

令和7年3月

地域構想

Bulletin of Institute of Regional
Development

Vol.7



大正大学 地域構想研究所

目次

巻頭言

はじめに	大正大学 地域構想研究所 所長	片 山 善 博	1
------	-----------------	---------	---

論文

佐渡市におけるトキ放鳥16年後の野生復帰事業をめぐる住民の意識調査について	大正大学 地域創生学部 公共政策学科 教授 大正大学 地域創生学部 公共政策学科 教授	高 橋 正 弘 本 田 裕 子	5
「コロナ禍初期の水道料金減免」の政策決定過程 ー70自治体アンケート調査の知見からー	大正大学 地域創生学部 公共政策学科 准教授	爲我井 慎之介	18
地域包括ケアシステム時代における終末期のあり方 ー意思決定支援の意義ー	大正大学 地域創生学部 公共政策学科 専任講師	西 元 加 那	26

研究ノート

新型コロナウイルスによる価値観・死生観の変化 ー秋田と東京の比較からー	大正大学 地域構想研究所 研究員	小 川 有 閑	37
図書館閉館の是非をめぐる事例を通して 地方議会改革、住民自治の拡充を考える	大正大学 地域構想研究所 所長	片 山 善 博	43
新潟市秋葉区におけるコミュニティビジョン策定の プロセスと効果	大正大学 地域創生学部 地域創生学科 准教授	金 子 洋 二	52
小規模ビール醸造所による地域内連携の構造	大正大学 人間学部 人間科学科 教授	澤 口 恵 一	60
オーバーツーリズムとレスポンスブルツーリズム	大正大学 地域構想研究所 客員教授	菅 原 達 也	67
被災地ボランティアを経験した学生の意識・行動変容 についての一考察	大正大学 地域構想研究所 研究員 大正大学 地域構想研究所 研究員	藺 畠 ひとみ 佐 藤 和 彦	74
IT産業の東京一極集中の是正という視点転換 ～「クリエイティブITサービス業」拡張と地域戦略再考～	大正大学 地域構想研究所 主任研究員	中 島 ゆ き	82
地域遺産のデジタル活用化の教育プログラムについて ー授業設計の効果検証と今後の展望ー	大正大学 教学マネジメント推進機構 学修支援センター 専任講師	長谷川 隼 人	92

調査・事例報告

大正大学地域創生学科の地域実習報告 ー今治市での取り組みの紹介を中心としてー	今治市 地域おこし協力隊 大正大学 地域実習講師(今治市) 大正大学 地域実習講師(今治市) 大正大学 地域創生学部 地域創生学科 准教授	鈴 木 恵 理 関 清 剛 大 澤 真 浩 米 崎 克 彦	105
関係人口創出につながる地域の「コンタクトポイント」の考察	大正大学 地域構想研究所 教授	北 條 規	112
大正大学公共政策学科3年生のNPO・団体・企業での インターシップ型実習の取り組みについて ～2024年度の実習学生の事例から～	大正大学 地域創生学部 公共政策学科 教授	本 田 裕 子	123

はじめに

大正大学に地域構想研究所が設立されてからちょうど10年になる。これを記念し、去る2月7日、シンポジウム「人口問題と地域の将来を考える－賢く縮む、とは？－」を開催した。そこでは当研究所の小峰隆夫客員教授が「人口減少時代の日本経済・地域」と題して基調講演を行ったほか、「賢く収縮する」まちづくりの事例、フューチャー・デザインを活用した地域づくりの事例などが紹介された。

現下、多くの自治体の最大の関心事が人口減少問題や地域の活力低下への対応であることから、このシンポジウムには強い関心が寄せられ、多くの自治体関係者の参加があった。地域や自治体の課題解決に資することを重要な使命とする地域構想研究所の10年を総括するのにふさわしいシンポジウムだったと自負している。

翻って、『紀要「地域構想」創刊0号』が発刊されたのは2017年度である。創刊のねらいは、「地域創生のための総合学術誌」としての地歩を築くことにあった。地域や自治体の課題を解決する上で学術研究の成果を取り入れることはすこぶる有効であり、『紀要』はその媒体の一つになることをめざしたのである。

ところで、地域構想研究所と期を同じくして始まった地方創生は、このたび「地方創生2.0」として、装いを新たに再スタートした。その中で最も強調されていることは、地域の考える力の大切さである。これには、これまでの地方創生がともすれば国頼みであったり、全国画一的になりがちだったことへの反省と教訓が込められている。地域の人口流出を防ぐにはどうすればいいか。とりわけ女性や若者に選ばれる地域になるには何が必要か。そうしたことをそれぞれの地域が総力をあげて考えようというのである。

この点で、「地域創生のための総合学術誌」をめざす『紀要』の持つ意義はいつそう高まったといえる。研究者たちが地域の課題について多面的に研究した成果は、地域の方々が地域のことを自ら考える上で大いに役立つはずだからである。

『紀要』は「論文」、「研究ノート」及び「調査・事例報告」の三つのパートにより構成されており、そのいずれもが創刊の趣旨に則って地域と深いかわりのあるテーマで執筆されている。

これらが、地域の方々が地域のことを考える際のヒントになり、それが課題解決につながり、ひいては地方創生2.0が大いに実を上げることになれば、これにすぐる喜びはない。併せて、このたびの執筆者はもとより、多くの研究者が地域を対象にして研究を深めることを通じて、研究者としていつそう成長することを願うものである。

大正大学地域構想研究所所長 片山善博

論文



佐渡市におけるトキ放鳥 16 年後の野生復帰事業を めぐる住民の意識調査について

高橋 正弘¹ 本田 裕子²

¹大正大学 地域創生学部 公共政策学科 教授

²大正大学 地域創生学部 公共政策学科 教授

(要旨) 本研究は、新潟県佐渡市の住民基本台帳から無作為抽出した 1,000 名を対象に 2024 年 10 月に実施したアンケート調査のデータを、単純集計の形式で整理したものである。調査票の回収率は 51.2%となった。当該調査によって、佐渡市で最初にトキが放鳥されてから 16 年が経過した時点での佐渡市民のトキの野生復帰をめぐる意識の概要を把握することができた。特に住民の多くが野生復帰事業を支持する姿勢を把持していること、また特定の課題について若干の懸念を有していることなどが明らかになった。

キーワード: トキ、野生復帰、新潟県佐渡市、環境教育、住民意識

1. はじめに

新潟県佐渡市は、人口 48,458 人(2024 年 9 月 1 日時点の佐渡市住民基本台帳より)、面積 855.69km²の自治体である。もともと野生のトキの最後の生息地であった佐渡市では、2008 年 9 月からトキの野生復帰(放鳥)が実施されている。環境省によれば 野外でのトキの生息数は 2023 年時点で 523 羽と推定されており、環境省(2021)の『トキ野生復帰ロードマップ 2025』が掲げている最終目標「トキが自然状態で安定的に存続できる状態となる」というひとつの指標の「成熟個体数 1,000 羽以上」に向け、順調に生息数を増やしている状況にある。

筆者らは佐渡市民を対象にトキについての住民意識を把握する調査を、2008 年 8 月、2009 年 1 月、2014 年 11 月、2019 年 2 月に実施し、それぞれ本田(2009)、本田・林(2009)、本田(2015)、本田・高橋(2019)としてこれまで報告してきている。そこで本研究は、佐渡市での最初のトキの放鳥の実施から 16 年が経過し、トキの野外の個体数が増えた結果、佐渡以外でのトキの野生復帰が検討さ

れるようになってきている状況において、佐渡市の住民を対象にしたアンケート調査を改めて実施し、住民がトキおよびトキの野生復帰をどのように捉えているのかや、今後への期待の在り方などを明らかにすることとする。

2. 研究の方法

本研究は、佐渡市農業政策課トキ保護係の協力を得て、佐渡市との共催により、アンケート調査を実施したものである。住民基本台帳より無作為に抽出した 20 歳から 79 歳の男女 1,000 人を対象に、2024 年 10 月 1 日にアンケート票を郵送し調査を実施した。アンケート票の回収数は 512 通となった。郵便にて 1,000 通発送したうち、宛先不明等での返送が 2 通あり、998 通で回収率を計算した結果、51.3%となった。これまで実施したアンケート調査の回収率は、2008 年 8 月の調査は 56.7%、2009 年 1 月の調査は 59.1%、2014 年 11 月の調査は 46.9%、2019 年 2 月の調査は 45.3%であったことから、今回は近年の実施に比べて比較的高い回収率となった。無作為抽出による郵送法によるアンケート

としては、高い回収率となったと考えられる。

アンケート票は全 27 問であり、質問内容は表－1 のとおりである。

表－1 アンケート票の構成

番号	質問内容
1	回答者の年齢・性別
2	回答者の居住地・佐渡市内の居住年数
3	佐渡市への定住意思の有無
4	回答者の職業
5	佐渡を象徴するもの
6	トキを象徴するもの
7	環境問題への関心の有無
8	かつて（昭和56年以前）のトキ目撃の有無
9	野外でのトキの目撃
10	トキ保護への認識
11	野生復帰の賛否
12	野生復帰についての心配の有無
13	野生復帰についての期待の有無
14	トキの佐渡での生息希望
15	トキの佐渡以外への移動・生息
16	暮らしの中でのトキへの意識
17	野生復帰成功のために何かをする意思
18	トキ保護のための環境教育や啓発活動
19	トキの野外での生息数について
20	今後の佐渡市外での野生復帰の実施について
21	トキが農業被害を与えることへの認識
22	回答者の身の周りでトキによる被害が発生しているか
23	野外で生息するトキの死亡について
24	野外で生息するトキの責任主体について
25	回答者自身のトキの位置づけ
26	野生復帰の評価
27	佐渡市の課題
-	自由記述

3. 結果

以下、アンケート調査の結果を単純集計の形式で概括していく。なお各アンケートの結果は質問毎に回答者数が異なる場合がある。質問や枝問によっては未回答者が生じているからであるが、回答者から得られたトキの野生復帰をめぐる認識を把握することに主眼を置き、回収できたデータすべての整理を行っていくこととする。

(1) 回答者の特徴

回答者の年代と性別については、表－2 のとお

りである。なお今回のアンケートへの回答者の平均年齢は、60.8 歳となった。

回答者の居住地については、表－3 のとおりである。両津に続き佐和田が多い結果となった。また佐渡市内での居住年数は表－4 のとおりとなった。

表－2 回答者の年代・性別

	男	女	回答しない	合計
20歳代	6 1.2%	9 1.8%	1 0.2%	16 3.3%
30歳代	12 2.5%	13 2.7%	1 0.2%	26 5.3%
40歳代	25 5.1%	25 5.1%	0 0.0%	50 10.2%
50歳代	42 8.6%	44 9.0%	0 0.0%	86 17.6%
60歳代	56 11.5%	57 11.7%	1 0.2%	114 23.3%
70歳代	73 14.9%	86 17.6%	1 0.2%	160 32.7%
回答しない	4 0.8%	13 2.7%	20 4.1%	37 7.6%
全体	218 44.6%	247 50.5%	24 4.9%	489 100%

表－3 回答者の居住地

	人数	割合（％）
両津	108	21.4
佐和田	98	19.4
金井	68	13.5
相川	52	10.3
畑野	45	8.9
真野	34	6.7
新穂	31	6.2
羽茂	31	6.2
小木	24	4.8
赤泊	13	2.6
合計	504	100

表－4 佐渡市内での居住年数

	人数	割合（％）
生まれてからずっと	197	39.0
3年未満	20	4.0
3年以上5年未満	4	0.8
5年以上10年未満	14	2.8
10年以上20年未満	26	5.1
20年以上	244	48.3
合計	505	100

佐渡市への定住意思の有無については、表－５のとおりとなった。佐渡市に定住する意思が非常に高いことが明らかとなった。

回答者の職業については、表－６のとおりとなった。勤め人と無職が多く選択されている。

表－５ 地域への定住意思

定住意思があるか	人数	割合（％）
はい	467	92.3
いいえ	39	7.7
回答者数	506	100

表－６ 職業【複数回答】

	人数	割合（％）
勤め人	125	24.5
無職	105	20.6
農業	76	14.9
アルバイト・パート	65	12.7
公務員等	55	10.8
自営業	49	9.6
家事専業	45	8.8
林業・水産業	11	2.2
学生	0	0.0
その他	16	3.1
回答者数	510	－

(2) 回答者と調査対象者との比較

回答者が母集団を代表しているかについて、佐渡市全域の住民構成と比較する。方法は調査を実施したのと同時期の住民基本台帳を用い、アンケートへの回答者を年代別、性別、居住地別、農業従事者別それぞれの属性の構成が、アンケート回答者と非アンケート回答者におけるそれと変わらないという帰無仮説を立て、カイ二乗検定を実施した（表－７・８・９・10）。その結果、年代と性別では住民基本台帳の構成とは異なる結果となったが、居住地に関しては代表性が認められ、また職業の中の農業従事者に関しても、代表性が認められる結果となった（表－10）。

表－７ 回答者と調査対象者の比較：年代

	20歳代		30歳代		40歳代		50歳代	
回答者	16	3.5%	27	5.8%	50	10.8%	89	19.2%
非回答者	2962	8.8%	3640	10.9%	5205	15.5%	5936	17.7%
住民基本台帳	2978	8.8%	3667	10.8%	5255	15.5%	6025	17.7%
	60歳代		70歳代		計			
	116	25.1%	165	35.6%	463	100%		
	7382	22.0%	8399	25.1%	33524	100%		
	7498	22.1%	8564	25.2%	33987	100%		

注：有意差が認められなかった（ $\chi^2=55.18$ 、自由度5）

表－８ 回答者と調査対象者の比較：性別

	男		女		計	
回答者	221	47.1%	248	52.9%	469	100%
非回答者	17356	51.8%	16162	48.2%	33518	100%
住民基本台帳	17577	51.7%	16410	48.3%	33987	100%

注：有意差が認められた（ $\chi^2=4.02$ 、自由度1）

表－９ 回答者と調査対象者の比較：居住地

	両津		金井		新穂	
回答者	108	21.4%	68	13.5%	31	6.2%
非回答者	7493	22.4%	4141	12.4%	2212	6.6%
住民基本台帳	7601	22.4%	4209	12.4%	2243	6.6%
	相川		赤泊		小木	
回答者	52	10.3%	13	2.6%	24	4.8%
非回答者	3631	10.8%	1346	4.0%	1675	5.0%
住民基本台帳	3683	10.8%	1359	4.0%	1699	5.0%
	佐和田		畑野		羽茂	
回答者	98	19.4%	45	8.9%	31	6.2%
非回答者	5646	16.9%	2558	7.6%	1922	5.7%
住民基本台帳	5744	16.9%	2603	7.7%	1953	5.7%
	真野		計			
回答者	34	6.7%	504	100%		
非回答者	2859	8.5%	33483	100%		
住民基本台帳	2893	8.5%	33987	100%		

注：有意差が認められなかった（ $\chi^2=8.68$ 、自由度9）

表－10 回答者と調査対象者の比較：農業従事者

	農業		非農業		計	
回答者	76	14.9%	434	59.3%	510	100%
非回答者	4053	15.9%	21466	81.4%	25519	100%
国勢調査	4129	15.9%	21900	81.2%	26029	100%

注：有意差が認められた（ $\chi^2=0.36$ 、自由度1）

(3) 回答者にとっての佐渡とトキ

回答者にとっての佐渡の位置づけおよびトキがどのような存在なのかについては、以下の通りである。まず「佐渡を象徴するもの」（表－11）では、「金山」が最も多く（2024年7月に、佐渡金銀山が世界文化遺産として登録されている）、続いて「トキ」となった。また「トキを象徴するもの」（表－12）では、「佐渡」が最も多く、続いて「トキ色」となった。回答者の多くが、「佐渡＝トキ」「トキ＝佐渡」と認識している傾向があるとみられる。

表-11 佐渡を象徴するもの

	人数	割合 (%)
金山	182	35.8
トキ	132	26.0
島	67	13.2
海	29	5.7
鬼太鼓	26	5.1
佐渡おけさ	25	4.9
歴史芸能文化	20	3.9
米	8	1.6
観光	6	1.2
おけさ柿	5	1.0
食	4	0.8
山	1	0.2
その他	3	0.6
回答者数	508	100

表-12 トキを象徴するもの

	人数	割合 (%)
佐渡	136	26.9
トキ色	134	26.5
自然環境	46	9.1
美しい／きれい	36	7.1
国際保護鳥	67	13.2
絶滅	16	3.2
野生復帰／放鳥	38	7.5
大空を飛ぶ	7	1.4
中国	4	0.8
キン	13	2.6
農業／米	3	0.6
害鳥	4	0.8
その他	2	0.4
回答者数	506	100

(4) トキおよびトキ保護への意識

一般的な環境問題への関心の有無については、表-13 のとおりとなった。回答者の多くが環境問題に関心を持っている状況が明らかになった。

表-13 環境問題への関心

	人数	割合 (%)
環境問題に関心あり	437	86.0
環境問題に関心なし	71	14.0
回答者数	508	100

佐渡においてトキがいったん絶滅したのが昭和56年で、それ以前にトキを目撃したことがあるかについては、表-14 の結果となった。1/5 の回答者がかつて目撃したと回答した。現在の野外でのトキの目撃の有無については表-15、そして野外に生息するトキの目撃頻度は表-16 のとおりとなった。約95%の回答者が目撃しており、佐渡島内での目撃の可能性と頻度がともに高い結果となった。

表-14 かつて（昭和56年以前）のトキの目撃の有無

	人数	割合 (%)
目撃あり	100	19.6
目撃なし	381	74.9
覚えていない	28	5.5
合計	509	100

表-15 野外に生息するトキの目撃の有無

	人数	割合 (%)
目撃あり	480	94.7
目撃なし	27	5.3
合計	507	100

表-16 野外に生息するトキの目撃頻度

	人数	割合 (%)
ほぼ毎日	50	10.5
週に2～5回程度	93	19.5
週に1回程度	103	21.6
今までに5～10回程度	121	25.4
今までに3、4回	45	9.5
今までに1、2回	27	5.7
その他	37	7.8
合計	476	100

トキの目撃場所について複数回答で尋ねた結果、表-17 のとおりとなった。田んぼと飛翔中の目撃が多い。また目撃したときの感想について複数回答で尋ねた結果は、表-18 のとおりとなった。回答者はさまざまな感情を持っているが、否定的な感想よりも主として肯定的な感想を持つことが多いという傾向が明らかになった。

表-17 トキの目撃場所【複数回答】

	人数	割合 (%)
田んぼ	418	87.6
空を飛ぶ	404	84.7
木の上	137	28.7
道路付近	29	6.1
湿地	18	3.8
水路	13	2.7
川の中、近く	6	1.3
その他	7	1.5
回答者数	477	—

表-18 野外で目撃したときの感想【複数回答】

	人数	割合 (%)
美しい／きれいと思った	297	62.1
嬉しかった	294	61.5
希少／貴重だと思った	94	19.7
周囲の景色に溶け込んでいると思った	79	16.5
驚いた	57	11.9
めでたい	39	8.2
大きいと思った	34	7.1
何も思わなかった	25	5.2
懐かしいと思った	14	2.9
戸惑った／気を遣うと思った	3	0.6
追い払いたいと思った	1	0.2
憎らしいと思った	1	0.2
その他	25	5.2
回答者数	478	—

佐渡市内でトキの野生復帰事業が行われていることについての認知を尋ねた結果は、表-19 のとおりとなった。回答者の多くに事業が浸透していることが明らかとなった。また今後の本州での野生復帰の実施予定（表-20）については、約 70% の回答者が認知している結果となった。佐渡での

野生復帰に伴い設置されているトキの森公園に行ったことのある割合は高かったが、トキのテラスについては半数弱という結果となった（表-21）。

表-19 佐渡市内でのトキの野生復帰の認知の有無

	人数	度数 (%)
はい	500	98.4
いいえ	8	1.6
回答者数	508	100

表-20 今後の本州でのトキの野生復帰実施予定の認知の有無

	人数	度数 (%)
はい	352	69.6
いいえ	154	30.4
合計	506	100

表-21 トキの森公園・トキのテラスに行ったことがあるか

	トキの森公園		トキのテラス	
	人数	度数 (%)	人数	度数 (%)
はい	436	86.0	257	51.1
いいえ	71	14.0	224	44.5
存在を知らない	22	4.4	—	—
回答者数	507	100.0	503	100

表-22 トキの保護に尽力された方【自由記述】

	人数	割合 (%)
近辻宏帰氏	70	36.3
佐藤春雄氏	57	29.5
金子良則氏	51	26.4
高野氏	46	23.8
高野親子・高野一家	3	1.6
高野高治氏	6	3.1
高野毅氏	15	7.8
宇治金太郎氏	15	7.8
板垣徹氏	3	1.6
土屋正起氏	5	2.6
村本義雄氏	3	1.6
仲川氏	2	1.0
酒川氏	2	1.0
本間氏	2	1.0
その他（1人のみの回答）	23	11.9
回答者数	193	—

これまでトキの保護に尽力された方々の氏名については、自由記述の形式で 193 人が回答した(表－22)。集計の結果、近辻氏(元佐渡トキ保護センター所長)、佐藤氏(トキ研究者)、金子氏(元佐渡トキ保護センター獣医師)、高野氏(トキの餌場づくりに尽力)などの名前が上位に挙げられた。

(5) 野生復帰についての意識

佐渡で行われている野生復帰への賛否については、表－23 のとおりとなった。「おおいに賛成」「どちらかといえば賛成」を合わせると 80%を超える結果となった。「反対」は極めて少数であるが存在することも明らかになった。

野生復帰への「賛成の理由」(表－24) は 419 名から、野生復帰に「どちらともいえない」理由(表－25) は 76 名から、そして野生復帰に「反対」の理由(表－26) は 12 名から、それぞれ複数回答で得られた結果を以下に示した。

表－23 野生復帰の賛否

	人数	度数 (%)
おおいに賛成	209	41.1
どちらかといえば賛成	211	41.5
どちらともいえない	77	15.1
どちらかといえば反対	9	1.8
おおいに反対	3	0.6
合計	509	100

表－24 野生復帰「賛成」の理由【複数回答】

	人数	割合 (%)
トキにとっていいことだから	170	40.6
環境にとっていいことだから	134	32.0
農業にとっていいことだから	22	5.3
佐渡市の活性化になるから	193	46.1
経済効果を生み出せるから	60	14.3
観光客が増えるから	68	16.2
もともと野生の鳥だから	205	48.9
野外に生息するトキを見て肯定的な感想を持ったから	87	20.8
その他	13	3.1
回答者数	419	—

表－25 野生復帰「どちらともいえない」の理由【複数回答】

	人数	割合 (%)
賛成・反対の気持ちを両方感じているから	44	57.9
自分の生活に関係あるかわからないから	19	25
その他	12	15.8
トキに興味・関心がないから	10	13.2
野生復帰がうまくいくかわからない	9	11.8
回答者数	76	—

表－26 野生復帰「反対」の理由【複数回答】

	人数	割合 (%)
農業に被害を与えるかもしれないと思うから	8	66.7
税金の無駄だ／他の施策に税金をまわすべきだと思うから	5	41.7
トキを目的に観光客などのよそ者が大勢来るから	3	25.0
トキに気をつかわなければならないと思うから	2	16.7
自分に何のメリットがないから	2	16.7
野生復帰なんて無理／成功しないと思うから	1	8.3
野外に生息するトキを見て、否定的な感想を持ったから	1	8.3
その他	6	50.0
回答者数	12	—

野生復帰に関する心配については、表－27 のとおりとなった。心配していないとの回答が半数近い結果となった。また野生復帰に関する心配の内容については、表－28 のとおりとなった。特に農業面での心配が多く、事業が成功するか否かの心配と鳥インフルエンザ等への心配がそれに続いた。

表－27 野生復帰に関する心配の有無

	人数	割合 (%)
心配する	199	39.6
心配していない	242	48.1
何も思わない	62	12.3
合計	503	100

表－28 野生復帰に関して心配する内容【複数回答】

	人数	割合 (%)
農業面での心配(農業や除草剤を使えなくなる、苗が踏まれるなどの心配)	96	48.5
野生に帰すことが成功するかどうか心配	57	28.8
鳥インフルエンザ等が発生するのではないかな	43	21.7
見物客がたくさん来て、ゴミのポイ捨てなど問題を起こすのではないかな	25	12.6
日常生活において、トキに気をつかわなければならない	21	10.6
周辺の開発ができないのではないかな	10	5.1
その他	33	16.7
回答者数	198	—

野生復帰への期待の有無については、表－29 のとおりとなった。また野生復帰に期待する内容については、表－30 のとおりとなり、「自然環境の復元」に多くの期待が集まった。

表－29 野生復帰に関する期待の有無

	人数	割合（％）
期待する	364	73.1
期待しない	134	26.9
合計	498	100

表－30 野生復帰に期待する内容

	人数	割合（％）
自然環境の復元	177	48.6
観光客の増加	72	19.8
農業の活性化	48	13.2
佐渡市としてのまとまり	33	9.1
地域経済の振興	32	8.8
その他	2	0.5
合計	364	100

佐渡市内でのトキの生息希望については、表－31 のとおりとなった。多くの回答者が「生息してほしい」と考えており、「生息してほしくない」という希望については 0.4%と極めて少数となった。

また生息を希望する理由については、表－32 の結果となった。「もともとトキが生息していたから」、「佐渡市の誇り・象徴・シンボルとなるから」、「自然環境が豊かであることを示すから」が多く選択された。

表－31 佐渡市内でのトキの生息希望

	人数	割合（％）
生息してほしい	436	85.8
生息してもらいたくない	2	0.4
どちらでもいい	65	12.8
関心がない	5	1.0
回答者数	508	100

表－32 トキが生息することを希望する理由

	人数	割合（％）
もともとトキが生息していたから	137	31.6
佐渡市の誇り・象徴・シンボルとなるから	121	27.9
自然環境が豊かであることを示すから	105	24.2
トキが見たいから	33	7.6
佐渡市の活性化につながるから	28	6.5
経済効果を生み出すから	7	1.6
その他	3	0.7
回答者数	434	100

トキが生息域を拡大して佐渡以外に移動し生息することについてどのようにとらえているかを尋ねたところ、表－33 のとおりとなった。「佐渡で生息しているトキがいれば佐渡以外に移動・生息してもかまわない」との回答が最も多くなった。

表－33 トキの佐渡以外への移動・生息について

	人数	割合（％）
佐渡で生息しているトキがいれば佐渡以外に移動・生息してもかまわない	303	60.0
佐渡でも佐渡以外でもどちらでもいい	100	19.8
佐渡でのみ生息してほしいので佐渡以外に移動・生息してほしくない	78	15.4
関心・興味がない	9	1.8
佐渡以外に移動・生息してほしい	2	0.4
佐渡でも佐渡以外でも生息してほしくない	2	0.4
日本国内には生息してほしくない	0	0.0
その他	11	2.2
回答者数	505	100

(6) トキの野生復帰と自分とのかかわりについて

暮らしの中でトキを意識するかについては、表－34 のとおりとなった。「ときどき意識することがある」が多く選択された。またどのような場面で暮らしの中でトキを意識するかについて複数回答で尋ねた結果、表－35 のとおりとなった。

表－34 暮らしの中でトキを意識するか

	人数	割合（％）
常に意識している	61	12.0
ときどき意識することがある	247	48.6
あまり意識しない	167	32.9
意識したことがない	33	6.5
合計	508	100

表－35 暮らしの中でトキを意識するとき【複数回答】

	人数	割合（％）
実際に野外にいるトキを目撃した時	232	75.3
田んぼの近くを通った時	194	63.0
トキに関して新聞テレビ報道を見た時	81	26.3
農作業時	38	12.3
トキ関連施設の近くを通った時	22	7.1
悪天候の時	21	6.8
その他	10	3.2
回答者数	308	—

野生復帰が成功するために何かしようと思うか否かについては、表－36 のとおりとなった。また表－36 で「何かしようと思う」と回答した人に対して、具体的にしようと思う内容について尋ねたところ、表－37 のとおりとなった。「トキを大事に思うようにする」、「環境に配慮した生活を実践する（ごみ減量、省エネなど）」、「農薬をできるだけ使わない／農薬をできるだけ使っていない作物を買う」が多く選択された。

表－36 野生復帰が成功するために何かしようと思うか

	人数	割合（％）
はい	296	59.1
いいえ	205	40.9
回答者数	501	100

表－37 野生復帰が成功するために何かしようと思うことの内容【複数回答】

	人数	割合（％）
トキを大事に思うようにする	177	59.8
環境に配慮した生活を実践する（ごみ減量、省エネなど）	156	52.7
農薬をできるだけ使わない／農薬をできるだけ使っていない作物を買う	71	24.0
トキの生息地づくりに協力する（田んぼ・湿地・里山など）	62	20.9
トキを活かした経済活動に協力する（トキ関連商品の販売・購入など）	34	11.5
その他	7	2.4
回答者数	296	—

トキの野生復帰をめぐる環境教育や啓発活動の対象として、1 番目および 2 番目に重要と思うそれぞれの対象を回答してもらったところ、表－38

のとおりとなった。「佐渡市全域の住民」が多く選択され、「佐渡市全域の子ども」が続いた。

表－38 環境教育や啓発活動の対象

	1 番目		2 番目	
	人数	割合（％）	人数	割合（％）
佐渡市全域の住民	254	51.4	70	15.7
佐渡市全域の子ども	81	16.4	84	18.8
生息地周辺の住民	55	11.1	24	5.4
国民全体	43	8.7	69	15.5
佐渡市内の農業従事者	18	3.6	52	11.7
行政職員	17	3.4	27	6.1
観光客	17	3.4	99	22.2
観光ガイド・観光業者	9	1.8	20	4.5
その他	0	0.0	1	0.2
回答者数	494	100	446	100

トキの野生復帰をめぐる環境教育や意識啓発の内容については、表－39 のとおりとなった。「トキを含む佐渡の自然環境」が期待される内容として最も多く選択された。また環境教育や啓発活動の方法については、表－40 のとおりとなった。

表－39 環境教育や啓発活動の内容

	人数	割合（％）
トキを含む佐渡の自然環境	165	33.9
環境省、新潟県、佐渡市によるトキ保護政策	56	11.5
トキの天敵や生息を脅かす外来種	48	9.9
今後のトキの野生復帰計画の展望	44	9.0
トキの生態・特徴	41	8.4
トキを活かした地域活性化の取り組み	33	6.8
トキの飼育数および野生下での生息数	30	6.2
トキが生息している場所の情報	27	5.5
市民団体によるトキの保護活動	15	3.1
水田やビオトープに生息する生きもの	14	2.9
トキと他の鳥との違いや見分け方	5	1.0
その他	9	1.8
回答者数	487	—

表－40 環境教育や啓発活動の方法

	人数	割合（％）
学校の授業の中での学習・体験活動	140	28.4
インターネットのサイトを通じた定期的な情報の発信	79	16.0
紙媒体の広報誌を通じた定期的な情報の発信	73	14.8
ポスターやチラシ、ステッカーなどを活用した広報活動	69	14.0
トキに関するイベント・研修会・講習会の実施	54	11.0
生息地整備などのボランティア活動	47	9.5
トキの見学や観察	25	5.1
その他	6	1.2
回答者数	493	100.0

トキの保護のための環境教育や啓発活動の必要性については、表－41 のとおりとなった。約 8 割の回答者が必要であると回答した。また佐渡でトキの保護のための環境教育や啓発活動がどの程度行われていると思うかについて尋ねた結果は、表－42 のとおりとなった。「十分行われていると思う」と「少し行われていると思う」を合わせると約 6 割の回答者が「行われている」と回答した。なお「行われていると思わない」と、「わからない」との回答がそれぞれ約 2 割となった。

表－41 トキ保護のための環境教育や啓発活動は必要か

	人数	割合 (%)
はい	391	77.9
いいえ	15	3.0
わからない	96	19.1
合計	502	100

表－42 トキ保護のための環境教育や啓発活動はどの程度行われていると思うか

	人数	割合 (%)
十分行われていると思う	79	15.6
少し行われていると思う	228	45.1
あまり行われていないと思う	87	17.2
まったく行われていないと思う	7	1.4
わからない	104	20.6
回答者数	505	100

現在のトキの生息数についてどのように思うかについて尋ねた結果は、表－43 のとおりとなった。「ちょうどいいと思う」が約半数で、残りの半数を「多い」と「少ない」とで分ける結果となった。

表－43 現在のトキの生息数について

	人数	割合 (%)
多いと思う	116	23.7
ちょうどいいと思う	248	50.6
少ないと思う	126	25.7
回答者数	490	100

今後のトキの生息数についてどのように思うか尋ねた結果は、表－44 のとおりである。「現状を維持して欲しい」と「増えて欲しい」でおおむね半々となった。また今後の野生復帰事業をどこで実施すべきかについては、表－45 の結果となった。「佐渡で継続、将来は本州でも実施」という回答が約半数となり、「佐渡と本州と併せて実施」と合算すると 7 割を超える結果となった。

表－44 今後のトキの生息数について

	人数	割合 (%)
増えてほしい	221	44.9
現状の数を維持してほしい	263	53.5
減ってほしい	8	1.6
回答者数	492	100

表－45 今後の野生復帰事業の実施について

	人数	割合 (%)
佐渡で継続、将来は本州でも実施	240	47.5
佐渡と本州と併せて実施	133	26.3
今後も佐渡のみで実施	75	14.9
厳密に考える必要はない	23	4.6
これ以上実施する必要はない	9	1.8
今後は佐渡ではなく本州で実施	8	1.6
関心・興味がない	8	1.6
その他	9	1.8
回答者数	505	100

(7) トキの野生復帰における軋轢について

生息数を増やしてきたトキが農業に何らかの被害を与えるかどうかについては当然今後注視していく必要があるが、トキが農業に被害を与えると思うかを尋ねたところ、表－46 の結果となった。「わからない」という回答が半数と最も多かった。

表－46 トキが農業に被害を与えると思うか

	人数	割合 (%)
はい	151	30.4
いいえ	92	18.5
わからない	253	51.0
回答者数	496	100

またトキによる深刻な農業被害があった場合にはどのような対処方法をとるべきかを尋ねたところ、表－47 の結果となった。「被害を受けた農家への金銭的補償」と「被害がまだ発生していないので、現段階で議論する必要はないと思う」が多く選択された。すでに実際に身の周りでトキによる被害が発生しているかを尋ねたところ、表－48 の結果となった。「発生していない」、「わからない」が多く選択された。

表－47 深刻な農業被害があった場合の適切な対処方法

	人数	割合 (%)
被害を受けた農家への金銭的補償	152	39.2
被害がまだ発生していないので、現段階で議論する必要はないと思う	141	36.3
何もするべきではない	31	8.0
関心・興味がない	14	3.6
捕獲する	13	3.4
駆除を行なう	7	1.8
その他	30	7.7
回答者数	388	100

表－48 実際に身の周りでトキによる被害が発生しているか

	人数	割合 (%)
深刻な被害が発生している	2	0.4
少し被害が発生している	38	7.7
発生していない	236	47.7
わからない	219	44.2
回答者数	495	100

野外に生息するトキが増えるにしたがって、トキが野外で事故にあったり死亡してしまったりするなどのリスクも増大してくる。そこで野外に生息するトキが死亡してしまうことについて、どのように思うかを複数回答で尋ねたところ、表－49 の結果となった。「野生の生き物なので仕方がない」が圧倒的に多かった。また、野外に生息するトキの責任主体（死亡時や事故の場合など）はどこかについて尋ねたところ、表－50 の結果となった。「誰も担わなくていい」が多く選ばれたが、続いて国（行政）、環境省佐渡自然保護官事務所、佐渡市（行政）が選択された。

表－49 野外に生息するトキの死亡についての感想【複数回答】

	人数	割合 (%)
野生の生き物なので仕方がない	428	86.5
かわいそう／悲しい	100	20.2
自然環境の整備が必要と感じる	76	15.4
天敵となる動物を駆除すべきだと思う	48	9.7
これ以上野生復帰をする必要がないと思う	12	2.4
今まで費やした税金の無駄だと思う	6	1.2
関心・興味がない	6	1.2
そもそも野生復帰をしなければよかった	5	1.0
行政に責任を感じる	3	0.6
その他	9	1.8
回答者数	495	—

表－50 野外に生息するトキに対する責任主体

	人数	割合 (%)
誰も担わなくていい	119	25.1
国（行政）	85	17.9
環境省佐渡自然保護官事務所	75	15.8
佐渡市（行政）	55	11.6
佐渡市民全体	48	10.1
新潟県トキ保護センター	29	6.1
新潟県（行政）	28	5.9
国民全体	17	3.6
周辺の住民	5	1.1
新潟県民全体	1	0.2
その他	13	2.7
合計	475	100

(8) トキの野生復帰をめぐる評価

佐渡市民がどのようにトキの野生復帰を評価しているかを把握するため、回答者にとっての「トキ」とは何かを尋ねた（表－51）。「佐渡市の誇り・象徴・シンボル」という選択肢への回答が最も多く選ばれ、1/3 を超えている。それに続いて「一度絶滅した鳥」、「豊かな環境の象徴やバロメータ」、「貴重な鳥」が続いた。

続いてトキの野生復帰の評価を尋ねたところ、表－52 の結果となった。「おおいに評価する」と「少し評価する」を合わせると 85%を超え、「あまり評価しない」と「評価しない」はそれぞれ 0.6%にとどまり、多くの回答者がトキの野生復帰を評価していることが明らかになった。

表－51 あなたにとっての「トキ」

	人数	割合 (%)
佐渡市の誇り・象徴・シンボル	186	37.7
一度絶滅した鳥	82	16.6
豊かな環境の象徴やバロメータ	76	15.4
貴重な鳥	61	12.3
他の生きものと一緒	30	6.1
佐渡市の活性化の起爆剤	25	5.1
別に何も思わない	12	2.4
農作物を販売するうえでの付加価値	10	2.0
経済効果を生み出すもの	4	0.8
苗を踏み倒す害鳥	1	0.2
世話のかかるもの・面倒なもの	1	0.2
その他	6	1.2
合計	494	100

表－52 トキの野生復帰の評価

	人数	割合 (%)
おおいに評価する	312	63.3
少し評価する	110	22.3
どちらともいえない	46	9.3
あまり評価しない	3	0.6
ほとんど評価しない	3	0.6
わからない	19	3.9
回答者数	493	100

トキの野生復帰を「おおいに評価する」理由は172名から（表－53）、「少し評価する」理由は51名から（表－54）、そして「どちらともいえない」の理由は17名から（表－55）得られ、それぞれの自由記述の内容を整理した。

なお「あまり評価しない」との回答者3名からは、「観光客を増やす目的はいいかなものと思う」、「害鳥として駆除されたり、乱獲されて絶滅し日本のトキはもういなくなったのに中国のトキを今後増やしていったら同じようなことにならないのか」とあった。「ほとんど評価しない」との回答者からは「農業被害が増えたので評価しない」、「餌は十分にあるのでしょうか。野生復帰を望んでいる方々は、御自分が良ければ、それで良いのでしょうか」とあった。

表－53 トキの野生復帰の評価：「おおいに評価する」理由【自由記述】

	人数	割合 (%)
トキを見ることができる・トキを見て肯定的な印象	52	30.2
生息数の増加・500羽を超えたこと	36	20.9
保護活動の努力	35	20.3
自然の豊かさ・環境によい	21	12.2
佐渡のシンボル	13	7.6
観光客が増える・観光によい	12	7.0
絶滅から野生復帰したこと	7	4.1
活性化	6	3.5
その他	15	8.7
回答者数	172	—

表－54 トキの野生復帰の評価：「少し評価する」理由【自由記述】

	人数	割合 (%)
観光客が増える・観光によい	10	19.6
トキを見ることができる・トキを見て肯定的な印象	9	17.6
生息数の増加・500羽を超えたこと	6	11.8
保護活動の努力	6	11.8
絶滅から野生復帰したこと	4	7.8
活性化	4	7.8
佐渡のシンボル	3	5.9
自然の豊かさ・環境によい	2	3.9
日本産のトキではない	2	3.9
何も変わらない	2	3.9
その他	7	13.7
回答者数	51	—

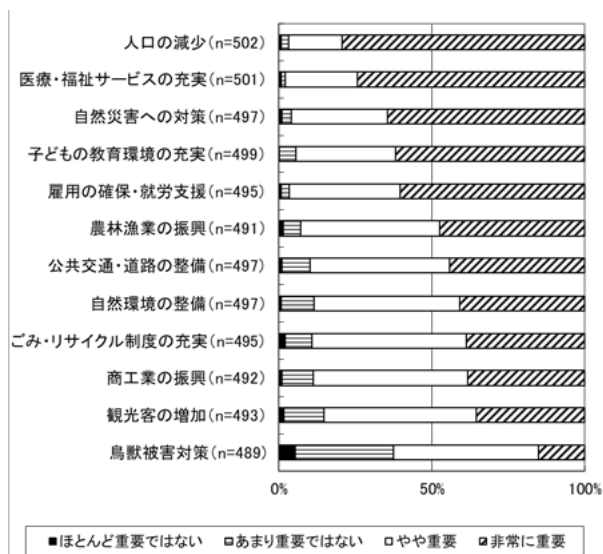
表－55 トキの野生復帰の評価：「どちらともいえない」理由【自由記述】

	人数	割合 (%)
自然の豊かさ・環境によい	2	11.8
トキを見ることができる・トキを見て肯定的な印象	2	17.6
トキを見ることができない・住んでいる地区にトキがいない	2	11.8
農業への影響が心配（被害、農薬が使えず害虫が増える）	2	11.8
興味の無い人には入ってこない・身近ではない	2	11.8
効果の検証が必要・効果を実感できない	2	11.8
人間の自己満足・人の手で増やすことへの疑問	2	11.8
その他	5	29.4
回答者数	17	—

（9）トキの野生復帰以外の佐渡市の課題について

トキの野生復帰以外の佐渡市の課題として12項目を挙げ、それぞれの重要度を4段階で質問した結果は、図－1のとおりとなった。「非常に重要」と多くの回答者に捉えられた上位には、「人口の減少」や「医療・福祉サービスの充実」「自然災害への対策」などであった。一方で下位となったのは、「鳥獣害対策」「観光客の増加」「商工業の振興」

などであった。回答者によって各問題の重要度の認識に差異がある状況が明らかになった。



図ー1 佐渡市の課題

4. 考察

上述の結果から、佐渡市における最初のトキの放鳥から16年後の野生復帰をめぐる佐渡市の住民の意識の傾向や今後への期待を、一定程度明らかにすることができた。

佐渡市で長期にわたって実施されているトキの野生復帰事業について、実施されていること自体についてはほぼすべての回答者が理解しており（表－19）、また野生復帰事業そのものへの賛否については、「おおいに賛成」と「どちらかといえば賛成」を合わせると80%を超える回答者数となり（表－23）、さらにトキの野生復帰の評価についてもポジティブな評価が8割を超えている（表－52）。野生復帰に関する期待の有無においても3/4の回答者が期待すると答えている（表－29）。これら複数の質問の結果を総合的に判断すれば、多くの佐渡市民は野生復帰事業を受容している傾向があることが明らかである。そしてその背景にある要因と考えられるのは、回答者の多くが佐渡市内に引き続き居住する意欲が高いこと（表－5）、野外に生息するトキを多くの回答者が目撃できるようになるほど個体数が増えてきていること（表－15）、そして野生復帰に期待する内容（表－30）で「自然環境の復元」が選ばれており、トキそのものの

保護だけでなく生息環境や周辺環境の復元と整備にも期待が集まっていることなどがあるからと考えられる。加えて、佐渡市民にとってはすでに「佐渡＝トキ」「トキ＝佐渡」という等号が定着している（表－11・12）ことも要因のひとつとなろう。いずれにしても、現状では国（環境省）が推進主体となりつつ、さまざまな主体を巻き込んで進んでいるトキの野生復帰事業は、最初の放鳥から16年経過した今日、佐渡市の住民に十分に支持されていることになる。適切な広報や宣伝が行われ、野生復帰事業がプラスの効果をもたらしていると住民が判断していることと推察される。

その一方で微細に結果を見ていけば、住民はさまざまな懸念を持っていることも理解することができる。例えば野生復帰に関しての心配の有無（表－27）では、約4割の住民が心配していると回答していて、その内容（表－28）では「農業面での心配（農薬や除草剤を使えなくなる、苗が踏まれるなどの心配）」が多く選択されている。野外でトキが増加することによって、トキが保護鳥から「害鳥化」するのではないかという危惧が持たれている。トキが農業に被害を与えると思うとする回答者が3割程度存在する（表－46）こと、そして野生復帰に「反対」の理由（表－26）で複数人から「農業に被害を与えるかもしれないと思うから」との回答があったことなどからも、そのことを確認することができる。ただし現状での被害について（表－48）では、多くの回答者が実際にトキによる農業被害を見聞するレベルには依然として至っていない状況である。したがってこれから発生する問題についての予見的な認知が高まっている状況にあり、その原因としてはメディア等による発信に影響を受けていることなどが考えられる。

野生復帰事業が今後他の地域で行われようとしていることについても、佐渡市民は冷静に受容していることがわかる。今後の本州でのトキの野生復帰実施予定の認知（表－20）では、7割の住民がそのことを理解しており、今後の野生復帰事業の実施（表－45）については、「佐渡で継続、将来は本州でも実施」と「佐渡と本州と併せて実施」を合わせると7割以上が選択されていて、他地域での野生復帰事業の実施に佐渡市民としては決し

て高いハードルは設定していないことがわかる。ただし表-33 で示されたとおり、あくまでも佐渡にトキが生息していることを前提にして考えていると予想される。このことの理由は、現在のトキの生息数についての評価(表-43)で、「多いと思う」と「ちょうどいいと思う」とで3/4を占め、今後のトキの生息数についての希望(表-44)で、「現状の数を維持してほしい」が最も多く選択されていることから、現状の佐渡市内におけるトキの環境収容可能数についても、いずれ上限が来る可能性があるということが一定程度、住民に認知されているなども考えられる。

トキの保護のための環境教育や啓発活動の在り方については、トキ保護のための環境教育や啓発活動で8割近くがその必要性を認めている(表-41)ものの、「わからない」との回答も2割程度存在していることは、今後の課題となろう。またトキ保護のための環境教育や啓発活動はどの程度行われていると思うか(表-42)では「少し行われていると思う」が最も多くなったことから、佐渡市で環境教育を活発化する余地がまだあるとの認識を回答者たちが把握していると考えられる。加えて、野生復帰が成功するために何かしようと思うか(表-36)という質問で、「いいえ」との回答が4割に達していることから、環境教育を通じてトキ保護に向けた行動や参加に至る住民の数を増加させる方策を講じていくことが課題となっていることが認められる。

筆者らはこれまで佐渡市を定点として継続して

トキの野生復帰をめぐる住民の意識調査を行ってきており、今回が5回目の調査となった。これまでの調査の回答者数についても無作為抽出による調査の回収率としては比較的高く、今回の回収率も51.3%と非常に高くなったことなどを踏まえれば、現在進められているトキの野生復帰事業をめぐる住民の意識を把握する上で精度の高い結果が得られたと考えられる。しかし本研究では過去の調査データとの比較や異動については一切触れることができなかった。これまで佐渡市で行ってきた調査データと突き合わせて住民意識の動態的な分析を行うことは今後の課題としたい。

また本研究は、アンケート調査で収集した量的データを主に扱っており、自由記述等の形式で回収した質的データについては紙幅の関係で十分に取り上げることができなかった。これらについては別稿で改めて報告することとしたい。

付記

本研究で用いたアンケート調査は、科学研究費(基盤研究B:23K22287、代表者高橋正弘)を受けて実施しました。アンケート調査に返信いただいた新潟県佐渡市の皆様にはお忙しいところ回答いただきました。また調査の実施に際し、佐渡市農業政策課トキ保護係の土屋智起様、佐渡自然保護官事務所の篠崎さえか様にも大変お世話になりました。ありがとうございました。

文献

- 1) 環境省(2021)『トキ野生復帰ロードマップ2025』、<https://www.env.go.jp/content/900491319.pdf> [2025.1.7ダウンロード]
- 2) 本田裕子(2009)「放鳥直前期におけるトキ放鳥への住民意識—佐渡市全域のアンケート調査から—」『東京大学農学部演習林報告』121号:149—172頁。
- 3) 本田裕子・林宇一(2009)「放鳥直後期におけるトキ放鳥への住民意識—佐渡市全域のアンケート調査から—」『山階鳥類学雑誌』41巻1号:74—100頁。
- 4) 本田裕子(2015)「放鳥6年経過後のトキの野生復帰事業に関する住民意識について—佐渡市全域のアンケート調査から—」『大正大学研究紀要』第100号:259—290頁。
- 5) 本田裕子・高橋正弘(2019)「放鳥10年経過後のトキの野生復帰事業に関する住民意識について—佐渡市全域のアンケート調査から—」、『大正大学人間環境論集』、第6号:1—34頁。

「コロナ禍初期の水道料金減免」の政策決定過程

—70 自治体アンケート調査の知見から—

爲我井 慎之介

大正大学 地域創生学部 公共政策学科 准教授

(要旨) コロナ禍のように社会全体が緊急事態に直面し、迅速な政策対応が求められる状況では、国の補完的な取り組みが各自治体の政策決定を後押しする。しかし、地方公営企業のように一般行政部門とは異なる自律性を持つ制度下でも、同様の傾向が見られるのであろうか。本研究では、この問題意識に基づき、給水人口 30 万人以上の水道事業体 (N=70) を対象に、「コロナ禍初期 (2020 年 1 月～2021 年 12 月) の水道料金減免」に関するアンケート調査を実施した。

その結果、水道料金減免の実施は、自治体の首長と水道事業管理者との合意によって決定される傾向が明らかとなった。一方、減免の内容には、各団体の経営状況に応じた複数の違いが見られた。これらの団体は、他団体の動向を意識しつつも、自治の理念や自らの能力に基づいて減免の可否を判断していたと考えられる。

キーワード: コロナ禍、自治体、水道料金、減免、地方創生臨時交付金

1. 課題の設定

本稿では、独自の調査から得た知見に基づき、コロナ禍初期の水道料金減免 (以下「コロナ減免」という。) の取組状況から、共通するパターンに沿って各実施団体の特徴を縮約する。さらに、国の補完的な財源補填の活用実態を踏まえ、実施団体が有する「他に追随する志向性」と「自治の理念に基づく自律性」との両面から考察を試みる。

自治体の水道事業は、使用量に比例して料金が定まる「受益者負担の原則」に立脚した独立採算制¹の下で運営され、首長部局から半独立的な組織特性を備えている。水道料金を「減免」する場合、その規模を問わず経営に何らかの負担を与えることになる。しかし、各団体の一般会計から、減免に対する特別な財源補填が行われれば、事業の収

支に直接的な影響は及びにくい。したがって、末端給水事業²体による水道料金の減免は、自治体公共政策のスペクトラムの中に含まれ得る。その決定過程では、政治行政上のアクターの意向や他の施策との競合性などが認められるはずであろう。

コロナ禍の日本政府は、新型コロナウイルス感染症の拡大防止と経済対策との両立を図るため、「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」³ (以下「緊急経済対策」という。) を決定する。また、政府は自治体を主な対象として、「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」 (以下「臨時交付金」という。) の制度を創設した。コロナ禍の当時、臨時交付金は地方公営企業法 (昭和27年法律第292号。以下「地公企法」という。) に基づく「一般会計繰出」⁴の仕組みを通じて、水道料金の減免に充てることが可能とされていた。

¹ 水道事業の独立採算制とは、「水道使用者負担の公平性」を確保する観点から、一般会計等において負担すべき費用を除いた部分について、適正な原価を水道料金収入で賄うことを原則としている (公益社団法人日本水道協会: 水道事業における公費負担のあり方について～アンケート結果を踏まえ

た現状と課題～、pp.4-6, 2020.)。

² 利用者の蛇口に直接水道水を供給する上水道事業のこと。

³ 令和2年4月7日閣議決定 (4月20日変更)。

⁴ 地公企法第17条の2第1項。

新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成 24 年法律第 31 号。以下「特措法」という。）の改正⁵ から約 1 年半が経過した 2021 年 9 月、全国の水道事業体の約 4 割はコロナ減免を実施していたとされる⁶。もっとも、ほとんどは小規模団体であり、大規模団体の事例は相対的に少なかった⁷。

社会全体が広範な緊急事態に直面し、国が「補完性の原理」（Principle of subsidiarity）に基づく枠組みを設けたとしても、自治体固有の論理や能力が優先される場合、そのフレームが実際に活用される確率は低くなる。行財政規模が大きな団体では、特に顕著に現れやすい。一方で、各団体がそれぞれの政策を決定する「過程」に焦点を当てると、実証的な考察を加える余地が残されているのではなかろうか。このような着想を基に、2022 年 1 月、筆者は相対的に規模の大きな給水人口 30 万人以上⁸の末端給水事業体（N=70）を対象に、「新型コロナウイルス感染症に係る水道料金の減免等に関する実態調査」を実施した。

2. 自治体水道事業のフレームと料金減免

わが国では、飲用水の需要増大、外来水系伝染病（コレラ）のまん延、密集市街地における大火の増加など、明治期の「都市問題」を契機として近代水道が整備されている⁹。それ以降、現在に至るまで一貫して市町村主体の末端給水事業が実施されてきた¹⁰。戦後の地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「自治法」という。）には、普通地方公共団体の事務の例示¹¹として「上水道その他の給水事業」¹²が掲げられ、地方財政法（昭和 23 年法律 109 号）や地公企法などでは、水道事業は自治体が経営する「地方公営企業」の一種とされた。

地方公営企業の管理者¹³は、業務執行に関する代表的地位と権限を有するが、管理者の任命権は地方公共団体の長に属している¹⁴。自治体の水道事業は特別会計¹⁵によって運営され、「当該地方公営企業の経営に伴う収入をもつて充てなければならない」¹⁶とする独立採算制の下にある。とはいえ、地公企法第 21 条によると、「地方公営企業の給付について料金を徴収することができる」主体は、「地方公共団体」となっている。

水道料金の減免は、料金を「減額」あるいは「免除」する効果をもたらすが、独立採算制によって成り立つ料金体系そのものの変更を意図していない。したがって、それは、生活支援や経済対策といった自治体公共政策に資する「便宜的・臨時的」な選択肢の一つとして位置づけられやすくなる。その決定過程は、時の社会経済情勢に加え、各事業体の経営状況、関係法令、国や県の制度及び政治行政上のアクターなどによって規定され得る。こうした理解は、マーティン・ロッジ（Lodge 2002）の研究を参考にした宇野（2023）の着想にも通じるものである¹⁷。

3. 水道事業における「コロナ減免」の背景

2019 年 12 月、中国湖北省武漢市で発生が確認された新型コロナウイルス（COVID-19）は、瞬く間に世界中に広がり、2020 年 1 月にはわが国で最初の感染者が報告されている。同月 30 日、政府は内閣総理大臣を本部長とする「新型コロナウイルス感染症対策本部」（以下「対策本部」という。）を内閣に設置した。同年 3 月、特措法が改正され、以降三度にわたって緊急事態宣言が発出された。

3 月 18 日、対策本部は国民生活への緊急支援策

⁵ 改正の経緯については大曾根（2020）pp.7-12 に詳しい。

⁶ 水道産業新聞 2021 年 11 月 4 日（1 面）。

⁷ 調査対象の 1,278 団体のうち、減免を実施した団体は 506 であった。そのうち、469 団体（92.7%）が人口 25 万人未満の小規模事業体に該当する。

⁸ ここでは、「水道事業経営指標」（総務省編）の「団体別類型一覧表」における給水人口別区分の最大規模（給水人口 30 万人以上）を援用している。なお、市域のほとんどを県営水道がカバーする千葉市にあっては、一部の地区において市が直接給水を行っており、県と市との両方に調査を実施した。

⁹ 日本政策投資銀行地域企画部編著（2017）p.12。

¹⁰ その他歴史的な経緯については爲我井（2021）に詳しい。

¹¹ 旧自治法第 2 条第 3 項。

¹² なお、現行自治法の定義において、当該事務は「自治事務」に該当している。

¹³ 地公企法第 7 条。

¹⁴ 地公企法第 7 条の 2 第 1 項及び第 8 条第 1 項。

¹⁵ 地公企法第 17 条。

¹⁶ 地公企法第 17 条の 2 第 2 項。

¹⁷ 宇野（2023）は、地方公営企業に影響を与える外部要因を、①中央政府、②政治アクター、③社会的アクターという三つの要素に分類し、これらが組織の自律性に与える影響に注目している（宇野（2023）pp.31-35）。

として「生活不安に対応するための緊急措置」を決定する。同日に発出された厚生労働省の技術的助言¹⁸は、水道料金の支払困難者に対する支払猶予など、弾力的な運用を促す内容にとどまっていた。この時点では、緊急措置に基づく技術的助言の中に、料金減免に関する明確な言及はなかった。

同年4月、政府は新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止と経済対策との両立を目指し、緊急経済対策を決定する。同年5月には、自治体向けの臨時交付金制度が創設された¹⁹。当該交付金は、「地域の実情に応じて必要な事業」を通じて、感染拡大の影響を受けた地域経済や住民生活を支援しつつ、「地方創生」につなげる複合的な役割を担うことを意図していた²⁰。

自治体は、地域の実情に応じた実施計画²¹を策定し、国に申請することで、計画に基づく事業に対する臨時交付金の交付を受ける。しかし、当初は、水道料金の減免による収益減少分に一般会計から臨時交付金を充当できるかどうかが明確ではなかった。すでにコロナ減免を自主的に実施していた一部の事業体には、将来的な水道施設の更新財源が圧迫されることへの懸念が示されるなど、批判もあった²²。これらの状況は、金井（2021）が指摘する「コロナ対策禍」の一端として捉えることができる。

5月15日、内閣府地方創生推進室は臨時交付金のQ&A²³を公表し、「公営企業会計」を交付対象事業として明示する。厚生労働省は、「地域の実情に応じて必要な事業であれば、原則として、地方公共団体が徴収する水道料金をはじめとする公共料金の減免について、一般会計から公営企業会計への繰出に対して臨時交付金の対象とする」との技術的助言²⁴を発出した。この文書は、料金減

免の有効性に関する判断を各団体に委ねるとともに、必要に応じて臨時交付金を財源として使用できる点を周知することを目的としていた。

こうした背景から、臨時交付金は、コロナ減免が自治体間に広がる要因の一つとなった可能性がある。それでも、コロナ減免の実施要因に関する先行研究は、倉本（2021）によるマクロ的な計量分析が存在するものの、その実施過程に焦点を当てた研究を発見することは難しい。

4. 水道事業における「コロナ減免」の実態

コロナ減免を実施した事業体は、いかなる政策決定過程を経て実施に至ったのであろうか。もし、実施要因が各々の実態に即して整理されるならば、そこに、半独立的な組織特性を有する自治体の政策決定過程を見いだすことが可能となる。

「新型コロナウイルス感染症に係る水道料金の減免等に関する実態調査」（2022年1月）は、コロナ禍初期（2020年1月～2021年12月）における水道料金の減免・支払猶予の実施状況とその決定過程、さらに実施の決定に影響を与えた同規模団体や周辺団体などを具体的に明らかにすることを主眼としている。調査対象事業体と減免実施状況は表-1、設問の概要は表-2のとおりである。

表-3によると、2021年12月末時点で料金減免を「実施済み」または「実施中」とした団体は31存在している。サンプル全体数（N=70）に対する比率（44.3%）は、厚生労働省による全国調査（2021年9月）の結果よりもやや高いものの、全国調査の「実施4割：未実施6割」という傾向を大きく逸脱するものではない。このうち、2021年以降に初めてコロナ減免を実施したのは3団体（大津市、岡崎

¹⁸ 令和2年3月18日付け薬生水発0318第1号厚生労働省医薬・生活衛生局水道課長通知「新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえた水道料金に係る対応について」。

¹⁹ 令和2年5月1日施行。

²⁰ 令和4年9月20日付けの交付要綱（一部改正版）によると、「新型コロナウイルスの感染拡大の防止や感染拡大の影響を受けている地域経済や住民生活の支援、家賃支援を含む事業継続や雇用維持等への対応、「新しい生活様式」を踏まえた地域経済の活性化等への対応、ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現、社会経済活動の再開と危機管理の徹底、ポストコロナ社会を見据えた成長・分配の実現及びコロナ禍において物価高騰等に直面する生活困窮者等へ

の支援（中略）を通じた地方創生を図ること」とされている。

²¹ 正式名称「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金実施計画」。

²² 産経新聞 2020年5月12日（産経WEST <https://www.sankei.com/article/20200512-5ETBRC360VPHTJESNAYLD4JHY4/>（2025年1月27日最終取得））、朝日新聞 2021年1月18日（東京本社）朝刊3面ほか。

²³ 正式名称「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金 Q&A（第1版）」。

²⁴ 令和2年5月19日付け薬生水発0519第1号厚生労働省医薬・生活衛生局水道課長通知「新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえた事業に対する財政支援について」。

表－１ 調査対象事業体とコロナ減免実施状況

〔基準日：2021年12月31日 N=70〕

No.	事業体名	給水人口	減免	No.	事業体名	給水人口	減免
1	札幌市	1,965,436		36	春日井市	310,317	○
2	旭川市	314,438		37	豊田市	421,083	○
3	八戸圏域水道企業団	304,147		38	愛知中部水道企業団	326,234	○
4	秋田市	300,173		39	四日市市	310,577	○
5	仙台市	1,063,272	○	40	大津市	342,573	○
6	郡山市	317,067	○	41	京都市	1,449,626	
7	いわき市	326,919		42	大阪市	2,753,819	○
8	宇都宮市	506,879		43	堺市	831,276	○
9	前橋市	334,195		44	豊中市	400,948	
10	高崎市	370,328		45	吹田市	376,478	
11	群馬東部水道企業団	450,928		46	高槻市	350,761	○
12	さいたま市	1,326,569		47	枚方市	398,167	○
13	川越市	353,410	○	48	東大阪市	484,275	○
14	川口市	607,746	○	49	神戸市	1,511,393	
15	所沢市	344,014	○	50	姫路市	530,726	○
16	越谷・松伏水道企業団	374,172	○	51	尼崎市	450,233	○
17	千葉県	3,062,104		52	明石市	299,602	○
18	千葉市	45,830		53	西宮市	486,583	○
19	柏市	411,598		54	奈良市	353,112	○
20	かずさ水道広域連合企業団	319,913		55	和歌山市	352,392	
21	東京都	13,615,467		56	岡山市	705,719	○
22	神奈川県	2,833,291	○	57	倉敷市	480,974	
23	横浜市	3,776,102		58	広島市	1,232,249	
24	川崎市	1,539,916		59	福山市	445,625	
25	横須賀市	386,719		60	香川県広域水道企業団	945,422	
26	新潟市	779,276		61	松山市	477,514	
27	富山市	408,341		62	高知市	307,564	
28	金沢市	460,970	○	63	北九州市	976,878	
29	岐阜市	347,509		64	福岡市	1,607,600	
30	静岡市	677,372		65	長崎市	394,529	
31	浜松市	771,041		66	熊本市	708,616	
32	名古屋	2,457,438	○	67	大分市	475,331	○
33	豊橋市	373,003	○	68	宮崎市	394,481	○
34	岡崎市	385,469	○	69	鹿児島市	573,900	○
35	一宮市	383,510		70	那覇市	314,889	○

（出典）「新型コロナウイルス感染症に係る水道料金の減免等に関する実態調査」（2022年1月）筆者作成

表－２ 設問の概要

I 事業体の基本情報に関する設問	III 減免等の決定過程に関する設問
・給水人口	・実施の「きっかけ」
・年間総配水量・総有収水量	・検討開始時期・準備期間
・営業収益・給水収益など	・実施動向の参照先
II 減免等の内容に関する設問	・制度（内容）の参照先
・「料金減免」の実施状況・内容	・周辺自治体との調整
・「支払猶予」の実施状況・内容	・減免等の効果と課題（自由記述）

（出典）「新型コロナウイルス感染症に係る水道料金の減免等に関する実態調査」（2022年1月）筆者作成

市、川口市）のみであり、残る9割（28団体）は、2020年度の上半期中に取り組みが広がっていた。

以下では、コロナ減免の実態を定性的に捉えるべく、実施事業体（n=31）が料金減免に至った「きっかけ」と、減免内容の「パターン」とを相対的に整理してみよう。

表－３ コロナ禍初期における料金減免のトレンド

	実施済み／実施中	未実施	合 計
全団体 （全国調査：2021.9）	506 39.6%	772 60.4%	1,278 100.0%
給水人口30万人以上 （筆者調査：2021.12）	31 44.3%	39 55.7%	70 100.0%

（出典）水道産業新聞 2021年11月4日（1面）及び「新型コロナウイルス感染症に係る水道料金の減免等に関する実態調査」（2022年1月）を基に筆者作成

（1）コロナ減免の「きっかけ」

本調査では、あらかじめ設定された六つの選択肢の中から複数選択する形式で、「水道料金の減免等を実施したきっかけ」を直接的に問いかけている。表－４は、各選択肢の延べ回答数を取りまとめたものである。

表－４ コロナ減免の「きっかけ」〔n=31〕

選択肢	回答
a. 議会（議員）の要請	2 4.1%
b. 首長（出資団体）の意向	21 42.8%
c. 事業体（管理者）の意思	17 34.7%
d. 近隣団体の動向	5 10.2%
e. 国の技術的助言・通知等	2 4.1%
f. その他	2 4.1%
合計（延べ）	49 100.0%

（出典）「新型コロナウイルス感染症に係る水道料金の減免等に関する実態調査」（2022年1月）筆者作成

「a. 議会（議員）の要請」を選択した事業体は、仙台市と高槻市である。しかし、両者ともに「b. 首長（出資団体）の意向」などの選択肢も併せて選んでおり、地方自治の二元的なルートによる影響が顕著に表れた事例として整理できる。最も多く選ばれたのは「b. 首長（出資団体）の意向」（21団体：42.8%）であり、「c. 事業体（管理者）の意思」（17団体：34.7%）がこれに続いた。この二つの選択肢で全体の約8割（77.5%）を占め、他の選択肢を挙げた団体は相対的に少数にとどまった。

自治体の政策決定過程において、地域社会に存在する多様な問題の中から公共的課題を設定する際には、政治行政上のアクターが大きく関与して

いる。特に、これらの団体においては、執行機関がコロナ減免の実施に関する方向性を主導する傾向が観察された。

「d. 近隣団体の動向」を選択した5事例（川越市、越谷・松伏水道企業団、春日井市、枚方市、西宮市）のうち、四つの団体は「b」や「c」などの選択肢を併せて選んでおり、政治的決断と相互参照との関連性が部分的に顕在化した。一方で、川越市は「d」のみを選択しており、その実施判断には近隣する所沢市の影響が強く及んでいた。「e. 国の技術的助言・通知等」を選択したのは高槻市と東大阪市との2件にとどまり、減免実施事業体の判断が国の動向に依存する状況には至っていないと考えられる。ただし、「f. その他」の回答例には、「県営水道料金の免除」（明石市）という記述も見られた。

用水供給事業からの受水割合が高い末端給水事業体の場合、原材料の「仕入れ先」である県営水道の料金が免除されると、費用低減分を一時的に価格に反映することができる。この点、「県営水道料金の免除」には、買主である水道事業体のコロナ減免に影響を及ぼす県の「垂直的補完」としての側面がある。兵庫県内では、県営水道からの供給を主な水源とする宝塚市や川西市がいち早くコロナ減免を決定していた²⁵。こうした動向を踏まえ、周辺団体が個々の住民感情を考慮した結果、取り組みが伝播する状況は理にかなっている。

「b. 首長（出資団体）の意向」と「c. 事業体（管理者）の意思」との両方が関わる回答事例は10ケース²⁶存在する。「b」「c」のいずれかを選んだ事例は、「b」が11団体²⁷、「c」が7団体²⁸であった。地方公営企業の経営主体が一つの普通地方公共団体であると、企業内部の決定に対して、首長部局からの影響が及ぶ可能性はより高くなる。対照的に、組合形式による特別地方公共団体では、各出資団体の首長との調整が別途必要となるよう

に思われる。

（2）コロナ減免の「パターン」

多くの事業体は、水道料金に「二部料金制」²⁹を採用し、かつ、隔月で徴収することが多い。また、水道料金は、各事業体の地勢、人口密度、さらにはそれに付随する施設や設備などの状況によって、原価が大きく異なる特徴を持っている。

実施事業体は、「コロナ禍」という共通の社会状況下にあった。これに関連して、各団体が減免を適用した①期間、②対象・用途、③料金区分などの内容に、何らかのパターンを見いだすことはできるだろうか。ここでは、表－5に基づき対象団体の実施内容を相対的に捉え、各々のコロナ減免に共通するパターンについて検討を試みる。

実施事業体の中で最も多い適用期間は「4か月」であり、12団体（38.7%）が該当している。次に続くのは、「2か月」（8団体：25.8%）や「6か月」（7団体：22.6%）であった。この合計（27団体）は、実施事業体の概ね9割近く（87.1%）に達した。最長期間は12か月（川口市）、最短期間は1か月（大津市）であり、実施団体の相加平均は4.19か月であった。

それでは、地理的に近接する複数の事業体の中から、減免の適用期間に共通点を見いだすことは可能であろうか。例えば、名古屋圏では、名古屋市が2か月間であるのに対して、豊橋市、春日井市及び四日市市は6か月間、岡崎市、豊田市及び愛知中部水道企業団は4か月間など、若干の差異が生じている。地域政党の影響力がより強い大阪圏³⁰においても、大阪市は3か月間であるのに対して、高槻市は6か月間、堺市及び東大阪市は4か月間、枚方市は2か月間などと、それぞれ異なっており、統一的な規則性の発見には至らなかった。

²⁵ 「新型コロナウイルス感染症に係る水道料金の減免等に関する実態調査」（2022年1月）西宮市回答。

²⁶ 春日井市、大津市、高槻市、堺市、東大阪市、姫路市、明石市、西宮市、大分市及び那覇市。

²⁷ 仙台市、川口市、越谷・松伏水道企業団、金沢市、岡崎市、豊田市、愛知中部水道企業団、四日市市、枚方市、奈良市及び岡山市。

²⁸ 所沢市、神奈川県、名古屋市、豊橋市、尼崎市、宮崎市及び鹿児島市。

²⁹ 「基本料金」と「従量料金」との価格体系による料金制のこと。一般使用者よりも大口使用者の料金単価が高くなりやすい傾向が認められる。

³⁰ 実施団体の首長（当時）のうち、大阪維新の会所属は大阪市、堺市、枚方市及び東大阪市、無所属は高槻市であった。

対象・用途について観察すると、水道使用者（契約者）にはほぼ一律的な減免措置を講じたケース³¹は25団体（80.6%）であり、対象数の大幅な絞り込みを行った事例は6団体（19.4%）で認められている。前者においては、コロナ禍に迅速な政策

表－5 コロナ減免の「パターン」[n=31]

団体区分	事業体名	期間	対象・用途	料金区分	臨時交付金
都道府県	神奈川県	4	区別なし	基本料金（一部）	
政令市	堺市	4	区別なし	基本料金（一部）	○
	大阪市	3	区別なし＋飲食店等	基本料金（全額）	
	仙台市	2	区別なし	基本料金（全額）	
	名古屋市	2	区別なし	基本料金（全額）	
	岡山市	2	区別なし	基本料金（一部）	○
中核市	川口市	12	非課税の子育て世帯	基本料金（全額）	
	大分市	8	収入減の中小事業者・生活困窮世帯など	使用料全額	○
	豊橋市	6	家庭用以外	基本料金（全額）	
	高槻市	6	区別なし	基本料金（一部）	
	姫路市	6	区別なし	基本料金（全額）	○
	尼崎市	6	区別なし	基本料金（全額）	
	明石市	6	区別なし	基本料金（全額）	
	郡山市	4	ホテル・旅館	基本料金（一部）	
	金沢市	4	区別なし	基本料金（全額）	
	岡崎市	4	官公署を除く水道使用者	基本料金（全額）	○
	豊田市	4	区別なし	基本料金（全額）	○
	東大阪市	4	区別なし	基本料金（一部）	○
	西宮市	4	区別なし	基本料金（全額）	
	宮崎市	4	区別なし	基本料金（一部）	
	鹿児島市	4	区別なし	基本料金（全額）	
	那覇市	4	区別なし	基本料金（全額）	
	川越市	2	区別なし	基本料金（全額）	
	枚方市	2	区別なし	基本料金（全額）	○
	奈良市	2	区別なし	基本料金（全額）	
	大津市	1	飲食店	使用料全額	
施行時特例市	春日井市	6	区別なし	基本料金（全額）	○
	四日市市	6	船舶用を除くすべての水栓	基本料金（全額）	○
	所沢市	2	区別なし	使用料全額	
一部事務組合	愛知中部(企)	4	区別なし	基本料金（全額）	○
	越谷・松伏(企)	2	国の持続化給付金を受給した中小法人等	使用料全額	○

（出典）「新型コロナウイルス感染症に係る水道料金の減免等に関する実態調査」（2022年1月）筆者作成

対応が求められていたことから、他の公共料金等とのバランスや経営基盤などを基に、各団体の内部で「対象者を選別しない」方針が採られたのであろう。実施事業体の8割程度が同様に対応していることから、これは一種の共通点となっている。後者の6団体では、「ホテル・旅館」（郡山市）、「非課税の子育て世帯」（川口市）、「国の持続化給付金を受給した中小法人等」（越谷・松伏水道企業団）、「家庭用以外」（豊橋市）、「飲食店」（大津市）及び「収入減の中小事業者・生活困窮世帯など」（大分市）というように、地域特性や社会経済情勢に沿った「具体的な制約条件」が個別に設定されていた。なお、越谷・松伏水道企業団と大分市との内容が類似しているのは、越谷・松伏水道企業団が大分市を先行モデルとしていたためである³²。

減免対象の料金区分に関しては、「基本料金（全額）」とした事業体が最も多く、全体の6割を超えている（20団体：64.5%）。次いで、「基本料金（一部）」を選択した事業体は7団体（22.6%）であり、全額または一部のいずれかで「基本料金」の減免を行う団体数（27団体）は全体の9割近く（87.1%）を占める結果となった。一方、「使用料全額」を減免対象とした事例は4ケース（所沢市、越谷・松伏水道企業団、大津市、大分市）にとどまっており、その中で、すべての水道使用者を対象としてコロナ減免を実施したのは所沢市のみであった。

所沢市は、2020年6月から7月までの使用期間（2か月分）において、国の臨時交付金を活用することなく使用料全額を免除した。免除の規模は総額約7億6千万円³³にのぼり、「事業者（管理者）の意思」を主な原動力として、利用者側の申請を必要とせず、「すべての水道利用者に経済的な支援ができた」とされている³⁴。とはいえ、この事例においても、近隣団体や類似規模団体の動向を追う様子が観察された³⁵。

³¹ ここでは、「区別なし」「区別なし＋飲食店等」「官公署を除く水道使用者」「船舶用を除くすべての水栓」の合計数とした。

³² 「新型コロナウイルス感染症に係る水道料金の減免等に関する実態調査」（2022年1月）越谷・松伏水道企業団回答。

³³ 総額759,732千円（2か月分：税抜）。

³⁴ 大口の市内製造業者では約650万円、医療機関では約

140万円、家族4人の一般家庭では約5,000円の水道料金を免除することができたとされる（「新型コロナウイルス感染症に係る水道料金の減免等に関する実態調査」（2022年1月）所沢市回答）。

³⁵ 近隣団体は志木市、類似規模団体は宮崎市である。

5. 「臨時交付金の活用」から見たコロナ減免

自治体水道事業におけるコロナ減免は、使用者（契約者）に「一律的」な対応を行うケースが多く、かつ、「基本料金」を限度として措置を講じる傾向が見受けられる。「適用期間」についてはややばらつきがあり、「使用料全額」を減免する場合には、何らかの条件を課すことで対象者を選別するケースがほとんどであった。個別の判断を後押しした関連要因については、さらに考察の余地があると考えられる。ここでは、「臨時交付金の活用」を問う調査項目から得た知見に基づき、若干の検討を加えたい。

前掲の表－5によれば、臨時交付金を活用していたのは12団体³⁶であり、それらは、コロナ減免を実施した31団体のうち4割に満たない(38.7%)程度である。対照的に、約6割の事業体(19団体)は、必要な財源を水道事業会計の内部留保資金などから確保していた。

臨時交付金を活用した12団体を自治制度の区分に沿って整理してみると、政令指定都市（以下「政令市」という。）、施行時特例市及び一部事務組合に2団体ずつ振り分けられる。残りの6団体は中核市であった。なお、給水人口が100万人以上の神奈川県と、三つの政令市（仙台市、名古屋市、大阪市）では、臨時交付金が活用されていない。これにより、旧五大市を中心とする人口100万人以上の政令市と、平成の大合併以降に誕生した後発型政令市との対応に差があることが示されている。

臨時交付金の活用に対する各団体の姿勢が異なる理由として、第一に、自治体水道事業におけるコロナ減免は、2020年4月から9月にかけて実施団体が拡大したことが挙げられる。この期間において、多くの実施団体は「財源確保策の検討」ではなく「迅速な実施」を優先した可能性がある。第二に、臨時交付金は自治体単位で申請するスキームであり、他の政策に関連する事務事業との競合が生じた結果、対象外となることもあったであ

ろう。ただし、後者の場合、各団体がコロナ減免の有効性を判断し、内部留保資金に多少の余裕があれば、水道事業会計から経費を賄い、実施に至るという「第2の選択肢」は残されている。

こうして、コロナ減免には臨時交付金の効果が部分的に認められるものの、減免措置の選択自体は、首長（出資団体）や事業体（管理者）といった行政側の主要アクターによって、ある程度方向づけられていたと考えられる。本調査の結果を総合すると、コロナ減免を実施した事業体は、自治の理念及びそれぞれの能力に基づき、公平に使用者の負担を軽減しながら、経営への影響を最小限に抑える努力をしていたことが確認された。

6. 結論と課題

本稿では、人口30万人以上の70水道事業体を対象とした調査結果に基づき、水道料金のコロナ減免に関する政策決定過程の動態を相対的に明らかにすることを試みた。

国家全体がコロナ禍の緊急事態に直面していても、自治体の取り組みが自治事務に該当する場合、その執行は各団体の裁量に委ねられる。自治体に対する国の財政支援は、「補完性の原理」に照らして「垂直的補完」の一形態と捉えられる。

わが国では、いわゆる「三割自治」の問題が依然として解決されておらず、国の財政支援は個々の自治体にとって事務事業を支える不可欠な要素である。それでも、コロナ減免の決定過程では、「臨時交付金の活用」よりも「実施の妥当性と迅速性」を重視する人口30万人以上の自治体が比較的多く観察された。

コロナ減免の決定は、自治体の首長（出資団体）と事業体（管理者）との合意形成に大きく依存している。限られた時間内で取り組みが伝播した過程を踏まえると、コロナ禍を契機とした社会政策的観点から、各団体は事業区域内の住民感情を考慮しつつ、減免の方針を相互に調整していたと考えられる。

³⁶ 堺市、岡山市、大分市、姫路市、岡崎市、豊田市、東大阪市、枚方市、春日井市、四日市市、愛知中部水道企業団及び越谷・松伏水道企業団。

しかし、減免の内容にまで検討の範囲を広げると、経営状況に応じた差異が見受けられる。そもそも、独立採算制の理念を重視し、コロナ減免を実施しないと判断した事業体の割合は相対的に大きかった。コロナ禍初期の水道事業体は、他団体に追随する傾向を持ちながらも、各事業体の経営状況に即した判断を下し、現実的かつ自治的に減免の可否を決定していた。これらの点から、公営

企業特有の自律性が浮き彫りにされる。

本稿では、コロナ禍初期の水道事業体を対象とし、主に政治行政上のアクターの動態に焦点を当てて論じた。平常時とは異なる議会運営や、業界・消費者・地縁団体の意向、さらには一般行政部門側の政策対応など、当時の決定を支えた関連要因に対する追加的な検討については、今後の課題としたい。

引用文献・参考文献・URL

- 1) Lodge, Martin: *On different tracks: designing railway regulation in Britain and Germany*, Praeger. 2002.
- 2) Phillips, M. A.: "Inefficiency in Japanese water utility firms: a stochastic frontier approach" *Journal of Regulatory Economics*, 44(2), pp.197-214, 1993.
- 3) 秋吉貴雄、伊藤修一郎、北山俊哉：公共政策学の基礎〔第3版〕、有斐閣、2020.
- 4) 伊藤修一郎：自治体政策過程の動態、慶應義塾大学出版会、2002.
- 5) 宇賀克也：地方自治法概説〔第10版〕、有斐閣、2023.
- 6) 宇野二郎：公営企業の論理 大都市水道事業と地方自治、勁草書房、2023.
- 7) 大曾根暢彦：新型インフルエンザ等対策特別措置法の課題—特措法の概要と国会論議—、立法と調査（参議院事務局）、第427号、pp.3-13、2020.
- 8) 金井利之：コロナ対策禍の国と自治体—災害行政の迷走と閉塞、筑摩書房、2021.
- 9) 「近代水道百年の歩み」編集委員会：近代水道百年の歩み、日本水道新聞社、1987.
- 10) 熊谷和哉：改訂版 すいどうの楽学 初級編、日本水道新聞社、2020.
- 11) 倉本宜史：地方公共団体が水道料金の減免を実施する要因の考察、公共選択（公共選択学会）、第76号、pp.69-87、2021.
- 12) 爲我井慎之介：中核市移行に伴う自治体間の参照行動—サービス付き高齢者向け住宅登録事務を題材として—、産業研究（高崎経済大学地域科学研究所紀要）、第53巻第1・2号、pp.134-153、2018.
- 13) 爲我井慎之介：水道事業の計画体系と実務上の課題—「水道事業ビジョン」と「経営戦略」の見直し業務を踏まえて—、日本地域政策研究（日本地域政策学会）、第26号、pp.120-121、2021.
- 14) 外川伸一・安藤克美：自治体政策過程に関する動的相互依存モデルと相互参照、大学改革と生涯学習：山梨学院生涯学習センター紀要、第19号、pp.25-52、2015.
- 15) 日本政策投資銀行地域企画部編著：水道事業の経営改革 広域化と官民連携（PPP/PFI）の進化形、ダイヤモンド・ビジネス企画、2017.
- 16) 国土交通省ホームページ「上下水道」https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/watersupply_sewerage/index.html（2025年2月3日最終取得）
- 17) 総務省ホームページ「地方公営企業等」https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouei.html（2025年2月3日最終取得）

謝辞

本稿は、日本地域政策学会第21回全国研究【宮城】大会政治行政分科会（於：石巻専修大学・オンライン、2022年6月25日）での発表内容を基に執筆したものです。当該分科会で貴重なご意見やコメントを賜った先生方、並びに調査にご協力いただいた70の水道事業体の担当職員の皆様に、厚く御礼申し上げます。

地域包括ケアシステム時代における終末期のあり方

—意思決定支援の意義—

西元 加那

大正大学 地域創生学部 公共政策学科 専任講師

(要旨) 本稿は、高齢者の尊厳の保持と自立生活の支援の目的のもと住み慣れた地域で自分らしい暮らしを最期まで続けることができるようなシステムの構築を目指す地域包括ケアシステムとの関係を意識しながら、自らの「人生の最期」について意思決定をすることの意義を検討する。日本には、終末期医療に関する法規制は存在しないが、それでもなお、本人の意思決定には重要な意義がある。そもそも、医療同意権は一身専属権であり、医療行為を受けるか否か、どのような治療を選択するかというのは、本人にのみ決定権がある。しかし、いざというときに意思を表明できる状況にあるとは限らず、リビング・ウィルとも呼ばれる事前指示は、その法的意義や効果も含め注目を集めている。国や地域の政策とあわせ、ACP や人生会議の重要性、本人の意思を表明することの効果、意思を推定する際の留意点等を、考察の目的とする。

キーワード：地域包括ケアシステム、事前指示書、ACP、人生会議

1. はじめに

日本は諸外国に例をみないスピードで高齢化が進行しており、厚生労働省は地域包括ケアシステムの構築を推進している。地域包括ケアシステムとは、「地域における医療及び介護の総合的な確保の促進に関する法律」の第 2 条において、「地域の実情に応じて、高齢者が、可能な限り、住み慣れた地域でその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、医療、介護、介護予防（中略）、住まい及び自立した日常生活の支援が包括的に確保される体制をいう」と定義されている。

この地域包括ケアシステムは、団塊の世代（約 800 万人）が 75 歳以上となる 2025 年を目処に、重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、市町村や都道府県に対して、地域の自

主性や主体性に基づき、地域の特性に応じて作り上げていくことを求めている¹。2025 年以降は、国民の医療や介護の需要がさらに増加することが見込まれるが、急速に進行する高齢化は、当然死期をむかえる高齢者の増加も伴うことになる。いわゆる多死社会の到来であり、年間死者数は、2040 年には 1989 年（約 79 万人：1 日当たり約 2,200 人）の 2 倍を超える水準（約 168 万人：1 日当たり約 4,600 人）になると見込まれている²。

現在、日本では、全死亡者のおよそ 8 割の人が病院で終末を迎えている。1950 年台初頭には、8 割の人々が自宅で死を迎えていたのに対し、1970 年中盤を基盤として、病院死と在宅死の割合が逆転し、現在に至っている³。

地域包括ケアシステムは、3 枚の葉をもつ植物とそれが植えられている植木鉢で例えられる（図-1）。

¹ 厚生労働省(2025)

² 厚生労働省(2021)

³ 水村(2016)



図-1 「地域包括ケアシステムの植木鉢」⁴

植木鉢を載せている受け皿は「本人・家族の選択と心構え」とされ⁵、最後は病院に入院するのか、不治の病の場合に延命処置をするのかなど、終末期の過ごし方等を含む選択や心構え、あるいは覚悟を表している。このことから、地域包括ケアシステムは人生の最期を対象としていることがわかり、また、地域包括ケアシステムを拡大することで、病院での終末期医療を減らし、介護施設や住宅など病院以外での看取りができるよう地域ごとに取り組まれている⁶。このように、地域包括ケアシステムと終末期が切り離せぬ問題であることは明らかであるが、現在、それが十分にうまく稼働し、国民の意識や準備が整っているとはいえない状況である。本稿は、事前指示等の法規制がない日本において、終末期医療に関する国や地域の取り組みを概観し、今後の在り方を検討するものである。

2. 司法の判断

(1) 現行法の整理

まず、日本の現行の法状況を確認しておきたい。日本は、自殺は犯罪ではないが、他人の自殺に関与することは、他人の囑託や承諾を得て殺害することと並び、犯罪とされている（刑法 202 条）。それゆえ、たとえ本人の希望に沿う形であっても、自発呼吸のできない患者の人工呼吸器のスイッチを切ったり、死に至る薬剤を投与したりといった

「生命を短縮する行為」には、刑事訴追される可能性がつきまとう。自殺関与罪を処罰対象としていない国と比較して、日本において安楽死等が許容されにくいという事情は、ここに大きな要因がある。解決策としては、特別法が立法されるのが最も影響力を有するだろうが、同時に、国や地方公共団体が行う各種政策にも多大な期待が寄せられる。このことは、実際に起きた終末期医療に関連する事件において、裁判所の判断としても示されている。

(2) 重要判例

日本で起きた終末期医療に関する判例としては、東海大学病院「安楽死」事件⁷と、川崎協同病院事件⁸がある（表-1）。

表-1 裁判所判決文より筆者作成

事案	東海大学病院「安楽死」事件	川崎協同病院事件
概要	医師である被告人が、被害者である患者の家族からの懇請により、患者に対してワソラン及び K C L を注射して患者を死に至らしめた。	医師である被告人が、気管支喘息の重症発作で昏睡状態の被害者に対し、気道確保のための気管内チューブを抜管し、筋弛緩剤を静脈注射させて窒息死させた。
論点	許容される積極的安楽死の要件 ⁹	許容される治療中止の要件
結論	懲役 2 年、執行猶予 2 年	上告棄却（懲役 3 年、執行猶予 5 年）

表-1 にみるとおり、日本の裁判所は、治療中止や安楽死の許容要件について検討を行っている。

まず、治療中止については、患者の自己決定権の理論と医師の治療義務の限界を根拠に、以下のような一定の要件の下に許容されると判示した。

⁴ 地域包括ケア研究会（2014）

⁵ この植木鉢モデルは 2016 年に修正されているが、それについては後述する。

⁶ 渡辺（2012）

⁷ 横浜地判平成 7・3・28 判タ 877・148

⁸ 最決平成 21・12・7 判タ 1316・147

⁹ ただし、傍論として治療中止（消極的安楽死）と間接的安楽死についても言及している。

- a) 患者が治癒不可能な病気に冒され、回復の見込みがなく死が避けられない末期状態にあること
- b) 治療行為の中止を求める患者の意思表示が存在し、それは治療行為の中止を行う時点で存在すること（ただし、患者の事前の意思表示が何ら存在しない場合は、家族の意思表示から患者の意思を推定することも許される）
- c) 治療行為の中止の対象となる措置は、薬物投与、化学療法、人工透析、人工呼吸器、輸血、栄養・水分補給など、疾病を治療するための治療措置及び対症療法である治療措置、さらには生命維持のための治療措置など、すべてが対象となってよい

また、裁判所は、「許容される積極的安楽死」が存在することも認めている。その適法要件は、以下の通りである。

- a) 患者が耐えがたい肉体的苦痛に苦しんでいること
- b) 患者は死が避けられず、その死期が迫っていること
- c) 患者の肉体的苦痛を除去・緩和するために方法を尽くし他に代替手段がないこと
- d) 生命の短縮を承諾する患者の明示の意思表示があること

川崎協同病院事件の第二審判決は、東京高裁によって下されたが、様々な適法化要件に関する議論があるなかで、あえて明白な立場を表明することをせず、具体的な要件の策定は立法機関や行政機関に委ねるのが望ましいという姿勢を示した¹⁰。その意味で、終末期医療の在り方について国がガイドラインを設定することは、東京高裁の見解とも整合性を有する。

そのような背景をうけながら、厚生労働省が検討を重ね、2007年に公表したのが、「終末期医療の決定プロセスに関するガイドライン」である。

3. 国の対応

(1) 医療従事者への指針

厚生労働省は、「人生の最終段階における医療に関する意識調査」を実施しながら¹¹、2007年、「終末期医療の決定プロセスに関するガイドライン」を公表した。このガイドラインによって、医療従事者は、終末期医療に関して以下のような手続き上の指針を示されることとなった。すなわち、①医師等の医療従事者から適切な情報の提供と説明がなされ、それに基づいて患者が医療従事者と話し合いを行い、患者本人による決定を基本としたうえで、終末期医療を進めること、②終末期医療における医療行為の開始・不開始、医療内容の変更、医療行為の中止等は、多専門職種の医療従事者から構成される医療・ケアチームによって、医学的妥当性と適切性を基に慎重に判断すること、③医療・ケアチームにより可能な限り疼痛やその他の不快な症状を十分に緩和し、患者・家族の精神的・社会的な援助も含めた医療及びケアを行うことである。なお、①について、患者本人の意思が確認できない場合は、患者の意思を推定し、患者にとって最善の治療方針をとることとし、推定もできない場合は、患者にとって何が最善かを家族と十分に話し合うこととしている¹²。

本ガイドラインは、2015年に「人生の最終段階における医療の決定プロセスに関するガイドライン」へと名称が変更され、2018年には、上記の①～③に加えて、④本人が将来の終末期に備えて、終末期医療・ケアに関して、事前に繰り返し家族等と話し合うことを推奨すること、⑤場合によっては、本人の代わりとなる信頼できる人を明らかにすること、という内容が追加された¹³。

あくまで国による「ガイドライン」であり法的拘束力はないが、先に見た通り、このガイドラインを策定することは、東京高裁（川崎協同病院事件第二審判決）の意向にも沿うものである。とくに、ガイドラインが示す具体的な内容は、裁判所が判示した要件と合致する。たとえば、東京高裁

¹⁰ 東京高判 19・2・28 判タ 1237・153

¹¹ 1992年以降、約5年ごとに一般国民と医療・介護従事者に対し実施されている。

¹² 樋口(2008)

¹³ 厚生労働省(2018)

の判決からは、「被害者の病状等について医師より患者・家族等に定説な情報が伝えられた上で、患者の意思または推定意思に基づく医師の行為であれば、法律上許される治療中止にあたる」ということが読みとれるが¹⁴、病状を適切に把握することや患者の意思・推定意思に基づいて医師が行っていることを明確にするために、手続き的側面が重視されていることが明らかである。患者の真意であること、そしてその意思は正しい情報を与えられた上での判断であることを保障するために、定められた手続きを踏襲することが重要とされるのである。ガイドラインにおいても、「人生の最終段階における医療・ケアの方針の決定手続」として、“十分な話し合い”や“多専門職種から構成される医療・ケアチーム”としての方針決定、プロセスを“繰り返し行う”ことや“その都度文書にまとめておく”ことなどが要求されている。

患者本人の意思が不明な場合に、患者の意思を推定する仕組みは、実務上極めて重要であろう。いざという段階で、意識がないなど、意思表示できない状態であることは決して少なくないからである。しかし、その際留意すべき点は、事前の意思表示や家族の意思表示から推定されるべきはあくまで「本人の意思」であり、「家族の希望」や「家族による代諾」が本人の推定意思として適用されることがあってはならないという点である。

これについて、厚生労働省による「地域包括ケアシステムの植木鉢モデル」が大いに参考になる。すでに示した通り（「1. はじめに」参照）、以前は、植木鉢が載る受け皿の部分は、「本人・家族の選択と心構え」とされていた。しかし、当該箇所は、「本人の選択と本人・家族の心構え」に改められたのである（図-2）。

これは、選択をするのはあくまで本人であることを強調する趣旨であることがわかる。2016年の地域包括ケア研究会において、これまでの考え方を踏襲しつつも、「家族の選択」を超えて、本来は「本人の選択」が最も重視されるべきであり、それに対して、本人・家族がどのような心構えを持

つかが重要であるとの考え方を採用し、植木鉢の絵に組み込むコンセプトを、「本人の選択と本人・家族の心構え」と改めたのである¹⁵。



図-2 改められた「地域包括ケアシステムの植木鉢」¹⁶

（2）国民に対する推奨

本人の意思を最も重視するためには、本人がきちんと熟考し、熟考の結果である「本人の意思」が、本人の内心にとどまらず、黙示のものであったとしても、（行為時にせよ、事前にせよ）何らかの形で対外的に表明されていることが必要である。それを踏まえ、国は、国民に対して、家族等の近親者と終末期の医療に関して話し合うことを推奨する体制をとっている。ACP（advance care planning）とよばれ、将来の医療及びケアについて、本人を中心にその家族や近しい人、さらには医療・ケアチームが、繰り返し話し合いを行い、意思決定を支援するプロセスのことである。近年は、「人生会議」という名称で啓発に努めている。

しかし、一般国民にそれが周知されているかというと、人生会議を認知している国民は極めて少ない（図-3）。その一方で、人生会議に関してどう思うかという賛否を尋ねたところ、賛成の意を表明する国民の割合が最も高い（図-4）。

重要なのは、国民に対する周知であり、一人一人が納得してACPないしは人生会議に向き合うことであろう。そこで、次章では、国よりも国民により身近な地域という単位で行われている取り組みを確認したい。

¹⁴ 甲斐(2021)

¹⁵ 地域包括ケア研究会(2016)

¹⁶ 地域包括ケア研究会(2016)

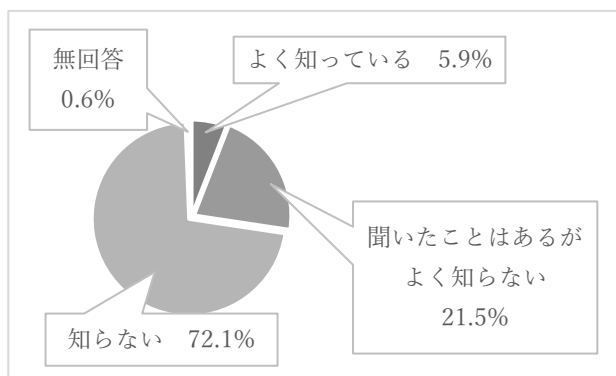


図-3 人生会議（アドバンス・ケア・プランニング〈ACP〉）の認知について（一般国民の回答）¹⁷

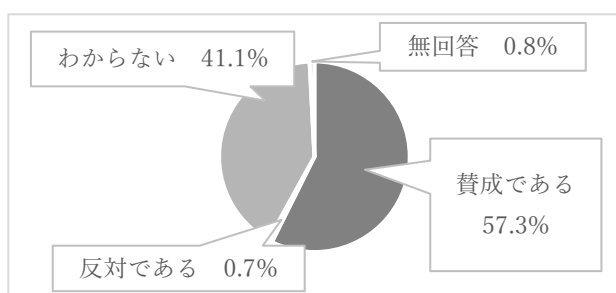


図-4 人生会議（アドバンス・ケア・プランニング〈ACP〉）の賛否について（一般国民の回答）¹⁸

4. 地域の取り組み

（1）地方公共団体による実例

地方自治体の中には、独自の事前指示書のひな型などを作成し、ACP を促す自治体が複数存在する。

たとえば、半田市は、「医療・ケアについての私の事前指示書」として、病気になったときの対応や最期を過ごす場所などを記せるようにしている¹⁹。

「自然で平穏な終末期を望む場合は、本人の意思表示（事前指示）が必要」、「事前指示書を書き記しておくことで、自分らしい最期の生き方を選択することに役立ちます」といった表現で、ACP を促している。

宮崎市は、「わたしノート」という名称で、事前指示書のひな型を提供する²⁰。「これまでの生き方や考え方、価値観などを共有することで、本人の

意思や望みが尊重される」ということを伝え、各種延命治療の処置内容を具体的にイラスト付きで説明したり、実際の事例を紹介したりするなど、わかりやすい取り組みが特徴的である。宮崎市の「わたしノート」は、ノート配布者がアドバイザ一養成講座を受講している²¹。

郡山市は、「私の希望表明書」²²という名称で事前指示書を準備するとともに、「わたしの未来ノート」²³として、いざというときの延命治療の選択とは別に、「書きやすいところから、気軽にはじめましょう」という形で様々な事柄を書きこめるノートを配布している。自己紹介、現在の健康の維持・増進方法、ペットのことなど、「死」を具体的に意識せずとも書き込みを開始できる点は、評価される点であろう。というのも、日本人は、死の話をタブー視する傾向があり²⁴、まだ生きているうちに「死んだら」ということを考えたくない、もしくは、家族にそのようなことを聞けない、高齢者に対して死の準備をさせるなんて縁起でもない、といった感情は、少なからず多くの人に認められるものであるからである。郡山市の取り組みは、現在の生活について気楽に見つめなおすことをきっかけに、あくまで今の人生の延長として、その「先」にある人生の終末について考える機会を提供するものとして、日本人の性分になじむものかもしれない。

（2）国民の意識

現実として、日本人は、自分や身近な人の死に際する処遇に関して話し合いの場を設けているとはいえない。「人生の最終段階における医療・ケアに関する話し合い」について、「話し合ったことがある（詳しく話し合っている、一応話し合っている）」と答えた一般国民は、29.9%にすぎなかった（図-5）。

日本人は、他国と比較したときに、「自分のケアによって家族に経済的負担をかけたくない」、「自分のケアに関する難しい判断によって家族に精神

¹⁷ 厚生労働省(2023)

¹⁸ 厚生労働省(2023)

¹⁹ 半田市(2024)

²⁰ 宮崎市(2024)

²¹ 谷口(2019)

²² 郡山市(2023a)

²³ 郡山市(2023b)

²⁴ 坂本(2013)

的負担をかけたくない」と考えている割合が高いという、興味深いデータもある²⁵。「他人に迷惑をかけたくない」という心情の意味を考察すると、まずひとつに、経済面や処置の決定等を含めて自分のことをすべて自己完結できるのが理想と考えている人もいるということだろう。

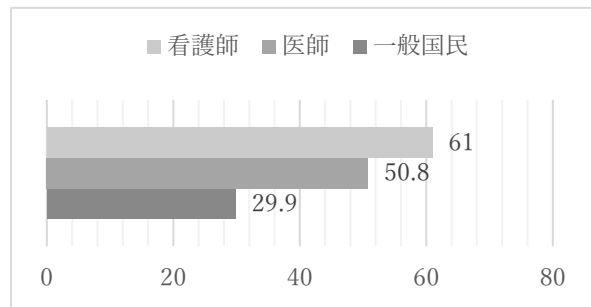


図-5 人生の最終段階における医療・ケアに関する話し合いについて「話し合ったことがある」と答えた人の割合²⁶

しかし、その一方で、前もって話し合いを繰り返すことで、むしろ家族の負担を減らせるということも十分考えられる。実際、「なぜ話し合ったことがないのか」という設問については、「話し合うきっかけがなかったから」の回答が最も多く、一般国民 62.8%という結果であった。同様に、医師も看護師も、「きっかけがない」というのが最も多い回答であった（図-6）。

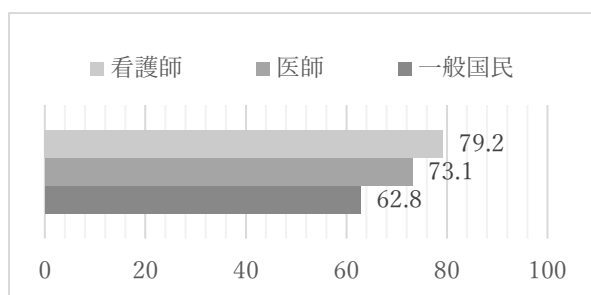


図-6 話し合ったことがない理由として「話し合うきっかけがなかったから」を選んだ人の割合²⁷

現状として、人生の最終段階に関する話し合いが広く実施されているとはいえないが、その改善のためのポイントのひとつは、「きっかけ」にある

といえよう。事前指示書を死の準備と捉えたと、その話し合いや意思決定に向けて腰が重いことの原因に、日本人の死生観なども背景事情として影響を有するだろう。しかし、図-6 から分かる通り、多くの人のハードルとなっているのは「きっかけ」がないことである。その意味で、住民と近い存在として多くの地方自治体が、独自の事前指示書のフォーマットを配布したり、記入を促したりすることは、価値高い取り組みと考えられよう²⁸。

5. 諸外国の状況

(1) 特別法による対応

以上、日本の状況は上述の通りであるが、ここで、他国の取り組みや法状況も参照しておきたい。

終末期医療に関する意思決定において、もっとも端的な解決法はそれに関する特別法を作ることである。

たとえば、積極的安楽死までも適法とする安楽死法を世界で初めて成立させたのは、オランダである。それ以来、ベルギー、ルクセンブルク、カナダと、安楽死を認める特別法を制定する国が続いた。また、アメリカ合衆国では、尊厳死法という形態での立法が、一部の州で施行されている。最も早い段階で制定されたのはオレゴン州で、その後、ワシントン州、バーモント州と続いて法制化された。

自殺関与の類型のみを認めるか、嘱託殺人型であっても合法とするか、いかなる要件や手続きを設定するかなど、具体的にどのような行為を適法とするかについては様々であるが、これらは、終末期医療に関して、意思決定や事前指示に何らかの正当化の効力を認める立法で対処するというやり方である。

(2) 民法による対応

特別法を策定するのではなく、既存の民法に特定の条文を組み込んで対応するというやり方をするのは、ドイツである。

²⁵ 田中(2024)

²⁶ 厚生労働省(2023)

²⁷ 厚生労働省(2023)

²⁸ 配布している自治体については、つながり(2025)参照。

ドイツには、世話法と呼ばれる制度があるが、これは、民法の一部を改正することによって、治療中止等に関する決定も含む患者の事前指示に関する法制化を行ったものである。民事上の制度であるが、刑法上の解釈にも影響を及ぼしており、ドイツの裁判所は刑事事件についても世話法を参考に判断を下している点が、他にみられない特徴といえよう。

終末期医療に関しては、世論の関心も高まり、事件や判例も少しずつ蓄積されており、特別法による対応とあわせて、何らかの法的効力について規定を行う国も多い。それに対して、日本はいまだ法規制はなく、厚生労働省によるガイダンスによって対応している。これは、医療従事者の側からは、法的責任を問われない（刑事ないしは民事訴追されない）場合についての保障がないというデメリットも確かに存在するが、一方で、個々の患者の希望や事情・病状に応じて柔軟な対応が可能である。重要なのは、医療従事者がヒポクラテスの誓いに反して生命短縮行為を強制されるということなく、患者との対話を繰り返すことであろう。その意味で、地域包括ケアシステムの発展と活用は、重要な意義を有する。

6. おわりに

1 年以内に死に至ると仮定した場合に、人生の最後をどこで迎えたいかという質問に対しては、「自宅で迎えたい」という回答の割合が最も高い（図-7）。自宅で最期を迎えるためには、住み慣れた地域で自分らしい暮らしを最期まで続けることができるようシステムを構築することを目指す地域包括ケアシステムの理念に従い、在宅医療・介護の充実を図る必要がある。地域の特性は各地域で異なるため、地域包括ケアシステムと連動するよう、地域ごとの特性に応じた取り組みが重要となるだろう。

多くの自治体が、独自に作成した事前指示書のひな型を配布するにあたり、「医療に関する事前指示に法的強制力はありません」や「このノート

に法的な拘束力はありません」といった説明を付記しているとおり、地方公共団体による事前指示書はもちろん、厚生労働省によるガイダンスにも、法的拘束力はない。法的に考察するならば、たとえば「この指示書の内容は気持ちが変わればいつでも書き直しが可能」という場合、「本人が書き直しをしない限り有効」ということと同義か、など法律理論的に重要であり議論されるべきと考えられる点はある²⁹。しかし、法的に検討するにしても、最も重要なのは「本人の意思」である。そもそも本人が考えたことすらなければ始まらないし、本人の意思を推定することもできないのである。各自治体が、エンディングノート、事前指示書、人生会議等と銘打って、ACP の実施を促すことは、「考えるきっかけ」、そして考えたことの表明の機会として、極めて有意義である。

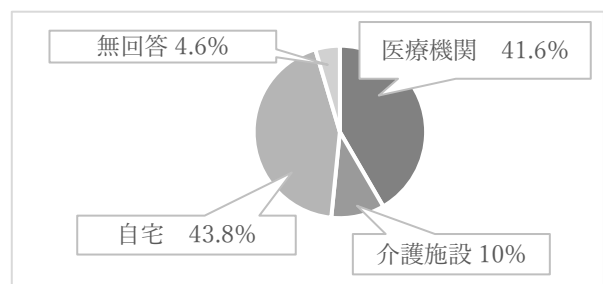


図-7 最期を迎えたい場所（一般国民の回答）³⁰

世界的な動向をみると、終末期医療に関する立法を行う国が多く目に入る。そんな中、日本は、裁判所の見解や厚生労働省のガイドライン、地方自治体の取り組みといった、立法によらない（ソフト・ローによる）やり方で対応している。この地域包括ケアシステム時代に、「地域の特性」を生かしながら、「在宅医療」の需要に応じることが求められよう。それには、他者の希望や客観的判断よりも、「本人の意思」に基軸をおき、意思決定や表明の支援を具体的に進めていくことが重要である。

²⁹ 谷口(2019)

³⁰ 厚生労働省(2023)

参考文献

注) 以下に示す URL は、全て 2025 年 1 月 26 日に閲覧したものである。

- 1) 坂本佳鶴恵 (2013)「現代日本の死生観 ——末期がん患者の死の『受容』と死生観をめぐって」お茶の水女子大学人文科学研究 9、pp.59-70
- 2) 甲斐克則 (2021)「患者の事前支持と自己決定(権)の射程」只木誠＝グンナー・デュトゲ編『終末期医療、安楽死・尊厳死に関する総合研究』中央大学出版部、pp.111-127
- 3) 厚生労働省 (2018)「『人生の最終段階における医療の決定プロセスに関するガイドライン』の改訂について」
<https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000197665.html>
- 4) 厚生労働省 (2021)「令和 2 年版厚生労働白書」<https://www.mhlw.go.jp/content/000735866.pdf>
- 5) 厚生労働省 (2023)「人生の最終段階における医療・ケアに関する意識調査報告書」
https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/saisyuiryo_a_r04.pdf
- 6) 厚生労働省 (2024)「『人生会議』してみませんか」https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_02783.html
- 7) 厚生労働省 (2025)「地域包括ケアシステム」
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/kaigo_koureisha/chiiki-houkatsu/index.html
- 8) 郡山市 (2023a)「私の希望表明書」<https://www.city.koriyama.lg.jp/uploaded/attachment/65341.pdf>
- 9) 郡山市 (2023b)「わたしの未来ノート」<https://www.city.koriyama.lg.jp/uploaded/attachment/75662.pdf>
- 10) 櫻井幸男 (2024)「終末期医療ケアの事前指示および事前ケア計画——実践アプローチの現状と課題——」横浜国際社会科学研究所 29 巻 1 号、pp.57-79
- 11) 田中美穂 (2024)「人生の終末期に高齢者らが抱く『他者の負担になる』という意識——日本と諸外国のデータ概観——」日医総研リサーチレポート No.137、pp.1-43
- 12) 田中祐子 (2020)「A 市における地域包括ケアシステムを支える看取り体制に関する考察」商大ビジネスレビュー = Shodai business review 10 (2)、pp.193-223
- 13) 谷口聡 (2019)「『事前指示書』の普及に対する自治体の取り組み」『地域政策研究』高崎経済大学地域政策学会第 21 巻第 3 号、pp.19-39
- 14) 地域包括ケア研究会 (2014)「地域包括ケアシステムを構築するための制度論等に関する調査研究事業 報告書」
https://www.murc.jp/uploads/2014/05/koukai_140513_c8.pdf
- 15) 地域包括ケア研究会 (2016)「地域包括ケアシステムと地域マネジメント」
<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12400000-Hokenkyoku/0000126435.pdf>
- 16) つながり (2025)「エンディングノートを無料配布している市町村・自治体一覧【終活ノート】」
<https://sougi-lab.com/shukatsu/endingnote-municipalities/>
- 17) 半田市 (2024)「医療・ケアについての私の事前指示書」
https://www.city.handa.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/002/383/jizenshijishoa4pdf.pdf
- 18) 樋口範雄 (2008)「第 5 章 終末期医療とプロセス・ガイドライン」樋口範雄編著『続・医療と法を考える』有斐閣、pp. 79-104
- 19) 水村容子、菅原麻衣子、谷本裕香子、杉田記代子、本名靖、渡邊裕美「地域・在宅での終末期医療環境の必要条件に関する研究—福祉・医療圏域および在宅の必要条件の抽出を目的として—」ライフデザイン学研究 12 号、pp.323-336
- 20) 宮崎市 (2024)「わたしの想いをつなぐノート」https://www.city.miyazaki.miyazaki.jp/fs/8/2/7/0/9/7/_/827097.pdf
- 21) 渡辺靖仁 (2012)「高齢者との共存共助のための一考察」共済総合研究 65 号、pp. 44-57

研究ノート



新型コロナウイルスによる価値観・死生観の変化

ー秋田と東京の比較からー

小川 有閑

大正大学 地域構想研究所 研究員

(要旨) 2020 年から始まった新型コロナウイルスの感染拡大は人々の行動を制限し、生活上に外的変化を与えただけでなく、内面の価値観や死生観にも変化を生じさせた。秋田県・東京都に在住する計 40 名へのインタビュー調査から、2 地点に共通して「人間関係」、「生活の見直し」、「健康意識」、「仕事」、「死生観」に大きな影響を与えたことが分かった。一方で、秋田では感染者特定への恐怖が強く、葬儀の簡素化に対する戸惑いがあったのに対し、東京では感染者数の多さから「慣れ」の感覚があり、葬儀の簡素化もスムーズに進んだ。これらの相違は感染状況と地域風土が掛け合わさった結果と考えられる。

キーワード: 新型コロナウイルス、Covid-19、価値観、死生観、葬儀

1. はじめに

2020 年から始まった新型コロナウイルスの感染拡大は人々の行動を制限し、生活上に多大な物理的影響を与えた。筆者の所属する BSR 推進センターでは、「寺院における新型コロナウイルスによる影響とその対応に関する調査」を実施し、葬送儀礼の小規模化・簡素化が進展していることを明らかにしてきたが、物理的な形式の変化と死生観の変化がリンクしていることも示唆された。この知見から、新型コロナウイルスの流行は生活様式の変化を通じて私たちの価値観や死生観など内面にも深く影響を与えたのではないだろうかと関心を持つにいたった。

また、アメリカ合衆国テネシー州にあるオースティン・ピー州立大学の広野達教授より、新型コロナウイルスの感染状況が異なる国の影響の差異を調査したいとの提案があり、本研究チーム¹⁾は主に日本国内の調査を担当し、広野氏が主にアメ

リカ国内の調査（日本でも一部調査を実施）を担当することにした²⁾。

同じ日本国内であっても、感染状況の違いはもちろんのこと、地域社会のあり方も異なり、外的・内的影響を一律に語ることは難しい。そこで、本チームでは、秋田県と東京都の2つの地域の在住者にインタビュー調査を実施し、国内の多様な影響を把握することを目的とした。2 地域でそれぞれ一般 10 名、僧侶 10 名、計 40 名を対象とし、仕事、家族、人付き合いに対する考え方、死生観、宗教観などの変化について聞き取りをおこなった。

この2地域を選んだ理由は、秋田県と東京都の人口動態・感染状況ならびに宗教への結びつき（寺檀関係）が対照的だからである。秋田県は人口の一極集中が指摘される東京都に対して、国勢調査に基づく人口減少率が5回連続で全国最大という状況にある（2024 年 1 月 1 日時点で東京都人口 13,911,902 人、秋田県人口 924,620 人）。2023 年 5 月 8 日時点での感染者累計 203,791 人、死亡者

¹⁾ 筆者と地域創生学部・高瀬頭功准教授の2名で調査を担当した。

²⁾ 日米の比較については広野を筆頭著者として Impact of

COVID-19 on Japanese Buddhist Communities in Japan and USA を Journal for the Scientific Study of Religion に投稿中である（2025 年 2 月 15 日現在）

数 604 人と感染状況は国内では低水準といっている。一方、東京都は新型コロナウイルスが 5 類感染症に移行した 2023 年 5 月 8 日時点で、感染者累計 4,386,904 人、死亡者数 8,124 人と国内最多の感染状況にある。

また、秋田県は比較的寺檀関係が密であり、葬送儀礼も伝統的な方法が守られている地域である。対して東京都は葬送儀礼の簡素化・小規模化が顕著で寺檀関係も希薄と言われる地域である。

なお、新型コロナウイルスが価値観など内面に与えた影響については、学生を対象とした調査研究が散見されるものの、広く市民を対象としたものは管見では松平泉³によるもの以外は見つけれなかった。

2. 調査概要

調査期間は 2022 年 5 月から 9 月、対象者は機縁法に基づいて選出し、zoom もしくは対面での半構造化インタビューを実施した。対象者の属性は以下の通りである。

- ①秋田県・一般：男性 4 人・女性 6 人、30 代 4 人・40 代 1 人・50 代 3 人・60 代 1 人・70 代 1 人
- ②秋田県・僧侶：男性 10 人・女性 0 人、30 代 8 人、40 代 2 人
- ③東京都・一般：男性 4 人・女性 6 人、30 代 3 人・40 代 2 人・50 代 2 人・60 代 1 人・70 代 1 人
- ④東京都・僧侶：男性 9 人・女性 1 人、30 代 1 人・40 代 4 人・50 代 5 人

なお、本調査は、大正大学研究倫理審査委員会の承認を受けている。（承認番号：22-2 号）

3. 秋田と東京の共通点

2 地域に共通して見られた変化は、「人間関係」、「生活の見直し」、「健康への意識」、「仕事への影響」、「死生観」であった。

（1）人間関係

対面でのコミュニケーションの減少という外的変化はもちろんだが、会うべき人＝大事な人というように優先順位が明確になり人間関係を整理できたというポジティブな意見が目立った。

『自分にとって、より大事な仕事、人は何か』ということに、すごく気が付かされた」（秋田一般・女性・70 代）

「より一層、深く人と触れ合おうとか連絡し合おうと思う人と、要らない人はもう切っていったらいいよねって。（中略）そこはある意味、もうドライになったというか。もう連絡来ないし、この人の連絡先はいいかなくて、今回、ぱっぱって切った場合もありました」（秋田僧侶・男性・30 代）

「職場の人間関係ももちろんそうですけど、これは必然的に行かなくてもいい場所というか、行かなくてもいい付き合いみたいなものに行く必要がなくなったというか、断りやすくなったというか、整理したっていう部分は一つあったと思います。反対に、いわゆる整理をした中で大事な人間関係なんだなっていうふうに思った方に対しては、コロナ禍以前よりも連絡を取る機会というのは増えた気がしています」（東京一般・男性・30 代）

「自分にとって、よりつながっていたい人が明確になったし、自分にとって関わっていたい人がはっきりしたので、それはよかったと思う」（東京僧侶・男性・40 代）

（2）生活の見直し

自粛生活のなかでこれまでの家族関係を再考したり、ワークライフバランスをコロナ前に比べてプライベートに重きを置くようになったり、生活の外的変化にともない、価値観に変化が生じている様子がうかがえる。

「（自粛生活で）やっぱり一緒にいて、ぎすぎすする機会があった。そういうのって今まで外で発散して解決してたところだったと思うんですけど、

3
<https://www.tohoku.ac.jp/japanese/newimg/pressing/tohoku>

univ-
press20211125_02web_belief.pdf?utm_source=chatgpt.com

そもそもそれは家族の内側で向き合わなきゃいけない問題だったのかなというふうになって。それに対して何か解決策が見つかったかというわけでもないんですけども、そういう面では、ちょっと考え方が変化したかなと思います」(秋田僧侶・男性・30代)

「例えば2018年とか2019年に比べると、今は仕事の仕方を変えていて、手を抜いてるというわけではないんですけども、10・0ではなくて、やはり5・5であったりとか、時には少し家庭のほうに重きを置くというのを、『その時々に応じて、ちょっと力配分を変えなきゃいけないのかな』というのは思いました」(東京一般・男性・30代)

「コロナがなかったら得られなかった家族との時間みたいなものがもらえるから、なんかコロナに感謝する自分もいるんです」(東京一般・男性・40代)

「やっぱり何とも無駄な会議とか無駄な飲み会が多かったんだなというのを感じますよね。今、すごい楽だなと思う。会議とかやっても、その後に懇親会がありましたけど、今は会議終わったら、すぐ帰れたり、家でZoomで済んじゃうと、ものすごいやっぱ楽です」(東京僧侶・男性・40代)

(3) 健康への意識

感染対策や自粛生活による運動不足対策からの身体的な健康志向のほか、精神的健康の低下に言及する回答も共通して見られた。

「やっぱり高齢の方との行き来が多いので、自分が下手に動いてしまうと、自身よりも他の方に迷惑を掛けるっていうのが多いので、うちにこもってしまう。やっぱりストレスっていうのはあると思います」(秋田僧侶・男性・40代)

「特に病気とかではないと思うんですけど、ずっと『ああ、コロナだしな』みたいな気持ちが何となくボワーッとあって、なんかちょっとうつうつとしがちというか、何ていうんですか、生活全体に膜がかかるみたいな感じで常にコロナがあるなって」(東京一般・女性・30代)

(4) 仕事への影響

対面を主とする職業の場合には、直接的に影響を受けており、それは僧侶も例外ではなかった。

「うちのほうでは毎日平均で5〜6軒ぐらいの檀家宅を毎日回るので、私が一番かかるリスクがあるのかなというのがある。お会いするのは特に高齢者の方々なので、一応、会話はするようにはしてるんですけど、お茶とかは一切いただかないようにしたりとか」(秋田僧侶・男性・30代)

「法事が本当にないです、めちゃくちゃ。うちに駐車場がなかったら本当に倒産してんじゃないかというくらい」(東京僧侶・男性・40代)

「毎日9時5時で必ず出勤しなければ、お勤めはできないなと思っていたんですけど、ベッドからできる仕事なんて限られてしまうと思ってたんですけど、比較的、自宅からでもできることがあった」(東京一般・女性・50代)

(5) 死生観

死をより身近に感じるようになったり、面会禁止のなかで死んでいくことはどういうことなのかと考えたり、死について考えるようになったという意見が見られる。僧侶も、元々持っていた死生観は揺るがないものの、死を一層リアルなものとしてとらえるようになっていく。また、一般人の死生観の変化を感じたという僧侶の声もあった。

「檀家さんが大きな病気をして、コロナのために病院で手術ができず、症状が悪化してしまった。病院に入ってしまうと、会いに来てくれる人もいないですし、面会もできませんから、そういう状況になるのが、とても寂しいということで、最後は入院せずに自宅でお亡くなりになった。自分がもう長くないという時に、周りに誰もいてくなくなる、孤独だったと思います」(秋田僧侶・男性・40代)

「コロナ患者が出た家は、ちょっと終活というか、皆さん焦っている。お墓にしろ、そういうところを整理したいという話はよく聞きます。(中略)あと、コロナだからということで家族葬も増えたので、やっぱ世間の人が、だいぶ後悔している。

死に関して、すごい身近なものだということに一部の人は気付いてくれたのかなとは思いますが、より仏教とか宗教に関して、興味を持ってくれる人は増えたのかなと」(秋田僧侶・男性・30代)

「死が近くなったというのは、このコロナ禍で、ちょっと思うところはありませんね」(秋田一般・男性・30代)

「なんか死って身近にあるんだなという気はしています。あんまり知り合いが亡くなったことがなくて、ほんとに死んじゃっても会えないことがあるのかもというようなのは突き付けられた気はします」(東京一般・女性・30代)

「身近で、都内でもお別れできないみたいなことがもう自分の目の前でリアルに起きてきてたので。さらに人はすぐ、いつ死ぬか分かんないということと、やっぱりお別れをきちんとできないということのつらさというのが何となく、よりリアルになった」(東京僧侶・男性・40代)

4. 秋田と東京の相違点

続いて、秋田県と東京都の新型コロナウイルスによる影響の違いを見てみたい。

(1) 新型コロナウイルスへの恐怖感

(a) 秋田県

- ・初期は感染者が少なかった分、「かかったら村八分になる」という恐怖感が強かった。
- ・感染者が特定されるような環境があり、噂が広がることを懸念する人もいた。

「結構、最初はひどかったです。もう本当に特定されるので、個人の家も。そうすると、その家族の人たちが学校に行ってる、会社へ勤めてるところまで全部、特定されて、学校にも行けなくなって。そのお母さんがパートしているお店。お父さんは公務員なんだけど、もう、みんな辞めなきゃいけなくなった、引っ越ししたとか。それもうわさですよ。だから、それが本当か、うそか分からないけど、全然、関係ない私たちにまで全部、うわさが広まるんです。(中略) 他県のナンバーの車、走っているじゃないですか。そうすると、

『秋田在住です』って貼っているんですよ」(秋田一般・女性・50代)

「一時期は感染者が一日 300 人、400 人いたんですけども、もうそこまで行けば『自分、かかってもしょうがないか』感はあるんですが、最近、また 50 人とか 60 人まで減っているんで、そうなる とまたひと昔前みたいに、かかるのが嫌になってはきちゃいます」(秋田一般・男性・40代)

「いわゆる特定ですよ。犯人探しじゃないですけど、お参り回っていくと、最初はどこそこの誰らしいという話だったのが、次のお宅に行くと、どこの学校の生徒さんだとかって。次に出るのは、そこの親御さんがこういうことしていたから家族にうつったんだとか。しまいには、どんどん関係ない話に膨らんでいったので、いわゆる今、言われるコロナ差別ですよ。それのもう本当に始まりを目の当たりにしていたというか。これ、田舎だから故に、やっぱり話の伝わるスピードが速いですし、特定もされやすいので。そこにわれわれ和尚がお茶飲み話の中で話に全部同意しても、その差別を助長するというか、そういう危惧がありました」(秋田僧侶・男性・40代)

「かなりの最初の段階で、感染者が出た時には、もうすぐにどこどこの誰だみたいなのうわさが流れて、その人の家には石投げられたどの何だのみたいな。後から聞くと、そういうことはなかったらしいんですけども、そういう誹謗中傷まがいなうわさがうわさと呼んでみたいなのはありました」(秋田僧侶・男性・30代)

「私、例えばお檀家さんのお宅に月命日にお参りに行くんですけど『東京行ってきたの?』とか『県外に行ってきたの?』と、すごい敏感な人がいるんです、いまだに。私も、その方には『ちょっと東京行ってきたから 2 週間会えませんか』みたいなことになってしまうんです」(秋田僧侶・男性・40代)

(b) 東京都

- ・感染者数が多く、新型コロナウイルスに対する恐怖はあったが、身近に感染者がいることが当たり前になっていた。
- ・「どこにでもコロナ患者がいる」という認識が

あり、特にオミクロン株以降は「かかるのは仕方がない」という感覚も広がっていた。

「デルタ株にかかった人とオミクロン株にかかった人は、全然、その価値観が違うと思います。デルタ株は死に直面してると思います。僕とかは別にオミクロンだから、インフルエンザみたいなもんなんです。オミクロンも喉、2日ぐらい痛くて、頭も痛かったけど、仕事を2週間、休んで、子どもと遊んで楽しんで、全然、死に直面してないから」（東京一般・男性・40代）

「（自身も感染したが）結構、周りも感染者がちょくちょくいる。申し訳ないですけど他の方でコロナって聞くと、自分一人じゃないって思えました。

（中略）症状がこれで済むんだったら、そんなに構えなくていいかなっていうところも正直なところではあります。インフルエンザよりも熱は出ないですし、喉の痛みは強いんですけど、風邪以上、インフルエンザ以下だっていう印象だったので」（東京僧侶・男性・30代）

（2）葬儀・供養に対する変化

（a）秋田県

- ・もともと葬儀をしっかりやる文化だったが、コロナ禍で急速に簡素化・小規模化が進んだ。
- ・僧侶からは「本当にこれでいいのか」という戸惑い・疑問を持つ声が多く、一般からは「これで十分」「仕方がない」という意見も見られる。

「この地域は昔から、亡くなれば町内の人たちが集まって、お通夜の時に町内の人たちが主体で集まって弔うんですけども、そういったものもなくなってきている」（秋田僧侶・男性・30代）

「やっぱり人数は制限されてきていて、自分のところは田舎なので、葬儀といえば近所の人とかも結構呼ぶ地域なんですけども、それが全くなくなって、家族とその孫ぐらいになってしまったので、今までの半分ぐらいの人数にはなっちゃったかなという感じです」（秋田僧侶・男性・30代）

「私の感覚としてはコロナ以前から、もうかなり変化はしていた。例えばご葬儀の会食であったり、いわゆる役僧をお呼びしたりとかというのが、コ

ロナ以前から、かなり減少していた。コロナが起きたことで手を振って簡素化できたという考え方が檀家さんの様子から見て取れた。だからコロナでというよりは、コロナが最終的な決定打ではありますね」（秋田僧侶・男性・40代）

「亡くなった父親が『家族葬でいい』とずっと言っていて、それをまず、かなえるっていう形にしたんですけど、家族としてはちゃんとしっかり見送ってあげてもよかったんじゃないかなという葛藤とか、すごいあって。（中略）結局、葬儀とか全て終わった後に、やっぱり会いたかったと来てくれた方とかがたくさんいたんで、この形でよかったのかな？と思った」（秋田一般・30代女性）

「今は、ほんとにこじんまりと家族で送るというのが、秋田では、一番主流というか、一般的なやり方だと思います。あと、地元の新聞に訃報欄があるんですが、昔は何月何日どこどこで葬儀やりますみたいなのが普通でした。今はもう、『何月何日亡くなりました。葬儀は終了しました』みたいに事後報告的に載せてるのが9割9分ぐらいの感じですよ。そういう時代、そういう流れになってきているのかなというのは、確かにあります」（秋田一般・男性・50代）

（b）東京都

- ・もともと「家族葬」や「火葬のみ」の形式も多かったため、大きな変化を感じる人は少ない。
- ・ただし簡素化が一層進み、通夜をやらない「一日葬」が増えた。

「前は一日葬とか言われると、いやいやって思っていたけど、コロナでその一日葬に対するハードルが自分の中で下がっちゃった。もうこういう状況だからってなると、そうですねみたいな。（中略）本当は一日葬を薦めちゃいけないというのは分かるんだけど、もうしょうがないなという。その方が、みんな安全だから、そうしましうみたいな感じに自分もなっていっちゃったかな」（東京僧侶・40代・女性）

「昔だったら『やっぱり法事はやったほうがいいですよ』とはっきり言えたんですけど。今は『法事を行わなくても、そんなに気にする必要はない

ですよ』というふうに。こういう状況になると、やっぱりお檀家さんの気持ちの方が優先されるので」（東京僧侶・男性・50代）

「葬儀って、もっとすごい大変な感じだったじゃない、昔は。昔というか、コロナ前は、親戚にいっぱい連絡したりいろいろあったけど、『ああいうのも、もう、しなくていいんだ』と思って。『ああいうの嫌だな』とずっと思っていたけど、『夫が死んだ時とか母が死んだ時、そういうの、私がやるのかな』なんて思っていたのだけど。『あ、家族葬でいいんだ』『もう簡単でいいんだ』と」（東京一般・女性・50代）

5. おわりに

40名のインタビュー調査から、秋田と東京の共通点・相違点を見てきたが、人間関係や生活の見直しなど価値観の変容が全国的にあらわれており、感染症の流行による外的変化が我々の内面にも影響を及ぼしていることが明らかとなった。流行開始から2年が経っている時期での調査だったためか、最初期の混乱を脱し、落ち着いて現状を把握し、コロナ禍の影響を前向きにとらえる声が多かったように思われる。

2 地点の相違を見てみると、感染状況と地域風

土が掛け合わさった結果として、「新型コロナウイルスへの恐怖感」「葬儀・供養に対する変化」が浮かび上がってきたと考えられる。ある種のムラ社会が強く残っている秋田では、感染者数が少ないが故に感染者が特定されやすい環境にあり、そのため住民は自身の感染に対して強い恐怖心を抱いていた。一方でそもそも人口密集で近隣の人間関係がドライな傾向にある東京では、感染者数が多く、いちいち感染者を特定する意識も弱かったのだろう。

葬儀・供養については、東京はコロナ以前から簡素化・小規模化が一般化しており、コロナ禍でも違和感は少なかった。近隣住民の多数の参列が当たり前であった秋田では、コロナ対策を口実とした簡素化・小規模化に戸惑いを覚える人も多かった。秋田の僧侶からは「20年、30年かけて生じるはずだった変化が3年で来てしまった」というような嘆きも聞かれた。

同一国内であっても、地域により、また職種によってコロナ禍の受け止めは異なる側面があり、コロナの影響を一面的に見ることは注意が必要だ。また、5類感染症に移行し、コロナ前の生活にほぼ戻ってきた現在において、本稿で分析した影響がさらにどのように変化しているのか、丁寧な追跡も必要であろう。今後の課題としたい。

参考文献

- 1) 大正大学地域構想研究所 BSR 推進センター『第5回「寺院における新型コロナウイルスによる影響とその対応に関する調査」結果報告書』, <https://chikouken.org/wp-content/uploads/2024/03/31ad5952b460d03a4730e7c46d5562cf.pdf>

図書館閉館の是非をめぐる事例を通して 地方議会改革、住民自治の拡充を考える

片山 善博

大正大学 地域構想研究所 所長

(要旨) 2000年に施行されたいわゆる地方分権推進一括法は、地方自治の二つの重要な要素のうちの団体自治の強化の面では大きな力を発揮したが、もう一方の住民自治の強化の面では見るべき成果はほぼ何もなかった。そのことが、ともすれば随所に散見される住民の意思を軽んじた自治体運営に反映している。

本稿では、一つの自治体の図書館のあり方をめぐって市当局と住民が対立し、市民が住民投票を求める事態に及んでいる事例を取り上げ、そこに含まれる論点を明らかにする。そこから、なぜもう少し賢明な方法により合意を形成することができなかったのか、その原因や背景を探るとともに、住民自治の視点から自治体が留意すべき点、とりわけ地方議会の運営上改善すべき点、さらには国が法律を改正することによって解決すべき課題などを摘出することを通じて、具体的な住民自治の拡充策を提示する。

キーワード：住民自治、地方議会改革、公聴会、直接請求、審決の申請

1. はじめに—地方分権改革を振り返る

現行の地方自治制度が始まってからおよそ 80 年になろうとする。これまで地方自治制度にはさまざまな改正が施されてきたが、最も重要なテーマの一つが、地域のことはできるだけ地域の住民が責任を持って決める仕組みにするための改革、すなわち地方分権改革だった。

この点での大きな節目になったのは、2000 年に施行され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（以下「地方分権推進一括法」という。）である。それまで機関委任事務制度が存在していたことから、国と自治体は実質的に上下の関係にあったが、地方分権推進一括法によって機関委任事務が廃止されたことに伴い、自治体は国の法律には従うものの、国とは対等の関係に立つこととなった。

地方分権推進一括法ではこの機関委任事務を廃止したことのほかに、国が自治体に対して指示したり、国の同意や承認を求めさせたりするために

は、法律上の根拠がなければならないこととされた。これを関与の法定主義という。

このほか、国から自治体に対する権限移譲や規制緩和（関与の廃止ないし縮減）も多少進んだことから、自治体の主体性や自由度はある程度高まったといえる。もっとも、それはあくまでも従来と比較してのことであって、団体自治の強化を図るために権限移譲や規制緩和をいっそう進めるといふ課題は残った。

また、この時の地方分権改革では、地方自治にとって団体自治と並んで重要な要素である住民自治の拡充についてはほとんど手つかずのままだった。それは、この法案の策定過程において、権限移譲や関与の縮減の調整に手間と時間をとられ、住民自治の拡充にまで手が回らなかったことに起因する。

当時のこうした事情を振り返ると、地方分権推進一括法施行後に、権限移譲や規制緩和をいっそう進めると、住民自治の拡充を図ることが課題として残されていた。

その後、今日までの地方分権改革を概括すると、残された課題のうち権限移譲や規制緩和については、注目に値するほどの改革はなされていないが、それでも実務的な面での改革は継続して進められてきた。

もっとも、新型コロナウイルス対策では、事実上かつての機関委任事務の時代に戻ったような面が見られたり、その後の地方自治法の改正で国が個別の法的根拠がなくても自治体に指示できる仕組みが設けられたりするなど、むしろ団体自治の強化に逆行する動きがあることには注意を要する。

一方の住民自治の拡充については、引き続き今日に至るまで、残念ながら何も進展していない。この稿では、自治体と住民との間の深刻かつ具体的な揉めごとを取り上げている。もし、この間、住民自治の拡充が順調に進んでいれば、そもそもこの揉めごとは起こらなかった可能性が高い。「残念ながら」には、こうした意味が含まれている。

2. 図書館をめぐる事例から見えてくる住民自治の課題

団体自治の強化の面においても、また住民自治の強化の面においても地方分権改革が進まない原因の一つに、これまでの改革が、地方自治の主役である住民から縁遠いところで始められたことが指摘される。

地方分権推進一括法として実を結んだ地方分権改革の構想はもっぱら地方自治を研究する学者たちが練り、それを政府の中に設けられた地方分権推進機関が受け止めるところから始まった。その後の具体的な改革案作成の段階では、その推進機関の中で中心的な役割を担っていた旧自治省（現総務省）の官僚たちと、権限移譲などに消極的な各省の官僚たちとの間で熾烈な攻防が繰り広げられた。

その攻防の過程では全国知事会や全国市長会などのいわゆる地方6団体の関係者はヒアリングを受けたり、要請活動をしたりする機会に恵まれていたが、肝心の住民は終始蚊帳の外だった。住民とはほぼ無縁のところでは地方分権改革は進められたのである。

とにかく地方分権改革に対する住民の関心が低いことを嘆いたり批判したりする自治体関係者の声を聞くことがあるが、地方分権推進一括法が出来上がるまでの経緯を知れば、その嘆きや批判は必ずしも的を射ていない。

住民を中心に置くという視点は、今後のさらなる地方分権改革を進める上で欠かせない。併せて、この視点は日々の自治体行政を運営する過程でも生かされなければならない。住民の視点を中心に置き、あらためて地方自治の運用を見直すことによって、その改善や改良の必要性が見出されるからである。

本稿では、自治体行政の一つの事例を取り上げ、住民の視点からこれを点検してみることによって、現行の地方自治制度やその運用の具体的な改善策、改良方法を提示することとしたい。

ここで取り上げるのは東京都清瀬市における図書館行政のあり方をめぐる事例である。清瀬市では2024年3月の定例市議会において清瀬市立図書館設置条例の改正が行われた。これまで6館あった市立図書館のうち4館を閉館とし、2館体制にすることなどを内容とする改正だった。

この改正を受け、図書館閉館に反対する市民団体「住民投票で夢のある図書館を創るきよせの会」は2025年1月15日、閉館の是非を問う住民投票を実施するための条例制定を求める請求書を市長に提出した。市議会が決めた条例改正の内容に納得できず、図書館の閉館の是非についてあらためて市民の意思を問おうとする直接請求である。

要点だけを述べれば以上のようなことだが、この間市民と議会との間にはいくつかのやり取りがあった。まず、条例改正が審議されていた2024年3月、市民たちが市議会に対し署名付きの要望書を提出している。

清瀬市は条例案の提出に先立ち、図書館運営に関する方針案を公表し、パブリックコメントで市民の意見を募ったが、意見の提出はなかったと市議会で説明していた。図書館運営に関する方針案に対して市民からの異論や反論はなかったのだから、この条例案は市民の合意が得られているということなのだろう。

ところが、この方針案には「すべての市民が利

用しやすい図書館サービス基盤の整備」などに力点が置かれている一方、肝心の4館を閉館する方針については明示されていなかった。したがって、このパブリックコメントの結果をもって閉館について市民の合意が得られたとは言えず、市議会は条例案に賛成しないしてほしいというのが要望の趣旨だった。ただ、この要望は市議会によって顧みられることのないまま条例案は可決されている。

次の6月市議会には、図書館の閉館を見直すよう求める「清瀬市立図書館の充実・発展の提案に関する請願」が提案された。請願は先の要望書とは異なり、市民の権利として認められた制度であり、議会はこの所定の手続きに従って丁寧に取り扱わなければならない。清瀬市議会では請願の提出者が請願の趣旨説明をする機会も設けたが、結局2024年6月28日の本会議で請願が不採択とされたことで、閉館の方針に影響を与えることはなかった。その上で、それでもなお閉館に納得できない市民たちが、住民投票を実施するための条例制定を求める直接請求をするに及んだものである。

3. 市民の合意形成に失敗した議会の機能不全

一連の経緯からは、自治体運営に関していくつもの重要な論点を見出すことができる。その一つは、市民が直接請求という非日常的手段に訴えなくても済むように、議会の審議を通じて大方の市民の理解が得られるような合意形成を図ることができなかったのかという点である。

もとより直接請求は地方自治法に定められている住民の政治参画の権利であり、市民がこれを活用することに何ら問題はない。ただ、直接請求を行うには住民の側に署名集めなどの難儀な作業を強いることになるし、実際に住民投票を行うことになった場合には、自治体の財政面で多額の出費を要することから、頻繁に行われることは想定されていない。

例えば市町村合併の是非を問うなど自治体にとって百年の大計に属するようなことを決める場合には、大いに活用されていい。ただ、図書館のあ

り方など公の施設の取り扱いを決めるような案件では、できるだけ日常的な手続きによって住民の合意を得ることが望ましい。その日常的な合意形成の場として設けられているのが議会であり、そこでの熟議を通じて議員だけでなく市民の間の合意が形成され、その合意に沿って議案が決定されることが本来は期待されている。

このたびの図書館閉館をめぐる案件については、市議会議事録を見る限り、熟議を経たとの評価を与えることはできない。この見方に対しては、市議会関係者からは反論があることが予想される。一般的に持ち出される反論は、議場では一部の議員を除いてこの問題を取り上げてはいないが、すでに各党派の中では十分議論していて、それを含めると熟議を経たことになる、というものである。

この反論には同意できない。先にふれたように、議会に期待されているのは議員の間だけでなく市民をも含めた合意形成のための熟議であり、それには市民もアクセスすることができるオープンな場で議論が交わされることが必要条件だからである。

それでも、4館閉館の条例案は一部の議員を除く賛成多数で可決し、決定されているのだから、立派に合意が形成されているといえるのではないかと反論もあるだろう。たしかに議会内だけに着目するとそのとおりである。

ただ、結果的に議会の決定に対して承服しがたい市民が数多くいて、その中から直接請求が出てきたということは、議会内での合意と市民の意思との間に大きな開きがあったことを示している。その点で、議会の機能として期待される市民をも含んだ合意形成には明らかに失敗している。

市議会が市民を含めた合意形成を図るという点を重視していれば、4館閉館の条例案を処理する過程で、立ち止まって熟議をする機会があったはずだ。それはこの条例案を審議した2024年3月のことである。

条例案を審議する中で、市民から署名付きの要望書が市議会に提出されている。この要望書には先にもふれたように、条例案が妥当であることを裏付ける資料として市当局が説明したパブリックコメントの信憑性を疑わせる内容が含まれていた。

市当局が説明していた「図書館運営に関する方針案に対する市民合意」に疑義が生じたのだから、市議会では条例案の処理は取り敢えず継続審査にしておき、例えばあらためて4館閉館を明示した上でパブリックコメントをやり直すよう執行部に指示するなどの措置を講じるべきではなかったか。現に何人かの議員から継続審査の動議が出されたが、それを否決した上で条例案を可決した市議会の多数派には熟議の重要性に対する認識が欠けていた。

なお、この種の要望書に署名は必要とされていないのに、この要望書には3,920人の署名が付されていた。しかもその書名はおよそ半月という短い期間で集まったというから、市民の関心が相当高かったことを読み取ることができる。

ちなみに、後日行われた住民投票を実施するための条例制定を求める直接請求の署名集めでは、清瀬市の場合の必要署名数は1,263人であるところ、わずか一月の間に必要署名数をはるかに上回る8,278人の署名が集まり、そのうち市選挙管理委員会が認定した有効署名数は7,674人に達している。ここからも図書館問題に対する市民の間の強い関心を読み取ることができよう。

市議会は議案の処理に当たって、こうした市民の関心や反応に本来は鋭敏でなければならないのに、多数会派の議員たちはややもすれば市民の動向には無頓着で、もっぱら市執行部とのやり取りや会派間の駆け引きに目を奪われがちである。これでは、議会の審議に期待される熟議は機能不全に陥り、熟議を通じた市民間の合意形成などおよそ縁遠いというほかない。

4. 現行制度で議会が実践できる住民自治の拡充策

それでは、議会が熟議を通じて広く市民の間の合意を形成するにはどうすればいいか。それには二つの側面がある。一つは、議会が必要な議会改革を実行し、自ら変革を遂げることである。他の一つは、その議会改革を促し、助長するために有効な地方自治制度を改正することである。

まず議会の自主的な改革である。議会改革には

これまで多くの地方議会が取り組んできた。例えば「議会基本条例」の制定、質疑の際の「一問一答制」の導入、「議会報告会」の開催などである。それらのねらいはもっぱら住民に議会のことをよく認識してもらい、理解してもらうことにあった。それを通じて議会に対する住民の信頼を得ることをめざしていた。

ただ、これまでの議会改革はねらい通りの効果を発揮することではなく、住民の信頼を得るには至っていない。かつて盛り上がった議会改革の機運も今ではすっかり冷め、最近では議会改革が話題になることすら珍しい。

これからの議会改革はこれまでとは違った観点、すなわち熟議を重んじるとともに、議会への住民参画の機会を充実させることを念頭においた改革を志すべきである。それが、結果的に議会が住民の関心を集め、その信頼を得ることの近道だろう。ただ、そのためには解決しておくべき課題がいくつかある。

まず、熟議を重んじるということは、議会での審議を通じて議案の処理が決まることを意味する。これまで多くの議会では、与党を自称する会派の議員たちが、長の提案に係る議案の審議を始める前に、すでにそれを可決成立させることを事実上決めている。

議会での審議中に議案の内容について説得力のある異論や反論が出されようと、あるいは先に見た清瀬市の事例のように、議案に関する提案者の説明内容に疑義が挟まれる事態になろうと、議案の処理方針を変えるつもりはない。これは熟議の対極にある形骸化した議会運営である。

こうした議会の形骸化を避けるには、議会の多数会派が、長が提案した議案を無傷で可決させるというこれまでの硬直した考えを改めることである。議案には是々非々の態度で向き合い、議場でのさまざまな意見に謙虚に耳を傾け、議員一人一人が自ら考え、議案に対する表決態度を決めることである。そのため会派拘束は基本的にやめるのが望ましい。

謙虚に耳を傾けるべき相手は議員に限らない。住民の意見にも耳を傾けるべきである。そのためには、議会で条例案や予算案などの議案を審議す

る過程で、広く住民の意見を聴く機会が設けられることが求められる。

例えば、アメリカの自治体議会では、public hearing、public comment、public testimony などの名称で、住民が議案や自治体運営について意見を述べる機会が必ず設けられている。

そこでは市民なら誰でもあらかじめ所定の申請ないし連絡をしておくことによって、2分なり3分なりの発言の機会を与えられる。それに議員が耳を傾け、その後の議員間討議の中で取り上げられたり、各議員の評決態度に反映したりする。もちろん玉石混交の発言なので、まったく取り上げられることも、反映することもない発言も多いが、それでもそれらを含めて住民の意見に耳を傾けるのがアメリカの自治体議会の特徴である。

住民の発言機会を設けるためには、議会の運営を変える必要がある。わが国のほとんどの地方議会では、これまで多くの時間を一般質問に費やし、議案の審議がおざなりになっている面があることを否定できない。もとより一般質問も大切だが、そもそも議会とは議案を処理し決めることが最も重要な役割であることを思い起こせば、議案審議の方に重点を移すべきだろう。

さらに議会の審議を充実させるためには、議会がその権限に基づき自ら調査を行うことが望ましい。全国市議会議長会が公表した「市議会の活動に関する実態調査結果(令和5年中)」によると、パブリックコメントを行った議会は815市のうち48市、住民アンケート調査は104市と限られているが、議案の審議などに必要があれば、これらの調査はもっと積極的に実施されている。

ここで取り上げた清瀬市の例でも、先に指摘したように執行部に対してパブリックコメントのやり直しを指示してもよかったし、議会自身が条例案に即した内容に基づいて市民の意見を募ることがあってもよかったのではないかな。

議会による調査活動に関連して、ここで一つの残念な事例を取り上げる。これは2014年3月の東京都千代田区議会での事例である。千代田区は「三崎町一丁目」を「神田三崎町一丁目」に、「猿

楽町一丁目」を「神田猿楽町一丁目」に変更するなどの町名変更を行うための議案を議会に提出した。

区は、該当地区の住民に対して意向調査を行った上で議案を提出したと説明していたが、議案提出に先立ち一部の区民から、「自然人だけを対象にした調査では不十分、地域で経済活動を行う企業や事業所の意向も調査すべき」、「意向調査の実施から何年も経過しているので、あらためて調査し直すべき」などの意見が数多く区議会に提出されていた。

区議会の該当の委員会ではこうした区民の意見を踏まえ、議案が提出される前に執行部に対してあらためて意向調査を実施するよう求めていたのだが、それが実施されないまま議案は提出されていた。これを受けた区議会は、審議の過程で再度の意向調査が実施されていないことについて執行部を質したり、批判したりはしたものの、結局は付帯決議をつけて可決し、成立させた¹。

「(該当の委員会として)丁寧、かつ、精力的に議論を重ね、執行機関にも意向調査の実施等を要望してきたところである。この度、改めての意向調査が実施されることなく議案として提出されたことは、委員会としても誠に残念なことである」との付帯決議からは、議員たちの無念さが伝わってはくるが、区議会として実に情けない姿勢だと言わざるを得ない。

区議会は町名変更の是非についての決定機関であり、その区議会が再度の意向調査が必要だとの考えを執行部に示していたのなら、その方針を貫徹すべきだろう。要求していたにもかかわらず執行部が再度の調査をやらないなら、区議会が自ら調査を実施すればいいだけのことである。

それには多少の時間と経費、手間がかかるが、熟議を重ねる議会であればそれぐらいのコストは惜しむべきではない。それに区議会がこんな腰砕けの姿勢では、自治体の最終意思決定機関としての権威も何もない。執行部に対して示しがつかないし、区民の信頼も得られない。この時の千代田区議会も、熟議を通じて合意形成を図る議会か

¹ 平成26年10月15日議決

らは縁遠かった。

千代田区議会のこの事例は情けない結果になったが、もし議員たちが毅然とした姿勢で執行部に臨んでいれば、事態を大きく改善し、熟議の議会を実現することができただろう。

千代田区議会を含む多くの議会が、住民自治の拡充と熟議の議会をめざすべく、現行制度のもとでも自主的に改革に取り組むことが期待されるが、それには住民自身がそれを後押しすることが必要である。その点では、議員選挙に際して、有権者として住民自治の拡充を志す議員が一人でも多く当選するような投票態度をとることが有効な手法になり得る。

5. 住民自治拡充に向けて制度上解決すべき課題

ここまで述べたような議会の改革を促し、また、それを実効あるものにするには、地方自治法などに規定されている制度を改正することも必要になる。例えば、先にふれた議会が議案審議の過程で住民の発言機会を設けることについてである。

地方自治法は、議会は予算その他の重要な議案、請願等について公聴会を開き、意見を聴くことができる旨を規定している（11条の2①）。ただ、実際にこの規定に基づいて公聴会を開いている議会は極めて稀である。先の「市議会の活動に関する実態調査結果（令和5年中）」によると、2市議会が議会運営委員会で開催しているだけであり、本会議や常任委員会、特別委員会ではまったく開催されていない。

ちなみに、国会法でも基本的には地方自治法と同じように、公聴会を開き、意見を聴くことができるとしている。ただ、予算や税法などの重要法案を審議する際には公聴会を開くことを義務づけている（51条②）。地方議会でも最低限国会並みに予算案や重要な条例案については公聴会の開催を義務づけるよう、地方自治法の改正が望まれる。

公聴会についてはこれ以外にも改正すべき点がある。例えば、現行地方自治法では公聴会に出席

した者に対し、出席に要した実費を弁償しなければならないこととされている点である（207条）。これは公聴会で発言する公述人を少人数に限定することが前提とされている規定である。現に、各地方議会の公聴会に関する規則では、公述人は議会側が案件に対する賛否の意見のバランスを考えて選定することとされている²。

このように発言できる公述人を少人数に絞り、しかもその選定を議会側が行うやり方の公聴会は、先に述べた「広く住民の意見を聴く機会」とは大きな隔たりがある。アメリカの自治体議会のように、住民なら誰でも所定のルールに基づいて発言することができる公聴会になるように地方自治法や会議規則の改正が求められる。公聴会のあり方がこのように変わると、出席者への実費の弁償は自ずと不要になるだろう。

清瀬市議会に提出されていた請願の制度についても改善すべき点がある。まず、清瀬市議会では請願の提出者に対し請願の趣旨説明を行う機会が付与されていた。地方自治法は説明の機会付与を義務付けていないし、現状でもこの機会付与は各議会で必ずしも普遍的に行われているわけではない中で、清瀬市議会がこの機会を付与していることは評価に値する。

ただ、この請願は市議会で顧みられることなくあっさり和不採択にされてしまった。これが後の住民投票を求める直接請求につながったことに鑑みると、請願がもう少し議会内で慎重かつ丁寧に取り扱われるべきだったのではないか。では、そうあらしめるためには何が必要か。

すでに公聴会のところでふれたように、現行地方自治法は、請願についても公聴会を開いて意見を聴くことができるとしている。先に予算案や重要な条例案については公聴会の開催を義務づけるべきとしたが、請願の処理においても同様の取り扱いをすることが求められる。ただ、請願の場合には提出者の意向を踏まえる必要があるので、提出者が希望した場合に限定して公聴会開催を義務づけるのがよいだろう。

公聴会を開くと、それに参加した住民の人数や

² 例えば、横浜市民会議規則 65 条の 4 など

そこでの発言ぶりなどから、その請願の内容が住民の間にどれほどの共感を呼んでいるのかを議会はおおよそ把握することができよう。それは議会が請願を処理する上で、議員の有力な判断材料の一つになるはずだ。

次に、清瀬市では図書館閉館をめぐって住民投票を実施するための条例制定を求める直接請求が行われたが、この直接請求の制度にも改善の余地がある。地方自治法では条例の制定改廃を求める直接請求は、必要な数の署名を集めるなど所定の要件を満たした上で自治体の長に対して行うこととしている。

それを受け取った長は、請求の内容について意見を付した上で、議案として議会に付議することとなる。条例の制定改廃に係る案件なので長を通して議会に提出すべきとの考えから、こうした仕組みにしているのだろうが、この仕組みは改められるべきである。

このことを清瀬市の例で説明すると、そもそも図書館の閉館を推し進めているのは市長である。その方針に反対する市民たちが住民投票を実施するための条例制定を求める直接請求を行ったのに、その条例案を当の市長を通じてしか議会に提案できないのは、市民たちにとって不本意この上ないことだと推察する。

しかも、市長はその条例案に対する自らの意見を付して議会に付議するのだが、これまでの経緯からして、条例案を可決すべきなどとする意見を付すはずはない。おそらくは住民投票を実施することは適切でないことをあれこれ指摘する意見になるだろうことは容易に想像がつく。こんな意見を付されて議会に提案されることは、請求をした市民たちにとっては屈辱的であるに違いない。

ではどうすればいいか。現行の地方自治法では議会に対して条例を含む議案を提出することができるのは、当の議会（議員または委員会）あるいは長に限られていて、住民には提出権はない。ただ、所定の署名数を集めて成立した直接請求の場合には、例外的に市民を議案の提出者に位置づけることがあってもいいはずだ。

議案の提出者が長であるか市民であるかによって、議案提出後の議会の審議には大きな違いが生

じる。現行制度のように長が提出者だと、議案を審議する議員からの質問に対する答弁は長ないし執行部の職員が行うことになる。

ちなみに清瀬市の例では、この稿を書いている時点ではまだ直接請求に係る議案が議会で審議されていない。ただ、それが審議される際の市長の答弁は、条例案を可決することは適切ではないとの内容に終始するはずだ。その際、直接請求の代表者にも発言の機会が与えられるが（地方自治法74条④）、議案提出者ではないので、その存在感は薄くならざるを得ない。

一方、制度を改正することによって直接請求の当事者が議案の提出者になった場合には、議員たちの質問にはその代表者が答弁することになるので、図書館閉館に賛成した議員たちに対して、堂々と受け答えをする場面が想像される。その際、長が議員から意見を求められて発言する機会があったとしても、あくまでも脇役にすぎない。

ことほどさように、誰が議案の提出者になるかによって、議場のありさまには大きな違いが出てくる。直接請求した市民に屈辱感を与えることなく、公正に遇するための制度改正が求められる。

6. おわりに

以上、本稿ではもっぱら地方議会における住民参画を念頭におき、住民自治の拡充策に関して、現行制度で運用の改善が図られるべき点、関連する制度自体の改正がなされるべき点を中心に論を進めてきた。

もとより住民自治が発現される場合は議会に限られない。選挙権及び被選挙権の行使や直接請求などを除いた日常的な制度として、例えば情報開示の請求はその有力な手法の一つだといえる。情報公開を通じて自治体はコンプライアンスを重視せざるを得なくなるし、説明責任を求められることになる。

また、住民監査請求の制度は自治体の財務の適正化を図ることが主たる目的であることはたしかだが、これを住民自治発現の手法の一つだにとらえることもできる。しかも、数多くの署名を集めなければ行使できない直接請求とは異なり、住民

一人でも自治体の財務上の違法または不当な行為を是正するよう求めることができるのだから、住民にとっては比較的簡便に行使できる貴重な手段である。

これら以外に、本稿で取り上げた清瀬市の事例に即していえば、「審決の申請」を住民自治充実の有力な手段として位置づけることができる。審決の申請とは、行政不服審査制度のいわば枠外に設けられていて、できる限り幅広く住民の不服申し立ての機会を認めるための仕組みである（地方自治法255条の4）。

自治体の機関が行った決定などの処分については、行政不服審査法などの個別の法律に根拠規定がある場合に限り、異議の申し出や審査請求など行政不服審査の対象とされている。逆に言えば、法律に根拠規定がなければ、決定などの処分に対して不服があったとしても異議の申し出や審査請求をすることはできないのが原則である。

議会における条例などの議案の処理は、行政不服審査法などの個別法に根拠規定がないことから行政不服審査の対象にされていないが、そういう場合でも、その処分により違法に権利を侵害された場合など一定の条件を満たせば不服申し立てをする道を開いているのが地方自治に特有の制度としての審決の申請である。

清瀬市の図書館閉館を内容とする条例の可決については、これを直ちに違法だということはないだろう。ただ、条例案についての市当局の説明、すなわち市民に対するパブリックコメントによって市民の合意が得られていると判断したとの説明に疑義を残したまま可決したという点では議会の決定手続きに瑕疵があったとみなすことは十

分可能である。そうであるなら、その瑕疵ある議決によって図書館を利用する権利が著しく制約されることになる市民から審決の申請をすることはあってもよかったように思われる。

審決の申請は決定などの処分があった日から21日以内に行わなければならないとされているので、すでにその機会を逸している。ただ、もしその期間内に東京都知事³に対して審決の申請がなされていて、都知事が例えば「パブリックコメントの内容と図書館閉館を決めた条例との間には大きな齟齬があるので、あらためて正確な内容でパブリックコメントをやり直すべき」などの決定を下していたとすれば、その後の事態は現実に起こっていることとは大きく違っていただろう。

せっかくの審決の申請は、地方自治関係者の間でもほとんど知られておらず、現実に活用されることはごく稀である。住民自治を拡充するという観点に立てば、市民の側もまずはこうした既存の制度を熟知し、知的に「武装」しておくことが望ましい。その上で、議会などに対して現行制度で考えられる住民自治を発現する場の設定を要求するとともに、現行制度上の改正すべき点などを地方自治の現場から問題提起することが肝要である。

最後に、この稿を書き上げる時点では、清瀬市の住民投票を実施するための条例制定を求める直接請求の行方がまだ決まっていない。住民投票を実施するための条例を制定するかどうかは市議会が決定する。その決定によって今後の市の図書館行政は左右されるし、市政に対する市民の意識や評価も違ってくるだろう。それらについては別の機会に論ずることとしたい。

³ 審決の申請は、市町村の機関（市議会とは市の機関に該当する）が行った処分については、都道府県知事に対して行わ

れる。都道府県の機関が行った処分については、総務大臣に対して行われる。

参考資料・参考文献

- 1) 清瀬市議会会議録 令和 6 年 3 月定例会第 2 日（3 月 4 日）
- 2) 『きよせ市議会だより』（No. 242）令和 6 年 8 月 15 日
- 3) 清瀬市選挙管理委員会告示第 42 号 令和 6 年 12 月 2 日
- 4) 清瀬市 HP：清瀬市立図書館の設置に関する住民投票制定の直接請求について
(<https://www.city.kiyose.lg.jp/siseijouhou/senkyo/1014521.html>)
- 5) 千代田区議会会議事録 平成 26 年第 3 回定例会（第 4 日） 2014 年 10 月 15 日
- 6) 全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査結果（令和 5 年中）」
- 7) 西尾勝『自治・分権再考』 ぎょうせい、2013 年 3 月 20 日
- 8) 斎藤誠『現代地方自治の法的基層』 有斐閣、2012 年 12 月 15 日
- 9) 今井一『住民投票―観客民主主義を超えて』 岩波書店、2000 年 10 月 20 日
- 10) 宇賀克也『地方自治法概説〔第 10 版〕』 有斐閣、2023 年 3 月 27 日

新潟市秋葉区におけるコミュニティビジョン策定のプロセスと効果

金子 洋二

大正大学 地域創生学部 地域創生学科 准教授

(要旨) 新潟市秋葉区では 2023 年度に区内 11 地区のコミュニティ協議会で住民による主体的な議論(座談会)を通じた地区ビジョンの策定が行われた。座談会は各地区 3 回ずつ行い、専門のコーディネーターを配置すると共に、区役所、区自治協議会、およびまちづくり会社の三者による推進体制を構築して臨んだ結果、延べ約 900 人の参加を得て 11 地区計 71 の新規事業の策定につながった。策定から約 1 年後の 2024 年夏から秋にかけてその後の状況を調査したところ、約 6 割に当たる 42 のアクションプランが実現または実現見込みであることがわかり、新たな担い手の確保にもつながるなど、顕著な効果を確認することができた。また、2021 年度に実施した「秋葉区民幸福度調査」の結果に見る地域課題とアクションプランの連関を分析したところ、子どもや若者の育成を中心に両者の強い関係性が確認された。

キーワード: 地域コミュニティ、地域自治、まちづくりビジョン、まちづくりワークショップ

1. はじめに

本稿は新潟市秋葉区において 2023 年度に行われた区内 11 地区のまちづくりビジョン策定の効果を検証することを主目的とする。また、2021 年度に同区で実施された「秋葉区民幸福度調査」の結果に見る主要な地域課題とビジョン策定において立案されたアクションプランとの連関について分析した結果を合わせて報告する。

2. 秋葉区民幸福度調査

(1) 新潟市秋葉区と秋葉区自治協議会について

新潟市秋葉区は政令指定都市新潟市の南東部に位置する人口約 77 千人の行政区である。2005 年に旧新津市と旧小須戸町が新潟市との合併を契機にひとつになり誕生した。高齢化率は約 33%であり、新潟市全体の平均よりもやや高い。地理的には信濃川、阿賀野川、小阿賀野川といった河川に囲まれた平地と小高い丘陵地から成る。新潟市の

中心部からバイパスや鉄道で約 30 分の距離にあり、都市と里山、農地が同居する豊かな自然環境と利便性の両方に恵まれた地域である。

本稿で報告する秋葉区民幸福度調査と地区未来ビジョン策定事業は、どちらも住民代表から構成される「秋葉区自治協議会」が実施主体となっている。自治協議会は平成の大合併の際に住民の意見を市政に反映させるための諮問機関として 8 つの区毎に設置されたものであるが、秋葉区自治協議会では市政に関する意見陳述に留まらず、自らも様々な事業を通してまちづくりのハブとして機能することを目指し、「議論と行動」「区民主働サポート宣言」を理念に掲げて活動している。筆者はそこで 2019 年度から 2022 年度まで会長を務めており、本稿で紹介する事業もそうした背景の上で展開されたものである。

(2) 秋葉区民幸福度調査の概要

秋葉区民幸福度調査の目的は以下の 2 点である。
①区民自らが秋葉区に暮らす幸せとは何かを考え、

地域の資源と強みを再評価すると共に、その魅力を内外に発信するための材料を得る

②地域の課題を明らかにし、新潟市政および秋葉区政に反映させると共に、秋葉区自治協議会の事業立案の参考にする

調査は 2021 年 4 月時点で秋葉区内に住民票を持つ 15 才以上の住民の中から無作為抽出された 2,000 人に対して調査票を送付する形で実施した。回答は調査票の返送の他にウェブフォームでの回答も受け付けた。期間は 2021 年 8 月 10 日から 10 月 8 日まで、回答数は 1,035 件であった。

アンケートの設計と集計・分析は秋葉区自治協議会が設置した調査部会を中心に、適宜大学やまちづくり NPO などの専門家のアドバイスを受けて行った。調査項目は以下の項目群で計 52 の質問を設けた。()内は質問数)

- ・回答者属性 (8)
- ・秋葉区は住み良いか (2)
- ・秋葉区に住み続けたいと思うか (1)
- ・秋葉区に愛着があるか (1)
- ・あなたは現在幸せか (1)
- ・住み良さや幸せとは何か (3)
- ・健康と仕事 (8)
- ・困った時の備え・助け合い・人間関係 (8)
- ・社会参画・子育て・文化的な暮らし (7)
- ・環境・安心・安全 (8)
- ・生活の利便性・自分らしい生き方 (5)

(3) 調査結果とその活用

ここでは主な調査結果とそこから見えてきた地域の課題、調査結果の活用方法について述べる。

まず、「あなたは現在幸せですか」という問いに対しては 83%が「幸せ」「まあ幸せ」と回答し、「幸せではない」「あまり幸せではない」の 4%を大きく上回った。「秋葉区は住み良いと思いますか」という問いには 68%が「住み良い」と回答し、こちらも「住み良いと思わない」の 4%に対して大きな差をつけた。併せて幸せにとって重要なことは何かを複数選択式で聞いたところ、「健康(664)」と「家族のつながり・調和(462)」が突出して多い結果となった。

秋葉区を住み良いと答えた人にその理由を聞いて

たところ、上位には以下のものが挙がった(複数回答)

- ・災害が少ない (393)
- ・交通上の利便性 (324)
- ・買物や食事に便利 (308)
- ・自然豊かである (295)
- ・犯罪が少ない (210)

仕事と生活に関する質問では、若干の課題が見える結果となった。仕事と生活のバランスはとれていると思うかという問いに対しては「思う」「まあ思う」が 54%であり、「思わない」「あまり思わない」の 13%に比べると大きな値ながら、「どちらとも言えない」が 19%いることも分かった。また、秋葉区は仕事が見つかりやすく就業しやすいと思うかという問いでは、「思う」「まあ思う」は僅か 12%に留まり、大半は「思わない」「あまり思わない」「どちらとも言えない」と感じていることが分かった。

安心と安全に関する質問については項目によって大きく明暗が分かれた。秋葉区は高齢者や障がいのある人にとって暮らしやすいと思うかという問いに対し、「思う」「まあ思う」と回答した人は 29%に留まった。一方、住んでいる地域は安心して暮らせると思うかという問いについては、78%が「思う」「まあ思う」と答えており、「思わない」「あまり思わない」の 5%と大きな差を見せた。

地域コミュニティに関する質問でも同様に明暗が分かれた。大切なものや価値を共有できたり共感できたりする人が「いる」「まあいる」と回答した人が 81%と圧倒的な多数を占めたのに対し、地域の中で困った人への助け合いができていないと「思う」「まあ思う」人は 31%に留まった。

その他、本稿では詳しくは省略するが、アンケート調査の結果を総合すると以下のような秋葉区の課題が浮き彫りになった。

- ・仕事が見つかりやすいと思う人は 12%しかない
- ・秋葉区に住み続けたいと思う 20 代は 38%に留まる
- ・困ったときの助け合いや高齢者・障がい者の暮らしやすさについて「どちらとも言えない・わからない」が約 5 割を占める

- ・子育てや教育に対する支援への満足度が低く、安心して子供を産み育てられると思う人は約5割しかない
- ・中学生の社会貢献意識は高いが、3分の1は「何をしてよいかわからない」
- ・「気になること」の自由記述では道路や公共交通に関する不満が顕著
- ・文化施設の活用度は高い一方で、知的興味や知識能力を伸ばす機会が整っていると思う人は3分の1しかない
- ・「住みよいと思う」「住み続けたい」「愛着がある」「幸せである」の4指標で、20代後半の満足度の低さが目立つ

以上の結果から、以下の7点を秋葉区におけるまちづくりの主要な課題と設定し、後に行われるコミュニティ未来ビジョン策定の成果との関連を分析することとする。

- ・就労機会の充実
- ・若者満足度の向上
- ・助け合いの実感
- ・子育て支援の充実
- ・子ども活躍機会の充実
- ・交通インフラの充実
- ・文化的機会の充実

尚、これらの結果は住民目線から見た秋葉区の現状と課題を表すものとして、市や自治協議会の広報誌およびホームページ、ラジオ出演、学会発表、市長・区長への提言書などの形をとって広く発信と活用に努めた。また、調査の翌年度から始まる「区ビジョンまちづくり計画」や区役所や自治協議会が手掛ける「特色ある区づくり予算事業」の策定の材料としても活用することができた。

3. コミュニティ未来ビジョンの策定

(1) 経緯

秋葉区民幸福度調査を行った翌年の2022年度は、調査結果の地域・社会へのフィードバックを進めつつ、さらなる活用方法を検討・準備する一年となった。その中で出てきた提案が、区内にある11の地区毎の未来ビジョンの策定である。各地区には「コミュニティ協議会」と呼ばれる住民組

織が存在するが、多くは活動のマンネリ化や役員の高齢化、担い手不足などの課題を抱えていた。そこで、住民誰もが参加できるオープンな議論の場をつくり、自分たちの地区のまちづくり計画を自分たちで策定することにより、各地区内に新たな動きを生み出すと共に、ワークショップ参加者を中心とした活動の担い手の確保につながるのではないかと考えたのである。提案は翌2023年に実現し、ワークショップの運営に当たっては熟練した専門のコーディネーターを配すると共に、秋葉区役所と秋葉区自治協議会、さらには区内にあるまちづくり会社「株式会社パッチワーク AKIHA」が事務的なバックアップをする体制を整えた。

(2) コミュニティ未来ビジョン策定事業の概要

秋葉区役所では2023年度の「自治協議会提案事業」として区内11地区でのワークショップ（住民向けには「座談会」という名称を使用）の開催を予算計上し、自治協議会を事業主体として各地区の未来ビジョンの策定に踏み出した。事業の目的としては以下の3点が掲げられている。（秋葉区自治協議会ホームページより）

- ① 少子高齢化や人口減少が進行する中、地域課題の把握と解決の方向性について地域で話し合い、未来ビジョンとして立案する。
- ② その立案のプロセスを通じて、次代を担う人材を掘り起こし、地域における人的ネットワーク（繋がり・縁）の拡充を図る。
- ③ 地域におけるこうした人的ネットワークを通じてコミュニケーションのさらなる活性化と持続可能な地域づくりに結び付けていく。

ワークショップの運営体制としては、3人の熟練したコーディネーターに委嘱して各地区に1名ずつ配置すると共に、関係者間の調整とワークショップ運営事務を（株）パッチワーク AKIHAに委託した。また、秋葉区職員がこの事業の実施に必要な知識を得るための研修を実施し、ワークショップ本番では多くの職員がテーブルファシリテーターとして参加協力した。

ワークショップは2023年7月から12月にかけて地区ごとに3回実施し、その基本的な構成は以下の通りである。

（事前準備）

各地区のコミュニティ協議会、区担当者、コーディネーター、事業運営事務局の四者による打ち合わせ→会場・物品手配と広報および参加者募集

（第1回）地区の未来を予測する

およそ 10 年後に自分たちの地区がどのようなまちになっているとよいか、KJ 法により意見を出し合って集約する。

（第2回）地区の現状を把握する

第1回の結果を基に整理・共有された未来像の視点から、地区の資源と問題・課題について、KJ 法により情報・意見を出し合って集約する。

（第3回）アクションプランをつくる

第2回で出された地域の資源を活用し、問題・課題を解決するための方策をテーマごとに分かれたグループ毎に検討する。検討すべき項目としては「事業名（仮）」「事業概要（大まかな内容と対象）」「マンパワー（事業主体と協力者）」「5 か年展開イメージ」を挙げた。

（アクションプラン発表会）

11 地区のコミュニティ協議会関係者が一同に会した発表会を年度末に実施したほか、地区によってはコミュニティ協議会が主催して独自に住民向けの発表会を行った。



図-1 コミュニティ未来ビジョン座談会（ワークショップ）の様子（2023 年筆者撮影）

ワークショップの構成上の特徴としては、いきなり目先の問題解決や方法論の議論から入るのではなく、望ましい未来像を共有するところから資源・問題・課題を認識し、それらを踏まえた行動計画に至るバックキャストिंगの流れを採用し

ている点である。多様な価値観が混在する地域社会においては、抽象度と共感性の高いポジティブな未来像を先に共有することが建設的な議論の鍵であり、また、ワークショップの手法を用いることにより集団としての創造性を高める効果が期待できる（清水 2002）。まちづくりにおけるバックキャストिंगとワークショップ導入の効果については中野（2001）や大滝・金子（2018）が指摘しているところである。

また、基本的な構成は上記の通りであるが、地区によっては既にまちづくりの計画策定を独自で行っているところもあり、その場合は担い手ネットワークのさらなる充実や既存事業の改善・強化などに重きを置いてプログラムを組むなど、個々の実情に応じて柔軟に内容を検討した。

（3）成果

11 地区における 3 回ずつのワークショップは予定通り 2023 年 12 月までに全て完了し、各地区が参加住民の主体的議論による独自の未来ビジョンを策定した。のべ参加者数は 906 人に上り、内訳は男性 585 人・女性 321 人、年代別では小学生 54 人・中学生 105 人・高校生 48 人・大学生 21 人・社会人 678 人であった（11 地区合計 図-2・図-3）。また、ワークショップを通して策定された事業は全体で 71 件に上り、1 地区あたりの平均立案数は 6.5 件であった。

2024 年 2 月には 11 の地区コミュニティ協議会関係者が一堂に会して全体発表会が行われ、約 100 名が参加した。

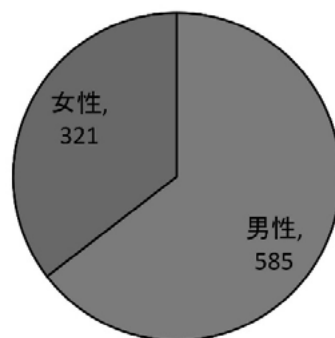


図-2 のべ参加者数 性別（アンケート結果より筆者作成）

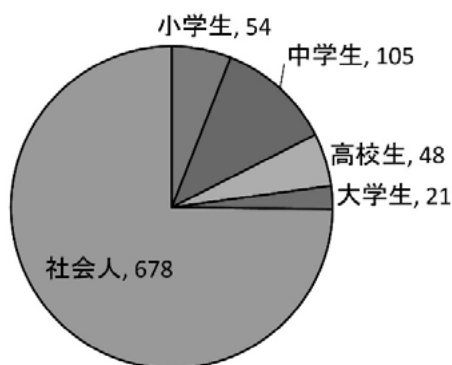


図-3 のべ参加者数 年代別（アンケート結果より筆者作成）

4. コミュニティ未来ビジョン策定の効果

(1) フォローアップ調査の概要

ビジョンづくりワークショップの実施から約 1 年後の 2024 年夏から秋にかけて、地区ビジョン策定の効果を検証すると共に、策定後の課題を明らかにし、アクションプランの実現に向けた支援のあり方を検討することを目的として、11 の地区コミュニティ協議会を対象としたフォローアップ調査を実施した。調査は a) アンケート調査、b) ヒアリング調査の 2 通りの方法で行い、各調査の概要は以下の通りである。

a) アンケート調査

実施期間：2024 年 7 月～8 月

対象：区内 11 のコミュニティ協議会

方法：E メールによる調査票の送信と回答（回答率 100%）

質問項目：属性別参加者数、関係組織の対応への満足度、成果への満足度

b) ヒアリング調査

実施期間：2024 年 8～12 月

対象：区内 11 のコミュニティ協議会

方法：個別訪問によるヒアリング

ヒアリング項目：

- ・新たな活動の担い手の確保につながったか（つながりそうか）
- ・継続的な話し合いはできているか
- ・アクションプランの中で実現した（する見込みの）事業・活動はあるか
- ・アクションプランにはないが新たに始まりそうな事業・活動はあるか

- ・ワークショップ運営上の課題
- ・アクションプランを実現する上での課題
- ・その他、ビジョン策定をきっかけとした地域内の変化など

(2) 調査結果

ワークショップの実施における関係組織（区役所、自治協議会、事業運営事務局、講師コーディネーター）の対応への満足度についてはやや評価が分かれる結果となった。

区役所の対応に対しては「満足」「まあ満足」が 4 団体で、「不満」「やや不満」の 4 団体と同数であった。残りの 3 団体は「どちらとも言えない」と回答した。自治協議会の対応に対しては「どちらとも言えない」が 5 団体と最も多く、「まあ満足」2 団体、「不満」「やや不満」4 団体と、不満を持つ団体が先行する形となった。主な意見としては、区役所がビジョン策定次年度のアクションプラン実施のための補助制度を準備していたが、その詳細に関する説明のタイミングが遅くなった点や、区役所と自治協議会の役割分担が不明瞭な点、さらには自治協議会内部の議論が十分ではなかった点などが挙げられた。

事業運営事務局（パッチワーク AKIHA）とそこから派遣された講師・コーディネーターの対応については、前者が「満足・まあ満足」8 団体、「やや不満」1 団体（「不満」は 0）であり、後者については「満足・まあ満足」が 11 団体と、何れも高い評価が得られた。入念な事前打ち合わせを経て地域に寄り添って進めた点や、上手に場を盛り上げていた点などが評価された。

また、この他に参加者の主体性とワークショップで得られた成果に対する満足度も尋ねたところ、どちらも全ての団体が「満足・まあ満足」と回答し、その理由としては「様々な世代が集まって意見交換ができてよかった」「中長期的なビジョンができてよかった」などの声が挙がった（図-4・図-5）。一方で、「短い時間で参加者を集めるのは大変だった」「アクションプランの内容に現実離れしているものがあつた」など、開催の苦労や今後の不安を滲ませる意見も聞かれた。

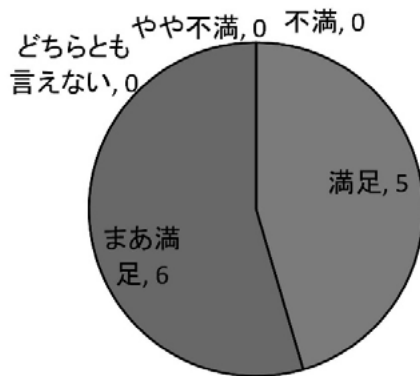


図-4 参加者の主体性に対する満足度
(アンケート結果より筆者作成)

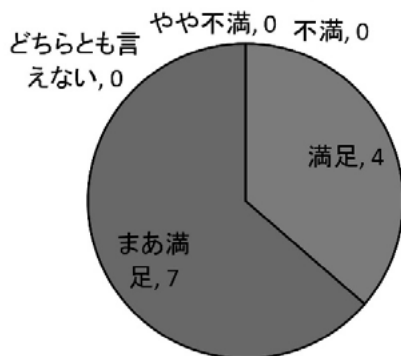


図-5 ワークショップの成果に対する満足度
(アンケート結果より筆者作成)

ビジョン策定を行ったことによる地区内の変化については、プラスの効果がかなり顕著に表れたと言える。まず、11地区全てで新しい活動の担い手が確保できたことが確認できた。その内容としては、子どもや若手人材が活動に加わってくれた、新しい役員や執行部の人事があった、事業部会に新たなメンバーが加わった、新事業を実施するために外部組織との連携が生まれた、などが挙げた。

さらに、ビジョン策定のためのワークショップが終了した後も、アクションプランの実現に向けて継続的な話し合いが続けられていることも11地区全てで確認できた。その形は様々であり、例としてビジョンの発表と今後に向けた意見交換の場を持った、自分たちでワークショップを開催した、アクションプラン実現に向けた実行委員会やプロジェクトチームを設けた、有志による新たな会が立ち上がった、新たに設けた若者拠点の開所式を開き、そこで活用について語り合った、など

である。そこまで顕著な場づくりをしていない団体でも、役員会や事業部会等において継続的な検討が続けられていることが確認でき、地域の中の「話し合い文化」を醸成する一定の効果があったことが窺われる。

前述の通り、各地区3回のワークショップを経て策定されたアクションプランに含まれる新たな事業は合計71件に上る。1地区あたりの平均は6.5件であり、多いところでは10件もの新規事業を立案した地区もある。ヒアリング調査では、全ての地区で少なくともひとつ以上の新しい取り組みが始まっていることが確認できた。ビジョン策定から約1年の間で実際に実現したものと実現見込みのものを合わせると42件の事業が挙がり、全体の立案数71に対して59%の実現率がこの時点で既に示される結果となった。

次に、アクションプランを実現させる上での課題とワークショップ運営に関する課題について聞き取った結果を整理したものを表-1・表-2に示す。

表-1 アクションプランを実現させる上での課題

課 題	地区数
担い手の確保と育成	9
予算の確保	3
区による補助制度の仕組みの見直し	3
組織の体制や新たな仕組みづくり	2
事業をコーディネートする人材	1
外部のアドバイザー	1
施設の指定管理契約の見直し	1

表-2 ビジョン策定ワークショップ運営上の課題

課 題	地区数
参加者の募集	4
自主的・自立的な運営	3
準備時間の不足	2
開催日の設定	1
やり方についての相談先	1
企画段階からの子どもの参画	1

アクションプランを実現させる上での課題として最も顕著だったのは、今後の担い手の確保と育成であった。ビジョン策定のプロセスを通して新

たな人材の確保ができたものの、この先アクションプランを実現するためにはさらに多くの住民の参画が必要となる現状が浮かび上がった。この点は実現に向けた意欲を土台とした前向きな課題として捉えることもできるだろう。

予算の確保を課題としたのは3団体に留まり、筆者の予想をよい意味で裏切ったと言える。実際、ヒアリングでは受益者から料金を徴収したり、外部組織との連携で経費を賄ったり、寄付金を募ったりするなど、独自の資金調達を試みて自立的な事業運営を目指す姿も確認することができた。アクションプランの実現に向けては区役所が1団体あたり年間20万円の補助を予算化しており、その範囲内でスタートできる事業が多いのも一因である。ただし、この補助は秋葉区自治協議会が実施する「きらめき未来プロジェクト」の枠組みを介して交付される委託事業のため協議会による承認を経る必要があり、その仕組みを見直して区役所

直轄の委託事業にすべきという声も3団体から上がった。

ビジョン策定ワークショップを運営した際の課題については、参加者の募集を4団体が挙げており最も多かった。今回のワークショップは通常顔を出しているメンバーだけで行っても意義は少なく、これまで地区の「まちづくり」に関わる機会を持たなかったような老若男女・様々な立場の参加者がいて初めて効果を発揮する。各コミュニティ協議会の役員・事務局には各方面への積極的な声掛けをお願いしていたが、その苦労が偲ばれる。

その他に挙げられた課題も決して数は多くないが、今後同種のワークショップを行う際には参考になる指摘であると考ええる。

最後に、今回のビジョン策定で完成したアクションプラン（全71事業）が、前述の秋葉区民幸福度調査で明らかになった地域の課題とどの程度連関しているかを分析した結果を表-3に示す。

表-3 区民幸福度調査結果に見る秋葉区の主要課題とアクションプラン71事業の連関（重複あり）

秋葉区の主な課題	立案事業数	実現（予定）事業数	実現率（%）
就労機会の充実	17	9	52.9
若者満足度の向上	9	9	100.0
助け合いの実感	11	8	72.7
子育て支援の充実	12	8	66.7
子ども活躍機会の充実	14	12	85.7
交通インフラの充実	4	2	50.0
文化的機会の充実	17	5	29.4

まず、新たに策定された71の事業は、何れも秋葉区の主な課題の1つ以上に対応しているものであることが確認できた。その上で、それぞれの課題に対応している事業がどれくらいあるか（重複あり）を分析し、その事業の1年間での実現率（見込み含む）を割り出した。その結果、最も多くの事業（17件）が「就労機会の充実」「文化的機会の充実」に関連して立案されていることが分かった。実現率は何れも52.9%および29.4%と比較的低かったが、ワークショップ参加者の関心が集まる課題であったことが窺われ、今後の実現が期待される。

むしろ注目すべきは、子どもや若者など次代を担う人々の育成に関する課題であろう。事業立案件数が3番目に多かったのは「子ども活躍機会の充実」に関する14件であり、その内12件が実現していて、85.7%という高い実現率となっている。また、「若者満足度の向上」に対応している事業は9件あり、その実現率は実に100%である。ワークショップ参加者およびコミュニティ協議会関係者の地域の人材を育てたいとする強い意識が表れた結果だと言える。関連して「子育て支援の充実」に対応する事業は4番目に多い12件であり、実現率は66.7%である。

5. 結論

新潟市秋葉区で4年間に渡り行われてきた区民幸福度調査とコミュニティ未来ビジョン策定事業、およびそれらの検証作業を通して、住民の視点と主体性を重視したまちづくりの取り組みには大きな有効性があることが確認できたと考える。今回のケースにおける主要な発見として以下の5点を挙げる。

- ・主催者（各地区コミュニティ）の成果に対する満足度が高い
- ・新たな担い手の発掘につながった
- ・地区内の継続的な議論の場を創出する効果があった
- ・新規立案事業の実現率が高く、特に次世代の育成に関してその傾向が顕著である
- ・地域の課題を色濃く反映したアクションに結びついている

一方で、こうした取り組みを行う上での課題も明らかになった。反省点としては、区役所の補助制度の仕組みやタイミングに関する反発が強かったことから、準備段階から実現段階に渡るきめ細かなフォロー体制を早期に確立・機能させるべきであったことが挙げられる。さらに今後の課題と

しては、新規立案事業を実現する上で不足する担い手確保の重点的な対策が必要である点が挙げられる。

今回の取り組みが一定の成果を上げることができた背景にはいくつかの要因があると考ええる。第1に、住民にとって身近でイメージのしやすい地域コミュニティのまちづくりをオープンな場で議論する手法を採用した点である。それまで参画の機会が与えられていなかった住民との関係を構築し、住民をまちづくりの主役にすることで地域自治の基盤を強化する効果が見て取れた。第2に、議論の流れをバックキャスティングの考え方で構築したことで、未来志向で共感性の高いビジョンを生み出すことができた点である。第3に、話し合いの手法を区役所・自治協議会・各地区住民が体験したことにより、策定後の継続的な議論と事業実施の機運を高めることに成功した点である。

ただしこれらの要因については本稿において十分なエビデンスを示すことができたとは言い難く、仮説の域を出ない。同様の対象・手法によって富山県内で展開されている「未来会議」の検証調査においても「新しい担い手の確保につながった」「継続的な話し合いができています」「実現率が高い」などの効果を確認できている（金子 2023）ことから、一定の支持ができるものと考えるが、さらなる検証は今後の研究課題としたい。

参考文献

- 1) 大滝聡、金子洋二ほか： マチダス まちをつくるひとをつくる、NPO 法人まちづくり学校、2018.
- 2) 金子洋二： 住民主体のまちづくり計画策定プロセス ― 富山県内における「未来会議」の広がり ―、大正大学地域構想研究所紀要『地域構想』第5号、2023.
- 3) 清水義晴ほか： 集団創造化プログラム ワークショップの可能性を探る、博進堂・えにし屋、2002.
- 4) 中野民生： ワークショップー新しい学びと創造の場、岩波書店、2001.
- 5) 新潟市秋葉区自治協議会ホームページ、<https://www.city.niigata.lg.jp/akiha/torikumi/jichi/index.html>（2025/2/11 最終閲覧）.

小規模ビール醸造所による地域内連携の構造

澤口 恵一

大正大学 人間学部 人間科学科 教授

(要旨) 本稿では、全国の小規模ビール醸造所全数を対象とし実施した調査データにもとづき、醸造所と地域との連携の実態について計量的にその実態を把握し、連携に影響をもたらす諸要因について検討する。醸造所の多くが地元産の農作物を中心とする地元産原料を使用し、農家や地元企業などの地域の多様な主体との連携を行っていた。ロジスティック回帰分析の結果によると、地元産原料の使用には醸造所の規模が、多様な主体との連携においては経営者や醸造長の属性が、統計的に有意な効果をもたらしていることが明らかとなった。

キーワード: クラフトビール、社会関係資本、地域連携、醸造業、地産地消

1. はじめに

本稿の目的は、国内のクラフトビール醸造所がその所在地の地域とどのような連携を結んでいるのか、そして、どのような醸造所が地域連携を行っているのかを計量分析の技法を用いて明らかにすることである。

1994 年の酒税法改正でビール酒造免許における製造量要件が緩和され、地域活性化につながる規制緩和策として注目を浴びたものの、地ビールブームは数年で終わることになる。当初の目的も果たされないまま、この産業は長い低迷期を経験することになった。ふたたび国内におけるクラフトビール醸造所が全国各地で増勢の一途をたどるようになったのは 2010 年代後半以降のことである。

そのためか欧米では数多くの研究がなされているものの、日本のクラフトビール産業研究に対する計量研究の蓄積は乏しく、経営学の観点から行われた研究が主流である。たとえば、畢滔滔は醸造所の都道府県別の分布を明らかにし、設立母体組織の種別を説明変数として、その生存率に関する検討を行った (畢 2020)。

また大森寛文は醸造所の立地件数と地域の人口属性との関連を分析し、人口が多く一人当たり所

得が高い地域に醸造所が多く存在していることを明らかにした (大森 2021)。

筆者は本誌に投稿した論文において、社会学の視点からビール醸造業が地域社会に与える影響、特にパットナムが提唱した社会関係資本に焦点を当て、E. クリネンバーグの「社会的インフラ」の役割を果たすものとして醸造所の機能に注目した (Putnam et al 1993, Putnam 2000, Klinenberg 2018)。具体的には、小規模なビール醸造所が地域内で築いている連携の実態を、醸造所の経営者や醸造長へのインタビューをもとに記述し、連携の種類が人材交流、副原料、主原料、仕事の分業に分類されること、またその連携のメカニズムがこの産業特有の文化や規制に基づく醸造設備の所有、酒類の特性といった物理的要因から生じていることを明らかにした (澤口 2023)。

この知見にもとづき、本稿では醸造所による同じ地域内での連携の形成を、地元産原料の使用、そして地域のさまざまな主体との連携という 2 つの組織行動から分析する。どの程度の醸造所が地域内における連携を実践しているのだろうか。また、これらの行動に対して、醸造所や経営者・醸造長の属性はどのような影響をもたらしているのだろうか。

本研究は構造化された質問紙調査を用いたデー

タにもとづく計量研究である。クラフトビール産業は既に30年におよぶ歴史をもっているものの、業界全体の全体像を把握することができるデータは限られている。この産業の概要を説明するさいに、従来、繰り返し用いられてきたのは、国税庁が作成し公開している資料（国税庁2020）や、きた産業が公開している統計データであった（きた産業2024）。

しかしながら、これらの資料から把握できるのは、醸造所の数や製造量などのきわめて限定的な情報に留まる。また、東京商工リサーチが実施する「地ビールメーカー動向」は、継続的に実施されている調査であるが、調査対象が比較的製造量の大きい醸造所に限定されている。新規参入が相次ぐ製造量が少ない醸造所（いわゆるナノブルワリーやマイクロブルワリー）の実態はこうした調査からは掴むことができないのが、これまでの状況であった。

醸造所に対して1次データを収集した計量研究もわずかに存在するものの、規制緩和から間もない時期に実施されたものであり、収集された変数もわずかなものにとどまっていた（関・大阪谷2001、徳田ら2000）。

上述した畢や大森による国内の醸造所についての先行研究は、いずれも文献から作成した醸造所データベースに地理属性や企業属性の変数を補った2次データを活用したものである。本稿は1次データを用いた研究であるところに大きな特徴がある。

2. 調査概要と記述統計

(1) 調査概要

本稿で使用するデータは、筆者が実施した「小規模ビール醸造所への全数調査」で収集したものである。調査方法は郵送法とインターネット調査を併用したものである。データの収集期間は2024

年11月18日から2025年1月19日である。

この調査の対象は、日本国内において2024年9月末の時点においてビールないしは発泡酒の酒造免許を保有し稼働している醸造所の全数である。ただし、大手ビールメーカー5社の資本参加にある醸造所と、試験醸造免許のみを取得している醸造所は対象から除外している。

郵送による調査の依頼を実施するにあたり、各種のビール醸造所に関するインターネットの公開情報¹をもとに、操業中の醸造所の都道府県と名称を記録したデータベースを作成した。そのうえで、住所の情報はgoogle mapsおよび各醸造所の公式サイトや公式SNSの情報を閲覧して入力した。新規に免許を取得した醸造所については、国税庁²が開示した情報をもとに、調査実施の直前まで逐次、データベースの更新を行った。

回答は、醸造所の経営者、醸造長、広報担当者のいずれかにお願いし、依頼状に掲載したQRコードからMicrosoft Formsに誘導しオンライン方式で回答を求めた。複数の醸造所を所有する企業には各醸造所それぞれについて回答を求めている。

なお、国内には外国生まれの経営者や醸造長が営む醸造所も少なくないため、英語版の依頼状と回答フォームを併用した。また、醸造所が、未稼働、一時休業、閉業となっている場合には、その旨を回答するフォームを作成した。

移転や住所の不備により不達となった依頼状は、再発送をした。閉業や理由は不明ながら、不達となった醸造所もある。これらを除外したため、母集団の規模は調査終了時に確定された。

調査対象となった全国の醸造所数は882カ所であり、有効回答数は287件である。回収率は32.5%であった³。

本調査の項目のなかには、醸造所によって地域においてどのような連携が行われているのかを把握するための設問が含まれている。分析の対象となる連携の実践については、地元産原料の使用と

とづく。

³ 詳細は報告書を参照していただきたい（澤口恵一『クラフトブルワリーの現在地：小規模ビール醸造所への全数調査報告書（2024）報告書（<https://zenodo.org/records/15067054>）』）。

¹ 主として、きた産業株式会社(<https://kitasangyo.com/>)、Beer Cruise(<https://beer-cruise.net/>) のサイトで公開された情報にもとづく。

² 国税庁の公式サイトにおける「酒類等製造免許の新規取得者名等の公表について」(<https://www.nta.go.jp/taxes/sake/menkyo/shinki/seizo/02.htm>)にも

地域の各種主体との連携に関する質問項目から変数を作成した。これらの変数を用いた分析を以下で行っていく。

(2) 目的変数:地域内連携の実態

まず、調査結果から多くのビールの醸造所がさまざまな点において連携を行っている実態が明らかとなった。醸造所で行っている取り組みとして、「自社によるイベント企画」は47.4%、「地元イベントへの参加」については87.8%が実施をしていると回答している。

地元産原料の使用については、2024年に醸造したビールに利用したことがあるものを複数回答形式で尋ねている。利用率は、地元産ホップ「30.8%」、ホップ以外の「地元産副原料69.9%」「地元産大麦」12.6%、「地元産酵母」5.6%であった。これらのうち、ホップの使用は醸造所の所在地がホップの栽培に適した地域であるかどうかによって影響を受ける。大麦や酵母は、栽培・培養、醸造技術の両面において醸造所が実践することは相当に困難である。

以上の4つの原料の使用について、「いずれもなし」という選択肢には21.3%が回答をした。実に8割がなんらかの地元産原料を使用していることになる。地元産原料の使用は非常に多くの醸造所で行われていることが確認できた。

地域の各種主体との連携については、ビールの製造や販売をするうえで、以下のような人たちと連携したことはあったかを複数回答形式で尋ねた。連携をしたことがあるという回答は、「地元の農家」69.7%、「地元の同業者」(37.3%)、「地元企業(同業者や酒飯店を除く)」53.3%、「地元のデザイナー・アーティスト」33.4%、「同じ都道府県の大学・研究機関」22.3%であった。いずれの主体とも関わりをもたない醸造所はわずか10.4%にとどまった。

以上のように、大多数の醸造所が何らかのかたちで地域との連携を行っている。とりわけ、地元でのイベントへの参加、地元産副原料の活用、地元の農家や企業との連携は半数以上の醸造所が取り組んでいた。

以下の分析では、地元産原料の使用と地域の各種主体との連携を目的変数とし、その規定要因を

探索する分析を行っていく。以上の地元産原料の使用と地域の各種主体との連携の各項目への回答の有無(「なし」を0、「あり」を1としてコーディングした)を、目的変数としたロジスティック回帰分析を行った。ただし、「地元産大麦」「地元産酵母」の使用については以下の分析結果の説明からは除外した。使用率がいずれの項目も少ないため、反復回数の上限を大きくしても分析の最終解が得られなかったためである。

(3) 説明変数

a) 醸造所の構造的属性

醸造所の構造的属性を示す変数として、創元年、醸造士の数、経営母体の事業内容、年間製造量の4変数を使用した。創立年は醸造所が現在の所在地で取得した最初の免許取得年(西暦)を使用している。経営母体の変更、醸造所の移転、複数の醸造所を所有する企業の場合は、ここでの創立年以前に事業を開始している場合があることに留意する必要がある。醸造士の数はその醸造所に勤務する醸造士の数を6カテゴリーで尋ねている(1. 1人、2. 2人、3. 3人、4. 4人、5. 5-9人、6. 10人以上)。経営母体の事業内容は主な出資者が営む事業の業種についての回答(14分類からの複数回答形式)から、主な出資者がビール製造および飲食事業のみを営んでいる醸造所とそれ以外の醸造所を識別する2値変数を作成した。年間製造量は2024年における1年間の製造量見込みを、最小「6kL未満」から最大「200kL以上」までの7分類で得た回答を使用した。2024年に醸造を開始した醸造所については非該当となるため、この項目だけで欠損値が31ケース生じている(うち3ケースは無回答)。醸造士の数、年間製造量はいずれも経営規模を示す変数であるため、多重共線性が生じる懸念があるものの、以下の分析に投入した変数にVIF値は最大2.3にとどまり問題はみられなかった。

b) 経営者・醸造長の人的属性

醸造長の年齢(1. 20代、2. 30代、3. 40代、4. 50代、5. 60代からなる5カテゴリー)、経営者自身が醸造を行っているか(質問紙上は3つの選択肢

から回答を求めているが、オーナーブルワーであるかどうかを示す2値変数に加工し、1. はい、0. いいえとした）、経営者がビール事業以外に副業をしているか（1. いいえ、2. ビール事業は副業である、3. ビール事業以外に副業がある」の3つの選択肢から尋ねた変数をダミー変数に加工した）、以上の4変数を使用した。

c) 地域区分

全国を8区分に分類した変数を作成した。地域別回答数の多寡を考慮にいれ、北海道、東北、関東（東京を除く）、東京、中部、近畿、中国四国、九州沖縄からなる離散変数を作成した。この他に測定している変数として、醸造所の周辺環境（住宅、商店、工場、農地、自然のいずれが多い地域か）に関する変数があるものの、分析をしたものの有意な主効果が認められなかったため説明変数から除外した。

以上の変数の分布についての記述統計を確認しておこう（表-1）。まず、創立年のレンジは30程度である。創立年の平均値は2016.5であり、標

準偏差の1倍を加算すると最大値をわずかに上回ることから、天井効果がやや懸念される水準である⁴。また、本調査に回答した醸造所の61.5%が2020年以降に免許を取得しており、新規参入して間もない醸造所が多数を占めていることに留意すべきである。

創立年以外の変数においては、小規模ビール醸造所が経営規模においてきわめて多様性に富んでいることが記述統計から確認できよう。主な出資者がビール製造とそれに付随する飲食業だけを営む醸造所とそれ以外の事業を営む醸造所がほぼ半々にわかれている。

人的属性の分布は、この産業に従事する人々の多様性を映し出していた。まず醸造長の年齢は40代を中心とした分布になっているが標準偏差が大きい。そして、経営者が醸造に携わる醸造所と携わらない醸造所がほぼ半々にわかれている。副業の有無に関しては、ビール製造事業以外の事業を経営者が営んでいることが少なくないことが明らかとなった。経営者がビールの醸造業を副業として行っている醸造所が2割程度あった。

表-1 説明変数の記述統計

	レンジ	平均値	標準偏差
創立年	— -2024	2016.55	9.16
醸造士数	1-6	2.00	1.159
ビール専業	0-1	.44	.497
製造量	1-7	2.99	1.818
醸造長年齢	1-5	2.91	.967
オーナーブルワー	0-1	.47	.500
副業 無	0-1	.655	.476
有 ビール事業	0-1	.225	.419
有 ビール以外	0-1	.120	.325
地域 北海道	0-1	.061	.239
東北	0-1	.096	.295
関東	0-1	.231	.422
東京	0-1	.093	.290
中部	0-1	.210	.408
近畿	0-1	.128	.335
中国四国	0-1	.093	.291
九州沖縄	0-1	.089	.285

3. 地域内連携を促す要因

地域産原料の利用および地域との連携に関する促進要因あるいは阻害要因を明らかにすべく、ロジスティック回帰分析を行った（表-2）。説明変数には、醸造所の構造的特性、経営者・醸造長の人的属性、地域区分に関する変数を、すべてのモデルにおいて強制投入法で組み入れている。

分析結果にはオッズ比を示しており、この数値は1を上回れば、目的変数となる地域産原料の利用や地域との連携を促していること、オッズ比が1以下の場合にはこれらを抑制する要因であることを意味している。分析に用いた説明変数は標準化をしていないため、オッズ比の大きさを比較することはできないことに留意する必要がある。

目的変数に対するモデルの適合度（擬似R²）を確認すると、地元産原料の使用は比較的良好な結

⁴ 特定の醸造所による回答の有無が特定できる可能性が

生じるために、レンジの最小値を開示することは控える。

果となっているが、地域の各種主体との連携は十分な説明力を示すには至っていない。統計的に有意な効果をもつ変数は前者には比較的多く後者には少ない。デザイナー・アーチストとの連携、および大学研究機関との連携に対しては、すべての説明変数が有意な効果をもたなかった。

分析結果から、地元産原料の使用と地域の各種主体との連携においては、それぞれで異なる傾向がうかがいあがった。まず、地元産原料の使用に関する2つの従属変数に対しては、醸造所の構造的特性はまったく統計的に有意な効果を示さなかった。これらに対して、統計的に有意な効果を示したのは人的属性である。地元産ホップの使用については、「オーナーブルワーであること」と「ビール製造以外の副業に従事していないこと」、これらの2変数が、地元産ホップの使用を促していた。

ホップ以外の副原料の使用については、「醸造長の年齢」による効果、つまり醸造長が若いことが促進要因となっている。統計的に有意な結果とはみなせないものの、「オーナーブルワーである

こと」「副業をもっていること」（ビール製造を副業としていること、およびビール製造以外の副業をもっていること）と、ホップ以外の副原料を使用する傾向につながる可能性がある。これらの変数の効果はいずれも有意確率は10%以下であった。

なお、地元産原料の使用において統計的に有意な効果を示した変数の多くは地域区分であった。地域区分は原料の利用可能性がどの程度制限されているかを示す統制変数とみなすべきである。たとえば、ホップの使用については「北海道」が有意な正の効果をもっていた。これはホップの国内最大の産地が北海道であること、冷涼さを生育条件とすることによるものである。ホップ以外の副原料の使用については、「東京」と「近畿」が負の効果を示しているが、これも大都市圏では農産物に恵まれていないことによるものであろう。

では、地域の多様な主体との連携はどのような要因によって促進されているのだろうか。原材料の使用とは対照的に、地域の多様な主体との連携については、人的属性との関連はほとんど認めら

表－2 地域内連携の実践についてのロジスティック回帰分析（オッズ比）

	地元産原料の使用		地域の各主体との連携				
	ホップ	副原料	農家	同業者	企業	デザイナー	研究機関
創立年	.989	.992	1.023	1.065***	1.041 ⁺	1.042 ⁺	1.002
醸造士数	1.058	1.078	.899	.909	.963	.898	.915
ビール専業	.992	.972	.794	1.100	1.246	1.125	.712
製造量	1.153	.960	1.186	1.415***	1.300*	1.190	1.123
醸造長年齢	.844	.543***	.948	.944	.770	.780	.868
オーナーブルワー	2.029*	1.915 ⁺	1.567	.678	1.013	1.661	1.528
副業有無(r.g. 無)							
有 ビール	.898	2.129 ⁺	.420*	.987	.674	1.069	.669
有 ビール以外	.305*	3.195 ⁺	.822	1.309	.800	.577	1.157
地区(r.g. 関東)							
北海道	8.645***	1.016	1.761	.759	2.176	.888	1.609
東北	2.496	.735	.391 ⁺	2.075	.990	1.106	.937
東京	.954	.196***	.173***	.976	.618	1.011	.342
中部	1.682	.659	.968	.587	1.035	1.541	1.142
近畿	1.065	.153***	.614	1.406	1.141	.677	.515
中国四国	.667	1.748	1.214	1.068	3.119 ⁺	2.011	2.331
九州沖縄	.315	.348 ⁺	.535	.798	.846	.675	1.002
n	241	241	242	242	242	242	242
Nagelkerke R ²	.205	.212	.155	.128	.145	.112	.087
-2Log Likelihood	259.4	249.9	265.00	298.4	305.8	292.0	252.1

+ $p < .10$ * $p < .05$ ** $p < .01$ *** $p < .001$

れない。農家との連携において、経営者がビール事業を副業としている場合にのみ、負の効果が確認されただけである。

地域の多様な主体との連携において影響をもたらしていたのは、醸造所の構造的特性である。創立年が遅いほど、つまり新しい醸造所ほど同業者との連携が推進されているという傾向がみられた。創立年の効果は、地元の企業やデザイナー・アーティストとの連携においても、統計的に有意とはいえないものの、新しい醸造所が連携をしやすい傾向を示唆している。連携の有無は過去に行ったことがあるかどうかを尋ねたものであり、連携を行った時期についての制限を設けてはいない。

論理上は、稼働年数が高いほど連携を行う傾向があらわれると予想される。これと反する結果になったのは、近年、新規に参入した醸造所が多様な地域の主体と意欲的に連携にとりくんでいることを意味している。

製造量の多さも、同業者および地元企業との連携に寄与している。製造量の少ない醸造所ほど、地元密着型で地元の各種主体との連携を積極的に行っているのではないかとも思えるが、これに反する結果となった。

なお、地域区分に統計的に有意な効果が認められたのは、農家との連携が東京において乏しいことのみであった。この点もまた地元産原料の活用に対する分析と対照的な結果である。

4. 考察

本稿では、全国の小規模ビール醸造所が地域とどのような連携を行っているのかを明らかにすることができた。第一に、醸造所と地域との連携はきわめて多くの醸造所によって実践されており、連携の対象となる地域の主体も多様である。とりわけイベントへの参加（同業者間の人的交流）、地元産副原料の活用、地元農家や地元企業との連携が盛んに行われていることが確認できた。

クラフトビール醸造所が地域において果たしている社会的機能については、かねてから指摘されていることであるが、実証研究による実態の把握はこれまで行われていなかった。本稿では調査研

究によって国内のビール醸造所が各地域において実践している多様な主体との連携について現状を明示することができた。

第二に、連携に影響を与える要因については、地元産原料の使用と地域の多様な主体との連携において、それぞれに異なる構造をもつこと浮かび上がった。すなわち、地元産原料の使用については、経営者・醸造士の人的属性が影響していたのに対して、地域の主体との連携については醸造所の構造的属性が影響をしていた。

本稿の分析において、地域の主体との連携に対するモデルの説明力が全体的に低いものとどまったことは興味深い。これらの目的変数に対して、農家との連携が東京では行われにくいことを除けば、地域区分は有意な効果を示さなかった。いいかえれば、どの地域区分でも地域の多様な主体との連携が行われていることが明らかとなった。

地元産原料の使用に対する分析結果においてはオーナーブルワーであることの効果がホップの使用とホップ以外の副原料の資料において共通して現れた。この結果は、地元産の素材を活用したいという醸造家としての動機づけと、付加価値のある製品を作りたいという経営者としての動機づけが合致したことによってもたらされていると推論できる。

地域の同業者と企業との連携には醸造所の創立年と製造量の効果がみとめられた。このうち、製造量の効果は、大規模な醸造所の方が幅広い顧客層に対する需要を掘り起こすための広報活動や販路開拓を必要とするために、結果として連携が行われている傾向につながるという可能性が考えられる。

以上、2 点の推論については、今後の研究において、新たに実証すべき研究課題としたい。補足になるが、本稿で分析に使用したデータには、経営者の起業動機や地域移住経験に関する変数が測定されている。起業動機に関する項目において、もっとも高い平均値を示したのは、「地域への貢献」や「地域の人々とつながること」であった。

筆者はこの結果にもとづき、ライフスタイル起業やライフスタイル移住を実現するための手段として、ビールの製造業を選択している経営者が多

いことではないかと考えている。本稿の観察対象は醸造所に限定したため、経営者による起業動機と地域連携との関連については検討しなかった。

今後予定している、経営者や醸造長へのインタビューとあわせて検討を行っていく計画である。

謝辞 本研究は JSPS 科研費 23K01779 の助成を受けたものです。

参考文献

- 1) 畢滔滔：日本の地ビールメーカーの地域的分布と設立母体組織の特徴ー地ビール産業の発展第1期を中心にー、日本マーケティング学会カンファレンス・プロシーディングス、9、pp. 189-197、2020.
- 2) きた産業：全国醸造所リスト，2024. (2025年2月5日取得, <https://kitasangyo.com/beer/MAP.html>)
- 3) Klinenberg, E.: *Palaces for the People: How Social Infrastructure Can Help Fight Inequality, Polarization, and the Decline of Civic Life*, Crown, 2018. (藤原朝子訳 集まる場所が必要だー孤立を防ぎ、暮らしを守る「開かれた場」の社会学, 英治出版, 2021.)
- 4) 国税庁：地ビール等製造業の概況（平成30年度調査分），2020. (2025年2月5日取得, https://www.nta.go.jp/taxes/sake/shiori-gaikyo/seizogaikyo/beer/pdf/h30/h30beer_all.pdf)
- 5) 大森寛文：日本におけるクラフトビール醸造所の立地要件と成長課題、地域活性研究、15巻、pp. 1-10、2021.
- 6) Putnam, R.D., Leonardi, R. and Nanetti R.Y.: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993. (河田潤一訳 哲学する民主主義ー伝統と改革の市民的構造、NTT出版, 2001) .
- 7) Putnam, Robert D., : *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, 2000. (柴内康文訳 孤独なボウリングー米国コミュニティの崩壊と再生 柏書房 2006.)
- 8) 澤口恵一：小規模ビール醸造所における地域内連携の形成、地域構想、5号、25-32、2023.
- 9) 関竜也・大坂谷吉行：北海道における地ビールと都市の活性化に関する考察ー地ビール会社に対するアンケート調査を中心としてー、日本建築学会技術報告集、13号7巻、pp. 217-222、2001.
- 10) 徳田宏晴・佐藤壮・中沢守・中西載慶：日本における地ビール会社の現状と意識調査、日本食品保蔵科学会誌、26巻、1号、pp. 29-35、2000.

オーバーツーリズムとレスポンシブルツーリズム

菅原 達也

大正大学 地域構想研究所 客員教授

(要旨) 本論文は日本各地で顕在化するオーバーツーリズムの問題点—環境破壊、住民生活への悪影響、観光体験の質の低下—を分析し、これらの課題を解決するためのレスポンシブルツーリズムの導入可能性を検討する。オーバーツーリズムの事例研究を通じ、観光客の分散化、入場制限、地域との共生など具体策を提示し、観光業者や自治体、住民、観光客が協働して持続可能な観光地運営を実現するための考え方を提案するものである。

キーワード: オーバーツーリズム、観光行動、サステナブルツーリズム、レスポンシブルツーリズム、マストツーリズム

1. はじめに

日本の観光産業は、インバウンド（訪日外国人観光客）の増加により経済的恩恵を受けてきたが、同時にオーバーツーリズム（観光地が過剰に観光客で混雑し、地域社会や環境に悪影響を及ぼす現象）の問題が顕在化している。観光庁がインバウンド推進政策を進めてきているが、その背景には、経済的、政策的、社会的な要因が複合的に絡み合っている。

(1) 経済的な背景

少子高齢化と人口減少が進行し、国内市場の縮小が課題となっている。地方では経済活動が停滞し、過疎化が進んでいる。これらの経済的な要因の背景の中で外国人観光客の消費に頼る事は日本の経済にとって重要な収益源となっている。

(2) 政策的な背景

日本政府は2003年「観光立国」を掲げ、観光を成長戦略の一環として位置づけた。この政策では、観光を日本の主要産業とすることを目指し、訪日外国人観光客数の目標を定めている。2020年には東京オリンピック・パラリンピックを契機にインフラ整備や多言語対応の強化が進められ、観光政

策が推進された。同時にアジア諸国を中心にビザ発給条件の緩和や電子ビザの導入を進めた結果、外国人観光客の増加に貢献した。

(3) 社会的背景

世界的な中間層の増加やアジア諸国の経済成長により、海外旅行への需要が高まっている事があげられる。日本は地理的にもアジア諸国に近く、寿司やラーメンなどの日本食、アニメや漫画、伝統文化（茶道、着物、温泉など）に対するアジア諸国はもとより、世界的な注目が高まり、多くの外国人が日本を訪れる動機となっている。

一方で、インバウンド（訪日外国人観光客）の増加により経済的恩恵を受けてきたが、同時にオーバーツーリズムの問題が顕在化してきている。

以下では、インバウンドが増加する事による「光」とオーバーツーリズムの発生による「影」をそれぞれ解説し、オーバーツーリズムの発生原因や課題、現状の対策を日本の観光地を事例として、インバウンドの増客の効果とその反動としてのオーバーツーリズムを比較検討する。また、オーバーツーリズムは観光客のモラル向上と観光地に暮らす地域の人達の協力等、関係性がレスポンシブルツーリズム(Responsible Tourism) として

の今後の観光の潮流になり得る事を予見させる。

2. インバウンドの増客による「光」とオーバーツーリズムの「影」

日本の観光産業は、インバウンド（訪日外国人観光客）の増加により経済的恩恵を受けてきたが、同時にオーバーツーリズムの問題が顕在化してきている。以下では、インバウンドによりそれぞれ「光」の影響、つまり恩恵を受けてきた事例と、また同時にオーバーツーリズムが及ぼす「影」の影響とは何を指しているのかを解説する。外国人を中心とした観光客の増加がそれぞれ日本にその「光」と「影」の影響をこのあとそれぞれ事例をあげて解説する。

3. インバウンドの増加による恩恵とは

（1）地域活性化（ニセコ町の経済活性化）

インバウンドの増加は光の部分として地域経済の活性化が考えられる。外国人を中心に観光客の増加により、宿泊施設、飲食店、小売業など地元の経済活動が活発化してくる。そうすると観光消費は直接的な収益をもたらす、観光地の雇用創出や地元企業の成長につながり、観光関連の税収の増加も期待できるようになる。この為、多くの地域で外国人を中心とした観光客誘致に力を入れている事が理解できる。

ニセコ町では 1980 年代後半から外国人観光客の増加によって、地域経済が劇的に活性化した代表例である。特に冬季にはパウダースノーが世界的に評価され、多くのスキー・スノーボード愛好者を惹きつける観光地となった。ニセコ町にはオーストラリアやアジア諸国（特に香港、シンガポール）の富裕層観光客が訪れるようになり、高級ホテル、コンドミニアム、別荘の需要が急増した。外国人向け宿泊施設の建設ラッシュが続き、外国人観光客は地元の飲食店やお土産店を積極的に利用し、地域経済への直接的な消費が拡大してきた。雇用創出では観光産業の成長により、宿泊業、飲食業、交通業、アクティビティガイドなど、地域内で多くの雇用が生まれてきた。冬季観光シーズ

ンには臨時雇用も増え、地元住民にとっての経済的メリットが広がってきた。

（2）伝統文化や地域資源の保存と発信（京都市「京町家」の保存と発信）

多くの観光客が訪れることで、地域の伝統文化や祭り、工芸品などの価値が再認識される機会が増える。観光資源として活用することで、それらを保存・継承し、次世代に伝える動機付けとなる場合がある。京都市は、日本を代表する観光地であり、年間多くのインバウンド観光客が訪れる。しかし、近年の観光需要の増加や都市開発の影響により、伝統的な町家建築である「京町家」の取り壊しが進み、その保存が課題となっていた。京町家は、伝統的な木造建築であり、京都の文化的景観を形成する重要な地域資源である。そのため、観光地としての魅力を保つだけでなく、地域文化を次世代に伝えるための保存活動と発信が求められていた。

京都市は、京町家の保存を目的とした「京町家保全・再生条例」を平成 29 年 11 月に制定した。古い町家を取り壊さず、リノベーションを通じて再利用するための助成金制度を整備した。再利用された町家は、カフェ、宿泊施設、ギャラリーなど多目的な用途に転用され、観光客に伝統的な空間を体験する機会を提供している。特に宿泊施設としての利用では伝統的な宿泊施設が、国内外の観光客に人気を集めている。町家で宿泊は、畳や障子などの伝統的な内装を体験できるだけでなく、地域の風情を直接感じられると評判である。宿泊体験が町家の保存と観光資源としての活用を両立するモデルケースとなっている。京町家では、茶道や和菓子作り体験、京扇子や和紙のワークショップなど、京都の伝統文化を学ぶイベントも開催されている。観光客が地域住民や職人と直接交流する機会を設けることで、京文化への理解を深める取り組みが進められている事も町家の重要な役割になっている。この京町家保存の取り組みは文化的な景観の保存、地域経済の活性化、観光と伝統の両立モデルの確立、そして地域コミュニティの再生につながっている。

(3) 地方創生と過疎化対策（長崎県壱岐市のインバウンド促進）

地方の観光地への観光客誘致が成功すれば、過疎化が進む地域でも経済や社会が活性化し、人々が地域に定住する動機が生まれる可能性がある。観光を通じて地方が再び注目されることで、新たな投資や移住者が増えることも期待される。長崎県壱岐市は日本海に浮かぶ小さな島で、古代からの歴史や豊かな自然、美しい海岸線を有している。しかし、離島であることや人口減少、高齢化の進行により、観光需要が減少し地域経済が停滞してきた。特に若者の流出が課題であり、持続可能な地域経済の再生と人口減少対策が求められていた。その中でインバウンド観光を促進することで、地域外からの消費を取り込むだけでなく、地域の魅力を再発見し、住民の誇りや地域の活力を取り戻す動きが進められた。

壱岐市は、古代日本と朝鮮半島を結ぶ重要な海上交通の拠点であった歴史的背景を活かし、弥生時代や古墳時代の遺跡を中心に観光資源を再編成した。特に「壱岐国分寺跡」や「はらほげ地蔵」など、島独自の歴史を国際的な観点から発信し、海外の文化観光客をターゲットにした。この海外の観光客誘致には、観光案内所やウェブサイト、パンフレットを英語、中国語、韓国語に対応させ、海外観光客が利用しやすい環境を整備した。また、現地ガイドの養成を行い、英語でのツアーガイドサービスを提供することで、観光客の満足度向上を図ってきた。また、観光資源だけではなく、壱岐牛や壱岐焼酎、海産物など、地域特産品をブランド化し、観光客向けのプロモーションを展開した。試飲・試食イベントを実施し、海外市場への輸出も視野に入れた販路拡大を行った。地元の農家や漁業者と協力し、観光客が直接体験できる「収穫体験」「漁業体験」等のプログラムを提供してきた。観光関連業だけではなく、地域住民が主体となる「民泊」サービスを導入し、観光客が地元の家庭で伝統的な島の暮らしを体験できる仕組みを構築した。

この取り組みは、地域住民の収入増加につながるだけでなく、観光客にとっても地域文化を深く知る機会となった。このような取り組みは①観光

客の増加⇒②地域経済の活性化⇒③地域認知の向上⇒④住民意識の向上と言う、今までの負のスパイラルである悪循環から好循環へと変化してきている。壱岐市の事例は、インバウンド観光を活用して地域経済を活性化し、人口減少や過疎化に対処した成功例の一つである。観光を通じた地域振興のモデルとして、他の地域にも参考になる取り組みと言える。

4. オーバーツーリズムの『影』の部分

オーバーツーリズム (Overtourism) の主な問題には以下が含まれている。

- ・環境破壊：自然資源の劣化やゴミ問題
 - ・文化摩擦：地域住民と観光客との間のトラブル
 - ・生活への影響：住民の生活コストの上昇やインフラの逼迫
 - ・観光体験の質の低下：混雑やサービスの劣化
- このオーバーツーリズムの事例を具体的に記述する。

(1) 環境破壊と自然資源の劣化（富士山周辺の環境問題）

富士山は日本を象徴する世界遺産であり、国内外から多くの観光客を集める観光地である。特に世界文化遺産に登録された 2013 年前後やコロナ前までは順調に訪問者数が伸びてきた。12 年、13 年は 31 万人前後と大幅に伸びた。これにより、登山者や観光客による環境破壊が深刻な問題となっている。具体的にあげると

- ・観光客の急増に伴い、登山道や山小屋周辺でのごみの不法投棄が増加した。特にプラスチック製品や飲料容器が問題となり、清掃活動が追いつかない状況である。
- ・大量の登山者が一度に利用することで、登山道が侵食され、土壌が露出し、雨水によるさらなる劣化が進むことで自然景観が損なわれている。
- ・山小屋のトイレの利用増加により、処理能力を超えた排水問題が発生している。
- ・富士山周辺の希少植物や動物が生育・生息しているが、観光客の影響で生態系が変化し、一部植物や動物の生息地が失われつつある。

このようなオーバーツーリズムの影響を食い止めるべく、環境省や山梨県、静岡県をはじめ地元市町村の関係者が対策、管理、推進している。

a) 登山者数の制限（県レベルでの対策）

登山シーズン中の利用者数を制限する取り組みが検討され、混雑緩和と自然保護を目指している。山梨県が吉田ルートの入山制限を実施した（1日4000人）。

b) 「富士山保全協力金」の導入（国及び県レベルの対策）

登山者から協力金を徴収し、この収益を清掃活動や登山道の修復に充てている。これにより、ごみの回収やトイレの整備が進められている。

c) 環境教育と啓発活動（地元自治体）

観光客や登山者に対し、富士山の自然環境保護の重要性を伝える啓発活動を実施している。情報看板の設置やガイド付きのツアー教育が行われている。

d) トイレ・排水システムの改良

山小屋のトイレ設備を改善し、環境に配慮した排水処理システムを導入している。富士山のトイレ・排水システムの改良と管理は、環境省・山梨県・静岡県・地元自治体・富士山世界遺産協議会・民間団体が連携して推進している。特に「富士山トイレ管理運営協議会」やNPOの活動も重要であり、持続可能な登山環境の整備が進められている。

(2) 地域住民の生活や伝統文化への悪影響（京都の伝統や生活への支障）

観光地の混雑により、地域住民の日常生活に支障が生じる場合がある。たとえば、公共交通機関の混雑、騒音問題、観光客向けの商業施設が増えることで地元住民が利用できる施設が減少するといった問題である。

京都市は、日本を代表する歴史的観光地であり、国内外から多くの観光客が訪れている。特に、2010年代後半からインバウンド観光が急増し、コロナ前の2019年には年間8,800万人以上の観光客が訪れた。しかし、観光客の過密化により、地域住民の生活に悪影響が及ぶオーバーツーリズムの問題が深刻化している。

a) 交通機関の混雑

京都市の公共交通機関（バス・電車）は観光客で溢れ、通勤・通学の市民が乗れない状況が発生している。特に、市バスの主要路線（四条通・清水寺行き・金閣寺行き）は観光客で満員になり、地元住民がバスを利用できない事態になっている。対策として、市バスの運行本数を増やす「観光MaaS」や、観光客向けに別ルートの案内を強化している。

b) 住宅エリアの民泊増加による住環境の悪化

観光客向けの民泊が急増し、静かな住宅街にも外国人観光客が宿泊するようになった。一部の外国人観光客による夜間の騒音問題（パーティーや大声）、ゴミ出しのルール違反などが住民のストレスになっている。こうした状況の中で、京都市は2018年6月に施行された民泊規制を強化し、「住宅専用地域での無許可民泊禁止」や「管理者常駐義務」を導入して違反の取り締まりに力をいれている。

c) 伝統文化・景観への影響

京都の伝統的な町並み（祇園や嵐山）で、観光客のマナー違反（無断撮影・路上飲食・ポイ捨てなど）が多く見られ、特に祇園の舞妓・芸妓が無断撮影や追いかける被害が続出した。これにより2023年には祇園の「私道での無断撮影禁止条例」が制定された。

d) 観光客のマナー問題

寺社での騒音・飲食・ドローン撮影など、観光客のマナー違反が問題になっている。例えば、伏見稲荷大社では観光客が鳥居にシールを貼る行為や、清水寺では大声で騒ぐ行為が問題視されている。『2020年「京都観光モラル」と副題を付けた「京都観光行動基準」を定めた。ゴミ問題につながる観光客の食べ歩きが課題となっていた。井上晶子（2021年）』。このような行為に対して、京都市では文化財保護のため、ルールを厳格化し、多言語の注意喚起を強化している。この事例のように京都市内では、観光客の急増によるオーバーツーリズムが交通混雑・住環境の悪化・伝統文化の侵害・物価上昇など、住民の生活に深刻な影響を与えている。その為、市の対策として民泊規制・観光税導入・バス路線調整などが行われているが、

今後も持続可能な観光と地域住民の共存を目指した施策が求められる。

(3) 観光体験の質の低下（奈良公園のシカへの餌やり問題）

観光客にとって奈良公園のシカは、人気があるが、訪問者の増加に伴い過剰な餌やりが発生している。例えば一部の観光客がシカせんべい以外の食べ物（プラスチック・包装紙）を与えることで、シカ自身の健康被害が報告されている。（奈良市保健所等が「奈良の鹿愛護会」が管理する特別柵の鹿を 2023 年 10 月に調査）また、シカが観光客に慣れすぎて攻撃的になり、シカによる観光客への噛みつき・突進事故が多発している。このような観光体験は観光客の過剰な餌やりやシカの攻撃性の増加により、安全に楽しめる環境が失われつつある。このような観光体験の質の低下の為、奈良公園ではシカせんべいの適量な餌やりを促すガイドラインを策定し、環境保護のため、観光客に対する啓発活動を強化している。

5. オーバーツーリズムから新たな観光対策であるレスポンシブルツーリズム

日本の観光産業は、インバウンドの増加により経済的恩恵を受けてきたが、同時にオーバーツーリズムの問題が顕在化している。3 章と 4 章では事例をあげ、現象の解説とオーバーツーリズムの対策をあげてきた。対策の中では予約制や入場制限などの観光客数の制限や人気観光地から地方や新しい観光地への分散化観光の推進やエコツーリズムやグリーンツーリズムの環境負荷を考えたツーリズムの推進を中心に進められている。このように観光地としての価値の保護を考えた施策を進めているが、大きな成果としては表れていない。様々な要因が考えられる。観光客のモラルの問題や今まで日本の観光を先導してきた大手旅行会社を中心とした利益重視の考え方、地域住民を中心としたコミュニティの関わり方などである。その要因を確認しながらの対策が必要とされている。そして現在ではレスポンシブルツーリズムが話題になっている。観光客、旅行関連業者及び地域と

の関りによるレスポンシブルツーリズムの考え方や活動が大きいと考えられる。

(1) オーバーツーリズムとレスポンシブルツーリズムの関係性

オーバーツーリズムはこれまで解説してきたように、観光客が一部の地域に過度に集中することで、地域住民や自然環境、観光体験そのものに悪影響を及ぼす現象を指す。一方、レスポンシブルツーリズムは、「責任ある観光」を指し、観光による悪影響を最小限に抑えながら、地域や観光客、環境にとって持続可能な形で観光を行うことを目指す（2002 年ケープタウン宣言で責任ある観光が明示された）。地域住民の生活を尊重し、環境への負荷を軽減する行動を行い、観光客自身が地域社会や環境に対する責任を持つ事が特徴としてあげられる。

(2) レスポンシブルツーリズム

レスポンシブルツーリズムの基盤を形成する重要な出来事として、2002 年に南アフリカのケープタウンで開催された「レスポンシブルツーリズムに関する国際会議（International Conference on Responsible Tourism in Destinations）」がある。この会議では、観光が地域社会や環境に与える負の影響を軽減し、地域経済に貢献する責任ある観光の在り方が議論され、ケープタウン宣言が採択された。「地域社会に経済的利益をもたらすこと」「文化遺産や環境の保護を支援すること」「地域住民や観光客の双方にポジティブな経験を提供すること」が強調された宣言になった。この背景には 1990 年代から台頭した旅行業者の“観光の大衆化”が自然環境や生態系に深刻なダメージを与えるケースが増加し、地域住民の生活や伝統文化が観光開発によって圧迫される事例が問題視されるようになってきた事が挙げられる。一方で 1990 年代にエコツーリズムの概念が広まったことで、観光における環境や地域社会への配慮が議論される土壌が形成されてきた事もこの背景とされる。（この背景として、サステイナブルツーリズムの定義である「環境」「社会文化」「経済」の中で環境の持続可能性があるのがエコツーリズムの考え方で

ある。マスツーリズムが招いた環境破壊の是正する考え方がエコツーリズムとしての旅行形態に表れている。)

(3) 持続可能な観光との接点

レスポンシブルツーリズムは、1990年代初頭に広まったサステナブルツーリズム (Sustainable Tourism) の概念を補完する形で登場した。サステナブルツーリズムが観光業全体のシステム的な持続可能性を重視するのに対し、レスポンシブルツーリズムは観光客や事業者、地元住民などの個別行動や責任に焦点を当てている。つまりレスポンシブルツーリズムの概念は、1990年代後半に登場し、2002年のケープタウン宣言を通じて国際的に認知された。その後、持続可能な観光の実践的なアプローチとして、観光地や観光業界、観光客自身が「責任」を持つべきだという考えが浸透し、観光業における重要な理念の一つとなっている。

(4) レスポンシブルツーリズムの旅行事業者と観光客の責任

過去 (1960年代以降) に日本の旅行事業者はマスツーリズムに代表されるような大きな集客活動を実施してきた。このマスツーリズムは観光客の大衆化を実現し、日本の観光に良い意味でも悪い意味でも大きな影響を与えた。経済的視点の考え方を優先したため、観光開発、大気汚染、地域の文化へのダメージ等、地域社会や地域の自然、文化に関する多くの問題が発生した。その弊害からエコツーリズムやサステナブルツーリズムへと考え方が変化してきたのである。ただ、日本人観光客のサステナブルツーリズムの考え方は他の国の考え方とまだ開きがある。Booking.com のデータによれば 2024 年の調査では、①「サステナブルな旅行が重要である」と回答した旅行者は、世界の旅行者で 83%、日本の旅行者で 62% だった。②世界の旅行者の 62% (日本 34%) が「よりサステナブルな旅行をすることで最高の自分になれる」と答え、③世界の旅行者 67% (日本 42%) が「旅行中にサステナブルな取り組みを体験することで、日常生活でも、よりサステナブルな生活を意識し

ようと思う」と回答している。

その意味では日本の旅行事業者の場合、“非日常”等のキャッチフレーズで集客し、観光行動にサステナブルな考え方やその責任を指摘していない事業者が多い。同時に観光客の行動変容を促す啓発もまだまだ行われていない。このレスポンシブルツーリズムの基本となる持続可能な観光の実践的なアプローチとして、観光地や観光業界、観光客自身が責任を持つ事が大きいと考える。つまり、「旅行者の消費行動のみが悪影響をもたらしているのではなく、旅行業者などの責任も大きいことを明らかにしたことにある。観光の構造的な問題とオーバーツーリズムの概念に関する研究—利害関係者の観点の相違を事例に—」(崔載弦 2023)」旅行事業者はマスツーリズムから発生した弊害を反省し、これからの責任ある行動に変える事、観光客を啓蒙する事こそが早急に考えるべき活動である。

6. 終わりに

オーバーツーリズムは、観光客の急増により、環境破壊・地域住民の生活・観光体験の質の低下などの深刻な問題を引き起こす。

一方で、レスポンシブルツーリズムは、こうした問題を解決し、観光を持続可能なものにするための重要な考え方である。観光は地域経済を支える大切な要素であるが、オーバーツーリズムの問題に直面すると、観光資源そのものが持続不可能になる。「オーバーツーリズムへの反省として“量から質”へ、すなわち数の多さではなく“質”を求めるとの言葉が多く目につくようになった (井上晶子, 2021)」。

レスポンシブルツーリズムの考え方を取り入れることで、観光地・住民・旅行事業者・旅行者がともに恩恵を受けられる仕組みを作ることが重要な事である。これからの観光は、「訪れる側の責任」と「受け入れる側の適切な管理」の両輪で支えられるべきである。観光地が長く愛されるためにも、持続可能で責任ある観光のあり方を考え実践していくことが求められている。

引用・参考文献

- 1) 石本東生・江口久美・岡村祐・西川亮・沼田壮人・後藤健太郎（2020）『ポスト・オーバーツーリズム界隈を再生する観光戦略』 10 章 倶知安― 外国化した地域の主権を取り戻す地域住民の模索と努力
- 2) 高坂晶子（2024）『オーバーツーリズム増補改訂版 観光に消費されないまちのつくり方』学芸出版社
- 3) UNWTO（2019）“International Tourism Highlights” <http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284421152>
- 4) UNWTO（2019b）『『オーバーツーリズム（観光過剰）』都市観光の予測を超える成長に対する認識と対応』日本語版
- 5) 井上晶子（2021）「責任ある観光」：レスポンスブルツーリズムへの問い―観光地における食べ歩き現象を通して、日本国際観光学会自由論集 Vol. 5.
- 6) 田中俊徳（2024）『オーバーツーリズム解決論 日本の現状と改善戦略』ワニブックス
- 7) <https://www.city.fujiyoshida.yamanashi.jp/div/kikaku/pdf/SDGsmiraikeikaku.pdf>
- 8) 富士吉田市 SDGs 未来都市計画 マスタープラン
- 9) <https://www.cnn.co.jp/travel/35221862.html>
- 10) 真子和也（国立国会図書館 調査及び立法考査局国土交通課 2020）『持続可能な観光をめぐる政策』
- 11) 崔戴弦（2023）『観光構造問題とオーバーツーリズムの概念に関する研究』

被災地ボランティアを経験した学生の意識・行動変容についての一考察

藺 嶋 ひとみ¹、佐藤 和彦²

¹大正大学 地域構想研究所 研究員（地域活動・コミュニティ）

東洋大学 大学院国際学研究科 国際地域学専攻 博士後期課程

²大正大学 地域構想研究所 研究員（防災・減災）

（要旨）大正大学は、令和6年能登半島地震の被災地である珠洲市に学生ボランティアを派遣し、参加した学生に対して参加前と参加後にアンケートを実施している。本稿では、アンケート結果の分析を通じて被災地ボランティアへの参加が、学生の意識・行動にどのような影響を与えるのか検証し、被災地ボランティアの意義について考察する。

キーワード：能登半島地震、学生ボランティア、学生の意識、防災意識

1. はじめに

大正大学は、令和6年6月5日から9日にかけて令和6年能登半島地震で被災した石川県珠洲市三崎町寺家地区に学生ボランティアを派遣した。

学生に募集をかける前、筆者らは道路事情やライフライン途絶等の厳しい条件下のボランティアにどの程度の応募があるかわからないと感じていたが、ほぼすべての学部から相当数の学生が応募してくれた。学生の被災地に寄せる思いの強さにちょっとした感動を覚えたことを記憶している。

筆者らの問題意識は、こうした学生たちが、被災地ボランティアを通じて何を感じ、学び、どのように成長するのか、という点にあった。そのため、学生に対してボランティア参加前と参加後にアンケートを実施することとした。本稿ではアンケート結果の分析を通じて被災地ボランティアへの参加が、学生の意識・行動にどのような影響を与えるのか検証し、学生にとっての被災地ボランティアの意義について考察する。

2. ボランティア派遣の経過

令和6年能登半島地震では、被災3県（石川県、富山県、福井県）において、本学とゆかりのある寺院も数多く被災した。発災直後の混乱がやや落ち着いた3月、本学同窓会役員、本学副学長など3名が被災3県の支部長と被災した寺院を訪問した。この訪問では各地の悲惨な状況を目の当たりにしたが、中でも震源地に近い珠洲市の被害は極めて深刻であることが確認された。

そして、本学の卒業生である珠洲市三崎町寺家地区の住職が地区のリーダー（区長）と引き合わせてくださったことで、本学独自の学生ボランティア派遣を実施するめどが立った。

4月初旬に学内のポータルサイト（T-po）を通じて学生へのボランティア募集を行い、4月中旬に、ボランティア説明会を4回実施したところ、のべ41人の参加を得た。説明会では、現地の道路状況やライフライン、宿泊先の状況などを説明し、改めて参加希望を確認することとし、29人から参加申し出を受けた。そのうえで、全希望者を対象に個別面談を行い、本人・保護者の意思確認、アレルギーの有無などについて確認した。

以上のプロセスを経て、本人・保護者の同意を得て24人の学生ボランティアが編成された。

3. ボランティア参加学生の傾向と意識

ボランティア意識のアンケートについては、藺畠（以下、筆者）が担当した。

事前アンケートの実施は、最終意思確認後の派遣直前 5 月下旬、事後アンケートは派遣 1 週間後の 6 月上旬に Microsoft Forms を活用して回収を行い、ボランティアが終了した約 7 カ月後の令和 7 年 1 月末に Microsoft Teams にて経過調査を実施した。

(1) 参加学生の属性

事前アンケートを紐解くと、男性が女性よりも 6 名（13%）多く参加し、現在大正大学に設置されている 11 学科中 10 学科の幅広い学科の学生が、3 年生を中心に参加したことがわかる。

表－1 学生の属性（事前アンケート）n=24

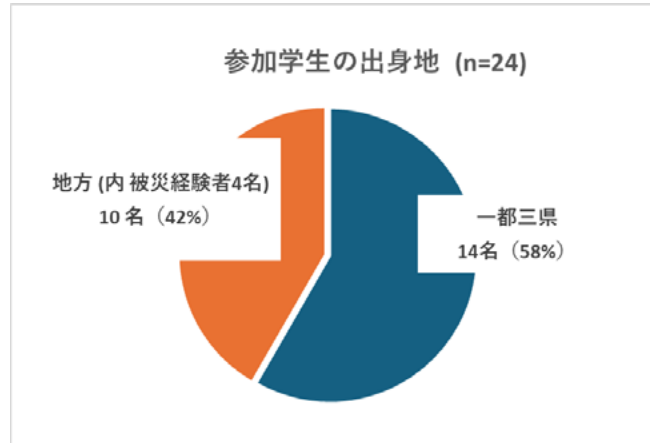
性別	回答数（名）	割合（%）
女性	9	37%
男性	15	63%

学年	回答数（名）	割合（%）
1年	3	13%
2年	6	25%
3年	13	54%
4年	2	8%

所属学科	回答数（名）	割合（%）
仏教学科	2	8%
地域創生学科	2	8%
公共政策学科	3	13%
臨床心理学科	3	13%
人間科学科	2	8%
人文学科	2	8%
歴史学科	2	8%
日本文学科	4	17%
メディア表現学科	1	4%
表現文化学科	3	13%

(2) 参加学生のバックグラウンド

参加学生の出身地においては一都三県出身者が 14 名（58%）、地方出身者 10 名（42%）とやや一都三県出身者が多い。注目すべきところは、地方出身者の内 4 名（全体の 17%）が被災経験者であることだ（図－1）。



図－1 参加学生の出身地

これらの学生は、ボランティア応募動機の違いに対し次のように答えている。「東日本大震災を経験した当時、多くのボランティアに助けられた経験があります。ボランティアをしてくださった方々に恩返しとして何ができるのか考えた時、私自身がボランティアに参加することが恩返しになるのではないかと思います、参加を希望します」「地震や津波で大変な思いをしたことがあって、そのとき全国の人に助けってもらったことをずっと感謝している。今度は自分が返したいと思った」「小学生のころに経験した東日本大震災で不安な日々を過ごしていた時に、多くの人たちに助けってもらったことがあり、温かい気持ちになることができたため、当時の私と同じような境遇にいる人たちに少しでも元の生活に戻れるように尽力したいです」「東日本大震災を経験した身として、少しでも能登地方の被災者の力になりたい」

いずれも、恩返しやお返しをしたい・力になりたいという自身の経験に基づいた気持ちが起点になっていることから、返報性の原理¹が働き、応募に至ったと考えられる。

¹ 返報性の原理（または原則・法則）…人はなにかをしてもら

ったら、返さないといけないという気持ちになること。

表－2 学生のアルバイト・ボランティア経験
(事前アンケート) n=24

アルバイトの経験	回答数 (名)	割合 (%)
ある	22	92%
ない	2	8%

ボランティア経験	回答数 (名)	割合 (%)
活動中	4	17%
活動していないが経験あり	12	50%
経験なし	8	33%

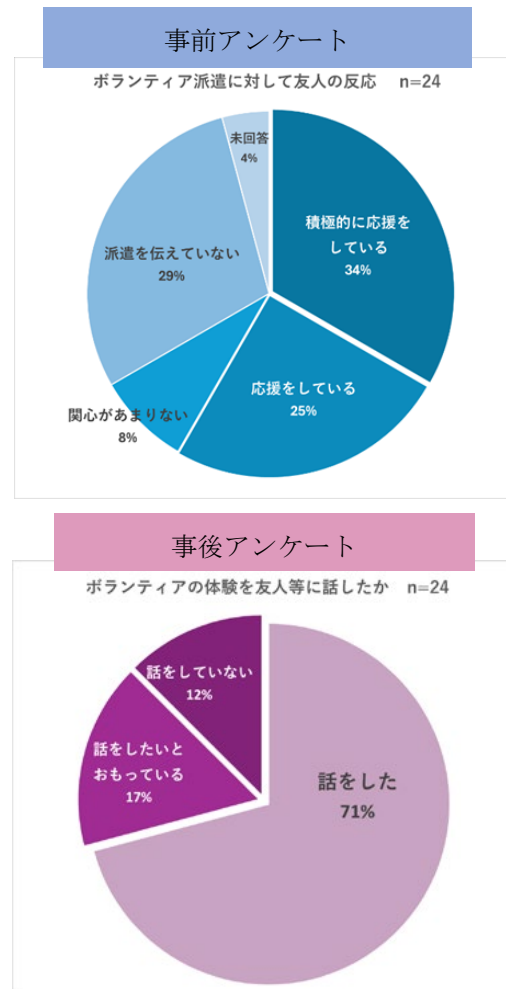
災害ボランティアの経験	回答数 (名)	割合 (%)
未経験	24	100%
経験あり	0	0%

学生のアルバイト・ボランティア経験については、参加学生の 22 名 (92%) の学生がアルバイトの経験あり、経験のない 2 名 (8%) は当時入学したばかりの大学 1 年生であった。ボランティア活動 (活動中・経験含む) の経験は 16 名 (67%) の学生があると回答した。ボランティア活動の内容は、清掃活動・子供活動支援・路上生活者の炊き出し・イベントサポートなど多様な内容であった。また、災害ボランティアに関しては、全員が未経験という回答であった (表－2)。

(3) 事前・事後アンケートの比較

事前・事後の問いの比較で興味深いアンケート結果があったので紹介したい。ボランティア派遣学生と友人との関係である。派遣前アンケートでは、友人に対し「派遣を伝えていない」「関心がありません」と全体の 9 名 (37%) の学生が答えていたが、派遣後アンケートでは友人に「話をした」「話をしたいと思っている」と答えた学生は全体の 21 名 (88%) まで増えている。どのような内容を友人に話したのかという問いには、次のように回答している。「実際の被災地の写真を見せて現地の状況を説明した」「能登地方の現状、珠洲市の自然の綺麗さなど」「同じ学科の友人に見聞きしたことや自分が体験して感じたことを含め能登の魅力などの話をした」「友人と話した。今度能登半島に一緒に行くことを約束した」など、ボランティアの経験・災害の事・珠洲

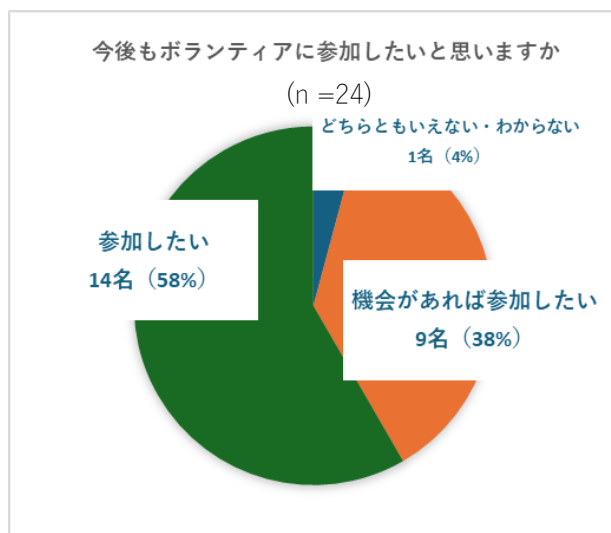
市の魅力を伝える事を積極的に話している様子がわかる。一方で、親族 (保証人) に対してボランティア体験を話したのかという問いには、「話をした」が 18 名 (75%)、「話をしたいと思っている」が 4 名 (17%) と親族に対しても派遣後に経験を伝える行動を行ったという事が分かった (図－2)。



図－2 ボランティア派遣学生と友人との関係
(事前・事後アンケート比較)

(4) 事後アンケートの結果

派遣後の事後アンケートでは、「今後もボランティアに参加したいと思いますか」という問いに対して、「参加したい」が半数を超える 14 名 (58%)、「機会があれば参加したい」が 9 名 (38%)、「どちらともいえない・わからない」が 1 名 (4%) であった。「参加したいと思わない」という回答は 0 名と、多くの学生が今後のボランティア活動について意欲的な回答を答えている。(図－3)



図－3 今後のボランティア参加意思 (n=24)

続いて、学生が継続的にボランティアに参加するためにどのようなハードルがあるのかを調査するために、「どのような環境を整えればボランティアに参加しやすいと思いますか」（表－3）という問いを作成した。半数近くの10名(42%)が、「交通費・保証等最低限の費用がでる」と答え、「時間の融通がきく」が6名(25%)、「受入側の体制がしっかりしている」が4名(17%)、「活動に必要な知識や技術研修がある」3名(13%)、「活動が授業・就学・就職の評価につながる」1名(4%)となった。友人と参加できる事を条件に挙げた学生はいなかった。

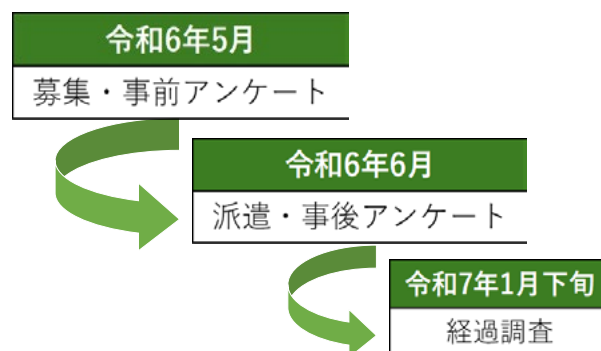
以上の結果から、時間や費用のハードルを越える事が学生の参加を募る際にボランティア主催者側の配慮が必要な事であるといえる。今回のボランティアは災害ボランティアという事もあり、東京から能登にバスで向かう際に、参加学生から「現地の方へどのようにお声がけしているかわからない」「行動など気を付ける事などを教えてほしい」などの問いに経験がある教職員が答え、被災地の現状とボランティアの在り方をレクチャーする時間を設けた。ボランティアを募る際には、参加者の不安の解消と現地の情報を正確に伝えて適切な活動を行うために、このような知識・技術の研修を開催することと、受け入れ側の体制をボランティア参加者に伝えることが必須である。

表－3 どのような環境を整えればボランティアに参加しやすいか (事後アンケート) n=24

	回答数(名)	割合(%)
活動が授業・勉学・就職の評価につながる	1	4%
活動に必要な知識や技術研修がある	3	13%
交通費・保証等最低限の費用がでる	10	42%
時間的の融通がきく	6	25%
受入側の体制がしっかりしている	4	17%
友達と参加できる	0	0%

(5) ボランティア学生のその後 - 経過調査

ボランティア直後の事後アンケートで、今後もボランティアを行いたい意思を抱いた学生らが、どのような行動を起こしているのか、ボランティア派遣から7カ月後のその後の様子を8名の学生からTeamsにて報告をいただいた(図－4)。



図－4 調査の時系列

Teams から返答があった、8名の活動は下記のとおりである。

AさんとBさんは、能登半島復興の事を気にかけてながらそれぞれの活動に励んでいる。Cさんは、能登の商品を購入するという行動で支援を行っている。Dさん、Eさん、Fさんは、本学が能登半島地震の災害復興支援活動として巣鴨駅前商店街において、9月28日～1月中旬の期間限定営業をしていた、「ガモールマルシェ能登復興支援店」にてお手伝いを行ったとの報告をいただいた(表－4)。

表－４ 参加学生の経過調査の回答１

	回答	キーワード	
		能登	ボランティア
Aさん	ボランティア活動は、ツテがあり地元の子供向けイベントの手伝いをするがありました。地元の活動に参入するハードルが下がった気がしています。今度は市のゴミ拾い団体に参加してみようかと目論んでいます。能登関連では、直接的なアクションはしていませんが、テレビで放映しているなどで話題に上がると気になって現状を調べています。	○	○
Bさん	ニュースで能登の情報を調べるなど現状どこまで復興されたのか、見たりはしています。	○	－
Cさん	ガモールマルシェ能登復興支援店に行きました！能登の箸置きとお菓子買いました。	○	－
Dさん	私は、ガモールマルシェの能登復興支援のお店で働かせて頂いたのと、ボランティアで移動動物園や移動乗馬などを行いました。	○	○
Eさん	私は、ガモールマルシェの復興支援店をお手伝いさせていただき、能登の支援に携わりました。個人的には、地元で開催された花火会のボランティアに参加し、準備・運営・片付けに関わりました。	○	○
Fさん	私はガモールマルシェ能登復興支援店のお手伝いをしました！	○	－

続いて、Gさん、Hさんにおいては、能登半島の方々と直接繋がり、交流等を積極的に行い復興の支援をサポートする活動を精力的に実施している（表－５）。

回答を頂いた８名の学生全てが能登半島に関わる何らかのアクションを行っており、５名の学生が何らかのボランティア活動を行っている結果となった。

表－５ 参加学生の経過調査の回答２

	回答	キーワード	
		能登	ボランティア
Gさん	のと中高生復興プロジェクト（通称 のとプロ）の総会（輪島市にて開催）に参加してきました。のとプロの代表の高校生が定期的に東京に来ているため、その都度東京にて様々な活動をされている学生と生徒を繋げる活動や、個人的にイベントを開催して、東京の学生の前で登壇するサポートも行いました。他には、実際に能登の高校生を私も地元である宮城県気仙沼市に招き、東日本大震災で被災したまちがどのような復興を遂げていったのかを伝え、今後の復興と個人のやりたいことについて考える、もし能登プロジェクトというものにも多少ではありますが、企画に関わりました。	○	○
		写真１.宮城県気仙沼市での様子 （個人が特定できない写真となっています）	
		写真２.イベント開催の様子 （個人が特定できない写真となっています）	
Hさん	現地の高校生が立ち上げた、のとプロの活動報告会に参加しました。また、個人的ですが、姉の学校で災害ボランティアに行く人々と、その準備を手伝いました。	○	○

ボランティア活動は、強制されることなく個人のライフスタイルに合わせて無理をしない範囲で行う事が前提である。ボランティアを受け入れる側や一緒に活動する仲間の負荷にならないようにこれらの事を意識しながら引き続き活動を行っている学生は称賛に値する。今後の活動についても引き続き見守っていきたい。

4. 学生の防災意識:行動の変化

防災意識に関する事前・事後のアンケートは、佐藤（以下、「筆者」）が担当した。アンケートはボランティアに参加した学生 24 人を対象に行い、回収率は 100%であった。

事前アンケートの主な調査項目は、①過去の被災経験の有無、②自宅の災害リスクの認知度とリスクの確認方法、③自宅の防災対策について家族で話し合った経験の有無、経験がある場合にはそのきっかけと提案者、④自宅の防災対策の実施状況とその内容である。

事後アンケートの主な項目は、①自宅の災害リスクに関する意識とリスクの確認方法、②自宅の防災対策について家族で話し合う必要性の認識と呼び掛ける意欲、③自宅の防災対策の見直しに関する意識とその内容、とした。

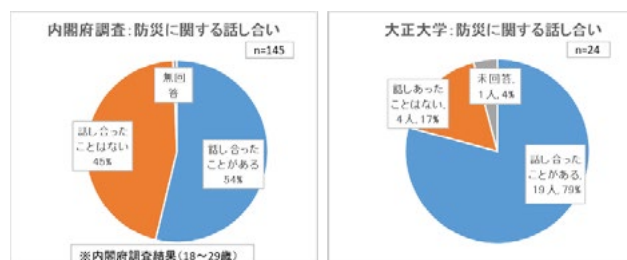
筆者が特に関心を寄せていたのは、被災地ボランティアを通じて、学生自身がどれだけ災害を身近な問題としてとらえることができるようになるか、という点である。報道を通じて見聞きする伝聞情報ではなく自分自身の五感をもって災害と接する機会を通じて、防災をどれだけ自分事にして捉えることができるようになるのか、そしてその意識の変化が行動にどのような変化を及ぼすのかという問題意識である。

(1) 学生の防災意識について

本論に入る前に、ボランティアに参加した学生と平均的な若者のとの防災意識の比較をしておきたい。

令和 4 年に行われた内閣府の調査²によれば、自然災害が起きたときの対処について家族などと話し合ったことがある人の割合は、全年齢層の合計では 61.4%であり決して高い割合とは言えない。中でも 18 歳以上 29 歳未満の若者は全年齢層の中で最も低く 53.8%にとどまっている。

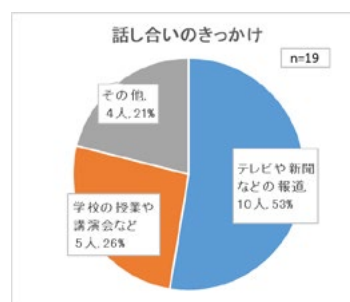
それに対して、ボランティアに参加した本学学生のうち防災について家族と話し合ったことがある学生は 79%に上った（図－5）。



図－5 防災意識の比較

内閣府の調査とは目的や対象者、調査を行った時期が異なっているため、単純比較はできないが、概ね 5 割程度と 8 割程度との差は無視できない開きがある。

今回のボランティアに参加した学生たちは、全員が災害ボランティアは初体験であり、所属の学部・学科・学年に偏りもなく、ごくごく一般的な学生たちの集まりである。では、この差を生んだ要因は何か。



図－6 話し合いのきっかけ

話し合いのきっかけを確認したところ、ほぼ半数が報道、4 分の 1 ほどが授業などとなった（図－6）。

話し合いの時期を確認していないため確かなことは言えないが、令和 6 年能登半島地震の報道の影響が大きかったことが推測される。その他、24 人中 11 人の学生が何らかの被災経験があることも大きく作用していると考えられる。うち 1 人は富山県出身で家族が被災しており、2 人は東日本大震災で自らが被災して支援を受けた経験を有している。

いずれにせよ、令和 4 年度時点での全国的な傾向と比べると比較的防災意識が高い学生たちがボランティアに名乗りを上げてくれたことは間違いない。この学生たちが、被災地でのボランティア活動を通じて、さらにどう成長、変化して

² 「防災に関する世論調査」（令和 4 年 12 月、内閣府政府広

いったのか、アンケート結果を通してひも解いていきたい。

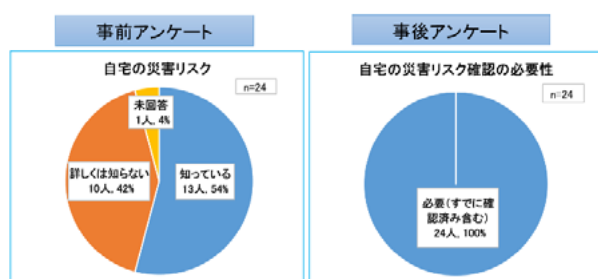
(2) 顕著な変化が見られた項目

アンケートを通じて学生の回答に顕著な変化が認められたのは、自宅の災害リスクの認識に関する質問である。

事前アンケートでは、「あなたは自宅周辺の災害リスクを知っていますか？」との質問に対し、「知っている」「詳しくは知らない」を合わせると、ほぼ全員がある程度は自宅の災害リスクを把握している結果となった。これは正直言って、想像以上に高い認知度だった。ただし、詳しくは知らないと回答した学生も 4 割を占めており、主体的に防災対策を考えているとは言えない傾向が一部に見て取れた。

事後アンケートでは「あなたは今回のボランティアを経験して、自宅周辺の災害リスクを確認する必要があると感じていますか？」との質問に対し、学生全員から自宅の災害リスクを確認する必要性を感じるという回答を得た。

事前段階では、リスクをきちんと把握している学生はかろうじて過半数を超える状況だったが、事後には全員がリスクを確認しようとしている。これは、凄惨な被災現場を目の当たりにし、被災された方々の経験談を伺うことなどを通じて、災害とはいつわが身に身に降りかかってきてもおかしくない災難であると実感し、自分事として捉えなおした結果と言えるのではないかと考えている（図－7）。



図－7 災害リスクに関する認識

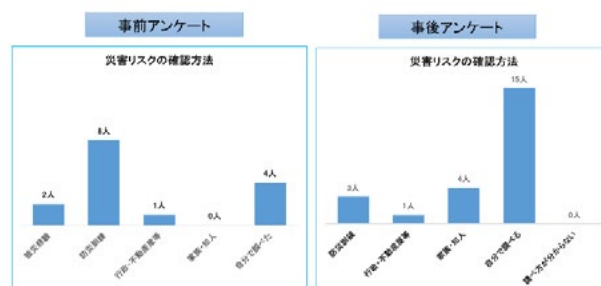
同様の傾向は、災害リスクの確認方法に関する質問からもうかがい知ることができる。

事前アンケートでは、災害リスクを知っていると答えた学生に対し、さらに「災害リスクをど

のようにして知りましたか？」と質問している。同様に事後アンケートでは災害リスクの確認が必要だと答えた学生に対して「災害リスクをどのようにして確認しますか？」と、ほぼ同趣旨の質問をしている。

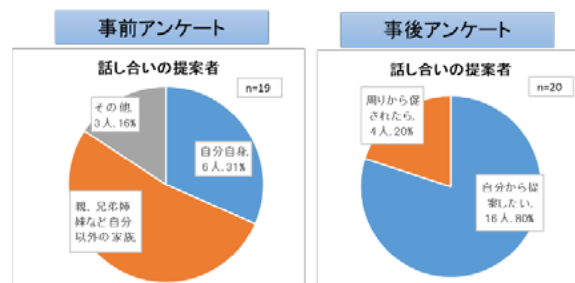
事前段階では自分で調べた学生は 4 人にとどまっていたが、事後には自分で調べると回答した学生はおよそ 4 倍の 15 人にまで増えていた。

被災地で自分の五感をもって現地の状況を知った学生たちは、災害対応を人任せにするのではなく、自分で自分の身を守る行動を起こすことが必要であることを学び取ってくれたのだろうと考えている（図－8）。



図－8 災害リスクの確認方法

はじめに述べた通り、ボランティアに参加した学生たちは防災に関して家族などと話し合う経験を持つ割合が高かった。ただし、参加前には自らが話し合いを提案した学生は話し合い経験者 19 人中の 6 人と 4 割弱程度だった。参加後には、話し合いをしようとする学生 20 人中の 16 人が自ら話し合いを提案していきたいと回答しており、積極性が高まっていることが確認できる（図－9）。



図－9 話し合いの提案者

因みに、事後アンケートでは話し合いをしようと思わない学生が 4 人いた。その理由は、すでに十分に話し合い済みの学生 2 人、話し合ってもどう対策したらいいかわからない学生が 2

人であった。後者の2人については、課題を残す結果となった。

(3) 防災対策に関する変化

筆者は、被災地での活動を経験することで学生たちの防災対策に関する認識が相当に変化するだろうと仮定し、自宅の防災対策の内容について複数選択で調査している。

学生の回答結果を見る限り、実施している（実施しようとする）防災対策の上位については、さほどの変化は見られなかった。1位の備蓄以下、家具転倒防止、停電対策、非常持出袋の用意が上位4位までの対策である。これらについては、選択した人数や順位に多少の変動はあったものの、事前事後とも上位を占めた。



図-10 防災対策

筆者自身は、現地に赴いた際に住宅の耐震化の重要性を改めて強く認識したところであったが、耐震化についての意識に関して、学生には大きな変化は見られなかった（事前4人→事後5人）。学生が自宅を維持管理することはほぼないであろうから、被災地の状況から耐震化まで思いが及ぶ学生が多くなかったことはやむを得ないのかもしれない。

次に、小さな変化ではあるが、重要な変化が見られた項目について報告したい。それは避難支援である。事前段階では「自力での避難が難しい人を支援する」との回答はゼロであったが、事後には2人が支援すると回答した。わずか2人ではあるがゼロと2との違いは無限大である。寺家地区は近隣住民のつながりが強く、強い揺れに加えて津波被害を受けたにも関わらず直接死者は一人も出さなかった地区である。こうした地域の方々との交流を通じて、避難支援の重要性に気付いた学生が生まれたことは大きな成果であった。

5. 学生のボランティアの意義

以上述べてきた通り、ボランティアに参加した学生の防災意識は、参加前と比べて格段に向上していることが確認できた。もともと意識の高い学生たちが参加したボランティアではあるが、その学生たちの意識はさらに高まっており、防災に関する話し合いを自ら提案する、自力避難が難しい人を支援するといった行動につながる可能性が示された。

改めて確認するまでもないが、防災研究の究極の目的は「災害死者をゼロにすること」である。そのために最も重要なことは、一人一人が災害は他人事ではなく、自分の問題なのだと自覚することである。しかしながら、災害を自分事としてとらえてもらうことは、研究者が、たとえ百万言を費やしても成し遂げ難いことでもある。

これに対して、わずか4泊5日、実質的な活動期間は3日間という短期間でありながら、被災地で行ったボランティアは学生たちの意識を劇的に変えたといえる。「百聞は一見に如かず」という言葉のとおり、被災地での体験は学生に多くの学びをもたらした。更に今回の経験を経て学生自身が現地と何らかの形で繋がり、現在も引き続きアクションを起こしている結果は誰も予想もできなかった嬉しい成果である。

学生の成長や学びにとっての実体験がいかに重要であるか再認識することができた災害ボランティアであった。

IT 産業の東京一極集中の是正という視点転換 ～「クリエイティブ IT サービス業」拡張と地域戦略再考～

中島 ゆき

大正大学 地域構想研究所 主任研究員

(要旨) 地方創生が始まって 10 年が経過したが、東京一極集中の是正は進まず、むしろ加速している。本レポートでは、従来の「人口移動」に基づく地方創生施策ではなく、「仕事の創出」、特に IT 産業の地方分散に着目し、新たな視点を提示する。統計データから、IT 産業の東京集中度は人口の 5 倍以上であり、その背景には産業構造や職業イメージの課題がある。しかし、リモートワークの普及や若者の就業意識を踏まえると、IT 産業は地方展開の可能性を持つ。特に、ウェブコンテンツ制作、デジタルマーケティング、動画編集、画像処理、SNS 運用、EC サイト管理など、地域資源と親和性が高く、付加価値創出の観点からも有望な領域を「クリエイティブ IT サービス業」と再定義した。本レポートでは、各種データを確認しながら現状分析した後、「クリエイティブ IT サービス業」という新たな領域の拡張を地方戦略の軸とした政策の方向性を考察する。

キーワード：地方創生 2.0 仕事創出、IT 人材、東京一極集中

1. はじめに(問題提起)

(1) 地方創生 10 年の成果と課題

2015 年に「地方創生元年」として、東京一極集中の是正を目的とした地方創生政策がスタートした。それから 10 年が経過し、移住促進や U ターン支援、関係人口の拡大など、地方自治体は独自の施策を試行錯誤しながら取り組んできた。その間、新型コロナウイルスにより、一時的に人口移動が抑制されたものの、結果として東京一極集中の是正には至らず、むしろその傾向は進んでいるともいえる。

地方創生のもとで、地方自治体で多くのプロジェクトが実施された。特に「関係人口」の概念が浸透し、東京圏の人口の一定数が、短期滞在やリモートワークを活用した新たな地方との関わり方が生まれた。しかし、こうした取り組みが、長期的な定住や地域経済の持続可能性に結びついていると検証され、確信を持てている地域は少な

い。

このことは、シンプルに雇用やビジネスの機会が東京に集中している現状に因るところが大きいのは周知の事実である。にもかかわらず、これまでの地方創生では「人口の移動」を議論のスタートにし、東京一極集中は是正されなかったという政策評価をしている。しかし、人々の生活拠点のリアルは、「仕事がどこにあるか」がかなり重要なのである。

この動かしがたい事実を踏まえ、今後は、持続可能な仕事を生み出す視点を基軸とした議論が必要であり、そのカギとなるのが IT 産業の地方展開であると筆者は考えていた。

(2) 目的

本レポートでは、東京一極集中の是正に向けた新たな視点として、IT 産業の地方分散に着目し、その可能性と課題を考察する。現在、日本では DX やデジタル人材育成といった政策が積極的に進

められている。しかし、地方においては「DXを進める以前に、そもそもIT産業が育たない」「IT人材が定着しない」という、より根本的な課題に直面している。こうした現状を踏まえ、あえて基本的な視点に立ち戻り、なぜ地方でIT産業が根付かないのかを改めて検討し、その解決策を提案することを目的とする。

(3) 構成

第2章では、日本では、長らく東京一極集中が是正されなかった過去の歴史を振り返る。特に、経済停滞期にしか人口移動が変化しなかった歴史的事実に注目し、単なる人口政策ではなく、地域経済の持続可能性に焦点を当てるべき理由を明確にする。

第3章では、IT産業の現状を分析し、東京への集中度が人口の5倍以上であることをデータで示す。続く第4章では、IT産業の地方分散が可能な理由を整理する。特にリモートワークの普及や若者の就業意識がIT産業の可能性を裏付けていることに着目する。

第5章では、IT産業の地方展開を妨げる要因を整理し、産業構造の課題や職業イメージの問題を整理し、第6章で地方での「クリエイティブITサービス業」に着目した支援策と地域経済への影響について提言を行う。

2. 議論のスタートを、「人口」ではなく「雇用創出」を軸に

(1) 経済停滞期にのみ緩和される東京一極集中

日本における東京一極集中は決して最近始まった現象ではない。1962年の「第一次全国総合開発（全総）」では既に「都市の過大化の防止」が記されている。その後、実際に「東京一極集中の是正」が文言として明示されたのは第四次全総（1987年）であり、高度経済成長以降、一貫して東京の一極集中が課題として認識され続けてきた。

しかし、過去50年以上の歴史を振り返っても、東京圏の転入超過が緩和されたのは1976年（高度経済成長の終焉期）、1994年（バブル崩壊後）、2020年（コロナ禍）の3度しかない（図-1）。いずれも、経済が停滞または危機的な状況にあった時期であり、政策の効果というよりも経済要因によってのみ人口移動が発生していることが分かる。

アフターコロナの2022年以降、経済活動が正常化するとともに、リモートワークの導入率が減少し、企業のオフィス回帰が進んだ結果、東京都の転入超過数は再び増加している。これは、東京一極集中が経済の市場原理に大きく左右されていることを示している。

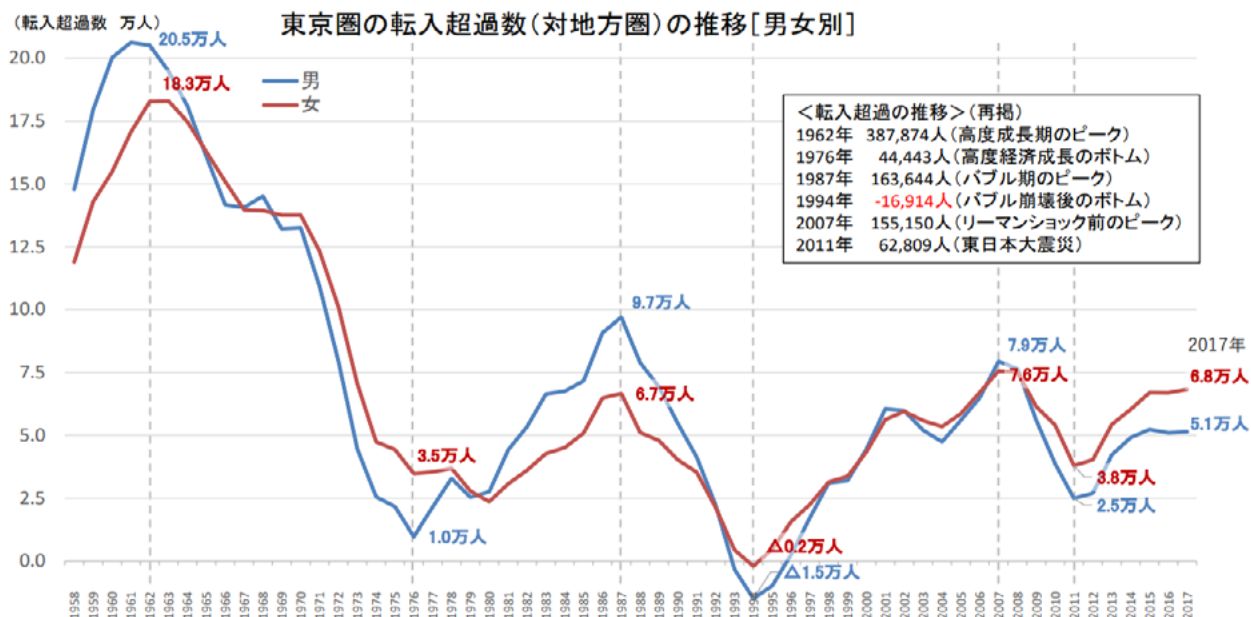


図-1 過去50年間の東京圏転入超過数の推移（出典：総務省「住民基本台帳人口移動報告」（日本人人口）より転載）

このことから、人口移動を議論のスタートにするのではなく、地方で経済が自律的に成長できる仕組み、すなわち、地方での雇用創出を促進する仕組みを構築することこそが、東京一極集中是正に直接影響を与える要素となるのではないか。

(2) 雇用創出を指標の中心にすべき妥当性

日本はすでに人口減少を前提とした地域づくりを進めるべき段階にある。単に人口を地方に移動させるのではなく、地域経済を自律的に循環させ、そこに住む人々が豊かに暮らせる環境を整備することが重要である。

2024年11月、石破総理による「地方創生2.0」が打ち出された。これまでの「人口移動から議論される地方創生」から「地域経済の自律的発展」と「住民のウェルビーイング」を重視する方向へと転換する方向性が強調されている。これは、移住促進に地方創生の持続性が担保されないという課題を踏まえたものだ。

地方創生の本来の目的は、地域社会が持続可能な形で経済を循環させ、住民一人ひとりが自分らしく暮らせる世の中をつくること、である。人口減少が避けられない今、単なる移住促進ではなく、地域ごとに適した「雇用創出と経済活性化の仕組み」を構築することが必須である。

したがって、地方創生の議論のスタートを「人口の地方移動」ではなく、「雇用創出」から進めるべきである。移住を促すだけではなく、地方に

おける持続可能な経済基盤を強化し、働く場と生活の質を高めることこそが、東京一極集中を是正する現実的なアプローチである。

3. IT産業の東京一極集中の現状分析

(1) 人口とIT産業の集中度の比較

以下に示す図-2は、総人口に占める都道府県別の割合である。国勢調査(令和2年)によると、東京都の総人口に占める割合は約11.1%であり、全国の人口の10人に1人以上が東京に集中していることが明らかになった。これは前回の平成27年調査と比較しても0.5ポイント増加しており、東京一極集中の傾向が是正されるどころか、むしろ拡大していることがわかる。

また、大阪府(7.0%)、愛知県(6.0%)といった人口集中県でも、中島(2024)によると、前回調査と比べて増加しており東京圏以外の大都市圏でも人口の集中傾向が進んでいると指摘される。ちなみに、東京都、千葉県、埼玉県、神奈川県の間近圏に加え、大阪府、愛知県、福岡県、沖縄県といった、大都市を有する8県のみが人口増加している。一方で、それ以外の県では減少傾向にあり、人口集中の格差が東京と地方とでさらに拡大していることを示している。

このように、人口の東京一極集中は依然として顕著であるが、次に、IT産業がどの程度地方に分散しているのかをみてみる。

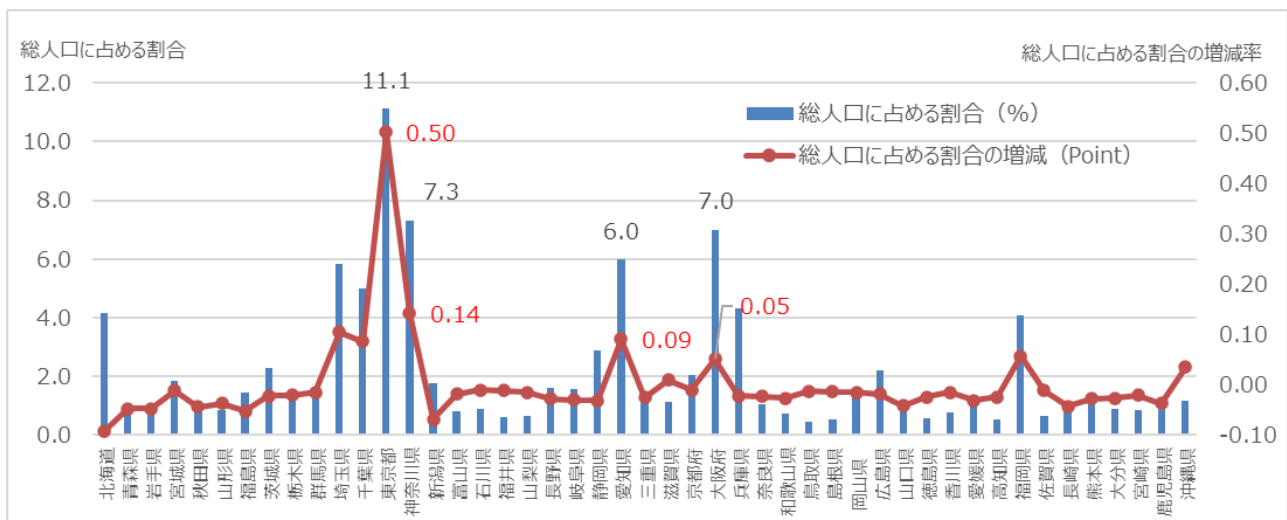


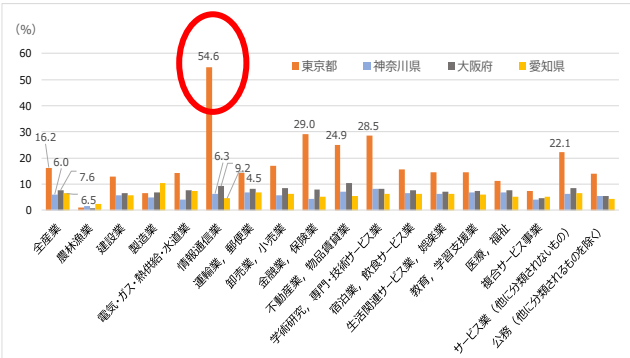
図-2 総人口に占める都道府県別の割合 (出典:「国勢調査 令和2年」(増減は平成27年から算出)より筆者作成)

IT 産業の分布を確認すると、その一極集中度は人口以上に顕著である。

令和3年経済センサスの産業別従業者数割合によると、情報通信業（IT 産業）の従業者の 54.6% が東京都に集中していることが明らかになった（図-3）。この数値は、東京都の人口集中度（約 11.1%）の 5 倍以上に相当し、IT 産業が極端に東京に偏在していることを示している。

人口の分布では、大阪府（7.0%）、愛知県（6.0%）といった大都市圏にも一定の人口集中が見られたが、IT 産業においては東京都が圧倒的である。

他、人口増加県である神奈川県（6.3%）、大阪府（9.2%）、愛知県（4.5%）の IT 産業の従業者割合を見ても、東京都との大きな格差が明白で



出典「令和3年経済センサス-活動調査 事業所に関する集計」より筆者作成

図-3 産業別 従業者数割合の地域別比較（東京・神奈川・愛知・大阪）（出典：「平成26年経済センサス-基礎調査 事業所に関する集計」より筆者作成）

あり、産業の地域的な広がりが極めて限定的であることが明らかになった。

(2) IT 産業の定義と各職種

IT 産業の定義は、技術革新や事業モデルの多様化によって範囲が曖昧になりやすいという課題がある。特に、どこまでの領域を含むかについては国内外でさまざまな議論があり、その曖昧さが産業政策や地域振興、統計分析においては課題の一つでもある。地方創生の観点から見ても、IT 産業の定義が施策の予算配分や政策評価に大きな影響を及ぼすため、定義の明確化は重要な論点である。

本レポートでは、総務省「情報通信白書」と経済センサスのデータに則り、IT 産業を「情報通信産業」として定義し議論を進める。経済センサスでは「G 情報通信産業」という分類が用いられており、本論ではその中から必要な分野を抽出して以下の（表-1）として議論する¹。

この分類では、情報通信インフラ（通信業）からソフトウェア開発、情報処理、インターネット関連、さらにはデータ処理、クラウドサービス、IoT、AI 関連サービスなど、現代の多様な IT 分野まで、IT 産業の主要な要素を網羅している。

表-1 IT 産業の分類と従業者数・割合（出典：「令和3年経済センサス-基礎調査 事業所に関する集計」より筆者作成）

	大分類	中分類	全国（人）	割合（％）	小分類	全国（人）	割合（％）
G 情報 通信 業	G1 情報通信業 （通信業、放送業、 映像・音声・文字情報 制作業）	37 通信業	155,077	9.2	管理、補助的	2,271	0.1
					固定電気通信業	58,335	3.5
					移動電気通信業	48,312	2.9
					電気通信に附帯するサービス業	46,159	2.8
	G2 情報通信業 （情報サービス業、イ ンターネット附随サー ビス業）	39 情報サービス業	1,319,839	78.7	管理、補助的	6,595	0.4
					ソフトウェア業	1,137,499	67.8
					情報処理・提供サービス業	103,137	6.1
					情報提供サービス業	26,098	1.6
					その他の情報処理・提供サービス業	46,510	2.8
		40 インターネット不 随サービス業	202,284	12.1	管理、補助的	10,914	0.7
					インターネット附随サービス業	191,370	11.4
						1,677,200	100.0

¹ 本論では、経済センサスのデータを基盤として分析を行った。他の統計データとの比較や政策評価が容易であり、経済分析との整合性も確保できるためである。加えて、企業活動の実態を反映した細分類が存在するため、産業ごとの特

徴を詳細に分析することが可能であり、実務的な利便性も高い。ただし、本論では IT 産業の会社に就業しているものの、従業者自身が IT 系業務に該当しない「管理・補助的業務」は対象外としている。

(3) 日本のIT産業の一極集中度合

日本におけるIT産業の東京依存度は、海外の主要都市と比較しても高く、経済格差の固定化につながる懸念が指摘されている。例えば、西崎(2015)は、アメリカではシリコンバレー(サンフランシスコ・サンノゼ圏)にIT企業が集積しているものの、シアトル、オースティン、ボストンなどの都市でもIT産業が発展しており、特定都市への依存度は比較的低いと分析している。アメリカではシリコンバレーのようなIT集積都市が11と言われている。また、石川(2019)は、フランスではパリがIT産業の中心であるものの、リヨンやボルドーなど地方都市でもスタートアップが増加している傾向を調査している。また、国土交通省「各国の主要都市への集中の現状」(2019年/掲載データは2016年調べ/国際比較のため図-1の分類とは異なるため東京の数値は若干異なる)によると、IT産業の主要都市圏への集中度は東京62.6%に対して、パリが49.8%、ロンドンが31.1%、ミュンヘンが19.6%程度である。

4. IT産業を地方分散の指標とすべき理由

本章では、地方分散の指標とすべき理由として、IT産業の労働生産性の高さ、リモートワークなど地理的デメリットが少ないこと、若者のIT産業への就業意欲が高いこと、この3点で説明する。

(1) IT産業の労働生産性の高さ

IT産業は世界的に見ても労働生産性の高い分野であり、多くの国で経済成長を牽引する産業となっている。日本でも2000～2019年におけるIT産業(情報通信産業)は他産業に比べて労働生産性の高さが認められている(図-4)。

しかし、滝澤(2024)によると、日本のIT産業(情報通信業)の労働生産性は主要海外国の中でも低位に位置していることを示しつつ(図-5)、1995年から2020年にかけての25年間の間に「各国との生産性格差も拡大している。日本がこの分野において、世界的技術のフロンティアから乖離していくことは、他の産業にも大きな影響を与える。そのため、今後の生産性の動向を注視する必要がある産業の一つ」と述べている。

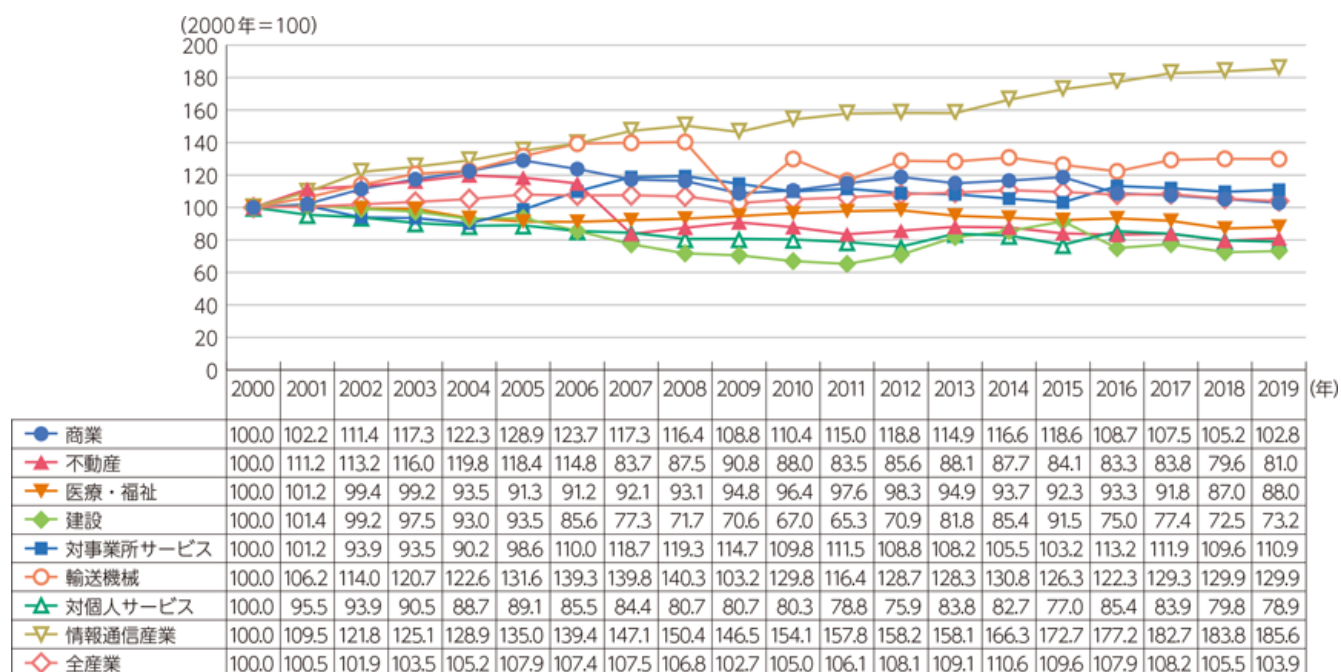


図-4 2000～2019年における産業別労働生産性の推移(出典:総務省(2021)「ICTの経済分析に関する調査」より転載)

※一般産業の労働生産性(実質GDP/雇用者数)(2015年価格)の推移を、指数(2000年=100)として示した

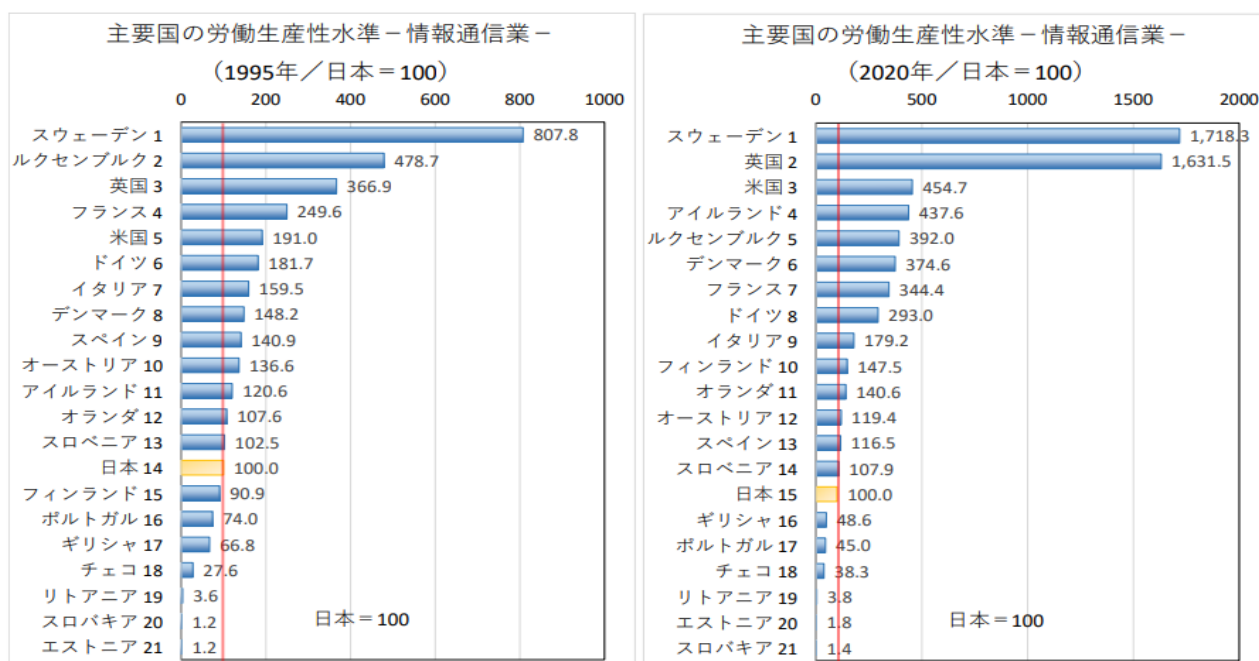


図-5 情報通信業の労働生産性国際比較（出典：滝澤美帆「産業別労働生産性水準の国際比較 2024」より転載）

(2) リモートワークなど地理的デメリットが少ない

近年、リモートワークや副業・兼業の普及が進み、IT産業は最も地理的なデメリットを受けずに仕事できる産業である。また、政府も「デジタル田園都市構想」などの政策を通じて、地方におけるデジタル産業の推進を支援している。この流れは、東京に本社を置くIT企業の地方拠点設置だけでなく、リモートワークを前提とした地方雇用の創出が期待できる。

(3) 若者の就業意識と地方就職意向の動向

マイナビの「2025年卒大学生就職意識調査」²では、大学3年生の約8.1%が「ソフトウェア、情報処理、ネット関連」への就職を希望（図-6）しており、これは第1位の食品（12.2%）に次いで2番目に高い。ちなみに、これはここ数年で同様の傾向であり、近年、若年層全体としてIT産業への関心が非常に高いことが読み取れる。

さらに、同調査では、地元（Uターン含む）就職を希望する学生は3年連続同水準62%台であり

（図-7）、地方就職意向が低いとは言えない。また、Uターンではなく、自分が生まれ育った地域以外の地方での就職意向、すなわちIターン意向者も一定数存在する。44.4%の学生が「地元以外の地方で働いてみたい」（図-8）と回答しており、その理由として「趣味と仕事のバランスをとりたい」（36%）、「見聞を広げたい」（29.3%）などが挙げられている。この傾向について、マイナビの調査では、地元（卒業高校エリア）が関東や関西などの都市圏に属する学生だけを対象にした場合においても、「地元以外の地方で働きたいと考える割合はすべて4割を超えている」ことが示されている。これは、「自然が多く人混みの少ない地域ならではの趣味を楽しむことや、都市部の喧騒から距離を取って、プライベートでもゆとりを持ちたい考えがあるのでは」³と考察している。このことから、「若者は東京に行ったら帰ってこない」「若者は田舎よりも都会がいい」という一般的な印象は、必ずしも当てはまらないのではないかと、という実態がみえてくる。

² マイナビ「2025年卒大学生Uターン・地元就職に関する調査」より

³ マイナビキャリアリサーチラボ 長谷川洋介研究員「地方

で就職」を目指す若者たち その思いは？」記事より抜粋
https://www3.nhk.or.jp/news/special/news_seminar/syukatsu/syukatsu1221/

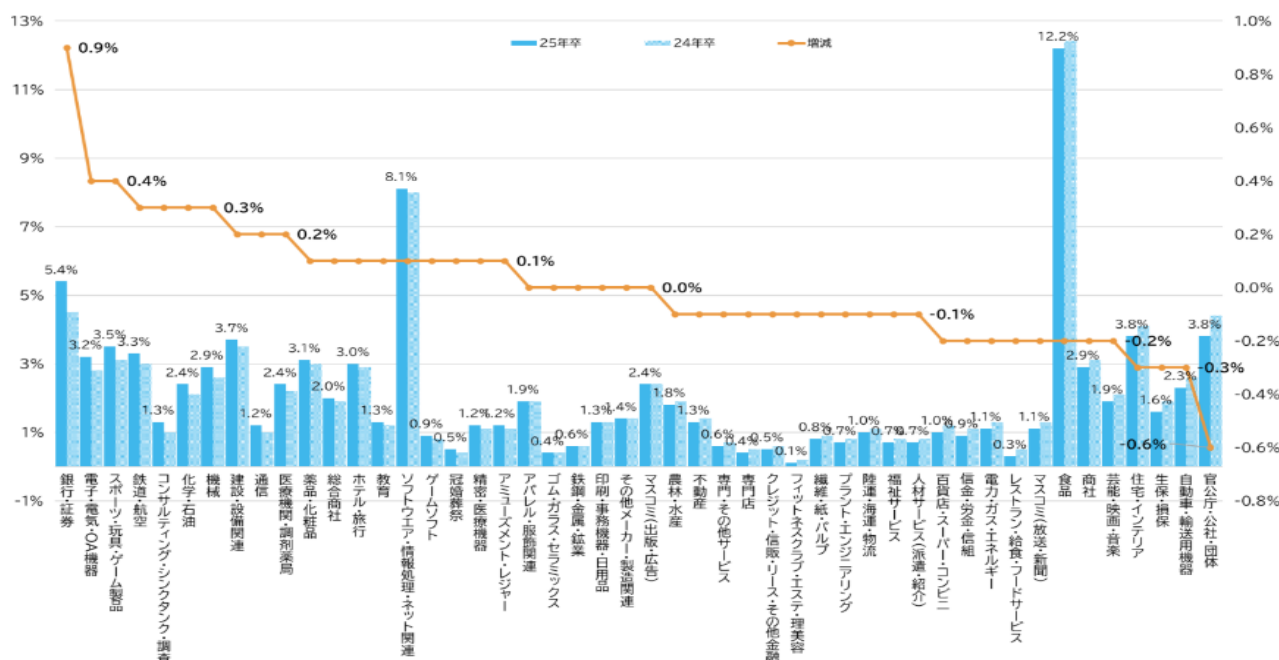


図-6 大学3年生時点での志望業種（出典：マイナビ「2025年卒大学生就職意識調査」より転載）

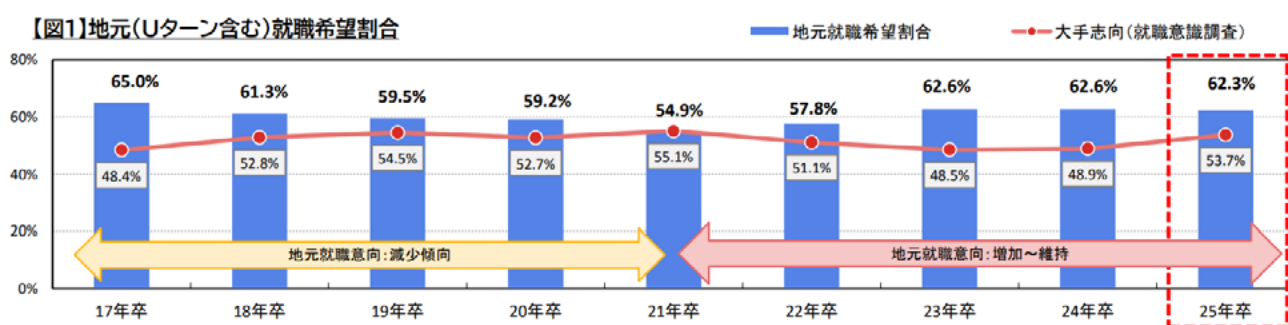


図-7 大学生の地元に戻る意向（出典：マイナビ「2025年卒大学生Uターン・地元就職に関する調査」より転載）

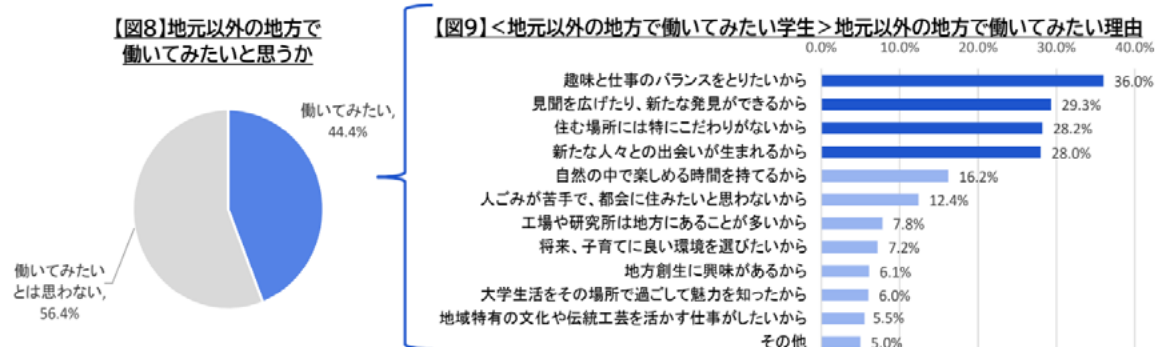


図-8 地元以外の地方での就業意向（出典：マイナビ「2025年卒大学生Uターン・地元就職に関する調査」より転載）

前述のように、若者の U ターン希望者は少なくないものの、「地方には仕事がない」のではなく、「望む仕事がない」という現実も明らかになっている。

具体的にどのような職種を希望している人が多いのか。(株)リンク・アンビションの「地方への U ターン・I ターンを伴う転職の阻害要因」に関する調査⁴では、U・I ターン転職希望者で、IT/インターネット業界志望者が 21.2%で第 2 位に挙げられている。また、UZUZ グループの調査⁵によると、20 代の若者の地元で働くことを「希望する」と回答した人で、実際に U ターンしない理由として最も多かったのが「地元で働きたい企業や職種がない」(27.6%)である。

以上のように、労働生産性が高く成長余地が大きいこと、リモートワークの普及や若者の就業意欲もある業界であることから、地方展開が可能な条件は整っている。そのため、これからの人口減少時代に向けて、特に IT 産業の雇用創出に議論の力点を置くことは合理的な方向性であると言える。しかし、これまでも同様の議論は起きていたにも関わらず、IT 産業の地方分散が全く進まなかった。次章では、IT 産業の地方分散を阻む要因について具体的に検討する。

5. IT 産業の地方分散を妨げる要因

(1) 産業構造上の課題

日本の地方で IT 産業が育たない要因として、産業構造の違いがあると言われている。山本(2016)は日米での構造の違いをみることで、日本が東京一極集中する要因を説明している。

アメリカでは、IT 技術者の約 7 割がユーザー企業(金融、製造、医療など)に所属しており、企業内部でシステムの仕様を確定させたうえで、IT サ

ービス企業(システム開発を請け負う会社)に開発を依頼するスタイルが一般的である。このため、IT 技術者は必ずしも大都市に集中する必要がなく、地方企業やリモートでの開発体制が確立しやすい。

一方、日本では IT 技術者の約 8 割が IT サービス企業に所属しており、ユーザー企業と IT サービス企業の技術者が密接に連携しながら、仕様の策定から開発までを共同で進めるスタイルが主流である。そのため、IT サービス企業は顧客企業(ユーザー企業)に近い場所に拠点を構える必要があり、特に大企業が集中する東京圏に立地が偏る傾向にある。また、外部委託による開発であっても、受発注間企業でのコミュニケーションを重視するため、東京圏に拠点を置く必要性が高まると説明している。

(2) IT 産業の職業イメージの問題

第 3 章で掲出した経済センサスのデータによると(表-1)、IT 産業全体の 78.7%が「情報サービス業」に分類され、その中でも「ソフトウェア業」が 67.8%を占める。このため、「IT=システム開発やプログラミング」に限定された職業イメージが定着している。加えて、デジタルマーケティングや EC 運営、動画や映像加工、データ分析、クラウド管理といった、他業種と連携する必要性の高い IT 人材の多くが特に東京に集中している。そのため、地方ではシステム開発系 IT の仕事はよくわからない、あるいは他業種と連携する必要性の高い IT 関連職を直接知る機会が少ないため同職種の存在自体あまり認知されていない。こうした背景は、地方における IT スキルの活用機会を制限し、

- IT を活用した新規事業の発想が生まれにくい
 - 地方企業のデジタル化ニーズが不明確
 - IT 人材の地方でのキャリア選択肢が狭まる
- といった問題を引き起こしている。

⁴「地方への U ターン・I ターンを伴う転職の阻害要因」(2024 年 11 月実施)より。地方への U・I ターンを中心とした転職支援・地方企業の採用力向上支援を行う株式会社リンク・アンビション(本社:静岡県静岡市)
(https://linkambition.jp/news/uiturn_20241111/)

⁵「20 代の若者向けに U ターンや I ターンによる就職・転職に関する意識調査」(2024 年 12 月実施)より。第二新卒・既卒・フリーター・新卒を中心とした 20 代若手に特化した就業支援事業を運営する UZUZ(ウズウズ)グループ実施。
(<https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000107.000022432.html>)

その結果、教育機関においても地域の IT 産業の受け皿が少ないため、学生が IT スキルを学んでも地元で活躍する場がないという課題も生じる。

6. IT 産業の地方分散に向けた提言

(1)「クリエイティブ IT サービス業」に注目する理由

IT 産業の地方分散を進めるにあたり、本レポートでは、経済センサスの中で分類される「インターネット付随サービス業（第3章 表-1）」に着目する。

この分野には、後述するように、海外では上位レイヤーとして位置付けられるコンテンツやプラットフォーム関連の職種をはじめ、Web コンテンツ制作、デジタルマーケティング、動画制作、SNS 運用、EC サイト管理、SEO 対策などが含まれる。

これらの情報発信やコンテンツ分野の IT 産業は、地域の観光資源や特産品との親和性が高く、地方での事業展開にも適している。一方で、「インターネット付随サービス」という名称では、ポータル系の企画やコンテンツ制作の領域が十分に想起されにくく、IT 産業の仕事のイメージが狭くなりがちである。

そこで、本レポートでは、これらの業種を総称して「クリエイティブ IT サービス業」と定義し、その可能性について考察する。

(2)「クリエイティブ IT サービス業」の付加価値創出力

日本は海外と比べると、東京ですら「クリエイティブ IT サービス業」の従業者が少ない。

例えば、欧米ではデジタルマーケティング、EC 運営、動画制作といった業務が、IT 企業の主要な事業領域として確立されている。しかし、日本では IT 産業の中でもソフトウェア開発や情報処理業が中心であり、「クリエイティブ IT サービス業」の市場規模が相対的に小さい。

この分野は、海外では IT 産業の中でも上位レイヤーに位置付けられ、ユーザーに直接価値を提供し、新サービス創出、差別化やイノベーション競争力の源泉となる、全体企画と設計業務という位置づけである。また、作業的業務の中位・下位レイヤーを橋渡しする役割を持ち、高い付加価値を生み出すポテンシャルを持つ。

情報通信白書 平成 26 年版（2014）によると「米国ではコンテンツやプラットフォーム等の上位レイヤーの比率が 20% 強と高いのが特徴であり、対する我が国においては、上位レイヤーの比率は低い傾向にある（図-9）」という。すなわち、「クリエイティブ IT サービス業」の分野は、実は付加価値創出力が高いレイヤーであり、この分野の人材育成、事業創出支援に力をいれることは、地方経済の自立に対して非常に有効といえる。

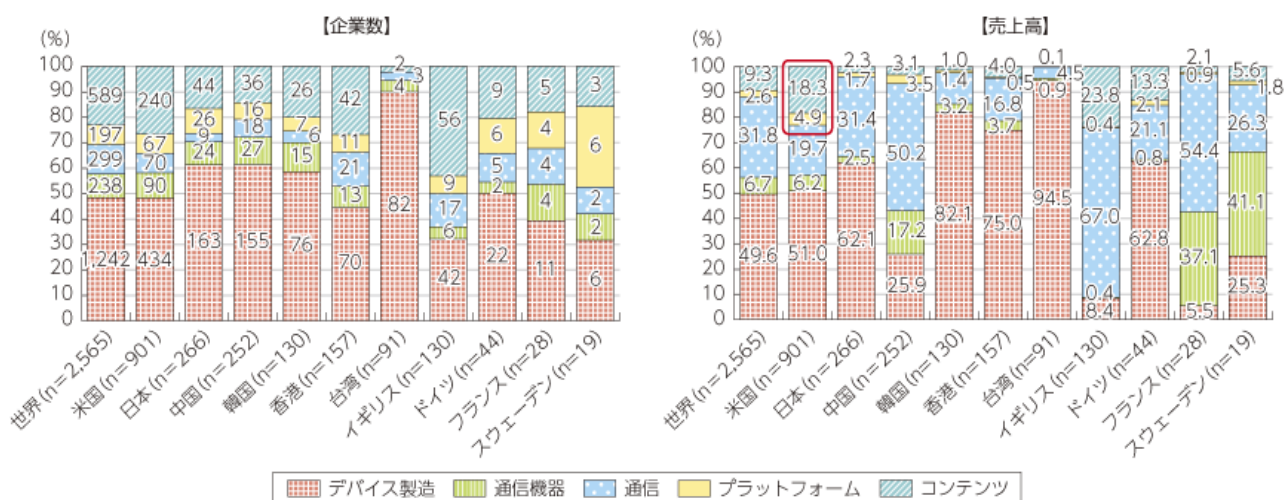


図-9 各国の ICT 企業数と売上高の比率（出典：総務省「情報通信白書 平成 26 年版」より転載）

7. まとめ

本レポートでは、東京一極集中の是正を「人口移動」問題ではなく、「仕事創出」の視点から捉え直し、特に IT 産業の地方分散の可能性を検討した。従来のソフトウェア開発に偏った IT 産業の理解を超え、地域の観光・産業と結びつきやすい「クリエイティブ IT サービス業」に着目することで地方創生の新たな方向性を示した。

日本の IT 産業は、世界的に見ても東京圏への集中度が極めて高いが、リモートワークの普及や若者の IT 系への就業意欲の高さを背景に、地方分散の可能性は確実にある。すでに地方では、デジタルマーケティング、動画制作、EC サイト運営などの事業が生まれ、地域資源を活かした新たな価値創出の動きが見られる。

筆者が視察した地域の中には、関係人口やUターン者、若者が多く集まり、首都圏での IT 経験を活かして新たなプロジェクトを生み出す IT 人材が活躍している事例も多数目にしてきている。こうした地域では、単に IT スキルを活用するだけでなく、地元の文化や資源を最大限に引き出し、これまで活用されてこなかった地域資源に新たな付加価値を生み出しているプロジェクトも少なくない。また、画像や動画の加工スキルを活用した発信力の向上により、プロジェクトの成長スピードが格段に上がるといった効果も見られる。

こうした事例をさらに増やすためには、政府の地方創生支援を「観光」「物産」などのテーマ区切

りから、例えば「クリエイティブ IT サービス業×観光」のように、観光と IT スキルを掛け合わせた新たな事業モデルを支援することへ転換することであろうか。単なる観光資源の新規プロジェクトではなく、あえて「クリエイティブ IT サービス業系」職務が必要な内容を支援先として指定するということである。

また、地域おこし協力隊支援は昨今拡充しているが、より具体的な IT スキル保持者の支援を強化することで、新たな雇用の可能性が生まれる。

「クリエイティブ IT サービス業」は中小企業や個人起業、小規模事業にも適しており、この分野を強化することは、地域経済の活性化だけでなくデジタル人材の地域定着にもつながる。

今後の筆者の調査課題としては、「クリエイティブ IT サービス業」という分野の IT スキルを定義する必要性が挙げられる。実際に、筆者は複数の地域で「クリエイティブ IT サービス業」職種の地域おこし協力隊の登場により、プロジェクトが生まれ、加速している現場を複数みている。こうした現場で IT スキルを明確に定義することができていけば、他地域でも実装可能性はかなり高いのではないかと考えている。

地方創生に求められるのは、「人を動かす」ことではなく、「仕事を生み出す」ことだ。デジタルの力を活用し、地域に根ざした新たな経済モデルを構築することこそが、人口減少時代における持続的発展のカギとなる。

【参考文献】

- 1) 石川智久「スタートアップ育成：フレンチテックに学ぶ」. Research FocusNo. 2018-050, 2019
- 2) 国土交通省「各国の主要都市への集中の現状」. 2019
- 3) 総務省『情報通信白書 平成 26 年版』. 2014
- 4) 滝澤美帆「産業別労働生産性水準の国際比較 2024」『生産性レポート (Vol. 20)』日本生産性本部, 2024
- 5) 中島ゆき「地方創生 10 年目の問い直し ―人口ではなく IT 産業の東京一極集中是正に向けて―」地域構想研究所. 研究レポート, 2024
- 6) 西崎文平「東京一極集中と経済成長」. JRI レビュー, 2015(6)
- 7) 山本謙三「IT が人口の大都市集中を加速させる? 〜なぜ人口は中核 4 域 (7 県) に「凝縮」するのか」(株) NTT データ HP, コラム・オピニオン, 2016

地域遺産のデジタル活用化の教育プログラムについて

—授業設計の効果検証と今後の展望—

長谷川 隼人

大正大学 教学マネジメント推進機構 学修支援センター 専任講師

(要旨) 静岡県下田市は、住民の提案で未来に残したい資産を「下田まち遺産」として認定する独自の制度を実施している。本プログラムでは、下田市と大学の連携によって、学生が「下田まち遺産」を題材にデジタル映像作品を制作することで、学生の実践的学びと地域資源の再発見を目的とした。住民との交流を通じた作品制作は、地域愛着の醸成と関係人口の増加に貢献できる一方で、短期間の実施や地域との関わりの深度に課題が残った。

キーワード: 下田まち遺産、地域活性化、関係人口、デジタル映像制作、産学連携

1. はじめに

静岡県下田市は、豊かな自然に恵まれており、多くの文化的・歴史的資産がある。下田市では、これらから未来に残したい遺産を住民から募る「下田まち遺産」という制度を景観行政に組み込み、今日までに154件を認定・登録している。これは全国的にもユニークな取り組みであるが、「下田まち遺産」を保全するだけでなく、もっと住民の自発的なアイデアによって活用する余地も残されている¹。

下田市は、多くの地方自治体と同様に少子高齢化に直面するなかで、観光を基幹産業として交流人口の増大に力を入れてきた。近年では、コロナ禍を契機として、首都圏に近いワーケーションのスポットとして、関係人口の創出にも目を向けた施策を打ち出している。他方、下田市は、本学の地域構想研究所と連携協定を結んでいる。このように、下田と本学の間には、双方の先人が関係づくりを模索した経緯があった。そして、下田市出身の筆者は、下田に地縁、血縁がある。

そこで、筆者は、下田でまちの景観保全に関わってきた方へのヒアリングを契機として、2024年

3月と8月に下田市市役所を訪問して、どのようなかたちで新たな協働ができるのか話し合い、教育プログラムの考案と実践の準備を進めた。

このプログラムは、2024年3QTの表現学部表現文化学科2年生を対象とするプロジェクト型学習(担当:田島悠史准教授)の一環として実践した。それは、「下田まち遺産」をコンテンツとするデジタル映像作品を学生たちがグループで制作するものである。実際、下田での実習は、2024年10月2日から4日にかけておこなった。

下田での実習の間、地域の魅力を発信している方々と学生の交流会、学生たちが撮影した素材を編集した映像作品の試作にフィードバックを得るために、市と共催し下田市役所の課長級職員や地域のキーパーソンを招いた中間発表会を実施した。学生たちは、実習以後に発表会で得たアドバイスなどを踏まえて、2024年度の3QTの学修成果として、4チーム(学生16名)が作品を完成させた。

そこで、本稿では、この教育プログラムの狙い、期待される効果、実践のプロセスと効果の検証、課題と今後の展望について紹介する。

¹ 長谷川、田島(2024)

2. 教育プログラムの設計

(1) 狙いと効果

自治体や大学が双方の限られた人的、物的資源を活用して連携、協働するうえでは、教育プログラムがそれぞれにどのようなメリットがあるのか明確にしておく必要がある。

大学にとって、学生が実社会における実践的な学びを得られることは学生一人ひとりの学びを広げ、深化できる、という点で大きな意義がある。一方、自治体としては、一般的には大学の専門家による知見、大学生の人的資源などを政策立案や遂行に活かせる可能性をあげることができる。たとえば、観光が基幹産業である下田市にとってみれば、学生たちの取り組みを観光政策に活かし、それが交流人口の増加に寄与するということがメリットの一つとしてあげられる。

だが、今回の教育プログラムは、自治体のまちづくりに直接的に寄与できることを目指しているわけではない。今回のプログラムは、下田市が力を入れようとしている関係人口づくりに主眼を置いている。

関係人口とは、継続的に地域に関わる「よそ者」として定義される。この定義からもわかるように、これまでも存在してきた事象に注目し、概念化したものといえる。近年、注目を集めてきた背景には、自治体内部で地域活性化の人材をいかに生み出し育てるか、という課題感がある。こうした中、継続的に地域に関わる「よそ者」の存在が地域内の住民に与えるポジティブな影響が地域づくりのグッド・プラクティスの分析のなかで明らかにされてきた²。

筆者が属する大正大学の地域構想研究所は、下田市と連携協定によって関係を保つ、潜在的な関係人口である。今回のプログラムは、「よそ者」による「下田まち遺産」をコンテンツとする作品づくりが、下田の人々に対して刺激を与えることを期待している。つまり、学生たちの活動や作品を通して、地域資源の隠れた魅力を再認識し「下田まち遺産」を利活用するための住民のアイデアづ

くりが促進されることを狙っているのである。

また、学生たちにとってプロジェクト型の学習は、実践を通して知識・技能の獲得のみならず、協働する力の涵養を期待できる。今回の教育プログラムの対象となる学生は、放送・映像コースに属し、将来的にメディア業界への就職を検討しているものが多い。本学の2年次は、1年次の初年次教育を経て、3年次以降の専門演習（ゼミ）の専攻に向けて、本格的な専門教育へと移行する時期に位置する。このような時期に、自ら企画をたて、撮影、編集の実践経験を得られることは、自身の課題を見だし、今後の学びの目標を設定する機会となる。また、仲間とともに限られた時間と資材のなかで作品づくりをプランし、マネジメントすることは、社会人として求められる協働する力の涵養にもつながる。

さらに、今回の教育プログラムには、これからの下田の関係人口を増やしていく狙いもある。プレ社会人としてキャリア形成の準備期に位置する大学生にとって、大学時代の印象的な経験は、将来的に下田に関わる可能性を開く。

たとえば、本プログラムの担当教員である田島は、学生時代に下田でアート作品の展示をおこなっていた。田島は、その後アートマネジメントの専門家としてのキャリア形成を進め、再び下田にて表現学部プロジェクト型学習の実現に協力することになった。

このように、今回の教育プログラムは、学生の実践的な学びに加え、キャリア形成に影響を与え、卒業後も地域と関わるきっかけとなる。将来的な関係人口の増加にも貢献する効果が期待できる、といえよう。

(2) 仕掛けと工夫

このプログラムでは、学生による「下田まち遺産」をコンテンツとする作品づくりが、結果として下田に暮らす人々に対して刺激を与えることを期待している。そこで、あらかじめ下田の課題解決を学修の目的とせず、フィールドワークを通して自らが感じたものを重要視して作品制作をおこ

² 田中(2021)

なうことをゴールとした。したがって、学生たちに1つ以上のまち遺産をコンテンツとして活用すること以外の条件は課さないようにした。

以上のゴール設定のもと、プロジェクトは、4つのフェーズから構成した。まず、フェーズⅠ（9月後半）は、事前準備として学生たちが作品構想を話し合い、撮影スポットの候補の選定をおこなう期間である。次に、フェーズⅡ（10月2日から4日）は、下田における実習を設定し、短期間に集中して撮影および仮編集とふり返しをおこなう期間である。そして、フェーズⅢ（10月中旬から後半）は、事後授業として、仮編集をした作品に対するフィードバックと完成に向けた作品構想の軌道修正やブラッシュアップをする期間である。そして、フェーズⅣ（11月初旬）は、完成した作品へのフィードバックや学生個人のふり返しを実施する期間である。

このように、プログラム全体を通して、フィードバックとふり返りのサイクルを繰り返すことによって、経験からの気づきや教訓の言語化を促し、一人ひとりの学生が自律的な学習サイクルを回せるように設計をした。

今回の教育プログラムの狙いを実現するために、各フェーズで様々な仕掛けと工夫を試行した。たとえば、自律的な学修サイクルを回すことができるように、フェーズⅠにおいて学生たちの作品制作に関する構想、すなわち学修目標を設定してもらい、フェーズⅡの実習直後とフェーズⅢの作品完成直後に、自身の作品に対する満足度と課題について言語化をしてもらった。

また、学生たちに下田を知ってもらうために、フェーズⅠでは、まち遺産を所管する下田市役所



図-1 下田市役所職員による事前授業の風景

建設課都市住宅係と連携して、下田市の情報、まち遺産制度の説明を実施した（図-1）。

フェーズⅡでは、学生たちの作品づくりを媒介に学生たちと下田で暮らす人々が相互に刺激し合うことを期待して、交流や仮編集作品に対する講評会の機会を設けた。

そして、フェーズⅡからフェーズⅣにかけては、下田有線テレビ放送（以下、SHKと略記）より学生たちの作品づくりに対するテクニカルなアドバイスの協力をいただいた。専門職の方から助言やフィードバックをもらえる経験によって、放送映像業界に関心を持つ学生たちのモチベーションを高めることを期待したためである。

今回、SHKは、学生たちのPBLを番組化するために、学生たちの下田における実習を密着取材するとともに、学生たちにインタビューをおこない、「下田まち遺産の使い方 ～大正大学表現学部下田プロジェクト～」(49分)を制作した。番組は、2025年1月11日に下田市民に向けて放映された。その際、番組内にこちらで用意した評価用のQRコードを埋め込んだ。このようにして、より多くの下田市民が放送を通して、学生たちの作品に意見を伝えられるように工夫した（図-2）。



図-2 SHK制作番組に埋め込んだQRコード

なお、学生たちの取り組みを下田の人々にオンラインタイムで広報するために、SHKのニュース報道に加えて、下田市役所に協力してもらい伊豆地域を発行対象とする『伊豆新聞』に実習中に取材してもらった（図-3）。



図-3 2024年10月4日付『伊豆新聞』朝刊6面

(3) 狙いや効果の検証方法

このような工夫を通して、今回の教育プログラムが学生のみならず下田で暮らす人々への刺激や影響を与えることを意図して、相互に変化・成長する機会の創出を狙った。

教育効果の検証は、各フェーズにおいて筆者が作成をした設問への回答およびリフレクションのテキストを分析することで進めた。

まず、フェーズⅠの初回授業終了後、学生たちの下田のまちへのイメージを確認した。次にフェーズⅡの下田実習終了直後に、「下田にどのくらいの愛着が湧いたのか」理由を含めて確認した。これら設問を通して、将来的に下田に対する関係人口を増やしていく狙いに照らして、今回のPBLが学生たちにどのような受け止め方をされたのか確認することを目指した。

次に、フェーズⅢの作品完成直後に、自身の作品に対する短い紹介文と見どころを書いてもらうことで学修成果物の総括を促すとともに、今回の教育プログラムを通して身についたと思われる「力」とその理由について言語化してもらった。このように、学修成果物（作品）に対する総括的な自己評価のみならず、プロジェクトの開始から終了時点までの自身の変化にも目を向けることで成長実感の可視化を図った。

3. プロセスと効果の検証

(1) 学生たちのまちへの愛着の創出

先述したように、フェーズⅠからフェーズⅡにかけて、学生たちの作品づくりを媒介に学生たちと下田で暮らす人々が相互に刺激し合う仕掛けをおこなった。これは、学生たちのまちへの愛着を高める、という点において効果的であったと考える。

下田実習初日の夕方には、いわゆるワールド・カフェ方式でおよそ90分間の交流会を実施した。まず、交流場所として、元金融機関の建物を関係人口の交流拠点としてリノベーションした複合コミュニティセンターを利用した。この施設には、コワーキングスペース、ゲストハウス、シェアオフィスなどがある。また、下田市役所建設課職員：2名、SHKのレポーター兼編集者、カメラマン：2名、民宿経営者兼デザイナー（Uターン）：1名、フリーランスの翻訳家（Iターン）：1名、複合コミュニティセンターマネージャー（地域おこし協力隊）：1名の計7名に出席をしてもらった。地域活性化のキーパーソンとして活躍している人々の交流が双方にとって刺激となることを期待した（図-4）。



図-4 コミュニティセンターでの交流の様子

また、実習最終日には、下田市の協力を得て下田市文化会館において、仮編集作品（主としてコンセプト部分）に対する講評会の機会を設けた（2時間）。そこには、初日の交流会に参加した人たちに加えて、下田市の観光交流課、産業振興課などの課長、下田市観光協会事務局長にも出席をもらい、その場で学生たちへのフィードバックや

意見交換をおこなった。

そのうえで、下田実習の終了直後に、「下田にどのくらいの愛着が湧いたのか」(5件法)とその理由を含めて確認した。その結果は、図-5で示すように約8割の学生が「よく湧いた」以上の実感を抱いたことがわかった。このように、学生たちの多数が実習経験を通して、下田のまちと自身をポジティブな関係に位置づけることができたといえる。

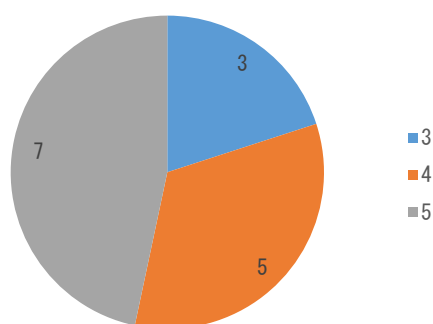


図-5 実習によって下田にどのくらいの愛着が湧いたか (N=16、n=15)

「とてもよく湧いた」を選択した回答の理由としては、次の記述が心理的な距離感の変化を端的に示している。

「はじめは旅行じゃん！と思っていたのですが、お店の方に下田の魅力をインタビューをしたりと取り組んでいるうちに旅行とは全く違うなと思うことが多く、下田をただただ楽しむというより、楽しみつつ地域の方々と協力して映像制作に取り組んでいるような気持ちになったので、下田という地域にも下田の方々にもとても愛着がわいた3日間となりました」

他にも「とてもよく湧いた」理由として、以下のような記述がみられた。

「実際に足を運んでみて、魅力というものはそれだけではないと気づきました。映像には残せない魅力です。それは下田の方々の『下田への思い』でした。『下田の魅力について教えてください』と質問を問いかけた際に、どの方も満面の笑みで、

魅力を教えてくださいました(中略)また下田の方々は快く案内してくれたり、撮影のアドバイスを教えて頂いたり、温かく私たちを迎えてくれました。特に印象に残ったのは飲食店〇〇のおばあさんが、下田の昔話を聞かせてくれたことです。おばあさんの温かい笑顔と下田への深い愛情を感じ、私も下田の一員になったような気がしました」(〇〇は個人名ゆえに伏せ字とした)

「今回、初めて下田に訪れました。私が感じた下田の魅力は人の温かさです。グルメを素材にするにあたり、お店の撮影許可を撮ったのですが、当日に撮影許可をお願いしたのにも関わらず、快く受け入れてくださいました。加えて、おすすめの場所や撮影方法の案などアドバイスくださった店主さんもいて、初めましての学生にそこまで深く関わってくれるのかと感動しました。3日中、1.5日は雨でしたが、晴れていると本当に景色が綺麗で、自転車で訪れたベイサイドプロムナードと犬走島での撮影がとても楽しかったのが印象的です。山も海も近くにあり自然をたくさん感じる事ができました。お店の店員さんが、『また来てください』というお言葉をくださったり、今度はプライベートで週末旅行に来てみたいなと感じました」

「旅行に行ったりしても今回ほど街を散策する時にいい場所を見つけながら歩くことはなかったため、街のことをよく知ることができた。それに取材をさせていただいたお店の全ての方々が、自分達に温かく接してくれた。取材の関係で喫茶店に行っても人数分ではなく1人分しか料理を頼んでいなくても、デザートのお菓子を4人分くれたり。サンドイッチで使ったパンの耳を食べていいよと出してもらい、ジャムまで出していただいた。最後に写真をお願いした時も快く引き受けていただいた。このような経験から下田のことが好きになった」

これら多くの学生が選択したスコア5の理由には、作品づくりを通して、まちのことを自分事化ができている様子が見られるだけでなく、まちの

人たちと作品を協働する感覚を共有できたことが強調されている。このように、今回のプログラムは、まちへの愛着をもたらし、継続的に地域に関わる「よそ者」としての関係人口的な立ち位置への変化を生み出す機会になり得ることを示唆している。

一方、スコア3の「多少は沸いた」を選択した理由としては、「下田の人と深く関わることがあったため、愛着は沸いた。しかし、やはりまだ『そうゆう場所がある』という感覚に近い」という記述が象徴的である。他にも「ここに来たらリフレッシュできると感じた」が「海鮮が食べれないことや、虫が多くいたことなど自分にとってマイナスな面をいくつか感じた」、「撮らなきゃという意識が強くありゆっくりのんびり見るができなかった」という理由があげられていた。

スコア3を示した理由からは、下田のまちに関しても観光客としての関わりー交流人口的な立ち位置という域にとどまるものであった様子がうかがえる。

この点に関して、タイトな実習スケジュールが影響した点が考えられる。たとえば、実習後のアンケートでは、「夜遅くまで作業しても平気な人にはおすすめでが、普段10時くらいとかに早めに寝ている人には気合いと根性で乗り切るしかなく大変だと感じた」、「コンセプト決めから撮影、編集までを2泊3日で仕上げるのは厳しい（中略）特に夜中に編集作業するのは身体的精神的にも厳しいため、夜に弱い人は大変。しかし、追い込まれて作品を仕上げるのもいい経験であるのと、自分がこの仕事に向いているのかを判断できる」という記述があった。

これは、じっくりと時間をかけて作品づくりに臨みたい学生もいることも想定して、プロジェクトにゆとりをもたせる配慮が必要であることを示唆している。

(2) 学生たちの成長実感

作品提出後にとったアンケート（7件法）からは、今回の教育プログラムを通して、学生たちは平均的に大きな学びや成長の実感を抱いていたことがわかった。とりわけ、筆者が分類した学修ス

キルや資質に照らすと、マーケティング意識、編集スキル、撮影スキル、企画・構成員という点がプロジェクト開始前と比較して伸びたという実感を抱く者が多い（図-6）。

今回のPBLを経験することによって、どのくらいの学びや成長の実感がありますか？ まったくない：1ーとてもある：7



図-6 学生たちの成長実感のアンケート結果 (N=16)

多くの学生がマーケティング意識や企画・構成員力を選択した理由として、本プログラムのゴール設定の影響があると考えられる。つまり、フィールドワークを通して自らが感じたものを重要視して作品制作をおこなったため、学生たちが何を目的にそれぞれに作品づくりをするのかという点に向き合わざるを得なかったのである。それが、上述した成長実感につながったと考えられる。

実際に学生たちが成長した「力」を選択した理由には、次のような記述がみられた。「映像を作るうえでの視聴者へどのように伝えるかという考え方」、「企画を考え、人に見せるという考えを張り巡らせることで学びへと繋がった」、「自分たちが作った映像作品を誰にみてもらいたいのかという、ターゲットを明確に意識した」、「誰に届けたいかなど詳細を良く考えて作るようになった」など。

この点に関して、実習最終日の講評会において実際に下田の関係者の方々に作品の一部を視聴して生でコメントを貰う機会があったことは、ターゲットを意識することのリアリティを与えることになったと思われる（図-7）。



図-7 講評会の様子

また、多くの学生が編集や撮影スキルを選択した理由は、今回の作品づくりに不可欠な作業として実践をただけでなく、SHK 職員による作品づくりに対する的確なアドバイスやフィードバックが大きな意味を持ったと言える。例えば、学生たちは、以下のように記述をしている。

「自分たちが学んでいることを仕事にされている方から直接アドバイスをしていただける環境で学べたことを感謝している。SHK さんからしたら初歩的な事でも質問したら全て詳しく丁寧に説明してくださったため自分の成長に繋がった」

「私はインタビューをする際少し早口になってしまっていたが、アナウンサーはゆっくりとわかりやすい口調で質問していて、される側としては聞きやすく、考える時間もあってすごくやりやすかった。また、カメラマンの方が『こう撮るといいよ』『そっちだと逆光になっちゃう』『風は止めた方がいい』など必要に応じて指導して下さい、とても勉強になった」

「撮影準備やインタビューなどの一連の流れがスムーズで驚いた。2 人で回していたのに私たちの邪魔にならないようご配慮もしてくださって、今後取材や撮影をしていく身としてとても勉強になった。撮る側になりたいと思ってこの道を選んだのに、いざ撮られる側になってみると緊張して自分でも何を言っているのか分からなくなってしまったのが正直な感想である。普段は感じる事のない、カメラを向けられる側の経験ができて新鮮だった」

「交流会にて、SHK の方々とお話しさせていただいた際、私たちは何を伝えたいのか等が不明瞭だということや、素材の撮り方がわからないということをご相談させていただきました。撮り方、編集方法はカメラマン、編集者の好みもあるし正解はないけど、ただ風景を撮るのではなく『これを撮りたい』を明確にして撮ることを意識すると、画角の入れ方など自然とわかるようになるというアドバイスをいただきました。その後はご教示いただいたことを意識して撮影に取り組みました。聞く前と聞いた後では撮影に対するプラスαができていい気づきになりました」

このように、今回のプログラムにおける SHK との連携は、放送映像についての専門的な学びを深めようとする学生たちにとって有効に機能し、次項で述べるように、学生たちのモチベーションを高めるポジティブな影響を与えたといえる。

(3) 学生のモチベーションの向上

作品完成直後に、自身の作品について思い通りの表現ができたのか (5 件法)、その理由について言語化をしてもらった (図-8)。

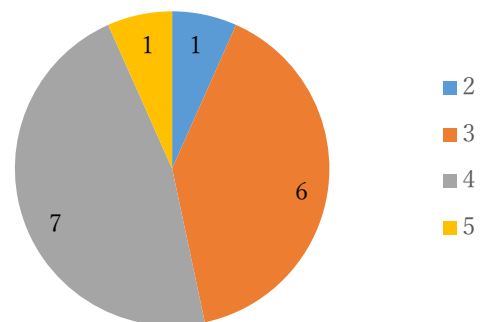


図-8 思い通りの表現ができたか
(N=16, n=14)

選択した理由についての記述を見ると、多くの学生は、作品として完成できたことに達成感を感じていることが共通していた。だが、最終的な仕上がりに非常に満足している学生は1人のみであり、他は何らかの納得のいかなさを感じていた。学生たちの記述を見ると、まず、作品のコンセプトそのものの独創性や独自性を出せなかったとい

う点での不満足さが共通する傾向として見られた。

たとえば、「広告業者に依頼して制作してもらった映像とどのような点で差をつけることができたか」と考えたときに、あまりできていないのではないかと思った（中略）誰もが作ることでできる作品になっているのもあまり満足はしていない」、「コンセプトをやんわりとした感じで始まってしまったため、交流会や先生方からのフィードバックを受けて方向性をコロコロ変えてしまった点があったため、あまり自分たちらしさが出せなかった」、「最初考えていたレトロをテーマとする内容とは別のものになってしまったので思い描いたものではない」といった記述がみられた。

次に共通する傾向として、作品のコンセプトを表現するための準備や技法が足りなかったという反省である。たとえば、「頭の中で想像してるものを作ろうとしても、それを作るのに必要な動画が足りていなかったり、イラストでの表現も技術が足りずまいち求めていたものにはなっていなかったり、実際に作ってみると『あれこんな感じになるのか』というのが多々あった」、「動画素材など撮り忘れている部分が少しあり、思い通りのインサートを差し込むことができなかったとおもう」といった記述がみられた。

このように今回のプロジェクト学習を通して、学生たちは、限られた時間のなかで仲間とともに一つの作品を完成させることができた、という点での達成感は強いものの、それで十分な満足をしたものは少なかった。学生たちの多くは、自身の理想と現実のギャップを認識した。そして、ギャップを埋めるべく、自らの課題を見いだした。それは、次への挑戦や目標設定を促すことになり、モチベーションを向上させる意義があったといえる。例えば、「もう一度、『下田まち遺産』をコンテンツとする作品づくりをおこなうとしたら、どのような作品を制作してみたいですか?」という問いに対する学生たちの回答は、以下に紹介するように、意欲的かつ具体的に踏み込んだ記述が多くみられた（似た内容の記述は省略）。

「今度はまち遺産に関わる人のドキュメンタリーのようなものを制作してみたいと感じた」

「下田まち遺産の建物の全体をドローンで一周してから、建物内に入っていくという動画を繋ぎ合わせることで、ドローンの可能性を広がる作品を制作してみたい」

『下田まち遺産』の周知CMを制作してみたいです。30秒程度で、『下田まち遺産』の制度について何があるのかなどを伝えるものです」

「〇〇さんのグループのような雰囲気動画を作りたいです。スピーディーで縦向き動画を作ることでVlogのようになりTikTokやインスタにもあげやすい形になると思うので、それで若者へ向けて下田のまち遺産の魅力を発信する動画を作りたいです」

「下田まち遺産を海外の人向けに紹介する動画を制作したい。なまこ壁や形が変わった郵便ポストは海外ウケがありそうだと考えたから。また、まち遺産ではないが黒船祭の様子を作品にしてみたい。黒船祭は下田の日常とは全く違う雰囲気で行っているのを知り、人が賑わっている下田を撮影したい」

「人をメインに出演させてセリフを足すことで、ドラマのようなストーリー性のある作品を制作したい」

「映像ではなく写真として制作してみたい。確かに今回の映像制作でも写真はいくつか撮ったがどうしても動画中心の撮影方法だったため写真へのこだわりはそこまで出せなかった。そのため、写真という目からでしか感じ取れない媒体で制作したい」

「夜の下田が一番印象に残っているため、夜の下田を使ったイベントを企画して撮影してみたいと思いました。また、今回下田に住んである方に向けた作品を製作したため、ドキュメンタリーにして地元の方にインタビューした作品や、自然が多かったため景観をいろいろな角度から撮影したPR動画を作成してみたいです」

以上のように、学生たちは作品完成に達成感を
得たものの、思い描いていたものを独自に表現す
るという面で課題を感じ、満足度は限定的だった。
だが、自身の理想の表現と現実のギャップを認識
できたことは、ドキュメンタリーやPR 動画など多
様な表現方法への具体的な挑戦意欲を高めること
につながった。

(4) 下田側の受け止め方

学生たちの作品に対するフィードバックは、SHK
職員をはじめ関係者の人たちから制作途中におい
ても実施していたが、完成作品に対してもコメン
トをいただいた。以下に実際の学生グループの作
品の一部と学生が作成した紹介文、それに対する
下田の関係者の方のコメントを掲載する。

タイトル：「週末旅行で下田まで」

静岡県下田市のことを知っていますか？日本最
初の開港場として歴史遺産が多く残る「開国のま
ち」です。そんな下田市ではまち遺産として登録
された歴史や自然、文化を楽しむこともできます
が、グルメも負けていないんです！まち遺産×グ
ルメの魅力をたっぷり詰め込みました。週末に満
足な旅行はいかがですか？（図-9）

動画リンク：<https://youtu.be/PH5Z0gSCuyo>



図-9 動画 URL

コメント 1

「スピード感があって見やすいと感じます。動画
時間が短くテンポがいいので、ついつい何度も再
生してしまう。グルメにウエイトを置いた動画で
あれば、1 品あたりのカット数を増やして、もう
少し長く映像に料理が映し出されるようにしても、
良いかもしれません。『何を食べたか』程度には理
解出来ますが、『美味しそう』などの感想は持てま

せんでした。料理を撮影する時だけ照明を使用し
て、露骨に他のカットよりも綺麗に仕上げるなど
でも、不思議と料理がよりおいしそうに見えたり
します」

コメント 2

「旅先でのグルメ情報は誰もが調べるものでこの
動画を見て下田のグルメ食べに行きたいと思う内
容でした。お店の方が優しかった、なまこ壁の建
物に入れる等の情報があり行ってみたくなくな
りました。BGM のテンポに合わせてカットしていくのも
好きです。私も伺った事があるのですが、〇〇さ
んと〇〇さんの魅力や情報がもう少し出せた気も
します」（〇〇は個人店舗名のため伏せ字）

コメント 3

「下田へ明日行こうかという会話が、視聴者に下
田は近いんだという事を印象づけることが出来て
良い。女子大学生目線での映像でターゲットが絞
られていたことが良いと思う。最初の映像がクリ
アではないのは意図があつてのことかどうか」

タイトル：「ジェイクとエヴァンスの下田訪問」

ドローンによるさまざまな視点からの街並みの
撮影、個性豊かなキャラクター達による下田の町
の紹介、下田に行った感想を自分たちの感情を取
り込むことによって、新鮮な映像作品になってい
ます。また、ドローンの身に起きた悲劇から、キ
ャクター達がどのように行動して、ラストを迎
えるのかも見所です（図-10）

動画リンク <https://youtu.be/9LtH8a0y4Ko>



図-10 動画 URL

コメント1

「アニメーションと静止画で進んでいく構成が凄く好きです。二人のうち一体がロボというのも最高です。私の好みになってしまいますが、アニメーションに動きがあるので背景は思い切って全て静止画でも面白いかも。ジェイクの質問に対して完璧に答えるエヴァンス、その内容に関する静止画をバックに張る（引きや寄り、別アングル等混ぜて何枚も）のような感じ。住職喋りカットも住職が喋ってた内容をエヴァンスが語る方が個人的には好きです」

コメント2

「雑多なジャンルを組み合わせた、戯曲ショートムービーの印象を受けました。一貫性が無く、“ここは無くてもよくない！？”というパートも多いように感じますが、それも含めて作品の“良さ”を感じました。全体的には楽しく笑える動画に仕立てたいのかな？と思い、了仙寺インタビューパートがシリアスなドキュメント風な印象を持ってしまったので、ハート-1です。せっかくキャラクターが登場しているので、〇〇〇のように、キャラクターに質問させてみたり、相槌や反応をさせたりして、統一感を持たせてみてはいかがでしょうか？」（伏せ字の部分は番組名）

コメント3

「ナビゲーターがいてなかなか面白い。もう少しテンポがあっても良かったと思う。了仙寺の住職のインタビューは良かった。最後金目鯛を食べたのかな」

なお、SHKの自主番組「下田まち遺産の使い方～大正大学表現学部下田プロジェクト～」のなかに視聴者のコメントをもらえるQRコードを埋め込んだものの、これを通した意見は見られなかった。今回のプロジェクトの関係者ではない下田の人々の声を拾うためには、別途、仕掛けが必要であることが見えてきた。

4. 課題と今後の展望

今回の教育プログラムでは、静岡県下田市の「下田まち遺産」を題材に、大学生が地域資源を活用したデジタル映像作品を制作することで、学生の実践的な学びと地域活性化の双方に貢献することを目的とした。少子高齢化という課題に直面する下田は、観光を基幹産業として、交流人口や関係人口の増加に向けた取り組みを進めている。

今回のプロジェクトでは、学生が地域住民と交流しながら映像制作を進めることで、地域の魅力を再発見し、地域住民自身が資源の活用方法を考えるきっかけを提供できることを目指した。

実践を通して得られた教育的観点の課題としては、まず、時間的制約と負担の問題があげられる。2泊3日の短期間で企画から撮影、編集までを行うタイトなスケジュールが、一部の学生にとって大きな負担となった。特に、夜遅くまでの編集作業は体力的・精神的な疲労を招き、作品のクオリティにも影響を与えたと考えられる。

次に、地域との関わり方の深度の問題である。多くの学生が地域住民との交流を通じて下田への愛着を深めた一方で、十分な交流ができなかったと感じる学生もいた。その結果、一部の学生は下田への関心が観光客レベルにとどまり、関係人口としての意識を持つには至らなかった。

そして、学生の作品の独自性と満足度の問題である。学生の多くは作品の完成に達成感を得たものの、独自性や創造性に欠けることに不満を感じていた。特に、コンセプトの明確化や表現技法の不足により、理想と現実のギャップが生じた。

これら課題を踏まえた今後の展望としては、まず、プログラム期間の見直しと柔軟性の確保を検討したい。学生がより深く地域に関わり、質の高い作品を制作できるようにするためには、段階的なスケジュールの導入が必要である。特に、事前のリサーチやオンライン交流を活用することで、現地での作業効率を高める工夫も求められる。

次に、地域住民との継続的な交流の促進である。今回は、授業の制約上、単発のフィールドワークにとどまるものとなった。作品づくりに携わった学生が継続的に訪問できるような工夫、あるいは

オンラインでのフォローアップを通じて、学生と地域住民の関係を深める必要がある。これにより、下田市の関係人口としての意識づくりをより促進することができる。たとえば、一度受講した学生が SA や TA のような形で、再度、プロジェクトへの参加を促すことも一案である。

そして、専門的なサポート体制の強化である。今回は、地元メディア（SHK）や地域のキーパーソンの方々に多くの協力を得ることができた。また、作品制作における技術的な指導やフィードバックの機会を得ることが学生のスキル向上の意識を涵養するうえで効果的であることが分かった。今後も、こうした地域と産学の連携を強化していくことが求められる。

最後に、発信力の強化と評価システムの確立である。学生の作品を地域内外で広く発信するために、たとえばメディア露出や SNS の活用をさらに推進する必要がある。また、今回、視聴者からのフィードバックを取り入れる仕組みを整え、学生の活動や作品が地域の人々にどのような影響を与えているのかを可視化することを試みたが、想定していたような機能を発揮しなかった。この仕組みを有効にするためのアイデア、あるいは別の仕掛けも検討することも必要と考える。この点、今回は事前準備が足りずに実現しなかったものの、本学との連携協定を結ぶ下田高校との授業連携も

ひとつの方策としてあげられる。このように、今後は、学生たちによるまち遺産をコンテンツとする映像作品の活用法の考案も含め、学生たちの作品が地域の側にどのような影響を与えるのか、検証を続けることが課題である。

以上みてきたように、今回の教育プログラムは、総じて学生にとって実践的な学びの場であると同時に、地域の魅力を再発見する貴重な機会となったと考える。今後は、学生と地域の双方向的な関わりを一層深めるために、プログラムの改善と継続的な関係構築が重要となる。これらの取り組みを通じて、下田市の地域活性化と関係人口の増加に貢献できる可能性が広がっている。

6. 謝辞

今回のプログラムの実践に際し、下田市役所建設課都市住宅係や下田有線テレビ放送（SHK）の方々をはじめ下田市の関係各位に大変ご協力をいただきましたことをあらためてお礼を申し上げます。また、下田市へのアプローチにあたり本学学修支援センターの北條規教授にアドバイスを頂いたこと、下田市職員の本学の来校にあたり地域構想研究所の山本恭久副所長補佐にご対応を頂きましたことにお礼を申し上げます。

参考文献

- 1) 長谷川隼人、田島悠史「関係人口が生み出す伊豆下田の景観施策—大学・地域連携型授業の実践に向けて」『地域構想』(6) 2024 年 3 月
- 2) 田中輝美『関係人口の社会学—人口減少時代の地域再生』大阪大学出版会、2021 年

調査・事例報告



大正大学地域創生学科の地域実習報告

—今治市での取り組みの紹介を中心として※—

鈴木 恵理¹、関 清剛²、大澤 真浩²、米崎 克彦³

¹今治市 地域おこし協力隊

²大正大学 地域実習講師(今治市)

³大正大学 地域創生学部 地域創生学科 准教授

(要旨) 本稿は、大正大学地域創生学部地域創生学科で行われている「地域実習」について概要をまとめ、地方地域での実習の1つである今治市での取り組みを報告するものである。地域創生学科の実習は地域実習Ⅰから地域実習Ⅲまで、3年間にわたり行われる。とくに、地域実習Ⅱは、学生がはじめて地方地域に長期に滞在する実習の形式となっている。今回は、その中で、今治市で行っている実習について現地の視点から取り組みの工夫や課題などを含め報告をする。

キーワード：地域創生学科、地域実習、地域実習Ⅱ、今治市

1. はじめに

2016年にスタートした大正大学地域創生学部地域創生学科は、“地域創生”というテーマをもとに社会科学系の学問を中心とした学際的な学科となっている。そして、通常の教室での講義(「座学」)だけでなく、地域実習という実践の機会を1年生から3年生にかけて行い、理論と実践を繰り返すカリキュラムを特徴としている。

地域実習は、学生が地域での長期の滞在中、その地域を知り、また問題や課題を地域の方とともに考え、解決するためにどのようなことをすべきかを考えることを目的としている¹。創設当初の実習は、1年生と3年生が地方地域に滞在し、2年生のときは東京において1年次で滞在した実習地と東京を結ぶことを目的とした活動を行った。この取り組みは、3年間かけて多くの学生と地域を結ぶこととなり、UターンだけでなくIターンを

行ったものや定期的に実習地となる地域を訪ねるような関係人口となり、一定の成果を生み出した。しかし、2019年末から感染を拡大し始めた新型コロナウイルス感染症が、2020年以降世界的にパンデミックをおこし、従来の地域実習をおこなうことが不可能となった²。その後、世界的なパンデミックが落ち着き始めた2023年度より地域に長期滞在型の地域実習を再開することとなった。しかし、パンデミック時の学修や様々な状況を踏まえ、地域実習は新たな形として再スタートさせることとなった。

そこで、学科における学びの最終目標として卒業論文作成がある。そのため、本学科のカリキュラムの特徴である地域実習と卒業論文のつながりをより明確化して、4年間の学びを再定義している。

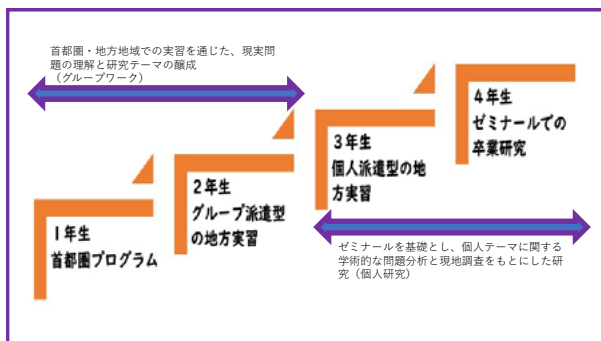
地域実習Ⅰ(1年生)では東京において、地域創生にかかわるプログラムに参加する。ここでの目

※ 今治市での地域実習は多くの関係者の支えがあり成立している。特に今治市役所の皆様には大変お世話になり感謝している。その中でも産業部産業政策局 i.i.imabari(アイアイ今治)推進課課長補佐(兼)地域経済循環係長の小林千紗季氏には、実習受け入れの検討の時期から現在まで多くのご助力をいただいている。

¹ 対象となる「地域」は、政府の地方創生政策とは違い、すべてのエリア(首都圏や海外)である。

² 新型コロナウイルス感染症が蔓延している時期の地域創生学科の学びに関しては、米崎(2022a)(2022b)を参照。

標は、地域創生とは何かということを理解することである。次に地域実習Ⅱ（2年生）ではグループを形成し、地域に滞在しながらそれぞれの地域の特徴とそれにかかわる課題を学ぶ。そして複数の地域で学ぶことによって、それらを比較する視点を生み、このことが自分の研究テーマを磨く目的となっている。そして、地域実習Ⅲ（3年生）では、各人の研究テーマにもとづく実習地で実習を行う。3年生の実習は、ゼミ教員とのやり取りの中でテーマを磨き、実習計画を作り上げていく。このことが4年生における卒業研究へつながっていく（図－1）。



図－1 実習と卒業研究の関係性

本報告では、現在行われている地域実習の概要と地域実習Ⅱを実行している地域のうち今治市から現地の視点で地域実習について報告をまとめた。本稿の構成は次のようになる。2では、現在の地域実習について概要を述べる。3では、地域実習Ⅱをおこなっている地域のなかで、2023年からスタートした今治市の実習に関して経緯からプログラムの特徴や今後の課題まで報告をする。そして、4はまとめである。

2. 地域創生学科の地域実習の仕組み

地域創生学科のカリキュラムの最大の特徴は「地域実習」である。1年生から3年生までの3

年間、毎年第3クォーター（本学科では1年を4期に分けている。例年、第3クォーターは、9月下旬から11月中旬までである）におこなう。

地域実習Ⅰ（1年生）では、東京を舞台に地域創生学科の教員が用意したプログラムに参加する。2024年度は11のプログラムが行われた³。プログラムはそれぞれ20人前後の学生が参加し、2週間で行われる。学生は前半と後半の2つのプログラムに参加する。これらのプログラムの目的は、①都市部におけるフィールドワークを通して地域の魅力や課題を発見する調査・研究の手法を身につける。②プロジェクトに参加する経験からチーム活動の意義を理解し、実践スキルを習得する。③学内外のステークホルダーとの関わりから、地域創生に必要な多様な視点を理解する。であり、これらを通じて個人研究を実施するための基礎を実習経験から身につけることが目標となっている。

地域実習Ⅱ（2年生）ではグループを形成し、全国10地域（宮城県南三陸町、新潟県南魚沼市、静岡県藤枝市、島根県益田市、兵庫県淡路市、和歌山県御坊市、徳島県阿南市、愛媛県今治市、宮崎県延岡市、東京都）に滞在する。期間としては1年生同様2週間を1単位として、基本的には2か所に滞在する（一部の学生は、1か所で4週間滞在するパターンもある）。2年生の実習では、それぞれ1チーム10人前後となり現地講師を中心に、共有したコンセプトの下でそれぞれの地域の特徴を踏まえ現地の地域創生に関するプログラムを体験しながら学ぶこととなる。

実習Ⅱにおける目的は、地域実習Ⅲや卒業研究において、個人の関心テーマにもとづいた調査活動の計画や実施が求められることに備え、個人の関心テーマの醸成や、関連して必要となる学問的なアプローチを構想する力の育成である。また、地域の人々との交流や対話、現地での活動体験の他、地域で共に行動する学生や他地域において実

³ 2024年度の地域実習Ⅰのテーマは以下であり、様々なテーマが用意されている。①「めざせ！まちあるきの達人！」、②「街の空間で謎解きコンテンツツーリズムを作る」、③「キッチンカーやカフェで地域に貢献する方法を学ぶ」、④「探索！地域ブランド、製作！手書き地図」、⑤「“人びとが下北沢に引き寄せられる理由とは？”ーシモキタの魅力を探る2週間ー

”」、⑥「商店街活性化プランの作成」、⑦「東京一極集中を考える」、⑧「学生プロデュース物産フェア・プロジェクト(第一勧業信用組合×学生)～大学生が考える特産品の魅力」、⑨「“水”から東京の環境問題を考える」、⑩「持続可能な資源循環型・脱炭素型まちづくり」、⑪「東京からUIJターナー者増加をめざす地域と協働する戦略的実践プロジェクト」。

習を行う学生との交流や対話を通じて、地域に対する理解を深め、個人の関心テーマを明確にすることである。このため、実習講師には、そのまちのキーマンとなる方（地域人）の生き方・働き方・暮らし方に焦点をあて、インタビュー等を通じて理解することや現場での体験学修を通じて、その地域を深く理解するために地域人探究・地域体験をプログラムに取り入れるように事前に依頼をおこなっている。さらに、学生の中には、早くから個人テーマを持っている学生もいるため、学生が個別で設定しているマイテーマや班・実習地として掲げるテーマの探究、まち歩きを通じた地域資源発見、街頭インタビューなど、自ら計画した活動を通じて地域を理解するための学生自主活動も行えるような配慮をお願いしている。

地域実習Ⅲ（3年生）では、各人の研究テーマにもとづく希望実習地を決定し、地域の受け入れ承諾と大学からの認可を得た上で実習に赴く。3年生の実習は、ゼミの教員と相談しながら、学生自身が研究テーマの設定をして、実習計画を立て、それを実行する。学生の数だけのプログラムが存在し、多くの学生は、4年次の卒業研究を見据えたうえでの活動となっている。

1年生および2年生において、地域創生に関する基本的な考え方や知識を増やし、実地調査において現場を知ることにより、知識が現場でどのようなになっているのか理解する。また、現場において様々なアクター（行政、住民、企業、諸団体など）とのかかわりあうことにより、様々な考え方や立場を知り問題を多面的に考えられるようにする。また、複数のプログラムを受けることによって、比較する視点を常に持つことを目的としている。3年生では、自分の問い・テーマを設定し、4年次での卒業研究を念頭に置いて研究活動を行う。

3. 愛媛県今治市における地域実習

（1）経緯と概要

愛媛県今治市は、2022年6月に大正大学地域構想研究所が運営する「広域地域自治体連携コンソーシアム」に参加したことで、巢鴨地区商店街にあるアンテナショップ「ガモールマルシェ」での

地域フェア開催を実施する運びとなった。これを皮切りにして、今治市島しょ部地域の高校生と大正大学地域創生学部生とが一緒に、今治市大三島地域の音声観光ガイドアプリ「ロケトーン」を使ったコンテンツの開発など連携した取り組みを進めてきた。

2023年10月に初めて2年生の地域実習Ⅱの1グループを受入れ、2024年度には、地域実習Ⅱを前後半で2グループ、3年生の地域実習Ⅲで3名を受け入れた。なお、3名のうち2名は地域実習Ⅱで今治市を訪れ、引き続き当地を探究の場として選択している。

地域実習Ⅱのプログラムは、前半で特色ある地勢を活かした多様な取り組みを体験する回遊型プログラムを設定し、後半に学修を深める機会を設けた。「地域づくりは人づくり」をコンセプトに、地場産業に携わる人、この地に移住し新たな生活スタイルを作り上げていく人、それらを繋げて支えていく活動が続ける人など、それぞれの視点や思い・活動に直接触れることで、地域の現状や特徴、魅力や課題を探究し、学生たちが知見を深め、今後定める自身の研究の方針やライフキャリアを見出していくことを目的としている。

また、学修の最後には今治市長ら市幹部職員に対して、自分たちなりに捉えた地域の課題感と解決の方向性について考察を述べ、提言を行ってきた。

（2）特徴的な取り組みの紹介

a) FC今治の取り組みと里山スタジアム見学

プロサッカーチームFC今治（2025年度よりJ2に昇格）を保有する株式会社今治・夢スポーツは、サッカーチームの経営に留まらず教育関連や地域貢献といった各種の事業展開で地域作りに大きな役割を果たしている。その取り組みや歴史を知ることができるという意図で設定した。

「FC今治アシックス里山スタジアム」の見学では、地域の中で色々な人々と共生していこうとする企業理念や施設のコンセプトを具体的に学び、クラブとしての成長の歴史を理解することで、企業としての地域貢献の意味を考えさせることがで

きた。

b) インフラツーリズム(来島海峡大橋の塔頂体験)

「瀬戸内しまなみ海道」は、交通インフラだけでなく、観光コンテンツとしての役割も大きい。その建設は島しょ部地域を含む瀬戸内周辺地域の積年の願いであり、今治市の興隆衰退の歴史とも重なっているため、周辺住民の生活や今治市について考えるきっかけとなる教材であるとも言える。

本四高速株式会社しまなみ今治管理センターの協力(無償)により、活用状況や経済効果、建設にかかる高い技術力などを学んだ後、大橋主塔(184m)への登頂や桁下外面作業車の搭乗体験、橋桁内部の見学など、通常の体験コースでは見られない箇所への進入も許可していただいている。この厚意は大正大学卒業生が本四高速株式会社に活躍していることが理由になっており、生徒にとっては母校への誇りを感じる機会でもある。

c) 地域住民との意見交換会

その地で暮らしを営む生活者としての声を聞くことで事業者や観光者とは違う視点や解像度での知見を深めることを目的として、地域住民との意見交換の場を設けている。島しょ部住民と陸地部住民では生活スタイルや環境の違いが見られるため、両者の声を聞くべく2回に分けて実施した。

2024年度は、島しょ部地域のU I Jターン者3〜4名それぞれと移住や観光といった学生のマイテーマに沿う議論が進んだ一方で、陸地部では1名のゲストによる講義的な場になってしまうという課題が残った。いずれにしてもこの地に根付こうとする生活者としての生の声を聞く場としては意義深い時間となっている。

(3) プログラムの構成について

表-1で示すように、今治市における地域実習Ⅱのプログラムは見学や体験が網羅されており参加学生は今治市を多面的に捉えることができる一方で、個々への知見が表面的なものとなっているのではないかという懸念がある。そのため、参加予定の学生から事前に意見(希望)を徴してプログラムに反映するという提案も上がった。様々な検討を重ね、次年度は、2年次の学生であるという前提のもと、次の研究段階への材料提供

という意味で、今治市を知らない学生たちに当地の色々な顔を見てもらうことにフォーカスすることとした。なお、このことについては、毎年効果検証しながらブラッシュアップを重ねていきたい。



図-2 里山スタジアム訪問

(2024年10月 関清剛撮影)



図-3 来島海峡大橋訪問①

(2024年10月 関清剛撮影)



図-4 来島海峡大橋訪問②

(2024年10月 関清剛撮影)

日時		活動内容
1日目	午前	移動
	午後	オリエンテーション、はじめに
2日目	午前	受入式 座学(産業、文化、移住、サイクリング)
	午後	地場産業(今治タオル)見学3h
3日目	午前	サイクリングツアー2h
	午後	地場産業(造船 海運)見学1h
4日目	午前	史跡巡り(村上海賊)2h
	午後	地域住民との交流会1.5h
5日目	午前	地場産業(菊間瓦)見学 体験 2h
	午後	陸地部地域住民との交流会1h 学びの言語化2h
6日目	午前	自主活動日
	午後	
7日目	午前	自主活動日
	午後	
8日目	午前	地場産業(桜井漆器)見学 1h
	午後	里山スタジアム見学 FC今治による地域活性化についての話2h
9日目	午前	インフラツーリズム(来島海峡大橋塔頂体験) (しまなみ来島海峡遊覧船) 2h
	午後	成果まとめ
10日目	午前	成果まとめ
	午後	成果まとめ(直前練習含む)
	夜	関係者交流会 ご当地グルメ体験
11日目	午前	成果まとめ(直前練習含む)
	午後	
12日目	午前	成果発表会
	午後	移動

表ー1 2週間のプログラム

他の課題として、そもそもの実習地選択が学生たちの持つテーマと合致しているのだろうかという点も挙げられた。これに関しても、今治市のプログラムが網羅的であることの欠点の一つであるとも捉えられる。実習内容が幅広いため、マイテーマと合致することを期待して選択するのではないかと考えているが、学生たちの期待通りにはならない場合も想定される。この掛け違いを早期に洗い出し、期間中における学生たちの方向性をフォローしやすい環境をつくるのが肝要であるために、例えば関係者交流会を早めに設定すること、併せてプログラムの最後にマイテーマに沿った実習経験として得られたことを振り返る時間を設けるなど、改善していきたい。

また、地域住民との意見交換の場を入れたことで生の声を多様な視点から聞くことができ、地域創生にむけた解像度が上がったように見られた。

とはいえゲストの話を聞くことが主となる場面も多かったため、参加学生が主体性を持って意見交換に取り組める仕掛けを工夫したい。加えて、参加したゲストの特徴には若干の偏りがあったため、もう少し多様な声を聞ける工夫も凝らしていきたい。例えば、町おこしグループや地域産業を支える外国人労働者などとの新たな交流活動を取り入れることでも今治市の現状や課題に更に迫ることができるだろう。

あくまでも学生自らが研究の方針や自身のライフキャリアを見出していくという立場にたち、実習内容をより一層精査していくが、学生たちの関心・意欲を喚起させつつも、考え方や受け止め方に偏りが生じないように配慮しながら、様々な立場の市民生活者の声を拾わせていくことが大切になると考える。

(4)学習のアウトプットについて

本項が 2024 年度の今治市地域実習における一番の課題であろう。

その一つはまず、最終成果物の問題である。昨年度に続き今年度も後半の2日と半日を成果まとめの時間として確保し、成果発表を市への提案という形で行った。短期間の網羅的な学びであるので、結果として深まりのないものになることも多く、客観的にみると必ずしも満足のいくものではなかった。また目が引かれやすい観光分野への提案に集約されるパターンが多く見受けられた。加えて時間的な関係からグループごとに分かれての発表にならざるを得ないことにより、学生たち一人一人がマイテーマに沿った学習内容を満足のいくクオリティで出せてはいないという点がある。

更には、実習評価の際に個々の学生への評価が一部の講師の主観的な評価になってしまっているのではないかという危惧も残る。

しかし前者における課題は、3 年次の学習への動機付けになるという見方もできるかもしれない。

数々の課題を一挙に解消することは難しいが、改善にむけた一つの試みとして成果発表の形式に市の行政課題を勘案したサブテーマを与えることが挙げられている。例えば「こどもの笑顔」や「もったいない」「多文化共生」などといった題材は、

少し幅広く感じられるもののマイテーマに沿った物事の捉え方ができるという自由度を併せ持つことができる。成果発表の方向性を予め定めておくことで、前半の回遊型プログラムをより実りある時間に昇華することができると考えられる。

もう一つは、日々の中で振り返りを行う時間を増やす案である。今年は昨年度と比較して、オリエンテーション時に各自のマイテーマ共有を行った。また、中間時点で振り返りの時間を、特に後半の実習では、SWOT 分析を取り入れて今治市の現状や課題を分析させた。こうした時間は学生自身がマイテーマと改めて向き合い、今治市を俯瞰的に捉えることができる有効な時間であったと考えられる。来年度は、現行プログラムの各内容における意義や目的を改めて精査し、振り返りの時間を日々の活動の最後に実施したり、数日に一回の意見交換の場を設けたりするなど、積極的な学びのフィードバックの時間や場を充実していきたいと考える。

(5) その他について

今回は3年生の受け入れも行ったが、この地域実習Ⅲのあり方については再考を要する。学生の力量によると言ってしまうばそれまでではあるが、どう行動したら良いか分からない時間が多いように見受けられた。特に、2年次に今治実習を経験していない学生にとっては、白紙の状態で来訪し、2週間で成果を出すことは困難であると考えられる。食事その他の生活面において不安を感じる場面が多くあった。実習期間より前に、各学生のテーマに即して受け入れ側が提供可能な事項について相談する時間を取ることも提案したい。

(6) 来年度に向けて

ここまで前述したことと重なるが、整理する形で以下に示したい。

まず、プログラムの全体像としては、引き続き今治市の様々な顔をみてもらうことへのフォーカスとする。その上で、期間中の学生フォローのために細やかな環境づくりや体制の改善、学びのフィードバック体制の時間と場を一層整えていきたいと考える。

また、参加学生が主体性を持って意見交換に取り組める仕掛けや、多様な声を聞ける場の工夫を凝らすことも検討していきたい。

最終的な実習成果のまとめの在り方についても、学生自身が自らの研究の方針やライフキャリアを見出していくという地域実習Ⅱの目的に立ち、発表形式・内容・方法等を含め、改善を加えていきたいと考える。



図－5 しまなみ海道体験

(2024 年 10 月 関清剛撮影)



図－6 今治市への報告会

(2024 年 10 月 関清剛撮影)

(7) まとめ

地域実習の受入れを開始し2年が経過したが、果たして学生たちにとって今治市での学びが本当に意義のあるものになっているか、検討する余地は多分にあると考えている。学生たちにとって実りある探求の場となるよう今後も現地講師と自治体職員が一緒になり、より良い体験が得られるようプログラムをブラッシュアップしながら、提供し続けたいと考えている。

一方で、本プログラムを通して、今治市を知り、興味・関心を持ってくれた学生、今治市が好きに

なったと言ってくれる学生たちが、「IMABARIST（今治ファン）」となり一人でも増えてくれることは、今治市にとっての最大のプレゼントといえよう。

4. おわりに

本稿は、大正大学地域創生学部地域創生学科で行われている「地域実習」についてまとめ、地域実習Ⅱの実習地となっている今治市で行っている実習について現地の視点から取り組みの工夫や課題などを含め報告した。

地域実習Ⅱは、学生がはじめて地域に長期に滞在する実習の形式となっている。2年生であることもあり、それぞれの学生のテーマが固まり切っていない中で、様々な情報提供をするための工夫が現場でおこなっていることがわかる。また、それぞれの課題や対策などもまとめられているが、一部は、地域創生学科とのより一層の協力することにより解決ができるだろう。

最後に、学科の課題の一つとして、このような魅力的な実習を多くの方に伝えきれていないことがあるだろう。どのように広報活動を行っていくか今後の課題としたい。

参考文献

- 1) 米崎克彦： 地域創生学部の新たな取り組み ―ウィズ・コロナ時代の地域創生―、大正大学地域構想研究所 研究レポート，2022a. https://chikouken.org/report/report_cat02/13311/
- 2) 米崎克彦： 新たな地域実習への挑戦、大正大学地域構想研究所 研究レポート，2022b. https://chikouken.org/report/report_cat02/14029/

関係人口創出につながる 地域の「コンタクトポイント」の考察

北條 規

大正大学 地域構想研究所 教授

(要旨) かつてない人口減少の中、地域を訪れる来訪者に変化が生まれている。コロナ禍による働き方改革によってリモートワークを導入する企業が増え、二拠点居住やワーケーションといったスタイルも台頭している。このため観光やビジネス以外で地域にかかわりを持つ人が増えつつあり、政府や自治体も「移住・定住」「交流人口」の拡大から「関係人口」の創出と拡大にシフトし、今後地域づくりに関係人口が重要な役割を担うと位置付けている。地域は継続的に訪れる「関係人口」が有するスキルやノウハウ、ネットワークと有機的に組み合わせるなど今までにない新たな発想が必要である。本稿では、2023 年の大正大学地域創生学部の授業の「離島の関係人口拡大(佐渡市版)」調査・研究資料を活用しながら、これからの「関係人口」をどのようにして創出していくかについて考察する。

キーワード：移住定住、地方創生、関係人口、コワーキングスペース、ゲストハウス

1. はじめに

2014 年から 10 年間推進してきた第二次安倍内閣の重要施策である「地方創生」で策定実施してきた人口減少・東京一極集中は一向に歯止めがかからない。日本の総人口は 2008 年をピークに減少に転じ、現在の出生率が続けば 2050 年過ぎには 1 億人を切ることが予測されているが、日本の経済社会は人口減少に加えて、急速に進む少子高齢化というかつて経験したことのない新たな局面に入っている。各自治体は人口減少はもはや避けられないという前提でこれまでにない視点で舵取りをしていかなければならない。

一方で新型コロナ感染拡大によって多くの損失や経済の停滞などマイナスを招いたが、非接触・非対面による行動変容への移行に伴って、働き方改革やデジタル化の促進など新たな潮流も生まれている。リモートワークの導入や副業の承認など企業の労働環境は大きく変化し、職場に行かなく

ても自宅や地域のコワーキングスペース、ワーケーション施設等で仕事ができるようになった。このことで二拠点生活しながら地方に拠点を置いての起業や自身の経験やネットワークを活かした地域活動へ参画など新たなライフスタイルが出現している。こうした地域や地域の人と継続的に関わりを持つ「関係人口」が今後は地域づくりにも関わり、地方創生の鍵を握ると言われている。

人口減少・高齢化が前提となる地域社会において、地域づくりの中核人材はますます不足してくる。かつてない厳しい状況の中で地域活性化の糸口として、地域外の力を取り込んで戦力化する必要がある、とりわけ地域とのつながりがある関係人口を重要な役割を担う人材として確保していかなくてはならない。

このような時代の変化を背景として、本稿では、急激な人口減少の中、政府が推進する地方創生施策において注力している関係人口にフォーカスし、これからの地方創生の鍵を握る関係人口をどうや

って生み出し、地域づくりにどのように関わらせていくか。そして、地域の中で、関係人口と地域の人が出会い親交が深まり、ビジネスや地域活動で交流機会が生まれる「関係人口と地域の人との接点」（以下「コンタクトポイント」）の重要性と関係人口創出について佐渡島での事例を取り上げながら考察する。本稿における「コンタクトポイント（contact point）」とは、関係人口と地域社会との間に成立する物理的・社会的な接点を指す。具体的には、地域内でのイベント参加、地域資源の活用、ボランティア活動、地域住民との対話、あるいは情報メディア（SNS 等）を介した相互作用、コワーキングスペースやゲストハウスでの交流、関係人口が地域と何らかの形で接触・関与する契機となる場や機会を包含する概念である。これらの接点は、関係人口の関与度の深化や地域との持続的な関係構築に資する重要な要素と位置づけられる。

2. 「地方創生」の成果とこれから

（1）地方創生施策の 10 年

今から 10 年前、2014 年日本創成会議（座長：増田寛也）は「2040 年までに全国 1,718 の自治体のうちの約半数の 896 自治体が将来消滅する可能性がある」と指摘し、少子化対策と東京一極集中の是正の提言がなされ、自治体に衝撃が走った。それを契機に第二次安倍政権は重要施策である「地方創生」を打ち出すことになる。人口減少を克服し、将来にわたって成長力を確保しつつ、活力ある日本社会を維持するために以下の 4 つを基本目標として始動している。

- a) 稼ぐ地域をつくるとともに、地方に仕事をつくる
- b) 地方とのつながりを築き、地方への新しいひとの流れをつくる
- c) 結婚・出産・子育ての希望をかなえる
- d) ひとが集う、安心して暮らすことができる魅力的な地域をつくる

まち・ひと・しごと創生本部を設置して地方創生総合戦略を策定、全自治体に少子化に歯止めを

かけて人口減少を克服する総合戦略の作成を求めた。約 1,000 億円の交付金を設け、国が認めた施策に配分する形がとられ実行に移されていった。

（2）地域間の人口の奪い合いを生んだ

2024 年で丸 10 年が経過、その間新型コロナ感染拡大、安倍首相の銃撃事件など大きな影響を受けながら岸田政権に引き継がれ、「デジタル田園都市国家構想」という枠組みも生まれながらも、継続的に地方創生が推進されている。そのような中、2024 年 6 月に内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局・内閣府地方創生推進事務局から「地方創生 10 年の取組と今後の推進方向」という報告書が発表された。

それによると「国全体で見たときに人口減少や東京圏への一極集中などの大きな流れを変えるには至っておらず、地方が厳しい状況にあることを重く受け止める必要がある。地方創生の取組においては、各自治体がそれぞれに人口増加を目指し、様々な施策を展開してきたが、成果が挙がっているケースも、多くは移住者の増加による社会増にとどまっており、地域間での『人口の奪い合い』になっている」としている。

発表された報告書に地域間での「人口の奪い合い」と記載されている点は、地方創生は東京一極集中是正を掲げながら、それがうまくいっていないことに加えて、実際は地方対地方で移住者の奪い合いが発生したことを表している。自治体は移住・定住政策に重きを置いて子育て支援、子供の給食費や医療費の免除など、あの手この手で移住者を取り込むための人口獲得競争が過熱していき、限られたパイの争奪戦が繰り広げられていったのである。

そもそも人口増加のためには、子供が増える自然増と、転入者を増やす社会増があるが、人口を増やすには、自然増が重要である。しかし、自然増施策（子育て支援策）は効果が出るまで時間がかかることから、多くの自治体では社会増施策（移住促進施策）を重点化してきたのである。

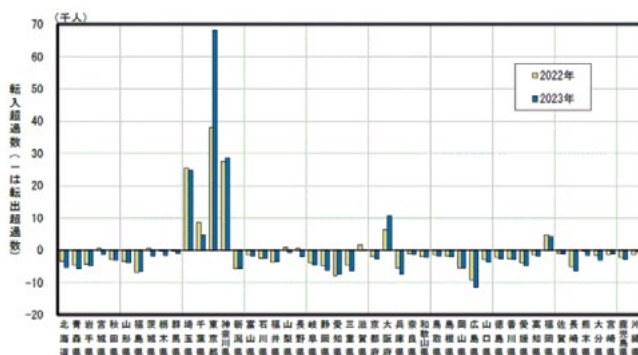
少子化に歯止めを掛けるとともに東京一極集中を是正し、人口減少を克服することを目指したが、成果は限定的で、逆に人口減少と地方の衰退は加

速しているのが実態だ。地方創生での自治体の取組は移住者の獲得競争が主要な施策となり、その間に出生率、出生数、婚姻数は過去最低となってしまった。

(3) 東京一極集中は是正されず

都道府県別の直近の転入超過数について見てみると、下記のとおりである（図－１）。これは2022年と2023年をグラフにしたものであるが、転入超過となっているのは東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県など7都府県となっている。転入超過数が最も拡大しているのは東京都で3万262人に達しており、一都三県の東京圏でみると12万6515人の転入超過、前年に比べ2万6996人の拡大である。依然、東京・関東圏に一極集中している。

一方で内閣府の「地域の経済 2020-2021－地方の新たな人の流れの創出に向けて」によると東京圏（一都三県）の人口推移は、1950年に人口約1,300万人→2005年約3,400万人→2019年約3,700万人と増え続けている。東京圏の人口が総人口に占める割合では1950年は15.5%→1990年には25%→2019年には29.1%と総人口の3割近い人々が東京圏で生活している状況だ。東京一極集中は是正されてはいない。



図－１ 都道府県別転入超過数（2022年・2023年）

総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告

2023年（令和5年）結果」より抜粋

3. 地方創生の鍵をにぎる関係人口

(1) 「移住・定住」「交流人口」拡大から「関係人口」に政策転換

地方創生戦略の第1期に掲げた「移住・定住」

「交流人口」の拡大と東京一極集中の是正という目標達成が思わしくない中、地方創生戦略第2期では関係人口の獲得に重点を置くように政策転換していった。確かに人口減少は避けられない前提で地域創生を推進するには、従来にない新しい発想が必要である。地域内の人材育成に加えて地域にはないスキルやノウハウ、ネットワークを有する人材が不可欠である。そのための有効な手段は有能な地域外の人材、すなわち特定の地域に継続的に多様な形で関わる関係人口を活用することである。関係人口に活躍してもらうことで地域の人材との交流からイノベーションの創出や、従来にない発想による施策が期待される。

加えて地域内の人材育成にも波及するほか関係人口にとっても自身のスキルや経験を活かせ、更なる成長や自己実現の機会、キャリアアップをもたらすことになる。

少子化や若者の都市部への流出で人材難になっている地方において、いかに関係人口を増やすかが、地域の活性化、ひいては地方創生を推進する重要な鍵になると国は位置付けている。

(2) 「関係人口」の概念

ここで「関係人口」について整理する。これまで関係人口の概念規定自体が曖昧で、定量化する手法も確立されていない。総務省では関係人口は「移住した『定住人口』でもなく、観光に来た『交流人口』でもない、地域や地域の人々と多様に関わる人々のこと」と定義している。地域外に居住の拠点をもちながらも、地域や地域の人と継続的に関わりを持ち、地域と「ゆるくつながる」第3の人口であり、「観光以上移住未満」と表現されることもある。具体的には以下のような人である。

- ・仕事で地域と居住地を行き来している人
- ・二拠点生活をしている人
- ・地域イベントや活動に参画している人
- ・過去その地域に住んでいた人
- ・過去その地域に勤務していた人
- ・地域にルーツがある人

また、関係人口は「ファンベース」と「仕事ベース」に分類される。「ファンベース」は地域ファンとして地域と交わる人である。田植えや稲刈り、地域の伝統行事への定期的な参加、ふるさと納税や地域のボランティア活動を通して関係性ができ継続的に訪れる人などもファンベースになる。収入やビジネスを目的ではなく地域への貢献や純粋な楽しみのために地域と関わる人で地域への愛着や思い共感を持った人である。

一方で「仕事ベース」は、リモートワークの普及によって、副業・兼業といった働き方が解放される中で地域外から自治体や地域企業と連携して活動する人を指す。生活拠点は首都圏などに置き、リモートワークで遠隔地から仕事を受注したり、週末に地域を訪れて業務に従事したりする人や地域企業とアライアンスを組み、デザインや広告、プロモーション制作をリモートで提供し、必要に応じて現地を訪れる人などが「仕事ベース」に当てはまる。



図ー2 関係人口の概念図

「地域は関係人口拡大が重要」

観光や仕事で地域を訪れていく中で、その地域固有の文化や歴史、環境、住んでいる人々の温かさなどに惹かれて、継続的に訪れたり、その地域を応援したりする中で、地域のファンとして関係人口になっていく。やがて地域のファンは、新たな価値を見出し、情報を広めることで、地域活性化の重要な鍵を握っていくように人財化していくのである。活躍できる人材が不足しがちな地域にとって、彼らはアンバサダーへの就任や、口コミによる情報拡散、地域イベントへの継続的な参加

など地域経済の活性化の重要な役割を担う存在にもなっていく。地域に軸足を置くようになると起業して移住を決断する人もいれば、そのまま関係人口として活躍する人も少なくない。

(3) 新型コロナ感染拡大が関係人口の拡大に

人口減少の時代、地域の活性化を担う人材も不足している中で、地域のファンとなる関係人口の拡大が地方創生の鍵を握る、いわば「よそもん」が地域を牽引すると言っても過言ではない。その関係人口拡大の後押しのきっかけとなったのが新型コロナ感染拡大である。

新型コロナ感染拡大に伴って社会は働き方改革で大きな変化が生まれてきた。ひとつはテレワークが導入され、業務が対面と在宅ワークの組み合わせでも仕事をこなせるようになったことである。もうひとつは副業・兼業を解禁した企業が増えてきたことである。このことによって、離職しなくても別の仕事に就くことができるようになり、新たなスキルやキャリア形成ができるようになってきた。いわゆるドラッカーの言う「パラレルキャリア」の出現である。社会の変化で下記の新しいムーブメントも生まれてきた。

- ・転職・起業傾向が強まってきた。
- ・二拠点居住（多拠点居住）のライフスタイルが生まれてきた。
- ・自由に使える時間を活用して地域活動を実践する人が増えてきた
- ・テレワークを利用して旅先で仕事をする「ワーケーション」が増えてきた
- ・コワーキングスペースが増えて職場でない場所でも仕事ができるようになった。

コロナによって労働環境や仕事の価値観が変わり、ライフスタイルや働き方の新しいスタイルが生まれ、アクティブに地域との関わりを持てる環境になってきたと言える。

(4) 人と人がつながるコワーキングスペース急拡大

域外からやってくる人が地域と深く関わっていく中で重要な役割を果たしているのが、「コワーキングスペース」や「ゲストハウス」「シェアハウス」「ワーケーションスペース」といった新しいコンセプトの施設である。コロナ感染拡大以降、リモートワークの導入により日本国内のコワーキングスペース市場は急速に拡大しており、地域の重要なプラットフォームになりつつある。政府も時間や場所を有効に活用できるテレワークを推進しており、働き方改革の一環として柔軟に活用できるコワーキングスペースの需要はますます高まりそうだ。

出張先でのオンライン会議、旅先でのリモートワーク、全国の主要都市には複数のコワーキングスペースがあって便利に使える。また、ゲストハウスにコワーキングスペースが併設された施設も多く、地域での活動拠点として宿泊したゲストハウスのコワーキングスペースで宿泊者同士や地域の人と交わりビジネスに発展していくケースも多い。コワーキングスペースはリモートワークの仕事場に留まらず、あらたな出会いとコミュニケーションが生まれる地域のビジネス拠点的存在にもなっている。

特に、コーディネーターが常駐する施設は定期的に利用者との対話を通して、新たな利用者との橋渡しがなされて、ビジネスに発展していくケースも年々多くなっている。コワーキングスペースではノマドワーカーやフリーランスで働くITエンジニア、デザイナーやクリエイター、起業を目指している方などが比較的ヘビーユーザーで、人と人をつなぐ役割を持ったコーディネーターは地域では極めて重要な役割を担っている。

コーディネーターが中心となって、施設利用者同士の交流会イベントを開催して化学反応が起こりやすい環境も用意する。地域在住のキーマンをつないだり、時にはスタートアップや起業の支援をしたりもする。こうした出会いから地域の魅力を知り、地域の人との関係性がつくられ、地域への愛着やファン醸成につながっている(図-3)。これらの施設が関係人口と地域の人との接点である「コンタクトポイント」となっている。

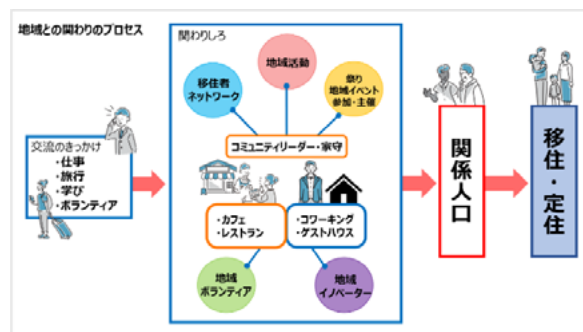


図-3 地域とのかかわりのプロセス

4. 佐渡島の関係人口創出の事例

(1) 授業での離島の関係人口調査

2023年10月に大正大学地域創生学部・地域実習Ⅱの授業で離島の関係人口拡大について調査した。授業テーマは『「after コロナ時代 離島の関係人口創出と拡大に向けて」―多様に関わる入口や機会をどう構築して仕組化するか―』である。

授業では人口減少が著しい離島での関係人口の実態を調べ、どのような接点で地域の人と島外から来た人が出逢い、関係性をつくっているかについて調査した。対象とした離島は新潟県佐渡市「佐渡島」、愛媛県今治市「大三島」、兵庫県淡路市「淡路島」、鹿児島県奄美市「奄美大島」の四島。学生を4班に分けて、各班は現地在住の移住者にオンラインで協力してもらいながら、「コンタクトポイント」を見つけ出し、Google Map上にマッピングした。本項では四島の中から観光以外にも多様な分野から人が来島し、関係人口が多く集まる集落が複数ある新潟県佐渡市「佐渡島」の事例を取り上げるとともに、取材情報を手掛かりに、「コンタクトポイント」について説明する。

(2) 佐渡島基本情報

a) 概要

日本海最大の離島である新潟県佐渡島。暖流と寒流が交わることから独特の気候環境になり、魚種が豊富で植生も実に豊かな島である。国府が置かれた8世紀から佐渡島には、世阿弥や日蓮、順徳上皇、小倉実起らが流されてきた歴史がある。その流人たち(皇族・貴族)は中央の高い文化を島にもたらしたほか、北前船の寄港地だった佐渡

島は様々な文化と富の交差点でもあったといえる。このため、佐渡島には流罪によって流された貴族や知識人たちが伝えた貴族文化、鉱山の発展により奉行や役人たちが江戸から持ち込んだ武家文化、北前船によって商人や船乗りたちが運んできた町人文化があり、これら3つの文化が合わさり、佐渡島独特の文化が形成された。いわば江戸時代から「ダイバーシティ」の島だったと言っていい。このため様々な価値観を持った人材が集まって島が形成されており、よそものや多文化を受け入れる柔軟さがあり、関係人口受け入れにもつながっていると考ええる。

- ・ 海岸線：約280キロメートル日本
- ・ 日本海側最大の島
- ・ 2004年（平成16年）に旧10市町村が合併して誕生
- ・ 2024年（令和6年）に市制施行20周年
- ・ 人口：47,977人（2023年9月1日）
- ・ アクセス：東京から上越新幹線と佐渡汽船
高速船を利用すれば最短3時間30分
- ・ 気候：寒流と暖流が交差し水産・植生が豊かでりんごとみかんが獲れる
- ・ shop：ローソン8件、吉野家、ミスド、タリーズ
マツキヨ、しまむら、青山、はなまる等
- ・ 交通：公共交通機関はバスとタクシー
- ・ 学校：高校は4校
- ・ 特筆：朱鷺が500羽（佐渡だけ）朱鷺認証ブランド米
（島内の米は全て完売する）
佐渡金銀山が世界文化遺産、世界農業遺産認定
ジオパーク認定

図－4 佐渡島基本情報

b) 人口について

佐渡島は毎年約1,000人の人口が減少しており、65歳以上の高齢化率は42.58%（2022年）ですすでに4割を超え、全国平均（28.7%）よりも14.0ポイント高い状況である。また、2023年4月現在で、人口の50%以上が65歳以上の方となる限界集落の数は、全集落のおよそ4割を占めている。高校を卒業すると島を離れそのまま帰ってこないパターンが多く、若者の流出や高齢化による地域コミュニティの活力低下は、集落運営や祭りなどの継承に大きな影響を与えている。このため島内人材に加えてスキルと志の高い移住者に加えて、関係人口とも連携して、人と人や地域と人のつながりを大切にしながら地域力を高めていくための仕組みづくりや仕掛けが急務となっている。

c) 移住者について

また、移住者に関しては、人口減少社会への対策の柱として、子育て支援や、移住、定住、交流人口の拡大、多様な雇用機会の創出などに取り組んできた結果、2020年度から毎年500人以上の移住者が佐渡島にやってきている。年代別でも23歳から30代までの若者世代の社会減が均衡に近づいてくるなど、一定の成果も出始めている。また、佐渡市では、2012年度から合計55名の「地域おこし協力隊員」を採用してきた。任期を終えた隊員のうち28名が現在も佐渡島で定住し、2024年6月現在、9名の現役隊員が活躍している。域外からやってきた移住者が島内で戦力になっていることがわかる。コーディネートを担う佐渡島IUターンインフォメーションセンターが定期的な交流会や移住者の活躍などをwebで積極的に取り上げ配信している。その効果は移住者数に現れている。

移住者数		
	区分	合計
2019年度	Iターン	107
	Uターン	102
	総合計	209
2020年度	Iターン	255
	Uターン	249
	総合計	504
2021年度	Iターン	232
	Uターン	271
	総合計	503
2022年度	Iターン	294
	Uターン	306
	総合計	600

図－5 佐渡市移住推進課「移住定住事業実績データ」

d) 観光について

観光コンテンツが豊富にある佐渡島への観光入込数は図－6のようになっており、1994年に120万人をピークに年々減少を続けている。コロナによる落ち込みもあったが2023年は44.2万人でコロナ前の89.3%まで回復しているが、2024年7月に佐渡金銀山がユネスコの世界文化遺産登録正式に認められたのを契機にさらなる増加が期待されている。また、新潟県を代表する観光の島佐渡島は金山以外にも「朱鷺」「たらい船」「海の幸」「ジオパーク」「鬼太鼓」「鼓童」「能」「自然景観」「歴

年	観光客数 (万人)
1994	110
1995	105
1996	100
1997	95
1998	90
1999	88
2000	85
2001	82
2002	78
2003	75
2004	72
2005	68
2006	68
2007	65
2008	62
2009	60
2010	60
2011	58
2012	55
2013	55
2014	52
2015	52
2016	50
2017	50
2018	50
2019	50
2020	25
2021	25
2022	35
2023	45

(3) 地域の人と関係人口の接点となる「コンタクトポイント」を探る

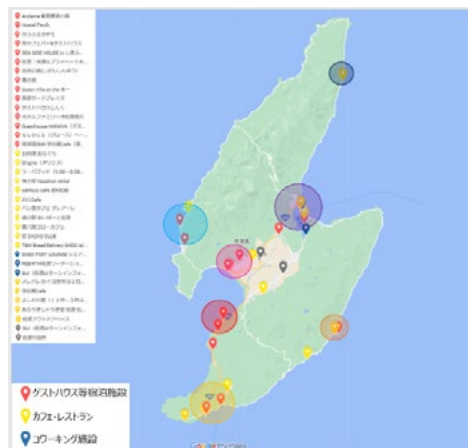
「コンタクトポイント」のマッピング作業では、ゲストハウス、コワーキングスペース、移住者が運営する café やレストラン、パン屋など関係人口が繋がっている施設やスポットに加え、関係人口が継続的に訪れている集落やエリアも（図－8 の Map 上に丸く網掛け部分）特定した。

佐渡島は空き家が 4,000 棟あると言われているが、空き家や古民家がゲストハウスや一棟貸しの宿泊施設そして café やレストランに活用されるようになってきた。

開発者ID / GateWay Map 情報シート		登録番号
所属会社		氏名
	メンバー事業名	
開発者ID / GateWay Map IDとは人と人をつなげるMapの座標 (GateWay) は開発者IDと地域の上とのリンクポイントです。ビジネスや旅行、地域活動、ボランティア等で地域の人と出会い/つながれ、その意気込みが通じ合った人間関係が形成されると、継続的に訪れるきっかけが自然に開発者IDの中に定着していきます。その関係性が定着する等、自(GateWay)の位置が、それぞれの分野で高い信頼関係を築いていくための、心強い利用手段となるにMapが効果を発揮します。観光やMapではない人と人をつなげるMapでも、今までのような見つけ方だけでなく「誰と、どこまで、いつまで、」が、見出しの機能により関係性による信頼感・繋がりを発信していく人も増えていく予定です。名前/所属・URL等をカギとしてします。		
①-1 マネジメント①-2 人と人をつなげる主要なGateWayポイント ● ①-1 ①-2 ①-3 ①-4 ①-5 ①-6 ①-7 ①-8 ①-9 ①-10 ①-11 ①-12 ①-13 ①-14 ①-15 ①-16 ①-17 ①-18 ①-19 ①-20 ①-21 ①-22 ①-23 ①-24 ①-25 ①-26 ①-27 ①-28 ①-29 ①-30 ①-31 ①-32 ①-33 ①-34 ①-35 ①-36 ①-37 ①-38 ①-39 ①-40 ①-41 ①-42 ①-43 ①-44 ①-45 ①-46 ①-47 ①-48 ①-49 ①-50 ①-51 ①-52 ①-53 ①-54 ①-55 ①-56 ①-57 ①-58 ①-59 ①-60 ①-61 ①-62 ①-63 ①-64 ①-65 ①-66 ①-67 ①-68 ①-69 ①-70 ①-71 ①-72 ①-73 ①-74 ①-75 ①-76 ①-77 ①-78 ①-79 ①-80 ①-81 ①-82 ①-83 ①-84 ①-85 ①-86 ①-87 ①-88 ①-89 ①-90 ①-91 ①-92 ①-93 ①-94 ①-95 ①-96 ①-97 ①-98 ①-99 ①-100 ①-101 ①-102 ①-103 ①-104 ①-105 ①-106 ①-107 ①-108 ①-109 ①-110 ①-111 ①-112 ①-113 ①-114 ①-115 ①-116 ①-117 ①-118 ①-119 ①-120 ①-121 ①-122 ①-123 ①-124 ①-125 ①-126 ①-127 ①-128 ①-129 ①-130 ①-131 ①-132 ①-133 ①-134 ①-135 ①-136 ①-137 ①-138 ①-139 ①-140 ①-141 ①-142 ①-143 ①-144 ①-145 ①-146 ①-147 ①-148 ①-149 ①-150 ①-151 ①-152 ①-153 ①-154 ①-155 ①-156 ①-157 ①-158 ①-159 ①-160 ①-161 ①-162 ①-163 ①-164 ①-165 ①-166 ①-167 ①-168 ①-169 ①-170 ①-171 ①-172 ①-173 ①-174 ①-175 ①-176 ①-177 ①-178 ①-179 ①-180 ①-181 ①-182 ①-183 ①-184 ①-185 ①-186 ①-187 ①-188 ①-189 ①-190 ①-191 ①-192 ①-193 ①-194 ①-195 ①-196 ①-197 ①-198 ①-199 ①-200 ①-201 ①-202 ①-203 ①-204 ①-205 ①-206 ①-207 ①-208 ①-209 ①-210 ①-211 ①-212 ①-213 ①-214 ①-215 ①-216 ①-217 ①-218 ①-219 ①-220 ①-221 ①-222 ①-223 ①-224 ①-225 ①-226 ①-227 ①-228 ①-229 ①-230 ①-231 ①-232 ①-233 ①-234 ①-235 ①-236 ①-237 ①-238 ①-239 ①-240 ①-241 ①-242 ①-243 ①-244 ①-245 ①-246 ①-247 ①-248 ①-249 ①-250 ①-251 ①-252 ①-253 ①-254 ①-255 ①-256 ①-257 ①-258 ①-259 ①-260 ①-261 ①-262 ①-263 ①-264 ①-265 ①-266 ①-267 ①-268 ①-269 ①-270 ①-271 ①-272 ①-273 ①-274 ①-275 ①-276 ①-277 ①-278 ①-279 ①-280 ①-281 ①-282 ①-283 ①-284 ①-285 ①-286 ①-287 ①-288 ①-289 ①-290 ①-291 ①-292 ①-293 ①-294 ①-295 ①-296 ①-297 ①-298 ①-299 ①-300 ①-301 ①-302 ①-303 ①-304 ①-305 ①-306 ①-307 ①-308 ①-309 ①-310 ①-311 ①-312 ①-313 ①-314 ①-315 ①-316 ①-317 ①-318 ①-319 ①-320 ①-321 ①-322 ①-323 ①-324 ①-325 ①-326 ①-327 ①-328 ①-329 ①-330 ①-331 ①-332 ①-333 ①-334 ①-335 ①-336 ①-337 ①-338 ①-339 ①-340 ①-341 ①-342 ①-343 ①-344 ①-345 ①-346 ①-347 ①-348 ①-349 ①-350 ①-351 ①-352 ①-353 ①-354 ①-355 ①-356 ①-357 ①-358 ①-359 ①-360 ①-361 ①-362 ①-363 ①-364 ①-365 ①-366 ①-367 ①-368 ①-369 ①-370 ①-371 ①-372 ①-373 ①-374 ①-375 ①-376 ①-377 ①-378 ①-379 ①-380 ①-381 ①-382 ①-383 ①-384 ①-385 ①-386 ①-387 ①-388 ①-389 ①-390 ①-391 ①-392 ①-393 ①-394 ①-395 ①-396 ①-397 ①-398 ①-399 ①-400 ①-401 ①-402 ①-403 ①-404 ①-405 ①-406 ①-407 ①-408 ①-409 ①-410 ①-411 ①-412 ①-413 ①-414 ①-415 ①-416 ①-417 ①-418 ①-419 ①-420 ①-421 ①-422 ①-423 ①-424 ①-425 ①-426 ①-427 ①-428 ①-429 ①-430 ①-431 ①-432 ①-433 ①-434 ①-435 ①-436 ①-437 ①-438 ①-439 ①-440 ①-441 ①-442 ①-443 ①-444 ①-445 ①-446 ①-447 ①-448 ①-449 ①-450 ①-451 ①-452 ①-453 ①-454 ①-455 ①-456 ①-457 ①-458 ①-459 ①-460 ①-461 ①-462 ①-463 ①-464 ①-465 ①-466 ①-467 ①-468 ①-469 ①-470 ①-471 ①-472 ①-473 ①-474 ①-475 ①-476 ①-477 ①-478 ①-479 ①-480 ①-481 ①-482 ①-483 ①-484 ①-485 ①-486 ①-487 ①-488 ①-489 ①-490 ①-491 ①-492 ①-493 ①-494 ①-495 ①-496 ①-497 ①-498 ①-499 ①-500 ①-501 ①-502 ①-503 ①-504 ①-505 ①-506 ①-507 ①-508 ①-509 ①-510 ①-511 ①-512 ①-513 ①-514 ①-515 ①-516 ①-517 ①-518 ①-519 ①-520 ①-521 ①-522 ①-523 ①-524 ①-525 ①-526 ①-527 ①-528 ①-529 ①-530 ①-531 ①-532 ①-533 ①-534 ①-535 ①-536 ①-537 ①-538 ①-539 ①-540 ①-541 ①-542 ①-543 ①-544 ①-545 ①-54		

- ## 心を動かす人・情報発信元
- ①フォロワーの多い島内在住のSNS
 - ②フォロワーの多い島外在住のSNS
 - ③島のポピュラーな人
 - ④YouTube・インフルエンサー・ブロガー
 - ⑤活躍するローカルインバーター
 - ⑥露出の多い地域おこし協力隊
 - ⑦ゲストハウスの家守
 - ⑧café・飲食店営業のオーナー
 - ⑨地域FM局
 - ⑩ワークショップ・コワーキングスペースのコーディネーター
 - ⑪アンバサダー・観光大使
 - ⑫島の人気者
 - ⑬島の魅力を伝える写真家
- ※島を訪れるきっかけになったり、会ってみたい人、メディアに取り上げられた人、インバーター、影響を受けた情報発信元です。

下記は学生が調査した佐渡島の人と人がつながる拠点「コンタクトポイント」のマッピング情報である。このマップは島に興味関心を持っている人にとっては観光ガイドにはない「人と人がつながる Map」として活用できる。各スポットはクリックすると URL に飛んで内容を確認でき便利である。



118

また、協力してくれた佐渡島の移住者からヒアリングした情報の中から、地域が今後の関係人口を創出するヒントになるコメントを記載する。

- ・離島なので移住者や関係人口情報は入りやすく、移住者や関係人口は分野や特定のリーダーを中心に比較的ネットワークでつながっている。
- ・20代～30代で移住を考えている、あるいは移住せずとも継続的に関わっている人と地域の人とのコンタクトポイントは安く宿泊でき交流ができるゲストハウスやコワーキングスペースである。
- ・島外から関心を持って来島する人は移住者や関係人口が運営している café やレストランなどを利用するケースが多い。店主やお客様同士が会話してつながりができるケースは多い。
- ・地域おこし協力隊は定期的に集まって報告会などをやるので、そこでも移住者情報や島内の関係人口に関する情報が集まりやすい。
- ・「我々は関係人口という Word はあまり使わないし、馴染みがない」と言われた。地域にとっては「関係人口」という特定は意識していないという見方が正しいかもしれない。

このように授業を通して佐渡島の関係人口と地域の人が出会うコンタクトポイントが見えてきた。従来の旅館、ホテル、民宿ではなく空き家をリノベーションしたゲストハウスでコワーキングが設置されている施設が多い。島の人と関係人口との接点はこのコンタクトポイントを入口として継続的に佐渡島を訪れ、やがて地域の人との関りを深めていき地域で活躍するようになる。このようなプラットフォームは今後の地域戦略には不可欠な存在になっていくと考える。

5. 多様な分野から人が流れてくる佐渡島

佐渡島は観光目的以外で様々な分野の人が来島しており、関係人口の創出・拡大につながっている。その事例を取り上げる。

(1) 大学連携による学生の集落活動

佐渡市は大学と連携協定を積極的に締結し、学

生の実習や合宿を受け入れてきた。現在 13 大学と連携協定を締結しており、締結していない大学の学生たちも数多く来島する。

大学と地域の連携は双方にメリットをもたらす。例えば多くの課題を抱えている地域に大学生が関わりを持ち、地域の課題解決や地域活性化に取り組むことは、学生に対して地域の現状への理解を促し、地域で活躍する人材として育成することにつながる。また地域の側にもよそ者・若者の視点が導入され気づきをもたらし、地域の人材育成にもつながる。

また、集落単位に学生が入っていくケースが多く、しかも継続的に同じ集落で活動している。先輩たちが築いてきた取組が進化しながら後輩たちにバトンが渡され、受け入れ側の集落も家族のように迎え入れ活動をサポートする。このような関係性が佐渡島のあちこちで行なわれている。来島した学生たちは卒業後も集落のお世話になった方に会いにやってくるケースも多く、そこから関係人口になっていく若者は多い。

大学と地域が連携した地域づくり応援事業補助金を活用して、令和 5 年・6 年の主な実績大学とエリアは下記となっている。



図ー9 学生が活動しているエリア

(2) 多様な分野への来島コンテンツ

前述した通り、佐渡島は新潟県を代表する多彩な観光資源により、観光客で賑わっている。一方で、そうではない分野で来島する人たちも多くなっている。有名な観光施設や自然景観巡りではなく、ある意味マニアックに近い分野でもリピータ

一として佐渡島に訪れる人が多く関係人口になっている。「推し活」といった新しいファンのスタイルもあって最近ではコンテンツが多様化し、それぞれの分野で様々な人が来島し、交流を通して地域とつながり継続的な来島に発展していくなど各コンテンツで関係性が構築されている。中にはカリスマ的な人材が移住したことで佐渡島に渡って連携した活動や、アニメの推し活で佐渡島を訪れる人も増加傾向にある。

■主な来島チャネル

a) イベントからのつながり

- ・スポーツ系（トライアスロン、マラソン、自転車レース）
- ・和太鼓集団「鼓童」（アースセレブレーション）・伝統芸能（能・鬼太鼓）

b) フィールド・環境からのつながり

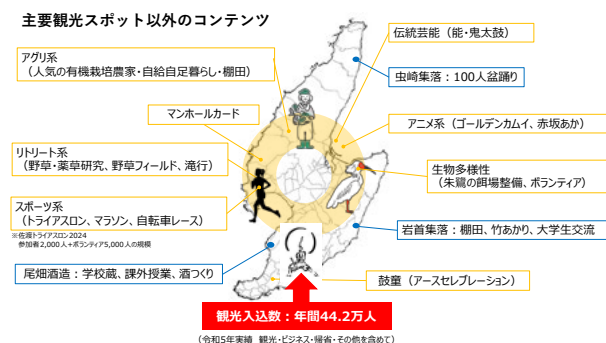
- ・アグリ系（人気の有機栽培農家・自給自足暮らし・棚田）
- ・生物多様性（朱鷺の餌場整備、ボランティア、研究調査）
- ・リトリート系（野草・薬草研究・調査、野草フィールド、滝修行）
- ・海洋環境ボランティア（海岸清掃）

c) コンテンツからのつながり

- ・アニメ系（ゴールデンカムイ、赤坂あか等の推し活）
- ・マンホールカード

d) 集落や民間独自の企画イベント

- ・岩首集落：棚田、竹あかり、大学生交流
- ・虫崎集落：限界集落の100人盆踊り
- ・尾畑酒造：学校蔵、学校蔵特別授業、酒づくり



図ー10 主要観光スポット以外のコンテンツ

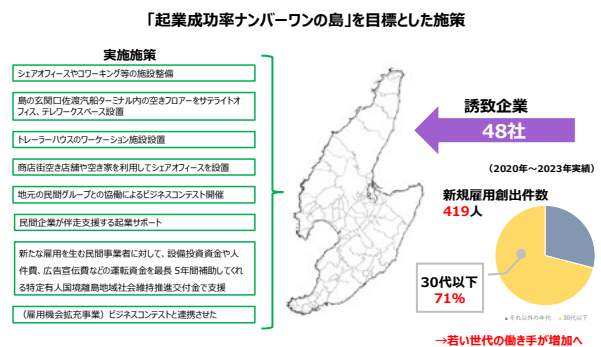
(3) 企業誘致による来島

佐渡市は2020年より「起業成功率ナンバーワンの島」を掲げてスタートアップや企業誘致に力を入れている。専門部署を設置し下記の拠点整備や施策を講じてきた。佐渡島は離島であることから、輸送コストがかかるため、製造業などの誘致は得策ではない。このため設備投資などかからないIT系を中心に企業誘致やスタートアップ支援をやってきた。様々な施策を用意して支援した成果が出ている。

■主な整備

- ・シェアオフィスやコワーキング等の施設整備
- ・島の玄関口佐渡汽船ターミナルの空きフロアをサテライトオフィス、テレワークスペースに
- ・トレーラーハウスのワーケーション施設設置
- ・商店街空き店舗や空き家を利用してシェアオフィスを設置
- ・地元の民間グループとの協働によるビジネスコンテスト開催
- ・民間企業が伴走支援する起業サポート
- ・新たな雇用を生む民間事業者に対して、運転資金を最長5年間補助し、ビジネスコンテストと連携

こうした施策の実施で延べ誘致企業48社、新規雇用創出数419人の実績を上げている。IT系が多いことから約71%が30代以下と若い世代の働き手が増えていることは大きな成果である。



図ー11 起業成功率ナンバーワンの島を目標とした施策

6. まとめ

佐渡島の事例を整理してきたが、佐渡島が移住定住そして関係人口拡大につながる施策は他地域の参考になる。このためまとめとして地域が今後関係人口を拡大していく主な施策を整理する。

- a) 関係人口と地域の人がつながる接点や機会を創出する。コワーキングスペース、ゲストハウス、シェアハウスなど人が交流できる拠点を整備する。(コンタクトポイント)
- b) コンタクトポイントにはコーディネーター、コミュニティマネージャーを配置し地域の人と域外の人とを橋渡しをする。(橋渡し)
- c) コンタクトポイントを見える化する。人と人がつながる拠点の Map を作成して情報発信する。(可視化)
- d) 旅の中でも人との出会いを生まれやすくする。移住者が運営している café やレストランなどへの誘引と出会いの機会を創出する。(コンタクト)
- e) 地域やそこに住む人の活動を SNS 等で発信して共感を醸成する。エリアの活動情報や移住者の声など SNS で適時発信して仲間を呼ぶ。(共感人口)
- f) 移住者や関係人口との定期的な交流会やワークショップなどを開催する。コーディネーター等が中心となって交流機会を設けて信頼関係を築く。(関わりしろ)
- g) SNS や web で関係人口・移住者のポータルサイトを立ち上げる。興味関心がある人や企業からの問い合わせに対応して新規誘客する。(問い合わせ)
- h) ワークेशनやリモートワークを推進している企業への情報発信。企業や個人向けに地域の魅力やビジネス向けのプラットフォームを告知してアライアンス機会も醸成する。(告知)
- i) 関係人口側のニーズと地域側のニーズを適切にマッチングさせる仕組みを構築する。双方のニーズ・シーズを整理してマッチングさせ施策に落とし込む。(マッチング)
- j) 大学生の合宿やフィールドワークを受け入れ

る。(若者との接点拡大)

- k) ビジネスコンテストなどで域内や域外の地域課題解決ビジネスや新規事業創出の機会を設けて起業やスタートアップにつなげる。(事業創出)
- l) 地域内の関係人口あるいは域外からやってくる人流情報やデータを組織的に集め、情報発信するとともに、コンタクトして人材確保に活かしていく。(データサイエンス)
- m) 「地域おこし協力隊」を積極的に登用する。申込者は若者が多く、情報発信力が高い。(即戦力人材)

人口減少の時代、山積する課題に加えて前例のない困難も重く押し掛かってくる。地域はこれまでにない新しいスキルを持った人材が求められており、関係人口とのマッチングの必要性は益々高まっている。地域の人材が不足している中で、何かしら地域や地域の人々と多様に関わる関係人口がこれからの地域の活性化の牽引役になっていくだろう。地域は、課題や不足している点も含めてピックアップして整理し、都市部に暮らす人材のスキルや関心と施策を組み合わせるくらいの大胆な発想が必要である。すなわち関係人口と協働して地域活性化を推進することである。また、地域は橋渡しできる民間の中間組織や専門チームを結成して、地域の実情やニーズと関係人口のニーズのマッチング機会を設けるなど、関係人口をどのようにして取り込んでいくか明確な戦略プランを策定して実行に移すことが望まれる。

昨年石破政権が誕生したが、地方創生は新たな視点で推進していく計画で、①安心して働き、暮らせる地方の生活環境 ②東京一極集中のリスクに対応した人や企業の地方分散 ③付加価値創出型の新しい地方経済 ④デジタル・新技術の徹底した活用 ⑤「産官学金労言」のステークホルダーの連携と国民的機運の向上の5つを柱に据え、「地方創生2.0」として位置付けている。

人口減少はもはや不可避であり、むしろ人口減少を前提に国も地方自治体も持続可能な地域づくりを構想し、地方創生を舵取りしなければならない。

参考文献

- 1) 内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局・内閣府地方創生推進事務局
『地方創生 10 年の取組と今後の推進方向』報告書
- 2) 総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告 2023 年（令和 5 年）」
- 3) 佐渡市役所 国勢調査 2021 年
- 4) 一般社団法人佐渡観光交流機構「令和 5 年度 佐渡観光データ調査分析業務 報告書」
- 5) 関係人口の社会学—人口減少時代の地域再生 / 田中輝美著 大阪大学出版会
- 6) 関係人口をつくる一定住でも交流でもないローカルイノベーション / 田中輝美著 木楽舎
- 7) 観光白書（令和 6 年版） / 国土交通省観光庁
- 8) ソトコト 2023 年 03 月号「関係人口 2023 入門」 / ソトコトネットワーク
- 9) TURNS（ターンス）66 「求む、地域の「担い手」—課題解決の最前線から」 / 第一プロGRESS
- 10) 内閣府「地域の経済 2020-2021—地方の新たな人の流れの創出に向けて」2021 年

大正大学公共政策学科3年生の NPO・団体・企業での インターンシップ型実習の取り組みについて

～2024 年度の実習学生の事例から～

本田 裕子

大正大学 地域創生学部 公共政策学科 教授

(要旨) 大正大学公共政策学科は、公共政策の現場での学びを重視していることから、秋学期(第 3Q)に実習科目「フィールドワーク」(公共政策実習)を開講している。3 年生の実習では、最低 80 時間の実務体験を主としたインターンシップ型の実習を行うことになる。実習先は、公務員を志望する場合は自治体、それ以外の場合は本人の所属するゼミナールの関心領域に関連した NPO・団体・企業等を想定しており、2024 年度の履修者 80 人の実習先を整理すると、自治体の役所 26 人、議会事務局 1 人、NPO・団体(企業含む) 51 人、学内実習 2 人となった。本報告は、自然環境保全のゼミナールに所属する学生の NPO・団体・企業での実習として 8 事例を実習先からの評価も併せて紹介する。3 年生実習は学生の積極性や主体性が重要となり、実習先の情報収集も早くから必要となる。次年度以降も当該実習を引き続き実施することとする。

キーワード: インターンシップ型実習、NPO・団体・企業、自然環境保全、大正大学公共政策学科

1. はじめに

大正大学公共政策学科では、公共分野をめぐる諸問題をさまざまな学問アプローチから取り組むことを特徴としている。中でも「フィールドワーク」¹という実習科目を開講し、「現場での体験」からの学びを重視している。

公共政策学科は 2020 年度に設置され、2024 年度で 5 年目を迎えた。2024 年度は、1 年生は豊島区をフィールドとした実習、2 年生はグループごとの宿泊型実習として、山形県新庄市、山形県長井市・飯豊町、宮城県栗原市、宮城県南三陸町、新潟県長岡市、岐阜県飛騨市、京都府京都市、兵庫県神戸市・姫路市をフィールドにそれぞれの地域の特徴・課題を生かした実習を行った。また学

科には体育会に所属する学生も一定程度在籍していることから、試合等に参加できるように 2 年生は対象者向けの特別実習プログラムも行った。

1 年生や 2 年生の実習は教員引率となるが、3 年生は、ゼミナール教員の指導の下で、将来の希望する進路や学びの関心領域をふまえて、学生 1 人 1 人がインターン型実習に取り組む設計をしている。

これまで『地域構想』では 3 年生実習科目である「フィールドワークⅢ」が開講された 2022 年度から毎年報告を掲載している。学生たちの実習紹介も含んでおり、2022 年度は 9 つのゼミナールからそれぞれ学生たちの実習内容が報告されている(本田 2023)。2023 年度は、公共政策学科が公務員の人材輩出も主眼にしていることから、自治

¹ 2024 年 4 月から改組により、公共政策学科は地域創生学部に配置された。カリキュラム運営上は大きな変更はないが、実習科目名が「公共政策実習」となる。したがって、2024 年度は、1 年生は「公共政策実習Ⅰ」(再履修等の社会共生

学部所属の学生は「フィールドワークⅠ」として履修)、2 年生は「フィールドワークⅡ」、3 年生は「フィールドワークⅢ」を開講した。

体で実習に取り組んだ学生たちの紹介を報告した（本田 2024）。本稿では、2024 年度の「フィールドワークⅢ」について、その概要と NPO・団体・企業で実習に取り組んだ学生たちの学びを紹介する。

2. 2024 年度の実習について

（1）概要

実習では、職場体験・就労体験を通じて、実習先に関連するテーマについての現状把握や課題解決に向けた視点を学ぶ、すなわち、インターンシップ型学習を企図している。実習のテーマとしては『公共政策』に関する諸課題の様相を実態に応じて把握する」と設定し、具体的には、自治体の諸施策、公共サービス、まちづくり、観光振興にかかわる諸課題の様相を、実態に応じて把握すること、念頭においている。そして、実習を通じて、自身の公共政策分野での学びを深化させることをねらいとしている。前述のように、3 年生の実習では教員は引率せず、原則 1 人 1 人が職場体験・就労体験を通じて、実習先の地域や実習先のテーマの理解を深め、課題発見や仮説検証を行うことになる。ただし複数の学生を受け入れてくれる場合は、複数人の学生となる。

3 年生の実習は、「事前学修」、「実習」、「事後学修」の大きく 3 つに分かれる。実習は、最低 80 時間（1 日 8 時間×10 日間を想定）を設定した。実習にあたっては、交通費・宿泊費の補助として実費の上限 7 万円までは大学から補助が出る。

学生には、2024 年 4 月 8 日、6 月 3 日、7 月 22 日にゼミナールの時間を使って全体ガイダンスを実施し、実習の概要、スケジュール、費用等について説明をした。学生たちには、8 月上旬までに実習先を確定させる必要があることを伝えた。検討にあたっては、3 年生は全員ゼミナールに所属しているので、担当教員と相談の上で決めていくこととした。秋学期に 3 年生に進級する学生については、実習に参加するか否かの確認を 7 月から 8 月にかけて行い、参加を希望する場合は実習先の相談を所属予定のゼミナール教員と相談の上決めることにした。

実習先は原則学生本人の希望が前提となるが、

希望先から受け入れができないという回答も当然想定される。また、交渉での先方の混乱を避けるため、自治体での実習を希望する場合は、学生が交渉をせずに、原則学科事務が先方との交渉にあたった。最後まで実習先が決まらない学生が複数人出てくるとも想定し、学内での実習先の確保、集団研修の検討・確保も 4 月から 8 月まで行った。集団研修としては例えば 2024 年度は日本テーマパーク開発株式会社の協力をいただいた。

（2）学生の実習先について

2024 年度の実習の履修者 80 人の実習先は、17 自治体の役所 26 人（首都圏の 9 自治体 14 人、非首都圏の 8 自治体 12 人）、議会事務局 1 人（茨城県取手市議会事務局 1 人）、NPO を含めた団体・企業 51 人、学内実習 2 人とした。なお、非首都圏自治体のうち、3 自治体（5 人）の実習は東京事務所での実習も含まれている。学内実習としては大学図書館の協力を得て、図書館業務の補助等に携わった。

（3）第 3Q の展開について

2024 年度秋学期（第 3Q）は 9 月 24 日～11 月 10 日となり、事前学修・実習・事後学修の 3 つに大きく分かれる。事前学修は 9 月 25 日～9 月 27 日、実習は 9 月 30 日～11 月 1 日のうち最低 10 日間とし、事後学修は 11 月 4 日～11 月 11 日、11 月 7 日は学内で実習報告会を行った。実習は前述のように最低 80 時間（1 日 8 時間×10 日間）としているので、例えば実習先によっては 1 日の実習時間が短い場合もある。その際には合計で 80 時間になるように実習日を増やすといった対応をお願いした。

まず 9 月 24 日には、公共政策学科 1 年生～3 年生が参加する「出発式」を午前中に開催した。午後は実践女子大学教授の吉田雅彦氏の講演会「地域でのフィールドワークの心構え・理論・手法」を開催した。9 月 26 日～29 日は学科教員によるビジネスマナーに関する講義、キャリアセンター職員から実習とキャリア形成に関する講義等を行った。25 日午前には、大正大学地域構想研究所の片山善博所長による特別講義を行った（図－1）。外部のゲスト講義は、26 日午前に墨田区、江東区、

葛飾区、足立区、江戸川区の人事担当者による、区の説明を含め、自治体職員について説明いただいた(図-2)。同日午後は JICA 職員による JICA を含めた国際協力の意義を、青年海外協力隊経験者による体験を中心にお話いただいた(図-3)。



図-1 特別講義(質疑)の様子
(2024年9月25日筆者撮影)



図-2 自治体職員による講義の様子
(2024年9月26日筆者撮影)



図-3 JICA 職員による講義の様子
(2024年9月26日筆者撮影)

実習日程は実習先との調整でそれぞれが決まる。実習期間中は、学生は毎日日報を作成し、当日夜23時59分までにゼミ担当教員にメールや学内LMS

等で提出し、フィードバックを含めたやり取りを行った。実習が終わり次第、報告書について、ゼミ担当教員の指導の下取り組むこととした。なお、実習期間である10月には、所属するゼミナール担当教員が課す課題に取り組むという課題を課した。例えば筆者の担当する自然環境保全をテーマにしたゼミナールでは、課題本と現地見学の2つを課した。前者は宮内泰介著『人びとの自然再生 歩く、見る、聞く』(岩波新書)とし、事前に提示したワークシートを完成させる作業となる。後者は2024年10月19日・20日に井の頭自然文化園で開催される「ヤマネコ祭」あるいは別の動物園での見学の様子をレポートにまとめる作業とした。

事後学修は、報告書の作成・提出とともに、報告書の内容をふまえた報告会に向けた発表準備を行った。報告会は2つのゼミナールごとに4教室に分かれて、学生1人あたり発表7分、質疑3分でPowerPointを用いての実習報告を行った(図-4)。



図-4 事後学習：報告会での発表の様子
(2024年11月7日筆者撮影)

(4) 成績評価について

成績評価について、事前学修での課題や実習期間中の日報、事後学修である報告書の採点をゼミ担当教員が行い、報告会の採点についてはゼミ担当教員と報告会の同教室の教員の合議により評価を行った。また、実習先からも学生の主体性や報告・連絡・相談がきちんとできていたか等についてコメントをもらう形でフィードバックをいただき、成績評価に反映させた。

3. 実際の実習について～8 人の学生の事例から

ここでは、自治体での実習がどのようなものであり、実習を通じてどのような学びがあったのか、紹介したい。筆者の担当するゼミナールに所属し、自治体以外の団体で実習をした学生たち 8 人の実習内容を取り上げる。文章はそれぞれ学生たちに寄稿してもらった。

(1) 学生 A:公益財団法人日本生態系協会

自然環境の保全に興味があり、NPO・団体での実習を希望していたことから、学科教員から紹介を受け、日本生態系協会の生態系研究センターで実習を行うことができた。実習では、利根川中流部での生物調査や「関東エコロジカル・ネットワーク事業」の手伝いとして「ジャパンバードフェスティバル 2024」の運営準備を経験した。

「関東エコロジカル・ネットワーク事業」では、地域の自然と人々の活動をつなげる重要性を学び、コウノトリ保護のための環境整備が地域全体の生態系保全と経済活性化に寄与することを理解した。大学のゼミ活動で経験していた環境配慮型栽培米の体験を通して、コウノトリの生息地を支える環境づくりが持続可能な農業と直結していることを実感できた。

コウノトリの保護への理解とその重要性を伝えるため、「ジャパンバードフェスティバル 2024」では、ポスターやPR 資料を作成した(図-5)。また、来場者へのアンケート調査を実施することで来場者の自然保護への意識向上に努め、コウノトリの保護活動や生態系の重要性について多くの人に理解を深めてもらうことができた。結果、「コウノトリ・トキの舞う関東自治体フォーラム」として最優秀賞を受賞するなどの成果もあり、活動に貢献できたことに達成感を感じることができた。

卒業研究では「ビオトープの生き物と人との関わり」をテーマに、さらに知識を深め、地域の自然環境保全に貢献していき、今後もエコロジカル・ネットワークの形成に積極的に参加し、持続可能な社会の実現に向けて活動していきたい。



図-5 学生が作成した資料

(実習学生提供)

(2) 学生 B:NPO 法人グリーンワークス

都市で取り組まれている緑化活動や自然環境保全に興味があったことをきっかけに、緑を増やす団体にて実習をしたいと思い、インターネットで検索をかけたところ、団体のHPを見つけた。活動内容の充実さに関心を抱き、実習の受け入れをしていただけるように問い合わせをして、面談を経て承諾を得た。実習場所は都内の複数の公園を中心に行った。

実習内容から1つ取り組みを紹介すると、府中市内にある公園(紅葉丘中央公園、懸垂公園)にて、役所や地域のボランティア団体が主催し、グリーンワークスのスタッフが講師を務める「ガーデニング講座」の運営補助に携わった。この講座では、ガーデニングにまつわる植物の育て方や花の剪定等を学べることができる。

団体の活動として、誰か1人がリーダーとなって活動を推進していくのではなく、「みんなで考えて、作り、楽しむ」ことをモットーに活動していることが印象に残った。何より、ガーデニング活動を通じて、地域コミュニティの場を形成するという、地域づくりにも貢献する「コミュニティガーデニング」を学ぶことができた。今後の展望としては、卒業研究にて、コミュニティガーデンの形成を、地域づくりだけではなく、生物多様性保全の視点からも調査したいと考えている。

(3) 学生 C:NPO 法人海さくら

海岸ごみの問題に興味があったことからインターネットで情報を収集し、神奈川県藤沢市にある

江の島や片瀬東浜海水浴場を活動拠点としている団体を見つけた。実習の受け入れをしていただけるように問い合わせをして、面談を経て承諾を得た。この団体は、2005年から「目指せ！日本一楽しいゴミ拾い！」を合言葉にビーチクリーンを行い、江の島に「かつて生息していたタツノオトシゴが戻ってくるぐらい海をキレイにする」という目標をかかげ、体験・体感を大事にし「楽しく」「楽しめる」活動に取り組んでいる。

実習ではさまざまなゴミ拾い活動に参加したが、主に「PIG FES 2024」のゴミ拾いイベントに携った。「PIG FES」とは、みんなが平和で安心安全に楽しめる海や浜を目指すイベントのことであり、ビーチクリーンで海や砂浜をキレイにした後は、障がいのある方もない方もだれもが楽しめるよう工夫されたスポーツやワークショップが体験できる。今回のイベントでのゴミ拾い活動への参加人数は998人となり、1袋35L換算で、可燃ごみが61袋、不燃ごみが8袋、ペットボトル3袋、傘2本、ビン数本を集めることができた。

ゴミ拾い活動はつまらなくて面倒くさいものと考えられがちであるが、海さくらでの実習を通じて、ゴミ拾いは工夫をすれば楽しくて面白いものになることを学ぶことができた。私は学内サークルの「環境サークル smile」に所属しているので、楽しくゴミ拾い活動をしながら、ゴミ問題を含めた環境問題について考える機会を増やしていきたいと考えた。また、サークル活動だけでなく、各地で開催されているゴミ拾い活動にも参加していきたい。

(4) 学生D:おきのえらぶ島観光協会

実習では、鹿児島県沖永良部島の「おきのえらぶ島観光協会」でサステナブルツーリズムを学んだ。実習地を選んだ理由は、過去に訪れた離島での自然体験を通して、離島でのサステナブルな観光に興味を持ち、そのテーマを深めていきたいと感じたことがあるからだ。インターネットで情報を収集し、実習の受け入れをしていただけるように問い合わせをして承諾を得た。実習期間は10月2日～10月11日の10日間となる。

実習ではさまざまな経験をした。まず観光協会

の業務では、地元の高校生が島の観光プランを考える授業を見学した。また、実際の観光ツアーに同行した。「観光に関する対談」という企画では、農業衰退やオーバーツーリズムの課題、観光が地域活性化に果たす役割を学んだ。「コーヒー農園ツアー」では、無農薬栽培や独自の焙煎方法に触れ、資源を無駄にしない価値観に感銘を受けた。

「ビーチグリーン活動」では、住民の方々と一緒に漂着ごみを拾い、世代を超えた環境保護活動を体験することができた。「廃プラスチックのアップサイクル体験」では、プラスチックのリサイクル事情と持続可能な社会への取り組みの重要性を学ぶことができた。

今回の実習での学びを通して、サステナブルツーリズムは、観光に関わる全ての方が価値を見出し、環境への責任や持続可能性を考えていることを学んだ。このような視点を就職活動や卒業研究で活かしていきたい。

(5) 学生E:NPO 法人夏花

人と自然との関わりについて興味があり、自然豊かな沖縄で人々はどうのように自然と関わってきたのかを知りたいと思い、沖縄県石垣市白保にあるNPO法人夏花（なつばな）を実習先として希望した。

実習日程は、2024年10月15日から10月28日の内、計10日間であった。実習では主に、サンゴ礁保全の活動に携わった。団体では、畑の周りに月桃という植物を植え、サンゴ礁の破壊の原因の一つである赤土の流出を防ぐ、という月桃グリーンベルト大作戦を実行している。育てた月桃の根や葉を活用してルームフレグランスや月桃茶を作成して商品を販売しており、月桃を植える作業から商品を作るまでの過程を手伝った。また、団体の事務所がある「しらほサンゴ村」で毎週日曜日に行われている、地域特産品の販売を促進することを目的とした白保日曜市の設営準備などを行った。

今回の実習を通して、自然環境や文化の保全にはその地域に住む人々との関係をまず考える必要があることを学んだ。ただきれいだから守るべき、伝統があるから守るべきといった表面的な理由だ

けではなく、集落の人々の様々な思いがあることを忘れてはいけないと感じた。卒業研究でも生かしていきたい。

(6) 学生 F: NPO 法人きよセラボ

地域活動に興味があり、1 年次から東京都清瀬市を中心に活動する当団体で社会教育・地域課題に向けた活動を行っていた。2 年次の夏休みに新潟県佐渡市の方々との交流活動に参加し、佐渡市の環境や文化、地域問題に興味を持った。そのため、今回の実習先に希望し、団体の代表に相談をして、承諾を得ることができた。実習は 10 月 2 日～14 日、22 日～29 日を見新潟県佐渡市、16 日～19 日を東京都清瀬市という日程で実施した。実習スケジュールが通常よりも長くなっているが、指導教員の許可を得た上で取り組んだ。

新潟県佐渡市内の活動では、交流関係人口へのアプローチのため、当団体が所有する古民家の修繕作業や近隣の宿泊施設で使用されていない部屋の修繕作業を行った他、地域おこし協力隊の方に同行し、トキを含める自然環境保全に関わる活動に参加した。また、佐渡の文化を学ぶために、新穂潟上地区で活動されている方のご厚意で「鬼太鼓」への参加や日本財団の子ども第三の居場所事業に関わる施設「こども未来舎りぜむ」でのボランティア活動にも参加した。

本実習を通じて、佐渡市内の空き家問題と新穂潟上地区の地域文化への関心が高まった。卒業研究では、トキの野生復帰と新穂潟上地区の文化について調査したいと考えており、今後佐渡市での調査を予定している。また、卒業後は、佐渡市の地域おこし協力隊を希望しており、佐渡市の空き家問題や交流関係人口増加に取り組んでいきたい。

(7) 学生 G : 株式会社野田自然共生ファームおよび「こうのとりの里」

千葉県野田市にゼミ活動（環境配慮型の稲作体験作業）を通じて、2024 年 4 月から定期的に訪問していたこともあり、学科教員の紹介を得て、野田市の第三セクターである株式会社野田自然共生ファームと、隣接して野田市が管轄しているコウノトリの飼育施設「こうのとりの里」の 2 か所で

実習に取り組んだ。

野田自然共生ファームは、農業と自然の共生を目指した地域づくりに取り組んでいる。実習では、施設の紹介や共生ファームの取り組みについて説明を受けた後に、作業として、草刈りの重要性の説明を受けた後に、草刈り機（ブルモア）に乗って農道や田んぼ周辺の草を刈る作業に取り組んだ。そもそも草刈りの意義としては、農業環境の維持に加えて、近年出没するようになったイノシシの生息環境になる可能性をなくすことがある。イノシシはコウノトリの餌となる昆虫類を捕食するので、農地の草刈りはコウノトリの餌生物を増やすことにもつながることを理解できた。草刈りのできない雨の日は、農機のメンテナンス作業を行った。トラクタのアタッチメントの交換やチェーンの目立て作業、農機に潤滑剤を塗る作業に携わることができ、貴重な体験となった。

「こうのとりの里」では、まず、飼育員から館内案内や野田市がコウノトリをシンボルにしていることについて説明を受けた。実習としては、飼育ゲージにいるコウノトリにエサをつくる作業を行った。ドジョウや凍らせたワカサギをバケツに入れて計量し、ワカサギの口内にはピンセットでビタミン B の薬を投与する作業も行った。他には、館内の応対や清掃も行った。

コウノトリの野生復帰の取り組みは、大学での講義やゼミ活動を通じてある程度理解していたが、実習を通じて理解を深めるとともに、野田市の地域活性化につながっていることを理解することができた。今後は卒業研究に向けて、野田自然共生ファームが行っている「市民農園」の認知と参加率向上の方策を考えていきたい。

(8) 学生 H: 日本テーマパーク開発株式会社

もともと関心を持っていた分野での実習先を見つけることができず、学科教員に相談した結果、学科で広く希望者を募っていた日本テーマパーク開発株式会社での実習に参加することとなった。期間は 2024 年 10 月 4 日から 10 月 16 日までの 12 日間で、そのうち 2 日は休みというスケジュールであった。実習には、私以外にも同じ学科から 6 人の計 7 人で実習を行うことになった。また、

実習先には他大学からの実習学生もいた。

実習先は、日本テーマパーク開発株式会社が運営している「那須ハイランドパーク」（栃木県那須町）となり、店舗運営や接客などを行うといった実習内容であった。私が配属されたのは、テーマパークの中でも特に多くのお客様が行き交うエリアにてチュロスやポップコーンなどといった軽食を提供する屋台での業務であった。また、実習先の社員の方から事前に目標売上金額が伝えられており、それらを達成させるために様々な取り組みを行うという形で実習が行われた。配属された店舗では新たにPOPをいくつか作成し、既存商品に工夫して新たな商品を作るという取り組みを行った。

実習を通じて、日本テーマパーク開発株式会社が取り組んでいる業務についてだけでなく、何事にもチャレンジすること、仲間同士のコミュニケーションの大切さを学ぶことができた。

4. 実習をふりかえって

(1) 実習先からの評価

3年生実習では、実習先からの評価も成績評価に含めている。本稿で紹介した学生たちの実習先からの評価がどのようなものであったか、自由記述部分を実習先・学生が特定されない形で紹介したい(順番は前述の学生の紹介順ではない。一部、文意を損ねない形で修正した部分がある)。

●自ら進んで積極的な姿勢で課題に対応し、よりよくする提案もあって、非常に優秀な学生です。また、実習としての作業参加を認識し、自身が携わる作業の背景にある意味を質問するなど、理解に努める態度に感心しました。コミュニケーション能力も高く、職場の人とも打ち解けて実習していました。今後の活躍に期待しています。

●地域課題への目の向け方が誠実でとても好印象でした。積極的にコミュニケーションを取り、いろいろな意見を交わされていたように思います。今の自分の立場で〇〇の助けになるにはどうしたら良いか、こんな解決方法はどうか等、様々なア

イデアを出してくださいましたが、ただ思い付きでアイデアを出すだけではなく、「これは迷惑になるのではないか」など配慮ある視点もあり、優しいお人柄を感じました。今後も無理ない範囲で関わってもらえたら嬉しいです。

●現場で対応したメンバーからのコメントを、そのまま転記しておきます。

- ・現場が変わり、相手が変わる現場でも、臨機応変に対応して、嫌な顔一つせずにより切り、たくましさを感じました。
- ・周りの様子を見て、機転のきく行動、一緒に取り組むものとして、とても助かりました。そして笑顔がいつも素敵でした。
- ・初めての現場、多種多様な人たちの中であって、自然に溶け込むコミュニケーション能力の高さ。また、臨機応変に動ける判断力と行動力もありました。
- ・ほぼ全員年上の集団の中にも、自然体でいられる適応力と、その場その場を楽しむことができる余力もあるのが素晴らしいと思いました。

●私から実習についてアドバイスいたしましたが、本人自ら周りに知りたい事を積極的に聞き、コミュニケーションも良くとれ、感心いたしました。

●挨拶・時間厳守・報告など基本的なことがまろしっかりとできていました。明るい笑顔と笑い声が雰囲気をよくしてくれました。積極的に物事に取り組み、自分の意見もしっかりと持った素晴らしい学生でした。短い期間でしたが、我々にとって素敵な大切な仲間となりました。ありがとうございました。

●全体的な評価としては高評価とする。指示した業務終了後には積極的に次の指示を仰いでいた。外での業務についても暑い中ではあったがよく頑張りました。残りの学生生活、就職等も頑張るって過ごしてください。

●基本的に、ハキハキとした口調できちんと意見

を述べることができ、それに伴って提案する力があつたように思います。自分自身の気づきを大切に、より多くの人からもそれらについて共感が得られるよう説得材料を丁寧に集め伝えられると、より納得感のある提案になると思います。また、自身の気づきのみならず、他の意見についても傾聴・理解の上で自分の中にきちんと落とし込むことができると、その意見をオリジナリティ溢れる新たな提案として創り上げることができ、提案する角度も広がるようになるかと思います。今後とも様々な課題や他方の意見に触れ、この力をより伸ばして頂けることを期待いたしております。

●様々な人、団体と連携し活動していただきましたが、いずれにおいても良い評価が返ってきました。積極的に発言、行動を行い、能動的に活動できていたところを高く評価しています。

いずれの学生も実習先からの評価は高いものであつた。これらの実習先の評価から共通しているのは、「積極性」や「主体性」といえる。これは挨拶といった基本的なコミュニケーションだけではなく、実習そのものへの姿勢を意味するだろう。3年生実習は、教員が引率しないので、実習がよいものになるかは学生の取り組み意欲にかかっているともしえるし、実習の現場では状況に応じた柔軟な対応も必要となる。そのような状況にも適応できる姿勢も求められる。

また本稿で取り上げた学生も一部含まれているが、実習先からの自由記述では、今後に向けた学生へのアドバイスも記載されていることがある。このようなアドバイスは、当該学生はもちろんであるが、全体へのフィードバックとして生かしていくことが重要といえる。

(2) 学生たちの今後の学びとのつながり

3年生実習はインターンシップ型であるので、学生たちのキャリア形成に大変役立つことを企図しているが、彼らが取り組む卒業研究にも役立つことも当然企図している。筆者が担当する自然環

境保全をテーマにしたゼミナールでは、「自然環境保全」がそもそも座学だけではなく、現場での学びを重視しており、卒業研究についても現場でのデータ収集を重視している。

本稿で紹介した8人については、公務員志望ではないことから、学びの深化を第一目的に、自分の関心のあるテーマで実習先を調べるように指導した。本稿で紹介した8人のうち、卒業研究を意識して実習先を選んだ6人は実習を経て、その分野の理解を深め、実習先に関するテーマを卒業研究として設定することになっている。残りの2人について、1人は実習先のテーマに直結はしないが、実習先で訪れた場所に着想を得たテーマとなっている。もう1人については、そもそも希望するテーマでの実習先を確保できなかったことがあり、実習先に直結するテーマではないが、実習がキャリア形成においては役立つ経験となっている。

実習を今後の学びに結びつけるためには、学生が自分の関心のあるテーマの実習先としてどのような団体があるのかを調べるのがまず重要である。そして、ゼミナール教員の指導の下で希望する団体を選定し、実習受け入れの問い合わせをして、受け入れてもらえることが必要である。テーマによっては適当な団体がない、あるいは団体によっては受け入れが難しいという状況もある。できるだけ早くに希望する団体を複数選定する、という作業が大事になってくる。

公共政策学科では2020年度に改組により設置された比較的新しい学科となる。4年生には卒業前の1月に「卒業アンケート」を実施しており、その中で、最も満足した学びを質問した結果、2023年度(1期生)、2024年度(2期生)とも「フィールドワークⅢ」が最も多く選ばれている²。フィールドワーク自体が本学科の大きな特徴であるが、その中で3年生実習は大きな役割を担っているといえる。本稿では自治体実習については取り上げなかったが、2024年度の卒業生の進路として、公務員に進むことが確定した学生は卒業予定者88人中13人(国税専門官1人、自治体10人、警察2人)である。彼らの多くが3年生実習では自治

² 2023年度調査では49.5%(回答者107人)、2024年度調査

では50.0%(回答者84人)である。

体での実習を経験しており、公共政策の最前線を担う人材育成にこの実習が役立っていることも窺える。

今後もキャリア形成や学びの深化に役立つ実習の設計、運営に学科として取り組んでいきたい。

5. 付記

学生たちの実習を引き受けていただいた、すべての実習先の関係者の皆様には厚く御礼申し上げます。また、実習実施にあたってご尽力いただいた大正大学の関係する各部署の皆様にも感謝申し上げます。

本報告の執筆にあたり、実習について情報提供

に協力してくれた学生（五十音順：内山晶未氏、小平海人氏、成平昌駿氏、高良美月氏、米山綾音氏、太田暖菜氏、篠田慎之介氏、丸田瞳悟氏）に厚く謝意を表します。そして、公共政策学科「フィールドワークⅢ」担当教員である先生方（鵜川晃先生、江藤俊昭先生、柏木千春先生、首藤正治先生、高瀬顕功先生、高橋正弘先生、塚崎裕子先生、村橋克則先生）には、3年生の実習を展開していく上で大変お世話になりました。まことにありがとうございました。

最後に、実習にあたって事務作業および学生対応の諸々にご尽力いただいた、学科事務の助手佐々木恭子氏、助手石井香凜氏、助手森恵美子氏、にもこの場を借りて感謝申し上げます。

参考文献

- 1) 本田裕子：2022年度の大正大学公共政策学科3年生のインターンシップ型実習の取り組みについて，地域構想，Vol. 5，pp. 108-117，2023.
- 2) 本田裕子：大正大学公共政策学科3年生の自治体でのインターンシップ型実習について ～2023年度の取り組みから～，地域構想，Vol. 6，pp. 88-96，2024.



地域構想

2025年（令和7年）3月発行 Vol. 7

【発行】

大正大学 地域構想研究所

〒170-8470 東京都豊島区西巣鴨 3-20-1

TEL. 03-5944-5482