

# 公共政策志林

第9号 2021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

現代ドイツのボランティア活動と参加政策 .....	辻 英史	(1)
地方自治体における地方創生の現状と課題に関するアンケート調査結果 .....	牧瀬 稔	(20)
政府機能におけるブロックチェーンの活用可能性 —分散型台帳を用いた行政運営に関する一考— .....	蒔田 純	(41)

## 投稿論文

国内におけるジェンダー視点の防災政策の到達点と課題 .....	浅野 幸子	(54)
市町村における議会議務局の職員数に関する研究 .....	伊藤 哲也	(74)
「匿名加工情報」の登場及び概念化と外的要因 ～EUとアメリカとの関係が与えた影響についての考察～ .....	関口 栄子	(90)
公立大学が行う地域貢献活動についての一考察 .....	鳥山亜由美	(106)
健康観と労働観の変遷の思想的検討 —現代における健康経営の概念規定と調査方法の開発に向けて— .....	荒尾 裕子	(122)
「シャープ勧告」における平衡交付金の再検討 —地方財政調整制度の再構築に向けて— .....	澁谷 朋樹	(135)
社会保障制度における地方負担導入に関する政策決定過程 —1985（昭和60）年の児童扶養手当法改正の分析— .....	原田 悠希	(149)
ベトナムにおける環境政策・制度の発展とその課題について —2016年ベトナム中部海域魚大量死事件を事例として— .....	安達 一郎	(165)
認知症とデザインの接点—インテリアデザインと光の反射率の融合— .....	小針 秀夫	(183)
イスラーム圏企業のCSR：トルコ上場企業CSR責任者へのインタビューを通じて .....	坂下 直史	(200)
国際協力機構と中国政府機関による日中企業の連携促進事例 —日本のODA出口戦略に向けた示唆— .....	土岐 典広・藤倉 良	(217)
開発援助における気候変動適応主流化の動向～JICAとWBのプロジェクト比較分析～ .....	横田 容子	(237)

## 投稿研究ノート

自治体政策研究史における多摩の研究会 .....	小関 一史	(254)
自然公園における管理責任—通常有すべき安全性と責任分担の研究 .....	田畑 琢己	(270)
国による電子申請推進政策と市区町村の対応 ～繰り返される政策が成果に繋がらない構造的要因～ .....	坪田 祥宜	(290)
自衛隊が所在する基礎自治体における「国民保護」—あらたな責務と自衛隊との協働— .....	日向 道	(306)
公営競技撤退における首長判断をめぐって .....	福井 弘教	(321)

## 編集後記

# 現代ドイツのボランティア活動と参加政策

Voluntary activities and the policy of enhancing civic engagement in modern Germany

辻 英 史

## 要約

ドイツでは1990年代末から2000年代にかけて参加政策と呼ばれる市民の公的活動を支援し活発化させる政策が展開された。本稿では連邦議会調査委員会やボランティア調査、連邦家族省の活動といった連邦レベルの動きを中心に、この政策の特徴と問題点を検証する。

## キーワード

市民社会, ボランティア, 市民的参加, 参加政策, 連邦議会調査委員会, ボランティア調査, 連邦家族省

### 1. ドイツにおける市民的参加と参加政策

ドイツにおける市民の公的な領域での活動は18世紀なかばに淵源を持ち、19・20世紀を通じて当初のアソシエーション型に、時代が下るにつれさらに名誉職型、市民運動型の2つの類型を加わった形で発展を遂げてきた。20世紀の末を迎えるとこれらの市民活動には新たな関心が寄せられるようになり、1990年代末から2000年代にかけて「市民的参加 (Bürgerschaftliches Engagement)」という名称のもと一大ブームとなった。

その背景にあったのは、1970年代に次第に可視化されてきた社会の変容過程、とくにその規範意識や価値観の変化であった。西ドイツ社会がポスト工業化社会へと変貌する中で生じた労働や人生に対する価値転換は、同国の戦後の発展を支えてきた社会国家や民主主義的な政治体制の動揺をひきおこし、結果として社会のなかに深刻な危機感を呼び覚ましたのであった。そうした危機への対応の模索は1980年代に始まり、東西ドイツの再統一をはさんで1990年代にはいると、ドイツ社会のなかでは社会関係資本に関する議論の影響を受けて、危機に対する処方箋

を市民の公的参加の拡充を求める声が大きくなってきた (辻 2020)。

1990年代の半ば頃になると、市民活動を活性化させようとする政策は世論に支えられて、ドイツ全体の政治的社会的コンセンサスになってきた<sup>1</sup>。まず先行していくつかの州で施策がはじめられ、続いて連邦政治のレベルでも動きが始まった。この「参加政策 (Engagementpolitik)」は2000年代の初頭からおよそ10年間にわたって展開され、その後は政権の重点課題としては後景に退くことになった。

このドイツにおける市民的参加ブームは、日本で「新しい公共」や「市民社会」をめぐって議論がおこなわれた時期とほぼ重なっている。ユルゲン・ハーバーマスやユルゲン・コッカといったドイツの思想家・研究者の理論的な著作や研究は、日本でもアングロ・サクソンをはじめとする他国の議論と同様に盛んに紹介され、参照された。山口定の著作はその代表例である (山口 2004)。しかし、ドイツの参加政策がどのように始まり、どのように展開していったかという実証的な研究は、坪郷實の諸業績をのぞいて、これまで分野を問わず乏しいのが実情である。しかし、その研究は参加政策にいたる歴史的

経緯の分析を欠いており、また政策の実施とほぼ時を同じくして上梓されたものであるため、政策の全貌をとらえきってはいない（坪郷2005；坪郷2006；坪郷2007）。最近では、大場茂明の住宅政策の研究（大場2019）や移民統合政策に関する岡本奈穂子の研究（岡本2019）、さらに秋野有紀の博物館を舞台とした文化政策研究（秋野2019）のように、個別の政策を、その現代にいたる歴史的展開をふまえて分析し、さらに連邦だけではなく特定の都市自治体における実践に注目したすぐれた研究が続々と発表されているが、ボランティア活動とその支援に着目したものは管見の限りでは見つからない。

本稿では、1990年代までの歴史的発展を扱った前稿（辻2014；辻2020）を引き継ぐ形で、1990年代後半から2000年代までのドイツにおけるこの参加政策の開始と展開の過程を、主として連邦政治のレベルに焦点を当てて分析し、その特徴を明らかにすることを課題とする。まず、第2節では、連邦レベルの参加政策開始の発端となった連邦議会調査委員会「市民的参加の未来」の活動と、その最終報告書を検討する。続いて第3節では、1999年以降市民活動の実態を把握するために実施され参加政策に重要な資料的根拠を提供したボランティア調査の結果を分析する。続いて第4節で参加政策の展開過程とその射程を、その中心をになった組織の構成やプログラムの内容から明らかにする。さらに第5節で連邦より下位の州と自治体レベルでの参加政策を瞥見したのち、最後に第6節において参加政策がドイツにおける市民的参加の推進に果たした役割を評価する。

## 2. 連邦議会調査委員会「市民的参加の未来」の設置とその活動

1995年10月11日、与党のキリスト教民主同盟、キリスト教社会同盟、自由民主党の議員32名が連名で合同質問状を政府に送った。「われわれの自由主義的＝民主主義的共同体は、市民がその形成に参加し、その人生の時間の一部を公共の福利に献げることに依存している」という表現で始まるこの質問状は、市民活動とその支援の現状、さらにそれらに対

する連邦政府の認識について24項目にわたる質問を列挙し、連邦政府に解答を求めた（Deutscher Bundestag 1995）。

これに対し連邦政府は1996年10月1日付けで詳細な回答を寄せた（Deutscher Bundestag 1996）。この回答をもとに連邦議会の各会派のあいだで調整がおこなわれ、社会民主党と緑の党／90年連合への政権交代を経たのちの1999年12月15日、連邦議会は全会一致で調査委員会「市民参加の未来」の設立を決定した<sup>ii</sup>。社会民主党の連邦議会議員ミヒャエル・ビュルシュ（Michael Bürsch, 1942-2012）を委員長とする同委員会は、2年半にわたる活動のすえ2002年6月3日に400頁を超える最終報告書を連邦議会に提出した（Enquete-Kommission 2002）。

調査委員会の実際の活動の様子については、専門委員の一人であったルートヴィヒ・ポット（労働者福祉団）の報告から知ることができる（Pott 2003）。調査委員会は委員長を含めて11名の連邦議会議員委員と、同数の専門委員の合計22名からなっていた。議員委員の内訳は、社会民主党5、キリスト教民主同盟／社会同盟3、緑の党・自由民主党・民主社会党（当時）が各1であった。専門委員は議員委員の所属する政党が指名し、議会によって任命される。委員会の運営は、議員委員のなかから政党ごとに各1名が幹事として選ばれ、各党の会派内に組織された作業グループを統括すると同時に、委員会の内部で幹事会を組織し、各種の調整にあたった。こうして各政党の主張が委員会の活動に反映される仕組みになっていた。委員たちは3つの班に分かれて委員会の主目的たる調査活動をおこない、同時にその調査の結果を整理し発表するためのさらに別の3つの作業グループのどれかに属することになっていた。このほか、事務局長と学術助手、事務員、インターンなどからなる事務局が委員会の実務を支援するために存在していた。

ポットによれば、委員会は決して政治的に中立な組織ではなかったし、その共同作業は順調に進められたわけでもなかった（Pott 2003：98, 100）。そもそも委員会開設にいたる議会内での調整においても、各党の見解の相違は明らかであった。たとえばキリ

スト教民主同盟は「市民的参加」の定義として①自発性、②公益性、③物質的利益を求めない、の3つを挙げ、旧来型の名誉職型活動にこだわりを見せていた。また、まずは個人が率先して助け合い、そのあとに国家が登場するという「補完性原則」を旨とし、国家の果たす役割は市民活動の条件整備とそれに対する社会的承認を増大させることを中心に考えていた。これに対し緑の党は自発性をより重視し、名誉職だけでなくすべての無償労働を市民的参加に含めるように主張していた。また市民活動を振興するために、すべての若者に学校教育をおえたあとボランティアをする選択肢を与えることを提案するなど、国家の役割についてもより積極的な考えを持っていた（Deutscher Bundestag 1999）。こうした政党に拘束される委員たちの間の見解の隔たりは大きく、委員の一人は「これではバナナの房の彎曲率を測定することくらいしかできない」と歎いたほどだったという（Pott 2003：103）。諸政党が相乗りしている以上、委員会内で特定の政党を批判するような発言はタブーであった。コール政権時代の政治腐敗に言及したある専門委員はそのことで顰蹙を買ったというし、議員委員の一人が新聞に投稿した文章のなかで、2名の専門委員がある政党によって買収されていると名指しで批判して問題になったり、さらにまた別の議員委員が専門委員の政治的言動についてその委員の勤務先の上司に対して不満を漏らしたことが明るみに出るといった事件もあった。一方で委員長が好んで数百頁もの大規模な鑑定書を作らせることに、委員の多くが不満を募らせていたという。委員会の報告書はこうした緊張関係のなかで作成されたため、ある程度玉虫色の内容にならざるを得なかった。それでも意見が集約しきれない箇所が多くあり、たとえば市民的参加に対してどのようなアプローチを取るかという部分（報告書58-69頁）は、各党の見解が並記される形になっているし、また巻末付録としてキリスト教民主同盟の委員による30頁におよぶ少数意見が収められている。次に、この委員会最終報告書の内容を見てみよう。

調査委員会の最終報告書『市民的参加—持続可能な市民社会への道（Bürgerschaftliches Engagement :

auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft)』は、前述したように2002年6月に提出された<sup>iii</sup>。報告書の本体は、3つのパートから成り立っていた（Enquete-Kommission 2002；坪郷 2007：53-68）。第一の部分では、まず市民的参加が定義される。中核にあるのは以下の文言である。「市民的参加とは、自発的で、個人の物質的な利益獲得を目的とせず、公共の福利を志向する共同行為である。それは通常市民社会の公的空間において団体や組織のかたちで展開される。自己組織、自己権限付与、そして市民権は、市民たちが決定過程に参加し共創する際の基盤となる。市民的参加はソーシャル・キャピタルを創出し、社会の福祉の改善に貢献する。また、参加する市民たちがつねに自己の日常生活の経験から学び続けるがゆえに、開かれた社会的学習過程として発展する。この特質にこそ市民的参加のある独自の意味が存在している。それは単に社会と政治的共同体の保持に貢献すること以上のものである」（Enquete-Kommission 2002：40）。

ここで市民的参加の定義として重視されているのは、活動の内容よりもむしろ活動が持つ意味のほうであることに注意したい。それには社会の統合と民主主義の強化という社会に対して持つ意味と、個人の学習や視野の拡大という、活動者個人に対して持つ意味の両方がなくてはならない。前者が市民的参加の「共通の意味（Gemeinsinn）」と呼ばれるものであり、後者が、活動する市民ひとりひとりが自分で見出す「独自の意味（Eigensinn）」と呼ばれるものである。

とはいえ、この同じ定義のなかで、調査委員会はいくつかの基準を設けることで市民的参加に含まれる活動内容に定義と限定を設けている。その基準を最終報告書にしたがってより詳しく見てみよう（Enquete-Kommission 2002：38-39）。①自発性。これは国民に課せられた義務と対極をなし、自己決定によって活動に参加することを指す。②直接に物質的利益を求めるものではないこと。活動の代価を得ることを活動の目的としないという意味であるが、だからといって金銭を含めて個人の利益を一切手に行うことができない無私の活動という意味ではな

い。③公共の福利を志向する。いかに自発的で物質的利益を志向していなくても、過激派や犯罪組織のように公共の福利をそこなったり、マフィアのように自己の利益のみを貫徹させようとする集団は市民的参加とは呼ばない。しかし、ここでも自己利益追求が完全に否定されるわけではない。ボランティア活動の結果、そこで知り合った人から事後のもしくは間接的に自己の利益を得ることもありうるから、利他主義と自己利益は実際上の問題として区別不可能である。④公共空間。個人の親密圏以外の場所で活動すること。したがって公益的な活動をする団体だけでなく、国家の公的機関や企業も市民的参加の担い手になることができる。⑤共同の行為。市民的参加は個人単独ではなく、他者と協働しておこなわれたいけない。それはしかし間接的なものでもかまわない。たとえば寄付がそうである。寄付自体は個人的な行為であるが、それにより自己利益だけではない目標を追求するのであるから、何らかの形で他者と関連することになる。

このように、調査委員会は市民的参加を、活動を通じて社会や個人に対してどのような意味が与えられるかによって定義し、活動の内容や種類についてはいくつかの限定を付けただけで、実質ほぼ無限定といえるほど広くとらえている。同時に、実際にどの活動が市民的参加であり、何が違うのかについては明確な基準を示してはいない。この限りで、市民的参加は規範的であるだけでなく、きわめて政治的な概念であると言えることができるだろう。

このような定義にもとづき、最終報告書のつづく第二の部分では当時のドイツ社会における市民参加の具体的な状況がレポートされ、分析され、評価される。ここでは、(1)スポーツ、(2)文化、(3)宗教、(4)環境、(5)社会福祉という5つの領域を取り上げて、それぞれの市民参加の活動の特徴が素描され、また問題点が指摘されている。

最後の第三の部分は、「国家と社会における行動勧告と発展のパースペクティヴ」と題され、市民的参加を促進していくために具体的にどのような方策が望ましいのかが検討されている。この内容については後述したい。さらに、調査委員会「市民的参加

の未来」はさまざまなトピックに関する大部の鑑定報告書を作成し、それらは最終報告書を第1巻として合計11巻におよぶ叢書シリーズとして2002年から翌年にかけて続々と発表・刊行された<sup>iv</sup>。

調査委員会の内部はけっして一枚岩ではなく、メンバー間で政治路線や立場によって大きな意見の相違と対立があった。それは長期にわたる議論を経ても最後まで解消されなかったが、それにもかかわらず委員会のまとめ上げた最終報告書は、その後の参加政策の展開のマイルストーンとなったのであった。委員会の力量は高く評価されるべきであろう。

### 3. 第1回ボランティア調査

調査委員会設置とほぼ同時に、もうひとつの重要な取り組みが始まった。1996年の連邦政府の答弁は「名誉職活動の全領域と、その社会的スペクトラムのすべてを網羅するような調査は、現在存在していない」と認め、その結果、連邦家族省<sup>v</sup>のもとでボランティア活動に関する大規模な社会調査がおこなわれることになったのである（Gensicke 2011）。この調査をおこなう実施者の公募がおこなわれ、TNSインフラテスト社会調査有限公司（TNS Infratest Sozialforschung GmbH）を中心とする「ボランティア調査プロジェクト同盟」に決定した。この組織の名前から、調査全体が「ボランティア調査（Freiwilligensurvey）」と呼ばれるようになった<sup>vi</sup>。

この調査では、アソシエーション型、名誉職型や社会運動型といった市民活動のさまざまな形態がすべて対象として取りあげられることになった。こうした市民活動の諸類型を包括する上位概念として、たとえば「無給の名誉職」とか「無償労働」というような概念を用いたので、回答が政治組織や福祉に偏ってしまう。とはいえ連邦議会調査委員会の用いたような「市民的参加」は、すでに述べたように規範的で政治的な性格が強いものであり、しかもその指示内容には一定のブレが含まれているため、実証的な社会調査にそのまま利用するには適当ではない。そこで、調査プロジェクトでは、より価値中立的な「ボランティア参加（Freiwilliges Engagement）」

という概念を採用することになった<sup>vii</sup>。

この調査で対象となるのは過去12ヶ月間に市民が職場や家庭以外でおこなった活動であり、また活動を2つの段階に分け、単にある団体に所属してメンバーとして活動している場合を「共同活動 (Gemeinschaftsaktivität)」と呼び、その団体の中で何らかの役割を引き受けているような場合を「ボランティア参加」と呼んでいる。調査委員会の市民的参加概念が活動の内容や種類を問題にせず、きわめて広範な概念規定を取っていたのに対し、このボランティア参加概念は本人が明確な自覚を持って主体的に活動している場合にフォーカスを当てていることに注意したい。しかし、ボランティア参加概念はその後市民的参加のほぼ同義語としてドイツ社会で広く使われていくことになる。

この調査の対象者はドイツ全土に住む14歳以上の14,922人で、1999年5月から7月末までの間に電話と対面によるインタビュー形式でおこなわれた (Rosenblatt 2001)。最初に調査されたのは、これらのひとびとのおこなっているボランティア活動の領域であり、14の領域をあらかじめ設定して、その参加率が測定された<sup>viii</sup>。回答者はそれらの領域で過去1年間に共同活動をしたことがあるかどうかについてまず問われ、イエスと回答した場合、それがボランティア参加にあたるかどうかの設問に進むことになる。回答者が複数の領域でボランティア参加をしている場合は、そのすべてについてについて答えることを求められた。回答者のほぼ3分の2が複数領域で活動しており、平均値は2.3だったという (Rosenblatt (Hg.) 2001 : 40)。さらに、活動の頻度や期間、組織の形態やそこでの活動条件 (金銭的な補償や保険加入の有無、活動参加証明書や表彰制度)、さらには参加の動機や理由、きっかけが調べられた。回答者が活動をおこなっていない場合は、今後の参加の意志の有無やボランティア参加を妨げている条件についても質問された。

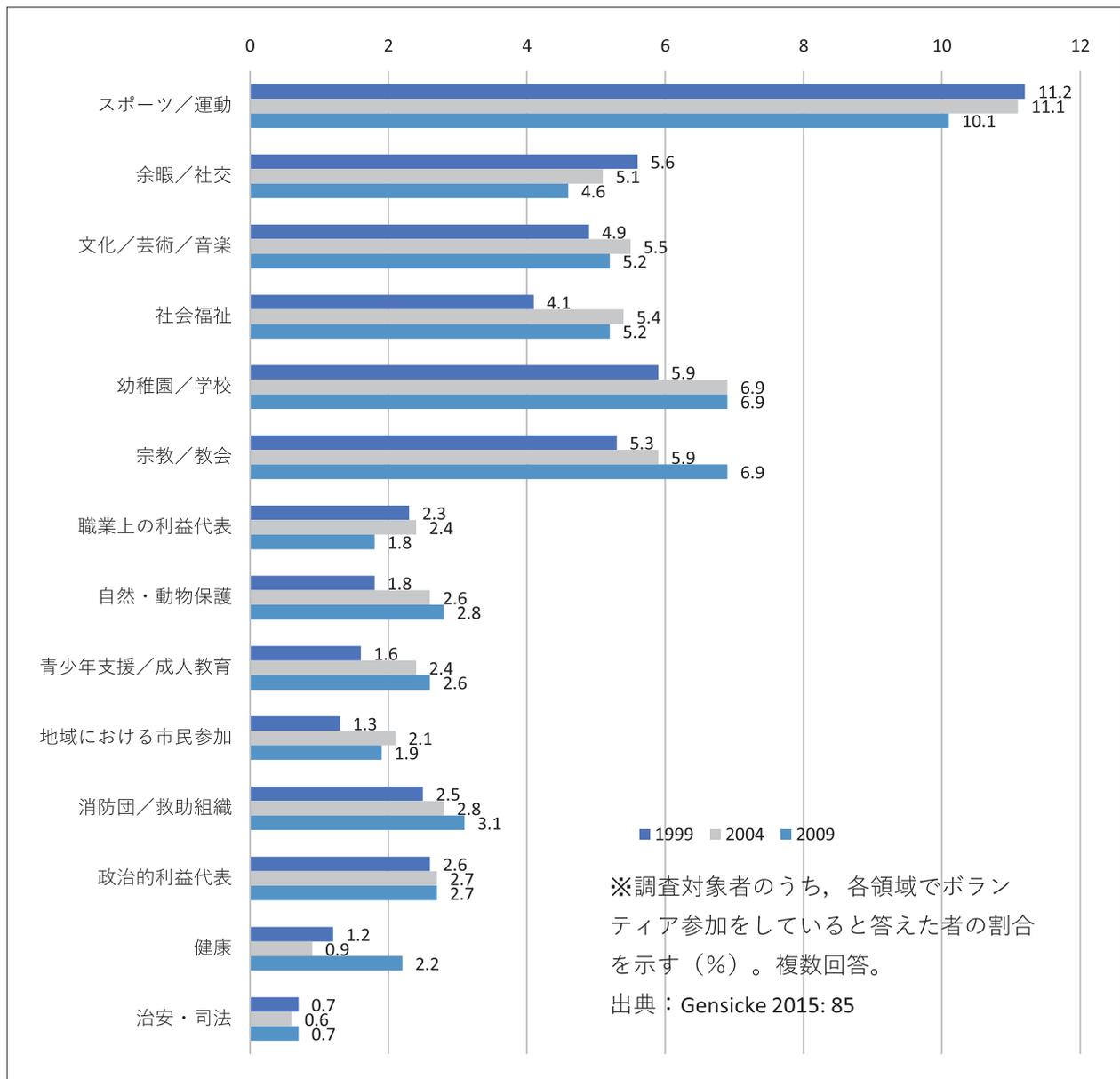
この調査結果は公表されるや社会に大きなインパクトを与え、つづく数年間に市民の公的参加に関する最大の根拠資料として盛んに活用されることになった。前述の連邦議会調査委員会の報告書にもこ

のボランティア調査のデータが使われている。さらに、ほぼ同じ手法を用いて2004年、2009年にもくり返し調査がおこなわれた<sup>ix</sup>。以下、第1回を中心に以後の調査も参照しながらその結果について検討していく。

まず、過去1年間にボランティア参加をおこなったと回答したのは全体の34%であった。これを当時のドイツの人口に換算すれば約2000万人を超える人々が積極的な市民活動をおこなっていることになった。さらに加えて32%が共同活動をおこなっており、あわせて活動参加者の割合は66%に達した。今のところ積極的にボランティアをおこなってはいないが、その用意があると答えた人も全体の26%いた (Gensicke 2015 : 9-12)。以後の調査 (2004年と2009年、以下同じ) でもこの人口の3分の1強というボランティア参加者の割合はほとんど変わらなかったが、現在は参加していないがその「用意がある」と答える人の割合が年を追って増加しており、これは参加政策の成果であると考えられた (Gensicke 2015 : 12)。

ボランティア参加をしていると答えた人たちについて詳しく見ると、領域ごとの活動参加率は別表のとおりである (表1。ただし、ここには共同活動は含まれてはいない)。スポーツ・運動をはじめ音楽など余暇活動が2割以上を占めている。多少の増減はあるが10年間でトレンドはほとんど変わっていない。参加者の性別では男性が全体の38%、女性が30%で、男性の方が多い。これは上述のようにボランティア参加の定義に何らかの役職についていることが含まれているせいもあるだろう。この傾向は続く調査でも変わらない。また年齢別では一番高いのが1999年では40歳から49歳までの40%で、50から59歳までの39%、14-19歳の38%がそれに次いでいる。この傾向は一様ではなく、2009年には少し若返って30代後半から40代前半の世代が一番参加率が高くなり、さらに10代と20代前半の参加率が微減するなど、波があるようである。職業で見ると、就労者・専業主婦・学生の方が参加率が高く、失業者や年金生活者が低くなっている。失業者と年金生活者のグループはこの調査以後参加政策の重点対象となり、

表1 ボランティア参加者の活動領域別割合



活動参加の促進に力を注がれた結果、2009年の調査では両者の参加率は大いに改善した（Gensicke/Picot/ Geiss 2006：54-58；Gensicke 2015：18-21, 93）。

居住地別では、旧西ドイツの住民でのボランティア参加率が36%なのに対し、東ドイツに属していた諸州では28%しかなかった。東の方が西よりも市民的参加が盛んではないことはこれまでの調査でも知られていたが、これほどの開きが出たことは衝撃的であった。しかも、続く10年間の政策努力にもかかわらず東の低い参加率はなかなか伸びなかった。2009年の調査ではようやく「ボランティアに参加し

てみたい」という回答も含めた合計の割合が西は73%に対し東は69%と、かなり改善の兆しが見られるようになった（Gensicke 2015：23）。

活動の形態は、協会（Verein）における活動が全体の43%と最多であり、つづいて教会や宗教団体が14%、自助団体やプロジェクト、市民イニシアティブが13%、政党が4%、労組が2%である。この傾向は続く10年間にもほとんど変わっていないが、若干協会が減ってグループやイニシアティブが増える傾向にある（Rosenbladt (Hg.) 2001：71-74；Gensicke 2015：26-27）。活動の頻度を問うと、「週に数回」、「週に1回」、「月に数回」が多く、合わせ

て全体の3分の2を超える。1月当たりの活動時間は10~20時間という答えが最も多かった。とくに参加者の活動時間が長い傾向にある活動領域は「健康」,「社会福祉」,「消防団・救助組織」である。2009年にはこの平均活動時間はやや減少して月16時間という結果になった (Rosenblatt (Hg.) 2001 : 92-96 ; Gensicke 2015 : 27-28)。

活動に参加している動機としては、10項目のうち「面白いから」,「気のあう人びとといっしょにいたいから」を重視するという答えが多く、「公共善のために何かをしたいから」,「他者を助けたいから」といった利他主義的な動機がこれに僅差で続いていた。これに対し「自分の知識や経験を増やしたいから」,「自分で責任をとったり決定を下したりしたいから」,「活動によって他者から承認を受けたいから」はあまり重視されることはなく、さらに「自分の正当な利益を守りたいから」,「自分の問題に自分で取り組みたいから」,「自分の職業でのチャンスとして役に立つから」といった動機はさらに顧みられない傾向があった。ボランティア活動によって実際にそうした期待が満たされているかという問いに対しては、多くの人は肯定的であった。「他者からの承認」は、参加動機として重視する人はあまりいなかったにもかかわらず、半数の人が活動の中で実現されていると答えている (Rosenblatt (Hg.) 2001 : 112-116)。このような活動の動機に関する諸項目を「社交」「公共善」「利益擁護」の3つに整理して経年変化を見ると、1999-2009年の10年間で「社交」が減少し、その分「公共善」が増えている。しかも数字を押し上げているのは10代から30代の参加者であった。伝統的な価値観・行動規範が、年配の世代ではなくむしろ若い世代に再評価されていたのである (Gensicke 2015 : 112-114)。

この調査結果は、どのような人々が比較的ボランティア活動に熱心であるのか、意欲は持ちつつも活動していないのはどのような集団なのか、どんな動機から活動に参加し、何を求めているのかといったドイツの市民活動の実態をはっきりと映し出すものであった。それはまた、1990年代のドイツで議論されてきた社会の価値変容についての議論において市

民活動に対する社会のポテンシャルを評価する立場を追認し、論争に終止符を打つことになった。以前からしばしば主張されていた「名誉職の危機」、つまり社会の価値変容の結果「個人化」が進行し、そのために政党や教会、民間福祉団体などで無給で働く人が不足している、とくに若者はエゴイストで公的活動への関心が低下している、という説は、完全に否定された。「個人化」の進展は事実であるが、人びとは公的な活動への興味と意欲を失ってはいないし、実際に手応えを感じつつ活動していることがわかったのである。また関心は持ちつつも実際の活動には至っていない人も相当数存在していることがわかった。むしろ市民活動の受け皿となる団体の方が、こうした人びとの期待や志向に合わせて変化していかなければならないし、国や自治体は市民的参加が活発となるように支援する仕組みを整えていかないといけないことがはっきりしたのである (Gensicke 2011 : 696-700)。

#### 4. 参加政策の展開と加速

2002年の連邦議会調査委員会最終報告書は、ほぼ同時期に実施された大規模なボランティア調査とあわせて、ドイツにおける参加政策の開始を告げる号砲として響き渡った。上は連邦、下は自治体に至るまで、市民活動の活発化に向けた政策的取り組みが一斉に始動した。

この時期、ドイツにおける市民活動への関心を一気に高めるきっかけとなったもうひとつの出来事として、2001年の「国際ボランティア年 (Internationales Jahr der Freiwilligen)」が挙げられる。国際連合は1997年11月、総会決議をもって2001年を国際ボランティア年とすると決定した (UN Volunteers 1997)。その目的は「世界規模でボランティアを促進し、認識を高め、円滑にし、ネットワーク化する」ことにあった。これに応じてドイツでは連邦や州、各種民間市民活動団体を中心となって準備がなされ、講演会・シンポジウム・情報交換会など多くの催しがおこなわれた (Rahmenkonzept 2000)。その一環として、市民活動を盛り上げ、ボランティアを推進するキャ

ンペーンがあった。そこでは「私ができることは、お金では測れない。(Was ich kann, ist unbezahlbar.)」、  
「やらされることなく、やりたいことをしよう  
(Tun was ich will, nicht was ich muss.)」などのスロー  
ガンが広められた。当時家族省の作ったパンフレッ  
トにはこうあった。「名誉職・市民的参加・自助は  
生命力のある民主主義とヒューマンな共生のための  
不可欠の前提条件である。グローバル化のもたらす  
大きな変化の時代にあつて、社会がしっかりとひと  
つにまとまることができているのは、人々が自発的  
に毎日おこなっている目立たない地味な働きのおか  
げなのである」(Notz 2012: 56)。

当時、市民社会や市民的参加は、新しい理想社会  
を創り出そうとする勢力の合い言葉となった。政治  
だけでない。ジャーナリズム・学界もあわせてドイ  
ツの世論はこのとき市民活動待望論に席卷されたと言  
っても過言ではない。その多くは真摯な熱い調子の  
読む人の胸を打つ文章であった。しかし、その言  
説を詳細に見ると、市民活動を活発化させることで  
どのような社会を目指すのかは論者によって相当の  
違いがあったことに気がつく。そこには統一された  
市民社会像や、それを実現していくための具体的な  
戦略のようなものは存在せず、一種の熱狂が支配し  
ていたのである。

この市民的参加ブームで中心的な役割を演じたひ  
とりが、16年にわたる中道右派政権に代わって1998  
年に政権の座に着いた社会民主党の党首ゲアハル  
ト・シュレーダー (Gerhard Schröder, 1944-) であつた。  
シュレーダーは新政権の未来像を「市民的市民  
社会 (Zivile Bürgergesellschaft)」という新しい造語  
に求めた。2000年に発表した論文の中で彼はこう書  
いている (Schröder 2000)。「政治はその中心的な課  
題をつねに意識していなければなりません。そして  
それは単に法と法律によって経済や社会の流れを律  
することだけではない。社会的なプロジェクトを発  
展させることなのです。われわれはこれからどのよ  
うにして公正と参加、連帯と革新を達成しようとする  
のか、またすべきなのか。誰も排除せず、全員が  
能力を発揮できるような活力ある社会を構築するに  
はどうか。イニシアティブを促進し、

弱者を保護し、強者にはさらに社会貢献をするよ  
うに励ましていくためには、どうしたらよいか。こ  
れらの問いこそが、われわれが市民社会の根本的な  
強化と新生のために議論すべき背景なのです」。彼  
にとって「市民社会」とは、政治的なリーダーシ  
ップのもと新しい市民意識を涵養することによる「変  
化の市民化 (Zivilisierung des Wandels)」を意味した。  
シュレーダーは、国家と社会はその役割分担を新た  
に定めなければならず、市民の自己責任の強化に  
よって公共の福利が達成されるのだと説いた。巧妙  
なレトリックに隠されているが、国家の役割の縮小  
と、個人の自己責任の強調といった新自由主義につ  
ながるニュアンスをそこに読み取ることができるだ  
ろう。

もっと単純に高い理想を掲げる論調をジャーナリ  
ズムを中心に見いだすことができる。たとえば、有  
力な週刊新聞『ツァイト』紙は2000年に「ボラン  
ティア前へ！」と題する論説記事を掲載し、市民活  
動は社会のなかで道徳を再建する役割をになうもの  
として賞賛している (Heuser 2000)。「社会の模範  
となるべき人たちの間でも腐敗と虚言が横行し、公  
共の場をわきまえない振る舞いが目に余る。テレビ  
のトークショーでは感情をむき出しにし、討論番組  
でははげしくやり合う。大衆はこうしたものをのぞ  
んでいるようである。しかし、同時に、お互いを尊  
重し合う文化が根付きつつある。それは社会的なも  
のごく些細な絡み合いの中から生まれてくる。た  
とえばホームレスに対する市民プロジェクトである  
とか、バルカン半島やアフリカの危険地帯での若者  
の活動などである。現代では道徳が顧みられなく  
なっていると嘆く人は、こうした現実が目に入らな  
いのであろうか」。

社会学者ウルリヒ・ベックは、さらに一歩進んで、  
市民活動に支えられた新しい経済社会秩序の出現を  
模索した。もはや完全雇用が実現できない現代の社  
会においては、賃労働とボランティア労働が相互補  
完的に併存するようになるというのである。1996年  
から97年にかけてバイエルン州とザクセン州が合同  
で設置した「将来委員会 (Zukunftskommission)」の  
一員となったベックは、1998年に発表されたその報

告書の中で、名誉職的な市民的参加を「市民労働 (Bürgerarbeit)」と呼び、社会保障給付を代替するものとして位置づけた。彼は、政府の使命は失業対策をすることにあるのではなく、この「市民労働」をこそ推進すべきであると主張した。この、現在のベーシック・インカムに通じるところもある彼の主張は、当時はボランティアを義務化し低賃金労働を強制するものと受け止められ、社会国家の解体につながるとして左派を中心にはげしい批判を浴びた (Beck 1997 ; Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen 1998 ; Bergmann/ Beck 1998 ; 伊藤 2017 : 第 5 章)。

このように、当時のドイツ社会では、市民的参加の推進ということではコンセンサスがあったものの、それによってどのような社会を創りあげていくのか、という目標の部分では見解が一致を見ないまま参加政策へと突き進んだのであった。それにもかかわらず参加政策が連邦政府を頂点として州や自治体のレベルに至るまで一貫性をもった政策として機能し得たのは、ここでも連邦議会調査委員会「市民的参加の未来」の報告書に負うところが大きい。第 2 節で述べたように、調査委員会はその最終報告書のなかで 10 の分野におよぶ市民的参加推進のための具体的提案をおこなった (Enquete-Kommission 2002 : 7-11, 281-328)。その内容は以下のとおりである。①既存の市民活動団体や公益団体、公的団体 (特に学校) の組織内部に市民的参加をしっかりと位置づけ、強化すること。②行政を市民目線で組織し、市民の行政参加や情報公開を進める。③住民請求や住民投票といった直接民主主義の手法も含めて、公的参加の可能性を増やす。④名誉職や市民活動を表彰したり、メディアの扱いを増やし、また資格獲得や研修の機会を与えるなど、物心両面で活動参加者に対する社会的承認と評価を高める。これを「承認の文化 (Anerkennungskultur)」と呼ぶ。⑤全国、州、自治体の各レベルで参加者や団体のネットワーク化を進める。⑥企業の市民社会への参加すなわち「コーポレート・シチズンシップ」を拡大する。⑦公益活動や寄付に関わる法制度を改正する。⑧団体賠償責任保険や労働災害保険をボランティア

活動当事者や市民活動団体も加入が可能なよう法改正する。⑨ボランティア調査の拡大・充実。⑩連邦議会内の常設委員会や全国ネットワークの設立を通じて、市民的参加を持続可能にしていく。

この一連の政策提案から浮かび上がるのは、市民参加の機会そのものを増やすことと同時に、市民の公的領域への関心を増加させ、見返りを約束し、また活動しやすい環境を社会の中に整備すること、つまりエンパワーメントに力が注がれている点である。2000年代の参加政策はおおむねこの路線に沿う形で展開された。以下、同委員会報告に端を発する参加政策の動きの中からいくつか主要なものを取りあげて検討してみたい。

まず、連邦議会小委員会「市民的参加」がある (Klein/ Olk/ Hartnuß 2010 : 39-41)。これは 2002 年に最終報告書提出とともにその活動を終えた連邦議会調査委員会「市民的参加の未来」を引き継ぐかたちで連邦議会の家族委員会の下に設けられたものである<sup>5</sup>。以後、この委員会が中心になって数々の法改正が実現することになった。その主な内容は賠償責任保険や労災保険法のほか、市民的参加に関わる税制優遇の拡大や、行政手続きの簡略化である。この委員会の議事は原則公開であり、多くの専門家を招いた公聴会も開かれている。

2000年代に連邦議会のおこなった一連の市民的参加に関連する立法としては、まず先行して公益財団制度に関する改革がおこなわれ、2002年に税制上の優遇措置が設けられたのち、2004年に同制度の民法典上の規定が改定された。2005年には連邦議会調査委員会の報告書を受けた最初の改革として労災保険法が改正された (*Bundesgesetzblatt* 2004 : S. 3299-3301)。これにより、ボランティア活動中の事故に対する労災保険の適用が認められた。2007年には市民活動に対する課税制度を包括的に改革する「市民的参加をさらに強化するための法律 (Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements)」が制定された (*Bundesgesetzblatt* 2007 : 2332-2336)。さらに 2008 年以降は社会法典の分野でも改定が進められ、介護保険の分野でボランティアの投入が促進されている (Igl 2010)。

つぎに重要な組織として、連邦ネットワーク「市民的参加」(Bundesnetzwerk „Bürgerschaftliches Engagement“=BBE)がある(Klein/ Olk/ Hartnuß 2010: 46-48)。すでに90年代末から州や都市自治体のレベルでは市民活動の諸団体が参加するネットワークづくりが進められていたが、これはそれを全国規模に拡大したもので、2001年の国際ボランティア年に協力した31の団体が中心になってその翌年に発足している。第3セクターのさまざまな分野の全国や州レベルの団体だけではなく、関係省庁や州、いくつかの自治体、企業、経済の中間団体や労組、学術調査機関も加わっており、2011年には会員数は220を超えた(2019年には270まで増加)。BBEは市民的参加の全領域にわたる全国規模でのステークホルダー間の相互の情報・意見交換と調整が任務であり、単なる第3セクターの圧力団体でも、国の下請け機関でもない。BBEの活動としては、会員間のネットワーク構築がまず挙げられる。市民的参加の様々な分野・問題領域ごとに専門家や実務家からなる作業グループや部会が設けられ、そのなかで意見や議論を集約しては適宜発表し、政府や政党に対し提言をおこなっている。さらに全国最大のボランティアイベント「市民的参加ウィーク (Woche des Bürgerschaftlichen Engagements)」も2004年に始まり、2007年以来毎年開催されている<sup>xi</sup>。

連邦政治のレベルで参加政策の中心となったのは家族省である(Klein/ Olk/ Hartnuß 2010: 41-46)。ここでは、何らかのプログラムを打ち出し、その枠組みの中で特定の市民活動に補助金を支出し、さらに平行して「参加の文化」を高めるような大がかりなキャンペーンをおこなうという方式が採用されている。参加政策の始まった当初の2002年から2005年まで大臣を務めたレナーテ・シュミットの時代は、高齢者を対象とするプログラム「年を取っても活発に (Aktiv im Alter)」をはじめ、「家族のための地域同盟 (Lokale Bündnis für Familien)」<sup>xii</sup>、「多世代ハウス (Mehrgenerationenhaus)」<sup>xiii</sup>など、家族や世代間の問題に焦点を当て、そこに市民参加を組み込んだ支援をおこなっている団体について助成をおこなう政策がおこなわれた。2005年にフォン・デア・ライエンが大

臣になると<sup>xiv</sup>、家族省は矢継ぎ早に市民活動支援のための本格的なプログラムやモデルプロジェクトを打ち出していった。2007年に始まった「市民参加。みんな一緒に、お互いのために (ZivilEngagement. Miteinander-Füreinander)」はその好例で、移民の統合、コーポレート・シチズンシップ、公益活動を支援する「市民財団 (Bürgerstiftung)」、旧東ドイツにおける極右勢力や外国人敵視・反ユダヤ主義への対抗、といった6つのテーマ領域を重点的支援対象とし、民間人が名誉職の「市民参加担当参与 (Beauftragter für ZivilEngagement)」として任命されて全体の調整にあたった<sup>xv</sup>。

家族省からの直接的に市民活動拡大に関する助成は、主として「ボランティアエージェンシー (Freiwilligenagentur)」、「ボランティアセンター (Freiwilligenzentrum)」、「自助活動紹介所 (Selbsthilfekontaktstelle)」、「高齢者オフィス (Seniorenbüro)」といった1980年代に作られたボランティアの中間支援組織を対象におこなわれたが、その額は年間5000万ユーロほどで、十分ではなかった(Olk 2019: 3, 4-7)。そのいっぽうで家族省がとくに力を入れたのが「ボランティア支援制度 (Freiwilligendienst)」の拡充である(Jakob 2011)。

この制度は、当初は青少年に学校卒業から就職までのあいだにさまざまな公益組織でのボランティア活動を通じてさらに経験と知識を積みせようという社会教育的な意図をもっておこなわれていたものであるが、それが1970年代以来経済状況の低迷する時代が到来する中で労働市場で不利となっている低学歴者に対する追加のキャリア教育という機能も持つようになっていた。これに連邦議会調査制度の報告書をきっかけに、さらに市民的参加推進の機能も求められるようになったのである<sup>xvi</sup>。

まず、従来からあった「社会ボランティア活動年」と「環境ボランティア活動年」は2002年に制定された「青少年ボランティア支援制度推進法」によって統合され、支援対象となる分野がスポーツや文化財保護、文化の領域に広げられるとともに活動期間は最長2年にまで延長された。また毎回の活動時間や活動形態についてもよりフレキシブルにな

り、海外での活動もできるようになった。また兵役の代替としての民間役務をこの支援制度の枠内でおこなう活動に読み替えることも可能になった<sup>xvii</sup>。この法改正を受けて、家族省は2007年に「ボランティア活動でコンピテンスを身につけよう (Freiwilligendienste machen kompetent)」というプログラムを策定し、「ボランティア支援制度」を市民的参加の経験を積ませることで学校教育や職業教育を補完する役割を持つものとして位置づけ、全国12箇所で8つのプロジェクトに対する支援を始めた (Huth 2011)。

さらに、ボランティア支援制度を青少年に限定せず、世代を超えて広く参加可能なものにしようという動きも始まった。家族省は2005年から2008年まで「世代を横断するボランティア制度 (Generationsübergreifende Freiwilligendienste)」, 2009年から11年までは「全世代型ボランティア支援 (Freiwilligendienst aller Generation)」というプログラムをおこない、ボランティア当事者や団体だけではなく自治体のボランティア支援のインフラ構築を援助した<sup>xviii</sup>。ここで大きな役割を演じたのが、2011年に断行された兵役義務の廃止である。これにあわせて良心的兵役拒否者を受け入れていた「民間役務 (Zivildienst)」の制度も廃止されることになり、その後継として作られたのが「連邦ボランティア支援制度 (Bundesfreiwilligendienst=BFD)」であった (Schulte 2015)。活動分野は、医療施設をはじめ青少年・子ども・家族、高齢者や障害者を対象とする各種福祉施設や、地域レベルのさまざまな文化活動、ホームレス保護、移民統合、文化財保護といった各種のセンター、さらにはスポーツや自然環境保護、におよんでいる。それまでの青少年ボランティア支援制度にあった27歳までという年齢制限は撤廃され、週20時間までの活動を最長5年間にわたり、何回でもおこなえるようになった (Arbeiterwohlfahrt Bundesverband 2013)。この支援制度を管掌する官庁として、従来民間役務を担当していた部局を改組して「家族・市民社会庁 (Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben=BFZA)」が家族省のもとに設置された。募集定員はそれまでの制度とは

桁違いに多い年間のべ35,000人であったが、希望者が殺到し、一時受け入れ停止を余儀なくされるほどの人気を博したという (Löwenstein 2012)。

2000年代後半にはボランティア活動支援の政策は家族省にとどまらずさらに他の省庁に広がった。そこでの特徴のひとつは国際化で、2008年には経済開発協力省の「世界に向かって (weltwärts)」, 2009年には外務省のおこなう「文化の広がり (Kulturweit)」という2つの海外ボランティア支援制度がはじまり、途上国援助やユネスコなど国際機関での活動に対する支援がおこなわれるようになった (Jakob 2011: 190-193)。さらにEU委員会の「ヨーロッパ・ボランティア支援制度」も2007年に始まっている。さらに州や民間福祉団体も支援制度を実施するようになった<sup>xix</sup>。2010年にはこれら各種のボランティア支援制度の参加者はあわせて年間10万人を超え、予算に占める連邦からの補助金は3億5千万ユーロに達していた (Olk 2015: 3)。

これらの連邦の政策により市民的参加そのものが拡充されていっただけでなく、その他の日常政治のトピックスにおいても、政策に市民的参加の観点が入り入れられるようになった。移民統合政策、国際学力テストの成績低下を受けて始まった教育改革、極右勢力や暴力行為への対策、高齢者対策がそうであるが、なかでも特筆に値するのは、連邦と州のプロジェクトとして展開された都市の再開発プログラム「社会都市 (Soziale Stadt)」である (Hanesch 2011; Zimmermann 2011)。1990年代以降、グローバル化が進み競争が激化するなかで不利な立場に立たされた都市では経済状況が悪化し、失業と貧困が増加、格差が拡大するとともに中間層が域外へ流出して社会の二極化が進行するという「負のスパイラル」状態に陥った。こうした現象は都市のなかでも特定の地域に集中して出現することが多かったため、「特に開発の必要がある都市地域——社会都市」という名称のもと、1999年から統合型都市開発政策がスタートした<sup>xx</sup>。その際、問題となっている地域の住環境を再建する計画策定のプロセスに、市民的参加の要素が取り入れられたのである。具体的には、地域住民や地域の関係者とともに公開フォーラムで意

見を出し合い、それをコミュニティ・マネジャーがまとめて行政や企業とのあいだを仲介することで実現していくという方法がとられた。このプログラムは大きな成功を収めたと評価され、何度も延長されて現在までに450近い自治体で約850の事業が実施されており、2018年の同事業の連邦予算規模は1億9千万ユーロに達している（Bundesinnenministerium 2018）<sup>xxi</sup>。

かくして一連の参加政策は、およそ2009年ごろにその頂点を迎えた。この年、連邦政府（第二次メルケル政権）はベルリン社会調査学術センターに委託してドイツにおける市民的参加促進の状況と成果について詳細な報告書を作成公表させた（Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 2009）。さらにこの年には、BBEが中心になって「参加のための国民フォーラム（Nationales Forum für Engagement und Partizipation）」が開催された（Klein/ Olk/ Hartnuß 2010：30, 34-35）。これは300人を越える国、自治体、市民団体、財団、経済界の代表が、10分野の対話フォーラムに分かれて参加する大規模なものであった。この国民フォーラムの100項目におよぶ提言を受けて、連邦政府は「国民的参加戦略」を同じ2009年10月に閣議決定している（Bundesregierung 2010）。こうして、ドイツ政治において参加政策は、わずか10年ほどのあいだに、ひとつの新しい「政策領域（Politikfeld）」として定着するに至ったという見解もある（Klein/ Olk/ Hartnuß 2010：25）。

## 5. 州・自治体の参加政策

以上、本稿では連邦レベルに焦点を当てて参加政策の展開を分析してきたが、このほか州や自治体レベルでも独自の市民的参加推進の施策がおこなわれてきたことを無視するわけにはいかない。いくつかの州では、連邦に先駆けて市民活動を直接または州内の自治体を通じて間接的に盛り上げようとする取り組みが始まっていた。とくにバーデン＝ヴュルテンベルク州は、早くからそのような動きを本格化させた州である（Schmid 2010：373-375）。同州は

2000年には名誉職の普及を国家目標として州憲法に書き込んでいる。他方ラインラント＝プファルツ州では、市民の政治参加の強化を主眼として、比較的遅い2006年に州首相の直轄事項として対応が始まり（Heuberger 2011b）、2007年以降は地方自治体の行政改革の一環として市民参加を活用しようとする試みが強力に進められた（山口 2016）。これら州や、さらにその下の自治体レベルでの参加政策については以下で簡単な概観をおこなうにとどめ、詳細な分析は別稿に譲りたい。

2000年代の10年間を通じて取り組まれた州の参加政策は非常にばらつきが大きく、「参加促進の戦略はこれだというような普遍妥当的なレシピ、いわゆるブループリントは何ら見つかっていない」（Heuberger 2011a：797）。政治学者のシュミットによれば、このような州における参加政策の試みは3つのタイプに分類可能である（Schmidt 2010：352-381）。①統合的手続きタイプ。個別の政策手段があるだけでなく、それらをまとめて市民的参加の包括的な戦略がたてられており、複数のプログラムが担当部局を横断するかたちで結合されている。市民的参加は政治的課題として上位に位置づけられ、予算措置も比較的手厚い。市民参加政策をひとつのフィールドとして、政治と民間の関係者相互の意見調整が密におこなわれている。②分散的領域独立タイプ。関連する省や部局がそれぞれ別個のターゲットグループやプログラムにもとづいて活動している。共通の市民的参加推進戦略といったものは存在しない。州政治にとっての市民的参加の重要性は中程度である。③象徴的言説タイプ。市民的参加は重視されているが、包括的な課題設定に沿って実行されている政策プログラムは少ない。行政機構の関与やリソースの投入は乏しく、民間団体に委任する従来型の方式が見られる。主として参加政策は言説や議論のレベルにとどまり、手続き的な要素が重視される。

シュミットはこの類型にもとづいて各州の参加政策を分析しているが、それぞれの州がどのタイプに当てはまるかは流動的であり、たとえば州首相のイニシアティブといった政治的要因によっても変動す

るとしている。ザクセン州はクルト・ビーデンコフ（Kurt Biedenkopf, 1930-）首相の退任（2002年）のあと短期間のうちに③のタイプから②のタイプに近づいたし、バーデン＝ヴュルテンベルク州は①だったものが、政権交代により参加政策が首相の直轄事項から外された結果、②に近いものへと変化した。さらにラインラント＝プファルツ州では逆に②と③の要素が強かったものが、参加政策が政治課題として重視され地方行政改革の対象となることで①と②の混成型へと発展した。要するに州の参加政策が長期的な戦略にもとづいた統合的包括的なものになるか否かは州政治の動向によって左右されてしまい、多くの場合は州の関連部局が個別に自前の政策に取り組む域を脱することができていないのである。

さらに、自治体の参加政策を見てみよう。法制度の整備やプログラムの実施といった分野では連邦と州のプレゼンスが大きいので、むしろ自治体行政のあり方自体を改革して、そこに市民参加を組み込んでいくことに主眼がおかれている。そこには大きく分けて、住民請求や住民投票など自治体の政治的意思決定の領域に直接民主主義の手法を持ち込もうとするものと、自治体の行政そのものの内部に市民を参加させる、ないしはその一部を市民に委託するものという2つの方式が認められる。日本では前者の代表例として、無作為抽出で選ばれた市民が討議によって公共的な課題を討議し、解決策を提示するという「プラヌンクスツェレ（Planungszelle）」の採用が知られているが（篠藤 2006；ディーネル 2012）、後者で注目すべきは「市民自治体（Bürgerkommune）」と呼ばれる概念である。

自治体レベルの参加政策は、これまでに見てきたような市民的参加の議論と必ずしも噛み合っていない。1990年代の初め、東西再統一と経済低迷のあおりを受けてドイツの多くの自治体は財政危機に見舞われ、21世紀初頭には多額の負債を抱えて独自の予算執行ができない状態に陥るところも増えてきた。このため自治体行政改革が進められることになった。そこで目指されたのは「ニュー・パブリック・マネジメント」の理念を取り入れた行政機構の簡素化とサービス向上であった。同時に試みられた市長公選

制の導入も、こうした自治体行政の改革を後押しした。「新制御モデル（Neues Steuerungsmodell=NSM）」と呼ばれた効率重視の自治体行政への転換は相応の成果をあげたものの、問題や批判すべき点も多くあった。そこで、同時期に開始されていた参加政策の影響を受けて、市民の行政参加を拡大し、政治、行政、市民の3者の協働によって自治体行政を再編するというガバナンス志向の「市民自治体」の構想が登場してきたのである。そこでは市民はクライアントとしてだけでなく、行政の共同形成者・委託者として自治体行政に関わっていくとされた（坪郷 2007：69-86；Bogumil/ Holtkamp 2010）。

「市民自治体」は市民社会の強化を意図的にねらったものではなく、その本来の目標は行政改革の効率化と自治体財政健全化にあるため、市民的参加の拡大はむしろ手段という位置づけになる。そのため、自治体財政からの制約以外にも、単なる市長によるパフォーマンスの性格が強い場合や、実現した部分でも自治体側と市民の側で参加したい領域や方式に差があるなど、市民的参加の観点からは改革が中途半端なものに留まるといった問題点が指摘されている。

いずれにせよ、ドイツの分権的な国制のもとでは州ごとに自治制度が違うため、90年代末に制度的統一が進展したものの、その全容を見通すことはきわめて難しく、「市民自治体」コンセプトの実現の度合いをふくめ自治体レベルの参加政策の検証は今後の課題とせざるを得ない。

## 6. 参加政策への評価—停滞・批判・安定、そして試練

2000年代を通じてドイツで活発に展開された参加政策は、実にまばゆいばかりの成功に見えてくる。この第一印象は果たして正しいのだろうか。最後に参加政策に対する評価を紹介して本稿の結びとしたい。

ドイツの連邦政治における全般的な動向として、2009年を頂点に参加政策に対する関心の低下が顕著である。連邦政府は、すでに述べたように、2000年

代の参加政策の集大成として2009年に「参加戦略」を策定したが、その内容はあまり新味の感じられるものではない。そこでは戦略目標として、①参加政策の事業について連邦、州、自治体の相互の調整を改善する、②財団と企業の市民的参加を結合する、③自発的な参加が社会のなかでさらに評価され重んじられるようにする、④市民参加の枠組み条件を改善する、という4項目が掲げられているが(BMFSFJ 2010)、基本的に既定路線をそのまま踏襲するという内容であった。

連邦議会における参加政策関連の立法について言えば、調査委員会の報告書が出た2002年から参加戦略が策定される2009年までのあいだに28件の法改正がおこなわれている(Speth 2011: 99-101)。この期間に当座に必要なとされた参加政策の法制度の整備はひととおり完了してしまっただろう。次の連邦議会会期である2009年から13年のあいだに連邦議会小委員会「市民的参加の未来」が中心となっておこなった法改正は、わずか4件にとどまっている<sup>xxii</sup>。

政党政治を見ると、市民社会や市民的参加については、2007年頃から国政に参加するほとんどの政党がポジティブに取りあげ、そのニュアンスや位置づけはさまざまではあるものの、一様にその実現を目指すことを綱領や選挙公約で謳うようになっていた。これは2009年の連邦議会選挙でも変わらなかった(Klein/ Olk/ Hartnuß 2010: 35-39; BBE 2009)。しかし、この選挙以降、選挙の争点としての参加政策の地位は低下し、2013年と2017年の2回の連邦議会選挙においてはもはや大きな争点にはならなかった<sup>xxiii</sup>。

こうして2010年代に入る頃には山を越したかに見える参加政策であるが、これに対してどのような評価が与えられるのであろうか。以下参加政策への批判を3点紹介したい。第一に、政策の実効性や戦略そのものについての批判である。家族省が中心となっておこなわれた市民活動に対する国の支援策については、その効果を疑問視する研究者もいる。とくにBBEを中心に参加政策の推進を政策ブレインとして支えてきた政治学者のアネッテ・ツィンマーら

は、家族省が「プロジェクト狂(Projektitis)」と批判されるほど次々にプロジェクトを立ち上げるばかりで、大きな達成効果は期待し得ないと批判している。トップダウンで相互の調整を欠いたプロジェクトの乱立は、多様な支援を可能にはしたが、そのようなやり方で市民的参加をドイツ社会の横断的な課題として持続可能な形で促進することができるのかどうかは疑問だというのである(Wolf/ Zimmer 2010: 32)。

コーポレート・シチズンシップの専門家であるズザンネ・ランクは、連邦の参加政策を総括する論考の中で、非常に厳しい評価を下している(Lang 2010)。2002年の革新的な内容を持つ調査委員会報告書が市民的参加を社会統合政策として位置づけ、さまざまな主体が横断的に担うべき課題(Querschnittaufgabe)として提示したのに対し、その推進によって社会変革を達成しようとする希望は、すでに第二期シュレーダー政権において失望へと変わったという。「市民的市民社会」を政権の目指す社会像として掲げていたシュレーダー首相であったが、その関心は2003年の「アジェンダ2010」発表以来社会保障制度の改革へと向かい、市民社会は後景に退いた。市民的参加を中心に社会を再構築するという本来の目標はますます遠のき、2005年に成立したメルケル大連立政権にいたっては、「もっと自由を(Mehr Freiheit wagen)」と題したその最初の施政方針演説で、市民の名誉職参加を重視し促進すると言いつつ、その内実は余暇における文化や芸術の分野での活動が社会統合にとって重要であると指摘する程度に止まっている。これでは「われわれに許されているのは、元気よく歌を歌ったり音楽したりしながらもっと自由になりたいと望むことくらいだ」(Lang 2010: 341)。ランクの意見では、これ以後メルケル政権の参加政策は1990年代のレベルに退行してしまったという。

第2に、市民的参加や参加政策自体が他の政治目標の手段として利用され、「道具化(Instrumentalisierung)」されている可能性も指摘されている。政治ジャーナリストのクラウディア・ピートルは、参加政策の展開により市民的参加がドイツ

全土の津々浦々に網のようにひろがり、「参加のランドスケープ (Engagementlandschaft)」と呼べるようになってきたことを評価しつつ、自治体行政、教育、介護、福祉といったボランティアの活躍している主要な分野のいずれにおいても、ボランティアが結局は財政の切り詰めによる各種の人材不足をまかなうための代替手段として利用されているのではないかと指摘する。またボランティア活動には一定の条件下で手当が支給されたり、税控除の対象になるため、それを理由に年金生活者が補助収入を得るための手段として福祉施設で活動したり、スポーツ協会でトレーナーを務めたりする例があるという。2010年にはこの制度を民間福祉団体が人件費を圧縮するために利用していた事件も発生した。こうしてボランティアが一種の低賃金労働と同じことになってしまう危険性を、ピンは「名誉職の金銭化 (Monetarisierung des Ehrenamtes)」と呼んで批判している (Pini 2015)。

このような道具化と金銭化の傾向は、低所得者・失業者のボランティア活動をめぐって、市民的参加の実質的な「義務化」という第3の批判点につながる。これは参加政策が始まって間もない頃から折りに触れ俎上に載せられ、批判されてきたものである。すでに1990年代末にウルリヒ・ベックが提議した「市民労働 (Bürgerarbeit)」をめぐる議論においてもその可能性が指摘されていた。またシュレーダー政権の後半からハartz改革として知られる大規模な社会保障制度の改革がおこなわれたが、その一環として2005年に導入された第二種失業手当 (Arbeitslosengeld II) は、一定額まではボランティア活動の手当との併給が可能とされた。さらに2012年に始まった連邦ボランティア支援制度が第二種失業手当受給者に門戸を開いたことは大きい。こうした制度設計によって、失業者がボランティア経験を積むことで雇用関係に復帰し社会に再統合されるきっかけが提供されるという見方もできるが、ここでは参加政策が労働市場政策のために利用されているという見方もできるだろう。また、弱い立場の失業者が実質的に選択の余地がないままボランティアという名のもとに低賃金労働を強制されるおそれが

ある (Notz 2012 : 74-75, 95-96)。

参加政策は、その開始当初の時期でさえ、その目指すものについては同床異夢であった。初期の熱狂が次第に冷めると、あまりにユートピア的な理想社会の実現への努力は途中で放棄された。目標を失った参加政策は、そのあり方を歪められたり、他の政策のために利用されたりするようになった。当初謳われたような市民社会は実現したのであるだろうか。民主主義の活性化や政治への信頼回復が達成できたかということ、連邦議会選挙の投票率はまさに参加政策が頂点に達した2009年が最低であり、その後2013年、2017年の2回は上昇しているものの1990年代の水準を回復していない。また、この時期に一気に進んだ経済のグローバル化は度重なる経済危機に加えて貧富の差の拡大をもたらし、移民の増大とあわせてドイツ社会の中に不安と不満の感情を高まらせ、結果的に市民社会と根源的に相容れない極右ポピュリズムの台頭を招いたのである。

以上のような参加政策の問題点や批判にもかかわらず、ドイツの市民活動は活発に展開されている。2014年の第4次ボランティア調査では、過去1年にボランティア参加をおこなったという回答が対象者の43.6%にも達した。調査方法が変えられたこともあるが、前回2009年の調査から実に4.5ポイントの増加である (Simonson/ Vogel/ Tesch-Römer 2016 : 98)。参加政策は一時の盛り上がりののち政局の焦点から消えていったが、市民の公的参加はブームではなかったのである。

1990年代末に参加政策が始まって以来10数年、市民的参加はドイツ社会のなかで確固たる位置を占め、一定の安定状態に達したと言えるだろう。それはもはや市民社会の実現であるとか、道徳の再構築であるといった美辞麗句を必要としなくなり、また特殊な一部の人だけのものでもなくなり、日常的で普通に存在しているものになって行きつつある。当初の「市民的参加 (Bürgerschaftliches Engagement)」という語から「市民的」という形容詞が取れて、ただ「参加 (Engagement)」という言い方が次第に増えてきていることは、その証左と言えるのではないか。

このドイツの「参加」は、2010年代後半から大き

な試練を迎えることになった。2015年に始まった「ヨーロッパ難民危機」、そして2020年以降の「コロナ危機」である。難民危機においては、ドイツに到着した難民たちに対して市民たちによる自発的な「歓迎の文化 (Willkommenskultur)」がわきおこったことは記憶に新しい。難民の受け入れから統合に至る長いプロセスの随所に、大勢の市民ボランティアが積極的に参加した。そして、それを可能にしたのが、参加政策により連邦から州・自治体の各レベルで整備されたネットワークや支援制度、ボランティアエージェンシーなどの施設であった。

### 注

- i 1994年に誕生した第4次コール政権の連立協定文書には市民参加や名誉職といった語句は防災の分野の1箇所しか登場しないが、1998年の社会民主党と緑の党によるシュレーダー政権の同じ文書では11箇所にわたって言及され、各所で市民参加の強化が謳われている (*Koalitionsvereinbarung 1994: Aufbruch und Erneuerung 1998*)。
- ii ビュルシュによれば、連邦議会各会派は決議に先立つ5ヶ月間にわたって「名誉職ワーキンググループ (Arbeitsgruppe Ehrenamt)」を超党派で組織し協議をおこなった。比較的短期間で合意ができたという (*Deutscher Bundestag 1999*)。
- iii 副題にある「未来を担う力のある (zukunftsfähig)」という語は、ドイツ語圏では概ね「持続可能な (nachhaltig)」の同義語として使用されている。
- iv 叢書の各巻名は以下を参照。Deutscher Bundestag, Schriftenreihe der Enquete-Kommission „Bürgerschaftliches Engagement“. ([http://webarchiv.bundestag.de/archive/2007/0206/parlament/gremien/kommissionen/archiv14/enga/enga\\_schr/index.htm](http://webarchiv.bundestag.de/archive/2007/0206/parlament/gremien/kommissionen/archiv14/enga/enga_schr/index.htm)) (2021年3月10日閲覧)
- v 家族・高齢者・女性・青少年省 (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)。以下家族省もしくはBMFSFJと略す。
- vi このプロジェクトに参加したそのほかの団体は、ケルン社会科学分析コンサルタント研究所 (Institut für Sozialwissenschaftliche Analysen und Beratungen=ISAB)、ハノーファー開発計画社会構造研究所 (Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung)、シュパイヤー行政調査研究所 (Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung) であった (Gensicke 2011: 692, Anm. 2)。
- vii 回答者の多くは自らの活動を「ボランティア労働 (Freiwillige Arbeit)」と表現していたのであったが、この表現は強く経済的な要素を連想させるとして、個人のモチベーションや自発性をより強調した「ボランティア参加」という概念が採用された (Gensicke/ Picot/ Geiss

2006: 42)。

- viii この領域のリストは、シュパイヤー行政大学の研究チームが1997年におこなった「価値観調査 (Wertesurvey)」で用いたものを改良したものである (Rosenblatt (Hg.) 2001: 39)。
- ix 5年間隔で調査がおこなわれることになっている。2014年からは調査の実施がドイツ高齢者問題センター (Deutsches Zentrum für Altersfragen=DZA) の担当に代わり、調査の規模も拡大された。2019年に実施された最新の調査報告書は2021年夏に公開が予定されている。 (<https://www.dza.de/forschung/fws>) (2021年3月10日閲覧)
- x 同小委員会の初代委員長も引き続き調査委員長だったビュッシュが務めた (2009年まで) (Deutscher Bundestag o. J.)。
- xi コロナウイルス流行下の2020年も9月11から20日にかけてドイツ全国で合計およそ7500の催しがおこなわれた (BBE 2020)。
- xii 子育てや介護などを抱える家族のために、地域ごとにボランティアが支援をおこなう制度。2019年現在全国で約600箇所のサービスステーションに19000人あまりのボランティアが登録している (BMFSFJ 2019)。
- xiii 日本では多世代にわたる住民が居住するコミュニティ機能付きの集合住宅がイメージされるが、ここで支援の対象になっているのは主としてデイ・ケアと保育の機能を兼ねそなえた一時滞在型の施設である。2018年4月現在でドイツ全土に約540箇所設けられている (BMFSFJ 2018)。
- xiv ウルズラ・フォン・デア・ライエン (Ursula von der Leyen, 1958-) は、2003年から2005年までニーダーザクセン州で家族相を務めたほか、CDUの役職を通じ連邦レベルでの家族政策や社会政策の立案に関与した経験があった。第一次・第二次メルケル政権で連邦家族相・労働相を歴任し、国防相を経て2019年からは欧州委員会委員長を務めている (Bach o. J.)。
- xv 初代として連邦財団連合の事務総長だったハンス・フライシュがその職に就いた („Ein Amt für die Ehre“ 2007)。
- xvi 「青少年ボランティア支援制度推進法 (Jugendfreiwilligendienstegesetz)」(2008年) は、その第1条で「青少年ボランティア支援制度は、青少年の教育能力を促進し、市民的参加の特別な形態に属する。」と規定している (*Bundesgesetzblatt 2008: 842*)。
- xvii 民間役務からしてそもそも兵役の代替であるわけだが、2002年に改正された民間役務法第14条は、そのさらに代替として「社会ボランティア活動年」の制度の枠組みの中でボランティア活動することを可能にした。
- xviii それまでボランティアに縁がなかった高齢の所得がない人を主たる対象とし、最低週8時間の活動に対して6ヶ月間補助をおこなう制度 (Kilz 2015)。
- xix なかには、2001年から10年にわたって続けられたバーデン＝ヴュルテンベルク州のモデルプロジェクトのように、14から27歳を対象に活動時間40時間以上12ヶ月まで

のボランティア活動を支援する地域ボランティア支援制度もある (Jakob 2011 : 188)。

xx これにはすでに1970年代からヨーロッパ各国で取り組まれてきた都市再生の試みや、それをうけたEUの「都市パイロットプロジェクト」の影響があった。またドイツでも平行して同じく1999年から旧東ドイツの地域を対象とした「都市改造・東部 (Stadtumbau Ost)」, 2002年からはそれを旧西ドイツに拡大した「都市改造・西部」がおこなわれていた。「社会都市」プログラムは、これらのプログラムに比べてコミュニティ再生をさらに重視したもので、より市民的参加の要素を取り入れたものになっている (室田 2010 : 31-62 ; 大場 2019 : 107-158)。

xxi ただし、筆者がフランクフルト市やコトブス市で担当者として対話した限りでは、「社会都市」プログラムの主目的はあくまで都市地域の再生にあり、市民参加の要素はその達成のための手段という位置づけで、さほど重視されていないという印象を持った。

xxii ただし、この4件のなかには「連邦ボランティア支援制度導入法」(2011年)と「名誉職強化法」(2013年)という2つの重要な法律が含まれている (Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“ 2013)。

xxiii 連邦議会選挙ごとにBBEは参加政策の要望書 (Impulspapier, Empfehlungen) を公表しているが、これに対する各政党の回答の分析は2009年の選挙を最後におこなわれていない。

### 欧文参考文献

- 1994, *Koalitionsvereinbarung für die 13. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages*, Bonn.
- 1998, *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN*, Bonn.
- 2000, „Rahmenkonzept für das Internationale Jahr der Freiwilligen 2001“, in: Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen (=BAGSO), *Bagso-Nachrichten*, Ausgabe 02/2000.
- 2004, *Bundesgesetzblatt*, Jahrgang 2004, Teil I, Nr. 66.
- 2007, *Bundesgesetzblatt*, Jahrgang 2007, Teil I, Nr. 50.
- 2008, *Bundesgesetzblatt*, Jahrgang 2008, Teil I, Nr. 19.
- 2007, „Ein Amt für die Ehre; Hans Fleisch wird „Beauftragter für Zivilengagement“ der Regierung“, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 22. August 2007.
- Arbeiterwohlfahrt Bundesverband, e. V. (Hg.), 2013, *Der Bundesfreiwilligendienst (BFD). Freiwillig viel bewegen*, München: C. H. Beck.
- Bach, Christine, o. J., „Ursula von der Leyen (geb. Albrecht)“. (<https://www.kas.de/web/geschichte-der-cdu/personen/biogramm-detail/-/content/ursula-von-der-leyen-1>) (2019年10月31日取得)。
- BBE, 2009, „Stellungnahmen zum Impulspapier des BBE zur Bundestagswahl 2009“. (<https://www.b-b-e.de/fileadmin/>

[inhalte/aktuelles/2009/10/nl21\\_auswertung\\_impulspapier.pdf](https://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2009/10/nl21_auswertung_impulspapier.pdf)) (2019年4月2日取得)

BBE Geschäftsstelle, 2020, *Rückblick. Woche des bürgerschaftlichen Engagements 2020 »Engagement macht stark!«* ([https://www.engagement-macht-stark.de/fileadmin/ems/Publikationen/2020/R%C3%BCckblick\\_2020\\_web.pdf](https://www.engagement-macht-stark.de/fileadmin/ems/Publikationen/2020/R%C3%BCckblick_2020_web.pdf)) (2021年3月9日取得)

Beck, Ulrich, „Die Seele der Demokratie. Wie wir Bürgerarbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren können“, in: *Die Zeit* vom 28. 11. 1997.

Bergmann, Christine/ Ulrich Beck, „Ein Leben jenseits der Arbeit“, in: *Der Spiegel*, 35/1998, S. 64-66.

BMFSFJ, 2010, „Aktuelle Meldung: Kabinett beschließt Nationale Engagementstrategie und „Aktionsplan CSR“ vom 06. 10. 2010. (<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/kabinett-beschliesst-nationale-engagementstrategie-und--aktionsplan-csr-/96832?view=DEFAULT>) (2019年10月31日取得)

BMFSFJ (Hg.), 2018, *Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus (Info-Flyer)*. Berlin: BMFSFJ.

BMFSFJ (Hg.), 2019, *Lokale Bündnisse für Familie: Mit Kraft. Mit Ideen. Miteinander* (Info-Flyer). Berlin: BMFSFJ.

Bogumil, Jörg/ Lars Holtkamp, 2010, „Die kommunale Ebene“, in: Olk/ Klein/ Hartnuß (Hg.), *Engagementpolitik*, S. 382-403.

Bibisidis, Thomas, u.a. (Hg.), 2015, *Zivil – Gesellschaft – Staat. Freiwilligendienste zwischen staatlicher Steuerung und zivilgesellschaftlicher Gestaltung*. Wiesbaden: Springer VS.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, „Soziale Stadt“. (<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/staedtebau/soziale-stadt/soziale-stadt-node.html>) (2019年9月17日取得)

Bundesregierung, 2010, *Nationale Engagementstrategie der Bundesregierung*, Berlin, 06. 10. 2010. ([https://www.stiftungen.org/uploads/tx\\_leonhardtfebecm/downloads/Nationale\\_Engagementstrategie.pdf](https://www.stiftungen.org/uploads/tx_leonhardtfebecm/downloads/Nationale_Engagementstrategie.pdf)) (2021年3月30日取得)

Deutscher Bundestag, o. J., „Unterausschuss Bürgerschaftliches Engagement.“ (<https://www.bundestag.de/ausschuesse/a13/eng>) (2019年10月24日取得)

Deutscher Bundestag, 1995, „Große Anfrage der Abgeordneten Klaus Riegert, ... vom 11. 10. 1995 (Bedeutung ehrenamtlicher Tätigkeit für unsere Gesellschaft)“ (Drucksache 13/2652).

Deutscher Bundestag, 1996, „Antwort der Bundesregierung vom 01. 10. 1996 auf die Große Anfrage der Abgeordneten Klaus Riegert, ...“ (Drucksache 13/5674).

Deutscher Bundestag, 1999, *Stenographischer Bericht*, 78. Sitzung (Plenarprotokoll 14/78), S. 7183-7192.

Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, 2002, *Bürgerschaftliches Engagement. Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft*, Deutscher Bundestag (Drucksache 14/8900).

Gensicke, Thomas/ Sibylle Picot/ Sabine Geiss, 2006, *Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004*.

- Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement.* Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gensicke, Thomas, 2011, „Freiwilligensurvey“, in: Olk/ Hartnuß (Hg.), *Handbuch Bürgerschaftliches Engagement*, S. 691-704.
- Gensicke, Thomas, 2015, *Freiwilliges Engagement in Deutschland. Freiwilligensurvey 2009*, Wiesbaden: Springer VS.
- Heuberger, Frank W., 2011a, „Bundesländer“, in: Olk/ Hartnuß (Hg.) *Handbuch Bürgerschaftliches Engagement*, S. 797-810.
- Heuberger, Frank W., 2011b, „Engagementpolitik in Rheinland-Pfalz“, in: Kurt Beck/ Jan Ziekow (Hg.), *Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege zur Vitalisierung der Demokratie.* Wiesbaden: VS Verlag, S. 81-96.
- Heuser, Uwe Jean, 2000, „Freiwillige vor!“ , in: *Die Zeit* vom 16. 03. 2000.
- Huth Susanne, 2011, *Endbericht der Evaluation des Bundesprogramms „Freiwilligendienste machen kompetent“*, Berlin: BMFSFJ.
- Igl, Gerhard, 2010, „Bürgerengagement und Recht“, in: Olk/ Klein/ Hartnuß (Hg.), *Engagementpolitik*, S. 175-209.
- Hanesch Walter, 2011, „Soziale Spaltung und Armut in den Kommunen und die Zukunft des „lokalen Sozialstaats““, in: Hanesch (Hg.), *Die Zukunft der „Sozialen Stadt“*, S. 17-46.
- Hanesch Walter (Hg.), 2011, *Die Zukunft der „Sozialen Stadt“. Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in den Kommunen.* Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jakob, Gisela, 2011, „Freiwilligendienste“, in: Olk/ Hartnuß (Hg.), *Handbuch Bürgerschaftliches Engagement*, S. 185-201.
- Kilz, Elke, 2015, „Der Freiwilligendienst aller Generationen – Eine wichtige Format-Ergänzung“, in: Bibisidis u.a. (Hg.), *Zivil – Gesellschaft – Staat.* S. 191-198.
- Klein, Ansgar/ Thomas Olk/ Birger Hartnuß, 2010, „Engagementpolitik als Politikfeld. Entwicklungserfordernisse und Perspektiven“, in: Olk/ Klein/ Hartnuß (Hg.), *Engagementpolitik*, S. 24-59.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (Hg.), *Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung - Ursachen - Maßnahmen.* München: Olzog, 1997.
- Lang, Susanne, 2020, „Und sie bewegt sich doch ... Eine Dekade der Engagementpolitik auf Bundesebene“, in: Olk/ Klein/ Hartnuß (Hg.), *Engagementpolitik*, S. 329-351.
- Löwenstein, Stephan, 2012, „Zu viele Bewerber für den Bundesfreiwilligendienst“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 23. 01. 2012.
- Notz, Gisela, 2012, „Freiwilligendienst“ für alle. *Von der ehrenamtlichen Tätigkeit zur Prekarisierung der „Freiwilligen“ Arbeit.* Neu-Ulm: AG SPAK Bücher.
- Olk, Thomas/ Ansgar Klein/ Birger Hartnuß (Hg.), 2010, *Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe.* Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Olk, Thomas/ Birger Hartnuß (Hg.), 2011, *Handbuch Bürgerschaftliches Engagement.* Weinheim/ Basel: Beltz Juventa.
- Olk, Thomas, 2015, „Freiwilligendienste zwischen zivilgesellschaftlicher Organisation und staatlichen Rahmenbedingungen“, in: Bibisidis u.a. (Hg.), *Zivil – Gesellschaft – Staat*, S. 1-20.
- Pinl, Claudia, 2015, „Ehrenamt statt Sozialstaat? Kritik der Engagementpolitik“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 65. Jg., 14-15/2015, S. 49-54.
- Pott, Ludwig, 2003, „Die Enquete-Kommission als soziales System. Oder was sie als Gruppe mit der Bürgergesellschaft zu tun hat“, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegung*, Jg. 16, Heft 2, S. 97-106.
- Rosenblatt, Bernhard von, 2001, *Der Freiwilligensurvey 1999. Hinweise und Materialien für Datennutzer.* München: Projektverbund Ehrenamt.
- Rosenblatt, Bernhard von (Hg.), 2001, *Freiwilliges Engagement in Deutschland. Ergebnisse der Repräsentativerhebung 1999 zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement.* Band 1 : Gesamtbericht, 2. korrigierte Auflage, Stuttgart/ Berlin/ Köln: Kohlhammer.
- Schmid, Josef, 2010, „Engagementpolitik auf Landesebene. Genese und Strukturierung eines Politikfeldes“ (unter Mitarbeit von Christine Brickenstein), in: Olk/ Klein/ Hartnuß (Hg.), *Engagementpolitik*, S. 352-381.
- Schröder, Gerhard, 2000, „Die zivile Bürgergesellschaft. Zur Neubestimmung der Aufgaben von Staat und Gesellschaft“, in: *Frankfurter Hefte*, 47/4, S. 200-207.
- Schulte, Ralf, 2015, „Der Bundesfreiwilligendienst – Frischer Kitt in neuer Tube?“, in: Bibisidis u.a. (Hg.), *Zivil – Gesellschaft – Staat*, S. 137-149.
- Simonson, Julia/ Claudia Vogel/ Clemens Tesch-Römer (Hg.), 2016, *Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014.* Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Speth, Rudolf, 2011, „Engagementpolitik und Engagementforschung“, in: Eckhard Priller u.a. (Hg.), *Zivilengagement. Herausforderungen für Gesellschaft, Politik und Wissenschaft.* Münster: Lit-Verlag, S. 91-115.
- UN Volunteers, 1997, “UN General Assembly resolution (A/ RES/52/17)”. (<https://www.unv.org/publications/ungar-resolution-5217-declaration-2001-international-year-volunteers>) (2019年9月18日閲覧)
- Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“, 2013, *Bericht über die Arbeit des Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“ in der 17. Wahlperiode*, vom 15. Mai 2013, Deutscher Bundestag, UA-Drs. 17/023, S. 11-19.
- Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hg.), 2009, *Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland.* Berlin.
- Wolf, André Christian/ Annette Zimmer, 2010, *Lokale*

*Engagementförderung, Kritik und Perspektiven*. Wiesbaden: Springer VS.

Zimmermann, Karsten, 2011, „Der Beitrag des Programms „Soziale Stadt“ zur Sozialen Stadtentwicklung“, in: Hanesch (Hg.), *Die Zukunft der „Sozialen Stadt“*, S. 181-201.

#### 和文参考文献

秋野有紀, 2019, 『文化国家と「文化的生存配慮」——ドイツにおける文化政策の理論的基盤とミュージアムの役割』美学出版。

伊藤美登里, 2017, 『ウルリッヒ・ベックの社会理論——リスク社会を生きたということ』勁草書房。

大場茂明, 2019, 『現代ドイツの住宅政策——都市再生戦略と公的介入の再編』成文堂。

岡本奈穂子, 2019, 『ドイツ移民・統合政策——連邦と自治体の取り組みから』成文堂。

篠藤明德, 2006, 『まちづくりと新しい市民参加——ドイツノブラーヌクスツェレの手法』イマジン出版。

ペーター・C. ディーネル (篠藤明德訳), 2012, 『市民討議による民主主義の再生——プラウヌクスツェレの特徴・機能・展望』イマジン出版。

辻英史, 2014, 「歴史から見たドイツ市民社会と市民参加」『公共政策志林』第2号, 117-130頁。

辻英史, 2020, 「現代ドイツにおける市民活動——1990年代までの歴史的展開」『公共政策志林』第8号, 15-35頁。

坪郷實, 2005, 「刷新された社会民主主義と『市民活動の将来』——ドイツにおける市民社会強化戦略を中心に」山口二郎／小川有美／宮本太郎編著『市民社会民主主義への挑戦——ポスト「第三の道」のヨーロッパ政治』日本経済評論社, 137-164頁。

坪郷實, 2006, 「ヨーロッパにおける市民社会強化戦略」高橋進／坪郷實編『ヨーロッパ・デモクラシーの新世紀——グローバル化時代の挑戦』早稲田大学出版部, 81-108頁。

坪郷實, 2007, 『ドイツの市民自治体——市民社会を強くする方法』生活社。

室田昌子, 2010, 『コミュニティ・マネジメント——ドイツの地域再生戦略』学芸出版社, 31-62頁。

山口和人, 2016, 「ドイツの州における行政改革と市民参加」『ドイツ研究』50号, 69-84頁。

山口定, 2004, 『市民社会論——歴史的遺産と新展開』有斐閣。

# 地方自治体における地方創生の現状と課題に関する アンケート調査結果<sup>1</sup>

Results of a questionnaire survey on the current status and challenges of regional development

牧 瀬 稔

## 要約

本論文は、筆者が実施した「地方自治体における地方創生の現状と課題に関するアンケート調査」の結果を紹介する。その意味で、本論文は研究ノートの位置づけであり、情報提供の意味がある。

筆者は、岩手県、神奈川県、石川県、愛媛県の各県の市町村を対象にアンケート調査を実施した。アンケート調査の目的は、4県の各市町村が実施する地方創生の現状を把握し、地方創生の意義、効果、課題を明らかにすることである。105団体のアンケート調査票を発送し、101団体から回答を得た（回答率は96%）。

本論文は、筆者が実施したアンケート調査の結果を言及する。本論文により、過去5年間の地方創生を振り返り、自治体が取り組む地方創生に示唆を与えることも目的である。

## キーワード

地方創生, 産学官金労言士（公民連携）, 人材育成, 人口減少対策, 地域活性化

## 1 本論文の概要

### 1.1 本論文の目的

本論文は、筆者が実施した「地方自治体における地方創生の現状と課題に関するアンケート調査」の結果を紹介する（以下では「地方創生の現状と課題アンケート調査」と言う）。その意味で、本論文は研究ノートの位置づけであり、情報提供の意味がある。

筆者は、岩手県、神奈川県、石川県、愛媛県の各県の市町村を対象にアンケート調査を実施した。アンケート調査の目的は、4県の各市町村が実施する地方創生の現状を把握し、地方創生の意義、効果、課題を明らかにすることである。設問は図表1のとおりである。本論文は、図表1の中から特に地方創生に関する設問を取り上げる。

本論文は、筆者が実施したアンケート調査の結果を言及する。また本論文により、過去5年間の地方創生を振り返り、自治体が取り組む地方創生に示唆を与えることも目的である。

### 1.2 地方創生の現状と課題アンケート調査の概要

アンケート調査は、大きく5テーマから成立している。それは、①地方創生の現状、②他主体との連携、③地方創生に関する人材育成、④国等への要望、地方創生の課題・展望、⑤その他、である。設問数は35問ある。

4県を選定した理由は、①市町村数がおおよそ同じ、②地域的条件、③都市圏と地方圏を比較する、などを考慮して決定した。アンケート調査の対象団体は、岩手県（14市、15町、4村の33団体）、神奈川県（19市、13町、1村の33団体）、石川県（11市、8町の19団体）、愛媛県（11市、9町の20団体）の合計105団体である。

2020年5月27日（水）にアンケート調査を発送し、6月15日（月）を締切とした。その後、電話やメールにより回答依頼を続け、100%の回収を目指した。回答のあったのは101団体であり、回答率は約96%であった。想定よりも回答率が高くなった。

図表1 地方創生の現状と課題に関するアンケート調査の設問

## ①地方創生の現状について

- 【問1】第1期地方版総合戦略の達成度を教えてください。
- 【問2】第1期地方版総合戦略の中で、力を入れている分野を教えてください。
- 【問3】国の地方創生関係の支援制度（地方創生推進交付金、地方創生拠点整備交付金等）を活用しましたか。
- 【問4】地方創生に係る国の予算は、貴自治体が地方創生を推進するうえで十分な金額だと感じていますか。
- 【問5】交付金は地方創生の達成に繋がったと考えますか。
- 【問6】問5の理由をご回答ください。
- 【問7】第1期地方版総合戦略の施策・事業のなかで、「これはやらないほうがよかった」という施策・事業はありますか。
- 【問8】問7の事例をご回答ください。
- 【問9】地方創生に関連して、地域経済分析システム（RESAS）を活用していますか。
- 【問10】地域経済分析システム（RESAS）の具体的な活用事例をご回答ください。

## ②他主体との連携について

- 【問11】国の「地方創生コンシェルジュ制度」（専門人材派遣）を活用していますか。
- 【問12】産学官金労言士の中で「金労言士」と連携した取組みはありますか。
- 【問13】連携する（したことがある）金労言士に当てはまるものを教えてください。
- 【問14】問13の具体的な取組みをご回答ください。
- 【問15】地方創生のために近隣自治体との役割分担（広域連携）は必要と思えますか。
- 【問16】広域連携は、どのような分野が連携しやすいと考えますか。
- 【問17】広域連携が進まない要因はどのようなことと考えますか。
- 【問18】地方創生を進めるうえで、国の関与の必要性を教えてください。
- 【問19】地方創生を進めるうえで、県の関与の必要性を教えてください。

## ③地方創生に関する人材育成について

- 【問20】職員研修のメニューに地方創生に関する講座（職員対象）はありますか。
- 【問21】地方創生に関する職員研修の具体的な研修名をご回答ください。
- 【問22】地方創生を進めるために、住民や事業者を対象とした研修（自治体職員以外を対象）はありますか。
- 【問23】地方創生を進めるために、住民や事業者を対象とした研修の具体的な研修名をご回答ください。

## ④国等への要望、地方創生の課題・展望について

- 【問24】地方創生を進めるうえで、問題となっていることをご回答ください。
- 【問25】人口減少の局面で、住民の満足度を高めるために重要と考える政策は何と考えますか。
- 【問26】第2期地方版総合戦略の中で、力を入れている分野を教えてください。
- 【問27】国は2060年に約1億人の確保を目標に地方創生を進めています。2060年にかけて定住人口の状況はどのように考えますか。

## ⑤その他、個別分野について

- 【問28】移住・定住の促進の情報発信について、どのような媒体を活用していますか。
- 【問29】移住・定住の促進として「お試し移住制度」を実施している自治体があります。実施の予定はありますか。
- 【問30】「お試し移住制度」を実施している成果をご回答ください。
- 【問31】関係人口を増やすために、施策・事業として何が有効と考えますか。
- 【問32】第1期地方版総合戦略に関して、住民は同戦略を認知していると思えますか。
- 【問33】問32の理由をご回答ください。
- 【問34】第2期地方創生では、地域における多文化共生が推進されています。特に外国人材の受入・共生支援についてお聞かせください。
- 【問35】問34の理由をご回答ください。

ご回答いただいた自治体に感謝申し上げます。以下では、アンケート調査の結果を記していく。

## 2 アンケート調査結果の概要

本論文は地方創生の現状と課題に関して情報提供という意味がある。基本的にアンケート調査の結果のみを記していく。読者なりに考えていただけたら幸いである。

### 2.1 第1期地方版総合戦略の達成度

設問は「第1期地方版総合戦略の達成度を教えてください（個別ではなく全体の達成度になります。同戦略で掲げた施策・事業におけるKPIはどの程度達成できたのでしょうか）」である。回答結果は図表2のとおりである。

【岩手県】最も割合が高い回答が「21～40%」（10団体）であった。以下「61～80%」（8団体）、「41～60%」（7団体）、「81～100%」（4団体）、「0～20%」（3団体）となった。未回答は1団体であった<sup>2</sup>。理由は「全体のパーセンテージという方法での公表は行っておりません」であった。

【神奈川県】最も割合が高い回答が「41～60%」（9団体）であった。以下「21～40%」（6団体）、「61～80%」（5団体）、「81～100%」（5団体）であり、「0～20%」と回答した団体はゼロであった。未回答は8団体であった。理由として「第1期地方版総合戦略の期間中である」（趣旨）という回答が多かった。

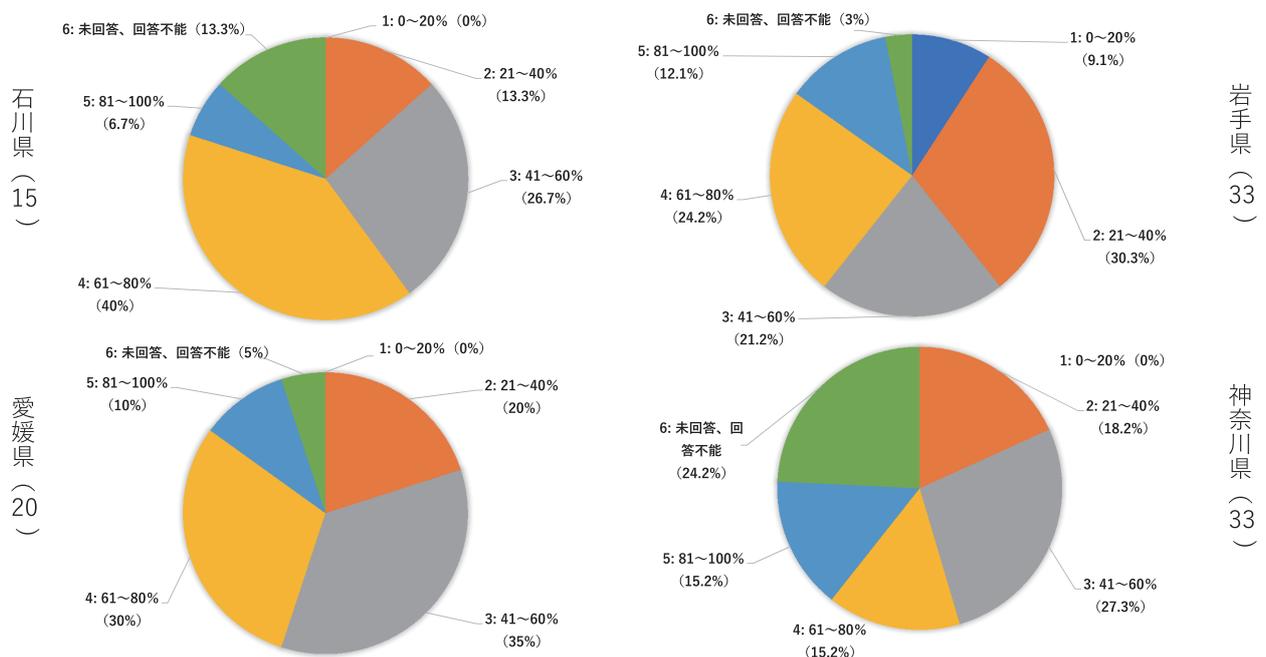
（9団体）であった。以下「21～40%」（6団体）、「61～80%」（5団体）、「81～100%」（5団体）であり、「0～20%」と回答した団体はゼロであった。未回答は8団体であった。理由として「第1期地方版総合戦略の期間中である」（趣旨）という回答が多かった。

【石川県】最も割合が高い回答が「61～80%」（6団体）であった。以下「41～60%」（4団体）、「21～40%」（2団体）、「81～100%」（1団体）であり、「0～20%」と回答した団体はゼロであった。未回答の団体は2団体であった<sup>3</sup>。

【愛媛県】最も割合が高い回答が「41～60%」（7団体）であった。以下「61～80%」（6団体）、「21～40%」（4団体）、「81～100%」（2団体）であり、「0～20%」と回答した団体はゼロであった。未回答の団体は1団体であった。理由は「（第1期総合計画を）延長しているため、まだ計画期間中」であった。

全体の感想は、各県のアンケート調査結果を比べると、地方版総合戦略の達成度に関して、若干の差異が見られる。その差異を把握するため、一部実施したヒアリング調査によると、財源を確保し、一定数の職員を充てることのできた団体のほうが達成率

図表2 第1期地方版総合戦略の達成度



を高めている傾向がみられる。

### 2.2 第1期地方創生の重点分野

設問は「第1期地方版総合戦略の中で、力を入れている分野3つまで○をつけてください」である。回答結果は図表3のとおりである。

【岩手県】最も多いのが「6 産業」で、31団体が選択した。以下「1 子育て」(28団体)、「7 観光」(16団体)と続いた。

【神奈川県】最も多いのが「1 子育て」で、27団体が選択した。以下「6 産業」(25団体)、「7 観光」(15団体)と続いた。同設問に関しては、「課題は多岐にわたり、分野に偏らず事業を推進している」「複数の分野を並列して掲げているため、3つに絞ることはできない」との理由から、2団体からは回答が得られなかった。

【石川県】最も多いのが「1 子育て」で、13団体が選択した。以下「6 産業」(11団体)、「7 観光」(10団体)と続いている。

【愛媛県】最も多いのが「6 産業」で、19の団体が選択した。以下「1 子育て」(18団体)、「7 観光」(9団体)と続いた。

全体の感想は、神奈川県(都市圏)は、近隣団体

の「引越し」を意図した子育てに注力し、地方圏は産業に力を入れ都市圏等からの「移住促進」を意図している傾向がみられる。

### 2.3 国の地方創生交付金の活用状況

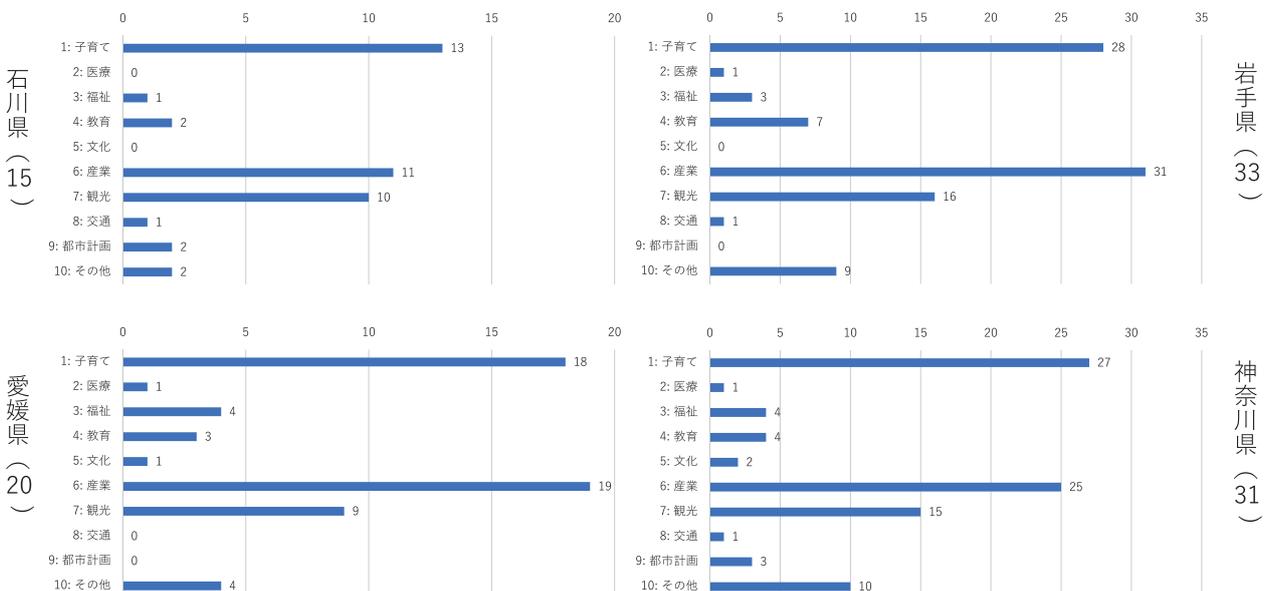
地方創生を進めるためには一定の費用(予算)が必要である。そこで地方創生に関する予算を把握した。設問は「地方創生の推進を図るため、国の地方創生関係の支援制度(地方創生推進交付金、地方創生拠点整備交付金等)を活用しましたか(支援制度全般を対象としています)」である。回答結果は図表4のとおりである。

【岩手県】33自治体のうち、27団体が「1 活用した」と回答した。「3 活用しなかった」のは6団体にとどまり、「2 活用を検討した(検討したが活用していない)」はゼロであった。

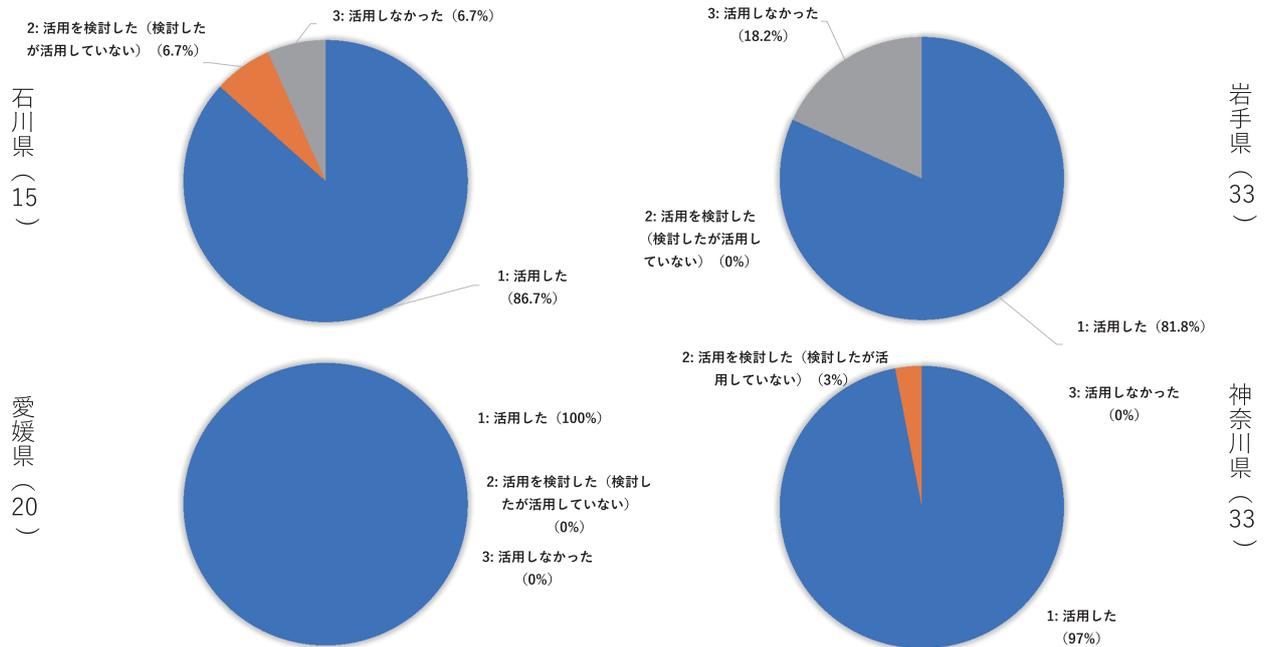
【神奈川県】33自治体のうち、32団体が「1 活用した」と回答した。「2 活用を検討した(検討したが活用していない)」が1団体、「3 活用しなかった」はゼロであった。

【石川県】15自治体のうち、13団体が「1 活用した」と回答した。「2 活用を検討した(検討したが活用していない)」と「3 活用しなかった」

図表3 第1期地方創生の重点分野(3つまで○)



図表4 国の地方創生交付金の活用状況



を選択したのは、それぞれ1団体であった。

【愛媛県】全ての自治体が「1 活用した」と回答した。

全体としては、ほとんどの自治体が国の地方創生に関する交付金を活用している。活用しなかった理由をヒアリング調査で確認すると、「交付金の制度が複雑化している」や「通常業務が多く新たな事業実施は厳しい」という趣旨の回答があった。

筆者の感想になるが、「通常業務が多く新たな事業実施は厳しい」という意見は重要である。昨今は、相次ぐ政策（施策・事業を含む）の増加により、多くの外部不経済が登場しつつある。外部不経済とは政策の生産性の低下や職員の鬱等による療養休暇の増加である<sup>4</sup>。この点を改善しないと、行政運営の持続性は担保されないと考える。

#### 2.4 国の地方創生交付金は十分か

前節（2.3）の国の地方創生交付金を「活用した団体」と「活用を検討した団体」に対して、再質問を投げかけた。設問は「地方創生に係る国の予算は、貴団体が地方創生を推進するうえで十分な金額だと感じていますか」である。回答結果は図表5のとおりである。

【岩手県】回答結果は「1 十分である」が17団体であり、全体の3分の2近くを占めた。一方で「2 十分ではない」と回答した10団体の内訳は、市が4、町が6であった。

【神奈川県】回答結果は「1 十分である」が22団体であり、全体の3分の2を占めた。一方で「2 十分ではない」と回答したのは11団体であった。

【石川県】回答結果は「1 十分である」が10団体であり、全体の7割を占めた。一方で「2 十分ではない」と回答した4団体の内訳は、市が3、町が1であった。

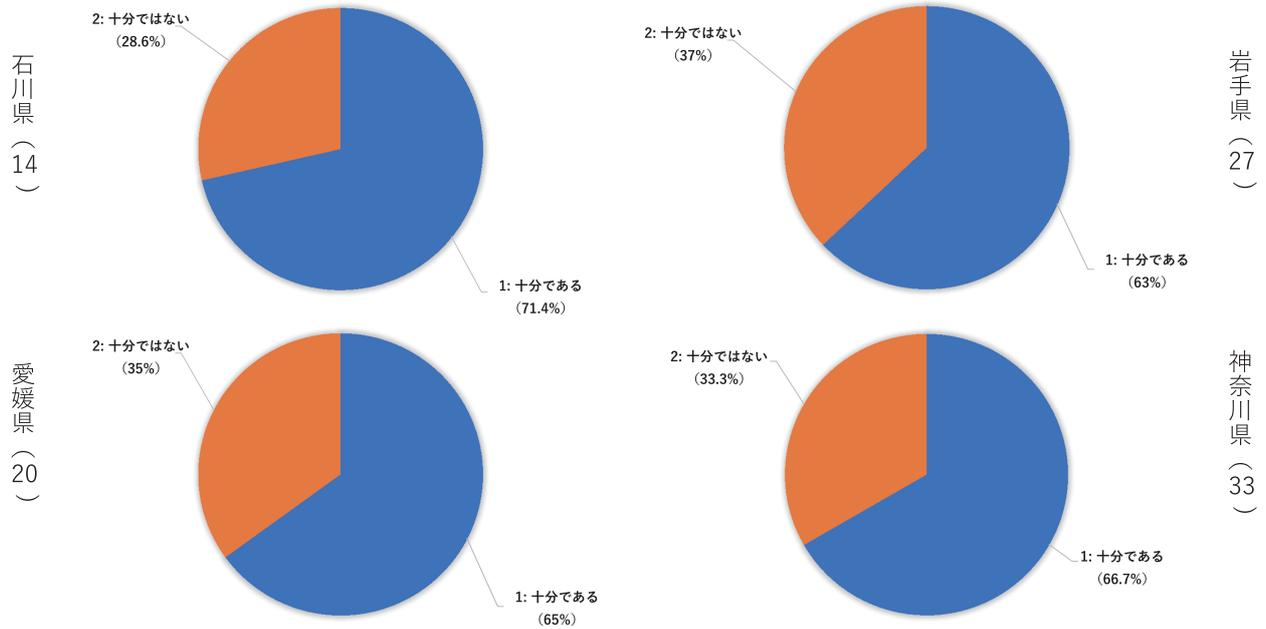
【愛媛県】回答結果は「1 十分である」が13団体であり、全体の6割を占めた。一方で「2 十分ではない」と回答した7団体の内訳は、市が4、町が3であった。

全体を確認すると、国の地方創生交付金は「十分である」という回答であった。一部ヒアリング調査によると、「十分ではない」と回答した団体は規模が大きく、その結果「事業規模が大きくなるため十分ではない」という回答になっていた。

#### 2.5 国の地方創生交付金は地方創生につながったか

続いて、2.3の国の地方創生交付金の活用状況に

図表5 国の地方創生交付金は十分か（再質問）



において「1 活用した」と回答した団体に、再質問をした。設問は「交付金は貴団体の地方創生の達成に繋がったと考えますか」である。回答結果は図表6のとおりである。

【岩手県】すべて（27団体）が「1 繋がったと考える」と回答した。

【神奈川県】31団体が「1 繋がったと考える」と回答した。一方で「2 繋がったと考えられない」と回答したのは2団体であった。

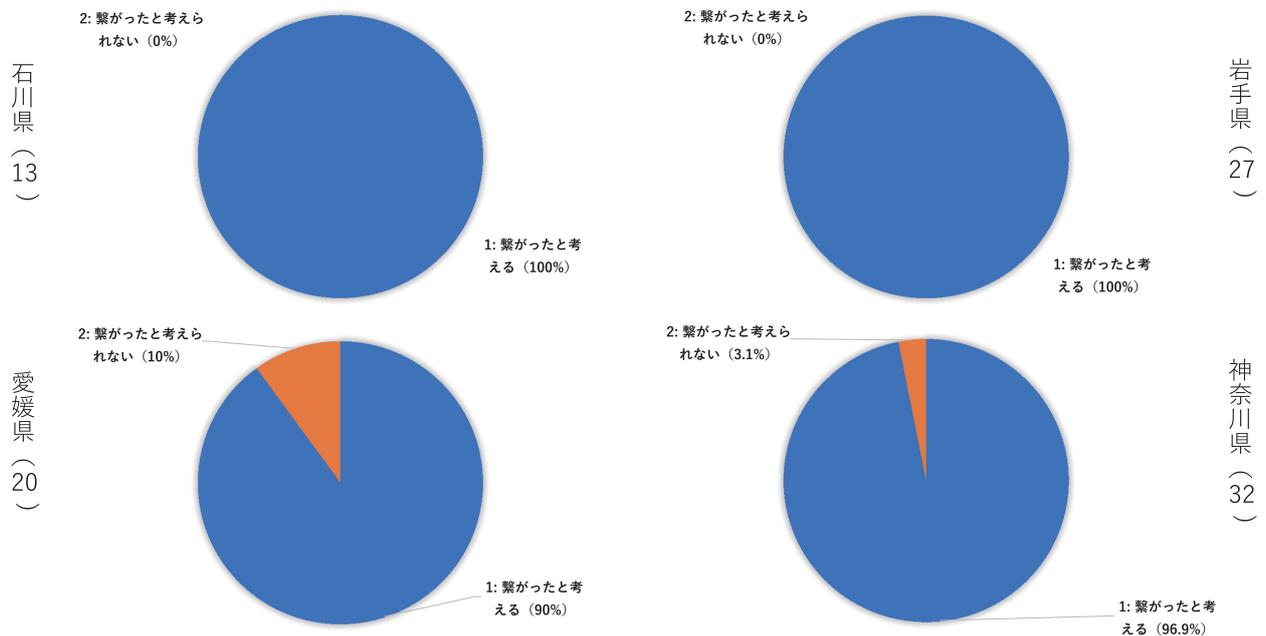
と回答したのは1団体であった（1団体は無回答）。

【石川県】13団体が「1 繋がったと考える」と回答した（2団体は無回答）。

【愛媛県】18団体が「1 繋がったと考える」と回答した。一方で「2 繋がったと考えられない」と回答したのは2団体であった。

全体としては、地方創生交付金を活用した団体にとって、交付金の存在は「地方創生につながった」

図表6 国の地方創生交付金は地方創生につながったか（再質問）



図表7 国の地方創生交付金は地方創生につながった理由（岩手県・一部抜粋）

- 「体験・交流プログラム商品」の開発につながった。
- 交付金を活用した事業について、次の展開・施策に結びつき、幅の広い事業効果につながっているため。
- 交流人口の拡大につながっている。
- 自治体単独予算では実施が難しい先導的事业に対する重要な財源となっている。
- ワークライフバランスや関係人口など、現代に必要とされる新たな分野に挑戦し、一定の成果を得ることができたため。
- 産業の集積が図られ、新たな雇用等の市内の経済活動の活性化につながった。
- 貸研究工場棟を整備することにより産官学共同のモノづくり支援の充実を図ることができるため。
- 事業費の面での心配が軽減された（一般財源の持ち出し）。
- 交付金事業により新たなつながり等が構築されたことから、一定の効果があつたものとする。
- 地方創生の取組を進める後押しとなった。
- キャリア教育の推進により管内就業率が向上したため。
- 商品開発の取り組みがスタートし、一定のファン獲得という成果が出た。利益を出し、持続可能な産業につなげるべく、現在、販売PRの中心となる組織づくりにとりくみ、移転、リニューアルする道の駅を中心に活動展開の準備を進めている。
- 地域商社が出来たため。

図表8 国の地方創生交付金は地方創生につながった理由（神奈川県・一部抜粋）

- 魅力的な地域資源の活用、官民協働の充実、推進力のある事業主体の形成につながったため。
- ITCを活用した農業生産管理・施設園芸システム活用法検証業務等新しい事業の展開に繋がったため。
- 地方創生推進交付金事業については、地域再生計画上のKPIである市内企業の労働生産性の向上、金融機関等融資額の増などを概ね達成していることから、地域経済の活性化等に効果があつたものと考えており、総合戦略上の基本目標である「安定した雇用の確保」に繋がったと考えている。
- 市内産業の活性化につながったため。
- 効果検証の結果、地方創生の達成に有効であったと評価しています。
- 市内産業の活性化につながったため。
- ボルダリング施設の整備に当たり活用することで、円滑な整備につながったため。
- 地方創生先行型交付金及び地方創生加速交付金を活用して市総合戦略の策定を始め、子育てや地域経済の活性化に資する事業を実施した。その結果、総じて一定の成果があつたものと認識しているため。
- 各事業の推進により、これまでにない町への新しい人の流れが創出された。
- お試し移住体験施設の運営や新産業創出のための事業など移住や雇用に結びつく大型で持続的な運営及び支援等が必要な事業に対して活用できたことが事業推進に大きく貢献している。

と捉えている。次に「1 繋がったと考える」と回答した団体に対して「その理由を記述でご回答ください」と投げかけた。その記述回答が図表7と図表8である。すべての記述回答ではなく、岩手県と神奈川県に限定し、一部を記しておく。

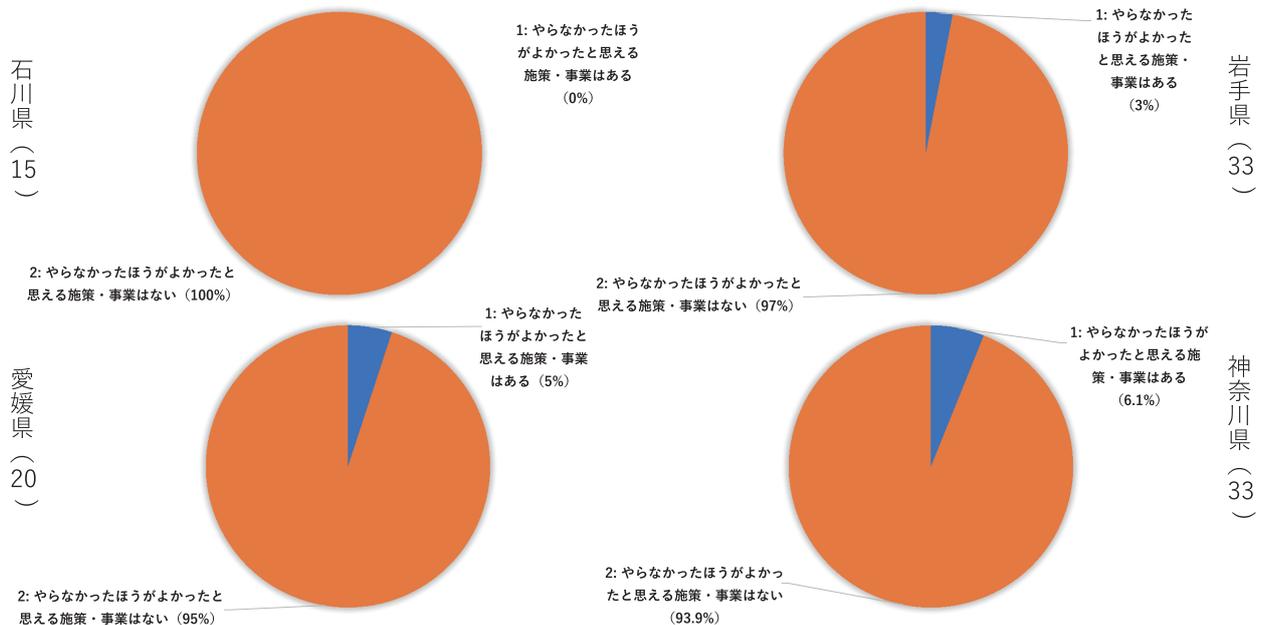
## 2.6 不必要な地方創生事業はあつたか

概ね地方創生の関連事業は「成果があつた」という回答になっている。そのような中で、実施する必

要のなかつた事業の有無について確認した。質問の背景は、近年の団体は事務量が増加し、一方で職員数が減少していく結果、職員に大きな負荷がかかっているからである。

筆者は「実施しなくてはいけない事業」以外は、できるだけ実施しないほうがよいと考えている。設問は「第1期地方版総合戦略の施策・事業のなかで、「これはやらないほうがよかつた」（「あまり効果がなかつた」も含む）という施策・事業はありま

図表9 不必要な地方創生事業はあったか



すか」である。回答結果は図表9のとおりである。

【岩手県】33自治体のうち、32団体が「2 やらなかつたほうがよかつたと思える施策・事業はない」と回答した。一方で「1 やらなかつたほうがよかつたと思える施策・事業はある」は1団体であった。

【神奈川県】33自治体のうち、31団体が「2 やらなかつたほうがよかつたと思える施策・事業はない」と回答した。一方で「1 やらなかつたほうがよかつたと思える施策・事業はある」が2団体であった。

【石川県】15自治体の全てが「2 やらなかつたほうがよかつたと思える施策・事業はない」と回答した。

【愛媛県】20自治体のうち、19団体が「2 やらなかつたほうがよかつたと思える施策・事業はない」と回答した。一方で「1 やらなかつたほうがよかつたと思える施策・事業はある」が1団体であった。

全体的に、第1期地方創生の事業の実施は好意的に捉えており、「不必要な地方創生事業はない」という回答であった。

## 2.7 地域経済分析システム（RESAS）は活用しているか

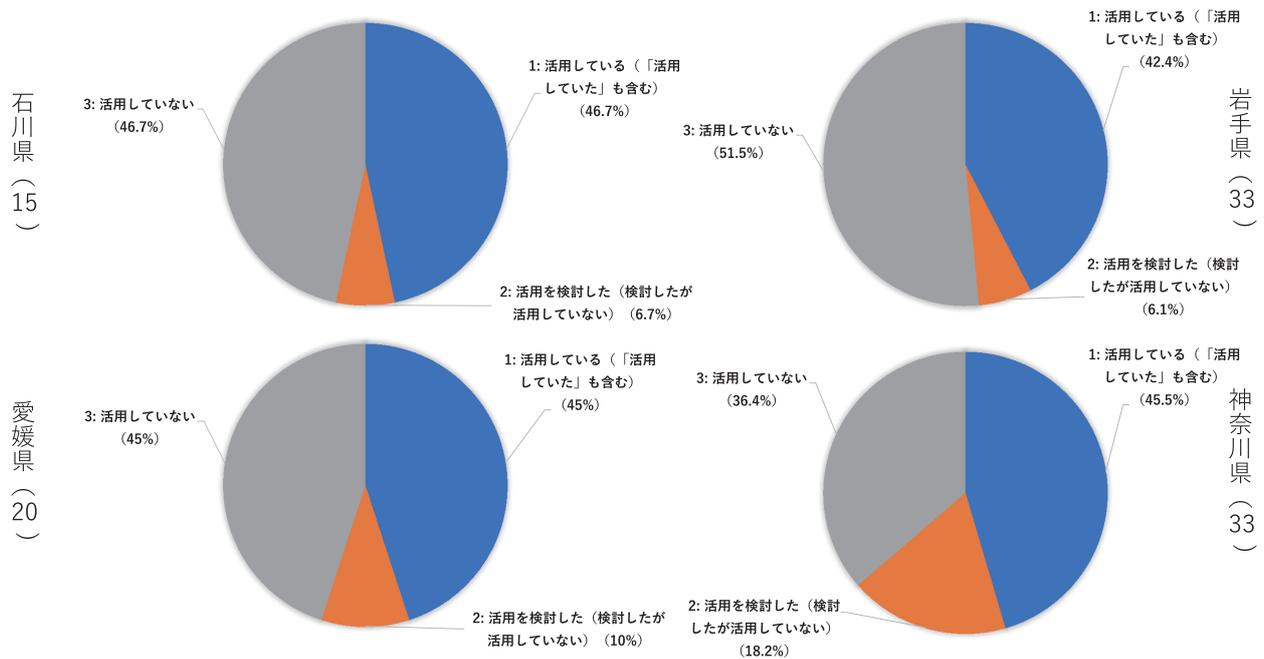
2016年12月に「官民データ活用推進基本法」が制定された。同法は多くの分野において横断的に官民データを活用できる基盤を整備することも明記している。その結果、国や自治体等がオープンデータの取り組みを推進しつつある。今日では、政策づくりに活用できるオープンデータが整備されつつある。オープンデータの一つが「地域経済分析システム（RESAS）」である。そこで「地方創生に関連して、地域経済分析システム（RESAS）を活用していますか」という設問を投げかけた（図表10）。

【岩手県】最も多いのは「3 活用していない」であり、17団体が回答した。次に「1 活用している（「活用していた」も含む）」であり、14団体であった。そして「2 活用を検討した」が2団体であった。

【神奈川県】最も多いのは「1 活用している（「活用していた」も含む）」であり、15団体であった。次が「3 活用していない」であり、12団体であった。そして「2 活用を検討した」が6団体であった。

【石川県】最も多いのは「1 活用している（「活

図表10 地域経済分析システム（RESAS）は活用しているか



用していた」も含む）」と「3 活用していない」であり、それぞれ7団体が回答した。そして「2 活用を検討した」が1団体であった。

【愛媛県】最も多いのは「1 活用している（「活用していた」も含む）」と「3 活用していない」であり、9団体が回答した。次が「2 活用を検討した」が2団体であった。

全体的には、やや「活用している」が多い結果となった。今回実施した「地方創生の現状と課題アンケート調査」は企画部門の回答がほとんどである。企画部門で地域経済分析システムが積極的に活用されていないことは、他の部門ではもっと活用されていないと推測される<sup>5</sup>。

### 2.8 地方創生コンシェルジュ制度は活用しているか

地方創生を進めていくためには、団体は他主体との連携が必要である。そこで地方創生コンシェルジュ制度は活用を確認した。まち・ひと・しごと創生本部事務局は、地方創生コンシェルジュ制度を「地方版総合戦略」に沿って施策展開を進め、地方創生に取り組む地方公共団体に対して、国が相談窓口を設け積極的に支援するための体制」と説明している。

一般的に規模の小さい自治体ほど、行政資源

（人・物・金など）が少ない。そこで自治体外の資源を活用しなくては地方創生の実現が難しくなる。その一つの資源が地方創生コンシェルジュ制度である。設問として「国の「地方創生コンシェルジュ制度」（専門人材派遣）を活用していますか」を用意した（図表11）。

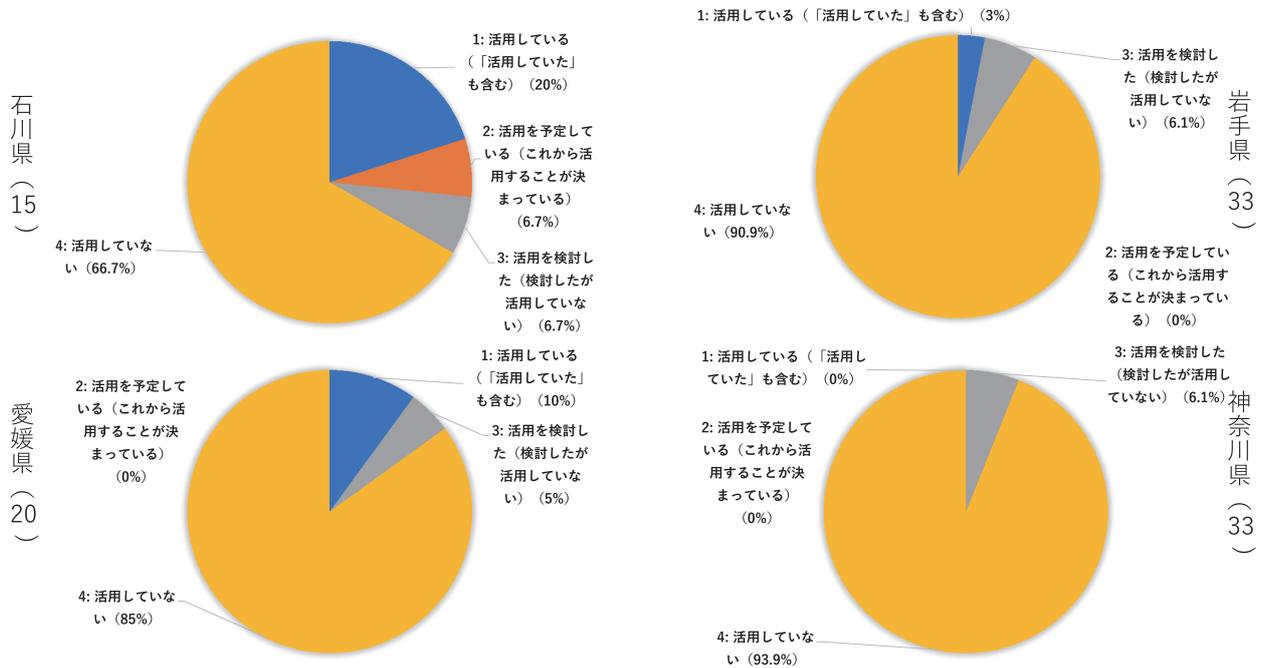
【岩手県】33自治体のうち、30団体が「4 活用していない」と回答した。2団体も「3 活用を検討した（検討したが活用していない）」と回答している。一方で「1 活用している」と回答したのは1団体であった。

【神奈川県】33自治体のうち、31団体が「4 活用していない」と回答した。残る2団体も「3 活用を検討した（検討したが活用していない）」と回答した。すべての団体で「地方創生コンシェルジュ制度」が活用されていないことがわかった。

【石川県】15自治体のうち、10団体が「4 活用していない」と回答した。一方で「1 活用している」と回答したのは3団体であった。「2 活用を予定している（これから活用することが決まっている）」と「3 活用を検討した（検討したが活用していない）」は、それぞれ1団体であった。

【愛媛県】20自治体のうち、17団体が「4 活用していない」と回答した。1団体は「3 活用を検討

図表11 地方創生コンシェルジュ制度は活用しているか



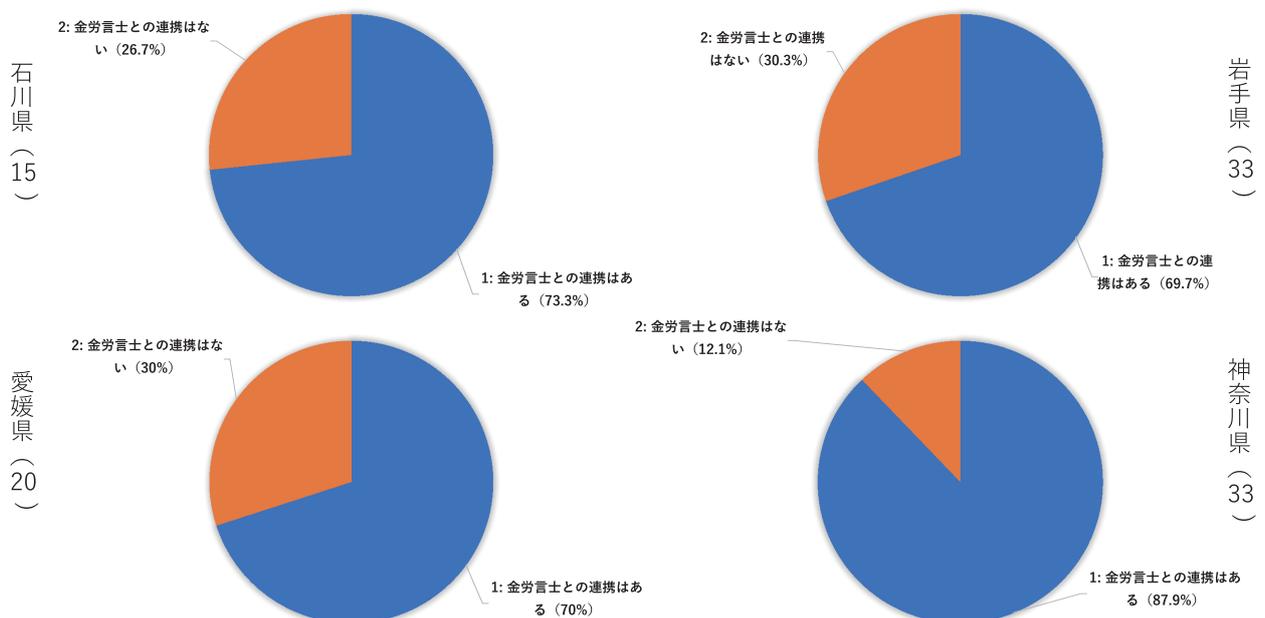
討した (検討したが活用していない)」と回答した。一方で「1 活用している」と回答したのは2団体であった。

全体的に地方創生コンシェルジュ制度が活用されていない状況が明らかになった<sup>6</sup>。

### 2.9 金労言士との連携の有無

地方創生を進めるために「産学官金労言士」の重要性が指摘されている。産は産業界，学は大学等の学界，官は行政を意味する。産官学は以前から使われていた。地方創生がはじまり，金という金融界，労は労働界，言は言論界 (マスコミ)，士とは弁護士や公認会計士，中小企業診断士などの士業が加

図表12 地方創生における金労言士との連携の有無



わった<sup>7</sup>。

地方創生が始まる以前から、産学官の協力は多く見られた。そこでアンケート調査では、地方創生における金労言士との連携を確認した。設問は「地方創生を進めるうえで、産学官金労言士との連携が重要視されています。その中で「金労言士」と連携した取組みはありますか」である。回答結果は図表12のとおりである。

【岩手県】33自治体のうち、23団体が「1 金労言士との連携はある」と回答した。一方で「2 金労言士との連携はない」は10団体であった。

【神奈川県】33自治体のうち、29団体が「1 金労言士との連携はある」と回答した。一方で「2 金労言士との連携はない」は4団体であった。

【石川県】15自治体のうち、11団体が「1 金労言士との連携はある」と回答した。一方で「2 金労言士との連携はない」は4団体であった。

【愛媛県】20自治体のうち、14団体が「1 金労言士との連携はある」と回答した。一方で「2 金労言士との連携はない」は6団体であった。

全体を確認すると、金労言士との連携は、比較的進んでいると言える（筆者はあまり進んでいないと推測していた）。ただし、金・労・言・士のどの団体との連携の度合いを確認する必要がある。そこ

で、次の設問でそれぞれの団体と連携の度合いを把握している。

### 2.10 連携する金労言士の度合い

先の設問（2.9）で金労言士との連携の有無を確認した。続いて連携する金労言士の度合い（団体）を調査している。設問は「前の質問で「1 金労言士との連携はある」と回答した方にお聞きします。連携する（したことがある）団体に当てはまるものすべてに○をつけてください」である。回答結果は図表13のとおりである。

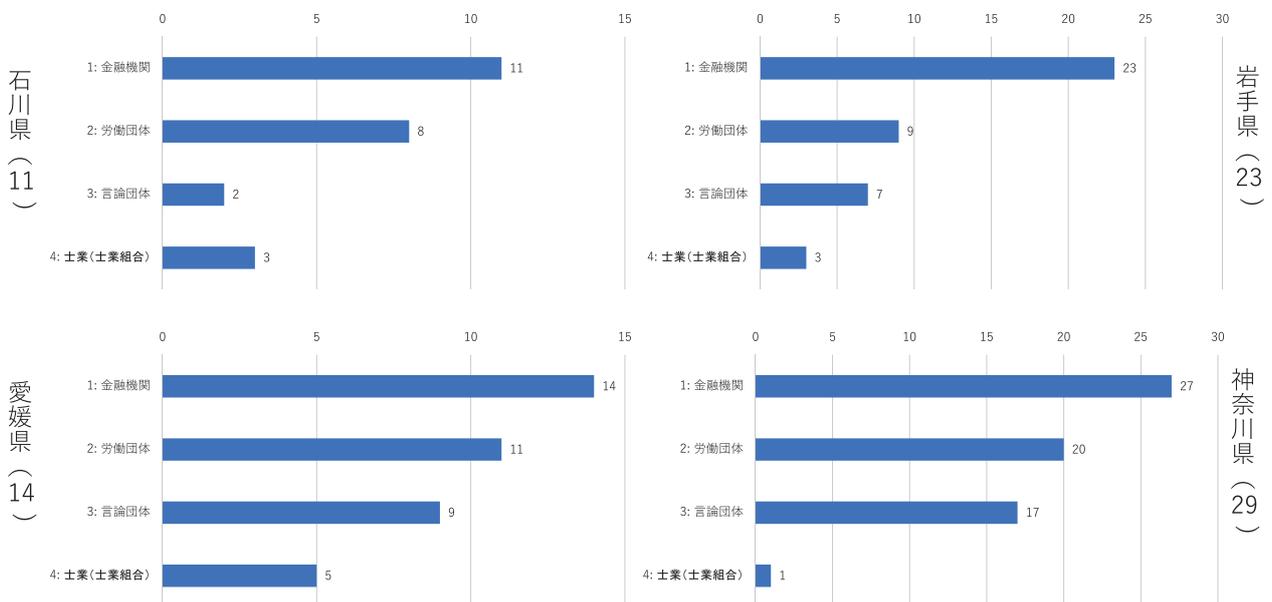
【岩手県】最も多いのが「金融機関」の23団体である。続いて「労働団体」が9団体、「言論団体」が7団体と続いている。「士業（士業組合）」と連携したのは3団体であった。

【神奈川県】多いのが「金融機関」の27団体である。続いて「労働団体」が20団体、「言論団体」が17団体と続いている。「士業（士業組合）」と連携したのは1団体であった。

【石川県】多いのが「金融機関」が11団体であり、「労働団体」が8団体という結果であった。一方で「士業（士業組合）」と「言論団体」は数団体にとどまった。

【愛媛県】多いのが「金融機関」の14団体である。

図表13 連携する金労言士の度合い



続いて「労働団体」が11団体,「言論団体」が9団体と続いている。「士業(士業組合)」と連携したのは5団体であった。

4県の結果を確認すると,全体的に金融機関との連携は進んでいることが理解できる。一方で士業との連携が少ないことも共通点として見られた。その理由は,地方創生の当初から「士」との連携があったのではなく(当初は「産学官金労言」であった),途中から追加されたからと考える。そのため事例が少なく,自治体は士業との連携を模索している最中とも言える<sup>8</sup>。

**2.11 近隣自治体との役割分担(広域連携)の必要性**

地方創生を実現するための連携は,自治体と民間団体(産学官金労言士)の連携だけではない。自治体と近隣自治体の連携も必要と考えられる。特に住民は区域を意識して生活しているわけではない。自治体が連携して地方創生の実現,住民サービスの提供を進めていく時代でもある。

そこで「地方創生を進めるために近隣自治体との役割分担(広域連携)は必要と思いますか」という設問を投げかけた。回答結果は図表14のとおりである。

【岩手県】33自治体のうち,「1 広域連携は必要

である」と回答したのは31団体であった。一方で「2 広域連携は必要ない」と回答したのは2団体であった。

【神奈川県】33自治体のうち,「1 広域連携は必要である」と回答したのは32団体であった。一方で「2 広域連携は必要ない」と回答したのは1団体であった。

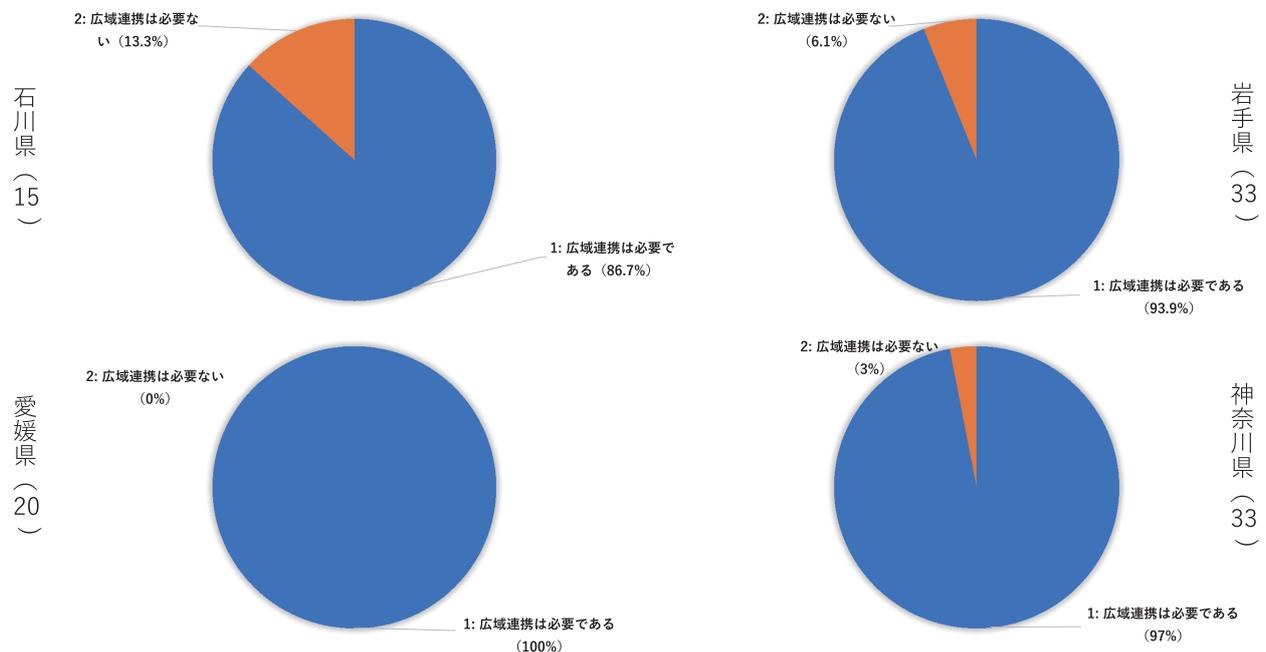
【石川県】15自治体のうち,「1 広域連携は必要である」と回答したのは13団体であった。一方で「2 広域連携は必要ない」と回答した2団体であった。

【愛媛県】20自治体のすべてが「1 広域連携は必要である」と回答した。

全体的に,地方創生を進めるために,近隣自治体との連携は必要としていることが分かった。しかし,一部の自治体は連携を志向していないことも理解できた。限られたサンプルになるが,「2 連携を必要ない」と回答した自治体にヒアリング調査を実施した。その結果は「必要ない」のではなく,実質的に業務多忙につき「連携できない」というのが実情のようである。

続いて同設問に関連して,連携する分野を尋ねている。設問は「「1 広域連携は必要である」と回

図表14 近隣自治体との役割分担(広域連携)の必要性



図表15 広域連携する分野

	愛媛	石川	神奈川	岩手
観光	1 2	7	2 1	1 5
産業・雇用（企業誘致・産業振興、就職・雇用、人材育成など）	4	0	1 1	9
生活（移住・定住、婚活、子育て、教育など）	4	6	3	1 2
安心・安全（医療・福祉、消防・防災、ゴミ・廃棄物処理、環境対策など）	2	3	6	9
大会・イベント・プロモーション・文化	4	1	4	3
交通・インフラ・公共施設	2	1	5	4

答した方にお聞きします。どのような分野が連携しやすいと考えますか。記述でご回答ください」である。記述回答をまとめたのが図表15である。

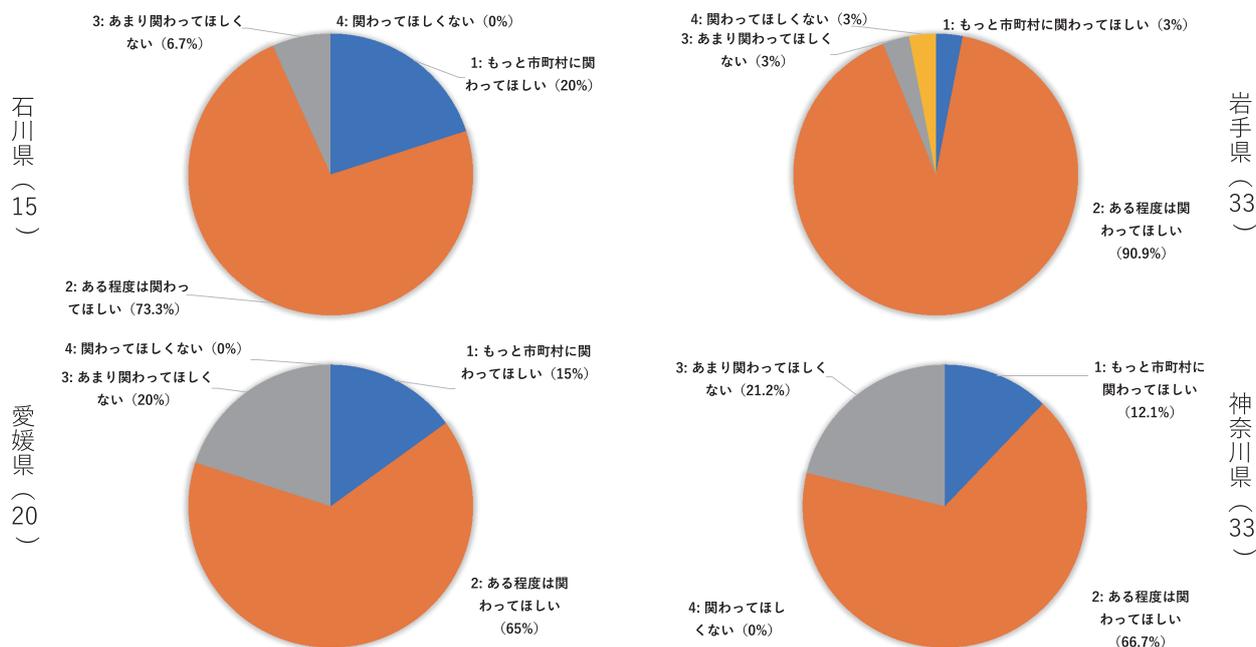
図表15から「観光」分野が最も多いことが分かる。次に「生活」分野、そして「産業・雇用」分野となっている。具体的には、婚活事業、移住・定住イベント、広域的な観光ルートの設定、廃棄物処理、研修等の人材育成、公共施設の相互利用などが挙げられた<sup>9</sup>。

### 2.12 国の関与の必要性

自治体が連携する対象は、民間団体や近隣自治体だけではなく、国も該当する。そこで「地方創生を進めるうえで、国の関与の必要性を教えてください」という設問を用意した（図表16）。

【岩手県】30団体が「2 ある程度関わってほしい」と回答した。「1 もっと関わってほしい」「3 あまり関わってほしくない」「4 関わってほしくない」は各1団体であった。

図表16 国の関与の必要性



【神奈川県】22団体が「2 ある程度関わってほしい」と回答した。「1 もっと関わってほしい」と回答した4団体を含めると、全体の約8割の団体が国の関与を求めていることが分かった。一方で「3 あまり関わってほしくない」が7団体あった。

【石川県】11団体が「2 ある程度関わってほしい」と回答した。「1 もっと関わってほしい」と回答した3団体を含めると、全体の9割強の団体が国の関与を求めていることが分かった。一方で「3 あまり関わってほしくない」が1団体あった。

【愛媛県】13団体が、「2 ある程度関わってほしい」と回答した。「1 もっと関わってほしい」と回答した3団体を含めると、約8割の団体が国の関与を求めていることが示された。一方で「3 あまり関わってほしくない」が4団体あった。

個人的な感想になるが、国が制度設計をして始めた地方創生である（筆者はそう思っている）。そして様々な事情から自治体も、国と方向性を同じにして、地方創生に取り組んできた。そのため基本的に自治体は国の関与を期待していると推察した。しかし、一部ではあるが国の関与を必要としない自治体が見られたのは発見であった。特に神奈川県で多く見られる。その一つの理由は、規模の大きな自治体

が神奈川県に存在しており、自前で地方創生を進めることができるからと考える。

### 2.13 県の関与の必要性

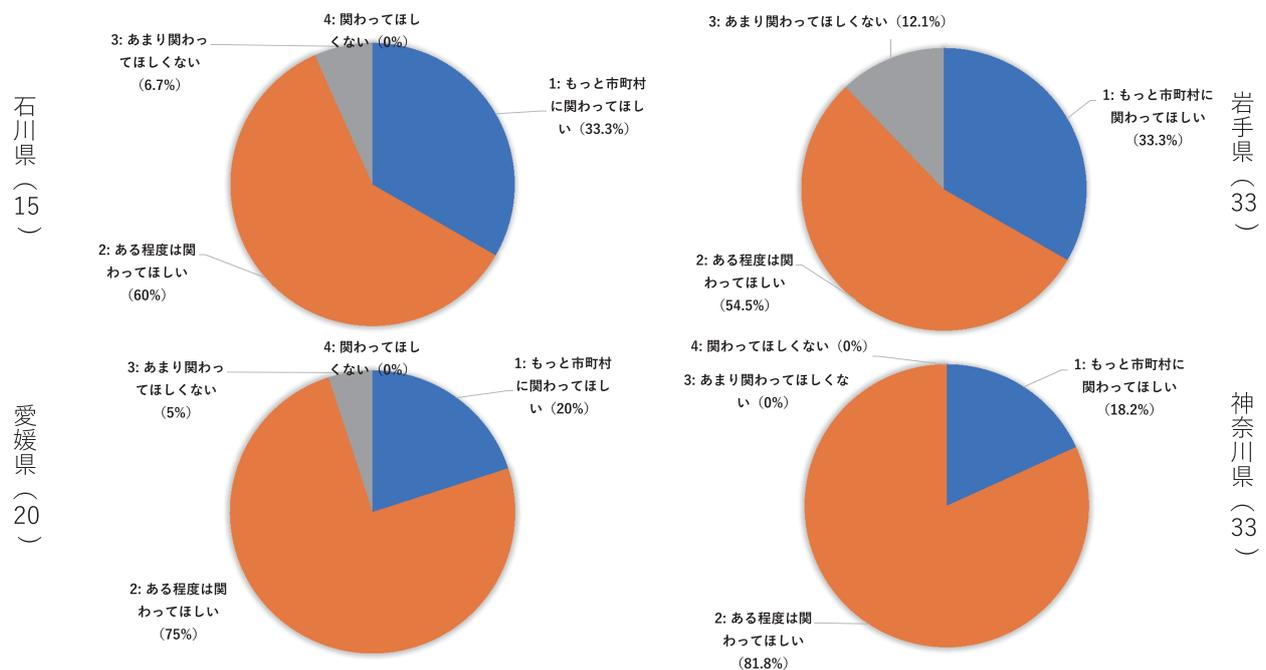
2.12では国の関与を尋ねた。その回答結果と比較する意味で、県の関与についても調査した。設問は「地方創生を進めるうえで、県の関与の必要性を教えてください」である。回答結果は図表17のとおりである。

【岩手県】「1 もっと市町村に関わってほしい」が11団体であり、「2 ある程度は関わってほしい」が18団体であった。国よりも県により積極的な関与を求めていることが理解できる。一方で「3 あまり関わってほしくない」は4団体であった。

【神奈川県】「1 もっと市町村に関わってほしい」が6団体であり、「2 ある程度は関わってほしい」が27団体となり、合わせて100%となった。国よりも県により積極的な関与を求めていることが理解できる。

【石川県】「1 もっと市町村に関わってほしい」が5団体であり、「2 ある程度は関わってほしい」が9団体であった。国よりも県により積極的な関与を求めていることが理解できる。一方で「3 あま

図表17 県の関与の必要性



り関わってほしくない」は1団体であった。

【愛媛県】「1 もっと市町村に関わってほしい」が4団体であり、「2 ある程度は関わってほしい」が15団体であった。国よりも県により積極的な関与を求めていることが理解できる。一方で「3 あまり関わってほしくない」は1団体であった。

国と県の関与を比較すると、全体的に国よりも県への関与の度合いを求めていることが分かった。

### 2.14 地方創生に関する職員研修の有無

地方創生は担当部局の職員だけでは達成できない。全庁的な取組みが求められる。そこで地方創生に関する職員研修の有無を確認した。設問は「貴自治体の職員研修のメニューに地方創生に関する講座（自治体職員を対象）はありますか」である。回答結果は図表18のとおりである。

【岩手県】33自治体のうち、約8割の27団体が「3 職員研修はない」と回答した。「1 地方創生に関する職員研修はある」と回答したのは5団体で、「2 地方創生に関する職員研修はあった（過去あったが、今はない）」は1団体であった。

【神奈川県】33自治体のうち、8割以上の28団体が「3 職員研修はない」と回答した。「2 地方

創生に関する職員研修はあった（過去あったが、今はない）」のは3団体で、「1 地方創生に関する職員研修はある」と回答したのは2団体であった。

【石川県】回答のあった15自治体のうち、14団体が「3 職員研修はない」と回答した。「2 地方創生に関する職員研修はあった（過去あったが、今はない）」と回答したのは1団体であった。

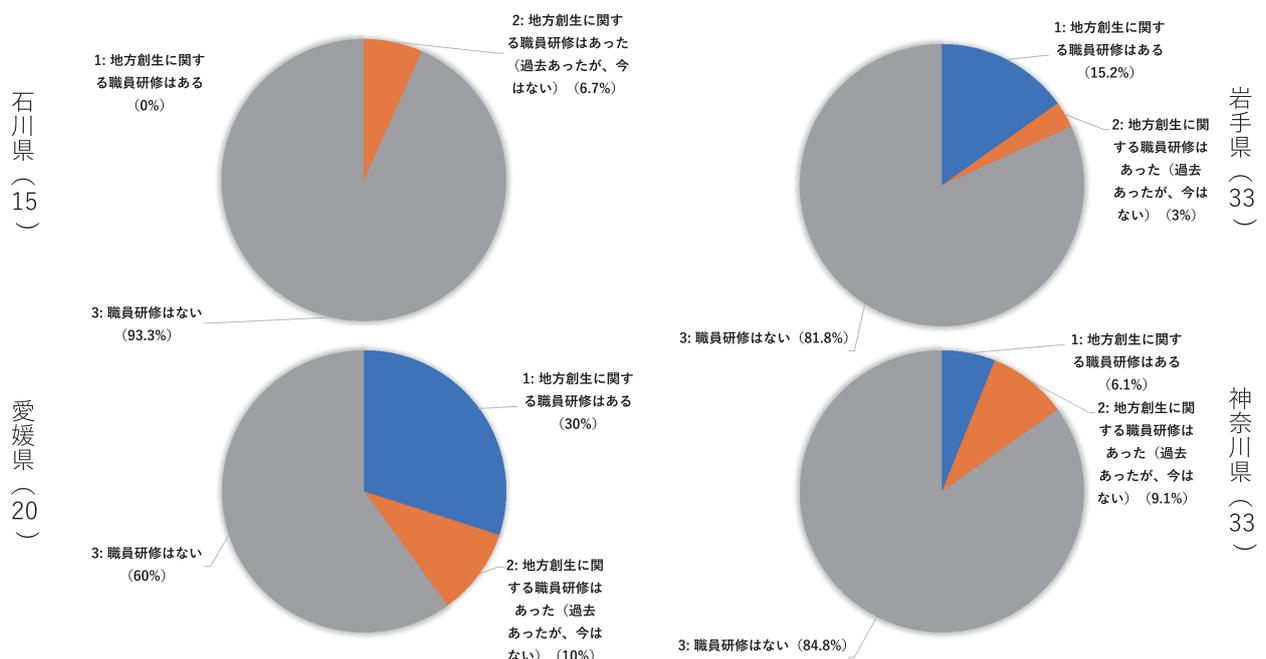
【愛媛県】20自治体のうち6割の12団体が「3 職員研修はない」と回答した。「1 地方創生に関する職員研修はある」と回答したのは6団体で、「2 地方創生に関する職員研修はあった（過去あったが、今はない）」は2団体であった。

全体を確認すると、地方創生に関する職員研修がないことが理解できる。全庁的な理解の少なさにより地方創生が進まない一要因かもしれない（もちろん職員研修だけで地方創生が進むとは言えない。しかし全庁的に研修を実施することは職員の理解促進には貢献すると考える）<sup>10</sup>。

### 2.15 地方創生に関する住民や事業者を対象とした研修の有無

地方創生は地方自治体だけでは実現できない。地域を形成する地元住民や事業者との協力・連携が求

図表18 地方創生に関する職員研修の有無



められる。しかし、住民や事業者には、地方創生を進めていくためのノウハウがあるわけではない。そこで地方創生に関する住民や事業者を対象とした研修の有無を確認した。設問は「貴自治体の職員研修のメニューに地方創生に関する講座（自治体職員を対象）はありますか」である。回答結果は図表19のとおりである。

【岩手県】25団体が「3 研修はない」と回答した。「1 地方創生に関する研修はある」と回答したのは5団体であり、「2 地方創生に関する職員研修はあった（過去あったが、今はない）」は3団体であった。

【神奈川県】すべての団体（33団体）が「3 研修はない」と回答した。

【石川県】13団体が「3 研修はない」と回答した。「2 地方創生に関する職員研修はあった（過去あったが、今はない）」と回答したのは2団体であった。

【愛媛県】16団体が「3 研修はない」と回答した。「1 地方創生に関する研修はある」と回答したのは4団体であった。

地方創生に関する職員研修は、多少は見られた。しかし、住民や事業者を対象とした研修は、ほとん

ど実施されていないことが分かった。

## 2.16 現在抱えている地方創生に関する課題

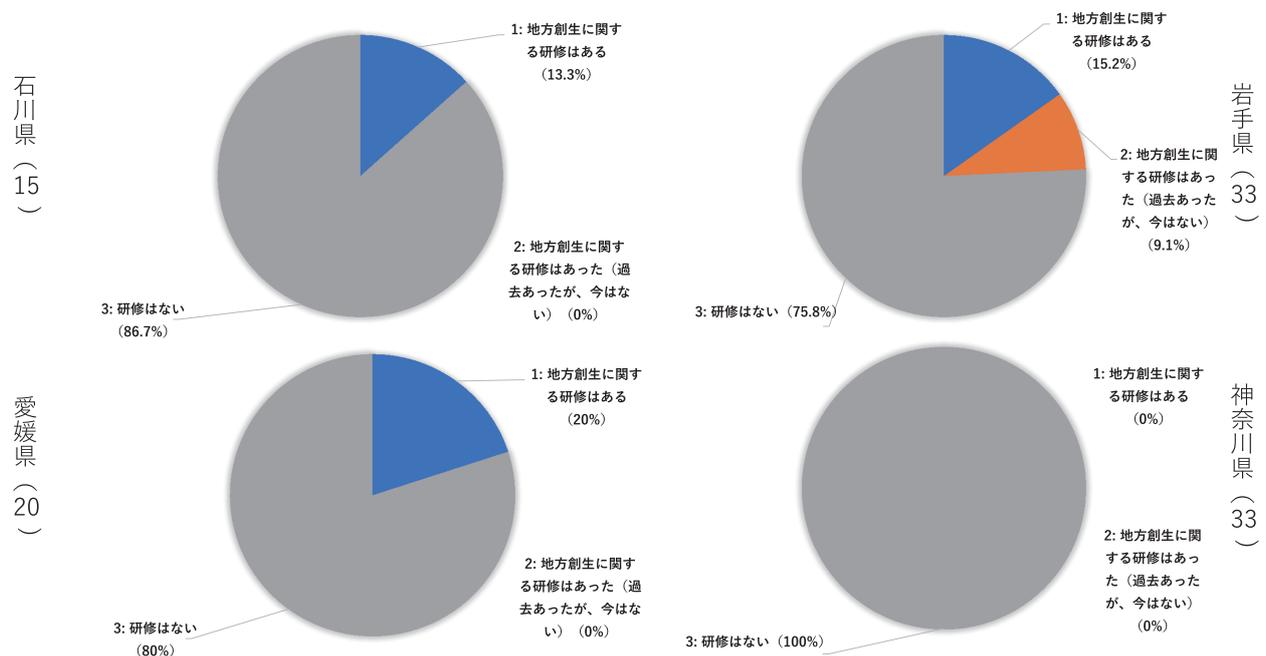
アンケート調査は、国等への要望、地方創生の課題・展望も確認している。設問として「現在、地方創生を進めるうえで、問題となっていることを記述でご回答ください」を用意した。実に多様な記述回答があった。それらを類型化したのが図表20である。

最も多い課題は「財源確保」に関する内容である。記述回答では「地方創生関係交付金の活用にあたっての自主財源の確保」や「予算の制約があるため、国の交付金措置の増加が必要と感じている。交付金申請の手続きが複雑であるため、簡素化して欲しい」などがあつた。

次に多い課題は「人口減少」関連である。記述回答では「東京一極集中が改善されず、地方では事実上人口の奪い合いが進んでいる。そのような中で、どこまで継続した活動ができるのか先が見えない」や「様々な取り組みを行なっているが、人口減少に歯止めが掛かっていない」などがあつた。

そして「人材確保」を上げる自治体も一定数ある。記述回答は「職員不足」や「マンパワー不足」などの記述回答があつた。また「産業・雇用・所

図表19 地方創生に関する住民や事業者を対象とした研修の有無



図表20 現在抱えている地方創生に関する課題

	愛媛	石川	神奈川	岩手
人口減少	4	6	6	10
人材確保	3	0	6	7
財源確保	7	3	13	5
産業・雇用・所得	2	1	3	3

得」の回答も見られた。記述回答は「住民所得の向上（特に若者の）就労場所（所得）の確保」や「若者が働く場所が少ないことによる若年人口の流出」などがあった<sup>11</sup>。

### 2.17 第2期地方創生の重点分野

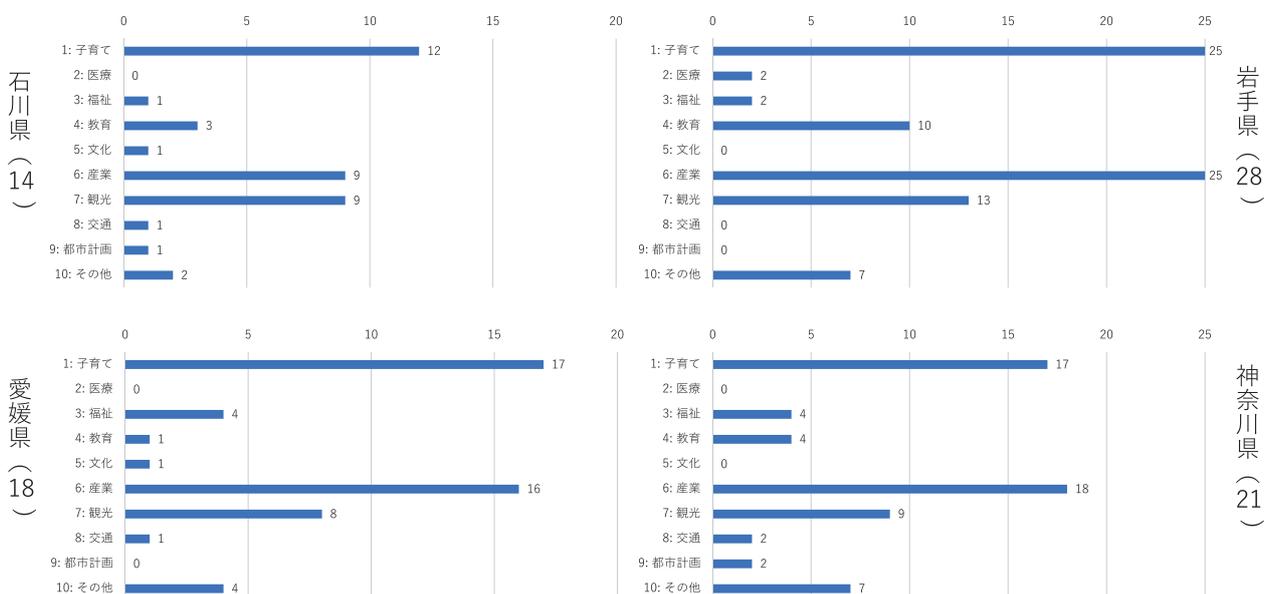
現在、地方創生は第2期に入っている。そこで「第2期地方版総合戦略の中で、力を入れている分野3つまで○をつけてください」という設問を用意して、どの分野に注力しようとしているのかを確認

した。回答結果は図表21のとおりである<sup>12</sup>。

【岩手県】33自治体のうち、28団体より回答があった（5団体は無回答）。最も多いのが「1 子育て」と「6 産業」であり25団体であった。以下「7 観光」（13団体）、「4 教育」（10団体）、「2 医療」と「3 福祉」（各2団体）と続いた。

【神奈川県】33自治体のうち、21団体より回答があった。最も多いのが「6 産業」であり18団体であった。次に「1 子育て」が17団体であり、以下「7 観光」（9団体）、「3 福祉」と「4 教育」

図表21 第2期地方創生の重点分野（3つまで○）



(各4団体)と続いている。

【石川県】15自治体のうち、14団体より回答があった。最も多いのが「1 子育て」であり12団体であった。次いで「6 産業」と「7 観光」が各9団体であった。

【愛媛県】20自治体のうち、18団体より回答があった。最も多いのが「1 子育て」であり17団体であった。次に「6 産業」が16団体であり、以下「7 観光」(8団体)、「3 福祉」(4団体)と続いている。

全体的に「子育て」と「産業」に注力している傾向がみられる。ほとんどの自治体が同じ分野を対象として取り組んでいるため、自治体間競争が起きている。競争の中身を確認すると、行政サービスの「質」ではなく「量」となっている。行政サービスの量の競争とは、例えば「医療費は何歳まで無料」というのは典型的な事例である。

なお、本論文2.2では第1期地方創生の重点分野をアンケート調査から把握している。図表3と図表21を比較することで、地方創生の方向性が見えてくる。

### 2.18 2060年までの定住人口の状況

現在の地方創生の一つの目標は、2060年に人口約

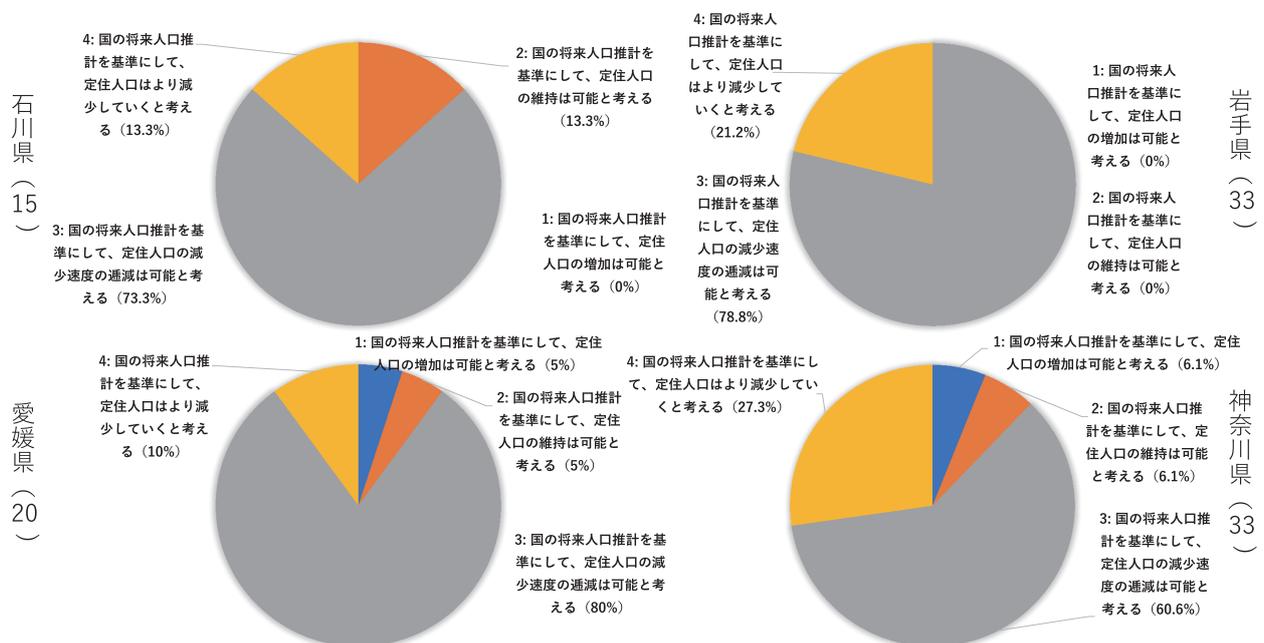
1億人の確保である。この目標に向けて、各自治体は地方創生に真摯に取り組んでいる。そこで「国は2060年に約1億人の確保を目標に地方創生を進めています。貴自治体において2060年にかけて定住人口の状況はどのように考えますか」という設問を投げかけた(図表22)。国が公表している各自治体の推計人口と比較して、「1 定住人口の増加は可能と考える」「2 定住人口の維持は可能と考える」「3 定住人口の減少速度の逡減は可能と考える」「4 定住人口はより減少していくと考える」の4択を用意している。

【岩手県】33自治体のうち、約8割の26団体が「人口減少速度の逡減が可能である」と回答した。7団体は「より減少する」と回答した。

【神奈川県】33自治体のうち、約6割の20自治体が「人口減少速度の逡減が可能である」と回答した。9団体は「より減少する」と回答した。一方で「増加は可能」と「人口維持は可能」と回答したのはそれぞれ2団体であった。

【石川県】15自治体のうち、11団体が「3 人口減少速度の逡減が可能である」と回答した。「より減少する」と「人口維持は可能」がそれぞれ2団体であった。

図表22 2060年までの定住人口の状況



【愛媛県】20自治体のうち、約8割の16団体で「人口減少速度の通減が可能である」と回答した。2団体は「より減少する」と回答し、「増加は可能」と「人口維持は可能」と回答した団体はそれぞれ1団体であった。

全体的には「人口減少速度の通減が可能である」という回答が多かった。選択肢の「増加は可能」と「人口維持は可能」を選ぶ団体は極めて少なく、都市部の自治体が多い神奈川県においても、人口増加は難しいと考えていることがわかった。

### 2.19 「第1期地方版総合戦略」の住民の認知度

地方創生は、住民の理解が得られなくては目標を達成することは困難である。そこで「第1期地方版総合戦略に関して、住民は同戦略を認知していると思いますか」という設問を用意した。しかし住民に対して地方創生に認知度を把握するアンケート調査を実施している自治体は少ないと思われる。そのため設問には「回答にあたり根拠が存在しない可能性がありますから、地方創生担当者様の主観でご回答いただいてもかまいません」という注書きを入れている。回答結果は図表23のとおりである。

【岩手県】33自治体のうち、「1 十分に認知され

ている」と回答したのは1団体であった。また「充分ではないが、ある程度認知されている」（その他）との回答も1団体あった。一方で、約6割の20団体が「2 あまり認知されていない」と回答した。「3 ほとんど認知されていない」は10団体あった。「4 まったく認知されていない」は1団体あった。

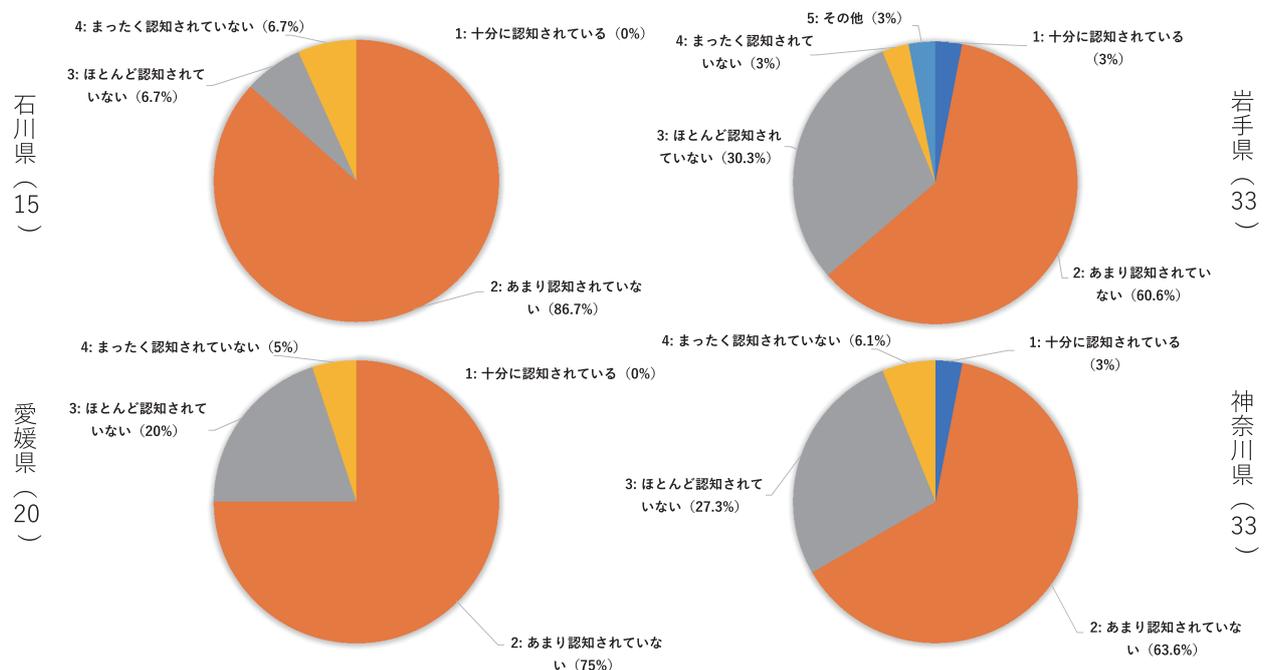
【神奈川県】33自治体のうち、「1 十分に認知されている」と回答したのは1団体であった。一方で、約6割の21団体が「2 あまり認知されていない」と回答した。「3 ほとんど認知されていない」は9団体あった。「4 まったく認知されていない」は2団体あった。

【石川県】15自治体のうち、「2 あまり認知されていない」と回答したのは13団体であった。そして「3 ほとんど認知されていない」と「4 まったく認知されていない」がそれぞれ1団体あった。

【愛媛県】20団体のうち、の15自治体が「2 あまり認知されていない」と回答した。そして「3 ほとんど認知されていない」が4団体あり、「4 まったく認知されていない」が1団体あった。

全体的に地方創生を進めるための「地方版総合戦略」は、住民がほとんど認知していないという回答であった。言い方に語弊があるかもしれないが、地

図表23 「第1期地方版総合戦略」の住民の認知度



方創生は住民の理解が得られていない状況と言える（住民が地方創生を自分事として考えていない）。それが地方創生を成功の軌道に乗せない一要因かもしれない。

### 3 おわりに

本論文は筆者が実施した「地方創生の現状と課題アンケート調査」の結果を記してきた。アンケート調査結果を単純に記すことにより、読者に対する情報提供の意味がある。

アンケート調査の結果から、いくつか課題も見えてきた。適切な表現ではないと思うが「地方創生」の4文字に大きな願望を抱き、身の丈以上の施策や事業の推進に取り組んでいる様子が垣間見られた。

改めて第1期の地方創生を振り返り、身の丈にあった地方創生を意識することで、「実施しなくていい事業」も明確になるだろう。その結果、財源の負荷もかからなくなる。

一部の自治体は人口が増加しているものの、日本全体では縮小時代に入った。そうであるならば、意識の転換が求められる（この「意識の転換」が難しい。しかし新型コロナウイルス感染症は、日本人の意識を変える契機となっているように感じる）。

従来の「人口減少を克服して地域を活性化する」ではなく、「人口減少しつつも地域が元気であり続ける」という発想が求められてくるだろう。そして何よりもアンケート調査結果から、それを望んでいる様子も窺えた。地方圏に位置する多くの自治体は、現実的には「人口減少しつつも地域が元気であり続ける」という発想しか考えられないのに、以前として「人口減少を克服して地域を活性化する」の思考に囚われている。これは昭和の考えとも言える。

令和の時代に入った。この時代は人口減少を前提にして、どのように元気な地域を創造していくかという発想が必要である。そういう発想がイノベーション（革新）を創出する一つの契機になると考える。なお、本アンケート調査は、公益財団法人高橋産業経済研究財団の研究助成をいただき実施した。記して感謝申し上げます<sup>13</sup>。

### 注

- 1 本論文は「地方創生の現状と課題」というテーマで「地方行政」（時事通信社）において連載した5回を加筆等の修正を行い、取りまとめたものである。
- 2 ここで言う「未回答」とは設問に対しての未回答である。アンケート調査票に回答はいただいているが、設問に関しての未回答という意味である。
- 3 石川県は4自治体がアンケート調査に対して回答いただけていなかった。その4自治体はアンケート調査の結果から除いている（以下の回答結果も同じ）。岩手県、神奈川県、愛媛県の市町村は100%の回答率であったが、石川県は79%の回答率であった。
- 4 筆者は「政策公害」という概念を提唱している。政策公害とは「自治体の多すぎる政策づくりと政策実施によって、自治体職員や地域住民に、外部不経済をもたらす」である（政策が多すぎて公害化している）。政策公害が地方創生を成功の軌道に乗らない一要因の可能性もある。
- 5 まち・ひと・しごと創生本部事務局が発表した「地方版総合戦略等の検証について」によると（2019年3月27日）、第1期地方版総合戦略の策定に係る外部委託の状況に関して、「回答団体の8割以上が何らかの形で外部委託している」と結果を示している。地域経済分析システムは、地方版総合戦略を外部委託したコンサル会社が活用した可能性が大きいような気がする（ある意味、地域経済分析システムはコンサル会社を支援したことになる）。国はEBPMを推進している。EBPMとは「Evidence Based Policy Making」の略称である。しばしば「証拠に基づく政策立案」と訳される。しかし、このような状況ではEBPMの実現は遠いかもしれない。直接的には関係ないが、デジタル庁やDXの実現もはるか彼方にある感じがする。
- 6 2021年度から国（総務省）は「地域プロジェクトマネージャー」を始める。同制度は、地域おこしの経験がある人材が地方に移住することを意図している。団体が同制度を利用して人材を雇う場合、1人あたり年間最大650万円を交付税で支援することである。筆者は地域プロジェクトマネージャーに可能性を感じている。筆者が教壇に立つ社会人大学院では、自らの経験をもとに地域おこしの理論化を進めようとする学生（社会人）が一定する存在している。彼ら彼女らこそ地域プロジェクトマネージャーになりうる存在である。国は、こういう人材を掘り起こし、地方に派遣することにより、地方創生は確実に進んでいくと考える。
- 7 総務省は産学金官の連携により地域密着型事業を全国各地で立ち上げる「ローカル10,000プロジェクト」を推進している。今日では、地方創生に限らず、地域を形成する多様な主体が連携していくことが求められている。
- 8 個人的に思うことは、土業の多くは地域密着型が多い。そのため地域が活性化しないと、土業も潤わない。その意味では運命共同体にあると言える。そのため地方創生を進めるために、もっと土業に注視してもよいと考

える。

なお、アンケート調査では、記述回答で具体的な連携の中身も尋ねている。多いのは、審議会委員としての委嘱、協定の締結、地方創生係の助言などの回答が多くなっている。それらの回答の中で「空き家対策の推進に向けた金利の優遇措置」や「就職セミナーを連携して実施」なども記述もあった。

9 アンケート調査はコロナ禍において実施している。新型コロナウイルス感染症の拡大とともにインバウンドの機運は低下したが、「観光」分野を意識している自治体が多いことも分かる。

10 具体的な職員研修名は「SDGs de 地方創生」「RESAS 政策立案ワークショップ」「根拠に基づく政策立案研修」「シェアリングエコノミー研修」などがある。また「新採用職員研修において地方創生に関する研修を実施している」という記述回答も見られた。

11 そのほか多様な課題が挙げられた。記述回答を確認する中で、筆者が気になった自治体の声をいくつか記しておく。自治体の本音を確認すると、2060年に約1億人の確保という目標人口に無理があるような気がする。すなわち地方創生の制度設計が間違っているように感じる。

- 地域コミュニティの活性化や移住定住の促進等に取り組んでいるが、地域からの人口流出に歯止めがかからず、市内各地の地域コミュニティ機能が低下し、単独での集落機能の維持が困難な状態となっている。

- いくら自治体が頑張っても人口減少幅の抑制に目処が立たず、徐々に積極的な事業展開する余裕もなくなってきた。

- 地方で生活することのメリットを感じられない。都会より地方の方が良いという機運の醸成が必要。地方といっても、県や市町村、地域によって状況はさまざまであり、地域の実情に応じた対策が必要。

12 同設問は無回答の自治体が多い。その理由は回答拒否ではなく、アンケート調査を実施した時点で第2期地方版総合戦略を策定していなかったことによる（第2期地方版総合戦略がないため回答できない）。なお、まち・ひと・しごと創生本部事務局が発表した「地方版総合戦略の策定状況等に関する調査結果」によると（2020年7月17日）、2019年度中に第2期地方版総合戦略の改訂を実施した団体は61.9%（都道府県：78.7%、市区町村：61.4%）とのことである。2020年度中に改訂予定の団体は30.8%（都道府県：14.9%、市区町村：31.2%）となっている。

13 アンケート調査は、各県に位置する団体と筆者が共同で実施した。岩手県は北上市政策企画課政策マーケティング係（北上市近未来政策研究所）、神奈川県は相模原市市長公室総合政策部政策課、石川県は加賀市政策戦略部政策推進課、そして愛媛県は営戦略部政策企画課（西条市自治政策研究所）、である。各団体のご協力に感謝申し上げます。

## 参考文献

- 金安岩男・牧瀬稔（2019）『都市・地域政策研究の現在』一般財団法人地域開発研究所
- 牧瀬稔・北九州市・株式会社W TOKYO（2019）『—新時代の地方創生—わがまちに「東京ガールズコレクション」が!?!』第一法規
- 牧瀬稔・中野市政策研究所（2019）『信州の小都市が取り組む地方創生まちづくり』東京法令出版頁
- 牧瀬稔・戸田市政策研究所（2019）『共感される政策をデザインする』東京法令出版
- 牧瀬稔（2017）『地域創生を成功させた20の方法』秀和システム

# 政府機能におけるブロックチェーンの活用可能性 —分散型台帳を用いた行政運営に関する一考—

A Possibility of Use of Blockchain for Government Functions:  
a study about public administration with distributed ledger

蒔 田 純

## 要旨

本稿の目的は、行政におけるブロックチェーンの活用可能性を考えることで、それが政府の機能に与える影響を明らかにすることであり、「何ができて何ができないのか」を含めた総体的な理解を目指す点で一定の意義を持つ。ブロックチェーンは分散型台帳ネットワークであり、価値移転情報の記録と管理に関する様々な機能・特性を持つ。

政府の機能は、構成的機能（上部）・構成的機能（下部）・規制的機能・調達の機能・分配的機能・再分配的機能・計画立案的機能・管理的機能・対外的機能、に区分できる。このうち、構成的機能（下部）においては戸籍や登記制度の記録・管理、及び、行政サービスの前提としてのアイデンティフィケーションに、規制的機能においては人工知能技術と組み合わせることで行政判断の自動化に、調達の機能においては入札・政府調達や徴税に、分配的機能においては基準が明確、且つ、供給に物理的作業を伴う度合いが低い直接供給や委託業者の管理に、管理的機能においては政府内の各種のデータ管理に、それぞれブロックチェーンの活用可能性が見込まれ、実際、各国においてはそれぞれの分野で一定の活用事例が見られる。

ブロックチェーンには当然、限界があり、情報の真正性はシステムの内側でデジタル化され、認証された後のみ保証されること、基本的に判断のためではなく、記録・管理のためのテクノロジーであること、パブリック型では外部の特定集団に意思決定を掌握されるリスクがあること、等がそれに当たる。

## キーワード

ブロックチェーン、政府機能、分散型台帳、価値移転情報

### 1. はじめに

昨今のテクノロジーの発達は社会のあらゆる側面に変化をもたらすと考えられ、当然、政治行政もその例外ではない。本稿では、先端テクノロジーの中でも特にブロックチェーンに注目し、その政治行政における活用について考察を行う<sup>1</sup>。ブロックチェーンは仮想通貨の基盤技術として知られるが<sup>2</sup>、後述するように、その本質は分散型台帳のネットワークであり、あらゆる価値取引、あらゆる組織運営の新たなインフラとなり得るものである。

既に様々な分野で多数のユースケースが出ているが、政治行政においても相当程度の活用可能性が見込まれる以上、公共政策分野でも本格的な学術的検討が為されて然るべきと言える。

本稿の目的は、ブロックチェーンの基本的な技術と考え方を正しく理解した上で、その政治行政分野における活用可能性を考え、それが政府の機能に与える影響を明らかにすることである。あくまで「活用可能性」を検討するものであり、この点で、本稿は実証的な分析とは距離があると言ってよい。しかし一方で、従来の意思決定や組織運営に少なからぬ

変化をもたらすと考え得る技術は、あらゆる分野でその活用に関する考察が必要であり、政治行政分野でそれを行うものとして、本稿は一定の意義を持つと考えられる。

## 2. 先行研究と本稿の位置づけ

ブロックチェーンの技術や各分野での活用については書籍・論文・雑誌記事・ネット記事等、既に膨大な蓄積があり、Stanford Center for Social Innovation ed. (2019) のような学術機関のレポート、European Commission ed. (2019), Berryhill, Bourgerly and Angela (2018), World Bank Group ed. (2017) のような国際機関の報告書、情報処理推進機構編 (2019), 行政情報システム研究所編 (2019) のような日本国内の団体資料等、専門機関が発行したものも多い。これらの中には行政機関や公的サービスでの具体的なユースケースについて紹介しているものも多く、本稿においても事実の把握やそこに見える課題の検討について、大いに参考としている。

一方で、社会科学、特に政治行政の分野でその活用可能性を論じた学術研究は、各分野における活用の在り方を類型化した Razzaq and Khan et al. (2019), 社会各層への影響と課題を考察した Al-Saqaf and Seidler (2017), 各国のユースケースとその課題を分析した Hyvärinen, Risius and Friis (2017), ブロックチェーンと官僚制の関係性を検討した Jun (2018) 等、一定数存在するが、未だその数は限られていると言ってよい<sup>3</sup>。特に、これらの先行研究は、既に存在するユースケースを基に政府活動とブロックチェーンの関係性を論じるものであり、必然的に、可能性はあるが未だ行われていないものや、そもそもブロックチェーン活用には向かないものは捨象されている。本稿は、これらの先行研究を踏まえながら、ブロックチェーンで何ができて何ができないのかを含めて、政府機能におけるその活用について総体的な理解を目指す試みである。

## 3. ブロックチェーンの概要

本稿では、ブロックチェーンの基本的な仕組みについては、大前提の情報として詳述することは避け、本論に関連が深い部分のみを概括的に述べることとする。技術的な仕組みや基礎的概念についての詳細な説明は、本文及び注に引用してある概説書を参照されたい。

ブロックチェーンは、①P2P (ピア・ツー・ピア)<sup>4</sup>、②暗号化技術<sup>5</sup>、③コンセンサス・アルゴリズム<sup>6</sup>の技術を組み合わせた「分散型台帳 (Distributed Ledger Technology)」である<sup>7</sup>。①によって上下関係のないフラットな取引が確保され、②に裏打ちされた③の過程によって、技術的に改竄が困難な、システム全体の信頼性がもたらされていると言える。

ブロックチェーンには、パブリック型・プライベート型・コンソーシアム型という3つのタイプがある<sup>8</sup>。パブリック型は、中央管理者がおらず、参加に制限がなく、それ故に厳格な合意形成の仕組みが必要であるのに対して、プライベート型は一組織内における運用が前提とされているため、参加者は限定され、中央管理者が存在し、厳格な合意形成は任意とされる。コンソーシアム型は、複数の組織内で運用が為されるものであり、中央管理者の存在、参加者の限定、厳格な合意形成は任意といった点は、プライベート型と同様である。

ブロックチェーンの代表的な活用実践の仕組みに、スマートコントラクトがある。これは、ブロックチェーンに、契約等の現実社会の取引に関するルールをプログラムすることにより、第三者的な証明機関なしに改竄困難な取引・契約を管理・実行するための仕組みである<sup>9</sup>。通常、取引・契約を行うには、弁護士等の第三者の仲介や書面による証拠を残すことが必要である。しかし、上記のようなブロックチェーンの特性を用いれば、第三者機関を介さずとも取引・契約の正当性を証明できるため、これを様々な分野に応用して活用することが考えられているのである<sup>10</sup>。

既述のものも含めて、ブロックチェーンの機能・

表1 ブロックチェーンの機能・特性の分類

名称	内容
価値移転情報の記録	参加者間における価値の移転が記録される。
真正性の証明	なりすましではない本当の参加者による情報であること、あるいは、参加者の総意として妥当性が認められた情報であること、を証明する。
スマートコントラクト	契約の履行条件を予めプログラムしておき、それが満たされた際、当該契約が自動的に実行される。
トレーサビリティ	取引履歴を追跡することができる。
重複処理の防止	参加者の検証により、重複して同じ処理を行うことを防ぐ。
取引の透明性	取引記録がネットワーク内で公開され、誰でもそれを閲覧することができる。
改竄耐性	一旦記録された情報を改竄することが事実上不可能。
バックアップの不要性	バックアップサーバが不要。
システムの安定性	単一障害点がなく、一部で障害が起こっても容易に回復可能。
情報の同時共有性	参加者で同じ情報が共有される。

※本文及び注に挙げた文献を基に筆者作成

特性をまとめると表1のようになる<sup>11</sup>。それぞれの内容について簡単に記してあるので、参照されたい。

#### 4. 政府機能におけるブロックチェーンの活用可能性

##### 4.1 政府機能の分類

###### 4.1.1 分類の方向性

前節を踏まえ、以下では、具体的な政府の各機能につき、ブロックチェーンの活用可能性を検討する。なお、本稿において「政府機能」と言った際、行政府の機能を指すこととし、以下でもそれを前提に論を進める。立法府・司法府はここにおいて対象とせず、そこにおけるブロックチェーンの活用については今後の研究課題としたい。また「政府」と言った場合、国の政府と地方政府があるが、以下においては、社会に与える影響度の大きさの観点から対象を国の政府に絞ることとする。地方政府においては国の政府の議論を準用可能な点も多いと考えられることから、地方行政における活用可能性については本研究を踏まえて別の機会を検討を行いたい。

一口に政府機能と言ってもその内容は多種多様であり、当然、ブロックチェーンの活用に適しているものもあれば、そうではないものもある。よって、ここでは、政府機能をどのような観点から分類をす

るか、ということがまず課題となってくる。その方向性は大きく分けて二つあると考えられる。一つは、ブロックチェーンの活用可能性を検討するという本稿の本旨に鑑み、最初にブロックチェーンの機能・特性を分類した上で、それぞれに適した政府の機能を当てはめていくという方法であり、もう一つは、まずは政府機能を政治・行政学的観点から分類した上で、それぞれについてブロックチェーンの活用を論ずる、という方法である。

既述の通り、本稿ではブロックチェーンに不向きなものを捨象することなく、できること、できないことの双方を含めて、政府機能におけるその活用可能性を総体として理解することを目指すものである。このような趣旨を踏まえ、以下では、上記の二つの方向性のうちの後者を基本とし、まず政府機能の分類を行った上で、前者、つまり、ブロックチェーンの機能・特性に係る類型を補足的に使用することとする。政府機能全体を捉えた上で、そこにおけるブロックチェーンの位置付けを明らかにすることが、先行研究とは異なる本稿の意義の一つであり、そのためにはこのような分類の仕方が議論を進める前提として必要になると考えられる。

#### 4.1.2 先行研究からの分類

政府機能やその具体的な実現手段としての政策の類型に関しては、ロウイの政策類型論が代表的である。ロウイは、政策内容を政府機能の観点から「分配 (distributive)」「規制 (regulatory)」「再分配 (redistributive)」「構成的 (constituent)」の4つに分け、それらが政治過程に与える影響を論じた (Lowi 1972)<sup>12</sup>。彼の研究はその後、様々な論者によって修正・発展されており、ロウイの類型に資本政策と倫理政策を追加したFrohock (1979)、純粋型と混合型の区分を導入して8つの類型を示したSpitzer (1987)、政策を国内政策と対外・国防政策に分けた上で、7つの型に分類したRipley and Franklin (1987)等が代表例である。

また、日本の論者も様々な形で類型化を行っており、歴史的展開の中で「近代化」という観点から政策を分類した松下 (1984; 1991)、「安定志向性—適応志向性」と「総合志向性—個別志向性」という二軸によって類型化を行った山口 (1987)、「領域」と「様式」を用いて国家の社会に対する介入の観点から政策の類型を示した山口 (1989)、国家観と政策重要度の視点から政策を分類した磯崎 (1997)等がある<sup>13</sup>。

これらは、磯崎育男が指摘しているように、それ

ぞれに特徴があり、時々の文脈によって有用性が変わってくるものであろう (磯崎 1997: 53)。本稿では、政策類型は、政府の機能ごとのブロックチェーン活用可能性について検討するための、いわば道具的な意味しか持たないため、ここでは、これらの先行的な政策類型を踏まえつつ、そこから各類型に共通していると思われるものを抽出する形で、政府機能を分類することとする。

本稿における政府機能の分類を示したのが表2である。政府の機能は、「構成的機能 (上部)」「構成的機能 (下部)」「規制的機能」「調達の機能」「分配的機能」「再分配的機能」「計画立案的機能」「管理的機能」「対外的機能」の9つに分けられ、それぞれについてその内容と具体例を示してある。

#### 4.1.3 ブロックチェーンの機能・特性の類型

ブロックチェーンの機能・特性については、既掲の表1に記した通りである。表1に掲げた10項目のうち、「取引の透明性」「改竄耐性」「バックアップの不要性」「システム安定性」「情報の同時共有性」は公共分野に関わらず全てのユースケースに共通して関わってくる特性であり<sup>14</sup>、以下では「基礎的五特性」と呼ぶこととする。これについては、ブロックチェーンの活用が見込まれる政府機能であれば、自

表2 政府機能の分類

名称	内容	具体例
構成的機能 (上部)	憲法, 統治機構, 選挙制度, 法秩序 等	左記の創出・維持 等
構成的機能 (下部)	戸籍・家族制度, 登記制度 等	左記の維持・管理 等
規制的機能	参入規制, 撤退規制, 価格規制, 安全規制, 環境規制 等	許認可, 罰則, 基準設定, 行動制限 等
調達の機能	入札・政府調達, 徴税 等	入札・政府調達の実施, 租税・関税の徴収 等
分配的機能	直接供給, 補助・助成 等	道路等の建設, 補助金の配分 等
再分配的機能	税制, 福祉政策 等	累進課税, 嗜好品課税, 生活保護, 所得による税の減免 等
計画立案的機能	経済社会計画, 国土計画 等	左記に係る計画の策定 等
管理的機能	人員・施設・物品・情報の管理 等	左記に係るデータ管理 等
対外的機能	外交, 安全保障 等	外交政策, 安全保障政策 等

※本文中に挙げた文献を基に筆者作成

ずと関連するものであると考えてよいだろう<sup>15</sup>。残りの5項目については各政府機能によってその関連の度合いが異なると考えられるため、各政府機能においてどのようなブロックチェーンの機能・特性がどのように活用されるのかについて考える必要があるだろう。よって以下では、ブロックチェーンの活用が見込まれる各政府機能の記述において、ブロックチェーンの機能・特性のうちの何が特に関係しているのかについて補足的に記すこととする。

以上を踏まえ、次項においては、表2に掲げた政府機能のそれぞれにおけるブロックチェーンの活用可能性について論じていく。

## 4.2 政府の各機能における活用可能性

### 4.2.1 構成的機能（上部）

構成的機能（上部）とは、基本的な統治構造や政治行政が拠って立つ基盤的要素を示し、それを維持することである<sup>16</sup>。下記「構成的機能（下部）」の上位に位置する国家の基本的機能という意味で、「上部」という語を付してある。これに該当するような要素は、人間である政策担当者、特に政治家の政治的判断によって形成される度合いが極めて高いと考えられ、ブロックチェーンによる代替が最も困難と考えられる国家の機能と言える。

### 4.2.2 構成的機能（下部）

構成的機能（下部）とは、「構成的機能（上部）」の下にあって、国家の基盤的要素における実務的部分を担うものであり、戸籍・家族制度、登記制度といった情報管理に係る制度、及び、国民番号といった国民情報に係る制度がこれに当たる<sup>17</sup>。

戸籍や登記制度はいわばそれ自体がデータベースであり、実務的な管理の側面が大きいため、ブロックチェーンを活用することによる具体的な有用性が高いであろう。データとしてのそれらをブロックチェーンで管理することのみならず、例えば、土地の登記に際しては必要書類に関する基準をスマートコントラクトでプログラムしておけば、登記の申請が為されたら自動的にそれが受理・却下され、受理されたものはブロックチェーン上に新たなデータと

して保存される、といった具合に、その後の手続きを自動化することも考え得る。その後、権利の移動がある度にこの手続きが繰り返され、これによって、権利関係の取引に極めて高い透明性を持たせつつ、行政手続きのコストを低減させることができると考えられる<sup>18</sup>。商業登記・法人登記等の他の登記制度も同様であり、また、結婚、死亡、出産、移転等に係る戸籍管理も類似の運用が可能であろう<sup>19</sup>。更には、これらの基礎となる国民や企業・団体のアイデンティフィケーションにも活用可能と考えられる。例えば、下述のエストニアをはじめ、国民一人ひとりにIDを割り当てている国は多いが、そのIDを他の様々な行政情報とブロックチェーン上で紐付けることにより、国民は行政サービスを受ける際、申請やそれに伴う本人確認、及び、その後の手続きの全てをデジタルで簡易に進められることとなるであろう。

これらに関連するブロックチェーンの機能・特性は、「基礎的五特性」の他、「所有権移転情報の反映」「真正性の証明」「スマートコントラクト」「トレサビリティ」「二重処理の防止」の全てであると言える。戸籍・登記制度やアイデンティフィケーションは、このように、ブロックチェーンの活用が技術的に可能な分野であり、それ故に、下述するように既に各国にて一定の実践例が生まれている。

### 4.2.3 規制的機能

規制的機能とは、参入規制、撤退規制、価格規制、安全規制、環境規制等、各種の規制を行うことであり<sup>20</sup>、具体的な手段としては、許認可制の導入、罰則等の制裁付与、基準の設定、行動制限等がある<sup>21</sup>。これらは、その手段を行使するか否かという意味を持った判断が必要になるため、基本的には、ブロックチェーンによる運用には不向きな分野だと考えられる。しかし、人工知能等、他のテクノロジーと組み合わせることによって、ブロックチェーンの活用可能性も広がると想定される。例えば、許可・不許可等、過去の行政官の判断基準や様式をデータ化した上で、人工知能が当該データを学習することにより、行政判断の自動化、もしくは、それ

に近い状態が実現し得る。コンピュータの判断を基に現実の事象を振り分けていくこととすれば、ブロックチェーンによるスマートコントラクトによる運用とも親和性が出てくると考えられる。仮に、ある業種への参入規制として許可制が採られていたとすると、当局は申請した業者に対して、人工知能を用いて過去の行政判断データに基づき許可、不許可の判断を行い、許可の判断が出た場合、スマートコントラクトで自動的にその後の手続きが進められる、という具合である。

このように、過去の行政判断がデータとして用意し得る分野においては、ブロックチェーンと人工知能の組み合わせが有用であると考えられ、これによって、規制の実装に係る行政手続きを自動化・簡素化することが可能と考えられる。ここにおいて関連するブロックチェーンの機能・特性は「基礎的五特性」及び「スマートコントラクト」であり、判断過程の記録という意味で「真正性の証明」も関連すると言える。

#### 4.2.4 調達の機能

調達の機能とは、入札を含む政府調達の実施や、租税・関税の徴収を意味する<sup>22</sup>。当然、これらを行う際にはそれについてのルールを策定することが必要であるが、調達の機能にはそれは含まず、あくまで入札・政府調達や徴税という実務的作業を指すものである。

これらの業務は、ブロックチェーンを用いた電子化・自動化との親和性が高いと考えられる。入札・政府調達の場合は、一定の調達基準を定めておけば、各業者の提示条件がそれに合致しているか否か、その中で最も政府に有利な条件はどれか、等を自動的に判断できることとなり、スマートコントラクトによる運用が可能となる。同じく、徴税の場合も、法人・個人事業主による税申告を原則電子化し、納めるべき税の計算方法をプログラムしておけば、実際に申告された税額と本来納めるべき税額が一致しているか否かが機械的に判別でき、スマートコントラクトによってその後の手続きを進めることが可能である。未納、納税額不足、払い過ぎた税金

の還付等、納税者へのコンタクトが必要な場合も、それをプログラムしておくことにより、自動で通知が送られる等の措置をとることができると考えられる。これに関係するブロックチェーンの機能・特性は「基礎的五特性」及び「スマートコントラクト」であり、調達・徴税記録の保護・保全という意味で「真正性の証明」も関わってくるものと考えられる。

#### 4.2.5 分配的機能

分配的機能とは、個人や企業・団体への利益の個別的分配を行うことであり<sup>23</sup>、金銭の給付や道路・橋・学校・病院等の建設をはじめとする直接供給、補助金や税の増減にみられる補助・助成等がある。このうち、直接供給に関しては、供給することを決めるフェーズと実際にそれを供給するフェーズがあるだろうが、前者は「何を誰に与えるか、どこにつくるか」という政策判断であるため、政治家や行政官等、人間である政策担当者の役割となつてこよう。一方で、後者は物理的に金銭やモノを給付したり、つくったりすることが必要となるものであるが、例えば一定所得以下の者への一律的な給付金等、基準が明確、且つ、供給に物理的作業を伴う度合いが低い場合は、スマートコントラクトで供給業務を行う余地もあると考えられる。この場合、関連するブロックチェーンの機能・特性は「基礎的五特性」及び「スマートコントラクト」である。

また、物理的にモノをつくる作業が必要となる場合、多くは行政が民間の企業・団体に建設・サービス実施等の業務を委託することとなろう。委託した業者に関しては、所在地・社員数等の基礎情報や当該業務の進捗情報、納入・納品の情報等、行政が管理すべき情報が多く、これをセキュアに効率的に管理するためにブロックチェーンが活用されることは想定し得る。この場合、関連するブロックチェーンの機能・特性は「基礎的五特性」となる。

補助・助成に関しては、上記の規制的機能と同様に、人工知能による判断を基にスマートコントラクトで運用を行うことが可能であり、それに関連するブロックチェーンの機能・特性は「基礎的五特性」及び「スマートコントラクト」「真正性の証明」で

あると考えられる。

#### 4.2.6 再分配的機能

再分配的機能とは、経済的な格差の縮小を目的とし、累進課税や嗜好品課税等によって財源を集めた上で、生活保護や各種の福祉政策を行うことで、持てる者から持たざる者への富の移転を行うことである<sup>24</sup>。ロウイの研究において激しい政治的対立につながりやすいとされたように (Lowi 1964 : 707)、政治的判断が大きなウエイトを占める領域であり、ルールを決める際も、決められたルールの中でどこに再配分を行うかを判断する際も、ブロックチェーンによるシステム化の余地は小さいと考えられる。

#### 4.2.7 計画立案的機能

計画立案的機能とは、財政計画、経済計画、国土計画のように、各政策分野において今後の大まかな方向性や指針を定め、その下で進めるべき政策を大枠として示した計画を策定することである<sup>25</sup>。これは、まさに政治の範疇に含まれるものであり、ブロックチェーンの活用余地は小さいと言えよう<sup>26</sup>。

#### 4.2.8 管理的機能

管理的機能とは、人員・施設・物品・情報等、行政組織が保有する、あらゆる要素の維持・管理を行うことである<sup>27</sup>。人員・施設・物品の個体数・場所・保有期間等の情報にしる、審議過程やその結果、実施に係る具体的情報等、政策そのものの情報にしる、現在の行政では、ほぼ全ての情報がデータ化されているため、管理的機能とは、すなわちデータ管理のことであると言ってよいだろう。「分配的機能」の項で記した委託業者の管理は、ここにも含まれると考えられる。

データ管理はまさにブロックチェーンが得意とするところであり、活用余地は大きいと想定される。近年、現実の政治においては文書管理の重要性がクローズアップされる事案が頻発しているが、セキュリティが堅牢で改竄耐性があり、透明性が高いというブロックチェーンの特徴は、まさに行政におけるデータ管理に求められるものと言えよう。例えば、

ハッシュ関数を用いてデータの保存と承認の際にハッシュ値を作成し<sup>28</sup>、その上でブロックチェーンに書き込めば、ハッシュ値は元のデータに復元不可能であるため、利用時や確認時にその時点のハッシュ値と保存・承認時のハッシュ値を比較することで、改竄があったか否かがすぐに判断できる。改竄耐性が技術的に保証されたブロックチェーンは、セキュリティに特に注意すべき行政による文書管理・データ管理と極めて親和性が高いと言えるだろう。これに関連するブロックチェーンの機能・特性は、「基礎的五特性」の他、「所有権移転情報の反映」「真正性の証明」「トレーサビリティ」「二重処理の防止」であり、このようにブロックチェーンの技術的な活用可能性が認められる分野であることを反映して、下述の通り、現実におけるユースケースも増加している。

#### 4.2.9 対外的機能

対外的機能とは、日本以外の国・地域と関係を持ち、また自国の領域や国民の生命・財産の保護を行うこと、すなわち、外交・安全保障の政策分野に該当するものである<sup>29</sup>。これに関しては政治の範疇に入る部分が極めて大きく、ブロックチェーンによるシステム化の余地は小さいものと考えられる。

## 5. 各国の事例

前節では、政府の機能を類型化し、各機能におけるブロックチェーンの活用可能性について論じたが、現実には、政府の業務にブロックチェーンを採用する例は既に一定数出てきている。ここでは、それらの中から数例を取り上げ、簡単にその内容を確認することで、前節の概念分類と思考作業に現実をリンクさせ、政府機能におけるブロックチェーン活用の位置づけに関する理解をより深めたい。

表3は、各国政府（及び、州政府）によるブロックチェーン活用の例を前節の分類に従って整理したものである<sup>30</sup>。なお、ここでは紙幅の関係上、既に実際に政府の中での活用が開始されている事例の中から数例のみを掲載することとし、特に計画中的もの

表3 各国政府のブロックチェーン活用事例

政府機能	分野	国名	政府部局	内容	
構成的機能 (下部)	不動産登記	ガーナ	土地委員会 (Land Commission)	土地の衛星写真や位置情報をブロックチェーンで登記書類と紐付け、国民による登記証明をデジタル化。	
		ジョージア	登記庁 (Agency of Public Registry)	ブロックチェーンによる土地登記データ管理で、国民の登記確認を簡素化。	
		スウェーデン	地籍土地登記委員会 (National Land Survey Agency)	土地・不動産登記データをブロックチェーンで管理することで、土地売買・土地担保取引を電子化。	
	自動車登録	デンマーク	国税庁 (Tax Agency)	自動車の登録、所有権譲渡等の情報をブロックチェーンで管理。	
		アイデンティフィケーション	エストニア	政府全体	電子化された様々な既存の行政サービスをつなぐブロックチェーンシステム「X-Road」を構築し、各サービスの相互参照・互換を実現。
			スイス	ツーク州 (Zug)	uPortと呼ばれるブロックチェーンベースのプラットフォームを開発し、住民は電子的に住所証明が可能。他の行政サービスにも拡大予定。
			マルタ	教育雇用省 (Ministry for Education and Employment)	大学利用の際の学生・市民の本人確認にブロックチェーンベースのプラットフォーム「Blockcerts」を活用。
UAE	健康予防省 (Ministry of Health and Prevention)	違法な臓器売買防止のため、臓器提供・移植のプラットフォームをブロックチェーンで構築し、本人確認や履歴追跡に活用。			
分配的機能	クーポン配布	オランダ	フローニンゲン州 (Groningen)	ブロックチェーンベースの州政府プラットフォーム「Stadjerspas」で本人確認を行い、低所得者向けの割引クーポンを電子的に発行。	
管理的機能	年金情報管理	オランダ	年金基金 (APG and PGGM)	年金を運用する基金が年金情報をブロックチェーンで管理し、国民・企業・公的機関等が関連情報に容易にアクセス可能に。	
	公文書管理	UAE	ドバイ首長国 (Dubai)	2020年までに全ての公文書をブロックチェーンで管理することを目指すを発表し、プロジェクト進行中。	

※本文及び注に挙げた文献を基に筆者作成

のや一時期のみの実証実験に留まるものは捨象してある。それらを含めると更に事例数は増加し、確認し得る活用範囲も広がるものと考えられるため、更なる事例の探索とそれらに関する考察は本稿を踏まえた今後の課題としたい。

まず、表3からは、政府機能で言えば、構成的機

能(下部)と管理的機能について、複数の事例を確認し得る<sup>31</sup>。ブロックチェーンは基本的に記録と管理のテクノロジーなのであり、まずはその特性に最も合った業務領域から活用が始められるという当然のことが、ここからも分かるだろう。中でも、アイデンティフィケーションは国民に対する行政サービ

スの前提となるものであり、特に真正性の証明や重複処理の防止が求められる分野であることから、各国において活用が広がっていることは理解できる。エストニアのように、ブロックチェーンベースのプラットフォーム（X-Road）が多様な行政サービスの中核として機能しているケースもあり<sup>32</sup>、アイデンティフィケーションを入り口として、そこから政府におけるブロックチェーンの活用が各方面に拡大していく可能性が見て取れる。

構成的機能（下部）と管理的機能以外では、分配的機能として、オランダの州政府における割引クーポン発行の事例が見られる。既述の通り、分配的機能の中でも直接供給に関しては、基準が明確、且つ、供給に物理的作業を伴う度合いが低い場合にブロックチェーンの活用が見込まれるが、このケースはスマートコントラクトを用いて一定水準以下の低所得者向けに電子的に割引クーポンを送る仕組みであり、まさにこの条件に合致するものである<sup>33</sup>。こういった事例が増えてくれば、記録・管理の領域以外においてもブロックチェーンの有用性が確認されることとなり、その活用可能性もより広がっていくであろう。

前節で活用可能性を示したうち、規制的機能・調達の機能については事例を掲載していないが、例えば、調達の機能における入札・政府調達ブロックチェーンの活用可能性が早くから指摘されている分野であり、日本、米国、メキシコ等で実証実験の計画が進められている<sup>34</sup>。また、エストニアでは「Public Procurement Register」と呼ばれる電子システムに政府調達がほぼ集約されており<sup>35</sup>、これは上記のX-Roadと接合しているため、広義では調達の機能におけるブロックチェーン活用と言い得るかもしれない。今後は各国において事例が増えてくることが予想され、その活用の幅も広がっていくものと考えられる。

規制的機能については、前節で記した通り、人工知能等、他の技術との併用が活用の前提として想定されるため、本格的な事例が見られるのはまだ先になるものと推測される。逆に言えば、こういった分野における事例が広まってくれば、政府機能におけ

るブロックチェーン活用が浸透しつつあることを示すと言え、そうした段階に至れば、政府の役割自体が大きく見直されることにもつながり得るものと考えられる。

## 6. インプリケーションと課題

### 6.1 インプリケーション

ここまで、政府の機能ごとにブロックチェーンの活用について検討を行ったが、ここからは、次のことが考え得る。まず、ブロックチェーンの活用可能性の内容について、構成的機能（下部）・調達の機能・管理的機能等、機能の性格としてもともと管理的側面の強いものに留まらず、規制的機能や分配的機能も含まれており、その範囲の広さを感じられる。特に、上記の割引クーポンの例のように、一定の基準に従って手続きを進められるような領域はスマートコントラクトとの親和性が高く、そこにおいては、政府の実務を大幅に軽減できる可能性が考えられる。

逆に言えば、そのような基準がない、あるいは、あってもそれを超えた政策判断の占める割合が高い分野においては、ブロックチェーンの活用可能性は縮小せざるを得ない。許認可や補助金がそれであり、上記の通り、これらにおいては、人工知能等の他の技術との組み合わせによって、はじめてその可能性が開けてくると言える。更に言えば、許認可と補助金の間にも相違が認められ、そこには予算を伴うか否かという条件が関係してくると考えられる。許認可は予算を必要とする程度が相対的に低く、政府は設定した基準を適用することが主たる作業となるのに対して、補助金は予算をまさに「分配する」ことが必要であり、設定した基準を適用した上で、そこから対象を「選択する」という作業が必要となるのである。これを踏まえると、人工知能等との併用によってブロックチェーンの活用可能性が広がるとすれば、許認可に代表される規制的機能の方が先例として適しているのかもしれない。

また、政治的な争点として対立を生み出しやすい分野はやはり政治的な判断に依存する度合いが高く、ブロックチェーンの活用可能性は小さくならざ

るを得ない。構成的機能（上部）・再分配的機能・計画立案的機能・対外的機能がこれに当たり、これらの分野では従来から人間である政治家による政治的判断が大きなウエイトを占めているが故に、ブロックチェーンへの委任も困難なのだと言える。一方で調達の機能や管理的機能においては、現在でもその大部分は官僚が担っているものであり、それをブロックチェーンシステムが代替することも比較的容易であると考えられる。

## 6.2 ブロックチェーン活用の課題

政府機能におけるブロックチェーンの活用には、当然、課題も存在する。まず想起される点は、ブロックチェーンがその真正性を保証できるのは、ブロックチェーン内における記録だけであるということである。これは当然のことではあるが、データの対象は行政の内側から来るものだけでなく、外側に起源を持つものも相当程度存在し得ることから、改めてこの点に留意しておくことは重要である。例えば、上に挙げた委託業者の管理に係るデータの場合、当該業者が委託された業務を遂行した、という情報は完全に行政の外側に起源を持つものであり、業者が虚偽の報告をしたり、行政に情報が渡る前に悪意を持った第三者がそれを書き換えたりした場合、事実とは異なる情報がブロックチェーンに記録されることとなる。行政側はこの点を意識し、ブロックチェーンに記録される前の情報の正しさを担保するための措置を別途講じる必要がある。

関連して、これも当たり前のことではあるが、たとえ行政の内側であっても、情報はブロックチェーン上に記録しなければ真正性は保証されない、ということも併せて意識することが求められる。例えば公文書管理において、文書はデジタル化した上でブロックチェーンで管理するという原則を採ったとしても、デジタル化する前に改竄されるリスクは皆無ではないだろう。この点、行政内部において、正規の文書はデジタル化し、ブロックチェーン上で認証された後にその効力が発生する、等のルールを定めることも一案である。ブロックチェーンはあくまで

ツールであり、その有用性を最大限に発揮できるか否かは、結局は人間の使い方に依存していることに改めて留意すべきであろう。

また、ブロックチェーンは基本的に記録を保証するためのテクノロジーであり、行政判断を行うためのものではないことも再認識する必要がある。規制的功能・分配的機能の項で述べたように、人工知能の技術とスマートコントラクトを組み合わせることによって行政判断を伴う業務も自動化に近づく可能性を持つのであり、ブロックチェーン単体で活用し得る領域は、あくまで判断が為された後の結果の記録・保存なのである。もちろん、許可・不許可や助成の決定に一律の基準を設け、それを満たした申請であればスマートコントラクトで機械的に手続きが進む、という運用も考え得るが、上記の割引クーポンの例のように明確な線引きができる業務でない限り、実際の行政判断においては様々な要素を考慮しつつ総合的に判断が下されることが殆どであると考えられる。その場合、現実の判断業務においては、少なくとも人工知能による補完が必要となるであろう。

行政においてブロックチェーンを運用する場合、まずは既述の3種類のいずれを採用するのかが決める必要がある。最も想定し易いのは、一行政機関で運用を行うプライベート型、あるいは、複数の行政機関で運用を行うコンソーシアム型であろう。これは、ブロックチェーンシステム自体が自律自走するのではなく、そこにシステム全体を運用する管理者が必要になることを意味する。これをどの機関が担うかは極めて大きな問題であり、当該業務を担う担当部署、当該業務とは直接の関係を持たない部署、当該省庁とは別の行政機関、公益団体・業界団体等の行政府外の機関等、多様な選択肢の中から、運用の効率性・円滑性や意思決定の客観性・中立性等の要素を考慮しながら、最適なものを模索していく必要がある。

仮にパブリック型を選択すれば、それは中央管理者なしの行政運営という意味で、既存の政治行政の在り方に大きなインパクトを持つこととなるだろうが、その場合、コンセンサス・アルゴリズムとして何を採用するにしても、外部の特定の個人・集団等に意

思決定を掌握されるリスクをいかに低減させるかが鍵となってこよう。この点、例えば、プルーフ・オブ・コンセンサス（PoC）を採用し、一定の信用力以上の者のみを、システム内で記録の承認を行うバリデーターとして参加させることにする、あるいは、信用力や社会的貢献度に重点を置いた新たなコンセンサス・アルゴリズムを開発する、等の方策が考えられる。いずれにしても、公的な信頼性を担保しつつパブリック型ブロックチェーンを運用することは、メリット・デメリットや実現可能性に加えて、究極的には「政府自体の信頼性をどのように考えるか」という問題も関わってこざるを得ず、これらを考慮しながら、慎重な検討を行うことが求められよう。

## 7. 結び

本稿では、分散型台帳としてのブロックチェーンに注目し、政府の各機能におけるその活用可能性について考察を行った。価値移転情報の記録と管理に関するブロックチェーンの特性を踏まえると、それによって政府機能の一部を代替することも可能であると考えられ、政府の機能ごとの検討からは、構成的機能（下部）・規制的機能・調達の機能・分配的機能・管理的機能という各機能において一定の活用可能性が見込めると考えられた。

冒頭に述べたように、本稿の議論は実証的な裏付けを持つものではなく、あくまでブロックチェーンの活用可能性に関する考察に留まる。今後、政府においてブロックチェーンの活用を実際に進めていくには、各業務の役割や政府内での位置づけに関する精査、技術的な可能性・整合性、政治的な合意形成等、多くの課題に対する丁寧な議論が必要となってこよう。政府の効率性、政策の有効性を高める可能性を持つ技術があるのであれば、その効果的な活用に向けてできることを行うのは当然である。本稿が、その過程を進める上での一助となれば幸いである。

### 注

1 よく知られているように、ブロックチェーンは2008

年、サトシ・ナカモトなる正体不明の人物がmetzdowd.com内の暗号理論に関するメーリングリストにビットコインのアイデアに関する論文を投稿したのが起源とされる。その後、2009年にはビットコインのソフトウェア「Bitcoin-Qt」をネット上に発表して運用が開始され、それを基にブロックチェーン技術の開発が進んでいった。Nakamoto (2009) 参照。

2 近年、ブロックチェーンは情報技術分野やビジネス分野においては様々な活用可能性が検討されるようになってきているが、それでも未だ「仮想通貨の基盤技術」というイメージは根強く、これがより多くの分野にユースケースを広げていくことの障害になっているとの指摘が為されるようになってきている。坪井 (2019: 10-22) 等参照。

3 この他、日本語文献では、高木 (2016) において政府でのブロックチェーンの活用可能性に触れられている。

4 P2Pは端末（peer）同士が直接情報のやり取りを行う点で、クライアント・サーバ方式（クライアント同士のやり取りは必ずサーバを通して行われる）と対置される。P2Pネットワークにおいて端末はノード（node）と呼ばれ、各ノードは他のノードからデータの蓄積や配信等のサービスを提供される一方、他のノードに対してこれらのサービスを提供するという双方向の関係性にある。これに対してクライアント・サーバ方式では、各クライアントはサーバからサービスを提供されるのみである。サーバを中央管理者と呼ぶとすると、これが存在しないのがP2Pであり、それ故に単一障害点の不在によるセキュリティの堅牢性等のメリットがあるとされる。赤羽・愛敬 (2016: 108-109), 坪井 (2019: 76-80) 等参照。

5 暗号化技術において、情報の送信者は秘密鍵を用いてデータを暗号化し、それを受けとった受信者は公開鍵を用いて復号化（暗号化する前のデータへの復元）する。ブロックチェーンにおいては、このような一つの取引（トランザクション）ごとにその記録が暗号化され、複数の暗号化済の取引記録が一つのブロックに格納される。赤羽・愛敬 (2016: 135-136) 参照。

6 参加者が生成されたブロックの正当性について合意を得る（取引情報が改竄されていないか、正しい情報かを確認する）ための仕組みをこのように呼ぶ。ビットコインで採用されているプルーフ・オブ・ワーク（PoW）が代表例であるが、他にもプルーフ・オブ・ステーク（PoS）、プルーフ・オブ・インポータンス（PoI）、プルーフ・オブ・コンセンサス（PoC）等があり、ブロックチェーンの用途や環境によって異なる方式が採られている。PoWでは、マイナーと呼ばれる承認者の計算作業（マイニング）によって各ブロックの正当性が承認され、改竄耐性も極めて高くなる。赤羽・愛敬 (2016: 第8章), 坪井 (2019: 73-76) 参照。

7 分散型台帳とは、ネットワークを構成する複数のノードが同一の取引記録が記載された台帳を所有していることを意味する。それ故に取引記録を一元管理する中央管理者が不要となり、取引の透明性が確保される。赤羽・愛敬 (2016: 40), 坪井 (2019: 80-83) 等参照。

- 8 ブロックチェーンの分類につき、赤羽・愛敬（2016：103）参照。
- 9 スマートコントラクトについては、技術的な開発のための書籍の他、それを用いた各分野における具体的なユースケースを検討する論文もいくつか発表されている。大上・稲葉（2018）、斉藤（2017）等参照。
- 10 スマートコントラクトの効用につき、赤羽・愛敬（2016：57-58）、坪井（2019：170-171）参照。
- 11 特に参考にしたものとして、European Commission ed.（2019）、Berryhill, Bourgerly and Angela（2018）、行政情報システム研究所編（2019）。
- 12 もともとロウイの政策類型は「分配」「規制」「再配分」の3つであり（Lowi 1964）、後に「構成的」が加えられた。
- 13 他にも「規制」を「競争規制」と「保護規制」に区分するなど、ロウイを7類型に発展させた高橋（1988）、「ルーティン型」「非ルーティン型」の類型を考案した中村（1996）等がある。
- 14 他の関連文献においては、行政府でブロックチェーンを活用する場合、省庁間の調整を円滑に行う「組織間調整（interagency）機能」が指摘されることがあるが、これは本稿では、ブロックチェーンの一般的な機能・特性としての「情報の同時共有性」が行政府において具体的に機能したものであると理解する。Berryhill, Bourgerly and Angela（2018：27-28）参照。
- 15 各機能・特性と具体的なユースケースとの関連性につき、行政情報システム研究所編（2019：62）等参照。
- 16 ロウイの「構成的」機能は選挙制度や新たな機関の設置等、政策をつくり出す制度に係る政策であり（Lowi 1972：300）、ここで言う「構成的機能（上部）」と内容的に重なる部分が多いと考えられる。この他、Spitzer（1987）、山口（1989）の類型にも「構成的」機能が含まれており、これはロウイのものと同様と捉えてよいと考えられる。
- 17 松下（1991）には「基盤政策」が挙げられており、ここで言う「構成的機能（下部）」と内容的に重なる部分が多いと考えられる。
- 18 電子政府の取り組みが進んでいるエストニアでは国民全員にIDが付与され、それを用いてe-Business Resisterと呼ばれるサイトにアクセスすれば、最短18分で会社の設立・登記が完了するという。エストニアの電子政府の取り組みについて、Hagiwara（2013）参照。
- 19 ただし、例えば、養子縁組・成年後見・離婚等、ブロックチェーンによって透明性を付与することが必ずしも適当ではないと考えられる分野もあることから、実際の運用に当たっては、適用分野について十分な検討が必要となる。
- 20 「規制」はロウイの他、Frohock（1979）、Spitzer（1987）、山口（1989）の類型に含まれており、ここで言う「規制機能」と内容的に重なる部分が多いと考えられる。
- 21 政策の手段としての規制につき、秋吉・伊藤・北山（2015：第5章）参照。
- 22 山口（1989）には「調達の様式」、松下（1991）には「貢納・徴税政策」が挙げられており、ここで言う「調達の機能」は、これらから調達・税に係るルールの策定を除いた、実務的な入札・政府調達、徴税の部分のみを指すものと考えられる。
- 23 「分配」はロウイの他、Frohock（1979）、Spitzer（1987）、山口（1989）の類型に含まれており、ここで言う「分配的機能」と内容的に重なる部分が多いと考えられる。
- 24 「再分配」はロウイの他、Frohock（1979）、Spitzer（1987）、山口（1989）の類型に含まれており、ここで言う「再分配的機能」と内容的に重なる部分が多いと考えられる。
- 25 山口（1989）では「計画立案の様式」、山口（1987）では「総合機能」としての経済計画・財政計画・国土計画が挙げられており、ここで言う「計画立案的機能」はこれらと内容的に重なる部分が多いと考えられる。
- 26 ただし、計画策定後、その内容の検証段階において、例えば、各計画における検討過程や利害関係者の利益表出の過程を電子化し、アクターの利益の反映度合いを確認・検討する、といったことにブロックチェーンの活用可能性があるかもしれない。
- 27 山口（1989）では「管理的様式」が挙げられており、ここで言う「管理的機能」はこれと内容的に重なる部分が多いと考えられる。また山口（1987）では「定員管理」が挙げられており、これは、ここでいう「管理的機能」の一部と重なるものと考えられる。
- 28 ハッシュ関数は、任意のデータから別の値（ハッシュ値）を得るための操作として機能し、元のデータに復元不能という特性を活かして、電子署名やコンセンサスアルゴリズム等、ブロックチェーンのセキュリティ確保のための基幹的技術として用いられている。赤羽・愛敬（2016：137-139）参照。
- 29 山口（1989）では「安全」領域における「保障の様式」が、松下（1991）では「軍事政策」「国際平和協力政策」が挙げられており、ここで言う「対外的機能」はこれと内容的に重なる部分が多いと考えられる。
- 30 特に参考にしたものとして、European Commission ed.（2019）、Berryhill, Bourgerly and Angela（2018）、Hyvärinen, Risius and Friis（2017）、行政情報システム研究所編（2019）。
- 31 「管理的機能」における公文書管理については、我が国でも自治体レベルでは実証実験が行われており、国会においても日本維新の会が法案を提出している。「維新、公文書管理法改正案など提出 ブロックチェーンで改ざん防止」『日本経済新聞』2018年11月15日、「ブロックチェーン、公文書管理などで活用期待 瞬時に改竄検知、安全を担保」『SankeiBiz』2018年9月3日、等参照。
- 32 エストニアの取り組みについて、Hagiwara（2013）参照。
- 33 申請者は州のプラットフォームにアクセスして市民番号や氏名、住所等を入力すると、そこで受給権の有無

が判定され、権利有り認められれば、QRコードで割引クーポンが送付される。この「Smart Voucher」制度は2015年に創設され、毎月約4千のクーポンが送付されている。European Commission ed. (2019: 95-97) 参照。

34 日本について、'Japan looks to blockchains for more secure e-government systems', *Nikkei Asian Review*, Jun 29 2017, 米国について、'The US government's main logistical agency is looking at blockchain as a way to re-envision its contract review process' *coindesk*, Jun 22 2017. (<https://www.coindesk.com/us-government-blockchain-contract-bidding>), メキシコについて、'Mexican Government Conducts First Public Tender Using Blockchain', *Bitcoin Exchange Guide News*, Aug 2 2018. (<https://bitcoinexchangeguide.com/mexican-government-conducts-first-public-tender-using-blockchain/>) をそれぞれ参照。

35 エストニアでは、政府調達全体の93%が電子的に完結している。エストニア政府HP 'Public Procurement Policy' 参照 (<https://www.rahendusministeerium.ee/en/public-procurement-policy>)。

#### 引用文献

- Al-Saqaf, Walid and Nicolas Seidler. (2017) 'Blockchain Technology for Social Impact: opportunities and challenges ahead', *Journal of Cyber Policy*, Vol. 2, pp. 338-354.
- Berryhill, Jamie, Théo Bourgerly and Angela Hanson. (2018) 'Blockchains Unchained: Blockchain Technology and its Use in the Public Sector', *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 28, OECD.
- European Commission ed. (2019) *Blockchain Now and Tomorrow: Assessing Multidimensional Impacts of Distributed Ledger Technologies*, European Commission.
- Frohock, Fred M. (1979) *Public Policy: Scope and Logic*, Prentice Hall.
- Hardin, Russell. (2000) 'The public trust', in Susan J. Pharr and Robert D. Putnam eds. *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, pp. 31-51.
- Hyvärinen, Hissu, Marten Risius and Gustav Friis (2017) 'A Blockchain-Based Approach Towards Overcoming Financial Fraud in Public Sector Services', *Business & Information Systems Engineering*, Vol. 59, pp. 441-456.
- Jun, MyungSan (2018) 'Blockchain government - a next form of infrastructure for the twenty-first century', *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, Vol. 4, No. 7.
- Lowi, Theodore J. (1964) 'American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory', *World Politics*, Vol. 6, pp. 675-715.
- . (1972) 'Four Systems of Policy, Politics, and Choice', *Public Administration Review*, Vol. 32, pp. 298-310.
- Nakamoto, Satoshi. (2009) 'Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System' (<https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>> accessed 20/2/2020).
- Razzaq, Asad and Muhammad Murad Khan et al. (2019) 'Use of Blockchain in Governance: A Systematic Literature Review', *International Journal of Advanced Computer Science and Applications*, Vol. 10, No. 5, pp. 685-691.
- Ripley, Randall and Grace Franklin. (1987) *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*, 4th edition, Dorsey Press.
- Spitzer, Robert J. (1987) 'Promoting Policy Theory: Revising the Arenas of Power', *Policy Studies Journal*, 15 ( 4 ), pp. 675-689.
- Stanford Center for Social Innovation ed. (2019) *Blockchain for Social Impact: moving beyond the hype*, Stanford Center for Social Innovation.
- World Bank Group ed. (2017) *Distributed Ledger Technology (DLT) and Blockchain*, FinTech Note, No. 1, The World Bank.
- Werbach, Kevin. (2018) *The Blockchain and the New Architecture of Trust*, The MIT Press.
- 赤羽喜治・愛敬真生編著 (2016)『ブロックチェーン 仕組みと理論：サンプルで学ぶFinTechのコア技術』リックテレコム。
- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉 (2015)『公共政策学の基礎 新版』有斐閣。
- 池田謙一 (2010)「行政に対する制度信頼の構造」『年報政治学』61巻1号, 11-30頁。
- 磯崎育男 (1997)『政策過程の理論と実際』芦書房。
- 大上智也・稲葉宏幸 (2018)「ブロックチェーン上のスマートコントラクトを利用したカーシェアリングシステムの実装とその評価」『電子情報通信学会技術研究報告』117 (471), 251-254頁。
- 行政情報システム研究所編 (2019)『平成30年度ブロックチェーン技術が行政に与える影響に関する調査研究報告書』行政情報システム研究所。
- 斉藤賢爾 (2017)「スマートコントラクトによる土地売買を考える」『土地総合研究』2017年夏号, 18-24頁。
- 情報処理推進機構編 (2019)『非金融分野におけるブロックチェーンの活用動向調査』情報処理推進機構。
- 高木聡一郎 (2016)「行政におけるブロックチェーン技術の活用可能性」『行政&情報システム』52 (6), 28-33頁。
- 高橋秀行 (1988)「政策形成と行政」『政策研究のフロンティア』行政管理研究センター調査研究部編, 58-94頁。
- 坪井大輔 (2019)『Why Blockchain：なぜブロックチェーンなのか?』翔泳社。
- 中村昭雄 (1996)『日本政治の政策過程』芦書房。
- 日本公証人連合会 (2014)『公証人—紛争を未然に防ぐために』日本公証人連合会。
- Hagiwara, Shogo (2013)「デジタルガバナンス最先進国エストニアに学ぶ「これからの政府」とわたしたちの暮らし」『Wired』2013年10月25日。
- 松下圭一 (1984)「日本の政策課題と政策構成」『年報政治学1983-政策科学と政治学』34巻, 185-207頁。
- (1991)『政策型思考と政治』東京大学出版会。
- 山岸俊男 (1998)『信頼の構造』東京大学出版会。
- 山口二郎 (1987)『大蔵官僚支配の終焉』岩波書店。
- 山口定 (1989)『政治体制』東京大学出版会。

# 国内におけるジェンダー視点の防災政策の到達点と課題

## Gender Sensitive Disaster Management Policies in Japan: Achievements and Challenges

浅野 幸子

### 要約

近年の災害では、少子高齢化の進展、格差の拡大、共働き世帯の増加、過疎化など、平常時の社会のトレンドや課題が、より一層、被害を拡大しニーズを複雑化させる傾向にあるため、応急対応に力点が置かれた従来型の日本の防災政策では十分に対応することが難しい状況にある。ジェンダー視点の防災政策は、こうした今日的課題をも包含するため、日本の防災政策の質的転換をもたらす可能性を持つが、その意義を明らかにするには、政策の前提となる災害観にまで踏み込んで整理する必要がある。

そこで本稿では、我が国における防災政策へのジェンダー視点の定着状況の評価に必要な前提について、国際的な災害研究の議論および防災政策の動向との比較も交えて整理した上で、ジェンダー視点から見た日本の防災政策の現状における到達点について検討し、課題を明らかにした。

その結果、国の政策としては、予防から復興の各段階において具体的に必要な取り組みが細かく提示されており評価できるが、自治体の対応の実態を見ると、いまだ不十分な状況であった。また、被害拡大の根本原因にまで踏み込むことはできていないことから、日本のジェンダー視点の防災政策は、日本の防災政策全体を性格づける災害観と、それに基づく政策体系の限界に相当程度制約を受けていることも明らかになった。

### キーワード

防災政策, 災害リスク削減, 脆弱性論, ジェンダー, 女性の参画

### 1. はじめに

我が国は、いうまでもなく世界有数の災害多発国であり、戦前戦後を通して徐々に防災政策が積み上げられてきたが、応急対応に中心が置かれる一方で、予防としての取り組み領域は限られ、復興にいたっては法的整備も不十分という状況であり（生田2013）、課題は山積している。

特に、急激な少子高齢化<sup>1</sup>、単身世帯の増加、景気の低迷と非正規雇用者の増加など、人々の暮らしの基盤である家族と仕事をめぐる環境変化と安定性の揺らぎという、大きな社会変動を直視しなければ、人的被害の拡大や生活再建の遅れを防ぐことは

できないため、抜本的な取り組みが急務と考えるが、その際ジェンダー視点は不可欠と考える。

ジェンダーとは、もともとは言語学において名詞の性別を意味する用語だが、1970年代の第二派フェミニズム運動以降、社会的・文化的性別や性差を意味する言葉として使用されるようになった。その後、生物学的な性（sex）自体も社会的・文化的に形成された知識であることが科学研究により明らかにされ、現在では両者を含めた言葉として理解されている（館1998；江原・山田2008）。

わかりやすく言えば、男らしさ・女らしさ、男女の生き方、役割、性別分業などといった、一般に社会のなかで共有されている考え方、価値観、社会規

範と、それらに基づき作り出されている制度や社会構造における性のあり様のことを指すが、このジェンダーの視点を欠いた対応や、ジェンダーにおける男女間の不平等が、多様な社会問題につながっていることから、ジェンダー平等を目指す取り組みが、国連機関や各国政府においても取り組まれてきた。

災害時には、平時からの課題がより悪化する傾向にあるが、男女による被害・影響の違い、家族間のコンフリクト、健康問題、ジェンダー化する労働、ジェンダー関連の暴力、移住に際しての考慮、変化への適応など、ジェンダーは広範な課題と関係することも明らかにされている(Enarson et al. 2007, 2018)。

たとえば、災害発生前後の緊急避難行動については、平日昼間に地域にいる人は女性の割合が高い傾向にあること、避難支援が必要な人たちのそばで日常的に育児や介護をしている人も女性の割合が高いことから、女性の視点を欠いた緊急避難の計画づくりや訓練は、的外れで効果の薄いものになってしまう可能性が高い。実際、東日本大震災で津波から避難した人への調査結果からは、一人で避難した人は男性が多く、2人以上で避難した人は女性が多かったこと、地域の女性リーダーも多数避難誘導に当たったことがわかっている(内閣府男女共同参画局 2012; 日本防火協会 2012)。そのため、全国的にみられるように、行政が男性の地域リーダーのみを窓口として避難の話し合いを促しても、実効性のある対策や計画になっていない可能性がある。

また、避難生活期には、衛生・栄養・育児・介護の視点で発災直後から環境整備・支援を迅速に行わなければ、命と健康の問題を引き起こしかねないが、避難生活期に、高齢者を中心に災害関連死が多発するケースが繰り返されていることから(注2)、被災者支援の質の問題が置き去りにされた状態が続いているといえる。とりわけ介護介助が必要な高齢者・障害者とその家族、子どものいる家族、そして女性たちが厳しい状況に置かれる傾向にある。女性や子どもを狙った性暴力も発生しているが、十分な防犯対策が取られてこなかった(東日本大震災女性支援ネットワーク 2013; 浅野 2021)。避難所運営担

当職員・地域リーダー層は男性が中心で、女性は炊き出しなどに限定した活動に従事する傾向にあり、避難所運営の意思決定に十分関与できなかった(浅野 2013)。

地方防災会議、災害対策本部、避難所運営の責任者層、地域リーダー層、復興計画策定委員会など、防災政策全般における意思決定の場・リーダー層への女性の参画度合いは依然として低く、女性が意思決定に十分かかわることができていない現状があるが、結果として、被災者の命・健康・安全にかかわるニーズの表面化を遅らせ、積極的な対策を打っていくことが難しくなっているといえる(浅野 2021; 東日本大震災女性支援ネットワーク 2013; 内閣府男女共同参画局 2012, 2017)。

また、雇用の不安定化は、女性と若者において大きなしわ寄せを生んでいるが、こうした状況が少子化問題と、貧困家庭の子どもの割合の増加にも拍車をかけている。特に、ひとり親家庭の約9割を占める母子家庭は、平常時から苦しい生活を強いられているケースが多い。そして、災害時にはあつという間に貧困に陥る可能性がある上、子どもを一人で抱えながらの避難生活中に、再就職先を探すことは平常時の何倍も難しくなる(浅野 2021)。

無論、雇用・収入の不安定さは男性も無関係ではなく、共働きでなければ家計が苦しいという世帯も少なくない。災害で家計の主な担い手が失業したり、亡くなることもあるため、災害時の女性の雇用維持・確保は、家計維持に不可欠となるが、復旧・復興期の女性の就業支援(仕事の創出・マッチング・子どもの一時預かり支援など)の必要性は、自治体側にもほとんど認識されていない(内閣府男女共同参画局 2017)。

生活再建・復興まちづくりに関する行政のアンケートも世帯主宛てに送付されるため、家族間の考え方の違いが十分反映されていない可能性もある。

このように、災害発生直後の現象だけをみて表面的に対応したり、平常時から地域や社会が抱える構造的な問題を放置したまま、単純に元の生活にもどそうとするだけでは、災害時に被災者の命を守り、生活再建を後押しし、地域社会を持続可能な状態へ

と復興させていくことが難しいことは明らであり、改善にはジェンダー視点が不可欠である。

ちなみに、過疎化対策として若年女性の定着が重要テーマとなっているが、筆者が調査したところ、東日本大震災後に過疎化が加速し、特に若年男性よりも若年女性のほうが減少している自治体も少なくないに関わらず、復興事業においてジェンダー視点の施策はごくわずかしかり盛り返されていなかった<sup>3</sup>。

国際的には、応急対応の限界も踏まえて、こうした平常時から存在する社会・経済・政治の問題も含めた、持続可能な開発と災害被害の軽減に同時に取り組んでいく“災害リスク削減”の取り組みが重視され、そこでのジェンダーの視点の導入、女性の意思決定の場への参画・リーダーシップの発揮も不可欠のものとされており（災害リスク削減におけるジェンダー主流化）、後述するようにガイドラインも発行されている。

しかしながら、冒頭で述べたように、国内の防災政策ではもっぱら応急対応に重きが置かれ、予防・復興の面の取り組みは弱く、その上、ジェンダー視点も主流化しているとはいえない（内閣府男女共同参画局 2017；浅野 2021）。

国内の先行研究をみても、ジェンダー視点を意識した災害研究自体が少ない（浅野・池田 2020）。たとえば、吉原らによる、東日本大震災および原発事故における被災と避難生活に関する研究では、原発事故による母子避難の問題、原発に対するリスク認知、避難生活における女性の炊き出しなどの活動については若干記述がみられるが、ジェンダーに起因した被害や支援課題等については触れられていない（吉原・仁平・松本編 2015）。

また、東日本大震災の被災自治体の課長級職員約1,300人に対する大規模アンケート調査により、災害対応実態を明らかにした稲次らの報告でも、ジェンダーの視点による質問項目や回答結果の分析は見当たらなかった（稲継編 2018）。

特に、開発問題との関連が切り離せない国際的な防災政策動向と、国内の防災政策のあり方との関係で、ジェンダー視点の防災政策の導入状況について

検討したものはごくわずかしかない。たとえば、山地は、開発とジェンダーと防災に関する国際的な議論の動向を踏まえつつ、阪神・淡路大震災での災害とジェンダーに関する課題の顕在化とその後の国内政策の動向についてまとめているが（山地 2009）、国内においてジェンダー視点の災害対策が大きく発展した東日本大震災後の状況は含まれない。

そこで本論文では、災害とジェンダーに関する国内外の防災政策の動向と特性について整理したうえで、ジェンダー視点からみた防災対策の到達点と課題について明らかにする。

## 2. 先行研究

### 2.1 災害とは何か？—脆弱性論と災害リスク削減

日本で“災害”の用語が使用される時、Hazard（災害因。自然災害・人的災害のいずれも含む）と、その結果によって引き起こされる被害としてのDisasterの、両方の意味をあいまいなまま含んでいることが多い。しかし海外では、災害の定義について長年さまざまな検討が行われてきた。

災害の社会科学的研究が盛んなアメリカの研究の系譜に基づく、主に3つの見方があるという。災害を物理的・社会的な破壊をもたらす出来事と捉えて、それが日常を壊すと考える古典的アプローチ、災害を発生させる要因としてのハザードが人間社会の何らかの領域と交差した際に災害として顕現するというハザード—災害アプローチ、そして災害は社会的に構築されていくという社会現象・構築アプローチである（Perry 2018；大門・渥美 2019）。

大門らは、最初の二つがハザードを社会に対して外在的な要因としてとらえ、時間的・空間的局所性を強調する（出来事としての災害観）のに対し、社会現象・構築アプローチは、災害は社会内の現象であり、継続的プロセスであることを強調している（プロセスとしての災害観）と整理したうえで、あくまで理念的なものであり、実際に多くの研究者は、そのどこか中間の立場を取っていると述べている（大門・渥美 2019）。

災害をめぐるこうした複数の見方を理解する上で役立つのが、Wisnerらによって基礎づけられた脆弱

性論である。図1の「増圧と減圧（PAR）モデル」が示すように、一方で社会において脆弱性を作り出す過程が（左側）、もう一方で自然の加害現象（右側）があり、その重なったところで災害が発生すると捉えている（Wisner et al. 2004：50）。

そのため、災害はすべての人や地域に同じように影響を与えるわけではなく、平常時の社会構造の中で増大していた脆弱性により、被害の一層の拡大や格差が生じる。たとえば、裕福な人は危険性の少ない土地や建物に暮らすことができ、被災しても生活再建は容易だが、貧困な人は危険な地域や壊れやすい家に暮らしていることも多く、被災後の生活再建はより厳しいものとなる。被災後も、危険とわかりつつ同じような場所や暮らし方を余儀なくされる可能性が高い。性別、人種、民族、宗教、カーストなどにより平常時から差別や不利益の中で暮らす人たちは、災害時に十分な支援や資源を得られない可能性もある。

つまり、加害に対する抵抗力は人それぞれに異なることを前提すべきとの立場であり、この脆弱性論

の考え方に立って災害対策を目指せば、平常時の社会構造の中にある脆弱性も含めた改善が要請されることになる。

ちなみにこの脆弱性論は、南米・東南アジア・アフリカなど、植民地支配の歴史を経て、今なお多くの人々が日常から社会的・経済的に脆弱な状況に置かれている国々での災害研究の蓄積が基盤となっている（Wisner et al. 2004：10）。そして、災害対応研究が盛んなアメリカでも、災害リスクの高いエリアでのリポート開発の拡大や、人種による被害の格差の存在などが明らかになったことから、応急対応に主眼をおいた「災害の合理的制御」の限界に対する認識とともに、災害研究における脆弱性論が大きな影響力を持つようになったという（浦野 2010）。

国連機関も、この脆弱性論に基づく災害観に立っており（UNISDR 2004：71）、狭義の危機管理対策にとどまらない、貧困・差別・経済・環境・文化など幅広い社会課題を含む持続可能性の問題と結び付けた“災害リスク削減”の取り組みを提起してきた。

図1 増圧と減圧（PAR）モデル：脆弱性の内訳と脆弱性が増大する方向を示す



出典：B.ワイズナーほか（岡田憲夫ほか訳）（2010）『防災学原論』p56

## 2.2 災害とジェンダー研究—海外の動向

災害とジェンダーの研究は、国際的には1990年代に領域として確立しており、その後も多様な研究が行われてきたが（池田 2010；Enarson et al. 2007・2018）、池田によると複数の源流があり、主なものとして脆弱性論、フェミニズムの諸理論、開発とジェンダー（GAD）論が挙げられるという（池田 2019）。

脆弱性論にジェンダー課題を当てはめると、平常時の女性の地位・厚生水準の低さ、固定的性別役割などの規範といった根本原因が、女性の経済的自立を困難にする仕組みや子育て・介護支援の不十分さといったダイナミックな圧力となり、そうした状況が災害時に女性をより厳しい状況に追い込むこととなる（池田 2013）。

また、フェミニズムの観点による研究は先進国で多く見られ、女性たちが災害時や災害後に公平に資源や情報にアクセスできるか、ジェンダー固定的な見方がどう災害支援や緊急対応の内容に影響をあたえているのかといった、女性の発言力や参画の場の確保状況などが研究対象となってきた（Enarson et al 2007；池田 2019）。

一方で、低所得の国々における災害とジェンダー研究は、開発とジェンダー論の視点から行われる傾向にあり、女性のエンパワーメントによる脆弱性の緩和や、ジェンダーの視点をいれた社会分析の手法、計画づくり、防災行政におけるジェンダー主流化のための実践的なツールなどの面で貢献してきた（池田 2019）。

なお、背景として、1970年代以降、経済開発の負の影響を受けやすい女性を、開発の過程に統合（積極的参加）すべきであるとする考え（WID）に基づく手法が導入されたが、80年代以降は、女性だけを焦点化するWIDアプローチの限界が指摘され、男女の固定的役割分担や、ジェンダー格差を生む社会構造や制度自体を変えることを重視する、ジェンダーと開発（GAD）アプローチが導入されるようになったことがある。1995年の北京女性会議で採択された北京会議行動綱領では、開発におけるジェンダー主流化（開発の全ての部門、プロセス、プログラムに

ジェンダー平等の視点を統合し、男女双方が意思決定過程に参加できるようにすること）が明記された。

ちなみに、災害とジェンダー研究の第一人者であるエナーソン（Elaine Enarson）らが書いた2つの重要なレビュー論文から、1990～2010年代までの国際的な研究動向がわかる。

1つ目は2007年の論文で、研究領域の成立過程にも触れながら、階級（とジェンダーと災害。以下同じ）、人種・エスニシティ、暴力、労働における性別分業、救援サービス・復興支援、草の根の女性たちの戦略という7つの主要テーマに焦点を当てて、ジェンダー視点の災害研究の動向について分析している（Enarson et al. 2007）。

2つ目は、2018年の論文で、2007年のレビューから10年間の進展として、人種・階級・ジェンダー・セクシャリティの相互横断的な研究や、男性の災害経験、制度面といった多様な研究も進んだことを踏まえ、新たに性的マイノリティ、男らしさ（masculinity）、気候変動を対象テーマに加えて分析している（Enarson et al. 2018）。

## 2.3 災害とジェンダー研究—国内の動向

一方、国内の災害とジェンダーに関する研究は、いまだ未発達な状況であるといえる。従前より災害被害の実態をジェンダー視点から明らかにする研究がきわめて少なかったことに加えて、防災対策へジェンダー視点の重要性がようやく認識され始めたのが、2011年の東日本大震災であったことがその要因であろう。

そこで筆者は、国内の文献について、1995年の阪神・淡路大震災以前にまでさかのぼって網羅的に検索を行い<sup>4</sup>、その中でも研究的価値が高いと考えられる114本の文献を選びだして内容を検討し、18項目に分けて整理した（表1）。

なお、災害とジェンダー課題を主題とした学術論文の数自体に限られていることから、表1のA群「領域全体の理解」については学術論文以外の文献も積極的に検索対象とした。B～E群については学術論文・学術書を中心とし、子育て・介護、保健・医療、広域避難（家族関係の問題が顕在化した原発

表1 災害とジェンダーに関する国内文献の分類項目（作成：浅野幸子）

<b>A群：領域全体の理解</b> ①総論 ②政策 ③支援活動（草の根のグループの活動含む） ④記録・歴史 <b>B群：予防</b> ⑤防災啓発・人材育成 ⑥地域防災活動 ・防災まちづくり	<b>C群：発災直後・応急対応</b> ⑦人的被害・避難行動 ⑧避難生活（広域避難含む） ⑨医療・保健・福祉 <b>D群：復旧・復興</b> ⑩家庭生活（夫婦・家族関係，子育て・介護，性別分業等） ⑪経済（雇用・労働） ⑫住宅 ⑬復興まちづくり	<b>E群：その他の重要テーマ</b> ⑭暴力 （性暴力・DV・虐待等） ⑮若年女性 ⑯障害者 ⑰LGBT ⑱多文化共生
--	--	--

事故に関するものを含む）など、幅広い研究領域を対象として検索を行った。

その結果、性別による困難の違い、家族関係、性別役割などと、それらを生み出す社会構造の問題を視野に入れた、災害とジェンダーのテーマを正面に据えて書かれた論文は少ないこと、しかしながら、医療・福祉・保育などの関連したテーマを持つ論文は一定数存在すること、いずれにしてもテーマごとに振り分けると論文数は少なく、やはり研究蓄積が浅いことが分かった。

とはいえ、筆者はこれらの先行研究に依拠して、東日本大震災後の応急対応から復旧・復興期に至るまで、被災者がいかに複雑な生活課題に直面してきたかのかについて多角的に明らかにすることができた（浅野・池田 2020）。そのため、全体としての研究蓄積は浅いながら、国内の災害研究においても、ジェンダー視点による分析の有効性が確認された。

たとえば、福島第一原発事故に伴う研究の多くが、家族関係を含むジェンダーの視点を持つ一方で、津波被災地を対象とした同様の研究は限られる。しかし、津波被災地においても、原発事故と同様に、避難直後から家族の離散や、遠方の避難先での生活の長期化、元の地域への帰還をめぐる家族間の葛藤があったはずで、世帯の分離/再編があったケースも少なくないはずである（前田・佃・小野田ほか 2020）。

実際、柄谷らが、岩手県陸前高田市で自主住宅移転再建を果たした14世帯についての詳細な分析を行い（柄谷・近藤 2016）、災害に対するリスクのとら

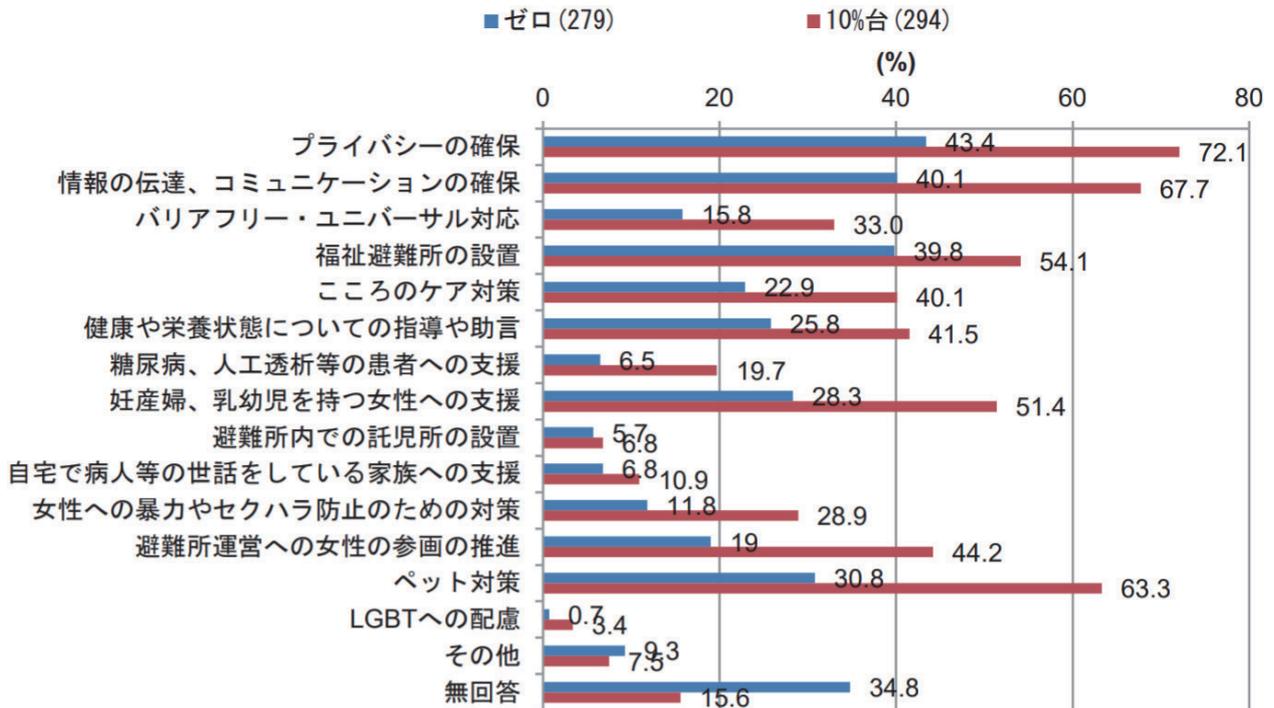
え方、子ども・高齢者の状況、地域との関係性、年齢（特にローン問題との関係）、土地の所有状況、復興事業の進捗状況といった複数の要素をもとに意思決定を行っていることや、再建に役立った関係性（人的資源）を明らかにしている。

また、災害後の過疎化の進行は深刻な問題であるが、浅川は、東日本大震災の津波被災地である岩手県大槌町を対象に、人口構造に対して震災がおよぼした影響について分析を行っている。被災直前の2010年を基準年として男女5歳刻み人口数を調べ、基準年の5年前と比較する形でコーホート変化率をもとめ、それに基づき5年ごとの将来人口の推計を2040年まで行い、震災後の実際の人口を比較しているが、基準年における子どもを産む可能性が高い年代の女性の数に比べて、4歳以下の子供の数が極めて少ないことや、男女ともに高校・大学などへの進学を機に多くが大槌町を離れる傾向が強く、Uターンする数少ない若者の中でも、女性が戻ってくる数が少ないことを明らかにしている（浅川 2017）。

また、神林は、仙台市における被災問題は東北の他の地域と異なり、都市貧困問題あるいは周辺の労働市場問題との親近性が強いものになるとの前提に立ち、市内の若年世代の災害脆弱性について分析を行っているが、特に若年女性において震災被害と社会階層の間に関係性があったこと（高卒の女性が最も不利な状況）を明らかにしている（神林 2014）。

ところが、こうした若年女性たちは、震災後の増大した家庭内のケアワークを負担したり、職を変える必要に迫られたり、進路変更を余儀なくされた

図2 防災会議の女性委員比率別、避難所運営に関する指針等に記述がある市町村の比率



出典：大沢真理編（2019）『「2017年度 女性・地域住民から見た防災・災害リスク削減に関する調査」報告』p36

り、引っ越しをせざるをえなかったりするなど、ライフコース上の影響を受けているケースも少なくないにもかかわらず、その実態は十分に明らかにされておらず、支援の対象となることもほとんどない（オックスファム・ジャパン 2015）。

また、自治体の防災体制と防災政策の質の関係について、ジェンダーの視点から明らかにした研究もある。

自治体におけるジェンダー視点から見た防災体制の実態については、これまで2回、全国的な調査が実施されている。最初の調査は、2008年に全国知事会が実施した「女性・地域住民からみた防災施策のあり方に関する調査」（以下、2008年調査）である。

2回目は東京大学の沢真理教授が代表を務める研究グループが、全国知事会の協力も得て2018年に実施した「2017年度 女性・地域住民から見た防災・災害リスク削減に関する調査」である（以下、2017年調査）。調査は2018年2月に実施され、1,171の市区町村から回答を得ている（回答率64.8%）が、2008年調査の後継調査との位置づけで実施されたこ

ともあり、報告書では、自治体の取り組み状況の変化も意識して分析が行われている。

たとえば、地方防災会議の委員に女性がいない自治体と、10%以上いる自治体の避難所運営マニュアル等の記載内容を比較すると、充実度に大きな差がみられた（図2）。また、防災担当と男女共同参画担当などの内部連携については、男女共同参画担当の地域防災計画等の策定への関与は48.3%と半数に満たず、避難所運営の関する指針等（マニュアル・手引き・ガイドラインなど）の作成に際しては17.5%しか関与していなかった。ちなみに、防災政策全般や避難所運営と密接に関係するはずの福祉担当部局との連携は、地域防災計画72.2%・避難所運営に関する指針等34.9%、教育担当との連携は避難所運営に関する指針等で34.9%と、内部連携は不十分で、男女共同参画担当との連携は特に低い傾向にあることがわかった。また、人口が多い自治体のほうが内部連携の度合いが高く、人口が少なくなるほど、男女共同参画担当、教育担当との連携度合いがより低くなる傾向が顕著であった。

災害発生後の自治体の対応体制についても、経年比較が可能な調査が存在する。いずれも内閣府男女共同参画局が実施したもので、2011年の東日本大震災を対象とした「男女共同参画の視点による震災対応状況調査」(2012年)および、「東日本大震災からの復興に関する男女共同参画の取組状況調査」(2013年)、そしてジェンダー視点の防災対策が本格的に導入された後の2016年に起きた熊本地震を対象とした「男女共同参画の視点による平成28年熊本地震対応状況調査」(2017年)(以下、熊本地震調査)<sup>5</sup>である(内閣府男女共同参画局 2012, 2013, 2017)。ちなみに熊本地震調査に関しては、筆者が調査検討会の座長を務め、調査票の設計から分析までトータルに関わった。

なお、熊本地震では直接死50人に対して、災害関連死が200人以上に上ったことから、被災者支援の質が大きく問われた災害であったといえるが、避難所における育児・介護・女性ニーズ(女性は家族のケアニーズも多く持っている前提)への対応は不十分であった。

そこで、育児・介護・女性のニーズへの対応を1ヶ月以内に行ったと回答した30市町村に、改善を可能とした理由を聞いたところ(複数回答)、地域防災計画・防災マニュアル等に規定通りに対応した、避難住民のニーズなどを聞き取って対応した各14市町村46.7%、職員間の議論により対応した10市町村33.3%に対して、災害対策本部からの指示により対応したのは8市町村16.7%のみであった。こうした本部体制の限界を補う上でも重要な存在が、男女共同参画部局であるが、被災自治体のうち、震災1ヶ月以内に男女共同参画の視点からの対応を庁内で働きかけたのは3市町村8.1%のみで、半数は男女共同参画以外の業務を割り当てられていた。

しかし、地元の女性が避難所運営のリーダーを務めることで環境改善を積極的に進めた事例や、応援自治体が避難所支援の職員を派遣する際に男女混成チームを作って支援に当たったことで、被災自治体から歓迎されたという例も見受けられた。

また、筆者は、大阪北部地震の被災自治体および複数の地区の男女双方の防災リーダーに対して、地

震後の対応状況についての詳しい調査を行ったが、男女双方が緊密に連携した地域とそうでない地域とで、対応の質に差が生じていた。さらに、行政内部の縦割り体制が住民組織内部の連携を弱め(危機管理部門・福祉部門・コミュニティ政策部門の連携不足→男性を中心とした防災リーダーと女性を中心とした福祉活動リーダーの連携不足)、特に避難生活期の被災者ニーズの把握に資するような、行政と地域コミュニティの連携が難しい状況を生み出していることが明らかになった(浅野 2020)。

自治体や地域組織の防災体制におけるジェンダー視点の有無と、防災政策の質や災害対応の質との関連を明らかにすることは容易ではないが、それでも、徐々に研究成果が蓄積されつつある状況といえる。

### 3. 防災政策の国際動向

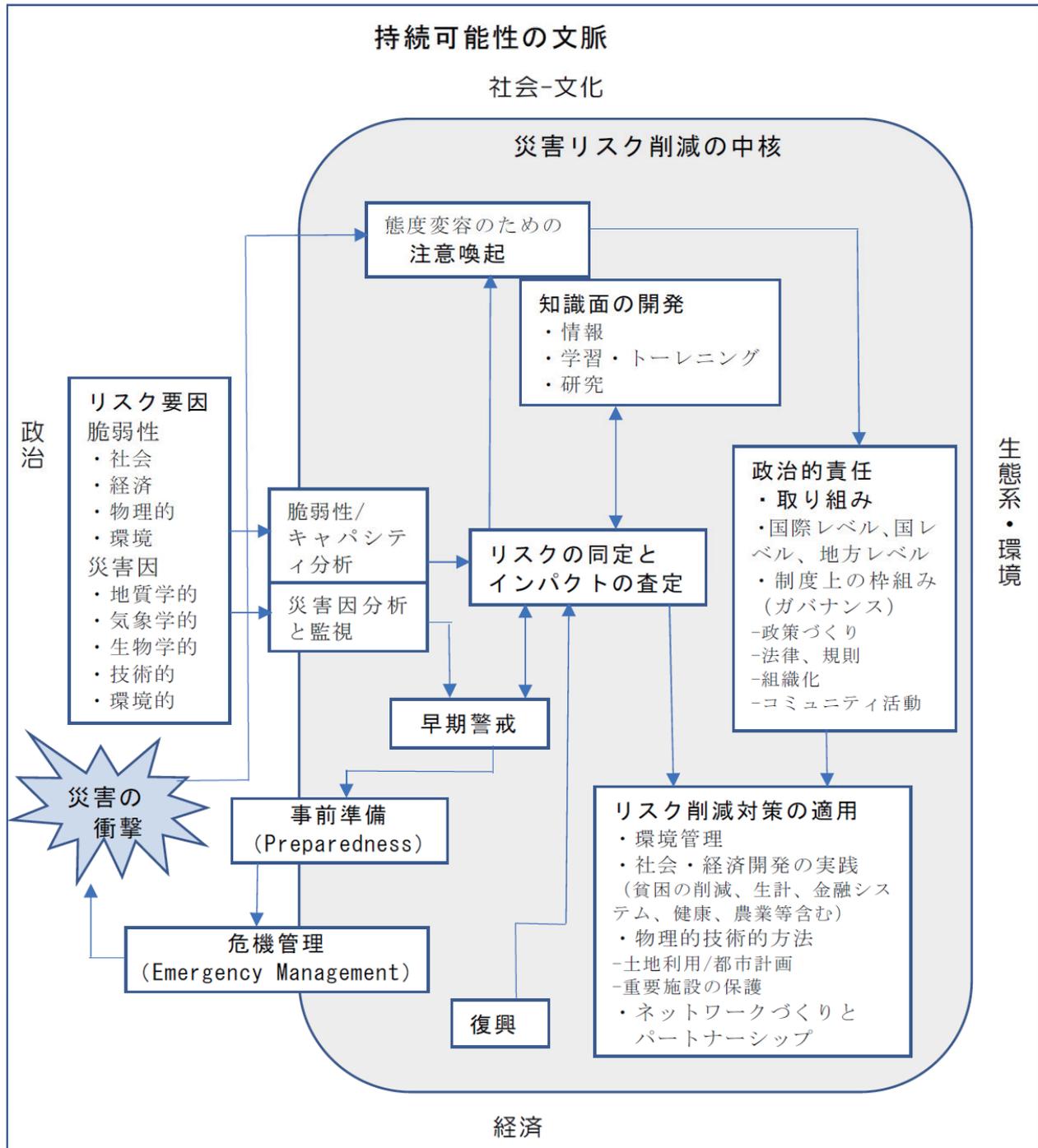
#### 3.1 防災政策に関する国際動向

次に、防災政策に関する国際動向について見ていく。国連国際防災戦略事務局(以下、UNISDR)<sup>6</sup>は、災害リスク削減を、「持続可能な開発の幅広い文脈の中で、社会全体で脆弱性と災害リスクを最小化し、ハザードの悪影響を回避(prevention)または制限(mitigationとpreparedness)する可能性を考慮した要素の概念的枠組み」と定義しているが(UNISDR 2004, p7)、その全体像は図3に示した通りであり、求められる取り組みは広範囲にわたる。持続可能性の文脈の中であらゆる災害リスクを削減することを目指しているため、平常時の貧困対策や格差・差別問題を含む幅広い社会的・経済的取り組みが含みこまれている。

この災害リスク削減の考え方は、2005年の第2回国連防災世界会議で採択された「兵庫行動枠組」で公式に採用され<sup>7</sup>、災害予防を持続可能な開発や貧困削減と結び付けて推進することが明記された。この方針は、2015年の第3回国連防災世界会議で採択された「仙台防災枠組」<sup>8</sup>にも継承されている。

さらに、Mannakkaraらによると、2000年代に入って復興のありように関心が高まり、災害前の脆弱な状態に復興させるのではなく、被災したコミュニティが物理的・社会的・環境的・経済的な面で、よ

図3 災害リスク削減の枠組



出典：UNISDR (2004), *Living With Risk*, p15

り復元・回復力の高いレジリエントな状況にしていく機会として復興期を捉える見方が出てきたことから、“より良い復興”(=Build Back Better) (以下、BBB) という概念が使われるようになったという (Mannakkara et al. 2014)。

そのため、仙台防災枠組では、人と健康と生計に明確に焦点を当てることの重要性が強調されると

もに、優先領域には1) 災害リスクの理解, 2) 災害リスクを管理する災害リスク・ガバナンスの強化, 3) レジリエンスのための災害リスク削減への投資, に加えて, 4) 効果的な災害対応への備えの向上と, 復旧・復興過程におけるより良い復興, という形で BBBが公式に防災政策の中に位置づけられた。

こうした経緯と平行して, 1990年代後半からは,

被災者支援の質も国際的に問われるようになっており、“人道支援の国際基準”も多数作られている。その最も代表的なものがスフィア基準であるが(1997年初版。2018年改訂の第4版が最新)、被災者の人権の尊重とともに、脆弱性と能力の観点が盛り込まれている(Sphere Association 2018=2019)。

具体的には、被災者は多様で、かならずしも同じだけの力と資源を持っているわけではないことを前提として、特に子ども・女性・障害者・高齢者・病気の人、人種・宗教・政治信条などにより差別されている人の視点から、適切な支援が行うための原則と共通基準を示した上で、給水・衛生、食料安全保障と栄養、避難所および避難先の居住地、保健医療の4つの領域を設定し、支援基準を細かく示したものである。

そして、被災者の支援へのアクセス状況や細かいニーズをつかむ上で、細分化されたデータが重要視され、性別・年齢・障害の有無などによって、こまかく被災者の状態を把握するよう促している。

また、被災者はみな潜在的に能力も持ち、環境次第で力を発揮できる可能性を持つとの前提にたっているため、支援者には、女性・子ども・障害者などの脆弱な立場に置かれている多様な人たちも、支援内容を話し合う場に参加できるよう条件整備することと、支援する人・組織における男女のバランスや多様性に配慮することも求めている。

### 3.2 災害リスク削減におけるジェンダー主流化

次に、災害対策へのジェンダー主流化のプロセスについて見ていく。

国連は1990年代を「国連防災の10年」と定め、その中間の1994年に第1回国連防災世界会議で採択された、国際防災の指針である「横浜戦略」では、女性や社会的に不利な集団の防災対策への参加を奨励することが盛り込まれた。

また、2005年の第2回会議では、2005～2015年の指針として「兵庫行動枠組」が採択され、あらゆる災害リスク管理政策、計画、意思決定過程にジェンダーに基づいた考え方を取り入れることが明記された(早期警戒システムや教育・訓練も含む)。

2015年の第3回会議では、兵庫行動枠組の考えを継承する形で、2015～2030年の指針として「仙台防災枠組」が採択されたが、女性・子ども・青年・障害者・貧困者などを政策・計画・基準の企画立案にかかわるようにすることと、女性と若者のリーダーシップの促進が加えられた。また、性別・年齢・障害等に分類されたデータのオープンな交換と普及など、包括的で科学に基づいた、機密性のないリスク情報に基づいた、包摂的な意思決定が必要であるとして、UNISDRなどがガイドラインを作成している(UNISDR et al. 2009)。

UNISDRは2011年にも改めて政策方針を出し、ジェンダー平等と災害リスク削減はどちらも領域横断的な課題であり、この2つの問題にうまく取り組まなければ、どのような社会でも持続可能な開発の達成は困難であること、災害リスク削減に男女が平等かつ積極的に参加しなければ、国家やコミュニティの災害に対する回復力を構築することは不可能であるとして、災害リスク削減において女性をエンパワーするための特別な戦略と努力が必要であると明記している(UNISDR 2011)。

こうした経緯を、国連の防災対策とジェンダー平等をめぐる議論とともに、年表にまとめたのが表2であるが、このように歴史的な経過を見ると、経済開発による格差・貧困の是正、環境問題、災害対策、そしてジェンダー平等の取り組みは、相互に深く関連しあう課題として一体的に議論されてきたことが見えてくる。

そのため、防災政策とジェンダー平等政策を一体のものとして議論することが可能となっているといえるだろう。

ちなみに、2004年のスマトラ島沖地震で甚大な被害を受けたインドネシア・アチェ州の復興庁は「ジェンダー方針」を導入している。復興庁もしくはそのパートナー団体が行う事業の計画書は、どのセクターの事業であれ、ジェンダー別統計に基づいて作成されていなければ受理されず、事業の評価にもジェンダー別統計が活用された(各課題領域で男女に与えた影響の違い、男女が復興事業から得た利益の格差などを注意深く分析・モニタリング)。

表2 災害リスク削減とジェンダー平等関連年表（筆者作成）

1948年 世界人権宣言	1960年代から、開発における女性の地位向上の重要性が認識される。先進国では1960年代に公害問題が多発
1967年 女子差別撤廃宣言	
1968年 国際人権年	
1970年代 欧米でフェミニズムの第2の波	経済開発が女性に負の影響を及ぼす傾向から、1970年代にWID(開発と女性)アプローチを導入。1980年代以降は、男女双方に焦点を当てたGAD(ジェンダーと開発)アプローチが主流に
1970年 ボーラ・サイクロン(20万人以上の犠牲者)	
1971年 国連災害救援調整官事務所設立	
1972年 ローマクラブ「成長の限界」発表	
1972年 国連人間環境会議「人間環境宣言」「環境国際行動計画」採択	
1975年 第1回世界女性会議「世界行動計画」採択、国際婦人年	
1976年 国際女性の10年→1976~1985年、目標は平等・発展・平和	
1979年 女子差別撤廃条約、国際児童年	
1980年 第2回世界女性会議「国連女性の10年後半期行動プログラム」採択	
1981年 国際障害者年	
1985年 第3回世界女性会議「ナイロビ将来戦略」採択 →国際女性の10年が不十分、2000年に向けた計画	災害による人命・経済損失の大きさから1990年に国連防災の10年設定。第1回国連防災世界会議の横浜戦略でジェンダー視点が入るが、翌年の阪神・淡路大震災を経ても、国内では十分認識されず
1987年 第42回国連総会→1990年代を「国際防災の10年」とする決議	
1990年 「国連防災の10年」(1990~1999年)	
1992年 環境と開発に関する国際連合会議(地球サミット)	
1993年 女性に対する暴力撤廃宣言(第48回国連総会)	
1994年 第1回国連防災世界会議「横浜戦略」採択 →防災に女性や社会的に不利な集団の参加を奨励	
1995年 北京女性会議「北京行動綱領」採択 →開発におけるジェンダー主流化、女性のエンパワメント	
1997年 人道憲章と人道支援における最低基準(スフィア基準)発行	
1999年 国連防災戦略(UNISDR)発足(現・国連防災機関UNDRR)	
2000年 第23回国連特別総会(北京+5) →勧告:防災・減災・復興・人道支援にジェンダー視点の導入を 2000年 国連ミレニアム・サミット「ミレニアム宣言」 →「ミレニアム開発目標」(MDGs)の設定	
2002年 第46回国連女性の地位委員会 →ジェンダーの不平等は災害脆弱性の根本原因の一つ	2000年代に入り、気候変動とジェンダーの関連性への関心の高まり
2002年 持続可能な開発に関する世界首脳会議(防災にも言及)	
2004年 スマトラ島沖地震とインド洋大津波	
2005年 第49回国連女性の地位委員会 →災害後の救援・復興にジェンダー視点を統合する決議	
2005年 第2回国連防災世界会議「兵庫行動枠組」採択 →災害リスク削減、あらゆる災害リスク管理政策・計画の意志決定過程にジェンダー視点を導入	
2007年 第1回 防災グローバルプラットフォーム会合(以降、2年おきに開催)	
2009年 「Making Disaster Risk Reduction Gender-Sensitive Policy and Practical Guidelines」発行 (国連による、災害リスク削減におけるジェンダー主流化政策推進のためのガイドライン)	
2012年 第56回国連女性の地位委員会 →自然災害におけるジェンダー平等と女性のエンパワメント	
2015年 第3回国連防災世界会議「仙台防災枠組」採択 →すべての政策や実践に、ジェンダー、年齢、障がいや文化の観点を含め、女性と若者のリーダーシップを高める。より良い復興(Build Back Better)	
2015年 国連持続可能な開発サミット「持続可能な開発目標(SDGs)」採択	
2016年 第60回国連女性の地位委員会 →「女性のエンパワメントと持続可能な開発の関連性」	2011年の東日本大震災で、日本国内においてもようやく、災害対策へのジェンダー視点の必要性への認識が広がるが、備蓄・避難所での環境改善など、応急対応の一部にとどまる傾向
2019年 第6回防災グローバルプラットフォーム会合 →「レジリエンスの配分~持続可能で包括的な社会を目指して」がテーマ。Gender-sensitive and responsive approachesは災害リスク削減に有効。女性の声を国・地方の防災戦略に反映する。女性のリーダーシップの強化を	

2008年には、ジェンダー別統計の不足を補うため、国連機関や地元女性団体が協力し、保健、経済、土地、政治、教育、人口などの領域で合計204に及ぶジェンダー別の指標が整備されたという(池田2014)。

## 4. 戦後日本の社会変動と防災政策の推移

### 4.1 日本の防災政策の特性と課題

次に、日本の防災政策の特性について見ていく。現在、災害対策に関わる基本法としては災害対策基本法(以下、災対法)、大規模地震対策特別措置法、

原子力災害対策特別措置法などがあり、加えて、消防法、水防法、災害救助法、被災者生活再建支援法、被災市街地復興特別措置法、そして農産漁業や中小企業支援に関する法律など、予防・応急・復旧・復興等に関わる多数の法律が存在するが、こうした状況に、包括性に欠け、効果的な予防対策、質の高い応急対応、迅速な復旧・復興に十分に結び付いていないという指摘もある（生田 2013・2016）。

我が国の近代化以降の災害法制の歴史的経緯については下山がわかりやすくまとめている（下山 2009）。まず、1871年に窮民一時救助規則が作られ、その後、1880年に国と府県が基金を設け、非常災害時に困窮者に食料や小屋掛け料の支払いなどにあてる備荒儲蓄法が制定された。しかし、相次ぐ災害等により基金が不足したため、1899年に罹災救助基金法が制定され、現物給付を原則に、避難所・食料・小屋掛け費などが支出できるとされた。またこの時期は、当時大きな問題となっていた水害に関する法整備も進んだ。

1923年に起きた関東大震災の影響は大きく、治安維持と被災者救援が同時に行われ、復興においては土地区画整理を進める特別都市計画法制定により上からの復興事業がすすめられた。

昭和に入ると、消防組の再編等により警察および消防の補助をする警防団が作られ、町内会等が市町村の補助的下部組織として位置付けられ、隣保班は家庭防空隣保組織に統合されるなど、住民・市民も戦時体制に組み込まれて行った。

戦後は、民主化と分権化の流れの中で、町内会等は解散され、自治体消防の成立とともに消防行政は警察からの独立を果たした（消防組織法）。

また、罹災救助基金法も、南海地震で十分機能しなかったことから廃止され、平常時の国民の最低生活保障は生活保護法（1950年）により、非常災害時の被災者救援は災害救助法（1947年）により、国民の生存権保護を図ることになった。

さらに、戦後は多くの災害に見舞われたことから、復旧対策を中心とした個別の災害対策関係法が多数制定されていたが、1959年の伊勢湾台風で、省庁相互間のセクショナリズムや国と地方公共団体と

の連携に関する問題が指摘されたことなども踏まえ、既存法制度を残しながら、それらの不足や空白を補い、有機的に関連付け、総合性をはかるものとして、1961年に災害対策基本法が制定された。

こうした経緯について下山は、課題は様々あるものの、理念型として見れば、危機管理・災害対策法制は、対症療法的制度の寄せ集めから、予防という原因療法を含めたより総合性・改革性の確保へ、災害救助法性は恩恵・治安措置から、権利保障としての給付へという性格の変化が認められるとしているが、同時に、災対法は、権限行使や予防措置は個別法によるため総合性の点から、災害救助法もは、単なるサービス提供にとどまることなく同法の趣旨が反映されているのかという点から、検証が必要であると指摘している（下山 2009, p10）。

例えば、2013年の改正前の災対法には基本理念すら記載されていなかったが、生田はこの理念の欠如に伴う最大の問題として、災害発生リスクに対応した多重的・総合的な予防措置が講じられてこなかったこと、縦割りの形で予防対策の責任を負っている様々な担当部局が、それぞれ独自の判断で目の前の発生頻度の相対的に高い災害への対応を繰り返す結果となったことを指摘している（生田 2013, p13-14）

つまり、基本法たるべき災対法自体が、総合性の面で限界を抱え、縦割りによる取り組みを温存し、予防対策については十分考慮されず、被災者支援の質を議論できる形になっておらず、中規模一過性の災害を念頭においたものとなっていることから大規模災害に十分対応できる内容にはなっていないのである（生田 2013・2016）。

2013年に改正された災対法では、基本理念が新たに加えられたが（表3）、生田は他の基本法に見られる基本理念と比べてわかりにくさが否めないと指摘している（生田 2013, p17）。

たとえば、1号理念は、「災害発生を常に想定すること」が社会経済活動の全てにおいて防災概念を組み込むことを想定しているのか、単に想定外の事態が生じるのを防止する措置を講じることをいっているのか不明である（前掲書, p18）、5号理念は、

表3 災害対策基本法（2013年6月改正）の基本理念

## （基本理念）

第二条の二 災害対策は、次に掲げる事項を基本理念として行われるものとする。

- 一 我が国の自然的特性に鑑み、人口、産業その他の社会経済情勢の変化を踏まえ、災害の発生を常に想定するとともに、災害が発生した場合における被害の最小化及びその迅速な回復を図ること。
- 二 国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保するとともに、これと併せて、住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織（住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。以下同じ。）その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること。
- 三 災害に備えるための措置を適切に組み合わせることで一体的に講ずること並びに科学的知見及び過去の災害から得られた教訓を踏まえて絶えず改善を図ること。
- 四 災害の発生直後その他必要な情報を収集することが困難なときであっても、できる限りの確に災害の状況を把握し、これに基づき人材、物資その他の必要な資源を適切に配分することにより、人の生命及び身体を最も優先して保護すること。
- 五 被災者による主体的な取組を阻害することのないよう配慮しつつ、被災者の年齢、性別、障害の有無その他の被災者の事情を踏まえ、その時期に応じて適切に被災者を援護すること。
- 六 災害が発生したときは、速やかに、施設の復旧及び被災者の援護を図り、災害からの復興を図ること。

被災者支援に関する基本的な考え方を示したものと考えられるが、何を目的にどのような考え方に立った基準で行うのか不明確である、などと指摘している（前掲書、p20）。

また、第5章の「災害応急対策」の既定の多さが際立つのに対し、第4章の「災害予防」と、第5章の「災害復旧」に属する規定は、内容が限定的で、実質的な意味を持つものが少ない点を指摘している（前掲書、p20）。

“災害予防”の概念についても、実施義務が課されている第46条第1項（防災組織の整備、防災訓練、防災に必要な物や施設等備蓄や整備点検等）が非常に狭い範囲を示す一方で、同法第8条2項の一般に認識されている広い意味の災害予防は、努力義務にとどまっていることを問題視している（災害と災害防止に関する科学的研究、国土保全、都市構造の改善、気象観測・予報、警報、地震予知、水防・消防・救助、自主防災組織の育成・防災ボランティア活動の環境の整備・過去の教訓の伝承、被災者の心身の健康の確保・居住の場所の確保など被災者の保護、要配慮者支援、被災者に対する的確な情報提供・相談支援、防災教育・訓練、防災思想の普及など）。

そして、災害復旧に関しては、公共施設等の復旧

を中心にわずかな規定があるのみだが、現代の複雑な高度な形で形成されている社会においては、公共施設の復旧と、企業や被災者に対する単発の支援制度だけでは、被災地の地域社会を復旧させることにはつながりにくいと指摘している（前掲書、p25-26）。

#### 4.2 防災政策へのジェンダー視点の導入プロセスと新ガイドライン

それでは、国内の防災政策においてジェンダー視点はどのようなプロセスで導入されたのであろうか。

まず、戦後間もない常備消防組織の整備が不十分な時代に、女性の力で火災予防に取り組もうと、婦人会などを基盤とした婦人防火クラブ等の地域女性防災組織の自発的な結成の動きが全国に広がり、消防行政も後からその支援に取り組んできた歴史がある。地域によって状況は少しずつ異なるものの、全体としては、男性中心の地域防災活動の補助的な役割とみなされ、炊き出しを中心とした活動が行われてきたが、こうした活動から、災害時の女性の困難や防災体制に対する批判が表立って行われることはほとんどなかった<sup>9</sup>。また、地域組織離れや高齢化により、こうしたタイプの組織はこの四半世紀の間ずっと減少傾向にある。

表4 国内の災害とジェンダーに関する主な動向（筆者作成）

1891年	濃尾大地震→日本赤十字社の看護婦20人がはじめて災害救護活動に従事
1923年	関東大震災→女性対象・女性主体の被災者支援活動の展開 ※大正期に、女性主体の消防組織（女子消防隊等）が結成された事例あり ※戦時体制への地域の女性たちの動員（防空訓練、配給など）
1950-60年代	戦後もあいつぐ地震や風水害と、常備消防組織が十分整備されていない状況の中で、地域婦人会等を基盤とした自発的な女性防災組織（婦人防火クラブ等）結成の動きが全国に広がる。その後、消防庁が婦人防火・少年消防クラブの育成方針を出す（1962年 予防行政の運営方針） 自主防災組織増加に伴い、女性防災組織もさらに増加→阪神・淡路大震災直後をピークに減少
1959年	伊勢湾台風
1961年	災害対策基本法
1964年	新潟地震→新潟県の地域婦人会組織等が約千人の主婦へのアンケートをもとに報告書をまとめ、女性の視点から見た多様な困難・課題とともに、災害対策本部の女性の不在を厳しく批判。
1970年代	東海地震などの大規模地震対策の必要性が唱えられ、自主防災組織結成の広がりへ
1975年	政府が婦人問題企画推進本部を設置、国内行動計画を策定→法制上の女性の地位向上、男女平等を基本とするあらゆる分野への女性の参加の促進、母性の尊重及び健康の擁護、老後等における経済的安定の確保、国際協力の推進
1978年	大規模地震対策特別措置法
1985年	女性差別撤廃条約批准
1985年	男女雇用機会均等法
1990年前後～	災害弱者の避難行動支援の議論が始まる
1995年	阪神・淡路大震災→女性が直面した困難について被災地の女性団体などから問題提起する動きが生まれるが、社会的な共有化には至らなかった
1997年	介護保険法
1999年	男女共同参画社会基本法
2001年	配偶者暴力防止法
2003年	国が「202030」目標を設定→2020年までに指導的地位の女性比率を30%へ
2003年	少子化社会対策基本法
2004年	平成16年7月新潟・福島豪雨→高齢者の逃げ遅れ事例
2004年	新潟県中越地震→はじめて被災地へ内閣府男女局の職員を現地に派遣
2005年	国内外の動向を受け、国の防災政策にはじめてジェンダーの視点が入る（「防災基本計画」に男女双方の視点・女性の参画明記、「第二次男女共同参画基本計画」に防災・復興の項目新設）
2006年	「災害時要援護者避難支援ガイドライン」（平成16年7月新潟・福島豪雨を受けて）
2011年	東日本大震災の発生→女性支援の動きの高まり、ネットワーク、政策提言などの動きへ→復興基本法にジェンダーの視点が盛り込まれる
2012年	日本女性会議（内閣府主催）仙台市で開催→被災地内外の女性リーダーの交流・情報発信の場に
2013年	「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」（旧ガイドライン、内閣府男女局）
2015年	第3回国連防災世界会議（仙台市）→パブリック・フォーラムのテーマ館「女性と防災」での、被災地内外の交流・発信
2016年	熊本地震→内閣府男女局の調査により、支援上の課題と旧ガイドラインの存在・内容が十分浸透していない実態が明らかになる。その後も地震、豪雨災害が相次ぐ
2016年	「避難所運営ガイドライン」（内閣府防災担当）→ジェンダー視点が全編にわたり入る
2020年	「男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン」（新ガイドライン、内閣府男女局）
2020年	「第5次男女共同参画基本計画」（新ガイドラインの内容を反映）

1995年の阪神・淡路大震災では、被災地の女性団体等により、プライバシー・衛生などの面での支援の質や性暴力、DVなどの多様なジェンダー課題が指摘されたが、政策に反映されるまでにはいたらなかった。当時は、配偶者暴力防止法も制定されておらず、女性の人権問題について表立って議論できる状況に無かったことも一因と考えられる。

しかし、2004年10月に発生した新潟県中越地震において、初めて内閣府男女共同参画局より現場に職員が派遣されたこと、2005年1月に第2回国連防災

世界会議が、2月に第49回国連女性の地位委員会が開催され、災害リスク管理全体にジェンダー視点を導入することの重要性が確認された。こうした動向により、2005年に国の「防災基本計画」に男女双方の視点の重要性と女性の参画が明記され、「第二次男女共同参画基本計画」に防災・復興の項目がはいる形で、日本の防災政策にジェンダーの視点が初めて導入された（この間の国内外の動向については山路2009を参照のこと）。しかし、自治体における具体的な対策の進捗は芳しくない状況の中で（全国知

表5 「男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン」の構成  
(第2部：段階ごとに取り組むべき事項の項目のみ抜粋) (筆者作成)

<p>■ 平時の備え</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 職員の体制と研修</li> <li>2. 地方防災会議</li> <li>3. 地域防災計画の作成・修正 (地域防災計画における男女共同参画部局・男女共同参画センターの役割の明記)</li> <li>4. <u>避難所運営マニュアルの作成・改定</u></li> <li>5. 応援・受援体制 (女性職員の積極的な受入れ/派遣)</li> <li>6. 物資の備蓄・調達・配布</li> <li>7. 自主防災組織</li> <li>8. <u>災害に強いまちづくりへの女性の参画</u></li> <li>9. <u>様々な場面で災害に対応する女性の発掘</u></li> <li>10. <u>女性団体を始めとする市民団体等との連携</u></li> <li>11. 防災知識の普及、訓練</li> <li>12. <u>マイ・タイムラインの活用促進</u></li> <li>13. 男女別データの収集・分析</li> </ol> <p>■ 初動段階</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>14. 避難誘導</li> <li>15. 災害対策本部 (災害対策本部の下に男女共同参画担当部局や男女共同参画センターの職員を配置することの重要性を強調)</li> <li>16. 災害対応に携わる女性職員等への支援</li> <li>17. 帰宅困難者への対応</li> <li>18. <u>女性に対する暴力の防止・安全確保</u></li> </ol>	<p>■ 避難生活</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>19. 避難所の開設・運営管理</li> <li>20. 避難所の環境整備</li> <li>21. <u>要配慮者支援における女性のニーズへの対応</u></li> <li>22. <u>在宅避難・車中泊避難対策</u></li> <li>23. <u>災害関連死の予防</u></li> <li>24. 物資の供給</li> <li>25. 保健衛生・栄養管理</li> <li>26. 避難所の生活環境の改善</li> <li>27. <u>子供や若年女性への支援</u></li> <li>28. <u>町村域等を超えた避難生活</u></li> </ol> <p>■ 復旧・復興</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>29. 復興対策本部</li> <li>30. 復興計画の作成・改定</li> <li>31. 住まいづくり (応急仮設住宅・復興住宅の提供と運営)</li> <li>32. 復興まちづくり</li> <li>33. 保健・健康増進</li> <li>34. 生活再建のための生業や就労の回復</li> <li>35. <u>生活再建のための心のケア</u> (男女共同参画センターが行う相談業務の活用)</li> </ol> <p>※ゴシック体は新ガイドラインでの新たな項目、下線部は独立した項目として整理し直されたもの</p>
---	--

事会男女共同参画特別委員会・同災害対策特別委員会 2008), 2011年の東日本大震災が発生したことでようやく問題が社会的に共有されるにいたった。また、国内で初めての、災害時の性暴力・DV被害に関する学術調査が実施され、多様な形態の暴力被害が起きていたことも明らかにされた(東日本大震災女性支援ネットワーク調査チーム 2013)。

こうした状況を受けて、2013年に内閣府男女共同参画局が、わが国で初めてのジェンダー視点に立った防災政策のガイドラインである「男女共同参画の視点からの防災・復興 取組指針」(以下、旧ガイドライン)を策定するにいたった。

結果、徐々に自治体レベルでの対策にむすびついていったが、その後も相次ぐ災害を通して、取り組みが不十分な状況が明かとなったため、2020年に改

定版としての「男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン」(以下、新ガイドライン)が策定された。なお筆者は、新旧両方のガイドラインの策定に委員として直接かかわっている。

以上の経緯をまとめたのが、表4の年表であるが、戦後からバブル経済が崩壊するまで、さまざまな社会変動に見舞われつつも、家族や地域社会はある程度安定し、家族や近隣の助け合いの機能がある程度期待できた時代に、日本の災害法制は形成されたことがわかる。

しかし、その後は、急激な少子高齢化、景気の長期的な低迷などにより、家族関係・家計・地域社会も不安定さを増している。女性・若者における非正規労働化の問題、保育・介護サービスや働き方の改善など、暮らしをめぐる問題は待ったなしである。

表5は、新ガイドラインの中核となる第2部の項目の一覧であるが、人々の暮らしが大きく変動する中で、従来の防災政策がカバーしきれない構造的な問題や新たなニーズを補う形となっていると見ることもできるだろう。

なお、改訂にあたっては、防災計画における男女共同参画部局・男女センターの災害時の役割の明記と、災害対策本部のける男女共同参画部門の発言力の確保、災害現場への女性職員の積極的な派遣の重要性が強調された。また、新ガイドラインの策定を受けて、同時期に国の防災基本計画も改訂されたが、そこでは、危機管理部門と男女共同参画部門の連携が改めて強調される記述となっている。

## 5. ジェンダー視点からみた自治体の防災体制の現状

最後に、防災政策の内容と質を左右する自治体の防災体制への女性の参画状況について整理する。

表6は、都道府県・市町村防災会議の委員に占める女性割合を、東日本大震災当時と比較したものが表6であるが、徐々に増えているとはいえ、目標には遠く及ばない状況である。

また、応急対応と復興に関して、東日本大震災と熊本地震での自治体の対応体制を比較したものが表7である（内閣府男女共同参画局 2013, 2017）。

熊本地震で被災した市町村の災害対策本部会議への女性の参画状況をみると、構成員平均20.9人に対して女性0.9人4.3%であり、東日本大震災当時とほとんど変わらない状況であった。

表6 都道府県・市町村防災会議の委員に占める女性割合（筆者作成）

項目	東日本大震災時 ※1	2020年 ※2	目標（2020年） ※3
都道府県防災会議の委員に占める女性割合	2010年 4.1% (12都道府県で女性委員0)	16.1%	30%
市区町村防災会議の委員に占める女性割合	政令市のみ 2010年 6.0% ※4 (2018年 15.0%)	8.8%	10% 早期に30%目指す
(参考) 自治会長に占める女性の割合	2010年 4.1%	6.1%	10%

※1 地方公共団体における男女共同参画社会の形成又は女性に関する施策の推進状況（平成22年度）

※2 地方公共団体における男女共同参画社会の形成又は女性に関する施策の推進状況（令和2年度）

※3 第4次男女共同参画基本計画

※4 東日本大震災以前は市町村全体を対象とした数値は公開されていなかったため政令市の数値を掲載

表7 東日本大震災と熊本地震の災害対策本部・復興体制への女性の参画割合（筆者作成）

項目	東日本大震災	熊本地震 ※3
災害対策本部職員に占める女性割合 〔 〕内は管理職中の割合	国・関連機関 4.6%〔4.9%〕 ※1 地方公共団体 27.9%〔5.5%〕	県 5.9% 市町村 4.3% (但し本部会議の構成員中)
復興計画の策定や推進のための委員会等に占める女性委員の割合	市町村平均 14.6% ※2 参考：青森県 25.0%、岩手県 10.5% 宮城県 8.3%、福島県 10.0%	市町村平均 13.0% (但し回答した7市町村のうち)

※1 内閣府「男女共同参画の視点による震災対応状況調査」（2012年）

※2 内閣府「東日本大震災からの復興に関する男女共同参画の取組状況調査」（2013年）

※3 内閣府「男女共同参画の視点による平成28年熊本地震対応状況調査報告書」（2017年）

復興については、復興本部を設置している10市町村の担当職員は平均20.1人で、女性は1.1人5.5%であった。また、復興計画策定委員会の委員に占める女性割合は、回答があった7市町村の平均で11.5%だったが、これは東日本大震災時の14.9%よりやや低い割合となっている。

ちなみに、生活再建におけるジェンダー関連課題として、平時以上に育児等と仕事の両立が困難になると回答した自治体が16市町村あったが、個々のニーズに応じたマッチングや就労相談をしている3市町村、仕事を探す際の子どもの一時預り支援1市町村という結果であった。

このように、自治体の防災政策の意思決定の場への女性の参画割合はいまだ低い状況にあるが、そもそも、自治体における管理職に占める女性割合の低さも無関係ではないであろう（2020年4月1日現在、一般行政職における部局長・次長相当職および課長相当職に占める女性職員の割合は、都道府県各8.5%・11.5%，市町村各8.7%・13.6%）。

こうした現状も踏まえ、新・旧双方のガイドラインでは、危機管理担当部局の女性職員比率を、庁内全体の女性職員比率に近づけるよう求めているが、現状では女性職員は1人いるかいないかといった状況である（内閣府男女共同参画局2017）。

とはいえ、工夫をしている自治体もないわけではない。防災会議における女性委員割合を高める工夫をしている自治体は少なくないし、別途、女性の声を防災政策に反映させる仕組みを作っている自治体もある（例：千葉県船橋市の女性防災モニター制度）。また男女共同参画センターのセンター長を、防災会議の委員および災害対策本部の本部員とするよう位置づけた例もある（東京都豊島区）。

熊本地震の応援自治体のうち、現地に職員を派遣した市区町村の職員数の平均は31.6人で、うち女性は平均3.4人10.8%だったが、女性職員の安全性に配慮した自治体は、配慮のない自治体よりも女性職員の派遣割合が高かった。

また、仙台市は、東日本大震災後に男女共同参画担当課と男女共同参画センターの災害時の役割を明記していたため、熊本地震で応援職員を派遣する際

には、被災者支援におけるジェンダー視点の重要性についてまとめた資料を作成し、派遣職員に配布するといった迅速な対応につながっている。

逆に熊本市は、市長がリーダーシップを発揮して、女性管理職の育成を進めていたことから、災害時に女性管理職たちの個々のリーダーシップと、部局を横断したつながりが、柔軟な災害対応につながった（熊本市2019）。

熊本市は復興においても、市長のイニシアティブで外部識者から成る復興アドバイザー会議を設置し、熊本市の今後のあり方について徹底して議論しながら、復興施策と結び付けていく試みを約2年かけて丁寧に実施しているが、これはまさにBBBの取り組みといえるだろう。その際、女性の視点も重視され、2名の女性委員が参画した。

## 6. まとめ

以上を踏まえ、国内におけるジェンダー視点の防災政策の到達点と課題について述べる。

東日本大震災以前は、防災政策におけるジェンダー視点の必要性が社会的に十分認識されておらず、2005年に国の防災政策にジェンダー視点が導入されたものの、国・自治体ともに対策と体制は不十分な状況であった。しかし2013年に内閣府男女共同参画が「男女共同参画の視点からの防災・復興の取り組み指針」（旧ガイドライン）という形で、国としての政策方針が明確に打ち出されたことで、本格的な対策へと歩み出した。

旧ガイドラインは、予防から復興の各段階において具体的な取り組みを細かく提示する形で整備されたが、避難所の運営に関する指針等の中身や、備蓄物資などの面ではある程度取り組みが進んだものの、予防・応急対応・復興における意思決定の場への女の参画は不十分な状況にある。また復興期においては、ジェンダー視点の対策の必要性すら十分に認識されていない実態が浮かび上がった。

背景としては、第一に防災部局と男女共同参画部局の連携不足が考えられるが、防災部局は仕事量が増大する傾向にあり、男女共同参画部局は人員や予

算が乏しい傾向にある。前出の大沢らの自治体調査によると、人口が少ない小規模な自治体での取り組みが相対的に弱いことが明らかになった。

とはいえ、積極的な取り組みを行っている自治体もあり、また、地方によって差が大きい側面もあることから（例：地域防災計画の作成に男女共同参画担当が参加した市町村は、中国地方が64.2%に対して、北海道は16.8%）（大沢編 2019：30）、都道府県の啓発・支援体制の影響、熱心な市町村の取り組み事例の周囲への波及効果もあると考えられる。

このように、市町村の担当部局に組み込みだけでなく、都道府県による基礎自治体に対するバックアップや、庁内連携、好事例の共有、首長をはじめ有力者のイニシアティブ、戦略的な官民連携（女性団体など）を組み合わせることで、平常時・災害時を通じた改善は十分に期待できると考える。

ただし、災害課題の今日的な広がりを考えれば、男女間の賃金の不平等、社会保障制度、子育て支援制度などにまで視野を広げる必要性も見えてくるものの、日本におけるジェンダー視点の防災政策が、避難所の環境や物資支援などに矮小化されがちで、こうした平常時のジェンダー不平等の問題全般とリンクさせることが難しい状況にある。

もちろん、内閣府男女共同参画局はジェンダー平等にかかわるあらゆる政策に直接・間接に取り組んでおり、新・旧ガイドラインの冒頭に入る7つの骨子の1番目で、「平常時の男女共同参画の推進が防災・復興の基礎となる」という強いメッセージを発信している。

しかし、我が国での災害リスク削減におけるジェンダー主流化は、日本の防災政策を性格づける災害観と、それに基づく政策体系の限界によって、相当程度制約されている側面があると見ておく必要もあるだろう。4.1で触れたように、日本の防災政策は、発災直後の応急対応に重きが置かれており、予防や復興の観点が弱いこと、被災者支援も現物給付を中心に、個別支援が基本であるため、目先の対応や支援にとどまり、長期的な対策に結び付きにくいからだ。

逆に、災害とジェンダー領域の研究の発展は、日本の防災政策の質的転換につながる可能性もあるの

ではないか。それだけに、災害被害におけるジェンダー格差や、それが被災者の生活や地域社会に及ぼす影響、そうした問題を生み出す社会構造・組織構造について、具体的なエビデンスとともに明らかにしていくことが、今後ますます重要となってくるといえる。

〈謝辞〉

本研究の一部は、以下の文部科学省科学研究費の助成を受けたものである。

- ・2016-2018年度科学研究費補助金基盤（A）「災害・危機へのレジリエンスをジェンダー化する」（16H01900、研究代表者：大沢真理）
- ・2019-2023年度科学研究費補助金基盤（A）「大規模災害からの復興の地域的最適解に関する総合的研究」（19H00613、研究代表者：浦野正樹）

#### 注

- 1 災害対策基本法が作られる契機となった伊勢湾台風（1959年）直後の、1960年の高齢化率は5.7%で、11.2人の現役世代（15-64歳）で一人の高齢者を支える状況だったが、阪神・淡路大震災が起きた1995年は同14.6%・4.8人、東日本大震災が起こる前年の2010年は同23.0%・2.8人であった。2019年時点では同28.4%・2.1人で、厚労省の予測では、高齢化率は2025年には30%を、2040年には35%を超える見通しである（『令和2年版 高齢社会白書』より）。
- 2 災害関連死は、阪神・淡路大震災で約900人が認定された。東日本大震災では災害発生から1年目以内で約1,600人が認定され、現在は3千700人を超えている。新潟県中越地震と熊本地震では、災害直後に犠牲となる直接死よりも、関連死のほうが多かった。
- 3 日本社会学会第93回大会（2020年10月）における、筆者の報告資料より。
- 4 文献の検索にあたっては、CiNii、防災専門図書館、国立女性教育会館アーカイブセンター、神戸大学震災文庫、兵庫県立人と防災未来センターの各データベース、東日本大震災の被災地の主要大学の機関リポジトリを主な対象とした。検索にあたっては、「女性」「ジェンダー」「男女共同参画」「性別」の主要ワードと、「防災」「復興」のワードのほか、過去の大規模災害の名称、独自に設定した表1の分類項目に関するワードを組み合わせる形で検索を実施した。
- 5 熊本地震調査は、2016年12月～2017年3月にかけて実施され、全都道府県・市区町村（特別区含む）を対象としたアンケート調査、民間団体を対象としたアンケート調査、ヒアリング調査から構成されているが、市区町村に限ると、回答数は被災自治体が37市町村（63.8%）、

応援自治体が820市区町村(48.7%)であった(応援自治体の母数は、全市区町村数から被災市町村数を除いたもの)。

- 6 2019年5月より、国連防災機関(UNDRR)に名称が変更された。
- 7 「兵庫行動枠組(2005-2015)」(暫定仮訳)、内閣府ホームページ  
(2020年8月20日取得, <http://www.bousai.go.jp/kokusai/wcdr/pdf/wakugumi.pdf>)
- 8 「仙台防災枠組(2015-2030)」(仮訳)、内閣府ホームページ  
(2020年8月20日取得, [http://www.bousai.go.jp/kokusai/kaigi03/pdf/10sendai\\_kariyaku.pdf](http://www.bousai.go.jp/kokusai/kaigi03/pdf/10sendai_kariyaku.pdf))
- 9 1964年の新潟地震後にも、婦人会等の女性組織が被災主婦約千人へのアンケートをもとに報告書『新潟地震とわたしたち』をまとめ、女性の視点から困難・課題をまとめ、災害対策本部の女性の不在を批判するという、先駆的な取り組みもあるが、一般的に阪神・淡路大震災が災害時のジェンダー課題が顕在化した最初の契機とされているため、本稿では詳細には触れない。

#### 参考文献

- 相川康子・角崎悦子・浅野幸子, 2007, 「災害におけるジェンダー」『災害社会学入門』弘文堂。
- 浅川達人, 2017, 「東日本大震災津波被災地の25年後の姿—人口分析&予測プログラムによる考察—」明治学院大学社会学部附属研究所『研究所年報』47, 159-168。
- 浅野幸子, 2013, 「地域防災活動における女性・女性団体の位置づけとエンパワメント——東日本大震災における婦人(女性)防火クラブによる活動とその意義を踏まえて」『消防研修』93, 47-56。
- 浅野幸子, 2018, 「ジェンダー視点から見た熊本地震における災害対応と課題——内閣府男女共同参画局による調査を踏まえて——」震災問題研究ネットワーク・日本社会学会震災問題情報連絡会『第4回震災問題研究交流会報告書』, 80-85。
- 浅野幸子・池田恵子, 2015, 「ジェンダー視点による防災と地域の持続可能性との接続——東日本大震災の被災状況を踏まえて」震災問題情報連絡会『東日本大震災研究交流会研究報告書』31-34。
- 浅野幸子・池田恵子, 2020, 「ジェンダー視点から見た災害過程の各段階における指標の検討」(科研費基盤(A)19H00613「大規模災害からの復興の地域的最適解に関する総合的研究」2019年度報告書)。
- 浅野幸子, 2021, 「熊本地震と女性」『災害女性学をつくる』生活思想社。
- 生田長人, 2013, 『防災法』信山社。
- 池田恵子, 2010, 「ジェンダーの視点を取り込んだ災害脆弱性の分析——バングラデシュの事例から」『静岡大学教育学部研究報告 人文・社会・自然科学篇』60, 1-16。
- 池田恵子, 2013, 「ジェンダー視点から見た災害」『男女共同参画の視点で実践する災害対策 テキスト 災害とジェンダー <基礎編>』: 50-57. 東日本大震災女性支援ネットワーク。
- 池田恵子, 2014, 「災害・復興の経験を「災害に強い社会の構築」に活かす——大津波からインドネシアは何を学んだか、日本は何を学ぶのか」, 『ジェンダー研究』17, 1-12。
- 池田恵子, 2019, 「ジェンダー視点による災害研究の国内外の動向: 復興指標への示唆」(科学研究費補助金基盤(A)「大規模災害からの復興の地域的最適解に関する総合的研究」(19H00613) プロジェクト研究会(2019年7月30日開催) 資料)
- 稲継裕昭編, 2018, 『東日本大震災大規模調査から読み解く災害対応——自治体の体制・職員の行動』第一法規。
- 浦野正樹, 2010, 「災害研究のアクチュアリティ——災害の脆弱性/復元=回復力パラダイムを軸として——」『環境社会学研究』16, 6-18。
- 江原由美子・山田昌弘, 2008, 『ジェンダーの社会学 入門』岩波書店。
- 大沢真理編, 2019, 『「2017年度 女性・地域住民から見た防災・災害リスク削減に関する調査」報告』(東京大学社会科学研究所研究シリーズNo.66 防災・減災と男女共同参画 2019年2月1日 第30回社研シンポの要旨)。
- オックスファム・ジャパン, 2015, 『東日本大震災・被災地の若年女性調査と提言——TOHOKU GIRLS'VOICES』。
- 柄谷友香・近藤民代, 2016, 「東日本大震災後の自主住宅移転再建に伴う居住地の移動と意思決定プロセス——岩手県陸前高田市でのインタビュー調査を通して」『地域安全学会論文集』29, 207-217。
- 神林博史, 2014, 「東日本大震災における都市若年層の脆弱性——仙台市における若年層調査データの分析——」『東北学院大学教養学部論集』169, 49-76。
- 熊本市, 2019, 『平成28年熊本地震 熊本市女性職員50の証言』。
- 全国知事会男女共同参画特別委員会・同災害対策特別委員会, 2008, 「女性・地域住民からみた防災施策のあり方に関する調査」。
- 大門大朗・渥美公秀, 2019, 「アメリカ災害社会科学の系譜と研究動向: 災害研究センター(DRC)を中心とした歴史背景から」『災害と共生』2(2): 15-40。
- 館かおる, 1998, 「ジェンダー概念の検討」『ジェンダー研究』1, 81-95。
- 内閣府・男女共同参画推進連携会議, 2011, 「「2020年30%」の目標の実現に向けて」。
- 内閣府男女共同参画局, 2012a, 「男女共同参画の視点による震災対応状況調査」。
- 内閣府男女共同参画局, 2012b, 「特集 男女共同参画の視点からからの防災・復興」『平成24年版 男女共同参画白書』3-39。
- 内閣府男女共同参画局, 2013, 「東日本大震災からの復興に関する男女共同参画の取組状況調査」。
- 内閣府男女共同参画局, 2017, 「男女共同参画の視点による平成28年熊本地震対応状況調査報告書」。

- 東日本大震災女性支援ネットワーク調査チーム, 2013, 『東日本大震災「災害・復興時における女性と子どもへの暴力」に関する調査 報告書』東日本大震災女性支援ネットワーク.
- 東日本大震災女性支援ネットワーク調査チーム編, 2012, 『東日本大震災における支援活動の経験に関する調査 報告書』, 東日本大震災女性支援ネットワーク.
- 山地久美子, 2009, 「ジェンダーの視点から防災・災害復興を考える——男女共同参画社会の地域防災計画」『災害復興研究』 1, 45-76.
- 吉原直樹・仁平義明・松本行真編, 2015, 『東日本大震災と被災・避難の生活記録』 六花出版.
- Enarson, E., Fothergill, A. & Peek, L., 2007, *Gender and Disaster: Foundations and Directions*, Rodriguez, H., Quarantelli, E. & Dynes R. eds, *Handbook of Disaster Research*, Cham: Springer, 130-146.
- Enarson, E., Fothergill, A. & Peek, L., 2018, *Gender and Disaster: Foundations and New Directions for Research and Practice*, Rodriguez, W., Donner & J., Trainor eds., *Handbook of Disaster Research (second edition)*, Cham: Springer, 205-223.
- Mannakkara, S. Wilkinson, S. and Francis, T. U., 2015, “Build Back Better” *Principles for Reconstruction*, Beer, M, Kougioumtzoglou, I. A., & Patelli, E. eds., *Encyclopedia of Earthquake Engineering (2015 Edition)*, Berlin&Heidelberg: Springer.
- Moser, C., 1993, *Gender Planning and Development: Theory, Practice and Training*, New York & London: Routledge. (久保田賢一・久保田真弓訳, 1996, 『ジェンダー・開発・NGO—私たち自身のエンパワーメント』 新評論.)
- Perry, R. W., 2018, *Defining Disaster: An Evolving Concept*, Rodriguez, W. Donner, & J. E. Trainor eds., *Handbook of Disaster Research (Second Edition)*. Cham: Springer, 3 -22.
- Sphere Association, 2018, *The Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response (fourth edition)*, Geneva. (支援の質とアカウンタビリティ向上ネットワーク訳・発行, 2019, 『スフィアハンドブック: 人道憲章と人道支援に関する最低基準 第4版』.)
- UNISDR, 2004, *Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives (2004 Version) Volume 1*. Geneva.
- UNISDR, 2011, *UNISDR policy on gender mainstreaming in disaster risk reduction*.
- UNISDR, 2017, *Words into Action guidelines: Build back better in recovery, rehabilitation and reconstruction (Consultative version)*, Geneva.
- UNISDR, UNDP and IUCN, 2009, *Making Disaster Risk Reduction Gender-Sensitive: Policy and Practical Guidelines*, Geneva.
- Wisner, B. et al. eds., [1994] 2004, *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. London: Routledge. (渡辺正幸・石渡幹夫・諏訪義雄ほか訳, 2010, 『防災学原論』 築地書館.)

# 市町村における議会事務局の職員数に関する研究

A study on the number of staff of the assembly secretariat in municipalities

伊藤 哲也

## 要旨

人員体制をはじめとした議会事務局の充実強化の必要性は、従前から主張されていたが、その前段として議会事務局の実態分析を扱った先行研究等は少ない。そこで本論文では、これまで分析の蓄積が少ない市町村の議会事務局に着目し、議会改革の成否にも影響を与えられと考えられる議会事務局職員数が2000年地方分権改革を切っ掛けにどのように変化や充実をしていったのか、あるいはしなかったのかについて定量的な分析を試みた。

分析の結果、議会事務局職員数については、2000年地方分権改革を経てもその数を増やしてこなかった事が確認できた。また、議会事務局職員数は、「議会が独自の定員管理政策をもつ」という状況にはなっていないと考えられ、議会事務局職員数という量的な面の在り方を議会が主体的に検討していない、若しくは、主体的な検討を行っているものの市町村全体の定員管理が優先され、議会改革を実現するための真に必要な人員体制となっていない可能性が示唆された。

## キーワード

議会事務局, 職員数, 議員定数, 平成の合併, 2000年地方分権改革

## 1. はじめに

近年、2000年地方分権改革以降に制定されるようになった議会基本条例に象徴される議会改革が注目をされるようになってきたが、それに関連をして議会を補佐する役割を担う議会事務局（以下、本論文において特に注記をしない場合は、地方自治法の規定による「議会事務局」のみでなく、議会の事務を行うために職員が勤務している形態も「議会事務局」という。）も注目されている。「ほとんどの議会基本条例が議会事務局の強化を規定し、議会事務局が議会改革の推進において大きな役割を果たしている事例も少なくない。」（廣瀬2018：9）という識者の見解や、「議会改革を進めるためには、議会の政策立案機能の強化など様々な取り組みが必要となるため、多くの場合、その成否は議会事務局によるサ

ポート体制がキーとなる。」（清水2015：37）と述べる議会事務局の職員も出てきている。このことは、議会改革の成否は、改革を行なおうとする議会そのものが主体的に議会事務局の量的質的な面も含めて体制を整える事の重要性を示唆していると考えられる。また、「地方分権で地方の主体性が強化されたように言われているが、議会に関する限り議員数や職員数の減少により議会力が低下している。議会事務局にも活気がなくなりつつある。」（野村2011：193）という主張に象徴される様に2000年地方分権改革後も脆弱な議会事務局の人員体制が指摘されている。人員体制をはじめとした議会事務局の充実強化の必要性は、後述する先行研究等からも明らかなおり、従前から主張されていたが、管見の限り充実強化の必要性を主張する前段として議会事務局の実態分析を扱った先行研究等は少ない。江藤

(2012:186)では「研究者の中では、議会事務局はもとより議会を研究対象として取り上げることに関心を示す者はほとんどおらず、議会事務局の実態分析の蓄積が少なかった。」と述べており、この他にも、特に市町村については、その数も多く市町村全体を俯瞰した議会事務局の実態分析が困難であったのもその要因と筆者は考えている。

そこで本論文では、充実強化の必要性の前段として、これまで分析の蓄積が少ない市町村の議会事務局に着目し、議会改革の成否にも影響を与えると考えられる議会事務局の職員数が2000年地方分権改革を切っ掛けにどのように変化や充実をしていったのか、あるいはしなかったのかについて定量的な分析を試みる。ただし、後述(4.1)するように分析データの制約から、分析については特別区を除いた市町村を中心とし、マクロ的な視座から論じる。

以下、本論文では、第2節において議会事務局制度等を概観し、第3節において先行研究等の確認及び仮説の提示、第4節で分析、第5節で仮説の検証、第6節で全体を通じた総括を行う。

なお、本論文での意見の部分については、筆者の私見であることを念のため申し添える。

## 2. 議会事務局制度等

### 2.1 議会事務局制度

地方自治法第138条第2項では、「市町村の議会に条例の定めるところにより、事務局を置くことができる。」と規定されており市町村の議会事務局は任意設置とされている。同事務局を置いた場合は同条第3項の規定により「事務局長、書記その他の職員を置く。」とされ、置かない市町村については同条第4項の規定により「議会に書記長、書記その他の職員を置く。ただし、町村においては、書記長を置かないことができる。」とされている。これらの職員の任免については、同条第5項の規定により「議長がこれを任免する。」とされ、職員の定数については同条第6項の規定により「条例でこれを定める。」とされている。この条例は議会の補助職員の定数を定めるものであるが、「他の職員とともに一の定数条例の中に規定するか事務局組織条例中に規

定するかは任意である(行実昭二六,三,一九)」(松本2015:489)。と解されており、執行機関と同一の定数条例の中に議会事務局の職員定数を定めることも可能とされている。

### 2.2 議会事務局職員の定員管理の考え方

議会事務局の職員定数については、2.1で述べたように条例で定めることになるが、その数を決定する前段として議事機関である議会事務局職員の定員管理の考え方はどのようになっているのであろうか。

地方公共団体の職員の定員管理の実務は、総務省(旧自治省)が1982(昭和57)年度に公表しその後も改定を重ねている定員モデルの影響が大きいと考えられるため、定員モデルにおける議会事務局の扱いを確認する。最初に策定し公表された定員モデルについて、その意義や考え方を解説している榎原(1982)では、「定員モデルの設定にあたっては、独立採算制のとられている公営企業部門を除く普通会計部門に限ることとされ、さらにこのうち教育、警察、消防部門について法令等で定員の配置基準が定められている職員が大宗をなし、一般事務職員等もこれに連動するところから一括除外されることになった。」(榎原1982:31)とし、定員モデルは配置基準がある消防部門等を除いた普通会計の職員を対象としていることを述べている。更に定員モデルでは普通会計の部門別にも定員モデルが示されるが、この部門別区分の考え方は、「原則として『地方公共団体定員管理調査』の大部門によることとしたが、地方公共団体の実務担当者の意見を参考にしながら、次のような調整のもとに設定されたものである。」(同:32)とし、本論文で扱っている議会の部門については、「議会」と「総務」を統合して部門を「議会・総務」としたとしている。このように定員モデルにおいては、議事機関である議会事務局の職員は、普通会計全体でも部門別区分でも執行機関の職員と合算されて定員モデルが示されることとなった。この「議会・総務」という部門別区分は、近年の定員モデル(例:地方公共団体定員管理研究会,2019(平成31)年、『地方公共団体における適切な定員管理の推進について(第10次定員モデル

一般市、町村分)』)でも引き継がれている。

近年の地方公務員の大幅な定員の純減の切っ掛けとなった「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針の策定について」(2005(平成17)年3月29日付け総行整第11号、各知事等あて総務事務次官通知)では、行政改革大綱の見直しと2005(平成17)年度を起点としおおむね2009(平成21)年度までの間の行政改革大綱の具体的な取組を明示した集中改革プランの公表を要請し、その中で定員管理の適正化については「極力職員数の抑制に取り組むこと。」とされ、その際、定員適正化計画の策定・見直しに当たっては、この定員モデルも積極的に活用することが助言された。

### 3. 先行研究等及び仮説の提示

#### 3.1 先行研究等

議会事務局の職員数に係る先行研究等は少ないが、管見の限り次の先行研究等がある。

石山・田口(1993)では、議会事務局の課題として「1. 事務局体制の強化, 2. 議会図書室の整備, 3. 委員会の公開と事務局の体制」を挙げ、「事務局体制の強化」の具体的項目として「(1)スペシャリスト(専門職)の配置, (2)議会事務局職員の増員, (3)事務の効率化の研究課題」の3点を指摘し、「議会事務局職員の増員」の中で「調査活動の活発化など承知をしていますが、とうてい手が回りかねている。」(石山・田口1993:253)や「行政改革が叫ばれているときではあるが、車の両輪に例えられる執行機関と議決機関の関係であるから、バランスからいって相当の職員数の配置と、兼務の解消をすることが必要との意見が強い。」(同:254)と当時の議会事務局の実状とそれに対する意見を述べている。

大森(2002)では、1997(平成9)年7月8日の地方分権推進委員会の第2次勧告において、「地方公共団体は、議会事務局職員の資質の向上と執行機関からの独立性の確保を図る観点から、専門的能力の育成強化を図るための共同研修の実施、相互の人事交流の促進等の措置を積極的に講じ、中核となる職員の養成、議会事務局の体制整備に努めるものと

する。」とされていることに関連し、議会事務局職員人事の改革を提案している。その内容は「一つは、自治体全体の職員定数管理から議会職員をはずし、議会が独自の定数管理政策をもつことであり、もう一つは現行のような執行部採用の職員が議会に派遣されてくる交流人事を改めることである。」(大森2002:172)としている。

日経グローバル編(2011)では、「事務局職員、人数、人事制度に課題」とし、「執行部の職員数とは雲泥の差であり、数人程度では議会改革をサポートする余裕もなさそうだ。」(日経グローバル編2011:134)と評価している。

江藤(2012)では、「人数は少なく、数年で異動-議会事務局の実態」(江藤2012:194)とし、「市議会は、平均8.5人で、議員一人当たり0.28人である。町村議会では、平均2.3人で、議員一人当たり0.15人である(第29次地方制度調査会専門小委員会提出資料(「地方公務員実態調査」(総務省),2006年4月1日現在。)(同:194)と述べている。

綱(2014)では、平成の大合併における市町村の定員管理の動向について2012(平成24)年に実施をしたアンケートを元に分析を行っている。その中で今後の職員数の削減について分析を行っているが、部門別の今後の職員の削減計画として執行機関側だけではなく議会を含む計画を策定している団体もあることを明らかにしている。

このように、議会事務局の職員数に関連した先行研究等はあるが、定量的な実態分析を詳細に行ったものではなく、地方分権推進委員会の第2次勧告等を踏まえて実現した2000年地方分権改革を切っ掛けに議会事務局職員数がどのように変化をしたのか等について定量的に分析をしたものはない。更に、議会事務局の職員数が執行機関を中心とする市町村全体の職員数の削減計画の影響を受けていることを示唆している先行研究等もあるが、それを何らかの方法によりその実態を定量的に明らかにしていない。また、議会事務局が議員の政策立案などの活動をサポートするならば、1つの考え方として議員定数当たりや議員1人当たりの議会事務局職員数の多寡により議会事務局の充実度合いを定量的に論じること

ができるが、そのような視座の先行研究等は管見の限り存在していない。

そこで、先行研究等から、次項の仮説を提示し、議会事務局の職員数について定量的な分析を試みる。

### 3.2 仮説の提示

先行研究等を踏まえ次の仮説を提示する。

仮説 議会事務局職員数は、2000年地方分権改革を経て充実が行われず、市町村全体の職員の定員管理の影響を受けて決定されてきた。

この仮説については、地方分権推進委員会の第2次勧告により「議会事務局の体制整備」が打ち出され、この勧告を踏まえて2000年地方分権改革が実現しているが、一方で執行機関を中心とする市町村全体の職員数の削減計画の影響を示唆する先行研究を踏まえると、2000年地方分権改革の「議会事務局の体制整備」という打ち出しは実現されず、議会事務局職員数は市町村全体の定員管理の影響を受けてきたというものであり、「議会が独自の定数管理政策をもつ」（大森2002：172）という改革は全体としては一般化しなかったというものである。

## 4. 分析

### 4.1 分析方法

仮説を検証するに当たり、以下の方法により分析を行う。

分析期間として1991（平成3）年度から2015（平成27）年度までの25年（四半世紀）の期間を設定し、各市区町村の議会事務局の職員数等を把握し時系列分析を行う。これは2000年地方分権改革の前後の一定期間の変化を分析するために期間を設定したものである。

仮説の検証に当たり、2000年地方分権改革の影響については、議会事務局職員数及び普通会計職員数の総数についての時系列変化と議員定数毎の議会事務局職員数平均の時系列変化を観察する。2000年地方分権改革を切っ掛けに充実強化が図られているの

ならば、2000（平成12）年度以降は議会事務局職員数の総数の増加や減少をすとしても普通会計職員数の総数の減少率より少ない率になると考えられるとともに、議員定数毎の議会事務局職員数の平均値も増加すると考えられ、充実強化がされていないのであればその逆となる。

市町村全体の定員管理の影響を受けているか否かについては、議会事務局職員数と議員定数、議会事務局職員数と普通会計職員数の間でクロスデータによる偏相関分析を実施しその推移を観察する。偏相関分析とする理由等は後述（4.3）するが、市町村全体の定員管理の影響を受けて議会事務局職員数が決定されている場合、市町村間の相互参照により、議会事務局の業務量として単純で分かりやすい議員定数や市町村全体の普通会計職員数を基準としているのではないかという視座であり、これらの変数間に偏相関関係が観察されれば、議会事務局職員数は市町村間の相互参照を通じて、議員定数や普通会計職員数の定量的な影響を受けて決定されてきたと考える事ができる。個別の市区町村の時系列の変数の変化から分析を行う方法もあるが、都道府県と異なり市町村は合併や市制施行などにより団体の属性が分析期間内に変化をする場合も多いため、本論文では全国を1つの分析対象とするクロスデータによる分析とその結果の年度間比較により分析を行う。加えて、補完的に地域による差を明らかにするために各都道府県を分析対象とする分析も行う。

分析に用いる変数のうち議会事務局職員数及び普通会計職員数については、主に総務省（旧自治省）で調査を行っている地方財政状況調査（以下「決算統計」という。）及び地方公共団体定員管理調査（以下「定員管理調査」という。）で把握をしている議会事務局職員数<sup>1</sup>及び普通会計職員数を用いる<sup>2</sup>。この2つの調査結果を用いるのは、個別の市区町村の職員数について分析期間を通じて公表されている一の統計が存在せず、この2つの調査結果を用いることによって分析期間を通じたデータを把握することができるためである。この両調査は、いずれも各年度4月1日現在<sup>3</sup>の議会事務局職員数及び普通会計職員数が把握できるものであるが、本論文の分析

においては後述する議員定数の分析上の取扱いとの関係もあり、 $n$ 年4月1日現在の議会事務局職員数及び普通会計職員数は、 $(n-1)$ 年度の数として取り扱うこととする。2007（平成19）年4月1日以前の議会事務局職員数及び普通会計職員数は決算統計のデータを用い、2008（平成20）年4月1日以降の議会事務局職員数及び普通会計職員数は定員管理調査のデータを用いる。この2つの統計を用いても各政令指定都市や各特別区について把握できない年度があるため、同じく総務省（旧自治省）が行っている地方公務員給与実態調査の調査結果から可能な限りデータを把握し、把握が出来ない年度があった場合でも直前直後の年度の数で把握できる場合は、その平均値をもって分析に用いる変数と見なした。これらの結果、1992（平成4）年4月1日から2004（平成16）年4月1日までの各特別区の議会事務局職員数及び普通会計職員数を除いて変数を把握することができた。なお、特別区合計の議会事務局職員数及び普通会計職員数については分析期間の全年度において把握できた。

同じく分析に用いる変数である議員定数については、総務省（旧自治省）で調査を行っている『地方自治月報』に掲載されている個別の市区町村の数値<sup>4</sup>を用いることとする。『地方自治月報』については印刷物や総務省HPで公表されている調査結果であるが不定期の調査及び公表となっている。本論文の分析期間とその前後では1992（平成4）年度、1995（平成7）年度、1999（平成11）年度、2003（平成15）年度<sup>5</sup>、2007（平成19）年度、2009（平成21）年度、2012（平成24）年度、2014（平成26）年度及び2016（平成28）年度の当初の4月1日現在の各市区町村の議員定数が公表されている。これらの議員定数については年度当初時点の議員定数であることから、その決定（変更をしないという非決定も含む。）については、前年度以前の各市区町村の議会における条例改正等の議論の結果が一般選挙を経て年度当初の議員定数に反映される。また、年度当初の議員定数も、次の一般選挙を経て変更される可能性があるものであり、例えば統一地方選挙などにより4月中に一般選挙がある場合は、年度当初時

点の議員定数をもって当該年度の議員定数と言い難い面もある。そのため本論文の分析においては、議員定数が定まるまでの制度等を踏まえ年度の当初4月1日現在の議員定数について前年度の議員定数として取り扱う。具体的には、 $n$ 年4月1日現在の議員定数は分析上、 $(n-1)$ 年度の議員定数とする。そのため、1991（平成3）年度、1994（平成6）年度、1998（平成10）年度、2002（平成14）年度、2006（平成18）年度、2008（平成20）年度、2011（平成23）年度、2013（平成25）年度及び2015（平成27）年度の9年度について議員定数を用いた分析を行う年度（以下「分析年度」という。）とする。

このように議会事務局職員数、普通会計職員数及び議員定数について、 $n$ 年4月1日現在の数を $(n-1)$ 年度の変数として取り扱う関係上、全体に占める数としては少ないが4月1日に市町村合併を行った市町村について一部欠損値となる等の状況が生じる場合がある。本論文では分析に当たって欠損値になる場合は、該当する市町村は標本から除いて分析を行う。

また、前述のとおり各特別区の議会事務局職員数及び普通会計職員数については把握ができない年度が存在している。そのため本論文の分析では、特に注記しない限り特別区を除いた市町村の分析としている。

## 4.2 記述統計等

分析期間の各年度の市町村の記述統計等については表4-1のとおりである。

分析期間中の標本数の推移を見ると、1991（平成3）年度には3,237団体であり2003（平成15）年度まではほぼ同水準で推移するが、2004（平成16）年度から「平成の合併」の影響が見られるようになり標本数も減少し、2005（平成17）年度には2,000団体を切り、2007（平成19）年度から1,700団体台となり2015（平成27）年度まで推移している。

分析期間中の市町村の議会事務局職員数は、1991（平成3）年度は11,266人であったが、2000年地方分権改革前の1995（平成7）年度に11,399人と分析期間中のピークとなり、その後、減少に転じ2015

表4-1 分析期間における議会事務局職員数の記述統計等

(単位:人、団体)									
区分\年度	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
普通会計職員数	1,041,492	1,054,329	1,063,814	1,065,018	1,064,878	1,062,586	1,056,159	1,050,330	1,041,295
(特別区を含む)	1,121,581	1,134,224	1,143,515	1,144,158	1,143,244	1,139,845	1,132,346	1,125,445	1,121,639
議会事務局職員数	11,266	11,338	11,375	11,344	11,399	11,342	11,324	11,245	11,180
(特別区を含む)	11,661	11,734	11,771	11,739	11,791	11,730	11,707	11,622	11,550
平均	3.480	3.504	3.516	3.508	3.527	3.508	3.503	3.479	3.462
標準偏差	4.338	4.346	4.339	4.340	4.322	4.256	4.227	4.176	4.148
範囲	80.0	80.5	81.0	82.0	81.0	81.0	80.0	79.0	78.0
最小	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
第1四分位数	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
中央値	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
第3四分位数	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
最大	80.0	80.5	81.0	82.0	81.0	81.0	80.0	79.0	78.0
標本数	3,237	3,236	3,235	3,234	3,232	3,233	3,233	3,232	3,229
変動係数	1.247	1.240	1.234	1.237	1.225	1.213	1.207	1.200	1.198
四分位散布係数	0.200	0.200	0.200	0.200	0.200	0.200	0.200	0.200	0.200

(単位:人、団体)									
区分\年度	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
普通会計職員数	1,011,912	999,942	987,283	973,000	962,614	949,132	928,603	904,700	886,486
(特別区を含む)	1,088,956	1,074,654	1,059,713	1,043,149	1,030,467	1,015,454	993,258	967,761	948,373
議会事務局職員数	11,130	11,082	10,977	10,805	9,857	8,819	8,593	8,404	8,283
(特別区を含む)	11,495	11,446	11,334	11,156	10,203	9,164	8,937	8,747	8,628
平均	3.450	3.438	3.419	3.450	3.910	4.843	4.763	4.700	4.661
標準偏差	4.105	4.102	4.036	4.018	4.401	4.912	4.823	4.789	4.757
範囲	77.0	73.0	68.5	64.0	63.0	54.0	53.0	51.0	52.0
最小	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
第1四分位数	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
中央値	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	3.0	3.0	3.0	3.0
第3四分位数	3.0	3.0	3.0	3.0	4.0	6.0	6.0	6.0	6.0
最大	77.0	73.0	68.5	64.0	63.0	54.0	53.0	51.0	52.0
標本数	3,226	3,223	3,210	3,132	2,521	1,821	1,804	1,788	1,777
変動係数	1.190	1.193	1.180	1.165	1.126	1.014	1.013	1.019	1.021
四分位散布係数	0.200	0.200	0.200	0.200	0.333	0.500	0.500	0.500	0.500

(単位:人、団体)									
区分\年度	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015/1991	
普通会計職員数	871,230	860,824	850,531	841,361	837,778	834,087	833,717	0.801	
(特別区を含む)	932,158	920,904	909,793	899,801	895,956	891,955	891,676	0.795	
議会事務局職員数	8,137	8,040	8,015	7,988	7,983	7,955	7,951	0.706	
(特別区を含む)	8,480	8,381	8,355	8,326	8,322	8,295	8,292	0.711	
平均	4.712	4.664	4.663	4.647	4.644	4.630	4.628	1.330	
標準偏差	4.765	4.794	4.728	4.756	4.798	4.800	4.804	1.107	
範囲	51.0	52.0	51.0	52.0	56.0	53.0	55.0	0.688	
最小	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	—	
第1四分位数	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.000	
中央値	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	1.500	
第3四分位数	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	5.8	6.0	2.000	
最大	51.0	52.0	51.0	52.0	56.0	53.0	55.0	0.688	
標本数	1,727	1,724	1,719	1,719	1,719	1,718	1,718	0.531	
変動係数	1.011	1.028	1.014	1.023	1.033	1.037	1.038	0.833	
四分位散布係数	0.500	0.500	0.500	0.500	0.500	0.484	0.500	2.500	

(注) 統計分析は、R version 3.5.1を用いている。

出典：総務省HP及び地方自治月報のデータから一部推計し筆者作成。

(平成27)年度には7,951人となっている。これに関連し普通会計職員数は、1991(平成3)年度は1,041,492人であったが、1994(平成6)年度に1,065,018人と分析期間中のピークとなり、その後、減少に転じ2015(平成27)年度には833,717人となっている。これらは特別区を除いた市町村の推移だが、特別区を含めた市区町村の推移もほぼ同様の傾向となっている。

議会事務局職員数の1市町村当たりの平均は、1991(平成3)年度の3.480人から増加傾向となり、2000年地方分権改革前の1995(平成7)年度の3.527

人をピークに減少に転じ、その後、2002(平成14)年度の3.419人をボトムに再び増加に転じるが2005(平成17)年度の4.843人をピークに再び減少に転じ、その後は、4.6人前後で推移をしている。

市町村の普通会計職員数と議会事務局職員数の推移について、1991(平成3)年度と2015(平成27年度)の対比で比較をすると普通会計職員数が0.801倍に対し、議会事務局職員数が0.706倍となっており議会事務局職員数の減少が大きくなっている。これは、2003(平成15)年度から2005(平成17)年度にかけて議会事務局職員数が普通会計職員数と比較

をすると大幅に減少しているのが大きな要因となっている。具体的には、2003（平成15）年度と2005（平成17）年度を比較すると、普通会計職員数が23,868人減（0.975倍）、議会事務局職員が1,986人減（0.816倍）となっており、議会事務局職員数の減少が目立つ。

議会事務局職員数のばらつきを示す変動係数と四分位散布係数については、変動係数については減の傾向（1991（平成3）年度1.247→2015（平成27）年度1.038）、四分位散布係数については増の傾向（1991（平成3）年度0.200→2015（平成27）年度0.500）となっている。

#### 4.3 議会事務局職員数と議員定数並びに普通会計職員数との関係

分析期間の最終年度である2015（平成27）年度について、市町村の人口段階別に議会事務局職員数と議員定数並びに普通会計職員数の3つの変数の平均値等についてまとめたのが表4-2である。人口は市町村間で自団体と類似の団体を探索する際に参考とすることが多いと考えられるものである。人口区分の設定に当たっては地方自治法による人口を基準とする市町村制度等を参考とした。この表から3.1で述べた江藤（2012）の議会事務局職員数についての記述内容と同様の傾向が確認できるとともに、全市町村平均の議会事務局職員数が4.628人であり議員定数1人当たり議会事務局職員数が0.266人であること、人口が多い区分の市町村ほど議会事務局職員数が多く議員1人当たりの議会事務局職員数も多いことが分かる。

分析年度における3つの変数の市町村における時系列の記述統計等をまとめたのが表4-3である。この表においては個別の市町村において3つの変数が全て把握できた市町村を対象としている（以下「分析団体」という。）。この3つの変数を用いて議会事務局職員数、普通会計職員数並びに議員定数の偏相関分析を分析年度毎に行ったのが表4-4及び表4-5である。表4-4はピアソンの積率相関（以下「積率相関」という。）、表4-5はスピアマンの順位相関（以下「順位相関」という。）による偏相

関分析である。一般的に用いられる積率相関に加え順位相関を用いるのは、積率相関と比較し順位相関は、外れ値の影響を受けにくく、かつ、数の絶対差（例：A市の議員定数は、B市より1人少ない）ではなく、数の順位（例：B市の議員定数は、A市の次に多い）を重視して議会事務局職員数を決定している市町村が存在する可能性を分析上考慮するためである。

この分析の目的は議会事務局職員数を特定の分析年度でとらえ、各市町村間の相互参照により普通会計職員数や議員定数を基準に定量的に決定されてきたのではないかということ进行を明らかにするためである。偏相関分析とする理由は、例えば議員定数の減は、市町村の普通会計職員数の削減する動きに呼応して行われる可能性があることから、それぞれの変数の影響をコントロールするためである。また、相関分析では統計的には変数間の因果関係は明らかにならないが、本分析では議会事務局職員数をいわゆる従属変数、議員定数及び普通会計職員数をいわゆる独立変数として扱う。これは、議会事務局職員数の増減が原因となって、議員定数や普通会計職員数に大きな影響を与えるような増減が生じる事が考えにくい一方で、市町村全体の定員管理の観点から議員定数の増減は議会事務局の業務量の増減と単純に見なされ議会事務局職員数が決定されたり、普通会計職員数の増減は、議会事務局職員数について同一歩調の増減を求める可能性があるためである。

表4-4及び表4-5の偏相関分析の結果は、積率相関については、議会事務局職員数と議員定数については2006（平成18）年度を除き「強い偏相関関係」があり、2006（平成18）年度においても「中程度の偏相関関係」が確認される<sup>6</sup>。議会事務局職員数と普通会計職員数については、1991（平成3）年度、1994（平成6）年度、2006（平成18）年度において「強い偏相関関係」があり、これらの分析年度以外については「中程度の偏相関関係」がある。順位相関については、議会事務局職員数と議員定数については全ての分析年度において「強い偏相関関係」がなく「中程度の偏相関関係」も確認されない。議会事務局職員数と普通会計職員数について

表 4-2 人口段階別の議会事務局職員数等の状況 (2015年度)

(単位：人)

	団体数 (n)	項目	平均	標準偏差
100万人以上 ～	11	議会事務局職員数	38.364	8.053
		議員定数	67.455	11.067
		普通会計職員数	12,020.910	5,327.609
		事務局職員数/議員定数	0.569	
50万人以上 ～ 100万人未満	16	議会事務局職員数	24.438	3.999
		議員定数	47.563	4.718
		普通会計職員数	4,327.312	1,126.785
		事務局職員数/議員定数	0.514	
30万人以上 ～ 50万人未満	44	議会事務局職員数	16.886	2.879
		議員定数	38.045	3.147
		普通会計職員数	2,396.932	378.135
		事務局職員数/議員定数	0.444	
20万人以上 ～ 30万人未満	37	議会事務局職員数	13.108	2.052
		議員定数	31.000	2.896
		普通会計職員数	1,604.216	338.623
		事務局職員数/議員定数	0.423	
10万人以上 ～ 20万人未満	150	議会事務局職員数	8.473	1.748
		議員定数	26.193	3.615
		普通会計職員数	908.540	239.468
		事務局職員数/議員定数	0.323	
5万人以上 ～ 10万人未満	264	議会事務局職員数	5.765	1.112
		議員定数	21.371	3.099
		普通会計職員数	506.830	148.410
		事務局職員数/議員定数	0.270	
3万人以上 ～ 5万人未満	248	議会事務局職員数	4.190	1.046
		議員定数	17.786	2.471
		普通会計職員数	318.085	92.901
		事務局職員数/議員定数	0.236	
～ 3万人未満	948	議会事務局職員数	2.192	0.958
		議員定数	12.255	3.036
		普通会計職員数	124.958	70.080
		事務局職員数/議員定数	0.179	
全体	1718	議会事務局職員数	4.628	4.804
		議員定数	17.418	8.553
		普通会計職員数	485.284	1,181.876
		事務局職員数/議員定数	0.266	

(注) 1 人口は2016(平成28)年1月1日現在の住民基本台帳人口(日本人)によった。

2 統計分析は、R version 3.5.1を用いている。

出典：総務省HP及び地方自治月報のデータから一部推計し筆者作成。

は、全ての分析年度において「中程度の偏相関関係」が確認できる。積率相関と順位相関の結果と比較をすると、議会事務局職員数と議員定数の偏相関関係については大きく異なる結果となっており、議員定数そのものと議員定数の順位では議会事務局職

員数との関係が大きく異なっている。議会事務局職員数と普通会計職員数については、どちらの偏相関分析でも「中程度の偏相関関係」以上の関係が全分析年度を通じて確認できる。また、積率相関と順位相関で共通して観察できる傾向としては、2006(平

表4-3 分析年度における分析団体に係る議会事務局職員数等の記述統計等

【議会事務局職員数（分析年度・分析団体）】									
	1991	1994	1998	2002	2006	2008	2011	2013	2015
議会事務局職員数	11,263	11,344	11,235	10,912	8,593	8,283	8,015	7,983	7,951
平均	3.481	3.508	3.480	3.435	4.763	4.661	4.663	4.644	4.628
標準偏差	4.339	4.340	4.179	4.050	4.823	4.757	4.728	4.798	4.804
範囲	80.0	82.0	79.0	68.5	53.0	52.0	51.0	56.0	55.0
最小	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
第1四分位数	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
中央値	2.0	2.0	2.0	2.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
第3四分位数	3.0	3.0	3.0	3.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0
最大	80.0	82.0	79.0	68.5	53.0	52.0	51.0	56.0	55.0
標本数	3,236	3,234	3,228	3,177	1,804	1,777	1,719	1,719	1,718
変動係数	1.247	1.237	1.201	1.179	1.013	1.021	1.014	1.033	1.038
四分位散布係数	0.200	0.200	0.200	0.200	0.500	0.500	0.500	0.500	0.500

(注) 統計分析は、R version 3.5.1を用いている。  
 出典：総務省HP及び地方自治月報のデータから一部推計し筆者作成。

【議員定数（分析年度・分析団体）】									
	1991	1994	1998	2002	2006	2008	2011	2013	2015
議員定数	62,290	61,797	60,597	55,608	37,435	34,309	31,473	30,785	29,924
平均	19.3	19.1	18.8	17.5	20.8	19.3	18.3	17.9	17.4
標準偏差	7.309	7.324	7.202	6.959	10.789	9.613	8.991	8.834	8.553
範囲	88.0	88.0	88.0	87.0	89.0	87.0	80.0	81.0	81.0
最小	6.0	6.0	6.0	5.0	5.0	5.0	6.0	5.0	5.0
第1四分位数	14.0	14.0	14.0	14.0	14.0	12.0	12.0	12.0	12.0
中央値	18.0	18.0	18.0	16.0	18.0	17.0	16.0	16.0	16.0
第3四分位数	22.0	22.0	22.0	20.0	25.0	24.0	22.0	22.0	21.0
最大	94.0	94.0	94.0	92.0	94.0	92.0	86.0	86.0	86.0
標本数	3,236	3,234	3,228	3,177	1,804	1,777	1,719	1,719	1,718
変動係数	0.380	0.383	0.384	0.398	0.520	0.498	0.491	0.493	0.491
四分位散布係数	0.222	0.222	0.222	0.176	0.282	0.333	0.294	0.294	0.273

(注) 統計分析は、R version 3.5.1を用いている。  
 出典：総務省HP及び地方自治月報のデータから一部推計し筆者作成。

【普通会計職員数（分析年度・分析団体）】									
	1991	1994	1998	2002	2006	2008	2011	2013	2015
普通会計職員数	1,041,177	1,065,018	1,049,772	982,984	928,603	886,486	850,531	837,778	833,717
平均	321.8	329.3	325.2	309.4	514.7	498.9	494.8	487.4	485.3
標準偏差	1,069.1	1,090.1	1,084.2	1,036.7	1,287.5	1,231.5	1,203.8	1,188.0	1,181.9
範囲	32,349.0	32,957.0	33,306.0	31,535.5	28,336.0	25,766.0	24,208.0	23,269.0	22,203.0
最小	10.0	15.0	12.0	12.0	13.0	13.0	13.0	14.0	13.0
第1四分位数	84.0	85.0	85.0	79.0	105.8	103.0	101.0	102.0	101.2
中央値	124.0	127.0	126.0	117.0	218.0	211.0	216.0	213.0	209.5
第3四分位数	236.0	245.0	243.0	233.0	493.2	477.0	472.0	463.0	456.0
最大	32,359.0	32,972.0	33,318.0	31,547.5	28,349.0	25,779.0	24,221.0	23,283.0	22,216.0
標本数	3,236	3,234	3,228	3,177	1,804	1,777	1,719	1,719	1,718
変動係数	3.322	3.310	3.334	3.351	2.502	2.468	2.433	2.437	2.435
四分位散布係数	0.475	0.485	0.482	0.494	0.647	0.645	0.647	0.639	0.637

(注) 統計分析は、R version 3.5.1を用いている。  
 出典：総務省HP及び地方自治月報のデータから一部推計し筆者作成。

成18) 年度から普通会計職員数と議会事務局職員数の偏相関関係が弱くなっている傾向が確認できる。

次に地域差を確認するために、2015（平成27）年度のデータを用いて同様の分析を都道府県別に行う。議員定数における先行研究（例えば、三沢（2002：53））では、議員定数が多い地域と少ない地域が存在していたことが明らかになっているが、これは同一の都道府県内の市町村間で人口規模などを基準に相互参照が行われたためと筆者は考えている。この分析を行う事で、前述の全国での分析に加えて都道府県内の市町村間で定量的な相互参照が行われているかを明らかにすることが出来る。その結

果が積率相関については表4-6、順位相関については表4-7に示している。

積率相関については、議会事務局職員数と議員定数との偏相関分析においては、「強い偏相関関係」が12都道府県、偏相関関係なしが6都道府県となっている。議会事務局職員数と普通会計職員数との偏相関分析については、「強い偏相関関係」が30都道府県、偏相関関係なしが2都道府県となっている。これらのことから都道府県により差があり、普通会計職員数との間で「強い偏相関関係」が確認される都道府県が多く見られる。

順位相関については、議会事務局職員数と議員定

表4-4 分析年度における議会事務局職員数、議員定数、普通会計職員数の偏相関分析（積率相関）

## 1991年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.784	
普通会計職員数	0.726	-0.268

## 1994年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.787	
普通会計職員数	0.727	-0.272

## 1998年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.790	
普通会計職員数	0.698	-0.239

## 2002年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.805	
普通会計職員数	0.648	-0.190

## 2006年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.653	
普通会計職員数	0.724	-0.127

## 2008年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.736	
普通会計職員数	0.639	-0.085

## 2011年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.776	
普通会計職員数	0.562	-0.033

## 2013年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.789	
普通会計職員数	0.570	-0.054

## 2015年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.791	
普通会計職員数	0.542	-0.019

（注）統計分析は、R version 3.5.1を用いている。

出典：表4-3の個別市町村のデータから筆者作成。

表4-5 分析年度における議会事務局職員数、議員定数、普通会計職員数の偏相関分析（順位相関）

## 1991年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.193	
普通会計職員数	0.488	0.677

## 1994年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.201	
普通会計職員数	0.482	0.677

## 1998年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.207	
普通会計職員数	0.515	0.642

## 2002年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.195	
普通会計職員数	0.501	0.668

## 2006年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.049	
普通会計職員数	0.691	0.632

## 2008年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.058	
普通会計職員数	0.638	0.686

## 2011年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.121	
普通会計職員数	0.596	0.683

## 2013年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.174	
普通会計職員数	0.568	0.669

## 2015年度

	議会事務局職員数	議員定数
議員定数	0.179	
普通会計職員数	0.561	0.673

（注）統計分析は、R version 3.5.1を用いている。

出典：表4-3の個別市町村のデータから筆者作成。

表4-6 2015年度における都道府県別の議会事務局職員数との偏積率相関分析等

団体名	標本数 (n)	議員定数	普通会計職員数	議員定数 (偏相関) A	普通会計職員数 (偏相関) B	A>0.7	B>0.7
1 北海道	179	0.917	0.899	0.733	0.664	○	—
2 青森県	40	0.864	0.978	-0.124	0.914	—	○
3 岩手県	33	0.908	0.938	0.382	0.648	—	—
4 宮城県	35	0.944	0.973	0.532	0.808	—	○
5 秋田県	25	0.943	0.965	0.632	0.788	—	○
6 山形県	35	0.926	0.941	0.383	0.557	—	—
7 福島県	59	0.934	0.978	0.668	0.898	—	○
8 茨城県	44	0.864	0.934	0.438	0.771	—	○
9 栃木県	25	0.943	0.983	0.195	0.839	—	○
10 群馬県	35	0.935	0.956	0.322	0.619	—	—
11 埼玉県	63	0.956	0.958	0.789	0.800	○	○
12 千葉県	54	0.966	0.974	0.784	0.839	○	○
13 東京都	39	0.959	0.912	0.778	0.424	○	—
14 神奈川県	33	0.992	0.947	0.937	0.460	○	—
15 新潟県	30	0.912	0.971	0.481	0.860	—	○
16 富山県	15	0.956	0.980	0.652	0.857	—	○
17 石川県	19	0.967	0.983	0.400	0.755	—	○
18 福井県	17	0.840	0.966	0.507	0.911	—	○
19 山梨県	27	0.872	0.913	0.150	0.566	—	—
20 長野県	77	0.930	0.944	0.562	0.673	—	—
21 岐阜県	42	0.912	0.953	0.432	0.749	—	○
22 静岡県	35	0.966	0.949	0.698	0.494	—	—
23 愛知県	54	0.933	0.973	0.846	0.940	○	○
24 三重県	29	0.936	0.942	0.344	0.446	—	—
25 滋賀県	19	0.919	0.956	0.141	0.677	—	—
26 京都府	26	0.968	0.966	0.837	0.828	○	○
27 大阪府	43	0.959	0.808	0.898	-0.417	○	—
28 兵庫県	41	0.981	0.899	0.897	-0.118	○	—
29 奈良県	39	0.962	0.982	0.658	0.854	—	○
30 和歌山県	30	0.920	0.985	0.239	0.904	—	○
31 鳥取県	19	0.958	0.971	0.264	0.598	—	—
32 島根県	19	0.970	0.966	0.647	0.587	—	—
33 岡山県	27	0.921	0.984	0.542	0.922	—	○
34 広島県	23	0.928	0.986	0.677	0.943	—	○
35 山口県	19	0.913	0.965	0.390	0.805	—	○
36 徳島県	24	0.851	0.971	0.411	0.909	—	○
37 香川県	17	0.957	0.977	0.706	0.851	○	○
38 愛媛県	20	0.934	0.974	0.512	0.835	—	○
39 高知県	34	0.822	0.977	0.051	0.929	—	○
40 福岡県	60	0.962	0.979	0.726	0.856	○	○
41 佐賀県	20	0.933	0.943	0.528	0.621	—	—
42 長崎県	21	0.923	0.967	0.520	0.822	—	○
43 熊本県	45	0.922	0.970	0.741	0.906	○	○
44 大分県	18	0.933	0.989	0.178	0.916	—	○
45 宮崎県	26	0.954	0.963	0.463	0.604	—	—
46 鹿児島県	43	0.905	0.987	0.298	0.934	—	○
47 沖縄県	41	0.924	0.975	0.649	0.898	—	○
48 全体	1718	0.930	0.863	0.791	0.542	○	—

(注) 統計分析は、R version 3.5.1を用いている。

出典：表4-3の個別市町村のデータから筆者作成。

数との偏相関分析においては、「強い偏相関関係」が確認できる都道府県はなく、偏相関関係なしが19都道府県となっている。議会事務局職員数と普通会計職員数との偏相関分析については、「強い偏相関関係」が7都道府県、偏相関関係なしが5都道府県となっている。これらのことから都道府県により差があり、普通会計職員数との間で「強い偏相関関係」が確認される都道府県が多く見られる。

議員定数と議会事務局職員数の2つの変数を用い

て分析年度における議員定数毎の議会事務局職員数の平均値の時系列の変化をまとめたものが表4-8である。多くの議員定数において議会事務局職員数の平均値は高くなってきており、例えば2015（平成27）年度の議員定数の平均に近い17人を見てみると、1991（平成3）年度は2,000人であったが2000年地方分権改革を経て2002（平成14）年度には3,500人と3人を超え、2006（平成18）年度には4,067人と4人を超え、分析年度の最終年度である2015（平

表4-7 2015年度における都道府県別の議会事務局職員数との偏順位相関分析等

団体名	標本数 (n)	議員定数	普通会計職員数	議員定数 (偏相関) A	普通会計職員数 (偏相関) B	A>0.7	B>0.7
1 北海道	179	0.769	0.784	0.250	0.336	—	—
2 青森県	40	0.775	0.772	0.202	0.172	—	—
3 岩手県	33	0.873	0.878	0.330	0.378	—	—
4 宮城県	35	0.792	0.895	0.025	0.682	—	—
5 秋田県	25	0.955	0.953	0.445	0.418	—	—
6 山形県	35	0.901	0.911	0.283	0.415	—	—
7 福島県	59	0.884	0.919	0.147	0.549	—	—
8 茨城県	44	0.887	0.930	0.262	0.641	—	—
9 栃木県	25	0.929	0.966	0.176	0.722	—	○
10 群馬県	35	0.920	0.945	0.282	0.595	—	—
11 埼玉県	63	0.945	0.971	0.101	0.688	—	—
12 千葉県	54	0.937	0.969	0.180	0.720	—	○
13 東京都	39	0.960	0.959	0.320	0.265	—	—
14 神奈川県	33	0.961	0.981	0.248	0.734	—	○
15 新潟県	30	0.907	0.936	0.051	0.546	—	—
16 富山県	15	0.942	0.922	0.530	0.212	—	—
17 石川県	19	0.934	0.944	0.224	0.440	—	—
18 福井県	17	0.853	0.920	0.026	0.659	—	—
19 山梨県	27	0.822	0.912	-0.127	0.701	—	○
20 長野県	77	0.861	0.916	0.117	0.625	—	—
21 岐阜県	42	0.903	0.896	0.326	0.217	—	—
22 静岡県	35	0.930	0.952	0.122	0.560	—	—
23 愛知県	54	0.914	0.958	0.173	0.721	—	○
24 三重県	29	0.940	0.941	0.311	0.314	—	—
25 滋賀県	19	0.889	0.895	0.275	0.347	—	—
26 京都府	26	0.934	0.917	0.478	0.198	—	—
27 大阪府	43	0.948	0.951	0.355	0.413	—	—
28 兵庫県	41	0.884	0.907	0.210	0.467	—	—
29 奈良県	39	0.929	0.957	0.089	0.630	—	—
30 和歌山県	30	0.872	0.907	0.213	0.539	—	—
31 鳥取県	19	0.881	0.947	-0.098	0.737	—	○
32 島根県	19	0.927	0.918	0.367	0.162	—	—
33 岡山県	27	0.943	0.930	0.531	0.351	—	—
34 広島県	23	0.927	0.951	0.113	0.568	—	—
35 山口県	19	0.954	0.960	0.205	0.425	—	—
36 徳島県	24	0.928	0.927	0.356	0.343	—	—
37 香川県	17	0.961	0.933	0.646	0.032	—	—
38 愛媛県	20	0.942	0.947	0.524	0.573	—	—
39 高知県	34	0.818	0.875	-0.018	0.538	—	—
40 福岡県	60	0.902	0.919	0.216	0.448	—	—
41 佐賀県	20	0.901	0.937	-0.105	0.596	—	—
42 長崎県	21	0.915	0.879	0.561	0.214	—	—
43 熊本県	45	0.902	0.907	0.193	0.290	—	—
44 大分県	18	0.911	0.926	0.153	0.422	—	—
45 宮崎県	26	0.863	0.835	0.411	0.120	—	—
46 鹿児島県	43	0.880	0.941	-0.074	0.704	—	○
47 沖縄県	41	0.955	0.944	0.528	0.316	—	—
48 全体	1718	0.908	0.936	0.179	0.561	—	—

(注) 統計分析は、R version 3.5.1を用いている。

出典：表4-3の個別市町村のデータから筆者作成。

成17) 年度には4,588人となっている。2000年地方分権改革を経て議会事務局職員数が増加傾向となっており、他の議員定数の区分でも同様の傾向が見られる。言い換えれば、議員1人当たりの議会事務局職員数が増えているということである。

#### 4.4 考察

議会事務局職員数は、人口規模が大きい市町村ほど多い傾向であるが全体で見ると2015（平成27）年

度においては市町村全体の平均で4,628人であり、議員定数の平均である17.4人と対比するとおおよそ議員4人に対し議会事務局職員が1人という体制である。執行機関である長の補助職員の体制と比較すると脆弱な体制であることが改めて確認された。

議会事務局職員数の総数については、分析期間全体を通じて見ると2000年地方分権改革による充実を示唆するものは見られず、減少率で見ると普通会計職員数の総数の減少より大きく減少をしている。特

表 4-8 議員定数別の議会事務局職員数の推移

議員定数(人)\年度	1991	1994	1998	2002	2006	2008	2011	2013	2015
5	-	-	-	1.000	1.000	1.000	-	1.000	1.000
6	0.714	0.200	0.200	0.143	0.200	0.571	0.625	0.625	0.625
7	0.000	0.000	0.000	1.000	1.100	1.182	1.000	1.067	1.063
8	0.611	0.850	0.727	1.000	1.157	1.186	1.232	1.247	1.284
9	-	0.000	1.000	1.000	1.769	1.750	1.815	1.767	1.811
10	0.856	0.870	0.926	1.135	1.601	1.634	1.691	1.663	1.686
11	1.750	2.000	1.750	1.700	1.667	1.789	1.893	1.939	1.939
12	1.277	1.349	1.380	1.588	1.975	2.006	1.989	2.040	2.071
13	1.714	1.571	1.800	1.900	2.458	2.536	2.606	2.595	2.690
14	1.672	1.713	1.779	1.863	2.288	2.430	2.593	2.564	2.613
15	1.920	1.962	2.036	2.145	2.607	3.143	3.400	3.289	3.283
16	1.972	2.002	2.050	2.173	2.640	2.849	3.018	3.081	3.285
17	2.000	2.143	2.400	3.500	4.067	4.222	4.143	4.286	4.588
18	2.194	2.253	2.340	2.752	3.266	3.645	3.956	4.129	4.340
19	2.833	2.833	3.875	4.071	3.889	3.611	4.333	4.647	4.952
20	2.791	2.867	3.073	3.590	4.114	4.223	4.635	4.860	4.983
21	4.235	4.350	4.412	4.977	5.000	5.000	5.545	5.811	6.147
22	3.447	3.542	3.702	4.587	4.530	5.089	5.593	5.860	5.989
23	4.909	5.000	5.462	5.667	5.400	5.917	6.000	6.875	6.800
24	4.727	4.912	5.048	6.138	5.879	5.876	6.224	6.444	6.870
25	5.889	6.091	6.412	6.444	6.417	6.375	7.500	7.200	8.000
26	5.862	6.018	5.974	6.786	5.585	6.049	6.594	6.912	6.960
27	6.500	6.684	7.000	8.000	6.909	6.750	7.000	7.167	7.571
28	6.958	6.986	7.465	8.593	7.951	8.048	9.149	9.174	9.522
29	-	-	-	8.000	7.750	8.500	11.000	10.000	10.000
30	8.558	8.855	9.058	9.419	7.434	7.529	8.386	9.152	10.393
31	7.667	8.000	7.250	10.333	8.000	9.667	10.750	10.750	11.000
32	9.490	9.540	9.587	10.808	9.350	10.938	10.412	10.222	11.556
33	12.000	11.667	11.250	12.750	8.857	9.000	11.000	-	15.000
34	11.000	11.143	11.625	12.400	9.743	9.758	10.696	11.706	13.545
35	11.000	11.000	-	-	9.400	10.333	16.000	16.000	16.000
36	12.294	12.655	12.280	15.050	11.905	13.353	14.111	14.167	14.667
37	-	-	-	-	7.000	7.000	8.000	15.500	15.333
38	13.750	13.833	15.111	14.556	11.700	12.625	15.000	15.429	16.182
39	-	-	14.000	-	11.000	13.000	17.333	17.333	17.667
40	15.880	16.208	15.571	17.111	13.889	14.357	16.545	18.333	19.000
41	13.000	14.000	-	-	7.833	10.000	17.000	17.250	17.500
42	13.000	14.000	16.500	18.250	13.429	14.167	18.000	18.250	18.667
43	-	-	-	21.500	15.800	19.000	16.500	17.000	19.000
44	19.111	19.706	19.600	21.500	12.556	15.714	20.667	21.500	21.500
45	-	-	21.000	20.250	18.600	16.750	19.000	19.000	20.500
46	20.000	20.000	19.500	21.800	14.692	18.167	19.000	19.000	25.333
47	-	-	-	-	16.000	17.000	24.000	23.500	24.000
48	22.429	21.786	22.833	-	11.714	12.000	15.500	19.000	25.333
49	-	-	-	-	-	23.500	23.000	23.000	-
50	-	-	20.000	23.667	14.000	24.333	25.000	25.500	27.000
51	-	-	-	-	19.667	21.500	-	-	24.000
52	26.167	25.333	27.000	28.250	19.500	25.000	29.000	29.000	-
53	-	-	-	-	17.500	21.000	22.000	-	-
54	36.000	36.000	34.000	-	17.250	27.000	31.000	31.000	43.000
55	-	-	-	-	17.500	40.000	34.500	35.000	28.000
56	29.500	29.000	29.500	25.250	5.000	25.000	24.000	24.000	-
57	-	-	-	-	14.000	-	-	-	-
60	-	14.000	-	35.750	14.250	30.000	33.500	34.000	33.500
61	-	-	35.000	36.000	19.333	29.000	31.000	33.000	30.000
62	-	-	-	-	-	-	39.000	38.000	39.000
63	-	-	-	37.750	31.667	38.000	-	-	-
64	38.200	38.400	36.333	32.000	24.333	34.000	-	-	-
65	-	-	42.000	-	-	-	-	-	-
67	-	-	-	-	-	-	-	-	35.000
68	-	-	-	37.500	36.000	37.000	36.000	36.000	37.000
69	-	-	39.000	34.500	34.000	31.500	32.000	33.000	32.000
71	40.000	40.000	-	-	-	-	-	-	-
72	42.000	42.500	37.000	37.000	-	-	-	-	-
73	-	-	-	-	9.000	-	-	-	-
75	-	-	-	56.500	51.000	52.000	51.000	51.000	55.000
76	-	-	-	-	16.000	-	-	-	-
77	-	-	-	-	6.000	-	-	-	-
78	60.000	60.000	59.000	-	9.000	-	-	-	-
81	-	-	-	-	26.000	-	-	-	-
86	-	-	-	-	-	-	42.000	45.500	43.000
89	-	-	-	68.500	53.000	43.000	-	-	-
90	80.000	82.000	79.000	-	-	-	-	-	-
92	-	-	-	44.000	42.000	47.000	-	-	-
94	49.000	47.000	43.000	-	16.000	-	-	-	-

(注) 統計分析は、R version 3.5.1を用いている。

出典：表 4-3 の個別市町村のデータから筆者作成。

に2003（平成15）年度から2005（平成17）年度までの間の減少が普通会計職員数と比較をして著しく大きくなっている。「平成の合併」は市町村の規模を大きくすることにより「管理部門の効率化」を図りながら「専任の職員を配置」をすることによりサービスの高度化・多様化を行うことも期待されていた<sup>7</sup>が、議会事務局については、総務省（旧自治省）の定員モデルにおいて「議会・総務」とされた事に象徴されるように、「管理部門の効率化」との理解の下で多くの合併市町村において効率化されたと考えられる。

また、議会事務局職員数は、全国の市町村での偏相関分析の結果から議員定数並びに普通会計職員数と一定の偏相関関係があることが分かった。分析年度において時系列で見ると、積率相関では、「平成の合併」の影響を受けたと考えられる2006（平成18）年度以外において、議会事務局職員数と議員定数の間で「強い偏相関関係」が確認され、議会事務局職員数と普通会計職員数の間では、同じく2006（平成18）年度以外の推移を見ると、「強い偏相関関係」から「中程度の偏相関関係」に変化をしてきている。これは議会事務局職員数について議員定数を基準に決定され続けている一方で、普通会計職員数と同一歩調での議会事務局職員数の決定という考え方が徐々になくなる方向に変化してきていることを示している。順位相関については、特に議員定数が議会事務局職員数に与える影響が積率相関の結果とは大きく異なる分析結果となっているが、議会事務局職員数の決定に当たっては、議員定数の順位という見方がほとんど考慮されていないことを示していると考えれば矛盾がない分析と考えられる。そして、都道府県毎に見ると影響の受け方も異なり地域差が存在するが、多くの都道府県内の市町村間で議員定数や普通会計職員数を基準に相互参照が行われていることが示唆される。このような状況から議会事務局職員数は、市町村全体の定員管理の影響を受けていると考えられ、「議会が独自の定数管理政策をもつ」（大森2002：172）というような議会改革の実現などを考慮し議会が主体的に議会事務局職員数を決定する状態に至っていないと考えられる。

なお、分析期間において議員定数が大幅に減少していることもあり、議員定数別に時系列で比較すると議会事務局職員数は増加傾向にある。議会事務局職員数が元々少なかったということもあるが、2000年地方分権改革以降の議会の重要性も多くの市町村の定員管理の中で若干の考慮がなされ、議員定数の削減見合いについて定量的に削減を行ってこなかったものと考えられる。

## 5. 仮説の検証

本論文では次の仮説を提示した。

仮説 議会事務局職員数は、2000年地方分権改革を経ても充実は行われず、市町村全体の職員の定員管理の影響を受けて決定されてきた。

分析の結果から分析期間を通じて普通会計職員数の削減見合いを超える議会事務局職員数の削減が行われてきたことから、この点から見れば議会事務局職員数の充実は行われてはいない。ただし、議員定数別の議会事務局職員数の平均の推移で見ると、2000年地方分権改革を経て、同一の議員定数当たりの議会事務局職員数は増加傾向となり若干の充実は図られてきている。

分析年度において全国の市町村において偏相関分析を行った結果、議会事務局職員数は、「平成の合併」の影響を強く受けた2006（平成18）年度を除き、積率相関においては議員定数と「強い偏相関関係」があることから、議員定数の増減を業務量の変化と単純に理解をした上で議会事務局職員数が定量的に決定されてきたと考えられる。また、普通会計職員数については、全国の市町村において偏相関分析を行った結果、2006（平成18）年度以降、偏相関関係が弱くなっているものの、積率相関においても順位相関においても、「中程度の偏相関関係」以上の関係が確認でき、2015（平成27）年度のデータから都道府県別に分析をすると議会事務局職員数と普通会計職員数との間に「強い偏相関関係」が確認できる都道府県も多くみられる。これらのことから、

「議会が独自の定数管理政策をもつ」（大森2002：172）という状況ではなく、市町村全体の定員管理の影響を受けて議会事務局職員数が決定されてきたと考えられる。

仮説全体としては、前述のとおり議員定数別に見た場合、議会事務局職員数が若干の充実がされており、充実が行われていないと言い切れないことから一部支持となる。

## 6. おわりに

議会事務局職員数については、マクロ的な視座で見た場合、2000年地方分権改革を経てもその数を増やしてこなかった事が確認できた。特に「平成の合併」が行われた時期の普通会計職員数の減少率を大幅に上回る議会事務局職員数の減少が特徴的である。市町村合併の効果の1つとして市町村の管理部門が効率化され専任職員の配置が可能になると言われていたが、普通会計職員数の減少率を議会事務局職員数の減少率が上回っているということは、合併前の旧市町村の議会事務局職員数の合計を合併後の新市町村の議会事務局職員数としたり、執行機関の管理部門の効率化により活用できる職員数を議会事務局に再配分するという動きはマクロ的に見ればなく、むしろ、効率化をして他の部門に再配分をしているということであり、全体としては議会事務局という議員活動をサポートするための「専任の組織の増強」という大きなチャンスを見逃したと評することもできよう。

また、議会事務局職員数は、議会が独自の定員管理政策をもち決定をしているという状況にはなっていないと考えられ、議会改革の成否に影響を与えらる議会事務局職員数という量的な面の在り方を議会が主体的に検討していない、若しくは、主体的な検討を行っているものの市町村全体の定員管理が優先され、議会改革を実現するための真に必要な人員体制となっていない可能性を示唆している。

本論文では、市町村の属性が市町村合併などにより変化するということもあり、マクロ的な視座で議員定数並びに普通会計職員数が議会事務局職員数の

決定に与える定量的な影響をクロスデータにより分析してきた。すなわち市町村が市町村全体の視座から議員定数や普通会計職員数を基準に相互参照により議会事務局職員数を決定してきたのではないかという分析である。今後、本論文の分析に加えて、市町村合併などを行わなかった市町村を抽出し、個別の市町村の時系列の分析を行うことにより、市町村合併などの属性変化という要因を取り除いた議会事務局職員数の状況を明らかにすることも重要であると考えられる。このことにより市町村合併などを行わなかった市町村に限定したものとなるが、例えば議員定数が増となっていないのにも関わらず議会事務局職員数が増となるような独自の定数管理政策をもつ市町村の議会がどの程度存在するのかなども明らかになり、それらの議会の議会改革などの活動が特徴的なのかを確認することもできる。また、本論文は、定量的な面での分析であるため個別の市町村の議会において「スペシャリスト（専門職）の配置」等の職員数以外での質的な面において議会事務局の充実を図ったか否かについては把握できていない。議会事務局の質的な充実の実態については、各市町村の議会事務局職員の人事の状況等を把握し分析を行う必要があり、標本数の多さから把握方法などについて検討を要するが、本研究で明らかにされたことを深化させるためには重要な要素である。これらの点については今後の課題としたい。

### 注

- 1 本論文では、決算統計並びに定員管理調査において部門別に振り分けた際に議会に分類される職員数を議会事務局の職員数としている。すなわち厳密には議会事務局職員数を調査した統計でないことに留意が必要である。
- 2 ただし、両調査では一般職である教育長についての取扱いが異なっており普通会計職員数の解釈に留意が必要。具体的には、決算統計は教育長を職員数から除いているが、定員管理調査においては含まれている。
- 3 全体からみればわずかな団体数であるが、決算統計では4月1日に市町村合併を行った場合、消滅する市町村の職員数関係の報告は市町村合併の直前の3月31日現在の数を報告していると考えられる団体もある。本論文ではこのことについて特別な分析上の取扱いは行っていない。
- 4 『地方自治月報』で公表されている個別の市区町村

の議員定数のデータを用いるに当たり、欠損値がある市区町村は除いて分析を行った。また、『地方自治月報』内の不整合箇所については、筆者の責任でデータを修正し分析を行っている。

- 5 法定定数制度と上限付条例定数制度の両方の議員定数が公表されているが、本論文では上限付条例定数制度の議員定数を用いている。
- 6 本論文では、 $0.7 < r \leq 1.0$ は「強い（偏）相関」、 $0.4 < r \leq 0.7$ は「中程度の（偏）相関」、 $0.2 < r \leq 0.4$ は「弱い（偏）相関」としている。
- 7 市町村合併と専任職員数の配置については、例えば次の国会答弁がある。

「いずれにしても、この市町村合併をしっかりとやることによりまして市町村の行財政基盤をしっかりと強化すると。あわせて、管理部門の効率化も図られながら、その自治体が提供するサービスは大変良くなると。こういったことが可能となるわけでありまして、どうしても小規模町村では、例えば設置困難な専任の組織とか職員の配置とか、また専門職の採用ですか、増強、こういったところがどうしても限られますので、やはり市町村合併というものをしっかりとやって、その基礎的自治体をしっかりと強化するという観点の延長線で私はこの人材の確保は図られるし、そのためにも総務省はしっかりと応援していかねばいけない、そのように認識しております。」  
(154-参-総務委員会-4号 平成14年03月19日 総務副大臣(若松謙維君))

### 参考文献

- 石山一男・田口正和, 1993(平成5)年, 『[市町村の実務と課題23] 議会事務局』, ぎょうせい
- 江藤俊昭, 2012(平成24)年, 『自治体議会学-議会改革の実践手法-』, ぎょうせい
- 大森彌, 2002(平成12)年, 『新版分権改革と地方議会』, ぎょうせい
- 清水克士, 2015(平成27)年, 「議会局『軍師』論-議会事務局のサポート体制と議員との関係」, 『ガバナンス』(第169号), ぎょうせい
- 網辰幸, 2014(平成26)年, 「平成の大合併における市町村の定員管理の動向について」, 『長崎県立大学経済学部論集』(第47巻第4号), 長崎県立大学
- 日経グローバル編, 2011(平成23)年, 『地方議会改革の実像あなたのまちをランキング』, 日本経済新聞出版社
- 野村稔, 2011(平成23)年, 『地方議会の底力』, ぎょうせい
- 廣瀬克哉, 2018(平成30)年, 「序 議会基本条例の時代」, 廣瀬克哉: 編著『自治体議会改革の固有性と普遍性』, 法政大学現代法研究所
- 榊原勝美, 1982(昭和57)年, 「地方公共団体の定員モデル」, 『季刊 行政管理研究 No.19』, 行政管理研究センター
- 松本英昭, 2015(平成27)年, 『新版 逐条地方自治法<第8次改訂版>』, 学陽書房

三沢幸広, 2002(平成14)年, 「全国の市議会議員定数の動向について」, 『地方財務2002年11月号』, ぎょうせい

### 参照ホームページ

総務省 (<https://www.soumu.go.jp/>)

e-Stat政府統計の総合窓口 (<https://www.e-stat.go.jp/>)

# 「匿名加工情報」の登場及び概念化と外的要因 ～EUとアメリカとの関係が与えた影響についての考察～

The external factors effected the appearance/conceptualization of “Anonymously processed information”: A study of influences affected from the relationship between EU and U.S.

関 口 栄 子

## 要約

2003年の成立から約12年ぶりに改正された「個人情報保護法」で登場した「匿名加工情報」という概念は、急速にデジタル化する社会に対応し個人に関するデータの安全な利活用を目指すなかで登場したが、「Suica・日立」による事案などの関連を指摘されることが多い。しかし実際には、EUのGDPR成立により個人情報保護法成立時から持ち越した課題であった第三者機関設置が必須となったことにより改正を余儀なくされたという大きな前提に加え、個人情報保護に関する独立法がないアメリカがセーフハーバー協定という特別な枠組みをもってEUと対峙した関係性、かつアメリカFTCが企業の個人情報取り扱いに対する消費者からの申し立て事案に対して例外として3つの条件を掲示したことが、総務省及び経済産業省、IT戦略本部での検討においていわば参照先となったことにより、結果的にこの「匿名加工情報」という概念の登場に大きく影響した。

## キーワード

匿名加工情報, 個人情報保護法, GDPR, FTC, FTC3要件, セーフハーバー協定, 「Suica・日立」事案

## 1. はじめに

2015年（平成27年）9月3日に、「個人情報の保護に関する法律及び行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の一部を改正する法律案」（平成27年9月9日法律第65号。以下、「2015年改正法」）が成立し、同月9日に交付された。これは、個人情報保護法（平成15年5月30日法律第61号。以下、「旧法」）が成立して以来、大きな改正としては12年ぶりであり、監督機関として個人情報保護委員会が設置されたほか、個人情報の定義の明確化や、匿名加工情報、名簿屋対策、罰則の規定など、旧法からの課題に対応するとともに、旧法制定時には想定されていなかった課題に対峙した改正である。ここで登場した「匿名加工情報」は、個人情報ではない概念として大きな関心を集め、改正案の検討時期に発生した「Suica・日立事

案」の影響などをきっかけに導入されたと解釈されることが一般的である。

本論文では、個人情報の保護と利活用を政策として実現する中で登場し概念化された「匿名加工情報」が、以下に挙げる外的要因が影響していたことを検討会等の議事録等から明らかにする。すなわち、①2012年に可決し日本のみならず世界に影響を与えた欧州連合（以下、「EU」）によるEU一般データ保護規則（GDPR）は、第三国に対し商取引における多くの条件を提示しており、特に第三者機関を必須とする点は日本において改正を必然のものとするに十分であったこと、②その際例外的に行われたEUとアメリカのセーフハーバー協定は日本における検討の参考となったこと、③2013年の検討段階で既にアメリカ合衆国（以下、「アメリカ」）の米国連邦取引委員会（Federal Trade Commission。以下、「FTC」）が発行したレポートに記載された3つの条

件が参照先として参考となっていたこと、である。これら外的要因が2015年改正に影響を与え、定義上個人情報ではない「匿名加工情報」が登場し概念化したのである。

## 2. 個人情報保護法の成立と改正案

### 2.1 成立の経緯

日本における個人情報保護法の成立は、1988年公布の「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」にさかのぼる。1980年9月にOECD（経済協力開発機構）が「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関する理事会勧告」を採択したが、これがいわゆるOECDガイドラインと呼ばれるもので、プライバシー諸原則に関する初めての国際的合意であり、その中で挙げられている「OECD8原則」は、加盟国のみならず各国の個人情報保護法制度の基礎となっているものである（石井（2017：10））。

この採択を踏まえ、日本では国の行政機関について前述の「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」が制定された。これに先駆け、地方公共団体では、1973年6月の徳島市「電子計算組織運営審議会条例」を皮切りに相次いで個人情報保護条例が公布されており、こうしたプライバシーへの取り組みが住民基本台帳の電算化に伴う市町村の電算条例から出発している点は、日本の特徴である（石井（2008：473））。民間分野においては、「ごく一部の事業法等（割賦販売法、貸金業の規制に関する法律、職業安定法、労働者派遣事業法等）に個人情報保護に係る規定が置かれている程度で、それ以外は、各府省が定める事業分野ごとのガイドラインやそれらに準拠した業界団体等のガイドラインを中心に取り組みが進められてきた（藤原・園部（2018：16））。その後、情報通信技術の急速な発展を背景として、1994年8月、「高度情報通信社会推進本部」が閣議決定に基づいて設置された際、電子商取引等の推進にむけて、取引の安全性・信頼性確保との関わりからプライバシー保護の必要性が指摘された（園部・藤原（2018：17））。

また、同時期の住民基本台帳にネットワークシス

テムを導入しようとする住民基本台帳法の一部改正に対して、国内での議論が起こった。国民の中で、「プライバシーに対する漠然とした不安」（園部・藤原（2018：18））もあるなど社会関心の高まりなどもあり、1999年7月から高度情報通信社会推進本部（IT本部長：内閣総理大臣）の下に個人情報保護検討部会（座長：堀部政男中央大学教授）を開催し、「我が国における個人情報保護システムの在り方について（中間報告）」を取りまとめ、「個人情報保護システムの中核となる基本法の制定を急ぐべきである」と提言した<sup>1</sup>。その後、2000年1月に同本部の下に、個人情報保護法制化専門委員会（委員長：園部逸夫前最高裁判事）が設けられ、同年10月に「個人情報保護基本法制に関する大綱」を取りまとめた。この大綱を基に政府は立案作業を進め2001年3月第151回国会に提出した。

この成立については、「難産」といわれることがあるが、それは、2001年3月の第151回国会に提出後、4回の継続審議を繰り返したのちに2002年の第155回国会で廃案となり、修正法案を2003年3月の第156回通常国会に提出されてついに成立に至ったという経緯がある。これは、1999年の住民基本台帳法の一部改正に対して国民から不安が起こったことから、個人情報を取り巻く課題についての議論が活発となり、個人情報保護に関する法制度の整備の必要性が認識されるようになったと前述した通りだが、一方で、メディアの言論規制につながるのでは、とメディアからの懸念が同時に見られるようになったことも影響している。こうして成立した個人情報保護法は、「基本理念や国・地方公共団体の責務を明らかにする部分などの『基本法』に当たる部分と、民間部門の一般法、つまり民間部門の規制である第4章以下の部分」で構成された「比較法的に見てもユニークな構造」となっている<sup>2</sup>。

### 2.2 改正の経緯

2003年の旧法制定時には、「国会における議論を踏まえ、全面施行後3年を目途として、本法の施行状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずること」が附帯決議されており、その

後国民生活会議による見直しや検討などが行われたが、2009年の「消費者庁設置に伴う改正を除いて大幅な改正は行われなかった」（園部・藤原（2015：41））。その後、情報通信技術の急速な発展やいわゆるビッグデータの収集・分析によりイノベーション等を生み出す新たな産業構造が生まれ、個人情報を取り巻く環境が大きく変化したことに加えて、後述するいわゆる「GDPR（一般データ保護規則）」（2012年1月提出）の影響が大きい。GDPRの大きな特徴の一つとして、「第三国への個人データの移転について第三国が十分なレベルの保護装置をとっていることを前提にしているところ」にある<sup>3</sup>。このEUによる第三国への「十分制認定」は、旧法成立時には、第三者監督機関の不在により受けることができなかったものであるが、この点について、旧法成立時に個人情報保護検討部会座長を務め、その後も日本における個人情報保護法制に影響を与えた堀部政男は、自身が主宰する「堀部政男情報法研究会」（2010年8月～2013年12月）第1回シンポジウムにおいて、1995年EUデータ保護指令（指令95/46/EC）における十分制認定を日本が受けられなかった点に言及し、「国際的な整合性」及び「第三者機関の意義」としてEUが第三国へのデータ移転条件として挙げている「独立性の強い」監督機関が日本には存在しない点を指摘している。

政府における検討会は、2012年11月1日に総務省で「パーソナルデータの利用・流通に関する研究会（以下、「パ利流研会）」」、2012年11月29日に経済産業省で「IT融合フォーラム パーソナルデータワーキンググループ」が発足し、それぞれ検討を重ねたのち報告書を提出、それらをもとに高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部に設置された「パーソナルデータに関する検討会（以下、「パ検会）」及びその下部に設置された「技術検討ワーキンググループ（以下「技術検討WG）」」においてさらなる検討を重ねて最終的に「大綱」が作成され、法案化へと進んだ。また、総務省、経済産業省の報告書は、「世界最先端IT国家創造宣言」の基礎にもなった。

### 3. EUでのGDPRの成立とアメリカの対応

#### 3.1 EU一般データ保護規則（GDPR）

日本のみならず、アメリカ等の個人情報保護に影響を与えたのが、EUの「GDPR」である。2012年1月25日、欧州委員会は、「個人データの取扱いに係る個人の保護と当該データの自由な移動に関する欧州議会及び理事会の規則（一般データ保護規則）提案」を欧州議会及び理事会に提出し、2013年10月21日に可決された。これは、1995年EUデータ保護指令（指令95/46/EC）が元になっている。その後、同規則案は、「個人データの取扱いに係る自然人の保護と当該データの自由な移動に関する、また、指令95/96/ECを廃止する、2016年4月27日の欧州議会及び理事会の2016/679（EU）規則（一般データ保護規則）」（Regulation（EU）2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC（General Data Protection Regulation））として2016年4月27日に成立し、同5月4日、EU官報に掲載された。いわゆる「GDPR」と呼ばれ、世界の個人情報保護法制に影響を与えたものである（石井（2017：429））。

提案の背景として、①急速な技術の発展によるデータ共有やデータ収集の規模の劇的拡大、②オンライン環境における信頼構築の必要性、③指令の各国での実施の細分化（の弊）、④基本的人権としての個人情報保護の枠組みの強化等、があげられており（園部・藤原（2018：453））、大きな特徴の一つとして、「第三国への個人データの移転について第三国が十分なレベルの保護装置をとっていることを前提にしているところ」にある<sup>4</sup>。加えて、多額の制裁金措置があることから、アメリカ、日本などEU域外においても個人情報保護においてEUと対峙できる体制を整えざるを得なくなった。

#### 3.2 GDPRに対するアメリカの対応

アメリカは、EUにとって商取引先として大きなシェアを占めるものの、横断的な個人情報保護法は存在せず、「プライバシーは、分野別に規制されて

いる」(フーフナグル(2018:2))。これは、「特定の種類の事業者だけが情報プライバシーに関する制定法の対象であることを意味する。その結果、同じ情報を保有している別々の事業者においては、FTC法だけが適用される場合と、何らかの特定分野の法令、例えば公正信用報告法(FCRA)が適用されることがある」(フーフナグル(2018:2))<sup>5</sup>。この「アメリカのアプローチは、特定の規則が禁止しない限り、データの取扱いが適法とされるのに対し、ヨーロッパでは、データの取扱いが適法とされるためには、いくつかの原則に適合しなければならない」(フーフナグル(2018:2))という点でアプローチの仕方が異なっている。EUのデータ保護指令(1995年)では、十分なほどレベルに達していない第三国への個人データ移転を原則禁止しているため、その充分性認定の基準に達していないアメリカは「セーフハーバー協定」を結ぶことで、商取引を継続する合意に達した。セーフハーバーとは、「税制や規則などで、企業の行動が違法や違反とされない範囲を示したルール」をいう(石井(2017:288))。EUとアメリカは、その通商取引額は大きく、この第三国移転制限条項が適用された場合の取引障壁を取り除くため、1997年から交渉を開始し、長い交渉の末2000年11月に施行された。このように、アメリカは個人情報に関する独立法を持たない代わりに、FTCが監督機関として位置することで、EUとの商取引継続に成功した<sup>6</sup>。

#### 4. 匿名加工情報とは

「匿名加工情報」は、2015年(平成27年)改正時に新たに追加された既定の1つである。個人情報保護法第2条9項において、政令やガイドラインで定められた措置を講じて特定の個人を識別することができないように個人情報を加工して得られる個人に関する情報であって、当該個人情報を復元することができないようにしたものをいう、と定義されている。

この法律において「匿名加工情報」とは、次の各号に掲げる個人情報の区分に応じて当該各号

に定める措置を講じて特定の個人を識別することができないように個人情報を加工して得られる個人に関する情報であって、当該個人情報を復元することができないようにしたものをいう。

一 第1項第1号に該当する個人情報当該個人情報に含まれる記述等の一部を削除すること(当該一部の記述等を復元することのできる規則性を有しない方法により他の記述等に置き換えることを含む)。

二 第1項第2号に該当する個人情報当該個人情報に含まれる個人識別符号の全部を削除すること(当該個人識別符号を復元することのできる規則性を有しない方法により他の記述等に置き換えることを含む)。

また、その前の第8項において、個人情報保護法において、個人情報の「本人」とは、「個人情報によって識別される特定の個人をいう」とされている。このことから、「匿名加工情報」は、個人情報には当たらない、と言える。

個人情報を「匿名加工情報」に加工するにあたっては、個人情報保護委員会「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン(匿名加工情報編)」(2016年11月(2017年3月一部改正))等を参考に「適切な加工」が必要である。このほか、経済産業省でも、「事業者が匿名加工情報の具体的な作成方法を検討するにあたっての参考資料(「匿名加工情報作成マニュアル」)Ver1.0」(2016年8月)をウェブサイト上で公開したうえで、その資料の位置づけについて、「匿名加工情報を作成する際の加工の程度は、個人データを取り扱う事業の内容や利用形態によって判断されるべきものであり、一律の基準はありません。個人情報保護法においても、認定個人情報保護団体の指針等が定められ、実用に供されることが想定されています」としている。

匿名加工情報という規定を設けたその背景及び目的は、「個人情報の保護に関する基本方針」(平成16年閣議決定。以降一部変更)において下記のように示されている。

(2)個人情報取扱事業者及び匿名加工情報取扱事業者が取り扱う匿名加工情報に関する事項  
匿名加工情報に関する制度は、近年の情報通信技術の飛躍的な進展に対応したパーソナルデータの適正かつ効果的な活用を推進するために導入された制度であり、事業者において、この趣旨を踏まえた積極的な匿名加工情報の活用が期待される。

2015年（平成27年）の大きな改正点の一つに、個人情報の定義の明確化、がある。旧法では、下記の通り、「特定の個人を識別することができるもの」と広く定義されており、曖昧であることから利活用を阻害する懸念が指摘されていた（石井（2017：489））。

第2条 この法律において「個人情報」とは、生存する個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）をいう。

改正後は、上記の「特定の個人を識別することができるもの」について、「文書、図画若しくは電磁的記録」など詳細な規定を設けたことに加え、「個人識別符号」を新たに定めた。個人識別符号は、「個人情報の保護に関する法律施行令（平成15年政令第507号）」第1条において、身体の一部の特徴を電子計算機のために変換した符号（DNA、顔、虹彩、声紋、歩行の態様、手指の静脈、指紋・掌紋）、及びサービス利用や書類において対象者ごとに割り振られる符号（旅券番号、基礎年金番号、免許証番号、住民票コード、マイナンバー等の番号）、とされている。改正前と比較すると具体的かつ広範囲に定義されている。

このように、改正法では個人情報の定義を以前に比べて明確に定める一方、ガイドライン等に沿った加工をすることで、個人情報ではなくなる「匿名加工情報」という概念が追加された。匿名加工情報が個人情報に当たらない、ということは、第15条の（利用目的の特定）をはじめ、第16条（利用目的による制限）など個人情報保護の対象とならないことを意味する。つまり、匿名加工情報の利用目的の特定も不要であり、第三者に提供する場合にも本人同意が不要になる。ただし、第36条において、匿名加工情報を作成する際の公表や再識別禁止など、個人情報取扱事業者への義務が規定されている<sup>7</sup>。

表1 個人情報保護法における個人情報に関する定義

用語	定義	該当する事例
個人情報	生存する個人に関する情報	事例 1) 本人の氏名 事例 2) 生年月日、連絡先（住所・居所・電話番号・メールアドレス）、会社における職位又は所属に関する情報について、それらと本人の氏名を組み合わせた情報 事例 3) 防犯カメラに記録された情報等本人が判別できる映像情報 事例 4) 本人の氏名が含まれる等の理由により、特定の個人を識別できる音声録音情報 事例 5) 特定の個人を識別できるメールアドレス（kojin_ichiro@example.com 等のようにメールアドレスだけの情報の場合であっても、example社に所属するコジンイチロウのメールアドレスであることが分かるような場合等） 事例 6) 個人情報を取得後に当該情報に付加された個人に関する情報（取得時に生存する特定の個人を識別することができなかったとしても、取得後、新たな情報が付加され、又は照合された結果、生存する特定の個人を識別できる場合は、その時点で個人情報に該当する。） 事例 7) 官報、電話帳、職員録、法定開示書類（有価証券報告書等）、新聞、ホームページ、SNS（ソーシャル・ネットワーク・サービス）等で公にされている特定の個人を識別できる情報

個人識別符号	当該情報単体から特定の個人を識別できるものとして個人情報の保護に関する法律施行令（平成15年政令第507号。以下「政令」という。）に定められた文字、番号、記号その他の符号をいい、これに該当するものが含まれる情報は個人情報となる	<ul style="list-style-type: none"> <li>・細胞から採取されたデオキシリボ核酸（別名DNA）を構成する塩基の配列</li> <li>・顔の骨格及び皮膚の色並びに目、鼻、口その他の顔の部位の位置及び形状によって定まる容貌</li> <li>・虹彩の表面の起伏により形成される線状の模様</li> <li>・発声の際の声帯の振動、声門の開閉並びに声道の形状及びその変化によって定まる声の質</li> <li>・歩行の際の姿勢及び両腕の動作、歩幅その他の歩行の態様</li> <li>・手のひら又は手の甲若しくは指の皮下の静脈の分岐及び端点によって定まるその静脈の形状</li> <li>・指紋又は掌紋</li> <li>・組合せ</li> </ul>
要配慮個人情報	本人の人種、信条、社会的身分、病歴、犯罪の経歴、犯罪により害を被った事実その他本人に対する不当な差別、偏見その他の不利益が生じないようにその取扱いに特に配慮を要するものとして政令で定める記述等が含まれる個人情報	人種、信条、社会的身分、病歴、犯罪の経歴、犯罪により害を被った事実、身体障害、知的障害、精神障害（発達障害を含む。）その他の個人情報保護委員会規則で定める心身の機能の障害があること（政令第2条第1号関係）、本人に対して医師その他医療に関連する職務に従事する者により行われた疾病の予防及び早期発見のための健康診断その他の検査の結果（政令第2条第2号関係）、健康診断等の結果に基づき、又は疾病、負傷その他の心身の変化を理由として、本人に対して医師等により心身の状態の改善のための指導又は診療若しくは薬剤が行われたこと（政令第2条第3号関係）、本人を被疑者又は被告人として、逮捕、搜索、差押え、勾留、公訴の提起その他の刑事事件に関する手続が行われたこと（犯罪の経歴を除く。）（政令第2条第4号関係）、本人を少年法（昭和23年法律第168号）第3条第1項に規定する少年又はその疑いのある者として、調査、観護の措置、審判、保護処分その他の少年の保護事件に関する手続が行われたこと（政令第2条第5号関係）
個人情報データベース等	特定の個人情報をコンピュータを用いて検索することができるように体系的に構成した、個人情報を含む情報の集合物	<p>【個人情報データベース等に該当する事例】</p> <p>事例 1) 電子メールソフトに保管されているメールアドレス帳（メールアドレスと氏名を組み合わせた情報を入力している場合）</p> <p>事例 2) インターネットサービスにおいて、ユーザーが利用したサービスに係るログ情報がユーザーIDによって整理され保管されている電子ファイル（ユーザーIDと個人情報を容易に照合することができる場合）</p> <p>事例 3) 従業者が、名刺の情報を業務用パソコン（所有者を問わない。）の表計算ソフト等を用いて入力・整理している場合</p> <p>事例 4) 人材派遣会社が登録カードを、氏名の五十音順に整理し、五十音順のインデックスを付してファイルしている場合</p> <p>【個人情報データベース等に該当しない事例】</p> <p>事例 1) 従業者が、自己の名刺入れについて他人が自由に閲覧できる状況に置いていても、他人には容易に検索できない独自の分類方法により名刺を分類した状態である場合</p> <p>事例 2) アンケートの戻りはがきが、氏名、住所等により分類整理されていない状態である場合</p> <p>事例 3) 市販の電話帳、住宅地図、職員録、カーナビゲーションシステム等</p>
個人データ	個人情報データベース等を構成する個人情報	<p>【個人データに該当する事例】</p> <p>事例 1) 個人情報データベース等から外部記録媒体に保存された個人情報</p> <p>事例 2) 個人情報データベース等から紙面に出力された帳票等に印字された個人情報</p> <p>【個人データに該当しない事例】</p> <p>事例) 個人情報データベース等を構成する前の入力用の帳票等に記載されている個人情報</p>
保有個人データ	個人情報取扱事業者が、開示、内容の訂正、追加又は削除、利用の停止、消去及び第三者への提供の停止を行うことのできる権限を有する個人データであって、その存否が明らかになることにより公益その他の利益が害されるものとして政令で定めるもの又は1年以内の政令で定める期間以内に消去することとなるもの以外のもの	

匿名加工情報	個人情報を個人情報の区分に応じて定められた措置を講じて特定の個人を識別することができないように加工して得られる個人に関する情報であって、当該個人情報を復元して特定の個人を再識別することができないようにしたもの	下記別表参照
--------	--	--------

「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン（通則編）」

「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン（匿名加工情報編）」より筆者作成

#### 4.1 「匿名加工情報」という言葉の登場

「匿名加工情報」という言葉が最初に登場したのは、パ検会第13回（2014年12月19日）において提出された「パーソナルデータの利活用に関する制度改正に係る法律案の骨子（案）」（内閣官房IT総合戦略室パーソナルデータ関連制度担当室）においてである。この検討会は、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT総合戦略本部）のもとで「パーソナルデータに関する利活用ルールの明確化等に関する調査及び検討を行うため」に設置され、第13回まで開催された<sup>8</sup>。

第11回（2014年6月9日）で、事務局による「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱（事務局案）」が、第12回（2014年6月19日）で検討会の「大綱（検討会案）」が提出され、これらを取りまとめて最終的な大綱が2014年6月25日～7月24日までパブリックコメントにかけられた。この大綱では「個人が特定される可能性を低減したデータ」と表現されていた概念が、法律案で「匿名加工情報」と命名されたといえる。

この点について、第13回では委員から様々な疑問や懸念が提議された。佐藤一郎委員（国立情報学研究所アーキテクチャ科学研究系教授）は、「法律案骨子（案）における匿名加工データに関する取り扱い規律は、大綱と齟齬がある」と指摘した<sup>9</sup>。意見書の中で、個人が自身の個人情報提供先を知ることができない状況は、大綱における「本人の同意の代わり」としての取扱い規律を定めるという条件に合っていないとし、「匿名加工データによるデータ利活用が進むか否かは、消費者が匿名加工データに関する制度を信頼するか否かにかかっている。その意味でも同意を伴う第三者提供と同様の情報は個人

に示されるべきである。逆に信頼を得られなければ、消費者は、同制度により、同意なしの第三者提供が許される国内事業者ではなく、第三者提供では法的に同意が求められる海外事業者にもパーソナルデータを渡すことになり、国内事業者はデータが枯渇することになり、国内におけるデータ利活用は後退する可能性もある」と、消費者が不安になる状況はかえって事業者にとって不利となり、データ利活用の阻害要因となる懸念を挙げた<sup>10</sup>。また、新保史生委員（慶應義塾大学総合政策学部教授）は、届出および公表の義務付けでは形式的で個人の権利利益保護への効果が期待できない、と指摘している<sup>11</sup>。

一方、根本勝則委員（日本経済団体連合会常務理事）は、届出義務事業者にとって負担である点を指摘<sup>12</sup>、宍戸常寿委員（東京大学大学院法学政治学研究科准教授）は、匿名加工情報にも個人情報と同様のトレーサビリティを導入するのは酷<sup>13</sup>、と意見を述べた。

「匿名加工情報」という用語に関わらず、「匿名化」を鍵概念として、利活用できるデータの定義については、パ検会および技術検討WGで下記のように案が提示されていた。それぞれ、本人同意を必要とせず利活用できる情報を定義しようと試みているが、本人の同意がないという状態でどのように安全性を担保するのか、再識別は許されるのか否か、など検討の余地を残したままの状態だった。

第13回での指摘を受けつつも、「匿名加工情報」という概念は改正法で採用され、前述したとおり、本人の同意なく第三者提供を可能にするデータの定義が改正法に盛り込まれることとなった。

この、本人の同意がなくてもデータの利活用を可能とする枠組み、という概念は、匿名加工情報とい

表 2 匿名加工情報の加工に関わる手法例

手法名	解説
項目削除／レコード削除／セル削除	加工対象となる個人情報データベース等に含まれる個人情報の記述等を削除するもの。例えば、年齢のデータを全ての個人情報から削除すること（項目削除）、特定の個人の情報を全て削除すること（レコード削除）、又は特定の個人の年齢のデータを削除すること（セル削除）。
一般化	加工対象となる情報に含まれる記述等について、上位概念若しくは数値に置き換えること又は数値を四捨五入などして丸めることとするもの。例えば、購買履歴のデータで「きゅうり」を「野菜」に置き換えること。
トップ（ボトム）コーディング	加工対象となる個人情報データベース等に含まれる数値に対して、特に大きい又は小さい数値をまとめることとするもの。例えば、年齢に関するデータで、80歳以上の数値データを「80歳以上」というデータにまとめること。
マイクロアグリゲーション	加工対象となる個人情報データベース等を構成する個人情報をグループ化した後、グループの代表的な記述等に置き換えることとするもの。
データ交換（スワップ）	加工対象となる個人情報データベース等を構成する個人情報相互に含まれる記述等を（確率的に）入れ替えることとするもの。
ノイズ（誤差）付加	一定の分布に従った乱数的な数値を付加することにより、他の任意の数値へと置き換えることとするもの。
疑似データ生成	人工的な合成データを作成し、これを加工対象となる個人情報データベース等に含ませることとするもの。

「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン（匿名加工情報編）」 15頁

う名称に関わらず常に模索されてきた。「パ検会」においてその概念の根拠として提案されたのが、「FTC3要件」である。

「パ検会」第1回において提示された「パーソナルデータの取扱いルール整備に向けて検討すべき論点」における「(2)パーソナルデータの利活用ルールの在り方」において、「②匿名化されたパーソナルデータの扱い」として「合理的な水準まで匿名化を施されたパーソナルデータについて、法的に通常の個人情報とは異なる取扱い（例：第三者提供に関する同意を不要とする一方、提供先事業者に対して法的な責任を課す等）とすることの可否について検討すべきではないか」と提議している。これに対応するかたちで第2回において鈴木正朝委員（新潟大学法学部教授）が提案したのは、「FTC3条件を参考にした立法措置を講ずる」という方法であった<sup>14</sup>。この提案をきっかけとし、検討会では個人情報利活用を模索する端緒として検討が進められることになった（鈴木・高木・山本（2015：117）<sup>15,16</sup>。

#### 4.2 「匿名加工情報」のもととなる概念の登場

「匿名加工情報」の登場に影響を与えた「FTC3要件」は、前述の通り「パ検会」第2回に提示されて

いるが、それ以前に開かれた「パ利流研会」（総務省）の報告書「パーソナルデータの利用・流通に関する研究会 報告書 ～パーソナルデータの適正な利用・流通の促進に向けた方策～」(2013年6月12日)では、該当する「FTC3要件」が記載されたFTCによるレポート「急速に変化する時代における消費者プライバシーの保護」を既に取り上げており、下記のように考えを示している。

一方、他の情報との連結等により再識別化の可能性のある匿名化されたパーソナルデータについては、米国FTCにおける考え方を踏まえ、次のような条件をすべて満たす場合は、実質的個人識別性はないといえるため、保護されるパーソナルデータには当たらないとして、本人の同意を得なくても、利活用を行うことが可能と整理できると考えられる。（同報告書33頁。以下、後述の3点を列挙。筆者注）

この「パ利流研会」では、第1回（2012年11月1日）にこのFTCのレポートを参考資料として配布し参照してきた。また、本報告書及び「パーソナルデータワーキンググループ」（IT融合フォーラム・

表3 個人データに関して登場した用語とその定義

用語	出典	定義（一部筆者要約）
識別特定情報	技術検討WG報告書（2013年12月10日）	個人が（識別されかつ）特定される状態の情報（それが誰か一人の情報であることがわかり、さらに、その一人が誰であるかがわかる情報） ＝個人情報と同義（下線部著者追記）
識別非特定情報		一人ひとは識別されるが、個人が特定されない状態の情報（それが誰か一人の情報であることがわかるが、その一人が誰であるかまではわからない情報）
非識別非特定情報		一人ひとりが識別されない（かつ個人が特定されない）状態の情報（それが誰の情報であるかがわからず、さらに、それが誰か一人の情報であることが分からない情報）
法第23条1項適用除外情報 ※ここでの「法」は旧法を指す（筆者注）		個人情報の第三者提供に関する同意原則の例外規定と位置づけられる新たなカテゴリー。 個人情報の第三者提供において、提供者・受領者（第三者）による特定化・識別化が禁止されることを前提に、ある範囲で個人の特定性・識別性を低減している個人情報を第三者に提供することを可能とする方法。
準個人情報	「「個人情報」等の定義と「個人情報取扱事業者」等の義務について（事務局案）」（第7回パ検会2014年4月16日）	個人情報に該当するものを除き、生存する個人に関する情報であって、次に例示するもの及びこれに類するものを含む情報 ①パスポート番号、免許証番号、IPアドレス、携帯端末ID等の個人または個人の情報通信端末（携帯電話端末、PC端末等）等に付番され、継続して共用されるもの ②顔認識データ、遺伝子情報、声紋並びに指紋等、個人の生体的・身体的特性に関する情報で、普遍性を有するもの ③移動履歴、購買履歴等の特徴的な行動の履歴
個人特定性低減データ		①個人データについて、当該データに含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人が識別できるものを削除する等政令で定める方法による加工を施し、個人が特定される可能性を低減したもの ②「（仮称）準個人データ」について、当該データに含まれる法〇条〇項各号に掲げるもの注を削除する等政令で定める方法による加工を施したもの ③①又は②について、他の情報を加える等加工を施したもの

（上記出典を元に筆者作成）

経済産業省）の報告書をもとに2013年6月14日に「世界最先端IT国家創造宣言」が閣議決定され、高度情報通信ネットワーク社会形成推進戦略本部（IT総合戦略本部）の下に新たな検討組織を設置した。「個人情報やプライバシー保護に配慮したパーソナルデータの利活用のルールを明確化した上で、個人情報保護のガイドラインの見直し、同意手続きの標準化等の取り組みを年内のできるだけ早期に着手するほか、新たな検討組織が、第三者機関の設置を含む、新たな法的措置を視野に入れた制度見直し方針に示されたロードマップに従って、国際的な連携にも配慮しつつ、順次パーソナルデータ活用環境を整備し、利活用を促進する」こととされ、これを受

けて「パ検会」が設置された（宇賀（2018：22））。同時期には、2013年6月5日に規制改革会議による報告書「規制改革に関する答申～経済再生への突破口～」が出され、ビッグデータ利用のためのガイドライン作成として「ビッグデータの利用」と合わせて「いわゆる匿名化された情報の個人情報保護法上の取扱いの明確化を行う」と提言したうえで、規制改革という観点から、個人情報の利活用において「匿名化」の重要性を指摘し、ガイドライン等で明確化することを挙げている。この報告は同年6月14日に「規制改革実施計画」として前述の「世界最先端IT国家創造宣言」と同日に閣議決定されている。

### 4.3 FTC3要件とは

商業活動における不公正・欺瞞的な行為や習慣を監視・監督するFTCは、2012年3月26日に「急速に変化する時代における消費者プライバシーの保護」と題する報告書を公表した<sup>17</sup>。このレポートは、事業者が「消費者の私的情報を保護するための最良の実務を提案」し、「議会がプライバシー法を検討する際の助けとなることも意図している」（石井（2017：429-430））。また、「米国の個人情報保護に関する考え方を示した重要な報告書」（石井（2017：430））であり、日本の個人情報保護に関する議論において「FTC3要件」と呼ばれる解釈基準が記された報告書である。

本報告書では、最終的に適用される「プライバシー枠組み (Privacy Framework)」として適用範囲を次のように定義している。

最終枠組み：この枠組みは、ある特定の個人、コンピューター、その他機器に合理的に結合可能な消費者データを収集若しくは利用するすべての商業的事業者体に適用される。ただし、当該事業者の収集対象が年間5,000人未満の非機微情報であり、第三者に共有しない場合は、この限りではない。（同報告書22頁。訳は引用者による。）

この最終枠組みの適用範囲については2010年12月の中間報告の際に寄せられた意見を元に最終的に決められた、として寄せられた質問に対する回答として4つの補足を説明している。

1. COMPANIES SHOULD COMPLY WITH THE FRAMEWORK UNLESS THEY HANDLE ONLY LIMITED AMOUNTS OF NON-SENSITIVE DATA THAT IS NOT SHARED WITH THIRD PARTIES.

（企業は、第三者と共有しない限られた量の非機微情報のみを扱う場合以外は、この枠組みに準拠しなければならない。15頁。）

2. THE FRAMEWORK SETS FORTH BEST

PRACTICES AND CAN WORK IN TANDEM WITH EXISTING PRIVACY AND SECURITY STATUTES.

（この枠組みは成功事例を規定し、既存のプライバシーおよびセキュリティに関する法令と同時に適用できるようにするものである。16頁。）

3. THE FRAMEWORK APPLIES TO OFFLINE AS WELL AS ONLINE DATA.

（この枠組みは、オンライン及びオフラインデータに適用される。17頁）

4. THE FRAMEWORK APPLIES TO DATA THAT IS REASONABLY LINKABLE TO A SPECIFIC CONSUMER, COMPUTER, OR DEVICE.

（この枠組みは、ある特定の個人、コンピューター、その他機器に合理的に結合可能なデータに適用される。18頁。）

上記4項目はすべて引用者訳。

このうち、4つ目について特に多くの意見が寄せられた、としてその意見を紹介し、それに回答する形で3つの要点を挙げた<sup>18</sup>。

「第一に、企業は、当該データが匿名化 (de-identified) されているのは確実であるという合理的対策を取らねばならない。これは、当該企業は、そのデータが、特定の個人やコンピューター、その他機器に関する情報についての類推やリンクに使われない、という正当な信頼における合理的レベルに達せねばならないことを意味する。委員会の一貫したデータ保護事例は、正当な信頼における合理的レベルを満たしており、利用可能な方法や技術を含むある特定の状況をもとにしている。さらに、当該データの特性やその利用目的も関連する。つまり例えば、ある企業が外部に影響するデータを提供するかどうかや、その手順がデータの匿名化として合理的かどうか、などである。この基準は一つではなく、むしろ企業はデータが匿名化されてい

ることを確実にする合理的な手順を取らねばならない。状況に応じて、多様な匿名化の技術的方法が合理的といえよう。例えば、データ項目の削除や加工、効果的な「ノイズ」をデータに加える、統計サンプリング、総計または合成データの使用等である。委員会は、企業や研究者が新たにより良い匿名化の方法を創造し続けることを奨励する。FTCスタッフは、匿名化技術の状態を監視および注視し続ける。

第二に、企業は、匿名化されたかたちのデータを使用すると公的に約束せねばならない、また再識別化を試みてはならない。つまり、もし企業がこのようなデータの再識別化の手順を踏んだ場合、連邦取引委員会法第5条（FTC第5条）<sup>19</sup>に基づき提訴対象となる。

第三に、もし企業がこのような匿名化データを他の企業、サービスプロバイダやその他第三者などに利用可能にする場合は、そのデータの再識別化を試みる行為を契約上禁じねばならない。データを第三者に移転もしくは利用可能にする企業は、契約上の禁止に従った規則の遵守や契約違反に対応するための適切な手順をとっているのかを合理的に監視・監督せねばならない。（21-22頁。引用者訳）<sup>20</sup>

この3つの要点は、日本において「FTC3要件」等といわれている箇所であり、個人情報保護法改正に当たって、その適用範囲などの解釈は匿名加工情報という概念の登場及びその内容に影響を与えたとされている（石井（2017：435-436））。

上記の文脈では、「匿名化（de-identified）」「再識別化の禁止を公言する」「匿名化されたデータを第三者提供する場合に、相手側が再識別化しないよう契約で禁ずる」という3点を「プライバシー枠組み（Privacy Framework）」の考え方として示している。そしてこの条件に当てはまらなければ、その適用の範囲外であるといえる、として「不必要な適用範囲の拡大を防止するための配慮を示している」（石井（2017：436））。

なお、この条件のきっかけは、オンライン映画レ

ンタルサービスを手掛けるアメリカ企業Netflix, Inc.（以下「Netflix」）が2006年から行っている利用者参加型コンテスト「Netflix Prize」<sup>21</sup>をめぐる、利用者から懸念の声が上がるとともに訴訟問題にまで発展した事案である。利用者は個別のIDやニックネームなどを使い映画に対するコメントを投稿・公開するが、これらNetflix上でのコメントを、別の映画レビューサイト<sup>22</sup>のコメントを結びつけることで、時期や映画タイトル、コメント内容等から個人が推測できてしまう、という点が問題となった<sup>23</sup>。FTCは本事案に関してNetflixの調査を行うとともに今後再識別化を行う行為については認めない、とし、この事案を踏まえ、「匿名化（de-identified）」「再識別化の禁止を公言する」「匿名化されたデータを第三者提供する場合に、相手側が再識別化しないよう契約で禁ずる」とした提言を行った。これらの条件に当てはまらない限りは個人情報保護の範囲外、とした補足事項が上記「FTC3要件」と呼ばれているものである。

## 5. 匿名加工情報に対する賛否

### 5.1 事業者側からの賛否と技術的不可能性

匿名加工情報は、「立法過程の中で最も関心を集めた論点」（石井（2017：457））であり、「パーソナルデータの利活用を重要なテーマとする改正法の目玉」（森（2017：1））であった<sup>24</sup>。「ビッグデータの時代を迎えて、個人情報保護の壁により個人情報・パーソナルデータの利用が阻害されることのないようにという角度から考案されたのが、我が国の匿名加工情報」であり、「思い切った試み」（園部・藤原（2018：7））として注目された。また、その結果、「個人情報保護」を謳う改正案の中で、その適用を受けない概念を創設した点は、賛否を生んだ。

事業者側からは、「匿名加工情報などの利活用を促進するための法的な枠組みが盛り込まれたことは、方向性として評価する」（一般社団法人日本経済団体連合会「データ利活用推進のための環境整備を求める～Society 5.0の実現に向けて～」2016年7月19日）<sup>25</sup>など好意的に評価する声が上がった一方で、前述のとおり、第13回パーソナルデータ検討会

において、根本勝則委員（日本経済団体連合会常務理事）から、届出義務事業者にとって負担である点が指摘されていた通り、事業者側の負担を懸念する声があった。実際、改正法施行後に行われた調査では、事業者から「個々の顧客やターゲットに直接リーチできないため匿名加工情報の用途が考えにくい」「重要な顧客のデータはすでに保有している一方、それらのデータについては、匿名加工するとしても他社に提供するということは経営戦略上の観点から考えにくい」「匿名加工情報の提供は適法であるとしても、レピュテーションリスクが懸念される」など、利活用のメリットが見えていない、という報告があった<sup>26</sup>。

また、技術的不可能性についても懸念が指摘された。「匿名加工情報」の加工方法については、前述の経済産業省ガイドライン等が示されているものの、具体的な技術については各企業の判断にゆだねられている。「パ検会」からの依頼に基づいて報告された技術検討WGでの報告書では、匿名化の技術の限界について下記のように記されている。（この報告書で行った技術的な検証例として、購買履歴、視聴履歴による考察、統計データにおける考察、画像、映像、音声、文章などのデータとインターネットの考察が行われた。）

いわゆる匿名化と考えられていたもの（本WGでは識別特定情報（個人情報）を識別非特定情報または非識別非特定情報への加工すること）の技法は多種多様である。例えば、個人を特定し得る情報の削除（属性削除）、氏名等のユニークな番号への変換（仮名化）、住所などを広いエリアに置き換える（あいまい化）、希少な情報の削除等があり、通常は、それらを組み合わせ用いる。ただし、一般的には、個人情報を匿名化することにより情報の利活用における有用性は低下することになる。

さらには、一般的にインターネット等に公開されている外部情報との突き合わせによって識別非特定情報から個人を特定できることや、非識別非特定情報からは当初想定できなかった特定

の個人の情報が抽出される可能性が排除できない。すなわち、いかなる個人情報に対しても、識別非特定情報や非識別非特定情報となるように加工できる汎用的な方法は存在しない。従って、検討事項(1)<sup>27</sup>に対しては、第三者提供を念頭に一定の匿名化措置（個人情報をある定められた手順で加工）を行っても、必ず識別性または特定性を無くせるわけではなく、また、そうした匿名化の措置に対して一般的な水準を作ることもできない。

つまり、技術的にはあらゆるデータに対応できる汎用的な匿名過去技術は存在せず、ケースに応じて適切な加工方法は模索できるものの、再識別化は技術的には可能である点を留意すべき、としている。これに対し、親会である「パ検会」第11回では、「匿名技術的にはかなり低いレベルになるかもしれないが、そこは法制度でフォローするという組み合わせだろうと思う」（鈴木委員）<sup>28</sup>などの発言があったように、技術的な限界を前提として、法体制としてどのように対応できるか、という視点から検討を行っていた。

## 5.2 FTC3要件の非該当性

「匿名加工情報」の根拠となった「FTC3要件」だが、「本人の同意なしに利活用できるデータ」の根拠とする点について、「パ検会」第5回において、新保委員より、その取扱いに注意すべきであると指摘された。まず、レポートの位置づけとして、「あくまでスタッフ・レポートという形で出ているわけであって、例えば消費者プライバシー権利章典であるとか、その他規則であるとか、そういった位置づけのものとして、例えばガイドラインとして定められた基準ではないという点に留意する必要がある」ということである<sup>29</sup>。また、「3要件」についても、前述したように「適用範囲」についての質問に回答する形で要点を挙げているというレポートの前提を指摘したうえで<sup>30</sup>、「FTC3要件というものについては、参照できる資料としては有用であると考えられるけれども、一方でこれに依拠してそれが国際的な

基準であるというわけではない」と指摘した。

また、新保委員は、その適用環境についても、日本とアメリカの法制度及び環境が異なる点を指摘し、FTC第5条によって公正な取引を行えるように監督されているという前提に立ったレポートでの「適応範囲」という点を踏まえるべきだとの指摘がなされた。同様の指摘は、技術検討WG第3回(2013年11月1日)の森亮二委員提出の資料においてもなされている<sup>31</sup>。

これらで指摘された通り、FTC3要件をそのまま日本に当てはめることは適切ではなく、匿名化の技術的困難さを考慮したうえで、法規制や監督機関など、合理的な公正さを確保できる環境と合わせることで導入に当たって重要であるとの指摘であった。

改正法では、第2節第36条から第39条において、匿名加工情報取扱事業者等の義務、を定めている。ここでは、匿名加工情報を提供する側に対し、適切な加工を施す義務および当該加工情報に含まれる個人情報に関する項目の公表が求められている。加えて、改正法にて新たに設けられ、個人情報保護法の主管となった個人情報保護委員会の監督が第3節にて明示されている。また、匿名過去情報を受領する側も受け取った時点で「匿名過去情報取扱事業者」となり、その識別行為を禁止されている。ただし、FTCレポートでは、提供側が受領側を契約等で監視・監督することが求められていたのに対し、改正法では、受領側が法的措置を講ずることが求められている(宇賀(2018:248))<sup>32</sup>という点においても、責任の所在が異なり、解釈として異論が出る一因となった。

## 6. おわりに

これまで見てきた通り、「匿名加工情報」は単に一事案に対応するために突発的に登場した概念というよりは、個人情報の保護と利活用を目指しながらも、EUの外圧により第三者機関設置が急務となり否応なしに改正を迫られる中で、別の形でEUに対峙していたアメリカを参照先とした際に、その対応の一つとして「FTC3要件」が浮上した、といえる。

本論文で明らかにしたこれらの要因に加え、旧法成立時からの規制改革としての個人情報保護法制という側面の影響、国内での事案(Suica・日立事案、ベネッセ名簿流出事件)など複数の要素が影響し、「匿名加工情報」の制度化に至った。

2020年6月5日第201回通常国会において「個人情報保護に関する法律等の一部を改正する法律案」が可決・成立された。2015年改正法により個人情報保護委員会が所管となって初めて、かつ、改正後3年ごとの見直しが規定通り行われた改正である。個人情報への関心は依然として高く、また個人情報の取り扱いを取り巻く社会環境は、本論文執筆中にも刻々と変化を続けている。経済産業省、公正取引委員会及び総務省は、「デジタル・プラットフォームを巡る取引環境整備に関する検討会」中間報告において、デジタル・プラットフォームが優位な立場を利用し個人情報を不当に取得・利用することを規制する方向を示した。これは個人情報保護法のみならず、独占禁止法や消費者保護など、個人情報が多方面からの検討を重ねる必要があるという事実を浮き彫りにしている。オンライン化・デジタル化が急速に進むなか国境を越えてやり取りされる個人情報を、国としてどのようにとらえるべきなのか、個人情報を個人情報保護法の枠内だけでとらえることが難しい時代になっていると言えよう。

## 注

- 1 「我が国における個人情報保護システムの在り方について(中間報告)」(1999年11月、高度情報通信社会推進本部 個人情報保護検討部会) [https://www.ppc.go.jp/files/pdf/personal\\_kentobukai\\_111119chukanhokoku.pdf](https://www.ppc.go.jp/files/pdf/personal_kentobukai_111119chukanhokoku.pdf) 2019年3月12日閲覧
- 2 宇賀克也・藤原静雄・藤井昭夫「鼎談 個人情報保護法の立案過程を振り返って」(『ジュリスト』1253号 2003年) 宇賀、藤原の発言より
- 3 堀部政男(2017)「EU一般データ保護規則と日本」『ビジネス法務』2017年8月号
- 4 堀部政男(2017)「EU一般データ保護規則と日本」『ビジネス法務』2017年8月号
- 5 クリス・フナーグル『アメリカプライバシー法 連邦取引委員会の法と政策』(2018、勁草書房) 2頁
- 6 しかしこの後、PRISM問題により、「EU市民の個人データ保護レベルに関する懸念が高」まったことを受け、EU側はアメリカに対し見直しを求める勧告を行った(石

井 (2017: 300))。FTCはアメリカ国内でグーグルやフェイスブックなど対象企業に法執行を行うなど、国内でのセーフハーバー諸原則順守を図る取組を行ったが、欧州司法裁判所大法廷は、2015年10月、セーフハーバーを無効とする判断を下し、アメリカに衝撃を与えた(石井(2017: 305))。その後、欧州委員会とアメリカ側は新たな安全枠組みに関する交渉を行い、2016年7月、「EU-U.S. プライバシーシールドにより提供される保護の充分性に関する欧州議会及び理事会の指令95/46/ECに基づく2016年7月12日の委員会実施決定」を採択した(石井(2017: 313))。

7 宇賀(宇賀克也(2016年)「個人情報・匿名加工情報・個人情報取扱事業者」『ジュリスト』, 有斐閣, 2月号)は、改正前の旧法と比較し下記のように指摘している。

改正前個人情報保護法においても、個人情報に該当しないように加工措置を施せば、個人情報の取扱いに関する義務はかからないことになるが、具体的な加工の方法・程度が不明確であったために、事業者が利活用に躊躇する傾向があったり、逆に、十分な加工措置を施さずことなく匿名化を行ったと考えて利活用することもなかったとは言えないと思われる。

8 「パーソナルデータに関する検討会の開催について」(2013年6月14日高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部長決定)

9 第13回パーソナルデータに関する検討会「(参考資料8) 佐藤委員意見書(佐藤委員提出資料)」

10 同様の指摘は、森亮二委員(英知法律事務所弁護士)、長田三紀委員(全国地域婦人団体連絡協議会事務局次長)も指摘している。

11 第13回パーソナルデータに関する検討会「(参考資料6) 新保委員意見書(新保委員提出資料)」

12 第13回パーソナルデータに関する検討会「(参考資料9) 根本委員意見書(根本委員提出資料)」

13 第13回パーソナルデータに関する検討会「(参考資料5) 宍戸委員意見書(宍戸委員提出資料)」

14 【資料1-2】「パーソナルデータの取扱いルール整備に向けて検討すべき論点」について(私案)(鈴木委員提出資料)

15 鈴木正朝・高木浩光・山本一郎『ニッポンの個人情報「個人を特定する情報が個人情報である」と信じているすべての方へ』翔泳社(2015年)117頁。ここで鈴木委員は、この提案の背景について次のように回想している。「Suica履歴提供問題を念頭に置いて、記名式Suicaは現行法では違法なんだと。ビッグデータビジネスとしてそれをやりたいのだったら、ガイドライン改正で個人情報の定義をちょっと修正するような程度では絶対に無理。もう立法的解決のほかはないのだと。たとえば、日本版FTC3要件のような考え方もあるかどうかと提案した。」

16 「座談会 個人情報保護法・マイナンバー法改正の意義と課題」(『ジュリスト』2016年2月。向井治紀発言より)

17 FTC, Protecting Consumer Privacy in an Era of Rapid Change: Recommendations For Businesses and Policymakers (2012年3月26日) <https://www.ftc.gov/reports/protecting-consumer-privacy-era-rapid-change-recommendations-businesses-policymakers>

18 賛成意見としては、「消費者による追跡への異議は、追跡者が消費者の氏名を明らかに知っているか否かとは無関係である」「オンライン上のブラウザ閲覧履歴に基づき差別的な値踏みを行うといった侵害可能性は、PII(Personally Identifiable Information)の利用がなくても行われる」などがあった。一方反対意見として、「PIIの含まれていないデータの収集及び利用に関するリスクは、含まれているものと比較して単純に同じとはいえず、消費者がPIIとnon-PIIの収集・利用に対して有するプライバシーの利益が同等である旨の裏付けがないことから、non-PIIに枠組みを適用する代わりに、委員会はデータの匿名化への努力を支援すべきであるという意見があった」(石井(2017: 434-435))

19 *Federal Trade Commission Act Section 5: Unfair or Deceptive Acts or Practices*. 「不公正・欺瞞的な行為または慣行」。フーフナグル(2018)によると、1914年制定後、FTCと裁判所はケースバイケースの進展を通じて意味を与えてきており、固定的な意味を有するものではない。また、前掲12(石井・2017)では、「FTCは、一般からの意見募集期間を経て、再審査を行い、同意命令を発出する。同意命令は、審判手続を経た命令ではないため、当事者は違反事実を認めただけではなく、違法性を法的に確定するものでもない」としているが、「とはいえ、FTC法第5条の存在は、プライバシー関連法を執行する根拠規定として、非常に重要な役割を果たしている」としている。(410頁)また、(石井・2017)では、FTC第5条について、「FTC法第5条が存在感を見せるのは、セクショナル方式の法律が適用されない分野において、民間事業者の自主的取組を担保する場面である」としている。

20 前掲17 21頁

21 「Netflix Prize」とは、「100万人分の映画レーティングを提供し、同システムの精度を10%以上向上した人に賞金を出す」というもので、「186カ国の5169チームが挑んだ同コンテストは、2009年7月26日に優勝者が決定し、終了した」。

22 インターネット・ムービー・データベース (<https://www.imdb.com/>)

23 MarkeZine「匿名データのはずが…日米の事件を振り返り、プライバシー対策を考える【パーソナルデータをめぐる状況・3】」(2014年3月2日) <https://markezine.jp/article/detail/19373> 2019年12月12日閲覧

24 森亮二「『個人識別性』の概念」(『現代 消費者法』, 日本評論社, 2017年6月 No. 35)

25 [https://www.keidanren.or.jp/policy/2016/054\\_honbun.html](https://www.keidanren.or.jp/policy/2016/054_honbun.html) 2019年12月19日閲覧

26 株式会社三菱総合研究所社会ICTイノベーション本部「匿名加工情報・個人情報の適正な利活用の在り方に関

する動向調査 調査報告書」(2018年3月) 9頁  
 27 技術検討ワーキンググループ「技術検討ワーキンググループ報告書」(2013年12月10日) 1頁, 「はじめに」より以下抜粋。

「合理的な水準まで匿名化されたパーソナルデータは、第三者提供における本人同意原則の例外として、通常の個人情報とは異なる取扱いができるのではないかと、との問題提起により、(1)個人情報保護法(以下「現行法」という。)において導入可能な「再識別不可能データ」化(提供事業者において容易照合性のない技術的匿名化)措置の内容、及び(2)新たな立法措置を前提とした「合理的な技術的匿名化措置」の内容の検討を、米国FTCが公表したFTCスタッフレポート「急速な変化の時代における消費者プライバシーの保護」匿名化に関する三要件(いわゆる「FTC3要件」)他を念頭において行った。」

28 2014年6月9日第11回議事要旨 15頁

29 パーソナルデータ検討会第5回議事録 新保委員の発言より

30 前掲27, 「さらに、いわゆるFTC3要件と呼ばれるものの位置づけは、原文のレポートにおいては、FTCがみずから「このような状況であれば、匿名化された情報として提供が可能である」ということを積極的に示したというよりは、むしろ法律事務所からの問い合わせに対して、FTC側が、どのような措置を講じた場合に適法な利用になるのかということに回答したという内容になっている。」

31 森亮二委員提出【「資料2」匿名データ活用に向けた現行法の解釈について】

32 (宇賀(2018:248))「匿名加工情報を提供するものにとって、匿名加工情報を受領する者がいかなる情報を保有しているかを常に予見することはできず、匿名加工情報が個人情報となるリスクを完全に排除することは不可能を強いることになる。そこで、本法では、個人情報取扱事業者は一定の加工方法をとればよいこととし、匿名加工情報の提供を受けた匿名加工情報取扱事業者は、匿名加工情報を取り扱うに当たっては、当該匿名加工情報の作成に用いられた個人情報に係る本人を識別するために、当該個人情報から削除された記述もしくは個人識別符号もしくは匿名加工情報を他の情報と照合することを禁じられている。」

#### 参考文献

石井夏生利『個人情報保護法の理念と現代的課題 プライバシー権の歴史と国際的視点』勁草書房(2008)  
 石井夏生利『個人情報保護法の現在と未来 世界的潮流と日本の将来像』勁草書房(2017)  
 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説 第6版』有斐閣(2018)  
 園部逸夫・藤原静雄編集『個人情報保護法制研究会、個人情報保護法の解説《第二次改訂版》』株式会社ぎょうせい(2018)  
 フーフナグル, クリス, 宮下紘, 板倉陽一郎(訳)『アメ

リカプライバシー法 連邦取引委員会の法と政策』勁草書房(2018)

森亮二「「個人識別性」の概念」『現代 消費者法』日本評論社(2017年6月 No. 35)

“Protecting Consumer Privacy in an Era of Rapid Change: Recommendations For Businesses and Policymakers”, FTC(2012年3月26日)

“REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation)”, EUROPEAN COMMISSION(2012年1月)

“BIG DATA: SEIZING OPPORTUNITIES, PRESERVING VALUES”, Executive Office of the President(2014年5月)

“THE OECD PRIVACY FRAMEWORK”, OECD(2013)

“Letter from Maneesha Mithal, Assoc. Dir., Div. of Privacy & Identity Prot., FTC, to Reed Freeman”, Morrison & Foerster LLP, Counsel for Netflix, (2010年3月12日)

#### 参考資料

「世界最先端IT国家創造宣言」内閣府(2013年6月14日)

「規制改革会議」内閣府(2013年, 第1回~第12回) 議事録, 議事概要

「規制改革に関する答申~経済再生への突破口~」内閣府(2013年6月5日)

「規制改革推進3か年計画」内閣府(2013年6月5日)

「パーソナルデータの利用・流通に関する研究会」総務省(2012年~2013年, 第1回~第9回) 議事録, 議事概要

「パーソナルデータの利用・流通に関する研究会 報告書~パーソナルデータの適正な利用・流通の促進に向けた方策~」パーソナルデータの利用・流通に関する研究会(総務省)(2013年6月12日公表)

「IT融合フォーラム パーソナルデータワーキンググループ」経済産業省(2012年~2013年, 第1回~第5回) 議事録, 議事概要

「パーソナルデータ利活用の基盤となる消費者と事業者の信頼関係の構築に向けて」IT融合フォーラムパーソナルデータワーキンググループ(経済産業省)(2013年5月10日)

「パーソナルデータに関する検討会」内閣官房(2013年~2014年, 第1回~第10回) 議事録, 議事概要

「技術検討ワーキンググループ」パーソナルデータに関する検討会(2013年~2014年, 第1回~第6回) 議事録, 議事概要

「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部(2014年6月24日)

「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン(通則編)」個人情報保護委員会(2016)

「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン(匿名加工情報編)」個人情報保護委員会(2016)

「事業者が匿名加工情報の具体的な作成方法を検討するに

あたっての参考資料（「匿名加工情報作成マニュアル」  
Ver1.0），経済産業省（平成28年8月）

「匿名加工情報 パーソナルデータの利活用促進と消費者  
の信頼性確保の両立に向けて」個人情報保護委員会事務  
局（2017年2月）

# 公立大学が行う地域貢献活動についての一考察

## A Study of Contribution from the Public University to the Local Community in Japan

鳥山 亜由美

### 要約

公立大学は、地域における高等教育機会の提供、知的・文化的拠点としての貢献が期待されている。他方で、設置主体である地方自治体（首長、議会）の意向が教学面に大きく働く傾向があると言われる。

本稿では、学校法人からの設置者変更を行い、かつ、市が設立団体である公立大学法人が設置した5大学を対象として、設置自治体から公立大学への地域貢献に関する要請及び実際の取り組みについて、中期目標、中期計画等により整理し、公立大学の地域貢献活動の傾向について分析した。

その結果、次の3点が特徴として把握できた。1点目は、設置自治体あるいは地域の他機関の要請を受け止める窓口としての地域貢献組織を新設、または拡充し、情報発信機能を強化した点、2点目は、大学の教育力を活用し地域の初等中等教育のレベルアップを図った点、3点目は、設置自治体の喫緊の課題である若者の地元定着に向け、地元入学者又は地元就職者の割合増加に向けた取り組みを地域の実情に鑑みながら実施している点である。特に、3点目に関しては、KPIの設定により、成果の見える化を図る事例も見られた。

公立大学は、設置者あるいは置かれた環境により地域貢献の方向性あるいは手段が異なるが、他方で、自治体の要請の共通項が見いだせれば、それを叶える取り組みも横展開できる可能性を秘めているとも言える。

### キーワード

公立大学、地域貢献、設置者変更、公立大学化、中期目標、中期計画

### はじめに

文部科学省は、公立大学について「地方公共団体が設置・管理するという性格から、地域における高等教育機会の提供と、地域社会での知的・文化的拠点として中心的役割を担ってきており、それぞれの地域における社会・経済・文化への貢献が期待されている」<sup>1</sup>と言及し、地域貢献を実施する主体としての期待を示すが、他方で、地方創生政策が展開される数年前から国私立大学に対しても、地域貢献を重視するよう、政策誘導を行っている。例えば、国立大学に対しては「それぞれの機能強化の方向性や第3期を通じて特に取り組む内容を踏まえ、自ら選

択したいずれか一つの枠組により重点支援を受けることとする」<sup>2</sup>と示し、これに対し7割近くの55大学が地域貢献による重点支援枠を選択した。私立大学に対しては、例えば、令和元年度には私立大学等改革総合支援事業<sup>3</sup>において、「地域社会への貢献」により、47大学8短期大学を選定している<sup>4</sup>。

このように、文部科学省は大学に対し「地域貢献」を求める状況がある中で、本稿では「設置主体としての地方自治体（首長、議会）の意向が教学面に大きく働く傾向があると言われる」<sup>5</sup>公立大学は、設置自治体（以下、本稿において法人の設立団体と同義とする）から地域貢献に関してどのような要請を受け取り組んでいるのかについて整理し、公立大

学の地域貢献活動の傾向を分析する。設置自治体が地域貢献に関し公立大学法人（以下、特に言及がない限り本稿において法人という）に求める役割を把握するため、法人に対し「指示」する中期目標及びその「指示」を達成するための中期計画を主に用いて分析する。

## 1 先行研究等を踏まえた前提の整理

### 1.1 公立大学法人とは

公立大学法人は、エージェンシー制度を参照し、地方自治体の一部局であった公立大学を、政策実施機能として別法人格を持たせ独立させたものである。地方独立行政法人法を根拠とする地方独立行政法人の一形態であり、住民の生活、地域社会及び地域経済の安定等の公共上の見地からその地域において確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、地方公共団体が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるものと地方公共団体が認めるものを、効率的かつ効果的に行うために地方自治体（本稿では地方公共団体と同義とする）により設立される。

公立大学法人に対しては、教育研究の特性への配慮が求められているものの、理事長が学長を兼ねるか否か、法人設置大学の数等、法人運営体制については、政策立案機能を有する設置自治体（法人化後は設立団体）の決定に委ねられる。

### 1.2 大学の地域貢献について

日本における大学の地域貢献については、2006年に教育基本法が、その翌年に学校教育法が改正され、大学の役割に「社会貢献」が追加されて以降、大学が意識的に取り組むようになったと推察される。

国内大学の地域貢献活動に関する研究は、取り組み事例に着目して経緯及び効果等を整理した事例分析が大半であり、大学が地域貢献を重視するようになった背景、地域貢献活動の傾向等については「大学の地域貢献度ランキング」を参照し概括した長田（2015）が、地方創生政策を背景とした大学の役割等の概論については中村（2015）が参考になる。

本稿の目的である地域貢献の取り組みに関する分析あるいは分類を扱う先行研究には、富江（1997：44）による「社会との連携」に関する7つの項目、長田（2015：18-19）が示す3つの役割、内閣府経済社会総合研究所（2016：18）による、大学が有する多面的機能として示した5つの機能があげられる。自大学の取り組みを「教育」「研究」「社会貢献」の区分に紐づけた石橋（2020）も参考となる。

## 2 研究の方法及び対象

### 2.1 研究の方法

本稿は、設置自治体からの公立大学への地域貢献における要請が明確となるよう、学校法人から公立大学法人へ設置者変更を経た公立大学による地域貢献活動について、先行研究における分析枠組を用いて整理、分類を行う。その上で設置者変更前後の地域貢献の活動内容を比較しながら、公立大学における地域貢献の傾向について考察する。また、整理、分類に先立ち、各大学の取り組みの背景を把握するために、開学及び設置者変更の経緯も併せて整理する。

設置者変更前の地域貢献活動の内容については各種報告書を参照する。設置者変更後のそれについては前述のとおり中期目標及び中期計画のほか、文部科学省Webサイトに掲載された「私立大学の公立化に際しての経済上の影響分析及び公立化効果の「見える化」に関するデータ」<sup>6</sup>（以下、「見える化データ」という）における「地域貢献のための取組状況」「地域貢献に関する目標の達成状況」を用いる。中期目標は、政策の企画部門である設立団体から、実施部門である法人に対し「地方独立行政法人が達成すべき業務運営に関する目標」として指示される。また、設立団体が当該法人に対し中期目標期間におけるいわゆる「見込評価」を実施したときは、中期目標期間の終了時まで、その法人の業務を継続させる必要性、組織の在り方その他その組織及び業務の全般にわたる検討を行い、その結果に基づき、所要の措置を講ずる。このことは、中期目標の達成状況によっては、設立団体から法人の活動の縮小あるいは廃止を指示される可能性があることを意

味する。すなわち、法人の存続のためには、設立団体の意図（中期目標）を汲み取った活動を展開する必要がある。逆に、中期目標の内容を整理することにより、私立大学時代には影響がなかった設置自治体の要請を明らかにできると考えている。

分析枠組として、本稿では、内閣府経済社会総合研究所（2016）が示した大学の5つの機能を、研究対象とする大学の地域連携に関する取り組みの分類を試みる。表1では石橋（2020）が扱う事例を内閣府経済社会総合研究所（2016）が示す機能に照らし仮分類したが、この分類から大学の地域貢献の取り組みは複数の機能を併せ持つことがわかる。なお、分類にあたって、取り組みの頻度は区別せず、上記の分類に該当しがたい取り組みについては、

「その他」の区分を別途設ける。

## 2.2 研究の対象

研究の対象は、令和元年度までに学校法人から公立大学法人へ設置者変更を行った10大学のうち、市が単独で法人の設立団体となった5大学（表2に示した番号に※を付す）とする。その理由として、都道府県に比して市は住民と位置に近い行政区分であり、公立大学に対し設立団体が期待する役割を把握しやすいと考えたためである。

## 3 長岡造形大学

### 3.1 開学の経緯

長岡造形大学開学の間接的なきっかけは、1984年

表1 本研究における地域貢献活動の分析枠組

内閣府(2016)が示す大学の機能	石橋(2020)が示す大学の取り組み
『『知』の拠点』専門家が集い、高等教育を支える研究と知的議論を行い、地域課題の解決にも助言できる	教育:地域課題に関するアイデア課題レポート 研究:地元企業との共同研究 社会貢献:地元企業からの技術相談
『『人材育成』の拠点』地方を担う人材を含め、多様な人材を育成する	教育:地域課題に関するアイデア課題レポート
『『若者』の拠点』地方で不足している若者世代の学生が集い、地域と連携できる	教育:地域課題に関するアイデア課題レポート
『『交流』の拠点』地域の内外からの様々な人々の接点	社会貢献:地元企業連携組織体との連携活動 研究:イベントでの大学シーズ紹介
『外の世界が見える窓(『情報』の拠点)』地域内で知られていない、国内外の幅広い情報を提供する	教育:データサイエンス講座での地域課題

出所：内閣府経済社会総合研究所（2016）及び石橋（2020）より筆者作成

表2 設置者変更を行った公立大学及び本稿の対象（※を付す）

	設置者変更	大学名	開学	設立団体
1	2009年度	高知工科大学	1997年度	高知県
2	2010年度	静岡文化芸術大学	2000年度	静岡県
3	2010年度	名城大学	1994年度	北部広域市町村圏事務組合
4	2012年度	公立鳥取環境大学	2001年度	鳥取県・鳥取市
5※	2014年度	長岡造形大学	1994年度	長岡市
6※	2016年度	福知山公立大学	2000年度 京都創成大学として開学 2010年度 成美大学に改称	福知山市
7※	2016年度	山陽小野田市立山口東京理科大学	1995年度	山陽小野田市
8※	2017年度	長野大学	1966年度 本州大学として開学 1974年度 長野大学に改称	上田市
9	2018年度	公立諏訪東京理科大学	2002年度	諏訪広域公立大学事務組合
10※	2019年度	公立千歳科学技術大学	1998年度	千歳市

出所：筆者作成

3月に長岡市がテクノポリス地域の第一次地域指定を受けたことである。1985年12月に策定された新長岡発展計画では大学誘致が謳われたが、1990年4月に市長の判断により誘致を断念。しかし、大学設置の道を模索し続け「新長岡発展計画－後期基本計画」に、公設民営方式で大学設置する旨を正式に示した。設置する大学を公設民営方式とした理由は、旧自治省の基準により、公立大学としての設置が叶わなかったためである（高橋2004：94-100）。

翌1991年2月に市が発足させた学校法人設置構想検討委員会が基本構想をまとめると、これを引き継ぐ形で、同じく市が設置した学校法人長岡造形大学設立準備委員会が具体的事項を検討し<sup>7</sup>準備を進め、1994年開学となった。

設置費用負担は、長岡市75億円、新潟県25億円<sup>8</sup>、開学時は市長が学校法人の理事長を務め、市としても大学を支援する姿勢を見せた<sup>9</sup>。

### 3.2 設置者変更の経緯

同大学では、2010年度入試から同大学において定員割れが続いた状況等を受け、2012年7月、学校法人理事長及び学長が、長岡市を設立団体とする公立大学法人への移行検討を要請する「公立大学法人化の検討についての要望書」を市長に提出した<sup>10</sup>。市はこれを受け止め、翌月には長岡商工会議所会頭を委員長とする長岡造形大学公立大学法人化検討委員会を設置。委員会は、大学が提出した改革プランのポイントである「教育研究の質の向上」「地域社会の発展のためのさらなる貢献」「大学の経営力強化の3点の改善・向上」について重点的に検証し、実効性のあるプランであると評価した。この報告を受け、市は設置者変更に踏み出し、2013年1月に市長政策室に公立大学法人設置準備室を設置し、2014年4月1日に公立大学法人へ設置者変更が行われた。

### 3.3 地域貢献に関する活動について

本節では、設置者変更前後で長岡造形大学が行った地域貢献活動について、表1で示した枠組を用い整理を試みる。

#### 3.3.1 設置者変更前の地域貢献活動

設置者変更前の長岡造形大学の地域貢献活動について、財団法人大学基準協会（2009）、長岡造形大学公立大学法人化検討委員会（2012）の記載から抜粋及び要約、分類すると、表3のとおり整理できた。

#### 3.3.2 設置者変更後の地域貢献活動

設置者変更後の地域貢献活動について、長岡市が示した中期目標及び、公立大学法人長岡造形大学が示した中期計画、見える化データの記載から抜粋及び要約、分類した。2020年度に第2期中期目標期間を迎えたことから、第1期中期目標期間（2014～2019年度）、第2期中期目標期間（2020～2025年度）のそれぞれを表4及び表5のとおり整理した。

### 3.4 小括

設置者変更前と比較した上での、設置者変更後の取り組みの特徴を、以下に3点述べる。

1点目は、地域貢献を推進する組織の新設である。同大学は私立大学時代に設置したデザイン研究開発センターの様々な事業を地域協創センターに統合し<sup>11</sup>、企業、NPO、行政と連携の幅を拡張することに加えて、デザインマネジメント研究会を設立し、地元企業等のニーズ把握に努めるなど「造形」という設置学部の特性を活かした活動を展開してきた点である。

2点目は、中期計画において、地域貢献に関する研究・プロジェクト数についてKPIを設定した点である（第1期は毎年10件、第2期は毎年25件）。これは同大学が市からの地域貢献機能強化の意向を踏まえて設定したと推察される。3点目は、第2期中期目標に市内高校生の同大学への入学、卒業生の地元定着が新たに掲げられた点である。地域が直面している若者流出という喫緊の課題に対し解決策の一端を公立大学が担うものである。地方大学に対し東京への流出を防ぐ人口のダム機能が求められる中、自治体が設置する大学の目標に若者の地域定着が掲げられるのは当然の流れだろう。

表3 長岡造形大学（設置者変更前）の地域貢献活動

大学の機能	大学の取り組み
「知」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 長岡市、新潟県等の各種審議委員として多くの教員が政策作りに寄与</li> <li>○ 財団法人山の暮らし再生機構(法人理事長が財団理事長を兼務)を設立し、中越大地震で被害が大きかった中山間地における復興政策決定に関与</li> <li>○ 長岡市や新潟県等の行政機関や県内企業との共同研究、受託研究を推進する「デザイン研究開発センター」を設置</li> <li>○ 大学教員が職人や卸商で構成する越後与板打刃物匠会とともに「与板打刃物」のブランド力の強化に取り組む</li> </ul>
「人材育成」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 高大連携事業の一環として、大学教員が講師となり、県内の高校美術教員と技術交流や情報交換などを図るため技術交流会を開催</li> <li>○ 高校向け出前授業を実施</li> <li>○ デッサン力の技術向上や大学受験対策を目的として高校生を対象にデッサン教室を開催</li> </ul>
「若者」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 教員と学生がNPO法人醸造の町榎田屋町おこしの会と協働し、建造物保存や街並みデザインのための修景イベントを実施</li> <li>○ 三島ライトアップ実行委員会、大学教員、学生がともに「越後みしま竹あかり街道」イベントを企画・運営</li> </ul>
「交流」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 長岡市や新潟県等の行政機関や県内企業との共同研究、受託研究を推進する「デザイン研究開発センター」を設置(再掲)</li> </ul>
「情報」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 各種公開講座の開催(地域文化特別講義、地域プロジェクト演習の成果の公開、ながおか市民大学、夢づくり工房 in 長岡造形大学ほか)</li> <li>○ 長岡市と長岡技術科学大学、長岡造形大学、長岡大学、長岡工業高等専門学校による連携事業として「まちなかキャンパス長岡」を設置し、従来の生涯学習講座の枠を超えた講座を実施</li> </ul>
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 地元小学生に地域の文化財を伝承するため、登録有形文化財の「鍍絵」を伝える教室や三国街道を灯りで彩るイベントを開催</li> <li>○ 子どもたちがデザイン、絵画、工芸、工作などを学ぶ講座「こどもものづくり大学校」を開講</li> <li>○ 長岡市との連携事業において、小学生を対象に学校の授業では経験できない体験工作・作品づくりを行う「夢づくり工房」を実施</li> </ul>

出所：財団法人大学基準協会（2009），長岡造形大学公立大学法人化検討委員会（2012）より筆者作成

表4 長岡造形大学（設置者変更後）の地域貢献活動（第1期中期目標期間）

大学の機能	大学の取り組み
「知」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 地域協創センターを新設し、産学官のみならずNPO、行政など地域社会全体の協働に取り組み、地域課題の解決や新たな地域価値の創造を目指す</li> <li>○ 行政の審議会や委員会へ教員を派遣し、大学の専門的知識を生かして行政に対する助言・提言を実施</li> <li>○ 2016年4月、にいがた産業創造機構、長岡産業活性化協会、北越銀行等の協力によりデザインマネジメント研究会を設立、地元企業と情報交換し、ニーズの把握・シーズの発見に努めた。</li> <li>○ 中期計画において、地域貢献に関する研究・プロジェクト数に関する目標値を設定(毎年度10件)</li> </ul>
「人材育成」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 市内保育園・幼稚園、小・中学校や県内外の高等学校に対し、デザインやものづくりを学ぶ講座の開催や、講師派遣事業を実施</li> <li>○ 県内高等教育機関によるコンソーシアムや市内高等教育機関による包括連携を通じ、専門的な視点からまちづくりや産業振興、人材育成に取り組む。</li> </ul>
「若者」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「地域で学び、地域を育てる」ことを目的とする実践的な演習・実習科目を強化。学部の授業科目「地域協創演習」、大学院の授業科目「地域特別プロジェクト」は、企業などの実プロジェクトに対して教員と学生が実践的に取り組み、新たな価値創造への挑戦を通じ地域貢献に資する授業となっている。</li> </ul>
「交流」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 地域協創センターを新設し、産学官のみならずNPO、行政など地域社会全体の協働に取り組み、地域課題の解決や新たな地域価値の創造を目指す(再掲)</li> <li>○ 2016年4月、にいがた産業創造機構、長岡産業活性化協会、北越銀行との協力によりデザインマネジメント研究会を設立、地元企業と情報交換し、ニーズの把握・シーズの発見に努めている(再掲)。</li> </ul>
「情報」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 様々なデザイン領域を対象にした公開講座、市民ニーズに応じた短期・長期の造形講座、科目履修制度など社会人が学習できる機会を拡充</li> <li>○ 地域の芸術・文化機関と連携し文化活動の活性化と人材育成を推進</li> </ul>
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 長岡産業デザイン研究会、長岡産業活性化協会NAZE、にいがた産業創造機構などの活動に積極的に参画し、地場産業界、伝統産業界のニーズの把握や学生作品の商品化、知的財産に関する取り組みや情報交換を図る</li> <li>○ 市内保育園・幼稚園、小・中学校や県内外の高等学校に対し、デザインやものづくりを学ぶ講座の開催や、講師派遣事業を実施する(再掲)</li> <li>○ 地元高校生の高等教育機関への進学機会を確保することを目的とし、2015年度より長岡市内高校在籍者枠(入学定員230名中10名)を設置。</li> </ul>

出所：公立大学法人長岡造形大学（2014），長岡市（2014），文部科学省Web（2020）より筆者作成

表5 長岡造形大学（設置者変更後）の地域貢献活動（第2期中期目標期間）

大学の機能	大学の取り組み
「知」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 地域協創センターの事業や学部・大学院における地域連携科目等を通じて、地域の企業、高等教育機関、自治体、コミュニティなどと連携し、地域課題の解決や地域の新しい価値創造を目指した事業や研究活動を実施</li> <li>○ 中期計画において、地域貢献に関する研究・プロジェクト数に関する目標値を設定（毎年度25件）</li> </ul>
「人材育成」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 地域の産業振興に寄与するため、NaDeC 構想に基づき、地域の高等教育機関、企業、自治体、金融機関等と連携し、新たな価値の創造に向けたプロジェクトや社会人対象のデザイン教育を実施</li> <li>○ 学生の長岡市内企業に対する理解を深めるため、長岡市と連携しつつ、企業説明会やインターンシップを実施</li> </ul>
「若者」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 学生の長岡への愛着を育むため長岡の魅力を知り体験する取り組みを実施</li> </ul>
「交流」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 地域協創センターの事業や学部・大学院における地域連携科目等を通じて、地域の企業、高等教育機関、自治体、コミュニティなどと連携し、地域課題の解決や地域の新しい価値創造を目指した事業や研究活動を実施（再掲）</li> </ul>
「情報」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 地域の文化の発展に寄与するため、芸術文化に関する諸団体等と連携し、各種の文化活動の発表や市民の交流の場、生涯にわたる学習機会を提供し、文化活動の振興に貢献</li> <li>○ 市民工房やこどもものづくり大学校等を通じて、幅広い年齢層の市民などに生涯学習の機会を提供</li> </ul>
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 卒業後における長岡への定着促進にも資するよう、市内企業及び自治体と連携した学生及び卒業生に対するキャリア形成支援に取り組む。</li> <li>○ 市内高校生対象の大学説明会や個別相談会の開催等、広報活動を展開するとともに、市内在住の高校生及び市内高校出身者の入試優先枠を拡大</li> <li>○ 卒業生に対し、校友会と連携し求人情報提供やキャリア支援を実施</li> <li>○ 学生の長岡への愛着を育むため長岡の魅力を知り体験する取り組みを実施</li> <li>○ 学生の長岡市内企業に対する理解を深めるため、長岡市と連携しつつ、企業説明会やインターンシップを実施</li> </ul>

出所：公立大学法人長岡造形大学（2020）、長岡市（2020）より筆者作成

## 4 福知山公立大学

### 4.1 開学の経緯

本節では、福知山公立大学の前身大学の開学の経緯を整理する。直前の前身の成美大学は、京都創成大学（2000年開学）を2010年に名称変更した大学である。京都創成大学の開学は1975年の福知山市総合計画に4年制大学誘致構想を位置付けたことが契機であった。当時、自治体による大学の開設は困難であったため、既存の京都短期大学を活用し公私協力方式で開学した<sup>12</sup>。その際、市は新校舎建設工事費等に27億円の支援を行ったが、開学後は、学校法人与大学の自治を基本方針として、福知山市から教学内容及び組織運営への関与は行っておらず、経営に関しても財政支援は行っていない<sup>13</sup>。

### 4.2 設置者変更の経緯

前身の成美大学は開学以降入学定員を満たしておらず<sup>14</sup>、経営が悪化。2013年度には主たる取引先であった地域金融機関から融資を断られている（内山2016：565）。この間、市は市民病院の大規模改築と併せた附属看護学校のあり方を検討する中で、2002年に京都創成大学へ看護系学部の開設を提言するほ

か、2010・2011年度にも市長らが成美大学に対し改革に向け提言を行っていた（福知山市4年制大学のあり方に関する有識者会議2014：2）。

こうした中、2014年に結成された「成美大学の公立化を求める市民の会」は市へ署名を提出し、学校法人成美学園からも、同年8月に市へ「成美大学・短期大学部経営改善に関する報告書」が提出された。報告書には、現状及び窮境の原因分析の報告、7項目の大学改革案とともに、市へ公立大学化の検討に関する要望が示された。

報告書を受け取った市は、「4年制大学のあり方に関する有識者会議」を設置し、成美大学の経営改革、福知山市における4年制大学の意義等について、2014年10月から検討を開始した。同会議は、当該地域における4年制大学の重要性とともに、成美大学のさらなる抜本的な改革の必要性を示した。市はさらに検討を進めるべく、有識者等による「公立大学検討会議」を設置した。また、市は検討会議の議論と同時並行で策定していた「教育のまち福知山『学びの拠点』基本構想」に「北近畿地域における地方創生、地域再生を図るために公立大学法人を設置する」と示した上で、2015年4月に公立大学検討

事務局を置き、設置者変更の準備を本格的に進めた。2016年4月に、学校法人成美大学は設置者変更を経て公立大学法人福知山公立大学となった<sup>15</sup>。

### 4.3 地域貢献に関する活動について

本節では、成美大学及び福知山公立大学が行った地域貢献活動について、表1で示した枠組を用い整理を試みる。

#### 4.3.1 設置者変更前の地域貢献活動

成美大学の地域貢献活動について、財団法人大学

基準協会（2011）、福知山市4年制大学のあり方に関する有識者会議（2014）の記載から抜粋及び要約、分類すると、表6のとおり整理できた。

#### 4.3.2 設置者変更後の地域貢献活動

福知山公立大学の地域貢献活動について福知山市が示す中期目標及び、公立大学法人福知山公立大学が示す中期計画、見える化データの記載から抜粋及び要約し分類すると、表7のとおり整理できた。

表6 成美大学の地域貢献活動

大学の機能	大学の取り組み
「知」の拠点	○福知山市の各種委員会への教員の参画
「人材育成」の拠点	特に記載なし
「若者」の拠点	○福知山マラソンほか福知山市が実施する各種事業への参画
「交流」の拠点	○社会との文化交流などを目的として、福知山市教育委員会の「国際理解教室」などに、留学生が中心となって協力
「情報」の拠点	○福知山市の委託事業として公開講座「シティカレッジ」を開講 ○大学主催で「創成市民大学」を開催
その他	特に記載なし

出所：財団法人大学基準協会（2011）、福知山市4年制大学のあり方に関する有識者会議（2014）より筆者作成

表7 福知山公立大学の地域貢献活動

大学の機能	大学の取り組み
「知」の拠点	○北近畿地域の行政機関や企業、金融機関、各種団体等の相談対応やコーディネートを行う「北近畿地域連携センター」を新設 ○2017年度までに、共同研究や地域課題解決への取り組み、インターンシップ先の確保等に向け、福知山市内3地区地域協議会、北近畿の金融機関、公共交通機関等の8機関と協定を締結
「人材育成」の拠点	○就職や自立に向けたキャリア教育に積極的に取り組む ○多世代のニーズに応える公開講座や社会人教育講座等を開催し、地域社会を担う人材育成や地域社会の満足度の向上に取り組む ○地域社会そのものを教育の場としたフィールドワークやインターンシップに主体的に取り組む、地域の人や資源を教材とした教育研究を実践する中で、地域社会が抱える様々な課題解決に向け、関係者や関係機関等との協議調整、企画立案や提案を行うことができる人材を育て、地域社会に還元
「若者」の拠点	特になし
「交流」の拠点	○市民学習・キャリア支援センターを新設し、教育・研究支援、地域連携、市民への学習機会提供等に利用できる施設を整備し地域貢献を展開 ○大学講義等をキャンパス内だけでなく、市内及び市外のまちかど施設等を活用して実施するなど、地域住民に「見える」大学づくりを展開
「情報」の拠点	○地域社会を担う人材を育成するため、多世代並びに社会人向け公開講座の開催や生涯学習や専門分野教育を受講できる制度を構築 ○多世代のニーズに応える公開講座や社会人教育講座等を開催し、地域社会を担う人材育成や地域社会の満足度の向上に取り組む（再掲）
その他	○市議会との連携（在学生との意見交換、政策提言に向けた調査等） ○北近畿地域の行政機関や企業、金融機関、各種団体等との連携体制を構築しインターンシップの充実強化を図ることにより、地元企業等への就職を促進し、学生の安定した就職先確保を実現 ○2017年度入試から入学定員120名中20名を推薦入試の地域枠として設置

出所：公立大学法人福知山公立大学（2016）及び福知山市（2016）、文部科学省Web（2020）より筆者作成

#### 4.4 小括

設置者変更前と比較した上での、設置者変更後の取り組みの特徴を、以下に3点述べる。

1点目は、知の拠点となる北近畿地域連携センター、交流の拠点となる市民学習・キャリア支援センターを新設するなど、設置者変更後は地域貢献に全学的に取り組んだ点である。2点目は、共同研究などの展開を想定して、行政はもとより、金融機関など地元他機関との連携を強化した点である。設置者変更の際に経営情報学部を地域経営学部へ改組したが、大学のシーズを地域に還元するよう市からの強い要請が背景にあったことが推察できる。3点目は、長岡造形大学と同様、地元の就職先確保を市から要請された点である。大学ではこれを受け、前述の市民学習・キャリア支援センターを新設したほか、教員と専任事務職員で構成するキャリアサポート委員会による綿密な就職支援と、地元企業を対象としたインターンシップ及び地域協働型教育を通じた地域連携体制を強化した（文部科学省Web（2020））。

## 5 山陽小野田市立山口東京理科大学

### 5.1 開学の経緯

宇部フェニックステクノポリスが1984年に承認された際、山口県、小野田市（当時）、宇部市をはじめとした自治体、関係機関が「地元の教育環境の向上」と「地域産業の振興発展」を願い、学校法人東京理科大学に対し、先端技術産業関連の中堅技術者の養成を目的とする工学系短期大学を誘致した。その結果、1987年4月、設置経費の寄付と用地の無償譲渡及び無償貸与による公私協力方式により、学校法人東京理科大学のもとに東京理科大学山口短期大学が設置された。IT革命による科学技術の急速な進歩発展にともなう高度な専門知識・能力をもつ技術者の人材養成が求められたことから、1995年4月に同短大を発展的に改組し、4年制大学である山口東京理科大学が設立された<sup>16</sup>。

### 5.2 設置者変更の経緯

山口東京理科大学は、2010年度からの5年間で入

学定員を確保できたのは2012年度のみという大変厳しい状況にあった。2014年7月31日、学校法人東京理科大学理事長が山陽小野田市市長を訪問し、「山口東京理科大学の公立大学法人への移行に関する要望書」を提出する。市長は市の広報にて「本市の「市立大学」として公立大学法人にできないか（駄目な場合は廃校予定）との申入れを受けました。山口東京理科大学には累積債務が約90億円あるそうですが、公立大学法人が実現するのであれば、その前に清算を済ませておきたいとのこと」「工学部だけの単科大学では、本市にとって現行の山口東京理科大学を公立大学法人にしてまで引き受ける必要性がやや弱いのではないかと考えられた<sup>17</sup>と説明した。しかし、実際は、大学は地域の経済基盤を支える重要な機能を担っており、「廃校」という選択肢は市として受け入れられるものではなかった。市長は同大学が「過去に薬学部の設置を検討していたこと」また、「山口県内には薬学部がなく、薬剤師不足に悩む県薬剤師会から山口県に対して薬学部設置の要望等も出されていたこと」を突き止め<sup>18</sup>、市から薬学部の増設を逆提案し、何度か協議を繰り返す中で、設置者変更後の大学に薬学部を設置することについて、東京理科大学ができる限りの協力をする旨の了承を得るに至り<sup>19</sup>、設置者変更の準備が進んだ。その過程では、市議会議員9名による山口東京理科大学公立化調査検討特別委員会が設置され、公立大学化及び薬学部の新設に伴う市への影響等の調査、公立大学化の妥当性の検討、議会に諮る定款案の検討等が行われている<sup>20</sup>。

2016年4月の設置者変更に伴い、山陽小野田市立山口東京理科大学に校名を変更した。

### 5.3 地域貢献に関する活動について

本節では、山口東京理科大学及び山陽小野田市立山口東京理科大学が行った地域貢献活動について、表1で示した枠組を用い整理を試みる。

#### 5.3.1 設置者変更前の地域貢献活動

山口東京理科大学の地域貢献活動について日本高等教育評価機構（2011）の記載から抜粋及び要約し分類すると、表8のとおり整理できた。

5.3.2 設置者変更後の地域貢献活動

山陽小野田市立山口東京理科大学の地域貢献活動について山陽小野田市が示した中期目標及び、公立大学法人山陽小野田市立山口東京理科大学が示した中期計画、見える化データの記載から抜粋及び要約

し分類すると、表9のとおり整理できた。

5.4 小括

設置者変更前と比較した上での、設置者変更後の取り組みの特徴を、以下に4点述べる。

表8 山口東京理科大学の地域貢献活動

大学の機能	大学の取り組み
「知」の拠点	○山口大学、水産大学校とともに文科省「知的クラスター創成事業」に参画 ○地元自治体との包括的連携協定に基づく積極的な大学の知的資源の提供 ○地元自治体の委員会委員の就任 ○地域連携を担う「地域連携センター」を設置
「人材育成」の拠点	○高校生の理科離れの抑制のため、高大連携の取り組みとして、大学での学習成果を高校が単位認定するなどの教育連携を実施
「若者」の拠点	特に記載なし
「交流」の拠点	特に記載なし
「情報」の拠点	特に記載なし
その他	特に記載なし

出所：日本高等教育評価機構（2011）より筆者作成

表9 山陽小野田市立山口東京理科大学の地域貢献活動

大学の機能	大学の取り組み
「知」の拠点	○産学官の連携によって大学から技術移転を促進するとともに、新商品の開発や新しい産業・技術を創出できるような環境の整備を図る ○地域の技術力向上の支援（技術相談、企業教育支援、専門家派遣、人材の供給等） ○研究連携、シンポジウム、セミナー及び研究成果の活用促進等大学の外に向けた活動を活性化 ○大学の持つ知的・人資源を活用し、調査研究や政策形成に寄与する役割（政策形成等に貢献するシンクタンク機能）の発揮を担う ○積極的に市や商工会議所の委員会、審議会に参加 ○公立化を契機に、大学、山陽小野田市、小野田商工会議所、山陽商工会議所で「山陽小野田市産学官連携推進協議会」を設置し、大学からの技術移転を促進するとともに、新商品の開発や新しい産業・技術を創出できるような環境の形成を図る
「人材育成」の拠点	○講演会、研修会、教育・教養講座及び中高教員向け教育等を計画、実施 ○公立化を機に、地域的な人材需要に応えるために、市内企業、商工会議所、自治体と連携し、地域産業の課題を発見し、解決に向けたプロセスを明らかにするプロジェクト学習「地域産業論」の全学科必修化を行う ○教育目標に掲げる「地域のキーパーソンの育成」を達成する科目の一つとして公立化を契機に、小野田商工会議所、山陽商工会議所の協力を得て、市内企業が抱える技術的な課題の解決方法を検討する「地域技術学」を開講
「若者」の拠点	○学生向けの地域教育の推進及び地域活動の支援（大学施設・設備の提供）
「交流」の拠点	○地域連携センターの生涯学習部門及び地域連携室を中心に地域社会との連携や地域貢献活動を推進強化
「情報」の拠点	○地域コミュニティの中核的存在として、生涯学習の学び場を提供するとともに、社会ニーズに沿った社会人教育を展開 ○講演会、研修会、教育・教養講座及び中高教員向け教育等を計画、実施（再掲） ○学内のシーズをWebで整理して学外より閲覧可能とする
その他	○地元小中高への出前授業や実験体験、市民への大学開放を実施 ○山口県内高校生の薬学部への進学機会を確保することを目的に、入学定員120名中、30名を県内入学枠（内5名は市内枠）として設定 ○県内就職割合の向上をめざし、山陽小野田市企業立地推進室作成の「市内企業ガイドブック」を学生に配付するとともに、市内・県内企業等による「市内・県内企業学内企業説明会」を学内で開催。さらに市内企業見学バスツアーを実施 ○山陽小野田市教育委員会と協力し、市内の小中学校の教員補助を行うスクールボランティアとして教職課程を履修している学生を派遣

出所：公立大学法人山陽小野田市立山口東京理科大学（2016）及び山陽小野田市（2016）、文部科学省Web（2020）より筆者作成

1点目として、設置者変更を機に、教育目標に掲げる「地域のキーパーソンの育成」に資するために、地域課題を学ぶ科目を必修化し、市内企業が抱える技術課題を学ぶ科目を開講した点である。2点目は、新産業・技術の創出に向け、設置者変更前の2014年に設置された地域連携センター<sup>21</sup>が、学内のシーズをWebで整理して閲覧可能にする<sup>22</sup>など学内の研究資源を地域に還元する姿勢を強化したほか、近隣の商工会議所、市とともに「山陽小野田市産学官連携推進協議会」を設置した点である。3点目は、他の大学と同様に、入学者の県内学生割合の向上、県内就職割合の向上について市から求められ、それに応じる形で市内企業との連携を深める取り組みを幅広く行うようになった点である。

また、表8と表9の比較からは直接把握できないが、前述のとおり、山口県内の薬学教育の拠点としての市の期待が結実し、薬学部が設置されたことを4点目として示す。

## 6 長野大学

### 6.1 開学の経緯

長野大学は1966年に開学した本州大学を前身とする（高橋2004：211-225）。同大学開学のきっかけは、1965年7月、旧塩田町において、地域の振興や大学の教育・研究を活かした産業の振興を図るため、町長の下に「学園招致計画委員会」が設置され、町が土地10万坪と7000万円を拠出する学校法人本州大学の設立構想が議会で承認されたことである。翌8月には上田市、小県郡町村会が大学設置期成同盟会を結成し、9月には県知事、上田市長、小県郡町村会長が文部大臣に大学設置請願書を提出する招致活動を行い、開学に至った。

しかし開学後、入学者が定員に満たない状況が続いて経営危機が深刻化し、1968年に経営陣が交代。新理事長に県知事、理事に県議会議長、上田市長、塩田町長が着任し、長野県、上田市<sup>23</sup>、塩田町が財政支援を行ったが、状況は改善しなかった。1974年4月に、長野大学に名称を変更して以降、産業社会学部を設置するなどの改革を図った後は順調に定員を確保し、1993年には累積赤字が解消した。

### 6.2 設置者変更の経緯

2006年度から2013年度に定員割れを起こした長野大学は、（長野大学公立大学法人化検討委員会2015：13）、2010年度から2012年度までは帰属収支差額がマイナスではあったが、借入金はない運営状況だった。しかし、地方の小規模私立大学として存続し続けることは極めて難しい状況にあると大学側は受け止めており、2014年3月6日、「公立大学法人制度が地域住民と自治体と大学との共通の願いを実現する最適な運営形態であると判断した」として、学校法人長野学園理事長名で上田市長に「長野大学の公立大学法人化に関する要望書」を提出した。

市はこれを受けて、長野大学公立大学法人化検討委員会を設置し、パブリックコメント等により市民の声も聞きながら法人化に向けて検討を重ねた。結果、検討委員会から2015年6月、市長に公立大学法人化を是とする報告書が提出され、市は設置者変更の準備を進めた。その過程で、市と長野大学は「長野大学の公立大学法人化に関する市民懇談会」を市内3か所で開催し、検討委員会が指摘した課題に対する具体的取り組み、公立大学法人化後の大学改革について説明を行い、市民の理解を醸成していった。

### 6.3 地域貢献に関する活動について

本節では、設置者変更前後で長野大学が行った地域貢献活動について、表1で示した枠組を用い整理を試みる。

#### 6.3.1 設置者変更前の地域貢献活動

設置者変更前の長野大学の地域貢献活動について、長野大学（2014）、長野大学公立大学法人化検討委員会（2015）、長野大学（2016）の記載から抜粋及び要約し分類すると、表10のとおり整理できた。なお、同大学は2015年12月7日発行の『日経グローバル』において「大学の地域貢献度ランキング」私立大学部門第1位（総合ランキング第10位）（私立大学部門6年連続第1位）となっている（長野大学2016：14）。

#### 6.3.2 設置者変更後の地域貢献活動

設置者変更後の地域貢献活動について上田市が示した中期目標及び、公立大学法人長野大学が示した

中期計画、見える化データの記載から抜粋及び要約し分類すると、表11のとおり整理できた。

1点目は、地域づくり総合センターを新設し、教員の教育研究活動の見える化を一層図った点である。2点目は、地域課題解決を扱うゼミ、実習等を推進した点である。3点目は、他大学と同様、地域の進学機会確保、あるいは卒業生の地元定着の機能が求められたことである。さらに他の大学に見られ

6.4 小括

設置者変更前と比較した上での、設置者変更後の取り組みの特徴を、以下に4点述べる。

表10 長野大学（設置者変更前）の地域貢献活動

大学の機能	大学の取り組み
「知」の拠点 「人材育成」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ゼミを中心とした地域活性化を図る取り組みや商品開発などに取り組む</li> <li>○地域貢献をテーマにした教育活動をカリキュラムに組み込む</li> <li>○上田市稲倉の棚田保全委員会と協定を締結し、全国初の農学官連携を实践。農村デザインによる地域づくりの分野で農村のデザインを研究発信しながら、地域の発展と人材の育成に取り組む</li> <li>○県内の9高校と協定を締結し、訪問講義の実施や教員研修、高校の環境・観光・福祉・総合学習、高校生と本学学生の合同調査などを実施</li> </ul>
「若者」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○地域貢献をテーマにした教育活動をカリキュラムに組み込む。(再掲)</li> <li>○社会福祉学部と協定を締結し「学校支援ボランティア」などの活動に取り組む。追って、地域の課題解決のために活躍する人材育成をめざし、全学的に協定を締結</li> <li>○研究生や学部学生を中心に地域づくりグループ「学生地域暮らし創り考房(こうぼう)こみっと」を発足。地域づくりに関する自発的な研究や、地域行事への参加などの活動を実施</li> </ul>
「交流」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○観光、環境、健康、教育、産業、学術の分野で連携・協力するために協定を締結し「ホームステイ中国語会話」「地域活性化講演会」等に取り組む</li> </ul>
「情報」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○生涯学習センターを設置して以来、地域住民向け住民向けに取り組んでいる地域貢献や社会貢献事業(学術講演会・シンポジウム・フォーラム、公開講座、小中高生向け講座、出前講座)を開催</li> <li>○官学連携拡大による魅力的な上田地域づくりを推進するため2008年1月に「信州の学海」プロジェクトが学校支援ボランティア、上田4大学リレー講座等を実施</li> </ul>
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>○学生による雪害からの農業再生ボランティア実施</li> </ul>

出所：長野大学（2014）、長野大学公立大学法人化検討委員会（2015）、長野大学（2016）より筆者作成

表11 長野大学（設置者変更後）の地域貢献活動

大学の機能	大学の取り組み
「知」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○地域づくり総合センターを創設し、地域の課題解決に取り組む。受託研究に取り組む連携協定の締結を促進するなど、大学の地域貢献活動の総合窓口としての機能を果たすとともに、市への政策提言を行う</li> <li>○地域づくり総合センターに産学官地域連携会議を設置し、福祉、教育、心理、環境、観光、企業経営、起業、情報、デザインなどの地域の総合的課題にかかるプロジェクトを推進するほか、自治体等への政策や課題の提言、各計画の策定に対する参画や推進のための助言を展開</li> <li>○教員業績データベースによる教育・研究活動等状況に関する情報の発信</li> <li>○教育研究活動等の報告会を定期的に開催し、研究成果を地域社会へ還元</li> <li>○審議会等の委員の委嘱、講師の派遣、行政課題の解決や人材育成等のための共同事業の実施等により、地方自治体、特に上田市との連携を強化</li> </ul>
「人材育成」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○社会人や高校生等を念頭におきながら、地域人材を育成するプログラムを運営し、地域産業の振興や創業支援による雇用創出と若者の定着を推進する。</li> <li>○地域で活躍する人材育成のために、教養教育において、自身で考え判断し明晰に言語表現できる能力を養成し、専門教育において、企業・組織での仕事や、地域社会での役割を想定しながら、職業人として必要な知識・能力・姿勢を養成するとともに、基盤的専門知識の修得と、実践的応用力を養成</li> <li>○地域社会の人材ニーズを教育活動に反映するとともに、地域課題の解決を意図するゼミナール、実習、プロジェクトを推進</li> <li>○高大連携による英語教育や公開講義、協働学修等を展開</li> </ul>
「若者」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○上田市が設置した「まちなかキャンパスうえだ」を活用し市が推進する「学園都市づくり」のため、市内高等教育機関と連携を図り、大学が中核的な役割を担う</li> <li>○学生の主体的な地域活動やボランティア活動をはじめとした、地域協働型教育において、地域住民、企業・組織と協働しながら、地域課題を発見し解決する教育を展開することによって、課題発見・問題解決能力を養成</li> </ul>
「交流」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○連続講座及び公開講座を、大学や「まちなかキャンパスうえだ」で開催し、市民サービスの充実を図り他大学や商店街等と連携。授業の一般開放等を充実</li> </ul>
「情報」の拠点	特に記載なし
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>○地元高校生の高等教育機関への進学機会を確保することを目的として、推薦入試において募集人員の6割を地域枠として設置</li> </ul>

出所：上田市（2017）、公立大学法人長野大学（2017）、文部科学省Web（2020）より筆者作成

ない特徴として、市職員の研修機関の役割を果たすことを謳っていることを4点目としてあげたい。

## 7 公立千歳科学技術大学

### 7.1 開学の経緯

千歳科学技術大学（設置者変更後に公立千歳科学技術大学に名称変更）の開学の間接的なきっかけは、千歳市を含む道央地域が、1988年に道央テクノポリス、1994年に地方拠点都市地域の指定を受け、高等教育機関や関連企業を誘致する美々プロジェクトを進めることとなったことである（高橋2004：17）。このプロジェクト以前にも、昭和50年代から商工会議所の中に設置された高等教育機関誘致期成促進会と行政が連携して、私立大学の誘致を試みていたが、失敗に終わっている。

1995年4月に行われた市長選は、新大学設置の可否で市を二分した。結果、大学設置推進派の市長が当選し<sup>24</sup>議会で大学設置が承認された。

千歳市は、ホトニクスバレー構想に代表される「光科学の技術・産業拠点の形成」を目指し、その中核に同大学を位置づけて開学の準備を進め<sup>25</sup>、光科学部の単科大学が1998年に開学した。2008年には先端技術に留まらず幅広く総合的に光の関連技術分野の教育研究を実践するため、総合光科学部に改組し（2015年に理工学部に変更）、2016年度には情報システム工学科を設置した。

### 7.2 設置者変更の経緯

同大学は、少子化が急速に進行する中で、地方の小規模単科私立大学が持続可能な運営を行うための抜本的な改革が必要との認識のもと、2015年8月、同大学は大学の将来像に関する検討を開始<sup>26</sup>。その結果を2016年11月に「千歳科学技術大学の今後のあり方について～大学改革（公立大学法人化）～」として取りまとめた。報告書には「自力改革」「合併」「公立大学法人化」の3形態から改革の方向性を検討し、最終的に2019年度を目標とした公立大学法人へ移行することを念頭に改革を進めたいと示した。

同大学は翌12月に市長へ「千歳科学技術大学の公立大学法人化の検討についての要望書」を提出、市

はこれを受けて、2017年4月に公立大学法人化の検討に関する有識者会議を設置した。同会議は報告書において、同大学の公立大学法人化を是とする一方で、千歳市に対し、法人を新たに設置し責任を持って運営することの必要性と意義を改めて確認しておくことの重要性を指摘した。

その後、2017年7月、市議会に設置された千歳科学技術大学の公立化に関する調査特別委員会による調査結果を踏まえ、議会の承認を得て、2019年4月の設置者変更に向けて準備を進めた。

### 7.3 地域貢献に関する活動について

本節では、千歳科学技術大学及び公立千歳科学技術大学が行った地域貢献活動について、表1で示した枠組を用い整理を試みる。

#### 7.3.1 設置者変更前の地域貢献活動

千歳科学技術大学の地域貢献活動について千歳科学技術大学（2016）、千歳科学技術大学の公立大学法人化の検討に関する有識者会議（2017）の記載から抜粋及び要約し分類すると、表12のとおり整理できた。

#### 7.3.2 設置者変更後の地域貢献活動

公立千歳科学技術大学の地域貢献活動について、千歳市が示した中期目標及び、公立大学法人公立千歳科学技術大学が示した中期計画、見える化データの記載から抜粋及び要約し分類すると、表13のとおり整理できた。

## 7.4 小括

設置者変更前と比較した上での、設置者変更後の取り組みの特徴を、以下に3点述べる。

1点目は、本稿であげた他の事例にもあるように、地域連携に関する組織を新設したことである。2点目は、市内居住情報やボランティア活動、アルバイト等市内での活動に資する情報の提供等、学生生活に関する配慮が示された点である。学生の入学及び就職に関する地元定着の機能に関する取り組みは、本稿で扱った他大学の事例にも見られたが、学生生活に関する記載は同大学の特筆すべき点であろう。3点目は、市内の高等教育機関、小中学校ほか

表12 千歳科学技術大学の地域貢献活動

大学の機能	大学の取り組み
「知」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○地元の大学として、市、教育委員会等の行政機関、観光連盟等の地元の団体へ参画しまちづくりの推進役を担う</li> <li>○大学の研究成果などをもとにベンチャー企業を発足</li> <li>○研究設備の共同利用最先端の研究設備を有する全国の大学、研究機関が設備の共同利用を通じて産業界や研究現場の技術的課題の解決を目指すことを目的とする文部科学省「ナノテクノロジープラットフォーム」事業に採択され、同事業で導入した最新設備を市内企業が利用。企業の抱える技術的課題の解決に貢献</li> </ul>
「人材育成」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○地域の高校生、一般市民の語学力向上に資することを目的として、千歳市及び千歳市教育委員会の後援により英語スピーチコンテストを開催</li> <li>○高等学校と協力して双方の充実・発展及びeラーニングを柱とする新しい教育システムの確立・普及を主たる目的として、高大連携協定を58の大学と締結し支援</li> </ul>
「若者」の拠点	特に記載なし
「交流」の拠点	○千歳市の姉妹都市であるアンカレジ市へYOSAKOIソーラン部の学生を派遣
「情報」の拠点	○本学開学時より公開講座を開催
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>○学生有志が結成したプロジェクトチーム「理工工房」が、地域の小中学校と連携した理科実験授業、小中学校や児童館、科学館（サケのふるさと館等）での科学教室、自主的な科学教室の開催などを実施</li> <li>○市教育委員会と協定を締結し、eラーニングシステムを利用した学習支援事業（eカレッジ）を実施</li> <li>○千歳市内の小中学校が総合的な学習の時間で設定したテーマに沿って調査した結果の成果発表を行うサイエンス会議を大学で開催</li> <li>○千歳市立図書館と連携し、同図書館休館日の大学図書館開放、千歳市立図書館移動図書館巡回ステーション「ブックくん」の設置等々の事業を実施</li> <li>○千歳市教育委員会からの要請に基づき、夏期・冬期休業の年2回、千歳市内の小中学校の補習授業の学習サポートを目的として本学学生を派遣</li> <li>○千歳市保健福祉部福祉課の依頼に基づき、生活保護世帯を含む生活困窮者世帯の中学生の学習を支援する「ちとせ学習チャレンジ塾」での支援員に学生を派遣</li> </ul>

出所：千歳科学技術大学（2016）、千歳科学技術大学の公立大学法人化の検討に関する有識者会議（2017）より筆者作成

表13 公立千歳科学技術大学の地域貢献活動

大学の機能	大学の取り組み
「知」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○地域の課題に対応する組織として地域連携センターを新設し、技術的課題の把握及び解決に向けた支援を担当するコーディネーターを配置</li> <li>○市内企業等との連携を進め、共同研究や高度な設備・ノウハウの提供を行うとともに、学内発ベンチャー企業や地域産業に有益な人材を育成</li> <li>○市内企業等との連携を進め、共同研究や高度な設備・ノウハウの提供を行うとともに、学内発ベンチャー企業や地域産業に有益な人材を育成</li> <li>○PWCと連携して産学連携ネットワークを構築し、国や地方自治体等の地域産業振興施策等に参画する活動を積極的・組織的に支援するとともに、地域におけるセミナーの開催や展示会等への参加を積極的に実施</li> <li>○地域連携センターがシンクタンク機能をもてるように、民間企業との共同研究成果等を蓄積して、地域の企業等の課題解決を支援</li> </ul>
「人材育成」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○教員免許更新講習などの社会的要請の高い事業については、相当の費用を求めて、大学の人的・知的リソースを提供</li> <li>○これまで進めて来た道内外の大学と連携した教育力向上に関する取り組みや大学院単位互換制度を基本とする連携、従来の個別大学との連携の充実を図る</li> <li>○市内の高等教育機関で構成される高等教育連携ネットワークを組織化し、連携のあり方、共同事業について具体的に検討</li> <li>○高大連携の基本的な枠組みの維持・発展のため、eラーニングシステムの改善と、その評価を的確に行うしくみを確立</li> </ul>
「若者」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○学生の市内居住に関する目標として、市内関係機関と協力して組織的に市内居住情報やボランティア活動、アルバイト等市内での活動に資する情報提供などを行う体制を充実</li> <li>○住まいなど、学生生活に必要な千歳市の情報を提供し、学生の地域活動をサポート</li> <li>○地域を題材とした授業「千歳学」、「地域課題プロジェクト」等の設定及び活動の拠点を確保して、地域を学生の学びと活躍の場に位置づけ、地域への理解促進と地域課題に対応</li> <li>○理工工房や学習ボランティアなど学生の学びやサークル活動を幅広く市内で行うとともに、活動の拠点を確保</li> <li>○市内学生間のネットワーク形成を促し、市内各種活動への参加を図る</li> </ul>
「交流」の拠点	○地域の連絡調整を協議するための連携ネットワークを構築する
「情報」の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○教職員の学会活動や人脈を利用して、地域外の専門家や有識者と市民が交流する機会を提供</li> <li>○大学の情報発信活性化を図るため、理科実験授業や公開講座等の市民向けイベントの内容、規模等を、市民のニーズに合わせて企画、開催</li> </ul>
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>○市内の高等教育機関の中心となって相互連携を深め、各高等教育機関及び学生の活動の幅を広げることにより、まちの発展に寄与</li> <li>○高大連携や他大学との連携に関する体制整備と情報交換の充実を図り教育研究力を向上させる。eラーニングによる市の地方公共団体の教育委員会との連携等、教育コンテンツを開放することにより地域の学力向上を目指す</li> <li>○eラーニングシステムを基本に市内の小中学生を対象とした学力向上の取り組みや道内の教育委員会と連携して北海道の特徴である広域分散した環境下における教育の発展充実に資する取り組みを実施</li> </ul>

出所：千歳市（2019）及び公立大学法人公立千歳科学技術大学（2019）、文部科学省Web（2020）から筆者作成

市内各機関との連携強化を図り、「地域の学力向上」を担うとされた点である。

## 8 考察

ここまで、学校法人からの設置者変更を経ており、かつ、市が設置自治体となる5大学における、設置者変更前後の地域貢献活動について公表資料から整理し分類した。各事例の小括で述べた取り組みを表形式で整理し、特徴を端的に表すキーワードを付す。

表14から得たキーワードを表1に示した大学の機能と照らし合わせると、「体制整備」「新産業振興」は「『知』の拠点」に、「人材育成」「学力向上」は

「『人材育成』の拠点」に、「連携強化」は「『交流』の拠点」に、「広報強化」は「『情報』の拠点」に該当すると考えられる。「地元定着」については「その他」となる。

これらをさらに分析するならば、以下の3点が設置者変更後における地域貢献に関する共通の取り組みと考えられる。

- ① 設置自治体あるいは地域の他機関の要請を受け止める窓口としての地域貢献組織を新設、拡充し、組織から外部への情報発信機能を強化した点
- ② 大学の教育力を活用し地域の初等中等教育のレベルアップを図る点
- ③ 設置自治体の喫緊の課題である地元定着に向け、地元入学者又は地元就職者の割合増加に向け

表14 5大学の地域貢献の取り組みの特徴及び得られたキーワード

大学名	特徴（要約）	キーワード
長岡造形大学	地域貢献を推進する組織の新設	体制整備
	地域貢献に関する研究・プロジェクト数についてKPI設定	活動強化
	市内高校生の同大学への入学 卒業生の地元定着（第2期）	地元定着
福知山公立大学	地域貢献を推進する組織の新設	体制整備
	行政ほか地元の他機関との連携を強化	連携強化
	地元の就職先確保	地元定着
山陽小野田 山口東京理科大学	地域課題に関する科目の開講	地元定着 人材育成
	研究資源の広報強化	広報強化
	入学者の県内学生割合、県内就職割合の向上	地元定着
	県内の薬学の拠点	新産業振興
長野大学	地域づくり総合センター創設	体制整備
	地域課題解決を扱うゼミ、実習等を推進	地元定着 人材育成
	地域の進学機会確保 卒業生の地元定着の機能の要請	地元定着
	市職員の研修機関の役割	人材育成
公立千歳科学技術大学	地域貢献を推進する組織の新設	体制整備
	学生生活に関する配慮	地元定着
	地域の学力向上に寄与	学力向上 人材育成

出所：筆者作成

た取り組みを地域の実情に鑑みながら実施する点  
上記3点を支える取り組みとしては、地域課題に  
関連する講義の開講、インターンシップの実施、高  
大連携事業などがあげられる。地元定着について  
は、在学中に地域の事情、環境、企業等への理解を  
深める取り組みが様々に展開されているが、KPI設  
定により設置自治体に対して地域連携強化の姿勢を  
アピールする事例もある。

## おわりに

公立大学は、設置者あるいは置かれた環境により  
地域貢献の方向性あるいは手段が異なるが、他方  
で、自治体の要請の共通項が見いだせれば、それを  
叶える取り組みが横展開できる可能性を秘めている  
と言える。

現在、中央教育審議会は地域連携プラットフォーム  
構想を提唱し、地域課題に対し、地域における高  
等教育機関のほか、行政、産業界が一体となって解  
決に当たることが求められている。他機関との連携に  
おいて、公立大学がどのような位置取り、棲み分け  
を行っていくのか、この点は今後の公立大学の存在  
意義にも深く関わることから、引き続き注視したい。

また、本稿は、市が設置自治体となる公立大学  
(さらに学校法人からの設置者変更を経た事例)の  
地域貢献の取り組みを公表資料から分析するとど  
まだったが、県が設置自治体となる大学との比較、国  
私立大学との比較、さらには海外の事例分析との比  
較も試みることで、日本における公立大学の地域貢  
献の特徴が一層明確になるものと推察される。この  
点については今後の課題としたい。

## 注

- 1 文部科学省Webサイト「公立大学について」  
[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/kouritsu/index.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/kouritsu/index.htm)  
(令和2年8月11日閲覧)
- 2 第3期中期目標期間における国立大学法人運営費交  
付金の在り方について(審議まとめ)(2015年6月)
- 3 特色ある研究の推進や、産業界・他大学等との連携、  
地域におけるプラットフォームを通じた資源の集中化・  
共有など、役割や特色・強みの明確化に向けた改革に全  
学的・組織的に取り組む大学等を重点的に支援する

- [https://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/shinkou/07021403/002/002/1340519.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/07021403/002/002/1340519.htm) (令和2年8月11日閲覧)
- 4 [https://www.mext.go.jp/content/20200319-mxt\\_sigakujo-100001428\\_2.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20200319-mxt_sigakujo-100001428_2.pdf) (令和2年8月11日閲覧)
  - 5 中央教育審議会大学分科会(2014)「大学のガバナ  
ンス改革の推進について(審議まとめ)」, p.31
  - 6 いわゆる「骨太の方針2018」に言及された「私立大  
学の公立化が真に地域に貢献する大学改革に資するよ  
う、財政支援等の徹底した見える化」の文脈で、該当大  
学が財務状況やその他取り組みを文部科学省Webサイ  
トに掲載している。  
[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/kouritsu/1412396.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/kouritsu/1412396.htm)  
(2020年12月7日閲覧)
  - 7 長岡市(1991), p.6
  - 8 高橋寛人(2004), p.10
  - 9 高橋寛人(2004), p.108
  - 10 長岡市(2012), p.10
  - 11 長岡造形大学地域協創センターパンフレット「地域  
と協働し、地域を創る」
  - 12 福知山市4年制大学のあり方に関する有識者会議  
(2014), p.1
  - 13 同上
  - 14 鳥山亜由美(2017), pp.127-128
  - 15 鳥山亜由美(2017), p.128
  - 16 山陽小野田市立山口東京理科大学(2017), p.1
  - 17 山陽小野田市(2015), p.3
  - 18 中田晃(2020), p.196
  - 19 山陽小野田市(2015), p.3
  - 20 鳥山亜由美(2017), p.125
  - 21 山陽小野田市立山口東京理科大学Webサイ  
ト  
<http://www.socu.ac.jp/summary/history.html> (2020年8月27  
日閲覧)
  - 22 山陽小野田市立山口東京理科大学Webサイ  
ト  
<http://www.socu.ac.jp/laboratory/regional-collaboration/seeds.html>  
(2020年8月27日閲覧)
  - 23 1970年4月、上田市に塩田町が合併
  - 24 地方選挙News <http://www.jiti.co.jp/gyousen/320-/No-327.htm>
  - 25 千歳市・千歳科学技術大学の公立大学法人化の検討  
に関する有識者会議(2017), p.1
  - 26 <https://www.chitose.ac.jp/uploads/files/千歳科学技術大学の公立大学法人化の経緯について1.pdf> (2020年8月15日  
閲覧)

## 参考文献等

- 一般財団法人山口経済研究所(2016)「山口東京理科大学、  
公立大として再スタート」『やまぐち経済月報』4月号、  
pp.18-19  
上田市(2017)「公立大学法人長野大学中期目標」  
内山昭(2016)「地方都市の大学再生論」『立命館経済学』  
第64巻第4号  
長田進(2015)「地域貢献について大学が果たす役割につ

- いての一考』『慶應義塾大学日吉紀要・社会科学』No.26, pp.17-28
- 栗田秀隆 (2018) 「公私協力方式による大学等設置の背景」『山陽小野田市立山口東京理科大学紀要』第1巻, pp.73-82
- 公立大学法人公立千歳科学技術大学 (2019) 「第1期中期計画」(変更)
- 公立千歳科学技術大学webサイト  
<https://www.chitose.ac.jp/uploads/files/千歳科学技術大学の公立大学法人化の経緯について1.pdf> (2020年8月15日閲覧)
- 公立大学法人山陽小野田市立山口東京理科大学 (2016) 「第1期中期計画」
- 公立大学法人長岡造形大学 (2014) 「第1期中期計画」
- 公立大学法人長岡造形大学 (2020) 「第2期中期計画」
- 公立大学法人長野大学 (2017) 「第1期中期計画」
- 公立大学法人福知山公立大学 (2016) 「第1期中期計画」(変更)
- 財団法人大学基準協会 (2009) 「長岡造形大学に対する大学評価結果ならびに認証評価結果」
- 財団法人大学基準協会 (2011) 「成美大学に対する大学評価(認証評価)結果」
- 山陽小野田市 (2015) 「市長から市民のみなさまへ」『広報さんようおのだ』No.235, 2015年1月, p.3
- 山陽小野田市 (2016) 「第1期中期目標」
- 山陽小野田市Webサイト「山口東京理科大学公立化調査検討特別委員会記録」  
<https://www.city.sanyo-onoda.lg.jp/site/sigikai/yamaguchitokyorikadaigaku.html> (2020.8.14閲覧)
- 山陽小野田市立山口東京理科大学Webサイト「山陽小野田市立山口東京理科大学の沿革」  
<http://www.socu.ac.jp/summary/history.html#daigaku> (2020.8.14閲覧)
- 山陽小野田市立山口東京理科大学 (2017) 「平成29年度大学機関別認証評価 自己点検評価書」
- 成美大学 (2009) 「点検・評価報告書」
- 高橋寛人 (2004) 『公設民営大学設立事情』東信堂
- 千歳科学技術大学 (2016a) 「千歳科学技術大学の今後のあり方について～大学改革(公立大学法人化)～」
- 千歳科学技術大学 (2016b) 「平成28年度大学機関別認証評価 自己点検評価書」
- 千歳市 (2019) 「第1期中期目標」
- 千歳市・千歳科学技術大学の公立大学法人化の検討に関する有識者会議 (2017) 「千歳科学技術大学の公立大学法人化の検討に関する有識者会議報告書」
- 地方選挙News <http://www.jiti.co.jp/gyousen/320-/No-327.htm> (2020年8月15日閲覧)
- 中央教育審議会大学分科会 (2014) 「大学のガバナンス改革の推進について(審議まとめ)」
- 鳥山亜由美 (2017) 「私立大学の公立大学化－その背景と過程」『公共政策志林』第5号, pp.119-132
- 鳥山亜由美 (2018) 「私立大学の公立大学化が地元定着に及ぼした影響に関する一考察－地元入学者数の推移に着目して－」『地域活性化研究』vol.9
- 内閣府 (2018) 「経済財政運営と改革の基本方針2018」
- 中田晃 (2020) 「平成期公立大学の設置政策に関する研究－政策の窓モデルによる分析－」
- 中村高昭 (2015) 「地方創生における大学の役割－期待の一方、厳しさを増す大学を取り巻く環境－」『立法と調査』No.371, pp.30-40
- 長岡市 (1990) 「ながおか市政だより」No.436, p.3  
<https://www.city.nagaoka.niigata.jp/elibrary/kouhou/nagaoka/file/h0212.pdf> (2020年8月15日閲覧)
- 長岡市 (1991) 「ながおか市政だより」No.448, p.6  
<https://www.city.nagaoka.niigata.jp/elibrary/kouhou/nagaoka/file/h0312.pdf> (2020年8月15日閲覧)
- 長岡市 (2012) 「ながおか市政だより」No.696, p.10  
<https://www.city.nagaoka.niigata.jp/elibrary/kouhou/nagaoka/file/h2409.pdf> (2020年8月15日閲覧)
- 長岡市 (2014) 「第1期中期目標」
- 長岡市 (2020) 「第2期中期目標」
- 長岡造形大学公立大学法人化検討委員会報告書 (2012)  
<https://www.city.nagaoka.niigata.jp/shisei/cate01/zoukei-houjinka/file/houkokusyo.pdf> (2020年8月15日閲覧)
- 長野大学 (2014) 「平成27年度大学機関別認証評価 自己点検評価書」
- 長野大学 (2016) 「長野大学に関する基礎データ集」
- 長野大学公立大学法人化検討委員会 (2015) 「長野大学公立大学法人化検討委員会報告書」
- 日本高等教育評価機構 (2011) 「山口東京理科大学 平成22年度大学機関別認証評価 評価報告書」
- 福知山市 (2015) 「教育のまち福知山『学びの拠点』基本構想」
- 福知山市 (2016) 「公立大学法人福知山公立大学 第1期中期目標」(変更)
- 福知山市公立大学検討会議 (2015) 「報告書」
- 福知山市・4年制大学のあり方検討特別委員会 (2015) 「公立大学設置に関する検討について」(中間報告)
- 福知山市・4年制大学のあり方に関する有識者会議 (2014) 「検討報告書」
- 文部科学省Webサイト  
[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/kouritsu/1412396.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/kouritsu/1412396.htm) (2020年12月7日閲覧)

# 健康観と労働観の変遷の思想史的検討 —現代における健康経営の概念規定と調査方法の開発に向けて—

Reflections on the Concept of the health and working  
— Conceptualize of health management and to development of a research method —

荒尾裕子

## 要約

健康経営の概念は、近年の社会環境を背景に広く認知されつつあり、国や自治体における各種政策の推進や、企業の新たな制度として取組みがなされている。しかしながら現状においては、健康経営という語は多義的に使用されており、健康経営の概念規定に関する検討は十分なされておらず、評価指標も様々なものが混在している状況にある。これらの実状を鑑みると、立場の相違により重視すべき点が異なることを所与としても、より政策目的や社会ニーズに適合させるために、健康経営の意味解釈の多義性や、実践における多様性に対する統合的理解を前進させる必要がある。そこで本論文では、健康観と労働観の変遷を思想史的方法で検討することで、現代の健康経営として望ましい理論や方法の条件を抽出し、健康経営の概念規定と調査方法の開発につなげていくことを目的に、検討をおこなった。

結果、健康な職場を構成するには、今日の健康観と労働観をふまえた上で共存させるモデルが必要であり、①集団・社会の関係を踏まえた主観的健康の重視、②健全な労使関係としての心理的契約の成立、③働く楽しさ、喜びといった労働のもつ社会的有用性の発揮といった要素が求められる。そしてこれらを踏まえ、企業の経営戦略の中心に「人的資源」を据えることが、健康経営の概念の土台であると考えられる。さらに概念研究を実証研究へと展開していくには、理論的構成概念を計量可能なものに変数化する必要がある。今後は、導入に伴うリスクや実現性も考慮しながら、健康経営の概念の構築および妥当性の検証と調査方法の開発に向けて、実社会への適応という観点から研究を深めていきたい。

## キーワード

健康経営 主観的健康 心理的契約 労働の社会的有用性

### 1. 問題関心及び研究方法

人にとって、「働く」とはどういう意味を持つのだろうか。ドーア (Ronald P. Dore) は、長年わが国の学歴社会や企業社会などの変遷を、社会学的視点から研究してきた。その著書『働くということ』で、従来人間は労働を通して内発的な報酬としての満足感と、外発的な報酬としての金銭、仲間との社会的楽しみや社会的威信などを得てきたが、今日労働の持つ社会的な有用性については、判定が難しく

なってきたと述べている (ドーア 2005)。また、玄田 (2005) は、経済学の観点から労働を捉え、日本人は生きる目的・価値として、「よい仕事がしたい」、「自分らしく働きたい」など、仕事にまつわる希望を語ることが多いが、競争の激化、それに伴う経営上の優先順位と雇用慣行の変化などがあいまって、仕事の中の曖昧な「不安」は拡大しており、寧ろ希望の喪失につながっていると指摘している。我々の生活の中心にあり続ける労働は、社会全体の見通しの暗さも相まって、悲観的な捉え方が強く

なってきたおり、働くことの目的や価値が改めて問われる時代となっている。

このような中、「健康経営」が社会的に注目を集めてきている<sup>1</sup>。政府は少子高齢化、就労人材の不足や生活習慣病等の増加による医療費の増大といった社会的課題の解決を図るため、「日本再興戦略（未来投資戦略）」における「国民の健康寿命の延伸」の取組みとして、「健康経営」を位置付けている<sup>2</sup>。また、労働者の高齢化問題、健康保険組合の財政逼迫、メンタルヘルス問題など労働現場における「人」にまつわる課題が、企業の生産性や競争力に影響を与えている現状があり、企業側の関心が高まっている。そのため、労働者のライフスタイルや健康レベルを考慮した働き方と、働く場づくりが求められている。さらに、働き手側の価値観が多様化しており、ワークライフバランスなどを重視した「働き方改革」に象徴されるように、仕事と生活の調和がとれた生き方へのニーズや、集团的労使関係から個別的労使関係への変化など、労使関係も大きく変革してきている<sup>3</sup>。つまり、今日の社会構造・社会意識にあったILOのいうディーセントな働き方の確立が社会的要請としてあるが、従来型の健康政策・労働政策の延長線上で、現状に合った働き方の枠組みを考えるには限界があり、健康経営が注目される要因のひとつだと思われる。

一方で、健康経営はしばしば、政府や財界の新しい経営理念や合理化理念のように捉えられがちである。健康経営は、労働者個々の生産性を高めることで、企業における経営の質が上がることを前提としているものの、単に企業側だけのベネフィットではなく、働く人のベネフィットが有機的に結合し、社会的な価値を持つものであると考える。加護野（2010）は、日本の経営精神は、営利精神ばかりが強くなってしまい、市民精神と企業精神が弱くなっている点を指摘し、この3つの精神のバランスが重要であり、今後の企業経営の課題と述べている。政府や経済界が取組む健康経営の政策や経営戦略も、この視点を踏まえて考えておく必要がある。

このように、健康経営に対する期待が増大する一方で、現状において健康経営という語は多義的に使

用されている<sup>4</sup>。ローゼン（Robert Rosen）<sup>5</sup>が提唱した「ヘルシーカンパニー」の日本語訳という認識もあれば、企業における従来の労務管理の充実強化策として捉えている場合もある。健康を経営視点で考えるとはどういう意味を持つのか、企業における労働者の健康の定義と価値をいかに捉えるのかに関する議論は萌芽的段階であり、健康経営の概念規定に関する論文は著者が知る限り存在していない。また、健康経営の認知と取組みの拡大に伴い、評価指標への関心も高まっているが、概念規定が曖昧であるがゆえに、評価指標の捉え方も様々であり、経営者視点、労働者視点、政策視点なども含め、評価指標の議論および妥当性に関する検証も十分なされていない状況にある。立場の相違により重視する点が異なることを所与としても、健康経営が社会的に広く認知され、健康経営を大義に国や自治体における各種政策の推進や企業の制度が構築・運用され始めている実状を鑑みると、より政策目的や社会ニーズに適合させるために、健康経営という語の多義性や、実社会において用いられる際の多様性に対する統合的理解を前進させる必要がある。

健康経営が目指す「健康になって働く人が発揮する創造性と、それによって向上される生産性」が「従業員満足」だけでなく、「企業の利益」や「社会の利益」につながるという社会の実現は、地域および地域経済の自立や持続と、そこに関わる人々の暮らしの質的充足にもつながることが期待できる。健康経営の概念規定とその価値創出に向けた実務的な取組みを進めることは、企業の利益増進だけではなく、社会全体の効用を上げる可能性を秘めており、これからの社会のありようにも影響を与えるものと考えられる。

したがって本論文では、健康観と労働観の歴史の変遷を検討することで、現代の健康経営として望ましい理論や方法の条件を抽出し、健康経営の概念規定と調査方法の開発につなげていくことを目的に検討をおこなう。

論証の方法にはいくつか手法があると考えられるが、「健康経営」の概念が社会実装されることを最終目的とすることから、ここでは社会思想史的方法

を用いる。歴史的に形成された現代社会を思想史的方法から捉えなおすことは、過去の思想との対話と対比を通じて現代固有の要件を抽出することにつながる。よって、今日にいたる健康観と労働観の概念史と健康観と労働観の社会的言説の変遷を追うことによって現代性をとらえ、健康経営として望ましい理論や方法の条件を抽出していく。

## 2. 本論

### 2.1 健康および労働に関する理論的転回

はじめに、「健康経営」の意味的解釈を深めるため、「健康観」と「労働観」という2つの観点から健康と労働をめぐる理論史を見ていく。「健康観」に関しては、保健医療社会学を理論的基盤に、アントノフスキー（Aaron Antonovsky）の健康生成論、園田恭一の生活モデルと社会モデルを軸に検討し、経営における「労働観」に関しては、ヨーダー（Dale Yoder）の人事管理論、ドラッカー（Peter F. Drucker）の経営論を検討する。また、ここで示す「転回」とは、思想史や科学史で歴史の大きな転換点を示すときに使われる用語であり、本論では歴史的に規定されている理論の変遷を追いながら、解釈論的变化が生じた時点を「転回」と捉え、積み上げられてきた現代の概念の固有性を明らかにしていく。

#### 2.1.1 健康観の理論的転回

「健康観」は19世紀の公衆衛生概念の成立以降、自然科学の発展や医学の高度化の中で変化してきた。健康を客観的な指標の中で捉えるようになり、病気と対峙する概念として「健康」が捉えられてきた。国際機関が示す健康観の定義としては、1948年WHOによって示された「健康とは、病気でないとか、弱っていないということではなく、肉体的にも、精神的にも、そして社会的にも、すべてが満たされた状態（日本WHO協会訳）」という考え方が、今日においてもグローバルスタンダードとして認識されている。

しかしながら高齢社会を背景に、1980年頃から自分自身の健康状態を本人が自己評価する主観性の取り入れにより、健康観は大きく変わることになる。

カプラン（Kaplan G A）の研究<sup>6</sup>に代表されるように、専門的な健康評価や医学的検査結果は、主観的健康感と統計的にみて有意に関連していることが報告された。

健康観の理論的転回のひとつの例としては、アントノフスキーが、1979年に唱えた「健康生成論」の考え方が挙げられる。健康生成論は、従来の医学に代表される疾病生成論と対を成す。疾病生成論が、病気はいかにしてつくられるかという観点から、リスクファクターとそのメカニズムを明らかにしてまとめ上げられてきた理論であるのに対し、健康生成論は、いかにして維持、回復、あるいは増進されるのかという観点から、それにかかわる健康要因とそのメカニズムと背景について新しく仮説的に示された理論である（アントノフスキー 1987=2001）。これは人間の病いを、病気となる原因と疾患という直線的な因果関係ではなく、生物、心理、社会的な要因のシステムとして捉えようという提言である。また、客観的な健康は、主観的な首尾一貫感覚（Sense of Coherence）に由来するとしている。これは精神科医であるエンゲル（George Engel）が提唱した、心理・社会面が置き去りにされがちだった生物医学モデルに代わる新しい医学観である「生物心理社会モデル」の考えとも近いものであるといえる。

我が国においては、園田が保健社会学の立場から生活と健康との関連をとらえた。園田の健康観は、従来の病気、症状や異常から出発する「疾病モデル（Disease Model）」に対し、生きること、よりよい生活を送ることや満足できる人生を切り開いていくことなどを基本に据えた、「生活モデル（Life Model）」「社会モデル（Social Model）」である。社会学の方法や理論を用いて展開したところに特徴があり、「日本では病気や悪い状態についての把握、それらを軽減したり除去したりする知識や技術は積み重ねられているが、健康とか良い状態についての理解や促進となると、科学的で体系的な知識や方策は極めて乏しく、弱体だといわざるをえない」と指摘している（園田 1996）。

アントノフスキーが示した健康観の考え方は、従来の狭い疾患モデルのみの健康観と対比し、客観的

で医学的なものだけでなく、心理的なプラス面やポジティブ面の維持や強化を重視した新たな健康観の概念である。園田が示す健康観もこの概念を支持するものといえる。一方で、アントノフスキーが個々の主体がもつ首尾一貫感覚の要素の向上を目的としたのに対し、園田は、生活の条件や、他者との関係、役割やつながりとの関係性にも言及している点で、アントノフスキーの概念を補強した概念の拡張と捉えることができる。

以上のことから、今日的健康観は、①医学視点に基づく客観的健康観から主観的健康観も含めたものへと広がり、②個の状態に基づく評価から、集団・社会の関係性や影響度も踏まえた評価へ、③マイナス要因対策から、プラス要因へのアプローチへと変化してきており、評価基準や、それにまつわる影響要因や関連要因の考え方など健康観の理論的転回が見て取れる。

しかし、健康観の理論的転回があるものの、以前として評価基準や尺度という観点では、客観的健康観が強くと縛っているという状況がある。その要因として、健康観は医療の制度的な側面と連動しており、市場原理だけで成立できない背景があることが挙げられる。また、客観的指標は定量的な測定が可能のため、リスクファクターとそのメカニズムの解釈が容易であるのに対し、主観的データは統一の指標化や比較が難しく、これまで自然科学をベースとしてきた健康領域に馴染みにくいことが考えられる。そのため、客観的指標に依存しがちであったが、今日個々のライフスタイルや価値観は多様化し、健康観は個人化している。よって、従来の平均値的統計分析から導き出される影響要因のみで健康観を捉えるのは難しく、主観的健康の部分においては、理論モデルから計量モデルへの拡張が求められる段階にきている。

### 2.1.2 労働観の理論的転回

労働観においては、時代ごとの経済状態や社会環境の影響を大きく受けながら変遷してきた。産業革命以降、労働力の商品化が行われていたが、ビスマルク（Otto von Bismarck）による労働の人間化運動

の抬頭など、労働者の生活を国家が扶養するという原理が示された。1910年代頃からは、労使対立の解決を直接的契機として、テイラー（Frederick Winslow Taylor）による科学的管理法が提唱され、労働者は企業の管理下において合理化が図られるようになった。その後、メイヨー（George Elton Mayo）による人間関係論では、労使間の協力関係や価値観の共有が、満足感や生産性に影響を与えることが示唆された。さらに、ケインズ・ベヴァリッジ主義を背景に、福祉国家施策の考え方が各国に広まったが、1970年代のオイルショックによって福祉国家施策の黄金時代が終焉し、OECDによって「福祉国家の危機」と題するレポートが公開されるなど、新たな変革を求められることとなった。その後、アンデルセン（Espin Andersen）が福祉国家に代わる新しい概念として福祉レジーム論を提起し、脱商品化や社会的階層化という観点から福祉国家の分類を示した<sup>7</sup>。

労働観の転回点として、ヨーダーが唱えた「労働力管理」としての「近代的人事管理論」の確立があげられる。ヨーダーと同時期に、ドラッカーも人的資源の重要性を指摘しているが、ヨーダーは経済学に立った人事管理学者であり、この点をより明確に論じている。日本においては、例えば、森五郎（1964）が「労務管理の体系に関する一研究（労務管理と経営学）」において、ヨーダーが労務管理の主要機能を明らかにしたとしてそれを引用するなど、学者の多くがヨーダーの人事管理論を取り入れている。ヨーダーは、健全な労使関係は労働力管理に重要と考えており、マンパワーの有効活用による企業経営のマネジメントは、社会経済にも貢献すると考えていた。中でも人事管理の中心課題を労働力管理においており、労働力に直接関係する事項だけでなく、従業員の福利厚生や、人間関係なども考慮した労働者管理の在り方を示し、労働者が管理の対象から資源として戦略的に考える契機となった（ヨーダー1956=1967）。その後もアメリカを中心に、人間関係論と人間関係管理論の研究がすすめられた<sup>8</sup>。これらの研究では他者との繋がりや関係性の評価といった社会関係を重視しており、人事管理の認識とその労働者観を大きく転回する契機となっ

た。人的資源の考え方が始まった同時期に、ドラッカーは「人的資源、すなわち人間こそ企業に託されたもののうち最も生産的でありながら、最も変化しやすい資源である。そして、最も大きな潜在能力を持つ資源である」と定義している（ドラッカー1950=1957）。中でもドラッカーは人的資源の「人的」な部分を注視した。他と異なり一方的に使うことのできない人的資源を有効活用するためには、享受による「従業員の満足」だけでは不十分であり、労働者の意識に働きかけ、自発的に仕事に取り組むという内発的な動機付けの必要性を述べた。これらの取り組みは、労働者と経営者との相互作用により人的資源が開発され、企業経営に結びつくことを指摘している（ドラッカー1954=2006）。

さらに、1970年代に入り労働力の人間化は、ILOやOECDなど国際機関でも議論が進むようになる。人的資源管理は労働生活の質であるQuality of Working life (QWL) と結びつき、新たな政策として盛り込まれた。1999年にはディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）が提唱されるなど、働くことの意義・目的の転回が見て取れる。上林（2012）は、「人的資源管理パラダイムでは、経営者と従業員が心理的契約を結ぶことを通じて、組織全体として一体感が高められることが目指されている。人を管理するにあたって、単なる法律上の雇用契約を超えた心理的契約をいかにうまく活用し、企業の業績向上に繋げるかが志向されるのが人的資源管理パラダイムである」と指摘している。

先に述べたヨーダの人事管理の考え方は、労働者をコスト管理と見なす考えから資源と捉え、組織を通じた人的資源の効果的な活用を戦略的視点で考えるという新たな労働観の概念である。ドラッカーが示す労働観も、この概念を支持するものといえる。ヨーダは、経営者が人間関係や福利厚生もふまえて労働環境を充足することで、健全な労使関係の成立を目的とした。これに対し、ドラッカーは、享受による従業員満足だけでなく、内発的な動機付けに言及し、労働者と経営者の相互作用により、人的資源が開発されるとしている。さらに、これらの取組は企業という組織を通じて社会に提供さ

れ、個人が社会に貢献していくことで、人間の生活の充足や幸せが達成できるとしている。これらの点は、ドーアが述べた「労働の持つ社会的な有用性」を支持するものであり、ヨーダの概念を補強した概念の拡張と捉えることができる。

以上のことから、今日的労働観は、①人を管理の対象であるコストから経営資源とみなす捉え方へ、②経営者と労働者という対立する関係性から相互補完的關係性へ、③「人間の理論」と「能率の理論」の共存・統合と自己実現を果たすものとしての動きへと理論的枠組みの転回が見て取れる。なお、労働観は、経済状態や社会環境の影響を受けやすく、転回が早い。また、経済合理性が優先され、ビジネスモデルによって人間軽視のところが常に起きるリスクがあり、長期的経済動向からもそうならざるを得ない状況である。昨今の経営環境的課題を踏まえると、企業が経営目的を達成するための生き残り策の柱のひとつとして、人的資源の「人的」な部分に注視せざるを得なくなっており、働く人々（人的資源）の価値の再評価と、そのための環境づくりが、必然的に求められる時代になってきている。

## 2.2 健康政策と労働政策の展開と現代的位相—主に国際機関の政策文書に注目して

人を資本とする労働現場において、ディーセントな働き方となる健康観と労働観は、どう捉えるべきなのだろうか。前節までにおいて、理論的転回を捉えてきたが、ここではこの理論的部分と異なり、より現実性の観点から社会政策としての健康政策と労働政策に関わる思想史の展開を捉えていくこととする。健康観と労働観が歴史の変遷の中でどのように国際的な健康政策や労働政策に反映されてきたのか、近代化の中でつくられた社会思潮を代表的な国際機関での政策文書を中心に追いながら、健康政策や労働政策の思想史的展開を捉え、現代的位相を確認する。

### 2.2.1 健康と労働のトレードオフの時代（19世紀）

18世紀末期から19世紀にかけてイギリスで産業革命が起こり、資本主義経済が進むつれ、資本家と労

働者の関係という資本主義社会の基本的な関係が成立し、労働力の商品化が行われた。特に初期は圧倒的に資本家が有利であり、悲惨な労働実態が蔓延し、貧民街が生まれ、劣悪な衛生状態での生活など、生命や健康を蝕んでいた。この時代は労働者を守る法律がなく、健康な労働は存在せず、両者の概念はトレードオフの関係にあったといえよう。疫病の大流行と並んで、産業革命によってもたらされた共通の社会問題の存在は、社会政策としての取り組みを求める契機となった。そのような中、1802年にイギリスにおいて苛酷な労働を強いられた幼年労働者及び女子労働者を中心とした工場労働者を保護することを目的に、世界最初の工場法が成立した。労働者が団結して資本家と対等な交渉を要求する労働組合の誕生により、労働者の地位の向上や解放を目指す社会主義の思想が誕生した。その後工場法は、1830年代になると、労働者側が労働者階級としての意識にめざめ、団結する機会が増えたことなど契機に、労働組合運動が本格的に工場改革運動に組み始める。労働時間、職場の衛生や安全問題へと重点を移していくなかで、整理・統合され、1833年の一般工場法が制定される。この一般工場法の設立に尽力したオーウェン（Robert Owen）は、人々の連帯思想こそが重要な社会的条件とし、「相互義務」や「権利付与」などを主張した。また、1890年に出されたシモンの「イギリスの衛生制度」においても、個人の努力と社会の努力の双方がないと健康社会は実現できないと述べられるなど、資本家と労働者の対立を無くし、健康な労働の在り方と人々の幸福を願う社会主義思想の言説が見て取れる。

産業革命によって生じた社会的な健康問題の解決に向けた動きは、国際的な動きにもつながっていく。健康問題を論じる国際組織を求める起因となったのは、1842年のエドウィン・チャドウィックの報告書「The Sanitary Condition of the Laboring Population」（労働人口の健康状態）に見て取れる。この報告書において、病は生活環境に直結し、公衆衛生は全ての地域と人々を対象とすることから、公的機関の関与の必要性が示された。これが、1848年世界最初の公衆衛生法の成立の契機となった。イギリスと比較する

とフランスの産業革命は緩慢に進行するが、労働問題を扱う国際組織を求める起因となったのは、フランスの事業家であるダニエル・ルグランによる労働条件規制への努力がある。19世紀前半から繊維産業はすでに国際競争にさらされていく。工場経営者だったルグランは、すべての国の製造業者を包含する規制がなく、社会改良の努力は競争の論理によって無力化する可能性があるとし、国際組織の設立の必要性を建言した。他国の同業者が同じ行動をとらない限り、自らの工場の労働条件を変更することは難しいという各国の思惑などが交差するなかで、こうした状況が国際労働運動の整理につながる契機になったと考えられる。1866年スイスで行われた国際労働者協会の第1回会議では、各国政府に対して労働者保護のための国際的対応を要求することになり、1900年のパリ万国博覧会における国際労働立法協会がおこなった国際労働局の設置なども、国際運動の進展と見てとれる。これらの動きが、健康と労働に関する国際組織設立の前史となっている。

## 2.2.2 健康と労働の統合に向けた模索の時代（20世紀前半）

健康問題を扱う公衆衛生に関する国際的組織の始まりは、1907年ローマ協定に基づいてパリに設置された、公衆衛生国際事務局である。1948年には、「すべての人々が可能な最高の健康水準に到達すること」を目的に世界保健機構（WHO）が創設されるなど、人権や人命保護といった問題を国際的な共通の課題として扱う動きが出てくる。また、労働問題を扱う国際的組織の始まりは、第1次世界大戦後全世界の働く人々のために社会正義を促進することを目的に、1919年に創設された国際労働機関（ILO）である。1930年のILO産業安全保健エンサイクロペディアでは、労働安全衛生活動の学際性を確立することとなった<sup>9</sup>。すでに19世紀の後半、ビスマルクは世界最初の労働者の保護政策や社会保障政策を打ち出し、労働生活の安定に資する保険制度を提供する福祉国家政策を打ち出していた。国家に忠実な労働者階級を育成し、労働者運動を押さえていたが、ILOの創設以降、福祉国家づくりの国際交流と進展

が図られるようになった。福祉国家は、制度史的な実態概念に加え、社会主義の代替となるような現代資本主義的な思想史概念であり、社会政策の規範理念としても捉えることができる。

さらに、それぞれ設立されていた健康と労働にまつわる国際組織の連携の動きとして、1950年に行われた、第1回国際労働機関（ILO）・世界保健機構（WHO）による合同委員会がある。ここでは、労働衛生の共通定義が示され、労働衛生の目的を「作業条件に起因する健康からの離脱防止、健康に不利な要因に起因する危険からの保護、生理学・心理学的能力への適応した環境への労働者の配置と保持」とし、職業性疾病の予防などを通じて仕事と人間を適合させる動きとなった。この両機関が合同委員会を開催する意義としては、担当する領域が重なる部分もあり、医療的な側面はWHOが中心的役割を担い、ILOは労働安全の部分重視し、安全と健康を一つの事業計画の中にまとめて、より予防・防止に重点を置く方向に移行するという目的があり、健康と労働の社会政策的な統合の動きと見て取れる。その後、ILO条約やWHO総会決議ではこの概念が継承されている。

### 2.2.3 新たな労働の人間化運動（ディーセントワーク）の時代（20世紀後半）

国際的に社会政策として、健康と労働にまつわる動きが拡大する中、資本主義的労務管理の領域において労働の人間にとっての意味を再考する動きが出てくる。1960年代初頭に、ノルウェー、スウェーデンにおいて労働組合、使用者および政府が労働生活の改善方向として示されたQuality of Working life（QWL）の考え方は、1972年のILOの理事会でも議論された。その中で、労働時間、余暇の利用、賃金体系、肉体労働者と非肉体労働者の調和、作業組織などの改善を目指すことが明示された。また、ILOはQWLの他に、Humanization of WorkやJob Satisfactionという用語を用いている。奥林（2011）も、「QWLが我々に問いかけた基本問題は、労働それ自体の楽しさ、働くことの喜び、充実感はどこに在るかということである。」と述べている。労働現

場において新たに生じてきた課題改善のために、QWLの考え方に基づく新しい健康観と労働観の捉え方は、単に企業側だけのベネフィットではなく、働く人のベネフィットが有機的に結合したものである。そして、社会的な価値作業能率の向上と労働者の職務満足と同時に達成することを意識しはじめた動きであり、OECDにおけるQWLの目標としても掲げられた。つまり、この「労働の人間化」の考え方は、労働者とそれを取り巻く環境を多面的に捉え、労働者自身にとっての労働の意味を再定義しようとする動きと捉えることができる。

この労働の意味が再検討される中で、労働者にとっての健康に関する意味的解釈も変化し始める。1980年代までの健康政策は、「業務に起因する有害な要因から、労働者の健康を守る」というアントノフスキー（1987=2001）が示すところの、疾病生成論的考えが中心であった。1986年第1回世界ヘルスプロモーション会議が開催され、オタワ憲章において「ヘルスプロモーションとは、人々が自らの健康をコントロールし、改善することができるようにするプロセスである」と定義されたことを契機に、公衆衛生の考え方は治療から予防への転換がすすんだ。さらに、WHO（1998）の審議委員会で決議された、新しい健康の定義として霊性的（spiritual）を加えたダイナミックな状態という見解からは、従来の狭い疾患モデルからの転回が見て取れる<sup>10</sup>。

1995年のILO・WHO合同委員会第12次総会では、「労働衛生の新しい定義」が定められた。従来の定義に、①労働者の健康と労働能力（working capacity）の維持と増進、②安全と健康のための作業環境と作業改善、③作業中の健康と安全を支援し、企業の労働生産性を高めるような労働組織（work organization）・労働風土（working cultures）の開発が示された。これにより、単に生産効率を追い求めるだけでなく、労働者の健康、満足感、家庭や地域活動といった労働時間以外の過ごし方も意識した組織の在り方を考えることが求められるようになった。雇用の安定・継続、労働と家庭生活の両立など、労働生活全体に関わる問題に関心が集中していくことに伴い、90年代以降は、QWLへの社会

的な関心は徐々に薄れていくことになる。変わって、ILOにより示された「新しい労働の人間化運動」である働きがいのある人間らしい仕事として「ディーセントワーク<sup>11</sup>」の考え方が主流になってくる。この時代に米国のローゼン（1992）が、分断された経営管理と健康管理を統合的に捉えるアプローチとして「The Healthy Company」を提唱したが、まさに健康と労働の2つの転換と収斂に向けた先駆的な宣言であったと言える。

#### 2.2.4 健康と労働の相乗概念の時代（21世紀前半）

2003年ILOは、「Occupational Health and safety Strategy」を発表している。また、2010年WHOは「Health Workplace model」を示し、仕事関連の身体的および心理社会的リスクの軽減、健康的な行動の促進と支援、より広範な社会的および環境的決定要因を考慮することを戦略目的に示した。この国際政策の流れは、労働者が資本として扱われる時代へと展開してきていることを示している。健康政策と労働政策の現代的位相から浮かび上がってくるのは、健康観と労働観は、それぞれの領域において社会的要請に求められる形で転換してきている点である。また、これらの転換は連動しながら収斂しつつ、成熟してきたという歴史的系譜が、国際的な健康政策や労働政策などの動向からうかがい知ることができる。長期的な労働観の成熟と、対立的な労働観から融和的な労働観への転換の重要性は、ILOが2019年出した『より輝く未来のための仕事（Work for a brighter future）』と題する報告書でも述べられている。本報告書では、かつてないほど急速で大規模な変化が、仕事の世界（World of work）で起きていることを指摘している。人的資本の枠を超えたより広範な次元を対象とするアプローチが求められており、それゆえに人々の幸福度を高めるための権利および実現可能にする制度環境を含め、生活水準の発展と進歩に根ざしていく「人間を中心に据えた取り組み」の重要性を訴えている。ドラッカーは、産業秩序の問題に関する議論の中で、人的資源の重要性を示した。経営層には人間的な真摯さを求め、労働者には責任ある労働を求めるという二つの関係を示

し、労働者と経営者との相互信頼と相互理解により人的資源が開発され、企業経営に結びつくことを指摘している。さらに、今日の知識社会は、組織のなかで、あるいは組織を通じて遂行されるという組織社会であり、社会を構成するこの組織を通じて個人が社会に貢献していくことで、人間の生活の充足や幸せが達成できるとしている。これは、単に企業単体の経営における人的資本の考えた方の枠を超え、社会的効用につなげていくための相乗概念の考え方を示したものと言える。

#### 2.3 社会全体の効用を上げる働き方—日本型労務管理の壁を越えて

前節まで健康観・労働観の理論的転回および政策の歴史的展開を見てきたが、現代の日本における実践的な視点からさらに検討を深めるには、日本的労務管理の考え方を押さえておく必要がある。健康経営を実践する労働現場においては、大なり小なり日本的労務管理の手法が現存している。一時期はこの日本的な労務管理の問題点などが指摘され、新たなマネジメント手法が議論・導入されてきたが、最近では日本的労務管理を再評価する動きも出てきている。そこで、これらの視点を踏まえながら、社会全体の効用を上げる働き方について、代表的な研究として、上林憲雄と佐藤博樹の所論を検討する。

我が国は、企業の従業員に対する管理活動として「労務管理」、「人事管理」を行ってきた。政府だけでなく企業も労働者の生活保障に深く関わってきており、日本の生活保障システムの中心に、終身雇用、年功序列賃金や企業別労働組合を特徴とする、いわゆる「日本的経営」という総体としての労務管理方式が強固に存在してきた。この安定的な労使関係下において、企業社会が形成されてきた。また、従業員の健康管理も事業主を主責任者とする組織的な管理業務として行われるなど、社会保障制度の一旦を担ってきた。ドーアは、日本は法定外福利厚生の実態など企業が労働者の生活保障に責任をもっていると指摘している。

「労務管理」や「人事管理」の転換点として、アメリカにおいて発達してきた経営資源としての「ヒト」

の重要性を強調した Human Resource Management (以下HRM) の考え方がある。「ヒト」の捉え方もコスト発想から資本発想へと動き出す。個々人の能力開発、能力の向上が重要視され、これらは、職場環境やメンタルヘルスの問題も内包したものと考えられる。この時代にローゼンのヘルシーカンパニーがでてきたのは、偶然かもしれないが重なり合うものがある。HRMの概念は、1980年代以降日本にも伝わり、「人的資源管理」という日本語に翻訳された。上林(2010)は、「人的資源管理とは、企業が経営目的を達成するために、働く人々の一連の管理活動を指す」とし、「人的資源がもつ潜在能力をできる限り伸張させ、経営活動のさまざまな局面に最大限に活用することが、収益向上という企業目的を達成する上で極めて重要になってきている」と指摘している。さらに上林は、「人を財産」とするHRMは、本来的には日本企業の方が得意な分野であるが、「日本的経営」を輸入して、アメリカナイズして出てきたのが「人的資源管理」であり「新・日本的経営」として捉えることができるとしている。一方で「経営戦略」と「人事戦略」を結びつけた戦略的思考というものが、日本の人事部はあまり得意ではないという点を指摘している。この苦手としてきた領域を概念から実証レベルに展開していく上で、労務管理と人事管理の発想からの前進が求められるが、独特な日本型の労務管理のスキームを形成してきた我が国においては、「人的資源管理」は従来の日本型の管理方式と同様であるとずれて解釈される可能性を秘めている。実際佐藤ら(2015)は、『新しい人事労務管理』においてもHRMを「人事労務管理」と訳している。「人的資源管理」とは訳せず、日本の文脈に訳し、受け入れやすい形で概念モデルを示している。つまり、これらの解釈的動向から推察すると、「新・日本的経営」であるHRMの議論を我が国に展開する際には、この理解のずれを生じないようにしていくという1つの難所がある。HRMが、日本の経営モデルを根底にしているとすると、日本的労務管理が既に我が国の労働環境下において成立しているマネジメントシステムであるように見える。しかしながら、現実には、最もよい経営と言

われている日本的経営が、ブラック企業や社員のメンタルヘルス問題など多くの課題を生み出してきているという現状もある<sup>12</sup>。また、冒頭で玄田が指摘したように、仕事の中の曖昧な不安も拡大している状況にあるという点も、日本的経営が抱える課題といえ、日本的労務管理万能説を否定せざるを得ない。

以上のことから、上林の概念理解を踏まえつつも、現存する社会課題をクリアしていくには、もう1段階進んだ議論が求められており、今日的健康観・労働観を踏まえた上で、経営戦略と人事戦略を結びつけた新たな日本的労務管理としての戦略が不可欠になると考えられる。経営者と労働者が相互作用により心理的契約関係を獲得し、組織を通じた人的資源の効果的な活用が可能になることで、ディーセントな働き方(Decent Work)と健康な職場(Healthy Workplace)は初めて成立すると考えられる。これが日本型労務管理の壁を越えた上で成立する社会全体の効用をあげる働き方であり、健康経営が目指す姿といえる。

### 3. 健康経営の概念規定と調査方法の開発につながる要素

前節まで、健康観と労働観の意味的解釈と政策視点に基づく歴史的展開と現代的位相、さらに現代日本の状況に即した議論をみてきた。結果、今日的な健康観は医療や予防的側面から、健康を促進する側面に重視する点が移行している。その際の鍵となるのは、集団・社会との関係性や影響度を踏まえた上での主観的健康である。園田・川田(1995)も、健康を促進するためには、これまでの病気の治療や予防という取組みに加えて、今後は、「主観的健康」、「幸福」、「満足」、「安寧」なども理解し把握する必要があると指摘し、この主観的健康は、社会的コミュニケーションの影響を受けることが指摘されている。つまり、働く人にとって、社会的コミュニケーションの場として職場が大きな影響要因であり、主観的健康を考える上での重要な要素と推察される。また、今日的な労働観は、経営者と労働者という対立する関係性から心理的契約に基づく健全な

労使関係へと移行している。その鍵となるのは、働く人々（人的資源）の価値の再評価と、能力を発揮し自己実現につながる環境づくりを図ることで、労働の楽しさ、働くことの喜び、充実感といった労働のもつ社会的有用性を得られるかどうかである。そしてこれらの健康観と労働観は収斂方向に向かっており、共存させるモデルが必要である。産業医である福田（2018）は、働く人の健康を守るためには、労働安全衛生（Occupational Health and Safety: OHS）と職場ヘルスプロモーション（Workplace Health Promotion: WHP）は車の両輪のように機能すべきであり、世界的に見てもOHSとWHPの統合は進んでおり、それにより健康な職場（Healthy Workplace）の推進が望まれていると指摘している。

以上のことから、企業および働く人双方にとっての健康な職場に求められる構成要素としては、今日的健康観と労働観をふまえた上で共存させるモデルが必要であり、①集団・社会の関係を踏まえた主観的健康の重視、②健全な労使関係としての心理的契約の成立、③働く楽しさ、喜びといった労働のもつ社会的有用性の発揮、といった視点が重要である。更にこれらの要素を踏まえた上で、人間の理論と能率の理論を統合し、企業の経営戦略の中心に「人的資源」を据える必要がある、このことこそが健康経営の概念の土台であると考えられる。そしてこれらの概念を体現化する企業は、これまでの企業と全く異なった成長を生み出すことが期待できる。

ただし、これらは従来から概念ベースで議論されてきた要素であり、ここで示した健康経営の概念の要素の妥当性を検証し、概念研究から実証研究へと展開していくには、理論的構成概念を計量可能なものに調査を用いて変数化していく必要がある。理論的構成概念を計量可能なものに変数化していくプロセスは、既存の計量的指標を新たな理論のもとに読み替えるとともに、不十分な要素を補填していくことが必要になる。この不十分な健康経営の概念の要素の1つである主観的健康は、個人の医療データの水準に留まらず、コミュニケーションの中で主観が決まってくる。そのため、社会関係に支えられた主観を捉えるために、パーソナルネットワークの指標

が援用できる可能性がある。その意図は、①関係論的自己モデルに基づく主観的健康観を計量可能なものとするためと、②必ずしも労働者の幸福と健康にも、そして今や企業の利益にも貢献しない、「日本的労務管理」に代わる新しい職場関係の実態を把握する必要があるためである。また、労使間の心理的契約に関しては、既に心理的研究は成熟期を迎えているといわれるほど実証研究も踏まえた多くの先行研究があり<sup>13</sup>、この研究成果の援用ができると考える。ただし、我が国においては働き方改革の流れの中で、雇用形態に縛られない新しいワークスタイルが広がりつつある。更に、コロナ感染症対策の一環でリモートワークを導入する企業が拡大しており、雇用形態や雇用環境と従業員の働き方に対する意識も急激に変化しつつある。そのため、新しい雇用関係の在り方としての転換期を迎えており、これらの点を考慮した心理的契約としての成立要件を再検証していく必要がある。また、働く楽しさ、喜びといった労働のもつ社会的有用性に関しては、人生満足尺度や幸福度の先行研究を援用できる可能性がある。その理由として、我が国における労働者の精神的不調を原因とする労働逸失利益は9500億円に上るという試算もあり<sup>14</sup>、個人の精神的健康の悪化の影響が無視できないほど大きいことから、労働者の主観的健康度と同じく主観的幸福度を把握することが重要だと思われる。主観的幸福感（subjective well-being）は、1980年代に入って提唱され（Diener, 1984）<sup>15</sup>、Dienerらによって開発された人生満足度尺度は、「私は自分の人生に満足している」などの5項目で構成されている。内閣府経済社会総合研究所による主観的幸福感を用いた実証分析結果では、労働者にとって、雇用主による経営への信頼は、生活全般の幸福度に大きく影響するといった報告が示されており、心理的契約と併せて労働のもつ社会的有用性を把握する視点になると考えられる。

さらに、健康経営という働く場において、労使双方が充足される必要があることから、個人的要因だけでなく、社会的・環境的決定要因と相互バランスを重視する必要があると考える。これらを検討する際の留意点として、いい意味でも悪い意味でも日本

的経営の特殊性に留意しなければいけない。何故なら、日本的経営はある種のHRMとして良好な組織構造をもっているというのは事実ではあるが、だからといってそれがただちに健康経営概念の実践モデルに応用できるとは言えないからである。昨今の日本の企業の現状を見ると、メンタルの問題やブラック企業の問題などの課題が労働現場には横たわっており、上林の主張やHRMの理論からの拡張が必要である。

以上のことから、健康経営の概念は、これまで述べてきた新しい健康観と労働観の結合によって概念の拡張と捉えることができる。またこれらは、実証化がされることでその拡張が価値をもつと考えられる。今後は、導入に伴うリスクや実現性も考慮しながら引き続き健康経営の概念の構築および妥当性の検証と、分析可能になるように概念の変数化に向けて、実際の現場への適応という観点から研究を深めていきたい。また、健康経営の隣接する領域に健康経済学という分野があり、健康をめぐる経済的問題を幅広く扱っている<sup>16</sup>。健康経営は健康そのものを経営の観点に内在化させる目的であるため異なる領域であると考えられるが、健康経営の実現には健康経済学的視点の取り込みも併せておこなっていく予定である。

## 注

- 健康経営の用語の商標登録を行っているNPO健康経営研究会は、健康経営とは、「企業が従業員の健康に配慮することによって、経営面においても大きな成果が期待できる」との基盤に立って、健康管理を経営的視点から考え、戦略的に実践することを意味している。従業員の健康管理・健康づくりの推進は、単に医療費という経費の節減のみならず、生産性の向上、従業員の創造性の向上、企業イメージの向上等の効果が得られ、かつ、企業におけるリスクマネジメントとしても重要とし、この観点に基づく健康経営の取り組み方を啓発している。
- 日本経済再生本部「未来投資戦略2018」官邸ホームページ（2019年4月1日取得<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/>）。経済産業省では、これらの政策方針を背景に、健康経営に係る各種顕彰制度として、2014年度（平成26年度）から「健康経営銘柄」の選定を行っており、2016年度（平成28年度）には「健康経営優良法人認定制度」を創設した。
- 武川（2006）は、「職域の個人化は労働の柔軟化を生む」とし、「職域における個人化は、集团的労使関係から個別的労使関係への動きを加速する。」としている。
- 「健康経営」という言葉は多様な解釈がある。尾形裕也によると、健康経営は元の英語ではHealth and Productivity Managementであり、従業員の健康と労働の生産性を同時にマネージしていこうという考え方としている。森晃爾は、社員の健康を経営の基盤として位置づける経営としている。その他、米国の経営心理学者のローゼンが提唱した概念としているものもある。また、経済産業省は、NPOの健康経営研究会が示す定義を用いているほか、厚生労働省は、保険者を対象に、健康医療情報の電子データの分析を利用した「データヘルス」を推進してきたが、この施策は経済産業省主導の「健康経営」との連携のもとでの相乗効果が目指されており、平成29年に閣議決定された「未来投資戦略2017」では、「保険者のデータヘルスを強化し、企業の健康経営との連携（コラボヘルス）を推進する」としている。
- ローゼン（1994）は、「健康な従業員こそが収益性の高い会社をつくる」という「ヘルシーカンパニー思想」を提唱した。
- Kaplanの研究では、6,921人を対象に9年間追跡調査し、多重ロジステック解析を行った結果、主観的健康感が生命予後と最も強く関連していることを報告している。
- 「福祉レジーム」とは、「福祉が生産され、それが福祉国家・市場・家族の間に配分される総合的なあり方」である（アンデルセン2006）。福祉レジームの相違が、福祉国家の類型を決定するとし、自由主義、社会民主主義、保守主義の3つに類型化され、資本主義経済体制が持つ多様性を示している。
- 人間関係論は、メイヨーとレスリスバーガーによるホーソン実験に端を発し、人的資源管理（HRM）の考え方を体系的に示したのが、マイルズである。
- ILOのホームページ（<https://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm>：2020年8月1日検索）にILOの歴史的変遷・取組が掲載されている。
- 日本WHOのホームページ（<https://www.japan-who.or.jp/commodity/kenko.html>）2020年8月1日検索）に掲載されている健康の定義に関し、1998年の第101回WHO執理事会において、「spiritual（霊的）とdynamic（動的）」を加えた新しい健康の定義が検討された。賛否両論があり、第52回世界保健総会（WHO総会）の議案とすることが決定された（ただしWHO総会で審議した結果、採択が見送られている）。
- 日本では2012年に閣議決定された「日本再生戦略」で、ディーセントワークの実現が盛り込まれている。
- NHKのクローズアップ現代における「ブラック企業問題」の特集などにみられるように、ここ数年メディアにおいても労働環境を取り巻く過酷な現状が社会問題として認識されるようになった。更に、働き方改革関連法案において労働規制を緩和する新たな仕組みの制度が導入されるのに伴い、私達の働き方や、働き方改革がどうあるべきかの議論が活発化している。

- 13 心理的契約の研究は, Argyris (1960) から始まり, アメリカを中心に発達した心理的契約はすでに研究分野として成熟期を迎えている。日本においても心理的契約概念を用いた理論研究および実証研究の蓄積が進んでいる。(Morishima, 1996; 相原, 1999; 青木, 2001; 蔡, 2002; 櫻木, 2003; 横田, 1998, 2004; 山岡, 2006; 新井, 2008; 西村, 2008; 若林・山岡・松山・本間, 2006; 服部, 2008, 2011; Hattori)
- 14 島悟, 平成14~16年度厚生労働科学研究費補助金「うつ病を中心としたところの健康障害をもつ労働者の職場復帰および職場適応支援方策に関する研究」総合研究報告書
- 15 1980年代に入って, Dienerによる主観的幸福感(subjective well-being)が提唱されて以降, Argyle, 1987 石田訳 1994; Diener, Suh, Lucas, & Smith, 1999に代表されるように主観的幸福感に関する理論的な研究が行われている。
- 16 後藤・井深(2020)は, 健康経済学とは, 消費者が健康を求めて自由に意思決定するという考え方に基づいて, 保健・医療・介護を総合的にとらえ, 健康で幸せに生きていくための選択を, 理論と実証の両面から追究する健康問題と社会保険など制度設計をめぐる経済学である。一方, 今回議論のテーマとしている健康経営の概念は, デーセントな働き方(Decent Work)と健康な職場(Healthy Workplace)の望ましいバランスを企業経営や組織の観点から実証的観点で追及するものである。「いい企業とは, どんな要素を満たしているのか」「いい組織には, どんな共通点があるのか」, これらの実現が働く人の健康とどのように関係し, より豊かな生活の実現につながるのか, 企業経営の戦略視点として考えていくことが重要であり, 特徴である。
- 参考文献**
- Antonovsky, A. 1987, 「Unraveling the Mystery of Health, How People Manage Stress and Stay Well」
- Drucker, P. F. 1950, 『The New Society, Transaction Pub』/1957, 邦訳『新しい社会と新しい経営』ダイヤモンド社, 115.
- Drucker, 1954, 『The Practice of Management』/2006, 邦訳『現代の経営』ダイヤモンド社.
- Drucker, P. F. 2001, 『MANAGEMENT: TASKS, RESPONSIBILITIES, PRACTICES』/上田惇生訳, 2001, 『マネジメント基本と原則【エッセンシャル版】』ダイヤモンド社, 9-59.
- Edwin Chadwick and the Politics of Government Growth, 1832-1854/廣重四郎, 藤井透訳, 2006, 『エドウィン・チャドウィッカー—福祉国家の開拓者』ナカニシヤ出版.
- George Engel, M. D., 1977, 「The Need for a New Medical Model: A Challenge for Biomedicine, Science, New Series」, Vol. 196, No. 4286 (Apr. 8, 1977), 129-136.
- WHO, 2010, 「Health Workplace model」, 1-4.
- ILO, 2003, 「Occupational Health and safety Strategy, 1-11.
- StayWell, Jossey-Bass Publishers, San Francisco/山崎喜比古, 吉井清子監訳, 2001, 『健康の謎を解く』有信堂高文社.
- Yoder, D., 1956, 「Personnel Management and Industrial Relations」, 4<sup>th</sup> ed., Prentice-Hall, 森五郎監修: 岡本英昭, 細谷康夫訳, 1967, 『労務管理(Ⅰ)』日本生産性本部.
- Owen, R., 1813, A New View of Society, or, Essays on the Principle of the Formation of the Human Character, and the Application of Principle to Practice, Published in Penguin Classics 1991. (白井厚訳, 1980, 「社会にかんする新見解」責任編集: 五島茂・坂本慶一『オウエン/サン・シモン/フーリエ』中央公論社)
- ILO, 2019, 「仕事の未来世界委員会報告書 輝かしい未来と仕事」, 10-14.
- G. エスピン-アンデルセン著/岡沢憲美・宮本太郎監修, 2001, 『福祉資本主義の三つの世界 比較福祉国家の理論と動態』, 東京: ミネルヴァ書房.
- 大沢真理, 1986, 『イギリス社会政策史—救貧法と福祉国家—』, 東京大学出版会.
- 奥林康司, 2011, 「QWL-QWLへの関心とその基本問題」『日本労働研究雑誌』53(4): 26-29.
- 上林憲雄, 2012, 「人的資源管理論」『日本労働研究雑誌』621: 38-41.
- 玄田有史, 2005, 『仕儀のなかの曖昧な不安—揺れる若者の現在』, 中央文庫.
- 飼手真吾・戸田義男, 1960, 『ILO: 国際労働機関』日本労働協会, 第1章「沿革と成立」16.
- 加護野忠男, 2010, 『経営の精神—我々が捨ててしまったものは何か』, 生産性出版.
- 公益社団法人日本WHO協会, 「健康の定義について」, 公益社団法人日本WHO協会ホームページ, (2019年2月1日取得, <https://www.japan-who.or.jp/commodity/kenko.html>).
- 佐藤博樹・藤村博之・八代充史, 2015, 『新し人事労務管理 第5版』有斐閣.
- 角野善司, 1995, 人生に対する肯定的評価尺度の作成(1) 日本教育心理学会第37回総会発表論文集, 95.
- 園田恭一, 1996, 『健康の理論と保健社会学』東京大学出版会.
- 園田恭一・川田智恵子編, 1995, 『健康観の転換—新しい健康理論の意味と定義』, 東京大学出版会.
- 高田勲, 1999, 「ILO/WHOの労働衛生(Occupational Health)の新しい定義の解説」『産業医学ジャーナル』, 22: 2.
- 武川正吾, 2006, 「福祉国家と個人化」『社会学評論』54(4) 329.
- 特定非営利活動法人健康経営研究会, 2006, 「健康経営とは」, 特定非営利活動法人健康経営研究会ホームページ, (2019年2月1日取得, <http://kenkokeiei.jp/whats>).
- 福田洋, 2018 「健康経営の概念と導入の仕方組織のヘルスリテラシー向上を目指して」, 『産業保健と看護』vol. 10(4), 18(296).
- 森五郎, 1964, 「労務管理の体系に関する一研究(労務管

理と経営学)], 41-68.

ロバート・H・ローゼン著／宗像恒次監訳, 1994, 『ヘルシーカンパニー』, 産能大学出版部.

ロナルド・ドーア, 2005, 『働くということ-グローバル化と労働の新しい意味』, 中公新書.

# 「シャープ勧告」における平衡交付金の再検討 ——地方財政調整制度の再構築に向けて——

Reconsideration of the Equalization Grant in *Report on Japanese Taxation* by the Shoup Mission:  
Toward the Restructuring of the Fiscal Equalization System in Japan

澁谷 朋 樹

## 要約

1949（昭和24）年に公表された「シャープ使節団日本税制報告書（*Report on Japanese Taxation*）」（以下、シャープ勧告）は、日本の地方財政の歴史において、重要な地位を占めているといえる。これは、日本の地方財政制度を抜本的に改革しようとするものであった。

本論文は、「シャープ勧告」の中でも、平衡交付金構想、およびそれを基にして創設された地方財政平衡交付金制度について着目し、日本における地方財政調整制度のあり方を検討するものである。「シャープ勧告」では、地方財政調整の強化を地方自治発達の基本条件として認めている。その一方で、地方の自主財源の拡大をすると、地域間格差の拡大が同時に起こりうることが想定される。地域間格差が課題とされて久しいが、地方分権のあり方を検討するにあたり、地方財政調整制度について検討することは必要となる。その場合、例えば、再分配機能を果たしている地方交付税のあり方について、さらなる議論が必要になると考えられる。

現在、地方交付税制度の改革に関する多くの論点があるが、筆者は基準財政需要額の算定方法の再検討や地方税源の充実の必要があると考える。「シャープ勧告」では、「下から積み上げ方式」を採用した平衡交付金構想、および地方税源の強化を提唱している。日本の地方財政の原点ともいえる「シャープ勧告」について再検討することは、今後の地方財政調整制度のあり方を考えていく上で有益ではないかと考える。

## キーワード

「シャープ勧告」、平衡交付金、地方財政調整制度、地方自治

## はじめに

日本地方財政の歴史において、「シャープ使節団日本税制報告書（*Report on Japanese Taxation*）」（以下、シャープ勧告）は重要な地位を占めるといえる。1949（昭和24）年に公表された「シャープ勧告」は、日本の地方財政制度を抜本的に改革しようとするものであった。この勧告の内容について、公表から70年以上過ぎた現在でも、いまだに議論され続けている。なぜならば、市町村税の拡充や都道府県事業税の外形標準化、税収格差の是正と国の財政事情に左右されない地方の財源保障機能、国と地方

の協議機関の設定など、今日の分権改革への議論を先取りしている部分が見受けられるからである<sup>1</sup>。

本論文は、戦後日本の地方財政に多大な影響を与えた「シャープ勧告」の中でも、平衡交付金に着目し、日本における地方財政調整制度を検討していくものである。「シャープ勧告」で構想された平衡交付金は、地方財政平衡交付金として1950（昭和25）年に創設されたが、1954（昭和29）年に地方交付税制度に改変されて現在に至っている。

現在、地方交付税制度改革について様々な議論が展開されているが、その原点ともいえる平衡交付金の再検討は避けられないと考える。「シャープ勧告」

でも、財政調整の強化を地方自治発達の基本条件として認めているからである。これまでも藤田武夫教授をはじめとして、多くの先行研究によって平衡交付金は検討されているが、今後の地方自治のあり方について議論していくためにも、あらためて検討していく必要があると考える。

そこで、本論文では、最初に地方交付税の課題を指摘した後、日本における地方財政調整制度の沿革について整理する。次に、「シャープ勧告」における平衡交付金構想、およびそれを基にして創設された地方財政平衡交付金制度について整理し、検討する。そして最後に、「シャープ勧告」で示された地方財政調整制度に関する内容を考慮しながら、平衡交付金の現代的意義について考察する。

## 1 日本における地方財政調整制度

### 1.1 地方交付税の課題

地方財政調整制度の目的は、「政府団体間の財政力格差是正と財源保障<sup>2</sup>」の2つが挙げられる。図1のように、財政力の弱い地方団体に財政移転をすることにより、ナショナル・ミニマムの保障や地域間の公平性の確保が可能となるのである。現在の日本における地方財政調整制度は、地方交付税である。

地方交付税は、普通交付税（総額の94%）と特別交付税（総額の6%）に大別される。大部分を占める普通交付税は、「基準財政需要額－基準財政需要額＝財源不足額」によって算定される。しかし、総額が不足した場合は減額調整が行われ、各地方団

が要求する額がそのまま交付されるわけではない。また、地方交付税による地方団体のモラルハザードの問題も指摘されている。再分配の効果が強くなれば、地方団体が地方交付税に依存してしまう可能性も出てくるというものである。

また、臨時財政対策債の増加が問題となっている。図2のように、これは財源不足を補填するために、地方団体が特例として発行している赤字公債である。2001（平成13）年度以降、多くの地方団体が、地方交付税と臨時財政対策債の発行を組み合わせ、経費を賄っているのが現状である。

「地方分権一括法」や「三位一体の改革」等、平成時代を通じて地方分権の推進が提起されたが、いまだに地方団体の財源不足が解決しているようにはみえない。地方団体が各地域の実情に合わせた政策を実施するためには、十分な財政的な裏付けが必要となってくる。しかし、それがままならない状況下では、地方分権を推進させることは困難であると考ええる。

そこで、地方交付税が抱える諸問題を解決するために、「シャープ勧告」における平衡交付金を再検討することは有益な示唆が得られると考える。後に詳細に検討するが、平衡交付金は地方財政の不足分を全額補填する「下から積上げ方式」であり、地方団体の財政自治を制約しないものであった。それに加えて、自主財源としての地方税を拡充して、地方自治の推進を目指すものであったといえる。

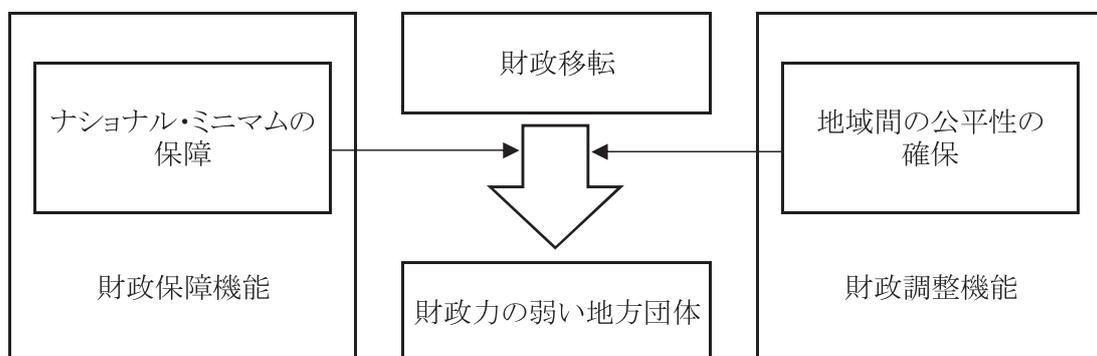
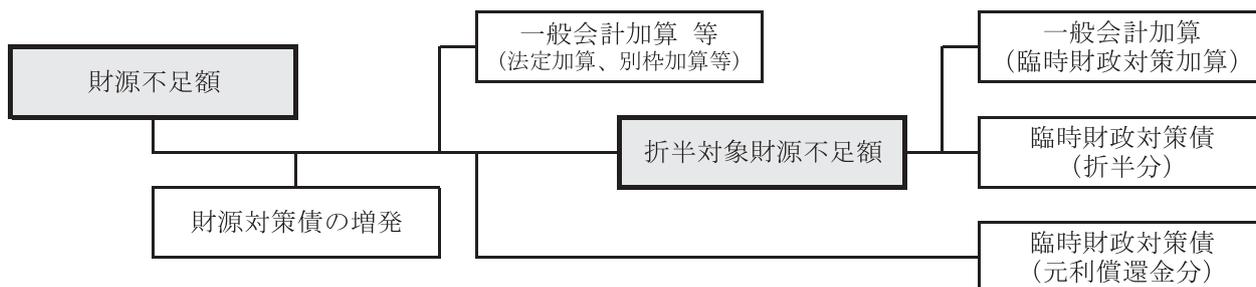


図1 財政保障機能と財政調整機能

出所：林宜嗣「地方分権と財政調整制度」『経済学論究』第53巻第3号、1999（平成11）年、268頁を筆者一部修正。



(注：折半対象財源不足額が少なくとも0にならないと臨時財政対策債の発行額が償還額を下回らないため、臨時財政対策債の残高が増加する構造である。)

図2 2001（平成13）年度以降の財源不足の補填イメージ

出所：石原信雄『新地方財政調整制度論（改訂版）』ぎょうせい、2016（平成28）年、195頁。

## 1.2 日本における地方財政調整制度の沿革

1923（大正12）年にドイツで財政調整法（Finanzausgleichgesetz）が成立し、1929（昭和4）年にはイギリスで地方行政法（Local Government Act）を基に一般国庫交付金（general exchequer grant）が始まり、これらが地方財政調整制度の起源とされている。

日本においても、1920年代から都市と農村の経済格差が拡大し、財政難に陥る地方団体も少なくはなかった。このような背景から、1932（昭和7）年には、ヨーロッパの地方財政調整制度に注目した内務省が「地方財政調整交付金制度要綱案」を発表した。これはイギリスの制度が参考にされ、地方団体が交付金の用途を自由に決定できるものであった。立案に深く関わった永安百治は、「與へられた交付金を、如何なる経費に充當するかは、地方團體の自由に任すことが、地方自治の精神にも適合すべく、又経費を最も経済的に使用せしむる<sup>3</sup>」としている。その一方で、ドイツとイギリスの地方財政調整制度を地方財政の集権化とみなしており、内務省が立案した制度も例外ではないと考えていることには注意する必要がある<sup>4</sup>。

この要綱案には多くの賛同者があり、各政党から地方財政調整制度に関する法案が提出されたが、それが実現に至ることはなかった<sup>5</sup>。なぜならば、この当時の日本には相容れぬ2つの思潮、「その一は地方分権の思潮であつて、他は中央集権の思潮<sup>6</sup>」があったからである。こうした時代の流れの影響を

受けたことで、地方財政調整交付金制度の実現は見送られたのである。表1にあるように、日本で地方財政調整制度が実現するのは、1936（昭和11）年の臨時町村財政補給金が制度化されるまで待つことになる。

臨時町村財政補給金は、日本において最初に地方財政調整制度を取り入れた措置である。当初は2000万円規模の応急措置的なものであり、その対象は財政が窮乏している町村に限定されていた。しかし、翌年の1937（昭和12）年には、対象を財政が窮乏する道府県に拡大され、臨時地方財政補給金に制度が変更されている。どちらも地方団体の不足財源を補給する臨時的な措置ではあったが、「最初唱へられたる地方財政調整交付金と同一ではないが、それへの進化の一段階<sup>7</sup>」と一定の評価がなされている。

しばらくはこの臨時的な措置が継続したが、徐々に恒久的な制度を求める声が大きくなっていった。そうした状況の中で、1940（昭和15）年に税財政制度の大改革が行われ、地方分与税が創設されたのである。地方分与税は、国が徴収した特定の税を道府県と市町村に交付するもので、配付税と還付税からなっている<sup>8</sup>。配付税は、所得税と法人税、入場税、遊興飲食費の一定割合を道府県と市町村に交付するものであった。その半分は課税力に逆比例させ、もう半分は財政需要に正比例させて交付された。それに対する批判はあったが、このような制度設計にすることで、これまでの制度よりも財政調整の作用を一層強く持たせたのである<sup>9</sup>。その後も、地方分与

表1 地方財政調整制度と調整財源の割合の変遷

(単位：百万円)

年度	歳入総額 (A)	一般財源			計 (D)	調整財源の割合		
		地方税 (B)	財政調整			C/A	C/D	C/B
			名称	金額 (C)				
1936(昭11)	3,393	672	臨時町村財政補給金	20	692	0.59%	2.89%	2.98%
1937(昭12)	2,792	658	臨時地方財政補給金	100	758	3.58%	13.19%	15.20%
1938(昭13)	2,951	703	臨時地方財政補給金	130	833	4.41%	15.61%	18.49%
1939(昭14)	3,320	763	臨時地方財政補給金	148	911	4.46%	16.25%	19.40%
1940(昭15)	3,801	858	配付税(地方分与税)	277	1,135	7.29%	24.41%	32.28%
1941(昭16)	4,250	982	配付税(地方分与税)	320	1,302	7.53%	24.58%	32.59%
1942(昭17)	4,825	1,091	配付税(地方分与税)	452	1,543	9.37%	29.29%	41.43%
1943(昭18)	6,050	1,071	配付税(地方分与税)	572	1,643	9.45%	34.81%	53.41%
1944(昭19)	4,236	879	配付税(地方分与税)	668	1,547	15.77%	43.18%	76.00%
1945(昭20)	12,259	1,008	配付税(地方分与税)	896	1,904	7.31%	47.06%	88.89%
1946(昭21)	31,705	3,977	配付税(地方分与税)	2,335	6,312	7.36%	36.99%	58.71%
1947(昭22)	106,208	20,420	地方分与税	11,002	31,422	10.36%	35.01%	53.88%
1948(昭23)	301,898	77,137	地方配付税	49,331	126,468	16.34%	39.01%	63.95%
1949(昭24)	465,398	181,002	地方配付税	66,687	247,689	14.33%	26.92%	36.84%
1950(昭25)	510,200	190,849	地方財政平衡交付金	108,500	299,349	21.27%	36.25%	56.85%
1951(昭26)	570,043	208,722	地方財政平衡交付金	110,000	318,722	19.30%	34.51%	52.70%
1952(昭27)	853,089	307,766	地方財政平衡交付金	145,000	452,766	17.00%	32.03%	47.11%
1953(昭28)	1,072,811	336,205	地方財政平衡交付金	137,930	474,135	12.86%	29.09%	41.03%
1954(昭29)	1,143,621	367,888	地方交付税	126,380	494,268	11.05%	25.57%	34.35%

出所：鈴木武雄『現代日本財政史 下巻2』東京大学出版会，1960（昭和35）年，524頁，および吉岡健次・兼村高文・江川雅司『シャープ勧告の研究』時潮社，1984（昭和59）年，139頁を基に筆者作成。

税の制度は幾度かの改正をしながら継続されたが、1947（昭和22）年に還付税が廃止になった。それを受けて、1948（昭和23）年に地方分与税から地方配付税に変更された。

ここまで、戦前から1940年代までの地方財政調整制度の沿革を述べてきた。確かに、それまでの制度でも、地方団体間の財政力均等化に資するものではあったといえる。しかし、財政保障という点では、必ずしもその機能を十分に発揮できていなかったのではないかと考える<sup>10</sup>。「シャープ勧告」では、ドッジ・ラインの影響によって「地方に配布される国税たる所得税と法人税の配布率が突然半減されたこと<sup>11</sup>」が、地方財政が困窮する理由のひとつとして挙げられているのである。

1950（昭和25）年に、「シャープ勧告」の平衡交付金構想を基にした地方財政平衡交付金が創設された。地方交付税に切り替わる1954（昭和29）年までと、この制度が実施されたのは短期間ではある。しかしながら、これまでの制度と比較して、財源保障機能が付与された制度であると考えられる。これについては後述することとする。

## 2 「シャープ勧告」とは

### 2.1 「シャープ勧告」の概要

連合国軍最高司令官総司令部（General Headquarters：GHQ）の財務部税務課の責任者であったハロルド・モス（Harold Moss）により、コロンビア大学教授のカール・S・シャープ（Carl S. Shoup）

表2 シャープ税制使節団の事務分担

氏名	所属・職位	事務分担
ハワード・R・ボーエン	イリノイ大学商学および経営経済学部長	中央・地方税制の調整, 再評価
ジェローム・B・コーエン	ニューヨーク市立単科大学経済学部教授	間接税, 取引高税
ローランド・F・ハットフィールド	ミネソタ州セントポール収税庁税制調査局長	地方税
カール・Sシャープ	コロンビア大学商学部教授, 政治学部大学院教授	団長, 税制改正の全般統括, 総括
スタンレー・S・サラー	カリフォルニア大学法学部教授	審査請求, 訴訟関係
ウィリアム・S・ヴィックリー	コロンビア大学政治学部大学院教授	所得税, 法人税
ウィリアム・S・ウォレン	コロンビア大学法学部教授	納税者の救済, 資産再評価, 法人税

出所：The Shoup Mission, *Report on Japanese Taxation*, Vol.I, Tokyo: General Headquarters, the Supreme Commander for the Allied Powers, 1949, p.iv, および鈴木武雄『現代日本財政史 下巻1』東京大学出版会, 1960（昭和35）年, 239頁を基に筆者作成。

表3 「シャープ勧告」の構成

取り扱う部分	目次	内容
国家および地方財政の全般	第1章～第2章, 付録A	①納税者主権主義 ②直接税中心主義 ③地方自治・地方税重視
国税	第4章～第10章, 付録BC	①所得税中心の税制 ②法人擬制説 ③間接税の廃止
地方税	第11章～第13章	④地方独立主義
国・地方税	—	短期的な施策
税務行政	第14章, 付録D	①徴税機構の効率化 ②納税申告制度

出所：山下壽文『戦後税制改革とシャープ勧告：シャープ税制施行70周年を顧みて』同文館出版, 2020（令和2）年, 45頁を筆者改編。

が日本の税制改革のための団長に選ばれた。そして、表2のように、シャープを含む7人の学者、および実務家によって税制調査団が構成された。

1949（昭和24）年5月にシャープが東京に到着して、連合国最高司令官のダグラス・マッカーサー（Douglas MacArthur）と会談した際には、「今までできなかったことがない課税手段を多く勧告して、日本を実験台にするような報告は困る<sup>12</sup>」といわれたのみで、その他に具体的な指示はなかったという。同年5月から6月にかけては、「納税者、税務職員（国、都道府県および市町村）または他の者との談合に充てられた<sup>13</sup>」と述べられており、北海道から九州にかけての日本各地の現地調査に基づく情報を入手している。全体としては、シャープが来日した5月から9月までの約4ヵ月を費やして勧告をまとめている<sup>14</sup>。

「シャープ勧告」の構成は、表3のとおりであり、地方財政や地方税を取り扱っている部分は多いといえる。

「シャープ勧告」における地方財政改革の柱は、以下のとおりである<sup>15</sup>。

- (1) 国・府県・市町村の行政責任の明確化
- (2) 市町村優先主義
- (3) 独立税主義
- (4) 補助金整理
- (5) 地方債発行の自由化
- (6) 平衡交付金による地方財政収支差額の補填
- (7) 地方財政員会による行財政運営

また、勧告の目的として、経済九原則とドッジ・ラインを税制面から補完し、強化することを挙げている。それぞれ、経済九原則第2項「徴税計画を促

進強化し、脱税者に対する刑事訴追を迅速広範囲かつ強力に行うこと<sup>16</sup>、およびドッジ・ラインの直接的強制節約＝耐乏の構造の合理化にあたることである<sup>17</sup>。

しかしながら、「シャープ勧告」の使命は、それだけに留まるものではないと考える。日本の地方自治を強化するという大きな目標があるのである。このことについて、鈴木武雄教授は、「國と地方を通ずる財政全體の構造の改革の意味するところの、きわめて野心的な構想である<sup>18</sup>」と評価している。

2.2 「シャープ勧告」の政治的・経済的背景

「シャープ勧告」を検討するときには、戦後間もない占領期という特殊な時代背景を捉えておく必要

があると考える。

1945（昭和20）年8月、日本はポツダム宣言を受諾して終戦してから、1952（昭和27）年4月のサンフランシスコ講和条約の発効までGHQの占領下におかれた。日本は、中央政府が解体されて直接統治となったドイツと異なり、図3にあるように間接統治の形態がとられた。間接統治とは、「命令は一括して連合軍最高司令官（Supreme Commander of the Allied Powers：SCAP）が日本政府に出し、日本政府が責任をもってその命令の施行を代行する方式<sup>19</sup>」であり、連合軍最高司令官にはマッカーサーが就任した。マッカーサーは、アメリカ太平洋陸軍総司令官も務めており、日本の戦後改革の基本的な方向性は、実質的にはアメリカの対日占領政策によって規

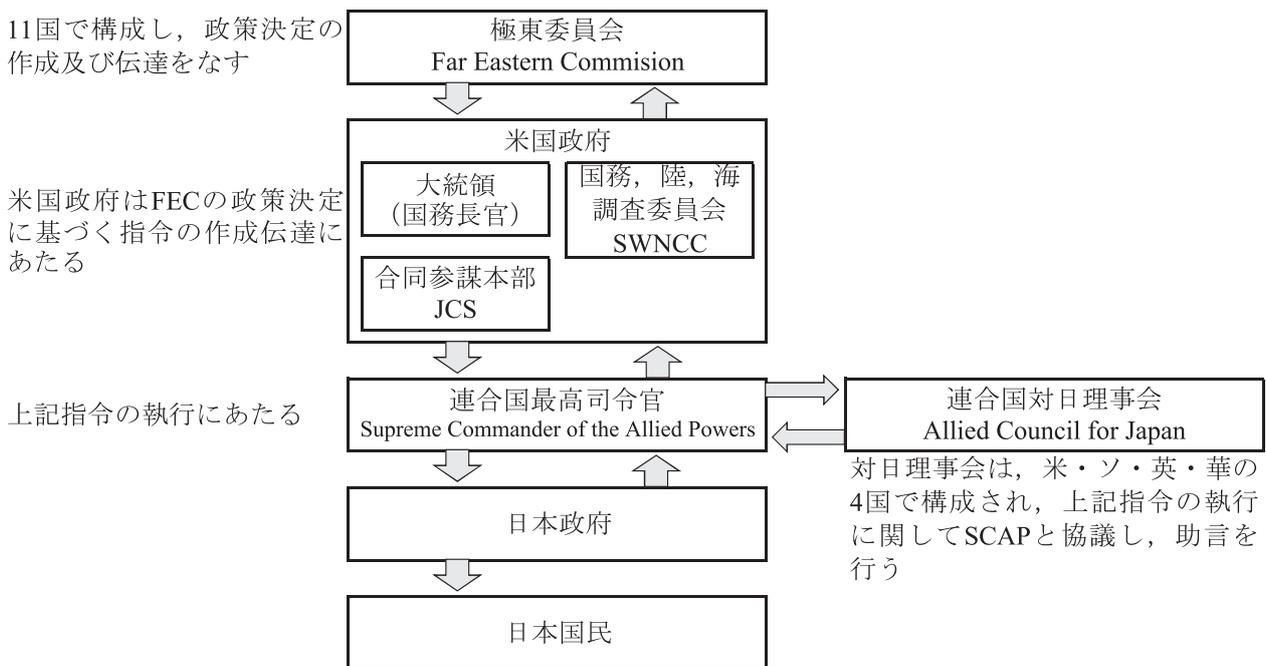


図3 日本管理に関する命令系統（極東委員会第二次報告より）

出所：共同通信社『世界年鑑 1950年版』共同通信出版部，1949（昭和24）年，376頁に筆者加筆修正。

表4 アメリカ占領政策の変遷

時期	占領政策
初期	日本の非軍事化・民主化の徹底
中期	日本経済の自立化による共産主義勢力の新党を防ぐ方針へ転換 マッカーサーとアメリカ政府の対立
後期	保安的強化（警察予備隊の創設）

出所：山下壽文『戦後税制改革とシャープ勧告：シャープ税制施行70周年を顧みて』同文館出版，2020（令和2）年，21頁を筆者改編。

定されたのである<sup>20</sup>。

表4のように、初期の対日占領政策の方針は、日本が再び戦争ができないように、「非軍事化」と「民主化」を推進することであった。そのため、軍需工場や財閥の解体、農地改革、労働改革などが行われたのである。しかし、こうした方針が長期にわたり継続されることはなかった。冷戦の激化やアメリカ国内の世論の変化を受けて、その方針は経済の安定と復興を目指す自立化へ移行することになったのである<sup>21</sup>。対日占領政策が転換したことは、「シャープ勧告」にも影響を及ぼすことになったのである。

### 2.3 「シャープ勧告」における基本方針

「シャープ勧告」では、日本の地方財政は5つの重大な弱点、あるいは問題点があることを指摘している。

- (1) 「市町村、都道府県および中央政府間の事務の配分および責任の分担が不必要に複雑でありまた重複している<sup>22</sup>」
- (2) 「如上三段階の統治機関の間における財源の配分が若干の点において不適当であり、また中央政府による地方財源の統制が過大である<sup>23</sup>」
- (3) 「地方自治団体の財源は地方の緊要経費を賄うには不足である<sup>24</sup>」
- (4) 「国庫補助金および交付金は独断的に決定されることが多い。それらは金額を予知することができず、各地方簡易における必要額の相異を適当に考慮することなくして定められ、時には地方が国庫支出額と同額を負担することが要求されて、地方財源に無理をしいることがある。総じて、それらを受ければ、中央政府が地方に対して細点において過度の統制を行使するようになるのである<sup>25</sup>」
- (5) 「地方団体の起債権限はきわめて嚴重に制限されている<sup>26</sup>」

また、「シャープ勧告」では、財政上の地方自治を保障するための基本方針として、4つの条件を掲げている。

- (1) 「地方住民がより多くの行政作用に対する真

の要求を表わし、この行政作用に対してかれ等が喜んで納税しまた納税する能力がある場合において、この増加需要を賄うに潜在的に十分強い税を地方団体が持っていること<sup>27</sup>」

- (2) 「地方団体が、翌年必要とするところについて毎年中央政府の慈悲にすぎることがないという保証。現行制度においては、配付税から地方団体が受ける金額が事実まさしくこの方法によって定められている<sup>28</sup>」
- (3) 「各税の賦課および各施策の実施に関する責任の集中<sup>29</sup>」
- (4) 「例外的に貧困な地方は、事実上のみならず原則的にもその固有の税の税率を変更してその住民に與えているサービスの量を変更する自由を有するようこれらの貧困な地方に対しては中央政府が特別の支持を與えること<sup>30</sup>」

これらの条件について、藤田教授は「地方財源の拡充、財源の独立化・自由化、課税および行政上の責任の明確化並びに財政調整制度の確立<sup>31</sup>」というように要約している。

ここで注目したい点は、地方財政改革の大前提として、以下のとおり、国と地方の間の行政事務の配分について研究することを勧告しているところである<sup>32</sup>。なぜならば、「シャープ勧告」では、「平衡交付金を含む地方税財源の強化と、地方財政委員会を車の両輪にしていた<sup>33</sup>」と考えられるからである。

- (1) 「市町村、都道府県、国にはそれぞれいかなる行政機能を行わせるのが最も適当か——また、その二つまたは連合して行うべき機能は何であるかということ勧告させるためには、即時臨時『地方行政組織』調査委員会を組織すべきである<sup>34</sup>」
- (2) 「われわれがまず勧告することは、地方団体の完全な組織およびこれらの段階の行政機関相互間の事務の配分について、徹底的改革と合理化を目標として徹底的に研究されねばならないということである<sup>35</sup>」

この勧告を受けて、地方行政調査委員会議が開かれることとなり、1950（昭和25）年12月には、「行政事務配分に関する勧告」（以下、神戸勧告）が行

われた<sup>36</sup>。「神戸勧告」では、「シャウプ勧告」で指摘されたことをふまえて、国、府県、および市町村における事務配分の基準を定めたのである。

## 2.4 「シャウプ勧告」と地方自治

「シャウプ勧告」において、日本の地方自治が発展するための基本条件として、地方財政調整制度を挙げている。そのことは、勧告している改革案が、以下の事実から出発して述べられている点からも明らかであると考えられる。

「第一は、地方自治ということは、占領軍および日本政府の窮極目的の一つとして宣言されている事実である。第二に、現在のところ、地方自治はきわめて未熟な段階にあり、地方団体の財政力を強化し、これとともに、富裕地方と貧困地方間の財政力を更に均等化することなくしては、地方自治の完成を望むことはきわめて困難である、という事実である<sup>37</sup>」と記されているのである。

なお、地方自治の重要性は、古くから認識されている。例えば、アレクシ・ド・トクヴィル (Alexis de Tocqueville) は、「地域自治の制度が自由にとってもつ意味は、学問における小学校のそれに当たる<sup>38</sup>」と述べている。また、ジェームス・ブライス (James Bryce) は、「地方自治は民主政治の最良の学校、その成功の最良の保証人なり<sup>39</sup>」と述べている。日本においても、1877 (明治10) 年に、福沢諭吉が『分権論』において、国権を「政権 (government)」と「治権 (administration)」に大別して、前者は国が担い、後者は地方政府が担うものとして論じている<sup>40</sup>。「治権」とは、各地域の特色に応じた政策を実施し、地域住民の厚生の実を充たすことを意味している。

「地方自治」は、「住民自治」と「団体自治」によって構成されている。「住民自治」は、「地方団体が、それに利害関係をもっている事柄を処理するについて、中央政府その他の権威の支配、干渉をうけないで、地方団体自体の責任において、独立、自由に行いうること<sup>41</sup>」である。「団体自治」は「地方団体の事務がその住民の自由意志と責任によって決定され、処理されるということ<sup>42</sup>」である。これら

の要素は、本質的特性となるものである<sup>43</sup>。戦後日本では、日本国憲法等の法律で「地方自治」が明記されて枠組みが構築された。

「シャウプ勧告」は、それを充実させたものであると考えられる<sup>44</sup>。「シャウプ勧告」では、「日本における問題は、依然として、國の支配を減じ、地方団体の独立を増すこと<sup>45</sup>」としている。第二次世界大戦の影響による日本の窮乏を考慮して、強力で進歩的な地方団体の維持には否定的な見解ではあるが、「日本は地方機関を改善することができるという意見には強い立場を與えることができる<sup>46</sup>」としている。

また、「地方団体は、民主的生活様式に潜在的な貢献をするものであるから、強化されねばならない。強力な、独立した、実力ある地方行政団体があれば、政治力は、遠隔の地にあり、且つ個人とは無関係の中央政府に集中されるよりもむしろ分散され、國民の身邊におかれるのである<sup>47</sup>」ともしている。これは、地域住民に身近な存在である市町村を重視する「シャウプ勧告」の姿勢があらわれているといえる。

## 3 平衡交付金の特徴と問題点

### 3.1 平衡交付金の特徴

「シャウプ勧告」では、配付税の欠陥を指摘しつつ、平衡交付金の実施を提言している。表5は、平衡交付金と配付税との比較をしているものである。平衡交付金は財政調整機能の他に、ナショナル・ミニマムの確保するための財政保障機能が付与されていることがみてとれる。

平衡交付金は、各地方団体の「基準財政需要額と基準財政収入額を毎年度算定し、需要額が収入額を超過した差を補填させるため<sup>48</sup>」に、国が給付する交付金である。各地方団体の事情に応じて、歳入と歳出の差額を国が全額補填するのである。この交付額の算出方法は、「下から積上げ方式」であり、地方団体の財政自治を制約しないものであったと考える。また、国の財政運営の指針である地方財政計画が重視された。

表6は、「シャウプ勧告」前後の地方財源の増減

表5 平衡交付金と配付税の相違

	平衡交付金	配付税
収入と需要の関連性	基準財政収入と基準財政需要とを総合比較して交付総額が算定される。	課税力と財政需要が別々に算出され、両者の関連がない。
自主性	間接的に、その用途の枠が決定されているため、その意味で自主性が小さい。但し、ここでの用途は、単に交付金を算定するためのひとつの要素であり、その用途には地方団体の自由である。	用途には制限がなく、自主性は大きい。
総額の決定方法	地方団体の財源不足額を基準として総額が決定される。 →必要経費の最小限度の財源確保が可能となる。	総額は、所得税その他の国税収入の一定割合である。 →地方政府の事情が必ずしも十分に反映しないという懸念がある。
財政需要の算定基準	人口以外の種々の要素も加味され、より精緻化されている。	人口が中心である。
府県と市町村との配分割合	比率は予め決定しないで、各地方団体の事情に応じて財源不足額が補填される。	府県分は総額の62%、残りの38%が市町村分である。

出所：吉岡健次・兼村高文・江川雅司『シャープ勧告の研究』時潮社、1984（昭和59）年、145頁を筆者一部修正。

表6 地方財源増強計画表

(単位：億円)

区分	年度			B-A	C-B
	1949(昭和24) (A)	1950(昭和25)			
		シャープ勧告案 (B)	政府原案 (C)		
歳入					
地方税	1,500	1,900	1,908	400	8
国庫支出金	1,430	1,650	1,607	220	△43
国庫補助金	500	150	280	△350	130
公共事業費補助金	350	300	277	△50	△23
地方配付税	580	—	—	△580	—
平衡交付金	—	1,200	1,050	1,200	△150
地方債	180	350	230	170	△120
その他 (使用料・手数料など)	250	250	643	0	393
災害復旧費国庫負担金	—	(200)	—	(200)	(△200)
寄付金	400	100	100	△300	0
合計	3,760	4,250 (4,450)	4,488	490 (690)	238 (38)

(注：災害復旧費は、「シャープ勧告」の中で国に全額負担とされている。実質的に地方財政の収入増とみなすことができるため取り上げている。)

出所：自治省財政局編『地方財政制度資料 第4巻』自治省、1963（昭和38）年、89頁、および吉岡健次『戦後日本地方財政史』東京大学出版会、1987（昭和62）年、46頁を基に筆者作成。

を示したものである。1949（昭和24）年度の地方予算と比較して、「シャープ勧告」の案では国庫補助金が大幅に削減されていることがみてとれる。ま

た、地方税収が前年度を400億円上回っていることから、地方税源の拡充が視野に入っていることがみてとれる。配付税は廃止され、平衡交付金に切り替

わっている。平衡交付金は1200億円が計上されており、配付税の580億円から大幅に増額されている。臨時町村財政補給金の2000万円から始まった日本の地方財政調整制度は、ここまで拡大することになった。

その一方で、政府原案の平衡交付金の金額が、勧告案から150億円減額されていることがわかる。これは、生活保護費が平衡交付金に統合されなかったため、そのぶんの150億円が減額となっているからである<sup>49</sup>。なお、その数年後には、義務教育国庫負担金をはじめとして、いくつかの補助金が復活することとなった。

### 3.2 平衡交付金の問題点

「シャープ勧告」は古典的な地方自治の立場であるから、平衡交付金はかえって地方自治の進展を阻害するのではないかという批判がある。古典的地方自治とは、①地方が限られた独立財源の範囲内で、②応益原則に基づく課税原則によって、③ごく限られた共同体的機能にかかわる固有事務を実施するというものである<sup>50</sup>。しかし、市川喜崇教授は、それらの指摘は誤りであり、次の2点において現代を見据えているとしている<sup>51</sup>。第一に、積極財政を実施しうるに足る財政力を保障されるべきであること、第二に、地域間の経済格差の深刻さを十分に認識していたことを挙げている。また、島恭彦教授は古典的地方自治の立場であることを根拠に、「シャープ勧告」に対して当初は否定的な見解であったが、後年その主張を改めている<sup>52</sup>。

「シャープ勧告」では、「もちろん国庫が地方団体に金銭支給をすることは地方当局を非独立にし、これを統制下におくことになるのは事実である<sup>53</sup>」としつつも、「平衡交付金は地方団体に対する細細した統制を最小限度のものにするような交付金である<sup>54</sup>」としている。その一方で、「われわれがこの勧告に基いて地方自治強化の期待を置いているのはまず比率ではなくて構造においてである。地方団体がその活動の云わば限界線において真に自由——活動の際明確に責任をもつて前進しようが、また後退しようが自由——であるならば地方自治は現実のものとなり

得る<sup>55</sup>」としている。これは、「シャープ勧告」の提唱する平衡交付金の真価が発揮される「地方自治」が実現するためには、険しい道のりがあることを示唆しているようにもみえる。

また、「シャープ勧告」の平衡交付金構想はアメリカの教育平衡交付金制度から影響を受けていると、これまで指摘されてきたが、筆者はそうではないと考える<sup>56</sup>。シャープが地方財政を専門としていたハワード・R・ボーエン（Howard R. Bowen）に宛てた書簡には、ボーエンのイギリス政府間財政関係に関する研究を基にして日本の政府間関係について検討してほしい旨が記されている<sup>57</sup>。また、関口智教授は、ボーエンのイギリス補助金研究に注目し、「①特定目的の達成を意図している個別補助金はそれを集計しても地域間の不均衡を解消できないこと、②地域間の不均衡解消のためには各地域ごとに個々の必要性と能力を算定する必要があること、③集計した必要性と能力の差額が補助金総額であること、④この方法が地方自治を阻害しないこと、⑤必要性と能力の測定が適切となるような研究をすべきであること<sup>58</sup>」を主張していたと指摘している。そして、平衡交付金の構想について、1930年代から40年代のアメリカでの議論の影響を受けつつ、「日本の地方配付税の影響も加わった、ハイブリッドな制度であると考えた方がよい<sup>59</sup>」としている。

「シャープ勧告」の平衡交付金構想を基に創設された地方財政平衡交付金制度についても、その問題点が指摘されている。江川雅司教授は、以下の3つの問題点を指摘している<sup>60</sup>。

- (1) 平衡交付金額が「下からの積上げ方式」によって決定される
- (2) 各政府間の行政事務配分の明確化が不明確のままであった
- (3) 財政需要の算定基準の精緻化されると、その計算の基礎が地方団体の歳出使途を決定することになり、地方団体の自主性を制約する懸念がある

第一の点は、交付金の算定方法に起因している。地方団体にとっては、基準財政需要額と基準財政収入額の差が財源補償額であるが、地方団体と国の基

準財政需要額の算定水準に解離があったのである。国によって地方財政計画が作成され、これを基礎にして算出しているが、中央政府の財政規模と関連して作成されている。そのため、国の財政状況によって、地方団体に交付される総額が左右されるのである<sup>61</sup>。

第二の点は、「神戸勧告」の内容が採用されなかったことに起因している。「シャウプ勧告」では、国と地方団体との行政事務の再配分が勧告されており、各政府間の行政事務配分が明確化されることで効果があらわれてくる制度であるにもかかわらず、それが不明確なまま運用されていたのである。

第三の点は、第一の点とも関連する。財政需要の算定基準が精緻化されることで、その計算の基礎が地方団体の歳出の用途を決定することになる。そうなれば、地方団体の自主性を制約することにつながることもなりかねないというのである。

しかしながら、江川教授は問題点を指摘しつつも、用途の特定化されていない一般補助金である平衡交付金が、地方自治の拡充に資する財源保障制度として、理論的に優れていることを認めている<sup>62</sup>。

#### 4 平衡交付金の現代的意義

「シャウプ勧告」で提唱された平衡交付金の制度を実現させるためには、「下からの積上げ方式」、地方財政委員会の設置、事務責任の明確化・集中化のための事務配分、補助金の整理と平衡交付金への振り替え、地方独自税の強化、課税自主権の拡大等の条件が必要となる<sup>63</sup>。

その一方で、1950（昭和25）年に創設された地方財政平衡交付金制度は修正が加えられて、1954（昭和29）年には地方交付税に切り替わった。「シャウプ勧告」からの日本を取り巻く環境の変化、例えばサンフランシスコ講和条約による独立、朝鮮特需による好景気等が影響して、前述の条件を満たすことができなかったことが現実としてある。

また、地方財政平衡交付金が短期間で切り替わった原因は、「一切の重要な勧告事項および細かい勧告事項の多くは、相互に関連をもっている。もし重

要な勧告事項の一部が排除されるとすれば、他の部分は、その結果価値を減じ、場合によつては有害のものともなろう<sup>64</sup>」という文言に集約されるのではないかと考えられる。戦後日本を取り巻く経済状況や世界情勢に流されるようにして、「シャウプ勧告」を基礎とした日本の税制は、幾度となく修正されてきたのである。

しかしながら、現代日本の税制の根幹にあるのは、「シャウプ勧告」であることに変わりはないと考える。市川教授は、日本の地方財政に多大な影響を与えたものとして、「シャウプ勧告」の平衡交付金を挙げている<sup>65</sup>。地方財政調整制度の機能として、財政調整機能と財源保障機能が挙げられるが、平衡交付金は財政保障機能を重視していることから、「機会の平等」としての地方財政調整制度と位置づけている<sup>66</sup>。その理由として、「自治体の追加的な行政需要に対しては、各自治体ごとに増税によって対応することを想定していた<sup>67</sup>」ことを挙げている。

「シャウプ勧告」でも、「国民の福祉に対する影響は、貧困な地方が教育、保険行政、道路、厚生活動等を適当な水準で維持することができないことから起るのである<sup>68</sup>」と述べられている。平衡交付金は各地方団体のスタートラインを揃えるためのものであり、それ以上の政策展開を求める場合には増税で賄わなければならないのである<sup>69</sup>。

そこで、平衡交付金を検討するときには、地方税源の拡充と一体で考えることが重要となってくる。それは、「シャウプ勧告」で「地方自治の形式に実質を加えるために、地方団体に適当な独立財源を與えることである<sup>70</sup>」と述べられているところからみても明らかであろう。

現行の地方交付税制度に対して多くの議論があるが、基準財政需要額の算定方法の再検討、および地方税源の充実が必要であると考えられる。そのときに、「下から積み上げ方式」を採用した平衡交付金や、平衡交付金を含めた地方税財源の拡充を提唱した「シャウプ勧告」は、今後の地方財政調整制度のあり方を考えていく上で有益ではないかと考える。

## おわりに

本論文では、「シャウプ勧告」における平衡交付金の整理・検討を通じて、平衡交付金は地方財政の不足分を全額補填する「下から積上げ方式」であり、地方団体の財政自治を制約しないものであることをみてきた。またそれに加えて、「シャウプ勧告」は自主財源として地方税の拡充を提唱して、地方自治を推進するものであったことをみてきた。

1995（平成7）年から、地方分権一括法をはじめとした「平成の地方分権」が行われた。地方分権を推進する上では、地方財源の充実、国庫補助負担金および地方交付税の改革が重要となる。2003（平成15）年から始まった「三位一体の改革」では、国から地方への税源移譲、国庫補助負担金の整理・縮減、地方交付税の見直しが行われた。そのときに、約3兆円の税源移譲が実現したが、国庫補助負担金と地方交付税はそれ以上に削減されたため、結局は地方団体に危機感が募る結果に終わったのである。

このように、財政的な側面からいえば、日本における地方分権の動きは停滞しているようにみえる。いまだに地方団体の自主財源である地方税が占める割合も高いとはいえず、それが「三割自治」と呼ばれる所以となっている。

人口減少時代を迎えている日本では、地方団体の役割やガバナンスの仕組みが、今後より一層問われてくると考える。そのときに、「シャウプ勧告」で提言された地方財政、および地方自治のあり方に立ち返って考える必要があるのではないかと考える。

## 注

- 1 井出英策「分権時代の新しい財政基盤について考える：シャウプ勧告を素材に」『月刊自治フォーラム』第605号、2010（平成22）年、19頁。
- 2 佐藤進・関口浩『（新版）財政学入門』同文館出版、2019（平成31）年、297頁。
- 3 永安百治『地方財政調整論』良書普及会、1933（昭和8）年、22頁。
- 4 同書、13～14頁。
- 5 岩元和秋『全訂 現代地方財政論』時潮社、1983（昭和58）年、173頁。
- 6 永安、前掲書、11頁。

- 7 田杉競「臨時地方財政補給金の一考察 その本質と二府県における実績」『経済論叢』第47巻第4号、1938（昭和13）年、141頁。
- 8 現在の制度にあてはめると、配付税は地方交付税、還付税は地方譲与税にあたる。
- 9 岩元、前掲書、175頁。
- 10 吉岡健次・兼村高文・江川雅司『シャウプ勧告の研究』時潮社、1984（昭和59）年、144頁。
- 11 The Shoup Mission, *Report on Japanese Taxation*, Vol.III, Tokyo: General Headquarters, the Supreme Commander for the Allied Powers, 1949, p.A12.
- 12 Shoup, S. Carl, *The Tax Mission to Japan, 1949-1950*, The Center for International Development Research in the Institute of Policy Sciences and Public Affairs, Duke University, 1987, p.1.
- 13 The Shoup Mission, op.cit., Vol.I, p.ii.
- 14 「シャウプ勧告」は、英文原文および日本語訳を左右の頁に対照させた4冊から成っており、日本語への翻訳は大蔵省の職員が行った。なお、先行研究において日本政府の翻訳文が重視されているため、本論文もこれに従っている。
- 15 佐藤・関口浩、前掲書、279頁。
- 16 有沢広巳・稲葉秀三編『資料・戦後二十年史 2 経済』日本評論社、1966（昭和41）年、68頁。
- 17 鈴木武雄『現代日本財政史 下巻1』東京大学出版会、1960（昭和35）年、244頁。
- 18 同書、244頁。
- 19 山下壽文『戦後税制改革とシャウプ勧告：シャウプ税制施行70周年を顧みて』同文館出版、2020（令和2）年、12頁。
- 20 櫻井宏二郎『日本経済論：史実と経済学で学ぶ』日本評論社、2018（平成30）年、68頁。
- 21 占領政策転換の要因としては、冷戦の激化が一番に挙げられるが、以下の要因も挙げられる。なお、共同通信社『世界年鑑 1950年版』共同通信出版部、1949（昭和24）年、22頁から引用している。  
「一、終戦以来連合国によつて日本に要求された政治、経済各般の諸改革が、ほぼ所期の程度まで達成されたこと」  
「一、講和會議開催、賠償問題解決の見透しがたたない事情と相まつて、日本の経済的困難がいよいよ明らかになつた結果、日本経済を安定し、外國の援助への〔原文ママ〕依存度を軽減する必要が起つたこと」  
「一、毎年數億ドルにのぼる米國の對日援助は、米國內事情からいつても、これをできるだけ早く軽減する必要に迫られたこと」  
「一、日本の經濟復興が、アジア地域の安定、ひいては世界の復興にも大きなつながりをもつにいたつたこと」
- 22 The Shoup Mission, op.cit., Vol.III, p.A1.
- 23 Ibid.
- 24 Ibid.
- 25 Ibid.

- 26 Ibid.
- 27 The Shoup Mission, op.cit., Vol.I, p.30.
- 28 Ibid.
- 29 Ibid., p.31.
- 30 Ibid.
- 31 藤田武夫編『地方財政の実態と問題：シャウプ勸告はなにをもたらしたか』, 1952（昭和27）年, 31頁。
- 32 吉岡健次『戦後日本地方財政史』東京大学出版会, 1987（昭和62）年, 45頁。
- 33 関口智「シャウプ勸告における財政調整制度」『地方財政』第44巻第4号, 2005（平成17）年, 210頁。
- 34 The Shoup Mission, op.cit., Vol.I, p.29.
- 35 The Shoup Mission, op.cit., Vol.III, p.A8.
- 36 京都大学の神戸正雄教授が議長であったことから、「神戸勸告」とも呼ばれる。
- 37 The Shoup Mission, op.cit., Vol.I, p.21.
- 38 トクヴィル／松本礼二訳『アメリカのデモクラシー 第一巻（上）』岩波書店, 2015（平成27）年, 97頁。
- 39 プライス／松山武訳『近代民主政治 第一巻』岩波書店, 1929（昭和4）年, 160頁。
- 40 福澤諭吉『分権論』福澤諭吉蔵版, 1877（明治10）年, 58頁。
- 41 井藤半彌『地方財政学総論』千倉書房, 1971（昭和46）年, 52～53頁。
- 42 同書, 53頁。
- 43 同書, 53頁。
- 44 吉岡・兼村・江川, 前掲書, 118頁。
- 45 The Shoup Mission, op.cit., Vol.III, p.A3.
- 46 Ibid.
- 47 Ibid., p.A2.
- 48 吉岡・兼村・江川, 前掲書, 144頁。
- 49 鈴木俊一『鈴木俊一著作集 別巻 [鈴木俊一談話集]』良書普及会, 2001（平成13）年, 343頁。
- 50 市川喜崇「シャウプ勸告の今日的意義」『地方自治』第675号, 2004（平成16）年, 4頁。
- 51 同論文, 4頁。
- 52 詳細は, 島恭彦「地方自治擁護の論理」『経済論叢』第78巻第3号, 1956（昭和31）年, 219～240頁を参照のこと。
- 53 The Shoup Mission, op.cit., Vol.III, p.A25.
- 54 Ibid., p.A26.
- 55 The Shoup Mission, op.cit., Vol.I, p.31.
- 56 シャウプは、「イギリスのグランド・エイドを念頭に置いて, アメリカではできないから日本でやってみただ」と述べていたという。詳細は, 立田清士「地方交付税の発足時を振り返り, 制度運営の歴史を総括する」『地方財政』第44巻第4号, 2005（平成17）年, 217～218頁を参照のこと。
- 57 Shoup Tax Mission Correspondence, No.47.
- 58 関口智, 前掲論文, 209頁。
- 59 同論文, 214頁。
- 60 吉岡・兼村・江川, 前掲書, 135～136頁。
- 61 当時の全国知事会議は, 交付金総額の確保として, 以下の文を平衡交付金法第三条第二項に挿入するよう求めている。なお, 全国知事会議『地方税財政改革に関する意見書（シャウプ使節に対する意見書）』1950（昭和25）年, 12頁から引用している。  
「國が, 毎年度予算に計上する地方財政平衡交付金額は, 前年度の交付金額と, 國の法令または政策に基く義務的経費, 及び國の公共事業費地方分担金の増加額との合計額を以つてその最低限度額としなければならない」
- 62 吉岡・兼村・江川, 前掲書, 132～134頁。
- 63 同書, 134頁。
- 64 The Shoup Mission, op.cit., Vol.I, p.ii.
- 65 市川, 前掲論文, 11頁。
- 66 同論文, 12～13頁。
- 67 同論文, 12頁。
- 68 The Shoup Mission, op.cit., Vol.III, p.A23.
- 69 市川, 前掲論文, 13頁。
- 70 The Shoup Mission, op.cit., Vol.III, p.A3.

## 引用・参考文献

- The Shoup Mission, *Report on Japanese Taxation*, Vol.I-IV, Tokyo: General Headquarters, the Supreme Commander for the Allied Powers, 1949. (シャウプ使節團『日本税制報告書 第I～IV巻』連合国軍最高司令官総司令部, 1949（昭和24）年。)
- Shoup, S. Carl, *The Tax Mission to Japan, 1949-1950*, The Center for International Development Research in the Institute of Policy Sciences and Public Affairs, Duke University, 1987. (柴田敬・柴田愛子訳『シャウプの証言』税務経理協会, 1988（昭和63）年。)
- 有沢広巳・稲葉秀三編『資料・戦後二十年史 2 経済』日本評論社, 1966（昭和41）年。
- 石原信雄『新地方財政調整制度論（改訂版）』ぎょうせい, 2016（平成28）年。
- 市川喜崇「シャウプ勸告の今日的意義」『地方自治』第675号, 2004（平成16）年, 2～18頁。
- 井出英策「分権時代の新しい財政基盤について考える：シャウプ勸告を素材に」『月刊自治フォーラム』第605号, 2010（平成22）年, 18～23頁。
- 井藤半彌『地方財政学総論』千倉書房, 1971（昭和46）年。
- 岩元和秋『全訂現代地方財政論』時潮社, 1983（昭和58）年。
- 大蔵省財政史室編『昭和財政史：終戦から講話まで 第16巻』東洋経済新報社, 1978（昭和53）年。
- 共同通信社『世界年鑑 1950年版』共同通信出版部, 1949（昭和24）年。
- 小西砂千夫「地方財政確立期の文脈と制度理解への橋渡し」, 総務省編『地方自治法施行70周年記念自治論文集』, 2018（平成30）年, 467～479頁。
- 櫻井宏二郎『日本経済論：史実と経済学で学ぶ』日本評論社, 2018（平成30）年。

- 佐藤進『地方財政総論』税務経理協会, 1985(昭和60)年。
- 佐藤進・関口浩『(新版) 財政学入門』同文館出版, 2019(平成31)年。
- 自治省財政局編『地方財政制度資料 第4巻』自治省, 1963(昭和38)年。
- 島恭彦「地方自治擁護の論理」『経済論叢』第78巻第3号, 1956(昭和31)年, 219~240頁。
- 神野直彦・池上岳彦編『地方交付税 何が問題か』東洋経済新報社, 2003(平成15)年。
- 神野直彦・金子勝編『地方に税源を』東洋経済新報社, 1998(平成10)年。
- 鈴木俊一『鈴木俊一著作集 別巻 [鈴木俊一談話集]』良書普及会, 2001(平成13)年。
- 鈴木武雄『現代日本財政史 下巻1』東京大学出版会, 1960(昭和35)年。
- 鈴木武雄『現代日本財政史 下巻2』東京大学出版会, 1960(昭和35)年。
- 関口智「シャウプ勧告における財政調整制度」『地方財政』第44巻第4号, 2005(平成17)年, 195~215頁。
- 全国知事会議『地方税財政改革に関する意見書(シャウプ使節に対する意見書)』, 1950(昭和25)年。
- 田杉競「臨時地方財政補給金の一考察 その本質と二府県における実績」『経済論叢』第47巻第4号, 1938(昭和13)年, 140~149頁。
- 立田清士「地方交付税の発足時を振り返り, 制度運営の歴史を総括する」『地方財政』第44巻第4号, 2005(平成17)年, 12~30頁。
- トクヴィル/松本礼二訳『アメリカのデモクラシー 第一巻(上)』岩波書店, 2015(平成27)年。
- 中村稔彦「平衡交付金の意義と総額決定方法の実態について(1)」『自治研究』第92巻第5号, 2016(平成28)年, 105~128頁。
- 永安百治『地方財政調整論』良書普及会, 1933(昭和8)年。
- 林宜嗣「地方分権と財政調整制度」『経済学論究』第53巻第3号, 1999(平成11)年, 265~282頁。
- 福澤諭吉『分権論』福澤諭吉蔵版, 1877(明治10)年。
- 藤田武夫編『地方財政の実態と問題: シャウプ勧告はなにをもたらしたか』, 1952(昭和27)年。
- ブライス/松山武訳『近代民主政治 第一巻』岩波書店, 1929(昭和4)年。
- 宮島洋「『シャウプ勧告』の再検討: 一九三〇年代におけるアメリカ租税政策との関連で」『経済評論』第21巻第4号, 1972(昭和47)年, 176~191頁。
- 山下壽文『戦後税制改革とシャウプ勧告: シャウプ税制施行70周年を顧みて』同文館出版, 2020(令和2)年。
- 吉岡健次・兼村高文・江川雅司『シャウプ勧告の研究』時潮社, 1984(昭和59)年。
- 吉岡健次『戦後日本地方財政史』東京大学出版会, 1987(昭和62)年。

# 社会保障制度における地方負担導入に関する政策決定過程 —1985（昭和60）年の児童扶養手当法改正の分析—

Policy decision-making process regarding introduction of local burden in social security system:  
Analysis about revision of the Child-Rearing Allowance Act in 1985

原 田 悠 希

## 要旨

地方財政制度における地方負担に関する理論を社会保障制度に当てはめた場合、現金給付の社会保障制度については、実施面での必要性から実務を地方が担うことは考えられるものの、国が責任を持って費用は負担すべきものと考えられる（石原・二橋2000, 天羽2018, 林2010）。

しかしながら、社会保障制度の現状を見ると、現金給付の社会保障制度であっても、地方自治体が費用を負担しているものが数多く存在し、国の財政と地方財政の役割分担は地方負担に関する理論を社会保障制度に当てはめた結果とは必ずしも一致しない。

児童扶養手当制度は現金給付の社会保障制度であり、制度創設当初は費用を全額国庫負担としたにもかかわらず、その後の制度改正により地方負担が導入されたという特異な政策決定過程を有する。そこで、本稿では、児童扶養手当制度に地方負担を導入した1985（昭和60）年改正の政策決定過程を題材として、日本の社会保障制度における国の財政と地方財政の役割分担を分析した。

分析の結果、児童扶養手当制度における地方負担の導入は、財政再建に取り組んでいた第2次臨時行政調査会の答申に基づく行政改革の流れの中で、制度の趣旨・目的が福祉制度に変更となったため類似の福祉制度と同程度の地方負担導入が相当であるとの説明がされ、大蔵省・厚生省・自治省の3省が合意でできる形で政治的・行政的に決められたものであることが分かった。

現状の社会保障制度における地方負担の内容は、国の財政と地方財政の役割分担に関する理論を社会保障制度に当てはめたものとはいえず、国の関係省庁を中心に政治的・行政的に決められたものといえる。今後、社会保障制度における地方負担の見直しを議論にする際には、地方財政制度における地方負担に関する理論を踏まえつつ、政治的・行政的妥協の産物ともいえる現行の制度を必ずしも自明の前提とすることなく議論していくべきではないかと考えられる。

## キーワード

社会保障, 地方負担, 地方財政, 児童扶養手当, 政策決定過程, 行政改革, 国会審議

### 1. はじめに

市場の欠陥を是正し、また公平でより良い社会に変えていくことが財政の目的であり、財政の機能には、資源配分機能、所得再分配機能、経済安定化機能の3機能があるとされる。社会保障制度には、所

得を個人や世帯の間で移転させることにより、国民の生活の安定を図る機能があり、財政の3機能の中では、主として所得再分配機能を果たすものとされている<sup>1</sup>。

また、国と地方自治体は車の両輪として財政の3機能を果たしているが、財政の3機能において国と

地方自治体がそれぞれ得意とする分野は異なっていると考えられている。3機能のうち所得再分配機能と経済安定化機能は主として国がその役割を担うべきであると一般に認められている（林2010, P145）。地方政府が所得再分配機能や経済安定化機能に専念しても政策効果が域外に漏出してしまうと考えられるため、地方自治体は域内の住民に公共財・サービスを提供する資源配分機能を重視するべきとするオーツの見解が有名である<sup>2</sup>（佐藤・関口2019, P273）。

こうした考え方に基くと、社会保障制度は主として国が担い費用負担すべきということとなるが、実際には、制度ごとにそれぞれの法律に基づいて様々に事務の実施方法や費用の負担方法は定められている。現金給付の社会保障制度は国が、公共財・サービスを提供し資源配分機能も併せ持つ現物給付の社会保障制度は地方自治体が、それぞれその役割を果たしているという考え方もあるが、現金給付の社会保障制度でも、地方自治体が事務を実施し、費用も負担しているものも数多く存在する。社会保障制度における国の財政と地方財政の役割分担については、そこに何かの法則性を見いだすことは難しい現状にある。

そこで、本稿では、社会保障制度の中でも、ひとり親家庭に対する現金給付の社会保障制度である児童扶養手当制度に地方負担を導入した1985（昭和60）年改正の政策決定過程を題材として、日本の社会保障制度における国の財政と地方財政の役割分担について分析を行っていくこととした。

1949（昭和24）年9月のシャープ勧告以降、近年では2003（平成15）年から2006（平成18）年にかけて三位一体の改革が行われるなど、日本の地方財政制度は何度も大きな改革が試みられている。しかしながら、国の財政と地方財政の役割分担については、なおその理論が必ずしも現実の制度に反映されているとはいえない。このため、制度の政策決定過程を丁寧に分析することを通じて、どのような議論の経過を経て、現実の制度における両者の役割分担が決まってきたのかを明らかにすることは、有意義であると考えられる。

以下、第2節では地方負担に関する理論について先行研究を確認するとともに、社会保障制度における地方負担の現状を提示する。第3節では、本稿の問題意識と方法論の提示を行い、何故、1985（昭和60）年の児童扶養手当法改正を題材として政策決定過程の分析を行うのかを説明する。第4節では、1985（昭和60）年の児童扶養手当法改正について、その概要を確認するとともに、第2次臨時行政調査会や厚生省の私的諮問機関である児童福祉問題懇談会、国会審議における議論から政策決定過程の分析を行うことにより、どのような経緯を経て新たに地方負担が導入されたのかを明らかにする。最後に、第5節では、本稿の分析結果として、児童扶養手当制度における地方負担の導入は、財政再建に取り組んでいた第2次臨時行政調査会の答申に基づく行政改革の流れの中で、制度の趣旨・目的が福祉制度に変更となったため類似の福祉制度と同程度の地方負担導入が相当であるとの説明がされ、大蔵省・厚生省・自治省の3省が合意でできる形で政治的・行政的に決められたものといえることを示す。その上で、今後、社会保障制度における地方負担の見直しを議論にする際には、地方財政制度における地方負担に関する理論を踏まえつつ、政治的・行政的妥協の産物ともいえる現行の制度を必ずしも自明の前提とすることなく議論していくべきと指摘する。

## 2. 社会保障制度における地方負担

### 2.1 地方財政制度における地方負担に関する理論

地方財政法（昭和23年法律第109号）は、国の財政と地方財政との関係に関する基本原則を定めている。地方財政の自主性が国の側からおびやかされることのないよう、地方財政法は、第2条第2項において「国は、地方財政の自主的な且つ健全な運営を助長することに努め、いやしくもその自律性をそこない、又は地方公共団体に負担を転嫁するような施策を行ってはならない」と規定し、また、経費の負担区分の原則を定めるに当たっても、地方自治体が行う事務に要する経費は当該地方自治体が全額これを負担することを建前とし、国と地方公共団体との経費の負担区分を明確にすることで財政責任を明ら

かにしている（石原・二橋2000, P3）。こうした考え方は、憲法第92条が地方自治の本旨に基づいた行財政運営を規定することに由来しており、1949（昭和24）年9月のシャープ勧告は、地方自治に財政的裏付けを与える試みであった（佐藤・関口2019, P278）。

国の財政と地方財政とで役割分担が特に問題となるのは、国庫支出金である。地方交付税交付金<sup>3</sup>が使途自由な一般補助金であるのに対して、国庫支出金は使途があらかじめ決められている特定補助金であり（天羽2018, P60）、国の財政からのコントロールを受けやすいからである。国庫支出金には大きく分けて、国庫負担金、国庫補助金<sup>4</sup>、国庫委託金の三つの種類があるが、法令に基づいて地方自治体が実施しなければならない事務については、国庫負担金か国庫委託金のどちらかにより地方自治体へ支出がされている。

国庫負担金は、全国的に一定の水準を維持し、併せて、地方自治体の財政負担を軽減するために国と地方自治体間の経費負担区分に基づいて国が支出するものである（天羽2018, P60）。地方財政法第10条は、本稿で題材とする児童扶養手当をはじめ、数多くの社会保障制度に要する経費を「国と地方自治体相互の利害に関係がある事務のうち、その円滑な運営を期するために国が進んで経費を負担する必要がある事務」として国庫負担金に位置付けている。一方で、国庫委託金は、本来的に国が直接実施すべき事業を執行の便宜上地方自治体に委託するなどから国の利害に関係がある事務事業の必要経費を委託のつど交付するものである（天羽2018, P60）。地方財政法第10条の4は、国民年金等に要する経費を「専ら国の利害に関係のある事務」として国庫委託金に位置付け、「地方自治体は、その経費を負担する義務を負わない」ことを定めている<sup>5</sup>。

## 2.2 地方負担に関する理論の社会保障制度への当てはめ

1において述べたように、社会保障制度が主として所得再分配機能を果たすとすれば、社会保障制度は主として国が担い費用負担すべきということとな

るが、実際には、制度ごとにそれぞれの法律に基づいて様々な事務の実施方法や費用の負担方法は定められており、地方自治体が事務を実施し、費用も負担しているものが数多く存在する。

林（2010, P146）は、この理由について、次の3点から説明を行っている。第1に、国が制度設計や財政面で責任を果たすべきだとしても、受給資格者の認定や給付事務といった実施面で、地方がその任を負うことが効率的な場合があることである。第2に、現金による所得保障・生活保障では、生活困窮者のニーズに適切に応えられない場合、福祉サービスという現物給付を行う必要が生じるが、その際、受給者のニーズを十分に反映させるうえでは地方団体の方が適していることである。第3に、社会保障が救貧や防貧といった所得再分配の枠を超えて、生活支援を広く住民に対して行うという資源配分機能を果たすようになってきたことである。資源配分は住民に密着した行政を担う地方団体の方が受給者のニーズを的確にとらえることができるという点から、地方が主として担うことが望ましいと考えられている。

上記の説明を踏まえ、地方財政制度における地方負担に関する理論を社会保障制度に当てはめた場合、第1の理由から現金給付の社会保障制度に要する経費は、「専ら国の利害に関係のある事務」として国庫委託金に位置付けられやすく、第2・第3の理由から公共財・サービスを提供し資源配分機能も併せ持つ現物給付の社会保障制度に要する経費は、「国と地方自治体相互の利害に関係がある事務」として国庫負担金に位置付けられやすいということが、理論的に提示されることとなる。しかしながら、地方自治法において法定受託事務（法令により地方自治体が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要がある事務）と位置付けられている現金給付の社会保障制度であっても、地方自治体が費用を負担しているものが数多く存在する。国の財政と地方財政の役割分担は、地方負担に関する理論を社会保障制度に当てはめた結果とは必ずしも一致しないのが現実の制度の

表1 社会保障制度における地方負担の現状

基礎年金（国民年金）	国（1/2），保険料（1/2）
厚生年金	保険料・労使折半（全額）
国民健康保険	国（41/100），都道府県（9/100），保険料（1/2）
後期高齢者医療制度	国（1/3），都道府県（1/12），市町村（1/12），保険料（1/2）
介護保険	国（1/4），都道府県（1/8），市町村（1/8），保険料（1/2）
雇用保険（失業給付）	国（1/4），保険料・労使折半（3/4）
健康保険（協会けんぽ）	国（16.4%），保険料・労使折半（83.6%）
健康保険（組合健保）	保険料・労使折半（全額）
生活保護	国（3/4），都道府県・市（1/4）
児童手当	国（55.2%），都道府県（13.8%），市町村（13.8%），事業主拠出金（17.3%）
児童扶養手当	国（1/3），都道府県・市（2/3）
特別児童扶養手当	国（全額）
児童・障害福祉	国（1/2），都道府県・市町村（1/2）

[出所] 厚生労働省資料から筆者作成

実態である。

### 2.3 社会保障制度における地方負担の現状

2020（令和2）年現在の社会保障制度の財源構成は、表1のようになっている。

現金給付の社会保障制度では、国民年金や雇用保険のように保険料負担を原則としつつ国庫負担が入っているものや、特別児童扶養手当のように全額国庫負担のものがある一方で、児童手当や児童扶養手当のように国庫負担に加え地方負担が入っているものなどがあり、その負担割合は様々である。現物給付の社会保障制度では、医療保険や介護保険のように保険料負担を原則としつつ国庫負担や地方負担が入っているものや、児童・障害福祉のように国庫負担と地方負担がそれぞれ2分の1ずつとなっているものがある。現金給付と現物給付の双方の要素を併せ持つ生活保護制度では、国の負担が4分の3、地方負担が4分の1となっている。

## 3. 本稿の問題意識と方法論

### 3.1 本稿の問題意識

本稿の問題意識は、何故、現金給付の社会保障制度であるにもかかわらず、児童手当や児童扶養手当

のように国庫負担に加え地方負担が入っている制度が存在しているのかという点にある。児童手当や児童扶養手当は法定受託事務と位置付けられている現金給付の社会保障制度であり、国が本来役割を果たすべき事務とされていることを踏まえれば、国庫委託金の形で全額国庫負担となることが理論に整合的であると考えられる。しかしながら、実際にはそのようなになっておらず、国庫負担金の形で一部が地方負担となっている。

この点、児童手当制度では1972（昭和47）年の制度創設当初から地方負担が設けられていたが、児童扶養手当制度では1961（昭和36）年の制度創設当初は費用を全額国庫負担としたが、その後1985（昭和60）年の改正で、地方負担が初めて導入された。

三位一体の改革をはじめとして補助率を見直す制度改正は数多く行われているものの、制度創設当初は全額国庫負担の制度であったにもかかわらず、その後の制度改正により地方負担が導入されたという経緯を有する社会保障制度は、児童扶養手当制度のほかに見当たらず、極めて特異な政策決定過程であるといえる。

そこで、本稿では、社会保障制度の中でも、ひとり親家庭に対する現金給付の社会保障制度である児

児童扶養手当制度に地方負担を導入した1985（昭和60）年改正の政策決定過程を題材<sup>6</sup>として、日本の社会保障制度における国の財政と地方財政の役割分担について分析を行っていくこととした。

この問題意識に基づき分析を行うことにより、どのような経緯を経て2.3において述べた社会保障制度における地方負担の現状が形成されてきたのかを明らかにすることを、本稿では目指している。地方財政制度における地方負担に関する理論を踏まえつつ、現状を相対化し分析をすることは、社会保障制度における地方負担の見直しの議論に、有益な視座を提供しうるものであると考えられる。

### 3.2 本稿の方法論

本稿では、1985（昭和60）年の児童扶養手当法改正を分析するに当たって、政策決定過程において大きな役割を果たした第2次臨時行政調査会や厚生省の私的諮問機関である児童福祉問題懇談会における議論、国会審議における議論について、当時の取りまとめ文書や国会会議録検索システムから時系列に沿って地方負担の導入に関する議論を丁寧に確認することとする。

このことにより、本稿ではどのような経緯を経て新たに地方負担が導入されたのかを明らかにすることとする。

## 4. 1985（昭和60）年の児童扶養手当法改正の政策決定過程の分析

### 4.1 1985（昭和60）年の児童扶養手当法改正の概要

まず、1985（昭和60）年の児童扶養手当法改正について、以下、厚生省児童家庭局長の坂本龍彦が著者となって1987（昭和62）年に発刊された児童扶養手当法の解説書籍である『児童扶養手当法特別児童扶養手当等の支給に関する法律の解釈と運用』から確認することとしたい。

児童扶養手当制度は、母子福祉年金の補完的制度として発足した。母子福祉年金は、国民年金法に基づく無拠出制年金であり、保険料納付済期間に応じた支給される母子年金の受給資格がない死別母子世帯を対象とする福祉年金である。福祉年金の財源は

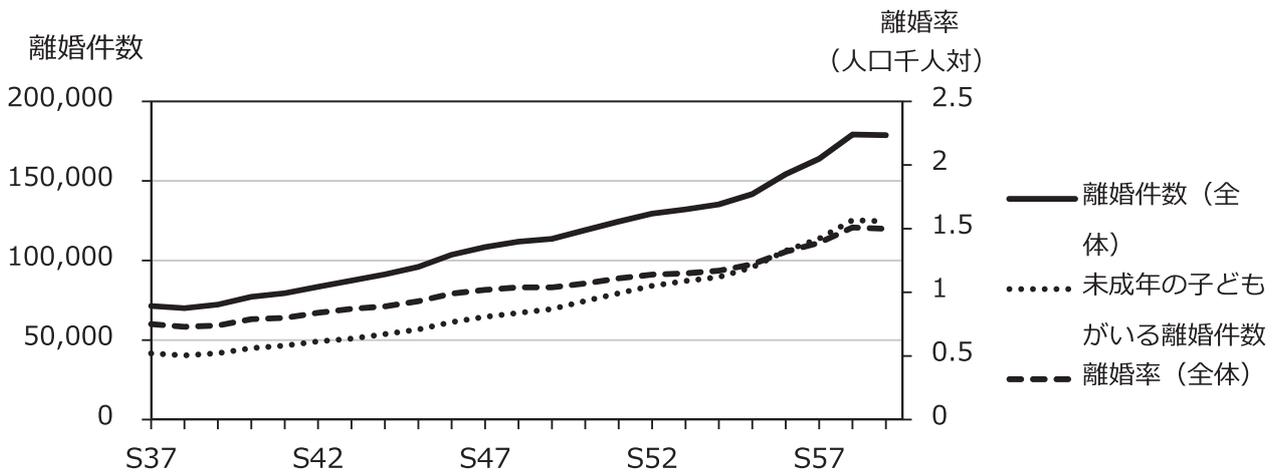
全額国庫負担とされていた。この点、所得が低く、経済的、社会的に多くの困難をかかえているという観点からは、母子福祉年金が支給される死別母子世帯と、生別母子世帯との間に差はないことから、生別母子世帯に対しても社会保障制度として所得保障をすべきという議論があり、児童扶養手当制度が1961（昭和36）年に創設された。年金制度と別制度とされたのは、離婚などの生別母子世帯になるに至った原因が、そもそも保険事故に馴染まないためである。

このように母子福祉年金の補完的制度として発足した児童扶養手当制度について、制度発足以後で最大の制度改正が行われたのが、1985（昭和60）年の児童扶養手当法改正であった。まず、制度の目的・趣旨について、従来の母子福祉年金の補完的制度から、母子世帯の生活の安定と自立促進を通じて児童の健全育成を図ることを目的とする福祉制度に改めた。また、婚姻を解消した父の所得による支給制限、所得に応じた二段階の手当額の導入、支給停止となる場合の所得制限限度額の見直し、5年の認定請求期限の導入といった改正のほか、本稿が事例として取り上げる理由である負担割合10分の2の都道府県負担の導入が図られ、併せて、手当の支給主体も従前の国から都道府県知事に改められた。なお、「未婚の母」の支給対象からの削除や支給期間の7年の有期化も検討の俎上とされたが、国会審議において修正され実現しなかった。

1985（昭和60）年の児童扶養手当法改正は、制度の趣旨・目的を変更し、真に手当を必要とする母子家庭に重点を置いた給付条件に見直すとともに、地方負担を導入するものであったが、この改正の背景には、離婚の急増とこれに伴う手当の受給者の増加があった。図1は離婚件数及び離婚率の年次推移であるが、離婚件数は昭和37年の約7万件から昭和59年には約17万件と増加した。また、図2は児童扶養手当受給者数の推移であるが、制度創設初年度の昭和37年度の約15万人から昭和59年度には約62万人となり、4倍増という顕著な増加となった。

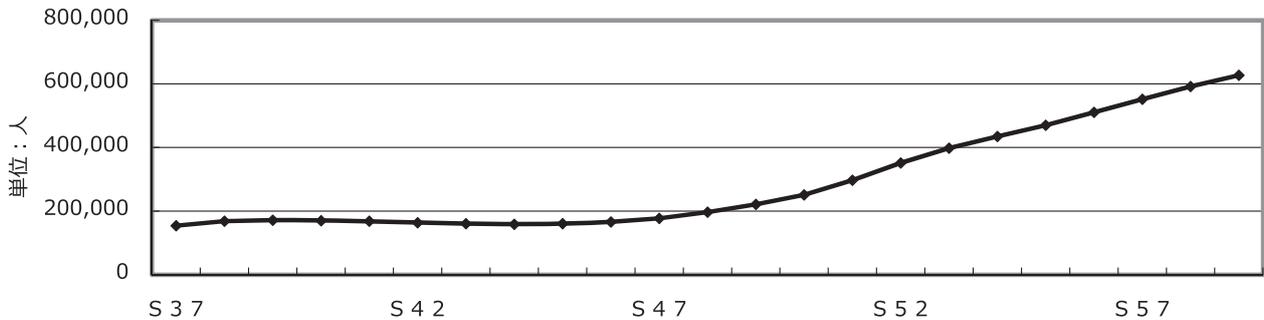
こうした一方で、母子福祉年金の受給者は、昭和37年度には21万人以上いたのが、年々減少し、年金

図1 離婚件数及び離婚率の年次推移（昭和59年まで）



[出所] 厚生労働省公表資料より筆者作成（出典：人口動態統計）

図2 児童扶養手当受給者数の推移（昭和59年まで）



[出所] 厚生労働省公表資料より筆者作成（出典：福祉行政報告例）

制度の成熟に伴い、昭和57年度からは1,000人を割り込むようになった。また、年金制度の改正により、昭和61年4月には母子福祉年金は遺族基礎年金に吸収され廃止されることとなった。このようなことから、母子福祉年金の補完的的制度という児童扶養手当制度発足当時の位置付けが、極めて不明瞭なものになってきていた。また、女性の就労機会の拡大、各種対策の充実により、母子家庭が経済的に自立できる条件が相当に整備されてきていた。

このような状況の中、①第2次臨時行政調査会で児童扶養手当制度の見直し問題が取り上げられ1983（昭和58）年の最終答申に盛り込まれたこと、②社会保障・地方自治・財政などの学識経験者による児童福祉問題懇談会が厚生省に設けられ同年11月に報告書が提出されたことを踏まえ、児童扶養手当法の改正法案が1984（昭和59）年3月に第101回国会に提出された。同改正法案は継続審議とされ、翌年の

第102回国会において衆・参両院で一部修正の上、1985（昭和60）年5月可決成立した。

以下、政策決定過程において大きな役割を果たした第2次臨時行政調査会や厚生省の私的諮問機関である児童福祉問題懇談会における議論、国会審議における議論について、順を追ってその内容を確認していくこととしたい。

#### 4.2 第2次臨時行政調査会における議論（1981（昭和56）年～1983（昭和58）年）

第2次臨時行政調査会は、1980（昭和55）年11月28日に国会で成立した臨時行政調査会設置法に基づき、鈴木善幸内閣が1981（昭和56）年3月12日に大規模な行財政改革のための諮問機関として発足させた機関である。鈴木内閣が第2次臨時行政調査会を設置した理由は、第2次石油ショック後の経済停滞、巨額の財政赤字などに対応するためとされる。

会長に就任したのは、土光敏夫・経済団体連合会名誉会長であり、土光臨時行政調査会会長と鈴木総理及びその後継の中曽根康弘総理のリーダーシップの下で、「増税なき財政再建」を基本方針とする取組が行われた。1981（昭和56）年7月10日に行った第1次答申をはじめとして、5次にわたる答申を提出し、第5次答申（最終答申）を1983（昭和58）年3月14日に提出して解散した。

社会保障や地方財政に関する考え方について最終答申の記述から確認を行うと、まず、社会保障については、「高齢化の進展等に伴う需要の増大に対応して引き続き国の政策として安定的に機能し得るよう、年金制度の改革・一元化、医療費の適正化、医療保障制度の合理化等制度・施策の改革を進める」ことが基本方向とされた。また、地方財政については、「国及び地方公共団体を通ずる行財政の減量化、受益と負担の明確化及び地方公共団体の自主性・自立性の強化の観点から、その在り方を検討する」ことが必要とされた。こうした観点から、社会保障分野の個別の国庫支出金についても、「増税なき財政再建」の推進を図るべく整理合理化の方向性が示された。

本稿が題材とする児童扶養手当制度についても全額国庫負担の国庫委託金が整理合理化の対象とされた。まず、第1次答申において「他の類似手当との均衡を考慮し、かつ、認定の適正化を図る上から、支給に要する費用の一部を都道府県が負担することも制度上考えられるが、この問題については、なお財源問題もあるので、この点を含め政府部内において本年末までに検討を加え結論を得る。」とされ、地方負担の導入が提起された。しかしながら、4.3において述べるように1981（昭和56）年末までに政府部内で結論が得られなかったことから、重ねて、最終答申において「離婚の増加、女性の職場進出の進展等の変化を踏まえ、児童扶養手当の社会保障政策上の位置付けを明確にし、手当支給に要する費用の一部についての都道府県負担導入問題について、早急に結論を得る。」とされた<sup>7</sup>。

ここで、①第2次臨時行政調査会の第1次答申にもかかわらず何故早期の地方負担導入が実現できな

かったのか、②何故第2次臨時行政調査会は最終答申においても重ねて地方負担の問題を取り上げ地方負担の導入に拘ったのか、という2点について疑問が生じる。この点について、以下確認することとする<sup>8</sup>。

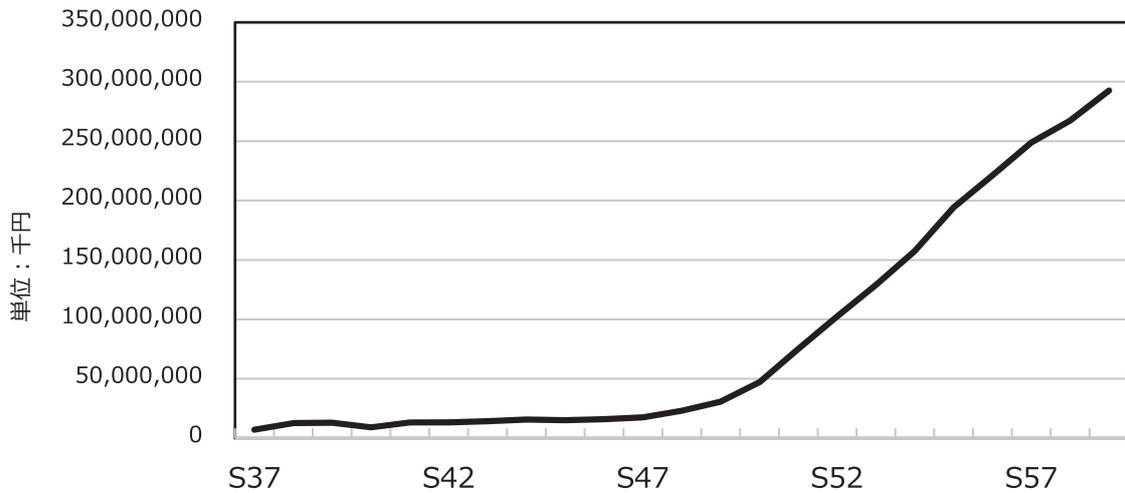
#### 4.3 政府部内における議論（1981（昭和56）年～1983（昭和58）年）

4.1において触れた離婚の急増とこれに伴う手当の受給者の増加に伴って、また、手当額の拡充により、全額国庫負担の制度であった児童扶養手当制度に要する予算額は、当時飛躍的に増加していた。制度創設初年度の昭和37年度は15億円だった予算額が昭和59年度には2,490億円となっていた。予算額の経年比較に当たっては、物価の上昇も加味しなければならないが、図3は、総務省が公表している2015（平成27）年基準消費者物価指数に基づき2015年（平成27）の物価に換算し直した各年度の児童扶養手当予算額の推移である。2015（平成27）年の物価に換算し直した予算額は、制度創設初年度の昭和37年度が72億円であったところ、昭和40年代後半から急激に増加し、昭和59年度には2926億円と40倍以上の顕著な増加となっている。

こうした状況にあって、大蔵省が「増税なき財政再建」の実現を図るための歳出削減対象項目として児童扶養手当制度を選定し、同制度に地方負担を導入することを提案したことは想像に難くない<sup>9</sup>。そもそも、大蔵省は、第2次臨時行政調査会の設置が財政再建のテコになるとして積極的に取り組んでおり、予算編成の経験を生かして支出削減策の検討に全面協力していた（宮島・神野・関口・池上2004, P369-370）。地方負担の導入を提起した第1次答申そのものが、大蔵省の全面的な協力の下で記述されていたとみるのが自然である。

こうした地方負担の導入方針について、地方への財政負担の転嫁であるとして、猛反発を行ったのが自治省である。同じく第2次臨時行政調査会の第1次答申において提起された国民健康保険の療養給付費への都道府県負担の導入と併せて、当時の安孫子藤吉自治大臣が自ら何度も国会審議で、第2次臨時

図3 児童扶養手当予算額の推移（昭和59年度まで、2015（平成27）年物価換算）



〔出所〕厚生労働省公表資料より筆者作成

行政調査会が提起した方針に公然と反対した。

児童扶養手当制度への地方負担導入について、最初に国会で審議されたのは、第1次答申が公表された翌月8月4日の衆議院・決算委員会における社会党の井上一成議員の質問である。同議員は元大阪府摂津市長であり、市長時代に保育所設置費国庫負担金について超過負担<sup>10</sup>が発生していることにつき訴訟を提起したこともあって、地方への財政負担の転嫁を問題視していた。同議員に対し、安孫子自治大臣は、「一連の行革に関連しての地方行政あるいは地方財政に関する各般の問題がございます。…こういう問題は、削減をすればその分は地方団体が引き受けるということにどうしてもならざるを得ないわけでございます。…彼此いろいろ考えますと、地方財政の問題というものはきわめて重大な転機に立つものだと私どもは考えておるわけでございます。」と答弁している<sup>11</sup>。

この後、ゼロ・シーリングが初めて設定された1982（昭和57）年度の概算要求の中で、1981（昭和56）年8月末に行われた厚生省からの概算要求の内容が地方負担の導入を前提としていることが判明すると、安孫子自治大臣は国会審議の場で更に反発を強めることとなる。10月19日に開催された行財政改革に関する特別委員会ほか関係委員会の連合審査会には、鈴木総理や村山達雄厚生大臣、渡辺美智雄大蔵大臣も出席していたが、その場で、安孫子自治大

臣は「地方にまた負担させるのだということにつきましては、新たなる負担になるわけでございますので、地方財政法上は問題がある」、「臨調の立場において、当面、来年度の予算編成に関連いたしまして、財政上の見地からこの問題を取り上げるということは必ずしも妥当ではない」、「児童扶養手当…の問題でございますけれども、…児童扶養手当の背景をなすものは母子福祉年金であり…比較をいたしますならば、母子福祉年金…を前提とすべきである…が、…年金はいずれも国でもって措置しておりますので…児童手当…が県も一部負担しておるから、県が負担してもいいじゃないかということは全く見当違い」というように述べ<sup>12</sup>、反対の姿勢を強めている。

こうした自治省の猛反発が功を奏し、1981（昭和56）年12月21日に大蔵・厚生・自治の3大臣の間で合意がなされ、「昭和57年度予算における児童扶養手当の給付費に対する地方負担の導入は行わない」ことが決まった。一方で、大蔵省は翌年度以降の地方負担導入を諦めておらず、「今後速やかに、国、地方の役割分担を含め、全体の体系の中における制度のあり方について検討する」ことも併せて3大臣の合意事項とされた<sup>13</sup>。これが、「児童扶養手当の社会保障政策上の位置付けを明確にし、手当支給に要する費用の一部についての都道府県負担導入問題について、早急に結論を得る。」という第2次臨時行政調査会の最終答申に繋がっていくこととなった。

4.4 児童福祉問題懇談会における議論（1983（昭和58）年）

4.3において述べた第2次臨時行政調査会の最終答申の5日前、1983（昭和58）年3月9日に発足したのが、児童福祉問題懇談会である。児童福祉問題懇談会は厚生省に設けられた私的諮問機関であり、社会保障、地方自治、財政などの学識経験者により組織された。

委員は6名であったが、その人選に関し、小島弘仲厚生省児童家庭局長は、昭和60年5月28日の参議院・社会労働委員会の中で「臨調御指摘の問題もございまして、地方負担という問題も御討議願わなくちゃならぬ」と述べている<sup>14</sup>。表2は児童福祉問題懇談会の委員について肩書と専門・出身を整理したものである。4.3において述べた3大臣の合意事項や第2次臨時行政調査会の最終答申に基づき、「都道府県負担導入問題について、早急に結論を得る」必要があることから、大蔵省・厚生省・自治省の3省の事務次官・担当局長経験者を委員として含め、問題への着地点を得ることを目的としていたことが推察される。

児童福祉問題懇談会は、発足以来15回にわたり審議を行い、1983（昭和58）年12月26日に「児童福祉問題懇談会報告」を取りまとめた。当時の私的諮問機関は資料や議事録を公開することとなっておらず、議論の経過を伺い知れる資料を分析することはできなかったが、報告では、「児童扶養手当制度は、制度発足時の経緯からこれまで母子世帯に対する年金制度の補完として機能してきたが、制度発足から

20年以上を経過した今日、年金制度の成熟とともに、母子福祉年金の受給者は激減する一方で、離婚についての意識、態様等の変化に伴い、その件数は年々著しく増加し、児童扶養手当の受給者は急増を遂げ、財政負担も巨額になっている。」という現状認識が述べられ、「新しい制度は従来の母子福祉年金の補完的機能から離れ、児童福祉施策の体系の中での役割を明らかにし、…母子家庭の生活の安定と自立の促進を図り、もって児童の健全育成に資することを目的とする福祉施策として独自の役割を担うべき」と制度の趣旨・目的の見直しの必要性が示された。その上で、地方負担については「新制度の性格及び内容に則した費用負担の在り方をも検討することが必要な課題である」と整理したのである。

ここに、第2次臨時行政調査会が議論を開始した1981（昭和56）年以來の長年の課題であった地方負担問題について、大蔵省・厚生省・自治省の3省が着地点を得るべく工夫をしたことが良く見て取れる。即ち、国の財政再建のために地方負担導入が必要、他の類似手当でも地方負担が設定されている制度があるため地方負担導入は差し支えないという大蔵省が主導した第2次臨時行政調査会以來の説明について、論理の順序を逆転させ、児童扶養手当制度の趣旨・目的が変更され他の福祉制度と類似の制度となった、このため全額国庫負担ではなく類似の福祉制度と同程度の地方負担の導入が相当である、という説明に新たに再整理し直されたのである。こうして、3省が合意することができる形での地方負担の導入に道筋が付けられることとなった。

表2 児童福祉問題懇談会の委員一覧

氏名	肩書	専門・出身
坂元 貞一郎	中外製薬株式会社副社長	元厚生事務次官・元児童家庭局長
首藤 堯	公営企業金融公庫総裁	元自治事務次官・元自治財政局長
田中 敬	国民金融公庫総裁	元大蔵事務次官・元主計局長
肥後 和夫	成蹊大学教授	財政学
松永 緑郎	埼玉県副知事	地方自治
山田 雄三	一橋大学名誉教授	社会保障

[出所]「児童福祉問題懇談会報告」に基づき筆者作成

このように地方負担を導入するために説明振りを再整理するという方針は、3省の間で早い段階から認識が共有されていたものであったかも知れない。児童福祉問題懇談会の発足、第2次臨時行政調査会の最終答申という状況を受けて、1983（昭和58）年7月7日の衆議院・決算委員会において、再び社会党の井上一成議員が児童扶養手当の地方負担導入問題について質問を行っている。同議員の昭和56年当時から自治省の見解に変化はないかとの質問に対し、石原信雄自治省財政局長が「現在の児童扶養手当…これは内容的には、福祉年金でありますところの母子福祉年金…との均衡を図るということでできた制度でありまして、給付の条件とか給付の内容とか、すべてこれらの年金と全く同一であります。したがって、そういう実態にかんがみまして地方の負担はない、全額国庫負担として今日までこの制度は実行されてきたもの、このように理解しております。したがって、この制度の実態が全く変わらないままに、単に財政上の理由その他で地方の負担を導入するという事は、われわれとしてはどうしても納得できない、こういう考え方でおります」、「なお、この問題とも関連いたしまして、児童福祉行政全体につきまして、現在厚生大臣の諮問機関として児童問題懇談会というようなものが設けられて、児童福祉施策全般について論議されているようでもありますけれども、こういった論議を見守りながら対応していきたいと思っております」、「いずれにしても、基本的には、現行制度の実態が変わらないままに単に財政上の理由その他で地方に負担を求めるといふことは、私どもとしては賛成いたしかねるといふ考えには変わりはありません」と答弁をしている<sup>15</sup>。この答弁は、この後地方負担が導入された結果を踏まえると、「児童福祉問題懇談会での議論において現行制度の趣旨・目的が変更され、単なる財政上の理由以外の理由が生じてくれば地方負担を容認しうる」という考え方を前もって伏線として示していたと考えられなくもない。

#### 4.5 改正法案の閣議決定に向けた議論（1984（昭和59）年）

児童扶養手当法改正法案は、児童福祉問題懇談会の報告に沿って立案が進められ、社会保障制度審議会への諮問・答申を経て、1984（昭和59）年2月28日に改正法案が閣議決定された。閣議決定された改正法案には、負担割合10分の2の都道府県負担の導入が盛り込まれた。この2割という地方負担割合は、類似の福祉施策に倣ったものと説明された。

また、地方負担の導入に当たって、児童扶養手当に要する経費について国庫委託金から国庫負担金に位置付け直すべく、改正法案には、地方財政法第10条及び第10条の4の改正が盛り込まれた。併せて、改正法の施行前に認定請求を終えていた既認定者分の手当の支給に要する費用は、なお従前の例によることとし、全額国庫負担のままとした。これは、既認定者分については福祉制度に児童扶養手当の趣旨・目的が変更される前に認定請求されたものであるという理屈に加えて、既認定者分の手当も含めて全て一度に地方負担を導入すると、急激な地方負担増になってしまうことから、これを避け都道府県に配慮する意味からも新規請求分からのみ地方負担を導入することとし、ゆるやかに地方負担を増やしていく仕組みとしたものである<sup>16</sup>。

閣議決定と同日2月28日の衆議院・本会議において、日本共産党の経塚幸夫議員からの「児童扶養手当制度の給付費の2割を都道府県に転嫁しようとしているが自治省は猛烈に反対していたのに態度を変えたのか」との質問に対し、田川誠一自治大臣が「児童扶養手当のことでございますが、児童扶養手当の制度については、五十九年度の予算編成に際し厚生省の方から、児童福祉問題懇談会の報告を踏まえ…地方負担の導入について協力を要請されたものでございます。自治省といたしましては、このような改正後の児童扶養手当は、従来の年金に準ずるものと一線を画す福祉政策として受けとめて、福祉行政における国と地方との機能分担を勘案しつつ、新たに認定される者について所要の経費の一部負担について同意をしたものでございます。」と答弁している<sup>17</sup>。また、3月12日の衆議院・予算委員会第3

分科会において、社会党の井上一成議員が3度目の質問に立ち「自治省は負けたのか」と問いただしているが、ここでも田川自治大臣が「今度の児童扶養手当の問題は、児童扶養手当の性格が、従来の年金に準じた性格から福祉政策に変わってきたというような面が非常に出てきているというふうに私は見ているのでありまして、児童扶養手当の性格が福祉政策に準じたような政策になってきた、従来の年金的な政策とはかなり変わってきた。国全体から見れば児童扶養手当というものを見直していかなければならないという考え方がかなり出てきている。そういう面から国全体として、やはり国と地方との関係において地方も協力をしていかなければならない。ただし、この地方の負担部分についてはできるだけ地方に実際に負担がかからないように努力をしていく必要があるというようなことで、今回は大蔵との話し合いをつけた、これが実態でございます。」と答弁している<sup>18</sup>。

これらの答弁から、地方負担の導入を新規請求分からのみとするなど地方に出来るだけ負担がかからない仕組みとすることを前提に、児童福祉問題懇談会の報告に従って再整理し直した説明を自治省が受け入れることで、自治省が地方負担の導入を容認する方向に舵を切ったことが分かる。従前から、自治省は、全額国庫負担の母子福祉年金の補完的制度である児童扶養手当には性質上地方負担は馴染まないという見解であったが、厚生省が、「母子福祉年金の補完的制度」という旗を降ろし、「福祉制度」に改めるという説明をしている以上、自治省に地方負担の導入を反対し続ける理屈がなくなってしまったのである。

#### 4.6 改正法案の国会審議における議論（1984（昭和59）年～1985（昭和60）年）

児童扶養手当法改正法案は、1984（昭和59）年3月16日に第101回国会に提出された。同年4月19日には衆議院・本会議において趣旨説明の質疑が行われたが、ここでも田川自治大臣は、4.5において述べた2つの答弁と同趣旨の答弁を行っている。

改正法案は、同国会においては継続審議となり、

翌年の第102回国会において1985（昭和60）年5月31日に成立し、同年6月7日に昭和60年法律第48号として公布された。継続審議となったこと、衆議院・参議院の両院で法案修正がされたこと、採決で賛成したのが与党の自由民主党のみであり他の全ての会派（日本社会党、公明党、民社党、日本共産党、社会民主連合）は反対であったことから、改正法案の国会審議が紛糾していたことが伺い知れるが、主な論点は、「母子家庭の福祉切り捨て」と表現された改正の内容面（国会における修正事項となった「未婚の母」の支給対象からの削除や支給期間の7年の有期化など）が中心であった。改正法案の国会審議の段階では、地方負担の導入問題は余り大きくは取り上げられることがなくなり、取り上げられた場合においても、児童福祉問題懇談会の報告に従って再整理し直した説明に沿った従前からの答弁が繰り返されるに留まった<sup>19</sup>。

## 5. まとめ

### 5.1 本稿の分析結果のまとめ

ここまで1985（昭和60）年の児童扶養手当法改正の政策決定過程経過について、地方負担の導入に関する議論に絞って丁寧に確認してきたが、地方負担導入に関する議論の経過について時系列に整理すると、次の表3のようになる。

離婚の急増とこれに伴う手当の受給者の増加、児童扶養手当制度に要する予算額の増加は国の財政を圧迫しており、これに対応するため、大蔵省が協力する形で第2次臨時行政調査会が第1次答申の中で地方負担導入を提言した。これに対し、自治省が地方への財政負担の転嫁であると猛反発し、1982（昭和57）年度予算の編成に当たっては、地方負担の導入は見送られることとなった。

しかしながら、大蔵省は地方負担導入を諦めず、第2次臨時行政調査会の最終答申の中で再度地方負担導入が提言された。これを受け、厚生省に設けられた児童福祉問題懇談会には、大蔵省・厚生省・自治省の3省のOBが参画し着地点を得るべく議論が進められた。その結果、地方負担の導入ありきという議論ではなく、児童扶養手当制度の趣旨・目的が

表3 地方負担導入に関する議論の経過

	第2次臨時行政調査会における議論	政府部内における議論	国会審議
1981年 (昭和56年)	7月10日 ・第1次答申 【地方負担導入を提言】	12月21日 ・3大臣合意 【地方負担導入を延期】	8月4日 ・井上議員による質問① 【安孫子自治大臣による猛反対(～年末)】
1983年 (昭和58年)	3月14日 ・最終答申 【地方負担導入を再度提言】	3月9日 ・児童福祉問題懇談会開始 【計15回開催】 12月26日 ・報告とりまとめ 【児童扶養手当制度を趣旨・目的から再整理】	7月7日 ・井上議員による質問② 【石原自治省財政局長が児童福祉問題懇談会の議論を見守る旨の答弁】
1984年 (昭和59年)		2月17日 ・社会保障制度審議会答申 2月28日 ・改正法案閣議決定 【2割の地方負担導入案】	3月12日 ・井上議員による質問③ 【田川自治大臣による地方負担導入の容認答弁】 3月16日 ・法案国会提出
1985年 (昭和60年)			5月31日 ・法案国会成立

[出所] 筆者作成

福祉制度に変更となったため類似の福祉制度と同程度の地方負担が相当であるという説明に新たに再整理し直され、3省が合意できる形での地方負担の導入に道筋が付けられた<sup>20</sup>。

改正法案の閣議決定に向けた議論や国会審議における議論の中で、自治省は、再整理された説明を受け入れる旨を表明し、地方負担導入を容認する方向に舵を切った。

この長い議論の経過からも分かるように、児童扶養手当制度における地方負担の導入は、国の財政と地方財政の役割分担に関する理論を社会保障制度に当てはめたものとはいえ、第2次臨時行政調査会の答申に基づく行政改革の流れの中で、大蔵省・厚生省・自治省の3省が合意できる形で、政治的・行政的に決められたものといえるということが分かった。

## 5.2 社会保障制度における地方負担の在り方への示唆

2.2において述べた社会保障制度における地方負担に関する理論を踏まえると、現金給付の社会保障制度である児童扶養手当制度は、実施面での必要性から実務を地方が担うことは考えられるものの、一義的には費用は国が責任を持って負担すべきものと考えられる(石原・二橋2000, 天羽2018, 林2010)。

1985(昭和60)年の児童扶養手当法改正は、児童扶養手当制度の趣旨・目的が福祉制度に変更になったと説明しているが、理念上趣旨・目的が改められたとしても、児童扶養手当制度が新たに公共財・サービスを提供し資源配分機能も併せ持つ現物給付の制度に変わった訳ではなく、引き続き、現金給付の所得再配分機能を果たす制度であることは変わらなかった。また、児童扶養手当制度は、制度創設当初より、法令に基づいて国から委任され、国の機関として都道府県が処理する機関委任事務であった

が、1985（昭和60）年の法改正においてもこの点について変更はなく、現在も法定受託事務と位置付けられている。これらを勘案すると、地方財政制度における地方負担に関する理論を踏まえた場合、児童扶養手当制度に地方負担を導入する根拠が1985（昭和60）年の児童扶養手当法の改正によって生じていたのかについては疑義が生じることとなる。

本稿では、児童扶養手当制度における地方負担の導入は、地方財政制度における地方負担に関する理論を反映したものではなく、国の関係省庁を中心に政治的・行政的に決められたものといえることを明らかにした。本稿において社会保障制度における地方負担の現状を地方財政制度の理論に基づき相対化し分析をした結果は、今後、社会保障制度における地方負担の見直しを議論にする際には、地方財政制度における地方負担に関する理論を踏まえつつ、政治的・行政的妥協の産物ともいえる現行の制度を必ずしも自明の前提とすることなく議論していくべきではないかとの示唆を与えるものであると考えられる。

### 5.3 今後の研究課題

本稿は、社会保障制度の中でも児童扶養手当制度における地方負担の導入に関する分析に留まっている。2.3で示したように社会保障制度の財源構成は制度ごとに様々である。児童扶養手当と同様の社会手当の制度である児童手当や特別児童扶養手当も、児童扶養手当とは財源構成が全く異なり、地方負担の有無や割合も異なっている。こうした他の社会保障制度における財源構成や地方負担についても、今後、地方財政制度における地方負担に関する理論を踏まえつつ、政策決定過程を分析していくことが必要であると考えられる。また、複数の政策決定過程の分析を行うことにより、政策決定の在り方それ自体についても理解を深めていくことができるのではないかと考えている。これらについては、今後の研究課題としたい。

#### 注

1 平成29年度版の厚生労働白書は「社会保障と経済成長」をテーマとしているが、その中で、「社会保障の機

能は、主として、①生活安定・向上機能、②所得再分配機能、③経済安定機能の3つがあげられる。」(P8)とし、それぞれの機能を解説している。

2 オーツの見解については、地方財政の機能が資源配分機能のみに極めて狭く限定されているという印象が否めず、自治権が中央政府の経済政策的要請の下に大きく制限されることにならないか否かが疑問であるといった批判も存在しており、今後更に研究を行っていく必要がある。

3 地方交付税は、地方団体間の財政力格差を是正するために税収不足を補う目的でなされる財政援助であり、昭和29（1954）年度以降、日本の地方財政調整制度の中核をなしているものである。地方交付税交付金と地方交付税は同一のものであるが、前者はこれを地方財政調整のために国が地方に交付する交付金とみる財務（大蔵）省サイドの表現であり、後者はこれを地方団体の固有財源（間接徴収形態の地方税）とみる総務（自治）省サイドの表現とされる（佐藤・関口2019, P209）。

4 国庫補助金は、国がその行政上の必要から地方自治体に対して交付するものであり、特定の事務事業の実施を奨励し、または助長するために交付するものと、地方自治体の財政を援助するために交付するものがあるとされている（天羽2018, P60）。

5 社会保障制度の中には、事務の全てを国が担い事務面での地方の関与が全くないものも存在するが、その場合地方負担は生じ得ない。本稿は、地方が事務の少なくとも一部を担う社会保障制度における、国の財政と地方財政の役割分担の在り方を論じている。

6 堺（2020）は、児童扶養手当制度の形成と展開について論じる中で、1985（昭和60）年の児童扶養手当法改正の政策決定過程についても言及しており、その中では、都道府県負担導入の経緯についても論じられている。

7 第1次答申の提出後の第2臨時行政調査会における議論の流れとしては、まず、財政制度問題を担当する第3部会において補助金制度の合理化が議論され、第3次答申（基本答申）に補助金等の整理合理化の方針が明記されることとなった。基本答申の段階では、具体的な児童扶養手当に関する改革の方向性は明示されなかったが、その後、第3部会で個別補助金等の整理合理化方針が議論されることとなり、児童扶養手当給付費も取り上げられた。この議論の結果が、第5次答申（最終答申）の記述に繋がっている。

8 第2次臨時行政調査会については、神原（1986）や新藤（1986）をはじめとして、数多くの政治学者や行政学者による先行研究が存在し、これらの中では、行政改革の名の下に生じた1980年代の日本の政治過程の変化を論じられている。本稿との関連でいえば、補助金制度の整理合理化など国・地方関係の改革について論じる中で、歳出削減を命題とした第一次答申において自治体に負担の一部を転嫁しようとした事例として国民健康保険とともに児童扶養手当を例示しているものがある（神原1986, P285）が、三公社の分割・民営化など注目度の高

い施策とは異なり、政治学者や行政学者が個別の各論として児童扶養手当制度への地方負担導入問題を論じた先行研究は見受けられない。

- 9 神原(1986)は、第1次答申における歳出削減項目の選定において、大蔵省が決定的に重要な役割を果たしたことを指摘する(P67)。具体的には、事務局が歳出削減項目の選定に当たって依拠したのは、大蔵省の審議会である財政制度審議会の「建議」とそれを基にして作成された大蔵省の『歳出百科』で指摘する諸事項であった(P80)と指摘する。児童扶養手当制度の見直しも、財政制度審議会がまとめた「歳出削減・抑制の検討項目リスト」に含まれている(P81-82)。
- 10 超過負担問題とは、国庫補助金の対象・単価等が地方の実情に即しないため、地方団体がその不足分を負担しなければならないという問題である(佐藤・関口2019, P317)。
- 11 第94回国会衆議院決算委員会会議録第16号(昭和56年8月4日)11頁。以下、国会会議録の情報は、国立国会図書館の『国会会議録検索システム』による。
- 12 第95回国会衆議院行政改革に関する特別委員会地方行政委員会大蔵委員会文教委員会社会労働委員会農林水産委員会運輸委員会建設委員会連合審査会会議録第1号(昭和56年10月19日)16頁及び26頁。五十嵐広三委員及び村山達雄委員への答弁。
- 13 第96回国会衆議院地方行政委員会会議録第7号(昭和57年3月23日)7頁における、大橋敏雄委員への世耕政隆自治大臣及び土屋佳照自治省財務局長による答弁において、3大臣の間での合意事項が覚書として存在していることを認め、大蔵省及び厚生省と協議した結果であると述べている。
- 14 第102回国会参議院社会労働委員会会議録第21号(昭和60年5月28日)22頁。安武洋子委員への答弁。
- 15 第98回国会衆議院決算委員会会議録第8号(昭和58年7月7日)21頁。
- 16 地方負担導入に伴う都道府県への配慮としては、新規請求分からのみ地方負担を導入するという仕組みに加え、地方交付税の基準財政需要額の算定に当たって、新たに地方負担となる2割の部分を加味することとした。これにより財政力の弱い自治体に対しては、地方交付税の形で一般財源として配布される仕組みとなった。
- 17 第101回国会衆議院本会議会議録第8号(昭和59年2月28日)20頁。
- 18 第101回国会衆議院予算委員会第三分科会会議録第2号(昭和59年3月12日)4-5頁。
- 19 改正法案の国会審議においては、1985(昭和60)年3月28日の衆議院・社会労働委員会における小淵委員の質問、4月12日の同委員会における土井委員の質問、5月21日の参議院・社会労働委員会における糸久議員の質問、5月28日の同委員会における和田委員の質問に地方負担の導入に触れるものがある。
- 20 本稿では、主に自治省サイドの国会答弁を引用してきたが、1984(昭和59)年2月22日の衆議院・大蔵委員

会において、児童扶養手当制度への地方負担導入問題について、竹下登大蔵大臣は、「児童扶養手当制度の社会保障政策上の位置づけをまず抜本的に見直して、いわゆる児童の健全育成を図ることを目的とする福祉制度というものに改めることであるというふうには、概念を私なりに規定しております。したがって、他の福祉制度と同様に、国と地方が応分の負担を分かち合うということになったものだ。これは厚生大臣と自治大臣が話し合いをなさしまして、私もそこへ入れていただきまして、最終的に決着した問題でございます。」と答弁している(第101回国会衆議院大蔵委員会会議録第2号(昭和59年2月22日)37頁。箕輪幸代委員への答弁)。

### 参考文献

- 天羽正継(2018)「福祉を支える政府間財政関係」高端正幸・伊集守直編『福祉財政』ミネルヴァ書房, P51-P70
- 池上岳彦(2015a)「財政の政策決定過程」池上岳彦編『現代財政を学ぶ』有斐閣
- 池上岳彦(2015b)「社会保障と教育の財政制度」池上岳彦編『現代財政を学ぶ』有斐閣
- 池上岳彦(2018)「日本における福祉財政の特徴」高端正幸・伊集守直編『福祉財政』ミネルヴァ書房, P3-P18
- 石原信雄・二橋正弘(2000)『新版 地方財政法逐条解説』ぎょうせい
- 神原勝(1986)『転換期の政治過程—臨調の軌跡とその機能』総合労働研究所
- 黒田有志弥(2016)「社会手当の意義と課題—児童手当制度及び児童扶養手当制度からの示唆—」『社会保障研究』2016, vol. 1, no. 2, P370-P381
- 小西砂千夫(2016)『社会保障の財政学』日本経済評論社
- 国立社会保障人口問題研究所編(2005)『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会
- 堺恵(2020)『児童扶養手当制度の形成と展開—制度の推移と支給金額の決定過程—』晃洋書房
- 坂本龍彦(1987)『児童扶養手当法特別児童扶養手当等の支給に関する法律の解釈と運用』中央法規出版
- 佐藤進・関口浩(2019)『(新版) 財政学入門』同文館出版
- 社会保障制度審議会(1985)『社会保障制度に関する勧告及び答申集 昭和49年4月～昭和60年3月』
- 新藤宗幸(1986)『行政改革と現代政治』岩波書店
- 政府刊行物(2013)『五訂 児童手当法の解説』中央法規出版
- 関口浩(2006)「保育所運営費負担金の一般財源化と費用負担」『社会志林』第52巻第4号, P35-P57
- 関口浩(2014)「社会保障制度と財政」片桐正俊編『財政学(第3版)』東洋経済新報社, P159-P188
- 高端正幸(2018)「児童福祉財政」高端正幸・伊集守直編『福祉財政』ミネルヴァ書房, P117-P136
- 林宜嗣(1998)「児童福祉と財政政策」『季刊社会保障研究』第34巻第1号, P26-P34
- 林宜嗣(2010)「社会保障と地方財政」宮島洋・西村周三・京極高宣編『社会保障と経済2 財政と所得保障』東

- 京大学出版会, P145-166
- 宮島洋・神野直彦・関口浩・池上岳彦(2004)『昭和財政史—昭和49～63年度 第2巻「予算」』財務省財務総合政策研究所財政史室 編
- 宮島洋(2010)「社会保障と財政・税制」宮島洋・西村周三・京極高宣 編『社会保障と経済2 財政と所得保障』東京大学出版会, P95-120
- 村松怜(2018)「日本の福祉財政の歴史」高端正幸・伊集守直 編『福祉財政』ミネルヴァ書房, P19-P36
- 臨時行政調査会OB会編(1983)『臨調と行革—2年間の記録』文真舎
- 臨時行政調査会OB会編(1987)『臨調行革審:行政改革2000日の記録』行政管理研究センター
- 臨時行政調査会事務局(1983)『臨調 最終提言』文永社

参照ウェブサイト

- 厚生労働省ホームページ(令和2年8月16日最終参照)
- ・ひとり親家庭の支援について  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo\\_kosodate/boshi-katei/index.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/boshi-katei/index.html)
  - ・平成29年版厚生労働白書—社会保障と経済成長—  
<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/17/>
- 国立国会図書館ホームページ「国会会議録検索システム」(令和2年8月16日最終参照)  
<https://kokkai.ndl.go.jp/>
- 国立社会保障人口問題研究所ホームページ「日本社会保障資料IV(1980-2000)」(令和2年8月16日最終参照)
- ・児童福祉問題懇談会「児童福祉問題懇談会報告」(昭和58年12月26日)  
<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryuu/no.13/data/shiryuu/syakaifukushi/221.pdf>
- 財務総合政策研究所ホームページ(令和2年8月16日最終参照)
- ・昭和財政史—昭和49～63年度  
[https://www.mof.go.jp/pri/publication/policy\\_history/series/s49-63/index.htm](https://www.mof.go.jp/pri/publication/policy_history/series/s49-63/index.htm)

参考資料

- 行政改革に関する第1次答申  
(昭和56年7月10日臨時行政調査会)  
出典:臨時行政調査会OB会編(1987, P129-153)
- 3 支出に関する個別の方策
- (1) 国民生活と行政
- ウ 社会福祉
- (イ) 児童扶養手当, 特別児童扶養手当については, 他の類似手当との均衡を考慮し, かつ, 認定の適正化を図る上から, 支給に要する費用の一部を都道府県が負担することも制度上考えられるが, この問題については, なお財源問題もあるので, この点を含め政府部内において本年末までに検討を加え結論を得る。

- 行政改革に関する第5次答申—最終答申—  
(昭和58年3月14日臨時行政調査会)  
出典:臨時行政調査会OB会編(1987, P252-409)
- 2 補助金等の整理合理化
- (1) 整理合理化方針
- ア 社会保障
- (ウ) 児童扶養手当給付費
- i) 不正受給を防止するため, 認定申請の支給事由の確認及び受給者の受給資格継続の有無の確認につき適正化措置を強化するとともに, これらの事務の監査指導を強化する。
- ii) 離婚の増加, 女性の職場進出の進展等の変化を踏まえ, 児童扶養手当の社会保障政策上の位置付けを明確にし, 手当支給に要する費用の一部についての都道府県負担導入問題について, 早急に結論を得る。

- 児童福祉問題懇談会報告  
(昭和58年12月26日児童福祉問題懇談会)  
出典:国立社会保障人口問題研究所ホームページ「日本社会保障資料IV(1980-2000)」
- 当懇談会は, 本年3月9日に発足して以来, 15回にわたり審議を行い, 次のとおり報告をとりまとめたので, この趣旨に沿って速やかに関係省庁間で検討を行い, 所要の措置を講じられたい。
- 昭和58年12月26日

- 児童福祉問題懇談会 座長 山田雄三
- 1 戦後, 我が国は飛躍的な経済的發展を遂げ, 豊かな社会を実現したが, その間, 核家族化をはじめとする家族構造の変化, 人口の都市集中, 婦人の社会参加の進展等に伴い, 児童をとりまく環境は大きく変化し, これに対応して児童福祉施策も, 制度, 予算の両面にわたり拡充を遂げてきた。
- しかしながら, 今後, 急速に人口の高齢化が進むとともに, これまでの社会保障の拡大を支えてきた社会的, 経済的背景が変化していること等を考えると, 社会保障全般にわたり自立自助の促進, 社会的公正の確保, 施策の効率化・総合化等の観点から見直しを行うべき時期に来ているといえよう。こうした認識に立って, 児童福祉面についても, 年金, 医療等の他の社会保障の分野との関連, 金銭給付と福祉サービスとの連携, 子に対する両親の養育責任等に留意しつつ, 施策の総合的な見直しを行い, 今後の児童数の減少, 家庭機能の低下等が進む中で, 次代を担う児童の健全な育成に努めていくことが, ますます必要となっている。
- このような観点から, 当懇談会としては, これまで幅広く児童福祉施策の制定・発展の経緯, その現状と役割について検討を行い, その一環として児童扶養手当について審議を重ねてきた。
- 2 児童扶養手当制度は, 制度発足時の経緯からこれまで母子世帯に対する年金制度の補完として機能してきたが, 制度発足から20年以上を経過した今日, 年金制

度の成熟とともに、母子福祉年金の受給者は激減する一方で、離婚についての意識、態様等の変化に伴い、その件数は年々著しく増加し、児童扶養手当の受給者は急増を遂げ、財政負担も巨額になっている。

他方、母子家庭が自立していくための環境は、婦人の就労機会の増大、保育所の整備、貸付金制度の拡充等、大幅に改善されている。また、離別した夫の子に対する扶養義務等離別母子家庭と死別母子家庭とは必ずしも同一に論ずることができない面があること等、制度の再検討が要請されるに至っている。

3 このような背景から、児童扶養手当制度の抜本的な見直しが必要であると考え、新しい制度は従来の母子福祉年金の補完的機能から離れ、児童福祉施策の体系の中での役割を明らかにし、次のような考え方に立って、母子家庭の生活の安定と自立の促進を図り、もって児童の健全育成に資することを目的とする福祉施策として独自の役割を担うべきであると考え。

- ① 両親の子に対する養育責任を前提としながらも、母子家庭の経済的困難を援助する。
- ② 母子家庭の離別に伴う生活の激変を緩和し、その自立促進を図る。
- ③ 母子家庭の児童の養育費の一部を援助することにより、一般家庭の児童と同様な健全育成を図る。

この場合、制度の仕組み・内容については、年金等其他制度の改正の動向、国、地方を通ずる現下の財政状況等を考慮の上、さしあたり、母子家庭の実態を踏まえつつ、次の諸点に留意することが必要である。

- ① 児童の年齢を考慮の上、手当の支給について有期的な考え方を導入すること。
- ② 手当の金額及び所得制限については、年金とは別に、対象者の必要度を考慮した妥当なものとし、その際、例えば、段階的な仕組みを導入すること。
- ③ 離別した場合であっても親は子に対する扶養義務を有するものであり、それを前提とした仕組みとすること。

なお、対象者の実態をよりの確に把握し、適正かつ効率的な事務処理を確保しうる方途を検討するとともに、新制度の性格及び内容に則した費用負担の在り方をも検討することが必要な課題であると考え。

4 新制度の実施に当たっては、母子福祉年金の貸付制度の拡充等関連施策の在り方について検討するほか、本制度と児童手当制度との関連についても、今後考慮していくことが必要であると考え。

5 特別児童扶養手当制度については、児童扶養手当制度について述べてきた趣旨をも踏まえつつ、その在り方について検討を行うことが必要であると考え。

松永 緑郎 埼玉県副知事  
山田 雄三 一橋大学名誉教授

○児童扶養手当制度の改正について（答申）

（昭和59年2月17日社会保障制度審議会）

出典：社会保障制度審議会（1985, p148）

厚生大臣 渡部恒三 殿

社会保障制度審議会 会長 大河内一男

児童扶養手当制度の改正について（答申）

昭和59年2月10日厚生省発第17号で諮問のあった標記の件について、本審議会の意見は下記のとおりである。

記

- 1 今回の諮問は、現行制度発足以降の諸事情の変化に即して制度の見直しを行おうとするものであり、また、従来の母子福祉年金の補完的機能から独自の福祉制度として脱皮を図ろうとする意図も一応理解できる。
- 2 この点から、福祉の制度として地方負担を導入することは、運営の適正化を図るものとしておおむね了承する。また、婚姻解消時の夫の所得によって支給要件を定めることも理解できるが、民法上の扶養義務が十分に履行されるような手立てなしには、児童の福祉が確保されないことにもなりかねないので、この方面に対する検討を別に行われたい。
- 3 今回の改正が、財政対策にとらわれるあまり、真に援助を要する者が対象からはずされるおそれのないように十分に配慮されたい。
- 4 なお、離婚等に伴う児童の福祉の確保の観点から、父子家庭の問題も忘れてはならない。

児童福祉問題懇談会名簿（五十音順）

坂元 貞一郎 中外製薬株式会社副社長  
首藤 堯 公営企業金融公庫総裁  
田中 敬 国民金融公庫総裁  
肥後 和夫 成蹊大学教授

# ベトナムにおける環境政策・制度の発展とその課題について —2016年ベトナム中部海域魚大量死事件を事例として—

Development of the environmental policies and Institutions, and challenging issues in Vietnam  
— A case analysis of the Mass Fish Death Incident in central Vietnam in 2016 —

安 達 一 郎

## 要旨

ベトナムは、近年急速な経済発展を遂げている一方で、環境質への負荷は高まっており、大気質・水質とも汚染が進んでいる。こうした状況下、ベトナム政府は、環境問題への対処を重要政策の一つと位置付け、先進国での取り組みを取り入れ環境関連法の策定、環境省の設立等を進めてきた。また地方自治体でも環境部局が設立され、基本的な取り組みは進んでいる。

しかし、環境質の悪化は進み、政策・制度に基づいた執行には課題を抱えている。本稿では、ベトナムの環境政策・制度の現状を概観したうえで、2016年にベトナム中部海岸地域で生じた魚大量死事件を取り上げ、ともすれば環境政策の「失敗」と言われている事例の発生過程及びその対処について、構築主義の自然史アプローチを用いて分析を行った。

その結果、環境問題に対しては、既存の環境政策・制度での対応が困難である側面を明らかにし、メディアへの対応を含む市民との情報共有メカニズムの重要性を示唆する結果を得た。

## キーワード

新興国, 環境政策, 環境事故, 構築主義, ソーシャルメディア

## 1. はじめに

ASEAN諸国等に代表される急速な経済発展を遂げている国（新興国）において、大気汚染や水質環境汚染の問題は深刻化している。アジア水環境パートナーシップ（WEPA）（環境省他 2018：8）によると、排出される汚濁負荷が継続的に増加し、水質の悪化を引き起こすことが報告されている。また世界銀行の報告書（WB 2016：52）では、大気汚染による経済損失が、東アジア地域では7.5%にも及ぶことが報告されている。

またUNEP（2019：255）は、国際環境法の進展とあわせて、各国における環境法政策が進展している一方で、法制度に沿った実施（Enforcement）に大きな課題があることを報告している。そのう

で、環境法制度の実施運用にかかる指標（Indicator）として、既存の環境政策論の中で報告されている法原則、例えば、汚染者負担の原則、予防原則等を踏まえ、環境モニタリング、環境規制の整備や法の遵守状況をあげている。このことは、日本、欧米等で形作られてきた環境政策・制度の整備と実施が引き続き重要と強調されていることを意味している。またWEPA（2018）でも、ASEAN諸国の水環境に関する環境政策・制度の整備が進み、各国において環境法といった基本法、環境行政を主管する省庁の設置、環境基準といったことがすでに整備されていることが明らかにされている。しかし、環境法制度の重要性が強調されている一方で、環境質の改善に向けた環境政策・制度の実効性をどう高めていくかの検討は、課題として残されたままである。

こうした状況を踏まえて、本稿は、環境政策・制度の形成が進んでいるにも関わらず、適切な執行が難しく、環境汚染が進み深刻とされる状況がなぜ起きているのか、その状況の課題分析を目的としている。そして、筆者が新興国での環境政策支援業務を行った経験から、開発優先の姿勢や行政執行能力のキャパシティ不足といった以上に、日本や欧米で策定されてきた環境政策・制度が、新興国での環境問題解決に向けて適切な設計図となっていないと考える。本研究では適切な設計図となっていない状況とその原因をリサーチクエストとし、ベトナムを対象とした事例分析を行う。当国を取り上げた理由は、1986年のドイモイ政策の開始以降、急速な経済発展を遂げているが、同時に大気質・水質とも汚染が進んでいるからである<sup>1</sup>。ベトナム政府は、環境問題への対処を重要政策の一つと位置付け、先進国での取り組みを取り入れ、環境関連法の策定、天然環境資源省（MONRE）の設立等を進め、地方自治政府レベルでも天然資源環境局（DONRE）を設立する等、全国レベルで環境政策・制度の発展を進めてきている。しかし、そうした環境政策・制度の進展にもかかわらず、環境質の悪化が止まらないことが報告されている。本稿では、環境汚染事故という特殊な事例分析を通じて、環境政策・制度が、実際の環境問題に整合的な制度設計となっているかの検証を行う。

環境事故の事例は、2016年にベトナム中部海岸地域で発生した海岸域200kmに及ぶ広範囲な海岸域で魚の大量死が発生した事例を取り上げている。当該環境事故は、最終的にはFormosa Ha Tinh Steel Corporation（FHS）という1社の製鉄工場からの排水が原因とされた。こうした環境汚染事故を防ぐ予防措置としての環境影響評価制度（EIA）や、排水基準はすでに整備され、FHSも環境影響評価を行い政府の承認を得ていた。環境政策・制度が整備されている状況において、環境政策の「失敗」とも考えられる事例が発生した過程及びその対処について詳細に分析し、制度設計上の問題の有無について考察を行う。

## 2. 分析及び調査方法

### 2.1 本稿の構成

本稿ではまず、環境政策・制度に関する先行研究レビューを行い、本稿での政策・制度を定義し、リサーチクエストの前提である、環境政策・制度の現状分析を行い、その整備状況を明らかにする。そして、政策・制度がありながら実施が困難な理由について、政策実施の観点から分析を行う。

そのうえで、2016年に発生した「中部海域魚大量死事件<sup>2</sup>」を取り上げ、事例分析を行う。分析には、構築主義アプローチの方法論を用いる。UNDP etc, (2019: 14) では、環境紛争（Environmental Dispute）の分析には、2つの方法があるとしている。1つは、環境問題発生による直接的な健康被害等の被害といった事象を調査する方法であり、多くの分析事例があることが紹介されている。一方で、本方法では問題の状況分析は可能であるが、問題が発生した理由の分析は困難であることが説明されている。2つ目は、構築主義アプローチ（Social Construction Approach）である。UNDP (2019) では、本分析手法を用いることで、環境問題の発生を、関係者間の関係性といった文脈での解釈を行うことができるとしている。今回の対象事例である、たった1つの工場排水が引き起こしたとされている「海洋汚染」や「魚大量死」が、ベトナムでどのように問題が顕在化し、大きくなったプロセスを見ることにより、その発生原因を明らかにし、環境政策・制度が整備されていても、その対処が難しい現状の分析につなげることを目的に、構築主義アプローチを採用している。

### 2.2 環境政策・制度論と事例分析

環境政策・制度について、先行研究のレビューを行う。倉坂（2014：1-5）は、環境政策の対象となる「環境」を、人の活動を取り巻く物理的自然的存在であって人が設計をしていないものと、厳密に定義している。そのうえで、環境政策論とは、環境問題の回避・解決という観点からの必要な制度を検討し、制度をどのように変えていくのが合理的かを明らかにすることとしている。そして、政策が策定されるためには、引き金（Trigger）と合理的根拠

(Rationality)が必要としている。

橋本(2001:8)は、政策は政治次元の問題であるが、環境政策を論じるためには、政策決定の形成、決定プロセスのみならず、国内外の動向やボトムアップ的なダイナミクスの理解と洞察が不可欠としている。

環境政策・制度の有効性の検討にあたっては、橋本が指摘するように、策定された環境政策がどのように制度として展開されているかの分析が求められている。あわせて倉坂が指摘する合理性について、法制度であれば、法的正当性(Justification, legitimacy)が重要である。

これらの政策論での定義を踏まえて、本稿での環境政策を、環境問題の回避・解決に必要な政策とし、その環境政策に基づき、政府が構築するべきルールを制度とする。日本の国レベルを例にすれば、環境政策とは環境保全に向けた枠組みを定めた環境基本法や環境管理に関する諸法、さらにはこれらにより定められた計画等を指す。環境制度とは、こうした法律を実施する機関である環境省などの組織や、法のもとで運用される排出基準や指針、通達等の規定(ルール)を指す。

本稿では、以上の定義をもとにして、環境政策・制度を見ていく。また、なぜ環境事故に対して適切な対応が困難であったのか、その結果として有効な政策・制度が策定されることがなかったのかについて分析を行い、問題解決に必要な政策・制度と実際に運用される制度の間にあるギャップとその原因を明らかにしていく。

### 2.3 事例分析手法

社会問題の構築主義アプローチでは、「社会問題」をめぐる論争を「一種のディベートの空間として捉えたときに、どのような言説やレトリックが有効になるか、あるいは行き詰まりうるか」という観点から分析する。そしてこの方法論は、「社会問題」がどのように定義され、その定義はどのような反応を受け変化するのかというプロセスを研究するための手法としている(佐藤2016:15)。さらに、「何かが間違っていること、あるいは解決され

なければならない問題が存在することを他者に納得させる努力としての主張」を「クレイム」と定義する(Best 2008:18)。

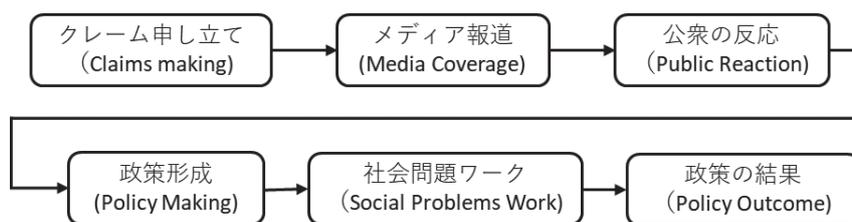
新津(1987:28)は、キツセとスペクターの方法論(1977=1992:225-236)を踏まえて、社会問題の発生のメカニズムとその推移の過程を「自然史(natural history)」とし、「プロセスとしての社会問題(Social problem as process)」を分析することの重要性を主張する。

キツセとスペクターによると、自然史モデル分析は、〈問題の告発〉→〈行政側の対応〉→〈対応への不満表明〉→〈抗議集団への発展〉といった争点をめぐる集団の一般的推移過程を綿密に分析することである。定松(2017:69)によると、この自然史モデルの優れている点について、社会問題の展開過程を「発生→展開→解決」という単純な線形モデルで捉えていない点としている。また「クレイム」は、「観察者である社会学者によって定義されるものではなく、社会のメンバーによって、日常的に定義されるもの」(Spector and Kitsuse 1977=1992:127)とされ、何が「クレイム」かは、相互行為過程で社会のメンバーにより決定される。

さらにBest(2008)は、メディア報道と公衆の反応を区別し、政策形成と社会問題がその政策の下で認識をされていくプロセスを提案している(図2-1)。環境が汚染されるという状況を考えると、環境問題が構築されると考えることができるのかといった批判は考えられる。Hanningan(1995=2007:3)によると、「環境問題は、一定不変ではなく、時代によって変動しており、汚染等の状況を厄介なものとして定義し、個人や組織によって構築(Constructed)されなくてはならない」としている。そして、環境問題として構築されるために、クレイムの特質、クレイムの申立人、クレイムの申し立て活動の過程がある(Hanningan(1995=2007:55-68))としている。

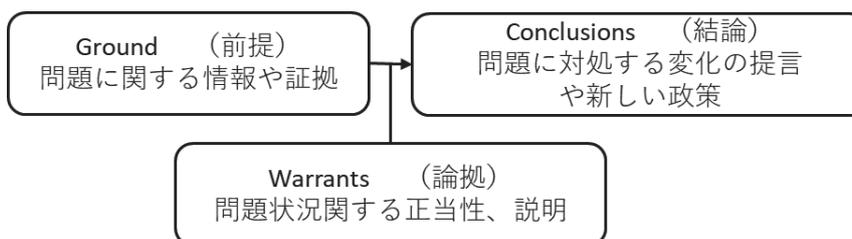
Bird(1987:260-261)は、環境問題は、健康、モラル、共感、美感、政治的、経済的、そして文化的関心といったことを通じて理解されるとし、解決に向けては自然の細部とどのように交渉し相互作用するかを明らかにしなければならないと論じてい

図 2-1 社会問題プロセスの自然史モデル



出典：Best 2008：19

図 2-2 問題状況に関するクレームの構造



出典：Best 2008：31

る。構築主義アプローチからの環境問題とは、環境汚染が発生し、環境質の悪化や健康への影響を与えたという文脈だけで捉えることはできず、個人や組織等がその事象をどう理解し、扱うかが非常に重要であることを示唆している。

倉坂（2014：8）は、環境政策が形成されるには“引き金”（Trigger）と政策合理性が必要としている。そして、政策が検討の対象となされるためには、「なぜその政策を検討すべきか」について関係者が理解することが不可欠としている。さらに、引き金には7つの様態<sup>3</sup>があるとし、その一つに事件・事故の発生を上げている。引き金と、先に定義した「クレーム」＝“何かが問題である、間違っていると納得させる主張”とは、類似した概念である。環境政策の形成において不可欠のプロセスである“引き金”について関係者が合理的に理解しないと、政策に正当性が伴わなくなる可能性が考えられる。合理的かつ正当性のある政策形成に向けては、何がクレームだったのかを明確にし、結果としてどのように政策形成につながったかの分析を行うことが極めて重要である。

Best（2008）は、前提や論拠と、その結果として起きる対処への変化や政策につながる一連の流れを

クレームの構造（図 2-2）としている。また、Bird（1987）の指摘を踏まえると、環境問題がどのように理解されるかは、その社会のありかたに左右される。その結果、環境政策・制度は、科学的合理性をもって形成されているとは必ずしも言えないことも指摘されている。山本（1977）は、日本の公害規制に関して、当初設定された極めて厳しいNOx環境基準には合理性がなかったことを指摘し、このような厳しい政策・制度ができた原因は理論的な検討ではなく、当時の社会的な「空気」であったとしている。

以上の分析枠組を用い、クレームにおける論拠の妥当性を評価するため、この事件が起きた時点で形成されていた、ベトナムの環境政策・制度について概観し、先行研究で示されている論考を踏まえて考察し、事件の事例分析を、Bestの自然史モデルを用いて行う。

## 2.4 調査方法

筆者は、独立行政法人国際協力機構（JICA）が2016年～2019年に実施した「流域環境管理能力向上プロジェクト<sup>4</sup>」に関連し、準備期間を含めて2015年～2018年まで、ベトナムにJICA専門家として滞

在する機会を得た。その間に、ベトナム法令文書及び内部文書に接し、あわせてベトナム天然環境資源省 (MONRE)、環境総局 (VEA) の行政官と数多くの意見交換を行う機会を得た。環境政策・制度分析に関する多くの情報は、MONREが発行する「環境報告書 (Environmental Report)」等の公式文書や法令文書及びVEA職員との意見交換での発言等を用いている。

事例分析は、NGOが作成した経緯報告 (Green Trees 2016) 及び現地新聞の報道をベースとしている。なお、新聞報道を活用することの課題と限界についても補足を行う。さらに筆者は、MONREが実施したFHSへの公式調査団に、外国人専門家としてオブザーバー参加する機会を得た。施設の視察、FHSが国から得ているライセンス文書の写しの入手、FHSの董事長とも意見交換を行ったほか、関連の技術者からのヒアリングと周辺海域の視察も実施した。こうした調査で得ている関連の報告書と先方関係者の発言のうち、公開しても問題ない部分を用いる。

### 3. ベトナムにおける環境政策・制度の現状

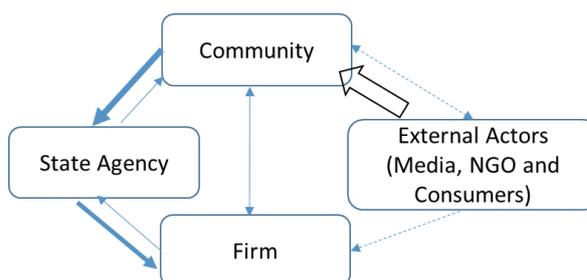
#### 3.1 環境政策・制度に関する先行研究

本稿が対象としている新興国を対象とした環境政策・制度全般に関する研究では、アジア経済研究所の寺尾が実施している「資源・環境政策」の研究があげられる。様々な国の資源・環境政策の形成過程や実施状況について、事例研究として取りまとめられており多くの示唆を提示している (寺尾他：2002, 2005, 2013, 2015, 2019)。寺尾他 (2005) は、アジアにおける環境政策分析に関して、先行研究を踏まえた上で、4点の分析視点を提示している。①Capacity building論、②環境政策における政策統合、③グローバル化に伴う環境政策の国際的な収斂、④環境政策におけるガバナンスである。それらの分析視点を踏まえて、アセアン諸国を中心とした事例研究を行い、環境政策の実施体制、環境政策のガバナンス (環境ガバナンス) が重要な視点であるとしている。さらに、国際的要因の重要性と、環境政策の形成過程、執行過程における社会的な合意形

成の重要性を説いている。また、新興国等での環境政策形成における「後発性」に着目し、機能しない要因としての「環境問題の新しさ」を上げたうえで、人々の関心と政策に反映される政治的自由と民主制度が必要としている (寺尾：2014, 2015)。ここでも、形成過程と執行過程の社会的合意形成の重要性が示唆されている。

ベトナムの環境政策・制度については、O'Rourke (2004)、Ortmann (2017) によって取りまとめられている。O'Rourke (2004: 53) によると、ベトナム政府が、ドイモイ政策を導入後、開発と環境のバランスを取ることに多くの努力を払ってきたこと、そして共産国のステレオタイプ的な見方に反し、ベトナムの市民コミュニティの強さを報告している。一方で環境影響評価 (EIA) の実施実例を挙げ、法令に沿った運営がなされていない実態を報告し、実施にあたっての複数の諸官庁の複雑性についても言及している (O'Rourke 2004: 153)。さらに法制度の実施部隊である、地方省の環境担当局 (当時はDOSTE, 現DONRE) 職員のヒアリングを踏まえて、EIA実施のキャパシティが限定的であること指摘している。そして、ベトナムの環境政策が、排水基準のように事前に制度を設定して規制を行う“Demand and control regulation”ではなく、むしろ個別苦情に対処する形で政策が事後的に策定される“Complaint-driven environmental protection system”と結論付け、Community-driven regulationの政策示唆を提示している (図3-1)。ベトナムは、共産党が政治統制を行っているOne Party Stateであり、民主主義からは距離がある政治体制である。寺尾 (2015) は、環境

図3-1 Community-driven regulation diagram



出典：O'Rourke 2004

政策が機能するには、「政治的自由」と「民主制」が重要としている。それでは、ベトナムに政治的自由と民主性が限定的であると考えられる状況において、同国におけるCommunity-driven regulationは、どのように機能しているのでしょうか。

ベトナムでは環境保護法を1993年には策定し、環境政策の強化にあわせて、すでに2回の改定を行っている。環境基準や排出基準を定め、EIA、環境被害に対する補償制度の規定、さらには排水課徴金等の経済的規制制度も設けられ、法制度面から見ると、環境に十分配慮した政策・制度を整えている状況である。また、政策形成において重要なプロセスとして、コンセンサスアプローチがとられていることも報告されている（Ohno：2019）。政策・制度の策定段階において、関係者間の合意形成に重きをおいている状況は、寺尾（2015）が主張する、環境ガバナンスにも通じる議論である。

Ortmann（2017：260-263）は、ベトナムの環境政策・制度の執行に多くの課題があることを指摘し、社会（行政含む）、ビジネス（マーケット）そして国際社会の3つの分析を通じ、ベトナムの環境ガバナンスの改善に向けて、制度改築（Institutional Reform）と発展が必要であるとし、同様の一党支配の政治体制をとっている中国の状況と比較し、さらなる改善が可能と結論付けている。この中では、環境保護に関する政策の失敗も指摘し（Ortmann 2017：99-122）、O'rouke同様、10%しかEIAとポストEIAを実施していない<sup>5</sup>状況を明らかにし、環境政策の執行状況に課題が多いことを報告している。他方で、現在までのベトナムの環境政策への取り組みを評価し、経済発展に関心がある強力なグループ、政府内の対立、不十分な予算、低いレベルの制度能力、法システムの弱さ、汚職の問題、市民社会、ビジネス業界、国際的な環境（ドナー支援や国際環境法）といった詳細な現状分析を通して、今後は、日本や欧州的な環境ガバナンスを参考にしながら、環境政策の発展に向けて道を進む可能性を示唆している。

この2つの先行研究は、ベトナムの環境政策・制度の実態を詳細に分析し、共産党一党支配国家

（One-Party State）の状況下の環境ガバナンスのあり方の提言につなげている。そして、Community-driven regulationに向けて、特にコミュニティの役割の重要性を示している（O'Rourke：246）。しかし、これらの研究では、現状の環境政策・制度と運用との間にあるギャップをどう考え、改善につなげるためにどういった課題があるのかは十分に検討されていない。その考察を深める手段として、環境政策の形成につながる“引き金”として定義できる環境事故がどのように理解され、それが環境政策・制度の発展にどのように関係しているのかの分析を行うことが重要である。それが、Ortmann（2017）が主張する環境ガバナンスの視点への示唆につながる。

## 3.2 ベトナム環境政策・制度の概観

### 3.2.1 環境法制度の現状と課題—法律混雑—

前項において、ベトナムの環境政策に関する先行研究のレビューを行った。環境政策・制度の現状の考察をさらに深めるために、法制度の分析を行う。ベトナムの法制度は体系的に整備されている。日本の法務省は、長年の法制度整備支援の協力を行っており、ベトナムの法制度に関する情報をHPで公開している<sup>6</sup>。ベトナムの法体系は憲法を中心とした大陸法で整備されており、環境に関連する規定は日本同様、MONREが所管する以外の法制度も数多く制定されているが、本稿ではMONREが所管する環境関連の規定に焦点を絞っている<sup>7</sup>。

ベトナム2013年憲法では、環境に関する規定を、国民の権利とし保護する義務を負い、国は政策を定めるとしている。そのうえで、環境政策の基本となるのが環境保護法（LEP）である。LEPは1994年に制定され施行されているが、2005年、2014年とすでに2回改正されている。現LEP（55/2014/QH13）は、20章170の条項を持ち、日本の環境法に例えると、環境基本法、公害関係の法律（環境影響評価法、水質汚濁防止法、廃棄物関連法等）の基本規定をすべて盛り込んだ構成である。そして、LEPに基づく政令（ベトナムではDecree）、施行規則（ベトナムではCircular）が規定されており、行政が執行する上での法律体系は十分に整備されている。しかし、ベト

ナムの大きな課題は、この多すぎる法制度にある。ここでは紙幅の関係で詳細の記載を省くが、関連の主要規定と一例を示す。

例えば、民法（91/2015/QH13）では、日本の公害関連法の大きな特徴の一つである無過失責任条項が設けられている。

#### 第602条 環境汚染による損害の賠償

環境を汚染し、損害を加えた主体は、当該主体に故意過失がない場合も含め、法令の規定に基づき損害を賠償しなければならない

また、刑法（37/2009/QH12）においては、水質汚染といった環境事故に関連して以下の規定が定められている。

#### 第183条 水源汚染を引き起こした罪

1. 許可基準を超える〈中略〉水源に排出したために行政処分を受けたにも関わらず、管轄機関の決定に沿った改善措置を故意にとらず、重大な被害を引き起こした者は、1,000万ドン以上1億ドン（日本円で約5万円以上50万円<sup>8</sup>）以下の罰金、3年以下の非拘束矯正刑又は6か月以上3年以下の懲役に処す。

なお、この規定は組織ではなく個人を対象とした罰則に限定されていて、組織的な違法行為に適用はできないとされている（Hai etc. 2012：206）。

憲法、民法、刑法、環境保護法によるそれぞれの

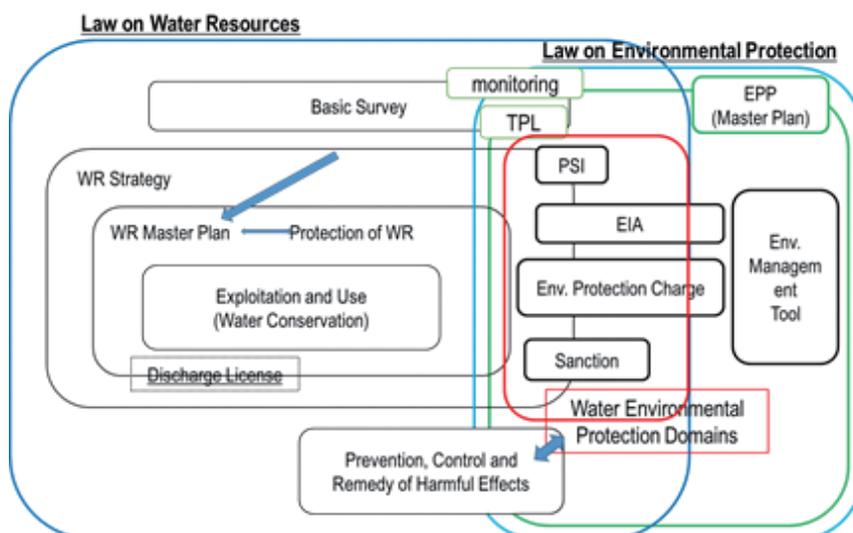
環境規定は、日本での環境法制度に関連したほぼすべての条項をカバーしており、様々な環境問題に対応することが行政としては可能であるが、その法律実施をどの様に行っていくのか、例に挙げた刑法の規定のように理解することは非常に困難である。

Waibel（2010）、Nguyen（2010, 2013）は、ベトナムの水セクターの法的フレームワーク分析を行っている。これらの報告で、水セクターに関する法的制度は概ね整備されているとする一方で、Nguyen（2013：32）は、制度的複雑さと管理運営の分断（Fragmentation）を主張している。そして、法的多元主義（the prevalence of legal pluralism）と日常の法実施に関する分析研究の重要性を主張している。

この法律混雑の状況を、環境保護法（LEP）と水資源法（Law on Water Resources：LWR）を例に補足する（図3-2）。LWR上のWRマスタープランとLEP上の環境保護計画（EPP MasterPlan）の関係も明確ではない。法目的（水量確保と水質保全）が異なることから、オーバーラップや実施の煩雑性は仕方ないこととしても、法律の所管部署は異なり、どちらが優先となって運営されているのかは明確ではない。この課題は、両法を所管している部署職員から直接筆者が聞き取っている。

筆者は、この法混雑と分断に関して、MONRE関係者と多く議論を有する機会を得た。（MONRE法

図3-2 LEPと水資源法（LWR）既定の概要図



出典：筆者

務局、VEA関係部局)。彼らもこうした外部研究者等からの指摘を十分に認識し、整理が必要なことは理解している。実際に、2020年8月現在進めている環境保護法の改正プロセスにおいて、排水ライセンスを含めて環境ライセンスの一元化を行うことを検討している。

Nguyen (2010, 2013) が指摘する法的分断は、官僚制度の縦割りが原因と言われることも多い。しかしベトナムの法形成はすでに述べたように、コンセンサスを得ることが重要であり、起草過程においても、ワークショップの開催等により、関係機関や対象者等から意見を聴取し起草を進めることが規定されている(渡辺 2016: 34)。

法制度混雑や分断は、法執行過程における難しさを想起させる一方で、新たな問題が発生しても、少なくともそれに対応する法律条項がある可能性が高く、行政執行は可能である。しかしLEPの多くの規定をすべて着実に実施するとなると、膨大な行政コストが必要であろう。こうした法制度の状況について、必要性、合理性を踏まえての整理が不可欠な状

況である。

### 3.2.2 環境法制度の課題II—厳しい法制度について

環境影響評価に関して、規定通り実施できない内容が整備されてしまう理由として、Ortmann (2017: 256) は、世界銀行やアジア開発銀行といったドナーからの要求が強いことをあげている。このように他先進国やドナーの環境政策が実効性を検証せずに導入されてしまうことは、他でも指摘されている(Goldman 2005=2008)。

例えば排水基準値は日本と比べても非常に厳しい。日本の水質汚濁防止法で定めている基準と、ベトナムの排水基準の比較を表3-1に示す。窒素やリンの基準は、活性汚泥法といった一般的な下水処理法で、この基準を満たすように処理することは難しく、高度処理が求められ、過大な設備投資につながっている。

しかし、何を目的としてこの基準が設定されたのかは、VEA関係者との意見交換でも明確には確認できなかった。

表3-1 排水基準比較

項目	日本排水基準	ベトナム排水基準(mg/l)			
		A類型	B類型	QCVN-10※1	許可水質※2
pH (海域以外)	5.8以上8.6以下	6-9	5.5-9	6.5-8	5.5-9
BOD	160mg/L	30	50		58.5
COD	160mg/L	75	150		175.5
SS	200mg/L	50	100	50-100	117
鉱物油類	5mg/L	5	10	0.5	11.7
フェノール類	5mg/L	0.1	0.5	0.03	0.585
銅含有量	3mg/L	2	2	0.2-1.0	
亜鉛含有量	2mg/L	3	3	0.5-2.0	
溶解性鉄含有量	10mg/L	1	5	0.5	
溶解性マンガン	10mg/L	0.5	1	0.5	
クロム含有量	2mg/L	0.2	1	0.1-0.5	
大腸菌群数	3000個/cm3	3000	5000	1000	
窒素含有量	120mg/L	20	40		
リン含有量	16mg/L	4	6		
Cd	0.03mg Cd/L	0.05	0.1	0	0.117
Cn	1 mg CN/L	0.07	0.1	0.005-0.1	0.585
Pb	0.1 mg Pb/L	0.1	0.5	0.05-0.1	
Cr6+	0.5 mg/L	0.05	0.1	0.02-0.05	0.585
As	0.1 mg As/L	0.05	0.1	0.02-0.05	
T-Hg	0.005 mg Hg/L	0.005	0.01	0.002-0.005	0.0117
有機水銀	不検出	-	-	-	-
PCB	0.003mg/L	0.003	0.01	-	-

※1:QCVN-10 は、鉄鋼業の排水基準

出所：筆者作成

※2:許可基準 (3215/GP-BTNMT 2015/12/11 : FHSから提供された排水ライセンス写)

出典：筆者

事業場にはDONRE職員が、事業者側と約束をしたうえで訪問し、環境管理の状況を確認している。その際に、この排水基準の確認は厳密には行われていない。他方で、こうした基準は、排水水質の目安としての運用や、重大な違反をしていると考えられる場合の法的根拠となりうる。こうした排水基準の設定は、制度として重要な規定である。その一方で、排水基準設定だけでも、その目的と政策合理性の検討が不可欠である。こうした検討プロセスが不十分であることが示唆される。

### 3.3 小括

ベトナムの環境政策・制度について概観したが、ベトナムは一党支配（One-Party State）の社会主義国家といった国家体制の中で、また経済開発優先の国家方針と言われる中で、環境法制度を中心に大きく発展をさせてきたことが明らかになった。これは、直近の国家社会開発経済計画<sup>9</sup>において、国家全体の目的として環境保護を大きく位置付けていることにも表れている。

一方で、環境政策・制度のオーバーラップや所管部署の不明確な点があり、さらには排水基準といった政策目標設定の合理性が十分ではないことも明らかにした。環境政策の運営を踏まえた分析を行ったO'roukeが指摘するように、Community-driven regulationが目指す形だとすると、現状の環境政策・制度はその実態にあっていない。先行研究では、運営と実際の法制度の整合性に関する分析が十分に行われていないことが示唆される。環境政策の適切な運営には、ベトナムの社会状況を踏まえた政策・制度構築が、政策実施の強化につながると言えるだろう。次節では、ベトナム社会がどのような環境政策・制度を設定することが妥当なのかについての示唆を得るため、環境事故がどういった形で環境問題と認識されるに至ったかの分析を行う。

## 4. 中部海域魚大量死事件について

### 4.1 本事件を対象とした理由

2016年4月、Formosa Ha Tinh Steel Corporation (FHS) が位置する少し北側から南方200kmの海岸

図 4-1 事例対象地域地図



出典：筆者

域にわたる非常に広大な領域で魚の大量死が発生した<sup>10</sup>。FHSからの排水が原因であると最終的に「決定」されているが、本事件には以下の3点の疑問があげられる。

- ① たった1社の排水で、これだけ広域の海岸域で、魚の大量死が発生するのか<sup>11</sup>。
- ② 実施の不備はありつつも基本的な環境政策が整備されている中で、政府側の対応に大きな問題があったのか。
- ③ 外資系大資本が環境関連法に関するコンプライアンス違反や大規模な汚染を引き起こす排水の垂れ流しがあり得るのか。

東洋経済の記事では、「ベトナム最悪の海洋汚染」とまで書かれている<sup>12</sup>。

しかし、魚の大量死（へい死）を含む水質事故は、水質環境が改善された現在の日本でも多数発生している。例えば神奈川県では平成30年度において141件発生、魚のへい死件数は19件で16件は原因不明として報告されている。日本でもへい死事件の原因究明は困難である<sup>13</sup>。

### 4.2 Formosa Ha Tinh Steel Corporation (FHS) について

問題を起こしたとされる工場の運営主体は台湾の総合化学企業・台湾塑膠工業公司（台湾プラスチック、Formosa Plastics Corp. 略称「台プラ」）を中心とする台プラ・グループにより2008年に設立された

Formosa Ha Tinh Steel Corp. (FHS) である。第1期計画の主要設備は、高炉2基、転炉3基、熱間圧延(熱延)ライン(年間生産能力530万トン)、線材2ライン(120万トン)、年産粗鋼707万トン、総投資額110億ドルであり、第2期完成時には年産粗鋼2000万トン、総投資額200億ドル、社員数6466人(第1期のみ)という大型の投資案件である(保倉2015:37, 川端2018:20)。日本からはJFEスチールが5%の資本参加を行っている<sup>14</sup>。またFHS設立背景については、川端(2018)によるとベトナム政府による国策的な産業政策の一環であり、外資呼び込みによる成長戦略と報告されている。

ハティン省は、ベトナムの中でも世帯収入が低い地域であり、この大型投資開発は大きな経済効果をもたらし、地域住民への裨益も非常に大きい<sup>15</sup>。

#### 4.3 中部海域魚大量死事件の経緯と分析

今回の分析対象事例に関する先行研究は、Green Trees (2017), Ngo (2017), Dung etc. (2017), Nguyen etc. (2018), 中野(2018)等がある。どの分析でも、FHSの排水が原因であるとし、被害を受けた状況分析と、政府の対応の問題の指摘にとどまり、なぜ環境問題として、大きくハイライトされたのかの分析がまったくなされていない。

本節では、Bestの6つの段階に従って、それぞれの過程分析を行う。なお本分析を行うため、Green Trees (2017)による報告及び現地新聞等の報道記事を活用している。併せて、先行研究でも参照している報道記事も分析対象に加えている。結果は以下のとおりである。

##### ① クレームの申し立て

最初のクレームは、2016年4月6日(以下2016年は省略)、ゲージで養殖(畜養)されている魚が死んだという漁業関係者からの申し立てであった。あわせて、海底1.5kmに及ぶ排水管が設置されているとのクレームがあった。政府側の反応は早く、4月11日には現地地方政府が調査を着手した。しかし魚の大量死は続き、南部へ拡大し、中央・現地政府が一体となって調査を行っていることが報道されている。この段階ではFHSの排水と

いった疑いはされているが、魚の大量死は周辺海域の問題であり、政府側も原因不明と報告しているという報道のみだった。この状況が大きく変わったのが、4月25日のFHS広報担当局長の「エビを取るのか、工場による発展を取るのか、どちらか選ばないといけない」という発言であった<sup>16</sup>。なお、外国系メディアは、4月22日23日のBBC-Vietnamが魚の大量死と現地政府の調査について報道している<sup>17</sup>。「エビか工場か」の発言以降、ネット上において本件が、#choosefishというソーシャルメディア上で拡散した(Nguyen 2018:5)。この後、急速にメディアでの報道が広がる。

##### ② メディア報道

国営メディアの英語ニュースであるViet Nam News<sup>18</sup>は、4月14日に魚が大量に死んでいるという報道を行っているが、次報は4月27日であり、「エビか工場」かの発言をFHS側が謝罪した記事となっている。そして、4月27日午後MONREが7分間の記者会見を行ったこと(Greent Trees 2017:15)、原因は不明であることが報じられた。

ベトナムニュースの日本語まとめサイトであるVietjo<sup>19</sup>は4月27日に本件を初めて報道し、4月27日のMONRE記者会見を29日に報道している。

エビか工場かの発言において、大衆の関心が高まりMONREの短い記者会見から、政府が何か隠しているのではないかとこの形でメディア報道がされた。直接的な原因こそ言及していないが、魚大量死、海洋汚染、FHSの繰り返しの報道は、この3つを自動的に結び付ける。また、このメディア報道にソーシャルメディアも大きく関わっている。

##### ③ 市民の反応

25日付のFHS発言へのクレームの申し立てで「FHSの排水が原因」という説が流布され、さらにメディアの報道を引き起こした。Facebook上ではNước cần minh bạch'(citizen/nation needs transparency)という言葉で5月1日の抗議活動の呼びかけがなされ(Ngo 2017)、ハノイとホーチミンに1000名以上の人が集まった。5月8日には再度大きな抗議活動が、ハノイ、ホーチミンで

起こった。このころから、魚の安全性を問う声が「政府が隠している」という言説に変化した。市民の反応は、政府への抗議に変わってきたことが、大都市での抗議活動につながった<sup>20</sup>。

#### ④ 政策形成

政府は抗議活動の阻止を強化する一方で、海域の安全に関する証明と、原因追及の徹底を約束していく。調査最終結果として、6月30日に以下の政府声明を公式に表明した。

1. 2016年4月に深刻な環境事故が発生したと。
2. 党と指導部は、最終結果としてFHSの違反を確認した。FHSパイロット運転中<sup>21</sup>に発生した事故により、工場排水中のフェノール、シアン化物、酸化鉄が許容レベルを上回った。

国内外の科学者との慎重な評価と協議に基づいて、関係省庁はFHSの違反及び事故が海洋環境の深刻な汚染と、中部海域で発生した海洋生物の大規模な死の原因であると結論付けた。

3. FHSは、以上の指摘に基づき魚の大量死を引き起こす環境事件を引き起こした責任を認めた。

#### ⑤ 社会問題化

FHSがすべての責任としての解決と、補償金の支払いを行うといった政策決定の後、政府は補償金の分配やFHSが行う環境改善事業に関する指導を開始した。一方で、その政府報告に対する不満が市民から表明された。Green Trees (2017)によると、補償金の支払いに対する不満も含まれている。特に、政府とFHSの間で秘密裏に政策決定がなされたことに対する不信は大きく、新聞での報道も、FHSのライセンス問題といった形にシフトし、排水と海洋汚染の因果関係を問いかける報道は見られなくなった。また7月以降は現地での抗議活動がほとんどとなり<sup>22</sup>、かつ現地キリスト教徒によるものが主となった<sup>23</sup>。

#### ⑥ 政策の結果

FHSは、環境配慮に対する過剰とも取れる改善投資を行う。環境事故が発生する以前から、排水処理施設は運転されており、排水モニタリングで

すべての濃度をチェックする等、ベトナムの排水基準に合った排水処理が行える体制は整えられていた<sup>24</sup>。しかし、FHSは、より環境への安全な措置として、コークス炉の冷却装置を、排水汚染が懸念される水栓式から空冷式へと設備の更新を行った<sup>25</sup>。さらに、排水の安全性を確認するための巨大な貯水池を設置した。また、周辺海域の海洋汚染警報モニタリング装置の設置費用の負担も行った。下水処理施設の改善も行った。

その後、2019年MONREは、EIAの強化と、排水の安全確認のため500m<sup>3</sup>/日～5,000m<sup>3</sup>/日未満の排水量を出す事業者には2日間排水が保持される安定池の設置を、5,000m<sup>3</sup>/日以上排水量を出す事業者には3日間の排水が保持される安定池の設置を義務づける政令を定めた<sup>26</sup>。しかし、これは排水が周辺に公害を起こしていないことを証明するためだけに設けられた規定であり、科学的知見に基づいた総合的な海洋汚染対策の形成にはつながっていない。海洋環境管理のためには、市民に対して既設の排水自動モニタリング装置の結果を表示するだけでなく、工場を定期的に市民に解放し、さらには海洋水質モニタリングを行いその結果を定期的に公表するといった、総合的な施策が必要である。今後、再び魚大量死事件が発生すれば、新たな問題が起こることも考えられる。

この自然史モデルの分析を通じて、明らかになった事項は以下のとおりである。

- ① 環境への被害報告は魚大量死といった事象以外全く観察されていない。そのため、どういった状況が安全なのかの科学的根拠が共有されることはなかった。
- ② 問題が大きくなった原因として、工場側の説明の不適切さを要因とする市民とのミスコミュニケーションであり、また、抗議した市民は、工場の周辺住民だけではなかった。
- ③ 環境政策形成において重要である、具体的な環境悪化がどのレベルであるのか、原因は何であるか、といった分析を行い、原因を追究する余裕が政府側にはなく、早急な対策を求められた。
- ④ 解決過程においては、既存の環境政策・制度の

問題点が検討されることなく、企業側の負担だけが、政府から求められた。筆者が前節で既存の政策・制度の課題として指摘した、オーバーラップや厳しすぎる制度の問題は、依然として残されたままである。

本分析で明らかにしたように、海洋汚染の問題を、科学的根拠が示されないまま1社の排水が原因として結論付けられたことは、本当の原因を追究する機会が失われたことでもある。科学的知見の収集と公表をより積極的に行うために周辺海洋モニタリングの強化と、関連の環境情報の公開というような政策・制度の検討が、海洋環境保全に向けて必要である。

#### 4.4 小括

魚の大量死が確認された後、魚の安全と自然を守れといった、単純な公害問題に対するクレームは、政府への対応批判へのクレーム申し立てとなり、プロセスが複雑化していった。問題に関する情報や証拠が限定されている中で、抗議活動に論理的正当性を与える情報は不十分であり、その不十分さは、「政府が隠しているから」といった言説で補われるようになった。政府の対応も、FHSの排水が原因と決定しながらも、もっぱら市民への不満対応のために政策形成がなされたことが明らかとなった。市民の環境政策への期待は、周辺海洋環境が、工場建設前と変わらない状態で維持されることである。一方、工場側はすでにある環境政策・制度にもとづき、EIAを取得し、排水基準を守って排水していた。本事故の因果関係が明確ではない中では、政府も周辺住民も、何らかの法的責任をFHSに問う正当性は十分ではなかった。ここに、市民が求める環境政策・制度と、工場に課すべき政策・制度の間に明確なギャップが存在していることは明らかである。

その結果、政府が住民からのクレームの本質や妥当性を検討することなく、工場側を規制する政策・制度だけを強化するという結果につながった。中野(2018)は、こうした住民のクレームに対して、ベトナム政府が行った短期間での原因決定を「早急な幕引き」とし、海洋汚染や原因の対策の遅れも目立

ち、環境ガバナンスの成立が不可欠と結論付けている。しかし、発生後すぐに政府は現地調査を行い、また5月頭には筆者も参加した大規模な現地調査を実施、FHSも政府側も本問題への対応を真摯に取り組んでいた。こうした、既存の環境政策・制度にもとづいた行政の取り組みに関する報道は大きくはなされていない<sup>27</sup>。

海洋保全といった環境問題が、FHSの開発の正当性の問題に変容し、結果としてFHSがすべての責任を負い、補償金を支払うことで決着した。さらに工場排水の安全性を確保するための貯水池の設置という、巨額投資を必要とするより厳しい環境規制が、すでに操業を開始している工場に対しても後付けで策定されたことは、開発投資業者にとっても不安が残るものと言える<sup>28</sup>。環境政策・制度が、環境事故を防止するための政策とはなりえず、ひとたび今回のような環境事故的な事象が観察された場合、市民の不満が増幅される。新興国では、こうした大規模な開発事業や環境に影響を与える可能性がある事業開発は、少なくない。今回の環境事故分析を通じて、市民の環境への安全を強く求める声が小さくないこと、政府批判とも連携しやすく、既存の環境政策・制度の設計からさらに強化された形での政策形成につながったことを明らかにした。以上の分析結果を踏まえて、合理性のある環境政策形成に向けて検討すべき事項を次節で述べる。

## 5. 考察

### 5.1 環境事故におけるファクトベースによる政策検討の難しさ

現地FHSの調査からは以下の事項が確認されている。

- ① FHSのベトナム中央政府の公式調査団に対する対応は真摯であり、排水処理施設その他含めてすべてについて調査結果を公開し、説明を行っていた。
- ② 現地台湾からの赴任者には、高いレベルの技術者が配置されていた。
- ③ EIAの許可証、排水ライセンス含めて、必要な手続きは取得していた。海水パイプラインの

設置も、近隣漁業者への配慮を考えると排水が沖合に拡散される工夫であり、妥当な措置といえる。

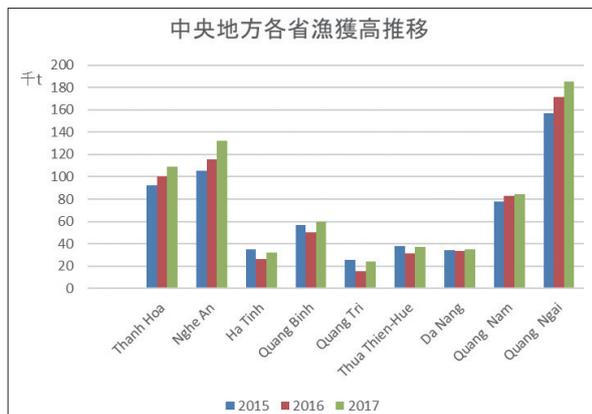
以上の事実からは、FHSの排水のみが広範囲で魚が大量死するほどの水質が悪化をもたらしたかは、判定ができなかった。周辺海域も視察を行ったが、打ち上げられている魚は確認できなかった。東南アジアでは、赤潮による魚類斃死が起きていることは報告されており（脇田・岩滝2017）、魚の大量死は複合的な原因ではないかとも推察される。

しかし、「エビか開発」かの発言をきっかけにFHSへの疑念が高まり、政府への批判、また明確な汚染程度のエビデンスもないまま、海域がFHSの排水で汚染されたと問題が構築された。そして、環境政策・制度に基づいて適切に行われたEIA取得や排水ライセンスについては、FHS及び政府側の適切な法執行という評価がなされていない<sup>29</sup>。EIAの政策合理性は欠けているといわざるを得ない<sup>30</sup>。1年後においても漁業被害が続いているといった報道も散見された<sup>31</sup>。

図5-1にベトナム政府統計室から取得した、今回の魚大量死の影響を受けた4地方省の漁獲高を示す。2016年は減少しているが2017年はほぼ2015年の水準に戻している。

補償金額についても市民からの問題提起があった。補償金額は、2016年9月30日にDecison1880/ QQ-TTG (2016)<sup>32</sup>で決定された。補償の対象は、被害が同定された4地方省が対象で、漁業、水産養

図5-1 中央地方各省漁獲高推移



出典：GSO統計データから筆者作成

殖、製塩、海産物販売、漁獲補助、観光業、海産物仲買・卸売りの7業種を対象とし、支給期間は4月から9月までの最長6か月、業種や規模毎に細かく設定されているが、一番補償額が低い設定である各業種の単純労働者にも、月単位2,919,000VND（日本円で約15,000円）が支払われる。ハティン省の一人当たりの月収入は、約208万ドン（日本円で約11,000円）<sup>33</sup>、そのうち農水産業からの収入は約54万ドン（日本円で約2,500円）に過ぎないことから、6か月の期間の妥当性の議論は残るが、補償金額としては妥当な額と考えられる<sup>34</sup>。事故が発生した汚染濃度の数字、魚への影響、環境汚染と排水の因果関係といった科学的データは、ほとんど報告されていない。ひとたび、予期せぬ環境事故が発生すると、安全対策だけが求められ、既存の環境政策・制度に基づく行政対応ができないのみならず、実測データといったエビデンスに基づく合理的な政策・制度構築が極めて難しい状況となる。

## 5.2 メディアの役割について

魚の大量死が、海洋域全体の汚染が原因であり、さらにFHSの排水が汚染原因であることを、大きく報道したのはメディアである。自然史アプローチでも、メディアの役割分析は非常に重要であるとされている。なお、今回の分析においては、ベトナムの新聞報道記事を用いた。

ベトナムの報道環境は、Reporters without Borders, 2020で180か国中175位<sup>35</sup>であり、Freedom Houseでは、「Not Free<sup>36</sup>」と示している。両団体ともベトナム政府によって情報が管理されており自由な報道は制限されるとしている。今回の国家プロジェクト開発による事件が、どこまで自由に報道されたのかの考察が必要である。他方で、政府への批判も含み、開発重視といわれるベトナム政府肝いりの開発に関する批判的な報道が大きく報じられたことは、きわめて「異例」とも考えられる。報道の自由がないとされるベトナムで、メディアがどういった方向を向いて一連の報道を行ったかの考察も必要である。

Coe (2014) は、ベトナムのメディア分析を行い、読者の関心を引き付けるマーケットと一党支配国家

とのバランスを取りながらの報道が行われていると結論付けている。

Nguyen (2018) は、ベトナムにおける環境活動におけるソーシャルメディアを通じた市民社会行動が大きく発展してきていることを強調している。Morris (2018) は、環境問題事象は人をひきつけやすく、その下に隠れている問題を想起させるきっかけを作りやすいと報告している。今回のFHSのケースでも、海洋環境と魚の安全確保と平行して、政府の透明性が求められていた。メディアは、市民の要求にこたえる報道を行っていたことが考えられる。この姿勢は、受け手である市民が知りたい情報を優先的に流し、科学的に問題を扱う部分は、ほとんど扱われないことを示唆している。

こうした環境事故とメディアの関係には、特殊な面がある。Hansen (2019: 65-95) は、環境とメディア分析を行い、ニュースとしての環境を以下のように論じている。“環境問題が社会問題として構築されるために、公共的なクレーム申し立てがうまくいくことが必要である。しかし、メディアは単なる便利な公共的アリーナであるだけではない。彼らは、ニュース製作という組織的、専門的な配置を通じて、争点やクレーム申し立て者を構築し、フレーミングを行うという積極的な役割を果たしている。クレーム申し立て者にとっては、メディアの報道を受けることはもっとも重要なタスクになることが多い。”

そして、InsiderとOutsiderの区分において、政府関係者といったInsiderはメディア、特にソーシャルメディアといった新しいメディアとは距離を取りがち（FHSのケースでも、7分間で記者会見を終えたことに批判的な見解が示されている）である一方で、NGOといったOutsiderは、①メンバーをリクルートし、集団のキャンペーン活動に対する財政的な支援を受けるための公共可視性を重視し、②集団がキャンペーンしている争点に関して、公共的、政治的な注目を得てアクションを達成するための主要なチャンネルとなるためのメディア戦略にたけていと述べている。

今回の事例分析でも、申し立てられたクレームを

市民が問題と認識するためにはメディアの役割が極めて重要であることが示されている。特に環境問題については、その傾向が強いことが先行研究でも論じられている。このことは、合理性がある環境政策形成に向けた共通理解を得るためには、メディアを通じた情報共有の重要性が示唆される。

### 5.3 市民の反応について

メディアを通じた情報共有の重要性とあわせて、今回クレームの申し立てを行った市民の反応は、きわめて大きく、透明性を求める政治的要求にまでつながっている状況が明らかとなった。

Nguyen (2018) は、ベトナムにおいて、市民が政府活動にも関心が広がっている状況を報告している。SNSでの情報が拡散される中で、環境問題が政治問題に結び付きやすくなっている状況と言える。

UNDPはAsia-Pacific Institute of managementと共同で、2017年にベトナムの環境対立（Environmental Dispute）に関するケーススタディを行っている（UNDP 2018）。なお、本分析においてFHSの事例は含まれていない。そして、以下の課題を挙げている。

- ・行政管理システムだけでは環境汚染を制御できない。
- ・市民は環境への害を財産権の侵害以上に手続き的および分配的正義の違反と判断。
- ・政府の仲介による紛争解決が失敗した場合、市民は直接行動を起こす。
- ・環境運動におけるメディアとソーシャルネットワークの役割が適切に扱われていない。

そのうえで、UNDP (2018) は、市民参加型のDeliberative Designsを提案している。

この政策提案は、今回のFHSケースアナリシスの結果との整合性も高い一方で、現状の環境政策・制度の実情と運用をどう考えるかの考察までは踏み込んでいない。

しかし、クレームが大きくなり、さらにメディアを通じた環境問題の形成と市民の反応にだけ基づいて政策対応を検討すると、政府が合理的な解決策を図ることは容易ではなくなることが、FHSの事例分析から言える。実際に、従来型のCommand and

Controlといった企業だけに規制を課す従来型の手法を検討し、一方的に安全サイドに立って環境管理を強化する方向で政策決定がなされたことは、O'roukeが示唆するCommunity-driven regulationではない政策決定がされたことを示している。

政府は、環境問題の発生過程の分析によって、その社会における環境問題を捉えることが可能となる。そして、その分析を通じ、合理性及び正当性のある政策・制度構築ができることが、本事例分析から示唆される。

## 6. 結論

ベトナムで形成されている環境政策・制度は、日本や欧米で形成されてきた政策・制度をもとに作られており、必要とされる基本的な制度は整えられている。一方で、その実施を適切に行うための政策合理性に課題を抱えており、制度混雑や、政策目的が明確ではない、より厳しい排水基準の設定がなされている状況を明らかにした。

そのうえで、こうした状況において発生した環境事故を対象に、自然史モデルを通じた分析を行った。クレイムの発生が予期せぬ形で増幅され、実際の環境影響以上に大きな問題として市民に認識されてしまったことが、政府の対応に対する不満につながり、企業側の責任とあわせて、企業の開発行為を承認した政府への批判とつながった。また、政府もこうした批判に安易にこたえる形で、周辺海域の「被害」に対する賠償金支払い命令を出した。しかし、具体的にどのような被害があり、それがなぜ発生したのかということが科学的に検討されることはなかった。FHSの経済効果も踏まえた開発と環境の関係をつなぐような政策・制度の提案はされなかった。最終的には、排水規制の強化のみが行われ、今後ベトナム等の新興国で発生することが考えられる合理性がある環境政策形成の困難さを明らかにした<sup>37</sup>。

これらの結果からは、現状の環境政策・制度は、実際に起きている政策課題とリンクせずに策定されていることも明らかとなった。法制度実施の段階においてその混乱が起こるのは、当然の結果とも考え

られる。また、開発と環境保全のバランス、そして市民からの環境問題への関心の高まりへの対応が求められる中で、新興国における環境政策・制度の検討にあたっては、環境問題の理由を明らかにするための構築主義アプローチによる分析が重要であることを示している。

ベトナムで発生した、魚大量死事件の問題構築にはどういったことがあったのか。①中部地域という発展から取り残されている地域における、外資による巨大産業開発に対するクレイムに端を発したこと、②申し立て人は、当初は中部地域の漁民であったが、メディア報道含めて大きく声を上げたのはハノイ、ホーチミンの住民であったこと、③クレイムの受容過程として、ベトナム内の新聞による報道の他、SNSを使った多くの発信も行われたこと（Green Trees2017）としてまとめることができる。さらに、New York Times等の欧米系のメディアや日本経済新聞等の現地支局からの記事も、外国人専門家の説明等として引用され、FHSからの排水がすべての原因とするフレーミングの形成に貢献し、それが政府批判へと変遷していった。

ベトナムでは、先進国で起こった公害問題を学習したうえで、環境政策・制度を作り上げ、FHSもEIAの許可を得ていた。実施が困難な政策がつくられてしまう原因として、公害=悪という言葉の固定化があり、まずは政策・制度だけでも形作る必要があるといった考えがあるのではないか。また、市民の環境への高い関心とそれに沿った形でのソーシャルメディアの活用含めたメディアの報道といった形で問題が増幅され、環境政策・制度の実施や強化の方向性が適切に進んでいない可能性を指摘できる。

川端（2018：18）は、産業政策の観点から、ベトナムでの鉄鋼業の分析を行っている。この中で、“FHSは事件が起こってからベトナム社会に対するコミュニケーションは適切ではなかった”としている。そして、“外資系企業はベトナム市場のニーズにこたえた経済活動を行い、また社会的課題について、ベトナムの市民とよくコミュニケーションし、社会的責任を果たしていかなければならない”と結論づけている。

今後、環境制度・政策を考えるうえで、情報の共有メカニズムをうまく作り上げること、関係者間のコミュニケーションの方法を適切に行うことが、環境問題への対応においても有効な対応であり、より合理的かつ有効な環境政策・制度を作り上げていく上で重要となっていくことが示唆される。

#### 付記

本研究の実施にあたり、匿名でヒアリングと資料提供に応じて頂いた関係機関各位に謝意を表す。本稿は筆者の個人的見解に基づくものであり、現在所属する組織の見解を代表するものではない。また、本稿の執筆にあたり、匿名の査読者から有益な指摘を頂いた。御礼申し上げる。

#### 注

- 1 環境省のHP, MONRE環境白書2016等
- 2 本稿において対象としている環境事故の名称は, “The Social Republic of Vietnam Online Newspaper of the Government” (ベトナム政府, 公式オンラインニュース) で用いられている, 「The serious environmental incident which led to massive death of fish in the central」  
<http://news.chinhphu.vn/Home/Press-release-on-serious-environmental-incident-in-central-coast/20167/27753.vgp> (2020年7月30日アクセス) から, 「中部海域魚大量死事件」として記載する。
- 3 その他に, 大規模な国際会議といったイベント, 外圧, 関係者からのイニシアティブ, 司法判決, 政策の連鎖をあげている。
- 4 JICAプロジェクト。ベトナムにおける流域環境管理強化に向けた制度支援をおこなっている。  
<https://www.jica.go.jp/project/vietnam/043/outline/index.html> (2020年7月10日アクセス)
- 5 Nippon Koei Co., LTD, Institute of Environmental Technology (IET) THE FINAL REPORT “THE POLLUTION SOURCE INVENTORY (PSI) SURVEY IN CAU RIVER BASIN 2017” でも, 89%が環境影響評価といった環境ライセンスを取得。ただし, 56%のみがポストEIAを実施。排水ライセンス (LWR) 取得は29%のみ。環境保護費を支払っているのは27%のみと回答を得ている。
- 6 法務省, ベトナム  
[http://www.moj.go.jp/housouken/houso\\_houkoku\\_vietnam.html](http://www.moj.go.jp/housouken/houso_houkoku_vietnam.html) (2020年7月10日アクセス)
- 7 本稿で引用しているベトナム法律文書の日本語は, 法務所HPから引用している。なお, 本HPでも記載があるが, 日本語は仮訳であり, 正文はベトナム語のみである。
- 8 本稿では, 1VND (ベトナムドン) を日本円で約0.005円として換算している。
- 9 5-YEAR SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT PLAN FOR 2016-2020
- 10 政府の公式発表として, 「2016年4月に, ハティン省, クアンビン省, クアンティ省, トゥアティエン省の4省にまたがる海域で, 魚を中心に多くの海洋生物が大量にへい死し (6月30日の発表で70tと報告) 深刻なダメージを与え, 人々の生活の安全が脅かされた」としている。  
<http://news.chinhphu.vn/Home/Press-release-on-serious-environmental-incident-in-central-coast/20167/27753.vgp> (2020年8月20日アクセス)
- 11 最終的に本事件について, ベトナム政府はFHSからの排水が原因として報告している。筆者はこの政治決定に対しては, 評価しており, 異を唱えるものではない。
- 12 <https://toyokeizai.net/articles/-/178075> (2020年8月20日アクセス)
- 13 神奈川県HP資料  
<https://www.pref.kanagawa.jp/docs/pf7/suisitu/jiko/hasseizyoukyou/30nenndo/30jiko.html> (2020年8月20日アクセス)
- 14 <https://www.jfe-steel.co.jp/release/2015/07/150730.html> (2020年7月30日アクセス)
- 15 ハティン省2016年の1か月個人平均収入は約200万VND (約1万円)。ハノイ市は, 約4900万VND (約2万5千円) 2.5倍もの格差がある (ベトナム政府統計局 (GSO))
- 16 筆者は, 本発言の経緯について後述するFHS現地調査で, FHS関係者から以下の説明を非公式に聞いている。「記者会見の終了後, 対応していた担当者が“つぶやいてしまったこと”が拾われ, FHS社としての発言とされた」。
- 17 [https://www.bbc.com/vietnamese/vietnam/2016/04/160422\\_vn\\_dieu\\_tra\\_ca\\_chet\\_hang\\_loat](https://www.bbc.com/vietnamese/vietnam/2016/04/160422_vn_dieu_tra_ca_chet_hang_loat), [https://www.bbc.com/vietnamese/vietnam/2016/04/160423\\_vn\\_mass\\_fish\\_deaths](https://www.bbc.com/vietnamese/vietnam/2016/04/160423_vn_mass_fish_deaths) (2020年8月25日アクセス)
- 18 Vietnam Newsは, ベトナム政府組織であるVietnam News Agencyが発行している英字新聞。
- 19 Vietjoはベトナムの報道を日本語でまとめているニュースサイト。  
<https://www.viet-jo.com/news/social/160427013723.html> (2020年8月25日アクセス)
- 20 ハティン省FHSに行くためには, ハノイから車または鉄道の移動のみであり, 6時間以上かかる。ハノイ市民が, 観光目的以外で当地を訪れることはほとんどない。
- 21 後述する現地調査で一番驚いたのが, 溶鉱炉は建設中であり粗鋼生産を含む本格稼働はされていなかったことである。コークス炉の運転と, 製鋼ラインが粗鋼を輸入してパイロット運転されていた。この状況でCNを高濃度含む排水が排出される可能性は低いと推察される。
- 22 Green Trees (2017), 中野 (2018) 等の先行研究では, ハノイ, ホーチミンでの抗議活動は, 厳しく取り締まら

れたとしており（報道でも確認）、そうした影響も考えられる。

23 Green Treesの報告でも、本件記載。なお、ベトナムでのキリスト教徒に関する問題は非常に複雑であり、宗教対立的な要素も含まれる。

<https://toyokeizai.net/articles/-/178075>

24 現地立ち入り調査時において、排水処理装置の確認を行っている。すでに活性汚泥は十分な濃度となっており、事故後運転を立ち上げた稼働状況ではなかった。また、2016年3月及び4月に自社で測定し、現地環境局に報告済みの放流水濃度測定結果を確認したが、排水基準をすべて下回っていたことを、筆者は確認している。

25 FHSは、コークス生成炉において湿式消火方式を導入していたが、乾式消火方式に変更した。

<https://www.eng.nipponsteel.com/news/2017/20171026.html> (2020年8月25日アクセス)

湿式消火法だとCNが含まれる排水が出る可能性もあり、より環境に配慮した乾式への変更は望ましいが、その排水は本文での記載のとおり、排水処理装置で処理された後に放流されていた。

26 DECREE ON AMENDMENTS TO DECREES ON GUIDELINES FOR THE LAW ON ENVIRONMENT PROTECTION, 40/2019/ND-CP。EIAについては、投資法に基づく投資計画作成前にEIA取得が義務付けられた。しかし、投資計画作成前にEIAを行うことは技術的に不可能（どういった施設が設置され、排水量、排ガス量等の設定をこの段階で行うことは困難）である。筆者は、MONRE-VEA担当者から、2020年に予定されている環境保護法の改正で対応することを確認している。

27 日経新聞の2016年6月19日付の報道でも、FHSの排水が原因であるかのように報道されている。

<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO03391850Y6A600C1FFE000/> (2020年7月1日アクセス)

28 筆者は、本規制への影響を確認するために、現地ベトナム法人と共同で経営する現地法人代表から、①すでに運営が開始されている工業団地にも貯水池の設置が義務付けられたこと、②工業団地に、たまたま空地があった団地ではすぐに設置できたが、余地がない団地では設置が進んでいないこと、③企業にとって大きな負担となっている、ことを確認している。また、現地本邦企業も本規制内容がドラフトで公開された時点で、懸念を表明している。

29 Green Tree (2017) は、FHSの排水許可基準が不当に緩和されていると指摘している。しかし、表3-1に示すように本基準はベトナムの排水基準に基づき、また日本の基準から比較すると厳しい基準となっている。

30 2017年8月には、ベトナム政府はFHSの許認可に関わったハティン省の元幹部等の資格はく奪処分を決定している。EIAの適切な許可が行われていなかったことや、ライセンス許可に関係している幹部であり、報道において抗議がされた対象事項と大きく関係していると考えられる。

<https://www.viet-jo.com/news/social/170816180111.html> (2020年8月20日アクセス)

31 注) 11参照。

32 本決定は、業種ごとにかつ規模（船のエンジン馬力）の大きさや養殖面積規模に従って細かく設定されている。中野（2018）によると、現地新聞報道として1人当たり1か月数百ドル規模となる。

33 注) 14参照

34 ベトナム政府は、8月末に一部海域以外の安全宣言を出している。

35 <https://rsf.org/en/ranking/2020> (2020年8月10日アクセス)

36 Freedom House rates people's access to political rights and civil liberties in 210 countries and territories.

<https://freedomhouse.org/issues> (2020年8月10日アクセス)

37 MONRE (2017) によると、本事件からの教訓として、情報公開の重要性をまとめている。

## 参考文献

### 〈日本語文献〉

- アジア水環境パートナーシップ (WEPA) 2018年『WEPA アジア水環境管理アウトック2018』環境省, IGES
- 植田 和弘 2002年『環境政策と行財政システム』寺西俊一, 石弘光編『環境保全と公共政策』岩波書店
- 川端 望 2018年『国際経済統合下におけるベトナム鉄鋼業の発展』『TERG Discussion Papers』395号
- 倉坂 秀史 2014年『環境政策論 (第3版)』信山社
- 佐藤 寿明 2016年『「社会問題」の論争における「リンク・ターン」の特徴と作用』『東京大学大学院情報学環紀要 情報学研究』No.91
- 定松 淳 2018年『科学と社会はどのようにすれ違うのか』勁草書房
- 橋本 道夫 2001年『公務員研修双書—環境政策』ぎょうせい
- 寺尾 忠能, 大塚 健司編 2002年『「開発と環境」の政策過程とダイナミズム：日本の経験・東アジアの課題』アジア経済研究所
- 寺尾 忠能, 大塚 健司編 2005年『アジアにおける環境政策と社会変動：産業化・民主化・グローバル化』アジア経済研究所
- 寺尾 忠能編 2013年『環境政策の形成過程：「開発と環境」の視点から』アジア経済研究所
- 寺尾 忠能編 2015年『「後発性」のポリティクス：資源・環境政策の形成過程』アジア経済研究所
- 寺尾 忠能編 2019年『資源・環境政策の形成過程「初期」の制度と組織を中心に』アジア経済研究所
- 中野 亜里 2018年『ベトナムの環境ガバナンスについての考察—中部海洋汚染の事例を中心に』『大東文化大学紀要』第56号
- 新津 晃一 1983年『「社会問題論の方法論的視座をめぐる—考察」』『国際基督教大学学報 II-B, 社会科学ジャーナル』22-1号
- 保倉 裕 2015年『JETROアジア経済研究所ベトナム初

の銑鋼一貫製鉄事業に本格参画する台湾・中国鋼鐵—その背景と狙い』『アジア研ワールドトレンド』  
山本 七平 1977年『空気の研究』文芸春秋  
脇田 和美他 2017年「東南アジアにおける魚類斃死を伴う赤潮の記録とその傾向」、『沿岸域学会誌』Vol 30-1  
渡部 吉俊 2016年『ベトナムにおける立法過程の概要とその特徴』法務省HP ICDニュース  
<http://www.moj.go.jp/content/001164866.pdf> (2020年8月1日アクセス)

#### 〈英語文献〉

- Best J. (2008). *Social Problem*, W.W. Norton & Company
- E. Bird (1987). *The Social Construction of Nature: Theoretical Approaches to the History of Environmental Problems*, *Environmental Review: ER*, Vol. 11, No. 4
- C. Coe (2014) *Minding the Metaphor: Vietnamese State-Run Press Coverage of Social Movements Abroad*, *Journal of Vietnamese Studies*, Vol. 9, The Regents of the University of California
- M. Goldman (2005). *The World Bank and Struggles of Social Justice in the Age of Globalization*, Yale University Press 山口富子他訳 2008年『緑の帝国—世界銀行とグリーンネオリベラリズム』京都大学学術出版会
- Green Trees (2016). *An Overview of the Marine life Disaster in Vietnam*, Createspace Independent Pub
- A. Hansen (2019), *Environment, Media and Communication*, Routledge
- A. Hanningan (1995), *Environmental Sociology*, Routledge, 松野弘他訳, 2007年『環境社会学』ミネルヴァ書房
- HOANG Van Hai etc. (2012) *Current Issues of Environmental Management in Vietnam: The Case of VEDAN Vietnam*, 日本情報経営学会誌 (2012Vol133 No. 1)
- Jänicke, M. (2008). "Ecological Modernisation: New Perspectives." *Journal of Cleaner Production*. Vol. 16. pp. 557-565.
- Mol, Arthur P.J. (2009). 'Environmental Governance Through Information: China and Vietnam'. *Singapore Journal of Tropical Geography* 30 ( 1 ): 114-29
- MONRE (2017) *Advocacy Report about troubleshooting results environment in some of the central coast*
- Morris-Jung, Jason. (2016). 'Vietnam's New Environmental Politics: A Fish out of Water?' *The Diplomat*. May 23.  
<https://thediplomat.com/2016/05/vietnams-new-environmental-politics-a-fish-out-of-water/> (2020年8月10日アクセス)
- Nguyen, T-D., & Datzberger, S. (2018). *The environmental movement in Vietnam: A new frontier of civil society activism? (Challenging Authoritarianism series; No. 4)*. Amsterdam: Transnational Institute
- Nguyen L. (2010) *Legal Framework of the water sector in Vietnam*, Working Paper 52, ZEF Working Paper Series
- Nguyen L. (2013) *Legal Framework of the water sector in Vietnam: Update 2013*, Working Paper 116, ZEF Working Paper Series
- J. Ngo (2017) *Choosing Fish over Steel: Ample Protests and the Large-Scale Death of Fish in Central Vietnam Thesis Report*, School of Oriental and African Studies, University of London
- Ohno, Kenichi (2009) *Avoiding the Middle Income Trap: Renovating Industrial*
- O'Rourke, Dara. (2004). *Community-Driven Regulation: Balancing Development and the Environment in Vietnam*. MIT Press.
- Spector, Malcom, and John I. Kitsuse (1977), *Constructing Social Problems*. Menlo Park, CA: Cummings Publishing Company 村上直之・中河伸俊・鮎川潤・森俊太(訳) 1992年『社会問題の構築』マルジュ社
- Stephan Ortmann, (2017), *Environmental Governance in Vietnam*, Palgrave Macmillan
- UNEP, (2018). *Air Pollution in Asia and the Pacific: Science-based Solutions*. UNEP, Paris.
- UNEP, (2019). *Environmental Rule of Law -First Global Report-*, UNEP, Nairobi
- UNDP and -Pacific Institute of Management (2018) *Environmental disputes, social changes, and distributive justice in Viet Nam: Case studies, comparative analysis, and policy implications. A Joint Policy Research Paper on Governance and Participation*
- World Bank. (2016), *The Cost of Air Pollution*; World Bank: Washington, DC, USA.
- G. Waibel, (2010) *State management in transition: Understanding water resources management in Vietnam*, ZEF Working Paper Series, No. 55, University of Bonn, Center for Development Research (ZEF).

# 認知症とデザインの接点 — インテリアデザインと光の反射率の融合 —

Contact between dementia and design

— Fusion of interior design and light reflectance value —

小 針 秀 夫

## 要旨

日本では、2025年に認知症の罹患者数が700万人<sup>1</sup>を超えると予測され、それを念頭に置いた対策を早急に実施することが求められている。本研究は、英国スコットランドにあるスターリング大学・認知症開発研究センター<sup>2</sup>（以下DSDCと呼ぶ）が26年以上かけて研究開発したものをベースとしている。すでに英国等では、DSDCが開発したノウハウ<sup>3</sup>をインテリアデザインや庭園設計の中に取り入れ、さらに精神医療学に携わる関係者等も含めた包括的な共同研究が浸透しつつある。英国は、認知症の人々を軽度認知症（MCI<sup>4</sup>）の段階で重症化を防ぎ、認知症の人々と共に生きて行くことを目指している。日本市場におけるこの分野は、ほとんど未開拓な状態で推移しているが、このノウハウを日本市場に取り込み、医療施設や日本家屋に普及させることによって認知症を予防できると見込まれる。本稿は、2018年11月のDSDC訪問によって得た知見をもとに、加齢による眼の変化と彼らの眼に入る光のコントラスト<sup>5</sup>を理解することの重要性を示し、いわゆる光の反射率（以下LRV<sup>6</sup>と呼ぶ）をコントロールすることで認知症の予防につながることを主張する。

## キーワード

DSDC, 光の反射率 (LRV), インテリア, 見える化, 光沢, ブルーライト

### 1. 認知症とは何か

厚生労働省によれば、認知症とは「生後いったん正常に発達した種々の精神機能が慢性的に減退・消失することで、日常生活・社会生活を営めない状態<sup>7</sup>」を指している。後天的原因により生じる知能障害、いわゆる知的障害とは異なっている。すなわち、脳の神経細胞が通常の老化現象よりも早く消失してしまうことで、脳の働きの1つである認知機能が急激に低下するために起こる病気である。簡単に言えば、「日常生活に支障をきたす脳の病気」と言い換えることができる。今日、認知症の診断に最も用いられる診断基準の1つが、アメリカ精神医学会による精神障害の診断・統計マニュアルDSM-IV<sup>8</sup>である。

認知症を理解するには、人間の身体の最大の臓器と呼ばれる脳についての役割を少し知る必要がある。人間の脳は、それぞれ、前頭葉、頭頂葉、側頭葉、後頭葉、小脳、脳幹があり、それぞれがなすべき機能と役割<sup>9</sup>を持っている。前頭葉は、企画立案センターと呼ばれ、新しい学習、イニシエーター（創作）、知識、社会的に適切な動きなどをコントロールしている。頭頂葉は、左側は分析、感覚（パターンの制御、言語と数字の使用、お金の管理、物体の認識など）と右側は3-Dセンターと呼ばれる空間認識処理の働きをしている。そして、後頭葉は、眼からの入ってくる視覚情報との関連を感知しカラー認識をする機能を持っている。その他、海馬は、記憶形成、編成などに関する機能を保持し、辺縁領域は、睡眠、食欲、感情をコントロールしてい

る。小脳はバランスとコーディネーションを調整し、歩く、座るなどの機能を持ち、身体全体の状態を正常に維持する役割を持っている。

認知症とは、そうした脳の一部に異常を来し、認知機能を失う病気のことである。そして、各種の認知症性疾患についての定義は異なるが、それぞれには共通する診断基準があり、また共通した特徴が多くみられる。

### 1.1 アルツハイマー型認知症

アルツハイマー病は、世界の認知症患者数の約55%~65%を占めていると言われていたが、わが国の最近のデータ<sup>10</sup>では67.5%を占めている。これは、脳の収縮と脳重量の減少を伴い徐々に変化していく病である。世界的にみても最も多く、悪化する傾向が見られる。一部の認知症患者の中には、視空間認知症<sup>11</sup>や知覚認知症の問題を抱えている場合もある。また、最近新たな問題となっているのは、若年性認知症（40-50歳代）の患者数が増加していることである。その要因となるのは、アミロイドβやタウと呼ばれる特殊なタンパク質が神経細胞に溜まることにより、それらの機能を壊し死滅させていくことである。特に神経細胞（ニューロン）は、老年性プラークと神経脱落との関連において退化と言われており、このプラークが多い人ほど障害が起きやすいと指摘されている。図1は正常な脳細胞、図2は、アルツハイマー型認知症と言われるタンパク質のごみ（アミロイドβやタウ）が神経細胞にまと

わりつき除去できない状態を指している。

### 1.2 血管性認知症

血管性認知症は、日本では認知症患者数の約20%を占める病である。これは脳血管障害と言われ、脳梗塞、脳出血、くも膜下出血が原因で、脳の血管が詰まったり破れたりすることで、その血管が担っていた部分の脳神経細胞に影響を与えて発病する認知症のことである。脳卒中関連認知症とも言われ、日常生活に影響を与えることがある。

### 1.3 レヴィー小体型認知症

レヴィー小体型認知症は、認知症患者の約15-20%を占めている。脳の広い範囲にレヴィー小体という異常な蛋白が蓄積し、脳の神経細胞が徐々に減っていく進行性の病気である。震え、硬直、動きの遅さ、原因不明の転倒、妄想、目に見えないものが目に見えたりする等の幻覚が現れる。この症状は、進行するとパーキンソン病になることもあり、またその逆も起こることがある。

### 1.4 その他、混合型認知症等

その他には、記憶障害、学習障害、思考障害、高いストレス障害、アルコール依存症、知覚上の問題などを抱えている人などが含まれている。

### 1.5 認知症患者の持つ特徴

認知症患者が持つ共通の特徴としては以下の通り

図1 正常な脳細胞

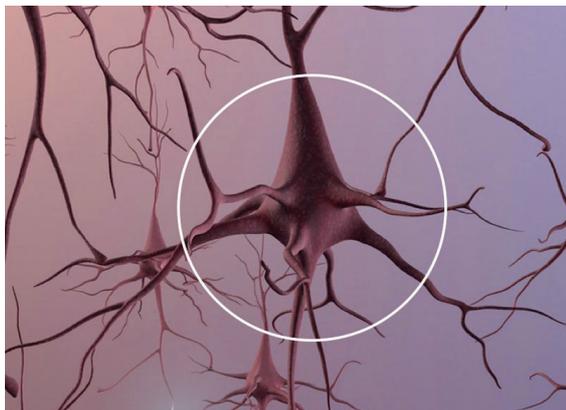
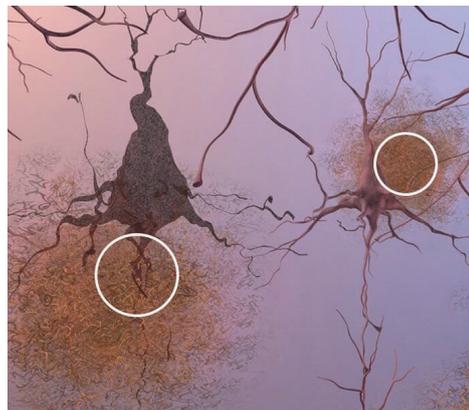


図2 タンパク質のごみ



出典：©2019 Alzheimer's Association. All rights reserved. Illustration by Stacy Jannis

である。

- ・高齢者が多いこと。
- ・問題解決能力，思考，理由などが低下すること。
- ・身体的障害，および感覚的障害があること。
- 筋肉の劣化，垂れ下がった首，遅い歩行，握力の減少，関節炎，骨粗鬆症，疲労，意図しない体重の減少，転倒，運動能力の低下，呼吸障害，骨折のリスク，止血等。
- ・学習が困難であること。
- ・コミュニケーション能力に課題があること。
- ・ストレスが増加傾向にあること。

などが上げられる。

そのため，こうした問題の要因を緩和または少しでも取り除いていくために，建物や生活環境のスペースが癒しの空間となるように整備することが求められている。

## 2. 本稿の目的

筆者は，以下の2つの点から，認知症の人々のための優しいデザインとは何かを追求している。1つは室内の環境スペースやインテリアデザインのあり方についてである。もう1つは，アウトスペースデザイン（庭園づくり）による予防についてである。

そのうち，本稿では生活の中心であるインテリアデザインについて論じる。認知症の人々や高齢者に共通した症状は，眼の加齢黄変化，白内障，緑内障，視覚狭窄等の視覚障害が起きやすく，健常者の視覚と同じように物を色で識別できなくなることである。そのため，室内の仕上げ材にLRVのコントラストをつけることで認知機能を高め，問題の解決が図れると考える。そして，次に，色彩を選択することである。LRVの違いによって物をはっきりと認識できれば，彼らは日々のストレスや不安，転倒事故等から解放されると同時に生活の質を維持していくことができるだろう。

筆者の研究目的は，認知症の人々が生きていくために必要な生活の質を向上させ，1人でも多くの人々が自立して生活ができるようになることにある。本稿はそのために必要な知見を示すものである。

## 3. 光の反射率（LRV）の持つ意味

従来のインテリアデザインは，建築家，デザイナー，インテリアコーディネーターなどが施主の希望や好みの色彩を考慮し，いくつかのプランを提案し，そのうちの1つが採用されるケースがほとんどであった<sup>12</sup>。しかし，高齢者施設や認知症の人々のための住宅等をデザインする場合には，床または壁のどちらか一方の色彩と光の反射率（LRV）の数値を最初に決めることが求められる。例えば，床をグレー系に決定した場合，その床材のLRVをベースにして，壁やドアの色を選択する。床に対して壁やドアのLRVは最低でも30%以上<sup>13</sup>のコントラストのある材料を選択することが必要である。ただし，ドアや壁の色は，適切なLRVの許容される範囲で自由に決めてよい。重要なことは，光のコントラストによって認知症の人々が壁やドアの位置を正しく認識できるかどうかであり，正しく認識できれば事故を未然に防止することになり，かつ日常生活で発生するストレスからの解放にもつながる。これは建築業界にとっては，新たなノウハウ・技術であるが，認知症予防のためには必要な要件である。この考え方は，英国の建築士やデザイナーの間では内装仕上げに採用され，認知症予防につながるものが既に実証されている。そのために，ヨーロッパや米国等の建築材料には，品番とLRVの数値（%）が商品カタログや仕様書に明記されている。英国では，BS 8300とBS 8439の規格<sup>14</sup>が整備されており，すでに市場において浸透している。また，インテリアの一部として，家具やベッド，カーテン等にもLRVを考慮した室内のコーディネートが実施されている。

LRV値を重視する根拠は，前章でも述べたように高齢化に伴い視覚障害を持つ人が増加するためである。特に青色のように波長の短い光は，眼の網膜まで浸透するため，高齢者にとっては色の判別は困難なのである。そのため，LRVの使用を無視してデザインした場合，事故やストレス等の要因になると言及されている。図3の正常な視覚は，黄色（LRV62%）と白色（LRV63%）という異なる色である。しかし，LRVの数値が近いと視覚障害を持った人々には，

図3 正常な視覚A



図4 加齢黄変化した視覚B



出典：図3，図4は筆者作成

図4のような同じ色として認識されることが多い。  
 そのため、床や壁、そしてドアなどの基本的な部位に材料を選定する場合には、LRVのコントラストを30%以上にすることが求められている。例えばLRVの使い方の良い見本として、階段は図5の写真のように認識される。2階の床材と階段に施工された材料のLRVのコントラスト、そして手すりと壁のLRVの差が30%以上開いていれば脳が光の明度によって階段であることを認識でき、転倒事故の防止につながると言われている。デザイナーや建築家の個人的な色彩感覚だけで違いを出したとしても安全であるとは限らない。異なる色であってもLRVのコントラストを無視して30%未満の材料を使用した場合には、安全性の確保は難しいのである。重要なのはLRVのコントラストであり、次に色使いである。建築やデザインに携わる人々は、従来の考え方から一歩進んで、エビデンスに基づいて内装仕上げ材の仕様を決定すべきである。また、それ以外の部位に使用する材料についても一定のコントラストを付け

ることが求められているが、ここでは複雑化するため省略する。  
 図5は、あくまでも一般的なイメージであり、高齢者や認知症の人々がどのように彼らの眼の中に映し出されるのかをわかり易く筆者が表現したものである。しかし、全ての人々においてこのように視覚化されて映しだされるとは限らないので注意が必要である。  
 図5から見て取れるように、目の不自由な人々や認知症の人々にとって、インテリアデザインはとても重要な意味を持ち、彼らの日々の生活に大きな影響を及ぼしてくる。重要なことは、床や壁及びドアの色彩をよく考え、それぞれの仕上げ材のLRVを30%以上にするように、コントラストを設けることである。これにより、彼らはストレスを軽減し快適な生活を維持することができ、事故等の不安から解放されるのである。  
 一方で、同じフロアに異なる床材を貼り分けて使用する場合には、同じ色彩・品番のもの、または

図5 健常者の視覚から高齢者及び認知症患者の視覚変化



出典：スターリング大学DSDCにて筆者撮影・編集

図6 LRV使い方の良い例



図7 LRV使い方の悪い例



出典：フォルボ・フロアリングB.V.より提供・筆者作成

LRVのコントラストが最大10%以内の材料を使用することである。そして、できれば見切り材は使用しないことなどが強く求められている。健常者には気にならないことが、認知症の人々や眼に障害を持つ人々にとっては、大きな問題となっている。例えば、一般的に部屋の床と廊下の見切りには、異なる色や材料を使用するのが普通であるが、認知症の人々の立場で考えた場合には、部屋と廊下はできれば同じ色の品番で仕上げることで、どうしても仕上がりの変化を求めたい場合には、隣同士の床材のLRVのコントラストが10%を超えないことが重要である。隣同士に施工された床材のLRVが10%を超えてしまうと、彼らは大きな段差があると認識してしまい、部屋を出入りするたびにつまずきや転倒のイメージが脳に反応し、高いストレスの要因になる。このため、部屋と廊下に使用される見切り材のLRV値のコントラストは3%以内にとすること、できれば見切り材は使用しないことを推奨している。特に、アルミニウムや金属系の見切り材の使用は、LRV値が高いため、英国では使用することや、推奨するこ

とは少ない。これまでの日本のインテリアデザインでは考えられなかった斬新な発想が英国を中心に広がり、研究され世界中へと浸透している。図6と図7はその参考例である<sup>15</sup>。

#### 4. トイレとサイン表示

##### 4.1 トイレ便座のデザイン

ヨーロッパで気が付いた認知症対策のポイントの1つに、トイレの便座の色がある。一般に日本のトイレの便座は、白やクリーム色がほとんどを占めているが、英国やスウェーデンでは、便座はとてもユニークな色が使われている。特に、スウェーデンでは、トイレの衛生陶器の規格が決まっているため、ホームセンター等で好きな便座の色を購入し、誰でも簡単便座を取り換えることができるシステムになっている。認知症の人々にとって便座の色は、非常に重要であり、赤や濃い青色などを採用しているところが多い。介護される側にとってトイレの自立は、人間としてのプライドや尊厳の保持につながると言われている。便座の色は、認知症患者の失禁を

図8 DSDC推奨するトイレの内装仕上げの良い例と悪い例



出典：筆者撮影・作成

防止する上でとても重要なポイントであり、介護する側にとってもトイレ介助負担の軽減、清掃などのコスト削減につながり、お互いに大きなメリットがある。便座と周辺の壁や床材とのLRVのコントラストはここでも30%以上の差が必要とされている（図8参照）。

衛生陶器を製造している日本のメーカーは、会社によってサイズや形も異なっており、スウェーデンのような対応は不可能である。これについては認知症対策として、規格統一を図るなど、今後は改善していく必要があると考えられる。トイレの便座の色は、目の不自由な人たちや認知症の人々にとっては、とても重要な意味を持っている。

#### 4.2 サイン標記について

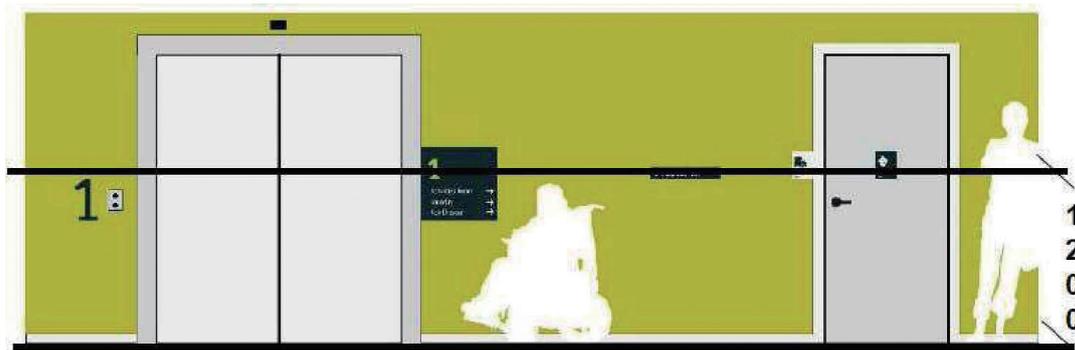
認知症の人々や高齢者がより健康な生活を維持するためには、施設の面積や建物の空間が適切であることが求められる。建築家ル・コルビュジエ<sup>16</sup>は、「人間のスケールが建築や機械に普遍的に適用できるように、調和のとれた測定の範囲でなければならない」と指摘している。そのため、認知症施設や高齢者施設には、現在さまざまなニーズが求められている。彼らの必要とする行動が簡単にできるようなスペースを確保したデザインになされているか。誘導案内の表記（サイン）は、適切な位置（床から1.2mの高さ）に取りつけられ、誰もが理解、判断できるようビジュアル化がされているか（図9参照）。プライバシーや社交性が確保されているか。寝室に備え付き専用のシャワー室・トイレの利便性

はどうか<sup>17</sup>。ラウンジやダイニングキッチン、それぞれが上手くリンクし機能性を保持しているか。また、外部空間へのアクセスは、確保されているか。これらを考慮した、親しみやすい明快なデザインが求められている。こうした、空間の確保やデザインは、彼らのストレスや不安を軽減していくことにつながり、結果としてそれは、親しみを持って生活できる憩いの場となるからである。

使い勝手の良い環境に上げることが、患者にも介護する人にとってもお互いに役立つこととなる。介護施設の社会的モデルやクラスタ環境<sup>18</sup>を作ること、認知症の人々の負荷を分散し取り除くことになり、それらは、高いレベルでの自立を促すと同時に、介護者の負担を減らすことになる。結果として、それらは財政的負担を抑えることになる。

例えば、標記（サイン）を取ってみると、利用者の動きに即して適切な位置に設置されているのか、それが利用者にとって簡単に理解できるサインであるのが重要である。移動のためのスタート地点における「案内サインから中間にある分岐点の誘導サイン、そして目標地点における記名サイン」までを優しく誘導でき、最後の目標地点のサインを理解できることが重要である。目標地点におけるサインの表記に、もしも「トイレ」とだけ表記された場合、認知症の人々にとってこれが女性用なのか男性用なのか認識できないことがある。そのため、そのサインに「トイレ 女性用」と表記されていれば、意味を理解しストレスや不安もなく利用することができる。また、サインだけではなくドアの色も、男女を

図9 サイン標記の正しい取り付け位置



出典：University of Sterling DSDCより複写

図10 中間地点と目標地点までのサイン標記の例



出典：DSDCにて筆者撮影・作成

区別するために使い分けた方が良い。図10はその参照例である。

## 5. 家具やカーテンのデザイン

### 5.1 家具のデザイン

家具についても同様であり、認知症の人々にとっては、シンプルで優しいデザイン、ここでは中身が見えることが求められる。彼らは、家具を認知症専用のデザインに手を加えて製作して欲しいと望んでいる。例えば図11のように、中に収納してあるシャツや洋服が、外部から見えるように家具をデザインすることである。明日着る洋服が何処に入っているのか、何を着れば良いのか、扉が閉まった状態でも外部から中身を確認できるデザイン構造<sup>19</sup>が望ましい。自分で身支度することが脳の活性化につながり、同時に介護する側の経済的負担や時間の節約にもなる。同じような要望は日本でも求められている。2019年5月に仙台でお会いした丹生智文氏<sup>20</sup>は、

家具の他にも日々生活する上で、「冷蔵庫の中身が見えるような設計構造にして頂きたい」と強く要望していたのを記憶している。健常者にとっては、何でもないことであるが、短期記憶が失われている若年性認知症にとっては、冷蔵庫の中に何が入っているのかを記憶し理解することは難しく、外から見える重要性は大きいとのことである。頻繁に利用するものであり、中身を確認できることはストレスや不安の解消につながる。参考までに、図11は家具のデザイン、図12は、城島株式会社が販売している冷蔵庫の例である。外から一目で中のものが見える構造となっている。

スコットランドにおいて、こうした考え方が広まったのは、2009年の当事者参画による「スコットランド認知症の人とケアラーの権利憲章」がきっかけであったとエディンバラ大学認知症体験研究センターの研究員である林真由美氏<sup>21</sup>は指摘している。当事者参画により認知症患者の意見を取り入れ改善

図11 中身が見える家具



出典：DSDCにて筆者撮影・作成

図12 中身が見える冷蔵庫



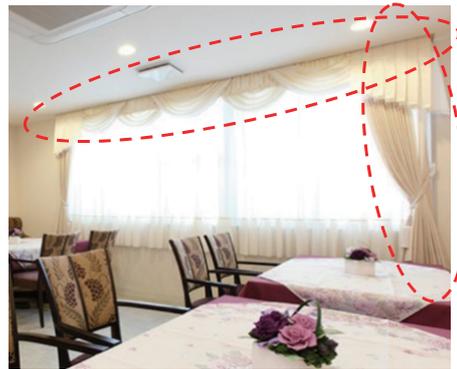
出典：城島(株)より提供

図13 カーテン施工の正しい例



出典：DSDCにて筆者撮影

図14 カーテン施工の悪い例



出典：水口真理子より提供

策を施したことにより、英国ではさまざまなエビデンスが報告されてきている。

2017年7月31日の東急不動産HDニュースリリースによると、その英国における効果は、廊下での転倒事故が71%減少、患者の体重減が13%から3%と改善、施設内での暴力行為が60%減少、薬による鎮静行為が週20回から1回に減少、トイレを探すのに手助けが必要であった人が自立してトイレに行けるようになった、そして、デザインの改善によりポジティブな影響を受けた人が75%であった等の事例が報告がされている。そうした効果をベースに東急不動産は、2017年に初めてDSDCの考え方を世田谷区にあるケアレジデンス「中町プロジェクト」に採用している。その期待した効果と実態については現在調査中である。

## 5.2 カーテンの設置について

自分の住居はできるだけ華やかに、少しはエレガントに室内を飾りたいと思うのは人間の欲求かもしれない。しかしながら、認知症の人々にとっては必ずしもそうではない。部屋はできるだけシンプルに、そしてLRVのコントラストを付けた仕上がりが必要とされている。部屋の内側から窓の外が、完全に見渡せるようにカーテンレールの位置を壁側にずらし、カーテンを両サイド、またはどちらか一方の壁にセットできるようにデザインすることである。さらに自然の光を十分に取り入れられることで気分を和らげ、同時にビタミンDを体内での合成を促すことで、骨の強化とストレスからの解放につながると

言われている<sup>22</sup>。豪華さを出すためにカーテンの上部にperlmet（飾り布）を求めるユーザーが多いが、ここでは必要ない。また、カーテンをフックで止めたりすることも推奨していない（図13、図14参照）。

## 6. メンテナンスにおける注意点

最近の医療施設や福祉施設では、床はノーワックスで光沢を出さないことが推奨されている。日本では、ノーワックスはメンテナンスコストの削減につながるという経済的要因による考え方が独り歩きをしている。それは決して間違いではない。しかし、さらに一歩踏み込んで、高齢者や認知症の人々の立場から「光沢ある床」の問題について考えなくてはならない。ワックスを塗布した光沢ある床は、グレア現象（輝き）を引き起こし（図15参照）、健常者の視覚とは大きく異なって反応する。それは、彼らは氷の上を歩いているような錯覚に陥り、恐怖感と強いストレスを引き起こすことになる。そのため床はノーワックスでの管理が原則である。結果として、床材の工場での最終表面仕上げは、傷や汚れ防止の点を考慮しても光沢のないマットフィニッシュ<sup>23</sup>が最近では求められている。

## 7. 音響、聴覚そして吸音環境

人が日常生活を営む上で、騒音の問題が取り上げられる。最近では、保育園で生活する子供の声が騒

図15 国内店舗と福祉施設の光沢ある床の悪い例



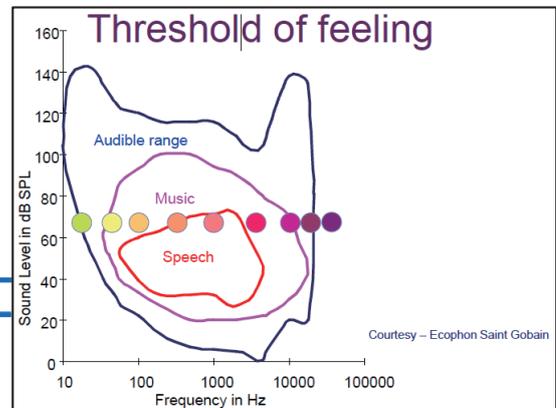
出典：筆者撮影・作成

図16 騒音レベルの参考例

出す音の例		騒音レベル	聞える音の例	
楽器など	人の声	ホン=dB(A)	人為的な音	自然の音
トランペット ドラム(プロ)	叫び声 (5cm)	120	ジェット機 (200m)	近所に落雷
ドラム(アマ)	叫び声 (30cm)	110	ジェット機 (600m)	犬の鳴き声 (1m)
ピアノ(プロ) カラオケ	若者のくしゃみ	100	地下鉄構内	庭先の犬の声
ピアノ(アマ) ステレオ(マニア)	怒鳴り声	90	地下鉄電車内	滝の近く
プリンター	大きな喉払い	80	パチンコ店	近所の犬の声
テレビ	かなり大きな声	70	新幹線車内	蟬時雨
テレビ	普通の声	60	水洗便所の音	夕立
ラジオ(静かに)	小さい声	50	郊外住宅地 (昼)	木々のざわめき
畳すり足 鉛筆の音	囁き声 荒い鼻息	40	住宅の居間 都心住宅地(深夜)	しとしと降る前 やぶ蚊の羽音
衣ずれの音 鉛筆の音(1m)	小さな囁き声	30	オーディトリウム内 郊外住宅地(深夜)	落葉の音
消しゴム(静かに)	すずすず	20	スタジオ内 通睡地(深夜)	こゆか雨 (舞臺筋はダメ)

出典：大建工業より複写

図17 音響による最大可聴値の例



出典：DSDCより複写

音として取り上げられ、社会問題化し訴訟にまで発展するケースが起きている。その音が騒音なのか、それとも日常生活を営む上で受け入れるべき許容範囲の音なのか、人によってその感じ方や捉え方は異なるが、認知症の人々を取り巻く環境でも同じことが言える。建物や施設の音の環境を考えることは、認知症の人々にとってストレスを無くす意味においてとても重要な要素の1つである。

### 7.1 音響環境

音とは、耳のメカニズムに影響を及ぼす空気圧の急激な変動範囲によって生じる感覚であり、それは2種類ある。そのうちの1つは空気源と言われる、一般的なスピーチ、音楽、スピーカー、アラーム等である。もう1つは、衝撃や振動源と言われている。これらは、足音、家具の移動、物の落下音などを指している。それでは、音はどのように計測され

ているのか、1つは強度「デシベル」で表示され、もう1つは周波数「ヘルツ」で測定される。

この強度デシベル (dB) の強さは、小さな声での会話：50dB、普通の会話：60dB、大きな声での会話：70dB以上といわれている（図16を参照のこと）。

穏やかな生活を営むにあたっては、50dB以下の音の強さであれば静かな営みと表現しても良い。認知症の人々にとっては、65dBを超えてくると騒音（ノイズ）となり、長時間の暴露は精神的及び身体的疲労の両方を引き起こしやすいと指摘されている。次に、音の周波数の範囲は、低いピッチでの周波数は20Hzといわれ、一般に聞こえるよりも感じられる程度の音である。高いピッチの周波数では、20,000Hzである。特に若者によって感じられることがある。そのため、音の強さと周波数の2つの音を計測することは重要である。上記の図17は感情認知

の限界値とも呼ばれている。

F.ナイチンゲールは、「騒音は最も残酷なケアの欠如」<sup>24</sup>であると指摘している。例えば、患者は家の隣で建築の足場を築いているような音には耐えられるが、そのような患者も、ドアの外の話し声、特に聞きなれた人の囁き声などにはとても耐えきれず、ストレス以外の何ものでもないと述べている。また、スターリング大学のMary Marshal教授は、「認知症患者にとっての騒音は、車椅子利用者が階段を登るようなものである」とも述べている。そのため介護に関わる人は、目の前にいる患者にとって、騒音とはそれくらい苦痛なことであることを理解しておく必要がある。そのため建物をつくる時には、そうしたことを十分に考慮に入れてデザインすべきである。聴覚はバランスに関連しているため、バランスの崩れや、過度の刺激や騒がしい環境の中で、方向を変えようとした場合に、見当識障害が起きて転倒のリスクが高まるとされている。多くの場合、認知症の人々は自分の感覚レベルで反応しているケースが多い。

## 7.2. 音を遠ざける

そこで、騒音被害から認知症の人々が解放されるためには、まずは騒音源を遠ざけることが重要である。建物を建築する時には、まずその場所に騒音源となる交通、道路、鉄道等があるか、近隣に騒音となる工場などはあるか、建物の機械・設備の音や振動源の確認、さらに内部発生源に対する騒音対策も含めて基本的なことをチェックしておく必要がある。そして、建物の構造やデザインに十分に配慮すべきである。

英国における介護施設の騒音に関する報告<sup>25</sup>によると、ドアの入り口付近、館内放送、荷物の荷受け位置、エレベーター、階段、エアコンや換気扇付近、キッチンを含む共通の設備、居住者、火災報知器、そして、その他サービスに配慮し良く検討して設計を行うべきであると指摘している。また、意外なことに、騒音源の中で、看護師の部屋からの騒音対策が求められる場合もある。昼間は静かであるが、夜になると騒々しいなどの問題が発生するた

め、注意を払う必要がある。特に館内放送は、非常時以外は避けるべきである。

その他としては、技術的に解決できる対策や手段がある。例えば、吸音対策としてロックウールやグラスウール材質の材料を室内に使用することで、音としてのエネルギーを吸音材の中に侵入させ、熱エネルギーに変換することができる。その他に反射音による残響時間についても、設計士やデザイナーは考慮すべきである。DSDCによると、長い残響時間は認知症の人々にとってエコーとして聞こえてくるため、話す能力に影響を及ぼすと言われている。そのため、特に人の集まるリビングルーム等は、吸音材だけではなく、柔らかい布張り家具、カーテン、カーペット、そしてクッション性のある床材などの仕様を推奨している。

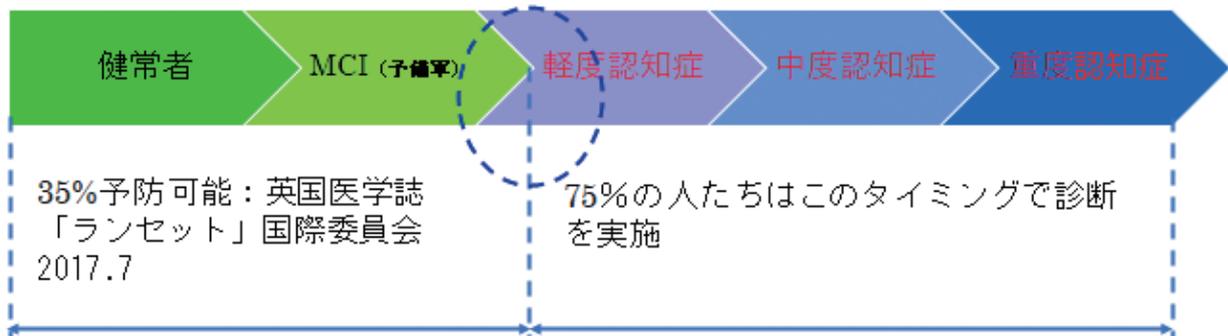
## 8. 認知症対策の包括的設計原則

### 8.1 誰のためにデザインするのか

私達は誰のために建物をデザインするのか、真剣に問う必要がある。住宅や老健施設などは、認知症や高齢化社会に対処した新たなインテリアデザインや庭園設計等の包括的設計原則に従って実践すべきである。建物のオーナーと設計士等の一部の人間だけで全体像を決定すべきではない。スコットランドが実践し結果を積み上げてきたように、当事者である認知症の人々が重要事項の決定に参画でき、自由に意見を述べることのできるシステムを私たちは構築することが大切である。5節で述べたように、スコットランドでは、2009年の当事者参画による「スコットランド認知症の人とケアラーの権利憲章」がその基盤となっている。その1つとしてインテリアデザインが認知症予防のノウハウとして出来上がっている。

建築業に携わる人たちは、建築物や庭園及びその周辺にある価値の見直しを早急に図り、眠っているアイデアを引き出さなければならない。私たちの文化や経済力に見合った方法で建物の構築やリノベーションをすれば良いことである。豪華賢覧な仕上がりにする必要などはない。できるだけシンプルに、メリハリをはっきりとし、感触が良く、そして

図18 介入のタイミング



出典：ランセット報告より筆者作成

何よりもストレスを感じさせない仕上がりにより、この基本的なことを理解していれば誰でも可能である。そして、施設であれば家族との接触や小さな子供たちとの交流、動物や植物との接見など、心の平穏が作れるようなデザインに仕上げていくことである。

しかしながら、問題として提起されるのはいつも財源の問題である。わが国の社会保障の3大費用項目は、「年金」「医療」そして「福祉」である。2019年の国家予算約101兆4571億円のうち、医療費が42.6兆円<sup>26</sup>（前年比プラス0.8%増加）を占めているのが現状である。

今からでもその準備と覚悟をしておくことに対して躊躇してはならない。このままの推移で認知症患者が増加すれば、高齢者や軽度認知症（MCI）の人々の独り暮らしでの生活が多くなり、家族で見守るような政策は行き詰ってくるものと推測される。既に60歳以上の高齢者が認知症になった親の介護をしているケースは驚くに値しない。介護する側が、両親の介護疲れによって病気や心身喪失になるケースが報告されている。したがって、現在の介護システムでは限界があり、新たな社会問題として抱え込むのは時間の問題である。そのため、高齢者やMCIの人々が、1人で生活できるような制度設計が求められる。IT技術を用いたシステム開発<sup>27</sup>や、高齢者や認知症の人々が、プライバシーを維持しながら1人でも生活できるシステム構築の方向へと転換する時期にきている。英国では、既にこうした方向へと進みつつある<sup>28</sup>。

## 8.2 早期発見，早期介入

認知症患者をこれ以上増やさないためには、早期発見し、早期介入することが重要である。そうすることにより、家族の負担、医療介護に携わっている関係者の社会的精神的負担、そして政府の財政的負担が最も軽減できると考えられる。認知症を予防するためには、家族はもちろんのことであるが、社会も同様に積極的に介入する必要がある。躊躇している余裕はない。要旨のはじめに述べたように2025年には、認知症の患者が700万人を超え、その予備軍と言われているMCIは約600万人とも言われている。

こうした状況下において、何も社会や行政に対して難しいことを要求していくわけではない。一般的に言われている対策として、例えば、独居状態ではなく社交性を維持し、隣人と話す機会を多くつくること、騒音と思われるレベルを改善すること、適度な運動を行うこと、アロマセラピーによるリラックス状態をつくること、IT化による管理体制を受け入れること、良き情報とアドバイスをを行うこと、病院でのリハビリを受け入れること、アルコールやたばこを止めること、睡眠は十分にとることなどが効果的であると指摘されているが、ここに、本研究である認知症の人々のための優しいデザインを加えることにより、より相乗効果が表れてくる。

図18は、その介入へのタイミングを表したものである。2017年、英国医学雑誌「ランセット」<sup>29</sup>国際委員会が発表した報告書は、MCIの段階で約35%が予防可能であると報告されている。早期介入がいかに重要であるか理解することができる。

### 8.3 介護システムの構築とイノベーション

2015年1月27日、厚生労働省は、「認知症施策推進総合戦略～認知症高齢者等にやさしい地域づくり」に向けた「新オレンジプラン」を取りまとめ公表した。この新オレンジプランにより新たなシステムの構築がなされ、その基本的な考え方は「認知症の人の意思が尊重され、できる限り住み慣れた地域の良い環境で、自分らしく暮らし続ける社会の実現を目指す」とされている。そして、その柱の1つに認知症の予防があり、その中には新たな研究開発が含まれている。

そのため、私は地域に密着した地元の工務店、住宅メーカー、内装工事店等、その地域にかかわる業界の人たちを新たなケアシステムの中に参画させて、更なる充実した体制作りをすべきであると考えている。自宅での自立を促進するためには、住宅が「介護準備可能」な状態であることが必要であり、そこでのサービスに合わせ、個人の要件に素早く対応できることが求められる。それには、住居等のリノベーション（改装）が必要であり、ユニバーサルデザイン<sup>30</sup>と適切なLRVの組み合わせにより、認知症

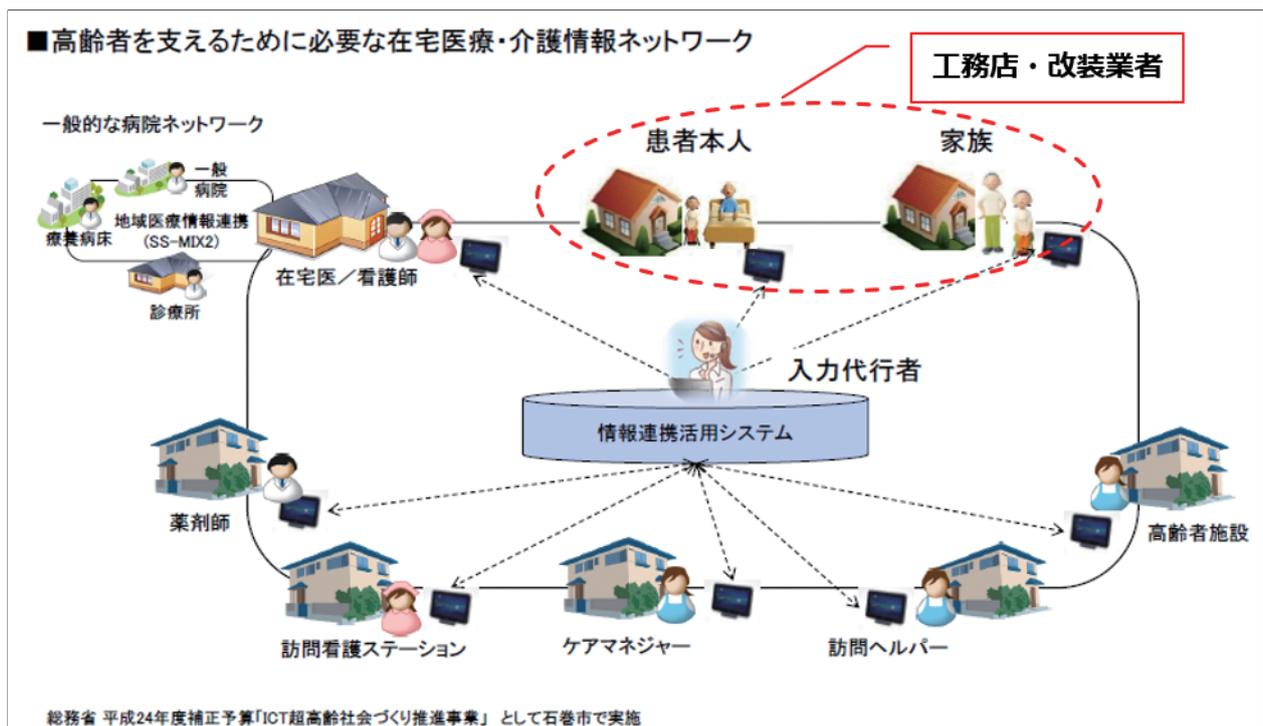
の人々にとって使いやすく優しいデザインに仕上げる必要がある。住宅の改装であれば、地元の工務店や内装工事業者に依頼し、60歳以上の年配者でも健康な人であれば技術的には全く問題なく、十分に働ける機会を提供することができ、ここにイノベーションが創りだされる。そこに充てる財源は、2017年度末時点における認知症患者が保有する資産143兆円<sup>31</sup>に上る凍結状態にある資産を法的に整備し運用すべきであると考えている。図19は、そのシステム作りとそこから生み出されるイノベーションである。

そこには、近所の人々を支援するコミュニティベースのサービスがあり、それは、高齢者や認知症の人々が自宅で独立して生活することを可能にする体制があってこそ実現できる。英国ではこれをハンドパイロットサービス（自宅修理サービス）と呼んでいる。日本のように人口減少が一気に進む傾向にある国にとって、こうしたシステム作りは大いに参考にすべきことである。

### 8.4 英国の事例から

英国でも他の国でも、認知症に関する国の予算は

図19 高齢者を支えるための在宅医療・介護のネットワークとイノベーション



出典：総務省平成24年度補正予算「ICT超高齢化社会づくり推進事業」石巻市より

潤沢ではなく、自治体やNPO法人、ボランティアなどの様々な組織によって支えられている。そのため、インテリアデザインは身近な問題として取り上げられやすく、多くの費用をかけることなく解決できる問題であると考えられている。そこには新たなイノベーションが生まれ、社会全体で認知症の人々と共に生きる社会のシステムが構築されつつある。例として、英国の全国住宅局から出されているDEMENNTIA Finding Housing Solution<sup>32</sup>が、これからの認知症対策の方向性について一石を投じているので紹介したい。

Lancashire市とMerseyside市の2つの住宅改善局は、改装技術を利用して認知症の人々が自宅で独立して暮らすための低コストの方法を作り出している。「認知症予防」と「レトロ装飾」の提案は薬物治療ではなく、認知症の人々の環境と彼らの人生経験に焦点を当てている。これらのアプローチは、認知症の人々の気分転換と社会性の保持により、短期的ではあるが記憶の改善をもたらし、居住介護や入院の必要性を減らしているとの報告が出ている。「認知症対策」の1つにインテリアデザインがあり、中身の見えるタンス、手すり、シャワールーム、まぶしくない照明、階段を上下するカラーテープの表示等が含まれている。認知症の人々は、自分の環境により敏感であり、照明のまぶしさは視覚を歪め、奥行き距離感をつかむことを難しくしている。衣服の保管場所、食事のタイミングなど、日々の生活を忘れ、水道の蛇口を閉めることも困難になる可能性があるため、小さな実用的な調整が本当に役立つと指摘されている。

もう1つは、「レトロな装飾」である。リバプールのリバーサイド住宅改善局（HIA）は、認知症の人々や高齢者の一部の住宅をレトロ調に改装するプロジェクトを実施した。この手法は、ベークライト電話、アームチェア、1950年代の蓄音機、古いポップスターや映画スターのポスター、ビンテージミシンなど、そしてビンテージ家具などを設置して、幸せな時代の思い出を呼び起こす古めかしいアイテムを居住者が選択できるようにしている。古い昔の家具は、食事のために座ったり、自分で拭いたり、お

茶を飲んだり、自分にふさわしい服を身につけたりするなど、日常生活を思い出すのに役立っている。また、認知症の人々を落ち着かせ、抗精神病薬や居住介護の必要性を減らすことにも繋がっていると言及されている。

## 9. 調査・研究

### 9.1 日本の伝統的家屋との適合性について

日本の伝統的家屋には、認知症の人々が安心して生活できるためのノウハウがある。英国の例を参照にしながらも、それらを生かしたデザインの追求、例えば畳や障子、そして縁側や軒下の有り方などについて研究すべきである。畳や障子は、和風建築の代表的なものであり、一年草から作られる最も環境に優しい建築資材の1つとして高い評価を受けている。

畳はイグサの香りと程よいクッション機能を持ち、高齢者の人々には歩行感覚の良さと、そこに座るだけで精神的な落ち着きや安心感があると言われている。英国では、歩行感覚を保つためにある程度のクッション性を持ったカーペットや塩化ビニール床材の下地材に、適度なクッション機能を備えた材料を入れて施工することを推奨している。認知症患者や高齢者が歩行困難になるということは、寝たきりの生活に繋がることを意味するため、彼らが安心して生活し、歩行できることは運動機能を高めるだけではなく、精神的ストレスからの解消にもつながる。

また、障子は日本建築様式の代表作の1つとして、光やスペースをコントロールできる優れたものである。その特性は、空間の調整が自由にできることにある。障子を開け放った時は、開放感や流動感のあるエネルギーな感情を創り出すことができ、一方で障子を締め切った時、そこには閉じられた世界があり、精神的落ち着いた空間が生まれる。障子には、そうした特性を持ちつつ、そこを透過する光には、静的、温かみ、柔らかみ、まろやかさ、そして優しさなどノスタルジックな感じを表現してくれる<sup>33</sup>。

また、軒下は夏の強い日差しを一度遮る役割を持っているため、特に高齢者の人達にとっては眼に優しく、徐々に太陽の光に慣れさせてくれる効果が

ある。そして、その下には縁側がある。社交場としての機能性を兼ね備え、気兼ねなく縁側でお茶を飲みながら談笑する姿は、私たちの心のどこかに記憶として残っている。こうした日本家屋の有り方を復活させることで、認知症の人々がノスタルジックな感覚を呼び戻し心の平穏を保つと考えられる。

さらに、祈りの場としての神棚や仏壇の置く場も確保する必要があり、彼らの心の寄りどころとして、神様や仏様に祈り、そして瞑想できる場も大切である。地域によっては、こたつでの暖房の取り方なども考慮する必要があると考えられる。これらを上手にデザインすることにより、高齢者や認知症の人々が日々のストレスを解消し、心を平穏に保ち安心して生活できる環境設計が求められている。

## 9.2 福岡市のまちづくりとDSDCの関わり

2018年地方自治体としては初めて、福岡市が「福岡100—認知症フレンドリープロジェクト」（以下福岡100という）を立ち上げ、その1つとして「堤公民館の改装プロジェクト」にDSDCの考え方を導入した。地方自治体が、DSDCのノウハウを用いた改装プロジェクトを実践したことは、これからの認知症予防にとって大変有意義であると考えられる。この新たな動きが、他の地方自治体にも波及する可能性がある。筆者は、2020年11月に福岡市役所と堤公民館を訪問し、このプロジェクトの効果について調査した。福岡市役所の担当者からの聞き取り調査では、試験プロジェクトとしては高い評価を得たとのことである。特にサイン標記とトイレ内部の色彩、及びLRVのコントラストについては、誰もが満足している。そのため、福岡市は「認知症の人にもやさしいデザインの手引き」を作成し、「福岡100」まちづくりプロジェクトの1つにDSDCのノウハウを加えている。その中身は、認知症の人々や眼の不自由な人々を重症化させないための環境空間づくりと、MCIや中度認知症の罹患者でも、独りで生活できるまちづくりを目標としている。さらに地元企業との包括的支援体制Dementia Action Alliance（以下DAAと呼ぶ）を作り、新たなネットワークを構築する計画である。それは、英国が目指す認知症の人々と共

に生きるまちづくり対策と基本的に同じである。

こうした知見をもとに、英国と日本の認知症対策を比較すると課題が見えてくる。日本は、伝統的に介護モデルや認知症の人々とその介護者への支援などへの社会環境に投資する傾向が多く、環境や空間に関するデザインに対して、行政も建築家もそこに重点を置く思考はなかったと考えられる。そのため、環境空間やデザイン構築に対する考え方が出遅れ、DSDCなどのノウハウやLRVのコントラストに関する知見の共有ができず、全国に拡散することがなかった。今回の調査で、インテリアデザインとLRVの使い方は、認知症予防に貢献できることが証明される結果となった。現在、福岡市には148の公民館があり、順次DSDCのノウハウを取り入れた改装計画を予定している。そのため、地域や住民によっては、さまざまな意見や考え方が予想されるため、それらを集約し積み重ね日本の風土や文化に見合ったデザインの構築が求められている。

## 9.3 建築家の意識調査

日本におけるDSDCの考え方やLRVについての認知度は低い。2019年に筆者が一般応募によって実施した40名の建築家に対するアンケート調査では、DSDCやLRVに関する知見を持った人は皆無であった。その内の20名は、医療福祉を中心とするデザイナーで、残りは住宅メーカーと一般建築家の人たちであった。参加者は、色彩や色の3原則については十分な知識を備えていたが、光の反射率（LRV）によるコントラストの使い方についての知識はなかった。そのため、DSDCの考え方を、業界のリーダーである大手設計事務所やゼネコンに対して、どのように啓蒙活動を行い浸透させていくかが、認知症対策の点から大変重要になってくると考えられる。

## 10. 今後の研究課題

### 10.1 ブルーライトと認知症の関係

光と認知症の関係において筆者が立てた仮説は、ブルーライトが認知症に対して何らかの影響を与えている、というものである。

アメリカのマサチューセッツ工科大学の研究チー

ム（以下MITと呼ぶ）は、LEDのブルーライトをマウスに照射することにより、アルツハイマー病を改善する可能性があることを2016年12月「Nature」<sup>34</sup>誌に発表している。MITによれば、アルツハイマー病の要因であるアミロイドβが40-50%減少したとの結果に基づき、将来ヒトへの転用が可能であるかどうかの研究が続けられている。

この研究に基づき、筆者は仮説を検証するために与論島において調査を行った。今回はCOVID-19による移動制限のため、計画していた次の調査を中止せざるを得ず、一度のみの調査となり、得られた結果は必ずしも満足するものではなかった。しかし、仮説については、手ごたえを感じており、今後継続して調査していくつもりである。

筆者が与論島を対象に選んだ理由は、「島おこしの研究」をしている知人から、与論島には認知症の罹患者が少ないとの報告を受けたことが動機である。結果として、2019年9月にこの島を訪問し、海から反射されるブルーライトの計測と認知症予防との関係について現地調査を行った。島の内陸部と海岸部の6地区を調査対象に定め、3日間海からのコバルトブルーの明度とその分析を、コニカミノルタ製（CS-150）色彩輝度計（cd/m<sup>2</sup>）で計測した。サンゴ礁で有名な古里地区（百合が浜付近）のブルーの光度は、平均して6,945cd/m<sup>2</sup>あり、最大で8,000cd/m<sup>2</sup>を超えていた。一方でサンゴ礁の少ない東南地区のブルー光度の平均は、3500cd/m<sup>2</sup>を示していた。さらにサトウキビ畑に囲まれた内陸部の光度は、490～910cd/m<sup>2</sup>の結果を得ることができた。

調査の過程で、与論町役場（以下役場と呼ぶ）の担当課長からは、島内では高齢者や認知症の人々が、夜に徘徊するようなことはないとの報告を受けた。これは高齢者や認知症の人々にとって、島内における環境の良さもあり、また太陽の光を浴びることによって、彼らの概日リズムが正確に脳で修正されているためではないかと考えている。また、役場から入手したデータ<sup>35</sup>からは、島内のMCIの罹患者数がここ数年50人前後の横ばい状態で推移していることから、重症化しにくいMCIの状態生活を維持できているのではないかと推測される。

さらに、役場の担当課長及び保健センターの担当者から与論町における認知症の罹患者は、2019年9月時点で231名（認定Iを除く）施設に入居しているとのことである。しかし実態は、島民だけでは施設のベッド数が埋まらず、他の市町村から認知症患者を受け入れて施設に入居している人が多いとのことである。そのため、ここで生活し続けている島民の実態については、まだデータとしての開示はされていないため調査する必要がある。

また、島民の食事についても調査を実施したが、対象者の人数不足により、評価する段階にはまだ至っていない。しかし、島民の高齢者の多くは、低栄養の食事を取っていることが与論町高齢者福祉計画及び第7期介護保険事業計画から報告されている。低栄養にもかかわらず、MCI予備軍が少ない理由については同じく次の段階で調査する予定である。

## 11. まとめ

コロナ禍の下での調査は、困難を極めている。特に与論島に関しては、「COVIT 19」が終息するまで、島内への立ち入り調査は難しい。しかし継続して行う考えである。

ブルーライトに関してはメリットとデメリットがあるため、この点は整理して理解する必要がある。ブルーライトは、眼などの視覚障害に対して有害性があるため、パソコンや携帯電話等の電子機器の使いすぎには注意が必要である。一方で太陽光から放出されるブルーライトは、概日リズムの修正機能があることやビタミンDの取り込み等のメリットも多いことがわかっている。そしてこの光は、アルツハイマー病への有効性についての研究がMITで始まっている。そのため、与論島を1つのモデルとして、島を取り巻く環境、光、人間生活との関係を独自の観点から、さらに調査を進めて行きたいと考えている。

また、福岡市の事例のように「福岡100」のまちづくりの中に認知症対策を取り入れ、DSDCの考え方を普及させる自治体ができてきたことは、今後の認知症対策にとっては明るい話題であり、同時に今後の研究に役立つものである。

一方9節で述べたように日本におけるDSDCの認知度は依然として低い。東急不動産は、日本で最初にDSDCの考え方を高齢者住宅「中町プロジェクト」と「横浜十日市場」で採用しゴールドの認証を得た実績を持っているが、この2物件に留まっており次のプロジェクトについての発表はまだない。民間企業が躊躇する理由の1つに、DSDCの認証が下りるまでの監査コストと時間がネックになっているとの意見もある。そのため、今後解決すべき課題は、DSDCのノウハウを持つ審査員やコンサルタントの育成が日本で求められる。

認知症を治療すべき新薬の開発はいまだ未開拓の状態であり、罹患者数は間違いなく日々増加している。認知症とは、世界共通の課題であり世界中が同時並行して研究開発を継続し問題解決の糸口を見つけ、そして、それを共用していくことが重要である。

#### 注

- 1 2019年6月20日厚生労働省老健局社会保障審議会 介護保険部会（第78回）、2013年筑波大学研究発表をベースとしてその罹患者数を推測
- 2 University of Stirling Dementia Service Development Center スコットランドのスターリング市にあるスターリング大学・認知症研究開発センター
- 3 Richard Pollock, Liz Fuggle (2003, 2007, 2012), *Designing interiors for people with dementia* Published by Dementia Service Development Center, Iris Murdoch Building University of Stirling
- 4 Mild Cognitive Impairmentの略
- 5 2色以上の色を同時に見たときに起きる現象。実際とはちがって見える現象のこと。
- 6 LRV (Light Reflectance Value) 光の反射率 (%) を表し、明度の差を意味する。
- 7 介護保険法第5条の2
- 8 アメリカ精神医学会 (APA) の『精神障害の診断・統計マニュアル』(Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders)
- 9 脳科学メディア 脳の基本構造 <https://japan-brain-science.com/archives/1662#2-1>
- 10 厚生労働省老健局 (2019) 「認知症施策の総合的推進について (参考資料)」
- 11 視力に障害がないにもかかわらず、顔や物品の認識、また物品を見つける能力の障害、簡単な道具の操作や着衣の能力の障害があること。アルツハイマー病に見られる。
- 12 小針秀夫 (2020) 「光の反射率 (LRV) の対比による認知症予防」病院設備351
- 13 Richard Pollock, Liz Fuggle (2012), *Designing interiors for people with dementia* Published by Dementia Service Development Center, Iris Murdoch Building University of Stirling, PP25
- 14 British Standard障害者のニーズを満たすための実践規範/光の反射率に関する試験方法
- 15 フォルボ・フロアリング社がDSDC ACCREDITED PRODUCTSとして認定されたマーモリウム床材のガイドラインより一部抜粋し筆者作成
- 16 スイスで生まれ、フランスで主に活躍した建築家。20世紀の近代建築運動に多大な影響を及ぼした一人である。
- 17 英国では個室での利用が多く、寝室から見える位置にトイレやシャワー室がある。
- 18 環境負荷を引き起こすような、それぞれの部位におけるデザインを少なくすること。それにより、建物、敷地全体を安心して利用できるような環境にすること。
- 19 スターリング大学DSDCのセミナーにて受講。こうした考えは、認知症関係に携わるスタッフ及び認知症の人々のワークショップにて提案され改善されてきたケースである。
- 20 39歳で若年性アルツハイマー病と診断されたトップ営業マン。総合相談窓口「おれんじドア」の実行員会代表を務める。
- 21 エディンバラ大学 認知症体験研究センター (ECRED) の研究員。論文にRight Based Approach. スコットランド発「認知症と権利」についての研究
- 22 宮川路子 (2019) 「人間環境論集—ビタミンDの健康効果」法政大学
- 23 光沢度の高い床 (グレア現象) の環境で働く人々にとって眼が疲れることがわかり、光沢度の低いマットフィニッシュ仕上げへと変わってきている。
- 24 F. Nightingale “Notes on Nursing” 湯楨ます、薄井坦子、他3名訳：『看護覚書』現代社
- 25 Richard Pollock “Sound, hearing and the acoustic environment” DSDC
- 26 厚生労働省 令和元年度国民医療費の概況
- 27 Utton D (2013), Taking extra care with dementia-friendly design: Brookside Retirement Living Village, Lancashire. Housing Learning and Improvement Network
- 28 Mitchell L (2012), At a glance: A checklist for developing dementia-friendly communities
- 29 The lancet International Commission on Dementia Prevention and Care (2017)
- 30 文化・言語・国籍や年齢・性別・能力などの違いにかかわらず、出来るだけ多くの人々が利用できることを目指した建築 (設備)・製品・情報などの設計 (デザイン) のこと。
- 31 第一生命経済研究所 調査研究本部の報告から
- 32 National Housing Federation (2013): “Dementia Finding housing solution”
- 33 医療福祉環境エビデンス研究会 (HEVA) 「2010年研

究発表 住・食・寝・湯・廁・理・技・感・抗・術・制度・経済」

University of Stirling DSDC (2012) *Designing interiors for people with dementia* published by Publishing Bureau.

34 Anne Trafton MIT News office 2016.12.7 Noninvasive technique reduces beta amyloid plaques in mouse models of Alzheimer's disease.

35 与論町高齢者福祉計画及び第7期介護保険事業計画  
2018年3月鹿児島県与論町

#### 参考文献

- 乾真理子 (2008) 『インテリア医学』 (株) 星雲社出版
- 井上裕 (2018) 『認知症にやさしい環境デザイン』 鹿島出版会
- 大池秀明 (2019) 『人生を変える最強の食事習慣』 農林統計協会
- 小磯明 (2017) 『イギリスの認知症国家戦略』 同時代社
- 丹野智文 (2017) 『笑顔で生きる』 文藝春秋社
- 日本精神神経学会 (2019) 『認知症診療医テキスト』 新興医学出版社
- 羽生春夫 (2019) 『糖尿病性認知症』 医学と看護社
- 水口真理子 (2019) 『快適医院をつくるインテリア医学』 日本歯科新聞社
- 宮川路子 (2019) 「人間環境論集—ビタミンDの健康効果」 法政大学
- アンダーソン・ハンセン (2018) 御船由美子訳 『一流の頭脳』 サンマーク出版
- クリスティーン・ブライデン (2017) 馬籠久美子訳 『認知症とともに生きる私』 大月書店
- Annie pollock and Mary Marshall (2012) *Designing outdoor spaces for people with dementia* published by Hammond Press and DSDC, University of Stirling.
- Colum Cunningham, Jemma Galbraith, Marry Marshall, Clifford McClenaghan, Maria McManus, Richard Pollock, Annie Pollock, Anthea Inners, Fiona Kelly (2011) *Dementia Design Audit Tool Part 1: Guidance* published by University of Stirling DSDC.
- Dementia Service Development Center (2014) *10 Helpful Hints for Dementia Design at home* published by University of Stirling.
- Dementia Service Development Center (2014) *10 Questions about the law and dementia in Scotland* published by University of Stirling DSDC.
- Dementia Service Development Center (2015) *Eating, Drinking and dementia a pocket guide about nutrition* Published by University of Stirling DSDC.
- Dementia Service Development Center (2017) *10 Tips on signage for dementia* Published by University of Stirling DSDC.
- June Andrews and Mary Marshall (2015) *10 Helpful Hints on heating and lighting for people with dementia and their carer* published by Dementia Service Development Center.
- June Andrews (2015) *Dementia: The One-Stop Guide* published by Profiled Books Ltd.

# イスラーム圏企業のCSR： トルコ上場企業CSR責任者へのインタビューを通じて

“ CSR for Islamic large companies:

Depth interviews with the persons in charge of the CSR activities in Turkish listed companies ”

坂下直史

## 要旨

イスラーム圏の国々の経済成長が続いている。世界人口に占めるイスラーム教徒の割合も年々増加しており、イスラーム圏の大企業も既に多く存在することから、これらのイスラーム圏の大企業がCSRの概念をどのように捉えているのかを知ることは有益といえる。トルコやインドネシアの企業を新興経済国の企業という側面で見ると、CSRの浸透度を考察する研究はこれまでも見られるが、イスラーム的経営を志向するイスラーム圏の大企業がどのように自社の経営にCSRを取り込んでいるのかという側面からの考察は限られている。本稿はこれらの問題意識を元に、GDPで世界のトップ20入りするイスラーム教国家であるトルコの上場企業のCSR活動の分析を通じて、その活動実態と思考を理解することを目的としている。具体的な分析手法は、イスタンブール証券取引所メインボード上場の食品・飲料会社28社の開示情報の定性分析を行うと共に、トルコ企業のCSR活動への取組モチベーションの裏側にある潜在的な価値観を探るため、3社の企業のCSR活動責任者への深層面接法（デプスインタビュー）方式を採用した。開示情報の分析からは、質と内容に個社毎のバラツキが多くみられ、数社のCSR活動は先進諸国のそれと遜色無いものであることが確認できたが、全般には開示の質と内容は低いものであった。しかしながら、個別のデプスインタビューを通じて、多くの経営者がCSRのコンセプトを十分に理解しており、イスラーム教の価値観との親和性を強く認めていることが示された。とりわけ国連のSDGsの考え方に対し、分かりやすさ、設定テーマ、網羅性、時間軸への共感から強い賛同が得られており、トルコ企業全体へのCSR活動の定着と発展には、政府の積極的な関与、第三者機関による公共インフラの整備、教育やジェンダー問題の克服、中小企業への啓蒙・浸透活動の必要性等幾つかの重要な課題も残るが、SDGs活動とリンクしながらグローバルスタンダードのCSR活動の展開と沿う形で、トルコの企業のCSR活動が発展していく可能性を確認できた。

## キーワード

CSR (Corporate Social Responsibility), イスラーム教 (Islam), イスラーム教徒 (Muslim), トルコ (Turkey), SDGs (United Nations Sustainable Development Goals), ピュー研究所 (Pew Research Center)

### 1. はじめに（問題意識と研究の背景）

CSRの議論は、これまで欧米や日本といった先進諸国における議論が中心となってきたが、近年新興諸国の経済成長は著しく、中でもトルコ、中東諸国、インドネシアを始めとする、国民の過半数がイ

スラーム教を信仰する「イスラーム圏の国々」<sup>1</sup>の経済成長が、多くの先進主要国を上回る形で継続している。既にトルコやインドネシアの経済規模は、先進諸国並みの水準に達しており、実際に多くのグローバルクラスの大企業が誕生している。当然のことながら、これらイスラーム圏の大企業に対して

も、国際社会の一員として地域社会への価値貢献が大いに期待されるが、イスラーム圏の企業は新興経済国の企業という側面からの研究はなされてきたが、イスラーム圏の企業という側面からの研究アプローチは少ない。

又、イスラーム教徒の人口増加は目覚ましく、その影響力の増加とともにイスラーム圏の企業の更なる増加も予見される。先進諸国内においても、イスラーム教徒の総国民数に占める割合は、ヨーロッパを中心に高まっており、特にドイツ・フランス・イギリスを中心に、既に自国内に巨大なイスラーム経済圏を形成している<sup>2</sup>。櫻井秀子(2008)が指摘する通り、日本人にとってイスラームは「理解を超える地域」という先入観が固定化しており、その価値観に基づいたイスラーム的経営に関しても研究の対象とされることは少なかったが、今後イスラーム圏の大企業のCSR活動への取り組みに対する国際社会からの期待値は更に高まることが予想され、既に欧米型の価値観に基づいて存在するCSRの概念や枠組みが、これらイスラーム圏の企業やイスラーム教徒においてもその価値が共有され得るものなのかを考察することは非常に有意義と考える。

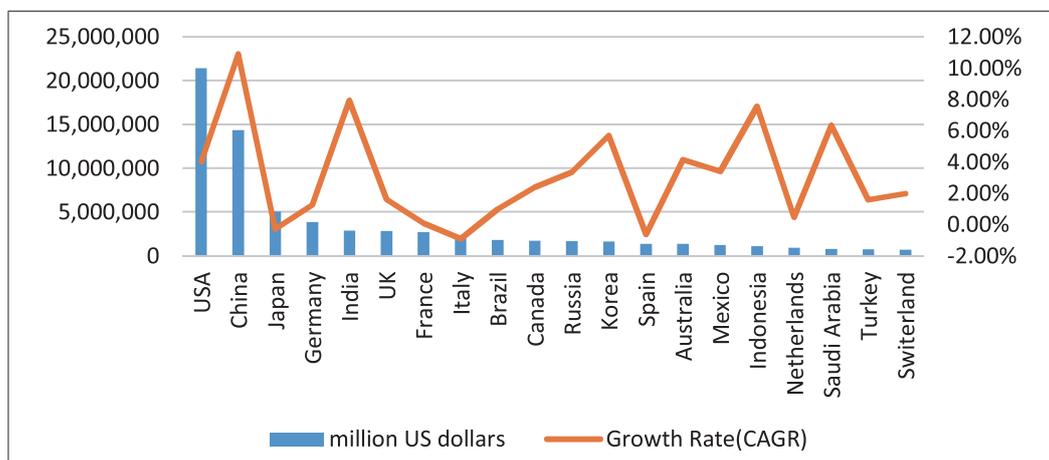
本研究はイスラーム圏の企業が、現在実際にどのような思考の下でCSR活動を行っているのかを理解することを通じ、イスラーム圏企業のCSR活動の定着度、取組への動機や捉え方を考察することを目的としている。具体的な研究手法としては、既にGDP

でトップ20入りする経済規模を有し、国民の100%近くがイスラーム教を信仰宗教とするトルコの主要証券取引所となるイスタンブール証券取引所に上場する食品・飲料セクター企業28社を対象とし、その開示情報よりそれぞれの会社のCSR活動への取り組み状況を定性分析するとともに、3社のCSR責任者への自社のCSR活動の取組みへの動機や考えをデプスインタビュー形式により深掘することで、イスラーム圏の大企業におけるCSRの捉え方と実際の取組みの実態を明らかにすることを目的としている。

## 2. イスラーム圏経済の急成長とイスラーム教徒の増加

近年西欧の先進諸国にとっての脅威は、主に中国の経済成長に有るが、イスラーム諸国の経済成長も目覚ましい。以下の「図1 2019年度GDPランキングと過去10年間の年間平均成長率」にも示される通り、2019年の国別GDPランキングでは、第16位にインドネシア、第18位にサウジアラビア、第19位にトルコ共和国とトップ20の中に3か国のイスラーム圏の国がランクインしている<sup>3</sup>。これらの国々の経済規模は既にオーストリア(同27位)、ノルウェー(同30位)といった欧州の中規模国の経済規模を上回り、スペイン(同13位)、オーストラリア(同14位)といった大国の規模に迫りつつある(World Bank, 2020)。

図1 2019年度GDPランキングと過去10年間の平均年成長率



World Bank (2020) を元に筆者作成

又、これらのイスラーム圏の国の経済成長率は極めて高く、経済のファンダメンタルズが弱く、近年の長引くグローバルリセッションの影響をもちに受けているにも拘らず、2009年-2019年までの過去10年間の平均経済成長率は大幅なプラスで推移している。一方で米国、中国を除くランキング上位国の過去10年間の平均経済成長率は、多くが低成長或いはマイナス成長に留まっており、これらイスラーム圏の国々の近い将来のランクアップはほぼ確実といえる。又、2019年度のGDPランキングで28位のイラン、同29位のUAEといった新たなイスラーム圏の国のトップ20入りも高い確率で見込まれる。

又、企業単位ベースでも、これらイスラーム圏の国には既に多くの大企業が存在しており、グローバルな経済活動に少なからず影響を及ぼしている。米国発のグローバルな経済誌であるフォーブス社によ

るForbes (2020)<sup>4</sup>の2020年度最新版においてもイスラーム圏の国に本籍を置く企業の躍進が伺える。「表1 Forbes Global 2000, 2020年度版：イスラーム圏の国に本籍を置く企業数」に示される通り、ランクインした企業の本社が存在するイスラーム圏の国の数は14か国で、ランクインした企業数は65社にのぼる。内訳はサウジアラビアが14社、マレーシアが10社、UAEが9社、トルコが8社、インドネシアが6社、カタールが6社、その他8か国で合計12社となっており、イスラーム経済のグローバル経済への影響力は確実に高まっているといえよう。

イスラーム圏企業の増加のみならず、イスラーム教徒の数の増加は目覚ましく、米国のシンクタンクであるピュー研究所の調査によれば、「表2 主要宗教の2010年時点の信者数と2050年度の予想信者数」に示す通り、全人口に対するイスラーム教徒の割合は、2010年度時点で既にキリスト教徒の31.4%に次ぐ23.2%に達しており、2050年にはキリスト教徒にほぼ並ぶ30%程度までその数を拡大させることが予見されている (Pew Research Center, ページ：8, 2015)。

インドネシアを筆頭に、イスラーム教を国民の過半数以上が信仰するイスラーム圏の国の人口増加が、全世界規模でのイスラーム教徒の人口増加の主たる要因で有ることは明らかだが、移民政策や難民の受け入れにより、既に先進諸国に移住したイスラーム教徒が自国内でその数を増加させている点も大いに注目される。

表1 Forbes Global 2000, 2020年度版：  
イスラーム圏の国に本籍を置く企業数

国名	企業数
サウジアラビア	14
マレーシア	10
UAE	9
トルコ	8
インドネシア	6
カタール	6
その他 (8か国)	12
合計	65

Forbes (2020) を元に筆者作成

表2 主要宗教の2010年時点の信者数と2050年度の予想信者数

宗教名	2010年時点信者数	割合	2050年時点予想信者数	割合
キリスト教	2,168,330,000	31.4%	2,918,070,000	31.4%
イスラーム教	1,599,700,000	23.2%	2,761,480,000	29.7%
無宗教	1,131,150,000	16.4%	1,230,340,000	13.2%
ヒンドゥ教	1,032,210,000	15.0%	1,384,360,000	14.9%
仏教	487,760,000	7.1%	486,270,000	5.2%
民間信仰	404,690,000	5.9%	449,140,000	4.8%
その他宗教	58,150,000	0.8%	61,450,000	0.7%
ユダヤ教	13,860,000	0.2%	16,090,000	0.2%
合計	6,895,850,000	100%	9,307,190,000	100%

Pew Research Center, ページ：8 (2015) を元に筆者作成

表3 ヨーロッパ主要国における自国内イスラーム教徒の割合推移予想

国名	2016年	割合	2050年移民Zero	割合	2050年Midium	割合
フランス	5,720,000	8.8%	8,600,000	12.7%	12,630,000	17.4%
ドイツ	4,950,000	6.1%	5,990,000	8.7%	8,480,000	10.8%
イギリス	4,130,000	6.3%	6,560,000	9.7%	13,060,000	16.7%
イタリア	2,870,000	4.8%	4,350,000	8.3%	7,050,000	12.4%
オランダ	1,210,000	7.1%	1,510,000	9.1%	2,200,000	12.5%
スペイン	1,180,000	2.6%	1,880,000	4.6%	2,660,000	6.8%
域内合計	25,770,000	4.9%	35,770,000	7.4%	57,880,000	11.2%

Pew Research Center, ページ：4-11（2015）を元に筆者作成

とりわけ移民政策による経済活性化策を積極的に取り入れたヨーロッパ諸国においては、既に自国民の相当割合がイスラーム教徒で有り、その割合を年々増加させている国が多く存在する。Pew Research Center, ページ：4-11（2015）によれば、「表3 ヨーロッパ主要国における自国内イスラーム教徒の割合推移予想」に示す通り、2016年時点でヨーロッパ域内全体のイスラーム教徒の割合は4.9%となっているが、2050年には移民や難民を今後一切受け入れなくともその割合は7.4%に達し、移民や難民の受け入れを合理的水準で継続する前提では11.2%、比較的高い水準で受け入れる場合には14.0%に達することが予見されている。2016年以降の実際の推移はシリアの崩壊に伴い大量の難民が発生し、高い水準での受け入れシナリオに近い動きとなっている。

又、西欧諸国の中でも移民政策を積極的に推進してきた英国・フランス・ドイツにおけるそれぞれのシナリオの数値はさらに高く、英国9.7%：16.7%：17.2%、フランス12.7%：17.4%：18.0%、ドイツ8.7%：10.8%：19.7%と、30年後には自国民の実に2割に近くがイスラーム教徒となる社会が現実的に迫っていることが示されている。

加えて人口が少ない北欧の小国であるフィンランド、デンマーク、スウェーデン、ノルウェイ等も、現在は自国民の中に占めるイスラーム教徒の割合は低いものの、イスラーム教徒の高い出生率により、総国民数の分母が小さいことも影響し、30年後には相当割合の国民がイスラーム教徒となる社会が予想される。

これら既に少なくないイスラーム教徒を自国内に抱えるドイツやフランス等においては、近年イスラーム教徒移民の増加による若年層の就業機会減少への反感の感情が高まっている。又、現時点ではそれほどイスラーム教徒の移民を受け入れていない欧州の東側の新興国であるハンガリーやポーランドなどの国々では、イスラーム教という異質な文化への露骨な嫌悪感を示している（Lipka, ページ：6, 2017）。

しかしながら多くの欧州の国々で、既に自国民として存在するイスラーム教徒は巨大なエスニックマーケットと呼ばれる経済的商圈をそれぞれの国に確立させており、受入れ側の西欧諸国の国民も、もはや排除ではなく、イスラームの文化・価値観を尊重し、対話と受容を進めていく必要性が求められている。

### 3. 先行文献研究

トルコのCSRの発展プロセスはArarat（2008）に詳しい。トルコにおいてもCSRの議論は他国同様にステークホルダー理論等の学問的なものとしてスタートしたが、1923年のトルコ共和国建国以降の国としての最大の課題は経済的な発展にあり、その点からトルコにおけるCSR取組へのモチベーションは内的要因や文化的なものではなく、先進国にいかについつくかそのために民間企業がどうあるべきかという外的要因と企業組織論的な要因にあったと論じている。又、Ararat（2005）は、2005年時点におけるトルコのCSRの状況と課題を論じており、トルコ

におけるCSRは一定の浸透は見られるも、更なる発展には経済の開放、法体系の整備、市民の言論の自由、透明性、外因的な圧力が必要と論じている。近年ではAkyildiz (2012) がイギリスとトルコのCSRを取り上げている。先進国と新興経済諸国と位置付けられる両国であるが、2012年時点において企業のCSR活動はそれほど活発なものではなく、特にトルコ企業のCSRのテーマの中に未だ人権や労働者の権利に対してのケアが見られない点を指摘している。Atakan-Duman (2016) は、トルコの30の大企業のCSR活動を分析し、CSR取組みの動機は市場経済のグローバル化に伴う外圧的要因と捉え、B to Bタイプのビジネスを手掛ける企業はCSRをより戦略的な手段と位置付け、B to Cタイプの企業はCSRをステークホルダーとのコミュニケーションの手段と位置付けている点の違いを見出している。加えて中小企業における浸透度の低さを課題として指摘している。

CSRと経済的なベネフィットに関する研究では、Aylin POROY ARSOY (2012) がトルコ企業のCSRと経済的なパフォーマンスとの関係をポジティブなものとして結論付けているが、サンプル数の少なさや同国は依然経済新興国でありそもそも経済的に成功している企業しかCSR活動には熱心でない点も指摘されうるとしている。同様にAkben-Selcuk (2019) もトルコ企業のCSRと経済的なパフォーマンスとの関係をポジティブなものとして結論付けているが、Aylin POROY ARSOY (2012) と同様に、研究対象企業のサンプル数の少なさから、結果的に単に経済的に成功している企業をサンプリングしているに過ぎない面もうかがえる。一方、Funda Ozcelik (2014) は、CSR活動と経済的な結果との関連性に関して調査を試みているが、CSRレポートを開示する企業数は限られ、CSRと経済的な便益の関係性を見出すことはできなかったとしている。一方で企業の大きさとCSR活動取組の関連性は認められ、大企業が率先してCSR活動に取り組んでいることは確認できると結論付けている。又、投資家側の目線からCSRと経済的なベネフィットに関する研究としてAli Osman Gurbus (2006) は、トルコの機関投資家はCSRに関心が高い企業の株式を好んで買っているのかどうか

を分析している。結論としてはトルコの機関投資家はCSR取組への評価が高い企業の株式を好んで保有する傾向があると結論付けているが、これも経済的に成功を取めた企業しかCSR活動に熱心ではないという側面からは否定されうる。

経済的な発展ステージに応じたCSR取組の研究を行ったものとして、トルコは新興経済国と位置付けられ研究の対象とされている。Robertson (2009) は、経済発展ステージにおけるCSRの比較を行っている。先進国としてシンガポール、新興経済国としてトルコ、発展途上国としてエチオピアを研究対象としており、トルコ企業に関しては企業の所有形態に着目し、上場企業の多くが依然として創業者創業者或いは創業者一族に保有されており、CSR取組へのモチベーションが働きづらい点を指摘している。又、Turker (2015) は、CSRの発展を米国・ヨーロッパ・新興経済諸国に分けて、その代表国におけるCSRの進展を分析している。トルコは新興経済諸国にカテゴライズされ、1923年の建国以降、最大の課題である経済発展のためには、民間セクターの発展が必要不可欠であり、個人事業主を中心とした経済から、大企業を中心とする経済への転換のため、ヨーロッパ諸国の企業の在り方を倣うプロセスを通じてのCSRの自社経営への取組であったと結論付けている。この考えは先のArarat (2008) の考えとも近い。

トルコのCSRを会計的な開示情報の在り方と関連付けての研究も多くみられる。Rabia Aktas (2013) は、トルコにおける2013年当時のCSRレポートの開示状況に関しての考察を加えている。トルコの大企業のいくつかはGRIに倣った開示の努力が見られるが、大多数はその内容は不十分といえ、投資家の健全な意思決定のための重要な情報の一つとして、開示内容の早急の改善を訴えている。又、Sigali (2016) は、トルコにおいて会計的なアプローチからのCSR研究がどの程度なされているかの考察を通じて、トルコにおけるCSRの認知度とCSR取組がもたらす具体的な影響に関して分析している。CSRの認知度に関しては大企業を中心に年々高まっているといえるが、中小企業は未だ関心が低く、大企業に

においても認知はしているものの、実際の活動内容の記載は限定的である点を指摘している。Kuzey (2017) は、トルコにおいてもCSRは企業に十分に認知されているものの、サステイナブル・レポートの発行は極めて少なく、レポートの質もあまり高くないことから、GRIに倣った開示を検討すること、政府や第三者機関であるCDIやBISTが積極的に企業側に促す必要性を謳っている。

多くの上場企業及び大企業が依然として創業オーナー族が株式の過半数を有するトルコ特有の企業経営体制とCSRの関係を研究したものとしてはKader Sahin (2011) が詳しい。トルコの上場企業の取締役会と経済的なパフォーマンス及びCSRに関する関連性を考察している。調査の結果では取締役会の構成員数の大きさが経済的なパフォーマンスと正の関係を示しているとしている。又、トルコ企業は欧米の企業と比べて上場企業とはいえ依然オーナー企業が多く、社外取締役を招聘するケースも少なくコーポレート・ガバナンスが機能しているのかという論点はあるが、大企業ほどCSRへの関心は高く、それら大企業の経済的なパフォーマンスは他に比べ優れているという点を指摘している。

その他、個別のテーマの研究としては以下のものが挙げられる。IYIGUN (2013) は、一般に女性の方がCSRへの認知関心が高く、男性は低い点。又、高年齢層は弱年齢層に比しCSRへの認知・関心が低いことを指摘し、トルコにおいてジェンダー問題が根深いことを示している。Knudsen (2015) は、トルコの大企業における教育への貢献を考察しており、同国の教育水準の地域間格差解消のために大企業が果たすべき役割を説いており、国土が広く都市部と地方の経済格差が教育機会の公平を奪っているトルコの現状を指摘している。Yakup Selvi (2010) は、トルコが金融危機に陥った際のCSRに関して考察を加えている。2008-2009年の厳しい金融危機に有っても、トルコの大企業はCSR活動をそれ程縮小しておらず、イスラーム的経営を志向するトルコ企業にとってCSR活動は企業活動の目的そのものに含まれているものであることを間接的に示している。トルコ企業のCSR活動とステークホルダーの関係の

考察としてOKSUZ (2008) は、具体的なトルコにおける最も称賛される企業5社のCSRとステークホルダーマネジメントの関係を研究しており、良好なステークホルダーマネジメントが近年最も重要とされている無形固定資産としてのCSR価値を高めていると説いている。

本稿の研究に近いアプローチとして、Yamanoglu (2013) は、2010年時点の企業のCSR取組への課題やモチベーションをWebサイトの開示情報の分析を通じて行っており、2010年時点ではCSR活動は企業の評判や自社のブランド価値を高める手段としてのみ行われており、重要なステークホルダーとの対話の試みが認められない点は早急に改善の必要があるとしている。Kocamis (2016) は、その後のトルコの上場企業のCSR活動の開示状況の改善を示しており、多くのトルコの大企業がGRIのレポートフレームワークに準じて開示を行っており、内容も年々充実してきている点を評価している。又、この無形固定資産となるCSR活動を通じたステークホルダーとのコミュニケーションは企業にとって重要なものとなっていることを示唆している。一方でENGİN (2016) は、トルコ企業のGRI等の開示基準に倣った企業のCSR取組の開示への試みは一部認められるも、独立したCSRレポートの存在は限定的であり、未だトルコ企業にとってCSRへの取組は発展途上である点を強く指摘している。

先行文献研究より、トルコ企業のCSR活動の新興経済国企業としての側面に着目して研究はこれまでにもなされてきたが、トルコ企業をイスラーム圏企業としての側面から捉えた研究は未だ少ない。又、本稿の研究に近いアプローチの先行研究も幾つか見られるが、Web上での開示情報からの分析に留まっており、企業のCSRの捉え方や取組みへのモチベーションの探求までには踏み込めていない。本研究では改めて先行研究のアプローチを踏襲しつつ、デプスインタビューを加えることでより深い考察を行い、イスラーム圏企業であるトルコ企業のCSRの捉え方と取組みへのモチベーションを明らかにしていきたい。

#### 4. CSRとイスラーム的経営

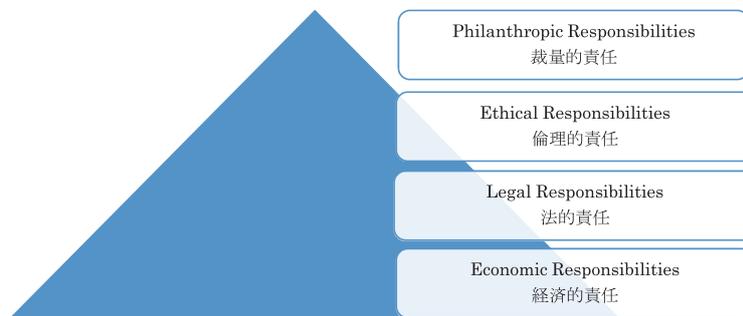
Friedman (1970) は、企業の最大の社会的責任は利益の極大化であり、その再分配は納税を通じて、それを専門とする公的組織である政府等によって行われるべきだと説き、現在においても社会的問題解決と企業の利益追求トレードオフにあるという伝統的な考え方は依然として存在する。しかしながら、公的組織である政府等も万能では無く、税金が適正に配分されず社会問題がなかなか解決されないといった現実や、企業による利益至上主義が生み出す様々な弊害を目のあたりにすれば、企業の社会的責任はもっと大きな枠組みで捉えるべきであることは明らかといえる。

企業の社会に対する経済的責任と倫理的責任は、企業そのものの成長のステージによって異なるもの

と考えられている。Carroll (1979) は、企業は利益を上げる事業を行い社会に貢献することが、最も基礎的な社会に対する責任であると説いている。その上で、企業は法令を順守し社会に対し法的な責任を果たすことが求められるとしている。この考え方は法令順守を前提に利益の極大化することこそが企業の社会的責任と説いたフリードマンの主張と通じる部分は大きい。これらを踏まえ次のステージとして企業は、公正さや公平さ、環境への配慮、人権といったより大きな倫理的責任を負うべきだとしている。その先の段階としては、企業の裁量的な責任としての社会問題の克服や社会への奉仕という明確な強い意思を持った企業活動を行うことが、企業における社会的責任の最終的なステージであるとする4つの階層を示している。

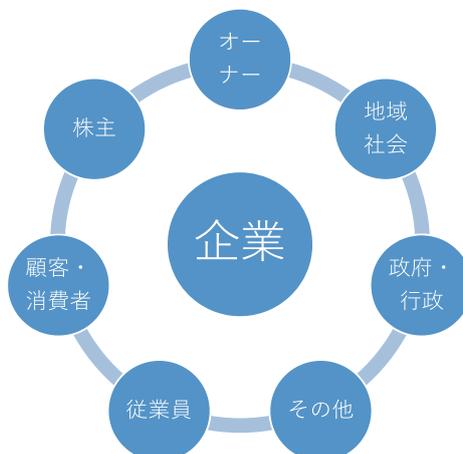
又、Carroll (1991) においては、この4階層をCSRピラミッド (図2を参照) として再定義すると

図2 キャロルのピラミッド



Carroll (1991) のCSR Pyramidより筆者作成

図3 キャロルのステークホルダー図



Carroll (1991) のStakeholder Theoryより筆者作成

ともに、企業には株主、オーナー、顧客、従業員、地域社会、競争相手、仕入先、社会的活動家、公共機関（行政）、その他様々なステークホルダーが存在し、これらのステークホルダーの様々な、時に利益相反する興味関心を満たしていくことが求められるとするステークホルダー論（図3を参照）を説いている。このCSRピラミッドとステークホルダー論の考え方は、現在に至るまでCSR論の基礎的な概念として定着しており、トルコにおけるCSR議論もこれらの概念を前提としている。

このようにCSRの議論は、資本主義の弊害として発生する様々な問題を極小化するためや、実在する社会問題への要請に応じる形で発展してきたが、企業の存在理由そのものや事業の目的そのものが、実在する社会問題を解決するためにあると考えるイスラーム的経営との親和性に関する考察は少ない。櫻井秀子（2008）によれば、イスラーム的な経営理論は、イスラーム的経営が倫理と不可分の経営であることから、成長と利益の拡大を最大の目的とする近代の経営理論において認知を受けることはなかった。イスラーム的経営においては倫理的な制約があり、その企業経営は社会問題の解決に直結するものをその目的としていることから、企業活動そのものがCSRと直接的に紐づく形となっている。又、今井雅和（2016）は、企業の社会的責任（CSR）といえは、企業経営を社会的要請と合致させようとなるが、イスラームでは順序が逆で、社会的意味のある事業こそが企業活動となると指摘している。イスラーム的経営が自ら課しているこの倫理的制約により、イスラーム圏の企業は効率とスピードを優先する近代的経営がもたらしたような経済成長を実現することはなかったが、近代的経営が足踏みを続ける中、イスラーム的経営を行うイスラーム圏の大企業の存在感が年々高まっていることは非常に興味深い。

イスラーム的経営の日本と関連する具体的な事例として、奥田敦（2014）は、サウジアラビア国営企業アラムコによる2011年に日本で発生した東日本大震災の支援を取り上げている。同社は日本に対するライフラインとしてのガス供給に責任を持つという強い責任感を有しており、そこには単純に利益のみ

を追求するのではなく、災害などのリスクを背景にしたグローバルレベルでの社会的責任を自認した経済活動の在り方を見て取ることができるとしている。又、現在の市場至上主義の対比としてイスラーム的経営を評価している。

これまでの企業経営を社会的要請に合致させるCSRとは異なり、イスラーム的経営は実在する社会問題を解決するために企業経営があるという倫理的な制約が既にあり、いわばCSRを企業経営に内在した経営を行っているといえ、改めてイスラーム圏の企業のCSRを研究することの意義は大きいと考える。本稿ではイスラーム国家の中でも新興経済国として成長を続けるトルコにおける大企業のCSR取組を研究対象として取り上げることで、イスラーム圏の企業のCSR活動の考察を進めていくこととしたい。

## 5. トルコ上場企業のCSR活動：開示情報を通じての考察

これまで述べた通り、イスラーム教徒の数の増加に応じて、イスラーム圏経済も拡大しており、伴いイスラーム圏の大企業の経済活動も拡大し、西欧諸国のグローバル企業と肩を並べた事業活動を展開し始めている。これらのイスラーム圏の大企業のCSR取組を、単なる経済的な新興国の企業の活動としての側面で見ると捉えるのではなく、イスラーム圏の企業としての観点から理解することは非常に有益といえ、既に西欧社会で定着したCSRの概念が、イスラーム的経営の価値観にそのまま受け入れられるものなのか？或いは大きな違いがあるものなのか？の理解を本研究では深めたい。

本研究では、経済規模で既にGDP世界トップ20入りするインドネシア、サウジアラビア、トルコを検討対象国とした後、上場企業業種の偏り（サウジアラビアは石油関連の政府系企業が多く、インドネシアは天然資源系の政府系企業が多い、反面トルコは上場企業の業種の分散が効いており、いわゆる民間企業の比率が高い）、情報開示の質と使用言語の問題（サウジアラビア、インドネシアの上場企業のホームページは情報開示が限定的であり、使用言語

表4 イスタンブール上場食品・飲料メーカーリスト

会社名	web site	ビジネスエリア	CSR レポート	Audit レポート	CSR関連 記載	キーワード
1 ALTINYAĞ KOMBİNALARI A.Ş.	<a href="http://www.altinyag.com.tr/">www.altinyag.com.tr/</a>	食品	×	○	×	品質、環境、Sustainability
2 ANADOLU EFES BİRACILIK MALT SANAYİİ A.Ş.	<a href="http://www.anadoluefes.com/">www.anadoluefes.com/</a>	飲料	○	○	○	Entertainment
3 A.V.O.D. KURUTULMUŞ GIDA VE TARIM ÜRÜNLERİ A.Ş.	<a href="http://www.avod.com.tr/">www.avod.com.tr/</a>	食品	×	×	×	特になし
4 BANVİT BANDIRMA VİTAMİNLİ YEM SANAYİİ A.Ş.	<a href="http://www.banvit.com/">www.banvit.com/</a>	食品	×	○	×	人材活用方針、環境、Social Responsibility
5 COCA-COLA İÇECEK A.Ş.	<a href="http://www.cci.com.tr/">www.cci.com.tr/</a>	飲料	○	○	○	CSR、Sustainable
6 DARDANEL ÖNENTAS GIDA SANAYİİ A.Ş.	<a href="http://www.dardanel.com.tr/">www.dardanel.com.tr/</a>	食品	×	×	×	特になし
7 EKİZ KİMYA SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	<a href="http://www.ekizkimya.com/">www.ekizkimya.com/</a>	食品	×	×	×	特になし
8 ERSU MEYVE VE GIDA SANAYİ A.Ş.	<a href="http://www.ersu.com.tr/">http://www.ersu.com.tr/</a>	飲料	×	×	×	品質、Certification (ISO9001, ISO22000)
9 FRİGO-PAK GIDA MADDELERİ SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	<a href="http://www.sunpride.com.tr/">www.sunpride.com.tr/</a>	飲料	×	×	×	品質、Certification (ISO9001, ISO22000)
10 KARSUSAN KARADENİZ SU ÜRÜNLERİ SANAYİİ A.Ş.	<a href="http://www.karsusan.com.tr/">www.karsusan.com.tr/</a>	食品	×	○	×	人材活用方針
11 KENT GIDA MADDELERİ SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	<a href="http://tr.mondelezinternational.com/">tr.mondelezinternational.com/</a>	食品	×	×	×	特になし
12 KEREVİTAŞ GIDA SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	<a href="http://www.kerevitas.com.tr/">www.kerevitas.com.tr/</a>	食品	×	×	×	品質、Certification (ISO9001, ISO22000)
13 KONFRUT GIDA SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	<a href="http://www.konfrut.com.tr/">www.konfrut.com.tr/</a>	食品	×	×	×	特になし
14 KRİSTAL KOLA VE MEŞRUBAT SANAYİ TİCARET A.Ş.	<a href="http://www.kristalkola.com.tr/">www.kristalkola.com.tr/</a>	飲料	×	no-updated	×	品質、Certification (ISO9001, ISO22000)
15 MERKO GIDA SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	<a href="http://www.merko.com.tr/">www.merko.com.tr/</a>	食品	×	×	×	品質、Certification (ISO9001)
16 OYLUM SİNAİ YATIRIMLAR A.Ş.	<a href="http://www.oylum.com/">www.oylum.com/</a>	食品	×	○	×	特になし
17 PENGUEN GIDA SANAYİ A.Ş.	<a href="http://www.penguen.com.tr/">www.penguen.com.tr/</a>	食品	×	○	○	Social Responsibility, 子供、教育、人材活用方針
18 PINAR ENTEGRE ET VE UN SANAYİİ A.Ş.	<a href="http://www.pinar.com.tr/">www.pinar.com.tr/</a>	食品	○	○	×	Social Responsibility, Sustainability, 子供、教育、環境
19 PINAR SU SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	<a href="http://www.pinarsu.com.tr/">www.pinarsu.com.tr/</a>	食品	○	○	×	環境、品質
20 PINAR SÜT MAMULLERİ SANAYİİ A.Ş.	<a href="http://www.pinar.com.tr/">www.pinar.com.tr/</a>	食品	○	○	○	Social Responsibility, Sustainability, 子供、教育、環境
21 SELÇUK GIDA ENDÜSTRİ İHRACAT İTHALAT A.Ş.	<a href="http://www.selcukfood.com/">www.selcukfood.com/</a>	食品	○	○	×	特になし
22 TAT GIDA SANAYİ A.Ş.	<a href="http://www.tatgida.com.tr/">www.tatgida.com.tr/</a>	食品	×	○	×	Sustainability, 環境
23 TAZE KURU GIDA SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	<a href="http://www.tazekuru.com/">www.tazekuru.com/</a>	食品	×	×	×	規格
24 TUKAŞ GIDA SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	<a href="http://www.tukas.com.tr/">www.tukas.com.tr/</a>	食品	×	○	○	規格、品質、倫理、Social Responsibility
25 TÜRK TUBORG BİRA VE MALT SANAYİİ A.Ş.	<a href="http://www.turktuborg.com.tr/">www.turktuborg.com.tr/</a>	飲料	×	○	○	環境、品質、安全
26 ULUSOY UN SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	<a href="http://www.ulusovun.com.tr/">www.ulusovun.com.tr/</a>	食品	×	×	×	品質
27 ÜLKER BİSKÜVİ SANAYİ A.Ş.	<a href="http://www.ulkerbiskuvi.com.tr/">www.ulkerbiskuvi.com.tr/</a>	食品	○	○	×	Social Responsibility, 環境、子供、教育、未来
28 VANET GIDA SANAYİ İÇ VE DIŞ TİCARET A.Ş.	<a href="http://www.vanet.com.tr/">www.vanet.com.tr/</a>	食品	×	○	×	特になし

各社HPを元に筆者作成

もローカル言語が中心となっているが、トルコの企業は情報開示が一定水準でなされ、トルコ語・英語の二言語での情報開示が一般的、現地文化への理解（筆者は2016年よりトルコの大手清涼飲料メーカーのCEO職に有り、現地事情の理解と真偽の見極めが容易に可能）等の条件面を踏まえ、トルコ・イスタンブール証券取引所メインボード上場の、飲料・食品関連の28社の開示より得られる情報を用いて、彼らのCSR活動の検証を試みた。「表4 イスタンブール上場食品・飲料メーカーリスト」は実際の28社のホームページを通じた、彼らの経済活動の実態をまとめたものである（Borsa Istanbul, 2020）。

上場企業とは言え、個社毎に開示内容とその質については大きな隔たりが有り、上場企業のそれとは思えないレベルのものから、欧米の先進諸国とも遜色のない内容の開示及びCSR活動を行っている企業まで個社毎のバラツキが大きい。独立したCSRレポートの開示が確認された企業は5社（4グループ）で、構成はGRI（Global Reporting Initiative）Global Reporting Initiative（2020）の基準に倣っており、又、SDGsの掲げる目標を自社経営に落とし込み課題設定と改善活動に繋げており、内容・質ともに西欧先進諸国のレポートと遜色ないレベルといえる。開示が不十分な残る23社においては、特徴としては以下の4点が挙げられる。

- ① 「環境」という言葉を多く用いている
- ② ISO22000<sup>5</sup>やISO9001<sup>6</sup>、HACCP<sup>7</sup>等国际規格取得をアピールする企業が多い
- ③ 人材活用ポリシーの記載が多く見られる
- ④ 「教育」や「子供」への支援や援助といった記載が多く見られる

CSRレポートの開示が見られない企業において一般に見られる特徴として、①「環境」という言葉が多く用いられているが、一般論として大事であり配慮しているといった記載に留まり、自分事化してその改善のための努力をするステージには至っていない。又、②の国際規格の取得を強調するのは、自社商品の「安全性」を消費者にアピールするための商業的な目的にウェイトが置かれている印象が強い。トルコの消費財企業における情報開示内容から見られる極めて特徴的な点としては、③④に有る通り開示情報の質やレベルに拘わらず、殆どの企業が「人材」、「教育」、「子供」に関わる記載に多くのページを割いている点といえる。

これらより、トルコの企業においても環境や教育といった特定のテーマへの関心の高まりは何えるが、企業における重要な活動の1つとしてCSRを位置付ける程までには、同国のトップクラスの企業を除き、一般に意識は高まっていないのではという疑念は残る結果となった。

## 6. トルコ上場企業CSR責任者へのデプスイ ンタビュー

上記の開示情報から見られる分析を踏まえ、研究を更に推し進めるため、開示が先進国レベルまでの

水準に有り、CSR取組に極めて関心が高いことが伺える企業1社、逆に上場企業ながら開示情報が極めて限定的で、CSR取組へのモチベーションが表面的には認められない企業1社、その間にあるトルコの上場企業の一般的と思われるCSRの活動水準にある

表5 個別インタビュー質問票

CSR Interview Questionnaire (CSRインタビュー質問票)	
Q1	When did you know CSR word at the first time? 初めてCSRという言葉を知ったのはどのくらい前ですか？
Q2	When did you recognize the CSR as an important activitie for your company? CSR活動が企業において重要だとお考えになるようになったのはいつぐらいからですか？
Q3	How to evaluate current Turkish companies' CSR activities? 現在のトルコ企業のCSR活動への取り組みをどのように評価しますか？
Q4	What do you think CSR activities becomes more important in your company year by year? CSR活動は貴社において年々重要度を増していると思われませんか？
Q5	What do you think CSR concept will take root in Turkish company? CSR活動の概念はトルコ企業においても定着するとお考えですか？
Q6	Which department manage CSR activities in your company? 貴社においてはどの部門がCSR活動を主に掌管しておられますか？
Q7	If you have an independent CSR department, how many staff are there is the department? 貴社内に専任のCSR部門が有る場合、専属のスタッフは何名いますか？
Q8	If you don't have an independent CSR department, which department mainly support CSR activities? 貴社内に専任のCSR部門が無い場合、どの部門が主に活動を支援していますか？
Q9	How to define the CSR activites in your company whether accouting disclosure requirment as a listed company or corporate strategy? 貴社においてはCSR活動は、会計上の要求に応じてのものとして捉えていますか？企業戦略の一環として捉えていますか？
Q10	How to evaluate the concept of Strategic CSR and CSV (Creating shared value)? 戦略的CSRやCSVの概念をどのように評価しますか？
Q11	Who are your company's stakeholders? あなたの会社のステイクホルダーはどなたですか？
Q12	Who is the most important stakeholder? Do you have any priority setting for this? Ex. J&J's policy あなたの会社にとって、誰が最も重要なステイクホルダーですか？優先順位付けはありますか？(J&Jのような)
Q13	Do you have any reference format when you will make plan for the CSR activities? (GRI, UN SDGs etc.) あなたがCSR活動を企画する際に参考にするフレームワークはありますか？
Q14	Why are you using this format as your reference? なぜあなたはそのフレームワークを参照するのですか？
Q15	What do you think Islamic value, culture and customes has some simialities with CSR concept? あなたはイスラーム教の価値、文化、習慣とCSRは共通の概念が有るとお考えですか？
Q16	What do you think is there any differncies between Islamic value, culture and cutomes and CSR concept? あなたはイスラーム教の価値、文化、習慣とCSRの間には何らかの違いが有るとお考えですか？
Q17	Is there any unacceptable concepts about CSR concept for you? あなたにとってCSRの概念で受け入れがたいものはありますか？
Q18	How to evaluate UN's SDG's 17 goals? 国連によるSDG'sの17の目指すべきゴールの設定をどのように評価しますか？
Q19	What do you think CSR activities in Turkey in the future? Develop more? Go different way from global standard? トルコにおけるCSR活動の将来はどのようなものになるとお考えですか？発展する？グローバルスタンダードと別の方向を志向する？
Q20	Why do you have a lot of CSR activites mainly for children and young generations? なぜあなた方のCSR活動は、子供や若年層向けのものが中心になっているのでしょうか？

会社1社を対象とすべく、先の28社のCSR活動の管掌責任者へのインタビューを申し入れたところ、以下3社「KRİSTAL KOLA VE MEŞRUBAT SANAYİ TİCARET A.Ş.」、 「TÜRK TUBORG BİRA VE MALT SANAYİİ A.S.」、 「ÜLKER BİSKÜVİ SANAYİ A.Ş.」より受諾を得られたため、個別に対面形式でのデプスインタビューを2019年期初から期末にかけて行っ

た。使用言語は英語とし、「表5 個別インタビュー質問票」をベースに、通訳を介さず英語での直接インタビュースタイルにて実施した。

**6-1. インタビュー ①：「KRİSTAL KOLA VE MEŞRUBAT SANAYİ TİCARET A.Ş.」**

同社はトルコ国内で清涼飲料水の製造・販売を行

**表6 インタビュー①**

質問	回答
Q1	凡そ1997年頃。
Q2	当初より企業経営に必要な考え方と理解していたので、自社の経営にも積極的に取り込んできた。
Q3	他社の活動を知る機会に限られ、トルコ企業全般のCSRへの取組は把握していない。
Q4	重要度は年々高まっているが、情報発信に限られており、政府の支援体制も見られない点は問題。
Q5	CSRはイスラーム的経営とも基本概念は共通なもので、トルコ企業にとっても受け入れやすく、定着化は進んでいくと考える。
Q6	専任部門は無く部門毎の活動。全社的にはファイナンス部門が管掌している。
Q7	専任部門は無く、専任スタッフもいない。
Q8	生産部門と品質管理部門が主に「環境」・「安全」の観点で活動。近年は「環境保全」と「リサイクル」に強い関心がある。
Q9	自発的な活動で外部からの要請に応じるものではない。
Q10	CSRが良い市民であることを示す寄付行為やマーケティングの手段のように論じられる点も承知しているが、弊社はあくまで企業文化に沿った自発的な行いであり、学問的な解釈はよくわからない。
Q11	株主・従業員・お客様
Q12	特に優先順位付けはしていないが、敢えて言えば従業員が企業の価値創造の担い手という観点で一番大事な存在。従業員の思いや努力が優れた商品や企業価値を作り出し、結果として株主やお客様にも報いる形となると考えている。
Q13	あくまで企業文化に倣った自発的な行いで、何かを参考にはしていない。
Q14	同上
Q15	トルコにおけるCSR活動の情報発信が限定的であり、自身が西欧の議論を学んでいる訳ではないが、自分の理解する範囲においては共感もできるものと捉えている。
Q16	自社の企業経営の在り方とは大きな違いは感じない。
Q17	CSRが西欧社会の枠組みとするならば、かつての利益至上主義や株主至上主義には違和感を覚える。
Q18	具体的であり網羅性も高く賛同できるが、すべてを包括的に取り組むことは難しく、企業毎に重点テーマを決めて取り組むべきものとする。
Q19	ますます重要なものとなると考えるが政府支援が必要。CSRの概念はそもそもの人としての在り方や組織としての在り方を問うものであり、イスラーム的経営とも相容れるもの。
Q20	イスラームの価値観として、どのような未来を子孫に残すかは重要なテーマ故、具体的な活動対象が若い世代向けになる傾向が強い点は事実。

う社歴の長い大手上場企業だが、CSRに関する開示情報は限定的で、表面的にはCSR活動への取組が低いと推察される企業となる。インタビュー対象者は取締役兼ファイナンス部門管掌役員のS氏（男性）で、インタビューは同社オフィスにて、使用言語は

英語を用いて行った「表6 インタビュー①」はインタビューの概要をまとめたもの。

表7 インタビュー②

質問	回答
Q1	凡そ15年前でトルコの銀行が積極的にCSR活動を展開したことから知るに至った。イスラーム教は金利を得る行為を本来禁じており、金利を得ることで成り立つ銀行業はその負い目を払拭するため、積極的なCSR活動への取組を早い段階より始めたのだと理解している。
Q2	弊社も銀行の金利と同様にイスラーム教では好ましくないアルコールを扱う会社であり、当初よりCSR活動への取り組みへの意識は高かった。
Q3	ここ5年間で急速にトルコ社会全般でCSR取組への関心が高まっており、弊社はCEOが自らCSR活動を管掌している。
Q4	重要度は年々高まっている。
Q5	定着化とともに内容も発展していくことは疑いようもない。
Q6	専任の管掌部門は無いが、CEO自らが会社のCSR活動をリードする体制を構築している。
Q7	専任部門は無く、専任スタッフもいないが、全社員が取り組むべき課題として捉えている。
Q8	主たるサポート部門は人事、サプライチェーン（製造・物流）、営業・マーケティングと捉えており、それらの部門の活動をCEOが統括する体制を整えている。
Q9	単なる会計上の要請ではなく、企業戦略に近いものと考えている。
Q10	よく概念を承知していないが、自身の認識ではCSRは企業戦略の一つと考えている。
Q11	地域社会と従業員
Q12	地域社会への貢献が最も重要なものと考えているが、そのためには会社が健全な成長を遂げていく必要があり、その担い手としての従業員の教育も重要なテーマと認識している。又、イスラーム的価値観において依然弱い立場である女性の自立に関する支援も積極的に手掛けるべきテーマ。
Q13	企業文化に倣った自発的な行いで、何かを参考にはしていない。
Q14	同上
Q15	イスラーム的価値観とCSRの概念は多くが共通すると考える。
Q16	先にも述べた女性の社会進出は教育格差といった問題をCSRが取り上げている点は大きな違いといえる。
Q17	全面的に受け入れられるコンセプトであり、企業活動においてはこのCSRの概念をスタンダードとする企業が増えていくことを切に願う。
Q18	分かりやすく、時間軸の設定と目標設定がともに適正なものと捉えており、今後自社のCSR活動のその考えを取り込んでいくことを検討したい。
Q19	トルコにおいてもCSRの概念が今後更に定着し、グローバルスタンダードとして受け入れられていくことを信じている。
Q20	イスラームの価値観の中でCSRを考えると、教育、子供、女性への支援の重要性が先ずは問われるテーマであると考えている。

6-2. インタビュー②：「TÜRK TUBORG BİRA VE MALT SANAYİİ A.S.」

同社はビール及びアルコール飲料の製造販売を行う大手上場企業。開示情報はトルコの上場企業としては一般水準に有り、CSR取組へのモチベーション

もトルコの上場企業として平均レベルに有ると思われる企業。インタビュー対象者は同社CEOのD氏（女性）と人事部門Vice PresidentのA氏（女性）の2名で、インタビューは同社オフィスにて、使用言語は英語を用いて行った。「表7 インタビュー②」

表8 インタビュー③

質問	回答
Q1	凡そ20年前。社会貢献の一環で奨学金プログラムの設計を任された際に知った。
Q2	約10年ぐらい前からCSR活動は弊社の企業経営でも重要な位置付けを占めるようになっており、その重要性は年々高まっている。
Q3	CSR活動を広めていくためのインフラやリソースが限られており、CSR活動が個社毎の努力に委ねられている点はこの国のCSR活動定着化のための課題といえる。
Q4	重要度は年々高まっていることは間違いない。
Q5	CSRはイスラーム的経営とも基本概念は共通なもので、トルコ企業にとっても受け入れやすく、定着化は進んでいくと考える。
Q6	専任部門は無いがトップがその重要度を理解し、同活動は全部門で取り組んでいくべきものと定義し、全社活動の調整と外部への情報発信をコーポレート・コミュニケーション部門が担っている。
Q7	専任部門は無く、専任スタッフもいない。
Q8	Q6にて回答。
Q9	会計上の要請とは捉えておらず、自発的な社会への貢献と捉えている。
Q10	学問としては理解しているが、CSR活動はあくまで事業活動と関連したものとして存在しており、企業の存在意義そのものを果たすためのものと捉えている。
Q11	弊社にとってのステークホルダーは株主・従業員・取引先・地域社会・消費者等、弊社のビジネスに関わるすべての存在を含むものと捉えている。
Q12	特に優先順位付けは行っていない。
Q13	開示情報の在り方としてはGRIを参照し、具体的な自社のCSR活動のプランニングの際にはSDG'sのフレームワークを参照している。
Q14	GRIはグローバルスタンダードの開示基準として、SDG'sは分かりやすく、目標設定の時間軸も適当と考えているため。
Q15	CSRの概念とイスラームの価値観は共通する面も多く、CSR活動を企業経営に取り入れることに何の違和感はない。
Q16	特に大きな違いは感じない。
Q17	特にない。
Q18	分かりやすさと課題の網羅性が評価できる。又、長期で取組課題として具体的な17のゴールを掲げており、時間軸もCSR活動を計画するうえで適当なものと評価している。
Q19	トルコにおいてもCSR活動は当然ながら定着と発展が見込まれるが、その進展のスピードは政府や第三者機関等の情報発信や啓蒙のためのインフラ整備により大きく変わるものと考えている。
Q20	子供たちは未来のシンボルであり、将来の担い手である子供たちに何を残すのか、何を伝えていくのかはイスラームの価値観として非常に重要なものであり、弊社も若い世代向けに教育機会の提供、スポーツ活動支援、芸術活動の支援等の取り組みを行っている。

はインタビューの概要をまとめたもの。

### 6-3. インタビュー③：「ÜLKER BİSKÜVİ SANAYİ A.Ş.」

同社はトルコにてチョコレート・ビスケットの製造販売を行う大手上場企業。CSRに関する開示情報も欧米企業水準にあり、トルコにおけるCSR活動のリーダー的存在の企業。インタビュー対象者はコーポレート・コミュニケーション部責任者のM氏（男性）で、インタビューは同社オフィスにて、使用言語は英語を用いて行った。「表8 インタビュー③」はインタビューの概要をまとめたもの。

### 6-4. 調査結果より

各社開示情報の質と内容にはばらつきが有るものの、CSR活動の責任者への個別のデプスインタビューを通じて、トルコの企業経営者のCSRコンセプトへの理解度は極めて深く、櫻井秀子（2008）が示す社会的課題を解決するためのみに企業や事業は存在し、倫理的制約の中で事業を行うとするイスラーム的経営との親和性も極めて強く、CSR活動への取組も自発的且つ積極的である点が明らかとなった。又、具体的なCSR活動計画の立案やレポートイングにおいてSDGsへの強い賛同が得られた点は、今後イスラーム圏の企業もグローバルスタンダードに沿う形でCSR活動が定着化し、発展していく可能性を示している。

一方で「表9 インタビューからの抽出課題と特徴」にある通り、CSR活動のトルコ企業への定着化と発展のためには、政府による積極的なサポートや、啓蒙活動や情報収集・共有のプラットフォームの整備が課題といえよう。イスタンブール証券取引所による情報提供の充実や年金運用会社等による

SRI（Social Responsible Investment）の概念の広い定着化がこれらの助けになる可能性は高い。又、イスラーム教の価値観では軽んじられる女性の権利についても課題として指摘されている。インタビューを行ったT社のD氏は、それが故に、トルコ企業におけるCSR活動においては女性雇用機会の促進やキャリア育成、教育機会の提供をより企業が意識して行う必要があることを強く訴えている。

又、イスラーム教の価値観をベースとするトルコ企業ならではの特徴として、ステークホルダーの中で自社従業員を重要視している点があげられる。これは健全な企業活動が継続的に営まれなければ他のステークホルダーからの期待に応えることはできず、従業員の生み出すエネルギーとモチベーションが優れた商品やサービスを生み出し、結果としてたらされる健全な企業活動により、他のステークホルダーの期待に応えることができると考える点にある。この考えは日本人の思考にもやや近いものともいえよう。

更にはイスラーム教の価値観では軽んじられる女性軽視への対応として、トルコ企業は自社のCSR活動の中で改善すべき経営課題として、より意識していく必要が有るものとして捉えている。又、将来や未来のシンボルである子供達への教育機会の提供や支援への情熱は非常に強いものが有り、未来の担い手である子供達に何を残すのか？を、非常に重要なテーマとして位置付けている点が特徴的といえよう。

## 7. 国連SDGsに定める目標とイスラーム的経営の親和性

インタビューを通じて、国連のSDGsの17の目標への強い賛同が確認できた。一方で目標毎にモチ

表9 インタビューからの抽出課題と特徴

会社名	CSRが定着化・発展していくための指摘された課題	CSRの考え方、CSR活動への取組みにあたっての特徴
K社	政府の支援体制が弱い 啓蒙活動、情報収集や共有のためのインフラが無い	ステークホルダーの中で従業員の位置付けが高い 将来・未来のシンボルとしての子供達と教育への高い関心
T社	啓蒙活動、情報収集や共有のためのインフラが無い イスラーム教の価値観における女性軽視	ステークホルダーの中で従業員の位置付けが高い 女性の社会進出支援、教育機会平等の確保
Ü社	啓蒙活動、情報収集や共有のためのインフラが無い	将来・未来のシンボルとしての子供達と教育への高い関心 女性の社会進出支援、教育機会平等の確保

表10 SDGs 17のGoalへのモチベーション

17のゴール	トルコ企業のモチベーション
1 貧困をなくそう	同意
2 飢餓をゼロに	同意
3 全ての人に健康と福祉を	同意
4 質の高い教育をみんなに	女性の問題意識は極めて高い
5 ジェンダーと平等を実現しよう	女性の問題意識は極めて高い
6 安全な水とトイレを世界中に	同意
7 エネルギーをみんなにそしてクリーンに	先進国の問題としてやや問題意識は希薄
8 働きがいも経済成長も	強い賛同（国としての課題）
9 産業と技術革新の基礎をつくらう	強い賛同（国としての課題）
10 人や国の不平等をなくそう	同意
11 住みつけられるまちづくりを	同意
12 つくる責任つかう責任	先進国の問題としてやや問題意識は希薄
13 気象変動に具体的な対策を	先進国の問題としてやや問題意識は希薄
14 海の豊かさを守ろう	先進国の問題としてやや問題意識は希薄
15 緑の豊かさを守ろう	先進国の問題としてやや問題意識は希薄
16 平和と公正をすべての人に	同意
17 パートナリーシップで目標を達成しよう	同意

インタビューを元に筆者作成

図4 United Nations Sustainable Development Goals



The United Nations (2020) よりダウンロード

バージョンがかなり異なる点も感じた。「表10 SDGs 17のGoalへのモチベーション」は、それぞれの目標に対するモチベーションを整理したものである。

イスラーム的経営が社会に実在する問題を解決するために事業が存在すると考える点から、すべてのゴールについての同意が得られた。半面、「環境」というキーワードを多くのトルコ企業が用いているが、実際の問題意識はそれほど高くなく、グローバ

ルな環境問題は先進諸国がもたらしたものであり、当事者としての問題意識はやや希薄といえる。又、イスラーム教の価値観をベースとしていることから、教育機会の平等とジェンダーに関する問題への関心は女性からは高いが、男性はあまり指摘しないことが逆に課題の根深さをうかがわせる。又、経済成長新興国としての成長への渴望と強い自国産業が育たない国家としての課題を企業経営者は強く感じている点も特徴的といえよう。

## 8. 終わりに

当初トルコ企業のCSR活動への取組実態を知る機会は少なく、情報収集手段も限られたことから、CSR後進国であろうという先入観もあり、「CSR活動への意識レベルの低さ」とCSRの概念が西欧の先進諸国を中心に発展してきたことから生じる「イスラーム教の価値観との相違」に関する2つの懸念を抱いていたが、実際の研究を通じてこれら2つの懸念はほぼ払拭された。

トルコの上場企業の開示情報は、上場企業といえども内容は限定的であり、全般的には質が高いものとは言えないが、経営層はCSRの概念とCSRを自社の企業活動に取り込むことの重要性は十分に理解しており、取り組みへの十分な情熱を有していることも確認できた。又、CSRの概念は、実際に存在する社会問題を解決するために事業活動はあり、その事業を遂行するために企業が存在するとする倫理的制約を踏まえたイスラーム的経営の価値観とも親和性が認められ、とりわけSDGsに定める17のゴールへの取組に関しては、分かりやすさ、個別設定テーマの妥当性と網羅性、時間軸と設定課題の妥当性から強い賛同が得られており、今後トルコにおけるCSR活動は、国連のSDGsをリンクにグローバルスタンダードのCSR活動の展開に沿う形での発展が見込まれる。

トルコにおける本研究から、CSR活動がイスラーム教の価値観との親和性も多く、受け入れられているという事実は、他のイスラーム圏の国々の企業もトルコ企業と同様な方向性を示す可能性が高いことを示唆しているといえよう。

### 注

- 1 Pew Research Center, ページ：234-245 (2015) より2010年時点においてイスラーム教の割合が50%を超える企業を「イスラーム圏の国」と定義する。又、2010年時点で「イスラーム圏の国」は、アジア、中東、アフリカを中心に49か国となっており、2050年度には52か国への増加が見込まれる。
- 2 筆者はトルコの大手清涼飲料製造販売メーカーのCEOとして2016年より同地で就業しており、弊社の商品は同市場向けに輸出されている。

3 Pew Research Center, ページ：74 (2015) より2010年度時点においてインドはインドネシアに次ぎ2番目にイスラーム教徒が多い国では有るが、総人口にイスラーム教徒が占める割合は11%に留まるため、「イスラーム圏の国」に含めず。

4 「フォーブス・グローバル2000」とは、米国の著名な経済誌が上場企業を対象にSales, Profits, Assets, Market Valueの4つの要素に基づき独自に定められるランキング。因みに日本企業は217社ランクインしている。

5 ISO22000：ISO (International Organization for Standardization) 国際標準化機構が定める食品安全マネジメントシステムの国際規格

6 ISO9001：ISOが定める品質マネジメントシステムの国際規格

7 HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point) 危害要因分析重要管理点

### 参考文献

- Akben-Selcuk, E (2019), Corporat Social Responsibility and Financial Performance: The Moderating Role of Ownership Concentration in Turkey, *Sustainability* 2019
- Akyildiz Fulya (2012), Comparative Corporate Social Responsibility in the United Kindom and Turkey, *Business Strategy and Sustainability Developments in Corporate Governance and Responsibility* (pp:115-154), Eernald Group Publishing Limiteds.
- Ali Osman, Gurbus Karahan Gokmen and Asli AybarsMehpare (2006), Do Institutional Investors Prefer to Invest in Socially Responsible Companies? *An Empirical Analysis in Turkey*, Springer
- Ararat, M (2008), A development Perspective for CSR; case of Turkey, *The International Business of Society*
- Ararat Melsa (2005), Drivers for Sustainable Corporate Responsibility: Case of Turkey
- Atakan-Duman, Ozdra-Aksak and SirinEmel (2016), Gaining legitimacy through CSR: an analysis of Turkey's 30 largest corporations, *Business Ethics: A European Review Volume 25*
- Aylin POROY ARSOYARABACI and Aydem CIFTCIOGLUOZER (2012), Corporate Social Responsibility And Financial Performance Relationship: The Case Of Turkey, *The Journal of Accounting and Finance*
- Borsa Istanbul (2020, Sep 4), Borsa Istanbul: <https://www.borsaistanbul.com/en/>
- Carroll, A. B (1991), The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral managemant of Organizational Stakeholders, *Business Horizons*
- Carroll, A. B (1979), A three dimensional model of corporate performance. *Academy of Managemnt Review* 1979, Vol.4, pp497-505
- ENGINEKER AKGOZ and ElifBurcu (2016). Corporate Social Responsibility In Turkey: An Analysis Through Web Sites, *Journal OF Business Research Turkey*

- Forbes (May 13, 2020), Forbes Global 2000: <https://www.forbes.com/global2000>
- Friedman, M (Sep 13, 1970), The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits, *The New York Times Magazine*
- Funda Ozcelik, AVCI OZTURK and Sevda GURSAKAL Burcu (2014), Onvestigating the Relationship Between Corporate Social Resisponsibility and Financial Performance in Turkey, Ataturk Universitesi
- Global Reporting Initiative (Sep 4, 2020), GRI Standards: <https://www.globalreporting.org/standards>
- IYIGUNOYKUN (2013), A Research on the Corporate Social Responsibility Perception: An evidence from Turkey, *International Journal of Business and Social Science*
- Kader Sahin, Sahin Basfirinci and Aygun OzsalihCigdem (2011), The impact of board composition on corpoarte financial and social responsibilitly performance: Evidence from public-listed companies in Turkey, *African Journal of Business Management Vol.5*
- Knudsen Stale (2015), Corporate social responsibility in local context: international capital, charitable giving and the politics of education in Turkey, *Routledge*
- Kocamis Uzun Tugce (2016), Sustainable Reporting Turkey: Analysis of Companies in the BIST Sustainable Index, *European Journal of Economics and Business Studies*
- KuzeyKilic and Cemil Merve (2017), Factors Infuluencing Sustainable Reporting: Evidence from Turkey, *UniversityTrakya Accounting Finance and Auditing 2017* (pp: 135-175)
- Lipka Michael (August 9, 2017), Muslims and Islam: Key findings in the U.S. and around the world, Pew Research Center
- OKSUZACAR and Burcu Zulfive (2008), Corporate Social Responsibility and Stakeholder Management: The Case of the Most Admired Companies in Turkey, *Internatinal Coference on Economic and Management Perspective*
- Pew Research Center (April 2, 2015), The Future of World Religions: Population Growth Projections, 2010-2050, Pew Research Center
- Pew Research Center (Nov 29, 2017), Europe's Growing Muslim Population, Pew Research Center
- Rabia AktasKayalidere and Mhmut KarginKoray (2013), Corporate Social Responsibility Reporting and Analysis Sustainable Reports in Turkey, *International Journal of Economicsand Finance*
- RobertsonCDiana (2009), Corporate Social Responsibility and Different Stage of Economic Development: Singapore, Turkey and Ethiopia, *University Pennclvania Scholarly Commons*
- Sigali, U. A (2016), *Corporate social responsibility research in accounting: Evidence from Turkey, Accounting Management Information Systems*
- The United Nations (Sep 4, 2020), Sustainable Development Goals: <https://www.un.org/sustainabledevelopment>
- Turker, D. (2015). An Analysis of Corporate Social Responsibility in the Turkish Business Context. In R. S. Sammel O. Idowu, *Corporate Social Responsibility in Europe, United in Sustainable Diversity* (pp. 483-502). Springer
- World Bank. (Jul 1, 2020). World Development Indicators database, World Bank: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>
- Yakup SelviWagner and Ahmet TurelEva (2010), Corporate Social Responsibility in the time of financial crisis: Evidence from Turkey, *Annales Universitatis Apuleis Oeconomica*
- YamanogluAktasMelike (2013), CSR Initiatives of Private Sector Companies in Turkey: Main Approaches, Issues and Motivations, *Arasti Malari*
- 奥田敦 (2014) 『グローバル市場経済の精神とイスラームの経済倫理』, イスラムビジネス法研究会, 西村あさひ事務所, イスラーム圏ビジネスの法と実務 (ページ: 71-83), 一般財団法人 経済産業調査会
- 今井雅和 (2016) 『新興市場ビジネス入門 国際経営のフロンティア』, 株式会社中央経済社
- 鈴木慶孝 (2020) 『<トルコ国民>とは何か一民族化の矛盾とナショナル・アイデンティティー』, 慶應義塾大学出版会株式会社
- 櫻井秀子 (2008) 『イスラーム金融—贈与と交換, その共存システムを解く』, 株式会社新評論

# 国際協力機構と中国政府機関による日中企業の連携促進事例 —日本のODA出口戦略に向けた示唆—

Collaboration between Japanese and Chinese enterprises facilitated by JICA and Chinese government agencies  
— Implications for Japan's International Cooperation after the Termination of the ODA —

土岐典広, 藤倉良

## 要旨

日本政府による対中国ODAは、中国経済の発展に伴い2018年に終了宣言がなされたが、中国の開発課題解決には未だ海外の技術を必要としている。しかし、日系企業が保有する技術を中国で販売するためには、実証試験を中国内で実施しなければならず、その実施には中国側の協力が必要であり、容易には実施できない。

JICAは、約40年間にわたる中国での活動で得た経験と人脈を有効利用し、新たな日中連携支援として、中国政府機関と日系企業の連携を進めるために、JICA・日系企業・中国政府機関・現地企業が連携する4者連携を実施している。さらに、4者連携に加えて中国政府の助成金などを導入する「4者連携+α」をも実施している。「4者連携+α」では、中国の課題解決への貢献だけでなく、中国政府機関の技術力向上と日系企業の中国ビジネス展開の土台づくりを目的としている。こうした取り組みは、JICAだからこそできるもので、ODA卒業間近の諸国における日系企業の持続的なビジネス展開にも繋がる。

本論文は、4者連携や「4者連携+α」の有効性を明確にし、日本の今後のODA出口戦略の一つになり得ることを提言する。

## キーワード

ODA出口戦略, 民間連携, 日中連携, 環境技術, 海外ビジネス展開

### 1. はじめに

日本政府は、「中小企業白書2010年版」を機に中小企業のグローバル化に対する積極的な支援を講じる方針を打ち出した。また、「日本再興戦略(2013年6月14日閣議決定)」の一つとしての国際展開戦略は、海外市場獲得のための取り組みとして、潜在能力のある中堅・中小企業などを対象に積極的な支援を行うため、2013年から5年間で新たに1万社の海外展開を実現する目標を設定した(首相官邸2013)。

これらを促進するために、地方銀行・信用金庫・商工会・株式会社日本貿易保険・地方自治体・国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構

(以下「NEDO」)・独立行政法人国際協力機構(以下「JICA」)・独立行政法人貿易振興機構(以下「JETRO」)・独立行政法人中小企業基盤整備機構・経済産業局などが新輸出大国コンソーシアム構成を形成し、関係機関などが連携しつつ、企業OB人材も活用して日系企業の支援を行っている(JETRO 2020a)。また、JETROは、世界市場で十分勝負できる「潜在力」と「意欲」のある中堅・中小企業で海外展開を目指す日系企業に対して、海外展開一貫支援ファストパス制度(JETRO 2015)の拡充などを通じて、現地情報の収集およびパートナー探し、そして法務・労務・知財など現地で生じうる課題対応の支援を行っている。地方自治体にも、「ものづくり」を主とした日系企業の海外進出支援を積極的に

行っているところがある（大野泉他 2014）。

日系企業の海外進出は、2018年版海外在留邦人数調査統計によると75,531社が海外に拠点を設け、うち19,257社（約25.5%）が製造業の生産拠点である。表1と表2の通り、ものづくりの生産拠点は中国・インド・タイ・インドネシア・ベトナム・フィリピン・マレーシアなどのアジアに集中しており、日系企業間によるサプライチェーンの構築も数多くある。中国に進出している日系企業数社に確認したところ、現地企業の技術力が向上した場合は、現地企業もサプライチェーンに参画しており、これら現地企業は日系企業の元従業員が独立した企業が多いと言う。これらの国には日本政府の政府開発援助（以下「ODA」）による無償資金協力・有償資金協力・技術協力プロジェクト・研修などを通じて人材育成された知日産業人材（大野泉他 2017）が多く、彼らとの連携により日系企業の生産拠点の立上から運営が順調に進められてきた。そして、生産拠点が増加することで現地の人材の能力や技術力が向上し、双方にとってもメリットがある。また、近年では農作物の輸出や日本食の無形世界遺産認定による日本食レストランの店舗型進出も増加している。

日本の中国に対するODA（以下「対中国ODA」）は1979年以降、中国の改革・開放政策の維持・促進を支持し、経済インフラ整備・技術協力プロジェクト・人材育成などの支援を通じて中国経済の発展に貢献してきた。そして、中国経済が発展してきたことで日系企業の中国における投資環境の改善や日中の政府機関および企業間連携にも貢献してきた。対中国ODAは、2006年に無償資金協力と2007年に有償資金協力の新規供与が終了し、2018年10月には既に実施されている技術協力プロジェクトや草の根・人間の安全保障無償資金協力などを最後に、日本の対中国ODAを終了することとなった（外務省 2020）。

2018年の中国のGNIは\$9,460（世界銀行）であり上位中所得国に位置する。日本は中国を対等なパートナーとして、これまで約40年間のODA活動から得た財産（経験、人的関係、ブランド）を有効利用しながら、中国が直面する課題解決に向けた新たな日中連携を構築していくことができよう。

中国の技術力は多くの分野で世界トップクラスの技術レベルに達しているが、未だ国内の開発課題は多い。中国政府は、国産技術を用いて課題解決を図ろうとしているが、国産技術のみで対応できない場合は積極的に海外の技術を導入することとしている

表1 海外進出日系企業数（製造業）

アジア	11654	61%
北米	3426	18%
西欧	1865	10%
中米	704	4%
東欧・旧ソ連	525	3%
南米	381	2%
中東	320	2%
アフリカ	226	1%
大洋州	156	1%
合計	19257	100%

出所：海外在留邦人数調査統計2018年版（企業全体集計・地域別集計、業種別）より筆者作成

表2 アジア進出日系企業（製造業）

中国	3641	31%
インド	1635	14%
タイ	1587	14%
インドネシア	956	8%
ベトナム	801	7%
フィリピン	603	5%
マレーシア	678	6%
その他	1753	15%
合計	11654	100%

\* 中国については日系進出企業が32,349社あり、うち区分不明企業が26,131社である。この区分不明企業にも多くの製造業が含まれていると考えられる。

出所：海外在留邦人数調査統計2018年版（企業アジア、業種別）より筆者作成

\* 2019年版にはタイのデータがないため、2018年版を用いている。

(中国国務院 2016)。

2020年現在、中国政府が開発における重要課題としている分野は、環境・省エネ・医療・農業・防災などである。しかし、海外の企業が、これら課題解決に貢献できるビジネス展開を進めようとしても、解決すべき課題がある。すなわち、これらのビジネスは①公共性が高く、②中国政府の関与度が高く、③制度政策の検討段階にある場合が多く、④中国国内での実証試験の実施が求められるため、海外の企業が単独で中国ビジネス展開をするには参入障壁が高いのである。

対中国ODAの終了宣言がなされたが、日本が新たな形で中国の開発課題の解決に貢献することは、将来の日中関係に良い影響を与えるであろう。さらには、対中ODAを通じて得た財産を有効利用して日系企業のビジネスを支援することで成果が得られれば、今後、アジア地域で増加すると考えられる日本のODA出口戦略を考えるうえで有効な示唆となる。

現在、JICA中国事務所では、ODA予算を用いずに日系企業を支援するために、JICA中国事務所・中国政府機関・日系企業・中国企業の4者で連携(以下「4者連携」、詳細は「第3章」参照)し、日系企業の技術が課題解決に貢献できるかを確認するための実証試験などを行っている。

さらに、この4者連携を基本とし、JICAは約40年間の協力関係にある中国科学技術部(以下「科技部」と協力して新たに「4者連携+ $\alpha$ 」という取り組みを始めた。科技部は2018年に「4者連携+ $\alpha$ 」5案件を採択し、約5億円の助成金を供与した。さらに2019年から2022年までの4年間に毎年10案件(約5億円/年)を採択し実施することとしている。「4者連携+ $\alpha$ 」は、国家級プロジェクトとして実施するため、日系企業にとって実証試験の費用負担軽減やリスクの低減に繋がるなど多くのメリット(詳細は第4章参照)がある。

「4者連携+ $\alpha$ 」に応募した日系企業の20社に対し、「4者連携+ $\alpha$ 」のメリットや必要性について確認(詳細は第4章参照)したところ、95%以上が「メリットがある」「こうした支援を拡大して欲しい」と回答があった。

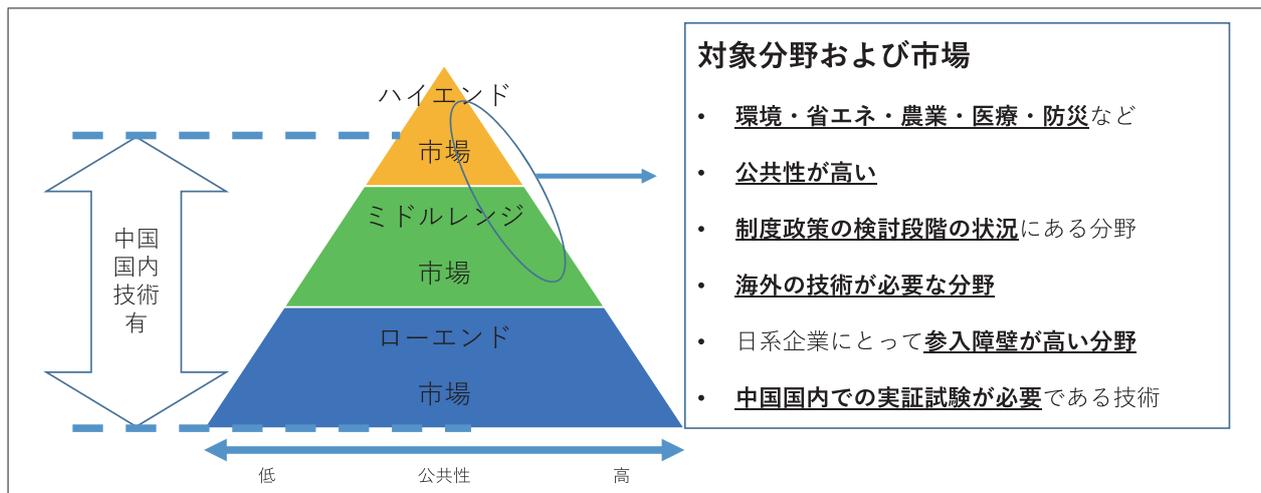
課題解決に当該国の公的資金を用いて日系企業のビジネス展開の土台づくりを支援する取り組みは、これまでJICAでは経験したことがない。JETROは、特定の企業を支援することは行わず、その活動はもっぱらマッチング会やミッション派遣団、現地の政策や労務等の情報提供などに限定されている。他の欧米諸国も中国ではJETROと同様に限定されている。世界銀行ではカスケードアプローチという戦略に従い、企業が負担する費用と技術を利用しながら開発課題の解決に取り組んでいるが、ほとんどはグローバル企業のCSR・CSVの観点で行っているにすぎない。

本研究の目的は、画期的な取り組みであり、関連する先行研究がない4者連携および「4者連携+ $\alpha$ 」が今後の日本のODA出口戦略となることを示すことにある。そのために、当事者の関心の高さが本スキームの有効性を左右することから、直接関与する可能性がある中国政府関係機関の40機関および日系企業100社に対してアンケート調査を行った。さらに実効性を確認するため、既存事例の実施プロセスおよび成果について関係者にインタビューを行った。本論文ではまず、対中国ODA終了後において新たな日中連携と日系企業のビジネス展開に対するJICAの支援の重要性について指摘する。次に、日中双方の関係者がJICAに対し調整役としての役割を求めていることを明らかにし、4者連携について事例を用いて有効性を検証する。それを踏まえて、「4者連携+ $\alpha$ 」が日中双方にもたらすメリットを指摘する。最後に、4者連携と「4者連携+ $\alpha$ 」の有効性と特徴を整理し、これらが日本のODA出口戦略になり得ることを提言する。

## 2. 中国政府機関と日中企業間の連携

中国の第13次五か年計画(2016年から2020年)および科技部によると、政府は環境・省エネ・農業・医療・防災分野を開発分野における重要課題としている。そして、国内の技術や人材のみでは解決に繋がらないことが多々あり、海外からの支援を必要としている。

図1 ターゲットのイメージ図



出所：筆者作成

必要とされるのは、国産技術で解決できないものである。しかし、対象となる分野と市場は、公共性が高いことから政府機関および国有企業などの関与が強く、外国企業や日系企業のビジネス展開は容易でない（図1）。また、法整備や基準作りなどが開発段階であり、市場として確立できていない。例えば、揮発性有機化合物（以下「VOCs」）では排出基準の大枠は定められ、地域によっては溶剤を含む塗料の使用禁止や水系塗料の使用推奨がなされている。しかし、現地企業では技術的に全てを水系塗料に切り替えることができない。また、水系塗料には一部溶剤が含まれていることを政府関係者が理解していない。さらに、具体的な基準が明確に定まっていないにもかかわらず、企業に罰則が科せられるなどの混乱も招いている。一方、印刷時のVOCs排出基準は確定しているが計測方法が確定していないために、現地政府の計測員が恣意的に罰則を決定することもある。そのため、日系企業が自社技術を売り込もうとしても、中国国内で行われる実証試験を通じて国内基準をクリアできることを示し、かつ、それに関して信頼性の高い証明書が必要になる。そのような証明書を得るには、開発技術力と評価分析能力が高く、かつ権威ある政府機関（研究院、大学など）の著名な研究員に依頼しなければならない。

一例として、日系企業と中国企業が連携し、中国企業にVOCs処理装置を導入し民間評価分析企業に

分析を依頼したことがある。この評価分析を用いて日系企業は販路拡大を進めたが、評価分析を行った企業に対する信頼性が欠けていたことから、製品に対する信頼を得ることができなかった。そのため、改めて著名な研究院で実証試験を行い、新たに取りなおした評価分析結果の証明書がようやく政府や企業から信頼され、販路拡大に繋がった。権威ある大学や研究院の著名な研究員と連携ができると、実証試験の評価分析が現地政府に受け入れられやすくなるのである。しかし、著名な研究員との面談は容易ではない。多忙であり、面談が行えたとしても、日本と中国の考え方や言語の違いから、連携の進め方・実証試験の計画・費用負担などの調整が難しく、連携にまで至ることは稀である。

中国政府機関は日系企業との連携を求め、日系企業はビジネス展開を目指している。日系企業と中国の政府機関および企業の連携によって日系企業が有する技術の応用研究や実証試験が実施できれば、技術の評価分析も可能となり技術普及とビジネス促進ができるようになるだろう。

### 3. 連携の促進

#### 3.1. 日系企業と中国政府機関との面談

##### 3.1.1. 中国政府機関からの要望

中国政府機関がJICA中国事務所が開発課題解決のための日系企業との連携について寄せる相談は増

加傾向にあり、延べ数は、2016年は約20回、2017年は約40回、2018年は約60回、2019年は約100回となっている。内容は、①中国側負担による訪日研修の調整、②中国側負担による日本人専門家招聘の調整、③日系企業の紹介などである。

中国側から具体的な技術と日系企業名が出ている紹介依頼の場合は、JICA中国事務所より該当する日系企業にコンタクトする。必要とする技術のみが提示されている場合は、関連する技術を有する日系企業名をリスト化し中国側に提供する。その後、中国側がいくつかの企業を選定しコンタクトする。そして、日中双方の目的とメリットを整理し面談の調整を行う。中国側のニーズは具体的であるから、日本側に該当する技術があれば容易に面談に繋がる。そして、中国側が自ら費用を支出した形であっても連携体制の構築を目指しているため、ビジネス展開後の利益についても日本側の要望を中国側は受け入れることが多い。

しかし、要求する技術レベルが高い場合、日系企業が中国側と共同研究を行うことはほぼない。その例として、次世代高炉関連で日本の世界最先端技術を中国で応用および普及させたいと考える政府機関があった。その際、関連する特殊な資材・部材の改良が必要となり、この機関は資材・部材を取り扱う日系企業と連携し、さらに高いレベルの次世代高炉技術の確立を希望した。しかし、部材を取り扱う日系企業は、①技術の流出、②研究工程の差異、③要求される技術の開発の必要性のなさ（現在の日本の技術でも十分なスペックである）、④要求される技術の開発の難度を理由として、連携に同意しなかった。

中国側からの依頼においては、中国側が積極的であることから日系企業が承諾をすれば連携は容易である。そして、これまで調整してきた日系企業の約80%が、JICA中国事務所が中国国内で日中双方の調整役を担うということを条件にすると言う。その理由は、①中国側が政府機関であることから日本の政府関連機関であるJICAが連携に参加しないと対等にならない、②中国側のコントロールが難しい、③経営資源（人材など）の不足などである。

### 3.1.2. 日系企業からの要望

JICA中国事務所には日系企業から権威ある政府機関の研究員などとの面談の調整や同席への要望、実証試験の調整役などに関する相談や依頼が多数寄せられている。その数は、2016年は約20回、2017年は約70回、2018年は約130回、2019年は約200回と増加している。

調整依頼の理由は、①政府機関との面談が取り付けられない、②どの政府機関と面談および連携すれば良いかわからない、③面談の取り付けはできたが対等な形で交渉が進められない、④対等な立場で連携ができないなどであり、JICA中国事務所に対し調整役の依頼が増加している。中小零細の日系企業では、単独で政府機関との交渉は負担が大きいと2016年から筆者が相談を受けた80%の企業が言う。理由としては、①交渉が行える言語力、②法律に関する知識、③中国側を含む関係者間の調整能力などを持つ人材の不足である。さらに、業務に追われ時間が不足し、中国との交渉を行える人材も少ない。しかし、中国でのビジネスの見通しがつけば、中国事業専属の人材をあてがうことは可能であると、多くの企業が言う。実際にJICA中国事務所が調整役として実施している連携案件に関する日系企業の技術力は日本トップレベルであるが、従業員は数名しかおらず、時間と予算の関係から訪中する機会は年1回程度である。ビジネス展開においては、現在の中国側パートナーが中国国内で製品を販売できるようになれば、日系企業の負担は軽減される。

筆者は中国国内で開催された環境・省エネ・医療・農業・防災分野のセミナーなどに参加している日系企業100社に対し、2018年から2019年にかけてJICA中国事務所および日系企業の中国国内事務所で個別に面談し、オープンエンド方式および選択方式を組み合わせる調査を行った。

表3と表4の通り、開発課題分野における日系企業の中国ビジネス展開には、政府機関や国有企業などとの連携が重要であり、これら連携において日本政府機関が調整役を担うことに対する要望が多かった。

表3 日本政府機関などに対する要望

・信頼できる中国政府機関を紹介して欲しい。
・信頼できる中国政府機関との面談の際、同席および調整、交渉を行って欲しい。
・信頼できる中国政府機関を通じて、現地企業を紹介して欲しい。 * 中国政府機関と現地企業を含めた協力を求めている、当該機関が紹介することで現地中国企業は連携に対して真剣に取り組む可能性が高くなると考えているため。
・信頼できる政府機関又は現地企業との面談の際、同席および調整、交渉を行って欲しい。
・日中双方の政府および企業と連携し実証試験を実施する際に調整役となって欲しい。
・政府機関の関与が強いので日本政府機関からの支援が欲しい。

出所：ヒアリング調査より筆者作成

表4 連携の必要性と日本政府機関からの支援の必要性（必要と回答した数）

	大企業 n=43	中小企業 n=57	合計 n=100
政府機関や国有企業との連携は必要か？	41 (95%)	56 (98%)	97
政府機関や国有企業との連携が必要で、日本政府機関からの支援は必要か？	21 (49%)	41 (71%)	62

出所：ヒアリング調査より筆者作成

### 3.2. 4者連携の枠組み

JICA中国事務所では、ODA予算を用いずに民間連携の支援を行っている。それは、中国の政府機関および企業と技術を有する日系企業とJICAが連携し、「技術普及＝ビジネス」を基本とし、開発課題の解決に貢献すると共に日系企業のビジネス展開の支援を行う4者連携（図2）（4者連携の事例については第5章第1項を参照）である。

具体的には、政府機関と日系企業の要望をJICA中国事務所が公平性を保ちながら関係者全員にメリットがあるよう調整し、日系企業の技術の応用研

究および実証試験を実施し、技術の評価分析とそれら結果を用いて現地の補助金対象技術にすることや標準取得などを通じて日系企業のビジネス展開の土台をつくる支援である。JICA中国事務所の活動費（JICA関係者の人件費や移動費など）以外で連携にかかる費用は、関係する中国側と日系企業が負担している。

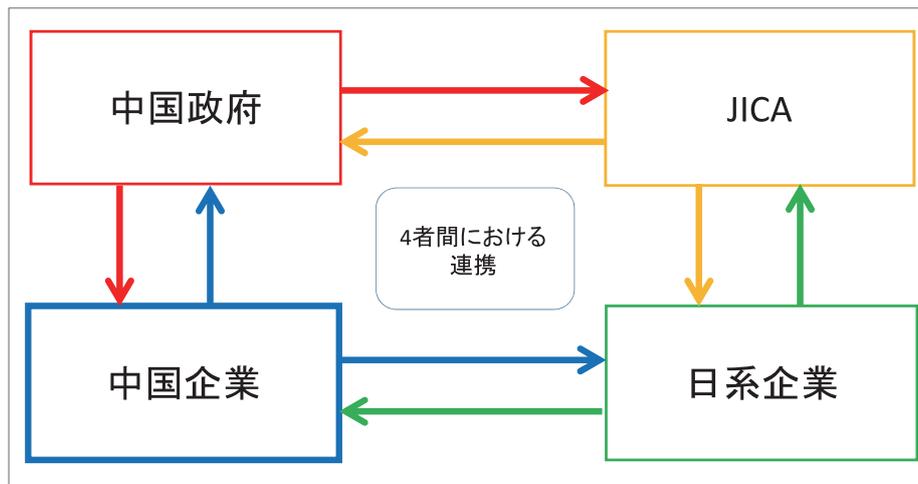
筆者は日系企業100社および約40の中国政府機関（地方政府・研究院・大学など）に対し「日本の政府機関などが行う日中連携事業の促進に向けた支援」についてヒアリング調査を行った。表5の通

表5 4者連携の必要性について

	大企業 (n=43)	中小企業 (n=57)	中国側 (n=42)
JICA中国事務所の4者連携は必要な支援と考えるか？	33 (76%)	50 (87%)	31 (73%)
今後、中国側または日系企業との連携において、JICA中国事務所の4者連携を利用するか？	28 (65%)	38 (66%)	28 (66%)

出所：筆者作成

図2 4者連携のイメージ図



出所：筆者作成

り、日系企業および中国政府機関にとって開発課題の解決に向けた日中間連携における4者連携は高い期待が寄せられている。

### 3.3. 日本政府機関の役割

日系企業の中国進出は、日系の商社およびコンサルタント・各協会・自治体・JETROなどが支援を行っている。市場が出来上がっている分野や既に中国側企業との関係構築ができている場合には、必要に応じて日系の商社およびコンサルタントなどと協力し、ビジネス展開を進めることが一番望ましい。しかし、中国の開発分野では、市場が未整備であることや政府機関および政府機関と深いつながりのある企業（特に国有企業）が主たる活動メンバーであることが多く、日系企業単独では参入障壁が高く難しい。4者連携でも実証試験中に日系の商社やコンサルタントが参加することは、中国側が嫌がる傾向にある。商業目的が強い商社やコンサルタントが参加すると、政府の腐敗撲滅運動の観点から周りの目が気になるからである。但し、実証試験の終了前後になると技術普及が目的であるので、商社やコンサルタントが参加することは特に気にならないと言う。

第1章で述べたように日本政府による日系企業の海外展開支援は、新輸出大国コンソーシアムや海外展開フェーズに即したハンズオン支援として積極的に実施されている（JETRO 2020b）。しかし、あく

までも日系企業が海外展開を目指したものであり、既に相手国の市場が整備されていてニーズがあることが条件になる。また、中小企業・SDGsビジネス支援事業はODA事業として実施されている事業である。JETROは、現地事務所を多く構えているが、中国においては商務部などのビジネスに関連する機関との連携が主となる。一方、JICAにおいては、ほぼ全ての中国政府関係部門と連携してきた実績を有する。

在中国のドイツ・イギリス・フランスの政府機関に、中国における自国企業のビジネス支援についてヒアリングを行った。3国共に、大使館や政府機関などの商務系職員は、自国企業の製品などを中国の政府機関に直接説明し売り込みを行っている。しかし、自国企業と中国企業との契約締結までには関わらない。ドイツは、自国企業負担による中国政府機関および中国企業間との連携があり、自国企業から調整役などの依頼があれば対応する。費用は大手自国企業の場合は企業負担であり、中小零細企業の場合は一部政府機関からも支出する。

日本は公平性という観点から日系企業の製品の売り込みはなく、あくまでも両国の企業間交流を促すためのマッチング会の開催であるが、中国の3つの政府機関に日本を含む海外の政府機関から自国企業の製品の売り込みの有無についてヒアリングを行った。上記3国に加えアメリカ・デンマーク・フィン

ランド・韓国などは積極的に売り込みを行うが、両国の企業が直接交渉を行う際は関与していない。

ドイツ・イギリス・フランスの政府機関と中国の政府機関に対し、4者連携について説明したところ、そこまで踏み込んだ支援を行っている政府機関は聞いたことがないと言う。また、ドイツの政府機関の職員は、JICAの開発援助の特徴の一つは、課題解決に貢献するために日系企業の協力を得てプロジェクトなどを実施していることの延長線にある4者連携は非常に面白い取り組みであると評価した。

JETROは4者連携と「4者連携 + a」（詳細は第4章参照）については、これら活動を通じて日系企業の技術の実証試験を終えた後、中国国内で本格的にビジネス展開を行うのであれば、JETROには多くの支援ツールがあり、これらを有効に利用して欲しいと言う。

中国政府機関が開催した国際連携会議ではアメリカ・フィンランド・ドイツ・デンマーク・カナダなどの領事館および政府関係機関の職員が、自国企業の製品説明や売り込みに関するプレゼンテーションを行っていた。主催者に、日本の大使館や領事館が参加していない理由を尋ねたところ、以前は招聘したがこれまで参加したことがないので最近では招聘していないと言う。

第2章で述べたように、開発課題解決における日系企業のビジネス展開の土台づくりには権威ある中国政府機関と連携する必要がある、このような状況においては中国の各機関と関係が出来上がっているJICAが日系企業の連携を支援し、JETROはビジネス展開の方向性や中国側企業とのビジネスにおける連携方法などを支援することで、他国とは違う中国における日本の政府機関の効率的な連携による日系企業支援が行える。

## 4. 中国科学技術部を加えた「4者連携 + a」

### 4.1. 概要

对中国ODA終了を機に、JICAと科技部は協議を重ね、課題解決に貢献できる技術を有する日系企業と中国の研究院・大学・企業の連携に対し、科技部の助成金などを用いることで合意した。これが「4

者連携 + a」<sup>1</sup>（JICA中華人民共和国事務所 2019）である。

科技部は、約60か国の機関など（日本の別機関含む）と同様の連携（科技部 2019）を行っているが、その形態は「4者連携 + a」と大きく異なる。科技部は、技術開発を支援する機関であり、連携の基本は基礎研究や共同研究である。一方、「4者連携 + a」は既に実用化されている日系企業の技術を用いて普及することと日系企業への間接的なビジネス支援である。

「4者連携 + a」に対する科技部の予算は、2018年度は大気汚染・省エネ分野に最大約5億円（最大約1億円/案件、採択案件5案件）、2019年から2022年の4年間には環境・省エネ・農業・医療・防災減災分野のうち毎年2分野が選定され、最大約5億円/年（最大約5,000万円/案件、最大採択案件10案件）である。実施期間は最長3年で、科技部は採択された案件の中国側申請者に助成する。

採択案件は中国国家級プロジェクト（以下「国プロ」）として取り扱われる。中国側申請責任者はレベルの高い研究者でない限り申請できず、採択されれば申請責任者や関係者の評価が上がることから真剣に当該連携に対し取り組む。

「4者連携 + a」の申請から採択に関しては、次の手続きが踏まれる。①中国側申請責任者および所属する機関と日系企業の間で申請に関する覚書を締結する。②中国側申請責任者は科技部へ、日系企業はJICA中国事務所へそれぞれが予備申請する。③科技部とJICA中国事務所は申請書類をそれぞれ評価し、予備申請の可否を確定する。④合格した中国側申請責任者は科技部へ、日系企業はJICA中国事務所へそれぞれが正式申請する。⑤科技部とJICA中国事務所は提出された書類を評価し、双方で採択案件を確定する。但し、中国側は正式申請後に面接試験がある。面接官は17名の権威ある専門家であり、厳しい質疑応答が行われる。このような厳しい評価を得て採択された技術は、中国側にとって真に必要とされる技術であり、日系企業にとってはビジネスチャンスの高い技術である。

## 4.2. メリット

「4者連携+ a」に応募した日系企業20社と中国人側申請者10人に2019年から2020年の1年間で「4者連携+ a」のメリットについて、個別に面談しオープンエンド方式でインタビューを行った(表6)。

日系企業のメリットは、①優秀で権威ある研究者

との連携が容易になる、②将来のビジネス展開時の営業ツールの獲得やリスク低減に繋がる、③実証試験の費用負担軽減などである。中国側申請責任者のメリットは、①国産技術では課題解決できない領域で、海外の技術の実証試験が行うことができ、新しい論文も書ける、②日系企業と連携して特許申請や

表6 「4者連携+ a」のメリット

## 日系企業のメリット

- ① 権威ある中国側パートナーを探しやすくなる。
  - ・中国側は個人の評価と能力を上げるために国プロの申請チャンスを探している。
  - ・中国側は常に新技術の導入を検討し、日系企業との連携を求めている。日系企業の技術が「4者連携+ a」の申請に該当する場合、日系企業との連携を積極的に行う。
  - ・「4者連携+ a」の日方窓口はJICA中国事務所であることから、中国側が連携する日系企業を見つけれない場合は、JICA中国事務所に相談することが多い。
  - ・申請できる技術を有する日系企業が権威ある中国側を探す際、「4者連携+ a」に申請可能な技術であると中国側が理解した場合、面談は容易になる。
- ② 権威ある中国側パートナーとの連携がしやすくなる。
- ③ 権威ある中国側パートナーとの実証試験が可能になる。
- ④ 評価分析の信用度が高くなる。
  - ・評価分析は営業ツールとして活用が可能となる。
- ⑤ 技術流出のリスク低減に繋がる。
  - ・権威ある中国側パートナーとの連携および国プロにより、中国側申請責任者は相当な責任を負うことになるため、違法となり得ることはしない。
  - ・国プロでの実証試験で得たデータおよびこれらを用いて共同で特許を取得した場合、仮に将来中国国内で競合他社が模倣や違法行為をした場合、権威ある中国側パートナーの不利益になることから中国側パートナーは徹底した対応を行う可能性がある。同様の状況において日系企業単独で対応した場合、これら問題の解決は難しい。
  - ・「4者連携+ a」実施中に、中国側が危うい行為をした際は、JICAを通じて科技部にクレームを出し、科技部は申請責任者に対し相当な責任を取らせることになる。
- ⑥ 費用負担の軽減となる。
  - ・科技部助成金を用いることで一部の費用負担軽減になる。
  - ・「4者連携+ a」以外のスキームで個別に権威ある中国政府機関に実証試験などを依頼すると、「4者連携+ a」に掛かる費用より高額になる。
- ⑦ 地方政府との連携の可能性が増える。
  - ・普及活動などにおいて、中国側パートナーが地方政府機関に連携を求めた際、国プロであることと権威ある中国側パートナーであることから、容易に協力を得られる。分野によっては、現地の補助金対象になることや現地の政策に反映させられる可能性がある。

## 中国側申請責任者のメリット

- ① 国プロであることから評価が上がる。
- ② 日系企業との連携による実証試験などの予算を獲得できる。
- ③ 中国国内にない技術の実証試験が行え、論文が書ける。
- ④ 日系企業と共同で特許や認証申請などの可能性がある。
- ⑤ 日系企業と連携しビジネス展開に関与できる可能性がある。
- ⑥ 中国の課題解決に貢献できる。

出所：筆者作成

ビジネス展開などに関与できる、③研究予算が入る、④評価が上がる（国プロの責任者は高得点を得られる）などである。

## 5. 事例

4者連携および「4者連携+ $\alpha$ 」の事例を表7の通り説明する。

### 5.1. 事例① 農業科学院と日系メーカーの4者連携

#### 5.1.1. 背景

中国政府は、3農問題（農業・農村・農民）の解決に向けた対策を1990年代から取り組んでいる。農村の労働生産人口が減少する一方で、機械化の促進を通じて農民の増収と農作物の生産量増加が求められている。

黒竜江省では農薬や肥料の大量使用で農地が汚染されて食糧生産量が低下し、汚染物質がロシアとの国境にある河川および湖沼の水質汚染に繋がり国境問題にもなっている。黒竜江省の水稲は短粒米で日本の水稲に近く、側条施肥田植え機を全面で使った場合の市場規模は約2500億円となる。日系農機メーカーは、中国の大学や地方政府、合作社<sup>2</sup>や龍頭企業<sup>3</sup>に対し営業を行ってきたが結果を出せなかった。一方、日系肥料メーカーは、中国肥料メーカーの安価な肥料と競争しなければならないが農機用肥料の開発が進んでいないので、ビジネスチャン

スであった。さらに、日系農機メーカーが、中国産で農機に使用できる肥料が少なく苦慮していた。今回、連携した日系肥料メーカーは、側条施肥田植え機用の高価な緩効性肥料を中国に持ち込むことは考えず、中国企業と合弁企業を設立し、中国国内で使用できる最低限の品質を確保しながら安価な遅効性肥料を開発し、ビジネス展開を進めたいという希望を持っていた。

JICAは、黒竜江省農業科学院に対し日系農機メーカーが有する側条施肥田植え機の導入を促した。この機材は肥料使用量を20～30%削減し、生産量を20%前後増産させる技術である。

#### 5.1.2. 連携の枠組み

JICA技術協力プロジェクト「持続的農業技術研究開発計画（第2期-環境に優しい農業技術開発及び普及）2009年4月から2014年3月」（以下「JICA持続的農業2PJ」）は、ODA予算を用いない4者連携を図3の通りモデルサイトの一つである黒竜江省で進めた。

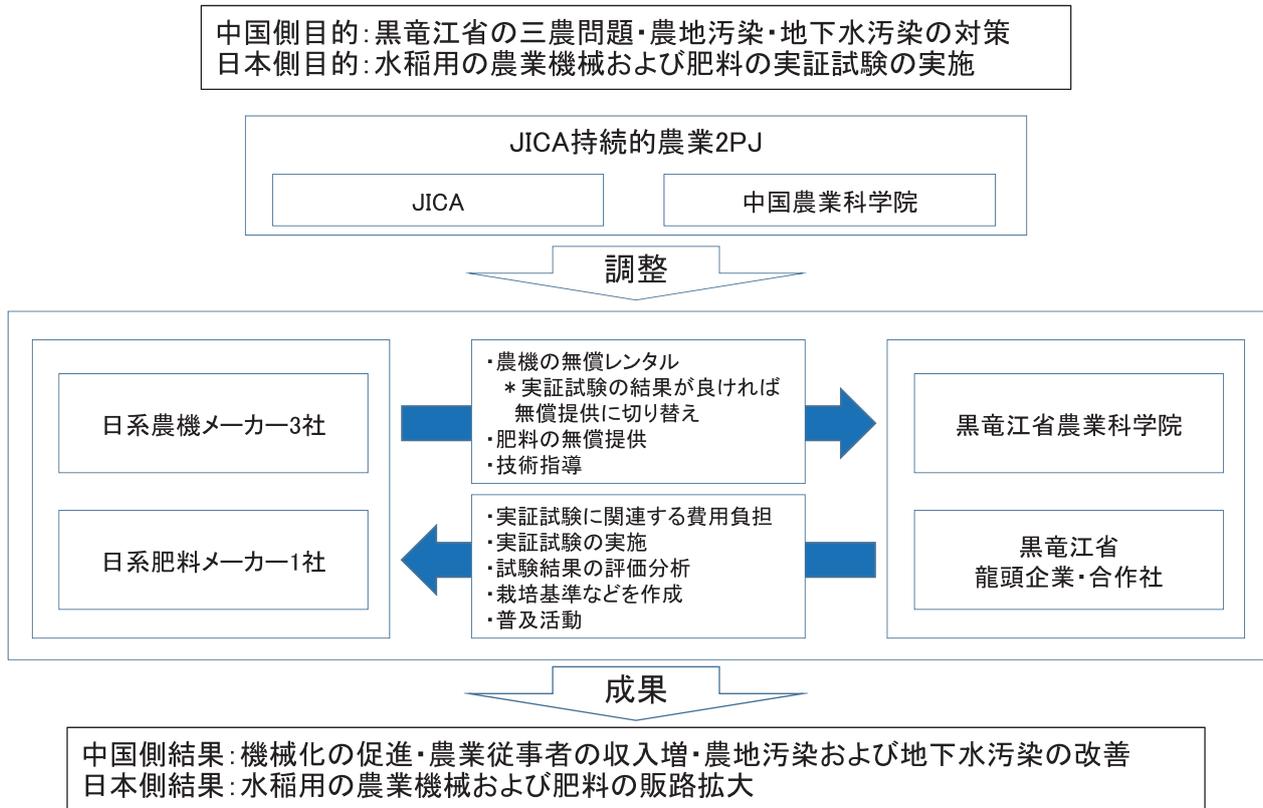
具体的には、日系農機メーカーが側条施肥田植え機を無償レンタルし、日系肥料メーカーが肥料を無償提供し、中国農業科学院および黒竜江省農業科学院と現地龍頭企業が実証試験に関わる費用を負担し、JICA持続的農業2PJが調整役を担って実証試験が実施された。特徴的なことは、黒竜江省農業科学院が実証試験の実施および分析に加え、現地で標準

表7 4者連携および「4者連携+ $\alpha$ 」の事例

	タイトル	関係者	時期	方法
	農業科学院と日系メーカーの4者連携	中国農業科学院, 黒竜江省農業科学院, 黒竜江省龍頭企業・合作社, 日系農機メーカー3社, 日系肥料メーカー1社	2013年から2016年	4者連携
事例②	自動車排気ガス削減技術	北京大学, 日系企業1社	2018年から2021年	「4者連携+ $\alpha$ 」
事例③	揮発性有機化合物対策その1	中国科学院上海高等研究院, 日系企業2社	2018年から2021年	「4者連携+ $\alpha$ 」
事例④	揮発性有機化合物対策その2	復旦大学, 上海市環境科学研究院, 中国科学院上海高等研究院, 日系企業2社	2020年から2023年	「4者連携+ $\alpha$ 」

出所：筆者作成

図3 中国農業科学院および黒竜江省農業科学院と  
日系農機メーカーおよび日系肥料メーカーとJICAの4者連携



出所：筆者作成

取得または補助金対象リストに載せるための申請を行うことである。

### 5.1.3. 実証試験実施まで課題と調整

黒竜江省農業科学院は、JICA持続的農業2PJを通じて測条施肥田植え機の技術を知ることになる。しかし測条施肥田植え機の技術を信頼できず、価格が高額であるとも感じていた。さらに、農家が使用方法を習得できないのではと心配していた。日系農機メーカーは、農機の無償提供のみが要求され、実証試験の分析はおろか実施しないのではないか、使用方法を習得ができないのではないかと心配していた。日系肥料メーカーは、必要以上の肥料を施肥し生産量減産させてしまうのではないかと心配していた。そして、実証試験で減肥したことで生産量減産となった場合、収入減の補償は誰がするのかも課題となった。

こうした状況により、当初関係者から連携について前向きな意見を得ることが出来なかった。技術を

有する日系農機メーカーは5社あり、1社は中国での事業展開は行わない戦略を立てており不参加を明確にしていた。他4社には、当該機材の購入を前提とした協力への意思があったので、JICA持続的農業2PJは数度に亘り意見交換を行った。その結果、JICA持続的農業2PJが責任を持って中国側との交渉および実証試験の実施の調整をするのであれば、日系農機メーカーは黒竜江省農業科学院との交渉の場に参加し、実証試験の実施に参加するか検討すると回答を得ることができた。この時点では当該機材は無償レンタルおよび提供するかは未定であった。

黒竜江省農業科学院とJICA持続的農業2PJは数度に亘り意見交換を行い、共同で実証試験を行うことで交渉の場に参加することに合意した。最終的にJICA持続的農業2PJが、3年契約で、1年目は3カ所で各箇所1台の計3台を導入し小規模実証試験を行い、2年目3年目は各箇所2台の計6台に拡大することとした。機材は日系農機メーカーから初期は無償レンタルとし、実証試験の成果があり、かつ黒

竜江省農業科学院が地方標準の取得申請または現地の補助金対象申請を行った際には無償提供に切り替えることとした。そして、実証試験を実施する農地の所有者である合作社および龍頭企業から黒竜江省農業科学院は協力を得ることや、実証試験の費用は中国側負担とすることをJICAが提案し、日系農機メーカー3者、日系肥料メーカー2社、黒竜江省農業科学院が合意した。最終的な契約の締結がなされたのは、日系農機メーカー3者、日系肥料メーカー1社であった。日系肥料メーカーのうち1社は、契約内容で折り合いがつかず参加を見送った。

#### 5.1.4. 実証試験実施中の課題

しかし、実証試験の計画時になっても、黒竜江省農業科学院から明確な現地情報が提出されず、計画策定が一向に進まないのが日系企業から参加辞退の話が続出した。そこで、JICA持続的農業2PJが黒竜江省農業科学院と打ち合わせを行い、現地の情報収集と実証試験計画案を取りまとめて日系企業へ提出し、日系企業から意見を得た上で計画案の修正を行った。これをもとに中国側と調整したところ、関係者全員が納得する計画が出来上がった。その後、日系企業から機材と肥料が実証試験先に導入され、技術説明と実証試験の計画内容の最終打ち合わせが行われた。実証試験の実施中に問題が発生したが、JICA持続的農業2PJとJICA関係者が調整を行い、3年間の実証試験を無事に終えることができた。

#### 5.1.5. 連携の成果

実証試験の結果、施肥量20～30%の削減と約20%の増産、そして投資回収が3年以内にできることが立証された。その結果、農機補助金対象となって、普及活動の段階に進めることになった。また、実証試験を通じて現地農業従事者から機材への信頼を得ることができ、権威ある中国農業科学院および黒竜江省農業科学院のお墨付きが得られて、現地での販路拡大に繋がった。実証試験の翌年には数十億円を売上げ、また農業科学院と繋がりのある他省の機関から問い合わせが増え、さらに販売台数を拡大できる見込みであると日系農機メーカーから報告を受け

ている。日系肥料メーカーにとっても、中国の権威ある公的機関を巻き込んだ実証試験は初めてで、良い経験と関係を築くことができ、また当該機材が現地で普及し始めたことで売上が増加していると報告を受けている。

#### 5.1.6. 成功の要因

JICA持続的農業2PJは、当初は日中双方の関係者から前向きな回答は得られなかった。中国側は①機材は本当に効果があるのか、②機材が高額である、③使用する農業従事者は機材を取り扱うことはできるのかと考え、日本側は①機材の無償提供を要望され、実際は実証試験を行わないのではないか、②農業従事者が機材を取り扱えないのではないかと考えていたからである。

これら懸念事項に対しJICA持続的農業2PJは、関係者の主目的を明確にし、関係者が納得する費用負担の割り振りを行い、連携の合意を取り付けた。同時に、これまでのJICAの財産である人的関係を利用し、政府農業関連部門の幹部に対し当該連携は重要案件であることを認識させて支持を得た結果、中国農業科学院と黒竜江省農業科学院は、当該連携を確実に実施せざるを得なくなった。

JICA持続的農業2PJが公平な立場で、機材の普及とビジネス展開、3農問題、農家の農機投資負担、現地政府の課題などを理解して調整し、さらにJICAの人的関係を有効利用して、中国側関係者が確実に動く状況にしたことが成功要因である。

## 5.2. 事例②：自動車排気ガス削減技術

### 5.2.1. 背景

T社が開発した自動車排気ガス削減技術は、特殊加工したシートを自動車のエアフィルターに取り付けることで、排気ガス削減と燃費向上の効果がある。T社は、JICAが実施する中小企業・SDGsビジネス支援事業の案件化調査（JICA 2016）に採択され、2016年から中国で調査を始め、多くの政府機関に実証試験の協力を依頼したが、全て断られた。理由は、あまりにも簡易な製品で、科学的根拠がなく、中国国内での販売実績が無いことである。その

後、JICA中国事務所と協力関係にあった北京大学深圳研究生院に相談した結果、T社との連携に合意することとなった。但し、北京大学深圳研究生院からは、当該製品の実証試験を行い信頼ある評価分析を得るには、実証試験の規模を大きくする必要があり、また現地政府機関からの協力を得る必要がある。このため、「4者連携+α」に申請し採択されれば連携することとした。

T社と北京大学は連携し2018年度の「4者連携+α」に採択され、科技部からの助成金約1億円などを用いて、実証試験を行っている。

### 5.2.2. 連携の枠組み

T社と北京大学は2019年から深圳市および内モンゴル自治区の公道にて乗用車およびトラックを用いて実証試験を行っている（図4）。同時に国家自動車研究センターにてローラーテストも行っている。

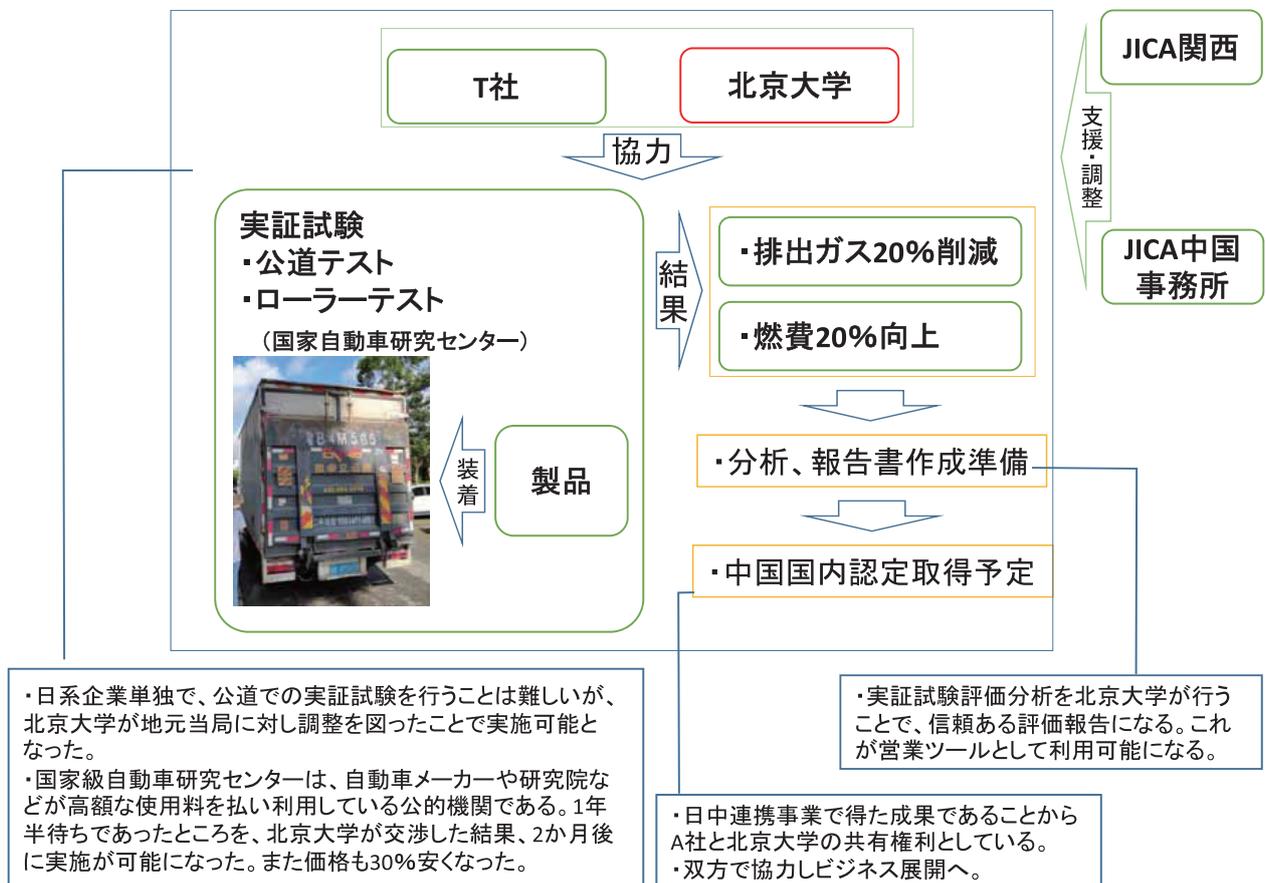
実施試験の内容および計画はT社と北京大学で作

成した。実証試験に係る関係者に対し製品の特長や日本での効果などの技術指導をT社が行い、実証試験は主に北京大学が行い、評価分析をT社と北京大学で行うこととしている。また、既に終えている実証試験の結果を用いて論文発表と特許出願および環境関係の認証取得に向けてT社と北京大学は準備をしている。

実証試験終了後の枠組みを図5に示す。実証試験の結果が良好であることから、北京大学に関連する中国企業が新たに会社を設立する準備を進めている。同社はT社と北京大学から特許や認証の使用権を借り上げ、T社より半製品を購入し中国国内向けの製品を製造販売する計画である。

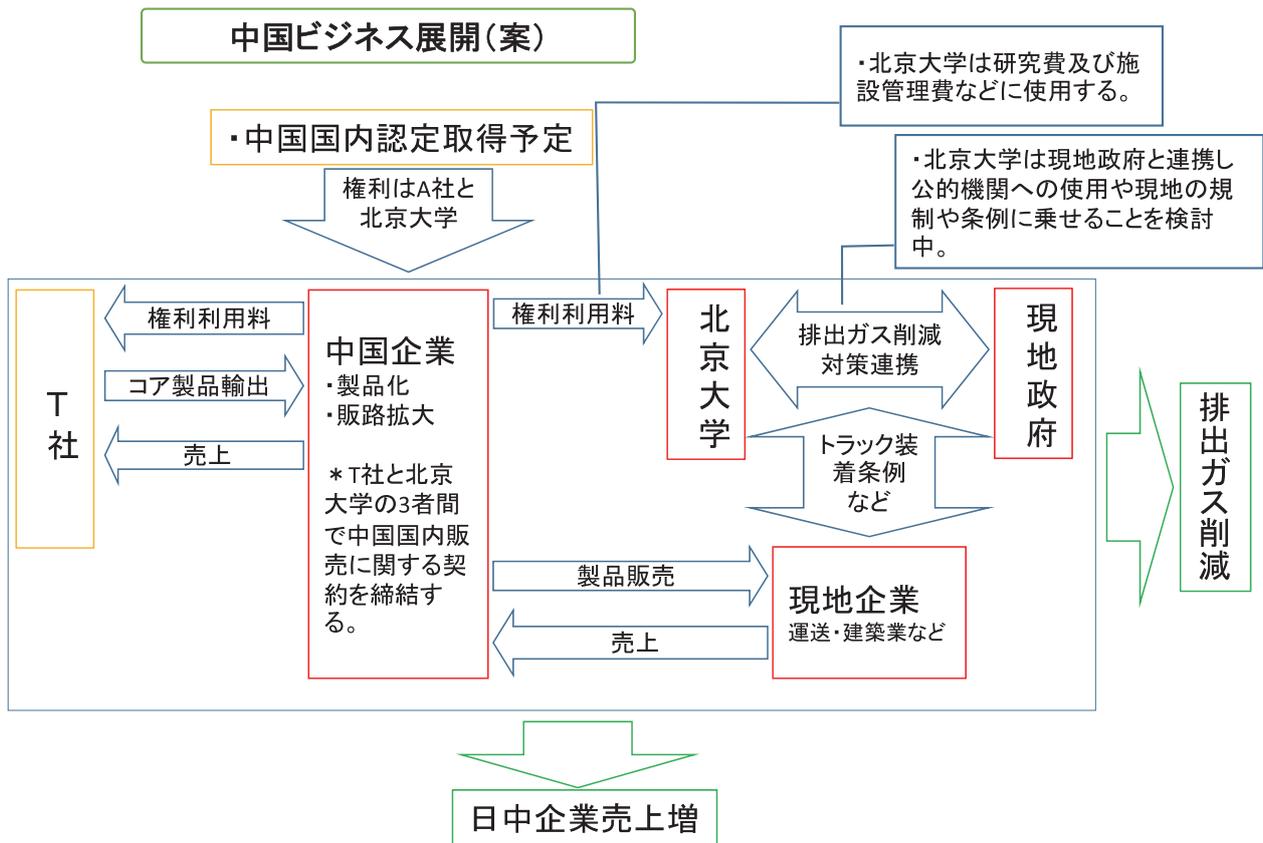
T社は、半製品の輸出と特許や認証の使用権によって利益を得る。北京大学は、実証試験の評価分析を基に地方政府と連携し、自動車排気ガスの対策に当該製品を使用し、特許や認証の使用権による利益を大学へ還元すると共に他の研究費に使用する。

図4 日系企業T社の事例（自動車排出ガス削減，燃費向上）



出所：筆者作成

図5 日系企業T社の事例（自動車排出ガス削減，燃費向上）



出所：筆者作成

T社は、現状維持のまま中国ビジネスが展開でき、中国での実績と利益を基に他のアジア諸国のビジネス展開に繋げることができる。

T社のリスクである技術流出および売上金回収は半製品の輸出より回避できる。特許や認証の使用権の費用回収は、北京大学との共同権利であることから北京大学と協力し確実に回収し、北京大学からT社へ振り込まれることで回避できると考えている。

### 5.2.3. 成功の要因

T社は従業員5人以下の零細企業であるが、T社の取締役が開発した製品は日本国内の運送会社等で利用され、燃料費20%削減など実績を有している。日本のD大学で実証試験を行った結果、排気ガス20%以上の削減が確認されていた。これらの経験と実証を踏まえ、そして製品取り付けが安易で安価であることからビジネス展開は容易であると考えられていたが、権威ある中国側パートナーを探すことに苦勞していた。JICA中国事務所の協力関係にあっ

た北京大学にT社を紹介したことで面談に同意した。面談では、T社が実績やデータの全てを用いて数時間かけて説明をした結果、参加者からT社の製品に対し興味を持たれるようになった。初回の面談はJICA中国事務所の仲介があったから行えたが、その後の連携に至ったのはT社の技術と積極的な姿勢、そして「4者連携+a」への申請が可能であったことである。

JICA中国事務所が調整したことで、「4者連携+a」に採択された後の機密保持契約や実証試験の進め方などについて双方の意見に相違はあったが、双方にメリットがある形で合意に至った。北京大学は、JICA中国事務所の調整がなければ合意は難しかったと言う。T社も、北京大学や中国側関係者と対等に付き合い、中国側と協力し将来の中国ビジネス展開の準備が進められるようになったことは、JICA中国事務所の調整があったからと言う。

日系の中小零細企業が中国政府機関と連携する場合は、日系企業単独で面談や交渉を行うことは、日

系企業の人的資源や経費などを考えると難しく、反対に中国政府機関からすると日本国内の技術を有する企業は中小零細企業が多いとわかっていても不安要素はある。こうした中、日中双方の習慣や思考を理解している日本の政府機関が調整することで日中双方の連携と成果をあげる可能性が高まると考えられる。

### 5.3. 事例③：揮発性有機化合物対策その1

#### 5.3.1. 背景

中国科学院上海高等研究（以下「高等研究院」）とJICA中国事務所は覚書を締結している。JICA中国事務所の主な役割は関係者間の調整役であり、高等研究院は中国で必要な技術を洗い出し、該当する日系企業と協力して実証試験を実施する。実施に掛かる費用は日系企業と相談して決定し、実証試験を通じて得た情報や技術などの権利は関係者間で事前調整する。

高等研究院は、山西省の石炭化学工場から排出される揮発性有機化合物（以下「VOCs」）排出削減技術の開発を依頼されていた。依頼先によれば、VOCs排出基準を達成するには高額な設備の導入とランニングコストをかければ可能な技術はあるが、経営が成り立たない。そこで高等研究院は、ラボレベルではあるが安価で小型の新しいVOCs処理装置を開発した。しかしコア技術は中国国産では対応できなかった。高等研究院はいくつかの日系企業に連携の依頼をしたが全て断られた。後に筆者が日系企業に断った理由を確認した結果、「日系企業単独で政府機関と連携することはリスクを感じる」「日系企業と政府機関では対等な立場で話し合うことは出来ない」「信用できない」などであった。

こうした中、JICA中国事務所はいくつかの日系企業に掛け合った結果、JICA中国事務所が調整役を担うのであれば連携するという条件で、Y社は高等研究院との連携に承諾した。Y社は従業員5名の会社であるが、当該技術は世界トップクラスの装置メーカーである。ターゲット産業は水産業であり、これまでに水産業以外にも農業や汚水処理、そして清掃機器分野で実証試験を行っている。Y社は、

VOCs処理に利用することは想像もしていなかったので、新たな産業への進出のきっかけになることと、高等研究院との連携で中国国内のVOCs処理に関するビジネス展開が検討できることは魅力的であると言う。

#### 5.3.2. 連携の枠組み

図6の通り、高等研究院は、実証試験の費用全てを支出し、Y社の製品を赤字にならない価格で購入し、実証試験を通じて実機装置の開発を行う。Y社は、中国側が要求するスペックの製品に改良し、実証試験での技術指導を行う。

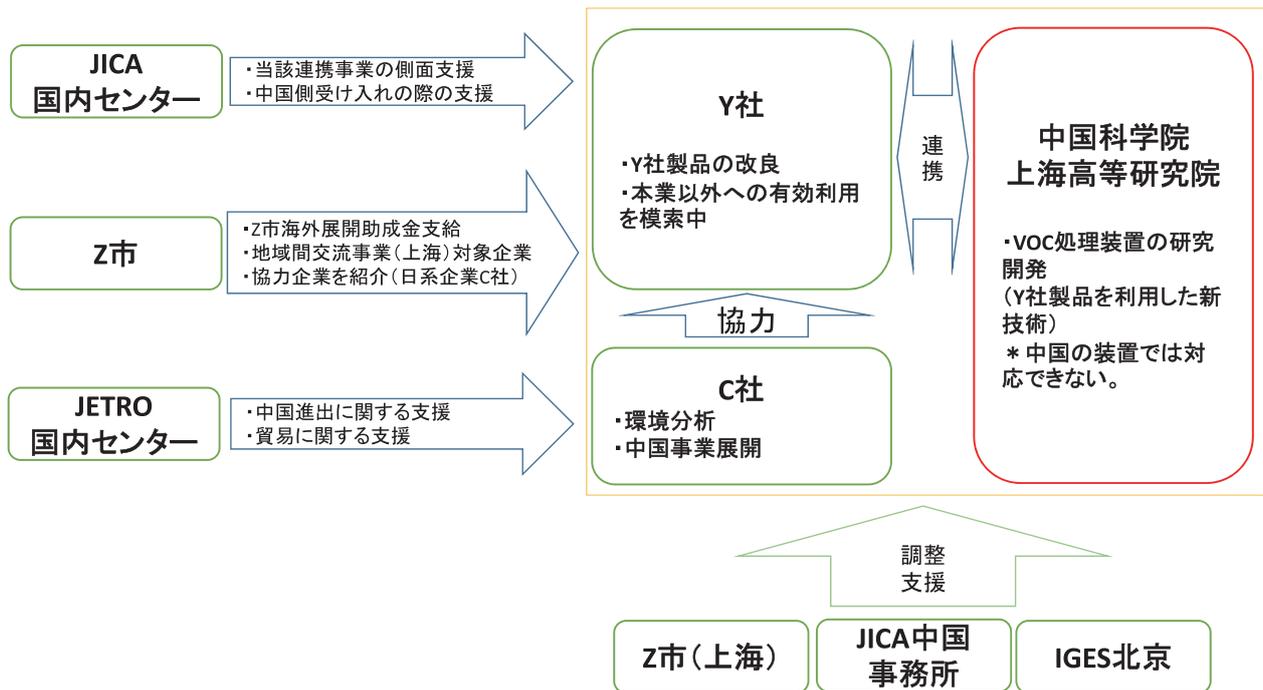
将来のビジネス展開は、図7の通り。実証試験の結果が良ければ高等研究院は特許申請と認証取得を行うこととしており、Y社は共同で申請を行うことは考えていない。その理由は、実証試験を行う際のコア技術はY社の製品であり中国国内で特許取得済みだからである。高等研究院にとっては、安価で小型装置を開発できれば、石炭化学工場以外でも普及が可能になり、販路が拡大されれば使用権などの利益が得られるというメリットもある。将来、装置を製造するのは高等研究院の関係企業で、Y社はC社を通じてそこに製品を輸出することで検討している。そして、技術普及の観点から高等研究院は石炭化学工場や関連する産業団体および政府機関と協力し普及活動に努めることとしている。こうした観点から、Y社にとってのメリットは、中国の権威ある高等研究院が無償でVOCs処理分野での実証試験が行え、限りなくリスクが小さい中で、利益を得ながら新しい分野へ参入することが可能になると考えている。

JICA中国事務所は、関係者間の調整役を担うこととし、Y社が立地するZ市およびZ市のJETROセンターが日本国内で全面的に支援することになった。さらに、Z市が実施する海外展開支援事業にY社が応募し採択され、Y社の海外展開に必要な費用（調査費用、旅費など）の一部を賄えることになった。

#### 5.3.3. 実証試験の課題

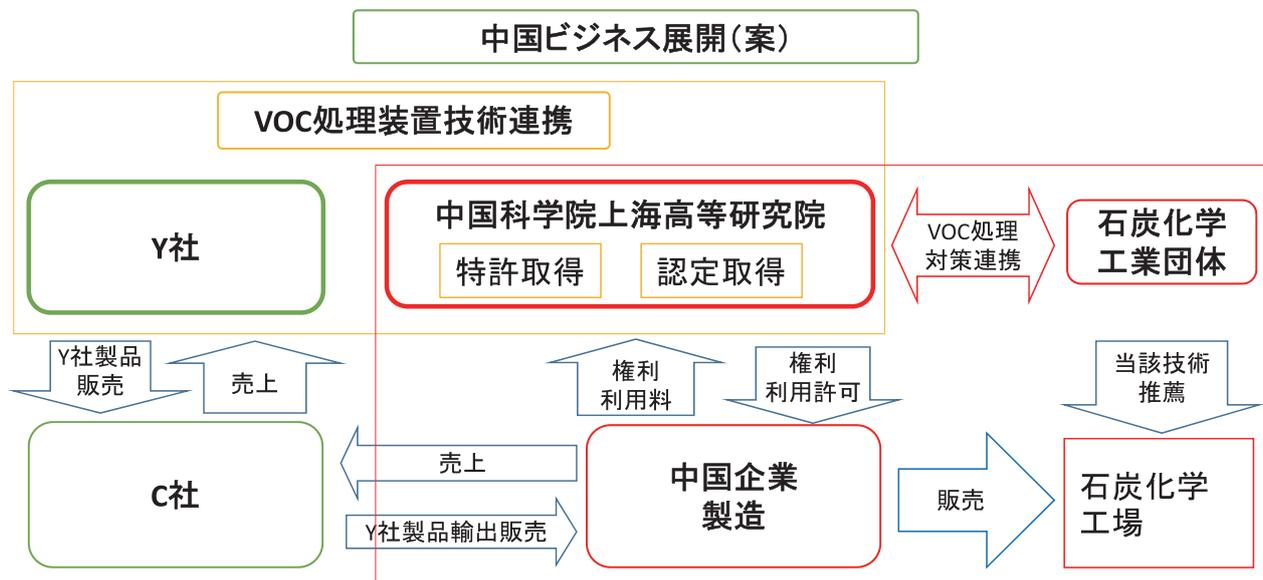
高等研究院が開発した装置はラボレベルのもので

図6 日系企業Y社の事例（VOC処理装置への応用）



出所：筆者作成

図7 日系企業Y社の事例（VOC処理装置への応用）



出所：筆者作成

未解決のことが多かった。Y社の技術者にとっても新しい概念で装置を開発していることや両者の思考が違うことで実証試験の計画内容・進め方などの調整が困難であった。そのため、常にJICA中国事務所が調整し双方の交通整理を行った。特に問題であったことは、機密保持契約の締結であった。Y社

は機密保持契約を締結しない限り製品の販売には応じないとしたが、高等研究院は山西省の石炭化学工場の営業停止が目前であることから早急に実証試験を始めなければならなかった。契約内容では双方の意見は大方まとまっていたが、準拠法および仲裁機関の場所などもめていた。高等研究院の法務課が

中国国内にすべきとしたことから合意までに相当時間がかかったが、最終的にシンガポール仲裁機関での調停でまとめることができた。

#### 5.3.4. 成功要因

中国側連携責任者である高等研究院の研究員は若手であるが国プロの責任者であり、当該連携の重要性を理解し積極的に取り組んでいたことから、機密保持契約の締結について法務担当者を説得することができたと言える。また、この姿勢が、Y社の態度を変え、当初は製品の販売価格は定価としていたが、関係者間で意見交換をしていく過程で、高等研究院の真剣さや誠実さ、そして能力の高さを理解し、またリスクの低い新たなビジネスチャンスであることから、販売価格を相当値引きすることに至った。そして値引した費用は、より確実に実証試験を行うための費用に投入することになった。

中国側が主体的にかつ誠実に動いていたことが当該連携を順調に動かすことになった。そして、JICA中国事務所は、双方に対し常に公平な立場で対応し、実証試験の実施まで先導し調整したことが成功の要因だと関係者から話があった。現在、実証試験は順調に実施されている。

### 5.4. 事例④：揮発性有機化合物対策その2

#### 5.4.1. 背景

溶剤塗装装置を開発した日系企業K社とN社の装置に使用できる塗料を開発したN社は、VOCs削減に関するビジネス展開を目指していた。その技術は、VOCs排気処理技術ではなく塗装時の溶剤使用量削減技術（VOCs排出量は最大50%削減）という新しい発想に基づいている。中国で販売するには、中国国内での実証試験が必要であった。溶剤塗装をする企業やVOCs削減を目指し活動している中国政府機関に対し説明を行った際、理論について理解を得られたものの、中国国内での販売実績や実証がないことから使用後の製品の品質やVOCs削減については信用に欠けるという意見がほとんどであったからである。

上海市環境科学研究院は、VOCs規制が厳しくな

る中、溶剤塗装におけるVOCs排出削減技術を有する日系企業を紹介して欲しいと協力関係にあるZ市に相談したところ、Z市よりK社を紹介された。その後、技術説明をK社が上海市生態環境局および上海市環境科学研究院に対し行い、日中間で協力し技術の普及を目指すことになった。しかし、両社はZ市内の企業ではないことから、両社はZ市からJICA中国事務所を紹介された。JICA中国事務所はZ市と上海市政府関係機関とは既に関係が築かれていたことから、上海市環境科学研究院と両社とJICA中国事務所が連携することに問題はなかった。Z市はこれら連携のオブザーバーとして支援することとなった。

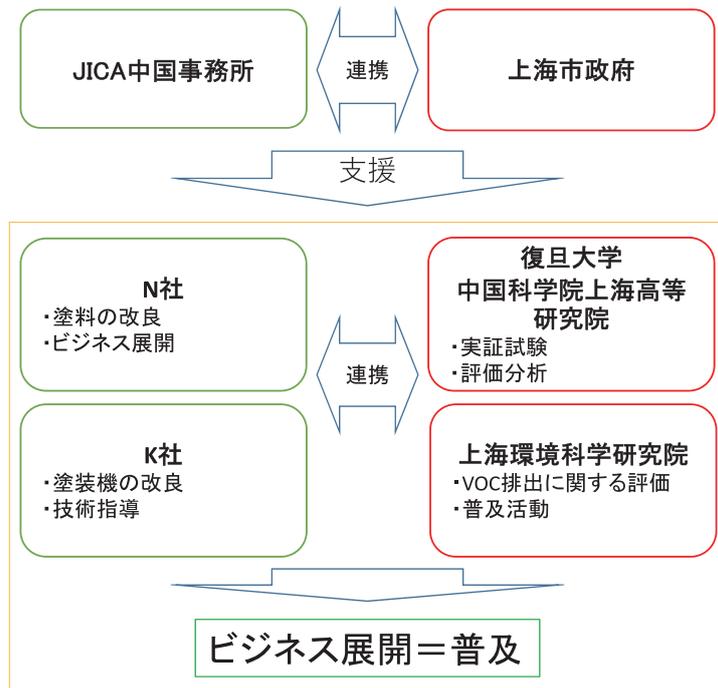
上海側が特に対策を講じたかった造船および港関連重機の溶剤塗装から排気されるVOCs処理対策が対象となった。その後、上海側の計らいで中国国内第2位の造船企業と世界最大の港関係重機メーカーと協力し実証試験を行う話が進んだ。しかし、これら企業から、政府からの要望であれば実証試験の実施は可能であるが、実証試験に掛かる費用負担や製造に悪影響が出た時の補償が問題となった。これらを解決するために、2018年度「4者連携+α」に上海市環境科学研究院とK社が主体となり申請したが不採択となった。2019年度の「4者連携+α」に再度申請するにあたり、環境分野で技術開発や実証試験を行う権威ある機関との連携が必要であると考え、JICA中国事務所と協力関係にある中国科学院上海高等研究院（以下「高等研究院」）と復旦大学環境科学与工程系（以下「復旦大学」）の研究員とも連携する調整を行った。但し、JICA中国事務所は、「4者連携+α」への応募内容の作成などに関する支援は公平性の観点から行っていない。

#### 5.4.2. 連携の枠組み

図8の通り、実証試験の結果を用いた環境に対する影響分析や普及活動に係る役割を上海市環境科学研究院が担い、高等研究院と復旦大学はK社とN社と共に実証試験を実施し、JICA中国事務所は必要に応じて調整役を担うこととなった。

上海市政府は、溶剤塗装におけるVOCs排気量削減は国家重要課題であることから、本件に期待して

図8 日系企業K社とK社の事例（揮発性有機化合物対策その2）



出所：筆者作成

いた。しかし、世界で初めての商業用装置であることと中国国内での実績が無いことから、有効性に確信が持てなかった。これに対し、復旦大学の塗装を専門とするZ教授は、当該装置の理論を理解し興味を持ち、さらに上海市政府と高等研究院が連携することを決めていたため参加することを決めた。Z教授が当該装置を理解したことで中国側関係者の連携意欲は増した。Z教授は、中国塗装関係の学会などで理事を務めるなど業界では有名な研究者であり、「4者連携+a」の中国側申請責任者にも就任し申請した。結果は、見事「4者連携+a」に採択された。

関係者が合意した理由は、「4者連携+a」があり、日中政府関係者の協力体制がしっかりしており、技術に対し期待ができ、これらを通じて関係者全員が同じ目標に向かうことになったためである。本来、日系企業の一技術の実証試験のために、上海市生態環境局および上海市環境科学研究院と高等研究院と復旦大学の一同が協力することはあり得ないことである。なお、既に関係構築が出来上がっていることから、「4者連携+a」が不採択になった場合でも4者連携を進めることとしていた。この調整役をZ市とJICA中国事務所が行ったことで成り立つ

たのである。

## 6. 結論

中国は、開発課題である環境・医療・農業・防災分野などの解決において、国産技術では対応できない高度な技術を積極的に海外から導入している。中国関係者からは、文化や距離が近く、高度な技術を有する日系企業との連携を望む声は多い。しかし、第5章の事例から見ても、必要とする日系企業の技術の多くは、日本や他国での販売や実証試験の実績があるものの、中国国内の環境に適応でき、かつ基準を達成できるかが不明である。こうした高度な技術や国内で分析を行ったことのない技術については、中国の権威ある政府機関と連携し実証試験を行い、これら機関の評価分析を得なければビジネス展開は難しい。一方、行政機関に対し政策や基準などの提言を行っている権威ある政府機関の研究者や教授などは、各地域に必要な技術やどういった政策や基準が必要かを理解している。これら関係者は、確実に成果を出すために自分の事として活動し、時には行政機関から費用を捻出させ実証試験を行うこと

もあることから、彼らと連携をすることが重要になる。しかし、日本語はできるが決定権のある行政機関に直接提言が出来ない研究員および教授などとの連携は、成果は彼らの個人的なものに留まり、日系企業が考えるビジネス展開に繋がらない。有名な研究院の研究員や大学の教授だからといって、安易に連携をすることは危険である。日中双方の関係者からは、開発課題解決における日中連携においては双方の調整や交渉は困難であることから、JICA中国事務所が調整役を担ってほしいという要望が多い。但し、いくら日中双方が連携を望んだとしても、目的およびメリットの明確化や成果の取り扱いに関する合意、実証試験の実施段階での手法の一致ができない場合は、無理に連携を進めるのではなく、早めに見極め新たなパートナーを探すか、方針を変更するかを検討するべきである。

第4章および第5章の通り、JICAと科技部が連携し実施している「4者連携+ $\alpha$ 」は、中国政府機関の申請責任者に対し積極的に取り組む動機を与え、日系企業はリスク低減となるビジネス展開の可能性を高めることが明確になった。調査を行った日系企業100社中、91社が他の開発途上国でもビジネス展開を図っている。他国でも中国と同様、現地政府から協力得て技術の立証が必要となることがあり、日系企業単独で実施することは困難である。例えば、第5章の事例①で記述したT社は、タイのビジネス展開において環境省や運輸省などからの協力を得て実証試験を行う必要がある。環境省との面談で、実証試験はJICAなど日本政府機関との政府間連携とすれば協力し易いと言う結果であった。これら91社からは、JICA中国事務所同様に、ODA卒業間近の国へのビジネス展開において、相手国側の政府機関や企業との連携における調整役などの支援を日本政府機関に対して求める声が多かった。

4者連携では、開発課題の解決に必要な技術を有する日系企業を選定するのは中国側である。選定された日系企業と中国側から連携の調整役の依頼を受けてJICAが支援することは日中の国際協力として大きな意義がある。そして「4者連携+ $\alpha$ 」は、中国政府の助成金などを用いて行い、日系企業にメ

リットがある上に中国の課題解決に貢献できる。これは、対中国ODAでJICAが築き上げてきた財産の有効利用である。こうした新たな取り組みは、JICAだからこそできる方法で、開発途上国卒業間近の国の持続的発展と日系企業の持続的なビジネス展開に繋がると言える。ドイツ政府機関も、4者連携や「4者連携+ $\alpha$ 」はJICAの開発援助方法の延長線上にある特徴的な支援方法と評価している。4者連携や「4者連携+ $\alpha$ 」は、日本の今後のODA出口戦略の一つとして検討に値する手法といえよう。

本研究は4者連携の1事例と「4者連携+ $\alpha$ 」の3事例について分析を行ったが、分析を行う成功事例を増やすとともに、失敗事例の分析も行って、今後の連携案件実施の参考となりうる普遍的な成功要因を抽出することが、今後の研究課題である。

#### 付記

本研究の実施にあたり、匿名でヒアリングに応じて頂いた関係機関各位に謝意を表す。本稿は筆者の個人的見解に基づくものであり、現在所属する組織の見解を代表するものではない。

#### 注

- 1 2019年から2022年まで実施される名称は、中国側は「国家重点研究開発計画政府間国際科技合作特定事業」としている。
- 2 合作社とは、日本の協同組合にあたる組織のことである。
- 3 龍頭企業とは、中国の農業産業化政策を牽引するために政府から支援を受けて立ち上げられている企業である。

#### 参考文献

- 大野泉他(2014) 日本型ものづくりのアジア展開—中小企業の東南アジア進出と支援策—, 一般財団法人アジア太平洋研究所。
- 大野泉他(2017) アジアの知日産業人材との戦略的ネットワーク構築—知日産業人材の積極的活用・支援への提言—, 一般財団法人アジア太平洋研究所。
- 外務省(2020) 対中国ODA概要, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/chiiki/china.html> (最終検索日: 2020年6月19日)。
- 首相官邸(2013) 新たな成長戦略～「日本再興戦略-JAPAN is BACK-」～日本産業再興プラン(成長戦略2013), [https://www.kantei.go.jp/jp/headline/seicho\\_](https://www.kantei.go.jp/jp/headline/seicho_)

- senryaku2013\_plan1.html (最終検索日: 2020年6月20日).
- 中国科学技術部 (2019) 「国家重点研究開発計画政府間国際科技合作特定事業」, [https://service.most.gov.cn/kjjh\\_tztg\\_all/index.html](https://service.most.gov.cn/kjjh_tztg_all/index.html) (最終検索日: 2020年7月3日).
- 中国國務院 (2016) 国家创新驱动发展战略纲要, [http://www.most.gov.cn/kjzc/gjkjzc/gjkjzczh/201701/t20170117\\_130531.htm](http://www.most.gov.cn/kjzc/gjkjzc/gjkjzczh/201701/t20170117_130531.htm) (最終検索日: 2020年7月20日).
- JETRO (独立行政法人日本貿易振興機構) (2015) 海外展開一貫支援ファストパス制度, [https://www.jetro.go.jp/ext\\_images/jetro/activities/support/fastpass/leaflets/leaflet2015\\_02.pdf](https://www.jetro.go.jp/ext_images/jetro/activities/support/fastpass/leaflets/leaflet2015_02.pdf) (最終検索日: 2020年6月22日).
- JETRO (2020a) 新輸出大国コンソーシアム, <https://www.jetro.go.jp/consortium/> (最終検索日: 2020年6月22日).
- JETRO (2020b) 海外展開フェーズに即したハンズオン支援, <https://www.jetro.go.jp/consortium/>
- JICA (独立行政法人国際協力機構) (2016) 中小企業・SDGs ビジネス支援事業, [https://www.jica.go.jp/priv\\_partner/activities/sme/index.html](https://www.jica.go.jp/priv_partner/activities/sme/index.html) (最終検索日: 2020年6月22日)
- JICA中華人民共和國事務所 (2019) 2019年度中華人民共和國科学技術部日中連携事業に関するお知らせ, <https://www.jica.go.jp/china/office/others/pr/20191015.html> (最終検索日: 2020年6月22日).

# 開発援助における気候変動適応主流化の動向 ～JICAとWBのプロジェクト比較分析～

Trends of the climate change adaptation mainstreaming in the development assistance  
～Comparative project analysis of JICA and WB～

榎田 容子

## 要旨

本論文では、気候変動適応策が開発援助の中でどのように取り入れられているのかを、JICAと世界銀行のプロジェクトの調査結果から考察した。気候変動適応策を策定するにあたっては、科学主導型アプローチとコミュニティ主導型アプローチを組み合わせることで策定することが推奨されている。JICAには科学主導型アプローチとコミュニティ主導型アプローチを組み合わせたアプローチが見られ、世界銀行では科学主導型アプローチが中心である傾向が見えた。世界銀行は組織内のサポート体制があり、気候変動に対する脆弱性評価に必要なデータを組織のシステムで確認ができるようになっている。JICAの調査期間は世界銀行よりも長くなる傾向にあるが、世界銀行の方法を一部引用することにより、JICAがより適応主流化を進めることができ、調査期間を短縮できる可能性がある。

## キーワード

主流化, 適応, 科学主導型アプローチ, 地域主導型アプローチ, JICA, 世界銀行, 開発援助

## 1. はじめに

国連気候変動枠組み条約（UNFCCC）の下、2020年以降の新たな国際枠組みとなるパリ協定が2015年に採択された。1997年に採択された京都議定書は先進国の緩和策を重視してきたが、パリ協定は緩和策だけでなく適応策の重要性にも言及した（パリ協定7条）。

適応とは、「気候変動の影響に対処する対策であり、『現在および将来の予測される影響に対して人間社会や自然システムを調整する過程』と定義」される（IPCC 2014）三村, 2015）。IPCC第5次評価報告書（AR5）（IPCC, 2014）は、気候変動の影響によるリスクは「気候変動による「災害外力（例えば、気温上昇や降水量の増加）」と、社会経済が持つ気候変動の影響に対する「脆弱性（対応力の欠如）」、「暴露（影響場所に住民や財産が存在）」の相互作用

で生じ、適応のためにはこの脆弱性や暴露を低減することが必要である」としている。時間的スケールは、短期的な将来（現在から数年以内10年未満）と中長期的な将来（10年以上）への対応のことを指す。

パリ協定に至るまでの適応策についてのIPCCの認識を振り返ると、第4次評価報告書（AR4）（2007）第2作業部会は、温室効果ガスの排出削減等の緩和努力を最も厳しく実施しても、今後数十年の気候変動の更なる影響は回避できず、適応策は不可欠であると指摘している。

そして、AR5（2014）は、科学、技術及び社会経済の極めて広範な知識基盤を評価し、将来の社会経済傾向と変化する気候とが相互作用しながらリスクが拡大していくことから、開発もリスクを変動させる要因の一つであることを指摘している。

日本では環境省の評価報告書（2015）が、「多く

の国々の重要なインフラや領域保全に及ぼす気候変動の影響は、国家安全保障政策に影響を及ぼす」と指摘し、気候変動適応法が2018年に公布された。

気候変動の影響を相対的に強く受けるのは開発途上国であるが、適応策を実施するための資金と技術が不足している。このため、開発途上国で実施される適応策に対して、国際機関や先進国が支援することの必要性がかねてより指摘されている。パリ協定も、開発途上国の活動を援助するために先進国が途上国へ資金を拠出すること、技術の提供・能力構築のために技術移転することを求めた（パリ協定第9条）。

援助機関としては世界銀行（World Bank：WB）では2007年頃から、インフラにも貧困削減のためには気候変動対策が必須であるという発言が増え始めている（Ajay et al, 2007）。

そしてAjay et al（2007）以降の調査（Louise et al, 2008, Todds et al, 2011）や取り組み（NBS, 2012, CCA, 2014）に基づいて、2015年にClimate and Disaster risk screening tools（WB, 2020検索a）を発表した。その中で、借款契約（L/A）締結前のスクリーニングや将来予測、ダウンスケーリングが必要であるとしている。

日本では独立行政法人国際協力機構（JICA）のClimate-FIT（適応）（JICA, 2011）がプロジェクトに適応策を反映させる方法について、科学主導型とコミュニティ主導型の両面から策定するステップを明示した。鉄道案件では計画・設計の段階で適応を組み込む必要があることについての言及もある。さらに、プロジェクトを開始する際に、2011年から実施計画段階での気候変動対策に関して事前協議を行うことにより、全案件に気候変動適応を組み込む主流化に取り組んでいることを示している（JICA, 2016）。

ここで言う適応主流化あるいは主流化とは「様々な分野の開発政策、施策、事業の計画、実施、モニタリング、評価の段階で、気候変動のリスクを考慮に入れ、適応策を組み込んでいく」（外務省, 2007）ことである。

このように開発援助の分野でも適応主流化が注目

され、援助機関では実施が進められつつある。特に大型インフラ案件では、周辺環境や社会に及ぼす影響が大きい。そのために適応策をうまく反映することができれば、大きな効果が期待できる反面、誤るとかえって状況を悪化させる（maladaptation）ことにもなりかねない。インフラ案件に適応をいかに主流化してゆくかが課題である。

本研究では、JICAとWBでこれまでに実施してきた大型インフラ案件の中でどのように適応策が組み込まれてきたかをレビューし、今後の開発援助における適応策の促進を図るための教訓を得ることを目的としている。

本論文の構成は次の通りである。まず、第2節で先行研究を紹介し、第3節では適応策策定のアプローチについて、第4～第6節ではJICAとWBのプロジェクトについて、適応策の取り組み、プロジェクト内容の比較を行い、第7節に結論を示したうえで、第8節に今後の課題と教訓について言及した。

## 2. 先行研究

開発援助の観点からは、三村（2008）が、ベトナム紅河デルタで海岸浸食に関する調査を行い、マングローブとジオチューブ（長い土嚢）との併用技術の計画が進行しつつあり、適応力の形成に伝統的な技術を生かしていくことの重要性を指摘した。

藤村他（2008）は、それまでのJICAのプロジェクト報告書から適応の機能評価を行い、①気候変動予測～③影響評価/脆弱性評価（本節における①～⑧は図1に示す適応策策定アプローチの工程を指す。以下、同じ）の科学的評価が行われてなく、現在の気候への対応が主であることを指摘している。そして、洪水土砂対策や、GIS導入、洪水予警報システムの構築、技術移転、住民啓発などが適応策として必要であると結論した。

田村他（2013）（2015）は、ベトナムの2都市を調査対象地として、IPCCのシナリオに基づく科学的な将来予測とともに、⑤～⑦のコミュニティ主導型の住民へのアンケートとヒアリングを行って適応策を作成した。そして、夏に起きる洪水が、住民に

は災害と認識されておらず、受容されていた<sup>1</sup>という点を明らかにし、現在住民が行っている適応策だけでは不足である点も指摘した。

三村（2015）は、IPCC AR5から気候変動適応策の例を物的対策と社会的対策としてまとめている。物的対策としては、インフラ施設（堤防、砂防ダム、排水施設）、技術開発（気候モデルとダウンスケーリングの改善）があり、社会的対策としては教育（気候変動の知識普及、伝統的な知の利用）、情報（気候予測情報、ハザード・マップ）、行動転換（避難訓練）が考えられる。

さらに三村監修（2015：105）は、科学主導型適応策の事例としてスリランカでの洪水リスクへの対策評価を行ったHerath&Kawasaki（2012）を取り上げ、50年確率の浸水リスクに基づいて物理的な適応策がどの程度有効かを算出し、既存の構造物では将来的な災害に対処できない可能性を明らかにした。

JICA研究所（2007）は、適応の観点から各セクターの過去のプロジェクトを分析し、“住民参加”を進めた案件に効果が高いものがあつたことや、プロジェクトの設計段階から気候変動の影響を考慮し適応策を実施すれば、より大きな効果が得られたと結論している。

さらに、JICA研究所（2010）は、途上国での適応策の効果的推進に向けて、科学的な予測だけでなく、過去の開発プロジェクトを「適応」の観点から再評価し、主流化を進めるべく、既存及び新規のプロジェクトにも「適応」の観点を組み込む体制と能力を構築すべきであると提言している。

Hallegatte（2019）では、中・低所得国の気候変動によるインフラへの影響で発生する損害に対応する修理・改善費用と、被害を最小限に抑えるためのインフラの強靱化へ支出が必要な金額が算出され、強靱化のために先に支出する方が4倍の便益があることを示した<sup>2</sup>。

しかし、個別具体的なプロジェクトを適応主流化の観点から比較分析した研究はなく、これを実施することが本研究の目的である。

### 3. 適応策策定アプローチ

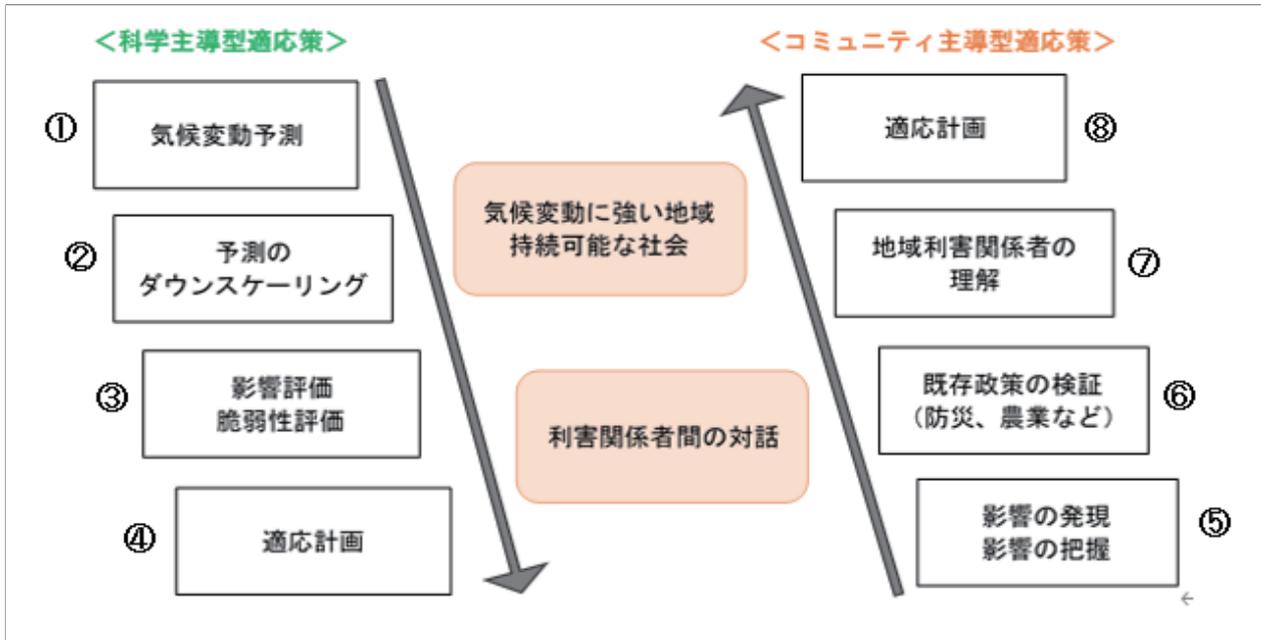
適応策には、物理的な対策（インフラ建設など）と社会経済的な対策（ステークホルダーに対する技術移転による能力強化など）がある（三村, 2015）<sup>3</sup>。本論文ではインフラを建設するための事前調査プロジェクトを対象とするため、物理的な対策が必須である。しかし、「適応は基本的に地方レベルでの対応」であり、統一的な適応策を国レベルで策定することは難しい（三村監修, 2015：101）。つまり、地域により気象条件や都市化（暴露量とも言える）の程度が異なり、緩和策のような統一的な解決策（CO<sub>2</sub>削減）がないため、地域やニーズに合わせてオーダーメイドの適応策を策定する必要があると言える。そのため、適応が主流化されているかだけでなく、適応策の内容とそれを導く方法（アプローチ）も重要である。

田村（2015）、三村監修（2015：102）によると、適応策の策定プロセスには、科学主導型とコミュニティ主導型の2つのアプローチがある（図1、表1）。

先進国は科学主導型を取り入れている場合が多い（三村監修, 2015：102）。トップダウンアプローチとも言われ、全地球的な気候シナリオから、将来の気候を予測し、地域や年代にスポットをあててダウンスケーリングする。そして、現在から将来の物理的・社会経済的脆弱性を評価し、科学的な観点から適応策を立案・実施する。しかし、将来予測には不確実性が伴うので、予測通りの気候となるとは限らず、不確実性の評価方法が定まっていないという課題もある（三村監修, 2015：103）。また、科学主導型適応策を実現するためには、科学データを取り扱う機材を使用し、それを理解できる人材が必要であるが、途上国にはそれらのリソースや、過去のデータが十分でない。そのため、開発援助において先進国と同様の精度で科学主導型のアプローチを行うことは難しい。

コミュニティ主導型はボトムアップアプローチとも言われ、ステークホルダーから災害史や実施してきた適応策、地域の望ましい将来像などを聞き取っ

図1. 2つの適応アプローチ



(出所) 三村監修 (2015) ※①～⑧の番号は筆者追記

表1. 科学主導型適応策とコミュニティ主導型適応策の工程内容

	工程	内容
科学主導型適応策	① 気候変動予測	複数のシナリオ（排出量、人口シナリオなど）を想定し、これに基づく全球の気候変動予測をする。
	② 予測のダウンスケーリング	検討対象の地域に及ぶ、時間スケールを考慮した影響を検討する。
	③ 影響評価 脆弱性評価	検討対象の地域の脆弱性を評価する。
	④ 適応計画	インフラなどのハード対策に加え、途上国の気候変動への適応策を検討する際に、能力を高める（キャパシティビルディング）活動を行うことも検討する。
コミュニティ主導型適応策	⑤ 影響の発現 影響の把握	気象の変化、地域の気候リスクや課題を共有（降水量や温度、災害などに関する記憶や日ごろの観察からの情報を聞き出す）し、記録することで、脆弱な地区や人々を同定する。
	⑥ 既存政策の検証	既存の対策を聞き取り、十分であるか、改良が必要かなど点検をする。
	⑦ 地域利害関係者の理解	主役はあくまでもコミュニティであるため、専門家は地域でのファシリテーターあるいは共に学ぶ者に徹するべきであり、指導者としては振舞わない。
	⑧ 適応計画	技術面：現地の気候、土壌、植生、コミュニティの持つ伝統的技術を生かして出来るだけ安価で実践しやすい適応開発の開発や移転の計画を作成する。 社会面：貧困削減や暮らしの向上とともに、脆弱性を減らし、最終的には適応能力ひいてはレジリエンスの向上を目指す。

(出所) 三村監修 (2015), 田村他 (2015) より筆者抜粋

て、適応策を立案・実施する。課題としては、開発途上地域の住民の理解を得やすい反面、現実のニー

ズへの対応が優先され、有効な適応策にならない場合も想定される（田村他, 2015）。

より良い適応策のためには、科学主導型から得られる長期目標に向かう指向性とコミュニティ主導型の現実に即した取り組みとを適切に組み合わせることが理想的であろう（田村他, 2015）。上述の通り、科学主導型適応策、コミュニティ主導型適応策のどちらにも課題や注意点はある。前者では、現地における固有の事情や住民のニーズを見落とししてしまうリスクがある。後者では科学的な将来予測が不足して、将来の気候変動による影響の過小評価や過大評価に基づいて計画が策定されてしまうリスクがある。そのため、両アプローチを用い、相互に補完することが必要である。途上国では科学主導型を進めるにはリソースなどの課題があるが、例えば気象記録（科学主導型アプローチ）が先進国ほど充実していない課題については、住民に聞き取り（コミュニティ主導型アプローチ）をして災害の記録を残し補完することができる。科学主導型適応策とコミュニティ主導型適応策は相互に補完的な関係にあり、両者を組み合わせて適応策を立案、実施することが可能であれば、効果的な適応策が実施できると言えよう。本論文では、JICAとWBが適応策を取り入れた大型インフラプロジェクトを取り上げ、その中で①～⑧の工程（図1、表1、表2）がどこまで実践されているのかを検討する。

#### 4. 事前調査

JICAとWBが大型インフラ建設の借款契約前に行う調査結果について、適応策策定アプローチの型を用いて比較する。両機関を選定したのは、二国間援助機関で大型インフラ案件を実施しているのはJICAしかなく、WBは国際的援助機関として最大の規模を有し、適応が主流化されていると見なせる大型インフラの案件数も多いからである。

JICAは二国間（バイ）援助機関であり、WBは多国間（マルチ）援助機関であるという違いはあるが、JICAが実施している円借款（有償資金協力）は貸し付け条件などの差があるものの、基本的にWBの借款案件と同様のプロジェクトサイクルで進められている。また、日本の開発援助の特徴として

大型のインフラ建設の事前調査を行うプロジェクトが多いことがある。インフラの事前調査はその後に続く本体建設に先立ち行われるもので、不適切な建設が行われてしまうと事後の施設等の修正に多額の費用がかかる、もしくは修正が不可能である。上述の通りWBのスクリーニングツール（2015年発表）でも借款契約の締結以前に適応策の検討が必須としている。社会的に影響力の大きい大型のインフラについては、優先的に適応策を導入していく必要があると言えるため、本研究ではそれらのプロジェクトに焦点を当てて考察していく。また、他のバイ援助機関ではWBや日本のように大きなインフラの事前調査を実施している機関がなく、比較が難しい。さらに、JICAの環境社会配慮はWBのセーフガードポリシーに倣っており、環境への対応に大きな相違がなく、適応策とその策定のアプローチの差異が見えやすいため、JICAとWBの事前調査を比較することとする。

ここでは、プロジェクトの事前調査もしくはそれに相当する調査結果を比較分析の対象とする。調査項目を含む業務内容であるTerms of Reference (TOR) は基本形があるため、ほとんどの調査工程が共通している。そのため、プロジェクト担当者やコンサルタントが適応の必要性を的確に理解しているか否かについて比較しやすい。

適応策をインフラ建設に組み込む方策として、まず「悔いの少ない（low-regret）政策の採用」（三村, 2015）を行うことがあげられる。「我が国の河川堤防の整備レベルは、多くの河川で、例えば1/50年（50年に1度の大きな規模（筆者追記））の洪水といった目標とする整備水準に達していない。そのレベルの対策を完成させれば、現在の洪水安全度を高めるのみならず、気候変動による洪水の激化に対しても安全性を増すことになる。このように、仮に想定したレベルの気候変動が起これなくても有効性のある政策」（三村, 2015）が実施できれば「悔いの少ない」政策といえる。WBでも「人々の生活の質を維持、向上するのにインフラは不可欠であるが、気候変動による自然災害の規模が大きくなる早さが早すぎてこのままでは追いつけないため、必要最低

限のインフラを整備するには時間の猶予がない」(Hallegatte, 2019) ので、現時点でできる限りの「悔いの少ない」政策をとることが現実的である。

## 5. JICAとWBの適応の取組み

JICA・WBとも2006年以前は気候変動対策を取り入れていたが、緩和策に限定されていたり、適応に関してでも農業などの一部セクターにとどまっていたりした。しかし、2007年から両組織全体として気候変動への分析に関する出版物の発行等を始め、JICAは2011年に「気候変動対策支援ツール（適応）：FIT」を、WBでは2015年に「Climate and Disaster risk screening tools」を発表し、プロジェクト内での適

応への取り組みを求めた<sup>4</sup>。

FIT2011年版の中ではJICAとWBの気候変動を考慮したプロジェクトの数を比較している。そして、2011年2月末現在のWBの案件でMajor ThemeがClimate Changeである案件のうち、緩和策が中心のエネルギーセクターを除き分析している。その結果、「世銀の案件では森林、運輸に属する案件が多いが、これらのセクターには緩和策が含まれている可能性が高く、適応策における傾向は不明」(JICA, 2016) とある。この時点ではWBよりもJICAの方が気候変動適応の主流化に向けて具体的な対応をしていたとも言える。

表2にJICAとWBのツールの比較をまとめた。JICAで特徴的なのは、STEP1でステークホルダーか

表2. JICAとWBの適応策ツールの比較

	JICA (FIT2011)	WB (screening tool 2015)
STEP1 感受性評価	1) 過去から現在までの気象の傾向とリスク評価（調査は過去のデータ分析とステークホルダーからの聞き取り） 2) 気候変動に伴う将来予測（対象国に気候変動の政策がなければIPCCの評価モデル等からダウンスケーリングする）と社会経済的変動要因の把握 3) 過去の被害状況、対策施設等の整備状況から気候変動に対する感受性を評価	1) 気候ハザードに対する対象地域の現在と将来の暴露を評価（ハザードは極端な高温、降水量、洪水、干ばつ、強風、海水面上昇、台風で、調査はWBのClimate Change Knowledge Portal (CCKP) でデータを確認する)
STEP2 影響評価	記載なし	1) 現在設計されているインフラに対する気候ハザードの影響を評価する（参考として、道路や排水システムは50年、100年確率の洪水レベルの損傷がひどくなることが多いなど)
STEP3 適応能力評価	1) 気候変動に対する施設、組織、情報、教育等の適応能力と、気候変動を悪化させる要因（貧困、教育水準）から、総合的な適応力を評価	1) ソフトコンポーネントの適応策を取り入れることによる、プロジェクトの適応能力への影響評価
STEP4 脆弱性評価	1) STEP1, 2から脆弱性を評価する（評価レベル記載なし）	1) STEP1, 2, 3から脆弱性を評価する（尺度はHigh>Moderate>Low/No>Insufficient）
STEP1～STEP4 所要時間	記載なし	詳細版 約2時間 簡易版 約30分
サポート体制	記載なし	ナレッジポータル (CCKP) トレーニングビデオ E-ラーニング

(出所) JICA (2011), WB (2020検索a) より筆者抜粋

らの聞き取りを調査方法として明示しており、コミュニティ主導型の手法を取り入れているが、インフラのハードの強度に関する評価に関して具体的に記載がない点である。また、必要があればIPCC等の評価モデル等を参照する必要がある旨記載があるが、STEP1～4を通してJICAスタッフやコンサルタントへの適応に関する知識を得るためのサポート体制が示されてない。

WBのツールの特徴は、ハードの強度に関して評価基準が記載されていることと、WBのサイト内のナレッジポータルで将来の気候変動予測が確認できることである。国によってはプロファイルも掲載されている。掲載されていない場合でも、各国の気候変動政策が閲覧できるようになっている。また、過去の気候データがまとめられており、その気候データを使って、AR5にある気候モデルを用いることにより、2100年までの気温、降水量の予測が確認できる。そして、机上でスクリーニングができるため、詳細版でも約2時間で評価できるとしている。現地での調査を必須としない、科学主導型であるといえる。また、複数の手段でスタッフ等へのサポート体制がある。

## 6. 個別プロジェクト

本論文で取り上げるプロジェクトは下記の6件である。両ドナーとも2007年以降に調査を計画し、結果が公表されているものから抽出した。

JICAについては、ホームページに公開されている有償案件を「円借款案件検索」から検索し、最も多い業種である「鉄道」「道路」を抽出した。2018年度の調査時に新しい借款契約（L/A）締結から遡って3件抽出したところ、鉄道案件となった。FIT2011はセクターごとに適応策に対する対応方法が記載されているが、サブセクター橋梁・道路・鉄道は「道路・鉄道線路の浸水被害や斜面崩壊・崩落、地下鉄等地下空間への浸水等を考慮する必要がある、将来の気候変動影響を考慮し、気候変動が生じた場合も、交通の安全性が維持される必要がある」とある。

WBもホームページより、ProjectsをBy Sectorから「Railways」と「Rural and Inter-Urban Roads」で検索した。その際にJICAのプロジェクトで有償案件の件数が多い東南アジアを対象地域とした<sup>5</sup>。次に、JICAと同様L/Aの締結日が新しいプロジェクトから3件を抽出したところ、全て道路案件となった。適応策のスクリーニングツールでのサブセクターは運輸交通（Transportation）で、想定されている適応策は、「100年に一度、500年に一度の台風にも耐えられる排水機能、アスファルトやコンクリートの質改良、モニタリング・リスク評価の体制を考慮することなどである。また、将来予測とダウンスケーリングが推奨されている。各プロジェクトの概要を以下に記す。

なお、WBの調査期間を確認するためのPID（Project Information Documents）/ISDS（Integrated Safeguards Datasheet）<sup>6</sup>のうち、PIDは最初にプロジェクト内容が公開されているドキュメントで、PAD<sup>7</sup>（Project Appraisal Document）はPID公開後に調査内容が公開されるドキュメントである。

各プロジェクトの比較については、先行研究・報告書から表3に示す適応策策定のアプローチ、適応策の例を抽出して比較分析の基準とした。

### 6.1 JICAフィリピン国大首都圏における鉄道戦略調査（クラーク・マニラ首都圏間）（JICA, 2013b）

JICAフィリピン国南北通勤線事業（フェーズII-A）補足準備調査（JICA, 2015）

#### 6.1.1 調査期間

公示：データなし

報告書：2013年6月

（調査2012年2月開始）

2015年11月

（調査2014年10月開始）

L/A：2015年11月

（南北通勤鉄道延伸事業（第一期））

2019年1月

（南北通勤鉄道事業（マロロス・ツツバン））

#### 6.1.2 概要

フィリピン共和国政府は、人口の増加や経済圏の

表3. JICAとWBのプロジェクト比較のための基準

	適応プロセス ①～⑧ (図1)	先行研究等による事例 ※1/※2/※3
科学主導型適応策	① 気候変動予測	(4) 海面上昇はA1Bシナリオ (4) 気候変動はRCP6.0シナリオ (5 km, 2.5-arc minute)
	② 予測のダウンスケーリング	(4) 海面上昇, 気候変動, 人口予測とも2100までダウンスケーリング (中・長期スケール) (5) 2040年頃の気候変動と社会変動に関する初期的なストーリー作成
	③ 影響評価/脆弱性評価 <sup>8</sup>	(1) 北アメリカや北ヨーロッパ, 中央・北・東・南アジアを含む多くの地域の鉄道は, 2040年には豪雨により影響を受けやすくなる (1) 気温が極端に上昇する地域や熱波による影響により, 鉄道レールが折れ曲がるリスクも発生する (1) 道路ネットワークでも洪水や地滑り, アスファルト道路の融解などリスクが発生 (1) 高齢者人口の増加することによりリスク増大 (3)(4) 脆弱性の高い地域への人口流入によりリスク増大 (3)(4) 人口は都市域と農村域の人口変化を検証 (各地域の脆弱性を把握するため) (5) 人口減少, 高齢化によって脆弱性が高くなる
	④ 適応計画	(3) ハード (技術的): 堤防かさ上げ, 堤防への浸水補強 (3) ソフト (社会的): 経済, 教育水準の向上, 防災教育などのキャパシティ・ディベロップメント
コミュニティ主導型適応策	⑤ 影響の発現/影響の把握 <sup>9</sup>	(1) 水道水源は大雨等による濁水により汚染されやすい (2) 水質汚染による健康被害がより深刻に (1) トルコのボーダフォンのデータセンターが洪水により影響を受けたように, 一部のデータストレージ施設ですでに被害が発生し, インターネットの使用や電話通信に影響を与えている (3) 海面上昇, 台風, 降雨の増大は高潮を引き起こし, さらに高潮や地盤沈下は河川氾濫とそれにとまう浸水を増大させている (3) 低頻度だが大規模な洪水 (catastrophic flooding), 斜面崩壊, 海岸浸食 (沿岸部), 嵐, 雷, 河川浸食 (内陸部) (4) 海岸域: 洪水, 嵐, 浸食, 地すべり (4) ラジコン型の無人航空機を飛ばして河川・海岸沿岸域の浸食状況, マングローブの状況, エビの養殖場など土地利用の状況を把握した結果, 海岸線後退, エビの養殖等の土地利用の変更で細いマングローブ林となっていた (浸食を防げない) (5) プラスの影響もある (農業分野では今までは収穫できなかった品種の収穫など)
	⑥ 既存政策の検証 (防災, 農業など)	(3) (受容) 例年夏に発生する規模の洪水や時々起こる程度の洪水 (annual / occasional flooding) はリスクと認知されていない (3)(4) 家屋の補強, 高床化は今後も必要 (4) 現地の沿岸堤防では締固めなどの基礎的な施工技術が不十分 (4) 水門管理が不十分 (水門を建設したところ, 上流では洪水の頻度が減ったが, 下流の河川沿岸で洪水が増えた) (4) 洪水前の家畜 (鶏, 豚等) の販売, 養殖漁獲があるが, 能動的ではない (筆者注: 暴露量を減らすため) (4) 季節的な移住・高台への移動 (筆者注: 暴露量を減らすため), 祈禱があるが能動的ではない

		<p>(4) 長期にわたってゆっくり浸水する「良い洪水」を農業や漁業に活用するなど、共存しようとする姿勢（「洪水と共に生きる（Living with floods）」という言葉がある）</p> <p>(4) 家屋の修理や補強などの事後の受動的な対応が中心で、低水準であり、事前の能動的な対応とは言いがたく気候変動の悪影響を防ぎきれない（住民の経済状況による）</p> <p>(5) これまでの経験で得たノウハウで現在は対応（栽培上の課題として気候変動は重要な位置を占めるものの、農業経営を短期的に考えた場合は優先順位が下がる）</p>
	⑦ 地域利害関係者の理解	<p>(5)（ステークホルダー分析）問題に対する利害関心の強いステークホルダーの網羅性を確保する</p> <p>(5) 中長期的な気候変動の将来予測については不確かな部分が含まれており、地域社会でどのように意思決定していくかという課題を踏まえて進める</p> <p>(5) シナリオプランニングによる意思決定の質の向上が必要</p>
	⑧ 適応計画 ((2)についてはシナリオに基づいた将来予測、ダウンスケーリングが実施されているかが不明のため④ではなく、⑧とした) <sup>10</sup>	<p>(2) 維持管理体制（施設設備・維持管理に関する現地カウンターパートへの技術指導、関連組織・人材育成を含む管理体制整備）</p> <p>(2) モニタリング・予警報（水量・水質モニタリングシステム構築、GIS導入・活用、洪水予警報システム構築等（技術指導を含む））</p> <p>(2) 住民啓発・参加（住民参加による施設維持・管理、水質保全と衛生に関する啓発等）</p> <p>(3)(4) 家屋の補強、高床化（④）</p> <p>(4) 地域特性に応じた適応策：多重防護（現地の地形や植生、生態系と工学的な技術や構造物を組み合わせる方法）、つまり、現地で入手しやすく安価な天然材料のヤシ繊維とセメントを混合し、浸食抵抗の大きい堤防強化技術を提案できる（④）</p> <p>(4) 行政による大規模なインフラ整備、適応計画策定、人的能力開発を同時に講じる必要がある（④）</p>

※1 先行研究・報告書よりプロジェクトにも適用できる部分（主に海外での事例）を抜粋、要約した。表記は以下の通り(1)～(5)で表す

- (1) 環境省（2015）「日本における気候変動による影響に関する評価報告書」
- (2) 藤村・川西・三村（2008）「ODAプロジェクトに気候変動への対応を組み込むための適応機能評価の提案」
- (3) 田村他（2013）「メコンデルタにおける気候変動への脆弱性と適応策」
- (4) 田村他（2015）「ベトナム・ソクチャン省沿岸域における気候変動への脆弱性とコミュニ的主导型適応策」
- (5) 馬場・土井・田中（2016）「気候変動適応策の実装化を目指した叙事的シナリオの開発：農業分野におけるコミュニティ主導型ボトムアップアプローチと専門家デルファイ調査によるトップダウンアプローチの統合」

※2 (3)(4)については表中に表記しないが国はベトナム、(5)は長野県である。

(2)については国は指定せず、本文にあるままセクターに共通的な事例を抽出した。

※3 先行研究・報告書の事例を筆者が振り分けた。

振り分けのルールとして、①～③は科学的に再現ができるものとし、④は①～③から導かれる適応策とする。(2)については環境社会配慮調査の内容も含まれるが、そのうち、科学的に再現されると思われるものは①～③、再現されないと思われるものは⑤と分けることとし、⑤から導かれる適応策は⑧とするが、④でもあり⑧でもある場合も多い。その場合には④には「(⑧)」とし、⑧には「(④)」とする。

拡大に伴い、マニラ首都圏を拡大した広域の物流・成長回廊（スービック・クラーク・マニラ・バタンガス成長回廊）におけるシームレスな運輸交通ネットワークの整備を推進している（フィリピン開発計画2011～2016）。

本構想にもとづき、混雑が著しく、安全運航の確保の観点からも問題が指摘されているニノイ・アキノ国際空港だけでなく、クラーク国際空港（マニラの北西約100kmに位置）の利用の促進が検討されている。しかし、クラーク国際空港の利用促進を図るためには、同空港とマニラ首都圏の間を接続するアクセス方法がないことがボトルネックとして認識されている。

本調査は、スービック・クラーク・マニラ・バタンガス成長回廊におけるシームレスな運輸交通ネットワーク整備の一環として、クラーク国際空港とマニラ首都圏間を結ぶ鉄道の最適計画案を作成することを目的として実施された。

### 6.1.3 適応策

科学主導型アプローチの①に相当する気候シナリオを用いた気候全体の将来予測はないが、②でダウンスケーリングを実施していた。③の脆弱性評価は明示されていなかった。

コミュニティ主導型では⑤における調査内容が充実しており、台風や洪水についてなど物理的な点、地方自治体の洪水・浸水被害防止計画との整合性について住民が懸念していることを明らかにしていた。社会的側面では、女性が世帯主である世帯数を調査するなどの脆弱性調査等を実施していた。⑤の住民から聴取する物理的な情報は②の科学的なダウンスケーリングの結果とほぼ合致していた。①～③の科学主導型から導かれる④の適応策としてはハードの対策のみが導かれたが、⑤～⑦のコミュニティ主導型の調査結果から⑧ではハード、ソフト両面の豊富な適応策が提示された。科学主導型アプローチだけではこれほど豊富な適応策は提示できなかったと言える。

なお、②と④の内容から中長期的な適応策を提示していると言えるが、①で気候シナリオを用いると、より⑧の適応策の妥当性が確認できる可能性が

ある。FIT2011の内容を網羅しつつ、WBの科学主導型アプローチの要素（降雨量に関する将来予測）も取り入れられていた。

## 6.2 JICA ミャンマー国ヤンゴン・マンダレー鉄道整備事業（フェーズ2）（第一期）（JICA, 2018）

### 6.2.1 調査期間

公示：2017年1月

報告書：2018年2月

L/A調印 2018年3月

### 6.2.2 概要

ヤンゴン・マンダレー鉄道はミャンマー最大の都市ヤンゴンから新首都ネピドーを經由して第2の都市マンダレーを結ぶ約620kmの鉄道である。フェーズ2ではそのうちのタウンゲー・マンダレー間約350kmを対象とする。鉄道が通過する地域には、ミャンマー国全人口の37%である1,995万人（2014）が居住する重要幹線である。

しかし、軌道整備不足による軌道の狂いによって、列車事故が発生していることや、橋梁の老朽化・劣化により列車の速度が上げられず、安全かつ安定した列車運行が難しい。そこで、既存路線の老朽化したインフラ・周辺設備の改修を行い、近代化により安全性と運行速度を上げることを目的として本調査が実施された。

### 6.2.3 適応策

科学主導型アプローチの①～③の工程について将来予測や気候モデルの採用はなかったが、②のダウンスケーリングに必要な、プロジェクト対象地域のうち7観測点の2006年～2016年の最低・最高気温、最低・最高降水量を調査している。また、サイクロンが最も深刻な自然災害であるので同時期のサイクロンのコースと強度を調査していた。

②③かつコミュニティ主導型の⑤（現在の影響や既存の対策）では、鉄道沿線の3駅（河川にかかる駅）で水位のデータを収集したところ、3駅とも危険水準を超える水位を示すことがあったことがわかった。ここでは洪水の問題がほぼ毎年発生している。また、洪水管理の観点からも鉄道沿線のダム的位置等についても調査している。

さらに、⑤～⑦にあたる、住民や駅員への聞き取りも行っている。①～③、⑤～⑦の結果、線路や橋についても川の氾濫による洪水や豪雨により浸水がたびたび発生していることがわかり、それらの対策を行うための方法を検討している。洪水対策としてはミャンマーでの一般的な方法に“stone pitching”（碎石による覆工）がある。線路の盛土を強化する方法で、施工後には浸食による沈下は見られなかったため、この工法を採用した。

こうして、⑧となる既存の適応策と、科学的な強度を求める④の適応策として⑧で不足する箇所には強固なコンクリートで補強することとして、科学主導型とコミュニティ主導型が組み合わされていた。ただ、2013年の調査の際には問題がなかった橋の根本が2017年には破損していることが確認されており、将来の降雨量など洪水の規模が予測できれば、よりレジリエントなインフラとなると言える。FIT2011に沿う内容の調査であると言える。

### 6.3 JICA インドネシア国ジャカルタ都市高速鉄道東西線事業 (E/S<sup>11</sup>) (フェーズI) (JICA, 2013a)

#### 6.3.1 調査期間

公示：データなし

報告書：2013年12月

(調査2011年初旬開始)

エンジニアリング・サービス借款 (E/S) 調印：2015年12月

#### 6.3.2 概要

ジャカルタ首都圏の人口は20年間で約1.6倍増加し、交通量も増加している。道路輸送が97%と道路輸送への依存が非常に高い。国家中期開発計画2010-2014では鉄道ネットワークの強化における必要性が挙げられている。すでに南北方向においては「ジャカルタ都市高速鉄道事業 (Lebek Bulus～Bundaran HI区間)」において2006年より円借款が供与されており、本調査は東西方向のBalaraja～Cikarang間約85kmを対象にプレフィージビリティ調査 (プレF/S) で提案されている5案から最適案を選定することを目的に実施された。

#### 6.3.3 適応策

適応に関しては将来予測だけでなく、現在の降雨量などについても記載がなかった。プレF/Sの報告書に記載されている可能性はあるが、公開されていない。環境社会配慮の調査の中で行った住民協議で、鉄道の建設によって地滑りなどの影響があるか?という質問が出ているのに対して回答していないが、降雨量など気候条件について調査をしていない限り回答はできないと思われる。また、プレF/Sでの線形5案をレビューするにも、気候条件を踏まえたうえで適応の観点からも検討する必要がある。

### 6.4 WB Lao National Road13 Improvement and Maintenance (WB, 2018a, 2018b)

#### 6.4.1 調査期間

PID/ISDS：2017.7.6

PAD：2018.5.2

L/A：2018.7.23

#### 6.4.2 概要

ラオスの国道13号 (National Road 13：NR13) (中国とカンボジアを結ぶ1,500kmの南北回廊で、ラオスの全17県のうち10県を通る) はラオスにとっても周辺国にとっても最も重要な回廊である。しかし、メインセクションが1997年に完成して以来修理されておらず、整備が必要である。

NR13のうちビエンチャンからPhonhongまでの58km (km12～km70) の区間 (44の村を通る) について、以下の3つの主要目的のため、改良、修理等の作業を行う。①移動時間、乗物の運転費用、渋滞を減らして経済的な利益を生む。②特に子どもや女性などの歩行者の安全性を強化し、交通事故による死者、負傷者を減らすために道路の安全性を向上させる。③より自然災害にレジリエントな道路インフラを建設することにより、気候変動に対するレジリエンスを高める。

#### 6.4.3 適応策

PADに“Climate Change and Disaster Screening”の項目があり、気候変動の影響に対する調査が必須となっている。WBには環境社会配慮の専門家が4名配置されていて、そのうちの2名が環境専門である。

科学主導型アプローチの①については、具体的な気候シナリオや過去のデータを用いた予測について記載はなかったが、今後も気温が上がり降水量が増え、自然災害の規模、頻度、洪水のリスクが上がるなどの記載があった。②のダウンスケーリングではサイトの洪水予測がある。影響評価の③で現在の自然災害への脆弱性として、影響を受ける地域の世帯に貧困層が多いなど調査がされている。

コミュニティ主導型の⑤～⑦に関しては、住民へのヒアリングなどの記載はなかった。科学主導型アプローチは満たしていて、WBのツールで求められている内容はプロジェクトに反映されている。ただし、先行事例（田村他, 2013, 2015）のように、住民はある程度の洪水を日常のものとして受け入れている可能性もあり、そのような現状が把握できないとソフト面での適応策の検討が不十分となる可能性がある。

## 6.5 WB Vietnam Central Highlands Connectivity Improvement Project (WB, 2016b, 2017b)

### 6.5.1 調査期間

PID: 2016.12.30

PAD: 2017.6.1

L/A: 2017.12.27

### 6.5.2 概要

ベトナムの経済成長に伴い、輸送ネットワークの整備は生産性の向上をさらに推進し貧困削減の目標に貢献する。国道19号（National Highway No.19: NH19）はQuy Nhon港からカンボジアの国境まで243km続いており、アジアとヨーロッパとの間を繋ぐASEAN Highway Networkへの貢献から重要視されている。

しかし、ベトナムの国道のうち、状態が良いのは4%のみであり、プロジェクトサイトのひとつである中央高地地域は、ベトナムの中でも道路のための支出額が低く、貧困率が国内で3番目に高い。本件では主に、①NH19での平均移動時間の短縮と、輸送される貨・乗客の量の増加、②交通事故の減少、③気候災害による通行止めの減少のために道路の改良、修理等を行う。

### 6.5.3 適応策

PADに“Climate Change and Disaster Screening”の項目があり、気候変動の影響に対する調査が必須となっている。環境社会配慮の専門家（WB）が2名配置されていて、そのうちの1名が環境専門家である。また、気候変動の専門家も1名調査に参加している。

科学主導型の①将来予測については、具体的な気候シナリオや過去のデータを用いた予測はなかった。②ダウンスケーリングと③影響評価として、サイトの災害、脆弱性は以下のように調査されている。NH19が通る地域のうち、山岳地帯は脆弱な地形に大量の雨が降ることにより斜面崩壊、地滑りが多いことがわかっている。また、川の氾濫も多いため、将来の気候変動による脅威が増大する可能性を考慮し、持続可能な設計をすることで、結果としては道路に対する修理等の支出を減らすことができる。そのためには特定の気候の脅威を明確にし、レジリエンスな高速道路とする対策を特定する必要がある。しかし、具体的な適応策の策定については記載が少なかった。①～③について科学的な根拠は、2011年～2015年の平均気温、湿度、降雨量についての記載、降雨量に関しては1年のうちどの時期に降雨量が多く洪水が起きているのかの記載があった。

コミュニティ主導型の⑤～⑦のうち、⑤影響の把握⑥既存の政策としてはどの地点で洪水や地滑りが多いのかの現地調査による記載もあったが、⑦地域の理解としての地域住民ヒアリングは行われていない。④⑧の適応策としては、地滑りや洪水が多い場所には植生とコンクリートの強化や、堤防を建設する。また、垂直方向の排水管を設置して排水の能力を強化することが書かれている。それらのハード面での対策の他には、ソフト面として気候変動への適応と災害リスク管理に関する、C/Pへの技術移転を行うことも記載があった。

科学主導型のみでなく、現地調査からも適応策を策定していることがわかった。

## 6.6 WB China Anhui Rural Road Resilience Program for Results (WB, 2016a, 2017a)

### 6.6.1 調査期間

PID：2016.9.26

PAD：2018.9.6

L/A：2018.12.29

### 6.6.2 概要

中国では現在も貧困線以下の生活を送る国民は1億5千万人いると言われている(2014)。安徽省は恩恵を受けていない県の一つで、近隣の浙江省や江蘇省に比べるとGDPが約45%(2016)である。

国の政策として2015年末までには農村部でも94%以上の行政村に舗装道路が行き届いている。しかし、技術的・安全的に低い基準で建設されており、改良が必要となっている。特に過去5年以内に建設された道路を除いては状態がひどく、数年に1度ではあるが気候変動による洪水や地滑りの被害にもあっているため、安全かつ気候災害に対してレジリエントな道路にする必要がある。そこで安徽省の第13期5か年計画の中で、①気候災害へのレジリエント向上②安全性向上③管理維持能力向上のための技術移転を目的に本調査を実施した。

### 6.6.3 適応策<sup>12</sup>

環境社会配慮の専門家(WB)が2名配置されていて、そのうちの1名が環境専門である。

科学主導型の①～③により、インフラへの気候変動による影響が認識されてきたので、よりレジリエントなインフラを建設する必要があると認識されていた。そして、どの気候シナリオを使ったか、どのようにシミュレーションを出したのかは記載がなかったものの、①将来予測と②ダウンスケーリングが行われていた。その結果、今後数十年気候変動によるリスクは増加し続けること、安徽省の東にある常州市においては20～30%降水量が増加するという予測が導かれていた。また、気候変動による災害により、アスファルトの内訳の変更、より高架に建設すること、排水能力を高速道路なら100年確率とする、路肩の強化など④適応策についても詳細に記載があった。

コミュニティ主導型の⑤～⑦については、住民か

らの聞き取りなど現地調査の記載はなく、現地の写真もなかった。

## 7. 考察

JICA・WBの各ドナーの鉄道・道路の借款契約締結以前の調査において気候変動適応主流化が進んで適応ツールの内容を満たしているか、調査の中で採用された適応策は、科学主導型とコミュニティ主導型の両アプローチをどのように組み込んでいるのかという2点に注目した。上述したように、ただ適応主流化がなされているだけではなく、適応策策定の方法を見ることによって、今後の適応策促進への教訓としたい。表4に、6件のプロジェクトで実施された適応策策定のアプローチの現状をまとめた。なお、表3に抽出した過去の事例を参考にプロジェクトでの適応策策定アプローチを比較している理由は、適応策が注目されてから日が浅く、科学的な研究結果が地域的に狭い範囲での適応策にまで至っていないことが一つにある。今後は新たな研究結果を用いて比較方法を更新することが課題の一つでもある。

まず、主流化の状況については、相対的にWBがJICAよりも進んでいるとみられる。

WBの3件はPID公表の段階から気候変動適応策が必要であることを指摘しており、調査も行われていたので主流化が制度化されていると言えよう。表4の結果からもスクリーニングツールの内容を満たす適応策が策定されている。

一方、JICAの公示が確認できたミャンマーの1件(JICA, 2017)では公示内容には気候変動適応策の必要性に触れられていないが、結果としては3件中2件がFIT2011の内容を満たす適応策を策定していた。WBほどではないが、一定程度、主流化されている傾向が見える。主に職員が直接調査を担当するWBとは異なり、JICAでは事前調査はコンサルタントが調査を実施する。そして、フィリピンとミャンマーの2件は同じコンサルタント(株式会社オリエンタルコンサルタンツグローバル)が共同企業体代表者として受注していた。JICAが適応策の検討をコンサルタントに指示しない場合には、調査を受

注したコンサルタントによっては、十分な対策がとられない可能性もある。

適応策の策定アプローチについて、各プロジェクトで①から⑧までの作業がどこまで実施されているかについてもJICAとWBで差異が見られた（表4）。

WBの3件ではスクリーニングツールに従って気候変動適応策が考慮されている傾向がある。スクリーニングツールでは①～④にあたる科学主導型アプローチが採用されているため、科学主導型アプローチを主とした適応策が実施されている。

JICAのプロジェクトではばらつきがあった。インドネシアの調査ではFIT2011で求められている適応策策定のプロセスが不十分であり、インフラの持続可能性が短期的なものとなる可能性がある。一方、フィリピンとミャンマーでの調査では、FIT2011が示すように地域主導型アプローチとなるステークホルダーへの聞き取りが実施され、住民の災害についての認識も聞き取りをしている。これに加えてFIT2011が求めるダウンスケーリングによる科学主導型アプローチも取り込まれている。科学主導型とコミュニティ主導型を適切に組み合わせようとしたものとして評価できよう。

## 8. 結論

### 8.1 JICAの課題

JICAとWBの交通セクターの6プロジェクトについてみると、JICAの方がWBに比してコミュニティ主導型のアプローチを積極的に採用し、いわば、オーダーメイドのプロジェクト形成を行っていることは評価すべきである。その一方で、JICAには情報の透明性の低さと調査期間の長さ、組織内能力強化についてWBから学べる課題もある。

WBはL/A毎に調査結果をドキュメントとして公表しているが、JICAは公表情報が限定的であり、かつ、L/Aと調査が必ずしも対になっていない。L/Aの根拠となる調査結果がL/Aごとに公表されていないので、把握しづらい。この点は適応策に限らず、プロジェクト全体の情報公開のあり方として検討に値しよう。

また、WBは最初にプロジェクトの情報が公開されるPIDから、調査の結果が記載されたPAD公開までの期間は、中国を除き半年から10か月であるのに対し、JICAは1年以上かかっている。適応策は不確実性が高く（IPCC, 2014）短期間で認識・手段が変わる可能性が高いため、調査期間が長くなるほど、L/A締結までの間に適切な適応策が変化する可能性も大きくなる。調査に時間のかかるコミュニ

表4. JICA・WBプロジェクト内容の比較まとめ

プロジェクト名	科学主導型アプローチ（トップダウン）				地域主導型アプローチ（ボトムアップ）			
	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
JICAフィリピン	△	○	×	△	○	△	○	○
JICAミャンマー	×	△	△	△	○	○	○	○
JICAインドネシア	×	×	×	×	×	×	×	×
WBラオス	○	○	○	○	×	△	○	×
WBベトナム	×	△	△	△	△	△	×	△
WB中国	○	○	○	○	×	×	×	×

（凡例）

#### 【アプローチ】

○：各ドナーのツールによる策定方法に準拠しているか、同程度の効果が認められる

△：各ドナーのツールによる策定方法を一部取り入れている

×：記載なし

（筆者作成）

ティ主導型アプローチを取り入れていることが JICA の調査期間が長くなる一因であろう。しかし、WB がまとめたデータ活用することで、科学主導型アプローチの調査期間を短縮することも可能であろう。既存情報の積極的な活用も図るべきである。

さらに、JICA の公示に気候変動適応について指示がなかったが、JICA 内で適応に関する認識が十分に定着していない可能性がある。WB が行っているように組織内の能力強化が必要である。少なくとも科学主導型については、WB の情報を引用することでカバーできる可能性が高い。

課題解決の際に、適応策策定の効率化については WB に倣うことで向上すると考えられるが、JICA が行ってきたボトムアップのアプローチからも有用な知見を得られることがある。すなわち、住民参加をすすめた案件に効果が高いことや、住民が洪水を災害ではなく、むしろ良い機会であると認識しているといったことが明らかになったのは、ボトムアップのアプローチを進めたからこそ得られる知見である (JICA (2007), 田村 (2013, 2015))。WB のように職員が調査をすることに比べ、JICA の場合はコンサルタントが住民参加を促しながら開発援助を進めることで、時間がかかっている。しかし、それらの方法が効果を出している。このようなボトムアップのアプローチによる経験を活用しながら効率化を図りつつ、大型インフラのより効果的な適応主流化を模索していくことが重要である。

## 8.2 今後の課題

第一に、開発援助における適応策は歴史が浅いため、本研究においても調査可能な案件が交通セクターの 6 件と限定的であった。今後、より多くのセクターと事例について分析する必要がある。

第二に、適応に関しては予測に不確実性があり、国際的に統一された解決策はない。そのため、日々更新される研究結果や現実の気候変動に関する情報を適切に収集し、適応策策定のアプローチに反映させるのかをレシピエントの自立を促しつつ支援するかは新たな課題である。

大型インフラの適応主流化は喫緊の課題である。

適応策は地域の状況に左右され、one-fit-for-all の手法は存在しないが、JICA と WB のそれぞれのアプローチの長所を取り入れ、より優れた主流化方策を提示することが今後の課題であろう。

### 〈謝辞〉

本研究の実施にあたり、法政大学の藤倉良教授、武貞稔彦教授、池田寛二教授、明治大学の辻昌美教授、JICA の川西正人専門員や地球環境部気候変動対策室のみなさま、茨城大学の三村信夫元学長、田村誠准教授、地球・地域環境共創機構のみなさまにご指導いただきました。感謝申し上げます。

### 注

- 1 長期にわたってゆっくり浸水する「良い洪水」を農業や漁業に活用するなど、共存しようとする姿勢（「洪水と共に生きる (Living with floods)」という言葉がある）がある。
- 2 インフラ途絶が低・中所得国の家庭および企業に及ぼすコストは年間 3,900 億ドル以上であり、そのうち 10～70% が自然災害による。それに対し、インフラを一定程度強靱化することにかかる費用は 3% で、約 1 兆ドルとなる。それに対し、強靱化による耐用年数期間で計算した純利益は 4 兆 2,000 億ドルとなり、強靱化への投資の 4 倍の利益が生まれる。
- 3 適応策の例として、広義の適応は雇用の創出がある。安定した収入があることによって、強風に耐えられる家屋に住めたり、被害にあっても修復ができるなど、脆弱性が低減される。狭義の適応の例としては、大雨による洪水が起きるリスクのある土地に住む際に、科学主導型アプローチによって導かれる適応策は、日本のような強固な堤防であるかもしれない。コミュニティ主導型では避難かもしれない。堤防が選ばれる場合には、地域の暴露量が多く（住民が多い）、老人が多い（避難するのに労力が必要）社会であり、堤防を建設できる資金を用意できる国であるだろう。逆に、暴露量が少なく、若者が多い国は避難を選ぶ可能性が高い。科学的なシミュレーションでは強固な堤防があれば脆弱性が低く、暴露を守れる試算だが、後者の国で住民に聞き取りをすると、先進国に比べるとわずかな住民・資産のために、高額な堤防を求めることはしないのではないだろうか。
- 4 JICA の気候変動対策支援ツール（適応）：FIT、WB の Climate and Disaster risk screening tools とともに 2019 年に改訂されているが、本稿の調査は 2018 年度に実施されたため、JICA は 2011 年版、WB は 2015 年版を用いている。
- 5 件数のみでは南アジアもほぼ同数ではあったが、調査結果が公開されていないプロジェクトが複数件あり、それを除くと東南アジアの件数が最も多かった。

## 6 PID (Project Information Documents) ISDS (Integrated Safeguards Datasheet)

PIDに関しては、公開されているドキュメントのうち最初に公開されるものと、Appraisal段階で提出されるものがあるが、ここに記載してある日付は、プロジェクトに関し一番早くドキュメントが公開された日付を記載している。

## 7 PAD (Project Appraisal Document) は、PID公開後の調査内容を反映した報告書となり、PADの後にL/Aが交わされる。

### 8 方法は、以下の通り。

(3)(4) 災害歴、海面上昇などの物理的条件と社会経済条件に注目した市町村（メタスケール）での脆弱性評価を行う

(3)(4) 災害指標、海面上昇、人口シナリオ、貧困指標を脆弱性評価の入力指標とする（海面上昇による浸水域、人口シナリオは独自推計）（筆者補足：物理影響と社会経済影響を加味している）

### 9 方法は以下の通りである。

(3)(4) アンケート調査（訪問調査法）、住民への意識調査（過去10年で頻度が増えた住民が感じる災害事象を確認）

(3) アンケートの結果を③と突合する（災害の種類、頻度において③と⑤でほとんど違いがなかった）

(4) 住民への意識調査の結果を①②と突合（①②の豪雨、洪水の頻度や強度が増えるという予測と一致）

(4) 現地のモニタリング、衛星画像確認（①②③を補完）

(4) 世帯所得、教育水準も調査

(5) 質問紙、インタビュー、ワークショップ

### 10 理念は以下の通りである。

(4) ハード技術の多重化に加えてソフトな防護、順応および非難も組み合わせるといふ、ハードとソフトの融合、あるいは、防災・減災と適応の融合という理念の導入も必要

(5) 長期的なリスクを予防原則的な視点から順応的に行政計画に組み入れる必要がある（筆者追記：気候変動適応の主流化の必要性について述べている）

(5) ある技術革新が社会実験から部分的定着を経て波及していくためには、政策主体にも政策変容（政策イノベーション）を、社会全体でも制度や文化の変容を受容する素地が必要

注意点は以下の通りである。

(3) 地区毎に想定される自然災害が異なるためにきめ細やかな適応策が求められる

(4) 住民レベルの適応策だけでは不十分であり、ハード技術を多重に組み合わせた適応策だけでも限界がある

## 11 プロジェクトの実施に必要な調査・設計段階で必要とされるエンジニアリング・サービス（現場詳細データの収集、詳細計画、入札書類作成など）を本体業務に先行して融資するもの。

## 12 本プロジェクトに関してはPADが未公開であるものの、Appraisal段階のPIDに引用されていた、先行して同時

期に調査を行っているAnhui Road Maintenance Innovation and Demonstration案件のPADによる。

## 参考文献

- Ajay Chhibber, Rachid Laajaj, (2007), Disasters, Climate Change, and Economic Development in Sub-Sahara Africa Lessons and Future Directions, World Bank
- Hallegatte, Stephane; Rentschler, Jun; Rozenberg, Julie, (2019), Lifelines: The Resilient Infrastructure Opportunity, World Bank
- Herath, S., J.,Kawasaki (eds.), (2012) Comparative Studies on Development Strategies Considering Impacts of Adaptation to Climate Change, CECAR Series 12, UNU-ISP, 255
- IPCC, (2007), Climate Change 2007 Impacts, Adaptation and Vulnerability, IPCC Fourth Assessment Report: Working Group II
- IPCC, (2014), Climate Change 2014 Impacts, Adaptation and Vulnerability, IPCC Fifth Assessment Report: Working Group II
- JICA, (2011), 気候変動対策支援ツール (JICA Climate Finance Impact Tool for Adaptation : FIT), (最終検索日 2018/3/31)
- JICA, (2013a), インドネシア国ジャカルタ都市高速鉄道東西線事業準備調査 最終報告書
- JICA, (2013b), フィリピン国大首都圏における鉄道戦略調査 (クラーク・マニラ首都圏間) ファイナルレポート (要約編)
- JICA, (2015), フィリピン国南北通勤線事業 (フェーズII-A) 補足準備調査 ファイナルレポート先行公開版
- JICA, (2016), 気候変動対策分野ポジションペーパー
- JICA, (2017), 業務指示書 ミャンマー国ヤンゴン・マンダレー鉄道整備事業フェーズII準備調査
- JICA, (2018), ミャンマー国ヤンゴン・マンダレー鉄道整備事業フェーズII準備調査 ファイナルレポート (公開版)
- JICA研究所, (2007), 気候変動への適応策に関するJICAの協力のあり方
- JICA研究所, (2010), 開発途上国における気候変動適応策の効果的推進に向けて
- Louise Cord, Catherine Hull, Christel Hennet, and Gregory Van der Vink, (2008), Climate Change and Poverty: An Integrated Strategy for Adaptation, World Bank, PREM Notes, JULY 2008 Number 3
- Natural Hazards – Nature-based Solutions, (2020検索), <https://naturebasedsolutions.org/> (最終検索日 2020/8/29)
- Robert Mendelsohn, Ariel Diner, Alan Basist, Pradeep Kurukulasuriya, Mohamed Ihsan Ajwad, Felix Kogan, Claude Williams, (2004), Cross-Sectional Analyses of Climate Change Impacts, World Bank
- Todd, David, Todd, Hazel, (2011), Natural Disaster Response: Lessons from Evaluations of the World Bank and Other, Independent Evaluation Group

- World Bank, (2014), Model Proposal: Climate Change Assessment (CCA) Safeguard Policy Submission to the World Bank Safeguard Policy Review
- World Bank, (2016a), Program-for-results Information Document (PID) (oncept Stage (Anhui Rural Road Improvement and Upgrading)
- World Bank, (2016b), Project Information Document/ Integrated Safeguards Data Sheet (PID/ISDS) (oncept Stage (Central Highlands Connectivity Improvement Project)
- World Bank, (2017a), International Bank for Reconstruction and Development Project Appraisal Document on a Proposed Loan in The Amount of US\$150 Million to The People's Republic of China for a Anhui Road Maintenance Innovation and Demonstration Project
- World Bank, (2017b), International Development Association Project Appraisal Document on a Proposed Credit in The Amount of SDR 109.4 Million (US\$150 Million Equivalent) to The Socialist Republic of Vietnam for a Central Highlands Connectivity Improvement Project
- World Bank, (2018a), Combined Project Information Documents/ Integrated Safeguards Datasheet (PID/ISDS) (National Road 13 Improvement and Maintenance Project)
- World Bank, (2018b), International Development Association Project Appraisal Document on a Proposed Credit in The Amount of SDR 27.7 Million (US\$40 Million Equivalent) To the LAO Peoples Democratic Republic For a National Road 13 Improvement and Maintenance Project
- World Bank, (2020検索a), Climate and Disaster Risk Screening Tools, <https://climatescreeningtools.worldbank.org/> (最終検索日 2020/8/29)
- World Bank, (2020検索b), Climate Change Knowledge Portal, <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/> (最終検索日 2020/8/29)
- 外務省, (2007), 気候変動への適応の分野における開発途上国支援 (有識者会議による提言)
- 環境省, (2015), 日本における気候変動による影響に関する評価報告書
- 田村誠, 信岡尚道, 木下嗣基, 田林雄, LING Frank Hiroshi, 安島清武, (2013), メコンデルタにおける気候変動への脆弱性と適応策, 茨城大学人文学部紀要 社会科学論文集 (56) : 27-37
- 田村誠, 安原一哉, 安島清武, Trinh Cong Van, Pham Van Song, (2015), ベトナム・ソクチャン省沿岸域における気候変動への脆弱性とコミュニティ主導型適応策, 茨城大学人文学部紀要 社会科学論文集 (60) : 49-61
- 馬場健司, 土井美奈子, 田中充, (2016), 気候変動適応策の実装化を目指した叙事的シナリオの開発: 農業分野におけるコミュニティ主導型ボトムアップアプローチと専門家デルファイ調査によるトップダウンアプローチの統合, 地球環境Vol.21 No.2 113-128
- パリ協定, (2015), 環境省 (翻訳)
- 藤村真理子, 川西正人, 三村信男, (2008), ODAプロジェクトに気候変動への対応を組み込むための適応機能評価の提案, 環境システム研究論文集, Vol.36, 2008年10月, 27-35
- 三村信男, (2008), 科学研究費補助金研究成果報告書: 研究コンソーシアムによる気候変動に対する国際的対応力の形成に関する総合的研究
- 三村信男, (2015), 気候変動適応策の意義と今後の展開, 日本不動産学会誌, 第29巻第1号・2015.6, 3-7
- 三村信男 (監修), 太田俊二 (編集), 武若聡 (編集), 亀井雅敏 (編集), (2015), 気候変動適応策のデザイン〜 Designing Climate Change Adaptation〜, クロスメディア・マーケティング (インプレス), 16, 43, 100-105

# 自治体政策研究史における多摩の研究会

## Tama Study Group in the History of Local Government Policy Research

小 関 一 史

### 要旨

自治体職員による自主研究活動は1980年代に全国的に活性化し、その流れは自治体政策を研究対象とする学会が設立されるなど、新たな研究分野の確立に至った。この自治体政策研究の黎明期に足跡を残した自主研究グループの一つに、「多摩の研究会」がある。

多摩の研究会は、自治体職員と研究者が市民目線の政策研究を実践してきた自主研究グループの、本稿における呼称（後述2.3）である。自治体職員が初の執筆者となった自治体政策研究書の刊行や、通達行政の研究と情報発信、自治体学会の設立及び運営への関与と第一次地方分権改革への情報提供など、自治体政策研究の展開に関わってきた。

その一方で、秘匿性をもって活動をしてきたことから、多摩の研究会の全体像に言及した先行研究は乏しく、その輪郭はこれまで明らかにされていない。その理由は、松下圭一の主導による研究会の運営方針にあった。

そこで本稿は、これまで明らかにされてこなかった多摩の研究会の活動史について、散逸する資料の収集と当事者へのインタビューにより調査を行った。自治体政策研究の発展期は、自治体職員による自主研究活動の全国的な展開や、多摩の研究会の活動期と重なっている。多摩の研究会とその系譜を調査することは、自治体政策研究史の一端を明らかにするとともに、今後の自治体政策研究の展開に有用な知見を内包していると考えられるからである。

### キーワード

多摩の研究会、自治体政策研究、自治体職員、自主研究活動、武蔵野学派

## 1. はじめに

自主研究グループの活動が1980年代に全国的に展開したことにより、それまでは研究者が中心であった行政誌への寄稿や紙上座談会に、現役の自治体職員が登場するようになった。その後、地方自治体における政策研究は活性化し、複数の学会が設立<sup>1</sup>されるなど発展をしていった。その流れの中に、松下圭一や西尾勝などの研究者が参加する、多摩の研究会と呼ばれる自主研究会があった。研究会は自治体

現場の経験を研究の領域に昇華させることで、自治体政策研究の発展に関わってきた。

その一方で、研究会は解散と再結成を繰り返し、構成員を公表せず、自治体学会の設立や第一次分権改革への関与では、その記録を自ら残さないなどの秘匿性をもった活動をしてきたことから、研究会の全体像を示した先行研究は、管見の限り見当たらない。

しかし、2000年を過ぎるとこの研究会の成果を記述する研究者が現れ、複数の関係者が活動内容の一

端を述べるようになる<sup>2</sup>。

そこで本稿は、多摩の研究会の散逸する資料を調査するとともに、不足する情報を当事者へのインタビューで補うことにより、その輪郭を明らかにすることを試みた。初期の研究会メンバーは既に第一線を退いている者が殆どであり、他界した者もいる。

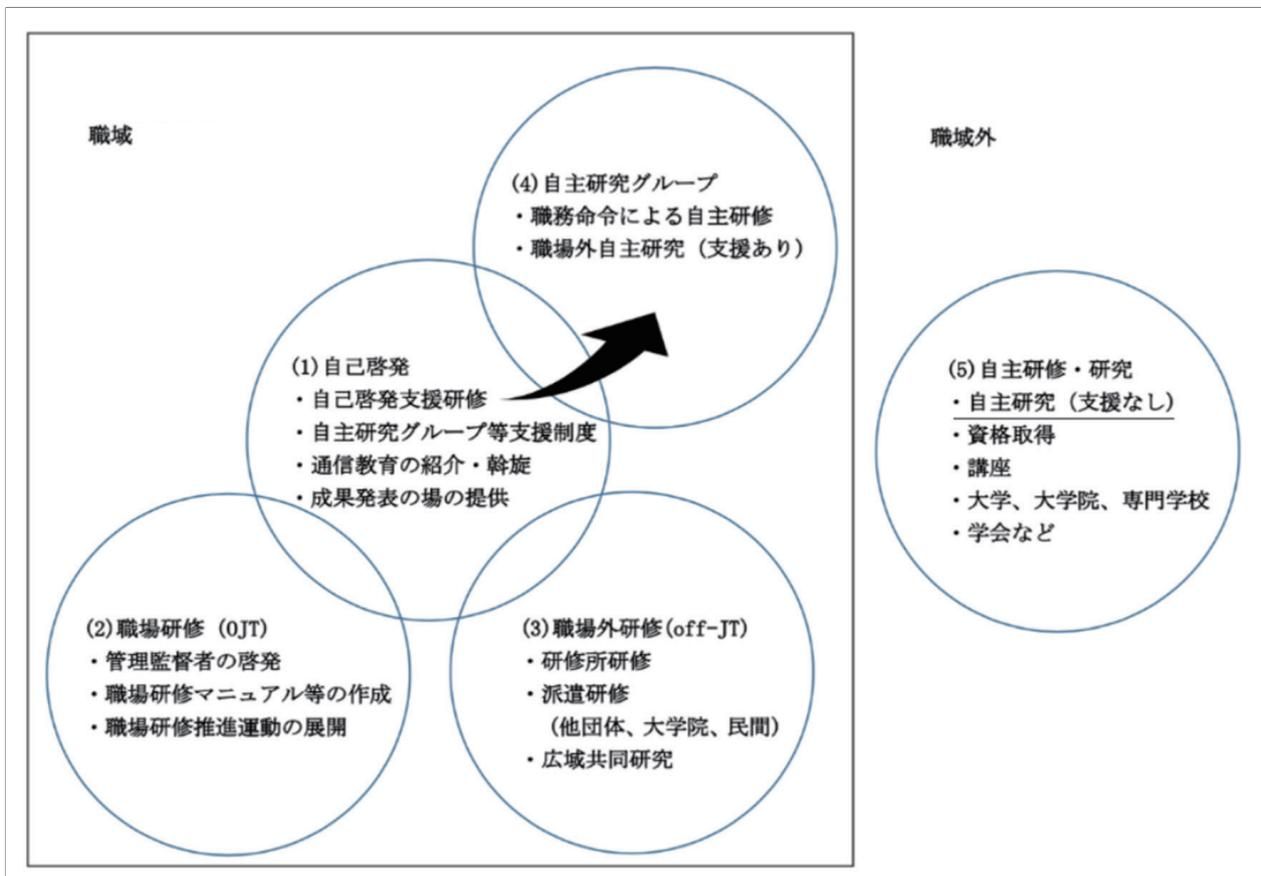
今、多摩の研究会の全体像を明らかにしない限り、その活動の軌跡を確認する方法は永遠に閉ざされてしまうからである。

表1 先行研究における自主研究活動の定義

研究者	構成員	職務との関連	組織	活動内容
大森彌 (1987:195)	自治体職員	現任の職務や所属組織から離れて活動	有志のグループを形成	自ら研究のテーマと手法を決定し政策研究を行う活動
松下圭一 (1987:39)	自治体職員	組織職務の枠組みをはなれる	フォーマルな組織方式にこだわらない方がよい、自由な参加	研究活動
森啓 (1992:24)	自治体職員	勤務時間外	任意にグループを結成	政策研究、自主的にテーマを定める
溝口泰介 (2004:1)	市町村職員	勤務時間外	気の合う仲間の集まりや少人数のグループ	自主的な調査研究活動

出典：筆者作成

図1 自治体の職域における研修の分類



出典：自治省，1997年，指針を基に筆者作成

## 2. 自主研究活動と自治体政策研究

### 2.1 自主研究活動

地方自治法の制定以降、自治体の人材育成方針の策定や職員研修が、時代の要請に応えるために行われてきた。その中に、自主研究活動に対して一定の意義を認めている記述を、自治省（当時）の「地方行政運営研究会第13次公務能率研究部会報告書（1996年）」や、1997年に通知された「地方自治・新時代における人材育成基本方針策定指針について（以降、指針とする）」において確認することができる。

また、先行研究における自主研究活動について、定義を整理したものが表1である。表1では構成員、職務との関連、組織の要素において概ね一致をしていることから、本稿における自主研究活動の定義を、自治体職員が中心であり、任意のメンバーで構成され、職務を離れて勤務時間外に団体活動を行うものとする。

さらに、本稿における自主研究活動と自治体の職域における人材育成研修との関係について、指針を基に示したものが図1であり、図中の「自主研修（支援なし）」と示したものが本稿の研究対象領域である（以下、本論文における下線部は筆者による）。

### 2.2 自治体政策研究

本稿における自主研究活動の研究テーマについて、その対象領域を自治体における政策研究分野とする。自治体の幅広い業務の中には土木や建築、福祉や衛生分野などの専門の職域や職員が存在するが、それらには専門性を高める参照先として、民間業界を含めた団体が存在している。一方、自治体の政策研究分野には、参照先としての専門家集団が1980年代の学会設立まで存在していなかった。このことから、自治体政策研究の分野は自治体現場からボトムアップ的に必要性の声が上がったことで、新たな研究領域の開拓につながったと推するためである。

この自治体政策研究の定義について、大森彌（1987：194）は「自治体が責任をもって解決（取り組む）すべき課題とその解決方法を、自治体職員が調査研究すること」とし、森啓（2003：28）は「地域独自の公共課題を発見しその課題を解決する方策

を探ること」、「現状を調査分析し基礎概念や理論枠組みを創出すること」としている。

これらの先行研究を基に、本稿の研究対象である自治体政策研究の定義を、国ではなく自治体の視点で行う政策研究とし、自治体現場の課題を解消する方策の研究であり、他の自治体で展開できる汎用性を備えるものとする。

また、自治体現場で課題解決を実現するための要素を見出し、それを越えていくための行政技術研究の特徴として、国における政策研究が省庁ごとの縦割りであるのに対し、自治体現場では横断して政策を研究する点を挙げることができる。

### 2.3 多摩の研究会と武蔵野学派

政策法務研究の分野において、多摩の研究会が武蔵野学派と称されていることは、1995年に鈴木庸夫が判例地方自治133号に掲載した「自治体の政策形成と政策法務」における記述を発端にしている。鈴木は「三つの流れ」と整理した上で、「第一は、仮に武蔵野学派と呼んでおきます。このグループは東京の武蔵野を中心とした市の職員の方々が松下・西尾〔筆者注：西尾勝〕両先生の指導を経て、次第に自律的な主張をするようになった…（略）…わが国で本格的に政策法務の主張を展開した、草分け的な存在で、政策法務の本流的な存在」と武蔵野学派を紹介し、その後、木佐（1996）、石森（2002）、光本（2013）らが引用をしている。この武蔵野学派について、多摩の研究会メンバーの天野巡一は「その記事は私が鈴木庸夫先生に話した『武蔵野学派』という言葉を用っていますが、その対象がどの研究会でどの人脈なのかという点が違います。私と松下先生、佐藤先生〔筆者注：佐藤竺〕との出会いは、この方たちが武蔵野市民で、長期策定委員会の委員だった時です。その後に西尾勝先生が来たので、その3人を私は『武蔵野学派』と表現したことがあります。…（略）…私が言いたかったのは『武蔵野市の市民参加に、地方自治を市民の目でとらえる学者が集まっていた』ということです」とインタビューに述べている（小関2019：142-143）。

また、森（2000：24-31）はこれまで体系的に記

述されることのなかった多摩の研究会について「はじめは『市政問題研究会〔筆者注：市政研究会〕』と題し、「東京多摩地域の研究会です。『通達研究会』『先端行政研究会』『行政技術研究会』と名前が変わってきます」と、1977年の発足以降、名称を変遷して活動が継続していることを紹介している。

鈴木が1995年に紹介した武蔵野学派を、多摩の研究会の変遷と比較検証すると、当時は行政技術研究会（後述3.5）という名称であり、「政策法務」は自治体行政法務研究会（後述3.3）が1989年に刊行した『政策法務と自治体』において発表した概念であるなどの相違がある。さらに鈴木は、「武蔵野学派からは、これらの議論を集大成した『政策法務と自治体』『自治体の先端行政〔筆者注：通達研究会刊行〕』といったすぐれた論集がだされました」と述べていることから、自治体行政法務研究会と通達研究会、行政技術研究会を武蔵野学派としていたことがわかる。これらのことから、鈴木が紹介した武蔵野学派とは、特定の研究会を指したのではなく、多摩の研究会で活動するメンバーとその周辺を示していた。

その後、武蔵野学派の通称は広まり、政策法務研究以外の分野でも用いられている。「宮崎伸光の研究室ホームページ」では、「行政技術研究会 いわゆる『武蔵野学派』と呼ばれる、自治体職員中心の自主研究会としては草分け、老舗の研究会です」と紹

介をしている。武蔵野学派と行政技術研究会が同義であることを当事者が示していることから、一部では武蔵野学派の呼称が定着していたことがうかがえる。

意図と異なる紹介により広まった武蔵野学派という呼称について、天野は「職員の研究会に自ら『学派』をつけるのは、いかにも大げさだと思いますし、私が言いたかったのは『武蔵野市の市民参加に、地方自治を市民の目でとらえる学者が集まっていた』ということです」と述べている（小関2019：40）。当事者である多摩の研究会メンバーが用いる武蔵野学派の意味は、当時の武蔵野市の長期計画策定委員に研究者が市民委員として参加<sup>3</sup>していた事を表現したものであった。

さらに、もう一つ明らかになったことは、この一連の研究会に正式な呼称が存在しないことである。

そこで、先行研究における多摩地区の自治体職員による自主研究会の呼称を抽出し、年代順に示したものが表2である。

先行研究において名称は統一されていないものの、各自が独自の表現で「多摩」の「研究会」を表していることから、本稿における研究会の総称を「多摩の研究会」とする。

表2 多摩地区の自治体職員による自主研究会の呼称

著者	表現
松下圭一（1980：2）	東京多摩地区の市の職員を中心とする自由な研究交流サークル
森啓（2000：24）	東京多摩地域の研究会
森啓（2006：74,83）	多摩の研究会
鏡論（2014：27）	自治体の政策研究会
天野巡一（2012：13）	東京三多摩地区の自治体職員自主研究会（東京三多摩地区研究会）
鳴海正泰（2015：66）	多摩政策研究会
天野巡一（2015：57）	東京三多摩地区などの職員からなる自主研究会
横須賀徹（2017：17）	多摩地区自治体職員の勉強会
堤直規（2018：19）	東京・多摩地域の研究会

出典：筆者作成

### 3. 多摩の研究会とその系譜

先行研究において多摩の研究会の活動記録を記したものは乏しいことから、その実態に近づくために世代と立場を変えて、当事者へのインタビューを実施した。まず、初期の活動である通達研究会から参加し、政策法務の概念を創設した天野巡一。次に、研究会事務局を約20年間務め、介護保険原点の会を設立運営した鏡論。そして、多摩の研究会に影響を受け、行政政策研究会を設立した関根久雄。関根と共に行政政策研究会の運営を担い、後に多摩の研究会事務局を務めた清水英弥の4名である。なお、インタビューは論文として記録に残すことを事前に説明し、承諾を得て実施している。

#### 3.1 1977年 市政研究会

1977年に設立した市政研究会について接することのできた資料は、メンバーが執筆した『職員参加(1980)』、メンバー5名の座談会や寄稿が掲載されている『ジュリスト増刊特集号No.22(1981)』、自治体における課題をメンバーが紙上討論した『岐路に立つ自治体職員(1982)』、メンバーである小口進一への電話インタビューを元に森が記述した『自治体職員の政策水準 如何にして上昇したか(2000)』の4点である。

松下は、『職員参加』のはしがきにおいて「本書は、1冊の本としてはいわばパイオニア・ワークであるので、きびしい批判もうけるであろう。だが、日本における自治・参加・分権の展開の礎石の1つとなりうるならば、私たちにとって望外のしあわせである(松下編1980:3)」と記しており、自治体職員が業務にかかる執筆を自ら行う、はじめての取り組みであったことを示している。さらに松下は、「私は、途中から呼び出されて、手伝いをしたにとどまる。その関係もあって、編者になることを引き受けることになった(松下編1980:2)」と記しているように、会の発足当初からではなく、途中から受動的に関わったことがうかがえる。

また、市政研究会の活動について、当時のメンバーと面識のある天野は、「講演会の活動が中心で

した。…(略)…塩原〔筆者注：塩原恒文〕さんとか皆さんは論文を書くより講演会を中心にしていました(小関2019:144)」と言及し、鏡は「活動の中心が政策研究的なことから山歩きに変化(小関2019:122)」したと述べている。これらは、この後に活動を開始する通達研究会と活動の方向性が異なることを示している。

そして、この頃に研究会の門を叩いたのが、後に通達研究会メンバーになる鏡である。鏡は、職務で参加した研修会で市政研究会の塩原に出会い、入会を希望した。後日、江口清三郎からの連絡で通達研究会に参加することになったのである(小関2019:121-122)。

#### 3.2 1980年 通達研究会

通達研究会の設立主旨について、天野(2012:13)は「当時、市町村行政は通達あるいは国の行政機関が示した指針を忠実に執行することが行政と考えられていました。自治の現場では時代に即応できていない法律によって行われていたため『公害』、『日照権』などをめぐる住民運動に対応できず混乱していました。そこで通達についての問題点を勉強する研究会を立ち上げたいと江口さんが切り出しました」と述べている。

天野は、通達研究会への参加経緯について「職場の先輩より、『自主研修グループが立ち上がるが参加してみないか』と声をかけられ、概要を把握しないままに集合場所に向いたところ、江口、小口の両氏に会ったと述べている(天野2012:13)」。天野はこのような経緯で1979年10月の準備会において、3人目のメンバーになった。時期的には、市政研究会の活動期間中に通達研究会のメンバーを集めていたことになる。そして、4人目は岡田行雄であり、江口からの依頼で天野が声をかけている(天野2012:13)。5人目のメンバーに加藤良重を天野が推薦したところ、岡田が東京都市町村研修所の研修をともに受講した仲であり、同意を得たことで選出されている。

その後、江口が秋元政三、昼間守仁、鏡、大島振作を推薦し、松下を加えた10人で研究が行われた

(小関 2019 : 144)。昼間はその経緯について、「酔った勢いで松下批判をしたら、先輩のひとり〔筆者注：江口〕が『そんなに言うなら松下先生本人に会わせてやるよ』と研究会〔筆者注：通達研究会〕に連れていってくれたのがそもそも松下先生との出会いであった」と述べている(昼間 2015 : 68)。

メンバーの参加基準について、鏡は「研究会のメンバーは誰でも良いということではなく、松下先生は『自分のライバルを集めて来なさい』と言っていました。自分のライバルとして意識できるような能力ある人たちを連れて来なさいという意味です」と述べ、メンバーの関係性については、「江口さんのライバルは三鷹市の岡田さんでした。岡田さんが意識していたのは武蔵野市の天野さんでした。そういう構図でしたので、仲良しという意味ではなく『あいつは気になるな』という人物、例えば、課長会議や係長会議の横のつながりがあった時に、『気になるな』という人を会員として声がけするべきという意識がありました」と述べている(小関 2019 : 122)。江口は人選の中心的役割を担い、自らのライバルに声をかけていたのである。このことは、入会において政策研究に対する熱意や熟度を求めていることを示している。

森(2000 : 26)によれば、研究方法は通達集を読み問題点を持ち寄って議論する方法で行われていた。メンバーは昨日職場に届いたばかりの通達文をそのままコピーして持ち寄り、討論はオフレコにして、資料は紳士協定で外に発表しない方法とすることで、より実践的な議論を行っていたのである。研究会は、1980年8月に第1回を開催し、その後は月1回のペースで1986年7月まで6年間の活動をしている(天野 2012 : 13)。

松下のアドバイスの下に活動を続けた通達研究会は、1986年の解散に際して『自治体の先端行政 現場からの政策開発』を刊行している。9人のメンバーがそれぞれの政策課題に自らの実践と理論を執筆したこの本について、松下は「各省の通達の検討をとおして政策研究をめざす『通達研究会』であった」、「自治体職員は『研修対象』から『政策主体』へと変わってきたのである」と研究の意義を記して

いる(松下 1986 : iv)。このことについて、森(2000 : 27)は「自治体は末端ではない。現場を持った最先端であるとの問題意識です」と述べており、この研究スタイルが多摩の研究会の運営方法として後の研究会に継承されていく。

### 3.3 1985年 自治体行政法務研究会

天野(2004 : 12)によると「自治体行政法務研究会は法務に特化した研究会であり、その正式名称を行政法特別研究会という。1985年に設立した研究会は東京三多摩地区にある市の総務、文書、法規担当の職員で構成した研究会」であり、その契機は同年7月に天野にかかってきた一本の電話に遡る。このときの様子について、天野は「文書訟務担当時代の私の職場に法律時報編集部の編集長から電話が入りました。『市民目線で法律論を展開してほしい』というのです。『どうして私なのですか』と聞いたら『松下先生の推薦です』と。『そうしたら、断るわけにいかない』」と述べている(小関 2019 : 146)。

メンバーは岡田、加藤、水野直哉(八王子市)、原拓二(府中市)であり、専門性を高めるために松下、神長勲、江橋崇、鎌田薫の4名の研究者が参集した。研究の方法は、自治体職員がテーマを決めて月1回発表し、その内容を専門的視点から議論した上で、自治体職員が原稿にして法律時報に掲載するものであった。法律時報の連載は1986年10月から1988年7月まで続き、連載の終了とともに研究会は活動を終えている。このような経緯で、市町村職員による初の法律専門誌への執筆が実現した(天野 2004 : 12)。

また、天野は1986年に刊行した『自治体の先端行政』において、「自治体法務行政の構築を」と題して必要性を主張したことが政策法務論の展開につながっていると述べており、予てから研究を継続していたことがうかがえる(天野 2004 : 14)。そして、連載の依頼があった背景について、天野は「当時、新聞記者からの取材が散々ありました。取材にきちんと答えていると、私の名前が伝わっていくのか論文の依頼が来て書いたものが、1983年に『地方行政』に寄稿した「許されぬ弁護士費用の公金支出<sup>4)</sup>」

です」と天野は述べている（小関 2019：146）。天野は実務と自主研究活動により専門性を高めることで、政策法務の概念を創設し、その分類を行っている。そして、分類は政策法務研究のスタンダードになっている（天野 2012：15）。

### 3.4 1986年 先端行政研究会

先端行政研究会は、通達研究会が『自治体の先端行政（1986）』を刊行・解散した翌々月に活動を開始している（天野 2012：13）。旧通達研究会の会員を中心に、東京三多摩、埼玉県の若手職員を加えて1986年9月に発足しており、1991年12月まで4年3ヶ月間の活動を行った。その名称について、天野は通達研究会メンバーが刊行した「自治体の先端行政」から命名したと述べている（小関 2019：148）。

また、市政研究会の活動開始から7年の経過を経て、先端行政研究会では運営方法を変更している。このことについて天野は、「メンバーも増えていきます。そして、この時から西尾〔筆者注：西尾勝〕先生が参加することになりました。…（略）…『もっと若手を入れよう』ということで、メンバーは20人以上になりました。…（略）…更にこの時、西尾先生以外にも研究者を呼ぼうということになり、武藤博己先生、西尾隆先生、坪郷實先生も参加されています」と述べている（小関 2019：148）。研究者が増えることで、研究活動により幅広い学術性を付与することを狙ったと思われるこの試みは、研究の専門性を高めることにつながっている。そして、この頃の自治体職員の入会選考について、天野は「結果的に誰でも良いということではなかったと思います。コアメンバーについては通達研のときから変わりませんでした」と述べている（小関 2019：148）。会の移行に際し、新会員の参加による新陳代謝を図る手法を採用したが、天野のコメントからは自治体職員にとって敷居の高い研究会であったことがうかがえる。

### 3.5 1992年 行政技術研究会

1992年1月以降は、行政技術研究会として活動を継続している（天野 2012：13）。先端行政研究会が

1991年12月に解散した翌月に新たな研究会が発足した理由について、「もっと人数を増やそう、若手に研究会を知ってもらおう、研究者を目指す人を手助けしようというのが、松下先生も私たちにも意識の中にありました」、「10年を目安に発展的に解消しようという考えです。それは、マンネリ化を恐れていました」と天野は述べている（小関 2019：149）。

また、研究会の名称について、天野によると自治体学会年報第1号『自治型の行政技術』のタイトルを引用しており、書籍のタイトルから命名する手法が継承されている（小関 2019：149）。この年報の自治体学会編集部では西尾勝が部会長を勤めているほか、研究者と自治体職員、市民で構成する編集委員会委員の内、1～3名を多摩の研究会メンバーが学会設立翌年の1987年から1996年の間、毎年担っている（後述 表4）。さらに、年報第1号の「紙上座談会 自治型の行政技術」には小口が登壇をしていることから、『自治型の行政技術』は多摩の研究会が関与した活動成果の一つとみることができる。

また、研究会の参加について、天野（2004：11）は著書に「よろしかったら一度ご参加ください」と記しており、オープンに参加者を募るようになった変化が確認できる。

しかし、実際には、入会にあたり所属自治体間の人数調整や、参加者の熟度に対する調整が行われており、依然として結果的な選別が行われていたことがうかがえる。

### 3.6 1999年 介護保険原点の会

2000年4月に施行され、第5の社会保険制度といわれた介護保険制度の導入前後に活動した自主研究グループに、介護保険原点の会がある。この研究会は、多摩の研究会のメンバーである鏡の発案により、1999年8月に17人の自治体職員とともに活動を開始した。研究会は、1999年からの第1期と2003年から2005年までの第2期があり、それぞれの名称を「自治体介護保険研究会」、「自治体介護保険政策研究会」という。後に、厚生労働省老健局長の堤修三の提案により『介護保険原点の会』の愛称が付けられた（鏡論 2010：5）。

鏡(2010:3)が「なぜ自治体と国が一体となった研究会ができたか。今考えると実に、不思議である」と述べるこの研究会は、自治体職員の自主研究会に厚生省職員がオブザーバーとして参加する点に大きな特徴があった。自治体職員に省庁の会議室使用を許可する国の異例な受入れの背景について、鏡(2010:4)は「都道府県を通さずに、ストレートに市町村の情報を得て、制度の耐久度や適正性についての確証を得たかったのではないか」と述べている。

では、なぜ鏡がこの研究会に携わることになったのか。それには二つの流れがあった。一つは、所沢市自治振興課配属時代から縁のある大森が厚生省の高齢者介護・自立支援システム研究会座長に就任し、鏡は自治体現場から情報提供など運用面の協力を約束したこと。もう一つは、新藤宗幸から「自治体学会からだれか介護保険について詳しい人はいないか」と、勉強会への参加を鏡が依頼されたことである。その後、静岡県で開催された介護保険の講演会終了後、厚生省職員に首都圏の自治体職員で介護保険研究会を立ち上げて政策研究を行うことを鏡が申し出た結果、この稀有な研究会が実現したのである(小関2019:129)。

また、省内の会議室を自治体職員の自主研究活動に提供するならば、厚生省職員がオブザーバー参加してよいと申し出た背景について、鏡は「厚生省では自治体との研究会などあり得ないとの意見もあったようで、内部では『自治体勉強会』、つまり自治体が厚生省に勉強に来る会と呼んでいたようですが、厚生省が正式には地方公共団体呼(ママ)組織を『自治体』であるとの認識をさせたかったこと、更に『国と地方』が対等の関係で研究活動を行う事が重要と考えていた(小関2019:132)」と、自治体職員を主体とする研究会にこだわった理由を述べている。鏡が研究会に込めた想いは、自治体は政策実践の場であることを、自治体と国の対等な関係で示すことにあった。

また、研究会の会員選出や運営について、鏡は「多摩の研究会と同じように『こういう研究会があるから来ませんか』というやり方で来た人たちばかり

りでしたので、研究する力のある人が集まりました」,「研究会の運営や合宿の実施は、『旧通達研』や今の『行政技術研究会』の手法がベースになっています」と述べている(小関2019:131)。松下が「ライバルを連れてきなさい(小関2019:122)」と表現した研究レベルを維持する手法は、ここでも継承されている。

介護保険原点の会は、鏡自身が案内文書を作成し、自治体職員メンバーや厚生省に通知する私的な研究会としていた。これは、厚生省が研究会に参加する市町村の選択基準で矢面に立たない配慮であり、外からの批判に注意を払う研究の環境づくりであり、研究会のクオリティーコントロールであった。そして、これらも多摩の研究会の運営手法であった。

### 3.7 1998年 行政政策研究会

行政政策研究会は埼玉県所沢市を中心に、近隣自治体職員と研究者等で構成する自主研究会である。所沢市職員(当時)の関根が会長、入間市職員(当時)の清水が事務局を務め、1998年10月以降、239回の開催(2020年8月現在)を重ねている。研究会の発表は、メンバーのほかに松下、大森などの研究者が過去に登壇をしている。

この研究会の出発点は、1992年に所沢市役所庁舎内で開催した第1回オープンゼミに遡る。そして、同年に関根は所沢市職員(当時)の鏡の紹介で行政技術研究会に参加し、その影響を強く受けるようになっていく(小関2019:138)。

また、清水は1995年に関根と初めて顔を合わせ、同年10月からオープンゼミに参加をしている。そのオープンゼミの運営課題について、2人は「会の名称のとおりオープンで誰でも参加できたのですが、参加者が固定しないので研究会で交わされた意見や情報が共有できず、研究会の内容が蓄積されていかないし、共有されないという課題がありました」,「10人メンバーがいたとして、同じ市役所の中で講師を輪番でしていると、11回目以降は行われぬ課題がありました」と述べている(小関2019:136)。その後、関根の提案で1998年11月に第1回行政政策

研究会が開催され、20年以上続く2人の二人三脚が始まった。

しかし、研究会の名称が現在のものに落ち着いたのは、開始から8年後である。当初、関根の発案で行政技術研究会を参考に行政政策研究会と命名したものの正式採用に至らなかった経緯について、清水は「1998年11月に開催した第1回研究会で関根さんが『行政政策研究会』という案を出したのですが、その時に参加していた大森彌先生が、懇親会の場で『行政政策という言葉はない』という意味のことを言っていました。確かに、調べてみると行政政策という名称はあまり出てこないのです。そういうこともあって、最初のうちは『(仮称)行政政策研究会』という名称で開催通知も出していました。その後、8年経って『もう(仮称)はいらないよね』ということになり、2006年10月から『行政政策研究会』になった」と述べている(小関 2019:138)。

関根が行政技術研究会に参加した1992年以降、両会の関係は連綿と続いている。当時の行政技術研究会について、関根は「草の根学派といわれています。また、行政政策研究会を設立する時に支援してくれたのが小口進一さんで、援助をしてくれました」と述べている。小口は1999年の第3回研究会に登壇以降、5回の発表を行っているほか、松下、天野、鏡、小森岳史、秋元、昼間などの行政技術研究会メンバーが、これまでに延べ16回登壇をしている(2020年8月現在)。

研究会の運営は自治体職員と研究者を中心に構成し、毎月決まった週の曜日に開催、自らの業務についてメンバー持ち回りで発表するなど、行政技術研究会の運営方法に倣っている。その中で象徴的な事は、研究会に一貫して参加し、現場目線の自治体職

員の意見に対して広く学術的な視点で発言する研究者の存在である。それは、多摩の研究会を主導した松下に対し、行政政策研究会の廣瀬克哉であった。このことについて、清水(2000:59)は「出席者が少なくメンバー集めに苦勞をした時期もあったが、今年〔筆者注:2000年〕の2月からは、法政大学法学部の廣瀬克哉教授に参加をいただけるようになり、自治体職員だけでは偏りがちな議論も更に広い角度からの検討がなされるようになった。また、廣瀬教授からの助言がいただけることから、出席率も大幅にアップし、発表内容もよりいっそう充実した研究会となっている」と述べている。

このように、設立の経緯及び運営方法の模倣やその交流の歴史からみて、行政政策研究会は行政技術研究会の系譜とみることができる。

#### 4. 多摩の研究会の独自性

##### 4.1 自治体学会設立支援

自治体学会設立の立役者の1人である森が2006年に記述するまで、その設立経緯に多摩の研究会の名が記されることはなかった。森は政策研究交流会議及び自治体学会の設立に関与した団体として、多摩の研究会を表3のように表している。

自治体学会等の設立にかかる多摩の研究会の記述がこれまでなかった理由について、天野は「松下先生は表に出ることが嫌いでした。本来は自治体学会の初代会長にならないとおかしいのに、一切表に出ていません。その代わりに我々を委員として送り込んでいました。先生が生前に何度も言っていたのは、『君たちがきちんと育てくれたから、自治体学会をつくろうと思ったのだ』ということです。『君たちが育てたから、もう自治体学会を市町村が、

表3 森(2006)『自治体学の二十年 自治体学会設立の経緯』における多摩の研究会の記述

項	表記
72	多摩地域の研究会の人々と綿密に進行の打ち合わせをしました。
74	自治体学会は多摩の研究会の全面的な協力によって設立へとスタートを切りました。
83	多摩の研究会の方々のご努力もあって、自治体職員の代表として田村明さん、市民代表として関西地域から日経新聞の塩見謙さん、学者研究者代表として西尾勝さんがご承諾なさって決まりました。

出典：筆者作成

表4 自治体学会編集部会委員

年報	年	部会長	委員															
第1号	1987	西尾 勝	岡崎昌之	小口進一	神原 勝	日下部代子	新藤宗幸	田中義政	平賀元晃	宮崎俊作	雪田義昭	予川幸夫	—	—	—	—		
第2号	1988	西尾 勝	岡崎昌之	小口進一	神原 勝	日下部代子	新藤宗幸	田中義政	平賀元晃	宮崎俊作	雪田義昭	予川幸夫	—	—	—	—		
第3号	1989	西尾 勝	秋元政三	天野巡一	岡崎昌之	加藤ひとみ	日下部代子	新藤宗幸	田中義政	宮崎俊作	森田 朗	雪田義昭	—	—	—	—		
第4号	1990	西尾 勝	秋元政三	天野巡一	岡崎昌之	加藤ひとみ	日下部代子	新藤宗幸	田中義政	宮崎俊作	森田 朗	鈴木 忱	—	—	—	—		
第5号	1991	西尾 勝	秋元政三	天野巡一	磯部 力	大矢野修	加藤ひとみ	桑原美和子	新藤宗幸	田中義政	森田 朗	吉田民雄	田中一字	—	—	—		
第6号	1992	西尾 勝	秋元政三	天野巡一	磯部 力	大矢野修	加藤ひとみ	桑原美和子	新藤宗幸	田中義政	森田 朗	吉田民雄	田中一字	—	—	—		
第7号	1993	新藤宗幸	天野巡一	荒川俊雄	大矢野修	鏡 論	加藤良重	加茂利男	小澤紀美子	佐藤 滋	杉潤 武	永井章子	室 雅博	森田 朗	吉田民雄	—		
第8号	1994	新藤宗幸	天野巡一	荒川俊雄	大矢野修	鏡 論	加藤良重	加茂利男	小澤紀美子	佐藤 滋	杉潤 武	永井章子	室 雅博	森田 朗	吉田民雄	—		
第9号	1995	江橋 崇	秋元政三	荒川俊雄	大矢野修	加茂利男	小澤紀美子	杉潤 武	田中一雄	永井章子	原 昭夫	昼間守仁	宮崎伸光	室 雅博	森田 朗	吉田民雄		
第10号	1996	江橋 崇	秋元政三	荒川俊雄	大矢野修	加茂利男	小澤紀美子	杉潤 武	田中一雄	永井章子	原 昭夫	昼間守仁	宮崎伸光	室 雅博	森田 朗	吉田民雄		

出典：筆者作成

こういう学会を運営できる能力ができるということを確認した』という意味です」と述べている（小関2019：147-148）。

また、鏡は代表運営委員について、「自治体学会の役員でも、例えば天野さんが運営委員で出たとすると、次に加藤さんにするとか。順番もきちんと決めて、長く権力の座に座らないということにすごく配慮をした方でした」と、松下の指導について述べるとともに、「通達行政研究会8人が中心的なメンバーでした。その8人が1期2年ずつやっていると16年で終わってしまう。どうしたかと言うと、結局、順番が最後の私が企画部会を10年位、編集部会を10年、合わせて20年ぐらい自治体学会の取り回し役をしました」と、学会運営への関与について述べている（小関2019：125-126）。これらの言葉を元に、自治体学会の学会誌である『年報自治体学会』の歴代編集部会委員について、年報第1号から第10号までを一覧にしたものが表4である。

表中の下線は多摩の研究会のメンバーであり、学会設立からの10年の間、年によって最大3名が編集部会委員を担っていることを示している。編集部会は学会構成組織の一部ではあるが、年報の編集委員を務めることは学会の研究活動を広め、成果を残す重要な役割である。多摩の研究会メンバーは、その役割を創立期から担っているのである。

#### 4.2 第一次分権改革への関与

1999年7月に成立した、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（地方分権一括

法）に向けて1995年5月に地方分権推進法が成立し、同年7月には地方分権推進委員会が発足する。この委員会の理論的支柱であり、各省庁との折衝を取り仕切ってきた実務上のリーダーは西尾勝であった<sup>5</sup>。地方分権推進委員会に設置された3つの検討グループの一つである「行政関係検討グループ」の座長に指名された西尾勝は、「私も行政学の専攻者ではありますが、行政の隅々まで知り尽くしているわけではありません。各省の一つ一つの行政について交渉していくわけですから、交渉していく中身について私に知識がないという問題もあります。そこで私たちが補佐する人たちがおりまして、この人たちが一生懸命ペーパーを書いてくれる。この行政、法律の仕組みはこうなっていて、このことについて各省側はこういう見解を述べてきていきます、それに対して私どもが反論をして変えようとするれば、こういう論理で、こういう根拠で交渉に当たるべきではないか、というペーパーを次々と作ってくれるのです。それを翌日以降の交渉に備えて一生懸命、一夜漬けて勉強しなければならない（西尾勝1999：125-126）」と述べている。

しかし、行政の現場と法律の仕組みと省庁側の理論を、地方自治の広範な業務に渡り西尾勝に解説できる「私たちが補佐する人たち」が誰であるかは記されていない。

ところが、横須賀徹の記述を重ねることで「私たちが補佐する人たち」が誰なのか明らかになる。2015年8月29日に行われた「松下圭一先生をおくる会」において、西尾勝は「お礼のことば」で次のよ

うに述べている。「行政技術研究会の自治体職員にはしばしば情報提供を依頼し、ご協力いただきました。なかでも記憶に残るのは、国民年金行政における都道府県の社会保険事務所と市区町村の国民年金係との間の連携関係の実態について、行政技術研究会有志から詳細なレクチャーを受けた記憶です。武蔵野市、三鷹市、小金井市、国分（ママ）市からそれぞれ選ばれた4人の自治体職員からレクチャーを受け、ようやく実態を正確に知ることができました。その上で、私が考えあぐねていた改革の落とし所をめぐる諸論点についても4人のそれぞれの意見を聴取し、これで漸く厚生省官僚等との交渉に臨む私の腹が固まり、腰がすわりました。ほんとうにいまでも、行政技術研究会の諸君に深く感謝している出来事でした（横須賀2017：25-26）」。

ここで西尾勝を「補佐する人たち」が行政技術研究会のメンバーであることが明らかにされた。さらに、「お礼のこぼし」は次のように続く。「後日になって聞かされた話によれば、行政技術研究会の諸君は、私からの度重なる協力要請にどこまでまともに応じるべきなのか迷いもあって、松下先生に相談したところ、『西尾から情報提供や意見具申の要請があったときには、徹夜をしても迅速に対応し、的確な情報や意見をまとめて送り返せ』という、強い指示を受けていた、ということでした（横須賀2017：26）」

行政技術研究会のメンバーは、松下に指示を受ける以前から、西尾勝に情報提供を行っていた。それは、地方自治体は政策を実践する場とする多摩の研究会の考えを、メンバー自らの意思で行動に移したものであり、20年以上続けてきた自治体現場における課題解決と、法制面を含めて追求する研究活動が、地方自治の歴史に寄与した事例であることを示している。

### 4.3 多摩の研究会の系譜

市政研究会は、自治体職員が初の執筆者となった自治体政策研究書である『職員参加』を刊行し、自治体職員による自主研究会の新しい活動の在り方を示した。次に、通達研究会は国の省庁が発出する行

政通達の研究を重ね、法制面における中央集権制度の実態を踏まえつつも、自治体現場の課題を解決するために通達とはどういう拘束物であり、それをどう外すか追求をした。先端行政研究会では、新たに若手自治体職員と研究者を招き入れ、研究者の理論を交えた自治体政策研究をより高度化した。そして、行政技術研究会では、自治体現場における政策研究の拡散と定着を図るために参加者をオープンに募るとともに、機関委任事務を廃止するための国の政策立案に情報提供を行った。これらの研究活動に一貫しているのは、自治体現場における課題を解決する手法について、現場目線で継続的に研究を実践していることである。

一方、市政研究会と通達研究会以降の研究会では、二つの相違点を認めることができる。通達研究会のメンバーは自らのライバルとなる自治体職員を選抜し、議論を行う関係であったのに対し、市政研究会は山登りに活動の中心が移行したように、サークル活動的な関係性であった。もう1点は、通達研究会では議論を重ねた研究内容を論文として発表する活動を展開したのに対し、市政研究会は講演活動を主として活動をしていた点である。通達研究会以降は、研究会の運営方法が継承されていることと併せて考えると、市政研究会は自治体職員による政策研究活動の先駆けであるが、多摩の研究会の運営手法は通達研究会において確立されたことがわかる。

そして、これらの研究会が多摩の研究会の直系とするならば、派生にあたるのが次の三つの研究会である。まず、多摩の研究会のメンバーを中心に通達研究会の活動を深化させ、政策展開的な法務論の研究を行った自治体行政法務研究会。次に、行政技術研究会の運営手法を模倣し、その支援を受けるとともに交流が続いている行政政策研究会。そして、多摩の研究会の運営方法を継承するとともに、国政レベルの政策立案・制度化の段階に自治体現場目線の政策研究を持ち込んだ介護保険原点の会である。

これら7つの研究会の共通点は、自治体現場の目線で政策研究を実践する研究の視座と、自治体政策研究に特化した運営方法である。いずれも、松下の思想を継承しており、派生した研究会を含めて多摩

図2 多摩の研究会の系譜



出典：筆者作成

表5 多摩の研究会活動年表

年月日	活動	備考
1977	市政研究会発足	活動終了年不明
1979.10	通達研究会準備会	立川市民会館 江口, 小口, 天野
1980.8	通達研究会 発足 (第1回研究会)	
1980.11.1	『職員参加』刊行	
1983.8	「許されぬ弁護士費用の公金支出」	天野『地方行政』寄稿
1984.5.22	自主研究グループ全国交流集会	中野サンプラザ
1984.10.20	自治体政策研究交流会議	神奈川県民ホール
1985.7	『法律時報』連載執筆依頼	天野
1985	自治体行政法研究会設立	天野, 岡田, 加藤, 松下ほか
1986.4.19	東京自治体学フォーラム	東京自治会館 代表世話人江口, 大島, 小口, 秋元
1986.7.15	『自治体の先端行政』刊行	研究会名引用
1986.7	通達研究会解散	
1986.9	先端行政研究会発足	西尾勝参加
1986.5.23	自治体学会設立	
1986.10	『法律時報』連載開始	市町村職員初の法律専門誌執筆
1988.3.30	『自治体の行政技術』刊行	年報自治体学会第1号, 研究会名引用
1988.7	「政策法務」誕生	松下, 天野ほか赤城山合宿
1988.7	『法律時報』連載終了	
1989.2.28	『政策法務と自治体』刊行	自治体行政法務研究会天野, 岡田, 加藤ほか
1990	自治体学会報告	天野「個性化時代の自治体法務, 政策法務」
1991.12	先端行政研究会解散	
1992.1	行政技術研究会発足	
1992.2	オープンゼミ発足	所沢市役所
1994	宮城県市町村職員研修	天野 日本初の「政策法務」研修

1995	「武蔵野学派」紹介	鈴木庸夫「自治体の政策形成と政策法務」
1995.7	地方分権委員会発足	西尾勝 行政関係検討グループ座長
1997.7	地方分権一括法制定	
1997.12	介護保険法制定	
1998.11	仮称行政政策研究会第1回開催	所沢市役所 会長 関根, 事務局 清水
1999.8	自治体介護保険研究会開催	鏡 第1期 3年7ヶ月 41回開催
2000.2	行政政策研究会	廣瀬克哉参加
2000.4	地方分権一括法・介護保険法施行	
2001.1	中央省庁再編	厚生労働省に改組
2001.9	愛称「介護保険原点の会」命名	堤修三
2003.3	自治体介護保険研究会	鏡 第41回最終回
2003.4	自治体介護保険研究会	鏡 活動休止
2003.4	自治体介護保険政策研究会	鏡第1回開催 第2期約2年20回開催
2004.3.3	『自治のかたち、法務のすがた』刊行	天野
2005.2	自治体介護保険政策研究会活動休止	鏡
2006.10	行政政策研究会	関根, 清水 会名から「仮称」を削除
2015.5.6	松下圭一逝去	
2015.8.29	「松下圭一先生をおくる会」開催	吉祥寺第一ホテル 発起人代表 西尾勝

出典：筆者作成

の研究会の系譜とみることができる。そして、これらの研究会の系譜を整理したものが図2である。

さらに、多摩の研究会の活動を年表にしたものが表5である。

また、活動初期にその研究手法を形成した通達研究会のメンバーは、一般事務職採用職員という特徴がある。このことは、技術専門職員や専門職職員が政策研究を行わないということではなく、松下の「ライバルを連れてきなさい」という言葉を、メンバーが各々に実践した結果である。研究会では、幅広いテーマの自治体政策研究を行う際に、住民課題や現場に接する自治体実務担当者としての市民視点と、総合計画を実現するために自治体政策を執行する、自治体経営の視点を併せ持つ複眼的な視点で研究に取り組む必要性があった。それは、特定の事例や地域性の存在する課題について、当該自治体のみ対応する解決策だけではなく、他の自治体におい

ても有効である汎用性をもった政策研究につながっている。

#### 4.4 多摩の研究会の特徴

多摩の研究会の特徴として、活動の秘匿性、研究の現場性、高い専門性を挙げることができる。

活動の秘匿性について、研究会の解散までメンバーを公開しないこと、研究会の討論はオフレコにすることや、資料は外部に出さないことなどを挙げることができる。これらは、研究現場で個別案件の情報や自由な意見の交換を行うことに役立ち、より広範な汎用性を持つ政策の研究につながった。そして、研究や構成員を職場など外部の僻みややっかみと偏見から守るための手法でもあり、研究活動が継続できた要因の一つであった。これらは、自主研究活動が、外部からの影響を受けずに活動を継続するために必要な組織運営論とみることができる。

その一方で、行政技術研究会では参加者をオープンに募ったものの、自治体職員の参加者数は期待したほどに増加していない。固定化したコアメンバーと研究者が築いてきた研究内容の成熟は、新たに参加する自治体職員にとって敷居の高いものであったと推測される。多摩の研究会の秘匿性はグループ化・セクト化することを嫌っていた松下の指導により行われてきたが、自治体学会の運営に影響を持つなど、結果的にはセクト化したといわれても仕方がない部分があった。

研究の現場性について、全国的な組織化の活動を行いながらも、自治体現場の課題研究を定例的に継続していることが示している。その目的を、鏡は次のように述べている。「松下圭一先生が自治体学会をつくろうとか、市政研究会から通達研究会、行政技術研究会の一連の動きは、それまでは国が主導だった政策作りを、自治体がローカルガバメントとして、市民に一番近いところにある地方政府としての責任を果たすためには、様々な政策能力が向上しなくては行けないと考えていたからです。特に、自治体職員は国から様々な政策がきて、機関委任事務とか、団体委任事務とか流されて、ほとんど自主的な政策がなかったということに対して問題意識を覚えたのだと思います。それで、とにかく『政策能力が高くなることは、市民生活が豊かになることだ』というのが松下先生の根本だだと思います。それは、『専門家が引き上げるのではなくて、現場の自治体職員がものを考えて発言する人達が増えることが必要だ』と考えたのだと思います（小関 2019：123）」。設立以来、地域の行政課題をテーマに研究を継続することは、市民生活の向上を目的に、地域に近い立場にある自治体職員の政策能力を高めるための現場性の追及であった。

また、多摩の研究会の専門性を示すものとして、研究会の場に政治・行政学者等が参加していること、通達研究会に参加していた自治体職員9名中7名が自治体退職後に大学教授や講師を務めている<sup>6</sup>ことが挙げられる。特に、研究者への転身は、公務と並行して20年以上に渡り継続している研究会活動や論文執筆、雑誌への寄稿などを重ねて専門性を高

めた結果とみることができる。

## 5. おわりに

多摩の研究会とその系譜における自主研究活動の運営には秘匿性、現場性、専門性という特徴があり、それは1977年から継続している多摩の研究会や、そこから派生した研究会に踏襲されている基本的な運用方法であった。

まず、その秘匿性は秘密主義ではなく、自主研究活動者が行政組織や所属における軋轢を回避する手法であり、純粋な研究の空間を確保する運営方法であった。

次に、現場性と専門性は、第一次分権改革への関与や介護保険原点の会による厚生省との共同研究など、国の制度設計が自治体現場で有効に機能するための助言を行っていたことに表れている。三層構造の行政制度において、都道府県を飛び越して市町村が現場の情報提供をするには、二つの視点が必要であった。一つ目は、制度設計に必要な、全国の市区町村で有効かつ公平に機能する視座の下に管理された自治体現場の情報であること。二つ目は、制度設計者の立場に立った法制度の検討と、政策研究の鍛錬に基づいた専門性の高い情報である。そうでなければ、分権改革一括法や介護保険制度の支援のように、制度施行の前段階において、制度実装時の想定を含めた課題に対する有用な解決策を提案することができない。

1980年代に全国的に発展した自主研究活動は、革新自治体による自主政策の展開にはじまり、社会や経済の変動に伴う自治体職員の高学歴化を背景に展開をしてきた。しかし、この時代を経験した自治体職員は、すでに自治体現場から退いている。1980年代に発生した自治体政策研究の流れは外的要因によりはじまったが、今後は、組織的、計画的に展開することが求められる。

今回の調査では、自主研究活動グループとしての多摩の研究会とその系譜の足跡を追うことで、活動記録の整理を行った。しかし、市政研究会発足の契機や、自治体政策研究の具体的な研究内容にまで及

んでいないなど、明らかにできたのはその一部である。特に、自治体現場の課題から汎用性のある政策立案を実施する過程については今後の研究の課題とし、自治体職員の政策研究をより深めて考察する際の論点としたい。

### 注

- 1 地方自治経営学会（1984年設立、2014年3月解散）、日本地方自治研究学会（1984年設立）、自治体学会（1986年設立）、日本地方自治学会（1986年設立）
- 2 森啓2000年、天野巡一2004年、鳴海正泰2007年
- 3 松下圭一、佐藤竺、遠藤湘吉、田畑貞寿、西尾勝の5名（光本2013：76）
- 4 天野が訟務担当として在職中に関わった、1970年代半ばに武蔵野市で起きた日照権問題に関連した、元武蔵野市長に対する損害賠償金請求事件についての寄稿
- 5 新藤宗幸は、地方分権推進委員会の理論的支柱であり、各省庁との折衝を取り仕切ってきた実務上のリーダーは西尾勝氏であったと記している（西尾1999：234）
- 6 天野巡一、江口清三郎、岡田行雄、小口進一、鏡論、加藤良重、昼間守仁の7名

### 参考・引用文献

- 天野巡一・岡田行雄・加藤良重、1989年、『政策法務と自治体』、日本評論社
- 天野巡一・岡田行雄・加藤良重、2012年、「政策法務の成り立ちと法務研修」『自治体法務NAVI 2012年3月号 45号』、第一法規、2-15項
- 天野巡一、1983年、「許されぬ弁護士費用の公金支出」『地方行政 1983年8月6日』、時事通信社、13-16項
- 天野巡一、1985年、「要項行政の意義と限界」『法律時報 昭和60年57巻12号11月号』、日本評論社、68-73頁
- 天野巡一、2004年、『自治のかたち、法務のすがた～政策法務の構造と考え方～』、公人の友社、14項
- 天野巡一、2012年、「政策法務と東京三多摩地区研究会の系譜」『自治体法務NAVI2012年3月号 45号』、第一法規、15項
- 天野巡一、2015年、「基礎自治体における中核人材の育成手法」『都市問題2015年10月号』、後藤・安田記念東京都市研究所、52-60項
- 石森久広、2002年、「自治体政策法務論の現況—自治立法権を中心に」『アドミニストレーション2002年2月号第9巻1号』、熊本県立大学総合管理学会、242-225
- 大森彌、1987年、『自治体行政学入門』、良書普及会
- 小口進一・塩原恒文・田村明・平出宣一・大森彌、1981年、「地方公務員の思想と行動—行政と住民との回路を求めて—」『ジュリスト増刊総合特集No.22 地方の新時代と公務員』、有斐閣
- 介護保険原点の会 鏡論編、2010年、『総括・介護保険の10年～2012年改正の論点～』、公人の友社
- 鏡論、2014年、「職員の政策研究～市職員として、介護保険原点の会のメンバーとして」『地方自治職員研修2014年2月号』、公職研、27-29項
- 神原勝・辻道雅宣、2016年、『戦後自治の政策・制度辞典』、公人の友社
- 木佐茂男、1996年、『自治体法務とは何か』、北海道町村会
- 小関一史、2019年、「自主研究活動と自治体政策研究の展開—多摩地区の自治体職員による政策研究会の活動と関与—」、法政大学大学院修士論文
- 市政研究グループ、1982年、「問題提起 岐路に立つ自治体職員」『岐路に立つ自治体職員臨時増刊10号』、公職研
- 自治体学会編、1988年、『自治体の行政技術』、良書普及会
- 清水英弥、2000年、「行政政策研究会」『Think-in 第2号』、彩の国広域連合自治人材開発センター
- 鈴木庸夫、1995年、「自治体の政策形成と自治体法務」『判例地方自治133号』、地方自治判例研究会、86-88項
- 関根久雄、1997年、「自主研究グループ、オープンゼミ」『埼玉自治2月号』、埼玉県自治研究会
- 田村明・森啓・村瀬誠、1986年、『自治体における政策研究の実践—ローカル・ガバメントの展望を拓く—』、総合労働研究所
- 地方自治体活性化研究会編者、1984年、『自主研究実践ハンドブック—地方自治体活性化のために』、総合労働研究所
- 堤直規、2018年、『公務員の出世の作法』、学陽書房
- 東京市政調査会編、2009年、『地方自治を掘る』、東京市政調査会
- 東京自治体学フォーラム実行委員会、2017年、『東京自治体学フォーラム』、時潮社
- 鳴海正泰、2007年、「自治体学会設立で開いた扉 職員・市民・研究者の熱いネットワーク」『都市問題 2007年11月号』、後藤・安田記念東京都市研究所、97-109
- 鳴海正泰、2013年、「自治体学会に今求められるもの 設立経過を振り返りながら」『自治体学VOL.25-1』、自治体学会編集部編、5-7項
- 鳴海正泰、2015年、「松下先生と自治体学会の設立過程」『自治体学VOL.29-1』、自治体学会編集部編、66-67項
- 西尾勝、1999年、『未完の分権改革』、岩波書店
- 日本評論増刊、1986年、『いま草の根の現場から自治体学の構築を』、日本評論社
- 松下圭一編、1980年、『職員参加』、学陽書房
- 松下圭一編、1986年、『自治体の先端行政 現場からの政策開発』、学陽書房
- 松下圭一、1987年、『都市型社会の自治』、日本評論社
- 松下圭一、1999年、『自治体は変わるか』、岩波書店
- 溝口泰介、2004年、「地方分権時代における自主研究活動とその支援のあり方」福岡県市町村研究所研究年報、財団法人福岡市町村研究所
- 光本信江、2013年、「構想・計画と法務」『シリーズ 自治

- 体政策法務講座 第4巻 組織・人材育成』, ぎょうせい
- 森啓, 1992年, 『自治体の政策研究 —職員研修所の改革問題—』, 公人の友社
- 森啓, 1995年, 『自治体の政策研究』, 公人の友社
- 森啓, 2000年, 『自治体職員の政策水準 如何にして上昇したか』, 公人の友社
- 森啓, 2003年, 『自治体の政策形成力』, 時事通信社
- 森啓, 2006年, 『自治体学の二十年・自治体学会の設立経緯』, 公人の友社
- 森啓, 2014年, 『自治体とはどのような学か』, 公人の友社
- 山梨学院大学行政研究センター, 1997年, 『分権段階の自治体と政策法務』, 公人の友社
- 横須賀徹, 2017年, 「社会構造の大変革期に正面から次の時代に向けて発信した松下圭一」『法學志林第114巻第3号(第780号)』, 法政大學法學志林教會, 25-26項

参照ホームページ

法政大学宮崎伸光研究室のホームページ「社会活動等の項目の主な研究会の項」

[http://nmiya.ws.hosei.ac.jp/html/Activity/v9asociety.html#asociety\\_midashi](http://nmiya.ws.hosei.ac.jp/html/Activity/v9asociety.html#asociety_midashi)最終確認2019年12月22日

# 自然公園における管理責任 — 通常有すべき安全性と責任分担の研究

Management responsibility in a natural park

— Research on safety and responsibility sharing that should normally be possessed

田畑琢己

## 要約

自然公園は過去10年で約10ha増加して国土面積の約15%を占めるようになった。また、過去10年間に発生した山岳事故は約30%増加している。このような背景から環境省では「自然公園等施設技術指針」を制定し維持管理の体系化を図っている。自然公園等施設技術指針では、自然公園施設を登山道（バリエーションルート、山稜・高山帯ルート、山稜・樹林帯ルート、草原・湿原ルート）、探勝路、園路、集団施設地区等の利用拠点に分類した。この中で、集団施設地区等の利用拠点の施設については、多くの利用者を集めることを目的に設置されているため設置・管理者が明確であり、営造物責任の範囲内である。また、園路は散策、リゾート、観光等の自然景観地を訪れ、雄大な風景や名勝にふれ豊かな自然に接する目的の歩道である。園路の利用者は家族、学校の児童や学生に加えて身体障害者であり、都市公園と同様に営造物責任の対象となる。これに対して、登山道と探勝路の管理責任については未解明なところが多い。この管理責任について警察庁の資料が発生した事故の種類や内容に止まり、環境省は自然公園内で発生した事故について把握していない。このような状況の中で、自然公園施設の管理主体である行政にとって自然公園施設の管理の程度を探求する手がかりとして自然公園施設の管理責任が争点となった裁判例を分析することは有意義である。本稿では、自然公園施設における管理責任が争われた裁判例について学説を交えて分析し、行政の管理責任について裁判所の考え方を検討した。

## キーワード

自然公園、管理責任、通常有すべき安全性、責任分担

## 1 はじめに

### 1.1 問題の所在

周囲を海に囲まれ、山野に恵まれた我が国は豊かな自然と変化に富んだ景観美を享受している。この豊かな自然を保護するために、行政は特定地域を自然公園（国立公園、国定公園及び都道府県立自然公園をいう（自然公園法2条1号））に指定・管理してきた。また、以前より、行政区域内に自然公園を有する地方自治体の中には、自然保護を目的とする管理だけでなく、観光資源としての利用を促進しているところも多く見られる。そこに、昨今の自然回

帰ブームにより、自然観察や自然探勝など自然に親しむ機会を求めて多くの観光客が自然公園に足を運ぶようになった。観光客の増大に伴い、全国の自然公園内での事故の発生も増加、自然公園施設を管理する行政にとって管理責任は重要な課題となっている（若狭2008：89）。

#### 1.1.1 自然公園施設管理についての現在の考え方

自然公園施設管理についての現在の考え方は、「自然公園等施設技術指針」（環境省2014：維持管理1-34）において具体的に示されている。しかし、自然公園は過去10年間で約10万ha増加して国土の

14.8%を占めていることに加えて、それぞれ過去10年間で山岳事故が30.3%増加、山岳遭難者が22.6%増加、死者・行方不明者が1.7%増となっている。このような背景から自然公園を取り巻く社会条件等に応じた管理が重要な問題となっている（環境省2020：178-188、警察庁2020：1）。「自然公園等施設技術指針」（環境省2014：維持管理3）では、自然公園施設の維持管理の方法として、登山道（バリエーションルート、山稜・高山帯ルート、山稜・樹林帯ルート、草原・湿原ルート）、探勝路、園路、集団施設地区等の利用拠点の施設に分類している。

### 1.1.2 自然公園施設の管理責任の特長と問題点

このような施設の形態によって、管理者の管理責任の範囲と自己責任の範囲が異なる。特に、探勝路、登山道は所有者、設置者、管理者が不明確であることから責任の所在が曖昧である。自然公園施設における管理責任として問題となるのは営造物責任である。ここで、園路は散策、リゾート、観光等の自然景観地を訪れ、雄大な風景や名勝にふれ豊かな自然に接する目的の歩道である。園路の利用者は家族、学校の児童や学生に加えて身体障害者であり、都市公園と同様に営造物責任の対象となる。また、集団施設地区等の利用拠点の施設については、多くの利用者を集めることを目的に設置されているため設置・管理者が明確であり、営造物責任の範囲内である（環境省2014：維持管理4）。

### 1.1.3 本稿の目的

行政の営造物責任が明確な園路と集団施設地区等の利用拠点の施設に対して、登山道と探勝路の管理責任については不明確なところが多い。この理由として、登山道と探勝路は開設者が不明なことが多く、管理についても地元の警察や山岳会等の団体、そして周辺の山小屋などが標識の設置や補修している場合もある。このような多様な主体による「事実上の管理」の積み重ねが登山道や探勝路の多くを維持している。例えば、日本を代表する山岳自然公園地域である槍・穂高連峰でも主要な登山道18本の中で12本の管理責任の所在が曖昧になっているのである（加藤峰夫2008：87-89）。

ここで、登山道とは、登山、探検、探索、トレッ

キング等の大自然の中で過ごし、より深く、密接な自然体験を得ることを目的とした歩道であり、無整備又は簡易な補修・修復で利用する。登山道の利用者は初級以上の登山者である。探勝路は自然風景観察、動物観察、ハイキング、クロスカンントリー等の豊かな自然の中で自然に親しむ等のふれあいを目的とした歩道である。探勝路の利用者は家族、学校の児童や生徒などである（環境省2014：維持管理4）。

そして、警察庁の資料は発生した事故の種類や内容に止まり、環境省は自然公園内で発生した事故について把握していない（2020.11.27環境省自然保護局国立公園課回答）。このような状況の中で、自然公園施設の管理主体の一つである行政にとって自然公園施設の管理の程度を探求する手がかりとして自然公園施設の管理責任が争点となった裁判例を分析することは有意義である。すなわち、裁判例の特徴としては、各事故の論点について裁判所の考え方が明らかになるとともに最終的な結論が得られることである。一方、裁判例の限界としては和解などにより訴訟とならなかった事件や科学技術的内容のように裁判官の専門外のことまで網羅できない点である。

本稿では、自然公園施設の管理責任が争われた裁判例を分析し、行政の管理責任について裁判所の考え方を検討する。裁判例では、営造物責任が争点となったので、これを概観するとともに先行研究の検討を行う。

## 1.2 営造物責任

国家賠償法2条1項は、「道路、河川その他の公の営造物の設置又は管理に瑕疵があったために他人に損害を生じたときは、国又は地方公共団体は、これを賠償する責に任ずる。」と規定する。瑕疵の有無は、当該営造物に「通常有すべき安全性」（他人に危害を及ぼす危険性のある状態）があったかどうかによって判断されている。なお、国家賠償法は「公の営造物」に関するものであるから民営の施設に関しては適用されない。その場合には、民法717条1項の問題となる（北村2011：240-241）。国家賠償法3条1項は、「前2条の規定において国又は公共団体が損害を賠償する責に任ずる場合において…

公の営造物の設置若しくは管理にあたる者と…公の営造物の設置若しくは管理の費用を負担する者が異なるときは、費用を負担する者もまた、その損害を賠償する責に任ずる。」と規定する。一般国道や1級河川は、本来、国の設置・管理に係る営造物である。しかし、それらの管理を法定受託されている都道府県は、例えば道路法50条、河川法60条等により、一定割合の費用負担をすべきことが明示されている。その限りで、国は設置管理者として、都道府県は費用負担者として賠償責任を負うことになる(室井=芝池=浜川2004:456)。

### 1.3 先行研究の検討

先行研究としては福永の研究(福永2012:55-95)があり、その概要は次のとおりである。河川の管理瑕疵が争われる事例では、管理責任が軽減ないし免除される事情として、①自己責任論、②河川管理の特質、③自由使用は河川管理の直接的目的ではないことも、根拠としてあげられていることが特徴的である。以上に対し、河川管理者側に責任が認められるのは、次の3類型が抽出できる。第1は、公物管理者が、公物管理のために各種の工事を行うなどして公物の従前の状況に変更を加え、それにより従前に比べ公物利用者に危険を及ぼす可能性が生じた場合である(以下、「第1類型」という)。第2は、公物の利用施設(例えば、河川の親水施設、海浜の海水浴場、自然公園内の遊歩道)を設置するなどして、公衆の公物利用を積極的に許容することにより、事故の危険性を高めた場合である。この場合、公衆は、当該公物は適切に管理されたものと安心して利用するものであり、危険のある公物の利用を奨励しただけ、自己責任論は後退し公物管理者に要求される注意義務のレベルは高いものとなる(以下、「第2類型」という)。第3は、自然公物の管理施設(人工的な公用物)での事故である(以下、「第3類型」という)。典型的なのは河川管理用通路での事故であるが、第2類型との違いは、公物管理者が当該公用物を公衆の利用に積極的に供してはいない点である。河川の管理用通路の場合、公用物という事情はあるが、人工公物で、かつ一般道路と部分

的に接続し、公衆が容易に立ち入ることができるので、それに応じた危険の予測が公物管理者に求められる(最一判昭和55年9月11日判時984号65頁が近い)。

### 1.4 本稿の主旨

先行研究では、主に河川の管理責任を考察して、管理責任が軽減ないし免除される3つの事情と河川管理者側に責任が認められる3類型があるという結論を導いた。本稿では、先行研究を踏まえて、自然公園施設の管理責任を検討する。本稿は、行政が自然公園施設を整備する際に2つの重要な視角(①「どの程度の措置を講じていれば国家賠償責任を回避できるか」、すなわち、国家賠償法2条1項の解釈論にいう「通常有すべき安全性」とは何か(最一判昭和45年8月20日民集24巻9号1268頁、最三判昭和53年7月4日民集32巻5号809頁)(北村2011:556)、②国、都道府県、市町村、民間事業者が関わっているときの責任分担)から裁判例を分析するとともに、司法審査基準を明らかにし、自然公園施設の管理方針を考察した。分析対象は、「13. 登山道の管理責任」の「裁判例」(溝手2015:76-77)と法律情報データベース(LEX/DB、「自然公園」と「歩道」という用語で検索した。)の両方に掲載された裁判例の中で、高等裁判所まで争われた事例又は過去20年以内(2000年以降)の地方裁判所で確定した事例を選択した。

## 2 裁判例の分析

裁判例は、別表のとおりである。

### 2.1 鬼ヶ城事件

(大阪地判昭和46年12月7日民集29巻10号1766頁、大阪高判昭和48年5月30日民集29巻10号1780頁、最三判昭和50年11月28日民集29巻10号1754頁)

#### 2.1.1 事件の概要

被害者は、吉野熊野国立公園内の鬼ヶ城に設けられた周回路の通称「犬もどり橋」を渡っていたところ転落し、負傷した。この橋は、海辺の断壁の中腹を削って設けられた周回路の途中にある岩の裂け目

に架けられたもので、海側には鉄製の柵が設けられていたが、被害者が転落した山側には柵が設けられていなかった。そこで、被害者は、右は危険防止策を怠ったもので、国家賠償法2条所定の営造物の設置管理の瑕疵に該当し、その責任は国立公園の管理者である国、三重県及びその維持管理を任されていた熊野市にあるとして損害賠償を求めた事案である。

### 2.1.2 裁判所の判断

(大阪地判昭和46年12月7日民集29卷10号1766頁)

- ①「本件周遊路の…施設の費用の負担については、施設の新設の場合は、国が補助金として概ね1/2を、残りの1/2を三重県と熊野市が負担してきた…補修等については、軽微なものはその都度三重県に報告した上、熊野市がその負担の下に補修してきた。」
- ②「危険な本件架橋の山側に転落防止柵を設けていなかったという点で国家賠償法第2条にいう営造物の設置管理の瑕疵が存したというべきであり、そして本件周遊路の設置管理の責任は…被告国、同三重県、同熊野市のいずれもが負っている。」
- ③「本件周遊路についても、その当初の造成は…三重県であるが、その後の補修等については毎年熊野市の予算に計上支出し、その維持保存に努めてきた…ものである。国家賠償法2条にいう公の営造物の設置、管理は国又は公共団体が事実上これをなす状態にあれば足り、必ずしも権限に基づくことを要しない…被告熊野市が…本件周遊路の設置管理を現実になしてきたものである以上、同条にいう営造物（本件周回路）の設置管理の責を負うものと認めるのが相当である。」

(大阪高判昭和48年5月30日民集29卷10号1780頁)

- ④「本件周回路は三重県が…設置した…しかし…本件においても、国あるいは市が、自然公園法上の執行者たる県と並んで、右公園事業と密接な結び付きを持つと認められる場合には…国あるいは市も国家賠償法上の責任…を負担するものと解さなければならぬ。」
- ⑤「本件周回路も熊野市の要望によりできたもので…しばしば改修が加えられたが、その都度熊野市はその費用の全部又は一部を支出し…本件周回路

は…鬼ヶ城の景観を通覧するのに欠くことのできない施設であって、熊野市は地元の観光振興のため…市道の取付を行って観光客の便宜にも意を用い、荒天時には通行止の措置を行っていた。…熊野市は、本件周回路の内でも、特に本件第5橋梁の設置は自らこれをしたものであり、その管理行為は…単に三重県の補助機関としての事実行為をしているに過ぎないものとは認められない。…国家賠償法2条の責任を免れることはできないものである。」

- ⑥「実質的には、元来国が執行すべき国立公園に関する公園事業を三重県に特許して執行させる代わりに、補助金交付の名目で費用の一部を国が負担している…国家賠償法3条の費用の負担の概念は、その名目に捉われず、実質において判断すべきものであるから…国は同条の適用を免れない。」
- ⑦「本件周回路の設けられる前はそこに別段の施設はなく、観光客らが渡り易いところを選んで岩を渡り歩くにまかせていたため、特に高波にのまれる等の事故も生じていたが…観光客の増加に伴い…設けられた…利用者の側に相当の注意が要求されることはもとよりであるが、施設の側も、右利用者の期待に応え得る安全施設を設けるべきであり…気の緩みや酒気を帯びていることも…配慮がされなければならない。…橋の部分において、海側の柵のみを頼りとし、山側には全くこれを設けていなかったことは、積極的に観光客等を誘導する回遊施設としては、やはり安全性において不十分である。」

(最三判昭和50年11月28日民集29卷10号1754頁)

- ⑧「国家賠償法…3条1項所定の設置費用の負担者には、当該営造物の設置費用につき法律上負担義務を負う者のほか、この者と同等もしくはこれに近い設置費用を負担し、実質的にはこの者と当該営造物による事業を共同して執行していると認められる者であって、当該営造物の瑕疵による危険を効果的に防止しうる者も含まれると解すべき…である。」
- ⑨「上告人は…三重県に対し…本件周回路の設置を承認し…上告人の本件周回路に関する設置費用の

負担の割合は1/2近くにも達している…上告人は、国家賠償法3条1項の適用に関しては、本件周回路の設置費用の負担者というべきである。」

### 2.1.3 裁判例の分析

本件は、探勝路に関する事案である。安全性については、次のとおりである。判旨②は、「危険な本件架橋の山側に転落防止柵を設けていなかったという点で国家賠償法第2条にいう営造物の設置管理の瑕疵が存した」という考え方を示した。判旨⑦は、「利用者の側に相当の注意が要求される」としながら、「気の緩みや酒気を帯びている」ことにも配慮した「安全施設を設けるべき」という考え方を示した。この点、判旨⑦は先行研究の「第2類型」と同じ立場である。裁判所は「橋の部分において、海側の柵のみを頼りとし、山側には全くこれを設けていなかったことは、積極的に観光客等を誘導する回遊施設としては、やはり安全性において不充分である。」という結論を導いた。行政による自然公園施設整備には、都市公園と同等の安全性を備えなければならぬのだろうか。

責任分担については、次のとおりである。国家賠償法3条1項は、「前2条の規定において国又は公共団体が損害を賠償する責に任ずる場合において…公の営造物の設置若しくは管理にあたる者と…公の営造物の設置若しくは管理の費用を負担する者が異なるときは、費用を負担する者もまた、その損害を賠償する責に任ずる。」と規定する。この点、判旨③は、「国家賠償法2条にいう公の営造物の設置、管理は国又は公共団体が事実上これをなす状態であれば足り、必ずしも権限に基づくことを要しない」という考え方を示した。事実上これをなす状態とは、「施設の新設の場合は、国が補助金として概ね1/2を、残りの1/2を三重県と熊野市が負担（判旨①）」と「熊野市がその負担の下に補修（判旨①）」であり、裁判所は、「国家賠償法第2条にいう営造物の設置管理の瑕疵（判旨②）」について、その責任を「国、同三重県、同熊野市のいずれもが負っている（判旨②）」という考え方を示した。判旨⑥は、「国家賠償法3条の費用の負担の概念は、その名目に捉われず、実質において判断すべき」であるとい

う考え方を示した。実質とは、「公園事業と密接な結び付きを持つ（判旨④）」、「熊野市はその費用の全部又は一部を支出（判旨⑤）」、「熊野市の要望（判旨⑤）」、「熊野市…の観光振興（判旨⑤）」などである。判旨⑧は、次の3つの要件があれば、国家賠償法3条1項の「費用を負担する者」に当たるとする。①補助金の交付額が受給者（地方公共団体）の負担する額と同程度の額に達していること。②実質的に当該営造物事業を共同して執行していると認められること。③当該営造物の瑕疵による危険を効果的に防止し得る者であること（古崎1987：30）。判旨⑨により国の上告を棄却した。この点、判旨⑨は国立公園の施設について「利用者の事故防止に資するもの」であることが、補助金交付対象事業の適格要件（「国立公園及び国定公園施設整備国庫補助金取扱要領」第1「補助の基本方針」3号参照）であり、本件周回路に対する国の補助金の交付も、右周遊路を「利用者の事故防止に資するもの」（柴田1976：136-137）という理由から示されたと考える。

## 2.2 地獄谷事件

（広島地呉支判昭和54年4月25日下民集33巻1-4号404頁、広島高判昭和57年8月31日判時1065号144頁）

### 2.2.1 事案の概要

本件は、被害者が、かねてバスガイドより説明のあったとおりの道順に従い知人と共に地獄谷に向かい、他の観光客約20名が旧遊歩道に入ったことと、同方向先に噴煙を認めたため、その左側の木柵に取付けてあった案内板や展望台広場、周遊園路のあることに気付かず、旧遊歩道を約二百数十m進み、同所で写真撮影中突然足下の地表が陥没し大火傷を受けたというもので、右の事故は旧遊歩道の設置、管理の瑕疵によるものであるとして北海道及び登別市、並びに、観光施設に対する補助金交付者である国に対し国家賠償法に基づき損害賠償を求めた事案である。

### 2.2.2 裁判所の判断

（広島地呉支判昭和54年4月25日下民集33巻1-4号404頁）

- ①「原告の進入経路は…泉源管理のため通行の用に供していた…原告は、被告道は右の場所が天然記念物である原始林の区域内に含まれ、同区域を北海道教育委員会所管のもとに維持管理していることにより、また被告市は右の場所が被告市の行政区域にあることにより、それぞれ右の場所を管理している旨を主張するが、文化財保護法による天然記念物の指定又は行政区域の設定はいずれも対象物件に対する所有権、地上権、賃借権等管理権の根拠となるべき権原の取得を伴うものではないのであるから、原告の右各主張はそれ自体失当というべきである。」
- ②「原告としては…路面及び渡し板の状況並びに周囲の状況からして通常の観光道路から外れているのではないかと疑ってみるべきである。…更に本件石標あたりから先は踏分道のようなものさえ見当たらず…原告は本件石標から少なくとも約72.05mも奥の事故地点に進入したばかりか…一見して表土が陥没しそうなところがある危険地帯であるのにも関わらず…足下を確認することなく、後方又は横へ移動したため本件事故に遭遇したものである。そうだとすれば、事故は原告が漫然と危険地域に進入し、かつ、通常有すべき注意を払わなかったことによって生じたというべきものであり、その責任は専ら原告自身にある。」  
(広島高判昭和57年8月31日判時1065号144頁)
- ③「被控訴人北海道は…危険な場所を伴う国立公園の公園事業を施行し、遊歩道や展望台を設置する場合には安全かつ適当な場所、方法を選択することはもとより、人が容易に立入できるような危険な場所には、立入ができないような施設若しくは立入禁止を明示する表示板を設置する等して、観光旅行者の事故防止に努める責務があり、国家賠償法2条の立法趣旨が危険責任に由来するものと解されることも併せ考えると、同条にいう営造物の設置又は管理瑕疵には、設置された営造物についてのそればかりでなく、設置すべき施設を設置しなかった場合をも含むと解する…北海道としては、旧遊歩道入口に立入禁止の立札等を設置し、更には…立札や防護柵が設置すべきものであり…

これをしなかった同被控訴人は国家賠償法2条の責任を免れない。」

- ④「被控訴人国は…その執行を地方自治体等に認可した場合でも…被控訴人国はその改善を命じることができる立場にある。…被控訴人北海道と共同して右執行をしていると認められるので、被控訴人国は、国家賠償法3条の費用負担者として責任がある。」
- ⑤「被控訴人登別市は…案内所、休憩所、公衆便所等を設置し…被控訴人北海道の前記本件公園事業の執行については協議に加わっている…国家賠償法2条の立法趣旨に照らすと、同条の設置、管理者とは、法律上その権限がある場合に限定することなく、事実上右と同視し得る立場にあるものも含まれる…被控訴人登別市は、法律上の権限に基づく設置、管理者である被控訴人北海道と事実上同視し得る立場にあったものと認められるから、被控訴人登別市も同条による責任を免れない。」

### 2.2.3 分析

本件は探勝路に関する事案である。安全性について、判旨②は、「踏分道がない」、「表土が陥没しそうな場所」、「足下を確認せずに移動した」という理由から「通常有すべき注意を払わなかった」として「責任は専ら原告自身にある」とした。判旨③は、北海道の責任について「遊歩道や展望台を設置する場合には安全かつ適当な場所、方法を選択」、「危険な場所には立入ができないような施設若しくは立入禁止を明示する表示板を設置」という「観光旅行者の事故防止に努める責務」があるとした。判旨④は、国家賠償法2条にいう「営造物の設置又は管理瑕疵には、設置された営造物についてのそればかりでなく、設置すべき施設を設置しなかった場合をも含む」という考え方を示した。この点、判旨③は先行研究の「第3類型」と同じ立場である。

責任分担について、判旨④は、「国はその改善を命じることができる立場にある」という理由から「被控訴人北海道と共同して右執行をしていると認められる」とした。判旨⑤は、「登別市は…案内所、休憩所、公衆便所等を設置し…被控訴人北海道の前記本件公園事業の執行については協議に加わってい

る」とし、国家賠償法2条にいう「設置、管理者とは、法律上その権限がある場合に限定することなく、事実上右と同視し得る立場にあるものも含まれる」という理由から「登別市は、法律上の権限に基づく設置、管理者である被控訴人北海道と事実上同視し得る立場にあった」という考え方を示した。

### 2.3 大杉谷事件

(神戸地判昭和58年12月20日民集43巻9号1015頁、大阪高判昭和60年4月26日民集43巻9号1039頁、第一判平成元年10月26日民集43巻9号999頁)

#### 2.3.1 事件の概要

本件は被害者が吉野熊野国立公園内の吊橋を同行者ととともに通過中、吊橋を支えていたメインワイヤ2本のうち1本が切れ、橋面より転落し約20m下の露岩に衝突して死亡した。被害者の両親は、事故の発生は本件吊橋の設置、管理の瑕疵によるものとして、国家賠償法に基づいて、その設置、管理者である三重県及び一部その費用を負担した国に対し損害賠償の訴を提起した事案である。

#### 2.3.2 裁判所の判断

(神戸地判昭和58年12月20日民集43巻9号1015頁)

- ①「本件事故当時、メインワイヤーは、錆びて褐色化し腐食のひどい外側ではぼろぼろの状態であったこと、特に破断したメインワイヤーについてみると、支柱上部に接するワイヤー支点部は…その耐荷重は、設計時の約4/100(約1.2t)であった…本件吊橋は、本件事故当時、公の営造物たる国立公園内の歩道施設として通常有すべき安全性を欠いていた。」
- ②「本件事故当時本件吊橋のメインワイヤーの耐荷重が約1.2tしかなかったのは主として長期間にわたる雨水による腐食のためであり…メインワイヤーが破断した部分である支点部に何らかの構造上の欠陥があったとは考え難いことが認められるから、被告県には本件吊橋に対する設置の瑕疵はなかった。」
- ③「大杉谷線道路は…登山というよりはハイキングというべきコースであり…近鉄がこれを一般用の登山コースとして宣伝している…被告県の設置し

た警告板記載の「1人ずつゆすらないで静かに渡って下さい」という文言が、荷重によるワイヤーの破断の危険を警告する旨の表現とは必ずしも看取り難いことを総合して考慮すれば、本件吊橋…においては、通行制限の警告板の存在にも関わらず、なお、登山者が本件吊橋を同時に多人数で渡橋する事態は、十分に予想し得た…被告県としては…予見可能であった…したがって、被告県は、本件吊橋の危険回避のため、腐食したメインワイヤーを取り換え、正常な安全性を回復するようにするとか、それまでの間、本件吊橋を通行禁止にし…監視員を配置するなど、単なる前記警告板以上により確実性のある危険防止の措置を講ずべき義務が存した。」

- ④「被告県は…吊橋につき民間業者に委託して安全点検を実施したこと、右点検の結果に基づき被告県環境保全課により…吊橋の架替予算の要求がなされたが、財政上の理由から本件吊橋の架替えは行われなかった…被告県は…本件吊橋については通行制限員数を1名と決定し…前記警告板を本件吊橋の渡り口両側に設置した…被告県は…随時パトロールを実施していたが、昭和47年以降はこれを宮川村に委託し、宮川村は、約16回/年大杉谷線道路のパトロールを実施…しかしながら、被告県の右措置にも関わらず、耐荷重の著しい低下による本件吊橋の危険性は何ら改善されないまま推移した…危険を完全に防止するため…具体的措置を講ずべき義務があった…被告県の本件吊橋に対する管理には瑕疵があった。」
- ⑤「本件吊橋の設置、管理のため、国が被告県に交付した補助金の額が…被告県の支出額に対し1/4に過ぎないものであっても、国家賠償法3条1項の適用に関する限り、被告国は本件吊橋の設置管理費用の負担者たることを免れえない。」  
(大阪高判昭和60年4月26日民集43巻9号1039頁)
- ⑥「控訴人国の本件道路に関する架設補修の費用の負担の割合は1/2近くにも達しているのだから、本件吊橋の設置管理のための控訴人国が控訴人三重県に交付した補助金の額が控訴人三重県の支出額に対し1/4に過ぎないものであっても、控

訴人国は国家賠償法3条1項の適用に関しては、本件吊橋を含む本件道路の設置管理費用の負担者である。」

- ⑦「本件事故は、本件吊橋を同時に多人数の者が渡ったため発生したとはいえ、通常の用法に即しない行動の結果生じた自損行為によるものとはいえ、控訴人三重県の管理の瑕疵に基づく本件吊橋の安全性の欠除に起因するものというべく、控訴人三重県は国家賠償法2条1項により本件事故によって生じた損害を賠償すべき義務がある。」

(最一判平成元年10月26日民集43巻9号999頁)

- ⑧「公園事業に関する施設が、社会通念上独立の営造物と認められる複数の営造物によって構成される複合的な施設（以下「複合的施設」という。）であって、その設置管理に瑕疵があるとされた特定の営造物が右複合的施設を構成する個々の施設（以下「個別的施設」という。）であるときは、当該個別的施設と複合的施設を構成する他の施設とを一体として補助金が交付された場合などの特段の事情がない限り、右費用負担者に当たるか否かは、当該個別的施設について費用負担の割合等を考慮して判断する…国が補助金の交付を通じて地方公共団体に対し具体的に危険防止の措置を要求することができるのは、補助金が交付された設置、補修等の工事の範囲に限られるからである。…本件吊橋のみについてみると、その架設については費用を負担しておらず、同県がした4回の補修工事のうち本件事故の10年以上前…1回の工事についてのみその費用の1/2に当たる135,992円を補助金として交付したに過ぎず…本件吊橋に対する前示の補助金の額、内容、交付の時期、回数、三重県との負担の割合等に照らすと、上告人は、本件吊橋について国家賠償法3条1項にいう費用負担者に当たらない。」

### 2.3.3 裁判例の分析

本件は探勝路に関する事案である。安全性については、次のとおりである。判旨①は、メインワイヤーについて「錆びや腐食でぼろぼろの状態」であり「耐荷重は、設計時の約4/100（約1.2t）」であったという理由から「通常有すべき安全性を欠いてい

た」とした。判旨②は、「メインワイヤーの耐荷重が約1.2tしかなかった」理由として「長期間にわたる雨水による腐食のため」であり「設置の瑕疵はなかった」とした。判旨③は、「一般用の登山コースとして宣伝」するなどして利用者を誘導たことに加え、三重県は事故を「予見可能」であったにも関わらず、「警告板」を設置するに止まり「メインワイヤーの交換」、「通行禁止」、「監視員の配置」という確実性のある危険防止の措置を講じる義務があった点で、先行研究の「第2類型」と同じ立場である。判旨④は、「財政上の理由から本件吊橋の架替えは行われなかった」ことと、「宮川村による約16回/年のパトロールの実施」という事情があるにも関わらず「県の本件吊橋に対する管理には瑕疵」があるという考え方を示した。判旨⑦は、警告板を無視して「同時に多人数の者が渡った」にも関わらず「通常の用法に即しない行動の結果生じた自損行為」ではないとし「三重県の管理の瑕疵に基づく本件吊橋の安全性の欠除」であるという考え方を示した。ここでの問題点は、通行制限の徹底の程度と方法である。本件吊橋の耐荷重が約10名であり、1名ずつ渡らなければ落橋の危険があることを周知徹底させる方策が十分採られていれば自損行為となる。しかし、そのような方策を採っていなければ、本件吊橋は、落橋の危険性があつたとされても仕方あるまい。特に、警告板の文言が、メインワイヤーの破断の危険を端的に表現するものではないことや、登山者の間では、同時に5名以上もの人数で渡橋するのが常態化していたことは、本件吊橋に瑕疵があつたと結論付けるための「踏切台」になったと考えられる（古崎1987：29）点で、先行研究の「第2類型」と同じ立場である。

責任分担については、次のとおりである。判旨⑤は、「国が被告県に交付した補助金の額が…被告県の支出額に対し1/4に過ぎないものであっても、国家賠償法3条1項の適用に関する限り、被告国は本件吊橋の設置管理費用の負担者たることを免れえない。」という考え方を示した（判旨⑥同旨）。判旨⑧は、「架設の費用を負担していない」と「4回の補修工事のうち1回の工事で費用の1/2に当たる

135,992円を補助金として交付した」とし、「補助金の額、内容、交付の時期、回数、三重県との負担の割合等」という判断基準を示して「国家賠償法3条1項にいう費用負担者に当たらない」という結論を導いた。先述した最三判昭和50年11月28日（判旨⑧）が示した国家賠償法3条1項の「費用を負担する者」に当たるとする3要件について国の主張は、次のとおりである。要件①を欠く（三重県の行った4回の補修工事のうち補助金を交付したのは1回のみで、金額的には全補修額の約1/5である。）。要件②を欠く（昭和42年度に補助金を交付してから、本件事故が発生した昭和54年まで本件吊橋の設置に関与したことはない。）。要件③を欠く（その危険を防止し得る地位にない。）（古崎1987：30）。神戸地判昭和58年12月20日と大阪高判昭和60年4月26日は、国の主張を採用しなかった訳であるが、それは、本件吊橋を含む本件道路について、①ないし③の要件があるとしたことによる（古崎1987：30）。最一判平成元年10月26日は、補助金交付の実質との関係では、補助金の額、内容、交付の時期、回数、三重県との負担割合等に照らし、国は費用負担者に当たらないと判断している。事実関係に照らすと、本件吊橋については当初の設置については補助金を交付していないこと、補助金が交付されたのは事故の10年以上前の1回限りであること、負担割合が同県の1/4に過ぎないことなどの点が重視されたと考える。この点の判断は具体的事例に関する判断として参考になるとと思われる（小田原1991：140）。

## 2.4 立山連峰地獄谷湯溜入浴事件

（広島地判平成4年3月17日訟月46巻9号3616頁、広島高判平成11年9月30日訟月46巻9号3598頁）

### 2.4.1 事件の概要

環境庁は、国立公園法に基づいて中部山岳国立公園の立山連峰地獄谷を含む一帯の地域を園地域に指定し、遊歩道を地獄谷の中に縦断して設置した。被害者は遊歩道から約30m下方にあるコンヤ川の流れの中にある天然の湯溜に入り硫黄性の噴出ガスを吸収して意識を失い溺死した。被害者の相続人は、本件湯溜を含む地獄谷一帯の設置・管理に瑕疵があっ

たとして、被告国、県、町を相手どって、国家賠償法2条による損害賠償請求をした事案である。

### 2.4.2 裁判所の判断

（広島地判平成4年3月17日訟月46巻9号3616頁）

- ①「被告国は…本件遊歩道を設置した…湯溜まり2は…天然の湯溜まりであり…地獄谷として自然観察の対象とされている…遊歩道及び本件湯溜まり2を含むその周辺は、被告国によって自然観察、自然探勝のために不特定多数人の利用に供されていた…「公の営造物」である。」
- ②「国家賠償法2条にいう「瑕疵」とは営造物が通常備えるべき性質または設備を欠くことをいうものである。したがって、営造物管理者は…危険を防止するために必要な施設を設けなければならないが…当該営造物の構造、用途、場所的環境、利用状況等諸般の事情を考慮して通常予測される危険の発生を防止するに足ると認められる程度のものであることを要し、かつこれを以て足るものというべきである。…地獄谷の利用者は、社会通念上独立して行動することの肯認される程度の能力を有する者…と考えられるから、営造物管理者としては右程度の能力を有する者を対象として通常予測される危険を防止しうる措置を講ずれば足りる。」
- ③「地獄谷一帯は至るところでガスが噴出しており…危険が存在する。ところが、本件遊歩道は…遊歩道を外れて歩くことが危険である旨の表示は…木柱1、2があるにすぎず…重大な警告を表示しているものであるとは考え難い…被告国は…毒ガスによる危険を明示した…表示を本件遊歩道に沿って適当な間隔で設置する等して危険を防止すべきであり、これを怠った点において公の営造物の「設置又は管理」に瑕疵があった。」
- ④「湯溜まり2は…露天風呂の様相を呈していたとは到底言えない…通常人が前記状況にある湯溜まり2を露天風呂として利用するであろうと考えることができない。…被告国において、地獄谷の利用者が湯溜まり2に入浴することは通常予測することのできない…ものであるから、被告国は右危険を防止するに足る設備を設置する…などの措

置を講じていなかったことをもって「設置又は管理」に瑕疵があったものということとはできない。」

- ⑤「通常予想しえない危険が発生したときは、右危険は危険防止施設が設置されていなかったり、あるいは有効に機能していなかったことによって通常生ずべきものといえなから、両者の間に相当因果関係を認めることはできない…地獄谷の利用者が湯溜まり2に入浴することは通常予想することのできないものであるから、両者の間に相当因果関係を認めることはできない。」
- ⑥「被告国には…瑕疵があるが、右瑕疵と本件事故との間に因果関係はなく、したがって同被告に本件事故について責任がないから、被告富山県、同富山町については…本件事故につき責任がない。」(広島高判平成11年9月30日訟月46巻9号3598頁)
- ⑦「湯溜まり2は…天然の窪みであるから…公の営造物であるとはいえない。」
- ⑧「本件遊歩道の管理者としては、少なくとも、本件遊歩道以外を歩行しないように警告すべきものと解される。…本件事故は…あえて、危険を犯して湯溜まり2に入った…被控訴人国は…本件のような事故の発生する危険性を予測することができなかった…柵等を設置するなどの措置をとっていなかったことをもって、直ちに本件遊歩道の設置又は管理に瑕疵があったとはいえない。」
- ⑨「本件遊歩道については、設置又は管理に瑕疵があったとは認められないから、同被控訴人(富山県、立山町)に対し、国家賠償法2条1項に基づき損害賠償を求める控訴人らの本件請求は…理由がない。」

#### 2.4.3 裁判例の分析

本件は探勝路に関する事案である。判旨②は国家賠償法2条に定める瑕疵の考え方を示し、判旨①は湯溜まり2を「公の営造物」であるとし、判旨③は「公の営造物の「設置又は管理」に瑕疵」を認めたが、判旨④で「湯溜まり2に入浴することは通常予見することのできない」という理由から利用者の事故との間に相当因果関係がないとした(判旨⑤)。この点、判決の事実認定によれば、死亡の原因は、入浴しようと考えて遊歩道から意図的に外れ、有毒

ガスを吸引し溺死したのであるから、直接の瑕疵判断の対象となるのは、湯溜まり2とその周辺に限定されるべきではなかった。そのため、判決は遊歩道の瑕疵の有無を判断し、その瑕疵と本件事故との因果関係を独立の項で論じなければならなくなった(稲葉1993:44-45)。判旨⑦は湯溜まり2を「公の営造物」ではないとし、事故の危険を予測できないことから「本件遊歩道の設置又は管理」に瑕疵を否定した(判旨⑧)。判旨⑥⑨は、事故に対する国の責任がないことから、理由を示さずに富山県と立山町の責任を否定した。判旨⑤⑥に対しては、管理者の通常予測できない行動に起因する事故であるから管理者の賠償責任を否定する結論を容易に結論付けられた(古崎1995:109)と思う。

## 2.5 えびの高原事件

(福岡地判平成4年4月24日判時1437号134頁, 福岡高判平成5年11月29日判タ855号194頁)

### 2.5.1 事件の概要

被害者は宮崎県えびの高原に出かけ、韓国岳の登山道となっている遊歩道を約100m登り、そのあたりから遊歩道脇の斜面を約9m南方へ下った地点まで歩き、その地点で噴気孔に転落し熱傷を負い死亡した。被害者の両親は「本件事故は、公の営造物である遊歩道の設置管理の瑕疵により生じたものである」として、遊歩道の設置管理者である宮崎県に対し、また「国は国賠法3条1項に定める公の営造物の設置管理費用の負担者に該当する」として国に対し、それぞれ損害賠償を求めた事案である。

### 2.5.2 裁判所の判断

(福岡地判平成4年4月24日判時1437号134頁)

- ①「本件事故発生地点は、本件歩道から南へ約9m傾斜の急な足場の悪い斜面を下りた場所であること…通常観光客が立ち入ることはないこと…本件事故以前に地表陥没による事故が発生したこともないこと…本件事故現場付近には…危険があることを知らせる看板が設置されていたこと…本件事故は…既に存在していた噴気孔に自ら近付いて転落した…被告宮崎県において、本件遊歩道利用者の安全確保のため…立ち入る者があることまで予

測して、柵の設置やその他右地域への立入防止のための措置を講ずべき事情が存したと解することはできない。…本件遊歩道の設置管理上具有すべき安全性に欠けるところがあったとはいえない。」

- ②「原告らの被告国に対する請求は、被告宮崎県に設置管理者としての責任があることを前提として費用負担者としての国の責任を問うものであるから、前項判示のとおり被告宮崎県に対する請求に理由がない以上…原告らの被告国に対する請求も失当というべきである。」

(福岡高判平成5年11月29日判タ855号194頁)

- ③「本件遊歩道…利用者が遊歩道外に出ることについて、全面的に禁止或いは許容するというような意味はないのであって、遊歩道外の場所への立入については、原則として利用者の自主的判断と責任に委ねられている…遊歩道が整備されることによって…知識・経験の少ない一般観光客の来訪が増大することは容易に考えられるから、具体的に事故発生の危険性が予測される場所については、その旨を明確にして利用者の立入を禁止する措置を採ることが遊歩道設置管理者に要求される。」
- ④「本件事故現場は、比較的観光客が立ち入ることが少ない場所であり…地表が陥没して転落する危険性についても、当時、一般に知られていなかったことなどを考慮すると、被控訴人宮崎県には事故発生の危険性を具体的に予見することはできなかったと認められる。したがって、被控訴人宮崎県が…防止措置を採っていなかったことをもって、直ちに本件遊歩道の設置管理に瑕疵があったとはいえない。」
- ⑤「被控訴人宮崎県には本件遊歩道の設置管理の瑕疵があったことを前提として、費用負担者としての責任を追求する被控訴人国に対する本件請求も理由がないことに帰する。」

### 2.5.3 裁判例の分析

本件は登山道に関する事案である。安全性について、判旨①は、「本件歩道から南へ約9m傾斜の急な足場の悪い斜面を下りた場所であること」、「通常観光客が立ち入ることはないこと」、「本件事故以前に地表陥没による事故が発生したこともないこと」、

「看板の設置」、「噴気孔に自ら近付いて転落」という事情から、宮崎県には危険箇所に入り込む者のあることを予測して「柵の設置」などを講じなくても「本件遊歩道の設置管理上具有すべき安全性に欠けるところがあったとはいえない」という考え方を示した。判旨③は、「遊歩道外の場所への立入については、原則として利用者の自主的判断と責任に委ねられている」としながら、「遊歩道が整備されることによって…知識・経験の少ない一般観光客の来訪が増大する」という理由から「事故発生の危険性が予測される場所については、その旨を明確にして利用者の立入を禁止する措置を採ることが遊歩道設置管理者に要求される」という考え方を示した。判旨④は、「観光客が立ち入ることが少ない場所」と「地表が陥没して転落する危険性についても、当時、一般に知られていなかった」ことから「事故発生の危険性を具体的に予見することはできなかった」という理由から「本件遊歩道の設置管理に瑕疵があったとはいえない」という考え方を示した。この点、本件と類似する事例として、先述した広島高判昭和57年8月31日があり、表土の陥没は公の営造物である「旧遊歩道」上において発生したものであるから、公の営造物の設置管理の瑕疵の有無の対象となり得る。双方の判決が結論を異にするのは主としてこのためと思われる(薄1993:63)。

責任分担について、判旨②は、「原告らの被告国に対する請求は、被告宮崎県に設置管理者としての責任があることを前提として費用負担者としての国の責任を問うものであるから、前項判示のとおり被告宮崎県に対する請求に理由がない以上…原告らの被告国に対する請求も失当というべきである。」とした(判旨⑤同旨)。

## 2.6 奥入瀬事件

(東京地判平成18年4月7日判時1931号83頁, 東京高判平成19年1月17日判タ1246号122頁, 最判平成21年2月5日判例集未搭載)

### 2.6.1 事件の概要

十和田八幡平国立公園の特別保護地区内に属する「奥入瀬溪流石ヶ戸」地内の遊歩道付近を観光中で

あった被害者が本件事故現場にいて昼食をとろうとして立っていたところ、頭上のブナの木の高さ10mの高さから、長さ7m、直径18ないし41cmの枯れ枝が落下し、被害者を直撃したことにより重傷を負った。被害者とその夫は、被告国と被告青森県に対し、選択的に、国賠法1条1項、同法2条1項、民法717条2項に基づき損害賠償を求めた事案である。

## 2.6.2 裁判所の判断

(東京地判平成18年4月7日判時1931号83頁)

- ①「被告県が設置した石ヶ戸休憩所…を利用する観光客等の多くは…本件遊歩道及び本件空白域に立ち入る者も多く…被告県は、本件事故現場付近を含む空白域において、卓ベンチを設置していた…これを事実上管理し、これを含めた周辺一帯を、本件遊歩道と一体として観光客らの利用に供していた…本件事故現場付近は、貸付契約の対象となった本件遊歩道と事実上区別されることなく、被告県によって、一定の施設が設置され、観光客の利用に供していた…被告県により公の目的のために供用されているというべきである。」
- ②「本件事故現場付近及び本件遊歩道脇に存立する本件ブナの木及びその他の樹木の枝は、本件事故現場付近及び本件遊歩道を含む観光客が通常通行ないし立ち入る場所の頭上を覆っていたことが認められるところ、これらの樹木及びその枝は、年月の経過によりいつ落下するか分からないままであり、本件事故現場付近を通行する観光客等は、常に落木等の危険にさらされていたにもかかわらず…被告県は…1回/年歩道等の安全性の点検を行ったのみで、その他本件事故現場付近の上記の危険性に対して、落木等の危険のある枝の伐採や、立入を制限する柵ないし覆いの設置等を行うこともせず、また、本件事故現場時点において、掲示等により、枝の落下等があり得る旨を警告し、観光客等に注意を促すなどの処置を講じることがなかったことが認められる。そうすると、本件事故現場付近は、被告県によって通行の安全性が確保されてなかったものといわざるを得ず、その管理について通常有すべき安全性を欠いてい

た。」

- ③「山林における落枝は通常見られる自然現象であることからすると、一般的な事故発生の予見が可能であったことは明らかであり…本件事故発生当時の天候は晴れで、ほぼ無風状態であって、本件事故は天候の異常などが無い状況の下での落枝により発生した…被告県が危険木と判断する基準は明らかではないものの…本件事故は、回避し難い事故であったとまではいえず、その他本件事故が不可抗力ないし回避可能性のない場合であるとは認められない。」
- ④「被告国は、民法717条2項にいう「竹木」には、天然木は含まれない旨主張するが…しかし、天然木であっても、占有者等が一定の管理を及ぼし、その効用を享受しているような場合には、これに対する「支持」があることにほかならないから、その場合には、同項の責任を肯定し得る。」
- ⑤「本件ブナの木は、被告国の栽植にかかるものではなく、自生した天然木ではあるが、これを含む山林は、三八上北営林署長において管理している…同営林署は…自らも環境省や被告県の主催する合同点検に毎年参加しているものであり、本件ブナの木を含む山林の遊歩道に近接した部分につき、現実に危険性を認識し、これに対処する方策を採っていたのであって、このようなことを含む管理行為は、少なくとも本件ブナの木を含めた本件遊歩道に近接した山林部分に存する自然木に対して「支持」をしているものといわざるをえないから、本件ブナの木が天然木であっても、これが本件事故現場のような多くの人が立ち入る場所にある立木として通常有すべき安全性を欠いた状態にあるときには、その支持の瑕疵に基づく責任が肯定される。」
- ⑥「本件事故現場付近を含む本件遊歩道及び本件空白域には多くの観光客等が立入、散策や休憩のためにこれらの場所を利用していたこと、奥入瀬溪流石ヶ戸を散策する観光客等の頭上を樹木の枝葉が広く覆っていたこと、本件事故当時は晴天でほぼ無風状態であったことなどの事実を併せて考慮すると、多くの観光客が散策や休憩のために立ち

入る場所に存在していた本件ブナの木としては、その有すべき安全性を欠いた状態にあったといわざるをえない…予見可能性及び回避可能性がないとはいえない…被告国は、本件ブナの木の支持についての瑕疵に基づき、本件事故により原告らに生じた損害を賠償する責任を負う。」

(東京高判平成19年1月17日判タ1246号122頁)

- ⑦「本件ブナの木の周辺地域は…石ヶ戸休憩所が設置され…ここから奥入瀬に下る階段が設けられ…本件ブナの木を含む立木や切り株の周囲に立入防止柵や標識等があり…本件ブナの木の脇には卓ベンチが置かれるなど多数の観光客が本件ブナの木の周辺において散策ないし休息することが予定されている場所である。…控訴人国は、控訴人県とともに、合同点検を実施していたのであって…現実には落木落枝の危険性を認識することができた…これが人への危害を及ぼすことがないように維持、管理に当たる責任があった。」
- ⑧「本件空白域は…事実上、控訴人県によって上記遊歩道と一体として管理されている…他方、本件空白域は控訴人県が控訴人国から貸付を受けておらず、これらの直接の管理責任は控訴人国に属している。このことは…本件ブナの木周辺を含む奥入瀬溪流歩道の危険木判定や伐採拒否権限は、最終的には控訴人国（林野庁、旧環境庁）にあったこと、合同点検部分に控訴人国の機関も参加し、危険木の判定作業を実施し、その伐採作業を控訴人県に行かせていたことなどから明らかである。」
- ⑨「控訴人県は、事実上、本件空白域を管理している立場から、仮に、控訴人県が、本件ブナの木の枝を伐採する権限を控訴人国から与えられていなかったとしても…控訴人県の責任が回避されるものではない…控訴人国についても、控訴人県が相応の管理権限を有していないことに鑑みると、控訴人県の実事上の管理があることをもって、これを占有する者としての責任が回避されるものではない。」

### 2.6.3 裁判例の分析

本件は探勝路に関する事案である。東京地判平成

18年4月7日における安全性について、青森県の責任は次のとおりである。判旨①は、「被告県は、本件事故現場付近を含む空白域において、卓ベンチを設置していた」ことから「公の目的のために供用されている」とした。判旨②は、ブナなどの枝が「本件遊歩道を含む観光客が通常通行ないし立ち入る場所の頭上を覆っていた」、「落木等の危険のある枝の伐採や、立入を制限する柵ないし覆いの設置等をしなかった」、「標識など設置しなかった」という理由から「通常有すべき安全性を欠いていた」という考え方を示した。判旨③は、落枝について「予見が可能であった」及び「事故発生当時は晴天で無風であった」から回避し難い事故ではなかったとした。国の責任は次のとおりである。判旨④は、民法717条2項にいう「竹木」について「天然木であっても、占有者等が一定の管理を及ぼし、その効用を享受しているような場合には、これに対する「支持」があることにほかならないから、その場合には、同項の責任を肯定し得る。」という考え方を示した。判旨⑤は、「本件ブナの木は、被告国の栽植にかかるものではなく、自生した天然木」であるとしながら「三八上北営林署長において管理している」という理由から「管理行為は、少なくとも本件ブナの木を含めた本件遊歩道に近接した山林部分に存する自然木に対して「支持」をしているものといわざるをえないから、本件ブナの木が天然木であっても、これが本件事故現場のような多くの人が立ち入る場所にある立木として通常有すべき安全性を欠いた状態にあるときには、その支持の瑕疵に基づく責任が肯定される」という考え方を示した。判旨⑥は、判旨④⑤の理由から「本件ブナの木としては、その有すべき安全性を欠いた状態にあった」として国の責任を認めた。東京高判平成19年1月17日における安全性について、国と青森県の責任は次のとおりである。判旨⑦は、「控訴人国は、控訴人県とともに、合同点検を実施していたのであって…現実には落木落枝の危険性を認識することができた」ことから「これが人への危害を及ぼすことがないように維持、管理に当たる責任があった」とした。判旨⑧は、本件空白域について青森県が「遊歩道と一体として管

理」していることと、「控訴人県が控訴人国から貸付を受けておらず、これらの直接の管理責任は控訴人国に属している」ことから国と青森県の管理責任を認めた。判旨⑨は、「控訴人県は、事実上、本件空白域を管理している立場から、仮に、控訴人県が、本件ブナの木を伐採する権限を控訴人国から与えられていなかったとしても…控訴人県の責任が回避されるものではない…控訴人国についても、控訴人県が相応の管理権限を有していないことに鑑みると、控訴人県の実上の管理があることをもって、これを占有する者としての責任が回避されるものではない。」という考え方を示した。これまでの判旨は、先行研究の「第2類型」と同じ立場である。最判平成21年2月5日は上告を棄却した。本件で問題となった「営造物」は、「本件事故現場付近を含む本件空白域」であるが、本件空白域については、青森県が国から貸付を受けることなく、すなわち権原なく、事実上管理していたに過ぎない。しかし、国賠法2条1項の「公の営造物」に該当するかどうかは、一般的には、権原の有無によって判断されるが、全く権原がなくても、事実上管理していることによって「公の営造物」に該当することがある、と理解されている。問題は、権原ではなく、本件空白域を青森県が事実上管理し、公の目的に供用していたと評価できるか、という点にある。この点、判旨①は、「県により公の目的のために供用されている」という考え方を示した（判旨⑨同旨）。管理の瑕疵について判旨②は、「本件事故現場付近は、被告県によって通行の安全性が確保されてなかったものといわざるを得ず、その管理について通常有すべき安全性を欠いていた」とした（判旨⑦同旨）。この点、青森県がどこまでの措置を行っていたのか（掲示等による警告で足りるのか、危険のある枝の伐採や、立入を制限する柵などの設置まで行わなければならないのか）問題は残る。民法717条2項の「竹木の栽植又は支持に瑕疵がある場合」の意義については、従来、ほとんど論じられてこなかった。竹木に対する「栽植」又は「支持」という人為的作業が必要であることは条文から読み取れる。本件ブナの木は自生している天然

木であるから、「栽植」は問題とならず、「支持」だけが問題となる。判旨④は、天然木に対して「占有者等が一定の管理を及ぼし、その効用を享受しているような場合」は「支持」に当たるとした。これまで立木に係わる裁判例はいくつか存在するが、この問題を意識的に論じたものはないようである。判旨④は、「支持」を「保存」（民法717条1項）、「管理」（国賠法2条1項）と同じ意味に理解するものである（北河2006：112）。

## 2.7 城ヶ倉溪流事件

（青森地判平成19年5月18日判自296号78頁）

### 2.7.1 事件の概要

本件は、青森市内にある通称「城ヶ倉溪流遊歩道」（以下「本件歩道」という。）を散策中に落石事故（以下「本件事故」という。）によって死亡した者の相続人である原告らが、本件事故は本件歩道の管理の瑕疵によって発生したものであるとして、本件歩道の管理者である被告青森市に対し、国賠法2条1項に基づき損害賠償を求めた事案である。

### 2.7.2 裁判所の判断

（青森地判平成19年5月18日判自296号78頁）

①「国家賠償法2条1項にいう公の営造物の設置又は管理の瑕疵とは、営造物が通常有すべき安全性を欠いていることをいい（最一判昭和45年8月20日民集24巻9号1268頁参照）、当該営造物が通常有すべき安全性を欠いているか否かの判断は、当該営造物の構造、用法、場所的環境及び利用状況等諸般の事情を総合考慮して具体的個別的に判断すべきであるが（最三判昭和53年7月4日民集32巻5号809頁参照）、当該営造物の利用に付随して死傷等の事故の発生する危険性が客観的に存在し、かつ、それが通常の予測の範囲を越えるものでない限り、管理者としては、事故の発生を未然に防止するための安全施設を設置するなどの必要があるものというべきであり（最一判昭和55年9月11日判時984号65頁参照）、管理者がそのような対策を講じなかったために当該営造物の利用に際し安全性が確保されなかった場合には、当該営造物の設置又は管理に瑕疵があったと認めるのが相

当である。」

- ②「本件落石事故現場付近においていったん落石が発生した場合には、それが本件溪流歩道を通行中の利用者を直撃するおそれがあり…利用者の生命等に重大な結果を生じさせる客観的な危険性が常時存在していた…このような危険性は…本件溪流歩道の構造や用法、場所的環境、利用状況等に照らせば、通常の予測の範囲を超えるものではない…本件溪流歩道の管理者である被告としては…落石防止措置等を講じることまではしなかったのであるから、本件溪流歩道の設置管理には瑕疵があった。」
- ③「被告において…(1)落石の通り道になっている桶状の沢の存在、(2)その下部にあるロックシェルの存在、(3)その真下に位置する本件落石事故現場にあった落石と疑われる大小数十個の岩石の存在に照らせば、落石発生を予測することができなかつたとはいえない。同様に、仮に被告において…複数の岩石が存在するロックシェル一部が存在することを認識していなかつたとしても、それは単なる調査不足を示すものというほかになく、落石事故発生につき予測可能性を否定する事情とはなり得ない。」

### 2.7.3 裁判例の分析

本件は探勝路に関する事案である。判旨①は、設置管理の瑕疵の判断基準として、①他人に危害を及ぼす危険性、②予測可能性、③回避可能性を示した。①について判旨②は、「通常の予測の範囲を超えるものではない」とした。②について判旨③は、現場の状況から「単なる調査不足を示すものというほかになく、落石事故発生につき予測可能性を否定する事情とはなり得ない」とした。これは、予測可能性の有無に対する判断について、設置管理者である被告に専門家としての一般市民が有するそれよりも高度な判断能力が求められることを前提とし、被告が調査に関する権限を有している場合に、その権限の不行使が予測可能性に対する抗弁となりえないことを示唆する。③について判旨②は、「落石防止措置等を講じることまではしなかったのであるから、本件溪流歩道の設置管理には瑕疵があった」とし

た。この点、本件歩道の利用状況等に基づく個別具体的な判断を下したものであり（若狭2008：90）、先行研究の「第2類型」と同じ立場である。

## 3 裁判の評価

検討した7件の事件の中で、えびの高原事件（福岡地判平成4年4月24日判時1437号134頁、福岡高判平成5年11月29日判タ855号194頁）のみが登山道であり、他の6件は探勝路であると考えられる。

安全性については、青森地判平成19年5月18日（判旨①）は、「国家賠償法2条1項にいう公の営造物の設置又は管理の瑕疵とは、営造物が通常有すべき安全性を欠いていることをいい（最一判昭和45年8月20日参照）、当該営造物が通常有すべき安全性を欠いているか否かの判断は、当該営造物の構造、用法、場所的環境及び利用状況等諸般の事情を総合考慮して具体的個別的に判断すべきであるが（最三判昭和53年7月4日が判例法である（古崎（1995：109））、当該営造物の利用に付随して死傷等の事故の発生する危険性が客観的に存在し、かつ、それが通常の予測の範囲を越えるものでない限り、管理者としては、事故の発生を未然に防止するための安全施設を設置するなどの必要があるものというべきであり（最一判昭和55年9月11日参照）、管理者がそのような対策を講じなかつたために当該営造物の利用に際し安全性が確保されなかつた場合には、当該営造物の設置又は管理に瑕疵があったと認めるのが相当である。」と最高裁判所の判決を整理した。ここから導かれる設置管理の瑕疵の判断基準としては、①他人に危害を及ぼす危険性（以下、「基準①」という。）、②予測可能性（以下、「基準②」という。）、③回避可能性（以下、「基準③」という。）、④諸般の事情（以下、「基準④」という。）である。この基準に従って、これまでの裁判例を整理する。ここでは、登山道と探勝路に分けて検討する。

### 3.1 登山道

登山道が取り上げられた裁判例はえびの高原事件（福岡地判平成4年4月24日判時1437号134頁、福岡

高判平成5年11月29日判タ855号194頁)である。本件は登山道であるため「柵の設置やその他右地域への立入防止のための措置を講ずべき事情が存したと解することはできない。…本件遊歩道の設置管理上具有すべき安全性に欠けるところがあったとはいえない。」(判示①)と「被控訴人宮崎県が…防止措置を採っていないことをもって、直ちに本件遊歩道の設置管理に瑕疵があったとはいえない。」(判示④)として、被告県の予見可能性(基準②)を否定した。これは、登山道であるため被害者の自己責任が重視されたと考えられる。

## 3.2 探勝路

### 3.2.1 通常有すべき安全性

橋梁は、大阪高判昭和48年5月30日(利用者が注意すれば転落しない山側の柵と気の緩みや酒気を帯びている利用者に配慮(判旨⑦, 基準①②③④)), 神戸地判昭和58年12月20日(ワイヤーの強度(判旨①, 基準①), ワイヤー交換と監視員配置(判旨③, 基準③)), 大阪高判昭和60年4月26日(制限人数を超えた渡橋(判旨⑦, 基準②))という理由から設置管理の瑕疵を認めた。

地盤は、次のとおりである。広島高判昭和57年8月31日(柵や標識の不存在(判旨③, 基準①②③))は、原告が進入した場所が源泉の管理道(広島地判昭和54年4月25日(判旨①)), 旧遊歩道(広島高判昭和57年8月31日(判旨③))という理由から設置管理の瑕疵を認めた。福岡高判平成5年11月29日(判旨④, 基準②)は、事故の予見可能性を否定(福岡地判平成4年4月24日(判旨①同旨))し、設置管理の瑕疵を認めなかった。原告の進入した場所が「立ち入ることが少ない場所及び地表の陥没の危険性が知られていなかった(判旨④)」という事情が考慮されたとする。

湯溜は、次のとおりである。広島地判平成4年3月17日は、遊歩道の設置又は管理の瑕疵を認めた(判旨③)が、利用者の行動が通常予見できないことから、一旦認めた瑕疵を否定(判旨④, 基準②④)するとともに、事故と瑕疵の相当因果関係を否定した(判旨⑤)。広島高判平成11年9月30日(判旨⑧,

基準②④)は、事故発生を予測できなかったことから本件遊歩道の設置又は管理の瑕疵を否定した。

落枝・落木は、次のとおりである。東京地判平成18年4月7日は、「多数の利用者と卓ベンチを設置(判旨①, 基準④)」、「ブナの木などの枝が頭上を覆っていた(判旨②, 基準①②)」、「事故は予見可能(判旨③, 基準②)」、「事故回避は可能(判旨③, 基準③)」、「晴天・無風状態(判旨③⑥, 基準④)」という理由から設置管理の瑕疵を認めた。東京高判平成19年1月17日は、「合同点検の実施により危険性を認識できた(判旨⑦, 基準②)」という理由から設置管理の瑕疵を認めた(判旨⑤同旨)。

落石は、次のとおりである。青森地判平成19年5月18日は、「樋状の沢・ロックシェルター・過去の落石の存在から予見可能性(判旨②③, 基準②④)」という理由から設置管理の瑕疵を認めた。

### 3.2.2 責任分担

最三判昭和50年11月28日(判旨⑧)は、「国家賠償法…3条1項所定の設置費用の負担者には、当該営造物の設置費用につき法律上負担義務を負う者のほか、この者と同等もしくはこれに近い設置費用を負担し、実質的にはこの者と当該営造物による事業を共同して執行していると認められる者であって、当該営造物の瑕疵による危険を効果的に防止しうる者も含まれると解すべき…である。」と判示した。最一判平成元年10月26日(判旨⑧)は、最三判昭和50年11月28日(判旨⑧)を具体化して「補助金の額、内容、交付の時期、回数、負担割合」という判断基準を示した。この視角から、これまでの裁判例を整理する。

設置費用等に対する補助金の額と負担割合を根拠として責任を認めた裁判例は、国(負担割合:1/2)と熊野市(負担割合:残り1/2を三重県と負担)(大阪地判昭和46年12月7日(判旨①), 大阪高判昭和48年5月30日(判旨⑤), 最三判昭和50年11月28日(判旨⑧⑨)), 国(負担割合:補修工事の1/4)(神戸地判昭和58年12月20日(判旨⑤), 大阪高判昭和60年4月26日(判旨⑥))である。補助金の額と負担割合を根拠として責任を否定した裁判例は、国(負担割合:補修工事の1/4)(最一判平成元年10月

26日（判旨⑧））である。設置等に対する内容を根拠として責任を認めた裁判例は、実質的に事業を共同して執行等（大阪地判昭和46年12月7日（判旨③）、大阪高判昭和48年5月30日（判旨④⑤⑥）、最三判昭和50年11月28日（判旨⑧））である。広島地判平成4年3月17日（判旨⑥）と広島高判平成11年9月30日（判旨⑨）は、事故に対する国の責任がないことから、理由を示さずに富山県と立山町の責任を否定した。

## 4 おわりに

### 4.1 取り上げた裁判例の意味

先述したように取り上げた裁判例は、「13. 登山道の管理責任」の「裁判例」（溝手2015：76-77）と法律情報データベース（LEX/DB、「自然公園」と「歩道」という用語で検索した。）の両方に掲載された裁判例の中で、高等裁判所まで争われた事例又は過去20年以内（2000年以降）の地方裁判所で確定した事例である。このように選択した裁判例は代表的な「登山道の管理責任」が争点となった事例であり、これまで分かりにくかった裁判による紛争の解決基準が明らかになり行政による自然公園施設の管理方針が明らかになった（溝手2015：1）。

### 4.2 裁判例の分析による成果

「3 裁判の評価」では、登山道と探勝路に分けて分析してきたが、裁判例では探勝路に比して登山道における利用者の自己責任を重視していることが分かった。先述したように、登山道には、バリエーションルート、山稜・高山帯ルート、山稜・樹林帯ルート、草原・湿原ルートの4種類がある。ここで、バリエーションルートは、上級登山者（登山家、探検家）が利用することを想定して管理責任が問われることはない。山稜・高山帯ルートは、中級以上の登山者（登山歴があり、必要な技術等を判断できる者）が利用するガレ場や岩場を想定して、これも管理責任が問われることはない。

山稜・樹林帯ルートと草原・湿原ルートは、初級者以上の登山者や団体登山者（基礎的な登山技術を備えた者）が利用する歩道であり、鎖、梯子、橋、

標識などが設置されていることが多く、整備の程度は多様である。このような歩道はどの程度管理されているのかが管理責任を考えるのに重要である。これは福岡地判平成4年4月24日判時1437号134頁（判示①）と福岡高判平成5年11月29日判タ855号194頁（判示③）から導かれる。

一方、探勝路は設置された立ち入り禁止の標識による警告を無視して「あえて、危険を犯し（広島高判平成11年9月30日訟月46巻9号3598頁（判示⑧））」た事例を除いて行政の管理責任を認めている。このことから、探勝路は登山道よりも手厚い整備が必要である。

### 4.3 自然公園施設の管理との関係

前述した理由から、行政は、「登山道を整備すれば、事故等が起きた場合の管理責任が問われるので整備に消極的（渡辺2008：6）」と指摘されるが、検討してきた多くの裁判例は行政に対して厳しい内容であり、整備を躊躇せざるを得ない。近年、登山者が事故や遭難に遭った際に登山道整備担当者に管理責任の問題が発生することを懸念して整備や維持管理が進まな（渡辺2008：17）くなっている。つまり、行政が整備と維持管理している登山道で事故があると行政が管理責任を負わされるが、その事故が発生したのが偶然そこにあった「踏み跡」や「小道」であれば行政責任が問われないことを前提として、行政が登山道の整備は勿論、維持管理も行わないというのは正常な状態ではない（加藤2008：127）。こうした現状を改めるべきであるが、「3 裁判の評価」で指摘した4点の判断基準の中の②予見可能性と③回避可能性は科学技術上あるいは財政上の限界が問題となってこざるを得ない（島田1991：158）し、自然公園は指定以前から存した自然そのものであって、ここに营造物の概念を入れる余地はない（稲葉1993：43）ことから、国賠法2条の解釈には、歯止めとなる適切な理論構成が要請される（原田1986：120）。自然公園内の事故は、「自然保護」と「自然利用」のバランス（北村2011：555）、そして自己責任のあり方について再考するべきであろう。このような再考の重要な手掛かりとなるのが裁判例

の分析と分析結果の現場への還元であり、行政は責任を負うことを過剰に恐れることなく自然公園施設の整備や管理に向き合うことができると考える。

#### 4.4 今後の方策

日本の山岳地帯は公共のために使われていながら法律に基づく管理がなされていない（法定外公物）し、登山道についても法律の規定がないので法律的な扱いが曖昧である（溝手2007：196）ことから、これまで考察してきた内容が重要である。

今後の方策としては、登山道と探勝路の整備水準を明確に区分することが考えられる。例えば、登山道は極力人工物を利用せずに自然状態の歩道として維持することにより、法的な管理責任が生じる可能性が少なくなるとともに維持管理費用が最小限となることである（溝手2018：68）。そして、登山道と探勝路が接続している場合、接続地点に注意標識や開閉式の柵を設置し、ガイドブックやウェブサイトなどを通じて登山道の危険性を利用者に周知するべきである。このような取組を積み重ねることにより行政は自然公園施設の整備や管理を行うことができると考える。

#### 参考文献

- 稲葉一人（1993）「国立公園内の地獄谷の湯溜に入浴し、有毒ガスを吸引し溺死した事例につき、湯溜を公の営造物に当たるとした事案」『民事研修430号』43-45
- 小田原満知子（1991）『曹時43巻3号』140
- 加藤峰夫（2008）『自然公園シリーズ3 国立公園の法と制度』古今書院87-89, 127
- 環境省（2014）「自然公園等施設技術指針」維持管理1-34
- 環境省（2020）「令和2年度 環境・循環型社会・生物多様性白書」178-188
- 北河隆之（2006）「奥入瀬落枝損害賠償事件 青森県・国」判自283号112
- 北村喜宣（2011）『環境法』弘文堂240-556
- 警察庁（2020）「令和元年度における山岳遭難の概況」1
- 柴田保幸（1976）『曹時28巻3号』136-137
- 島田茂（1991）「営造物の設置・管理と国家賠償責任」『行政救済法2』有斐閣158
- 薄津芳（1993）「国賠事件判例紹介第148回」都道府県展望415号全国知事会（財）都道府県会館63
- 原田尚彦（1986）「熊の出る遊歩道は瑕疵ある営造物か」『行政法散歩〈法学教室選書〉』有斐閣120
- 福永実（2012）「自然公物の自由使用と国家賠償責任」広

島法学36巻1号55-95

古崎慶長（1987）「吉野熊野国立公園大杉谷吊橋墜落事故 国家賠償請求事件（三重県）」判自27号29-30

古崎慶長（1995）「立山連峰地獄谷湯溜入浴死亡事故損害賠償請求事件（富山県・立山町）」判自128号109

溝手康史（2007）『登山の法律学』東京新聞出版局196

溝手康史（2015）『山岳事故の法的責任』ブイツーソリューション1, 76-77

溝手康史（2018）『登山者のための法律入門』ヤマケイ新書68

室井力=芝池義一=浜川清編著（2004）『コンメンタール行政法Ⅱ 行政事件訴訟法・国家賠償法』日本評論社456

若狭愛子（2008）「溪流歩道落石事故国家賠償請求事件 青森市」判自301号89-90

渡辺悌二編著（2008）『自然公園シリーズ1 登山道の保全と管理』古今書院6, 17





# 国による電子申請推進政策と市区町村の対応 ～繰り返される政策が成果に繋がらない構造的要因～

Measures for promotion of electronic applications by the government and responses of municipalities  
— Structural factors that prevent repeated policies from producing results —

坪田 祥 宜

## 要旨

四半世紀近くに渡り、国は各種IT戦略・指針等の策定を通じて、市区町村における電子申請の取組みの推進を図ってきた。それを受け、市区町村が実行に移すもの目立った成果には結びつかず、再び同じような戦略や指針等の策定を行って同じような結果を繰り返すということが長年に渡って続いてきた。この状況は、言わば電子申請の取組みにおける「負のサイクル」と表現できるだろう。

市区町村における電子申請の取組みにおいて、このような「負のサイクル」は、なぜ生じ続けているのだろうか。本論文では、この「負のサイクル」が生じ続けている背景には、市区町村の電子申請におけるどのような構造が要因としてあるのか、分析を試みる。

その結果明らかになったのは、市区町村の電子申請は、市区町村の地理的要素や人口規模、財政力といった要素ではなく、「アクターの電子申請への関心度合い」という属人的な人的要素に左右されるという構造の存在である。この構造の存在が、繰り返し似たような政策が出されるものの目的が達成されないという「負のサイクル」を生じさせているのである。

なお、本論文は、筆者が2019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を修正・再構成したものである。

## キーワード

電子申請, オンライン申請, 行政手続オンライン化, 地方自治情報管理概要, 負のサイクル

## 1 はじめに

2020年7月、IT新戦略として「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」(以下、「世界最先端デジタル国家創造宣言」という。)の全面改訂版が閣議決定された。そこでは、ITの活用による新型コロナウイルス感染症の感染拡大阻止に加え、デジタル技術によって国を強靱化させ(デジタル強靱化)、社会構造の変革・社会全体の行動変容を進めることの必要性が述べられている(閣議決定 2020b: 1)。こうしたデジタル強靱化を進めていく前提の1つとして、行政のデジタル化

の徹底が必要であるとして、全ての行政手続のオンライン化の前倒しとともに、利用者の利便性向上という観点に立った、オンライン利用を促進する方策の検討が求められている。そして、国の行政手続のオンライン化に留まらず、地方公共団体の行政手続のオンライン化を進めることが必要であると指摘している(閣議決定 2020b: 22-23)。

行政手続オンライン化の取組みは、1990年代半ばから行われ、2000年に決定された「IT基本戦略」では、国・地方公共団体が提供するすべての手続のオンライン化の実現により、「自宅や職場からインターネットを經由し、実質的にすべての行政手続の

受付が24時間可能となり、国民や企業の利便性が飛躍的に向上する。」(IT戦略会議 2000: 9)とされた。その後、今日に至るまで、政府IT戦略・指針等で様々な政策が示されるものの、大きな成果に結びつかないまま再び次の戦略・指針等が示される、という流れが続いてきた。

国においても、そうした度重なる政策におけるこれまでの課題は認識しており、例えば既に2006年1月に策定された「IT新改革戦略」の段階で、国の扱うほとんどの手続きで電子申請を可能にしたものの、国民・住民の利便性やサービスの向上といった成果につながっておらず、その要因としては利用者視点の欠如にあると言及されている(IT戦略本部 2006: 21)。

その後の戦略・指針等でも同様のことが繰り返し言及され、直近の「デジタル・ガバメント実行計画」(2019年12月策定)においても「各種手続きのユーザビリティの向上やビジネス環境の改善など、利用者への具体的な価値の提供という点において、いまだ取組が不十分である。」(閣議決定 2019: 8)と述べられている。また、2020年5月から行われた特別定額給付金の電子申請における混乱を踏まえ、2020年7月に策定されたいわゆる骨太の方針である「経済財政運営と改革の基本方針 2020」においては「今般の感染症対応策の実施を通じて、受給申請手続き・支給作業の一部で遅れや混乱が生じるなど、特に行政分野でのデジタル化・オンライン化の遅れが明らかになった。」と言及された(閣議決定 2020a: 2)。

このように、地方公共団体のオンライン化を進めるため、国は各種戦略・指針等を通じて政策を講じ、その促進を図ってきた。それを受け、地方公共団体が実行に移すものの目立った成果には結びつかず、国は再び同じような戦略や指針等の策定を行って同じような結果を繰り返すということが長年に渡って続いてきた。この状況は、言わば電子申請の取組みにおける「負のサイクル」と表現できるだろう。

地方公共団体における電子申請の取組みにおいて、このような「負のサイクル」は、なぜ生じ続けているのだろうか。本論文では、地方公共団体のう

ち市区町村を対象にして、この「負のサイクル」が生じ続けている背景には、市区町村の電子申請におけるどのような構造が要因としてあるのか、分析を試みる。

なお、国・地方公共団体に対する申請・届出等手続きをインターネット環境で行える状態にすることや実際に利用することは「行政手続きオンライン化」や「オンライン申請」、「電子申請」など様々な表現があるが、本論文では以後、「電子申請」という表現を用いることとする。また、本論文は、筆者が2019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を修正・再構成したものである。

## 2 先行研究の概要

これまでの地方公共団体における電子申請に関する研究は、大きく分けて3つの観点が見出せると考えられる。

### ① 地方公共団体の電子申請の問題点や課題に着目した研究

地方公共団体の電子申請の問題点や課題に着目した研究は数多く存在するが、その中でも特に、電子申請の利用率が伸び悩む原因について探るものが多い。

坂部・板野(2009)は、各種政府調査結果をもとに、電子申請をはじめとした電子自治体のオンラインサービスの利用者側の利用実態を概観した上で、低水準の利用率を改善するには利用者である住民の利便性やサービス性の向上を意識した上で施策を講ずる必要性を指摘している。

高橋(2007)も電子申請等の利用率が低水準であることを課題とした上で、その要因としてICカードやカードリーダー等が求められる厳格な本人認証による利便性の欠如を挙げている。

また、住民の視点以外の観点に着目した研究もあり、米田(2012)は、電子自治体構築が思うように進んでいない原因の一つとして、費用対効果の問題を挙げている。電子申請をはじめとした電子自治体の取組みの推進に際しては、費用対効果の視点に立

つことが強調されるが、地方公共団体の課題には費用対効果では評価できにくいものも多く、現実には容易ではないとしている。

さらに、問題点や課題の改善のための方策を提案したものもあり、例えば吉田・八坂（2015）は、育児世代が電子申請を積極的に利用していくようにするための普及に向けた枠組みを提示している。

## ② 電子申請を含めたIT戦略・指針等の変遷について整理した研究

矢杉・劉・西本（2014）や森田（2014）、神足（2015）は、それぞれ「世界最先端IT国家創造宣言」（2013年6月策定）までの政府IT戦略・指針等の変遷を整理しており、その中では国の電子申請の取組みも含めて概観している。

また、上村（2011）は、国を対象とした政府IT戦略・指針等だけではなく、電子自治体に関するIT戦略・指針等についても整理をしており、電子自治体の一つとしての地方公共団体における電子申請政策の変遷もまとめている。

上村・高橋・土肥（2012）は、電子政府・電子自治体に関する各種取組みの経緯や仕組み、課題などを網羅的にまとめており、電子申請についてもその経緯や規定類の概要、課題等が整理されている。

## ③ 地方公共団体における電子申請の実態について、各種調査や独自に実施したアンケート結果をもとに整理した研究

例えば、地方公共団体における電子申請を含む電子化の状況について総務省が調査した「地方自治情報管理概要」を用いて、最新年度の各種調査項目を分析し、課題について検討した米田（2013）や、自治体ポータルサイトや自治体オンラインサービス等についての行政担当者及び住民へのアンケートを行った平本・神田・上野・益田（2006）などがある。

これらの先行研究では、電子申請に関するこれまでの取組みの経緯や地方公共団体の電子申請における問題点及び課題については研究がされているものの、前章までに挙げたような市区町村の電子申請の

取組みには、繰り返しの流れが存在するという視点に立った研究は、これまで十分にはなされていないことが分かる。

先ほども触れたように特別定額給付金の電子申請による混乱を契機に市区町村をはじめとした行政における手続きのオンライン化に注目が集まる中、これまでの取組みについて単なる表層的な分析ではなく、政策全体の構造を捉えて分析を行った本論文は、これからの政策のあり方の議論に一石を投じるものであると考えられる。

## 3 法令上の「電子申請」

本章では、本論文がテーマとする「電子申請」とは何を指すものなのかを明らかにするため、法令上の定義を確認する。

### 3.1 法令上の「電子申請」

インターネットを使用して行政手続を行うことを可能とした法律は、2002年12月6日に成立した「行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律」（平成14年法律第151号。行政手続オンライン化法）である。これにより、法令に根拠を有する国民等と行政機関との間の申請・届出等の行政手続（約52,000手続）について、手続の根拠法令において書面で行うこととなっている場合に、書面によることに加えオンラインで行うことも可能となった（総務省2002）。なお、同法はその後2019年12月16日施行の改正により、現在は「情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律」（デジタル手続法）という法律名になっている。

デジタル手続法では、「電子申請」という用語は使用しておらず、以下の下線部のように電子申請を表現している（下線筆者）。

#### （電子情報処理組織による申請等）

第六条 申請等のうち当該申請等に関する他の法令の規定において書面等により行うことその他のその方法が規定されているものについては、当該法令の規定にかかわらず、主務省令で定めるところによ

り、主務省令で定める電子情報処理組織（行政機関等の使用に係る電子計算機（入出力装置を含む。以下同じ。）とその手続等の相手方の使用に係る電子計算機とを電気通信回線で接続した電子情報処理組織をいう。次章を除き、以下同じ。）を使用する方法により行うことができる。

2～6 略

上記では、行政機関等への申請等は「電子情報処理組織」で行うことが可能であると規定されている。「電子情報処理組織」とは、行政機関等が使用するコンピュータと国民の使用するコンピュータ及び両者を接続する電気通信回線のネットワークの全体を指すものとされている（宇賀 2003：43）。

したがって、電子政府の総合窓口e-Govホームページ「e-Gov電子申請とは」で「電子申請とは、現在紙によって行われている申請や届出などの行政手続を、インターネットを利用して自宅や会社のパソコンを使って行えるようにするものです。」と平易に説明されているとおり、行政機関等に対し、申請者のパソコン等からインターネット等を通じて申請等を行うことがデジタル手続法第6条第1項で言うところの「電子情報処理組織による申請等」とあると言えるだろう。

ちなみに、いくつかの法令では「電子申請」という用語が使用されており<sup>1</sup>、やはりそれはデジタル手続法第6条第1項の「電子情報処理組織による申請等」を指すものとして使われている。例として、計量法関係手数料令（平成5年政令第340号）第7条や租税特別措置法（昭和32年法律第26号）第97条が挙げられる。

3.2 法令上の電子申請対象手続

続いて、デジタル手続法第6条第1項の規定が対象としている範囲、つまり、デジタル手続法で言うところの電子申請はどのような手続を対象としているのか確認する。

「電子情報処理組織による申請等」で使われている「申請等」とは、同法第3条第8号によれば「申請」「届出」「その他の法令の規定に基づき行政機関

表1 「申請等」の定義

申請	法令に基づき、行政庁の許可、認可、免許その他の自己に対し何らかの利益を付与する処分を求める行為であって、当該行為に対して行政庁が諾否の応答をすべきこととされているものをいう。【行政手続法第2条第3号】
届出	行政庁に対し一定の事項の通知をする行為（申請に該当するものを除く。）であって、法令により直接に当該通知が義務付けられているもの（自己の期待する一定の法律上の効果を発生させるためには当該通知をすべきこととされているものを含む。）をいう。【行政手続法第2条第7号】
その他の法令の規定に基づき行政機関等に対して行われる通知（裁判手続等を除く）	

出典：筆者作成

等に対して行われる通知（訴訟手続その他の裁判所における手続並びに刑事事件及び政令で定める犯則事件に関する法令の規定に基づく手続（裁判手続等）において行われるものを除く）」を指し、それぞれの定義は表1のとおりである。

ところで、「法令」とは、デジタル手続法第3条第1号では「法律及び法律に基づく命令をいう」とされている。行政手続法第2条第1号とは異なり、「条例及び地方公共団体の執行機関の規則（規程を含む。）」を含んでおらず、適用対象とはなっていない（内閣官房情報通信技術総合戦略室 2020：39）が<sup>2</sup>、デジタル手続法第13条第1項において必要な施策を講じることが努力義務として課されており、具体的にはデジタル手続法に「定める内容と同様の内容の施策を講ずることを期待している。」（前掲書：161）とされている。

このようにデジタル手続法では、法令に基づく申請等を対象として電子申請を可能とする規定を設けるとともに、地方公共団体の条例又は規則に基づく申請等についても電子申請を行うことを求めていると言える。

## 4 地方自治情報管理概要の分析

### 4.1 考察の方法

電子申請の取組みにおける「負のサイクル」が生じる要因を解明する前提として、ここでは、電子申請の取組みが比較的進んでいる市区町村と比較的進んでいない市区町村のうち、後者において「負のサイクル」が存在していると仮定する。その上で、前者と後者それぞれの市区町村の特性を分析することで、どのような要因が電子申請の取組みの進み方を左右しているのか、「負のサイクル」の発生要因となっているのか考察していきたい。

個々の市区町村における電子申請の取組みの進捗を捉える手段として、ここでは総務省自治行政局地域情報政策室による「地方自治情報管理概要 ～電子自治体の推進状況（令和元年度）～」における、電子申請に関する設問への各市区町村による回答結果を用いて、判断することとする。

「地方自治情報管理概要」では、地方公共団体の回答の集計結果のほかに、個別の都道府県・市区町村の回答が公開されている。電子申請に関する設問については複数存在するが、ここでは次の3つの設問における市区町村の回答について、都道府県単位で集計を行い、分析をする。

- 申請・届出等手続のオンライン化実現に関する計画の策定状況
- 申請・届出等手続のオンライン利用促進に関する計画の策定状況

○申請・届出等手続をオンライン化するためのシステムの導入状況

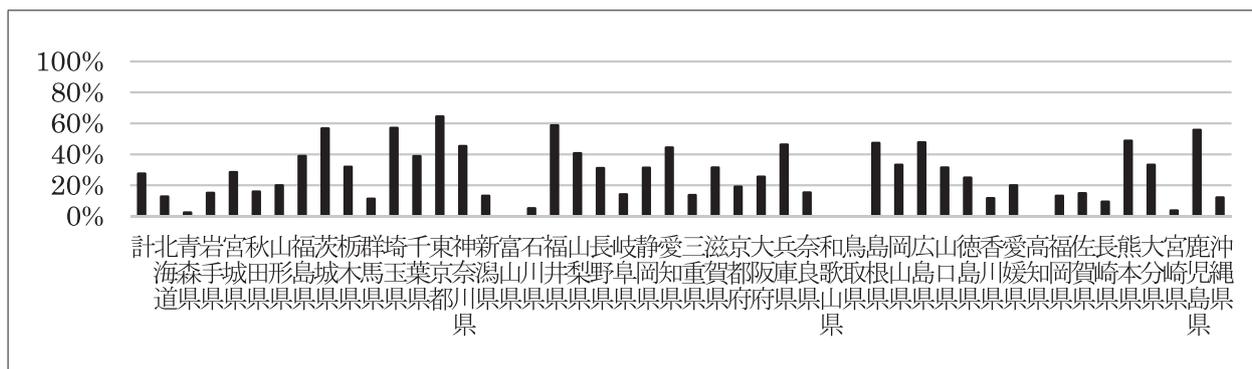
なお、都道府県単位で集計を行うのは、電子申請システムの構築・運用は都道府県単位の複数自治体共同で行うケースが多いことによる。具体的には、2002年6月にIT戦略本部が策定した「e-Japan重点計画2002」で、電子自治体の構築の推進として「都道府県・市区町村が一体となったシステムの構築」が掲げられており、東京共同電子申請・届出サービス<sup>3</sup>や後述する福井県及び県内市町の電子申請・施設予約サービス（ふくe-ねっと）をはじめ、都道府県を中心とした枠組みにより電子申請システムを共同運営する方式が多くの都道府県で取られてきた。このような方式を通じ、電子申請の取組みにおいて、各都道府県の市区町村に対する影響や同一都道府県内の市区町村間での相互の影響が生じる可能性が想定されることから、ここでは分析の手段として都道府県単位での集計を行う。

### 4.2 設問への回答状況と地理的要因

はじめに、「申請・届出等手続のオンライン化実現に関する計画の策定状況」と「申請・届出等手続のオンライン利用促進に関する計画の策定状況」への回答状況を確認する<sup>4</sup>（図1・2）。

2つのグラフを比較すると、前者のオンライン化実現計画の方が後者のオンライン利用促進計画に比べて、全体的に「策定済み」の割合が高い傾向にあ

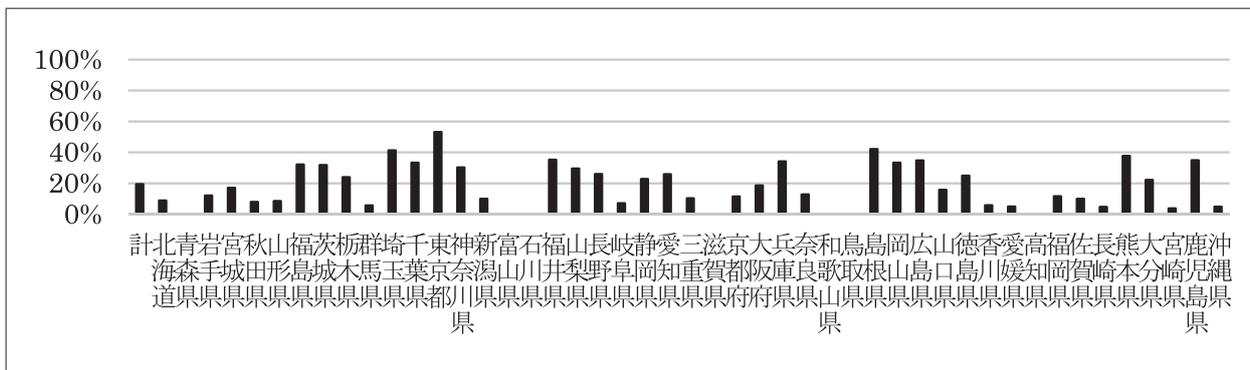
図1 「地方自治情報管理概要」（令和元年度）における「申請・届出等手続のオンライン化実現に関する計画の策定状況」が「策定済み」の割合



出典：総務省（2020）をもとに筆者作成

図2 「地方自治情報管理概要」(令和元年度)における

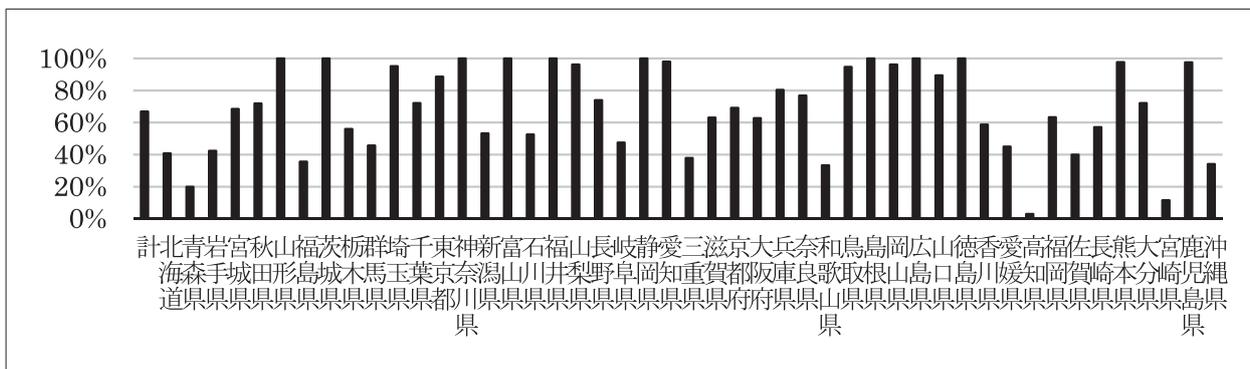
「申請・届出等手続のオンライン利用促進に関する計画の策定状況」が「策定済み」の割合



出典：総務省（2020）をもとに筆者作成

図3 「地方自治情報管理概要」(令和元年度)における

「申請・届出等手続をオンライン化するためのシステムの導入状況」が「導入済み」の割合



出典：総務省（2020）をもとに筆者作成

るとともに、前者で「策定済み」の割合が高い都道府県は、後者でも他の都道府県と比較すればその割合は高いという傾向が確認できる。

その上でこの2つのグラフを確認した結果、近隣都道府県間や同一地方間で比較すると、「策定済み」の割合には大きなバラつきがあるという点が注目される。

例えば、前者のオンライン化実現計画では、青森県内で「策定済み」の市区町村は2.50%に留まるが、同じ東北地方である福島県内は38.98%、宮城県内は28.57%、隣接する岩手県内は15.15%である。また、石川県内は5.26%であるのに対して隣接する福井県内は58.82%、さらに宮崎県内は3.85%であるのに対して隣接する熊本県内と鹿児島県内はそれぞれ48.89%と55.81%となっている。

後者のオンライン利用促進計画についても、青森

県内は0.00%であるのに対し、福島県内と宮城県内、岩手県内はそれぞれ32.20%と17.14%、12.12%。石川県内も0.00%であるが、福井県内は35.29%。さらに宮崎県内は3.85%であるのに対し、熊本県内と鹿児島県内は37.78%と34.88%となっている。

こうした結果を踏まえると、オンライン化実現計画やオンライン利用促進計画策定については、東北地方や関東地方といった地方間の差や各地域の特性といった地理的要因は存在しないものと考えられる。

続いて、「申請・届出等手続をオンライン化するためのシステムの導入状況」の回答状況を確認する(図3)。

このグラフを分析すると、例えば同じ東北地方でも、「導入済み」である市区町村は青森県内が20.00%に留まるのに対して、山形県内は100.00%、秋田県は72.00%、宮城県は68.57%、その他の県は40%前後と

いうようにバラつきが大きいことが分かる。

また、高知県内は2.94%であるのに対してその隣の徳島県内は100.00%、石川県内は52.63%であるのに対してその隣の福井県内は100.00%、さらに宮崎県内は11.54%であるのに対してその隣の熊本県内と鹿児島県内はそれぞれ97.78%と97.67%であるなど、近隣県同士でも大きな差が生じていることが注目され、やはり地理的要因はないものと考えられる。

ただし、システム導入に関しては、「導入済み」は9都道府県が100.00%、他に7都道府県が9割以上であるのに対し、1～3割程度の都道府県も存在することを考えると、システム導入に対する都道府県の取組み姿勢が影響している可能性も想定される<sup>5</sup>。その場合、システム導入に限らず、電子申請の取組みは、市区町村の姿勢よりも都道府県の姿勢に左右されると言えそうである。

しかし、図4を見ると、システム導入について「導入済み」と回答した市区町村の割合が1位(100%)である徳島県は、オンライン化実現計画・オンライン利用促進計画の策定状況については、「策定済み」がそれぞれ24位(25.00%)、17位

(25.00%)であることが分かる。山形県や富山県も同様の傾向である。

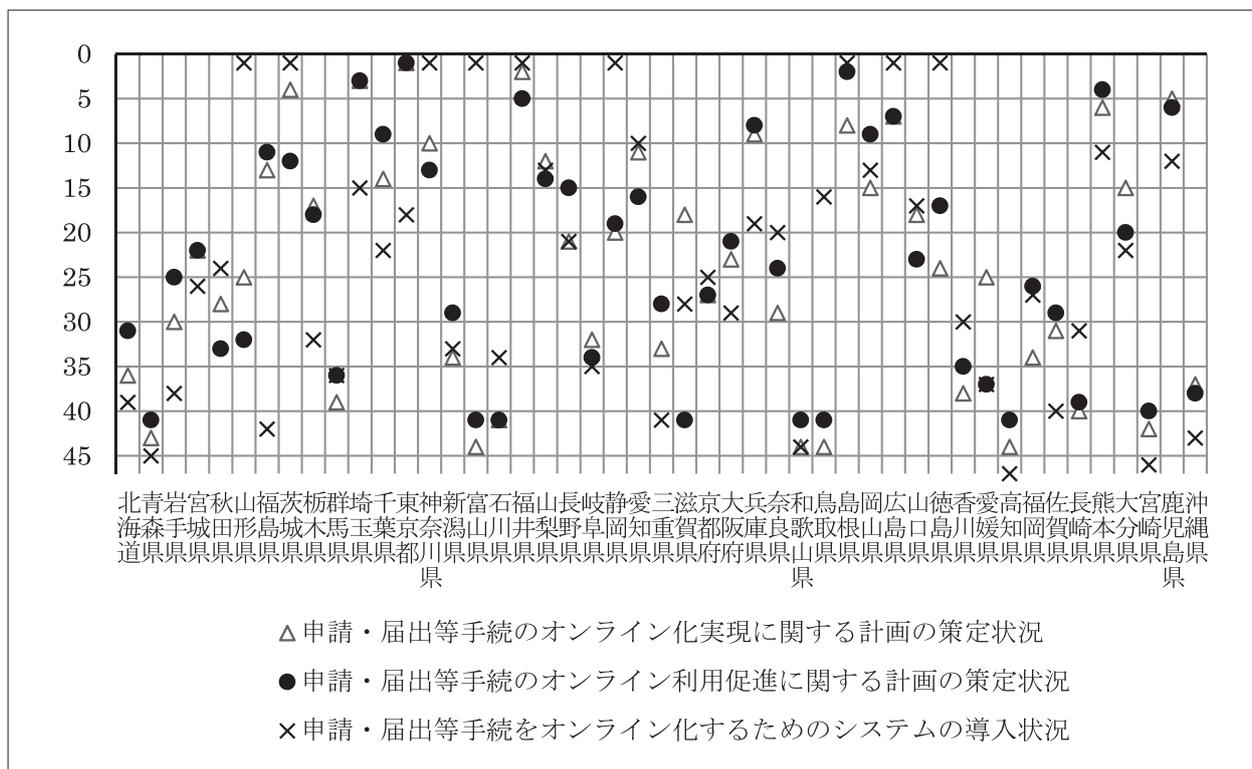
システムの導入については、費用の面から特に中・小規模市区町村においては都道府県の支援の有無や強弱に左右される可能性があるが、計画の策定については市区町村の規模による影響は少なく、市区町村の取組み姿勢がある程度反映されていると考えられる。したがって、計画の策定状況の回答をもとに、電子申請への市区町村の取組み姿勢を捉えることが必要だと考えられる。

### 4.3 人口規模別の比較

続いて、市区町村の人口規模による回答への影響を見ていく。そのため、オンライン化実現計画やオンライン利用促進計画の策定状況に関する設問への回答割合について、住民基本台帳に基づく人口(2020年1月1日現在)<sup>6</sup>をもとにして、市区町村の人口別に集計した(図5)。

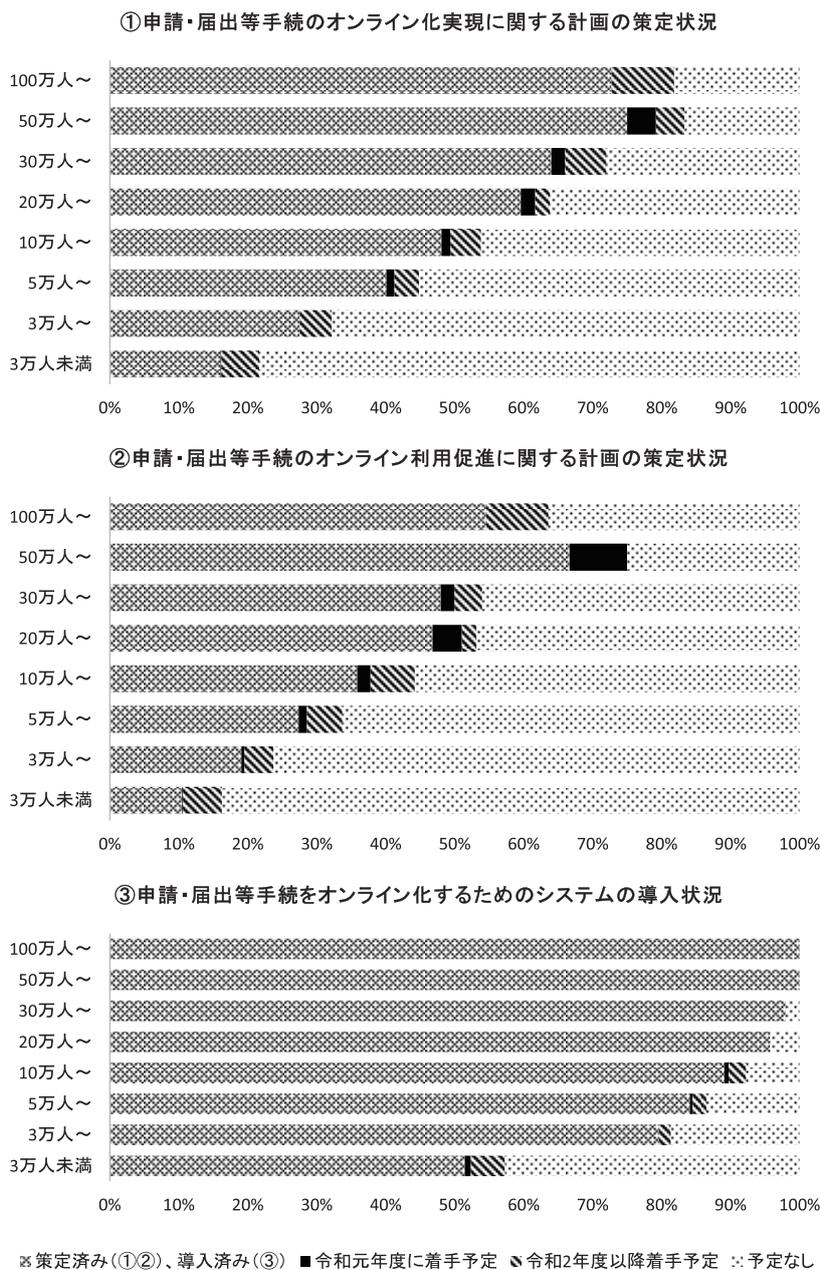
図5①によるとオンライン化実現計画の策定状況において、100万人以上の市区町村よりも50万人以上100万人未満の市区町村の方が「策定済み」の割

図4 3つの設問において「策定済み」「導入済み」と回答した市区町村の割合の順位



出典：筆者作成

図5 市区町村の人口別の比較



出典：総務省（2020）をもとに筆者作成

合がわずかに高いものの、基本的には人口が多い市区町村ほど「策定済み」の割合が高いことが分かる。

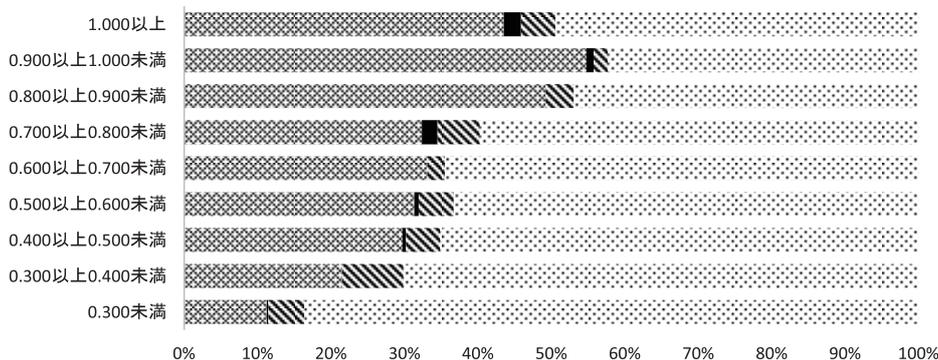
その反面、人口100万人以上の市区町村は「策定済み」が7割を超えているものの、50万人未満の市区町村では6割近くになる。さらに、図5②によるとオンライン利用促進計画の策定状況に関しては、人口100万人以上の市区町村でも5割強であり、30万人以上50万人未満の市区町村では5割を切っている。

この点から、計画策定については人口規模の影響は確かにあると考えられるものの、人口規模が大きければ必ず策定に結びつくとは言い切れない。

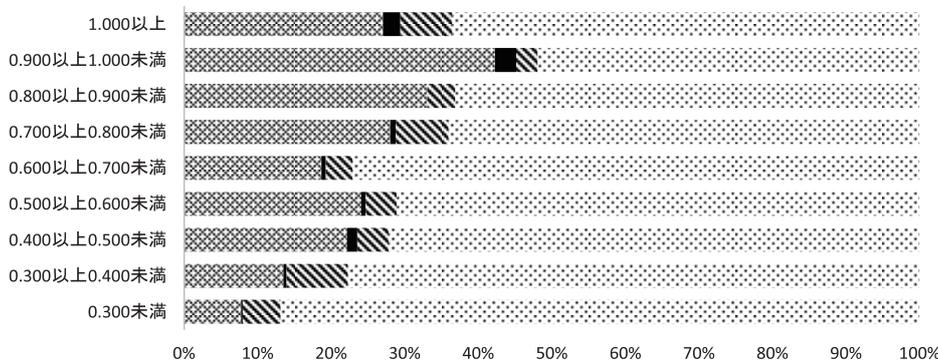
なお、システムの導入状況については、人口50万人以上の市区町村は100.00%が「導入済み」であり、30万人以上の市区町村でも98.00%、3万人以上の市区町村でも8割弱であり、市区町村の人口が多いことがシステム導入につながっている（図5③）。

図6 市区町村の財政力指数別の比較

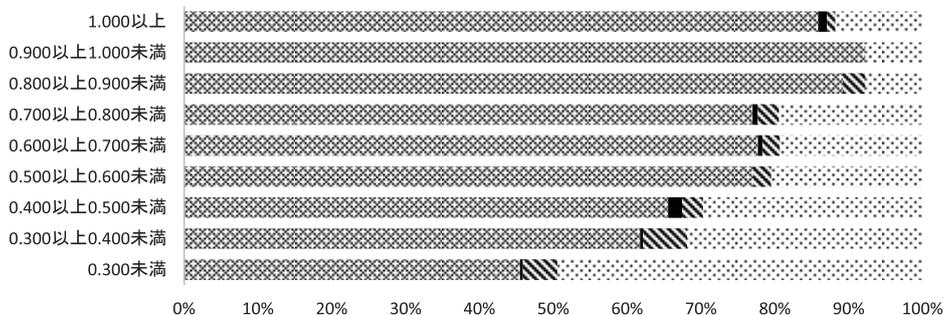
①申請・届出等手続のオンライン化実現に関する計画の策定状況



②申請・届出等手続のオンライン利用促進に関する計画の策定状況



③申請・届出等手続をオンライン化するためのシステムの導入状況



○策定済み(①②)、導入済み(③) ■令和元年度に着手予定 ▨令和2年度以降着手予定 ◻予定なし

出典：総務省（2020）をもとに筆者作成

4.4 財政力指数別の比較

続いて、同様に各市区町村の財政力による回答への影響を見ていく。ここでは、財政力を示すものとして財政力指数<sup>7</sup>を用いることとし、各市区町村の財政力指数別に回答割合を集計した（図6）。なお、電子申請の取組みに対しては、国による地方財政措置がこれまで講じられてきたが、ここではそうした措置による影響は加味していない。

図6①②を見ると、財政力指数1.000未満の市区町村については、いずれの設問でも財政力指数が1

に近いほど「策定済み」の市区町村が多いか同程度の傾向にある。ただし、財政力指数が0.900以上1.000未満の市区町村においても、オンライン化実現計画については「策定済み」が5割強、オンライン利用促進計画については4割強に留まっており、財政に余裕があれば必ず計画策定を行うとは言い切れないと考えられる。

ちなみに、財政力指数1.000以上の市区町村において、「策定済み」の割合が財政力指数1.000未満の市区町村より大きく下回った原因は、財政力指数

表2 財政力指数1.000以上の市区町村における回答一覧

回答の選択肢	財政力指数1.000以上の市区町村における「申請・届出等手続のオンライン化実現に関する計画の策定状況」への回答一覧			財政力指数1.000以上の市区町村における「申請・届出等手続のオンライン化利用促進に関する計画の策定状況」への回答一覧				
	回答市区町村	市区町村	計	回答市区町村	市区町村	計		
策定済み	【福島県】広野町、【茨城県】つくば市、守谷市、神栖市、【埼玉県】戸田市、和光市、八潮市、三芳町、【千葉県】成田市、市原市、浦安市、袖ヶ浦市、印西市、【東京都】港区、立川市、三鷹市、府中市、小金井市、国分寺市、瑞穂町、【神奈川県】川崎市、鎌倉市、藤沢市、海老名市、寒川町、箱根町、【福井県】おおい町、【山梨県】昭和町、【長野県】軽井沢町、【静岡県】富士市、長泉町、【愛知県】岡崎市、東海市、大府市、高浜市、日進市、武豊町	27	10	37	【福島県】広野町、【茨城県】つくば市、守谷市、【埼玉県】戸田市、三芳町、【千葉県】成田市、袖ヶ浦市、印西市、【東京都】港区、立川市、三鷹市、府中市、小金井市、国分寺市、瑞穂町、【神奈川県】海老名市、寒川町、箱根町、【静岡県】富士市、長泉町、【愛知県】岡崎市、大府市、武豊町	16	7	23
令和元年度に着手予定	【東京都】武蔵野市、【大阪府】摂津市	2	0	2	【千葉県】市原市、【東京都】武蔵野市	2	0	2
令和2年度以降着手予定	【千葉県】君津市、【静岡県】御殿場市、御前崎市、【三重県】四日市市	4	0	4	【千葉県】君津市、【静岡県】御殿場市、御前崎市、【愛知県】東海市、日進市、【三重県】四日市市	6	0	6
予定なし	【北海道】泊村、【青森県】六ヶ所村、【宮城県】女川町、【福島県】大熊町、【茨城県】東海村、【栃木県】上三川町、芳賀町、【群馬県】太田市、大泉町、【千葉県】市川市、【東京都】調布市、国立市、多摩市、羽村市、【神奈川県】厚木市、中井町、愛川町、【新潟県】聖籠町、刈羽村、【福井県】高浜町、【山梨県】忍野村、山中湖村、【静岡県】裾野市、湖西市、【愛知県】碧南市、刈谷市、豊田市、安城市、小牧市、田原市、みよし市、長久手市、豊山町、大口町、飛島村、幸田町、【三重県】川越町、【京都府】久御山町、【大阪府】田尻町、【広島県】府中市、【福岡県】苅田町、【佐賀県】玄海町	18	24	42	【北海道】泊村、【青森県】六ヶ所村、【宮城県】女川町、【福島県】大熊町、【茨城県】神栖市、東海村、【栃木県】上三川町、芳賀町、【群馬県】太田市、大泉町、【埼玉県】和光市、八潮市、【千葉県】市川市、浦安市、【東京都】調布市、国立市、多摩市、羽村市、【神奈川県】川崎市、鎌倉市、藤沢市、厚木市、中井町、愛川町、【新潟県】聖籠町、刈羽村、【福井県】高浜町、おおい町、【山梨県】昭和町、忍野村、山中湖村、【長野県】軽井沢町、【静岡県】裾野市、湖西市、【愛知県】碧南市、刈谷市、豊田市、安城市、小牧市、高浜市、田原市、みよし市、長久手市、豊山町、大口町、飛島村、幸田町、【三重県】川越町、【京都府】久御山町、【大阪府】摂津市、田尻町、【広島県】府中市、【福岡県】苅田町、【佐賀県】玄海町	27	27	54

出典：筆者作成

1.000以上の市区町村には町村が多く、表2のとおり、町村については市・区に比べて計画策定を「予定なし」と回答している割合が高いことが影響していると考えられる。

なお、図6③のシステムの導入状況については、計画の策定状況同様に財政力指数1.000以上を除いては財政力指数が大きいほど「導入済み」の割合が高くなるか同程度の傾向にある。加えて、その割合についても、財政力指数0.900以上1.000未満の市区町村は92.31%が、財政力指数0.500以上0.600未満の市区町村でも8割弱が「導入済み」であることを踏まえると、市区町村の財政力指数の値とシステムの導入には関連性がうかがえる。

#### 4.5 分析結果

ここまでの分析を踏まえると、位置する地方や各地域の特性といった地理的要因は、市区町村における電子申請の取組みの進み方を左右しているとは考えられないことが分かる。

それに対して、市区町村の人口規模や財政力につ

いては一定程度の影響は確かにあると考えられるものの、それらは必ずしも主要な要因とは言いきれないだろう。そもそも先述のとおり、例えば図4の宮崎県と熊本県・鹿児島県の例のように近隣県同士でも各設問の回答には大きな違いがあるが、いずれの県も表3のとおり人口規模や財政力指数が大きい市区町村が顕著に存在するわけでは無いことから、人口規模や財政力が直接の要因だと考えることは難しい。

#### 5 福井県における事例

先にも述べたとおり、「地方自治情報管理概要(令和元年度)」の各設問で「策定済み」「導入済み」と回答した市区町村の割合が高く、かつ近隣と比較すると明確な差が存在する都道府県は、福井県や熊本県、鹿児島県など複数存在する。そこで、本章ではそのうちの福井県を取り上げ、県内市町<sup>8</sup>における電子申請の取組みに作用した要因は何か探っていくこととする。

表3 宮崎・熊本・鹿児島県内市町村の人口と財政力指数

		宮崎県	熊本県	鹿児島県
県内合計	人口	1,095,903人	1,769,880人	1,630,146人
	市町村数	26	45	43
県内平均	財政力指数	0.38	0.37	0.29
人口 (区分ごとの県内市 町村数の割合)	50万人以上	0.00%	2.22%	2.33%
	30万人以上	3.85%	0.00%	0.00%
	20万人以上	0.00%	0.00%	0.00%
	10万人以上	7.69%	2.22%	4.65%
	5万人以上	7.69%	13.33%	6.98%
	3万人以上	7.69%	13.33%	16.28%
	3万人未満	73.08%	68.89%	69.77%
財政力指数 (区分ごとの県内市 町村数の割合)	1.000以上	0.00%	0.00%	0.00%
	0.900以上	3.85%	2.22%	0.00%
	0.800以上	0.00%	0.00%	0.00%
	0.700以上	0.00%	4.44%	2.33%
	0.600以上	3.85%	4.44%	0.00%
	0.500以上	15.38%	11.11%	6.98%
	0.400以上	23.08%	22.22%	9.30%
	0.300以上	15.38%	13.33%	27.91%
	0.300未満	38.46%	42.22%	53.49%

出典：総務省ホームページ「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（令和2年1月1日現在）」及び「平成30年度地方公共団体の主要財政指標一覧」をもとに筆者作成

先述のとおり、福井県内の市町における回答状況は、隣接する石川県の市町とは対照的な結果となっている（表4）。

福井県では、2005年5月に県及び全市町村から構成される福井県電子自治体推進協議会（以下、「協議会」という。）を設立し、2007年3月に電子申請・施設予約サービス（ふくe-ねっと）を稼働した。協議会同様に、電子申請・施設予約サービスについても県と全市町の共同運営となっている<sup>9</sup>点が特徴的である。

福井県庁の担当者に確認したところ<sup>10</sup>、協議会の設立にあたっては、乗り気では無かったり時期尚早だとして反対する市町村も存在したという。しかし、当時の福井県庁担当職員A（年齢：当時30代、役職：主任）が電子申請に対して熱心であり、1年以上をかけて反対する市町村を訪問して、市町村側の担当者や時には課長等に対して全ての市町村が一緒になって実施することの意義を粘り強く説明し、最終的には全ての市町村と県での協議会発足にこぎ着けたという<sup>11</sup>。

表4 「地方自治情報管理概要」（令和元年度）の設問において、「策定済み」「導入済み」と回答した市町の割合（福井県と石川県）

設問	福井県	石川県
申請・届出等手続のオンライン化実現に関する計画の策定状況	58.82%	5.26%
申請・届出等手続のオンライン利用促進に関する計画の策定状況	35.29%	0.00%
申請・届出等手続をオンライン化するためのシステムの導入状況	100.00%	52.63%
県内人口(2020年1月1日現在)	780,053人	1,139,612人
市町村数	17市町 (9市8町)	19市町 (11市8町)

出典：総務省（2020）及び総務省ホームページ「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（令和2年1月1日現在）」をもとに筆者作成

また、担当者によれば、電子申請を積極的に推進していこうという気運は、当時も現在も県や課として特段存在するわけではないとのことであり、この点からも、福井県内の市町における電子申請の取組みは、アクターである担当職員Aの思いが成果につながった一つの要因であると考えられる。

さらに、担当者によれば、担当職員Aの活躍に加えて、福井県内の北部と南部それぞれの中心的な存在である福井市と敦賀市の担当者による反対がなかったことも大きかったとのことである。つまり、県側に重要なアクターが存在したことだけではなく、市町村側においても電子申請に関して理解のあるアクター（少なくともネガティブではないアクター）が存在したということが大きいと考えられる。

上記で述べた内容は、あくまでも協議会発足やシステムの導入過程に関するものであるが、こうした取組みが各市町によるオンライン化実現やオンライン利用促進に関する計画策定の背景になったとも想定され、結果として石川県内の市町よりも高い実施率に結びついた可能性が考えられる<sup>12</sup>。

このように本事例からは、政策の内容や組織の体制等の制度的要素ではなく、「アクターの電子申請への関心度合い」という人的要素が市区町村の電子申請の取組みに影響した可能性を見出すことができるだろう。

## 6 アクターの電子申請への関心度合い

これまでの分析を踏まえると、市区町村の地理的要素や人口規模、財政力は、電子申請の取組みを左右する要因としては薄く、「アクターの電子申請への関心度合い<sup>13</sup>」という人的要素がその一つの要因として想定される。

福井県の事例からわかるように、「アクターの電子申請への関心度合い」は、属人的なものである。では、なぜ電子申請の取組みは、属人的な人的要素でその実施が左右されるようなものになっているのだろうか。

その原因としては、市区町村が電子申請のメリットや効果を見出せていないことが考えられる。

これまでの各種政府IT戦略・指針等を見ていくと、電子申請の取組みの必要性としては、国民の利便性向上や行政の効率化、行政サービスの質的向上への寄与等が挙げられており、さらに今日では、例えば「世界最先端デジタル国家創造宣言」においては、電子申請等のデジタルによる完結を阻む書面や対面での手続きは、「感染症の感染拡大の防止の妨げとなるだけでなく、(略)官民双方の生産性向上の妨げにもつながりかねない。」(閣議決定2020b: 22)と述べられている。

しかし、このようにこれまでの政府IT戦略・指針等で示されてきたものは、言わば電子申請の取組み等を通じて目指す国家の姿を現した「理念」であり、実際に対住民サービスを数多く担う市区町村からすれば、現場にとって最も必要な現場レベルで実感できるメリットや効果が見出せないのではないだろうか。

例えば、東京都国立市の2016年第1回定例会(2016年3月2日)では、政策経営部長が行政評価における事務事業マネジメントシートの活用によってこれまでに廃止した事業について言及する中で、その一例として電子申請システム(東京共同電子申請・届出サービス)の取りやめを挙げ、次のように答弁している<sup>14</sup>。

実施した他市では特に住民票発行などの電子申請システムの利用率が低く、ある類似団体では、住民票1件の発行で1万円を超えるコストがかかってしまったというようなことも聞いてございます。結果としてということになりますけれども、やらなくてよかったのではないかとというようなところでございます。

また、東京都江戸川区は、2016年度をもって東京共同電子申請・届出サービスの利用を中止している。区議会では、同サービスの利用状況についての質問に対し、情報政策課長が2015年10月の時点で住民票の交付申請を含めて14手続の電子申請を可能としていたものの<sup>15</sup>、コンビニ交付サービス<sup>16</sup>の開始及びマイナンバーカードの交付が開始されたことと

費用対効果の低さを総合的に勘案して利用中止とし、サービス提供委託料である年間約282万円の削減につながったと答弁したところ、委員が「年間282万円ということで、本当にこういう一つ一つの業務改善を重ねていく中で健全財政が保たれていくのではないかな、小さな積み重ねが大事なかなというふうに思います。」と応答している<sup>17</sup>。

これらの例は、市区町村においては、行政手続が電子申請で行えるという状態を創る・維持することを通じた「理念」の実現よりも、費用対効果という現実的なメリット・デメリットの判断が優先されるケースが存在することを示すものである。

加えて、電子申請の取組みを含めた、国が目指す電子政府・電子自治体政策の「理念」と地方公共団体における現実との乖離を示す例として、2009年から2012年にかけて高知県のCIO補佐官を務めた川口弘行氏の指摘も注目される<sup>18</sup>。

電子政府推進に関する研究の冒頭では、必ずと言っていいほど、世界の電子政府ランキングなる順位が引き合いに出されます。

調査機関や時期などによっても上下するのですが、お決まりのシナリオは、

“国別のランキングを見ると、韓国、シンガポール、北欧の国々の順位が高い。一方、わが国はこれらの国々と比較して遅れをとっている。そこで、わが国も負けずに世界に誇れる電子政府を目指そう。

そのために君たち自治体も頑張れよ。”

というものです。

一見もっともらしいのですが、二つの見落としがあります。

1. 地方公共団体は国のサブセットではない
2. 電子政府ランキングと住民生活レベルに直接的な関連はない

政府はその立場から、国際競争力を意識した施策を選ぶのはある意味仕方ないのかもしれませんが。しかし、地域住民は電子政府（とそれに派生する電子自治体）の推進を特に望んでいるわけではないのです。正確には実感が伴わない施策に対

して特に関心がないのでしょうか。

地方公共団体にしてみれば、地域住民にメリットを示せない施策を国の誇りのためだけに押し付けられていると受け取ってしまってもおかしくありません。

したがって、市区町村からすれば、例え各種政府IT戦略・指針等で示されてきた「理念」には共感したとしても、現場の視点からすれば現実的なメリットや効果が見出せないのが実情である。そして、電子申請の取組みを本気で実行しなかったとしても、現に各業務は問題なく回っているという現実がある。この現実が市区町村の電子申請の取組みを「アクターの電子申請への関心度合い」という人的要素頼みの政策にしているのではないだろうか。

このように、市区町村の電子申請の取組みは、市区町村がそのメリットや効果を見出し難く、かつ業務への直接的な支障をもたらすものではないという性格を背景として、「アクターの電子申請への関心度合い」という属人的な人的要素に左右される構造<sup>19</sup>の中に置かれている。国による政策は、この構造を打破するものにはなっていない。そして、この構造が存在することにより、これまで四半世紀近くに渡って歩んできたような、繰り返し似たような政策が出されるものの目的が達成されないという「負のサイクル」が生じているものと考えられる。

## 7 おわりに（考察）

本論文では、四半世紀近くに渡って、国が市区町村の電子申請を促進するための政策を掲げているものの、目的の達成が果たせない流れが繰り返し生じてきた点（「負のサイクル」）に着目し、市区町村の電子申請におけるどのような構造が負のサイクルを生じさせてきたのか、解明することを目的に論を進めた。

分析の結果明らかになったのは、市区町村の電子申請は、市区町村の地理的要素や人口規模、財政力といった要素ではなく、「アクターの電子申請への関心度合い」という属人的な人的要素に左右される

という構造の存在である。この構造の存在が、繰り返し似たような政策が出されるものの目的が達成されないという「負のサイクル」を生じさせているのである。

また、特別定額給付金の電子申請における様々な混乱を契機として、電子申請を始めとした行政のデジタル化に関する検討が急ピッチで行われている<sup>20</sup>。そうした検討では、国主導による市区町村における業務システムの仕様の統一・標準化や国と地方公共団体の申請受付システムの一元化等が議論されているが、システムのあり方や構成等、あまりにも表面的な要素の議論に留まってしまっている印象を受ける。本論文で述べたように、長年に渡って取り組まれてきた市区町村の電子申請には、単なるシステムのあり方・つくり方の見直しだけでは解決できない、構造的な課題がある。こうした根源的な課題に向き合い、その解決を図らないことには、結局は「負のサイクル」を繰り返すだけではないだろうか。

さらに、属人的な人的要素に左右される構造という点から、市区町村の電子申請の取組みをとらえると、その推進のための組織的な構造にも課題が見えてくる。市区町村の業務は、定期的な人事異動を前提としていることから、随時変動する担当者をはじめとするアクターの当該業務に対する思いや理解の深度を問わず、業務が一定以上は確実に進んでいくよう制度及び組織的な枠組みが整備されていると言えるだろう。しかし、電子申請の取組みにおいては、そうした枠組みが整備されておらず、アクターの思いや理解によって業務の進捗や成果が左右されていると言っても過言ではない。このことはつまり、単にアクターの関心度合いの必要性を意味するのではなく、繰り返される政策が成果に繋がらない構造的要因が市区町村の電子申請の取組みにおける制度及び組織にも深く根付いていることを示唆しているのである。

特別定額給付金等の直近の課題を表面的に捉えただけの議論では、これまでの歴史を繰り返すだけである。電子申請への国民的な注目が集まった今だからこそ、これまで長年の電子申請の取組みにおいて繰り返されてきた政策が成果に繋がってこなかった

構造的要因を捉え、本質的な議論を行っていくことが必要である。

なお、本論文はいくつかの課題が存在する。

1点目は、分析対象の要素が限られている点である。本論文では市区町村の地理的要素や人口規模、財政力、人的要素を考え得る要素として挙げ、その範囲内では「アクターの電子申請への関心度合い」という人的要素が最も要因として考えられるとして検討を行った。しかしながら、先に挙げた要素以外にも、例えば個々の市区町村の役所・役場の地理的・地形的条件による来庁の容易さのほか、職員の年齢構成等、考え得る要素は他にも多数存在し、網羅的な要素の分析は行えていない。そのためより多くの要素を分析し、網羅性を高める必要があると考えられ、これにより、市区町村の電子申請における構造以外の観点からも負のサイクルを生じさせた要因を見出せる可能性がある。

2点目に、電子申請システムを導入して以来、運用を継続し続けている市区町村についての考察が不足している点である。本論文では電子申請システムの導入過程や廃止の経緯に着目し、福井県への取材や東京都江戸川区等の例を取り上げたが、導入・廃止という目立つ事象だけではなく、継続し続ける市区町村の考え等も分析に含めることで、より多角的な視点からの研究になると考えている。

最後に、「地方自治情報管理概要」の分析における統計的手法がグラフの目視に留まっている点である。これは筆者の力量不足によるものであり、今後研鑽を積み、より高度な統計的手法を用いていく必要があると認識している。

これらは今後の課題として取組み、より精緻で網羅的な研究につなげていきたい。

#### 注

1 「D1-Law.com 第一法規法情報総合データベース」のフリーワード検索において「電子申請」で検索したところ、56件の法令がヒットした（2020年8月23日現在）。

2 なお、宇賀（2003：42）は行政手続オンライン化法について、地方公共団体又はその機関に係る手続であっても、根拠法規が法令であれば同法の適用対象であると述べており、この点はデジタル手続法においても同様と考えられる。

- 3 現在、東京都と都内51区市町村が利用している。
- 4 「オンライン利用促進に関する計画の策定」については、2006年7月に総務省が策定した「電子自治体オンライン利用促進指針」の中で、「各地方公共団体は、オンライン利用促進の基本方針を定め、取組の方向性を明確にするとともに、情報化推進委員会等の全庁的組織において、推進体制、目標、スケジュール、対策内容などを包括した「オンライン利用促進計画」等を策定した上で推進していくことが望まれる。」と明記されたことを受けての設問だと考えられる。
- 5 実際に、市区町村のシステムの導入状況が「導入済み」である割合が全都道府県で最下位(2.94%)である高知県では、2006年3月末に電子申請・届出システムの運用が休止となっている。
- 6 総務省ホームページ「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数(令和2年1月1日現在)」(2020年8月5日公表)
- 7 総務省ホームページ「平成30年度地方公共団体の主要財政指標一覧」(2019年12月公表)
- 8 福井県においては、2006年3月3日の遠敷郡名田庄村と大飯郡大飯町の合併による大飯郡おおい町の発足に伴い、県内から村が無くなった。
- 9 福井県議会2007年2月22日総務教育常任委員会における総務部長答弁より。
- 10 2018年11月27日に福井県庁にて実施した、福井県総合政策部政策統計・情報課IT推進グループ担当職員3名へのインタビューに基づく。なお、うち1名は、協議会発足や電子申請・施設予約サービス稼働時にも同部署に在籍しており、その後別部署への異動を経験した後、インタビュー時は再び政策統計・情報課に在籍していた。
- 11 この過程については、井上(2009:11)においても「この協議会設立に対し、いくつかの地方公共団体から「時期尚早ではないか」との意見も出ましたが、県が個別に何度も粘り強く、全団体で行うことの必要性を説明することで理解を得て、設立にこぎつけました。」と経緯が記載されている。
- 12 この他に、福井県は市町が少ないことから、合意形成が比較的しやすい環境にあったことも要因として想定される。
- 13 この場合の「アクター」としては、福井県の事例のように市区町村や都道府県における電子申請の実務担当者のほか、管理職や首長であるケースも存在し得るだろう。また、ここでは「アクターの電子申請への関心度合い」という人的要素に着目したが、それ以外にも首長の意向や担当職員の技術的スキルの限界等の様々な人的要素も考えられる。
- 14 東京都国立市議会2016年第1回定例会(2016年3月2日開催)議事録
- 15 東京都江戸川区議会2015年度決算特別委員会(第3日:2015年10月5日開催)における情報政策課長の答弁
- 16 総務省ホームページ「コンビニ交付」によれば、マイナンバーカードを利用して、住民票の写しや印鑑登録

証明書等の各種証明書をコンビニエンスストアで取得できるサービス。サービスの実施の状況や内容(交付手数料、交付可能な証明書の種類等)は、市区町村により異なる。

- 17 東京都江戸川区議会2016年決算特別委員会(第3日:2016年10月4日開催)
- 18 Hiro KAWAGUCHI Laboratory「地域情報化:低迷続きの電子申請分野に潜む本当の課題は何か(2)」(2013年7月30日付)
- 19 市区町村の電子申請の取組みが単にアクターの関心度合いに進捗や成果が左右されているだけの問題であれば「構造」とは言い難いが、「7 おわりに(考察)」で述べるとおり、その背景として業務が一定以上は確実に進んでいくような制度及び組織的な枠組みの欠如が深く根付いていることを踏まえ、「構造」と表現している。
- 20 例えば、2020年6月のマイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤抜本改善ワーキンググループ開催が挙げられる。

#### 参考文献

- 井上孝(2009)「福井県における県市町共同の「ふくe-ねっと」(電子申請・施設予約サービス)について」『月刊LASDEC 39巻4号(2009年4月号)』, 地方自治情報センター, pp.9-13
- 宇賀克也(2003)『行政手続オンライン化3法—電子化時代の行政手続—, 第一法規出版
- 上村進(2011)「電子政府の「歴史」」『季刊行政管理研究第135号』, 行政管理研究センター, pp.45-68
- 上村進・高橋邦明・土肥亮一(2012)『e-ガバメント論—従来型電子政府・電子自治体はなぜ進まないのか—』, 三恵社
- 神足祐太郎(2015)「日本における情報政策の展開:IT基本法以降の政府IT戦略を中心に」『情報通信をめぐる諸課題(科学技術に関する調査プロジェクト)調査報告書』, 国立国会図書館, pp.95-118
- 米田公則(2012)「電子自治体の可能性と課題(3)」『椋山女学園大学研究論集 第43号(社会科学篇)』, 椋山女学園大学, pp.163-171
- 米田公則(2013)「電子自治体の可能性と課題(4)」『椋山女学園大学研究論集 第44号(社会科学篇)』, 椋山女学園大学, pp.127-135
- 坂部望・板野敬吾(2009)「電子自治体の推進と住民サービスの現状」『岡山理科大学紀要 第45号B』, 岡山理科大学, pp.111-129
- 高橋秀雄(2007)「電子政府・自治体の問題点・課題について」『中京企業研究 29巻1号』, 中京大学企業研究所, pp.35-47
- 内閣官房情報通信技術(IT)総合戦略室 デジタル・ガバメント担当(2020)『逐条解説 デジタル手続法』, ぎょうせい
- 平本一雄・神田章弘・上野亮・益田樹忠(2006)「自治体ポータルサイトの全国動向と市民の利用実態に関する考

察」『日本社会情報学会全国大会研究発表論文集（第21回）』、日本社会情報学会、pp.98-101

森田勝弘（2014）「日本の電子政府政策の歩みと問題提起」『日本情報経営学会誌 34巻4号』、日本情報経営学会、pp.90-103

矢杉直也・劉長鈺・西本秀樹（2014）「e-Japan計画と我が国の電子政府展開」『龍谷大学社会科学研究所叢書 第99巻 地方政府の効率性と電子政府』、日本経済評論社、pp.149-173

吉田健一郎・八坂和吏（2015）「行政手続の電子化に関する普及モデルの考察 ～育児世代を対象として～」『経営情報学会 全国研究発表大会要旨集（2015年春季）』、経営情報学会、pp.297-300

e-gov電子政府の総合窓口「e-Gov電子申請とは」  
<https://www.e-gov.go.jp/help/shinsei/about/>（2020年8月22日確認）

総務省ホームページ「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（令和2年1月1日現在）」（2020年8月5日総務省自治行政局住民制度課公表）  
[https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyosei02\\_02000220.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_02000220.html)（2020年8月22日確認）

総務省ホームページ「平成30年度地方公共団体の主要財政指標一覧」（2019年12月公表）  
[https://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/H30\\_chiho.html](https://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/H30_chiho.html)（2020年8月22日確認）

総務省ホームページ「コンビニ交付」  
[http://www.soumu.go.jp/kojinbango\\_card/04.html](http://www.soumu.go.jp/kojinbango_card/04.html)（2020年8月22日確認）

東京電子自治体共同運営サービスホームページ「参加団体一覧」  
<https://www.e-tokyo.lg.jp/top/contents/government.html>（2020年12月5日確認）

東京都江戸川区議会2015年度決算特別委員会（第3日：2015年10月5日開催）議事録  
[https://www.gikai.city.edogawa.tokyo.jp/voices/g07v\\_search.asp](https://www.gikai.city.edogawa.tokyo.jp/voices/g07v_search.asp)（2020年8月22日確認）

東京都江戸川区議会2016年決算特別委員会（第3日：2016年10月4日開催）議事録  
[https://www.gikai.city.edogawa.tokyo.jp/voices/g07v\\_search.asp](https://www.gikai.city.edogawa.tokyo.jp/voices/g07v_search.asp)（2020年8月22日確認）

東京都国立市議会2016年第1回定例会（2016年3月2日開催）議事録  
<https://www.city.kunitachi.tokyo.dbsr.jp/index.php/>（2020年8月22日確認）

Hiro KAWAGUCHI Laboratory「地域情報化：低迷続きの電子申請分野に潜む本当の課題は何か(2)」（2013年7月30日付）  
<http://www.kawaguchi.com/works/?p=356>（2020年8月22日確認）

福井県議会2007年2月22日総務教育常任委員会 議事録  
<https://www.pref.fukui.dbsr.jp/index.php/>（2020年8月22日

確認)

(政府関係資料)

IT戦略会議（2000）「IT基本戦略」

IT戦略本部（2002）「e-Japan重点計画2002」

IT戦略本部（2006）「IT新改革戦略」

閣議決定（2019）「デジタル・ガバメント実行計画」

閣議決定（2020a）「経済財政運営と改革の基本方針2020～危機の克服、そして新しい未来へ～」

閣議決定（2020b）「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」

総務省（2002）「電子政府・電子自治体の推進のための行政手続オンライン化関係三法のポイント」

[http://www.soumu.go.jp/kyoutsuu/syokan/pdf/021206\\_001.pdf](http://www.soumu.go.jp/kyoutsuu/syokan/pdf/021206_001.pdf)（2020年8月22日確認）

総務省（2006）「電子自治体オンライン利用促進指針」

総務省（2020）「地方自治情報管理概要～電子自治体の推進状況（令和元年度）～」

# 自衛隊が所在する基礎自治体における「国民保護」 —あらたな責務と自衛隊との協働—

The Civil Protection in Lower Tiers with Self Defense Force camps  
— New Responsibility and Collaboration with Self Defense Force —

日向 道

## 要旨

国民・国家の防衛は国の専管事項として、自衛隊法に基づき、防衛省・自衛隊がほぼ独占的に担ってきたが、国民保護法が2004年に制定され、その一部が変更された。全ての自治体は、地方分権改革と時期を同じくして、新たに防衛に関する責務が与えられた。それは法定受託事務である「国民の保護」であり「戦後ほとんど無縁の業務」であった。こうして全市町村も、国が示した国民の保護の基本方針と都道府県作成の国民保護計画を受けて国民保護計画を作成して国民保護業務を始めた。そのうち自衛隊が所在する市町村では、「まちづくり」のため「自衛隊との共存・共栄」を掲げて、基地・駐屯地の維持・拡充を求める運動を行っているが、それが最も盛んであるのは北海道の基礎自治体である。

本論文では、当初の国民保護の計画作成・執行と訓練にあたっての議論、問題及び防衛行政に対する姿勢及び自衛隊との協働関係について、北海道の自衛隊が所在する基礎自治体の事例を用いて考察した。その結果、自治体は戸惑いながらも、長年維持してきた駐屯地との良好な協働関係を活用して自らの力で国民の保護業務を遂行している。しかし、国民保護法制は、施行後約20年経っても、全国的には未だ改善を要する多くの問題と課題がある。

## キーワード

基礎自治体, 自衛隊, 国民保護, 防衛行政, まちづくり

## 1 はじめに

### 1.1 自治体のあらたな責務「国民保護」

「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」（以下、国民保護法という）が2004（平成16）年の6月に制定され9月に施行された。この法律では、わが国に対する武力攻撃事態等において、国民の生命・身体・財産を守り、国民生活等に及ぼす影響を最小にするための国・地方自治体等の責務、避難・救援・武力攻撃災害への対処等の措置が規定されている。広域自治体である都道府県だけでなく、基礎自治体である市町村にも「自ら国民の保護のための措置を的確かつ迅速に実施し、市町村の「区域において関係機関が実施する国民の

保護のための措置を総合的に推進する責務」が規定された（第3条）。また、国民も、国民保護措置の実施に関し「協力を要請されたときは、必要な協力をするよう努めるものとする」とされた（第4条）。

しかし、武力攻撃事態として、外国軍による着上陸侵攻、弾道ミサイル攻撃、航空攻撃、及びゲリラ特殊部隊による攻撃という4類型が想定されているが、これらのいずれも直接防衛行動に当たるのは自衛隊及び警察であると国民に受け止められていたため、都道府県や特に市町村は「戦後ほとんど無縁の業務」が新たな責務になったことに戸惑いを見せた。

## 1.2 本論文の目的及び意義

本論文では、国民保護法制に関する市町村の対応と現況を考察し、目的達成度と国民保護の実効性を考察する。その対象として、北海道の自衛隊が所在するまちの事例を取り上げる。その理由は、これらが「まちづくり」のため「自衛隊との共存・共栄」を掲げ、駐屯地の維持・拡充を求めて盛んに運動している基礎自治体であるので、国民保護に関する活動にも特徴があると考えられるからである。これらの自治体における、国民保護の計画の作成と執行及び訓練にあたっての議論や問題、防衛行政に対する姿勢、自衛隊との協働関係について考察する。

この過程で、基礎自治体が最前線で防衛政策を支えている姿、国民保護制度の問題点及び基礎自治体と自衛隊との協働関係が国民保護への取り組みに与えている効果を示したい。さらに、武力攻撃事態等における国民保護において、実際には自衛隊及び警察よりも自治体の責務がより重大であること、住民の努力・協力が必要であること、実効性を高めるための要素及びそれを妨げる原因などを示し、国民保護法制の課題を明らかにする。

## 1.3 本論文の構成

本論文は、北海道の基礎自治体の事例をもとに、「国民保護」に関する基礎自治体と自衛隊との間の協働について考察する。まず、第2章では有事法制における国民保護法制を概観し、第3章では、国民保護法に基づく自治体の責務を把握した後、第4章では、国民の保護に関する防衛省・自衛隊の取組を確認する。そのうえで、第5章では、自衛隊が所在する基礎自治体における国民保護について、防衛行政及び新たな役割に関する意識、地域および自治体の特性に応じた計画の作成及び体制の整備、能力の把握と向上策および訓練について分析し、自衛隊との協働について考察する。

# 2 国民保護法制

## 2.1 国民保護法の制定

2000（平成12）年4月、475本の法律を一括改正する「地方分権の推進を図るための関係法律の整備

等に関する法律」が施行された。この法律を頂点とする2000年代初までの取組みは「第1次」地方分権改革とも呼ばれ、自治体にとって大きな変革であった（大森2019：92）。

この時期、冷戦終結後10年以上が経ち、わが国に対する本格的侵略が生起する可能性は低下する一方、大量破壊兵器の拡散や国際テロなど新たな脅威が顕在化した。例えば、1998年8月の北朝鮮の弾道ミサイルが東北地方上空を飛翔した事は、日本に直接的脅威を与える極めて憂慮すべき事案であり、国民に不安を与える危機に備えることの重要性を認識させる事件であった。当時世論は敏感に反応し、衆・参両議院は全会一致で北朝鮮のミサイル発射に抗議する決議を採択した。また、1999年3月に北朝鮮工作船が能登半島沖領海へ侵入、2001年9月に米国同時多発テロと連続したことで、政界でも幅広い安全保障基盤が形成され、安全保障に関する国民の理解が急速に進んだ。

その結果、2003年6月に「武力攻撃事態におけるわが国の平和と独立並びに国及び国民の安全確保に関する法律」（以下、事態対処法という）等の武力攻撃事態対処関連三法が、翌年6月には国民保護法が成立した。

## 2.2 国民保護法の画期的意義

事態対処法は、武力攻撃事態等に対処する基本理念等を規定した基本法的性格を有している。同法によれば、武力攻撃事態等とは、①わが国に対する外部からの武力攻撃が現に発生した、または発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った「武力攻撃事態」と、②武力攻撃事態には至っていないが、事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態である「武力攻撃予測事態」からなる（第2条定義）。

事態対処法制定以前に、災害対策基本法（1961年制定）があったが、これは伊勢湾台風による災害を念頭においており、武力攻撃や大規模テロ等の被害軽減対策には無力であった。このため、日本周辺で武装不審船の出没や9・11米国テロが発生した状況で、武力攻撃事態という国民の安全にとって緊急か

つ重大な事態への対処が不可欠であることが認知され（北里2007：27）、事態対処法など有事関連三法が施行された。また、同法には、国民の保護に関する法制を速やかに整備することが規定されており、これを受けて国民保護法が制定され関係政令とともに2004年9月に施行された。

それまでは、武力攻撃を受けた場合の法律は自衛隊法等のみであったが、新しい有事関連法によって、各国で施行されている国民保護法制、すなわち、事態の定義、国民の身体や財産を武力攻撃等から守るための手順と仕組みが日本で初めて創設されたわけであり、それ自体で画期的な意義をもつ。しかし、対処枠組みの根拠となる法の成立にとどまり、実効性は不十分であり、次節に示す、相応の体制整備が必要であった。

### 2.3 新たな危機に対応する自治体の責務と自衛隊との協働

国民保護法によって、自治体に新たな責務が課された。それは、有事において迅速に国民の保護ができるような体制を平時から構築するため、「国民の保護に関する計画」（以下、国民保護計画という）を作成することである。これは、基礎自治体は勿論、都道府県においても初めての業務であった。そのため、主管官庁として総務省消防庁から都道府県及び市町村に「国民保護モデル計画」が示され、まず、都道府県が国民保護計画を策定し、それを受けて市町村も国民保護計画を策定して組織を整備し訓練を実施することとなった。

これらには、自衛隊の駐屯地・基地が所在するが、過疎化対策のため「自衛隊との共存・共栄」を掲げて、基地・駐屯地の維持・拡充を求めて運動している自治体も含まれている。これらのまちは、防衛政策を最前線で支える基礎自治体として、長年自衛隊との協働関係、支援関係が構築されている点で、他の自治体とは異なる。また、協働型社会の実現を目指すことを「総合戦略計画」に明記している。武藤博己は「現実の地方政治において、協働型社会へと進んでいる地域では、首長のリーダーシップ強く発揮されていることが確認できる」と述べて

いる（武藤2001：42）とおり、これらのまちはその典型である。

### 2.4 事態対処法と自衛隊法の改正

日本の国民保護法制定をあざ笑うかのように、2006年7月、北朝鮮が日本海に向け弾道ミサイル7発を発射、大陸間弾道ミサイル（ICBM）の開発も続け、2009、2012、2014、2015年に日本を射程に収めるミサイルを発射した。さらに、2016年1月に核兵器開発実験をした。これは兵器運搬手段となるミサイルの能力増強と併せて考えれば重大な脅威である。さらに翌月2月、人工衛星と称してテポドン2派生型弾道ミサイルを打上げ、以降しばしば弾道ミサイルを発射し、日本を含む関係国に対する軍事的挑発を行った（防衛白書2016：24）。

このような安全保障環境にあっては、たとえ他国に対する武力攻撃でも、その目的、規模、態様等によっては、日本の存立を脅かすこともあり得ることが強く懸念された。国会において議論された結果、事態対処法は2015年9月に「武力攻撃事態等及び存立危機事態におけるわが国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」へと改正された（以下、改正事態対処法という。自衛隊法等の一部を改正する法律による改正。2016年3月施行）。

改正事態対処法によって、新たに「存立危機事態」が追加され、対処すべき事態の範囲が拡張された。この存立危機事態とは、「わが国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これによりわが国の存立が脅かされ、わが国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある事態」である（第1条）。この事態への対処を自衛隊の主たる任務に位置づける等、事態対処法や自衛隊法など関連する法律の改正が行われた。

### 2.5 国民保護法の目的

あらためて国民保護法を確認しておく。同法の目的は、武力攻撃事態等において、国民の生命、身体及び財産を保護し、武力攻撃が国民の生活及び経済に及ぼす影響を最小にすることの重要性に鑑み、国、自治体等の責務、国民の協力、住民避難に関す

る措置、避難住民等の救援に関する措置、武力攻撃災害の対処に関する措置など必要な事項を定めることにより、事態対処法と相まって、国全体に万全の態勢を整備して、武力攻撃事態等における国民保護措置を迅速的確に実施することにある（第1条）。ここから自治体は何らかの責務を負っていることがわかる。

次に、国民の安全を確保するため、緊急対処事態において、国は組織及び機能の全てを挙げて自ら緊急対処保護措置を迅速的確に実施し、または自治体及び指定公共機関が実施する緊急対処保護措置を迅速的確に支援し、並びに緊急対処保護措置に関し国費による適切な措置を講ずること等により、国全体として万全の態勢を整備する責務を有する（第172条）。ここでは、緊急対処保護措置の実施に関して、自治体も何らかの責務を負っていることがわかる。なお、緊急対処事態とは「武力攻撃の手段に準ずる手段を用いて多数の人を殺傷する行為が発生した事態又は当該行為が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態（後日、対処基本方針において武力攻撃事態であることの認定が行われることとなる事態を含む）であり、国家として緊急に対処することが必要なものをいう（改正事態対処法第22条）。このように、武力攻撃事態等への対処と同様の措置をとることとされている。

以上から、国民保護法の目的は、武力攻撃事態等において国民の生命・身体、財産を保護し、国民生活等に及ぼす影響を最小にするため、国や自治体等の責務を規定し、住民の避難、避難住民等の救援、武力攻撃災害への対処等について定めることにより、自治体を含む国全体として万全の態勢、国民保護法制を整備することにあることがわかる。

### 3 国民保護法に基づく自治体の責務

#### 3.1 国民の保護に関する基本指針および想定される事態等

国民保護法によって、都道府県及び市町村は、いざというとき迅速に国民保護措置ができるよう、平時から国民保護計画の作成や組織の整備、訓練の実施などが求められ、警報伝達や避難指示、救援等の

多くの措置を実施するなど、大きな責務を担うこととなった。

2005年3月に政府は「国民の保護に関する基本指針（以下、基本指針という）」を定めた。基本指針では、武力攻撃の手段、規模の大小、攻撃パターンなどにより想定が異なることから、武力攻撃事態の様相について一概には言えないが、国民保護措置の実施にあたって留意すべき事項を明らかにするため、着上陸侵攻、ゲリラや特殊部隊による攻撃、弾道ミサイル攻撃及び航空攻撃の4つの類型を示している（基本指針：11）。

また、緊急対処事態については、①危険物質を保有する施設等に対する攻撃、②多数の人が集合する施設及び大量輸送機関等に対する攻撃、③多数の人を殺傷する特性を有する物質等による攻撃、④破壊手段として交通機関を用いた攻撃が行われる事態が示されている（基本指針：72-74）。

#### 3.2 市町村における国民保護計画の作成

都道府県は、国民保護計画の作成にあたって、内閣総理大臣に協議して、基本指針や指定行政機関及び他都道府県の国民保護計画との整合性を確保しなければならない。このため、消防庁において、都道府県が国民保護計画を作成する際に参考となる、「国民保護モデル計画」が作成された。これによって、自治体の現場での対応を想定し、可能な限り対応等の具体例が示された。避難指示については、前述した武力攻撃事態の類型毎に、緊急の必要があると認める時に都道府県知事が行う指示が例示された。そして2005年3月末日付で「都道府県国民保護モデル計画」が通知され、全都道府県は基本指針に従ってモデル計画を参照して作成にとりかかり、2006年3月までに国民保護計画が制定された（消防庁2006：14-15）。

基礎自治体には、消防庁が検討し、法令、基本指針、都道府県モデル計画に沿って記載された「市町村国民保護モデル計画（平成18年1月）」（以下、市町村モデル計画という）が示され、計画に記載されるべき避難実施要領の基準イメージが例示された。

市町村長は、当該都道府県の国民保護計画に記載

されている「市町村計画作成の際の基準となる事項」をふまえつつ、国民保護措置の総合的な推進に関する事項等や実施体制等を定める計画を作成することと、また、作成の際には、都道府県や他市町村の国民保護計画との整合性等を確保するため都道府県知事に協議しなければならないとされていた（第35条）。

### 3.3 市町村における体制の整備

市町村は、国民保護措置を的確かつ迅速に実施するため、以下のとおり、必要な組織と体制を整備しなければならない。

#### 3.3.1 消防

国民保護組織・体制の中核となるのは、市町村長の命を受ける消防である。消防は武力攻撃による災害を防除・軽減し、国民の生命、身体及び財産を保護し、他の災害等の場合と同様に消火や救助及び救急活動等を行う。また、消防長及び消防団長は、市町村長の指揮下で避難住民を誘導する責務があり、国民保護における避難、救援、武力攻撃災害の防御等の局面において重要な役割を担う（消防白書2019：269-270）。つまり、消防の能力向上のため、現場指揮の中核となる消防長及び消防団長に高い能力を持たせることも課題である。

#### 3.3.2 国民保護協議会

市町村当該区域に係る国民保護のための措置に関し広く住民の意見を求め、住民保護措置に関する施策を総合的に推進するため、市町村国民保護協議会が置かれている。市町村長を会長として、当該市町村に関係する指定地方行政機関の職員、自衛隊の隊員、都道府県の職員、指定公共機関等の職員、当該市町村の副市町村長、教育長及び消防長、国民保護措置に関して知見を有する者等を委員として構成される。委員は市町村長が任命するとされるが、知見を有する者を広く公募している市町村もある（消防庁2007：8）。委員は、市町村長の諮問に応じて審議及び意見が求められるので、多角的専門的検討ができるよう、知見の異なる人々であることが望ましいが、小規模自治体においてはそれ自体が課題であろう。

#### 3.3.3 国民保護対策本部及び緊急対処事態対策本部

市町村長は、国民保護対策本部及び緊急対処事態対策本部を設置し、自ら本部長となる。また、国民保護業務計画等に、役所各部局の事務分担、職員の配置等を定める。交通の途絶、職員又は職員の家族の被災などにより職員の参集が困難な場合等も想定し、事態状況に応じた参集基準、職員の服務基準、交代要員、連絡・参集手段に関し必要事項も定め、職員に周知徹底する。平素から食料、燃料等の備蓄、自家発電及び仮眠設備の確保等に努める（市町村モデル：10-12）。市町村長は情報収集、状況判断して実際の行動を決断する指揮能力が必要である。しかし、一連の活動を一人で行うのは無理であり補佐者も必要である。また、住民でない職員には地域を熟知させ、本部機能が発揮される体制を確立しなければならない。

#### 3.3.4 24時間緊急対応の体制と態勢の維持

警報や避難指示の住民への伝達、避難住民の誘導等、多くの措置を直接住民と接して実施する責務を有しているため、夜間休日等を問わず警報等に的確に対応できるよう24時間即応体制が求められる（市町村モデル：10）。初動時の連絡等については、消防機関との連携強化などにより充実を図ることが必要である。また、国民保護体制では全部局の総合調整が重要であり、消防や防災部局への丸投げが生じないよう留意しなければならない（消防庁2006：19）。最も重要なことは、実動時に有効に機能する即応態勢を維持することである。しかし、国民保護措置は住民にとって実感が薄いと思われ、最近も自然災害の初動即応に失敗した事例が多いので、現実的には防災も含めた危機管理全般の初動態勢・体制を併用するべきだと考える。

#### 3.3.5 職員に対する普及啓発・研修・教育

実際に上述の業務を担う人材として、役所職員には保護措置の具体的内容・実際の活動を理解・慣熟しておくことが求められる。そのため繰り返し一般職員、消防吏員、消防団員等に教育訓練を行う必要がある（消防庁2006：17）。「組織を動かそうとしても前例に拘り、総論では賛成しても各論で拒絶する」（武藤2001：149）ことなど無いよう訓練の徹底

が必要である。また、職員は、役所による措置が円滑有効に実施できるよう、自主防災組織及び住民に対して保護措置、避難方法等について広く普及啓発を行う必要もあると考える。

### 3.3.6 安否情報の収集・提供体制

市町村長は、避難住民等の安否情報の収集整理に努め、その照会の際には個人情報保護に十分留意し速やかに回答することとされている。しかし、他方で国民保護措置を実施する中、膨大な事務が予想される安否情報の収集提供を行う体制とするか、プライバシー保護と国民が必要とする情報提供という、相反する要請をどのよう両立するか検討する必要がある（消防庁2006：20）。実際、避難段階では情報収集自体が困難であると考えられるので、現有情報の提供にとどまると思われる。さらに、普段個人情報に接しておらず、有事に住民の誘導・捜索に当たる自衛隊および海上保安庁への情報提供も検討課題といえる。

## 3.4 市町村長の責務

「自治体も地方の政府である以上、住民に対して安全と安心を保障する責任がある。災害など有事に対応する準備もしなくてはならない。自治体の立場で、できることは自分たちでやるための創意工夫が必要だ」と語る市長もいる（武藤2001：141）。このとおり、市町村長は、国民保護法制以前から、住民に安全と安心を保障する責任がある。また、市町村長は選挙で住民によって直接選出されるので、有事にあっては実質上の最高指揮官とも言えるだろう。つまり、国民保護の成否は、市町村長の決断・執行にかかっており、責務は重大といえるだろう。

### 3.4.1 住民の避難に関する措置

市町村長は、武力攻撃等及び緊急対処事態において、職員を指揮し避難住民を誘導する。その際、消防は市町村長の命を受け避難住民を誘導する。警察、海上保安庁および自衛隊は、市町村長が中心となって調整を行って住民の誘導を行う。市町村は、住民の避難や救援に必要な物資・資材を蓄積する。また、市町村長は、避難住民の適切な誘導のため、日頃から消防団や自主防災組織、警察等との連携協

力関係を構築しておくことが非常に重要である（消防庁2006：17）。また、市町村は複数の避難経路・手段等を定めた実施要領案を予め作成しておくよう努めると基本指針で規定されている（消防白書2019：273-274<sup>1)</sup>）。実際、避難指示を受領した時、極めて迅速に避難実施要領を作成せねばならない。しかし、ミサイル攻撃の場合、政府からJ-ALERT等により着弾位置、被害予想等が通報されるが、予想は実際暫定的であるので事前準備が難しい中、首長は住民避難の政治的速断を迫られる。また、住民は武力攻撃事態に実感がわくだろうか。着上陸侵攻と航空攻撃は実感なし、ゲリラや特殊部隊による攻撃、弾道ミサイル攻撃もそれ程でなく、テロは若干感じるが、大規模テロだとあまりないだろう。このような住民に避難指示すること自体政治的判断を要するだろう。

### 3.4.2 武力攻撃災害への対処

市町村長は、武力攻撃災害の兆候発見の通報を受けた場合、その旨を都道府県知事に通知する。また、武力攻撃災害が発生又は切迫時は警戒区域を設定する。また、応急措置として、危険物・支障物の除去、一時避難の指示、土地建物の一時使用、現場での協力要請等を行う。この際、警察官、海上保安官、自衛官も補完的措置ができる（防衛白書2003：169）。

### 3.4.3 住民への協力要請等

市町村長は、避難や被災者救援の援助、消火活動、負傷者搬送又は被災者救助の援助、保健衛生に関する援助及び収容施設を確保し医療施設を臨時開設するための土地家屋等所有者に対する要請又は当該土地家屋等の使用、応急措置としての土地建物等の一時使用又は物件の使用等のほか、避難訓練への参加について住民に協力を要請等することができる。

国民保護措置の実効性を高めるには、住民の理解を高めることが不可欠である。住民避難は要であり、避難であれば災害時の行動と同じであり、難しいものではない。その違いは、必要理由が災害か危機事態なのかである。災害なら身近な事例が多いので、大多数の住民は自ら避難するであろうが、危機事態は「戦後ほとんど無縁」であったので、より少

数のみが避難するのみである可能性が高い。よって住民の意識向上は、行政と住民の間、特に指示者である市町村長に対する信頼如何であろう。つまり、住民には、協力義務がなく罰則等もないので、啓発に努めて理解を得るほかない。

#### 3.4.4 都道府県に対する総合調整等の要請

国民保護法及び保護計画等に基づき国民生活の安定に関する必要な措置が行われことに関し、市町村長は都道府県に対し、国民保護措置及び総合調整の要請することができる。

### 3.5 訓練

#### 3.5.1 まち及び所在機関が参加する総合訓練

国民保護計画を実効性のあるものとするため、また、制度を円滑に運用するために、平素から実践的訓練を行い、担当職員の対処能力向上や関係機関との連携確認等を行うことが重要である。このため、訓練の際には、防衛省・自衛隊、警察、海上保安庁、消防等関係機関が参加することが望ましい。また、災害時要援護者への対応等は、行政と住民が協力しなければならない問題であるので、訓練を通じて住民の意識を醸成することも非常に重要である。避難住民の適切な誘導のため、日頃から消防団や自主防災組織、警察等との連携・協力関係を構築しておくことが非常に重要である。(消防庁2006：17)

また、訓練の成果・反省点を評価、フィードバックして能力向上に役立てるべきである。そのため、各機関が派遣した職員によるチームが訓練評価と改善提案にあたるべきである。

#### 3.5.2 国民保護に係わる関係機関・地方自治体相互の共同連携

実際の保護行動においては、関係諸機関と基礎自治体の共同連携が重要である。冒頭の地方分権改革で述べたとおり、地方が中央に依存し、中央が細かい点まで地方を統制する時代は終焉した。広域にわたる情報と一地域に縛られない対処能力を持つ関係諸機関と地域に密着した基礎自治体がそれぞれの特性を発揮して共同連携することが強く求められている。この点から次のとおり、「現地調整所」が極めて重要な意義を持っている(西元2006：37)。

市町村長は、武力攻撃による災害が発生した場合、その被害の軽減及び現地において措置に当たる要員の安全を確保するため、現場における関係機関の活動を円滑に調整する必要があると認めるときは、現地調整所を設置し、または関係機関が設置した現地調整所において、関係機関との情報共有及び活動調整を行う。現地調整所は、現場に到着した関係機関が原則として各々の付与された権限の範囲内において情報共有や活動調整を行い、現場における連携した対応を可能とするために設置するものである。現地調整所の設置により、市町村は、消防機関による消火活動及び救助・救急活動の実施及び退避の指示、警戒区域の設定等の権限行使を行う際に、その判断に資する情報収集を行うことにより、現場での関係機関全体の活動を踏まえた国民保護措置の実施や権限を行使することが可能となる。また、現地調整所における最新の情報は、各現場で活動する職員で共有させ、その活動上の安全の確保に生かすこともできる。(「町村国民保護モデル計画」：37-39)。

## 4 国民保護に関する防衛省・自衛隊の取組

### 4.1 国民保護等派遣

防衛省・自衛隊は、防衛省・防衛装備庁国民保護計画を策定し、自衛隊が武力攻撃事態においては、主たる任務である武力攻撃の排除を全力で実施するとともに、これに支障のない範囲で、住民の避難・救難の支援や武力攻撃災害への対処を可能な限り実施するとしている。また、防衛大臣は、都道府県知事からの要請を受け事態やむを得ないと認める場合又は事態対策本部長の求めがある場合、内閣総理大臣の承認を得て、部隊等に国民保護等派遣を命令し、国民保護又は緊急対処保護措置を実施させることができる(防衛白書2020：232,265)。つまり、防衛省・自衛隊は持てる全力を「国民保護」に傾注することはできない。この点に国民の誤解、自治体の不認識があってはならない。

## 4.2 国民保護措置を円滑に行うための自治体等との訓練

国民保護措置の迅速的確な実施のため、関係省庁や自治体等との連携要領を平素から訓練しておくことが重要である。このため、防衛省・自衛隊は、関係省庁の協力のもと、自治体等の参加も得て訓練を主催しているほか、陸上自衛隊（以下、陸自という）方面総監部や自衛隊地方協力本部などに連絡調整担当部署を設置して緊密に連携して、関係省庁や自治体等が実施する国民保護訓練に積極的に参加・協力している。例えば、2020年1月には、内閣官房と消防庁及び北海道庁と札幌市の主催により、国際スポーツイベント開催時の事案発生を想定した国民保護訓練が札幌市で行われ、統合幕僚監部や陸自北部方面隊から各部隊が訓練に参加した（防衛白書2020：265）<sup>2</sup>。

また、施策を総合的に推進するため都道府県や市町村に国民保護協議会が設置されており、その委員に各自衛隊や地方防衛局に所属する職員が任命されている。さらに、自治体は、退職自衛官を危機管理監等として採用し、防衛省・自衛隊との連携や対処計画・訓練の企画・実施などに活用している。

## 5 自衛隊が所在する基礎自治体における「国民保護」の考察

以下、自治体議会等会議録、広報誌、ホームページ掲載を含む公開文書及び聞き取り記録を資料に用いて、事例分析と考察を行う。対象は北海道の3つの基礎自治体である。そのいずれも、戦前に軍事基地は所在しておらず、1950年代に「まちづくり」のために自衛隊を誘致しており、現在、自衛隊との共存・共栄を掲げて、陸自駐屯地の維持・拡充を求める運動をしている。各まちの特徴は次のとおりである（2020年7月末現在）。

### 5.1 3つの基礎自治体の概要

A市は、1890年代末に戸長役場の管轄に入り村となり、1950年代の前期に町制、後期に市制を施行した。気候は、日本海型で内陸部に属していることか

ら、夏冬の寒暖の差が60度以上と大きく、年間平均気温は6.1度、最高気温34.5度、最低気温零下24.6度、降水量105cm、降雪量512cm、特別豪雪地帯に指定されている。総人口約27,100（男性13,200、女性13,900）人、世帯数約14,400戸である。北海道北部の中心都市の1つであり、農業を基幹産業とする都市、交通の要衝地として幅広い生活圏域を形成して発展してきた。2006年、人口比5：1、面積比3：2（左項がA市）で隣町との合併。陸自約1,700人の隊員が駐屯地に所属しており、3市11町2村の災害対応と警備を担任している。

B市は、明治時代前から漁民の集落があった。1870年代後期に戸長役場が置かれ、1900年代中期に町制施行、1940年代後期に市制が施行された。海岸沿いのまちであるが、気候は、夏冬の寒暖差が60度近くあり、最高気温35.0度、最低気温零下23.0度、降水量130cm、降雪量512cmである。総人口約20,400（男性9,800、女性10,600）人、世帯数11,400戸である。北海道北部の都市であり、水産加工を基幹産業とし、さらに港湾を核としたまちづくりに取り組んでいる。陸自約800人前後の隊員が駐屯地に所属しており、1市6町1村を担任している。また、海上保安部が配置されている。

C町は、1890年代後半に入植集落ができ、1900年代中期に村制施行、1950年代前半に町制を施行した。北海道内陸部に位置し、寒暑の差が大きい典型的な内陸性気象を示し、夏の最高平均気温が26℃前後、冬の最低平均気温は-15℃前後、年間降雨量は約100cm、年間積雪量は平坦部で100cm、山間部では200～300cmに達する。夏は南西風が吹き気温が高く、基幹産業である農業には恵まれた気象条件である。総人口約10,500（男5,400、女5,100）人、世帯数5,355戸である。陸自約2,000人の隊員が駐屯地に所在しており、1市4町1村を担任している。

### 5.2 自衛隊が所在する基礎自治体の国防・安全保障に関する意識

#### 5.2.1 防衛行政の一角を担う基礎自治体

1999年12月定例議会で、B市長は、自ら会長を務めている自衛隊協力会の主催で、前月11月、日米共

同訓練に参加していた米軍兵士100名が分散して市内の家庭を訪問し夕食を交えて懇談した「ホームビジット」について見解求められ、次のように語った。

(当市における)自衛隊の役割というのは、ご承知かと思いますが、地域の自治体のいろいろな活動と密接なつながりがありまして、現在では各市町村の行政の進める上において、やはり不可欠な力になっていると、各市町村は認識をしております。今回のホームビジットそのものも、基本的には米軍と自衛隊との共同演習ということですが、ホームビジットそのものがそういう形でのいわば演習、あるいは軍事行動というものとは直接はかかわりがないということもありまして、自衛隊協力会の会長という立場で、私自身が関係会員の皆様方と図って、受け入れを決定した次第でございます。

上記の見解からは、この地域にとって自衛隊は大きな存在であり、また、基礎自治体が市民レベルで、日本の防衛行政の一角を担っていると認識している状況が窺い知れる。

### 5.2.2 戦後ほとんど無縁の業務・国民保護

2003年に事態対処法、2004年に国民保護法が施行された当時、全国どの基礎自治体にも地域防災計画があった。実際に国民保護計画を作成するにあたって、まちの担当者は、それと地域防災計画との違いについて次のように述べている。

今現在の町の防災計画との関係についてですが、あくまでも今の町の防災計画は、自然災害等による部分での防災計画でありまして、この国民保護計画法という部分については、あくまでも人為的な要素、テロ行為とか、他国からのミサイル攻撃とかいう、国民の生命、財産に危険を及ぼすというような事態を想定した部分でありますので、これらについては防災計画とは全く別な形の計画を策定することになります。

この発言から、テロ行為、他国からのミサイル攻

撃など自然災害等とは異なる要素に戸惑う担当者の姿が想像できるであろう。

また、国民保護計画案の審議にあたった議会委員会の委員は次のように述べている。

国民保護の計画についてですが、戦後ほとんど無縁の業務であったわけですが、住民の立場で住民を守るという本来の自治体の役割であろうと私も思っております。

この「戦後ほとんど無縁であった業務」との発言は、A市でもみられた。その一方、「本来の自治体の役割」との発言は他では確認できなかったが、それを否定する発言も確認できなかった。いずれにしても、国民保護法によって、武力攻撃事態等から国民の生命、身体及び財産を保護するための責務が課されたことは、基礎自治体にとって画期的なことであったことが確認できた。

## 5.3 国民保護法制にもとづく自治体の新たな役割への認識

### 5.3.1 住民に一番近い存在として保護措置を講じる

各まちでは、国民保護協議会、国民保護対策本部および緊急処理事態対策本部の条例案の審議冒頭に趣旨説明が行われた。B市においては、次のような認識が示された。

すなわち、世界に広がる武力攻撃事態やテロ行為の被害は、日本においても例外ではない。このような中で、国民保護法が制定され、武力攻撃事態等から国民の生命、身体及び財産を保護するための国及び地方自治体の責務が明確にされたのである。そして、国民保護法では、国は基本指針、都道府県は都道府県国民保護計画を策定し、それぞれ国民の保護のための措置を定めた。市町村においては、同法及びこれらの指針、計画に基づき、市町村国民保護計画を策定し、より住民に近い存在として、国民保護計画を策定し、国民の保護のための措置を講じるのである、との認識が述べられた。

### 5.3.2 市町村長は第一責任者として緊急事態に備える

B市議会では、次のような議論があった。

すなわち、国民保護法においては、武力攻撃事態などの有事において実施すべき避難、救援、武力攻撃災害への対処などの国民保護のための処置については、国からの通知により、都道府県や市町村が実施することとされている。なお、一番重要な役割は、情報伝達と避難誘導である。緊急を要する状況において、国からの指示が遅れるなど、自らの判断により迅速に初動対処する必要がある場合が考えられるが、その備えとして、計画策定に当たっては、国や都道府県との連携とともに、単独での実質的な保護処置の実施に関しても盛り込んでおく必要がある。実際、そのような事態、例えば、地域が攻撃を受けた時にあっては、市長が、責任・権限の範囲で最大限、住民の財産と生命を守るという使命観をもって、国民保護計画をつくることを考慮せよと言いたい。

筆者も同感である。市町村長は、単独で実質的な保護処置を実施する際の第一責任者（first responder）（北里2007：27）なのだからである。

### 5.3.3 国からの法定受託事務としての対応処置

#### 5.3.3.1 基本指針及び北海道国民保護計画との整合ならびに地域特性の反映

保護計画の作成は、法定受託事務であるので、国からは平成18年度までに策定するよう指示が来ていた。北海道が期限とした17年度内に完了していたので、それに整合を図るよう作成された。

B市では、その際、「日本国の一つの方針として、国家の緊急事態に対応することは当然の使命と考え、国の方と整合させないということにはならない」と考えられていた。実際、ある担当者が計画を作成する上で一番気にかけて部分は、国の指針とか、既に完成していた道民に対する北海道の国民保護計画書がある程度踏襲するような形で、かつ、地域特性を反映した保護計画を作成しなければいけないと考えられていた。

#### 5.3.3.2 事態想定が難しく、他市町村との連携も必要なので、独自作成は困難

A市では、自治体が独自で国民保護計画を作成することは、自然災害等とは異なって対応できるもの

ではないという認識があった。

すなわち、攻めてきたものを排除するのは自衛隊、警察の仕事になろうとの説明を受けており、自治体にとって、武力攻撃事態という想定が難しい事柄であったので、道内外における取り組みに関する情報を集めて、取り組みの参考にした。活動の内容、具体的には、警報の通知、避難所の指定、避難所への誘導、避難地での物資の供給が市町村の役割になるが、その部分については自然災害等とさほど差はない。しかし、仮に緊急事態が発生した時、市内に避難するのではなく、隣町に逃げる場合も想定できる部分があり、各市町村との総合的な連携も含めた対応が必要になると思われた。なお、各市町村との連携については、後述する。

#### 5.3.3.3 国からの財源補償が必要

C町長は、次のような主旨の発言している。

体制を整備するにあたっては、国からの財源補償が必要であると思っている。すなわち、国民保護法が国会の場で制定された以上、その法律に従って、自治体を預かる者として対応をしている。万が一、もしものときには、法律に従って町民の避難誘導ができる体制は整えておかなければならないと思っている。国は法律を定めて地方自治体にその任務を課しているわけであるが、すべて国がそれらの財源を補償しているかという点、そうではないので、地方交付税における財源補償機能は今後も維持していかなければいけないし、国に物申していかなければならないというふうに思っている。

当時、全国の基礎自治体も財政状況は思わしくなかったが、C町もそのとおりであった。新たな責務である国民保護法制の整備には、国からの財源補償が必要であると認識されていたことがわかった。

## 5.4 地域および自治体の特性に応じた体制の整備

### 5.4.1 組織・編成

#### 5.4.1.1 市町村国民保護協議会の構成

前述のとおり、市町村国民保護協議会の委員には、それぞれの自治体の判断で、地域の実情を十分理解して状況を判断できる人を選ぶことが必要である。

B市においては、そのとおりの事例が確認できた。

すなわち、保護計画を策定する上で、地域防災計画との連携が非常に必要なので、防災会議メンバーを中心に、国民保護の知識または経験を有する者については、町内会の自主防災組織のリーダー、婦人消防クラブなどの方を任命するという方針のもと、社会福祉協議会、町内会防災関係の代表、女性消防団の班長、および役所から3名が委員に任命された。

ほかの町の細部は確認できなかったが、ほかのまちも、人数と構成メンバーの属性は、ほぼ同様と推定する。

#### 5.4.1.2 限りある人員で実効性のある危機管理体制

B市では次のような事例が確認できた。

すなわち、住民の安全・安心を確保する防災業務は非常に重要であり、国民保護法も施行されたので、防災担当の参事職について再検討された。実際、緊急事態の危機管理体制の下では、組織全体が動く必要がある。そうすると、参事という職務では実務的に困難で、係内業務としたほうがより効果的な部分があり、やはり総務部、総務部長が危機管理のすべての範囲を常に掌握している方が組織全体をスムーズに運用できると考えた。また、限られた人員で他の重要な施策への人材配置を検討して総合的に判断し、防災担当参事職を廃止、市の組織機構上からも削除して組織体制を変更して対応した。

ここでは、役所の人員増加はできないので、現在の人員の再配置と組織変更によって、限りある人員数で実効性のある危機管理を行う工夫が見られる。つまり、国民保護を従来の防災危機管理体制に取り込んでいる。

#### 5.4.2 住民構成・地域分布等の地域特性に応じた想定

B市長は、次のように発言している。

すなわち、住民保護の想定内容等によっては、高齢者や障害者、病人、乳幼児などの弱者や学校児童・生徒・保育所園児を他者に優先して避難救援するよう防災計画を機能充実することも当然だが、他市町村との混乱を避けるため、道の指導を念頭に置きながら実施しなければならない。

B市では、住民構成に応じた救援が想定されていたことがわかった。

C町長、次のように発言している。

すなわち、弱者の位置を示す公開地図は、掲載内容が個人情報等であるので作成しないが、内部対策資料として、適時その実態の把握に努め、万が一に備えている。

これを前述の、安否情報の収集・提供体制に照らすと、次のように言えるだろう。

すなわち、町民の避難時の情報と照合するための基準情報を収集するが、個人情報保護に留意して、内部対策資料として整理して、万が一に備える努力をしていることがわかる。

B市長とC町長の発言から、緊急対処事態での避難地域の調整の成否への憂慮と、避難者選定のための災害弱者の個人情報の迅速な活用と普段の保全の両立に関する苦労が窺える。

#### 5.4.3 自治体の能力把握と能力向上

##### 5.4.3.1 防災力の自己評価・把握

A市では、地域防災力、危機管理能力の充実を図るため、自ら防災、危機管理体制の実態を的確に把握する必要性を考えて、防災力自己評価<sup>3</sup>を行い、能力の向上に努力している。他のまちでも訓練を能力向上の手段とも見なし、訓練の機会を捉えて実施・参加している。

また、C町には、活火山があり過去数回噴火しており、大泥流による甚大な被害を被った経験があるので、比較的大規模な総合防災演習が行われているためか、自治体職員等は防災への見識・対応能力が比較的高いようである。また、この能力は、国民保護における住民避難措置においも適用できると考えられるが、C町もそう受けとめている。

##### 5.4.3.2 専門能力人材の養成

社会一般に、災害の事前対策や予防対策の地域リーダーとして防災士が果たす役割は大きいと認識されている。

各まちにおいても、職務にも有効なので、職員から選抜して防災士を養成している。また、各まちとも、地域安全と防衛にかかわる業務が増大したため、自衛隊OBを専門能力人材として雇用している。このほか、住民との協働と捉えて、防災まちづくりのために住民の専門能力を活用するよう、自衛官

OBと消防官OBである住民の協力を得ている。

#### 5.4.4 市民参加型の現実味のある訓練

B市では、2005年から市民参加型の防災訓練を実施している。これを繰り返すことで、緊急事態が発生した場合の対応を市民に慣熟させることが重要であると捉えている。4種類の訓練があり、①市民防災訓練は、防災訓練のほか地域のコミュニケーションを高めるための防災運動会を実施、②土砂災害防災訓練は、土砂災害警戒区域に居住する市民を対象に、地域の自主防災組織による初期行動などの活動に備え、防災活動の基礎的な能力向上を図ることを目的として実施、③防災関係機関連携訓練は、防災関係機関が自衛隊駐屯地に一堂に会して情報伝達や情報共有の習得確認を行い、関係機関相互の連携を図るため実施、④海上防災訓練は大規模な油排出事故を想定していた。

他のまちも上記④を除き実施している。また、C町では、前述のとおり、比較的大規模な総合防災演習に繰り返し行われており、多くの住民が参加しているので、住民の災害全般への意識は比較的高いようである。

#### 5.4.5 啓発・避難行動の慣熟

各まちとも国民保護計画作成後は、広報やホームページなどを通じて、計画を公表して周知を図るとともに、住民に対する啓発に努めているようである。しかし、自然災害防災と比較すると、その力の入れようが少ないとも受け止められる。

もっとも国民保護法では、啓発について「政府は、武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護するために実施する措置の重要性について国民の理解を深めるため、国民に対する啓発に努めなければならない」（第43条）とある。他に関連する規定がないので、つまり、啓発にかんしては国の努力を待たばよいとも受け止められる。

国民保護計画における市町村の一番重要な役割は、情報の伝達と避難誘導にあり、ここの部分については、本来国民保護計画の中で実施すべきだが、武力攻撃事態対処などを前面に出すと、住民が戸惑い不安を覚えることも心配される。理由を別にして、現実の住民の行動においても避難誘導に従う

ということであり、このためか防災の行動の中で一定程度理解なり活動ができると考えられている。

B市においても、「今改めて国民保護ということでは、若干社会不安をあおる部分もないわけではないので、むしろそれであれば、防災の部分で情報伝達、避難誘導をしっかりとしていけば、そのまま国民保護に活用できる」と考えられている。

つまり、「機会を見て、徐々により多くの住民に理解されるよう」、長期間かけて国民に対する啓発を行うという方針かもしれない。それでも政府が国民保護措置を発動する際の根拠となる法律が制定されことの意義は変わらないのである。

#### 5.4.5 市町村国民保護モデル計画にない独自の項目設定

各まちの計画の項目設定に内容の工夫やモデル計画にない独自の項目がみられるかどうか比較検討してみた。

そうしたところ、独自の項目としては、A市では、「国民の権利、利益の救済に関わる手続等」という1項を設けて、市民等からの問い合わせに対応するための総合的な窓口の開設や救済手続に関する行政文書の保存等について記載していた。また、国民に対する情報提供等について、国民保護措置に関する正確な情報を適時適切な方法で提供するように、独立した1項を設け、その中で情報提供体制の整備、警報等の伝達、安否情報や被災情報の提供等について記載するなど、独自に設定された項目があった。

しかし、地理的特性の異なる3つのまちにおいても、この程度の違いしかないということは、各まちとも「モデル計画の空欄を埋めただけ」の計画を作成したようにも受け止められる。これは、実際、地域の特性が異なる地域においても、単純に同じ行動をとればよいということかもしれないが、都道府県レベルでの実例しかないので、現時点では不明である。

### 5.5 所在する自衛隊との協働関係が国民保護に与えている効果

#### 5.5.1 自治体職員や住民への基本的講習の支援

A市においては、次のような発言が見られた。

すなわち、長年勤務してきた自衛隊員は防災対応

と防衛の知識や経験を持っているので、OBも含め自衛隊員から意見等を聞き、具体的な計画作成に役立てたい。

その後の自衛隊側の対応は不明だったが、自衛隊はこのような要望を受けたならば、国民保護計画作成の前提となる事態様相などの一般的な防衛知識に関しては、駐屯地から講師を派遣して解説するなど支援ができるだろう。また、住民への講習会に関する要望であれば、前述の「武力攻撃災害の発見者の通報義務等」に関して言えば、武力攻撃災害の兆候を判別するための基本知識や、災害の危険を回避するための簡易な防護措置を行う方法を伝授するなどの支援ができるであろう。そうすれば、住民の安全確保の役に立ち、状況の把握が容易な程度に詳しい有用な情報が提供される可能性が高まるであろう。また、偵察・状況把握訓練は、対策本部要員の情報把握能力の向上にも役立つので支援も可能である。

#### 5.5.2 事態関連の情報共有ができる関係の構築

C町は国民保護計画の作成にあたって、役所の基地調整員が地元駐屯地等との有機的なパイプ役を果たしているの、さらに要員を配置する積極的な考えはなかったという。

この言葉通りであれば、この町と駐屯地の間には有用な情報共有関係が構築されており、良好な協働関係があると推察できる。

他のまちは、何らかの支援が必要であったと推察できるような発言が見受けられた。

すなわち、防衛に関することは、行政もしっかりした立場で市民を守るため対応しなければならないが、そのために行政と自衛隊の間の十分なコミュニケーションが必要だと思うので、しっかりしたコミュニケーションを定期的にしてもらいたい、との意見が見受けられた。

情報共有関係は機械的に短期間で構築できるものではない。程度の差はあるが必ず人間同士の接触が必要である。その後であれば媒体を介した情報共有が可能となる。特に、対策本部での活動、災害現場や防災訓練・実動演習での顔を突き合わせた協働活動を体験した中堅職員間の関係は、その後の災害危機対応時に役立つ、「目に見えないホットライン」

のような効果があるという幹部もいる。今では少なくなつたと聞くと、役場職員の自衛隊駐屯地への体験入隊や自衛隊員のまち役所での行政事務や施設作業体験を、まちの幹部職員は今も役立つ貴重な研修だったと述べている。これは駐屯地が所在するまちの職員にとって、防衛行政機関との業務実施に必要な訓練でもあるのだろう。

#### 5.5.3 訓練にあたっての場所と指導員の支援

C町では、次のように、保護計画に沿った翌年の訓練についての発言がある。

すなわち、訓練については各現場の責任者、課長職がそれぞれ対策部長として図上訓練等で、こういう場合やああいう場合はどうするかという訓練をしている。シナリオを消化していく形の訓練ではあるが、連隊の指導を頂きながら、是正、改善をしている。

この発言から、実際に自衛隊から支援を得るなど、相互に有益な協働関係が窺える。

#### 5.5.4 消防が主力で実動対応する能力の養成

C町においては、次のような発言が見られた。

すなわち、防災の場合は地域限定なので、自衛隊の全面協力が得られるであろうが、緊急事態の場合は、方面地区によって部隊移動がある場合があり、自衛隊の全面的協力は受けられない。だから、国民保護条例は必要なものだと思う。

この意見には注目させられる。つまり、前述のとおり、国民保護が必要となる状況のうち武力攻撃事態にあつては、自衛隊は正面の敵への防衛行動に専念しなければならない。この点が自衛隊の災害出動を期待できる大規模災害との大きな違いである。したがって、国民保護法制において国民を避難誘導し、安全を確保する主たる部隊は地方自治体、警察、消防機関、そして消防団ということになる。特に、災害と同じくテロや武力攻撃が24時間どこでも起きうるということからすると、24時間活動のできる体制が整っている消防機関が担うべき役割は大きくなると言える（北里2007：28）。

このため、平時での訓練においては自衛隊の協力が得られるので、そのような訓練機会を設定した、通常の消防活動では不慣れな事項を訓練する場合、自衛隊の支援と協力を得て実施しておくことは有意義

であろう。実際に、自衛隊に攻撃側の行動を模擬してもらふことなども、対抗演習に慣熟している陸上自衛隊部隊が支援して実施することが可能であろう。

その際、事前準備期間が必要だが、人員だけでなく資材や訓練場の使用も可能であろう。

## 6 おわりに

### 6.1 国民保護の第1責任者は市町村長、主力は消防

市町村長は、緊急対処事態において、第1責任者である。このため特に初動における効果的な対処のため、24時間対応できる緊急対応体制を整え、態勢を保持することが極めて重要である。このようにして実際に起りうる悲惨な事態が緩和されるところに、事前に準備された緊急事態対処体制・態勢の整備の最も重要な意義がある。

また、体制・態勢が有効に機能するためには、首長もしくは首長の権限の委任を受けた者が常に目を覚ましているか、眠っていても瞬時に起きて、迅速的確な指令を出せるようなシステムを構築しておく必要があることはいままでもない（西元2006：36）。

また、前述のとおり、国民保護が必要となる状況のうち武力攻撃事態にあつては、自衛隊は正面の敵への防衛行動に専念しなければならない。したがって、住民を避難誘導し、安全を確保する主力は消防機関、消防団である。テロや武力攻撃が24時間どこでも起きうる現状からすると、24時間対応体制が整っている消防機関の役割は極めて大きいといえる。

### 6.2 自衛隊との協働の効果

自衛隊との協働は、危機事態に関する知識の習得、訓練の計画作成と実施時の参加・支援、訓練成果の評価等が想定される。国防集団であり、実動・図上訓練の手法に精通しており、災害派遣の能力があり、住民誘導に必要な情報収集処理もできるので、これらの能力を、まちの訓練に活用することも有効であろう。また陸上自衛隊の部隊は割り当てられた警備担任地域に慣熟しており、首長の要請と必要な情報が提供されれば住民の安否確認もできる。

### 6.3 むすび

戦後、国家・国民の防衛は、国の専管業務事項であり、「わが国の独立と平和を守る自衛隊の使命」を規定した自衛隊法に基づき、防衛省・自衛隊がほぼ独占的に担ってきたが、国民保護法の施行によって一部変更された。

自衛隊を誘致して長年共存共栄する良好な協働関係を維持してきたまちにとっても、地方分権改革と時期を同じくして、国から法定受託事務として国民の保護という新しい責務が与えられた。それは、まち側から「戦後ほとんど無縁であった業務」と呼ばれ、地方分権改革に伴う業務の増大に更に加えての業務であった。まちは、国が示した国民の保護の基本方針と北海道国民保護計画をうけて、まちの国民保護計画を作成して、国民の保護の業務を始めた。

まちには当初戸惑いが見られたが、長年にわたり維持してきた駐屯地部隊との良好な協働関係を有効に活用して、自らの力で国民保護関連の業務を遂行した。

国民保護法制は、施行後約20年経つが、国全体で見ると未だ多くの問題と課題があり改善を要するが、わが国への武力攻撃に対する抑止力の一翼となり得るものである。これを支えている最前線にたっているのは、基礎自治体である市町村である。

国民保護計画に至る一連の法制及び計画並びにそれを実施する態勢を首尾一貫して整備することが、武力攻撃事態という最も厳しい事態に立ち向かう国家、国民の意思を明示し、結果としてそのような事態を未然に防止しうる（西元2006：38）、という見解もある。このとおり、基礎自治体は、地方自治のみならず防衛政策も最前線で支えているのである。

事例に取り上げた基礎自治体は、戦後、「まちづくり」のために、自衛隊の部隊を誘致して、長年にわたり駐屯地部隊との共存共栄する良好な協働関係を築いて維持してきた。本論文の前提とした、自衛隊との協働関係、これを築く過程に関する研究は今後の課題としたい。

#### 注

1 消防庁は、平成23年度に「避難実施要領のパターン」

作成の手引きを、30年度に「避難実施要領パターンのつくり方」を作成し地方公共団体に配付した。また都道府県と連携しながら市町村職員等を対象とした「避難実施要領のパターンの作成に関する研修会」を開催し作成を支援した。

## 2 国民保護にかかる国と地方公共団体との共同訓練への防衛省・自衛隊の参加状況

平成19年度は15府県、20年度は18県、21年度は14都県、22年度は10府県、23年度は12道県、24年度は11県、25年度は12都県、26年度は13県、27年度は15都道県、28年度は22都府県、29年度は28都府県、30年度は24都府県、平成31・令和元年度は、20都府県で実施（防衛白書2019, 2020）。例えば2017年11月、長崎県雲仙市において内閣官房、消防庁、長崎県、雲仙市が主催し、弾道ミサイル発射・落下が武力攻撃事態と認定された想定で国民保護訓練が行われ、陸海自、自衛隊長崎地方協力本部が参加した（同2018）。

## 3 A市の2005年度の評価点は100点満点中72.5点であった。

### 参考文献

- 大森彌・大杉覚（2019）『これからの地方自治の教科書』第一法規
- 小川和久（2007）「国民保護の形式訓練への警鐘」『季刊消防防災の科学』No.087（2007冬号）pp.17-20.
- 北里敏明（2007）「日本の防災危機管理体制と地方団体の役割」同pp.26-31.
- 倉石治一郎（2018）「国民保護訓練の教訓と課題」『総合危機管理』No2, pp.37-47.
- 消防庁国民保護・防災部国民保護室（2006）「国民保護法と地方公共団体の役割」『季刊 消防防災の科学』No.083（2006冬号）pp.12-21.
- （2007）「市町村における国民保護体制の整備状況について」同No.087（2007冬号）pp.6-12.
- 消防庁『消防白書』
- 武田康裕編（2018）『国民保護をめぐる課題と対策』防衛大学校グローバルセキュリティセンター
- 西元徹也（2006）「国民保護について—危機管理の観点から」『季刊 消防防災の科学』No.083（2006冬号）pp.34-38.
- 防衛省『防衛白書』
- 武藤博己編著（2001）『分権社会と協働』ぎょうせい  
（2004）『自治体経営改革』同

### 参考文献ウェブサイト（すべて2020年12月31日最終確認）

- 「国民の保護に関する基本指針」内閣官房国民保護ポータルサイト  
（<http://www.kokuminhogo.go.jp/pdf/291219shishin.pdf>）
- 消防庁国民保護室（2006）「市町村国民保護モデル計画」総務省消防庁HP  
（<https://www.fdma.go.jp/kokuminhogo/assets/shichoson.pdf>）

# 公営競技撤退における首長判断をめぐって

## Chief judgment in withdrawal from sports gambling by local governments

福井 弘 教

### 要約

自治体の収益事業には競馬、競艇、競輪、オートレースなど公営競技も該当する。公営競技事業は、自治体財政に大きく寄与する時期もあったが、それが難しい状況となっている。そうしたなか公営競技の撤退を決定する自治体が増加している。財政貢献が主たる事業目的であることからすると、当然の帰結といえるが多くの場合、撤退は唐突に発表され、結果のみが提示されて過程が不透明であることが課題である。

本稿では公営競技撤退における首長判断に着目し、撤退と継続の両面から自治体の比較分析を行い、関連する政策終了論の検討も加えて、撤退判断の背景・要因を解明することを目的としている。考察の結果、それらは直接的利益や維持管理コストといった一側面を基準に撤退の決定がなされることが指摘できる。同時に議決不要などの制度や政治的事象に左右されることも散見された。すなわち、撤退判断にあたって明確な指標や基準は存在しないことが示唆された。

### キーワード

収益事業、政策終了、政策評価、首長判断、意思決定過程

### はじめに

自治体は徴税以外の「事業」も行っており、そのひとつが収益事業である。自治体のように、本来営利目的を有しない団体が、その運営に要する経費の一部を賄うため、収益を目的として行う事業が収益事業である。収益事業の目的は、各自治体が独自で行う事業の財政資金の調達とともに、それぞれの関連する業界、その他の公益の増進を目的とする事業の振興に資することである（八王子市HP）。

自治体が行う収益事業という場合、本稿においては、中島（1975：121）が指摘したように「競輪・競艇・競馬事業といった収益事業からの収益（普通会計繰入分で特別会計で処理される）」、すなわち公営競技から生み出される収益であると定義したい。中島のように、好景気時代の収益事業の研究は「収

益事業は自治体財政に一定の寄与がある」とする結論でまとめられているが、今日の売上減少時代の公営競技に関する研究は「財政貢献できない公営競技」への批判が中心である。

これまでの公営競技に関する研究蓄積は歴史・制度に関する研究が主流であり（林1962、古川2002、石川2010、福井2017など）、それ以外では、公営競技場として地域のなかでの物理的なあり方の研究（柏原・村上1981、小川2001、寄藤2005など）<sup>1</sup>にとどまっており、政策アクターに関する研究についての手薄感は否めない。

本稿においては、首長を中心とした「政策アクター」や「撤退」に着目し「政策終了論」を基底として考察する。「政策終了論」について研究蓄積は多くないが、田中（2015）に依拠して「公営競技を、いつ、誰が、いかにして、終了させるか」とい

うRQにより展開していく。

具体的には2000年代以降、撤退が相次ぐ公営競技に着目し、撤退判断の背景・要因を解明することを目的としている。公営競技の撤退に際しては必ず首長判断がなされるが、その正当性や周縁についても検討したい。本稿では、公営競技撤退の背景を、事例分析を用いて検討し、撤退決定の判断を下すにあたり「説明責任」の観点から、いかなる手法や明示が必要であるか、首長の政策判断の認識も合わせて提示する。第1章「自治体が行う収益事業」、第2章「公営競技：廃止自治体と継続自治体の比較分析」、第3章「説明責任のあり方」、第4章「考察」として結論と課題を述べる。なお、撤退と廃止は同義ではないが、撤退に廃止の概念を含むものとして適宜、記述する。

## 1. 自治体が行う収益事業

### 1.1 収益事業とは

収益事業は、かつて地方自治法第2条において規定されていたが、後に公営企業法へと置換され、それに依拠して収益事業は存在している。自治体が行うサービスといえば、財源を適切に市民に配分することが主流であるといえるが、単にサービスを行うだけではなく、収益事業が示すように自ら事業を行い、株式を保有するという側面も同時に有している。収益金の用途は制限がなく、売上規模も小さくない収益事業は施行自治体にとっては貴重な財源である（公営競技問題研究会〔編〕1977：137）。

なお本稿では、過去に収益事業と規定されて現在では、公営企業として規定されている事業（水道・下水道・病院・交通など）については「公営事業」、公営競技事業を「収益事業」、これらを包含する自治体が行う事業全般を「自治体事業」として論じる。公営事業は公営企業会計、収益事業は通常、特別会計（地方公営企業法適用の場合を除く）として会計上も区分がなされており、特別会計に繰り入れた収益金を一般会計に繰り出す流れが基本的なキャッシュフローとなる。

なお、公営事業においてみられる一般会計から設備投資等に供される繰入金については考慮しない。

収益事業は公営事業と異なり一般会計からの「持ち出し」は想定されておらず「特別会計」や「外郭団体」に分類されて不足ある際は累積赤字として計上するのが原則である<sup>2</sup>。

### 1.2 収益事業【公営競技】の近年の展開

1990年代までは、公営競技の売上は高く推移して財政貢献してきたが、現在は売上のピークは過ぎ、中央競馬や競艇を除いて、その多くが以前のような財政貢献の難しい状態にある。公営競技の各レース場では近年、廃止や撤退が相次いでおり、比較的「売上が高い」とされる首都圏においても、オートレース発祥地である「船橋オート」が2016年（2015年度末）に廃止された。こうした決定の背景には施設老朽化に伴う施設改修・改善・更新への費用、土地や建物の賃料捻出といった、公営事業や公共施設と同様の課題があるが、今後も同様の判断をする自治体の増加が予想される。

国と地方、共に財政が逼迫している状況に変わりはなく、それに伴って廃止・撤退<sup>3</sup>の動きは、より加速度を増しているが、これには関係者への補償金、原状回復費など巨額の清算費用を要することとなり、訴訟に発展するケースも珍しくない<sup>4</sup>。公営競技には、賭けに参加しない一般市民から、選手・競技関連従事者まで、ステークホルダーが広範かつ多数存在する。選手・競技関連従事者の場合、直接的に雇用不安に直結する。単に廃止・撤退を決定することが、最良かつ最後の手段とは言い難い<sup>5</sup>。この廃止決定は廃止の前年度（2014年度）に突如として発表され、当該発表以降、オート継続に向けた再建策を話し合う機会も皆無であった<sup>6</sup>。

公営競技参入時は、手を挙げた自治体に対して総務省が「施行者指定」を行うことになり、「財政等」を勘案して行うこととされている（総務省2017）。換言すれば、財政的に公営競技を実施する必要性がある自治体を国が選定することになっている。「財政」のみでなく他の要素を含有している箇所不透明さを残すが「財政」が中心となることは間違い無い。ここでいう「財政」とは、各自治体の財政状況を指しており、以下で述べる財政指標が重要となる

ことは間違いない。しかし「撤退」の際、どこまでの説明が行われているのだろうか<sup>7</sup>。

首長は選挙によって可変性があり、公営競技自体は消滅する可変性は低いといえる。首長はその可変性ゆえに時として具体性に乏しい判断を下している可能性がある。本稿では、こうした判断の背景について、撤退した自治体の財政分析はもとより、首長の①公営競技の現状認識、②経済的価値に対する認識、③合意形成の認識の観点から整理することを目的とする<sup>8</sup>。①については言及するまでもないが、②は利益などの認識、③については多くのステークホルダーを有する公営競技の廃止には一定の合意形成が求められることから、分析対象として設定した<sup>9</sup>。

次章では、廃止を決定した船橋オートの財政状況をはじめとして、撤退、継続の各自治体を事例対象としてとりあげる<sup>10</sup>。同競技で財政規模が似通った自治体双方を検討することにより、撤退要因の正当性の探索が可能となる。特にオートレースは元来6場（2016年4月以降は5場）しか存在しておらず、他の競技と比較すれば撤退要因の多様性は想定されにくい。

## 2. 公営競技：廃止自治体と継続自治体の比較分析

### 2.1 分析視角

国レベルでいえば、政策が終了することへのハードルは高い。上位レベルとしての「法律全面改正」はきわめて少なく、下位レベルの「プロジェクト終了」というのが確認可能な「政策終了」である。また、政策終了といっても、全面的終了・段階的終了（手法）、全体的終了・部分的終了（範囲）、要因として政治的・経済的要因などが考えられる（田中2015）。

自治体レベルでは、一見すると政策終了へのハードルは低く、公営競技撤退をはじめ条例全面改正なども散見される。国と比較すると政策アクターが少数であることが主要因であるが、本稿では手法・範囲・要因の側面からも政策終了について検討を加える。

比較分析に入る前に要となる政策アクター、首長の位置づけと自治体における政策過程を確認する。

執行機関としての首長は自治体行政の統括者として広範な権能を有している（磯崎ほか2007：69）。逆に「議会議決を要する」とされているのは地方自治法96条1項にみられる自治体が法的紛争の当事者として訴訟提起、和解する場合など、きわめて限定的である（鈴木2018：47）。

二元代表制の自治体では政策に市民の意思をより直接的に反映しながら政策形成・決定が行われる可能性が高いといえる。策定開始に始まり、部局決定、諮問会議（複数）、市民への公表・意見収集、首長判断（複数）など実に多くの工程を経て決定がなされている（飯塚2008：35,36）。また、この後も議会での議決などが不可欠であり、工程は重層的で精緻化されている。

通常の政策との扱いが異なることは理解できるが、「公営競技撤退」も政策の一環である以上、少なくとも市民への適切な情報開示が不可欠となるはずだが、実際にはそうした運用はなされていない（2.2以下に記述）。本稿で着目したのは、「説明責任」だが、自治体の説明責任の拡大に伴って重視されるのは、藤井（2010）遠藤（2013）らが指摘したように適切な会計制度に基づいた会計情報である。自治体の撤退に関連する会計情報を検討するにあたり、いくつかの分析手法が考えられる。

既にも実施された公営競技撤退の分析には、近年多くの自治体を実施している代表的な政策評価手法として前述した行政評価があげられる。総務省の2010年の自治体における行政評価の取り組み状況調査によれば、特例市においてはすべて導入済みであり、都道府県や市区町村を合わせると、54%を超える自治体が導入済みであり、着実に増加傾向にあり（佐々木ほか2011：217）、公営競技についても実施されている（たとえば別府市2014など）。こうした、行政評価シートをみると公営競技事業の評価は高いといえるかもしれないが、この行政評価はあくまでも「内部評価」であり、正当な評価がなされているとは言い難い側面がある。また、別の側面として自治体の上層部、特に首長に対して、事業を見直す、廃止することへのインセンティブを与えていない側面もあり（小島2010：19）、行政評価データを用い

て本稿の分析を行うことは難しい<sup>11</sup>。

本稿では、前章でもふれた参入時の指標である既存の財政指標を用いて対象自治体の財政分析を行う。小西（2004：314-319）に示されている通り、既存の財政指標や財政データを用いた財政状態の分析であっても、財政運営のあり方について踏み込んだ解釈ができるとされる。伊多波（2007：55-61）においても、経常収支比率、財政力指数、実質公債費比率については信頼性の高い指標として用いられている。したがって、本稿では、撤退に至る意思決定過程と問題点を収益事業から一般会計への繰出額と既存の財政指標を用いながら検討する。事例としては、同規模の財政状況にあり、同一競技内において撤退した自治体と継続する自治体を比較対象とする。

## 2.2 オートレースにおける比較分析

廃止された船橋オートでは、千葉県と船橋市が施行者となって運営してきた。県は、オートレース事業を開始した1950年度以降、千葉県の一般会計へ総額187億円を繰出しており、貴重な財源となっていた。しかし、1993年度の29億4千万円をピークに、1998～2005年度までは売上げ減少に伴う収支状況の悪化により一般会計へ繰り出せない状況となった。しかし、2006年の包括的民間委託方式の導入により、一定の繰出額の確保には成功した。とはいえ、近年の県一般会計への繰入は2,000万円程度であり、安定的財源とはいえない状況であった。

一方、船橋市は、1955年に初開催して以降、船橋市の一般会計への繰出は総額197億円となっており、1991、1992年度の20億円の繰出金がピークで、1996年度の5,000万円が最後となっている。1997年度以降の繰出はない状況が続き、2006年度の包括的民間委託によって、県一般会計への繰出はあったが、船橋市への繰出は1996年度を最後に皆無となっていた（田村2015：60-65、船橋小型自動車競走施行者2014：15-16）。

包括的民間委託方式<sup>12</sup>という手法の導入によって、一定の改善はみられたものの、将来の収支予測、多額の施設老朽化に伴う費用捻出などを背景に廃止された。この廃止決定にあたり、表面上は2014

年8月に船橋市長によって決断されたとされる<sup>13</sup>。

オートレース事業について船橋市は条例に基づいて行っており廃止にあたり議決が必要となるが、千葉県には条例がなく議決の必要もないため、知事の判断で廃止決定がなされる（船橋市議会2015b：150）。船橋オート廃止の議決に関しても、その経緯は不自然なものであったようだが、形式的には議決を経ており、船橋市の判断を矢面に立たせたと考えられる<sup>14</sup>。

船橋オート廃止を政策終了論の観点から整理すると、時期は「売上減少・費用捻出を迫られる際」に、手法は廃止であるから、「全面的終了」、範囲は最終的には「全体的終了」、要因は県知事らのコメントや費用捻出などを考慮すれば「経済的理由」と決定づけられる。撤退決定に至る意思決定過程と問題点を以下に整理した。

1) 売上減少と将来負担増予測➡2) 船橋市は議決を要するが千葉県は議決不要であり共同施行者でありながら撤退の合意形成を異にする（県においては知事判断のみ）➡3) 撤退決定、という過程である。

1)：県・市共に多額の財源を生み出していたにもかかわらず、その一部をレース場の施設改修・改善費用のための留保がなかった。2)：船橋オートでは、当初に千葉県が参入して5年後に船橋市が参入したが、売上減少に伴って施行者の一元化ないしはスリム化を行わなかったのか。売上に応じた適切な施行者数が実現していれば状況は変わっていたと考えられる。川口オートも県との「共催」であったが2006年度に県が撤退して一元化を図っている。3)：近年は、前述した包括的民間委託方式によって、赤字基調からは脱却しており、船橋市にとっては一般会計への繰出こそなかったものの、近年の市財政状況は継続してオートレースを実施する川口市と比較しても実質公債費比率などはむしろ良好であった（表2-1、2-2）<sup>15</sup>。

船橋オートが廃止された一方で、至近距離にある船橋競馬（千葉県、船橋市、習志野市による一部事務組合 [以下、一組]<sup>16</sup>による運営）については継続して施行者として開催している。すなわち収益事業の取捨選択が行われたということになる。船橋競

表 2-1 船橋市における財政状況：一般会計への繰入金 0 (千円), 2015年実績

区分	財政力指数	経常収支比率 (%)	実質公債費比率 (%)
2015	0.95	92.7	-0.2
2014	0.94	93.7	-0.1
2013	0.94	92.4	0.3
2012	0.94	92.6	0.7
2011	0.97	91.9	1.2

出典：船橋市「財政状況に関する資料」を参考に筆者作成，収益事業収入データは総務省HP，「自治体財政状況」(2015年)

表 2-2 川口市における財政状況：一般会計への繰入金200,000 (千円), 2015年実績

区分	財政力指数	経常収支比率 (%)	実質公債費比率 (%)
2015	0.95	94.0	6.5
2014	0.94	95.0	7.6
2013	0.94	93.2	8.3
2012	0.94	94.9	7.8
2011	0.97	96.6	7.6

出典：川口市「財政状況資料集」を参考に筆者作成，収益事業収入データは総務省HP，「自治体財政状況」(2015年)



写真 2-1 改修工事中の船橋競馬  
(2020年12月：筆者撮影)

写真左手前がパドック，その奥が馬場である。

馬も船橋オート同様に長期にわたり，収益配分が不可能な状態であったが2016年度に25年ぶりに収益配分が行われた状況であり，実質的に両者に大きな差異はなかったからである<sup>17</sup>。なお，船橋競馬は大規模改修工事中であり2024年3月の完成を予定している<sup>18</sup>。

収益配分が行われたとはいえ，四半世紀にわたり

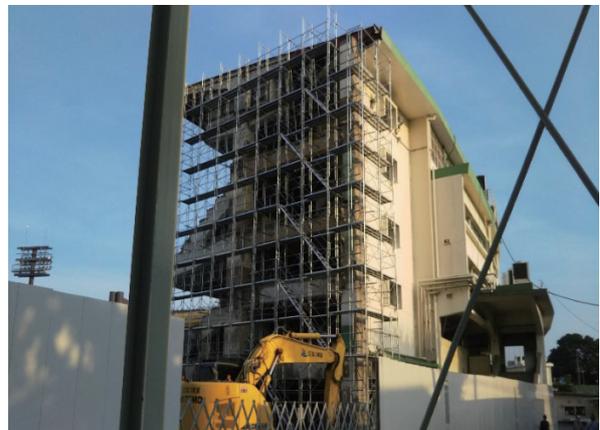


写真 2-2 改修工事中の川口オート  
(2020年8月：筆者撮影)

写真左手がレース場である。

競馬から収益配分はなかったことは事実である。このように，収益配分の可否に関わらず，継続する事業もあれば，廃止する事業もある。すなわち，継続や廃止の首長判断に明確な基準はないということがわかる。

キングダン (John W. Kingdon) (2017: 264-265) は，「政策の流れのなかで参加者が問題を認識した

り、特定の政策を選んだりするとき、その多くは説得によるものである。指標を整理して、ある状況を問題として定義すべきであると主張し、自らの提案が価値妥当性のような論理的に合致していると主張する。支持を取り付けるために奔走するのである」と指摘しているが、まさに、公営競技撤退の判断とはこうした一方的な説得に陥りがちである。

他方、財政規模が同規模である川口市においては、最近の一般会計への繰出金の状況は、2009～2012年度が5億円、2013年度が3億円、2014～2015年度がそれぞれ2億円、2016年度が3億円となっている。川口市単独での開催であり、近年は減少傾向にあるものの、一般会計への貢献度は一定程度認められる（川口市2009～2016）。長期にわたって繰入金なしの状態であった船橋市と比較すると貢献度は高いといえるが、実質公債費比率はむしろ、川口市の比率が高くなっており収益事業による自治体財政への影響は些少であることも指摘できる。また事業継続には必ず改修工事が伴う（写真2-1、2-2）。

### 2.3 競艇における比較分析

競艇は公営競技売上としてはJRA（中央競馬）に次ぐ売上が堅持しており、現在は再び上昇傾向となり年間1兆円を超えている。その運営は盤石なものといえるが、過去に自治体による廃止が現実味を帯びる事象が存在したので検討したい。

オートレースは場数、売上ともに最小であるが、競艇について場数は競輪より少ないものの「収益事業の公営競技」<sup>19</sup>としては最大の売上があり事例分析の対象とした。前節同様、同規模の財政状況にあり、同一競技内において撤退した自治体と継続する自治体を比較対象とする。

市町村合併前は群馬県新田郡笠懸町で、現在は、同県みどり市に立地している桐生競艇場（以下、桐生ボート）である。もともと、桐生ボートは開催日の大半を主催する主要な施行者（開催日数の2/3主催）として、桐生市（第1施行者）が携わっており、桐生市の撤退は桐生ボートの廃止につながる事が予想されていた。

桐生市側と施設運営会社が激しく対立して、桐生

ボート撤退に関連した裁判（施設使用料など）も提起された。また、「平成の大合併」の時期と重なったこともあり、「競艇事業」賛成の市町村と反対の市町村による対立も鮮明となり、きわめて稀な「飛び地合併」にも影響を及ぼした。最終的には2006年に県内12番目の市となった、みどり市が競艇事業を継続して行うことが決定した。

競艇事業からの撤退に際して、当時の市長は「このまま、競艇事業を継続すれば、桐生市の財政を大きく圧迫することになる」として、前述したオートレース事例とは異なり繰入金がわずか1年（2002年度：当該図における平成14年度）捻出できなかったという事象のみで、廃止を決定した（図2-1）。将来展望など表面的には廃止の根拠を提示しているが、客観的な根拠として提示されたのは前述の事象のみに止まる。廃止年度の7月に桐生市の住民アンケートを実施しているものの回答率をはじめ、アンケート調査としての必要事項が示されておらず、「回答者の59%が廃止賛成」として、「競艇事業の廃止は市議会の議決を要しない」というアピールも同時に行い、正式な市長の廃止発表は9月であった（桐生市2003：2-3）。

しかし、その後の関係者との裁判において、市の事実上の「敗訴」となり、多額の和解金など多くの補償を要して、市長は次の選挙で敗北を喫する。政策判断の是非は選挙によって判断されるが、有権者によって政策の優先度は異なるために一概に本件のみをして敗北したとはいえないが、訴訟にまで発展した政策判断は多くの有権者に影響したことはまちがいない。

桐生市による桐生ボート撤退を政策終了論の観点から整理すると、時期は「売上減少に伴って繰入不能となった際」に、手法は撤退であるから桐生市としては「全面的終了」、範囲は「全体的終了」、要因は撤退当時の市長コメントを考慮すれば「経済的理由」と決定づけられる。撤退決定に至る意思決定過程と問題点を以下に整理した。

1) 売上減少と1年のみ一般会計への繰入不可  
➡ 2) 形式的不備のある住民アンケートの実施（過半数の反対）と桐生市議会における議決不要との市

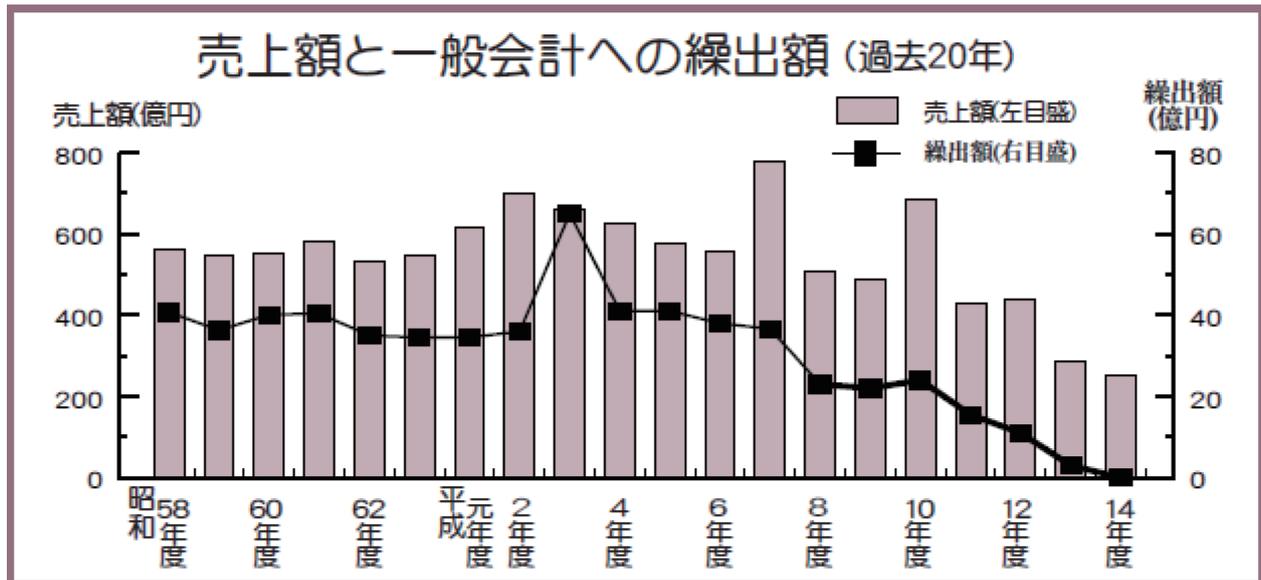


図2-1 桐生市におけるボートレース運営時の売上額と一般会計への繰出額（1983年-2002年）

出典：桐生市2003：3「来年3月で競艇事業を廃止」より抜粋

長アピール➡3) 撤退決定、という過程である。

1)：船橋オートと共通しているのは、廃止や撤退といった事象について、「唐突」に決定、発表された。2)：自ら再建策を提示するなどしなかった。多くのステークホルダーへの説明や陳情を受ける機会を十分に付与しなかった。3)：施行者が変更された桐生ボートの売上は回復して、後述するように現在では、みどり市の財政に寄与しており不適切な判断であったといえる。

こうした経緯の問題点をふまえて、以下では、主要な施行者として競艇事業を撤退した桐生市と競艇発祥の地で長く施行者（1952年～）として主催している大村市（単独自治体による主催）について、財政力指数と経常収支比率をもとに比較を行った。競艇という収益事業が当時の桐生市長が指摘したように、「市財政を圧迫」するならば、既存の財政指標にも影響を及ぼすと考えられる。なお、オートレースなどの事例分析から実質公債費比率は公営競技撤退の財政分析との相関が弱いことが想定され、一般会計への繰入金についても同様の想定ができることから比較は割愛する。

ここでは、桐生市が2003年度を最後に撤退したことから、残務処理を加味して、翌々年度の2005年度からの比較を行った。圧迫要因である競艇事業が

「排除」されていることから、こうした数値の改善はあったのだろうか。「表2-3、2-4」が示す通り、撤退をした桐生市も、継続している大村市も各数値の差異は少なく、競艇事業の撤退、継続が市の財政力指数、経常収支比率へ及ぼす影響はなかったといえる。換言すれば収益事業は、人口・財政規模の小さな自治体にとっては重要政策となりうるが、一組など複数の自治体による参加であったり、赤字基調であれば公営競技納付金（上納金）の負担を免れたりといった運用がなされるため、元市長が主張した「競艇事業を継続すれば、桐生市の財政を大きく圧迫する」大幅な負の作用を引き起こすものではないと指摘できる。

桐生市の撤退判断は、訴訟提起され、多額の費用を要した。判決などの結果から、政策指標などにも客観・合理的根拠がなく合意形成もなされなかった撤退と結論付けられる<sup>20</sup>。

千葉県・船橋市による船橋オート廃止と桐生市による桐生競艇撤退については上記のように整理できる（表2-5）。売上減少に伴う一般会計への繰入金減少や必ず到来する施設改修・改善費用の捻出といった「時期」であり、運営の一部を民間委託するなどしても廃止、撤退となるとそれらは「全体的、全体的」に終了し「経済的要因」が出現する。要因

表 2-3 桐生市財政指標 (2005年-2010年)

区分	財政力指数	経常収支比率(%)
2005	0.55	99.6
2006	0.57	101.5
2007	0.59	100.5
2008	0.60	97.4
2009	0.59	95.5
2010	0.58	91.3

出典：桐生市HP：「財政状況」に基づき筆者作成

表 2-4 大村市財政指標 (2005年-2010年)

区分	財政力指数	経常収支比率(%)
2005	0.52	92.1
2006	0.54	91.8
2007	0.56	94.7
2008	0.59	94.7
2009	0.62	95.1
2010	0.61	93.2

出典：大村市HP：「財政」に基づき筆者作成

表 2-5 政策終了論を基底とする公営競技撤退の概念 (筆者作成)

区分	政策終了論を基底とする公営競技撤退の概念
時期	売上減少, 繰入金減少, 施設改修・改善
手法	全面的終了
範囲	全体的終了
要因	経済的要因

については可視化できない他の要因も考えるが経済的要因を唱えることが終了への誘導が容易になるということであろう。他方、船橋市は議決を要し、千葉県、桐生市は議決を要さないなど公営競技撤退にかかる運用が異なる点も看過できない。少なくとも公営競技の施行者はその撤退、廃止に際しては「議決要」として市民を含めたステークホルダーとの議場内外における合意形成を図ることで、首長による独断を阻止することが可能となる。

「首長独断」事例としては、1969年の美濃部元都知事による「主観的要因」による都営収益事業の全面撤退（競馬・競艇・競輪・オート）を無視することはできない。それは単に「ギャンブル収益を財源とするのは良くないという理想」（公営競技問題研究会（編）1977：137）から撤退に至ったものであり、公営競技の撤退は首長の一声により決定されると社会に印象付けた事象である。当然ながらその正当性には未だに疑問符が付く<sup>21</sup>。

真の撤退要因を開示することがない、もしくは開示できない場合でも経済的要因を付与することで理解が得られる点は他の政策終了においても共通して

いる。一自治体の撤退は単独主催であれ、一組主催であれ全面的終了であり、範囲も部分的な撤退はありえない。本稿では事例分析が限られているものの殆どの公営競技撤退において上記の概念が合致すると考えられる。

他方、「誰が終了させるか」については前述したように直接的には首長しかないが、間接的には議会や市民をはじめとするNPOなどの働きかけによる撤退があっても不思議ではない。導入前であればカジノ誘致（IR推進法）が見込まれる自治体のように誘致を阻止するための動きが活発化しているが（横浜市など）、導入済みの公営競技に対してそうした動きは見当たらない。少なくとも当該自治体議員は公平かつ客観的に政策評価が可能であるはずだが船橋と桐生でみられたように議会が形骸化して機能不全に陥っている。結果的に首長による政策評価と判断が「終了」に直結するのである<sup>22</sup>。

### 3. 説明責任のあり方

#### 3.1 地方公営企業法の会計制度

これまで、みてきたように収益事業については、

首長の政策判断のアカウンタビリティ（説明責任）が求められる。説明責任の内容や妥当性を評価するうえでは、首長判断についての理解が必要となってくる。しかしながら、公営競技の撤退に関して、適切な説明責任が果たされているとは言い難い状況が明らかとなった。それでは説明責任を果たす上で、いかなる手法や明示が必要となるか。前述したように適切な説明責任が果たされるためには、適切な会計制度が不可欠である。本節では、首長の説明責任のあり方を検討する上で重要な会計制度にふれておきたい。

2015年以降、各公営企業における適用拡大の為のロードマップに基づいて公営企業会計の取組は推進されている（山越2020：75）。しかし地方公営企業法において公営競技は「法非適事業」であり、この法を適用するか否かはあくまでも任意である。ただし収益事業では継続した利益確保が必要であり<sup>23</sup>、会計処理についても官庁会計ではなく、企業会計に準じた地方公営企業会計を使用することが望ましい。永江（2013：47, 53）は「競艇関連団体である、（一社）全国モーターボート競走施行者協議会が監督官庁の国交省の要請により競艇施行者の決算に企業会計の導入を図ることとなったが強制力を持つものではない」と指摘している。競艇においても（全24場）、地方公営企業会計未採用の施行者が半数以上を占めている中で競艇施行者による会計制度は官庁会計（13）と地方公営企業会計（11）が混在している。

### 3.2 首長へのインタビューを通して

前節までにみたように、公営競技の施行者といってもその運営にあたり、制度やそれに付随する会計制度に一律の適用がなく、各施行者の裁量に委ねられているのが現状である。地方自治の観点から考えれば当然かもしれないが、現状では「裁量」を盾に、今後も撤退という政策決定を行う自治体が増加する可能性がある。

これからの収益事業のあり方はどうあるべきか。群馬県みどり市長（初代）であった石原条氏（2018年4月退任）に在任中、複数回の聞き取りを行った

（2016年8月と2018年3月）。この2回の聞き取りとこれまでの検討を通じて発見された、これからの収益事業のあり方を提示する。なお、本稿で示す、みどり市の政策は2回目のインタビュー時点での政策である。

現在のみどり市と桐生ボート（施設運営会社）の関係性はきわめて良好かつ明瞭であることがうかがえた。すなわち、従来の競艇事業とは、民間感覚のない自治体が行う事業であり、桐生市が第1施行者である時代には、施設を施設運営会社から賃借した上で種々の運営を行う必要があり、施行者が景気低迷期にそうした運営を行うことは困難であったことがわかる。「みどり市」誕生後の桐生ボートにおいては、「施行者と施設運営会社（民間）との関係性が一変した」という。

桐生市が携わっていた時代の両者の契約では、レース場など競技に必要な施設を賃借した上で、桐生市と阿左美水園（第2施行者の一組）が収益を生み出すための施策を展開する必要があった。しかし、みどり市との新たな契約においてはそうした施策など一切の競艇関連の業務を行うことなく（競艇の部署はあり事務処理などの業務は存在する）、売上に関係なく、毎年3億円の「収益」をみどり市が得られるというシステムとなっている。これは10年に及ぶ長期間の契約であり更新制である。きわめて明確な3億円という収益は市内の小中学校の学校給食費の無償化に充当されているという。

通常、収益事業で得られた収益は用途を特定されずに一般会計に繰り入れるのが一般的であるが、デメリットとして市民が用途を把握することは困難であり（図3-1における「みどり市一般会計繰出金」）、船橋オートの事例でふれた内部留保に充当させる手法も見当たらない。他方、収益は売上や多様な他の支払いにより左右され変動するのが一般的である。そうした背景を排除して「一般会計繰出金」を「3億円」と固定している。その観点からすると現在の桐生ボートの収益のキャッシュフローは市民、施行自治体の双方にとって透明性の高い施策といえよう。

他方、前述した地方公営企業法の観点からする

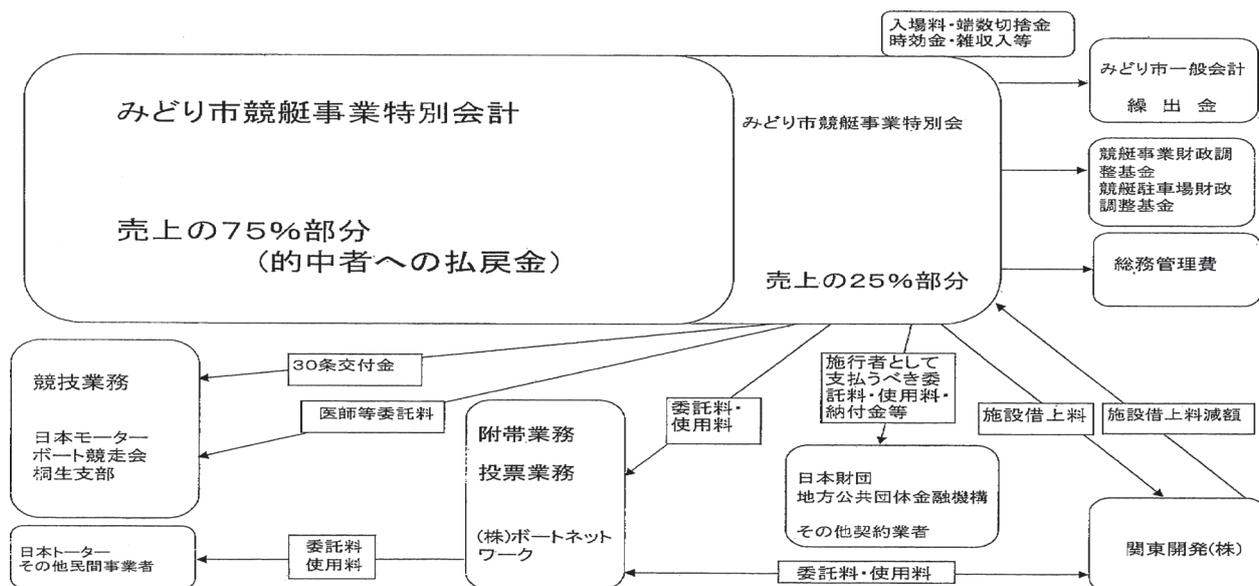


図 3-1 桐生競艇のキャッシュフロー

資金の流れから見たボートレース桐生運営状況

出典：みどり市「ボートレース桐生概要書」(2017：11)

と、この手法を継続していくことが最良の策とは言えない。すなわち、「3億円」,「学校給食費」は明確であるが、売上の変動や諸経費といった他の勘定が不明瞭、若しくは関心の低下を招く可能性があり、将来的には、地方公営企業法を適用の上、売上に応じた変動制の繰出金の設定など契約の見直しが必要となろう。

石原氏が強調していたのは、「収益を市政に貢献していただけることはありがたい。しかし、裏を返すと売上が上昇しても金額は固定されていて、その点においては難しい部分もある」とのことであった。すなわち、「ノーリスク、場合によりローリターン」という契約が、現在の桐生ボートにおける収益事業の根幹を形成している。従前の契約が「ハイリスク、ハイリターン」を前提としていたが、市町村合併などにより各自治体の規模が拡大傾向にある現在は自治体経営も多角化しており、マンパワー不足の感も否めない。過度なリターンを追求するより、堅実な収益事業とのかかわりが他の施行者自治体にとっても参考になることを示した事例といえよう。

撤退の可否に関係なく、首長には自治体事業全般にわたり、各政策、施策についての説明責任が求められるが、明瞭かつ端的なキャッシュフローの説明

が有効であるといえる。具体的には、収益事業から一般会計への繰出額はもちろんだが、地方公営企業法の適用（本稿における事例分析では大村市のみが適用）もしくはそれに準じた手法による会計方式の採用と繰出額の使途明示があれば、市民から「みえる事業」の端緒となる。

4. 考察

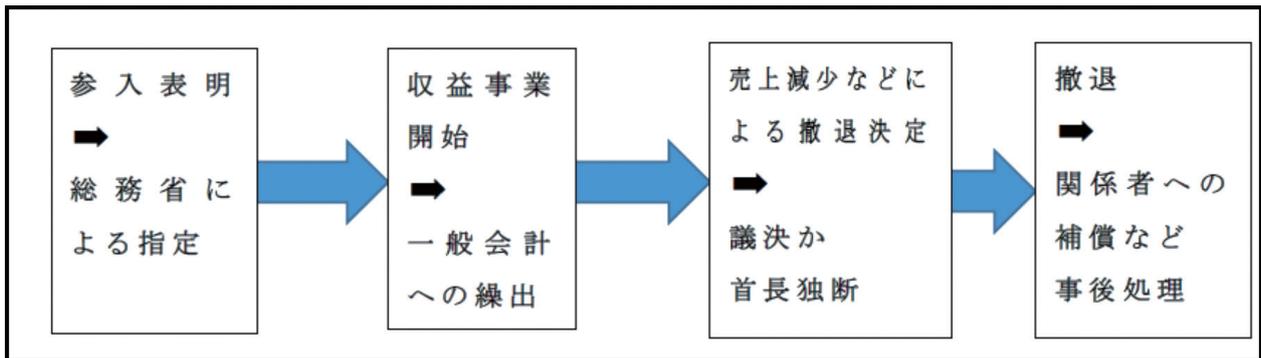
これまでの検討から、公営競技撤退を決定した首長の認識（以下、首長認識）について「表 4-1」、公営競技参入から撤退までのフローを「表 4-2」に整理した。首長は当然のことながら、公営競技がレジャーの選択肢であり、財政・社会貢献の役割を担っていることは理解していることは自明である（公営競技の現状認識）。

次に収益事業は当然のことながら、公営事業とは異なり利益を生み出さなければならず（公営事業は時として必ずしも利益を生まざとも肯定される余地がある）、常に「経済的価値」が追求される事業である。その経済的価値については、「Ⅰ：直接的利益」、「Ⅱ：間接的利益」、それに付随して、「Ⅲ：維持管理コスト」、「Ⅳ：廃止・撤退リスク」という視

表 4-1 公営競技撤退を決定した首長の認識 (筆者作成)

論点	公営競技の現状認識			経済的価値に対する認識			合意形成の認識		
	①レジャーの選択肢	②財政・社会貢献の役割	③直接的利益	④間接的利益	⑤維持管理コスト	⑥廃止・撤退リスク	⑦ファンや関係者への配慮、意識	⑧法制度に対する懸念	⑨行政・議会との関わり
公営競技撤退を決定した首長の認識	○	○	○		○				

表 4-2 公営競技参入から撤退まで (筆者作成)



点が不可欠である。

Iについては、本来施行者自治体は直接的には最もその恩恵を受けるべき存在であったが、時代と共にさまざまな上納金などが付加され、自治体の取り分は減少した。一般会計に繰り出せる直接的利益は本稿でも考察してきたように減少傾向にあるといえ、用途を限定されない財源は貴重であるものの自治体財政への影響は些少であるといえる。元桐生市長の「繰入金が1年滞った」事象を撤退理由としたのは、直接的利益を表面的に捕捉してその本質・現状を理解していないことの証左である。しかし、一定の収益が期待されていることは事実で大幅な増加は容易でないにせよ一定の収益確保、維持が不可欠となる。

IIについては、たとえば、雇用を生み出し、レース場付近の商業施設が恩恵を享受するといった側面である。売上減少に伴って各レース場において機械化が進行しており、同時に広大なレース場の一部が民間に開放されて商業施設がオープンするケースも首都圏では増加しており、間接的利益も生み出している(川崎競馬、船橋競馬、江戸川競艇など)。他に防災拠点としての活用など多様な付加価値が考えられる。事業継続が前提であれば、議論の余地があ

るが廃止を決定する首長は間接的利益、付加価値など考慮していない。

IIIについては、一般的な公共施設同様に今後も拡大していくことは明らかである。近年、水道をはじめ、交通、ガスなどの公営事業の民営化が始まった。この要因は地方財政の赤字拡大と事業に付随する見込み違いの投資と設備更新が進んでいないことにある。公営競技施設も「ハコもの」だが、戦後に一斉に建築されたものばかりである。公営競技を適正に実施するためには適切な更新が不可欠であるが、収益金を留保するなどの措置がとられておらず、費用捻出に窮している自治体が多い。これは船橋オートの事例で指摘した通りであり、首長が廃止要因の一つとしている。

IVについては、配慮しない首長が撤退・廃止を決定している。本稿で指摘したように、廃止は巨額の負担を強いられるだけではなく、雇用不安、まちづくり、コミュニティ形成などにも多大な影響を及ぼす可能性もある(桐生市は競艇撤退の影響から、「平成の大合併」において飛び地合併となった)。

合意形成の認識はないに等しく、「一方的な説得」という側面が強い。現行の制度では、議会議決不要な自治体もあり首長判断に傾斜した建付けとなって

いるものの、実際の運用においては、現代の政策形成に不可欠な合意形成に配慮した取り組みが求められる。撤退を決定した自治体にはそれらが欠如しているといえ、ファンや競技関係者との認識の隔たりは大きいといえる。

「公営競技を、いつ、誰が、いかにして、終了させるか」というRQについては、売上減少期など（主として経済的要因）に首長が主体的（時に一方的）に全面・全体的に終了させることが明らかとなった。収益事業はその歴史、法制度、社会の変容とともに立ち位置が変化しており、いかなる体制が「最良」であるかを確定することは難しい。社会インフラである公営事業であれば、完全民営化も完全公営化も市民にとって不利益しかもたらさないということは容易に想像できるが、収益事業においては、その時々に応じて正解を模索し続けることこそが肝要であろう。公営競技撤退の背景・要因とそれに付随する首長認識を整理すると、「公営競技の存在意義は理解しているものの、直接的利益や維持管理コストを基準に撤退の決定がなされ、特段の合意形成は考慮されない」と指摘できる。

単なるハコもの、「公共施設をしまう」場合、自治体内部（首長、職員）・住民・議会など様々な立場の人間が何度も修正を繰り返す仕組みがある。これは責任も方向性も不明瞭になる可能性が高い。誰も責任を取らない。誰も決められない（堤2019：

65）。これと比較すると、公営競技撤退については明瞭かもしれないが、逆にいえば様々な立場の人間の関与は許容されず、多くのステークホルダーに影響を及ぼす<sup>24</sup>。

考察したように、既存の財政指標のみでは客観的に「撤退」と「継続」、いずれの自治体であるか判断することは困難である。すなわち収益事業が各自治体の財政規模に占める割合が些少であり、換言すればそれによって自治体の浮沈に影響する事業ではないとも指摘できるからである（桐生市、元市長の主張は荒唐無稽であった）。仮に撤退を決定した場合、首長は多様なステークホルダー（競技関係者を含めた市民）に対して撤退に値する根拠を提示する必要がある、そのハードルは高いものであるといえよう。

今後も、公営競技の撤退は想定されるが、前述したように少なくとも議決は必要である。議決を要さない＝首長の独断を助長する（表4-2）。首長など政策アクターの関与については、法や条例などで明確に記述する必要がある。適切な法や条例の下で、適切な手段（地方公営企業法の適用など）や指標・基準などを用いて、キャッシュフローを明瞭にした上で、多様な議論を尽くし、合意形成を図っていくことが求められるだろう。

これまで、公営競技の撤退については、「撤退」という結果のみがクローズアップされ、その背景・



図4-1 公営競技事業における首長判断のマトリックス（筆者作成）

要因はもちろん、いわば責任者である首長認識にまで言及した研究はなかった。カジノ解禁（ギャンブル種類の増加）を視野に入れる時、本研究における考察は、今後拡大する自治体のギャンブル運営にとって一定の示唆を与えるものである。

本稿においては、扱う事例に限りがあったが、政策終了における自治体・性質・環境などが異なる点をふまえるとマクロな分析による規則性の発見は容易ではないといえよう。また、首長判断基準を検討するにあたり財政状況を満遍なく長期的視座から行うことで明確化することが可能であるかもしれないが紙幅のこともあり言及できなかった。今後も事例分析を積み重ねることで規則性や、撤退に至る時期・手法・範囲・要因を明らかにする研究を継続していきたい。なお、首長判断のマトリックスについては「図4-1」の通りである。収益は継続、撤退いずれの場面でも重視されるものの、付加価値（間接的利益、雇用、施設活用）や合意形成（競技関係者をはじめとした多様なステークホルダー）については意識されていない。

## おわりに

本稿は、収益事業である公営競技撤退に関する首長判断の説明責任について、その背景・要因とともに認識を明らかにした。そして首長政策判断の説明責任について適切な会計制度に基づく情報開示を主張した。

戦後の高度経済成長期には、自治体は特別な経営努力も要することなく自治体経営が可能となり、美濃部元都知事は自らの「理想」に基づいて公営競技から撤退した。結果的にこれが悪しき前例となり、僅かなデータや事象を開示した上での撤退が目立っている。公営競技に対する地方公営企業法の適用が任意である以上、今後も撤退に際して説明責任が果たされるとは言い難い。

時限立法によりスタートした公営競技は売上予測を含めた将来設計を精緻に行っていなかった。COVID-19や汚職（国会議員らの逮捕）により先行き不透明な情勢となっているが、現在のカジノ法案

も「入口」（設置自治体の選定、入場料・日本人規制など）については整備されているが、「出口」はギャンブル依存症ばかりに収斂している。ミクロ視点（個々の問題）も重要だが、公営競技導入時に曖昧であった自治体など施行者の「撤退に係る手続き」を詳細に明文化するなどマクロ視点での精査、整備が必要である。公営競技の「二の舞」にならぬようカジノについても「出口戦略」は不可欠である。

## 注

- 1 小川（2001）で取り上げられた競輪の「沖縄市場外車券売場」については市民の反対が強く現在も場外車券場の設置には至っていない（沖縄には公営競技の馬券、車券、舟券などを直接購入する施設はない）。場外発売施設については全国的に市民の反対運動など影響を及ぼす事例が多い。
- 2 近年の収益事業（公営競技）の廃止要因は、花月園競輪（2010年廃止）にみられるように累積赤字計上が主流となっている。会計区分は特別会計とされるほか、大井競馬を運営する特別区競馬組合においては「外郭団体」「関係団体」（各区による）として処理されている（港区2017）。一般会計からの繰入は「ホッカイドウ競馬」（北海道）など稀にみられたが常態化しているのは公営事業であり下水道など多くの事業が該当する。公営事業も料金収入などで運営する独立採算が建前であったが一般会計からの補填による事業が多く巨額の累積欠損金が生じている（〔公財〕後藤・安田記念東京都市研究所2019：67, 72）。従って、「一般会計からの繰入」と「一般会計への繰出」の合計である「純繰出金」は本稿では扱わない。収益事業と公営事業でキャッシュフローは異なるが厳しい運営となっている点は共通項である。
- 3 施行者が自発的に公営競技を事業廃止することについて各競技法に何ら規定がない。また「赤字は即廃止すべき」という法的義務があるわけでもない。この点については自治体裁量が認められており、事業参入時に多くのクリアすべき課題があり各方面への根回しなどを要求される状況とは対照的である。（小川2006：51, 54）、各競技根拠法を参照。
- 4 廃止された高崎競馬（地方競馬）の累積赤字は約59億円（三好2009：31）、桐生ボート撤退に要した費用は従業員約390名に対する補償及び機器等リースで約6億5,000万円（近藤2007：54）、他方、敗訴による負担も発生した。このように廃止・撤退には負の遺産が同居する。後述する船橋オート廃止に伴うレース場の工作物・備品撤去などに約1億6,000万円を要した（船橋市2017：243）。
- 5 1972年度についてみると、10億円以上の収益事業収入のある市を選んで、それぞれの収益事業収入が市税収入に対してどの程度の割合になるかをみると、収益事業

収入が市税収入を上回っているところが9市（桐生市、青梅市、蒲郡市、常滑市、鳴門市、丸亀市、飯塚市、唐津市、大村市）あり、そのなかで、5市（蒲郡市、常滑市、鳴門市、丸亀市、大村市）は2倍以上も上回っている（中島1975：121-122）。当時、収益事業収入が自治体財政運営上、貴重な財源となっており、現在とは自治体の財政環境が大きく異なることがわかる。

6 廃止決定以前は、有志による「ふるさと納税」を称えるなど、知事が選手を知事室に招くなどしていたが「税金を投入してまで継続するのはいかがなものか」として方向性を決定して以降、選手が知事への面会を求めても「多忙」を理由に、その機会は全く与えられなかった（ビジネスジャーナルHP）。

7 公営競技の施行形態の内訳としては、「都道府県18：市町村195」で、「単独72：組合141」となっており、市町村をはじめとする組合（一組）による施行が主流である（〔一財〕地方財務協会2019：287-289）。すなわち、組合施行が多数を占める公営競技の撤退は合意形成が困難となることが想定される。

8 自治体は首長側に大きな権限を与えており、地域権力構造研究でも圧倒的に強い影響力を有するアクターとされている（柳2014：65）。実際に、現在の知事を俯瞰すると国会議員や官僚出身者が多く、より「権限を掌握するため」の転身となっていることがわかる。

9 自治体政策におけるステークホルダー、意識分析としての研究は蓄積があり、本稿では田頭・馬場（2012）に依拠して分析を行った。現代の自治体政策において経済的価値や合意形成の観点から分析を行うことは不可欠である。

10 船橋市においては、オートレース・競馬の他に競輪の施行者であった時期もある。県内2か所の競輪場を一組方式により、8自治体で運営していた（船橋市議会事務局1969：67）。

11 行政評価結果は公開され市民チェックも一応は可能である。多くの行政サービスには情報公開や判断基準が必要であり行政評価を通じた情報開示や説明責任を市民から求める仕組みも1つの方策になりうる。

12 経営リスクは受託事業者（民間）が負い、施行者には売上額に応じ一定の収益を保証するスキームである。後述する桐生競艇は、桐生市撤退の後、平成大合併によって誕生したみどり市が施行者となったが、実際の運営は民間に任せて一定の収益金のみを受け取っている。桐生市が施行者であった時代は存続の危機に瀕していたが、V字回復している。

13 2015年第2回定例会第5日目（6月10日）、船橋市長答弁より（船橋市議会2015a：203）。

14 不自然な議決の経緯を梅内幹雄議員（議員は当時、現在もオートレース選手）が以下の通り指摘している。「廃止判断は2014年8月1日に施行者会議で説明し了承を得る。急遽、会派代表者会議で説明し、2014年第3回定例会で説明（中略）行政側だけで決定し、その後議会説明という流れは議会の形骸化といえる」（船橋市議会

2015b：147）。

15 本稿における財政規模とは、一般会計・特別会計・企業会計を合わせた全会計による歳入・歳出の規模とする。いずれの市も3,500～3,800億円規模となっている。また、個々の収益事業の特別会計における影響度は単独開催、複数の自治体による開催などによって差異がみられることから、全国一律基準である財政力指数などの指標を採用した。

16 「一組」とは、地方自治法284条第2項に規定される複数の自治体が行政サービスの一部を共同で行うことを目的として設置された組織を指す。公営競技の他、清掃・水道事業の一組も多い（総務省編2015：8）。

17 収益配分金は、総額1億3,000万円（県8,000万円、船橋市3,000万円、習志野市2,000万円）となっている（船橋競馬HP「収益金」）。

18 2020年1月から工事は開始されて、防災拠点など多様な機能を兼ね備えた競馬場となる予定である。

19 本稿における公営競技に政府出資による中央競馬を含めるが、収益事業に中央競馬は含めない。

20 全てのチャンネルを含めた2018年度の売上金額は、桐生ボートが全国第4位、大村ボートが第6位となっており、どちらも売上上位となっている（全24場中）（〔一社〕全国モーターボート競走施行者協議会HP「2018年度：競走場別発売形態別売上金額等一覧表」）。他方、「本場のみの」売上は桐生ボートが全国第11位、大村ボートが同第24位となっており本場のみの大村売上は最下位となる（2018年度）。この現象は多角的なチャンネルの重要性が示唆されている（公営競技プレス社2019：1面）。

21 「都」としては全面撤退したものの、大井競馬は23区競馬組合、江戸川競艇は6市組合で施行されるなど、都内の自治体（東京都第3セクター含む）はすべての公営競技に関わっている。「形式」が変化したに過ぎない。

22 2019年11月、北海道知事は道議会においてカジノを含む統合型リゾート（IR）の誘致申請を見送ると発表した。誘致表明または興味を示した全国8地域のうち誘致の見送り表明は北海道が初となる（日本経済新聞電子版：2020/11/29）。事業が開始されてからの撤退とは異なり多額の補償など軋轢を生むことはなく、この撤退は既存の公営競技の撤退と比較すると「政策終了に伴う概念」も異なってくる。たとえば、「誰が」についても首長のみではなく複数の政策アクターとなる。

23 競艇において「25%」の粗収入のうち、経路が確定しているのは、（公財）日本財団への交付金2.6%、（財）日本モーターボート競走会への交付金1.3%、（地方共同法人）地方公共団体金融機構への納付金1.1%で、開催経費（実費）と施行者自治体への配分額は未確定事項である（〔一財〕日本モーターボート競走会HP）。

24 公共施設の場合、導入時においても「基本計画」など設定されるが、公営競技は特でない。「出入口」共に限定的な関与となりやすい。

## 参考文献

## 【学会論文など】

- 飯塚誠 (2008) 「首長の公約実現に向けた地方自治体の行政執行部の組織改革に関する一考察」, 『CUC policy studies review』(20) 千葉商科大学, p.33-43.
- 石川義憲 (2010) 「日本の公営競技と地方自治体」, 「分野別自治制度及びその運用に関する説明資料No.16」, 政策研究大学院大学, 自治体国際化協会比較地方自治研究センター.
- 伊多波良雄 (2007) 「地方自治体の財政破綻—タ張市のケース—」, 『経済学論叢』同志社大学59 (1), p.51-72.
- 遠藤尚秀 (2013) 「地方公監査の発展と公認会計士の役割—より健全なパブリック・ガバナンスの実現に向けて—」, 『現代監査』No.23, p.58-66.
- 小川一茂 (2006) 「競輪事業の廃止にかかる損失の補填に関する一考察」, 『神戸学院法学』36 (2), p.297-327.
- 小川竹一 (2001) 「沖縄市場外車券売場建設禁止請求事件那覇地裁沖縄支部判決について」, 『沖縄大学法経学部紀要』創刊号, p.1-11.
- 柏原士郎, 村上淳 (1981) 「環境問題を発生させる施設の影響圏に関する研究 (2) —競艇場の場合—」, 『日本建築学会近畿支部研究報告集. 計画系』, (一社) 日本建築学会, p.297-300.
- 小西砂千夫 (2004) 「地方財政制度改革を踏まえた自治体財政分析の手法」, 『経済学論究』関西学院大学58 (3), p.309-329.
- 近藤智哉 (2007) 「生まれ変わるか, 競艇事業—モーターボート競走法改正案—」, 『立法と調査No.271』参議院調査室.
- 鈴木潔 (2018) 「自治体議会の司法政治学: 日田市サテライト訴訟と国立市景観訴訟を事例として」, 『年報政治学2018—I 政治と私法』, 日本政治学会 (編), p.47-69.
- 永江総宜 (2013) 「新しい局面を迎えた地方公営企業の会計情報開示」, 『広報研究』第17号, 日本広報学会, p.42-55.
- 田頭直人, 馬場健司 (2012) 「地方自治体による家庭部門を対象とした低炭素型設備導入政策に対する意識分析」, 土木学会論文集G (環境) 68 (6), p.319-328.
- 田中優 (2015) 「政策終了論のための予備的考察」, 『国際研究論叢』第29巻, 第1号, 大阪国際大学, p.131-142.
- 田村理 (2015) 「公営競技廃止の舞台裏」, 『都市問題』第106巻, 第4号, (公財) 後藤・安田記念東京都市研究所, p.60-65.
- 中島克己 (1975) 「都市財政と収益事業収入—尼崎市の場合—」, 『経済学論究』第29巻3号, 関西学院大学経済学研究会, p.121-142.
- 林淳司 (1962) 「モーターボート競走制度の改善—公営競技の改正」, 『時の法令』(430) S37. 7. 13号, 雅粒社, p.13-17.
- 福井弘教 (2017) 「公営競技の形成と展望—競艇を中心に—」, 『公共政策志林』第5号, 法政大学公共政策研究科, p.149-163.

- 藤井一夫 (2010) 「バランスシートでみる自治体経営能力—首長の財政運営は住民の付託に込んでいるか」, 『PPPセンターレポート』第4号, 東洋大学PPP研究センター, p.1-17.
- 古川岳志 (2002) 「戦後日本社会と公営ギャンブル」大阪大学.
- 柳至 (2014) 「首長と議会の対立を抑制するもの—地方自治体におけるダム事業を事例にして—」, 『政策科学・国際関係論集』第16号, p.63-99.
- 山越伸子 (2020) 「地方公営企業の課題と今後の取組」, 『月刊地方財政4月号』, (一財) 地方財務協会, p.64-90.
- 山谷清志 (2012) 「政策終了と政策評価制度」, 『公共政策研究』12, 日本公共政策学会, p.61-73.
- 寄藤晶子 (2005) 「愛知県常滑市における「ギャンブル空間」の形成」, 『人文地理』57 (2), 人文地理学会, p.5-26.
- 【図書】
- 磯崎初仁ほか (2007) 『ホーンブック地方自治 [第3版]』北樹出版.
- 小島卓弥 (2010) 『自治体の外部評価—事業を見直すための行政評価の活用策』学陽書房.
- (公財) 後藤・安田記念東京都市研究所 (2019) 『都市問題』2019年11月号.
- 佐々木信夫ほか (2011) 『現代地方自治の課題』学陽書房.
- ジョン・キングダン著 笠京子訳 (2017) 『アジェンダ・選択肢・公共政策はどのように決まるか』勁草書房.
- リチャード・セイラー著 篠原勝訳 (2017) 『セイラー教授の行動経済学入門』ダイヤモンド社.
- 堤洋樹, 編著 (2019) 『公共施設のしまいかた』学芸出版社.
- 三好円 (2009) 『バクチと自治体』集英社新書.
- 【政府, 自治体刊行物, 白書・統計・報告書・資料など】
- 川口市 (2009~2016) 「平成21~28年度主要な施策の成果に関する説明書」.
- 公営競技問題研究会 (編) (1977) 『公営競技の現状と問題点—公営ギャンブルのあり方について (その1)』.
- 全国モーターボート競走施行者協議会編 (1970) 『競艇沿革史』.
- 総務省 (2017) 「平成28年度地方財政審議会」平成29年3月7日.
- 総務省編 (2015) 『地方財政白書 平成27年版 (平成25年度決算)』.
- 総務省報道資料 (2017) 平成29年版「地方財政の状況」の概要 (平成27年度決算).
- (一財) 地方財務協会 (2019) 『地方財政要覧 平成30年12月』.
- 常滑市 (2015) モーターボート競走事業「地方公営企業法適用方針」.
- 船橋小型自動車競走施行者 (千葉県, 船橋市) (2014) 「船橋オートレース事業について」.
- 船橋市 (2017) 「平成28年度主要な施策の成果に関する説明書」.
- 船橋市議会 (2015a) 「平成27年第1回臨時会・第2回定例会会議録」.

船橋市議会（2015b）「平成27年第3回定例会会議録」。  
 船橋市議会（2016）「平成28年第1回定例会・臨時会会議録」。  
 船橋市議会事務局（1969）「市政概要，昭和43年度版」。  
 別府市（2014）「平成25年度事務事業行政評価シート」別府けいりんファン感謝イベント関係事業。  
 みどり市（2017）「ボートレース桐生概要書」。

#### 【広報紙，資料など】

桐生市（2003）「広報きりゅう」10月1日号 No.1273。  
 公営競技プレス社（2019）「公営レーシングプレス」令和元年6月号。  
 港区（2017）「港区財政レポート2016年度決算」。

#### Webページ（最終閲覧日を記載）

##### 【公営競技，関連団体ほか】

オートレース，<https://autorace.jp/>（2020/12/31）。  
 競輪，<http://keirin.jp/>（2020/12/15）。  
 地方競馬，<https://www.keiba.go.jp/>（2020/8/11）。  
 中央競馬，<https://www.jra.go.jp/>（2020/12/15）。  
 競艇（ボートレース），<https://www.boatrace.jp/>（2020/12/29）。  
 日本経済新聞電子版，<https://r.nikkei.com>（2020/11/29）。  
 （一財）日本モーターボート競走会，  
<http://mbkyosokai.jp/>（2020/12/28）。  
 （一社）全国モーターボート競走施行者協議会，  
<https://www.motorboatracng-association.jp/>（2020/11/30）。  
 船橋競馬「収益金」，<http://blog.f-keiba.com/info/2017/03/post-4a0c.html>（2020/12/16）。  
 ビジネスジャーナル「船橋オートを殺した自治体の怠慢」，  
[https://biz-journal.jp/2016/04/post\\_14627.html](https://biz-journal.jp/2016/04/post_14627.html)（2020/12/23）。

##### 【政府・自治体関連】

大村市「財政」，<https://www.city.omura.nagasaki.jp/shise/shokai/zaise/index.html>（2020/12/21）。  
 川口市「財政状況資料集」各年度，<https://www.city.kawaguchi.lg.jp>（2020/12/23）。  
 桐生市「財政状況」，<https://www.city.kiryu.lg.jp/shisei/zaisei/index.html>（2020/12/16）。  
 八王子市「収益事業」，<https://www.city.hachioji.tokyo.jp>（2020/12/25）。  
 船橋市「財政状況に関する資料」，<https://www.city.funabashi.lg.jp>（2020/12/18）。

## 編集後記

ここに『公共政策志林』第9号をお届け致します。これまでの印刷された冊子形態による刊行にかわり、本号から各論文は「法政大学学術機関リポジトリ」等を通じて電子媒体によって公開されることとなりました。

2020年は、新型コロナウイルス感染症の拡大防止のために私たちの日常生活が大いに変化した一年でした。当たり前のように行っていた研究・教育活動をこれまでと同様に実施することは出来ず、限定的な環境の中で実現可能な研究手段を模索する日々でした。こうした状況においても、執筆や編集にかかわる全ての方々のお力添えにより滞りなく本誌を刊行することが出来ました。

本号には寄稿論文としてサステナビリティ学専攻の辻英史教授、本研究科兼任講師の牧瀬稔先生（関東学院大学法学部准教授・社会情報大学院大学特任教授）、同じく本研究科兼任講師の蒔田純先生（弘前大学教育学部講師）に玉稿をお寄せいただきました。この場をお借りして深く感謝を申し上げます。

在校生・修了生による投稿については公共マネジメントコースより10本、政策研究コースより3本、サステナビリティ学専攻より5本の論考が寄せられました。合計18本に及ぶこれらの投稿論文はそれぞれにつき2名の査読者による査読を経て、投稿論文12本と投稿研究ノート5本として本誌に掲載されることとなりました。論文査読には公共政策研究科の専任教員に加え、一部は当研究科にご縁のある先生方にもお願いを申し上げ、ご快諾をいただきました。査読者の先生によってはお一人あたり数篇に及ぶご依頼をすることになり心苦しい限りでしたが、先生方にはご多忙を極める中で査読の労をおとりいただきましたことに心より御礼を申し上げます。

編集作業に際する調整や合意形成を行うにあたっては、編集委員をお務めくださった政策研究コースの加藤寛之教授、サステナビリティ学専攻の金藤正直教授のお力添えに深謝致します。所属専攻・コースが異なる3人の編集委員が対面で直接会うことは叶わなかったものの、オンライン会議システムを用いた編集会議を実施するなどして編集を進めることが出来ました。査読の差配や、また新たに生じたいくつかの事務的課題に対応する際にも、両先生のお心遣いとお骨折りに助けていただきました。

最後となりますが、編集作業を中心となって進めてくださった大学院事務課の皆様へ厚く御礼を申し上げます。

（淵元 初姫）

### 本号執筆者（掲載順）

辻	英史	法政大学大学院公共政策研究科教授
牧瀬	稔	関東学院大学法学部准教授・社会情報大学院大学特任教授
蒔田	純	弘前大学教育学部講師
浅野	幸子	法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程
伊藤	哲也	法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程
関口	栄子	法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程
鳥山	亜由美	法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程
荒尾	裕子	法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程
澁谷	朋樹	法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程
原田	悠希	法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程
安達	一郎	法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程
小針	秀夫	法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程
坂下	直史	法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程（2018年度課程満了）
土岐	典広	法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程
藤倉	良	法政大学大学院公共政策研究科教授
槇田	容子	法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程
小関	一史	法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程
田畑	琢己	法政大学法学部兼任講師
坪田	祥宜	法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程
日向	道	法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程
福井	弘教	法政大学大学院公共政策研究科修士課程（2015年度修了）

### 『公共政策志林』編集委員会

委員長	淵元 初姫	法政大学大学院公共政策研究科教授
委員	加藤 寛之	法政大学大学院公共政策研究科教授
委員	金藤 正直	法政大学大学院公共政策研究科教授

## 公共政策志林 第9号

2021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  
印刷 大東印刷工業株式会社

- 
- ・本誌掲載論文等の著作権は、法政大学大学院公共政策研究科に属します。
  - ・本誌内容の一部あるいは全部を無断で複製（コピー）することは、法律で認められた場合を除き、著作者の権利の侵害となります。その場合には、あらかじめ著作者の許諾を求めてください。

# Koukyo Seisaku Shirin : Public Policy and Social Governance

No.9 March 2021

## Articles

- Voluntary activities and the policy of enhancing civic engagement in modern Germany.....Hidetaka Tsuji (1)  
Results of a questionnaire survey on the current status and challenges of regional development..... Minoru Makise (20)  
A Possibility of Use of Blockchain for Government Functions:  
a study about public administration with distributed ledger ..... Jun Makita (41)

## Articles (refereed)

- Gender Sensitive Disaster Management Policies in Japan: Achievements and Challenges ..... Sachiko Asano (54)  
A study on the number of staff of the assembly secretariat in municipalities..... Tetsuya Ito (74)  
The external factors effected the appearance/conceptualization of “Anonymously processed information”: A study of influences affected from the relationship between EU and U.S. ....Eiko Sekiguchi (90)  
A Study of Contribution from the Public University to the Local Community in Japan .....Ayumi Toriyama (106)  
Reflections on the Concept of the health and working  
— Conceptualize of health management and to development of a research method — ..... Yuko Arao (122)  
Reconsideration of the Equalization Grant in *Report on Japanese Taxation* by the Shoup Mission:  
Toward the Restructuring of the Fiscal Equalization System in Japan ..... Tomoki Shibuya (135)  
Policy decision-making process regarding introduction of local burden in social security system:  
Analysis about revision of the Child-Rearing Allowance Act in 1985..... Yuki Harada (149)  
Development of the environmental policies and Institutions, and challenging issues in Vietnam  
— A case analysis of the Mass Fish Death Incident in central Vietnam in 2016 — ..... Ichiro Adachi (165)  
Contact between dementia and design — Fusion of interior design and light reflectance value —..... Hideo Kobari (183)  
CSR for Islamic large companies: Depth interviews with the persons in charge of the CSR  
activities in Turkish listed companies..... Tadashi Sakashita (200)  
Collaboration between Japanese and Chinese enterprises facilitated by JICA and Chinese government agencies  
— Implications for Japan’s International Cooperation  
after the Termination of the ODA — ..... Norihiro Toki, Ryo Fujikura (217)  
Trends of the climate change adaptation mainstreaming in the development assistance  
~Comparative project analysis of JICA and WB~ ..... Yoko Makita (237)

## Research Notes

- Tama Study Group in the History of Local Government Policy Research..... Kazushi Koseki (254)  
Management responsibility in a natural park  
— Research on safety and responsibility sharing that should normally be possessed .....Takuki Tabata (270)  
Measures for promotion of electronic applications by the government and responses of municipalities  
— Structural factors that prevent repeated policies from producing results — ..... Yoshinori Tsubota (290)  
The Civil Protection in Lower Tiers with Self Defense Force camps  
— New Responsibility and Collaboration with Self Defense Force — ..... Osamu Hinata (306)  
Chief judgment in withdrawal from sports gambling by local governments ..... Hironori Fukui (321)

## Editor’s Note