

2018
Vol.27
関門地域研究

人口減少
子どもの貧困

はじめに

下関市立大学附属地域共創センターは、旧産業文化研究所や旧エクステンション委員会を発展的に解消し、さらに鯨資料室及びふく資料室等のアーカイブ部門を包摂することで、より地域貢献に寄与することを目的に2008年に発足した組織です。主たる活動の柱は3つあり、「地域調査研究活動部門」では①地域共創研究、②関門地域共同研究、③国際共同研究、④地域インターンシップ、⑤受託研究・受託事業が行われ、「地域教育活動部門」では①市民大学公開講座、②市民大学テーマ講座、③市民大学出前講座、④下関市生涯学習まちづくり出前講座が行われています。「アーカイブ部門」では鯨、ふくを中心とした資料収集やシンポジウムを開催しています。

関門地域共同研究会は旧産業文化研究所時代の1994年に北九州市立大学との関門地域研究会を嚆矢とし、すでに20年余の蓄積がある学术交流です。毎年、関門地域の社会経済問題を多面的に分析し、その成果を市民の皆様公表して参りました。平成29年度(2017年度)の研究テーマは①「関門地域の人口減少の実態とその対策」、②「関門地域における子どもの貧困の実態とその支援のあり方に関する調査研究」です。

地域に関する研究は、当該地域の歴史や産業構成さらに地域住民の意識などの相違から地域問題の発現も地域毎で異なるという問題意識がベースにあります。今年取り上げられている研究テーマいずれもこの問題意識に沿って、かつ時宜を得た地域の検討課題であります。①「関門地域の人口減少の実態とその対策」では関門地域の人口減少が他地域と違う点は何か、その背景からどういう施策を講じ人口減少に歯止めをかけるべきか、という観点から、また②「関門地域における子どもの貧困の実態とその支援のあり方に関する調査研究」でも、関門地域の子どもの貧困は他地域のそれとどこが違うのか、厳しい財政状況の中で地方自治体等が取り組むべき課題は何かという観点から検討されており、人口減少問題や子どもの貧困問題への関心と理解を深めて頂ければ幸甚です。

関門地域共同研究会では、これらの研究成果を刊行物として発刊するだけでなく、例年どおり報告会を行う予定です。開催時期は2018年7月、開催場所は「海峡メッセ下関」を予定しています。また、報告会後のミニシンポ(講演含む)では、「健康長寿と食生活のあり方(仮題)」をテーマに論議する計画です。健康を維持しつつ長生きするための食生活について、最新の研究成果が講演者から披歴されると思いますので、市民の皆様におかれましては、是非この報告会及びミニシンポにご参加下さいますよう、お願い申し上げます。

2018年3月

2017年度 関門地域共同研究会会長

下関市立大学附属地域共創センター長

濱田英嗣

目 次

第 I 部 人口減少

産業構造の変化と人口増減の関係について

～関門地域を事例として～

(杉浦勝章)

1	はじめに	1
2	関門地域の人口動向の概要	1
3	関門地域の人口移動の実態	3
4	産業構造の変化と人口増減	8
5	分析の含意と今後の課題	13

人口減少下における公共施設マネジメントのあり方について

～先進事例からの示唆～

(松永裕己)

1	人口減少と公共施設整備の変化	15
	1) 公共施設マネジメントの登場	15
	2) 公共施設の再編に必要な調整	16
2	公共施設マネジメントの先進事例	18
	1) 相模原市の公共施設マネジメント	18
	2) さいたま市の公共施設マネジメント	20
	3) 浜松市の公共施設マネジメント	23
	4) 秦野市の公共施設マネジメント	26
3	公共施設マネジメントの方向性	29
	1) 先進事例からのインプリケーション	29
	2) 消極的マネジメントから積極的マネジメントへ	30

第Ⅱ部 子どもの貧困

子どもの社会的排除に対する地方都市における取組み

(工藤歩・坂本毅啓・難波利光・寺田千栄子)

1	はじめに	33
2	研究方法と倫理的配慮	33
3	調査結果	
3-1	高知県における子ども食堂への支援	34
3-2	高知市における子どもへの学習支援事業	38
3-3	釧路市における子ども支援の現状	40
3-4	沖縄県那覇市と沖縄大学における子どもの支援事業の動向	41
3-5	沖縄県国頭群国頭村のこども支援の状況	45
3-6	川西市における子どもの権利保障に関する活動の経緯	50
4	視察結果からの考察	53

第Ⅲ部 平成29年度関門地域共同研究会 成果報告会

シンポジウム「地域防災と復興」開催記録

..... 57

第 I 部 人口減少

産業構造の変化と人口増減の関係について
～関門地域を事例として～

産業構造の変化と人口増減の関係について

～関門地域を事例として～

下関市立大学経済学部准教授 杉浦 勝章

1 はじめに

人口減少が日本全体の課題としてとらえられるようになったのは、1990年代頃からであろうか。国勢調査での人口減少は2015年が初めてであるが、推計人口では2005年に初めて減少している。地域単位で見れば、もちろん過疎地域等ではそれよりもかなり早い段階から人口減少は問題になっていた。しかし都市部における人口減少は、全国とそれほど変わらない時期から問題として認識されたように思われる。

人口減少の問題が認識されるに伴って、それに関する研究の蓄積も進められるようになった。またその対策についても様々な提言がなされ、地方創生のように実際に政策として実行されるものも出てきた。とくに地方創生政策においては、地方版総合戦略を作成することが求められたため、各地域において人口ビジョンが作成され、一定の分析が加えられることになった。

本研究の対象である北九州、下関両市においても、地方版総合戦略が策定されており、人口の動向についても詳細な分析が加えられている。本研究では、それらとは異なる観点から人口減少の実態について把握することにより、その要因ならびに地域経済への影響について分析を加え、人口減少を食い止める方策について検討するとともに、人口減少の影響を緩和するための政策の方向性を示すことを目的としている。本稿ではそのうち、産業構造の変化と人口増減の関係に焦点を当てて、分析を加える。

2 関門地域の人口動向の概要

関門地域の人口動向については、上述したようにすでに両市で分析が実施されているので、ここでは概略的に述べるにとどめたい。まず認識しておく必要があるのは、関門地域の人口減少は、日本の中でもとくに著しいということである。表1は両市の人口推移と地方圏の人口増減率を示したものである。両市の人口は70年代に増加に転じるものの、バブル期前後には大きく減少し、今世紀に入り再び減少を加速させている。地方圏の増減率も同様の波を示しているが、数値はほぼすべての期間において両市が下回っている。

表2は、各年の国勢調査から作成した市町村別の人口減少数のランキングである。北九州市は2005年の国勢調査から3期連続で、もっとも人口の減少した市町村となっている。また、下関市も常にワースト8以内に名を連ねている。もちろん北九州市は母数である人口の多い都市であり、減少率で見ればまた異なる結果となる。しかし人口減少数が大きいということは、消費、雇用、福祉、交通など、地域経済における様々な側面に与える影響が大きいということになる。

表1 北九州市と下関市、地方圏の人口の推移

	北九州市			下関市			地方圏
	人口(人)	増減数(人)	増減率	人口(人)	増減数(人)	増減率	増減率
1965	1,042,388			317,146			
1970	1,042,321	-67	-0.01%	315,603	-1,543	-0.49%	0.20%
1975	1,058,058	15,737	1.51%	322,300	6,697	2.12%	4.10%
1980	1,065,078	7,020	0.66%	325,478	3,178	0.99%	4.14%
1985	1,056,402	-8,676	-0.81%	324,585	-893	-0.27%	2.56%
1990	1,026,455	-29,947	-2.83%	315,643	-8,942	-2.75%	0.70%
1995	1,019,598	-6,857	-0.67%	310,717	-4,926	-1.56%	1.23%
2000	1,011,471	-8,127	-0.80%	301,097	-9,620	-3.10%	0.21%
2005	993,525	-17,946	-1.77%	290,693	-10,404	-3.46%	-0.74%
2010	976,846	-16,679	-1.68%	280,947	-9,746	-3.35%	-1.54%
2015	961,286	-15,560	-1.59%	268,517	-12,430	-4.42%	-2.10%

注1) 現在の市の範囲で示している。

注2) 地方圏は、埼玉、千葉、東京、神奈川、岐阜、愛知、三重、京都、大阪、兵庫、奈良を除く道県。

資料) 総務省『国勢調査』各年版より作成。

表2 市町村別人口減少数ランキングの推移

(単位：人)

	1995年～2000年		2000年～2005年		2005年～2010年		2010年～2015年	
1	尼崎市	-22,399	北九州市	-17,946	北九州市	-16,679	北九州市	-15,560
2	長崎市	-15,468	長崎市	-14,787	函館市	-15,137	長崎市	-14,258
3	函館市	-11,244	函館市	-11,047	いわき市	-12,243	石巻市	-13,612
4	堺市	-10,975	和歌山市	-10,960	青森市	-11,866	函館市	-13,148
5	北九州市	-8,127	下関市	-10,404	長崎市	-11,440	南相馬市	-13,081
6	寝屋川市	-7,637	釧路市	-10,223	呉市	-11,030	下関市	-12,430
7	釧路市	-7,584	寝屋川市	-8,990	小樽市	-10,233	青森市	-11,872
8	下関市	-7,406	小樽市	-8,526	下関市	-9,746	横須賀市	-11,739
9	和歌山市	-7,334	呉市	-8,221	秋田市	-9,509	呉市	-11,421
10	豊中市	-7,182	大牟田市	-7,539	釧路市	-9,309	静岡市	-11,208
11	室蘭市	-6,488	石巻市	-7,454	尼崎市	-8,899	小樽市	-10,004
12	大牟田市	-6,456	日立市	-7,371	佐世保市	-8,473	気仙沼市	-8,501
13	小樽市	-6,335	青森市	-7,224	旭川市	-7,909	今治市	-8,418
14	呉市	-6,326	今治市	-6,644	横須賀市	-7,853	日立市	-8,075
15	日立市	-5,891	桐生市	-6,261	大牟田市	-7,452	秋田市	-7,786
16	守口市	-5,008	宇和島市	-6,197	今治市	-7,451	長岡市	-7,541
17	甲府市	-4,970	いわき市	-5,646	天草市	-7,408	旭川市	-7,490
18	桐生市	-4,943	静岡市	-5,627	一関市	-7,240	岩国市	-7,100
19	門真市	-4,858	高槻市	-5,612	静岡市	-7,126	桐生市	-6,990
20	高槻市	-4,832	横手市	-5,352	八戸市	-7,085	鶴岡市	-6,971

注1) 各年の国勢調査実施時点の市町村の枠組みで比較している。

注2) 原子力災害により全域が避難指示区域である町村を除く。

資料) 表1と同じ。

次に、人口増減を自然増減と社会増減に分けて見てみると(表3)、両市とも1970年代までは社会減少を自然増加でカバーしており、人口が増加していた。しかし80年代に入り、自然増加が縮小していくなかで人口の減少に転じている。下関市では90年代から、北九州市では2000年代から自然増減も減少となっている。一方で、社会増減は、北九州市は減少幅を縮小しているのに対して、下関市では90年代からほぼ横ばいでの減少が続いている。

表3 北九州市と下関市の自然増減・社会増減の推移

	北九州市			下関市		
	自然増減	社会増減	計	自然増減	社会増減	計
1971～1975	65,488	-50,794	14,694	14,968	-10,568	4,400
1976～1980	48,128	-39,577	8,551	10,484	-7,455	3,029
1981～1985	33,571	-42,091	-8,520	7,219	-7,540	-321
1986～1990	17,243	-46,710	-29,467	2,840	-10,768	-7,928
1991～1995	8,347	-19,473	-11,126	-199	-5,043	-5,242
1996～2000	4,412	-17,501	-13,089	-2,111	-5,778	-7,889
2001～2005	-1,218	-15,430	-16,648	-4,176	-4,337	-8,513
2006～2010	-6,719	-8,780	-15,499	-5,611	-4,607	-10,218
2011～2015	-12,207	-6,089	-18,296	-8,027	-4,735	-12,762

注1) 北九州市の数値は、職権記載削除、出入国、帰化等を除く。

注2) 下関市の数値は、2012年6月までは外国人を除く。また、市の範囲は現在のもの。

資料) 北九州市企画課資料、山口県統計分析課『山口県人口移動統計調査結果報告書』より作成。

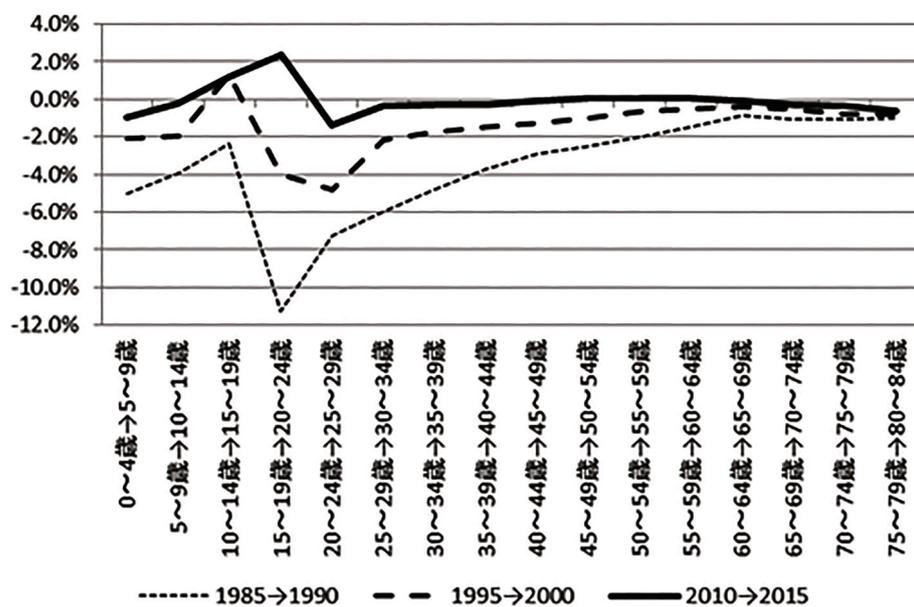
3 関門地域の人口移動の実態

人口の推移を考える上では、自然増減・社会増減とも重要ではあるが、本稿では産業構造との関係を考察の焦点とするため、以下では社会増減を中心にしていきたい。

国勢調査において、転入転出の相手先市町村別の動向をとらえるために必要な「5年前の住居の所在地」を調査するのは、西暦の末尾が0の年に実施される大規模調査の年のみである。ただし2015年の国勢調査では、東日本大震災の影響をとらえるために、「5年前の住居の所在地」を調査している。そこで以下では、1990年、2000年、2015年の国勢調査の結果を利用して、それぞれの5年前からの人口移動がどのように変化しているかを見ていく。なお、住民基本台帳人口移動報告では毎年調査が実施されているが、産業の面から分析することが容易ではないため、本稿では国勢調査の結果を利用している。

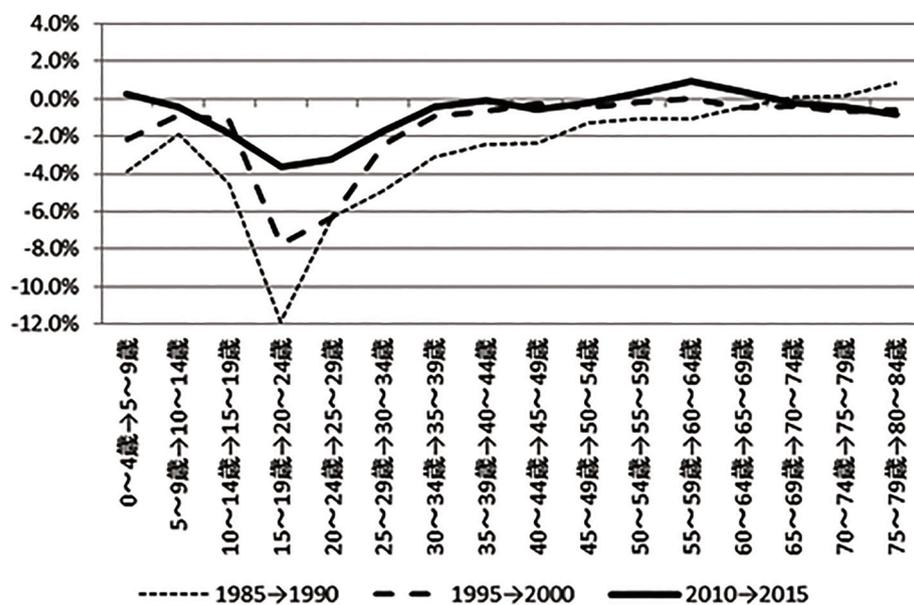
まず、年齢別に5年間でどれだけ転入超過になっているかを見たものが、図1(北九州市)および図2(下関市)である。一般的に地方都市においては、進学・就職による移動が発生する10代後半から20代前半にかけて転出超過となり、30代頃から転入超過となるケースが多い。下関市においては、そうした一般的なケースと同様の傾向が見られる。これに対して北九州市では、10代後半において転入超過となっており、20代で転出超過となっている。このデータからだけでは断定できないが、北九州市では大学等の教育機関が多いことから学生の転入が多いものの、そうした人材を市内にとどめておく受け皿としての雇用が十分には供給できていない可能性が推量される。

図1 北九州市の年齢別に見た転入超過率の推移



資料) 表1と同じ。

図2 下関市の年齢別に見た転入超過率の推移



注) 1985→1990、1995→2000年の下関市は、合併前の枠組みによる。

資料) 表1と同じ。

表4は、関門両市の転出超過先市町村のランキングである。両市に共通しているのは、転出超過となっている市町村が、三大都市圏等の遠隔地の大都市から近隣の都市圏へとシフトしていることである。たとえば北九州市では、福岡市への転出超過は常に最大であるが、それに続く市町村では、特別区部、横浜市などから福津市や新宮町などへと顔ぶれが変化している。また、もう1つの共通点として、特定の市町村が単発で出現することがあげられる。たとえば2010年から15年への変化において、北九州市では四日市市や京都市、大分市など、下関市では上尾市や竹原市など、関係性の見えにくい都市が上がっている。これは、大手企業グループ内の人事異動に伴うものが含まれており、両市内の拠点の閉鎖縮小が要因となっていると考えられる。

また、2010年から2015年の移動をより詳細に見ていくと、北九州市では福岡市への転出超過が最大であるが、その男女別の内訳では、男性が891人、女性が1,737人の転出超過となっており、女性人口の吸引力で福岡市に大きく劣っていることがうかがえる。福岡市以外では、宗像市、福津市、岡垣町、新宮町と福北間のベッドタウン的要素を持つ市町村への転出超過が大きくなっており、生活環境の整備も課題と考えられる。

下関市では、北九州市、福岡市に次いで、山口市、宇部市、山陽小野田市など、同じ山口県内の市町村への転出超過が多くなっている。下関市は山口県内最大の都市であるが、人口の吸引力で劣っていることがわかる。また、北九州市、福岡市に関しては、北九州市の福岡市に対する転出超過と同様、女性の転出超過が大きくなっている（北九州市：男性216人、女性398人、福岡市：男性191人、女性337人）。

一方、転入超過となっている市町村を見てみると、北九州市では、下関市（614人）、中間市（312人）、芦屋町（215人）、宮崎市（183人）、田川市（166人）の順となっている。主に、筑豊、京築地区に位置する北九州市への通勤率の高い市町村が上位にあがっている。下関市では、美祢市（60人）、佐世保市（38人）、諫早市（32人）、周南市（30人）、広島市（23人）の順となっている。転入超過とはいえ超過数は小さな市町村が多く、美祢市以外は企業内の人事異動に伴う移動が多いと考えられる。

表4 北九州市と下関市の転出超過先市町村の変遷

(単位：人)

北九州市						
	1985→1990		1995→2000		2010→2015	
1	福岡市	-10,217	福岡市	-6,222	福岡市	-2,628
2	特別区部	-2,570	宗像市	-1,304	宗像市	-538
3	宗像市	-1,832	岡垣町	-1,234	福津市	-395
4	横浜市	-1,442	特別区部	-1,081	岡垣町	-388
5	川崎市	-794	行橋市	-812	新宮町	-261
6	広島市	-766	熊本市	-665	四日市市	-241
7	大阪市	-697	水巻町	-522	京都市	-184
8	遠賀町	-695	古賀市	-435	大分市	-167
9	熊本市	-668	遠賀町	-431	名古屋市	-163
10	岡垣町	-656	大野城市	-330	粕屋町	-149
下関市						
	1985→1990		1995→2000		2010→2015	
1	福岡市	-1,314	福岡市	-1,103	北九州市	-614
2	広島市	-1,148	山口市	-710	福岡市	-528
3	特別区部	-770	北九州市	-582	山口市	-326
4	山口市	-502	特別区部	-284	宇部市	-212
5	横浜市	-392	京都市	-105	上尾市	-102
6	宇部市	-376	大阪市	-98	山陽小野田市	-94
7	北九州市	-184	横浜市	-90	神戸市	-79
8	川崎市	-171	東広島市	-86	竹原市	-70
9	名古屋市	-169	熊本市	-65	防府市	-63
10	小野田市	-148	防府市	-63	特別区部	-61

注1) 調査時点での5歳以上人口のみを対象としている。

注2) 1985→1990、1995→2000年の下関市は、合併前の枠組みによる。

資料) 表1と同じ。

15歳以上の就業者について、2015年に就業している産業大分類別に転出入の状況を見たものが、表5である。ここでは、産業分類の改定の影響を受けない2010年から2015年への変化のみを見ている。なお、就業者数の少ない漁業、鉱業・採石業・砂利採取業、電気・ガス・熱供給・水道業、分類不能については省略している。

これによると、北九州市では、製造業、情報通信業の就業者における転出超過が大きくなっていることが分かる。下関市では北九州市ほど影響の大きい産業は見られないが、サービス業（他に分類されないもの）や情報通信業の転出超過が大きくなっている。

転入超過率で見ると、両市とも情報通信業における転出超過が大きくなっており、情報通信業の雇用を両市が供給できていないことが見てとれる。

ちなみに、北九州市では通学の転入超過数が大きくなっており、先ほど見た図1の結果を裏付けるものとなっている。

また、若年世代の産業大分類別転入超過率を示した表6を見てみると、両市とも20代の情報通信業で大きな転出超過となっている。北九州市では、農業・林業、複合サービス事業での転出超過が目立つ。下関市では、学術研究・専門・技術サービス業、サービス業（他に分類されないもの）での転出超過が目立つ。これらの結果の含意としては、若年世代に

において転出超過の大きい産業は、それらの産業に就職するために北九州市や下関市を離れているということであり、そうした産業の育成・誘致を図ることは、若年世代の両市からの流出を抑制する可能性をもたらすと考えられる。

表5 北九州市と下関市の産業別に見た転入超過数と転入超過率（2010→2015年）

	北九州市		下関市	
	転入超過数(人)	転入超過率	転入超過数(人)	転入超過率
15歳以上人口	-726	-0.1%	-1,627	-0.7%
就業者	-1,020	-0.2%	-733	-0.6%
A 農業, 林業	-151	-5.5%	-1	0.0%
D 建設業	-194	-0.5%	-52	-0.5%
E 製造業	-643	-1.0%	-42	-0.2%
G 情報通信業	-590	-8.2%	-128	-10.2%
H 運輸業, 郵便業	138	0.5%	-85	-1.1%
I 卸売業, 小売業	-171	-0.3%	-106	-0.5%
J 金融業, 保険業	123	1.4%	-7	-0.2%
K 不動産業, 物品賃貸業	54	0.7%	32	1.6%
L 学術研究, 専門・技術サービス業	-95	-0.8%	-76	-3.0%
M 宿泊業, 飲食サービス業	144	0.6%	69	1.0%
N 生活関連サービス業, 娯楽業	49	0.3%	-23	-0.5%
O 教育, 学習支援業	344	1.8%	90	1.6%
P 医療, 福祉	557	0.8%	-31	-0.2%
Q 複合サービス事業	-25	-1.1%	-4	-0.3%
R サービス業(他に分類されないもの)	-9	0.0%	-135	-2.1%
S 公務(他に分類されるものを除く)	-355	-2.8%	-112	-2.5%
完全失業者	313	1.3%	51	0.9%
非労働力人口	235	0.1%	-801	-0.8%
家事	-373	-0.3%	-247	-0.7%
通学	1,449	3.1%	-239	-2.0%

資料) 表1に同じ。

表6 北九州市と下関市の産業別に見た20代、30代の転入超過率（2010→2015年）

	北九州市				下関市			
	20~24歳	25~29歳	30~34歳	35~39歳	20~24歳	25~29歳	30~34歳	35~39歳
総数(労働力状態×産業大分類)	2.5%	-1.5%	-0.3%	-0.3%	-4.1%	-3.6%	-1.7%	-0.5%
就業者	0.9%	-2.5%	-0.3%	-0.3%	-5.6%	-2.6%	-0.8%	0.0%
A 農業, 林業	-60.0%	-28.6%	-16.4%	-18.1%	-25.0%	1.4%	1.1%	-2.5%
D 建設業	3.9%	0.3%	-1.7%	-0.8%	-2.2%	-0.2%	-1.0%	1.5%
E 製造業	-1.3%	-8.1%	1.2%	-0.1%	-5.3%	5.0%	2.0%	0.9%
G 情報通信業	-47.2%	-39.5%	-7.5%	-3.8%	-72.2%	-24.2%	-10.6%	0.0%
H 運輸業, 郵便業	6.4%	-0.9%	1.0%	-0.8%	-17.0%	-6.4%	-0.7%	1.1%
I 卸売業, 小売業	-1.5%	-0.4%	-1.1%	-0.2%	1.5%	-4.9%	-2.8%	-1.3%
J 金融業, 保険業	12.5%	8.4%	-1.7%	-2.1%	-15.3%	-0.3%	-3.3%	1.8%
K 不動産業, 物品賃貸業	2.4%	1.7%	2.6%	3.2%	6.0%	-4.8%	-1.9%	-0.6%
L 学術研究, 専門・技術サービス業	-0.7%	-9.8%	-0.4%	2.5%	-42.5%	-16.5%	0.5%	-1.1%
M 宿泊業, 飲食サービス業	3.6%	-3.1%	-0.3%	-0.8%	-0.3%	-3.0%	1.1%	4.5%
N 生活関連サービス業, 娯楽業	2.2%	1.0%	1.0%	0.1%	-9.5%	-7.6%	4.0%	0.0%
O 教育, 学習支援業	0.0%	4.2%	5.3%	5.3%	-3.8%	10.6%	5.1%	5.0%
P 医療, 福祉	8.3%	1.8%	1.0%	0.1%	-3.9%	2.1%	-1.6%	-0.9%
Q 複合サービス事業	-10.1%	-8.1%	-6.1%	0.0%	0.0%	-16.7%	8.2%	1.4%
R サービス業(他に分類されないもの)	-8.3%	0.0%	0.1%	-0.3%	-35.7%	-14.9%	-2.1%	-5.2%
S 公務(他に分類されるものを除く)	-5.2%	-7.2%	-7.8%	-4.2%	3.1%	-29.1%	-6.6%	-3.3%
完全失業者	-0.2%	-2.0%	2.0%	2.0%	-3.4%	-1.3%	-0.6%	0.8%
非労働力人口	6.7%	4.4%	-0.5%	-0.3%	-0.9%	-10.1%	-6.5%	-2.8%
家事	-0.7%	1.4%	-1.7%	-0.5%	-0.7%	-12.2%	-7.6%	-3.9%
通学	8.3%	16.4%	13.4%	9.2%	-0.4%	0.0%	14.1%	10.4%

資料) 表1と同じ。

4 産業構造の変化と人口増減

(1) 関門両市の就業者数で見た産業構造

関門両市の産業構造の変化について就業者数をもとに見たものが表7および表8である。日本標準産業分類の改定に伴って、長期的な動向を把握することは困難となっているが、可能な範囲で比較を試みたい。

表7は、1980年、90年、2000年の産業別の特化係数を見ることで、全国の産業構造の変化を考慮したうえで、両市の産業構造がどのように変化しているかを見ようとするものである。目立った変化として、両市とも運輸・通信業の数値が大きく減少していることがあげられる。関門地域は本州と九州の結節点、さらには大陸への玄関口として、交通の要衝の地位を占めてきた。しかし新幹線や高速道路等の高速交通体系の整備に伴って、そうした地位を低下させており、その結果、運輸・通信業の縮小がもたらされていると考えられる。

2015年の産業別就業者数を分析した表8では、情報通信業の特化係数の低さが際立っている。運輸業・郵便業の動向と合わせて、前段で指摘した傾向が継続していることを見てとれる。また、学術研究・専門・技術サービス業の数値も両市とも低い。一方で、医療・福祉の特化係数は両市とも高くなっている。建設業の特化係数も両市とも高いが、減少率は全国よりも大きく、公共事業の縮小等を鑑みれば、今後も就業者数の減少が続く可能性は高いであろう。両市とも構成比の最大の産業である卸売業・小売業では、特化係数がわずかではあるが1を上回っており、商業拠点としての地位は平均よりも高いとみられるものの、減少率は全国よりも大きく、徐々にその地位を低下させていると考えられる。

表7 北九州市と下関市における就業者数とその産業別特化係数の推移

	北九州市			下関市		
	1980	1990	2000	1980	1990	2000
総数(人)	454,512	453,712	452,085	91,025	84,134	79,448
A農業	0.13	0.15	0.16	0.51	0.74	0.96
B林業	0.05	0.06	0.06	0.44	0.70	0.98
C漁業	0.46	0.39	0.38	4.92	3.87	3.24
D鉱業	0.82	1.03	1.36	0.45	0.66	1.20
E建設業	1.23	1.20	1.17	1.45	1.49	1.61
F製造業	0.90	0.82	0.83	0.80	0.81	0.98
G電気・ガス・熱供給・水道業	1.07	1.23	1.00	1.44	1.72	1.60
H運輸・通信業	1.60	1.46	1.29	2.70	2.29	1.99
I卸売・小売業、飲食店	1.18	1.20	1.12	0.82	0.88	0.79
J金融・保険業	1.03	1.06	0.99	0.94	0.88	0.97
K不動産業	0.97	0.91	0.90	0.47	0.59	0.52
Lサービス業	1.10	1.07	1.06	0.73	0.75	0.70
M公務(他に分類されないもの)	0.84	0.88	0.81	1.27	1.40	1.45

注) 下関市の数値は、合併前の枠組みによる。

資料) 表1に同じ。

表8 北九州市と下関市における就業者数で見た産業構造（2015年）

	全国		北九州市				下関市			
	就業者数 (人)	増減率	就業者数 (人)	構成比	特化 係数	増減率	就業者数 (人)	構成比	特化 係数	増減率
就業者数	58,919,036	-1.2%	415,092			-2.4%	123,392			-3.8%
A農業、林業	2,067,952	-6.2%	2,742	0.7%	0.19	-0.1%	4,920	4.0%	1.14	-11.8%
うち農業	2,004,289	-6.2%	2,694	0.6%	0.19	0.4%	4,797	3.9%	1.14	-11.9%
B漁業	153,747	-13.1%	432	0.1%	0.40	-14.8%	664	0.5%	2.06	-20.8%
C鉱業、採石業、砂利採取業	22,281	0.6%	212	0.1%	1.35	-9.4%	28	0.0%	0.60	-26.3%
D建設業	4,341,338	-3.0%	35,837	8.6%	1.17	-6.1%	9,635	7.8%	1.06	-5.0%
E製造業	9,557,215	-0.7%	61,957	14.9%	0.92	0.0%	19,328	15.7%	0.97	-6.1%
F電気・ガス・熱供給・水道業	283,193	-0.4%	1,977	0.5%	0.99	0.2%	773	0.6%	1.30	7.4%
G情報通信業	1,680,205	3.3%	7,215	1.7%	0.61	0.7%	1,252	1.0%	0.36	6.6%
H運輸業、郵便業	3,044,741	-5.4%	26,512	6.4%	1.24	-6.7%	7,739	6.3%	1.21	-10.0%
I卸売業、小売業	9,001,414	-8.2%	67,588	16.3%	1.07	-10.2%	19,926	16.1%	1.06	-10.5%
J金融業、保険業	1,428,710	-5.6%	8,535	2.1%	0.85	-9.1%	3,461	2.8%	1.16	-7.6%
K不動産業、物品賃貸業	1,197,560	7.5%	8,058	1.9%	0.96	6.4%	2,012	1.6%	0.80	14.1%
L学術研究、専門・技術サービス業	1,919,125	0.9%	11,769	2.8%	0.87	-0.7%	2,502	2.0%	0.62	2.2%
M宿泊業、飲食サービス業	3,249,190	-5.1%	22,984	5.5%	1.00	-7.1%	6,871	5.6%	1.01	-7.0%
N生活関連サービス業、娯楽業	2,072,228	-5.7%	14,683	3.5%	1.01	-8.1%	4,767	3.9%	1.10	-7.9%
O教育、学習支援業	2,661,560	1.0%	18,942	4.6%	1.01	1.2%	5,576	4.5%	1.00	-0.6%
P医療、福祉	7,023,950	14.6%	65,567	15.8%	1.32	14.7%	19,208	15.6%	1.31	12.5%
Q複合サービス事業	483,014	28.1%	2,227	0.5%	0.65	45.7%	1,235	1.0%	1.22	9.0%
Rサービス業(他に分類されないもの)	3,543,689	4.1%	28,094	6.8%	1.13	4.3%	6,565	5.3%	0.88	0.8%
S公務(他に分類されるものを除く)	2,025,988	0.5%	12,580	3.0%	0.88	-0.5%	4,431	3.6%	1.04	-4.9%
T分類不能の産業	3,161,936	-8.6%	17,181	4.1%	0.77	-23.7%	2,499	2.0%	0.38	-9.9%

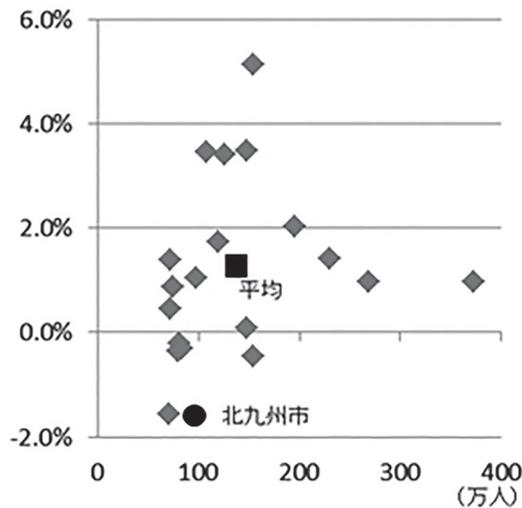
注) 増減率は2010年との比較。

資料) 表1に同じ。

(2) 政令指定都市および中核市との比較

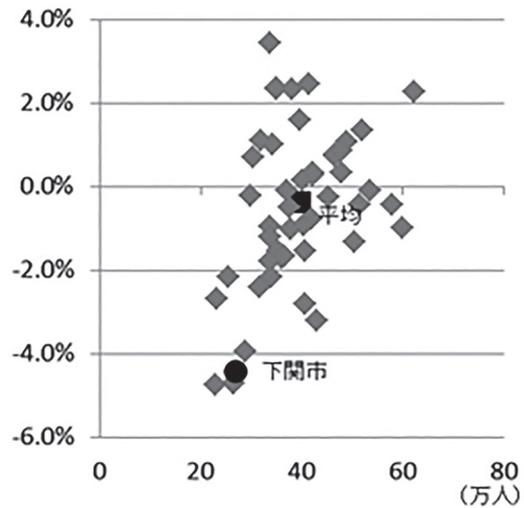
図3および図4は、人口規模の近い都市との比較のため、政令指定都市および中核市(2015年国勢調査実施時に指定されている都市:以下同じ)の人口と2010年からの人口増減率を見たものである。これらを見る限り、人口規模と人口の増減率には、強い相関は見られないことが分かる。

図3 政令指定都市の人口と増減率（2015年）



資料) 表1に同じ。

図4 中核市の人口と増減率（2015年）



資料) 表1に同じ。

また、表9は就業者数の構成比と増減率を、関門両市と政令指定都市および中核市の平均と比較したものである。関門両市は、建設業、製造業、医療・福祉の比率が高く、情報通信業、学術研究・専門・技術サービス業の比率が低くなっている。一方で増減率を比較すると、構成比の高い建設業、製造業、医療・福祉では、北九州市は政令指定都市の平均を、下関市は中核市の平均を下回っている。

表9 関門両市と政令指定都市・中核市との就業者数で見た産業構造の比較（2015年）

	北九州市		下関市		政令市平均		中核市平均	
	構成比	増減率	構成比	増減率	構成比	増減率	構成比	増減率
A 農業, 林業	0.7%	-0.1%	4.0%	-11.8%	0.9%	-1.8%	1.9%	-5.2%
うち農業	0.6%	0.4%	3.9%	-11.9%	0.9%	-1.7%	1.9%	-5.3%
B 漁業	0.1%	-14.8%	0.5%	-20.8%	0.0%	-7.2%	0.2%	-10.8%
C 鉱業, 採石業, 砂利採取業	0.1%	-9.4%	0.0%	-26.3%	0.0%	15.6%	0.0%	-0.1%
D 建設業	8.6%	-6.1%	7.8%	-5.0%	7.0%	-3.7%	7.5%	-1.8%
E 製造業	14.9%	0.0%	15.7%	-6.1%	12.9%	2.9%	15.1%	0.9%
F 電気・ガス・熱供給・水道業	0.5%	0.2%	0.6%	7.4%	0.5%	1.1%	0.5%	3.4%
G 情報通信業	1.7%	0.7%	1.0%	6.6%	4.0%	3.0%	2.4%	2.9%
H 運輸業, 郵便業	6.4%	-6.7%	6.3%	-10.0%	5.5%	-5.4%	5.1%	-4.9%
I 卸売業, 小売業	16.3%	-10.2%	16.1%	-10.5%	16.6%	-9.2%	16.3%	-8.1%
J 金融業, 保険業	2.1%	-9.1%	2.8%	-7.6%	2.8%	-4.5%	2.8%	-5.8%
K 不動産業, 物品賃貸業	1.9%	6.4%	1.6%	14.1%	2.8%	7.4%	2.0%	8.0%
L 学術研究, 専門・技術サービス業	2.8%	-0.7%	2.0%	2.2%	3.9%	1.2%	3.3%	1.6%
M 宿泊業, 飲食サービス業	5.5%	-7.1%	5.6%	-7.0%	5.9%	-6.0%	5.6%	-5.0%
N 生活関連サービス業, 娯楽業	3.5%	-8.1%	3.9%	-7.9%	3.5%	-5.4%	3.6%	-5.8%
O 教育, 学習支援業	4.6%	1.2%	4.5%	-0.6%	4.9%	3.1%	4.9%	1.7%
P 医療, 福祉	15.8%	14.7%	15.6%	12.5%	11.8%	15.5%	13.0%	15.1%
Q 複合サービス事業	0.5%	45.7%	1.0%	9.0%	0.5%	43.1%	0.7%	34.7%
R サービス業(他に分類されないもの)	6.8%	4.3%	5.3%	0.8%	6.6%	3.5%	6.1%	4.9%
S 公務(他に分類されるものを除く)	3.0%	-0.5%	3.6%	-4.9%	2.9%	2.0%	3.7%	1.2%
T 分類不能の産業	4.1%	-23.7%	2.0%	-9.9%	6.9%	-0.3%	5.3%	-12.4%

注) 増減率は2010年との比較。

資料) 表1に同じ。

(3) 産業構造の変化と人口増減の関係

それでは、産業構造の変化は人口増減とどのような関係が考えられるのか。特定の産業の成長や衰退が人口に影響を与えるのかどうか。これらを考えるために、政令指定都市および中核市の産業大分類別就業者数の変化率と、人口の増減率の相関関係を見てみる。ここでは、産業大分類の変化がない2010年と2015年で比較している。また、国勢調査の居住地で見た就業者数であり、事業所の所在地で見た就業者数ではないことに留意する必要がある。なお、本来であれば、因子分析等のより詳細な分析も必要であろうが、ここではあくまでどの程度の影響が見られるかを比較するために、単純な相関分析を実施している。

表10は、政令指定都市および中核市の産業大分類別就業者数の変化率と人口増減率との回帰式の傾きと切片、決定係数を示したものである。このうち、決定係数が高い、すなわちある程度の相関が見られるものは、政令指定都市では製造業、金融業・保険業であり、中核市では教育・学習支援業、運輸業・郵便業、医療・福祉などである。これらの産業についてより詳細に分析を加えてみたい。

表10 政令指定都市および中核市の産業別就業者数増減率と人口増減率の
回帰式および決定係数

	政令指定都市			中核市		
	傾き	切片	決定係数	傾き	切片	決定係数
A 農業, 林業	0.380	0.001	0.012	0.439	-0.037	0.024
うち農業	0.340	0.003	0.008	0.413	-0.037	0.019
B 漁業	7.864	-0.065	0.169	8.173	0.108	0.058
C 鉱業, 採石業, 砂利採取業	-1.326	0.377	0.001	2.009	0.144	0.005
D 建設業	1.374	-0.043	0.140	0.983	-0.013	0.071
E 製造業	3.062	0.014	0.521	1.012	0.013	0.184
F 電気・ガス・熱供給・水道業	0.998	-0.007	0.065	1.599	0.039	0.060
G 情報通信業	0.521	0.040	0.049	0.243	0.037	0.006
H 運輸業, 郵便業	0.149	-0.047	0.004	1.278	-0.045	0.297
I 卸売業, 小売業	-0.043	-0.084	0.001	0.365	-0.078	0.069
J 金融業, 保険業	0.982	-0.054	0.276	0.586	-0.055	0.135
K 不動産業, 物品賃貸業	0.829	0.080	0.092	0.638	0.093	0.065
L 学術研究, 専門・技術サービス業	0.930	0.012	0.132	0.608	0.025	0.036
M 宿泊業, 飲食サービス業	0.188	-0.053	0.011	0.596	-0.047	0.116
N 生活関連サービス業, 娯楽業	0.471	-0.053	0.066	0.785	-0.054	0.187
O 教育, 学習支援業	0.281	0.030	0.028	1.242	0.022	0.460
P 医療, 福祉	0.465	0.157	0.072	1.094	0.159	0.293
Q 複合サービス事業	4.385	0.385	0.227	2.183	0.369	0.067
R サービス業(他に分類されないもの)	0.269	0.037	0.027	1.460	0.058	0.266
S 公務(他に分類されるものを除く)	0.922	0.015	0.156	1.411	0.025	0.276
T 分類不能の産業	1.258	-0.048	0.016	-0.126	-0.064	0.000

注1) 増減率は2010年から2015年へのもの。

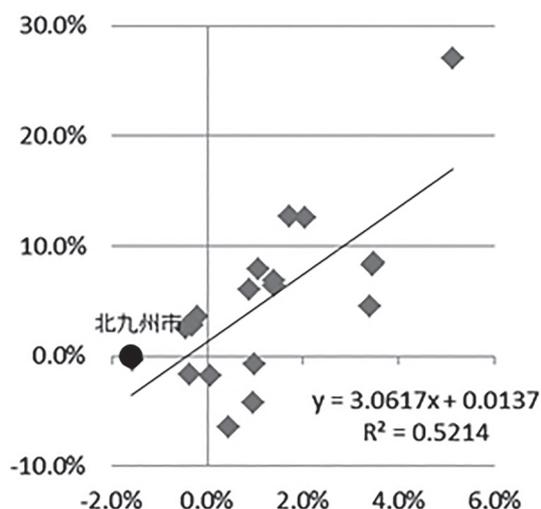
注2) 中核市のC鉱業、採石業、砂利採取業の数値は、2010年の就業者数が0人のため増減率を算出できない豊中市を除いた数値。

資料) 表1に同じ。

図5および図6は、政令指定都市について人口増減率と製造業および金融業・保険業の就業者数増減率の関連を見たものである。製造業においては、相対的に強い相関が見られる。政令指定都市のような人口規模の大きな都市においても、製造業の就業者数の増減が人口増減に影響を与えていることが分かる。金融業・保険業では、全体的に就業者数が減少しているが、その減少幅を小さくとどめている都市において、人口が増加する傾向にあることがうかがえる。

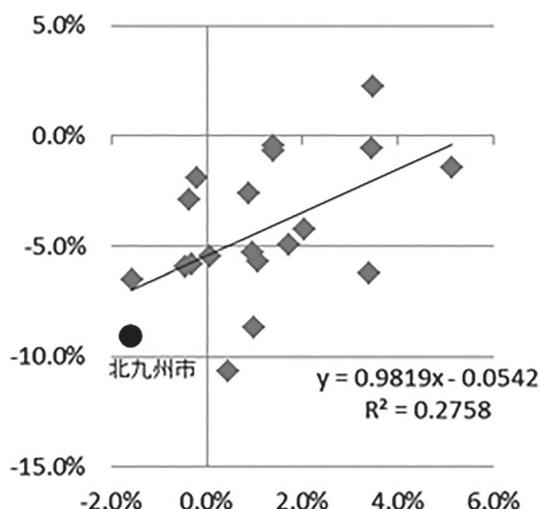
北九州市では、製造業の就業者数増減率が0.0%、金融業・保険業の就業者数増減率が-9.1%と、それぞれ政令指定都市平均の2.9%、-4.5%を下回っており、これらの産業での就業者数の伸び悩みあるいは減少が、人口動向に影響を与えていることが想定される。

図5 政令指定都市の人口増減率（横軸）と製造業の就業者数増減率（縦軸）



注) 増減率は2010年から2015年へのもの。
資料) 表1に同じ。

図6 政令指定都市の人口増減率（横軸）と金融業・保険業の就業者数増減率（縦軸）

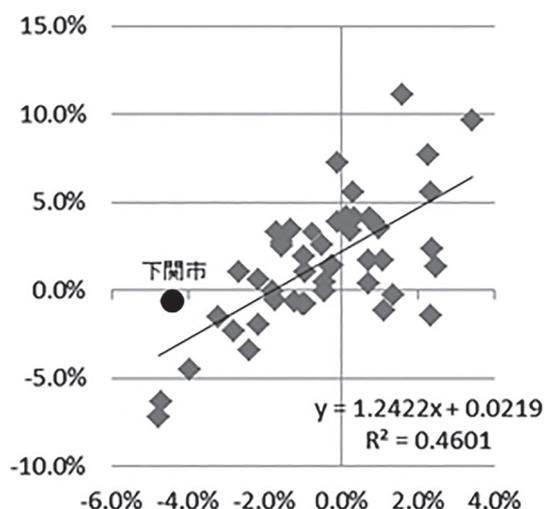


注) 増減率は2010年から2015年へのもの。
資料) 表1に同じ。

同様に、図7および図8は、中核市について人口増減率と教育・学習支援業および運輸業・郵便業の就業者数増減率の関連を見たものである。教育・学習支援業は、顧客の中心となる若年層の増減と関連していると考えられるため、人口増減にも強い影響を与えていると想定される。むしろ、政令指定都市の場合に相関が相対的に弱いということは、大都市と中都市での異なる特徴として興味深い。また、運輸業・郵便業では、政令指定都市における金融業・保険業との関連と、同様の傾向がうかがえる。

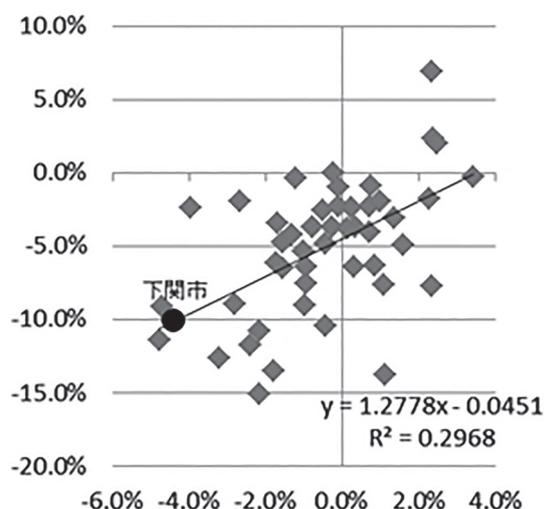
下関市では、教育・学習支援業の就業者数増減率が-0.6%、運輸業・郵便業の就業者数増減率が-10.0%と、それぞれ中核市平均の1.7%、-4.9%を下回っており、北九州市の場合と同様に、これらの産業での就業者数の伸び悩みあるいは減少が、人口動向に影響を与えていることが想定される。

図7 中核市の人口増減率（横軸）と教育・学習支援業の就業者数増減率（縦軸）



注) 増減率は2010年から2015年へのもの。
資料) 表1に同じ。

図8 中核市の人口増減率（横軸）と運輸業・郵便業の就業者数増減率（縦軸）



注) 増減率は2010年から2015年へのもの。
資料) 表1に同じ。

5 分析の含意と今後の課題

ここまで、北九州市と下関市の人口動向について、産業構造の変化との関連から分析を進めてきた。これらの分析から得られる含意として、以下の点があげられる。

まず、年齢別の人口移動を見た結果、下関市では、若年層の流出が大きく、それ以降の年齢層においても流入が小さいままに終わっているという、一般的な地方都市と同様の傾向となっている。これに対して北九州市では、10代後半で大きな転入超過となっているにもかかわらず、20代以降の年齢層でそれをとどめられていない。充実した高等教育機関の存在によって学生を他地域から吸引できているという恵まれた環境を、十分に活かし切れていないのである。

産業別の人口移動を見た結果からは、両市とも情報通信業に就職する人材が転出している可能性が浮かび上がった。産業構造を見てみても全国と比較して情報通信業の比率が低くなっている。年齢別の結果と合わせて、若年層の望む就職先を供給できていないことが想定される。

転出超過となっている市町村を見た結果では、両市とも福岡市への流出は大きくなっている。両市が供給できていない雇用や生活環境を福岡市が供給しているためである。もちろん福岡市と同等の都市基盤を整備し、同等の生活環境を提供することは容易なことではない。しかしそれに近づけていく取り組みは求められるだろう。また、近隣の市町村への流出も目立っているということには留意する必要がある。こちらは雇用の面よりも住宅等の生活環境で劣位に立たされているためと考えられる。

人口規模の類似した市町村である政令指定都市および中核市と比較した分析の結果から

は、政令指定都市では製造業、金融・保険業が、中核市では教育・学習支援業、運輸業・郵便業の就業者数の増減率が、人口の増減率と相対的に関連が強いと考えられることが明らかとなった。北九州市、下関市はこれらの産業での就業者数増減率が、類似規模の市町村よりも下回っており、人口増減に影響を与えている可能性を指摘できる。

一方で、本稿では十分に分析できなかった点として、まず、産業分類の改定に伴って、長期的な産業構造と人口増減の関係について見るができなかった点が上げられる。産業分類の改定を新旧対比させることによって、連続的なデータを用いて分析する必要がある。また、今回は産業大分類を用いて分析を実施した。しかしたとえば製造業と一言で言ってもかなり幅広い業種が含まれている。統計データの入手が困難になる部分もあるが、より細かな産業分類を用いた分析も必要であろう。

さらに今回は、国勢調査の結果を用いて、居住地で見た就業者数の変化から分析を実施した。経済センサス等を用いた勤務地で見た就業者数で分析すると、どのような相違が見られるかについては検討の余地がある。ただしこちらも、統計制度の変化にどう対処するかが課題となる。

いずれにせよ両市とも、人口減少を食い止めるためには様々な取り組みが必要であることは言うまでもない。しかし、財政状況等の厳しい環境において、すべての取り組みを実施することは困難である。本稿では産業構造との関連に焦点を当てて分析を実施しているが、より詳細な分析を実施するとともに、こうした分析結果をもとに、取り組みの選択と集中も検討して行かなければならないであろう。

参考文献

北九州市「北九州市まち・ひと・しごと創生総合戦略（改訂版）」2017年。

下関市「下関市人口ビジョン」2015年。

増田寛也編『地方消滅』中央公論新社、2014年。

藻谷浩介『デフレの正体』角川書店、2010年。

山口県総合企画部統計分析課「山口県の人口と経済」2017年。

第 I 部 人口減少

人口減少下における公共施設マネジメントのあり方について
～先進事例からの示唆～

人口減少下における公共施設マネジメントのあり方について

～先進事例からの示唆～

北九州市立大学大学院マネジメント研究科 松永 裕己

1 人口減少と公共施設整備の変化

1) 公共施設マネジメントの登場

日本の地域政策にあって、公共事業は大きな意味を持ってきた。2005年に国土総合開発計画が廃止されるまで「国土の均衡ある発展」を基本的な理念として掲げてきたわが国の地域政策において最も重視されてきたのは地域間格差の是正であり、経済成長の機会と成果を均衡化することであった。しかし、それは暗黙の内に人口増加と経済成長が続くことを前提としていた。高度成長の過程では、国全体で人口が増加する一方で、地域レベルでは人口の社会減と社会増の著しい差が生じ、過密問題と過疎問題が生じた。これをできるだけ均衡化することが地域政策の目的として掲げられたのである。その政策目標を実現するためのひとつの手段が、公共投資やそれによって建設されるインフラストラクチャー¹であった。

ここでは公共事業や公共投資はふたつの意味を持っている。ひとつは立地条件を整え企業誘致を図る手段であり、もうひとつは地域住民の生活条件を整え生活水準の向上を図るということである。前者は産業基盤の整備として、後者は生活基盤の拡充として捉えられてきた。企業誘致競争と増加する人口を受け止めるために多くの公共事業が行われ、インフラや公共施設の拡充が図られてきたのである。

しかし、2000年代半ば以降、日本の総人口は減少し始める。人口減の問題はそれまで農村部や島嶼部を中心とした過疎問題として捉えられがちであったが、今やごく一部の地域を除いて人口減を前提として将来像を考えなければならないという事態になっている。かくて量的拡大を目指してきたインフラや公共施設の整備計画は見直しを迫られることになる。財政の逼迫に伴い、新規建設どころか既存施設の維持や更新すら困難になりつつある

¹ インフラストラクチャー（社会資本）は、ヒト・モノ・情報の移動を支えるための施設や設備とそれ以外のものに分類される。筆者は、前者を移動のためのネットワークを形成する空間克服基盤として位置づけた（松永裕己（2004）「空間克服手段論」柳井雅人編著『経済空間論』原書房、pp. 63-72）。これに対して後者は基本的には単体で機能し産業や生活を支える。一方、行政の現場では別の括りがなされることが多い。移動のためのネットワーク型インフラストラクチャーは「インフラ」と分類され、単独で機能するインフラストラクチャーは「公共施設」や「ハコモノ」と呼称されることが多い。本稿では、この行政区分に基づいて記述することとする。

のである。たとえば、国土交通白書（2011）では、国土交通省が所管する社会資本に関して、2010年度以降の投資総額と維持管理や更新費用を±0として試算すると、2037年には維持管理・更新費用が投資額を上回ると試算している。そもそも地域人口の減少に伴って利用者が減少することが予想されており、インフラや公共施設の増加・拡充から削減・縮小へという方向転換の必要が生じているのである。

こうした状況を受けて、日本再生本部では2013年に出した「日本再興戦略」の中で「インフラ長寿命化基本計画」を策定することを決めた。この基本計画に基づいて省庁ごとに行動計画が策定されることとなった。一方で、各地方自治体も、総務省を通じ「公共施設等総合管理計画」を策定することが求められた。2014年に総務省から出された要請では、各自治体が所有するすべての公共施設を対象として、利用状況、老朽化の状況、地域人口や利用人口の見通し、維持管理にかかる経費などを算出した上で、10年以上の管理計画を策定することが求められている。ここでは、計画を策定するに留まらず、その進捗状況の把握や評価の実施方法についても記載することが定められている。

「公共施設等総合管理計画」の策定にはいくつかの困難が伴う。自治体が所有する公共施設は数が多く、そのひとつひとつについて利用状況や稼働率を把握するには多くの労力が必要となる。また、施設の設置目的や性格が異なるため、評価の基準を一律に定めることは難しい。施設ごとに所管している課は異なっており、それを横断的に調整することにも困難が伴う。さらに、具体的な施設の廃止や統合などを打ち出せば、利用者や住民からの反発も予想される。

そのため、「公共施設等総合管理計画」の策定については他の地域の状況を見ながら検討するという自治体も多かった。一方、国の指針に先駆けて公共施設のマネジメント計画を作っていた自治体も存在する。また、すでに公共施設の統廃合を実施している地域もある。本稿では、こうした先進的な取り組みを行っている自治体を取り上げ、その手法について検討する。

2) 公共施設の再編に必要な調整

本稿で対象とするのは自治体における公共施設（ハコモノ）のマネジメントである。先に見たように、国が最初に打ち出したのは「インフラ長寿命化基本計画」であり、ここにはヒト・モノ・情報の移動基盤としての「インフラ」と主に市民の生活基盤からなる「ハコモノ」が含まれている。しかし自治体においては、インフラに先行してハコモノのマネジメント計画や再編計画が策定されていることが多い。これは、ネットワークとしてしか機能しないインフラに対して、点として機能するハコモノの方が統廃合をはじめとする再編が行いや

すいという理由が挙げられるだろう²。また、施設数が多く、統廃合された場合の効果が大きいことも関係していると思われる。

公共施設マネジメントについては、原則として長寿命化が第一に考えられるが利用者の減少やコスト削減の必要性を考えると、再編、集約化、廃止などは避けられない。そのため、本稿では再編や統廃合への取り組みを主に取り上げる。その具体的なメニューとしては表1のようなものがある。

表1 公共施設の再編・統廃合のメニュー

取組み方策	概要
集約化	同じ種類の施設の統合
複合化（多機能化）	異なる種類の施設の統合
ダウンサイジング（減築等）	規模の縮減
転用	本来の目的以外への使用変更
PPP/PFI	施設の建築・管理への民間事業者の活用
連携・広域化	近隣自治体との施設の相互利用
住民・地域等への移管	地域への施設の管理運営権の移譲
貸付・売却	施設・土地の貸付または売却

出所) 森裕之（2016）『公共施設の再編を問う』自治体研究社、p. 58。

さて、こうした公共施設の再編、統廃合にあたっては、3つの調整が必要になると思われる。

第1に行政内の調整である。自治体において公共施設の維持や管理は基本的にそれぞれの部局に任されてきた。新規建設については、建設局や建築局などの部署が一元的に担うことはあるが、その後の管理やメンテナンスについては内容まで踏み込んで統括的にマネジメントする部署は基本的にはなかったのである。そのため各施設の利用状況や将来の必要性などを統一的に把握するためには、指標をつくり、各部局から情報を集約し、整理するといった作業が必要になる。当然、施設の性格は異なり一律的な評価指標にはなじまなかったり、政策上の重要度も異なる。ましてやどれを廃止の対象とするかを決定することは、縦割りが指摘される行政組織にあっては簡単には進まない。そこには何らかの調整作業が必要であり、行政内の意思統一のためのコストが発生することになる。

第2に地域内の調整である。自治体が所有する公共施設は住民の生活に密着したものが多く、その見直しについては住民の合意形成を図ることが重要な課題となる。総論では賛成でも、近隣の施設の廃止には反対するという総論賛成各論反対という事態が生じやすい。

² 森裕之（2016）『公共施設の再編を問う』自治体研究社。

また、合意形成がなされたとしても、小中学校やコミュニティセンターのようなコミュニティの中核を担っているような施設が廃止されてしまうと、コミュニティそのものが希薄化してその後の地域課題が増大することも予想される。これにどう対応するかまで含めて、地域内の調整が必要となる。

第3に地域間の調整である。表1に示したメニューに他地域との連携や広域化が含まれているが、特に小規模の自治体の場合には単独で施設を維持することが難しくなるケースも増加すると思われる。その場合、施設整備や運用を自治体間で協力して行わざるを得ない。ここに地域間の調整の必要が生じる。

このうち本稿では行政内の調整と地域内の調整を取りあげたい。ひとつは政令指定都市を中心に扱うため、現時点では自治体内で公共施設が維持できていることがその理由である。もうひとつは、公共施設マネジメントが本格的に始まったのは最近のことであり、複数の市町村にまたがった包括的なマネジメントの事例はほぼ見られないためである。

2 公共施設マネジメントの先進事例

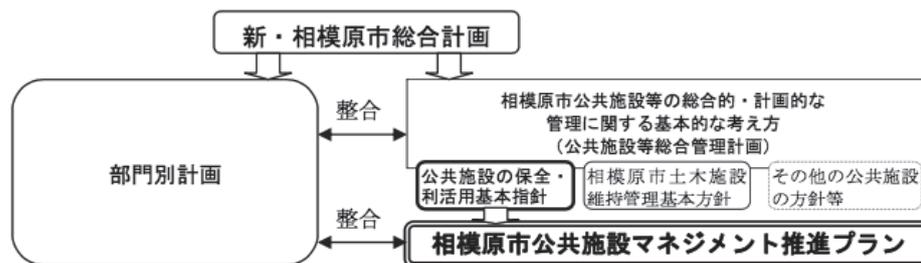
以下では、ヒアリング調査に基づき、相模原市、さいたま市、浜松市および秦野市（神奈川県）の4都市の取り組みについて分析する。さいたま市、相模原市、浜松市はいずれも全国の政令指定都市のなかで先駆けて公共施設マネジメントに取り組んでいたり、独自の手法をとっている自治体である。都市規模が異なる秦野市については単純な比較はできないものの、その独自の取り組みは全国から注目されており、単なる施設マネジメントに留まらない先進性を有していることから対象とした。

1) 相模原市の公共施設マネジメント

2010年に政令指定都市に移行した神奈川県相模原市は、2011年5月に「相模原市公共施設マネジメント取組方針」を策定している。これは行財政改革の一環として打ち出されたものである。相模原市では、1960年代半ば以降の急速な人口増加に対応して整備された公共施設が多く、それらが2032年以降に一斉に更新時期を迎えることが予測されていた。一方、人口減少などの影響から財政収入の伸び悩みも予測されており、公共施設のマネジメントも含めた行財政改革の必要性が指摘されていた。そこで行政改革プランとして「さがみはら都市経営ビジョン」が策定され、その一環として「相模原市公共施設マネジメント取組方針」が打ち出されたのである。この方針に沿って、「相模原市公共施設白書」（2012年3月）、「公共施設の保全・利活用基本指針」（2013年10月）、「相模原市公共施設等の総合的・計画的な管理に関する基本的な考え方（相模原市公共施設等総合管理計画）」（2015年3月）が策定された。さらに、2017年3月には、分野ごと、市内22地区ごとに個別施設の統廃合や複合化の方針を定めた「相模原市公共施設マネジメント推進プラン」（以下、推進プラン）

が公表された（図1）。先に見たように、国は2013年に「インフラ長寿命化基本計画」を策定し、2014年に各自治体へ「公共施設等総合管理計画」を策定するように通達を出している。相模原市はこうした動きに先駆けて、独自に公共施設マネジメントに乗り出していたのである。

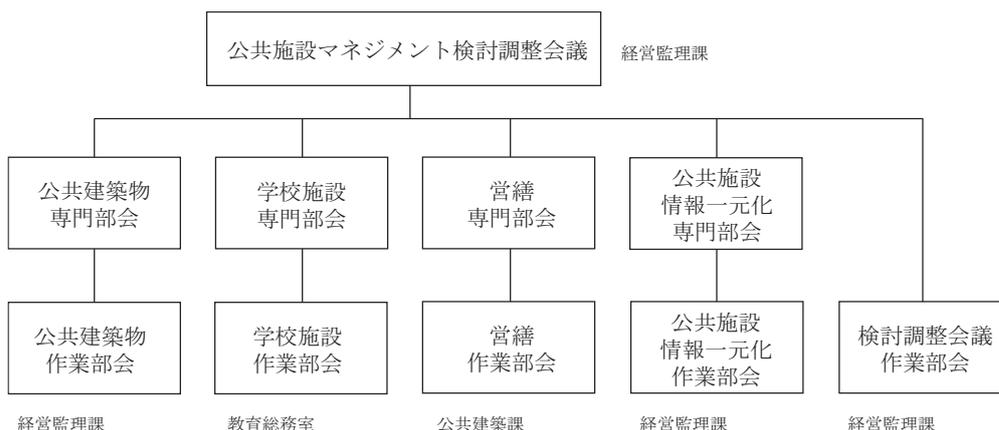
図1 相模原市における公共施設マネジメント計画



出所) 相模原市資料

相模原市では「公共施設の保全・利活用基本指針」を策定する際に、全庁的な調整を行うために「公共施設マネジメント検討調整会議」（以下、調整会議）を設置した（図2）。この段階では、対象は公共施設だけであった。その後、相模原市公共施設等総合管理計画を策定する段階で、道路や下水道などのインフラも対象として追加され、調整会議が拡充されることとなった。

図2 相模原市における公共施設マネジメント体制



注) 図中の課や室はとりまとめの担当部局を指す。

出所) 相模原市資料をもとに作成

調整会議は所属長で構成され、その下に公共建築物専門部会、学校施設専門部会、営繕専門部会、公共施設情報一元化専門部会の4つが設置されている。さらにそれぞれの部会の下

には作業部会が設けられ、これと別に検討調整会議作業部会がある。部会は原則として担当課の課長で構成され、作業部会には担当者が入っている。調整会議は必要に応じて庁議を兼ねるとされており、重要施策の審議、決定、調整という役割を担っている。

調整会議の中核を担うのが公共施設マネジメントを担当する経営監理課である。個別施設の統廃合の方針を定めた推進プランの作成にあたっては調整会議が大きな役割を果たしている。手順としては、経営監理課で案を示し、各担当部局と調査票のやりとりやヒアリングを重ねるなどして調整を行う。その後、調整会議にかけ、全体的なすり合わせや合意形成を図るというやり方である。

調整会議は所管課レベルでの全庁的調整に役に立っているが、より長期的、包括的には、市役所全体に公共施設マネジメントの考え方を共有する必要がある。そのため、相模原市では、入職年次ごとの階層研修の際に推進プランや公共施設マネジメントの考え方を理解してもらうための項目を盛り込んでいる。この他、これまでに課長研修、係長研修で、公共施設マネジメントに関する独自の研修をそれぞれ一回行った。今後は、若手職員向けに相模原市の将来像を考えるワークショップ研修なども予定している。

住民合意形成に向けては22地区のすべてで2回ずつ説明会を開催した。推進プランをもとに、将来の人口動向や公共施設の維持や更新にかかる費用の見積もり、今後の公共施設配置の方向性などをA4で4枚程度にまとめたものを配布し、20分ほど経営監理課の職員が説明を行い、そのあと質疑応答というかたちを取っている。単に公共施設を統廃合するというのではなく、基本的には機能を維持するためにどういう工夫が必要かというスタンスで説明を行っている。たとえば、複数の施設を複合化することで現在よりも多少アクセスが不便になっても地域に機能を残すことが住民にとってプラスなのではないかという提案をしている。こうした説明の内容や手法は1回目と2回目で大きく変わっている。初回の説明会では、人口動向や予算などから現状を維持できないという後ろ向きのトーンが強かったため、住民の間には全体的にはやむを得ないという消極的賛成の声が多かったものの、先行きを不安視する雰囲気は漂ったという。これに対し、住民から公共施設を見直すメリットもあるのではないかと、それも含めて将来を考えた方がいいのではないかとという声があがり、説明内容が変更された。

この他には地域で要望があった際に経営監理課の職員が出向き個別説明会を行っている。多いのは自治会長会議での説明である。また、公共施設の中で最も多いものは学校関連の施設であることから、小学校や中学校の校長会での説明も行われている。

2) さいたま市の公共施設マネジメント

2001年に浦和市、大宮市、与野市の合併によって誕生したさいたま市は、2003年に政令指定都市へ移行した。その後、2005年に岩槻市と合併し、10区からなる現在の姿となった。相模原市と同様に、さいたま市でも国の動きに先駆けて独自に公共施設の見直し計画を進

めてきた。

さいたま市で公共施設マネジメントが取り上げられたのは、2009年に策定された「しあわせ倍増プラン 2009」が最初である。2010年に「公共施設マネジメント会議」が結成され、2010年に公共施設、2011年にインフラについての検討が行われた。2010年10月には「さいたま市公共施設マネジメント方針」が出され、2012年3月には「平成23年度さいたま市公共施設マネジメント白書」が発行された。2012年6月には、公共施設再編の指針となる「さいたま市公共施設マネジメント計画（方針編）」が策定され、2014年3月には「さいたま市公共施設マネジメント計画 第1次アクションプラン」が出された。

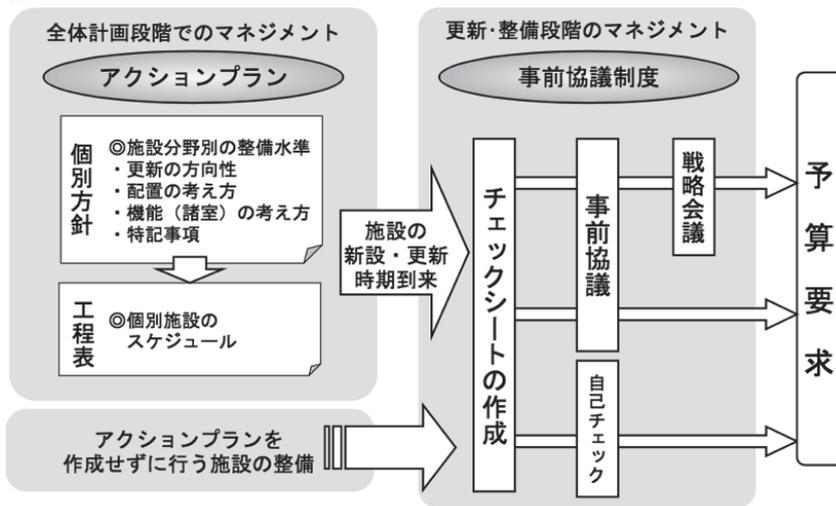
「さいたま市公共施設マネジメント計画（方針編）」では、ハコモノ3原則、インフラ3原則が定められている。ハコモノ3原則では、①新規整備は原則行わない、②施設更新（建替）は複合施設とする、③施設総量（総床面積）を縮減するという3つの方針が掲げられている。インフラ3原則では、①現状の投資額を維持する、②ライフサイクルコストを縮減する、③効率的に新たなニーズに対応するという方針が掲げられている。

ハコモノ3原則、インフラ3原則を守り、公共施設マネジメントを実効力のあるものとするため、さいたま市では「入口」と「出口」でコントロールしている³。

入口側のツールとなっているのが、「公共施設整備事前協議制度」（図3）である。これはアクションプランで定められた施設更新について実施する場合には、担当部局と公共施設マネジメントを所管する行財政改革推進部で協議を行うというものである。事前協議はチェックシートを用いて行われる。チェックシートは、できるだけ簡素化し評価を統一化するために、イエス・ノーの二者択一でチェックができるようなものとなっている。チェックシートをもとに、優先順位マトリクス（図4）に当てはめ、全庁的に優先順位が判断される。チェックシートを作成するにあたっては、解釈や評価を統一するための論点シートも準備されており、協議や優先順位付けが規格化されている。

³ 関口洋輔（2015）「さいたま市が取り組む公共施設マネジメント」『彩の国さいたま人づくり広域連合政策情報誌』16号。

図3 さいたま市における公共投資マネジメントの流れ



出所) さいたま市資料

図4 公共施設整備優先順位マトリクス

		優先度(高) ← → (低)		
機能状況 利用上の影響		破損/機能不全 (機能不足)*	機能低下が発生 (機能一部不足)	機能低下の恐れ (機能充足)
優先度(高) ↓ (低)	危険/違法 /近隣への影響	1	2	4
	支障あり	3	5	7
	不便/要望	6	8	9

※ () 内は新たに設備等を追加する場合の機能状況を示す。

注) 1~3 → I : 修繕改修を実施する
 4~6 → II : 予算の範囲内で実施する
 7~9 → III : 予防保全へ取り込む

出所) さいたま市資料

出口のツールとなっているのが、公共施設マネジメント白書である。アクションプランの進捗を図るためのツールとして白書を位置づけ、結果が見える化しているのである。そのため白書は毎年発行されている。他の自治体でも白書を発行しているが、通常は一度だけの作成に留まっているケースが多い。

ハコモノ3原則や事前協議制度については、職員向け研修のなかで説明が行われており、

全庁的な共通理解を進めている。また、白書の作成を通じて、各課の認識が高まるという効果も見られるという。

公共施設マネジメントの取組について住民理解を促進するために、シンポジウムや出前説明会を実施している。出前説明会は「公民館利用者懇談会」の場で行われることが多い。

さいたま市で特徴的なのは、住民理解の促進という一方的な情報提供のあり方から一歩踏み出し、ワークショップを通じた合意形成という双方向的な取り組みに力を入れている点にある。ワークショップは2012年度から開始され、現在も続いている。2014年度からは、「与野本町小学校複合施設整備」について本格的なワークショップが導入された。ワークショップはNPO法人および大学との連携で実施されているが、全体的な企画・運営については行財政改革推進部で担っている。ワークショップは大学教員がファシリテーターを務め、学生も交えて行われた。参加者は公募や自治会などの推薦などで集められた。ファシリテーターを務める大学教員が建築を専門とすることもあり、模型を使って施設配置案を検討することから始まった。つまり、行政が施設整備案を作成しそれを住民に納得してもらうのではなく、ワークショップの参加者自らが施設配置や機能を考えるという内容になっている。さらに、参加者が施設管理者や利用者の立場になってロールプレイを行い、安全面の配慮、使い勝手、運営上の課題などを話し合うということも行われた。与野本町小学校複合施設に関するワークショップは、2014年度には4回、2015年度には2回実施された。

このようにさいたま市ではワークショップで市民から出た意見やアイデアを実際の施設整備に活かすということが行われている。ただし、用途地域の指定、予算、機能などの制限もあるため、白紙状態から計画を立てられるわけではない。そのため、行政側は、前提条件や情報などを準備し、それを参加者に理解してもらうという前作業をしっかり行っている。さらに、ワークショップで出た意見や決定された案を庁内に持ち帰り、担当部局とすり合わせをするという後工程の調整も重要である。

また、公共施設マネジメントの理解を促進するためのパンフレットを大学や高校と連携して作成する取り組みを行っている。高校の漫画研究部や大学の漫画サークルに協力を得て、イラストや漫画でわかりやすくパンフレットを作成している。このほか、職員が自作した自治体経営を考えるゲームを用いて、高校で授業を行ったりワークショップを開催するなどの取り組みも行われている。

3) 浜松市の公共施設マネジメント

2005年の浜松市、浜北市、天竜市、舞阪町、雄踏町、細江町、引佐町、三ヶ日町、春野町、佐久間町、水窪町、龍山村の12市町村の合併により新しい浜松市が誕生し、2007年には政令指定都市へ移行した。

浜松市における公共施設マネジメントは行財政改革の流れのなかで登場した。2007年に、庁内に「FM（ファシリティマネジメント）プロジェクトチーム」が結成された。これは、

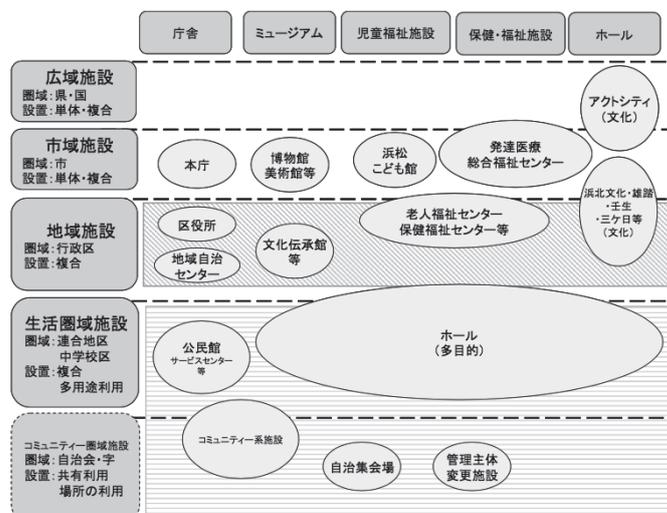
企画課、管財課、公共建築課の担当者からなる組織横断的なチームであり、公共投資の再配置の必要性や老朽化対策を検討するものであった。

2008年4月に資産経営課が設置されるとともに、5月には資産経営推進会議が設置された。2009年3月に出された第2期浜松市行財政改革推進審議会による答申には「資産経営等」という項目が盛り込まれ、資産（施設）の選択と集中が必要だと指摘された。これを受け、2009年4月には「資産経営推進方針」が打ち出された。2010年に管財課と資産経営課が統合され、新たな資産経営課が設置され、「公共施設再配置計画基本方針」が出された。2013年には「浜松市公共施設再配置計画基本方針」、「浜松市公共施設再配置計画個別計画」が策定された。2016年にはこれらの方針や計画を統合するかたちで「浜松市公共施設等総合管理計画」が策定された。

このように早くから公共施設のマネジメントに取り組んできた浜松市では、他地域に先駆けて大幅な施設の統廃合、総床面積の削減を実現している。第1期施設評価（2009年）、第2期施設評価（2010年～2011年）を実施し、施設ごとにカルテを作成し、継続か廃止かを決定した。その結果、全体の約2割が削減と判断され、2014年までに431施設が削減されている。このうち閉鎖が225施設、管理主体変更が150施設、譲渡（売却）が23施設、貸付が33施設となっている。浜松市では、この財政効果額を1,090億円と推計している。

浜松市における庁内調整は主に施設カルテの作成を通じて行われている。施設カルテは、施設ごとに施設の広さ、駐車台数、年間利用者、未利用スペース、職員数、年間収入、支出、バランスシート、不動産情報など細かな項目まで規定されており、統一的に施設評価ができるようになっている。このデータをベースにしなが、施設を利用用途別および利用圏域別に分類し（図5）、総合的に継続や廃止の判断がなされることになる。

図5 施設の利用用途別と利用圏域別による分類

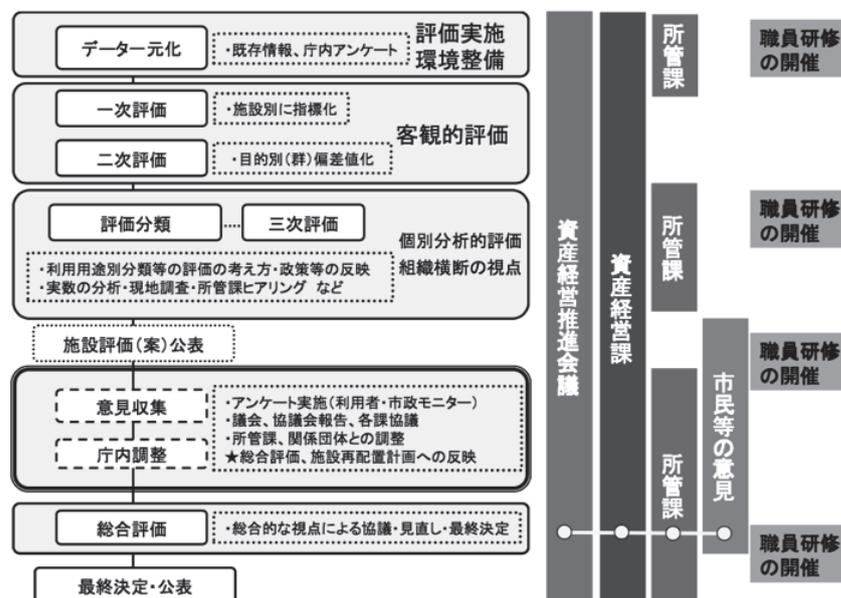


出所) 浜松市資料

庁内で施設評価のイニシアチブをとる資産経営推進会議は、財務部をとりまとめ役として施設所管課の部長で構成されている。その下に設置されている専門部会も同様に関連所管課の課長で構成されており、意見交換や調整はここでなされる。

最終的に継続や廃止の判断につながる施設評価は、カルテをもとに資産経営課（現、アセットマネジメント推進課）と所管課のやりとりのなかで作成される（図6）。これをもとに資産経営推進会議による「施設評価案」として公表され、さらに所管課や地域からの意見聴取がなされる。この段階では、原則的には廃止案が覆されることはなく、施設廃止の進め方や施設機能の移転手段などの提案がメインとなっている。

図6 浜松市における公共投資マネジメントの流れ



出所) 浜松市資料

以上のように、浜松市の庁内調整にあたっては施設カルテの役割が大きい。カルテのフォーマットができあがっており情報蓄積が進んでいるため、台帳に当たる基本情報はアセットマネジメント推進課で入力でき、コストや支出入などを所管課が入力するしくみとなっている。

また、施設の建築や修繕を担当する公共建築課はアセットマネジメント推進課と同じく財務部のなかに設置されており、連携が取りやすいということも調整上のポイントとして指摘される。とりわけ統廃合だけではなく、点検や修繕のしくみの見直しが鍵となる長寿命化計画の策定にあたっては両課の連携が不可欠であり、共同作業がしやすい環境は重要である。

浜松市で大幅な削減が進んだ要因のひとつは、行財政改革推進審議会の答申が重く受け止められていたことにある。答申の項目として「資産経営等」が提示され、公共施設の統廃合や廃止が明記されたことから行政内部や市議会に危機感が生まれた。審議会の議事は公開審議だったことから住民や地域財界の関心も高まった。また、毎年の施設廃止の進捗状況についてもすべて公開している。こうした雰囲気醸成が施設削減の実現に大きく働いたと言えるだろう。

浜松市では7つの行政区が設置され、それぞれの区のなかに複数の地域自治区がつけられている。地域自治区は、自治区内の行政を担う「事務所」と住民によって組織される「地域協議会」で構成されている。地域の合意形成はこの地域協議会を中心に進められている。「公共施設再配置計画基本方針」が策定された後、地域協議会ごとに説明会が開催された。浜松市では特に農村部を中心に地縁関係が機能している地区も多く、政令市としては町内会・自治会の加入率も高い。そのため、地域協議会への説明によって、住民全体への浸透が進みやすいという特徴があった。

個別の施設の統廃合については、所管課による住民や利用者への個別説明や協議が行われている。施設カルテをもとにした具体的な数字の提示や廃止後の施設利用の提案などがベースとなっている。他地域では公共施設マネジメントを担当する部署が住民説明を担う場合が多いが、浜松市では所管課が主体となって行っている背景には、職員への段階的な研修を行い認識が共有されていることや施設ごとのカルテが存在していることが大きいと思われる。

4) 秦野市の公共施設マネジメント

神奈川県西部に位置する人口約16.6万人の都市である秦野市が公共施設マネジメントに取り組みだしたのは2008年からである。2008年に企画総務部に特命組織として「公共施設再配置計画担当」が設置され、公共施設状況調査に着手した。これは当時の市長がイニシアチブを取って進めたものである。まず手がけられたのは、市内の公共施設の全容を把握することであった。他の多くの自治体と同じく、秦野市でもこの時点ではどのような

施設がどこにどれだけあり、どれくらいの費用がかかっているのかという情報は一元化されていなかった。そこで、調査票のフォーマットを作成し、施設を所管する課に送り、データを取りまとめることから始めたのである。この情報をもとに、2009年4月に「公共施設白書（本編及び施設別解説編）」が作成された。

同年12月には「公共施設再配置計画（仮称）検討委員会」が設置され、外部委員も入れ、広い視点から再配置計画の検討が開始された。約半年間の議論を経て、「秦野市の公共施設再配置に関する方針案に対する提言 ハコに頼らない新しい公共サービスを！」が提出され、2010年3月には「公共施設再配置計画 第1期基本計画」が策定された。2011年4月に再配置計画を推進する部署として政策部内に公共施設再配置推進課が設置され、6月には庁内で横断的に議論、調整を行う「公共施設再配置計画推進会議」が設置された。

「第1期基本計画」に基づき、前期実行プラン（2011年～2015年）、後期実行プラン（2016年～2020年）が作成されており、いくつかのシンボル事業が実施されている。

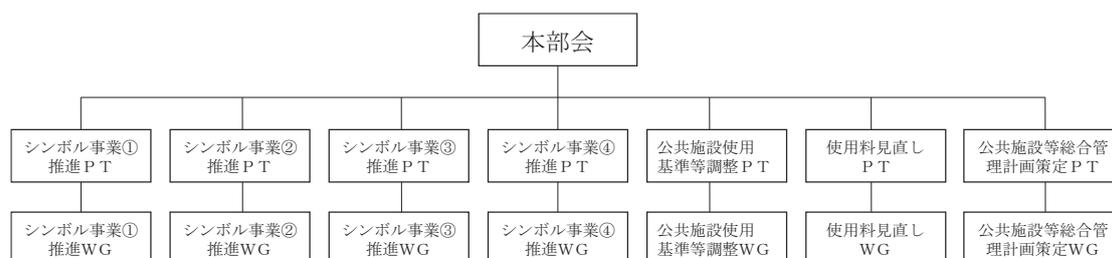
秦野市では公共施設に関する指針を明確に定めている。①原則として、新規の公共施設（ハコモノ）は建設しない、②現在ある公共施設の更新は、できる限り機能を維持する方策を講じながら、優先順を付けたうえで大幅に圧縮する、③優先度の低い公共施設はすべて統廃合の対象とし、跡地は賃貸、売却によって、優先する施設設備のために充てる、④公共施設は、一元的なマネジメントを行う、の4つである。施設の見直しにあたっては、建物そのものではなく機能に着目し、優先順位をつけている。「最優先」に位置づけられているのは、義務教育、子育て支援、行政事務スペースの3種類である。義務教育については憲法に保障されていること、子育てについては地域の将来を考える上で重視すべきという方針からである。「優先」は、財源の裏付けを得て、アンケート結果などの客観的評価により決定された施設である。秦野市では施設の利用者アンケートなどに加え、ウェブ調査会社と連携し隔年で総合的な住民アンケートを行っている。これが施設評価の指標のひとつとなっている。

秦野市の白書や再配置計画の特徴のひとつは「お役所言葉」を排除し、わかりやすい言葉で説明されインパクトのあるフレーズで構成されていることにある。時限爆弾、転ばぬ先の杖などユニークな表現で市民に共通認識を持ってもらうことを優先した内容となっている。また、白書が更新されていることも特徴のひとつである。これまでに2009年、2012年、2014年、2016年とほぼ2年おきに改訂されている。これは、白書を実態把握と進捗管理に用いるという意図からである。

庁内調整の場となっているのが「公共施設再配置計画推進会議」である（図7）。副市長、教育長、政策部長、市長公室長、財務部長からなる本部会をトップとして、その下にシンボル事業推進プロジェクトチームが4つ、公共施設使用基準等調整プロジェクトチーム、使用料見直しプロジェクトチーム、公共施設等総合管理計画策定プロジェクトチームが設けられている⁴。この他、必要なテーマがあれば随時プロジェクトチームが設置されるこ

ととなっている。それぞれのプロジェクトチームの下にワーキンググループが設置されている。これと別に独立して進行調査委員会が設置されており、推進会議での進捗を調査する役割を担っている。

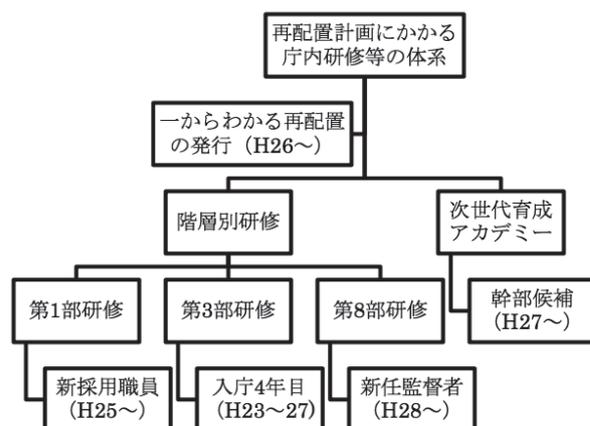
図7 秦野市公共施設再配置計画推進会議



資料) 秦野市資料を一部省略

秦野市で特徴的なのは、全職員で公共施設マネジメントの必要性や活用の方法を考えることを重視している点にある。庁内 LAN の掲示板に「一からわかる再配置」という文書を掲示することで常に参照できるようにしているほか、積極的な研修プログラムを提供している。他都市でも研修は行われているが、多くの場合には通常の研修プログラムの一部に公共施設マネジメントの重要性や白書の紹介などを組み込むというケースが多い。秦野市では、公共施設再配置に関する研修を独立して行っている(図9)。階層別研修に加え、若手職員からなる「次世代アカデミー」を設置しここでも研修を行っている。こうした取り組みは白書にも掲載されており、行政職員の意識改革そのものが公共施設マネジメントの一項目として位置づけられている。

図8 秦野市における公共施設再配置の研修のしくみ



出所) 秦野市資料

4 使用料見直しプロジェクトチーム、公共施設等総合管理計画策定プロジェクトチームについては、すでに完了した。

公共施設の統廃合の合意形成は、根拠となる数字を提示し、優先順位をはっきりと示すことからスタートしている。往々にして見られるオブラートに包んだような説明ではなく、これだけ削減する必要があるということを示した上で、施設や施設面積を削減しつつ機能や役割を維持するためにどうしたらいいのかという案を提示するという点を重視している。たとえば施設の利用率については曜日ごと、時間ごとに数値を示し、利用が少ない曜日や時間帯に限って共有が可能なことを示したり、新たな活用法があることを提示する。これによって住民、特に利用団体の理解が進むという。

説明の機会としては、タウンミーティング、出前講座、自治会長向けの研修会などがある。特に自治会長向けの研修会は説明の要望が高く、毎年実施されている。説明資料については公共施設マネジメント課が作成しているが、個別の施設に関する説明は所管課が行うこともある。

秦野市は都市規模が大きくなり、住民と行政の距離が近いこと、地縁組織が強いことなどもあり、そうした特徴を活かした説明がなされている。また、研修等により行政職員の理解が進み、所管課の積極的な協力が得られていることも特徴のひとつである。

3 公共施設マネジメントの方向性

1) 先進事例からのインプリケーション

今回取り上げた都市はいずれも国の方針作成以前から公共施設の維持管理に対し危機感を抱き、独自のマネジメント手法を開発してきた。相模原市、さいたま市、浜松市のいずれも平成大合併を経験しており、相対的に過剰な公共施設を抱えることとなったことが背景として存在する。その危機感が国や他の自治体に先駆けた計画策定やさまざまな手法の開発につながっている。とはいえ、危機感だけで公共施設の再配置が進んだわけではない。そこには、庁内調整のしくみ、地域調整のしくみが必要である。

庁内調整については今回取り上げたすべての自治体で公共施設マネジメントを担当する庁内横断的組織と調整会議を設置している。調整会議は施設を所管する部長あるいは課長で構成され、その下に実務担当者が入る作業部会が設置されているところが多い。

ここで重要なポイントは、①公共施設の利用状況や維持管理に関する状況を数値として示すこと、②統廃合の優先順位や基準、原則を明示すること、③聖域をつくらないこと、④進捗状況を見える化すること、である。①については浜松市の施設カルテやさいたま市のチェックシートなどが当てはまる。②についてはさいたま市の優先順位マトリクス、秦野市の優先順位づけなどがある。また、さいたま市のハコモノ3原則や秦野市の4つの基本方針など、明確な方針を打ち出すことも重要である。③については今回ヒアリングしたすべての都市で原則として例外分野をつくらないとされていた。例外をつくると庁内調整が難しくなるため、すべての公共施設をフラットに評価することは不可欠である。④に

については、さいたま市や秦野市のように公共施設白書を毎年、あるいは2年おきに作成し、進捗を確認するツールとして活用するという方法がある。

こうしたツールの活用には行政職員の理解を促進することが不可欠である。いずれの自治体も職員研修に公共施設マネジメントを組み込んでいるが、特に相模原市や秦野市では公共施設マネジメントや施設統廃合に関する独自の研修を行っている。多くの役所では数年おきに職員移動があり、所管課のメンバーも入れ替わることになる。そのため、その時々を担当部局でのOJTだけでは課内の共通理解を醸成することは難しい。秦野市のように職員の意識改革自体を公共施設マネジメントの一項目として盛り込むことが望ましい。

こうした庁内調整のポイントは、地域内調整においても重要である。根拠のある数値を示し、統廃合の優先順位や原則を提示し、進捗を住民と共有することは、住民の合意形成を実現する上で重要である。

これに加え、オープンに議論する場、住民の意見をくみ上げる機会が重要である。さいたま市のモデル事業におけるワークショップはその典型である。こうしたワークショップでは往々にして、意見を出してもらい住民間の交流をつくることに留まるケースも多い。しかしさいたま市のケースでは、用途地域等の事情から一定の制限はあるものの建物内の機能配置や機能を参加者が考え、それを行政が実現するという手法をとっている。この過程では資料提供などの前準備や所管課との調整などの手間がかかるが、住民自らが施設を考え、それを通して地域の未来を考えることとつながる。同様のことは相模原市の説明会でも見られた。ワークショップのような参加型ではないものの、説明会の内容を住民からの声によって変更し地域の将来を考えるものとしている。公共施設の統廃合を住民自らが地域を考えるきっかけとすることが求められる。

2) 消極的マネジメントから積極的マネジメントへ

地域の人口減少が進むなかで公共施設の統廃合や再配置は避けては通れない。施設の減少や削減は住民生活の不便さにつながり、所管課の権限や予算の削減につながることであり、ネガティブに捉えられてきた。しかし今回調査した事例では、公共施設の統廃合が新たな住民サービスの提供や行政組織の変革につながっている面もあった。

たとえば秦野市では、施設を削減しても必要な機能を維持するために所管課が新たな提案をすることが多くなったという。ひとつの例が、定住化促進住宅「ミライエ秦野」である。これは定住促進のためにリノベーションされた市営住宅である。子育て世代にターゲットを絞り、建築住宅課が子育て部門と協議を重ねて、間取りは同じだが内装は異なる4パターンを選べるようにしている。また、無印良品とタイアップしてモデルルームをつくるなど、新たな試みがなされている。これらは担当課の職員からの提案があり、課内で勉強会を重ねて出されたものである。従来型の作ることをベースにした発想から、使うことを重視した発想への転換が見られる。

地域においても同様である。たとえば、児童館や老人いこいの家、公民館といった地域施設について自治会への譲渡という手法がとられるケースがある。この場合、自治会の法人化が必要となる。また、譲渡後の自主的運営や活用方法について、自治体会での協議が必要となる。この過程で自治会メンバーや住民の積極的関与が生まれる。それまで「役所の施設」であったものが「我々の施設」に変わるときに、主体性が生まれるのである。法人化や譲渡の手続きの過程では、所管課が相談に乗ったり地域の要望を組み入れた改装などを行うこともあり、住民と行政との協働が生まれるケースもある。

もちろんこうしたケースばかりではなく、住民の反対や庁内の反発が大きく施設の統廃合がうまく進まないことも多い。また、進んだとしても地域拠点の閉鎖によってコミュニティが希薄化することもあり得る。現状では、「公共施設マネジメント」は、そうした反対や反発を起こさないように、あるいはステークホルダーに納得してもらうように、という視点で語られることが多い。しかし、上述したように、公共施設マネジメントをきっかけとして新たな発想やしくみ、連携が生まれる可能性もある。重要なのは、施設や建物を減らしつつも必要な機能を維持する、あるいは新しく創出することであり、それを可能にする新たな発想やしくみづくりである。公共施設の見直しを地域の未来を考えるために用いるという積極的公共施設マネジメントが求められている。

参考文献

国土交通省（2011）『平成 23 年度版国土交通白書』

関口洋輔（2015）「さいたま市が取り組む公共施設マネジメント」『彩の国さいたま人づくり広域連合政策情報誌』16号。

松永裕己（2004）「空間克服手段論」（柳井雅人編著『経済空間論』原書房）。

森裕之（2016）『公共施設の再編を問う』自治体研究社。

第Ⅱ部 子どもの貧困

子どもの社会的排除に対する地方都市における取組み

子どもの社会的排除に対する地方都市における取組み

北九州市立大学 非常勤講師 工藤 歩
北九州市立大学基盤教育センター 准教授 坂本 毅啓
下関市立大学経済学部 教授 難波 利光
北九州市立大学基盤教育センター 講師 寺田千栄子

目次

1. はじめに
2. 研究方法と倫理的配慮
3. 調査結果
 - 3-1 高知県における子ども食堂への支援
 - 3-2 高知市における子どもへの学習支援事業
 - 3-3 釧路市における子ども支援の現状
 - 3-4 沖縄県那覇市と沖縄大学における子どもの支援事業の動向
 - 3-5 沖縄県国頭郡国頭村のこども支援の状況
 - 3-6 川西市における子どもの権利保障に関する活動の経緯
4. 視察結果からの考察

1. はじめに

子どもの貧困への社会的関心が非常に高まっている。2014年1月には「子どもの貧困対策法」が成立し、同年8月には「子どもの貧困対策大綱」が閣議決定され、これを基に国民運動的側面も含めながら、子どもの貧困対策が取り組まれている。放課後無料塾のような学習支援、不登校支援、子ども食堂など、多様な主体により多様な取り組みが行われている。

このような社会的背景を踏まえて、本論の筆者らは地方で取り組まれている子どもの貧困対策を教育保障という観点から分析し、寺田・坂本・難波（2017）としてまとめた。本論はその続編にあたる研究成果である。今回は子どもの貧困を、経済的困窮だけでとらえることをせず、関係性の欠如や心の貧困なども視野に入れた社会的排除を鍵概念とし、子どもの居場所づくりや学習支援、そして社会参加支援を社会的包摂の取り組みとして位置づけた（志賀：2016）。そしてこのような子どもの社会的排除に対して、中・小規模な地方都市においてどのような取り組みが行われているのかを訪問し、視察・ヒアリングを通して成果と課題について明らかにすることを通して、関門地域における取り組みについて示唆を得ることを本研究では目的とした。

2. 研究方法と倫理的配慮

研究方法としては、中・小規模の地方都市において、子どもの社会的排除に対して先行的に何らかの取り組みをしている地方自治体や民間団体等をリストアップして視察・ヒアリングを行い、各団体・組織等が取り組んでいる内容や課題を分析することを通して、社会的排除に対する効果的な取り組みを検討することとした。

調査内容については、地域の特性と現状、事業の内容、取り組むに至った背景や経緯、成果、今後の課題等についてヒアリングを行った。倫理的配慮として、日本社会福祉学会研究倫理指針に則り、担当者に研究テーマの説明やヒアリング内容の取り扱いについて説明をし、同意を得た上でヒアリングを行ったり、写真撮影を行った。

3. 調査結果

3-1 高知県における子ども食堂への支援

(1) 地域の概要と子どもの社会的排除（貧困）に関する課題

高知県は推計人口 711,423 人で、人口減少傾向にある地域であるⁱ。高齢化率が高く、一方で若者や子どもへの貧困対策といった福祉ニーズが高い地域でもある。ここでは、高知県における子どもへの貧困対策の一環として取り組まれている子ども食堂への支援の取り組みについて紹介する。

高知県が作成した「高知家の子どもの貧困対策推進計画」（2016年3月）によれば、生活保護世帯やひとり親世帯、あるいは児童養護施設といった何らかの福祉ニーズのある家庭の子どもの割合は 12.4%（2015年）であり、同年全国平均より約 1.5 倍の多い。また、生活保護世帯及びそれに準じる世帯に対する就学援助の割合（就学援助率）は 25.37%（2013年）と、同年全国平均より約 10 ポイント高い。以上から、高知県全体としてみると、子どもの貧困への対策が必要な地域であると言える。

(2) 事業の概要

高知県行政として、児童家庭課が主管となり子ども食堂への支援を行っている。「『子ども食堂』は、保護者の孤立感や負担感を軽減する場・地域における見守りの場としての機能が期待されることから、県として積極的に支援します」という姿勢を明確に打ち出しているⁱⁱ。この「子どもの居場所づくり推進事業」では、子ども食堂の立ち上げや継続等への支援を行い、県内各地に多様な子ども食堂を増やすことを目指している。子ども食堂の検討・立ち上げ段階への支援、及び活動の継続・充実への支援については高知県社会福祉協議会に委託して実施されている。これとは別に子ども食堂支援事業費補助金として、開設・運営に意欲のある民間団体等に対して①開設等に要する経費に対し 1カ所 1回限りで 10万円以内を補助、②運営に要する経費に対し 1回あたり 6,500円以内を補助（ただし、上限は月 4回で、夏休み等は週 3回となっている）の 2つの補助を行っている。また、「高知県子ども食堂支援基金」を創設し、趣旨に賛同した個人・企業などからの寄付を募り財源としている。2018年2月13日時点で 3,491,134円の寄付が集まっており、これに県の公費と合わせて「高知県子ども食堂支援基金」へ積み立て、『子ども食堂』を運営する団体へ補助を行っているⁱⁱⁱ。

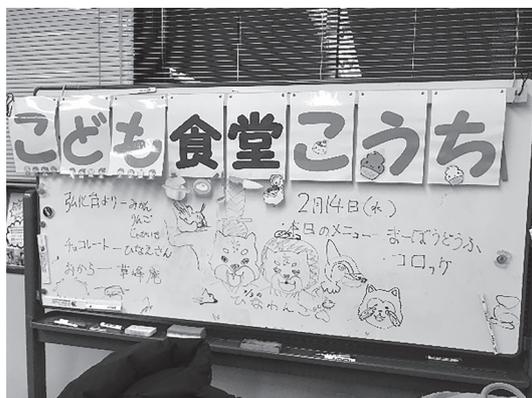
以下に、視察した子ども食堂のうち、4カ所について紹介する。

a) 水曜校時カフェ（こども食堂こうち実行委員）

水曜校時カフェは、こども食堂こうち実行委員が高知医療生活協同組合の診療所跡地である地域交流センター城北を活用して、毎週水曜日 16時から 19時に行っている。地域の子どもの見守り育てることを目指しており、地域の親子が集い、食事だけではなく自由に遊べるスペースもあることから、毎回多くの親子が利用している。特に平日の夕食を提供しているところは少ない中で、徐々に参加者が

増えてきている。現役の和食と中華の調理師、主婦や大学生がボランティアとして運営に関わっている。子どもは無料であるが、大人は1食300円で提供されている。

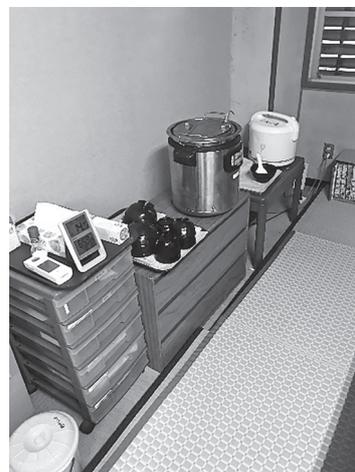
写真1 水曜校時カフェの様子



b) こども広場 (川上食品)

有限会社川上食品が2016年から始めたこども広場は、1年365日、毎朝6時30分から9時30分（日祝は7時00分から10時30分）まで運営されている大変ユニークな子ども食堂である。これは川上食品が総菜業を営んでおり、かつビジネスホテル等の朝食の提供を行っていることから、日常の業務の中で事業所内の一部を開放することで運営が可能となっている。いわゆるフードロスの活用にもつながっており、予約も不要でいつでも自由に利用することができる場所となっている。中学生までの子どもは無料で、付き添いの大人は200円、大人だけの利用の場合は300円となっている。開設当初は利用者もまばらで代表の川上氏も複雑な心境であったようであるが、現在は子どもたちにとって貴重な居場所となっている。

写真2 こども広場の様子



c) くろいわ Kitchen ほっぺ (黒岩いきいき応援隊)

写真3 くろいわ Kitchen ほっぺの様子



高知市の中心街から車で1時間ほどの距離にある佐川町の黒岩地区は、田園の広がる緑の多い地域である。ここにある集落活動センターくろいわを活用して黒岩いきいき応援隊が毎月1回不定期で開催しているのが「くろいわ Kitchen ほっぺ」である。地域には未婚の60歳を超える男性が多く、子どもと高齢者の孤食をなくし、学校休業日を活用した居場所づくりを目的としている。

食材は地域のボランティアの持ち寄りも活用しており、視察時には地元で獲れた鮎が届けられ、朝から複数の高齢の男性ボランティアが炭火で焼いていた。高齢・過疎化が進む地域で有志が集い黒岩いきいき応援隊という市民グループを立ち上げ、地域内での様々な行事の開催に取り組んできた。そのような地域力のさらなる発揮を目的として県の助成を受けて集落活動センターを誘致し、センターを有効活用しているのが特徴としてあげられる。

d) えいや家 (NPO法人GIFT)

えいや家は、高知市西部地域に属する鴨田地区にある有料老人ホームあつとホーム1階のコミュニティスペースを活用して、2016年11月から、NPO法人GIFTが開設している子ども食堂である。代表の眞鍋大輔氏はお寺の住職でありながら、地域子どもたちが安心して過ごせる子どもの居場所づくりに取り組んでいる。その活動理念は「すべての人が無限の可能性を感じ、夢をかなえるために自信を持って自由にチャレンジできる世の中をつくり、世界を笑顔と絆でつなぐ」となっている。事業内容は子どもの居場所の提供、子育て相談などの相談事業、学校でのワークショップ開催などの人材育成事業に取り組んでいる。

えいや家は、毎週水曜日の16時30分から20時00分まで開催し、対象は3～18歳の子ども・保護者・地域の方で、無料で利用することができる。財源としてはNPOへの寄附金、フードバンク、高知県の補助金などを活用している。2018年2月時点では、今後はさらに2箇所の子どもの居場所の開設を目指しているとのことである。事業実施にあたり留意していることとしては、①多様な学びの場である、②子どもにできる限り寄り添う、③いつまでもそこにあり続ける、④サービスではない、⑤自立した運営を目指す、以上5点である。

食事の提供では、地元の高校生ボランティアなども参加し、大人から子どもまでが協力し合って調理をしている。また、カフェスペースだけではなく、有料老人ホーム内のホール等の他のスペースも利用しながら、子どもたちの居場所を提供している。ただし、現時点では有料老人ホームに入居している高齢者との交流については行われておらず、検討している状態である。また、NPO代表の眞鍋氏は近隣の小学校で毎月1回開催されている「楽しく朝食を食べる会」の活動にも関わっており、同地域における子どもの居場所づくり活動のキーパーソンとなっている。

写真4 えいや家の様子



(3) 事業の成果と今後の課題

2018年2月時点で「高知家子ども食堂」に登録されている子ども食堂は24カ所となっている^{iv}。開設も県全域に広がっており、今後も増えることが見込まれている。これだけの広がりを持つことができている背景には、高知県行政が積極的に支援を行っていることが挙げられるが、それだけではなく取り組んでいる地域住民の課題共有も看過できない。大都市圏からも距離があり、雇用状況も厳しく、生活困窮に対する危機感が共有されている。特に孤立などに代表される社会的排除に対して、子ども食堂という取り組みを通して子どもだけでは無い親（保護者）も含めた居場所づくりは、まさしく社会的包摂

を志向した地域活動であると言える。また、総菜業であるという点を活用した民間企業の取り組みは、大変ユニークであり、関門地域における同業者でも十分実施が可能であろう。

今後の課題としては、高知県社会福祉協議会が委託を受ける形で、事業が継続できるようにコンサルティングを行うことが、どれだけ成果につながるのかという点であろう。子ども食堂の運営には継続性が重要である。せっかくの子どもや子育てに悩む親の居場所となったとしても、運営が不安定であったり、突然閉鎖ということになると、場合によっては逆効果になりかねない。このような先進的な取り組みの成果に、今後も注目が必要である。

3-2 高知市における子どもへの学習支援事業

(1) 地域の概要と子どもの社会的排除に関する課題

高知市は、四国の中南部に位置し、高知県の県庁所在地である。1998年から中核市となっており、2018年2月1日時点での人口は332,119人、世帯は163,176世帯である^v。生活保護の動向としては2016年度3月末時点で36.6%であり、2012年度の38.3%をピークに近年は減少傾向にある^{vi}。しかし、高知県全体では27.5%（2016年度）であり、市部の中では室戸市に次いで高い数値となっている。その理由としては厳しい雇用情勢と高齢者世帯の増加、医療機関の集中と高知県内で唯一の2級地であることから保護費が低い隣接市町村からの流入が挙げられる。

(2) 事業の概要

このような社会状況の中、貧困の連鎖を断ちきることを目指して、2011年4月から「高知チャレンジ塾」を立ち上げるべく健康福祉部と教育委員会が連携しながら計画を立て、ボランティアの確保も視野に高知大学及び高知県立大学とも連携しながら準備を行った。このような流れが作られた背景には、2007年に就任した岡崎誠也市長（現職）と、当時の教育長及び健康福祉部長による理解と積極的に取り組むという方向性が打ち出されたことが大きい。

表1 参加生徒数の推移

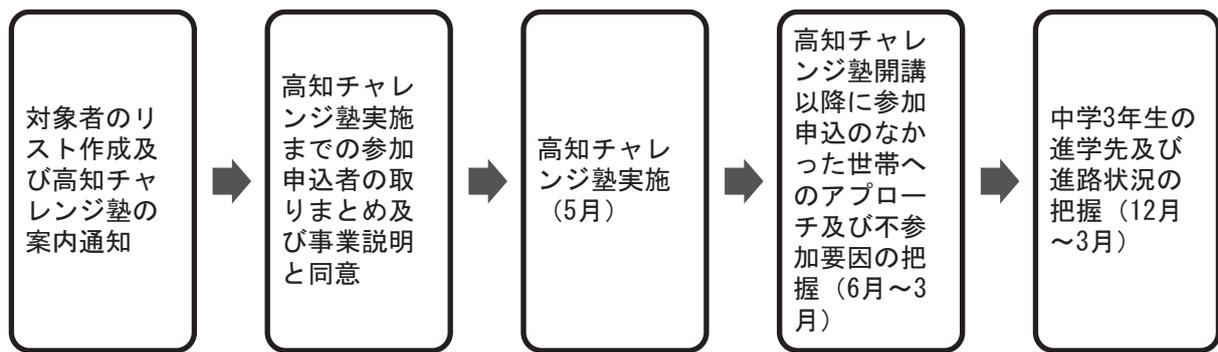
年度	参加生徒数	生活保護世帯（内数）
開始時	83名	30名
2011年度末	223名	69名
2012年度末	336名	106名
2013年度末	406名	107名
2014年度末	414名	107名
2015年度末	391名	121名
2016年度末	393名	103名

（資料）高知市健康福祉部福祉管理課作成資料より筆者作成。

準備を進める中で、退職した教員のネットワークを基盤にして立ち上げられたNPO法人高知チャレンジ塾へ委託する形として、2011年11月15日に学習支援がスタートした。対象は生活保護世帯等の中学生で、当初は市内5カ所に開設された。その後、2013年度には10カ所に増設されている。開始時か

ら 2016 年度末までの参加生徒数と、その内の生活保護世帯の子どもの数の推移は表 1 のとおりである。
 スタッフとしては、福祉事務所が配置する就学促進員が 3 名（2017 年 3 月時点）、ボランティア等の学習支援員が 70 名である。週に 2 回 18 時 45 分から 20 時 45 分まで開かれている。財源としては生活困窮者自立支援法に基づく補助金（補助率 1/2）を活用している。事業の流れのイメージは、図 1 のとおりである。

図 1 事業の流れ（イメージ）



※5 月～3 月 高知チャレンジ塾実施期間中における参加申込については随時受付

（資料）高知市健康福祉部福祉管理課作成資料より一部改編の上転載。

（3）事業の成果と課題

高知チャレンジ塾卒業生の進学後の追跡調査も行われている。2014 年度の卒業生 39 名中 38 名進学、2016 年 10 月時点で高校 3 年生 36 名が在学している。2015 年度の卒業生 53 名中 52 名進学、同時点で高校 2 年生 47 名が在学している。さらに、高校卒業後の進路まで追跡調査も行われており、その結果は表 2 のとおりである。高等教育機関への進学や正規就労へとつなげることができており、一定の成果を達成することができていると言えよう。また、ミクロ的視点に立てば、これだけの子どもたちの教育機会の保障へとつなげることができているとも言える。

表 2 高校卒業後の進路

年度	進学	就職
2011 年卒業生 (16 名)	専門学校 4 名	正規就労 3 名
2012 年卒業生 (41 名)	職業訓練施設 1 名 専門学校 6 名 短期大学 3 名 大学 3 名	正規就労 4 名 非正規就労 3 名
2013 年卒業生 (55 名)	公共能力開発施設等 1 名 専門学校 9 名 大学 5 名	正規就労 10 名 非正規就労 13 名

（資料）高知市健康福祉部福祉管理課作成資料より筆者作成。

福祉管理課の担当者によれば、今後の課題として、①高知チャレンジ塾への参加促進、②中学校卒業後の進路未定者や高校中途退学者への支援、③学校生活や家庭環境等の問題により学習に至っていない世帯への支援の3点が挙げられている。①については、全ての生活保護世帯の中学生が参加しているわけではない点や、経済的困窮以外の困難を抱えて支援を必要としている子どもたちを視野に入れていると言える。②については、卒業後の継続的な支援の必要性を示しており、坂本（2016）で指摘している点と合致する。さらに③については、そもそも学習意欲の低下も見られるような子どもたちに対する働きかけの必要であり、佐賀の「スチューデント・サポート・フェイス（SSF）」のようなアウトリーチによる訪問型学習支援の必要性を指摘していると言える。

3-3 釧路市における子ども支援の現状

（1）地域の概要と子どもの社会的排除に関する課題

釧路市は、生活保護率が高い自治体である。特に、全国の中では母子世帯の保護率が高く、長年社会問題としても重要な課題の一つである。その実態についてみる。保護率の推移は、平成12年度28.5%であったが徐々に増加し、平成24年度55.1%にまで増加している。母子世帯の保護率の推移は、平成12年度17.8%から毎年徐々に減少し、平成28年度9.4%にまで減少している。母子世帯の保護率の減少は、高齢者の保護率の増加に伴うもので、実数値から見ると、平成12年度607人から平成22年度944人まで増加し、平成28年度602人に減少している。この様に、母子世帯の保護人員数が減少し始めているのは、次に挙げる事業の成果によるものであると考えられる。

（2）事業の概要

釧路市は、平成16年度に生活保護受給母子世帯自立支援モデル事業として、支援事業委託事業者である介護事業所3箇所・NPO法人2箇所・介護福祉施設1箇所、教育訓練機関との連携、第三者評価機関との連携、釧路公立大学との共同研究としての連携、ハローワークとの連携を行ってきた。その結果、平成27年4月に釧路市生活保護自立支援プログラムを作成した。このプログラムは、生活保護受給世帯に対して、日常生活意欲向上支援プログラムから就労体験的ボランティア事業プログラムに移行し、更に就労体験プログラムを行い、就労支援プログラムに繋げるプロセスを形成させたものである。これらは、就労自立に向かわせることが自立の目標として取り組まれている事業である。

釧路モデルとしては、直ちに就労困難、あるいはケースワークだけでは就労困難な生活保護受給者を対象に本人のステージに応じた多様な自立支援プログラムを用意している。自立の3つの形として、日常生活自立、社会生活自立、就労自立がある。釧路モデルでは、日常生活自立、社会生活自立、就労自立の順で自立を促すことが重要であるとしている。しかし、就労自立に一気にいくことは難しいため、社会的自立と就労自立の間に中間的就労自立を導入することで就労をよりスムーズにさせることができる仕組みを作っている。

また、地域で支えられていた人が支える人に回る仕組みを構築し、生活困窮者支援を通じた地域づくりを行っている。釧路市・厚岸町の基幹産業は、漁業であるが、その下支えをしている魚網業界の整網作業で高齢化が進み、担い手不足により業界の存続が危惧されている。整網作業は、機械化するのが困難であり、今後も手作業に頼るしかないのが現状である。新たな担い手が生まれにくい大きな要因は、作業の習熟度が上がらないと一定の収入が得られないことにある。そこで、中間就労自立の場として整網作業に取り組み、同時に問題解決を図ることを狙いとして就労自立に促そうとしている。

さらに、就労体験による段階的な就労支援の内容を考えている。第一ステージとして、職員に見守られた中で成果欧州型の内職作業に参加し、日常生活自立・社会生活自立を目指す当協議会内における内職作業である。第二ステージとして、日常生活自立・社会生活自立が図れてもいきなり働き始めるのではなく、まずは実際の仕事を見学し、その上で体験を行う。体験期間はその都度設定を行う。第三ステージとして、体験の結果、双方が希望すれば雇用契約を結び働き始めるが、ここでもいきなりフルタイムではなく、半日勤務、あるいは3日前後の勤務からスタートするという短時間就労である。第四ステージとして、短時間労働を経て双方の確認が取れば、長時間勤務に切り替え、就労自立を果たすという長時間就労（一般就労）である。このような取組は、日々の成長を個別に見ながら就労自立を促すためには重要な取組といえる。

また釧路市では、地域食堂に取り組んでいる。地域食堂は、安価な食事を提供しながら、住民の居場所や交流の場所をつくる非営利の住民活動である。釧路市内の地区会館で毎月1回、3時間だけ営業しており、毎回100食以上の定食が売れ切れている。地域食堂は、食事の提供の場としてだけではなく、幼児からお年寄りまでが楽しむ地域の交流の場としての活用を重視している。食堂によっては子育て支援や、障がい者、若者らの就労体験の場などとしての活用や、全国の特産品を使った定食が中学生以上300円、小学生以下100円で味わえる他、同時に開かれる一輪車教室や大学生による学習応援コーナーが行われている。この活動も、地域住民の生き甲斐づくりや就労支援としての活用の場となっている。

（3）事業の成果

以上のことにより、釧路市では、社会的弱者とされている、母子世帯やこども、高齢者に対して、社会参加を積極的に促し、社会生活自立の場を多く提供している。さらに、社会的弱者を保護するという視点ではなく、自分自身で生活をし、社会と交流し、自分が働いた所得で生活をするといったステージごとの支援に力を注いでいることが釧路市の特徴といえる。

3-4 沖縄県那覇市と沖縄大学における子どもの支援事業の動向

（1）地域の概要と社会的背景

沖縄県は第二次世界大戦中に国内で唯一の地上戦が行われた地であり、軍民ともども過酷な状況に置かれることとなった。敗戦後はアメリカ軍の占領地として1972年にわたるまで、長くの間他国の支配を受け、その生活基盤の整備は本土から大きく遅れることとなっていった。そういった歴史的背景の中、沖縄県は本土復帰後も他の地域と比べ、突出する高い生活困窮の現状を示すに至ることとなった。特にその中においても、いわゆる「子どもの貧困」の問題は深刻な状況にあり、2014年の内閣府調査では子どもの相対的貧困率が、全国平均が13.9%（2015年）であるのに対し、沖縄県は29.9%であるなど様々な項目において非常に困難な状況が明らかとなっている。

表3 子供の貧困に対する指標

子供の貧困に関する指標（沖縄県の状況）

- 沖縄県の子供の相対的貧困率は29.9%で、全国平均の約2.2倍にのぼる。
- 1人当たり県民所得は全国で低く、母子世帯の出現率は全国1位。
- 低所得者世帯を対象とする施策を見ると、生活保護率は全国5位、就学援助率は全国9位にとどまる。

	指標	沖縄	全国
①	子供の相対的貧困率(%) (H26)	29.9	13.9 (H27)
②	1人当たり県民所得(千円) (H25)	2,102	3,065
③	非正規の職員・従業員率(%) (H24)	44.5	38.2
④	母子世帯出現率(%) (H22)	2.7	1.5
⑤	生活保護率(‰) (H28. 1)※	24.8	16.9
⑥	就学援助率(%) (H26)	20.1	15.4

(※) ‰ (パーミル) とは、1000分の1を1とする単位のこと。

<母子世帯の収入状況>

(全国：平成23年11月現在、沖縄県：平成25年11月現在)

	沖縄	全国
自身の年間就労収入	155万円	181万円
世帯の年間総収入	259万円	291万円

<進学率>

(平成28年5月現在)

	沖縄	全国
高校進学率	96.5%	98.7%
大学・短大進学率	39.2%	54.7%
専修学校進学率	26.7%	16.4%

(出典：各省の公表資料を基に内閣府で作成（一部沖縄県より提供）)

出典：内閣府HP「沖縄の子供の貧困対策に向けた取組」

(<http://www8.cao.go.jp/okinawa/3/kodomo-hinkon/shiryuu/kodomo-genjou.pdf>)

(2) 事業の概要

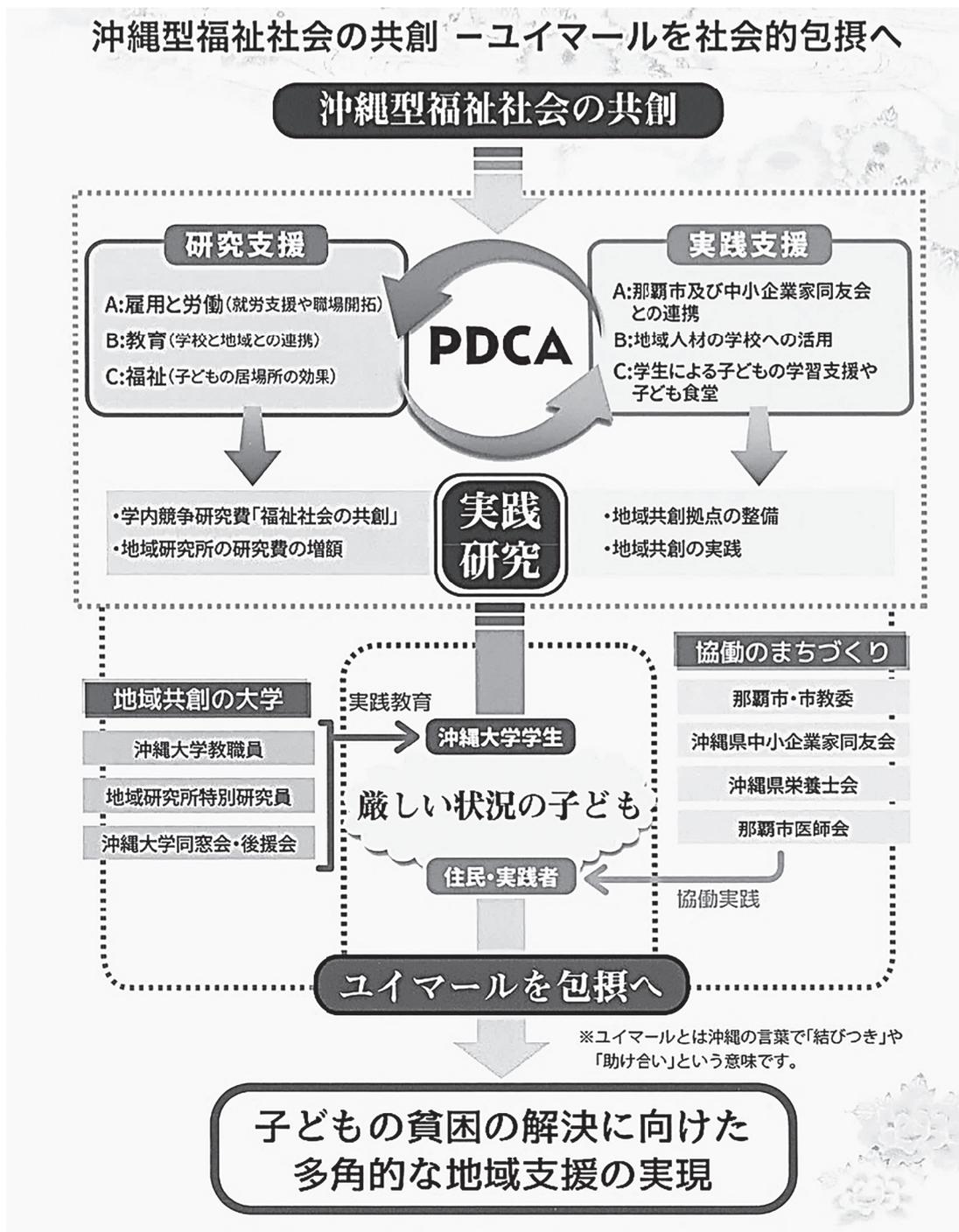
那覇市での子ども支援は、2015年に沖縄市で活動を開始した「ももやま子ども食堂」の活動の影響を受けたことと、大阪府豊中市で活動していた金城氏が那覇市牧志に立ち上げた「こどもの居場所・kukuru」の活動が大きな契機となっている。特に kukuru は那覇市福祉部保護管理課からの委託事業として、生活困窮者自立支援法成立以前からの独自事業として、子どもの支援をおこなっていたものであり、そのため当初は市の補助率100%の行政委託事業として活動していたものである。

ところが開始1年で市からの補助が打ち切られることとなり、その存続が危ぶまれることとなった。そこで kukuru の運営を行っていたNPO法人沖縄青少年自立援助センター「ちゅらゆい」の金城氏、当時の那覇市福祉事務所職員だった島村氏、NPO法人まちなか研究所わくわくの小阪氏、天久台病院の知念氏、および那覇市福祉事務所保護課有志によって、この kukuru の継続を模索していたところ、2016年度予算案の「沖縄振興予算」内の一部として、急遽内閣府より沖縄県内の子どもの貧困緊急対策事業として10億円の補助が行われることとなったため、その予算を活用して事業の継続が可能となった。

一方で文部科学省において、2016年より私立大学を対象とした「私立大学研究ブランディング事業」が開始されたが、この事業に那覇市内で福祉系学科をもつ4年制大学である沖縄大学は「沖縄型福祉社会の共創 ユニバーサルを社会的包摂へ」の研究テーマで応募し、対象校として選定された。同大学は以前より「地域に根ざし、地域に学び、地域と共に生きる、開かれた大学」をスローガンとして歩んできており、この大学の校是も大きな影響を与えている。

2017年4月同大学は近接する沖縄女子短期大学が与那原町に移転することに伴い、同短期大学建物を取得し、旧校舎を「沖縄大学共創館アネックス」と命名した。さらに同大学付属地域研究所および地域共創センターを沖縄大学共創館アネックス内に移設し、そこに同事業の活動拠点を設置した。そこで同大学では本事業の年間3000万円3年間の補助を活用し、市内における子どもの貧困対策活動を実践していくこととなった。また2016年より那覇市福祉事務所より沖縄大学人文学部福祉文化学科に就任していた島村氏が地域研究所所長に就任し、同事業を主導していくこととなった。

図2 沖縄大学における「私立大学研究ブランディング事業」の概要



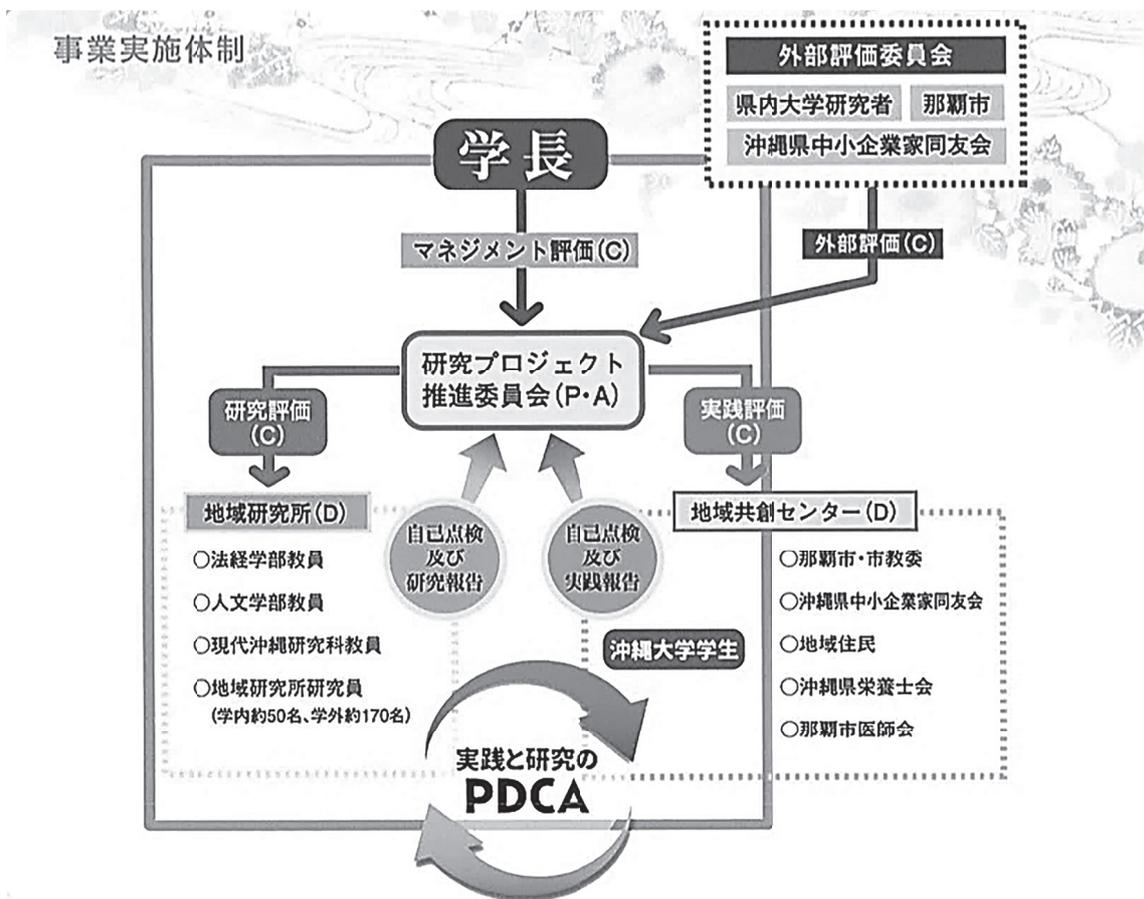
出典：沖縄大学HP (<http://www.okinawa-u.ac.jp/chiken/branding>)

沖縄大学によるブランディング事業においては「教育」、「福祉」、「雇用と労働（親の就労支援）」の3つを事業の柱とし、それぞれに研究班を設置した。具体的な活動としては子ども食堂の開設や、学習支援の実施、生活困窮家庭に対する就労支援、および専門的支援が可能な場を実施するとともに、地域研究所によって以前より開催されていた「沖縄大学土曜教養講座」を活用した広報活動を実施し、市内への広報・啓発をおこなっていった。

さらに要支援世帯（保護世帯等）などの専門的支援をおこなう「よりそい支援員」の育成のための「支援員養成課程」を学内に創設し、年間135時間で「スクールソーシャルワーク論」、「相談援助の基盤と専門職」、「心理学と心理的支援」「ソーシャルワークとは」の4科目を履修することで単位を認定するシステムを構築した。これは同大学の福祉文化学科社会福祉専攻がおこなっている社会福祉士養成課程の既設開講科目を発展的に活用したものである。この養成課程是那覇市、および那覇市に隣接する豊見城市の委託を受け300万円の予算を計上して実施され、その人材をその後の支援に活用していくことを目的とした。

また同事業の一つとして市内繁多川公民館を拠点にNPO法人1万人井戸端会議の南氏と共同で2017年6月より毎週水曜日に同共創館アネックスを利用し、放課後の子どもの居場所づくり活動もおこなっている。開始当初は6名程度の利用だったが、2017年現在では26名程度の利用へと増加しており、徐々にプログラムも充実させていっている。ここでは「ジェネリックな場所から地域へ」をキーワードに地域支援として大きな役割も担っている。

図3 沖縄大学における「私立大学研究ブランディング事業」の実施体制



出典：沖縄大学HP (<http://www.okinawa-u.ac.jp/chiken/branding>)

(3) 事業の成果と今後の課題

沖縄大学におけるこれらの活動の契機となったのは、同大学のある地域の人より「地域に居場所を探している」との声を聞いたことも、大きな影響を与えている。ここでポイントとなるのが「キャッチーな場所の重要性」であると今回のヒアリングで聴取した島村氏は語っていた。これは地域における拠点として大学のハードウェア、及びソフトウェアが大きな役割を果たしているという示唆である。

これらの活動から判明したことは、これらの活動の利用者の児童の多くが当該地域の小学校において問題を抱えていると認識されている子どもばかりであることである。よって、そういった問題を抱えている子どもは言い換えれば「地域に居場所と支援を求めている」子どもであるとも言えるのではないだろうか。

さらに同大学は「大学コンソーシアム沖縄」を利用し、学生をボランティア派遣する事業を実施している。ここでは民生委員の戸別訪問に学生を同行させ活動を支援するシステムを構築した。この活動においては沖縄県民会議より学生に謝金(700円)が支給されることとなっている。ここでは月に1回「ゆんたく会」を開催している。ここでは大学の学生が教員として子どもに接することで、子どもにとっては兄弟感覚を感じることができている。現在は沖縄大学だけに限らず沖縄国際大学、琉球大学の学生約25名で実施しているが、こういった活動から町との連携が強化され、学校との連携がスムーズかつ有機的になったという。

現在力を入れている項目として「補食の充実」がある。これはおにぎり1個食べてから学習をすることで、より学習に集中できる環境を作るとともに、子ども食堂としての役割も果たしている。課題としてはこれらの支援がどうしても義務教育を対象としているため、高校入学後の子どもたちのフォローアップをどうしていくかという点があげられている。さらに地域の他の子ども食堂との連携をどうしていくかも課題の一つとして上げられている。

最後にまとめとして今回のヒアリングを通して考察するならば、沖縄に限らず貧困の連鎖の問題は家庭の(生活)事情と学力の問題が複雑に絡み合い、その結果将来に対しての夢と希望が語れない状況になっていることが問題である。よってこれからの福祉社会の構築には、こういった子どもたちが将来に対する希望を持ち、能動的に夢へ向かっていける社会を目指していくことが重要となるのではないだろうか。

3-5 沖縄県国頭郡国頭村の子ども支援の状況

(1) 地域の概要と子どもの社会的背景

沖縄県国頭郡国頭村は沖縄県の沖縄本島最北部にある人口4095人(平成28年3月2日現在)の地域である。沖縄県下第5位の広大な村内面積(194.80平方キロメートル)のうち、84パーセントをいわゆる「やんばるの森」と呼ばれる亜熱帯の樹林が占めており、集落はその周辺部に点在している形となっている。沖縄の中心部である南部の那覇市、中部の沖縄市からも離れており、様々な面で距離的なハンディキャップを背負っている現状がある。そのため現在は過疎化、少子高齢化が進んでおり、その対策の一つとしても子どもを育てやすい環境作り、新たな山村への外部からの移住者の促進、そしてそれに伴う人口減少への歯止めが喫緊の課題となっている。

今回のヒアリング調査においては国頭村役場福祉課スクールソーシャルワーカー金城智子氏を窓口にか村内における学習支援を中心とした子ども支援に携わっている同福祉課課長宮里芳樹氏、同村教育委員会教育課又吉あずさ氏にも同席していただく事ができた。

平成 27 年 11 月に沖縄県が独自に実施した調査によると、沖縄県における子どもの貧困率は 29.9%で全国におけるその 16.3%と比較すると、1.8 倍もの大きな開きがある事がすでに明らかになっている。またさらに同調査において、母子世帯など子どもがいる大人が 1 人の世帯（ひとり親世帯）の貧困率が 58.9%にも上ることも明らかとなった。（「沖縄県子どもの貧困対策計画」より）。また沖縄県における 2014 年度における 17 歳以下の生活保護受給者数は 1.50%と全国平均より 0.2%高くなっている。

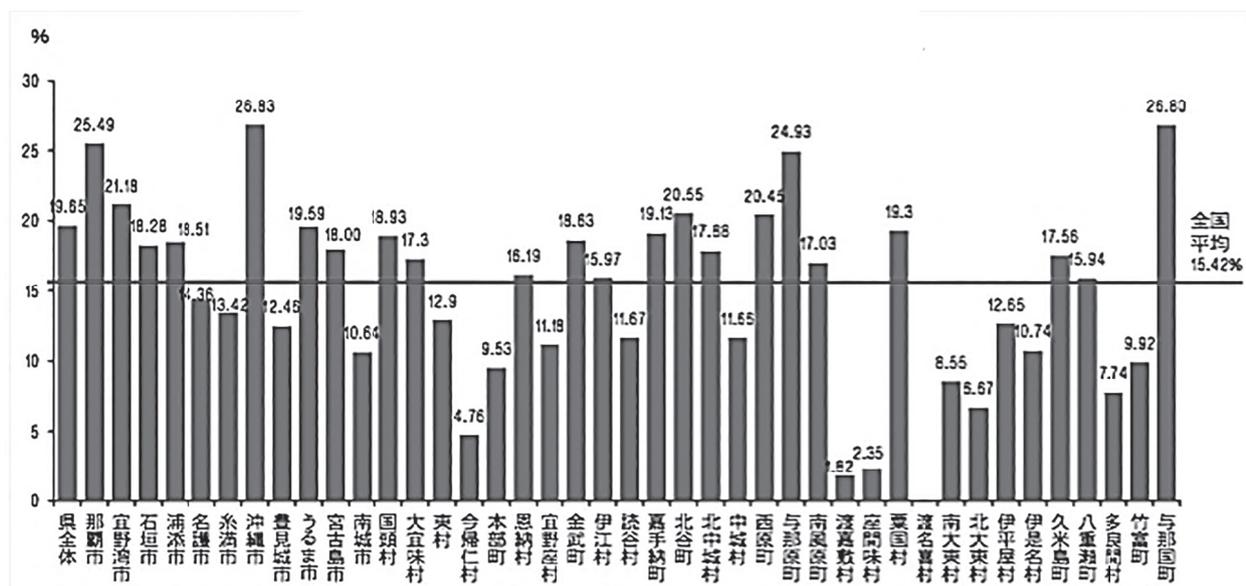
表 4 沖縄県における 17 歳以下の生活保護受給者数の推移

		平成12年度	平成17年度	平成22年度	平成26年度
保護率	沖縄県	1.34%	1.49%	2.05%	2.40%
	全国	0.84%	1.16%	1.52%	1.71%
17歳以下の生活保護受給者数	沖縄県	3,590人	3,441人	4,547人	4,495人
	全国	164,234人	226,709人	270,379人	265,750人
17歳以下人口に占める生活保護受給者数の割合	沖縄県	1.10%	1.11%	1.52%	1.50%
	全国	0.72%	1.06%	1.32%	1.30%

出所:保護率:「沖縄県の生活保護」(沖縄県)
 17歳以下の生活保護受給者数:「被保護者全国一斉調査」(厚生労働省)
 17歳以下の人口:「国勢調査」(総務省)
 (注)全国の平成26年度は未公表のため、平成27年3月の速報値とした。

出典：沖縄県HP「沖縄県子どもの貧困対策計画」（2016年3月）より抜粋

図 4 沖縄県内の就学援助率の一覧



出所:「平成25年度就学援助受給者数」(沖縄県教育庁)

出典：沖縄県HP「沖縄県子どもの貧困対策計画」（2016年3月）より抜粋

さらに 2013 年度における就学援助対象生徒数は約 28,000 人、就学援助率は 19.65%となっており、いずれも過去 15 年間で大幅な増加となっていることに注目する必要がある。またこれらの数値は全国平均を上回っており、47 都道府県中 10 位となっている。

表5 沖縄県の要保護及び準要保護率の一覧

		平成 10年度	平成 15年度	平成 20年度	平成 25年度	
沖縄 県	要保護 及び準 要保護 児童生 徒数	要保護児童生徒数 (a)	2,507人	2,118人	2,251人	2,463人
		準要保護児童生徒数 (b)	14,271人	17,394人	20,409人	26,103人
		要保護・準要保護児童生徒数 合計(C)=(a)+(b)	16,778人	19,512人	22,660人	28,566人
	公立小中学校児童生徒総数 (d)		167,336人	154,523人	149,569人	145,384人
	就学援 助率	要保護児童生徒 (a)/(d)	1.50%	1.37%	1.50%	1.69%
		準要保護児童生徒(b)/(d)	8.53%	11.26%	13.65%	17.95%
要保護・準要保護児童 (C)/(d) 生徒合計 (全国順位)		10.03% (7位)	12.63% (11位)	15.15% (13位)	19.65% (10位)	
全国	就学援 助率	要保護児童生徒	0.73%	1.16%	1.27%	1.51%
		準要保護児童生徒	6.42%	10.69%	12.66%	13.91%
		要保護・準要保護児童生徒合計	7.15%	11.85%	13.93%	15.42%

出所:「要保護及び準要保護児童生徒数」(文部科学省)

(注)準要保護者に対する就学援助については、三位一体改革により、平成17年度から国の補助が廃止、税源移譲・地方財政措置が行われ、各市町村が単独で実施しています。

出典：沖縄県HP「沖縄県子どもの貧困対策計画」（2016年3月）より抜粋

前出の「沖縄県子どもの貧困対策計画」において、子どもの貧困が生活や成長に及ぼす影響として、おもに生活に及ぼす影響や、成長に及ぼす影響が指摘されている。

(2) 事業の概要

こういった状況を踏まえ政府は急遽、2016年11月に閣議決定によって「沖縄子供の貧困緊急対策事業」の実施を決定し、2017年度予算に11億円の補助金支出を決定した。この中の一つの事業として子供の貧困対策支援員を配置することとしたが、今回はその沖縄県・子供の貧困緊急対策事業受託の沖縄県子供の貧困対策支援コーディネーターである宇根美幸氏にも同席していただく事ができた。このように沖縄県の子どもの貧困対策は、その他の沖縄独自の社会情勢と複雑にリンクしながら、政府の直下型プロジェクトとして実施されているのだが、前述したように2017年度予算に突如盛り込まれたという状況も少なからずあることから各市町村では、突然新年度から予算は位置された、それぞれの事業についての企画運営に苦慮するといった一面も少なからず見受けられた。

そのような中、国頭村では2016年8月よりまず村内での学習支援とこどもの居場所づくりをスタートさせることから始めていった。学習支援においては、村内の中学生を対象とした無料の学習塾を、毎週水曜と木曜に2時間開催し、民生委員からの紹介された講師1名が担当し、平成28年度には13名(前年度は12名)の生徒が参加した。

またそれとは別途に中学3年生全生徒を対象とした「ラストスパート塾」を、一括交付金を活用して県内の教育振興会に委託し、高校入学試験への対策支援をおこなった。さらには小学生を対象とした「ス

マイルキッズルーム」を開設し、現在では近隣の児童約 20 名程度が利用している。さらにその活動の中で、食事が十分に摂れない児童がいることが認識され、それに対応するために臨時で「夜の食堂」を開設し、いわゆる子ども食堂としての活動も行われていくこととなった。

写真 5 スマイル☆キッズルームのある国頭村民ふれあいセンター



写真 6 スマイル☆キッズルームの案内掲示

くにながみ スマイル☆キッズルーム

国頭村の子どもなら、だれでも利用できます！
安心して、楽しくすごせるお部屋です。
お友達もさそって遊びに来てね♪

- ・がんばりノート（宿題）の見守り
- ・かんたんな工作、物づくり体験
- ・おもしろい紙しばいや楽しい絵本の読み聞かせ（週 2 回）
- ・親子イベント（年 2 回程度） などなど・・・

8月28日～9月29日、(時間) 午後3時 ～ 午後6時
10月からは・・・、午後3時 ～ 午後5時30分
あいてる日：(月)～(金)、土・日・祝日はお休みです。
※スタッフの勉強会などで、お休みする場合があります。
【場所】国頭村ふれあいセンター 畳間

保護者の皆様へ

- ・利用料は無料です。お子様を利用するには、申請書が必要です。申請書は、役場福祉課かスマイルキッズルーム（ふれあいセンター）までお問い合わせの上、提出をお願いいたします。
- ・送迎はおこなっておりません。
- ・ルーム外での事故等などは、責任を負いませんのでご了承ください。
- ・おやつを提供させていただいております。食物アレルギーなどのお持ちのお子様に関しては、スタッフにご相談ください。
- ・お菓子や金銭、ゲーム機、ゲームカード類などは基本、持ち込み禁止です。持ち込み際は、スタッフに必ず、預けるようお願いいたします。お帰りの際は、お返しいたします。預けず、紛失、破損した場合は、責任を負いませんのでご了承ください。

以上のことをご理解の上、お子様にもお伝えいただけますようお願いいたします。

— お問い合わせ先 —
国頭村役場 福祉課 TEL: 0980-41-2765 (直通)

写真7 スマイル☆キッズルームの様子



(3) 事業の成果と今後の課題

国頭村における活動の特色としては地域の規模の小ささを逆手にとって行政、教育、地域がしっかりと繋がり、問題や対象が共有されている点にある。国頭村は村内に小学校が7校(270名)、中学校が1校があり、そのうち小学校の5校が僻地校で複式学級となっている。これらのうちのいくつかにはスクールバスも導入されており、普段から生徒全体の把握が容易であるという利点がある。

その一方で国頭村は北部の中心である名護市からも自動車でも40分程度必要であるなど地理的にも隔たれており、更に地域集落と集落の間も距離が離れているため、地域間の連携もとりにくい状況がある。加えて近隣に大学や専門学校などといったいわゆる高等教育機関もないため、学習支援などに期待される学生などのボランティアが得られにくく、社会資源にも恵まれない環境に置かれている。こういった環境のハンディキャップに加えて、仮に社会資源の確保をおこなえたとしても人口の絶対数がそもそも小さいため、「支援者」と「被支援者」の関係性が近すぎてしまい、村内の人間関係の問題から村内住民

独自での支援の協力が得られにくいという問題も抱えている。しかしそういった中においても、村役場の福祉課職員である金城氏と教育委員会の又吉氏、そして県の子供の貧困緊急対策事業の子供の貧困対策支援コーディネーターである宇根氏が柔軟に対応することで、そのスケールデメリットを可能な限り軽減するように努力していることが今回のヒアリングからも見受けられた。

国頭村が抱える課題の解決、軽減は決して容易なものではないが、今後全国の多くの地域で同様の課題は多数起こってくると想像できる。そういった意味において本ケースは今後の課題を想定しておく上で多くの示唆を示していると考えられる。

3-6 川西市における子どもの権利保障に関する活動の経緯

(1) 地域の概要と子どもの支援事業の動向

川西市は兵庫県の南東端に位置し、大阪府の4市3町とも隣接する人口約16万人の中規模地域である。そこにある川西市こどものオンブズパーソンは川西市の18歳までの子どもを対象に、いじめや体罰、差別、不登校、虐待、などに悩む個々の子どものSOSを受け止め、具体的な人権侵害からの擁護、救済を図るために設立された全国で初めての市の条例により創設された公的第三者機関である。このオンブズパーソンは家族や学校の教員とは異なる立場で子どもたちの話を聞き、その子どもにとって一番より解決方法を子どもとともに考え、手助けしていくことを目的として設立された。

その設立の経緯としては、1980年代に全国的に学校でのいじめが社会問題化したときに川西市においてもその対応が問題となったのだが、当時川西市の独自の調査によると、川西市内の小・中学校の通う生徒のうち、およそクラスで1~2名程度が「生きているのがつらい」と感じるほどのいじめを受けたことがあることが明らかになった。そういった状況を踏まえ、川西市はそのように感じている子どもを救う手段の検討を始め、1998年12月に当時の教育分野出身だった市長の政策の一環として市の条例として「子どもの人権オンブズパーソン」が日本で初めての取り組みとして設立されたものである。

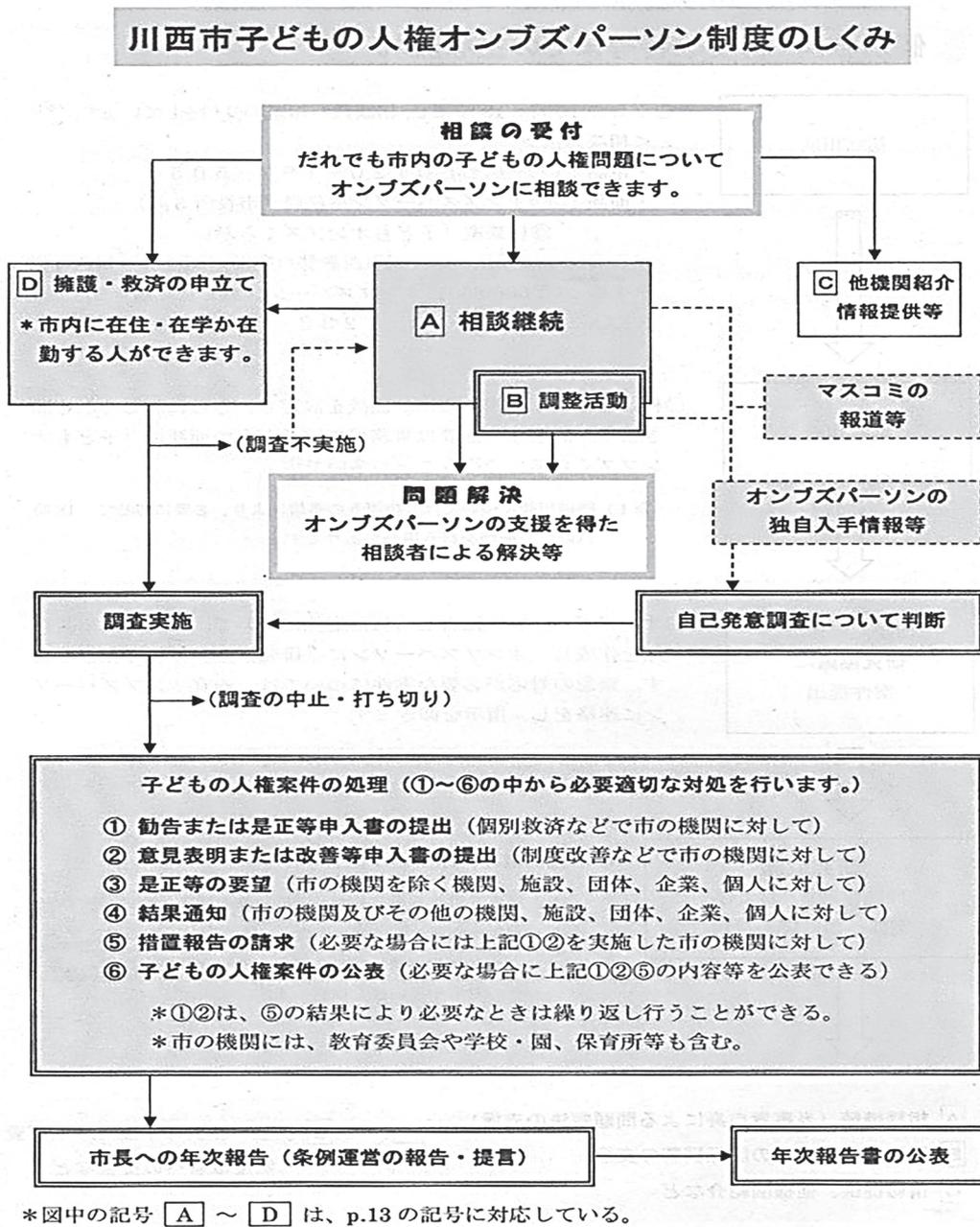
また時代背景として国連で1989年に子どもの権利条約が採択され、日本も1994年に批准したのだが、そういった時期の前後であったことも同オンブズパーソン設立に少なからず影響を与えていると言えることができる。

(2) 川西市こどもの人権オンブズパーソンの活動

そういった社会的状況の中、川西市教育委員会は1994年より抜本的ないじめ対策等のあり方について、検討・協議を行なっていった。その議論の中で子どもの人権を守るための第三者機関等の仕組みの必要性が提起され、検討を重ねた結果、1998年12月の市議会において設置が決定したものである。当初子どもの人権オンブズパーソンは子どもの人権侵害に対応する公的第三者機関として、同市の教育委員会付属の機関として教育委員会内に設置をされていた。しかしその後、外部も含めたあり方委員会の協議において市長直属の付属機関へと配置転換が行われ、より第三者機関としての独立性を担保していく形へと変わっていくこととなった。

現在における主な活動内容としては、相談活動、調整活動、調査活動、ならびに広報・啓発活動をおこなっており、年間2,900万円の予算が計上されているが、そのうちの465万円は文部科学省からの補助金で充当をしている。主な支出項目としてはこのうちの約87%が人件費として支出されており、その他印刷費や広報費に割り当てられているとのことだった。

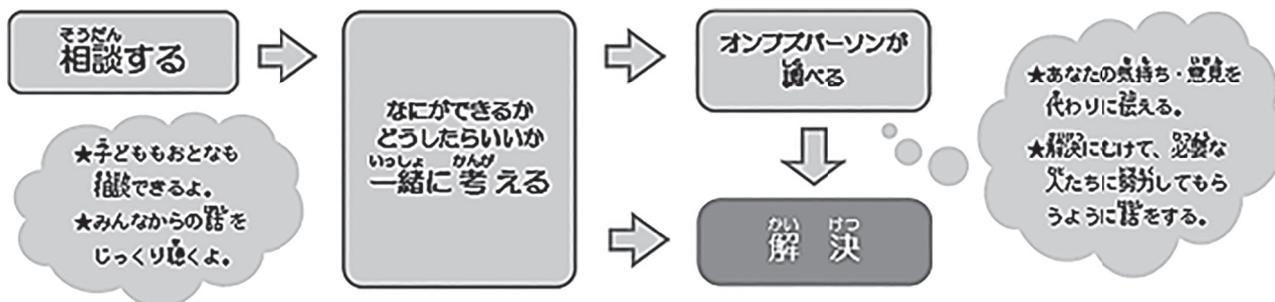
図5 川西市子どもの人権オンブズパーソンのしくみ



出典：川西市子どもの人権オンブズパーソン「子どもオンブズ・パーソン2016」2017年3月

同オンブズパーソンへの相談方法として現在は4つのルートが設けられている。一つはフリーダイヤルを用いた電話相談、二つ目は直接市役所内3Fに設置されている同オンブズパーソン事務局の相談室へ来所し面談する形、三つ目は相談者が手紙を郵送し相談する形、最後の四つ目が事務局宛にファックスを送信し相談する形である。また現在、同オンブズパーソンは弁護士、特別支援教育の研究者、心理学の研究者のサポートのもと、4名の相談員が子どもからの相談に対応する形をとっている。同オンブズパーソンでは「人間関係を修復するための活動、ならびに子どもが自ら動けないときに、代わりに調整を行う機能」を担っている。

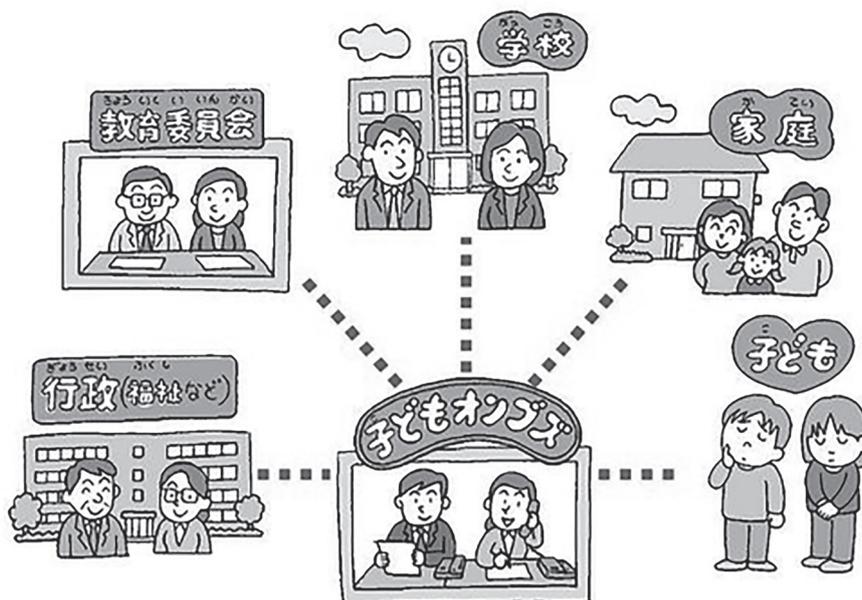
図6 川西市子どもの人権オンブズパーソンにおける相談の仕組み



出典：川西市子どもの人権オンブズパーソンHP

(http://www.city.kawanishi.hyogo.jp/shimin/jinken/kdm_onbs/021247.html)

図7 川西市子どもの人権オンブズパーソンにおける相談の仕組み2



出典：川西市子どもの人権オンブズパーソンHP

(http://www.city.kawanishi.hyogo.jp/shimin/jinken/kdm_onbs/021247.html)

また活動の基本姿勢として親がどう言っているかではなく、「子どもがどう考えているか」という部分を大切にしながら、丁寧な聞き取り調査を行っていることも特徴の一つとしてあげることができる。子どもの生活においては学校が主体であるため、オンブズパーソンからは「学校はこうしたら良いのではないか」といった提言を主に行っている。これは学校にオンブズパーソンが介入するような形にならないように留意していることとも関連がある。またそういった活動や、制度の透明性を担保するために報告書による報告や、市の情報誌やウェブサイトを活用した広報啓発活動をおこなっている。

同オンブズパーソンの特色としては、市長の付属機関として市の機関から独立し、第三者機関として活動していることに伴う「動きやすさ」にあると言える。こういった相談活動や調整活動を行なう時、特に調査活動を実施する時には透明性とともにも中立公平に伴う、動きやすさの問題は大きなポイントであると言える。そういった部分において同オンブズパーソンの独立性は大きな特色である。さらに法曹

界や大学等における福祉、教育、心理等の専門家により関係者がオンブズパーソンとして参加していることによる高い専門性があげられる。これらによる充実したサポート体制の整備は相談する側にとって大きな安心に繋がっているのではないだろうか。

(3) 事業の成果と課題

1998年の事業開始から約19年が経過しているが、現実問題として小・中学校内における同オンブズパーソンの「異物感」はいまだに解消されている訳ではないとのことだった。しかしそうは言いながら長年の活動の積み重ねによりその異物感も徐々には軽減されてきており、活動を地道に長期的スパンで行っていくことの重要性を垣間見ることができた。しかし他方で同オンブズパーソンが市独自の事業であるがゆえに市内の機関以外の組織と同協力体制を構築するかという問題が現在の課題として上がってきている。また市付属の機関という性質上、相談の受付時間や受付方法が限定され、そのことによって支援の範囲が狭まってしまうという問題に現在直面していると話されていた。

特に現代ではeメールを始めとしてLINEなどといったSNSツールへの対応をどうするのか、そもそもそういったツールを用いての支援は支援として成立するのかという点において検討を要することが指摘されている。さらに市の施策として当事業が行われているため、どうしても対象を川西市民の児童に限定せざるを得ないが、実際のニーズとしては18歳未満で住民票は川西市ではないが現に川西市に在住している児童や、18歳未満の在勤の住民などは把握外となってしまうという問題がある。こういった問題に今後どう対応していくべきなのかということが現段階での課題として上げられている。

昨今では家庭生活の問題や家族関係調整の相談が増加傾向にある。そういった中において、同オンブズマンが仕掛けをしていき、ケースカンファレンスを開催したり、その中において可能な連携構築を図ったりしている。現在、川西市においては中学校単位でスクールソーシャルワーカーが配置され、その地域の生徒の支援をおこなっているが、同オンブズマンとしても今後はさらに学校（教育）の中にしっかりと位置づけをされて本来の意味でのスクールソーシャルワークを実践してってもらいたいと考えていると話されていた。ただし小・中規模市町村レベルでの独自事業としての実践だけではおのずからの限界も出てくるので、一方では全国レベルでの統一したもっと大きな枠組みとしての法令や基盤整備が為されていくことも今後の課題であろう。

4. 視察結果からの考察

今回の調査研究においては地方の小・中規模都市における子どもの社会的排除に対する取り組みについて、様々な角度から検討することを目的としてヒアリング視察を実施した。子どもの社会的排除が発生する要因には当然ながら様々な原因が存在するため、分野横断的な多角的な視野や支援が求められる点である。今回の調査においても行政分野を中心にした取り組みから、大学を中心とした取り組み、また社会福祉法人や一般企業やNPO法人、それにボランティアを加えた多岐にわたる社会資源による取り組みを視察し、その経緯や現状、今後の課題等をヒアリング視察した。子どもの社会的排除においてはそういった多様な社会資源の存在が重要な存在となってくる。そういった一つ一つは小さな取り組みを重層的に積み重ねていくことによって、子どもの社会的排除に立ち向かうことができ、そのオルタナティブな支援資源が確立していくことに繋がっていく。その結果が複層的に社会的に包摂された子ども支援に繋がっていくと考えることができる。

特に、現在の日本の子どもをはじめとする社会環境は、1990年代初頭のバブル崩壊以後を契機として、

この10年20年で徐々に悪化の一步をたどっていると言わざるを得ない。そういった中では合理的かつ効率的に社会資源を有効活用し、効果的な対策・支援を行なっていくことが重要となってくる。その一つの有効な活動の例が、先に挙げた高知県における子ども食堂の活動と高知市における学習支援、および釧路市における自立支援プログラム及び地域食堂の活動、並びに国頭村での子ども支援の活動の例である。こういった活動に共通している視点は、既存の地域の社会資源をリストラクト（再構築）して活用する好例である点である。こういった活動の形態の場合、その多くが大掛かりな新たな仕掛けが不要で、中・小規模な地方都市でも比較的容易に取り組みを始めることができるというメリットがある。

「失われた20年」と呼ばれる2000年代以降の地方都市の厳しい社会情勢においては、多くの都市の場合、財源や社会資源に限界が訪れており、ニーズの認識があっても対応する余力が限定されている場合がある。とは言え、子どもが置かれている社会的排除の問題は速やかに改善・解消を図るべき喫緊の課題である以上、こういった活動が一般的活動として全国に普及していくことは、一つの大きなモデルケースであるといえよう。

一方で沖縄県と那覇市、ならびに沖縄大学の取り組みに関しては他の取り組みとはある意味で異なる切り口といえる。善し悪しは別として、政治の問題と行政の問題と歴史的背景が相互に影響しあう中で、それに財源の問題が複雑に絡み合い、今回のような一括交付金による補助金の利用という形が発生している。このような施策においては即時的な活動をもたらす一方で、非常に期間限定的なリスクを持ち合わせている。前述でも述べたように不安定な活動は利用する側にも多大な影響を与えることとなる。しかしこのリスクについては、川西市の取り組みのような独自財源での取り組みでない場合においては、全ての事業において共通の課題であると言わざるを得ない。

そしてその課題は、特に今回のヒアリング視察でもほぼ全ての取り組みで同じように聞かれた課題であった継続性の担保という問題に繋がっていくこととなる。多くの事業が自主財源での活動が困難な中で、補助金などの他の財源に依存せざるを得ないというこの共通の状況は、ある意味で今の日本の社会福祉全般の課題であるとも言える。繰り返しになるが支援を受ける側にとっては当然継続的な支援が受けられることは大前提である。そういった中でいかにその事業を継続して運営していくかは今後の共通の課題であるといえよう。

さらにもう一つの課題として、対策・支援事業における人材確保の問題を挙げるができる。特に国頭村や高知県、釧路市などはその傾向が顕著な一例である。地域自体が過疎化、少子高齢化の縮小傾向にある中で、相互扶助的な地域活動がもはや限界に来ている地域も少なくない。さらに言えばこういった地域においてはボランティアという形式自体が成り立たないケースも少なくない。とは言え限られた社会資源の中で事業を維持・運営していくための人材確保をどうするかという問題も先に述べた継続性の問題とともに、この取り組みにおける大きな課題の一つであるといえる。外部からの社会資源も得られにくく、さらに自主的な支援にも限界がある場合の取り組みをどうしていくのかという課題は今後一層の議論を必要とする大きな課題の一つである。

本論では、中・小規模な地方都市の中でも好例を取り上げているとも言える。そういう意味では、地方における社会的排除に取り組む中での本質的課題の解明については、至っているとはいえない。また、脱貧困、社会的包摂という中での就労支援についてもさらに研究を深める必要性も感じている。これについては、次の研究課題として今後取り組んでいきたい。

(謝辞)

研究調査にあたり、視察・ヒアリングの訪問に快く受け入れて下さり、ご多忙な中、丁寧な対応をして下さった皆様に心よりお礼を申し上げます。なお、本稿は関門地域共同研究「関門地域における子どもの貧困の実態とその支援のあり方に関する調査研究」(研究代表：坂本毅啓)として、研究助成を受けた研究成果の一部である。

i 高知県推計人口月報平成 30 年 2 月 1 日現在より引用。
ii 視察時受領資料「高知県における子ども食堂支援の取り組みについて」の中の「高知県行政の取り組み」より引用。また高知県庁ウェブサイトでも「高知県では、『子ども食堂』が県内に多く設置されるよう、積極的に支援します。」と記載されている。

(<http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/060401/kochikekodomosyokudou.html>、2018 年 2 月 15 日時点)

iii 高知県ウェブサイト「《子どもの未来応援》子ども食堂のお知らせ」

(<http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/060401/kochikekodomosyokudou.html>、2018 年 2 月 15 日時点)

iv 高知県庁ウェブサイト「高知家子ども食堂情報」より

(http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/060401/files/2017041100147/file_20182132165557_1.pdf、2018 年 2 月 15 日時点)

v 2018 年 2 月 1 日現在の住民基本台帳人口・世帯数。(高知市ウェブページ

<http://www.city.kochi.kochi.jp/>より、2018 年 2 月 25 日時点)

vi 視察時に受領した高知市健康福祉部福祉管理課作成資料より引用。高知市の動向に関する統計データについては、特に断りがないものは同資料より引用。

参考文献

浅井春夫・中西新太郎・田村智子・山添拓・他 (2016) 『子どもの貧困の解決へ』新日本出版社。

浅井春夫 (2017) 『「子どもの貧困」解決への道 実践と政策からのアプローチ』自治体研究社。

埋橋孝文・大塩まゆみ・居神浩編著 (2015) 『子どもの貧困／不利／困難を考える 社会的支援をめぐる政策的アプローチ』ミネルヴァ書房。

加藤彰彦・上間陽子・鎌田佐多子・金城隆一・小田切忠人編著、沖縄県子ども総合研究所編 (2017) 『沖縄子ども貧困白書』かもがわ出版。

坂本毅啓 (2016) 「総合的な支援体制による子どもの学習支援 ——北九州における実践例」『地方都市から子どもの貧困をなくす』旬報社、P. 81～P. 101。

坂本毅啓・志賀信夫編著 (2017) 『地方都市におけるインクルーシブな地域づくり』大阪市立大学都市研究プラザ。

坂本毅啓 (2018) 「子どもの貧困対策としての学習支援の展開と政策的課題 ——保護者を含めた世帯全体への支援の重要性 ——」『医療福祉政策研究』日本医療福祉政策学会、第 1 巻第 1 号、P. 41～P. 54。

志賀信夫 (2016) 『貧困理論の再検討 ——相対的貧困から社会的排除へ』法律文化社。

寺田千栄子・坂本毅啓・難波利光 (2017) 「地方都市における子どもの貧困対策としての教育保障の展開」『関門地域研究』関門地域共同研究会 (北九州市立大学・下関市立大学)、第 26 号、P. 43～P. 57。

難波利光・坂本毅啓編著 (2017) 『雇用創出と地域 ——地域経済・福祉・国際視点からのアプローチ』大学教育出版。

松本伊智朗・湯澤直美・平湯真人・山野良一・中嶋哲彦編著 (2016) 『子どもの貧困ハンドブック』かも

がわ出版。

松本伊智朗編（2017）『「子どもの貧困」を問いなおす 家族・ジェンダーの視点から』法律文化社。

参考資料

沖縄県 HP 「沖縄県子どもの貧困実態調査結果」

(<http://www.pref.okinawa.jp/site/kodomo/kodomomirai/seishonen/kosodatec/documents/okinawak-enkodomonohinkontaisakukeikaku01.pdf>、2018年2月15日時点)

国頭村 HP (<http://www.vill.kunigami.okinawa.jp>、2018年2月15日時点)

内閣府 HP 「沖縄の子供の貧困対策に向けた取組」

(<http://www8.cao.go.jp/okinawa/3/kodomo-hinkon/shiryou/kodomo-genjou.pdf>、2018年2月15日時点)

沖縄大学 HP (<http://www.okinawa-u.ac.jp/chiken/branding>、2018年2月15日時点)

川西市子どもの人権オンブズパーソン「子どもオンブズ・レポート2016」2017年3月（視察時に受領した同資料より引用）

兵庫県川西市「川西市子どもの人権オンブズパーソン制度 ～すべての子どもの最善の利益を図るために～（子どもオンブズレポート補助資料）」2017年度視察用資料（視察時に受領した同資料より引用）

兵庫県川西市 HP (http://www.city.kawanishi.hyogo.jp/shimin/jinken/kdm_onbs/index.html、2018年2月15日時点)

第Ⅲ部 平成29年度関門地域共同研究会 成果報告会

シンポジウム「地域防災と復興」開催記録

平成 29 年度関門地域共同研究会 成果報告会 シンポジウム「地域防災と復興」開催記録

日時： 平成 29 年 7 月 13 日（木）14:00～16:30（うちシンポジウム 15:20～16:30）

会場： 西日本総合展示場新館（AIM ビル）3 階 314・315 会議室

主催： 関門地域共同研究会

開催趣旨： 平成 28 年熊本地震は、関門地域の市民等にも大きなショックを与えた。また平成 23 年に発生した東日本大震災からの復旧・復興は未だ道半ばの状態にあり、日本社会に様々な影響を与えている。

関門地域には菊川断層帯、小倉東断層、福智山断層帯などの活断層が存在し、また南海トラフ巨大地震が発生した場合は強い揺れや津波の発生が想定されている。地震は「いつ、どこで発生しても不思議ではない」と考え、行政や防災関係機関はもとより市民が主体となり様々な備えを行うことが急務となっている。

そこで、「地域防災と復興」をテーマに、熊本地震や東日本大震災を踏まえた上での「関門地域における防災のあり方やまちづくりの方向性」等について議論を深める。

パネリスト：	福岡大学法学部准教授	西澤 雅道 氏
	北九州市消防局警防部警防課警防係長	梅木 久夫 氏
	北九州市立大学地域共生教育センター特任教員	村江 史年
	下関市立大学附属地域共創センター長	濱田 英嗣
	北九州市立大学法学部法律学科 3 年	森茂 梨萌
コーディネータ：	北九州市立大学地域戦略研究所教授	南 博

参加者数： 70 人

1. 趣旨説明

〔北九州市立大学 南 博〕

ただいまよりシンポジウム「地域防災と復興」を始めさせていただきます。

まず先週来、北部九州地域、特に朝倉市・東峰村・日田市、それから先週金曜日には北九州市におきましても豪雨が降りまして、北九州市内においても被害が発生しております。朝倉・東峰・日田などにおかれまして被害に遭われた方にお見舞いを申し上げます。こうした今回の土砂災害、洪水といったようなことにつきましては、北九州でも無縁の話というわけではありません。今から六十数年前、昭和 28 年には北九州大水害というものが起きておりまして、現在の門司区や小倉北区を中心に死者・行方不明者 183 人もの被害があった災害も起きています。もちろん当時とは治山治水の状況、あるいは防災体制のあり方というものが大きく変わっておりますので、現在同じような雨量でそういった災害が起こるかということ、そうとは言えない可能性は高いですが、一方、想定をしないような豪雨災害が今後も起きる可能性というのが本地域においても十分ございます。

また、お手元の本日の配付資料の地図にも記しておりますけれども、関門地域におきましては、下関市では菊川断層帯、北九州市内では小倉東断層あるいは福智山断層帯といった活断層もごぞいます。言うまでもなく昨年発生した熊本地震は関門地域にも様々な影響を与え、また今でも与え続けております。また 2011 年には東日本大震災が起きましたが、そうしたプレート境界型の地震に関しましては、私ども西日本に住む人間にとっては南海トラフ巨大地震を常に意識しておかないといけないと考えられます。

そこで本日は「地域防災と復興」をテーマにシンポジウムを開催をいたしまして、熊本地震や東日本大震災、あるいは今回の風水害などを踏まえた上で、関門地域における防災のあり方やまちづくりの方向性について皆さまと議論を深めてまいりたいと思います。本日の主な論点は、本日の配付資料の 1 ページ目の下側に 4 つ論点を掲げておりますが、その論点を中心にお話をさせていただきますこととなります。

2. 登壇者自己紹介

〔北九州市立大学 南 博〕

それではまず初めに、本日のご登壇者につきまして自己紹介形式で紹介させていただきたいと思ひます。配付資料の 2 ページ目に登壇者の皆さま方のご略歴の方を掲載をさせていただいております。それではまず西澤さんからよろしくお願ひします。

〔福岡大学 西澤 雅道 氏〕

内閣府から現在、福岡大学の方に派遣されております西澤といいます。去年の 4 月から派遣されております。今日、多分お呼びいただいたのは、東日本大震災の後、私は内閣府の防災担当というところに配属になり、災害対策基本法の改正をやっております。後で地区防災計画制度などの話が出てくると思ひますけど、地域住民を主体とした共助によるコミュニティ防災の法定制度を創設したということがあるかと思ひます。どうぞよろしくお願ひいたします。



〔北九州市消防局 梅木 久夫 氏〕

皆さんこんにちは。北九州市消防局警防課の梅木と申します。

昨年まで市の危機管理室で仕事をしてまして、その際に熊本の支援をしたり、地域防災に関し、地区防災計画等といったものを北九州でどうしていくべきかということを担当しておりました。どうぞよろしくお願ひします。

〔北九州市立大学生 森茂 梨萌〕

こんにちは。北九州市立大学法学部法律学科 3 年の森茂です。現在、北九州市立大学の地域共

生教育センター「421Lab.」の防犯・防災プロジェクトで学生リーダーとして活動しています。よろしくお願ひします。

〔北九州市立大学 村江 史年〕

こんにちは。北九州市立大学地域共生教育センターというところで教員をしております村江史年と申します。今、隣で自己紹介をした森茂さんと一緒に今、北九州市の「みんな de Bousai まちづくり推進事業」という取り組みで各地域を回りながら防災計画の策定等に携わっております。今日は、そういったところが報告できればというふうに思っていますので、どうぞよろしくお願ひいたします。



〔下関市立大学 濱田 英嗣〕

下関市立大学から参りました濱田と申します。専門は水産経済学でございます。私の方は、東日本大震災復興の中で、宮城の養殖の銀鮭という産業、養殖がございまして、そのプロジェクトで農林水産省の関係でマーケティング戦略担当責任者ということで3年間参画させていただきました。その経験をもとに発言をさせていただこうと思っております。よろしくお願ひします。

3. 論点1： 熊本地震、東日本大震災で浮かび上がった課題

〔北九州市立大学 南 博〕

ありがとうございます。それでは、さっそく論点の方に入ってまいりたいと思います。冒頭の趣旨説明でも申し上げましたが、熊本地震・東日本大震災、それから今回の豪雨災害など様々な災害が私たちの周辺で起こっており、私たちも被害を受けている状況でございます。それぞれのパネリストの皆さま方のご経験、ご知見をもとに、近年の災害において浮かび上がった課題についてお話をいただければと思います。まず、梅木さんからお願いします。

〔北九州市消防局 梅木 久夫 氏〕

私は防災の仕事に携わっているのですが、東日本大震災や熊本地震を経験して一番思ったのが、これまで防災については皆さん行政がやってくれるだろうというふうに思っていたと思うし、当然我々もやるんだという気持ちでやってきたのですが、やっぱり行政も万能ではないということがよく分かったと思います。というのも、東日本大震災の時は、役所が被災する、役所が役所として機能しなくなったということ、それと熊本地震の時に、先遣隊として私は市役所に入ったのですが、職員だけではなく子どもがたくさんいたんですね、災害対策本部の本部室に。職員も被災していて子どもを置いていけないから子どもを連れて災害対策をやっているというような状況でした。なので市の職員、役所の人間も被災する中で対応しなくてはならない、というようなことを今回皆さんにわかってもらえたのかなという気がしました。あと、たくさん

あるのですが、話すとき長くなるのでとりあえず私は行政の立場から言うと「行政も被災する」というのが今回の震災などにおける非常に大きな課題の一つだというふうに思っております。

〔北九州市立大学 南 博〕

ありがとうございます。それでは続きまして、濱田さんの方からお願いをいたします。

〔下関市立大学 濱田 英嗣〕

まず宮城の銀鮭養殖の復興調査を通じて感じた点です。水産観光施設あるいは市場・漁港施設などハードが津波で流されたということですが、実はそれ以上に難しいなと思いましたが、宮城の銀鮭自身がスーパーの陳列棚から消えた後、当然、他の輸入の鮭が入るわけですが、消えた宮城の銀鮭を再びその陳列棚に戻すという流通とか販売のソフト対策が難しいという印象を受けました。特に当然のことながら福島原発の放射能汚染の懸念がございましたので、その事もあるかなり風評被害が深刻であったということが浮かび上がった課題として申し述べたいと思います。熊本でも同様に、現在でも修学旅行の訪問客が約6割にとどまっているということですので、やはり熊本地震なり東日本大震災で浮かび上がった重要な課題として、「風評被害をどうするのか」という、これが大きなテーマだろうと思います。

私なりに、その風評被害について食料品を念頭に多少申し述べたいと思います。先ほど自己紹介したとおりでございますが、宮城の銀鮭についてどういうふうに売っていくかという課題で2014、2015、2016の3か年の調査を実施し、全国30社程のスーパーを回りました。調査最初にスーパーに電話をかけて取材協力を依頼するわけですが、意外に「復興に役立つなら対応しましょう」という形で積極的に調査に応じてくれたのは、実は首都圏以外のスーパーでございました。もう少し詳しく申し上げますと、首都圏のスーパーで取材に「いいですよ」と対応いただけたのは大体3割でございます。関西あるいは九州は6割を超えて調査ができました。こうした傾向は風評被害による売り上げ減少に関する質問にも大体フィットしてまして、スーパーで買い物をする消費者の宮城銀鮭に対する購買行動、これは実は関西や九州の方が首都圏よりも寛大で、売り上げ減少の程度が軽いという印象を私は受けました。ただし同じスーパーの系列でも、地元の仙台、それから東北の店舗は首都圏ほどの過敏な反応は見せなかったという印象もございます。当然のことながら、東北復興と、地域と共に復興に向けて産地である宮城を支えるという意識、これがスーパーや消費者に働いたのだと思います。ちなみに長野あるいは富山等でも聞き取りしましたが、ここでも風評被害は軽微で大きな売り上げ減少はなかったようでございます。

申し上げたいのは、「風評被害は全国どこでも一律的に起こるというものではなくて、地域差があること」、「東日本大震災における放射能汚染という、宮城銀鮭の風評被害が首都圏で最も強く表れた、都心に表れた」ということだろうと思います。時間の関係で細かく申しませんが、同じ首都圏の中でも、東急沿線は高級住宅街です。比較的高齢者が多いのですが、この場合は風評被害、売り上げ減少の程度はそれほどではなかったという印象もございます。同じ首都圏の中でもモザイク状に、地域差、地区差というものがあるのだろうと思います。いずれにしても、全国的に見て首都圏で一番風評被害が最も深刻に表れ、その印象というのが私だけではなく、実は別の調査がございましてその調査をされた北海道水産研究所の方も同じような感想をお持ちでしたので、数値化は難しいですが事実だろうと考えております。

それで、問題なのはこの「風評被害をどう防いでいくか」ということだと思います。少なくとも宮城の銀鮭について申し上げますと、全国各地のスーパーのバイヤーを対象に、例えば調査期間を3ヶ月という形で集中的に限定して、宮城の銀鮭に関する情報をどこの誰から収集したのか、それからその内容についてきちんとチェックする、調査するというのをすれば、風評被害に関する情報の質と量、両面から明らかになり、対策が打てる可能性があると思います。物によるとは思います、少なくとも鮭とサーモンの流通は、実は消費者が、あまり鮭を種類別にきちんと認識して買っているかというと、皆さんもそうだと思いますが、色々な種類の鮭があるのですが、あまり認識されておられません。むしろバイヤーのニーズで宮城の銀鮭が動いているということですので、当然のことながら宮城の銀鮭の仕入れを担当しているバイヤーに照準を当てて、彼らに情報源が産地から直接仕入れている情報なのか、それとも東京の場合だと築地市場からの間接情報なのか、といったことを確認したうえで、例えば放射能汚染についての正しい情報がどこで目詰まりしているかという点を明らかにすることで風評被害対策が打てるという印象を持ちました。つまり、食品の風評被害に限定しますと、やはり情報品質という切り口から対策が講じられるべきだろうということだと思います。

いずれにしても食品の風評被害には地域差があり、したがって、その「風評被害対策を地域ごとにきめ細かく戦略的に講じるという必要があるだろう」、それから、「風評被害の観光業に対する影響と対策についてもさらに学術的にメスを入れて被害軽減に向けての研究が進められるべきだろう」ということを課題として申し上げたいと思います。

〔北九州市立大学 南 博〕

ありがとうございました。それでは次に村江さん、お願いします。

〔北九州市立大学 村江 史年〕

私からは二点です。一つは、今日は本学の先生方もおられるのですけれども、東日本大震災とか熊本地震を受けて、大学としての災害に対する備えが必ずしも十分に進んでいないのではないかな、ということが私の考える課題です。もう一つは、昨年度の熊本地震を受けて、いま担当している授業の中で学生たちに防災に対する意識調査を行ったのです。その中で被災地にボランティアに行くという意識はものすごく高いのです。具体的に言うと300~400人くらいにアンケートをとったのですが、おおよそ9割の学生は何かしら今後ボランティアに関わっていきたいと思っているのです。しかしその一方で、じゃあ、あなた自身が被災したということを考えた時に、防災に対する意識であったり備えということをやってますか、という質問になると、大体2割くらいの学生しか備えをしていないのです。要は「ボランティア、外のことということに対してはものすごく意識があるんですけども、じゃあそれが自分のこととなった時に、なかなかそこまでの意識というものが向かって行っていないんじゃないか」というのが、僕が考える課題かなと思います。

〔北九州市立大学 南 博〕

ありがとうございます。では、森茂さん、お願いします。

〔北九州市立大学生 森茂 梨萌〕

私が考えた課題は、熊本地震を主に基準としているのですが、その熊本地震で「実際に災害が起きた時に学生がどう動けばよいかわからない」ということがあって、実際に熊本に友達がいっぱいいて、一人暮らししている人たちが地震で揺れたけどそこからどう動いていいかわからない、実際に起きた時にどうすればいいのかが学生自身わかっていない、ということがあります。

もう一つが、去年の熊本地震を受けて、実際に災害ボランティアセンターとかで運営に学生がすごく関わって、学生が災害ボランティアセンターを運営できているというのを見て、実際に北九州で災害が起こった時に私たちにそれができるのか、と考えた時に、本当に災害について、災害ボランティアセンターのことについて勉強していないとすぐには動けないし、学生に対する期待も多分あるというように感じたので、期待に応えられるような「災害ボランティアセンターの運営とかの知識もつけていけたらいいな」と思いました。

〔北九州市立大学 南 博〕

ありがとうございます。今、それぞれのお立場から課題を挙げていただきました。西澤さんは先ほど自己紹介でもお話いただきましたが、非常に総合的な目で災害というものをご覧になっておられます。そういった観点で、西澤さんからお話しをお願いします。

〔福岡大学 西澤 雅道 氏〕

今、各先生かなり論点をズバッと言われたかと思います。最初に梅木先生が言われた行政の被災の話、これは熊本地震でも東日本大震災でも出てきた話ですが、特に東日本大震災の場合は大きな津波が来て、例えば、村長さんが亡くなってしまった自治体もありました。この点について「公助の限界」と言われたりもしますけれど、本来被災者を助けるべき行政自身が被災をしまして、その機能を果たせなくなったわけです。これが特に東日本大震災で強く感じられたことであります。梅木先生ご指摘のとおりだと思って聞いておりました。

それから、村江先生と森茂さんのお二人がご指摘になった大学の役割ですね。これから実際に発災した時にどうしたらいいのかという問題提起がありました。私も今年から防災士試験対応の講座を大学で開設しているのですが、少々課題があることを私も強く感じる時があります。特に熊本地震の後、現地で調査しているとよく出る話があります。東日本大震災があって皆さんテレビでその模様をご覧になっています。阪神・淡路大震災のことも御存じの方が多いと思うのですが、地震が危ないってことは誰もがよく知っていたわけです。「でも九州では起こると思いませんでした」、「九州は地震と無縁だと思っていました」という話です。熊本地震発災後に考えてみると、九州には、これだけ火山帯があって断層があることがわかっているのに、どうしてそのように思ったのか、その理由はよく分かりませんが、そういう話がすごく多かった、ということなんです。

また、耐震化の遅れとか、被災した場合の避難所の整備もすごく遅れています。これは東日本大震災の際にも見られましたし、1995年の阪神・淡路大震災の時にもあった問題で、同じ話がまるで既視感のあるデジャヴのように起こっている、これが一つの傾向です。それからもう一つ申し上げたいのは、今、熊本地震発災から1年が経過しまして、現地で再度インタビュー調査を行ったのですが、1年経つと被災された方もかなり落ち着いて過去を振り返ることができるよう

になっています。被災地で知り合った方に会うとよく出るお話があるのですが、それは、「被災して避難所にいた時は行政から物資をもらうことしか考えていませんでした。列に並んで一刻も早く水が欲しい、ご飯が欲しい、そういう目の前のことだけでいっぱいでした」というお話です。

ところで、熊本地震の一つの特徴は「災害関連死」です。地震で直接亡くなった方よりも、例えばエコノミー症候群などが原因で地震の後に亡くなった方がとても多いわけです。災害関連死のほうが、直接死よりも多いということが問題になっています。

被災者の方から、その点を踏まえて、過去を振り返って出てくるのは、「発災したときに、自分たちにもう少し気持ちに余裕があって、避難所の運営を工夫できれば、自分の祖父母や近所の高齢者の方が災害関連死で死なないで済んだのではないかと思います」というお話です。

あの時、避難所はうるさいから寝られないと言われて車中泊を繰り返した方がいたんですね。年齢が上がれば上がるほど、車中泊は色々な問題が起こる可能性があります。皆さんご存じのとおり、例えばエコノミー症候群みたいなトラブルが起きて亡くなる方が多いのですけれども、あの時にコミュニティなり避難所の人たちがちょっと工夫をすれば、助かった人がもっといたのではないかと被災者の方々が感じているのです。

例えば、「隣のおばあさんが、避難所内のトイレに行くのが面倒だと言って水分を控えていたところ、血流に問題が生じて、エコノミー症候群で亡くなったのだけど、ちょっと工夫してトイレに行きやすい場所に寝かせてあげれば、水分を控える必要もなく、助かったのではないかと今は思います」というお話を聞きました。「防災の専門家が近くにいるアドバイスをしてもらえれば、結果が大きく変わったんじゃないかと思います」、もしくは「事前に専門家のアドバイスをいただいて、防災計画を作っておいて、発災時にコミュニティで協力して工夫して対応すれば結果は変わったんじゃないかと思います」というような後悔の言葉がすごく多いんですね。

〔北九州市立大学 南 博〕

ありがとうございました。今、様々なご指摘をいただいたところでございます。特に大学の役割ということでは、昨年度に村江さんと私で北九州市立大学の特別研究推進費を使わせていただいて、熊本学園大学や、東日本大震災で大きな被害を受けて避難所にもなった石巻専修大学などにヒアリング調査をさせていただきました。そういった中で、大学が避難所となった時に果たして私たち大学がどのような取り組みができるのかということは、改めて色々感じるところがありました。ちなみに北九州市立大学は、北方キャンパス、ひびきのキャンパスの両方とも北九州市地域防災計画でいうところの予定避難所、災害対策基本法における指定避難所と位置づけられていますので、私たちにとっても他人事でないことですし、下関市立大学の方でも同様のことが言えるのではないかと思います。



4. 論点2： 今後の復興政策等に求められること

〔北九州市立大学 南 博〕

それでは次の論点に移ります。先ほど濱田さんの方から復興に関して風評被害の色々な問題があるということをご指摘をいただきましたが、今後の復興政策に求められること、東日本大震災や熊本自身のことも含めて、濱田さんの方から復興政策に求められることについてお話しをお願いいたします。

〔下関市立大学 濱田 英嗣〕

まず私自身が評価できる点から申し述べたいと思います。特に東日本大震災の復興政策と言いますか、水産対策で感じた点は、国が間髪入れずに復興政策を公表したこと、つまり国・政治のリーダーシップが発揮されたという、そこは評価したいと思います。具体的には2011年3月11日に東日本大震災が発生して4月に水産庁に一次補正予算で2100億円が計上されています。二次補正予算で7300億、翌2012年の予算が840億、2013年が2000億、2014年が1800億。水産でこの地域の復興ということで合計、1兆円以上の水産復興関係予算が組まれました。通常の水産庁全体の単年度予算が2000億ということですから、これは破格の予算規模となります。実は大震災が起こって一番危惧されたのは、ただでさえ厳しい漁業経営の状況下で高齢漁業者だけではなく若手の漁師のかなりの人数が漁業から離れていくんじゃないか、という懸念がございました。それで、水産者団体に宮城の県漁協がございまして、いち早く県内6700人にアンケートをして「漁業を継続するかどうか」という確認をとっております。その結果、2012年、9月時点でございますが、漁業を続けるという回答が65%でございます。これが2014年のアンケートでは漁業を続けるという回答が69%で、4ポイントではございますが漁業を継続するという回答が増えています。無論、漁業に見切りをつけて陸上産業に従事するという漁業者も18%から26%ということで8ポイントほど増えていますが、我々の予想を良い意味で裏切っています。船を流され、養殖いけすも流されて養殖した魚については放射能汚染問題で消費者から購入されない。しかも家も港から遠い仮設住宅といった、想像を絶するような経営環境におかれて、そういう状況で漁業を続けると回答した漁師が増えたことは強調したいと思います。つまり、大震災で漁業をやめる漁師が続出して東北の地域漁業が壊滅するんじゃないかということが心配されたわけですが、この懸念が払しょくされたということになります。水産庁が予算を増やして、復興に向けて国が水産という産業を守るんだという意思と覚悟を示されたことが、漁業を継続するかどうか悩んでいた漁業者を勇気づけたんだと思います。したがってこの事例から、復興にあたってタイミング良く国が予算を通じて産業支援をきちんと意思表示するということが極めて重要だと考えます。それから同様に、熊本地震の際にもやはり観光客減少に対して「九州ふっこう割」という宿泊費の補助政策が打ち出されました。これも概ね的確な政策だったのではないのでしょうか。これが私なりに評価する点でございます。

そして、課題ということで二点申し述べます。まず政策として、クエスチョンマークが付くのが復興庁の設置でございます。私自身、何度も宮城の現場に入りましたが、銀鮭養殖の業者から復興庁の話題は一度たりとも耳にしたことはありませんでした。復興庁の影が非常に薄いということです。この点を国の職員、東北の方で知人がいますので確認したところ、「復興庁は各省庁の寄せ集めで十分な連携が取れないんだ。やはり水産庁の場合は“水産は俺たちだ”という、餅は

餅屋という形でしっかり頑張るというモチベーションが高いんだ」ということでした。もう少し詳しく申し述べますと、この地域で水産庁がやったことは、霞が関の本庁の課長補佐で銀鮭、漁業養殖に精通している人物を仙台市にある漁業調整事務所長として送り込みました。困窮している養殖銀鮭の経営課題に対応して効果的な復興政策を具体的に提案できる人物を現場に送り込んだということだと思います。それで、養殖現場の漁業者も、彼は俺達の困っている状況をきちんと理解できる、わかってくれる、ということで直ぐに漁業者の方たちから信頼されました。本来、漁業調整事務所というところはそういうところではないんですが、養殖産業の再生の窓口として機能しました。要するに、今後の復興政策等に求められることとして申し上げたい点ですが、復興庁という行政組織ではなくて、いちばん基本的なことは、現場の漁業者が「彼なら俺たちの力になってくれる」という職員を適切に現地に派遣することだと思います。そういうことが復興政策にこれからも求められるだろうという、そういうことを第一の課題として指摘させていただきたい。

復興政策の課題として指摘したい二点目は、私というよりも、熊本地震も経験され今も県庁におられる知人に助言を求めたところ、私自身想定していない意見がメールで来ましたので、それを紹介させていただきたいと思います。ちょっと読み上げます。「現在は家庭に大工道具や包丁、まな板すらない家が増えており、今の小中学校および大学生はスマホ世代で手作業が非常におぼつかないように思われます。数年前ですが職場の機械が壊れてメーカーに出張修理を頼んだら、ネジを締める手加減がわからずネジ山を壊す新人がいる世の中です。技術科・生活科といった授業の中で災害発生時の屋根や壁、水道管の応急修理、そういうものを教えた方がいいのではないかと思います。」というメールでございました。つまり文科省の方はご存じのとおり防災教育できちんと道具あるいはその材料の扱い方がわかり、安全や衛生に気をつけながら作業や実習をするという指針を教育関係者に示しておりますが、熊本県庁の知人からのメールはそういうことではなく、こうした教科書的な防災教育ではなくて、もっと生活に密着したものとして子供たちの災害対応能力を引き上げるべし、という助言として受け取りました。それを紹介させていただきます。以上です。



〔北九州市立大学 南 博〕

ありがとうございました。次に、当面の復興政策に求められることについて、西澤さんをお願いいたします。

〔福岡大学 西澤 雅道 氏〕

この後の論点である自助・共助とも絡むのですけれども、今、東日本大震災を振り返ってよく言われるのは、6年が経過して、ハードの対策は全般的にかなり効果があがってきたんじゃないか、と言われてます。逆に、個々の被災者の方とか地域コミュニティの方に合わせたソフトの対

策が重点になるんじゃないか、ということです。今、濱田先生がおっしゃったような漁村は漁村の対策が必要になる、ということもあろうかと思えます。濱田先生は復興庁に厳しいご意見をおっしゃいましたけれども、そういう時にはどこが窓口になったらいいのか、別の論点としてあろうかと思うのですが、いずれにしても各コミュニティに寄り添った対策が必要になってくるということです。

基本的な話になるのですけれども、防災力の強化とかまちづくりで相談を受けることが多いのは、一つは発災を契機に人口が結構減ってしまった所があります。逆に、ジェントリフィケーションというんですけれども、復興を契機としてまちづくりが進んで地価がどんどん上がり、人が集まって景気が良くなった場所もあります。何が起きているかという、復興というのは、これは災害社会学では「災害は社会の動きを加速する」とよく言うのですけれども、良い事も悪い事も災害を契機にものすごいスピードで進むのです。だから元々都市性のある所は災害を契機としてまちづくりが大きく進んだりする時があります。逆に過疎が元々進んでいた所はさらに過疎が進んでしまう。そういった中で、防災力を上げようにも若い人がいません、みたいなことが起こります。それは地域間格差が進んだという言い方もできるのですが、コミュニティの特性というのを考える時期に来ているので、ちょっと考え方を考える必要があるように思います。今まで復興から5年の期間は特に、インフラを一律に…、一律にという言い方がいいかどうかは分かりませんが、ある程度のレベルまで上げたい。そういう面が前面に出てきたと思うのです。今現在必要になっている対応は、コミュニティの住民の方とか企業の方とか、それぞれのニーズに合った対策だと思います。例えば、若い人が多い所とそうでない所、海に近い所と山に近い所では、当然対策が違ってくるわけでありまして、ソフトは横並びに進めてもなかなかうまくいかない面もあります。先ほどの水産庁の話もそうなのかもしれませんね。人間関係もすごく影響してくる話ですので、防災対策だけではなく、まちづくりとか地域活性化に共通する話ではないかと思っています。キーワードは、いわゆるボトムアップ型とよく言われますが、地域住民の方とか地元企業の方が主体となって自分たちで何ができるのか、本当に維持しなければいけないのは何なのか、これは人間関係も含めてですね、ハードもソフトも含めてですが、自分たちができることは何なのか、維持して優先していかなければいけないことは何なのか、多分そういった観点から対応が求められる段階にあります。濱田先生が予算の動きについてお話しになりましたが、予算の話はある意味で象徴的ですね。最初にハードウェアにウエイトをかけた。それはそれで必要なことだと思うのですけれども、ハード、ソフトのバランスをとってこそうまくいくことが今後増えてくると思います。今後そういう部分にどうやってウエイトをかけていくのかな、というのが今思っていることでございます。

〔北九州市立大学 南 博〕

ありがとうございました。今、東日本大震災の話などを中心に復興政策に求められることについてお二人の先生からお話をいただきました。今後、熊本あるいは今回の豪雨災害の地域などでもそういった局面に入っていくわけですが、その際に、今、西澤さんからご指摘いただいたようなボトムアップ型の取組みなどが求められていくことになるのではないのでしょうか。

5. 論点3： 自助・共助の重要性～コミュニティ単位の取り組み、大学の役割等

〔北九州市立大学 南 博〕

次の論点に入っていきたいと思います。自助・共助の重要性ということで、いかにコミュニティの単位で取り組んでいくことが必要なのか、あるいはコミュニティの中における大学、地域全体の中における大学の役割というのも、今考えていかななくてはならないタイミングではないかと考えております。こうした点について、まず森茂さんから何か感じるがあればお願いします。

〔北九州市立大学生 森茂 梨萌〕

今、私たちが防災の活動で参加させてもらっているものに「地区 Bousai 会議」があります。各校区、地区ごとに地区の防災計画を作っていくってものなのですが、それは行政が動く前に自分たちの力で共助できるような仕組みを作っていこう、というものです。私の出身地は宮崎で、また会議を開いている校区に住んでいるのではないのですが、話し合いの中に学生が入るメリットとして、地域の力関係、地域の人達の中で関係性が既にできあがっている中に第三者が入ることによって、会議の活発化とか、新しい意見や言いづらい事がうまく伝えられるようになるとか、そういう役割を大学生としてやっていければいいかなと思います。他にも横代（小倉南区）の防災訓練に行っていて、そこでは学生が授業として小中学生に実際に災害が起こった時にどうすればいいのかということも教えて、小学生や中学生自身が自分の力で乗り切れる、災害に遭った時に動けるようにできれば、そしてできれば、自分のちょっと周りの人まで助けられるような仕組みができればいいな、と思っています。



〔北九州市立大学 南 博〕

ありがとうございます。それでは次に、森茂さんと一緒に行動している村江さんからお話をお願いします。

〔北九州市立大学 村江 史年〕

まさに森茂さんが言ってくれた点について、僕はそれを大学の役割という視点から少し話をさせていただきたいと思います。先ほど冒頭で、課題として私は大学としての災害に対する備えが十分に進んでいないのではないかということを描いたのですが、その一方で、本学として、実はもう既に防災の人材育成には力を入れていっていると感じています。

2015年、3月に北九州市と本学は防災協定を結んでいます。それに関して大学として今大きく三つ動いています。一つは授業を開講しています。「地域防災への招待」という、全学部の学生が受けることのできる授業を開講して、その中で人材を育成しようとしています。そして次に、その授業を受けた学生が実際にアウトプットする場所を作っているのです。それが今、森茂さんが申し上げた地区 Bousai 会議です。昨年度までにモデル地区として北九州市が、7校区を設定していたのですが、実際その中に授業を受けた学生たちが入っていき、地域住民と一緒に防災計画を策定する。単なるペーパーで作成するのではなく、実際の避難訓練を想定して実際にやってみて、課題はどこだったのかということまで学生たちが一緒になって取り組んでいる。こういったアウトプットまでやっています。

さらに、僕が今所属している地域共生教育センターに、災害時緊急支援チームというものを設置しているのです。ドナー登録みたいに、実際に災害が起きた時に「私、動いてもいいですよ」という学生たちをストックしていて、昨年熊本地震で、発災してから、10日後に熊本市社会福祉協議会の方から本学の学長宛に学生を派遣してもらえないかという依頼がありました。これは実際に現場に行ってがれきを除去するといったことではなくて、災害ボランティアセンターの設置・運営に関することです。一日、1000人を超すようなボランティアの方が全国から多数集まって災害ボランティアセンターがパンクするかもしれないので、センターの裏方を担ってくれる学生を派遣してもらえないか、ということで、実際に学生を派遣しました。このように人材を大学として育成しているということが、地域の自助・共助ということにとっても、とてもメリットのあることかなと思います。

〔北九州市立大学 南 博〕

ありがとうございます。まさにコミュニティ単位での取組という観点では、ご専門中のご専門であり、地区防災計画学会の幹部としてもご活躍中の西澤さんからお話をお願いします。

〔福岡大学 西澤 雅道 氏〕

今、お二方からご指摘のあった地区の防災計画づくりは大変素晴らしいなと思って聞いていました。特に村江先生のおっしゃった「計画を作るのではなくて実際に動かしてみてそれを改善していくんだ」という部分、それから森茂さんが最初におっしゃったように「大学生が地域に入って、関係性のあるところでさらにそれを加速するためにやっていくんだ」というような、大変重要な要素を含んだものではないかなと思って聞いておりました。

今、南先生からもご紹介がありました。2013年の東日本大震災の後の災害対策基本法の法改正の中で創設された「地区防災計画制度」という法定計画制度がありまして、これは、地域の住民の方とか地元の企業の方が主体となって防災計画を作るものです。法律に基づく防災計画というのは、普通は行政が中心になってやるものですが、地区防災計画制度は法定の計画制度でありながら住民の方や企業の方が主体となっている、特異な制度です。そこで売りにしている計画提案というものがあります。これは都市計画では最近流行りでございますが、ここでいう計画提案というのは、住民や企業自身が計画の案を作り、それを市町村の防災計画の中に落とし込むという仕組みを取っています。どんなメリットがあるのかというと、地域の計画、いわゆる市町村の計画とそれぞれの地区の計画、住民の方の計画がうまく連携するのです。そうすると、弱い地区がどこで、強い地区がどこかということもわかってまいりますので、市町村と地区のコミュニティが、お互いに連携して防災活動を行うので、全体として地域防災力が上がると言われています。

特徴としては、今申し上げた計画提案、いわゆるボトムアップ型と言われることが一つあります。2つ目の特徴は、いわゆる地域性を出すことができるという点です。今までの地域の防災というと、地域の町内会などがベースになった、いわゆる自主防災組織という組織が全国で防災計画を作ってきたことがあげられます。それは戦後の地域防災力の向上という点で、大きな役割を果たしてきたわけですが、難点もあって、それは消防庁の方で作った計画のひな型である「自主防災組織の手引」に従って、全国同じようなものができてしまった。ところが、防災計画は、例えば、海側で津波に備えるとか、山側で土砂崩れに備えるとか、それぞれ想定される災害とかが違うわけですね。それから、若い人が多い所とお年寄りの多い所では、当然避難計画も異なったものにしないとうまく機能しません。そこに難点があった。全国一律で地域防災力を上げるという点では、メリットがあったのですけれど、今、少子高齢化も進みまして、社会が多様化している中で、地域コミュニティの防災計画が十分に対応できていない。そういったところを十分ケアする地区防災計画制度が、東日本大震災の後にできたということでもあります。今ご紹介のあったケースは、この観点からみて、かなり先進的な制度だと思います。

一つだけエピソードを紹介いたします。以前、良い防災計画があるということで、ある地区の防災計画について御説明をいただきました。その区長さんが、丁寧に説明をしてくれたのですが、大変よくできた計画で、計画の中身自体もすごかったんですが、さらにすごかったのは、それぞれの住民の方の地区での役割が細かく決まっていたりしました。班長さんが誰で、その人が怪我したら誰が代わりを務めるみたいなことを細かく書いてあるんですね。大変よくできているので、区長さんに、「これ、ものすごく良くできてますよ、どうやって作ったんですか。」と聞いたところ、「コンサルタントの先生にお願いして、何百万もお金をかけて作ったんですよ。だから自慢なんです。」と言うんです。ただ、ちょっと気になった点がありました。計画を見ていくと、昭和という文字が入っているんです。「この計画はあまり変えていないのですか。」と質問したところ、「これは良いもので、変えないで大切にしているんです。」という説明でした。これはすごいことで、時間が結構経過しているのに、変えないで動かすことができるということは、計画がある程度柔軟に動くようにできているほか、日頃の人間関係がしっかりして継続しているから、変更する必要がないということです。そこで、「すごい計画ですので、インタビュー調査をしたいので、ここに書いてある炊事班とか防災パトロール班の班長さんを紹介してください」と区長さんにお

願いました。そしたら区長さんにすごく苦い顔をされてしまいまして、「すみません。この班長さんは全員、もう鬼籍に入ってます。」と言われました。

先ほど村江先生がおっしゃったことを受けて思ったんですけど、どんな良い計画でも、飾っておいたらやっぱり使えないんですね。今日は、コンサルタントの先生や大学の先生もいらっしゃるので、ちょっと申し上げておきたいのは、各地区のアドバイザーになったら、良い計画を作ってあげよう、とみんな思うんですけども、結局、町内会の役員が変わったりすると、なかなかレベルの高い計画って動かなくなったりするんです。ですから、それぞれの地区で発災時に実際に動かせるもの、防災訓練をやりながら改善できるもの、そういった防災計画が大事なのかな、と考えました。

〔北九州市立大学 南 博〕

ありがとうございます。それでは、北九州や下関地域も本当に色々な多様な地区があるわけですが、そういったコミュニティ単位の取組の重要性などについて、梅木さんの方からお願いします。

〔北九州市消防局 梅木 久夫 氏〕

では、先ほどの事も含め、震災の課題とかも含めて話をさせていただきたいと思います。地域の被害の大きさというのは、僕は「普段の有り様」にあると思うんですよね。熊本地震の時もそうでしたけれども、やはり普段から挨拶している地域とかは避難所運営がうまくいくし、普段コミュニケーションをとってない地域はやはり行政頼みになる、と。なので、普段いかにその地域の中でコミュニケーションをとっているか、コミュニティが機能しているか、ということが大事だと思っています。

まさにそういったことを北九州でやっていかなくちゃいけないな、ということで、村江先生や森茂さんにも入っていただいて、地区の防災力を高めるための仕組みというのを一生懸命作りました。それが「地区 Bousai 会議」というものです。その中で、地区防災計画を作っていこう、住民の力で作っていこうということを、今、北九州で取り組んでいます。私は、自助・共助という部分も高めるのは公助の役割だと思っています。本当は、自分のことは自分で、地域のことは地域の方々でやってほしいのですけれども、それを地域の方、個人がどうやると良いか分からない、というのが現状だと思っています。なので、ここはいわゆる公助の知恵を使って仕組み作りをする。これが公助の今の役割です。仕組み作りを提案するまでが役所の役割だと思っています。この仕組みを具体的に作る、そして決める、というのは住民の役割だと思っています。これを役所が決めてしまうと、本当の住民のものにならない、と僕は思います。役所としては、全部決めて「これをやってください」というのはものすごく楽なんですね。自分たちのコントロール下にあるから。だけど、それだと真の意味で住民の防災力は高まらない、ということです。なので、その一歩手前で、ちょっともどかしいのですけれども、住民の方に決めてもらうといったプロセスを大事にした事業が、この「地区 Bousai 会議」であり、北九州でやっているものです。

そのためには、やはり若い人に入ってもらいたい、ということで、大学との協定を結んで、そして防災の授業を始めたり、そういった側面のサポートをできる、そういったところも共にやっていく…、というかですね、一つの制度だけ走ってもなかなか機能しませんので、そこに若い人

が入ってくる仕組み作り、これも併せてやっていくことが大事だなと思っています。なかなかうまくまとまりませんが、そういった仕組みと教育とが連携する、もう少し大きな仕組み作り、そして地区では「決める」というプロセスを大事にした会議をやっていく。そういったことで、国が示しておられるようなきれいな地区防災計画ではないですけども、1枚でも2枚でも、小さな計画でも、みんなが共感して決めたものが、僕は真の意味での地区防災計画だというふうに思っております。そんな取り組みが色々な地区で広がれば、と思います。

6. 論点4： 関門地域で求められる今後の備え（まとめ）

〔北九州市立大学 南 博〕

今、梅木さんから地区における取り組みについて、大学も含め地区を構成する色々な主体がどう関わっていくのか、という問題提起がありました。最後の論点として、この関門地域において、今後、関門地域の市民、企業、行政あるいは大学が取り組むべき事項などについて、パネリストの皆さまからご提言をいただきたいと思っております。それでは、まず西澤さんの方からよろしくお願ひします。

〔福岡大学 西澤 雅道 氏〕

今、梅木先生がご紹介になった地区防災会議の役割というのは、まさに法定制度である地区防災計画の神髄、と言いましょか、一番重要な部分について要約されたと、感心して聞いておりました。行政の方がここまで仕組み作りを熱心に行っているのは、素晴らしいことですし、しかも売りは、梅木先生がおっしゃったプロセスの問題だと思います。今おっしゃったように、行政が計画の内容を決めるほうが簡単でして、場所によっては行政がひな型を作って、それに住民の方はただ名前を書いてもらうだけ、みたいな地域もあるのですが、北九州市では、そうではなくて、ちゃんと若い方も入れて防災会議で決めていくというプロセスを大事にされているのは、すごく重要だなと思って聞いていました。

論点の関門地域でのお話ということなんですけども、呼んでいただいてすごいなと思ったのは、北九州の先生と下関の先生と一緒にこういう催しをやられているということです。最初に梅木先生がおっしゃったように、コミュニケーションとか、顔の見える関係みたいな話が、防災ではキーポイントになるとよく言われます。なぜかという、災害時というのは、結構緊張した状態で、お互いに助けたり助け合ったりするものですから、知らない人に助けをもらうというのはなかなか難しい。助けをもらう側もなかなか準備もないと思うのですが、そういった時に、隣り合った自治体というのは結構キーポイントになるんですね。すごい仲良しではなくても、一度顔を会わせたことがあるとか、一度飲んだことがあるとか、それだけで結構違ったりするものですから、こういったシンポジウムで顔を会わせたことがあるとか、もしくは直接話したことはないけれどその人の意見を知っていると、それはすごいキーポイントになる、ということがありまして、このシンポジウムは大変価値があると思ひます。

それから、村江先生や森茂さんの取組みなどを聞いてちょっと思ひましたんですけど、大学は若い人がいるので、イザという時にマンパワーが武器になると言われるんですね。若い人が万人単位で集まる場所は他に無いので、周辺の地域コミュニティの方々からは、「何かあった時に、マンパ

ワーとして地域の住民を助けてくれる拠点になるんじゃないか」、とよく言われることがあります。まして、隣接した2つの大学（北九州市立大学、下関市立大学）が、このような取り組みをやって準備なさいている。大変すばらしい、価値があることだなんて思って聞いていたところです。

一つだけ、災害に共通する話をしておきたいと思うんですけど、過去の災害を調べるという事が、防災ではまず基本になるんですけども、実は、学び過ぎも良くありません。「なんだ、それ」とよく言われるんですけど、例えば今回の九州の集中豪雨は分かりやすい例だと思うんですけど、2012年の九州の豪雨を想定して今回の対応を行っている場合が多かった。避難された方もそういう方が多いんですけども、ただ、世界的な気候変動が起きている中で、集中豪雨の回数がものすごく増えているんですね。過去、想定していなかったレベルになっている。その中で、もちろん過去のデータ、過去の災害経験というのはすごく重要な事なんですけども、それだけにこだわっていることも、また少々危険です。キーポイントは、臨機応変に、と言うんですけども、「過去の災害経験も踏まえつつ、よく周りを見ながら備えを怠らないこと」だと思います。ただ、これは言うのは簡単なんですけども、現実にもその実行はとても難しい。今回の集中豪雨についても、氾濫が起きるまで半日前から繰り返しテレビで放映していましたが、これだけ大きな被害が出たことについて、今後の検討が必要だと考えております。

〔北九州市立大学 南 博〕

ありがとうございます。今、西澤さんの方から関門連携に関してお褒めの言葉をいただきましたが、お褒めをいただいたのと同時に、「今後も継続的にしっかり取り組んでいけよ」という激励のお言葉であったと考えております。そういったことにしっかり取り組んでまいりたいと思っておりますが、次に、濱田さんの方からよろしく申し上げます。

〔下関市立大学 濱田 英嗣〕

私は防災は専門外でございますが、関門海峡における南海トラフ津波対策ということが気になりまして、内閣府と、公益社団法人西部海難防止協会というところが津波等の予測を出しておりますので、それを読んだ印象から申し述べたいと思います。南海トラフの大地震が起こった時に、関門海峡に最大震度5強の揺れが来る。高さ4mの津波の襲来。それから早鞆の瀬戸で引き潮時に約9ノットの流速となり、関門海峡で係留している石油タンカー等の危険物の積載船が懸念されるわけですが、これの取るべき初動措置も、既に関係機関に周知されているということを押見いたしました。そういう意味では一見、対策はほぼ取られているというふうに感じましたが、私が申し述べたいのは、さらにこれを市民目線で対策を呼び掛ける必要を感じたということで、三点ほど指摘をさせていただきます。

第一点は、先ほども言いましたけれども、流速9ノットで津波が関門海峡に入ってきて押し寄せるといってございまして、おそらく普通の方は1ノットのイメージが無いはずなんです。ですから、やはり自動車の速度をイメージして、表記は時速何kmという表示にした方が市民目線だろうと思います。それから波の高さについてですが、これも4mというのはやはり具体的にイメージしづらいので、例えば唐戸市場が津波でどの程度水没するのかという、そういう最悪のケースを事例で示した方が市民の防災意識が高まるのではないかと、というのが一点でございます。

二点目は、避難対策の万全を期すということであれば、身体障害者の方などの社会的弱者に対

する対策について、どうなっているかは見た限りでは公表されていません。私自身が見る限りですが、もし検討されているのであれば、やはりこれも公表すべきではないかというのが二点目でございます。

それから三点目です。当然のことながら、先ほども先生方がおっしゃっていましたが、やはり地震対策のマニュアルはマニュアルに過ぎないんだ、ということだと思います。先ほど知人の熊本県庁の方の紹介をしましたが、実は熊本地震の前に、ご存じのとおり鳥インフルエンザが熊本県内で発生しておりますが、この時、県職員のほぼ全員が防護服を着用して、ニワトリを捕まえてバケツに入れてさらに炭酸ガスでの処分、これを自衛隊と連携して体験しているようです。そして、マニュアルはマニュアルに過ぎないということを身をもって学んでいた、ということもウェブ等で記されておりました。この点で、転ばぬ先の杖ではないですが、関門海峡についての津波対策も、もう少し具体的にイメージするようなことと、それから西澤先生がおっしゃった地域住民によるボトムアップ型の避難訓練があれば一番望ましいのでは、という印象を受けたということでございます。

〔北九州市立大学 南 博〕

ありがとうございます。それでは次に梅木さんの方から、もし可能であれば北九州大水害などのことも踏まえ、風水害も含めてお話しただけですと幸いです。

〔北九州市消防局 梅木 久夫 氏〕

北九州も下関も、山の斜面に住宅が建っていると思うんですね。それで、北九州大水害もそうでしたし、今回支援に行っている朝倉市もそうなんですけども、やはり斜面に建っていると、どうしてもこういった豪雨災害時に被害に遭うリスクというのはあるということで、まずは自分たちが住んでいる場所がどんなリスクがあるのかということ、事前に把握しておくということだと思います。下関も北九州もどんなリスクがあるのかということ、お互いに知っておくことは大事だと思っています。その上で「何ができるのか」ということを事前に考えておくことが大事だろうと思っています。防災の話だけでコミュニケーションを取ろうとすると何か暗いんですね。何かあった時にどうしようとか。でもそうじゃなくて、普段から、例えば下関の良いところと北九州の良いところ、それらを含めて併せてリスクを知る、お互いの良いところも悪いところ、ちょっと弱いところも知るということ、今後ずっと続けていくことが大事だろうと思います。イザとなったら、弱いところがあつたら強いところが助ければよいという、互恵関係の中で助け合いができるような地域づくりというのが大事だと思います。

先ほど濱田先生から「地域のボトムアップの訓練」という話があったと思うのですが、ちなみに役所が訓練して住民の方に「集まってください」というと、今までは100人集まるのがやっとでした。しかし、ボトムアップをした地区で「訓練やりましょう」と住民の方が言うと、簡単に500人集まるんですね。それだけ地域の力というのは、本当はあるんですね。それをいかに引き出すか、これが大事だと思っています。そんな地域づくりを、この関門地域でやっていければ防災力が高まるし、起こってくる災害を止めることはできないんですけども、起こってくる災害から命を守ることはできると僕は思っています。そんな地域づくりができたらいいなと思っています。



〔北九州市立大学 南 博〕

ありがとうございます。それでは村江さん、お願いします。

〔北九州市立大学 村江 史年〕

先ほど南海トラフ地震の話があったかと思いますが、仮に南海トラフ地震が発生したとして、その被害状況を見てみると、日本の太平洋側は結構大きな打撃を受けるというのは、もう目に見えているので、日本の大都市の大半が太平洋側に有って、それぞれが多分大きな被害を受けてしまうだろうなど。仮にそうなった場合に、福岡だとか関門地域というのは確かに被害が出るんですけども、もしかしたら今後の日本のバックヤードになるんじゃないか、ということを自分の感想として持ってます。そうなった時に、僕はここで防災の人材の育成をしておくことが重要だというふうに思うんですね。福岡・北九州・関門で、今、北九州市立大学でやっているようなこと、プロフェッショナルをつくるというよりも、全員が作法として、本学でいうところの基盤教育センターだとかで全員が防災に関することを学んでおくということが、僕はとても大事だなと思っています。

そして、もちろん学生達が在学中に災害が無い事を願っていますが、学生達が就職して、もちろん北九州に就職してくれればうれしいですけども、県外に出ていく、関東圏や関西圏や被害想定が大きな所に出ていったとしても、関門地域で人材を育成していれば彼らがその時に生き残りますし、彼らが絶対に次の復興を担ってくれるというふうに思います。だから僕は、ここで、この地域で防災人材を育成をしておくということが一番重要じゃないかなと感じています。

〔北九州市立大学 南 博〕

ありがとうございます。では、森茂さん、お願いします。

〔北九州市立大学生 森茂 梨萌〕

今後、学生としてどう備えていけばいいのかということについて、まず一つ目は、私たちのプロジェクトとして動こう、動かないといけないかなと思っていることなのですが、実際に災害が起きた時にどうすればよいか分からないという学生が多いと思うので、そういう人たちに対して、災害が起きた時とか、起きそうな時に自分がどういう動きをすればいいのか分かるようにイベントとか企画を行い、まずは学生が学生自身に伝える、という事をしていきたいと思っています。もう一つが、やはり学生はフットワークの軽さがすごく強みになっていると思うので、実際に災害が起きた時にボランティアセンターの運営などで実際に現場に行けるように、災害について学んでいくことも大切だと思いました。

〔北九州市立大学 南 博〕

ありがとうございます。本日は時間の限られた中で、各登壇者の皆さまに色々お話をいただきました。最後の方で村江さんや森茂さんの方から、大学としていかに防災人材を育てていくか、あるいは学生が行動していくか、というお話がありました。これは、私ども下関市立大学、北九州市立大学ともに非常に重い課題でございまして、今後も引き続き取り組んでいきたいところです。例えば、明後日にも北九州市主催の大学生向け公開講座がありまして、北九州市の防災アドバイザーである片田敏孝先生にお越しいただき、北九大の学生が中心となり、北九州市内の他大学や高専も含めて100名くらいの学生が防災について学ぶという機会の提供も、継続的に実施をしているところでございます。大学としては、こうした機会をできるだけ作りながら、今後、関門地域の防災体制の強化ということに色々な形で貢献できていければ、と思っております。

それでは、所定の時間になっておりますが、お一方、お二方ほどフロアの皆さまからご質問があればいただきたいと思いますが、ご質問がお有りになる方は挙手をお願いします。※挙手無しよろしいでしょうか。時間にご協力いただきまして大変ありがとうございます。

それでは、以上をもちまして、平成29年度関門地域共同研究会成果報告会の第2部シンポジウム「地域防災と復興」を終了させていただきます。ご参加いただいたフロアの皆さま、登壇者の皆さま、どうもありがとうございました。

〔以上〕

執筆者紹介

杉浦 勝章 (下関市立大学 准教授)

松永 裕己 (北九州市立大学 教授)

工藤 歩 (北九州市立大学 非常勤講師)

坂本 毅啓 (北九州市立大学 准教授)

難波 利光 (下関市立大学 教授)

寺田 千栄子 (北九州市立大学 講師)

以上執筆順

(所属は平成30年3月現在)

関門地域研究 第27号

平成30年3月30日 発行

発行所 関門地域共同研究会
〔平成29年度事務局〕

下関市立大学附属地域共創センター
〒751-8510 下関市大学町二丁目1番1号

☎083(254)8613 FAX083(253)1622

印刷所 藤井印刷株式会社