

地域戦略研究所紀要

第 11 号

- スポーツ少年団における
子どものスポーツ指導に対する指導者の信念 佐藤 文音、Hall Cynthia Seika …… 1
- 教員養成課程の大学生を対象とした防災学習プログラムの展開
—インドネシア教育大学での実践を通じて—
村江 史年、児玉 弥生、Indriyani Rachman …… 19
- 離島振興計画の目標設定に関する研究
—計画間の比較と複層的な振興法制に注目して— 黒石 啓太 …… 35
- 縮減都市の買い物弱者対策に関する研究—北九州市を事例に— 李 錦東 …… 81
- 矯正施設退所者の職場定着を支える職場環境要因
—協力雇用主従業員の認識に基づく分析 深谷 裕 …… 99

北九州市立大学
地域戦略研究所
2026.3

スポーツ少年団における 子どものスポーツ指導に対する指導者の信念

佐藤 文音、Hall Cynthia Seika

はじめに

I 理論的枠組み

II 研究方法

III 調査結果

IV 考察

V 研究の限界

おわりに

<要旨>

本研究の目的は、スポーツ少年団の指導者がスポーツを通じて子どもの成長を支援することに対する信念を分析することである。対象者は、スポーツ少年団で指導に携わる指導者 6 名（男性 2 名、女性 4 名）とした。本研究は、計画的行動理論に基づく質的研究として位置づけられる。データは、半構造化インタビューによって収集した。得られたデータは、継続的比較法を用いて分析し、次の 3 つのテーマが明らかとなった。(a) 指導実践における葛藤や困難、(b) 経験や環境によって左右される自己効力感、(c) 内発的・外発的動機づけに基づく指導である。これらの結果から、指導者の信念は日々の実践の中で継続的に変化していくものと考えられる。子どもの成長を支援する上での指導者の自己効力感は、実践経験や指導方法に関する研修によって高められる可能性が高いことが示唆された。

<キーワード>

スポーツ少年団、指導者、コーチ、子ども、スポーツ、地域

はじめに

2000 年代以降、子どものスポーツを取り巻く環境は大きく変化している。競技力向上のみならず、青少年の健全な発育や社会性の育成を重視したスポーツ指導が国際的に注目されるようになった (Côté, Strachan, & Fraser-Thomas, 2007 ; Gould & Carson, 2008 ; Holt et al., 2017)。日本においては、2011 年にスポーツ基本法が施行され、その理念を具体化する形で、2015 年にはスポーツ庁が設置された。こうした潮流の中で、コーチングの質の向上を目的とした政策が推進されてきた (スポーツ庁, 2019)。近年では、学校部活動の地域移行を含む「学校部活動と地域クラブ活動の一体的な推進」が進められており、子どものスポーツ活動を地域で担う体制づくりが国の方針として明確になってきている (スポーツ庁, 2022)。このような

政策の流れの中で、すでに地域に根ざして活動しているスポーツ少年団は、地域スポーツ振興において重要な役割を担う存在である（Nippon.com 編集部, 2023）。

スポーツ少年団は、青少年の健全育成を目的として「スポーツを通じて心身の健全な成長を促す」ことを理念に掲げて 1962 年に設立された（日本スポーツ協会, 2016）。地域単位で組織され、主にボランティア指導者によって運営されているのが特徴である。2021 年度の時点で、全国の登録団体数は約 30,000、登録団員数は約 57 万人にのぼる（日本スポーツ協会, 2024）。発足以来、競技力の向上にとどまらず、スポーツを通じた人間形成の実現を目指して活動が行われてきた（日本スポーツ協会, 2024）。一方で、安い月謝で間口を広く取っているスポーツ少年団において、多くの指導者は無償またはわずかな報酬で行っているボランティアであり、資格制度や継続的な研修が義務化されていない（大橋ら, 2016）。例えば、地域スポーツでの指導者 148 名の調査によれば、スポーツコーチングに関する資格を有した上で指導に当たっている指導者は、15%程度であった（大橋ら, 2017）。これらのことから、ボランティア指導者の多くは、教育学、スポーツ科学、発育発達に関する専門的な訓練を受けていないのが実情である。さらに、多くの指導者が元競技者や保護者であることから、「選手を勝たせる」ことを最優先とする価値観を無意識に持ち込みやすく、子ども主体の指導理念との乖離も生じている可能性が高い（Fraser-Thomas, Côté, & Deakin, 2005）。したがって、今後の地域スポーツ振興を支える上でも、スポーツ少年団における指導体制の整備は不可欠な課題である。

こうした課題がある中、子ども主体の指導が重視される一方で、それを実現するかどうかは現場の指導者がどのような意図や信念のもとに指導を行っているかに大きく左右される。とくに制度的支援が限られ、個々の裁量に委ねられているスポーツ少年団においては、その傾向が顕著である。このことから、指導者がスポーツを通じて子どもの健全な成長を支援するには、どのような意図を持って指導にあたるかが重要である。この意図は、計画的行動理論（Theory of Planned Behavior: TpB, Ajzen, 1991）によれば、個人の態度（attitude）、主観的規範（subjective norm）、および知覚された行動制御（perceived behavioral control）によって形成されるとされている。しかしながら、既存の研究は、スポーツ少年団における指導者の活動実態や量的データに基づく意識調査にとどまっており、指導者が行動意図を形成する過程でどのような価値観・経験・社会的な圧力を認識し、それにどう対応しているのかといった認知的・社会的視点にまで踏み込んだ検討は十分とは言えない。そこで本研究では、スポーツ少年団の指導者を対象に、TpB を理論的枠組みとして用い、子どもの成長を支援する実践に対する意図と、それを支える信念構造に焦点を当てる。これにより、単なる行動の有無や頻度を把握するのではなく、指導者が行動に至るまでの認知的・社会的要因を多面的に捉えることを目的とする。このことによって、指導者の養成や支援体制の構築に寄与することを目指す。

I 理論的枠組み

本研究では、スポーツ少年団の指導者がスポーツを通じて子どもの成長を支援することに対する信念を明らかにするために、計画的行動理論 (Theory of Planned Behavior: TpB, Ajzen, 1991) を理論的枠組みとして採用する。TpB は、個人がある行動を起こす意図に影響を与える心理的要因を構造的に明示する理論であり、教育 (Armitage & Conner, 2001)、健康行動 (Godin & Kok, 1996)、およびスポーツ (Hagger et al., 2002) など多様な分野で広く応用されている。行動の意思決定に関与する認知的要素に焦点を当てている点で、本研究の目的と親和性が高いと考えられる。

TpB では、人がある行動を実行する意図は、以下の三つの心理的構成要素によって規定される (Ajzen, 1991)。第一に、行動に対する態度 (attitude toward the behavior) は、特定の行動に対して個人がどのような評価をしているかを示し、それが肯定的か否定的かによって意図の強さが左右される。例えば、指導者が地域の子どもたちの育成を意義のある社会的貢献と捉えていれば、その態度は肯定的となり、行動意図を強める要因となる。第二に、主観的規範 (subjective norm) は、周囲から期待されていると感じる社会的圧力の程度を指す。地域の保護者や団体運営者、同僚指導者などからの期待が高い場合、指導者はその期待を内在化し、行動に対する責任感を強化する可能性がある。第三に、知覚された行動統制 (perceived behavioral control) は、行動の実行可能性についての自己の判断、すなわちその行動をどの程度容易または困難と感じているかを示す。これは、指導に必要なスキル、時間的資源、他者の協力、施設や物理的資源の有無などによって形成される (Ajzen, 2002)。これら三つの構成要素は、それぞれ以下の信念体系に裏付けられている。すなわち、行動信念 (behavioral beliefs) は行動の結果に関する予期とその評価により態度を形成し、規範信念 (normative beliefs) は他者からの期待に対する認識によって主観的規範を形成し、統制信念 (control beliefs) は行動を妨げたり促進したりする要因に関する知覚を通じて、知覚された行動統制に影響を与える (Ajzen, 1991)。これらの信念は、個人の過去の経験、知識、社会文化的背景などによって構築されるため、地域スポーツという文脈においては、地域性や文化的慣習とも関係していると考えられる。

TpB では、行動意図が強いほど、実際の行動が実現される可能性は高くなる (Ajzen, 1991, p. 181)。ただし、意図が行動に転化するためには、その行動が個人の随意的統制の下にある必要がある。本人がその行動を自発的に選択・実行できる条件が整っていることが求められる。例に挙げると、スポーツ少年団の指導者が子どもたちの発達段階に応じた個別的な指導を望んでいたとしても、それに必要な知識や支援、時間的・物理的リソースが欠けていれば、行動には結びつかない。ゆえに、「知覚された行動統制」は、行動意図の形成のみならず、実際の行動に対しても直接的な影響を及ぼすとされる (Ajzen, 2002)。

本研究では、この TpB の理論枠組みを活用し、スポーツ少年団の指導者が子どものスポーツ指導に関してどのような信念を抱いているのかを明らかにする。それらの信念がどのように行動意図と関連し、その意図がどのような社会的・個人的要因によって支えられているのかを多面的に検討することを目的とする。TpB を理論的レンズとして用いることで、個人の

内在的要因と地域スポーツという社会的実践との接点を浮かび上がらせ、今後の指導者養成や支援体制の構築に資する実践的示唆を得ることが期待される。

II 研究方法

本研究では、記述的質的研究（descriptive-qualitative methodology）を採用し、半構造化インタビュー法を用いてデータを収集した（Seidman, 1998）。記述的質的研究は、参加者の視点から現象を描写し、その経験の背後にある意味や構造を理解することを目的とする（Bradshaw et al., 2017）。本研究では、地域のスポーツ少年団において指導に携わる指導者が、子どものスポーツ指導に関してどのような信念を抱いているのかを明らかにすることを目的とした。Seidman（1998）が述べるように、インタビューは教育的文脈における個人の経験を理解するための手法である。とくに指導信念に関する研究では、指導者が日々の実践をどのように解釈しているのか、また指導観がどのように形成されているのかを明らかにするために、参加者の語りを詳細に把握することが求められる。Gay（1996）によれば、半構造化インタビューは他の手段では得られないデータを収集できる方法であると指摘している。本研究でも、あらかじめ設定した質問項目を基盤としつつ、参加者の発話内容に応じて追問を行い、スポーツ少年団の指導者が子どものスポーツ指導に関してどのような信念を抱いているのかを明らかにする。さらに、それらの信念がどのように行動意図と関連し、その意図がどのような社会的・個人的要因によって支えられているのかを多面的に検討する。

1 参加者

参加者は、北九州市内のスポーツ少年団において子どものスポーツ指導に携わる指導者であった。本研究では、公益財団法人北九州市スポーツ協会に協力を依頼し、同協会が所管する北九州市内の全スポーツ少年団に対して研究協力の案内を行った。参加者の選定にあたっては、Yin（2003）の参加者推薦プロセスに基づき、各団体の代表者を通じて条件に合致する指導者の推薦を受け、研究参加への同意が得られた者を個別の事例として扱った。なお、質的研究は一般に比較的小規模であっても、意図的に選定されたサンプルに焦点を当てることが特徴であり（Patton, 1990, p.169）、本研究における複数事例研究にもこの特徴が当てはまる。とくに本研究では、多様な背景をもつ指導者の語りから、指導信念の形成過程およびその多様性を明らかにすることを目的としていることから、最大変異の論理（maximum variation sampling）を用いた（Patton, 1990）。このことから、(a) 性別、(b) 年齢、(c) 指導歴、(d) 競技種目、(e) 所属団体の規模、(f) 地域性（市内の区・活動環境）などに可能な限り幅が出るよう、研究協力者を募集した。結果として、参加者は6名（女性4名、男性2名）から構成され、野球、サッカー、バレーボールなど複数種目の指導者が含まれた。指導歴については、1年から22年以上まで幅があった（表1）。また、参加者名はすべて仮名とし、個人が特定されないよう倫理的配慮を行った。

表 1. 指導者の基本情報と指導種目

名前*	年齢	性別	競技経験	指導経験年数	指導種目	指導資格
井上	20	女性	有り	1	バレー	なし
後藤	51	女性	有り	20	剣道	中学校教諭一種免許状(保健体育) 高等学校教諭一種免許状(保健体育) スポーツ少年団認定員 健康運動指導士 JPSA 認定 上級障がい者スポーツ指導員
斉藤	57	女性	有り	26	バスケ	JBA 公認 D 級コーチ
阿部	22	女性	有り	3	複合種目	なし
河野	65	男性	有り	22	野球	スポーツチャンバラの初級指導員ライセンス 日本コーディネーショントレーニング 協会認定指導者
松本	55	男性	有り	20	サッカー	JFA 公認サッカーD 級コーチ

*全ての名前は仮名

2 データ収集

指導者の基本属性および背景情報を把握するために人口統計質問票を用いた。本質問票では、指導者の性別、年齢、指導歴、所属団体の種目および規模、活動場所、指導資格の有無、地域スポーツ活動における役割、活動頻度、ならびに日常的な指導内容に関連する項目を含めた。本研究では、あらかじめ設定したオープンエンド型の質問群を用いた半構造化インタビューを実施した (DiCicco-Bloom & Crabtree, 2006)。インタビューは日本語で行われ、1回あたりの所要時間はおよそ 60 分であった。インタビューは、対面 (n = 3) および Microsoft Teams を用いたオンライン (n = 3) で実施された。研究者は、指導信念とその形成に関わる経験を明らかにすることを目的とした質問項目を中心に構成されたインタビューガイドに基づき、参加者への聞き取りを行った。

3 データ分析

データ分析には、継続的比較分析法 (Boeije, 2010) を用いた。この手法は、データの比較と対照を通して体系的に検討・精緻化・解釈を行うものであり、カテゴリーの形成、範囲の設定、データの割り当て、内容の要約など、分析過程のほぼすべてに適用された。比較分析法の目的は、概念的な類似性を見出し、カテゴリーの識別力を高め、データからパターンを発見することである (Tesch, 1990)。本研究では、2名の研究者がそれぞれ独立してインタビュー記録をコーディングし、その後、コードおよび解釈の相違について討議を行った。コードが確定された後、テーマカテゴリーの命名に関して合意が得られるまで議論を重ねた。

本研究では、メンバーチェックを通じて研究の信頼性を確保した。メンバーチェックは、研究者の主観的解釈による偏りを軽減する目的で行われた (Patton, 2002)。主著者はすべての参加者に対し、インタビューの逐語録を送付し、内容および解釈の正確性を確認する承認を得た (Merriam, 1998)。ピア・ディブリーフィングは、研究者が自身の分析過程を第三者の専門家に開示し、内在的な思考や解釈を明確化するための手続きである (Patton, 2002)。本研究においては、インタビューのコーディングおよびピア・ディブリーフィングの両方を、質的研究の専門的知識を有する博士課程在籍中の大学院生(3年次)1名が担当した。第三者性の観点からは限界もあるが、分析過程においては、複数名の研究者による独立したコーディングおよび相互検討を通じて妥当性の確保に努めた。

Ⅲ 調査結果

インタビュー記録の分析から、子どもの指導に関するスポーツ少年団指導者の信念について3つのテーマが明らかになった。1つ目のテーマは、指導実践における葛藤や難しさである。分析ではさらに、経験や環境に影響される自己効力感、そして指導における内発的・外発的動機といったテーマも明らかになった。以下に、指導者の発言を引用しながら、各テーマの内容を提示する。

1 指導実践における葛藤や困難

スポーツ少年団における子どものスポーツ指導において、指導者たちは子どもの成長を支えるという理念に基づいた指導を志向していた。その理念を日々の実践へと反映させる過程では、さまざまな葛藤や困難が生じていた。指導者たちの語りからは、理念と実践のギャップに起因する難しさが浮かび上がった。本節では、こうした困難を以下の二点に整理しながら論じる。具体的には、(1) 子ども一人ひとりへの個別対応の難しさ、(2) 保護者との指導に対する認識の相違である。

(1) 子どもへの個別対応の難しさ

スポーツ少年団の指導現場において、指導者たちは子ども一人ひとりの理解の仕方や反応の違い、運動能力のばらつき、興味関心の差異に常に目を配りながら指導を行っていた。しかしながら、指導者たちはできない子への適切なサポートの難しさと言葉掛けや説明方法を一人ひとりにどう合わせるかという2つの側面で困難を抱えていた。例えば、井上氏は、以下のように語っている。

「やっぱり1人1人その捉え方が違うので、全体にこう教えて、じゃあやってみようかって時に、できる子・できない子が出てきて。できてない子には、個人的にその子がわかるように、わかるまで徹底的に教える...それが難しい。言葉選びだったり、1人1人に合った教え方っていうのは、今でもすごく難しいなって思います」(井上氏、インタビュー)。

このような語りからは、一斉指導の枠組みにおいて個別支援の必要性を痛感しながらも、それを十分に実現できないもどかしさや難しさが浮かび上がる。こうした困難は、とくに支援スタッフや補助的な人員が限られているスポーツ少年団のような支援体制が限定された環境においては、実践上の葛藤として指導者の語りに表れていた。

（２）保護者との指導に対する認識の相違

指導者たちは、保護者からの期待や反応を意識しながら指導にあたっており、それに応える必要性を感じながら指導を行っていた。とくに試合での勝利や目に見える成果を重視する保護者の価値観と、子どもの主体性や成長を重視する指導者の考え方のあいだに相違が生じることがあり、それが指導場面における判断や実践に少なからず影響していた。例えば、松本氏は次のように述べている。

ある試合で、キーパーを子どもたちで決めさせたことがあって、普段やってないポジションだからうまくできなかった。その過程を通じて考える力を育てたいと思っていたのですが、後半で交代した時に保護者から「なんで早く変えてくれなかったのか」というクレームが来てしまって…。保護者に、こちらの意図が伝わらないもどかしさがありました（松本氏、インタビュー）。

指導者がどのように指導方針を定めるか、その背景には保護者の目や声といった「周囲からどう見られているか」への意識が関わっていることを示している。指導者は、子どもの成長を優先したいと考えながらも、保護者の期待に応える必要性を同時に感じており、そうした“間に立たされる”状況のなかで日々の実践を模索している様子がうかがえる。さらに近年では、保護者がインターネットや SNS などから積極的に情報を得るようになっており、こうした知識の獲得が、現場の指導に影響を与える場面もあった。

剣道の How-to 動画を保護者がインターネットで見ている、その動画で見た方法がよりいい方法だと認識していると思います。でも、実際には保護者に指導経験もないし、情報として知っているだけ。それでも指導に口を出されると、“じゃあやってみれば”って気持ちになることもあります（後藤氏、インタビュー）。

このように保護者の期待や反応、さらにはインターネット等を通じた情報の取得のあり方は、指導者がどのような方針で子どもに関わるかという判断に、一定の影響を及ぼしていた。指導現場では、指導者が自らの信念や理念に基づきつつも、保護者の視線を意識しながら、実践上の選択を行っている様子がうかがえた。こうした状況は、指導者の葛藤や困難として表出するだけでなく、その信念や意図の構築過程そのものにも関わっていることが示唆され

る実態であった。

2 経験や環境に影響される自己効力感

スポーツ少年団の指導者たちは、自らの指導に対する自己効力感が、単に知識やスキルの有無だけでなく、これまでの競技経験や指導歴、周囲の支援体制、さらには保護者や同僚の指導者との関係性など、複数の要因の相互作用によって形成されていることを語っていた。なかでも、豊富な実践経験や専門的肩書きをもつ指導者は、高い自信をもって指導に臨んでいた。加えて、他の指導者や保護者との交流、自主的な学習（例えば、専門文献の参照、インターネットでの情報収集など）によって得た知識や経験も、自己効力感を支える要因となっていた。例えば、河野氏は、これまでに数多くの子どもの指導してきた豊富な経験に加えて、「子どもの運動と学習の関係に関する専門家」という肩書きを有することが、自信の背景にあると述べている。

保護者の人たちは我が子しか見てないじゃないですか。私は我が子もそうだし、あとそれから今まで延べにしたらかなりの人数の子どもたち見えていますから、そういった経験値がやっぱり違うからですね。いろんなアドバイスをしてあげられるということと、肩書的に我が子どもの運動と学習の関係に関する専門家という肩書で、日本国内に私しかいないからですね（河野氏、インタビュー）。

このような語りからは、知識や経験といった内在的資源だけでなく、専門性の可視化や社会的な承認が自己効力感を支える重要な要素として機能していることがうかがえる。さらに、競技歴に裏打ちされた身体スキルを有する指導者たちは、自らが動きの手本となれることを自信の一因として挙げていた。一方で、そうした技能的自信とは裏腹に、子ども一人ひとりの特性や理解の仕方に応じた指導への対応については、経験不足ゆえに戸惑いを感じるという声も少なくなかった。阿部氏の語りは、そのような自己効力感の非対称性を示している。

技能面についてですが、陸上とハンドボールやっていたので、走る系と投げる系、どちらもできるようになったことが強みとしてあって、指導の中で、基礎の運動を大事にするので、陸上って結構もう基礎じゃないですか。体幹とか、そういう動きが、自分がお手本としてできるようになっているっていうのが、中学・高校の経験がすごく生きているなって思います。一方で、子どもの特性に合わせるっていうの、とても難しいなと思って。その子どもの特性に、どう合わせていくかみたいなの、やっぱり経験が必要なのかなと思います（阿部氏、インタビュー）。

このように、指導者の多くは自らが経験してきた領域では強い効力感を持つ一方で、未経験または知識の浅い領域については自信の揺らぎを抱えていることが示された。これは、自

己効力感が一枚岩ではなく、経験の有無に応じて強さが分化するという“経験依存的な自己効力感”の構造を示すものである。また、自己効力感の形成は地域社会や実践現場に根ざした関係性の中での学びや、他競技の指導者、保護者、さらには専門文献の参照、インターネットでの情報収集などを通じた非制度的な知識獲得の機会も、重要な役割を果たしていた。斉藤氏は次のように語った。

私たちはあんまり教えられたっていう経験はなくて、細かいことは自分も指導しながら身につけていった。チームを強くしながら、実際の指導方法について様々なことを学びました。あとは、先輩の先生たちから、指導を盗みに行ったって感じです。保護者もどんどん指導に参加してもらって、保護者の人から学ぶことも多いです（斉藤氏、インタビュー）。

これは、自己効力感が必ずしも正式な研修制度によってのみ高まるのではなく、地域や現場に根ざした関係性の中での学びからも形成されうることを示している。こうした語りは、指導者が自らの力量形成を偶発的かつ経験的なプロセスに依存している現実を物語っており、裏を返せば、制度的な支援が未整備であることの表れとも言える。

3 指導における内発的・外発的動機

スポーツ少年団で指導する指導者たちは、主に内発的動機づけに基づいて指導にあたっていた。彼らは報酬や義務感といった外的要因に依存するのではなく、子どもの成長や成功を目の当たりにすることへの喜びや、自己の指導が誰かの役に立っているという感覚を、活動の継続動機として強く語っていた。例えば、バレーボール指導に関わる井上氏は、自らの教えが子どもたちのプレーとして具体的に再現された瞬間に、深い達成感を得ていると述べる。

私が教えたことを、その生徒さんが、しっかり身についた上で、トスがうまく上がって、スパイカーが決めてくれたとかっていう、その指導したことがその生徒さんに身につけて、それが発揮された時、すごくめっちゃめっちゃ嬉しいです（井上氏、インタビュー）。

このように、自らの行動が他者の成長に貢献したという実感が、日々の指導の中での報酬となっており、これは典型的な内発的動機づけ（Deci & Ryan, 2000）の構造を反映している。一方で、外発的動機づけも完全に排除されているわけではなかった。とくに、保護者や他の指導者からの評価・承認は、間接的ではあっても、指導者のモチベーションを高める要因として機能していた。松本氏は、過去に指導した保護者や関係者からの称賛に喜びを感じたと語っている。

一番嬉しいのは、卒業した保護者とかに会った時にいい言葉をもらうときです。たまたま他の指導者や保護者から、ちょっと褒めてもらったことが嬉しいですね。直接的じゃなく、間

接的なこととかの方が、なんかちょっと嬉しかった気がしますね(松本氏, インタビュー)。

このような社会的承認が、指導の意義を再確認させ、モチベーションの持続につながっていることがうかがえる。また、阿部氏は、年齢が若いことから他の指導者との関係性に不安を抱えていたが、自身の知識やスキルが評価されることで「頼られている」と感じ、そこに社会的な役割意識が芽生えている様子が見えた。

ちゃんと若者を頼りにしてくれる感じがあります。うまく指導できた時や、新しくアイデアを出すと、すごく褒めてくださるので、頼りにされているなと感じます。他の指導者に対しても一緒に同じ目線で喋っていてくれます。私のことを何か新しいことを知っている人という風に見てくれている感じがします(阿部氏, インタビュー)

これらの語りから、外発的動機づけは「指導しなければならない」という義務的な圧力としてではなく、他者からの信頼や評価によって内発的動機を補完・強化する形で機能していた。これは、外発的動機づけの中でも同一化された動機 (identified regulation) や統合された動機 (integrated regulation) といった、自己決定理論における内面化された動機づけの段階に該当すると捉えることができる (Deci & Ryan, 1985 ; Ryan & Deci, 2000)。また、動機のあり方には個人差があり、ある指導者は保護者の期待やチーム内の役割意識によって動機づけられている一方で、他の指導者は指導そのものの楽しさや、子どもと関わることそのものに価値を見出していた。動機の源泉は単一ではなく、社会的文脈と個人的信念が交錯する中で多層的に形成されていることが明らかとなった。

IV 考察

近年、日本では青少年スポーツの指導をめぐる、スポーツ庁によるコーチングの質の向上に関する取り組みが進められている (スポーツ庁, 2022)。次世代を担うアスリートの育成において、選手自身が自らのスポーツキャリアを主体的に考え、その実現に向けて自律的に行動できるよう支援することが指導者に期待されている。こうした政策的動向に対し、本研究に参加したスポーツ少年団の指導者たちは、楽しいスポーツ体験を子ども達に経験させたいという理念を持って日々の実践に取り組んでいた。他にも、自らがスポーツを通して得た喜びや学びを子どもたちにも伝えたいという思いから、ポジティブな体験を作り出そうとする姿勢が多く見られた。このような実践の背景には、自身の指導行動に対する価値づけや信念が影響していると考えられる。これは、Ajzen (1991) の計画的行動理論 (Theory of Planned Behavior, TPB) における行動に対する態度に該当し、指導者がどのような意図をもって行動を選択するかを規定する重要な要因である。指導者たちは、「子どもの成長を支えることは意義ある行動である」と認識しており、その肯定的な態度が行動意図として形成されていると捉えられる。

ただし、こうした価値観や理念が常にスムーズに実践へと結びついているわけではない。彼らは日々の活動のなかで、保護者や同僚との価値観の相違、子ども一人ひとりの多様性、制度的な支援の不足など、さまざまな困難や制約に直面しており、その都度、自らの指導方針や方法を振り返りながら試行錯誤を重ねていた。例えば、子どもの理解や反応の違い、運動能力のばらつき、興味関心の多様性などに応じた対応の必要性は多くの指導者が認識していたが、実際の現場ではできない子どもへの適切なサポートの難しさや言葉選びの難しさといった実践上の困難が浮き彫りとなっていた。実際、指導者の数が子どもたちの人数に対して限られている場合には、指導者がすべての子どもに対して対応を行うことは困難であり、それが行動の制御感覚（Perceived Behavioral Control）の低下に繋がっていた可能性がある。しかしながら、一部の指導者は、保護者や他の指導者との連携・相談によってこの困難を乗り越えていた。スポーツ少年団のような地域に根ざした組織においては、他の保護者を支援者として巻き込むことが、指導者の負担軽減だけでなく、保護者自身の理解の促進や価値観の共有にもつながる可能性がある（Dorsch et al., 2009; Harwood & Knight, 2015; Holt et al., 2009）。こうした協働的な関係性の構築は、個別対応の質を高めるだけでなく、指導者の自己効力感や行動意図の維持にも資する要素といえる（Atkins et al., 2015; Lisinskiene & Lochbaum, 2022; O' Rourke et al., 2014）。この観点からは、保護者との連携・協働をテーマとした研修プログラムの開発も検討されるべきである。例えば、保護者を協働者として捉える視点の育成、また役割分担やサポート体制の作り方などを学ぶ機会を提供することで、現場の負担軽減と支援体制の強化が期待できる（Dorsch et al., 2020）。保護者との協働は、子どもの多様性に応じた個別対応を現実的に進める上で現場資源として大きな可能性を持つと考えられる（Davis & Jowett, 2010; O' Donnell et al., 2022; Preston et al., 2020）。

一方で、現場では保護者とのあいだに価値観や指導方針の違いが生じ、指導者がその対応に難しさを感じる場面も多く見られた。これらは、スポーツ指導における行動の制御感覚に影響を与えるものであり、指導行動の実行に対する自信や意図の強さを左右する可能性がある（Deci & Ryan, 2000）。指導者が重視する子どもたちの内面的な成長や主体性の育成と、保護者が期待する勝利や目に見える成果とのあいだにある価値観の乖離は、主観的規範（Subjective Norm）との不一致として現れ、それが指導意図の形成や実践の持続性に対して否定的に作用していることがうかがえた。こうした相違が生じる背景には、近年、保護者がインターネットや SNS などを通じて容易にスポーツ理論や育成情報にアクセスできるようになったことも一因として考えられる。専門的知識に基づかない断片的な情報が、「自分の子にはこう指導してほしい」といった要望となって現れ、現場の実情や専門性とのあいだで齟齬を生んでいる可能性がある（Harwood & Knight, 2009）。このような状況に対処するためには、指導方針や理念を保護者と共有する対話の機会の創出（例：シーズン初めの説明会や定期的な意見交換の場）に加えて、「指導には唯一の正解がない」ことを前提とした理解促進の工夫が求められる。なぜなら、子ども一人ひとりの発達段階や個性、チームの状況、種目の特性などによって、適切な指導のあり方は変化するためである。正解を前提とした保護者の

期待が、指導者の実践と乖離した場合、両者の関係性に摩擦を生む可能性がある。したがって、「多様な方法があること」「試行錯誤が前提であること」を共有することで、指導現場への理解が促進され、保護者と指導者の協働的な関係性が構築されやすくなる。こうした取り組みは、保護者との価値観のすり合わせを通じて、指導者の行動の制御感覚や行動意図を安定させる基盤となりうる。

また、指導者の自己効力感は、スポーツ歴、指導経験、研修歴、非公式学習の機会（例：自主的な文献読解や他者との対話）および、周囲からの支援の有無によって左右されていた。例えば、経験と知識が豊富な指導者は、子どもの特性に応じた柔軟な対応を行えると感じており、それが自信や行動意図の強さに結びついていた。このような傾向は、Bandura (1997) が提唱する自己効力感の形成要因と一致する。すなわち、成功体験、代理経験（他者の成功を見ること）、社会的説得（周囲からの励まし）、情緒的安定といった要素が、自己効力感を強めるうえで重要である可能性が高い。実際、調査対象の一部の指導者は、過去の成功体験や、仲間の指導者・保護者との協働によるポジティブな経験を通して自信を深めており、それが日々の実践を支える基盤となっていた。このような背景から、指導者が経験を意味づけ、他者と共有しながら省察できる場の存在が、自己効力感の向上に寄与することが示唆される。先行研究においても、実践共同体（Community of Practice）の枠組みが、コーチ同士の知識共有や経験の再構成を促す非公式な学習環境として機能することを明らかにしている（Culver & Trudel, 2006 ; Culver, Trudel, & Werthner, 2009）。実践共同体は、共通の目的を持つ実践者たちが継続的な対話と省察を通じて学び合う過程を支えるものであり、専門性の涵養のみならず、自己効力感の支えにもなる可能性がある。したがって、指導者が現場での経験を他者と共有し、振り返ることのできる仕組み（例えば、地域レベルでの指導者交流会、フィードバックを伴う事例検討の機会、オンライン上のナレッジシェアなど）を整備することは、実践力の向上とともに、行動意図の持続性を高めるためにも有効である可能性が高い（Dorsch et al, 2018）。

本研究では、指導者全員が「子どもの成長を支えること」に喜びややりがいを見出しており、そうした内発的な動機づけが指導実践の原動力となっていたことがうかがえた。子どもができなかったことをできるようになった瞬間や、主体的に行動するようになった姿を見守ることに、深い充実感を感じていた。そのことに加えて、保護者からの感謝の言葉や、他の保護者との協力的な関係性から得られる承認や安心感も、指導意欲を高める要因として語られていた。これらは外発的な要因に分類されるが、内発的な価値観と大きく乖離するものではなく、むしろ指導者の理念と合致する形で動機づけを補完していたと考えられる。Ajzen (1991) の計画的行動理論においても、行動意図の形成は内的態度と外的規範、制御感覚の相互作用によって決まるとされており、内的価値観と外的期待が調和している状況は、意図の強化と行動の持続性に寄与する可能性が高い。今回の研究における指導者たちの語りは、そうした動機の調和的共存（Harmonious Coexistence of Motives）を体現していたと言える。これらのことから、指導者が自らの価値観と周囲の期待のバランスをとりながら、内発的動

機を維持できるような支援環境を整備することが、持続可能な指導実践に向けて重要な課題であることが示唆される。

さらに、指導者が専門性を高めていくためには、実践で得られた経験を単に蓄積するのではなく、それを内省的に振り返り、意味づけることが重要である。Côté & Gilbert (2009) や Cushion et al. (2003) は、コーチの専門性は経験の積み重ねだけでなく、省察（リフレクション）のプロセスを通じて涵養されると指摘しており、リフレクションの習慣化は知識や判断力の深化だけでなく、指導理念との整合性を図るうえでも不可欠である。本研究においても、うまくいかなかった場面を振り返り、自らの指導方法や関わり方を見直す姿勢が複数の指導者に見られ、こうしたリフレクティブな態度は専門性向上に向けた重要な一歩といえる。一方で、スポーツ少年団指導者の多くはボランティアに活動しており、体系的なコーチ教育の場が十分に整備されているとは言い難い。批判的リフレクションの深化は、個人の努力のみに依拠するものではなく、それを支える対話的環境や学習機会の存在と密接に関わっている。Moon (1999) や Mezirow (1990) らが提唱するように、単なる経験の反省ではなく、自身的前提に対する問い直しや、構造的・文化的要因への気づきを伴う振り返りこそが、専門的成長を促す鍵となる。今後、指導者の研修を考える際には、リフレクションそのものの重要性を説くだけでなく、「どのように振り返るか」「どこに目を向けるべきか」といったリフレクションの質を高めるための支援（例えば、リフレクションのフレームワークの紹介や、批判的省察を促す問いかけの練習など）が求められるだろう。同時に、このような省察を支える学びの機会のあり方も重要である。本研究では、指導者が書籍や映像教材、研修会など、比較的形式的な学習機会からも有意義な学びを得ていたことが確認された。日本のスポーツ指導において体系的な学習環境が未整備であるという現状を踏まえると、たとえ座学的な形式であっても、それが貴重な学習資源として機能しうることを示唆している。学習を「公式／非公式」や「形式的／実践的」といった二項対立で捉えるのではなく、文脈に応じて多様な学習手段を柔軟に活用していく視点が求められる。

V 研究の限界

本研究にはいくつかの限界が存在する。第一に、対象者の数が少なかったことである。通常、質的調査では、少人数のサンプルを使用し、基準抽出法の論理に沿って参加者に共通する語りやテーマを掘り下げることが意図される (Patton, 2002)。本研究においても、このサンプリング方法を用いることで、スポーツ少年団指導者の経験に根ざしたテーマを明らかにすることを目的としたが、対象者数の制約により、得られた知見の一般化には慎重である必要がある。第二の限界は、一段階のインタビュー手法を採用したことである。スポーツ少年団指導者の指導における複雑さをより深く分析するために、長期間にわたって複数回のインタビューを実施すれば、本研究を論理的に再現・拡張できるであろう。第三に、分析に関する限界である。本研究では、メンバーチェックングおよびピア・ディブリーフィングを通じて研究の信頼性の確保に努めたが、ピア・ディブリーフィングおよびコーディングに関与し

た第三者は1名に限られており、第三者性や解釈の多様性の観点から一定の制約があった可能性は否定できない。この点については、分析過程において複数の研究者が独立してコーディングを行い、その後に相互に検討を重ねることで、分析の妥当性を確保するよう努めた。今後の研究では、より多様な研究者が関与する分析体制を構築することが課題として残されている。第四に、日本におけるスポーツコーチング政策や制度に対する指導者自身の理解については、本研究では対象としていない。今後は、日本のスポーツ指導に関わる制度的枠組みと照らし合わせながら、指導者の信念や実践に対する理解のあり方を分析する視点も求められるだろう。

おわりに

指導者の信念は日々の実践の中での成功体験や失敗体験を通じて、継続的に変化していくものと考えられる。その中で、子どもの成長を支援する上での指導者の自己効力感は、実践経験や指導方法に関する研修によって高められる可能性が高い。実際、必要な知識やスキルを得る機会が十分に提供され、指導環境が整備・支援されている場合には、指導者が子どもたちの成長を支援することに対して、より前向きな姿勢を持つようになることが期待される。これらの要素は、今後のスポーツ指導に関する制度設計、指導者養成や継続的な専門能力開発を検討する際に、重要な視点として考慮されるべきである。これらのことから、地域のスポーツ少年団における指導者が、子どもの多様性に応じた適切な指導を行えるようにするためには、体系的な研修制度の整備と、継続的な学びを支える専門性育成の仕組みを構築することが喫緊の課題であるといえる。

(本学 地域共生教育センター 特任教員)
(筑波大学 人間総合科学研究科博士後期課程 大学院生)

〔参考文献〕

- Atkins, M. R., Johnson, M. D., Force, E. C., & Petrie, T. A. (2015). Peers, parents, and coaches, oh my! The relation of the motivational climate to boys' intention to continue in sport. *Psychology of Sport and Exercise, 16*, 170–180. <https://doi.org/10.1016/j.psychsport.2014.10.008>
- Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes, 50*(2), 179–211. [https://doi.org/10.1016/0749-5978\(91\)90020-T](https://doi.org/10.1016/0749-5978(91)90020-T)
- Ajzen, I. (2001). Nature and operation of attitudes. *Annual Review of Psychology, 52*(1), 27–58. <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.52.1.27>
- Ajzen, I. (2002). Perceived behavioral control, self-efficacy, locus of control, and the theory of planned behavior. *Journal of Applied Social Psychology, 32*(4), 665–683. <https://doi.org>

/10.1111/j.1559-1816.2002.tb00236.x

- Armitage, C. J., & Conner, M. (2001). Efficacy of the theory of planned behaviour: A meta-analytic review. *British Journal of Social Psychology, 40*(4), 471–499. <https://doi.org/10.1348/014466601164939>
- Bandura, A. (1997). *Self-efficacy: The exercise of control*. New York: W. H. Freeman.
- Boeije, H. (2010). *Analysis in qualitative research*. Sage.
- Bradshaw, C., Atkinson, S., & Doody, O. (2017). Employing a qualitative description approach in health care research. *Global Qualitative Nursing Research, 4*, 1–8. <https://doi.org/10.1177/2333393617742282>
- Côté, J., & Gilbert, W. (2009). An integrative definition of coaching effectiveness and expertise. *International Journal of Sports Science & Coaching, 4*(3), 307–323. <https://doi.org/10.1260/174795409789623892>
- Côté, J., Strachan, L., & Fraser-Thomas, J. (2007). Participation, personal development, and performance through youth sport. In N. L. Holt (Ed.), *Positive youth development through sport* (pp. 34–45). London: Routledge.
- Culver, D., & Trudel, P. (2006). Cultivating Coaches' Communities of Practice: Developing the Potential for Learning through Interactions. In R. L. Jones (Ed.), *The Sports Coach as Educator: Re-Conceptualising Sports Coaching* (pp. 97–112). London: Routledge.
- Culver, D., Trudel, P., & Werthner, P. (2009). A sport leader's attempt to foster a coaches' community of practice. *International Journal of Sport Science & Coaching, 4*(3), 365–383. <https://doi.org/10.1260/174795409789623900>
- Cushion, C. J., Armour, K. M., & Jones, R. L. (2003). Coach education and continuing professional development: Experience and learning to coach. *Quest, 55*(3), 215–230. <https://doi.org/10.1080/00336297.2003.10491800>
- Davis, L., & Jowett, S. (2010). Investigating the interpersonal dynamics between coaches and athletes based on fundamental principles of attachment. *Journal of Clinical Sport Psychology, 4*(2), 112–132. <https://doi.org/10.1123/jcsp.4.2.112>
- Deci, E. L., & Ryan, R. M. (1985). *Intrinsic motivation and self-determination in human behavior*. New York: Plenum.
- Deci, E. L., & Ryan, R. M. (2000). The “what” and “why” of goal pursuits: Human needs and the self-determination of behavior. *Psychological Inquiry, 11*(4), 227–268. https://doi.org/10.1207/S15327965PLI1104_01
- DiCicco-Bloom, B., & Crabtree, B. F. (2006). The qualitative research interview. *Medical Education, 40*(4), 314–321. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2929.2006.02418.x>
- Dorsch, T. E., King, M. Q., Dunn, C. R., Osai, K. V., & Tulane, S. (2020). The impact of evidence-based parent education in organized youth sport: A pilot study. *Journal of Applied*

- Sport Psychology*, 32(4), 345–362. <https://doi.org/10.1080/10413200.2016.1194909>
- Dorsch, T. E., Smith, A. L., & McDonough, M. H. (2009). Parents' perceptions of child-to-parent socialization in organized youth sport. *Journal of Sport and Exercise Psychology*, 31(4), 444–468. <https://doi.org/10.1123/jsep.31.4.444>
- Dorsch, T. E., King, M. Q., Tulane, S., Osai, K. V., Dunn, C. R., & Carlsen, C. P. (2018). Parent education in youth sport: A community case study of parents, coaches, and administrators. *Journal of Applied Sport Psychology*, 0(0), 1–24. <https://doi.org/10.1080/10413200.2018.1510438>
- Fraser-Thomas, J. L., Côté, J., & Deakin, J. (2005). Youth sport programs: An avenue to foster positive youth development. *Physical Education and Sport Pedagogy*, 10(1), 19–40. <https://doi.org/10.1080/1740898042000334890>
- Gay, L. R. (1996). *Educational research: Competencies for analysis and application*. Merrill.
- Godin, G., & Kok, G. (1996). The theory of planned behavior: A review of its applications to health-related behaviors. *American Journal of Health Promotion*, 11(2), 87–98.
- Gould, D., & Carson, S. (2008). Life skills development through sport: Current status and future directions. *International Review of Sport and Exercise Psychology*, 1(1), 58–78. <https://doi.org/10.1080/17509840701834573>
- Hagger, M. S., Chatzisarantis, N. L. D., & Biddle, S. J. H. (2002). A meta-analytic review of the theories of reasoned action and planned behavior in physical activity. *Journal of Sport and Exercise Psychology*, 24(1), 3–32. <https://doi.org/10.1123/jsep.24.1.3>
- Harwood, C., & Knight, C. (2009). Understanding parental stressors: An investigation of British tennis-parents. *Journal of Sports Sciences*, 27(4), 339–351. <https://doi.org/10.1080/02640410802603871>
- Harwood, C. G., & Knight, C. J. (2015). Parenting in youth sport: A position paper on parenting expertise. *Psychology of Sport and Exercise*, 16, 24–35. <https://doi.org/10.1016/j.psychsport.2014.03.001>
- Holt, N. L., Neely, K. C., Slater, L. G., Camiré, M., Côté, J., Fraser-Thomas, J., ... & Tamminen, K. A. (2017). A grounded theory of positive youth development through sport based on results from a qualitative meta-study. *International Review of Sport and Exercise Psychology*, 10(1), 1–49. <https://doi.org/10.1080/1750984X.2016.1180704>
- Holt, N. L., Tamminen, K. A., Black, D. E., Sehn, Z. L., & Wall, M. P. (2009). Parental involvement in competitive youth sport settings. *Psychology of Sport and Exercise*, 10(1), 90–100. <https://doi.org/10.1016/j.psychsport.2007.08.001>
- Lisinskiene, A., & Lochbaum, M. (2022). The coach-athlete-parent relationship: The importance of the sex, sport type, and family composition. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(8), 1–12. <https://doi.org/10.3390/ijerph19084821>

- Mezirow, J. (1990). How critical reflection triggers transformative learning. In J. Mezirow (Ed.), *Fostering Critical Reflection in Adulthood* (pp. 1–20). San Francisco: Jossey-Bass.
- Merriam, S. B. (1998). *Qualitative research and case study applications in education*. Jossey-Bass.
- Merriam, S. B. (2001). Andragogy and self-directed learning: Pillars of adult learning theory. *New Directions for Adult and Continuing Education*, 89, 3–14.
- Moon, J. A. (1999). *Reflection in learning and professional development: Theory and practice*. London: RoutledgeFalmer.
- 日本スポーツ協会 (2016). スポーツ少年団創設 50 周年記念誌 ダイジェスト版. <https://www.japan-sports.or.jp/Portals/0/data/syonendan/doc/50thdigest.pdf>
- 日本スポーツ協会 (2024). スポーツ少年団とは. <https://www.japan-sports.or.jp/club/tabid265.html> (参照日 : 2025 年 10 月 6 日)
- Nippon.com 編集部 (2023). 変革の時を迎えた「スポーツ少年団」-学校部活動の受け皿担う地域クラブ化. Nippon.com. <https://www.nippon.com/ja/in-depth/d00913/> (参照日 : 2025 年 10 月 6 日)
- 大橋恵, 井梅由美子, 藤後悦子, 川田裕次郎 (2017). 地域におけるスポーツのコーチの喜びと困惑—コーチ対象の調査の内容分析—. *コミュニティ心理学研究*, 20(2), 226-239. https://doi.org/10.5926/jjcp.20.2_226
- 大橋恵, 藤後悦子, 井梅由美子, 川田裕次郎 (2016). 地域スポーツの指導者が直面している課題 : 指導者の指導力向上に向けて. *スポーツ産業学研究*, 26(2), 243-254.
- O'Donnell, K., Elliott, S. K., & Drummond, M. J. (2022). Exploring parent and coach relationships in youth sport: A qualitative study. *Qualitative Research in Sport, Exercise and Health*, 14(7), 1023–1044. <https://doi.org/10.1080/2159676X.2022.2048060>
- O'Rourke, D., Smith, R., Smoll, F., & Cumming, S. (2014). Relations of parent- and coach-initiated motivational climates to young athletes' self-esteem, performance anxiety, and autonomous motivation: Who is more influential? *Journal of Applied Sport Psychology*, 26(4), 395–408. <https://doi.org/10.1080/10413200.2014.907838>
- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods* (2nd ed.). Newbury Park, CA: Sage.
- Preston, C., Allan, V., Wolman, L., & Fraser-Thomas, J. (2020). The coach–parent relationship and athlete development in elite youth hockey: Lessons learned for conflict management. *The Sport Psychologist*, 34(2), 143–152. <https://doi.org/10.1123/tsp.2019-0130>
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55(1), 68–78. <https://doi.org/10.1037/0003-066X.55.1.68>
- Seidman, I. (1998). *Interviewing as qualitative research* (2nd ed.). Teachers College Press.

- スポーツ庁 (2019). スポーツ基本計画に基づく施策の展開 (平成 30 年度実施状況). 文部科学省. <https://www.mext.go.jp/sports/> (参照日 : 2025 年 10 月 6 日)
- スポーツ庁 (2020). 第 3 期スポーツ基本計画. 文部科学省. https://www.mext.go.jp/sports/content/000021299_20220316_3.pdf
- スポーツ庁 (2022). 学校部活動及び新たな地域クラブ活動の在り方等に関する総合的なガイドライン. 文部科学省. https://www.mext.go.jp/sports/content/20221227-spt_oripara-000026750_2.pdf
- Tesch, R. (1990). *Qualitative research: Analysis types and software*. Falmer Press.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research design and methods* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

教員養成課程の大学生を対象とした防災学習プログラムの展開 — インドネシア教育大学での実践を通じて —

村江 史年、児玉 弥生、Indriyani Rachman

- I はじめに
- II 教員養成課程の大学生を対象とした防災学習プログラムの開催
- III まとめ

<要旨>

昨年度に引続き、令和7年度特別研究推進費に採択され研究を進めた。新たな展開として、インドネシア・バンドン市にあるインドネシア教育大学の教員養成課程の大学生を対象とした防災学習研修会を実施した。小学校教員を目指す大学生に向けたプログラムを実施することで、今後、大学附属の小学校や幼稚園で展開をするための基礎的資料を得ることができた。

<キーワード>

防災教育 (Disaster prevention education)、教員養成課程 (Faculty of Teacher Education)、小学校 (Primary school)、インドネシア (Indonesia)

I はじめに

1. インドネシアで発生する災害と防災教育の位置づけ

インドネシア共和国 (以下、インドネシア) は日本と同様に毎年のように自然災害による被害が発生している。BNPB (インドネシア国家防災庁) ならびに、ADRC (Asian Disaster Reduction Center) の報告を参考に 2020 年以降に発生した気象災害ならびに地象災害を一覧にまとめた (図 1)。東西 5000km におよぶ国土の全域で多くの自然災害が発生していることが分かる。日本と同様で環太平洋造山帯^{注1)}に属しており、プレートの境界に位置する島々では火山噴火や地震が発生している。また、熱帯性気候に分類されるため雨季 (11 月~4 月) を中心に大雨による洪水や土砂災害による被害が発生している。加えて、これらの気象災害は近年の気候変動の影響を受けて、世界規模で激甚化ならびに頻発化していると言われており [WMO、2024]。それを象徴するように、2025 年の 11 月にはモンスーン期に発生したサイクロン「セニャール」の影響でスマトラ島北部 (特にアチェ州・北スマトラ州・南スマトラ州) で大規模な洪水や土砂災害が発生して、近年では類を見ない程の甚大な被害が発生している。

こうした状況下において、インドネシアではこれまで正課カリキュラムとして防災教育が位置付けられては来ておらず、日本のように統一的なカリキュラムで教科横断的に学ぶといった取り組みは行われてこなかった。2004 年に発生したスマトラ沖地震で被害が大きかったアチェ州が地域独自のローカルカリキュラムとして取り扱った事例等は確認できる [村江、2023]。

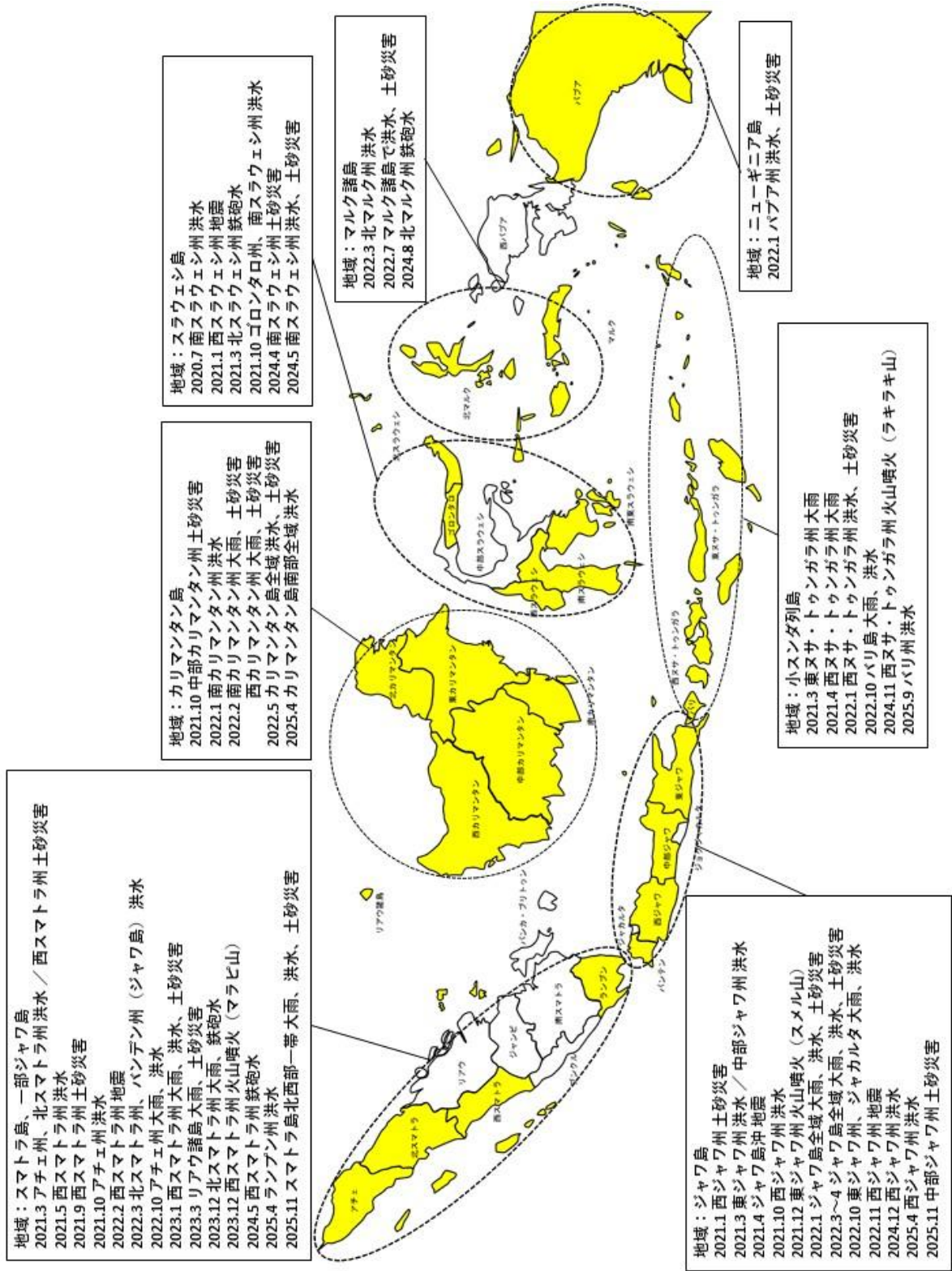


図1 2020年以降にインドネシアで発生した自然災害一覧 (村江作成)

自然災害による被害が全国各地で発生している状況下においては、自然災害による被害を少しでも減らすために、学校教育課程において、幼少期から正課カリキュラムとして防災教育を学ぶことは必要であると考え。一方で、現行のインドネシアのカリキュラムの中では、例えば IPAS (Ilmu Pengetahuan Alam & Sosial の略称) の教科においては自然・社会科学を取扱っており、単元によっては自然環境等について学習をしている [Oky, 2022]。つまり、新しく防災教育に関連する学習内容を組み入れるという中長期的な視野をもつことも重要ではあるが、インドネシアの特性を活かして現行のカリキュラムを用いながら、各単元に紐づく形で教科横断的に防災や自然災害について学ぶことができる仕組みを検討することが即時的であり、本研究の目的の 1 つである。

そこで、本研究では、2022 年度に採択された JST さくら招へいプログラム^{注2)}を皮切りに、正課カリキュラムに付随した形式での防災学習プログラムの考案とテキスト作成、普及発展のための講習会の開催と人材育成に焦点を当てて取り組んできた。

2. これまでの取組みについて

(1) モデル小学校の選定とオンライン研修会の実施

2023 年 2 月に共同研究者である児玉によって採択された JST さくら招へいプログラムにおいては 9 名の招聘者を対象に環境教育や防災教育に関する研修を行った。その研修会に参加をしたロンボク島マタラム地区の公立小学校教員 4 名に対して、研修会の終了後にそれぞれが勤務する 3 つの小学校での防災学習プログラムの導入について了承を得ることでモデル小学校として位置付けた。さらに、モデル小学校ごとに学校内での負担の軽減や教員同士の協働が図れるようにするために、一学校あたり 2 名の教員体制とするために、新たに 2 名の教員に協力依頼を行い、3 つのモデル小学校と 6 名の教員に協力してもらうこととなった。加えて、研修会の参加者で教員養成課程に所属するマタラム大学の教員 1 名にもプログラムの考案や授業実践のサポートをお願いした。

2023 年 6 月から 7 月にかけて、Zoom を用いてオンライン研修会を実施した。研修会では、各モデル小学校で実践してもらう 5 つの防災学習コンテンツ^{注3)}について教育目的や実施方法等について講義をした。その後、8 月からスタートする新学期に向けて授業計画を立ててもらった [村江, 2023]。

(2) 授業実践と防災学習テキストの作成

2023 年 8 月におよそ 1 週間かけて、共同研究者の児玉と Indriyani らと共にモデル小学校を訪問して、防災学習プログラムの実施状況の確認と児童らを対象とした授業を行った。授業実践後は、授業を担当した教員への聴き取り調査を行った。その後、授業を担当したモデル小学校の教員らと共に、防災学習テキスト (Buku Text Pendidikan Kebencanaan) を作成した。

(3) 防災学習研修会の開催

防災教育の普及発展を目的にして、前年に作成した防災学習テキストを用いて防災学習研修会を開催した。参加者はロンボク島マタラム地区の小学校を対象として募集を行った。連携先であるマタラム大学を会場として8月19日から20日の2日間かけて開催した所、30小学校の教員が参加をした。また、研修会では実際にモデル校にて授業を担当した先生を講師役として登壇してもらい5つの防災学習コンテンツについて講義を行った [村江、2024]。

(4) 防災学習用のワークブックの作成

防災学習研修会の参加者へのアンケート調査ならびに授業を担当したモデル小学校の教員への聴き取り調査を受けて、授業をする際の教員の補助教材の役割を果たしつつ、児童の理解度を上げることを目的として、防災学習用のワークブックを作成した (写真 1、写真 2)。また、ワークブックの中には、教員が授業の様子や進め方をイメージできるように、モデル校での授業風景を動画で確認できるように二次元バーコードを付記するなどの工夫を行った。



写真 1 防災学習用ワークブック



写真 2 ワークブックの内容 (p.4)

Ⅱ 教員養成課程の大学生を対象とした防災学習プログラムの開催

1. 防災学習プログラムの新たな展開に向けて

マタラム地区をモデルとした防災学習プログラムの展開は、マタラム大学やマタラム市教育委員会と連携したモデル校の設定から始まり、担当教員の育成を経て、モデル校での授業実践と防災テキストの作成、さらには人材育成と普及・発展を目指した防災学習研修会の開催と一定程度の成果を得ることができた。筆者らは、防災学習プログラムを展開する際に、公立小学校(スコラ)を起点として、地元の教員養成大学や教育委員会と連携して行う普及方法をスコラモデルと命名した(図2)。

その上で、今後防災学習プログラムを展開する上では、ロンボク島マタラム地区のような島嶼部だけでなく、都心部にも焦点を当てて取り組む必要があると考え、新たに私立小学校(マドラサ)を起点としたマドラサモデルと附属小学校(ラボ・スクール)ならびに教員養成課程を有するラボ・スクールモデルの3つのモデルを設定した。

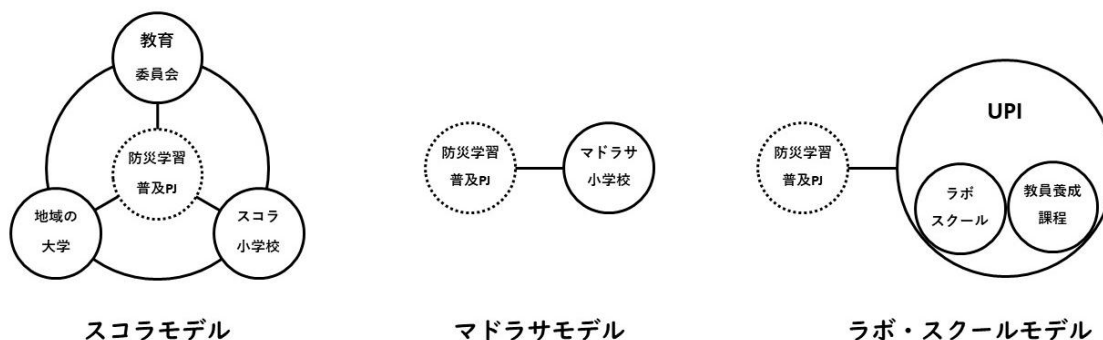


図2 防災学習プログラムの普及モデル図 [村江、2024]

2. インドネシア教育大学での防災学習研修会の開催

(1) インドネシア教育大学との連携

2024年8月に西ジャワ州バンドン市にあるインドネシア教育大学（以下、UPI）を訪問した際に、防災学習プログラムの開発と普及に関して意見交換を行い、共同研究に関する覚書を交わした。UPIは、1954年に教員養成を目的として設立された国立大学であり、日本の教員養成大学等と同様に大学附属の小学校（ラボ・スクール）を有しており、そのラボ・スクールが実証の場となり、インドネシアの正課カリキュラムの開発等に携わっている大学である。

防災学習プログラムの普及を考えた際に、ラボ・スクールでの学習コンテンツの開発と実証、さらには教員養成課程での授業実践ができれば、インドネシア全域から集まる学生に向けて広く周知できると考えた。

(2) 防災学習研修会の開催

UPIには全部で5つのキャンパスがあり、その中からCibiru校とPurwakarta校を対象にした。2025年7月19日に両キャンパスの学生向けに事前研修（Zoom）と8月19日にCibiru校、8月20日にPurwakarta校にて防災学習研修会を実施した。今年度は初めての取組みということもあり、大学の正課の講義として位置付けをせずに、任意の研修会として希望学生向けに行うこととした。研修会のスケジュール（表1）と研修会当日の様子は以下の通りである（写真3、写真4）。

表1 防災学習研修会のスケジュール

事前研修（Zoom開催） 2025年7月19日		防災学習研修会（対面にて各キャンパスで開催） 2025年8月19日 or 8月20日	
13:00-13:05	アンケート記入	10:00-11:30	1. 非常持出しバックづくり
13:05-13:30	1. 日本における防災学習の取組み		2. 避難訓練
13:30-14:15	2. ロンボク島マタラム地区での 防災学習プログラムの取組み	11:30-12:00	3. 防災紙芝居づくり（座学）
		13:00-14:30	4. 防災紙芝居づくり（実践）
14:15-14:30	3. まとめ、質疑応答	14:30-15:00	5. 修了証の授与、アンケート記入



写真3 Cibiru 校での研修会の様子



写真4 Purwakarta 校での研修会の様子

3. アンケート結果と考察

(1) 参加者へのアンケート実施について

Zoom での事前研修ならびに防災学習研修会の参加者に対して、アンケート調査を実施した。事前研修のアンケートでは、基本的属性（①所属キャンパス、②学年、③性別）、自然災害や防災に関する認識、被災経験の有無について事前研修の開始前に尋ねた。

防災学習研修会では、基本的属性に加えて、これまでの防災教育の経験や防災学習研修会を受講しての感想や改善点、さらには防災教育の今後の展開方法について研修会の終了後に尋ねた。アンケートの実施方法に関しては、Microsoft の Forms 機能を用いてアンケートを作成して、それを共同研究者の Indriyani によってインドネシア語に翻訳してもらった。そのアンケートの URL を受講者全員に二次元バーコードで示し、その場で回答をしてもらった。

(2) 基本的属性について

事前研修と防災学習研修会に参加した学生の基本的属性を以下に示す（表 2、表 3）。事前研修と防災学習研修会については、当初はどちらも受講することを条件として両校に伝えていたが、正課外の任意での参加といった位置付けもあり、どちらか片方のみを参加した学生も一定数存在した。そのため、事前研修と防災学習研修会とで参加者数が異なっている。また、女子学生の参加者数と比較して男子学生の参加者数が少ないことが分かる。これは、UPI における学生比率が女子学生よりも男子学生が少ないことが考えられる。

そもそもインドネシアにおける小学校教師の男女比率は、OECD の報告書によると、2018 年現在で女性が 68.4%で男性が 31.6%と圧倒的に女性教師が多い。また、同報告書によると、学校の先生に女性が多いのは世界共通の傾向であるとされ、教師とはいえ子どもを扱う職業なので看護師などと同様にケア職業的な性格を有しているからではないだろうかとも記載されている [OECD、2020]。ちなみに、日本における小学校教師の男女比率は女性が 64.4%で男性が 35.6%とインドネシアと同程度である。

今回実施した防災学習プログラムは、教師の性別が研修内容に大きく関係する内容ではないため、特に配慮等の必要はなく予定通り実施している。

表 2 参加学生の基本的属性（事前研修会）

Cibiru校	女子学生	男子学生	小計①	Purwakarta校	女子学生	男子学生	小計②	合計（①+②）
1年生	0	0	0	1年生	11	2	13	13
2年生	1	2	3	2年生	17	2	19	22
3年生	10	0	10	3年生	17	0	17	27
4年生	4	0	4	4年生	11	0	11	15
大学院生	1	0	1	大学院生	0	0	0	1
小計	16	2	18	小計	56	4	60	78

表 3 参加学生の基本的属性（防災学習研修会）

Cibiru校	女子学生	男子学生	小計①	Purwakarta校	女子学生	男子学生	小計②	合計（①+②）
1年生	0	0	0	1年生	1	1	2	2
2年生	2	0	2	2年生	18	4	22	24
3年生	24	1	25	3年生	12	0	12	37
4年生	7	1	8	4年生	13	0	13	21
大学院生	7	0	7	大学院生	0	0	0	7
小計	40	2	42	小計	44	5	49	91

(3) 被災経験と自然災害に関する危機意識、防災意識について

事前研修の開始前に被災経験の有無と危機意識、防災意識について尋ねた。被災経験に関しては、自身の被災経験の有無だけではなく、自分以外の家族や友人などといった濃淡をつけた4つの選択肢から回答を求めた。次に危機意識は、自身の周辺で自然災害による被害がどの程度起きると感じているかを尋ねた設問で、「近いうちに起こると思う」から「まったく起こらないと思う」までの4件法で回答をしてもらった。最後に防災意識とは、日頃からどの程度防災について意識しているかを尋ねた設問で、「とても意識している」から「まったく意識していない」の4件法で回答してもらった。

まず、事前研修参加者の被災経験の有無について以下に示す（図3）。

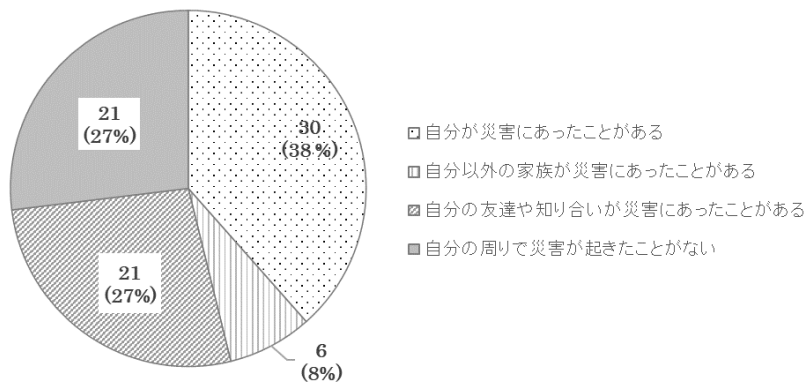


図3 事前研修参加者の被災経験の有無

自分自身が被災を経験している割合が38%、それに家族や友達が被災を経験した割合を加

えると、全体で7割以上の学生が自身の身近な所で災害を経験していることが分かった。次に被災経験の有無による危機意識と防災意識についてカイ二検定を行なった。そうしたところ、危機意識に関しては回答傾向に偏りが見られた ($X^2=9.125$ 、 $df=3$ 、 $p=0.028$)。残差分析の結果、被災を経験していない人は被災を経験している人と比べて「自分が生きているうちに災害は起こらない」と感じている割合が多かった(表4)。一方で、被災経験の有無に関わらず、全体を通じて「近いうちに起こると思う」と「自分が生きているうちに起こると思う」を合わせて9割弱の人が起こると感じており、全体的に危機意識が高いことが明らかになった。防災意識に関しても、全体を通じて「とても意識している」と「意識しているほうだ」を合わせて7割弱の人が防災に対して高い意識を有していることが明らかとなった。図1で示したように、2020年以降の5年間だけで区切ってみてもインドネシア各地で災害は多発しているため、被災経験の有無に関わらず危機意識、防災意識共に高い傾向にあると考えられる。

表4 被災経験の有無による危機意識・防災意識

変数	危機意識				
	出現値	近いうちに起こると思う	自分が生きているうちに起こると思う	自分が生きているうちには起こらないと思う	まったく起こらないと思う
被災経験 有(n=57)		46(81%)	8(14%)	2(3%) ▼	1(2%)
被災経験 無(n=21)		14(66%)	1(5%)	5(24%) ▲	1(5%)
▲は有意に多く、▼は有意に少ない					
変数	防災意識				
	出現値	とても意識している	意識しているほうだ	意識していない	まったく意識していない
被災経験 有(n=57)		5(9%)	36(63%)	16(28%)	0(0%)
被災経験 無(n=21)		3(14%)	10(48%)	8(38%)	0(0%)

(4) 防災学習の取組みについて

防災学習研修会に参加をした91名の学生らに、小学校から高校までの間に学校教育において習ってきた自然災害や防災に関する事柄について記述式で尋ねたところ60名から回答を得られた。得られた回答を取りまとめる際に、災害の種別ごとに着目して、以下のようにまとめた(表5)。

全体を通じて、災害が発生した時を想定して、どのように安全に避難するのかといった訓練や身の守り方に重点を置いた内容を学んでいたことが分かる。こうした取組は日本とも類似している。例えば文部科学省が定める「学校安全資料『生きる力』をはぐくむ学校での安全教育」では、小学生であれば、安全に行動することの大切さや、「生活安全」「交通安全」「災害安全」についての様々な危険の要因や事故等から身を守る方法を理解することが求められている。そのため、例えば北九州市内の公立小学校では自然災害を想定した訓練の他に、火災訓練や不審

者訓練を毎年実施している。

一方で、咄嗟の判断ができるようになるための訓練は重要ではあるが、日頃の授業の中で災害や防災について学ぶ取組も重要である。日本の場合、学年により教科や取り扱う内容は異なるが、災害発生のメカニズムや自然環境については理科を通じて学んだり、地域社会の役割や連携、防災対策等については社会科を通じて学んだり、応急処置や健康管理については保健体育を通じて学ぶといった、日頃から科目横断的に学ぶ仕組みが体系化されている。インドネシアにおいても、災害時を想定した訓練だけでなく、科目に付随した形式で日常的に学ぶことができる仕組みを考えていく必要がある。今回の防災学習研修会はそうした科目との連携についても意識して実施した。

表5 小中高でこれまで防災について学習した内容

地震災害について（記述 28 件）	洪水災害について（記述 3 件）
<ul style="list-style-type: none"> ・地震発生時の避難の仕方 ・警報後の校庭への安全な集合と避難経路について ・地震時の頭部保護や冷静な行動の仕方について 	<ul style="list-style-type: none"> ・洪水時に高い場所に避難する方法 ・洪水を防ぐための環境保全について ・洪水後の衛生管理と感染症予防について
津波災害について（記述 2 件）	火山災害について（記述 1 件）
<ul style="list-style-type: none"> ・津波警報時に高台へ避難する手順 ・津波発生時の迅速な移動と避難所の確認 	<ul style="list-style-type: none"> ・火山噴火の際に避難行動
火災について（記述 3 件）	その他（記述 23 件）
<ul style="list-style-type: none"> ・火災時に鼻と口を濡れた布で覆う方法 ・火災訓練時の安全な避難行動 ・火災発生時の初期消火と通報手順について 	<ul style="list-style-type: none"> ・災害発生後の心のケアやトラウマについて ・災害の種類と特徴について ・地域社会と連携した防災活動について

（5）防災学習研修会について

防災学習研修会の参加者に研修会内で実施した 3 つのワークショップ（非常持出しバッグづくり、避難訓練、防災紙芝居づくり）について、受講してみたの感想を記述式で回答を求めた。記述内容を分類する上で、今回のワークショップに関して、体験型の要素が含まれており「楽しかった・面白かった」といった感想や「教師になる上で役に立った」といった肯定的な内容が多かったが、そのような記載に関しては除外して、ワークショップに対する要望や改善点、今後の防災教育の展開といった内容だけを抽出して、取りまとめた（表 6）。

ワークショップについては、非常持出しバッグづくりでのグループワークや防災紙芝居づくりでは紙芝居の制作時間など 1 つひとつの時間を長くしてほしいといった要望が見られた。2024 年度にロンボク島マタラム地区において実施をした教員向けの講習会では、2 日間かけて実施をしたため 1 つのワークショップに十分に時間をかけることができたが、今回は時間が限られた中での実施だったため十分に時間をかけることができなかった。次回実施をする際には、Zoom での事前研修をうまく利用して、研修会の際になるべく実践の時間を確保するよ

うに改善したい。カリキュラムについては、今回のワークショップで取扱った内容はどれも小学校での導入を肯定する意見が多かった。ただし、導入する上では、単発での実施ではなく定期的に訓練を行ったり、モジュール学習を取り入れたり何度も反復的に学んで知識や行動を定着させる必要があるとの回答があった。また、学校だけでの単独開催ではなく、地域との連携や家庭教育との連携、さらにはこうしたことを可能にするために教育委員会への呼びかけが必要だとの意見もあった。

表 6 防災学習研修会に対する振り返り（記述回答）

ワークショップについて	カリキュラムについて
<ul style="list-style-type: none"> ・プログラムの延長と進行時間の見直し ・制作時間の確保 ・大学での継続的实施 	<ul style="list-style-type: none"> ・小学校のカリキュラムへの導入方法 ・小学校向けモジュールの作成 ・定期的な訓練実施
学校や地域について	その他
<ul style="list-style-type: none"> ・災害発生リスクの高い地域から優先的に実施 ・地域での導入と連携 ・児童や教師が日頃から地域に慣れておくこと 	<ul style="list-style-type: none"> ・家庭教育への展開 ・カリキュラム化に向けた教育委員会への呼びかけ

防災学習研修会の参加者に防災教育を小学校のカリキュラムに取り入れた方がいいかと尋ねたところ、全員が取り入れた方がいいとの回答だった。その上で、どのような教科で防災教育との連携を図ればいいのかと記述式で回答を求めた。その結果を以下に示す（図 4）。

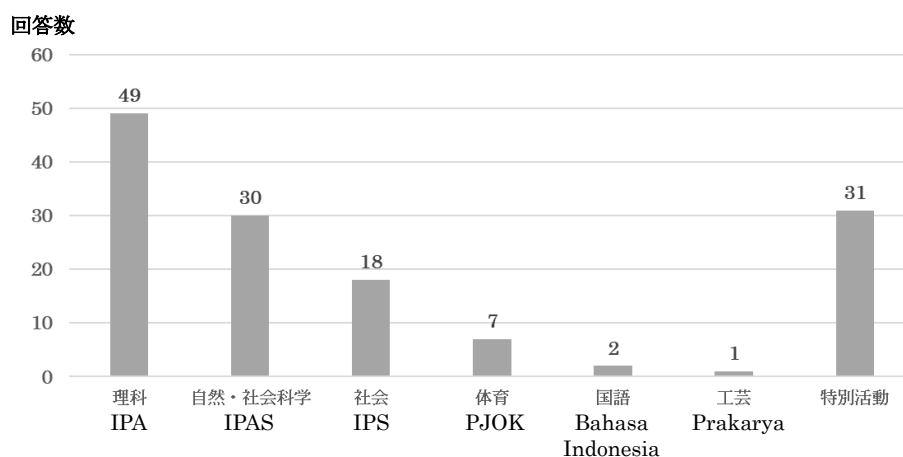


図 4 防災教育を取り入れることができると思う科目一覧

日本と同様に理科や社会といった教科に加えて、体育や国語といった科目横断的に学ぶことができると感じていることが分かる。ちなみに、2022年に施行された現行の Merdeka カリキュラムでは、理科（IPA）と社会（IPS）を統合させた IPAS という教科が新たに設置された。現行のカリキュラムにおいても防災教育と十分に紐づけることができる可能性が示唆された。

また、特別活動とあるが、これらは既存の教科で教えるのではなく、別途、防災教育や環境教育や安全教育といった教科を立ち上げて特別に教えることがいいとした回答があり、そちらを取りまとめたものである。

Ⅲ まとめ

1. 防災学習プログラムの今後の展開に向けて

これまでのモデル校を設定して展開をしていくといったスコラモデル（図 2）とは異なり、UPI の教員養成課程で大学生を対象として防災学習研修会を実施した。UPI には、インドネシア全域から学生たちが集まっているため、仮に大学の正課の授業で防災学習を学ぶ仕組みを創ることができれば、大学を卒業後にインドネシア全域で防災学習プログラムを体験した人材が輩出されることになる。また、たんに大学で防災学習を学んだだけではなく、ラボ・スクールでの実践経験まで積めると即戦力として全国各地の小学校で防災教育を展開することができる。

そのためには、今後も継続して防災学習研修会を実施できるように UPI と連携していく必要がある。今回の取組みでは、ラボ・スクールでの実践を行うことができなかったが、次回以降はそれを加味して実施したいと考えている。

2. ラボ・スクールモデルでの展開に向けて

(1) 授業用のモジュールの作成

防災学習研修会の参加者アンケートにおいて、改善点の 1 つにモジュール作成に関する意見があった。従来のスコラモデルでは、既に現場での教育経験を有する教員を対象とした実践を行っていたが、ラボ・スクールモデルの対象者は教員養成課程の現役大学生で現場での実践経験が乏しいことが予想される。そうした際に 1 つの学習を 10 分から 15 分程度の細かなモジュールで構成することができれば、容易に取り組むことができ、それを習慣化させることができるだけでなく、教員歴が浅くても比較的手軽に導入することができると思う。

今回の研修会で取扱ったコンテンツで言えば、例えば「非常持出しバッグづくり」では備えたほうがいいアイテムを分類して小分けで覚えたり、「避難訓練」では避難までの一連の動作を分割して机の下に隠れるまでを練習したり、校庭に避難するだけを練習したり、「防災紙芝居づくり」では、出来上がった紙芝居を何度かに分けてグループごとに発表する時間として用いたりなど、わずかな時間を使って習慣的に取り組めるようになる。

(2) 児童の理解度を計るための確認シート

これまでは防災学習プログラムを実践するだけで、児童の理解度を十分に検証することができてこなかった。今後、UPI のラボ・スクールで実施することを想定して理解度を計るための確認シートを作成したいと考える。確認シートのサンプルは以下の通りである（写真 5、写真 6）。また、ラボ・スクールでは既存の 5 つの防災コンテンツだけを実践するのではなく、正課

カリキュラムに準じた新たなコンテンツの考案とその検証をする予定である。

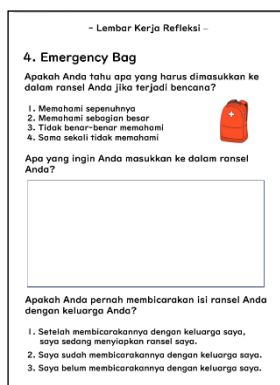


写真 5 確認シート（非常持ち出しバッグ）

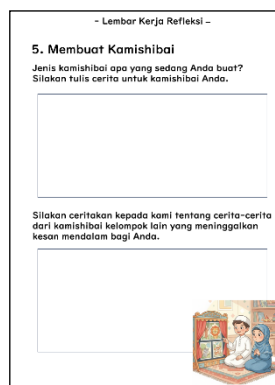


写真 6 確認シート（防災紙芝居）

3. 防災学習プログラムの考案

(1) 家庭教育と連携したプログラムの考案

防災学習研修会の参加者に家庭での防災学習の実施について、「積極的に取組んだほうがいい」から「全く取組む必要はない」までの4件法で質問したところ、「積極的に取組んだほうがいい」と「できれば取組んだほうがいい」とを合わせて、99%の人が家庭での防災学習の必要性を感じていることが分かった（図5）。表6のアンケート結果でも家庭教育との連携の必要性が示唆されており、学校だけ完了する防災学習プログラムではなく、保護者や地域と連携することで、より実効性や安全性が高まるようなプログラムを考案していく必要がある。例えば、既存の「防災バッグづくり」のコンテンツでは、たんに学校で授業として習うだけでなく、各家庭に宿題として持ち帰り、家族で防災バッグの中身について話合ったり、実際に防災バッグを作ってみたりなど学校教育と家庭教育とが連動して学ぶことができれば、学習効果がさらに高まると考える。そのためにも、既存の5つのコンテンツだけでなく、新たなコンテンツを考案する際にも家庭教育と連動する内容を加味していきたい。

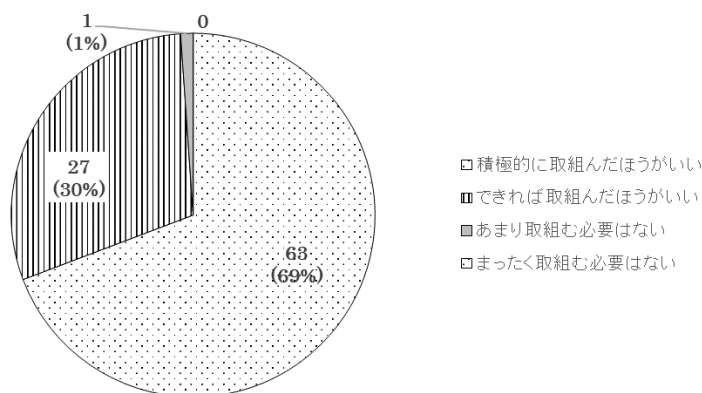


図 5 家庭教育と連動した防災学習の展開について

(2) 低学年向けのプログラムの考案

UPIに併設されている、附属小学校ならびに附属幼稚園にて、防災学習プログラムを実践していく際に、既存の5つのコンテンツを低学年向けに作り変える必要がある。既存のコンテンツは主に4、5年生を想定して考案したものである。発達過程を鑑みた時に、例えば既存の防災紙芝居づくりであれば、自分たちで紙芝居を作成することに重点を置いているが、仮にこれが低学年の児童や幼稚園児を対象とした場合には、制作する過程よりも読み聞かせることが重要となる。また、5つのコンテンツが各々に存在するのではなく、例えば避難訓練に関していえば、防災紙芝居を用いて避難訓練の動機付けをさせるといったコンテンツ同士の連動もこれまで以上に必要になってくる。その他にも園外保育の時間を使って避難場所を確認したり、危険箇所を確認したりといった日常の保育活動をいかに防災教育と連携させていくのかも必要な視点となってくるであろう。

こうした低学年向けにコンテンツをアレンジする動きはこれまでの取組みでも見られた。本研究では詳細は述べていないが、図2のマドラサモデルにおいて防災学習プログラムを取り入れようとしているインドネシア・バンドン市の私立Ar Rafi小学校では、防災学習プログラムを受講した教員が担当する授業において、児童の理解を促進させるためにアレンジを加えて実施していた。本来、非常持ち出しバッグづくりの授業では、非常持ち出しバッグの説明を受けた後に、学習者各々が「備えるべきもの」を考えた上で、グループに分かれて話し合いをして、バッグの中身を考えるグループワーク主体のコンテンツである。しかし同校教師は、3年生向けに授業をする際に「備えるべきもの」を児童自身が考えつくことが難しいと判断して、あらかじめ作成しておいた様々な日用品のイラストが描かれたワークシートで、児童らに災害への備えについて考えさせていた。そして、クラス全体で学びの成果を共有する際には、同じ日用品イラストのマグネット教材を使い、「備えるべきもの」と「備えなくてもいいもの」とに分けてホワイトボードに貼ってもらう授業を展開していた(写真7)。児童らの理解も進んでおり大変素晴らしい授業内容であった。こうしたアレンジは、まさに現場で教鞭をとる教員自身に任せることで、生まれてくると考える。低学年向けのコンテンツに関しては、今後現場の教員を巻き込んで改良を加えていきたい。



写真7 Ar Rafi 小学校での授業の様子

謝辞

本研究にご協力いただいたインドネシアの皆様にご心より感謝申し上げます。また、本研究は北九州市立大学令和7年度特別研究推進費の支援を受けたものである。

(本学 地域共生教育センター 准教授 村江史年)

(本学 文学部 教授 児玉弥生)

(本学 国際環境工学部 特別研究員 Indriyani Rachman)

[注]

- 1) 環太平洋造山帯とは、太平洋の周囲を取り巻く火山帯のことで、英語では **Ring of fire** とも呼ばれている。日本・インドネシア・南米大陸の西側・ベーリング海峡も含めた周囲 4 万 km にも及ぶ火山列島や火山群の総称のことである。環太平洋造山帯には、世界のおおよそ 8 割の活火山が含まれている。また、世界中で起こる地震のおおよそ 9 割の地震が環太平洋造山帯の中で発生している
- 2) **JST さくら招へいプログラム**とは、科学技術振興機構 (**JST**) が実施している事業の名称である。新たな時代の社会を担う、世界の優れた人材を日本に短期間招き、日本の最先端な科学技術や文化に触れてもらうためのプログラムである。
- 3) 5 つの防災学習コンテンツとは、令和 5 年度特別研究推進費の支援を受けて、インドネシア・ロンボク島マタラム地区のモデル小学校で実践した防災学習プログラムのことである。「まち歩きと防災マップづくり」、「避難訓練」、「非常持出しバッグづくり」、「葉を使ったお皿づくり」、「防災紙芝居づくり」の合計 5 つのコンテンツを考案して実施した。

[引用・参考文献]

Badan Nasional Penanggulangan Bencana (インドネシア国家防災庁) Tabel Pencarian data Bencana (災害データベース) <https://gis.bnpb.go.id/databencana/tabel/pencarian.php> (最終閲覧日 2025.12.31)

Asian Disaster Reduction Center (アジア防災センター)、Disaster Information (災害情報) <https://www.adrc.asia/latest/> (最終閲覧日 2025.12.31)

State of the Global Climate 2024 (2025) World Meteorological Organization、<https://library.wmo.int/records/item/69455-state-of-the-global-climate-2024?offset=>(最終閲覧日 2025.12.31)

村江史年、児玉弥生、Indriyani Rachman (2023) 「インドネシアにおける日本式防災教育を参考とした教材の考案と実践 - ロンボク島マタラムの小学校での事例 - 」『地域戦略研究所紀要』第 9 号, 61-72

村江史年、児玉弥生、Indriyani Rachman (2024) 「インドネシアにおける防災人材育成を目的とした研修会の開催 - ロンボク島マタラム地区での事例 - 」『地域戦略研究所紀要』第 10

号, 79-90

Oky Dian V, Puty Y, Khusnul K (2022)、『Ilmu Pengetahuan Alam&Social』, Yudhistira, pp.190-192

Education at a Glance 2020、https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2020_69096873-en.html (最終閲覧日 2026.1.15)

文部科学省 (2019)、『学校安全資料「生きる力」をはぐくむ学校での安全教育』、東京書籍株式会社

離島振興計画の目標設定に関する研究 —計画間の比較と複層的な振興法制に注目して—

黒石 啓太

- I はじめに
- II 現行離島振興計画における「目標」設定
- III 「目標」の多角的分析
- IV 数値目標設定の考え方と設定プロセス
- V おわりに

<要旨>

本論文では、現行離島振興計画の「目標」の記述方法に関する比較検討および分析により、離島振興計画における「目標」設定の形式・内容両面に多様性が存在する一方で、先行計画としての有人国境離島法に基づく都道府県計画において設定されている数値目標が、後続計画としての離島振興計画における「目標」設定に大きな影響を与えている可能性を指摘した。そのうえで、法や当該政策の意義、地域の特性を踏まえた「目標」設定を含む計画策定の意義を指摘した。

<キーワード>

離島振興法、有人国境離島法、離島振興計画、行政計画、数値目標

I はじめに

1 本論文の背景と目的

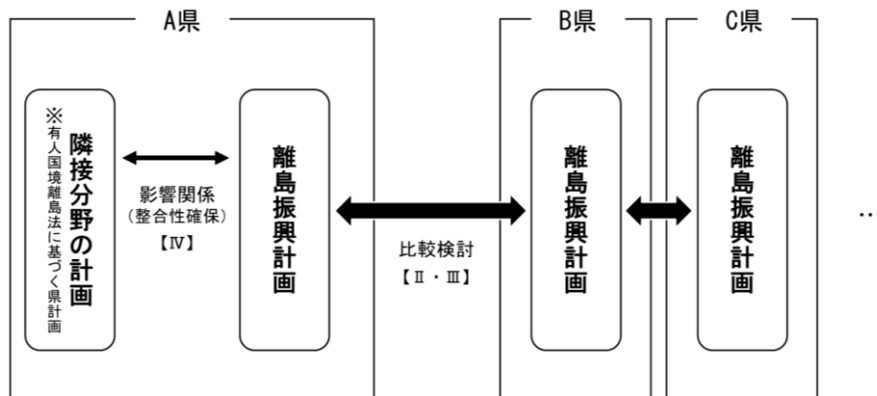
2022年に成立した改正離島振興法は、1953年に制定の離島振興法から数えて第7次改正法となる。同法に基づき、26都道府県が離島振興計画を策定し、離島振興関係施策が講じられてきた。各都道府県における離島の態様は異なっていることを踏まえると、それぞれの都道府県が離島振興によりめざす将来像は異なっていることも考えられる。

これにくわえて、2016年には、「有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する特別措置法」（以下、「有人国境離島法」という。）も成立し、島嶼地域を対象とする複層的な振興法の構造が形成された。有人国境離島法に基づく施策の対象となる地域は、その性質上、必然的に離島振興法に基づく施策の対象地域である。この2つの法律はいずれも、国が定めた対象地域を有する都道府県に対し、同じく国が定める基本方針に基づき、計画を定めるよう努力義務を課している。

また、規定の形式には差異があるものの、それぞれの計画には「目標」を定めるべきことが法定されている。この「目標」を検討することにより、関係都道府県が様々な施策により達

成しようとしていることがいかなるもので、また、その先にはどのような将来像が展望されているのかを明らかにすることを試みるのが本論文の目的である。

図1 本論文の構成のイメージ



出典：筆者作成

具体的には、2023年に関係都道県が策定した離島振興計画の「目標」設定に注目し、各都道県がいかなる施策をとおして、どのような対象地域の将来像を描いているのかを明らかにする。そのうえで、離島振興法に基づく離島振興計画と有人国境離島法に基づく都道県計画との比較検討により、島嶼地域を事例とする複層的な振興法の下において、それぞれの計画、特にその「目標」はどのように設定されているのかを明らかにする。

各都道県の離島振興計画における「目標」の比較検討では、離島振興に関する当該都道県の基礎的情報を確認したのち、全26計画の「目標」に関する記述を概観する。これにより、それぞれの離島振興計画では、計画期間内においてどのような将来像を展望しているのかを確認する。さらに、各計画における「目標」を定性的目標と定量的目標（数値目標）に区分し、全体としての関係都道県が離島振興においてどのような「目標」を掲げ、いかなる政策分野の施策によりこれを達成しようとしているのかの傾向を把握することを試みる。また、定量的目標に関する検討では、とくに、目標設定の単位と政策分野に注目する。

これらの比較検討から得られた知見を踏まえ、ここに生じた差異がどのような要因によるものであるのかを検討するため、離島振興に隣接する他の計画との影響関係に注目し、分析を行う。具体的には、離島振興法に基づく離島振興計画と有人国境離島法に基づく「特定有人国境離島地域の地域社会の維持に関する計画」の「目標」は、相互にいかなる関係にあるのかを検討することとする。

詳細は後述するが、有人国境離島法に基づく計画では、離島振興計画との「整合性」確保が求められていることから、ここに注目して計画間の相互の影響関係を明らかにすることを試みる。前述のとおり、有人国境離島法に基づき指定される「特定有人国境離島地域」は、言うなれば、離島振興法に基づく「離島振興対策実施地域」の部分集合である。このような

関係にある計画は、相互に「目的」は共有しながらも、政策対象地域自体の地域的特性や、具体的な施策や事業の特性などの要因から、両者の「目標」にも差異が生じるはずである。本論文では、この点に注目し実施したヒアリング調査の結果も踏まえ、計画策定過程における策定主体の考え方や、とくに数値目標の設定方法について検討を行う。

これらの検討から、離島振興計画における「目標」の現状と課題を明らかにし、行政計画における目標設定の限界と計画間の相互関係について分析・考察を行うこととしたい。

2 先行研究の整理と概観

具体的な分析や検討に入る前に、本論文に関係する先行研究について、いくつか整理・概観しておく。「行政計画」については、行政法学や行政学分野を中心に豊富な蓄積が存在する。行政法学に関する体系的な研究としては、見上（1996）や西谷（2003）が挙げられよう。見上（1996）では、行政計画の中でも主に都市計画法制について、フランスの都市計画における法的統制（取消訴訟や裁量統制）を踏まえ、実態としての行政計画に多様性があることから、「各種計画の構造とそれにかかわる紛争の特質に応じた制度的な対応が必要である」（見上 1996, p.437）と指摘している。また、西谷（2003）は、行政法学の立場から、法律と計画の関係、行政計画の体系・策定・効果・救済について体系的に論じた貴重な研究である。同研究では、行政計画が法律上も実務上も活用される今日において、実定法に基づく行政計画についての分析から、その全体像を描き出すことを試みている。

行政学においても、行政計画は重要な研究上の論点となっている。1972年の日本行政学会の年報（年報行政研究9）の題は、「行政計画の理論と実際」であり、西尾勝、吉富重夫、中村五郎、伊藤大一、横山桂次・中村陽一、佐藤竺といった研究者の論文が掲載されていることから、その関心の高さがうかがわれる。このほか、地方分権改革によって「分権型行政システム」に移行した場合の行政運営手法としての行政計画に着目した辻山編（1995）では、地方分権と計画間調整、行政計画論の変容と調整、自治体総合計画といった視点からの考察がなされており、本論文との問題意識も近いように思われる。

次に、自治体が策定する計画の数値目標に関する先行研究を整理する。この点については、行政や自治体に関連するテーマではありつつも、行政学分野での研究蓄積は必ずしも多くはないようである。各論的な研究として、障害者プラン（蜂谷 2003）、公共施設等総合管理計画（上森・堤 2016）、自殺対策計画（竹島・山内・南島他 2021）などが挙げられる。このうち、自殺対策計画に関する竹島・山内・南島他の研究は、医療関係の実務者と行政学者の南島和久（政策評価）の共同研究でもあり興味深い。同研究では、国が策定する自殺総合対策大綱等を基に都道府県や市町村が自殺対策計画の策定を進めているが、分析対象とした都道府県と政令指定都市の計画では、「約半数の自治体が大綱と異なる目標値を設定し、約2割の自治体が自殺死亡率以外の指標の目標値を明記するなど、地域の自殺の現状や取組の進捗状況に応じた数値目標が設定されていた」（竹島・山内・南島他 2021, p.31）ことを指摘している。この指摘は、離島振興法－離島振興基本方針－離島振興計画という法・計画体系をとる

離島振興分野の研究においても興味深い。

最後に、離島振興計画に関する先行研究については、黒石(2023)・(2024)、久保田(2021)、唐・栗原(2024)などがある。黒石(2023)は、離島振興計画の策定過程に注目し、この過程における都道府県―市町村関係は、離島振興法が規定する単線的なプロセスではなく、双方向の協議や調整がなされていることを明らかにしている。また、黒石(2024)は、実際に策定された離島振興計画において、関係都道府県の類型化を行ったうえで、法律や基本方針によって計画中で記載することが求められている事項について整理し、都道府県の類型と計画のボリュームの関係、抑制的ともいえる数値目標の設定、全体としての抽象度の高さを指摘している。久保田(2021)は、離島振興政策における生活環境整備や架橋事業の効果を検証し、対象地域の住民一人当たりの課税対象所得および地域経済循環率の変化から、「離島の地理的な条件不利性は一定程度解消されつつある」(久保田 2021, p.116)とした。唐・栗原(2024)は、宿泊施策を事例として、離島振興政策の効果検証から、都道府県ごとの施策展開状況の多様さを明らかにしたうえで、「民宿事業には宿泊収容人数を増やす効果は認められなかったものの、施設充実政策には、66%収容人数を増加する効果が確認された」(唐・栗原 2024, p.9)ことを明らかにした。そのうえで、離島振興政策の定量的な政策評価について、さらなるデータベースの充実の必要性を指摘している。

このように、関連する先行研究自体は数多く存在しているものの、本論文で注目する離島振興計画の目標設定については、体系的・実証的な研究は見られないのが現状である。そこで、以下では、離島地域の振興・維持に関連する法制度を整理し、離島振興法制における政策の体系を確認したうえで、現行離島振興計画においていかなる目標設定がなされているのかについて分析・検討を行うこととしたい。

3 離島地域の振興・地域社会の維持に関連する法制度の概要

本論文では、離島振興法に基づく政策体系を中心に、離島地域の振興・地域社会の維持に関連する法制度の実態的運用について検討を行う。この検討に先立って、関連する法制度を概観しておく。離島地域を主な対象地域とする法や制度は複数存在するが、主要なものとして、離島航路整備法、離島振興法、有人国境離島法についてその概要を整理する。これら 3 法のうち、最も早く成立したのは 1952 (昭和 27) 年の離島航路整備法 (昭和 27 年法律第 226 号) であった。同法は、離島を対象とする日本の法律として最初に成立したものである¹⁾。愛媛県選出の衆議院議員であった關谷勝利ほか 48 名の衆議院議員の連名で提出され成立した離島航路整備法は、国による特別の助成措置を法律上規定することにより、離島航路の維持及び改善をはかることを目的とした法律であるが、後述する離島振興法および有人国境離島法が期限の定めのある時限法であるのに対し、期限の定めのない恒久法であるという点は特徴的であり、2025 (令和 7) 年 12 月現在においても現行法としての効果を有している。

前述の離島航路整備法は、その名称のとおり、離島航路の維持及び改善といった政策分野に特化・限定した法律であったのに対し、1953 (昭和 28) 年に成立した離島振興法 (昭和 28

年法律第 72 号) は、改正を重ねるにつれてその法目的に変遷は見られるものの、「経済力の培養、島民の生活の安定及び福祉の向上を図り、あわせて国民経済の発展に寄与することを目的とする」(旧離島振興法(制定当時)第 1 条を抜粋)ものであるとされ、離島に関する総合的な振興法として成立したものであった。離島航路整備法と同様、離島振興法も綱島正興ほか 71 名の議員の提案により成立した法律である²⁾。時限法であった離島振興法は、現行の第 7 次改正法に至るまで、10 年に一度の期限延長を目的とした改正を重ねている。離島振興に基づく施策の対象となる地域は、主務大臣が国土審議会の意見を聴いて指定する「離島振興対策実施地域」に限定されるものの、今日では、外海・内海を問わず、さらには滋賀県の琵琶湖の沖島(近江八幡市)まで指定されており、相当程度広範な離島が離島振興対策実施地域に指定されている。

2016(平成 28)年に成立した有人国境離島法も、谷川弥一ほか 15 名提出の議員立法であり、離島振興法同様 10 年間の時限法である。同法では、①自然的経済的社会的観点から一体をなすと認められる二以上の離島で構成される地域内の現に日本国民が居住する離島で構成される地域、② ①のほか領海基線を有する離島であって現に日本国民が居住するものの地域を「有人国境離島地域」とであると定義している。そのうえで、有人国境離島地域のうち、継続的な居住が可能となる環境の整備を図ることがその地域社会を維持する上で特に必要と認められるものとして別表に掲げるものを「特定有人国境離島地域」とし、同法第 10 条には、特定有人国境離島地域をその区域に含む都道府県は、国の定める基本方針(有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する基本的な方針。以下、「有人国境離島基本方針」という。)に基づき、当該特定有人国境離島地域について、その地域社会の維持に関する計画を定めるよう努めることが規定されている。有人国境離島法に規定する有人国境離島地域および特定有人国境離島地域は、小笠原諸島振興開発特別措置法の適用を受ける小笠原諸島、奄美群島振興開発特別措置法の適用を受ける奄美群島、沖縄振興特別措置法の適用を受ける沖縄県を除き、いずれも離島振興法上の離島振興対策実施地域に指定されている地域である。離島振興法と有人国境離島法を比較した場合、法律名にも表現されているとおり、離島振興法が対象地域の「振興」をめざし、有人国境離島法が対象地域の「保全」および「地域社会の維持」をめざしているという特性上、離島振興法の方が広範な施策(分野)によりその目的を達成する設計となっている。

ここまで、離島地域に関する離島航路整備法、離島振興法、有人国境離島法の 3 法の概要を整理してきたが、前述のとおりこの 3 法は、いずれも議員立法によって成立したものであった。その背景には、関係都道府県を中心とした立法要請活動が展開され、これを受けた国会議員の動きもあって成立したという経緯がある。一方、離島航路整備法が期限の定めのない恒久法であるのに対し、離島振興法と有人国境離島法には、時期は数年ずれるものの、いずれも 10 年間の時限法という共通点がある。

表1 離島振興法及び有人国境離島法の制定・延長改正

	離島振興法	有人国境離島法
1953（昭和28）年	離島振興法成立	
1962（昭和37）年	離島振興法改正（第1次延長）	
1972（昭和47）年	離島振興法改正（第2次延長）	
1982（昭和57）年	離島振興法改正（第3次延長）	
1992（平成4）年	離島振興法改正（第4次延長）	
2002（平成14）年	離島振興法改正（第5次延長）	
2012（平成24）年	離島振興法改正（第6次延長）	
2016（平成28）年		有人国境離島法成立 ※2027（令和9）年度末まで
2022（令和4）年	離島振興法改正（第7次延長） ※2033（令和15）年度末までの延長	

※期限延長に関する法改正のみ記載。

出典：筆者作成。

4 離島振興法の政策体系

本論文では、主として離島振興法に基づく政策体系に注目して検討を行うことから、その基本的な枠組みを整理しておく。前節においても整理したとおり、現行離島振興法に基づく政策体系は、法律としての離島振興法を頂点として、主務大臣（総務大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣、農林水産大臣、経済産業大臣、国土交通大臣及び環境大臣）が定める「離島振興基本方針」（以下、「基本方針」という。）、区域内に離島振興対策実施地域を有する関係都道府県が策定する「離島振興計画」からなっている³⁾。離島振興法第3条では基本方針について、同法第4条では離島振興計画について、それぞれにおいて定めるべき事項を規定している。ただし、離島振興計画において定めるべき事項について、離島振興法上は「おおむね」としての例示列举の体裁をとっており、また基本方針上も「離島振興計画は、離島地域の発意と主体性に基づき自由な発想で作成されるものであり、ここに記載のない事項を離島振興計画に記載することを妨げるものではない」ことが明示されている。

このような設計となっていることもあり、次章以下で検討するとおり、関係都道府県が策定する離島振興計画にはその形式・内容ともに大きな差異が見られるようになっている。

II 現行離島振興計画における「目標」設定

1 本研究における「目標」

本章では、47都道府県のうち、離島振興法に基づく離島振興対策実施地域を有する26都道府県の離島振興計画の「目標」に関する記述を概観する。政策の目標に関する記述方法としては、大別して、定性的目標と定量的目標に区別できるが、本研究の問題関心は、「各都道府県が策定する計画が達成された場合、日本の離島は総体としてどのような状況にあることになるのか」を概観することであるから、それぞれの計画がめざすところを合算できる必要がある。そこで、本研究においては、非数値目標についても整理しつつ、主として定量的目標である数値目標に着目して検討を行う。

2 離島振興に関する関係都道県の基礎的情報の整理

具体的な計画の分析の前提として、離島振興に関する関係都道県の基礎的情報を整理しておく。表2からは、関係都道県数および指定地域数は、東日本に比して西日本の県に偏在していることがわかる。また、指定地域内人口は、最大の長崎県（113,056人）と最小の石川県（66人）の間には、1,700倍を超える差がある。また、指定地域内人口割合は、高い順に、長崎県（8.61%）、香川県（3.32%）、島根県・鹿児島県（2.85%）、新潟県（2.36%）となっており、この5県のみが都道県総人口に占める指定地域内人口の割合が1%を超えている。

表2 関係都道県の基礎的情報（離島振興対策実施地域関係）

都道県名	指定地域数	有人島数 法指定	市町村数 関係	指定地域内人口 [A]	都道県総人口 [B]	指定地域内人口割合 [A/B]	面積	海岸延長
北海道	5	6	6町	9,819	5,224,614	0.19	416.7	221.7
宮城県	2	8	2市1町	663	2,301,996	0.03	15.2	81.3
山形県	1	1	1市	158	1,068,027	0.01	2.7	12.0
東京都	1	9	2町6村	21,532	14,047,594	0.15	290.5	264.0
新潟県	2	2	1市1村	51,845	2,201,272	2.36	864.5	304.0
石川県	1	1	1市	66	1,132,526	0.01	0.6	5.2
静岡県	1	1	1市	268	3,633,202	0.01	0.4	4.0
愛知県	1	3	1市1町	3,430	7,542,415	0.05	3.4	26.2
三重県	1	6	2市	2,861	1,770,254	0.16	13.7	60.4
滋賀県	1	1	1市	242	1,413,610	0.02	1.5	6.8
兵庫県	2	5	2市	4,439	5,465,002	0.08	21.0	69.0
島根県	1	4	3町1村	19,122	671,126	2.85	342.6	464.5
岡山県	6	14	6市	1,551	1,888,432	0.08	22.6	103.6
広島県	7	13	6市1町	9,398	2,799,702	0.34	65.2	166.9
山口県	7	21	7市4町	2,755	1,342,059	0.21	64.4	200.6
徳島県	2	2	1市1町	193	719,559	0.03	2.1	12.6
香川県	5	24	5市4町	31,510	950,244	3.32	217.6	329.2
愛媛県	9	31	6市1町	11,669	1,334,841	0.87	90.4	308.4
高知県	1	2	1市	142	691,527	0.02	11.3	26.7
福岡県	1	8	4市1町	1,738	5,135,214	0.03	13.3	63.4
佐賀県	1	7	1市	1,203	811,442	0.15	10.9	48.2
長崎県	7	51	8市2町	113,056	1,312,317	8.61	1,550.4	2,418.6
熊本県	1	6	2市	2,584	1,738,301	0.15	20.8	64.7
大分県	2	7	2市1村	2,950	1,123,852	0.26	17.6	62.2
宮崎県	2	3	3市	719	1,069,576	0.07	5.2	27.2
鹿児島県	7	20	4市4町2村	45,339	1,588,256	2.85	1,251.3	733.5
合計	77	256	68市31町11村	339,252	68,976,960	0.49	5,316.1	6,084.9

※指定地域内人口および都道府県総人口は単位：人、指定地域内人口割合は単位：%、面積は単位：km²、海岸延長は単位：km。

※人口は、2020（令和2）年国勢調査に基づく確定数。面積は、国土交通省国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調（令和2年10月1日）」等に基づく数値、海岸延長は国土交通省水管理・国土保全局「海岸統計調査（令和2年3月31日）」等に基づく数値である。出典：日本離島センター（2025）「2023 離島統計年報 CD-ROM 版」を基に筆者作成。

すなわち、関係都道県のなかでもその実態は多様であり、離島振興においてめざすべき将来像、そのために必要となる施策、投じられる（べき）資源の量にも差が出てくることは必然ともいえる。

関連して、前述の有人国境離島法に基づく「特定有人国境離島地域」を有する都道県は、北海道（利尻・礼文、奥尻島）、東京都（伊豆諸島南部地域）、新潟県（佐渡）、石川県（舳倉島）、島根県（隠岐諸島）、山口県（見島）、長崎県（対馬、老岐島、五島列島）、鹿児島県（甬列島、種子島、屋久島、三島、吐噶喇列島）の8都道県となっている。また、このうち、当該都道県内に、「離島振興対策実施地域ではあるが、特定有人国境地域ではない離島」を有するのは、北海道、東京都、新潟県、山口県、長崎県、鹿児島県の6都道県である。言い換えると、石川県と島根県については、離島振興対策実施地域と特定有人国境離島地域の区域が完全に一致しているということになる。

離島振興計画に関する分析を行った黒石（2024）では、離島振興における都道県別の指定地域と市町村の関係を類型化している（表3）。これは、当該都道県における指定地域と関係市町村が、それぞれ単一であるのか、複数であるのかという視点から類型化されたものであった。この類型は、本論文が注目する「目標」の記述形式の分析においても有用であると思われる。なぜなら、〈単一〉－〈単一〉型であれば、当該都道県内の唯一の指定地域は、単一の市町村のみが関係市町村となることから、離島振興計画を策定する都道県と関係市町村での協議調整は、相対的に行きやすくなり、計画全体を通しての数値目標の設定に要する調整コストが抑えられることが想定される。一方で、対照的な〈複数〉－〈複数〉型では、当該都道県内に複数の指定地域が存在し、そこに複数の関係市町村が存在することから、計画全体を通しての数値目標の設定には、多くの調整コストを払わなければならないことが想定される。

表3 都道県別の〈指定地域〉－〈市町村関係〉の類型

		市町村	
		単一	複数
指定地域	単一	6 (山形県、石川県、静岡県、滋賀県、高知県、佐賀県)	6 (東京都、愛知県、三重県、島根県、福岡県、熊本県)
	複数	0 (該当なし)	14 (北海道、宮城県、新潟県、兵庫県、岡山県、広島県、山口県、徳島県、香川県、愛媛県、長崎県、大分県、宮崎県、鹿児島県)

出典：黒石（2024）p.16を参照。

以下では、このような類型も用いながら、具体的な関係都道県策定の離島振興計画における具体的な「目標」に関する記述を整理していくこととしたい⁴⁾。

3 北海道・東北・関東・中部地方の計画における「目標」

(1) 北海道【〈複数〉－〈複数〉型】

北海道には、礼文島、利尻島、天売島・焼尻島、奥尻島、小島という5つの指定地域が存在し、関係市町村は6町であり、前述の類型では〈複数〉－〈複数〉型にあたる。全道としての基本方針として「個性豊かな島の魅力を活かした 持続可能な地域社会の構築」を掲げ、計画全般に関わる基本目標として「道内の離島地域における将来的な人口の社会増減均衡を図るため、関係人口の創出・拡大や地域資源の活用など、本計画に定める幅広い施策を推進することにより、持続可能な地域社会の構築をめざす」（北海道計画 p.17）としている。

北海道計画においては、全道を通しての数値目標は設定されていない。北海道計画では、単一の指定地域内に複数の関係市町村が存在する場合、そのそれぞれの市町村を単位とする地域振興計画が策定されている⁵⁾。この地域振興計画でも、ほぼすべての町が人口に関する目標として「社会減の改善」という非数値目標を掲げている。

また、各地域振興計画においては、産業促進事項の項目が設けられており、ここにおいては、業種ごとの新規設備投資件数・設備投資による新規雇用者数に関する数値目標が設定されている。

(2) 宮城県【〈複数〉－〈複数〉型】

宮城県は、牡鹿諸島と浦戸諸島という2つの指定地域を有し、関係市町村は2市1町という〈複数〉－〈複数〉型の県である。宮城県計画では、「地域の実情を踏まえ、住民がやすらぎと生きがいを持って安心して生活でき、島内外の交流を促進しながら、自立のできる島づくりを目指すとともに、島の人口の著しい減少の防止と島への定住の促進を図っていく」（宮城県計画 p.1）ことが計画の目標であるとされている。

宮城県計画では、全県を通しての数値目標は設定されておらず、また指定地域別の地域振興計画においても、「島民の利便性の向上を図る」、「交流人口の拡大を図る」、「著しい人口減少の抑制に努める」と行った非数値目標が掲げられており、数値目標は設定されていない。

各地域振興計画では、産業振興促進事項に関する項目が設けられ、この項目では、計画期間中の設備投資件数および新規雇用者数に関する数値目標が設定されている。

(3) 山形県【〈単一〉－〈単一〉型】

山形県は、飛島（酒田市）の1島のみが離島振興対策実施地域に指定された、〈単一〉－〈単一〉型の県である。山形県計画では、振興の基本方針として「自然豊かで魅力あふれる『山形県の宝』である本件唯一の有人離島『飛島』の価値を広く国民、県民、市民に伝えていくとともに、多様な人・団体が関わる協働の島づくりの推進、産業の振興、交流人口・関係人口の拡大により移住・定住を促進し、コミュニティの維持や福祉の向上、ひいては本地域の持続的発展を図」（山形県計画 p.4）ることを宣言している。そのうえで、①安全・安心・安定・快適な環境の島、②持続可能な産業が育つ島、③新技術を活用し一緒に可能性をひろげ

る島、④関わりたい・気軽に行ける・暮らしたい島を「振興の目標（めざす島の姿）」として掲げている。

山形県は〈単一〉－〈単一〉型という性格上、全体計画／地域別計画の形式をとっておらず、全編を通して念頭に置かれているのは飛島のみである。ここにおいては、数値目標は設定されておらず、産業振興促進事項の項目のみで新規設備投資件数および新規雇用者数に関する数値目標が設定されている。

（4）東京都【〈単一〉－〈複数〉型】

東京都は、伊豆諸島の1地域に2町6村が存在する〈単一〉－〈複数〉型に該当する。東京都計画では、10年後に目指すべき3つの未来として、「①自らのポテンシャルの最大限の発揮と創意工夫により、島しょ地域の魅力と活力が大きく向上している、②本土と島しょをつなぐ様々なインフラの整備やデジタル技術の活用により、地理的制約が克服され、島しょ地域の可能性が飛躍的に高まっている、③新型コロナや人口減少・少子高齢化等の直面する危機を乗り越えて、持続的な回復『サステナブル・リカバリー』を成し遂げることにより、島しょ地域の発展が図られている」（東京都計画 p.17）ことを示している。なお、本論文で取り上げるのは、離島振興法上の離島振興計画であるが、東京都にはこのほかにも小笠原諸島振興開発特別措置法の対象となる小笠原村が存在する。

東京都計画は、都全体の計画と島別基本計画から構成されている。都の全体計画では、具体的な設定されていない。島別基本計画については、名称上「島別基本計画」とされているが、新島・式根島という複数の島から構成される新島村については「新島・式根島基本計画」とされ、実質は町村別計画となっている。ここにおいては、全2町6村のうち、神津島村、三宅村、御蔵島村、八丈町、青ヶ島村の1町4村において、数値目標が設定されている項目があった（表4）。

また、産業振興促進事項については、島別基本計画ではなく、計画全体の別冊に全町村について数値目標が設定されている。一定の共通事項もみられるが、町村によって対象とする業種や内容はそれぞれ異なっている。

表4 東京都計画における数値目標

目標単位	区分	目標	目標数値
神津島	人口	定住人口	1,700人
	交通・通信	舗装済道路延長	85km
	産業振興	漁獲量	780t
	産業振興	農産物生産額	20,000千円
	観光	観光客数	35,000人
	医療	基本健診受診率	50%
	福祉	保育園児数	42人
	介護	デイサービス利用回数	5,200回
		体操事業・介護予防サービス利用者数	1割増
	教育・文化	いじめ発生件数	0件

		離島留学生受入	14 人
	文化	郷土資料館入館者数	2,000 人
	生活環境	農業集落排水加入率	86%
		一般家庭ごみリサイクル率	5.2%
三宅島	人口	定住人口	1,800 人
御蔵島	交流	関係人口	1,000 人
八丈島	人口	定住人口	6,500 人台
青ヶ島	交流	関係人口	210 人
	エネルギー	太陽光発電による供給電力の使用割合	50%

※「区分」は筆者による。

出典：東京都離島振興計画を基に筆者作成。

(5) 新潟県〔〈複数〉－〈複数〉型〕

新潟県は、粟島と佐渡島の2地域が、それぞれ粟島浦村と佐渡市の区域と合致している〈複数〉－〈複数〉型の県である。新潟県計画では、「魅力と活力にあふれ 誰からも愛される島づくり」（新潟県計画 p.13）を目指し、①産業で自立する島、②安全安心な暮らしの島、③交流でつながる島づくりに取り組むとしている。

新潟県計画においては、計画全体に関する数値目標は設定されていないものの、指定地域別の振興計画で詳細な数値目標が設定されている（表5）。ここでは、現状値（佐渡島2020年／粟島2021年）と目標値（佐渡島2026年／粟島2032年）が併記されていることにくわえ、当該目標に対応するSDGs17のゴールも項目ごとに示されていることは特徴的である。また、それぞれの数値目標は、その数値自体のみならず項目も2地域（市町）によって大きく異なっていることも特徴として指摘できる。数値目標については、ほとんどの項目で現状地を上回る目標が設定されている。

また、産業促進事項については、各振興計画において業種や内容に関する数値目標が設定されている。

表5 新潟県計画における数値目標

目標単位	区分	目標	目標数値
佐渡島	人口	社会動態における人口移動数	±0 人
		UI ターン者数	600 人
		若者（40歳未満）のUI ターン者数	350 人
		出生数	287 人
	交通・通信	航路利用者数	2,000,000 人
		航空路利用者数	100,000 人
		路線バス利用者数	380,000 人
		難視聴地域数	0 地域
	産業振興	市内総生産額	180,000 百万円
	雇用	新規企業、企業誘致し雇用した人数	60 人
	生活環境	污水衛生処理率	63.8%
		1人1日当たりごみ排出量	995g
		リサイクル率	22.6%
		市内の温室効果ガス（CO2）排出量	384 千 t
	医療	さどひまわりネット加入率	35.0%

	介護	高齢者実態調査による生きがいがあると回答した高齢者の割合	65.0%
	福祉	健康寿命（平均自立期間要介護2以上）	81.0歳
		しまびと元気応援団参加数	8,000人
	教育・文化	自己肯定感の肯定的評価率（小学校）	85.0%
		自己肯定感の肯定的評価率（中学校）	75.0%
		生涯学習事業参加者数	13,000人
	観光	ふれあいガイドの利用客数	20,000人
		1日当たりの観光消費額	55,000円
		市内の宿泊者数	550,000人泊
	自然環境	農薬・化学肥料5割減以上の水稻面積の割合	88.0%
		トキの野生下定着数	トキが過密にならず遺伝的多様性と個体数増加傾向を維持
	防災	災害など自然外因による死亡者数	0人
		自主防災組織訓練の実施率	50.0%
	人材	本市の附属機関・懇談会等における女性の登用割合	40.0%
地域づくり活動に関わった人数		4,600人	
粟島	人口	定住人口	323人
		新規移住者数	7人
		保育園児	15人
		小学生・児童数	15人
		中学生・生徒数	20人
		離島留学生徒数	14人
	交通・通信	フェリー乗船客数	30,600人
		高速船乗客数	19,300人
		乗合いタクシー利用者数	5,000人
		コミュニティバス利用者数	5,000人
	産業振興	庁内タスクフォースによる事業化件数	1件
		漁獲高	110,000千円
		大豆（一人娘）の加工所への供給量	1,000kg
	生活環境	新築着工件数	1件
		空き家利活用件数	1件
		断水発生回数	0回
	医療	看護師数（保健師含む）	4人
		へりの運行に係る関係者との連絡会議	2回
		健康教室	30回
		特定検診の実施	1回
	介護	通所介護事業の継続	190回
	福祉	保育士人数	4人
		里親登録者数	5人
	教育・文化	教員・講師人数	14人
	観光	観光入込客数	16,000人
		観光客収容人数	390人
		秋冬の観光イベント開催	1回
	自然環境	クリーンアップ作戦への参加者数	300人
		あわしま自然体験学校体験プログラム数	10回
	防災	火災死傷者数	0人
		自然災害死傷者数	0人

※「区分」は筆者による。なお、粟島に関する目標のうち、産業振興促進事項との重複を省いた。

出典：新潟県離島振興計画を基に筆者作成。

(6) 石川県【〈単一〉－〈単一〉型】

石川県は、舳倉島（輪島市）の1地域のみが離島振興対策実施地域に指定された〈単一〉－〈単一〉型の県である。石川県計画では、離島振興に向けた施策・整備方針として「住民が安心して生活できる環境づくりや就業促進、介護・福祉の向上、観光振興、交流人口拡大、自然環境保護、再生可能エネルギー等の利活用、人材の確保など賑わいある島づくりを推進する」（石川県計画 p.3）としたうえで、複数の非数値目標を掲げている。〈単一〉－〈単一〉型という性格上、全県計画と地域別計画は区別されず、一体的なものとなっている。

石川県計画においては、産業振興促進事項を除き数値目標は設定されていない。産業振興促進事項のうち、特筆すべきは、水産業の目標指標として「海女漁従事者数（現状値100名を維持）」が掲げられていることであろう。

(7) 静岡県【〈単一〉－〈単一〉型】

静岡県の離島振興対策実施地域は、初島（熱海市）のみであり、〈単一〉－〈単一〉型の県となっている。静岡県計画では、目指す姿を「人と自然が共に輝き、未来が輝く島【初島】」（静岡県計画 p.6）とし、「住む人みんなの“笑顔”輝く島」、「美しい“自然”輝く島」、「訪れる人みんなの“笑顔”輝く島」を振興の基本方向として掲げている。

〈単一〉－〈単一〉型の静岡県計画では、全県計画と地域別計画は区別されていない。同計画においては、2032年の目標値として2つの具体的な数値目標が設定されている（表6）。産業振興促進事項については、対象とする業種を旅館業と農林水産物等販売業のみに絞った数値目標（設備投資件数・新規雇用者数）が設定されている。

表6 静岡県計画における数値目標

目標単位	区分	目標	目標数値
初島	人口	定住人口	268人
	観光	初島への年間来訪者数	23万人

※「区分」は筆者による。

出典：静岡県離島振興計画を基に筆者作成。

(8) 愛知県【〈単一〉－〈複数〉型】

愛知県は、愛知三島という単一の指定地域が1市1町から構成される〈単一〉－〈複数〉型の県である。愛知県計画では、目指すべき姿として「地域資源を生かし多様な交流により新たな価値を創造するあいちの離島」（愛知県計画 p.13）を掲げ、SDGsの理念のもと、関係施策を展開していくこととされている。そのうえで、取り組むべき4つの視点として、①安全安心で将来に渡って暮らし続けることができる地域づくり、②誰もが生きがいを感じながら働ける地域づくり、③自然と文化が調和する地域づくり、④多様な人材・企業との交流が促進される地域づくりを取組みの視点として提示している。

愛知県計画は、全体計画と地域別計画（「各島の地域事情に応じた取組の方向性」）から構

成されているが、数値目標については全体計画と地域別計画の両方にそれぞれ設けられている（表 7）。定住人口については全体計画中に島別の数値目標が設けられているが、いずれの目標（2030 年時点）も 2020 年時点よりも少ない数値が設定されている。

産業振興促進事項については、全体計画中に設けられているが、数値目標は佐久島（西尾市）と日間賀島及び篠島（南知多町）という市町単位で設定されている。

表 7 愛知県計画における数値目標

目標単位	区分	目標	目標数値
愛知三島 (佐久島)	人口	定住人口	158 人
	交流	関係人口（島で行われるボランティア活動に参加した延べ人数）	1,600 人
	人材	地域おこし協力隊数累計	11 人
愛知三島 (日間賀島)	人口	定住人口	1,361 人
		2032 年時点での維持すべき出生数	9 人
愛知三島 (篠島)	人口	定住人口	1,204 人
		2032 年時点での維持すべき出生数	14 人

※「区分」は筆者による。

出典：愛知県離島振興計画を基に筆者作成。

（9）三重県【〈単一〉－〈複数〉型】

三重県は、志摩諸島という単一の指定地域が 2 市から構成される〈単一〉－〈複数〉型の県である。三重県計画では、「基本的方針」として現状認識や取り組むべき政策分野等が示されているが、目指すべき姿が端的に示されたフレーズ等は明示されていない。「離島の振興に関する目標」に関する記述としては、「本計画に沿った取組を進めることで、離島で暮らすことの魅力を高め、急激な人口流出を抑えるとともに、移住・定住を促進することが特に重要であることから、『離島人口の社会増減率』を目標項目として設定」（三重県計画 p.3）することのみが示され、この記述の後に、後述する数値目標の表が掲示されている。

三重県計画の特徴は、同計画が全体計画と各島別の振興計画から構成されているという点である。指定地域としての志摩諸島は 6 島からなるが、この 6 島それぞれについて振興計画が作成されている。

数値目標については、全体計画中に全県目標が設けられており、島別の振興計画中には該当するものは見られない（表 8）。この全県目標は 2016 年～2020 年の 5 年間の平均値と 2030 年を比較する形式で示されている。産業振興促進事項についても、全体計画中に記載があるが、こちらについては市の単位で目標が設定されている。

表 8 三重県計画における数値目標

目標単位	区分	目標	目標数値
志摩諸島	人口	離島人口の社会増減率	△1.00%

※「区分」は筆者による。

出典：三重県離島振興計画を基に筆者作成。

4 近畿・中四国地方の計画における「目標」

(1) 滋賀県〔〈単一〉－〈単一〉型〕

滋賀県は、海に面しない内陸県でありながら、沖島（近江八幡市）という指定地域を有する〈単一〉－〈単一〉型の県である。滋賀県計画では、基本目標として、①安心して暮らし続けられる沖島、②琵琶湖の恵みとともに持続可能な沖島、③島民 200 人を維持（2032 年度末時点）⁶⁾を掲げ、これを踏まえた基本の方針として、①誰もが訪れやすく、住みやすい沖島（湖上交通・島内外交通）、②琵琶湖の恵みとともに、島ならではの産業を育む沖島（産業）、③安心していつまでも暮らし続けることができる沖島（福祉・医療）、④島民だけでなく、みんなの力で発展する沖島（移住・関係人口）を重点的なものと位置付けている。

〈単一〉－〈単一〉型という性格上、滋賀県計画は全体計画と地域別計画を区別せずに一体的なものとして構成されている。滋賀県計画では、基本目標という抽象度の高い段階の目標中に「島民 200 人を維持」という具体的な数値目標を掲げている点に特徴があるといえよう（表 9）。産業振興促進事項については、5 つの業種ごとに新規設備投資件数および設備投資による新規雇用者数に関する数値目標が設定されている。

表 9 滋賀県計画における数値目標

目標単位	区分	目標	目標数値
沖島	人口	定住人口	200 人

※「区分」は筆者による。

出典：滋賀県離島振興計画を基に筆者作成。

(2) 兵庫県〔〈複数〉－〈複数〉型〕

兵庫県は、沼島、家島群島という 2 つの指定地域を有し、これらの地域がそれぞれ 2 市に属するという〈複数〉－〈複数〉型の県である。兵庫県計画では、めざすべき姿として「誰もが希望を持ち、一人ひとりの可能性が広がる元気な島の創造」（兵庫県計画 p.7）を掲げ、①誰もが生きがいを感じながら自立的に発展する島づくり、②誰もが暮らしやすい環境を実現する島づくり、③誰もが安心して生き生きと健康に暮らせる島づくり、④誰もが多様な地域間交流により豊かに暮らせる島づくりに取組むとしている。

兵庫県計画は、県全体の計画に相当する部分と 2 地域それぞれを対象とした地域振興計画から構成されており、全体計画中に数値目標は見られない。また、産業振興促進事項については、沼島地域振興計画には記述がない一方で、家島群島地域振興計画中にはこれに関する

記載があり、設備投資件数と新規就業者数に関する数値目標を有している。沼島は、人口 360 人ほどの小規模な島であるのに対し、家島群島は「平成の大合併」期に姫路市と合併するまでは飾磨郡家島町であったという地域の規模や産業の状況が大きく異なっている。産業振興事項の記載の違いについても、このようなことが背景にあるものであると思われる。

(3) 島根県 [〈単一〉 - 〈複数〉 型]

島根県は、隠岐島という単一の指定地域が 4 つの町村から構成されている〈単一〉 - 〈複数〉型の県である。島根県計画では、基本理念「次世代へ引き継げる活力ある持続可能な隠岐を目指して」(島根県計画 p.2)のもと、①隠岐の暮らしを守る、②隠岐の人と産業を育てる、③隠岐の心豊かな社会を次世代に繋げるという 3 つの柱ごとに各種施策を総合的かつ計画的に展開することにより、隠岐島地域全体の持続的発展を推進することとしている。

島根県計画は、関係町村は複数存在するが指定地域としては単一であるためか、全体計画と地域別計画という区分を有しておらず、全体が一体的なものとして策定されている。島根県計画においては、基本目標として「人口の社会移動」に関する数値目標が設定されているほか、詳細な KPI (Key Performance Indicator : 重要業績評価指標) が設定されているところに大きな特徴がある(表 10)。とくに、それぞれの指標について、2023 年度～2027 年度までの各年度の目標値が具体的に設定されていることは特筆に値する。さらに、隠岐島地域のみならず、全県的に取組む施策についても一部本計画中に指標として掲げられている。

なお、島根県計画では、産業振興促進事項について特別な記載は見られない。

表 10 島根県計画における数値目標

目標単位	区分	目標		目標数値
		隠岐限定		
隠岐島	人口	○	人口の社会移動【2032 年度の基本目標】	+9 人
		○	住民基本台帳に基づく社会増減(隠岐 4 町村の住民基本台帳に基づく社会増減(人)の計)【2027 年度の基本目標】	-13.0 人
		○	U ターン者数	100 人
		○	I ターン者数	102 人
	交流	○	関係人口マッチングサイトによる隠岐地域へのマッチング件数	7 件
	交通・通信	○	隠岐航路利用者数	45 万人
		○	隠岐世界ジオパーク空港の乗降客数(定期便の年間乗降客数)	6 万人
		○	隠岐地域で運行される生活交通の年間輸送人数	10.2 万人
		○	幹線道路・生活関連道路(優先整備区間)の改良率	77%
		○	隠岐世界ジオパーク空港の定期航空機の就航率	100%
		○	隠岐世界ジオパーク空港の空港施設の供用率	100%

	○	離島航路を有する港湾の機能強化・維持を図る施設の整備率	83%
	○	県代行市町村道路整備事業の進捗率	95%
	○	早期に措置を講ずべき橋梁の修繕率	100%
	○	緊急輸送道路の落石等通行危険箇所整備率	79.60%
	○	緊急輸送道路の橋梁耐震化率	100%
	○	隠岐地域の携帯不感エリア世帯数	0 世帯
生活環境	○	汚水処理人口普及率	93.50%
	○	水道の給水停止及び断水日数（年間日数、自然災害・不可抗力を除く）	0 日
	○	空き家を利活用した件数	10 件
	○	廃棄物処理施設に係る改善命令件数	0 件
エネルギー		県内の再生可能エネルギー発電量	1,604 百万 kWh
教育・文化		Web 竹島問題研究所ホームページへのアクセス数	160,000 件
		竹島資料室の一般来室者数	5,800 人
		県民文化祭参加者数	34,000 人
	○	隠岐の歴史・文化に関する講座・シンポジウム等参加人数	300 人
医療	○	病院・公立診療所の医師の充足率	95%
	○	県内病院看護職員の充足率	98%
福祉		県政世論調査で現在喜びや生きがいを感じているものがあると回答した 70 歳以上の者の割合	92%
	○	障がい福祉サービス等利用者数	607 人
防災	○	土砂災害警戒区域（土石流及び急傾斜地）内の 24 時間滞在型要配慮者利用施設及び地域の重要な避難所の保全率	75%
	○	国民保護事案発生を想定した対応手順（避難実施要領のパターン）作成市町村数	4 町村
		自主防災組織活動カバー率	100%
		防災士資格取得者数	1,370 人
産業振興	○	主要農林水産物の販売額（農業）	1,574 百万円
	○	農林水産業新規就業者数（農業）	3 人
	○	中山間地域等直接支払交付金の取組面積	661ha
	○	主要農林水産物の販売額（林業）	454 百万円
	○	農林水産業新規就業者数（林業）	8 人
	○	主要農林水産物の販売額（水産業）	7,521 百万円
	○	農林水産業新規就業者数（水産業）	5 人
	○	漁業者数 5 人以上の沿岸漁業集落数	48 集落
	○	経営基盤強化、販路拡大に向けて積極的に取り組む食品製造事業者数	3 事業者
	○	地域の資源を活用した商品化に向けて積極的に取り組む事業者数	7 事業者
	○	新規雇用者数（隠岐公共職業安定所就職件数）	211 人
	○	有人国境離島法に基づく県計画による雇用機会拡充事業を活用した事業者の各年度末の実雇用者数	310 人
		高校卒業時の県内就職率	84%
		県外 4 年制大学の島根県出身者の県内就職率	32%
観光	○	宿泊客延べ数	106 千人泊
	○	入込客延べ数	174 千人

	教育・文化	○	県立学校の公費エアコン未整備箇所の解消率	100%
		○	自分の将来について明るい希望を持っていると回答した生徒の割合	81%
		○	地域社会の魅力や課題について考える学習に対して主体的に取り組んでいると回答した生徒の割合	73.10%
		○	県立高校への県外からの入学者数	56人
		○	「結集！しまねの子育て協働プロジェクト事業」に参画する地域住民数（延べ数）	2,700人
		○	社会教育・人づくりに関する施策推進の計画等が明確化されている町村	4町村
	福祉	○	産前・産後訪問サポート事業実施市町村数	4町村
		○	放課後児童クラブ受入れ可能児童数	190人
	環境	○	自然公園の利用者数（2020年度からの累計値）	1,078.3千人

※「区分」は筆者による。

※同計画においては、2023年度～2027年度までの各年度の目標値が具体的に設定されているが、本表では、数値目標が設定されているなかで最も先となる2027年度時点での目標を記載している。

出典：島根県離島振興計画を基に筆者作成。

(4) 岡山県【〈複数〉－〈複数〉型】

岡山県は、日生諸島、前島、犬島、石島、児島諸島、笠岡諸島という6つの指定地域を有し、ここには6つの関係市が存在する〈複数〉－〈複数〉型の県である。岡山県計画では、「安心して暮らし続けることができる島づくり」（岡山県計画 p.6）を基本目標として掲げ、施策目標として、①安心して暮らせる生活基盤づくり、②暮らしを支える地域経済の振興、③多様な主体が支えあう地域づくりに取り組むとしている。

岡山県計画は、全体計画と6つの地域振興計画から構成されている。数値目標は、全県の目標として「人口の社会増減」に関するものが示されている（表11）。

産業振興促進事項については、各地域振興計画中に数値目標が設定されている。

表11 岡山県計画における数値目標

目標単位	区分	目標	目標数値
全指定地域	人口	人口の社会増減	+1人

※「区分」は筆者による。

出典：岡山県離島振興計画を基に筆者作成。

(5) 広島県【〈複数〉－〈複数〉型】

広島県は、走島群島、備後群島、芸備群島、上大崎群島、下大崎群島、安芸群島、似島の7地域があり、7市1町の関係市町が存在する〈複数〉－〈複数〉型の県である。広島県計画では、目指す姿として『瀬戸内』の里山・里海に象徴される人と自然が作り出す地域ならで

はの資産が、守るべき価値あるものとして、内外の人々により引き継がれる中で、地域への愛着と誇りの高まりが、将来への希望と安心につながり、心豊かに、笑顔で幸せな生活を営むことができる地域の実現を目指」（広島県計画 p.7）すとしている。

広島県計画は、県全体を対象とする部分と7つの地域振興計画から構成されている。数値目標については、このうちの全体計画に基本目標が掲げられている（表12）。この数値目標については、計画期間全体（10年間）を通しての目標と、「目標達成に向けた評価基準」として単年度の数値目標も設定されている。また、この地域振興計画については、「芸備群島地域振興計画（尾道市）」と「芸備群島地域振興計画（三原市・尾道市）」というように自治体の区域を原則としながらも、その地理的環境等の要因と思われるが、場合によっては複数の自治体にまたがる形で地域振興計画が策定されているものも複数みられる。

産業振興促進事項については、全体計画中に、指定地域単位ではなく、市町単位で記載されており、新規設備投資件数や新規雇用者数に関する数値目標が設定されている。

表12 広島県計画における数値目標

目標単位	区分	目標	目標数値
全指定地域	人材	「ひろしま里山・チーム500」の登録人数（離島地域分）	60人以上
		【単年度評価基準】	年3人以上の増加
	観光	年間観光客数（入込）	163千人以上
		【単年度評価基準】	対前年比5千人以上の増加

※「ひろしま里山・チーム500」とは、ひろしま里山・チーム500は、広島県内にある「里山・里海」の象徴される中山間地域ならではの価値を維持・向上させ、将来にわたって継承していくためにさまざまな地域づくり活動を実践している人たちを応援するための広島県の施策である。人口減少が加速し、高齢者が進む中山間地域の課題解決を目指し、登録者が都市部等の関係人口と連携して行う新たな取組の実施に必要な経費に対し、予算の範囲内で支援する枠組みとなっている。

※「区分」は筆者による。

出典：広島県離島振興計画を基に筆者作成。

（6）山口県【〈複数〉－〈複数〉型】

山口県は、柱島群島、周防大島諸島、平郡島、熊毛群島、周南諸島、響灘諸島、萩諸島の7地域を有し、ここに7市4町が関係市町として存在している。山口県計画では、振興の方向として「安心・安全で活力に満ちた個性豊かな島づくり」（山口県計画 p.6）を掲げ、①安心・安全で多様な地域特性を活かした島づくり、②新たな潮流を踏まえた島づくりという2つの視点に留意して施策を推進していくこととしている。

山口県計画は、県内の全指定地域を対象とする全体計画と指定地域別の7つの振興計画から構成されている。産業振興促進事項以外の項目については、全体計画および各振興計画の

いずれについても記載が見られない。産業振興促進事項については、市町単位で作成されており、業種ごとの数値目標が設定されている。

(7) 徳島県 [〈複数〉－〈複数〉型]

徳島県は、伊島と出羽島という2つの指定地域を有し、これらの地域はそれぞれ1市町内に存在するという〈複数〉－〈複数〉型の県である。徳島県計画では、離島振興の基本方針として「人も自然も輝く活力ある島づくり」（徳島県計画 p.2）が掲げられ、これのもとに、①安全で安心して快適に暮らせる島づくり、②地域資源を活用した豊かな島づくり、③多様な主体による元気な島づくりという目標が掲げられている。

徳島県計画は、指定地域を横断する全体計画と地域別の地域振興計画から構成されているが、全体計画部分は3ページのみと簡素な構成となっている。全体計画と地域振興計画を通して、産業振興促進事項以外の数値目標は示されていない。

産業振興促進事項については、各地域振興計画に数値目標を示しながら記載されている。徳島県計画の産業振興促進事項は、他の都道県計画ではあまり対象産業として挙がることのない「小売業」や「飲食業」等についても新規設備投資件数や新規雇用者数に関する数値目標が設けられている点で特徴的であるといえる。

(8) 香川県 [〈複数〉－〈複数〉型]

香川県は、小豆島、直島諸島、大島、塩飽諸島、伊吹島の5指定地域を有し、ここに5市4町の関係市町が存在する。香川県計画には、離島振興施策の基本的な方向性を示した項目があるが、ここにも「目指すべき姿」や「基本方針」を端的に示すフレーズは見当たらないが、「離島の振興に関する目標」として「人口の社会減を抑え、将来的にプラス転換を目指す」（香川県計画 p.2）ことが掲げられている。

香川県計画は、5つの指定地域にまたがる全体計画部分と指定地域ごとの地域振興計画から構成されている。このうち、例えば指定地域としての小豆島には土庄町と小豆島町が存在するが、地域振興計画はあくまで指定地域単位で策定されている。もっとも地域振興計画中には、「小豆島（土庄町）における～」や「小豆島（小豆島町）においても～」といったように、市町単位での記述が散見される。数値目標については、産業振興促進事項を除き、特段設定されていない。また、産業振興促進事項については、直島、大島、塩飽諸島、伊吹島については数値目標を含む記載があるが、小豆島地域振興計画には、当該項目自体の記載が見られない。

(9) 愛媛県 [〈複数〉－〈複数〉型]

愛媛県は、魚島群島、上島諸島、越智諸島、関前諸島、来島群島、新居大島、忽那諸島、青島、宇和海諸島という9つの指定地域を有し、6市1町の関係市町がある〈複数〉－〈複数〉型の県である。単一県内の指定地域数としては、これが全国で最も多いのが愛媛県であ

る。愛媛県計画では、離島振興の基本方向として、「島内外の多様な主体との交流で、それぞれの島の特徴を生かし、安心して住み続けられる愛顔（えがお）あふれる島づくり」（愛媛県計画 p.4）を掲げ、分野別の基本方向として、①安心して住み続けられる島づくり、②地域資源を生かした島づくり、③多様な主体による島づくりを示している。

愛媛県計画は、県全体の離島振興の現状や方向について記述する全体計画と 9 つの地域振興計画からなっている。この全体計画と地域振興計画を通していても、産業振興促進事項以外の数値目標は見られない。産業振興促進事項については、各地域振興計画中に新規設備投資件数と新規雇用者数に関する数値目標が設定されている。

（10）高知県【〈単一〉－〈単一〉型】

高知県は、指定地域「沖の島」が宿毛市に所在する〈単一〉－〈単一〉型の県である。高知県計画では、「離島の振興に関する目標」として「沖の島地域の島民生活を支えながら、島民が安心して生活できる環境づくりをはじめ、交流人口の拡大や地域の担い手となる移住者の受け入れを推進し、離島人口の社会減少率を可能な限り抑制していくこと」（高知県計画 p.2）が掲げられている。そのうえで、離島振興の基本的方向性として、①健康に暮らしていける地域、②生きがいをもって楽しく暮らしていける地域、③一定の収入を確保できる地域、④安心・安全に暮らしていける地域、⑤快適に暮らしていける地域に関する取組みを推進するとしている⁸⁾。

高知県計画は、〈単一〉－〈単一〉型という県の性格もあり、全体計画と地域別計画という区分は設けられておらず、計画全体が沖の島を対象としたものとなっている。計画全体を通してみると、数値目標が設定されているのは産業振興促進事項に関するもののみであった。産業振興促進事項については、「産業設備投資の活発化に関する目標」として新規設備投資件数、「雇用・人口に関する目標」として、税制の適用を受けた企業における新規雇用者数に関する数値目標が設定されている。

5 九州地方の計画における「目標」

（1）福岡県【〈単一〉－〈複数〉型】

福岡県は、筑前諸島の 1 地域に 4 市 1 町の関係市町があるという〈単一〉－〈複数〉型の県である。福岡県計画では、基本目標に「離島における人口の社会減の改善」（福岡県計画 p.1）を掲げている。ここでは、現状（2020 年度）に対する社会増減数として「▲37 人」が示されており、抽象的な文章ではなく、現状の数値を改善するという具体性のある基本目標となっている。この基本目標を達成するための基本方針として、①島の未来を見据えた取組の推進、②誰もが住み慣れたところで「働く」、長く元気に「暮らす」、子どもを安心して産み「育てる」ことができる地域づくり、③くらしと産業を支える社会基盤の整備を掲げている。

福岡県計画は、関係市町村が複数あるとはいえ、指定地域としては単一であるためか、全体計画と地域別計画という構造をとっておらず、全体が筑前諸島の計画となっている。同計

画においては、産業振興促進事項以外の数値目標は設けられておらず、産業振興促進事項に関する項目では、市町ごとに数値目標が設定されている。

表 13 福岡県計画における数値目標

目標単位	区分	目標	目標数値
全県	人口	社会増減数	▲37人

※「区分」は筆者による。

出典：福岡県離島振興計画を基に筆者作成。

(2) 佐賀県 [〈単一〉－〈単一〉型]

佐賀県は、玄海諸島の島々がすべて唐津市内に所在するという〈単一〉－〈単一〉型の県である。佐賀県計画は、玄海諸島振興の基本理念として、「離島ならではの地域資源を活かした、『自発の地域づくり』の推進」(佐賀県計画 p.7)を挙げ、同地域振興の基本的方針として、①多様な主体が連携して支え合う島づくり、②地域資源を活用し交流人口・関係人口の増加を目指す島づくり、③活力ある産業振興と快適な生活環境による島づくりを定めている。

佐賀県計画は、〈単一〉－〈単一〉型という県の性格もあり、計画全体が玄海諸島を対象とするものであり、全体計画と地域別計画という区分はとられていない。目標についてみれば、「直近の国勢調査における玄海諸島の人口減少の緩和を図る」ことが目標として設定されているほか、産業振興促進事項以外に数値目標の設定は見られない。

産業振興促進事項については、業種別に新規設備投資件数と新規雇用者数に関する数値目標が設定されている。

(3) 長崎県 [〈複数〉－〈複数〉型]

長崎県は、対馬島、壱岐島、平戸諸島、五島列島、蠣ノ浦大島、松島、高島の7地域を有し、ここに8市2町関係市町が存在する。長崎県計画では、離島振興基本理念として「ながさき しまの創生～しまの人口減少に歯止めをかける～」(長崎県計画 p.3)を掲げ、これに基づく3つの基本的方向性を設定している。すなわち、①しまの地域資源を最大限に活かした産業活性化と交流人口拡大、②しまの産業を支える人材の確保・育成、③しまの不利条件の克服としまの重要性の発信である。

長崎県計画は、指定地域横断の全体計画部分と指定地域ごとの地域振興計画によって構成されている。数値目標は、全体計画部分に複数の数値目標が設定されている(表 14)。数値目標は、目標値にくわえ、人口に関する目標では中間値も示されている。産業振興促進事項については、地域振興計画に数値目標が設定されている。複数の市町からなる指定地域については、地域振興計画中に産業振興促進事項に関する市町別数値目標を定める形式となっている。また、全体計画部分(計画の末尾)には、計画に掲げる施策とSDGsの関係が一覧表で示されている。

表 14 長崎県計画における数値目標

目標単位	区分	目標	目標数値
全指定地域	人口	しまの人口の社会増減数（全部離島の5市町）	±0
	産業振興	年間の農林産物の生産額	18,011 百万円
		年間の新規就農・就業者数	89 人
		年間の水産物の生産額	38,749 百万円
		年間の新規漁業就業者数	129 人
	雇用	年間の雇用機会拡充事業等による新規雇用者数	250 人
	観光	年間の延宿泊者数	1,078 千人
	交通・通信	年間の航路・航空路輸送客数	2,710 千人

※「区分」は筆者による。

※同計画においては、中間値と目標値が示されている項目もあるが、本表では目標値のみを記載している。

出典：長崎県離島振興計画を基に筆者作成。

（4）熊本県【〈単一〉－〈複数〉型】

熊本県は、天草諸島1地域に関係2市が存在する〈単一〉－〈複数〉型の県である。熊本県計画では、目指す姿として「島民一人ひとりが幸せを実感し、住みなれた地域で夢を持ち誇りに満ちた暮らしが送れる島社会の実現」（熊本県計画 p.14）を掲げ、振興の方針として、①長寿を楽しみ安心して暮らせる島づくり、②活力溢れる元気な島づくり、③豊かな環境と誇りに満ちた島づくりを挙げている。熊本県計画の特徴としては、「前熊本県離島振興計画（H25～R4年度）の進捗状況」と題し、一定の紙幅を割いて検証を行っている点である。もっとも、前計画には数値目標が設定されていなかったことから、すべての項目で定量的な検証が行われているわけではない。

熊本県計画は、単一の指定地域を有する県であることから、全体計画と地域別計画という構成を採用しておらず、計画全体が天草諸島振興のためのものとなっている。数値目標に関しては、産業振興促進事項に関するものを除いて設定されていない。産業振興促進事項については、湯島（上天草市）と御所浦地域（上天草市・天草市）に区分して、新規設備投資と新規雇用者数に関する数値目標が設定されている。

（5）大分県【〈複数〉－〈複数〉型】

大分県は、姫島と豊後諸島という2地域に対して2市1村が関係市町として存在する〈複数〉－〈複数〉型の県である。大分県計画では、「島内外の人々が島に親しみ、住民が安心して住み続けられる島づくり」（大分県計画 p.4）を目指すとしている。

大分県計画は、指定地域横断的な全体計画と2つの地域振興計画から構成されているが、このうち全体計画に相当する箇所は3ページのみとなっている。数値目標については、産業振興促進事項以外の設定は見られない。産業振興促進事項は、各地域振興計画において市町別に数値目標が定められている。

(6) 宮崎県【〈複数〉－〈複数〉型】

宮崎県は、島野浦島と南那珂群島という2つの指定地域（計3島）を有し、ここに関係市として3市が存在する〈複数〉－〈複数〉型の県である。宮崎県計画は、離島振興の基本的な考え方として、離島地域がおかれている状況を踏まえ、「離島地域それぞれが有する特性や様々な地域資源を改めて見直し、これらを十分に活かした個性豊かな取組を展開し、誰もが楽しさや幸せを実感できる『安心と希望の未来への展望』につなげていく」（宮崎県計画 p.4）ことを示している。

宮崎県計画は、全県としての離島振興について記した全体計画部分と3つの地域振興計画からなっている。この点で興味深いのは、前述のとおり宮崎県内には2つの指定地域しかないが、宮崎県では、指定地域内に存在する島それぞれについて地域振興計画を策定しているという点である。これは、3つの島がそれぞれ異なる市町村に属していることに由来するものであると思われる。

全体計画部分には数値目標は設定されておらず、3つの地域振興計画については、島野浦地域振興計画のみに産業振興促進事項に関する記載があり、ここにのみ数値目標が設定されている。これは、他の2島の人口がいずれも1桁であり、実現可能性等を考慮した結果であると思われる。

(7) 鹿児島県【〈複数〉－〈複数〉型】

鹿児島県は、長島、桂島、甕島、新島、種子島、屋久島、南西諸島の7つの指定地域に4市4町2村の関係市町村がある〈複数〉－〈複数〉型の県である。本論文で検討するのは離島振興法に基づく離島振興計画のみであるが、鹿児島県の奄美群島は奄美群島振興開発特別措置法の対象となっている。鹿児島県計画では、県全体として離島地域の目指すべき姿や理念についての記載は少なく、国の離島振興基本方針に示された政策分野単位や地域別に基本方針を示す形式となっている⁹⁾。

鹿児島県計画は、離島振興の基本的方針を示す全体計画と7つの地域離島振興計画から構成されている。地域離島振興計画については、当該離島地域の規模等の要素によるものと思われるが、そのボリューム（ページ数）に大きな差異がある。人口規模で最大の種子島地域離島振興計画（27,690人：西之表市・中種子町・南種子町）が表紙を除いて30ページであるのに対し、最小となる新島地域離島振興計画（2人：鹿児島市）の場合、6ページとなっている。数値目標については、全体計画部分に指定地域ごとに複数の指標が設定されている（表12）。ただし、前述の新島については、複数の項目で「－」とされ、具体的な数値目標が設定されていないようである（表15）。

産業振興促進事項については、7つの地域離島振興計画のうち、桂島地域離島振興計画（12人：出水市）のみに当該項目が設けられ、数値目標が設定されている。

表 15 鹿児島県計画における数値目標

目標単位	区分	目標	目標数値
長島	人口	人口の社会増減数	0 人
	産業振興	農林水産業生産額	2,594 百万円
		農林水産業新規雇用者数	1 人
	雇用	新規雇用者数	1 人
	観光	年間延べ宿泊者数	2 千人
	交通・通信	航路・航空輸送旅客数	68 千人
桂島	人口	人口の社会増減数	1 人
	産業振興	農林水産業生産額	5 百万円
		農林水産業新規雇用者数	1 人
	雇用	新規雇用者数	1 人
	観光	年間延べ宿泊者数	—
	交通・通信	航路・航空輸送旅客数	—
甬島	人口	人口の社会増減数	0 人
	産業振興	農林水産業生産額	721 百万円
		農林水産業新規雇用者数	1 人
	雇用	新規雇用者数	10 人
	観光	年間延べ宿泊者数	36 千人
	交通・通信	航路・航空輸送旅客数	180 千人
新島	人口	人口の社会増減数	0 人
	産業振興	農林水産業生産額	—
		農林水産業新規雇用者数	—
	雇用	新規雇用者数	—
	観光	年間延べ宿泊者数	—
	交通・通信	航路・航空輸送旅客数	2 千人
種子島	人口	人口の社会増減数	0 人
	産業振興	農林水産業生産額	15,947 百万円
		農林水産業新規雇用者数	20 人
	雇用	新規雇用者数	30 人
	観光	年間延べ宿泊者数	161 千人
	交通・通信	航路・航空輸送旅客数	584 千人
屋久島	人口	人口の社会増減数	0 人
	産業振興	農林水産業生産額	1,906 百万円
		農林水産業新規雇用者数	6 人
	雇用	新規雇用者数	5 人
	観光	年間延べ宿泊者数	484 千人
	交通・通信	航路・航空輸送旅客数	479 千人
南西諸島	人口	人口の社会増減数	9 人
	産業振興	農林水産業生産額	492 百万円
		農林水産業新規雇用者数	2 人
	雇用	新規雇用者数	2 人
	観光	年間延べ宿泊者数	11 千人
	交通・通信	航路・航空輸送旅客数	41 千人
鹿児島県全 指定地域 (合計)	人口	人口の社会増減数	10 人
	産業振興	農林水産業生産額	21,665 百万円
		農林水産業新規雇用者数	31 人
	雇用	新規雇用者数	49 人
	観光	年間延べ宿泊者数	694 人
	交通・通信	航路・航空輸送旅客数	1,354 人

※「区分」は筆者による。

※同計画においては、中間目標（2027年）と終期目標（2032年）が示されている項目もあるが、本表では目標値のみを記載している。

出典：鹿児島県離島振興計画を基に筆者作成。

Ⅲ 「目標」の多角的分析

1 「目標」の設定形式—定性・定量—

前章では、対象となる全 26 都道府県が策定している離島振興計画において、いかなる「目標」が設定されているのかを整理した。この整理を踏まえ、本章では、定性的目標と定量的目標（数値目標）とに区分し、離島振興計画において掲げられている「目標」について分析を行う。ここでいう、「定性的目標」とは、各計画において定性的表現を用いて示された目標とする。この定性的目標は、その性質上、「離島振興の基本的な考え方」、「基本理念」、「目指すべき姿」などとして、計画の基本的な方向性や「どのような離島の将来を構想するか」が示されるものであり、計画の意義、離島が果たしている役割、対象地域の現状といった基礎的事項に次いで示されることが多い。ほぼすべての計画において、何らかの定性的目標が設定されていた（24 都県／26 都県）が、三重県計画および鹿児島県計画には、これに相当する記述は見られなかった。

このうち、三重県計画では、前述したとおり、「離島の振興に関する目標」として「離島人口の社会増減率」を目標項目として設定することのみが示され、現状値-1.74%（2016 年～2020 年の 5 年間平均値）と目標値-1.00%（2030 年度）という数値目標が設定されているのみで、定性的な表現での「目指すべき姿」等は提示されていない。また、鹿児島県計画は、各政策分野や指定地域別には定性的目標に関する記述もみられるほか、数値目標である重要業績評価指標（KPI）については多くの指標が示されているが、こちらも三重県計画と同様に、全県単位での離島の「目指すべき姿」等は示されていない。

一方で、何らの定性的目標を設定している 24 都県については、複数の階層で定性的目標を設定している計画が多くみられた。すなわち、最も抽象度が高く包括的な目標（第一階層目標）にくわえ、いわば分野別目標ともいえる具体性の高い目標（第二階層目標）という形式で、定性的目標を設定している事例が多くみられた。

次に、産業振興促進事項を除く「定量的目標」については、前章で整理したとおり、設定している事例と設定していない事例の件数は逆転する。何らかの定量的目標を設定していたのは 12 都県であり、設定していない 14 県の方が多くなることとなる。さらに、3 つ以上の区分において定量的目標を設定したのは、12 都県のうち 5 都県のみであった¹⁰⁾。

表 16 離島振興計画における定性的目標と定量的目標の設定状況

	定性的目標	定量的目標 (数値目標)		定性的目標	定量的目標 (数値目標)
北海道	○	—	広島県	○	○
宮城県	○	—	山口県	○	—
山形県	○	—	徳島県	○	—
東京都	○	◎	香川県	○	—
新潟県	○	◎	愛媛県	○	—
石川県	○	—	高知県	○	—
静岡県	○	○	福岡県	○	○
愛知県	○	○	佐賀県	○	—
三重県	—	○	長崎県	○	◎

滋賀県	○	○	熊本県	○	—
兵庫県	○	—	大分県	○	—
島根県	○	◎	宮崎県	○	—
岡山県	○	○	鹿児島県	—	◎

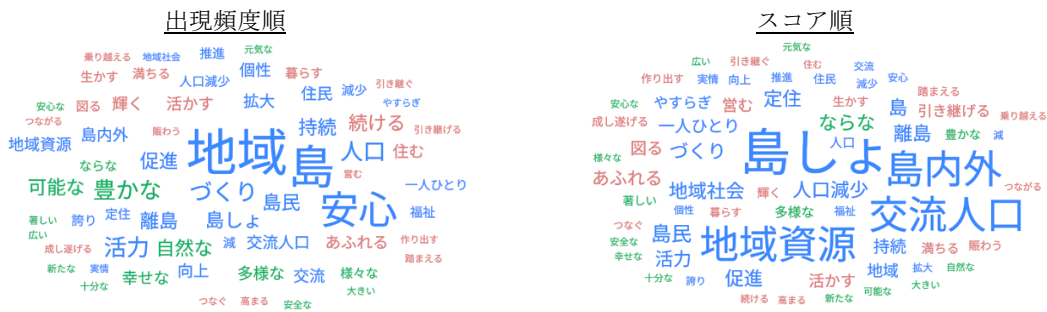
※定量的目標（数値目標）においては、◎=3つ以上の区分で目標が設定されている、○=1~2つの区分で目標が設定されていることを示す。

出典：筆者作成。

2 離島振興に関する定性的目標

以下では、それぞれの計画から抽出した定性的目標についてテキストマイニングツールを用いて行った分析結果の検討から、考察を行うこととする。図2は、抽象度が高く包括的な目標としての第一階層目標に関するテキストマイニング分析の結果である。これに基づけば、離島振興計画の第一階層目的においては、「地域」・「島」・「安心」に続き、「人口」・「活力」といった表現が多く用いられており、スコア順での図からは、「地域資源」、「交流人口」、「島内外」といった、離島地域内部にとどまらない、島外との交流に関連した表現が多用されていることがわかる。

図2 離島振興計画における第一階層目標に関するテキストマイニング結果



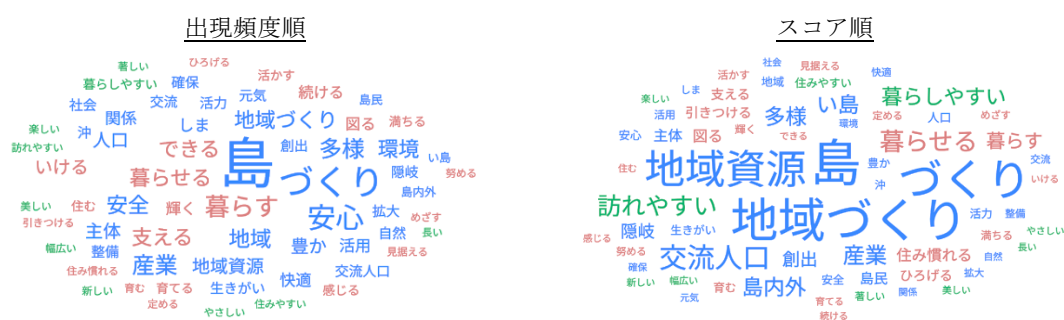
※スコア順は、統計学上のTF-IDF法を用いて、出現回に重要度を加味した値（以下も同様）。
出典：ユーザーローカル AI テキストマイニングツール (<https://textmining.userlocal.jp/>)
を用いて筆者作成。

この点については、第6次改正離島振興法においても「地域間の交流を促進」（旧離島振興法第1条）として、離島地域の内外を超えた交流に関する言及が見られていたが、第7次改正離島振興法では、もう一步踏み込んだ「離島と継続的な関係を有する島外の人材も活用」（離島振興法第1条）といった記述がみられるようになったことと無関係ではないものと思われる。これを受けた基本方針においても、「国内及び国外の地域との交流の促進に関する基本的な事項」にくわえ、「離島の振興に寄与する人材の確保及び育成に関する基本的な事項」という項目がみられるようになっている。

次に、第一階層目標を基礎とし、その分野別目標的な性格を有する第二階層目標に関するテキストマイニング分析の結果を確認する（図3）。第二階層目標については、その位置づけ

上、第一階層目標に比して具体的な表現が相対的に多くみられる。「島づくり」や「地域づくり」は抽象的な表現であるが、これについては「〇〇な島づくり」というように、一定の抽象度は有しながらも「手段」や「手法」を示す際に用いられる傾向があった。このほか、「産業」、「環境」、「暮らしやすい／暮らせる／暮らし」、「訪れやすい」といった表現も目立つように思われる。一方で、「地域資源」や「交流人口」といった、第一階層目標とも共通する文言も散見される。

図3 離島振興計画における第二階層目標に関するテキストマイニング結果



出典：ユーザーローカル AI テキストマイニングツール (<https://textmining.userlocal.jp/>)
を用いて筆者作成。

ここまで、離島振興計画における定性的目標に関する整理の結果を分析してきたが、これにより得られた若干の知見を整理しておきたい。第一に、ほぼすべての計画において、何らかの定性的な目標が示されていたという点である。前述のとおり、定量的目標としての数値目標についていえば、これほど多くの計画において設定されているわけではないという点とは対照的である。この背景には、第7次改正離島振興法第4条において、関係都道府県が策定する離島振興計画においては、「離島の振興に関する目標」を掲げることが求められるようになったものの、ここにおいては、定性的目標と定量的目標は区別されておらず、相対的に設定に関する調査・調整・検証コストが低いと思われる定性的目標が、多くの都道府県計画で記述されるようになったものと思われる。

第二に、第一階層目標と第二階層目標の比較からは、第二階層目標の方が、若干具体性があるとも指摘できうるが、いずれも相当程度に抽象的な目標となっているという点である。これは定性的目標という性質に由来するものであると思われるが、抽象度の高い目標設定の場合、計画期間終了後（10年後）の検証においてその指標とはなりにくい。その意味では、「離島（振興）の目指す姿」を具体化しようとする場合には、定性的目標に関する検討だけでは不十分ということになる。これらの検討を踏まえ、次節では、定量的目標としての数値目標に関する分析を行うこととする。

3 離島振興に関する数値目標（定量的目標）

(1) 設定の単位

数値目標の検討に先立って、関係都道県における「指定地域と市町村の区域的関係」を整理しておく必要がある。ここでいう「指定地域と市町村の区域的関係」とは、関係都道県の離島振興対策実施地域（指定地域）が、①複数の関係市町村を横断するように指定されている（指定地域＞市町村）のか、②指定地域と関係市町村の区域が一致している（指定地域＝市町村）のか、③指定地域のすべてが、単一の関係市町村の区域の一部のみとなっている（指定地域＜市町村）のかをいう。すなわち、①の指定地域＞市町村型であれば、全県目標のみならず、単一の指定地域に関する数値目標を設定する場合においても関係市町村が複数存在することとなり、もし離島振興計画の策定主体である都道県が、数値目標を設定する際に関係市町村と協議・調整を行おうとすると、これに要するコストが最も高くなる可能性がある¹⁾。②の指定地域＝市町村型と③の指定地域＜市町村においては、それぞれの指定地域内の関係市町村は単一であるため、関係都道県はその調整コストを最小化することが可能である。

これらの整理を行ったうえで、離島振興計画における数値目標の設定単位について取りまとめたものが表 17 となる。離島振興計画を策定している 26 都道県のうち、何らかの数値目標が設定されている計画は 12 都県であった。このうち、指定地域＞市町村型は、東京都・愛知県・三重県・島根県・岡山県・広島県・福岡県・長崎県・鹿児島県の 9 都県、指定地域＝市町村型は、新潟県の 1 県のみ、指定地域＜市町村型は、静岡県と滋賀県の 2 県であった。

表 17 数値目標の設定単位

	都道府県類型 〈指定地域〉－〈市町村関係〉	数値目標の 設定	指定地域と市町村の 区域的関係	数値目標の設定単位
北海道	〈複数〉－〈複数〉	－	－	－
宮城県	〈複数〉－〈複数〉	－	－	－
山形県	〈単一〉－〈単一〉	－	－	－
東京都	〈単一〉－〈複数〉	◎	指定地域＞市町村	市町村（一部のみ）
新潟県	〈複数〉－〈複数〉	◎	指定地域＝市町村	指定地域＝市町村
石川県	〈単一〉－〈単一〉	－	－	－
静岡県	〈単一〉－〈単一〉	○	指定地域＜市町村	指定地域
愛知県	〈単一〉－〈複数〉	○	指定地域＞市町村	構成離島
三重県	〈単一〉－〈複数〉	○	指定地域＞市町村	指定地域
滋賀県	〈単一〉－〈単一〉	○	指定地域＜市町村	指定地域
兵庫県	〈複数〉－〈複数〉	－	－	－
島根県	〈単一〉－〈複数〉	◎	指定地域＞市町村	指定地域
岡山県	〈複数〉－〈複数〉	○	指定地域＞市町村	全県
広島県	〈複数〉－〈複数〉	○	指定地域＞市町村	全県
山口県	〈複数〉－〈複数〉	－	－	－
徳島県	〈複数〉－〈複数〉	－	－	－
香川県	〈複数〉－〈複数〉	－	－	－
愛媛県	〈複数〉－〈複数〉	－	－	－
高知県	〈単一〉－〈単一〉	－	－	－
福岡県	〈単一〉－〈複数〉	○	指定地域＞市町村	全県
佐賀県	〈単一〉－〈単一〉	－	－	－
長崎県	〈複数〉－〈複数〉	◎	指定地域＞市町村	全県

熊本県	〈単一〉－〈複数〉	－	－	－
大分県	〈複数〉－〈複数〉	－	－	－
宮崎県	〈複数〉－〈複数〉	－	－	－
鹿児島県	〈複数〉－〈複数〉	◎	指定地域＞市町村	指定地域

※「数値目標設定の有無」は、◎＝3区分以上の項目で数値目標が設定されている、○＝2区分以下の項目で数値目標が設定されていることを意味する。

出典：筆者作成。

さらに、これら12都県の数値目標の設定単位について、指定地域＞市町村型（全9都県）では、岡山県・広島県・福岡県・長崎県が全県単位（4県）、三重県・島根県・鹿児島県が指定地域単位（3県）、東京都が市町村単位（1都）、愛知県が指定地域を構成する離島単位（1県）となっている¹²⁾。指定地域＝市町村型の新潟県では、それぞれの指定地域＝市町村単位での目標設定となっており、指定地域＜市町村型の静岡県と滋賀県はいずれも指定地域単位での目標が設定されていた（表18）。

表18 「指定地域と市町村の区域的関係」と数値目標設定の単位

	指定地域＞市町村型	指定地域＝市町村型	指定地域＜市町村型
全県単位	岡山県、広島県、福岡県、長崎県		
指定地域単位	三重県、島根県、鹿児島県	新潟県	静岡県、滋賀県
市町村単位	東京都（一部のみ）		
離島単位	愛知県		

出典：筆者作成。

このように整理すると、例えば、〈複数〉－〈複数〉型の岡山県（6地域－6市）、広島県（7地域－7市1町）、長崎県（7地域－8市2町）、鹿児島県（7地域－4市4町2村）などは、当該県内に複数の指定地域を有し、そのそれぞれに複数の関係市町村が存在するのにもかかわらず、最も調整コストの高い全県単位や指定地域単位の目標を設定していることとなる。また、これに次いで調整コストが高くなることが想定される〈単一〉－〈複数〉型の三重県（1地域－2市）、島根県（1地域－3町1村）も指定地域単位という複数の関係市町村との調整が必要となる可能性がある単位での数値目標を設定している。

第7次改正離島振興法では、離島振興計画において「離島の振興に関する目標」を設定することが求められることとなった。しかしながら、この「目標」について具体的な事項は各都道県にゆだねられており、これを定性的目標とするか定量的目標とするか、あるいはどのような単位で目標を設定するかは関係都道県によって対応が分かれている。いかなる理由から対応が分かれているのについては、より実態を把握するための調査が必要となる。本論文では、この点について、長崎県の離島振興計画所管課へのヒアリング調査を行い、その考え方の一端を明らかにする（詳細は次章を参照）。

(2) 設定の区分（政策分野）

次に、離島振興計画に設定された数値目標について、どのような政策分野（区分）ごとに目標が設定されているのかを確認する¹³⁾。分析にあたっては、政策分野の区分を明確にしておく必要があることから、便宜上、離島振興法第4条において例示的に示されている、離島振興計画において定めるべきとされる事項とされる14区分にくわえ、移住定住等を含む定住人口に関する区分として、「人口」を追加した計15区分として整理を進める。

表19 離島振興法第4条に定める政策分野および本研究における略称

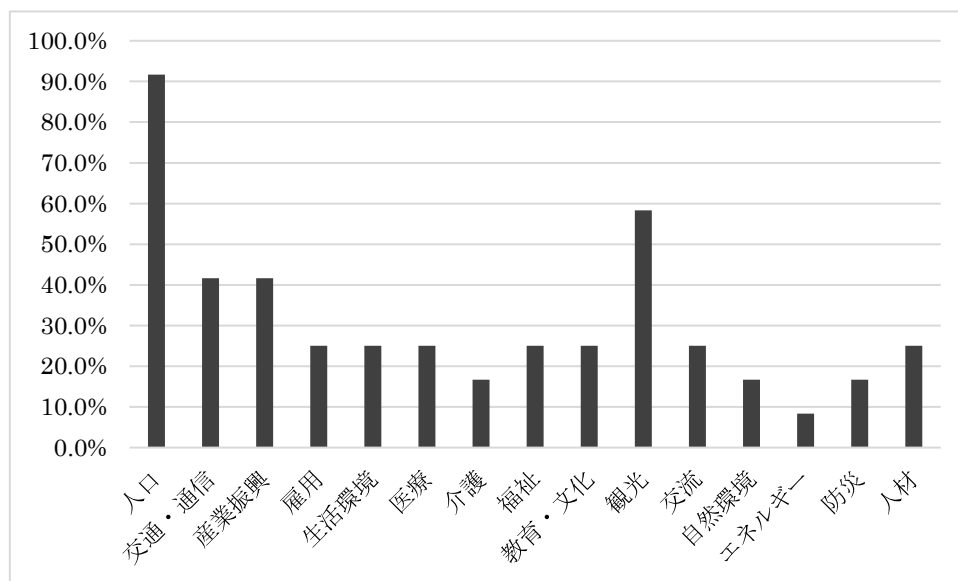
離島振興法第4条に定める政策分野	略称
(法律上の記述無し)	人口
本土と離島及び離島と離島並びに離島内の交通通信を確保するための航路、航空路、港湾、空港、道路等の交通施設及び通信施設の整備、人の往来及び物資の流通に要する費用の低廉化その他の必要な措置に関する事項	交通・通信
農林水産業、商工業、情報通信産業等の産業の振興及び資源開発を促進するための漁港、林道、農地、電力施設等の整備その他の必要な措置に関する事項	産業振興
雇用機会の拡充、職業能力の開発その他の就業の促進に関する事項	雇用
生活環境の整備に関する事項	生活環境
医療の確保等に関する事項	医療
介護サービス等の確保等に関する事項	介護
高齢者の福祉その他の福祉の増進に関する事項	福祉
教育及び文化の振興に関する事項	教育・文化
観光の開発に関する事項	観光
国内及び国外の地域との交流の促進に関する事項	交流
自然環境の保全及び再生に関する事項	自然環境
再生可能エネルギーの利用その他のエネルギー対策に関する事項	エネルギー
水害、風害、地震災害その他の災害を防除するために必要な国土保全施設等の整備その他の防災対策に関する事項	防災
離島の振興に寄与する人材の確保及び育成に関する事項	人材

出典：筆者作成。

このような政策分野別にみたとき、数値目標を設定している12計画において最も多く数値目標が設定されていた政策分野は、「人口」であった(11計画)。一口に人口といっても、将来の定住人口の実数を目標とするものもあれば、人口の社会増減数、Uターン・Iターン者数、新規移住者数、年齢ごとに数値目標を設定している事例もあった。唯一、広島県のみが「人口」に関する目標を設定していなかった。

また、これに次いで多いのは「観光」に関する数値目標を設けている計画であった(7計画)。具体的な指標としては、宿泊者数や観光入込客数、観光消費額等とする例が多かった。観光に次ぐものとして、「交通・通信」と「産業振興」に関する目標を設定している計画が、全体の約半数であった(5計画)。交通・通信に関する指標として、航路・航空輸送客数、路線バス利用者数、道路整備進捗率、携帯不感エリア世帯数、難視聴地域数などが、産業振興に関する指標として、市内総生産額、農林水産業生産額・販売額、漁獲高などが設定されていた。

図4 離島振興計画における政策分野別の数値目標（計画数に占める割合）



出典：筆者作成。

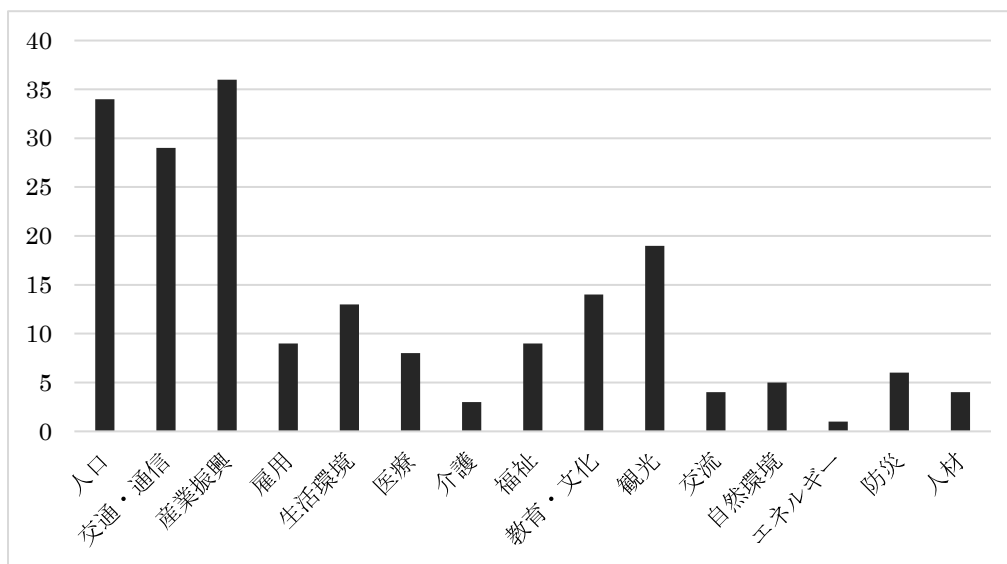
ここまで、離島振興計画における政策分野別の数値目標設定件数について整理してきたが、各計画の中には、区分内に数値目標の指標を複数設定しているものも少なくない。数値目標を設定している12都県の計画には、合計194の指標が設定されており、これを政策分野ごとに整理したものが図5となる。この図を見ても、指標として設定されている政策分野の上位3位は、前述の計画数割合に関するものと同様の区分が並ぶが、順位には変動がみられる。計画数の割合では、①人口（11計画）、②観光（7計画）、③交通・通信、産業振興（5計画）となっていたが、指標総数で見ると、①産業振興（36指標）、②人口（34指標）、③交通・通信（29指標）、④観光（19指標）であった。

これらの差異は、「人口（関係人口・交流人口等に関するものを除く）」に比べて、「産業振興」の場合には業種ごとに指標を設定しやすいことが挙げられよう。実際、農林産物と水産物を区別して指標を設定している計画や、生産額・販売額ではなく、新規就農者数等を指標として設定している例も散見された。

これらの比較から言えることは、数値目標を設定している12都県の傾向として、第一に、多くの計画において「人口」、とくに定住人口に関する指標を設定している割合が高い（91.7%）ことである。人に関する指標として、このほかにも「関係人口」を指標として設定している例もあった¹⁴⁾が、これは3都県・4指標にとどまっている。これは、やはり地域の持続的な維持を目的とする場合、最も重要となるのが定住人口（住民数）であるということに比べ、関係人口を数値目標の指標とする場合に、どのような方法でこれを測定・計測するかという方法が確立されていないことも要因であるように思われる。この点について、例えば、愛知県計画では「島で行われるボランティア活動に参加した延べ人数」、島根県計画では「関係人口マッチングサイトによる隠岐地域へのマッチング件数」などを指標とするな

どの工夫もみられるが、関係人口を「特定の地域に継続的に関心を持ち、関与するよそ者」（田中 2025, p.ii）と定義した場合、これらの指標ではその全体像を捕捉できていないことになる。

図 5 離島振興計画における政策分野別の数値目標（指標総数）



出典：筆者作成。

また、区分としての「人口」と「人材」との線引きは、必ずしも明確ではない。本論文においては、便宜上、「関係人口」と明示された指標については「交流」に区分し、内容的に類似していてもこの文言が明示されていないものは「人材」として整理した。例えば、新潟県計画に見られる「地域づくり活動に関わった人数」や広島県計画の『『ひろしま里山・チーム500』の登録人数（離島地域分）」などは、捉え方によっては、関係人口に区分しうるかもしれない。やはり、関係人口については、具体的な測定手法が確立されているとは言い難く、数値目標としての設定には課題もあるといえよう。

第二に、全体として、ハードなインフラや施設の整備に関する指標は少なく、経済指標や利用者数といった金銭的あるいは人数に関する指標が多く設定されていることである。詳細は割愛するが、離島振興法は当初、本土より隔絶する特殊要因からくる「後進性の除去」を目的として制定されたが、同法成立以後、様々な公共事業が展開されてきたことにより、インフラ整備等については、すでに一定の成果を見ているからであるものと推察される¹⁵⁾。また、現在そして今後の人口減少を踏まえると、必ずしも公共事業的な開発のみが、離島振興における重要な手法とはいえなくなっていることを示唆するものであるとも解釈できよう。

本章では、前章での整理により得られた情報を整理分析したが、これらの検討からだけでは、様々な傾向や特徴を規定する要因を明らかにするには限界があった。そこで次章では、

質的調査（ヒアリング調査）の結果を踏まえ、実際に関係都道県が各計画を策定するにあたって、どのような認識をもち、どのような検討・調整を実施したのかといった点を明らかにすることを試みることにしたい。

IV 数値目標設定の考え方と設定プロセス

1 長崎県庁地域づくり推進課へのヒアリング調査の概要

以下では、関係都道県が離島振興計画を策定するにあたって、とくに「目標」を設定するにあたって、どのような認識で、いかなることを考慮して、どのような作業・調整を行ったのかを確認するために実施した、長崎県において離島振興計画を所管する地域振興部地域づくり推進課離島振興班へのヒアリング調査の結果を基に、離島振興計画における数値目標設定の規定要因を検討する¹⁶⁾。

ヒアリング調査の対象として長崎県を選定したのは、長崎県は、離島振興計画に数値目標を設定していることにくわえ、離島振興法制定時の法制定運動において主導的な役割を果たした県であり、県総人口に占める指定地域内人口割合が最も高く¹⁷⁾、相対的に他の都道県に比して、県政における離島振興関連施策の重要性が高いことが想定されるからである。また、長崎県には、有人国境離島法に基づく「特定有人国境離島地域」も存在していることから、離島地域に対する複層的あるいは多元的な政策のすべてに関係している県であることもその理由である。

ヒアリング調査の具体的な内容に入る前に、長崎県内市町と離島振興法および有人国境離島法の関係を整理しておく。図6は、離島振興法・有人国境離島法の指定状況に基づき長崎県の市町を分類したものである。これによれば、長崎県内の13市8町のうち、区域内に離島振興法上の指定地域を有しないのは5市6町であり、このほかの8市2町には指定地域が存在している。このうち、離島振興法上の指定地域のみを有するのが3市、有人国境離島法に基づく特定有人国境離島地域を有するのが5市2町である。

このことから、長崎県は、本論文において検討した離島振興法に基づく「離島振興計画」にくわえて、有人国境離島法に基づく「特定有人国境離島地域の地域社会の維持に関する計画」の両方を策定している。以下では、この離島振興法に基づく政策体系と有人国境離島法に基づく政策体系を軸として、ヒアリング調査の結果を整理する。

図6 離島振興法・有人国境離島法の指定状況に基づく長崎県の市町の分類



※〔全域〕＝全部離島市町、〔一部〕＝一部離島市町

出典：筆者作成。

2 第7次離島振興法における「達成状況の評価に関する事項」規定に関する受けとめ

前述のとおり、2022年に「離島振興法の一部を改正する法律」が成立し、適用期間を2033年3月31日までの10年間に延長する離島振興法の第7次改正が実施された。この改正では、第1条の目的規定に多様な再生可能エネルギーの導入及び活用や関係人口のような離島と継続的な関係を有する島外の人材の活用が明記されたことにくわえ、①都道府県による離島市町村への支援の努力義務の新設、②離島振興基本方針等において、本土と離島の交通を確保するために整備すべき交通施設に、橋梁等が含まれることの明記、③医療、介護・福祉、交通・通信、産業振興、就業促進、生活環境整備、教育、エネルギーの分野について配慮規定を充実、並びに日常生活に必要な環境の維持が図れるよう、小規模離島への配慮に関する規定が追加された。

これにくわえて、関係都道府県は、同法第4条第2項において「離島の振興に関する目標」を離島振興計画中に定めることが求められるようになった。これに関連して、「離島振興計画の達成状況の評価に関する事項」も同様に定めることが求められるようになったということも、離島振興計画を行政計画としてみる場合には注目すべき論点であろう。

この点について、長崎県としては、離島振興計画にPDCAサイクルの概念を盛り込み、其の下で県と市町が一体となって振興施策に取り組むことが重要になったという認識であった。長崎県では、この離島振興法の改正以前から、総合計画に基づく事業群評価においてKPIを設定し、毎年評価を行うかたちでPDCAサイクルを実践しているという。

実際、長崎県計画では、「離島振興計画の達成状況の評価」の項目で、「この計画に定める離島振興に資する対策については、長崎県総合計画等の進行管理とPDCAサイクルに基づく効果検証を行い、適切な進捗管理に努める」（長崎県計画 p.6）とされている。具体的には、計画策定の段階においては、総合計画の数値目標と離島振興計画の数値目標の足並みをそろえる調整を行っているという。また、総合計画との調整にくわえ、特定有人国境離島に関する

る計画と離島振興計画の KPI の達成状況についても、達成状況や当該年度や今後の施策について、県庁関係各課、県の総合出先機関である振興局、関係市町が集まる「検証会議」の場で意見交換や方向性のすり合わせを行っているということであった。

すなわち、長崎県としては、県の施策全体において数値目標（KPI）を設けてこれに対する評価を実施するという自体は行っていたところであり、それほど抵抗感のあるものではなく、離島振興分野でこの概念が導入されたことには意義があるという認識であった。

3 数値目標設定に関する考え方

(1) 数値目標設定に至る検討過程

次に、長崎県離島振興計画の数値目標の設定に関して、どのような検討があったのかを確認する。前述のとおり、長崎県計画における数値目標は、指定地域単位や市町村単位といった設定ではなく、全県単位での目標として設置されている（前掲表 14）。これらの数値目標は、どのように設定されたのであろうか。

この点については、法律上、県が策定する計画という性格であるので、「全県目標」としてしているが、目標値の内訳は市町ごとに積み上げたものであるということであった。さらに、この数値の根拠や基準については、県庁内の関係各課に依頼をかけ、これらの課が原案を作成したうえで、関係市町や振興局にも意見照会・意見聴取を行う形式で設定されたものであった。すなわち、長崎県の場合、県内の関係市町から提出された数値目標を合算するのではなく、県庁内で把握している数値をもとに離島振興計画上の KPI が設定されており、原案作成後に関係市町等に意見を求めるというプロセスであった。さらにいえば、関係市町への照会においても、数値目標を設けること自体や設定する数値目標の妥当性についても特段大きな意見はなく、県作成の原案が概ね採用されたという。

(2) 具体的な数値目標の設定

このようなプロセスであるとする、県庁内に存在する数値を基に離島振興計画における数値目標が設定されることとなるので、県庁が対象地域についてどのような情報を有し、あるいはどのような情報源のデータを参照して数値目標を設定しているのかが論点となる。長崎県の場合、今次の離島振興計画の検討過程においては、有人国境離島法に基づく県計画における KPI を中心に県の各種計画の目標を参照しながら、具体的な数値目標を設定したという。

有人国境離島法については、法律自体には、目標や評価に関する規定は見られないものの、同法に基づく「有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する基本的な方針（平成 29 年 4 月 7 日内閣総理大臣決定）」においては、この方針中に「特定有人国境離島地域の人口が定常的に社会増となる状態（転入者数が転出者数を上回る状態）を実現する」（同基本方針 p.6）ことが明示され、農林水産業の再生、民間事業者等の創業・事業拡大等の促進、滞在型観光の促進といった項目において、KPI が設定されている。

またこれにくわえ、同基本方針中の「重要業績評価指標及び成果目標」の項目では、「都道県は、以下に掲げる重要業績評価指標（KPI）を設定し、計画期間における具体的な数値に基づく成果目標を定めるよう努め、その達成状況について定期的に評価し、必要に応じて都道県計画及びこれに基づく施策の見直し・改善を行うものとする」（同基本方針 p.17）とされ、数値目標の設定が努力義務とされているのである。この点は、離島振興法に基づく政策体系とは大きな違いであると指摘できよう。

表 20 は、「長崎県離島振興計画」と「長崎県特定有人国境離島地域の地域社会の維持に関する計画」における KPI を比較表の形式で示したものである。これによれば、まず、指標とされている項目自体は完全に一致していることがわかる。また、離島振興計画において基本目標とされる「しまの人口の社会減を 0 にする」という項目については、両計画の目標値も一致している。このように、両計画における数値目標は、目標年や対象地域¹⁸⁾が異なるにもかかわらず、数値的にかなり近似した目標となっていることがわかる。目標年自体が異なるのは、それぞれの計画の根拠法の期間が異なっており、これに基づく計画の計画期間も異なるものになるのは理解できるが、両計画の対象地域は明確に異なっているなかで、この数値目標の近似はどのように理解すればよいのであろうか。

表 20 「長崎県離島振興計画」と「長崎県特定有人国境離島地域の地域社会の維持に関する計画」における数値目標の比較

長崎県離島振興計画		長崎県特定有人国境離島地域の地域社会の維持に関する計画	
指標	目標値 (2033年)	指標	目標値 (2026年)
しまの人口の社会増減数 (全部離島の 5 市町)	±0 人	年間の社会増減数 (内訳) 対馬 0 人 壱岐島 0 人 五島列島 0 人 ※五島列島は、五島市、 新上五島町、小値賀町の合計	±0 人
年間の農林産物の生産額	18,011 百万円	年間の農林産物の生産額 (内訳) 対馬 1,255 百万円 壱岐島 5,590 百万円 五島列島 5,315 百万円	12,160 百万円
年間の新規就農・就業者数	89 人	年間の新規就農・就業者数 (内訳) 対馬 20 人 壱岐島 22 人 五島列島 50 人	92 人
年間の水産物の生産額	38,749 百万円	年間の水産物の生産額 (内訳) 対馬 14,504 百万円 壱岐島 2,811 百万円 五島列島 16,538 百万円	33,853 百万円
年間の新規漁業就業者数	129 人	年間の新規漁業就業者数 (内訳) 対馬 76 人 壱岐島 15 人 五島列島 37 人	128 人

年間の雇用機会拡充事業等による新規雇用者数	250 人	年間の雇用機会拡充事業等による新規雇用者数 (内訳) 対馬 49 人 壱岐島 54 人 五島列島 147 人	250 人
年間の延宿泊者数	1,078 千人	年間の延宿泊者数 (内訳) 対馬 499 千人 壱岐島 202 千人 五島列島 350 千人	1,050 千人
年間の航路・航空路輸送客数	2,710 千人	年間の航路・航空路輸送客数 (内訳) 対馬 475 千人 壱岐島 831 千人 五島列島 1,529 千人	2,835 千人

※端数処理の関係で地域毎の値の合計と、全体の目標とが一致しない箇所がある。

出典：「長崎県離島振興計画」および「長崎県特定有人国境離島地域の地域社会の維持に関する計画」を基に筆者作成。

この点については、市町村の単位より狭域な地域に関する数値情報の入手が困難であるという状況が大きな要因となっていた。すなわち、全部離島である市町（対馬市、壱岐市、五島市、新上五島町、小値賀町）については、市町単位の統計上の数値をそのまま基準値や目標値等として設定することができるが、一部離島の 5 市（長崎市、佐世保市、平戸市、松浦市、西海市）については、人口に関する値はともかく、これ以外の数値を算出することには一定の時間とコストを有するということである。

また、全部離島の市町に対して、一部離島の 5 市については、各市の離島地域の人口は必ずしも多くはない。長崎県の離島振興対策実施地域の総人口は、113,056 人（2020 年国勢調査）であるが、一部離島 5 市についてみれば、長崎市 430 人、佐世保市 1,888 人、平戸市 1,574 人、松浦市 247 人、西海市 739 人であり計 4,878 人（長崎県における離島振興対策実施地域人口の約 4.31%）となっている。

長崎県の場合、8 市 2 町に離島振興対策実施地域が存在しているが、人口でみた場合、この大半は全部離島の 3 市 2 町に居住している。人口規模のみで判断することは適当でないとはいえ、この偏在は、離島振興計画の数値目標設定にも大きな影響を与えていた。ヒアリング調査によれば、長崎県の離島振興計画において数値目標算定の基礎となっているのは、有人国境離島法の対象となる特定有人国境離島地域を有する全部離島の 5 市町の数値のみであった。言い換えれば、一部離島の 5 市に関する数値は、離島振興計画の数値目標の算定にあたっては、関係する数値を算出してはいるものの、目標値には含めない取り扱いになっており、今後の達成状況評価においても算入しない予定であるという¹⁹⁾。

このように、離島振興計画の施策上は県内の全離島振興対策実施地域を対象としながらも、目標・評価にあたっては、その一部に相当する地域のみ指標が用いられていることが明らかとなった。

4 基本目標としての「社会増減0」に対する認識

関連して、長崎県計画で基本目標とされる「しまの人口の社会減を0にする」という目標の位置づけについても確認しておく。前述のとおりこの目標は、実態として、全部離島5市町のみの数値目標として設定され、評価されるものである。この目標について、県としては、近年では、2019年に五島市、2020年に五島市・小値賀町、2023年に五島市で社会増が見られるなど、有人国境離島法に基づく雇用機会拡充や移住促進等の効果が見られるとして、達成が容易ではないものの、不可能なものではないという認識にあった。

5 ヒアリング調査から得られた知見の整理と検討

ここまで、長崎県庁所管課に対するヒアリング調査の結果を踏まえ、離島振興計画に関する数値目標設定の過程と解釈について検討してきた。以下では、このヒアリング調査により得られた知見を整理しておく。

第一に、隣接分野の先行計画が有する後続計画に対する影響力という論点が挙げられよう。長崎県が離島振興計画において数値目標を設定した背景として、離島振興分野におけるPDCAサイクルを導入の意義を踏まえたものであるということにくわえ、すでに策定されていた有人国境離島法に基づく県計画の存在が大きいことが明らかになった。離島振興計画において数値目標を設定していない道県の方が多くなかで、あえて数値目標を設定した長崎県では、すでに策定していた有人国境離島法に基づく県計画の成果指標＝数値目標をほぼそのまま使用することができた。

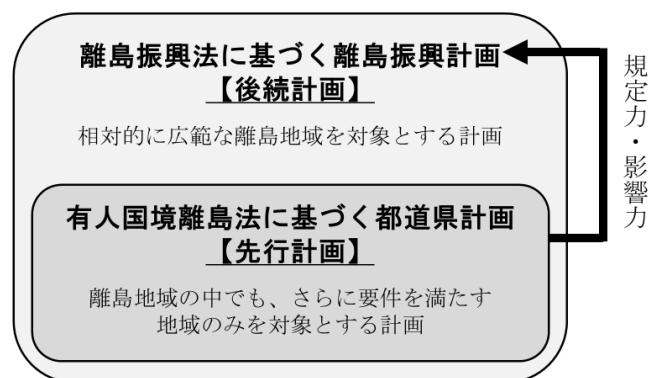
この点について、離島振興計画において3区分以上で数値目標を設定していた東京都、新潟県、島根県、鹿児島県は、いずれも特定有人国境離島地域を有し、有人国境離島法に基づく県計画を策定していた。数値目標については、鹿児島県については概ね長崎県と同様の傾向が見られたが、離島振興計画における数値目標を一部の市町村のみが設定している東京都の場合、そもそも目標設定の形式からも両計画の共通点はそれほど多くは見られなかった。また、新潟県と島根県については、有人国境離島法に基づく県計画では、概ね同法に基づく基本方針に規定された6つの分野²⁰⁾に関する数値目標を定めるにとどまっているが、離島振興計画ではこれを基礎としながらも、数値目標の指標の数を大幅に増やしていた。このように、離島振興計画において多くの区分で数値目標を設定した都県についてみても、離島振興計画と有人国境離島法に基づく県計画と数値目標に関する関係は、一様ではなかった。さらにいえば、有人国境離島法に基づく県計画を策定している、離島振興計画においては数値目標を設定していない道県も存在する。具体的には、北海道、石川県、山口県がこれに該当する。

これらのことから、隣接分野における先行計画には、後続計画に対する一定の影響力が確認できるものの、その程度は他の多くの要因に左右されるものであると思われる。有人国境離島法に基づく基本方針には、「離島振興関連施策との整合性の確保」に関する項目が設けられている。具体的には、「離島振興法（昭和28年法律第72号）では、離島の自立的発展を促

進し、島民の生活の安定及び福祉の向上を図るとともに、地域間の交流を促進することにより、離島における定住の促進を図ること等を目的として、離島振興対策実施地域の振興に必要な財政・税制上の措置等を講ずることとしている。特定有人国境離島地域は離島振興対策実施地域でもあることから、国及び地方公共団体は、引き続き、離島振興法に基づく各種離島振興施策を講じ、離島の自立的発展を促進しつつ、これらの施策と整合的に、地域社会維持に関する施策を推進していくものとする」(同基本方針 p.7)として、離島振興法に基づく政策体系と有人国境離島法に基づく政策体系の整合性確保に言及している。その意味で、後続する計画が先行する計画を参照することには合理的な理由があるといえよう。

また関連して、有人国境離島法は、離島振興法と同様に 10 年間の時限法であり、2027 年 3 月末がその期限となっており、現在同法の改正・延長を求める動きが本格化している²¹⁾。この動きが奏功し、同法の期間が延長されるということになれば、新たな有人国境離島法に基づく都道府県計画が策定されることとなり、ここでは、現行離島振興計画が先行計画、有人国境離島法に基づく都道府県計画が後続計画となり、両者の影響関係が逆転することになるのかは、今後も研究対象としていきたい。

図 7 今次の離島振興計画策定における計画間の関係



出典：筆者作成。

第二に、計画間の調整や整合性確保は、必ずしも総合計画を経由せず、後続計画の策定過程に先行計画を参照する形式で、2 つの計画の間で直接に行われることがあるという点である²²⁾。総合計画を「自治体の各種政策・行政分野を総て合わせて含んだ、自治体の政策・事業の全般に関して、複数年度に跨って決定した一覽文書」(金井 2010, p.45)として理解すると、総合計画はかなり広範な政策領域を対象とする計画となる。一般に、総合計画の「基本構想」に相当する部分については、当該自治体の議決に付されるなど、明らかに他の個別計画等とは異なる性質を有している。しかしながら、総合計画はその性質上、かなり抽象的で総花的なものとなりやすく、これを参照しても直接個別計画の方向性を規定するような文言は多くない。このような場合には、総合計画に矛盾しないことは前提としつつも、数値目標といったきわめて具体的な事項については、隣接分野の計画を相互に参照することが、計画

間の整合性確保において、実務上最もコストの少ない合理的な手法ということになる。

第三に、都道府県が策定する計画における数値目標の設定と基礎となる数値については、必ずしも、策定にあたって関係市町村に根拠となる情報の提供を求めているわけではないということである。この点について、本論文においては長崎県のみへのヒアリング調査しか実施しておらず、一般化することはできない。しかしながら、離島振興法第4条第5項には、「都道府県は、離島振興対策実施地域について離島振興計画を定めようとするときは、あらかじめ、その全部又は一部の区域が当該地域である市町村（中略）に対し、当該市町村に係る離島振興計画の案を作成し、当該都道府県に提出するよう求めなければならない」との規定があることに鑑みれば、少なくとも長崎県の事例では、「計画の案」に数値目標は含まれていないこととなる。

これは、離島振興計画の策定主体があくまでも都道府県であるとされていることに由来するものであると思われる、とくに長崎県のように全県単位での目標を定める場合に採用される方法であると思われる。他方、前述の指定地域＝市町村型や指定地域＜市町村型の都道府県においては、市町村が作成する「計画の案」の中に数値目標が示されている場合があることも考えられる。この場合、計画策定主体である都道府県ではなく、実質的には関係市町村が数値目標を設定していることも考えられよう。しかしながら、この点については本論文においては十分な調査と検討が行えていないため、今後の研究課題としておく。

V おわりに

本論文では、2023年に26関係都道府県が策定した現行のすべての離島振興計画の「目標」の記述方法に関する比較検討および分析をとおして、離島振興計画の多様な実態および隣接分野の計画との相互関係について考察を行ってきた。これらの検討によって得られた知見をあらためて確認しておきたい。

今次の第7次改正離島振興法から、関係都道府県が策定する離島振興計画においては、「離島の振興に関する目標」に関する記述が求められることとなった。離島振興法およびこれに基づく基本方針では、どのような目標を設定すべきかについて特段の言及はなく、関係都道府県が様々なことを勘案して「目標」を設定しているものと思われる²³⁾。その結果、定性的目標のみを掲げる計画、定量的目標（数値目標）のみを掲げる計画、定性・定量両方の目的を掲げる計画が見られることとなった。大半の計画が少なくとも定性的目標を設定しているが、定量的目標を設定している計画は全体の全体の半数に満たなかった。これに関連して、今井照は、「たとえば、『水と緑に親しめるまち』というのはスローガンやビジョンではありえても、計画の目標には足りない。実現度が計測不可であるからである。だから、これでは実現可能な計画とは言えない。具体的な目標が掲げられるから規範力が形成される」（今井2024, p.149）ことを指摘している。今井が示す例は極めて抽象度が高い極端なものであるが、現行の離島振興計画についても、同程度に抽象度の高い定性的目標が散見された。

一方で、定量的目標（数値目標）を設定については、関係都道府県の間において、目標設定

の単位、指標を設定している政策分野に差異は見られたものの、これを規定する明確な要因を特定するには至らなかった。しかしながら、数値目標の設定が基本方針において求められている有人国境離島法に基づく特定有人国境離島地域を対象とした計画を策定している都県は、相対的に多くの成果指標を設定していることが明らかになった。離島振興計画と有人国境離島法に基づく計画では、その対象地域が異なるなど、同一の基準・枠組みで成果指標を設けることには限界もあるはずだが、計画策定の実務上は、整合性確保という観点からも、先行計画（ここでは有人国境離島法に基づく計画）において設定された数値目標は、後続計画（ここでは離島振興計画）における数値目標の設定において、相当程度の影響力を有することは指摘できそうである。

しかしながら、今一度、それぞれの法制度の根本部分に立ち返ってみれば、地方分権改革により、不完全ながらも市町村による計画案の作成をはじめとする計画策定過程の分権化を経験した離島振興法制と、「有人国境離島地域のうち本土から遠隔の地に位置し、かつ、人口が著しく減少している特定有人国境離島地域は、将来無人化のおそれがあるが、一度、無人化すると、有人国境離島地域が有する活動拠点としての機能の維持が著しく困難となり、我が国の領域支配について主権的権利の発現に支障をきたしかねない」（有人国境離島基本方針 p.1）といった視点から、中央政府の積極的な関わりを強調する有人国境離島法では、法の基本的な考え方が異なっていることは指摘しておく必要があるだろう。この差異は、離島振興法では「目標」の形式についての指定が全く見られないのに対し、有人国境離島基本方針において国としての KPI を設定していることにくわえ、関係都道府県に対しても KPI の設置を求めている点にも表出しているといえよう。実際に計画を策定する関係都道府県においては、これらの差異も念頭に置きながら、数値目標の設定を含む検討を行うことが求められよう。

この点について、磯崎初仁は、国が政策課題に対する目標・方針を定め、自治体がこれに適合する目標・方針を定め、その実現に向けて施策事業の実施と効果検証を行い、このプロセスを履行する自治体に財政支援等のメリットを与える政策方式を「目標管理型統制システム」と呼んでいる²⁴⁾。そのうえで磯崎は、このような方式において「自治体の自主性が確保されるかといえばそうではなく、国の目標・方針に縛られること、目標・方針の策定や評価など幅広い負担が発生すること、努力しても財政支援等が得られる保証がないことなど、単純な国庫補助金制度と比べても自治体の負担や国の影響力は大きいものとなる。もちろん制度設計によって異なるが、国にとって限られた財政支援によって多くの自治体に幅広い政策努力を行わせることができ、効果的な『統制』システムだといえよう」（磯崎 2021, p.35）と指摘する。

磯崎の研究は地方創生施策に関するものであったが、この指摘を踏まえて離島振興政策を見てみると、数値目標の設定が義務付けられている有人国境離島法に基づく計画を経由して、相対的に都道府県の自主性を発揮しやすいと思われる離島振興計画にも、国の影響力が及びやすい環境になっているとも指摘できよう。

ただし、磯崎の指摘を本論文において取り上げた離島振興法や有人国境離島法に基づく政

策体系にそのまま当てはめて理解することには限界も指摘しておかなければならない。その理由として最も大きいものは、両法がいずれも、関係都道府県・市町村等の法制定・改正延長運動の帰結として成立したものであるという点であろう。いわば、「水平的政治競争モデル」による一例ともいえるような中央地方関係の中で形成された政策体系において、前述のような実態を「目標管理型統制システム」といえるのか否かについては、慎重な検討が必要となるろう。

また、本論文で確認したように、離島振興計画において設定されている目標は、抽象的なものが多く、国が関係都道府県等を統制しているというには、あまりにも漠然としたものに過ぎない。定性的目標のみならず、定量的目標についてもそもそも設定自体が義務とされているわけでもなく、これを設定しているのは実際に同計画を策定している都道府県の半数以下であった。なお、詳細は別稿において検討する予定であるが、離島振興計画および有人国境離島法に基づく計画を策定している都道府県では、他の過疎関連法等と合わせて、ある事業を推進するにあたって、最も「使い勝手の良い」財政支援を得られる制度を選択的に用いている。そのため、計画本文では様々な施策の根拠とできるよう、あえて抽象的・総花的な記述としていることも、筆者が過去に実施した調査により明らかとなっている。これらの点を踏まえると、離島振興や有人国境離島法に基づく政策体系における政府間関係を分析するにあたっては、より慎重かつ多角的な検討を要するといえるであろう。

本論文では、離島振興計画の比較分析およびヒアリング調査を実施することにより、離島振興計画の多様な実態および隣接分野の計画との相互関係に関する考察を行った。しかしながら、ヒアリング調査では有意義な知見が得られたものの、そこで得られた知見がどれほど一般化して論じることができるかという視点からは、本論文には課題が残っているといわなければならない。今後はヒアリング調査を重ねるほか、必要に応じて質問紙調査を実施するなどして、より正確な実態把握と論点の整理を行っていくこととしたい。

(本学 法学部 准教授)

謝辞

本論文の執筆に当たっては、長崎県地域振興部地域づくり推進課離島振興班の担当者に対するヒアリング調査を実施した。公務ご多忙の中にも関わらず、本件ヒアリング調査にご協力いただき、貴重な知見をご提供いただいた関係者各位に御礼申し上げます。また、数値の確認や校正作業に関し、本学法学部政策科学科の谷脇宙氏の助力を得たので、ここに記しておく。

〔注〕

1) 詳細は、離島実態調査委員会編（1966）p.30を参照。

- 2) 詳細は、離島振興 30 年史編纂委員会編（1989）を参照。
- 3) なお、本論文において詳細は割愛するが、この政策体系は地方分権改革等の影響を受けそれ以前のものとは大きく異なっている。
- 4) 各関係都道県が策定した離島振興計画（計画期間：2023 年度～2032 年度）は、各都県のホームページ等にくわえ、国土交通省のホームページにおいても網羅的に掲載されている。
- 5) 厳密には数値目標とは言えないが、唯一、小島地域振興計画には「現人口の維持」という目標が設定され、2020 年時点の人口 8 名が参考数値として掲載されていることから、定住人口目標±0 という数値目標が設定されているとも理解できる。
- 6) 詳細は、滋賀県計画 p.8 を参照。
- 7) 島根県計画では、2023 年度～2027 年度の目標が掲げられているが、これは計画期間（10 年）の前半部分に過ぎない。同計画では、「その達成状況について、定期的に評価し、必要に応じて計画及びこれに基づく施策の見直し、改善を行います」（p.45）としていることから、評価時点での達成状況を踏まえ、計画期間後半の目標を設定するという方向性であるものと思われる。
- 8) 詳細は、高知県計画 p.6 を参照。
- 9) 詳細は、鹿児島県計画 pp.7-11 を参照。
- 10) 数値目標設定自体の有無に関する明確な基準や理由を見出すことは困難であるが、この点については、後述の長崎県庁離島振興計画所管課へのヒアリング調査の報告で述べる。
- 11) なお、以下の整理では、関係市町村の一部のみが指定地域となっている場合であっても、複数の市町村によって構成されている指定地域がある場合、これに含んでいる。
- 12) このうち、東京都については、指定地域「伊豆諸島」を構成する 2 町 6 村のうち、神津島村（神津島）、三宅村（三宅島）、御蔵島村（御蔵島）、八丈町（八丈島）、青ヶ島村（青ヶ島）の 1 町 4 村に関する計画部分のみに数値目標が設定されている。
- 13) 島根県については、県全体（非離島地域を含む）目標と指定地域「隠岐島」に限定した目標が混在していることから、以下の検討では指定地域に関する目標に限定して整理している。
- 14) 本論文では、「交流」に区分している。
- 15) この点については、長崎県計画 pp.214-216 に長崎県の離島に関する具体的な数値が示されている。これによれば、長崎県の離島については、2021 年度までに公共事業費として 2 兆 5,639 億円（うち国費 1 兆 6,044 億円）が投資されたという。
- 16) 本件ヒアリング調査は、2025 年 12 月 8 日（月）に長崎県庁において、長崎県地域振興部地域づくり推進課離島振興班の担当者に対して実施した。以下はその際に得られた知見を基に構成したものであるが、本論文に残りうる誤りはすべて筆者の責めによるものである。
- 17) 前掲表 2 を参照。
- 18) 前掲図 6 を参照。
- 19) もっとも、離島振興計画の数値目標の算定にあたっては算入されていない一部離島市町

についても、県と市町で開催する検証会議の折に情報交換等を行うことで、施策の達成状況等の把握は行うこととしているという。

20) 具体的には、①人口流出抑制・人口流入施策の効果に関する指標（住民人口の転入・転出数等）、②農林水産品等の生産・販路拡大施策の効果に関する指標（農林水産物の出荷（輸送）量、販売額等）、③農林水産業の担い手確保施策の効果に関する指標（新規就業者数、就業人口等）、④創業・事業拡大促進施策の効果に関する指標（開業件数、開業率、設備投資額、新規雇用数等）、⑤滞在型観光促進施策の効果に関する指標（延宿泊者数、入込客数、旅行者の滞在時間、宿泊滞在日数、消費金額、訪日外国人旅行者数及び延べ宿泊者数等）、⑥人の往来、交流拡大施策の効果に関する指標（航路輸送旅客数、航空輸送旅客利用者数等）をいう。

21) 詳細は、長崎新聞「有人国境離島法の拡充へ...長崎県庁で総決起大会の報告 県市町が団結を確認」

<https://www.nagasaki-np.co.jp/kijis/?kijiid=23d8766691cd4626be9e410152bb1691>（最終閲覧日：2025年12月23日）を参照。

22) この点について、打越（2004）では、「政策分野別基本計画」に注目し、総合計画等による総合調整の限界についても論じている。

23) なお、国土交通省における政策評価（政策チェックアップ）では、離島振興に関する業績指標として「離島等の総人口」が設定されている（2025年8月評価実施）。ここでは、別法の対象となる奄美群島や小笠原村を除いた地域の人口として、初期値34万9千人（2020年度）に対する目標値31万5千人以上（2025年度）が定められている。そのうえで、「離島等の振興を図る」という施策の評価は「進展が大きくない」とし、「離島等の総人口」という指標についての「達成状況の評価」もB（目標達成に向けた成果を示していない）であるとして、「最終の目標値を達成することが困難であることが見込まれる」との認識が示されている。各都道府県が策定する離島振興計画においては、必ずしも定住人口に関する数値目標が設定されているわけではないのに対し、国ではこれを業績評価指標として用いていることは興味深い。詳細は、国土交通省（2025）を参照。

24) 詳細は、磯崎（2021）p.35を参照。

【参考文献】

磯崎初仁（2021）「地方創生施策の展開と地方分権－『目標管理型統制システム』の有効性－」『自治総研』第511号、pp.1-39

今井 照（2024）『未来の自治体論－デジタル社会と地方自治』第一法規

岩崎俊夫（2010）「地方行政の進行管理に果たす統計の役割－総合計画・行政評価の変容と数値目標」『立教経済学研究』第63巻第3号、pp.1-31

上森貞行・堤洋樹（2016）「公共施設等総合管理計画における数値目標の設定に関する研究」『日本建築学会計画系論文集』第81巻第727号、pp.2011-2019

- 打越綾子（2004）『自治体における企画と調整－事業部局と政策分野別基本計画－』日本評論社
- 金井利之（2010）『実践自治体行政学 自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価』第一法規
- 久保田恵子（2021）「離島振興政策の事後評価」（中央大学博士論文 甲第 882 号）
- 黒石啓太（2023）「離島振興計画策定過程における都道府県-市町村関係－長崎県離島振興計画を事例として－」『北九州市立大学法政論集』第 51 巻第 1・2 号、pp.1-22
- 黒石啓太（2024）「行政計画としての離島計画－『計画策定』論議と相互比較を中心に」『北九州市立大学法政論集』第 51 巻第 3・4 号、pp.1-36
- 国土交通省（2025）「令和 6 年度政策チェックアップ評価書」
- 国土交通省 HP「離島振興離島振興計画」
https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/chirit/kokudoseisaku_chirit_fr_000005.html
（最終閲覧日：2025 年 12 月 6 日）
- 離島振興 30 年史編纂委員会編（1989）『離島振興 30 年史－上巻・離島振興のあゆみ－』全国離島振興協議会
- 竹島正・山内貴史・南島和久・中西三春・坂元昇（2021）「都道府県・政令指定都市の自殺対策計画における数値目標の分析」『自殺要望と危機介入』第 41 巻第 1 号、pp.25-31
- 田中輝美（2025）『関係人口の時代 「観光以上、定住未満」で地域とつながる』中公新書
- 辻山幸宣（1995）『分権化時代の行政計画』行政管理研究センター
- 唐銘陽・栗原剛（2024）「離島振興政策の効果検証に関する考察－宿泊施策を対象として」『土木学会論文集』第 80 巻第 2 号、pp.1-10
- 長崎新聞「有人国境離島法の拡充へ...長崎県庁で総決起大会の報告 県市町が団結を確認（2025 年 12 月 11 日）」
<https://www.nagasaki-np.co.jp/kijis/?kijiid=23d8766691cd4626be9e410152bb1691>（最終閲覧日：2025 年 12 月 23 日）
- 中村五郎（1976）「計画と調整」辻清明編『行政学講座第 3 巻 行政の過程』東京大学出版会、pp.39-76
- 西谷 剛（2003）『実定行政計画法－プランニングと法』有斐閣
- 日本離島センター（2025）「2023 離島統計年報 CD-ROM 版」
- 蜂谷俊隆（2003）「『障害者プラン』における数値目標に関する時系列分析の試み」『大阪人間科学大学紀要』第 2 号、pp.105-119
- 見上崇洋（1996）『行政計画の法的統制』信山社
- 離島実態調査委員会編（1966）『離島－その現況と対策－』全国離島振興協議会
- 上記のほか、各都道府県の「離島振興計画」および「特定有人国境離島地域の地域社会の維持に関する計画」を参照している。

縮減都市の買い物弱者対策に関する研究－北九州市を事例に－

李 錦東(LEE, Geumdong)

- I 研究の背景と目的
- II 国内の買い物弱者の概要・関連政策
- III 北九州市の買い物弱者概要・関連政策
- IV 企業の移動販売の現状
- V まとめ

<要旨>

北九州市では、1980年以降人口減少と高齢化が進み、縮減に因む沢山の課題を抱えている。総人口は、1979年約107万人をピークに一貫して減少し、2020年約94万人となった。同年、高齢化率は、3人に1人が高齢者、5人に1人が後期高齢者の割合である。市内に高齢者のいる世帯は42%であり、高齢者単身世帯や高齢者夫婦のみの世帯は26%を超え、政令市ではトップである。そのうち、日常生活に必要な食料品や生活必需品を自力で購入することが困難な高齢者、即ち買い物弱者は、8万人以上と推定される。本稿では、買い物弱者に関する市の現状、市や関係者の取り組み、課題を明らかにした。

ABSTRACT

Since the 1980s, Kitakyushu City has experienced a continuous decline in population and an aging demographic, resulting in numerous challenges associated with urban shrinkage. The total population peaked at about 1.07 million in 1979 and subsequently decreased to around 940,000 by 2020. In 2020, the aging rate indicated that one in three residents was elderly, and one in five belonged to elderly aged 75 and over. Among all households in the city, 42% include at least one elderly member, and the proportion of single-person elderly households or households consisting solely of elderly couples exceeds 26%, the highest among government-designated city in Japan. Of these, more than 80,000 elderly individuals are estimated to be “shopping-vulnerable,” meaning they face difficulties in independently purchasing daily necessities and food items. This paper aims to elucidate the initiatives and current efforts undertaken by the city and relevant stakeholders to address the needs of shopping-vulnerable individuals, as well as the remaining challenges.

<キーワード>

縮減都市、後期高齢者、買い物弱者、移動販売、コミュニティ、Shrinking city, elderly aged 75 and over, shopping-vulnerable population, mobile retail services, social community

I 研究の背景と目的

国内において「買い物難民」という言葉が社会的に注目されるようになったのは、2000年代後半である。とりわけ2008年に刊行された杉田聡の『買い物難民、もう一つの高齢者問題』は、この問題を広く可視化する契機となった。その後、経済産業省や農林水産省などの関係省庁においては、買い物難民を「主として店舗までの距離が500m以上あり、かつ自動車の利用が困難な65歳以上の高齢者」を指す概念として用いてきた。

もっとも、買い物難民という用語については、その定義が物理的距離や空間条件に偏っている点や、「難民」という表現が持つ否定的な響きに対する違和感など、さまざまな指摘がなされている。これに関連する概念としては、買い物弱者、フードデザート (Food Desert)、買い物困難者、食料品アクセス困難人口などが用いられており、研究分野や政策文脈によって使い分けられている。本稿では、特段の断りがない限り、文献引用を除いて「買い物弱者」という用語を用いる。

こうした買い物弱者問題を考察する上で、北九州市は重要な事例都市である。同市の総人口は1979年の約107万人をピークとして、その後一貫して減少を続けており、2004年には100万人を下回り、2020年には約94万人、2025年11月には実質的に90万人を割り込んだと推定される。加えて、高齢化の進展も著しく、北九州市は政令指定都市の中で長年にわたり高齢化率が最も高い水準にある。人口減少と高齢化が同時に進行する中で、北九州市は都市の縮減に伴う多様な課題を抱えている。

1980年代当時、国内において大都市、特に政令指定都市が縮減局面に入る事例はほとんど見られず、北九州市はその先行事例として位置づけられてきた。しかし、2020年現在、全国の20の政令指定都市の内14市がすでに人口減少を経験しており、高齢化とともに進行する都市の縮減は、もはや北九州市固有の問題ではなく、多くの大都市が共有する課題となっている。

全国的に見ても、日本の総人口は2005年に減少局面へ転じ、2008年に約1億2,808万人でピークを迎えた後、減少傾向が続いている。2011年以降は15年連続で人口減少が続いており、現時点では、人口回復を見込む要因は乏しい。今後の人口減少は、長期的かつ構造的に進行する可能性が高いと考えられる。

さらに、今後一層の人口減少が進む中で、これまで一極集中による人口増加を前提としてきた東京圏においても変化が生じつつある。国立社会保障・人口問題研究所が2020年の国勢調査をもとに公表した将来推計人口推計によれば、2050年には東京都23区のうち13区で人口減少が進行するとされている¹。すなわち、高齢化と人口減少を伴う都市の縮減は、北九州市の特殊事例ではなく、全国の大都市に共通する課題となりつつある。

大都市における人口減少と高齢化の進行に伴い、地域社会が直面する課題は多様化しているが、その代表的なものの一つが買い物弱者問題である。この問題が国内で指摘されるようになってから、既に20年近くが経過した。2010年代、「買い物難民」という言葉が社会的関心を集め、以降、関係省庁を中心にさまざまな対策が講じられてきた。しかし、現在におい

でも買い物弱者問題は多くの自治体に共通する課題であり、高齢化と都市機能の縮減が進む中で、今後さらに深刻化することが予想される。

関連研究は少なくないが、参考文献を中心に、3人の研究をまとめた。折笠(2014、2018)は、高齢化や過疎化によって、日常の買い物に支障をきたす「買い物困難者」が社会問題化している中で、在住地域のどこに買い物困難者がいるのかを明確に捉え、支援策の採算性確保に寄与する定量的手法が不足していることに着目した。日常生活を維持する買い物に困難をきたす人々について、地域内の所在を把握するモデル構築、商品カテゴリ別に異なる支援ニーズを明らかにする研究を行い、買い物困難者の所在とそのニーズを定量的に把握する方法を提案した。

片山(2022)は、高齢化が顕著な福岡市東区城浜団地(高齢化率55.2%)において、身体的な制約や重い荷物による階段移動が困難な買物弱者に対して、移動販売という支援策がどのように機能し、どのような関係者とどんなマーケティング視点が重要かを明らかにすることを目的としている。買物弱者支援には、個々のニーズに応じたサービス提供と地元公共や事業者の連携体制の構築が不可欠であること、移動販売の持続可能性には、マーケティング理論に基づいた利用促進策と、関係ステークホルダーの調整が鍵となると結論付けている。

広垣は、買い物弱者に関する一連の研究で、既存の支援策(移動販売、宅配)は採算性や頻度に課題があり、長期的な維持が困難であることを指摘した。持続可能性には、複数のサービス(移動販売+宅配+ICT)を組み合わせるハイブリッドモデルが有効であること、地域コミュニティの協力(ボランティア配送や共同購入)がコスト削減に寄与すること、ICT活用(予約アプリ、配送効率化)で採算性改善の可能性があることを明らかにしている。そして、買い物弱者対策は、単一のサービスではなく、地域特性に応じた複合的な仕組みが必要であり、公的支援と民間事業者の連携、さらに地域住民の参加を組み込むことで、持続可能なモデルを構築できると提言している²。

本研究の目的は、既存研究の知見を踏まえつつ、人口減少が進行する中で行政サービスや都市インフラの縮小を余儀なくされる縮減都市において、市レベルで展開されている買い物弱者(主として後期高齢者)への取り組みの現状を把握することにある。その上、実際に多くの関係者が関与し、一定の規模で展開されている「移動販売」に着目し、当該サービスを展開・実行している事業者を対象とした調査を通じて、その可能性と構造的課題を明らかにすることを目的とする。これらの分析を通じて、移動販売を地域の買い物支援施策としてどう位置づけるべきかを検討する。そして、今後の市の施策に政策的示唆を与えることを本研究の最終的な目的とする。

II 国内の買い物弱者の概要・関連政策

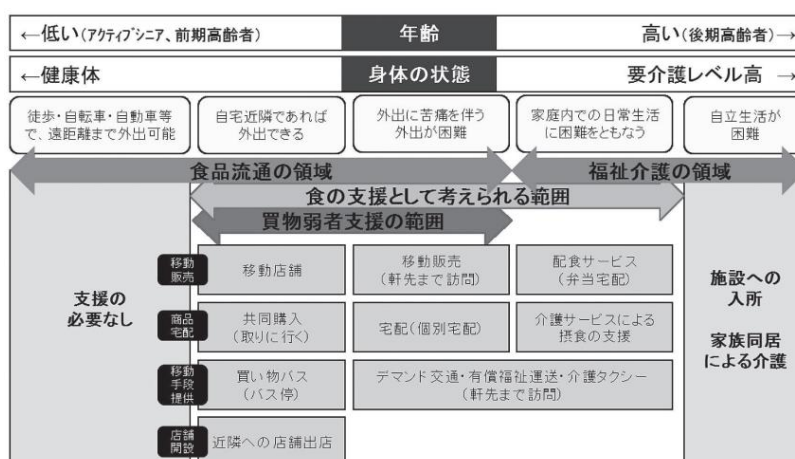
1. 国内の買い物弱者の概要

高齢者の身体的状態には個人差があるものの、一般的に、前期高齢者においては「新シニア」や「アクティブシニア」といった表現に象徴されるように、比較的健康で自立した生活

を維持している人が多い。一方、後期高齢者になると、加齢に伴う身体機能の低下により、歩行が困難になる、あるいは介護を必要とする人の割合が顕著に増加する。

折笠(2018)は、買い物支援の主な対象となるのは、後期高齢者のうち「自宅や近隣であれば外出可能な者」「外出に苦痛を伴う者」「外出が困難な者」であると指摘している(図表1参照)。これは、単に移動能力が完全に失われた層だけでなく、日常的な買い物行動に一定の負担を感じ始めた段階の高齢者が、支援の中心的対象となっていることを示している。こうした後期高齢者であっても、可能な限り施設入所を避け、自ら買い物をを行いながら自宅で生活を継続することは、生活の質(QOL)の維持や社会的費用の抑制の観点から望ましいとされており、関連する先行研究も少なくない³。

図表 1 高齢者の身体の状態とそれに応じた買い物支援の手法



出所：折笠俊輔(2014)

図表 2 食料品アクセス困難人口(2020年)

食料品アクセス 困難人口 a	割合	(千人、%)			
		うち 75 歳以上 b	割合	75 歳以上の割合 (b/a)	
全国計	9,043	25.6	5,658	31	62.6
三大都市圏	4,141	24.2	2,499	28.2	60.3
東京圏	2,037	22.5	1,196	25.6	58.7
名古屋圏	787	26.4	500	32.5	63.5
大阪圏	1,317	26	802	30.3	60.9
地方圏	4,902	26.9	3,160	33.7	64.5

資料：農林水産政策研究所

注1) 食料品アクセス困難人口とは、店舗まで500m以上かつ自動車利用困難な65歳以上高齢者を指す。

注2) 割合とは、それぞれ65歳以上人口、75歳以上人口に占める割合である。

注3) 「2020年国勢調査メッシュ統計」及び店舗の所在地が分かるデータ等を用いて推計したものである。

注4) 店舗は、食肉、鮮魚、果実・野菜小売業、百貨店、総合スーパー、食料品スーパー、CVS、ドラッグストアである。

注5) 東京圏は東京、埼玉、千葉、神奈川、名古屋圏は愛知、岐阜、三重、大阪圏は大阪、京都、兵庫、奈良である。

注6) ラウンドのため合計が一致しない場合がある。

全国的に見ると、2020年時点で買い物弱者は約904万人に上ると推計されている。地域差は存在するものの、その大部分を高齢者が占めており、65歳以上人口に占める買い物弱者の割合は25.6%、75歳以上の後期高齢者に限ると31.0%に達している(図表2参照)。2015年以前と2020年では定義やデータが異なるため単純な比較には注意を要するが、後期高齢者における買い物弱者の割合が一貫して3割前後で推移している点は、構造的な問題として捉える必要がある。

図表3 食料品アクセス困難人口の動向(都道府県別)

	2020年 a		75歳以上 b		75歳以上割合 (b/a)	(参考) ※2020年とは定義・データが異なるため連続しない											
	割合	人数	割合	人数		2005年				2010年				2015年			
						75歳以上		75歳以上		75歳以上		75歳以上		75歳以上		75歳以上	
						割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数
全国	9,043	25.6	5,658	31	62.6	6,788	26.4	3,769	32.5	7,332	25.1	4,469	31.8	8,246	24.6	5,355	33.2
東京	531	17.1	294	17.9	55.4	391	17.1	186	19	459	17.4	232	19.1	601	20	340	23.6
愛知	500	26.8	310	32.4	62	265	21.2	135	26.1	306	20.5	175	26.8	357	20.3	224	28.1
大阪	535	22.7	319	25.7	59.6	345	21.1	153	23.6	397	20.2	190	22.8	544	23.9	293	28.4
福岡	392	28.1	246	35.1	62.8	264	26.5	146	31.6	278	24.8	178	32.2	322	24.7	216	34.3
佐賀	57	23.1	39	31.0	68.3	62	31.4	37	38.3	60	28.9	43	37.9	64	27.9	45	37.5
長崎	176	41	114	52.0	64.9	125	35.7	70	41.1	144	39.1	93	46.6	140	34.6	95	44.5
熊本	156	28.9	104	36.9	66.6	144	32.9	85	39.1	135	29	90	35.3	141	27.6	98	35.8
大分	95	25.9	68	35.4	71.6	94	32.2	59	41.1	101	32	71	42	93	26.5	68	37.5
宮崎	85	24.7	62	35	73.1	84	31	58	44.3	92	31.5	69	43.8	88	27.2	68	40.1
鹿児島	172	34	108	41.3	63	151	34.8	98	44.5	137	30.5	98	38.7	146	30.5	106	40.2
沖縄	66	20.4	40	25.6	60	61	28.1	38	39.2	63	26.2	41	34.3	77	27.6	58	40.3
三大都市圏	4,141	24.2	2,499	28.2	60.3	2,621	22.5	1,299	26.7	3,067	22.1	1,628	26.5	3,776	23.3	2,194	29.5
東京圏	2,037	22.5	1,196	25.6	58.7	1,244	20.8	587	24	1,548	21.4	776	24.7	1,982	23.2	1,112	28.6
名古屋圏	787	26.4	500	32.5	63.6	514	24.6	283	31.2	563	23.1	349	31.2	609	21.5	407	30.8
大阪圏	1,317	26	802	30.3	60.9	862	24.2	428	28.3	956	22.8	503	26.8	1,185	24.4	675	30.2
地方圏	4,902	26.9	3,160	33.7	64.5	4,168	29.7	2,471	36.7	4,265	27.7	2,841	35.8	4,470	25.9	3,161	36.4

出典：「農林水産政策研究所食料品アクセスマップ」

資料：農林水産政策研究所

注1) 割合は年齢階層別人口に占める割合である。

注2) 2020年と2015年以前は定義・データが異なるため連続しない。

この全国的傾向は、本稿で事例として取り上げる北九州市においてより先鋭的な形で現れている。北九州市が位置する福岡県では、後期高齢者に占める買い物弱者の割合が、2005年の31.6%から、2010年32.2%、2015年34.3%、2020年35.1%へと継続的に上昇している(図表3参照)。

北九州市は政令指定都市でありながら、人口減少と高齢化が同時に進行する典型的な縮減都市であり、中心市街地と周辺部の双方で商業機能の縮小が進んでいる。その結果、後期高齢者にとって日常的な買い物環境の確保が一層困難になりつつあり、全国平均以上に買い物弱者問題が顕在化している地域と位置づけることができる。

このような背景の下、北九州市における買い物弱者対策のあり方を検討することは、同様の課題を抱える他の縮減都市に対しても示唆を与える点で重要な意義を持つと考えられる。

2. 2010年代以降の関係省庁の関連政策

2010年代以降、日本における買い物弱者対策は、①移動販売・宅配サービスの導入・拡充、②コミュニティバス・乗合タクシー等による生活交通の確保、③地域密着型小売基盤の再構築、④行政による補助事業・制度整備の四本柱として展開されてきた⁴。

具体的には、①スーパーマーケットや生協による移動販売(例：とくし丸、コープ)、ネットスーパーおよび宅配弁当の活用(例：ワタミの宅食、セブンミール)が購買機会を補完する一方、②自治体はデマンド型交通、コミュニティバス、乗合タクシーの導入により買い物・通院の移動手段を担保している(例：三重県玉城町「元気バス」、四日市市の住民運営バス)。また、③共同売店・青空市の開催や、空き店舗を活用したコミュニティ型スーパー(例：大分県耶馬溪町「ノーソン」)の設立により、地域内供給の持続性と社会的結束の再構築が図られている(ibid)。④制度面では、総務省・経済産業省の実態調査と補助スキーム、農林水産省の「食料品アクセス問題」ポータルサイトの整備が情報基盤として機能する⁵。

図表 4 農林水産省の食品アクセス問題への様々な対応方策のイメージ



資料： https://www.maff.go.jp/j/shokusan/eat/syoku_akusesu.html

同ポータルでは、地域別の取組(移動販売・宅配・買物バス・ミニ店舗開設等)、企業・団体による全国的支援、利用者向け冊子・パンフレット(既存の配達・宅配・買物代行の案内)、ならびに国・自治体の補助事業等が体系的に集約され、ベンチマーキングと横展開を容易にしている(ibid、図表4参照)。

そして、現状把握と可視化の面では、全国の市町村アンケート結果に加え、買物困難者の人口割合を地図化した「食料品アクセスマップ」が公開され、地理的偏在の診断と施策の重点化に資する⁶。実装ガイドとして、「買物困難者対策スタートブック」および「農山漁村の買物支援マニュアル」は、地域の合意形成から計画・実行・運営までのプロセスを段階的に提示し、成果と失敗要因を含む学習を促す⁷。

さらに、経済産業省の「買物弱者応援マニュアル」では、物流・小売・ITの連携視点を補強し、広域展開における標準化とスケール化の論点を明確化している⁸。

Ⅲ 北九州市の買い物弱者概要・関連政策

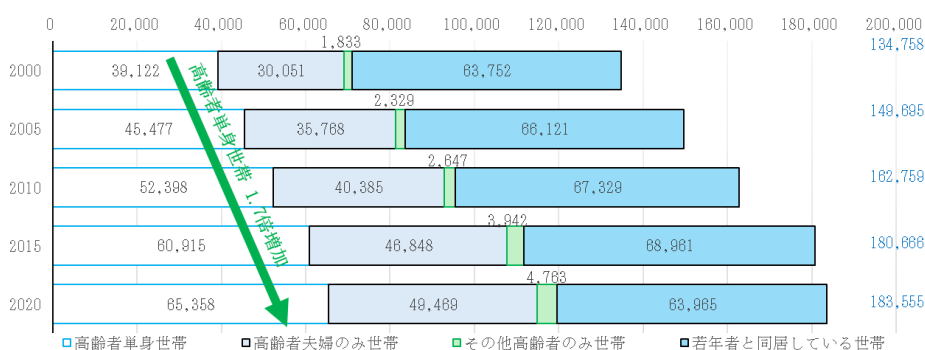
1. 北九州市の高い高齢化率と買い物弱者の推計

それでは、北九州市の買い物弱者の概要及び関連政策をみてみよう。北九州市は、冒頭で述べたように総人口が1980年から2025年まで一貫して減少している。1979年の約107万人

をピークに、2004年に100万人を割り込み、2025年には90万人を割った。ピーク時に比べ、約17万人の人口減少、2005年から20年間に10万人の人口が減少した縮減都市である。

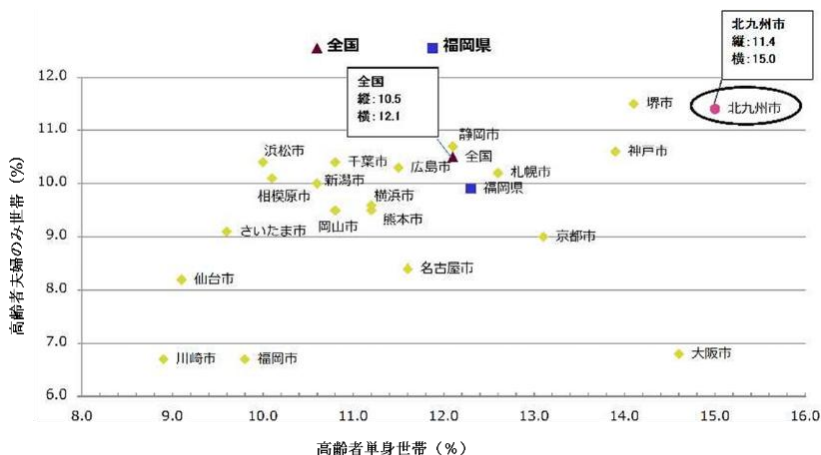
そして、人口減少とともに高齢化も進展しており、近年、高齢化率も国内の政令市ではトップとなっている。近年、その割合は、総人口の3人に1人が高齢者、5人に1人が後期高齢者である。また、市内の全世帯において、高齢者のいる世帯は42%となっている。とくに、この20年間、高齢者単身世帯や高齢者夫婦のみの世帯は増加しており、高齢者単身世帯では1.7倍も増加した。高齢者単身世帯や高齢者夫婦のみの世帯、両方とも政令市ではトップレベルである(図表5、6参照)。

図表 5 高齢者のいる世帯の推移



出所：総務省「国勢調査」各年10月1日現在

図表 6 高齢世帯割合の政令市比較 (2020)



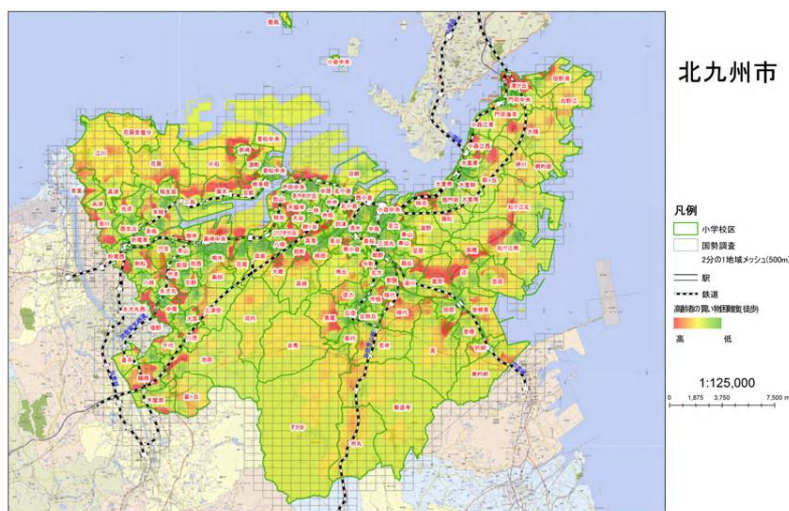
出所：地域包括ケア（見える化システム）（厚生労働省）
出典：総務省「国勢調査」

そして、市内には、前述の農林水産政策研究所の試算を用いると、8万人以上の買い物弱者がいると推定される。さらに、例示の図表や統計からみられるように、市内には買い物弱者となる潜在性をもつ人口・世代が多く存在している。

2. 市の買い物弱者関連対策

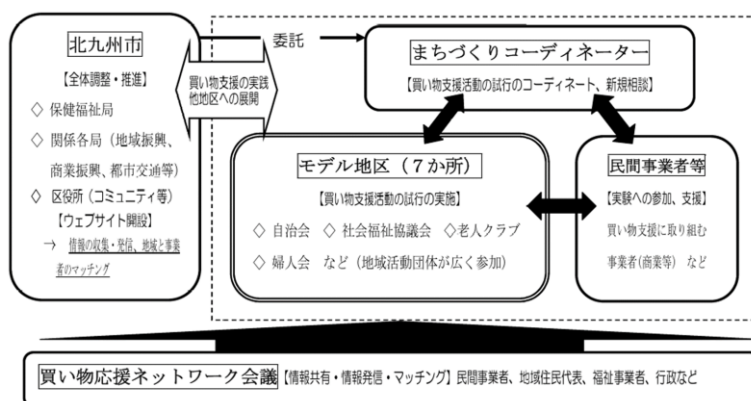
このような状況で、市では、2010年代はじめから、保健福祉局が買い物弱者対策に取り組んできた。その代表的な取り組みは、2013年の買い物環境マップの公表（図表7参照）、2014年の買い物応援ネットワーク（地域協働による買い物支援）、実施体制構築（図表8参照）、買い物支援に関する社会実験の実施（7か所）、2015年の基礎調査・高齢者実態調査などがあげられる。

図表7 買い物環境マップ(2013)



資料：北九州市役所

図表8 買い物応援ネットワーク(地域協働による買い物支援)実施体制



資料：北九州市役所

2013年の「買い物環境マップ」は、高齢者居住状況を小学校の校区単位等で、①半径500m以内にスーパーやCVSがあるか、②路線バスなど公共交通機関があるか等を基準に作成し、移動販売等の業者の参入を促す狙いがあった。

しかし、市の買い物環境マップは、高齢者の買い物困難地域を可視化する有用なツールであったにもかかわらず、実際利用率は低調であった。利用されにくい理由として、①宅配や移動販売に不安感をもつ高齢者が多く、「生鮮品は自分の目で選びたい」と考えている。高齢者の多くは、新しいサービスに対する心理的な抵抗感も根強く、「慣れた買い物スタイルを変えたくない」という声が多かった。②民間サービスの利用には申込や操作が必要で特にインターネットを使った宅配などは高齢者にとってハードルが高い。マップ自体の存在や使い方が十分に周知されておらず、「そもそも知らなかった」という人も少なくない。③移動販売や朝市で提供される商品に対して、「品数が少ない」「値段が高い」といった不満があり、継続利用に至らないケースもあった。④地域活動の担い手が高齢化しており、活動の継続が難しいという構造的な問題もあった⁹。

2014年の「地域協働による買い物支援体制作り」は、具体的に、①朝市型、②送迎型、③移動販売型の3タイプの支援がある。その一部は、現在も市の模範事例として、市の広報に利用されている。

朝市型では、わいわい市場葛原(小倉南区)、わいわい市場たかつき(八幡東区)が代表的である。送迎型では、2014年からの「やつえ・えいのまる巡回バス(八幡西区)」が代表的であるが、年に40回程度、1回運行に32人程度が利用している。

移動販売については、次章で説明するが、①医療法人が展開する「生活支援GOYO」、地元の食品小売業者が運営する②「とくし丸」、③「あっとスピナ」が活動中である。そのうち、①「生活支援GOYO」は、市の広報などに多く利用されている。

2015年、市の「高齢者実態調査等」の報告書では、市内には宅配等の民間による買い物支援サービスが、概ね市内全域をカバーしている。また、買い物に不便を感じる高齢者は約26%で、その理由は「歩いて買い物に行くのが大変」が約56%である。一方、食料品の配達やインターネットでの宅配、生協などの買い物支援サービスについては約82%が「利用していない」と公表している。

そのような現状から、市は、移動販売などについて高齢者に安心感をもたせるために、「買い物支援を応援します」類のシンボルマーク等を交付している(図表9参照)。

図表9 「買い物支援」を応援します(シンボルマーク交付)

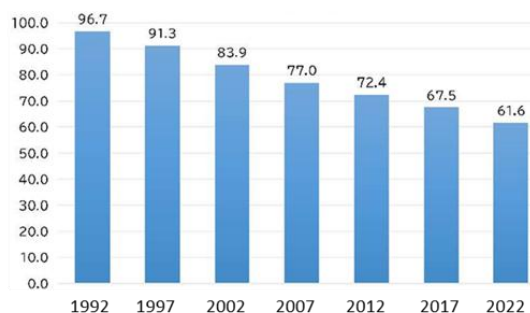


資料：北九州市役所 <https://www.city.kitakyushu.lg.jp/contents/18200072.html>

3. 市の買い物弱者支援に関するスタンスと地域コミュニティの弱体化

市の買い物弱者支援に関するスタンスは、この10余年『地域協働による買い物支援』である。また、弱体化した既存のコミュニティに代わる新しいコミュニティを作り、高齢者の居場所確保、安否確認など見守りの役割を果たすことが、方針となっている。

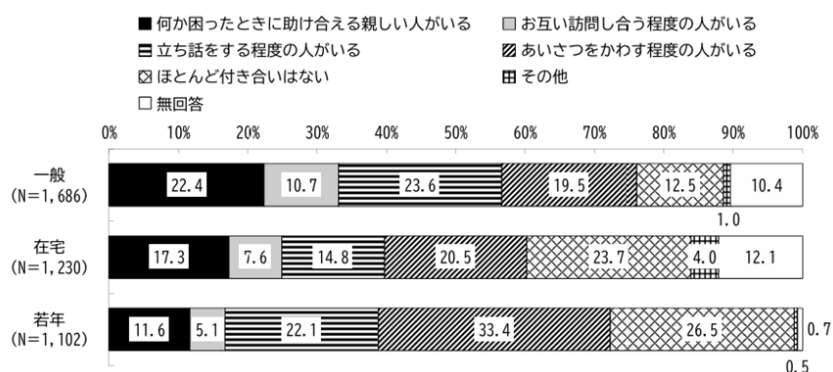
図表 10 北九州市の自治体加入率の推移



資料：北九州市 <https://www.city.kitakyushu.lg.jp/files/001046944.pdf>

しかし、既存自治会への加入率は、1992年97%から、2022年には62%と減少が続いている(図表10参照)。それに対して、市は自治会への加入率を高めるための多様に努力しているが、簡単にまとめると四つの柱からなる施策を展開している。第一に、自治会ポータルサイトの整備により活動内容や加入手続きを可視化し、オンライン申込みを可能とした。第二に、啓発冊子やチラシ配布を通じて自治会の意義を周知している。第三に、広報紙や動画を活用し、活動の魅力を多様な世代に発信している。第四に、加入促進事例集を作成し、自治会間での実践知の共有を図っている¹⁰。

図表 11 市民の近所付き合い



資料：北九州市 <https://www.city.kitakyushu.lg.jp/files/001035275.pdf>

さらに深刻なのは、近年、近所付き合いのない人が、増えていることである(図表11参照)。市民の多くは地域での支え合いや近隣との関わりを「必要」「大切」と認識しており、約9割

が何らかの近所付き合いを持っている。しかし、その内容は「挨拶程度」「立ち話程度」といった比較的浅い交流が多く、実際に助け合いを実感した・具体的な支援をした経験は、半数程度にとどまる¹¹。

これを背景に、市では自治会・まちづくり協議会などを通じて防犯・防災活動、交流イベント、支え合いの場づくりを推進し、地域コミュニティの活性化を図ろうとしているが、依然として日常的な深い近所付き合いの実感には課題が残っていると評価されている¹²。

つまり、既存のコミュニティが脆弱化する中で、それに代わる新しいコミュニティも成立していないといっても過言ではない。

現状に対して、市の担当者は、後期高齢者、とくに介護が必要な人については、介護支援がしっかりしている、今後、買い物支援サービスとしては、宅配サービスに重きをおきたいという回答にとどまっている。

IV 企業の移動販売の現状(2025年9月現在、3社11台運営中)

そこで、本研究では、現在ビジネスとして成立・持続されている移動販売に注目した。既存の文献では、移動販売の目に見える効果として、足腰の弱った高齢者が自宅の近くで食料品を調達できる、利用者同士のコミュニティができる、一軒一軒回りながら見守り活動ができることなどがあげられている。

2025年9月現在、市内では、移動販売車両は11台が運営されている。移動販売の母体となっているのは、市内の医療法人が1社、市内を本拠地にスーパーマーケットを展開している企業が2社である。

1. 市内医療法人の「生活支援 GOYO」

第一に、2018年から展開されている生活支援 GOYO の取り組みが挙げられる。同事業は、2014年に北九州市へ進出した医療法人が在宅医療を展開する過程で、患者の買い物困難という生活課題に直面していることを契機として、2018年に開始された。在宅医療の現場において、日常的な食料品の調達が困難であることが、医療・介護サービスの継続にも影響を及ぼすとの認識から、移動販売という形でそのニーズに応えることを目的としている。

現在、移動販売の実務を担うスタッフは2名であり、市民センター等を中心とした43か所が停車ポイントとなっている。各停車ポイントでは、週1回の頻度で運行され、1か所あたりの平均利用者数は約13人である。さらに、このうち約20か所では、移動販売を契機として健康教室などのサロン活動が併せて実施されており、買い物支援にとどまらない交流の場としても機能している。

販売品目のうち青果物については、青果物問屋の代理販売という形をとっており、販売収益は全額青果物問屋に帰属している。移動販売事業の母体である医療法人は、移動販売を在宅医療環境の整備および医療サービス利用への入り口として位置づけており、移動販売事業そのものから直接的な収益を得ることは想定していない。実際に、販売に伴う人件費や車両

移動販売の拡大可能性のみならず、既存体制の持続性を考える上でも重要な論点である。

図表 13 S社の移動販売車の稼働台数推移(2025年9月現在)

年	2018	2019	2020	2021*	2022*	2023	2024	2025**
稼働台数	3	1	1	1	2	0	1	0
合計	3	4	5	6	8	8	9	7

資料: S社内部資料

注1) 年*は、販売員の交代あり。

注2) *2021年、2022年の各年1人は健康上の理由、**2025年の2人は新車への更新が負担となり転職。

注3) 各年12月末現在。2025年8月～9月の2か月は、交代に伴う空白(営業停止)

注4) 2025年9月1日現在、交代のための販売員募集中

当該事業の収支は、開始後約4年間にわたり、スーパーでの管理・支援業務に要する人件費負担が大きく、赤字で推移していた。しかし、現在は黒字化を達成しており、担当者はその要因として二点を挙げている。第一に、2022年にS社が運営するとくし丸の台数が21台を超え、管理・支援コストが分散されたことで「規模の経済」が実現された点である。第二に、とくしまる本部が2023年4月に、移動販売の価格設定を店頭価格に一律10円上乗せから20円上乗せに変更したことで、収益構造が改善された点を挙げている。

市内で稼働しているS社の移動販売7台の利用者数は、週に延べ約1,320人に上る。停車ポイントは、市内446か所に及び、そのうち156か所では、利用者同士の立ち話や日常的な交流が見られるなど、緩やかなコミュニティが形成されている。特筆すべき点は、利用者の中には、自宅から300m以内にスーパーマーケットがある場合であっても、庭先で買い物をしながら販売員との会話を楽しみ、日常的に頼りにしているケースが少なくないということである。買い物弱者を、物理的な距離だけではない、多様な角度から捉える必要がある。

さらに、一部の利用者においては、日常的な食料品調達をほぼ全面的に移動販売に依存しており、移動販売が実質的なライフラインとして機能している実態が確認された。これらの事実は、移動販売が単なる購買手段の補完にとどまらず、対面性や関係性を通じた生活支援機能を担っていることを示唆している。

3. 地元スーパーの「あっとスピナ」事業

第三に、2023年から福岡県内でスーパーマーケット事業を展開するN社が開始した移動販売事業「あっとスピナ」が挙げられる。N社の同事業は、とくし丸をはじめとする既存の移動販売事業を参考にしつつ、軽トラックの仕様や運営体制といったハード・ソフトの両面において「後発者利益」を活かすことを志向している点に特徴がある。

現在、「あっとスピナ」は3台体制で運営されており、将来的には6台以上の運行規模を確保することで、黒字化を実現することを目標としている。移動販売価格については、現時点では店頭価格に一律10円を上乗せする設定となっており、この上乗せ分は販売員とスーパーで折半されている。2025年9月現在における利用者総数は、約500人程度とされている。

もっとも、現段階では事業収支は赤字であり、規模拡大が採算確保の前提条件となってい

る。今後は、とくし丸事業の収益構造を参考に、移動販売価格を店頭価格に一律 20 円上乗せする方式へと移行しつつ、運行台数を段階的に増やしていく方針が示されている。このように「あっとスピナ」は、既存モデルの知見を取り入れながら、規模拡大と価格設定の見直しによって事業の自立化を目指す試行段階にあると位置づけられる。

V まとめ

北九州市では、買い物弱者が 8 万人以上存在すると推定されている。後期高齢者が買い物弱者となる背景には、店舗までの距離や利用可能な交通手段といった物理的要因に加え、加齢に伴う身体的制約や認知機能の低下、社会的孤立、さらには経済的制約など、複数の要因が重層的に存在している。

こうした認識のもと、北九州市は「地域協働による買い物支援」を基本コンセプトに掲げ、従来の地縁的コミュニティとは異なる形でのコミュニティの再生や、高齢者の居場所づくり、見守り活動の推進を方針としてきた。その具体的な施策として、朝市型、送迎型、移動販売型といった複数の買い物支援事業が展開されている。

しかしながら、市場型および送迎型の取り組みは、地域における象徴的な意義を有する一方で、運営の多くを関係者のボランティア活動に依存しており、利用可能な対象者も限定的である。このため、今後の大幅な拡大や持続的展開には一定の制約があると考えられる。これに対し、移動販売は企業の PR や CSR、さらには事業活動として展開されており、2025 年 9 月現在、市内において 11 台が運営され、約 2,400 人の買い物弱者の生活を支えている。

北九州市における移動販売は、食料品調達をほぼ全面的に依存している後期高齢者にとって、実質的なライフラインとして機能しているだけでなく、市内 200 か所以上の停車ポイントを通じて、緩やかなコミュニティ形成にも寄与している。多くの利用者にとって販売員は、家族以上に日常的な会話を交わせる存在であり、地域における見守りの担い手として認識されている点は重要である。

一方で、移動販売の持続性および拡大可能性については、必ずしも楽観視できる状況ではない。現状では、新規販売員の確保も順調とは言えず、募集に対する問い合わせは一定数存在するものの、軽トラック購入等の初期投資負担が参入障壁となり、断念に至る事例が少なくない。後続研究として、北九州市の販売員 7 名に限定した小規模調査を行っているが、その一部を引用すると、7 人のうち当該仕事を他人に勧められると回答した者は 1 名にとどまっている。

これらの現状を踏まえると、現在の移動販売の事業モデルは、拡大局面にあるというよりも、維持そのものが問われる段階、すなわち継続可能性の分岐点に差しかかっている可能性さえある。今後、移動販売が地域において機能し続けるためには、販売員がやりがいでだけでなく、労働環境や生活の質 (QOL) の面でも納得できるよう、ビジネスモデルの見直しが不可欠である。

他方で、北九州市は、現時点では移動販売に直接関与しないスタンスを取っている。しか

し、仮に移動販売が撤退した場合、市がその機能を代替し得る手段を有しているのか、あるいは移動販売に代わる見守りやコミュニティ形成の仕組みが存在するのかについては、改めて検討される必要がある。移動販売車1台が約150人の買い物弱者に恩恵をもたらしているという現実には、政策判断において軽視されるべきではない。市の財政が逼迫していることは、知られているが、限られた資源を有効に使い、市民を幸せにすることは、経済学の基本原理でもある。現在の販売台数を維持、あるいは限定的に増加させるための支援であっても、結果として多くの買い物弱者を支えることにつながる可能性は高い。

今後の研究課題としては、利用者側の声を体系的に収集・分析すること、移動販売車1台が利用者および自治体にもたらす便益などを、定量・定性の両面から評価していきたい。

謝辞

本研究は、株式会社サンリブの中澤淳児氏、迫田健一氏、矢野成氏のご協力の下、進めることができた。とくに矢野氏には、炎天下で行われたフィールドワークにも付き添い、多様な助言・協力を頂いた。そして、株式会社西鉄ストアの斎藤貢一氏、生活支援GOYOの渡橋優氏にも多大なご協力を頂いた。ご協力を頂いた皆様にこの面を借りて御礼の言葉を申し上げる。但し、本論文における主張は筆者の見解であり、論文にありうる論理的誤謬等の責任は全て著者にある。

(佐賀大学教育研究院自然科学域農学系准教授 (国際交流推進センター専任))

〔注〕

¹ <https://www.nikkei.com> 2026年1月11日記事 「終わる東京一強、人口減に転換 新宿・世田谷など13区が2050年に縮小」

² 広垣光紀は、KAKENの研究として「持続可能な小売システム構築に関する実証的研究：買い物弱者と地域性の視点から(2020-2023)」「買い物弱者への小売事業継続のためのシステム構築に関する全国調査(2023-2025)」を実行している。本稿作成時には、本稿に直結する文献には辿りつけず、既存の参考文献と両研究の研究概要をまとめたものである。

³ Nakagawa, T., Noguchi, T., Komatsu, A., Ishihara, M., & Saito, T. (2022). *Aging-in-place preferences and institutionalization among Japanese older adults: a 7-year longitudinal study*. *BMC Geriatrics*, 22, Article 66. など

⁴ 農林水産省の「食料品アクセス問題ポータル」、「食品アクセス問題の現状／取組の進め方」、「地域に応じた各地での買物支援の取組(事例集)」など参照
<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/eat/access/index.html>

⁵ Ibid, 経済産業省「買物弱者応援マニュアル」<https://www.meti.go.jp/>

⁶ 農林水産政策研究所「食料品アクセスマップ」
https://www.maff.go.jp/primaff/policy/food_access_map.html

7 農林水産省「買物困難者対策スタートブック／農山漁村の買物支援マニュアル」

<https://www.maff.go.jp/>

8 経済産業省「買物弱者応援マニュアル」<https://www.meti.go.jp/>

9 北九州市の資料、<https://www.city.kitakyushu.lg.jp/files/000689075.pdf>

10 北九州市 <https://www.city.kitakyushu.lg.jp/contents/15800058.html>

11 北九州市 <https://ssl.city.kitakyushu.lg.jp/files/000041244.pdf>

12 北九州市 https://www.city.kitakyushu.lg.jp/contents/158_00007.html

13 とくし丸本社の事業は、2012年に1台からスタートし、2025年9月現在では全国で約1,200台が稼働するまでに拡大しており、表面的には著しい成長を遂げているように見える。この成長は、買い物弱者の増加という社会的背景と、既存スーパーマーケットの商品供給力を活用する分業型モデルが適合した結果である。個人事業主が販売を担う仕組みにより、初期投資を抑えつつ全国展開が可能となった点も、事業拡大を後押しした。一方で、近年のデータを見ると、今後の拡大可能性には疑問が残る。需要は人口構造や地域条件に強く制約され、一定規模に達した後は新規展開余地が縮小する傾向にある。さらに、燃料費や人件費の上昇は現場の収益性を圧迫しており、稼働台数の増加がそのまま事業の安定化や収益拡大につながるとは限らない。

【参考文献】

杉田聡(2008)『買物難民：もうひとつの高齢者問題』大月書店

杉田聡(2013)『「買い物難民」をなくせ！消える商店街、孤立する高齢者（中公新書）』中央公論新社

水口美穂(2017)『ねてもさめても とくし丸 移動スーパーここにあり』西日本出版社

住友達也(2018)『ザッソー・ベンチャー 移動スーパーとくし丸のキセキ』西日本出版社

折笠俊輔(2014)「生活協同組合の買い物弱者支援における実践的モデル構築」『生協総研賞・助成事業研究論文集』（公財）生協総合研究所、vol. 10、pp. 1-15.

折笠俊輔(2018)「買い物困難者の現状とニーズ把握に関する分析～買い物困難者推定モデル構築とニーズに合わせた支援方法の考察～」『Direct Marketing Review』 Vol. 17、pp. 44-60.

チョウ ホウ(2025)「「モノ」と「ヒト」から見る買い物弱者問題：その政策的対応の文献レビュー」『大阪産業大学経済論集』第26巻第2号、pp. 103-116.

秋川卓也・中山徹郎(2020)「買い物弱者事業における収益性の決定要因に関する実証研究」『日本物流学会誌』第28巻、pp. 133-140.

伊勢昇(2015)「買い物弱者における買い物支援策の利用頻度と支払意思額に関する研究」『交通工学論文集』第1巻第2号（特集号A）、pp. 26-31.

- 片山富弘(2022)「買物弱者への支援の在り方：城浜団地を中心に」『流通科学研究』第22巻第1号、pp. 1-12.
- 片山富弘(2024)「買物支援型移動販売事業者にみるドメイン研究」『流通科学研究』第23巻第2号、pp. 1-12.
- 宮武宏輔・原田俊平(2023)「公共交通空白地域の買い物弱者対策について」『流通経済大学流通情報学部紀要』第27巻第2号、pp. 143-151.
- 海老原航、安住健一、小林美樹、斎藤茜、坪井小夜子、宮本歩、山藤美穂(2012)「都市部における買い物弱者問題の実態と提案」『日本大学商学部秋川卓也研究室報告書』第2巻第1号、pp. 1-8.
- 広垣光紀(2014)「北海道における買い物弱者の実態と持続可能な支援策に関する実証研究」『助成研究論文集』第26巻第4号、pp. 113-126.
- 広垣光紀(2017)「フードデザート(食の砂漠)と消費者行動」『愛媛大学社会共創学部紀要』第1巻第1号、pp. 19-25.
- Nakagawa, T., Noguchi, T., Komatsu, A., Ishihara, M., & Saito, T. (2022). *Aging-in-place preferences and institutionalization among Japanese older adults: a 7-year longitudinal study*. *BMC Geriatrics*, 22, Article 66.

矯正施設退所者の職場定着を支える職場環境要因 —協力雇用主従業員の認識に基づく分析

深谷 裕

- I. 緒言
- II. 方法
- III. 結果
- IV. 考察
- V. 結語

<要旨>

本研究は、矯正施設退所者の職場定着を支える職場環境と従業員の認識変化を明らかにした。調査の結果、出所者等と共に働くことで多様性や再チャンスへの理解が広がることが明らかになった。職場定着については単独要因では十分に説明できず、学習機会と配慮が組み合わさる職場でのみ勤務継続率が高まる傾向が示された。さらに、事前説明は背景事情まで共有する方が離職率が低かった。以上より、多層的な受け入れ体制の重要性が示唆された。

<ABSTRACT>

This study clarified the workplace environment supporting job retention for ex-offenders and changes in employee perceptions. The survey results revealed that working together broadens understanding of diversity and second chances. Job retention could not be fully explained by any single factor; retention rates tended to increase only in workplaces combining learning opportunities with consideration. Furthermore, providing background information during pre-employment briefings resulted in lower turnover rates. These findings suggest the importance of a multi-layered acceptance system.

<キーワード>

出所者、職場定着、協力雇用主、職場環境、従業員
formerly incarcerated individuals, job retention, cooperating employers, workplace environment, coworkers

I. 緒言

本研究の目的は、矯正施設退所者（刑務所出所者や少年院退院者（以下、出所者等という））の職場定着を可能にする包摂的職場環境の具体的態様と、そのような職場をつくりあげていく条

件と方法を明らかにするとともに、包摂的な職場環境形成における従業員の認識変化について、従業員の認識の観点から実証的に明らかにすることである。

出所者等の社会復帰に関する既存の研究は、包摂型社会の構築を重視しつつも、総じて「包摂される側」である出所者等本人への働きかけや変化に焦点が当てられていた。しかし本研究は、出所者等の就労継続の可能性について「包摂する側」に光を当て、これまで着目されることのなかった職場内における出所者等と他の従業員との相互作用に注目する。

再犯率が年々上昇し、再犯防止が国の重要な課題となったことを受け、政府は「再犯防止推進法」（2016年）を制定し「再犯防止推進計画」を策定した。本計画では、誰一人取り残さない社会の実現、犯罪をした者を受け入れる社会の構築を基本方針に据えている。近年ではこのような社会的要請に従い、居住支援や就労支援等、出所者支援に関連する複数の制度が導入され、多様な支援者が関わるようになった。

一方で、社会的包摂の困難性を示唆する理論もある〔Luhmann、1995；Young、1990：64=2020：91〕。これらの理論については解決策も提案されてはいるものの、これらが国内の出所者等に対する社会的包摂に関しても有効か否かは定かではない。また、包摂型社会の構築を見据えた出所者等の社会復帰に関わる先行研究は、「包摂される側」である出所者側へのみ焦点が当てられる傾向が強く、逆に「包摂する側」である地域社会に焦点が当てられることは極めて少ない。このような潮流に対し、対等性を重視する論考〔吉間、2019；三輪、2019〕がみられる。しかし、これらの論考において想定されている「包摂する側」はあくまで専門職であり、日常を共にする地域住民ではない。つまり、日常的に多くの時間を共有する同僚をはじめ地域住民の変容可能性に焦点を当てたものは行われていないのである。

包摂型社会を構築する上で、構成員の対等性や相互変容性が不可欠とするならば、出所者等だけでなく彼らと日常を共にする地域住民もまた、変容を求められていることになる。では、実際に地域住民に求められる変容とはどのようなものであり、その変容はいかにして達成できるのだろうか。

そこで本研究では、出所者等の職場定着を可能にする条件を彼らともっとも日常的接点が多いと考えられる従業員の認識をもとに明らかにするとともに、包摂的な職場環境形成において、地域住民でもある従業員の認識がどのように変化していくのかを実証的に明らかにする。

出所者等の就労あるいは職場環境というメゾレベルでの国内外の研究としては、たとえば、犯罪歴のある応募者を敬遠する理由を考察した研究〔Baier、2020〕や、採用理由、出所者等の働きに対する評価、制度利用の実態等を明らかにした研究〔葛西、2021〕があるが、これまでのメゾレベルにおける研究は、雇用主の認識を問うにとどまるものであった。しかし、本研究では、これまで着目されることのなかった組織内における出所者等と他の従業員との相互作用に初めて注目している。また、包摂的社会づくりを狙いとしている点ではマクロ的研究にも位置付けられる。したがって、本研究が進捗することにより、出所者支援の議論は、社会全体のあり方の問い直しというマクロレベルでの議論の展開につながると考える。

Ⅱ. 方法

1. 対象者と調査方法

2024年10月時点で福岡県内で登録されている協力雇用主（約1,148社）に対し、2025年1月中旬頃に、調査の主旨および回答をもって研究協力への同意とみなす旨記載した依頼文とともに、無記名で選択式と記述式を併用した5冊3種類の調査票（「雇用主用調査票（雇用実績あり）」1冊、「雇用主用調査票（雇用実績なし）」1冊、「従業員用調査票（雇用実績あり）」3冊）を福岡保護観察所の協力を得て郵送した。回答期間は約20日間である。なおいずれの調査票にもQRコードを記載し、オンラインでも回答可能とした。

その結果、従業員（雇用実績あり）からは、郵送で123件（83事業所）、オンラインで17件の計140件の回答を得た。オンライン回答の場合は事業所の別が不明なため厳密ではないが、「雇用主用調査（雇用実績あり）」の回答数が180件であったことに鑑みると、100ヶ所程度の事業所の従業員から回答があったと推計できる（回答率55.6%（ $100/180 \times 100$ ））。ただし、この回答率はあくまでも回答のあった事業所においてということに注意が必要である。

本研究は社会福祉学会の研究倫理指針に基づき実施した。調査票は協力雇用主の個人情報保護の観点から保護観察所を通じて配布した。また、以下で示す調査内容は事前に保護観察所の確認を受けた。回答は匿名で収集し、個人特定情報を扱わないことから、所属機関の倫理審査の対象外と判断した。なお、本研究に関連して開示すべき利益相反はない。

2. 調査項目

従業員（雇用実績あり）への質問項目としては、事業形態、業種、従業員数、協力雇用主としての年数、前科／非行歴の有無、協力雇用主であることの周知度（以下、周知度という）、一緒に働いた出所者等の人数、一緒に働いた経験年数、一緒に働いた出所者等のおおよその勤務継続期間（以下、勤務継続期間という）、出所者等の雇用にあたり事前に説明を受けた経験の有無（以下、事前説明の有無という）、説明を受けた場合の内容、出所者等の傾向やかかわる際の留意点についての学習機会（以下、学習機会という）、出所者等とかかわる際にどの程度配慮しているか（以下、配慮程度という）、一緒に働いたことによる自分自身の認識変化（以下、認識変化という）、10年以内の矯正施設の見学経験の有無（以下、刑務所見学経験の有無という）、出所者等を雇用することに対する認識、雇用に否定的な理由を含む計23項目である。

3. 分析デザイン

(1) 回答者の基礎情報および、出所者等の同僚としての経験、配慮程度、認識変化について、それぞれ単純集計を行った。

(2) 出所者等の勤務継続に影響を与える職場環境要因を明らかにするために、勤務継続期間（1ヶ月以内～6ヶ月以内／1年以内～5年を超える）を従属変数とし、配慮程度総得点（全項目の尺度の合計：連続変数）、周知度、事前説明の有無、学習機会の有無、刑務所見学経験の有無の5変数を独立変数として二項ロジスティック回帰分析を行った。

(3) (2)の結果に基づき、配慮程度総得点を三群化した上で、勤務継続期間との関連を、学習機会の有無で層別したクロス集計によって確認し、Fisherの正確確率検定による探索的分析を実施した。

(4) 事前説明の内容による勤務継続期間への影響に着目し、事前説明が行われたケースに限定した上で、その内容に応じて「前科／非行歴の事実のみを伝える説明」と前科／非行歴の事実に加え「附帯情報（本人の認識や背景事情等）を含む詳細説明」をしている2群に分類し、勤務継続期間2群（1ヶ月以内～1年以内／3年以内～5年を超える）を従属変数として、関連をFisherの正確確率検定により検討した。

なお、周知度、事前説明の有無、勤務継続期間、学習機会については、回答分布に偏りがみられ、特定の選択肢の回答数が極端に少なかった。そのため、セル数の不足による推定の不安定性を避け、分析結果の信頼性を担保するために、隣接する選択肢を統合して再分類した（表1参照）。分析に際しては、SPSS30.0を使用した。

Ⅲ. 結果

1. 回答者の基礎情報（表1）

回答者の勤務先である事業所の事業形態として最も多かったものは株式会社（57.9%）であり、業種としては建設業が53.6%と最も多かった。従業員規模としては、5～19名（47.1%）や20～49名（32.9%）の小規模事業所が多い。協力雇用主としての年数は10年以上20年未満が最も多く（35.0%）、協力雇用主として一定程度の雇用実績を積んでいる事業所であることが推察された。また、回答者のうち50.7%が採用職務にかかわっていることから、半数は事業所の中で責任のある立場にいる者と考えられる。事業所が協力雇用主になった理由について回答者自身の理解を複数回答で尋ねたところ、「立ち直りに貢献したい」（75.7%）、「人手が必要だから」（52.9%）の2つが比較的多い回答となっており、協力雇用主の動機が利他的動機と経済的動機の双方から構成されていることが示された。

2. 出所者等の同僚としての経験（表1）

回答者がかかわった出所者等らの平均勤続年数は1年以内が最も多く（27.9%）、次いで3年以内が多かった（26.4%）。5年を超えるという回答も11.4%あり、職場定着の可能性を示唆するものであった。出所者等を採用するにあたっての事前の説明の有無については75.0%が「あり」、10.7%が「暫く後にあり」と回答している。ただし、具体的な説明内容を複数回答で尋ねたところ、「前科／非行歴がある事実のみ」の場合が38.3%であった。また、学習機会は7割が「全くない」「あまりない」と回答している。出所者等を雇用することについては82.9%が肯定的であり、否定的意見をもつ者の理由（複数回答）としては、「相手が何を考えているかわからない」（54.5%）が多く、対話の不足を示唆するものであった。

図1は、出所者等と一緒に働くにあたり配慮していることの結果を示している。「相談しやすいオープンなコミュニケーション」「公平な対応を心掛ける」「ルールや職務上期待されることを

明確に伝える」「先入観を持たない」「プライバシーを尊重する」といった項目において肯定的な回答が比較的多かった。

表1 基礎情報および出所者等の同僚としての経験 (N=140)

項目	N(人)	%	項目	N(人)	%			
事業形態	個人事業主	6	4.3%	一緒に働いた経 験年数	1年未満	33	23.6%	
	株式会社	81	57.9%		3年未満	26	18.6%	
	有限会社	38	27.1%		5年未満	24	17.1%	
	社会福祉法人	6	4.3%		10年未満	37	26.4%	
	その他	9	6.4%		20年未満	14	10.0%	
業種	建設業	75	53.6%		30年未満	3	2.1%	
	サービス業	15	10.7%		30年以上	2	1.4%	
	製造業	6	4.3%		無回答	1	0.7%	
	卸小売業	7	5.0%		出所者等の勤続 年数	1ヶ月以内 a	6	4.3%
	運送業	7	5.0%			3ヶ月以内 a	11	7.9%
	電気・ガス・水道工事	2	1.4%			6ヶ月以内 a	18	12.9%
	農林漁業	3	2.1%			1年以内 b	39	27.9%
	医薬・福祉業	11	7.9%			3年以内 b	37	26.4%
	宿泊・サービス業	1	0.7%	5年以内 b		8	5.7%	
	その他	11	7.9%	5年超 b		16	11.4%	
無回答	2	1.4%	無回答	5		3.6%		
従業員数	4人以下	11	7.9%	事前説明の有無		有り a	105	75.0%
	5～19人	66	47.1%			暫く後に有り b	15	10.7%
	20～49人	46	32.9%		無し b	20	14.3%	
	50～99人	9	6.4%	説明内容 (複数)	前歴がある事実	113	94.2%	
	100～299人	6	4.3%		罪名	44	36.7%	
	300人以上	1	0.7%		ある程度の生活歴	36	30.0%	
	無回答	1	0.7%		かかわり方	33	27.5%	
犯罪歴	有り	21	15.0%		罪状	19	15.8%	
	無し	119	85.0%		本人の認識・態度	18	15.0%	
採用職務	現在かかわっている	71	50.7%		その他	2	1.7%	
	以前かかわった	17	12.1%	学習機会	全くない a	53	37.9%	
	かかわったことない	52	37.1%		あまりない a	45	32.1%	
協力雇用主 周知度	誰も知らない a	9	6.4%		少しあった b	31	22.1%	
	一部従業員 a	86	61.4%		よくあった b	5	3.6%	
	ほぼ全ての従業員	45	32.1%	無回答	6	4.3%		
出所者等の 同僚の人数	1人	30	21.4%	刑務所見学	ある	18	12.9%	
	2～4人	64	45.7%		ない	122	87.1%	
	5～9人	19	13.6%	雇用認識	大いに賛成	34	24.3%	
	10～19人	14	10.0%		まあまあ賛成	82	58.6%	
	20～29人	2	1.4%		少し反対	22	15.7%	
	30～39人	1	0.7%		無回答	2	1.4%	
	40～49人	2	1.4%					
	50人以上	6	4.3%					
	無回答	2	1.4%					

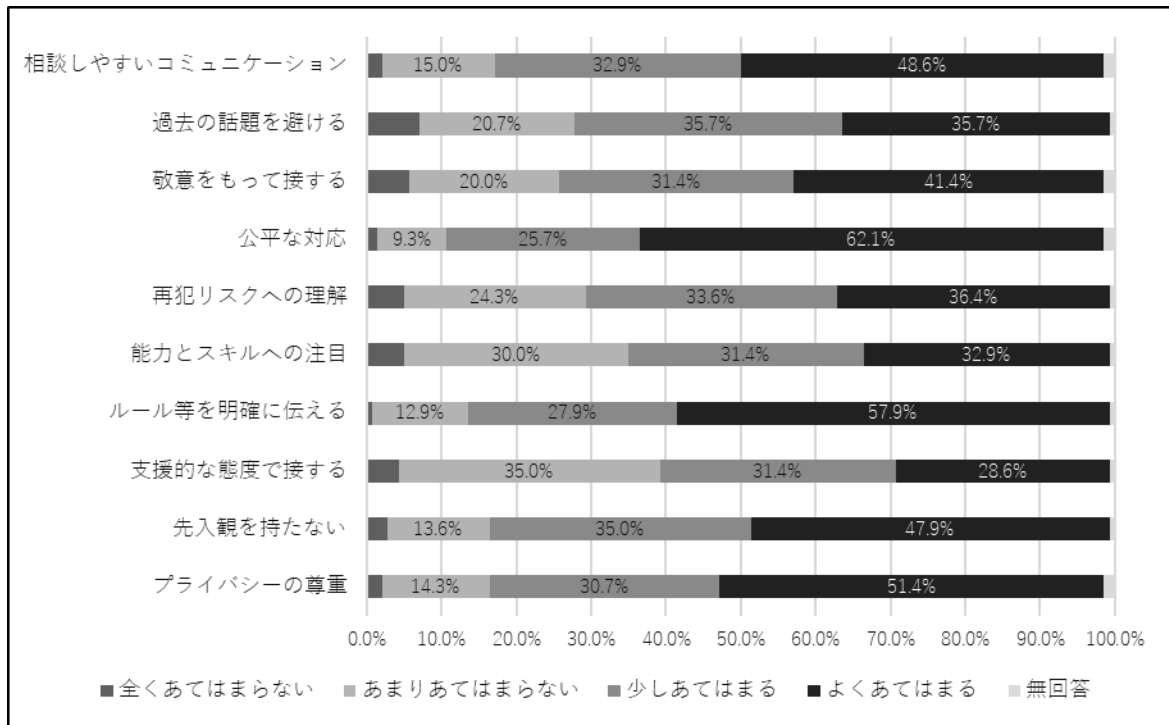


図1 出所者等と一緒に働くにあたり配慮していること

図2は、出所者等と一緒に働くことによる自分自身の変化について示している。いずれの項目も6割以上が肯定的な回答を示していたが、特に「職場や社会の多様性を受け入れるようになった」「再チャンスの大切さを理解するようになった」について肯定的な回答が多かった。

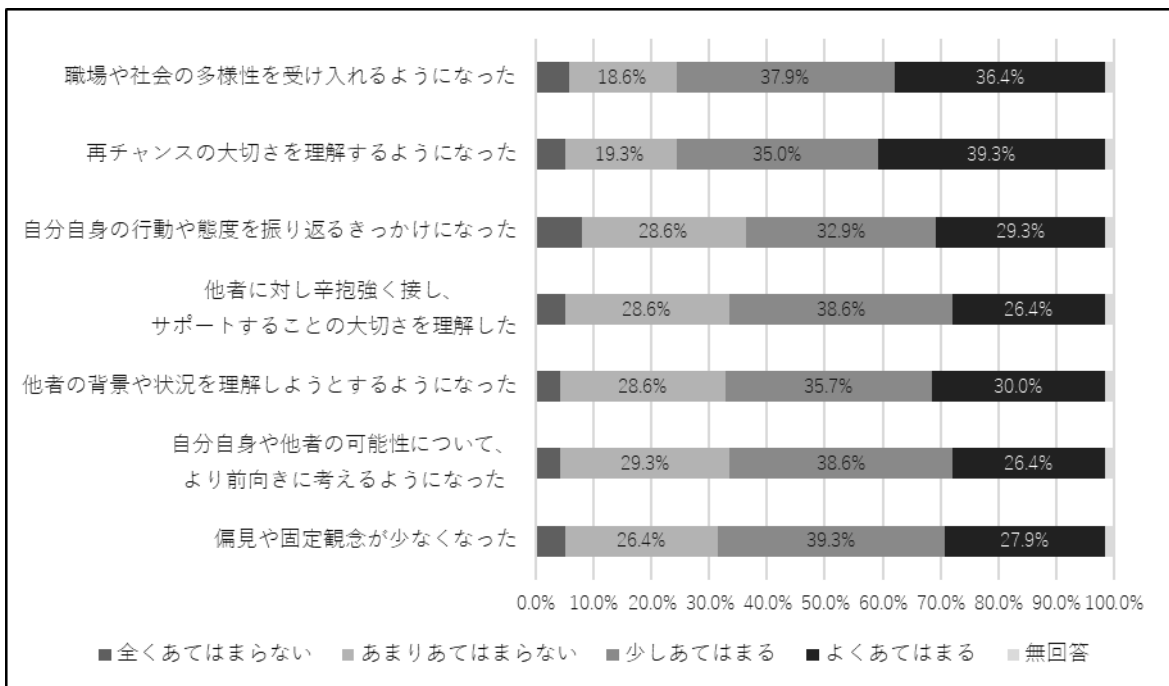


図2 出所者等と一緒に働くことによる自分自身の変化

一方で、「自分自身の態度や行動を振り返るきっかけになった」は他の項目と比較すると肯定的回答は少なくなっている。これは自己省察を認めることの心理的負荷に加え、日常の業務対応が中心となり、態度変容として自覚されにくいと考えられる。

3. 出所者等の職場定着に影響を与える職場環境要因

(1) 二項ロジスティック回帰による主分析 (表2)

本研究では、欠損値を除く125名の回答者について、出所者等の6ヶ月以上の勤務継続期間を従属変数とし、配慮程度総得点(連続変数)、周知度、事前説明の有無、学習機会の有無、刑務所見学経験の5変数を独立変数として二項ロジスティック回帰分析を行った。モデル全体は有意であり($\chi^2(5) = 29.00, p < .001$)、Nagelkerke R^2 は.276で、一定の説明力を有していた。Hosmer-Lemeshow検定は非有意であった($\chi^2(7)=8.809, p=.267$)ことから、モデル適合は良好と判断された。一方、各独立変数の係数はいずれも有意水準には達しておらず、配慮程度総得点・周知度・事前説明の有無・学習機会の有無・刑務所見学経験の有無といった個々の要因の主効果だけでは勤務継続期間を十分に説明できないことが示唆された。

(2) 配慮程度総得点の三群化と Fisherの正確確率検定による探索的分析 (表3)

ロジスティック回帰分析の結果から、配慮程度総得点の効果が単純な直線関係ではなく、ある水準を超えたときに効いてくるような閾値的效果や、学習機会の有無との組み合わせ効果が存在する可能性が考えられた。そこで、配慮程度総得点を四分位点に基づいて低・中・高の三群に分類し(配慮三群)、これと勤務継続との関連を、学習機会の有無で層別したクロス集計によって確認した。Fisherの正確確率検定の結果、学習機会あり群($p = .414$)、学習機会なし群($p = .330$)と、いずれの検定でも統計的な有意差は得られなかったが、学習機会あり群では配慮水準が高いほど継続率が高くなる傾向が、学習機会なし群ではそのような一貫した傾向がみられないことが、クロス集計表および継続率から観察された。

(3) 事前説明の具体的内容と Fisherの正確確率検定による探索的分析

また、二項ロジスティック回帰分析では、事前説明の有無自体は6か月以内離職との有意

表2 二項ロジスティック回帰分析の結果(従属変数:6ヶ月以上の継続)(N=125)

変数	B	標準誤差	Wald	p 値	Exp(B)	95%CI 下限	95%CI 上限
周知度	-0.538	0.411	1.710	0.191	0.584	0.261	1.308
事前説明の有無	0.165	0.429	0.149	0.699	1.180	0.509	2.733
学習機会の有無	0.581	0.486	1.539	0.215	1.787	0.714	4.474
刑務所見学経験	-0.278	0.520	0.285	0.593	0.757	0.273	2.099
配慮程度総得点	0.040	0.031	1.894	0.193	1.041	0.980	1.106

モデル全体

- $\chi^2(5) = 29.000, p < .001$
- Nagelkerke $R^2 = .276$
- Hosmer-Lemeshow 検定: $\chi^2(7) = 8.809, p = .267$ (適合良好)

表3 配慮程度と留意点学習機会による6ヶ月以上継続率のクロス表 (N=125)

学習機会			勤務継続期間				合計	
			～6ヶ月以内		1年以内～5年超			
			N	%	N	%	N	%
なし	配慮程度	低	11	39.3%	16	25.0%	27	29.3%
		中	11	39.3%	32	50.0%	43	46.7%
		高	6	21.4%	16	25.0%	22	23.9%
	合計	28	100.0%	64	100.0%	92	100.0%	
あり	配慮程度	低	2	28.6%	5	19.2%	7	21.2%
		中	5	71.4%	13	50.0%	18	54.5%
		高	0	0.0%	8	30.8%	8	24.2%
	合計	7	100.0%	26	100.0%	33	100.0%	
合計	配慮程度	低	13	37.1%	21	23.3%	34	27.2%
		中	16	45.7%	45	50.0%	61	48.8%
		高	6	17.1%	24	26.7%	30	24.0%
	合計	35	100.0%	90	100.0%	125	100.0%	

な関連を示さなかった。しかし、事前説明の「有無」という二値変数では、説明の質的差異を十分に捉えられていない可能性がある。そこで探索的に、事前説明が行われたケースに限定し、その内容に応じて「前科／非行歴の事実のみを伝える説明」と「附帯情報（本人の認識や背景事情等）を含む詳細説明」の2群に分類した。1年以内離職の有無との関連をFisherの正確確率検定により検討した結果、詳細説明群の1年以内離職率は29.6%であったのに対し、事実のみの説明群では48.8%であり、詳細説明群の方が有意に離職率が低かった（片側 $p = .044$ ）。こうした傾向はあくまで探索的な段階の知見であり、今後の検証が必要である。

IV. 考察

本調査では、協力雇用主になった動機の理解として、「立ち直りに貢献したい」と「人手が必要である」という理由が多く挙げられ、協力雇用主の受入が利他的動機と経済的動機の双方に支えられている可能性が示された。これは、包摂的雇用が善意だけで支えられているのではなく、社会貢献と労働力確保という現実的課題が両立する実践として位置づいていることを示唆する。

もっとも、回答は従業員によるものであり、雇用主からの説明内容が影響している可能性は否定できない。しかし、従業員は出所者等と日常的に接する立場にあることから、こうした理由は説明の受け売りにとどまらず、現場で共有されている価値観や経験に基づいた理解である可能性も高い。

一方で、現実には早期離職が生じており、理念的理解の存在だけでは職場定着に結びつかないことが示唆される。すなわち、社会貢献意欲が高くても、職務調整や指導体制などの実務的な受入環境が不十分であれば、理念と現場実践の間にギャップが生じ、定着が困難となる可能性がある。

以上より、協力雇用主の受入を支えるには、理念的理解の促進に加え、従業員が実務負担なく受入に関われる環境整備を政策的に支援することが不可欠である。利他的動機と実利的動機の双方を下支えする環境が整うことで、包摂的雇用は持続的に成立し、出所者等の就労継続にも寄与すると考えられる。

そこで本研究では、出所者等を受け入れている事業所において、受け入れ環境要因が初期離職（6ヶ月未満）と実際にどのように関連するかを検討した。その結果、配慮程度総得点、周知度、事前説明の有無、学習機会の有無、刑務所見学経験を同時に投入したロジスティック回帰モデルは全体としては有意であったものの、個々の説明変数は有意な主効果を示さなかった。このことは、単一の取り組みだけでは職場定着を十分に説明できず、複数の職場要因が一定の組み合わせで整ったときに初めて定着効果が現れる可能性を示している。

配慮程度総得点を三群に分けた分析でも、全体として有意差は認められなかったが、学習機会の有無によって傾向は大きく異なっていた。特に学習機会あり群では、配慮水準が高いほど継続率が上昇するという明瞭な傾向がみられ、高配慮群では全員が6ヶ月以上勤務を継続していた。一方、学習機会のない職場では、配慮水準による継続率の差は小さく、一貫した傾向は確認できなかった。これは、従業員個々の配慮意識が高くても、学習機会等を通じた知識共有や支援方針の一致がなければ、その効果が十分に発揮されにくいことを示唆する結果である。

さらに、主分析では「事前説明の有無」自体は初期離職の予防要因とはならなかったが、説明の質に着目した探索的分析では異なる傾向が確認された。事前説明が行われたケースに限定して、①前科／非行歴という最低限の事実のみを伝える場合と、②背景事情や支援体制等の附帯情報まで含めて説明する場合の2群を比較したところ、後者の方が1年以内離職率が有意に低かった。附帯情報を含む詳細説明群の離職率は29.6%であったのに対し、事実のみの説明群では48.8%であり、Fisherの正確確率検定（片側）では有意差が認められた（ $p = .044$ ）。このことは、前科情報をどのような文脈で共有するかというリスク・コミュニケーションの質が、職場の受容性や心理的安全性に影響し、結果として離職リスクに差を生じさせる可能性を示唆する。

以上の結果から、出所者雇用における支援は、①個々の従業員の配慮意識、②職場内での学習機会、③受け入れ時の説明や周知といった多様な側面から構成される「多層的受け入れ体制」として理解することが妥当である。周知や刑務所見学といった取り組みはロジスティック回帰における主効果としては有意ではなかったものの、配慮程度総得点と関連していることから、職場の理解や価値観を形づくる基盤的な役割を果たしている可能性が高い。

もっとも、本研究にはいくつかの限界がある。第一に、学習機会あり群のサンプル数が33名と少なく、配慮三群を掛け合わせると各セルの人数はさらに小さくなるため、有意差を検出しにくい状況であった。高配慮×学習機会あり群の継続率100%という結果も、人数8名という小規模な集団に基づくものであり、過大解釈は避ける必要がある。第二に、本研究では学習機会内容や回数、実施時期を区別しておらず、どのような学習機会がより効果的かまでは明らかにできていない。また、事前説明の詳細さに関する探索的分析も、従属変数の切り方や対象が異なるため、因果推論には慎重である必要がある。

それでもなお、本研究は、出所者雇用における初期離職の抑制に向けて、個々の配慮意識と学習機会、さらに説明や周知といった複数の層が連動することの重要性を、実証的データに基づいて示した点に意義がある。今後は、より大規模な調査や縦断研究、学習機会プログラムの質的・量的特徴の分析を通じて、配慮の形成プロセスや説明の文脈化プロセスがどのように定着支援に寄与するのかを明らかにしていくことが求められる。

V. 結語

本研究は、出所者等の職場定着を支える要因が、単なる個々の配慮行動ではなく、学習機会、事前説明の質、日常的なコミュニケーション基盤など、複数の層が重なり合うことで、初めて安定的に機能することを明らかにした。とくに、配慮水準が高くとも学習機会がなければ継続率は上がらない一方、両者が揃うことで支援効果が顕在化する点は、従来の支援論が捉えきれなかった組織的条件の重要性を示している。また、事前説明において背景事情まで共有することが離職率を下げるという結果は、プライバシーに配慮しつつ、リスク・コミュニケーションを適切に行うことで心理的安全性が高まり、受け入れ側の不安が緩和される可能性を示している。さらに、一緒に働く経験が多様性受容を育む一方で自己省察にはつながりにくいという知見は、受け入れ職場の変容が自動的に生じるわけではないことを示唆し、組織全体としての支えの必要性を裏づけるものである。

今後は、学習機会の内容の精緻化や、事前説明の標準化、組織内での価値観共有のプロセスを具体化することが求められる。本研究が示した多層的受け入れ体制の視点は、矯正施設退所者支援を事業所だけの課題にとどめず、地域社会全体の包摂力を高めるための基礎的知見として位置づけられる。

謝辞：本研究は、JSPS科研費（基盤研究（C）、課題番号24K053995）の助成を受けて実施したものである。調査にご協力くださった協力雇用主および従業員の皆様、ならびに調査実施に際し多大なご支援をいただいた福岡保護観察所に、心より感謝申し上げます。

（本学 地域戦略研究所 教授）

〔参考文献〕

- 葛西 和恵（2021）「刑務所出所者の採用・定着—雇用実績のある事業所への聞き取り調査から—」『高千穂論叢』56(1)、pp1-44
- 吉間慎一郎（2017）『更生支援における「協働モデル」の実現に向けた試論—再犯防止をやめれば再犯は減る』LABO
- 三輪 佳子（2019）「生活困窮者の社会的包摂が、就労支援と生活保護利用抑制に収斂する過程：「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」（2012-2013）より」『立命館人間科学研究』38、pp 31-45

Baier,S.K.(2020) “Reducing Employment Barriers for People with Criminal Records” *Journal of Corporation Law*, 46(1), pp 219-246.

Luhmann,N. (1995)“Inklusion und Exklusion” in: *Soziologische Aufklärung 6: Die Soziologie und der Mensch*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1995, pp.237–264

Young, I. M. (1990) *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press.

(アイリス・マリオン・ヤング (2020) 『正義と差異の政治』 (飯田文雄・菊田真司・田村哲樹監訳、河村真実・山田祥子訳) 法政大学出版局。

STUDIES
OF
INSTITUTE FOR
REGIONAL STRATEGY
CONTENTS

Volunteer Youth Sport Coaches' Beliefs about Coaching Practices in Community Sport	Ayane SATO, Hall Cynthia Seika ·····	1
Implementation of a Disaster Prevention Learning Program for University Students in Faculty of Teacher Education -Through Practice at the Indonesian University of Education-	Fumitoshi MURAE, Yayoi KODAMA, Indriyani Rachman ·····	19
Goal Setting in Remote Island Development Planning: Comparative Analysis and Multi-layered Development Legislation	Keita KUROISHI ·····	35
Research on Shopping Vulnerability in Shrinking Cities: Insights from Kitakyushu	LEE Geumdong ·····	81
Workplace Factors Supporting Job Retention of People with Criminal Histories: An Employee-Based Study	Hiroi FUKAYA ·····	99

No. 11
March 2026
INSTITUTE FOR REGIONAL STRATEGY
THE UNIVERSITY OF KITAKYUSHU
KITAKYUSHU CITY, JAPAN