歴史民俗博物館(1973)などを設計し、県の文化・芸術の振興に寄与した。1972年頃には、山本課長が県職員の自主的勉強会「香川県デザインサロン」のチーフ(図 8 2.4)として、複数の職員と「香川県を(県内外に)どう見せていくか」という研究に取り組んだ(→)。この動きが知事の考えとつながり(→)、デザイン室が設置された。山本は退官後、1985年に建築総合研究室を設立、地元建築家として活躍した。

金子知事は「県の農業試験場では何故讃岐うどんがうまいのか原料等について科学的研究を続けさせ」³⁹た(→)ことで、農業試験場の多田正敏主任

技師(図 8 2.2)が、小麦のグルテンの性質を研究し、その分析結果である「うまいどんぶくりのポイント」を県雑誌に記した。雑誌は県内農家に配布され、科学的視点での讃岐うどんの美味しさが伝わる機会となった。

郡谷文雄主任主事や荒木計雄主事(図 8 2.3)は、和田嘱託の下で工芸家や石彫家などとの讃岐民具連(世話人の一人が金子知事)⁴⁰と連携し、新たな県内土産の販路開拓に取り組んだ(→)。郡谷主任主事は県内外のデザイナーと連携して講演会を開催し⁴¹(図 6 A. 文化開発の推進と芸術・文化の振興「木工指導所運営」「デザイン研究」)、荒木主事は、讃岐民芸館の手提紙袋をデザインした(日本パッケージデザイン協会編 1976, p.197)。

知事は、木村嘱託の周りに(→)、それぞれ能力がある岡田徳係長(詩人。知事のコピーライター。元『月刊香川』編集長)や大川一幸係長(作曲家。前観光課係長)、郡谷文雄係長(兼技術開発センター主査。図 8 2.3→2.4)、安川満俊主任主事(カメラマン)、山本八朗主事(統計専門)、竹内守善主事(グラフィックデザイン担当)、岡昭一主事(兼農林部農政課主事)(図 8 2.4)といった職員を集め、県民・市町村側に立った県の広報活動へと転換させていった(→)。

そして、県における他の特徴として、最小限の組織再編を行って、事業展開を図ったことがある。

国、地方において行政改革が必要とされ、組織の縮減が要請されていたなか、1965年、栗林公園観光事務所内の商工奨励館に公立初の讃岐民芸館を新設(図 8 2.3)、和田館長による土産開発などを支援し、県内土産の展示・販売を行った。

1970年には県長期振興計画素案を作成するため、各部から若手職員を集め、時限的なプロジェクトチームを設置、基本構想試案を作成した。

1972年になると、総務部広報文書課の課内室⁴²としてデザイン室を新設(図 8 2.4)、政治任用者の木村室長の下で、県民向けの県デザインの統一化、県民への分かりやすい広報活動に取り組んだ。首長が新たな組織を設置する場合は、信念をもって施策を遂行するとともに、職員に新組織への理解を求め

るリーダーシップが必要となる。

二元代表制にある香川県議会との関係では、知事と同じ保守の自民党系議員が多数派であり、1962年12月、「観光県宣言」を満場一致で議決した（香川県議会史編さん委員会編 1973, p.23。図 8 2.3）。県の物産開発は、議会と軌を一にする取組であったと考えられる。1966年にはベテランの河野県議を出納長に任命、県議会が同意し、議会に県施策への一層の理解を求めた。1972年のデザイン室の新設などの議会への報告については、竹内元参与が「(金子知事が) 議会に対応するのは知事だ(と述べていた)」と語っていたことで、知事が直接説明していたと考えられる(図 8 2.4)。

筆者は、金子知事の「調和と斬新」といった政策転換への姿勢が職員にインパクトを与えるとともに、招へいたブレインや政治任用者による専門的取組が、職員に影響を与え、「香川県をどう見せていくか」を目標とした香川県デザインサロン(自主勉強会)を始めさせるきっかけを作り、デザイン室での運営に効果を与えたのではないかと考えている。

本論では、金子知事が創造的施策を行うなかで、これらを推進させた特徴を考察してきた。その特徴として、①首長が、県施策に調和と斬新を求め、リーダーシップにより多様な人材に協力を要請したこと、②ブレインや政治任用者の高い専門性が県施策の推進を支えたことで、政策の転換が行われたことが考えられる。

金子知事は、安定した県政のなかで、香川県のインフラ・経済基盤の整備に取り組みながら、本論で取り上げた各施策を行った。

1972年当時の県デザイン施策の試みは、早期に行われたものである。

4 おわりに

本論は、金子香川県政において、公共建築物の建設と産品ブランド「讃岐うどん」の宣伝、物産・パッケージデザイン開発、県のデザイン施策の試みの創造的施策について考察した事例研究である。そのな

かで、知事が、リーダーシップで多様な人材に協力を求め、外部人材の専門性が県施策を支えた、金子県政の政策転換に向けた特徴を見出した。

事例研究のなかでは、教育長による配置計画を大江宏の丸亀武道館建設に反映させたことや、知事による山田竹系の『随筆・さぬきうどん』の出版支援、物産開発など和田邦坊の県での取組、木村俊士らによる県デザインの試みを、初めて示すことができた。

また、筆者は、当時を知る県民の方々から、金子県政が当時掲げていた4大施策、インフラ・経済基盤の「橋(瀬戸大橋)⁴³・水(香川用水)⁴⁴・道(さぬき新道)⁴⁵・土地(塩田跡地の利用など)」整備の話聞くことができた。

こうした取組の考察は、金子県政の再評価、そして地域資産の活用にもつながると考えており、研究を続けていきたい。

そして、今後、博士論文において政治任用者らを活用した地方政治の政策転換研究として、さらに発展させていきたいと考えている。

最後に、位野木正氏、香川県、香川県観光協会、香川県農業協同組合中央会、香川県製粉製麺協同組合、香川県文化会館、香川県立丸亀高等学校、灸まん美術館、竹内守善氏、中條亜希子氏、西谷美紀氏、日本グラフィックデザイン協会、馬場順子氏、広瀬杏子氏、宮脇茂樹氏、山田潔氏のご協力をいただいた。感謝を申し上げる。

注

- 1 増原恵吉(1903~1985)愛媛県北宇和郡出身。内務省に入省、香川県知事(第37代官選①、初代公選①)、警察予備隊本部長官、防衛庁次長、参議院議員【自民党】④を歴任。
- 2 金子正則(1907~1996)香川県丸亀市出身。司法省に入省、弁護士、香川県知事(在職1950-1974)⑥を歴任、デザイン知事と呼ばれた。木村俊士は、金子知事に対するデザイン知事の呼び名について「建築・デザイン知事の呼び名が生まれたのは昭和33年に入りユニークな香川県庁舎が出来上がる頃であったから古い話になる。(中略)アンチ金子側の者が知事は個人的趣味で妙な物を建て税金を無駄遣いしていると言いつらし、その時建築知事と悪口を言ったことに起因すると見ていい。とにかく、当初は悪名であった。しかし、その悪名は年とともに悪名でなくなり、特に建築専門家の間では尊敬に似

- た呼び名となったのだから、金子にとっては意義深い名前と言え」と記した（木村（1992），p.167）。
- 3 1947年末、香川県内の労働組合は317組合、組合員42,236人（香川県（1992）『香川県史 別編Ⅲ 普及版 ふるさと香川の歴史』p.454）。
 - 4 知事の任期では歴代で、8期（奥田良三奈良県知事、中西陽一石川県知事）、7期（蜷川虎三京都府知事、谷本正憲石川県知事）に次ぐ長期県政であった。全国組織では知事会副会長（中国・四国ブロック）を務めた。
 - 5 猪熊弦一郎（1902～1993）香川県高松市出身。旧制丸亀中学校卒業（金子知事の先輩）。画家。アンリ・マティスに学ぶ。1991年、丸亀市に猪熊弦一郎現代美術館が開館した。香川県庁舎の壁画「和敬静寂」は猪熊作。猪熊弦一郎現代美術館ホームページ，2024年12月1日アクセス，<https://www.mimoca.org/ja/about/inokuma/>
 - 6 丹下健三（1913～2005）大阪府堺市出身。愛媛県今治市で育つ。前川國男建築事務所。建築家。新・旧香川県庁舎や日本万国博覧会・会場マスタープランなどを設計。TANGE建築都市設計ホームページ，2024年12月1日アクセス，<https://www.tangeweb.com/company/kenzo/>
 - 7 和田邦坊（1899～1992）香川県仲多度郡出身。時事漫画家、小説家、商業プロデューサー、香川県嘱託（1939.1954～1965）、讃岐民芸館館長、デザイナー、画家。県知事応接室の障壁画「讃岐の松」は和田作。灸まん美術館ホームページ，2024年12月1日アクセス，<https://kyuman.art/facility/>
 - 8 金子正則、猪熊弦一郎（1954）「郷土巡礼⑦香川 対談」『週刊サンケイ』6月6日号，p.57。
 - 9 木村俊士（1920～2005）香川県大川郡出身。産経新聞社金沢支局長。香川県嘱託として月刊香川編集長、デザイン室長、瀬戸大橋架橋史編さん室長（1971～1990）。
 - 10 県デザイン室作成の『ことしの香川』を説明する取組を踏まえ、県デザイン施策を「香川県民に経済成長する香川県のイメージを示す、ブランドイメージの向上策」と定義する。ブランディング（ブランディング活動。branding）については、ブランド・アイデンティティ（理想的なブランドの姿・連想）をマーケティング活動の中で具現化し、顧客の心の中に理想的なブランド・イメージを形成すること。小林（2016）pp.52-53での定義を使う。
 - 11 香川県（1992）pp.440-441。
 - 12 香川県広聴広報課（2012）.特集 丹下健三の創造美 新・さぬき野，No.39。金子知事は、同郷の丸亀市の先輩、画家の猪熊弦一郎から建築家の丹下健三を紹介され、東京大学の研究室にて設計を依頼した。後に、知事は「香川の風土に合った建築物」など7つの希望を述べた。
 - 13 浅田（1985）p.26。浅田「ただ単なる建物に終わらせないため、ほとんどの石材を庵治を中心に郷土の産品に変更したりなどのあらゆる工夫をした」。
 - 14 金子知事「新庁舎の落成について謝意を表したいと存じます。着工以来2年有半、自然の美に恵まれた観光香川にふさわしい雄渾清楚、明瞭な姿における完成をみたことはご同慶の至りで、あらゆる点にわたって、あたたかいご協力とご理解を賜った議員各位に対しまして、心から謝意を表します」と述べた（1958年度6月定例会，1958年6月30日。香川県議会編さん委員会（編）（1973）『香川県議会史 第2巻』pp.357-358）。知事の提案によって、屋上喫茶室が作られ、訪れた人々はコーヒーやビールを飲み、瀬戸内海の景観を楽しんだ（旧香川県庁本庁舎説明「40 屋上のオープン・スペース」表示（2023年8月10日））。
 - 15 旧香川県庁本庁舎説明「44 高松一宮住宅団地」表示。
 - 16 香川県文化会館「香川県文化会館について」。
 - 17 大川（2002）。「（讃岐うどんの評判のアンケートの）結果は『良い』『悪い』半々で、関係者の判断では『まあまあ』とのことでした」
 - 18 宮脇茂樹へのヒアリング（2023年8月4日）。宮脇会長の自宅があった仲多度郡まんのう町のフィールドワークを行った（2023年8月11日）。
 - 19 香川県（1972）『香川県統計年鑑』pp.80-81，p.200。真部正敏（2013）「讃岐うどんの発祥と躍進」『Civil engineering consultant』259，p.17。農林水産省（2006）「麦をめぐる情勢」p.11。当時の県産小麦情勢については、香川県農政水産部農業生産流通課に意見を聞いた（2023年10月31日，11月27日）。現在と比較すると，2022年の小麦全国生産量は99.4万tと，1961年当時の半分の量である。香川県は8,952tの生産で，1/6である（農林水産省「作物統計」，香川県「小麦生産量の推移」）。
 - 20 金子正則・猪熊弦一郎（1954）「郷土巡礼⑦香川・対談」『週刊サンケイ』6月6日号，p.57。金子知事は坂出市企業の菓子包装などをプロデュースした和田邦坊に期待し自宅を訪ねた。「漫画家の和田邦坊さんが郷里に帰って定住していращやるが、御存じでしょうが、この和田邦坊さんの家にゆきますと“邪心あるもの入るべからず”と書いてある」と語った。
 - 21 香川県交流推進部（2023年7月21日），位野木正こんぴら堂社長へのヒアリング（2023年8月26日）。
 - 22 四国新聞（1964年11月3日夕刊）「秋晴れ『文化の日』県下で多彩な文化行事 和田、伊賀氏ら称赞 県文化、教育功労者を表彰」。金子知事は「和田さんの表彰はおそすぎた感がある。和田さんの性格をよく知っているので表彰を辞退するのではないかと心配していたが心よくうけてくれてうれしい」などと述べた。
 - 23 香川県総務部広報文書課（1964）「昭和39年度県文化功労者決まる」『月刊香川』1964年11月号，p.27。香川県議会史編さん委員会（編）（1977）『香川県議会史 第3巻』香川県議会事務局，p.917。1939年，和田氏は県農事講習所の嘱託となり，生徒の指導に当たった。
 - 24 香川県総務部広報文書課（1964）「あとがき」『月刊香川』1965年10月号，p.34。和田邦坊（1966）「讃岐民芸館ができて」『日本の民芸』No.124，pp.8-9。原稿は灸まん美術館蔵。
 - 25 位野木ヒアリング（2023年8月26日，2024年8月19

- 日)。括弧内は筆者が加筆。
- 26 山田潔うどん本陣山田家会長へのヒアリング（2023年8月10日）。和田邦坊は、印刷・観光企業で働いていた従弟の山田（和田の実弟、山田正夫の長男）に「塩まん」（瀬戸内海の塩田跡を題材とした）や栗饅頭「栗小町」の販売を薦めた。
- 27 山田ヒアリング（2023年8月10日）。
- 28 金子他（1985）pp.18-20, p.216。香川県（1992）pp.462-471。荻野（1985）pp.60-62。金子元知事は「（田園都市とは）都市と農村とが持つよさ、長所を調和して生かすという（エベネザー・）ハワード（1850～1928。イギリスの都市計画家）の理念を活用したものであった」「具体的に提唱したのは、（2期目の）1956年1月早々の高松NHK知事室だよりのラジオ放送」と記した。その後、金子知事は、県内のインフラ・経済基盤の建設を進め、1970年の知事選挙（6選）にて構想を掲げて当選した。また、金子元知事は「その後香川県出身の（大平正芳）総理大臣が出現し、いち早く（1978年に）田園都市的国家的建設を力強く国策として提唱せられ、若き日の夢もいよいよ正夢として本格化することとなり、感慨深いものがあった」と記した。
- 29 筆者は、香川県に「総務部広報文書課デザイン室の設置に関する文書」の情報公開請求を行ったが、不存在であった（香川県「行政文書非公開決定通知書」令和5年7月3日）。デザイン室に関しては、香川県『ことしの香川—昭和48年度県政重要施策—』の「近代化された行政機構 48.4.1」に、広報文書課とともにデザイン室が記載されている。香川県『香川県職員録』（1972年12月）では、広報文書課の後に、デザイン室の職員7名（室長 囀託 木村俊士ほか。うち兼務が2名）が記載されている。
- 30 竹内守善元香川県参与へのヒアリング（2023年8月9日。2024年6月2日）。中條亜希子・広瀬杏子（2019）『心を豊かにするデザイン—讃岐モダンへのあゆみ—』（高松市歴史資料館、瀬戸内国際芸術祭2019県内連携事業）によると、以前に自主的に県職員が集まる香川県デザインサロン（チーフは山本忠司建築課長）があったと紹介している（p.23。竹内ヒアリングでも言及）。
- 31 四国新聞社（1976）『昭和50年史（下巻）』pp.276-279。
- 32 前川忠夫（1909～1988）香川県三豊郡出身。香川大学学長、信州大学農学部教授、香川県知事③を歴任。以前、自民党の大久保雅彦県議会議員が金子知事の大選に反対し、前川教授に知事選出馬を呼び掛けた経緯があり、保守革新ともにつながりがあった。
- 33 四国新聞社（1976）pp.276-279。
- 34 金子知事は「政治はデザインなり。なぜか、といえば両者とも調和と斬新を求められるから」と述べた（木村（1992）p.176）。また、「私は常に政治、行政、経済、社会の各分野において指導的立場にあるものは、専門的な問題について関心を深く持つことは当然ながら、専門以外に歴史と芸術に関心を持つべきであると信じております」と語った（金子他（1985）pp.224-225）。
- 35 金子・猪熊（1954）p.57。画家の猪熊弦一郎の言葉である。
- 36 前川忠夫県政の『かがわ 県勢一覧 昭和52年』p.3にて確認ができた。香川県立図書館提供。現在との比較では、2021年の国民所得は315万3千円、香川県民所得は285万1千円で、国民所得の90.4%の割合となる（令和3年度「香川県県民経済計算推計結果」、全国値は令和4年度「国民経済計算年次推計」内閣府経済社会総合研究所）。
- 37 環境開発センター（1962）「香川県観光総合開発マスタープラン」p.20では「（産業工芸は）テクニカル・ツーリズムの資源としてユニークなものであり、その利用方式が考えられてよい」と記した。浅田孝社長の下で田村明計画部長（後に法政大学法学部教授）が作成に関わった。
- 38 小林（2016）pp.55-57。筆者は琴平電鉄車窓から琴平街道の「灸まん」電柱広告を見た後、金刀比羅宮参道の「灸まん本舗石段や」にて饅頭を食した（2023年8月11日）。
- 39 金子（1972）「序文 香川県知事 金子正則」山田竹系『随筆・さぬきうどん』四国郷土研究会、讃岐民芸館、p.2。
- 40 1963年、香川県で民芸品をデザインし直して時代に合う商品に作り変え、マーケットに売り出す、デザイン運動と商品開発が融合した讃岐民具連が生まれた。世話人は流政之、メレディス・ウェザビー（美術評論家）、神代雄一郎（建築史家）、小川熙（編集者）、金子正則知事であった（香川県（2016）「新さぬき野」No.67）。
- 41 郡谷文雄（1995）「Interview・マイデザインを語る」『日本グラフィックデザイナー協会香川地区編JAGDA香川地区会員作品集』p.89。日本グラフィックデザイン協会提供。
- 42 香川県総務部へのヒアリング（2023年7月10日）。
- 43 馬場順子喫茶城の眼店主へのヒアリング（2023年8月10日。2024年8月20日）。1962年12月、「城の眼」は金子正則県政で建築課長であった山本忠司が設計、知事は喫茶店開業時に「漆の梟オブジェ」を贈った。「（金子知事は）いい知事さんで6期なされた。芸術面や瀬戸大橋のことにしても、お考えになられて今日の素晴らしい足跡を残された」と語った。
- 44 竹内ヒアリング（2024年6月2日）。1949年頃、金子副知事が吉野川上流を視察し、吉野川総合開発の構想と推進（後の香川用水の引水）を考えた（金子他（1985）pp.21-22）。「香川用水の建設で（県内が）干害の被害から脱却できたのも金子さん」と語った。
- 45 山田ヒアリング（2023年8月10日）。「さぬき新道は金子知事が作った」と述べた。

《参考文献》

- ・浅田孝（1985）. 地域開発のこころ 金子正則・浅田孝・津田正・矢野浩一郎（編）地域社会の豊かさを求めて総合労働研究所, p.26
- ・Anholt, S. (2004). Editor's foreword to the first issue, *Place Branding*, 1(1)

- ・生田孝史・湯川抗・濱崎博 (2006). 地域ブランド関連施策の現状と課題——都道府県・政令指定都市の取り組み—— 研究レポート No.251 富士通総研経済研究所
- ・石井翔大 (2023). 恣意と必然の建築——大江宏の作品と思想—— 鹿島出版会, pp.168-169
- ・大江宏 (1989). 建築作法——混在併存の思想から—— 思潮社, pp.132-133
- ・大川かづゆき (2002). コラム 讃岐うどん・覚え書き: okawa.boy.jp/f-nhkjohp.htm
- ・緒方勇一郎 (1985). 行政と職員のあり方を求めて 金子正則・浅田孝・津田正・矢野浩一郎 (編) 地域社会の豊かさを求めて 総合労働研究所, p.149
- ・荻野清士 (1985). 「田園都市的香川」構想 金子正則・浅田孝・津田正・矢野浩一郎 (編) 地域社会の豊かさを求めて 総合労働研究所, pp.60-62
- ・香川県議会編さん委員会 (編) (1973). 香川県議会史 第2巻, p.23, pp.357-358
- ・香川政明 (1997). 伝統の技と味にこだわって——さぬきうどんファンを全国に—— 保険公庫月報, 1997年7月号, p.25
- ・金子正則 (1971). 英知創造 愛——時にふれ, 人にふれ—— 香川県秘書課, p.75
- ・金子正則 (1972). 昭和47年の新春を迎えて 月刊香川, 1972年1月号, p.8
- ・金子正則 (1985). 地域社会の豊かさを求めて——若き日の夢を追いつつ—— 金子正則・浅田孝・津田正・矢野浩一郎 (編) 地域社会の豊かさを求めて (p.18-20, p.216) 総合労働研究所
- ・片山湧・木下光・村田裕介・米崎綾香・菅野青空 (2016). 香川県における浅田孝の地域都市の開発に関する研究 その1 浅田孝の仕事分類, その2 観光と産業振興, その3 公共空間における整備計画 日本建築学会大会学術講演梗概集 (九州)
- ・木村俊士 (1992). 橋と水と道と——香川の県政に残る金子正則の足跡—— 名誉県民金子正則先生出版記念会, p.167, pp.208-209, pp.210-211
- ・木村俊士 (1994). 思考と情念——人間金子正則の一断面—— 香川県名誉県民金子正則先生出版記念会, pp.178-179
- ・Kotler, P., Haider, D. H. & Rein, I. J. (1993) *Marketing Places: Attracting Investment, Industry, and Tourism to Cities, States, and Nations*, The Free Press
- ・小林哲 (2016). 地域ブランディングの論理——食文化資源を活用した地域多様性の創出—— 有斐閣, p.49
- ・四国新聞 (1972年9月14日) 「うどん庄 かな泉 屋島店/本日開店 手打ちうどん礼賛 佐々木正夫」
- ・四国新聞社 (1976). 昭和50年史 (下巻)
- ・杉本吉顕・千代章一郎 (2014). 丹下健三の香川県庁舎における屋上からの眺望に関する研究 日本建築学会中国支部研究報告集37
- ・田尾和俊 (2004). 空前の讃岐うどんブームの仕掛け それは若者文化のマーケティングから始まった 四国学院論集 (113)
- ・竹内守善 (2009). さぬきうどんブームを語る 日本うどん学会誌 うどん道 (6)
- ・丹下健三 (1959). 香川県庁舎について 新建築, vol.34, p.85
- ・津森明 (2009). 讃岐稲作学と讃岐うどん学 高松大学紀要, 51
- ・特産品流通研究会 (1987). 特産品の流通革命 ギョウせい
- ・長町博 (2013). 讃岐の溜池文化と香川用水 (第3回) 県民悲願の香川用水の実現 水とともに 水資源協会
- ・西谷美紀 (2017). 和田邦坊の基礎的研究 I 和田邦坊デザイン探訪記 和田邦坊リサーチプロジェクト
- ・日本パッケージデザイン協会 (編) (1976). 日本のパッケージデザイン——その歩み・その表情—— 六耀社, p.197
- ・宮脇朝男顕彰記念事業会編 (1980). 宮脇朝男, pp.169-170
- ・名誉県民金子正則先生出版記念会 (編) (1996). 政治とはデザインなり 丸山学芸図書, p.11, p.43
- ・山田潔 (2003). さぬきうどんに賭ける 成山堂書店
- ・山本忠司 (1985). 魅力あるまちづくりの実践 金子正則・浅田孝・津田正・矢野浩一郎 (編) 地域社会の豊かさを求めて 総合労働研究所, pp.40-41, p.43, p.45, p.47

平成の大合併における合併協議破綻の検証 －福島県奥会津地域の事例から－

Examination of Collapse of the Merger Talks in Heisei Municipal Mergers
- From a Case Study in the Okuaizu Area of Fukushima -

吉 田 雄 大

要約

合併協議の破綻は、合併協議項目について自治体間の調整（合意形成）が失敗したことを意味する。本稿は、福島県奥会津地域の2つの合併協議会の事例を比較し、会議資料や会議録を基に、破綻に至る過程やその要因を紐解いていく。事例の1つ目は、河沼郡と大沼郡に属する5町村で構成される「両沼5町村合併協議会」である。この5町村は任意協議会を経て2004年1月に法定協議会を設置するが、合併協議が整わず2004年9月に合併協議会を解散した。事例の2つ目は、南会津郡に属する4町村で構成される「田島町・舘岩村・伊南村・南郷村合併協議会」である。この4町村も任意協議会を経て2004年1月に法定協議会を設置する。こちらは合併協議が整って2006年3月に「南会津町」が誕生する。

合併が破綻した両沼郡協議会は、人口の多寡や地理的な状況を背景に、議員定数の配分や新庁舎の位置で争点が生まれた。それらの争点は合併協議の中で解消されるべきであったが、会議進行や運営などにも問題があり、自治体間・委員間対立が助長され、議論も泥沼化した。一方、合併が成就した南会津郡協議会でも、人口の多寡に伴う争点が生まれたものの、合併協議の中で乗り越えることが可能であった。また、両協議会ともに意見調整の議論の中心にいたのは各自治体から選出された議員委員であり、両沼郡協議会では議員委員が対立構造を助長する結果を招いたと指摘できる。

キーワード

平成の大合併、合併協議会、合併破綻、合意形成、福島県奥会津地域

1. はじめに

市町村合併における合併協議は一筋縄ではいかない。新市の名称や事務所の位置などの合併協議項目を初めとして、合併の際に調整する事務事業の数は2,000とも4,000とも言われている（総務省 2006：50）。それらを調整するために自治体間の協議の場である合併協議会が存在する。

合併協議会における協議・調整の結果、自治体間の合意形成が整って合併が成就することもあれば、

調整がつかず合併協議会が解散することもある。本稿は、蓄積の多い「平成の大合併」に関する研究の中でも、議論が深まっていない合併協議の破綻について、合併協議会の会議資料や会議録を基に、破綻に至る自治体間の意見調整やそれを担ったアクターに着目し、破綻に至る過程やその要因を明らかにするものである。

事例として、福島県内の破綻事例（両沼5町村合併協議会。以下、両沼郡¹協議会とする。）と、合併事例（田島町・舘岩村・伊南村・南郷村合併協議

会。以下、南会津郡協議会とする。)を取り上げる。福島県は後述するように合併が比較的進展しなかった県であり、自治体の自主的な検討に委ねられていた。福島県奥会津地域に位置するこの2つの合併協議会は、同時期に設置され、平野部の自治体と山間部の自治体から構成される。県の影響が少なく、小規模自治体間の対等合併事例であって、かつ破綻事例と合併事例を比較することで、自治体間の調整の様相やアクターの存在などがより鮮明になると考えられる²。

2. 合併協議について

2.1 合併に至らなかった理由

図表1のとおり、総務省(2008)によれば、合併に至らなかった理由として最も多い回答が「合併について意見集約ができなかった」(422団体(33.7%))で、次は「合併せずに単独で運営していこうと考えた」(386団体(30.8%))である。合併協議の破綻を意味する「合併協議の際、協議事項について合意がなされなかった」は230団体(18.4%)とこの中では少数である。

ただ、複数回答であるがゆえに、「当団体としては合併を望んだが、合併相手が、当団体との合併に

消極的・否定的であった」や「当団体から見て、合併の組合せの相手(一又は複数)との間に阻害要因又は合併相手(一又は複数)側に課題等があると考えた」も合併協議の破綻を意味していると捉えることができる。結局のところ、「未合併市町村の中には、積極的に単独運営を選択したのではなく、合併の必要性は認識しながらも意見集約や協議が不調に終わった等の理由で未合併となることを余儀なくされた市町村も多い」と結論づけている(総務省2008:16)。

全国町村会(2008:48-52)は、合併しなかった8自治体³に対して実施した聞き取り調査から、合併に至らなかった理由として、合併の効果への疑問、地理的特性による問題、周辺部の衰退への懸念、アンケート等による住民の意見の反映、合併に向けた一体感の欠如、合併協議の不調、行政サービス低下への不安、地域の文化や伝統が失われることへの不安、合併後厳しい状況となった自治体の影響の9点を整理している。

2.2 合併協議の争点

合併協議会は、旧合併特例法⁴によると「合併市町村の建設に関する基本的な計画(合併市町村基本計画)の作成」と「その他市町村の合併に関する協

合併に至らなかった理由(総括)

※複数選択可

(1)	離島や山間地等に位置することにより、隣接する団体の市区町村役場までの時間距離が遠いために、合併が困難である	58団体 (4.6%)
(2)	合併せずに単独で運営していこうと考えた	386団体 (30.8%)
(3)	合併について意見集約ができなかった	422団体 (33.7%)
(4)	当団体から見て、合併の組合せの相手(一又は複数)との間に阻害要因又は合併相手(一又は複数)側に課題等があると考えた	156団体 (12.5%)
(5)	当団体としては合併を望んだが、合併相手が、当団体との合併に消極的・否定的であった	330団体 (26.4%)
(6)	合併協議の際、協議事項について合意がなされなかった	230団体 (18.4%)
(7)	その他の理由	81団体 (4.7%)

図表1 合併に至らなかった理由

出典：総務省(2008:17)より抜粋。

議」として設置される協議会である。「その他市町村の合併に関する協議」は多岐にわたるが、主な合併協議項目は、基本4項目（合併の方式、合併の期日、新市町村の名称、新市町村の事務所の位置）である。

特に、合併協議で紛糾する項目として、基本4項目に「財産の取扱い」を加えた5項目がよく挙げられる（小西 2004, 城戸・中村 2008）。その中でも小西（2005：116）は、新市町村の名称と事務所の位置が破綻原因となっているケースが多いと指摘している。また、大野（2005：38）はその2点に加えて、議員の在任特例の適用の可否と合併特例債の使途の不一致を挙げている。さらに、全国町村会（2008：16-19）でも、合併協議で難航した点と合意に至らなかった点として、主要事業・建設計画の調整、組織・機構、本庁舎の位置、新自治体の名称、議員定数・選挙区等、合併方式、施設の統廃合の7点を整理している。

2.3 合併協議の破綻

合併協議の破綻に関する先行研究はそれほど多くはなく、北海道栗山町を事例とした津川（2013）、東海3県の破綻事例を整理した山田（2006）、長野県の宮田村と南箕輪村を事例とした八木橋（2015）がある。それぞれ合併に至らなかった背景や要因を整理しているが、合併協議会の議論の中身や自治体間の意見調整を分析したものではない。

以上のように、合併に至らなかった理由や合併協議の争点については先行研究で明らかになっているが、意見調整の困難性や争点の具体的な意見対立にまで着目した研究は管見の限り見当たらない。その理由の一つは資料の入手が困難であることであろう。総務省の「合併デジタルアーカイブ⁵」は、合併が成就した合併協議会のウェブサイトがほぼ網羅的に保存されているが、破綻した合併協議会のものはほとんど保存されていない。また、合併が成就した自治体にとって合併協議会の資料はその自治体の成り立ちを語る重要資料であるが、合併が破綻した自治体にとっては一公文書でしかなく、今となっては散逸している可能性が高い⁶。本稿は、蓄積の多

い合併研究の中でも深掘りされていない合併協議の破綻について、会議資料や議事録を基に、破綻に至る過程やその要因を明らかにすることが目的である。

3. 福島県の状況

3.1 福島県の取組

福島県内の事例を取り上げるにあたり、平成の大合併における福島県の対応について確認する。平成の大合併において都道府県は、その濃淡はあるものの、合併パターンの作成、合併推進組織の立ち上げ、補助金の整備、合併協議会への職員派遣、合併シンポジウムの開催などに取り組んだ⁷。福島県の減少率は34.4%（90団体（1999年3月31日時点）→59団体（2010年3月31日時点））⁸であり、福島県は全国的にみても合併がそれほど進展しなかった県である。

福島県はまず、2001年3月に「福島県広域行政推進指針」を公表した⁹。1999年8月に自治省から示されていた「市町村の合併の推進についての指針」では、都道府県知事に対して具体的な合併の枠組み（合併パターン）を作成するよう求めていたが、「福島県広域行政推進指針」には広域行政の必要性や市町村合併のメリット・デメリットは記載されているものの、合併パターンの記載はなく、人口規模別で4種類の試算にとどまっている¹⁰。福島県は合併パターンを示すことはなかったのである¹¹。

具体的な取組として、福島県は2001年5月から「福島県広域行政推進事業補助金」による財政支援を用意し、2003年からは「福島県市町村合併支援プラン」の策定とそれに基づく「合併重点支援地域」への人的・財政的支援を行った。また、2004年4月から「合併市町村支援交付金」を用意し、合併した自治体に対しても支援を行った。

3.2 知事の姿勢

平成の大合併が盛んに行われた当時の福島県知事は佐藤栄佐久である¹²。佐藤栄佐久知事は従来から、中央と地方との関係や県と市町村との関係は「イ

コールパートナー」との認識を持っており（佐藤 2009：121-123）、地方分権についても積極的であった。

市町村合併については、県議会において「市町村が地域住民とともに自主的に検討すべき」という趣旨の答弁を繰り返し行っている¹³。「福島県広域行政推進指針」の公表後は、これに加えて「地域住民との徹底した議論を経て、合併に取り組む市町村に対しては、県として可能な限りの支援を行う」という趣旨の答弁を行っている¹⁴。また、2001年10月にいわゆる「合併しない宣言」を行った矢祭町に対しても、『市町村合併をしない矢祭町宣言』決議のような動きも含めて、地域がどのような選択をするにせよ、その判断を尊重するとともに、いずれの選択に対しても県として可能な限りの支援を行う」と発言している¹⁵。

以上のことから、佐藤栄佐久知事は、自治体に対して積極的に合併を誘導する立場には立たず、合併を行う自治体も行わない自治体も両方とも支援する立場をとっていた。

3.3 市町村長の姿勢

福島県が合併パターンを示さなかったため、福島県内の自治体は、合併の枠組み等の検討を自主的に進めることとなった。

福島県内の市町村長は、合併に対してどのような姿勢を示していたのか。シンクタンクふくしま（2000b）には、全90市町村の首長への聞き取り調

査の結果が載せられているが、調査結果は統計的に整理され、内容も匿名で記述されているため、個々の首長の姿勢が確認できない。一方、地元紙である福島民報社は2002年11月下旬から12月上旬にアンケート調査を実施している（図表2）。

本稿に関係する町村を見ると、両沼郡協議会の会津坂下町、柳津町、三島町、金山町、昭和村は合併の考えが「ある」と回答している。他方、南会津郡協議会の田島町、舘岩村、伊南村、南郷村も「ある」と回答し、下郷町、只見町は「検討中」、檜枝岐村は「ない」と回答している¹⁶。合併への賛否を尋ねている質問ではないが、少なくとも、両沼郡協議会を構成する町村の首長は合併を明確に否定しているわけではない。各種条件が整えば合併することも選択肢として存在しており、合併協議の破綻は個々の首長の意向によるものではなく条件面での不一致だと推察される。

4. 両沼郡協議会

4.1 枠組みの変遷

両沼郡協議会を構成する5町村（会津坂下町、柳津町、三島町、金山町、昭和村）の枠組みは、各町村が合併を模索する中で最終的に決まった枠組みである。当初は、2001年秋に町村会の申し合わせにより、両沼郡9町村を隣接する3町村ごとにブロック分け¹⁷をして、それぞれ合併に向けて検討が重ねられていた。

図表2 福島県内の市町村長の合併に対する考え方

合併の考え	市町村名
ある	会津若松市、白河市、須賀川市、相馬市、二本松市、伊達町、梁川町、保原町、月舘町、安達町、長沼町、田島町、舘岩村、伊南村、南郷村、北会津村、山都町、猪苗代町、会津坂下町、柳津町、会津高田町、会津本郷町、新鶴村、三島町、金山町、昭和村、東村、中島村、矢吹町、棚倉町、塙町、鮫川村、石川町、滝根町、大越町、都路村、常葉町、船引町、檜葉町、双葉町、浪江町、鹿島町
ない	福島市、郡山市、いわき市、檜枝岐村、矢祭町、平田村、三春町、大熊町
検討中	原町市、喜多方市、桑折町、国見町、霊山町、川俣町、飯野町、大玉村、本宮町、白沢村、岩代町、天栄村、下郷町、只見町、熱塩加納村、北塩原村、塩川町、西会津町、高郷村、磐梯町、湯川村、河東町、西郷村、表郷村、大信村、玉川村、浅川町、古殿町、小野町、広野町、富岡町、川内村、葛尾村、新地町、小高町、飯舘村
わからない	東和町、鏡石町、岩瀬村、泉崎村

出典：『福島民報』（2003年1月1日）から筆者作成。

河沼郡の3町村では、2002年6月に首長や幹部職員で構成される「河沼3町村合併等広域行政調査研究会」が発足するも、第1回目の会議から「3町村に限定しない合併の検討をする」との考えを示していた¹⁸。会津坂下町と柳津町は周辺町村を含んだ広域での合併を目指していた一方で、湯川村は隣接する会津若松市との合併協議を開始した¹⁹。

大沼郡西部の3町村は、2002年1月に首長等で構成される任意の「大沼西部地方三町村合併研究会」を発足し、2002年3月に「3町村での合併は課題解決に有効」であるとの考えを示した。それを踏まえて2002年4月に首長や議会議員、住民代表などで構成される任意の「大沼西部3町村合併検討協議会」を発足した。しかし、各町村で開催された住民説明会では3町村の枠組みに疑問を持つ声が多く上がったこともあり²⁰、より広域的な合併を目指すため、2003年3月に大沼西部3町村合併検討協議会は解散することになった。

河沼郡の平野部に位置する会津坂下町と山間部の柳津町、大沼郡西部の山間部に位置する三島町、金山町、昭和村はそれぞれ広域での合併を目指しており、この5町村の枠組みはそれぞれの思惑が一致した枠組みだったと言える。2003年5月から6月にかけて、5町村の職員レベルでの情報交換会や、首長レベルでの意見交換会が行われ、7月には職員レベルの「両沼5町村合併問題職員研究会」が設置された。

この研究会は、設置から1か月後の8月に「福島

県両沼地方5町村による町村合併に関する研究報告書」をとりまとめ、「市町村合併は有効な手段」、「合併を推進すべき」との考えを示した。各町村議会での議決を経て、2003年10月には各町村の議員や住民代表から構成される任意の「両沼5町村合併検討協議会」が設置され、2004年1月には法定協議会である「両沼5町村合併協議会」に移行した。

各町村の状況は図表3のとおりである。人口は合計で3万人を超え、旧合併特例法の規定により「市」となれる枠組みで、会津坂下町が約6割を占める。両沼郡協議会は、後述するように議員の取扱いや新市の事務所の位置について議論が紛糾し、第1回協議会から約半年後に解散することになる。

4.2 合併協議の経過

両沼郡協議会は、会長に小林悦郎昭和村長が就き、副会長には竹内是俊会津坂下町長、齋藤茂樹三島町長、齋藤勇一金山町長、井関庄一柳津町長の各首長が就いた。委員はこの5名ほか、各町村の助役（5名）、各町村の議長・副議長を含めた議会選出委員（以下、議員委員）が3名ずつ（15名）、各町村の産業代表や女性代表など住民代表委員（以下、住民委員）が5名ずつ（25名）の計50名で構成されている²²。全体でみると各町村から10名が選出され、住民委員が委員全体の半数を占める。両沼郡協議会の開催経過は図表4のとおりである。

両沼郡協議会では3つの小委員会（総務小委員会、民生文教小委員会、産業建設企画小委員会）が

図表3 5町村の状況（2000年）

		会津坂下町	柳津町	三島町	金山町	昭和村	計
人口（人）	比率（％）	19,426	4,669	2,474	3,204	1,874	31,647
		61.4	14.8	7.8	10.1	5.9	100
総面積（km ² ）	比率（％）	91.65	176.07	90.83	293.97	209.34	861.86
		10.6	20.4	10.6	34.1	24.3	100
財政力指数		0.31	0.26	0.16	0.22	0.09	-
一般行政部門職員数（人）		154	65	41	56	41	357
議員数（人）		20	12	10	12	10	64
産業構造（％）	第1次	18.3	21.5	9.2	10.7	35.1	-
	第2次	31.7	38.0	41.5	38.8	28.2	-
	第3次	49.8	40.5	49.3	50.5	36.7	-

出典：政府統計の総合窓口（e-Stat）及び両沼郡協議会の会議資料²¹から筆者作成。

設けられ、各町村の首長と助役を除く40名が各小委員会に所属して合併協議項目について議論が行なわれた（委員の構成は図表5のとおり）。以下では合併協議が紛糾した「議会議員の定数・任期の取扱い」（総務小委員会）、「新市の事務所の位置」（民生文教小委員会）の議論について見ていきたい。

4.2.1 議会議員の定数・任期の取扱い（総務小委員会）

議会議員の定数及び任期の取扱いについては、新設合併の場合は合併に伴って議員は全て失職することが原則だが、特例で合併後の設置選挙の際に定数の2倍まで議員を置くことができる「定数特例」、合併から2年を超えない範囲で議員として引き続き在任できる「在任特例」の2つがあり、これらの特例を適用するか否かが争点となる。また、選挙区を設けた場合は人口に比例しないで定数を定めることもでき、旧市町村単位で選挙区を設けるか否かも争点となる。

小委員会の議論では、定数特例の適用については

適用しないことで早々に合意がなされたが、在任特例の適用については意見が割れることになった。第4回協議会で、定数を26名とし、旧町村ごとに選挙区を設けることが報告される。その後、在任特例の適用の是非は一旦棚上げし、選挙区の議席配分について議論がなされた。

議席配分は、各委員が各議会で議論した結果を持ち寄った結果、会津坂下町選出委員と他の4町村選出委員で意見が割れることになった。会津坂下町は「定数配分1名＋人口割」を主張したが、その他の4町村は「定数配分2名＋人口割」を主張した。人口の6割を占める会津坂下町は人口割の配分を多く求めたのに対し、4町村は人口比によらない定数配分を多く求め、議席が会津坂下町に偏ることへの警戒感が見てとれる。また、一旦棚上げしていた在任特例の適用については、会津坂下町と柳津町が適用しないと主張し、他の3町村が適用すべきと主張した。これらの議論は、各町村の議員委員が中心となって行われた。

図表4 両沼郡協議会 開催経過

回数	日程	開催場所	主な議題
第1回	2004年2月17日	会津坂下町	・各種規程、予算について ・協議項目の協議方針について ・小委員会の設置について ・住民アンケートについて
第2回	2004年3月12日	柳津町	・小委員会からの報告について ・新市の名称の選定方法について
第3回	2004年5月24日	三島町	・小委員会からの報告について
第4回	2004年6月9日	金山町	・小委員会からの報告について ・新市将来構想（案）について
第5回	2004年7月20日	三島町	・小委員会からの報告について ・新市の事務所の位置について
第6回	2004年7月26日	昭和村	・新市の事務所の位置について ・議員の取扱いについて
第7回	2004年8月30日	三島町	・合併協議会の解散について

出典：両沼郡協議会の会議資料から筆者作成。

図表5 両沼郡協議会に設置された小委員会の委員構成

		総務小委員会	民生文教小委員会	産業建設企画小委員会
委員長		柳津町議員委員	昭和村議員委員	三島町議員委員
副委員長		会津坂下町議員委員	金山町議員委員	会津坂下町議員委員
委員数	議員委員	5名	5名	5名
	住民委員	10名	10名	5名
計		15名	15名	10名

出典：図表4に同じ。なお、複数の小委員会に重複して所属した委員はいない。

最終的には、多数意見として在任特例を6か月、選挙区による選挙を1回、選挙区ごとに「定数配分2名＋人口割」とすることで決定した。会津坂下町の主張は少数意見として報告書に付記されたものの、会津坂下町が他の4町村の主張に配慮する形となった。小委員会としては、少数意見の付記によって議論に決着をつけたものの、会津坂下町と他の4町村との対立構造を解消することはできなかったと言えよう。

この報告書は第5回協議会で報告されたが、後述する「新市の事務所の位置」の協議が難航し、持ち越しとなった。続く第6回協議会では、後述する「新市の事務所の位置」と同様に挙手による採決が行われ、小委員会の結論に賛成の委員が35名、反対の委員が6名、棄権が1名となり、小委員会の結論が尊重されることとなった。おそらく、反対・棄権した7名は会津坂下町選出の委員ではないかと推察される。

4.2.2 新市の事務所の位置（民生文教小委員会）

新市の事務所の位置は、合併協議において「合併後にどこが新市町村の『中心』となり、どこがその『周辺』となるのかという問題」（後藤・安田記念東京都市研究所 2013：42）と言われるほど対立が生じやすい問題である。

小委員会の議論では、合併を機に庁舎を新設する

のではなく、既存庁舎を活用することで早々に合意し、現地調査の結果、会津坂下町設置案と柳津町設置案、両町に分散設置案の3つに絞られた。ただ、小委員会では会津坂下町の議員委員を中心とした会津坂下町設置案と柳津町の議員委員を中心とした柳津町設置案が対立し、しばらく平行線を辿ることになる（図表6）。人口を考慮すれば会津坂下町が、自治体間の地理的な立地を考慮すれば柳津町が望ましく、意見調整が困難であった。

小委員会での議論の内容はその都度協議会で全体報告されているが、議論の進展がないことや、小委員会で議論された内容の公開性の低さについて議員委員から指摘が入る²³。特に情報の公開性の低さについては、合併協議会事務局長が「デリケートな問題」として、民生文教小委員会に参加した議員委員が「合併を左右する大問題」として理解を求めたが、委員の間では不信感が広がった。

結局のところ、小委員会での議論では結論が出ず、小委員会での意見を委員による記名投票で決めることになった。投票の結果、会津坂下町設置案が多数を占めることになり、これを小委員会の意見とすることで合意がなされた。小委員会の報告書には議論の経緯が記されているが、両論併記や少数意見の付記はなかった。

この報告書が第5回協議会で報告されるが、特に柳津町の議員委員から、小委員会の結論を尊重しつ

図表6 民生文教小委員会での主な意見

	意見内容
会津坂下町 設置案を支持	・人口の6割が集中しており、住民の意向を尊重すべき。 ・会津西部の行政、経済、教育の中心地であり、将来会津の拠点都市になりえる。 ・国県等の官公署や各機関が多く、会津地域での連絡調整が有利。 ・駐車場の整備が予定されており、本庁舎の利用に不便をきたさない。 ・行政サービスは各支所（旧役場）で提供されるため、本庁舎の位置は住民に支障をきたさない。
柳津町 設置案を支持	・会津坂下町に本庁を置いた場合、4町村の更なる過疎化が心配される。 ・各町村からの移動距離が1時間以内である。 ・庁舎が新しいため修繕費等が少なく済み、経済性が高く、駐車場も広い。 ・5町村の均衡ある発展を考慮すべき。
その他	・庁舎の位置によって合併が失敗している例が多数あるため、慎重を期さねばならない。 ・合併が壊れることを恐れず、小委員会として結論を下すべき。 ・何より譲り合いが大事。そうでなければ、合併はまとまらない。 ・庁舎の新しい古いは、あまり関係ない。新市の将来を展望して決定すべき。

出典：図表4に同じ。

つも、会津坂下町役場の庁舎の耐震性や駐車場への不安、小委員会での決定方法への疑義などが提起された。民生文教小委員会に参加した議員委員は、小委員会でも同様の議論がなされたとして報告内容に理解を求めたが、柳津町や昭和村の議員委員が「次回まで結論を延ばしてはどうか」と主張し、結局は先送りされることになった。

それから6日後に開催された第6回協議会も、第5回協議会と同様、会津坂下町役場の庁舎の耐震性や駐車場の収容力が争点となった。議論が出尽くしたところで、結論を委員による多数決で決定する意見と、小委員会の意見を尊重する意見が対立した。最終的には小林会長の判断により、委員による多数決（挙手）で決定することとなった²⁴。委員42名²⁵による挙手による採決の結果、小委員会の意見に賛成の委員が19名、反対の委員が23名で小委員会の意見が否決された。議論が長時間にわたっていたこともあり、第6回協議会は今後の方向性について議論することができず、採決の後すぐに閉会となった。

ここで注目すべきは、「新市の事務所の位置」における対立構造は、挙手による採決の結果からもうかがえるように、会津坂下町と他の4町村の対立構造ではないことである。前述した「議会議員の定数・任期の取扱い」とでは会津坂下町と他の4町村との対立構造が見られたが、「新市の事務所の位置」はそうではなかった。採決の内訳は記録に残されていないが、新聞報道によれば会津坂下町設置案に賛成したのは会津坂下町、三島町の委員と金山町の一部の委員であった²⁶。反対したのは柳津町の委員と、会津坂下町から一番遠隔に位置する昭和村の委員であり、金山町の委員の賛否が割れたことになる。

4.3 両沼郡協議会の解散

挙手による採決が行われた第6回協議会から約1か月後に第7回協議会が開催された。この間、様々な会議の場が持たれ、庁舎を分ける「分庁方式」案も出たが、各町村が一致した意見にはならなかった。委員からは、各首長の方針の不一致や、会議の進行方法への不満の声が上がった。合併のため協議を続ける意見²⁷もあったが、最終的には5町村の首

長が別室に入って協議することとなった。

首長同士の協議の結果、5町村の枠組みでは妥協点を見出せず、合併協議の継続が困難との結論に至った。合併協議会の解散は苦渋の選択であったとされる²⁸が、小委員会での議論の蓄積を多数決で否定してしまったが故に、合併協議を白紙に戻すしか選択肢がなかったと考えるのが自然であろう²⁹。

4.4 合併協議の中心にいたアクター

以上のように、両沼郡協議会における議論で目立つのは議員委員の発言である。図表7は、発言回数をアクター別に集計したものである。進行を担う会長（昭和村長）の発言を除くと、アクター別では議員委員の発言が7割近くと圧倒的に多い。住民委員は人数でこそ委員の半数を占めるが、発言割合は全体の1割にも満たず、発言回数は議員委員の1／3以下であり、委員構成から考えても発言の少なさは特徴的である。両沼郡協議会では議員委員が積極的に議論に加わっている様子がうかがえ、議員委員の存在感が大きかった³⁰と言えるが、逆に住民の声が届きにくくなっていたと思われる。

特筆すべきは、昭和村の住民委員の発言が一度もないことである。昭和村の住民は、前述のように大沼郡3町村での合併協議の際に請願を提出し、広域での合併を求めている。それにもかかわらず、昭和村の住民委員は、5町村での枠組みとなった両沼郡協議会では合併を目指す発言どころか、一度も発言することはなかったのである。

図表7 両沼郡協議会における発言回数

	首長	助役	議員委員	住民委員	計
会津坂下町	19	0	28	4	51
柳津町	3	0	64	21	88
三島町	4	0	41	8	53
金山町	4	2	19	16	41
昭和村	335	2	34	0	371
計	365	4	186	49	604

出典：図表4に同じ。

5. 南会津郡協議会

5.1 枠組みの変遷

南会津郡協議会を構成する4町村（田島町、館岩村、伊南村、南郷村）の枠組みも、両沼郡協議会と同様、各町村が合併を模索する中で最終的に決まった枠組みである。当初は、2002年9月に南会津郡内の全ての町村（上記の4町村に只見町、檜枝岐村、下郷町を加えた7町村）で構成する合併研究会（南会津合併検討研究会）が立ち上がった。2002年12月に合併協議に対する態度を各町村が表明し、「参加」とした町村は田島町、館岩村、伊南村、南郷村の4町村、「態度保留」は下郷町と只見町、「不参加」は檜枝岐村であった³¹。「参加」とした4町村で合併準備会（田島町・館岩村・伊南村・南郷村合併準備会）が設立され、合併協議会設立への準備が進められた。

ただ、2003年1月に各町村で開かれた臨時議会において、法定協議会の設置議案が田島町と館岩村では可決されるが、伊南村と南郷村では否決される。そして1月29日に開催された会議において、合併準備会の解散が決まる。伊南村と館岩村の両議会とは、ともに「法定協議会は時期尚早。任意協議会でもっと議論すべき」との慎重論が大勢を占めていた³²。任意の合併協議会を経由せず、地域住民との議論も不十分なまま、いきなり法定の合併協議会の設置議案であったことが要因であった。ただし、合併自体を否定しているわけではなく、その後各町村

では住民の理解を得るための住民説明会が行われた。

合併準備会の解散から約半年後の2003年8月に、館岩村、伊南村、南郷村の首長と議長によって、田島町へ合併協議再開の申入れが行われた³³。そして2003年11月に再度4町村による合併準備会（田島町・館岩村・伊南村・南郷村合併準備会）が設立され2004年1月に法定協議会が設置された。各町村の状況は図表8のとおりで、平野部の田島町が人口の6割以上を占める（南会津郡協議会の開催経過は図表9）。

合併協議の末、2005年3月に福島県知事へ申請を行い、2005年6月に福島県議会で議決がなされ、2006年3月に「南会津町」が誕生した。

5.2 合併協議の経過

南会津郡協議会は、会長に室井英彦田島町長（2004年7月からは改選により湯田芳博町長）が就き、副会長には星光芳館岩村長、馬場久一伊南村長、本名祐雄南郷村長の各首長が就いた。委員はこの4名のほか、各町村の議長・副議長を含めた議会選出委員（以下、議員委員）が3名ずつ（12名）、各町村の産業代表や女性代表などの住民代表委員（以下、住民委員）が4名ずつ（16名）の計32名で構成されている³⁵。全体でみると各町村から8名が選出され、住民委員が全体の半数を占めている。

南会津郡協議会では4つの小委員会（新町名候補選定小委員会、議会議員の身分に関する調査検討小

図表8 各町村の状況（2000年）

		田島町	館岩村	伊南村	南郷村	計
人口（人）	比率（％）	13,747	2,380	1,887	3,081	21,095
		65.2	11.3	8.9	14.6	100
総面積（km ² ）	比率（％）	350.34	263.55	153.13	119.50	886.52
		39.5	29.7	17.3	13.5	100
財政力指数		0.28	0.15	0.10	0.13	-
一般行政部門職員数（人）		119	40	35	56	250
議員数（人）		18	12	10	12	52
産業構造（％）	第1次	11.9	17.8	18.5	22.8	-
	第2次	37.9	31.6	35.9	33.6	-
	第3次	50.2	50.5	45.6	43.6	-

出典：政府統計の総合窓口（e-Stat）及び南会津郡協議会の会議資料³⁴から筆者作成。

委員会，新町建設計画検討小委員会，スキー場等調査検討小委員会）が設けられ，各町村の首長を除く28名が各小委員会に所属して議論が行われた。委員の構成は図表10のとおりで，両沼郡協議会と比べて住民委員が委員長や副委員長に就任しているケースが多いことが特徴的である。以下では特に議論が

紛糾した「議会議員の定数・任期の取扱い」（議会議員の身分に関する調査検討小委員会）について見ていきたい。なお，合併後の事務所の位置については，田島町の既存庁舎を活用することが早々に決まり（第5回協議会），合併協議の争点にはならなかった。

図表 9 南会津郡協議会 開催経過

回数	日程	開催場所	主な議題
第1回	2004年1月26日	田島町	・各種規程，予算 ・協議項目の協議方針 ・小委員会の設置 ・スケジュール
第2回	2004年2月12日	館岩村	・小委員会からの報告 ・住民アンケート
第3回	2004年2月26日	伊南村	・小委員会からの報告 ・財産区，財産及び債務の取扱い
第4回	2004年3月25日	南郷村	・小委員会からの報告 ・財産区，財産及び債務の取扱い
第5回	2004年4月14日	田島町	・小委員会からの報告 ・住民アンケート結果
第6回	2004年5月27日	館岩村	・小委員会からの報告 ・財政シミュレーション
第7回	2004年6月24日	伊南村	・小委員会からの報告 ・新町将来構想（案）
第8回	2004年7月21日	南郷村	・小委員会からの報告 ・財産及び債務の取扱い
第9回	2004年8月26日	田島町	・小委員会からの報告 ・財産及び債務の取扱い
第10回	2004年9月8日	館岩村	・小委員会からの報告 ・地域自治組織の取扱い
第11回	2004年9月22日	伊南村	・小委員会からの報告 ・新町名の決定方法
第12回	2004年10月15日	南郷村	・小委員会からの報告 ・新町名の投票時期
第13回	2004年10月27日	田島町	・小委員会からの報告 ・新市まちづくり計画（素案） ・農林水産関係事業の取扱い
第14回	2004年11月10日	館岩村	・小委員会からの報告 ・新市まちづくり計画・財政計画（素案） ・新町名の投票時期
第15回	2004年11月25日	伊南村	・小委員会からの報告 ・新市まちづくり計画・財政計画（素案）
第16回	2004年12月8日	南郷村	・小委員会からの報告 ・新町名の投票・決定
第17回	2004年12月24日	田島町	・合併の期日 ・議会議員の定数及び任期の取扱い
第18回	2005年1月21日	館岩村	・合併協定調印式 ・合併協定書（案）
第19回	2005年7月6日	伊南村	・合併準備室の設置 ・合併準備の基本方針，スケジュール
第20回	2006年1月31日	南郷村	・南会津町の町長職務執行者等の決定 ・事務事業の一元化の調整 ・合併協議会の廃止

出典：南会津郡協議会の会議資料から筆者作成。

図表10 南会津郡協議会に設置された小委員会の委員構成

		新町名候補選定 小委員会	議会議員の身分に 関する調査検討 小委員会	新町建設計画検討 小委員会	スキー場等調査検 討小委員会
委員長		田島町住民委員	館岩村住民委員	南郷村住民委員	伊南村議員委員
副委員長		南郷村住民委員	南郷村住民委員	伊南村住民委員	館岩村住民委員
委員数	議員委員	4名	4名	4名	5名
	住民委員	4名	4名	8名	3名
計		8名	8名	12名	8名

出典：図表9に同じ。なお、複数の小委員会に重複して所属した委員もいる。

5.2.1 議会議員の定数・任期の取扱い（議会議員の身分に関する調査検討小委員会）

この小委員会では、各議会での検討結果や住民アンケートの結果を踏まえ、定数特例を適用せず、在任特例の適用の是非に議論の焦点が絞られた。ただ、在任特例適用の是非について意見が対立し、議員報酬削減の可否についても議論が紛糾したため、意見集約が困難な状況であった。

そこで第9回小委員会において、在任特例の適用の是非について記名投票による採決が行われた。その結果、「在任特例を適用する」に投票した委員が4人、「在任特例を適用しない」に投票した委員が4人の同数となったため、再度、話し合いによる調整が行われることになった³⁶。第10回小委員会では、各議会から持ち寄った意見の報告が行われたが、対立構造は変わらず調整は困難を極めた。最終的には「ここまできて合併協議を壊すわけにはいかない」とする委員長（館岩村住民委員）の判断により、在任特例を適用することで小委員会としての結論を出す。ただ、第16回協議会で示された最終報告には「新町の議会において相当額の減額をするよう求めるものとする」という文言が付された。

第17回協議会で議論が行われるが、この付記について議員報酬の減額を恐れて田島町の議員委員から反発があったが³⁷、小委員会に参加した南郷村の議員委員から在任特例を適用して議員が増える代わりに議員報酬を下げる趣旨であること、3人の副会長から小委員会の結論を尊重すべきとする趣旨の発言も見られ³⁸、報告書は原案のまま了承された。

5.3 合併協議の中心にいたアクター

南会津郡協議会においても同様に、合併協議会の発言回数を集計した（図表11）。進行を担う会長（田島町長）を除くと、やはりアクター別では議員委員の発言が最も多く、両沼郡協議会と同様に議員委員が積極的に議論に加わっていた様子がうかがえる。一方、住民委員の発言は会長を除くと全体の3割以上であり、館岩村や伊南村では議員委員よりも多くなっている。南会津郡協議会では住民委員も合併協議に積極的に参加していたと言えよう。

図表11 南会津郡協議会における発言回数

	首長	議員委員	住民委員	計
田島町	1314	109	81	1504
館岩村	66	19	44	129
伊南村	13	29	43	85
南郷村	14	85	24	123
計	1407	242	192	1841

出典：図表9に同じ。

6. 破綻の検証

6.1 枠組みの難しさ

まず、破綻の要因として考えられるのは、合併協議の地理的な枠組みである。両沼郡協議会の枠組みは、人口的・経済的に中心で平野部の会津坂下町がこの枠組みの北端に位置しており、山間部の4町村と地理的に大きな隔たりがあった。会津坂下町と隣接する柳津町で役場間の距離は10km程度だが、金山町役場では約40km、一番遠隔の昭和村役場では約50kmで、昭和村から会津坂下町まで行くには山間部の山道を車で1時間以上かけなければならない³⁹。地元紙でも破綻の背景に枠組みの難しさが

あったことを報じている⁴⁰。

他方、南会津郡協議会の枠組みは、中心となる田島町と他の3町村はそれぞれ隣接しており、田島町と一番近い南郷村で役場間の距離は約25km、一番遠い館岩村でも役場間の距離は約35kmである。距離はあるものの、南会津郡管内では日頃からの生活圏内であり、少なくとも地理的に負担を感じる距離ではなかった。

両沼郡協議会は、そもそも地理的に懸念を抱えた枠組みであり、合併協議の破綻は地理的枠組みから説明が可能である。ただし、それだけが要因とはいえない。なぜなら、地理的状況は関係者からすれば周知の事実であり、この枠組みは各町村が合併を模索する中で最終的に決まった枠組みだった。事前に職員レベルの研究会や任意協議会での検討も重ねており、地理的な懸念は合併協議会で乗り越えられるはずだった。

6.2 自治体間・委員間対立と意見調整の失敗

しかし、両沼郡協議会では、合併協議項目の調整において自治体間・委員間で複雑な対立構造が生まれ、意見調整も困難であった。一方、南会津郡協議会でも「議会議員の定数・任期の取扱い」で対立構造が生まれたが、合併協議の行く末を案じた住民委員の委員長による判断や他の首長の後押しもあり、小委員会の結論を尊重することで対立構造を乗り越えることが可能であった。

両沼郡協議会の「議会議員の定数・任期の取扱い」では、人口の多寡を背景に自治体間での対立構造が生まれた。小委員会は少数意見を付記することによって決着をつけたが、対立構造の解消という点ではその役割を果たすことができなかった。さらに、自治体間の対立構造は、地理的な状況を背景に「新市の事務所の位置」において先鋭化し、「小委員会の結論の尊重」を重視する意見と「協議会での議論」を重視する意見の委員間での対立構造に変化していく。さらに、その対立構造が飛び火する形で、小委員会への不信感や会議の進行方法への不満が噴出し、議論が泥沼化していった。

破綻の引き金となったのは、小委員会の結論（会

津坂下町設置案）への賛否を委員による多数決で決めたことである。会議進行において多数決は「伝家の宝刀」であり、『伝家の宝刀』は抜いてはならないのであり、また抜かせてもいけない」（森田2006：10）ののだが、泥沼化した議論を収めるにはそれしか方法がなかったと言える。ただ実際には、合併後に本庁舎の位置が市町村を越えて移動した例もあり（田村2022：78-81）、合併協議会での決定に未来永劫拘束されるわけではない。両沼郡協議会でも合併協議ではあくまで暫定的に決定して、合併後も継続的に協議するような形をとる方法もあったように思われる。

両沼郡協議会では、小委員会がその役割を果たすことができず、自治体間・委員間の対立構造を乗り越えることができなかった。会議進行や運営なども含めて意見調整に失敗し、対立構造がより一層複雑化・泥沼化したことが破綻の要因と1つであると言える。

6.3 合併協議の中心にいる議員

自治体間・委員間対立の中心にいたのは議員委員であった。発言回数をアクター別にみると、両協議会ともに進行役を担う会長を除けば議員委員の発言が一番多い。両協議会ともに最終的には小委員会の結論が尊重される結果となったが、「議会議員の定数・任期の取扱い」について対立構造が生まれている。合併後の自身の身分に関することであるため、議員委員が積極的に議論に加わるのは当然だとも考えられるが、それ以外の合併協議項目についても積極的に発言していた。特に両沼郡協議会では、会津坂下町役場の庁舎の耐震性や駐車場への不安など、合併協議の本筋とはいえない部分にまで議論が広がり、議員委員の発言が自治体間や委員間の対立をさらに助長する結果を招いた。

他方で、住民委員の発言回数を見ると、南会津郡協議会では住民委員も合併協議に活発に参加していたことがうかがえるが、両沼郡協議会ではそれが低調だった。南会津郡協議会では住民委員が小委員会の委員長や副委員長に就任し、小委員会での議論や報告書の作成にも積極的に関与していたことがうか

がえる。合併協議会の委員構成を考慮しても、両沼郡協議会において住民委員の発言が極めて少ないことは特筆すべきである。議員委員が住民委員の意見を代弁していたから発言しなかったのだろうか、それとも住民委員が発言を躊躇うほど議員委員の存在感が大きかったのだろうか。解散を決めた第7回協議会での住民委員の発言を踏まえれば、おそらく後者ではないか。合併の成否はともかくとして、合併協議における委員間の関係性に着目すれば、両沼郡協議会では議員委員と住民委員との間には大きな溝があったと言えよう。

そもそも自治体が合併するためには、最終的には自治体議会の議決が必要であり、その意味では、自治体議会は合併において重要なアクターである。ただ、その前段階の合併協議会には構成自治体の議会から選ばれた議員が参加し、議員委員は個人的な立場で発言する場合もあれば、協議内容を持ち帰った上で議会を代表して発言する場合もある。議員委員が納得しなければ最終的に議会の議決が得られない可能性もあり、両事例でもみられたように合併協議は議員委員へ配慮せざるを得ない。市町村合併において自治体議会だけでなく合併協議に参加する議員個人も重要なアクターである。

7. おわりに

合併協議会では、構成自治体の人口の多寡や地理的状况など条件面が多様な中で、先行研究も示すとおり合併協議項目で争点が生まれることは確実と言って良い。そのような状況で、いかに意見調整を図っていくかが重要であり、そのために立場が異なる複数の委員が存在し、小委員会による調整の場もある。両沼郡協議会では、特に議員委員の存在が大きく、小委員会も機能しなかったために、自治体間・委員間の対立が助長される結果となり、最終的に破綻に至った。

両沼郡協議会では特に「新市の事務所の位置」で議論が泥沼化したのが、合併によって本庁舎が置かれずに周辺部となることによる悪影響は計り知れない。両沼郡協議会の委員（特に議員委員）は、その

ことを直感的に理解しており、本庁舎が他の自治体に置かれることに対して強い警戒感を抱いていた。破綻の原因を「地域エゴ」とする見方もあるが⁴¹、合併協議に携わった関係者が地域の未来について熟考した結果であったことは間違いない。

合併に「一区切り」とされた2010年3月から10年以上が経過した。両沼郡の5町村は合併しないほうがよかったのか（合併したほうがよかったのか）、南会津郡の4町村は合併してよかったのか（合併しないほうがよかったのか）、これらの評価を下すのは難しい⁴²。ただ、合併に対して否定的な見方が広がっているのは事実であり⁴³、合併した自治体と比較して合併しなかった自治体の優位性を示す研究もある⁴⁴。もし仮に、合併しないほうがよかったという立場に立てば、合併協議の破綻に肯定的な意義を見出すことができよう。

注

- 1 この地域では河沼郡と大沼郡を合わせて「両沼郡」と呼称している。
- 2 なお、本稿中の役職はいずれも当時のものである。また、本稿は筆者が修士論文執筆のために収集した資料を再検討した論考である。
- 3 この8自治体の中には、本稿での事例の対象となる福島県三島町が含まれている。三島町以外の7自治体は、北海道美瑛町、北海道白糠町、島根県海士町、島根県西ノ島町、島根県知夫村、熊本県水上村、熊本県山江村である。
- 4 市町村の合併の特例に関する法律（昭和40年法律第6号）。この旧法は、2005年4月から「市町村の合併の特例等に関する法律」（平成16年法律第59号）が施行されて失効する。この新法は2010年改正で現行法である「市町村の合併の特例に関する法律」となった。
- 5 <https://www.gappei-archive.soumu.go.jp/>
- 6 なお、総務省も当時三度に渡り通知を発出しているが[<https://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>]（2024年8月31日最終閲覧）、合併に伴う散逸や破棄を警戒したものであり、非合併自治体の資料まで想定したものではないだろう。
- 7 平成の大合併における都道府県の関与を指摘する研究は枚挙にいとまがない。さしあたり、市川（2011）、今井（2008）、梶田（2004）、全国町村会（2008）、森川（2015）を参照されたい。なお、いくつかの県では平成の大合併の県内の状況について合併誌（史）が発行されているが、福島県では発行されていない。
- 8 https://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/090416_09.pdf（2024年8月31日最終閲覧）。

- 9 福島県は「福島県広域行政推進指針」策定のため、1999年10月に広域行政推進懇談会（座長：今野順夫福島大学行政社会学部教授）を設置した。各種調査はシンクタンクふくしま（現：公益財団法人ふくしま自治研修センター）に委託され、シンクタンクふくしまは2000年1月に4つの報告書を公表した。広域行政推進懇談会は2001年3月に「福島県広域行政推進指針（案）」を承認して閉会した。
- 10 ①中核市・特例市志向型、②都市機能強化型、③市制施行型、④行財政基盤強化型の4類型である。
- 11 ただし、シンクタンクふくしま（2000a）には、クラスター分析による「地域的なまとまり」が記載されており、広域行政推進懇談会の第4回会合（2000年4月27日）で議論が行なわれている。この「地域的なまとまり」は翌日の地元紙の1面で報じられ（『福島民報』2000年4月28日）、県内の自治体がこれに難色を示していたことも後日判明している（『福島民報』2000年10月13日）。
- 12 任期は1988年9月18日から2006年9月28日までである。なお、佐藤栄佐久知事の辞職後、佐藤雄平（元参議院議員。知事の任期は2006年11月12日から2014年11月11日まで。）が知事となったが、市町村合併については佐藤栄佐久知事と同様の方針をとっていた。
- 13 福島県議会会議録検索〔<https://ssp.kaigiroku.net/tenant/fukushima/SpTop.html>〕（2024年8月31日最終閲覧）、2000年2月定例会（2000年3月2・3日）、2000年6月定例会（2000年7月5日）の発言。
- 14 前掲13、2001年6月定例会（2001年6月22日）、2001年9月定例会（2001年10月2日）の発言。
- 15 前掲13、2001年12月定例会（2001年12月7日）の発言。なお、矢祭町の根本良一町長、石井一男議長は「我々にとって、各々の自治体の判断こそが地方自治の本旨であり市町村合併の原理原則である、とされる佐藤知事のご発言は誠に力強いかぎりです。」と述べている（根本・石井 2002：9）。
- 16 後述するように、南会津郡の合併協議への参加に対し、下郷町や只見町は「態度保留」とし、檜枝岐村は「不参加」とした。
- 17 河沼郡（会津坂下町、柳津町、湯川村）、大沼郡西部（三島町、金山町、昭和村）、大沼郡東部（会津高田町、会津本郷町、新鶴村）の3ブロックである。なお、大沼郡東部の3町村は合併協議が成就して「会津美里町」となった。
- 18 『福島民報』2002年6月6日。
- 19 2003年2月に会津若松市、河東町、湯川村の3町村で構成する「会津若松市・河東町・湯川村合併調査会」が設置され、同年8月には「会津若松市・河東町・湯川村合併検討協議会」が設置された。そして2004年4月には法定の「会津若松市・河東町・湯川村合併協議会」へ移行した。しかし湯川村は2004年10月にこの法定協議会を離脱した。
- 20 特に昭和村では、2003年2月に「昭和村・金山町・三島町による合併はしないことを求める請願」が提出さ

れ、昭和村議会はこれを採択した。請願内容は「村民の合意を得た、将来展望の持てる広域合併を検討すべき」とし、「3町村による合併はしないこと」を求めるものであった。その後、昭和村議会は「大沼西部3町村の合併に参加しない決議案」を賛成多数で可決する。

- 21 以下、両沼郡協議会の会議資料や会議録は昭和村役場からご提供頂いた。

22 委員外のアドバイザーとして、福島県職員2名が加わっている。

23 第4回合併協議会会議録、pp.8-11。

24 この判断には、小林会長の会議進行への苦慮がみられる。

「だから、そういう意見は、もう先ほどから出尽くしているの、出尽くしているんだが、それが、じゃそれならば小委員会の意見を大切にしてもらえますかということ、そうでもないんだから、その辺をはっきりしてもらわないと、本当にこの問題は、決まっていきません。そうかといって、私が議長としてのあれをすると、それもおかしいんじゃないかと、こうなるんだから、どうします、それ。本当に。」（第6回合併協議会会議録、p.26。原文ママ。）

「どうですか、ただいま〇〇町の△△委員（筆者注：議員委員）から話がありましたように、一つずつ挙手で決定したらばと、確認したらばというようなご意見であります、いいですか。（中略：筆者）挙手で決めていいですね。私は、こんなことを言ってもしょうがないですが、挙手は大した好まないんですが、挙手でやれということでもありますので、それはいいですか。」（同上、p.44。原文ママ。町村名と個人名は伏せた。）

25 助役4名（退席1名：会津坂下町）、議員委員14名（欠席1名：会津坂下町）、住民委員24名（欠席1名：金山町）の計42名。各首長（会長、副会長）は採決には加わらなかった。

26 『毎日新聞』福島版（2004年9月14日）。

27 「それぞれの意見、主張は分かりますが、最終的に合併を成功させるということが、私たち委員の役目であったはず。その認識が一つになっていけば妥協点を探ることも大いに可能だったはずであると思います。（中略：筆者）私は、委員の一人として、合併を成功させねばならないという責任を感じると同時に、この地域の住民として合併を切に望んでいるということを述べて、意見とさせていただきたいと思います。」（第7回合併協議会会議録、p.5。）

28 『福島民報』2004年8月31日。

29 なお、三島町だけはその後も合併を模索し、両沼郡協議会解散後の2004年10月に柳津町へ、翌11月に会津坂下町へ対してそれぞれ1対1での合併を打診したが、両町から断られている。

30 ある住民委員からは、議会を意識した発言もみられた。「今までほとんど話を聞いていますと、各町村の議員の先生がたの話が多かったです。私は一民間人でございます。そんな中で、ここで本気になって議論をして

も、最終的には、各町村の議会で否決になってしまえば、なにもなくなくなります。」(第6回合併協議会会議録, p.25. 原文ママ。)

- 31 湯田雄二下郷村長と小沼昇只見町長は「議会の特別委員会の結論が得られていないこともあり、もう少し検討する必要がある」と述べ、星勝男檜枝岐村長は「村内で話し合ってきたが、地理的条件や産業構造などさまざまな面から考えても合併は難しい」と述べている(『福島民報』2002年12月5日)。なお、下郷町が2002年11月に実施した住民アンケートでは「合併しないほうが良い」が76.1%, 「合併したほうが良い」が18.8%であった(『福島民報』2003年1月9日)。
- 32 『福島民報』2003年1月28日。
- 33 2003年9月に田島町・舘岩村・伊南村・南郷村の首長と議長が下郷町に対して合併協議へ参加するよう要請したが、翌10月に下郷町長と議長は合併協議への不参加を表明した。
- 34 以下、南会津郡協議会の会議資料や会議録は合併デジタルアーカイブ(前掲5, 2024年8月31日最終閲覧)から取得した。
- 35 委員外のアドバイザーとして、福島県職員2名が関わっている。
- 36 この内訳は記録に残されていないが、南郷村の議員委員は在任特例を適用しないと主張し、田島町と舘岩村の議員委員は在任特例を適用すると主張した。この小委員会で田島町の議員委員から「議会が納得しない」旨の発言があったことがその後取り上げられている(第17回合併協議会会議録, pp.10)。
- 37 前掲36, pp.3-6。
- 38 前掲36, pp.12-14。
- 39 なお、平成の大合併後に全国で一番大きい面積となった岐阜県高山市でも、一番遠隔の旧荘川村役場までは約40kmであり、高速道路(東海北陸自動車道、荘川IC)も1999年11月に開通している。
- 40 「合併すれば人口全体の六割を占める平たん部の会津坂下町。これに対し、残る四町村は面積こそ全体の9割を占めるものの、ほとんどが山間部。地理的に東端に位置する会津坂下町が主導権を握れば、四町村は衰退してしまうのではないかと懸念を協議会事務局や会津坂下町側は最後まで払しょくできなかった。」(『福島民報』2004年8月31日)。
- 41 「地域のエゴが絡んで“対等”の厳しさ露呈」『福島民友』2004年8月31日。
- 42 嶋田(2018)は「検証の困難性」を前提としたうえで、検証手法として①合併によって実際に地域に何が生じたのかを明らかにした上で、何らかの判断基準に基づき評価を加えるという方法と②住民の主観的評価を直接問うという方法の2点を挙げている。奥会津地域の合併(非合併)効果の検証については、今後の課題としたい。
- 43 否定的な評価については総務省自身も認識している(総務省 2010)。特に、地方議員の合併に対する評価は厳しい。全国町村議会議長会(2013)、今井・柏村(2009)

に詳しい。

- 44 例えば小泉(2019)が挙げられる。分析対象として奥会津地域の昭和村、金山町、檜枝岐村が含まれている。

参考・引用文献

- 市川喜崇(2011)「『昭和の大合併』と『平成の大合併』」『同志社法學』63巻1号
- 今井照(2008)『『平成大合併』の政治学』公人社
- 今井照・柏村秀一(2009)「市町村合併期の政策主体間関係の変化についてー福島県内の市町村議会議員意識調査ー」『自治総研』通巻369号
- 大野二郎(2005)「『平成の大合併』を中間総括する」『跡見学園女子大学マネジメント学部紀要』第3号
- 梶田真(2004)「『平成の大合併』と小人口町村: アンケート調査結果の概要」『大分大学経済論集』第56巻第2号
- 城戸英樹・中村悦大(2008)「市町村合併の環境的要因と戦略的要因」『年報行政研究』43号
- 小泉和重(2019)「平成合併後の小規模自治体の人口変化と財政」『自治総研』通巻485号
- 後藤・安田記念東京都市研究所(2013)『平成の市町村合併ーその影響に関する総合的研究(都市調査報告)』
- 小西砂千夫(2004)『合併協議会運営の知恵ーよき市町村合併実現の戦略ー』日本加除出版
- 小西砂千夫(2005)「平成の大合併を振り返って」『産研論集』第32号
- 佐藤榮佐久(2009)『知事抹殺』平凡社
- 嶋田暁文(2018)「『平成の大合併』の総括的検討」『地方自治ふくおか』64号
- シンクタンクふくしま(2000a)『福島県の市町村の連携状況』
- シンクタンクふくしま(2000b)『広域行政に関する市町村長インタビュー』
- 全国町村会(2008)『「平成の合併」をめぐる実態と評価』
- 全国町村議会議長会(2013)『町村議会議員の活動実態と意識ー町村議会議員意識調査結果をふまえてー』
- 総務省(2006)『市町村合併法定協議会運営マニュアル「基本編」』
- 総務省(2008)『「平成の合併」の評価・検証・分析』
- 総務省(2010)『「平成の合併」について』
- 田村秀(2022)『自治体庁舎の行政学』溪水社
- 津川康雄「市町村合併における非合併自治体の地域特性とその課題: 北海道栗山町を事例として」『地域政策研究』第15巻第3号
- 根本良一・石井一男編(2002)『合併しない宣言の町・矢祭』自治体研究社
- 森川洋(2015)『「平成の大合併」研究』古今書院
- 森田朗(2006)『会議の政治学』慈学選書
- 八木橋信浩(2015)「合併拒否の選択肢とその背景ー長野県上伊那郡地方を事例としてー」小島孝夫編『平成の大合併と地域社会のくらし』明石書店
- 山田明(2006)「市町村合併『破綻』の検証」『人間文化研究』第5号

日本の政府開発援助の有効性とコンサルタントの関係

The relationship between the effectiveness of Japan's ODA and consultants

大 須 賀 誠

要約

本研究では、日本の政府開発援助（ODA）による技術協力および円借款で供与された機材が、プロジェクト終了後に必ずしも有効に活用されなかったために会計検査院から指摘された事例に着目し、供与された機材が有効活用されるための条件について考察した。日本のODAの黎明期から現在に至るまでの経緯を公文書、学術論文、各種レポート、新聞記事をレビューした。そして、技術協力や円借款における供与機材が、産業界や国際協力機構（JICA）などの組織とどのように関与して、日本と被援助国の双方の発展に係わり、期待されているかを分析した。

さらに、各時代における機材供与に関わった企業や団体、コンサルタントの役割を、東南アジア地域を中心に分析し、供与された機材が有効に活用されるためには、相手国において指導的な役割を担う人々への知識や技術の伝達が不可欠であることが示唆された。また、日本のODAに関与する政府およびJICA職員数は欧米諸国や世界銀行と比較して明らかに少なく、このギャップを埋めるためには、コンサルタントの増員が必要であり、彼らが継続して活躍できるような処遇の改善が求められる。

コンサルタントは、途上国からの要請を早期に把握し、その要望に応じた機材の選定にとどまらず、国際的な経験に基づいた助言や専門的知識を提供する役割を果たすことが期待されている。さらに、メーカーによるアフターメンテナンスの充実が、援助の有効性向上に大きく寄与することが期待される。

キーワード

ODA、円借款、技術協力、民間企業、コンサルタント

1. はじめに

本研究では、日本の政府開発援助（ODA）が効率的かつ有効に実施されるための方策を検討する。これまで、技術協力および円借款により供与された機材が、ODAプロジェクト終了後に必ずしも有効に活用されておらず、会計検査院から改善を求められたことや、新聞報道において批判される事例が見受けられた。まず、朝日新聞と読売新聞におけるODA報道の経緯を概観する。次に、ODAに関する

評価を時系列に沿って行う。そして、現行の開発協力大綱における民間企業の位置づけを明示する。最後に、欧米諸国や世界銀行と比較して職員数で劣る日本の援助体制を提示し、そのギャップを埋める役割を担うコンサルタントの現状を述べた上で、結論を示す。

2. ODAをめぐる新聞報道

朝日新聞（1976）は、日本のODAの黎明期にお

いて、ODAの供与額がまだ小さく、国民の関心も低かった時期から、ODAの方向性として技術協力をさらに拡充していくことを最重要課題であると指摘している。そのため、朝日新聞と読売新聞のデータベースを用いて「政府開発援助を取り上げた記事」と「政府開発援助と技術協力を取り上げた記事」を年度ごとに集計した。

朝日新聞のデータベースを用いてODAに関連する報道を分析した結果（表1、図1）、1988年から1989年にかけて「政府開発援助」および「技術協力」に関する記事件数は、1989年が50件で最大となり、次いで1985年と1990年が28件、1991年が20件、1992年が24件であった。

1998年から2007年にかけては、2000年、2005年、2006年、2007年が15件となり、この10年間の年間平均件数は約12件に減少している。さらに、2008年から2017年までの10年間では、年間平均件数は約8件まで減少した。2018年から2021年においては、年間の記事件数が4件以下にまで減少している。2008年以降、技術協力に向けられた関心が低下していることがうかがえる。

「政府開発援助」に関しては、2008年に501件の記事が掲載され、これが最大であり、次いで1989年には488件が確認された。これらの記事数の推移は、外務省当初予算に沿って徐々に記事の件数が減少している。そして、1988年から1992年にかけて、ODAの金額が急増して国民の関心の高まりとともに掲載記事が急増している。1992年に開催された

地球サミットの影響で環境問題に対する関心が高まる中、援助案件がもたらす環境への影響が批判されている。さらに、提供された機材が有効活用されずに放置されていることも批判の対象となった。具体的には、パキスタンの地下水開発事業においては電気探査装置の稼働率の低さが指摘され、ボリビアの道路建設事業では雨季に道路が冠水し有効性が問われた。フィリピンの医療機器整備事業においては、提供された機材が倉庫に放置されている事例が報道された（朝日新聞1992）。

しかし、2000年以降、供与額が減少に転じると、朝日新聞でもODAの推進を支持する方向へ変化している。2007年には、農業や産業インフラの整備など、日本が成功した分野での支援こそが被支援国に役立つことを踏まえ（朝日新聞2007a）、ODA予算の削減に反対の立場を示した。政府がODA予算を毎年2から4%ずつ削減する方針に対しても反対の立場を取り、民生の分野での貢献を提案し、産業界の後押しをするようになった（朝日新聞2007b）。また、当時JICAが担当していた技術協力とJBICの円借款部門が統合された旧体制のままでは、施設建設と技術協力が別々に行われ、連携がうまくいかなかったとの指摘がなされた。これに対し、「民間投資を途上国に導く触媒としての役割もODAに期待」（朝日新聞2008）といった論調も現れ、1990年代には否定的であった日本企業の積極的参加を促すようになった。「ひもつき援助」を批判していた朝日新聞も、今日では「企業の国際協力が必要」であ

表1 政府開発援助と技術協力を取り上げた件数

年度	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
朝日新聞	23	50	28	20	24	15	25	15	20	22
読売新聞	31	46	26	21	26	18	43	41	26	36
年度	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
朝日新聞	10	9	15	12	7	12	8	15	15	15
読売新聞	24	15	12	7	15	15	9	15	22	19
年度	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
朝日新聞	19	12	4	8	5	10	4	5	7	1
読売新聞	13	8	3	4	1	7	4	12	1	4
年度	2018	2019	2020	2021						
朝日新聞	4	1	1	1						
読売新聞	4	1	2	1						

出所：件数は朝日新聞クロスリサーチと読売新聞ヨミダス歴史館を基に筆者作成。

ると報じ、「企業の利益こそが国益に繋がる」¹という声が上がるようになった

読売新聞のデータベースを用いてODAに関連する報道を分析した結果（表1，図2），1988年から1989年にかけて「政府開発援助」および「技術協力」に関する記事件数は，1989年が46件で最大となり，1995年には41件となった。これにより，1988年から1997年までの10年間における年間平均記事件数は約31件であった。

1998年から2007年にかけて「政府開発援助」および「技術協力」を取り上げた記事件数では，1998年が24件，2006年が22件であったが，この10年間

の年間平均件数は約15件に減少していた。さらに，2008年から2017年までの10年間では，年間平均件数は約6件まで減少した。この期間は朝日新聞の年間平均件数8件を下回っていた。さらに，2018年から2021年においては，年間の記事件数が朝日新聞と同様に4件以下にまで減少している。

なお，「政府開発援助」に関する記事件数については，1989年が371件で最大となり，次いで2002年²が370件であった。その後，記事件数は外務省の当初予算に沿って減少していることが明らかになった。

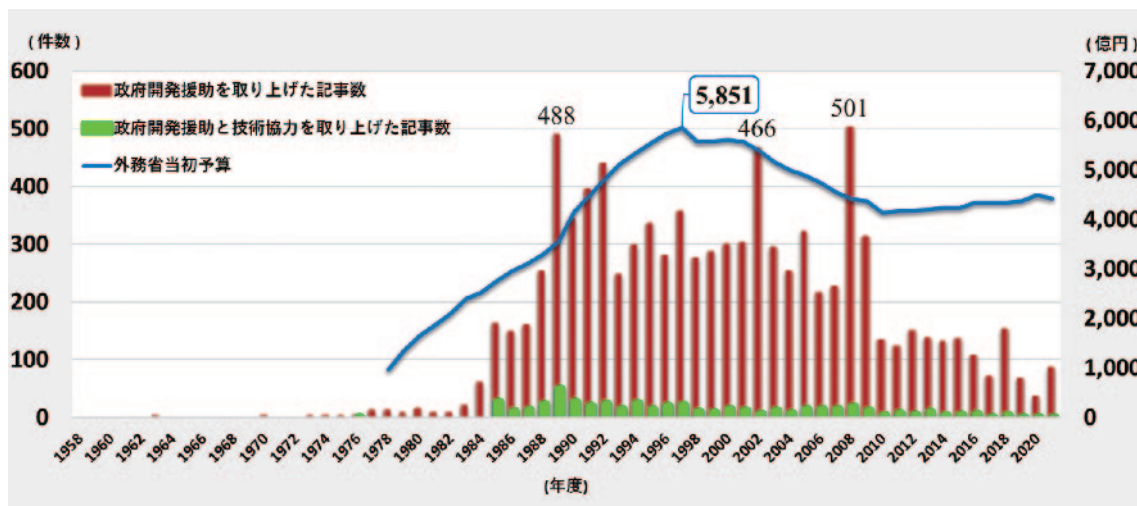


図1 朝日新聞の記事と外務省の当初予算の関係

出所：数値は朝日新聞クロスリサーチと外務省のウェブサイトから取得。筆者作成。

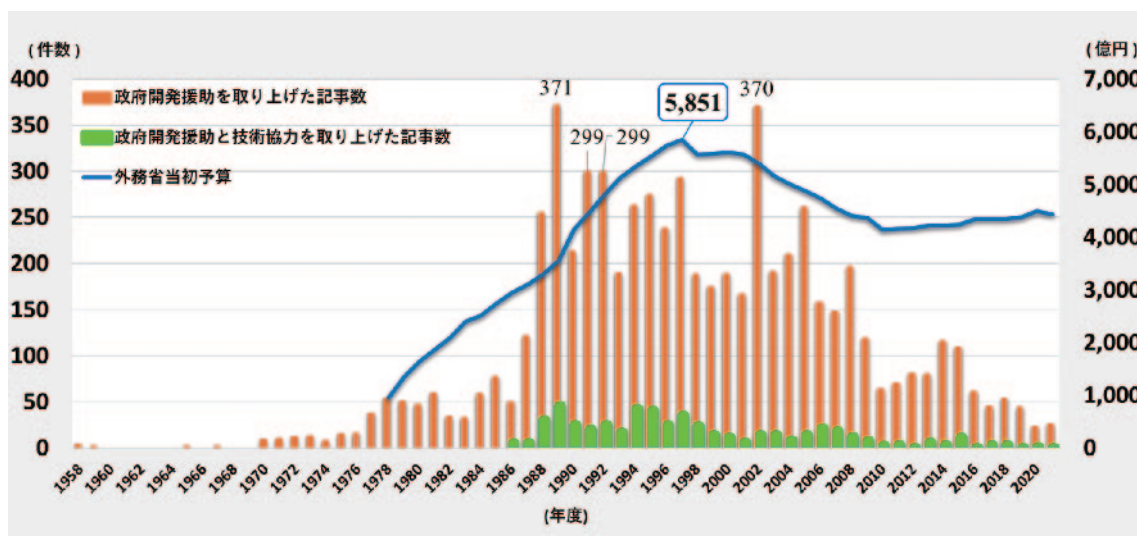


図2 読売新聞の記事と外務省の当初予算の関係

出所：数値は読売新聞ヨミダス歴史館と外務省のウェブサイトから取得。筆者作成。

3. ODA評価の変化

3.1 1980年代

早瀬隆昌（1989）は、タイの工場省エネルギー計画調査やインドネシアのエネルギー分野について着目し、裨益が小さいものであるからこそ、開発援助の必要性は高いと論じた。長田明夫（1989）は、技術協力の初期には、専門家はすべて個別派遣という形で派遣されたことに着目して、80年代は個別派遣で成果を上げることが困難な場合も目立つようになってきたと指摘した。

3.2 1990年代

竹原憲雄（1999）は、成長促進型の技術協力についてマレーシアの事例を基に検討し、技術協力が日本の工業資機材の追加市場を提供していることを示している。技術協力は被援助国だけでなく、援助国である日本にもメリットをもたらすものである一方で、準備不足などにより、援助が効果をあげていない事例もある。

会計検査院は、高温・多湿の気候に耐えられない精密機械の選定があったとインドネシアへの技術協力で供与された機材が有効利用されていないことを報告している（日本経済新聞 1995）。これは事前調査の不足から起きた事例であり、現地に精通したコンサルタントや専門家が長期的に関与すれば避けられたのではないかと考えられる。

中内恒夫（1996）は、供与された機材の稼働率が60%に低下している理由は「不適正な部品調達」および「技術労働者の質的・量的不足」であり、開発援助の普遍的な問題であると批判した。池ノ上ら（1998）は、研究開発型の技術協力についてタイの事例を検証し、途上国への開発援助は長期間で行わなければ、機材や器具を扱える人材は育たないことを指摘している。

宮田春夫（2002）は、1992年の地球サミット後の「環境 ODA」に着目して、ODAは投入ばかりでなく、アウトプット、アウトカムやインパクトも評価すべきとし、そのためには、しかるべく人材と時間の投入が必要であるとしている。

会計検査院（2001）は、事業計画の慎重さに関連して、1989年から1997年までのバングラデシュの苛性ソーダ工場改修事業で、供給されている電力の電圧や周波数が不安定で設備が故障していることを指摘している。

このように、技術の供与の重要性が認識されつつも、その実施期間の長さや技術の不足が問題視されている。

3.3 2000年代以降

2000年代に入っても、ブルネイ会議³において人的資源の開発と経済技術協力の強化が開発途上国から提起され、日本の役割に期待が寄せられた。その一方で、十分な協力が行われていない事例も依然として存在した。Sankaran Kartha Narayanan Nair (2007) は、機材の支援は有効ではあるが、実施機関の維持管理能力に関わる問題があると批判し、技術レベルの選択や事業計画において慎重な対応が求められると論じている。また、魚谷弥生（2012）は、日本の技術協力の強みとして暗黙知の共有を挙げ、技術協力では専門家派遣を通じた企業の取組みを開発援助に取り入れるべきであるとアンケート調査の分析により示している。

一方で、会計検査院（2019）は、有償資金協力で建設されたインドネシアの下水処理施設が十分に稼働せず、汚れたまま放置されていることを報告している。その原因として、整備技師の不足が挙げられ、高度な整備技術が必要な設備を技術協力が不十分のまま供与したことが問題となった。

ベトナムでは、漁業用に供与した監視船が岸壁に係留された状態で使われず放置されていた。これは、事前調査が不足したことによる機材供与の失敗事例である。今後はドイツの計測機器メーカーのように「前世代のローエンドモデルを供与する」といった工夫も参考にすると必要があると指摘されている。⁴

さらに、太平洋の小島嶼国においても、会計検査院（2014）は、修理された製氷・冷蔵関連の6施設が部品の消耗により稼働停止に陥っているとして、所轄官庁に対して実施団体に改善を促すよう求めている。

4. 大綱と民間企業

ODAの基本方針を定めた最初の閣議決定は、1992年の政府開発援助大綱である。下村ら（1999）は、1992年のODA大綱の生成、運用および評価について計量分析を用いて決定過程を考察し、コンサルタントの優位性を導き出している。

その後、ODA大綱は2015年に開発協力大綱に改訂され、さらに、2023年に再改定され、現行の開発協力大綱となった。これら3つの文書を比較すると、ODAにおける民間企業の位置づけが拡大していることが確認できる。1992年の開発援助大綱では、民間企業に関する記述は限定的であり、「我が国の持つ技術、ノウハウ等について、公的部門のみならず、民間部門からもその活用を図るとともに、民間の行う技術協力を支援する」と記されているにとどまっている。

一方、2015年の旧開発協力大綱では、民間企業が開発において重要な役割を果たしていることを踏まえ、「我が国の開発協力の実施に当たっては、民間部門をはじめ、さまざまな主体からの提案を積極的に取り入れ」、官民連携を推進することが規定された。また、コンサルタントの人材育成もこの大綱において明記された。

さらに、2023年の新開発協力大綱では、民間部門の役割が一層注目されており、「共創を実現するための連帯」の項目において、まず民間企業が記述されている。そして、旧開発協力大綱に引き続き、コンサルタントの人材育成が継続的に規定された。

5. 経済団体による開発協力の方向性

開発協力大綱において民間企業の役割が拡大する中で、経団連、経済同友会、東京商工会議所といった経済団体もODAの進め方に関する提言や要望を提示している。経団連（2013）は、海外展開のためのニーズ調査、案件化調査、実証事業の拡充を求め、具体的な案件に結びつける必要性を強調している。また、ODA予算の拡充、国際標準化戦略の推進、および技術協力の強化を提言している。さらに、

ニーズ調査から案件化調査を経て実証事業へと進む具体的なプロセスを民間会員企業に示し、技術協力の予算の拡充と二国間協力の強化を求めている。また、タイド供与の推進についても言及している。そして、2018年には意見書を発表し、既存の円借款・技術協力・無償資金協力の3スキームでは限界があることを指摘し、今後の国際協力のあり方を提示した（経団連 2018）。

経済同友会は政策提言の中で、ODAを被援助国のニーズに適合させるため、さらなる拡充が必要であることを示し、経済・技術協力に関する提言を日本政府に対して行っている。また、ODAに日本の環境技術や制度を組み合わせることの重要性を強調している（経済同友会 1994, 2008）。

東京商工会議所は、中小企業の技術が開発協力へ活用され国際発展することを後押しするために、ODA予算を活用した現地ニーズ等の情報収集、事業パートナー形成や事業計画案の作成を求める決議を行っている（東京商工会議所 2015）。

6. 日本の援助体制

表2は、主要国における援助に関わる政府職員数である。日本は他国に比べて人員が少なく、一人当たりの援助額では10倍の差がある。

政府に加えODAの実施機関として、日本ではJICAが、ドイツにはGIZ（旧GTZ）が存在する。この両機関を比較すると、JICAの常勤職員は1,968人（2023年1月1日時点、JICAのウェブサイト）であるのに対し、GIZの職員数は22,199人（外務省のウェブサイト）と大きな開きがある。こうした日本の組織規模の弱点を補うのが、広い分野で多くのプロジェクトを立案・実施し、現場の貴重な経験とノウハウを蓄積しているコンサルタントの存在である。

表3は、世界銀行とJICAの職員数である。世界銀行はIBRDとIDAの合計で約19,108人、JICAは1,968人で、世界銀行はJICAの約10倍の職員数で運営していることがわかる。JICAは世界銀行に比べて非常に少ない人員であるにもかかわらず、一人当たりの実績額が7.46百万ドルであり、世界銀行の

表2 主要国における援助に関わる政府職員数と援助実績

	職員数（人）	援助実績 （百万ドル）	一人当たりの実績額 （百万ドル）
日本（外務省国際開発局等）*	1,217	16,886	13.9
アメリカ開発援助庁	21,162	26,312	1.2
イギリス国際開発庁	8,771	21,381	2.4
ドイツ連邦経済開発省*	7,034	13,086	1.9

出所：ODA白書2002年度版から抜粋。

* 実施機関として日本はJICA、ドイツはGIZがある。

6.71百万ドルを上回っている。これは、JICAの職員が一人当たりより多くの資金やプロジェクトを管理していることを示している。職員の負担の大きさが明らかである。

したがって、JICAが今後も持続可能な形で国際的な援助活動が続けていくためには、職員の負担を軽減し、組織全体の効率性を維持するための施策が求められる。具体的には、人員の増強や世界銀行のような内部コンサルタント制度の充実が考慮されるべきである。

大野（2018）は、コンサルタントこそが開発途上国の具体的なニーズを把握し、人脈を持ち、現地のニーズと日本企業の技術をつなぐ役割を果たすことができる」と主張し、ラオスでの成功事例を挙げて日本におけるコンサルタントの重要性を強調している。

しかし、ECFA海外コンサルティング企業協会は、コンサルタントはODA総合戦略会議のメンバーに参加できていないと主張して、コンサルタントが経験した幅広く有益な知見を活用できていないことを指摘している（ECFA 2007）。コンサルタント自身も、「コンサルタントの人脈を活用してほしい。これまで、支援国の高官や優良企業の幹部との面談の機会を日本企業へ提供してきた」と訴えている。⁵

廣田奈津美（2008）は、ODAにおけるコンサルタ

ントの重要性について、次のように指摘している。

ODAプロジェクトのプロジェクト・サイクルにおいて、開発コンサルタントの案件発掘・各種調査・マネジメント・モニタリング・設計能力等が大いに活用されていること、また近年注目されつつあるODAの「官民協力」の実施においても、官と民を結びまた資金的・人材的に不足している日本のNGOと協力し、援助実施における専門的知識や技術を提供していく上で開発コンサルタントの需要が高いことを考慮すると、ODAにおいて開発コンサルタントが果たす役割がいかに重要であるかが見えてくる。しかしながら、開発コンサルタントの地位は未だに役所の下請け業種という色彩が強く、その認知度は低いのが現実である。よって、現在開発コンサルタント業界はODA予算削減の対象となり、報酬単価引き下げによる経営危機を迎えている。こういった問題は開発コンサルタント業界のみに影響する問題ではない。経営危機に直面する開発コンサルタントがODA以外のプロジェクトに移行し始め、重要なODA援助実施プレーヤーを失ってしまうという大きな問題に結びつくのである。よって、このような問題をよく認識した上で、今後のODA改革を進

表3 世界銀行とJICAの職員数と援助実績

	職員数（人）	援助実績 （百万ドル）	一人当たりの実績額 （百万ドル）
世界銀行*	19,108	128,341	6.71
JICA**	1,968	14,680	7.46

出所：World bank group Documents & Reports 2023から抜粋。

* 職員数はIBRDとIDAの合計。

** JICAのウェブサイトから抜粋。援助実績は当初計画額からドル換算。

めていく必要がある。

報酬単価が引き下げられることにより、コンサルタントがODA以外のプロジェクトに移行し、ODAの重要な役割を担えなくなる可能性もあるため、処遇の改善も重要な課題である。

コンサルタントからは、「質を高めるためにも、滞在費などの待遇の向上があることが望ましい」のだが「昇進につながるような特別な仕組みはなかった」という現実がある。また、「技術を持った中小企業を探すことが難しい」ことに加えて「コンサルタントとメーカーとの交流の機会が極めて少ない」との声もある。⁵

7. プロジェクトのコンサルタントの役割

ここで、JICAがマレーシアおよびインドネシアで実施した3つのプロジェクトについてコンサルタントや専門家に関わる有効性について検討する

マレーシアでの食品衛生プログラム強化プロジェクトでは、2001年6月から2005年5月までの4年間にわたり、31名の人材が派遣された。このプロジェクトに関する2008年3月の事後評価によれば、「供与された機材は有効に活用され、標準マニュアルも運用されていたことが確認されている。特に、専門家による技術指導およびトレーニングが、現地スタッフの能力向上に大きく貢献したと高く評価された。阻害要因は特に見当たらず、プロジェクトは成功裏に終了した」と高い評価を得ている。

マレーシア未利用資源飼料化計画では、2002年3月から2年間の協力期間中に、41名のコンサルタントや専門家が派遣された。このプロジェクトに関する2016年の評価では、「試験プラントが自立的に維持され、商業化も州の公社や企業に対するインキュベーションプログラムによって活発に推進されていることが報告されている。専門家の技術支援とビジネスモデルの導入が、現地の自立的な発展を支えた」と評価されており、支援の成功が確認されている。

これら2つの事例において、派遣された人材は31名および41名であり、評価報告書においても高い評

価が与えられている。一般的に、プロジェクトにおける派遣人材の数は10名程度の案件が多い中、これらのプロジェクトは特に高い評価を受けている点が注目できる。また、プラントの維持や商業化の推進については、コンサルタントが民間企業の人材を適切に派遣し、その段取りや工夫が評価票における「成功裏」や「支援の成功」と記載の一因となることが推察される。

さらに、インドネシアでの『東部インドネシア地域資源に立脚した肉牛開発計画』では、5年間（2006年11月から2011年11月まで）の協力期間中に、コンサルタントおよび専門家15名が派遣された。このプロジェクトに関する2016年の事後評価では、「効果の持続性は中程度であるが、総合的に判断すると本事業の評価は高い」とされ、専門家の派遣がプロジェクトの成功に大きく貢献したと評価されている。しかし、関係したコンサルタントによれば、「派遣時には援助国との受け入れ態勢の調整に時間を要し、専門家にコンサルタントが同行することもあった」⁶との声もある。この点から、本プロジェクトは効果の持続性において十分とは言えず、前述の2つの成功事例と比較すると、派遣人材の数がプロジェクトの効果の持続性に影響を及ぼすと考えられる。

以上の3つの事例から、コンサルタントの関与がプロジェクトの成功に大きく寄与していることが推察される。技術指導やトレーニングは、現地スタッフの能力向上と自立的な発展を促進する上で非常に効果的であり、その調整を担うコンサルタントは、被援助国の持続可能な発展において極めて有効な役割を果たしていると考えられる。

8. 機材のメンテナンス・アフターサービスの体制

提供された機材には、産業機器、農業機械、インフラ設備などの物資支援が含まれ、これらの機材の持続可能な運用には適切なメンテナンスが不可欠である。

医療分野であれば医療機器の提供と共に、そのメンテナンスを行うことで、現地の医療従事者が機器

を適切に使用・維持する能力を習得するようになる。これにより、医療サービスの質が向上し、健康のアウトカムが改善される。また、農業分野においては、農業機械の導入により、現地農家や管理組織の技術者に対してメンテナンスのトレーニングを行うことで、機械の耐用年数を延ばし生産性の向上を図ることができる。

供与された機材のメンテナンスやアフターサービスにおいては、援助国と受援国の協力により、現地に持続可能な体制を確立することが重要である。そのためには現地事情に精通したコンサルタントの長期的な支援活動が不可欠である。これまでODAに関わった企業からは「被援助国の事情がわからないため、メーカーだけで部品供給の業務をすることは困難だ」⁷との声もあり、日本企業の国際業務の現状を反映していると言える。

ODAによる機材提供とそのメンテナンスは、途上国の持続可能な発展に不可欠な要素であり、効果的なメンテナンス体制を確立し、現地の技術力を向上させることで、援助の持続性と有効性が高まると考えられる。今後のODA政策では、機材のアフターサービスの重要性をさらに重視し、その実現のためにコンサルタントを有効に活用し、国際的な機動力を生かした総合的な支援を展開することが必要であろう。

9. 結果と考察

本稿では日本の政府開発援助に関して、新聞報道の変遷、技術協力の重要性と課題、ODA大綱の変遷、経済団体と政府の関与、援助体制とコンサルタントの役割などについて概観した。その中で、民間企業の参画や官民連携、さらに、コンサルタントの活用がODAの効果的な実施に不可欠であることが、ECFA（2007）、大野泉（2018）やコンサルタントへのインタビューで確認できた。

ODAの技術協力を効果的に進めるためには、民間企業の参画や官民連携、さらに、コンサルタントの活用が不可欠であることが指摘されている。相手国のニーズに迅速に対応し、その要望に応じた機材

の提供や課題解決の支援を行うことが求められる。しかし、会計検査院の報告が示すように、提供された機材が有効に活用されていない事例も多く存在する。こうした事態を防ぐためには、資金だけでなく、実施に十分な人材を確保することが必要である。

きめ細かな開発援助を行うためには、資金と共に十分な人材の確保が不可欠であるが、現在の日本のODAに関わる職員数は、ドイツやイギリス、アメリカと比較すると明らかに不足している。しかしながら、現在の日本の人事制度では、政府の基本的なスタンスが示す「総人件費の抑制」⁸のため、政府系職員の増員はほとんど不可能である。

このような中で、そのギャップを埋める役割を果たしているのがコンサルタントである。コンサルタントは、相手国の要望に応じた機材を国際的な経験をもとに適切に選定し、助言や専門的知識を提供することで、ODAが効果的に実施されるよう支援している。コンサルタントの役割が拡充されることで、機材を提供するメーカーだけでは賄いきれないアフターメンテナンスの充実が図られ、援助の有効性が大いに向上することが期待される。

しかしながら、現状ではコンサルタントの知見が政策立案に十分に反映されていないと言える。また、個々のコンサルタントの処遇も十分ではなく、現場での活動に必要な人員を確保して、現場に貼り付けておけるようなODAの予算措置が必要である。そうすれば、コンサルタントの育成にも繋がるであろう。

謝辞

本研究に当たっては、公共政策研究科サステナビリティ学専攻の藤倉良教授から丁寧な助言を頂き、深く感謝申し上げます。また、匿名のインタビューに応じて頂いた企業経営者、計測機器会社社員、産業機械会社社員、コンサルタント会社職員の方々や、本研究に様々な示唆をいただいた藤倉教授ゼミの皆様に感謝申し上げます。

注

1 2023年9月12日の電話ヒアリングによる匿名の企業

経営者の発言。

- 2 2002年には東アジア開発イニシアチブ（IDEA）閣僚会合と地球サミットが開催され、これらの会議でODAが中心に議論されたことが大きいと考えられる。地球サミットでは、先進国は「政府の途上国援助（ODA）を国内総生産（GDP）比で0.7%に引き上げる」と、当時の0.33%からの倍増を表明している（朝日新聞2002）。また、2005年には、「国連気候変動枠組条約締約国会議（COP11）」に加えて、「第1回京都議定書締約国会議（COP/MOP1）」が同時に開催され、これらの会議においても開発援助が中心に議論された影響があると推察される。2008年は、8年に一度のG8サミット議長国として一連の「G8関連会議」が日本で開催されると共に、5年に一度の「アフリカ開発会議（TICAD）」も開催されたため、ODAが注目されたと考えられる。
- 3 2000年11月にブルネイで開催されたアジア太平洋経済協力会議（APEC）の第8回非公式首脳会議では経済協力などが協議され、「APEC新経済行動計画」が提唱された。開発途上国からは、人的資源の開発と経済技術協力の強化が提起され、日本の役割が期待された。外務省のウェブサイトによると非公式首脳会議は、公式首脳会議の一部として開催されることが通常で、非公式会議は公式会議の前に独立して開催されるのではなく、公式会議の一環として行われ、公式な議題に入る前に、より自由な対話を通じて意見交換を行っている。1993年に、クリントン米大統領（当時）の呼び掛けにより年ごとに開催されるようになり、当初はAPECの首脳が非公式に参集し、経済問題に関して幅広い見地から自由に意見交換を行う場として開催された（総務省のウェブサイトより抜粋）。
- 4 2023年9月26日のヒアリングによる匿名の計測機器会社社員の発言。
- 5 2023年7月31日、8月2日、9月11日の電話ヒアリングによる匿名のコンサルティング会社職員の発言。
- 6 2024年7月9日の電話ヒアリングによる匿名のコンサルティング会社社員の発言。
- 7 2024年7月9日の電話ヒアリングによる匿名の産業機械会社の幹部の発言。
- 8 閣議決定「国家公務員の総人件費に関する基本方針」平成26年（2014年）7月25日。

参考文献

- 朝日新聞（2008）「社説」，2008年10月20日付け。
- 朝日新聞（2007a）2007年12月7日付け。
- 朝日新聞（2007b）2007年12月19日付け。
- 朝日新聞（2002）2002年5月13日付け。
- 朝日新聞（1992）1992年12月9日付け。
- 朝日新聞（1976）「社説」，1976年12月27日付け。
- 朝日新聞クロスサーチ，<https://xsearch.asahi.com/>，（2024年8月1日最終閲覧）。
- 朝日新聞ASIA NETWORK，<https://www.asahi.com/>
- <https://www.asahi.com/>
- international/aan/column/001225.html，（2024年8月6日最終閲覧）。
- 池ノ上宏・小野征一郎（1998）「ODAによる水産研究開発技術協力についての考察」，『東京水産大学研究報告』，85（2），pp.53-63。
- 魚谷弥生（2012）「国際開発援助における日本型技術協力の特徴と課題」，『同志社政策科学院生論集』，1，pp.13-29。
- 大野泉（2018）「コンサルタントはJICAを超える発想を」，『国際開発ジャーナル』，2018.5，pp.24-25。
- 会計検査院（2019）「令和元年度決算検査報告」。
- 会計検査院（2014）「平成26年度決算検査報告」。
- 会計検査院（2001）「平成13年度決算検査報告」。
- 外務省（2022）「開発協力白書」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo.html>，（2024年7月31日最終閲覧）。
- 経済同友会（2008）「提言書」，2008年3月27日付け。
- 経済同友会（1994）「政策提言」，1994年7月26日付け。
- 経団連（2018）「意見書」，2018年4月15日付け。
- 経団連（2013）「Policy（提言・報告書）国際協力」，2013年6月11日付け。
- 下村恭民・中川淳司・斉藤淳（1999）『ODA 大綱の政治経済学—運用と援助理念』，有斐閣。
- 竹原憲雄（1999）「国際協力事業団と技術協力（2・完）：日本型技術協力の展開と課題」，『桃山学院大学経済経営論集』，40（3），pp.57-97。
- 東京商工会議所（2015）「要望書」，2015年7月9日付け。
- 長田明夫（1989）「農林水産業におけるプロジェクト方式技術協力（その4）」，『熱帯農業』，33（4），pp.295-304。
- 日本経済新聞（1995）1995年7月1日付け。
- 早瀬隆昌（1989）「わが国の政府開発援助と技術協力」，『燃料協会誌』，（68）6，pp.450-460。
- 廣田奈津美（2008）「ODAにおける開発コンサルタントの役割と重要性」，『同志社政策科学研究』，10（1），pp.93-110。
- 宮田春夫（2002）「プログラムとしての日本の「環境ODA」の評価の課題」，『第3回国際開発学会特別研究会報告論文集』，国際開発学会編，pp.218-223。
- 読売新聞ヨミダス歴史館，<https://database.yomiuri.co.jp/about/rekishikan/>，（2024年8月1日最終閲覧）。
- 読売新聞（2023）2023年1月7日付け。
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit（GTZ），
https://de.wikipedia.org/wiki/Deutsche_Gesellschaft_f%C3%BCr_Technische_Zusammenarbeit，（2023年8月1日最終閲覧）。
- ECFA海外コンサルティング企業協会（2007）「平成17年度ODAタスクフォース支援促進事業（インドネシアミッション）報告書」。
- JICA（2016）「東部インドネシア地域資源に立脚した肉牛開発計画」，『案件別事後評価 評価結果票』。

JICA (2016) 「マレーシア未利用資源飼料化計画」, 『評価調査結果要約表』。

JICA (2008) 「食品衛生プログラム強化プロジェクト」, 『評価調査結果要約表』。

Sankaran Kartha Narayanan Nair (2007) 「西ヤマナ運河水力発電事業」, 『JICA個別事後評価2007』, p90。

World bank group, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports>, (2024年 8 月20日最終閲覧)。

編集後記

本号は、寄稿論文2編、投稿論文7編（論文6編、研究ノート1編）が掲載されています。寄稿論文にはサステナビリティ学専攻の藤倉良先生ほか、公共政策学専攻の蒔田純先生からご寄稿いただきました。投稿論文については、エントリー数14編のうち、10編の投稿がありました。その後、各論文に対して、それぞれ本研究科の教員二人による査読が行われ、うち8編に対して修正提出があり、再査読が行われました。今年度は例年より多い投稿論文を得たことを喜ぶと同時に、査読を担当された先生方のご尽力と丁寧なご対応に深く感謝申し上げます。

『公共政策志林』は社会人学生が多く、かつ幅広い学問領域を網羅する本研究科において、貴重な研究成果の場となっています。博士論文申請の前提条件の査読付き投稿論文2編のうちの1編とすることができる位置づけとなっています。そのため、在学生および修了生同士が研究成果を共有することができる貴重な議論の場にもなっています。今後もより一層、積極的な投稿を期待しています。

発行にあたり、編集委員を担当された谷本先生、土山先生、そして大学院事務課の皆様には多大なご尽力をいただきました。心より感謝申し上げます。

編集委員長 湯澤規子

本号執筆者（掲載順）

藤倉まなみ	桜美林大学リベラルアーツ学群教授
木村 竜也	桜美林大学リベラルアーツ学群
藤倉 良	法政大学公共政策研究科教授
蒔田 純	弘前大学教育学部准教授
市村 高志	法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程
北野 知裕	法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程
中山 進司	法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程
村瀬 次彦	法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程
吉田 泰	法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程
吉田 雄大	法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程
大須賀 誠	法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程

『公共政策志林』編集委員会

委員長	湯澤 規子	法政大学大学院公共政策研究科教授
委員	谷本有美子	法政大学大学院公共政策研究科准教授
委員	土山希美枝	法政大学大学院公共政策研究科教授

公共政策志林 第13号

2025年 3 月24日発行

編集兼発行者 法政大学大学院公共政策研究科
『公共政策志林』編集委員会

発行所 〒162-0843東京都新宿区市谷田町2-15-2
法政大学大学院公共政策研究科
よしみ工産株式会社

-
- ・ 本誌内容の一部あるいは全部を無断で複写複製（コピー）することは、法律で認められた場合を除き、著作権侵害にあたります。その場合には、あらかじめ著作権者の許諾を求めてください。

Koukyo Seisaku Shirin : Public Policy and Social Governance

No.13 March 2025

Articles

- Actual Conditions and Proposals for Separation of Containers and Plastic Wrapping Materials Contaminated by Food and other Waste.
—Survey of Yokohama Citizens—
.....Manami FUJIKURA (1)
Tatsuya KIMURA
Ryo FUJIKURA
- Influence and Consistency of Political Ideas, Executive Systems, and Subordinate Institutions:
Focusing on Kiribati and other MicrostatesJun MAKITA (17)

Articles (refereed)

- The Possibility and Problems of the System at the Time of Wide-Area Evacuation
of Residents of the Nuclear PowerPlant Affected Areas
—From the Narratives of the Affected and Evacuated Residents Takashi ICHIMURA (27)
- Regarding the management system for elderly mobility support provided by
local residents in Yokohama City
—Perspective on transportation and welfare measures—..... Tomohiro KITANO (45)
- A Study on the Subject of Approval in the Approval System for the Establishment
of Universities
—Based on the essential properties of Chartering and Accreditation— Shinji NAKAYAMA (63)
- A study on the relationship between integrity and corporate management
—Case studies of companies moving towards sustainability management— Tsugihiko MURASE (77)
- Research on creative measures in Kaneko-Kagawa Prefectural Government
—Active utilization and appointment of external human resources from
inside and outside the prefecture— Yasushi YOSHIDA (93)
- Examination of Collapse of the Merger Talks in Heisei Municipal Mergers
—From a Case Study in the Okuaizu Area of Fukushima—..... Yudai YOSHIDA (107)

Research Notes

- The relationship between the effectiveness of Japan's ODA and consultantsMakoto OSUGA (123)

Editor's Note