

---

# 三鷹まちづくり研究

第2号 **No. 2**

---

## 刊行にあたって

このたび、三鷹ネットワーク大学の紀要である「三鷹まちづくり研究」第2号をお届けします。この紀要は、当機構が三鷹市と協定を結び設置している三鷹まちづくり総合研究所で創設した「まちづくり研究員制度」の発足に伴い創刊しました。公募により意欲ある市民等に「まちづくり研究員」を委嘱し、調査研究活動を支援するというしくみで、2年目となる2021年度には14篇の論文が提出されました。これらを掲載し、多くの方々に研究成果を役立てていただくことが刊行の目的です。合わせて、当機構会員大学の学生による提案発表会「学生によるミタカ・ミライ研究アワード2021」の提案書6篇、地域に根差した産業の支援・創出をめざす「民学産公」協働研究に採択した8件の成果報告書を掲載しました。今後とも年1回のペースでの刊行を予定しております。

2021年度も引き続き新型コロナウイルス感染症の猛威は収束せず、あらためて地域、健康・福祉をはじめ、様々な課題について考えさせられる機会ともなりました。まちづくり研究員は研究計画の変更を余儀なくされるも、あきらめることなく調査・研究に取り組みました。多難の時期にあつてこうした研究成果が得られたことは、とても感慨深いものがあります。

今後も新たな研究やその深化に取り組む多くの皆様を支援できるよう、「民学産公」の協働による新しいかたちの地域の大学として、三鷹ネットワーク大学の教育・学習機能、研究・開発機能、窓口ネットワーク機能を広く提供してまいります。

末筆になりましたが、まちづくり研究員、学生によるミタカ・ミライ研究アワード、「民学産公」協働研究事業にご協力いただいた多くの皆様方にこの場を借りて心より御礼申し上げます。本紀要が、研究員や学生はもとより、これからのまちづくりの研究と実践に意欲をお持ちの方々や行政機関の関係者など多くの皆様にご高覧賜り、今後のご活躍の一助といただければ幸いです。

特定非営利活動法人 三鷹ネットワーク大学推進機構  
理事長 鈴木 典比古

## まちづくり研究員制度が目指すもの

三鷹まちづくり総合研究所  
所長 河村 孝（三鷹市長）

「まちづくり研究員」の制度は、市民研究員の研究活動に対して、地域の大学教員による指導や行政機関の調査協力などの支援を行い、提案された論文を紀要に掲載するというものです。幅広い知見や提案を集めるとともに、多様な背景を持つ意欲ある「人財」を発掘し、三鷹市のまちづくりの議論と実践をさらに豊かなものにするをねらいとした、全国的にも数少ないユニークな取り組みです。個人が自らの関心と発想による研究テーマで応募し、地域の大学の協力による指導などを受けながら自発的に調査活動を進め論文にまとめるところに特徴があります。

現在の「三鷹まちづくり総合研究所」は、三鷹市と三鷹ネットワーク大学を運営するNPO 法人三鷹ネットワーク大学推進機構が協定により設立している自治体シンクタンクですが、実は前身として、研究者・市職員・市民・事業者などが参加する三鷹の「まちづくり研究」の長い歴史があります。私自身も若い頃に三鷹市職員として三鷹まちづくり研究会（当時は国際基督教大学社会科学研究所内）の一員となり、貴重な得がたい経験をしました。こうした多様な人々が参加する研究の中から、市民参加、自治、情報化、産業などに関する三鷹市の先進的な取り組みが生まれてきました。この「まちづくり研究員」の制度では、さらに多くの大学や関係機関のご協力も得て、次なる協働と協創のステップに踏み出していきたいと考えています。

まちづくり研究員2期生を迎えた2021年度は、新型コロナウイルス感染症の終息の兆しが見えず、社会全体も地域や人とのかかわりも大きく変化する中であって、研究員は調査方法をはじめ研究テーマ自体を再考する必要もあったことと思います。私たちは今、コロナ禍や国際紛争などによって可視化された課題を含め、変わりゆく世界の中でこれからのまちづくりに求められるものは何かといった根本的な部分を問い直すことを迫られています。

まちづくりは本質的に面白いものです。このような時期にこそ、まちづくりの意義も醍醐味も最大化します。市民によるまちづくり研究というこの試みが、多彩な実践につながり、さらに多くの人々を巻き込んで、共に創る新たな時代の物語の始まりとなることを期待しています。

---

## 目 次

---

### I 三鷹まちづくり総合研究所まちづくり研究員による研究

三鷹まちづくり総合研究所まちづくり研究員事業（概要）	8
【論文】	
地域活性化に寄与する生涯学習に関する調査研究 —高齢者のアクティブラーニングの意義を巡って— 大久保 隆、井上 晶子、小高 格	11
なぜ市と周辺住民との間で再開発計画の理解にギャップが生じたのか —三鷹駅南口再開発基本計画（平成 17 年）しろがね通り通行機能をめぐって— 中柴 方通、中柴 和子	41
課題解決型図書館へ向けた実践的研究 —三鷹市立図書館を事例として— 吉田 渉、松本 敦則、貫井 政文	69
子育て期のインフォーマルなメンタリングの有効性 —ファミリー・サポート・センターはメンター発見の機会を提供する機能を持つか— 末積 裕美子	85
三鷹市における新たなリスクコミュニケーションを促進するまちづくり体制の構築に関する研究 —リスクコミュニティ形成と「ナッジ」の役割を事例に— 中山 敬太	107
情報技術による市民参加の諸課題とそれに対する法的対応についての検討 —三鷹市の市民参加・協働に関する条例の見直しを手掛かりとして— 汪 穎	125
三鷹市における文書管理の現状と課題に関する研究 倉方 慶明	140
三鷹市における「農福連携」による地域共生社会の実現の可能性 —コロナ禍での福祉事業所（B型及び生活介護事業所）と農業従事者への聞き取りから— 酒井 ゆみ子	158
三鷹市における地方自治体の内部監査のあり方について —まちづくりの価値共創を目指して— 高橋 真治	188
【研究レポート】	
都市のブランディングとシビック・プライドの醸成 —街を共想し、魅力を共創する“都市ブランドサイクル”— 鈴木 政徳	211

---



---

「普段使いの小商い」によるまちづくり活性化の実践研究	228
	大日方 祐彦
スマート農業で三鷹農産品のブランド強化	249
—三鷹 100 年の森実現に向けて—	
	沢田 惠重
クリエイティブ人材を育む「動物かんきょう会議」メソッドの実証研究	264
—Animal SDGs（動物が語る SDGs） 三鷹モデルの開発と三鷹市での実践—	
	イアン 筒井
杏林大学×MISHOP の文化支援交流	294
	飯塚 智有

---

## II 学生によるミタカ・ミライ研究アワード

学生によるミタカ・ミライ研究アワード（概要）	302
ミタカ天気ミカタ隊 市民のお役に立ちたいプロジェクト	303
—学生が気象予報士と共に生活情報を充実させ、自然と親しみ豊かな生活を—	
	東京学芸大学 となりのミカタ隊 山神明理・堀切七海・小平温太
三鷹市ソーシャルバリアフリー化計画	305
—高齢者が社会と共生していくために—	
	大正大学 アリサカーズ 蟻坂泰心・橘俊幸・島田真理・ 服部愛呼・白田鈴葉・宮原咲也佳・太田樹里
地域全体で子育て世帯を支える街づくり	307
—シニア世代との関わりを密に、子育て世帯を孤立させないために—	
	成蹊大学 成蹊大学吉見 C 城所由樹・隅田健介・笹沼李空・吉田百花・秋山真央
進化する顔認証ソリューション	310
—省人化・非接触、ポストコロナのスタンダードとしての顔認証—	
	杏林大学 尾崎ゼミ顔認証ソリューション班 高水健太・碓井友隆・田中花南・柳田琉成・岩船世那・阿部瑛美
Mindful Walking in Mitaka	312
—歩いてミタカ—	
	杏林大学 岡村ゼミナール 大久保広都・井上香音・小沢香帆・栗山歩佳・鈴木茉莉・ 鈴木菜摘・中山采音・並木悠真・三ツ木颯斗・山田美羽・吉武諒真
空き家対策を通じた防災対策の提案	316
	成蹊大学 そめいよしの 松渕龍・松岡侑弥・小泉有沙・田倉京・傍島茜・長谷川陸

---

---

### Ⅲ 「民学産公」協働研究

「民学産公」協働研究事業（概要）	320
学校を核としたコミュニティ形成と防災教育の学習プログラムの開発に関する研究	322
東京学芸大学 柴田 彩千子	
アート・コミュニケーション事業の社会的意義についての一考察	324
—対話型鑑賞ワークショップの実践を通じて—	
まちづくり研究員 中嶋 厚樹	
車内感染対策の効果測定&「MAIDO（まいど）」プロジェクトⅡ	325
—社会変容に則した新規事業の模索—	
境交通株式会社 根本 克己	
TAKA-1 から TOKYO-1 への実証研究	326
法政大学地域研究センター 松本 敦則	
新様式のアートコミュニケーション活動を市民活動のまちづくりコミュニケーションに	328
役立つワークショップやツールに仕上げていく研究事業	
—緑豊かな「子どもの森」市民（案）づくりでテスト利用する—	
まちづくり研究員 林 賢	
「みたか100年の森」の基盤・プラットフォームの形成	331
まちづくり研究員 ルモアン 直美	
動物たちが語るSDGs「三鷹！動物かんきょう会議」（三鷹モデル）の開発と	333
三鷹市での再現実証の研究	
株式会社ヌールエ デザイン総合研究所 筒井 一郎	
三鷹市における在宅シニアケアを中心とした	334
スマート・コミュニティー・プラットフォーム構築に向けた研究	
アークプランニング株式会社 足立 峻吾	

---

### 資料

まちづくり研究員募集要項	338
三鷹ネットワーク大学概要	342

---

I 三鷹まちづくり総合研究所  
まちづくり研究員による研究

---

## 三鷹まちづくり総合研究所 まちづくり研究員事業

### 事業の概要

三鷹まちづくり総合研究所は、三鷹市と三鷹ネットワーク大学推進機構が、三鷹市における総合的なまちづくりに資する調査研究を行うために共同設置している機関です。

この研究所の新たな事業として 2020 年度に開始した「まちづくり研究員」制度は、市民研究員が行う調査研究や論文作成を支援することにより、地域の課題解決や価値創造に役立つ幅広い分野の知見や提案を集め、多様な背景を持つ意欲ある人材を発掘し地域につないでまちづくりの議論と実践をより豊かにしていくことを目的としています。

### 2021（令和 3）年度 まちづくり研究員事業

2 年目となる 2021（令和 3）年度も初年度につづき多数のご応募をいただきました。新型コロナウイルス感染症が終息しないため面接選考はオンラインにて行いました。

### 採択件数

19 件のテーマを採択し、総勢 27 人にまちづくり研究員の委嘱を行いました。

### 研究支援の内容

- (1) 大学教員によるアドバイス（中間発表会など 3 回）
- (2) 研修（アカデミック・ライティング、社会調査法など 4 回）
- (3) 提携大学図書館の利用（新型コロナウイルス感染症拡大により中止）
- (4) 調査の際のまちづくり研究員の肩書使用（研究倫理審査、名刺作成）
- (5) 三鷹市関係部署・機関、関連団体等による調査協力（研究員の要望に沿って担当者等を紹介）
- (6) 研究員同士の議論・交流の場の提供（まちづくりラボ年間 11 回開催）
- (7) 三鷹ネットワーク大学の施設利用（インタビュー、打ち合わせ等に活用）

### 2021（令和 3）年度 アドバイザー

進邦 徹夫（杏林大学・教授）	西尾 隆（国際基督教大学・特任教授）
小林 盾（成蹊大学・教授）	金子 和夫（ルーテル学院大学・教授）
有末 賢（亜細亜大学・教授）	仲北浦 淳基（大正大学・専任講師）

### 年間の取り組み

#### ◆オリエンテーション（オンライン）

5 月 8 日（土）

概要説明、ミニ講義「まちづくり研究員の醍醐味と心得」西尾隆（国際基督教大学・特任教授）

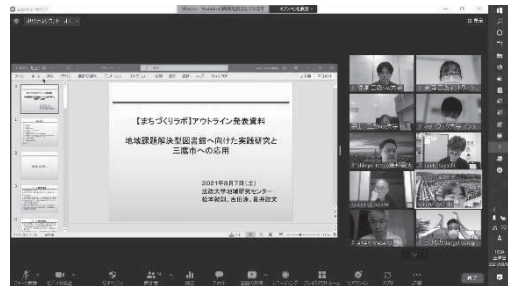
◆研修（夜間オンライン）

開催日	研修テーマ	講師
6月30日(水)	社会調査法の基礎	小林 盾（成蹊大学・教授）
7月3日(土)	論文を書くということ	進邦 徹夫（杏林大学・教授）
7月16日(金)	アカデミック・ライティング	小澤 伊久美（国際基督教大学・上級准教授）
〔資料配布のみ〕	三鷹市のデータについて	三鷹市企画部企画経営課

◆目次・序文の発表会（オンライン）

研究員がそれぞれの目次・序文などアウトラインを発表し、アドバイザーによる指導を受けました。

8月1日(日)、7日(土)



目次・序文の発表会

◆まちづくりラボ

原則、土曜日午後は三鷹ネットワーク大学教室、金曜夜はオンライン、論文内容について発表・検討し、情報交換や交流にもなりました。

- ① 5月29日(土)、② 6月25日(金)、
- ③ 7月10日(土)、④ 8月27日(金)、
- ⑤ 9月25日(土)、⑥ 10月29日(金)、
- ⑦ 11月13日(土)、⑧ 12月25日(土)、
- ⑨ 1月21日(金)、⑩ 2月19日(土)、
- ⑪ 3月18日(金)



まちづくりラボの様子

◆中間発表会

書きかけの論文の組み立てや内容を発表し、アドバイザーによる指導を受けました。

12月5日(日)、11日(土)



中間発表会

◆論文提出

提出のあった論文についてはアドバイザーによる指導を経て、原則としてすべて「論文」または「研究レポート」として紀要に掲載します。ただし、アドバイザーから指摘のあった部分については筆者が修正し再提出しました。2年計画で論文を執筆している研究員は、令和5年3月の提出を目指し、調査・研究に取り組んでいます。

提出：2022年3月31日

提出論文：14本

◆市長報告会

論文提出者は、三鷹まちづくり総合研究所長である三鷹市長に研究成果の報告を行いました。

日時 2022年5月24日(火)午前

場所 三鷹市役所（協議会室）

出席者 市長・副市長・論文テーマに関連する部署の部課長、担当者



三鷹市長への報告会

◆市民向け発表会（予定）

日時 2022年10月15日(土)午後

場所 三鷹ネットワーク大学

# 地域活性化に寄与する生涯学習に関する調査研究

## —高齢者のアクティブラーニングの意義を巡って—

大久保 隆  
井上 晶子  
小高 格

高齢者のパワーは、少子高齢社会にあっては、地域課題解決や地域活性化にとっての貴重な財であり、各自治体ではこうした期待を背景に、多くの学習機会が提供されている。

本研究は、①学びにおける高齢者の特質を明らかにする、②学びと行動の間の関連性の実態、背景を明らかにすることを目的とし、「高齢者の学び」に関するアンケート調査を通じて、学びの結果が期待されるような活動につながっていない実態を明らかにした。この学習と実践の「分断」は、学ぶ側と学習機会を提供する側との相互作用の結果生じていると捉える。そして、分断を埋める・橋渡しに求められることは、「アクティブラーニング・プラス」と名付けた高齢者が故の学びの特性に対する理解、学びの過程における地域に関する情報提供、学習後のフォロー体制の構築等であることを提示した。

キーワード：高齢者の学び 社会参加 地域貢献 アクティブラーニング・プラス  
学びと実践の分断 プロダクティブ・エイジング 都市型高齢者

## 1 はじめに

### 1.1 背景

日本の将来人口予測では 2055 年には、2020 年の 1 億 2500 万人から 9700 万人に減少し、高齢化率は 28.9%から 38%になると推計されている。人口の減少そして人口の高齢化は日々進んでいる（国立社会保障・人口問題研究所 2017：図表より）。

三鷹市は、平均年齢 43.8 歳（2015 年）（同年東京都 44.1 歳、全国 46.4 歳）、高齢化率 21.2%（同、東京都 22.7%、全国 26.0%）と、比較的若い自治体である。今後も社会増による人口増加が見込まれているものの、高齢化率は一貫して増え続けており、2049 年には、2019 年の 21.8%から 31.2%になると推計されている（三鷹市 2019：図表より）（三鷹まちづくり総合研究所 2019：2）。

こうした社会で危惧されることの一つとして、地域活力の衰退があげられる。また、右上がりの

時代と異なり、行政の財政的や人力的な問題などから、十分な公助への期待が難しくなる。おのずと共助、自助による課題への取り組みが必要となり、住民参加の理念のもと、地域社会の運営が住民の手でなされることが求められている時代ではないだろうか。そして、地域の課題への対応は、そこに生活の根拠を置く高齢者の大きな役割として認識されるようになり、社会も、地域も、行政も地域の活力維持にとっての高齢者の果たす役割への期待が大きくなっている時代といえよう。この点に関し、野村（2019）は「近代化による成功の証とみなされる高齢化の到来であるが、少子化による人口減少に直面した社会においては、社会そのものの持続性の可能性という観点から高齢者も社会の一員として積極的な参加が要請される」と述べる。

国および各自治体においては、「健康日本 21」<sup>1)</sup>等により、健康高齢化の進展および疾病構造の変化を踏まえ、生活習慣病の予防、社会生活を営む



ために必要な機能の維持および向上等により、健康寿命（健康上の問題で日常生活が制限されることなく生活できる期間）の延伸を図ってきた。

2001年から2016年の変化を見ると、男性は69.4歳から72.14歳に、女性は72.65歳から74.49歳に健康寿命の延伸がみられ、2040年までには、男女とも75歳以上とすることを目標としている（厚生労働省2012、2019）。高齢化率の増加（人口に占める65歳以上の高齢者数）と平均寿命の延伸は、地域において何らかの社会活動が可能な高齢者数の増加を示すものである。

こうした中で、各自治体や高等教育機関においては、高齢者を対象とする生涯学習が数多く実施されてきた。高齢者の健康維持、広義の生きがい対策に加えて、近年はその目的の一つに、高齢者が長年培ってきた、知識・技術・情報網などの高齢者ゆえのパワーを活かすことがあげられている。すなわち、高齢者の各種講座での学びの結果が、社会や地域が抱える課題への何らかの対応につながるということが意図されるようになってきている。

## 2 先行調査、先行研究レビュー

### 2.1 高齢者の学習活動に関する調査について

#### (1) 国の調査について

「平成29年版高齢社会白書」（内閣府2017）では高齢者の社会参加の状況をグループ活動、学習活動、世代間交流の3視点から捉える。

一方「令和3年版高齢社会白書」（内閣府2021）では高齢者の社会参加の状況を、二通りの側面から捉えている。一つは就労であり、もう一つは学習・社会参加活動である。社会参加活動には、ボランティア活動や趣味やお稽古事などが地域活動として含まれている。60～69歳の71.9%、70歳以上の45.7%がなんらかの社会参加活動経験があることが報告されている。

このように高齢者の社会参加活動の分類・定義があいまいであるとともに、時代による変化もあ

るが、いずれも学習活動を社会参加の状況の一つとして捉えている。

平成29年版におけるグループ活動の状況は、60歳以上の61%がグループ活動経験があり、内容は、健康スポーツ（33.7%）、趣味（21.4%）地域行事（19%）と続く。成果として最も多いのが「新しい友人を得た（46%）」や「生活の充実感」「健康への自信」である（これらは内閣府（2016）のデータをもとにしている）。

高齢者の学習活動の状況は、グループ活動より参加は少ないが、47%前後の参加率（年齢層によってわずかに異なる）を示し、内容は「趣味的なもの」が最も多く（25%弱）、次いで「健康に関するもの」でありグループ活動調査結果と同傾向を示す。

学習結果の活用としては、「自分の人生が豊かになっている」が最も多く（6割前後）、「健康維持」（5割強）がそれに続く。これらに比して「地域や社会に活かす」ことは少ない（約3割）。

「令和3年版高齢社会白書」では60代では55%、70代以上では42.5%の学習活動への参加経験が報告されている。受講希望の最も多いのが「趣味的なもの」、次いで「健康に関する講座」となっており、これは、平成29年版、および「生涯学習に関する世論調査」（文部科学省生涯学習政策局2018）と同傾向を示す。

学習活動の動機としては、60代～70代では「人生を豊かに」が最も多く、次いで「健康の維持増進」があげられ、70代以上では「健康の維持増進」が最も多く、次いで「他の人との親睦を深めるため」となっている。

以上、国の調査結果では高齢者の学習活動は、全体的に、趣味、健康、親睦がキーワードとなっているといえよう。

#### (2) 三鷹市の調査について

受講内容は趣味的なものが最も多く（56.1%）、教養的（28.2%）、健康法（27.6%）と続き、まちづくりやボランティア活動、国際交流といった地域に出かけて公共的な活動に結びつく可能性が



高いと思われる内容は 10%前後で非常に少ない値を示している。今後の参加希望においても趣味的 (54.3%)、教養的 (29.3%)、健康法 (28.2%) と同傾向を示す(三鷹市 2018a)。

生涯学習における高齢者の特徴として教養的なものと健康に関するものへのニーズが高い。また生涯学習を行わない理由について 60 代、70 代に「特に理由がない」が他年代に比して多いのは、学習活動自体への動機の低さによるものと考えられる。

### (3) 国・三鷹市の調査結果にみる「学習への参加と活用」の見解と実際

近年、地域参画、社会貢献に生きがいを感じる高齢者が増えてきていると人生 100 年時代の高齢者の特性をあげたうえで(文部科学省・超高齢社会における生涯学習の在り方に関する検討会 2012)、高齢者がそれまでの長い人生で培ってきた豊かな知識・経験を活かせる居場所や出番を見出し、地域社会の担い手として活躍することは、地域社会が抱える課題の解決や活力ある社会の形成にもつながると、社会的役割を担う存在として高齢者の位置づけがなされている。そして、高齢者の生涯学習の意義・役割として、生きがい創出、新たな縁の構築などとともに、個人の自立と社会での協働に資することが述べられている。

また「令和 3 年版高齢社会白書」では、多様な学習機会を充実するとともに、高齢者の主体的な地域活動への参画事例などを収集し、効果などの分析と情報共有を図るとある。学習と地域課題に取り組む実践とのつながりを目指すものと捉えられる。

一方、三鷹市においても事業に参加して終了するのではなく、その学びを活かした活動につなげ、活動に活かされることを狙いとしている(三鷹市 2018b)。また、「市政に関する将来課題の調査研究分科会」報告書(三鷹まちづくり総合研究所 2019)では、「学び」の循環と「人材活躍」のタイトルのもと、学んだことを社会に還元することが重要であるとしている。

両者とも学びを社会に還元し地域社会の担い手として活動に結びつけることをうたっているものの、国調査では約 3 割が活かしていると回答、三鷹市では「活かしていない」が 54.3%で「活かしている」(41.7%)を上回っており、実態は異なるようである。

2021 年 3 月に策定された「生涯学習プラン 2022 第 2 次改定」(三鷹市 2020)では新たな基本目標として「学びと活動の循環」が掲げられている。三鷹市では、2021 年 3 月、市民大学総合コース受講生 83 名(回答者は 66 名)へのアンケート調査を行い、「学びと活動の循環」について調査項目が設けられている<sup>2)</sup>。学びの結果を活用していると回答した 43 名(約 65%)のうち 23 名(約 55%)が「学んだことを知人や家族等に伝えている」である。また 43 名中 14 名が地域活動およびボランティア活動に活かしている、6 名が地域の諸課題に目を向けるようになったと答え、受講生の「学びの活用」の認識(設問者側の認識も含まれるのかもしれないが)として興味深い結果と考える。

## 2.2 高齢者の学習活動に関する先行研究結果

### (1) 社会参加活動として位置づけられる学習活動の状況

堀(2007)は、講座修了生の社会参加活動と生涯学習活動の関連から、高齢者の学習・社会参加活動のパターンを 3 分類し学習方法や学習内容との関連を見た。①広域参加・交流活動型—修了者のクラブ活動的・同窓会活動的なもので広域的。女性が多く、話し合いや、園芸、創作活動、芸術などの実技的な学習、②地域参加・交流活動型—地域での学習活動、自治会や老人会のような地縁団体活動を軸とした交流活動中心、③公的参加・学習活動型—交流よりも行政などの生涯学習講座への参加やボランティア活動にウエイトが置かれ、教養に関する内容を学ぶ、の 3 分類である。①が約半数を占め、③が最も少なく約 4 分の 1 となっている。

活動グループをつくり新しいネットワークを形成し、これが修了者の生活に大きなウエイトを占めているが、こうした活動が必ずしも地域活動につながっていない。

「地域の枠を超えて趣味等でつながっていくことは大事だが、公共的な課題への取り組みにつながらないのは無視できない」（堀 2007：110）と問題視している。

神部（2010）は、某市の20歳以上の814名を対象とした生涯学習に関する市民アンケート調査の分析を行った（回答の中心は60代以上）。学習のニーズは、趣味的なもの（67.0%）、健康づくり（64.6%）、教養的なもの（51.6%）で、他の調査と同傾向を示す。

学習成果に関しては、81%が学習成果を活かしたいと、学習成果活用のニーズは高いが、成果活用内容のニーズは「自分の人生の充実に向けて生かしたい」とびぬけて多く（79.6%）、次いで健康維持・増進（50.7%）、家庭と生活や日常生活（46.7%）が約半数を占める。ボランティアやNPO活動などの地域や社会に生かしたいは28.9%にとどまる。学習ニーズが高いほど、また教養的なものや趣味的なものへのニーズが高いほどこの傾向が顕著である。

対して、社会的なものを学習したい人の80%がボランティアやNPOなど地域社会に活かしたいと回答するが、学習ニーズの強さは（上記活用ニーズを持つ群に比して）大きくはない。

学習ニーズの強い者は、学習活用ニーズも高いとの結果を得ているが、その活用内容は自分の人生の充実に向けて活かすことである。「人生の充実」とは何を指すのかは不明であり抽象的である。また、ニーズ調査であり実態とは異なるだろうことが推定される。

合田（2014）は、「何らかの生涯学習に参加している人」が17.5%に過ぎず「参加したいが実際には参加していない人」が40.2%という政府の調査結果を受け、潜在的ニーズはあっても実際の行動へのハードルが高いことを指摘。また、行

いたい学習の内容は「健康・スポーツ」「趣味」が多い一方、生涯学習をしたい理由として「地域や社会をよくするために」をあげるものもいる（16.4%）ことから趣味や教養的なものに止まらず地域貢献活動を含めて潜在的なニーズに働きかけていくことが必要と述べる。

学習機会提供者の認識に関しては、藤田ら（2014）は、カルチャーセンター、行政機関、NPOの3機関に対し行った、学習目標や高齢者に期待する社会的役割に関する調査の結果（調査は2006年）を報告している。3機関ともに、高齢者の学習活動を高齢者のニーズに合わせ、余暇活動として捉え、また、高齢者に期待する役割も高齢者のニーズに合わせて、個人の趣味を満たし個人の満足が得られればというものであったとの報告がなされている。これは近年の国の調査結果にみられる、高齢者が多く求める学習内容が、教養・趣味・健康があることと、ほぼ一致するといえよう。

これらから高齢者が求める学習活動の多くは、趣味や健康、教養的なものであること、そして学習結果の活用が個人の範囲やいわゆる仲間交流の範囲にとどまり、社会的な活動、地域の課題に取り組むような社会・地域貢献の動きにつながっていないことが共通してあげられている。前記各調査結果においても、高齢者の学びの結果が、時代の要請ともいえる社会・地域貢献活動につながっていない現状が多く報告され、また、課題と捉えるものもある。

この共通性の背景には、講座を行う（生涯学習を主催する）側の認識、すなわち、高齢者の捉え方や高齢者に期待することに起因するところが大きく、それらが講座選択や講座の方法にも反映されている現状がみえる。大きな課題である。

## （2）プロダクティブ・エイジング<sup>3)</sup>の捉え方

長寿となったことは単に生物学的な進化ではなく、社会において長寿であることの重要性が増した結果であると、高齢者の社会に置ける生産的な役割、すなわち「プロダクティブ・エイジング」が提唱された（1991年長寿センター主催第1回シ

ンポジウム)。

小川 (2003) は「健康長寿：サクセスフル・エイジング」であるだけでなく、「生涯現役・プロダクティブ・エイジング」であることを目標にすることが必要と述べ、高齢者も社会サービスの提供者として活動できるような仕組みを作っていくことを提案する。

元気な高齢者のサクセスフル・エイジング<sup>4)</sup>として「プロダクティブ・エイジング」志向性を高めることを提唱する藤田 (2011、2012) は「高齢社会における健康な高齢者の幸福な生き方として自己成長、精神満足とともに積極的に次世代や地域社会に貢献する活動を行うこと」と述べる (藤田 2011 : 171)。

陳 (2012) は、これまでは、「高齢者のプロダクティブの行動としての社会参加は「生きがいきづくり」としての政策に位置付けられているが、自己実現を求める高齢者にとっては目標違いの政策である」(陳 2012 : 3) と指摘し、高齢者の「社会的機能」に焦点をあてた政策を進めることを提唱する。

何れも高齢者の社会参加活動を、プロダクティブ・エイジングの観点から「生きがいきづくり」や「自己の成長や精神的安定」といった自己の枠内に留まるものでなく、他者・地域・社会等への貢献に關与する生産的な活動として述べられている。

高齢者の社会参加の活動は、主体の行動面・現象面から捉えた場合、サークル活動、趣味の習い事から、学習活動、さらにはボランティア活動、就労 (シルバー人材センターなどの就労も含む) と非常に幅広い。しかし、果たしてそれが、個人の生きがいや健康維持のための社会参加か、あるいは、社会・地域に何らかの社会的機能をもたらすものかといった観点から、社会参加の活動を捉えていく必要があることを示唆しているのではないだろうか。

### (3) 学習活動とプロダクティブ・エイジング

藤田 (2013) は、学習内容とこのプロダクティブ・エイジングの関係について、全般的に講座受

講後 (学習活動後) にはプロダクティブ・エイジング志向性は有意に上昇するが、教養的講座では、座学式が多いという講座形式とも関連して有意な変化が見られなかったとしている。しかし、ここでの志向性の変化は、講座修了時の受講生の認知レベルの変化であり、実際に行動につながったのかどうか (自発的、主体的行動としてアクティヴアウトされたかどうか) は述べられていない。

一方、上條 (1998) は、問題解決技法導入により、受講生の自主的実践活動の可能性がみられた事例を、また、樋口 (2014) は、学習成果を地域で活かす仕組みを作ることや、個人の自発性を尊重し個人がやりたいこと見出す学習支援を行うことで、修了生が多様な地域貢献活動に取り組む事例を報告している。

ともに学習方法と実践活動、すなわちプロダクティブ・エイジングが関連していることを述べたものである。

高齢社会に置ける地域での高齢者が地域活性化に向けての貴重な資源と考える。こうした視点に立った時、高齢者の学習活動への参画とニーズは趣味、健康、教養など、個人志向性が主であり (当研究における「ストック志向」、地域や社会に活かすといった社会志向性 (当研究における「活用志向」) が少ない状況が各調査・研究で明らかとなっている。しかし、背景や理由に関する研究はあまり見当たらない。

また結果においても、「活動に活かす」の多くは、プロダクティブ・エイジングの重要性として各研究において述べられている者の、「活動に活かしたい、活動に活かす」は、講座終了時の受講生の「認識」の変化であり、実際はどうであったのかについては把握しがたい状況である。

## 3 研究調査

### 3.1 研究の目的と方法

先行調査・先行研究では、高齢者の学習へのニーズは近年高くなっており、その内容は、健康、

教養、趣味、生活などに関するものが多く、提供される講座もこれら高齢者のニーズに合わせたものであることが明らかとなった。そして、学習結果が社会や地域に貢献するような活動に結びつくことが少ない状況にあることを指摘した。

国も自治体も、高齢者を地域活性化の貴重な資源と位置付けている。そして、高齢者の学習が社会や地域に何らかの形で活かされることを期待し、多くの学習機会、多様な学習内容を提供しているにもかかわらず、なぜ、学習が地域社会や地域に貢献する活動へつながらないのか、疑問が持たれる。

今後ますます人口の高齢化が進む中で、各機関が提供する学習機会が、健康維持や精神的な充足感・満足感を得ること、また、友達との絆を得ることができるといったいわゆる生きがい対策として重要であることは言うまでもない。本研究では、これらの学習の意義を十分踏まえた上で、これからの地域社会において学習成果や高齢者のキャリアの活用につながる学習機会の提供が重要ではないかとの立場に立つ<sup>5)</sup>。そして、学習と社会参加活動の関係において、高齢者の学ぶ意欲とその成果が、活動として活かされない現状、すなわち学習と実践の間に直接的なつながりがみられない状況を「学習と活動の分断」と称し、なぜ「分断」が生じるのかの疑問へのアプローチを試みる。

### (1) 研究目的

分断が生じる要因について、受講者側と学習提供者側の双方向から仮説を設定した。

仮説 1：受講者側の要因：学習に取り組む動機、意図が地域や社会への貢献という認識ではなく、学ぶことの満足に偏ることにより地域・社会貢献活動に結びついていない。

仮説 2：学習機会提供者側の要因：提供される学習内容や学習方法が実践的につながるものとなっていないため、受講生の認識転換に至っていない。

そして、本研究は、以下の目的をもって、三鷹市内の各機関で実施され、高齢者が主たる対象者

となっている生涯学習受講生への調査を実施し、設定した仮説についての検証を行おうとするものである。

目的 1：学びにおける高齢者の特質を明らかにする。

目的 2：学びと行動の間の関連性すなわち分断の状況の有無を明らかにする。

目的 3：目的 1 と目的 2 の結果をもとに、分断の背景を明らかにする。

目的 4：対応策に向けての手がかりを見出す。  
(提言の前段となるもの)

なお、これらの目的 1 から 3 は相互に関連してくるものと想定され、目的 4 は、目的 1 から 3 の分析の中で明らかになるものとして位置づけている。

## (2) 研究方法

### 1) アンケート調査

調査対象：三鷹市内における高齢者を対象とする生涯学習実施機関の受講生  
—三鷹市ネットワーク大学（ネットワーク大学）、三鷹市生涯学習センター（教養コースのむらさき学苑）、国際基督教大学（ICU）、杏林大学—  
受講生計 269 名

調査内容：学習内容、学習動機、学習方法、学習結果等、選択式と自由記述式による（別添資料参照）。

調査方法：①質問紙による調査（郵送、直接配布）

②Web 調査（Google フォーム）  
（アンケート協力機関の受け入れ可能な方法を取り入れたため、同一方式での実施ができなかった）

調査期間：2020 年 10 月～2021 年 4 月

結果の分析：量的分析による



2) 聞き取り調査

各実施機関担当者から、学習の狙い、結果についての考え方、今後の方向性等に関する聞き取り調査を実施した。

要を表1にまとめた。

なお、以後の説明では調査対象名称を（実施機関）表記を用いる。

3.2 調査結果

(1) 調査対象概要

アンケートを実施した4つの対象実施機関の概

(2) 各質問項目

(問1、問2、などについては、別添資料参照。)

表1 アンケート実施機関

名称 (実施機関)	三鷹市市民大学一般教養コース：むらさき学苑2020年度受講生 (むらさき学苑)	三鷹ネットワーク大学講座受講生 (ネットワーク大学)	杏林大学社会人講座受講生 (杏林大学)	国際基督教大学生涯学習講座受講生 (ICU)
対象者	2020年度受講生（60歳以上が受講資格）	三鷹ネットワーク大学および三鷹市市民協働センター主催の講座受講経験者	高齢社会における地域活性化コーディネーター養成プログラム講座の履修経験者 (2016年度～2020年度)	生涯学習講座の受講経験者 (2018年度～2020年度)
方法	講座開催当日に説明と用紙配布、回収	メールマガジンによる発信(三鷹ネットワーク大学より)	用紙の郵送と返信	メールマガジンによる発信 (ICU総務部より)
期間	2020/10/27	2021/3/9から2021/3/17まで	2021/2/18から2021/3/8まで	2021/4/16から2021/4/25まで
回答数	101	87	22	59
受講資格	市民。60歳以上。定員150人。年間。応募者多数の場合は抽選。	受講者登録。	レポート提出。すでに地域活動を行っているか、今後さらに地域活動を深めたい、広げたいと考えている者。出願レポートあり。	特になし。
講座内容、回数、など	年間30回の政治・経済、文学、歴史、美術、科学、医療・健康など幅広いテーマの講座。会場は(1)生涯学習センター、(2)東多世代交流センター、(3)西多世代交流センター	90分/回。有料(500円/回)。数学、文学、語学、化学、教師力養成、宇宙・天文、医学、起業、福祉など。	必修2科目と選択科目(学生と同じ授業)4つ以上受講義務。1科目15回の講義。課題レポート提出、試験がある。有料(66,000円/年)。	90分～/回、連続講座あり。各会申し込み。有料(2,000円～/回)。歴史、音楽、芸術、環境、キャンパス自然観察、文学、健康など。
特徴	「シニア層の方々が、年間30回の政治・経済、文学、歴史、美術、科学、医療・健康など幅広いテーマの講座による学習を通して教養を高め、生きがいのある豊かな生活を築くことを目的としています。」	「「学びに遅きはなく、分野に限りなし」と言います。三鷹ネットワーク大学は、様々な分野の学びと出会いを用意して皆さまの参加をお待ちしております。」	地域振興やコミュニティに関する基礎知識や高齢社会における健康をめぐる諸問題を学びます。また、地域活動に必要なファシリテーション能力や対人理解能力、健康力アップ支援策の習得を目指し、更なるスキルアップを目指す。	ICUの敬学精神を反映し、特色を生かしたアカデミックな内容の講義。

表2 アンケート回答者の属性（網掛け箇所は特徴的な項目）

	問1(性別)	問2(年代)	問3(仕事)	問4(所属)
ICU	女性が多い。54%	1位：70～74歳、34%	無職58%が一番多いが、常勤者18%、非常勤18%もいる	所属している人が50%、所属していない人も多い43%
ネットワーク大学	<b>男性が多い。71%</b>	1位：70～74歳、27% 2位：50代、25%	常勤で働いている人が多い44%	所属している人が51%、所属していない人も多い39%
杏林大学	女性が多い。59%	1位：65～69歳、33%	無職56%が一番多いが、常勤者11%非常勤22%もいる	<b>所属している人が多い86%</b>
むらさき学苑	女性が多い。58%	1位：75～79歳、33% 2位：70～74歳、30% 3位：80～84歳、21% <b>後期高齢者が多い</b>	<b>無職が90%</b>	所属している人が多い65%

### (3) 結果概要

#### 1) 属性（問1、問2、問3、問4）について

特徴：

むらさき学苑は、60歳以上の受講条件があり無料であるために後期高齢者が多い。ICUとネットワーク大学は、男女の比率は異なるが、年齢、所属（約半数以上が所属している）の傾向が類似している。ネットワーク大学は科学的で専門的な講座が多いため、現役の常勤で働いている人が多い。杏林大学とICUは、職業の傾向（無職が多い）が類似している。むらさき学苑とICUは講座の種類が類似している（表2）。

表3 今までに受講した講座

問5	ICU	ネットワーク大学	杏林大学	むらさき学苑
①趣味的な講座	21	35	2	38
②教養的な講座	48	50	17	78
③健康・スポーツ関係の講座	3	16	12	38
④生活に役立つ知識や技能を習得する講座	1	6	9	13
⑤自然体験や生活体験などの体験活動を中心とする講座	10	8	4	5
⑥職業上必要な知識・技能を学ぶ講座	4	19	4	4
⑦政治・経済・環境などの社会情勢や社会問題に関する講座	11	28	13	20
⑧福祉・育児・教育などに関する講座	2	20	12	7
⑨地域活動のために必要な知識・技能を学ぶ講座	3	14	13	9

#### 2) 受講生が今までに受講した講座について（問5）

受講した講座は表3のようになった。

さらに①から⑨の講座を、知識の積み重ねに主眼をおいた「ストック志向的講座」と、何かに役立てることを主眼に置いた「活用志向的講座」に類別し、さらに各々を「社会的」なものか、「個人的」なものかに細分化して、その傾向を見ることにした（表4）。

特徴：

杏林大学を除くICU、ネットワーク大学、むらさき学苑は「ストック志向」の講座選択が多く（60～73%）、社会的活動につながる「活用志向」の講座選択が少ない。杏林大学は、「活用志向・社会的」講座が多いのが特徴である。

これは受講生が選択した講座の特徴をあらわしている。現在高齢者等を対象に提供されている講座には個人ストック的なものが多く、また受講生

表4 講座の志向性分類

問5	ストック志向		活用志向	
	社会的	個人的	社会的	個人的
講座の種類	⑦社会	①趣味 ②教養 ⑤自然体験	⑥仕事 ⑧福祉 ⑨地域活動	③健康 ④家庭

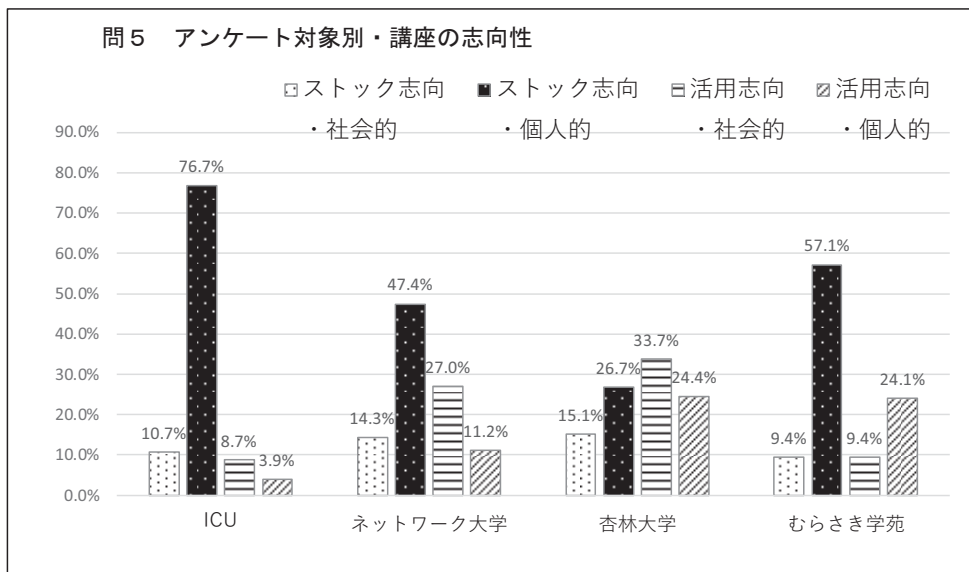


図1 講座の志向性

のニーズが個人ストック的なもの（個人の興味・関心・楽しみ）や個人の生活に役立つものを志向している。大学が講座を提供する形式は同じながら、ICU と杏林大学が正反対である背景には、ICU はリベラルアーツを基本とした人文、社会、自然、芸術などの教養科目であるストック志向の講座が中心であり、杏林大学は地域活動コーディネーター育成というニーズに合わせた実践的講座が多い現状がある（図1）。

3) 講座選択の理由・動機について（問6）

結果は下記の表5である。

質問における①から⑨の各理由と動機の傾向を見るため、表6の3つに分類した。すなわち、開催場所や費用あるいは紹介といった受講生を取り巻く外部状況に関する理由を「外的理由」とし、その他の講座の魅力やもっと知りたい、仲間づくり、役立てるなど受講生の内的意思の理由を内的理由として捉え、そのうち目的的なものを「目的的理由」として、残りを「内的理由」として分類した（表6）。

表5 講座選択の理由（網掛け箇所は特徴的な項目）

	ICU	ネットワーク大学	杏林大学	むらさき学苑
1 会場が近くて便利	17.2%	17.2%	18.7%	17.7%
2 受講料が適切	16.9%	15.1%	5.3%	18.1%
3 内容が魅力的	27.9%	23.2%	24.6%	20.0%
4 講座講師に興味	16.6%	10.6%	4.7%	6.8%
5 講座仲間づくり	3.1%	7.8%	2.9%	10.6%
6 何かに役立つ	5.5%	9.5%	12.9%	5.8%
7 地域活動に役立つ	3.1%	5.1%	18.7%	5.2%
8 さらに知りたい	9.0%	10.3%	11.7%	14.8%
9 誘われて	0.7%	1.2%	0.6%	1.0%
計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

表6 理由・動機の分類

問6	外的誘因			内的誘因			目的的理由		
理由・動機	1 会場が近くて便利	2 受講料が適切	9 誘われて	3 内容が魅力的	4 講座講師に興味	8 さらに知りたい	5 講座仲間づくり	6 何かに役立つ	7 地域活動に役立つ

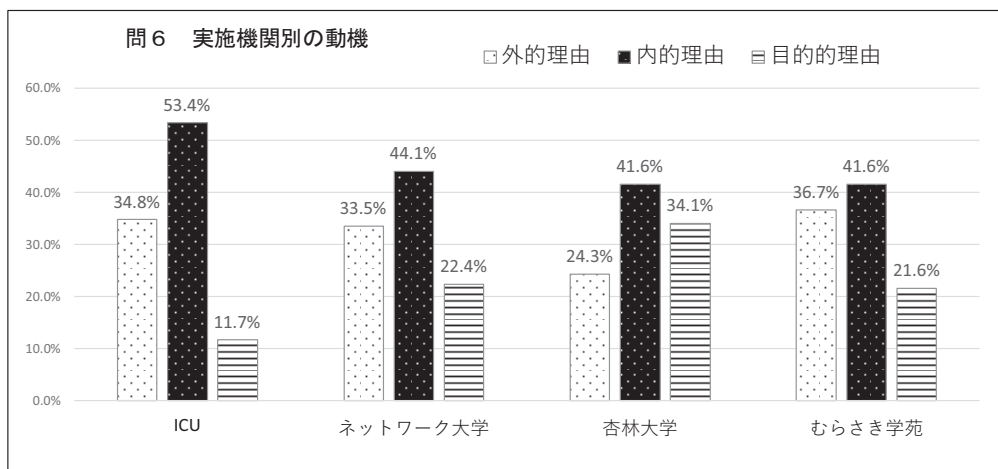


図2 実施機関別の動機

特徴：

各動機を比較した特徴は、まず、ICU、ネットワーク大学、むらさき学苑が同じ傾向で、1位「講座内容が魅力的」、2位「会場が近く便利」、3位「受講料が適切」の順位である。次に、杏林大学は、他と異なり、「内的動機」（「内容に興味」と「外的動機」（「会場が近くて便利）」が多いことに加えて、「目的動機」（地域活動に役に立つ）が多い（図2）。

実施機関の特徴として、まず、ICU、ネットワーク大学、むらさき学苑は、大きい順に「内的動機」「外的動機」「目的動機」と同じ傾向となっている。次に、杏林大学は、他とは異なり、多い順に「内的動機」「目的動機」「外的動機」であり、「目的動機」が他の実施機関と比較して最も多く（34.1%）、「外的動機」は最も少ない（24.3%）。

#### 4) 講座の進め方について（問7）

講座の進め方について、①「主に講師の語り」と

質疑応答による構成」②「主にグループワーク中心の構成」③「主に課題解決活動中心の構成」④「その他」についての質問である。

特徴：

4つの実施機関とも講師の話を聞く座学が中心である。杏林大学において講座内容に応じ、アクティブラーニング<sup>1</sup>が取り入れられているが、ごく一部にとどまる（図3）。

#### 5) 受講後の変化について（問8）

受講後の変化についての各回答項目①から⑧の結果は図4のとおりである。さらに活動の変化の観点から4つに分類した。すなわち、活動が具体的な目に見える形にはなっていない「潜在的」であるか、活動の芽生えが見え始めている「胎動的」であるか、具体的な活動を始めている、もしくは、活動を推進している「始動から深化へ」か、さらに、「変化がない」のかの、4つである（表7）。

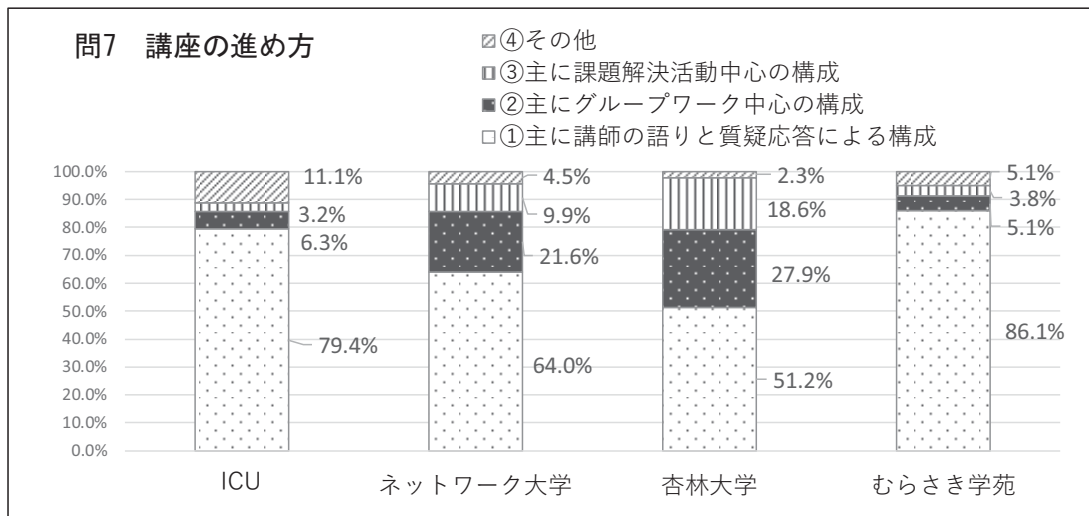


図3 講座の進め方

表7 受講後の変化の類型化

受講後の変化	潜在的		胎動的		始動から深化へ			変化なし
	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
	知り合いの増加	興味関心の広がり	活動の知識深まり	活動意欲高まり	活動に向け検討中	活動開始	活動の広がり深い関与	変化なし (今のところ特に活動する予定がない)



特徴：

受講後の変化は「関心興味が広がった」とするものが多い。これが次の講座を受ける動機となり、リピーターになっているのであろう。講座のジャンルに関係なく、多岐にわたって受講している。

杏林大学において、「知り合いの増加」「活動の広がりや深い関与」の効果が他より突出している。受講生が20名以下で、アクティブラーニング形式をとっていることとつながっているのではないかと推察される。

いずれのパターンの講座でも（実施期間同士の比較では講座のパターンが異なっているにもかかわらず）潜在的傾向（「興味関心の広がり」「知り合いの増加」といった活動には結びついていないこと）が際立って多い（図4、表8、図5）。

6) 受講したことが役立っているかについて（問9）

特徴：

すべてにおいて、70～80%が役に立ったとの評価をしており、受講結果に満足している。役に立たなかったと評価するものは少ない（図6～9）。

7) 受講後の活動について（問10）

問8の結果で見たように、受講後の変化は「潜在的」が多いが、活動に至った場合、どのような活動を行うようになったかの間である。

特徴：

ICUは「⑩新たな活動はない」が著しく多く、ネットワーク大学では、「⑨高齢者を対象とした活動」「⑬新たな活動はない」が多い。杏林大学では「⑨高齢者を対象とした活動」が多く、むらさき学苑では「①スポーツやレクリエーションなどの活動」が多い（図10）。

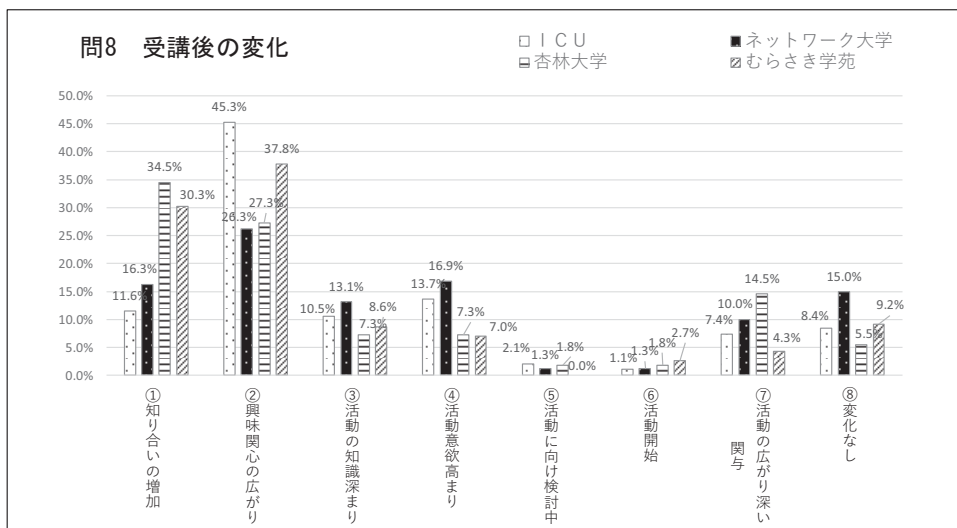


図4 受講後の変化

表8 受講後の変化：特徴のまとめ（網掛け箇所はさらに特徴的な項目）

問8	学習結果（受講後の変化に関して） 群内特徴	群間比較
ICU	「 <b>関心興味の広がり</b> 」が最も多く（45.3%）次に「活動意欲の高まり」（13.7%）、「知り合いの増加」（11.6%）となっている。 「 <b>潜在的</b> 」が過半数であり、「 <b>胎動的</b> 」な変化は少ない。	他に比して「 <b>関心興味の広がり</b> 」が最も多い
ネットワーク大学	「 <b>関心興味の広がり</b> 」が最も多く（26.3%）、次に「活動意欲の高まり」（16.9%）、「知り合いの増加」（16.3%）、「活動予定なし」（15.0%）と続く。 「 <b>潜在的</b> 」が約4割を占め、「 <b>胎動的</b> 」は約3割で、次に「 <b>変化なし</b> 」が続く。	他に比して「 <b>活動の知識の深まり</b> 」「 <b>活動の意欲の高まり</b> 」「 <b>変化なし</b> 」が最も多い
杏林大学	「 <b>知り合いの増加</b> 」が最も多く（34.5%）ついで「 <b>関心興味の広がり</b> 」（27.3%）、「 <b>活動の広がり・深い関与</b> 」（14.5%）が続く。 「 <b>潜在的</b> 」が多いが、「 <b>始動から深化へ</b> 」が次に続く。	他に比して「 <b>知り合いの増加</b> 」「 <b>活動の広がり・深い関与</b> 」が最も多い。 他の様相と異なる。
むらさき学苑	「 <b>関心興味の広がり</b> 」が最も多く（37.8%）ついで「 <b>知り合いの増加</b> 」（30.6%）が続く。 ともに、「 <b>潜在的</b> 」であり、この比率が一番高い。	他に比して突出する傾向がない

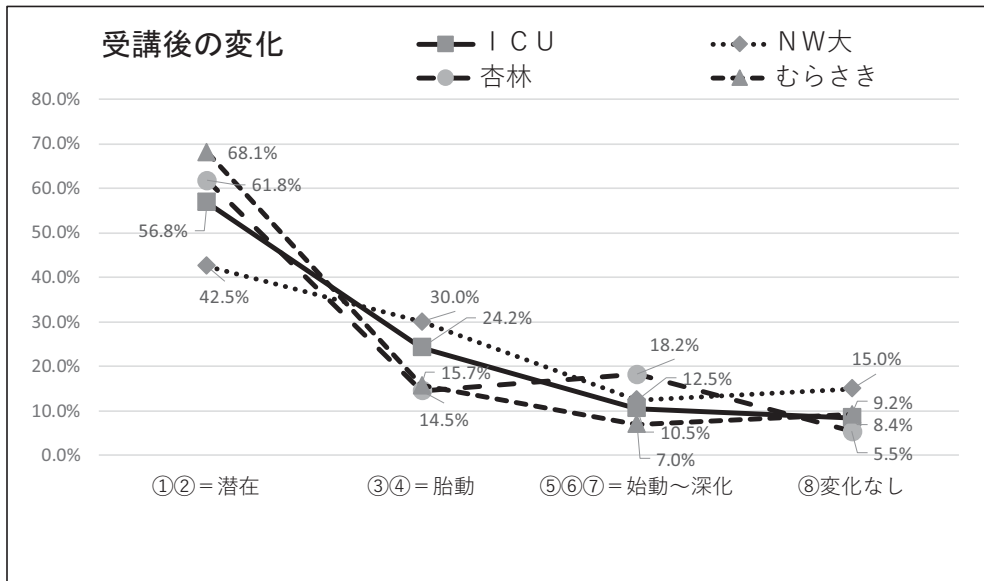


図5 受講後の変化 (類型化による)

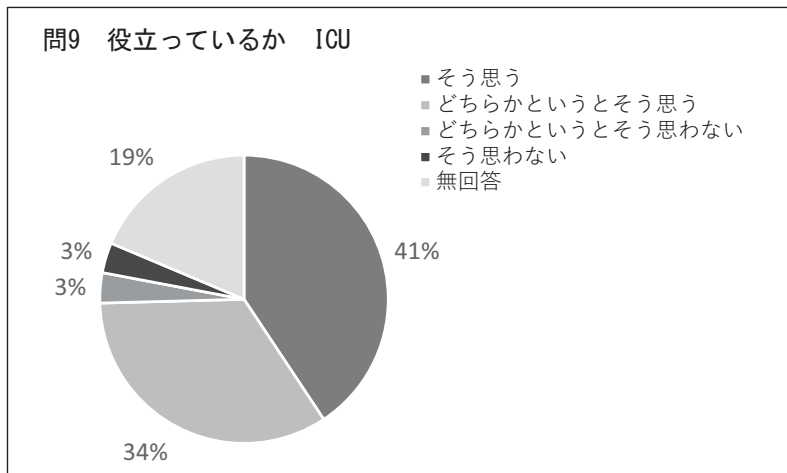


図6 受講が役立っているか (ICU)

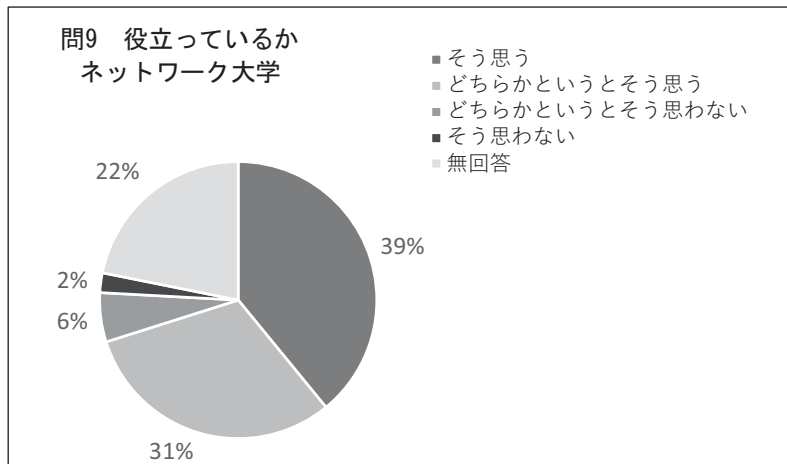


図7 受講が役立っているか (NW 大学)

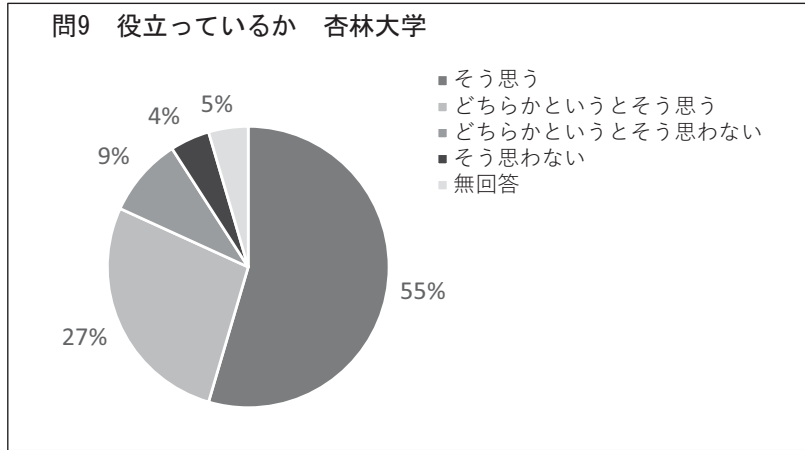


図8 受講が役立っているか（杏林大学）

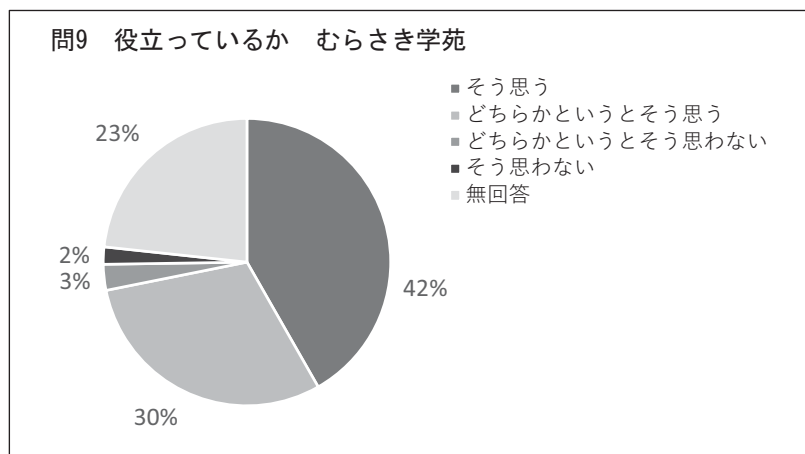


図9 受講が役立っているか（むらさき学苑）

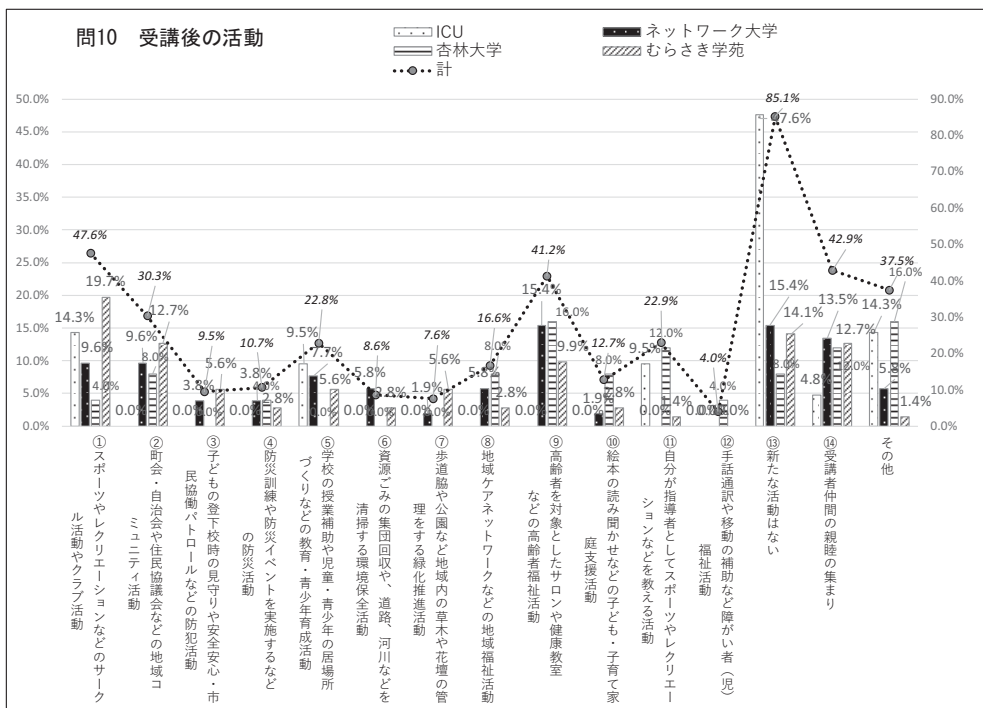


図10 受講後の変化

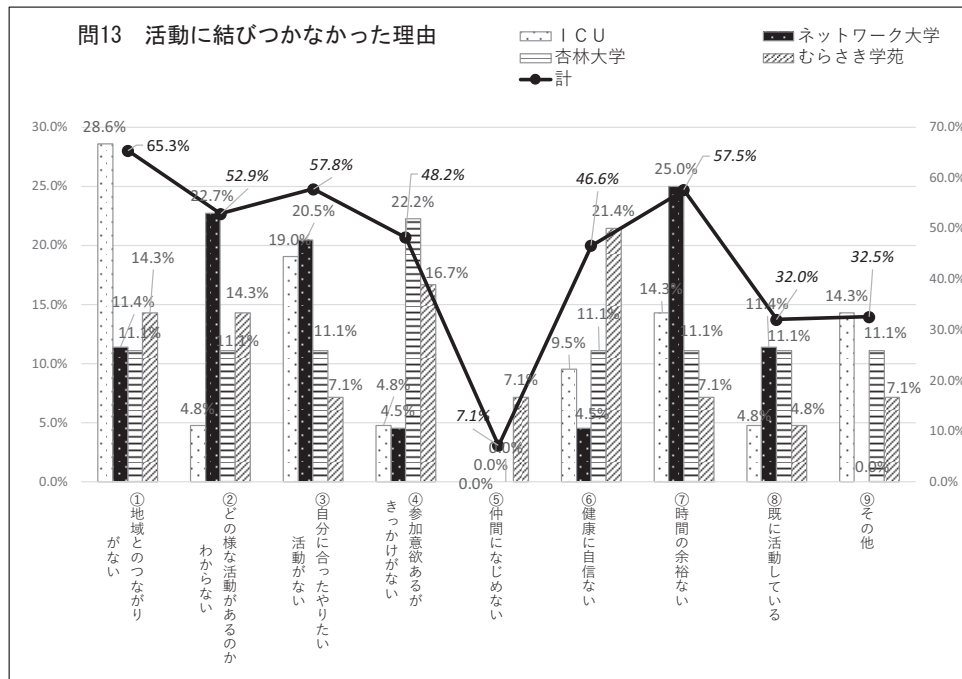


図 11 活動にむすびつかない理由

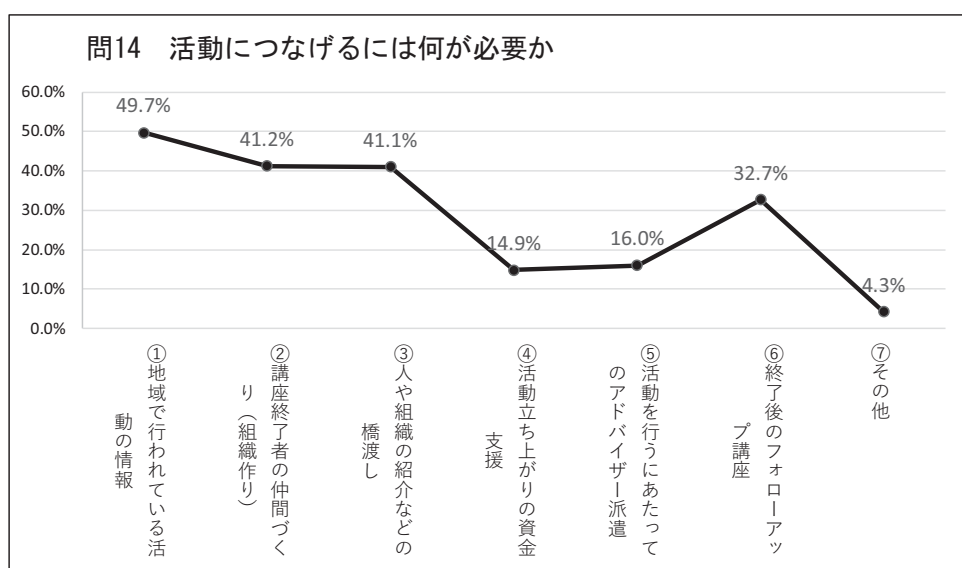


図 12 活動に必要なこと

なお、問いにおける活動は、受け身的な参加か、あるいは自ら企画をして主体的に活動しているかの区別はつかないが、将来の活動がどのようなものになるかの潜在的可能性を表している。

8) 活動と結びつかなかった理由について(問 13)、および、活動につなげるには何が必要かについて(ICU と杏林大学に対してのみの問 14)

特徴：

活動につながらなかった理由として、もっとも受講生の年代が高いむらさき学苑は「健康に自信がない」理由を挙げている。一方、「健康に自信がない」を除くと、「地域とのつながりがない」「どのような活動があるのかわからない」「自分に合ったやりたい活動がない」が多く挙げられている。その他の理由として、「介護のため」「受講

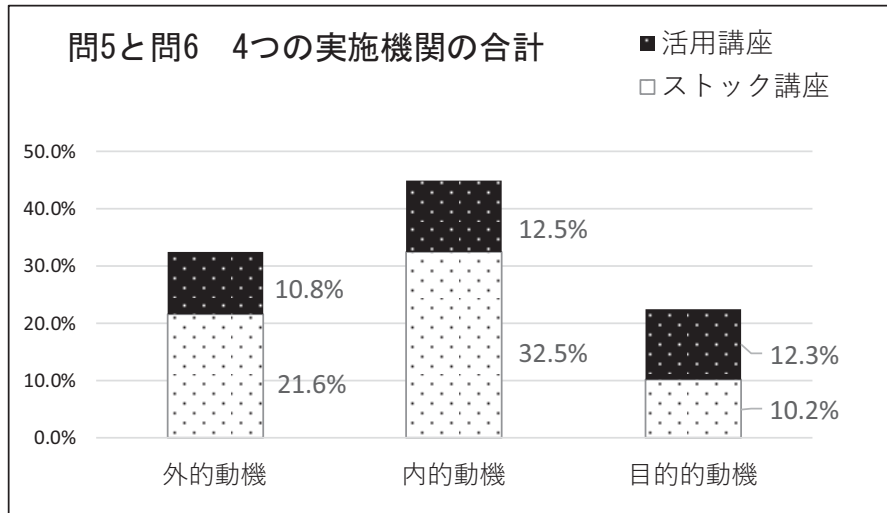


図13 講座の種類と動機

場所と異なる自治体に住んでいるため」「地域で活動するために受講したのではない」の理由があげられている。

活動につなげるには何が必要かという問い（ICU と杏林大学のみ）には、「地域で行われている活動に関する情報」が最も多く、その次に「講座修了者の仲間（組織）づくり」「人や組織の紹介や橋渡し」「終了後のフォローアップ講座」の順に多い（図11・12）。

#### (4) 質問相互の関係から

##### 1) 講座の種類（問5）と受講の理由・動機（問6）の関連について

問5の分析で行った講座種類の分類である「ストック講座」「活用講座」、問6の分析で行った受講動機の分類である「外的動機」「内的動機」「目的動機」との関連性を、各実行機関で行った。

特徴：

「内的動機」による「ストック講座」を選択しているのが最も多い（図13）。

##### 2) 受講後の変化（問8）と受講後の活動（問10）との関連について

特徴：

ICUは、受講後に「興味関心の広がり」が多いものの、活動は「新たな活動はない」状況のままという特徴が際立っている（図14・15）。

ネットワーク大学、杏林大学、むらさき学苑はいずれも、受講後の変化は「知り合いの追加」「興味関心の広がり」が多いが、活動の特徴はない。

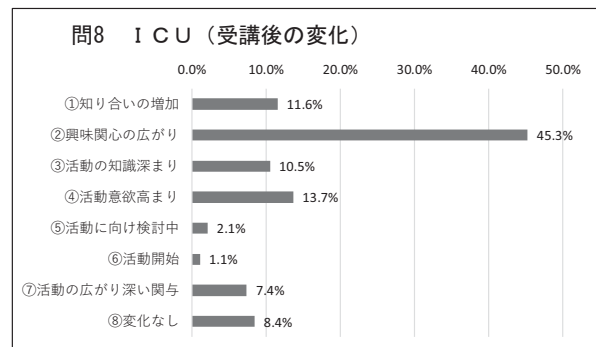


図14 受講後の変化（ICU）

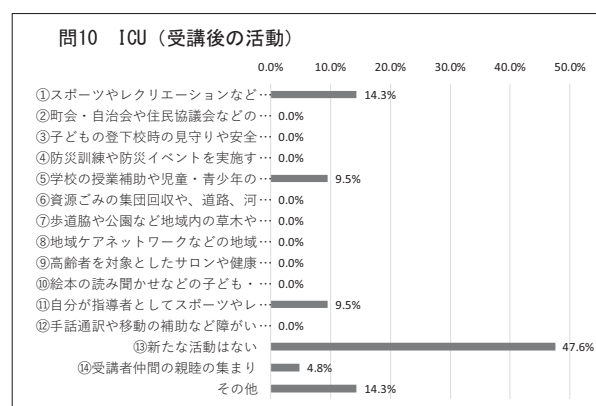


図15 受講後の活動（ICU）

## 4 考察

### 4.1 新たな視点に向けて

高齢者の本研究の社会参加活動のうち、本稿の対象範囲を図 16 に示す。高齢者の社会参加は大きく、就労と広義の地域参加に分けられる。本稿では広義の地域参加を、趣味の活動や仲間との交流、健康づくりといった個人的活動と、学習、そして地域貢献活動に大別し、この学習と地域貢献活動との関係を見る（図 16）。

高齢者の学習に関する先行調査および先行研究から見てきたのは、活動に繋がりにくい学習の姿である。

学ぶことへの意欲がなぜ活動に繋がっていないのか。活動に繋がる学習とはどのようなものか。高齢者の学習の実態を多角的に捉えることでその背景へのアプローチを試みた結果、幾つかの視点を導くことができた。

#### (1) 多いインプット志向の受講生と、潜在的活動志向者の可能性

「講座内容」や「講師」に興味があるといった内的な関心が動機となり、自己の趣味や関心に結びつく「個人的ストック志向」の内容を持つ講座が、選択される場合が多い。この「個人的スト

ック志向」の講座選択においては学習結果を自分のライフサイクルにおいてどのように活かしていくかといった「目的的な動機」は非常に少ない。むしろ近くて便利だとか、受講料が適切といった、「物理的条件」が優先している。

一方、数は少ないが、地域活動や福祉といった社会的に生かされる講座の選択が、「何かの役に立ちたい」とか「地域活動に生かしたい」といった目的が動機となっている受講生のパターンもある。「何かの役に立ちたい」動機を持つ者は、現時点では、結果として活動に結びついていないにしても潜在的活動志向者と捉えることができるであろう。「社会的・外的志向」の講座を多くすることで、学習過程を通じて受講生に社会・地域貢献の活動につながる可能性が見えてくる。

#### (2) 分断はなぜ生じる

健康寿命延伸に伴い、元気な高齢者が増え、また、学びへの意欲を持つ高齢者が増加している。一方、社会や地域へのかかわりを求める高齢者の増加が指摘されているにもかかわらず（高齢者の社会参加に関する意識調査、生涯学習に関する意識調査、社会意識に関する意識調査から）、学習結果が社会や地域に貢献する活動（地域の問題への対応や地域の活性化に寄与する活動）に結びつ

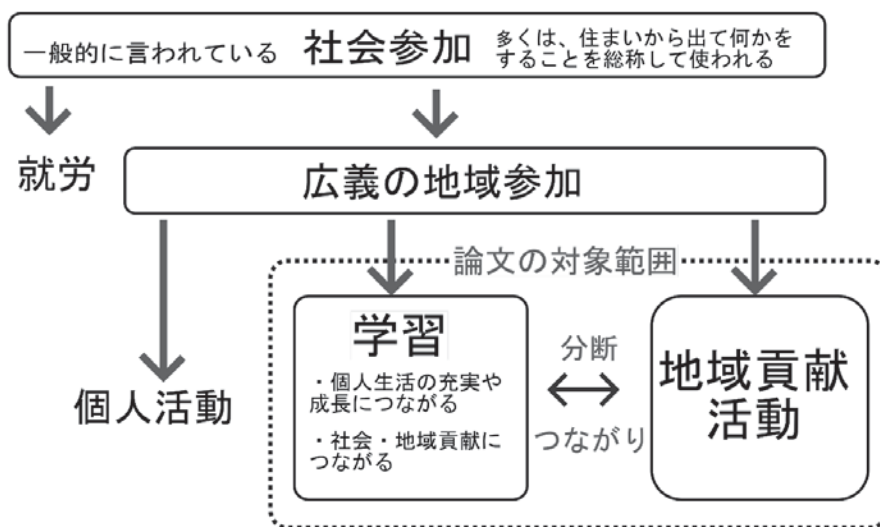


図 16 本論文における社会参加と地域参加と学習の関係（筆者作成）



いていないことが明らかとなった。

先述のように、高齢者等を対象に提供されている講座は個人ストック的なものが多く、受講者側の学習に対する志向も興味・関心・楽しみや個人の生活に役立つものといった状況がある。ここでは講座提供者と受講者の両者のニーズが一致している。学びとその活用間に分断が生じている背景には、多様な提供者による多様な講座が機関で開設されているものの、スタート時点において、両者の視点が個人ストック的という点で一致しており、結果の活用に向けられていないことにあると考える。そしてこの相互の関係が講座テーマや講座の方法といった講座企画や、募集対象、募集方法に直接的、間接的に影響していると考えられる。

講座開設者が対象者のニーズに合わせることは、基本的には重要な要因である。しかし、同時に、開設者が、社会の変化や住民の価値観の変化など、まだ大きな流れとなっていない社会の潮流を読み取った先導的な役割を担っていくことも必要ではないか。今、どの分野においても「人づくり」の重要性がうたわれている。この「人づくり」の第一歩である教育・学習の場において、学習機会を提供する側の考え、役割が重要な鍵になるのではないか。

社会的な活動を望む高齢者が増加している現状と同時に、アンケートの自由記述に見られた「きっかけを作ってくれるがその後のフォローづくりが足りない」「学習した後の社会での活用方法が紹介されていない」「参加者同士のコミュニケーションの活性化」などの行政開催の講座に対する意見（まだ多数ではないが）がある。これらの受講生の意見を反映する仕組みがまだ十分でない場合には、今後、講座提供に当たって、思い切った転換が必要となるのではないか。主催者側が、前例踏襲ではなく、講座の目的・趣旨や受講要件などを明確にすることで、社会環境の変化に対応し、新たなニーズを生み出すことや、まだ少数派かもしれないが、多様化している学習ニーズ

に応えていく試みも必要である。

### (3) 求められている〈つなぎ〉

受講生にはリピーターが多いが、受講の回数を重ねるだけではアクションにつながっていない。この受講・学習をどのように、また、どうすればアクティブな活動につながられるのかが課題である。調査における「活動に結びつかなかった理由」、「結びつけるには何が必要か」の問いかけからこの答えが見えてくる。「活動の意思はあるがやれていない」との回答者の言葉は今後の大きな可能性を示唆するといえよう。

「どのような活動があるのかわからない」ので活動に結びつかない者に対しては、地域で行われている情報の提供が求められる。また、「地域とのつながりが無い」や「どんな活動が自分に合っているのかわからない」という者については、活動の意思や意欲があっても具体的な活動に至るまでには、個人では埋めがたいギャップがあることが想定される。活動につながらなかった大きな理由は、情報や地域とのつながりなど活動への「きっかけ」、「手掛かり」がないことである。

また、受講した意義として「知り合いが増えた」が多く挙げられると同時に、活動につなげるには「講座終了者の仲間づくり・組織づくり」が必要との意見も多い。受講を通じて知り合う人たち同士の情報交換から仲間づくりへ、自主的なサークル的な活動から地域活動へと発展していく事例も見られる。「人や組織の紹介などの橋渡し」を求める声につながっているのだろう。

これらから、健康寿命延伸施策によって今後ますます増加する元気な高齢者への受講後の対応として、必要な情報に到達する、あるいは仲間到達するための手立て、すなわち「つなぎ」があれば、学習と活動が結びつきやすくなるを考える。各自治体や各機関が力を注ぐ学習機会の充実とともに、学習後に視点を向けたフォローアップ体制についての検討が必要ではないか。

### (4) 三鷹市の生涯学習について

三鷹市では、2019年の『「市政に関する将来課

題の調査研究分科会」報告書』(三鷹まちづくり総合研究所 2019)において、「(学びにより)自己実現が達成し、人材が活躍するまち」「学びが循環し、つながりが生まれるまち」「(学んだ)人材活躍によって地域課題を解決するまち」を理想とする生涯学習の考え方を提示している。

令和2年に策定された「三鷹市生涯学習プラン2022第2次改定」(三鷹市2020)では、生涯学習プラン(平成7年策定)の基本的方針に加えて、「学びを活かし、学びの成果や絆が地域に受け継がれていく」ことを基本目標としている。

学んだことを互いに伝えあい、具体的な活動に活かすことによって、「人づくり」や「地域づくり」などにつながる(と考えられる)「学びと活動の循環」により、新たなコミュニティ創生を目指すことがうたわれ、基本施策として、①人材の育成と活動の場づくり、②学校・家庭・地域の連携、③生涯学習推進体制の充実があげられている。

三鷹市の「これからの教育を考える研究会・最終報告(令和3年8月)」(三鷹教育・子育て研究所2021)においても同様に、高齢化が進み、「持続可能で活力と魅力あるまちづくり・コミュニティ創生が一層求められている状況下にあって、これからの教育の一つの柱としての社会教育・生涯学習の項において市民に「学びと活動の循環」を通じた成長の機会を提供する」(三鷹教育・子育て研究所2021: 22-23)ことの重要性に言及している。

国の教育基本法における生涯学習の理念<sup>7)</sup>を受けたこのような一連の「学びと活動の循環」の基本的な方向性は、本研究の目的と一致するところであり、これからの地域社会にとって非常に重要なことと考える。しかし、基本施策の一つとして位置づけられているものの、その方向性と具体的な事業においては、どのように理念や方向性の具体化に結びつくのだろうかと思われる節もある。言葉を変えていうならば、あげられた連携、人づくり、推進体制の整備向けの事業がどのように、本研究でいうところの現在生じている分断を解消

する橋渡しになっているのだろうかと思い、疑問である。

「まだ計画が始まったばかりで、学びからか循環の姿がつかめていない」(三鷹市生涯学習課)<sup>8)</sup>状況にあり、具体的な事業に向けて今後も各年度に検討が重ねられるのであろう。

本稿では、この三鷹市の「学びと活動の循環」の方向性を重視する観点から、今後の各機関の生涯学習の取り組みについて、いくつかの見解を提示する。

都心までの利便性、住みたい都市として上位にランクされる環境、住民自治に目を向けた各種の施策などにより三鷹市は今以上に都心で働く人々のベッドタウンとなり、リタイア後の暮らしの場となる。「都市型高齢者」<sup>9)</sup>がますます増加する中、この「学びと活動の循環」は、三鷹の特性の持続にとって重要な仕掛けになるのではないかと想定される。

市が進めてきた住民発意による住民主体の活動の積み重ねが重要なことは言うまでもない。一方で、地域状況の変化や住民の特性の変化に応じて、新たな取り組みを展開するには、改めて行政の考え方を示したモデルを広く示す必要もあるだろう。

## 4.2 今後に向けての提案

神部(2010)は、学習を「できればしたい」人への支援策を講じる必要があるとしたうえで、市の広報・情報誌等への効果的な情報提供を提唱する。

また、地域を活性化することが生涯学習の重要な課題となっていることから、「社会的なもの(に関する学習)」のニーズが高い人は、ボランティア活動やNPO活動のニーズが高いことから、「社会的なもの(に関する学習)」のニーズに積極的に答えるだけでなく、潜在的なニーズを掘り起こし、学習につなげていく支援策が必要であるとしている。また、陳(2012)は、アクセス、動機、情報、促進の4つの側面から政策を練ることが必要と述べる。



いずれも高齢者を社会の役割の中に取り込む学習提供が重要であるとの認識に立つ啓発が重要であるとの考えによるものであり、前にも述べたが、筆者らは同様の考えに基づく。

### (1) プロダクティブ・エイジングの視点を持った取り組み

#### 1) 学習内容の再構築

学習内容としては、高齢者において教養的な講座、趣味の講座、健康づくりに関する講座の希望が多いことが先行研究や当研究のアンケート結果にもみられたところである。一方、プロダクティブ・エイジングの観点からすると、こうした多くの受講生の好みに合わせることに偏る講座の在り方は、学習と活動の分断を招き、必ずしも今後の社会ニーズに対応するものではない。

知識のインプットが主な個人ストック型の講座を、アウトプットにつながる活動志向型の講座へと計画的に組み込み提供していく必要がある。それには、受講者にどのような地域資源としての「人財」であって欲しいかといった、提供者側のコンセプトを明確にし、それに沿った講座設計が求められる。受講者の関心やニーズに応えながら、時代の潮流や地域の課題等を背景に、受講者の視点・活動を社会や地域に向かうように誘導できるテーマ選択と講座の流れをつくることであろう。そして、先述の上條（1998）や樋口（2014）の事例にみるような自発的課題への取り組みを進める問題解決型学習・アクティブラーニングの導入である。

#### 2) 情報提供の在り方

受講生を集めるために、各講座提供機関は情報発信のツール（媒体）に意を砕いている。量的な面への関心が強いが、どのような受講生を集めたいかの、質的な面にも目を向けるべきである。そのためには受講生募集に当たっての情報の出し方も重要である。

講座提供機関の主体性を反映した講座の趣旨とともに、受講生に期待するもの、受講によって、何が得られるのかといった受講生が持つことので

きる目標、受講することの意義などが見える化された情報発信が求められる。

また、受講中も、受講生の認識の転換につながるようなさまざまな形での情報提供の機会を設けることが、受講後の活動に向けた動機付けになっていくだろう。

#### 3) スタートの場づくり

調査結果からも明らかのように、受講生にとっての関心は講座そのものと同時に、学習の場や学習後の人とのつながりである。民間のいわゆるカルチャーセンターでは、受講生が自由に集えるサロンが設けられているところがある。いつでも自由に集える開かれた場所は、①社会や地域に貢献する活動を進めるための情報入手や仲間づくりの拠点となり、②行動化につながる機会、すなわちアクティングアウトのスタートの場となる。特に、三鷹市など地域とのつながりが希薄な先述のいわゆる都市型高齢者にとって、リタイア後に地域とのつながりを築くかが大きな課題であり、学習の機会を足掛かりとして新たなことを生み出すためのいわば「インキュベーター」としての場づくりが重要である。

#### 4) 活動の場づくり

同時に、リタイア後のプロダクティブ・エイジングを活用する仕組みの一つとして、ボランティア活動や時には報酬の伴う活動の場など、多様な活動の「場」作りも必要である。

さまざまな分野で培われた高齢者の経験は、単に個人のものとしてではなく、広く共有されるとき、貴重な地域資源となる。長年にわたり積み重ねられた知識や技能（得意技）を失うことがないように育て、そして、学びを通じて得た知識、つながり、技等が地域や社会に生かされることによって、プロダクティブ・エイジングはよりリアルに実現される。

今後ますます生産年齢人口の減少が進み、高齢者の社会保障に大きな影響を及ぼす経済的な観点からも高齢者の労働への関心が高まっている。一方、行政と連携しながら地域を担っていくのは誰

か。担い手としての高齢者の役割の重要性を鑑みる時、高齢者の学びを、現役時代の労働とは違った形で、社会に何らかの形で自らを役立てていくための学び直しの機会や場と同時に、相応の対価を考慮していくこともプロダクティブ・エイジングへの道であると位置付けることができると考える。

これらは既存の施設・機関の活用<sup>10)</sup>による「意図された場づくり」によって可能となる。

## (2) アクティブラーニング・プラスの提唱

### 1) 対象者によって異なるアクティブラーニング

アクティブラーニングは「教え教わる受動学習でなく、学生による自発的・能動的な学習態度が求められる。自分で問題を見つけ、自分で最善の解を出すことを通じて、認知的、理論的、社会能力、教養、知識、経験を含めた汎用的能力の育成を図る（中央教育審議会 2012：7-9）」教育の一方法である。万能とも思える学習方法ではあるが、具体的手法の確立や成果の検証が十分なされていないとは言いがたい。とくに、基本的方法は同じであっても、この教育方法をどの年代層、すなわちどの教育段階に適用するかによって、具体的方法なども異なるであろう。基礎知識を学ぶ段階にある小中学生やこれから社会人になる学生、あるいは、既に様々な職業経験、社会経験を積み重ねてきた社会人とではアクティブラーニングの進め方やその意義は異なり、対象者にとっての意義も異なる。

井上ら（2020）は、社会人対象の講座の実体験を通じて、学生に向けたアクティブラーニングと社会人のそれは大きく異なることを指摘した。そして、高齢者を中心とする社会人学習にとって、課題を明確にし、目的を設定し、実効性のある計画を立てる過程をたどる議論を積み重ねて進められるアクティブラーニングは、学習成果の具体化にとってより効果的であることを明らかにした。

### 2) 社会人学習におけるアクティブラーニングの難しさ

同時にその難しさも指摘している。高齢者である社会人受講生の多くは、かつて勉強した学校教育課程において自発的・自主的学習の経験が乏しい。また現役学生のように共通した基礎的知見（理論や知識）を授業で取得していない。例えば、「地域の活性化」をテーマとして取り上げて、高齢者が学習する場合、まちの魅力を構成するソフトとしての資源や機能、ハードとしての都市構造を理解するのに必要な理論の提示、そして、地域の課題発見から目標設定、立案といったアクティブラーニングに基づくプロセスモデル的試行をまず学習メンバーが共通基盤として構築することが必要となってくる。同時に、高齢者の場合、背景や培ってきたものが多様であり、個人の考えや主張が強固に慣性的に内在することから、お互いの経験を活用するプロセスを共有するには時間を要する困難さを伴う。合田（2014：50）もこの点に関して「高齢期は長年にわたる生活習慣や環境の違いが心身の状態に様々な影響を与えており、高齢者は若い人以上に個人差が大きく、高齢者を一つの集団として見ることは適切でない」と高齢期の対応の難しさを表現している。

各学習提供機関がアクティブラーニングを取り入れるにあたっては、多くの試行錯誤が求められるであろうが、そのプロセスを受講生と共に歩むことで、学習の課題を共有することにも大きな意義がある。アクティブラーニングとは、「与える—受ける」関係の学習ではなく、共に創り出していく学習であるから。

### 3) プラス作用

井上ら（2020）は、アクティブラーニングを取り入れた高齢者の学びの過程に、社会経験を蓄積してきた高齢者が故の特徴と考えられる3つの特徴的なプロセスを見出した。



図17 学びのプロセスにおけるアクティブラーニング・プラス（筆者作成）

- ① いままで培った実務経験（形式知）と知恵（暗黙知）とを、実践的地域活動において求められる役立つ理論・体系へとプラスするプロセス（目的性を明確化）。
- ② 経験と学習を通して得た個人の能力を組織の総合力として結集（プラス）し、組織的な実践力に移行するプロセス（組織化と組織力へのステップ）。
- ③ 地域活動を「プロジェクト」として捉え、地域の人資源・場所の持つ魅力資源と時間的制約・費用的制約を合理的に組み合わせ（プラスし）、実現可能性を踏まえた総合的な企画立案と実践につなげるプロセス（プロジェクト化）。

そして、この従来のアクティブラーニングにとどまらない、より実践的で目的性を持った3つのプロセスを有する学習プロセスを井上らは「アクティブラーニング・プラス」と名付けた。高齢者の学びを実践に結びつける、この「アクティブラーニング・プラス」のサイクル・プロセスを活かすには、提供者側は、学びの段階からの受講生の認識の変化を意図しなければならない。つまり、受講者が行動し、実践に結びつくことの意義を会得できる学習となるよう、学習内容の再構築（設

計）とともに多様な学習方法を取り入れる試みを重ねていかなければならない（図17）。

### (3) 分断をつなぐブリッジを創る

#### 1) ブリッジを架ける

堀らは講座修了者が自主的にあたらしいタイプのネットワークを作り地域の枠を超えて趣味などでつながっていくことは重要だが、そのつながりが地域活動に転嫁しない、すなわち、地域の抱える公共的な問題への取り組みとつながっていかないことを無視できない問題と述べている（堀・福岡 2007）。これは本稿で指摘するところの「学びと活動の間に生じている分断」でありこの分断をつなぐために橋<sup>11)</sup>を架ける必要がある。

図18はその状況を可視化したものである。

学習の入り口においてこれから何を学ぶか、学びの意味と意義を明確にすること、そして出口の先にある、学習の目標・何に結びつくのかを明確に提示することが必要であろう。この橋は何か？学習過程においては先述の社会とつながる講座内容（高橋 2018）のいうところのアウトプット型プログラムやアクティブラーニングなどの講座実施の方法であり、学習後においてはやはり先に述べたところの、目標につながる情報や人のつながりの場がそれにあたる。

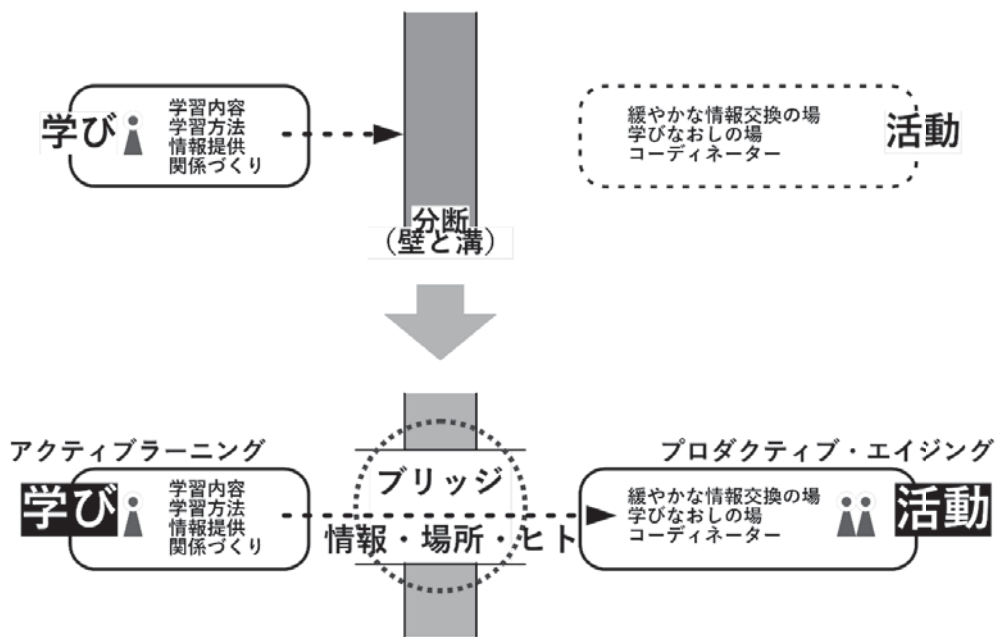


図 18 学びを活動につなげるブリッジ（筆者作成）

## 2) ブリッジを架ける人

本稿では、ブリッジとして機能する人の存在を強調したい。学びを地域に活かす活動につなげる橋渡しの役割を担う人材、すなわちコーディネーターの存在である。コーディネーターとは人と人、組織と組織、情報と情報をつなげるいわば「仲人」、今時で言えば「プラットフォームとしての人」である。

長寿社会における生涯学習のあり方について、文部科学省高齢社会における生涯学習のあり方検討会（2012）では、生涯学習の意義・役割を踏まえた基本の方針においてコーディネート機能の整備をあげている。現在、いろいろな機関でそのような窓口はあるが、各自の機能の範囲内での情報提供に過ぎず、対象者の状況やニーズ、地域全体などを捉えたトータルな観点を持った「つなぎ」とは言い難い。コーディネーターが置かれているところもあるが、活動と人、人と人を実際につなぐまでに至ることが少ないのではないか。地域状況に詳しく、組織において重要な役割を務め、対人関係に関する様々な経験や知識を持ち、フット

ワークに富む高齢者自身が、新たな結合を生み出す「つなぎ（ブリッジ）を創る人財」となり得る場合もある。

### (4) 特徴を生かした連携

#### 1) 各機関の連携

都道府県、市町村、カルチャーセンターなどの民間企業、地域組織、大学等の教育機関など、多様な機関により生涯学習が実施されている。多様な選択肢があり、いつでも、どこでも、誰もがその機会を得られることは好ましいが、主催者の違いにも関わらず、実施されている講座は、やはり趣味、教養、健康に偏りがちである。

そうした中で、いかに受講希望者に合わせた多様化を図るか、そして他との差別化や効率性（費用対効果等）を図るかなどの課題がある<sup>12)</sup>。

こうした状況下では、各実施機関の連携により、個性を出す、機能分担するといった連携があり得る。大学と民間のカルチャーセンターの連携、行政と教育機関の連携など、連携の形はいろいろあるに違いない。大学の持つ「知の資源」や「教育環境資源」、民間の「経営のノウハウ」や「広域



対応」、行政の持つ「地域情報資源」「多様な人材資源」等の連携により、多様なニーズに応えつつ、分断への対応にもつながる。

## 2) ステークホルダー間の連携

リピーターがどの講座でも多いが、その理由の一つに講師の魅力がある。受講生は、単に個人的に話をしたいレベルから、もっと教わりたい、自分の活動への協力を得たいなどさまざまな動機をもって講師とのつながりを強く求める。他方、地域の中に自ら学生の活動の場を求める講師もいる<sup>13)</sup>。活かす学習においては、こうした教える側と教わる側の相互活用・連携といった視点もある。主催者と受講生の連携も同様、主催者（特に行政）が受講生のニーズを意識した講座設計や、きめ細かな情報提供を行うことで、受講生とのつながりを多くし、求める人材発掘（特に行政）にも結びつけることができるだろう。各ステークホルダー間において、学習目的を共有し相互に活用しあうというアクティブな関係が学びを活かすことにつながっていくのではないだろうか。地域における社会人・高齢者学習を介して共に活かす、ステークホルダー間のギブアンドテイクの関係でもある（図19）。

本章においては、高齢社会における地域の活躍の主角としての高齢者が学習の結果を地域に活かすとの視点からの提言とその考え方を提示した。これらは三鷹市の学習活動のアンケート結果から

の考察でもあり、必ずしも他地域に適用し得る一般化されたものとはいえない部分もあるだろう。なぜなら、都市型高齢者が多い首都圏の都市と、人口流出が続き過疎化が課題となりつつある地域では、高齢者の地域への密着度が異なるとともに地域への認識、愛着、問われる高齢者の地域社会への貢献も大きく異なると想定されるからである。

## 5 おわりに

### 5.1 まとめ

本研究は、なぜ、学習への社会参加エネルギーが社会・地域貢献にもつながる社会参加エネルギーと連続しないのか、なぜ、学びと行動の間に隔たり（「分断」）があるのかの疑問から出発している。そして、三鷹市内の4つの生涯学習実施機関での受講生を対象としたアンケート調査により、高齢者の学びとその結果についての実態を明らかにした。

趣味や教養といった個人的ストック志向の講座を選択することが多く、講座への興味関心、もっと知識を増やしたいといった動機での受講が中心となっている。受講後の結果として、交流仲間ができたことが多く挙げられ、社会や地域の活動につながったとするものが少ないこと、すなわち学習と活動の分断が顕著にみられた。そして、学習方法や講座の内容によりその違いがあること、活

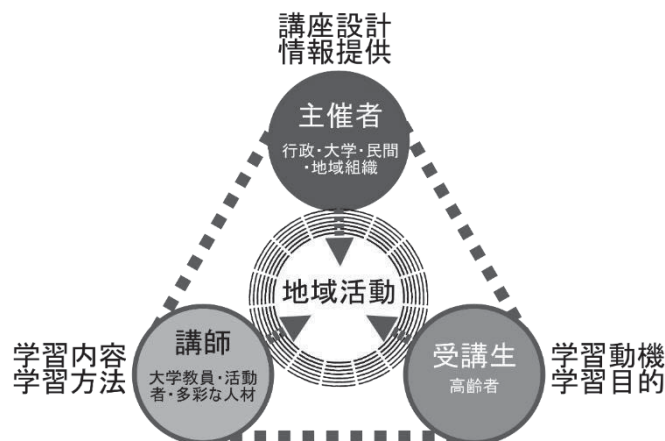


図19 各ステークホルダーの学習への関与イメージ図（筆者作成）

動意欲の高まりなどが自覚されるようになり潜在的活動者の存在が期待されること等が明らかとなった。

分断が生じている件については、地域とのつながりがないことや、地域の活動がわからないなどが活動につながらない理由として多く回答され、講座終了後の仲間づくり、活動への橋渡し、情報提供が求められている。

こうした現状から、プロダクティブ・エイジングの重要性について言及し、分断を埋めるアクティブラーニングにおいては高齢者が故に求められる要素があるとして、アクティブラーニング・プラスと名付けた考え方を提唱した。同時に、今後の生涯学習において、実施機関同士が持つ資源・財を相互に活用する連携、分断を埋める人や組織によるブリッジ・つながりが必要ではないかとの考えを提示した。

## 5.2 今後の課題

本研究は受講者へのアンケート調査による現状把握と提言であるが、さらに学びと行動の循環構造について研究を深めるにあたっては、以下の課題が残されていると考えている。

### 課題1

受講者へのアンケート調査結果は量的分析と解釈であったが、個別事例への聞き取り調査による定性的分析を行い、受講者の視点から実態をさらに明らかにしていく必要がある。その際、①目的が明確化された講座と、教養的な講座の受講生への聞き取りによる比較考察、②本稿でいうところのストック志向型と活用志向型講座の受講生への聞き取りによる比較考察、等の視点が求められる。

### 課題2

合田（2014）が指摘し、筆者ら（井上ほか）も社会人教育を通して痛感しているところであるが、高齢者は大学生に比して、これまでの社会経験、生活習慣、生活環境の違いが大きく、単に年齢だけで「一つの集団」として一律的に捉えることは適切ではないだろう。高齢者受講生を何らかのパ

ターン化し、学習ニーズや活用との関係も見ていく必要がある。

### 課題3

今後、不足している提供機関の情報を補充しつつ、本稿で定義づけている「分断」を埋めるための学習後の支援策について、講座提供機関の実情に沿った具体策についての検討も必要と考える。

### 課題4

さらに、高齢者にとってのアクティブラーニングの意義と具体的方法に関する研究からアクティブラーニング・プラスを深める必要がある。これら当研究を通じて浮上した多くの疑問等に関しては、今後の研究課題としたい。

## 【謝辞】

調査対象となった各機関の方々、および各受講生には多大なご協力をいただいたことを感謝いたします。また研究経過において、アドバイザーの先生方、三鷹ネットワーク大学の各氏には適切なアドバイスとともに、きめ細かなご指導をいただいたことに感謝いたします。

## 【注】

- 1) 厚生労働省 2003、告示第四百三十号「健康増進法（平成十四年法律第百三号）平成二十五年四月」厚生労働大臣：1 ならびに国民の健康の増進の総合的な推進を図るための基本的な事項を示し、平成25年度から平成34年度までの「二十一世紀における第二次国民健康づくり運動（健康日本21第二次）」を推進する（厚生労働省 2012）より引用した。
- 2) 2020年10月当研究チームでは市民大学総合コースへのアンケート実施をお願いしたが、諸般の事情により実現されなかった。
- 3) 高齢者が行っているさまざまな社会貢献活動に目を向け、高齢者の力を社会的にもっと活用しようという考え方を指す。本稿では、高齢者は様々な能力を持つので、それらを活かして、地域や社会に貢献する活動に参加すべきとの考え方が根底に

- あるが、自分の趣味や友人との交流に生きがいを持つ高齢者を否定するものではないことを述べる。
- 4) 人生においてどのように年を重ねていくことが理想的なのか、幸福なのかは個人によって異なるだろう。筆者はここでは、高齢期の生き方として、可能な限り心身の健康を維持し、自分の望み・理想に沿った生き方を重ねていくことの表現として使用する。
  - 5) 学びによって、人々は心身両面において日常生活を豊かなものとするができる。人は社会とのかかわりを通じて成長し変化し続ける存在であり、自己を高めるための学習を否定するものではない。本研究は、学習の意義をこれらとは別の視点で捉える試みであることを重ねて述べるものである。
  - 6) 文部科学省では、一方的な講義形式とは異なり、学修者（「新しい学習指導要領の考え方」ではこの字を使用）の積極的な授業への参加を促す授業や学習法をアクティブラーニングと定義している。「受動的な授業・学習」ではなく、「積極的・能動的な授業・学習」をさし学修者が能動的に学ぶことによって、認知的、倫理的、社会的能力、教養、知識、経験などの汎用的能力の向上や育成を目指す（文部科学省 2017：19-22）。本稿では、特に問題解決のために知識を使ったり、人に話したり、考えを文字化・図式化することによる認知プロセスの外化過程を重視する。一部高齢者においてはこの学習方法になじめない者がいるので注意を要することを述べる。
  - 7) ここでは、「国民一人一人が、自己の人格を磨き、豊かな人生を送ることができるよう、その生涯にわたって、あらゆる機会に、あらゆる場所において学習することができ、その成果を適切に活かすことのできる社会の実現が図られなければならない」ことが教育基本法の理念として第 3 条に規定されていることを引用した。
  - 8) 2021 年 11 月 4 日に行った三鷹市生涯学習課での聞き取りによる。
  - 9) 都市や都市近郊に住み、現役時代は仕事の間と暮らしの場が乖離しがちであることから、地域のつ

ながりが薄いため、豊富な経験による、技能、知識、情報、多様な人脈を持ちながら、リタイア後それらを活かすことができていない高齢者をここでは都市型高齢者と称している。

- 10) 例えば三鷹市市民協働センターや生涯学習センターがあげられる。
- 11) つなぐための仕組みなどを、ここでは具象化し、「橋・ブリッジ」と表現する。
- 12) 某県主催の老人大学校が縮小し市町村にその機能を期待する。また、某著名なカルチャーセンターでは全国の主要都市で開催していたが、近年、閉鎖や縮小せざるを得ない状況にあるという。背景には、受講者のニーズの変化とともに、他との競合関係があるとのこと（筆者による聞き取り）。
- 13) 大学の講座では相互のこのニーズがマッチングする例が多く見られた。民間においても受講生の講師に対する関心が非常に高いとのことである。

#### [文献]

- 合田遼、2014「文部科学省における高齢者（シニア）の生涯学習振興施策の方向性と課題—「長寿社会における生涯学習の在り方について」を中心に—」、『日本学習社会学会年報』、第 10 号
- 井上晶子・大久保隆 他、2021「高齢社会人向けのアクティブラーニング科目の成果と課題—「高齢社会に置ける地域活性化コーディネーター養成プログラム」での学習と実践活動を通じて—」、『観光ホスピタリティ教育』、第 14 号
- 小川全夫、2003「我が国の高齢化の現状」、老年精神医学雑誌、第 14 巻 第 7 号、841-846
- 上條秀元、1998「問題解決技法の導入による成人学習プログラムの開発」、『生涯学習研究』（宮崎大学生涯学習教育研究センター研究紀要）、第 3 号
- 神部純一、2011「市民の学習成果の活用を促進するための学びの課題：大津市「生涯学習に関する市民アンケート調査」をもとにして」、『滋賀大学生涯学習教育研究センター年報』、2010 年号、23-38
- 国際長寿センター編、1991「プロダクティブ・エイジングの提唱（国際長寿センター主催 第 1 回シン

- ボジウム、1991)」、  
[http://www.ilc-japan.org/chojuGIJ/pdf/15\\_04\\_02\\_04.pdf](http://www.ilc-japan.org/chojuGIJ/pdf/15_04_02_04.pdf)、2022年1月22日検索
- 国立社会保障・人口問題研究所、2017「日本の将来推計人口：平成29年推計」、『人口問題研究資料第336号』
- 高橋一公、2018「高齢者の学習動機と主観的幸福感に関する研究—高齢者大学への参加動機と主観的幸福感の関係—」、『モチベーション研究 Annual Report』、2018、第7号
- 陳礼美、2012「日本におけるプロダクティブエイジングの定義、役割と影響」、科学研究費助成事業(科学研究費補助金)『研究成果報告書』
- 野村一貴、2019「高齢者の社会参加に対する意識と参加促進要因の検討—「高齢者の地域社会への参加に関する意識調査」の二次分析—」、『生涯学習基盤経営研究』、第44号、17-30
- 樋口真己、2014「シニア世代の社会参加と学習支援の仕組みについての察—地域貢献活動を中心に—」、『西南女学院大学紀要』、Vol. 18、163-172
- 藤田綾子、2011「高齢者のプロダクティブ・エイジング志向性尺度の開発と応用に関する調査研究」、『甲子園大学紀要』、No. 38、163-172
- 、2012「高齢者の高齢者による学習講座企画・運営に関するモデル構築のためのアクションリサーチ」、『甲子園大学紀要』、No. 39、121-127
- 、2013「高齢者の学習講座参加によるプロダクティブ・エイジング志向性の変容」、『甲子園大学紀要』、No. 40、65-71
- 藤田綾子・原純、2014「高齢者を対象とした学習提供機関の運営に関する調査研究—行政・NPO・民間機関の比較—」、『甲子園大学紀要』、No. 41、49-58
- 堀薫夫・福嶋順、2007「高齢者の社会参加と生涯学習活動の関連に関する一考察—大阪府老人大学修了者を事例として」、『大阪教育大学紀要 第IV部門』、第56巻 第1号、101-112
- 厚生労働省、2003「告示第四百三十号「健康増進法(平成十四年法律第百三十三号)平成二十五年四月」：1
- 、2012、『二十一世紀における第二次国民健康づくり運動(健康日本21(第二次))(平成24年7月)』
- 、2019「健康日本21(第二次)健康寿命延伸プラン概要資料4」：1
- 中央教育審議会、2012、『新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて
- 生涯学び続け、主体的に考える力を育成する大学へ(答申)(平成24年8月)』
- 内閣府、2016、『教育・生涯学習に関する世論調査(平成27年12月調査)』
- 、2017、『平成29年版高齢社会白書』
- 、2021、『令和3年版高齢社会白書』
- 内閣府・政策統括官(共生社会政策担当)、2014、『高齢者の地域社会への参加に関する意識調査(平成26年3月)』
- 文部科学省、2017「平成29年度 小・中学校新教育課程説明会(中央説明会)における文部科学省説明資料(1/2)(2/2)」
- 文部科学省・超高齢社会における生涯学習の在り方に関する検討会、2012、『長寿社会における生涯学習の在り方について—人生100年 いくつになっても学ぶ幸せ「幸齢社会」(平成24年3月)』
- 文部科学省・生涯学習政策局、2018、『生涯学習に関する世論調査(平成30年8月)』
- 三鷹教育・子育て研究所、2021、『これからの教育を考える研究会・最終報告(令和3年8月)』
- 三鷹市、2018a、『第4次三鷹市基本計画第2次改訂等に向けた市民満足度・意向調査報告書(平成30年12月)』
- 、2018b、『三鷹を考える論点データ集2018』
- 、2019『三鷹市将来人口推計(平成31年3月)』
- 、2020a、『三鷹市生涯学習プラン2022第2次改定(令和2年3月)』
- 、2020b、『令和元年度三鷹市高齢者の生活と福祉実態調査報告書(令和2年3月)』
- 三鷹まちづくり総合研究所、2019『「市政に関する将来課題の調査研究分科会」報告書(平成31年3月)』



---

## プロフィール

### 大久保 隆（おおくぼ たかし）

一級建築士。杏林大学社会人講座を修了後、地域活動の「おむすび倶楽部友の会」「Corekara みたか」の代表を務める。

### 井上 晶子（いのうえ あきこ）

観光学博士。埼玉県部長、川越市副市長を経て、杏林大学特任講師、立教大学観光研究所特任研究員として研究・教育に携わる。主研究テーマは、「地域活性化」「観光心理」「地域の価値の持続」他。

### 小高 格（おだか いたる）

杏林大学社会人講座修了生。三鷹市牟礼中町会会長、牟礼住民協議会・東部防災連合会・三鷹市立高山小学校避難所運営連絡会など地域活動を継続。

---

[別添資料]

アンケート調査質問項目

地域の生涯学習に関するアンケート調査

記入日 令和 年 月 日

質問1 性別をお聞かせ下さい。

- ①男性 ②女性

質問2 年代をお聞かせ下さい。

- ①40代 ②50代 ③60～64歳 ④65～69歳  
⑤70～74歳 ⑥75～79歳 ⑦80～84歳 ⑧85～89歳 ⑨他  
( 代)

質問3 現在、仕事をされていますか。該当するものに○を付けて下さい。

- ①常勤で働き主な収入をえている  
②非常勤でたまに仕事をしている  
③パート勤務  
④その他 ( )

質問4 現在所属しているグループ、団体などをお尋ねします。

該当番号に○を付けて下さい。①に○を付けられた方は所属グループ・団体などを( )内にすべてご記入下さい。

- ①所属している ( )  
②自治会や町内会に所属しているが他は所属していない  
③特に所属しているところはない

質問5 この3年間、どのような講座で学ばれていますか。該当する講座の種類をすべて○を付けて下さい。また、学んだ場所とその理由をご記入ください。理由はア～コのうち該当するものをお選びください

- ①趣味的な講座 (理由 )  
②教養的な講座 (理由 )  
③健康・スポーツ関係の講座 (理由 )  
④家庭生活に役立つ知識や技能を習得する講座 (理由 )  
⑤自然体験や生活体験などの体験活動を中心とする講座 (理由 )  
⑥職業上必要な知識・技能を学ぶ講座 (理由 )  
⑦政治・経済・環境などの社会情勢や社会問題に関連する講座 (理由 )  
⑧福祉・育児・教育などに関する講座 (理由 )  
⑨ボランティア活動のために必要な知識・技能を学ぶ講座 (理由 )  
⑩その他 ( ) (理由 )

理由 ア・会場が近くで便利だから、イ・受講料が適切(又は無料)であった、ウ・講座の内容が魅力的であった、エ・講師に興味があった、オ・仲間づくりができと思った、カ・何かに役立つと思った、キ・社会や地域活動に結びつくと思った、ク・さらにいろいろなことを学びたい、ケ・誘われたので、コ・その他 ( )

**質問6** 受講された講座の進め方は、どのような方式ですか。

(進め方が異なる講座を複数受講した場合は、該当するものすべてに○を付けて下さい)

- ①主に講師の語りと質疑応答による構成 (パワーポイントや動画もこの中に含まれます)
- ②主にグループワーク中心の構成 (提示課題に対してクラス内で討議しながら進める)
- ③主に課題解決活動中心の構成 (受講生が主体的に課題を発見し、解決策の提示をする)
- ④その他 ( )

**質問7** 受講後に、あなたにどのような変化がありましたか。該当する番号総てに○をつけて下さい。

- ①知り合いや仲間が増えた
- ②いろいろなことへの関心や興味が広がった
- ③活動に関わる知識が深まり、自信がついた
- ④活動への意欲が高まった
- ⑤活動を始めたいので、現在検討中である。
- ⑥受講前は活動をしていなかったが、受講後に活動をするようになった
- ⑦受講前から活動していて、受講後はさらに活動が広がり、深く関与するようになった
- ⑧今のところ、特に活動をする予定がない
- ⑨その他 ( )

※質問7で①から⑦のいずれかに回答した方への質問です

**質問8** 受講したことが、活動に役立っていると思いますか。

(一つ選んで○を付けてください)

- ①そう思う、②どちらかというと思う、③どちらかというと思わない、④そう思わない

※質問7で⑥または⑦を回答した方への質問です。

(⑦を回答した方は質問9に引き続きお答えください)

**質問9** 受講後どのような活動をしているまたは新たにできるようになりましたか。

(複数回答可)

- ①スポーツやレクリエーションなどのサークル活動やクラブ活動
- ②町会・自治会や住民協議会などの地域コミュニティ活動
- ③子どもの登下校時の見守りや安全安心・市民協働パトロールなどの防犯活動
- ④防災訓練や防災イベントを実施するなどの防災活動
- ⑤学校の授業補助や児童・青少年の居場所づくりなどの教育・青少年育成活動
- ⑥資源ごみの集団回収や、道路、河川などを清掃する環境保全活動
- ⑦歩道脇や公園など地域内の草木や花壇の管理をする緑化推進活動
- ⑧地域ケアネットワークなどの地域福祉活動
- ⑨高齢者を対象としたサロンや健康教室など的高齢者福祉活動
- ⑩絵本の読み聞かせなどの子ども・子育て家庭支援活動
- ⑪自分が指導者としてスポーツやレクリエーションなどを教える活動
- ⑫手話通訳や移動の補助など障がい者(児)福祉活動
- ⑬新たな活動はない
- ⑭受講者仲間の親睦の集まり

⑮その他（ ）

※質問7で⑧を回答した方への質問です。

**質問 10 活動への参加に結びつかなかった理由をお答え下さい。該当する番号すべてに○を付けて下さい。**

①地域とのつながりが無い、②どのような活動があるのかわからない、③自分に合った・やりたい活動がない、④参加意欲があるが、きっかけがない、⑤仲間になじめない、⑦時間の余裕がない、⑧既に活動をしているので、⑨その他（ ）

**質問 11 あなたは今後どのような場所での学びをしたいと思いますか。該当するものに○を付けて下さいをお答えください**

- ①講座修了者のクラブ活動での研修や学習
- ②公民館や生涯学習センターなどを利用した学習
- ③行政が主催する市民向けの講座
- ④民間カルチャーセンターなどの講座
- ⑤図書館を利用や、本・雑誌・インターネット等を活用した一人での学習
- ⑥大学の社会人コースや公開講座での学習
- ⑦放送大学などの通信制の学習
- ⑧学習活動にあまり関心がない

**質問 12 あなたが学んだことを、活動につなげていくにあたって、どのようなことが必要と考えますか。どのようなこと（支援）があれば活動に繋がりやすいと考えますか。該当する番号総てに○を付けて下さい。**

- ①地域で行われている活動の情報
- ②講座修了者の仲間づくり（組織づくり）
- ③人や組織の紹介などの橋渡し
- ④活動立ち上がりの資金支援
- ⑤活動を行うにあたってのアドバイザー派遣
- ⑥修了後のフォローアップ講座

各地域では、行政が主体となった生涯学習が数多く行われています。これらについて何かお考え、御意見、ご希望があれば自由にご記入ください。

（ ）

大学においても、社会人を対象とした各種の講座が行われています。受講経験者として、これらの対する御意見、今後に向けてのご希望などを自由にご記入ください。

（ ）

以上

# なぜ市と周辺住民との間で再開発計画の理解に ギャップが生じたのか

—三鷹駅南口再開発基本計画（平成 17 年）しろがね通り通行機能をめぐって—

中柴 方通  
中柴 和子

三鷹駅南口中央通り東地区再開発事業において、2005（平成 17）年に策定された再開発基本計画で示された一つの再開発事業をめぐって、エリア内道路の通行機能の存続について市と周辺住民の間で理解にギャップが生じた。なぜ、どのようにしてギャップが生じたのかを、策定段階の方針案、基本計画、市の担当部署が発行した広報紙、市議会各種委員会に市が提出した説明資料、委員会会議録、パブリックコメントなど、この再開発事業プランに関わる 10 年余りの記録から検証した。この間、周辺住民たちがどのように理解したか、その根拠はどのようなことであったか、どのような対応がなされたかを、今後の再開発事業やまちづくりに際して参考となるよう周辺住民の立場からまとめ、考察した。

キーワード 第 1 種市街地再開発事業 道路通行機能 住民説明 パブリックコメント

## 1 はじめに

しろがね通りを挟む 2 敷地の第一種市街地再開発事業（以下「第一種再開発」という。）において、しろがね通りの通行機能の確保について、三鷹市と周辺住民との間に理解のギャップがあった。理解のギャップが何故生じたのかを明らかにすることが本稿の目的である。

### 1.1 背景

三鷹駅南口中央通り東地区再開発事業〔旧三鷹センター周辺・文化劇場跡地再開発事業（以下「中央東再開発」という。）〕の事業予定区域内（以下「予定区域内」という。）には、駅を南北に真っ直ぐに行ける道（市道第 13 号線の一部、通称しろがね通り）が存在する（図 1）。1996（平成 8）年の三鷹駅前地区再開発基本計画（以下「基本計画」という。）策定の際に基本計画の対象区域が現在の区域に広がり、しろがね通りを挟む 2 敷地が再開発事業の対象となった。



図 1 三鷹センター周辺・文化劇場跡地 図

出典：再開発基本計画（平成 17 年）

（三鷹市 2005:49）

※「市道 13 号線」及び「しろがね通り」は筆者が追記



2005（平成 17）年の基本計画改定に先立つ 2003（平成 15）年 3 月に、三鷹駅前地区再開発基本計画（改定）の基本方針（案）（以下「基本方針・案」という。）が公表された。このとき周辺住民は、基本方針・案の図 位置図とその記述から、3 章で述べるように、いずれの再開発の方法（事業手法）であっても通行機能は残ると理解していた。そして、周辺住民がつくるしろがね町会は、2003（平成 15）年の市民意見を伺う会などでしろがね通りの存続を前提とした要望<sup>1</sup>を繰り返していた。

噂話でしろがね通りが無くなることを聞いた。調査したが確認できなかったの、市政情報公開請求を行った。2011（平成 23）年 6 月に通知された市政情報公開決定通知書（23 三都第 258 号）（以下「公開決定」という。）で開示された図面は、予定区域内に南北の通行機能を残していなかった。「中央東再開発において南北の通行機能が残るか」についての、三鷹市と周辺住民との間で理解のギャップが生じていたのである。三鷹市の主張に納得しない周辺住民は三鷹市との論争を始めた。同年 10 月、周辺住民は市長宛に、しろがね通りの存続について署名簿（署名数 1,164 名）を添えて要望書を提出している（2011 年 10 月 13 日付け要望書「多数の市民が利用しているしろがね通りの存続について」）。同年 10 月、三鷹駅前コミュニティセンターで市が周辺住民に再開発事業に関して説明を行う懇談会が行われている（2011 年 9 月 28 日付け都市整備部部長回答「しろがね通りを守る会との懇談会の開催について」）。

しろがね通りの通行機能については三鷹市議会（以下「市議会」という。）でも議論され、その後 2013（平成 25）年になって三鷹市が三鷹駅南口中央通り東地区再開発協議会（以下「協議会」という。）に「分棟案」を提案した。この提案を受け論争は中止された。

## 1.2 調査に至る動機

筆者は当該のしろがね通りに居住する周辺住民として、しろがね町会、しろがね通りを守る会の

役員として本件に関わってきたものである。

2011（平成 23）年に行った市政情報公開請求で開示された図面によって、中央東再開発は第一種再開発の事業手法で行われ、従前道路部分（しろがね通りのあった位置）（以下「従前道路部分」という。）に通行機能が残っていないことが判明した〔市議会 2010（平成 22）年 6 月 10 日まちづくり環境委員会（以下「まち環委員会」という。）資料 中央東再開発について（資料）2 1 階平面図〕。

第一種再開発においては、「通常の再開発とは異なり対象敷地内に存在する道路を廃道処理する必要がある。」（伊藤・中井・沼田 2017：1143）。廃止になる従前道路部分に「通行機能を残すか残さないか」は周辺住民にとって重要な情報である〔国土交通省 都市局市街地整備課（以下「国交・整備課」という。）2014 『大街区化活用にかかる執務参考資料（以下「執務資料」という。）』〕。

筆者は、三鷹市は、基本計画（平成 17 年）では、中央東再開発は第一種再開発の場合、従前道路部分に通行機能を残す案を計画したと考えていた（三鷹市 2005：36）。

なぜこのようなギャップが生じたかを、解明し、知らせたい。

## 1.3 本稿の目的

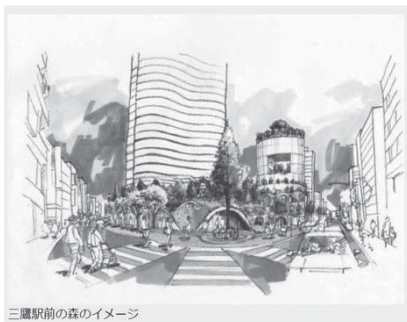
しろがね通りの通行機能の確保について、三鷹市と周辺住民との間に理解のギャップがあった。三鷹市は基本計画（平成 17 年）の策定者であり、また都市計画に伴う取り組みであれば三鷹市が都市計画の手続きを行う立場である。三鷹市の考えが多くの人に当然視されていると考えられる。

三鷹市による「分棟案」提案によって周辺住民と市との論争が終了してすでに 10 年近く経っている。三鷹市と市民の理解のギャップが何故生じたのかは解明されていない。その様なことがあったことも忘れられつつある。

2019（令和元）年、三鷹市は、中央東再開発では三鷹の表玄関である三鷹駅前が、笑顔と夢があふれる楽しい空間となるよう、「子どもの森（仮称）」

をイメージコンセプトとした再開発事業をめざすとした(図2)。イメージコンセプトには、三鷹駅前の森のイメージ、森と多機能広場のイメージ、しろがね通りのイメージなどの案を土台として示している。

こうした今後の再開発やまちづくりを進めるにあたって、市と私達との間にあったギャップに係する事項を調査し、ギャップが生じた原因を明らかにすることが、参考になるかもしれないと考えた。



三鷹駅前の森イメージ



しろがね通りのイメージ

## 図2 「子どもの森(仮称)」のイメージコンセプト

出典:三鷹市ホームページ

作成・発信部署:都市再生部再開発課

最終閲覧日:2022年6月2日

### [リサーチクエスチョン]

中央東再開発において、第一種再開発の場合は従前道路部分に通行機能が残されるかについて、なぜ、三鷹市と周辺住民との間で、基本計画(平成17年)の理解にギャップが生じたのか。

## 1.4 研究の位置付け

市街地再開発事業で廃道になった道路に関する

研究・調査として、廃道になった道路の用に供せられている土地の利用・活用に関する研究(伊藤・中井・沼田 2017)、廃道した道路の通行機能に関する事例調査(国交・整備課 2014)などがある。また、再開発事業における合意形成プロセスを対象とする研究は多数見られるが、自治体と周辺住民との間に生じたプラン内容(ここでは通行機能の存続)に関する理解のギャップに着目して論じた論文は見当たらないようである。本稿は、当事者としての長期にわたる調査・情報収集で得たデータに基づき、基本計画が市民、市議会にどのように説明され受けとめられたかを具体的に検証したものである。

## 1.5 全体の構成

全体は5章である。第1章は調査に至る背景・動機、目的を示す。第2章は研究対象の概要と調査項目、使用する資料・データ、第3章で調査結果を示す。ここでは、都市再開発法による第一種市街地再開発事業について整理したうえで、三鷹市、周辺住民の主張についての調査結果を提示し、その後三鷹市がどのような説明を行ってきたかを検証する。第4章で考察を行い、第5章で結論を示す。

## 2 対象と調査項目

### 2.1 研究対象の概要

#### 2.1.1 中央通り東地区の概況

基本計画の対象区域は三鷹駅南口駅前の周辺地区を中心とした約17haの区域である。

その中で、中央通り東地区は、三鷹駅南口広場から伸びる中央通りに面した三鷹センターのビル(1963年竣工)と、しろがね通りを挟んで東側の文化劇場跡地(現状は駐車場)などを含み、市の表玄関、三鷹の顔としての再開発が目指されている約1.5haのエリアである。

三鷹駅南口中央通り東地区再開発事業のホームページでは、このエリアを次のように説明している。

中央通り東地区は、三鷹駅前地区のまちづくりを推進するうえで重要な役割を担う地区であることから、三鷹センタービルをはじめとする3棟の市街地住宅を建て替え、密集化及び老朽化した建物の共同化を図ることで地域の活性化や防災都市づくりを進めます。また文化劇場跡地（さくら通り駐車場・駐輪場周辺）と合わせ一体的に整備することで、建物の壁面後退などによる安全で快適な歩行空間を確保し、バリアフリーに配慮したまちづくりを行います（三鷹市 2019）。

中央東再開発のこれまでの経緯を表1に示す。本稿の対象となるのは、2005（平成17）年の基本計画の策定準備から2013（平成25）年の「分棟案」提案の期間である。その後も地元地権者やUR都市機構との調整が進められている。

### 2.1.2 しろがね通りについて

しろがね橋⇒しろがね町会⇒しろがね通り

以前、駅周辺では、玉川上水から分流した品川用水があり、品川用水に沿ってさくら通りがあった。三鷹駅前から南に向かう市道13号線がさくら通り・用水を横断するところの橋をしろがね橋といていた（図1参照）。

周辺の住民は町会を立ち上げる際にその名にちなんでしろがね町会と名付けた。しろがね町会の

活動範囲を南北の市道13号線に沿ってさくら通りとの交差点南側から、いずみ通りを過ぎて現在の基本計画対象区域の南端（下連雀3丁目と4丁目の間の街路）までとした。昭和27年10月にこの用水は暗渠化され、さくら通りを拡幅整備したため、用水路もしろがね橋も目にはいることはなくなった（三鷹市 2001: 321 - 2）。

しろがね町会が活動している範囲（市道13号線の一部）が通称しろがね通りと言われるようになっていた。

## 2.2 具体的な調査項目

目的解明に役に立つ結果を探すため以下の項目を調査し、個々の得られた情報をまとめて結果を得る。

### (1) 調査1 基本計画に関する調査

従前道路部分に「通行機能を残さない案」か。「通行機能を残す案」か。

- ① 基本計画（平成17年）に先立つ2003（平成15）年、2004年の「基本方針・案」
- ② 基本計画（平成17年）

### (2) 調査2 三鷹市はどのように説明してきたか

- ① 周辺住民が提出したしろがね通りについてのパブリックコメント（以下「パブコメ」という。）に対する三鷹市の対応はどこが問題であったか。

表1 中央通り東地区再開発事業のこれまでの経緯

1963年	昭和38年	三鷹駅前第一市街地住宅(三鷹センター第一ビル)、三鷹駅前第二市街地住宅(三鷹センター第2ビル)が竣工
1996年	平成8年	基本計画(平成8年)策定 中央東再開発の支援事業を計画
1999年	平成11年	現UR都市機構が文化劇場跡地用地を取得(約4,600平方メートル)
2005年	平成17年	基本計画(平成17年)策定
2006年	平成18年	地権者が主体となり、「三鷹駅南口中央通り東地区再開発協議会」を設立
2012年	平成24年	三鷹市が予定区域内の土地の一を取得(約471平方メートル)
2013年	平成25年	三鷹市が協議会に「分棟案」を提案
2016年	平成28年	基本計画2022策定
2019年	令和元年	三鷹市が「子どもの森(仮称)」のイメージコンセプトを公表

出典：三鷹市ホームページ [https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/088/088465.html](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/088/088465.html)

発信部署：都市再生部再開発課 公開日：2019年10月1日 最終更新日：2020年10月27日などから作成

- ② 2008(平成 20)年 9 月 12 日建設委員会で、三鷹市は、道路はなく計画されているゾーニング図について基本計画との関係などを説明したか。
- ③ 市議会に報告された協議会の具体的な案は何か。
- ④ しろがね通りの廃止や廃止時期に言及した三鷹市の一連の発言は何を根拠としているのか。

### 2.3 使用する資料・データ

- ◆三鷹駅前地区再開発基本計画（平成 17 年）は、従来の基本計画が平成 8 年 3 月に策定されたものを、平成 15 年、16 年の基本方針・案を経て平成 17 年に改定したものである。なお基本計画（平成 8 年）は基本計画見直し大綱（以下「見直し大綱」という。）（平成 6 年）による見直し後成立した（三鷹市 1994: 4）。基本計画（平成 17 年）に連なる一連のこの資料は、三鷹市が発行者である。
- ◆三鷹駅前地区まちづくりかわら版（以下「かわら版」という。）（都市整備部再開発課編集・発行）創刊号 [1999（平成 11）年 4 月] から最終号 9 号 [2009（平成 21）年 3 月]
- ◆三鷹市議会が発行する三鷹市議会会議録（以下「会議録」という。）における、中央東再開発の質疑から所管部局の主張・説明を資料として使用する。関連して委員会委員の発言も取り上げる。
- ◆しろがね通りを守る会の要望についての市長回答（23 三相総相第 247 号、平成 23 年 11 月 10

日発信）（以下「市長回答」という。）

#### ◆市議会委員会資料

表 2 の市政情報公開決定通知書（23 三都第 258 号）平成 23 年 6 月 16 日より公開された 8 件の文書。このうち 6 件は市議会の各種委員会に市から提出された資料である。

本稿で引用した三鷹市および市議会の資料は、閲覧請求を行わないと閲覧できないもの、将来的に閲覧できなくなるものも含まれている。

本稿で引用した三鷹市および市議会が発行した情報の必要なものは、本稿の付録に該当内容を掲載している。

### 2.4 解釈の信憑性を判断する基準

第一種再開発の解釈・理解についての判断基準については、この分野で評価の高い下記の資料を判断基準に使用する。

- ◆都市再開発法制研究会（以下「法制研究会」という。）、2004（平成 16）年、『逐条解説改定 6 版 都市再開発法解説（以下「逐条解説」という。）』
- ◆国土交通省 都市・地域整備局（以下「国交・整備局」という。）、2011（平成 23）年、『大街区化ガイドライン（以下「ガイドライン」という。）』
- ◆国交・整備課、2014（平成 26）年、『執務資料』  
逐条解説は、市街地再開発事業の所管部局である国交・整備課が監修を行っているものである。ガイドラインは、地方自治法第 245 条の 4 の規定に基づく技術的助言の性格を有するもの

表 2 市政情報公開決定通知書（23 三都第 258 号）平成 23 年 6 月 16 日

市政情報公開決定通知書	
公開する市政情報	(1) 三鷹駅前地区再開発基本計画 平成 8 年 3 月 (2) 三鷹駅前地区再開発基本計画 平成 17 年度改定 (3) 平成 20 年 9 月 12 日建設委員会資料 三鷹駅南口中央通り東地区の再開発について（資料 2） (4) 平成 21 年 6 月 15 日まちづくり環境委員会資料 三鷹駅南口中央通り東地区の再開発について（資料 2） (5) 平成 21 年 9 月 10 日まちづくり環境委員会資料 三鷹駅南口中央通り東地区の再開発について（資料 3） (6) 平成 21 年 11 月 4 日まちづくり環境委員会資料 三鷹駅南口中央通り東地区の再開発について（資料 4） (7) 平成 21 年 12 月 8 日まちづくり環境委員会資料 三鷹駅南口中央通り東地区の再開発について（資料 2） (8) 平成 22 年 6 月 10 日まちづくり環境委員会資料 三鷹駅南口中央通り東地区の再開発について（資料 2） ※ [3] ~ (8) については、三鷹市議会に提出した資料



である（国交・整備局 2011： 1）。

執務資料は実務者を対象に、大街区化の活用効果や大街区化を進めるうえでの課題に対する対応方針案等を、先行事例の紹介を交えながら、より具体的に紹介した実践的なマニュアルとして利用されることを想定している（国交・整備課 2014： 1）。

### 3 調査結果のまとめ

#### 3.1 都市再開発法による第一種市街地再開発事業についての整理

##### 3.1.1 公共施設の廃止の時期

ここでは、本章で行う三鷹市、周辺住民のそれぞれの主張の検証に先立ち、第一種再開発に関する都市再開発法について確認する。

再開発を第一種再開発で行うとするとどのように事業がすすむのか。

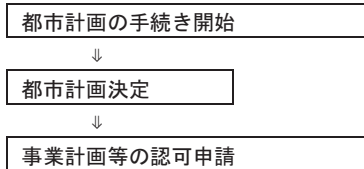
##### 第一種再開発の流れ

都市再開発法の核心は、都市再開発のために必要な権利調整を円滑に行う手法を提供するところにある。その手法が第一種市街地再開発事業における権利変換手続きである。

第一種市街地再開発事業では、「通常の再開発とは異なり対象敷地に存在する道路を廃道処理する必要がある。」（伊藤・中井・沼田 2017： 1143）。

公共施設（例えば従前の区画道路、しろがね通りのごとし）の廃止、公共施設の廃止時期は解釈の信憑性を判断するのに重要な基準であるので関係箇所を引用する。公共施設とは、道路、公園、広場などをいう（第2条4号）。

##### ◆流れ



となる。

都市再開発法 第7条の12（以下「都市再開発法」を省略して「第7条の12」という。）には、第一種市街地再開発事業の施工許可申請しようと

する者は、あらかじめ、事業計画につき、施工地区内にある公共施設の管理者の同意を得なければならないとある。

この理由は

市街地再開発事業の内容には、公共施設の整備に関する事業も含まれ、したがって、個人施工の場合、国道であってもまた市町村道であってもこれらの道路整備事業を市街地再開発事業として個人施工者が一体的に整備することとなるのであるが、これらの道路管理者は事業計画につき意見を述べる機会を失ってしまう。

そこで、この間の調整を図り、公共施設の管理者が事業計画につき意見を述べる機会を与えるため、第7条の12において事業計画につき公共施設の管理者の同意を得なければならないこととしているのである。

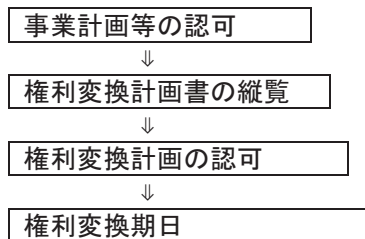
第7条の12において「施工地区内にある公共施設の管理者」とは、現に存在する公共施設であっても市街地再開発事業の施行の結果廃止されてしまう公共施設（例えば従前の区画道路、しろがね通りのごとし）の管理者を指し、……（法制研究会 2004： 152-3）（ ）内は筆者注

と書かれている。

執務資料によれば、

市街地再開発事業は、事業の中に公共施設の再編手続きを持っている。このため、市街地整備事業の認可に先立ち、事業計画について施工地区内の公共施設管理者の同意を得ることとしている（第7条の12）（国交・整備課 2014： 31）。

認可申請後は



と続く。



権利変換の効果は、権利変換期日において発生する（第 87 条）。第 87 条は、権利変換期日における権利の変換について定めるものである。

施工地区内の土地は、権利変換期日において、権利変換計画の定めるところに従い新たに所有者となるべき者に帰属し、従前の土地に関する権利は所有権及び担保権等を除き、消滅することになる。これを具体的にいえば、次の通りである。施工地区内の土地は、権利変換期日においては、まず 1 個の施設建築物の敷地は、1 筆の土地となり、これらの土地の所有者の共有となる。（法制研究会 2004： 408-9）

さらに、事業によって公共施設を再編する場合

市街地再開発事業は、事業の中に公共施設の再編手続きを持っている。このため、市街地再開発事業の認可に先立ち、事業計画について施工地区内の公共施設管理者の同意を得ることとしている（第 7 条の 12）。権利変換期日において、廃止される公共施設（筆者注：例えば、従前の区画道路、しろがね通りのごとし）の土地は施設建築物の取得者による共有となるため、権利変換に先立ち従前の公共施設を廃止するとともに公共施設に関する工事が完了して、公共施設を引き渡す際に道路法等の公物管理法による認定が行われる。（国交・整備課 2014： 32）

**土地の明け渡し期日** 権利変換期日後、工事の必要に応じて随時求めることができる。  
権利変換期日後第一種市街地再開発事業に係る

工事のため必要があるときは、施工者は随時施工地区内の土地または物件を占有している者に対し、土地の明け渡しを求めることができる（第 96 条）。

↓

**工事実施**

となる。

つまり、第一種市街地再開発事業では、対象敷地内に存在する公共施設（例えば従前の区画街路、しろがね通りのごとし）は廃止することになる。そして、権利変換期日において、廃止される公共施設の土地は施設建築物の取得者による共有となるため、権利変換に先立って従前の公共施設の廃止が必要になるのである。

**3.1.2 公共施設の機能の確保について（従前道路部分の通行機能）**

公共施設の廃止により、必要な機能が不足することはないかは、大街区化の実施に当たっての、「計画面における検討課題」の筆頭に記載されている課題である（国交・整備局 2011： 4）。

執務資料の事例で従前公共用地の機能を確保しているかについての調査をした。執務資料で事業種別が市街地再開発事業の事例は、全部で 12 件。そのうち従前公共用地の機能を特には確保していないのが 4 件（1/3）、確保しているものが 8 件（2/3）である。その機能が継続的に提供されることが担保されているかについては、地区計画で担保されているものが 4 件（1/3）、協定の締結によるものが 1 件（1/12）である。

所有者変更等に対する効力の承継について、地区計画は「所有者等が変更になっても効力は承継される」。協定の締結は、「効力は協定締結者間に

表 3 従前公共用地の機能の確保

従前公共用地の機能の確保	【機能】			【空間担保】 地区計画	【管理担保】 管理規約、協定
	自動車・歩行者通行	歩行者通行	特には確保していない		
事案件数 (事例番号)	1 (7)	7 (5, 12, 20, 22, 24, 26, 27)	4 (9, 11, 19, 29)	4 (5, 7, 24, 26)	1 (20)

下記のデータを基に筆者が作成。

のみ有効のため、一般的には、新規所有者等と新たに締結することが必要」とある（国交・整備課 2014： 23-4）。

執務資料においては、公共用地は公共施設の用に供せられる土地を言う。

対象データ：執務資料第3編事例の紹介（29件）から、事業種別が市街地再開発事業であるもの（12件）を取り出し、機能、管理で整理した（表3）。事例はすべて、施工前の公共施設が道路であるが、事例20は道路と広場、事例24は道路と公園である。

### 3.2 三鷹市の主張

三鷹市が検討していた中央東再開発の具体案はどのようなものであったか確認する。

基本計画（平成17年）には、図3の幹線道路事業の図（三鷹市 2005： 36）がある。図3は次節3.3で述べるように、予定区域、区域内幹線道路、予定区域内の通行機能の関係を示している。

これに対して、三鷹市が中央東再開発の具体案をどのように進めていったかを調べるため、中央東再開発の現在の案と以前の案について市政情報を請求した。最新の具体案（平成23年）は図4に示した。図4は図の左側が北を指す。（以下、「最新の具体案（平成23年）図」という。）

この図は、予定区域外周に区域内幹線道路を有し、予定区域内に南北の通行機能を残していない。予定区域内に南北の通行機能を残していないのであるから、従前道路部分の通行機能はない。

この図4最新の具体案（平成23年）図は、2011（平成23）年5月の市政情報公開請求に対して6月16日に公開された情報中の最新の案、平成22年6月10日まちづくり環境委員会資料 中央東再開発について（資料2）の1階平面図を指す。

この時点で三鷹市の具体案は南北の通行機能を残していないことを示している。

また、2011（平成23）年のしろがね通りを守る会の要望書に対する市長回答は次の通りだった。

事業予定区域内にある市道第13号線（通称し



図3 基本計画（平成17年）幹線道路事業（三鷹市 2005： 36）

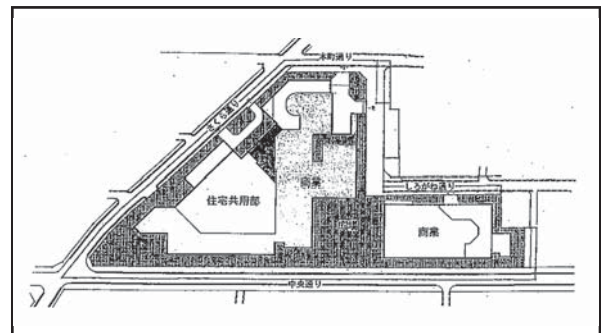


図4 最新の具体案（平成23年）

2010年（平成22年）6月10日まちづくり環境委員会資料2（三鷹駅南口中央通り東地区の再開発について）の1階平面図

ろがね通り）の一部につきましては、三鷹駅前地区再開発基本計画（平成17年度改定）に基づき、三鷹駅南口中央通り東地区再開発事業の推進に際しても、廃道でなく付け替えることを前提にしています。

基本計画で何がわかるかは、次節の周辺住民の主張で詰める。

### 3.3 周辺住民の主張

周辺住民は基本計画（平成17年）の中央東再開発

では、通行機能は残されていると理解してきた。その根拠と理由を調査1から調査2に沿って述べる。

### 3.3.1 調査(1)「通行機能を残さない案」か

まず、基本計画(平成17年)は従前道路部分に「通行機能を残さない案」か「通行機能を残す案」かについて検討する。

結果として、以下の(1)(2)(3)の3点から、基本計画(平成17年)は第一種再開発の場合、周辺住民が主張する、従前道路部分に「通行機能を残す案」であることがわかった。

#### (1) 基本計画(平成17年)の記載事項から

2005(平成17)年の基本計画の改定に先立って、2003年に基本方針・案(平成15年)が公表されている。

この基本方針・案(平成15年)より前は、周辺住民は中央東開発について何を考えていたかを思い出してみる。周辺住民は、中央東再開発の予定区域内のしろがね通りが無くなるかもしれないと不安を感じていた。なぜならば、図5に示したように、三鷹市のかわら版2号2001(平成13)年6月、3号(平成14年6月)の図(計画の位置図)

には、予定区域の外周に区域内幹線道路が整備されていたが、予定区域内にはしろがね通りは残っていなかったからである(一方で、予定区域内にある東西道路は描かれている)。

その当時、住宅などの処分により町会を離れる方が増え、町会活動の担い手が少なくなり支障がでそうなので、活動を中止又は廃止しようと検討したことがあった。しかし将来、道路について三鷹市に意見を述べる際は町会単位のほうが望ましいとの考えがでたので継続することになった。

かわら版は、「三鷹駅前地区で進められる市の事業などを市民のみなさんにお知らせして、市民のみなさんからご意見をいただくために発刊」した情報紙である[都市整備部まちづくり建築課(以下「まち建課」という。)2001:2)。かわら版2号は基本計画(平成8年)に基づいたまちづくりの状況を開示していた。2003(平成15)年3月に基本方針・案(平成15年)が公表された。それにより、周辺住民は、再開発がいずれの方法であっても、通行機能は残ると理解した。

なぜならば、基本方針・案には、

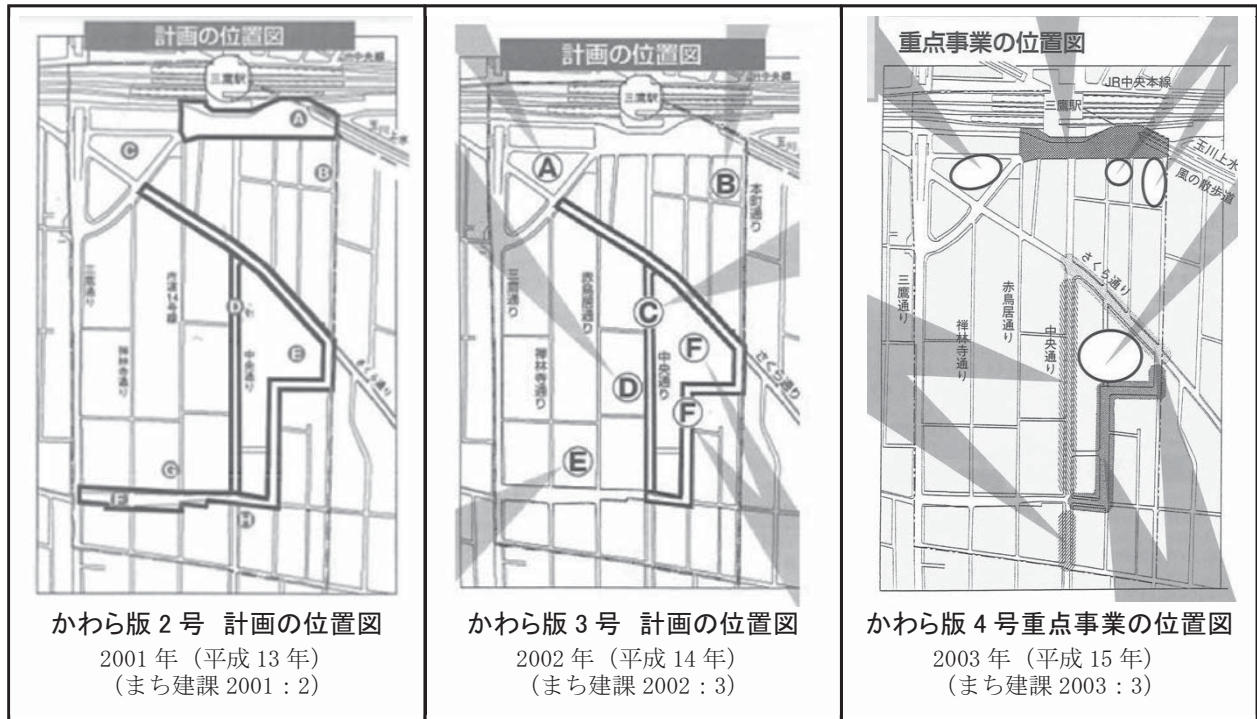


図5 かわら版「計画の位置図」の変遷



一体性のある再開発の方法論として大きく2つの方法が考えられる。1つは、一体型再開発計画（エリア全体を同時期に行うもので）であり、もう1つは、分割型再開発計画（エリアを前期、後期に分けて行うもの）である。（三鷹市 2003: 18）

とあり、図6に掲げた位置図は、予定区域外周に区域内幹線道路が整備され、予定区域内にはしろがね通りの位置に道路が2本の直線で描かれているからである（三鷹市 2003: 18）。

また、図5に示したように、2003（平成15）年3月発行のかわら版4号の重点事業の位置図にも、かわら版2号、3号にはなかった道路を示す2本の直線が描かれるようになった。

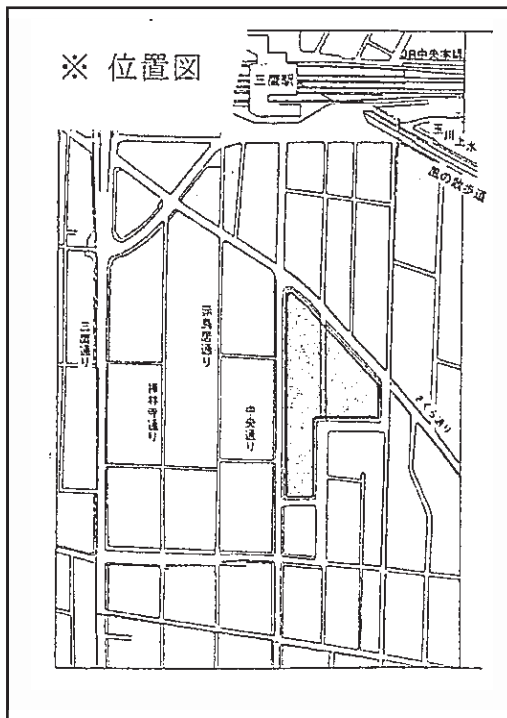


図6 基本方針・案 位置図  
三鷹市 2003: 18

こうした経過を経て改定された基本計画（平成17年）を見てみよう。

図7は、図3で示した基本計画（平成17年）の幹線道路事業図の中央東再開発部分を拡大したものである（三鷹市 2005: 36）。この図でしろがね

通りの位置に描かれている2本の直線は何を示しているかを考える。

基本計画（平成17年）には次の2点が示されている。

- ① 中央東再開発は、3つの事業手法がある（三鷹市 2005:50）
- ② 幹線道路事業と予定区域を同じ図に描いた図3の幹線道路事業の図には、幹線道路事業が整備された状況とともに従前道路部分に2本の直線が描かれている。

3つの事業手法のうち、事業手法が民間主体である協調的まちづくり、制度要綱による任意の再開発であれば、しろがね通りは廃道にならず残るので、図7幹線道路事業（三鷹市 2005: 36）に描かれている予定区域内の2本の直線はしろがね通りをさす。

事業手法が第一種再開発であれば、権利変換に先立ち従前の公共施設（しろがね通り）を廃止するのである（国土交通省都市・地域整備課 2014: 31-2）。したがって、この予定区域内の従前道路（しろがね通り）は幹線道路事業の整備の際は既に廃



図7 幹線道路事業図（部分拡大）  
基本計画（平成17年）  
三鷹市 2005:36

止されている。第一種再開発であれば2本の直線は、予定区域内に残された南北の通行機能であり、詳しく言えば従前道路部分（しろがね通りのあった位置）に確保された通行機能を示すことになる。

これに関連する発言として市議会予算委員会での質問に次のくだりがある。

実際に平成17年改定の再開発基本計画の拠点と都市軸においては、しろがね通りが横にループ化することと同時に、真っ直ぐな線が残されたままになっておりますもので、……。

[2012(平成24)年3月15日平成24年度予算委員会] (三鷹市議会 2012a: 151)。

## (2) 基本計画(平成8年)との比較

第2点として、1996年策定のそれまでの基本計画(平成8年)と比較し、なぜ南北通行機能が残ることになったかを考える。

基本計画(平成8年)は、しろがね道路のある位置に通行機能が残されない案で、従前道路部分の外に「アーバンコリドール」により歩行空間を確保するという計画だった。2005年の改定で基本計画(平成17年)では、この「アーバンコリドール」は消え、基本的な考え方として、従来の基本計画(平成8年)の基本的な視点を継承しつつ、さらに、バリアフリーのまちづくりや協働のまちづくりを加味している(三鷹市 2005: 7)。従来の基本計画では、かわら版3号にあるように予定区域の外周に幹線道路が整備され、予定区域内では従前道路(しろがね通り)は廃止し、土地利用の大きな課題として回遊性のある商業振興があった(三鷹市都市整備部まちづくり建築課 2002: 3)。

基本計画(平成17年)は、バリアフリーのまちづくりを加味し予定区域内に南北の通行機能を従前道路部分に残したと考えられる(三鷹市 2005: 7-9, 36)。

都市の活性化は、従来の基本的な視点のひとつで、平成8年の「回遊性のある商業振興」(三鷹市都市整備部まちづくり建築課 2002: 3)から、基

本計画(平成17年)は「回遊性のある道路空間の整備」(まち建課 2003: 3)と継承している。さらに、基本計画(平成17年)は、地区の安全な歩行空間を確保するという、「バリアフリーのまちづくりの推進」に重点を置く観点から、予定区域を南北の通行機能を残さない案から南北の通行機能を残す案としたと考えられる。

バリアフリーのまちづくりの基本的な方針  
すべての人が自由に安心して移動できる社会の形成

幼児から高齢者まで、障がいを持つ人も持たない人も、すべての人が何の不便も妨げも無く、自由に安心して生活し、また、移動できる地域社会を目指します。(三鷹市 2005: 17)

## (3) 「通行機能が残されない案」の図がない

第3点として、基本計画(平成17年)の図3には「通行機能が残されない案」の図が示されていない。これは、3つの事業手法のいずれを採用しても通行機能が残ることを示している。

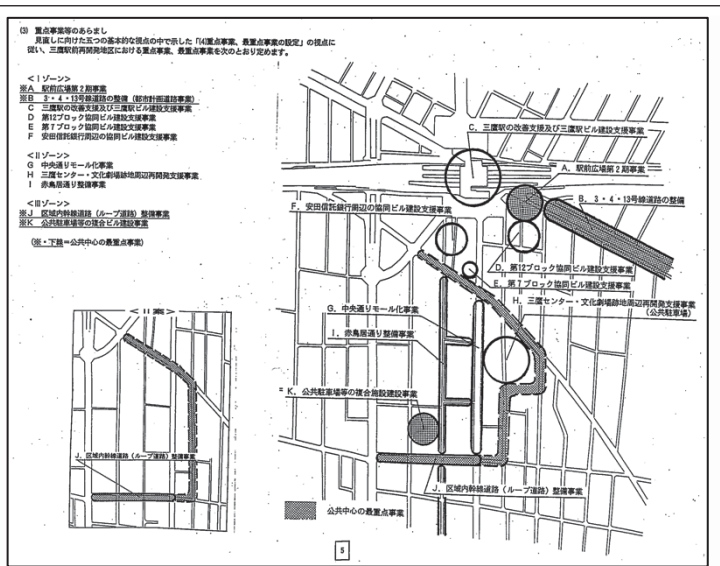
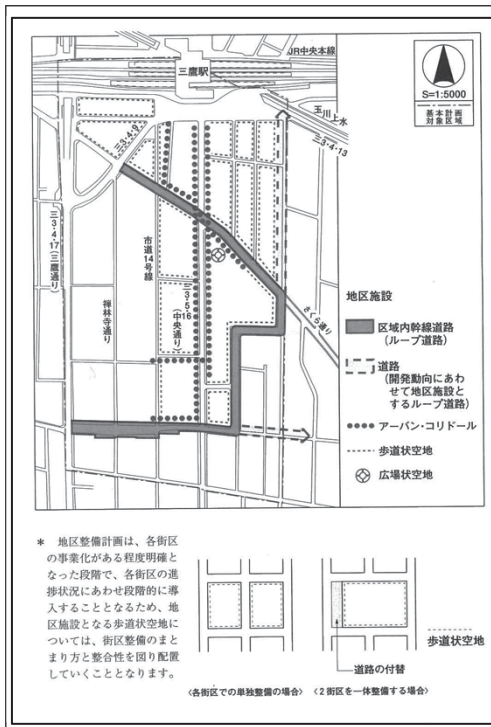
これまで、三鷹市は事業計画の事業手法が複数あって図が必要であれば必要な別案の図を示して市民に分かるよう行っていた。例えば基本計画(平成8年)のときがそうである。

基本計画(平成8年)は、中央東再開発では事業手法を「市街地再開発事業や優良建築物等整備事業の活用が考えられます」としている。(三鷹市 1996: 73)。

図8の地区整備計画(三鷹市 1996: 57)は、下方に2つの図があり、左図は〈各街区での単独整備の場合〉で中央に道路が存続する案である。右図は〈2街区を一体整備する場合〉で、中央の道路はなくなっており、周辺に道路を付け替える表示が示されている。さらに、その上方に図 地区施設の配置及び規模がある。予定区域の外周に区域内幹線道路(ループ道路)が描かれ、予定区域内には南北の通行機能は描かれていない。

図9の見直し大綱(平成6年)重点事業のあら





↑ 図9 見直し大綱(平成6年)重点事業のあらまし  
三鷹市 1994:5

← 図8 基本計画(平成8年)地区整備計画  
三鷹市 1996:57

ましの図(三鷹市 1994: 5)は、左側に道路の直線案が、右側にクランク状案が描かれている。

基本計画(平成17年)の図3 幹線道路事業(三鷹市 2005: 36)は、予定区域内にしろがね通りが描かれているが、3つの事業手法のどれで工事するかは決まっていない。従って、3つの事業手法のいずれを採用しても予定区域内にしろがね通りの存在は決まっていることを示す。第一種再開発の場合は、しろがね通りは廃止になっているので、従前道路部分の通行機能を示すと考えることができる。

### 3.4 三鷹市はどのように説明してきたか

この間、三鷹市は、2008(平成20)年には第3次三鷹市基本計画(第2次改定)素案に対するパブリックコメントがあり、市民意見への対応が公表されている。また、同年9月の市議会建設委員会でゾーニング案を説明している。2009(平成21)年には「まち歩きワークショップ」を実施し、市議会に対し2010(平成22)年6月のまち環委員会で協議会の最新の具体案を説明しているほか、各委員会等で説明や答弁を行っている。また、三鷹

市都市整備部まちづくり推進課は、2008(平成20)年3月と平成21年3月にかわら版を発行している。

本節では、2005年の基本計画(平成17年)成立後から2013(平成25)年に分棟案提案までの間に三鷹市が行ってきた説明を調査した結果を考察する。

#### 3.4.1 (調査2-1)周辺住民提出のパブコメに対する三鷹市の対応

三鷹市第三次基本計画(第二次改定)素案に対するパブリックコメントで周辺住民からの意見が2008(平成20)年2月8日に提出されている。このパブコメへの三鷹市の対応についてである。市民意見等の対応は4月に公表された。

周辺住民が提出した意見は次のようなもので、しろがね通りの通行機能が残ることを前提とした意見になっている。

#### パブリックコメント意見

三鷹市の基本計画では、区域内幹線道路はしろがね通り的一部分のみの道路幅を拡げることを計画している。この案では、北から南に直線

状に延びるしろがね通りは、幹線道路を構成する部分の道幅が広く、南の交差点から道幅がせまくなることになる。

三鷹市もご承知のようにこの南側の交差点は現在も事故が頻発に起こるところである。道幅の変化があればさらに事故が起こりやすくなると危惧する。

**(三鷹市の対応)**

周辺住民のパブコメ意見は、当初の4月の「市民意見等の対応」には含まれていなかった。

市は公表に替えて代案を提案してきた。関係者に周辺住民の意見を知る機会を与えるため、筆者は市に周辺住民のパブコメ意見の追加の公表を要請した。市はホームページに2008年4月に掲載されていた「市民意見等の対応」で、追加の公表をした。

追加の公表がされたが、再開発事業に関する箇所(第1頁)ではなく、「市民意見等の対応」の最終頁(第8頁)の最下段であった(表4)。

また、市議会委員会で周辺住民のパブコメについて報告・説明された様子はなかった(平成20年末までの市議会会議録の調査では見当たらなかった)。

**市議会委員会における行政報告**

パブリックコメントの実施から3年以上のちの2011(平成23)年9月20日に行われた平成22年度決算委員会において、三鷹市は「昨年(平成22年)のワークショップで、しろがね通りを残した形の開発を望む意見があった」との説明を行った(参考:図10まち歩きワークショップのアイデアシート)。この説明に関して決算委員会(出席委員

8名)に出席の二人の委員の発言があった。

◇市の発言

昨年のまち歩き・ワークショップで市民の方に参加していただきまして、御質問のありました三鷹駅前周辺住区の中からの御意見として、さまざまな御意見をいただきまして、……。

御質問のありました三鷹駅周辺住区の中でのいただいた意見としまして、中央通り東地区再開発事業に絡んで道路を残した形で事業できないかというような御意見、いただきました。……また一方、三鷹駅前地区再開発基本計画、平成8年3月に策定しまして、平成17年10月に改定したものでございますが、この計画の中でも中央通り東地区の再開発事業、また区域内幹線道路、中央通りのモール化、この3つをセットに位置付けをして計画を定めているものでございますので、この計画に沿って今後事業展開を図っていきたくて考えておりますが、周辺の住民の方にも、これまで御説明してきたところでございますが、これからもその経過、あるいは再開発基本計画の中身をきちっと説明しながら事業の方を進めていきたいというふうに考えております [平成23(2011)年9月20日 平成22年度決算特別委員会] (三鷹市議会 2011: 43)。

◇市議会委員会委員の発言

それと、先ほど中央通り東地区再開発事業との関係ですけれども、現在のゾーニング図には、もう道路はなく計画されております [平成23(2011)年9月20日 平成22年度決算特別委員会] (三鷹市議会 2011: 47)。

表4 市民意見対応に追加の公表：最終頁の最後部(追加)

施策名	市民意見	対 応	
2-6 再開発の推進	区域内幹線道路にあわせてしろがね通り全域の道路幅員を拡げ、安全な歩道を設置してほしい。また、計画にあたっては、市民の意見を十分聴いてほしい。	⑤その他	区域内幹線道路整備や中央通りモール化に伴う周辺交通環境への影響を踏まえ、広く市民の意見を聴きながら検討を進めていきます。



図 10 まち歩きワークショップのアイデアシート  
2010 年実施 出典：三鷹市ホームページ

今の感触で言えば、聞いてなかったということから始まることは大変不幸なことなので、従来は関心がそれほどでもなかったかもしれませんが、何回か説明会等やかかわら版での周知もあったかとも思いますけども…… [平成 23 (2011) 年 9 月 20 日 平成 22 年度決算特別委員会] (三鷹市議会 2011: 75)。

### 3.4.2 (調査2-2) ゾーニングと基本計画(平成 17 年)との関係についての説明

市議会に、三鷹市(所管部局)はゾーニング案と基本計画(平成 17 年)との関係をどう説明したのか。

2012(平成 20)年 9 月 12 日の建設委員会(ゾーニング案審議)で、所管部局は道路が無く計画されているゾーニング図を説明した。この委員会が、道路が無く計画されているゾーニング図を市議会委員会に説明した最初の委員会である。周辺住民によるパブリックコメント意見提出から約半年後である。この間の経過は表 5 のようになっている。

- ① 三鷹市は、建設委員会で説明したゾーニング案が基本計画に基づいているかについての具体的な説明はなかった。
- ② 三鷹市が建設委員会で説明したゾーニング案は基本計画に基づいていると三鷹市が判断していると考えざるを得ない。なぜならば、この委員会で、三鷹市は「再開発については、計画はあるわけですから、それにのっかって、」と発言しているからである(市議会 2008.09.12 建設委員会会議録：第 96 段落)。
- ③ しかし筆者の考えは、ゾーニング案が基本計画に基づいているとする三鷹市の判断は妥当でないとする。ゾーニングには、予定区域内に南北の通行機能を残す案(原案, A 案, B 案)と予定区域内に南北の通行機能を残さない案(C 案～E 案)がある。対立する考えを基本計画(平成 17 年)でどう取り扱うかを三鷹市は示してい

表 5 ゾーニング案審議までの経過

2008(平成 20)年 2月8日提出	周辺住民パブリックコメント	【要望】区域内幹線道路にあわせてしろがね通り全域の道路幅員を拡げ、安全な歩道を設置してほしい。
3月26日 公表	かわら版 8 号	バリアフリーの推進と回遊性を確保する道づくりを目指す。
4月 公表	市民意見等の対応	三鷹駅前地区再開発基本計画に基づき、事業化に向けた検討を進めていきます。
9月12日	建設委員会(ゾーニング案審議)	【所管部局発言】再開発の計画はあるわけですから、それにのっかって、……。

ないと考えることができる。

### 3.4.3 (調査 2-3) 議会に報告された協議会の具体的な案

ゾーニング審議のあとに、三鷹市が市議会に報告した協議会の具体案はどのようなものか。

協議会の具体的な案は、初めから「予定区域内に南北の通行機能を残さない案」である。

協議会が三鷹市に提出した、協議会の具体的な案は、市政情報公開決定資料(4)平成21年6月15日まち環委員会資料～(8)平成22年6月10日まち環委員会資料に示されている。具体的な案は始めの(4)から、最後の(8)まで、予定区域の外周に幹線道路が存在し、「予定区域内に南北の通行機能を残さない案」である。

これらの案はゾーニングのD案をたたき台としたものである。

これまで、A案～E案のゾーニングを基に協議をしてきた結果、D案への賛同が多く、権利者からもっと具体的な議論の要望が多く……、たたき台として提示させていただきました(三鷹駅南口中央通り東地区再開発協議会 2009)。

市政情報公開決定で開示された(8)平成22年6月10日まち環委員会資料は、3.2で、図4最新の

具体案(平成23年)として示したものである。この図も、整備された幹線道路事業は描かれているが、「予定区域内には南北の通行機能を残さない案」である。

一方で、かわら版で三鷹市が知らせ続けた中央東再開発の内容として、基本計画(平成17年)の成立後は、6号(平成17年11月)から9号(最終号、平成21年3月)までを発行しているが、それらの図は従前道路部分に通行機能を残す案を示している。

### 3.4.4 通行機能などについての説明の変遷

表6として、通行機能などの変遷を示す。

中央東再開発の通行機能などの変遷を通行機能などの来歴を作成し、変化を見る。それぞれの図における南北の通行機能の確保について、従前道路部分に通行機能を残すものか、従前道路部分の外に通行機能を残すものかを○×で示している。

期間：1994年(平成6年)～2010年(平成22年)

6月

対象：三鷹市の基本計画、かわら版などである。

公開決定で開示された資料：市議会閲覧室で閲覧可能。

注：三鷹市作成のこれらの資料の図については付録の一覧を参照。



表 6 通行機能等の推移

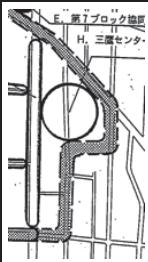
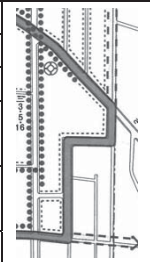
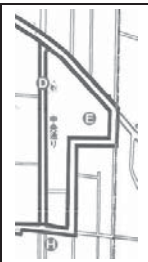
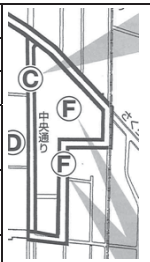
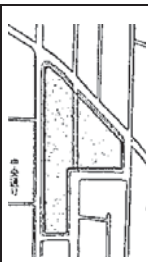
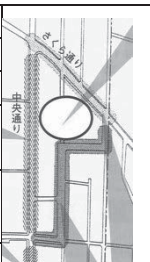



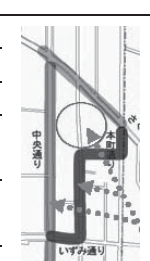

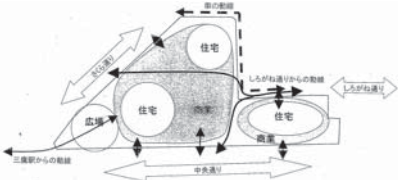
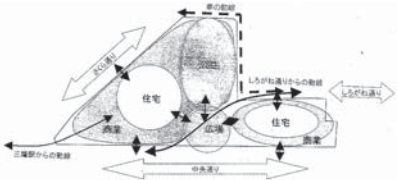
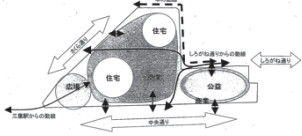
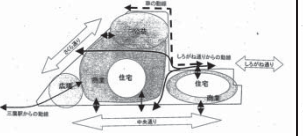
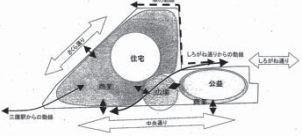
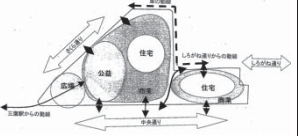
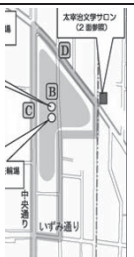
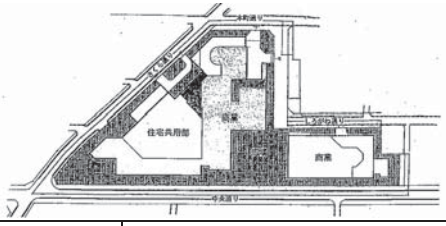
<b>1994年(平成6年)</b> <b>見直し大綱</b> 発行:三鷹市 5ページ (3)重点事業のあらましの図				<b>1996年(平成8年)</b> <b>基本計画</b> 発行:三鷹市 57ページ 地区整備計画			
<b>南北の通行機能の確保</b>		従前道路部分に通 行機能を残す ○		<b>南北の通行機能の確保</b>		従前道路部分に通 行機能を残す ×	
従前道路部分の外 に通行機能を残す ×				従前道路部分の外 に通行機能を残す △			
				アーバンコリドールにより歩行空間確保			
<b>2001年(平成13年)</b> <b>かわら版2号</b> 発行:三鷹市都市 整備部まちづくり建 築課 2ページ 計画の位置図				<b>2002年(平成14年)</b> <b>かわら版3号</b> 発行:三鷹市都市 整備部まちづくり 建築課 3ページ 計画の位置図			
<b>南北の通行機能の確保</b>		従前道路部分に通 行機能を残す ×		<b>南北の通行機能の確保</b>		従前道路部分に通 行機能を残す ×	
従前道路部分の外 に通行機能を残す ×				従前道路部分の外 に通行機能を残す ×			
<b>2003年(平成15年)</b> <b>基本方針・案</b> 発行:三鷹市 18ページ				<b>2003年(平成15年)3月</b> <b>かわら版4号</b> 発行:三鷹市都市 整備部まちづくり 建築課 3ページ 重点事業の位置 図			
<b>南北の通行機能の確保</b>		従前道路部分に通 行機能を残す ○		<b>南北の通行機能の確保</b>		従前道路部分に通 行機能を残す ○	
従前道路部分の外 に通行機能を残す ×				従前道路部分の外 に通行機能を残す ×			
(現状) 自動車・自転車・歩行者通行可							
<b>2004年(平成16年)3月</b> <b>基本方針・案</b> 発行:三鷹市 17ページ				<b>2005年(平成17年)</b> <b>基本計画</b> 発行:三鷹市 36ページ			
<b>南北の通行機能の確保</b>		従前道路部分に通 行機能を残す ○		<b>南北の通行機能の確保</b>		従前道路部分に通 行機能を残す ○	
従前道路部分の外 に通行機能を残す ×				従前道路部分の外 に通行機能を残す ×			
<b>2005年(平成17年)11月</b> <b>かわら版6号</b> 発行:三鷹市都市 整備部まちづくり建 築課 2ページ				<b>2006年(平成18年)8月</b> <b>かわら版7号</b> 発行:三鷹市都市 整備部まちづくり 建築課 1ページ 計画の位置図			
<b>南北の通行機能の確保</b>		従前道路部分に通 行機能を残す ○		<b>南北の通行機能の確保</b>		従前道路部分に通 行機能を残す ○	
従前道路部分の外 に通行機能を残す ×				従前道路部分の外 に通行機能を残す ×			
<b>2008年(平成20年)3月</b> <b>かわら版8号</b> 発行:三鷹市都市 整備部まちづくり建 築課 3ページ 重点事業の位置図				<b>◆2006年(平成18年)8月</b> 三鷹駅南口中央通り東地区再開発協議会設立。目的:市街地再開発事業の推進。			
<b>南北の通行機能の確保</b>		従前道路部分に通 行機能を残す ○		<b>◆2008年(平成20年)2月8日</b> 周辺住民パブコメ提出。 要望 区域内の従前道路の計画にあわせて、しろがね通り全域の道路幅を拡げること。安全な歩道を設けること。			
従前道路部分の外 に通行機能を残す ×							

表 6 通行機能等の推移 (続き)

2008年(平成20年)9月21日 市議会建設委員会資料(ゾーニング図審議用)			
作成者:三鷹駅南口中央通り東地区再開発協議会			
原案 ※説明によると2006年(平成18年)のもの		D案	
			
しろがね通りからの動線に直結			
従前道路部分に通行機能を残す	×	従前道路部分に通行機能を残す	×
従前道路部分の外に通行機能を残す	○	従前道路部分の外に通行機能を残す	×
A案		B案	
			
従前道路部分に通行機能を残す	×	従前道路部分に通行機能を残す	×
従前道路部分の外に通行機能を残す	○	従前道路部分の外に通行機能を残す	○
C案		E案	
			
従前道路部分に通行機能を残す	×	従前道路部分に通行機能を残す	×
従前道路部分の外に通行機能を残す	○	従前道路部分の外に通行機能を残す	×

2009年(平成21年)3月		
かわら版9号		
発行:三鷹市都市整備部まちづくり建築課 1ページ 進捗状況	南北の通行機能の確保 従前道路部分に通行機能を残す ○ 従前道路部分の外に通行機能を残す ×	

2010年(平成22年)6月10日		
市議会まちづくり環境委員会資料		
		
作成者:三鷹駅南口中央通り東地区再開発協議会	南北の通行機能の確保	
	従前道路部分に通行機能を残す	×
	従前道路部分の外に通行機能を残す	×
※最新(情報公開請求時)		



### 3.4.5 (調査 2-4) しろがね通りの廃止 や廃止時期についての発言

しろがね通りの廃止、廃止時期についての三鷹市の発言を収集し、主張の根拠を検証する。

(イ) 「しろがね町会の一部路線については、区域内幹線道路の整備により廃止することも検討しています。」[三鷹駅前地区再開発基本計画(改定)の基本方針(案)に関する主な意見について](三鷹市 2003b)。

(ロ) 「しろがね通りというのは別に廃道になるわけではなくて、つけかえられるというだけのことなんですけれども、」[2011(平成23)年9月20日 平成22年度決算特別委員会](三鷹市議会 2011: 48)。

「市道第13号線(通称しろがね通り)の一部につきましては三鷹地区再開発基本計画(平成17年度改定)に基づき、三鷹駅南口中央通り東地区再開発事業の推進に際しても、廃道でなく付け替えることを前提に検討します」[三鷹市 2011(平成23)年11月10日 市長回答](2011)。

(ハ) 「三鷹市としてはなくなるのではなくて、区域内幹線道路につけかえるんだということを御説明していますが、これも既に、今イメージされている地権者のプランと、今後さらに議論を重ねていくプランと、確定しているわけじゃないんですから、一体的に開発した時にしろがね通りを廃止してつけかえをします。しろがね通りを廃止しても、形態を残しながら空間として歩行者を残す空間をイメージする分棟案というも過去に検討されましたけれど、そういう案にさらに今加わっていない地権者が今後賛同してきてそっちのほうがいいんだということであれば、皆さんの意見の総論で多分決まってしまうので、……」[2012(平成24)年9月12日 まち環委員会会議](三鷹市議会 2012b: 151)。

(ニ) 「市の計画ではしろがね通りをなくすとい

う計画はないです」[2012(平成24)年9月18日 平成23年度決算特別委員会](三鷹市議会 2012c: 17)。

三鷹市の発言は、3つの考えを示す。

① 第1点は、しろがね通りの廃止するときを、第一種再開発の工事に着手後とした考えである。整備により廃止することも検討(上記イ)、一体的に開発した時にしろがね通りを廃止する(ハ)である。

この考えは適切でない。

なぜならば、3.1で整理したように、第一種再開発では、権利変換に先立って従前の公共施設の廃止が必要になるからである。

② 第2点は、しろがね通りを廃止しても、形態を残しながら空間として歩行者を残す空間をイメージする分棟案(ハ)との考えである。

分棟案の今後についての市議会での発言は、「今加わっていない地権者が今後賛同してきて、そっちのほうがいいんだということであれば、皆さんの意見の総論で多分決まってしまうので」とある。

三鷹市が説明する分棟案であれば、基本計画(平成17年)の通行機能の理解について、三鷹市と周辺住民との間に大きな違いはない。ギャップは生じない。

なぜならば、分棟案は、しろがね通りを廃止しても、空間として歩行者を残す空間をイメージするのである。周辺住民が理解したことは、廃止になったしろがね通りのあった位置に通行機能が残ることであるからである(本稿3.3.1)。

③ 第3点は、「廃止でなく付け替える」という表現[(ロ)、(ハ)]だが、これは誤解を招く。

3.1.1で整理したように第一種再開発は、「通常の再開発とは異なり対象敷地内に存在する廃道処理する必要がある。」(伊藤・中井・沼田)。

付替えは、廃道処理された廃道部分の道路用地を処分する手法の1つである。「公共用地と民有地

との交換による公共施設の付け替えや、廃止した公共施設の用地の隣地権利者への賃貸若しくは売却」などをいう（国交・整備局 2011:5）。

「大街区化による道路廃道では、これまで周辺道路の整備や資産管理面から、基本的には廃道部分の道路用地を外周道路に等積以上で付け替えることによって対応し、公共性を担保してきた」（伊藤・中井・沼田 2017:1143）。

中央東再開発の第一種再開発の場合に、上記の伊藤ほかの考えを当てはめると、「しろがね通りを廃止し、廃止になった道路用地を、区域内幹線道路に付け替える」となる。これを「しろがね通りは、廃道でなく付け替える」と簡潔に市民に伝えれば誤解を招くと考えざるを得ない。

## 4 調査結果のまとめと考察

### 4.1 第一種再開発についての調査

#### 4.1.1 従前道路部分の通行機能について調査した結果：

- ◇基本計画(平成17年)は、第一種再開発の場合、周辺住民が主張する、予定区域内に南北の通行機能を残す案である。従前道路部分に「通行機能を残す案」でもある [本稿 3.3.1]
- ◇基本計画改定(平成17年)の成立後は、かわら版6号(平成17年11月30日)から9号(最終号平成21年3月26日)までの図は従前道路部分に「通行機能を残す案」を示している [本稿 3.3.1、3.4.4]。
- ◇三鷹市は、中央東再開発については、「基本計画に基づき、事業化に向けた検討を進めていきます」との考えを示している [2008(平成20)年4月市民意見等への対応]。
- ◇三鷹市がまちづくり環境委員会に提示した協議会の具体的な案は、始めから「予定区域内に南北の通行機能を残さない案」である [本稿 3.4.3、3.4.4]。

### 4.1.2 パブコメについて調査した結果

- ◇周辺住民による「しろがね通りの通行機能が残ることを前提」としたパブコメ意見を、三鷹市は市民に知らせず、市議会委員会にも説明せずであった。平成20年9月の建設委員会ではゾーニング審議は支障なく進んだ [本稿 3.4.1]。

### 4.1.3 基本計画とゾーニング案について調査した結果

- ◇三鷹市は、建設委員会でゾーニング案が基本計画に基づいているかについての具体的な説明をしていない [本稿 3.4.2]。
- ◇三鷹市が建設委員会で説明したゾーニング案は基本計画に基づいていると三鷹市が判断していると考えざるを得ない [本稿 3.4.2]。

### 4.1.4 しろがね通りの廃止、廃止時期について調査した結果

- ◇三鷹市の「整備により廃道」、「廃道ではなく付け替え」などの主張には根拠はないと考える。しろがね通りの廃止の時期は、第一種再開発の工事に着手後ではなく、権利変換に先立ち廃止しなければならないからである [本稿 3.4.5]。
- ◇中央東再開発の第一種再開発の場合に伊藤ほかの考えを当てはめると、「しろがね通りを廃止し、廃止になった道路用地を、区域内幹線道路に付け替える。」となる（伊藤・中井・沼田 2017:1143）。これを「しろがね通りは、廃道でなく付け替える」と簡潔に市民に伝えれば誤解を招くと考えざるを得ない。丁寧に説明せず「廃道でなく付け替える」は誤解を招く。

## 4.2 三鷹市の主張の矛盾点

三鷹市は、中央東再開発については、「基本計画に基づき、事業化に向けた検討を進めていきます」 [2008(平成20)年4月市民意見等への対応] との考えを示している。

基本計画(平成17年)は、予定区域内に「通行機能が残る案」である。「通行機能を残さない案」

ではない [本稿 3.3.1]。また、三鷹市はかわら版には「通行機能が残る」ことを示す図を載せて広報している。

にもかかわらず、三鷹市も参加している協議会では、当初より通行機能を残さない案で検討している [本稿 3.4.2、3.4.3]。

### 4.3 現時点(2022年)での三鷹市のコメント

本稿作成にあたっては、資料提供など三鷹市の所管部局の協力を得ており、草稿を送りインタビューを行った。その後、次のようなコメントを担当の都市再生部再開発課からいただいた。

三鷹駅前地区再開発基本計画(平成17年度改定)は、三鷹駅前地区の再開発事業に関する今後の基本的な方向を示すものです。

一方、三鷹駅南口中央通り東地区再開発事業の計画については、日々、具体的な事業計画や施設計画等について関係者で検討を進めていることから、その検討過程の中で、三鷹駅前地区再開発基本計画(平成17年度改定)に記載している内容とギャップが出来てしまったのではないかと考えられます。

今後、本再開発事業を進めるにあたっては、まずは地権者の方々と協議を進め、ご理解とご協力を得ながら、様々な機会で開催にお住まいの方々へ情報の周知や意見聴取を行うとともに、市議会をはじめ市民の皆様に適切で丁寧な情報提供を行って、誰もが訪れたいくなるような魅力的かつ三鷹らしいまちづくりを目指し、取組を進めていきたいと考えています。

## 5 結論

### 5.1 結論

理解のギャップの原因は、三鷹市が市民に発信していた情報と、三鷹市が具体的に検討していた計画にギャップがあったからであると考えられる。

基本計画(平成17年)の中央東再開発が第一種

再開発の場合(三鷹市 2005:36)は、従前道路部分に「通行機能を残す案」、すくなくとも予定区域内に「南北の通行機能を残す案」である。三鷹市は、かわら版でも最終号までそのように掲載していた。

しかし、協議会が具体的に検討した案は、初めから「予定区域内に南北の通行機能を残さない案」である。

周辺市民がしろがね通りの通行機能の存続を求め、通行機能が残るものと理解していることは、市民意見を伺う会やパブリックコメント等によって三鷹市に伝わっていた。パブリックコメントの「対応」で「周辺交通環境への影響を踏まえ、広く市民の意見を聴きながら検討を進めていきます。」と回答しているが、協議会でこの周辺住民の意見は検討されたのだろうか。ゾーニング案がまとまった後の段階になって広く市民の意見を聴いて南北の通行機能を再考することは可能なのか、それはよい進め方なのか、疑問がある。

具体的な検討にあたって、「予定区域内に南北の通行機能を残す案」から「予定区域内に南北の通行機能を残さない案」に変更することを、市民に知らせないで進めることは妥当な対応ではないと考える。

さらに、市議会答弁で、「廃道でなく付け替え」などの曖昧な言い方をすることも、意図的ではなくとも市民の間に理解のギャップを生むことがあることに留意してほしい。

### 5.2 調査を通じて思ったこと

三鷹市は、基本計画案へのパブコメやまちづくりに対してのパブコメを募集するなど市民の意見を反映したまちづくりを目指していると日々感じている。毎日使っている道路がいつの間にかなくなって、通れなくなるとすると、これは住民にとって大変な問題だ。再開発でいつも利用していた公園や道路がどうなるのかは身近な問題である。今後は市民が誤解することのないように、分かりやすい広報や市民に対する説明をお願いしたい。

## 謝辞

しろがね通りの通行機能を何とか残してほしい  
 と思い、しろがね町会を主体として、しろがね通  
 りを守る会の活動を始めた。当初より相談に乗っ  
 てもらい仕事の経験を生かしてのアドバイスをい  
 ただいた故中村厚氏、署名活動に積極的に協力し  
 ていただいた皆さん、友人達、また相談に乗って  
 いただいた市議会議員の皆さんそして市職員の皆  
 さんにこの場を借りて感謝申し上げます。

今回三鷹まちづくり総合研究所まちづくり研究  
 員として、私達のテーマで論文作成の機会を与え  
 ていただいて感謝しています。ありがとうございました。

## [注]

## 1) しろがね通りの存続を前提に要望した事例

イ 2003(平成15)年9月の市民意見を伺う会で、  
 しろがね町会長はじめ数人が要望を述べた。2005  
 (平成17)年3月22日再開発委会;第57段落の  
 「その中で、特に地元でお暮しになっている町会  
 の方々から強い要請」の町会の方々がしろがね町  
 会長はじめ数人にあたる。筆者も含まれる。

ロ 2008(平成20)年2月三鷹市第三次基本計画(第  
 二次改定)に対して、しろがね通りが存続する前  
 提でパブリックコメントを提出した[本稿 3.4.1  
 (調査 2-1) 周辺住民の提出のパブコメに対する  
 三鷹市の反応を参照]。

ハ 2010(平成22)年10月 まち歩き・ワークショッ  
 プ・三鷹駅周辺住区・ルート1

## [文献]

伊藤謙・中井検裕・沼田麻美子、2017、「公共用地の減  
 少に着目した大街区の実態に関する研究——市街  
 地再開発事業を主対象として」『日本都市計画学会  
 都市計画論文集』52(3) : 1143 - 1149。

国土交通省都市局市街地整備課、2014、『まちづくり推  
 進のための大街区化活用にかかる執務参考資料』。  
 (2022年3月10日取得、  
<https://www.mlit.go.jp/common/001036627.pdf>)。

国土交通省都市・地域整備局、2011、『大街区化ガイド  
 ライン(第1版)』。(2022年3月10日取得、  
<https://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/materials/images/daigaiku.pdf>)。

都市再開発法制研究会、2004、『逐条解説都市再生法解  
 説(改定6版)』。

三鷹市、1994、『三鷹駅前地区再開発基本計画見直し大  
 綱(平成6年)』。

——、1996、『三鷹駅前地区再開発基本計画(平成  
 8年)』。

——、2001、『三鷹史通史編』。

——、2003a、『三鷹駅前地区再開発基本計画(改定)  
 の基本方針(案)』。

——、2003b、「三鷹駅前地区再開発基本計画(改定)  
 の基本方針(案)に関する主な意見について」(三  
 鷹市議会三鷹駅前再開発事業対策特別委員会  
 2003(平成15)年12月12日「三鷹駅前再開発事  
 業対策特別委員会会議録」資料1)

——、2004、『三鷹駅前地区再開発基本計画(改定)  
 の基本方針(案)』。

——、2005、『三鷹駅前地区基本計画(平成17年)』。

——、2011、「要望書に対する三鷹市の回答」。

——、2022、『三鷹駅前地区再開発基本計画 2022』。

三鷹駅南口中央通り東地区再開発協議会、2009、『三鷹  
 駅南口中央通り東地区再開発ニュース』第9号:1。

三鷹市議会、2003、「三鷹市議会会議 2011-09-20 : 平  
 成22年度 決算特別委員会 本文」。

——、2011、「三鷹市議会会議 2011-09-20 : 平成  
 22年度 決算特別委員会 本文」。

——、2012a、「三鷹市議会会議 2012-03-15 : 平成  
 24年度 予算委員会 本文」。

——、2012b、「三鷹市議会会議 2012-09-12 : 平成  
 24年度 まちづくり環境委員会 本文」。

——、2012c、「三鷹市議会会議 2012-09-18 : 平成  
 23年度 決算特別委員会 本文」。

三鷹市都市整備部まちづくり建築課、2001~2009、『三  
 鷹駅前地区 まちづくりかわら版』:(2)~(4)、(6)  
 ~ (9)。(2022年3月10日取得、  
[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/014/](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/014/))

014175.html)。

三鷹市都市再生部再開発課、2019、『三鷹駅南口中央通り東地区再開発事業』(2022年3月10日取得、[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/088/088465.html](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/088/088465.html))。

三鷹駅南口中央通り東地区再開発協議会、2009、『三鷹駅南口中央通り東地区再開発ニュース 第9号』: 1 (2022年3月10日取得、<http://mitaka-kyougikai.sakura.ne.jp/news.html/news.html>)

---

## プロフィール

### 中柴 方通 (なかしば まさみち)

1980年より三鷹市下連雀に在住。企業に勤務時代は知的財産部門に所属。

2003年～2015年しろがね町会長、2011年しろがね通りを守る会代表幹事。

### 中柴 和子 (なかしば かずこ)

しろがね通りを守る会事務局担当。

地域の住民協議会厚生部会で活動している。

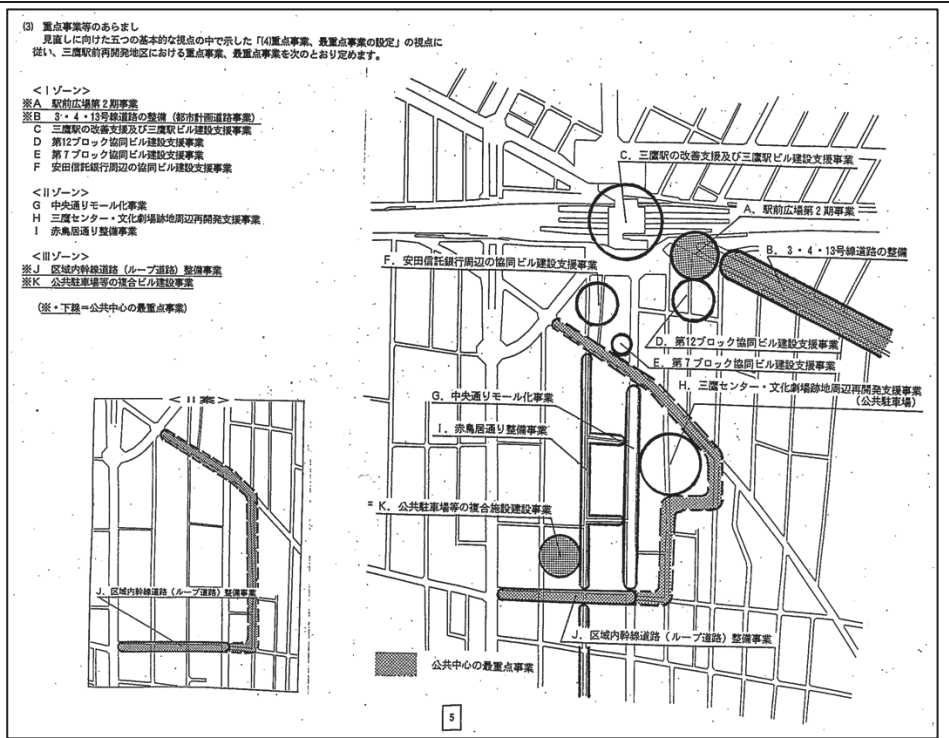
---



付録

1 図一覧

見直し大綱 5 ページ  
1994 年(平成 6 年)  
発行:三鷹市  
(3)重点事業のあらましの図



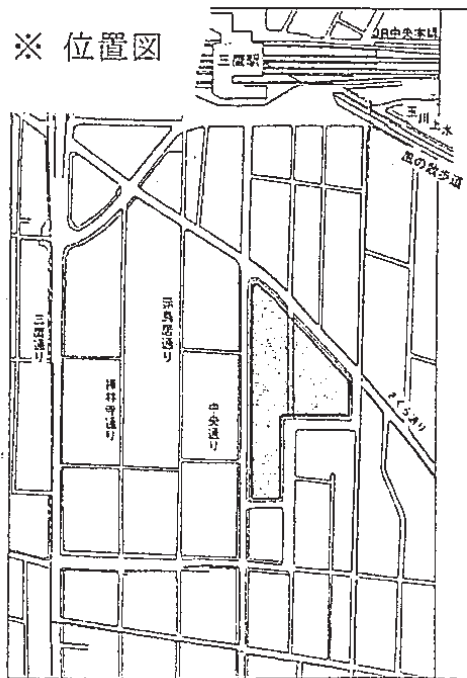
本文 3.3 に図 9 として掲載

三鷹駅前再開発基本計画(平成 8 年) 57 ページ  
1996 年(平成 8 年) 発行:三鷹市  
地区整備計画



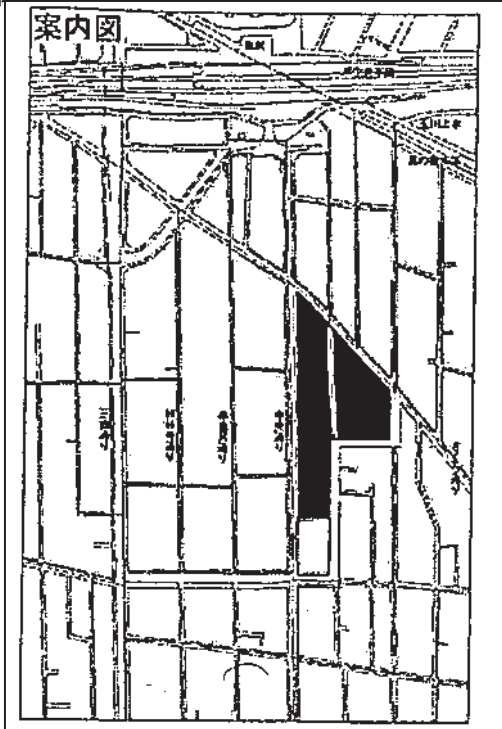
本文 3.3 に図 8 として掲載

基本方針・案 18 ページ  
2003 年(平成 15 年) 発行:三鷹市  
位置図



本文 3.3 に図 6 として掲載

基本方針・案 17 ページ  
 2004 年(平成 16 年)3 月 発行:三鷹市  
 案内図



三鷹駅前再開発基本計画 36 ページ  
 2005 年(平成 17 年) 発行:三鷹市  
 幹線道路整備の図

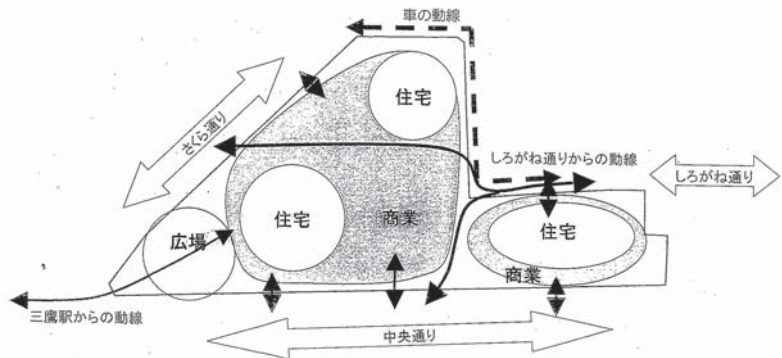


本文 3.2 に図 3 として掲載

市議会建設委員会資料  
 (ゾーニング図審議用)  
 原案  
 2008 年(平成 20 年)9 月 21 日  
 三鷹駅南口中央通り東地区再開発協議会

※資料の説明には、  
 2006 年(平成 18 年)のこの原案をもとに  
 A、B、C、D、E 案でゾーニングを検討中  
 とある。  
 本文 3.4 の表 6 に  
 A、B、C、D、E 案とともに掲載

注) 図の左側が北を指す

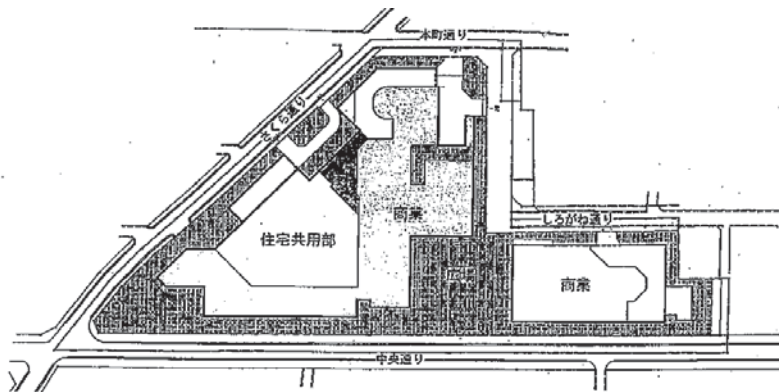


2010 年(平成 22 年)6 月 10 日  
 市議会まちづくり環境委員会資料  
 作成者:  
 三鷹駅南口中央通り東地区再開発協議会  
 中央通り東地区再開発について(資料 2)  
 1 階平面図

※最新の具体案  
 情報公開請求  
 2011 年(平成 23 年)6 月 16 日

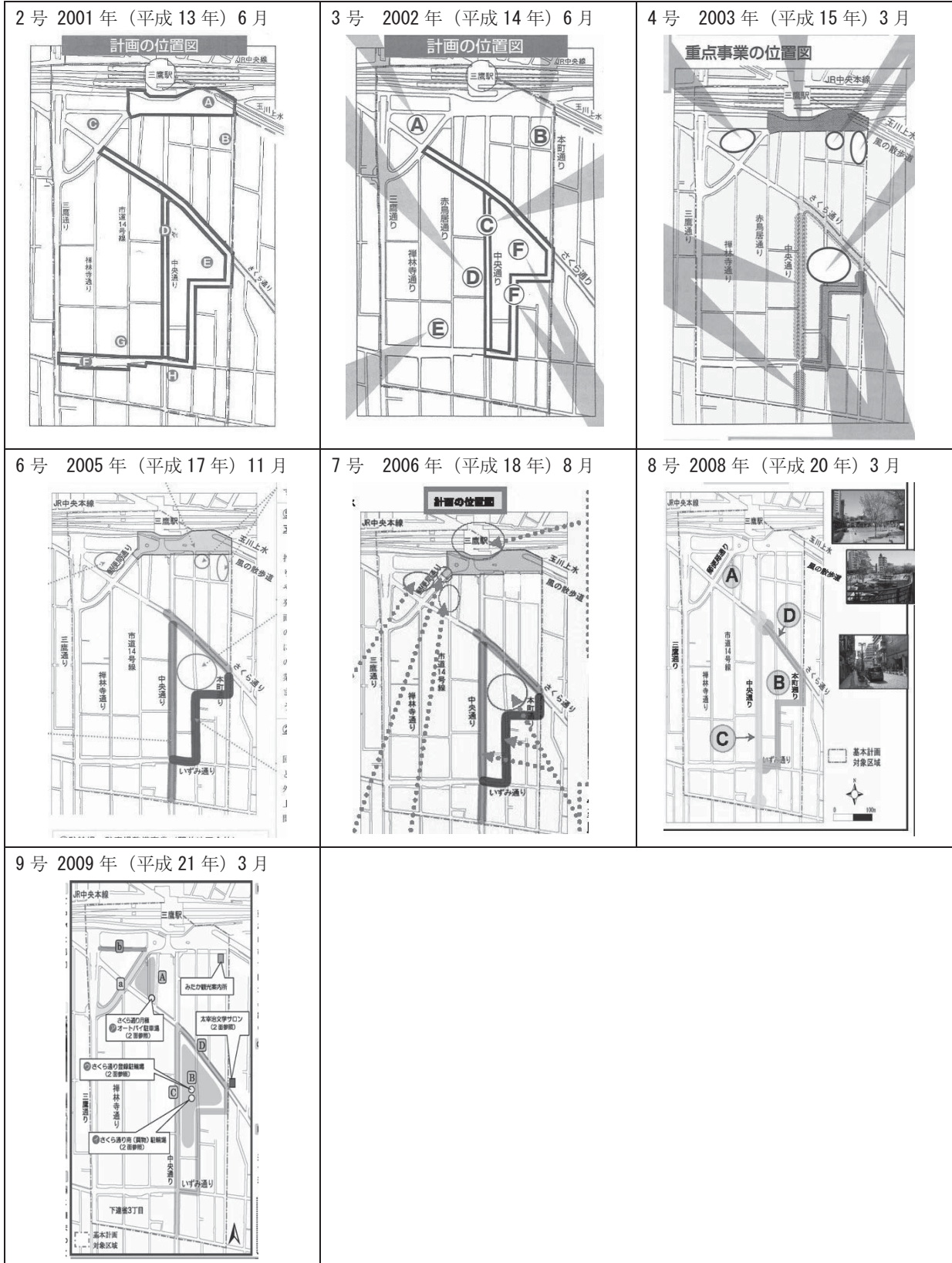
本文 3.2 の図 4 と  
 本文 3.4 の表 6 に掲載

注) 図の左側が北を指す



2 三鷹駅前まちづくりかわら版

発行：三鷹市都市整備部まちづくり建築課





### 3 要望書に対する三鷹市の回答 2011年11月10日

市長回答

しろがね通りを守る会 平成23年11月10日

代表幹事様 中柴方通様  
副代表幹事様 藤田康幸様  
副代表幹事 田中廉也様  
副代表幹事 佐藤信夫様

三鷹市長

多数の市民が毎日利用しているしろがね通りの存続についての要望書について（回答）

平成23年10月13日付で受理しましたご要望について、下記のとおり回答いたします。

記

三鷹駅南口中央通東地区再開発事業につきましては、UR都市機構を含む地権者が協議会を立ち上げ、第一種市街地再開発事業に向けた合意形成を図るため、施設計画の検討を進めています。

市といたしても、駅前地区の防災、賑わい空間の確保などにおいて、当地区が三鷹駅前地区のまちづくりを推進する上で重要な役割を担うことから、三鷹センター等の市街地住宅建替えや文化劇場跡地の開発が一体性のある再開発になるよう支援しているところです。

事業予定区域内にある市道第13号線（通称しろがね通り）の一部につきましては三鷹駅前地区再開発基本（平成17年度改定）に基づき、三鷹駅南口中央通り東地区再開発事業の推進に際しても、廃道でなく付け替えることを前提に検討しています。

ご要望につきましては、第一種市街地再開発事業などの都市計画決定に係る手続きを進める段階において、説明会などにより皆様のご意見を聴きながら進めてまいりますのでご理解くださいますようお願いいたします。

担当課 三鷹市都市整備部まちづくり推進課

### 4 三鷹市の主張・解釈・時系列表

出典：三鷹市議会会議録本文・資料、市長回答

発表日又は発信日 名称	内容
2003.03.13 三鷹駅前再開発事業対策特別委員会会議録	なぜこの文化劇場跡地で曲げているかということは、三鷹センターと文化劇場跡地の一体的な開発を目指しているわけでございまして、そうしますと三鷹センターと文化劇場跡地との間の道路が障害になるわけでございます。
2003.09.06	市民の意見を伺う会
2003.12.12 三鷹駅前再開発事業対策特別委員会会議録 資料1 基本方針(案)に関する主な意見:3	E(三鷹商工会 商業部会第3ブロック会議: 開催日平成15年11月20日)における市の考え方・方向性。 平成8年の駅前再開発基本計画策定前には、直線とクランク状の2つの案がありました。文化劇場跡地と公団住宅周辺の一体的な開発を視野に入れ、なおかつ歩行者の回遊性をたかめるために後者を採用しています。 しろがね町会の一部路線については、区域内幹線道路の整備により廃止することも検討しています。
2005.03.22 三鷹駅前再開発事業対策特別委員会会議録:第57段落	その中で、特に地元でお暮しになっている町会の方々から強い要請が出されておまして、基本的にモール化を実施するのであれば、代替道路が整備できないかぎり、実施するべきではないという問題提起が出されております。
2005.06.15 三鷹駅前再開発事業対策特別委員会会議録:第20段落	四人の懇談会(平成17年4月8日に開催した素案に関する市民の懇談会)で参加者の主な意見は本当に具体的な質問が多かったです。……さらに、三鷹センターの建替えを行ったときに、通称呼ばれておりますしろがね通りというのがございますが、その道路はどうなってしまうのですかという内容です。
とき 発表媒体	しろがね通り関連発言
2006.09.20 平成17年度 決算特別委員会:第117段落	市としては中央通りモール化構想につきましては、周辺の住民並びに町会の方から、一方通行につきましては代替道路ができない限り、反対だというご意見をいただいているところでございます。
平成20(2008)年2月8日	三鷹市第三次三鷹市基本計画(第二次)改定素案に対するパブコメ提出 下記が望ましいと考え、要望します。 区域内幹線道路の計画にあわせて、しろがね通り全域の道路幅を拡げること。
平成20(2008)年4月 市民意見等への対応	対応 「再開発事業の支援」の中で基本計画に基づき、事業化に向けた検討を進めていきます。
平成20(2008)年9月12日 建委会議録:第71段落	現在いろいろな案を検討しておりますが、平成18年度にこの事業に着手というか、協議会を立ち上げようというときに検討した原案をベースに、商業施設、住宅施設のほかに、新たに公益施設を導入した場合、どのようなゾーニングが検討されるかを現在詰めているところでございます。(省略)

	これは現在、地元の地権者が取り組んでいる中間報告をご説明したものです。
平成 20(2008)年 9 月 12 日 建委会議録:第 94 段落	あのアンケートをこれからどう活用していくのか。それと、あと、市民参加のかたちというものがもしあれば、ご所見をお伺いしたいと思います。
平成 20(2008)年 9 月 12 日 建設委会議録:第 95 段落	アンケートを実施した結果の中身の内容につきましては協議会にも報告させていただいております。
平成 20(2008)年 9 月 12 日 建設委会議録:第 96 段落	市民参加の形についてお答えしたいと思うのですが、再開発については、計画はあるわけですから、それにのっとって、なおかつ推進主体が、事業主体が UR です。こうなると、基本計画とか、その改定、あるいは新たな基本計画の策定時に一般的に計画に入れ込む参加の中で意見を聴取していくという形になると思うのですが、ランダムサンプリングに三鷹市はトライしている。無作為抽出ですね。そういうやり方もあろうし、ワークショップのやり方もあろうし。これはまだ決まっていなから、今後形をつくっていくことになるのかとおもいます。
2009.05 三鷹駅南口中央通り東地区 「再開発ニュース」第 9 号:1	これまで、A～E案のゾーニングを基に協議してきた結果D案への賛同が多く、権利者からもっと具体的な議論を進めたいとの要望が多く寄せられましたので、たたき台として提示させていただきました
平成 21(2009)年 6 月 15 日 まち環委会:第 65 段落	現在、このたたき台の平面図に基づいて協議会において商業施設の配置計画を検討しているという状況でございます。
2011.01.31 公表 三鷹駅周辺住区ルート1 注:2010.10 まち歩き・ワークショップに出席。	三鷹駅前周辺住区・ルート1 アイデアシート 三1-C テーマ:区域内幹線道路第2期整備事業の在り方を考えたい。 タイトル:道が変わると周囲の影響が大きい、市民の声をきいて安全な道づくりを! 現場を活かした道路づくりを…道づくり情報は沿道地権者以外の市民にもしっかり周知してほしい。 (※グループ参加者にパブリックコメントの写しを回覧した。中央通り東地区の道路をまち歩きの対象とすることに賛同を得た。)
2011.09.20 平成 22 年度 決算特別委員会:第 43 段落	昨年、まち歩き・ワークショップで市民の方に参加していただきまして、さまざまなご意見をいただきまして、……。ご質問のありました三鷹駅前周辺住区の中から頂いた意見としまして、中央通り東地区の再開発事業に絡んで道路を残した形で事業ができないかというようなご意見をいただきました。…… また、一方再開発基本計画、平成 8 年に策定しまして、平成 17 年 10 月に改定したものでございますが、この計画の中でも中央通り東地区の再開発事業、また区域内幹線道路、中央通りのモール化、この3つをセットに位置付けをして計画を定めているものでございますので、この計画に沿って今後事業展開を図っていきたくて考えておりますが、周辺の住民の方にも、これまで御説明してきたところでございますが、これからはその経緯、あるいは再開発基本計画の中身をきっちり説明しながら事業の方を進めていきたくてというふう考えております。
平成 23(2011)年 9 月 20 日 平成 22 年度 決算特別委員会:第 47 段落	先ほど三鷹駅南口中央通り東地区再開発事業との関係ですけれども、現在のゾーニング図には、もう道路はなく計画されております。
2011.09.20 平成 22 年度 決算特別委員会:第 48 段落	駅前の再開発計画というのはもうかなり駅前の再開発計画というのはもうかなり——平成 8 年でしたっけ、以前から策定されて現在に至っているもので、周辺の方の御意見も当然、その間一定の周知はされてきているわけでありまして、広報等でですね。しろがね通りというのは別に廃道になるわけではなくて、つけかえられるというだけのことなんですけれども、それが今別の形で広まっているようでもありますので、そこは徹底したいと思っております。
2011.09.20 平成 22 年度 決算特別委員会:第 75 段落	それから 165 頁の中央通りの東側の再開発のことでございます。…… 今今の感触で言えば、聞いてなかったところから始まることは大変不幸なことなので、従来は関心がそれほどでもなかったかもしれませんが、何回か説明会等やかわら版での周知もあったかとも思いますが、ここにきてようやく今回のいろいろな見回りというか、まちづくりの中で出てきたということもありますので、……あるいはご意見を掌握するということも必要かと思っております。
2011.09.28 都市整備部部长回答 (23 三ま都第 585 号)	しろがね通りを守る会との懇談会について 1. 日時 平成 23 年 10 月 18 日 午後 7 時から午後 8 時 2. 場所 三鷹駅前コミュニティセンター3 階 中会議室(A)(B)
2011.10.13 市長宛要望書	市長宛要望書(抜粋)  三鷹市長 清原慶子様  平成 23 年 10 月 13 日 しろがね通りを守る会 代表幹事 中柴方通 副代表幹事 藤田康幸 副代表幹事 田中廉也 副代表幹事 守屋淑子 副代表幹事 佐藤信夫  (件名) 多数の市民が利用しているしろがね通りの存続についての要望書 (趣旨) しろがね通り(市道 13 号線)は三鷹駅前広場から南に伸びる通りで、中央通り(幅員 12 メートル)の東側の通り(幅員約 5.5 メートル)です。駅にまっすぐに続いているため多くの市民が通勤通学のために毎日利用しています。生活道路としても、もちろん使われています。 三鷹駅南口中央通り東地区再開発事業で、しろがね通りの一部を廃道にするプランが、多数のしろがね通りの利用者が知らないうちに立案され、実施に向けての準備が進められているようです。 しかし、はいどうになると多くのしろがね通り利用者は迂回しなくてはならなくなり不便になります。安全・防災の点からもまっすぐにいけなくなることは不安です。 しろがね通りは公共性、利便性、安全性、防災性からみて三鷹市の重要な道路です。(略) (要望) 三鷹駅南口中央通り東地区再開発事業地内の南北のしろがね通りを存続すること。 添付書類



	しろがね通りの存続についての署名簿(署名数 1164 名)
2012.03.15 平成 24 年度予算審査特別委員会:第 151 段落	市としましては、歩行者の通行機能を検討する必要があると認識しておりますので、……というご回答をされております。…… 実際に平成 17 年改定の再開発基本計画の拠点と都市軸においては、しろがね通りが横にループ化することと同時に、真っ直ぐな線が残されたままになっておりますので、……昔からの通路というものをぜひ残して頂きたいという観点からお聞きしたいと思います。
2012.03.15 平成 24 年度予算審査特別委員会:第 158 段落	また、道路機能というについてということですが、委員さんから紹介ありましたように、パブリックコメントの対応の中で考え方を示しておりますが、歩行者の通行機能を検討するというので、市としてもそういったことを検討しながら決めていきたいと考えております。
平成 24(2012)年 9 月 12 日 まち環委会:第 151 段落	しろがね通りに対してのつけかえに対する反対というのは、いまだにしろがね通りの町会の方々反対をしております。 三鷹市としては、なくなるのではなくて、区域内幹線道路につけかえるんだということをご説明していますけれど、これも既に、今イメージされている地権者のプランと、今後さらに異論を重ねていくプランと、確定しているわけじゃないもんですから、一体的に開発したときにしろがね通りを廃止してつけかえをする。 しろがね通りを廃止しても、形態を残しながら空間として歩行者を残す空間をイメージする分棟案というも過去に検討されましたけれど、そういう案にさらに今加わっていない地権者が今後賛同してきて、そっちのほうがいいんだということであれば、皆さんの意見の総論で多分決まっていくと思いますので、現段階では何とも言いがたいということで、反対ではないということです
平成 24(2012)年 9 月 18 日 平成 23 年度決算委員会会議録: 第 17 段落	市の計画ではしろがね通りをなくすという計画はないです。一部路線を、さくら通りに直接結んでいるものを、従前からの駅前再開発の計画の中で、ルー道路として本町通りに回すという、そういう計画がございますが、……。 ただ、それがまだ確定しているわけではありません。

## 5 周辺住民のパブリックコメント

提出先 企画部経営企画室 C.C 三鷹市長様	平成 20 年 2 月 8 日
三鷹市 第三次基本三鷹市基本計画（第二次改定）素案に対するパブリックコメント	
差出人 住所 三鷹市下連雀 3-XX-YY 氏名 中柴 方通	
下記の意見を述べます。 差出人の住居は、通称しろがね通り（三鷹駅前中央通りと平行した東側の道路で、旧文化劇場に接し、さくら通りの南側から、スーパー丸正に接する南側の通りとの間の道路）に接します。 尚、この辺りをしろがね町会といい、差出人は平成 15 年 4 月から町会長を務めています。	
(1) 過去の経緯 ①前しろがね町会長時、三鷹市が主催した産業プラザの説明会で、三鷹センター周辺・文化劇場跡地区域内幹線道路（名称は定かでない）の計画、それに関連して中央通り一方通行化とそれに伴う「しろがね通りの一方通行の変更計画案」を説明したことがあります。 その際、しろがね町会からは、会長、高齢者（八十歳台、七十歳台）から中高年の会員が八名ほど出席し、当時の町会長は一方通行の計画変更に対して反対を表明しました。 ……	
この申し入れは、その後度々、市に行われています。	
① 三鷹市基本構想 イ. 第三次三鷹市基本計画（第二次改定）（平成 1 年度～22 年度）平成 19 年 12 月 7 三鷹駅周住区（P. 49）（ママ 本来は P. 57） 中央通り東地区再開発事業の支援区域内幹線道路の計画が、ループ状点線で示されている。 ロ 現状の認識 差出人も三鷹市の「しろがね通りの一方通行の変更計画」に反対した一人である。その最大の理由は、当時の案では安心な通りとならないからであった。 (中略)	
(2) 要望 ① しろがね通り全区域を安全安心な通りとすること。 そのために、下記が望ましく考え、要望します。 ●区域内幹線道路の計画にあわせて、しろがね通り全域の道路幅を拡げること。 ●安全な歩道を設けること。 ② 計画に際しては住民の要望を十分聴取し、可能な限り取り入れること。	
以上。	

# 課題解決型図書館へ向けた実践的研究

——三鷹市立図書館を事例として——

吉田 渉  
松本 敦則  
貫井 政文

本稿は、地域課題としてのビジネス支援と外国人住民への行政情報提供に注目して、それらの地域課題に対する支援拠点としての公共図書館の有効性について、三鷹市立図書館を事例に論じたものである。インタビュー調査結果からは、三鷹市立図書館が現状では支援拠点として有効に機能していないことが確認できた。そこで、地域課題に対する支援拠点として機能させるために、他の課題解決型図書館を参考に有効な取り組みを取り上げ、以下の4つを提言した。①三鷹駅前図書館でのビジネス支援コーナー設置と研修等による担当図書館員のビジネススキル・アップ、②まちづくり三鷹や三鷹ネットワーク大学への委託も含めた他組織との連携、③外国人住民に図書館に来てもらう取り組みの実施、④来館外国人に対応可能な体制の構築の4つである。

キーワード：課題解決型図書館 ビジネス支援 行政情報提供 外国人住民支援

## 1 はじめに

### 1.1 研究背景

従来、公共図書館に対しては、本を借りるところ、新聞や雑誌を見るところ、また勉強をすることというステレオタイプのイメージが抱かれてきた。われわれは書籍の情報を新聞やテレビ、インターネット等の紹介記事で知り、読みたいと思った時、書店やネット通販で買うのか図書館で借りるのかを迷うことがある。気になった新聞記事や雑誌記事については、定期購読をしていない場合は図書館で閲覧することが多い。また、受験勉強等の際に、自宅や塾・予備校以外での勉強場所として図書館を選択し、そこで勉強することもある。

公共図書館の利用者の実態として、文部科学省の「図書館をハブとしたネットワークの在り方に関する研究会」は、「地域の情報ハブとしての図書館——課題解決型の図書館を目指して」(2005)の中で、「利用頻度の高い少数の住民と利用のまったくない多数の住民に二極化」しており、今

のままのサービスの延長線上には利用状況の変化は見込めないと指摘している。今後は、これまで公共図書館とは無縁であった住民や団体等の利用を促すとともに、彼らに対して改めて公共図書館の魅力や公共図書館ができることを発信していくことが求められる。その方法の1つとして、地域の住民や団体等が取り組んでいる地域の課題を把握し、その課題解決を支援する課題解決型図書館としての機能があげられる。

図書館の現状については、文部科学省が2004年に有識者会議「これからの図書館の在り方検討協力者会議」を設置し、図書館の課題も含めて把握・分析し、生涯学習社会における在り方について調査研究を行っている(文部科学省2021)。同会議は、「これからの図書館像——地域を支える情報拠点をめざして」(2006)、「図書館職員の研修の充実方策について」(2008)、「司書資格取得のために大学において履修すべき図書館に関する科目の在り方について」(2009)、「図書館の設置及び運営上の望ましい基準の見直しについて」(2012)等を報告し、国と自治体の図書館行政の

進むべき方向性を示した。特に、「これからの図書館像——地域を支える情報拠点をめざして」では、図書の貸し出し等の従来のサービスに加えて、調査研究支援やレファレンスサービス、時事情報提供等により、地域課題の解決や地域振興を図るという「新たな役割」を担う必要性を提言している（これからの図書館の在り方検討協力者会議 2006）。住民の読書の支援ばかりでなく、地域や住民の課題解決に必要な資料や情報の提供を支援する機能の充実が、これからの図書館には求められる。そして、ここで示された地域課題の解決支援の考えを受けて、2012 年の文部科学省告示「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」では「地域の課題に対応したサービス」が取り入れられた（文部科学省 2012）。そこでは、目指すべきサービスとして、「就職・転職、起業、職業能力開発、日常の仕事等に関する資料及び情報の整備・提供」や「地方公共団体の政策決定、行政事務の執行・改善及びこれらに関する理解に必要な資料及び情報の整備・提供」等があげられている。これは、本研究が注目するビジネス支援や行政情報提供にも通じるものである。

課題解決型図書館については、「地域の情報ハブとしての図書館——課題解決型の図書館を目指して」の中で、公共図書館が取り組むべき課題として以下の 6 つをあげている（図書館をハブとしたネットワークの在り方に関する研究会 2005）。①ビジネス支援、②行政情報提供、③医療関連情報提供、④法務情報提供、⑤学校教育支援・子育て支援、⑥地域情報提供・地域文化発信の 6 つである。本研究では、その中で地域課題としての①ビジネス支援と②行政情報提供に注目していく。

三鷹市立図書館は、2015 年策定の「第 4 次三鷹市基本計画（第 1 次改定）」で示された施策・事業の推進にあたり、図書館の機能と役割と運用方向性を明確にするため、2017 年に「基本的運営方針」を策定し、図書館活動を進めてきた。その基本理念においては、「市民の自主的な学習を支援し、市民の生活の中にある課題を解決する地域

の情報拠点、次世代を担う子どもたちをはじめとするすべての市民の豊かな読書活動の拠点」として「図書館活動を推進」すると明文化しており、そのため以下の 4 つの柱を据えている。①「知る」「調べる」「学ぶ」を支える図書館、②すべての人に読書の楽しみを広げる図書館、③市民とともに歩み、交流する図書館、④市民の期待に応える図書館、の 4 つである。この中で特に本研究が注目するのが、①「知る」「調べる」「学ぶ」を支える図書館で、その中では「市民の要望や社会の要請に応じるため、地域の情報拠点として各種情報資源の収集に努めるとともに、市民の学びを支援し、知的探求及び課題解決を支援します」というように、市民の課題解決の支援を謳っている。また、それに係る事業として、(ア)図書館施設の整備、(イ)図書館ネットワークの再構築、(ウ)図書館資料の充実、(エ)地域資料及び行政資料の収集、(オ)開館日及び開館時間の検討、(カ)レファレンスサービスの充実、(キ)情報通信技術（ICT）の進展に対応するサービスの提供、の 7 つをあげている。

本研究では、公共図書館である三鷹市立図書館におけるビジネス支援や行政情報提供等の地域課題解決について注目する。

## 1.2 先行研究

図書館を扱う学問としては図書館情報学があるが、その前身の図書館学は 20 世紀初頭までに図書館員によって蓄積されたノウハウをアメリカの大学での養成課程へ適用することで開始された。1960 年代以降はコンピュータによる情報検索技術が取り入れられたことにより、図書館学から図書館情報学と名前が変わるとともに、研究対象も図書館業務中心からそれを含むより社会的な情報流通過程や情報利用過程へと広がった。図書館情報学は、アカデミズムが構築する知識を図書館を基盤として媒介する役割を果たすが、それは大学のみならず、地域における社会参加といった応用的な分野にも有用と考えられている（根本 2017）。

根本（2015）によると、日本において図書館情報学が形づくられてきたのは1970年代の経済成長期以降で、背景には、社会教育・文化行政への注目による専門施設の建設や大学図書館の増加と専門図書館員の配置があげられる。しかし、1990年代のバブル崩壊を背景にした図書館員の削減や専門職性の廃止、民営化導入が進展する一方で、デジタル情報社会到来を背景にした図書館のより一層のシステム化と情報空間の構築も進展したが、専門図書館員の必要性は減少している。本研究で注目するビジネス支援等には一定の専門性が求められるが、後述する通り、現在三鷹市立図書館の職員には専門図書館員である司書は配置されておらず、市役所の職員が通常の人事異動で配置されている。

「これからの図書館像——地域を支える情報拠点をめざして」では、従来サービスに加えて地域課題の解決等の「新たな役割」の必要性が提言された（これからの図書館の在り方検討協力者会議2006）。溝上・毛利（2017）は、図書館には、他組織との幅広いネットワークの構築に加えて社会の要請に対する幅広い観点からの対応や地域づくりへの貢献が求められるとともに、コミュニティを形成してその経営の中核を担うことが期待されているとする。また、司書には、資料の専門家としての役割に加えて、地域の情報資源に対するコーディネーターやプロデューサーとしての役割も求められていると指摘している。

地域課題の解決に対して市民のニーズを先取りした先進的なサービスを展開する公共図書館の事例として、菅谷（2003）はニューヨーク公共図書館を取り上げ、その特徴である専門分野に特化した研究図書館としての側面とコミュニティに密着した地域分館で提供される革新的サービスについて論じている。そこでは、ビジネス支援として、科学産業ビジネス図書館における起業家支援の多彩なサービスを紹介し、個人の経済的自立を促すとともに、地域経済の活性化に寄与しているとした。また、行政情報提供については、市民のくら

しを幅広くサポートする地域の情報拠点として幅広い利用者に多様なサービスを提供しているとした。

本研究では、これらの先行研究を踏まえて、地域課題としてのビジネス支援に注目するとともに、地域課題としての行政情報提供、とりわけ外国人住民への行政情報提供に注目し、三鷹市立図書館を事例として取り上げ、それら地域課題に対する支援拠点としての有効性について論じていく。

### 1.3 研究目的と研究方法

本研究における研究目的は以下の3点となる。第1に、地域課題や課題解決型図書館について把握するとともに、ビジネス支援や外国人住民への行政情報提供等の地域課題に取り組む図書館の事例を取り上げることである。第2に、三鷹市のビジネス支援施策や外国人住民への行政情報提供を含む外国人住民施策とそれぞれの図書館との連携について把握するとともに、三鷹市立図書館の利用実態や地域課題解決支援について把握することである。第3に、それらを踏まえ、三鷹市立図書館の現状に対して有効な取り組みを課題解決型図書館の事例を参考に引き上げ、三鷹市立図書館へ提言することである。

本研究における研究方法は以下の2点となる。第1に、図書館情報学や地域課題解決型の図書館に関する論文・書籍等や各図書館のホームページ等から入手した資料による文献サーベイを実施する。第2に、三鷹市の担当部署より入手した資料や三鷹市のホームページ等からの資料による文献サーベイを実施するとともに、三鷹市担当者へのインタビュー調査を実施する。具体的なインタビュー調査対象は、(1)三鷹市生活環境部生活経済課商工労政係担当者（ビジネス支援施策担当）、(2)三鷹市企画部企画経営課平和・女性・国際化推進係担当者（外国人住民施策担当）、(3)三鷹市立三鷹図書館担当者、(4)三鷹市立三鷹駅前図書館元館長の4人である。(1)～(3)に対しては2021年9月に、(4)に対しては2021年11月に、半構



造化インタビューを実施した。調査内容は、(1)には①三鷹市のビジネス支援の取り組み、②図書館との連携について、(2)には①三鷹市の外国人住民施策とみたか国際化円卓会議（三鷹市 2018）、②外国人住民への行政情報提供、③図書館との連携について、(3)には①図書館のコンシェルジュ機能および行政情報の提供、②図書館のビジネス支援、③図書館の外国人利用および多言語対応、④他部署や他組織との連携について、(4)には①三鷹駅前図書館でのビジネス支援の開始経緯、②ビジネス支援における専門図書館員の必要性について話を聞いた。

## 2 地域課題と課題解決型図書館

本章では、地域課題や課題解決型図書館について把握する。まず、地方自治体における地域課題について整理するとともに、図書館における地域課題に対しての解決支援についても整理する。次に、実際にビジネス支援や外国人住民への行政情報提供に取り組む課題解決型図書館の事例を取り上げ、論じていく。

### 2.1 地域課題とその解決支援

地域課題を地方自治体の視点からみると、総務省の「自治体 CIO 育成地域研修教材（平成 29 年度改訂版）」では、地方自治体の課題は以下の 7 分野に集約されるとしている（総務省 2017）。具体的には、「安全・安心対策」、「子育て支援」、「福祉・保健衛生の充実」、「環境対策」、「地域活性化・文化振興」、「都市基盤整備」、「教育」の 7 分野であり、本研究の主要な論点であるビジネス支援や外国人住民への行政情報提供は「地域活性化・文化振興」に該当する。その「地域活性化・文化振興」は、さらに、地域活性化、産業（商工業）、農林水産、雇用対策、観光振興、生涯学習、文化・コミュニティ対策の 7 つに分類されている。次に、課題解決型図書館が取り組むべき課題という視点から整理すると、課題解決型図書館が優

先して取り組むべき課題として、①ビジネス支援、②行政情報提供、③医療関連情報提供、④法務情報提供、⑤学校教育支援・子育て支援、⑥地域情報提供・地域文化発信の 6 つがあげられる（図書館をハブとしたネットワークの在り方に関する研究会 2005）。そして、その 6 つの課題を、地域課題の解決、個人の自立化、および地域の教育力向上の 3 つの目的別に整理すると、表 1 の通りとなる。本研究で主要な論点となるのは、「地域課題の解決支援」を目的とした「ビジネス支援」と「行政情報提供」である。

表 1 課題解決型図書館が取り組むべき課題

< 地域課題の解決支援 > ①ビジネス支援 ②行政情報提供
< 個人の自立化支援 > ③医療関連情報提供 ④法務関連情報提供
< 地域の教育力向上支援 > ⑤学校教育支援（子育て支援含む） ⑥地域情報提供・地域文化発

出典：図書館をハブとしたネットワークの在り方に関する研究会「地域の情報ハブとしての図書館——課題解決型の図書館を目指して」（2005）

公共図書館におけるビジネス支援については、個人の起業時のビジネス支援に加えて、地域コミュニティに対するビジネス支援も想定される。また、幅広い資料・情報を体系的に提示することで、来館者の知的好奇心を刺激してアイデアを喚起するとともに、他者との連携のきっかけとなり、地域ビジネスの芽をはぐくむことにもつながる。それによって、自立した個人の育成やまちづくり等の地域活性化に貢献することが期待される。

公共図書館における行政情報提供については、地方自治体等の行政機関が保有する資料や情報を体系化した上で、住民等に提供することが想定さ



れる。それによって、地域住民の地方行政への参画意識の向上を促すとともに、地域コミュニティの発展に貢献することが期待される。

## 2.2 課題解決型図書館

本項では、実際にビジネス支援や外国人住民への行政情報提供に取り組む課題解決型図書館の事例を取り上げ、その現状を把握する。具体的には、ビジネス支援に取り組む図書館として①千代田区立千代田図書館、②静岡市立御幸町図書館、③宇都宮市立東図書館の3つを、外国人住民への行政情報提供や外国人住民支援に取り組む図書館として④新宿区立大久保図書館を取り上げる。

### 2.2.1 千代田区立千代田図書館

千代田区立千代田図書館は、2007年の千代田区新庁舎竣工に伴い、新庁舎の9階および10階に移転し、リニューアル開館した（千代田区立図書館 2022）。千代田区の特徴である、昼夜人口が大きく異なること<sup>1)</sup>や神保町を代表とした出版産業を地域産業に持つこと等を踏まえた都市型図書館としての特徴を持つ。

千代田区立図書館では千代田区らしいブランド形成のために、「千代田ゲートウェイ」、「ビジネスを発想するセカンドオフィス」、「区民の書齋」、「クリエイトする書庫」、「ファミリーフィールド」という5つの機能コンセプトを策定している（千代田区 Web 図書館 2020）。

リニューアル準備期間に千代田区図書文化財課長兼千代田図書館長を務めた柳(2010)によると、従来の貸出サービスや児童サービスに偏重することなく利用者層の拡大と選択を行ない、都市型公共図書館の新しいモデルとなることを目指したとしている。

このような方針をもとにリニューアルした千代田図書館は、「あなたのセカンドオフィスに。もうひとつの書齋に。」をキャッチフレーズとして、22時まで開館している。そして、千代田区の地域案内にも対応するコンシェルジュブース、専門

スタッフがサポート可能なレファレンスサービスカウンター、オンラインデータベース専用席、調査研究ゾーン、個人用ブース席であるキャレル席等を設置している。また、区内在住者に限定した千代田区民専用席、区内在住・在学の中高校生限定の専用席・学習ルーム、有料の研修室、展示ウォール等も設置し、さまざまなニーズへ対応している。

前述の5つの機能コンセプトのうち、「千代田ゲートウェイ」では、①コンシェルジュや展示等を通じた千代田区の地域情報発信、②地域産業である出版に関する情報発信、③本の街である神保町と連携した書籍販売等の取り組みがみられる。また、「ビジネスを発想するセカンドオフィス」では、①ビジネスの発想を育てる資料整備、②セミナーや講演会によるビジネス支援、③貸室運営による交流活動の促進等の取り組みがみられる。

公立図書館の中でも充実した取り組みを行っていることから、サービス産業生産性協議会による「ハイ・サービス日本300選（第4回）」<sup>2)</sup>や知的資源イニシアティブ（IRI）による「Library of the Year 2008 大賞」<sup>3)</sup>に選出された。後者に選出された際の推薦文では、千代田図書館の優れている点を「コミュニティのニーズを見極め、コミュニティとの関係を何よりも優先して考え、コミュニティ内の様々な機関との連携を模索し、それを最大限生かす形でサービスを展開しようとしてきたこと」としている（IRI 2008b）。

このように、千代田図書館は貸出サービスや児童サービスに偏重することなく地域のニーズへの対応を模索し、地域産業等との連携を深めてきた。この点、都市型公共図書館の新たなモデルを提示した存在といえる。

### 2.2.2 静岡市立御幸町図書館

静岡市立御幸町図書館は、追手町図書館の移転・拡充という形により、2004年に静岡市葵区御幸町の中心市街地再開発により生まれた複合商業施設であるペガサートビルの4階および5階に

開館した（静岡市立図書館 2021）。中心市街地再開発という立地環境を踏まえて、開館準備段階からビジネス支援や多言語支援という役割に注力してきたことが特徴であり、従来の地域図書館としての機能は4階に、ビジネス支援や多言語支援の資料は5階に配置されている。

特に、ビジネス支援は、2002年策定の「仮称静岡市立御幸町伝馬町地区図書館基本構想」において、新たに開館される図書館の重要なサービスとして位置付けられている。豊田(2007)は、同基本構想において、ビジネス情報を誰にとっても身近にすることやマイクロビジネスやコミュニティビジネス発展のために有益な情報を提供すること、利用者相互の情報交流・情報編集を促進すること等が示されたことがその背景であるとした。同基本構想では、ビジネス支援サービスの具体的内容として、見せる棚づくり、資料収集、レファレンスと相談事業のシームレス化、講座・イベント、他部署・他機関との連携、職員の研修・育成等があげられている。

現在のビジネス支援においては、約3万冊のビジネス関連書籍や約100タイトルの雑誌に加えて、市場情報評価ナビ MieNa やマーケティング情報パック Mpac、法情報総合データベース、官報情報、聞蔵II ビジュー等の多くのデータベースも利用可能である。また、ビジネスに役立つパンフレットやチラシが提供されるとともに、同じビルに入居する静岡市産学交流センターと連携して毎週土曜日には中小企業診断士によるビジネス無料相談が開催されている。一方、多言語支援では、約8000冊の英語・中国語・ポルトガル語・韓国語・タガログ語等の書籍や約20タイトルの雑誌、外国語の新聞等を提供している。豊田(2007)は、それぞれの支援について平成17年度の市長施策方針や静岡市国際化推進計画でも言及されていることから、市の他部署との連携が図られているとしている。

公立図書館の中でも先進的なビジネス支援の取り組みを行っていることから、文部科学省の図書

館未来構想研究会による「これからの図書館像—実践事例集」にも取り上げられ、知的資源イニシアティブによる「Library of the Year 2007 会場賞」にも選出された（IRI 2007）。

このように、御幸町図書館は貸出サービスだけでなく、他部署や他組織と連携したビジネス支援等を通して利用者の利便性向上に寄与する役割を果たしている。

### 2.2.3 宇都宮市立東図書館

宇都宮市立東図書館は、JR 宇都宮駅東口から徒歩25分、東市民活動センターと東生涯学習センターが併設された図書館である（宇都宮市立図書館 2021）。1992年の開館以来、基本目標の1つとして科学・技術情報の収集提供に重点を置いていることに特徴がある。特に、2005年には自然科学・工学系の書籍およびビジネス関連の資料等を揃える「科学・技術・ビジネス資料室」を設置し、科学・技術情報やビジネス情報の提供に注力している。

「科学・技術・ビジネス資料室」では、地域に関係する産業関連資料の収集にも注力しており、うつのみやブランドやアグリビジネス、プロスポーツ等の図書コーナーを設置している。また、仕事に必要な情報や就職・資格関連の情報を求める利用者のために、ビジネス情報コーナーも設置している。

その他では、法情報総合データベースや官報情報、日経テレコン 21等のデータベースに加えて、宇都宮餃子や栃木 SC、レモン牛乳、地酒等のうつのみやブランド関連の展示等が特徴としてあげられる。ビジネス支援講座も定期的で開催されていたが、新型コロナ禍の現在は中止されている。

うつのみやブランドやアグリビジネス、プロスポーツについては、2018年に策定された「宇都宮市読書活動推進計画」において、今後5年間に東図書館で展開する具体的施策としてもあげられている。また、他部署との連携も図られ、ビジネス支援では産業政策課と、アグリビジネスでは農

林生産流通課と、プロスポーツでは都市魅力創造課との連携が図られている。

このように、東図書館はビジネス支援やアグリビジネス、プロスポーツ等に関わる他部署との連携を促進するとともに、「科学・技術・ビジネス資料室」を基点に、科学・技術情報やビジネス情報、地域産業情報の提供に注力し、地域のニーズに対応している。

#### 2.2.4 新宿区立大久保図書館

新宿区立大久保図書館は、新宿区の外国人集住地域である新大久保地域に作られた図書館である。新宿区は日本でも有数の多文化都市であるが、コリアンタウンで有名な新大久保地域（大久保 1～3丁目と百人町1～4丁目を合わせた地域）はその中でも特に外国人が集住する地域で、外国人人口が1万493人、外国人比率が29.9%に達しており、地域の3割を外国人住民が占める日本でも有数の外国人集住地域である（新宿区 2021）。新宿区の多文化共生施策は、2002年に就任した中山区長のもと本格的に推進されたが、その課題としては、日本人と外国人との相互理解と相互協力、日本語教育や多文化・多言語新宿の実現、災害時の対応に関する情報提供や訓練の実施等があげられる（吉田 2019）。

大久保図書館も区の施策の一端を担っており、多くの外国人住民が暮らし、学び、働く地域にある図書館として、外国語資料の収集や外国人への日本語支援等の多文化サービスに力を入れている（新宿区立図書館 2021a）。大久保図書館の多文化サービスの1つが英語・中国語・韓国語等の本をそろえた「多文化図書コーナー」で、ここでは「多文化図書推薦カード」によって利用者からの外国語の書籍に対する意見や要望を集めている。毎月第4土曜日には、日本語とその他の言語による「おはなし会」を開催している。おはなし会は、図書館に所蔵されている絵本の読み聞かせが中心だが、ホームページでは日中韓3カ国語によるおはなし会の動画も公開しており、いつでも誰でも

アクセスできるようになっている（新宿区立図書館 2021b）。また、定期的に図書館が主催するビブリオバトルも開催されており、自分が好きな言語の本を日本語で紹介し合い、本を通じた多文化交流を実施している。新型コロナ禍の現在は、オンラインによるビブリオバトルを開催している。

区立図書館ごとの重点的な取り組み等を示す「新宿区立図書館サービス計画」においては、大久保図書館の多文化関連の重点的な取り組みとして、令和元年度は「しんじゅく防災フェスタ 2019 への参加」や「大新宿区まつりふれあいフェスタ 2019 への参加」があげられ、実施されている。それぞれのフェスタでは大久保図書館のブースを設け、多文化サービスの取り組みを紹介することで、参加者への大久保図書館利用のアピールにつなげている。また、令和元年度には、日本人と外国人とのビブリオバトル開催による「本を通しての国際交流」や多様な言語でのおはなし会の積極的な実施による「国際理解を推進」することが進められ、令和3年度～令和5年度にはそれらの拡大が計画されている。

このように、大久保図書館は多文化サービスを通して外国人住民への情報提供や支援を行っている。阿部（2019）は、外国人住民等のセーフティネットとしての図書館の役割の重要性を指摘しているが、大久保図書館も外国人住民のセーフティネットとしての役割を果たしている。

### 3 インタビュー調査結果の概要

本章では、三鷹市のビジネス支援施策や外国人住民施策の担当者および市立図書館の担当者へのインタビュー調査について、調査の概要を説明するとともに、それぞれの調査結果の概要も論じていく。

#### 3.1 インタビュー調査の概要

三鷹市のビジネス支援施策や外国人住民への行政情報提供を含む外国人住民施策とそれぞれの図

書館との連携について把握するとともに、三鷹市立図書館の利用実態およびビジネス支援や行政情報提供等の地域課題解決支援について把握するために、以前の担当者も含めて三鷹市担当者へのインタビュー調査を実施した。インタビュー調査の対象者は、以下の4人である。

- (1) 三鷹市生活環境部生活経済課商工労政係担当者（ビジネス支援施策担当）
- (2) 三鷹市企画部企画経営課平和・女性・国際化推進係担当者（外国人住民施策担当）
- (3) 三鷹市立三鷹図書館担当者
- (4) 三鷹市立三鷹駅前図書館の元館長

(1)～(3)に対しては2021年9月に、(4)に対しては2021年11月に、半構造化インタビューを実施した。調査内容は、(1)には①三鷹市のビジネス支援の取り組み、②図書館との連携について、(2)には①三鷹市の外国人住民施策とみたか国際化円卓会議、②外国人住民への行政情報提供、③図書館との連携について、(3)には①図書館のコンシェルジュ機能および行政情報の提供、②図書館のビジネス支援、③図書館の外国人利用および多言語対応、④他部署や他組織との連携について話を聞いた。以前の担当者である(4)には①三鷹駅前図書館でのビジネス支援の開始経緯、②ビジネス支援における専門図書館員の必要性について話を聞いた。インタビュー調査で得られた回答については、録音データを文字化したテキストデータをもとにして、それぞれの調査項目ごとに整理・分析し、紙面の許す範囲で要点を抜き出した。

### 3.2 ビジネス支援施策

三鷹市のビジネス支援施策担当者に対して、①三鷹市のビジネス支援の取り組み、②図書館との連携について尋ねた。まず、三鷹市のビジネス支援の取り組みについて、創業支援の取り組みを中心に尋ねたところ、市の担当課も含めた以下の5団体の主な取り組みをあげ、それぞれの概要について説明した。

- ・商工会：創業相談、創業塾
- ・まちづくり三鷹：「ミタカフェ」での創業・経営相談窓口、身の丈経営塾、デジタルものづくり工房の「ファブスペースみたか」、SOHOパイロットオフィス、ビジネスプランコンテスト
- ・ネットワーク大学：若年向けの「まち活」塾、「身の丈起業チャレンジ」
- ・市民協働センター：ソーシャルビジネス相談、コミュニティビジネス相談
- ・三鷹市生活経済課：創業資金融資、女性・若者・シニアへの利子補給、創業支援補助金

しかし、「創業に強い街と言われてきたが、創業支援に関わっている5団体がバラバラにそれぞれの取り組みをしてきた経緯がある」とし、これまで各団体の有機的に連携した取り組みが欠けていたことに言及した。それに対して、現在は「三鷹市創業支援マップを作る等創業支援について関連団体の情報連携を強めているところ」とした。三鷹市創業支援マップは、創業支援に関わる5団体の相談窓口、セミナーや融資あっせん等の三鷹市内の支援策をわかりやすくまとめたもので、目的別と支援機関別の2種類があり、用途に応じて利用できるようになっている（三鷹市2021b）。

次に、三鷹市立図書館との連携について尋ねたところ、「図書館と連携した取り組みは現在していない」とし、連携していないことが確認できた。そして、「商工対策審議会で図書館を利用した起業の拠点づくりの必要性について意見はあったが、検討もできていない」とし、審議会において図書館との連携の必要性についての意見があったが、現段階では検討がされていないことも確認できた。また、図書館とのビジネスコンシェルジュ的サービスでの連携については、「図書館に割けるリソースが限られていたり、大きくない市のためどこで情報を得られるかが分かっているので、図書館との連携は視野に入れていないような気がする」



とした。しかし、図書閲覧目的以外の図書館の利用については、「図書館では仕事をする等の図書閲覧以外の滞在は目的外としてきたが、利用者にそうしたニーズがあるならば、スペース等の問題はありますが検討材料の1つかもしいない」として利用者のニーズを重視する一方で、「新たなニーズへの対応に向けて図書館が何に力を入れているのかわからない」と述べ、図書館との連携不足も明らかになった。

### 3.3 外国人住民施策

三鷹市の外国人住民施策担当者に対して、①三鷹市の外国人住民施策とみたか国際化円卓会議、②外国人住民への行政情報提供、③図書館との連携について尋ねた。まず、三鷹市の外国人住民施策について尋ねたところ、主な施策として以下があげられ、施策の「中でも三鷹国際交流協会の発足とみたか国際化円卓会議の設置が大きなポイント」であるとした。

- ・三鷹国際交流協会（以下「MISHOP」とする）の発足（平成元年）
- ・3カ国語の市民便利帳「みたかハンドブック」（平成3年）、防災ガイド（平成8年）、三鷹市外国語版生活ガイド（平成14年）の発行
- ・外国人相談窓口の開設（平成8年）
- ・英語版広報紙「MITAKA CITY NEWS」の創刊（平成8年）
- ・みたか国際化円卓会議の設置（平成11年）
- ・通訳・翻訳ボランティアサービス制度の発足（平成16年）
- ・市ホームページに外国語自動翻訳サービスの導入（3カ国語）（平成26年）

外国人住民施策についてのMISHOPとの連携について尋ねたところ、「市の施策をMISHOPに実行してもらおうという形が多い」とした。MISHOPの業務については、「外国人同士の交流や外国人市民の生活相談窓口や支援を担っている」とし、

「市内で一番大きなイベントであるMISHOPフェスティバル等の交流イベントも実施している」とした。他組織との連携については、「MISHOPが担当しているが、三鷹市にある東京大学三鷹国際学生宿舎で外国人留学生と三鷹市民の懇親パーティーを開催している」とした。「三鷹市とMISHOPの取り組みは別」であるものの、うまく連携して施策が実行されているようである。

一方、課題としては「外国籍の子どもの日本語支援の強化」や「災害時の外国人支援の体制整備」があげられた。また、「新型コロナの影響によって中止しているイベントや交流の再開のタイミングや開催方法」もあげられた。日本語支援の強化については、「福祉的な側面もあり、市の福祉担当部署や社協（三鷹市社会福祉協議会）やMISHOPと連携している」とした。災害時の支援体制整備については、「みたか国際化円卓会議の提言にあり、MISHOPが支援の窓口となって」おり、現在「MISHOPで登録されている外国人ボランティアの協力メンバーの整理をしている」とした。これは、「外国人は流動性があるため入れ替わりが激しいので、登録されている外国人ボランティア数の把握が困難」なためである。イベントや交流の再開については新型コロナの影響が継続しているためなかなか先が読めないが、日本語支援や災害時支援については他組織と連携しつつ当事者の声も把握して進めていくことが重要であろう。

外国人住民に関しての今後の取り組みとしては、「市長の公約である三鷹駅南口再開発事業の一環としての多文化共生センターの設置」をあげた。同センターは、「MISHOPを現在の国際交流から次の段階である多文化共生に進ませる」ものであり、「MISHOPがより活動の幅を広げていく」ものであるとした。また、同センターの「施設整備の考え方や基本方針は今年度と来年度に考えていく」としたが、「三鷹市が考える多文化共生センターは、外国籍市民のみでなくジェンダー平等や男女共同参画等の広い意味を含めるものとなる」とし



た。多文化共生センターには、広い意味での「共生」を念頭に進めていくことが期待される。

みたか国際化円卓会議は、三鷹市に外国籍市民から直接行政に対する意見を反映させる制度がなかったために設置された。みたか国際化円卓会議設置要綱によれば、市の国際化に係る諸問題を共に協議し、その解決のための方策を提言することで地域からの国際化を推進することが設置目的となっている（三鷹市 2012）。会議メンバーは複数の国籍から成り、外国籍市民、学識経験者、市民団体、三鷹市職員等で構成されている。会議のテーマは「基本的には自分たち（会議メンバー）で決める」とし、会議で議論された後に提言が出される。提言については、「そのまま実施するという形ではないが、提言をアイデアとしていただき、それも含めた別の形で実現する」ように取り組まれている。会議の改善点については、「会議はうまくいっており、改善点はない」と述べるとともに、「委員も積極的に発言し、満足度が高い会議である」と考えた。

次に、外国人住民への行政情報提供についてである。「月 1 回の英語版「MITAKA CITY NEWS」を廃止し、「広報みたか」をアプリで 10 言語で見れるようにした」とし、月 2 回発行でより情報提供頻度の高い広報みたかを閲覧できるようにし、利便性を高めた。「三鷹市のホームページも 4 カ国語で自動翻訳できるようになった」ことで利便性が高まったが、「Google 翻訳の質、特に英語の翻訳の質が課題である」とした。また、「外国人住民向けに三鷹市外国語版生活ガイド<sup>4)</sup>を 5 年に 1 回発行している」としたが、「翻訳をきちんとすると毎年の更新が難しいため情報鮮度が課題である」とした。

図書館との連携については、「現在は連携していないが、できれば連携したい」と述べ、連携意向を示した。また、「MISHOP にも確認したところ、外国人親子を対象とした読み聞かせや外国語の図書コーナーの設置等で今後図書館と連携できればよい」とし、MISHOP においても連携意向がある

ことを確認できた。そして、「多文化共生センターの構想の中でも連携をいろいろと考えていきたい」とし、今後の強い連携意向が示された。

### 3.4 三鷹市立図書館

三鷹市立図書館の担当者に対して、①図書館のコンシェルジュ機能および行政情報の提供、②図書館のビジネス支援、③図書館の外国人利用および多言語対応、④他部署や他組織との連携について尋ねた。ただし、一部記録が残っておらず不明点もあるため、判明した範囲で回答を得た。

まず、三鷹市立図書館の利用状況について尋ねたところ、「入館者数はもともと減少傾向にあったが、新型コロナの影響で実態として利用者は減少している」とした。貸出点数についても令和 2 年度は前年度比かなり減少している。コンシェルジュ機能については、「情報推進課とコラボして図書館のコンシェルジュ機能を打ち出した。そして、三鷹図書館（本館）に座席を作って一定期間、おそらく平成 20 年～平成 22 年の約 2 年間維持していた」とし、図書館においてコンシェルジュ機能を実施していたことが確認できた。コンシェルジュ機能は 2 年のみで終了したが、その理由としては「コンシェルジュ機能に担当を 1 人つけたため、マンパワーが分散してしまい、図書館カウンターが人手不足になった」ことがあげられた。一方で、「コンシェルジュ機能は情報集約化の問題」でもあるとし、「きちんと情報を集約して情報提供できていれば一定の利用者は見込めたが、その体制がなかった」、「情報を集約するマンパワーもなかった」と、課題として人員も含めた情報集約体制をあげた。情報集約体制については、行政情報の提供においても同様で、「根本的に図書館に市の情報が集約されていない」、「生きた情報が図書館に全部集約できなかった」とした。コンシェルジュ機能や行政情報提供の進展のためには、図書館における情報集約体制の再構築が求められる。

次に、図書館におけるビジネス支援についてである。三鷹市立駅前図書館は「ビジネス支援を想

定しており、開館時（平成6年）も重点的に集める資料としてビジネス書もあげられた」とのことで、「平成18年度の事業計画からはビジネス支援情報の充実が計画され、4年間実施された」とした。そこでは、「講演会が開催され、ビジネス支援コーナーも設置され」ており、「講演会は4年間で5回程度開催されたが、最後の講演会は平成21年度に開催された滑川貴之氏による「図書館で起業する」であった」とした。講演会の開催は「すべて駅前図書館で実施されたが、場所は同居しているコミセン（三鷹駅前コミュニティ・センター）の会議室を借りた」とした。講演会は4年間で終了したが、ビジネス支援コーナーは継続されたものの、令和2年度に廃止された。ビジネス支援コーナーが廃止された理由は、第1に利用者側に「ニーズがなかった」ことがあげられ、第2に図書館側の「ビジネス支援関連図書の選定スキル不足」があげられた。後者については、「三鷹市立図書館員は専任司書を採用しておらず、人事異動の中で動く職員が担当するため、必要な資料をきちんと維持していくことが非常に難しい」とし、三鷹市立図書館の人員に関する構造的な問題を指摘した。そして、利用者ニーズがないことと図書の選定スキル不足の「両方の悪循環が現在の状況（ビジネス支援コーナーの廃止）につながった」とした。また、今後の三鷹市立図書館のビジネス支援の方向性については、「どうやって維持するか体制等を決めてからでなければ難しい」と否定的な考えを示すとともに、「まちづくり三鷹や三鷹ネットワーク大学に委託する」という選択肢も示した。尚、駅前図書館におけるビジネス支援については、「当時の分館長（三鷹駅前図書館長）のS氏が専門家であったので、S氏に聞く」とアドバイスしてくれたため、ビジネス支援を開始した際の三鷹駅前図書館長であったS氏に追加でインタビュー調査をすることにした。駅前図書館におけるビジネス支援の追加内容については、次項の三鷹駅前図書館元館長への調査結果において後述する。

続いて、図書館の外国人利用および多言語対応についてである。図書館における外国人住民への行政情報提供に関しては、図書館の外国人利用状況と多言語対応について把握することが重要である。まず、図書館の外国人利用について尋ねたところ、「図書館システムでは国籍の登録ができないため、外国人利用者数は判別できないが、一定程度目視でき、特に週末が多い」とした。外国人の登録については「日本の図書館の状況等を理解していないと登録は難しいかもしれない」とし、外国人にとって「使い勝手は悪い」とした。図書館の多言語対応については「三鷹市のホームページは自動翻訳で3カ国語翻訳しており、図書館のお知らせはこれが利用可能である」とした。しかし、「三鷹市立図書館のホームページは翻訳の精度が理由で自動翻訳を採用していない」が、「図書館ホームページの利用案内には英中韓の3カ国語訳ぐらいいはあってもよいと考えている」とし、「一定の人口がある言語については対応したい」との考えを示した。三鷹市立図書館としては、「外国語を母国語とする住民が増加しているので、そういう利用者へのサービスとして外国語書籍も購入するようになった」が、それを「日本語が理解できない利用者向けにどうやって届けるか対応が難しい」とし、外国人住民への情報伝達の困難さを指摘した。これは、外国人住民への行政情報提供についても同様のことで、図書館も含めた三鷹市の今後の課題であると考えられる。

最後に、三鷹市他部署や他組織との連携についてである。市役所の他部署との連携について尋ねたところ、「一定程度はかっている」とし、例として「図書館入口の「心の休憩取ってますか」の展示は自殺予防対策事業の一環で、総合保健センターの担当部署と連携して実施している」や「企画経営課の男女共同参画事業では、図書館は資料の購入と目録の作成を担当している」等をあげた。連携については「担当部署から話がある」場合もあれば、「母親学級や赤ちゃん出前図書館は図書館側からの発議」というように図書館から働きか

ける場合もある。他組織との連携、とりわけ地域課題解決に取り組むNPOや市民団体等との連携については「現在は連携していない」とのことだが、「サービスとして考えなければならない場合はその時に考える」とのこと、連携意向は確認できた。また、図書館の課題として、「選書技術と利用者対応の2つのレベルをあげていく」こと、「開館時間を延長する」ことや「駅前図書館のブックポストの設置」をあげた。

### 3.5 三鷹駅前図書館のビジネス支援

三鷹市立三鷹駅前図書館でビジネス支援を開始した時の元館長（在任期間は平成18年4月～平成19年4月）に対して、①三鷹駅前図書館でのビジネス支援の開始経緯、②ビジネス支援における専門図書館員の必要性について尋ねた。ただし、このインタビュー調査は当初計画したインタビュー調査結果を受けて、追加で調査を行ったものである。

まず、三鷹駅前図書館でビジネス支援が開始された経緯について尋ねたところ、異動前より「図書館を核としたビジネス支援を模索」しており、異動に際しては「図書館を本を借りる所からビジネスを作る所にしたい」という気持ちを持っていたとのことである。また、「ビジネス支援図書館の講座を受講」するとともに、当時ビジネス支援図書館として有名であった「ニューヨーク公共図書館でも研修を受け」、起業における「図書館でのワンストップのサービス」を学んできた。S氏は「ビジネス支援図書館でなくビジネス図書館」を目指していたが、それはニューヨーク公共図書館のように「図書館がビジネスを支援するだけでなく図書館自らがビジネスをする」、つまり図書館が「図書館内でインキュベーションを運営したり、人材育成セミナーを実施したりする」ことであるとした。しかし、「三鷹駅前図書館は狭く困難だった」ために、「他の図書館も含めて建て替え時等に作れば」と思っていたようである。結局約1年で転職したため当初の思いは達成でき

なかったが、在任中に「ビジネス支援コーナーを設置して本として支援する」とことと「起業家向けの相談会を毎月実施して専門家による支援」を行い、「形としては残した」が、「ビジネス支援の意向を持つ担当者へ引継ぐ」ことはできなかったようである。

次に、ビジネス支援における専門図書館員の必要性について尋ねたところ、「ローテーション人事でも図書館担当になったら、その時は専門家やプロになればよい」とし、現在の人事の枠内でも対応可能であることを示しつつも、図書館も含めて「三鷹市には次世代の人材育成システムが必要」とし、人材育成の必要性を強調した。

## 4 まとめ

本章では、三鷹市の担当者へのインタビュー調査結果のうち提言に関連する箇所について整理するとともに、インタビュー調査結果を踏まえて課題解決型図書館の事例を参考に有効な取り組みを取り上げ、三鷹市立図書館へ提言する。

まず、インタビュー調査結果について整理する。三鷹市のビジネス支援については、現在主要5団体が有機的に連携した取り組みを実施している。図書館との連携については、連携不足が明らかになったが、図書館利用者のニーズを重視する姿勢は感じられたため、今後は利用者のニーズに沿った連携が求められる。外国人住民への行政情報提供については、広報みたかを多言語で見られるようにして利便性を高める一方で、情報鮮度を課題としてあげた。図書館との連携については強い連携意向を示しているため、多文化共生センターの新設を機とした連携に期待したい。

図書館のビジネス支援では、設置されていたビジネス支援コーナーが利用者ニーズがないことと図書の選定スキル不足が理由で短期間で廃止された。後者については、三鷹市立図書館員が専任司書を採用していないという人員に関する構造的な問題も指摘されたが、現在の人事の枠内でも対応

可能であるという指摘もあった。今後は、まちづくり三鷹や三鷹ネットワーク大学への委託も含めた他組織との連携が重要となる。外国人利用者にとって、現在図書館は利用登録も難しく、利便性は低い。多言語対応についても、一定人口のある言語には対応意向が示されたが、外国人住民への情報伝達の困難さが指摘された。三鷹市の他部署との連携は一定程度はかっている一方で、地域課題解決に取り組むNPOや市民団体等とは連携していないが他組織との連携意向は確認できた。今後は、他部署とのより一層の連携や他組織との新たな連携を図るとともに、参加しやすいイベント等を通して外国人利用者が気軽に来館できるような環境作りが求められる。また、ビジネス支援や行政情報提供においては図書館における情報集約体制の再構築が指摘されており、提言に際してもこれが前提として求められる。

インタビュー調査結果からは、三鷹市立図書館が現状ではビジネス支援や外国人住民への行政情報提供という地域課題に対する支援拠点として、あまり有効に機能していないことが確認できた。そこで、地域課題に対する支援拠点として有効に機能させるために、課題解決型図書館の事例を参考に以下の4つの取り組みを取り上げたい。「レファレンスカウンターやビジネスコーナーの設置」、「専門職員の配置、図書館員の研修・育成」、「他部署や他組織との連携」、「講座やイベントの開催」である。

この中で、ビジネス支援において注目したい取り組みとしては、「レファレンスカウンターやビジネスコーナーの設置」と「専門職員の配置、図書館員の研修・育成」、「他部署や他組織との連携」をあげたい。インタビュー調査結果からは、三鷹市立図書館では専任司書が採用されていないという人員に関する構造的な問題が指摘された。また、今後のビジネス支援において重要なこととして、まちづくり三鷹や三鷹ネットワーク大学等の他組織との連携も指摘された。次に、外国人住民への行政情報提供において注目したい取り組みとして

は、「講座やイベントの開催」と「他部署や他機関との連携」をあげたい。インタビュー調査結果からは、図書館をより利用してもらうためには、参加しやすいイベント等を通して外国人利用者が気軽に来館できるような環境作りが指摘された。また、来館した外国人利用者の利便性を高めるためには、他組織と連携した館内での多言語への対応も重要となる。

最後に、それらを踏まえた上で、三鷹市立図書館におけるビジネス支援と外国人住民への行政情報提供について以下の4つを提言したい。ビジネス支援については、①三鷹駅前図書館でのビジネス支援コーナー設置と研修等による担当図書館員のビジネススキル・アップ、②まちづくり三鷹や三鷹ネットワーク大学への委託も含めた他組織との連携の2つを提言したい。①では本来ビジネス関連に精通した専門図書館員である司書の採用が最良であるが、三鷹市の人事制度に関わるため困難が想定される。そこで、次善の策として、①の担当図書館員のビジネススキル・アップによる対応を提言したい。②については、ビジネス関連に精通していない図書館員の支援やビジネス支援業務の委託が考えられるとともに、連携により新たな可能性を探ることも考えられる。続いて、外国人住民への行政情報提供については、③外国人住民に図書館に来てもらう取り組みの実施、④来館外国人に対応可能な体制の構築の2つを提言したい。図書館での行政情報提供に際しては、まず来館してもらうこと、次に外国人来館者が理解できる対応をすることが重要となる。③については、外国語による読み聞かせや外国人が参加するビブリオバトル等を定期的で開催することが考えられる。読み聞かせについては、既に南部図書館での実績もあり、ビブリオバトルについては、大久保図書館等の取り組みが参考になる。④については、市内の大学の留学生アルバイトやMISHOPの外国人ボランティア等を活用した来館外国人への多言語対応が考えられる。最初は、毎週1日の定期的な英語対応の試験的導入等が考えられる。



三鷹市立図書館が、今後さまざまな地域課題に対する支援拠点として機能していくためにも、これらの提言について前向きに検討されることを期待したい。

#### [注]

- 1) 平成27年10月1日時点の夜間人口が58,406人であるのに対して、昼間人口が853,068人である(千代田区2022)。
- 2) サービス産業の生産性向上実現のため産学官が連携する代表的なプラットフォームであるサービス産業生産性協議会が主催している。イノベーションや生産性向上に役立つ先進的な取り組みを行っている企業・団体を表彰・公表することで一層の取り組みを喚起し、優良事例を広く普及・共有することでサービス産業全体のイノベーションや生産性向上を促進することを目的とした賞である(サービス産業生産性協議会2022)。
- 3) 知的情報資源に関わる環境整備のため、所属機関や業種を横断・超越した研究会の開催やホームページ等を通じた啓蒙や提言を行っている知的資源イニシアティブ(IRI)が主催している。これからの図書館のあり方を示唆するような先進的な活動を行っている機関を対象とした賞である(IRI 2008a)。
- 4) 生活のさまざまな場面で必要な手続きや緊急時連絡先等の情報を、4カ国語(ふりがな付日本語、英語、中国語、韓国語)で紹介したもの(三鷹市2020a)。

#### [文献]

阿部治子、2019、「日本の多文化都市における図書館の取り組み——「多文化サービス」のあゆみと「安心の居場所」であるための提言」、渡辺幸倫編著、『多文化社会の社会教育——公民館・図書館・博物館がつくる「安心の居場所」』、明石書店  
猪谷千香、2014、『つながる図書館：コミュニティの核をめざす試み』、筑摩書房  
宇都宮市教育委員会、2018、『第2次宇都宮市読書活動

推進計画』、宇都宮市教育委員会  
宇都宮市立図書館、2021、「東図書館」、(2021年2月20日取得、<https://www.lib-utsunomiya.jp/viewer/info.html?id=13>)  
これからの図書館の在り方検討協力者会議、2006、『これからの図書館像——地域を支える情報拠点をめざして』、これからの図書館の在り方検討協力者会議  
サービス産業生産性協議会、2022、「千代田区立千代田図書館(第4回受賞企業・団体)」、(2022年2月20日取得、[https://www.service-js.jp/modules/spring/?ACTION=hs\\_data&high\\_service\\_id=113](https://www.service-js.jp/modules/spring/?ACTION=hs_data&high_service_id=113))  
財団法人東京市町村自治調査会、2011、『図書館の在り方に関する調査研究報告』、財団法人東京市町村自治調査会  
静岡市立図書館、2021、「御幸町図書館 概要」、(2021年2月20日取得、[https://www.toshokan.city.shizuoka.jp/?page\\_id=87](https://www.toshokan.city.shizuoka.jp/?page_id=87))  
新宿区、2021、「新宿区の人口(2019年1月1日現在)」、(2021年8月28日取得、[https://www.city.shinjuku.lg.jp/kusei/index02\\_101.html](https://www.city.shinjuku.lg.jp/kusei/index02_101.html))  
新宿区立図書館、2021a、「大久保図書館」、(2021年8月28日取得、<https://www.library.shinjuku.tokyo.jp/facility/okubo.html>)  
———、2021b、「こどもページ」、(2021年8月28日取得、<https://www.library.shinjuku.tokyo.jp/kids/ohanashi.html>)  
———、2021c、『新宿区立図書館サービス計画(令和3年度～5年度)』、新宿区立図書館  
菅谷明子、2003、『未来をつくる図書館——ニューヨークからの報告』、岩波書店  
専門図書館協議会私立図書館小委員会編、2020、『課題解決のための専門図書館ガイドブック』、読書工房  
総務省、2017、「自治体CIO育成地域研修教材」、(2021年8月10日取得、[https://www.soumu.go.jp/menu\\_seisaku/ictseisaku/ictriyou/cio\\_kyozai.html](https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/ictseisaku/ictriyou/cio_kyozai.html))  
千代田区、2022、「区の位置・面積・人口」、2022年2月20日取得、<https://www.city.chiyoda.lg.jp/>



- koho/kuse/gaiyo/yokoso/ichi.html)
- 千代田区立図書館、2022、「千代田区立図書館沿革」、  
(2022年9月10日取得、<https://www.library.chiyoda.tokyo.jp/about/history/>)
- 千代田 Web 図書館、2020、「令和2年度 千代田区立図書館活動報告」、(2022年2月20日取得、<https://www.d-library.jp/chiyoda/g0102/libcontentsinfo/?conid=304187&m=%E4%BB%A4%E5%92%8C2%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E3%80%80%E5%8D%83%E4%BB%A3%E7%94%B0%E5%8C%BA%E7%AB%8B%E5%9B%B3%E6%9B%B8%E9%A4%A8%E6%B4%BB%E5%8B%95%E5%A0%B1%E5%91%8A>)
- 図書館未来構想研究会、2006、『これからの図書館像——実践事例集』、図書館未来構想研究会
- 図書館をハブとしたネットワークの在り方に関する研究会、2005、『地域の情報ハブとしての図書館——課題解決型の図書館を目指して』、図書館をハブとしたネットワークの在り方に関する研究会
- 豊田高広、2007、「御幸町図書館とは」、竹内比呂也・豊田高広・平野雅彦、『図書館はまちの真ん中』、勁草書房
- 根本彰、2015、「図書館情報学教育の戦後史」、中村百合子・松本直樹・三浦太郎・吉田右子編、『図書館情報学教育の戦後史：資料が語る専門職養成制度の展開』、ミネルヴァ書房
- 、2017、「図書館情報学からみる図書館の姿」、逸村裕・田窪直規・原田隆史編、『図書館情報学を学ぶ人のために』、世界思想社
- 法政大学地域研究センター、2016、『平成27年度千代田学報告書 千代田区図書館を地域課題解決型（創業・ビジネス支援）図書館へ——提言と実践』、法政大学地域研究センター
- 溝上智恵子・毛利るみこ、2017、「国が考える図書館政策」、逸村裕・田窪直規・原田隆史編、『図書館情報学を学ぶ人のために』、世界思想社
- 三鷹市、2012、「みたか国際化円卓会議設置要綱」、(2021年8月10日取得、[https://www1.g-reiki.net/city.mitaka/reiki\\_honbun/g128RG00000789.html](https://www1.g-reiki.net/city.mitaka/reiki_honbun/g128RG00000789.html))
- 、2018、「みたか国際化円卓会議」、(2021年8月10日取得、[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/003/003622.html](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/003/003622.html))
- 、2020a、「三鷹市外国語版生活ガイド」、(2021年8月10日取得、[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/046/046660.html](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/046/046660.html))
- 、2021b、「三鷹市の創業支援」、(2021年8月10日取得、[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/082/082966.html](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/082/082966.html))
- 三鷹市教育委員会、2020、『三鷹市立図書館の基本的運営方針（令和2年6月改定版）』、三鷹市教育委員会
- 三鷹市図書館協議会、2007、『提言 地域社会、市民生活に根ざした図書館サービスを目指して——地域の情報拠点・課題解決支援型としての三鷹市立図書館』、三鷹市図書館協議会
- 宮澤篤史、2021、「公共図書館による公共圏の創出：新宿区立大久保図書館の多文化サービスを事例にして」、『社会学研究科年報』28、59-60
- 文部科学省、2012、「図書館の設置及び運営上の望ましい基準（平成24年12月19日文部科学省告示第172号）」、(2021年8月10日取得、[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/01\\_1/08052911/1282451.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/01_1/08052911/1282451.htm))
- 、2021、「これからの図書館の在り方検討協力者会議」、(2021年8月10日取得、[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shougai/019/](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shougai/019/))
- 柳与志夫、2010、『千代田図書館とは何か——新しい公共空間の形成』、ポット出版
- 山本順一編、2016、『新しい時代の図書館情報学 補訂版』、有斐閣
- 吉田右子、2017、「マイノリティを支援する図書館」、逸村裕・田窪直規・原田隆史編、『図書館情報学を学ぶ人のために』、世界思想社
- 吉田渉、2019、「外国人住民が参加する多文化共生のまちづくり——新宿区の多文化共生政策と新宿区多文化共生まちづくり会議を通して」、『社会学研究』34、48-62
- 渡辺幸倫編著、2019、『多文化社会の社会教育 公民

館・図書館・博物館がつくる「安心の居場所」、  
明石書店  
IRI、2007、「Library of the Year 2007」、(2022年2月  
20日取得、<https://www.iri-net.org/loy/loy2007/>)  
———、2008a、「Library of the Year 2008」、  
(2022年2月20日取得、<https://www.iri-net.org/loy/loy2008/>)  
———、2008b、「Library of the Year 2008 千代田図  
書館」、(2022年2月20日取得、[https://www.iri-net.org/wp-content/uploads/loy08p\\_chiyoda.pdf](https://www.iri-net.org/wp-content/uploads/loy08p_chiyoda.pdf))

---

### 法政大学地域研究センター

地域問題研究の拠点として、知識・情報や地域連  
携のノウハウを地域や社会に広く還元することを  
目的に、行政や商工会議所、企業等に様々な支  
援・政策提言を展開。

### プロフィール

#### 吉田 渉 (よしだ わたる)

法政大学地域研究センター客員研究員  
法政大学大学院イノベーション・マネジメント研  
究科特任講師  
一般社団法人地域資源研究所代表理事

#### 松本 敦則 (まつもと あつのり)

法政大学地域研究センター長  
法政大学大学院イノベーション・マネジメント研  
究科教授

#### 貫井 政文 (ぬくい まさふみ)

法政大学地域研究センター客員研究員  
日本工業大学大学院技術経営研究科客員教授  
一般社団法人地域資源研究所代表理事

---

# 子育て期のインフォーマルなメンタリングの有効性

## —ファミリー・サポート・センターはメンター発見の機会を提供する機能を持つか—

末積 裕美子

私自身のライフストーリーを振り返り、子育て中の親が抱える不安や悩みへの対処としては、地域内の子育て経験者との間でなされる相談が有効なのではと考えた。また、文部科学省委託調査報告書からは、「子育てに関する悩みについて気軽に相談できる人や場があること」が重要と考えられていることが確認できた。メンタリングは、フォーマルなメンタリングと日常的な自然な状況でなされるインフォーマルなメンタリングとに大別されるという。そうであるならば、インフォーマルなメンタリングが生まれるような地域内の活動を見直し活発化させて、子育てに関する悩みを気軽に相談できる人間関係の形成に繋げていくことを考えてみてはどうか。そこで、ファミリー・サポート・センターがメンターとも言えるような地域の子育て経験者との出会いの場となるかを仮説として設定し検証した。聞き取り調査の結果からは、ファミリー・サポート・センターがメンター発見の機会を提供する機能にとどまらず、一見すると「助け合い・預け合い」のシステムである当事業が、長い目で見ると「人づくり・まちづくり」のシステムとして機能していることが発見された。

キーワード：ファミリー・サポート・センター メンタリング メンター 子育て

### 1 はじめに

今でもよく覚えている、出産後私の枕元に小さな赤ちゃんが置かれ、始めて我が子に直面したときのことを。一人の命を授かった喜びを実感する一方で、これからこの子をちゃんと育てていけるのだろうかという不安な気持ちがよぎった。身近なところに小さな子どもがいる環境下で生活していなかったからなのか、私の性格からなのか、なんとなく子どもに対して苦手意識があった。我が子の出生から手探りで始まった子育てはわからないことばかりで、当初のうまく育てていけるのだろうかという気持ちは、子どもの成長とともにうまく育っているのだろうかという気持ちに変わっていった。乳幼児期を経て子どもが小学校に入学しても、成長段階に応じて、また新たな悩みや不安は生じてくるもので、ましてや小学校高学年から中学・高校生という思春期の時期は、子どもが

将来の目標や興味分野をもつ大切な時期であるにもかかわらず、親子の会話が減少してしまうことも多く、結局、子育てに対する不安な気持ちを抱えている状況に変わりはない。

その子どもも、先日成人式を迎えた。もう私の中には、かつての不安な気持ちはほとんどなくなっており、いつからなのか肩から力が抜けたような状態である。そして、これから公園に子どもを遊びに連れて行かなければならないと言っている職場の若いママに「かけがえのない時間だね、羨ましい」など言葉をかけられるようになっている。

#### 1.1 リサーチクエスチョンと仮説

子育て中の親に対して子育て期を通じて地域内のできる継続的支援は何なのか。子どもの幼少期から学童期を経て、行政の子育て支援が手薄になる思春期になっても、継続して子育て世代を支援するために、地域の子育て経験者と気軽に相談で

きるような関係性を形成する仕組みについて考察する。中でもファミリー・サポート・センターに着目して、ファミリー・サポート・センターが、メンターとも言える関係性が構築できる地域の子育て経験者との出会いの場となるかを仮説として設定し、検証を試みる。

## 1.2 全体構成と調査方法

本稿の全体構成としては、まず第2章で、三鷹市の子育て支援策について現況を示す。第3章では、子育て中の親が抱える不安や悩み、その対処として地域の子育て経験者との間でなされる相談の有効性を明らかにする。第4章では、第3章を受けて、地域にいる子育て経験者をメンターとして子育て世代を支援することの可能性について参考文献をレビューする。第5章では、子育て支援策の一つであるファミリー・サポート・センターがメンター発見の機会を提供する機能を持つか、全国ファミリー・サポート・センター活動実態調査結果の検討と、みたかファミリー・サポート・センターおよび日野市ファミリー・サポート・センターへの聞き取り調査により、ファミリー・サポート・センターの機能について考察する。そして、最後第6章では結論と、三鷹市「ファミサポ事業の充実」の重要性とともに、三鷹市への提言を行う。

## 2 行政の子育て支援

### 2.1 三鷹市の子育て支援

三鷹の子ども・子育て支援の全体イメージでは、目指す子ども像を「最終目標を人間力と社会力をもった子どもが育つこと」とし、その中で、「地域全体が子どもに愛情をもって、それぞれの役割を果たしながら子どもと関わることで、子どもはより豊かに育つ」と地域の役割の大切さをうたい、だから市は、「子どもに大きな影響を与える子育て中の親（家庭）を、妊娠期からライフステージに

応じて切れ目なく支援する」と子育て期間での切れ目ない支援をイメージしている。このことは、三鷹市が目指すべき子ども・子育て支援施策の基礎となる総合的な方向性を示す「子ども・子育てビジョン」の5つの方向性のうち、「多様な主体の参画と協働による地域子育て環境の整備」と「健やかに育つための子ども・家庭支援」として示された上で、第2期三鷹市子ども・子育て支援事業計画（令和2年3月策定）の基本方針IおよびIIとして設定され、この方針のもと行動計画が策定されている。三鷹市は、医療機関、保健所、児童相談所、地域子育て支援拠点、学校・学童保育・児童館そして民間機関と子ども家庭支援ネットワークを形成し、連携・協働体制を作り、その中で、総合保健センター、子ども発達支援センター、子ども家庭支援センターが子育て世代包括支援センターとしての機能を担うことにより、妊娠・出産期から子育て期までの切れ目ない支援体制を構築している（三鷹市 2021）。

とは言え、子どもが就学した後は学業支援が主であり、三鷹市での就学後の子育て相談は、子ども家庭支援センターでの電話相談による対応となる。市に話を聞いたところによれば、ここ最近で電話相談が増えており、相談内容も従来であれば身近にいる人に相談していた内容のものが増えていることから、相談する相手が身近にいないことを示唆しているように感じるということであった。

### 2.2 思春期の頃

子どもの成長とともに行政の子育て支援は、学業支援へとシフトしていき、子どもが思春期に入る頃から、親子共々、行政や地域との関わりが次第に少なくなっていく。だが、決して子育てに関する不安や悩みが減るわけではない。

この点、思春期世代の実態、および思春期世代を取り巻く環境を調査したものとして、株式会社マクロミル・認定NPO法人カタリバ協働調査 2018

年思春期の実態把握調査がある。家族との交流実態に関する質問項目「親とのコミュニケーション方法/内容」への思春期の子どもの回答結果は、「8割強が親と毎日コミュニケーションをとっているが、内容は趣味・習い事や世間話などのライトな話題が多く、悩み相談ができていないのは28%に留まる。」というものであった。また、子どもからの相談への対処に関する質問項目「相談への対処状況」「相談に応えきれていない理由」への保護者の回答結果は、「悩みを相談される親は相談には乗っているものの、対処法がわからず解決までは至っていない。保護者目線でも、子どもの悩みに共感でき、悩みに詳しく解決できるような人が必要だと思われる。」というものだった（株式会社マクロミル・認定NPO法人カタリバ 2018: 16-24）。

思春期の子どもとその保護者とのコミュニケーションが必ずしも十分であるとはいえないことや、保護者が解決できない悩みを抱えていることがみてとれる。

### 3 子育て中の親が抱える不安や 悩みとその対処

#### 3.1 私のライフストーリーから——地域 内の先輩母

不安な気持ちを抱えてスタートした私の子育てだが、子どもを通じて形成された新たな友人関係により、次第に子育てに前向きに関われるようになっていった。最初の友人は、当時の居住区にあった児童館の母親学級で知り合った、我が子と誕生日が数日違いの子を持つ母親だった。日々の育児の困り事が似ていたため、彼女と会話することでとても安心感を得られ、一緒に子どもを連れて外出することが楽しく感じられるようになっていった。また、子どもが1歳のときから働き始めた私の心強い存在となってくれたのは、すでに保育園に我が子を預けながら仕事をしていた、近所に住む先輩母だった。彼女は、自治体運営のファ

ミリー・サポート・センターを通じて知り合った援助会員の方ともうまく連携して、二人目の産休明けでも見事に仕事をこなしていた。「急に電車が止まる等で保育園に迎えに行けない時は必ずあるものだから、そのときは遠慮せずに連絡して」と、有難い言葉をかけてくれた彼女がとても頼もしかったが、その後しばらくして、両家族の転居と我が家の転居があったため、それまでに形成した地域内での頼れる子育て支援者との関係はいったんリセットされてしまった。

引っ越し先でも近所に知り合いを見つけようと思っていた私がまず目をつけたのは、すぐ傍にあるクリーニング店だった。毎日夜8時までお店が開いているため、何かあったら我が子が駆け込んでいくことができ、私も頻りに店先でご夫婦と立ち話しをすることで、新生活の不安が解消でき、本当に有難い存在だった。

また、ちょっとした理由で小学校のPTAサークル主催のイベントへ参加したのをきっかけに、それまで接点のなかったPTA活動や地域活動に積極的に参加している先輩母と親しくなった。彼女らは、各々三人の子どもを育てており、三人目の子どもが私の子どもと同級生だった。子ども達が喜ぶからと言って、自己の労力を惜しむことなく手料理で懇親会を何度も開催してくれる姿に、自分にはとても真似ができないとひどく感激したというか驚いたものだった。子どもを通じて新たな知り合いが地域内にできる喜びや、子どもがいるからこそその楽しみ方を教えてくれた存在であった。彼女らがよく上の子ども達の話をするのを側で聞き、自分の子どもがその年齢に達するときの様子を想像することができたことから、今後自分が直面するであろう、子どもの反抗期や受験等に対して身構える準備のようなものが自然にできていたのではないかと思う。

振り返ると、私の子育ては、“産後すぐに児童館で知り合った地域内の友人および先輩母”と、“地



域内商店のご夫婦と PTA サークルを通じて知り合った地域内の先輩母”からの影響を特に受けながら、子育てに関する不安を解消しつつ子どもの成長を見守ることができたと言える。

### 3.2 相談相手が〈地域内〉にいること

東京都の「東京の子どもと家庭」調査報告書によれば、子どもについての悩みや心配事を相談する相手としては「配偶者」の割合が高く、次いで「自分や配偶者の親」となっている。父親の場合は、さらに「職場の人」「友人」と続き、母親の場合には、「友人」「子どもの保育所や幼稚園、学校等を通じて親しくなった人」と続く（東京都 2017）。

私の場合には、「配偶者」は朝早く出勤して、子どもと私が寝た後に帰宅するような状態であり、実家は離れていたため、当時の子育ての相談相手として思い出されるのは、先に述べたように、子どもの成長段階に応じて形成された〈地域内〉の友人および〈先輩母〉である。その存在があったからこそ、子育て期間が、振り返って見れば楽しかったなと思えるものになった。

文部科学省では、家族構成の変化や地域における人間関係の希薄化の影響を受けて、家庭教育に

関して身近に相談できる相手を見つけることが難しいというような孤立の傾向や、家庭教育に関する多くの情報の中から適切な情報を取捨選択する困難さなどから、かえって悩みを深めてしまうなど家庭教育を行う困難さが指摘されていることを背景に、0～18歳の子どもを持つ保護者 20～54歳の父母 3,000人を対象として、子育ての喜びや悩みの実態、家庭教育支援の要望等について把握するためのアンケート調査を実施している。平成28年度の調査で、「地域との関わりが家庭教育に与える影響を分析したところ、地域との関わりがある親の家庭では、そうでない家庭に比べて、家庭教育に関する各指標が低い（高い）割合を示す等、充実した環境で家庭教育を行えていることが伺えた（表1）ことから、地域との関わりがあることが、家庭教育に良い影響をもたらしている」ことが示されている。その一方、地域の中に子育ての悩みを相談できる人がいる割合が34.2%と半数以下であることも分かった。なお、この割合は、令和2年度の調査では28.1%まで減少している（株式会社インテージリサーチ 2021: 14）。

また、子育てに対する地域の支えの重要性については、「重要だと思う（「とても重要だと思う」

表1 地域との関わり別「家庭教育の実施状況」

(単位: %)

	子供と触れ合う関係が、平日休日ともに1時間未満	子供が朝食を取るのが週に4日以下	子供が平日23時以降に就寝する	スマートフォンのルールなし保有	家庭教育に関する情報を十分に得られていない	家庭教育関連講座に参加していない	子育ての悩みや不安がある	学校と関わりがない	近くに助けしてくれる人がいない	左記に該当しない	
地域との関わり	子供を預けられる人がいる (n=1,066)	5.3	8.7	22.6	16.2	12.7	82.7	41.1	16.5	2.2	6.1
	子供をしっかりと、注意してくれる人がいる (n=739)	4.9	7.6	23.1	14.6	10.8	80.0	42.2	12.3	2.0	8.3
	子供を連れて家を行き来する人がいる (n=976)	3.1	6.0	20.7	15.6	12.7	82.1	40.6	9.5	3.3	6.4
	子供を遊ばせながら、立ち話をする人がいる (n=1,122)	3.0	6.1	19.7	13.7	13.0	81.9	41.2	10.1	4.6	7.0
	子供を連れて一緒に遊びや旅行に出かける人がいる (n=591)	3.2	6.9	21.0	15.4	12.5	80.9	40.3	10.2	2.7	8.0
	子育ての悩みを相談できる人がいる (n=1,027)	4.0	6.6	23.5	15.9	12.6	80.3	44.0	7.5	3.4	7.6
	保育所や幼稚園の送り迎え、近所での買い物などの際に、あいさつをする人がいる (n=1,330)	2.6	5.3	17.9	12.6	15.0	83.6	43.0	14.3	5.6	5.6
	その他 (n=5)	40.0	20.0	40.0	0.0	20.0	80.0	80.0	40.0	20.0	0.0
	子供を通じて関わっている人はいない (n=727)	18.6	16.2	37.8	38.2	28.9	93.7	38.7	50.1	25.6	0.3

出典：平成28年度「家庭教育の総合的推進に関する調査研究～家庭教育支援充実のための実態等把握調査研究～」報告書 図表127より引用

と「やや重要だと思う」の合計)」が70.0%となっており、20代の女性で「重要だと思う（「ととても重要だと思う」と「やや重要だと思う」の合計）」が84.1%と高くなっている。そして、地域で子育てを支えるために重要なことは、「子育てに関する悩みについて気軽に相談できる人や場があること」が51.8%と最も高く、20-30代の女性で「子育てに関する悩みについて気軽に相談できる人や場があること」「子育て家庭の家事を支援する人や場があること」「子育てをする親同士で話ができる仲間づくりの場があること」「子育てに関する情報を提供する人や場があること」「不意の外出や親の帰りが遅くなった時などに子どもを預かる人や場があること」等の割合が全体と比べて高くなっている。さらに、子育ての悩みや不安を「いつも感じる」人は、「子育てに関する悩みについて気軽に相談できる人や場があること」「子育て家庭の家事を支援する人や場があること」「不意の外出や親の帰りが遅くなった時などに子どもを預かる人や場があること」の割合が、子育ての悩みや不安を「たまに感じる」「あまり感じない・まったく感じない」人と比べて、特に高くなっている(株式会社インテージリサーチ 2021: 47-51)。

以上のように、地域との関わりがあることが家庭教育に良い影響をもたらしていること、そして、「子育てに対する地域での支え」が重要と考えられており、そのためには「子育てに関する悩みについて気軽に相談できる人や場があること」が重要と考えられていることが確認されている。子育て中の親にとって、子育て支援者が〈地域内〉にいることは必要であると言えるだろう。

### 3.3 相談相手としての〈先輩母〉

次に、地域内での「子育てに関する悩みについて気軽に相談できる人」として、どのような人が候補となり得るのか検討する。

子育てが一段落する世代を対象者(表2)とし

て、下記項目(表3)について調査票(資料編に掲載)を用いてアンケート調査を実施した。

表2 対象者の概要

	年代	子どもの年齢	居住地	調査票回収時期
1	40代	20歳男	三鷹市	2020年10月
2	50代	21歳女、 18歳男	三鷹市	2020年12月
3	50代	20歳男、 17歳男	三鷹市	2021年1月
4	50代	18歳女、 16歳男	近隣市区	2020年11月
5	40代	22歳女、 19歳男	近隣市区	2020年10月
6	40代	19歳女、 15歳女	近隣市区	2021年1月

表3 アンケート項目

1	子どもの成長に伴って子育てに関する悩みは変化していききましたか。
2	悩みが生じたときはどのように対処していましたか。
3	悩みの対処に、市の支援策を利用しましたか。
4	今、振り返って、当時の悩んでいた自分に一言いうとすれば何と言ってあげますか。

なお、質問項目の4を設定した理由は、子育ての渦中にいるときと子育てが一段落したときとは、同じ状況に対してでも受け止め方が異なるのではないかと考え、子育て経験者だからこそ発することのできる言葉が期待できるのではないかと考えたためである。

回答の概要は、以下の通りである。

項目1の主な悩みとしては、小学校の低学年で

は、友人関係、学力的なこと、健康状態、性格的なこと、身体的なこと、兄弟関係のことから始まり、成長するにつれて、習い事や部活動のこと、進学や受験（それに伴う精神的なこと）、将来のこと、思春期の子どもとの対応等に関する回答があった。

項目2の悩みの対処方法としては、小学校の低学年では、学校の先生に相談、他の母に相談、先輩母に相談、実母に相談から始まり、成長するにつれて、塾での相談、配偶者への相談、職場の子育て経験者に相談、病院での相談、子どもの習い事のコーチ、情報収集のためのPTA役員就任、相談相手なし等に関する回答があった。

項目3の市支援策の利用については、学校のカウンセラーに相談や、市の教育支援を紹介されたとの回答があった。

項目4の当時の自分に一言としては、次のような回答があった。

#### 〈小学校低学年〉

- ・安易な世間の言葉に惑わされず、よく自分の子どもの特性や特徴を見抜き、良いところを積極的に伸ばしてあげた方が良い
- ・あせらなくて大丈夫
- ・何とかなるよね
- ・慎重なことを短所と決めつけ、少しも長所として見てあげられなかった事に後悔

#### 〈小学校高学年〉

- ・「私の子どもの方が悪いのだから」と、先生や周りの意見ばかり聞かず、本人が安心して話せる雰囲気を作った方が良い
- ・子育てと仕事の両立は苦しかったけど、振り返れば二度とない楽しい時代

#### 〈中学生〉

- ・子どもの得意なことをもっと伸ばして、自信をつけさせてあげてほしい。進学もいろいろな選択肢を考えてあげてほしい

- ・親子で頑張っていたね
- ・子と共に踏ん張ることの大切さを学んだね!!
- ・親が思うよりきっと子どもは自分でちゃんと考えているから我が子を信じて見守ろう!
- ・結局はどんなに親が走り回っても決めるのも頑張るのも子ども!

#### 〈高校生〉

- ・いろいろな将来（仕事も含め）があることを、もっと話し合っ。自分の特性を客観的にみる機会を与えて、本人の苦手なところばかり、叱らないように

アンケート結果には、子どもが小学校低学年から高学年、中学生、高校生と成長するにつれて、悩みが変化していくことと、その時々で生じる悩みへの対処に戸惑いながらも、周りに支援を求めながら乗り越えていった様子（対応が上手くいくこともあれば、上手くいかないこともある）が各々記されていた。そして、子どもとともに親も成長していき、子どもが成長した今振り返ってみれば、かつての自分の対応に後悔してみたり、我が子を信じて見守ろうと言えるようになっていたり、はっきりと別の選択肢もあったはずと言うことができるようになったりしていることがわかった。

一人ひとり、それぞれの体験談を持っており、このような経験を経てきた先輩母は、専門家への相談と違って気軽に相談できる点、体験に基づくリアリティのある話ができる点、同じ子育てをしている仲間である（子どもはいつまでたっても子どもであると考えれば）点、そして、皆同じ悩みを抱えている（抱えていた）ことを知ってもらえる点、さらには自身の相談相手として、職場、子どもの学校や習い事を通じて知り合った先輩母を相談相手としていた点からも、今子育ての渦中にいる人達の良き相談相手になるのではないかと

思われ、地域内での「子育てに関する悩みについて気軽に相談できる人」として適任ではないかと考える。

何より、子育てが一段落した今振り返ってみるとき、子育て経験者だからこそ発することのできる子育ての渦中にいるときには気づくことができなかった言葉の数々が、アンケート結果の中にはあった。この言葉を、今必要としている人達に届ける方法はないだろうか。

#### 4 地域にいる子育て経験者をメンターとして子育て世代を支援することの可能性

子育ては、子どもの出生から子どもが成人するまで途絶えることなく続くものであり、悩みや不安を抱えながら子育てをしていくのであれば、子育て期間を通じて身近に支援者がいるという状況は心強いのではないかと思います。何かあったときに気軽に相談できる人、子育て世代の伴走者となってくれるような人。支援者というと何らかの資格を保有している立派な存在であるかのように聞こえるが、私の子育て期間中に、心強い言葉をかけてくれた先輩母や、それまでの私の子育てに対する目線を大きく変えるような影響を与えてくれた先輩母のような存在を想定している。第4章では、第3章を受けて、地域にいる子育て経験者をメンターとして子育て世代を支援することの可能性につき考察する。

##### 4.1 メンタリングとは

渡辺かよ子（2009：1）は、「メンタリング（mentoring）とは、『成熟した年長者であるメンター（mentor）と、若年のメンティ（mentee、ないしはプロテジェ protégé）とが、基本的に1対1で、継続的定期的に交流し、適切な役割モデルの提示と信頼関係の構築を通じて、メンティの発達

支援を目指す関係性』を指す。メンタリングは、日常的な自然な状況でなされるインフォーマルなメンタリング（informal mentoring）と、人為的プログラムを介してなされるフォーマルなメンタリング（formal mentoring）とに大別されると定義した上で、米国や西欧各国でのメンタリング運動に関する報告およびメンタリング・プログラムの実態と基礎理論、そして日本での実践に向けた示唆をまとめ、メンタリング・プログラムがもたらす成果を心理学的知見、社会（学）的知見および教育学（人間形成論、学習論）の知見から理論的に基礎づけている。また、メンターは、今日、信頼のおける助言者、恩師、顧問、信頼のおける相談相手を意味する普通名詞となっており、日本でも、主に企業や大学でのメンタリング・プログラム（メンター制度）の導入が進んでいて、例えば、企業では、後輩社員の日頃の悩みやキャリア形成上の課題について、知識や経験の豊かな先輩社員がサポートする制度として運用されている。

##### 4.2 メンタリング・プログラム導入の検討

メンタリングに関する著書をレビューし、地域社会でのプログラムの導入を考えてみてはどうかと思ったが、以下2点のプログラムの特徴から、地域社会での導入には障壁があるとの結論に今回は達した。

まず1点目は、継続的プログラムであるがゆえ、一度プログラムに参加すると、プログラムからの離脱は困難であることが予想されるため、メンターの確保に困難をきたすのではないだろうかということ。

そして、2点目は、メンターとメンティの組み合わせは事務局で実施するのであるが、長期的関係を前提として心を開いて対話のできる相手になるかどうかは、本人（メンティ）が決めることであり、本来ならば、本人でないとうわらないのではないかと思います。マッチングが難しいことが予



想されること。

したがって、最初からメンタリング・プログラムの導入ありきで支援体制を考えるのではなく、地域社会の中でもっと緩やかな関係の形成を目指し、もっと容易に多くの人が、ときには支援者になるときは相談者になれる仕組みを考えることとして、そのために必要な条件につき検討する。

先程述べたメンタリング・プログラムの2つの特徴の内、まず1点目に対してだが、継続的プログラムを前提とせず、まずは単発的な関係の形成を目指して、参加者（将来のメンター予備軍）の心理的負担を軽減させるような仕組みとする必要があるのではないだろうか。地域ボランティアへの参加動機理由として、恩返しを挙げる人が多いことから、メンティは、子どもの成長によりやがては支援する側へと回っていく可能性が高いと思われ、将来のメンター予備軍ともいえることから、メンティを確保していくことはやがて将来のメンターを確保することへ繋がっていくと考えられる。そして2点目に対しては、単発的な関係から、その後両者が希望すれば継続的な関係へと移行できるような仕組みとすることにより、本人（メンティ）にマッチしたメンターが選定され得るのではないかと考えた。この2つの条件を備えた仕組みへと発展させていくことのできる現行子育て支援策はないだろうか。

また、渡辺（2009）は「メンタリングは、日常的な自然な状況でなされるインフォーマルなメンタリング（informal mentoring）と、人為的プログラムを介してなされるフォーマルなメンタリング（formal mentoring）とに大別され」、「インフォーマルなメンタリングは日常場面で多くの人が経験している『重要な他者』との継続的人間関係であり、『困ったときに助言を求める人』『尊敬する人』『今日の自分をあらしめた恩師』との関係性を意味する」（渡辺 2009; 1）と述べている。そうであるならば、インフォーマルなメンタリング

が活発になされるような地域社会を目指すことを考えれば、先に挙げたプログラム導入にあたっての2つの障壁への対応は不要となる。

そこで次に、上記2つの条件を備えた仕組みへと発展させる可能性があり、地域にインフォーマルなメンタリングの素地が生まれるような現行子育て支援策を検討する。

#### 4.3 ファミリー・サポート・センター事業

ファミリー・サポート・センター事業は、平成6年度に厚生労働省による国の補助事業としてスタートし、平成27年度からは「子ども・子育て支援新制度」の中の「地域子ども・子育て支援事業」の一つに位置づけられており、乳幼児や小学生等の児童を有する子育て中の労働者や主婦等を会員として、児童の預かりの援助を受けたい者と当該援助を行いたい者との相互援助活動に関する連絡、調整等を行うことにより、地域における育児の相互援助活動を推進するとともに、病児・病後児の預かり、早朝・夜間等の緊急時の預かりや、ひとり親家庭等の支援など多様なニーズへの対応を図ることを目的とする事業である（内閣府 2022）。

また、実施主体は市区町村であり、平成30年度は890市区町村で、令和元年度は931市区町村で実施されている（厚生労働省 2022）。

三鷹市においても、みたかファミリー・サポート・センターとして、子ども家庭支援ネットワークの一部を構成しており、小学校4年生までの子どもを持つ保護者を依頼会員の資格として事業を行っている。他の子育て支援策と比べ、全国で実施されているこの事業の特徴としては、以下があげられる。

- ①主に、乳幼児から小学校中学年から小学校卒業迄の子どもを育てる者を対象とした幅広い年齢の子どもを持つ親子を対象とした支援である
- ②子育て支援を受けたい利用会員と子育てをサ



- ポートする援助会員の人材プールがそれぞれあり、事務局によって両者が結びつけられる
- ③利用会員と援助会員は事前に顔合わせを行い、両者間の合意を前提として子育てサポートを目的とした単発的な関係がまず両者間に形成される
- ④有償ボランティアである

先述した、地域社会の中でメンタリング・プログラムを導入するよりも、もっと緩やかな関係の形成を目指し、もっと容易に多くの人が、ときには支援者にとときには相談者になれるような仕組みに必要な2つの条件——“継続的プログラムを前提とせずに、まずは単発的な関係の形成を目指して、参加者(将来のメンター予備軍)の心理的負担を軽減させるような仕組みであること”と“単発的な関係から、その後両者が希望すれば継続的な関係へと移行できるような仕組みとすることにより、本人(メンティ)にマッチしたメンターが選定され得ること”——を、上記特徴②および特徴③より、ファミリー・サポート・センター事業は、備えていると言えるのではないかと考えた。

## 5 ファミリー・サポート・センター事業によって、インフォーマルなメンタリングが活発化する可能性はあるか

ファミリー・サポート・センターを通じて関係が形成された援助会員と利用会員の中に、単発的な援助関係が形成された後、両者間の信頼関係から継続的な援助関係が形成され、さらには、先述したインフォーマルなメンタリングの定義でいうところの『重要な他者』との継続的人間関係にまで至っているケースがあれば、ファミリー・サポート・センターは、メンター発見の機会を提供する機能を持つと言えるのではないだろうか。

そこで、同一会員間で援助活動が継続して行わ

れている関係があるかどうか、全国ファミリー・サポート・センター活動実態調査結果の報告書の検討を行うこととする。

### 5.1 全国ファミリー・サポート・センター活動実態調査結果<sup>1)</sup>の報告書の検討

全国ファミリー・サポート・センターでの援助活動について、一般財団法人女性労働協会はファミリー・サポート・センター事業を実施している全国833か所を調査対象として、調査票を用いたアンケート調査を実施している(一般財団法人女性労働協会 2018: 1)。

センターの会員構成や活動件数のほか、運営ルール、講習会や安全対策等の実施状況等、様々な側面から活動の実態や問題点を把握し、事業創設当初から女性労働協会が行っているセンターの運営支援事業において、安心・安全な活動とセンターの円滑な業務運営を支援するための基礎的資料として活用するとともに、調査結果を公開し、

表4 平成30年度全国ファミリー・サポート・センター活動実態調査結果

1-18 センター活動内容の特徴および傾向(自由記述)

ファミサポ活動内容	同一会員間での継続的援助関係がうかがえる記述
送迎_保護者の就労	保護者の就労による依頼が多く、同じ会員の利用が多い。
預かり_ひとり親の支援	父子家庭で、父親の帰宅時間が遅いため、月～土のほぼ毎日支援している(夕食は提供者の家族と一緒にとっている)。
預かり_ひとり親の支援	父子家庭のため、児童クラブの迎え～預かり(夕食も含む)が週4日もあった。
預かり_ひとり親の支援	一人親家庭の活動は長く(7年以上続いている方もある)援助会員との信頼関係が出来ているので親がわり(親以上のかかわり)のようにサポートしている。

ファミリー・サポート・センター事業を広く周知することを目的とする調査である。

同一会員間で援助活動が継続して行われている関係があるかどうかにつき、平成 30 年度の調査結果の内容を検討したところ、上記（表 4）のような回答が発見された。

これら回答内容からは、依頼会員と援助会員との間に継続的援助関係が形成されていることが想定される。中には、活動期間が 7 年にもおよび、親以上のかかわりという表現が使用されている回答もある。このケースにおいては、すでに依頼会員親子にとって援助会員との関係性は、『『重要な他者』との継続的人間関係』と言っても良いであろう。

## 5.2 ファミリー・サポート・センターへの聞き取り調査

実際のファミリー・サポート・センター事業では、依頼会員と提供会員の関係性はどのようになっているのだろうか。みたかファミリー・サポート・センターへの聞き取り調査の実施に加えて、東京都では唯一家事援助も併せ実施している日野市ファミリー・サポート・センターで聞き取り調査を実施した。

### 5.2.1 みたかファミリー・サポート・センターへの聞き取り調査

聞き取り調査は、2021 年 9 月にみたかファミリー・サポート・センターにて、センター長および職員の方に対する対面でのインタビュー調査であり、事前にインタビューの内容（ファミリー・サポート・センターの利用状況他（登録会員の状況および推移/子どもの年齢別利用状況および推移、利用者と支援者の両者間の関係構築までの様子および関係形成後の状況等）を記載した調査票をお渡しした上で、1 時間程度の時間をいただき実施した。

みたかファミリー・サポート・センターは、育児の相互援助活動を推進するとともに、多様なニーズへの対応を図ることで、仕事と子育てを両立できる環境の調整を行うことを目的として、市内に住所がある、子育ての手助けをしてほしい方（利用会員）と子育ての援助ができる方（援助会員）との相互援助活動をコーディネートしている。会員の主な利用理由は、保育園・幼稚園・習い事の送迎や家族の介護、きょうだいの用事ということであった。

また、依頼会員と援助会員との間に継続的な人間関係が構築されているケースの有無については、ケースはあるとは思いますが詳細は把握していないという回答を得た。

なお、会員種別人数、謝礼金および依頼内容詳細については、全国ファミリー・サポート・センター活動実態調査結果とともに、本稿末尾の資料編に掲載している。

### 5.2.2 日野市ファミリー・サポート・センターへの聞き取り調査

聞き取り調査は、2021 年 10 月に日野市ファミリー・サポート・センターにて、センター長およびアドバイザー（依頼会員と援助会員の仲介・紹介実施者）の方に対する対面でのインタビュー調査であり、事前にインタビューの内容を記載した調査票をお渡しした上で、2 時間程度の時間をいただき実施した。

表 5 聞き取り調査項目

1	日野市現事業に至った背景および事業の内容
2	依頼会員と提供会員の両者間の関係構築までの様子および関係形成後の状況
3	依頼会員と援助会員との継続的関係形成の有無および有りの場合にはどのような関係性か

### 5.2.2.1 事業の概要と特徴

日野市ファミリー・サポート・センター事業は、特定非営利活動法人市民サポートセンターが、日野市から受託して運営している。

手助けをしたい方(日野市在住で20歳以上の心身ともに健康な方。保育援助ができるのは保育講習会を8ポイント以上受講してから)と、手助けをしてほしい方(日野市在住の方。但し、保育援助のみ在勤・在学の方でも可。保育の対象児は生後3ヶ月以上小学校6年生まで)が会員となり、お互いの同意と協力により行う有償のボランティア活動であり、援助内容には保育、家事、妊産婦、高齢者がある(日野市ファミリー・サポート・センター 2009)。

国(厚生労働省)の施策である保育事業のみならず、その他の妊産婦・家事・高齢者事業を独自事業として実施し、会員の生活全般を支えている点が、国(厚生労働省)の施策として保育事業のみを実施している他自治体のファミリー・サポート・センター事業とは大きく異なり、特徴的とも言える。

このような形態に至った経緯だが、かつて、日野市女性の暮らしアンケートを実施した結果、ちょっとしたお手伝いが欲しいことがわかったことから、1991年に女性事業協会が発足。これが日野市相互援助活動の幕開けとなり、1993年に日野市女性社会事業協会となった。当時は「何でも相談」という形であったが、2003年には特定非営利活動法人となり、2004年、国(厚生労働省)の施策としてファミリー・サポート・センター事業が始まったときに、受託の受け皿となった。その時の国(厚生労働省)の施策は保育事業のみであったが、日野市ではそれ以外の事業についても、独自事業として今日まで継続している。会員数は377人からのスタートであったが、2007年には1,000名を突破。2015年には5000名、2019年には7,000名、そして2021年7月31日時点では

7,393名にまで増加している(日野市ファミリー・サポート・センター 2021)。

### 5.2.2.2 同一会員間での継続的な人間関係

日野市ファミリー・サポート・センターでは、1年に1回、ファミリーサポート通信を発行しており、その第29号(2020年10月)の「こんな時代だからこそ・・・人と人との絆・つながりが大切ですね!」と題して、提供会員から寄せられたファミサポ活動中に感じた、ちょっとした幸せ、ほっこりしたエピソードが紹介されている。このエピソードの中に、依頼会員と提供会員との間に継続的な人間関係が構築されていることがうかがえる記述がないか検討したところ、以下のような回答が発見された。

表6 日野市ファミリーサポート通信第29号  
(2020年10月)

ファミサポ活動内容	継続的な人間関係がうかがえる記述
保育園の送り迎え、食事作りの支援	ずっと付き合いが続いている(バレエの発表会へのお呼ばれ)、近くのおばあちゃん役
8ヶ月～現在小学校3年生	お誕生日の電話 お誕生日のメール
活動終了	バレエの発表会への誘い 年賀状の受領
小学1年生～現在3年目	お誕生日に招待されている
保育園へのお迎えサポート活動、ベビーカーでのお迎え～現在しっかり自分で歩くまでに成長	「いつもお迎えありがとう」のお手紙を書いてくれる

抽出した回答内容からは、依頼会員と援助会員との間に継続的関係が構築されていることが想定

される。信頼関係をもとに継続的關係が構築された後、さらに『重要他者』との継続的人間關係にまで至っているかについては、この通信の記述だけでは不明であるが、この点については、聞き取り調査の際に、日野市ファミリー・サポート・センター事務局長より「メンターが今日、信頼のおける相談相手を意味する普通名詞として用いられているのであれば、日野市には子育てを支援するメンターが点在している」という視点が示された。

### 5.2.2.3 日野市ファミリー・サポート・センターの持つ機能

#### 1) アドバイザーと地区サポーター体制

依頼会員と援助会員との關係が、単発的な援助活動で終わらずに、その後信頼關係を基に継続的人間關係が構築されるに至るには、両会員をマッチングする際の事務局の手腕が鍵になることが想定される。そこで、どのように紹介する会員を決めるかにつきアドバイザーの方に質問をしたところ、次のような回答を得た。

ファミリー・サポート・センターにはアドバイザー（たまだいら8人、たかはた4人）が設置されている。マッチングは、初回面談時の聞き取り内容から、提供会員プールの中から適当な方を選ぶのだが、その際に重要なのは、業務によって培われた経験もさることながら、地区サポーターから提供される情報である。1中学校区に1人計8人の地区サポーターが配置されて、提供会員のとりまとめ役となり、アドバイザーの補助をしている。

地区サポーターが会員に関する情報を地域内から広く集めてくる。そして、それをアドバイザーに共有することで、アドバイザーは提供会員のプールの中から適任者を選ぶことが可能になるというのだ。マッチングの成否は、アドバイザーを

補助する地区サポーターの働きによって支えられていること、そして地区サポーターとアドバイザーとの連携が重要であることがわかった。

#### 2) ファミリー・サポート・センターが担う相談機能

先行研究を調べていく中で、ファミリー・サポート・センター事業の発足当初に期待されていた機能に関する記述を発見した。

ファミリー・サポート・センター事業は、地域の子育て機能の低下等により、地域の中で孤立しがちな親に対して、子育ての情報を提供したり、子育ての悩みを聞いたりするなどの支援ニーズの増大に対し、かつて地域で助け合った相互援助活動を組織化する育児支援策の一つとして発足している（一般財団法人女性労働協会2007）。つまりファミサポは物理的サポートだけではなく、利用者への情緒的サポートや子育てに関する情報提供を行う場としても期待され発足したといえる。（伊達岡・西村 2016: 22）

この発足当初期待された「＜情緒的サポート＞、＜地域とのつながり感覚を与える＞なども『相談機能』および、＜知識の提供＞、＜知恵・コツの伝授＞、＜モデル学習＞などの『情報提供機能』」（伊達岡・西村 2016: 22）だが、このうち、情報提供機能についてはイメージできるのだが、相談機能がどのようなものとして、どのような形で発揮されるのかについては、なかなかイメージできなかった。イメージできないのは、どうやら私だけではなく、実際に利用している会員の中にもいるらしい。全国ファミリー・サポート・センター活動実態調査の質問項目15-2のファミリー・サポート・センター事業の無償化対象に対して（自由記述）には、「現在、習い事への送迎が多くなっている。サポート活動が無料のタクシー的な利用



のされ方をするのではと感じる。」「ドライな利用会員が増えてファミサポの趣旨を理解してもらえるのか不安を感じる。」「依頼会員が地域の助け合いという事業の主旨を理解せずに依頼することが増えるのではないか。」という回答があったことから、最近では、物理的サポートを行う場であるということばかりが前面に出てきてしまっているのかもしれない。

そこで、制度発足当初期待されていた相談機能とは、どのようなものを言うのかと日野市ファミリー・サポート・センター長に質問をしたところ、次のような回答を得た。

依頼があったということ、それ自体が、相談だと思っている。相談を受け、調整して、支援計画をたてるということがファミリー・サポート・センターの機能である。依頼の電話をするまでに至った背景を、いかに聞き取れるかが肝要。そのため、電話を受けるアドバイザーの果たすべき役割は大きい。

この回答は、私の想像を遥かに超えたものであった。依頼会員と援助会員の関係は、依頼日時・場所と依頼内容から、物理的サポートを行うことのできそうな援助会員が紹介され、まず初回はお試し的な意味合いも含んだ〈単発的な援助関係〉から始まる。次回も同一の援助会員に依頼を継続するのであれば、初回終了後次回依頼前に、依頼会員が同一の援助会員に依頼することとなり、それを繰り返していくうちに両者間に信頼関係が構築され、中には、育児に関する相談をするような間柄（インフォーマルなメンタリングが行われる間柄）になっていくケースもあると仮定していた私の前提が崩れたと思った。依頼の電話があったら、その依頼日時と依頼内容に応じることのできる会員を探して紹介するという、まずは物理的サポートを単発的に行う関係からスタートさ

せるわけではない。依頼の電話を受けた時から相談機能を発揮して、依頼会員の支援計画がたてられ、支援計画を遂行するために相応しい援助会員が選ばれるということなのだと思います。そうであれば、最初から依頼会員と援助会員は継続的関係を構築することを前提として、マッチングされるのである。

保育事業での依頼であれば、物理的サポートの実質は、育児支援計画の遂行としての援助行為ということになる。そして、その援助の行為者は、継続的関係を前提に育児支援計画を遂行していくのであるから、最初から依頼者にとってはメンター的な役割を担っているのではないかと思えてきた。

### 3) 提供会員の確保について

援助会員の役割期待が大きければ大きいほど、会員の確保が困難になるように思われる。全国ファミリー・サポート・センター活動実態調査結果でも、4の会員の確保についてで、会員確保のための工夫・効果のあった周知方法に関する回答が挙げられており、あの手この手で会員を確保している様子がうかがえる。そこで、提供会員の増加に苦勞している事業者が多いようだが、日野市はどうか質問をしたところ、次のような回答を得た。

提供会員をいかにして増やすかということばかりを考えていたときがあったが、今いる提供会員との関わり方を変えて、例えば相談にのることや苦情に対応する等によって、今の提供会員を大切にすることが大事である。提供会員との信頼性が増せば、ファミサポファンが増えていき、おのずと提供会員増加へと繋がっていく。日野市ファミリー・サポート・センター事業を支える提供会員は、日野市の宝であり、ファミサポ事業は〈まちづくり〉そのものである。



日野市のファミリー・サポート・センター事業は、単なる子育て等支援策の一つという位置づけで捉えられてはいない。このファミリー・サポート・センター事業という相互援助活動を支えるのは、信頼関係を基礎とした会員間の関係性であり、会員および会員間の関係性そのものが市の財産であると言える。そして、会員のネットワークが広がっていく状況には、〈まちづくり〉という言葉が確かに相応しい。

## 6 結論

### 6.1 ファミリー・サポート・センターは、メンター発見の機会を提供する機能を持つか

第2章では、アンケート調査を通じた考察により、子育てに関する悩みや不安の相談相手等としては、地域内にいる子育て経験者による支援が有効であると述べた。そして、全国ファミリー・サポート・センター活動実態調査の質問項目 1-18 のセンター活動内容の特徴および傾向(自由記述)に対する回答の中には、子育てをしている人が必要としているサポートの具体的内容とも読み取れる次のような回答があった。

- ・ 依頼会員宅で依頼会員と一緒に子育てのお手伝いをする依頼が増えた。
- ・ 依頼会員さんに一緒にいて欲しい、自宅で見て欲しいという要望が増えてきた。
- ・ 親が家事をしている間、依頼会員宅にてみて欲しいという依頼が増えている。
- ・ 依頼会員宅での預かりが多い。子どもと離れるのは嫌だけど子育ての手伝いをしてほしい人が増えている。
- ・ 母親が在宅時の育児サポートが増加。「母親と一緒に子育て」を求める方もいて周りに頼る人がなく、育児不安、社会不安を抱えておら

れる傾向がうかがえる。

ファミリー・サポート・センターへの依頼内容という点、通常は子どもの預かりや送迎が主となる(資料編に内容別活動件数を掲載)が、実は、上記のような〈保護者のサポート〉に関する依頼があるのだ。傍に寄り添って、子育てを支援する、見守ってくれる、伴走してくれるような人の存在が求められていると言える。

第5章では、全国ファミリー・サポート・センター活動実態調査結果の検討により、ファミリー・サポート・センターを通じて関係が形成された援助会員と利用会員の中には、『『重要な他者』との継続的人間関係』とも言えるような関係性にまで至っているケースが発見された。また、日野市ファミリー・サポート・センターへの聞き取り調査からは、援助会員の中にはメンターとも呼べる存在が市内に点在していることがわかった。

このように、依頼会員からの求めがあること、そして、ファミリー・サポート・センターを通じて知り合った援助会員と依頼会員がその後、『『重要な他者』との継続的人間関係』を形成する可能性があることから、ファミリー・サポート・センターは、利用会員にメンター発見の機会を提供する機能を持つと言えよう。

### 6.2 〈ありがとう・どういたしましての循環〉で〈ファミリー〉を〈サポート〉——メンタリングシステムの多世代循環を目指して——

1991年に日野市に相互援助活動の組織「女性事業協会」が出来てから30年間、日野市では全国でも珍しい家事援助をファミサポのメニューに加えて活動してきたことから、「活動は赤ちゃんから高齢者まで。一度登録したらずっと会員ですよ」と入会登録会で声をかけているそうだ。

先日、30代のときに障害のあるお子さんの見守りを依頼した会員さんがセンターにいらっしやいました。「まあ、お久しぶり」と声をかけると、「私も提供会員になれるでしょうか」と。訳を聞くと「子どもは大きくなって、1人で施設に通所できるようになったので、昼間に時間が出来ました。その時間を使って誰かのお役に立ちたい」。

センターのアドバイザーは「わあっ」と喜びの声をあげました。これこそ、日野のファミサポが目指す「ありがとう・どういたしましての循環」です。

「どこかで誰かのお世話になったら、だれかにお返しすることが自然にできる街、日野市にしていきたい」という開設当初からの思いが現実になってきました。(日野市ファミリー・サポート・センター 2021)

日野市ファミリー・サポート・センター理念〈ありがとう・どういたしましての循環〉は、「ふぁみちゃんの『ありがとう🍀 どういたしまして』“すごろく”」という形で表現されている(日野市ファミリー・サポート・センター 2021)。そのすごろくを目にした瞬間、驚いた。それは、子育て期間だけでなく、高齢者支援等含む人生のライフサイクル全般に関わるファミリー・サポート・センター事業のようなものがあつたらよいのではないかと、まちづくり研究員になってからというもの私の頭の中にモヤモヤと浮かんでいたものが、目の前にすごろくという形になって現れたからだ。赤ちゃんからスタートしたふぁみちゃんは、提供会員からの支援を受けながら成長していく。その後、大人になって子どもを出産したふぁみちゃんは、今度は自分が依頼会員として登録をする。そして、提供会員からの支援を受けながら子育て期を乗り越え、子育てが一段落したら提供会員として登録をする。やがて、ふぁみちゃんが高齢者となった

ときは、再び助けていただく番に。そのようなすごろくである。

子育ては一定期間継続するものだが、自分の経験上の記憶では、行政の支援制度は子どもの成長期間を通じて一貫して支援をしていくように構築されているというよりも、産前産後はこの制度、3ヶ月経過したらこの制度、乳幼児期はこの制度、学童期に入ったらこちらの制度というように、そのときそのときで必要であろうと考えられた支援策が用意されているような印象だった。この点、日野市では、令和4年度中に(仮称)子ども包括支援センターを設置し、妊娠中から18歳までの全ての子どもの総合支援拠点を設けるという。そして、行政を補完する仕組みとしてのファミリー・サポート・センター事業は、子育て期間を通じて、さらには、生涯を通じた家族にまつわるちょっとした困り事を地域で支援していく、まさに〈ファミリー〉を〈サポート〉するというその名にふさわしい事業として機能している。

### 6.3 三鷹市への提言

#### 6.3.1 保護者のサポートでの利用促進を

ファミリー・サポート・センターへの依頼内容には、6.1で述べたように〈保護者のサポート〉に関する依頼があることを、全国ファミリー・サポート・センター活動実態調査結果で確認したが、日野市ファミリー・サポート・センターでは、ファミリーサポート通信(2019)で次のような会員の依頼理由を紹介している。

- ・自宅です仕事をしているのですが、自宅の別室で子どもと遊んでもらいました。同じ家の中にいるので子どもの様子もわかるし、何かあれば提供会員さんと話ができるのでお互い安心できました。
- ・リフレッシュしたいと思い、思い切って子どもを預けました。夫婦でランチや美容院、買

い物など楽しんでいます。リフレッシュの後  
はとても子どもが愛おしく、また育児を頑張  
ろうと思わせてくれます！

- ・ ゆっくり入浴や家事をしたいと思い、自宅で  
保育をお願いしました。子どもと遊んでくれ  
ている様子をみながらほっとでき、時々育児  
の悩みも聞いてもらっています。
- ・ 下の子の世話に追われ、なかなか上の子と二  
人の時間が持てなかったので、下の子を預  
かってもらい、久しぶりに上の子と食事に行  
きました。上の子もとっても楽しそうで、こ  
ういう時間も大事だなと思いました。

かつて、私がファミリー・サポート・センター  
に登録していたときにこのような利用の仕方  
を知っていれば、ゆっくり入浴して髪の毛を洗う目  
的で利用をしたかったなというのが、これを読ん  
だときの率直な感想である。乳幼児を持つ親は、  
ゆっくり入浴することが難しい。そのために髪  
の毛を短くしたり、髪を洗うことを我慢したり  
したことを思い出した。

この点、三鷹市では、ファミリー・サポート・  
センター事業の利用目的の記載の仕方が、例示列  
挙というより限定列挙されているような印象を受  
け、他の利用方法をあまり想像させないように  
思った。三鷹市でも具体的な利用例を紹介して、  
預かりや送迎だけではなく、保護者のサポート等  
でも利用できることをもっと前面に出して利用  
を促してみようか。

三鷹市第2期子ども・子育て支援事業計画の基  
本方針1は「多様な主体の参画と協働による地域  
子育て環境の整備」であり、この方針に対する行  
動計画1は「地域ぐるみ子ども・子育て支援の  
推進」であり、行動計画3は「地域における新た  
な子育て人材の育成」である。そして、行動計画  
3の中で「ファミサポ事業の充実」と明記されて  
いる。また、基本方針2は「健やかに育つための

子ども・家庭支援」であり、この方針に対する行  
動計画1では「家庭の子育て力向上に向けた支援  
の充実」として「①親の育ちを支援、②子育て家  
庭と地域をつなぐ」と明記されている。行動計画  
2は「切れ目ない子育て支援の充実」として「④  
子育て支援事業の充実」と明記されている（三鷹  
市2021）。

ファミリー・サポート・センター事業を単に子  
どもの預かりや送迎を担うための事業として捉え  
るのではなく、利用会員と援助会員との間に、『重  
要な他者』との継続的人間関係が形成されるケー  
スが生じ得る事業であるという点からや、また、  
「子育てに対する地域での支え」が重要であり、  
そのためには「子育てに関する悩みについて気軽  
に相談できる人や場があること」が重要とされる  
今日、「保護者のサポート」機能を担うことができ  
るという点からも、「ファミサポ事業の充実」は、  
上記いずれの行動計画にも資するものと考えられ  
るのではないだろうか。

### 6.3.2 民間企業で実施する類似サービス 提供事業との違い

今回調査する中で、民間企業の中にも子どもの  
預かりや送迎をサービスとして提供しているところ  
があり、表面的にはファミリー・サポート・セン  
ターも同様の物理的サポートを実施していること  
から、両者の違いは何かと問われる場面があっ  
た。私自身、ファミリー・サポート・センターの  
提供会員にはなってみたいとは思っているが、民  
間企業に登録して子どもの預かりや送迎をしたい  
とは考えたことがなかったため、両者は似て非な  
るものだと思っている。民間企業においては、子  
どもの預かりを依頼する人と子どもを預かる人  
との関係は、サービスの提供者とサービスの受益者  
の関係になると思われ、提供されたサービスの対  
価としての金銭の授受がなされ、その金銭の受領  
を一義的な目的としてサービスの提供者となる人

も多いのではないかと考える。なお、サービスの質や量に応じて対価が決まると考えられるため、プロフェッショナルサービスを求めるのであれば、それ相応の対価が必要になると思われる。

一方、ファミリー・サポート・センター事業は、地域内での子育ての支え合いとして行われる相互援助活動であり、かつ、謝礼（ありがとうというほんの気持ち）としての金銭の授受があることから、有償ボランティア活動である。また、支援活動の提供会員は、「【子育て中の人を手助けしたい】、【地域の中で自分を生かしたい】、【子どもに関わることがしたい】、【自分のために役立てたい】という動機を持ち活動を行っていることが明らかになった」という先行研究がある（中村ほか 2019: 50）。通常、子育て支援というと支援を求める者の要望に焦点が生きがちな地域への貢献等を動機として活動に参加している側にも目を向けていくべきではないだろうか。5.2.2.3で述べた通り、ファミリー・サポート・センター事業を支えている援助会員（依頼会員も将来の援助会員候補である）は、まさしく地域の資源なのである。

もちろん、行政や他の医療・福祉機関との連携の程度によって、ファミサポ活動内容そのものが変化した例を挙げて、「同じファミサポ事業であっても、その地域の支援状況や環境、ニーズに応じてその活動内容や利用者の認識は大きく異なっていた」ことが先行研究で判明している（伊達岡・西村 2016）ため、各自治体でその運営実態は様々であることが想定される。そのため、ファミリー・サポート・センター事業を主として物理的サポートを提供するための事業として扱うのか、それとも、会員間の関係性を地域の資源と考え、まちづくりそのものとして捉えるのか、将来事業実施主体となっている各自治体にその選択が求められるときが来るのではないだろうか。仮に単なる物理的サポートを提供する事業としての実態しかない

のであれば、民間でのサービス提供事業者とは別個に実施主体として存続する意味が問われるのではないだろうか。

## 7 おわりに

今回の調査の終盤に、ソーシャル・キャピタルという概念の存在を知った。ソーシャル・キャピタルは、アメリカの政治学者であるロバート・パットナムの定義によれば、「人々の協調行動を活発にすることによって、社会の効率性を高めるこののできる、「信頼」「規範」「ネットワーク」といった社会組織の特徴」をいうようだ。ファミリー・サポート・センターの会員間の信頼を基礎として、「ありがとう・どういたしまして」の心によって、ファミリー・サポート・センター事業が地域内で循環している状態は、ソーシャル・キャピタルが醸成された状態というのだろうか。ソーシャル・キャピタルが豊かな地域社会と、インフォーマルなメンタリングが活発になされるような地域社会は、同じような状態をいうのだろうか。更なる好奇心が湧いてきた。

## 謝辞

まちづくり初心者である筆者の不慣れな研究活動に対して、多大なご協力をいただきました方々に、この場を借りて深く感謝申し上げます。

そして、このような機会を与えてくださった方々と、かつて原稿用紙5枚の夏休み読書感想文を書くのにも苦勞していたような筆者の拙文を読んでもくださった方々に感謝申し上げます。

### [注]

- 1) 平成 30 年度 全国ファミリー・サポート・センター活動実態調査結果（平成 31 年 3 月一般財団法人女性労働協会）

[調査対象]

「平成 28 年度子育て援助活動支援事業（ファミリー・サポート・センター事業）」を実施しているファミリー・サポート・センター 833 か所

[調査方法]

(1) 調査対象とするファミリー・サポート・センターへ調査票、および設置自治体担当部署に調査票（写）を郵送し、アドバイザーに回答を依頼

(2) 記入後、女性労働協会へ郵送による返送を依頼（郵送自計方式）

[調査期間]

平成 30 年 9 月 25 日～平成 30 年 10 月 26 日

[主な調査項目]

1 センターの概況について、2 センターの人員体制について、3 会員登録時のルールについて、4 会員の確保について、5 事前打ち合わせについて、6 センターの活動について、7 アドバイザーを対象とした研修の実施について、8 提供会員を対象とした講習会の実施について、9 緊急救命講習の実施について、10 病児・病後児の預かりについて、11 緊急時（活動中の事故や自然災害）の対応について、12 事故やヒヤリ・ハット事例について、13 利用支援について、14 活動内容について（障がいのある子の預かりについて）、15 幼児教育・保育の無償化について、16 援助活動を行う上で感じたこと（よかったこと、困ったこと）

[集計結果]

有効回答数/配布数：713 センター/833 センター（回答率 85.6%）

[文献]

株式会社インテージリサーチ、2017、『平成 28 年度「家庭教育の総合的推進に関する調査研究——家庭教育支援充実のための実態等把握調査研究」報告書』（[https://katei.mext.go.jp/contents2/pdf/H28\\_kateikyouikushien\\_houkokusho.pdf?msclkid=eb](https://katei.mext.go.jp/contents2/pdf/H28_kateikyouikushien_houkokusho.pdf?msclkid=eb)

626a4db11211ec87886401854bd162)

——、2021、『令和 2 年度文部科学省委託調査「家庭教育の総合的推進に関する調査研究——家庭教育支援の充実に向けた保護者の意識に関する実態把握調査」報告書』

（[https://www.mext.go.jp/content/20210301-mex\\_chisui02-000098302\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20210301-mex_chisui02-000098302_1.pdf)）

厚生労働省、2022、「ファミリー・サポート・センター」

（[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo\\_kosodate/kosodate/index.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/kosodate/index.html)）

一般財団法人女性労働協会、2007、『ファミリー・サポート・センター設立と運営の手引き』。

——、2019、『平成 30 年度全国ファミリー・サポート・センター活動実態調査結果』

（<http://www.jaaww.or.jp/about/document.html>）

東京都、2018、『29 年度「東京の子どもと家庭」報告書全文』

（[https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/kiban/chosa\\_tokei/zenbun/heisei29/29houkoku\\_syozenbun.html](https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/kiban/chosa_tokei/zenbun/heisei29/29houkoku_syozenbun.html)）

内閣府、2022、「子ども・子育て支援新制度」

（<https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/sukusuku.html>）

中村祥子・齋藤美紀子・中久喜町子・吉川由希子・山野内靖子・齋藤史恵、2019、「A 県ファミリー・サポート・センター事業の活動に関する実態調査——サポーターのサポート活動の現状と活動への参加動機」『青森中央学院大学研究紀要』30・31 合併号：43-52。

日野市ファミリー・サポート・センター、2009、『活動の手引き』。

——、2019、「日野市ファミリーサポート通信 第 28 号」。

——、2020、「日野市ファミリーサポート通信 第 29 号」。

——、2021、「日野市ファミリーサポート通信 第



30号」。

株式会社マクロミル・認定NPO法人カタリバ、2018、『思春期の実態把握調査 結果報告書』

([https://www.katariba.or.jp/wp-content/uploads/2018/12/913015\\_macromill\\_katariba\\_181031.pdf?msclkid=72525f27b12611ec9cad1ec6a0a9ba39](https://www.katariba.or.jp/wp-content/uploads/2018/12/913015_macromill_katariba_181031.pdf?msclkid=72525f27b12611ec9cad1ec6a0a9ba39))

三鷹市、2021、「ファミリーサポート援助会員養成講座 三鷹市の子育て支援」。

渡辺かよ子、2009、『メンタリング・プログラム——地域・企業・学校の連携による次世代育成』川島書店。

伊達岡五月・西村真実子、2016、「ファミリー・サポート・センターにおける子育て支援の実態と利用者の認識」『石川看護雑誌 Ishikawa Journal of Nursing』13: 21-32。

#### [参考文献]

公益財団法人日本生産性本部ワーキングウーマン・パワーアップ会議メンター研究会、2014、『メンタリング・ハンドブック——導入から実践』公益財団法人日本生産性本部生産性労働情報センター。

マーゴ・マリー著、宮川雅明／坂本裕司／川瀬 誠、2003、『メンタリングの奇跡』PHP 研究所。

渡辺かよ子、2018、「メンタリング・プログラムとプログラム評価：広島市青少年支援メンター制度の成果を中心に」『コミュニティ心理学研究』21(2)。

——、2015、「メンタリング・プログラムが生涯発達に及ぼす効果に関する考察：広島市青少年支援メンター制度の成果を中心に」『日本教育学会第74回大会発表要旨集録』。

——、2003、「青少年向けメンタリング・プログラムの構造的特徴と類型」『国立オリンピック記念青少年総合センター研究紀要』3。

---

#### プロフィール

末積 裕美子 (すえづみ ゆみこ)

仕事と子育ての両立を目指し、個人事業主→派遣社員→正職員→専業主婦→嘱託職員→正職員と雇用形態を変えながら試行錯誤しているうちに親子共に成長。仕事でメンタリングというものを知り、メンタリングの地域利用の可能性（子育て世代と地域の子育て経験者とが気軽に相談できるような関係性を構築する仕組みとしての利用）について研究してみたいと思い、まちづくり研究員に応募。

---

[資料 1]

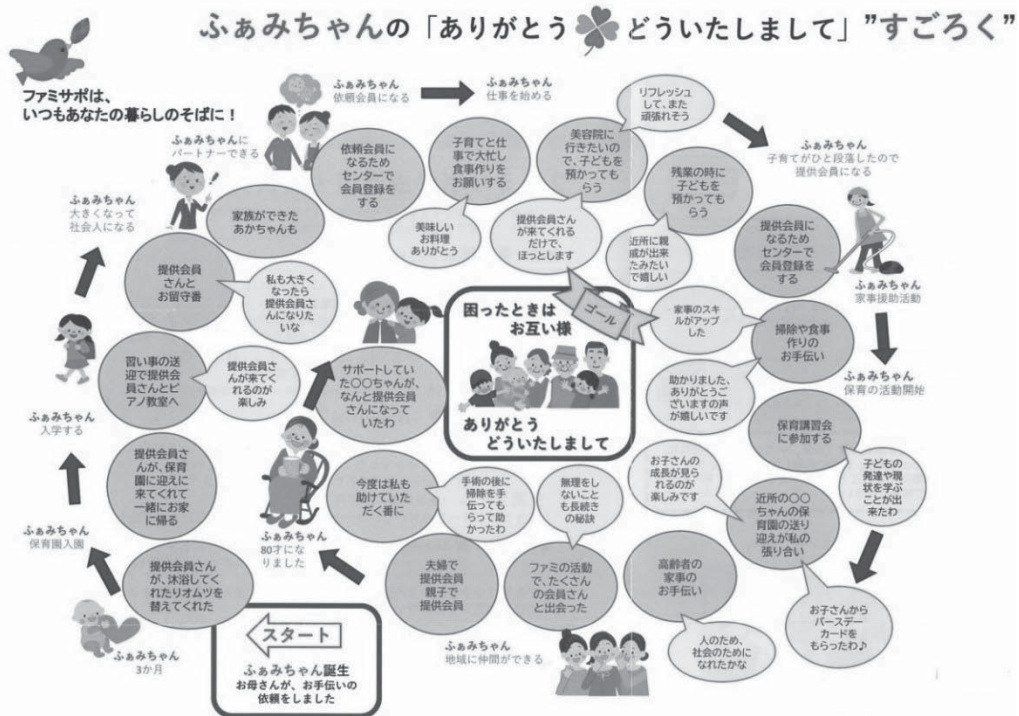
調 査 票

- ◆ 子どもの成長に伴って子育てに関する悩みは変化していききましたか。悩みが生じたときはどのように対処していましたか。悩みの対処に、市の支援策を利用しましたか。今、振り返って、当時の悩んでいた自分に一言いうとすれば何と言ってあげますか。

時 期	小学校（低学年）	小学校（高学年）	中学生	高校生
当 時 の 主 な 悩 み	問 1-(小 - 低)	問 1-(小 - 高)	問 1-中	問 1-高
悩 み の 対 処 方 法	問 2-(小 - 低)	問 2-(小 - 高)	問 2-中	問 2-高
市 支 援 策 の 利 用	問 3-(小 - 低)	問 3-(小 - 高)	問 3-中	問 3-高
当 時 の 自 分 に 一 言	問 4-(小 - 低)	問 4-(小 - 高)	問 4-中	問 4-高

[資料 2]

<ふあみちゃんの「ありがとう🍀 どういたしまして」「すごろく」>



出典：日野市ファミリーサポート通信第 30 号（2021 年 10 月）

[資料 3]

<ファミリー・サポート・センター謝礼金>

	三鷹市		日野市
月～金（午前 7 時 30 分～午後 6 時 30 分）	800 円/ 1 時間 （30 分以内 500 円）	月～金（午前 7 時～午後 7 時）	850 円/ 1 時間 （30 分以内 500 円）
上記以外の曜日・時間、祝日・年末年始	1,000 円/ 1 時間 （30 分以内 600 円）	上記以外の時間帯、土曜日、日曜日、祝日	1,100 円/ 1 時間 （30 分以内 600 円）

出典：冊子「三鷹市子ども家庭支援センター（令和 2 年 4 月改定）」と日野市ファミリー・サポート・センター「活動の手引き」（改定平成 21 年 4 月）より作成

<会員種別人数>

	全国活動実態調査 結果 713 センター 平成 30 年度	日野市 2020 年 7 月 31 日現在	日野市 2021 年 7 月 31 日現在	三鷹市 2019 年 3 月 31 日現在	三鷹市 2021 年 8 月 31 日現在
依頼会員	485,951	6,642	6,543	2,670	2,588
提供会員	118,388	618	659	243	204
両方会員	35,909	177	191	24	10

出典：平成 30 年度全国ファミリー・サポート・センター活動実態調査結果、みたかファミリー・サポート・センター活動状況としてご提供いただいた資料および日野市ファミリーサポート通信第 29 号（2020 年 10 月）と第 30 号（2021 年 10 月）より作成

<内容別活動件数（複数回答）>

1-14. 内容別活動件数	全国活動実態調査結果 713 センター 平成 30 年度		三鷹市 2021 年 3 月末	
	件数	割合	件数	割合
保育施設までの送迎	317,629	20.2%	1148	27.5%
学校の放課後の学習塾や習い事等迄の送迎	301,896	19.2%	408	9.8%
保育施設の保育開始前や保育終了後の子どもの預かり	249,205	15.9%	488	11.7%
放課後児童クラブ開始前後の預かり・送迎	247,480	15.7%	313	7.5%
保護者の就労（短期・臨時・求職活動等）の場合の援助	103,704	6.6%	124	3.0%
学校の放課後の子どもの預かり	90,368	5.7%	238	5.7%
買い物等外出の際の子どもの預かり	56,327	3.6%	103	2.5%
障害を持つ子どもの預かり・送迎など	54,951	3.5%		0.0%
保護者の病気、休養等の場合の援助	34,064	2.2%	129	3.1%
学校、幼稚園、保育園休みのときの預かり、及び援助	32,340	2.1%	48	1.1%
冠婚葬祭や他の子どもの学校行事の際の子どもの預かり	22,461	1.4%	290	6.9%
病気・病後児の預かり	5,750	0.4%		0.0%
産前・産後の育児援助等	6,472	0.4%		0.0%
早朝・夜間等の緊急時の預かり	4,604	0.3%		0.0%
保護者のリフレッシュ・習い事等の預かり	3,200	0.2%	2	0.0%
病気・病後児保育施設等への送迎	1,855	0.1%	328	7.9%
宿泊を伴う子どもの預かり	1,669	0.1%		0.0%
保護者の育児困難などの預かり			307	7.4%
登校前の預かり・送り			147	3.5%
その他	18,748	1.2%	102	2.4%
全体	1,571,918	100.0%	4175	100.0%

出典：平成 30 年度全国ファミリー・サポート・センター活動実態調査結果および、みたかファミリー・サポート・センター活動状況としてご提供いただいた資料より作成

<日野市保育内容件数ランキング>

	2018 年度	2019 年度	2020 年度
保育園・幼稚園への送迎、預かり	38%	46%	34%
保護者の用事（病気、通院、リフレッシュなど）	23%	19%	27%
学童クラブへの送迎など	14%	14%	19%
子どもの用事（習い事、学校の休み時など）	10%	13%	7%
小学校への送迎、預かり	6%	5%	9%
障がいのある子どもの援助（送迎など）	6%	3%	4%
他のきょうだいの用事	3%		
合計	4,643 件	4,511 件	3,328 件
事前打ち合わせ件数		262 件	243 件

出典：日野市ファミリーサポート通信第 28 号（2019 年 10 月）、第 29 号（2020 年 10 月）および第 30 号（2021 年 10 月）より作成

# 三鷹市における新たなリスクコミュニケーションを促進する まちづくり体制の構築に関する研究

## —リスクコミュニティ形成と「ナッジ」の役割を事例に—

中山 敬太

本稿は、三鷹市における新たなリスクコミュニケーションを促進するまちづくり体制の構築に向けた研究に関して、防災リスクコミュニティ形成及び政策手法の一つである「ナッジ(Nudge)」の役割の観点から、三鷹市やその他の自治体の事例なども参考に検討・分析を行い、三鷹市のリスクコミュニケーションを促進するまちづくりのあり方について新たな視座を示し、その必要性と可能性について検証を行った。その結果、具体的に本稿では、地方行政側の「ナッジ」による「ボランティア」活動などへの促進アプローチが、自主型リスクコミュニティ形成に繋がるリスクコミュニケーション型のまちづくり体制に対してポジティブな波及的効果をもたらす可能性があることが新たに示唆された。

キーワード：リスクコミュニケーション まちづくり ナッジ ボランティア  
リスクコミュニティ

## 1 はじめに

### 1.1 研究概要

本稿は、三鷹市<sup>1)</sup>における新たなリスクコミュニケーションを推進するまちづくり体制の構築に向けた研究に関して、防災リスクコミュニティ形成及び「ナッジ」の役割の観点から、三鷹市やその他の自治体の事例なども参考に検討・分析を行い、三鷹市のリスクコミュニケーションを促進するまちづくりのあり方を新たに提唱する。

そこで、以下では具体的に本稿における研究概要として「研究背景」、「研究目的」、そして「研究の社会的意義」について示す。

#### 1.1.1 研究背景

現代社会は、「VUCA」<sup>2)</sup>の時代と呼ばれている。地球社会で生きる我々人間は、例えば東日本大震災等の自然災害やコロナウイルス(COVID-19)などを含む不確実性の伴う環境・健康リスクがいつ生じるか否かが分からない状況下で日々生活をしている。このような予測し得ない様々なリスクが生

じる「リスク社会」<sup>3)</sup>において、不確実性を伴うリスクすら明確になっていない中で、何らかの予防的な意思決定をせざるを得ない人間社会が、いかに判断していくかが問われている状況でもあると言える。そのような状況下で、三鷹市の市民及び一自治体としてのリスク認知の向上とその機会(「場」)の創出及び拡大をしていく必要がある。なぜなら、このような不確実性リスクに最終的に対処及び意思決定するのは市民(個人)であり、その個人に一番身近な行政サービスが実質的に可能なのが市町村を含む地方自治体であるからだ。よって、リスク認知の基盤を支える「リスクコミュニケーション」の効果的な体制構築が急務となる。

確かに、この不確実性を伴う「リスク社会」において、日本という一国(ナショナル)の対応策も一定の方針等を示す上では重要になる。しかし、その一方で自治体(三鷹市を含む)単位におけるリージョナルな対応策も市民側が直接行政サービスに接するという観点で、当該実効性を担保する上でも重要な視点となる。また、リスクコミュニケーションを通じた新たなまちづくり計画やリス



クコミュニティ形成も今後より一層重要になってくるローカルなアプローチである。

### 1.1.2 研究目的

そこで、本稿では、まず三鷹市の現況をインタビューの調査内容等を踏まえた上で、三鷹市のリスクコミュニケーション体制等(リスク行政体制を含む)の問題・課題やグッド・ガバナンス要素を明らかにし、今後の非常時を含め平時におけるリスクコミュニケーション体制に関して新たな視座を示す。その上で、次に市民側の実質的なリスク認識向上に繋がるリスクコミュニティ活動等(おやじの会の「防災キャンプ」など)を検討し、地方行政側の「ナッジ」による「ボランティア」活動などへの促進アプローチが、自主型リスクコミュニティ形成にも繋がるリスクコミュニケーション型のまちづくり体制の必要性を提唱するなど、リスクコミュニケーションのデザイン(「場」のデザインを含む)によってまちづくりを行い、平時リスクコミュニケーションによるリスク認知力の向上と積極的な「市民参加」がもたらす効果の検討に関して、最終的に三鷹市独自のリスクコミュニケーションを通じた新たなまちづくりのあり方を提言したいと考える。

### 1.1.3 研究の社会的意義

この「リスク社会」において、本稿で検討するような「リスクコミュニケーション」や「ナッジ」を伴う「まちづくり」をキーワードとする先行研究は限定的であり、リスクコミュニケーションに主眼が置かれている先行研究は比較的多いものの、関連する「まちづくり」と「ナッジ」により着目した研究は少ない状況である<sup>4)</sup>。少なくとも日本のフィールドにおいて、市民等を巻き込んだ「三鷹市」の平時を含むリスクコミュニケーションを伴う新たなまちづくり体制に関する先行研究は見当たらず、関連する研究の希少性や学問的価値を見出すことができる。また、同時に、三鷹市の効果的なリスク行政の政策基盤形成やリスクコミュ

ニティ政策に関する研究を行うことは、不確実性を伴うリスクに一自治体として対処をしていく社会において、その研究の社会的意義を見出すことができる。

## 1.2 問題の所在

本稿では、上記でも示したような VUCA の時代において、特に不確実性を伴うリスクに対して、限られた情報源の中で何らかのリスク意思決定をせざるを得ない状況下において、今後まちづくりのあり方(アプローチ)も変革が求められている。多くの地方自治体で取り組まれている防災・防犯に関する施策等に着目し、自治体(三鷹市)及び市民のリスク認知力を含むリスク対処力の向上を目的とするリスクコミュニケーションを伴うまちづくりのあり方を問い、その可能性を探ることが本稿における本質的な問題となる。具体的な問題の所在としては、まず本稿のフィールド対象地域である三鷹市におけるリスクコミュニケーションの現状はどのようになっているのか、その背景にある問題や課題は一体何が考えられるのかを挙げることができる。また、防災・防犯に関する三鷹市の具体的な取り組みに関して、一見して意識的にリスクコミュニケーションの考え方を取り入れているように見えるケースでも、無意識的かつ実質的にリスクコミュニケーションの事例に繋がっている場合もあり、その具体的な検証を進めることでリスクコミュニケーションを伴うまちづくりのあり方に関する本質的要素を見出せる可能性がある。その他、三鷹市の当該関連分野の具体的な施策や取り組みを検証することで、その改善点や波及効果等が一体どこに見出すことができ、追加的にどのようなアプローチ(「ナッジ」によるアプローチを含む)をしていくことで、リスクコミュニケーションを伴うまちづくりを実現することができるのかという問題が存在する。

## 2 三鷹市におけるリスクコミュニケーションの現状と課題

### 2.1 三鷹市のリスクコミュニケーションの現状

まず、三鷹市のリスクコミュニケーションの現状を把握する上で、上記で示してきた「リスクコミュニケーション」とは何かが問題となるが、具体的に世界的に統一化された定義は定まっていない傾向がある。参考になるリスクコミュニケーションの定義としては、「リスクのより適切なマネジメントのために、社会の各層が対話・共考・協働を通じて、多様な情報及び見方の共有を図る活動」(文部科学省安全・安心科学技術及び社会連携委員会 2014)、「個人と集団あるいは組織間の情報と意見の相互交換過程」(National Research Council 1997)、そして「リスク(risk)に関する情報を伝達し、皆がその情報を共有することでリスクに関する常識(共通の知識)を作り上げてゆくこと」(海保・宮本 2007: 30)などを挙げることができる<sup>5)</sup>。ここで重要な点としては、リスクコミュニケーションは、「双方向性」がキーワードになり、最終的に統一的な意見や決断(意思決定)までが求められておらず、そのプロセス自体に主眼が置かれているということである。

三鷹市のリスクコミュニケーションの現況を把握する上で、まず指摘できることは三鷹市HPをはじめとするインターネット上で確認できる三鷹市側から様々な報告資料や方針施策等で「リスクコミュニケーション」という概念が用いられていない点及び過去から現在にかけてリスクコミュニケーションの普及活動の事例がほとんどない点を挙げることができる。確かに、集会等の小規模な集まりで個別的に開催される当該テーマに関するワークショップやセミナー等のイベントは存在する可能性もある。しかし、広範囲に地域住民に周知する形式で募る参加型のイベントを含む取り組みは過去に開催された事例は見つからない状況もある。これは、次項で示す問題で提示する「①自

治体としてのリスクコミュニケーション普及活動がされていない」点や「③平时间段における自治体と住民・市民側との双方向のリスクコミュニケーションの場(機会)の少なさ」も示していると言える。(①③に関連)

次に、三鷹市側のリスクコミュニケーションの一つのツールに三鷹市の「安全安心メール」がある。これは三鷹市役所のHP等からメルマガ登録をすることにより、定期的に発信される一種のコミュニケーション・ツールとしてのリスク情報配信機能(リスク共有プラットフォーム)である。この三鷹市の「安全安心メール」は効果的なツールだと一定の評価ができるが、私自身も登録住民として当該メールを拝見しているが、ここ数か月のメール配信内容はその大半が市内での声かけ等による不審者や特殊詐欺の被害情報となっており、発信者専用のメールで関連部署や警察等の緊急連絡先は記載があるものの、双方向のリスクコミュニケーション・ツールとしては未だ課題が残る点が多いと考えられる現状がある。また、詳細は後述するものの、三鷹市の「安全安心メール」は少なくとも三鷹市の人口に対する当該登録者数は極めて少なく、次項の問題で示す「④三鷹市に関わる住民・市民側のリスクコミュニケーションの認知不足」や「⑥住民・市民側と三鷹市(自治体)の間のリスクコミュニケーションによるリスク共有・対策の仕組みづくりができていない点(市民を巻き込んだ仕組みづくり)」などが指摘できる状況であると考えられる。(④⑥に関連)

そして、「三鷹市行政機構図(令和3年4月1日現在)」(三鷹市 2022b)からも分かるように、総務部安全安心課が部署として設けられていることは重要な位置づけとして評価ができるものの、リスクコミュニケーションの対象事例としては、防災、防犯(治安)、健康リスク、環境保全(ごみ対策を含む)、生活福祉などと多岐に渡る分野になるため、より横断的な組織体制構築が求められる。これは、三鷹市という一地方自治体の問題でもあり、とともに、広義的には国家行政組織における縦割

り行政の弊害としても捉えることができる。

他自治体の事例になるが、川崎市は、現行政組織体制として、総務企画局に紐づく組織として「危機管理室」を設けている（川崎市 2022）。その役割としては、10 項目示されているが、「危機に係る調査、計画及び調査」、「国民の保護に関する計画」、そして「危機に係る訓練及び意識の啓発」などが挙げられている。このことから自治体に応じて、危機管理やリスク対策に対する組織体制やその機能が異なることが分かる。特に、川崎市の危機管理室の「危機に係る訓練及び意識の啓発」は注目に値する。具体的には、「川崎市化学物質に関するリスクコミュニケーションを進める会」や「川崎市『化学物質と環境』市民向けセミナー」を毎年開催するなど（市民向けや事業者向けのセミナーも開催している）（川崎市 2022）、少なくとも三鷹市と川崎市という自治体間でも「リスクコミュニケーション」に対する認識及びその活動実績数に大きな違いが生じている。確かに、三鷹市と川崎市では、同市内の工場立地等の数が異なることも上記違いが生じている要因であると考えられるが、「化学物質」という一つのテーマだけでもリスク認識やリスクコミュニケーションの平時での取り組みの違いが生じている。化学物質に関してだけでも、三鷹市では調布市と独自でごみの焼却施設（ふじみ衛生組合）を保持しており、上記のような化学物資排出関連のリスクコミュニケーションも一定重要性をもつと考えられる。このことに鑑みると、次項の問題で示す「②三鷹市全体（部門間の横断的連携を含む）のリスクコミュニケーション体制の構築ができていない」点や「⑤三鷹市にとってリスクコミュニケーション体制構築が優先課題としての位置づけられていない点」などが想定できる課題として挙げるができる。（②⑤に関連）

## 2.2 三鷹市のリスクコミュニケーションの課題

上記で示した三鷹市におけるリスクコミュニ

ケーションの現状を踏まえ、以下では三鷹市のリスクコミュニケーションの課題や問題点について改めてまとめ示すことにする。

三鷹市のリスクコミュニケーションの課題は、三鷹市における住民・市民を巻き込んだリスクコミュニケーション体制の脆弱性である。

具体的には、以下のような三鷹市の市民を巻き込んだ双方向のリスクコミュニケーション体制の問題等があると考えられる。例えば、一つの予測的な事態としては、平時におけるリスクコミュニケーション体制の脆弱性が、もし何らかの緊急事態（非常時）になった際に当該リスクコミュニケーションが機能しなくなる可能性を示していることを意味する。なお、以下に示す上記で検討してきた現状に対する当該問題は一部派生的な仮説も含まれる。また、上記のような三鷹市のリスクコミュニケーションの脆弱性によって生じた具体的な事件や事例等は現時点では把握ができていない状況である。

- ① 自治体としてのリスクコミュニケーション普及活動がされていない（普及活動）
  - ② 三鷹市全体（部門間の横断的連携を含む）のリスクコミュニケーション体制の構築ができていない（自治体側の体制構築）
  - ③ 平時段階における自治体と住民・市民側との双方向のリスクコミュニケーションの場（機会）の少なさ（機会創出）
  - ④ 三鷹市に関わる住民・市民側のリスクコミュニケーションの認知不足（認知向上）
  - ⑤ 三鷹市にとってリスクコミュニケーション体制構築が優先課題としての位置づけられていない点（重点課題・優先事項）
  - ⑥ 住民・市民側と三鷹市（自治体）の間のリスクコミュニケーションによるリスク共有・対策の仕組みづくりができていない点（市民を巻き込んだ仕組みづくり）
- 自治体のリスクコミュニケーションに地域社会の積極的関与がなされていない点  
これら上記で示した問題は、置かれた立場や利

害等が異なると当該問題の受け取り方やその認知（解決のための優先順位付けを含む）も異なっており、単体の問題として存在するのはまれであり、他の諸問題や問題群の原因や結果であったりするなど複雑に関連し合っている傾向がある<sup>6)</sup>。

### 2.3 三鷹市のリスクコミュニケーションの今後の展望と課題解決に向けた可能性

上記「三鷹市のリスクコミュニケーションの現状と課題」を踏まえ、以下では当該課題解決に向けた可能性と三鷹市のリスクコミュニケーション体制の今後の展望を示したい。

まず、上記で示した問題や課題を全て解決する解決策はなく、リスクコミュニケーションという性質上、自治体(三鷹市)と地域社会(市民・住民)との信頼関係構築には一定の時間を要することにもなり、川崎市の事例にもあるように、リスクコミュニケーションそのものを啓発するイベントやセミナーである必要はなく、住民や市民が関心を持っている事例問題等をテーマに掲げるなど、その上で平時におけるリスクコミュニケーションの活性化が、非常時におけるリスク対応を効果的にさせることを理解してもらうきっかけづくりになる。

川崎市が少なくとも化学物質関連のリスクコミュニケーションのセミナーを年に1回定期的に開催しているのに対し、三鷹市ではその他分野を含めそのような事例がない点を認識し、平時において住民や市民を巻き込んで双方で創り上げていくリスクコミュニケーション体制の構築が求められると考える。

また、三鷹市の組織体制に関しては、上記課題を踏まえ、先に示したようにリスクコミュニケーションが多面的な諸問題に関わるため、例えば広報室等の一部の組織に横断的なインナーコミュニケーション機能を担保する「リスクコミュニケーション対策室」などを設置することも当該領域で円滑に行政推進をする上では必要不可欠な体制づくりではないかと考える。当該部署が率先して、三鷹市で抱えるリスク諸問題に対して、話題提供

やテーマ設定をして平時段階からワークショップ等のイベントを開催して普及啓蒙活動を通じて、市民・住民のリスク認知及び共有の場としてリスクコミュニケーションが実施される自治体主導の住民参加型モデルが、今後の様々な「リスク社会」を生き抜く中で重要なアプローチになるのではないかと考える。

その上で、平時におけるリスクコミュニケーションの重要性をその意義とともに広く普及・啓蒙していくためにも、今後はより一層積極的かつ当事者意識をもった住民・市民を巻き込む仕組みづくりやネットワーク構築、そして住民・市民側からの主体的な当該普及活動の活性化や推進が行われるような社会実装が求められていると言っても過言ではない。

## 3 三鷹市における事例検討

### 3.1 三鷹市「おやじの会」

#### 3.1.1 三鷹市「地域防災計画」と「おやじの会」の位置づけ

まず、三鷹市では、2017年3月に「三鷹市地域防災計画」の改定が行われ、「三鷹中央防災公園・元気想像プラザ」の建設・運用開始に伴い、同施設を三鷹市の災害対策本部拠点として位置付け、同市の災害対策本部機能の更なる強化と2013年6月の災害対策基本法の改正を踏まえた当該防災計画を構築する（三鷹市 2017）。

「三鷹市地域防災計画」において、市民と地域の防災力向上の目標として、「コミュニティ創生の一環として、地域のつながりから生まれるコミュニティ防災を推進する」、「自主防災組織の災害対応力の強化、防災マニュアルの作成、災害時要援護者に対する地域協力体制の確立、自主防災組織の拡大を推進し、自主防災組織の活動の充実・強化を図る」、「日頃の近所付き合いや身近な仲間づくりを進め、災害時に活かせる関係を築いていく」、「平常時の活動団体・グループの防災活動への参加促進を求め、市民防災力の強化を図る」、そして、



「コミュニティ・スクール委員会、PTA、おやじの会等と連携し、学校を核とした地域防災力の強化を図る」などが掲げられている（三鷹市防災会議 2017: 33）。

### 3.1.2 「おやじの会」の防災ネットワークと平時リスクコミュニケーション

そこで、上記「おやじの会」等に焦点を当て、三鷹市のコミュニティ防災や防災ネットワークの取り組みなどを概観する。

前提として三鷹市では、市内 7 つのコミュニティ住区<sup>7)</sup>が設けられており、各々当該地域コミュニティごとに様々な活動をしている。その中で、市内 7 つのコミュニティ住区ごとに三鷹市の各消防団による総合防災訓練が行われている。また、三鷹市では、この 7 つのコミュニティ住区ごとに自主防災組織を編成しており、町内会等がその組織の基盤となっている重要な役割を担っている。その中で具体的な事例として、上記でも示した「おやじの会」について紹介をしたい。

三鷹市では、小学校の学校区において、そのほとんどで小学校に通う児童の父親が有志で「おやじの会」を結成して、小学校における学校生活では経験できないことを「おやじ」たちが伝え体験させるということをモットーに活動をしている。その中でも 2003 年から自主的な活動をしてきた三鷹市立第五小学校の「おやじの会」は、三鷹市内の他小学校の先駆けとなっている。この「おやじの会」で特に注目したい取り組みとして、「防災キャンプ」を採り上げたい。なぜなら、この「おやじの会」及び「防災キャンプ」の取り組みが防災ネットワークを築き上げ、地域コミュニティ形成の重要な起点となり、地域活性化に繋がっているからである。

「おやじの会」は、主に独自で Twitter や Facebook などのソーシャルネットワーク (SNS) を通じて普段連携やコミュニケーションを取り、年間を通じて様々なイベントを企画運営している。その中でも夏休みを利用して親子が学区内の小学

校に、災害時の学校を想定して学校内の体育館や校庭にテントを張り、子供たちを宿泊させ、野外炊事や防災訓練などを行う活動である「防災キャンプ」は毎年実施している事業である<sup>8)</sup>。この「防災キャンプ」は「楽しく防災」をテーマに、自由参加にも関わらず、学校区により違いは出るものの、全校生徒の約 9 割を超える参加率で、父親の参加人数も 100 名以上が参加をする規模で実施されている。上記のような参加率の高さは、「防災キャンプ」の実施に際して、「おやじ」たちが当該イベントの開催される何日も前に自主的に集まり準備をするなど、普段から普及活動や告知などもしており、いかに参加する子どもたちを楽しんでもらうか真剣に大人(おやじたち)が考えているイベントだからである。そのため各家庭においても、子どもたちもその大人(おやじ)の普段の背中を見て生活しているためだと考えられる。

このような「おやじの会」の取り組みは、上記「防災キャンプ」を通じて参加する子どもたちはもちろんのこと、その父親ら自身の防災力の向上にも繋がっており、大多数の炊き出しやテント設営などを行うことによる防災資材・機材の活用能力の向上にもなっていると評価されている（三鷹市総務部防災課 2015: 11）。

上記で示してきた「おやじの会」の「防災キャンプ」は、「普段から慣れ親しんでいる校舎で、顔見知りの友達やオヤジたちと一緒に非日常的な学校宿泊体験を行うことで、子どもたちは災害時への対応力を着実に身に付けており、東日本大震災の時にも、子どもたちは「防災キャンプみたいだね」と、とても落ち着いた行動をとる」ことができたとされており、また当該震災時には「日中の発災にもかかわらず、近隣のオヤジたちがいち早く学校に駆け付け、炊き出しや宿泊に備えた準備など手際よく行い、防災キャンプで培ったノウハウを大いに発揮」したと評価されている（三鷹市総務部防災課 2015: 11）。

上記を鑑みると、この「防災キャンプ」は東日本大震災が起きる前に地域コミュニティである



「おやじの会」が中心に防災ネットワークを構築し、親子や地域住民が自ら参加型イベントを通じて「防災」という切り口で平時のリスクコミュニケーションを実施していたと言える事例である。この「おやじの会」は、決して三鷹市(行政側)からの要請で形成された地域コミュニティではなく、自主的なネットワークを通じて形成され、それが防災ネットワーク機能を発揮し、「防災キャンプ」というイベントを媒体として当該ネットワークの強化と拡大に繋がり、良いスパイラルを構築している。

被害を減らす防災まちづくりをどう進めていくかという観点<sup>9)</sup>で鑑みた際にも、上記のような市民の世代間を越える「防災キャンプ」という活動を通じた平時におけるリスクコミュニケーションは様々な防災活動の基盤になる。この「おやじの会」の取り組みは、「平常時から地域の中の若い世代同士のネットワークを築くとともに、子どもたちとオヤジたち一人ひとりの防災力向上につながり、地域全体の共助の防災力強化に大いに貢献」(三鷹市総務部防災課 2015)している。

その他、三鷹市では地域の防災を考える「地区連絡会」が設けられており、「防災まち歩き」と称する防災意識や視点をもって自身が居住・生活をしている地域を再認識するイベントや「防災広場」の存在や意義を周知する取り組みなどが積極的に行われている。上記「おやじの会」を含め町会等が未組織の地域における防災ネットワークづくりの取り組みは、東京都の「地域防災力向上モデル地区事業」として認定される状況である。

上記でも示したように、「おやじの会」の「防災キャンプ」を事例に鑑みても、一種の地域コミュニティがイベントを通じて、防災ネットワークを形成し、それが結果的に平時におけるリスクコミュニケーション機能を担っていると評価できる取り組みは、その派生的効果として、市民個人及び地域全体の防災対応力の向上に繋がっており、追加的かつ副次的な様々なネットワークが更なる地域活性化への起爆剤になり得ると言える。また、

このような取り組みは、地域コミュニティの様々な「気づき」を促す働きがあり、平時からの防災意識の重要性が地域全体の共通認識・共通基盤となる。

このように、この「おやじの会」が主体的に開催する「防災キャンプ」などのイベントで新たな地域コミュニティが確立されたり、よりその関係性構築が深まったりすることで、「防災キャンプ」そのものが世代間交流を越えた地域活性化への取り組みであるものの、これを契機に更なる自発的な市民参加型のイベントやワークショップ等を通じて、地域活性化の推進及び新たな地域コミュニティやまちづくりの形成に繋がっていくことが期待できる。

### 3.2 三鷹市の他の諸事例及び諸外国の事例

上記で示した三鷹「おやじの会」以外の他の諸事例についても示す。具体的には、三鷹市の「安全安心メール」、「わんわんパトロール」、「ジョギングパトロール」、そして「安全安心・市民協働パトロール」の事例を取り上げ、平時リスクコミュニケーションと関連性についても触れて検討をする。

なお、本事例を示すに際しては、三鷹市へのインタビュー<sup>10)</sup>内容や「三鷹市生活安全推進協議会」の議事録を参考にする。

まず、三鷹市の「安全安心メール」に関しては、基本的に当該メール配信を希望する市民等の所定の手続きを経て情報発信されており、「行政が配信する『正確な情報』を提供することを主眼にしており、事件などの案件については、三鷹警察署から、情報の確認をとったもののみ配信」(三鷹市 2021: 4) がされている状況である。三鷹市へのインタビュー調査(2021年10月7日)を実施したヒアリング内容によると、現在の「安全安心メール」の登録者としては、5,756名の登録がされている状況(2021年3月)であり、主に子供をもつ保護者や高齢者がその中心になっている現況がある<sup>11)</sup>。令和元年(2019年)の安全安心メールの配信数は154件、令和2年(2020年)は181件、そして令和3年(2021年)は10月20日までに既に182件が配

信されており<sup>12)</sup>、経年的に当該配信数は増加傾向である。具体的な配信内容の内訳としては、令和3年(2021年)において、「特殊詐欺」が74件、子どもなどへの「声かけ等」が19件、「防災情報」が6件、そして「その他」58件はその大半がCOVID-19に関する緊急事態宣言やまん延防止等重点措置等の普及・広報内容になっている状況である(三鷹市 2021: 4, 三鷹市総務部安全安心課 2022)。なお、令和元年(2019年)の「特殊詐欺」は77件、「声かけ等」は11件、令和2年(2020年)の「特殊詐欺」は117件、「声かけ等」は18件と経年的に増加しており<sup>13)</sup>、他と比べても高くなっているのが三鷹市の特徴であると言える。このように、三鷹の「安全安心メール」は行政側からのみの、より「正確な情報」<sup>14)</sup>を市民に伝えるための手段になっていることが分かる。

次に、「安全安心・市民協働パトロール」は、令和3年(2021年)3月31日段階で、「市民協働パトロール」には町会・自治会等の56団体・1,468名の登録・参加、「わんわんパトロール」には547名・608頭、「ジョギングパトロール」には123名が登録及び活動されており、三鷹市内を中心とした事業所にも「安全安心パトロール中」というボディパネルを貼った車両等でパトロールを実施しており、34団体338事業所・1,378台が登録・活動中である<sup>15)</sup>。具体的に、「わんわんパトロール」は平成25年(2013年)5月から活動がスタートし、そのきっかけとしては三鷹・大沢地区で自主的に活動をしていたのを三鷹市として採り上げ拡大させた背景があり、年1回の犬等の予防接種のお知らせ等で普及・啓発活動をしている状況である<sup>16)</sup>。また、「ジョギングパトロール」に関しては、平成30年(2018年)7月にスタートし、個人単位で参加が可能で、地域貢献ができ、気軽さと様々な制約がないことが重要なポイントになる<sup>17)</sup>。「わんわんパトロール」や「ジョギングパトロール」も「ながら活動」、すなわち、犬の散歩やジョギング等の何かをしながら同時に防災・防犯に関連する地域貢献ができ、その気軽さと自分自身が活動できる

時間に自身のペースで参加することができる仕組みが重要であるとされている<sup>18)</sup>。その一方で、町内会での参加(参加人数を含む)が頭打ちになっており高齢化が進んでいることから<sup>19)</sup>、いかに新たな市民に参加してもらうか、そしていかに若い世代に参画してもらうかが今後の課題になっている状況である<sup>20)</sup>。このような普段日常で行っている習慣化された行動を通じて、防災・防犯関連のまち(三鷹市)の問題点や課題を発見して市に連絡・報告等を行う活動は、まさに平時リスクコミュニケーションの一種であり、その基盤を支えるリスク情報の効果的な取得に大きく貢献していると考えられる。

その他、デンマークでは、市民は「まちを公共の場ととらえ、その『利用者(ユーザー)』として、またアイデンティティをもったコミュニティの成員としてかかわる」(小池・西 2007: 61)ことが一般的である。具体的に、『利用者』とは、一方でまちから必要なさまざまな便益を受け取る『消費者』『顧客』でありながら、他方で、自分たちの要望を出し、討議し、公的決定に参加する市民の役割をも兼ねており、このように「二重の役割を担い、必ずしもデンマークの『国民』の枠に限定されない『利用者』のつくる生活の公共性が『共同市民性』であり、そこにまちづくりの新たな共同アイデンティティが構成され、愛着の源となっている」と指摘されている(小池・西 2007: 61)。このような「共同市民性」からもたらされる新たな共同アイデンティティの形成が愛着の源となっている点は、三鷹市のリスクコミュニケーションを促進するまちづくり形成にも参考になる点ではないだろうか。

## 4 三鷹市における新たなリスクコミュニケーションを促進するまちづくりの可能性

### 4.1 三鷹市で効果的な平時のリスクコミュニケーションを促進する体制の検討

東日本大震災の発生以後、今まで以上により市

民と地域コミュニティの防災意識が高まっている中、上記でも示したように個々人の防災力及び地域防災力の向上が求められる社会において、三鷹市「おやじの会」の「防災キャンプ」などの事例は防災ネットワークの構築を通じて地域コミュニティ形成がなされ、結果的に大震災時の市民が適切かつ冷静沈着な行動に移すことができたという意味で、平時リスクコミュニケーションの機能を担っていたと言える事例である。

「おやじの会」の「防災キャンプ」を含め上記のような取り組みでは、イベント活動をしている主体の住民及び地域コミュニティは、その取り組み自体が「リスクコミュニケーション」機能を有しているという意識はなく、またはそれを積極的な認知の下で各種活動を実施している状況ではない。しかし、実質的に防災に関するリスクコミュニケーションを実態として行っている事例と評価でき、震災後の市民の意識変化や行動変容にも繋がっていることに鑑みると、防災等の安全・安心まちづくりに際して、市民の自発的コミュニティ形成に伴う「防災キャンプ」などの市民参加型イベントは、一種のリスクコミュニケーションの効果を担保する取り組みになるのではないかと考える<sup>21)</sup>。

安全・安心まちづくりに関しては、「東京都安全安心まちづくり条例」の「基本理念」(第2条)、「都民等に対する支援」(第8条)、そして「情報の発信及び共有」(第9条)でも、犯罪及び事故の防止の観点からではあるが、「自主的な活動の推進」が規定されている。「おやじの会」の「防災キャンプ」のような地域コミュニティ形成(上流)から実際の防災活動の一環としたイベント企画・運営(下流)までの市民参加型の自主的な活動が、地域全体の防災力強化に繋がり、当該活動を通じて派生的に地域活性化になるサイクルは、多くの地方自治体への準用や今後の市民を巻き込んだ自主的参加型のグッド・ガバナンス<sup>22)</sup>へのきっかけを提供するものであったと言える。

また、三鷹市役所とアビームコンサルティング

社の共同プロジェクトで「三鷹市役所 ICT 事業継続計画 (BCP) 策定プロジェクト」が2010年4月から2011年3月にかけて実施された(アビームコンサルティング株式会社 2011)。地方自治体の普段の行政サービスは市民生活に直結するだけに、より実効性のあるICTを用いたBCP策定は重要になる。このICTを活用したBCP策定には、リスクや当該対策の優先度、そして行動手順を可視化し実効性のあるBCPにしなければならない。ある意味、優先業務の選定がICT-BCP策定の方向性を決めることに繋がることを意味している。また、市民などを巻き込んだ参加型のリスクコミュニケーション体制の構築に当たっては、SNS等をより一層活用したシステム化や取り組みの工夫も今以上に求められるのではないかと考えている。この点、三鷹市が2022年に策定した「みらいを創る三鷹デジタル社会ビジョン」(三鷹市 2020)において、「デジタル技術を活用した安全・安心な生活環境の実現」にて平時及び非常時の防災・防犯等に関するより具体的な施策等の方針が掲げられている。

自治体側が把握できていないリスク等を含めリスク要素の可視化に取り組むためにも、上記で展開してきたように、市民を含む地域社会がより当事者意識をもって主体的かつ積極的に関与する平時のリスクコミュニケーションがより一層重要性を増す時代が既に到来しているのではないかと考える。また、少し捉え方が異なる可能性もあるが、一地方自治体の地域計画の一環として平時等におけるリスクコミュニケーション構築に対して重要なアクターである市民等を巻き込んで体制づくりをしていく上では、コミュニケーション・ツールとしての「情報」に留まらず、リスク「情報」としての認知の仕方やその伝え方、また当該情報の取り扱い・工夫やその重要性がより一層増していくのではないだろうか考える<sup>23)</sup>。

#### 4.2 自主型リスクコミュニティ形成と「ナッジ」の検討

ここでは、上記でも示してきた自主型リスクコ

コミュニティ形成の良い事例でもある三鷹の「おやじの会」の内容を踏まえ、近年注目されている「ナッジ(Nudge)」の考え方に触れ検討を進めていく。

そもそも、新たなコミュニティ<sup>24)</sup>形成の基盤となるものは一体何かという問題が生じる。この点、「コミュニティ施設とその管理運営」、「住民運動とパブリックの形成」、「参加、主体化、人間化」、そして「ボランティア活動とコミュニティの形成」の4つの柱が指摘されている(山本編 1982: 200)。特に、「コミュニティ施設とその管理運営」に関して、三鷹市におけるコミュニティ形成では、「プラン作りから管理運営まで、すべて住民の手で行われ、コミュニティ活動の企画、実践とともに、幅広い参加と触れ合いを求めながら住民の主体性の確立を図ろうとして」おり、コミュニティセンターが「真に地域住民に親しまれ愛着のある施設として管理運営されるようにしていくため、センターのプランづくりの段階から市民の参画を求めて」

(山本編 1982: 208) きた経緯がある。このような「コミュニティ施設の住民による自主管理を広め、押しすすめていくにあたっては、住民による自主管理の意義なり利点なりについての、より深められた意見の交換なり認識が、住民一人ひとりのなかにも広げられていくことが必要となる」とされており、「これらの過程のうちでこそ、施設を媒介としての新しい交流が広がり、活動が盛り上がり、組織づくりが進められ、市民性や公共性が育成され、そして真のコミュニティづくりの基盤が強められていくものとなる」(山本編 1982: 208-9) とされている。

また、新たなコミュニティ形成の基盤となり得る担い手・方法として「ボランティア活動」も注目・期待されており、「コミュニティづくりの主体はあくまで住民(市民)」であり、「その目標とするところは、男、女、障害者、老人、子どもたちが共に学び、共に働き、共に支えあって生きていく共同的、連帯的なコミュニティ」で、「このコミュニティづくりの中核になっていくのがボランティア」であるとされている(山本編 1982: 225)。こ

のボランティア活動の内容を踏まえて考えると、上記で既に検討を進めてきた三鷹「おやじの会」もボランティアとして活動がスタートして、その取り組みの一環である「防災キャンプ」等がリスクコミュニケーションの機能を担保し、結果的にリスクコミュニティ形成に繋がっている事例である。

そこで、なぜ人々は「ボランティア」活動に参画しようとするのだろうかという漠然とした疑問が生じる。この点に関して、「ナッジを含む行動インサイトを用いたアプローチは、法律、税、補助金に次ぐ第4の政策手法」<sup>25)</sup>として日本をはじめ世界の各国政府や地方自治体が近年注目を集めている「ナッジ(Nudge)」の考え方と関連付けて検討をすることで、今後の不確実性を伴うリスク行政等におけるアプローチ手法や自主的なリスクコミュニティ形成に繋がる新たな視座を示すことができる。と考える。

「ナッジ」とは、提唱者であるセイラーとサンステーン(Thaler & Sunstein)によると「選択を禁じることも、経済的なインセンティブを大きく変えることもなく、人々の行動を予測可能な形で変える選択アーキテクチャーのあらゆる要素」であり、「限りある認知資源ゆえ最適な決定や行動をし損ねることのある我々を、そつと後押しして状況に気づかせ、ふさわしい決定や行動に導くための方策」であるとされている(白岩ほか 2021: 29)。アメリカやイギリスから発展していった「ナッジ」が日本<sup>26)</sup>をはじめとする国際社会の各国や地方自治体等で注目を集めているのは、上記で示したような今までの政策手法としての法律(条例等を含む規制措置)、税金、そして補助金などは、その制度化に際して各種ステークホルダーとのやり取りや意思決定プロセスによる手続等を経る必要があり、様々な行政資源の投下を含む行政コストが掛かるが、「ナッジ」による政策手法では上記3手法とは異なり、相対的に当該アプローチに際して行政コストが軽減され、迅速性も担保できる点などがその背景として挙げられる。



自然災害や COVID-19 などを含む不確実性を伴うリスク社会の中で、より多くの市民を巻き込みリスクコミュニケーション型のまちづくりを実現する上で、確かに三鷹市を含む地方行政の方針や施策等をトップダウンで実行することも1つのアプローチである。しかし、様々な行政資源等の有限性及び取り組み・活動の持続可能性の観点から、むしろ今後地方行政側に求められるアプローチとしては、上記で示した「ナッジ」、すなわち「そつと後押しして状況を気づかせる」アプローチによる市民による自主型リスクコミュニティ形成とその活動への後押しになるのではないかと考える<sup>27)</sup>。このような「ナッジ」理論に基づくリスクコミュニケーション型まちづくりのあり方が、限りある行政資源の適切な配分・投下を行っていく上でも、今後の三鷹市における更なるリスク行政サービスの向上のために必要になってくる。具体的には、上記で検討を進めてきた「ボランティア」活動による自主的なリスクコミュニティ形成が一自治体である三鷹市(行政機関)からの「ナッジ」によるアプローチで促進されることは、上記で示した三鷹市の「おやじの会」などを含む市独自の防災ネットワークを通じた自主型リスクコミュニティが既に形成している地域では更なる相乗効果(シナジー)をもたらす可能性があると考え<sup>28)</sup>。

したがって、上記で検討をしてきた「おやじの会」などの具体的な取り組みやその形成プロセス等に鑑みると、三鷹市における新たなリスクコミュニケーション型まちづくり体制を構築する上で、とりわけ三鷹市(地方行政側)の「ナッジ」による市民の「ボランティア」活動へのアプローチは、更なる自主的リスクコミュニティ形成の機会(「場」のデザインを含む)やその促進に繋がり、市民個人及び地域全体のリスクリテラシーやリスク認知力を含むリスク対応力の向上という派生的なポジティブな効果をもたらす可能性が示唆される。まさに、「ナッジ」による市民の「ボランティア」活動への三鷹市側からのアプローチの促進は、市側と「市民参加」型で創り上げるリスクコミュ

ニケーション型まちづくりの一環と言える<sup>29)</sup>。

#### 4.3 三鷹市及び市民で創り上げるリスクコミュニケーション型まちづくり

三鷹市及び市民が創り上げるリスクコミュニケーション型のまちづくりに際して、重要な基盤となるのは、「市民の積極的な関与」と「楽しさ・面白さ」である。この点、まちづくり活動で展開されてきた息の長い取り組みに「共通するのは、『市民が、楽しみながらまちづくりをしている』という姿である」とされており、「市民主体の安全・安心のまちづくりは、市民の発意が基本的に必要」であり、「たとえ、最初の声掛けが行政であっても、活動を継続するには、以下のプロセスが重要」であると指摘している(日本建築学会編 2005: 10)。具体的に指摘されている重要プロセス8点(日本建築学会編 2005: 10)を以下に示す。

- ① 市民の誰かが「防災」あるいは「防犯」のために何かをしようと、言い始める
- ② 「そんなことやっても、何もならないよ」とは決して言わないで、「よしやろう」と実行してみる
- ③ それがあまりうまくいなくても、「おもしろかったこと」をみんなで見つけ、必ず文章で地域に報告し、「反省会を楽しむ」ようにする
- ④ 少ない人数でも「楽しんでいる」と、人が集まってくる
- ⑤ 人が増えると、それを更におもしろくするために、みんなで知恵を出し合い、工夫することになる
- ⑥ 新しい知恵と工夫による「提案」を、またみんなで実践してみる
- ⑦ Tシャツでも、ベストでも、ヘルメットでも、はっぴでもいい。「楽しみ」を形にして地域に見せ、ニュースを発行して宣伝する
- ⑧ 行政にも必ず報告していくことで、行政とも強力な連携関係を築いていくことができる



以上のような8つの視点をより多く取り入れたまちづくりにおける取り組み(イベント)は、既の上記事例でも示した「わんわんパトロール」や「ジョギングパトロール」を含め三鷹市においても実施されている。では、三鷹市においてリスクコミュニケーション型のまちづくり体制を構築していくために、今後改善が必要な視点や不足している点は一体何かという問題が生じる。

この点、現在の三鷹市において改善等が必要な視点は、上記で検討してきた内容を踏まえ、以下の3点に集約することができる。まず、「リスクコミュニケーション」の概念やその意義をより広く周知することである。すなわち、より多くの市民に自身の関わっている取り組みや活動が「リスクコミュニケーション」に繋がっている認識をもってもらえるようにアプローチをすることである。その理由としては、三鷹市側の様々な防災・防犯関連をはじめとする施策や活動において、そもそも「リスクコミュニケーション」の概念や視点が意識的に用いられていないためである。次に、自身の生活する地域に愛着や誇りをもつ「シビックプライド」の形成をより意識した取り組みをより一層活性化させていくことである<sup>30)</sup>。この「シビックプライド」の形成が、安全と安心のまちづくりを含むより良い地域にすべくポジティブなスパイラルが生じるきっかけにもなるからである<sup>31)</sup>。最後に、施策や取り組み・活動のねらい(意図・目的)をより明確化させ<sup>32)</sup>、当該内容をしっかりと市民等の情報の受け手側に伝えることで(広報・普及活動の積極的拡充)<sup>33)</sup>、より主体性・自発性を伴った持続可能な活動に繋げていくことである。三鷹市では、自主防災組織等を含む市民の自主性に基づく活動等が相対的に他の自治体よりも多い傾向があるものの、より自発的なリスクコミュニケーション型のまちづくり体制をはじめとする社会課題解決型の取り組み活動をより一層創成していくためにも各種施策の意図・目的及び当該活動そのものを広く市民に普及・伝達していくことが必要であると考えられる。

#### 4.4 三鷹リスクコミュニケーション型まちづくりの実現に向けての提言

以下では、上記で検討してきた内容を踏まえ、三鷹においてリスクコミュニケーション型まちづくりの実現に向けて、3点の提言をする。なお、本提言に際して、できる限り行政資源の利用を最小限にして、より実効性を担保した取り組み等にすべく、当該提言を検討するに際して考慮した。

第1に、三鷹「安全安心メール」に関しては、その登録者数の増加に向けた取り組みと配信内容の追加的検討が必要であると考えられる。具体的に、三鷹市の人口約19万人<sup>34)</sup>に対して、「安全安心メール」の登録者が約5700人という人数は、同市の人口に対して約3%が登録をしていることになり、人口比率からして登録者数は少ない状況であることを鑑みると、まず当該登録者数を増やす取り組みをしていくことが、リスク情報を多くの市民に広く伝え、同時に当該情報に基づき個人がより適切なリスク判断をすることに繋がる。では、いかにして「安全安心メール」の登録者を増やしていくことができるのだろうか。この点、「安全安心メール」の配信内容の工夫と啓発・登録イベントの開催が重要なアプローチになってくると考える。具体的に、現在の配信内容に加えて、防災・防犯に関連するイベントを含む三鷹市内で開催される地域コミュニティ主催のイベント等の告知を集約し、「安全安心メール」にて配信することで、市民は今まで様々な情報サイトから各々のイベント情報を取得していた状況から、当該メールをメルマガのように登録して閲覧するだけで三鷹市のオリジナルな各種イベント等の情報を取得できるという新たなメリットが生じることになる。本情報のフローとしては、まず各々のイベント主催団体が三鷹市総務部安全安心課へ配信希望の内容(コンテンツ)を共有し、安全安心課経由で配信をすることで、三鷹市側としても同市における防災・防犯を中心とした関連イベント及びその主催団体を掌握することができ、平時だけに限らず非常時等における市側と地域のリスクコミュニティ及び

市民との効果的な連携に繋がる可能性があり、新たな「場のイノベーション」<sup>35)</sup>を積極的に生み出す契機になると考えられる。

第2に、「わんわんパトロール」や「ジョギングパトロール」に普段の取り組みに加えて、定期的な三鷹市の防災・防犯に関連するオリジナルの「ウォーキングイベント」の定期的な開催を提言する。上記や三鷹市へのインタビュー調査からも分かったように、「安全安心・市民協働パトロール」をはじめ「わんわんパトロール」や「ジョギングパトロール」は、参加・登録者の頭打ちや若い世代が少ないなどの課題を抱えている状況であることを鑑みると、三鷹市として新たな「場」の形成に向けた仕掛けが必要になる。そこで課題となるのは、いかに10代から30代を中心とした若者世代を巻き込んでいくかという点である。そこで重要な視点は、本稿及び上記で示した先行研究でも検討がされてきたように、いかに「気軽に」、「楽しく」、そして「市民の積極的な参加」による「持続可能な」取り組みとなるかであると考えられる。このような要素を採り入れた活動として、全国各地で開催されていた「歩き愛です(あるきめです)」<sup>36)</sup>というイベントは参考になる。今までに知らなかった地域の魅力等を知るきっかけになり、地域コミュニティ及びその新たなネットワーク形成の契機にも繋がる老若男女が楽しむことができる「エンターテインメント性」をもった地域活性化も期待できるイベントである<sup>37)</sup>。確かに、本イベントは特段若い世代に人気であるという特徴があるわけではないが、イベント企画及び運営を三鷹市内に在住または通学の大学生等を含む若い世代に依頼することで、参加者も派生的に若い世代が集まる可能性があると考えられる。

第3に、上記で検討を進めた「ナッジ」に関して、三鷹市で横浜市のような「三鷹市行動デザインチーム」(ナッジユニット)を新たに創設することを提言する。今後のVUCAの時代を生き抜いていくためには、地方自治体(三鷹市)と地域・市民がタッグを組んで連携していくことが求められ<sup>38)</sup>、

自治体の能力や行政資源も有限であることから、特に自治体としては「ナッジ」理論に基づく仕掛けづくりや「そっと後押しして状況を気づかせる」アプローチが必要不可欠になると考える。必ずしも「ナッジ」に基づくアプローチは、自治体側だけに求められているわけではなく、コミュニティや市民個人を含め様々なステークホルダー間のネットワーク内で「ナッジ」によるシナジー効果も期待される場所である。

## 5 おわりに

### 5.1 結論(若干の考察を含む)

本稿では、三鷹市における新たなリスクコミュニケーションを促進するまちづくり体制の構築に当たって、三鷹市のリスクコミュニケーションの現状と課題を示し、その上で三鷹市の事例を中心に「ナッジ」等の理論的背景等にも触れ検討を進めてきた。このような検討を踏まえ、リスクコミュニケーションを伴うまちづくりのあり方の可能性を探る検証やそのための3つの提言を行った。

上記で個別具体的に各々検討を進めてきた内容を踏まえ、地方行政側の「ナッジ」による「自主的市民組織」(松野 2004: 227)の形成や当該組織による「ボランティア」活動に対するアプローチ(後押し)は、新たなリスクコミュニケーションを促進するまちづくり体制の構築に繋がり、三鷹市(地域)及び市民個人々のリスク認知力やリスク対応力等の向上と相関性があると考えられる。すなわち、当事者意識をもって「リスクコミュニケーション」という観点でまちづくりに積極的に普段(平時)から関わっていくことで、非常時等を含めより適切なリスク認知やリスク対応の向上に繋がり、不確実性を伴うリスク等に対処せざるを得ない状況下でも、リスクコミュニケーション型まちづくりに関わることで地域及び市民個人が今まで以上に適切なリスク意思決定ができるようになるという副次的効果が期待できる。少なくとも普段からリスクコミュニケーションを意識したまちづくり

の取り組みに一人ひとりが関わり合い、そのようなカルチャーが地域に根付くことで、新たなリスクコミュニティやリスクコミュニティ・ネットワークの形成に繋がり、地域全体のリスク認知を含むリスク対応力の向上も期待できることになる。

## 5.2 今後の研究課題

本稿で検討を進めてきた内容を踏まえ、今後の研究課題としては、まちづくりにおけるリスクコミュニケーションの有効可能性及び「場」のデザインについて、三鷹市のリスク行政や地域リスクコミュニティの形成にとって、より実効性を担保した波及的効果をもたらす可能性があるとするれば、この仮説的内容を実際にリスクコミュニケーションの場のデザインにより、その前後で、いかなる情報や事象等を契機に、どのような「意識変容」・「態度変容」・「行動変容」に繋がるのか否かを検証していくことである。その上で、三鷹市により効果的なリスクコミュニケーションを促進するまちづくりに必要な本質的要素を見出していきたいと考える。

また、上記で示した提言に記載があるように、10代から30代の若い世代を巻き込んだリスクコミュニケーションを促進するまちづくり・イベントの開催なども含め企画・実行に移すことで、より実証的な検証も進めていきたい。

防災や震災という観点からみた三鷹としては、「三鷹市域を占める武蔵野面と立川面を概括的に見るならば…地質構造、特に主要構成地盤が関東ローム層であり、耐震工学的に考えて良質な地質であることから土地改変の行われた地域や河谷周辺の一部地域を除き震災に対して決して弱いものではないと考えられる」(三鷹市防災会議、2017: 5)とされている。なぜ、そのような土地柄を有する三鷹の地において、自主防災組織等を含むコミュニティ防災をはじめ活発な動きがあるのかという疑問に対する根本的な歴史的背景等も探っていきたいと考えている。

## 謝辞

本稿を作成するに当たって、多くの関係者の方にご指導及び助言を頂き仕上げる事ができた。まず、インタビュー調査に快く受け入れて頂いた三鷹市総務部安全安心課・防災課の担当者2名に厚く御礼を申し上げたい。次に、日頃から温かく見守って頂き、自由な発想を尊重するなど研究体制や環境を整えて頂いた三鷹ネットワーク大学の関係者の方々、そして適切なアドバイスを頂いた三鷹まちづくり研究員のアドバイザーに重ねて御礼を申し上げたい。本稿及び本提言が三鷹市の現状や将来のより良いまちづくりに少しでも貢献できることを心から願う次第である。

## [注]

- 1) 東京都のほぼ中央に位置し、武蔵野市(北)・調布市(南)・小金井市(西)・杉並区と世田谷区(東)に隣接している武蔵野台地の中央部南端に位置し、人口及び世帯数が経年的に増加しており、現在人口約18万7千人及び世帯数9万3千世帯(平成31年)を有する。また、同市は井の頭恩賜公園をはじめ井の頭自然文化園、三鷹の森ジブリ美術館、国立天文台(NAOJ)・三鷹キャンパスなどの観光地を有し、山本有三や太宰治などの多くの文豪が暮らした「文士の街」として知られている。
- 2) 「VUCA」とは、Volatility(変動性)、Uncertainty(不確実性)、Complexity(複雑性)、そしてAmbiguity(曖昧性)の頭文字を取った造語。
- 3) 「リスク社会」に関しては、ドイツの社会学者であるウルリヒ・ベックが1986年に出した『Risikogesellschaft』(邦訳『危険社会』)で提唱された概念である。その詳細は、飛田(2014)「リスクとは何か、リスク社会とは何か——ウルリヒ・ベックのリスク社会論(1)」が参考になる。
- 4) 本研究に関連する主な先行研究として次の文献を挙げる事ができる。福島徹・田中章太・鳥居宣之・沖村孝、2002、「地震災害に対する住民の防災意識向上のためのリスク・コミュニケーションに関する基礎的研究」『神戸大学都市安全研究センター研

- 究報告』第6号。
- 5) リスクコミュニケーションのその他の定義としては、「リスクコミュニケーション、いわゆるリスクとは、ある人が別のの人に、リスクについて、それが一体「どんなリスクなのか」「どの程度のリスクなのか」そして、「それにどう対応するのか」を伝えること」であるとし、「科学的な評価とそれへの対応を社会に伝えること」だと示している（西澤 2015: 94）。
  - 6) この点に関して、「不確実性を超えるプランニング・マネージメント」の「問題・課題の分析」において、同趣旨の指摘がなされている（澤田編 2012: 96）。
  - 7) 具体的に三鷹市の7つのコミュニティ住区とは、「大沢コミュニティ」、「牟礼コミュニティ」、「井口コミュニティ」、「井の頭コミュニティ」、「新川中原コミュニティ」、「連雀コミュニティ」そして「三鷹駅前コミュニティ」である。
  - 8) 三鷹市総務部防災課（2015: 11）を参考にする。
  - 9) 望月・中林（2001）165頁以降（第9章）が参考になる。
  - 10) 三鷹市へのインタビュー調査は、2021年10月7日（木）に三鷹市役所・元気創造プラザ4F会議室にて実施し、インタビュー相手は三鷹市総務部危機管理担当の責任者及び同市総務部安全安心課・防災課の担当者の計2名で、三鷹ネットワーク大学の担当者も同席の下、計4名で実施する。
  - 11) 2021年10月7日インタビュー調査内容より。
  - 12) 三鷹市（2021: 4）および2021年10月7日インタビュー調査内容より。
  - 13) 2021年10月7日インタビュー調査内容より。
  - 14) 三鷹市総務部の「安全安心課としては、公的な情報を出したい」という意向があり、「基本的に、『メールけいしちょう』から入った情報を配信」している状況である。また、三鷹警察署側からは、『メールけいしちょう』の内容について、警察では、本当かどうか確認し、絶対にそうだという情報しか出せません。……一回出した情報をひっくり返すのは難しい。……確証を得て情報を出すまでに、少し時間がかかる」という意向がある（三鷹市 2021: 9）。
  - 15) 三鷹市（2021: 5）および2021年10月7日インタビュー調査内容より。
  - 16) 2021年10月7日インタビュー調査内容より。
  - 17) 2021年10月7日インタビュー調査内容より。
  - 18) 2021年10月7日インタビュー調査内容より。
  - 19) この点、河村孝・三鷹市長も「コミュニティを支えている人たちも高齢化が進み、お祭りをするのも苦勞するようになってきている」と指摘して、同趣旨の課題認識をもっている（河村 2021）。
  - 20) 2021年10月7日インタビュー調査内容より。
  - 21) この点、「人びとのあいだに自発的な団体、結社などがつくられ、そこに相互扶助や信頼関係が生まれ、また、そうしたつながりを大切な価値と考える人間が育つこと、これが社会関係資本となって、経済や社会に活力が生まれ、民主主義政治制度がその力をうまく発揮できる」ことに繋がり、この社会関係資本は、「市民の徳」や「市民共同体」の源とも言われている（小池・西 2007: 27）。
  - 22) 「デンマークでは、ガバメントとガバナンスはたんなる対立概念ではなく、両者が相補いあってまちづくりのなかに実質化されている」こともあり、そのような状況を「コ・ガバナンス（共治）」（co-governance）と呼ばれ、『『政治的』であるが、愛着のもてるコミュニティの実現がめざされている』状況であり、実際に「ガバメントの『公』に加えて、はっきりとガバナンスに公共性を認め、まちづくりの意思決定原理としながら、豊かな生活の実質を組み立てている」とされている（小池・西 2007: 22, 25）。
  - 23) この点に関して、「リスクに対しては、個人においても（回避行動）、市民としても（政治政策の選択）、最後は自己責任の問題に帰着する」ことから、ある意味「正しい情報が伝えられるということは、国民・市民・消費者にとっての『知る権利』」であり、「リスクやネガティブ情報に関する真実が知らされなければ、消費者・地域住民・国民は回避策や合理的な選択的行動をとることはでき」ないこともあって、「自己責任の前提として、リスク情報は正



- しく伝えられなければならない」とされている(久新 2012)。
- 24) コミュニティに関して、「「コミュニティ」という存在は、その成立の起源から本来的に“外部”に対して「開いた」性格のものである」とし、「コミュニティづくりということ自体の中に(ある意味で逆説的にも)「外部とつながる」という要素が含まれている」とされており、「そうした「外部とつながる」というベクトルの存在が、一見それ自体としては“静的で閉じた秩序”のように見える「コミュニティ」の存在を、相互補完的なかたちで支えている」と指摘している点は参考になる(広井・小林編 2010: 22)。
- 25) 白岩祐子・池本忠弘・荒川歩・森祐介編(2021)『ナッジ・行動インサイトガイドブック—エビデンスを踏まえた公共政策—』勁草書房、p. 61 引用・参照。ただし、「ナッジ」は法律、税金、補助金とは異なる性質を有する政策手段である。もし法律、税金、補助金に関連する性質や機能を有した際には、その政策手段(アプローチ手法)は「ナッジ」ではなくなる。
- 26) OECD によれば具体的に日本版ナッジ・ユニット「BEST」、環境省ナッジ PT「プラチナ」、そして横浜市行動デザインチーム「YBiT」の3つのナッジ・ユニットが登録されている(日本版ナッジ・ユニット(BEST) 2019)。
- 27) この点、日本で最初に「ナッジ」を推進する組織(横浜市行動デザインチーム YBiT)を立ち上げた地方自治体である横浜市の事例は参考になる(横浜市行動デザインチーム YBiT 2021)。
- 28) この点に関しては、「行政関与型の市民集団を組織化することが目的ではなく、……「自主的市民組織」を市民生活の諸領域(政治・行政、産業・経済、教育・文化等)に多様につくりだし、日常的な市民生活の中で政策型の思考に習熟させていく必要がある」と指摘しており、このような「自主的市民組織」を地方行政側の「ナッジ」により促進していくことが、自主型リスクコミュニティ形成のプロセス等にもシナジーをもたらすことができると考える(松野 2004: 227)
- 29) この点、「市民参加の目的は市民公共的利益のために市民—行政間における合意形成システムを構築していくことであり、その上で行政に対して能動的に関与することを通じて、市民自治型の地域社会運営の方向性を具現化していくことである」と指摘されている(松野 2004: 220)。
- 30) より多くの市民を巻き込み、「地域一体となったまちづくりの推進に向けて、市民(地域住民)がそのまちに対して誇りや愛着をもつ『シビックプライド』の形成が必要不可欠」であり、「自分が住むその都市を構成する一員として、より良い場所にするために関わっているという市民意識を萌芽させ、一種の自負心を植え付けること」が重要になると同趣旨の指摘がなされている(濱田 2011: 97)。
- 31) この点、「犯罪抑止の環境条件が有効性を発揮するには住民の地域への帰属意識が重要である」と指摘されている(小出監・樋村編 2003: 131)。
- 32) この点、「同じ政策でも、どのように意味付けられるかによってその効果が大きく変わる可能性がある」ことが指摘されており、ねらい(意図・目的等)を明確化させる重要性が分かる内容となっている(白岩ほか 2021: 212)。
- 33) この点に関して、「そもそも情報を生み出す側とそれを利用する側とでは必ずしも同一の理論には基づいて行動をしているわけではない」と指摘されていることからその必要性が明らかである(鈴木編 2015: 71)。
- 34) 三鷹市は、令和4年(2022年)3月1日現在の世帯数は95,862世帯、人口190,216人(男92,928人、女97,288人)となっている(三鷹市 2022c)。
- 35) 「場のイノベーション」に関しては、「専門的職能集団によりデザインされた『場』(空間、環境、組織、関係、体系)の実現により捻り出される変革を総称する事象」であり、「能動的な共感を得て対話を創成することが必須」で「イノベーションは対話から始まる」とされている。この点、「専門的職能集団により」と限定されているものの、「場のイノベーション」は必ずしも専門的集団に限ったこと



ではないと考えている（菊池、2018：2-3）。

- 36) イベント「歩き愛です」の事例として、2019年6月1日に開催された「よなご歩き愛です裏街フォトウォーキング」が参考になる。なお、現在はCOVID-19等の影響で全国での開催が中止となっている（米子市2019）。
- 37) この点、「イベント事業を成功させるためには、イベントのコンセプトの確立はもとより、より効果的で効率的なイベントシステムの推進に加えて、イベントの存在感をさらにアピールする仕組みづくりや、マンネリに陥らないために、たえず進化させることが望まれ」、「地域性を活かしたイベント企画の独自性や斬新さはもとより、自主財源の確保に加え、人材の育成による推進体制の強化などが必要不可欠になる」とされている（濱田2011：89）。
- 38) この点に関して、河村孝・三鷹市長は、「三鷹市の計画行政は『市民参加と協働のまち』の前提になるもの。基本構想や基本計画、個別計画を策定するときに、できる限り市民の意見を聞きながら決めていく」と述べている（河村2021）。

#### [文献]

- アビームコンサルティング株式会社、2011、「三鷹市役所 ICT 事業継続計画（BCP）策定プロジェクト」（2022年3月8日取得、[https://www.abeam.com/system/files/field/field\\_pdf/CS055.pdf](https://www.abeam.com/system/files/field/field_pdf/CS055.pdf)）
- 板倉信一郎、2016、「地域政策実施時の合意形成にむけたコミュニケーション過程に関する考察」『実践政策学』第2巻第1号
- 海保博之・宮本聡介、2007、『安全・安心の心理学—リスク社会を生き抜く心の技法48—』新曜社
- 川崎市、2022、「環境・リスクコミュニケーション等」（2022年2月16日取得、<https://www.city.kawasaki.jp/kurashi/category/29-1-3-2-0-0-0-0-0-0.html>）
- 川崎市総務企画局、2022、「川崎市の組織（令和3年4月1日現在）」（2022年3月1日取得、[https://www.city.kawasaki.jp/170/cmsfiles/contents/0000016/16345/00\\_R3zentai.pdf](https://www.city.kawasaki.jp/170/cmsfiles/contents/0000016/16345/00_R3zentai.pdf)）
- 川端寛文、2008、「地域コミュニティを対象にした防災まちづくりマネジメントシステムの開発に関する研究」『日本建築学会計画系論文集』第73巻、第631号
- 河村孝、2021、「（自治地域のミライ）『子どもの森』から『百年の森』へ市民とともにまちづくりを進める」『月刊ガバナンス10月号』No.246
- 環境省、2022、「川崎市のリスクコミュニケーションに係る取組」（2022年2月17日取得、<https://www.env.go.jp/council/02policy/y027-06/mat01-1.pdf>）
- 菊池純一、2018、「実践的協創スキームの戦略デザイン」菊池純一・小林直人（編）『場のイノベーション——異なるコト・モノの協創のための理論と実践』中央経済社
- 久新大一郎、2012、『事故前提社会のリスクコミュニケーション——自社の危険情報を正しく捉え、伝える技術』LexisNexis
- 小池直人・西英子、2007、『福祉国家デンマークのまちづくり——共同市民の生活空間』かもがわ出版
- 小出治監修・樋村恭一編、2003、『都市の防犯——工学・心理学からのアプローチ』北大路書房
- 澤田誠二編、2012、『サステナブル社会のまちづくり——ドイツ・EUの実務に学ぶ』明治大学出版会
- 鈴木庸夫編、2015、『大規模震災と行政活動』日本評論社
- 白岩祐子・池本忠弘・荒川歩・森祐介編、2021、『ナッジ・行動インサイトガイドブック——エビデンスを踏まえた公共政策』勁草書房
- 内閣府地方創生推進室・経済産業省地域経済産業調査室、2022、「地域経済分析システム（RESAS）」（2022年1月15日取得、<https://resas.go.jp/#/13/13101>）
- 西澤真理子、2015、『リスクコミュニケーション』エネルギーフォーラム
- 日本建築学会編、2005、『（まちづくり教科書第7巻）安全・安心のまちづくり』丸善株式会社
- 日本版ナッジ・ユニット（BEST）、2019、「平成29・30年度年次報告書」（2022年6月20日取得、

<http://www.env.go.jp/earth/ondanka/nudge/report1.pdf>)

濱田恵三、2011、『まちづくりの理論と実践——都市中心市街地のまちづくり戦略』創成社

飛田満、2014、「リスクとは何か、リスク社会とは何か——ウルリヒ・ベックのリスク社会論(1)」『人文学研究』第10号：61-73

広井良典・小林正弥編、2010、『コミュニティ——公共性・コモンズ・コミュニタリアニズム』勁草書房

福島徹・田中章太・鳥居宣之・沖村孝、2002、「地震災害に対する住民の防災意識向上のためのリスク・コミュニケーションに関する基礎的研究」『神戸大学都市安全研究センター研究報告』第6号

増田敬祐、2019、「地域社会における参加と合意の原理的検討(共同の動機と持続可能な共同性)」『農村研究』第128巻

松野弘、2004、『地域社会形成の思想と論理——参加・協働・自治』ミネルヴァ書房

三鷹市、2012、「三鷹市事業継続計画(震災編)」

——、2020、「みらいを創る三鷹デジタル社会ビジョン」(2022年3月4日取得 [https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/031/031778.html](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/031/031778.html))

——、2021、「第十期 三鷹市生活安全推進協議会(第1回) 議事録」(2022年3月30日取得、[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_shimin\\_kaigiroku/094/attached/attach\\_94212\\_1.pdf](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_shimin_kaigiroku/094/attached/attach_94212_1.pdf))

——、2022a、「統計情報」(2022年2月1日取得 [https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/071/071142.html](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/071/071142.html))

——、2022b、「三鷹市行政機構図(令和3年4月1日現在)」(2022年3月2日取得 [https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/053/attached/attach\\_53919\\_1.pdf](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/053/attached/attach_53919_1.pdf))

——、2022c、「令和4年3月1日現在の人口・世帯数」(2022年3月30日取得、[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/095/095774.html](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/095/095774.html))

三鷹市総務部安全安心課、2022、「安全安心メール配信一覧表(令和3年度)」(2022年3月30日取得、

[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_shimin\\_kaigiroku/094/attached/attach\\_94212\\_4.pdf](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_shimin_kaigiroku/094/attached/attach_94212_4.pdf))

三鷹市総務部防災課、2015、「三鷹市における災害に強い人づくり、災害につよい地域づくり」(2021年12月11日取得、[https://n-bouka.or.jp/local/pdf/2015\\_4\\_8.pdf](https://n-bouka.or.jp/local/pdf/2015_4_8.pdf))

三鷹市防災会議、2017、「三鷹市地域防災計画(震災編)(平成29年度改訂)」

望月利男・中林一樹、2001、『安全・安心の都市づくり(安全で安心して住める家づくり・まちづくりのために)』東京都立大学都市研究所

文部科学省安全・安心科学技術及び社会連携委員会、2014、「リスクコミュニケーションの推進方策」(2022年3月25日取得、[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/gijyutu/gijyutu2/064/houkoku/\\_icsFiles/afieldfile/2014/04/25/1347292\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu2/064/houkoku/_icsFiles/afieldfile/2014/04/25/1347292_1.pdf))

山本英治編、1982、『(公共性と共同性の社会学) 現代社会と共同社会形成』垣内出版

横浜市行動デザインチーム YBiT、2021、「ナッジユニット」(2022年3月19日取得、<https://ybit.jp/>)

米子市、2019、「よなご歩き愛です裏街フォトウォーキング(2019年6月1日)」(2022年3月25日取得、<https://www.city.yonago.lg.jp/25662.htm>)

National Research Council 編、1997、『リスクコミュニケーション前進への提言』(林裕造・関沢純 監訳) 化学工業日報社

---

## プロフィール

### 中山 敬太(なかやま けいた)

早稲田大学大学院修了後、民間企業で約10年務め、現在は早稲田大学社会科学総合学術院・助手(常勤)として教育研究活動に従事する。また、同時に他大学や大学院にて環境法や製品安全制度などの授業を担当する。専門分野は行政法、環境法、法政策学、科学技術社会論、リスク政策学、リスクコミュニケーションなど。

---

# 情報技術による市民参加の諸課題と それに対する法的対応についての検討

—三鷹市の市民参加・協働に関する条例の見直しを手掛かりとして—

汪 穎

現代社会においては、あらゆる生活に関わるものが情報技術の発展によって変容を迫られる段階を迎えている。この逆らえない勢いの中で、市民と行政あるいは市民間が情報技術を利用し、より便利に対話するようになってきている。しかし、情報技術による市民参加においては、個人情報保護や情報技術の利用における公平性などの問題も見逃してはいけない。

本稿には、地方公共団体における市民参加・協働に関する条例である自治基本条例、市民参加条例および市民協働条例に着目し、情報技術による市民参加の課題を分析したうえで、条例を見直す必要性を論じて具体案を提言した。

具体的には、現在、情報技術による市民参加においては、第三者である事業者の介入や新たな市民参加の格差の発生などの課題が生じている。それに対して、市民参加についての基本事項を定めている各条例では、時代遅れの恐れがある規定や抽象的な規定が多く存在している。既存条例は、現在の市民参加に顕在している課題に対応できていないため、それを見直す必要がある。

キーワード： 市民参加 情報技術 地方公共団体 法的対応

## 1 はじめに

本稿は、情報技術の推進が地方公共団体の市民参加に与えている影響に対して、どのような法的対応を取るべきかという問題を意識し、市民参加・協働に関する条例の見直しを中心に検討していくものとする。

現代社会においては、あらゆる生活に関わるものが情報技術の発展によって変容を迫られる段階を迎えている。この逆らえない勢いの中で、行政機関も積極的にネットワークを利用しており、オンライン行政手続を推進している。

それと同時に、市民と行政あるいは市民間が情報技術を利用し、より便利に対話するようになる可能性も高くなる。場所や時間に拘束されている人間関係が拡大しているため、市民生活に関係する行政機関の政策決定の過程においても、情報技術を活用することが活発になってきている。他方、情報技術による市民参加においては、個人情報の保

護や情報技術の利用における公平性などの問題も見逃してはいけない。では現在、地方公共団体での市民参加についての基本事項を定めている各条例は、どうなっているのだろうか、それらの問題に十分に対応できるか。そして、いま問題にすべきは現在の条例自体を再点検して、より現状にふさわしい仕組みを構想していくことであろう。

東京都の多摩地域東部に位置する三鷹市では、1998年の「三鷹市地域情報化計画」をはじめ、2012年度の総務省事業である「ICT街づくり推進事業」における各種の情報システムの構築を経て、そして2020年の「みらいを創る三鷹デジタル社会ビジョン」まで、地域の情報化に関して、20年以上の経験を蓄積してきている。一方で、三鷹市の市民参加は約50年間にわたり行われてきたため、国内のみならず、世界的にも知られている。2006年に、三鷹市は市民参加を主な内容としている「自治基本条例」を作成した。さらに現在、三鷹市は、400名以上の公募市民が参加している「三鷹市市

民参加でまちづくり協議会」において、Zoom、Slack等デジタルシステムによるコミュニケーションも模索している。三鷹市は情報化の推進の点でも、市民参加の点でも、日本の先駆けであるといえよう。

本稿には、前述した問題を念頭に置き、三鷹市の例を手掛かりとして、情報技術による市民参加の諸課題についての対応策を考えてみたい。論述の順序として、まず地方公共団体における市民参加・協働に関する条例の概観、三鷹市の条例の制定状況を紹介する(2)。次に、既存の条例を見直す必要性を論じる(3)。最後に、今後の市民参加・協働に関する条例のあるべき姿を取り上げる(4)。

## 2 地方公共団体における市民参加・協働に関する条例の現状

地方公共団体における市民参加・協働に関する条例は主に3種がある。それは自治基本条例、市民参加条例および市民協働条例である。本節はそれらの条例の制定状況、内容構造およびそれぞれの差異を簡単に触れたうえで、三鷹市の市民参加・協働に関する条例を紹介する。

### 2.1 自治基本条例の現状

地方分権改革のうち、2000年に地方自治法を主とした地方分権一括法が制定され、「住民自治」が視野に入られるようになった。同年、北海道ニセコ町は、自治基本条例の先駆けとされる「ニセコ町まちづくり基本条例」を制定した。NPO法人公共政策研究所の統計によれば、2021年4月までに全国1788地方公共団体の中には、397地方公共団体(22.2%)が自治基本条例を施行している。

「まちづくり基本条例」、「市政基本条例」など異なった名称となっている自治基本条例の中身を見てみると、そのほとんどが同じ構成または同じ内容となっている。まず、「前文」がついている。この前文は宣言的な内容となっており、条例制定の由来と経緯、その基本原理を述べたもの、ある

いは地域の特徴などを謳っている(杉山2014)。前文以外、①基本原則、②市民の範囲・権利・責務、③首長・議会の責務、④代表・投票・参加・協働、⑤政府関係・位置づけ・見直しといった内容の条項で構成されているのがほとんどである(沼間2010)。条例の中には、「市民参加の推進」や「市民に対し市政に参加する多様な機会を保障する」などの条文が設けられているが、抽象的な規定にとどまってしまうものが多い(高橋2018)。

自治基本条例の位置付けについて、それを地方公共団体の憲法としてとらえ、他の条例や、法令の解釈においても優位にすべきであるという見方が多数である。それに対して、自治基本条例は何らほかの条例との効力の格差はなく、同じ条例であるため、最高規範性を正当化することはできないとの見解も存在している(沼間2010;阿部2013;杉山2014)。さらに、自治基本条例を制定しなくても市民の日常生活に支障はなく、自治基本条例が単なる流行にすぎないという観点も見られる(児玉2019)。

ただし、自治基本条例制定後の地方公共団体の取り組みとして、それらの責務を果たすために必要な条例や、それらの責務をどのように履行していくのかを住民に明示するための条例も制定されている(阿部2013)。例えば、「住民投票条例」、「パブリックコメント手続条例」、「市民参加条例」、「審議会や委員会の委員の公募に関する条例」、「公益活動支援条例」、「公民協働推進条例」などが見られる。それらは、多くの地方公共団体では理念的な自治基本条例に基づき、具体化されたものであるため、自治基本条例が市民参加にもたらす積極的な効果を否定できないと思われる。

### 2.2 その他の市民参加・協働に関する条例の概説

自治基本条例に基づき、その実効性を確保するための関連条例である市民参加条例および市民協働条例もある<sup>1)</sup>。



### 2.2.1 市民参加条例

まず、市民参加手続の詳細を定めたのは、市民参加条例である。市民参加条例はメニュー型であり、市民参加の対象となる行政活動のメニューおよび市民参加手続のメニューを具体的に列挙し、両者を組み合わせるマッチング・ルールも定めるものである（高橋 2018）。すなわち、内容には①参加事項、②参加方法、③マッチング・ルール、④実施予定の公表、⑤実施結果の公表、⑥第三者委員会による事前・事後評価を基本にしており、また地方によっては市民政策提案などの手続も見られる（高橋 2018）。

市民参加条例は、参加方法の数と種類によって、さらに①総合的な市民参加条例と、②個別の市民参加条例に分けられる。総合的な市民参加条例の方は、意見交換会、意見公募手続、ワークショップなどの参加方法が色々あるが、個別の市民参加条例の方は参加方法が一つに限定されている。典型例としては、「意見公募手続条例」や「住民投票条例」などが挙げられる。

市民参加条例は、市民の行政への参加権を保障することに重心が置かれ、行政に市民参加の実施を義務付ける手続条例という性格が強い。そのため、市民参加条例は行政の裁量を制限し、市民参加の実施を保障することには大きな役割を果たしていると思われる。しかし、抽象的な規定の多い自治基本条例を実施している地方公共団体では、圧倒的多数が市民参加条例までを制定していない。参加に関するルールは「パブリックコメント手続実施要綱」など行政内部規範にとどまっている（高橋 2018）。

### 2.2.2 市民協働条例

手続条例である市民参加条例と異なって、市民協働条例の一部は理念条例としての性格が強いと考えられている（高橋 2018）。協働とは、市民が行政と対等関係を取りながら、それぞれの役割を分担し、地域課題の発見・解決に取り組むことである。協働推進を法形式的に整備しているものと

して、市民協働条例がある。

そして、市民協働条例には、①地方公共団体と市民との協業や支援を真正面からとらえている市民協働条例と、②個別の協働・支援施策を内容とする条例、2種がある。例えば、公設 NPO サポートセンターの設置（「鎌倉市市民活動センターの設置及び管理に関する条例」）、税の減免（「岡山県特定非営利活動法人に係る県税の特例に関する条例」）についての条例がある（松下 2017）。

2000 年に入ってから、市民協働施策の推進と広がりの中、市民協働条例も変化している。当初の NPO の自立を支えることを主眼とした制度が多様化されている。例えば、条例における支援内容は財政的支援のみならず、地域拠点、人材・団体育成、情報発信・提供、土地・施設等無償貸与などの多様な支援が見られる。そして、条例の対象は NPO に限らず、自治会・町内会等の地域コミュニティ、住民組織、事業者、学校等、地域の社会課題解決に取り組む個人および団体等のすべての市民がこれに当てはまるとしているものも見られる（松下 2017）。現在、市民協働条例では、①協働の理念・原則、②市民活動団体の役割、③コミュニティ組織の役割、④市の役割（協働に向けた市の基本施策を含む）、⑤市長の諮問に応じた協働の推進に関する事項を調査審議する委員会（協働推進会議等）の設置、⑥市民活動団体・コミュニティ組織の行う公共事業への助成、⑦協働事業など協働への取り組みの基本的方向を大まかに定めるのが一般的である（高橋 2018）。

しかし、条例の制定について、特に第①種の市民協働条例を制定した地方公共団体の方が市民参加条例の方よりも少ない。その原因としては、市民協働条例は基本的な方針や原則論にとどまるうえ、理念的な自治基本条例にさらに理念的な協働条例を加え、屋上屋を架す必要がないと考えられている（高橋 2018）。それに対して、市民協働条例を制定したことによって、協働を確固とした地方公共団体運営の基本方針として確立し、協働型の行政展開を義務付けることは、成功であるとの評

価値も存在している（新川 2017）。

## 2.3 三鷹市の市民参加・協働に関する条例

### 2.3.1 三鷹市自治基本条例

分権改革により、自治の原理や市政運営の基本原則を明確にし、市民自治による協働のまちづくりを一層推進することを目的として、三鷹市における最高規範である「三鷹市自治基本条例」は2005年に公布された。

実は、「三鷹市自治基本条例」の施行に先立ち、町内会・自治会や住民協議会をはじめとするコミュニティ活動が実践され、「三鷹市自治基本条例」の施行とほぼ同時に、「地域ケアネットワーク」<sup>2)</sup>、「見守りネットワーク事業」<sup>3)</sup>、「みたかまちづくりディスカッション」(汪 2021)などの「民学産公」<sup>4)</sup>の協働の実践も活発化している。ゆえに、「三鷹市自治基本条例」は行政過程への市民参加を飛躍的に拡充することを期待して制定されたというよりむしろ、既に生じている変化を定着させるため、あるいは生じつつある変化をいくらか加速させるため、制定されたと考えた方が、実態に近いように思われる。

「三鷹市自治基本条例」の構成と内容は、以下の通りである。まず、条例の制定の理念などについての前文を置き、本則全7章38条からなり、「この条例は、三鷹市における自治の基本理念と基本原則及び自治機構と自治運営の基本的な仕組みを定め、市民の信託に基づく市議会及び市長等の役割と責任を明らかにするとともに、市民自治による協働のまちづくりを推進し、もって日本国憲法に定める地方自治の本旨の実現を図ることを目的とする」(1条)として、「市民及び市民自治」(2章)、「市議会」(3章)、「執行機関」(4章)、「市政運営」(5章)、「参加及び協働」(6章)、「政府間関係」(7章)等について規定している。そして、これらのうち「市政運営」(5章)は、「個人情報保護」(15条)、「パブリックコメント」(16条)、「説明責任」(17条)、「オンブズマン」(19条)、等について規定し、また「参加及び協働」(6章)は、

「コミュニティ活動」(31条)、「協働のまちづくり」(32条)、「住民投票」(35条)について規定している。

「三鷹市自治基本条例」でパブリックコメント手続の概要を定めるとともに、翌年に公布された「三鷹市パブリックコメント手続条例」では具体的な手続を明確にしている。そして、「三鷹市市民会議、審議会等の会議の公開に関する条例」およびいくつかの規則・基準も同時期に整備されている<sup>5)</sup>。

### 2.3.2 三鷹市パブリックコメント手続条例

2006年に、個別の市民参加条例である「三鷹市パブリックコメント手続条例」が公布された。同条例の制定目的は、「市政における公正の確保と透明性の向上及び市民参加の促進を図り、もって開かれた市政運営と協働のまちづくりを推進することを目的とする」(1条)である。「行政手続法」(平成29年法律第4号)における意見公募手続(6章)の制定目的と比較すると、「行政運営における公正の確保と透明性の向上」に限らず、「市民参加の促進を図る」ことも明確にされている。条例は12条からなり、パブリックコメント手続の対象、意見提出期間、パブリックコメント手続の特例、情報提供、施策等の案の公表等、意見の提出、提出意見の考慮、結果の公表等について詳しく規定されている。

実務上、三鷹市は「三鷹市パブリックコメント手続条例」の規定にしたがい、2009年から2020までに、合計102件のパブリックコメントを実施した。そのうち、4件には101件以上の意見が収集された<sup>6)</sup>。

その他、2003年に、三鷹市は「三鷹市市民協働センター条例」を公布し、それに基づき、三鷹市市民協働センターを開設した。ただし、同条例は市民協働センターの設立などを主な内容としており、地方公共団体と市民との協業や支援を真正面からとらえているものは極めて少ないため、今回の見直しの検討対象としない。

### 3 既存の市民参加・協働に関する 条例を見直す必要性

自治基本条例であれ、その他の市民参加・協働に関する条例であれ、一部の地方公共団体は市民が市政への参加を確保するため、すでにルールを定めている。では、なぜ現在の情報社会において、こうした条例を再び見直す必要があるのか。本節では、主に既存の法的根拠、情報技術による市民参加の課題および既存の市民参加・協働に関する条例の問題という三つの角度から、その必要性を述べる。

#### 3.1 既存の法的根拠

既存の法律においては、情報社会の市民参加・協働に関する条例を改正しなければならないというような文言は存在していないが、それに近い意味が窺い知るものがあると思われる。

まず、2021年に「デジタル社会形成基本法」(令和3年法律第35号)をはじめ、デジタル改革に関する6本の法律が公布された<sup>7)</sup>。「デジタル社会形成基本法」はこれまでのIT政策の基本法である「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法」(平成12年法律第144号、以下「IT基本法」という。)を廃止し、デジタル社会の形成を目指す新たな基本法として制定された。同法のデジタル社会の基本理念(第3条から第12条まで)においては、「全ての国民が情報通信技術の恵沢を享受できる社会の実現」(3条)、「ゆとりと豊かさを実感できる国民生活の実現」(5条)および「活力ある地域社会の実現」(6条)などが明記されている<sup>8)</sup>。もちろん、こうした国民生活あるいは地域社会には、市民が行政過程への参加、すなわち市民参加も包括されている。そのため、情報技術による市民参加は、デジタル社会形成の一環として取り扱われ、その実現を工夫しなければならないという意味が、含まれているであろう。

では、地方公共団体はデジタル社会形成の過程ではどのような責務を負うか。同法によって「地

方公共団体は、基本理念にのっとり、デジタル社会の形成に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の特性を生かした自主的な施策を策定し、及び実施する責務を有する」(14条)。そして、「政府は、デジタル社会の形成に関する施策を実施するため必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講じなければならない」(17条)。さらに、そもそもデジタル社会の形成に関する施策の策定及び実施にあたって、「広く国民の意見が反映されるよう、必要な措置を講じなければならない」(19条)とも要求されている。すなわち、地方公共団体は、地域のデジタル社会の形成に関する施策の策定および実施における市民参加を含む、全てのデジタル社会の形成に関する施策に対して、責務を有している。そのうえ、必要がある場合、地方公共団体に法制上の対応も求められる。ゆえに、情報社会における市民参加の問題を解決するため、地方公共団体が市民参加の各事項を規定している市民参加・協働に関する条例を改正することもあり得ると解釈できると思われる。

上記以外、「デジタル社会形成基本法」に基づき、改正された「情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律」(平成14年法律第151号)においては、「地方公共団体は、情報通信技術を活用した行政の推進を図るため、条例又は規則に基づく手続について、手続等に準じて電子情報処理組織を使用する方法その他の情報通信技術を利用する方法により行うことができるようにするため、必要な施策を講ずるよう努めなければならない」(13条1項)という規定が存在している。市民参加条例に定められた意見公募手続等市民参加の方式は、条例に基づく手続に該当するため、地方公共団体は情報技術を通して、何らかの形でそれをさらに推進させる努力を講ずる必要もあると思われる。

#### 3.2 情報技術による市民参加の課題

情報技術による市民参加は、対面での市民参加と比較して、実施時間と場所に制限がないため、

参加主体が拡大できることや、市民参加のコストが削減できることなどのメリットが多く存在している<sup>9)</sup>。一方で、情報技術による市民参加には、新たな課題も生じている。

### 3.2.1 第三者である事業者の介入

本来、行政過程への参加、すなわち市民参加は主に行政側と市民側の両者の関係である。無論、市民側には個人に限らず、市民団体や事業者なども含まれている。このようなときには、個人情報保護などの市民参加の安全に関わることは、すべて行政によって保障されている<sup>10)</sup>。しかし、情報技術による市民参加の場合、情報技術を提供している事業者は、行政側と市民側の間に新しく介在してくる第三者になったため、そもそもの両者関係は三者関係に変化した。その結果、市民側の個人情報保護などの問題が一層複雑になってきている。

事業者の責務について、前述した「デジタル社会形成基本法」において、「事業者は、基本理念にのっとり、その事業活動に関し、自ら積極的にデジタル社会の形成の推進に努めるとともに、国又は地方公共団体が実施するデジタル社会の形成に関する施策に協力するよう努めるものとする」(16条)という規定が新設されたが、具体的に何を協力するか、そして、その協力過程で問題が発生した場合、誰がどのように対応するかなどについて、いまだに不明確である。

他方、市民参加の効果を発揮しようとするれば、市民側と行政側の相互信頼が重要なポイントである。こうした信頼関係を構築・維持するとき、行政過程の透明性が不可欠であるうえ、市民参加の実施に関連する情報をできる限り市民に知らせることも重要である。しかし、第三者である事業者は、行政との違いが大きいため、それが市民と行政の間に介在しているとき、そもそも市民と行政の信頼関係に傷がつくおそれもある。そして、事業者と関わりある情報をどこまで市民に公開できるかなどについても、さらに検討する必要がある

と思われる。

### 3.2.2 新たな市民参加の格差の発生

市民参加は強制的なことではないため、それに参加するかしないかを、個々市民が自由に決められる。とはいえ、行政としては可能な範囲で多くの道を開いて、市民に意見を述べる機会を平等で与える必要があると思われる。

本来、意見交換会や市民協議会などの対面での市民参加は、時間と場所に制限があるため、誰でも容易に参加できるとはいえない。現在、情報技術による市民参加が若者やサラリーマンなどにとってより便利になった。そのため、今後の参加者数が増える可能性が高いと予測できる<sup>11)</sup>。しかし、それにも新たな格差が生じてしまっている。情報技術による市民参加においては、新しい情報技術を使いこなす能力をもっている市民と、そうでない市民との間に不平等が存在している。とくに、高齢者、外国人など情報技術の弱者にとって、情報技術による市民参加は逆に難しいことになっている。この問題について、「デジタル社会形成基本法」等の法律には「利用の機会等の格差の是正」という規定が設けられている<sup>12)</sup>。そのうえ、一部の地方公共団体では、情報通信技術を普及・支援するための公開講座の開催や基礎設備を備えた利用場所の提供など、弱者に対する取り組みがすでに積極的に行われている<sup>13)</sup>。

ただし、ここで留意すべきは、単に情報技術を利用する能力を育成すること、または情報技術を利用できる場所を提供することによっては、決して情報技術による市民参加の格差が解消できるともいえない。情報技術を通して述べられた意見と対面での参加で述べられた意見が、同等に取り扱われているか、また入手できる行政情報(対面での市民参加の討論結果なども含む)と対面で参加し得た行政情報が、同じものであるかなどの問題は、まさに市民参加の新たな格差であろう。これらの格差を生じさせないような考慮をしなければならないと思われる。



### 3.2.3 行政の回答義務に与える影響

多数の地方公共団体の市民参加・協働に関する条例では、市民参加を実施した後、行政が市民から述べられた意見に回答しなければならない、すなわち行政の回答義務が明確にされている。しかし、実際は行政からの回答がごく簡単に濁されたり、または同じ回答が貼り付けられていることも少なくない。その結果、「意見を言っても、市がきちんと考えてくれないので、言いたくない。」等々の考え方をもっている市民もいる<sup>14)</sup>。ゆえに、行政に回答義務を負わせても、それを適切に果たしていないという問題がそもそも顕在化している。

現在、情報技術の推進によって、情報の流通スピードが格段に速くなったため、僅かな時間で大量の意見が集まる可能性が高い。それとともに、行政が何か不適切な回答をした場合、それが短時間で拡散されてしまうことも予想される。そのため、情報技術による市民参加は、現在の回答義務すらきちんと果たしていない行政にとっては、新たな挑戦になる。このような挑戦と対面する際、地方公共団体は、市民参加・協働に関する条例で既存の回答義務の規定を基にして、それをさらに強化し、そして、その実効性を確保しなければならないと思われる。

## 3.3 既存の市民参加・協働に関する条例における問題

### 3.3.1 時代遅れのおそれがある

2001年1月に、「IT基本法」に基づいての「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部」(IT総合戦略本部)を設置してから、日本はITの利活用に重点を移し、その後、官民データ利活用のための環境を総合的かつ効率的に整備するため、「官民データ活用推進基本法」(平成28年法律第103号)を公布した。さらに、最近のデジタル改革に関する6本の法律の公布が日本のデジタル社会の推進に拍車をかけている。

それとともに、地方公共団体も地域の特性を生かして、自主的な計画や施策を策定した。こうし

た施策においては、住民基本台帳、税、国民健康保険等の情報処理、いわゆる基幹系システムの取り組みのみならず、地域の生活環境の実現、社会の活性化の促進、行政の情報提供の充実、行政手続の利便性の向上など多くの領域で、情報技術が活用されることが見られる。市民参加の促進もその一環として強調されている<sup>15)</sup>。

このような背景の下、市民参加の基本理念および基本事項を主要内容としての市民参加・協働に関する条例には、それに関する内容を新しく取り入れるべきであると思われる。とりわけ、総合性がある自治基本条例においては、他の条例や総合計画をはじめとする自治体計画との間に、何らかの関連性の存在が見出される。自治基本条例の制定段階から、その関連性を全て予測し、そして事前の調整を完全に行うことは容易なことではない。そのため、自治基本条例の運用過程でのフィードバックによる調整を繰り返すことが、採用されなければならない。要するに、自治基本条例の執行過程に現れる様々な変化をチェックする眼をもつことが肝要ということである(田中 2018)。

「三鷹市自治基本条例」においても、「市民及び市は、地方自治の推進に向けた取組を通してこの条例の不断の見直し及び検証を行い、将来にわたりこの条例を発展させるものとする」(第3条第2項)と明記されている。他方、市民参加条例においても、類似している内容が見られる。すなわち、市長等は、一定の期間ごとに、「この条例の施行状況を検証し、その結果に基づき、必要な措置を講じなければならない」(茅ヶ崎市市民参加条例第14条1項)という定めが存在している。

しかし、それにもかかわらず、これまで、市民参加・協働に関する条例には、情報技術による市民参加に関する具体的な規定はいうまでもなく、理念的な文言さえ設けられていない。こうした条例は時代遅れのものといわざるを得ない。

### 3.3.2 抽象的な規定が多い

第2節で述べた通り、市民参加・協働に関する

条例、とりわけ自治基本条例および市民協働条例は、理念的な条例にとどまっているといわれることが多々存在する。もちろん、理念的なものであっても、その価値を直ちに否定することはできない。しかし、実務上行政がそれを適用するときに、規定が不明確であることが原因で、少なからずの支障が生じている。そのうえ、市民参加の実施にあたって、行政に多大の裁量権限を与えている恐れもある。

そして、理念的な条例と手続条例の効果について、ある「都市における協働事業の実施状況」に対する考察によれば、「理念的な自治基本条例よりも個別条例の方が具体的な仕組みや枠組みを定めていることが実際の事業や施策につながっている」ため、「自治基本条例を制定している自治体よりも個別条例を策定している自治体の方がヒット数（協働事業等の数を指す）が多い」という結論があった（括弧内は筆者によるものである）（近野2021）。すなわち、市民参加の実効性を確保する観点から、過度に抽象化された規定が発揮できる効果には限界がある。

ゆえに、市民参加の取り組みが成熟し定着したと判断できる場合、地方公共団体はその部分をより具体的に規定しておき、市民に対してその骨格を明示すべきであろう。それと同様に、情報技術による市民参加を実施する過程で、効果的な仕組みや進め方を発見したとき、それを市民参加・協働に関する条例に定着できるような努力を惜しまない方がよいと考えられる。

### 3.3.3 新たな市民参加方法の導入に基づく法的根拠を欠く

情報技術による市民参加の推進を通して、既存の市民参加の方法も改善できるうえ、新たな市民参加の方法の導入、あるいは創設も可能である。

では、新たな市民参加の方法を導入・創設する根拠はどこにあるのか、新たな市民参加の手法をどのように位置付けるのか、さらにその実効性をどのように検証するか、など種々の問題が発生し

ている。それらの問題に対応するために、あらかじめ市民参加・協働に関する条例によって、法的根拠を示す必要があると思われる。

### 3.4 その他理由

その他、市民参加・協働に関する条例を見直すべき理由もある。まず、条例は国の法の先駆者的役割を果たしている。地方公共団体の条例制定権についての一般論としては、「地方住民の生活に密着した行政分野においては、住民に身近でかつ直接行政責任を負うる地方公共団体が、住民の要求を満たすにふさわしい規制その他の行政手法を、まず開発して国に先駆けて条例でこれを実現していく。そうして、国は各地方自治体のいろいろな試みの最大公約数的な施策を法律に取り入れ、これをナショナル・ミニマムとして各自治体に遵守させる、というのが、『正常な法秩序の発展の姿』となると考えるべきである」（原田1977）。そして、近年の条例制定は、地方自治という本旨によって、幅広い制定が許容される傾向のように見える（村中2019）。そのため、国による動きより、市民参加が活発化している地方公共団体は、情報技術による市民参加の変化を意識し、市民参加・協働に関する条例を直す方がより適切である。

次に、こうした変化についての内容が市民参加・協働に関する条例で根幹として定められると、「細かいことは〇〇で定める」とするとき、規則に任せられる（吉田2007）。もちろん、議会が作る条例はもちろん重要であるが、首長が定める規則もまた重要なルールである。ただし、規則の制定に当たって、やはり、政策決定が先行すべきこととなるであろう（加藤2003）。そして、首長が一人で定める規則よりも、議会での審議を通じて生まれた条例の方がより民主的であると考えられている（吉田2007）。その上、現在、地方公共団体の市民参加・協働に関する定めの中では、条例という形が多く使われているため、それを直接に見直すのはより便利であると思われる。

## 4 市民参加・協働に関する条例の見直しについての試論

これまでの記述から明らかなように、筆者自身は情報技術による市民参加を市民参加・協働に関する条例に取り入れる最大の目的は、情報技術を利用して市民の声を反映させる仕組みを制度化することにあると考えている。それに対して、条例まで改正する必要がなく、計画による対応もできるという意見も存在している<sup>16)</sup>。しかし、条例に根拠をもたない計画などは、結局のところ所管部門が全庁的な理解を得ずに勝手に作成した作文に終わり、関連部局の協力が得られず、庁内で実施もされない運命になる恐れもある。さらに、組織というのは基本的に人が入れ替わるシステムなのである。市長が替わったり、議員が替わったり、市の幹部職員が替わったり、さらに職員でも人事異動で異なる部署へ異動したりして、常に人が替わる。担当の職員が異動で替わって、ついでに執行の方向も変わったなどという苦い経験をしたことは少なくない（沼間 2010）。そのため、条例を一度見直した後、情報技術による市民参加に法的根拠を付加することによって、市民参加を継続的に発展させることが望ましい。

本節では、まず、手続的な条例である市民参加条例、そして理念的な条例である自治基本条例という順序で、三鷹市の条例を例にしながら、その補足および修正の仕方を検討してみたい。

### 4.1 市民参加条例に対する見直し

市民参加条例、とりわけ総合的な市民参加条例には、市民参加の各事項についての規定がすでに具体化されている。それに基づき、見直しを進めていきたいと思う。

#### 4.1.1 情報技術による市民参加の充実について

もっとも重要なのは、情報技術による市民参加の充実に関心を持つことであると思われる。前述

した通り、情報技術によって、①既存の市民参加方法を推進できることと、②新たな市民参加方法を創設することが実現できる。

まず、①の場合について、意見公募手続や市民討議会など、これまで活発に利用されている市民参加方法には、オンラインでの参加やソーシャルメディアの利用などと組み合わせると、市民参加は行政と市民の両者にとっても、より便利になる。しかし、ここでの問題は2つがある。第1に、情報技術による市民参加のみを実施すること、すなわち、既存の市民参加方法を実施しないことが可能であるか、第2に、情報技術による市民参加の実施を行政に義務づける必要があるかである。

上記の問題について、まず、既存の市民参加手続は、条例に基づくものであり、そのうえ、ほとんどの市民が馴染んでいるものであるため、情報技術を利用することは市民参加にとって主にプラスアルファの効果を果たしていることであると考えられる。それを鑑み、情報技術による市民参加のみを実施することはありえないと思われる。さらに、市民参加の課題や目標対象などはそれぞれ異なっている。それゆえ、情報技術を如何に利用するかは、行政の裁量判断による方がよりよい方法であると思われる。ただし、参加の地域範囲が広く、または参加者数が多いと予測される場合、情報技術の利用を行政に努力義務とする方が適当であろう。

そして、このような旨がある規定を作成するとき、参考にできるのは、市民参加条例における参加方法の組み合わせを明記した規定であると思われる。当該種類の規定は、より多くの市民参加方法の実施によって参加の効果をさらに発揮させるために、設けられたものである<sup>17)</sup>。

すなわち、新たな規定は「市は、市民が広く市政に参画できるよう、施策の実施範囲に照らし合わせ、市ホームページ、公式ソーシャルメディア等を利用して市民参画を実施するよう努めるものとする。市は、オンライン市民参画及びオフライン市民参画両方とも実施するよう努めなければならない

ない」とする方がよいと思われる。

また、②の場合、情報技術に関わる新たな市民参加の方法を導入・創設する根拠としては、「市は、市民参画の手法について随時必要な見直しを図り、市民が市政に参画することができる新たな手法及び情報技術を取り入れるよう努めなければならない」といった規定を新しく付け加える必要があると思われる。

#### 4.1.2 行政の回答義務について

前述したように、市民参加・協働に関する条例においては、行政に述べられた意見に対する回答義務がすでに設けられているが、その実効性を確保する点でまだ不十分である。それに加え、現在、情報の流通スピードが格段に速くなったため、行政が大きい挑戦と対面している。行政の回答義務の実効性を確保しようとする場合、まず、ある程度回答すべき内容の構成を公式化させ、そして、回答内容に対する評価システムを取り入れることが有益であると思われる。

現在、総合的な市民参加条例において、回答義務についての定めには、「市は、市政に関する市民の意見、提案等を総合的に検討し、これらに誠実に応答するとともに、それらの内容を市政に適切に反映させるよう努めなければならない」や「市は、市民の意見を聴取するとともに、これに対する説明責任を負い、市の考え方を公表しなければならない」などの文言がほとんどである。しかし、具体的にいつどのように回答するかについては、不明確である。

行政の回答義務の実効性を高めるために、参考にできるのは、兵庫県宝塚市が意見公募手続の結果を公表する際に利用する統一されている書式であると思われる。その書式は全部で3つある。普段、他の地方公共団体が使っている書式である①「(案)についての意見と市の考え方の公表について」(意見公募手続の題名、意見提出件数期間、提出意見の件数などが記載されたもの)、これ以外に、②「案に対するパブリック・コメント手続に基づ

く意見募集の結果一覧表」および、③「案に対するパブリック・コメント手続以外での修正内容一覧表」がある。②に実施機関が記入する必要があるのは、計画案の何頁何行について市民等から提出された意見の全文、意見の採否および理由、意見を受けての見直し結果という項目である。また③には、当該箇所、修正前、修正後、意見区分(職員、所管課、その他)および理由がそれぞれ明らかにされなければならない。このように、結果公表の書式の整備や、理解しやすい説明などの措置を通して、市民は行政に対する印象を変えているため、政策形成過程の透明性の向上や市民の市政への関心を強化することになる。それと同様に、意見公募手続に限らず、回答義務を含めて他の市民参加の実施結果を公表する際も、回答すべき内容の構成をあらかじめ規定させたら、市民参加の効果を大幅に上げることができると思われる。

もちろん、それは条例で具体的な内容がいちいち羅列される意味ではなく、例えば、「回答に関し必要な事項を施行規則により定める」などの指示する文言さえあれば、そして、他の行政内部規範などによって具体化されると、回答義務の実効性がより高まるとと思われる。それに加え、回答の時間やオンラインとオフライン参加の格差を消滅することも考慮する必要がある。すなわち、「市は、市政に関する市民からのすべての意見を十分に検討し、時間を設けてこれらに誠実に回答するとともに、それらの内容を市政に適切に反映させなければならない。回答に関し必要な事項を施行規則により定める」と補足する方がよいであろう。

#### 4.1.3 情報技術を提供している事業者について

情報技術による市民参加では、本来の両者関係が三者関係に変化した。その新しく介在する事業者も市民参加の過程で不可欠な者であるため、条例に取り扱われる必要があると思われる。しかし、既存の市民参加条例の定めによれば、市民参加の過程における事業者が負う責務は「市民活動の発



展に協力し、及びその促進に努めるもの」（「南足柄市市民活動推進条例」7条）、「地域コミュニティへの参加、協力及び支援」（「大牟田市協働のまちづくり推進条例」16条）などである。このような市民参加の協力者としての事業者と比較して、情報技術を提供している事業者は全く別の者であるため、両者のそれぞれの責務を区分して改めて整理する必要がある。前者は、すでに多数の地方公共団体の条例に取り込まれている。本稿では後者のみを論じる。

情報技術を提供している事業者は行政と行政契約を締結し、情報技術のサービスを提供している。その際、2つの問題が存在していると思われる。①情報技術を利用している市民にとって個人情報などが保護されているかという問題と、②行政が自ら選んだ事業者と市民との信頼関係をどのように作るかという問題である。

それらの問題に対応するため、①について、既存の市民参加条例で2種類の事業者を明確に区分する必要がある。そして、情報技術を提供している事業者に対して、市民の個人情報を適正に取り扱わなければならないということを明記する必要がある。すなわち、「事業者は、個人の権利利益を保護するため、保有する個人情報を適正に取り扱うものとする」。②については、行政は事業者との契約をもっと市民に対しオープンな形で行うべきであろう。もちろん、そのなかで公開し難い情報もあるが、市民公開のもとで行うことが、市民と事業者との信頼関係を確立することにプラスになる。そして、情報技術の提供にとどまらず、情報技術の利用指導、問題解決などを事業者が直接市民に教授することにより、市民と事業者の相互関係がさらに緊密になるとと思われる<sup>18)</sup>。

そのため、例えば、「市は、事業者と契約を締結するとき、事業者の基本情報及び契約の主要内容を市民に知らせよう努めなければならない」および「事業者は提供している情報システムの利用方法を市民に普及啓発するよう努めなければならない。市民は、情報技術を利用する過程で何らか

の問題が生じた場合、事業者に回答を求めることができる」などを新しく付け加えることが良いのではなかろうか。

#### 4.1.4 個別の市民参加条例について

総合的な市民参加条例の補足・修正に伴い、「意見公募手続条例」や「住民投票条例」などの個別の市民参加条例にも相応の調整を加える必要があると思われる。その原因としては、総合的な市民参加条例より詳細的な参加手続が定められている個別の市民参加条例ではふさわしい調整がない場合、違和感が生じていることにある。さらに、そもそも個別の市民参加条例のみを整備している地方公共団体も少ない。

三鷹市の条例を例として挙げると、個別の市民参加条例である「三鷹市パブリックコメント手続条例」が存在している。現在、当条例においては、パブリックコメントが実施される時、政策等の案の公表（8条）および意見の提出（9条）の段階で、インターネットの利用が既に提示されている。しかしながら、情報社会の推進とともに、公式アカウントやソーシャルメディアの方がむしろもっと多く使われているようになった。それを積極的に利用することによって、パブリックコメントの実施もより効率的になると思われる。そして、それをいかに実現するかについて、条例などによって定着させる必要がある。

それ以外にも、パブリックコメントを通して述べられた意見に対しての行政の回答の方式や、パブリックコメント実施の評価などについての規定も改善できると思われる。それらについては、前に述べたためここでは省略する。

#### 4.2 自治基本条例についての見直し

手続的な条例である市民参加条例が見直されたあと、相応に自治基本条例も見直される必要があると思われる。その原因は2つある。第1に、自治基本条例の定期的な検証と見直しは、市民や職員意識や行動に深い影響を与えていることにあ

る。2012年に阿部昌樹は、自治基本条例の制定および施行が市民や職員の意識や行動にもたらす変化を明らかにするため、「自治基本条例の制定経緯及び施行状況に関する自治体アンケート調査」を実施し、自治基本条例が制定されてから1年以上経過していた自治体のデータを分析した。その結論と提言によると、「自治基本条例を制定し、施行すれば、それだけで直ちに住民や職員の意識や行動が変化することなどあり得ないということを経験に銘じ、住民や職員の自治基本条例についての認知度を高め、理解度を深めるための諸施策を、自治基本条例の制定直後のみならず、施行後も一貫して、継続的に実施していくことと、自治基本条例の制定趣旨や基本理念を具体化するための諸施策を、継続的に実施していくことに努めるべきであるというものとなるであろう」（阿部2014）。

第2に、地方公共団体における法体系が統一されるためである。地方公共団体の法体系の整備は、基本ルールである自治基本条例を頂点として、個別ルールである分野別基本条例、個別政策条例という条例の体系化になっている。それと総合計画などの計画類などに合わせて、地方公共団体の政策が次第に統一されていくことになる（沼間2010）。もちろん、改正される条例は、必ず自治基本条例に準拠して、矛盾しないような文言にしていかなるを得ない。それと同様に、改正される条例と比較して、自治基本条例の方は逆に時代遅れになる恐れがある場合、自治基本条例の見直しも適当であろう。

「三鷹市自治基本条例」の場合は、例えば、条例の「総則」（1章）あるいは「参加及び協働」（6章）のところにおいて、「デジタル社会の実現に伴う市民参加の推進」などの文言を置くことによって、情報技術を利用して市民参加を実施することが自治基本条例の理念として明確化されれば、より適切であると思われる。

## 5 今後の課題

本稿では、地方公共団体における市民参加・協働に関する条例を概観したうえで、情報社会における市民参加の課題を分析しつつ、既存の条例を見直す必要性を論じ、そして、既存の条例を見直す具体案について提言をした。

現在の日本、特に地方のレベルでは、政策等の案の作成段階から市民参加を取り入れ、公募市民から構成される多種多様な市民会議に素案の作成作業を実質的に委ねることが継続的に増加している。しかしながら、現在の市民参加で果たして満足していいのだろうか。全員公募の市民会議が発足しても、相変わらず従来型の審議会が存在しており、市民会議と審議会が奇妙な共存をしている。市民がゼロからつくるといいながらも、やはりコンサルタントの支援を仰ぐ地方公共団体が後を絶たない。一方で、情報技術が発展している現在においても、情報技術の利用は市民参加にとっていまだにプラスアルファの存在しかない。

しかし、情報技術は決して補助手段にとどまるだけではない。情報技術による新たな効率的な市民参加が既に存在しているか、あるいはどのように構築していくか等について、今後再検討したいと思う。

### 【注】

- 1) 少し古い調査であるが、2012年大阪大学大学院法学研究科大久保規子が主催するグリーンアクセスプロジェクトでは、東日本大震災により、市民参加・協働の重要性が再認識される中、全国の自治体を対象に「市民参加・協働条例に関するアンケート」および「環境条例に関するアンケート」を行い、地域に根ざした市民参加・協働の仕組みの現状と課題について日本で初めての包括的な調査を実施した。その第二次集計結果によって、アンケートが回収された942自治体（全部1660自治体がある）において、92自治体は総合的な市民参加条例があり（9.8%）、40自治体は個別の市民参加条例があり（4.2%）、

- 67 自治体は市民活動支援条例（市民協働条例の前身）がある（7.1%）。
- 2) 地域ケアネットワークとは、2004 年三鷹市が市内 7つの「コミュニティ住区」を基盤エリアとし、高齢者や障がい者、子育て家庭をはじめ、誰もが住み慣れた地域で安心して暮らせるよう、住民参加の支え合いの諸団体・関係機関やボランティアと行政とのネットワークである。
  - 3) 見守りネットワーク事業では、三鷹市が民間事業者等と「三鷹市見守りネットワーク事業協定」を締結し、協働で事業に取り組んでいる。各協力団体は地域の異変（一人暮らしの高齢者と連絡が取れない、新聞や郵便物がたまっているなど）に気づいたときに市へ連絡するなど、見守り・安否確認を協力している。2021 年 3 月 26 日まで、見守り協力団体は 41 団体がある。
  - 4) 民学産公とは、行政が教育および研究機関と連携し、それら機関の学術的資源や情報を市民や企業に還元および提供する事業である。それは、2005 年から特定非営利活動法人三鷹ネットワーク大学推進機構で実施し始めたものであり、一般的な「大学間コンソーシアム」、「産学連携」、「産学官連携」等の連携事業の枠を超え、NPO や市民の参加・視点が加わることで、活動をより幅広いものである。
  - 5) 具体的には、2006 年に公布された「三鷹市住民投票の実施の請求に関する規則」、「三鷹市市民会議、審議会等の会議の公開に関する条例施行規則」、「三鷹市市民会議、審議会等の設置及び委員の選任に関する基準」がある。
  - 6) 三鷹市ウェブサイトで掲載されているデータおよび市職員からもらったデータによって計算した結果である。（2019 年 5 月 28 日に三鷹市企画部企画経営課の職員にインタビューを実施した。）
  - 7) 「デジタル社会形成基本法」以外、「デジタル庁設置法」（令和 3 年法律第 36 号）、「デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律」（令和 3 年法律第 37 号）、「公的給付の支給等の迅速かつ確実な実施のための預貯金口座の登録等に関する法律」（令和 3 年法律第 38 号）、「預貯金者の意思に基づく個人番号の利用による預貯金口座の管理等に関する法律」（令和 3 年法律第 39 号）および「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律」（令和 3 年法律第 40 号）がある。
  - 8) それ以外の基本理念としては「経済構造改革の推進及び産業国際競争力の強化」（4 条）、「国民が安全で安心して暮らせる社会の実現」（7 条）、「利用の機会等の格差の是正」（8 条）、「国及び地方公共団体と民間との役割分担」（9 条）、「個人及び法人の権利利益の保護等」（10 条）、「情報通信技術の進展への対応」（11 条）、「社会経済構造の変化に伴う新たな課題への対応」（12 条）がある。
  - 9) 進邦徹夫は 2008 年度から 2010 年度までの「市民参加条例の実態調査」により、2008 年に「八王子市市民参加条例」が実施された後の市民参加手続の実施状況を示した。調査結果によれば、参加手続の課題としては、「課題が無い」、「参加者・意見が少ない」、「参加者の年齢が偏っている」、「参加者が決まった人ばかりになる」がある。情報技術を利用する場合、以上の課題を一定の程度改善できると筆者には思われる。
  - 10) 情報安全を確保するため、現在、地方自治体が利用しているインターネットは、自治体の組織内部のみで通信できる内部行政インターネットおよび市民情報インターネット並びに外部の普通インターネットの三つに分けられる。
  - 11) 2018 年 6 月に東京都三鷹市が実施した市民満足度・意向調査においては、市民参加への取り組みについて、すでに活動している・活動したいとの意向がある市民は、約 27.8%であり、60 代と 70 代は約 40%である一方、10 代と 20 代では 15%以下であった。また、市民参加に参加する条件は、「仕事をしながらでも参加可能な軽度の負担」が回答者全体で最も高く、41.8%であった。さらに、市民参加の方法によって、参加率の高い年齢層に差異がある。三鷹市企画経営課の統計によると、「まちづくりディスカッション」や市民会議・審議会の公募委員の参加率（年代別参加者数／各取り組みへの参加者総数）が最も高いのは 60 代であった。他方、ホームペー

ジで実施しているアンケート調査で回答率が高いのは、30代と40代であった。

- 12) 具体的には、ひとしく技術や情報の利活用に係る機会を与えること、必要な能力による格差の是正などの内容がある。
- 13) 例えば、三鷹市では、小学校でプログラミングが必修化されるなど、デジタル社会に向けた教育が始まるとともに、年齢に問わず、支援が必要な市民に対しては地域における支援ができるような仕組み・体制の整備を推進している。
- 14) 2019年9月28日に豊中市地域創生塾の塾生（豊中市市民）を対象に、市の意見公募手続の実施についてのインタビューを実施した。
- 15) 例えば、三鷹市ではアイデアソン・アプリコンテストの実施など市民参加による課題解決の実現と協働・共創のまちづくりが行われている。
- 16) 2021年7月15日に三鷹市企画部企画経営課の職員をインタビューした。
- 17) 既存の規定においては、参加方法の組み合わせに関する規定に使用された文言は主に5つに分けられている。もっとも多く使われているのは、①「1以上の方法」または②「複数の方法」という文言である。例えば、「北本市市民参画推進条例」には、「市長等は、対象施策を実施するときは、次に掲げる方法のうち、1以上の方法を選択し、適切かつ効果的であると認められる時期に市民参画を求めなければならない」（7条）。また、「静岡市市民参画の推進に関する条例」には、「実施機関は、市民が広く市政に参画できるよう、施策の内容に応じ、効果的に市民の意見等が施策に反映できる市民参画手続を複数の方法により実施するよう努めるものとする」（8条2項）。他方、③「2以上の方法」を明記している条例は多少存在しており、その中に④「…を含む2以上の方法」のような制限がある定めも見られる。例えば、「守山市市民参加と協働のまちづくり条例」には、「市は、次の各号に掲げる政策および施策を実施しようとする場合、あらかじめ前条に定める方法のうちから2以上のものにより市民参画の手続きを経なければならない」（10条）。

また、「所沢市市民参加を進めるための条例」によって、「市は、前条第1項第1号から第3号までの事項については、パブリックコメント手続を含む2以上の方法により参加の手続を行うものとします」（8条2項）。また、まれに参加方法を⑤「同時に実施する」としている表現もある。「宮古市参画推進条例」によれば、「市の執行機関は、前条第1項及び第2項各号に掲げる事項について、より多くの意見表明を求める必要がある場合は、前項各号に掲げるものを同時に実施することができる」（8条2項）となっている。

- 18) 2021年8月から9月までに行われた「三鷹市市民参加でまちづくり協議会」の研修においては、協議会メンバー間のコミュニケーション（連絡・情報共有）や論議などを円滑に行うためのツール（Slack、Zoom）の活用方法を学ぶ研修内容がある。研修の講師はSlack、Zoom会社から派遣された人たちである。

#### 【文献】

- 阿部昌樹、2013、「自治基本条例の制定経緯および施行状況に関する自治体アンケート調査」『大阪市立大学法学雑誌』59（4）：588-642。
- 、2014、「自治基本条例のインパクト」『法学雑誌』60（2）：814-856。
- 汪穎、2021、「市民参加方法の解明と再構成についての試論——三鷹市のまちづくりディスカッションをめぐって」『三鷹まちづくり研究』1：11-23。
- 大久保規子、2012、『市民参加・協働条例に関するアンケート調査第二次集計結果』。
- 児玉博昭、2019、「自治体における自治基本条例の制定意義」『白鷗法学』26（1）267-322。
- 近野建一、2021、「都市における協働の法規範に関する考察——都市の協働条例を中心として」『早稲田大学大学院法研論集』178：57-80。
- 進邦徹夫、2012、「市民参加条例の運用——東京都八王子市を事例に」『杏林社会科学研究』27（4）：28-31。
- 杉山幸一、2014、「自治基本条例による地方自治の成果と課題」八戸学院大学紀要48：21-34。



- 高橋秀行・都澤慶、2011、『市民参加条例の運用と評価』  
公人社。
- 高橋秀行、2018、「市民参加条例・協働条例のいま」『地  
方自治職員研修』51（9）：15-17。
- 田中富雄、2018、「自治基本条例の検証に求められる視  
角」『地域政策研究』20（3）：87-102。
- 新川達郎、2017、「自治体の協働政策と地域ガバナンス  
の未来」『ガバナンス』200：16-19。
- 沼間良、2010、「自治基本条例と議会基本条例（上）—  
—2 元代表型自治体における新しい法体系」『自治  
総研通巻』36（9）：13-41。
- 原田尚彦、1977、『環境権と裁判』弘文堂。
- 松下啓一、2017、「市民協働条例の到達点と今後の展開」  
『ガバナンス』200：23-25。
- 村中洋介、2019、『条例制定の公法論』信山社。
- 三鷹市、2017、「三鷹市自治基本条例ガイドブック—  
更なる参加と協働をめざして」。
- 、2018、『三鷹を考える論点データ集 2018』。
- 、2018、『第4次三鷹市基本計画第2次改定等  
に向けた市民満足度・意向調査 報告書』
- 、2020、『みらいを創る三鷹デジタル社会ビジョ  
ン』。
- 吉田利宏・いしかわまりこ、2007、「条例と規則との関  
係」『法学セミナー』52（4）：66-69。
- NPO 法人公共政策研究所、2021、『全国自治基本条例・  
議会基本条例の施行状況（2021.4.1 現在）』。

---

## プロフィール

### 汪 穎（おう えい）

私は市民参加の制度と実態を研究するために、来  
た留学生です。現在、情報技術の推進は既存の市民  
参加にどのような影響を与えているか、このよう  
な影響に対して、どのような法的対応を取るべき  
かを解明し、そして、情報社会に適した市民参加の  
方法を模索したいです。

---

# 三鷹市における文書管理の現状と課題に関する研究

倉方 慶明

近年、公文書管理を巡る諸問題を受け、行政機関において公文書管理は重要な政策課題の一つとなっている。地方公共団体においても、公文書管理法の施行以降、公文書管理条例の制定や公文書館の設置の検討が進んでいるが、とくに市区町村における公文書管理体制の整備は途上にあると言える。

三鷹市においては、法施行を受け、「公文書管理基準（仮称）」の検討や「公文書管理の基本的な考え方」の整理を試み、「文書編さん保存規程」等の改正を行ったものの、条例の制定や文書館の設置には至っていない。

本稿では、三鷹市における公文書管理の現状について、公文書管理に関する諸規程等や体制整備に関する議論の検証、担当課である総務部政策法務課とスポーツと文化部生涯学習課への聞き取り調査を通じて明らかにするとともに、その課題を分析し解決に向けた提言を試みる。

キーワード：公文書 文書管理 文書館（アーカイブズ） 史料保存

## 1 はじめに

### 1.1 公文書管理法と地方公共団体

行政機関において公文書管理は重要な政策課題の一つとなっている。公文書管理については、消えた年金記録問題や海上自衛隊補給艦「とわだ」の航海日誌の保存期間満了前の廃棄問題、防衛省の装備審査会議の議事録不作成問題、C型肝炎関連資料の放置問題等、公文書管理を巡る諸問題を受け、「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」の検討を経て、平成21年「公文書等の管理に関する法律」（以下「公文書管理法」とする。）が公布された（平成23年4月1日施行）。

同法は、公文書を「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」と位置づけ、いわゆる現用段階である「行政文書等の適正な管理」と非現用段階の「歴史公文書等の適切な保存及び利用等」を統一的なルールにより規定することで、行政の効率的運営と「現在及び将来の国民に説明する責務」が果たされることを目的としている<sup>1)</sup>。

しかし、法施行後も、森友学園問題等の文書管

理を巡る問題が発生し、国はその都度、ガイドラインの改正等の対応を迫られており、今日、行政機関には公文書管理の徹底が求められている。

地方公共団体についても、地方分権改革が進行していくなか、独自の裁量で事務・事業が進められるようになってきたこともあり、その実施事業への説明責任が求められている。とくに基礎自治体である市区町村については、住民生活にかかわる事務・事業を取り扱う性格上、住民への適切な情報の提供・開示が望まれ、その根拠となる公文書の管理徹底は不可欠である。また基礎自治体の公文書は、地域の歴史を物語る貴重な歴史資料としての側面も持つ。各種年報や議会議事録が地域の政策を伝える歴史資料となるだけでなく、ときにたった一枚の「埋葬許可証」が先祖の記録を遺す歴史資料となることもある。しかし、そうした歴史資料とも言える公文書が、活用されることなく役所の片隅に人知れず眠っていることは、残念ながらよくあることである。加えて、震災や水害等による紛失、平成の大合併に伴う滅失等、地域の歴史文化を伝える公文書が失われる機会は多く、

地域の文化を守り、継承していくためにも公文書管理は必要と言える。

地方公共団体の公文書管理に関して、公文書管理法では、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない」（第34条）と、法の趣旨にのっとり「文書の適正な管理」を行うことが努力義務と定められた。このため、公文書管理法の制定・施行は、地方公共団体においても公文書管理を見直す契機となり、公文書管理条例の制定や公文書館の設置が検討される機会となった。法が施行された平成23年以降、市区町村において条例を整備した団体は31、公文書館を設置した団体は21を数える<sup>2)</sup>。

他方で、総務省「公文書管理条例等の制定状況調査結果」によると、市区町村においては条例制定済み0.7%、文書館を設置済み5.6%とその整備は進んでいない（総務省自治行政局行政経営支援室2018）。とくに今後の公文書館の設置予定については、未設置の市区町村のうち、85.4%が「検討していない」、7.7%が「不要」と回答し、その理由として「現行の文書取扱い規程等の仕組みで対応可能」（35.8%）、「予算や施設、人的体制の確保が困難」（59.1%）と回答している。

公文書管理法の制定・施行を機に、地方公共団体においても公文書管理体制の整備が進められるなか、先行する地方公共団体と未整備の団体の間には著しい開きが生じていると言える。

## 1.2 先行研究・事例分析

先行研究において、公文書管理法の制定・施行後の地方公共団体における公文書管理については、公文書管理条例等の整備を中心に議論が進められてきた。

宇賀克也は、法の施行前から公文書管理条例を情報公開条例、個人情報保護条例に並ぶ情報法制の基本条例としてその整備の必要性を主張している（2010：419）。宇賀（2009）や早川和宏（2017）

においては公文書管理条例を整備するうえでの要件が示されるとともに、法第34条にのっとり公文書管理体制の構築には、規則・規程・要綱等ではなく、議会の議決を経た条例に基づく必要がある点が指摘されてきた（宇賀2010：244・419、早川2017：66）。

また先行する地方公共団体における条例の特徴や制定の経緯について紹介した事例も多い。宇賀（2009）では、公文書管理法制定に先んじて公文書管理条例等を整備した熊本県宇土町、北海道ニセコ町、大阪市の特徴について整理している（宇賀2009：207）。桑田英明（2017）では札幌市の、佐藤正五（2017）では相模原市の条例制定の経緯とその特徴が紹介されている。札幌市の場合、「知る権利」への言及や、公文書管理法に定められた「特定歴史公文書」の名称は敢えて用いず「特定重要公文書」の名称を用いている点が、相模原市の場合、歴史的公文書選別基準の制定・改廃等について第三者機関の諮問・答申を定めている点等が紹介されている（桑田2017）。

これらの先行事例に共通する特徴は、各地方公共団体がそれぞれの組織における文書管理の「文化」や将来構想に合わせた独自性を加味している点であろう。

公文書館の設置については、財政上の課題もあり、設置が十分に進んでいるとは言い難い。設置に至った市区町村についても、公文書館の建物について小学校の旧校舎（板橋区・大仙市・新潟市等）（西2012、森川2015、長谷川2022）や旧町の議場（相模原市）（佐藤2015）等の既存施設を活用し、施設整備の負担軽減を図った事例や、博物館や図書館との複合施設（武蔵野市・府中市等）（武蔵野市教育委員会2014、府中市2022）として設置された事例等、必ずしも公文書館単独での設立・運営が行われているわけではない。

また全国歴史保存利用機関連絡協議会調査・研究委員会では、公文書館をいわゆる「箱モノ」として捉えるのではなく、公文書館の役割である非現用段階の公文書の保存・活用に係る「機能」に

着目し、個々の地方公共団体において公文書館機能の充実を図ることを提起し、公文書館機能自己点検・評価指標となる「ミニマムモデル」、「ゴールドモデル」を示した<sup>3)</sup>。これにより、現在、公文書館の設置については、単純な設置有無だけではなく、どの程度の機能を目指すか、という点が指標になる場合もある。

このように公文書管理条例・公文書館の整備については、公文書管理法に沿った一定の方向性が求められながらも、各地方公共団体の個別事情や独自性に沿った在り方が目指されている。後発の地方公共団体についても、自らの組織の公文書管理の現状や特徴を踏まえたうえで、独自性のある公文書管理体制の整備を検討する余地が十分に残されている。

### 1.3 研究目的と手法

三鷹市については、『三鷹市自治体経営白書 2012』によると、法施行と同年に総務部が「公文書管理基準（仮称）」の検討を進め、翌年「公文書管理の基本的な考え方」の整理を試みるとともに、「文書編さん保存規程」等の改正を行っている（三鷹市 2012a）。しかし、現段階において条例の制定や文書館の設置には至っておらず、三鷹市における文書管理に関する具体的な将来構想は明示されていない。

文書管理の徹底は、行政の透明性の確保や効率化にもつながる今日的課題である。とくに『三鷹市都市経営アクションプラン 2022』では、「透明で開かれた市政運営の実現」・「情報環境の最適化」が掲げられ、オープンデータの活用と提供手法の検討が目指されているが（三鷹市 2022: 78）、公文書管理はそうした情報基盤の根幹にあり、その管理体制の在り方をいま一度検討することには充分意義があろう。

また近年、電磁的記録の普及が進み、平成 30 年 7 月 20 日の行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議では、「今後作成する行政文書については作成から保存、廃棄・移管までを一貫して電

子的に管理することにより、体系的・効率的な管理を進め、行政文書の所在把握、履歴管理や探索を容易にするとともに、文書管理業務の効率性を向上させること」が決定され、今後は紙媒体の行政文書の管理に加え、電磁的記録の管理体制の整備が求められている（内閣府 2019）。こうした過渡期において、文書管理の現状と課題を整理することには意義があろう。

よって本稿では、三鷹市における文書管理に関して、諸規程や整備計画等の精査、総務部政策法務課（以下、「政策法務課」とする。）やスポーツと文化部生涯学習課（以下、「生涯学習課」とする。）へのアンケート（質問票）・聞き取り調査等を通じて、これまでの文書管理の変遷を詳らかにするとともに、文書管理の現状とその課題について整理することを目指す。そして、今後求められる文書管理の在り方についての提言を試みる。

## 2 三鷹市における文書管理の現状

### 2.1 文書管理の変遷

まず三鷹市における文書管理体制の変遷について、諸規程の変遷を軸に整理する。

表 1 三鷹市における文書管理に関する諸規程

規程等の名称	制定
三鷹市文書取扱規程	昭和 27 年 1 月 1 日訓令甲第 3 号 府庁一般
ファイリング・システム実施要綱	昭和 47 年 5 月 17 日 47 三総文発第 98 号市長決定
三鷹市文書編さん保存規程	昭和 32 年 1 月 24 日訓令甲第 3 号
三鷹市公印規則	昭和 42 年 11 月 7 日規則第 16 号
三鷹市公文規程	平成 4 年 7 月 22 日訓令甲第 6 号

出典：『三鷹市例規集』より筆者作成。



三鷹市における文書管理体制は、主として表 1 の 5 つの定めにより規定されている。このうち、「三鷹市文書取扱規程」（以下、「取扱規程」とする。）が、文書の定義（第 1 条の 2）、管理体制（第 2～5 条）を規定し、「ファイリング・システム実施要綱」（以下、「実施要綱」とする。）が毎年度の行政文書の具体的な整理・保管の方法を、「三鷹市文書編さん保存規程」（以下、「編さん保存規程」とする。）が完結した文書の編さんと保存を規定しており、主としてこの 3 つの定めが文書管理体制の中核となっている。

現状判明している市制施行後の変遷を辿ると、三鷹市では市制施行の 2 年後となる昭和 27 年に取扱規程が整備され、規程に基づく文書の作成・管理がはじめられたと推定される<sup>4)</sup>。

次いで、昭和 32 年に完結した文書の保存方法を定めた「編さん保存規程」が整備され、昭和 47 年にファイリング・システムが導入されたことで「実施要綱」が整備され、現行の体制の土台が築かれたと考えられる。

また、この昭和 40 年代後半におけるファイリング・システムの導入に当たって、昭和 44 年から昭和 45 年にかけて、「市の全職員が自己の担当している業務の事務処理の方法について再検討を加え、事務の改善を図るため、いわゆる『事務の総点検』というかつてない大きな作業が行われ」た（三鷹市 1985）。この総点検の結果を踏まえ、当時結成された「事務近代化プロジェクト・チーム（文書帳票班）」が「総点検調査票」を分類整理し、各部課・議会事務局、行政委員会事務局の訂正等を経て、昭和 48 年 2 月『単位事務と文書の分類表』が発行された（三鷹市 1985）。この分類表は昭和 60 年を最後に改訂が行われていないが、現在の文書の分類や「市政情報目録」の基盤となっている<sup>5)</sup>。

その後、昭和 62 年 12 月、市民生活に根ざした開かれた市政の構築を目指し、「三鷹市情報公開条例」（以下「情報公開条例」とする。）が整備されると、同条例では「実施機関の職員が職務上作

成し、又は取得した文書」等が情報公開請求の対象となり、文書は職員が活用するだけでなく、市民も含め活用されることとなった（三鷹市教育委員会 2000）。三鷹市における情報公開制度の整備が、国の法制に先駆けて進められていた点は注目すべき点であろう<sup>6)</sup>。

これと並行して、昭和 50 年代より事務処理の効率化推進を目的にコンピュータの導入による電磁的記録の管理が進められた。昭和 53 年 11 月の「三鷹市基本計画」においては、コンピュータ活用の方針が明確化され、昭和 57 年 9 月コンピュータ活用専門委員会が発足し、昭和 61 年以降住民記録、税収納管理を皮切りにコンピュータシステムが導入されていく（三鷹市教育委員会 2000: 595-7）。

その後、平成 18 年 4 月 1 日より公文書の効率的かつ適切な管理を目的に、「文書の收受、発議、保管、保存、廃棄等の一連処理を電子的に行う総合文書管理システム」が導入されたことで、電磁的記録による作成・收受、決裁へと本格的に移行していく<sup>7)</sup>。

平成 23 年 4 月 1 日に公文書管理法が施行されると、総務部において「公文書管理基準（仮称）」の検討が進められ、翌年には「公文書管理の基本的な考え方」の整理が試みられた<sup>8)</sup>。現状、公文書管理の基準及び基本的な考え方の策定には至っていないものの、三鷹市『三鷹市基本構想 第 4 次三鷹市基本計画』においては「公文書の適正管理」が謳われ、「公文書管理法が平成 23 年 4 月 1 日に施行されたことを踏まえ、歴史公文書等の選別基準の設定や文書の保存年限の見直しなどを図り、公文書を適切に管理します」（三鷹市 2012b: 247）と主張されている。

また公文書館の設置については、「平成 29 年第 1 回定例会」（平成 29 年 3 月 3 日）における嶋崎英治市議や、「平成 30 年第 2 回定例会」（平成 30 年 6 月 29 日）における石原恒市議による一般質問において、設置の可否が提起されているが、いずれもコスト面において「解決すべき課題」があ

るとして、設置は検討されていない<sup>9)</sup>。

以上の通り、三鷹市では保存方法や媒体等時代の変化に合わせ、ファイリング・システムや電磁的記録への対応等、都度文書管理体制の修正を進めてきたが、公文書管理法に準拠した文書管理体制の整備については、その途上にある。

他方で、情報公開制度の整備については国に先んじて進めており、今日の『三鷹市都市経営アクションプラン 2022』においても「透明で開かれた市政運営の実現」を謳う等、市民に開かれた市政が目指されてきた。この点は三鷹市の特徴であり、公文書管理法が目指す「現在及び将来の国民に説明する責務」の全うに通じるものがあり、文書管理を市政の透明性確保につなげることが、今後の方向性の一つとして考えられる。

## 2.2 三鷹市における文書管理の現状

次に三鷹市における文書管理の現状について、諸規程や聞き取り調査等を基に整理する。主として公文書管理法に照らしながら、①文書管理の目的と定義、②現用文書の管理、③非現用文書の保存・利用、④その他（第三者委員会の設置、研修等）の4項目を中心にまとめる。

### 2.2.1 文書管理の目的と定義

三鷹市における文書管理の目的は、取扱規程において「文書の取扱いの規範を示し、もってその適正化及び事務能率の向上を図ること」（第1条）と定められ、市の職員の事務効率化に主眼が置かれており、公文書管理法に定める説明責任の観点については、直接的な言及はない。

ただし、平成30年第2回定例会のなかで市の公文書管理に関する石原恒市議からの一般質問に対して、清原慶子市長（当時）は三鷹市自治基本条例第14条において、市の保有する情報が市民の共有財産と定められていることを援用し、「市の保有する情報である公文書は、市民の共有財産であり、全ての人の知る権利の保障や市民参加の推進、そして民主的な市政運営の推進などのため

に利活用するものであり、この理念を実現するために、三鷹市情報公開条例や個人情報保護条例、また各種の公文書の管理や保存に関する規程に基づき、適切に運用していく必要があると考えています<sup>10)</sup>と答弁しており、三鷹市自治基本条例及び情報公開条例により説明責任を果たすとの見解を示している。

行政文書の定義については、平成17年3月28日訓令第3号により取扱規程に「用語の定義」（第1条の2）が追加されたことで、明確に定義されるようになった。条文では現行の規程同様に「文書 職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）をいう」と定められている。

その特徴は①職務上作成・取得した文書であること、②電磁的記録が含まれることであり、電磁的記録については総合文書管理システム（電子計算機を利用して文書の收受、発議、決裁、保管、保存、廃棄等の事務の処理及び文書に係る情報の総合的な管理等を行う情報処理システム）により管理されている。

表2 公文書管理法第2条第4項の「行政文書」の定義

<p><b>第2条4</b></p> <p>この法律において「行政文書」とは、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書（図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）を含む。第十九条を除き、以下同じ。）であって、<u>当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう。ただし、次に掲げるものを除く。</u></p> <p>一 官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発</p>
---

行されるもの

二 特定歴史公文書等

三 政令で定める研究所その他の施設において、政令で定めるところにより、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの（前号に掲げるものを除く。）

出典：公文書管理法第2条第4項より筆者が抜粋（下線部は筆者）。

この定義は、公文書管理法の行政文書の定義（表2）と比較すると、①組織的に用いるものとの言及がない点、②新聞・雑誌・書籍、特定歴史公文書等（歴史資料として重要な公文書のうち国立公文書館等に移管されたもの等）、学術研究用の資料等を明確に除外していない点に違いがある。

前者については、平成30年第4回定例会のなかで、意思形成過程における資料の情報公開のあり方を問う野村羊子市議からの一般質問に対して、清原慶子市長（当時）は「公開の対象となる市政情報につきましては、職員が職務上作成し、または取得した文書であって、職員が組織的に用いるものとして保有しているものでありますので、メモであってもこれに該当するものは公開対象となります。しかしながら、備忘録のような、専ら自己の職務の遂行の便宜のためにのみ利用する個人的メモは公開対象とはなりません。三鷹市では、文書主義を掲げる国と同様に、経緯も含めて意思決定に至る過程については、公文書として作成することとしております。引き続き市政の適正な運営とあわせて、市民の皆様の知る権利に資するよう、適切な公文書の作成と保存に努めていきたい、このように考えております」<sup>11)</sup>（下線部は筆者）と答弁しており、規程上では明確になっていないものの運用面では組織的に用いることも、三鷹市における文書の要件の一つとなっていると考えられる。

後者については、三鷹市の場合、その文書管理の範疇が現用段階に限定されており、保存期間満

了後の非現用段階における文書の保存、つまり行政文書が歴史資料として重要な価値を持つ可能性を想定していないことが指摘できる。後述のとおり、市の文書の保存期間には永年保存の区分があるが、あくまで各主務課の現用文書としての保存であり、歴史資料としての価値判断に基づくものではない。

三鷹市において歴史資料の保存は、三鷹市文化財保護条例に定められ、文化財の一つとして「建造物、絵画、彫刻、工芸品、書跡、典籍、古文書その他の有形の文化的所産で、歴史上又は芸術上価値のあるもの（これらのものと一体をなしてその価値を形成している土地その他の物件を含む。）及び考古資料その他の学術上価値のある歴史資料」（第2条）が定義されている。つまり、現行の三鷹市の条例・規程等において歴史的価値が認められる文書は古文書に限定されている。但し、この古文書と行政文書の「境界線」については明確な規定は無い。

三鷹市における文書の時代区分とその主管課を整理すると、図1のとおりである。生涯学習課が管理する古文書に、寄贈・寄託された古文書（群

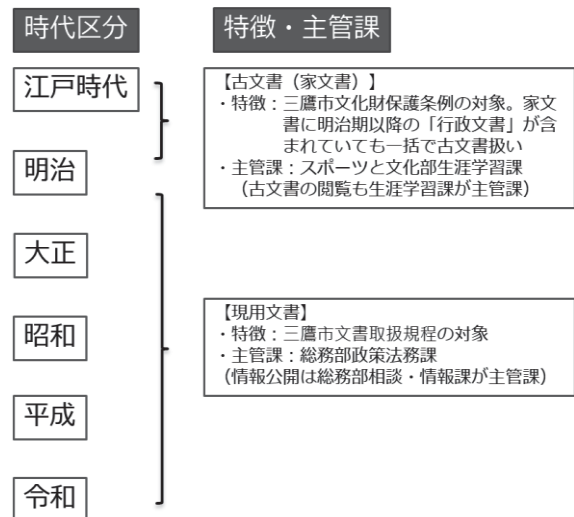


図1 三鷹市における文書の時代区分と主管課

出典：総務部政策法務課・生涯学習課への聞き取り調査及び三鷹市文化財保護条例に基づき筆者が作成。規程上、非現用文書は想定されていない。

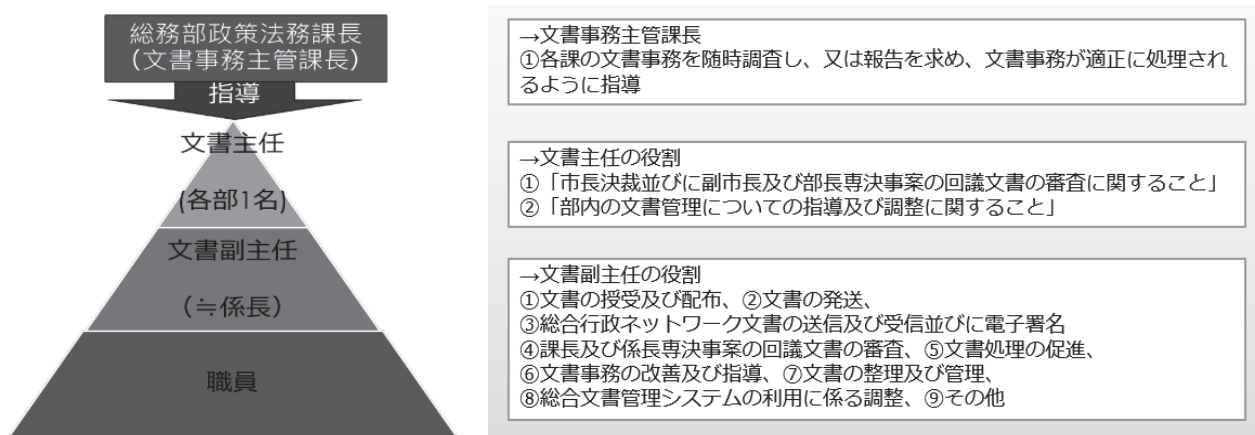


図2 三鷹市における文書管理体制

出典：取扱規程第2条から第5条より筆者作成。

に明治期以降の村役場の「行政文書」が含まれていた場合、古文書として一括して保存対象となる一方で、明治期～昭和期の文書の所在については、火事により村役場が焼失したこともあり、同課は調査の対象としたことが無く、一切把握していないとのことであった<sup>12)</sup>。そのため、明治期の文書や、いわゆる昭和10年代の戦中の行政文書も含め、永年文書として総務部政策法務課の管轄下にある。

そして、文書管理の主管課である総務部政策法務課長が、「文書事務主管課長」として各部・課の文書管理事務を統括し、調査・指導を担っている（同第5条）。

### ②現用文書の作成・整理

三鷹市における文書管理のフローは図3のとおりである。各部・課において作成・收受され、供覧・起案を経て決裁された文書は、「完結文書」<sup>13)</sup>として、編さん・保存処置が採られる。なお

## 2.2.2 現用文書の管理

### ①文書管理体制

現用文書の管理体制は部・課を基本単位とし、各部長・課長には「部下を督励して、文書事務が円滑適正に行われるように努めなければならない」（取扱規程第2条）と、部・課内の文書管理の指導責任が定められている。他方で、各部・課内の実質的な文書管理の職責は係長を中心に構成される。各課には図2のとおり、文書主任・文書副主任が置かれ、前者は部内の文書管理に関する指導と調整を担い、部内事務の「調整担当係長」が充てられ、後者は文書事務の改善・指導、その整理・管理、総合文書管理システムの利用調整等、文書管理の実務を担当し、係長（係長を置かない職場にあっては、係長と同等の職にある者）が充てられる（同第3条・第4条）。

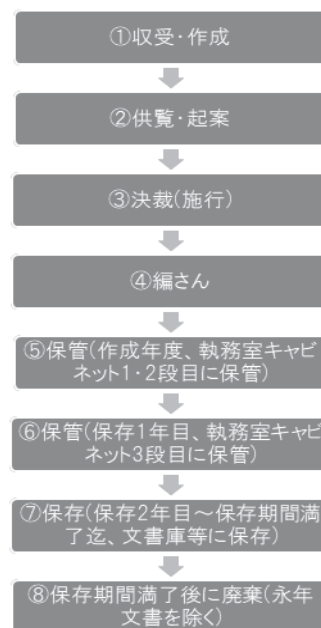


図3 三鷹市における文書管理のフロー

出典：保存規程・実施要綱より筆者作成。



三鷹市においては「意思決定に至る過程」や「事務及び事業の実績」の検証に係る文書の作成を明記した公文書管理法第4条のような文書の作成に係る規定は存在しない。

完結文書は、事件ごと一括され、各課において各項目別・会計年度ごとに編さんされる（保存規程第4条・第6条）。編さんの都度、「項目名」・「年度」・「保存年限等」を記した目録が作成される（同第5条）、保存期間は別表「単位事務と文書の分類表」に従い永年保存、10年保存、5年保存、1年保存の区分から設定される（同第7条）。編さんを終えた文書は、作成年度及び保存1年目については、各主管課の執務室において「保管文書」<sup>14)</sup>として管理される。作成年度には各主管課の執務室キャビネットの1段目・2段目に保管され、翌年度（保存1年目）になると、キャビネットの3段目への「移しかえ」<sup>15)</sup>が実施される（実施要綱第10、保存規程第8条）。

保存2年目を迎えると、1年保存の文書は廃棄され、それ以外の文書は「保存文書」<sup>16)</sup>として文書目録を作成のうえ、保存箱に梱包され、文書庫等への「置かえ」<sup>17)</sup>が実施される（保存規程第9条）。この際、10年保存及び永年保存の文書については、主務課（文書の作成課）での保存が適当と認められる文書を除き、引継文書として文書引継目録を作成のうえ、文書事務主管課（政策法務課）に引き継がれる（同条）。文書庫に収められた保存箱には、主務課名（担当課名）、年度、保存箱番号、保存年限が記載され、引継文書以外については主務課によって管理される（三鷹市の文書の保有数については表3参照）。

保存期間満了後には、原則として文書は廃棄される。この際、簿冊目録・文書引継目録に廃棄年月日を記載し、主務課の長の決裁を受けて廃棄しなければならない（同第12条第1項）。なお永年保存の文書であっても、「保存期間の定めのないものについては、10年毎に精査し、保存する必要がないと認められるに至ったときは、市長の決裁を受けて廃棄する」（同第12条第2項）と永年

保存の選別が定められている。他方で更なる保存の必要が認められた場合には、文書事務主管課長との協議のうえ「期間を定めて保存することができる」（同第12条第1項）。

こうして永年保存の対象となった文書については、あくまで現用段階の文書として保存されており、その閲覧は市職員と市職員以外の場合で方法が異なる。市の職員が利用する場合、主務課職員であれば自らの部署が保管する書庫を直接確認のうえ閲覧可能であるが、主務課以外の職員が閲覧・複写等で利用する場合、「課外貸出し」手続きを経て閲覧することになる（実施要綱第2）。他方で市民等の市職員以外の利用については「主務課長の許可を受けなければ、編さん及び保存文書の閲覧又は謄写することができない」（保存規程第15条）と定められ、情報公開請求の手続きを通して利用制限情報を除いた形で閲覧利用が可能である。

公開請求にあたり、市民等の市職員以外が市の保存文書等の情報を得る手段としては、市政情報目録が整備・公開されている<sup>18)</sup>。ただし、目録は年度ごと、課ごとに作成されており、検索方法は無く、市の保管する文書の全体像を把握することは困難である<sup>19)</sup>。

表3 三鷹市保有の文書数

区分	総数(点)	令和2年度 作成数(点)
永年保存文書	62,160	3,920
15年保存文書	10,644	717
10年保存文書	49,144	4,951
7年保存文書	5,155	689
5年保存文書	179,237	31,868
3年保存文書	116	33
2年保存文書	3	1
1年保存文書	15,846	9,394

出典：総務部政策法務課聞き取り事前調査票（2021年11月17日受領）より筆者が作成。平成18年度以降のデータ。

### ③現用文書の保存

現用文書の保存については「適当な方法で虫食いの予防等を行わなければならない」（保存規程第16条）と定められ、一定の保存措置が講じられることとなっている。

現用文書の保存場所は、各課の執務室のキャビネット、市役所地下の文書庫に分かれる。書架総延長は前者が約4,500m、後者が約6,200mであり、既に排架済み（満床）のため、各保存箱の内部のスペースを整理し工夫するとともに、民間の外部倉庫を併用し対応している。民間の外部倉庫には877箱（令和3年12月時点）が預けられ、年間約150万円程度の費用を要している<sup>20)</sup>。

将来計画としては「今後の市庁舎を含めた公共施設の立替え、改修の方針化の動向を踏まえ、検討する予定」<sup>21)</sup>とのことであるが、既に満床である現状から保管場所の確保は、行政運営に支障をきたす段階にあり、喫緊の課題と言える。

地下倉庫の保存環境については、積極的な保存対策は講じられていない。庫内に設置された5か所の排気ダクトにより空調管理され、「常に適切な室温・湿度が保たれている」<sup>22)</sup>。ただし、温湿度管理については全庁一括管理システムであり、庁舎・システムともに古いため細かな管理徹底は難しいのが現状とのことであった<sup>23)</sup>。

### ④電磁的記録の作成・整理・保存

電磁的記録については、上述の取扱規程第1条の2の規定の通り、市が管理する文書に含まれており、電磁的記録の管理を定めた特別な要綱等は存在せず、紙媒体の管理フローを定めた「ファイリング・システム実施要綱」に準拠した管理がなされている<sup>24)</sup>。

電磁的記録の作成・整理・保存については、総合文書管理システム上において実施され、システムの保守・点検は外注している。永年保存文書についてもシステムのサーバー上に保管され、データのバックアップについても外注している。

表4 起案文書に占める紙・電磁的記録の比率

	紙	電磁的記録	併用	総数	割合
平成28年度	2332	18505	11498	32335	92.8%
平成29年度	2260	18727	11785	32772	93.1%
平成30年度	1966	20046	12783	34795	94.3%
令和元年度	2323	20450	13271	36044	93.6%
令和2年度	2070	22916	13884	38870	94.7%

出典：総務部政策法務課からの情報提供（2021年12月28日受領）

備考：表中の「併用」とは「紙」と「電磁的記録」の併用を指す。「割合」とは「総数」に占める「電磁的記録」・「併用」が占める割合を指す。

三鷹市の文書に占める電磁的記録の割合については表4の通り、9割を超えており、既に電磁的記録による文書管理が中心となっているが、現時点において長期的保存に向けた媒体転換等の措置や、管理計画の策定は行われていない<sup>25)</sup>。

### 2.2.3 非現用文書の保存・利用

三鷹市の場合、先述の通り、保存期間が満了した文書を公文書館等へ移管し、保存・活用することは想定されていない。そのため、本節においては生涯学習課や図書館が管理する古文書を中心とした歴史資料の保存・利用の現状について、生涯学習課への聞き取り結果を基に整理する<sup>26)</sup>。

#### ①歴史資料の管理体制

まず三鷹市において、古文書を中心とした歴史資料の保存・利用に関する諸規程は存在しない。そのため、歴史資料の収集（寄贈・寄託等）・整理・保存・公開については、所管する生涯学習課における個別決裁手続きにより対応している。

#### ②歴史資料の受入・整理・保存

歴史資料の受入については、三鷹市が文書館・博物館等を有していないこともあり、保存スペース上の問題から積極的な収集はしていない。また受入に係る基準・方針についても整備していない。主な受入方法は寄贈・寄託であり、「寄贈申出書

（歴史民俗資料引渡書）」による手続きが整備されている<sup>27)</sup>。

その整理の方法に定めは無く、現在市が保管している歴史資料の保存処置の進捗状況についても、各資料の寄贈経緯等の個別事情により異なる。保存処置が完了した資料群については中性紙保存箱等に梱包して保管がなされている。

歴史資料の保存場所は、もともと寄贈・寄託を受けた部署が管轄する書庫となっており、教育委員会文書庫及び民間貸倉庫、図書館書庫に資料は点在している。このうち前2者は生涯学習課が、図書館書庫は教育委員会所管の図書館が実際の管理者となっている。歴史資料についても現用文書同様に民間の外部倉庫を利用しており、分散保管せざるを得ない状況にあることから、保管場所の確保は喫緊の課題となっている。

歴史資料を含めた文化財の保管システムとして「文化財アーカイブシステム」（博物館の所蔵資料管理システム）を導入し、古文書を含めた資料をデジタル化のうえ、システムに導入予定。現状、デジタル化などは完了しているが、予算・人員の関係でシステムの稼働に至っていない。

### ③歴史資料の利用

市が管理する歴史資料の閲覧については、閲覧請求を受けるごとに、請求者の所属（公務員、研究者等）、利用目的、請求対象資料の範囲等を確認したうえで、個別事情を勘案して利用審査を判断している。ただし、基礎自治体である市区町村の場合、文書の内容から個人が特定されやすい性質上、原則非公開と考えている。また、資料の利用審査に当たっては、当該資料群に詳しい有識者にその利用の可否について相談し、決定することもある<sup>28)</sup>。

そのため公開は、寄贈された古写真の一部を展示等で紹介する等、内容を限定して紹介する形式を採っている。

#### 2.2.4 その他

三鷹市においては文書管理に関する第三者委員

会の設置は諸規程上に確認されず、現段階において検討されていない。

また文書管理に関する諸規程において、研修について具体的に言及した規定は存在しない。しかし、前述の取扱規程第5条により文書事務主管課長（総務部政策法務課長）が管理体制の調査・指導を行うこととなっている。

調査・指導については定例的に実施されるものではないが、毎年度、文書実務研修（2回、新入職員対象）、法制執務研修（1回、希望者対象）、総合文書管理システム引継研修（4回、各課ファイリング担当者対象）、総合文書管理システム操作研修（2回、新入職員対象）といった文書管理に関する研修が実施されている<sup>29)</sup>。

ただし、これらの内容は新人・文書主任を対象とした公文書の書き方に関する研修やシステム操作に関する研修であり、必ずしも公文書管理法第32条「公文書等の管理を適正かつ効果的に行うために必要な知識及び技能を習得させ、及び向上させるために必要な研修」の趣旨に沿ったものではない<sup>30)</sup>。また文書管理に関する専門家を外部から招聘した形での研修についても計画されていないとの答弁記録もある<sup>31)</sup>。

## 3 三鷹市における文書管理の課題と改善に向けた提案

前章において確認した通り、三鷹市においては現用文書の管理が諸規程により定められ、その作成・整理・保存から情報公開請求による閲覧手続きまで一応の対応がとられていた。歴史資料についても諸規程は無いながらも、寄贈受入の手続きが定められ、書庫における資料の保存と、一部の閲覧利用への対応がとられていた。

他方で、現状の対応は三鷹市としての公文書管理に関する基本計画や将来構想（ビジョン）に基づいた対応ではない。従前から続く文書管理を都度修正・適用し、「場当たりの対応に終始している」とも言える。そのため、この対応をもつ

て公文書管理法第 34 条に定める法律の趣旨にのっとった「文書の適正な管理」がなされているとは言い難く、課題も多い。

具体的な課題としては主に以下の点が指摘できる。

### 3.1 規程上の重大な欠落

第一に文書管理の目的が事務効率化に限定され、公文書管理法第 1 条に規定される公文書が「民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」であり、「現在及び将来の国民に説明する責務」（説明責任）の根拠となるものであることが明記されていないことが挙げられる。現行の市の見解では、三鷹市自治基本条例及び情報公開条例の規定を援用することで、市の保有する情報である公文書が「市民の共有財産」であり、「知る権利」の保障等に活用されるべきであることが示されているが、市職員の公文書管理に対する意識向上と、市民の活用基盤の構築のためにも、明文化する必要がある。

第二に、「歴史公文書等」に類する文書の定義が無く、公文書が歴史資料として重要な価値を持つ可能性を想定していないことが指摘できる。公文書管理法第 2 条において「歴史公文書等」とは「歴史資料として重要な公文書その他の文書」と定義され、公文書には意思決定及び事務や事業の実績を裏付ける根拠となる等の現用段階における価値だけでなく、歴史資料としての価値が想定されている。この歴史公文書等の規定がないために、現行の三鷹市の条例・規程等において歴史的価値が認められる文書は文化財保護条例に基づく古文書に限定され、かつ古文書の定義が明確に規定されていないことで、明治大正期等の古い公文書であっても、歴史的価値が認められないまま現在作成される文書と同様に現用文書として保存されることになっている。この点は、歴史公文書等には古く劣化した文書が含まれる場合も多く、特別な保存措置が必要であること、また市民の共有財産として展示等により利用の促進を図るべき資料で

あることに鑑み、早急な改善が望まれる。

第三に、文書の作成に係る規定が存在していない点が挙げられる。公文書管理法第 4 条では、「意思決定に至る過程」や「事務及び事業の実績」の検証に係る文書の作成が義務として明記されている。また国の「行政文書の管理に関するガイドライン」についても、平成 29 年に世間を騒がせた森友学園等に係る公文書管理諸事件を受け、文書を作成すべき業務対象を拡大している<sup>32)</sup>。将来にわたる説明責任を果たすためには、文書の作成段階から規定することが望ましい。

### 3.2 保管場所の問題

現在、庁舎内の現用文書保管スペースは既に満床であり、外部倉庫を借り保管をしている状態であり、保管場所の確保は行政運営にも支障をきたす喫緊の課題と言える。また上記の通り、古い公文書を含む永年保存文書についても現用文書として保管していることに鑑み、適切な保存環境が十分に整備されているとは言い難い。また歴史資料についても、三鷹市の場合、公文書館・博物館を有さないことから、分散管理・外部倉庫への委託管理をせざるを得ない状況にあり、適切な保管場所の確保が望まれる。

必要な保管スペースについては、電磁的記録への移行により漸次減少していくものと考えられる。しかし、現段階では電磁的記録への移行期に当たり、紙媒体との併用分を含めると約 4 割程度がいまだに紙媒体を用いていること、過去に蓄積された永年保存文書をはじめとする重要な文書については、紙媒体のまま保管が望まれ、その適切な保管スペースの確保は必須である。

### 3.3 電磁的記録に関する保存体制の欠如

電磁的記録の作成・整理・保存については、総合文書管理システム上において実施され、電磁的記録による文書管理は既に市庁舎内で一般化されている。

しかし、データのバックアップや長期的保存措



置は検討されておらず、その将来計画は確認できない。電子媒体の保存は、定期的な媒体転換や動作確認等、ソフト面・ハード面での継続的な対応が不可欠であり、将来を見据えた保存体制の整備が必要である。

### 3.4 閲覧体制の問題

現用文書の閲覧については、情報公開請求の手続きが定められ、市民等市職員以外は市政情報目録を通じて、市の保有する文書を確認でき、利用制限情報を除いた形で閲覧利用が可能である。しかし、現段階において市政情報目録は単年度ごと、部課ごとに細分化された目録であり、市が保有する文書の全体像を通覧できるものではない。例えば三鷹市の保管する永年文書のファイル名を確認したい場合、全ての年度の、全ての部課の市政情報目録を確認しなければならず、市民が公文書を容易に検索できる環境は整っていない。公文書を市民の共有財産とするためには、早急な改善が望まれる。

歴史資料については、文書の内容から個人が特定されやすいことに配慮するため、閲覧請求時に、請求者の所属（公務員、研究者等）、利用目的、請求対象資料の範囲等を確認したうえで、個別事情を勘案して利用審査を判断しているとのことである。しかし、この対応は、個人情報保護については配慮しているが、歴史資料の閲覧利用における平等公開の原則に反している（国文学研究資料館史料館 1988）。公文書館では、1968年にマドリッドで開催された第6回ICA（公文書館会議、International Congress on Archives）大会において平等公開の原則を決議しており、利用者を差別しないことは最低限の原則である。また、一部の市民等のみ利用を限定することは、公文書が「主権者である国民が主体的に利用し得るもの」と定めた公文書管理法第1条の趣旨にも反している。

国立公文書館では「独立行政法人国立公文書館における公文書管理法に基づく利用請求に対する

処分に係る審査基準」を定め、個人や団体の権利・利益等を保護しつつ、公文書を利用する審査の基準を定め公表しており、三鷹市においても平等公開の原則に立った、利用請求手続き及び審査の基準の整備といった対策が早急に望まれる（国立公文書館 2011）。

### 3.5 研修体制の問題

公文書管理に関する研修については、森友学園問題等に係る諸事件が発生した平成29年以降、その重要性を高めている<sup>33)</sup>。

しかし、三鷹市においては公用文の書き方やシステム操作に関する研修しか実施されていない。実務に関する研修ももちろん重要ではあるが、公文書管理法の施行に伴い公文書やその管理の位置づけが変化している今日、公文書管理法の内容を含めた研修についても計画的に実施すべきであり、ときに外部から専門家を招聘する等して、研修を実施することが望ましい。

### 3.6 人員体制の問題

近年、公文書管理の専門職であるアーキビストの育成が注目されつつある<sup>34)</sup>。上記の保存環境の維持や利用審査の実施、電磁的記録の保存計画の策定等には専門的人材であるアーキビストが対応することが望ましく、人員体制の整備も視野に入れるべきである。

### 3.7 改善に向けた提案

以上、三鷹市における公文書管理上の主な課題について言及してきたが、これらに共通して言えることは、三鷹市としての公文書管理に関する基本計画や将来構想（ヴィジョン）を早期に策定する必要があるということに尽きる。

とくに公文書管理法施行後に検討に着手した「公文書管理基準（仮称）」及び「公文書管理の基本的な考え方」の策定をいま一度進めるべきであろう。

三鷹市において公文書を適切に管理する意義を

考え、どのような保存環境を構築し、どのような利用環境を市民等に提供するのかが、といった基本的な問いに立ち戻り、計画・構想を立案する必要がある。折しも、現在、電磁的記録への移行が日本全体で進められており、既に公文書管理条例を整備し、公文書館を設置した市区町村についても、電磁的記録への適応に向けた対応が必要となっている。そうした過渡期であるからこそ、現時点においては文書管理体制の整備で出遅れた市区町村についても大いに挽回の余地がある。

そして、基本計画や将来構想の議論を経たのちに、公文書管理条例の制定や公文書館の設置に向けた議論を進めるべきであろう。

差し当たって、基本計画や将来構想の議論を進めるためには、第一に担当部署の設定と人員の配置が不可欠である。現在、政策法務課が現用文書を、生涯学習課が歴史資料を担当しているが、公文書管理については、現用から非現用段階に至る統一的なルールの整備が望ましく、市の文書管理全体について責任を果たす担当部署の設定と人員の配置が早急に望まれる。

## 4 結びにかえて

本稿では、三鷹市における公文書管理に関する諸規程等の分析と、政策法務課や生涯学習課へのアンケート（質問票）・聞き取り調査等を通じて、文書管理の現状と課題について整理してきた。

その概略を振り返ると、三鷹市における文書管理は、主として昭和 27 年に制定された取扱規程と昭和 32 年に制定された保存規程、昭和 40 年代のファイリング・システム導入に伴い制定された実施要綱の 3 つの諸規程を、電磁的記録の導入等時代の変化に合わせ都度改正を行うことで対応してきた。

三鷹市において公文書は、諸規程に基づき、各部・課において作成・收受され、決裁された文書は完結文書として、目録が作成されるとともに、編さん・保存処置が講じられたうえで保管される。

保存期間満了後には、原則として文書は廃棄されるが、永年保存文書については文書事務主管課（政策法務課）に引き継がれ、現用文書として保管される。こうした文書管理のフローが確立されていることで、総合文書管理システム導入により電磁的記録へと移行するなかにおいても、紙媒体の保管に準拠した一定の対応が採られている。

しかし、公文書管理法施行後の現在の法体系に照らし、その対応は必ずしも充分とは言い難い。法施行以降、公文書は「民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」と見做されており、市民等がより活用しやすい環境の整備が求められている。

そうした環境を整備するためにも、市職員への公文書管理に関する研修を強化し、保管スペースの確保を含む適切な保存環境と利用の利便性を向上させる目録や手続き、利用審査体制の整備を進める等、改善が求められる課題も多い。

そして本稿では、とくに顕著な課題として、三鷹市に公文書管理に関する基本計画や将来構想（ビジョン）が欠落している点を指摘し、「公文書管理基準（仮称）」及び「公文書管理の基本的な考え方」の策定から早期に着手することを提言した。

そうした基本計画や将来構想を練るなかで、三鷹市としての独自性も検討すべきであろう。工夫次第では、公文書管理体制の整備が「後発」の市区町村だからこそ発信できる独自性となる可能性もある。

例えば、文書館の設置以前から市民が公文書を利用する文化の醸成を図り、利用に基盤を置いた公文書管理体制を構築することも考えられる。既に三鷹市では、「まち全体を屋根のない博物館『三鷹まるごと博物館』に見立て、地域の歴史や文化を市民と一緒に調査・研究するエコミュージアム事業」（三鷹市 2021）が進められるなど、建物である博物館が無いなかで、地域の歴史資料を活かす試みが講じられている。これと同様に、地域の小中学校の公民教育や社会人向け講座等を通じて、公文書から分かる市政や公文書の利用の仕

方等を発信し、条例や公文書館の整備に先んじて、公文書を活用する文化を醸成する方法も考えられる。

実際、公文書管理条例を整備し、公文書館を設置した地方公共団体においても、その利用者層の拡大は課題となっており、平成 28 年の全国公文書館長会議においても『『公文書館の利用普及』に取り組む基本的考え方』が示される等、公文書を活用する文化の拡充は、本邦における公文書管理の重要課題の一つとなっている<sup>35)</sup>。

三鷹市に公文書管理に関する基本計画や将来構想の設計に際して、創意工夫に溢れる独自色が検討されることを期待したい。

#### 【注】

- 1) 公文書管理法の特徴としては、①統一的な文書の管理ルールを法令で規定、②移管制度の改善、③行政機関の長から内閣総理大臣への行政文書の管理状況についての定期報告を義務付け、④外部有識者・専門家の知見を活用、⑤特定歴史公文書等の利用促進が指摘されている（内閣府 2022a、浅井ほか 2009）。
  - 2) 令和 4 年 2 月 1 日時点。市区町村における公文書管理条例等の制定と公文書館の設置状況については、附録表 1 及び附録表 2 を参照されたい。
  - 3) 全国歴史資料保存利用機関連絡協議会調査・研究委員会編（2015）参照。なお「ミニマムモデル」では公文書館法をベースとした最低限備えるべき事項が要件となっており、「ゴールドモデル」では公文書管理法に定める国立公文書館等に相当する事項が要件となっている。
  - 4) 取扱規程等の変遷については、中央図書館の所蔵資料調査及び総務部政策法務課への聞き取り調査を実施したが、中央図書館には『三鷹市例規集』は平成 13 年以降のものしか所蔵が無く、それ以前の分については「加除式」のため、現時点においてその内容確認ができない。そのため、改正箇所が記録されるようになった平成 4 年以前の規程等の正確な内容については明らかではない。なお
- 取扱規程については、今日に至るまでに 54 回改正されているが、平成 4 年以降の改正の経過を見る限り、その大半が部・課の新設・改組に伴う別表等の改正である。
  - 5) 総務部政策法務課への聞き取り調査（令和 3 年 12 月 8 日実施）。
  - 6) 情報公開法制については地方公共団体では山形県金山町が昭和 57 年に条例を制定しており、国の「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」の制定は平成 11 年であり、三鷹市は国に先行して情報公開制度の整備を進めたと言える。また情報公開制度の整備に合わせ、「三鷹市個人情報保護条例」についても整備している。なお三鷹市において情報公開制度の整備が進んだ背景については前掲『三鷹市史補・資料編』（2000）では確認できておらず、今後の調査課題としたい。
  - 7) 三鷹市起案文書「総合文書管理システムの運用開始について」（平成 18 年 3 月 9 日起案）及び取扱規程（平成 18 年 3 月 31 日訓令第 2 号改正）参照。なお上記文書等では明らかにならなかったが、「平成 14 年第 4 回定例会」（平成 14 年 11 月 29 日）安田養次郎市長（当時）答弁において、国の電子政府化戦略に基づき「三鷹らしい電子自治体を目指す」ことが謳われており、この電磁的記録への移行は国の「e-Japan 戦略」（平成 13 年）等に依拠した電子政府化の一環であることが推察される。
  - 8) 総務部政策法務課への聞き取り調査（令和 3 年 12 月 8 日実施）。基準及び基本的考え方の策定に向け担当者による検討の形跡はあるものの、部・課としての決裁された基準及び計画は現時点において存在しないとのことであった。
  - 9) 他方で、他の地方公共団体の事例として、整備費に 2,000 万円から 2 億円、年間のランニングコストとして 500 万円から 1,000 万円のコストが必要との答弁もあり、既存施設に関して一定の情報収集を進めていることが分かる。（「平成 30 年第 2 回定例会」（平成 30 年 6 月 29 日）石原恒市議の一般質問に対する清原慶子市長（当時）の答弁参照）。

- 10) 「平成30年第2回定例会」(平成30年6月29日) 石原恒市議の一般質問に対する清原慶子市長(当時)の答弁。
- 11) 「平成30年第4回定例会」(2018年12月3日野村羊子市議の一般質問に対する清原慶子市長(当時)の答弁。
- 12) スポーツと文化部生涯学習課への聞き取り調査(2021年10月25日実施)。
- 13) 実施要綱第2により定義。「文書上の事務処理が完了したもの」を指す。
- 14) 実施要綱第2により定義。「主管課事務室内のファイルキャビネット(以下「キャビネット」という。)その他の保管庫に収納しておく文書」を指す。
- 15) 実施要綱第2により定義。「キャビネットの上2段に収納している現年及び現年度の文書をキャビネットの下の1段に移すこと」を指す。
- 16) 実施要綱第2により定義。「主管課事務室以外の書庫等におく文書」を指す。
- 17) 実施要綱第2により定義。「キャビネットの下1段または保管庫に収納している前年または前年度の文書を保存箱に入れて、書庫等主管課事務室以外の場所に移すこと」を指す。
- 18) 昭和60年以降の保存文書については、現行の市政情報目録同様に各課が作成した保管文書の目録が存在し、目録上で所蔵有無を確認することができる。総務部政策法務課への聞き取り調査(令和3年12月8日実施)。
- 19) 現在、市の保管する最古の現用文書を調査中である。現段階では、昭和10年の村役場火災直後に作成された市議会事務局が保管する村会議員に宛てた「招集状」(昭和10年10月3日作成)が最古のものであり、火災によりそれ以前の文書については焼失したものと考えられる。
- 20) 総務部政策法務課聞き取り調査後の情報提供(2021年12月28日受領)。
- 21) 総務部政策法務課聞き取り事前調査票(2021年11月17日受領)。
- 22) 同上。
- 23) 総務部政策法務課への聞き取り調査(令和3年12月8日実施)。同日、現場の確認をしたところ、温度は21.7度、湿度45.0%であった。通例保存環境が悪化する6月から9月の保存環境については不明であり、今後年間を通じた調査が必要であろう。
- 24) 同上。
- 25) 同上。また電磁的記録による文書の長期保存については、「令和元年第3回定例会」(令和元年9月6日)において野村羊子市議より戸籍の除籍データの電磁的記録としての長期保存の問題が指摘されているが、具体的な長期保存に向けた施策は示されていない。
- 26) 生涯学習課への聞き取り調査(2021年10月25日実施)。
- 27) 寄贈申出書(歴史民俗資料引渡書)については平成21年頃、受入経緯が不明な資料が確認されたことを機に整備された。
- 28) 有識者とは文化財審議会所属の研究者とのこと。
- 29) 総務部政策法務課への聞き取り調査(令和3年12月8日実施)。
- 30) 同上。
- 31) 「平成30年第2回定例会」(平成30年6月29日) 石原恒市議の一般質問に対する総務部調整担当部長の答弁。
- 32) 平成29年12月20日公文書管理委員会(第59回)配布資料
- 33) 平成29年度以降、国の行政機関における公文書等に関する研修の実施回数及び参加人数は急増しており、平成29年度には29,315(回)、644,791(人)であったものが、平成30年度には38,555(回)、988,175(人)、令和元年度には46,160(回)、970,672(人)となっている(内閣府2022b)。
- 34) 本邦には現状国家資格としての公文書の管理を担う専門職としてのアーキビストの資格制度はないが、令和2年度からは独立行政法人国立公文書館認証アーキビスト制度が開始され、人材育成を推進している(国立公文書館2022)。
- 35) 全国公文書館長会議(2016)参照。「基本的考え方」では、公文書館には「現在あるいは将来の主



権者となる基礎を学ぶ場」としての役割が求められており、「公文書館の社会的認知度」を高めていくうえで、「より住民に近い立場の地域の公文書館」の活用や、「児童・生徒・学生にも公文書館が認知」「利活用」されるよう「公文書を使った学習を積極的に支援する取組」の必要性が示されている。同時に教育現場においても、学習指導要領の改訂に伴い、「主体的・対話的で深い学び」（アクティブ・ラーニング）の実現に向けた授業改善が推進されており、教育との連携は大いに可能性のある方法と考えられる。

#### 〔附録〕

附録表1 市町村立文書館一覧

公文書館名	設置年月日
藤沢市文書館	昭和49年7月1日
広島市公文書館	昭和52年4月1日
川崎市公文書館	昭和59年10月1日
大阪市公文書館	昭和63年7月1日
神戸市文書館	平成元年6月19日
名古屋市市政資料館	平成元年10月11日
北九州市立文書館	平成元年11月1日
八潮市立資料館	平成元年11月23日
新潟市文書館	平成4年1月8日
北谷町公文書館	平成4年4月1日
久喜市公文書館	平成5年10月1日
福岡市総合図書館	平成8年6月29日
松本市文書館	平成10年10月1日
西予市城川文書館	平成11年4月21日
板橋区公文書館	平成12年4月1日
守山市公文書館	平成12年4月1日
天草市立天草アーカイブズ	平成14年4月1日
寒川文書館	平成18年11月1日
小山市文書館	平成19年4月11日
長野市公文書館	平成19年11月20日
磐田市歴史文書館	平成20年4月1日
芳賀町総合情報館	平成20年10月3日
富山市公文書館	平成22年4月1日
高山市公文書館	平成22年8月10日
中之条町歴史と民俗の博物館「ミュゼ」	平成23年4月1日
ふるさと府中歴史館	平成23年4月1日
上越市公文書センター	平成23年4月1日
三豊市文書館	平成23年6月26日
小布施町文書館	平成25年4月24日
札幌市公文書館	平成25年7月1日
太宰府市公文書館	平成26年4月1日
相模原市立公文書館	平成26年10月1日

常陸大宮市文書館	平成26年10月10日
武蔵野ふるさと歴史館	平成26年12月14日
高松市公文書館	平成27年3月26日
大仙市アーカイブズ	平成29年5月3日
東御市文書館	平成30年4月4日
須坂市文書館	平成30年10月1日
安曇野市文書館	平成30年10月1日
長和町文書館	平成31年4月1日
上田市公文書館	令和元年9月1日
横手市公文書館	令和2年5月1日
尼崎市立歴史博物館	令和2年10月10日

附録表2

条例名	施行日
宇土市文書管理条例	平成13年4月1日
ニセコ町文書管理条例	平成16年12月17日
名古屋情報あんしん条例	平成16年4月1日
大阪市公文書管理条例	平成18年4月1日
安芸高田市公文書等の管理に関する条例	平成24年4月1日
志木市公文書管理条例	平成24年4月1日
草津市市政情報の管理に関する条例	平成25年3月31日
札幌市公文書管理条例	平成25年4月1日
小布施町公文書管理条例	平成25年4月1日
相模原市公文書管理条例	平成26年4月1日
秋田市公文書管理条例	平成26年4月1日
高松市公文書等の管理に関する条例	平成26年4月1日
三豊市公文書等の管理に関する条例	平成27年4月1日
藤沢市公文書等の管理に関する条例	平成29年4月1日
高根沢町公文書管理条例	平成30年1月1日
天草市行政文書管理条例	平成31年4月1日
大槌町公文書管理条例	平成31年4月1日
那須町公文書の管理に関する条例	平成31年4月1日
豊島区公文書等の管理に関する条例	令和元年10月1日
世田谷区公文書管理条例	令和2年4月1日
野洲市公文書の管理に関する条例	令和2年4月1日
八王子市公文書の管理に関する条例	令和2年4月1日
市川市公文書等の管理に関する条例	令和2年7月1日
新潟市公文書管理条例	令和3年10月1日
小平市公文書等の管理に関する条例	令和3年10月1日
熊本市公文書管理条例	令和3年4月1日
鶴岡市公文書等の管理に関する条例	令和3年4月1日

茅ヶ崎市公文書等管理条例	令和3年4月1日
金沢市公文書等の管理に関する条例	令和3年4月1日
犬山市公文書管理条例	令和3年4月1日
丸亀市公文書等の管理に関する条例	令和3年4月1日
渋川市公文書等の管理に関する条例	令和3年4月1日
鹿児島市公文書管理条例	令和4年4月1日
酒田市公文書等の管理に関する条例	令和4年4月1日
甲賀市公文書等の管理に関する条例	令和4年4月1日

#### [文献]

浅井直人ほか、2009、『逐条解説 公文書管理法』、ぎょうせい

宇賀克也、2009、『逐条解説 公文書等の管理に関する法律』、第一法規

———、2010、『情報公開と公文書管理』、有斐閣

桑田英明、2017、「札幌市における公文書管理」(中京大学社会科学研究所アーカイブズ研究プロジェクト編『地方公共団体における公文書管理制度の形成—現状と課題』所収)、公職研

国文学研究資料館史料館、1988、『史料の整理と管理』、岩波書店

国立公文書館、2011、「独立行政法人国立公文書館における公文書管理法に基づく利用請求に対する処分に係る審査基準(平成23年4月1日館長決定、平成30年10月1日改正)」(令和4年3月31日取得、[https://www.archives.go.jp/information/pdf/riyoushinsa\\_2011\\_00.pdf](https://www.archives.go.jp/information/pdf/riyoushinsa_2011_00.pdf))

———、2022、「アーキビストの認証について」(令和4年3月31日取得、<http://www.archives.go.jp/ninsho/>)

佐藤正五、2015、「相模原市公文書管理条例制定と公文書館設置への取組」(国立公文書館『アーカイブズ』第55号所収)、国立公文書館

———、2017、「相模原市の公文書管理条例の制定」(中京大学社会科学研究所アーカイブズ研究プロジェクト編『地方公共団体における公文書管理制度の形成—現状と課題』所収)、公職研

全国歴史資料保存利用機関連絡協議会調査・研究委員

会編、2015、『電子版 公文書館機能ガイドブック』、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会

全国公文書館長会議、2016、「平成28年度全国公文書館長会議『公文書館の利用普及』に取り組む基本的考え方」(令和4年3月31日取得、<https://www.archives.go.jp/news/pdf/20160610.pdf>)

総務省自治行政局行政経営支援室、2018、「公文書管理条例等の制定状況調査結果(平成30年3月)」(令和4年3月31日取得、[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000542521.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000542521.pdf))

内閣府、2019、「行政文書の電子的管理についての基本的な方針(2019年3月25日内閣総理大臣決定)」(令和4年3月31日取得、<https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/hourei/kihonnstekihousin.pdf>)

———、2022a、「公文書管理法の概要」(令和4年3月31日取得、<https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/about/gaiyou/gaiyou.html>)

———、2022b、「公文書等の管理等の状況についての報告」掲載の平成29年度から令和元年度分の報告(令和4年3月31日取得、<https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/houkoku/houkoku.html>)

西光三、2012、「板橋区公文書館の活動と姿勢」(国立公文書館『アーカイブズ』第47号所収)、国立公文書館

長谷川伸、2022、「新潟市文書館の開館について」(国立公文書館『アーカイブズ』第83号所収)、国立公文書館

早川和宏、2017、「地方公共団体における公文書管理条例制定の現状と特色」(中京大学社会科学研究所アーカイブズ研究プロジェクト編『地方公共団体における公文書管理制度の形成—現状と課題』所収)、公職研

府中市、2022、「ふるさと府中歴史館」(令和4年3月31日取得、<https://www.city.fuchu.tokyo.jp/shisetu/komyunite/gekiyo/hurusatorekisikann>、

html)

- 三鷹市、1985、「単位事務と文書の分類表について」  
 (『単位事務と文書の分類表』(昭和60年)所収)
- 、2012a、「資料編2 総務部」『三鷹市自治体経営  
 白書2012 資料編』(令和4年3月31日取得、  
[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/033/  
 attached/attach\\_33606\\_3.pdf](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/033/attached/attach_33606_3.pdf))
- 、2012b、『三鷹市基本構想第4次三鷹市基本  
 計画』(平成24年)
- 、2021、「【報道発表】『三鷹まるごと博物館  
 マップ』ができました」(令和4年3月31日取得、  
[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_press/091/09  
 1174.html](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_press/091/091174.html))
- 、2022、『三鷹市都市経営アクションプラン  
 2022』
- 三鷹市教育委員会事務局生涯学習推進室市史編纂担当、  
 2000、『三鷹市史補・資料編』、三鷹市史編纂委員会
- 武蔵野市教育委員会、2014、「武蔵野市立武蔵野ふる  
 さと歴史館管理運営基本方針(平成26年)」
- 森川梯一、2015、「大仙市における公文書館設置へ向  
 けた取組」(国立公文書館『アーカイブズ』第55  
 号所収)、国立公文書館

#### [謝辞]

多忙のなか本研究のアンケート及び聞き取り調査、  
 情報提供に協力いただいた総務部政策法務課及びス  
 ポーツと文化部生涯学習課に感謝申し上げます。

---

#### プロフィール

倉方 慶明(くらかた よしあき)

東京外国語大学文書館研究員(アーキビスト)。  
 近年の研究テーマは公文書管理(とくに歴史的緊  
 急事態に関する文書の保存)及び域学連携に基づ  
 く歴史資料の保存・利用、公文書館経営、日本の  
 高等教育史ほか。

---

# 三鷹市における「農福連携」による 地域共生社会の実現の可能性

## —コロナ禍での福祉事業所（B型及び生活介護事業所）と 農業従事者への聞き取りから—

酒井 ゆみ子

本論文は、三鷹市において農業と福祉が連携することにより、社会活動や経済活動、地域交流の基盤となり、地域共生社会が実現できるかについて現状を把握し、その課題を明らかにし、分析と考察を行い提案するものである。市内には都市農業として多くの農地が残されており、少量多品目で年間を通して地産地消に力を入れている。また、福祉事業所は工賃の確保とやりがいをもとに、受注作業や自主製品の製作に取り組んでいるが、コロナ禍で厳しい状況が続いている。

そこで先行研究とインタビュー調査をもとに農業と障がい者福祉が関わる事例の考察を行ったところ、互いが連携することで地域とつながり広がる様子が見えてきた。農業は、食、学び、環境保全と多様な役割を担っており、それを通じ人と人、人と地域へとつながっている。福祉事業所の多くが掲げる「社会参加」「地域交流」「自立」への手立てとして、農業と関わることから地域で共に働き、共に暮らし、共に生きるきっかけになり得ると考える。

キーワード：農福連携 福祉就労 都市農業 地域共生社会

## 1 はじめに

### 1.1 背景と目的

「農福連携」<sup>1)</sup>とは、農業と福祉が連携し、障がい者の農業分野での活躍を通じ、農業経営の発展とともに、障がい者の自信や生きがいを創出し、社会参画を実現する取り組みのことである。日本の食や地域を支える農業の発展や障がい者等の社会参画等を促進し、地域共生社会の実現につながっていくことを期待するものである。農業と福祉が連携する背景には、農業従事者の高齢化、農地の保全等の課題、また、福祉には障がい者の就労の確保、工賃の向上等の課題が挙げられている。これらの課題を解決しお互いの利益を生む事で、農業生産における障がい者等の活躍の場の拡大、農産物の付加価値の向上、農業を通じた障がい者等の自立支援の実現等が目的に掲げられている。

筆者が「農福連携」について関心を持ったのは、コロナ禍の一昨年、知的障がいのある息子が特別

支援学校の高等部に入学し、将来の進路のため市内外の福祉事業所（主に生活介護）を見学した事がきっかけであった。その際思ったのは、作業内容や成果が利益や工賃につながっているのだろうか、それに見合った受注するルートが確保されているか、そして利用者のやりがいは満たされているかという事であった。

実際、コロナ禍でバザーやお祭り等が中止され、自主製品を販売する場が減少している。また受注作業も減少し、事業所ごとに工夫しながら作業に取り組んでいた。ある生活介護事業所<sup>2)</sup>では、部品合わせの作業の受注が無くなり、一度出来上がったものをばらし、再度組み立てることで作業の継続を図っていた。

本論文で、就労継続支援 B 型事業<sup>3)</sup>（以下、B 型事業所）及び生活介護事業所を焦点としたのは、卒業後の進路先として、一般就労よりこれらの事業所を選択する卒業生が多いことである。福祉事業所では、受注作業や自主製品の製作・販売によ



り、仕事の対価となる工賃を利用者に支払っている。工賃の向上や就労の充実は、地域で自立した生活をおくるために重要な課題で、国としても取り組みを進めている。

「農業」に着目したのは、三鷹市は都市部でありながら近隣市と比べて農地が多く残っており、農業従事者も多い地域である。農地の前に無人販売機も数多く設置され、地元の野菜を目に触れる機会も多い。その一方、農地保全や後継者の育成など都市農業としての課題も挙げられる（三鷹市2019a）。

また、「地域共生社会の実現の可能性」と題したのは、各福祉事業所の理念として「社会参加」「地域交流」「自立」が多く掲げられているためである。「社会参加」＝「働くこと」と捉えることもできるが、就労だけではなく社会の構成員として地域で自分らしく生活できることが重要と考える。

農福連携の事例として都市部においては、農山村地域のように農業従事者の高齢化や担い手不足の本質的な事例があまりみられない。その理由として、農地面積が狭く人手を必要とする作業が地方に比べて少ないことや、経営規模が小さいため農業所得が低く作業代を支払う余裕がないことが考えられていると論じている（林正剛 2019: 30, 31）。

そこで、都市農業と福祉のそれぞれの現状を調べ、課題を明らかにし、農業と福祉が関わる事例をもとに、三鷹市としての地域資源を活用した仕組みの提案と、農業と障がい者福祉が関わりあうことで、地域における共生社会の実現が図れるかを研究の目的とする。

## 1.2 論文の構成

第1章で研究の背景とリサーチクエスチョンを提示し、第2章で、農業と福祉の変遷と現状をデータと文献により把握し、第3章で三鷹市の農業と福祉の現状についてデータと文献調査を提示する。第4章で福祉事業所と農業従事者の聞き取

り調査の内容を示し分析を行う。第5章で考察し、それに基づき提案をする。最後に第6章でおわりに、としてまとめとする。

## 2 農業と福祉の課題と取り組み

### 2.1 福祉及び農業に関する法令及び施策の変遷

#### 2.1.1 福祉

障がい者福祉に関する施策は、2003年にノーマライゼーションの理念に基づいて「支援費制度」が導入された。この制度により、行政が利用者に必要なサービスを決定する「措置制度」から、障がい者自らがサービスを選択し事業者との対等な関係に基づき契約し、サービスを利用する制度に大きく転換した。その後、地域生活を支援するための「障害者自立支援法」（2006年）、地域社会における共生の実現に向けて、障がい者の日常生活及び社会生活を総合的に支援する「障害者総合支援法」（2013年）が施行され、障がい者の権利擁護を強く打ち出し、より地域で自立した生活を実現する施策へと変遷した。

（福祉医療機構 2013）

また、地域で自立した生活を送るための基盤として、就労支援が重要になり、一般就労の難しい障がい者が利用するB型事業所等では、一定額の工賃を得るために工賃の水準を向上する取り組み<sup>4)</sup>が必要となった。

#### 2.1.2 農業

農業においては「生産緑地法」（1974年）により、市街化区域内の農地の宅地化を促すことを目的とする法律が制定され、大都市圏では「宅地並み課税」が行われ、農地を手放す農家が増え宅地化が進んだ。

しかし、バブル経済崩壊後、宅地需要が減少したことより農地が都市において再評価され、保全へと変遷し、税金の負担を軽減するために、生産緑地法の一部改訂（1992年）が行われ、生産緑

地の固定資産税の軽減税制優遇措置（期限 30 年間）が施行された。その後、都市農業振興基本法（2015 年）が制定され、都市にあるべき農地として、農地の持つ多様な機能を活用して保全をすることが記された。また、生産緑地の所有者は、期限の前に今の制度の適用を 10 年延長するかを判断できる「特定生産緑地制度」（2018 年）、市街化区域内の農地のうち生産緑地の賃借が行える「都市農地の賃借の円滑化に関する法律」（2018 年）と、都市の農地の保全と活用を振興するものとへと変遷した。

しかし、東京都においても、2015 年から 2020 年の 5 年間で、総農家戸数は 11,222 戸から 9,567 戸へ、農地面積は 4,245ha から 3,542ha へと減少を続けている（総務省統計局 2016, 2021）。

## 2.2 農福連携等推進の流れと取り組み

### 2.2.1 農福連携等推進とは

農福連携の背景には、『『地域共生社会』の実現に向けて』（厚生労働省 2017）に基づいた改革の提言がある<sup>5)</sup>。その中に「他分野との連携」を掲げており、これまではつながりが薄かった分野と協働することにより、幅広い関係者の参画を促している。このような流れの中で、厚生労働省、農林水産省などの省庁が横断し、「農福連携等推進ビジョン」（2019 年）が取りまとめられた。

日本の食や地域を支える農業の発展や障がい者等の社会参画等を促進し、地域共生社会の実現に

つながっていくことを期待するものとして推進されている。農福連携を推進する以前から、障がい者が農作業に携わり取り組む事例は点在していたが、国の施策として提言されることでさらに関心が高まっている。

### 2.2.2 農福連携の取り組み方法

農林水産省がまとめた「農福連携の取組 実践事例集」（2022）を参考に、取り組み方法は大きく「実践行為（実際に障害者とともに農作業を行うこと）」と「中間支援の取組（実践行為を行う農業者や就労系障害福祉サービス事業所を外側から支えること）」に分類される。「実践行為」については、4 つに分類される（表 1）。また、雇用や請負契約を前提とした取り組みの啓発や支援を都道府県等で進めている。

## 2.3 障がい者の就労について

### 2.3.1 障がい者就労の分類

障がい者の就労は、主に福祉的就労施策と雇用施策の 2 分野に分かれる。雇用施策は障害者雇用促進法に基づき雇用や相談を目的とし、福祉的就労施策は障害者総合支援法に基づき、主に就労や訓練を目的としている。本論文で焦点としている B 型及び生活介護事業所は福祉的就労施策に含まれる。

福祉的就労施策は、日中活動として主に利用するサービスを「自立支援給付」と言い、障がいの

表 1 「実践行為」の分類

	分類	内容
①	直接雇用型	農業者が障害者を直接雇用する
②	福祉完結型	就労系障害福祉サービス事業所が自ら農地を確保して単独で農業を行う
③	連携型	農業者と外部の就労系障害福祉サービス事業所の設置・運営法人が、農作業に関する請負契約を締結し、施設利用者（障害者）と職業指導員のユニットが農業者の圃場に通ったり、作業を事業所内に持ち込み行う
④	グループ内連携型	農業者が、就労系障害福祉サービス事業所及びその設置・運営法人となる社会福祉法人等を併設したり、そのような法人が農業法人を併設し作業を行う

出典：農林水産省 農福連携の取り組み事例集（2022：6）より作成

ある人（身体障がい者、知的障がい者、精神障がい者・発達障がい者、難病等含む）が必要なサービス<sup>6)</sup>を個別に選択して利用できるもので、費用のほとんどが給付金によって賄われる（国が原則1/2を負担）。基本的に労働法規は適用されない。

また、新たな就労形態として社会的事業所<sup>7)</sup>の試みも進められ、障がい者と一般就労者が共に働き、支え合う中で最低賃金を補償している。社会的企業（ソーシャルファーム）は1970年代にイタリアからはじまり、現在は海外においては多数の企業が存在している。日本においては、滋賀県（社会的事業所制度）や札幌市（札幌市障がい者協働事業）、大阪府箕面市（障害者事業所制度）など自治体による条例によって取り組んでいる事業所もあるが、まだ数は少ない（米澤 2014）。東京都においても、2019年に「都民の就労の支援に係る施策の推進とソーシャルファームの創設の促進に関する条例」が制定された。

### 2.3.2 障がい者の年金と工賃について

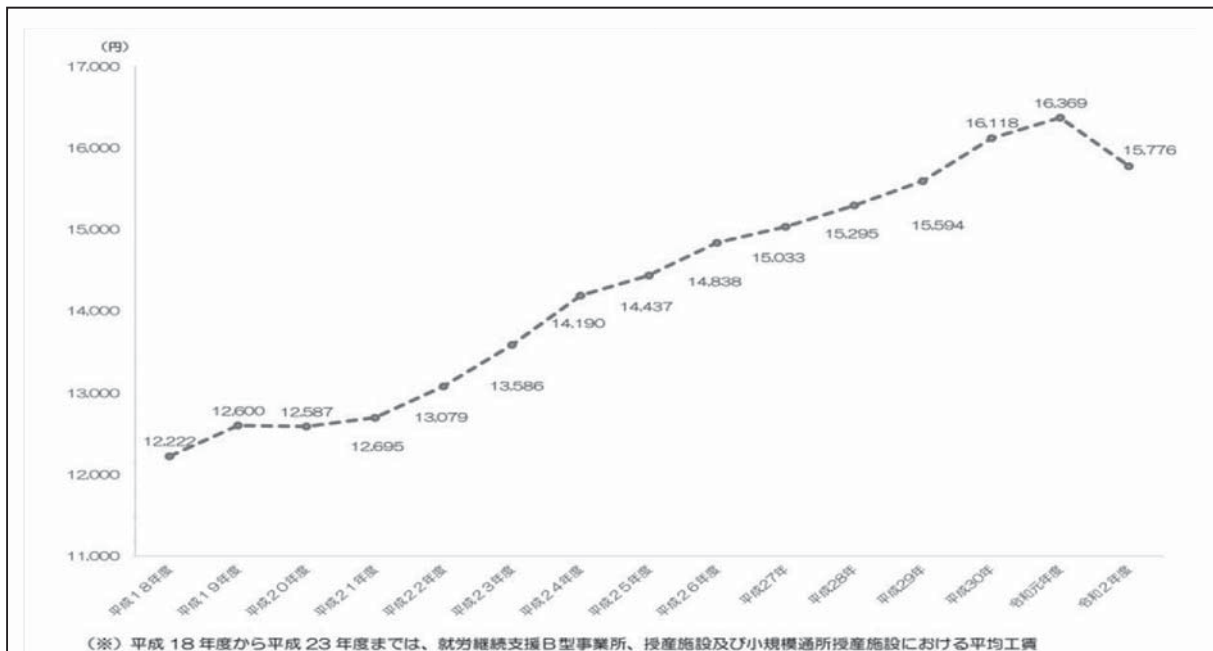
障がい者が成人し地域で生活するために必要な費用は、障害基礎年金<sup>8)</sup>や社会保障給付等の受給

と、福祉就労では工賃、一般就労では賃金を合わせた金額で主に賄っている。

障害基礎年金の年金額は、2020年4月時点で、1級で年額976,125円、月額で81,343円、2級は年額780,900円、月額で65,075円である（子どもがいる場合は子どもの人数により加算額が加わる）（厚生労働省 2020）。しかし、給付金等では、地域において自立した生活を実現することは難しいのが現状で、就労の確保と工賃の向上が課題となっている。

B型及び生活介護事業所では、受注作業や自主製品等の生産活動の収入と生産活動に必要な費用を差し引いた額が、工賃として支払われる。2020年度の平均工賃は、全国で15,776円/月で、国や自治体によって、2007年度から工賃向上の取り組みを継続して行っている。平均工賃は年々アップしていたが、2020年度はコロナが大きく影響し、2年ぶりに下降している（図1）。

生活介護事業所においては、工賃の基準がないため正確な数値の把握は難しく、それぞれの事業所に任されているのが実状である。2018年の実態調査データによると、回答のあった1,176事業



出典：厚生労働省 2020年度工賃（賃金）の実績について

図1 全国の就労継続支援B型事業所 平均月額工賃について

所のうち4分の3以上の915か所(77.8%)が生産活動を提供しかつ工賃を支給している。工賃を支給している事業所の平均工賃月額、3,000円未満の事業所が最も多く401か所(46.3%)、次いで5,000円未満、10,000円未満が同数で182か所ずつ(21.0%)、20,000円以上支給している事業所は18か所(2.1%)あった(公益財団法人日本知的障害者福祉協会 日中活動支援部会 2018)。

### 2.3.3 特別支援学校における作業学習について

知的に遅れのある児童生徒が選択できる進学先として、特別支援学校<sup>9)</sup>がある。三鷹市の学区は、小中学部は調布市にある都立調布特別支援学校、高等部は、府中市にある都立けやきの森学園である。高等部は、肢体不自由教育部門(A部門)と知的障害教育部門(以下B部門)があり、旧調布基地跡地を利用して建てられた緑豊かな立地である。

特別支援学校では、将来の自立に向けての授業を多く取り入れており、中学部になると「作業学習」<sup>10)</sup>を、高等部ではさらに実践的な「作業学習」や「現場実習」が行われる。B部門の高等部の作業学習には、エコワーク、生産園芸、食品加工、事務・クリーニングの4つの班があり、一般就労や福祉就労を目指して日々取り組んでいる。

中でも生産園芸班は恵まれた環境と広い農地(0.2ha)を活用し実習を行っており、その目的は、①働くことへの意欲を高める②自分の役割に

ついて理解し、作業をする③働くこと意義を理解し、働く喜びを味わう、である。それぞれの生徒に合わせて明確な目的を持って、授業を進めている。

主な作業内容は花卉栽培、野菜栽培、畑の整備、落ち葉清掃である(表2)。一連の作業を週2日、2~3班で分業して行う。花卉栽培は、季節の花を中心に育て、校内の花壇への定植や、地域の施設や駅などへの設置、野菜については季節に応じ20種類ほど育てている。

2020年度の卒業後進路状況は、B部門においては卒業生54名のうち、一般就労が3分の1、福祉的就労に進む生徒が3分の2である。しかし、農業関係の就労に直接つながる例はなかなか無いとの事であった。今後、この経験を活かした進路の選択も増えて欲しいと同時に、将来の自立、就労に向けて日々さまざまな経験や学習を積み重ねていることを、広く知ってもらいたい。

### 2.4 都市農業の現状

都市の農地を「宅地化するもの」から、「都市にあるべきもの」へと位置付ける大きな政策転換がなされ、都市農業の安定的な継続、都市農業の有する機能の適切・十分な発揮と良好な都市環境の形成、を目的として「都市農業振興基本法」(2015年)が施行された。農林水産省の調査(農林水産省 都市農業に関する意向調査 2021)によると、都市住民ほど農地を残していくべきと考える傾向にあり、約7割が保全すべきと回答している。また、約5割の方が、新型コロナ

表2 生産園芸班の作業内容の詳細

作業項目	作業の詳細
花卉栽培	ポットへの土入れ、種まき、セルトレーからの植え替え、水やり、花壇への定植、プランターへの定植、土の再生、種取等
野菜栽培	ポットへの土入れ、種まき、定植、水やり、草取り、収穫、販売準備・袋詰め等
畑の整備	マルチはがし、肥料入れ、石拾い
落ち葉清掃	腐葉土づくり

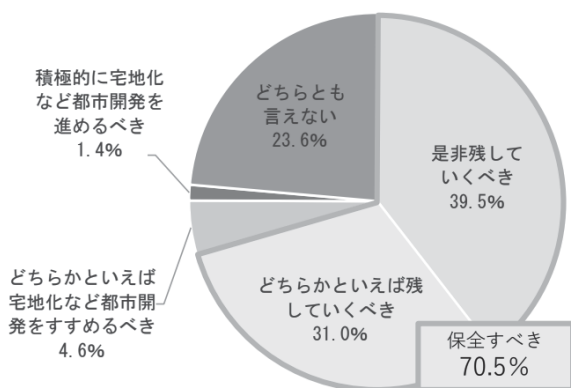
出典：聞き取りに基づき作成



ウイルス感染症の流行により都市農業や直売所の役割が高まっていると考えている（図2、3）。

農地減少の要因としては、相続時における相続税納入のための農地の売却等が影響している。2018年の特定生産緑地制度、都市農地貸借円滑法による相続税納税猶予制度等の改正等、営農を継続することにより税制を減免する法律が示され、税制の負担は軽減された。しかし、その制度を継続するために農地として満たし続けなければならない要件<sup>11)</sup>があり、農家はそれを遵守し保全している（松澤 2019）。

また、東京都都市整備局では、都市の減少する農地を保全し、農のある風景を引き継ぐための「農の風景育成地区制度」（2011年）、農業・農地の多面的機能を活かして、都市農地の保全を支援する「都市農地保全支援プロジェクト」（2014年）、区市の生産緑地買取りを支援するとともに、高収益農業を目指す農家の育成や農福連携のための農園を区市が開設する際、必要な施設整備を目的とする「生産緑地買取・活用支援事業」（2020年）など事業費を助成する制度を行っている。都市で農業を継続し農地を保全するには、農家の努力だけに委ねるのではなく、自治体や地域も含めた施策が今後もさらに必要である。



出典：「都市農業に関する意向調査」（農林水産省）  
三大都市圏特定市の都市住民 2000 人を対象の WEB アンケート （2021）

図2 都市農地との関わりと農地保全の考え方

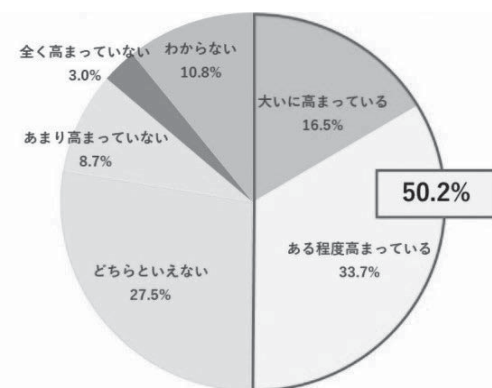
### 3 三鷹市の現状と課題

#### 3.1 障がい者福祉について

##### 3.1.1 「第二期三鷹市障がい者（児）計画」から見えること

三鷹市の障がい者数は、2020年3月31日現在、身体障がい者は4,334人、知的障がい者は1,142人、精神障がい者は2,017人、難病患者は1,017人、合計8,510人で市内の人口（190,106人）の約4.5%に当たる。身体障がい者の数が一番多いが、年齢別で見ると65歳以上の占める割合が67.6%となっており、疾病等から障がいを持つことが多いと見受けられる。

また、市内の障がい者福祉施設で、B型の利用人数は405人、年によって増減があるが、概ね横ばいを見込んでおり、16事業所設置されている（2021年1月現在）。生活介護事業所は利用者が338人、利用人数は増加傾向にあり、特別支援学校卒業生等の新規利用や地域利用移行者の利用が見込まれるため、今後も増加傾向で推移され、8事業所設置されている（2021年1月現在）。日中活動サービスを利用する障がい者は、B型及び生活介護事業所の利用が大半を占めており、活動の場自体の充実を図ることも重要な課題である。



出典：「都市農業に関する意向調査」（農林水産省）  
三大都市圏特定市の都市住民 2000 人を対象の WEB アンケート （2020）

図3 新型コロナウイルスをきっかけとした都市農業や直売所の役割

また、障がい者の生活の実態や福祉サービス等のニーズを把握するため、「障がい者等の生活と福祉実態調査」を2019年度に実施している。「就労の促進」に関する主たる調査結果の中で、「障がいのある人が働くために必要だと思うこと」の回答は以下の通りである(表3)。

また「地域での生活のしやすさ」に関する主たる調査結果の中で、「希望する暮らしをする際に心配なこと」の回答は以下の通りである(表4)。

障がい者全体でも「生活するための金銭的なこと」を挙げる人が58.2%と最も多い。調査結果から半数近くの回答者が、「就労の場の充実」や「自立した生活をするために経済的な安定」を望んでいることがわかる。

また、なによりもこの施策のビジョンとして、

1. だれもが住み慣れた地域で生涯にわたり安心して暮らしていけるまち
2. だれもが地域社会の中で、個性を生かしつつ、社会の構成員として自立して生活でき

るまち

3. だれもが障がいの有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し支え合いながら共生できるまちが掲げられている。

東京2020パラリンピック競技大会を契機に地域共生社会の実現をめざす「共生社会ホストタウン」<sup>12)</sup>の登録(2020年)を行っており、パラリンピック後も引き続き、三鷹市として共生社会を目指した取り組みの推進を期待する。

### 3.1.2 工賃の現状

三鷹市のB型事業所における平均工賃(月額)(市内B型作業所の各工賃額を合計し事業所数で割った数値)は、2019年度は12,109円/月、コロナ禍の2020年度は9,996円/月と前年度を下回っている。

全国及び東京都の平均額、また近隣市と比べても、工賃の確保が厳しい状況になっている(図

表3 障がいがある人が働くために必要だと思う事 障がい調査・知的障がい

	1位	2位	3位
障がい者調査 n=910	雇う側の理解がすすみ、障がいのある人を積極的に雇うようになること	職場の人の手助けが得られること	障がいのある人でも過ごしやすい職場環境(バリアフリーなど)であること
	53.4%	44.9%	44.1%
知的障がい n=161	福祉就労(作業所などの障がい者向けの就労)の場を充実させること	職場の人の手助けが得られること	雇う側の理解がすすみ、障がいのある人を積極的に雇うようになること
	46.6%	44.7%	44.1%

表4 希望する暮らしをする際に心配なこと 障がい調査・知的障がい

	1位	2位	3位
障がい者調査 n=910	生活するための金銭的なこと	健康に関すること	障がいの状態に関すること
	58.2%	46.6%	34.7%
知的障がい n=161	生活するための金銭的なこと	健康に関すること	家事のこと
	46.0%	39.8%	34.2%

出典：表3・4 「第二期三鷹市障がい者(児)計画」(三鷹市2021)より作成

4)。市内16事業所の中で最高額は21,780円/月、3事業所は東京都の工賃平均額を上回っており、最低額は、3,860円/月と事業所毎の工賃額の差は大きい(東京都福祉保健局 2020)。

また、近隣各市の取り組みは様々で、武蔵野市においては2つの社会福祉法人が市内の事業所の大半を運営しており、安定した工賃の確保と受注体制を目指している。10事業所のうち5事業所が東京都の工賃平均額を大きく上回っており、そのため高い金額となっている。このように、事業所の理念や市の方針等が、工賃に大きく反映されることがわかる。

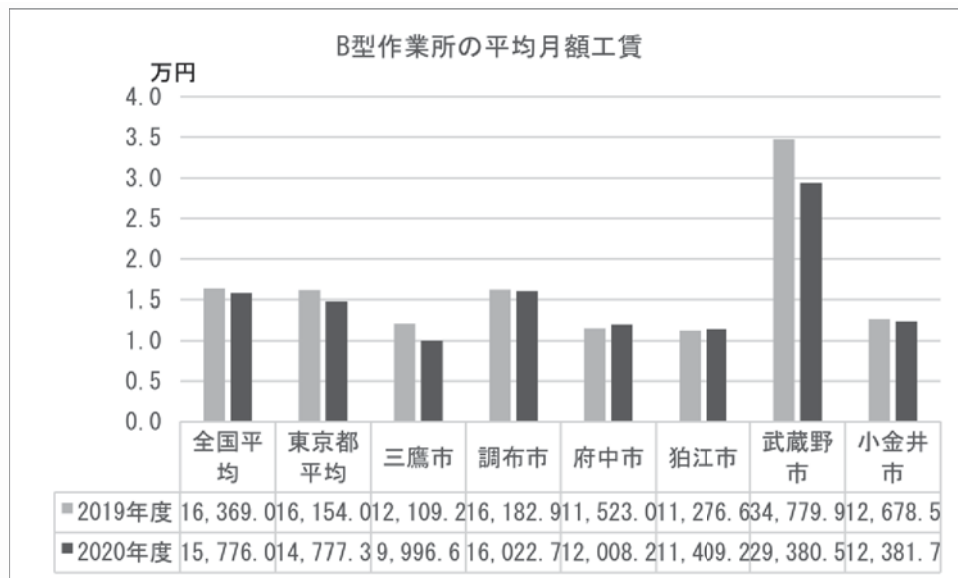
市内の生活介護8事業所について障がい者支援課に問い合わせたところ、2020年度は工賃の支給が無い1事業所を除き、他は工賃を支給しているとのことであった。多くの事業所は月1,000円～2,000円程度、また、月7,000円程度を支給している事業所もあり、社会参加活動費や通所奨励費という名目としているところもある。また、全利用者に対して支給しているところもあれば、月の通所日数や作業内容によって個人ごとに支給額

を変えているところもあるとの回答であった。

生活介護事業所は、「介護給付き」サービスのため、創作活動や生産活動の機会として作業に取り組んでおり、週に何日か受注作業や自主製品の製作に取り組んでいる事業所が多い。また、事業所に支払われる基本報酬の算定については、B型事業所のような平均工賃月額による単位設定ではなく、定員数により設定されており、都に提出する「工賃向上計画」の作成の必要が基本ないことより、工賃のデータが公表されていない。今回、障がい者支援課に伺うことで、各事業所が作業の成果として少額でも工賃を支払っていることがわかった。しかし、その工賃も昼食代や自主通所している場合は交通費を自費で支払うので、マイナスとなるのが実状である。

### 3.1.3 福祉事業所の受注作業と自主製品

工賃を得るための作業内容は、受注作業や自主製品の製作・販売が主であるが、中には店舗にて飲食業を仕事としている施設もある。受注作業は民間企業の下請け等の他に、市から調達する業務



出典：厚生労働省 2019年度・2020年度 市町村における障害者就労施設等からの物品等の調達実績データに基づき作成

図4 B型作業所の平均月額工賃（全国、近隣市）

（三鷹市における障がい者就労施設等からの物品等の調達方針）<sup>13)</sup>もある。物品調達は、物品（事務用品、食料品・飲料、小物雑貨、その他物品）と役務（印刷、クリーニング、清掃・施設管理、情報処理・テープ起こし、飲食店等の運営、その他役務）に分類されている。

市の優先調達実績は2012年（14,915千円）から2016年（34,509千円）の5年間で2倍に伸びており（三鷹市2019b）、コロナ前の2019年度ま

では実績を伸ばしていたが、コロナ禍の2020年度は減少している。

近隣市町村の調達実績値のデータを見ると、実績金額と件数が必ずしも連動していない事もわかる（図5,6）。また、調布市の調達実績金額が桁違いに多く、前述した平均工賃においても、コロナ禍でも安定して確保している。調布市では「調布市福祉事業所等連絡会」（2004年）が設立され、市内福祉事業所等が連携し、心身障害児・者の福

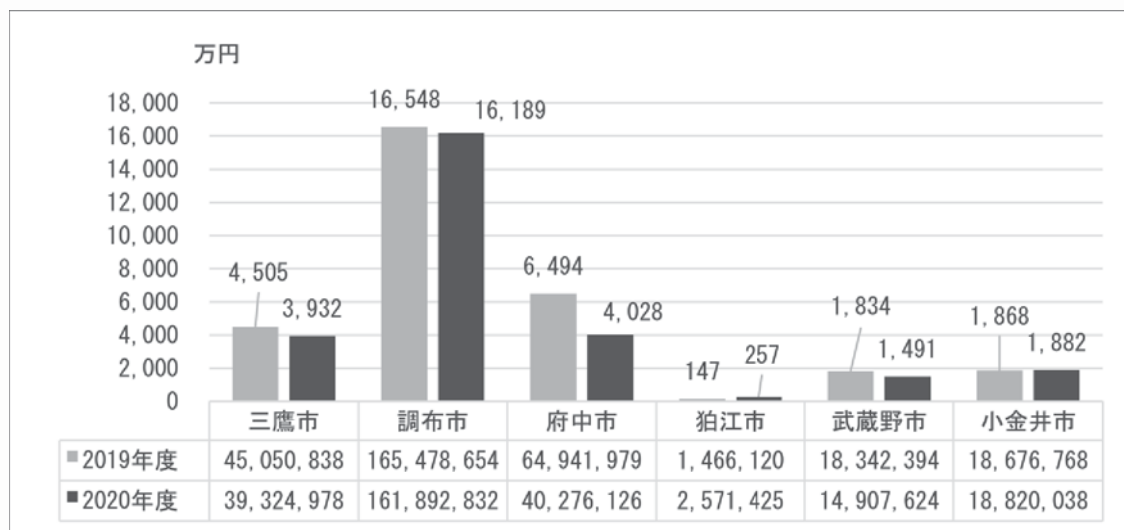
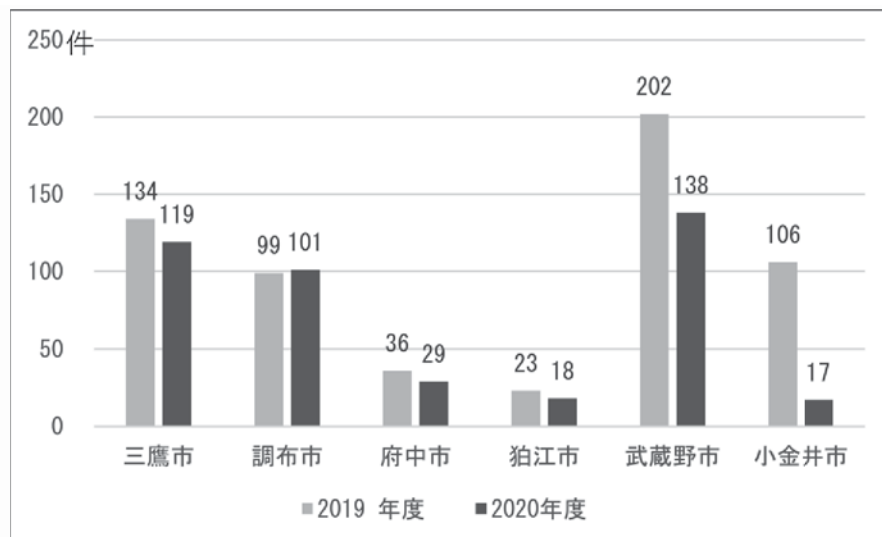


図5 近隣市における障がい者就労施設等からの物品等の調達実績額



出典：図5、6 東京都福祉保健局 東京都工賃向上計画 平均工賃等一覧 2019年度、2020年度データに基づき作成

図6 近隣市の物品等の調達実績件数



社を推進することを目的に活動をしている。市の調達方針の中に「民間企業等からの発注増大の取組」として、市がホームページ等に「障害者福祉施設が提供できる活動・製品の情報リスト」等を掲載するなど、情報提供を行っている。市民や民間企業にも情報発信し、共同受注や販路の拡大等相互に共同できる事業を積極的に進めていることも一因と考える。

三鷹市では、障がい者施設等自主製品開発・販売ネットワーク事業（以下、ぴゅあネット事業）により、障がいのある人の労働意欲の向上と、工賃のアップを目的とし、市内外 21 事業所（市外 1 事業所）が参加しネットワークを構築している。駅近郊にアンテナショップとして「星と風のカフェ」を運営し、コロナ前は自主製品等の販売イベントを年に数回行っていた。コロナ禍ではイベント等が中止され、コロナ前と比べて、事業として売上が半分近く落ち込んでいる（売上：2019 年度 4,249 千円、2020 年度 2,269 千円）。市も販路拡大のために、2021 年 2 月に「三鷹市新型コロナウイルス感染症に係る障がい者施設等自主製品の販路拡大等に対する助成金交付要綱」<sup>14)</sup>を施行し、助成金の申請を募り、9 事業所に交付

した。

市内の事業所は自主製品をメインに取り組んでいるところが多く、利用者の特性に合わせ工程を工夫した様々な製品を製作している。また、一つの製品だけでなく、オリジナリティを活かし多様な製品を製作している事業所が多い。

## 3.2 農業について

### 3.2.1 三鷹市の農業の現状

三鷹市は、近隣の市と比べても農地割合が高く、特に生産緑地面積の指定された農地の割合が大体を占める（表 5）。耕地面積の割合で一番多いのは、0.5～1ha の農業経営体で、東京都全体のデータにおいても、この面積で営農している割合が多い。農業形態は、総農家数に対して販売農家<sup>15)</sup>の占める割合が 74.8%で、東京都の販売農家率（48.1%）よりかなり多い数値を示している。また、市内には無人販売機を含む直販所が 150 か所と他市に比べて 3 倍近く設置されており、地場野菜等が身近に購入できる環境は三鷹の農業の特徴ともいえる。農家の多くは、多品種少量生産で年間を通して出荷・販売し、限られた耕地面積の中で、生産量を確保しつつ営農を行っている。

表 5 三鷹市及び近隣市の農業の現状

市町村	土地面積 (ha)	耕地面積 (ha)	農地割合	生産緑地面積 (ha)	総農家数 (戸)	販売農家数 (戸)	販売農家率	直売所 (件)	直売施設 (件)
三鷹市	1,642	132	8.0%	131.8	246	184	74.8%	147	3
調布市	2,158	137	6.3%	112.7	189	122	64.6%	59	4
府中市	2,943	145	4.9%	94.6	276	143	51.8%	39	4
武蔵野市	1,098	31	2.8%	24.4	59	49	83.1%	40	2
小金井市	1,130	67	5.9%	58.1	127	81	63.8%	43	1

出典：耕地面積・総農家数・販売農家数：2020 年農林業センサス、生産緑地面積：東京都都市整備局 生産緑地地区一覧（令和 3 年 4 月 1 日）、直売所、直売施設：三鷹市直販マップ（令和 2 年 3 月）・調布市農産物直売所マップ（令和 3 年 2 月発行）・JA マイNZ 直売所のご案内・府中農産物直売所マップ無料配布（令和 3 年 11 月）・武蔵野市農産物直売所マップ（令和 3 年 12 月発行）・小金井市農産物庭先販売マップ（2020. 11. 04）のデータに基づき作成

農業従事者は、60歳未満の農業従事者の比率が近隣市に比べて高く、また、若い世代の担い手が中核をなしている（図7）。特に農業後継者団体として、JA東京むさし三鷹地区青壮年部は都市農業保全、農業振興を目指し、営農活動、教養活動、食育活動などを通じて地域に貢献している。その一方、70代以上の割合がおよそ4割、そして60代と合わせるとおよそ6割を占めており、農業従事者の高齢化が進んでいることも明らかである。

また、農業経営を主副業別に見ると206経営体のうち、準主業農家<sup>16)</sup>134経営体（65%）で、農業以外で主に所得を得ている農家の割合が多い（農林業センサス 2020）。

耕地面積については、全国的にも減少しているが、市内も同様に年々減少を続けている（三鷹市2019）。都市部においては相続時の多額の税金が、農家にとっても大きな負担になっており、納税のために農地を売却しなければならない状況は変わっていない。その中でも、生産緑地に指定されている農地の割合が多い事は、近隣市と比べて農地減少の抑制につながっているとも言える。

今後、農地を保全し営農を継続するためには、

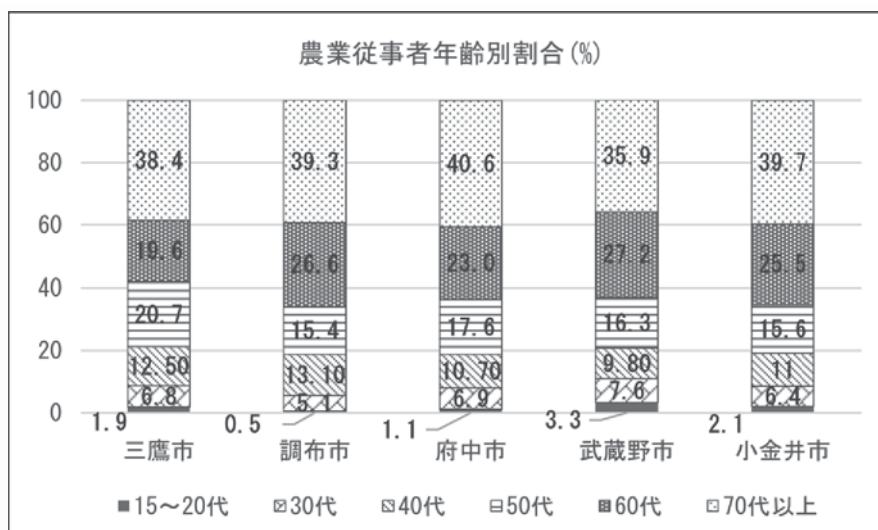
農家の努力だけでなく、行政や地域を含めた方策がさらに重要となってくる。

### 3.2.2 都市農業に関わる取り組み

市内の農業を身近に触れられる機会や場所、地産地消を広めるネットワークなど、様々な取り組みが行われている（表6）。行政主導のものから、市民をはじめ、学校、大学生主体のものなど幅広く、都市農業の多面的な役割を様々な形で担っている。また農業とつながることから農家とつながり、地域へと広がっていることが見えてきた。

一方、福祉と農業に関わる取り組みとしては、高齢者向けの市民農園等はあるが、まだ事例は少ない。障がい者の農業活動による効果について、農福連携に取り組む作業所を対象に調査した結果によると、「精神の状況がよくなった・改善した」（57.3%）、「身体の状況がよくなった・改善した」（45%）と回答しており、身体面や精神面にプラスになり一般就労に向けた訓練にもつながる。

また、障がい者本人への効果としても、「地域住民と交流ができるようになった」（38.4%）、



出典:2020年農業センサス年齢階層別期間的農業従事者数に基づき作成

図7 近隣市の年齢階層別の基幹的農業従事者数の割合  
（農業を主として、主に自営農業に従事した世帯員数）

表 6 市内の農業の取り組み

取り組み	内 容
①市民農園	市内西部に一般向け市民農園（2 か所）、東部に高齢者向け農園（5 か所）の計 7 か所ある。特定非営利法人花と緑のまち三鷹創造協会が、市より委託され管理運営を行っている。一般向けは、利用期間約2年、高齢者向けは約3年で、それぞれ年間利用料がかかる。
②学校給食	平成 28 年より、JA 東京むさし青壮年部から、三鷹市野菜生産組合の学校給食部を設置し、市内の小中学校に新鮮な農産物を出荷している。2015 年に市と教育委員会、JA で「学校給食における市内野菜活用推進に関する協定」を締結し、市内の野菜の納入拡大に取り組んでいる。また、「市内産農産物供給率 30%」の達成をめざしており、2020 年度から市内農産物の使用量に応じ、小中学校に対して市から助成する仕組みが新設された。
③学校農園	1992 年から始められた「学校農園事業」で、市内 15 の小学校に学校農園が整備されている。教育委員会と JA 東京むさしと協力し、学校近くの農家を選び、子ども達が営農に参加し、実地指導を受けながら農作業体験を行っている。種や肥料の用意や、基本的な栽培管理は農家が行い、教育委員会が収穫物購入費、指導謝礼金等を利用料として支払っている。
④みたかジュニアヴィレッジ事業	子どもたちが、地域と連携しながら放課後に行うキャリア・アントレプレナーシップ教育を行うことを目的に、三鷹市が支援する事業である。2021 年度は市内の中学校において、地域団体が中心となり、地域の専門家や大学生の支援を受けながら、活動に参加する生徒たちが農業体験をとおして、収穫物の商品開発、販売、収支報告などを実践して学んでいる。
⑤援農ボランティア事業	三鷹市、JA 東京むさし三鷹支店、東京都農林水産振興財団の共催し、進める事業である。農業に関心を持つ市民を対象に、農作業体験や農業者との交流などを通じて都市農業の意義や役割について理解を深め、農家とともに安全で新鮮・良質な農産物等の生産を担う援農ボランティアを養成し、認定することである。三鷹市では、平成 13 年度から事業を開始し、令和元年度まで（令和2年度は未実施）に240人が援農ボランティアとして認定され、農家の担い手として活躍している。基本的には無償のボランティアである。
⑥チリンチリンみたかみたか地域通貨 Mi+α（ミタ）	三鷹市民の有志が立ち上げた配達サービスである。農業や小売店、フリーランス事業主、消費者のトライアングルで支え合うことを目的とし、市内農家や飲食店（福祉事業所も含む）等の野菜や商品を配達している。配達スタッフは、コロナ禍で休業を余儀なくされた自営業者やフリーランス等の方々に、注文1件につき500円の配達料が彼らの収入となる。 また、この配達サービスは地域通貨利用も目的として立ち上げており、Mi+α帖による「みたか地域通貨 Mi+α」を有志により運営している。人と地域のつながりになればと企画をしたのが始まりで、地域通貨の行く末は、地域通貨手帳（Mi+α帖）がなくても頼り頼られる関係性を地域で作ることである。代金等は地域通貨による支払いも可能ではあるが、金銭的なものだけでなく地域の人と人とのつながりへの一役を担っている。
⑦まちなか農家プロジェクト	三鷹市・武蔵野市の農家を応援したいという有志が運営するサイトである。農家の想いやこだわりや活動自体を発信し、農家と消費者の距離を縮め、都市で農業を営む農家の助けになることを目指している。事業としては、SNS による情報発信、オンラインコミュニティの運営、三鷹駅前農作物の定期的な受け渡し、イベント企画などである。農作物の受け渡しは、月1回朝一番に収穫した旬の野菜を5～6種セット購入でき、SNS を通じ生産者の顔が見えることでより身近に応援することができる。
⑧ICU 地産地消プロジェクト	国際基督教大学（ICU）の学生が、2016 年より三鷹や武蔵野で、地産地消を推進するため活動している学内サークルである。生産者と消費者をつなぐ、地域の環境を守ることを考え、地場の農産物を日常生活に取り入れやすくすることなどを通して、地産地消を推進し、シンポジウム、ポスターづくり、オリジナルドリンクづくり、地産地消料理会、学内での三鷹産野菜の販売、地産地消メニュー販売などに取り組んでいる。
⑨ICU Slow Vill	国際基督教大学の学生、留学生、職員などがグループを組み、構内の畑で様々な作物を有機栽培している学内コミュニティである。市内にある東京大学馬術部から、馬糞の処分に困っているという相談を受け、JA 東京むさし三鷹地区青壮年部からの提案により、馬糞と ICU 内の落ち葉を混ぜた堆肥づくりが始まり、2017 年からはこの堆肥を使って畑を開墾し、農作物を育て収穫をしている。

出典：①三鷹市・JA 東京むさし 直販マップ (2020)②JA 東京むさし 自己改革の取り組み 学校給食へ三鷹市内産農作物の供給率 30%を目指して本格始動 <https://www.jatm.or.jp/selfreform/> (2020)  
 ③三鷹市 みたか環境ひろば第 73 号 [https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/086/attached/86534\\_4.pdf](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/086/attached/86534_4.pdf) (2020) ④三鷹市 教育委員会 みたかジュニアヴィレッジで収穫祭を行いました [https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_photo/093/093998.html](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_photo/093/093998.html) (2021) ⑤三鷹市都市農業課 令和 3 年度「援農ボランティア事業」について (2021) ⑥日経 BP 「地産地消配達サービス『チリンチリン三鷹』」 <https://special.nikkeibp.co.jp/NB0/businessfarm/newsttopics/15/> (2020) ⑦まちなか農家プロジェクト <https://machino.tokyo/> (2022) ⑧ICU 地産地消 <https://icu-makeconsumeproject.amebaownd.com/> (2022) ⑨ICU エコプロ [https://www.icu.ac.jp/news/docs/ICU%E3%82%A8%E3%82%B3%E3%83%95%E3%82%9A%E3%83%AD2019\\_slow.pdf](https://www.icu.ac.jp/news/docs/ICU%E3%82%A8%E3%82%B3%E3%83%95%E3%82%9A%E3%83%AD2019_slow.pdf) (2019)

「コミュニケーション向上」(32.6%)が上位にあがっており、地域住民とのつながりや対人関係の改善にも効果があるとの結果であった(特定非営利活動法人日本ヘルプセンター 2014)。福祉事業所は室内で作業をするところも多く、体力の維持管理や精神的な安定も必要である。農業と関わることは、就労訓練という目的だけでなく屋外の身体活動の場、やりがいの場ともなり、また何よりも、地域住民と共に交流する場として関わりを広げて、さらに地域とのつながりを広め地域と共生する機会になると考える。

## 4 事例研究

### 4.1 アンケート及びインタビュー調査方法

はじめに農家と福祉が連携している事例を探すために、事業所に通所している保護者に伺い、該当する事業所を紹介してもらい、A 事業所にて 2021 年 9 月 15 日にインタビューを行った。

その後、より広く情報を得るために農業従事者へは JA 東京むさしの協力を得て、農作物の種類

と年齢層を踏まえ抽出した対象者を 15 名、また福祉事業所には、ぴゅあネット事業を通じて参加している B 型事業所及び生活介護事業所 20 事業所と、ぴゅあネット事業に参加していない 1 事業所を対象としアンケート調査用紙を配布し回答いただいた。

アンケートの配布期間は、2021 年 10 月 13 日～27 日とした。農業従事者は紙面にて配布・回収、福祉事業所はメールにて配布・回収を行った。回収数は、農業従事者は、配布 15 名でそのうち回答が 15 名、福祉事業所は計 21 事業所に配布し、そのうち回答は 8 事業所であった。アンケートを通じてインタビューした農業従事者は 2 名、福祉事業所は 2 事業所とした。

インタビュー調査は、聞き取りする時間はそれぞれ 1 時間程度、事前に質問項目を用意し半構造化により聞き取りを行った。記録については、手書きのメモと IC レコーダーを使用した。

表 7 インタビュー調査の属性

聞き取り日	インタビューイ		事業形態	利用対象
2021. 9. 15	A 事業所	施設長・事務職員	就労移行支援・就労継続支援 B 型	知的障がい・精神障がい
2021. 11. 02	C 事業所	施設長	就労継続支援 B 型	精神障がい
2021. 11. 17	F 事業所	施設長・支援員	生活介護事業所	知的障がい
2021. 11. 24	H さん	40 代	野菜販売農家	
2021. 11. 30	J さん	30 代	花卉販売農家	



## 4.2 インタビューで語られた福祉と農業の関わり

### 4.2.1 A 事業所：就労移行支援・就労継続支援 B 型作業所（知的障がい・精神障がい対象）

A 事業所は、就労移行支援<sup>17)</sup>と B 型（知的障がい者対象）を併設する事業所で、うどんの食堂、自主製品としてクッキー、焼き菓子、地卵を使ったプリン、お弁当等の製造販売を行っている。こちらの事業所の理念は、「みんなでつくろう つながるおいしさ つながる出会い つながる笑顔 そしてみつけよう わたらしい働き方」である。さまざまな出会いを通して、社会の一員として自分らしく生きていく場を目的として日々活動をしている。

— 農家と関わるきっかけになったのはどのようなことですか？

もともと B 農園さんは、コロナになる前から繋がっていたのです。しいたけ栽培のお手伝いをさせてもらったり。それ以外は、職員がちょっと声を掛けたりとか、飛び込み営業的な感じで「これ実習できませんか？」と声を掛けてみたり。それで今につながっています。実習としてやっているのは、ブルーベリー摘みとしいたけの菌床ですね。

作業時間は午後の 2 時間くらいですかね。結構、炎天下 2 時間とかは限界なんですよね。頻度は、その季節だけというか、作業があるときだけです。収穫物がある場合は、週に 2 回くらいが 3 週間くらい続く感じですかね。うちの事業所が農業をやっているというレベルではないので、もうほんとに近隣の人たちや農家さんにつながっていきみたいということで、ちょっとやらせてもらっているみたいなんです。

— 自主製品で農家の方との関わりがありますか？

プリンを販売しているのですが、そのプリ

ンの卵が近隣の農家さんの地卵を使ってやっています。これも地産地消というのも、うちの考えかたですのでそれをすることで地域とつながって行って、しかも三鷹のいいものを、いい素材を使って地域の方に還元していきこうという事です。これもわりと販売ができるようになってきて。今は、対面販売ができないので、いろんな地域のお店に置かせてもらっています。（中略）以前やっていた対面販売ができないということでも、こういう事をやり始めたので地域とつながって行って、農家さんともつながって行って、農家さんから「みかん狩りをやらないか」と話しがあって、結局旅行だとかいろんな行事ができなくなってしまったのでみかん狩りをさせてもらったり。

— コロナ禍で今までの活動が変わってしまっ大変でしたね。

何かしないといけないなと言うことで、これも地域とつながるということで「ちりんちりん三鷹」（表 6 ⑥）だとか「デリバリー三鷹」<sup>18)</sup>登録をして、販売させていただいているということですね。（中略）お祭りをやって地域の人に入ってきてもらったり、それはそれで大事なんですけど、そこまになっちゃう。こちらもお祭りのでて行って販売したりとか。それは、うちの理念に沿ってやっているのですが、今回コロナがあったので、さらに地域とつながるという意味では、きっかけになったかなと思っています。

「ちりんちりん三鷹」とか「デリバリー三鷹」も、もともとは地域の業者さんや飲食店さんとか農家さんが、頑張っていこうというところで、その同じ土俵に乗れたなというのは感じます。売上は大したことはないのだけど、同じところで地域の人たちと一緒に頑張れるみたいな、そういうケースができたのは良かったのかなとは思っていますね。

### 【分析】

こちらの事業所が農家と関わるきっかけは、コロナ以前に職員が通所者の作業内容の充実を図るために、農作業中の農家に声をかけた事であった。もともと積極的に近隣や地域へとつながる活動をしていることで、コロナ禍でさらに地域へのつながりを深めていく様子が見えてきた。

コロナ禍の厳しい状況の中、作業の確保と販路の拡大のため配達サービスに登録し、地域の飲食店や農家との繋がりを広げている。また、配達時にイベントの情報を得たり、地元野菜を購入する際に農家の方の農作業の状況を伺ったり、宅配サービスの目的の他に、地域の方との情報交換やつながりを持つことに大きな意味を感じている。

また、宅配サービスで野菜を購入した際に地域通貨で代金を支払い、その地域通貨で仕事ができないか相談したところ、キウイフルーツの芽を摘む作業の依頼を受け、作業の対価を交換したとのことであった。農家が工賃としての支払いが難しい中、地域通貨を通じて地域と交流し、循環する仕組みとして興味深い事例である。

#### 4.2.2 C事業所：就労継続支援B型作業所 (精神障がい対象)

C事業所では、レストランとお弁当販売、自主製品としては、地元農家から購入したローズマリーを使用したソルトや、バタフライピーを使った琥珀糖のお菓子などの製造を行っている。母体となる社会福祉法人の理念としては、「すべての人が平等で、尊厳ある存在であることを深く認識し、利用者の人格の尊厳と人権擁護の立場に立ち、社会福祉事業を行う」を掲げている。通所者は一日15名位、調理場、接客、自主製品の製造を分担して行っている。

—農家の方とつながったきっかけは、どのようなことですか？

コロナ禍で農家さんたちが、レストランを閉めてしまっていて卸先が無くなっていると言う

お話が、JAの方から来て。そのJAの方も農福連携に少し意識がおりと言うことで。小金井の本店の方なのですけど。(中略)まずローズマリーを持って、JAの方と農家Dさんがこちらにいらっしゃって、何かできませんかということでお話をいただいて。一番初めはJAさんがと言うのがきっかけでしたね。ローズマリーと言ってもうちで使えるとしたら、お料理に少し添えるとか、肉料理をどんというのもないので、なかなか難しいなというところで、少し検討させて下さいというお話をしたら。ついになんのですけど、バタフライピーをご存じですか？と農家のEさんが作ってらっしゃるバタフライピーも一緒に持ってきて、これも何かできないかと思っているのですと、そこからのつながりになります。コロナに入ったばかりのころです。

—製品についてはどのようなものですか？

ローズマリーは、ローズマリーソルトにしました。調味料をどれもこだわりで仕入れているので、その中にある塩とローズマリーを乾燥機で乾燥させて、粉末にしてお塩にするということで、うちの中で調理に使ったり、あと販売したりさせていただく事にしました。(中略)E農園さんの作られたバタフライピーで琥珀糖というのですけど、これもメンバーの方が型に入れて作っているのですけど、お砂糖と寒天と、あとバタフライピーを煮出してレモンをかけるの色が少し変わって、そんな作業をやっていたきながら作ってもらっているのですけど。この関わりでE農園さんとは直接やりとりできるようになっているので、もしかすると直接E農園さんたちとお話しした方が広がりやすいかなと思っています。

私たちが地元の方たちにご理解いただいて、協力いただくというのが、作業所はとても大事なところかなと思っています。これをきっかけに市民の方たちとまた新しい切り口でつなが

れたことが、すごく良かったことだと思って。あちらも色々と積極的に声を掛けて下さるようになったので、これがきっかけで販売網も広げていけたらなと思っています。

—こちらのレストランは立地が良いので目に留まりますね。

そうなんです。目に留まりますよね。あと作業所だと思わずに入ってもらえる方たちもたくさんいらっしゃるんで、それもすごく良さかなと思っています。あえて作業所らしくする必要はないので、一般の市民の皆さんと同じように障がいがあっても同じように働いているよというところで分かってもらいたいので。障がいがないとできない事があったり、苦手な事があったりというのと同じように、たぶんこちらに来ているみなさんも苦手な事があったり、出来ない事があるのと同じだよというところが、わかってもらえるといいかなとは思っています。

—アンケートの回答で「自主製品が以前より増えている」というのは、どのようなことですか？

コロナ禍で製品を作る方に作業時間を取らざるをえなかったという事です。(中略)ふりかけや出汁パックは以前からお客様からリクエストがあって、お店で出していたので、これを家でも食べたいと言われていて。商品化にしないと持って帰れないので、商品化してお持ち帰りできるようにさせてもらいました。あと出汁パックも「ここのお味噌汁美味しいから、出汁は何を使っているのかな」と言われて、おうちでもお店の味を食してもらえるように出汁パックを作ったりしました。どうしても売上のところを考えると、自主製品に頼らざる負えないという状況ですね。

—一定員よりも多い人数が在籍されているようですが、時間で分けて通われているのですか？

メンバーの皆さんが精神障がい対象の方なの

で、毎日来れない方が多いのですね。予定に入れているにもかかわらず多いので。在籍44名ですけど、平均としては1日に14~15名くらいです。午前中こられる方は調理に入っていて午前中で帰る方もいますし、午後からきて接客をやっていただいたり、片付けをやっていただいたり、中で仕込みをやったり、どうにか上手くまわしています。

—短時間の労働を組み合わせることで、一定の工賃を支払えるようにしているのですね。

工賃は、やはりそれなりのお仕事をしていただいたら対価が支払われるというのは、利用者さんのモチベーションに当然繋がっていると思うので、そこを満たしてあげられるだけの工賃を払えるような仕事を探すというのが、私たちの仕事でもあるかなと思っています。レストランだけやって、ここで構えているだけではやっぱり。同じことを継続していくのも大事だけれど、新しいことにチャレンジして、いざと言うときに備えておくというのも大切なんだろうというのは、今回特に思いましたね。

#### 【分析】

こちらの事業所も緊急事態宣言中はレストランを長期間休業していたが、通所する方が変わりなく過ごせる環境に努めて、閉所することなく活動を続けていた。そのためコロナ前と変わらず工賃を支払うための作業を確保することが急務であった。JA から地元の農家の方を紹介してもらったことをきっかけに、自主製品の開発・販売、そして新たなつながりを広げ、工賃の向上とやりがいの両立を図っている。利用者と共に職員やパートの方々が、一丸となって仕事に取り組んでいる姿もうかがえた。

また、農福連携については、JA 東京むさしの管轄地域でも取り組みを試みていることが見えてきた。コロナ禍で地域とのつながりが一時絶たれることになったが、コロナをきっかけに新たなつ

ながりから、事業所にとっても農家にとっても新たな可能性やチャンスを生む機会になっている。

#### 4.2.3 F 生活介護事業所（知的障がい対象）

F 事業所では、受注作業として玉ねぎの皮むきと市からの受注として公園清掃、また自主製品として、手漉き製品、手織り製品、手ぬぐい等を製作している。事業所の理念として、自分らしくいられる場であり、人と人とのつながりから心を育み、一人ひとりの歩幅にあわせて、互いに寄り添っていくことを大切にしている。手漉き製品では、名刺や一筆箋等を受注し、福祉的な場だけでなく、観光協会や他の事業所にも納品している。

—アンケートの回答で受注作業として「玉ねぎの皮むき」と記入がありました。農家の方からですか？

農家さんからではなく八百屋さんと直接やりとりさせてもらっています。武蔵野市、吉祥寺にある八百さんが、むき玉ねぎをいろんな学校やレストランに卸しておられ、皮のついた茶色いを受け取って、それを剥いて白くなったのをまた納品するという作業です。面白い作業で、協力しながら輪になってでき、声を掛け合いどんどん上手くなっています。現在十年以上それを継続してきました。

—それは何かきっかけがあったのですか？

きっかけは、今までずっと機織りなど織物を作っていたんですけど、たくさんの方がやっている中でその作業に乗らない方とか、あと一つずつに向き合っちゃう仕事なんです。なので、もう少し輪を大切にしたいなと言うことで、剥きながらしゃべったり、その中で運ぶとか、手渡すとか、簡単な作業でつながれるようなものはないかということで始めたんですけど。生活介護（以前は授産施設）の前からなので、15年くらい前からですね。

—コロナ禍での作業は、給食関係では影響がありましたね。

コロナ禍では、（玉ねぎの皮むき作業が）給食が無くなったり、飲食店が自粛になり、ぐっと減って、しばらくお休みだったりしたのですが、ずっとつながっています。また、再開して週に5~6箱程度に戻ってきています。以前は毎日のようにやっていたのですが、箱数も段々減ってきて、こちらに通われる方の状況に合わせて調整してもらっています。

—農家の方と関わりがあるとの回答でしたが、きっかけは何からですか？

地域のネットワークというところで、ここはつながりが長いです。作業所としての開所時から30年近くになります。時代を遡るとボランティアさんとして地域ネットワーク<sup>19)</sup>とか団体さんとかが助けてくださっていて、G農園さんのお母さんもそのひとりで、よくしてくださっていてバザーでもよく来てくださっていました。（中略）この間も玉ねぎの茶皮捨てに行った時に、採りたての柿をいただいで帰ってきたりしました。全員が皮捨てに行っているわけではないのですが、「自分が茶皮捨ての役割だ」と思っているメンバーが数名行くので、そのメンバーが中心になって配達と茶皮運びを担当しています。ほかのメンバーも含めて、椎茸のコマうち体験を毎年農園さんにお誘いいただき続けています。（中略）こちらからも出かけて行って、地域の住民として自然にいるんだよってところを伝えられるように、ここに（お祭りなどで）呼ぶだけではなくて出ていくことも大事だと思って思っています。

#### 【分析】

生活介護事業所でも受注作業を少しでも続けているのは、生活を支える場として、また収入を得てやりがいを分かち合えることが大切と考えて取り組んでいる。また、自主製品は知り合いになる



ツール、販売や配達も顔見知りになってつながる機会であると語られた。開設当初からの地域や農家の方、地域ケアネットワーク等のつながりが、日々の活動でも活かされている。

お互いに関わることや理解し合うことに距離を置いてしまうことがあるが、自分たちはこんな活動をしている、こんなことで助け合えるということ発信し、互いに理解し協力できる場が地域から生まれている。このような事業所の働きかけは、「だれもが障がいの有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し支え合いながら共生できるまち」（第二期三鷹市障がい者（児）計画より）の実現に近づいていくものと考えられる。

#### 4.2.4 野菜販売農家 Hさん (40代)

耕地面積 0.8ha の畑を持つ野菜の販売農家で、農作物の種類は年間を通じ野菜を中心に少量多品目を生産している。出荷先は、主に店舗（三鷹緑化センター、近隣スーパー2 か所）で、その他学校給食へも JA を通じて出荷している。農業に従事している方は、基本はご家族3人（ご両親、ご本人）で、人手が足りない時は、パートという形でごきょうだいに来てもらったり、援農ボランティアの方に手伝ってもらっている。

―アンケートの回答で、福祉事業所との関わりとして「農作物の提供」とあったのでそのきっかけはどのようなことからですか？

I 工房さん(B 型事業所)自体が、三鷹緑化センターにジャムを卸していて、いちごジャムを作りたいので誰か農家さんを知りませんか？と。言うことで、自分のところに話が来て。I 工房さんが連絡をくれて、そこでいちごを納品させてもらって。できたジャムはI 工房さんがまた緑化センターに卸してという形です。うちはいちごとプラムを納品して。あとは、今年はブルーベリージャムをつくりたいという事で、うちはタイミングが合わなかったもので、同じ北野

の農家さんを紹介して。でも今年はタイミング合わなくて作れなかったみたいですけど。

―三鷹で「農福連携」として農作業に取り組むことは可能でしょうか？

地方のように決まった種類を大量に出荷するのと違って、少量多品目で色々な作業をするのはやはり難しいのかなと思ったり。毎日作業が変わっていくとか、午前と午後でどんどん変わっていくとか。なかなか自分たちも思い出しながらやっているの、単純作業というわけにいかないですよ。都市農業となるとそこらへんが、毎日作業してとなると難しいのかなと思います。でも、何か作業できるような良い方法があればいいですよ。

作業はほんとに色々あるので、簡単な作業から専門的な作業もあるので、ケースバイケースですかね。やり方次第だとは、思うんですけどね。

―連携ということで、農家の方同士のつながりと地域のつながりはどのようなのですか？

自分たちの代は、農協の青壮年部という後継者の会がメインで、そこは野菜、植木、果樹、畜産とか三鷹の農業者全部が集まってくるので、そこでのネットワークというつながりはありますね。今はコロナでなかなか集まれないですが、もともと活動は活発な会ですね。(中略) 青壮年部では色々な団体と関わりを持っていますよね。「まちなか農家」と色々やってみたり、商工会議所の青年部さんとか、青年会議所の人とか、あとは学生さん、杏林大学の学生さんや ICU の学生さんとかとも関わりがありますし。各地域に農家がいるので、例えば北野の中でのネットワークとか、それが各地域にいるので自ずとみんな連携して知っている人になっています。PTA の方でも農家の人たちが入っていたりしていますし。地域の中で農家さんが色々な地域のことをやっているというのは、そういう

ことなのかなと思います。色々な連携を取ることで、色々な情報が入ってきたり、課題解決をする時に色々なアドバイスをもらったりしています。

一都市農業の課題として税制問題や後継者問題などがあげられていますが、三鷹の農業においてはどうでしょうか？

税制問題が、かなり問題があって、身近で農地が減っているのはやはり税制を変えてもらわないと、生き残れないというところは多々あって、相続が発生した時に相続税が莫大な量の税金を払わなくてはいけなくて。どうしても相続税を払うために、農地を仕方なく売らないといけないというところが、東京の農業の一番のネックになっている。うちだと祖父が相続して、父親が相続して、自分が相続した時には、子どもたちの代では農業を営めるような規模で無くなってしまいます。そうすると農地が無くなってしまいますのですね。(中略) 後継者の問題も、(農地が少なくなって) 農業を営めないのにどうやって後継者を育てるのかとか。農業できる環境じゃないのにやれとはなかなか言えないですね。

#### 【分析】

前述の福祉事業所と同様、地元産の農産物を使用し自主製品として販売する過程で、農家の方との連携が見えてきた。また、農作業を福祉と連携するには、色々工夫が必要ではないかと語られた。都市農業は、年間を通して少量多品目で生産しており、それぞれの工程や作業内容が多様で、地方の大規模農業とは異なり難しい面もある。天候や生育の状況にも左右され、臨機応変に対応しながら作業を進めている点でも、単純作業ではないことも難しさがある。

また、農地を保全するためには税制問題が大きく影響している。税金の納付のために農地を売却し、耕地面積が減少することにより継続が難しく

なり、さらに後継者を育てることが難しいということが語られた。

一方、市内の農家の方は様々なネットワークでつながっており、それがお互いにプラスとなり発展している。三鷹という土地で都市農業を継続していくには、農業という枠だけにとらわれず色々な分野とも連携し、活動の場を広げていくことが、都市農業の発展へとつながっていくと考える。

#### 4.2.5 花卉販売農家 Jさん (30代)

三鷹で花卉農家が少ない中、親子2代で花を生産・出荷している。耕地面積は0.7haあり、年間を通じて季節の花を栽培し、主に三鷹緑化センターへの出荷と畑の直売所での販売を行っている。作業は家族が中心で、主に本人と父、手が空いたときは妻や母が手伝っている。作業は人手の足りない時期もあるが、ご家族だけでできる範囲で現状は生産している。

一アンケートの回答の中で、忙しい時期に人手が必要な作業に「定植」「草取り」との回答がありましたが、具体的にどのような作業ですか？

小さい苗がどんどん入ってくるのでそれを早く植えないといけないので仕事に追われてしまうのと。その時期が夏の暑い時期なので、草取りをしないといけなくて。草取りは栗畑とか柿の木があるので、その辺の草とりです。時期が重なってしまうと大変で。果樹の管理というよりは、畑に草を生えさせた状態にしてはいけません。生産緑地ということで税金が低く抑えてもらっている代わりに、常に畑としてきれいな状態にしておかないといけないので。(中略) そういうところがきちんと管理されていないと生産緑地から外されてしまって宅地並みの税率になってしまうので。東京の農家はそこが結構大変かと思います。農産物を作る以外の部分で。

—コロナ禍での影響はどうでしたか？

うちのように直売されているところは、あまり影響を受けてないと思います。ただ飲食店とかはお休みしたり、そこに絞って出荷している農家の方は、影響があったかと。あと学校給食とかですね。ただ三鷹の農家やこの辺りの農家さんは、1か所でなくて色々な販売先を持っている方が多いので、確かに学校給食が無くなったけれど、その分自分の直売で売ったり、緑化センターはコロナ禍も営業していたので。コロナで皆さん遠くに出ない分、近場で買いものという方が去年は多かったですね。

—これまで、福祉事業所と関わる機会がありましたか？

(福祉作事所との関わりは) ないですね。今まで全くなかったですね。うちはもともと援農ボランティアさんとかパートさんを使っていなかったのです。ただ、今後やはり父も年を取っていくので、援農ボランティアさんやパートさんが来てもらえるような作業環境にしていけないといけないとは、考えているので。(中略) たとえば、パンジーの花が今たくさん並んでいるのですが、花を一回取ってまた新しい花をつけるようにする作業があるのです、なかなかそういうところに手が回らないので、やってもらえるとすごく助かる。あと肥料を入れるとか、そういう作業は本当にやってもらえると助かるのですが、それが必要な時は本当、一瞬なのです。なので、そのタイミングでどなたかボランティアの方が来てくれるのであればお願いしたいのですが。その仕事が年間通してあるわけではないところが、なかなか難しいです。でも少しずつそういう機会は増やしていきたいと思っています。

#### 【分析】

コロナ禍で、飲食店などへ出荷している農家では影響があったが、地元で卸したり直売をしてい

る農家では影響がほとんどなかった。また、各農家が地元で販売先を何か所か確保していることも影響が少なかった要因であった。自粛で外出を控えていたことより、地元での購買が増え、まさに地産地消の様子がうかがえる。コロナ禍で改めて地元の新鮮なものが手軽に手に入る機会が増え、都市農業としての重要度がさらに増したと考える。

また、「草取り」等の農地整備は、都市農業の存続と農地保全をするために必要な作業であることが語られた。農家は農作物を生産・出荷する他に、農地を保全することが大きな役割になっている。農地保全と課税との狭間で都市農業を継続している現状は、農家の方の労力だけでは解決できない問題であると感じた。作業に関しては家族でできる範囲でやっているが、今後高齢化に伴い人手が不足することを考え、作業環境の整備が必要であると語られた。広い耕地に何棟ものビニールハウスがあり、多品種の花を家族で栽培している様子は、とても手間のかかる作業であると実感した。

## 5 インタビューを経ての考察・提案

### 5.1 先行研究およびインタビューからの考察

ここまでの先行研究と福祉事業所及び農業従事者へのインタビュー調査より、コロナ禍における現状について考察する。

「三鷹市における農福連携」については、国が施策を進めているような福祉事業所が農業と雇用契約を結び就労につなげている事例はなかった。その理由として、都市部では農地面積が狭く、人手を必要とする作業が少ないことや経営規模が小さいため農業所得が低く作業代を支払う余裕がないことと、都市部には多様な商工業種があり、福祉事業所にとって選択肢が多くあることも要因という考えは(林 正剛 2019)、三鷹市においても同様であった。また、コロナ禍で福祉事業所の受注作業及び自主製品の販売の減少に伴い工賃も減

少していることがデータから明らかであった。

市内の農家の耕地面積は 0.5～1ha の割合が多く、限られた農地で少量多品目の農作物を生産しており、年間を通じてさまざまな作業工程がある。また、家族経営の農家がほとんどで、人手の足りない時のみ援農ボランティアやパート等に手伝ってもらっており、年間を通して雇用し人材を確保するほどの作業量と売上が無いのが現状であった。しかし、農業の作業時間は平均 8 時間が多く、福祉事業所の作業時間が概ね 4～5 時間、生活介護事業所に関しては、週 2 日程度の作業時間を確保している。このことは逆に必要な時にスポットとして取り組むことが可能と考える。また、福祉事業所の多くは、利用者の特性を活かし、グループに分かれて様々な作業に取り組んでいる。そのため、農作業の作業工程が多いことは、福祉事業所の利用者が取り組める作業が多いことも考えられる。支援学校の作業学習においても色々な手立てを考え、その手順の明確化や補助的な道具を使用し、工夫して取り組み達成感を得ている。農業と福祉それぞれの特徴を活かして細やかなことでも連携し、工夫することで互いに利益となる関係も築くことができるのではないかと。

また、福祉の課題として就労の確保と工賃向上等が挙げられているが、コロナ禍でさらにその課題が鮮明になってきていた。特に市内の福祉事業所はぴゅあネットを活かして自主製品の製作と販売に力を入れているが、コロナ禍でイベント等の中止により販売機会が少なくなり、売上がコロナ前と比べ半分近く落ち込んでいた。これは、事業所の多くが地域のつながりとして自身の施設で開催するお祭りやイベントに出店し販売することがメインとなっているため、売上に苦戦する要因と考える。これまでの販売方法では売上が確保できないため、ネット販売や地域配達サービスに登録し販路拡大するきっかけとなった事業所もあり、コロナ禍で社会が変容していく中で、新たなつながりを得たことは今後の事業展開に大きな意味をもっている。コロナ以前から事業所の活動として、

近隣農家へ作業実習や収穫体験に参加し、地域の交流を深めているところもあるが、コロナを機会に地域とつながるきっかけにもなっている。このことは農作業で連携するという形態だけでなく、6 次産業<sup>20)</sup>として互いに連携し、地元農産物等で新たに商品化し販売する方法として都市農業での農福連携、そして地域社会との連携の形であると言える。

「3.2.2 都市農業に関わる取り組み 表 6」からも分かるように、農業は、地産地消、学習、農業体験、環境保全など多様な役割を担い、農家を介して市民、小中学校、大学生など多くの人に関わる地域交流の場となっている。現状では農業と福祉が主体的に関わる事業は少ないが、農業の役割を活かし農福連携の背景にある「他分野との連携」することにより、福祉の課題である就労及び工賃、また社会参加や自立、地域交流などを解決する手段になると考える。

また、インタビューの中で、工賃という枠だけでなく福祉事業所が野菜の配達代金の支払いと農作業の手伝いの対価として、地域通貨でつながる事例もあった。お互い様の気持ちを持って地域がつながるツールとして地域通貨を利用する方法も、今後の地域共生社会の実現の可能性として興味深い。

人と人、人と資源が世代を超えてつながる「地域共生社会」の実現に向けて、都市農業はその資源として大きな役割を果たせると言える。地域の資源が循環し、社会活動や経済活動、地域交流の基盤となる場として活かしていきたい。

## 5.2 提案

### 5.2.1 三鷹緑化センター（JA 東京むさし）とぴゅあネット事業との連携

三鷹市農業公園に併設された直販所は、地域交流の場であり、季節の野菜や花卉が手軽に購入できる。また、販売農家の多くが地元野菜等を出荷している。現在、福祉事業所の製造した地元産の農作物加工品を置いていることもあるが、目にす



る機会はまだまだ少ない。

コロナ禍で福祉事業所はイベント等の機会が減り、自主製品の販売の場の確保が課題となっている。そこで、売り場の確保やイベントを開催する機会を設け、自主製品も含めて販売し、地域への発信や交流の機会とする。また、三鷹駅近くのびゅあネット事業が運営する「星と風のカフェ」では、自主製品や自然食のお弁当等を販売している。地元農作物を使用した製品も販売しており、そこで地元野菜などの農家の方の顔が見えるものを販売する機会を設け、福祉としても市民が集う地域交流の場として広めていくことも必要と考える。コロナ禍でカフェはお休みしているが、カフェに特化した地元メニューの提供など新たな活用も考えられる。

また、事業所毎に自主製品の新たな製品開発に取り組んでおり、特にコロナ禍で、各々の事業所が試行錯誤している様子がうかがえた。そこで、地元の農作物を使用した新たな商品の開発・販売や情報交換の場としてお互いに連携することで、6次産業としての有益な事業展開ができると考える。

### 5.2.2 学校給食に納品する地元野菜の下準備等の受注作業

三鷹市は、学校給食での「市内産農産物供給率30%」達成をめざし、2020年度から市内農産物の使用量に応じ、小中学校に対して市から助成する仕組みが行われている。今後、さらに、地元農産物の供給に力を入れることになる。インタビュー調査の中で、福祉事業所が他市の八百屋さんより、学校給食や飲食店に卸す玉ねぎの皮むきの受注作業を請け負っている事例を伺い、これを活かすことができるのではないかと考えた。

給食用農作物の出荷の流れは、農家→JA→学校となっており、この下処理は農家の方の作業になっている。出荷前の必要な作業として継続的に作業が確保できると考える。市の取り組む事業として学校への助成を行っているが、出荷側への助

成も含め市の物品調達方針などにより、工賃として支払う仕組みを作り、福祉も関わることで地産地消の担い手となることが可能と考える。

### 5.2.3 三鷹市として「農のある風景」と「緑と水の公園都市」を連携した制度

三鷹市は、市の基本構想に「緑と水の公園都市」の実現に向けて、公園や緑地の整備を進めている。緑地は農地と同様、宅地化の影響により減少しており、その保全や、維持管理が今後の課題となっている。市内には、農に関する農業公園や体験農園の他、自然豊かな環境が残る3つの里（大沢、牟礼、丸池）などがあり、それらは農とは切り離せないものである。農地保全は税制問題が課題としてあげられ、農家個人では維持し続けられない現状もある。法的な税制優遇措置だけでなく、自治体と地域との連携により保全していくことが必要と考える。また、「百年の森」まちづくりでは、フェーズ3として市全体を「緑のまち」にすることが検討されている。しかし、大切な資源が失われる前に今ある緑の保全をすることが、まずは大切であると考え（三鷹市都市再生部再開発課2021）。

現在、公園は都市整備部緑と公園課、農地は生活環境部都市農業課が主な管轄となっているが、縦割りの施策でなく、大切な資源として緑と農地の保全を制度化していくことを提案する。

これらの活動に関わる市民は、花壇ボランティア、緑のボランティア、公園ボランティア制度、援農ボランティアと多くの市民との協働により支えられている。公園の整備等については、市の物品調達として公園清掃や緑化事業等を請け負っている福祉事業所もある。農地は農家個人の所有物であると同時に、地域の財産でもあり、公園のような公共のものとして捉えることは難しい部分もある。しかし、工賃へつながる作業の可能性として、また緑化、農地保全に協働する市民として、体験農園等の整備や準備、また農地の草取りなど、共に活動できる場のひとつになることを提案したい。

## 6 おわりに

今回「農福連携」という入り口から、コロナ禍での農業と障がい者福祉の先行研究とインタビュー調査を行い考察した。

市内には農家と雇用契約し農作業等に従事する農福連携の事例はなかったが、地元農産物を使用した加工品の製造による農家とのつながりや、作業実習や農業体験を通して関わりを続け、地域へとつながっている事例があった。特にコロナをきっかけに新たに農家とつながる機会を得たことにより、自主製品の新たな商品化や地域への販路拡大につながっていったことは、地域社会への参加をさらに広げる役割を果たしていた。

福祉事業所のインタビューの中で「こちらからも出かけて行って、地域の住民として自然にいらんだよってところを伝えられるように、ここに（お祭りなどで）呼ぶだけではなくて出ていくことも大事だなんて思っています。」と語られている。この語りは、「障がい」という部分を意識しつつ、自ら社会参加に踏み出すことで、お互いを知り理解する働きかけに日々努めていることが、率直な言葉として表れている。多くの事業所の理念として、「社会参加」「地域交流」「自立」などが多く掲げられているが、それはまだ社会的障壁があるからこそ、実現すべきこととして掲げているのだと思う。

今、「地域共生社会の実現」を目指す中、福祉が農業と関わりを持つことは農福連携という形だけでなく、農を通して地域で共に働き、共に暮らし、共に生きるきっかけになり得ると考える。障がいのあるなしに関わらず、地域資源を活用し、地域で共に安心して暮らしていく、それは誰もが求めているものであり、そして互いに支え合いながら生きていくことが、この災禍を乗り越えるためにも大切なことである。

この論文では、それぞれの分野の導入部分しか調査することができなかったため、今後さらに掘り下げて法制度や事業制度等を把握した上で、課

題を絞り調査研究を進める必要があると考える。福祉事業所については、21事業所のうち8事業所のアンケート回答と農家と関わりのある3事業所に対してインタビューを、農業従事者は15名のアンケート回答とそのうち2名のインタビューを行った。調査数が少ないため、今回調査できなかった他の事業所や農家の現状について調査を進めると、また新たな見解を示すことができると考える。

最後に本研究にあたり、アンケート及びインタビュー調査にご協力いただいた福祉事業所及び農業従事者の皆様、ぴゅあネット事業事務局様、JA東京むさし指導経済課ご担当者様、また丁寧にご助言、ご指導いただいた三鷹ネットワーク大学の皆様に心より感謝申し上げます。

### 【注】

- 1) 「農福連携等推進ビジョン」は、厚生労働省、農林水産省などの省庁が横断し、「第2回農福連携等推進会議」（2019年）により取りまとめられた。
- 2) 障害者総合支援法に基づき、入浴、排せつ及び食事等の介護、創作的活動又は生産活動の機会の提供その他必要な援助を要する障害者であって、常時介護を要するものにつき、主として昼間において、入浴、排せつ及び食事等の介護、調理、洗濯及び掃除等の家事並びに生活等に関する相談及び助言その他の必要な日常生活上の支援、創作的活動又は生産活動の機会の提供その他の身体機能又は生活能力の向上のために必要な支援を行う。
- 3) 障害者総合支援法に基づき、通常の事業所に雇用されることが困難であり、雇用契約に基づく就労が困難である者に対して、就労の機会の提供及び生産活動の機会の提供その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練、その他の必要な支援を行う。
- 4) 厚生労働省は2007年度に「工賃向上5か年計画」を、2012年度以降は「工賃向上計画」を策定し、各地方自治体や産業界等の協力を得ながら、官民

- 一体となり取り組みを進めている。
- 5) 地域共生社会とは、公的支援のあり方を『縦割り』や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が『我が事』として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて『丸ごと』つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をとともに創っていく社会を目指すことである。
  - 6) サービスの種類は「介護給付」「訓練等給付」「地域相談支援給付」「計画相談支援給付」「自立支援医療」「補装具」などがある。
  - 7) 社会的事業所という事業形態は1990年代前半に共同連によって構想された共働事業所という事業形態を基礎として展開されたもの(米澤 2014)
  - 8) 国民年金加入中の病気やけがによって一定の障がいがある場合や、20歳前に一定の障がいの状態に該当した場合は申請し認定されることで、20歳から受給できる。
  - 9) 文部科学省は障害のある幼児児童生徒に対して、幼稚園、小学校、中学校又は高等学校に準ずる教育を施すとともに、障害による学習上又は生活上の困難を克服し自立を図るために必要な知識技能を授けること目的とする学校。対象障害種は視覚障害者、聴覚障害者、知的障害者、肢体不自由者又は病弱者(身体虚弱者を含む。)
  - 10) 作業学習は、作業活動を学習活動の中心にしながら、生徒の働く意欲を培い、将来の職業生活や社会自立に必要な事柄を総合的に学習するものである。(文部科学省)
  - 11) ①都市営農農地では生産緑地であること。②貸借は、生産緑地であれば都市農地貸借円滑化法によるものに限定。③所有権移転(売買等)は原則不可(例外あり)。④農地以外への転用は農業用施設等に限定。⑤農地を不耕作等にしない
  - 12) パラリンピアンとの交流をきっかけに、共生社会の実現に向けた取組を推進するホストタウンのこと。具体的には①「心のバリアフリー又はユニバーサルデザインの街づくりの取組の継続的・加速的な実施」②「東京大会の事後交流を含めた幅広い形での相手国・地域のパラリンピアンと市民の交流」を行う。
  - 13) 「国等による障害者就労施設等からの物品等の調達の推進等に関する法律について」(障害者優先調達推進法)が2013年に施行され、障害者就労施設で就労する障害者や在宅で就業する障害者の経済面の自立を進めるため、国や地方公共団体、独立行政法人などの公的機関が、物品やサービスを調達する際、障害者就労施設等から優先的・積極的に購入することを推進することを目的としている。
  - 14) 助成対象経費は①自主製品販路拡大に向けたホームページ開設等のための経費、②インターネットを活用した販売システム導入のための経費、③自主製品PRポスター等の作成に要する経費、④自主製品販路拡大に向けた新たなイベント・販売会の参加等に要する経費等とし、助成金額は1事業所当たり5万円を上限として募集をかけたところ、9事業所が2月～3月にかけて助成金を申請。9事業所に対して計448,108円(ネット販売等への対応については1件5万円)を助成。
  - 15) 経営耕地面積30a以上または農産物販売金額が年間50万円以上の農家。
  - 16) 農外所得が主(農家所得の50%未満が農業所得)で、1年間に60日以上自営農業に従事している65歳未満の世帯員がいる農家。
  - 17) 一般企業等への希望する人に対し、24か月を限度として、生産活動その他の活動の機会の提供を通じて、就労に必要な知識・能力の向上のために必要な訓練を行う。
  - 18) 市内飲食店のお弁当やテイクアウトメニューを、自転車などで市民の家庭へ届けるサービス。新型コロナウイルス感染症の影響で売り上げが減少している飲食店と、アルバイト先の休業により収入が減少している学生の就労を支援する取り組み。運営はまちづくり三鷹が行っており、事業は2021年12月28日に終了。
  - 19) 三鷹市で平成16年度から、市内7つの「コミュニティ住区」を基盤エリアとし、子どもから高齢者

までを対象に、住民参加の支え合いの仕組みづくりをめざす諸団体・関係機関やボランティアと行政とのネットワーク。

- 20) 1次産業としての農林漁業と、2次産業としての製造業、3次産業としての小売業等の事業との総合的かつ一体的な推進を図り、農山漁村の豊かな地域資源を活用した新たな付加価値を生み出す取組。

#### [文献]

- 大阪府箕面市、2022、『障害者事業所』(2022年2月25日取得、<https://www.city.minoh.lg.jp/syougai Fukushi/dantai.html>)
- 公益財団法人日本知的障害者福祉協会 日中活動支援部会、2018、『平成30年度生活介護事業所(通所型)実態調査報告』(2021年10月21日取得、<http://www.aigo.or.jp/choken/pdf/30chosa11e.pdf>)
- 厚生労働省、2017a、『地域共生社会の実現に向けて』(2022年10月27日取得、[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_00506.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_00506.html))
- 、2020b、『障害者の就労支援について』(2021年9月29日取得、<https://www.mhlw.go.jp/content/12601000/000794737.pdf>)
- 、2021c、『「工賃向上計画」を推進するための基本的な指針』(2021年6月18日取得、<https://www.pref.ibaraki.jp/hokenfukushi/sho fuku/kikaku/documents/kaiseigozennbun.pdf>)
- 、2021d、『市町村における障がい者就労施設等からの物品等の調達実績』(2022年1月31日取得、[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_02399.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_02399.html))
- 、2021e、『障害福祉サービス費等の報酬算定構造 令和3年度見直し』(2022年1月19日取得、<https://www.mhlw.go.jp/content/000759623.pdf>)
- 、2021f、『令和2年度工賃(賃金)の実績について』(2021年12月2日取得、<https://www.mhlw.go.jp/content/12200000/000859590.pdf>)
- 、2021g、『令和3年度障害福祉サービス等報酬改定の主な改定内容』(2022年1月19日取得、

- <https://www.mhlw.go.jp/content/000759620.pdf>)
- 厚生労働省・日本年金機構、2020、『障害年金制度について』(2021年10月21日取得、<https://www.nenkin.go.jp/service/pamphlet/kyufu.files/04.pdf>)
- 小金井市、2020、『農産物庭先販売マップ 2020.11.04』(2022年2月2日取得、<https://www.city.koganei.lg.jp/smph/kurashi/nogyo/nougyoushinkou/niwasakihannbai.html>)
- 国土交通省、2018、『生産緑地法』(2021年6月16日取得、<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=349AC0000000068>)
- 札幌市、2020、『札幌市障がい者協同事業』(2022年2月25日取得、<https://www.city.sapporo.jp/shogai Fukushi/syurou/kyodojigyo.html>)
- 滋賀県、2017、『じんけん通信』(2022年2月25日取得、[https://www.google.com/url?client=internal-element-cse&cx=001429382534592644305:mj bwd3q1slw&q=https://www.pref.shiga.lg.jp/ippan/kurashi/zinken/11846.html&sa=U&ved=2ahUKEWj3p5enj5r2AhU9r1YBHT0vD\\_0QFnoECAMQA&usg=AOvVaw2Qtz7mgeyQn4V4TjZMLry\\_](https://www.google.com/url?client=internal-element-cse&cx=001429382534592644305:mj bwd3q1slw&q=https://www.pref.shiga.lg.jp/ippan/kurashi/zinken/11846.html&sa=U&ved=2ahUKEWj3p5enj5r2AhU9r1YBHT0vD_0QFnoECAMQA&usg=AOvVaw2Qtz7mgeyQn4V4TjZMLry_))
- 総務省統計局、2016a、『2015年農林業センサス』(2022年2月2日取得、<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001081218&cycode=0>)
- 、2021b、『2020年農林業センサス』(2022年2月2日取得、<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&lid=00001285803>)
- 調布市、2021、『調布市農産物直売所マップ 令和3年2月発行』(2022年2月2日取得、<https://www.city.chofu.tokyo.jp/www/contents/1454400839579/index.html>)
- 特定非営利活動法人 日本セルフセンター、2014、『農と福祉の連携についての調査研究報告 25年度』(2021年6月18日取得、<http://aw.selpjapan.net/wp-content/pdf/aw-h25.pdf>)



- 東京都産業労働局、2019a、『都民の就労の支援に係る施策の推進とソーシャルファームの創設の促進に関する条例』(2022年2月21日取得、  
[http://tokyoto-koho.metro.tokyo.jp/files/koho/y2019/2019\\_148.pdf](http://tokyoto-koho.metro.tokyo.jp/files/koho/y2019/2019_148.pdf))
- 、2021b、『都市農地保全支援プロジェクト』(2022年2月28日取得、<https://www.sangyo-rodo.metro.tokyo.lg.jp/bunya/>)
- 、2021c、『東京都農作物生産状況調査結果報告書 令和元年』(2022年2月3日取得、[https://tokyogrown.jp/learning/library/img/agriculture\\_report\\_2019.pdf](https://tokyogrown.jp/learning/library/img/agriculture_report_2019.pdf))
- 東京都都市整備局、2020a、『農の風景育成地区』(2021年12月10日取得、  
[https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/seisaku/midori\\_kakuho/chikuseido.html](https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/seisaku/midori_kakuho/chikuseido.html))
- 、2021b、『東京都内の生産緑地地区』(2022年2月2日取得、[https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/seisaku/midori\\_kakuho/pdf/seisanryokuchi\\_ichiran.pdf](https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/seisaku/midori_kakuho/pdf/seisanryokuchi_ichiran.pdf))
- 東京都福祉保健局、2021、『東京都工賃一覧』(2022年1月26日取得、<https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/index.html>)
- 独立行政法人 福祉医療機構、2013、『「障害者総合支援法」制定までの経緯と概要について』(2021年6月17日取得、[https://www.wam.go.jp/content/wamnet/pcpub/top/appContents/wamnet\\_shofuku\\_explain.html](https://www.wam.go.jp/content/wamnet/pcpub/top/appContents/wamnet_shofuku_explain.html))
- 内閣官房オリパラ事務局、2019、『共生社会ホストタウン実要領』(2022年3月2日取得、  
[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tokyo2020-suishin\\_honbu/hosttown\\_suisin/pdf/kyoseisyakai\\_hosttown\\_yoryo.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tokyo2020-suishin_honbu/hosttown_suisin/pdf/kyoseisyakai_hosttown_yoryo.pdf))
- 日経 BP ホームページ、2020、『地産地消配達サービス ちりんちりん三鷹』(2022年2月4日取得、  
<https://special.nikkeibp.co.jp/NB0/businessfarm/newstopics/15/>)
- 農林水産省、2022a、『都市農業について——都市農業の6つの機能』(2022年2月4日取得、  
[https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosinougou/t\\_kuwashiku.html](https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosinougou/t_kuwashiku.html))
- 、2022b、『都市農業について——都市農業をめぐる情勢について』(2022年2月4日取得、  
[https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosinougou/attach/pdf/t\\_kuwashiku-28.pdf](https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosinougou/attach/pdf/t_kuwashiku-28.pdf))
- 、2022c、『都市農地の貸借の円滑化に関する法律について』(2021年6月16日取得、  
[https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosinougou/taishaku/tosi\\_taisyaku.html](https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosinougou/taishaku/tosi_taisyaku.html))
- 、2022d、『農福連携の取り組み 実践事例集 Ver.2』(2022年2月20日取得、  
<https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/attach/pdf/kourei-116.pdf>)
- 林正剛、2019、『都市農業と農福連携～見えてきた課題と今後の取組～』都市と農地のまちづくり第74号(2021年6月16日取得  
<http://www.tosinouti.or.jp/report/74/32.pdf>)
- 藤井克徳・星川安之、2020、『障害者とともに働く』、岩波書店
- 府中市、2021、『府中農産物直売所マップ無料配布令和3年11月』(2022年2月2日取得、  
<https://www.city.fuchu.tokyo.jp/kurashi/nogyonituite/tokusan/nousannbutsuchokubaijomap.html>)
- まちなか農家プロジェクト、2022、『まちなか農家』(2022年2月4日取得、<https://machino.tokyo/>)
- 北沢俊春・本木賢太郎・松澤龍人編著、2019、『これで守れる都市農業・農地——生産緑地と相続税猶予制度の変更ポイント』農山漁村文化協会
- 三鷹市、2019a、『三鷹市農業振興計画2022(第3次改定)』
- 、2019b、『三鷹市の論点データ集2018』(2022年1月18日取得、<https://mitaka-ebook.actibookone.com/content/detail?param=eyJjb250ZW50TnVtIjoiMzI4NTMifQ==&detailFlg=1>)
- 、2020c、『市立小学校全15校にある学校農園』みたか環境ひろば第73号(2021年9月4日取得、  
[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/086/](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/086/))

attached/attach\_86534\_4.pdf)

——、2021d、『第二期三鷹市障がい者（児）計画』

三鷹市教育委員会、2021、『みたかジュニアヴィレッジ  
で収穫祭を行いました』（2022年3月10日取得、  
[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_photo/093/093998.html](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_photo/093/093998.html)）

三鷹市 健康福祉部・障がい者支援課、2020a、『障がい  
者就労施設等からの優先調達の取り組みについて』  
（2021年7月14日取得、[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/042/042275.html](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/042/042275.html)）

——、2021b、『障がい者就労施設等からの優先調  
達の取り組みについて』（2021年9月17日取得、  
[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/042/042275.html](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/042/042275.html)）

三鷹市・JA東京むさし、2020、『直販マップ』

三鷹市都市再生部再開発課、2021、『“百年の森” まち  
づくり 三鷹駅前再開発事業コンセプトブック』

三鷹市都市農業課、2021、『令和3年度「援農ボラン  
ティア事業」について』

武蔵野市、2021、『武蔵野市農産物直売所マップ 令  
和3年12月発行』（2022年2月2日取得、  
[http://www.city.musashino.lg.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/034/430/R312map.pdf](http://www.city.musashino.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/034/430/R312map.pdf)）

米澤旦、2014、『障害者と一般就労者が共に働く「社会  
的事業所」の意義と課題』（2022年1月19日取得、  
<https://www.jil.go.jp/institute/zassi/backnumber/2014/05/pdf/064-075.pdf>）

e-Stat 統計でみる日本、2021、『療養介護・生活介  
護・共同生活援助・就労継続支援（A型）・就労  
継続支援（B型）事業所の利用実人員、利用期間  
別』（2022年3月2日取得、  
<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?>

page=1&toukei=00450041&tstat=000001030513&cy  
cle=7&tclass1=000001161068&tclass2=000001161  
070&tclass3=0000na01161072&layout=datalist&t  
class4val=0)

ICU エコプロ、2019、『ICU Slow Vill』（2022年2月  
4日取得、[https://www.icu.ac.jp/news/docs/ICU%E3%82%A8%E3%82%B3%E3%83%95%E3%82%9A%E3%83%AD2019\\_slow.pdf](https://www.icu.ac.jp/news/docs/ICU%E3%82%A8%E3%82%B3%E3%83%95%E3%82%9A%E3%83%AD2019_slow.pdf)）

ICU 地産地消、2022、『ICU 地産地消プロジェクト』  
（2022年2月4日取得、<https://icu-makeconsumeproject.amebaownd.com/>）

JA 東京むさし、2021、『自己改革の取り組み——学校  
給食へ三鷹市内産農作物の供給率 30%を目指して  
本格始動』（2022年2月4日取得、  
<https://www.jatm.or.jp/selfreform/>）

JA マインズ、2018、『JA マインズ 直売所のご案内』  
（2022年2月2日取得、  
<https://www.ja-minds.or.jp/farmstand/>）

---

## プロフィール

### 酒井 ゆみ子（さかい ゆみこ）

三鷹市在住。八王子から憧れの三鷹に住んで28年になりました。「福祉」は息子の子育て経験、「農業」は消費者としての知識しかない中、息子の将来を考えるとがきっかけとなりこの論文に取り組みました。今回、三鷹の福祉や農業について知ることができ、自分自身の視野も広がりました。これを機に、今後の地域への活動に繋がってきたいと思います。

---



## 資料2 アンケートのまとめ

◎福祉事業所のアンケートのまとめ 8事業所回答 ※ ( ) 内の数字は回答数

### 1. 作業時間は、1日平均何時間ですか？

4時間(3)、4.5時間(1)、4～5時間(1)、5時間(1)、週2日一日1時間(1)

### 2. 受注作業を取り組んでいますか？

はい(4)、いいえ(4)

→はいの場合：作業内容をご記入下さい。

玉ねぎの皮むき、ダイレクトメール

→はいの場合：受注作業は、コロナ前と比べてどうですか？

以前より増えている(0)、変わらない(0)、以前より減っている(3)、その他(0)

### 3. 市の「物品等の調達」は受注していますか？

はい(2)、いいえ(6)

→はいの場合：作業内容をご記入下さい。

公園清掃、緑化事業

### 4. 自主製品は何を製作していますか？

食品：パン、焼き菓子、羊羹、ゼリー、クッキー、砂糖菓子、ローズマリーソルト、ふりかけ、だしパック

製作品：木工製品、陶芸品、ポストカード、一筆箋、織製品、プリントTシャツ、エコバッグ、紙すき、アクセサリ、缶バッジ、手ぬぐい、キャンドル等

### 5. 自主製品の作業は、コロナ前と比べてどうですか？

以前より増えている(2)、変わらない(3)、以前より減っている(3)、その他(0)

※「増えている」の回答は、他の活動を自粛したため作業が増えている。

### 6. 工賃は、コロナ前と比べてどうですか？

以前より増えている(0)、変わらない(2)、以前より減っている(5)、その他(1)

### 7. 地域と交流する活動や機会はありますか？

はい(6)、いいえ(2)

→はいの場合：内容を具体的にご記入下さい。

イベント販売、ショップ販売、お祭り実施、学童、ふれあいポリス、子ども食堂の運営、高速料金所、施設の便りの配布、コロナでイベントに参加できない

### 8. 農家の方との関わりがありますか？

はい(2)、いいえ(6)

→はいの場合：具体的な内容をご記入下さい。また、宜しければ関わりのある農家がありましたら、ご記入下さい。

- ・琥珀糖を製造する際バターパイプを購入している。
- ・ローズマリーソルトを製造する際にローズマリーを購入している。
- ・玉ねぎの皮を堆肥にしている。
- ・年に一度とうもろこしの収穫体験

→いいえの場合：施設近隣の農家で農作業に関わる作業等があったら、利用しますか？

はい(2)、いいえ(1)、その他(3)



- ・作業内容による。
  - ・積極的な参加は難しいが経験や体験の機会として、参加できたら良い。また車いすの方でも参加できるような工夫があれば参加したい。
9. 今、課題になっていることがありましたら、ご記入下さい（例：作業の確保、工賃について等）。
- ・完成度の高い作業は難しいが、簡易的な作業であれば参加できる。
  - ・コロナの影響で、イベント販売が中止になり、社会参加の場が減っている。イベント販売の機会があれば積極的に参加したい。
  - ・受注作業の確保
  - ・自主製品の権利関係（著作権、盗作など）について
  - ・レストラン営業のためロスをなるべく減らし、売り上げを上げていく両立が難しい。
  - ・DM事業の作業確保、クッキー事業の販路拡大、減少した授産売上の回復

◎農家のアンケートのまとめ 15名回答 ※（ ）内の数字は回答数

1. 作業時間は、1日平均何時間ですか？

2h(1)、6h(2)、7h(1)、8h(9)、10h以上(2)

2. 農作業の人手は足りていますか？

はい(4)、いいえ(2)、時期による(9)

→足りない場合は、どのようにしていますか？(複数回答)

一時雇用(3)、市の援農ボランティア(2)、その他・知人等(3)

→また、どのように募集していますか？(複数回答)

ハローワーク(0)、JA(2)、知り合いに連絡(4)、SNS(1)、その他(1)

3. 主にどのような作業で人手が必要ですか？(複数回答)

収穫(6)、定植(8)、運搬作業(2)、草取り(9)、袋詰め(2)

その他ありましたら、具体的にご記入下さい。

植木の管理、農作物の運搬、花苗の管理

4. 地域と交流する機会がありますか？

はい(12)、いいえ(3)

→はいの場合：どのような関わりですか？具体的をお願いします。

町会・地域団体、農業体験、対面販売、収穫体験の受け入り、学校授業の受け入り、地域の花植え行事、農協、摘み取り園、PTA、学校・保育園の体験農園

5. 福祉事業所等との関わりがありますか？

はい(5)、いいえ(10)

→はいの場合：どのような関わりですか？(複数回答)

農作物提供(3)、農作業依頼(2)、体験実習(1)、地域交流(0)、その他(0)

→いいえの場合：今後関わりを持ちたいですか？(複数回答)

農作物提供(1)、農作業依頼(1)、体験実習(1)、地域交流(2)、その他(1)

6. 今、課題になっていることはありますか？(例：農地保全、後継者の育成等)

農地の減少(3)、後継者(2)、農地保全(2)、労働力不足、相続問題、温暖化、農地面積が狭い、畑の管理

# 三鷹市における地方自治体の内部監査のあり方について

—まちづくりの価値共創を目指して—

高橋 真治

地方自治体の監査制度について、まず、内部監査と外部監査に区別し、内部監査の視点から現状と課題を整理する。次に、内部監査の一般的な理論と整合を図りながら、自治体の歴史的な背景や存在意義、さらにはそのガバナンス構造、マネジメント体制などの組織的な特徴も踏まえ、企業の内部監査と比較し考察する。そして、それらを基に三鷹市の監査制度が内部監査として機能し、まちづくり行政の価値向上に貢献できるようその試案を提示する。さらに、内部監査への市民参加・協働を通じた価値共創という地方自治体の内部監査における新たな可能性を展望する。

キーワード：内部監査 まちづくり 価値共創

## 1 はじめに

### 1.1 問題認識

三鷹市に住む住民の多くは、企業をはじめとした特定の組織に所属している社会人としての顔と市民としての顔の二つの顔を持ち、働く場所と住む場所とは別の自治体であることが少なくないだろう。そのような人たちにとって居住地の自治体への関心は高くないと言われている。しかし、一昨年来の新型コロナウイルス感染症拡大によるパンデミックは、わが家で働くことを余儀なくされ、自治体の感染症対策の取り組み状況に細大漏らさず注意を払うようになるなど、私たちの地域自治体に対する意識は自ずと高まったのではないだろうか。

また、近年、企業では組織の目的（パーパス）<sup>1)</sup>を見直す動きが広まってきており、これまでの株主資本主義を見直し、従業員や地域社会の利益を尊重し、社会問題や環境問題にも配慮したステークホルダー資本主義に基づいた価値への転換が図られている（日本経済新聞社 2019, 2020a, 2020b）。企業活動はより公共性を持ち、自治体のまちづくりをはじめとした政策領域との境界線を越えて近接しつつある。

私は現在、民間企業の内部監査人として働いている。内部監査人は、所属する組織の目標達成などの

価値向上に役立つために存在しているが、このような企業を取り巻く環境の変化に伴い、その役割はより社会的な責任を果たしていくことが期待されるよう変化してきている。さらに、ひとつの組織体にとどまることなく、社会全体の奉仕者としての役割も担っていくことが求められるようになるだろう。

近い将来には自治体をはじめとした公共セクターを含む様々なステークホルダーとの協働も必要になってくるかも知れない。また、ひとりの内部監査人として、地域自治体の価値向上のために積極的に向き合っていく必要もあるだろう。そのように考えたとき、内部監査とは広く一般には企業の自由意志による組織機能として認知されているが、「わが国地方自治体にそもそも内部監査は存在するのか？」また、「自治体に内部監査が存在するのであればそれは機能しているのか？」そして、「機能していないのであれば何が課題でどのような解決策が考えられるか？」という問題認識が本研究論文（以下「本稿」という。）の出発点である。

### 1.2 先行研究

総務省の「第1回（2017年10月17日開催）地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会」の参考資料（II. 地方公共団体における監査制度）によれば、「地方公共団体の監査は、監査委員によ

る監査（監査委員制度）と外部監査人による外部監査<sup>2)</sup>の二つがある。地方公共団体の監査を本来的に担うのは監査委員であり、外部監査は地方公共団体の監査機能の独立性と専門性を強化するために設けられたもの」とされている。一般的に監査は外部監査と内部監査に分類され、外部監査と対立する概念として内部監査があるため、総務省においては、監査委員制度を内部監査と位置づけているものと考えられる。また、監査委員事務局<sup>3)</sup>の監査は、紛れもなく内部監査というのが、大多数の自治体関係者の認識であるといった指摘も見られる（石原 2010、2021a）。

さらに、自治体の監査委員制度には、内部監査と外部監査の両方の機能が混在しており、正しい監査理論に基づいて設計されていないため、監査委員制度が機能していない現状の要因もそこにあるという見解がある。そして、監査委員制度を内部監査と外部監査に再整理し、監査委員事務局を内部監査部門に位置づけ、外部監査は、監査法人や公認会計士との外部監査契約に基づく監査とすれば、現行の監査委員制度は不要となると結論付けている。しかしながら、実現に向けた具体的な手法については、今後の課題として考察を重ねることとしている（井上・山下 2017）。

本稿では、自治体の監査委員制度が内部監査と外部監査の両方が混在しているため、機能していない現状があることを踏まえ、まず、自治体の監査制度を内部監査と外部監査に区別し、内部監査の視点からそのあり方を検討する。そして、具体的な今後の三鷹市における地方自治体の内部監査のあり方を検討する。

### 1.3 研究の目的と論文の構成

本研究では、内部監査の一般的な理論と整合を図りながら、自治体の歴史的な背景や存在意義、さらにはそのガバナンス構造、マネジメント体制などの組織的な特徴も踏まえ、企業の内部監査と比較し考察する。そして、それらを基に三鷹市の監査制度が内部監査として機能し、まちづくり行政の価値向上

に貢献できるようその試案を提示することを目的とする。また、内部監査への市民参加・協働を通じた価値共創という自治体の内部監査における新たな可能性についても提起したい。

本稿はまず、第2章で内部監査の定義を明確にすると共に、企業の内部監査の変遷及び近年の動向を概観する。次に、第3章でわが国地方自治体の監査制度を取り巻く現状と課題を整理した上で、第4章で企業の内部監査との比較考察を踏まえ自治体における内部監査の今後の方向性を示す。

そして、第5章で三鷹市の監査制度の現状や課題を整理し、第6章では三鷹市においても参考となる各自治体の先進的な取組を紹介する。最後に、第7章で今後の三鷹市における内部監査のあり方について、まちづくりの価値向上の観点から提言するとともに、さらに市民との価値共創の可能性について言及する。

## 2 内部監査とは

### 2.1 一般的な定義

「監査」とは何か。広辞苑では、「企業などの特定の行為、またはその行為を示す情報が適正か否かを、第三者が検証し報告すること。会計検査など」と定義されている（新村 2008）。主体、客体、目的が明確にされた上で、例示もあるため、一般的には、会計検査などの「外部監査」<sup>4)</sup>のことを「監査」と呼んでいるものと考えられる。

それでは、「内部監査」とは何か。広辞苑では、「監査主体が被監査組織の内部者である場合の監査。株式会社では一般に監査役による監査をいう」と定義されている（新村 2008）。

ただし、「外部監査」を広く一般では「監査」と誤って理解されている場合が多いと考えられるため、まず、監査主体（主体基準）が組織の内部者の場合の「監査」のことを「内部監査」として明確に分けて理解することが本稿では重要になる。さらに、「内部監査」をより厳密に定義するために、監査主体に加え、「誰のために」という監査目的（目的基

準)との組み合わせにより定義することが必要であると指摘されている(友杉 1992)。(表1参照)

表1 監査主体と監査目的による監査の分類

目的基準 主体基準	経営内部者の ため	経営外部者の ため
経営内部者が 担当	A (例えば内部 監査人監査)	B (例えば監査 役監査)
経営外部者が 担当	C (例えば委託 内部監査)	D (例えば会計 士監査)

出典：友杉芳正、1992年、『内部監査の理論-妥当性監査の視点から』(中央経済社)

表1の分類は、企業を想定して作成されているが、井上・山下は、主体基準と目的基準の両基準を充足するものだけ(表1の「A」)が内部監査であると考えべきであるとした上で、地方自治体への適用が否定されるものではないとし、次の通り考察している。

監査委員は、地方自治法に規定された行政委員であり、自治体内の執行機関として監査を実施しているため、主体基準では内部監査の要件を満たしている。一方、目的基準では、監査委員による監査の結果、意見などは、議会への報告に加え、住民に対する公表が義務付けられていることを斟酌すれば、監査委員による監査は、住民のために実施されている監査であり、内部監査に該当しないことになる。

しかし、本稿においては、表1の「A」(主体基準が経営内部者であり、かつ目的基準が内部者のために行われる場合の監査)を狭義の「内部監査」とし、目的基準にも着眼し「C」(主体基準が経営外部者であり、また目的基準が経営内部者のために行われる場合の監査)も含め広義の「内部監査」とする。また、井上・山下は、住民を経営外部者という前提のもとに考察しているが、近年の自治体経営への住民参加の状況などを鑑みると、住民を経営内部者であ

るという見方が可能であるため、パブリック・ガバナンス(共治)の観点も加えた上で自治体の内部監査のあり方を検討する。

## 2.2 内部監査人協会の定義

前述の通り、内部監査とは一般的には企業の自由意志による組織機能である。内部監査部門を持つ多くの企業は、内部監査人協会(以下「IIA」という。)<sup>5)</sup>の専門職的实施の国際フレームワーク(International Professional Practices Framework)(以下「IPPF」という。)に沿って内部監査を実施することが推奨されている。IPPFは、内部監査人の実務の基準となるフレームワークである。「内部監査の使命」、「必須のガイダンス」および「推奨されるガイダンス」から構成されている。また、「必須のガイダンス」は、「内部監査の専門職的实践の基本原則」、「内部監査の定義」、「倫理綱要」及び「内部監査の専門職的实施の国際基準」の4つから成る。

「内部監査の使命」は、「リスク・ベースで客観的な、アシュアランス、助言および洞察を提供することにより、組織体の価値を高め、保全することである」と定義されている。また、「内部監査の定義」を、「内部監査は、組織体の運営に関し価値を付加し、また改善するために行われる、独立にして、客観的なアシュアランスおよびコンサルティング活動である」としている。さらに、「内部監査は、組織体の目標達成に役立つことにある。このためにリスク・マネジメント、コントロール及びガバナンスの各プロセスの有効性の評価、改善を、内部監査の専門職として規律ある姿勢で体系的な手法をもって行う」と定義している(日本内部監査協会 2017)。つまり、内部監査とは組織体の価値向上のための仕組みと捉えることができる。

なお、第3章では、内部監査の基本的な要求事項である「内部監査の専門職的实施の国際基準」(以下「IIA基準」という。)を基にわが国地方自治体の監査委員制度の現状を整理する。(付録A参照)



## 2.3 企業における内部監査の変遷

企業における内部監査の位置付けは、時代と共に変化してきている。従来、内部監査は、経営者に直屬し、経営者のために行われる監査であると認識されてきた。しかし、今日の内部監査は、経営者を監督する立場にある取締役会や監査役会、さらには社外取締役との関係をも確立することを要請され、ガバナンス機関に対してもアシユアランスを提供するという役割を担うことが求められている。そして、現在の上場企業における内部監査は、会社法におけるガバナンス改革（2006年）、金融商品取引法における内部統制報告制度の導入（2008年）、コーポレートガバナンス・コードの制定（2015年）などにより、さらにその機能は進化していると考えられる（日本監査研究会内部監査研究プロジェクト 2020）。

また、IIAの公表文書<sup>6)</sup>によれば、内部監査の機能は、IIAが設立された1940年代では、経営者に対するサービスとしての独立的評価活動であると位置付けられ、会計、財務、その他の業務に対するコントロール（統制）の有効性を評価することによって機能する別種のコントロールであり、会計監査が主であり業務監査が従であるとされていた。しかし、1970年から1980年代には、業務監査に重点が移され、また経営者に対するサービスから組織体に対するサービスへとその本質的な機能の変化も見られた。さらに、営利企業だけを対象にした内部監査から、非営利企業も対象にした内部監査にまで対象範囲を拡大し、内部監査の一般化や統合化が図られている（友杉 1992、川村 2021）。

このように、現代の内部監査理論が営利企業に限らずあらゆる組織体への一般化や統合化が行われていることなどを鑑みれば、自治体の監査制度それ自体を現代内部監査理論の枠組みの中で捕捉していくことが可能であると考えられる。

## 2.4 企業における内部監査の近年の動向

近年の企業を取り巻く環境は、デジタル・トランスフォーメーション（DX）<sup>7)</sup>による組織変革、サステナビリティに関わる環境問題や社会課題への取組

の情報開示<sup>8)</sup>、良き企業市民であることへの社会的要求の高まりなど、かつてないほど急激に変化しており、そうした中であっても、内部監査が価値を提供し続けるためにはどうあるべきかが問われている（吉武 2021）。

特に金融機関は、私たち住民の経済活動の基盤である金融システムの安定のために、ガバナンスを有効に機能させることが重要である。そのためには、内部監査が組織体の価値を高め、保全するという使命を果たすことが必要であり、このような環境の変化に対応するために段階的に高度化していくことが求められている（金融庁 2019）。（表2参照）

表2 内部監査の水準（概念図）

	第一段階 (Ver. 1.0) (事務不備 監査)	第二段階 (Ver. 2.0) (リスクベ ース監査)	第三段階 (Ver. 3.0) (経営監査)
役割・ 使命	事務不備、 規程違反等 の発見を通 じた営業店 への牽制機 能の発揮	リスクアセ スメントに 基づき、高 リスク領域 の業務プロ セスに対す る問題を提 起	内外の環境 変化等に 応じた経営 に資する保 証を提供

出典：金融庁、2019年、『金融機関の内部監査の高度化に向けた現状と課題』（金融庁）

また、デジタルイゼーションの進展により、金融機関の経営環境が急速かつ革新的に変化していることに加え、社内外のステークホルダーからの要求も従来以上に多様化・高度化していることなどを背景に、第三段階（Ver. 3.0）を超え、機動的な監査手法、内部監査におけるITの活用、企業文化に対する監査、経営環境の変化等に対応した予測に基づく助言など、内部監査のさらなる高度化（第四段階（Ver. 4.0：信頼されるアドバイザー））も求められている（金融庁 2019）。（付録B参照）

そして、2020年7月には、IIAが『IIAの3ラインモデル-3つのディフェンスラインの改訂』を公表し、

内部監査の使命は、それまでの価値の保全を超え、価値の創造を取り入れることにありとされ、業務の有効性、効率性の監査など、ビジネスモデルや経営戦略などの価値創造に関わるリスクの監査を行い、内部監査が攻めのガバナンスを担うことが今まさに期待されている（The Institute of Internal Auditors 2020、仲 2019）。このように、企業における内部監査は、時代の要請と共に変化・進展を重ねながら現在に至っているが、次章では、自治体における監査制度を取り巻く現状と課題について検討する。

### 3 わが国地方自治体における監査制度を取り巻く現状と課題

#### 3.1 地方自治体を取り巻く環境の変化

近時のわが国地方自治体の監査制度改革に関する議論は、2009年3月「地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会最終報告書」および同年6月「第29次地方制度調査会答申」を起点に進められていった。

これらの議論が行われた背景には、2000年4月に施行された地方分権一括法に伴い、自治体の自立性を高めていくことが期待されていた<sup>9)</sup>が、一部の自治体で不適正な財務処理等が指摘される<sup>10)</sup>など、自治体のチェック機能のあり方が問われていることにあるとしている（地方制度調査会 2009）。

また、少子・高齢化や人口減少などに伴う厳しい財政状況のなか、業務の再編・整理、民間委託等の

推進、適正な定員管理、住民等への情報開示などの地方行政改革が推進されていたが、住民の信頼を一層確保するためには、リスク管理態勢の整備、モニタリング機能の強化、組織間の役割及びルールとの整理、行政評価の質向上、公会計制度の改革などの行政組織運営を刷新する必要性に迫られていることにあるとしている（地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会 2009）。

そして、これらを実現するための手法として、内部統制の整備・運用がその解決手法になるとして、内部統制と密接に関連する監査制度についてもその改革に関する議論が進められることになる。

#### 3.2 監査委員制度と内部統制制度

戦後の地方自治体の監査委員制度は、1947年に制定された地方自治法において、監査委員の職務権限として「普通地方公共団体の経営に係る事業の管理及び普通地方公共団体の出納その他事務の執行を監査する」（第百九十九条）と規定されたことに始まる。その後、監査観点の追加<sup>11)</sup>、監査委員の選任資格の明確化<sup>12)</sup>や監査範囲の拡大<sup>13)</sup>、外部監査制度の導入など、地方自治法の改正により監査委員制度の改革が行われてきた（清水 2019）。

前述の通り、近時のわが国地方自治体の監査制度の検討は「地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会」及び「地方制度調査会」の議論から始まる。その後、地方行財政検討会議及び地方公共団体の内部統制の整備・運用に関する検討会など

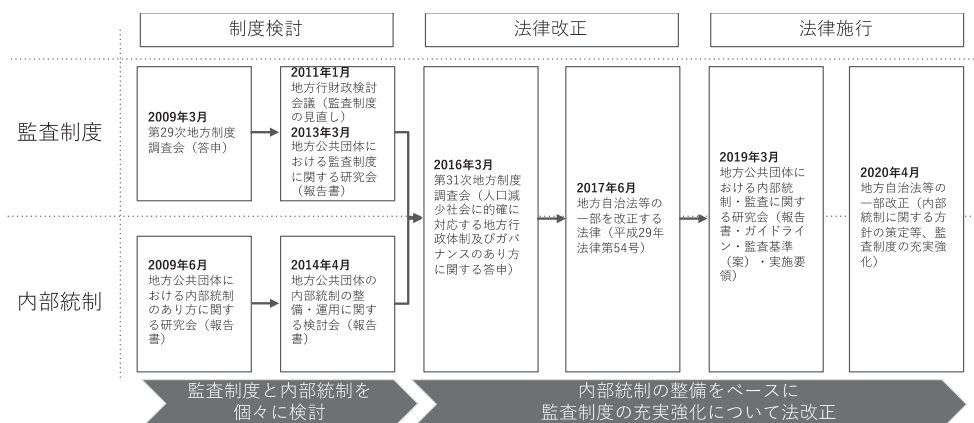


図1 総務省における自治体の監査制度等の近時の検討状況（総務省の答申や報告書等を基に作成）

を経て、2017年6月に地方自治法等の一部を改正する法律（平成29年法律第54号）として改正され、2020年4月に施行される。

まず、総務省における自治体の監査制度等の検討状況を整理する。制度検討段階では監査制度と内部統制は個々に検討されていたが、法改正に際しては、内部統制の整備を前提として監査制度の充実強化を図る必要があるものとし、法改正が行われたと考えられる。（図1参照）

次に、同様に総務省における主な議論の流れを整理する。制度検討段階では地方自治体を取り巻く環境の変化に伴い、信頼される地方自治体を目指すためには、内部統制の整備及び監査制度の見直しが必要とされた上で、2016年3月の第31次地方制度調査会においては、自治体の長、監査委員等、議会及び住民の地方行政に関わる各プレーヤーによる適切な役割分担によるガバナンスのもとで事務の適正性を確保することが重要とされた。そして、法改正に際しては、内部統制の整備が喫緊の課題として優先され、監査基準の制定を除き、2011年1月の「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（総務省2011）において提示された監査制度の抜本的な改革については見送られたものと考えられる。（図2参照）

### 3.3 課題

#### 3.3.1 制度活用による内部監査実施体制の充実強化

「地方制度調査会」、「地方行財政検討会議」および「地方公共団体における監査制度に関する研究会」の議論の中で提示された現状認識及び課題認識について、IIA基準に照らし分類・整理する。自治体の監査制度の課題は、内部監査を実施する組織や個人の属性基準<sup>14)</sup>に関する課題がほとんどであり、その実施体制に関する事項に焦点が当てられていたと考えられる。具体的には、「目的や権限及び責任等に関する監査基準が明確にされていない」、「独立性と客観性が不十分である」、「専門能力が不十分である」という3点の課題に絞られる。（付録C参照）

2017年の地方自治法改正では、監査制度の充実強化として、監査基準の策定のほか、勧告制度の創設、議選監査委員の選任の義務付けの緩和、監査専門委員の創設、条例による包括外部監査<sup>15)</sup>を実施する自治体の実施頻度の緩和の見直しが実施された。監査基準の策定を除き、何れも任意規程となっているが、同制度の改正点を各自治体が積極的に活用していくことが以上のような内部監査実施体制に関する課題の解決につながるものと考えられる。

#### 3.3.2 内部統制に基づいた内部監査の高度化

現在、2017年の地方自治法改正で内部統制制度が義務付けられた都道府県および政令指定都市の各地

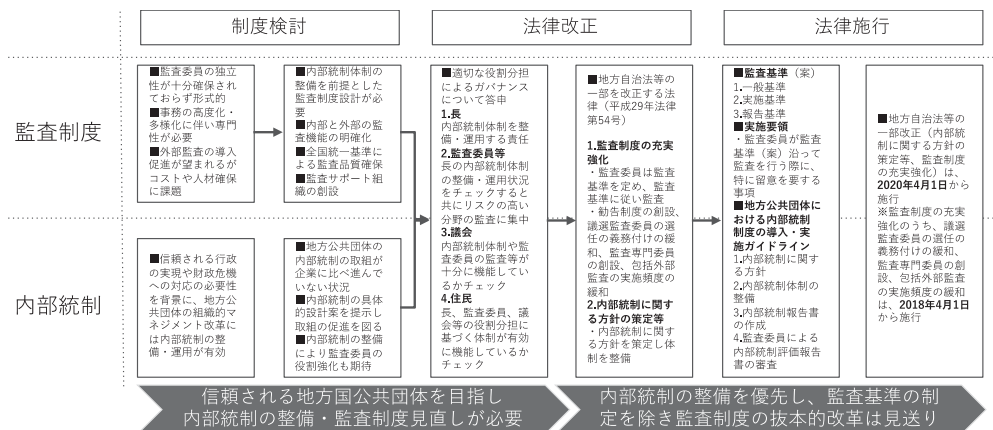


図2 総務省における自治体の監査制度等の近時の主な議論の流れ（総務省の答申や報告書等を基に作成）

方自治体では、総務省のガイドライン等に基づき内部統制の整備・運用が行われている。内部統制制度の導入によって、組織目的の達成を阻害する事務上の要因をリスクとして識別及び評価し、対応策を講じることで事務の適正な執行を確保するといったリスクマネジメントの考え方や管理手法が取り入れられたことになる（総務省 2019）。それに伴い、監査委員制度も内部統制を前提としたリスクベースの監査手法への転換が必要となるなど、各自治体では、内部統制に基づいた内部監査の高度化が求められる。

## 4 企業の内部監査との比較考察

### 4.1 組織体の目的

自治体の組織目的は、地方自治法第一条の二に規定されているとおり、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」ことにある。また、同第二条第十四項では、「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進を務めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」とされている。つまり、自治体では、住民一人ひとりがより豊かで主体的で幸せな生活をおくることができるようにするために、公的扶助や公共サービスなどの公共価値を効率的かつ効果的に提供することが求められている。そして、同第九十九条第一項では、「監査委員は、普通地方公共団体の財務に関する事務の執行及び普通地方団体の経営に係る事業の管理を監査する」とされ、同条第三項では、「第二条第十四項及び第十五項<sup>16)</sup>の規定の趣旨にのつとつてなされているかどうか、特に、意を用いなければならない」とされている。また、総務省の「監査基準（案）」では、「当該地方公共団体の事務の管理及び執行等において、法令に適合し、正確で、経済的、効率的かつ効果的な実施を確保し、住民の福祉の増進に資することを目的とする」とある。

一方、株式会社などの企業の組織目的は、第一義的には、利益の追求にあり、特に株式会社は、自社

を含む当該企業集団が、投資価値、株主利益などの企業価値を高め、健全かつ持続的に発展することが要請されている<sup>17)</sup>。このような企業の組織目的を達成するために、内部監査は組織体の価値を高め、保全することを使命とし、内部監査の目的は、経営者個人に対する貢献から組織体に対する貢献へと変遷し、現在は、経営目標の達成に必要な業務が適切に遂行されているかどうか重点を移している（川村 2021）。

両者とも業務執行や組織運営などのマネジメントを対象にしている点は共通している。しかし、企業の内部監査は、経営目標の達成など業務の有効性に着眼し組織体の価値向上を目的とした経営監査（第三段階：Ver. 3.0）（前掲表 2）へと高度化を図り発展しているが、自治体の内部監査は、法令への適合などの準拠性を目的とした内部監査（第一段階：Ver. 1.0）にいまだに止まっただけだろうか。住民の福祉の増進という目的を実現するためには、行政機構の組織体としての価値向上を図る必要があり、そのためにはマネジメントの有効性を評価するなど、自治体の内部監査を段階的に高度化することが欠かせないと考えられる。

### 4.2 ガバナンス

自治体のガバナンスは、2000 年以降の地方分権改革において、住民主権が有効に社会改革に結びつくような、地域住民が主体となる協働型社会のパブリック・ガバナンス（共治）を目指し、多くのステークホルダーとの水平的なネットワーク関係を本質としている（富野 2021）。一方で、企業のガバナンスは、コーポレート・ガバナンス（統治）として、垂直的な構造を特徴としている。（図 3 参照）

内部監査は、マネジメントとガバナンスの間に介在し、マネジメントを対象にした監査結果等をガバナンス機関に情報提供する機能も持つ。企業の統治型のガバナンスにおいては、内部監査の情報は、取締役会等のガバナンス機関に対して上方向にエスカレーションされることが求められるが、ステークホルダーなど組織の外に開示されることは一般的には



ない。それに対し、自治体の監査に関する情報は、地方自治法第百九十九条にある通り、公表しなければならないことになっており、自治体の水平的ネットワーク型のガバナンスにおいては、その情報は、住民をはじめとしたステークホルダーへ横方向に拡がり、広くネットワークを流通する。つまり、自治体の水平的ネットワーク型のガバナンス構造においては、内部監査は、マネジメントとガバナンスの間でステークホルダーのコミュニケーションを活性化するための情報提供機能を持っていると考えられる。これからの自治体の内部監査は、これらの情報提供機能を積極的に活用することが期待される。

### 4.3 要員体制

2015年の総務省の調査では、全国自治体の監査委員の数は、識見監査委員が2,114人、議選監査委員が1,921人、総計4,035人となっている。また、監査委員事務局職員の数（定員）は、都道府県で1,058人、市町村で3,495人、総計4,553人となっている（総務省2015）。2018年に行われた大規模自治体へのアンケート調査<sup>18)</sup>では、監査委員事務局職員の団体あたりの平均人数は、都道府県で21.1人、政令指定都市で23.4人、中核市で8.9人、全体で17.8人となっている。同様の組織規模の企業と比べた場合、都道府県はその数は少ないが、政令指定都市および中核市は企業並みかそれよりも多い。

また、自治体の場合、人事ローテーションで3年ごとに異動することが通例となっているため、監査

業務の経験年数が3年未満の職員が6~7割を占めており、監査業務の経験の積み重ねによるスキル向上は期待できないと考えられている。

さらに、監査委員事務局職員の専門資格の保有状況を見ると、公認会計士、公認内部監査人（CIA）<sup>19)</sup>などの監査に関する専門資格を保有する職員が在籍している自治体は、一部の都市（大阪府、横浜市など）にとどまっており、専門職としての資格を保有している職員が監査業務に従事している企業の内部監査とはその状況は大きく異なる（丸山2018）。

長期的視点に立てば、監査業務に携わる監査委員事務局職員のスキル向上やそれに伴う組織内部における人事制度上の地位向上のために、専門職としてのインセンティブが働くような人事制度の改革に取り組むなど、自治体全体で底上げを図る必要があるだろう。IIAは、IPPFの属性基準で、「内部監査人は内部監査の業務の遂行にあたって客観的でなければならない」としており、客観的であるためには、専門職としてのスキルを身に付け、組織内部において十分な地位を確保することも欠かすことができないと考える。

また、短期的には、2011年地方自治法改正により可能となった監査委員事務局の共同設置によるリソース共有や2017年の地方自治法改正により実施頻度が緩和された包括外部監査による外部リソースの活用などを推進することも検討すべきだろう。

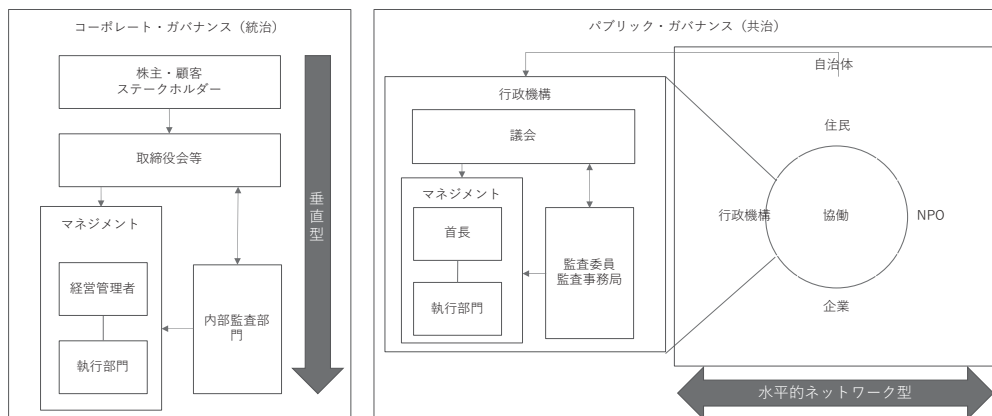


図3 自治体と企業のガバナンスの違い

## 5 三鷹市における監査制度の現状と課題

### 5.1 概況

三鷹市では、監査委員制度を「地方自治体の行政は、地方自治法等に沿って行われることはもちろん、行政執行の不当を排除し、事務の執行とりわけ行政の経営に関わる事業が合理的かつ効率的に執行されていることを期待されています。監査委員はこうした観点から、市民に代わって監査を行っています」<sup>20)</sup>としている（三鷹市 2018）。このような市民が本来の監査主体であるといった考え方にに基づき、監査計画や結果報告などの監査委員による監査に関する情報を市のホームページで公開し、私たち市民はその内容をいつでも把握することができるようになっている。

なお、内部統制制度に関しては、「令和 3 年度施政方針・予算概要」において「地方自治法の平成 29 年改正により努力義務とされている内部統制制度について、事務のさらなる適正な執行を確保し、市民から信頼される組織づくりを推進するため、令和 3 年度に基本方針を策定するとともに推進体制を構築し、令和 4 年度から運用を開始します」としており、内部統制に関する方針の策定及び体制整備として、内部統制関係費（4,000 千円）が新規に計上されている（三鷹市 2021a）。

### 5.2 整備状況

#### 5.2.1 規程類

三鷹市の監査制度に関連のある規程類の整備状況を調査し、一般に用いられる組織の文書体系に沿って概観する。（図 4 参照）

三鷹市の監査委員制度に関する規程類は、地方自治法、地方公営企業法および財政の健全化に関する法律の定めるところにより、三鷹市監査委員条例、三鷹市監査委員規程、三鷹市監査事務局規程等が整備されている。

また、前述の通り 2020 年 4 月に施行された地方自治法等の一部改正に伴い、自治体は監査基準を策定することが求められており、三鷹市においても 2020 年 4 月 1 日に三鷹市監査基準が新たに制定されている。それまで三鷹市では、都市監査基準（2015 年 8 月 27 日 全国都市監査委員会）に則り、監査委員による監査が行われていた。ただし、都市監査基準は、2019 年 3 月に総務省から示された監査基準（案）を踏まえて 2019 年 8 月に一部改正されたため、三鷹市において実務上の影響は無かったものと考えられる。

なお、内部統制制度については、適正事務管理制度として導入され、今年度（2021 年度）、組織的な取組の方向性等を示す基本方針が策定される予定である。

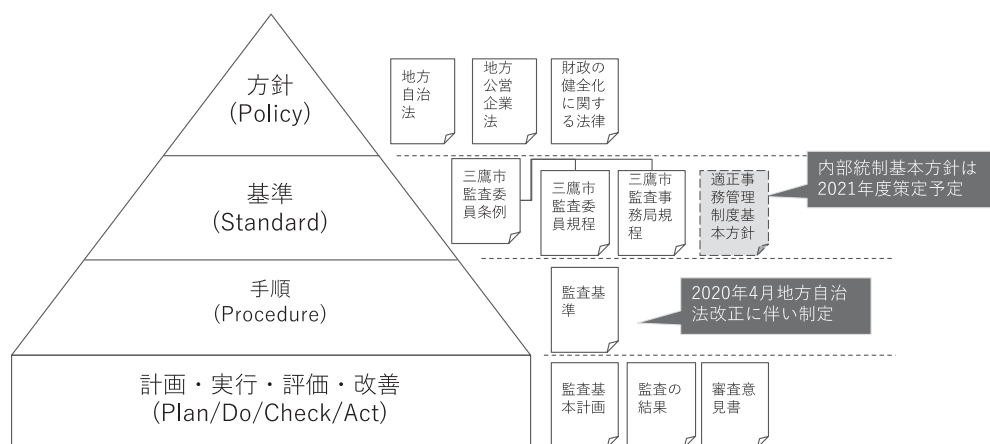


図 4 三鷹市の監査に関する規程類の整備状況

### 5.2.2 体制

三鷹市の行政機構図（2021年4月1日現在）を基に、2020年4月の地方自治法等の一部改正のうち監査制度の充実強化に関する改正点などを踏まえつつ、行政執行機関と監査委員との関連など、三鷹市の監査制度における体制の整備状況について図解により概観する。（図5参照）

三鷹市の監査体制は、三鷹市監査委員条例に基づき、監査委員の定数は2人とされ、監査委員の事務を処理するために、監査事務局が置かれている。監査委員は、地方自治法第百九十六条第一項において、地方自治体の長が議会の同意を得て選任することとされており、識見を有する者1名、議員1名の計2名が選任されている。

事務局の職員は、代表監査委員が任免することとされ、事務局長、事務局長補佐または主査、その他の職員を置き、担当課長、副主任、主任を置くことができることとされている。

### 5.2.3 課題

2020年4月の地方自治法等の一部改正における監査制度の充実強化の趣旨は、監査委員制度における実施体制の実効性の向上にあり、同制度の改正点を積極的に活用していくことが自治体の内部監査の実施体制に関する課題の解決につながるものと考えられるため、制度活用による内部監査実施体制の充実強化（3.3.1参照）の検討が期待される。

また、適正事務管理制度（内部統制制度）の導入は、今年度（2021年度）は総務部で推進されているが、次年度（2022年度）以降、内部統制の本格的な運用に向け、リスク管理態勢の整備や内部統制に基づいた内部監査の高度化（3.3.2参照）が今後の課題となってくるだろう。

## 5.3 運用状況

### 5.3.1 監査の実施状況

三鷹市では、三鷹市監査基準に基づき毎年度、監査基本計画が策定された上で、監査委員による監査が実施されている。三鷹市で実施された監査委員による監査の過去3年間の実施状況を調査した。（表3および付録D参照）

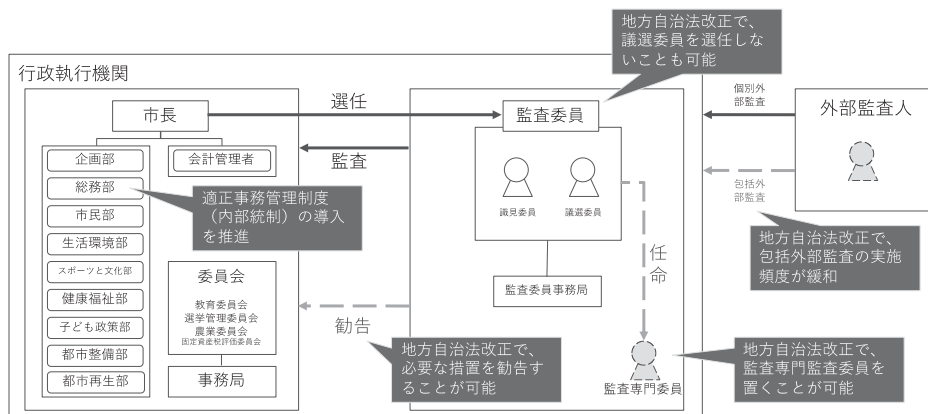


図5 三鷹市の監査に関する体制の整備状況

表3 三鷹市の監査委員による監査の実施状況

種類	実施の有無			監査の観点				
	平成30	令和01	令和02	合規性	正確性	経済性	効率性	有効性
財務監査	○	○	○	○	○	○	○	○
行政監査	○	○	○	○	○	○	○	○
財政援助団体等に対する監査	○	○	○	○	○	○	○	○
例月出納検査	○	○	○	-	○	-	-	-
決算審査	○	○	○	○	○	-	-	-
基金運用状況審査	○	○	○	○	○	-	○	-
健全化判断比率審査	○	○	○	○	○	-	-	-
資金不足比率審査	○	○	○	○	○	-	-	-

※監査の観点は、清水涼子、2019年、『地方自治体の監査と内部統制-2020年改正制度の意義と米英との比較-』（同文館出版）を参考にし、監査等の目的から想定される観点を対応付けしている

監査委員による監査は、それぞれの監査等における根拠法に基づき、毎年必要とされる種類の監査が実施されている。また、監査計画において、監査の種類ごとに、合規性、正確性、経済性、効率性及び有効性の観点から監査の着眼点が設定された上で実施することとしている。

特に、行政監査については、監査基本計画において、「市の事務又は事業の執行について、経済性、効率性及び有効性を主眼として、定期監査に併せ随時実施する」としており、経済性、効率性及び有効性<sup>21)</sup>の3Eの観点から監査を実施することが明確にされている。2018年度はスポーツと文化部、企画部及び教育部の各課、2019年度は総務部、市民部及び生活環境部の各課、2020年度は健康福祉部及び子ども政策部の各課を対象に行われている。

### 5.3.2 課題

各年度の定期監査報告書では、「所管の財務に関する事務及びその他の事務が、法令等に従い、適正かつ効率的に執行されているかを主眼として」実施したと報告されており、監査基本計画で設定した3Eの観点から行政監査が実施されたかどうか不明瞭であり曖昧さが見られる<sup>22)</sup>。住民の福祉の増進という目的を実現するためには、行政機構の組織体としての価値向上を図ることが重要となるため、行政監査においてマネジメントの有効性を評価するな

ど、内部監査機能の段階的な高度化が期待される。

(4.1 参照)

また、包括外部監査は、条例に定めがないことから実施されていないが、内部監査機能の高度化には外部リソースの活用も有効であると考えられる。

(4.3 参照)

### 5.4 三鷹市監査事務局における課題認識等

三鷹市の監査事務局の現状と課題認識、地方自治法等の一部を改正する法律（平成29年法律第54号）のうち監査制度及び内部統制制度に関する検討状況等を確認するために、監査事務局及び総務部（政策法務課）にインタビューを実施した（2022年3月8日）。

三鷹市においても、わが国の地方自治体における監査制度の課題のひとつである「専門能力が不十分である」（3.3.1 参照）といった実施体制に関する課題が認識されていることを確認することができた。また、内部統制に基づいた内部監査の高度化（3.3.2 参照）についても、次年度（2022年度）以降の適正事務管理制度（内部統制制度）の運用にあたり、制度導入の趣旨に沿った課題が検討されていることを確認することができた。概要は以下の通りである。



#### 5.4.1 三鷹市監査事務局の現状と課題認識

三鷹市監査事務局では、事務局長のほか4名体制（常勤2名、非常勤2名）で、三鷹市監査基準や全国都市監査委員会の「実務ガイドライン」に基づき監査計画から監査報告までの監査事務が行われている。また、事務局職員は、関東都市監査委員会や一般社団法人日本経営協会（NOMA）等の研修へ参加しスキル向上を図っている。さらに、東京都市監査委員会の事務局長会（2回/年）や東京都監査委員会（第4ブロック）における意見交換会等の他自治体との交流により、監査事務の品質向上等を目的とした情報交換が行われている。

このように監査事務局では監査事務の標準化や品質向上の取組が行われているが、地方自治体に求められている監査業務の量や質に比べ、人材や専門性が不足していることが当面の課題として認識されている。また、財政援助団体等に対する監査について、年間2団体を対象に監査を行っているが、現状の体制では組織規模や支援規模の大きい団体を優先せざるを得ず、全ての財政援助団体を網羅した監査を行うことができないことが課題として認識されている。

#### 5.4.2 地方自治法等の一部を改正する法律（平成29年法律第54号）に関する検討状況

地方自治法等の一部を改正する法律（平成29年法律第54号）のうち監査制度については、監査委員との議論や他自治体との情報交換により、適宜検討が行われている。また、適正事務管理制度（内部統制制度）は、次年度（2022年度）以降、総務部が推進及び評価担当部署として財務事務を対象に運用される予定であり、具体的なリスク管理の手順や監査委員による監査との連携など、制度導入の趣旨に沿った実効性のある制度運用について、現在検討されているところである。

## 6 各自治体の先進的な取組事例

前章では三鷹市における監査制度の課題等を検討

したが、次章でこれらの課題解決に向けた提言を検討するにあたり、具体的かつ実効性のある提言となるよう、他自治体の取組を調査した。

### 6.1 監査委員事務局の共同設置の事例（岡山県備前市・瀬戸内市）

備前市と瀬戸内市では、2016年から監査委員事務局が共同設置<sup>23)</sup>されている。その背景には、自治体などの公共セクターでは、経済・福祉・環境・インフラ・文化等さまざまな分野の事業・施策・政策が展開されており、それらを対象とする監査委員による監査には、より高度な専門性とマンパワーが求められているにもかかわらず、中小規模の自治体においては、その専門性とマンパワーの確保が困難な状況にあることにある。両市は、共同設置の有用性を検証するために「監査委員事務局共同設置研究会」を設置し、「監査委員事務局共同設置の有効性に関する調査報告書」を公開している。それによれば、独立性の強化（ガバナンスの強化）、監査の有効性の向上、監査の効率性の改善、外部専門家との協業等の効果が認められたとしている（備前市2021）。なお、現在、両市は監査専門委員会共同設置協定に調印し、監査専門委員の共同設置態勢を整備している（石原2021b）。

### 6.2 専門技術的知識を有した者への監査の委嘱の事例（大阪府八尾市）

八尾市では、「八尾市監査基準実施要領」において、監査専門委員の選任に関して、多様化する監査の専門性に迅速かつ効率的に対応するため、監査に必要な専門性を補完するもので、監査専門委員を設置する必要があると認める場合は、監査専門委員の選定及びその任期等を監査委員会議において決定することとし、監査委員専門委員のほか、専門技術的知識を有する者に調査を委嘱して監査又は検査を行うこともできるとしている。そして、専門分野の例として、法律、会計、情報技術（IT）、建築・土木及び医療の分野をあげ、その業務内容や資格等の基準が明確に示されている（八尾市2021）。

### 6.3 行政評価と連動した行政監査の実施の事例（静岡県富士市）

富士市では、行政評価と連動して行政監査が行われている。2019年度の行政監査の概要によれば、自治体経営計画である第五次富士市総合計画で定められた7つの施策大綱から監査対象を選定し、経済性、効率性及び有効性の観点の監査にあたっては、行政評価、事務事業総点検（事業仕分け）等の結果や他都市とのベンチマーキングを活用しながら、課題解決に向けた分析および検討が行われている。なお、有効性の観点として、「社会情勢や環境の変化に活動内容が有効に機能しているか」、「目標を達成するための手段・方法が最適又は十分であるか。目標値は妥当であるか」、「対象者のニーズを充足しているか」の3点が設定されている（富士市 2021、吉野 2017）。

### 6.4 リスク評価に基づいた事業リスクの検証の事例（東京都）

東京都では、2021年度監査基本計画において、都の事業におけるリスクの評価を適切に行い、リスクの重要度を踏まえた上で監査の重点化を図り、効率的かつ効果的な監査を実施することを基本方針として定めている。また、定例監査に重点監査事項を設定し、そのうち、特に事業の一体的・継続的な検証が必要なものについては、事業スキームの把握や事業リスクの検証などを行ったのち、当該年度の行政監査において検証を行うこととしている（東京都 2021）。

以上の通り全国の各自治体において、監査体制の充実強化、組織体の価値向上を目的とした内部監査の実施及び内部統制制度に基づいた内部監査の高度化に取り組んでいる事例を確認することができた。

## 7 結論（提言）

### 7.1 自治体における内部監査への期待について

本稿では、地方自治体の監査制度について、「主

体基準」と「目的基準」により分類し、内部監査の視点から企業との違いなども踏まえ、現状の制度を概観した。そして、三鷹市の監査制度の現状を把握し課題の整理を行った。

わが国の地方自治体は、都道府県と市町村の違いや、同じ市のなかでも指定都市、中核市と一般の市があり多様である。1,350万人を超える人口を抱える東京都から、57万人の鳥取県まで24倍ほどの規模の差がある。また、横浜市の人口370万人に対し、東京都青ヶ島村では178人とその差は2万倍を超える（蘇我 2019）。地方自治体の監査制度が機能していないという多くの指摘は、このような自治体の多様性あるいは規模的な格差にも起因するのではないだろうか。各自治体の監査体制の充実強化は、その規模等自治体の事情に応じた現実的な対策を検討する必要があるだろう。

抜本的には、井上・山下が提起している、監査委員制度を内部監査と外部監査に再整理し、監査委員事務局を内部監査部門に位置づけ、外部監査は、外部監査契約に基づく監査とする案が有効であると考えられる。しかし、それを実現するためには法改正など十分かつ慎重な議論や新制度への移行等に相当の時間を要するだろう。第6章では、各自治体において様々な取り組みが行われていることを確認することができた。三鷹市においても、現行制度の範囲内で「目的基準」の観点から内部監査機能の高度化を推進し、そのまちづくり行政に貢献できるよう、内部監査体制の充実強化への取組を検討することが重要であると考えられる。

また、新型コロナウイルス感染症拡大への対応においては、地域・組織間で横断的にデータが十分に活用できないことなど様々な課題が明らかとなり、自治体においてもDX推進が求められている。自治体のDX推進にあたっては、仕事の仕方、組織・人事の仕組み、組織文化・風土そのものの変革も必要となる。自治体の長自らがこれらの変革に強いコミットメントを持って取り組むことが必要とされており（総務省 2020）、自治体の内部監査においても、第四段階（Ver. 4.0）の信頼されるアドバイザーと

しての内部監査機能へさらなる高度化が期待される  
ところである。

そして、パブリック・ガバナンス（共治）の観点  
から市民をはじめとした各プレイヤーの役割を新しい  
視座から捉え直すことで、自治体の内部監査の各  
プロセスへの市民参加・協働を通じた価値共創とい  
う自治体における内部監査の新たな可能性も見えて  
くるだろう。

## 7.2 三鷹市の監査委員による監査について

### 7.2.1 組織体の価値向上を目的とした内部 監査の実施に関する試案（提言 1）

定期監査と併せて毎年行われている行政監査にお  
いて、有効性の観点を明確に設定し、組織体の価値  
向上を目的とした内部監査の実施について継続的に  
検討することが望ましいと考えられる。具体的には、  
静岡県富士市で行われている、行政評価と連動した  
行政監査の実施の事例（6.3 参照）が参考となる。  
なお、財務監査および財政援助団体等に対する監査  
についても有効性の観点から確認することが求めら  
れるため（清水 2021）、これらの監査についても順  
次、有効性の観点から実施できる態勢を整備するこ  
とが望ましいと考えられる。

また、包括外部監査の実施を条例で定めた場合の  
実施頻度が緩和されたことにより、包括外部監査は、  
自治体の事情に応じて柔軟に運用することができる  
ようになり、監査委員事務局職員等による監査を補  
完することが可能となる。そのため、包括外部監査  
により、行政監査等において内部リソースでは監査  
することができない対象やテーマなどについて、外  
部リソースを活用した内部監査の実施を継続的に検  
討することが望ましいと考えられる。（表 4 参照：  
点線枠内の範囲が本稿における「目的基準」の観点  
から定義した自治体の内部監査となる）

表 4 主体基準と目的基準による三鷹市の監査の分類

監査目的・機能 監査主体・組織	組織の内部者の ため/ 組織の価値向上 のため	組織の外部者の ため/ 説明責任を果た すため
組織の内部者が 担当	A (財務監査、行 政監査、財政援 助団体等に対す る監査)	B (例月出納検 査、決算審査、 基金運用状況審 査、健全化判断 比率審査、資金 不足比率審査)
組織の外部者が 担当	C (包括外部監 査)	D (個別外部監 査)

友杉芳正、1992 年、『内部監査の理論—妥当性監査の視点  
から』（中央経済社）をもとに作成

### 7.2.2 内部統制制度に基づいた内部監査の 高度化に関する試案（提言 2）

2022 年度から三鷹市においても適正事務管理制度  
（内部統制制度）の運用が開始され、三鷹市の行政  
機構にもリスクマネジメントの手法が取り入れられ  
ることになる。これに伴い、行政監査をはじめとし  
た内部監査の実施にあたっては、内部統制を所管す  
る部署（総務部）と連携しながら、各部署が行なっ  
たリスクアセスメントの結果をもとにするなどリス  
クベース監査の実施について継続的に検討してい  
くことが望ましいと考えられる。具体的には、東京  
都をはじめとして、先行して内部統制制度を導入し  
た都道府県等の自治体の事例（6.4 参照）が参考に  
なる。

### 7.2.3 制度活用による監査体制の充実強化 に関する試案（提言 3）

現行の監査委員による監査を内部監査として機能  
させ維持・向上させていくためには、監査実施体制  
の充実強化が必要になると考えられる。まずは、  
2011 年の地方自治法改正により可能となった監査委  
員事務局の共同設置により、近隣自治体との監査リ  
ソースの共有を図り、内部監査体制を強化すること  
について継続的に検討することが望ましいと考えら

れる。岡山県備前市と瀬戸内市の事例（6.1 参照）が唯一参考になる。併せて、2017 年の地方自治法改正で可能となった監査専門委員の創設などについても大阪府八尾市の事例（6.2 参照）を参考にした上で継続的に検討することが望ましいと考えられる。

### 7.3 まちづくりの価値共創を目指して

2010 年代の半ば以降、自治体ガバナンス変革の考え方としてニュー・パブリック・ガバナンス（以下「NPG」という。）に関する議論が活発に行われている。NPG は、個々の行政課題について自治体の当事者（住民・議員・職員）のみならず多様なステークホルダーが、地域社会の自治にネットワーク型のコミュニケーションを形成し、それらの相互作用によって多くの問題が解決されることを企図する概念である。また、公共選択ではなく公共価値の共創が、政策形成や社会問題を解決する糸口になり、社会の持続可能性を実現する手段となるという思考に基づいている。その際、監査機能は、主として中立的・独立的・客観的な情報を提供し、住民自治を活性化させる。すべての住民が当事者としてだけでなく、第三者という視点を監査機能が提供する情報から獲得し、まちづくりに取り組むことこそが、今後の自治体運営のあり方であり、内部統制の構築や監査機能の強化は、NPG の充実に不可欠な要素と位置付けられると考えられている（石原 2013, 2021b）。

また、地域社会を一つの組織体と捉え、行政機構だけではなく、住民、NPO、企業等のステークホルダーも「組織の内部者」と見做すといった新しい視座から問い直すことで、内部監査への市民参加・協働の可能性が見えてくる。そして、サービスの受益者である市民をはじめとした地域自治体の「組織の内部者」としてのステークホルダーが、行政機構の内部監査に関心を向け、積極的かつ適時適切に関与していくことで、自治体におけるガバナンス（共治）が強化され、価値共創といった新しい概念の内部監査の可能性が展望できる。その際、行政機構も監査計画に住民の声を吸い上げ、監査結果の情報開示についても一方向のコミュニケーションではなく、よ

りインタラクティブな住民参加の方法をとるなどさらなる努力が求められるだろう。

このような NPG の観点から自治体の内部監査を問い直し新たな形態を模索していく試みは、ステークホルダー資本主義時代において、統治ではなく共治のガバナンスが求められている企業における内部監査のあり方をも変えていくことになるを考える。

### 7.4 今後の課題

上記の提言はあくまで机上の試案であるため、そのフィージビリティスタディーなど、どのように検証し実現していくかは今後の課題としたい。

#### [注]

- 1) パーパス (purpose) とは、一般に「目的」と訳される言葉で、近年では、経営戦略やブランディングのキーワードとして用いられることが多い。その場合は企業や組織、個人が何のために存在するのか、すなわち「存在意義」のことを意味する（日本の人事部 2021）。
- 2) 監査委員制度は、1947 年の地方自治法制定当初から設けられた制度であるが、外部監査は、その後の地方自治法改正に伴い 1999 年に導入された制度である。
- 3) 地方自治法第二百条では、都道府県の監査委員に事務局を置き、市町村の監査委員に条例の定めるところにより、事務局を置くことができるとされている。なお、三鷹市では監査事務局が設置されている。
- 4) 広辞苑では、「外部監査」を、「監査主体が被監査組織の外部者である場合の監査。株式会社では一般に、会計監査人（公認会計士または監査法人）によるものをいう」と定義されている（新村 2008）。
- 5) 内部監査人協会（The Institute of Internal Auditors）は、内部監査専門職に関する提唱者、教育機関、並びに基準、ガイダンス及び各種認定資格の提供者として、世界で最も広く認知されている。1941 年に設立され、現在、世界 170 以上の国と地域に 200,000 人以上の会員がいる（日本内部監査協会 2021）。
- 6) IIA は、「内部監査人の義務に関する意見書（1947



- 年)」、「内部監査の専門職的実施の基準 (1978 年)」、「内部監査の専門職的実施の国際基準 (2004 年)」などの文書を公表している。
- 7) 経済産業省『デジタルトランスフォーメーションを推進するガイドライン (DX 推進ガイドライン) Ver. 1.0』では、「企業がビジネス環境の激しい変化に対応し、データとデジタル技術を活用し、顧客や社会のニーズを基に、製品やサービス、ビジネスモデルを変革するとともに、業務そのものや、組織、プロセス、企業文化・風土を変革し、競争上の優位性を確立すること」と定義されている。
- 8) 2021 年 6 月のコーポレートガバナンス・コードの改訂に係る有価証券上場規程の一部改正に伴い、プライム市場上場企業においては、TCFD 又はそれと同等の国際的枠組みに基づく気候変動開示の質と量の充実が求められるようになった。
- 9) 自治体を国の機関として扱う機関委任事務を廃止し、両者を「対等」にした地方分権改革から約 20 年が経過したが、その関係が未成熟なまま、地方自治体が機動的に動けない実態を新型コロナウイルス感染症に伴うパンデミックが浮き彫りにしたという現状がいまだにある (日本経済新聞社 2021)。
- 10) 会計検査院『平成 19 年度決算検査報告』において、対象自治体における国庫補助金事業に係る事務費等の不正経理処理に関する問題が発覚した。
- 11) 合規性や正確性に加え、3E (経済性、効率性及び有効性) の観点を含むことが明確にされた。なお、公共セクターでは、第 4 番目の要素として環境性 (environment) や公平性 (equity) の必要性が指摘されている (友杉 1992)。
- 12) 議選委員以外の監査委員の選任資格は、人格が高潔で地方公共団体の財務管理、事業の経営管理、その他行政運営に関し優れた識見を有する者とした。
- 13) 監査委員は、行政監査もできることとされた。
- 14) IIA 基準には、属性基準と実施基準がある。なお、実施基準は、内部監査の実施する業務の内容を明らかにするとともに、内部監査業務の実施状況を測る質的基準となるものである。
- 15) 包括外部監査は、「財務に関する事務の執行」及び「経営に係る事業の管理」の中から外部監査人が必要と認める特定のテーマ (事件) を対象に行うこととされている (自治法第二百五十二条の三十七)。また、多くの自治体で、合規性に加え経済性、効率性及び有効性 (3E) の観点から監査が行われている。
- 16) 地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に務めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない。
- 17) 1960 年代の米国において、企業利益の増大を優先して顧客や消費者等を蔑ろにする企業行動や不正事例が多発したため、企業は利益を追求するだけでなく、事業活動の様々な側面において社会的義務を果たすべきであるとする、あらゆるステークホルダーの要求に応える企業理念が生まれ、今日の CSV 経営や ESG 経営などの潮流へと繋がっている。
- 18) 調査対象である大規模自治体とは、都道府県 (47 団体)、政令指定都市 (20 団体)、中核市 (58 団体) を指し (2018 年当時)、回答率は 92.2%となっている。
- 19) CIA とは、Certified Internal Auditor の略称であり、内部監査に関する指導的な役割を担っている IIA (内部監査人協会) が認定する国際的な資格である。内部監査人の能力および専門性を証明する目的として 1974 年より開始された CIA 資格認定試験は、世界約 190 の国と地域で実施されている。経営者の内部監査に対する期待値が高まっている近年、内部監査人の能力および専門性を証明する CIA 資格の重要性もまた高まっている。一部の上場企業では、有価証券報告書において、内部監査部門に CIA 資格保有者が在籍していること、CIA 資格取得に向けて積極的に取り組んでいることを開示している (Abitus 2022)。
- 20) 「監査委員による監査は市民に代わって行われている」というスタンスは、他の自治体においても見られる。例えば、宮崎市は、「市の事務の執行について、市民が日常的に監視したり点検したりすることは困難です。市民に代わって監査を行うのが監査委員です」と説明している (宮崎市 2021)。
- 21) 監査基本計画では、有効性を「事務・事業の遂行及び予算の執行の結果が、所期の目的を達成しているか。また、効果を挙げているか」としている。

- 22) 行政監査は、実施するかどうかの基準やその手法も明確に定められていないため、自治体によって実施形態が異なっているという指摘がある（吉野 2017）。
- 23) 監査委員事務局の共同設置は、2011 年地方自治法改正により可能となった。

## 【文献】

- 石原俊彦、2010、「自治体の経営改革——自治体経営と監査制度の抜本改革」、『都道府県展望』2010 年 5 月：6-9（2022 年 1 月 14 日取得、  
<http://nga2.bun.jp/tenbou/2010/05/>）
- 、2013、「自治体の内部統制と監査機能の充実——ニュー・パブリック・ガバナンスとは」『国際文化研修』2013 年 春 第 79 号：6-10
- 、2021a、『VFM 監査——英国公監査の研究』関西学院大学出版会
- 、2021b、「自治体ガバナンスにおける監査制度」『月刊ガバナンス』2021 年 5 月号：30-32
- 井上直樹・山下二郎、2017、「わが国地方自治体における内部監査の強化——民間部門と公共部門における内部監査と実務の比較を踏まえて」『CIPFA Japan ジャーナル』（[1]）：2017. 1：11-26
- 川村眞一、2021、『現代の実践的内部監査（七訂版）』同文館出版
- 金融庁、2019、『金融機関の内部監査の高度化に向けた現状と課題』金融庁
- 経済産業省、2018 年、『デジタルトランスフォーメーションを推進するためのガイドライン（DX 推進ガイドライン）Ver. 1.0』経済産業省
- 清水涼子、2019、『地方自治体の監査と内部統制——2020 年改正制度の意義と米英との比較』同文館出版
- 新村出編、2008、『広辞苑（第六版）』（岩波書店）
- 全国都市監査委員会、2015、「都市監査基準」、（2021 年 11 月 27 日取得、[https://www.zenkan.jp/pdf/ki\\_jun.pdf](https://www.zenkan.jp/pdf/ki_jun.pdf)）
- 総務省、2009a、『内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革——信頼される地方公共団体を目指して』地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会報告書
- 、2009b、『今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申について』第 29 次地方制度調査会
- 総務省、2011、「地方自治法抜本改正についての考え方（平成 22 年）地方行政財政検討会議
- 、2015、『【参考資料 5】監査制度関連資料』第 31 次地方制度調査会第 24 回専門小委員会
- 、2016、『人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申』第 31 次地方制度調査会
- 、2017、「地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会」、（2021 年 11 月 15 日取得、  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/chihoukoukyou\\_naibu/index.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chihoukoukyou_naibu/index.html)）
- 、2019、『地方公共団体における内部監査制度の導入・実施ガイドライン』総務省
- 、2020、「自治体デジタル・トランスフォーメーション(DX)推進計画」、（2022 年 1 月 14 日取得、  
[https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyosei07\\_02000106.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei07_02000106.html)）
- 蘇我謙悟、2019、『日本の地方政府——1700 自治体の実態と課題』中央公論新社
- 富野暉一郎、2021、「自治体ガバナンスと首長・職員」『月刊ガバナンス』2021 年 5 月号：18-20
- 友杉芳正、1992、『内部監査の論理』中央経済社
- 仲浩史、2019、「日本企業における内部監査機能の強化に向けた提言——変化の激しいビジネス環境におけるリスク・マネジメントと内部監査」、月刊監査研究、2019 年 12 月号、p. 1-32
- 日本監査研究学会内部監査研究プロジェクト編、2020、『ガバナンス構造の変化と内部監査』同文館出版
- 日本経済新聞社、2019、日本経済新聞（2019 年 12 月 16 日朝刊）「Analysis 脱・株主至上主義の行方(上) 企業も環境・格差に配慮必須」
- 、2020a、日本経済新聞（2020 年 1 月 23 日朝刊）「ダボス会議、格差・環境が転機 資本主義 再定義探る」
- 、2020b、日本経済新聞（2020 年 3 月 12 日朝刊）「創論 Opinion 脱・株主第一主義の行方」
- 、2021、日本経済新聞（2021 年 11 月 24 日朝刊）

「日本の統治 危機にすくむ 3 地方自治なき文献の果て」  
 日本取引所グループ、2021、日本取引所グループホームページ、(2022 年 1 月 12 日取得、<https://www.jpjx.co.jp/news/1020/20210611-01.html>)  
 日本内部監査協会、2017、『専門職の実施の国際フレームワーク——2017 年版』一般社団法人日本内部監査協会  
 ——、2021、日本内部監査協会ホームページ、(2021 年 11 月 28 日取得、<https://www.iaajapan.com/leg/>)  
 日本の人事部、2021、日本の人事部ホームページ、(2021 年 11 月 20 日取得、<https://jinjibu.jp/keyword/detail/882/>)  
 備前市、2021、備前市ホームページ「監査委員事務局共同設置の有効性に関する調査報告書が提出されました」(2021 年 11 月 24 日取得、<https://www.city.bizen.okayama.jp/soshiki/64/11117.html>)  
 富士市、2021、富士市ホームページ「行政監査」、(2022 年 1 月 25 日取得、<https://www.city.fuji.shizuoka.jp/shisei/c1801/fmervo00000027kz.html>)  
 丸山恭司、2018、「自治体監査の外部委託及び共同化に関する現状と課題」、現代監査、No. 28 (2018. 3) : 57-68  
 三鷹市、2016、よくある質問と回答：監査委員、(2021 年 11 月 27 日取得、[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_faq/062/062513.html](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_faq/062/062513.html))  
 ——、2018、三鷹市ホームページ「監査委員制度」、(2021 年 11 月 24 日取得、[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/003/003962.html](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/003/003962.html))  
 ——、2020、「三鷹市監査基準」、(2021 年 11 月 26 日取得、[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/086/attached/attach\\_86364\\_1.pdf](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/086/attached/attach_86364_1.pdf))  
 ——、2021a、三鷹市ホームページ「施政方針・予算概要」、(2021 年 11 月 24 日取得、[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/037/037785.html](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/037/037785.html))  
 ——、2021b、三鷹市例規集、(2021 年 11 月 27 日取得、[https://www.lg-reiki.net/city.mitaka/reiki\\_taikei/r\\_taikei\\_02.html](https://www.lg-reiki.net/city.mitaka/reiki_taikei/r_taikei_02.html))

——、2021c、「各部の運営方針と目標 (令和 3 年度)」、(2021 年 11 月 27 日取得、[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/091/attached/attach\\_91679\\_1.pdf](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/091/attached/attach_91679_1.pdf))  
 ——、2021d、「三鷹市行政機構図 (令和 3 年 4 月 1 日現在)」、(2021 年 11 月 27 日取得、[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/053/attached/attach\\_53919\\_1.pdf](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/053/attached/attach_53919_1.pdf))  
 宮崎市、2021、「監査制度とは (2021 年 9 月 1 日)」、(2022 年 2 月 9 日取得、<https://www.city.miyazaki.miyazaki.jp/city/audit/2056.html>)  
 八尾市、2021、八尾市ホームページ「監査委員制度の概要」、(2022 年 1 月 25 日取得、[https://www.city.yao.osaka.jp/soshiki/21-0-0-0-0\\_1.html](https://www.city.yao.osaka.jp/soshiki/21-0-0-0-0_1.html))  
 吉武一、2021、『ロジカル内部監査——DX 時代に求められる内部監査の高度化を目指して』同文館出版  
 吉野貴雄、2017、『自治体の仕事シリーズ 監査委員事務局のシゴト』ぎょうせい  
 Abitus、2022、Abitus ホームページ、(2022 年 2 月 15 日取得、<https://www.abitus.co.jp/cia/about/feature/>)  
 e-GOV 法令検索、2021、e-GOV 法令検索ホームページ、(2021 年 11 月 20 日取得、<https://elaws.e-gov.go.jp>)  
 The Institute of Internal Auditors、2020、『IIA の 3 ラインモデル-3 つのデフェンスモデルの改訂』The Institute of Internal Auditors

---

## プロフィール

### 高橋 真治 (たかはし しんじ)

三鷹市在住。現在、内部監査人として金融機関に勤務。専門は情報システム監査。興味を持たれた方はご自身の自治体の監査報告書をお読みになってはいかがでしょうか。できれば市区町村と都道府県の両方の報告書に目を通すことをお勧めします。また違ったまちづくりの姿が見えてくるかも知れません。

---

[付録 (Appendix) ]

付録 A 内部監査の基本的な要求事項

No.	基準		内部監査の基本的な要求事項*)
1000	属性基準	目的、権限及び責任	内部監査部門の目的、権限及び責任は、IIA が定める「内部監査の使命」及び「国際フレームワーク」の必須の構成要素に適合し、内部監査基本規程において正式に定義されているか。また、内部監査部門長は、内部監査基本規程を定期的に見直し、改定が必要な場合には、最高経営者及び取締役会に改定案を提出し、承認を求めているか。
1100		独立性と客観性	内部監査部門は、組織上独立しているか。内部監査人は、内部監査の業務の遂行に当たって客観的であるか。
1200		熟達した専門能力及び専門職としての正当な注意	内部監査の個々の業務は、熟達した専門能力と専門職としての正当な注意をもって遂行しているか。
1300		品質のアシュアランスと改善のプログラム	内部監査部門長は、内部監査部門を取り巻くすべての要素を網羅する、品質のアシュアランスと改善のプログラムを作成し維持しているか。
2000		内部監査部門の管理	内部監査部門長は、内部監査部門が確実に組織体に価値を付加できるようにするために、内部監査部門を有効に管理しているか。
2100	実施基準	業務の内容	内部監査部門は、専門職として規律ある姿勢で、体系的な、かつリスク・ベースの手法を用いて、組織体のガバナンス、リスク・マネジメント及びコントロールの各プロセスを評価し、各々の改善に貢献しているか。
2200		内部監査の個々の業務に対する計画の策定	内部監査人は、内部監査の個々の業務ごとに、当該個々の目標、範囲、実施時期及び資源の配分を含む計画を策定し文書化しているか。また、内部監査人は、この計画の作成に当たって、当該個々の業務に関する組織体の戦略、目標及びリスクを勘案しているか。
2300		内部監査の個々の業務の実施	内部監査人は、内部監査の個々の業務の目標を達成するため、十分な情報を、識別、分析、評価及び文書化しているか。
2400		結果の伝達	内部監査人は、内部監査の個々の業務の結果を伝達しているか。
2500		進捗状況のモニタリング	内部監査部門長は、経営管理者へ伝達された内部監査の個々の業務の結果について、その対応状況をモニターする仕組みを確立し、維持しているか。
2600		リスク受容についての伝達	内部監査部門長は、組織体にとって受容できないのではないかとされる水準のリスクを経営管理者が受容していると結論付ける場合には、その問題について最高経営者と話し合っているか。また、内部監査部門長は、それでもなおこの問題が解決されていないと判断した場合には、このことを取締役会に伝達しているか。

日本内部監査協会、2017年、『専門職の実施の国際フレームワーク-2017年版』をもとに作成

\*) 内部監査部門、経営管理者、最高経営者、取締役会等の企業固有の組織に関わる役割は、自治体のガバナンスの構造やマネジメント体制を考慮し、それに応じた組織上の役割に置き置き換えることとする。



## 付録B 第四段階 (Ver. 4.0) : 信頼されるアドバイザーを実現するための取組事例

No.	タイトル	課題認識	取組事例
1	機動的な監査手法	加速する環境変化等に対応するためには、リスクの変動を即時に把握し、リスクの高まりが認められた場合には、必要な監査を速やかに実施するとともに、監査の内容も状況変化に合わせて迅速かつ柔軟に変さらできる態勢を整えておく必要がある。	監査の早い段階における、被監査部署等のコミュニケーションを通じた課題認識の共有に基づく、機動的な監査手法を取り入れている（アジャイル型監査）。
2	内部監査におけるITの活用、データ分析等	No.1の機動的な監査等を実現するためには、ITインフラの整備及びデータ分析をはじめとするITを活用した監査手法の高度化を図っていく必要がある。	データ分析の活用領域が、不正行為やその兆候の発見に留まらず、継続的モニタリングにおける活用において一層機動的なリスク評価を可能にしている。
3	企業文化（カルチャー）に対する監査手法	コンダクト・リスクは、従来のような方針、制度、システム等の整備のみによって低減することは難しいことから、経営陣は、従業員等の行動に影響を与える企業文化を、ステークホルダーの要求を満たすものにしておく必要がある。	企業文化関連テーマ監査の実施や、個別監査の検証範囲に企業文化要素を組み込む等の動きが見られ始めている。
4	経営環境の変化等に対応した予測とそれに基づく助言	内部監査部門が、保証に留まらない、経営戦略に資する助言を行うためには、内外環境やビジネスモデルの変革等に対応した積極的な予測を行うとともに、経営戦略の策定段階から、内部監査部門が同時並行でモニタリングを機動的に実施する取り組みが期待される。	内部監査部門において、フィンテック企業の参入にかかる影響について、新技術の導入や顧客行動、規制あるいは市場共創の変化といった様々な領域からの分析を通じた将来予測に努めている。

金融庁、2019年、『金融機関の内部監査の高度化に向けた現状と課題』をもとに作成

付録C 自治体の監査制度における現状や課題認識

No.	基準	現状や課題認識
1000	目的、権限及び責任	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 現行の地方自治体の監査では、監査の観点は合規性監査や業績監査とされつつ、極めて広範囲に及ぶ監査対象に対して具体的にどのような基準に従って監査を行うのかが明確でない(b)</li> <li>● 各自治体では監査主体独自の監査基準を用いて監査を行う場合や、全国都市監査委員会や全国町村監査委員協議会が作成している監査基準準則を参考とし監査を行っている例もあるが、これらは任意の基準であり、地方公共団体の監査を行う際の全国で統一された監査基準は存在しておらず、法令上の位置付けもない(c)</li> <li>● 監査委員が監査結果報告の中で様々な指摘を行っても、強制的な権限はないので改善が講じられない場合もあり、より強い権限を監査委員に付与すべき(c)</li> </ul>
1100	独立性と客観性	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 監査を受ける立場の長が監査委員を選任しているため、監査委員の独立性が十分に確保されていない(a)</li> <li>● 議選委員については、短期で交代する例が多いことや、当該地方公共団体の内部にある者であり、その監査が形式的になりがち(a)</li> <li>● 監査委員事務局の職員の大部分を、長部局からの出向による職員が占めることにより、監査委員事務局の長部局からの独立性の確保が不十分となる(a)</li> <li>● 監査委員には識見委員として当該地方公共団体の職員 OB が就任することも多く、監査委員の事務を補助する職員として任じられている者は、当該地方公共団体の職員として採用され、他部局等にも異動するのが一般的であり、監査を受ける立場との職員との一体性が高く、また、将来は、監査を受ける立場にもなり得る状況を見ると、組織的・慣習的な不正行為を是正する機能を十分に発揮できない(b)</li> <li>● 議選委員は地方公共団体の内部にある者であることや、短期に交替している例が多いことから、専門性及び独立性が不十分(c)</li> </ul>
1200	熟達した専門能力及び専門職としての正当な注意	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 事務の高度化・多様化に伴い監査委員及び監査委員事務局の一層の能力向上が求められている(a)</li> <li>● 監査委員事務局の職員の大部分を、長部局からの出向による職員が占めることにより、監査事務に精通した職員の育成が困難となる(a)</li> <li>● 監査の専門性という観点からは、監査委員又は監査委員の事務を補助する職員の監査に関する専門的な知識・経験が不十分(b)</li> <li>● 地方自治体の監査には、企業の監査とは異なる専門性が求められるにもかかわらず、我が国では、このような人材の確保の必要性は特段意識されてこなかった(b)</li> <li>● これまで地方公共団体の監査に全く携わったことがなかった者が、長の任命によって監査を担い、又は監査の事務を補助することになり、実務経験の中で知見を蓄えようとしているのが現実(b)</li> <li>● 地方自治体の監査の実施主体の専門性を高める観点から、自治体の監査を実施するために必要な専門性を確保する新たな仕組みを設け、監査委員の選任資格として専門性を確保することが必要(c)</li> <li>● 監査委員事務局職員の任命権は代表監査委員が有しているが、事務局職員は純粋なプロパー職員ではなく、当該地方公共団体の職員が長部局等からの人事異動で事務局に配属され、在職期間も3年程度であるというのが実態である状況では、監査のノウハウ等が事務局に蓄積されず専門性及び独立性を確保することは困難(c)</li> </ul>
1300	品質のアシュアランスと改善のプログラム	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 監査主体の資質向上のための研修の充実や個々の監査の品質管理を行うなど地方公共団体の監査をサポートするためのシステムを構築することが必要</li> </ul>

2000	実施基準	内部監査部門の管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 議会が執行機関に対する監視機能を有しており、また、行政評価をはじめとして、執行機関が自ら行政運営の適正を確保するための仕組みを有しているほか、監査委員と外部監査人による監査制度が設けられ、複数の階層の監査主体が設けられているにもかかわらず、それぞれの監査の対象及び観点は明確に区分されていない(b)</li> </ul>
2100		業務の内容	該当なし
2200		内部監査の個々の業務に対する計画の策定	該当なし
2300		内部監査の個々の業務の実施	該当なし
2400		結果の伝達	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 現行の合議による全監査委員の意見が一致することが必要とされているため、全監査委員の意見が一致しないときには、監査結果の報告等が行われないこととなる(a)</li> </ul>
2500		進捗状況のモニタリング	該当なし
2600		リスク受容についての伝達	該当なし

凡例：(a) 地方制度調査会の課題 (b) 地方行財政検討会議の課題 (c) 地方公共団体における監査制度に関する研究会の課題

付録D 三鷹市の監査委員による監査の実施状況

種 類	根拠法**)	目 的	実施の有無			監査の観点				
			平成 30	令和 01	令和 02	合 規 性	正 確 性	経 済 性	効 率 性	有 効 性
財務監査	法第199条第1項	財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理が法令に適合し、正確で、最少の経費で最大の効果を上げるようにし、その組織及び運営の合理化に努めているか	○	○	○	○	○	○	○	○
行政監査	法第199条第2項	事務の執行が法令に適合し、正確で、最少の経費で最大の効果を上げるようにし、その組織の運営の合理化に努めているか	○	○	○	○	○	○	○	○
住民の直接請求に基づく監査	法第75条	選挙権を有する者の50分の1以上の連署による請求に基づき、事務の執行が法令に適合し、正確で、最少の経費で最大の効果を上げるようにし、その組織の運営の合理化に努めているか	×	×	×	-	-	-	-	-
議会の請求に基づく監査	法第98条第2項	議会の請求に基づき、事務の執行が法令に適合し、正確で、最少の経費で最大の効果を上げるようにし、その組織の運営の合理化に努めているか	×	×	×	-	-	-	-	-
市長の要求に基づく監査	法第199条第6項	市長の要求に基づき、事務の執行が法令に適合し、正確で、最少の経費で最大の効果を上げるようにし、その組織の運営の合理化に努めているか	×	×	×	-	-	-	-	-
財政援助団体等に対する監査	法第199条第7項	財政援助団体等の当該財政的援助等に係る出納その他の事務の執行が当該財政的援助等の目的に沿って行われているか	○	○	○	○	○	○	○	○
公金の収納又は支払事務に関する監査	法第235条の2第2項又は公企法第27条の2第1項	監査委員が必要と認めるとき又は市長の要求があるときに、指定金融機関等の公金の出納事務が正確に行われているか	×	×	×	-	-	-	-	-
住民監査請求に基づく監査	法第242条	住民が、市の職員等による違法又は不当な財務会計上の行為又は財務会計上の怠る事実があると認め、監査請求を行ったときに、請求に理由があるか	×	×	×	-	-	-	-	-
市長の要求に基づく職員の賠償責任に関する監査	法第243条の2の2第3項又は公企法第34条	市長の要求に基づき職員が市に損害を与える事実があるか	×	×	×	-	-	-	-	-
例月出納検査	法第235条の2第1項	会計管理者等の現金の出納事務が正確に行われているか	○	○	○	-	○	-	-	-
決算審査	法第233条第2項又は公企法第30条第2項	決算その他関係書類が法令に適合し、かつ正確であるか	○	○	○	○	○	-	-	-
基金運用状況審査	法第241条第5項	基金の運用の状況を示す書類の計数が正確であり、基金の運用が確実に効率的に行われているか	○	○	○	○	○	-	○	-
健全化判断比率審査	健全化法第3条第1項	健全化判断比率並びにその算定の基礎となる事項を記載した法令に適合し、かつ正確であるか	○	○	○	○	○	-	-	-
資金不足比率審査	健全化法第22条第1項	資金不足比率並びにその算定の基礎となる事項を記載した書類が法令に適合し、かつ正確であるか	○	○	○	○	○	-	-	-

凡例：(○)実施済み (×)未実施 (-)該当なし

\*\*）付録Dでは地方自治法を法と省略する。



# 都市のブランディングとシビック・プライドの醸成

## —街を共想し、魅力を共創する“都市ブランドサイクル”—

鈴木 政徳

本稿では、都市のブランド化に着目した。従前の都市ブランドは、民間の企業ブランドと同様に他との差別化の視点に立ち、比較優位性の観点から選ばれる街を目標としてきたが、企業ブランドと同じ視点で捉えることが適切なのかをシティプロモーションの取組を踏まえながら考察した。

シティプロモーションの主な取り組みである人口獲得と企業誘致の検証を踏まえ、都市のブランド化は都市間競争ではなく、本来の目標・ターゲットはその街に暮らす住民であるべきで、都市ブランドとは「生活者が暮らす街に抱くポジティブなイメージ」であると位置付けた。さらに、街から価値・便益を享受した住民が、今度は自分自身が街の価値を創造する側に回り、それがサイクルにより回っていくことで、多くの住民を巻き込み、街のブランドが好循環に高まっていく「都市ブランドサイクル」という新しい考え方を提唱した。また、住民一人ひとりを単なる“いち住民”から、街づくりに参画して街の価値を高める“参加と協働人口”に変えることが都市のブランディングであるとし、シビック・プライドの醸成による都市ブランドの創造について可能性を探った。

キーワード：都市ブランド 都市ブランドサイクル シティプロモーション シビック・プライド

## 1 はじめに

### 1.1 問題の所在

国において、2014年9月に「まち・ひと・しごと創生法」が制定され、同年12月には、人口の中長期的な展望を示した「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」と、これを実現するための5か年計画の第1期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が策定された。そして、この国の長期ビジョンと総合戦略の策定を受け、各自治体においては、地方人口ビジョンと地方版総合戦略が策定された。これらのいわゆる「地方創生」の取り組みは、自治体行政の主要テーマの一つとされ、人口の増加がKPI（重要業績評価指標）とされたことから、人口獲得に向けて、選ばれるまちを目指したシティプロモーションやシティセールが脚光を浴びた。

シティプロモーションの目標は、その多くが定住人口の獲得を目指すものであり、代表的なプロ

モーションに千葉県流山市の「母になるなら、流山市。」があるが、流山市などの大都市に隣接した自治体は人口が伸びたが、その他の多くの自治体では簡単には人口増には結び付かなかったようである。

### 1.2 本稿の位置付け

現在は、国において2020年度を初年度とする第2期の総合戦略がスタートし、自治体の地方創生も第2期を迎えたが、地方圏から大都市圏への人口流出は継続しており、当初の出生率への甘い見立てもあり、定住人口の増加を目標とする方針は見直しが図られることとなった。また、最上位の目標として人口の増加を目標に掲げること自体に疑問が呈され、理念やビジョンに基づくまちづくりを一貫して進めた結果として人や企業が集まるのだという批判の声もある（一條 2020）。

そこで、本研究では、人口や企業の獲得を目指

した、名所・特産品や利便性、行政サービスのPRなどのシティプロモーション・シティセールスにとどまらず、都市のブランド化に着目する。そして、まずブランド自体の定義を明確にしたうえで、企業と都市においては、それぞれのブランド化には本質的な違いがあるという問題意識のもと、両者を対比しながら、都市部における街のブランド化の趣旨・意義を研究し、都市ブランドとは何か、そして、その都市ブランドのミッションとは何かを明らかにする。また、どのような取り組みが都市ブランドの創造に資するのか、都市ブランドの特徴を明示することにより、それを踏まえ本稿ではシビック・プライドに焦点を当ててその可能性を探る。

## 2 都市のブランド化

### 2.1 ブランドとは何か

民間における企業ブランドと都市ブランドを対比するに当たって、まずは、両者に共通するブランドとは何かを定義してみたい。

本研究に当たって、地域ブランドやシティプロモーション・シティセールスの文献調査を行ったところ、都市や地域のブランド化やブランディングといった記述が数多く見られた。しかし、意外にもその中でそもそもブランドとは何かという定義がしっかりとなされているものはみられなかつ

た。

現在、本職として携わっている法務の分野においては、法令の用法を例にすれば、用語の使用については、社会通念になっていないものは必ず定義規定を置いている。これは、法の適用に際して誤解や誤認を与えないために重要なことで、ブランド化をするに当たっても、そもそもブランドの定義が共有化されていなければ、的確に目標に到達することはできない。そこで、まずは本稿におけるブランドについて明確化したい。

まず、国語辞典においては、ブランドは次のように解説されている。

- ・『広辞苑』「(焼印の意) 商標。銘柄。特に、名の通った銘柄。」(新村 2018)
- ・『大辞林』「①自己の商品を他の商品と区別するために自己の商品に使用する名称や標章。銘柄。商標。②特に優れた品質をもつとして知られている商品の名称や標章。」(松村 2019)

また、ブランドという用語の語源については、ノルウェーの古ノルド語から派生した「brandr=焼印をつける」であるという説が多く文献で紹介されており、元々の意味は、家畜に押しした「焼印」とされている (weblio 辞書 2022)。

次に、ブランド論に関する文献等の調査におけるブランドの定義は、以下の通りであった。

表1 文献等におけるブランドの定義

出典	ブランドの定義
アメリカ・マーケティング協会 『ブランド戦略論』 (田中 2017: 5)	ブランドとは「ある売り手の商品やサービスが他の売り手のそれと異なるものとするための名前・用語・デザイン・シンボルあるいは他の特徴のことである」。
『ブランド論』 (Aaker 2014: 1)	ブランドとは何か？それは単なるブランド名やロゴマークよりはるかに大きなものだ。それは、組織から顧客への約束である。そのブランドの表すものが、機能面だけでなく、情緒面や自己表現、人間関係においても役立つという約束を守ることである。しかし、約束を守

	<p>ることがブランドなのかと言えば、それでも足りない。ブランドとは長い旅路のようなものである。顧客がそのブランドに触れるたびに生まれる感触や体験をもとにして、次々に積み重なり変化していく顧客との関係なのだ。</p>
<p>『ブランド 価値の創造』 (石井 1999: 8、112)</p>	<p>ブランドは製品や技術のように見たり触れたりすることはできないだけでなく、それとして指示することもむずかしい。ブランドとは、九鬼周造のいう「日本の粹」や山本七平のいう「場の空気」の概念に似て、客観的な存在として存在するというよりも、その存在を了解しあうようなたぐいの存在</p> <p>製品名が製品から独立し、そしてひとつの現実を生成する。それはブランドの誕生にほかならない</p> <p>「名前」は実体に従属した「あるいは実体をそのまま写しとる透明なメディア」を指すときに、「ブランド」はその名がメッセージ性をもった（あるいは、それが指示する実体に左右されない独自の価値をもった）ときに用いる</p>
<p>『ブランド戦略論』 (田中 2017: 8、13、14)</p>	<p>認知システムとしてのブランド。本書ではブランドを、「交換の対象としての商品・企業・組織に関して顧客がもちうる認知システムとその知識」と定義する。</p> <p>認知システムとしてのブランドとは、ブランドという概念の1つであり、ブランド戦略を考えるうえで中心的かつ有用な考え方である。しかし企業にとって、ブランドとは別の次元が存在している。ブランドは知的財産としての商標という2番目の次元と、社会に共有化された意味としてのブランドという3番目の次元である。</p> <p>3つの次元、①顧客の認知システムとしてのブランド。②企業の知的財産としてのブランド、③社会的記号としてのブランド</p>

ブランドの語源やブランド論の文献等をみると、ブランドとは、「商品そのものからは独立し差別化」できるものという趣旨があるようだ。さらに、それは、単なるロゴやシンボルという側面もありつつ本質的には単なるそういったものではなく、受け手の情緒的なイメージという側面も有するようである。しかし、文献調査によっては、端的に定義し難いものであった。

確かに、実生活を通して、ブランドと言われて思い浮かべるものは、十人十色だと思われる。いわゆる高価なブランド品であったり、高級自動

車を思い浮かべたりする人もいれば、技術力の高い又はデザインやクリエイティブに優れたメーカーや製品を思い浮かべる人もいる。十人十色であることは、つまり、ある人にとってはブランドとなり、別の人にとってはブランドにはならないということである。

したがって、ブランド自体は、本質的には消費者・顧客側が決めるものであることが分かる。そもそのブランドの定義を考える上では、この視点が非常に重要であると言える。ブランド論に関する近年の文献（片山 2021）では、この視点に基

づいた分かりやすい定義がなされていた。

「ブランドとは『その人の頭の中にある勝手なイメージ=妄想』と定義すべきです」(片山 2021: 43)。

『(ブランドを)思い出すきっかけになるもの』に触れた時に『頭の中に自然に浮かんだイメージ』こそがブランドの正体です」(片山 2021: 44)。

そこで、ブランドとは、一般的に好意的なイメージであることは共通の認識であること、また、ブランド自体は消費者・顧客側が決めるものであるという本質や上記文献の定義を踏まえ、本稿では、ブランドを次のように定義する。

ブランドとは、「受け手側が抱くポジティブなイメージ」である。

## 2.2 企業ブランドと地域や都市に関するブランド

### 2.2.1 企業ブランドの趣旨・意義

企業ブランドとは、「その企業のブランド階層における最高の地位にあるブランド」(田中 2002: 93)であり、「その企業・組織を代表すると知覚されているブランド名とその記号体のことである。」(田中 2017: 256)と定義されている。つまり、個別の商品・サービスのブランドの上位に位置する、それらを提供する企業全体としてのブランドである。

それでは、この企業ブランドのミッション(=顧客が企業に対して抱くポジティブなイメージを企業が創出する目的)は何かを考えてみたい。そもそも、企業がブランディングをする目的は何か。それは、「ブランドをつくる目的は『企業が儲かる』こと、『商品が売れる』こと」(片山 2021: 65)である。ブランド論の文献では、ブランドの定義において「差別化」が協調されていたのも、このブランディングの目的によるところが大きいであろう。競合他社ではなく自社が選ばれるためには、差別化は非常に大きなポイントとなるものである。

これを踏まえると、個々の商品・サービスのブランドの最上位にある企業ブランドについても、その目的は、売りに貢献することが本質的な目的であるし、不可欠でもある。企業ブランドに

おいては、社会貢献やSDGs、地域貢献など、一見すると営利とは無関係な活動もみられるが、それらも、社会や消費者と良好な関係を築くためのものであり、選ばれる企業になるための活動であって、売りに貢献することと全く無関係なものではない。

### 2.2.2 都市や地域に関するブランド

次に、都市ブランドとは何かについて考えてみたい。都市や地域に関するブランドとしてまず思い浮かべられるのは、名所や特産品であろう。京都・奈良の寺社仏閣や草津・箱根の温泉などは、観光地として世界的にも有名になっている。三鷹市でも、三鷹の森ジブリ美術館や太宰治などは世界的に有名な地域資源・観光コンテンツとなっている。また、特産品については、地域団体商標<sup>2)</sup>が2006年4月から制度化されるなど、地域の名前を冠した農産物や工芸品などが全国各地で作られている。

既存の文献などでも地域ブランドに関するものはいくつか見られ、それらを調べると、上記のような個々の地域資源に関するブランドの存在がありつつ、地域ブランドとは、それらの傘になるような存在とされている。地域全体を示すブランドであるとしつつ、それは、地域の個別の資源の上に成り立つものと定義されている。そうであると、名所や特産品は、民間企業における商品・サービスと同様に売れること・選ばれることが目標となることから、その上位に位置する地域ブランドも差別化がポイントになることとなる。しかし、果たして、地域や都市に関するブランドは、全てにおいて差別化が求められるものなのだろうか。

## 2.3 地域や都市に関するブランディングの流れ

### 2.3.1 近年の自治体の動向

「この10年余りの間、『(地域)ブランド』は自治体の組織名や行政計画に数多く導入され、都市自治体では『魅力創造』や『シティプロモーション』



ン』などを冠する例も増加している。」(初谷 2017: 2) とされている。

冒頭で述べたように、地方創生では、人口の増加が KPI とされ、各自治体ではシティプロモーションの取り組みが行われ、その一環で、地域ブランドまたは“〇〇(自治体名)ブランド”ということばもよく使われるようになった。

また、近年では、自治体における各種計画や施政方針などで“選ばれるまちを目指して”というキャッチフレーズもよく目にするようになってい

る。それでは、都市や地域に関するブランドのミッションは都市間競争を勝ち抜くことなのだろうか。選ばれる街を目指し、他の都市との比較優位に立ち、人口を獲得することが、都市が本来目指す目標なのか。人口獲得は、行政の目標としてはあり得るかもしれないが、住民にとって理想の街とは、人口を獲得する街が理想的な街といえるのだろうか。

そもそも、民間の企業ブランドと同じ発想で捉えることが適切なのかを考える必要がある。従前のシティプロモーションの取り組みを踏まえながら考察していきたい。

### 2.3.2 シティプロモーションによる人口・企業の獲得

シティプロモーションは次のように定義される。「地域の持つ魅力を発信し、人や企業、投資を呼び込むための取り組みと定義づけることができる。『シティセールス』『地域ブランド戦略』など様々な言い方をされている」(宣伝会議 2012: 26)。

人口を獲得し、企業を誘致する“選ばれる自治体”になるための取り組みで、この“選ばれる自治体”はキーワードとして、前述のとおり全国各地の自治体において多く聞かれるようになり、都市間競争により人口や企業を獲得することが至上命題とされた。例えば、私が所属していた埼玉県戸田市が 2011 年に策定した戸田市シティセールス戦略では、「シティセールスとは、『まちの魅力を市内外にアピールし、人や企業に関心を持ってもらうことで、誘致や定着を図り、将来にわたる

まちの活力を得ることにつなげる活動』のことで

す。」(戸田市 2016: 1) として、シティセールスの目標に掲げている。

## 2.4 人口は獲得できるのか

### 2.4.1 転出入実態調査の考察① 埼玉県戸田市

戸田市では、人口移動実態調査を実施しており、シティセールス戦略の策定に当たって 2010 年度に、第 5 次総合振興計画の策定に当たって 2018 年度にそれぞれ調査を行っているため、その各結果『戸田市人口移動実態調査成果報告書』(戸田市 2011)・『戸田市人口移動実態調査報告書』(戸田市 2019) を分析してみたい。

なお、戸田市では、本調査をシティセールスのターゲットの設定のために活用していて、調査によると転出入元の多くが隣接区市となっており、メインターゲットを転入予備軍等であるこの隣接区市(板橋区、北区、さいたま市、川口市、蕨市)の住民に設定している。

まず、転入者の傾向としては、両年度とも、さいたま市からが最多で、次いで、川口市、北区、板橋区の順で続き、隣接する区市からの転入が顕著となっている。

転入をするきっかけとなった理由は、両年度で順位に差があるものの上位 3 つは同じ理由となっていた。

表 2-1 転入をするきっかけとなった理由  
(戸田市 2011、2019)

2010 年度	住宅事情 22.8%	転勤 15.0%	結婚 15.0%
2018 年度	結婚 10.5%	転勤 9.8%	住宅事情 8.8%

戸田市を選択した理由については、両年度で全く同じ傾向となっていた。

表 2-2 戸田市を選択した理由（戸田市 2011、2019）

2010 年度	通勤通学が便利 45.6%	予め住居が用意 13.1%	親族の居住から近い 7.3%
2018 年度	通勤通学が便利 27.0%	予め住居が用意 9.3%	親族の居住から近い 8.4%

表 2-3 戸田市内の現住所を選択した理由（戸田市 2011、2019）

2010 年度	取得価格・家賃が適当 27.4%	職場や学校に近い 16.3%	公共交通の利便性 15.3%
2018 年度	取得価格・家賃が適当 19.4%	職場や学校に近い 14.3%	公共交通の利便性 14.3%

なお、現住所以外の地域を候補地として探索した人は、2010年：55.3%・2018年：52.9%で、他に候補地が無かった人が意外と多いことが分かった。

戸田市内の現住所を選択した理由についても、両年度で全く同じ傾向となっていた。

引っ越しのきっかけは、家族構成・ライフステージの変化や仕事が大変な要素になっていることが分かる。また、戸田市を選んだ理由は、通勤・通学が主たる要素を占め、その他は、寮や社宅等、親族の居住状況となっており、自発的ではない要素が大きいことが分かる。

以上のことから、引っ越しに当たっては、半数以上はそもそも自治体の比較を行っておらず、また、比較を行ったとしても、自治体の選択に当たっては、通勤・通学の利便性や親族の状況など外的要素に左右され、街の魅力に惹かれてその街を選ぶということは、実際にはみられないことが分かる。また、そもそもの転居のきっかけについても、仕事の都合、ライフステージの変化など、受動的な要因となっており、街を選ぶことを能動的に行うことはなされていないことが分かる。

#### 2.4.2 転出入実態調査の考察② 千葉県流山市

この点について象徴的なデータとしては、流山

市のデータからも見ることができる。同市は、「母になるなら、流山市。」というキャッチコピーの大型ポスターを首都圏の各駅などで広告展開して有名になった自治体である。実際に、転入者は増加しているが、その実態を見てみると、転入者アンケート（複数回答可）の結果では、通勤・通学の利便性が45%と最も高く、続いて、仕事・通学の都合30%、住環境の良さ27%、気に入った物件25%となっており、子育て支援策の良さは5%に留まっている（流山市2021）。これは2021年の結果だが、同市では毎年調査を実施しており、いずれも子育て支援の良さは数パーセントに留まっている。イメージ戦略で認知度を高めたとしても、それが実際の転入理由には必ずしも結びついていないことが分かる。

なお、流山市の調査においても、流山市以外に転居先の候補地があった人は39%に留まっており、複数自治体との比較は行われておらず、通勤・通学の利便性や仕事・通学の都合という観点から流山市のみを候補地とした人が大半であることが分かった。また、転入元に関しても、千葉県内からが最も多く、次いで、隣接する東京都からとなっていた。認知度を広めたとしても、広く広域から転入者を獲得することにはつながっていないことも分かる。

### 2.4.3 住宅地価の壁

実際に住む街を選択する際に、通勤・通学の事情とともに大きな要素になると考えられるのは、地価であろう。特に東京圏においては、都心とその近郊では価格差が非常に大きくなっている。地価の水準によって、住む街の選択肢が大きく影響を受けるのが実態である。

表3 住宅地価水準の差の一例

区市名	平均価格 (円/㎡)	34坪換算※ (円)
東京都港区	1,976,000	219,731,200
東京都世田谷区	610,900	67,932,080
東京都三鷹市	392,900	43,690,480
東京都立川市	251,600	27,977,920
東京都八王子市	122,900	13,666,480
千葉県流山市	136,900	15,223,280
埼玉県戸田市	263,400	29,290,080

国土交通省不動産・建設経済局 2021「令和3年都道府県地価調査」をもとに作成

※ 住宅金融支援機構 2021「2020年度フラット35利用者調査」による建売住宅の平均敷地面積は、首都圏では111.2㎡であったため34坪換算を例示

なお、転入元自治体の実態については、前述のとおり、近隣の自治体が大半となっている。つまり、地価の水準が類似の自治体なら広く県外が選択肢になり得るかという(例:立川市と戸田市、八王子市と流山市など)、それも皆無であった。例えば、戸田市から立川市に移動した事例はゼロで、立川市から戸田市に移動した事例は1件のみとなっている(戸田市 2019)。地価が同程度の東京圏内の自治体間であれば競争環境にあるかという、その傾向もほとんどみられない状況であった。

そのほかにも、前述の人口獲得の成功事例として挙げられる流山市の都市計画事業を見ると、つくばエクスプレス線の開業に合わせて、市内沿線では実に5か所もの地区において千葉県やUR(独立行政法人都市再生機構)により土地区画整理事

業が施行され、それらの計画人口の総数は5万7,900人にのぼり、相当程度の住宅が供給され、そもそも相当数の人口増を見込んだ都市基盤整備がなされている(流山市 2017)。このような、土地区画整理事業や市街地再開発事業などの開発事業の有無は、人口獲得の成否の大きな要因であろう。

### 2.4.4 人口は獲得を目指せるものではない

以上のような転入実態の傾向は、同様の調査をインターネットで公開している複数の自治体を確認したところ、都市部や地方でも大きな差は見られなかった(一部、移住先として注目されている自治体である南房総市では、県外転入者の2割程度において、南房総市が気に入ったからという理由がみられた(南房総市・麗澤大学 2019))。

したがって、自分のお気に入りの街があるから引っ越すといった傾向は皆無で、仕事や学校、家族構成・ライフステージの変化に伴って転居がなされ、選択する街もそれらに相当程度影響を受けるものとなっている。

また、都心やその近郊においては特に顕著であるが、住宅地価は自治体によって大きな差があって、実際の物件価格においては数千万円の差が生じることから、当然のことながら選択肢は相当程度限られることとなる。

つまり、居住自治体については、民間企業の商品のように好きなものから自由に選ぶといったような、能動的で選択肢の広いものではないことが分かる。

以上のことから、人口増は、シティプロモーションなどで目指したとしても、それによって結果を得ることは難しいものであるといえる。

## 2.5 企業は獲得できるのか

### 2.5.1 企業の誘致のハードル

次に、シティプロモーションで定住人口とともに獲得するものとして挙げられている企業の誘致についても考察してみたい。これについては、私自身が、過去に千葉県内の自治体で実際に企業誘

致の施策に携わった経験も踏まえて言及したい。

例えば、私がこれまでに勤務してきた埼玉県戸田市（都心から 20km 圏内）、千葉県鎌ヶ谷市（同 25km 圏内）と三鷹市（同 20km 圏内）を比較してみると、市域・人口密度は、戸田市が 18.19km<sup>2</sup>・7,778 人/km<sup>2</sup>、鎌ヶ谷市が 21.08km<sup>2</sup>・5,214 人/km<sup>2</sup>、三鷹市が 16.42km<sup>2</sup>・11,932 人/km<sup>2</sup>となっている。企業の立地の種地という観点からみると、市域の総面積は大差ないが、人口密度では差がみられ、余剰地は鎌ヶ谷市が最も多く、企業が立地するポテンシャルが最も高いように見える。

しかし、実際には、鎌ヶ谷市は企業誘致に当たってはかなり不利な位置づけとなっている。

## 2.5.2 都市計画制度のハードル① 市街化調整区域

企業誘致に実際に携わった経験から、一番大きなハードルとして、都市計画制度のハードルが挙げられる。特に大きな壁は、市街化調整区域で、これは大都市の近郊の無秩序な開発を防ぐため市街化を抑制する区域で、この地域に商業施設や工場を立地することはほぼ不可能となっている。そして、鎌ヶ谷市は、市域の実に半分近くがこの市街化調整区域となっており（鎌ヶ谷市 2021）、3 市の中でも市域が最も広く人口密度は最も低いにもかかわらず、企業を誘致できる種地は大きく限られている。

## 2.5.3 都市計画制度のハードル② 用途地域

一方で、三鷹市と戸田市は、この市街化調整区域はゼロとなっており、市域のほぼ全域を企業誘致の対象とすることができる。それでは、この 2 市は、企業誘致の面では、対等な競争環境なのか。

2 市の企業立地の現状として参考となる法人市民税を見てみたい。2019 年度の決算（収入額）ベースでは、三鷹市が 2,082,260 千円、戸田市が 3,229,991 千円と同じような都心近郊の都市なのに大きな差があることが分かる。

参考までに、個人市民税は、三鷹市（人口 19 万

人）が 18,210,818 千円、戸田市（人口 14 万人）が 10,366,640 千円となっており、固定資産税は、三鷹市が 14,285,434 千円、戸田市が 12,887,143 千円となっている。

個人市民税と固定資産税は人口が多い三鷹市が上回っているが、法人市民税は戸田市が三鷹市を大きく上回っていて、企業の立地に大きな差があることが分かる。この理由は、やはり用途地域<sup>3)</sup>によるところが大きいと思われる。

2 市で大きく異なるのは、まず、工業系の用途地域である。工業系は土地利用の自由度が高い用途地域だが、戸田市では市域の 4 分の 1 程度が工業系となっている一方で、三鷹市では僅か 5.4%となっている。さらに、三鷹市では、全体の 63.9%が特に制限の厳しい第 1 種低層住居専用地域となっている。

このように、一見すると市域の面積に大差のない 2 市の間でも、都市計画制度上の用途地域の構成に大きな違いがあつて立地できる企業に大きな差があり、それが実際の法人市民税に結果として現れているといえる。

表 4 三鷹市の用途地域

種 類	面積(約 ha)	構成比(%)
第一種低層住居専用地域	1,054.4	63.9
第一種中高層住居専用地域	229.9	13.9
第二種中高層住居専用地域	31.3	1.9
第一種住居地域	145.4	8.8
第二種住居地域	3.3	0.2
準住居地域	15.3	0.9
近隣商業地域	57.6	3.5
商業地域	24.7	1.5
準工業地域	61.7	3.8
工業地域	26.4	1.6
計	1,650.0	100.0

出典：三鷹市（2017）



#### 2.5.4 企業の獲得も容易ではない

また、その他にも、戸田市は、東西に東京外環道が横断し、南北に首都高速道路が縦断し、市内には4つの高速道路のインターチェンジがあるが、三鷹市は、中央道が南部を横断しているものの、インターチェンジは有していないなどのインフラ面の差も大きく影響している。

実際に、企業が重視するのは、用地面積の確保が容易 19.4%、地価 12.3%、市場への近接性 10.5%が上位の要因となっており、県・市・町・村の助成・協力は 8.9%に留まっている（日本政策投資銀行 2006）。

企業についても、人口と同じように、都市のプロモーションやインセンティブにより獲得を目指すことは容易ではないものといえる。

## 2.6 都市ブランドのミッション

### 2.6.1 都市間競争からの転換

従前のシティプロモーションは、“選ばれる自治体”を目指し、人口・企業獲得が目標として掲げられ、名の知られていない自治体はまずは市外に向けた“認知度向上”が目標として掲げられてきた。

しかし、前述のように住む街を比較して転居することは期待できないのであれば、人口獲得を目指しても効果は限定的である。また、都市計画制度やインフラ的な要因が大半を占める企業をプロモーションで誘致することも効果は限定的である。

また、そもそも三鷹市では、人口が増加すると、それに伴い民生費をはじめ歳出も増えることから、計画行政において人口を抑制する政策をとってきた経緯があり、全ての都市が人口獲得を目標としてきたわけでもない。人口増による歳出の増加などの弊害については、例えば、川崎市の武蔵小杉駅周辺地区が顕著であろう。同地区は、工場跡地等へのタワーマンションの林立により住みたい街の上位となり人口が飛躍的に増加したが、駅の過度な混雑など生活環境の悪化が大きな社会問題となり、市は対応に迫られている。

このように、都市間競争により人や企業を呼び込むことを目標とすることは妥当ではないとしたら、都市や地域に関するブランドのミッションとは何か、改めて整理する必要があるといえる。

### 2.6.2 生活者の観点からの都市

名所や特産品などの地域の個別の資源に関するブランドについては、観光客や消費者から選択されるために、民間の商品と同じように競争に馴染むものであり、その傘として街のブランドを捉えるのであれば、相対的な競争という概念は馴染むものである。その観点から、街のブランドを“地域ブランド”として定義してブランド化が論じられている先行研究はいくつか見られる。では、都市や地域に関するブランドには、このような個別の地域資源の傘になる意味しかないのだろうか。

例えば、“ハレとケ”の考え方で都市を捉えると、観光したり特産品を購入したりすることは日常ではなくハレであり、逆に、ケである日常として、生活する場としての性格が都市にはある。この生活者の視点で都市を捉えたときの都市ブランドの視点が、前述の地域ブランドには欠けていると考える。

街は、観光地や地場産業という観光・誘客の側面がある一方で、その街に暮らす住民の存在もあり、そもそも街の主役はその住民である。この住民である生活者の側面から街を捉えた場合に、街のブランドとは何なのか、その観点から街のブランド化を考えた場合に、前述のとおり、都市間競争は馴染むものではない。それでは、日常の生活者の観点から捉えた場合の都市や地域に関するブランドとは何なのか。

### 2.6.3 都市ブランドの特徴

名所や特産品の傘になる街のブランドを先行研究で論じられている“地域ブランド”として捉えるならば、生活者の視点から見た場合としての街のブランドについて、本稿では地域ブランドと区別し、“都市ブランド”と捉える。つまり、都市ブ

ランドとは、「生活者が暮らす街に抱くポジティブなイメージ」である。そして、この都市ブランドは、都市間競争ではないことから、視点を「相対」から「絶対」に変える必要がある。

従前のシティプロモーションは、“選ばれる自治体”を目指し、人口獲得・認知度向上が目標として掲げられていたが、住む街を比較して転居することは期待できないのであれば、それは差別化や比較優位性などの「相対」である必要はなく、これは都市ブランドの大きな特徴といえる。

#### 2.6.4 都市の「ブランドサイクル」

都市ブランドの趣旨・意義について、民間のブランドと都市ブランドとは違いがあることが分かったが、上記の都市ブランドの特徴を踏まえながら、作り手と受け手について考えてみると、より大きな違いがあることも分かる。

企業や商品のブランドを考えた場合、ブランドをマネジメントするのは企業側であり、企業が作り上げた企業イメージや商品・サービスから価値や満足、便益を享受するのは消費者・顧客である。

一方で、街のブランディングを考えてみると、作り手は誰になるのか。それは、つまり、街づくりの主役は誰なのかという問いになる。もちろんそれは、住民をはじめ、地元の商工業者、団体など多様な主体であって、住民等が街のブランディングを担う主体なのである。街に暮らす生活者は、

街から様々な価値や満足、便益を享受する一方で、実は、その街の価値などを創造する側面も持つのである。

このように、都市ブランドは、作り手と受け手が同じであるという特徴も有していることが分かる。都市のブランディングにより価値を享受した住民が、今度は自分自身が価値を創造する側に回る。それがサイクルにより回っていくことで、多くの住民を巻き込み、街のブランドが好循環に高まっていく、そんな可能性を有しているのである。

このように、住民がブランドの創造の担い手にもなることから、住民の街への誇り・愛着を喚起することが重要であるといえる。そして、行政サービスを求めるだけの住民ではなく、積極的に街に関与する住民を増やすことが有益である。

#### 2.6.5 関係人口との違い

第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」で、従前の定住人口の獲得に加えて、新たに関係人口という概念が提唱されている。同戦略では、関係人口の趣旨・意義を次のように示している。

地方の暮らしを体験する、地方と都会の暮らしを使い分ける、ボランティア等で定期的に関わるといった取り組みに加え、オンライン関係人口など必ずしも現地を訪れない形での取り組み等も含め、東京などの都市部の人材による地

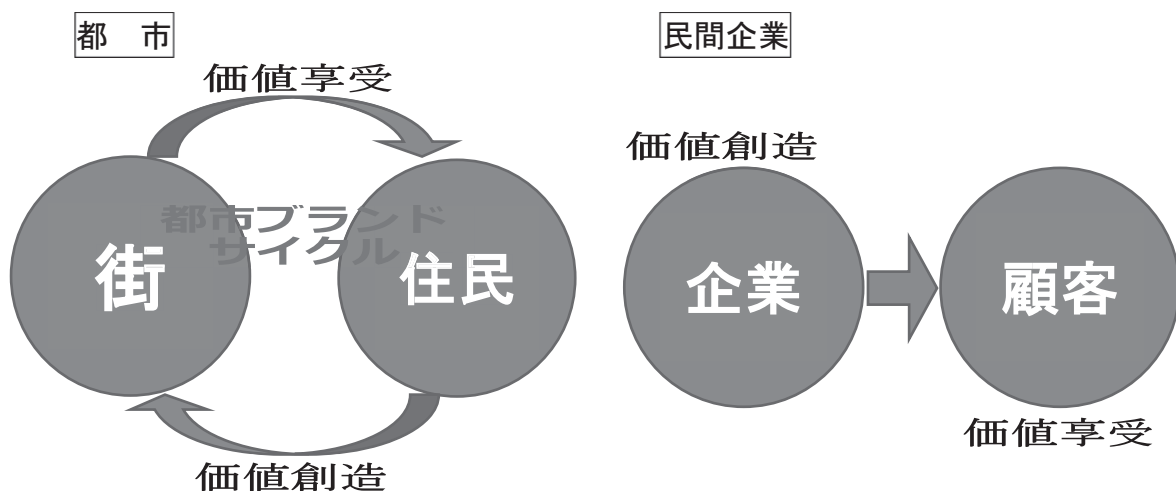


図1 都市ブランドサイクル

方における事業活動を通じた関わりを拡大・深化させることが重要である。また、副業・兼業、テレワーク、ワーケーションといった多様な形で地域と関わりを持つ都市部の人材が、地域にはない知識・知見を広く共有・活用する等、関係人口は地域ごと、人ごとに多様な形態があるものと捉えることが重要である。(内閣府 2020: 54)

以上のように、関係人口は、定住人口の獲得が困難である地方部において、その前段として、その地域に関心を持った人をカウントしようという試みといえる。

この関係人口は、ゼロサムゲームではないため、完全な都市間競争の概念ではないが、地方が都市部から獲得をするという趣旨であり、現にその街で暮らす住民への視点は欠如している。都市のブランディングのターゲットは、その街の住民であることから、都市ブランドのミッションとして、定住人口でもなく、関係人口でもない、新たな指標を本稿では設定したい。

### 2.6.6 ターゲットとミッション

都市ブランドのミッションは、単なる頭数としての人口の獲得を目指すのではなく、街の価値を創る人を増やすことであることから、本稿では、都市のブランド化のKPIとして「参加と協働人口」を提案する。

それは、外から定住人口や関係人口を呼び込むために市外の人たちがターゲットになるのではなく、むしろ、現在、その街に暮らす住民である人たち、街の生活者が主要なターゲットとなるのである。

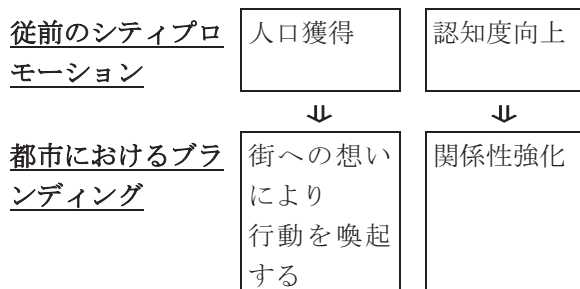


図2 都市ブランドのミッション

都市ブランドのミッションは、住民の街への想いにより行動を喚起することで、街の魅力を共に創りあげる「参加と協働人口」を増やすことであり、そのためには、住民一人ひとりの街への関与を増やして街との関係性を強化することが求められる。そして、今現在住民である生活者が主要なターゲットとなるため、外から獲得するといった都市間競争となるものではなく、他都市との差別化や比較優位性は、必須の要素ではなくなるのである。

つまり、目立った観光コンテンツの無い都市、特産品の無い都市など、都心近郊のいわゆるベッドタウンであったとしても、都市のブランディングは成し得るものであるといえる。

## 3 都市ブランドとシビック・プライド

### 3.1 シビック・プライドとは

シビック・プライドとは、次のように定義されている。「『シビックプライド』とは、都市に対する市民の誇りを指す言葉です。『郷土愛』『まち自慢』など、単に愛着を示す言葉とはニュアンスが異なり、『この都市をより良い場所にするために自分自身が関わっている』『自分がこの都市の未来をつくっている』という当事者意識を伴う自負心のことをいいます。」(彩の国さいたまづくり広域連合 2018: 1)

また、各自治体の例規等においては、シビック・プライドは次のように定義されている。

- ・さがみはらみんなのシビックプライド条例  
「相模原市に対する誇り、愛着及び共感を持ち、まちのために自ら関わっていかうとする気持ち」
- ・王寺町まちづくり基本条例  
「まちを愛し、誇りに思うと同時に、まちづくりの担い手としての自覚と責任を持って主体的に行動する意識」
- ・芦屋市市政広報推進要綱

- 「市に対する誇り、愛着及び共感を持ち、まちのために自ら関わっていこうとする意思」
- ・那須塩原市まちづくり大使設置要綱  
「自分自身が関わり地域を良くしていこうという当事者意識」
- ・秋田市行政の基本構想  
「まちへの誇りと当事者意識」

シビック・プライドということばを調査すると、街への愛着・共感だけでなく“関わり”や“当事者意識”、“行動”といった要素もあることが分かる。

このように、シビック・プライドの概念は、本稿で定義した都市ブランドのミッションと合致するものである。

### 3.2 シビック・プライドの醸成による都市のブランド化

#### 3.2.1 競争から共創へ

前述のとおり、都市ブランドは、競争（相対）ではなく共創（絶対）である。

民間の企業ブランドのように「競争（相対）＝マーケティング」ではなく「共創（絶対）＝街への共想による魅力の共創」である。

シビック・プライドを醸成していくことにより、住民の中に、街との“関わり”を増やし、“当事者意識”を高めていき、街づくりへの参画という“行動”につなげていくことは、住民一人ひとりを単なる“いち住民”から、街づくりに参加して街の価値を高める“参加と協働人口”に変えることになる。これが、まさに都市のブランディングである。

#### 3.2.2 街への関与を高めていくためには

住民一人ひとりの街への関与を高めていくためにはどうすればよいのか。どんな仕組みがあれば街に関与するようになれるのであろうか。

まず、私自身の住む街への関与について考えてみると、小金井市に住居を構え、小金井市民となって5年になるが、これまでに小金井の街づくりに

参画したことはない。また、これまでに数回転居をしてきたが、それらの街でも、街づくりに参画した経験はない。やはり、仕事をしていると、煩わしさもあってなかなか地域活動に目を向けることができないまま今に至っている。

実際の三鷹市民の実情についても、2018年12月の市民満足度・意向調査によると、地域活動の参加状況は、「活動していない」が71.7%で最も高くなっており、「活動している」は15.7%で、「今は活動していないが、今後活動したいと考えている」も12.1%にとどまっている。また、地域活動に参加する条件として挙げられているのは、「仕事をしながらでも参加可能な軽度の負担」が41.8%と最も高く、次いで「活動に関する情報提供の充実」が36.1%、「誰もが平等な立場で参加できる条件や雰囲気」が34.1%と続いている（三鷹市2018）。

#### 3.2.3 ポイントとなる点

地域活動への参加に当たっては、負担の軽減や条件・雰囲気が大きな課題となっていることが分かる。

一度入ってしまうと、なかなか抜けられないのではないかという不安はやはり大きいであろう。また、地域活動というと、やはり年配層が多いため、フラットな環境ではなかったり、馴染めなかったりするのではという不安も大きいと思われる。

これについては、第1期のまちづくり研究員によるプロボノに関する研究において、ハードルを下げるためには、「有期であること」や「役割が明確」であることが挙げられているなど（久保田2021）、地域活動への参加を促していくための改善点のポイントは幾つかあると思われる。これらのポイントについて、実際に上手く生かして地域活動の広がりにつなげている事例がある。

### 3.3 具体的な取り組み

#### 3.3.1 奈良県生駒市「いこまち宣伝部」

この事業は、公募の市民が、実際に生駒の街について撮影やインタビューなどの取材を行い、市



公式 Facebook ページやウェブサイト「グッドサイクルいこま」などで情報発信する取り組みで、2015年にスタートし現在第7期生の活動が行われている。

生駒市のプレスリリースでは、この事業を次のように紹介している。「この事業は生駒市が進めるシティプロモーションの一環で、『生駒は生駒山以外に何も無い』というイメージを払しょくし、都市ブランド力を上げることを目指します。単なる広告を出して終わりではなく、生駒で暮らす人がまちの魅力を発掘・編集し、拡散することで、シビック・プライドの醸成も目指しています。」（生駒市 2015）

さらに、立ち上げ当時の担当者に事業のポイントを聞いたところ、まず、ターゲットとした年齢設定に大きな意義があることが分かった。「いこまち宣伝部」の対象は、市内に住むか市内へ通勤・通学している18歳から49歳までとなっている。なぜこの年齢層に絞ったのかというと、この層の世代は、参加意向があるにも関わらず、従前の市民のイベントなどは年配層が大半を占めていることから、自分の居場所がなさそうという思いから参加を躊躇っていたことが分かったからなのだそう。このように思い切ってターゲットを絞ることは、前述の地域活動への参加における課題の一つである条件・雰囲気克服するためのポイントになっている。

担当者が挙げたもう一つのポイントは、1年で卒業できることも大きいということである。この点については、プロボノの研究で挙げられていた「有期であること」を実際に取り入れたもので、ハードルを下げて参加を促す大きな効果があることが分かる。

三鷹市も含めて、市民参加に携わる層が高齢化していることが課題となっている中で、街とのつながりの裾野を広げる取り組みはとても有益であるといえる。

また、この事業は、地域への関与のきっかけづくりという面でも大きなポイントがある。同市の

広報紙の読者アンケートで、「知りたい情報はなんですか？」との問いで、「地域にどんなお店や教室があるか」が1位だったことから、生駒市に住んでいるけれど、まちのことを知らない人は意外に多かったため、住民目線で生駒市の魅力を発信していく「いこまち宣伝部」は立ち上げられたそうである。

いきなり街づくりに参加することはハードルが高いため、まずは、双方向でなくても一方でもいいので、あらゆる手段で地域への関与を増やしていくことが有益である。住民の目線で、市内のお店などの住民が知りたい情報を中心に街の魅力を発信していく「いこまち宣伝部」の活動は、住民の街との関係性を強化し、共感を引き出して行動を変えるきっかけとなる可能性を創る事業であり、都市のブランディングの好事例といえる。

### 3.3.2 条例の制定によるシビック・プライドの醸成

次に、自身が本務で携わっている法務の観点から、シビック・プライドの醸成について検討する。自治体が制定する法令等については、条例、規則、要綱などが挙げられるが、その中でも条例は、市民の代表である議員で構成される市議会の議決を経て制定されるもので、自治体の法令等の中で最も上位のものである。そこで、ここでは条例の制定によるシビック・プライドの醸成について、実際の自治体の事例をみながら可能性を探ってみたい。

シビック・プライドを題名にしたものは、相模原市の「さがみはらみんなのシビックプライド条例」が唯一であるが、趣旨が似たものとしては「WE LOVE とよた」条例、「鯖江市民主役条例」なども挙げられる。ここでは、この3つの条例について取り上げてみたい。なお、多くの自治体が行っているシティプロモーションを冠したものは、「四日市市観光・シティプロモーション条例」と「有田市観光・シティプロモーション条例」の2つしかみられなかった。

### 3.3.3 相模原市「さがみはらみんなのシビックプライド条例」

相模原市は、人口約 72 万人、現在 20 市ある政令市のうち 19 番目と新しく政令市になった街で、市民アンケートでは、街への愛着が政令市の中で最下位だったこともあり、シビックプライドについて特に力を入れている自治体の一つである。

相模原市では、2021 年 3 月 25 日に全国で初めてとなるシビック・プライドを名称に冠した「さがみはらみんなのシビックプライド条例」を制定し、同年 4 月 1 日から施行している。

この条例の制定の趣旨と効果については、市の責務や市民の役割等を明確にし、一体となって取り組むことが大切で効果的であるとの認識のもと制定することとしたもので、本条例に基づく取り組みを進めることで、まちづくりへの参画意識が高まり、協働によるまちづくりの推進等が図られるとしている（相模原市 2021 年 3 月定例会）。

相模原市は、シビック・プライドを高めることを目的として、市民の街への関わりや参加を高めるために条例制定という手段を選んだのであるが、まだ制定から 1 年であり、条例化によりどのような効果が得られたかは今後検証されることになる。

相模原市では、シビック・プライドを高めるための取り組みとして、条例制定の 1 年前の 2020 年 3 月に「Sagamihara FAN FUN FAN」という相模原ファンサイトを開設している。このサイトの特徴としては、会員登録により市内商店等で利用できるクーポンが貰えるほか、写真の投稿や情報のシェアでポイントが付与されキャンペーンに応募できるなど、参加するしかけづくりがある点である。ファンサイトの登録者数は、開設当初は 356 人で、2020 年 8 月末時点で 1,605 人に増え、さらに、2021 年 8 月末では約 5,600 人と、条例制定を契機に会員数が大きく増えており（相模原市 2021 年 9 月決算特別委員会総務分科会）、市民による魅力の発見と共有が着実に広がっている。

### 3.3.4 愛知県豊田市「WE LOVE とよた」条例

「WE LOVE とよた」条例は、第 8 次豊田市総合計画に基づく持続可能なまちを実現するために、豊田市にかかわる全ての人々と取り組む、その基本的な考え方を規定するもので、「まちづくり基本条例」に基づく共働のまちづくりを推進するために、2017 年 3 月に制定された。

この条例の意義について、市長は、条例の制定は条例を制定すること自体が重要だが、もう一つ、制定に至る合意形成のプロセスが大変重要だとし、1 つ目の意義として、市民検討プロジェクトや公開討論会など幅広く市民を巻き込んだ議論を経て合意形成したプロセスを経たことで、市民のまちへの愛情と誇りを一層高め今後の自発的な行動につなげることができたとしている。また、2 つ目の意義として、こうした様々な参画を経たことで、全市的に「WE LOVE とよた」の具体の取り組みを推進していくためのよりどころになるとともに、市民が共通理解をもち一層幅広い参画を促すことにつながるとしている（豊田市 2017 年 3 月定例会）。

市では、条例制定の効果について、「WE LOVE とよた」が市民の共通認識となり、まちの魅力に市民が気づき、自発的な行動取り組みへの参画になったとし、具体的には、条例の制定を契機としてパンフレットやチラシの配布、動画の配信のほか、缶バッジやクリアファイルをイベントで配布することにより、「WE LOVE とよた」の取り組みを広く周知することができ、市内の小売店や観光施設などでロゴマークを活用する事例などが増えるなど、幅広い市民の参画にもつながったとしている（豊田市 2018 年 9 月予算決算委員会企画総務分科会）。

条例という自治体で最も上位の法規範を制定するプロセスでは、幅広く、そして、深い議論がなされ、その意義は大きいといえる。一方で、理念条例<sup>4)</sup>は、それだけでは具体性がないため、条例の理念を実現する具体的な取り組みをいかに実行

していくかが課題になる。

ロゴの活用や、チラシ・動画配信など、まだ行政の広報やプロモーションが効果の中心に挙げられるにとどまっており、市民の間ではどのような効果が生まれたのかは、相模原市の事例と同様に今後検証されることになる。

### 3.3.5 福井県鯖江市「鯖江市民主役条例」

街への愛着や誇りなどのシビック・プライドのキーワードは直接明示されていないが、街への関与・参加を促す条例であり、また、制定から10年以上が経過してどのような成果がみられたかを検証するため、この条例について取り上げてみたい。

市民主役条例は、2010年に市民協働、市民主役を理念として制定されたもので、条例の趣旨は、市民が単なる行政サービスの顧客ではなく、まちづくりの主役は私たちという意識を持ち、行政は市民が舞台に立つための土壌づくりをするということが役割であるとしている。また、豊田市のプロセスと同様に、市民によるワークショップを重ね、市民提案型で原案が作成されている。

この条例の具体的な効果は、2016年の市長の議会答弁によると、制定後、市民主役条例推進委員会をはじめとした市民と二人三脚で事業推進を図り、若者部会に参加する高校生・大学生を中心に推進委員会のメンバーも当初の12名から46名に大幅に増加し、また、提案型市民主役事業化事業（市が行っている公共的な事業の中から、市民団体等が「新しい公共」の担い手として行った方がよい事業を「市民主役事業」として創出することで、公共における民間と行政との役割分担を見直し、市民の自治力を高めることを目的とした事業）も17事業から37事業まで着々と増えたとのことである（鯖江市 2016年12月定例会）。その後の経過をみると、当該事業は、毎年度コンスタントに50件程度の実績があり着実に地域に根付いた制度となっていることが分かった。

鯖江市では、条例の理念を実現する具体的な取り組みを着実に実行することで、まちづくりに関

わる市民の裾野が若者へと広がりを見せている。また、市民が主役のまちづくりが根付いていることも定量的に明らかになっている。

## 4 むすびに

都市ブランドは、民間のブランドとは異なり、差別化や比較優位性が必須の要素となるものではないという大きな違いがあることが分かった。また、都市ブランドは、住民が受け手となる一方で、住民が都市のブランドの作り手・担い手にもなるという双方向性があることも大きな特徴である。

なお、交流人口や関係人口を外から呼び込む既存の取り組みについても、街の賑わいの創出や地域経済の活性化のために有益なものであり、その観点からの都市間競争は否定されるものではない。また、総務省による2021年の住民基本台帳の人口移動報告では東京23区が初の転出超過となったり、東京都の1月1日時点の推計人口が2022年において26年ぶりに減少したりと、人口移動にこれまでにない変化の兆しも見られる。コロナ禍において、労働時間の縮減が主であったこれまでの働き方改革の枠組みが広がり、リモートワークなど新しいワークスタイルが定着しており、暮らす街の選択が仕事に囚われなくなった場合は、都市部でも移住者の獲得が大きなテーマになるかもしれない。

ただし、本稿では、都市のブランディングにおいて、都市間競争を否定する点よりも、本来の目標・ターゲットは何なのかを見つめ直すことに主眼を置いている。そもそも移住や誘客を目標としているのか、都市ブランドは一義的にはその街に暮らす住民のためであるはずで、その視点が不可欠である。住民である生活者がターゲットであるならば、差別化や比較優位性が必須の要素ではなく、目立った観光コンテンツや特産品のない都心近郊のベッドタウンでも都市のブランディングは成し得るものである。

本稿では、都市ブランドのKPIとして「参加と

協働人口」を提案したが、この「参加と協働人口」はどのように定量化してカウントするかが課題であるといえる。街づくりへの参画は、そのレベルも様々で多様であり、何をもって参加と協働を行った住民と捉えるかは、一様には基準を作ることができない。

一方で、都市ブランドとは、相対的な概念ではないことから、他都市との比較をするものではないため、それぞれの自治体において参加と協働の定義を行い、着実に人数を増やしていけばよいものである。

例えば、三鷹市では、2022年度から、ボランティアポイントと地域通貨の特徴を合わせ持つ「地域ポイント」の導入が予定されている。ボランティア等により、この地域ポイントを受け取った人を「参加と協働人口」として位置付けるのも一例であろう。

都市のブランド化とは、自分の暮らす街について、「知らない街」→「知ってはいるが興味のない街」→「好きな街」→「自ら作り上げる自分の街」へとポジティブな想いの度合い高めていくことであり、それは、単なる頭数の定住人口ではなく、街に「参加と協働人口」を増やしていく取り組みである。

一人でも多くの住民が街へ関与し、その街らしさや、その街のこだわりなど、街に対して想いを抱き、その想いがきっかけとなって、さまざまな地域の活動に携わるようになり、街の魅力を創る存在となる。そして、都市ブランドサイクルにより、街を共に想い、街の魅力を共に創り上げていく輪がサイクルとなり広がっていく、そんな可能性を都市のブランディングは秘めている。

#### [注]

- 1) 「シビックプライド/CivicPride」は、株式会社読売広告社の登録商標（登録番号：第5991508号）であるため、本稿では、シビック・プライドと表記する。
- 2) 「地名+商品・サービス名」からなる地域ブランド

について、地元の事業協同組合などが登録を申請できる商標

- 3) 用途地域は、地域における住居の環境の保護又は業務の利便の増進を図るため、各地域の特徴に応じた建築規制を行うもので、大きく、住居系、商業系、工業系の3種類に分けられていて、さらにそれぞれの種類ごとに細かく分類されており、第1種低層住居専用地域、第2種低層住居専用地域、第1種中高層住居専用地域、第2種中高層住居専用地域、第1種住居地域、第2種住居地域、準住居地域、田園住居地域、近隣商業地域、商業地域、準工業地域、工業地域、工業専用地域の13種類がある。
- 4) 前文や本則で理念や考え方を規定した条例で、個別の具体的な施策の根拠や権利義務の規定を置かない宣言的な内容の条例をいう。

#### [文献]

- 生駒市、2015、「報道資料 2015年7月24日 市民PRチーム『いこまち宣伝部』がスタートしました！」
- 石井淳蔵、1999、『ブランド 価値の創造』岩波書店
- 一條義治、2020、『増補・改訂版 これからの総合計画』イマジン出版
- 片山義丈、2021、『実務家ブランド論』宣伝会議
- 鎌ヶ谷市、2022、『鎌ヶ谷都市計画図』
- 久保田藤郎、2021、『働く現役世代の地域活動のハードルを下げるためには』三鷹まちづくり研究No.1
- 国土交通省不動産・建設経済局、2021、「令和3年都道府県地価調査、第6表 東京圏の東京都特別区及び人口10万以上の市における住宅地の平均価格」（2022年2月5日取得、[https://www.mlit.go.jp/tochi\\_fudousan\\_kensetsugyo/content/001421726.pdf](https://www.mlit.go.jp/tochi_fudousan_kensetsugyo/content/001421726.pdf)）
- 彩の国さいたま人づくり広域連合、2018、『政策情報誌 Think-ing 第19号』
- 相模原市、2021、「令和3年3月定例会会議録2月24日市長答弁」
- 、2021、「令和3年9月決算特別委員会総務分科会会議録9月6日観光・シティプロモーション課長答弁」
- 鯖江市、2010、「平成28年12月定例会会議録12月12



日市長答弁」  
 ———、2021、「鯖江市民主役条例」(2022年2月5日取得、[https://www.city.sabae.fukui.jp/about\\_city/shiminkyodo/sabaeshiminshuyaku/shiminsyuyaku/jyourei.html](https://www.city.sabae.fukui.jp/about_city/shiminkyodo/sabaeshiminshuyaku/shiminsyuyaku/jyourei.html))  
 住宅金融支援機構、2021、「2020年度フラット35利用者調査、建売住宅融資利用者の主要指標」(2022年2月5日取得、<https://www.jhf.go.jp/files/400357456.pdf>)  
 新村出、2018、『広辞苑 第七版』岩波書店  
 宣伝会議、2012『広報会議 2012年7月号』宣伝会議  
 田中洋、2002、『企業を高めるブランド戦略』講談社  
 ———、2017、『ブランド戦略論』有斐閣  
 戸田市、2011、『戸田市人口移動実態調査成果報告書』  
 ———、2016、『戸田市シティセールス戦略 改訂版』  
 ———、2019、『戸田市人口移動実態調査報告書』豊田市、2017、『「WE LOVE とよた」条例の解説』  
 ———、2017、平成29年3月定例会会議録2月20日市長答弁  
 ———、2018、平成30年9月予算決算委員会企画総務分科会会議録9月19日経営戦略課長答弁  
 内閣府、2020、『第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(2020改訂版)』  
 流山市、2021、『R3転入者アンケート集計』(2013~2020『H25~R3転入者アンケート集計』)  
 ———、「つくばエクスプレス沿線の土地区画整理事業」(更新日2017年9月15日)2022年2月5日取得、<https://www.city.nagareyama.chiba.jp/life/1002263/1002274/1002315.html>)  
 日本政策投資銀行、2006、『地域レポート VOL. 20 工場立地・企業誘致分析—戦略的産業振興の成功に向けて—』

初谷勇、2017、『地域ブランド政策論』日本評論社  
 松村明、2019、『大辞林 第四版』三省堂  
 南房総市・麗澤大学、2019、『南房総市転入者アンケート(調査結果概要)』  
 三鷹市、2017、『三鷹都市計画の概要』  
 ———、2018、『第4次三鷹市基本計画第2次改定等に向けた市民満足度・意向調査 報告書』  
 ———、2022、『令和4年度施政方針・予算概要』  
 David Aaker, 2014, Aaker on branding: 20 principles that drive success. New York: Morgan James Publishing. (阿久津聡訳、2014、『ブランド論: 無形の差別化を作る20の基本原則』ダイヤモンド社  
 Weblio辞書、2022、「ブランド 2 原義とそこからの派生」(2022年3月31日取得、[https://www.weblio.jp/wkpja/content/ブランド\\_ブランドの概要](https://www.weblio.jp/wkpja/content/ブランド_ブランドの概要))

---

## プロフィール

### 鈴木 政徳 (すずき まさのり)

自治体で情報政策のほか広報・企業誘致などのシティプロモーション、自治体シンクタンクの研究員などに従事し、現在三鷹市職員。実際に自治体のシティセールスを担当したが、都市のブランディングとは何か明確にできずにいたため、自身の業務を振り返る意味も込めてこのテーマを設定しました。(他の拙稿: 2011、『新たな地域分析ツールとしてのGIS活用の研究~地域住民起点のマーケティング志向型の行政に向けて~』戸田市政策研究所)。

---

# 「普段使いの小商い」によるまちづくり活性化の実践研究

大日方 祐彦

本稿では、生活や仕事の転換を考える人に「始めるを始めやすく」するための準備として緩やかなテストマーケティングから始まる「普段使いの小商い」の実践記録とその解析を記す。この経験で得た失敗や気づきを共有することで、軸足を踏み変えやすくし、さらにそうした活動の広がり、ひととまちの活性化につながることを期待した。

本文では、先行事例の調査に始まり、実践分析としての SNS と広報内容の性格や地域性、補助金の活用、各種相談先といった現場レベルの話題だけでなく、筆者が目指す方向線上で試みた複数の小商いを通して、事業の継続・撤退方法として良いものを残していく戦略案についても記した。

キーワード：スモールビジネス 複業のはじめかた 小規模事業の継続・撤退 パラレルワークとしての貸空間・コワーキング・シェアプレイス 個人事業の畳み方・出口戦略、身の丈起業

## 1 序文

### 1.1 それは本当にやりたい仕事か？

筆者は2019年末まで約30年間会社員生活を続ける間、幸いなことに、やりたくない仕事はやりたくない方針を曲がりなりにも続けることができた。上司や仲間達部下に恵まれたのは言うまでもない。ただ、その一方で、「気に入らない仕事を続けるくらいなら辞めても構わない」という気持ちがあった。このため、好き放題な交渉ができたのではないかと思う。幸か不幸か、筆者の大学生時代は金銭的に恵まれておらず、多くのアルバイトを経験した。1日に3種類のアルバイトを同時進行させていたこともあった。この経験は、「学生をしながらでも、頑張れば稼げる」という実感をもたらし、若い頃には、体力にものを言わせれば、仕事を変えても通用するだろう、くらいに考えていた。「その根拠のない自信はどこからくるのか、羨ましいよ」などと友人から揶揄もされたが、学生時代の実体験がこの種の自信を育んだのだろうと思う。こうした実体験が近くにあれば、新しいことにも、踏み出しやすい。

会社員をはじめ仕事を続けている人の中には、「稼ぎを得るためには、つらい、つまらない、やりたくない、身を粉にする、そうした仕事であっても、家族のため、世の中のため歯を食いしばってこなさねば」と考える人も少なくないだろう。「私がやらねば、誰がやる」という使命感に燃えて踏ん張っている人もいると思う。中には政治家のしりぬぐいをするために、法を犯した挙句、責任を取る形で自害に及ぶ例まである。こうした人々には、「嫌だったら辞める」「道理を曲げてまで稼ぎを得る理由は無い」という心持ちをどこかにしまい忘れていてのではないだろうか。

「歯を食いしばってこなす自分が好き」、あるいは「家族のために踏ん張ることが幸せ」というのも、問題ないと思うが、果たして本当の自分はそう言っているのかを問い質す機会を持ちたい。もしも、その質した答えが、「もっと違うやり方があるのなら挑戦したい」というものだったなら、そこには、踏み出せるスキルがあるに越したことは無い。そして、スキルが無いのならば、サポートするスキームがあって然るべきである。

## 1.2 「普段使いの小商い」とは（考え方と定義）

本稿は、生活や仕事の転換を考える人に、「始めるを始めやすく」するための準備として緩やかなテストマーケティングから始まる「普段使いの小商い」という手法を提案し、その意義や課題を考察する。さらに、筆者自身が実験的に取り組む実践活動を記録し、三鷹市周辺で取り組む小商いの例も紹介し、分析を加える。

ここでいう「普段使いの小商い」は、小規模で手が掛からず、それまでの生活を大きく変えずにチャレンジの準備ともなるスモールビジネスである。これによって、やりたい気持ちを阻む要素を削減して、試行する際のリスクを低減する。更に、ささやかなセーフティネットを加えることができるかもしれないと考えた。

だれもが自由に遠慮なく生活や仕事の転換を考えチャレンジできることは、「ドキドキワクワク感を伴う心豊かな暮らし」に繋がる。この「ドキドキワクワク感を伴う心豊かな暮らし」を実現できるようにすることこそが、まちづくりの一つの理想形ではないだろうか。会社勤めをしていた2018年の夏に受けた「セカンドキャリアデザイン研修」で、以下の経験をした。

研修は、55歳前後の社員に、定年とその後のライフプランに向かい合わせるためのものだった。当時の勤め先には、60歳の定年後にも再雇用制度が用意されていて、また、これとは別に早期に退職する場合には一定の審査を経て支給されるセカンドライフ支援金という制度もあり、定年前後の社員に手厚い制度を持っていた。

「このまま会社員を続けるのが幸せですか、もっと他にも視野を広げて考えることも大事ではありませんか」と至れり尽くせりの研修で、マネープラン、自分自身の棚卸等を取り混ぜた2日間ほどの定番的なものだったが、少人数でのワークショップも取り入れられ、同世代の仲間たちの思いを聞く機会にも恵まれた。その折に、「できるなら早期退職を視野に入れてのセカンドライフ

を描いてみたい」等の声は3分の2以上もあった。階層別研修であることや同世代が多いこともあったが、生活の転換が、気持ちと環境条件に縛られていることが想像できた。この研修では、「軸足を移して動き出してはみたものの、家族を養えない。食っていくイメージが湧かない」と言うリスク故に「チャレンジしたいと思いつつ動き出さずにいる人が少なくないこと」を実感した。

それゆえ、筆者はこの研修後、チャレンジしやすいと考えられる働き方を提案してきた。具体的な動きには繋がっていないが、これらの提案については7章で再度ふれたい。

こうした動き出したいと思う人の背を押すために考えた「普段使いの小商い」は、「フルタイムの勤め先にいながら」「短時間勤務の仕事に就きながら」「自分で短時間勤務を作り出して」という転換の各ステップで、チャレンジしやすい状態づくりに役立つと考えられる。

「普段使いの小商い」の定義をもう少し詳細に考えてみたい。

筆者は、三鷹ネットワーク大学主催「身の丈起業塾 SOHO ベンチャーカレッジ」の卒業生で、当時塾長の前田隆正氏（SOHO CITY みたか推進協議会会長）から「会社員なら会社にいるうちから家族にもお願いして、小さく少しずつ準備を進めるのが良い」と指南されてきた。この準備期間が、地に足を付け、軸足を移すための自信を付けるという大切なフェーズとの論である。「小さく生んで大きく育てろ」とは、良く言われるが、大きく

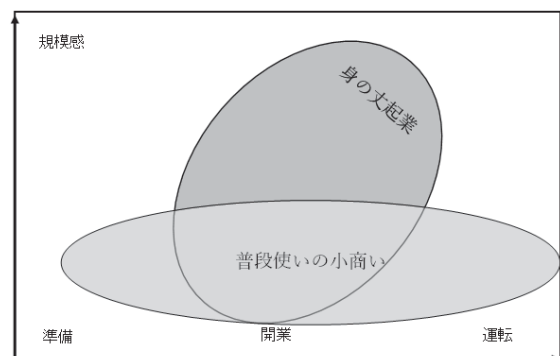


図1 身の丈起業と普段使いの小商いの位置付け

育てなくとも小さければ小さいなりの規模で相応のパフォーマンスで運営できれば、それは立派なスモールビジネスになりうる。身の丈起業塾では「小さく始める」ことに主眼が置かれたが、これに対し、「準備期間とそれを経て必要以上の拡大戦略を取らないスタイルで進める」のが、「普段使いの小商い」のイメージである。日々の生活の中に無理なく織り込める規模感と気持ちを「普段使い」として、小商いの枕詞とした。「身の丈起業」なる言葉は軸足を移してからをイメージしやすいことと、「起業」と言う言葉が、大きく育てていくイメージを持ちやすく、それが敷居を高めているように感じることから、会社員に限らず、「小さく始める準備を含めたスモールビジネス」を「普段使いの小商い」として定義<sup>1)</sup>し、研究題材に取り上げることにした。「身の丈起業」と「普段使いの小商い」を縦軸に規模感、横軸に取り組み時期として模式的に示したのが、図1である。

### 1.3 リサーチクエストと全体構成

本稿では、人がやってみたいと思っている仕事にもっと気楽にチャレンジできる社会の実現に向けて、「普段使いの小商い」という方法の有効性を筆者自らの実践により検証し、その経験をこれからの新たな挑戦者と共有することによってこうした取り組みの広がりがひととまちの活性化につながることを目指している。

そこで、「普段使いの小商い」が、やりたい仕事にチャレンジする気持ちを後押しすることに、どのように有効か、というリサーチクエストを中心に、筆者が「普段使いの小商い」として選定した「テーブルシェア」という業態の運営における自身の経験、とりわけ失敗経験を中心に、分析・解析を加え、多くは反面教師として捉えていくことで、筆者自身と新たな挑戦者の「心豊かなドキドキワクワク感」に繋げることを狙いつつ論じていきたい。

以下、第2章では「普段使いの小商い」の意義、

第3章では先行事例と先人たちの言葉と考え方、第4章では実践分析を論じる。第5章では、上記業態以外の実施例を紹介し、第6章の有効性評価を通じて、第7章の提言に続く。この第7章では、行政への提言と合わせ、複数の小商いを試し、その中から良いものを残していく事業の継続と撤退へと続く始まりから出口までの戦略案についても述べる。

筆者がこのまちづくり研究員に応募したのは2020年3月であり、その時点では、本件で紹介する実践研究を直ちに始める計画をしていたが、新型コロナ禍において、大きな計画変更を余儀なくされた。本研究を1年絞めから2年計画に変更した要因でもある。

多くの失敗を伴う本研究記録に触れた人の経験値を高めることに繋げたい。まずは、今回の実践研究や本稿に触れた人の中に提言の賛同者が現れること、そして本実践記録を通じて、三鷹市をはじめ、世の中にこうした動きが拡大していくことを期待したい。

## 2 「普段使いの小商い」の意義について

### 2.1 提案の背景 仕事の軸足を替えるということ

本節では、筆者自身の心境と思考および生活の変化を一つの事例として記す。筆者は、勤め人の頃に長期療養生活を経験し、田舎と都市の二拠点生活や建物のリノベーションなどを行いながら軸足を替え、やがて勤めを辞めるに至った。この経過では、「普段使いの小商い」を必ずしも目指したわけではないが、生活や仕事の転換を計画・実行してきたことは、結果的には「普段使いの小商い」に繋がることも少なからずあり、この経過から改めて、「普段使いの小商い」の意義について考えたい。

#### ◆長期療養生活で考えたこと

筆者は、会社員生活を続ける中で、2回の長期療養生活を経験した。その2回ともが、椎間板へ



ルニアで、天井ばかりを眺める生活を経験した。1 度目は手術を経て比較的早く復帰したが、それまでこなしていた運動能力は大きく削がれてしまった。同じ姿勢の維持や衝撃に耐えられない使い勝手の悪い体になった。2 度目は、3 か月余り、ベッドの上で過ごした。

当時は、この長期間を働いていないにもかかわらず、お給料がもらえるというやさしい会社の社員だったが、当時の自分が自営業だったとしたら、あるいは厳しい雇用条件の会社の社員だったとしたら、という仮定を何度も考えた。やさしい会社の会社員という立場に甘えて、リスクアセスメントをないがしろにしていたのではないかと思う。

もちろん、その仕事のプロフェッショナルになり、無くてはならない存在になること、スキルを磨いてどこでも通用する存在になること、というのは、有効なリスク低減策である。ただし、ニッチな世界に展開している仕事の場合、前者はつぶしが効きにくいので、後者を狙うべきだろうと考えて、チームや職場の仲間たちにそれを説いてきた。一方で自分自身がどうだったかというところの違和感のようなものを感じ始めていた。

#### ◆違和感の正体

加齢による劣化とは考えたくないが、仕事をする上でのスキルアップを実感できなくなっていった。むしろ、パワーダウンしている感覚を持ち始めた。自分の過去の仕事のスピードと品質を維持できていない。「昨日の自分に追い付けない」状況と合わせて、立ち位置を変えることを考え始めた。スキルアップ感やパワーアップ感、稼ぐという意味では他者との比較になるが、自分自身の心持ちで考えると、人並みや人並み以下であっても、成長していることが実感できさえすれば良い、という後ろ向きな考え方に希望を求めた。

そうした考えの延長線上に、子供のころから好きだった“ものいじり”がある。妻の友人たちを取り掛かりに、田舎と都市の二拠点で生活しながらものづくりに関わる友人が増えていった。その以前の若い頃からも、木々のある中での生活を思

い描いていたこともあり、50 歳を前に本格的に別宅探しを始め、佐久市にお気に入りの別宅を見つけ、少なからぬ骨折りを経て手に入れた。

この別宅は、妻のアトリエと筆者のデザイン工房にしたいと考え創作活動も行いやすい様に準備を進め始めた。しかし、週末休暇の2日ほどの滞在では、往復路の道は混みあい、大した時間は取れない。家と季節のメンテナンスに時間を取られ、創作活動に割ける時間を作り出せずにいた。また、週休2日の会社員生活を続けながら、という枠組みの中では、疲労感が強すぎた。もともと、いずれは退職も視野にと考え、デザイン工房系のコンテストにも参加したが、ことごとく落選を続け、この生活に軸足を替えたときに、稼げるイメージは全く湧かなかった。偉そうなことを言いながらも、生活を破綻させるリスクを抱えてまで、自己満足のために突き進める勇気があるはずもなかった。何かしら、確かな実態を伴って糧が得られる感覚を欲していた。どこでも通用するスキルを求めそれを吹聴しつつも、それに至らぬ実力との乖離が一種の違和感や焦燥感だったのかも知れない。

#### ◆建物リノベーションへの挑戦

そんな折に、ほとんど空き家に近い状態で売りに出していた建物が目に留まった。その建物は、長野県佐久市佐久平にあり、現場を見に行ったところ、たいそうなヤレ感を伴っていて、外から覗いた床はささくれ立ち、外壁塗装はチョーキングしまくり、外壁材の剥げ、アバレ等々が、そこかしこに見受けられる有様だった。しかし、先に購入した別宅の改装の折に、塗装屋さん、水道屋さん、サッシ屋さん、内装屋さん、電気屋さんといった商売をしている人たちに懇ろなつながりが出来上がったことから、一度通った道との思いもあり、再生のイメージを持つことができた。別宅のある同市内の望月からほど近く、三鷹との間を行き来する線上にあることもポイントだった。DIY 好きの血も騒ぎ、「心豊か」とは言わないまでも、「将来の安心感」を求めて再生作業を始めること

にした。その後には直面する現実、そう甘いものではなく、契約前日の退去全空に始まり、鍵の開かない部屋、水回りの劣化や便器のひび割れによる水漏れ、軒天脱落、天井裏の残置物、シロアリ被害、都市ガスからの切り替え工事の遅れ、等々、普通ではあまり経験しないであろうさまざまな障害をクリアする必要があった。週末毎にベンダさんとの打ち合わせを繰り返し、コツコツと仕上げで行った。さまざまな壁にぶつかり続けながらも、運転を開始し、曲がりなりにも運営を続けてきたことは、一種のスキルアップ感とともに、目指す創作活動に向けた一助になりそうな感触を伴っていた。ここでの経験が、結果として第5章で触れる少し背伸びの戸建て賃貸の小商いに繋がることになった。

#### ◆スタートアップ支援プログラム～セカンドキャリアに向けた社内研修をきっかけに考えた仕掛け

こうして、生活の転換に向けた下拵えをしている頃に、1・2章で述べた2018年夏の「セカンドキャリアデザイン研修」が行われた。

研修の目的には、定年を迎える全社員が再雇用を求めると新卒も取れなくなり、偏った年齢の社員分布では大変なことになるという事情もあったろう。この点では、早めにセカンドキャリアを見つけて早期退職を検討して欲しいという経営戦略的な要素があることは明らかで、対する社員にはいきなり軸足を変えるにはリスクがあることも事実で、まさしく、筆者も同じ思いを持ち続けていた。既に一歩を踏み出していたとはいえ、リスクを会社に任せていた頃に比べれば、食っていけないかもというリスクを自分自身の中に少なからず抱えたまま歩んでいる現実がある。

先述したように、この研修の折に「勤め先の中にもチャレンジしたいと思いつつ動き出さずにいる人が少なくないこと」を実感したことから、先ずはこの研修を担当した人事の人や研修会社の人に「時間、金、人」をサポートするデュアルワークでソフトランディングを支援しましょう、と提

案をした。具体的には、シニア層に対して「週休3日制」で過ごせる期間を設け、空いた時間に新しい仕事を試せる様な時間と協力者をアレンジする提案だった。

筆者は、以前に週休3日を実現できないかと上司に直談判したこともあるが、直ぐに実現の糸口がつかめる訳もなく、また1回や2回の提案で動き出すとも思えなかった。このため、折々に友人知人をそそのかし続けていた。勤め先のみならず、受け皿となる先も要るだろうと、地場の企業、商工会、起業支援組織、働き方改革に携わる行政関連組織等、地域の企業や行政関連組織には「スタートアップ挑戦者を週3日社員雇用しましょう」などチャレンジしやすい受け皿としての環境づくりを提案し続けた。

反復連打が不足している点、個人活動での限界等で、総論で賛成しても一肌脱ごう、とはならず、約1年半の活動結果として具体的な動きには繋がらなかった。会社や社会の制度はそう簡単には変わらない。

#### ◆提案から実践計画へ

筆者は、このスタートアップ支援プログラムを提案する前から、それまでの勤め先の仕事から軸足を変えていくことを考えていたが、中々思い通りに進まずにいた。勤め先の仕事の区切りもあったが、安心感を得るための自身の施策の歩みも計画通りには進んでいなかった。そんな中、勤め先が2014年に実施したリストラ策の折にかなり本格的なシミュレーションを行えたこと、その折には妻の同意も得られていたこと、からそれまでの「何となく」から「計画実行」へと気持ちは大きく変わっていった。色々な制約事項もあったが、「平成元年に入社した勤め先なので、平成の終わりで退職するのもキリが良い」とか「いつまで準備していても終わらず、完璧になることは無い」と、2019年の年末に向け退社準備を万端整えることに注力した。結果、勤め先に対しては、概ね恙なく準備できたと思うが、自身の準備はかなり不足している状態での船出となった。

退社する以前からも短時間勤務を実現できる道を探してはいたが、週休3日、4日で正社員並みのレートを得るのは、非常に難しそうなことを実感していた。実現に近そうな道は、講師系、専門職種、自営、にありそうだったが、それとても筆者のスキルから考えると近くはなかった。

そんな状況ではあったが、勤め人を辞めて独立して生活している人は周りにもたくさんいた。商工会にも何年か席を置いていると、仲間の方々の中に、さまざまな試行錯誤を行いながら安定的に稼げる道を見出しているような人が少なからず存在することを知ることになった。自分自身に自信が無くても、周りにうまくいっている人が多くいる事例を身近に感じられるようにすることが、筆者を含めて一歩を踏み出す勇気と経験値に繋がるのではないかと考えた。ただ、このままでは、周囲にうまくいっている人たちが少なからずいるというだけのモヤッとした感覚を持つに過ぎない。このモヤッとした感覚を、自分事として腹落ちできるようにするため、先行者事例を書籍と近隣の事例から集め、自分自身の手を動かすことで、地に足を付けた感覚に近づけようと考えた。折角、地に足を付けた自信に繋がる試みをまちづくり研究員の仕組みを使って告知することも産物の目的に加えることを狙った。

しかし、スタートアップ支援に役立つプログラムを試行する前に、自分の身持ちをどうするかという問題がある。既に経過を記載してきたように、以下の3段階の計画で進めようと考えた。

1st ステップ：勤め先に居ながらスモールビジネスのデュアルワーク

2nd ステップ：短時間勤務の勤め先を探してスモールビジネスのデュアルワーク

3rd ステップ：自身で短時間勤務を作り出したスモールビジネスと建物再生とのデュアルワーク

2nd ステップと 3rd ステップのスモールビジネス

スを探すことをしばらく続けたが、2nd ステップは、2年半ほど引っ掛かるものが無かった。

先に記した佐久平での建物再生が一段落ついてきたこともあり、次の一手は、この3rd ステップに取り組むのが良いのではないかと考えた。それが、スタートアップ支援プログラムも視野に入れての「普段使いの小商い」の取り組みに繋げるきっかけとなった。

このように、目指す働き方で糧が得られないリスクに対し、スモールビジネスのバリエーションを加えることが理想形に近づけるのに有効であるのかが、課題の一つになっている。次に、これに対して「普段使いの小商い」はどういう効果を狙うのかについて述べる。

## 2.2 「普段使いの小商い」が持つセーフティネットの素養

前節で述べた筆者の事例で明らかのようにチャレンジしやすくすることがまず必要であり、そのチャレンジの結果をスキルアップとともに糧と自信に繋げていくことが望ましい。そこで、ここでは前者のチャレンジの敷居を低くして、いきなり軸足を替えることによるリスクの低減策を考える。

誰もが、遠慮なくチャレンジできるようにするための要素には、失敗した折に復帰できやすくする施策がある。現状の日本には、勤め人に供される「社会保険」と国民全員に供される「生活保護」がある。今回の新型コロナ対応としてセーフティネット4号、5号が中小企業向けに発動されているが、相変わらず「社会保険」と「生活保護」の間には大きな隙間がある。しかも、「生活保護」受給者を悪者扱いする偏向報道が一時なされたことや、いちど「生活保護」の状況に陥ると、なかなかそこから這い出せない仕組みになっていることが認知され、多くの人は、生活保護を有効なセーフティネットの手段と考えていない。何もかも捨ててただ命を繋ぐためだけの「生活保護」というセーフティネットに至る前に、生活を守りやすくするセーフティネットがあったなら、本腰を

入れているチャレンジャーも増えるに違いない。そうは言っても、これを制度として作り上げるには、多大な時間と労力が必要となる。国や行政の制度としてのセーフティネットを使わずに、チャレンジしたいと思う人が、それぞれ自らの手でセーフティネットを張りやすくする道があつて良い。

具体的には、本業がこけた場合、あるいは、軸足を移した先の仕事が不首尾になった折等に、幾分かでも生活を支えることのできるスモールビジネスを持っていることが、「社会保険」と「生活保護」の隙間を自らの手で埋めるセーフティネットになると考える。「普段使いの小商い」はその性格故、セーフティネットとしてのスモールビジネスの素養を持つ。

### 2.3 心豊かな暮らしのために―「普段使いの小商い」で得られるもの

こうした考えを実践するには、いくつかの方法があろうが、手の出しやすさからスモールビジネスを取り上げた。こうしたスモールビジネスでは、試したいと思ったら躊躇せずに踏み出せる小刻みな施策とそれを都度確認して舵きりを行うことで低リスクの機会を増やすことができる。既述の身の丈起業もスモールビジネスの一つであるが、さらに気軽に手出しをできるように軸足を変えずに日常の中に取り込みながら、自分で始末を付けられるなら余計な根回しや気遣いを必要とせず低リスクであるからこそできる冒険がワクワク感を生み出す原動力ともなりうる。

すなわち、「普段使いの小商い」をこのように楽しく実践しやすいようにすることが、理想へのイメージを阻む気持ちの縛りから解放し、スキルと心持ちを手に入れる事に繋がるだろう。このことは、セーフティネットをも日常使いにし、予防保全的に機能させることになる。災害対策で良く言われるように「いつものもしも」のように、普段使いの小商いも同様に「いつものもしも」として機能し、チャレンジする気持ちに対して転ばぬ先の杖を用意することになる。誰もが、遠慮なく

当たり前前にチャレンジする社会はさぞかし楽しいものになるはずである。

また、現在の筆者が経験しているような難しさや壁といったものを、軸足を踏み変える前に経験すること、理解することは、二度と這い上がれなくなる致命的なリスクを低減すると考える。

## 3 先行事例の紹介と先人たちが発した心にとどめておきたい言葉と考え方

### 3.1 書籍からの紹介

実際にスモールビジネスに関連する種々の書籍を読んでみると、それぞれの仕事や取り組んだ人によりさまざまな主張があり、シンプルな共通項として成果・成功に結び付く内容を抽出することはできなかった。それでも、筆者自身が小商いを始め、続ける中で、共感した内容や考え方にコメントを加えつつ幾つか紹介したい。

- ・「生活防衛資金には、2年分の生活費が欲しい。」（水瀬 2017: 58）：勤めを辞めるとそれまでの収入が無くなるばかりか健康保険と、年金保険に各種の税金が重くのしかかり、2年分の生活費として計画していた貯蓄は1年余りで無くなった。この経験からも2年分程度の防衛資金は必要と感じる。
- ・「人生の中でお金を考えるのは短い方が良い。」（山崎 2018: 188）：とりわけ商売を始める頃にはお金について考えなければならぬ場面が多くなる。しかし、普段使いの小商いが目指すスキルアップやワクワク感は、その金勘定とは別のところにあることが多いと考えられ、目的を忘れないためにも、良い指標になると考える。
- ・「『得意』+『ワクワク』=『最強』、『ツイてる』はマジックワード。ピンチの時こそ『何のチャンスだろう?』と問う。」（ひすい 2016: 157、190、208）：「得意」+「ワクワク」はスキルの棚卸研修等の折にも耳に



してきたことで、ピンチをチャンスにひっくり返そうと足掻く思考法は、実際には中々良いアイデアが浮かぶわけではなくとも、立ち向かう心意気・心持ちに自然と繋がる。

- ・「いい心意気の人を応援しようという人は行くところに行くと思わずいる。」（伊藤 2014: 220）：スモールビジネスでは孤軍奮闘する場面が多くなりがちだが、「行くところに行くと思わずいる」と思っていたおかげもあり要所所で支援者が現れたように思う。
- ・「月3万円ビジネスでも5本~10本とあれば、十分やっていける。月3万円ビジネスは2日/月しか掛けない。いいことしか仕事にしない。」（藤村 2015: 12、14）：これを実現するためには、アイデアを練った仕掛けが必要で、それこそが「普段使いの小商い」に入れ込むべき要素であり、一つの仕事で不足なら複数仕込むとする考え方にも勇気づけられる。
- ・「100人に一人のスキルが3つあれば、100万人に一人のレアカードになる。10億円もらえたら、の思考実験は本質に近づく。」（藤野 2020: 51、195）：スキルの相乗効果を考えることは、どんな小商いを行うかを考える際の棚卸の指標となり、潤沢な資金を持っていたら何をしたいと思うかの問いは、小商いで何を目指すかを考える羅針盤となる。
- ・「未来のワクワクする記憶を増やす」（池田 2011: 50）：著者は、「やらなきゃいけない」が「やりたくてたまらない」に変わるというのが、ワクワクな将来を思い描く方が楽しいに決まっている。
- ・「ゆる起業5原則：楽しい、やりがい、経験、利益不迫、健康。一人起業3原則：得意、好き、市場ニーズ。」（片桐 2018: 23、35）：実際にこの5原則に乗ったからと言ってうまくいく保証はないが、複数案件からの選択の際には有効なチェックリストとして機能しそう。

・「自己破産しても公的年金は貰える。」（萩原 2016: 174）：この事実を知っているだけで勇気増、セーフティネットも強くなる気にさせる心強い制度。

他にも、先人の語る書籍にはさまざまな知恵が詰められており、参考になる点は多いものの、人それぞれに共感する内容は異なろう。ここには、筆者が共感したものの中から幾つかを選んだが、書籍を通して先人の経験を多く学ぶことは歴史を知ることにもつながり、普段使いの小商いを進める折のリスク低減にも役立つはずである。

### 3.2 先行者へのヒアリング

小商いを始められている方々を対象に、小商いを始めたきっかけを尋ねた。ヒアリングは、本研究を始めた2020年夏ごろから2022年春にかけてランダムな期間に行った。母集団は、独立した同僚・先輩、三鷹身の丈起業塾、三鷹まち活塾、三鷹商工会、武蔵野商工会議所、キャリアコンサルタント協同組合、ビジネス系セミナー・ミーティング等で知己となった方々である。話を聞いた人数は、20名に届かない程度と、決して多くない。このため、カテゴライズすることに大きな意味は無いが、きっかけは概ね以下に集約できる。[ ]内に主だった業種を記す。

- (1) 仕事が嫌で辞めて独立した[コンサルタント、建物管理、講師]
- (2) 定年、離職を機に独立を考えた[飲食業、製作所、コンサルタント、アドバイザー、物品販売]
- (3) 独立するつもりで、スキルアップのための仕事をしていた[飲食業、建築、デザイナー、家具製作、作家]
- (4) 仕事をする中で、独立してもやっていたことに気が付いた[デザイナー、設計事務所、飲食業、システム設計]
- (5) やってみたいことがあった

全ての事例が上記に当てはまる訳ではないが、見聞きした方の多くの場合に、それまでこなしていた職種の延長線上で、生業を続けていた。母集団が小さいため、きっかけと業種についての相関解析は控えたい。また、(5)の回答に関して、完全に軸足を踏み変えている方々も少なくないが、そうした方々は、それぞれの想いを持ってさまざまな取り組みをしているように見える。広めたい味があった。農家の方の想いの作物を知ってほしかった。暮らしやすい家が欲しかった想いを共有したかった。子供たちを喜ばせたかった。等々、「やってみたい」には、ひとそれぞれ、さまざまな思いがあり、それぞれ、さまざまな場面でつまずき、壁に当たり、その解決方法もそれぞれの人の持つ経験や背景によって、ケースバイケースである。また、この中には、やや消極的ともいえる家業の承継も含まれる。この場合でも、カメラ店、不動産販売、行政書士、特許管理士からお話を聞いた限り、そのすべての人が、自分事として仕事を見直し、単なる惰性運転ではないことは特徴的だった。

こうした人たちの話を総合すると、楽しく仕事をする姿勢にある種の共通解を求めることができそうである。こういう時には、こうすればよいといった共通解を導き出すには、至らなかったが、「自分で切り盛りする仕事なら、不測の際にも、自分の相性にあった方法を考えるのが自然で、おのずと楽しめる仕事に向かわせようとする意識が働く」<sup>2)</sup>の言葉に代表されるように、「自らの裁量で切り盛りする」楽しさを思いのつぎに持っていることを多く感じた。

### 3.3 先達の話から見習いたい内容

既述したように、共通項の抽出には至らなかったが、それぞれの人から話を聞く中で、見習えるものなら見習いたいと感じた点を列記する。( )内に業種を示す。

- ・お客様に助けられているという感覚は大事。

(アドバイザー)

- ・雇われていると、お客様を大事に感じないが、事業主だとお客様を大事にすることが当たり前になる。(飲食業)
- ・楽しくやるためには、しっかりやらないといけない。(飲食業)
- ・いい加減な仕事(気持ち)は、素人にも見抜かれる。(画家)
- ・楽しませるトークよりもクオリティを上げる方向にシフトする。(飲食業)
- ・何もかも初めてなら、がむしゃらにできる。(飲食業)
- ・お金よりも経験が得られると思うことを優先する。(飲食業)
- ・スキルを小出しにして、一年くらいは新しさを維持できるような引き出しを持つ。(サービス業)
- ・最初は、集中する。(デザイナー)
- ・事業計画を立て、折々に見直す。(アドバイザー)
- ・相談すべき時に相談すべき人に相談する。(アドバイザー)
- ・「それいいね」と言われたことをやり、自分の想いを押し付けない。(貸空間)

### 3.4 身の丈起業・ビジネスサロンコーディネータ 河瀬謙一氏からのアドバイス

筆者は、既述したように、前田隆正氏を塾長とする三鷹身の丈起業塾の卒業生であるが、その三鷹身の丈起業塾を現在引き継いでいる河瀬氏に多くの相談にのってもらっている。その河瀬氏が創業当時に受けたアドバイスを教えていただいた。彼が創業する中で役立ち、大事にしてきた内容と見受けたので、ご本人からのアドバイスと合わせて、以下に転記する。

- ・とあるコーチングの方からのアドバイス
  - 1)「仕事は一生懸命やりなさい」
  - 2)「友人知人を増やさない」
  - 3)「自動車のハンドルのように少しゆとり

を持つこと」

4) 「いつまでも金魚鉢の金魚じゃ仕方ないよね」

- ・前田隆正氏から  
「会社で成功しても大したことないから世間で成功しなさい」
- ・河瀬氏ご本人から  
「『こういうことができます』と言うことを相手に良く理解してもらい、その人が持っている問題を『この人にお願ひすれば解決できそう』な感覚になってもらうことが重要。何が求められているか分からないのは常で、お客さんが抱えている問題に対話から掴み考えることが最初の糸口。要は仲良くなること。」

これらのアドバイスは、今後小商いを目指す人にも役立つことが期待されると思料する。

### 3.5 普段使いの小商いに有効そうな考え方

身近な事業者や先達に、経営手法や経営理念をしっかりと掲げている人は必ずしも多くはなく、書籍にも後付け感をもつ記載は少なくない。しかしながら、トライアル、観察、フィードバックを行っている例を多く聞いた。小商いにはこうした感覚が、必要な共通要素の一つと考える。ここまでのヒアリングの例と本研究での調査から、具体的な方法論として、ありきたりだが、以下を挙げたい。

- ・トライアル、観察、フィードバック「JACK (Judge Action Change or Keep) で回せ！」
- ・小商いがうまくいく確率は1割以上と言われているので10個試せれば、うまくいくものが見つかる。見つかるまで試す。
- ・既存事業を目指す場合、うまくいっている人を良く見る。
- ・一気に資産投入しない。固定費を減らす。
- ・一本で足りなければ、複数本を建てる。

- ・「得意」＋「ワクワク」＝「最強」を考えて、複数組み合わせる。

## 4 実践と分析

本章では、「普段使いの小商い」として筆者が行った「テーブルシェア」事業の実践についての報告として、その経緯と成果を記述する。

### 4.1 企画：居酒屋テーブルの時間貸し業 (名称：テーブルシェアざのぼ)

本事業の概要を以下に記す。

#### ◆企画意図

「テーブルシェアざのぼ」（以下ざのぼ）は、普段使いの小商いの実践研究の題材としつつ、買い手（利用者）良し、売り手（筆者ら）良し、貸し手（居酒屋）良しの三方良しの実現を目指し、以下を意図した。

- 1) スタートアップ支援：既述した社内研修で提案したスタートアップ支援プログラムに本気で乗ってくる人に巡り合わなかった。ならば、制限された時間の中で試行できる仕組みを自身で提供してみよう。
- 2) 市場ニーズ：政策的にテレワークや働き方改革が推進されるが、受け皿としての施設は必ずしも十分ではない。
- 3) 借り元<sup>3)</sup>との共栄：異なる客層にアプローチすることで、お互いの客層を広げること。居酒屋では非稼働時間の活用と筆者らは売り上げ比例賃料でリスク低減を図る。
- 4) 手のかからない経営：自らの学習時間・空間として利用することで学生生活との「ながら」で運営する半自動化運転を目指す。
- 5) 自身のテストマーケティング：ギャラリー&カフェ実現のための将来計画に向けた予行演習として、アートマルシェ、フリーマーケット、ワークショップイベントの開催。

### ◆顧客ニーズと市場動向

ざのばを、開始するにあたり、懇ろにしていた居酒屋との付き合いをきっかけとして借り元の候補とした。この居酒屋のある武蔵境南口は、ベッドタウン的な性格が強くオフィスが少ないが、JR中央線武蔵境駅南口至近にある「武蔵野プレイス（図書館・市民や青少年の活動支援機能・生涯学習支援機能を持つ施設）」に代表されるワークスペースを求める需要は少なからず存在する。武蔵野プレイスのワーキングデスクは受付時間ともなれば数名～十数名の列を作ることも多かった。

また、コワーキングスペースや貸事務所に対する需要もあるものの、協同作業や長期賃貸以外に上記武蔵野プレイスに代表されるような「個人的に好きな時間だけ利用したい」ニーズもあることが分かっていた。従来こうした顧客は、カフェやカラオケ、図書館といった施設を利用しているが、これらの施設利用では目的との乖離があり、柔軟な利用形態が望まれた。上述の主な顧客には、テレワーカー、ノマドワーカー、主婦、定年退職者、学生がいる。

政策的にもテレワークが推進され、働き方改革による近年の意識と行動の変化傾向においても、バーチャルオフィス、二拠点生活、ローカルワーク等が意識される機会が増え、利用可能な施設を実現する事に対する追い風ともなっている。

### ◆事業形態と経営方針

ざのばでは、居酒屋の隙間時間を活用した新しい事業を創出することで 10 万円前後/月の売り上げを図りたいと考えた。

具体的には、賃借人の居酒屋が営業していない昼間の時間の場所を借受け、テーブルの時間貸し（9 時～15 時の時間帯で個人向けテーブル空間の時間割利用）を行う。空間のタイムシェアにより、居酒屋のほかにテーブルシェア利用料という収益の機会を追加する。

主な運営施策は、以下の通り。

- 1) 予約システムに連動したホームページの作成

- 2) QR コードでホームページに誘導するチラシ、広告

- 3) 定期的なワークショップ等イベントの開催

### ◆運営の仕組み

1st ステップ：

- ・居酒屋の経営者への使用料は売上比例とし、固定費割れリスクを低減する。
- ・9～15 時の時間帯で個人向けの時間貸しテーブルを行う。
- ・WEB サイトには、予約機能をリンクして、顧客便宜の向上を図る。
- ・現金収受以外にもキャッシュレス化を推進し、売上管理・経営管理の簡素化を図る。

2nd ステップ：

- ・起業を志す複数名を運営者（時間割フランチャイズ）として募り、時間と資金の調達支援に繋ぐ。
- ・運営管理者が店番となることで、従業員を雇わない。これにより、雇用による固定費割れリスクを回避する。

### ◆損益計画

これらの取り組みによって、典型的には、以下

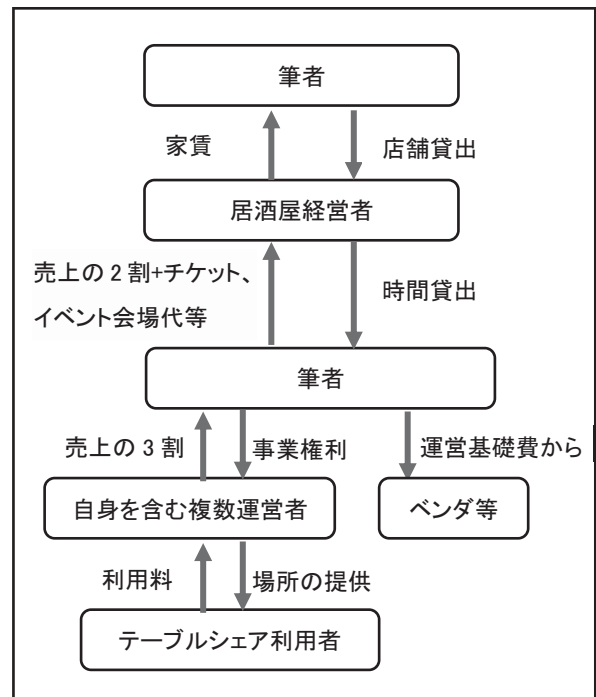


図2 2ndステップ運営形態のイメージ図



を計画した。

詳細は、下記の概売上試算表（表 1）に示すように、2時間で単価1,000円×平均稼働コマ数3×回転可能数3回×営業日数20日＝月売上18万円  
賃借代と運営基礎費（スタンプチケット、広告費及びベンダ打ち合わせ等の間接費・共用費）に8万円程度を計画し、残る粗利として10万円程度を見込む。

キャッシュレス決済機器や予約システム、WEBサイト運用等に係る設備運転費や税金等の詳細を省いた売上の内訳は、以下試算表のようになる。

運営基礎費からは、スタンプチケット代やチラシ等の広告費への充当を計画し、種々の施策結果を分析し、費用対効果の高い施策に資金投下していけば、安定的に運営できると考えた。

#### ◆意図した効果

- ・居酒屋とテーブルシェアが同一場所にあるため、異なる顧客層の利用が見込まれる。このことから、補完的に認知が進み、顧客誘導の向上が見込まれ、家賃の安定収入につながる。
- ・居酒屋の経営者にとっては、場所の賃借料を得ることができ、収入増による経営の安定化につながる。
- ・また、今後ますます増えていくと思われるテレワーカー等に新たな居場所を提供できるようになり、行政施策と個々人の働き方改革にも寄与する。
- ・将来計画に向けた事例経験を得るとともに、アーティストや協力者とのネットワークを作る。

- ・今後の収益確保モデルとして、同様の事例展開を狙える。
- ・協働する運営者にとって、スモールビジネススタートのきっかけづくりの場を提供し、事業本格化に先立つトライアルを行いやすくする。

#### ◆評価概要

営業開始前から、「考え方と仕組みは面白いが、果たしてニーズがあるか。ニーズを持つ人にどう認知させるか」が課題と、アドバイザーの方々から異口同音のコメントを得ていたが、全くその通りの結果であったのに加え、新型コロナによる定量評価できない影響も、大きかった。特に認知の仕方については、例えば、狙いたい客層に向けた場所でのチラシ配布では校門前・広場・駅前等の道路使用許可が難しい、ポスティング・SNS等の効果が極めて限定的である等、集客に先立つ認知向上策にも多くの難しさがあった。そして、なによりも営業日数が非常に限られたこともあり、売上計画をはじめ、企画意図に照らすと商業的には8割方が失敗であった。

## 4.2 開店から路線変更に至る経緯

計画を立案し、開店準備を始めるのと同期して新型コロナの影響が実際の店舗運営の場面に現れた。自主休業、借り場所の変更等数多くの施策を行うこととなった。これについて、簡単に時系列で表2に記す。

こうした中、店舗周辺に以下の状況変化が生じた。

表 1 概売上試算表

パラメータ	2H単価	1000	通信等雑費	20,000
	収容数	10	居酒屋経営者	2割
	稼働時間	6	運営基礎費	1割

稼働コマ数	稼働日数	月間売上	ショップへ	運営基礎費	手残り
2	20	120,000	24,000	12,000	64,000
3		180,000	36,000	18,000	106,000
4		240,000	48,000	24,000	148,000
5		300,000	60,000	30,000	190,000
6		360,000	60,000	36,000	244,000
7		420,000	60,000	42,000	298,000

- ・隣にあるビジネスホテルシティテル武蔵野が、「シングルルームのデユースを1室1,000円」のサービス開始。
- ・JR 東日本ホテルメッツ武蔵境は、テレワーク向けデユースプランを展開し、予約サイトでは満室が続く。法人契約等を持っているか。
- ・多くのファーストフード店やファミリーレストランがコロナ対策として電源やネット環境を揃えてきた。

これらの周辺状況の変化から、上記価格改定に挙げる事実上の値下げをはじめ種々の施策を施したが、一発逆転に繋がるような事例には至らなかった。

## 4.3 取り組みと気づき

### 4.3.1 先行調査内容の主だったもの

- ・飲食業との境界は認定事業者によるパッケージ販売に留まるか否か。
- ・販売目的でないドリンクサービス、おやつ類は飲食業とならない。
- ・事業形態には、「東京中小企業振興公社経由弁護士」の指南が役立つ。
- ・公道上でのチラシ配りは警察への届け出が必要だが、学校付近や人通りの多い場所では、事実上、許可が出ない。
- ・各戸へのポスティングに法的な規制は無い。
- ・店舗の孫借りについて建物賃貸借契約は必要ない。(形態は自由だが利用契約書は取り交わすべき)
- ・時間割フランチャイジーに対する既定の契約

表2 開店から路線変更に至る経緯

項目	予定	結果	要因・備考
開店	2020.3E末～4初旬	2020.11中旬	東京都武蔵野市境南町2丁目8-6正和ビル105「お肉とお酒ざ」での営業を計画したが、新型コロナにより半年以上の自主休業を実施。
HP公開	2020.6	2020.11	再申請した補助金で立ち上げ
イベント	2020.月毎	2020.11-12	緊急事態宣言等を考慮し中止・延期・未発案件多数
閉店	-	2020.12.26閉店	借り元の居酒屋「お肉とお酒ざ」が新型コロナの影響により閉店を決定。
再開計画	2021.2.再開	2021.3.20再開イベント(名刺作り)	武蔵野市境南町2丁目4-14「炭火焼鳥 煙確堂」を新たな借り元とする話がまとまり、2月の再開を計画したが緊急事態宣言により延期
店舗再開	2021.3再開	2021.4.3.	煙確堂にて再開。
アートマルシェ		2021.4.10～2021.12.11	毎月第2土曜に手作り市のアートマルシェを開催(客足確保と認知向上にも期待)
フリーマーケット		2021.8.15～2021.12.11	毎月第2日曜にフリーマーケットを開催(客足確保と認知向上にも期待)
持続化	-	2021.7～2021.12	緊急事態戦により5月、6月を自主休業重症患者数が減り、7月より店舗再開
価格改定			7月:1,000円/2Hから500円/2Hに変更 8月:100円/20分を追加 11月:30分追加無料、複数同時利用のシェア割り追加
路線変更	-	2022.1.初旬	ビルオーナーの意向を受け、ドロップイン <sup>3)</sup> 形態から完全貸切予約制に変更。

書は存在しない。(個別で作成すべき)

- ・フリーマーケットの運営に関して古物商の資格は不要。

#### 4.3.2 中小企業持続化補助金の申請と不採択に対する反省とその後

三鷹商工会の助力を受けて補助金申請を行ったが、不採択となった。下記の反省を反映して再試行した結果、2021年1月に採択通知を得た。

- ・カタカナ言葉や難しい漢語を出来る限り減らす。
- ・内容を出来る限りシンプルに。
- ・収益の対象と認知をエンドユーザーに絞る。  
(ごのばは、収益発生点が多く理解されにくい)
- ・主語をはっきりと書く
- ・時間割のイメージを図示する(タイムシェアリング事業という概念が一般化していない)

当初、通常50万円が上限の持続化補助金に対して、100万円を超える補助を受けるため、多摩信用金庫が主催する創業相談事業等に参加し、2020年の「認定特定創業支援等事業による支援を受けたことの証明書」を武蔵野市より得た。これにより、100万円を超える経費項目の採択を得ることができたが、広告の費用対効果が驚くほど小さく中止したこと、新型コロナにより営業活動が限られたこと等と合わせて認められた対象経費は30万円ほどだった。申請項目を多くすると手間の割に実入りが小さいため、費用対効果を高めるためには、ホームページの作成等の費用が大き目で分かりやすい項目一つに絞る等した方が良い。

#### 4.3.3 みたかビジネスプランコンテスト不採択に対する反省

本コンテストは、三鷹市の産業創出・起業支援・地域活性の推進に伴い、これを代行するまちづくり三鷹がプラン発表の機会と事業支援の提供

先を選択するために行われる。これに応募したが、不採択となった。理由には、同種展開の不透明さ、ビジネスの優位性、需要面での不安がある。これらの指摘に対する結果は、以下の通りで、まさに指摘通りだった。

- ・今回間借した煙確堂さんから、「ほぼ手間が掛からず、人柄を知っていたから貸そうと思ったが、そうでなければ話に乗らなかった。」との言葉もあり、今回の枠組みのみでの事業拡大は難しい。
- ・貸空間を生業にする競合からすると立地、価格、利用の手間、非会員利用に優位性があったが、新型コロナによる飲食店、カラオケ、ホテル等の参入により、優位性が見いだせなくなった。

#### 4.3.4 新型コロナ対策の実際

新型コロナ対策として、行政指導のあった内容は一通り行い、店内注意書きとチラシ等への簡単な記載で告知したが、それによる利用者数増加の手応えは無かった。また、以下のように対策とその根拠となる理由を示したお客様には、納得感と安心感があった。

- ・エアロゾルの落下を促す加湿器：セミナー等で実施
- ・落下飛沫の舞い上がりを防ぐ、床面除菌：セミナー等で抗菌スプレー実施
- ・アルコール除菌後の保湿クリーム提供：セミナー等で実施
- ・電解除菌水噴霧：空間除菌を常時実施。機器説明により安心されるお客様は多数。

#### 4.3.5 各種トライアルの実施条件とその結果

通常営業時間の貸座席へお客様を導くための施策として、多くの反応実験を行い、実際の効果を見た。詳細な数字は割愛するが、以下にそれぞれ

の実施結果を紹介する。

- ・チラシの効果（エリア分析、配布時間分析）：新聞折込、ポスティングとも費用回収に至らず。
- ・イベントの効果：各種イベント参加者から貸席利用に繋がる例は無かった。
- ・毎月第 2 土日曜のアートマルシェとフリーマーケット：参加者ユーザ双方のリピータと協働希望者に繋がった。
- ・クーポンの効果：居酒屋へのクーポン客増加には至らなかった。
- ・居酒屋利用者と貸座席利用者およびイベント利用者の相互乗入れ：それぞれに客層が異なり、相乗効果はほとんど得られなかった。
- ・三鷹 ICT 事業者協会主催のオンライン PR：即効的な効果は無かった。
- ・武蔵野 ICT 事業者協会主催の定例会による PR：イベント参加者に繋がった。
- ・Gadget Garage Café 5 周年記念キャンペーンとして「2 時間利用 500 円+30 分無料利用時間付き」での実質値下げの効果：興味を持つ人は増えた。
- ・のぼりの効果：注意を引く点では、非常に大きい。
- ・果物等手に取りやすい品物を店先に並べ、通行人の興味を引く効果：口頭説明に繋がりが認知が進む。食べ物の効果は非常に大きい。
- ・ホームページとチラシ連携の効果：営業日/時間の確認、イベントの確認、協業の打診等の問い合わせが増えた。
- ・SNS の効果：SNS の種類については、小商いの内容と地域性による相関特性があることを実感した。これだけで十分というものは無く、露出機会を増やした分だけ結果に繋がる。
- ・WEB 予約システムの効果：利用者 1 名のみ。告知も関係するが、事前予約の需要はほぼない。
- ・検索サイトの効果：協業連携のサイト運営者

の目には留まったが、経由するユーザはいなかった。

- ・協業連携の効果：NTT Dropin、Suup と連携したが、経由した動線は、得られていない。

#### 4.3.6 その他

##### (1) 計画と実績の比較

事実上の開店日が、月 20 日稼働の計画に対して 2021 年は半分程度で且つ半年ほどしか稼働しなかったこともあり、補助金等の雑収入を除いた売り上げは通期で 10 万円ほどであった。これは、売上計画値の約 1 割である。稼働日数による補正を加えても 2 割程度であり、商業的には失敗と言える。

##### (2) オンライン決済手段の検討

電子決済には、楽天グループのぐるなび Pay を選択し、QR 決済には Pring を選択したが、その時々での変化が激しく選定はケースバイケースとならざるを得ない。また、通常営業において電子決済による売上の向上を実感する機会は無かった。

##### (3) 共同運営計画

東京中小企業振興公社に経営相談し、弁護士の方の知見を反映させた協働運営者向けの契約書を作成した。協働運営の希望者も現れたが、居酒屋への貸借に絞りたいとのビルオーナーの意向により、本件は一度とん挫した。

##### (4) 今後に向けた課題

武蔵野商工会議所の経営支援相談を利用し、キャッチコピー付き看板の設置や分かりやすいアイコンの追加、共感性重視の見出しでホームページの改訂を行ってきたが、功を奏したと実感できる変化は認められない。上記ビルオーナーの意向もあったが、ショップオーナーの懇ろな折衝により継続運営が可能となった。現在は、「ひにち菓」のように、ゆっくりと時間を掛けて認知させる業容での継続を志向している。

#### 4.4 新型コロナの体験

既述したように、開店準備を始めて、「さてい



よいよ」と言う段になって、新型コロナが猛威を奮い始めた。初期の段階では、予防策も不確かな中、「感染者が出た場合に借り受けているお店に責任を持てるのか」という問いに明確な答えを出せなかった。故に、約1年近く通常営業を控えたが、その間に、借元のお店が閉店してしまうことになった。こうした事態に際して、過去の実績が無いため、前年同期比や過去3か月との比較による新型コロナに対応する助成金の類には全く当てはまらず、ひたすら、嵐の通り過ぎるのを待っていた。

新しく間借りできるお店が決まってからも、緊急事態宣言や飲食店に対する行政からのお願いは、いつどんな形で現れるか不透明な状態が続いた。種々の計画に対する実行可否が不確かで、広告や、集客イベントの企画には前向きになれなかった。

この小商いを続ける中で、得られたキーワードの一つにも「ピンチこそ何ができるかを考えるチャンスと思え」があったが、こうした思考をおざなりにしていた。しかし、筆者意外に周辺を取り巻く状況は、飲食店やホテル、カラオケ、喫茶店等がコワーキングスタイルを取り入れる等のチャレンジを始めてしまった。協業連携を志向する方々からは、「新型コロナが落ち着いたら、コワーキングスタイルを取り入れたこうした業種は元の業態に戻っていくと考えている。そのため、専業で行っている事業者をパートナーとして優先したい」旨を聞いていた。しかし、終息しない状況が2年以上続き、生き残りのためには、「嵐を通り過ぎるのを待つ」から「嵐に立ち向かう方策を考える」ことに舵を切ってきた競業者の存在は、ある種定常化していくことが確実となってきた。

今回試行した小商いは、新型コロナ有無での影響がどの程度なのかを比較する材料が無い。しかし、開始当初には新型コロナを想定しておらず、その後も予防対策程度の方策しか打ち出しておらず、新型コロナに対応した業態模索を行なわなかった。新型コロナに本気で立ち向かうことから逃げてきた気持ちから、「冷静に考えれば、既存

の手札の中から、お金を生み出せるものに重きをおくのが正解」と「とはいえ、ざのばは営業を継続していないとお客様は寄り付かない」の中で揺れつづけ、中途半端な気持ちのままでの運営が続いていた。

#### 4.5 ざのば 成果のまとめ

約2年間にわたって、普段使いの小商いを実践する場として、ざのばの運営を行ってきた。この間、貸座席に加え、ワークショップやアートマルシェ、フリーマーケット等の各種イベントを催した。イベントは、貸座席への誘い水を意識したが、その効果はほとんど無く、通常営業としての貸座席よりもイベントによる収益の方が大きかった。それも投入工数分をペイできるほどではなかった。収益を求める点からすると、今回の小商いの実践は失敗と言えるが、実践経験を通じた実感・肌感には、少なからず得るものがあった。このことから、結果的には、急がば回れの方が高い有効性を経験することとなった、「売上損得よりも得られる経験を優先する」（注 インタビュー 「たからばこ」及川和香奈氏）の考えにも大きく賛同できるようになった。

- 1) 将来のギャラリーカフェに向けてのアートマルシェ：ギャラリーカフェへの展開を考えたときに、その形態のみで生業を成り立たせることをイメージできずにいた。が、作家さんとのつながりや効果の薄い広告の種類を経験したことで、赤字を垂れ流さない程度に趣味の延長として運転するイメージには少し近付いた気がする。
- 2) 各種ワークショップ：ワークショップの開催は、プログラムの作成準備にとっても手が掛かる。有名人でもないのに、チラシやSNSを利用した告知も効果が薄く、集客がとて大変である。とは言え、参加者方の何がしかに役立てられた手応えの感触は、気分が良い。貸座席への呼び水が目的だったので、オンラ

イン化には向かわず、会場開催のみに絞ったことは、収益の機会を減らしたかも知れない。それでも、教材を手にするワークショップには空間構想的な要素が加わり楽しみの種類に深みが増す。教室利用としてのワークショップの開催では、芸術大学で培ったスキルをフレイヤーデザインに実現する等の機会を作ることでも、学びからの実践の機会を増やすこともできた。

- 3) 肌感覚として身に付いたもの：既述したように、チラシやのぼり、SNS の効果、補助金の経験等々は、それに掛かる手間暇と得られる効果の費用対効果を実感できた。こうした肌感覚は、小商いを営む上で必然的に身に付くものかも知れないが、逆を言えば、こうした肌感覚こそが、小商いを続けるうえで必要不可欠な要素でもあろう。

上記3点に代表される要素は、本格的に何かを始めるに際しての準備期間としてみると、リスク回避に向けたテストマーケティングとしての適応性は高いと考える。

#### 4.6 小商いにむけた今後の方策

貸座席としての小商いは、現状相応の稼ぎを得る商売として成立していないが、アートマルシェやワークショップ等のイベントは上手に回していけば小商いとしての成立が期待できる。とは言え、月に1回4~5時間でのアートマルシェでは折角の作品が人々の目に触れる機会がとても限られてしまう。このため、ギャラリーカフェに向けた予行演習の第2弾として、常設展示を行える施策を考えたい。

また、コワーキングに代表されるような貸座席としての需要は、飲食店・ホテル等からの参入に太刀打ちするのが難しいが、新型コロナにより居住用の部屋をオフィス利用する需要が増えている感触を得ている。こうしたことから、間借ではないシェアオフィスとしての空間提供を試したい。

ここでも、創業期や普段使いの小商いとしてのスモールビジネスの利用に役立つことを目指したい。

### 5 番外編：そのほかの「普段使いの小商い」

まちの活性化と視点は異なるが、普段使いの小商いの可能性を探るため、既述したごのぼりのほかに二つの小商いを始めた。

#### (1) 土地を借りての駐車場運用（佐久市）

月極のほか、akippa という時間貸しのスキームに登録。売上はわずかだが、年に幾度かの草刈りや立ち寄った折のごみ拾い等が主な手間であるため、工数投入比としてのパフォーマンスは小商いとして許容できる。参考までに本件アメリカ駐車場の案内は、<https://gadgetgaragecafe.com/amelia.html> にある。

#### (2) 倉庫の一角を利用した無人販売所（小諸市）

空き戸建ての残置物を片付ける中で出てきた品物を軸に陳列し、無人で販売する。最多価格帯は10円程度の品物のため、2021年の年間売上は4万円ほどと微々たるものだったが、廃棄費用と使えるものを廃棄するうしろめたさを考えると数倍の価値があると考えられる。参照先は、<https://gadgetgaragecafe.com/bb.html> にある。この無人販売に踏み切ったきっかけには、武蔵野市西久保にある24時間無人営業の古本屋「BOOK ROAD」のニュースに触れたことにあり、将来的なシェアショップへのイメージにも繋がっている。

筆者が想定する普段使いの小商いからは、やや背伸びする感があるが、佐久市で建物再生賃貸を実施した。これには、新型コロナで、ごのぼりに向けられなかったリソース活用の意味もあった。筆者にとっての難度は高かったが、芸大での学びも反映させて仕上げ、現在は安定運転に至った。

本リノベーションの顛末は、「ひとり親方 地方戸建て再生 シャレ・セシリア：ハミングしたくなる家」(<https://www.amazon.co.jp/ひとり親方地方戸建て再生-シャレ・セシリア-ハミング>)

したくなる家-風楽法師-ebook/dp/B09LR7XYBF)  
にまとめている。

更でもない形態と言える。

## 6 実践活動の評価と「普段使いの小商い」の有効性

### 6.1 自己採点

「普段使いの小商い」としてのざのぼほかの評価を 5:優、4:良、3:可、2:劣、1:不可、としていくつかの項目に対して自己採点を行った。この結果を表3に示す。

参考に前章に挙げた番外編の小商いの評価も合わせて図3に示す。ざのぼ以外の小商いとの比較では、売上に劣る点を除けば、ざのぼの「普段使いの小商い」としての素養は悪くないことが分かる。裏を返せば、売上部分を改善さえすれば、満

### 6.2 「普段使いの小商い」は、「始めるを始めやすく」して生活や仕事の転換に役に立つか

ざのぼにおいては、学生生活としての学習時間を店番の時間に求め、それなりの時間は確保できた。しかし、売上向上策と折々のイベントのための広告やプログラム作成等の準備に費やす時間は、それ以上であった。安定的な定常運転に至らない期間でもあったため、工数効率は決して高かったとは言えない。また、先述したように、売上の点ではたいへん不満足で、経済的な面で役立つ要素は小さかった。小商いに対する経験値が高まったことと将来構想に向けた経験および人的ネットワークが高まった点では仕事の転換に役立つと考えられるが、協働運営者の支援や成功体験としての自信に繋がっていない点は残念である。

これに対して、ざのぼ以外の事例では、最初に仕組みを作り上げてしまえば、その後はあまり手が掛からなくなり、運用の経過とともに時間と経済面での効率は高まっていく。小商いを選択する際に、投入工数効率、費用効率、スキル・経験向上効率等を予め見定めるのは、難題かも知れないが、複数案件にトライすることは、こうした効率

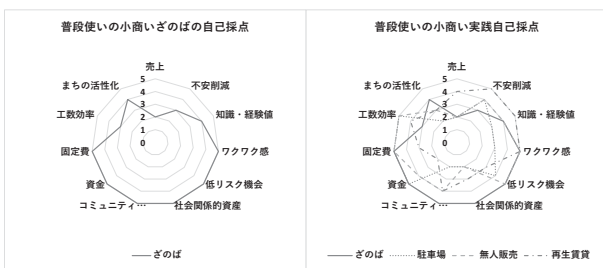


図3 「普段使いの小商い」の自己採点をレーダーチャート化

表3 自己採点

No.	項目	ざのぼ	駐車場	無人販売	再生賃貸	備考
1	売上	2	2	2	4	セーフティネットとしての稼ぎ
2	不安削減	3	4	4	5	セーフティネットとしての心理的後押し
3	知識・経験値	4	3	4	5	スキル、知識の獲得
4	ワクワク感	5	3	5	5	生活や気持ちを充実させる
5	低リスク機会	5	4	5	3	小さく刻んで試せる機会創出
6	社会関係の資産	5	2	2	3	信用に基づく人的資産
7	コミュニティ形成	5	2	4	4	協業者・支援者の輪
8	資金	5	5	4	2	小さな持ち出しでできるか
9	固定費	5	5	5	3	小さな運転費用で維持できるか
10	工数効率	3	5	5	4	手の掛かり具合は小さいか
11	まちの活性化	4	2	3	3	まちの賑わいに貢献するか

バランスを改善することにもつながる。

新型コロナによりぎのぼの営業は大きく制限されたが、それ故に、多様な小商いに取り組めたことは、結果的にはぎのぼのみに頼っていたとするよりも、得るものが多かったと感じる。

この点から、なるべくなら多くの「普段使いの小商い」を試すことは、「始めるを始めやすく」して生活や仕事の転換により役立ちやすい事例ができたと言える。

## 7 結論としての提言

### 7.1 まちづくり活性化への提言

まちの活性化は、祭り・芸術・運動・その他さまざまな営みにより行われうるが、中でも商業的な賑わいは活性化として認知しやすい。故に、準備段階としての「普段使いの小商い」もまた、まちづくりの活性化には大いに役立つ。今回、ぎのぼは、経済面を支えるフェーズには至らなかったが、チャレンジしやすくするための取り組みは、まちづくり活性化に役立つのは自明である。

この点から、先に紹介した「時間、金、人」をサポートするデュアルワークで、ソフトランディングを支援する「スタートアップ支援プログラム」をまちづくりの中に組み込んでいくことは有効である。

具体的には、図4・5に示す提案で、図4では比較的大きな企業体、図5では受け皿となる比較的小さな地場の企業、商工会、起業支援組織、働き方改革に携わる行政関連組織等を想定して「スタートアップ挑戦者を社員雇用しましょう」と訴えたい。こうしたプログラムが効率よく実行されるための方策についてのアイディアは不確かなものしか持っていないが、例えば以下のような取り組みをブラッシュアップすることで、弾みがつく可能性がある。

- 1) 該当プログラムを採用する企業体への減税
- 2) 該当プログラムを実施できる行政からの求

人

- 3) 準備時期の小商いを実行しやすくすることに限定した小口融資の斡旋
- 4) 事業計画に対するアドバイスと融資保証会社へのバックアップの通知

時間の支援	お金の支援	人的支援
・週の半分をこれまでの仕事 ・残り半分をスタートアップに	・お給料は変えず！ ・フランコンテストでエンジェル支援	・シニア層を中心にスタートアップGr.形成を支援
<b>シニア層の連れ出しによる年齢構造の改善 小さく始めるM&amp;Aの種時（鮭の放流式） 生涯現役への道（政府制度に先行）</b>		

図4 スタートアップを支援する企業への提案

時間の支援	お金の支援	人的支援
・週の半分を雇いましょう！ ・残り半分をスタートアップに	・半分のお給料で雇いましょう！ ・出向の打診もしましょう！ ・良いプランにエンジェル支援	・みなさんがマッチング支援！ ・St-Up Gr.形成を支援
<b>事業承継・のれん分けもSt-Upプランのひとつ 小さく始めるキャピタルゲインの種時 生涯現役の道標（行政に先行）</b>		

図5 比較的小さな雇用主側への提案

また、効果としての範囲は限定されるが、今回のぎのぼに類似する業態では、以下のような支援は有効性が高いと考える。

- 1) 集客支援：広報等に創業支援の記事割を設定。
- 2) 周辺地域包括支援：三鷹市が発行する広報では事業者が三鷹住まいであっても事業所が市外であれば掲載できないが、例えば、在勤・在住のいずれかであれば広報掲載できるよう条件変更するだけで、恩恵に預かれる事業者が増える。
- 3) 周辺地域タイアップ支援：行政区割りとは関係なく、人々の動線は周辺地域に及ぶ。周辺地域にあるサービスを一气通貫で連携できる枠組みの作成。市報の相互乗り入れや図書館の近隣市相互利用の推進に倣う等。
- 4) 不動産賃貸への行政支援：シェアショップ支援を行うルームオーナー、ビルオーナーに対して補助金等の支援策を用意。



## 7.2 普段使いの小商いを志す方への提言

### ◆はじめるときに

「幾つか試して、その中から、良いものを残す」  
ことを繰り返す。これを実践することで、何とか  
なっていく気がする。きっと何とかなるでしょ  
う！

### ◆はじめた後に

幾つか試すものは、それぞれが相乗効果を発揮  
できるよう、自身の思い入れに対して同じ方向性  
であるのが良いと考える。その時に職種・業種が  
異なる選択ができれば社会情勢の変化に際しても  
いきなり倒れるリスクを低減できる。

### ◆畳み方

はじめるとき同様に、いくつか試す中から良い  
ものを残し、よくないものを外していく。生涯現  
役が望ましいが、いくつかある中からの選択とな  
ると気煩いも小さくなり、その時々々の状況への最  
適化も行いやすい。

### ◆畳み方の先の出口

「みたかのぼ」千葉清氏からの請け売りとなる  
が、「老化や身体故障等でやむを得ないときは、  
自分自身は小商いを畳んでも、事業はバトンタッ  
チして承継を考える。」こうした小商いとしてい  
くことも選択条件に加えて良いだろう。

### [注]

- 1) 定義づけの背景：スモールビジネスを年商や工数  
割合で線引きしようにもカテゴライズしにくい。  
また、その規模感は捉える人により大きく異なる。  
例えば中小企業法による小企業の定義では製造業  
等で20人以下の従業員サービス・小売業等で5人  
以下の従業員とあるが、実際に人々がイメージす  
るのは、少人数だったり、小規模の売上だったり、  
年収の差であったりとまちまちで、定義も明確に  
定まっていないのが現実である。それ故、先の社  
内研修で出会った人々に感じたように、軸足を移  
すことは二の次にしても、少しでも動き出しやす  
くなることに焦点を当てたいと考えた。すなわち、  
「生活や気持ちを充実させること、試したいこと

を小さく刻んで試せる低リスクの機会を作ること」

を主目的として、それまでの生活を大きく変えず  
に準備から始める商いとしてのカテゴライズを試  
みた。ここでの、「生活や気持ちの充実」は自身  
にとどまらず、自分を取り巻く家族や商い先を包  
含する。また、「小さく刻んで試せる低リスクの  
機会」には、近年のソフトウェア工学でよく取り  
上げられる「アジャイル開発」の「効率よく高速  
に開発工程を回し続ける」思想にも類似し、小刻  
みに「試す・選択する」を行い続けることを伴う。  
但し、多くの人が十分に動き出している趣味行動  
やボランティア活動については除外したい。

- 2) インタビュー：煙確堂店主柳田大介氏。
- 3) 通常「貸主=大家」であるため、ここでは、大家  
の店子である店主を「借り元」としています。
- 4) コワーキングスペース等の利用形態のひとつで  
「ふらりと立ち寄りお客様」を指します。

### [文献]

- 水瀬ケンイチ、2017、『お金は寝かせて増やしな  
さい』、フォレスト出版
- 山崎元、2018、『定年後、お金で泣く人笑う人』、マ  
ガジンハウス
- ひすいこうたろう、2016、『実践！世界一ふざけた夢  
の叶え方』フォレスト出版
- 伊藤洋志、2014、『小商いのはじめかた 身の丈に合っ  
た小さな商いを自分ではじめるための本』、東京  
書籍
- 藤村靖之、2015、『3万円ビジネス 100の事例』、晶  
文社
- 藤野英人、2019、『投資家みたいに生きろ——将来の  
不安を打ち破る人生戦略』、ダイヤモンド社
- 池田貴将、2011、『未来記憶』、サンマーク出版
- 片桐実央、2018、『好きなことだけして楽をしながら  
起業しよう——人生 100年時代の起業術』マイナ  
ビ出版
- 萩原博子、2016、『老後のための最新版 やってはい  
けないお金の習慣』、青春出版社

---

## プロフィール

### 大日方 祐彦（おびなた ひろひこ）

2022年現在、科学的研究所と Gadget Garage Café の代表で、テーブルシェアざのぼとシェアプレイス Bright Base を運営している。1964年長野市産。平成の終わりとともに勤めを辞め、楽しく悪戦苦闘する日々に入社した。現在は三鷹市と佐久市の二拠点で活動中。芸大生の視点とエンジニアスキルで建物再生や各種イベントも行う道楽者の科学屋兼エンジニア。Transformation with Design (DX) を標榜し、クラフトワーク (Gadget Garage DSGN) やソーシャルワーク (科学的研究所) にも手を出すハイブリッドワーカー。

---

# スマート農業で三鷹農産品のブランド強化

——三鷹 100 年の森実現に向けて——

沢田 惠重

三鷹市の農地は著しい住宅化の波を受け、市総面積の 8%と小さい。

まちづくりにおける農地の重要性は高い。農地の所有者は農地保全に前向きであるが、農業従事者の減少や農地の宅地化によって農地は減少している。三鷹市において、まちづくりにおける農地の保全という課題は切迫した状態と言える。本稿では、こうした現状を踏まえ、農地の減少を食い止める一手段として、三鷹農産品のブランド化を提案するものであるが、狭い農地を有効に活用して効率の良い利益ある営農のためには先進技術を導入するスマート農業でこれが実現する。この分野における最近の技術開発は目覚ましく普及期の真ただ中にあるが、営農家は個人であり、投資回収や技術習得などスマート農業を簡単に導入するには課題も多い。

そこで、三鷹市都市農業にふさわしいスマート農業について考察し、研究開発主体の創設を行ったうえで、まずは学校給食における野菜などの生産・流通システムの構築を図ること、次いで農産品のブランド強化を行うことを提案する。

そして、これらの活動がまちづくりとして定着するための今後の課題についても触れる。

初年度（2020 年度）の計画は、三鷹の都市農業に観光要素を加えることで農業と観光事業で農業収入を増やし、不動産事業などに頼らない事業運営が可能ではないかとの仮説を立て、営農者へのアンケートや面談を行った。その結果、観光への期待は全くないこと、最大の課題は土地相続の問題にあることがわかった。相続の問題は国税に係ることなので長期の取り組みが必要で研究対象から除外し、現状の農地を活かしたうえでの農業収入を増やす提言に絞って検討することにした。

キーワード：都市農業 高付加価値化 ブランド強化 AI 施設農業

## 1 はじめに

### 1.1 問題意識と研究の動機

都市農業の振興がうたわれて久しいが、東京区部至近の三鷹市の都市化・住宅化の進展は著しく、今や農地(耕地面積)は 132ha で、総土地面積(1642ha)のわずか 8%である。東京都内での三鷹市の農地シェアは 2.1%、都全面積の 0.06%である。

平成 12 年から 17 年までの 5 年間で耕地面積は 8%減少している(農業就業状況等の現況・三鷹市による)ので、このままではこれからのまちづくりそのものが危うくなり、ひいては住民の生活の潤いをなくしてしまうだけでなく、災害時の避難場所としての欠落に至り、万が一の災害時には住

民の生命にも直接影響を及ぼしかねない。

また、都市農業における農地保全はまちづくりの大きな要素と言え、耕地面積の狭い三鷹市においては農地保全はまちづくりと同義として扱っても良いくらいの重さを持っていると言える。

農地は営農家の私有財産であるが、まちづくりにおいては地域全体の共有財産と位置づけられるものであり、全市民がステークホルダーという観点からの取り組みも必要になってきている。こうした中、都市農業・農業技術・農地をめぐって新たな動きもある。

そこで、本稿では進歩の著しい農業における先進技術に着目し、それらによって現状の農地を最大限活用できる農業の展開を図り、三鷹の特産農

産品を強化することで農業収益を増やすことにより農地の減少に歯止めをかけることが農地の現状維持すなわち農地保全の有力な手段であるのではなかろうかとの着眼点から、その具体化が今後のまちづくりに貢献できるのではないかと考えた。

## 2 リサーチクエストと全体構成

### 2.1 本研究の課題設定

これからのまちづくりはまち全体がステークホルダーという考えで取り組む必要があることは先に触れた。

多くの関係者・営農家・市民・各種機関が関係し調整も必要だからである。

従来のような営農者・JA・市による農業政策に加え、市民・大学・民間企業・金融・政策シンクタンクの参画による「まちづくり」としての農業政策を展開する必要があると考えられる。

そこで、本稿では以下2点について取り上げ、まちづくりと農地保全について考察する。

- ① まちづくりとして農地を保全するには何が必要か
- ② そのために新技術の都市農業への導入はどう役立つか

### 2.2 リサーチクエスト

#### 2.2.1 まちづくりと農業の関係は

急速に宅地化が進んだことから、農地の減少が進み、まちづくりや市民生活の潤いが減っている。これは大都市周辺の市域において著しく、首都至近の三鷹市はその典型的な例と言える。都市と農業・農地が共生するまちづくりを進めることは今や国家的課題である。それは農地が農業生産機能のほか①環境保全機能、②防災機能、③教育機能、④レクリエーション・コミュニティ機能、⑤景観形成、歴史・文化伝承機能を持つからである（東京都産業労働局 2008）。

“百年の森”のまちづくり（三鷹市都市再生部

再開発課 2022）を標榜する今、まちづくりと農業の関係はどうあるべきなのか。筆者は三鷹のように宅地化が高度なまちの都市農業とまちづくりは不可分な関係にあり、明確な答え（相互関係やあるべき姿）を示すべきではなかろうかと考える。

#### 2.2.2 これからの三鷹農業のあるべき姿とは

これからの三鷹の農業は他の生産地との競争に直面するから、従来のような一般農作物の作農では経営が厳しくなる。従って、狭い農地で高収益を上げる生産への転換が必須であり、それを実現できるのは技術革新を伴う農業すなわちスマート農業であり、新技術導入に邁進する必要がある。また、いきなりの導入はリスクも大きいので、その導入段階については3.4で述べる。

### 2.3 各章の構成

以上の課題を検討するために3章では三鷹の都市農業を取り巻く現状と課題について考察し、4章では都市農業における新技術を展望し、その核であるAI技術を使ったスマート農業とそれが三鷹の都市農業に活用できるかを検討し、5章では三鷹の都市農業にふさわしいスマート農業の考察を行い、6章では、それを三鷹の都市農業に実装する場合の進め方について論究する。

## 3 三鷹の都市農業を取り巻く現状と課題

### 3.1 三鷹市の農業の現状と課題

すでに触れたが、三鷹市の都市化・住宅化の進展は著しく速く、今や農地（耕地面積）は132haで、総土地面積（1,642ha）のわずか8%である。100年の森を標榜する三鷹市であるが、現在の取り組み（三鷹市緑と水の基本計画、三鷹市景観づくり計画、三鷹市農業振興計画とこれらの施策の展開）でそれを実現するにはいささか心許なさを感じる。

「百年の森」実現の大きな要素としての農地保全には、これ以上農地を減らさないという明確な



意思決定と耕地面積率維持の数値目標を設定し、それへの施策を打ち出す必要がある。

市政政策課題解決には時間がかかるが、今の時点で抜本的な手を打たないとまちづくりそのものが頓挫し、ひいては住民の生活の潤いを失ってしまうだけでなく、災害時の避難場所としての欠落に至り、住民の生命にも直接影響を及ぼしかねないと思われる。

すなわち、営農者に限らず市民の生活基盤に大きく影響を及ぼすものと考えられ、その危惧は最近の都市直下型地震（2021年10月7日）の発生で現実が迫ってきている感がある。よって、従来のような営農者・JA・市による農業施策に加え、市民・大学・民間企業・金融・政策シンクタンクの参画による「まちづくり」としての農業政策を早急に展開する必要があると考えられる。

特に三鷹市の農地は耕地面積から見たら瀕死の状況であり、逆に考えればまちづくりを根本から考え直すチャンスと言えよう。

また、過去においての農政のスタンスは、営農家とJAに依存しすぎてきた印象も受ける。

過去の政策の無謬性は尊重するが、これからの農業政策の在り方も見直す必要があるのではなからうか。

本研究に当たり、営農家の方へのアンケートやインタビューを行った。そこでは、真摯に農業に取り組む営農家像が得られたが、農地保全には多くの営農家が悩みを抱えていることが分かった。相続による農地維持の制約であり、これについては都市農地に関する法の変遷があり、都市農地の保全に係る制度改定も行われているが、課題解決に至っていない。相続税制がそのネックであり、1905年制定の税制度は見直しが切望されているが、本論の趣旨と離れるのでここでは論及しない。

### 3.2 国の農業政策とまちづくり

これからの三鷹のまちづくりと都市農業について検討する前に、国の農業政策、農地保全施策について概観しておく。以下は関係法令と国交省都市局作成

の資料をもとに作成した。

#### 3.2.1 概念

これからのまちづくりは「コンパクトシティ＋都市と緑・農の共生」と言われる。この概念はこれからのまちづくりを象徴するキーワードである。すなわち、都市政策は郊外の開発圧力の規制的手法によるコントロールから、拡散した市街地をコンパクト化して都市の持続性を確保する、集約型都市構造に転換されつつある。立地適正化計画の創設（都市再生特別措置法 平成26年）により、居住・都市機能の誘導によりコンパクトシティの形成に向けた取り組みが推進されている。

コンパクトシティのイメージ

立地適正化区域＝都市計画区域（この中に市街化区域を含む）

市街化区域＝都市機能誘導区域＋居住誘導区域

これに合わせて、都市農地の保全＝都市と緑・農が共生するまちづくりがこれからのまちづくりの方向である。

#### 3.2.2 土地利用の適正化

居住誘導区域外の住宅市街地は、居住者の高齢化や新規入居者の抑制により居住人口が減少し「空地・空き家問題が顕在化」すると言われている<sup>1)</sup>。そして市街地のスプロール化を抑制するため、居住区域外に賦存する農地を民有緑地として保全し、土地利用の適正化を図る。これは次のような経緯から、ここに至ったものである。

1980年代（バブル時代）の大都市を中心とした地価の高騰

→大都市圏における住宅・宅地供給が重要な政策課題

→市街化区域内農地の住宅化推進（総合土地政策推進要綱 平成3年閣議）

これにより、三大都市圏の市街化区域内農地は都市計画で住宅化するものと保全するものに区分。保全農地は市街化調整区域へ逆線引きすることと生産緑地制度の見直しと指定された。

### 3.2.3 都市農業振興基本法（平成 27 年施行）農業政策上の再評価と都市政策上の再評価

政策課題としては都市農業の多様な機能の発揮であり、都市農業振興に関する新たな施策の方向として次の 3 点があげられている。

#### ・土地の確保

都市農地の位置づけを「宅地化すべきもの」から都市に「あるべきもの」へと大きく転換し、計画的な農地の保全を目指す。

コンパクトシティに向けた取り組みとの連携も検討対象。

都市農地保全のマスタープランの充実など土地利用計画制度の在り方も検討。

#### ・担い手の確保

都市農業の安定的継続のため、多様な担い手の確保が重要

営農意欲のあるもの、都市農業者と連携する食品関連事業者、都市住民のニーズをとらえたビジネスを展開できる企業などが例示されている。

#### ・農業施策の本格的展開

保全すべきとされた都市農地に対し、本格的な農業振興施策が講じられるよう方針を転換し、土地利用計画の策定などの施策が国と自治体に求められた（都市農業振興基本法のあらまし平成 27 年）。このことは三鷹市の都市農業革新の追い風である。

### 3.2.4 生産緑地制度

市街化区域内の農地で、良好な生活環境の確保に効用があり、公共施設などの敷地として適して

いる 500 m<sup>2</sup>以上<sup>2)</sup>の農地を都市計画に定め、建築行為などを規制し、都市農地の計画的な保全を図る。市街化区域内農地は宅地並み課税がされるのに対し、生産緑地は軽減措置が講じられる。

税制措置として

- ・固定資産税が農地課税
- ・相続税の納税猶予制度が適用

### 3.2.5 生産緑地地区における建築規制の緩和（平成 29 年）

生産緑地地区の再指定・追加指定で都市農地の保全を推進。

農地転用の届け出があるものは生産緑地地区に定めることは望ましくないが、届け出後の状況の変化により、現に農業の用に供される土地で、将来的にも営農継続が確認される場合は生産緑地に定めることが可能となった。

### 3.2.6 特定生産緑地制度（平成 30 年）

都市農地の保全には、安定した農業経営が必須という考え方から制定された。

メリット：固定資産税の軽減（≒50 分の 1）相続税猶予適用（終身営農で免除）  
農地の転用は届け出制（原則自由）  
財政安定化（市への地方交付税による補填）  
都市農地貸借制度で農地として後世まで活用可能

### 3.2.7 都市農地の貸借の円滑化に関する法律の概要（平成 30 年）

都市農地の活用を図り、都市農業の有する機能の発揮を通じて、都市住民の生活の向上を図るため、生産緑地を対象とした都市農地の貸借を円滑化するための制度。

法定更新（農地法第 17 条）の適用除外（貸借期間終了後には所有者に返却）  
納税猶予中の農地であっても猶予が継続

主たる従事者要件が緩和された（略）

### 3.2.8 田園居住地域の創設（都市計画法・建築基準法）都市農業振興基本計画（平成30年）

住宅と農地が調和して良好な居住環境と営農環境を形成し開発/建築規制を通じてその実現を図る（都市緑地法などの一部を改正する法律の施行）。

開発規制：自治体首長の許可制；土地の造成、建築物の建築、物件の体積など

市街地環境を大きく改変する恐れがある300㎡以上の開発は原則不許可

建築規制：農業施設として以下のものが設置可能となった。

- ・農業の利便増進に必要な店舗・飲食店など 500㎡以内
- ・農産物直売所、農家レストラン、自家販売用の加工所など
- ・農産物の生産、集荷、処理または貯蔵に供するもの
- ・温室、集出荷施設、米麦乾燥施設、貯蔵施設など
- ・農産物の生産資材の貯蔵に供するもの
- ・農機具収納施設など

### 3.2.9 論点整理

以上のように時代とともに農業政策の変更が行われ、農地保全の考え方も変わってきた。

これらについて時代に沿ってまとめたのが中島の表1であり、各時期における農地・政策・研究

表1 都市農業をめぐる論点整理

時 期	時代背景・社会状況	都市農業・農地 るまなざし	政 策		研究動向		運動・実践
			都市計画	農業政策	都市農業保全理論	担い手論	
I 期 1970～80年代前半	高度経済成長末期～低成長期 都市開発宅地供給不足 農地転用施策立案（線引き政策）	宅地並み課税強化	新都市計画法(68年) 生産緑地法(74年) 相続税納税猶予制度(75年) 長期営農継続農地制度(82年)		生存権的都市農業論 生鮮野菜等供給論 農業の新しい役割論 市街地農地の合理的再編 「都市農業」論の萌芽		宅地並み課税反対運動の展開(農協) 地方自治体による農地農業施策の立案(神戸市, 横浜市など)
II 期 80年代後半～90年代初頭	バブル経済期 都市開発圧力の高まり 持ち家政策の推進 宅地供給増大地価高騰 農産物自由化 圧力の高まり	宅地並み課税強化(再燃) 日本農業不要論の高まり 都市農業敵視 都市農地開放	長期営農継続制度の見直し(88年) 改正生産緑地法(91年)		計画的土地利用論 「農のあるまちづくり」論 自然環境保全, 防災機能への着目	農家間の階層分解の進展(不動産経営農家の形成) 担い手の範囲・対象の明確化	市民農園 学校農園 酪農教育 ファームなど
III 期 90年代後半以降	人口減少、少子高齢化 都市の縮退局面 開発圧力低下 日本農業の絶対的縮小	都市農業・農地に対する再評価 食の安全・安心思考		改正農地貸付法(95年) 食料・農業・農村基本法(99年)	都市農地市民的利用(農地の市民社会化)	「耕す市民」都市農家の経営者像	農業ボランティアなど

出典) 都市農業の振興と都市農地の保全 中島 経済理論 2017年 NO.3

動向や実践状況が概観できる。

### 3.3 これからの三鷹市の都市農業とまちづくり

三鷹市都市農業の振興については既に取り組みが行われている（紙面の都合で再掲省略）。ここではまちづくりと農地保全の観点を重視し、これからの都市農業とまちづくりについて検討する。

三鷹市農業振興計画2022(第3次改定)は、国の制度変遷に対応して都市農地・都市農業の役割を明確に位置付け、重要課題である農地保全と農業振興に向けて、農業者・市民・関係者の協力のもとに事業展開を図っている。また、市民の自主的な営農者応援団体も活動している（まちなか農家プロジェクト）。農地保全と都市農業が危機的状況にある三鷹市においては、農政や営農家の問題としてとらえるだけでなく、このままでは災害時などでの市民の安全や生活そのものに影響が大きくなることは必定で市政の重要課題として取り組む必要があり、筆者がまちづくりと農地保全は不可分であると主張する根拠である。

すなわち、営農家（都市農業の発展）・生活する市民（安全・防災・景観・体験）・市政（みどりと水、景観のまちづくり）にとってメリットのある方向で取り組む必要があり、それを展開することでまちづくりが可能と言えよう。

このように「三方良し」を目指すのは、喫緊の課題であること、実現に長期間を要することであるものの、ステークホルダー間の利害が最小となり市政上の上位課題として推進しやすいとの考えによる。

前にも触れたが、極論すると三鷹の都市農業は営農家とJAに委ねられてきた。これからは市民の理解と協力が必須で、そのための連携・調整が重要になろう。そして、それには営農家の農業収入増加と市民との協働によるまちづくりがカギとなる。営農家は、従来の農産品に加え、特徴ある農産物の生産（特産品）がその実現に寄与すると考えられる。また、市民のニーズに対応した作物

（有機栽培の野菜など）の供給による地産地消が協働の一歩になると期待する。

そして、新しい農業システム（農業サービス）により、健康な市民生活への貢献も求められよう。

### 3.4 三鷹市へのスマート農業の導入

スマート農業について、農林水産省は、ロボット技術やICT等の先端技術を活用し、超省力化や高品質生産等を可能にする新たな農業と定義している。

核になるのは生産力の向上と持続性をイノベーションで実現しようとするもので、期待されるのはICTを中心としたスマート技術である。

三鷹市の農地は狭い。このことは営農活動にとって大きな制約である。すなわち、北海道のような大規模で機械化した農業は営農収入が大きいが、三鷹では望めない営農形態である。よって、いかに狭い農地から収益を上げるかが重要である。それには差別化により付加価値の高い農産物を効率よく生産することが三鷹における都市農業の生き残る道であり、近隣市町より早くそれを軌道に乗せることで先行者利益を享受できると考える。

そして、三鷹の産品としてのブランド化も重要である。キウイが特産品ということは市内では定着しているが、輸入品などと比べての圧倒的な差別化要因を持たず、身内（市民）や一部の愛好家の消費に依存している現状である。現状の枠を超えて新たな農産物のブランド化を行うには新たな農作物の開発が必要であり、それに加えて生産性の高さを実現するには先端技術の導入が必須となる。すなわち、それはスマート技術の導入に他ならない。いずれにしてもこれからの農業はITと熟練農家の技で稼ぐ時代である。

なお、ブランド化は品種や銘柄を特化することで実現できる。種苗法でいう新品種の開発に限定されず、関係者合意の絞り込みで進めるのが合理的であろう。三鷹市は都心至近で少ない農地を有効に活用するためにはスマート農業の導入が最



も適していると言える。逆に言えば、これ以上農地を減らさないためには、現在の農地を最大限収入に結び付けることで、農地減少を防ぐという発想転換の必要に迫られていると言える。

## 4 スマート農業について

### 4.1 都市農業の技術動向

都市近郊における高鮮度・高品質野菜のジャストインタイム生産・流通システムの実現というテーマでの研究も行われている（中村 2021）が、まだ実態が見えない。これは大規模生産での取り組みと思われ、三鷹の給食システムでの流通には参考になるかもしれないが、小さな農地面積の三鷹の農業には活かしにくいだろう。こうしたことを踏まえ、ここでは先端技術や AI 技術を農業に活用する事例について確認しておく。

都市農業の持続実現には経済的な成立条件の確保を前提に、農業経営形態の多様化・多様な機能の効果的発揮のために科学技術の果たすべき役割が期待されている（日本学術会議農学委員会 2017）。

そしてすでに先進的な新技術・新商品が開発されている（農林水産省大臣官房政策課・生産技術普及課 2020）。

ロボット・トラクター、自動操舵機能付きトラクター、リモコン草刈機、アシストスーツ、農業用ドローン・人工衛星サービス、水管理システム、圃場・施設環境モニタリング（環境制御システムを含む）などが商品化の段階にあり、栽培管理用 AI ロボットや汎用搬送ロボット、収穫支援用台車なども実用化の段階にある。

### 4.2 農業先端技術の現状・導入事例と AI 農業の導入事例

農林水産省が公示している先端技術の事例（農林水産省大臣官房政策課・生産技術普及課 2019）のうち、三鷹の営農状況から畑作（13 事例）、施設園芸（37 事例）、果樹（3 事例）が対象と考えてよい。これらのうちから、三鷹の農業に適合可

能性の高いのは以下の事例であろう。

#### 畑作

ロボットやドローン、生産管理システムを使って生産の合理化を図る

- 1) 可変施肥による小麦の生育ムラへの対策  
ドローンやロボット・トラクターによる可変施肥端末で小麦の生育ムラをなくす
- 2) パワーアシストスーツの導入によるすいか収穫作業の軽労化  
収穫・運搬・出荷作業に使い、作業の軽労化を実現
- 3) 生産管理システムの活用による冷凍野菜等の計画的な生産、加工、販売効率的かつ高品質な冷凍野菜・カット野菜の製造および販売を目指すため、冷凍野菜・カット野菜のインテグレーションモデル（生産、加工、販売まで一貫した工程管理）構築の実現に取り組んでいる。契約農家 61 戸、255 圃場

#### 施設園芸

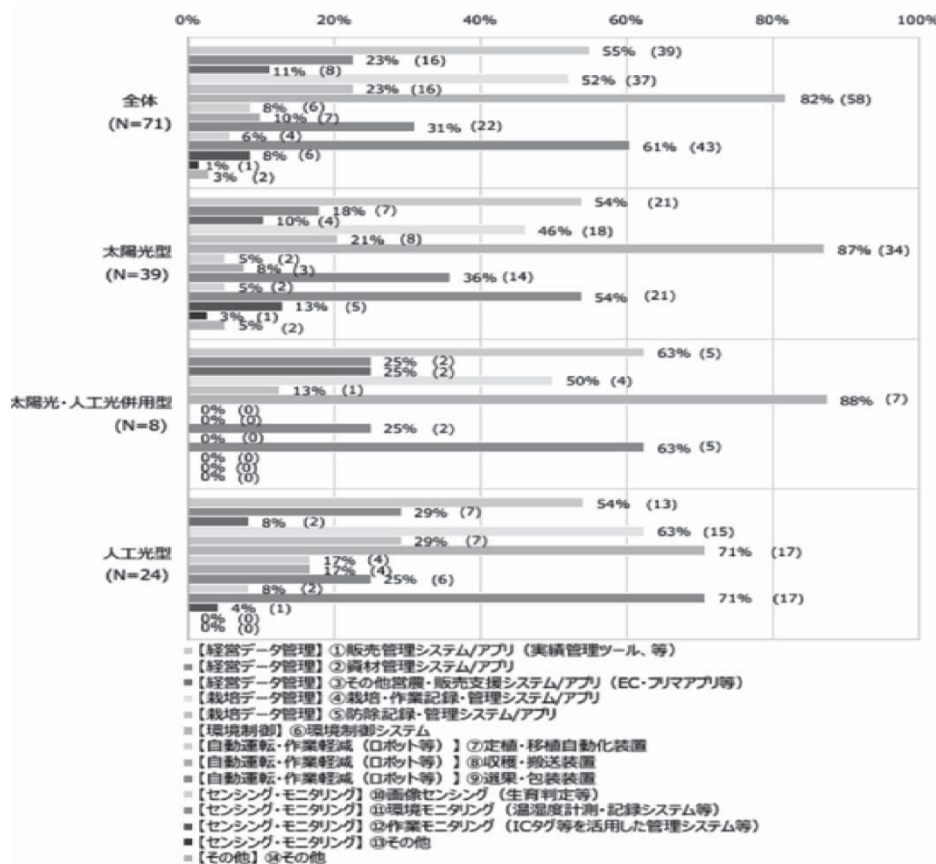
環境制御技術を導入して収量増・高品質化の実現

- 1) 中小規模施設における環境制御技術導入による生産性向上  
中小規模のハウスできゅうり、トマト、ミニトマトの収量増
- 2) 統合環境制御の導入によるイチゴの収量・品質向上  
品質・収量向上、省力化
- 3) ICT 制御によるキュウリの安定生産と軽労化  
安定生産と作業軽労化 養液土耕栽培システム
- 4) パソコン連動型複合環境制御装置導入によるバラの採花本数向上  
施設内環境をパソコンと連動させ複合制御とし自動化 効率的な炭酸ガス施用
- 5) 環境制御装置の導入によるトマト多収栽培と管理の効率化の実現

- 環境制御装置導入や CO<sub>2</sub>施用開始後単収は20%UP
- 6) 複合環境制御技術の導入による切りバラ収量増の取組  
冬期の収量増を目的に、炭酸ガス発生器等の環境制御機器の導入
- 7) 環境制御装置の導入によるいちごの品質・収量向上実現  
より正確な温湿度等の管理ができ、いちごの味、形状、収量が向上
- 8) 環境モニタリングセンサー導入による適正な花卉ハウス管理の実現  
土壌水分、養分 (EC 値) をリアルタイムで測定し、灌水・施肥のタイミングを判断。ハウス内気温をモニタリングすることで適切な換気実現

- 9) 複合環境制御装置の導入による労働時間の削減  
個々の機器を統合制御することで時間を大幅に短縮することができ、栽培管理（誘引、葉かき、芽かき等）や出荷調製作業に充てられた、1日当たり30分～60分の時短。
- 10) 複合環境制御装置の導入による草花栽培における規模拡大  
生産物の高品質化、施設管理の大幅な省力化が図れ、栽培施設を増設できた。
- 11) 環境制御技術導入によるきゅうりの大規模高収量栽培の実現  
作業環境を改善し生産性を向上（収量を30%以上増加）。

図1 スマート化のシステム・ツールの導入状況



出典：日本施設園芸協会 2021

## 果樹

環境管理による施肥の省力化、品質向上、労力低減

- 1) 環境制御システムの導入による生産性向上  
効率的・効果的な肥培管理で生理落果抑制、炭酸ガス施用による光合成促進で樹勢が安定し隔年結果を是正。せとか（中晩柑）の出荷日を2か月程前進させて、歳暮時期に出荷することで収益性アップを計画している。しかし、柑橘類の環境制御はハウスが大きいことが必要で三鷹の都市農業に適合させるのは難しいと思われる。

なお、スマート農業は既にかかなり広範に導入されているので概観しておく。

スマート化の状況（日本施設園芸協会 2021）から引用すると、全体では対象が施設園芸・植物工場ということもあり、環境制御システムのほか、環境モニタリング（温湿度計測・記録）の導入割合が高い。また、販売管理システム・アプリ、栽培・作業記録管理システム・アプリの導入も半数を超える。太陽光型では、選果・搬送装置の導入も36%と他の施設形態より導入が進んでいるのがわかる。

### 4.3 三鷹市での可能性

以上の現状から分かるように、これらの最新技術や商品は、三鷹の都市農業に適用できるかというところではない。すなわち、小規模農営・まちなか・個人経営という経営形態に適合してとは言えないからである。これらはコストも多大にかかる現状であり、主として大規模営農向けに適用するのが現状では精いっぱいであろう。

しかし、導入事例（畑作3）の「生産管理システムの活用による冷凍野菜等の計画的な生産、加工、販売」は、三鷹の給食食材の地産地消促進の役に立つ可能性があるため現時点で検討の余地がある。

また、近い将来においては三鷹農産物のブランド強化を図るうえで導入事例の施設園芸における環

境制御や施肥自動化が必要になるが、そのような技術環境が既に整ってきていると言える。

## 5 三鷹市にふさわしいスマート農業の考察

### 5.1 三鷹の都市農業に適した先端技術とは

三鷹の都市農業を強化するうえで、現在の市販技術や最近の農業向けの先端技術をそのまま導入するのは適していないと考えられる。すなわち、コストがかかりすぎるので、個人営農家の費用負担がかかりすぎることで、規模が大きすぎることで、作物の対象が違ってくるのである。すなわち、直近の課題として営農家やJA、市や地域で目指している今後の都市農業の在り方に貢献できるような先端技術の導入が望まれるところである。

また、まちづくりと歩調を合わせた展開としては、三鷹の特産品として農産物のブランド強化が重要な位置づけになる。

#### 5.1.1 どのような営農に先端技術を持ち込むか

地産・地消の促進が優先されること、それは市内学校給食において行われていること、その流通にも課題があることから、管理システム（生産と流通システム）の活用研究から始めるのが妥当である。

すなわち、4章（畑作3）の生産管理システムと類似になるが、学校給食用の野菜の生産管理とその流通管理を持ち込むのが良いと思われるが、6.2で具体的に述べる。

#### 5.1.2 ブランド化による高付加価値化

##### ◆特産品の導入・開発、高付加価値の農産品

現状のキウイ<sup>3)</sup>に加えブドウの藤稔など一般の農産品ではないブランド化できる品種の選定も必要である。すなわち、機能的など独自の価値を持った農産品、オンリーワンの強みを持った農産品、他の品種に比べて著しく優れた（味・糖度・香り・

色・形質など) 農産品で三鷹固有の農産品により特質性を発揮させる。キウイでいえば、現行品種ではなく、ゼスプリ・レッド・キウイ、さぬきゴールド、ヘイワード、紅妃など味や高糖度の品種で付加価値を高める。また、導入だけでなく、併せて新品種の開発も行い、先行者利益に結び付けたい。将来はゲノム編集まで踏み込んだ品種の開発も必要になる。

ブランド強化については6.3で検討する。

## 5.2 対象作物は何にするか

### ◆特産品の導入・開発、高付加価値の農産品

前節で述べたように、当面は生産・流通管理に研究を進めるが、更に検討を要するのが、近い将来の農業収益増加への貢献できる先端技術の導入である。これには、付加価値の高い農産品の導入を検討する必要がある。それには大きな設備投資も必要であるが、高付加価値の野菜や果物を通年栽培することで採算がとれ、設備償却を早くできる。

具体的には高級メロンの栽培、上級花卉の栽培が現実的と思われるし、高糖度のトマトも検討の余地はあるが、これらは営農家の考えを第一に尊重する。これらはいずれも営農家が直接取り組むことになるが、日常の営農活動が忙しく、開発的研究活動には取り組みにくいであろう。

よって、研究のための農業法人により進めるのが妥当と考える。

## 6 三鷹都市農業における先進農業の導入の進め方(提案)

### 6.1 研究開発主体の検討

農産品のブランド強化を行うのは、最終的には営農家の活動になるが、JAも含めて研究開発を行うには時間の制約が大きいであろう。また、まちづくりとして今後の三鷹市の農業の方向を作り上げてゆくことになるので、まずは基本的な方向付けとして政策検討委員会を設けることを提案する。ここには営農家・JA・市だけでなく、市民や農政

の専門家或いは大学などの研究者の参画が三鷹らしい将来のブランド強化の方向が見いだせると期待する。

政策検討委員会で諮る課題は、農産品ブランド強化を推進する事業体として、主として営農家の出資する法人格の団体を創設し、そこにはJAや市、金融機関などの出資も募りオール三鷹の活動が展開できるようにするのが望ましいと思われる。研究を進める主体は、個人(営農家)、法人、任意組織、農事組合法人などが考えられるが、研究成果(知財権やノウハウ)の営農家での共有や末永い活用を想定すると法人(株式会社)が望ましい。個人(営農家)、JA、金融機関を主体に広く出資者を募ることで、それなりの資本金を得られると思われる。

ただし、研究そのものは篤農家と言われる方の参画が必須で、その人(達)を中心に進めるのが望ましい。そして、先駆的営農法の専門家の存在も重要であり、まちづくりとの併進を考えると市民の参加と協力が必要で協業は必須である。

そして、農産品のブランド作り・強化には地道な販売努力が必要とともに、AIを活用した魅力ある農産品栽培が求められるが、そのような先進的な技術導入を営農家個人に求めるのは現実的とは言えないので、まずはこの法人が研究や新農法の開発を行い、実用化してから営農家が実践するという行程が好ましいであろう。

法人の事業としては、開発的農法の導入・実用化とそのブランド農産品の販売を全国に向けてNET販売することに関して(株)まちづくり三鷹との協業や三鷹市はじめ中央省庁との連携、学校や教育委員会、JAや全国の給食実施体との情報共有や協業、施設・設備関係の団体との交流が必要であり、社会的に高位の法人との位置づけも必要となる。

また、この法人の研究事業に関しては、三鷹ネットワーク大学との協働研究を中心に関係大学や研究機関との連携も期待されるし必要となると思われる。



この法人を本格的に立ち上げる(経済的な自立)には数年かかると思われるので、当初は農林水産省の補助金を最大限活用することや、金融機関からの融資が必要となることが考えられる。そして何よりもまちづくりの一環としての特産品という位置づけなので、市民の活動への理解と参加も常に行える体制を整えておく必要もある。

## 6.2 進め方① 野菜の地産地消のための生産管理システム

### ◆生産・流通管理システム

まずは対象とした野菜の栽培管理マニュアル<sup>4)</sup>を作成する。契約農家はマニュアルに従って作業が可能となり、生産に専念することができる体制を作る。契約農家の圃場位置や面積等は、生産管理システムによる一括管理を実施する。これにより、複数箇所に点在する圃場毎に適切な作業を行うことができ、流通管理システムは各学校への配送の合理化にも貢献できる。

栽培期間中給食フィールドコーディネーター<sup>5)</sup>による定期巡回を行い、現場情報を学校側と共有するなど運営の円滑化を行う。また、フィールドコーディネーターが生育状況をシステムに入力することで、収穫時期、収穫量の予測が可能となり、学校側の需要との調整が容易となり、播種から施肥、防除や収穫、加工、出荷の調整に繋げることを実現する。

このシステムの開発には、三鷹発祥(まつもとゆきひろ氏開発)のRubyを活用することも検討対象としたい。そしてみたかICT事業者協会との連携も検討対象に加えたい。

## 6.3 進め方② 高付加価値特産品の開発、ブランド化

都市農業における増益を図るためには、なんといっても付加価値の高い農産物を効率よく通年生産することである。狭い農地を有効に活かすには施設農業が必須であり、投資の回収を早めるためには高級果物・花卉の栽培が適している。三鷹に

おける農地は狭く、狭い農地で稼ぐことと農地保全には施設農業が最も適していると言える。農産品のブランド化については既に多くの経験が公開されている(小林 2021; 鴨川・馬場 2014)。

まずは実験規模の温室(1棟)と水耕栽培施設、温度管理設備、給肥設備(水耕栽培を想定するが土耕も可)とセンサー類と制御システム、(給水設備)を建設し、栽培品種の最適自動栽培方法を研究する。

具体的には、通年栽培を前提として、メロン・イチゴ・胡蝶蘭・高級トマトなどへの取り組みが良い対象である。

なお、研究用の栽培施設を造り(土地は営農者から借用)営農者自身が対象産品を選択することと研究・開発の当事者になるのは当然であるが、研究組織＝農業法人(営農者、JA、市、市民代表、学識経験者や金融機関などの参加)を立ち上げて一体化した効率的な研究運営が望まれる。

なぜなら、個人の経営の問題だけではなく、それを含めてのまちづくりの一環としてとらえて進める必要があるからである。

近年、法人農業経営体が増加した要因としては、財務諸表の作成等を通じた経営管理の高度化、金融機関等に対する信用力の向上、有能な人材の確保といった法人経営のメリットが浸透したこと等が考えられるが、ここで想定する農業法人についても同じことがいえるが、それは本稿の論考外とする。また、初期段階から周辺住民(地区住民協議会、スクール・コミュニティ)の参画を促し、市民の理解と協力を得ながら研究することでまちづくり的研究を促進させる。そして、今後本格的な活動が定着し、新品種の開発などを要する場合は公的な農業研究機関(例えば、東京都農林総合研究センター:立川市)と連携することも考える必要が出よう。取り組むにあたり、農林水産省の施策である「スマート農業推進総合パッケージ」への応募を行い、採択された暁には事業費の補助金が得られるので、これを研究の初期段階での資金に出来る。

農林水産物・地域食品における地域ブランド化のプロセス

- 先進的取組事例を踏まえると、地域ブランド化は次の条件の下に成立。
- ① 何のために地域ブランド化を目指すのか、自分の地域はどのパターンを目指すのか等の意識を明確化し、そのために何が既にあり、何が足りないか等の認識の共有化
  - ② 全体を見通した、一貫した戦略の下での推進
  - ③ 「発掘・創出→形成→確立」といった段階を追った取組
  - ④ 以上を支える、農協、漁協等の取組主体における推進体制の構築

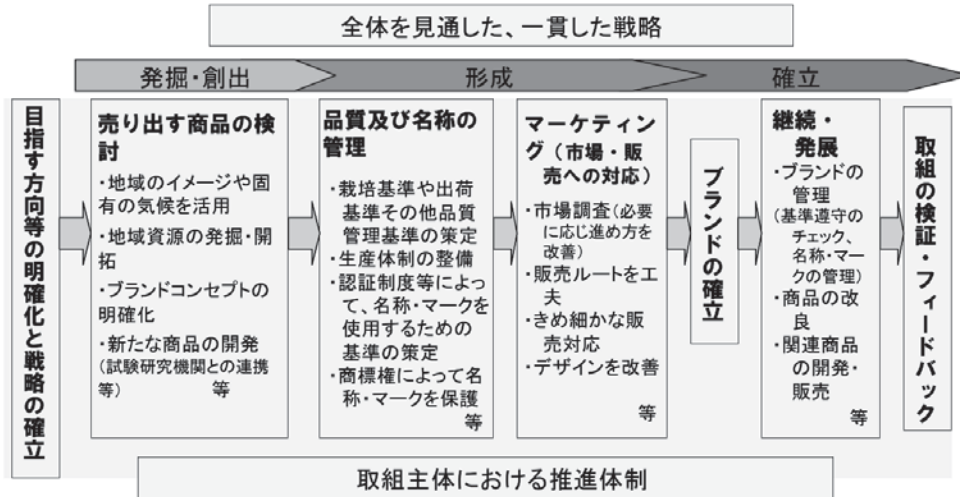


図2 ブランド化のプロセス（農林水産省 2007 年）

以上述べたように、個々の営農家がいきなりスマート農業を導入するのは難しい課題もある。施設農業が前提になるので、投資・回収の問題、栽培品種の選定や ICT 活用に育成技術習得活用の問題、市場開拓など多方面の課題に取り組むのに個人での対応は困難も伴うと考えられる。そこで、フェーズプランを考える。

フェーズ1：生産・流通システムの稼働

フェーズ2：施設農業とブランド化による高付加価値・特産品の開発

が着実な展開である。ブランド確立までの過程は以下のとおりである。

#### 6.4 導入支援制度の活用と創設

今後の研究を進めるうえで最大の課題は施設や研究費用の問題である。営農家は現在の農業経営に専念しているので、新たに研究に時間を割くということは難しい。前向きにとらえる方も多いと

思うが、温室や監視制御の設備投資は大きな負担になるので簡単な意思決定は難しいが、スマート農業に関する補助金・融資・税制の優遇を活用することで参画者を募るのが妥当と思われる。

とはいえ、営農家が個人ですべて対応するのは現実的でないと思われる。故に農業法人による活動が望ましいと思われる。すなわち、農事組合法人か農地所有適格法人（以下、法人という）を設立し営農家が活動の主体になって研究を進める。こうすることで、将来開発した技術・ノウハウを営農家全体の経営に直接活かすことが可能となる。

営農家が1戸1法人の法人化についての意義については検討の余地があるが、三鷹のまちづくりとしての何戸か或いは他の組織を含めての法人化は意義が深い。また、ブランド化した三鷹特産品としての段階では、個人の営農家がそれぞれ独自に作付け可能であるし、その方が健全である。ただし、市政としては特産物の生産を営農家に推奨して、ブランド強化を行う。

農林水産省は、スマート農業を普及させるため

に導入支援制度を設けていて、事業費の2分の1までを補助の対象としている（補助の上限は1千万円）（農林水産省農産局農産政策部技術普及課2022）。令和3年度にはスマート農業の全国展開に向けた導入支援事業のうち農業支援サービス導入タイプの事業実施主体を公募している。国としては「みどりの食料システム戦略」実現に向けて、これからもこの種の導入支援は継続してゆくと思われるので、活用を前提に考えてよい。

また、三鷹ネットワーク大学との協働研究を行うことで関係大学などから研究人財の確保や技術交流を行い研究の促進につなげたい。

## 6.5 先端技術への営農者の対応 課題と対策

AI 農業とか先端技術というと難しいことのような印象を受けるが、決してそうではなく、ツールとして AI や先端技術を使って農業へ応用するということなので、使い方さえ知ってしまえば、三鷹の営農家であればだれでも取り組めるものである。

そして、AI 農業は今後一挙に活用が広がると予想されるので、今次研究段階が終わるころには多くの営農者が関心を持って取り組むことが想定されるので、営農者の勉強会を立ち上げることも期待したい。近い将来は、今は先端と言われる技術・製品の導入が身近なものになるはずで、それへの準備と考える。

全国では既に多くの農家や農業法人が AI 農業を採り入れて効率的に生産量の増加や品質の向上に成果をあげている。現状での課題は初期投資で、これは前項で述べたような対応を図るのが良いと思われる。

AI 農業の導入事例数は明確には把握できないが日本施設園芸協会（2021）によれば、大規模施設（1ha≒3000坪）以上69施設である。直近の10年ではそれ以前に比べて3.3倍と急速にその数を増やしている。このうち太陽光型は約半数（49%）を締めている。また、「施設園芸をめぐる情勢」（H28

年 農林水産省）によれば、施設園芸農家数は14万6千戸（野菜作10万7千、花卉作2万5千戸、果樹作1万4千戸）とされており、施設の高度化が進んでいることが示されている。

そして、農林水産省は次世代施設園芸の全国展開を目指しているため、今後は更に急速に普及すると推定できる。

## 7 おわりに

### 7.1 まちづくりにつなぐために

#### 7.1.1 スクール・コミュニティとの連携

三鷹市の農地の現状から、営農者が今まで以上に効率的な農業生産と高付加価値製品の生産を行う必要があるが、それを実現することが農地を保全してゆくただ一つの道ではなかろうか。まちづくりと農地保全は三鷹市において一義的であると筆者は考えているが、まちづくりである以上は市民をはじめ多くのステークホルダーが協力しながら邁進することが求められる。スマート農業により狭い農地で高収益を得ることが、三鷹でこれ以上の農地減少を食い止める唯一の手段といえるので、このことはすなわちスマート農業がまちづくりに貢献できると言える。

特に、三鷹ではコミュニティ・スクールが奏功し、その先にスクール・コミュニティ（SC）を地域社会の発展のために活用していこうとする段階にきている。従って、本論で述べた活動もまたスクール・コミュニティ<sup>6)</sup>との連携が必須になる。特にフェーズ1の生産・流通管理システムの活用にはSCが重要な役割を果たしてくれるのではなかろうか。

この連携の成否がフェーズ2の三鷹農産品のブランド強化の実現を左右すると思われる。

#### 7.1.2 防災農地指定制度

首都圏直下型地震（東京都・茨城県・千葉県・埼玉県・神奈川県・山梨県を含む南関東で今後起こると考えられているマグニチュード7クラスの

## 8 謝辞

大規模な内陸部で発生する地震)の発生確率は今後30年以内に起こる確率は70%と言われて久しいが、市民は近くに避難場所があることが安心につながる。災害時の避難場所として農地を指定。農地の固定資産税は一部減免し、市財政の減収分は地方交付税より補填する枠組みの創設。実際に農地が避難場所に使われて農産物に損害が出たら、市が補償する。

### 7.2 本研究の限界と今後の課題

本研究は、当初は三鷹市農業に観光要素を加えることで、営農家の収入増に貢献できないかと考えアンケートや面談で意向を聞いたが、それ以前に農地の減少に関する危機感が強く、また相続の問題が農地を蝕んでいる現実を理解するに至ったがそれについては冒頭の要旨の項で触れた。

相続の問題は国税に係ることなので対象外とした。

今後具体的な展開が図られる中で、法人設立やその活動は、地域密着で市民やSCとの連携と給食関係については教育委員会との連携することでいろいろな課題を打開できると期待できる。

AIを活用することで、三鷹ブランド商品の通年生産などは現状では容易ではない。しかし、筆者の経験(農業生産の自動化に取り組み、温室メロンの完全自動化生産の実現や巨木トマトの限界の無い成育の実現:1990年代)からは必ず実現できると確信している。当時の制御用PCやセンサー類は高価で市場実装は断念したが、今はこれらの関連機器は安価になっていて、まさにAI農業の普及期にあると言えるので、AIを活用しての高付加価値のブランド農産品への活用が手の届くところにある。

なお、三鷹市の耕地面積の現状に鑑み、究極の施策は農地保全の数値目標を定めての市政運営が望ましいが、それは今後の課題に譲る。

本研究は三鷹市における農地保全への熱意とまちなか農家一人応援団として何か貢献できないかとの思いからスタートし、当初は観光要素を加えることでまちづくりを進めるのが良いのではないかとの考えから、営農家の皆様へのアンケート・面談を行ったが、そこで得られた営農家の持つ課題は農地保全であるとの認識を得てテーマを変更した。

アンケートには営農家各位と森屋賢氏(当時JA東京武蔵三鷹 壮青年部長)に多大のご指導・ご協力を頂いた。また、執筆に当たり進邦徹夫氏(杏林大学大学院教授)、小林盾氏(成蹊大学教授)にはアンケート手法や論文作成について多くの指導を頂いた。特に宇山陽子氏(三鷹ネットワーク大学常務理事)には市民目線で読める論文構成にすべく詳しくアドバイスを頂いた。更に、事務局の皆様からは資料調査や現場調査のご協力をいただいた。

そして、共に学びともに研究活動をする三鷹まちづくり研究員各位からも適切なアドバイスを頂いた。ここに記して感謝の言葉にさせていただきます。

#### [注]

- 1) 今は日本が「空き家大国になる前夜の段階」と野澤千絵(明治大学教授)は指摘している(2021: 66-73)。
- 2) 面積要件は300㎡に引き下げ(平成29年)三鷹市は条例により該当する。
- 3) 三鷹市内ではキウイを特産品というが、市外にはその知名度は低い。他地域と比べて知名度が高く、品質の良い差別化のできる農産品を目指す。
- 4) 年間の給食計画から、季節対応の食材(主として野菜や果物)の栽培計画(数量と収穫予定)を立て、各営農家の分担を計画的に行い、関係者・機関で共有する給食食材マスタープランと時宜を得た各種食材の生産計画並びに安全コードなどを盛り込んだマニュアル。



- 5) 給食フィールドコーディネーター：契約農家圃場を巡回し栽培状況を把握・管理するスタッフ。JA職員が適任と言えるが、素養を持つ理解ある市民でも良い。
- 6) 三鷹市はコミュニティ・スクール（地域運営協議会制度）（文部科学省 2022）を先導的に定着した。現在文科省は「スクール・コミュニティ（学びの共同体）」構想を提唱し、三鷹市はここでも先導的推進が期待されている（全国コミュニティ・スクール研究大会 in 三鷹 H3 年 11 月）。「スクール・コミュニティ」とは、「学校」を核とした、あるいは「学校」という場や関係を介在させた人々の結びつきや関わりの状態を指し、学校を核として、地域の大人と教師の関わり、学校と地域社会の協働関係のあり方を、より良好なものにしていこうとする考え方や実践のことであり、三鷹市の今後のまちづくりに貢献が期待される。

#### [文献]

- 小林康一、2021、「都市農業における農産物ブランディングの取り組み」『高千穂論叢』56 (2)、45-69
- 鴨川武文・馬場正浩、2014、「農産物のブランド化」『福岡大学人文論叢』45 (4)、359-388
- 東京都産業労働局、2008、「農業・農地を活かしたまちづくりガイドライン」東京都産業労働局ホームページ、  
(<https://www.sangyo-rodo.metro.tokyo.lg.jp/nourin/nougyou/plan/machidukuri/guideline/>)
- 中村ゆり、2021、「都市近郊における高鮮度・高品質野菜のジャストインタイム生産・流通システムの実現」『中農研ニュース』7月号(No. 1)
- 日本学術会議農学委員会、2017、『報告 持続可能な都市農業の実現に向けて』
- 日本施設園芸協会、2021、『大規模施設園芸・植物工場実態調査・事例調査』
- 農林水産省生産局技術普及課、2019、『農業新技術活用事例』
- 農林水産省大臣官房政策課・生産局技術普及課、2020、『農業新技術 製品・サービス集』

農林水産省農産局農産政策部技術普及課、2022、『スマート農業の全国展開に向けた導入支援事業（農業支援サービス導入タイプ）』

([https://www.maff.go.jp/j/supply/hozyo/nousan/attach/pdf/220721\\_376-1-10.pdf](https://www.maff.go.jp/j/supply/hozyo/nousan/attach/pdf/220721_376-1-10.pdf))

野澤千絵、2021、「空き家・所有者不明土地問題の現在住まいの終活をいかに進めるか」『中央公論』12月号、66-73

三鷹市都市再生部再開発課、2021、『“百年の森”のまちづくり（三鷹駅前再開発事業コンセプトブック）』

(<https://mitaka-e-book.actibookone.com/content/detail?param=eyJjb250ZW50TnVtIjoxMDQ4MD19&detailFlg=1&pNo=1>)

文部科学省、2022年、『コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）』

(<https://manabi-mirai.mext.go.jp/torikumi/chiiki-gakko/cs.html>)

---

#### プロフィール

##### 沢田 恵重（さわだ えじゅう）

1943年生まれ。機械・電子・半導体物理を学び、企業入社後は開発、設計からSEや民間営業・官公庁（中央・地方）営業、MKG、海外市場開拓、不況対策、新規事業開発、合弁会社立ち上げ、海外駐在、子会社出向（ほぼ全てが志願）など、企業の第一線から経営までの機能・職務に携わり定年。株式会社ABYZ s 代表取締役。NPO シニア SOHO 普及サロン三鷹会員として小中学校の校庭芝生管理指導に従事など。

---

# クリエイティブ人材を育む「動物かんきょう会議」 メソッドの実証研究

—Animal SDGs（動物が語る SDGs） 三鷹モデルの開発と三鷹市での実践—

イアン 筒井

本研究の目的はクリエイティブな人材を育むために発案された「動物かんきょう会議メソッド」を三鷹市にローカライズして再現することである。2018年からは山口県宇部市で実施されている「せかい！動物かんきょう会議 in SDGs 未来都市 UBE」のノウハウを「宇部モデル」とし、三鷹市のリソースを活かして行う「三鷹モデル」の比較実証をとおして新たなノウハウや汎用性等の可能性を検証した。このメソッドは、動物園・水族館などを活用する対話型アクティビティで、地域のリソース（市民・行政・大学等教育機関・企業など）と有機的に連携することで地域活性化やまちづくりの相乗効果を促す。新型コロナウイルス感染症の影響を受け本研究期間では動物園での再現には至っていないが、「三鷹モデル」の現在までの取り組みについて、地域リソースとの連携、テーマ設定やコンテンツ制作、コンセプトブック刊行などの進捗から再現による発展と深化を確認できた。さらに、汎用的な再現実施の軸が「人づくり」とコンセプトの共有にあり、各地のリソースと個性が活かされ合う効果が生じることがわかった。

キーワード：クリエイティブ 地球環境 対話 地域リソース 動物園

## 1 はじめに

### 1.1 目的と背景

人工知能（AI）の活用が一般化する時代、AIが得意なことはAIにまかせて、これから生きる世代が手に入れるべき能力は「クリエイティブ（主体的に考え、自発的に行動できる力）」だと言われる。本研究のテーマは、自己肯定感の高いクリエイティブな人材を育むために発案された「動物かんきょう会議メソッド」を三鷹市にローカライズして実施し、その意義や可能性を考察することである。「動物かんきょう会議」は1997年に筆者が主宰するプロジェクトとして始まり、絵本やアニメーションシリーズ、環境学習プログラムとしての実践の積み重ねにより開発された対話型メソッドである。2018年から山口県宇部市で採用され「せかい！動物かんきょう会議 in SDGs 未来都市 UBE」として実施されている。この宇部市で

の取り組みのノウハウを先行事例の「宇部モデル」とし、三鷹市のリソースを活かした「三鷹モデル」として再現実証していこうと考えている。

メソッドの中心となるのは「動物になって考えてみる」ことである。環境問題だらけの地球で被害を受けているさまざまな動物にポジションチェンジして人間の活動を見てみたり、再び人間に戻って考えたりする対話型アクティビティによって、新たな着眼や閃きが生まれ、動物と人間、自己と他者の関係性に気づくことができる。地球環境や動物たちと未来を共に生きていくためには、人間社会を持続可能なものに変えていくクリエイティブな力が必要だ。これからの社会をつくる世代が新たな気づきを得て主体的でクリエイティブになることがこのメソッドの目的である。「動物かんきょう会議」は、地方都市の構成要素である「動物園・水族館」を活用して対話型アクティビティを行い、地域のリソース（市民・行政・大学

等教育機関・企業など)との有機的な連携によって運営されるようプロデュースしていくものである。まちづくりや地域活性化とも関連が深いため、地域に根ざしたオリジナルな連携による「三鷹モデル」を実現して、関係者全員が相乗効果によって進化していけるような展開を目指したいと考えている。

## 1.2 リサーチクエスト

2020年4月にこの研究に取りかかったとき、筆者は三鷹版の「動物かんきょう会議」開催の成果によって「三鷹モデル」を検証しようと考えていた。しかし、新型コロナウイルス感染症のパンデミックが長期化し、連携を想定していた動物園・水族館が休園し再開見通しが立たない状況のため、当初考えたようなアクティビティ実施はできなくなった。

しかし、この2年間に、

- ① 非対面型の「インストラクター養成講座」実施による人材育成
- ② コンセプトブック「Animal SDGs/動物が語るSDGs」の企画編集、デザイン、刊行
- ③ オリジナル教材(人形劇動画)「南米アマゾンの森と家畜たち」の制作
- ④ 実証実験としての公開講座(ワークショップ)「Animal SDGs 第1回三鷹!動物かんきょう会議~南米アマゾンの森と家畜たち~」(会場:三鷹ネットワーク大学)の実施を行うことができた。また、宇部市ではコロナ禍に対応するリモート中継による国際交流「せかい!動物かんきょう会議」(日本・タイ・モンゴルの子どもたちがつながるライブ対話)を開催し、新たなノウハウを得ることができた。

したがって、本稿では「三鷹モデル」のこの間の取り組みの実績を踏まえ次の3点について論じていく。

- (1)「動物かんきょう会議メソッド」のコンセプトや具体的な進め方を分析し、「宇部モデル」および「三鷹モデル」でどのようにローカラ

イズされているかを検証する。

- (2) 先行事例となる「宇部モデル」の4年間の取り組みからノウハウを抽出し、三鷹市のリソースを活かした「三鷹モデル」としてローカライズして再現実証することを通してその有効性を検証するとともに、汎用的なノウハウについて考察する。
- (3) その中で、「動物かんきょう会議」プロジェクトから生まれたコンセプト「Animal SDGs」をベースにした教育サービスプラットフォームの可能性についても考察していく。2022年度以降、本稿の考察を踏まえて「三鷹モデル」等の新たな展開を示していきたいと考えている。

## 1.3 本稿の全体構成

以下、第2章では「動物かんきょう会議メソッド」について、その理念や手法などを明らかにして三鷹市で実施する意義を確認する。第3章では山口県宇部市でSDGs未来都市推進事業の一環として行われる取り組み「宇部モデル」について先行事例として分析する。4年間の経緯をたどりながら、地域リソースとの連携、定着の理由などを明らかにしていく。第4章では「三鷹モデル」の現在までの取り組みについて、地域リソースとの連携によるテーマ設定やコンテンツの進展をたどり、再現による深化を確認する。第5章では「宇部モデル」定着の理由の分析枠組みによって「三鷹モデル」の取り組みを比較検討するとともに、Animal SDGsのビジョンを示し、全体の考察をまとめる。第6章では今後のプロジェクトのあるべき姿を展望した。

## 2 「動物かんきょう会議メソッド」とは

本章では「動物かんきょう会議メソッド」の考え方や手法をさまざまな角度から検証しながら、「対話の場」で何が起こるか、「クリエイティブ」とはどういうことか、等を考察する。

## 2.1 「閃き」はいかにして生まれるのか

私は学生時代に読んだ小説「罪と罰」（作：ドストエフスキー）のあるシーンに強い衝撃を受け、その「問い」は今なお印象深く心に刺さっている。それは、主人公ラスコーリーニコフの友人のラズミーヒンが語る次の台詞である。

デタラメって奴は、全ての生物体に対する人間の唯一の特権です。デタラメを言っているうちに真理に到達するんです。前に十四遍、あるいは百十四遍くらいデタラメを言わなきゃ、一つの真理に到達したものはない。これは一種の名誉なんです。ところで、僕らはデタラメを言うことだって自分の知恵じゃできないんです。まあ、ひとつデタラメを言ってみるがいい。自分一流のデタラメを言ってみるがいい。そしたら僕はそいつに接吻してやる。自分一流のデタラメってやつは、人真似で一つ覚えの真理を語るより全くましなくらいです。（訳：米川正夫）

私は「自分一流のデタラメを言ってみるがいい」という挑発をうけたのだ。自分一流のデタラメと言えることは人間としての特権だとも。当時、私は次のように解釈した。デタラメとは、人間だからこそできる「閃き」体験。そして、デタラメを言いつづけて、探求しつづけることで味わえる感覚、発見や発明につながる「喜び」体験。そのような体験を繰り返すことで自分自身を「クリエイティブ」にしていけるのだと。

今、私たちは気候変動、環境問題、貧困、格差、ジェンダーなどの課題が山積している時代を生きている。2015年の国連サミットでSDGs（持続可能な開発目標）は採択され、国連加盟193カ国が2016年から2030年の15年間で達成するための17のゴールを掲げた。しかしその後、コロナパンデミック、米中覇権競争、欧米・ロシアとのイデオロギー対立、ウクライナ戦争などなど、ますます混沌とした状況を目の当たりにしている。

私は「デザイン思考」<sup>1)</sup>を促していくであろうSDGsムーブメントにとっても期待している。しかし、「地球は人間だけのものじゃない」という視点で「持続可能な開発目標」（SDGs）を問い直す必要があると考えている。後述するコンセプトブック「Animal SDGs」（イアン・益田 2021）では、次のように問いかけている。「こんな環境問題だらけの地球にしたのは人間たちだから……。人間の大人たちだけからの学びで本当にいいのだろうか？むしろ、人間からたくさんの被害を受け続けている動物たちと対話することが大切ではないだろうか？」

サステナブルを考えると、1970年代以降の人類の活動にはたくさんの成果もあったがたくさんの過ちもあったことを知ること。また大人たちは未来を生きる子どもたちに不都合なことを隠さずに伝えること、次世代の子どもたちと正直に対話することなしには、根本的に持続可能な世界をデザイン構築することなどできない。

「閃き」は、批判的精神をもって対象と向き合い、共感したり、疑問をもったり、探究しつづけていく中で発生する。さまざまな感情が過去の経験や体験を刺激し、自分自身の内面から沸き起こる衝動のようなものである。その意味においても「動物になって考える」ことは、批判的精神をもって人間活動そのものを俯瞰することであり、さまざまな閃きを創出するに違いないと考えたのだ。

## 2.2 「動物かんきょう会議メソッド」の手法

### 2.2.1 メソッド化の経緯

あらためて、「動物かんきょう会議」メソッドとは何かについて説明する。1997年、地球温暖化防止京都会議COP3を契機としている。人類の存亡にもかかわる環境問題に対してさえ利権争いに終始する人間（大人）たちにはまかせちゃいけない！と動物たち（動物キャラクター）（図1）が集まり、「動物には国境はない。そのような視点で地球をもっと見てみよう」とカンカンガクガクと話し合う絵本シリーズ（全8話）からはじまった。

その後、2010年、生物多様性名古屋会議COP10





図1 動物かんきょう会議に集まる動物キャラクター

の開催をきっかけに、NHK 教育TV のアニメーションシリーズ (1 話 5 分、全 20 話) となる。小・中学校の総合学習の時間で、5 分間の問題提起型アニメを視聴した生徒たちが、残りの時間で白熱会議をするアクティブラーニングでの使用が想定されている。その後 2015 年、環境省の第 2 回 ESD 環境学習モデルプログラムで上位採択されたことをきっかけに、日本と世界の子どもたちが、動物キャラクターになって (擬動物化) 創発する「せかい！動物かんきょう会議」プログラムづくりが

はじまった。日本と世界の小学生～大学生、留学生、社会人などのべ 3,000 名以上が参加し、対話を重ねていく中でプログラムはメソッド化されていく。2017 年、第 11 回キッズデザイン賞優秀賞「消費者担当大臣賞」受賞をきっかけに、山口県宇部市とのプロジェクトがはじまった。学校と動物園をフィールドにしたプログラムへとパッケージ化されていく。2021 年にはコンセプトブック「Animal SDGs」刊行している (図 2)。

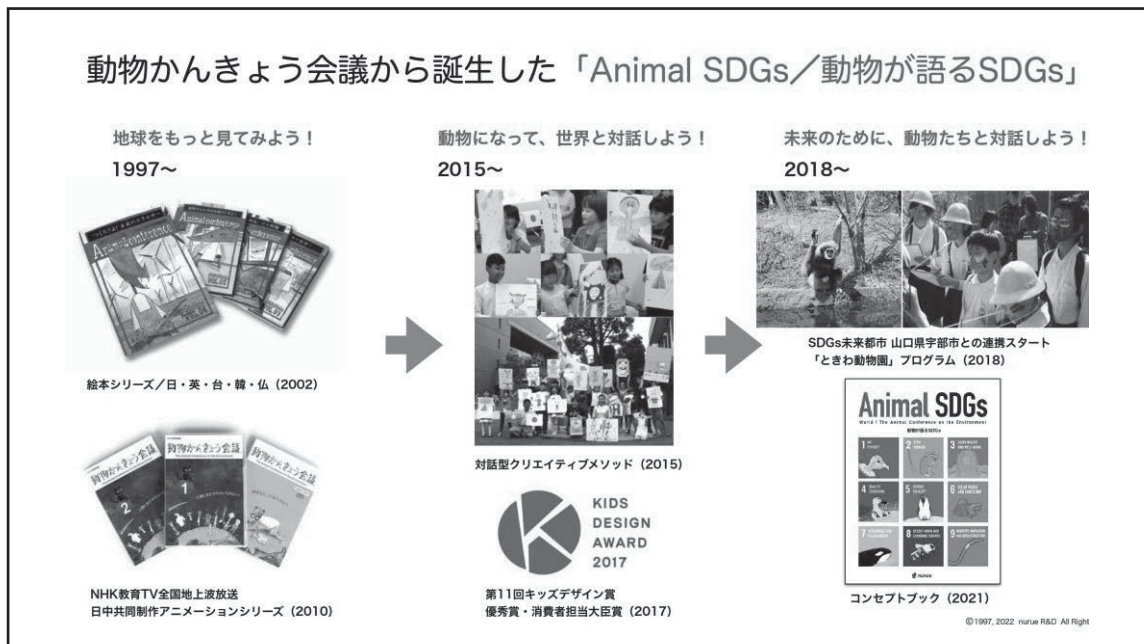


図2 動物かんきょう会議プロジェクトのあゆみ

## 2.2.2 「閃き」を促すシナリオ

動物かんきょう会議メソッドは、具体的には次のようなシナリオで会議を進行する。本ワークは事前準備や予備知識がない状態からスタートすることを良しとしている。つまり、非日常な場や状況をつくりだすことから体験をスタートさせている。次の例は、ジュニア世代の子どもたちを対象とした動物かんきょう会議の最初のワークの基本形である。

ワークの進行

[起：DO] まずやる

- ①人間から動物という立場にポジションチェンジ、はじめに動物に関心をもつアイスブレイク
- ②動物が生きる「環世界」を知ったり、環境の変化にともなう生きづらさ、人間の脅威を想像する体感型ワーク（動物会議）

[承：CREATIVE] 役を演じつつ発想する

- ③動物キャラクターになりきって対話する（人間の立場では気づかないことに気づいていくワーク）
- ④動物から人間へとポジションを戻し、動物たちに共感した人間（＝動物）として、人間だからこそ「できること」、そして私が「したいこと」「すべきこと」などをまず一人で考える

[転：SHARE] 自分の考えをもちより共有する

- ⑤お互いのアイデアをアップデートしていくワーク（人間会議）
- ⑥対話した動物たちへ提案する

[続：REPEAT] ここからがはじまり。会議は続く

- ⑦参加者は会議での気づきを持ち帰り、各自で調査研究する
- ⑧「動物新聞」などにまとめて次の会議に備える（一歩前へ）

こうしたワークが、動物たちの身体能力への驚きや共感、人間によって動物たちが悲惨な状況になっていることに対する怒りなど、自分自身の感情が揺さぶられることをとおして「閃き」を促し

ていく。また、事前に情報を与えられず、意外な場面に遭遇した時に、自分自身は何を感じ、どう行動するか（行動できないか）など自分自身を観察する。参加者自身が初見での「閃きの瞬発力」を認知するのである。即ち、動物かんきょう会議メソッドで「閃き」を得る方法は、「起：DO（まずやる）」→「承：CREATIVE（創造する）」→「転：SHARE（共有する）」→「続：REPEAT（繰り返す）」、そしてまた「起：DO（まずやる）」へと続く過程として整理できる。

## 2.2.3 閃きを引き出す「対話の場づくり」

会議シーンではトレーニングされたインストラクターが、「対話の場づくり」「日本型ファシリテーション」の考え方に基づいて進行する。この考え方の提唱者である清水義晴<sup>2)</sup>によると、「対話の場づくり」のベースは信頼関係であるという。そこが「対話」と「コミュニケーション」の違いでもあるという。対話とは意見のキャッチボールができる関係性であり、一方通行の情報伝達とは違うということなのだ。したがって、場づくりにおいては、不特定多数や匿名での参加ではなく、一人ひとりが実名で紹介しあえること、例えば、特定の閉ざされたコミュニティ、または面識がある信頼ある人からの紹介で参加するなど、不特定多数の逆「特定少数」で参加メンバーを構成する。

「対話の場づくり」では、①対話の前提は信頼関係、②信頼ある対話からは場が生まれる、③信頼ある場からは価値が生まれる、という点が重要とされる。

動物かんきょう会議の対話の場の目的は、新たな価値創造につながる閃きを引き出すことである。一般的な会議にあるような、情報を参加者同士が時間内で共有したり、具体的に意見をまとめることが目的ではない。また、ディベートのように相手の意見を論破する、勝つか負けるかを競うものでもない。むしろ、相手の「案」に対して、さらに「いい案」で投げかえすことを心がけて対話をしつづけることが重要とされている。

## 2.2.4 自己肯定感を高める「日本型ファシリテーション」

次に、「日本型ファシリテーション」である。清水によって提唱されているコミュニケーションの極意である。「教えない・仕切らない・まとめない」を対話の本質ととらえ、場に即興劇をつくりだすことがファシリテーターの役割であるという。

日本型ファシリテーションで重要とされるのは、①教えない、②仕切らない、③まとめない、ことである。

教育現場での先生 (Teacher) の役割は「正確に教えること (Teaching)」であるから、ファシリテーター (Facilitator) の役割「引き出すこと (Facilitation)」は真逆の役割である。さらに、清水の説明によると「日本型と欧米型との違い」であるが、欧米型ファシリテーションはあらかじめ想定されているゴールにむけて、時間通りに参加者を上手にナビゲートしていく手腕が欧米型ファシリテーターには要求される。着地点がすでに予定されているのでは、想定外の奇想天外なプランなどが生まれるはずはないだろう。

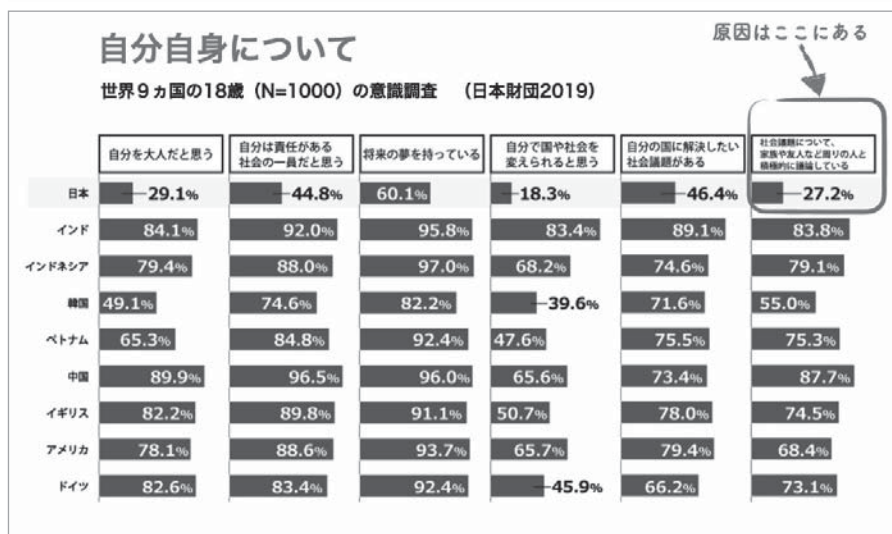
一方、日本型ファシリテーションは、参加者を信頼し、場を委ねる。そして正しいとか、まちがっているかなどは気にせず、楽しくも真剣で本気の発言を促すことが日本型ファシリテーターには要

求される。つまり、参加者全員に当事者としての自覚を芽生えさせることを狙いとしている。さらにいつもは控えめな人が思いがけない発言 (アイデア) をしたりすることで、参加者同士が参加メンバーの個性、多様性に気づいていく創発のプロセスを大切にしている。ゴールイメージを最初から限定しないからこそ引き出される価値があるとする考え方なのだ。

日本型ファシリテーターは、でしゃばらず、場における縁の下の力持ちである。時間管理、結果重視、効率優先の現代社会においては、とても非効率、無駄も多いコミュニケーション手法と感じるかもしれない。しかし、参加者全員に自ら考えることを促し「当事者」にしていくことで、責任と自覚を促していく。単なる批評家や傍観者にはなれないのだ。前向きなアイデアを出せる人が場からはリスペクトされていくため「自己肯定感を向上させる」手法であると考えられる。

ここで、日本の若者たちの現状についてデータにもとづいて論じてみたい。世界の18歳を対象とした日本財団の調査「自身について」(表1)によると、日本の若者たちは、「自分は大人だと思う」「自分で国や社会を変えられると思う」などいずれの項目においても、他国に比べて特徴的に割合が低いという結果である。

表1 世界の18歳の意識調査「自分自身について」



出典：日本財団 世界9カ国の18歳 (N=1000) の意識調査 2019

Q1：自分は大人だと思う

日本：29% インド：84% インドネシア：80%  
韓国：49% ベトナム：65% 中国：90% イギリス：82% アメリカ：78% ドイツ：82%

Q4：自分で国や社会を変えられると思う

日本：18% インド：83% インドネシア：68%  
韓国：39% ベトナム：48% 中国：66% イギリス：51% アメリカ：66% ドイツ：46%

Q6：社会課題について、家族や友人など周りの人と積極的に議論している

日本：27% インド：84% インドネシア：79%  
韓国：55% ベトナム：75% 中国：88% イギリス：75% アメリカ：68% ドイツ：73%

この中で、私が注目したのはQ6で、日本は他国に比べて「社会課題について、家族や友人など周りの人と積極的に議論」する機会が圧倒的に少ないという調査結果である。

議論のベースは「自分軸」と言われている。自分軸があることで、相手の意見に対して自分の意見を交換できるのだ。逆に自分軸がないと、相手の意見に対して反応できず、受け身となり、議論に参加しづらくなる。「自分軸」を持っている人は自己肯定感が高いと言われている。また「自己肯定感の年齢別推移」青少年の体験活動に関する意識調査(平成28年度調査 独立行政法人国立青

少年教育進行機構) (荒川 2019) によると、10歳～12歳の子どもから若者となる成長期間が「自己肯定感は低くなり依存体質となる」ターニングポイントだと指摘されている。

日本型ファシリテーションは、対話の中で当事者として考え本気で発言を促すことによって自分軸を引き出してくれる手法と言えらるだろう。

### 2.3 Animal SDGs の視点でクリエイティブを再定義する

ここまで「クリエイティブ」が大切であると論じてきたが、そもそも「クリエイティブ」とは何であろうか？

「CREATIVE」には、創造的な、独創的な、創造力のある、工夫してつくるなどの意味をもつ言葉であるが、語源はラテン語の CREARE で、産み出すこと、育てることである。また「創造する」という意味合いには、神が世界を創造したというニュアンスも含まれる。つまり、人間には神に近い能力が与えられているのである。その能力を何に使うべきかという視点から、「クリエイティブ」を再定義してみたい。

図3に示すように、今の自分のステージを「i (スモールアイ)」としたときの、あるべき姿を「I (ビッグアイ)」とする。当然、そこには現実

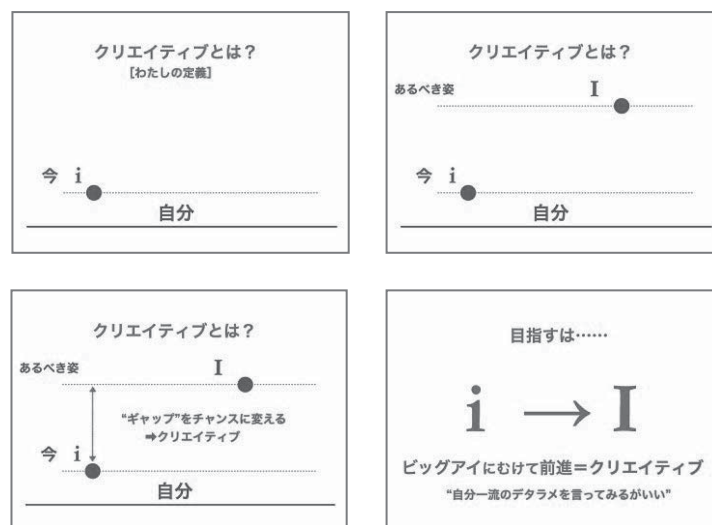


図3 クリエイティブとは？



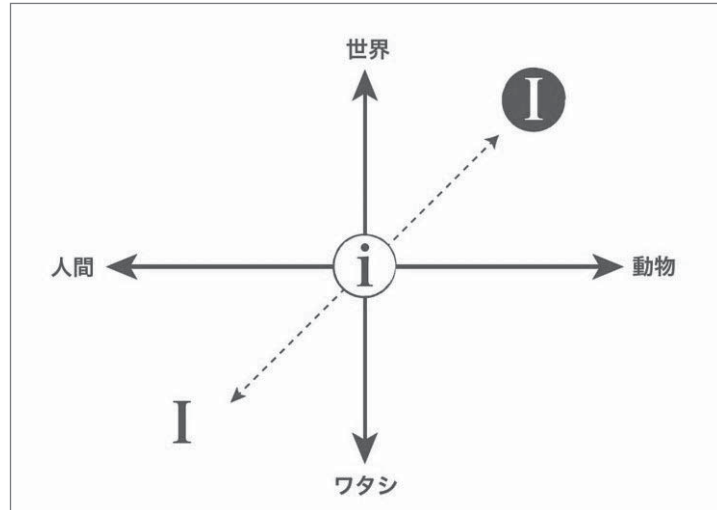


図4 Animal SDGs の視点でのクリエイティブ

と理想とのギャップがある。そのギャップを感じた時、そこから逃げるか、それともギャップを解消するためにチャレンジするか。この「ギャップをチャンスに変える閃き」こそがクリエイティブだと定義したい。つまり、自分自身をポジティブに「一歩前へ」と前進させることである。

重要となってくるのは、あるべき姿「I (ビッグアイ)」をどの位置にプロットするか(できるか)である。図4を参照いただきたい。例えば、左下の「I (ビッグアイ)」は「エゴ (EGO) な I (ビッグアイ)」である。「自分さえよければいい」「自分の家族さえよければいい」「自分の地域(会社)さえよければいい」または「自分の国(民族)さえよければいい」「人間(ホモサピエンス)さえよければいい」等々いずれも自分・人間中心でしか世界を見ない態度である。

対して、「Animal SDGs」の視点は、「I (ビッグアイ)」を右上「エコ (ECO) な I (白抜きビッグアイ)」に置き、未来ビジョンを描いていこうという発想である。そこからは、「地球は人間だけのものではない」「人間も動物である」「動物たちと相談しよう」「動物の能力を味方にしてクリエイティブしよう」「動物や自然と共生させてもらえる人間の役割とは?」という気づきを促していくことになる。

私たちはどうしても「自分中心」に考えがちで

ある。身の回りの状況が悪化するとなお「自己」となる。だからこそ、あえて「利他」の視点に身を置くことで、「共に生きる」本質を一人ひとりが気づいていく。このことはサステイナブルを考えていく上で重要であると考え。自分と他者との関係性。どう折り合いをつけていくか。そこにあるギャップをチャンスに変えようとするポジティブマインドの精神状態を自分自身でつくりだすことがクリエイティブなのである。

この考え方は、地域活性化、まちづくりにも応用できる。地域活性化の本質は「自分自身が活性化すれば、地域社会は活性化する」。活性化は他人から与えられるものではないという当たり前のことである。別の言い方をすると、「自分を活性化できない人に、他人を活性化できるはずがない」ということだ。自分自身で活性化するために必要な条件。それが「①クリエイティブ」「②自己肯定感」そして「③自分と他者との関係性に気づき」と私は考えている。

Animal SDGs では、次のように活動ミッションを定義している。

「豊かな国がある。その一方で、世界のどこかの国が貧しくなる。わたしは幸せな生活を享受する。その一方で、世界のだれかが不幸な生活を耐え忍ぶ。人類は繁栄する。その一

方で、動物たちはより苦しみ、絶滅へと向かっている。」

この関係性に気づくことが、SDGs テーマを考えていく上で大切である。……今、人間だけに与えられた「地球を変える力」を発揮して、動物たちと自然界に共生させてもらえる人間となるためには、より多くの対話が必要だ。Animal SDGs は「子ども × 若者 × 誰でも」が対話を深めていくことを促すストーリーであり社会事業活動である。

「Animal SDGs」の視点でのクリエイティブは、このように、「共に生きる」未来ビジョンに向けてギャップをチャンスに変えていく閃きのことなのである。

## 2.4 「動物になって考えてみる」と何が見えるか

「動物かんきょう会議」メソッドでは、参加者は全員、想像力の翼を広げて「動物（キャラクター）」となり対話をする。「動物になって考えてみる」と何が見えてくるのだろうか。異文化コミュニケーションでは、双方に立ちはだかる壁は「乗り越えるもの」ではなく、「消し去るもの」という発想がある。対立ではなく、魔法のようなもので消し去るのである。「動物になって考える」ことで得られる気づきは、一種の魔法のようなものかもしれない。

宇部市が実施している「せかい！動物かんきょう会議」の動物園プログラムのひとつで「気づき」が得られるプロセスを見てみよう。

宇部市のときわ動物園は日本初の全園生息環境展示を実施している動物園である。生息環境展示とは、動物の生息地の自然環境を再現することで、動物たちの野生本来の生態を観察できる展示方法。ときわ動物園は、東南アジア、中南米アマゾン、アフリカ・マダガスカル、山口の里山の4つのゾーンで構成され、世界中の猿たち約15種の生態を観察できるユニークな場である。アジアの森林ゾーンで

は、類人猿であるシロテテナガザルが枝から枝へのびのびと移動している様子を観察できる。

このシロテテナガザルの生息地である東南アジアでは森林が伐採され、代わりに植えられているのはパーム油製造のためのヤシの木なのだ。人間たちは「木を伐採した後に植物を植えているので問題ない」と考えているかもしれないが「枝のないヤシの木」につかまることができないシロテテナガザルは移動することができず生息域が分断され、さらにヤシは食料にもならず、現在悲惨な状況に陥り絶滅の危惧にあるのだ。

この状況に驚いた子どもたちは「なぜ人間たちはそんなに油が必要なの？」と疑問を持ち、さらにヤシを原料とするパーム油がわたしたちの日常生活で使用する加工食品や洗剤、バイオ燃料などの原材料となっていることを知ったとき、自分自身がシロテテナガザルを苦しめている当事者であることに気づくのだ。

実際にシロテテナガザルを観察しながらの対話で、次のような気づきがあった（出典「Animal SDGs」コンセプトブックより）。

### 【気づき】

SDGs の17項目のどれか一つの目標だけを達成しようとするとう他の目標の解決の妨げになったりする。例えば2番の食料を確保するために森を畑に変えれば、15番の陸の生き物たちが行き場を失うこともある。そして、次のような「SDGs への疑問」に深まるのだ。

### 【SDGs への疑問】

何をするにしても、SDGs の17項目すべてを同時に見渡して、そのどれかを目標にするのではなく、どの目標にも反しないやり方を考えることが大切なのではないだろうか。

### 【SDGs への疑問】

SDGs が定義する『サステナブル』とは、今を持続可能にすることではないようだ。すでに

50年前にそれは無理だと指摘されていた。今のSDGsムーブメントには違和感を感じる。

日本やアジアには、①生物・無機物を問わず全てのものの中に霊が宿っていると考えるアニミズムや日本の八百万の神の世界観、②一切衆生。生きとし生けるものすべて、動物も植物もみんな私たち人間と同じいのちが繋がっていると考える仏教思想、③アイヌ民族による「アイヌ（人間）とカムイ（人間以外の全て）の関係性」にあるように、天から遣わされるものには全て役割があると考える世界観、④1万年もの間、争いのない世界を生きてきた縄文人が創り出した世界観、⑤さらにはスタジオジブリの宮崎駿・高畑勲監督のアニメ映画等で示される自然観、等々。これら古からの脈々と続いている世界観や宗教観、自然観に慣れ親しむ感性からは「動物は資源」という発想には違和感がある。

むしろ、「地球は人間だけのものじゃない。人間も動物も同じかけがえのない命、動物と人間と

の共生共存が大切」と感じる心から生まれる閃きを発展させ、社会システムやライフスタイル、ビジネスモデルを發明し、日本から世界へと波及させていくことが日本だからこそできるSDGs「環境×社会×経済」と考える。このように、「動物になって考えてみる」こと、人間以外の目線になる「Animal SDGs」を実践することで、SDGsへの疑問や問い、気づきが炙り出される可能性があるのだ。

ここまで私の問題意識と、宇部市で実施されている本メソッドを三鷹で再現する意義などを述べてきたが、次章では、宇部市モデルがどのように実施されているかを整理する。

### 3 山口県宇部市での取り組み [先行事例：宇部モデル]

本章では、「宇部モデル」の始まりから現在までを概観し、「動物かんきょう会議メソッド」が宇部市で定着しつつある理由を考察する。

#### 宇部市 SDGs 未来都市計画 2021～2023（令和3年3月策定）

##### 「次世代を担う「人財」の育成

#### 1. 「せかい！動物かんきょう会議」の開催による次世代を担う「人財」育成

国内で初めて全園での生息環境展示を採用した「ときわ動物園」を対象とする宇部市をフィールドに、「せかい！動物かんきょう会議プロジェクト」、キッズデザイン協議会等の協力を得て、未来を担う子どもたちが世界の様々な文化や環境などを学び、持続可能な社会について考える「せかい！動物かんきょう会議」を開催する。このことにより、SDGs視点（世界的・第三者的視点）に立った多様な発想・行動ができる次世代「人財」を輩出する。また、インストラクターは大学生、留学生、市民から募集し、幅広い層への普及を図る。

出典：宇部市ホームページ

[https://www.city.ube.yamaguchi.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/007/066/sdgs\\_plan\\_2nd\\_for cms.pdf](https://www.city.ube.yamaguchi.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/007/066/sdgs_plan_2nd_for cms.pdf)

#### 【報道発表】令和3年度「せかい！動物かんきょう会議 in SDGs 未来都市UBE」を開催します

（ウェブ番号 1013196 公開日 2021年7月21日）

本市では、SDGs 未来都市として、人間の立場や地域の枠を超えたSDGs視点（世界的・第三者的視点）に立った多様な発想・行動ができる「人財」育成に取り組んでいます。

今年度は、学童保育クラブ（5ヶ所）及び小学校（2校予定）の児童を対象に、「せかい！動物かんきょう会議 in SDGs 未来都市UBE」の教室プログラムを開催します。（中略）

「せかい！動物かんきょう会議」では、子どもたちは、まず動物の立場に立ち、人間から受けている様々な問題（脅威）を考えます。次に、人間の立場から、その問題（脅威）について、解決方法を考え、議論するという一連のプロセスを通して、他者の立場を理解し、多様性を認めていく態度、多面的に考え解決する力を身に付けていきます。

（以下省略）

<https://www.city.ube.yamaguchi.jp/shisei/kouhou/kishahappyou/1008059/1012897/1013196.html>

図5 宇部市の発表資料

### 3.1 宇部市における位置付け

「せかい！動物かんきょう会議 in SDGs 未来都市 UBE」は、山口県宇部市の宇部 SDGs 推進事業の一環として実施されている。

2018年6月15日に、国は地方創生分野における日本の「SDGs モデル」を構築していくため、自治体による SDGs の達成に向けた優れた取り組みを提案する 29 都市を「SDGs 未来都市」として選定した。宇部市が内閣府へ提案した申請書によると、『人財は宝』をテーマに地域リソースであるときわ公園内の「ときわ動物園」をフィールドに、ジュニア世代を対象とした「せかい！動物かんきょう会議」を実施することが盛り込まれており、採択をきっかけに 2018 年～2020 年の 3 年間実施されている。その後の「宇部市 SDGs 未来都市計画（2021～2023）『人財は宝』みんなでつくる宇部 SDGs 推進事業～『共存同栄・協同一致』の更なる進化～」で事業としては継続となった。宇部市では地域を支える人の力を地域発展の財産『人財』と位置づけ、宇部 SDGs 推進の原動力をしていることがわかる（図 5 前半）。また、宇部市の報道発表では、本活動が「人間の立場や地域の枠

を超えた SDGs 視点（世界的・第三者的視点）に立った多様な発想・行動ができる『人財』育成」と説明されている（図 5 後半）。

### 3.2 宇部モデルの全体像(2018～2022 年度)

宇部モデルは、図 6 に示すように全 3 部で構成される。第 1 部はインストラクター養成講座を開催して、本メソッドをマスターしていくインストラクターづくりである。第 2 部は子どもたちとの対話である。①学童・小学校・中学校・高校など教室での実施。②動物園の教育普及担当による実施。③世界のインストラクターによる現地子どもたちへの実施。第 3 部は、第 2 部に参加した子どもたち、若者、大人たちが集い創発し合う全体会議である。

2018 年から 2021 年にかけての参加者推移（表 2）によると、1 年目は山間部の小学校をモデル校に、小規模ながら「教室プログラム+動物園プログラム+全体会議」までの通しイベントを実施し主催者ならびにインストラクター、学校校長など関係者が全体の流れを体験している。2 年目になると、メインターゲットである「10～12 歳（小学

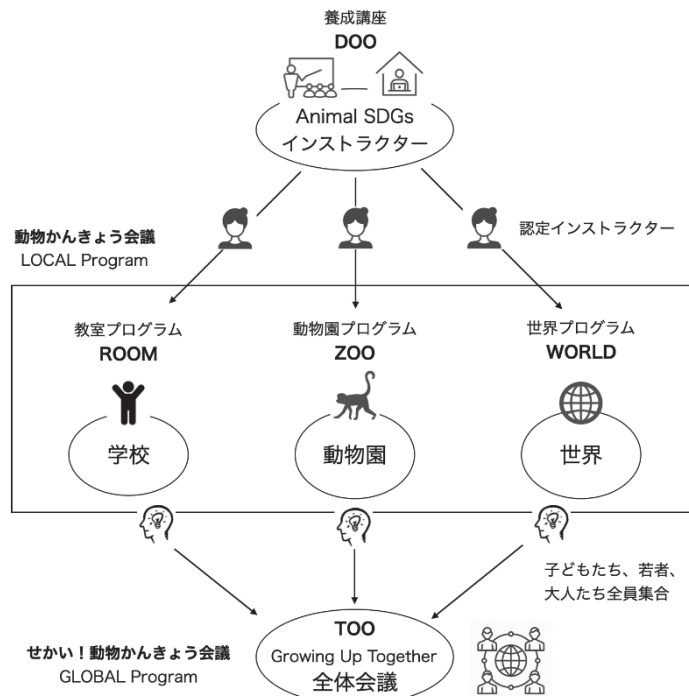


図 6 宇部モデルの構成



4～6年生)」に加えて、「中学生」に対してプログラムを実施している。全体会議も多世代交流で実施している。3年目はコロナパンデミックによる影響で、学校内での対面型イベントはすべて中止となり、①学童の子どもたちに対しての実施、②リモート会議システムをつかった非対面型での実施など臨機応変に工夫して実施。4年目は教育

委員会との関係、教員研修に参加した教師からのリクエストで参加校が増え、子どもたちの参加者数大きく伸びている。

年間のべ参加者は、当初の2018年が子ども125人、若者・大人が35人だったが、4年目の2021年には子ども1,346人、若者・大人が331人となっている。

表2 宇部モデルの参加者数推移

	2018 (1年目)	2019 (2年目)	2020 (3年目) コロナパンデミック	2021 (4年目) コロナパンデミック
D00 インストラクター養成講座	半日講座 3回	半日講座 8回	非対面型1回 (講座3回+会議 2回+面談)	非対面型2回 (講座3回+会議 2回+面談)
フォローアップ研修(受講者)				2回
インストラクター認定(受講者)	15名(15名)	38名(75名)	23名(50名)	24名(40名)
現場責任者(インターン生)	2名(13名)	5名(20名)	3名(10名)	8名(13名)
教員研修(教育委員会)				25名
ROOM 教室プログラム	2校(5回)	小学校2(5回) 中学校1(2回)	学童2(2回)	学童4(4回) 小学校8(16回) 高校2(3回)
ROOM+XR 非対面教室プログラム			小学校1(3回) 34名	
子ども のべ参加者数	85名	165名	45名	1,227名
Z00 動物園プログラム	20名	63名	11名	4回(83名)
Z00+XR 非対面動物園プロ			54名	
子ども のべ参加者数	20名	63名	65名	83名
WORLD 世界プログラム			ミャンマー 10名	タイ 15名 モンゴル 28名
T00 全体会議	1泊2日	1日	1日	半日(第1部実施)
子ども参加者数(内大人)	26名(6名)	93名(30名)	17名(12名)	33名(15名)
のべ参加者：子ども	125名	291名	125名	1,346名
のべ参加者：若者・大人	35名	145名	85名	331名

各年度の全体会議実施の状況は次の通りである。

◆2018 年度（1年目）の全体会議（写真①）

モデル校（中山間部複式学級）＋市内の計 20 名の子どもたちと 1 泊 2 日で開催された。



写真①

◆2019 年度（2年目）の全体会議（写真②）

市内小・中学校の子どもたち、協賛パートナーの日本航空従業員インストラクターも加わり約 100 名がコンベンションホールに集まり全体会議を開催された。



写真②

◆2020 年度（3年目）の全体会議（写真③）

コロナパンデミックの影響で市内の密になるイベントはすべて中止となる。非対面型イベントに組み立て直し、小規模であるがリアル会場＋リモート会場のハイブリットで開催された。



写真③

◆2021 年度（4年目）の全体会議（写真④）

当初、コンベンションホールでの全体会議を実

施する計画だったが開催 2 週間前にコロナパンデミックの影響で対面イベントは中止になる。非対面型イベントに組み立て直し、日本・タイ・モンゴルの子どもたち約 20 名が同時にリモート中継でつながるライブ対話形式「せかい！動物かんきょう会議」が開催された。



写真④

### 3.3 本モデルが宇部市で定着しつつある理由

宇部モデルはコロナ禍の中でも順調に拡大し定着しつつある。その理由を分析すると、主に次の 5 点の成果と考えられる。

- ① 自治体の特徴：「子ども × 若者 × 誰でも」への人材育成を推進している
- ② 市民が主体的に参画：地域人材がインストラクターとして活躍している
- ③ 地域リソースとの連携：観光資源である「ときわ動物園」の特徴を活かしている
- ④ グローバルな連携：世界の子どもたちとの国際交流が盛り込まれている
- ⑤ 国や他地域への波及：自治体 SDGs のユニークな事例は他地域に波及している

各項目について詳細を見ていく。

① 自治体の特徴

宇部市は、子どもたちや若者と地域の大人たちの交流による人材育成を推進しようとしている。2018 年、久保田后子宇部市長との初対面の際「未

就学児の子どもたちへは、待機児童問題・子育て支援等、自治体は比較的手厚くサポートしているが、ジュニア世代（小・中学生）向けの施策は少なく、どちらかというとはっきりとした感がある。感受性豊かな子どもたちに地域の大人たちが関わることは、地域課題の理解を促し、地域への愛着も生まれ、地元に残り、地域課題を解決する担い手になってもらえるのではないかと考えている」と語っている。「動物かんきょう会議メソッド」の開発元であるヌールエデザイン総合研究所代表・筒井は、その久保田市長からの「宇部には『ときわ動物園』という全国初の全園生息環境展示で、野生の中にいるように感じられる動物園がある。リニューアルしたばかりだ」との発言をうけて、「動物かんきょう会議プロジェクトは『動物になって考えよう』と活動してきたが、本物の動物といっしょに会議をしてきたことはない」と応じ、生息環境展示のときわ動物園を翌週視察し、宇部市ときわ動物園を活用する人財育成プログラム「せかい！動物かんきょう会議」の実施にむけて協議していくことになった。SDGs 未来都市に採択後、宇部市総合戦略局が本事業を担当することとなり、主催：宇部市、業務委託：ヌールエデザイン総合研究所という体制でスタートする。

## ② 市民の主体的な参加

本メソッドを実施するうえで最も重要なのが「子どもたちと対話するインストラクター」である。2018 年秋に実施された最初のインストラクター養成講座では宇部市からの推薦で市民・大学生・留学生など 15 名程度が集まった。最初は東京から派遣されるインストラクター数名が学校現場でメインファシリテーションを行い、養成講座受講生（0 期生）はインターンとして現場でサブの役割で参加し、徐々に責任あるポジションの担い手になっていく。現在、宇部市での本活動を主体的に推進している人財は宇部市民 0 期生メンバーであり、東京からの人材派遣ではない。注目すべきは、インストラクター候補を宇部市の担当

者が自ら有望市民にお声がけして、一本釣りの形で集めたことである。地域で活性化している人財は、その仲間たちへの波及効果も大きく、口コミで広がり、自発性のある優秀なインストラクター人材が育っている。

## ③ 地域リソースとの連携

ときわ動物園（園長：多々良成紀、名誉園長：宮下実）の特徴は、15 種もの世界の猿族（類人猿・真猿・原猿）が飼育されている点である。その特徴を活かし、アジアの森林ゾーンから「シロテナガザルと対話」、アフリカの丘陵マダガスカルゾーン「ワオキツネザルと対話」、山口宇部の自然ゾーン「ニホンザルと対話」の 3 つの対話型プログラムが完成している（図 7）。



図 7 3 つのときわ動物園の対話型プログラム

## ④ グローバルな連携

宇部市には山口大学、宇部高専、日本の大手総合化学メーカーの宇部興産があり、インドネシア、ベトナムなど東南アジアからの留学生も多い。また、姉妹都市として、オーストラリアのニューカッスル市、スペインのカステジョ・デ・ラ・プレーナ市、友好都市として中国の威海市がある。宇部市主催の「せかい！動物かんきょう会議 in SDGs 未来都市」事業には、協業連携パートナーとして日本航空 JAL、公益財団法人オイスカ、キッズデザイン協議会、後援として JICA、環境省中国四国環境事務所が名を連ねている。メディアとしては、新聞の「宇部日報」「山口新聞」「毎日新聞」「読売新聞」、地方 TV 局の山口放送が広報サポートしている。

日本航空 JAL は、社員（CA、空港勤務、整備等）30 名以上がインストラクター養成講座を受講し、

宇部市でのプログラム実施の担い手や、美祢市（観光協会）、北海道釧路市でのプロジェクト展開の担い手になっている。またジャルパックがSDGs 未来都市 UBE ツアー「JAL ダイナミックパッケージでいく小学生中～高学年向け かんきょうをみんなで考える学習ツアー」を実施した。民間企業との連携は、日本航空から宇部市戦略局へ出向し、宇部 SDGs の推進担当となった日本航空社員による尽力が大きい（[https://www.jal.co.jp/domtour/jaldp/animal\\_conference/](https://www.jal.co.jp/domtour/jaldp/animal_conference/)）。

公益財団法人オイスカは、国際的な農業開発協力、環境保全、人材育成などの活動を行い、国際支援活動を目的とした NGO としては長い歴史がある。世界各地で子どもたちが展開する植林活動「子供の森」計画には、現在 36 の国と地域で 5,000 校以上の学校が参加している。「せかい！動物かんきょう会議」では、現地コーディネータースタッフがインストラクター役となり、現地校でのプログラム実施の担い手になっている。2020 年度はミャンマーの子どもたちを撮影した動画を使用したりリモートによる会議、2021 年度は日本・タイ・モンゴルの 3 カ国の子どもたちがリモート中継でのライブ会議を成功させている。

キッズデザイン協議会からは「キッズデザイン賞」審査委員長の益田文和氏が本プロジェクトのアドバイザーに就任。また理事のひとりが宇部で

のプログラム実施に伴走支援した。

JICA（国際協力機構）の本プロジェクトへの関わりは、現場取材、JICA 広報誌での活動紹介などがあるが、いずれ、世界の実情を知る、青年海外協力隊の OB、OG をインストラクターにしていくことを構想している。

#### ⑤ 国・他地域への波及

内閣府地方創生 SDGs 官民連携プラットフォームにおいて幹事会より「世界的にも自己肯定感の低い子供たちが多いのは日本の大きな問題だと思います。また、動物園などが活用できるスキームが構築できれば、動物園の経営にもプラスになると思います。個人的にも動物との対話や魚や植物との対話は、命のつながりや生態系理解においても非常に重要だと感じています」と評価された（[https://future-city.go.jp/platform/session/detail\\_n009.html](https://future-city.go.jp/platform/session/detail_n009.html)）。

宇部市モデルは自治体 SDGs のユニークな事例として、宇部市外に取り組みと関係人口が広がっている。2020 年のコロナパンデミックにより、リモートでのインストラクター養成講座の開催、研究分科会の実施にともない宇部市外の関係者が増えた。山口県では山口市、美祢市、下関市、萩市、山陽小野田市。県外では東京都（三鷹市、豊島区、

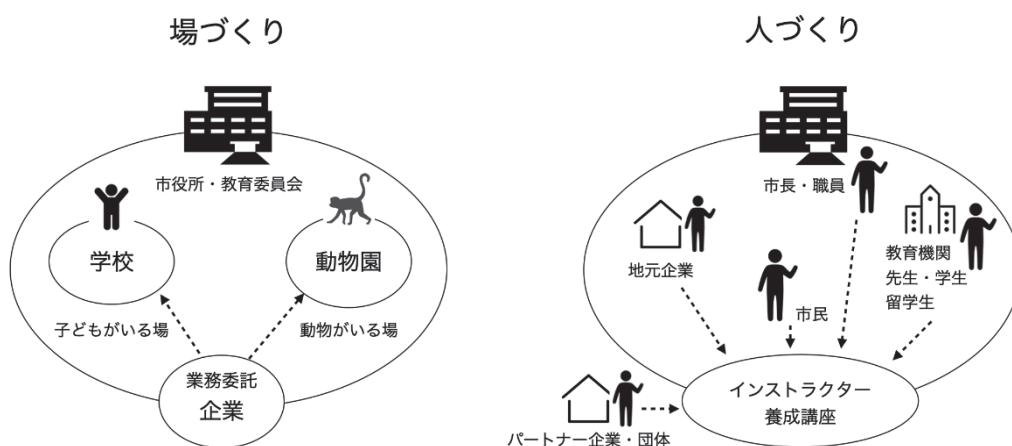


図 8 民学産官連携の「場づくり」と「人づくり」



新宿区他)、新潟市、静岡市、富士市、横浜市、釧路市、札幌市。海外ではカナダ(モントリオール市)などがある。こうした広がりを得ていることも宇部市での定着に役立っている。

### 3.4 民学産官連携体制で推進するメリット

本事業の主催は自治体であり、著作権元への業務委託で推進している。図8に、本事業の民学産官連携の「場づくり」「人づくり」の体制を示した。

自治体主導で「場づくり」「人づくり」を推進することの優位性を列挙する。新しいことに対して、一般に他人は警戒するものである。ところが、

- ① 市の事業であるから、学校現場・動物園の協力を得て、モデル事業ができた。
- ② 市の事業であるから、市民は安心してインストラクター養成講座に参加できた。
- ③ 市の事業であるから、企業の協力が得られ

やすく、連携パートナー関係ができた。

- ④ 市の事業であるから、新聞・テレビ等のメディアで取材され、活動がブランディングされた。

- ⑤ 市の事業であるから、業務委託先の実績も評価され、新たな資金調達が可能となった。

つまり、自治体連携の取り組みは安全・安心、信頼関係を担保しているため、よそ者である業務委託先企業のプロジェクトが必要とする「場づくり」や「人づくり」を短期間で実現できたのである。

表3と表4はそれぞれ、本事業の1年目と4年目の主な関係者を掲げたものである。この間に、「場づくり」の学校、動物園での取り組みは大きく広がり、「人づくり」のインストラクター養成講座に多数の企業、団体、教育機関等が連携・協力するようになってきている。

表3 2018年度(1年目)の主な関係者一覧

		組織の名称	主な役割	内 容
1	自治体	宇部市	主催者	①実施予算 ②プロジェクト担当者2名(総合戦略局) ③関係者調整 ④広報活動
2	市民	宇部市民 山口大学学生 留学生	インストラクター見習い	①インストラクター養成講座を受講 ②モデル校でファシリテーション(サブ) ※1日・半日役割に応じて謝金
3	学校	吉部小学校(モデル校20名)1校	教育現場、対話の現場の提供	①対象は小学5・6年生 ②45分 x 6時限 ③山間部の小学校(複式学級)がモデル校
4	動物園	ときわ動物園	動物園プログラムづくりと実施	①アジアの森と「シロテテナガザル」 ②南米アマゾンの森と「オマキザル」 ③アフリカ丘陵マダガスカルの「キツネザル」 ④山口宇部の里山「ニホンザル」
5	企業	日本航空	協賛パートナー プロジェクトへの参加	①社員がインストラクター ②東京羽田⇄山口宇部 チケット
6	団体	キッズデザイン協議会	協賛パートナー 伴走サポート	①審査委員長の参加とアドバイス ②モデル校でファシリテーション
7	著作権元	ヌールエデザイン総合研究所	宇部市からの業務委託者 総合プロデュース	①企画～実施計画 ②インストラクター養成講座 ③プログラムの実施 ④プロモーション

表 4 2021 年度（4 年目）の主な関係者一覧

	主な組織	名称	主な役割	内 容
1	自治体	宇部市	主催	①実施予算 ②プロジェクト担当者 2 名（総合戦略局） ③関係者調整 ④広報活動
2	市民 A	宇部市民（0 期生）	宇部コアメンバー研究員 こども SDGs 実行委員会	①学校現場ファシリテーション、現場責任者 ②インストラクター養成講座づくり、指導担当 ③海外交流予算分を川村財団から資金調達
	市民 B	宇部市民・協賛企業従業員・大学生 + 他地域市民	インストラクター見習い （TUGUMI 資格認定 1～3 期生 60 名）	①インストラクター養成講座を受講 ②実施校ファシリテーション（サブ）※1 日・半日役割に応じて謝金 ③山口県・静岡県・東京都・埼玉県・新潟県・北海道・カナダ等の地域から養成講座参加
3	教育委員会	宇部市教育委員会	教育現場への理解促進	①校長会・教頭会 ②教員向け 1 日研修
	学校 A	小学校・学童で実施 （1,000 名程度）	教育現場、対話の現場の提供	①対象は小学 3 年～5 年生 ②2 日モデル（前半：45 分 x 2 時限 後半：45 分 x 2 時限） ③1 日モデル 3 時間
	学校 B	宇部高専（モデル校） 1 校	教育現場、対話の現場の提供	①対象は高校生以上 ②2 日モデル 90 分 x 2 日 ③高校生向けプログラム開発と実証実験
4	動物園 A	ときわ動物園（宇部市）	動物園プログラムづくりと実施	①アジアの森と「シロテテナガザル」 ②アフリカ丘陵マダガスカル「キツネザル」 ③山口宇部の里山「ニホンザル」
	動物園 B	秋吉台サファリランド（美祢市）	体験の場の提供	①ゾウ ②カンガルー ③キリン
5	企業	日本航空	協賛パートナー 他地域へのプロジェクト展開	①美祢市 秋吉台サファリランド企画・実施 ②ひがし北海道 鶴居村・釧路市での企画
	企業	オープンハウス	事業パートナー 専門家 共同開発	①インストラクター養成講座づくり ②サステイナブルデザイン ③コンセプトブックづくり
6	団体	公益財団法人 OISCA	世界の子どもたちとの交流事業づくり	①現地インストラクターの養成 ②ミャンマー、タイ、モンゴルで実施
	団体	美祢市観光協会	動物園プログラムづくりと実施	学校・動物園での実施には、宇部コアメンバーが協力
7	大学	三鷹ネットワーク大学 推進機構	まちづくり研究員サポート	①三鷹市での再現実証研究支援 ②「民学参公」協働研究事業
	大学	東京農工大学	環境教育学	南米アマゾンの森と家畜 コンテンツ協働開発

8	著作権元	ヌールエデザイン総合研究所	宇部市から業務委託 総合プロデュース	①企画～実施計画 ②インストラクター養成講座 ③プログラムの実施 ④プロモーション
	開発元	ヌールエデザイン総合研究所	独自に研究開発（資金調達）	①非対面型サービス開発 ②Animal SDGs 開発 ③コンセプトブックづくり ④対話の場 IT システム開発 ⑤三鷹市での再現実証研究

宇部市の業務委託先となっているヌールエデザイン総合研究所は、上記①～⑤のメリットを活用し、独自に研究費を投じ2年先の取り組みにむけての研究開発（パートナーづくり、コンテンツづくり、サービスづくり）を進めようとしている。自治体連携で達成した「場づくり」「人づくり」の成果をより深化させるために次のことを計画し、実行している。

- ① 宇部市での取り組みを国内外にプロモーション（WEB ポータルサイト、SNS）
- ② 「インストラクター養成講座」の非対面型サービスを開発（2020年、新宿区サポート）
- ③ 汎用性のある事業モデルとするために、他の地域で再現（2021年、三鷹市協働研究）
- ④ 再現時に共有する世界観。コンセプトブック「Animal SDGs」（2021年完成）
- ⑤ 対話の場での体験をアーカイブ化するシステムづくり（2022年完成予定）

#### 4 三鷹市での取り組み [三鷹モデルづくり]

本章では、三鷹市での取り組みがどのように進んだかを、地域リソースとの連携、テーマの深化、実証実験的に行った講座の様子などから見ていく。

##### 4.1 三鷹ネットワーク大学との協働

「三鷹モデル」は、三鷹ネットワーク大学の二つの事業に採択され、まちづくり研究員の研究及び「民学産公」協働研究事業として進めている。

2020年3月、三鷹まちづくり総合研究所（事務局：三鷹ネットワーク大学推進機構）で「まちづ

くり研究員」募集がはじまった。ちょうどコロナパンデミックが中国から世界へと広がりはじめ、日本でも三密回避、緊急事態宣言、ステイホームが叫ばれ始めていた。私自身、宇部市へ渡航できなくなり、イベントも年内中止が現実味を帯びはじめた。今後どのようにプロジェクトを推進していくか。「ギャップをチャンスに！」あらたなクリエイティブができる機会にしていくことを心に決めたときに募集に目がとまったのだ。

研究所の所長は河村孝三鷹市長。「地域の課題解決や価値創造に役立つ幅広い分野の知見や提案」「多彩な人材を発掘」「三鷹市のまちづくりの議論と実践をより豊かに」などの募集趣旨を読みつつ、「まちづくり」は多様な価値観、利害関係者の有無、多世代間交流など、多様なステークホルダーとの対話が必要で、最難関のテーマの一つだ。新たなチャレンジに「三鷹モデル」の実践と研究を加えることを決意し、5月に「まちづくり研究員1期生」となり本研究をスタートさせたが、2020年はコロナパンデミックにより研究活動は試行錯誤となった。三鷹ネットワーク大学は、リモート会議システムZoomやチャットツールのSlackを活用して情報共有するなど、さまざまな工夫をしながら「まちづくりラボ」「専門家からのアドバイス」「中間発表」などの指導や対話の場づくりを企画運営し、研究員活動をサポートした。

こうした新たなツールでのコミュニケーションの体験は同時進行する「宇部モデル」でさっそく役立つことになった。ときわ動物園と協働で取り組んでいるコンテンツづくりが停滞し、宇部市内小学校の教室での対面プログラムはコロナ対策で見直しされるなど、「宇部モデル」もコロナ対応

が緊急の課題となっていたのだ。宇部市民コアメンバー主体のプロジェクト推進体制づくりを進めながら、三鷹ネットワーク大学で体験したリモートでの対話手法と動画教材による非対面型「インストラクター養成講座」により新たな人材養成を行った。

以上の状況により、「まちづくり研究員」としての研究は二年計画に変更した。さらに、まちづくり研究員2年目の2021年度は、三鷹ネットワーク大学が会員・賛助会員団体を対象に実施している「民学産公」協働研究事業に応募することにした。私はこのような機会を発見すると積極的に応募する。理由はシンプルだ。自分自身で試行錯誤しクリエイティブしているアイデアに対して、専門家から客観的なアドバイスや知見をいただけるからだ。つまり自分自身をクリエイティブにする「対話」ができるからだ。

コロナパンデミックは2年目に入り、動物園などの公共施設は閉園状態がつづいている。そこで再現する「三鷹モデル」づくりについて再検討した。「井

の頭動物園」での実施は協働研究事業の2年目(2022年度)以降とし、1年目(2021年度)に「公開講座」として「せかい!動物かんきょう会議」を実施することを計画に盛り込み申請し、2021年5月に採択され研究予算をいただくことになった。

## 4.2 三鷹モデルのテーマは「気候変動と家畜」

### 4.2.1 スタート時点でのイメージ

「宇部モデル」のどの部分を「三鷹モデル」としてローカライズするかの検討は、すでにイメージがあった(図9)。宇部市の「ときわ動物園」、対して三鷹市には「井の頭自然文化園」がある。

「三鷹モデル」のテーマとして当初考えていたのは、動物園とその周辺にいる動物をテーマにしたローカルコンテンツづくりである。「三鷹」の地名は鳥類上位の猛禽類と由来がある。井の頭恩賜公園には野鳥が多く飛来し、ヒヨドリ、メジロ、カイツブリ、カルガモ、カワウさらにはコゲラ(日本でもっとも小さいキツツキの仲間)やカワセミを間近に観察できる。また、夜中は、玉川上水付近を

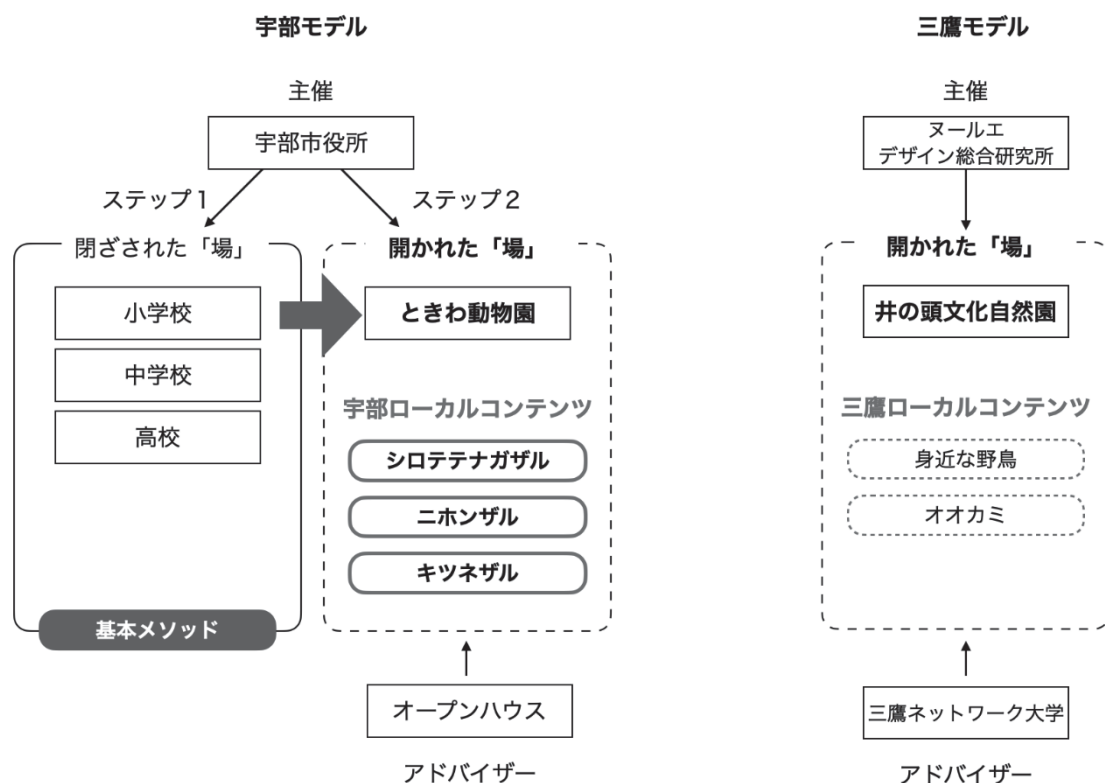


図9 スタート時点での三鷹モデルイメージ



タヌキ、ハクビシンを観察できるなど豊かな自然環境がある。身近な野生動物との共生をテーマに「都市に生息する野鳥とタヌキ」を候補とした。

もう一つは、中央線三鷹駅が東京多摩地区入口となっている立地に気づき、中央線青梅、奥多摩の御岳山頂の御嶽神社に祀られているオオカミを考えた。オオカミは明治時代、家畜に害をなすとして人間から徹底的に駆除されたこと。さらには西洋犬が持ち込んだジステンパーという伝染病により絶滅したと言われている。日本の自然環境で肉食の頂点動物が絶滅したことで生態系は大きく損なわれ、猪・鹿・猿などによる農業被害は増加し、害獣駆除が社会問題となっている。わが国の先人はオオカミに「ケモノへんに良い」と書いて「狼」となし、また「大口真神（おおぐちまがみ）」として敬い共存してきた関係性が、明治になぜ壊されたのか。今、害獣とされる野生動物との共生をテーマに「日本から駆除されたニホンオオカミ」から学ぶことを候補とした。

この2つのコンテンツづくりと「三鷹！動物かんきょう会議」イベントの再現実施をテーマに「まちづくり研究員」にエントリーした。

しかし、研究を進め、「地球は人間だけのものじゃない」という視点で持続可能な開発目標（SDGs）に対し問いかける「Animal SDGs」のコンセプトを考えるうちに、2つの案とは別に、都会に暮らす子どもたち人間たちにとっても接点のある「家畜」という動物の存在が気になってきた。

#### 4.2.2 東京農工大学・朝岡幸彦教授のアドバイスと協働研究

三鷹ネットワーク大学のサポートで、東京農工大学の朝岡幸彦教授の研究室にうかがい、本事業内容について相談し、以下のアドバイスをいただく。（2021.8.31/東京農工大学 朝岡研究室）

##### 【朝岡教授からのアドバイス】

- ① 先生の役割は、正しい情報をデータにもとづき教えること。しかし、動物かんきょう

会議のインストラクターは先生役ではなく気づきを与えるのが役割で、気づかされた側に「知った者の責任」が発生する。そういう意味でもユニークな取り組みである。

- ② 環境問題は、人間視点で生徒には教えることが普通で、動物視点になって人間活動を俯瞰してみるという発想はおもしろい。この「おもしろい」という要素は、子どもたちに学びを促していくうえでとても重要な要素である。
- ③ 家畜をテーマにすることは、さまざまな利害が複雑に絡み合い難しいテーマだが、研究には協力できる。「こども環境学」（新星出版社）という学習書をいっしょにつくった助手の河村幸子氏が関心のあるテーマである。

①の「知った者の責任」という言葉に本プロジェクトの使命を感じた。家畜のことを何も知らなかった。そして知ろうともしなかった。地球上の哺乳類の35%が人間、人間に食べられる家畜が60%、実に95%は人間のため。家畜が食べる穀物量は人類の飢餓を救える量（30億人分）以上あるという。

②の「おもしろい」という要素は、絵本で伝える、アニメで伝える、生きた動物との対話で伝える、などこれまでも工夫してきた。コンセプトブック（原作）を脚本化して、あやつり人形をつかった芝居にし、興味関心を広げていくことを新たに構想した。

③は「本質的な問い」である。欧米ではアニマルウェルフェア（動物福祉）の考えが進んでいるが、日本の畜産動物福祉の評価は最低ランクにある。例えば、鶏の飼育面積がEUでは33kg/m<sup>2</sup>、ブラジルでは更に低く、平均29kg/m<sup>2</sup>。日本の飼育密度は平均47kg/m<sup>2</sup>。多いところで60kg/m<sup>2</sup>、羽数換算で約20羽である。牛のゲップ対策として「ゲップやメタンを出さない飼料」の研究もある。動物側の立場に立つと人間の身勝手さに呆れてし

まうことだろう。

私はこのような対処療法的な課題解決手法には問題があるとおねづね感じている。つまり、こういうことだ。課題にぶつかる → その解決策を実施する → こんどは別の違うところで課題がでる → そしてその課題の解決策を考えて実施する → すると……云々。当人に悪気はなく、一生懸命に課題解決と向き合っているのであるが、知らず知

らずのうちにとんでもない過ちを犯してしまっていることがあるのだ(図10a)。それが今、さまざまな分野で顕在化している。家畜と気候変動、気候変動と森林火災、野生動物の絶滅、然りである。SDGsやAnimal SDGsは「デザイン思考」で課題を解決していこうというアプローチである(図10b)。三鷹モデルは「家畜」をテーマとすることに変更した。

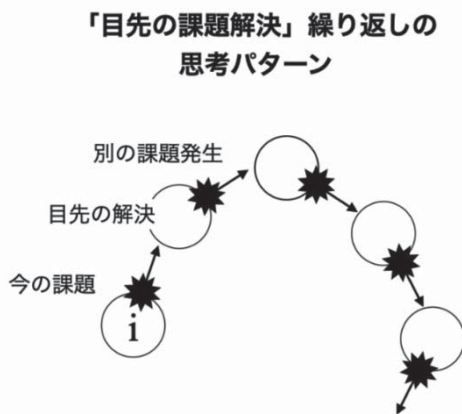


図10a 対処療法的な思考パターン

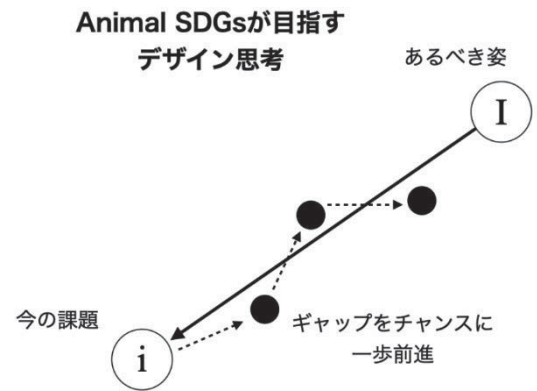


図10b Animal SDGs の目指すデザイン思考

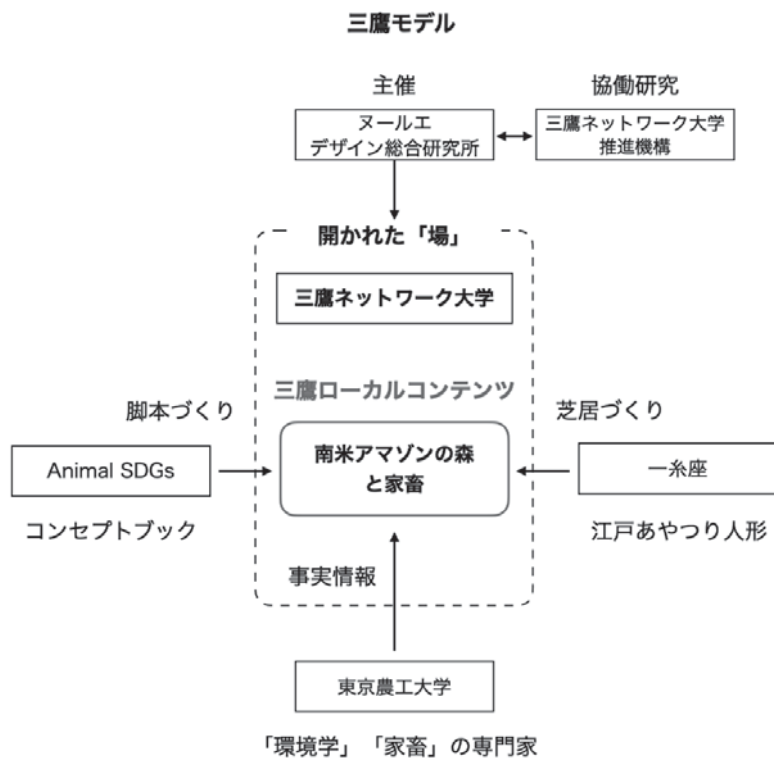


図11 地域リソースとの連携による「三鷹モデル」イメージ

### 4.2.3 テーマは「気候変動と家畜」に

アドバイスをを受けて家畜について調べるうち、地球上の家畜と野生動物の総数比較に愕然とした。図 12 に掲げたのは、イスラエルのワイツマン科学研究所のロン・ミロ教授が中心となりカリフォルニア工科大学の研究者とともに地球の総生物量を試算した研究結果として米国科学アカデ

ミー紀要に掲載され、多数のメディアに取り上げられた記事の抜粋である。「地球上の鳥類の 70% が養殖で、野生の鳥類は 30%に過ぎない」「地球上の哺乳類のうち 96%は家畜と人間で、野生の哺乳類はわずか 4%」という数字は衝撃的だ。

人類は全生命の 0.01%に過ぎないが、野生の哺乳類の 83%を破壊した

[出典：The Guardian (2018) ]

<https://www.theguardian.com/environment/2018/may/21/human-race-just-001-of-all-life-but-has-destroyed-over-80-of-wild-mammals-study>

この調査によると、世界の 76 億人の人口は、全生物の 0.01%に過ぎない。しかし、文明が始まって以来、人類は野生の哺乳類の 83%、植物の半分を失い、人間に飼われている家畜があふれています。

今回の研究は、あらゆる種類の生物の重量を包括的に推定した初めてのものであり、長年にわたって信じられてきたいくつかの仮定を覆すものである。細菌は全生物種の 13%を占める主要な生物であるが、植物は全生物種の 82%を占め、すべての生物種を圧倒している。昆虫から菌類、魚類、動物に至るまで、その他の生物は世界のバイオマスのわずか 5%を占めるに過ぎないのである。

地球上の哺乳類のうち、96%は家畜と人間で、野生の哺乳類はわずか 4%である……人間活動による地球の変容は、科学者たちに新しい地質学的時代「人新世」の到来を宣言する瀬戸際まで来ている。この変化の指標となるのが、今や世界中に生息する家禽の骨である。このたびの研究で、地球上の鳥類の 70%が養殖で、野生の鳥類は 30%に過ぎないことが明らかになった。哺乳類についてはさらに深刻で、地球上の全哺乳類の 60%が家畜（主に牛と豚）、36%が人間で、野生動物はわずか 4%であることが判明した。

……人類が農耕民族となり産業革命が始まる前の推定値を比較すると、その大きな減少の全容が明らかになった。ネズミからゾウまで、野生の哺乳類はわずか 6 分の 1 しか残っておらず、科学者たちを驚かせている。海洋では、3 世紀にわたる捕鯨の結果、海洋哺乳類はわずか 5 分の 1 しか残っていない。

地球の生物量の 0.01%にすぎない人間がもたらす甚大なインパクト

[出典：World Economic Forum (2018) ]

<https://jp.weforum.org/agenda/2018/08/0-01/>

……地球史に人類が登場した時点から今日まで、地球の総生物量は半減しています。これは、農地や放牧地を作るために人間が森林破壊を行ってきたことに大きく起因しています。

……こうした数字は、これまでに人類がどれほど多くの生物体を絶滅に追いやったかという事実のみならず、近年、生き残っている生物を我々がいかに変化させてきたのかを新たに気付かせるものでした。過去数世紀にわたり、野生哺乳類の総数は何倍にも減少。今日の家畜哺乳類の総数は野生哺乳類の 20 倍です。……南極を除く全大陸において、家畜哺乳類の生物量は野生哺乳類を大きく上回っており、50 万頭のゾウが生息するアフリカも例外ではありません。

鳥類の生物量も大きく変化しており、ニワトリが大部分を占める家禽類の現在の総数は全野鳥の 2 倍に上ります。

Of all the mammals on Earth, 96% are livestock and humans, only 4% are wild mammals

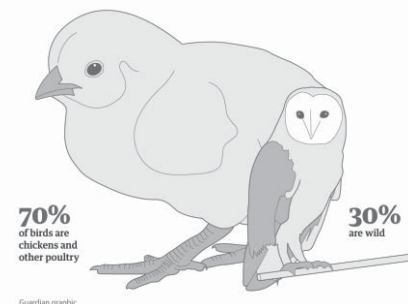
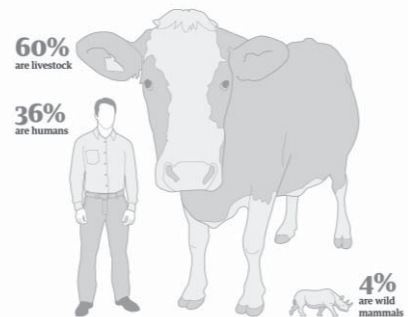


図 12 地球の総生物量の試算に関する記事

この研究レポートを目にし、「三鷹！動物かんきょう会議」のテーマとして「家畜」を取り上げる必然性を感じた。

理由① わたしたち都市生活者として大量の家畜類を消費している。

理由② 家畜の定義は、どのような環境で飼われ、生産され、屠殺されているかについて、考える機会はほとんどない。

理由③ 家畜のゲップ (CO<sub>2</sub> やメタン) が気候変動に大きく影響を与えているというようなコンテンツはこれまでの「動物かんきょう会議」にはなかった。

そこで、今回の三鷹ローカルコンテンツでは、Animal SDGs13の「気候変動対策」を取り上げ、予定していた「都市に生息する野鳥」「日本から駆除されたニホンオオカミ」から「家畜」に変更することにした。家畜のゲップ (CO<sub>2</sub> やメタン) が地球環境に大きな影響を与えていることがテーマである。

「宇部モデル」で用いた Animal SDGs15「陸の生きもの」のシロテテナガサルのは、ときわ動物園での「シロテテナガサルとの対話」コンテンツの内容である。動物かんきょう会議のアドバイザーでサステナブルデザインの専門家、益田文和氏<sup>3)</sup>とコンテンツを制作した。今回も同様に共同で、地球の肺ともいわれる南米アマゾンのジャングルが伐採され、牧場になっていることをコンテンツの骨子とする「南米アマゾンの森と家畜」の制作が始まった。



図 13 Animal SDGs13「気候変動対策」

#### 4.3 三鷹オリジナルコンテンツによる再現実証

オリジナル教材「南米アマゾンの森と家畜たち」が完成した。Animal SDGs13「気候変動対策」(図13)をテーマにしたコンテンツである。動物かんきょう会議のキャラクターたちによる問題提起からはじまり、アマゾンの牧場のウシたちによる会話で家畜の境遇を表現した。

##### ①脚本&動画教材：動物によるデモ

「熱帯雨林を守れ！ 無駄に肉を食うな！」  
『せかい！動物かんきょう会議』キャラクターで子どもたちへの案内役として活躍するのら猫クロッチ、故郷を大規模森林伐採で失ったアマゾン出身のワニで頭に血がのぼるとおさえきれないワニールが登場して問題提起する(写真⑤)。



写真⑤

##### ②脚本と動画教材：Animal SDGs 13

「牧場の牛」  
コンセプトブック Animal SDGs の13「気候変動対策」に登場する南米アマゾンの牧場の雄牛が2頭による会話で家畜の境遇を表現した(写真⑥)。



写真⑥



これらを用いた「Animal SDGs 第1回 三鷹！動物かんきょう会議（ワークショップ）～南米アマゾンの森と家畜たち～」は、三鷹ネットワーク大学を会場に協働研究関連講座として2021年12月19日（日）に開催した。位置付けとしては次年度以降の動物園などと連携した本格実施に向けた実証実験で、リアル会場とリモート参加のハイブリッドでのワークショップである。構成は表5のタイムスケジュールの通り。

表5 三鷹！動物かんきょう会議タイムスケジュール

第1部	13:00～ 14:00	人間から 動物へ	動物キャラクター づくり等
第2部	14:10～ 15:00	テーマ 「家畜」	芝居視聴 ～ 動物 会議
第3部	15:00～ 16:00	動物から 人間へ	人間としてできる ことを考える
第4部	16:00～ 16:30	家畜について のお話	家畜になるきっかけは？ 家畜になった動物を改造 他

司会進行：末積裕美子（前半） 荒川信浩（後半）  
 ゲスト講師：河村幸子  
 人形芝居：一糸座（結城一糸、結城民子、結城敬太、他）  
 ZOOM 進行会場サポート：イアン、筒井公子  
 技術・運営：三鷹ネットワーク大学

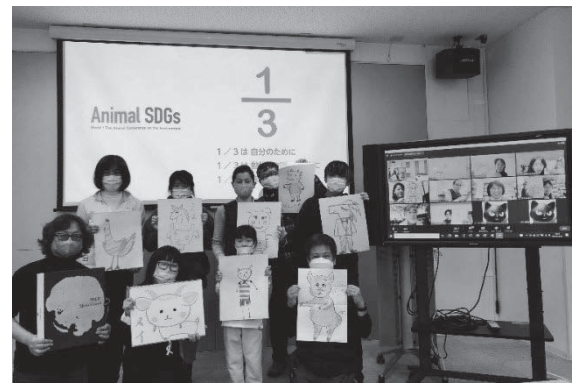
進行役は宇部市主催のインストラクター養成講座に三鷹市、埼玉県からリモート受講したメンバー2名が担当。ゲスト講師として東京農工大学朝岡研究室の河村幸子氏に解説をお願いした。当日参加者はリアル会場が5名（子ども1名、学生2名、社会人2名）、リモート会場10名（子ども2名、社会人8名）である（写真⑦⑧⑨）。

参加者アンケートから、内容に対する満足度は高く、気づきの多い会議となった。人形芝居によ

る問題提起には「芝居を生で見たい」「人形に触りたい」「他。ゲスト講師による「家畜についてのお話」では、「私たちがいかに家畜のことを知らないか」を共有し、資料が欲しいという声も多かった。また、実際に家畜に触れる機会も大切だという声があった。



写真⑦



写真⑧



写真⑨

## 5 考察のまとめ

5.1 「宇部モデル」「三鷹モデル」の比較  
 先行事例「宇部モデル」分析では、①自治体の特徴、②市民の主体的参画、③地域リソースとの

連携、④グローバルな連携、⑤国・他地域への波及、という観点で定着の理由を探った。この観点に従って「三鷹モデル」との比較を行ってみる。図14は、「宇部モデル」と「三鷹モデル」の構成と関係を図示したものである。

①の自治体の特徴として、宇部市主催の「宇部モデル」に対し、「三鷹モデル」では三鷹市の特色ある機関である三鷹ネットワーク大学のまちづくり研究員事業及び「民学産公」協働研究事業として取り組んだことで三鷹ローカルコンテンツを制作し展開することができた。宇部市では、「SDGs未来都市」の子どもたちを対象とする地域の大人たちの交流による人材育成として小中学校や学童保育所などの閉じた「場」でも積極的に進められているが、三鷹市では学校を核とした地域づくりとしてスクール・コミュニティを推進しており、今後はこれを意識した展開が重要な鍵になりそうだ。

②の市民の主体的な参画では、地域を構成する開かれた「場」（宇部：ときわ動物園／三鷹：三鷹ネットワーク大学）で実施する「動物かんきょう会議」イベントに対して、宇部サイドの人材、三鷹サイドの人材の相互交流、協力関係をつくることができたことで大きな進展があった。交流の

プラットフォームになったのが宇部市主催の「インストラクター養成講座」である。コロナパンデミックの影響で2020年から非対面型サービスで実施したことで、これまでの宇部での閉じた場での実施から、開かれた場での実施となった。運営ノウハウについては、まちづくり研究員研修やまちづくりラボの運営を真似たりリモート会議システムを活用した対話手法でつくることができた。宇部市のサービスを三鷹市でのノウハウで実現できたのだ。動画教材（講座1「こども SDGs とは？」、講座2「子どもの力を引き出すには」、講座3「ときわ動物園の動物たち SDGs」）は新宿区のものづくり補助金を活用して制作した。

また、2020年度以降、宇部市では市民インストラクター主体のプロジェクト推進体制づくりが急速に進んだ。東京からの人材派遣ができない中で、経験を積んだ市民インストラクターと個別面談し3名のコアメンバーを研究員に任命。研究費も用意した。個性とスキルに応じてプロデューサーの役割と責任を分けた。それぞれがプロデューサーである。プロデューサーシップという考え方を実践した。コロナパンデミックの影響によって「人づくり」が加速することになった。

③の地域リソースとの連携として「三鷹モデル」

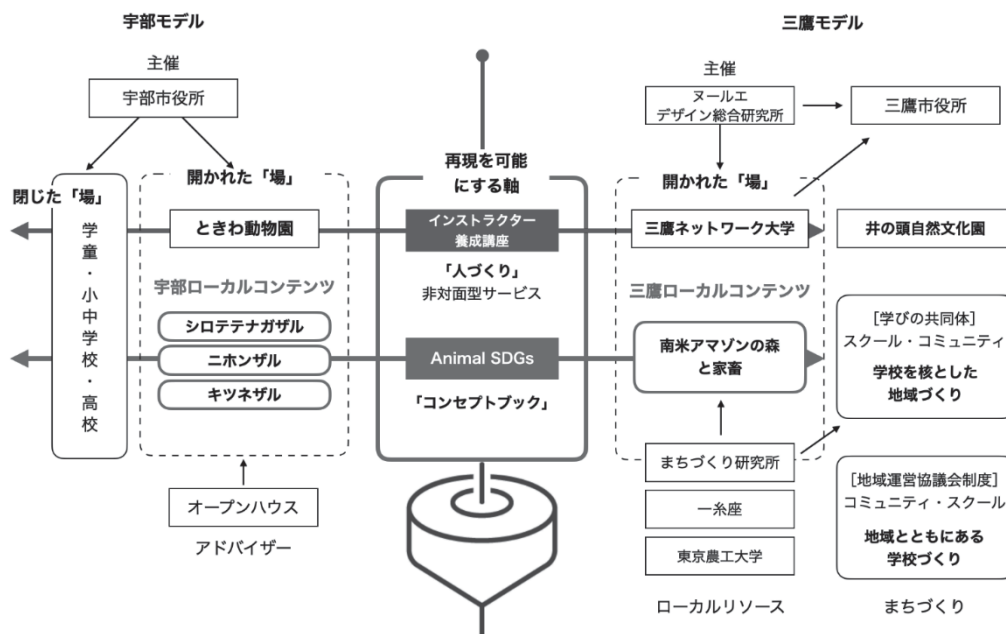


図14 宇部モデルと三鷹モデルの構成と関係

では、三鷹ネットワーク大学のほか、東京農工大学や地域の人形劇団などと連携することができた。特にテーマに「家畜」を選択しコンセプトを深化できたのは東京農工大学朝岡研究室との出会いが大きい。

今後は、当初からイメージしていた井の頭自然文化園との連携を進めていきたい。その中で④グローバルな連携と⑤他地域への波及も進んでいくと思われる。

## 5.2 コンセプトの共有と深まり

今回、ローカルコンテンツを制作するにあたり、新たに参加するメンバーとコンセプトブック「Animal SDGs」を共有することでスムーズに進行することができた。

これまでの活動、目的やビジョンを関係各位、さらにこれから加わる関係者と共有していくために世界観の一致、コンセプトブックの必要性を感じて2021年、企画編集～デザイン、制作に着手したものである。制作予算には、経産省の「ものづくり・商業・サービス生産性向上促進補助金」の一部を活用した。

内容は、世界の子どもたちとの対話をとおして構想され、「地球は人間だけのものじゃない」と

いう視点に立脚し、持続可能な開発目標（SDGs）に対する問いかけとなっている。コンセプトブックのタイトルは「Animal SDGs」とし、「SDGs」との違いを鮮明にした。図15がAnimal SDGsのデザインである。表6に動物が語るテーマと動物キャラクターのメッセージ一覧を示した。哺乳類、鳥類、魚類から昆虫などさまざまな生きものが人間たちの活動に対する疑問を語るという設定。1～16までは人間たちを突き放しているが、17では犬が、「わたしたちは人間と仕事をするのが好きなんです。人間たちは自分たちだけで解決しようとはせず、私たち動物と協力しあって、よりよい未来づくりをしていきましょう」と連携を呼びかける。最大の特徴は17のゴールに加える「SDGs18番未来の子どもたち」の提案（図16）である。「未来の社会を生きるのは、今のこどもたち。だからSDGs18ばん。こどもたちが大人になったとき、自然といっしょに楽しくくらせる社会をつくろう！」と呼びかける。本プロジェクトの総合アドバイザーである益田文和の未来ビジョンを本書を通して発信した。

コンセプトブックは今後の新たな展開において関係者との意識共有に欠かせないツールとなるだろう。



図15 Animal SDGsのデザイン

表6 動物が語るテーマと動物キャラクターのメッセージ一覧

SDGs を語る動物		テーマ	動物かんきょう会議	キャラクターからのメッセージ
1	コンドル	貧しさをなくす	ワシのワッシ	金なんかみんなに配ってしまえばいいんだ!
2	町ねずみ	ひもじい思いをしないで すむ	トラのトラジー	足りなきゃ分ける。分ければ足りる
3	ニホンザル	健康と福祉	ウサギのDR. ラビ	体や心が弱った人を、皆で支え合うのです
4	カモ	質の良い教育	カンガルーのルーポ	知りたいこといっぱい。一生学びつづけるわ
5	皇帝ペンギン	女でも男でも平等に	タヌキのタック	だれも自分で選んで女や男に生まれたんじゃない
6	きんぎょ	きれいな水と衛生を	金魚のリュリュ	水はみんなのものだけど、だれのものでもない
7	シャチ	きれいなエネルギーが手に入る	パンダのダダ	きれいなエネルギーでクールに生きてみよう
8	ミツバチ	やりあいのある仕事と経済成長	ハリネズミのハリィ	どうせなら、やりあいのある仕事ができるといい
9	ミミズ	産業と革新と社会基盤	クマのターニャ	良い土壌には美しい花が咲き甘い実がなる
10	猫	不平等を減らす	のら猫のクロッチ	不公平は思いやりがなければ見えてこない
11	カラス	長く住みつづけられる町や社会	ビーバーのイーヴァ	安心して住める、居心地の良い町をつくろう
12	ウミガメ	使う責任 作る責任	イグアナのイーグとガーラ	責任を持って作り、責任を持って使うべし
13	牛	気候変動対策	ワニのワニール	人間は肉を食うな
14	アザラシ	水中の生きもの	アザラシのアーシィ	海は命のゆりかご、こわさないで
15	シロテテテナガザル	陸の生きもの	オランウータンのウータ	自然を壊してまでつくる価値なんかはない
16	コアラ	平和の公正	雄鶏のジャン	自然を壊して平和でいられるはずがない
17	犬	協力して目標に向かう	オオカミのマガミ	それぞれの問題を一緒に解決しよう
18	ゾウ	人間へ	ゾウのゾウママ	今の自分のくらしをつづけるためだけにSDGsを利用してはいけません



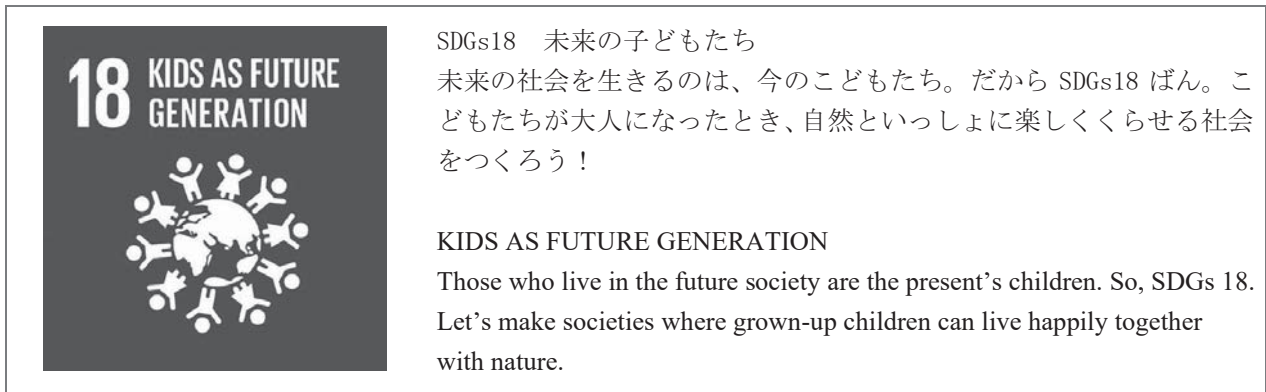


図 16 SDGs18 番未来の子どもたち

### 5.3 次なる取り組みに向けて

以上のように、「三鷹モデル」再現実施の取り組みでは大きな進展を見ることができた。特に地域リソースとのつながりを得て Animal SDGs の問いかけをより強く表現できたことの意義は大きく、今後の取り組みをより効果的にするに違いない。

図 14 で示したように、「三鷹モデル」が始まり、これまで 1 枚羽だった取り組みが、2 枚羽になり、双方のリソースと個性が活かされあい、コマとなってクルクルと回転していくイメージができた。再現を可能にする軸となるのが「人づくり」と「コンセプトブック」であることがわかった。

2021 年度は、宇部市、三鷹市の他に、山口県内では美祢市、下関市、萩市、山口市、周南市。国内では静岡市、富士市、新潟市、横浜市、釧路市、弟子屈町、札幌市。海外ではタイ、モンゴル、カナダなどへの広がりを感じる手応えがあった。羽が 3、5、10 枚と増えていき、より高く、遠くまで飛べる渡鳥になっていけるか。そのために必要なのが「プロデューサー人材」の育成であるが、宇部モデルに取り組む人材（コアメンバー）が他の地域人材の見本となり、影響し合うことで、スピーディに自立型人材になっていく手応えは感じている。

本稿では、「三鷹モデル」としての十分な再現がまだできていないため、「動物かんきょう会議」が子どもたちにどのような効果をもたらすかといった成果面については検証の対象にすることができなかった。次年度以降の三鷹市での展開として、宇部市と相似の関係性を構築するためにも「井

の頭自然文化園」をフィールドとする取り組みに着手し研究を発展させていきたい。

## 6 今後の展開

最後に、今後の「三鷹モデル」と教育サービスプラットフォーム「Animal SDGs」がクリエイティブに発展するように、あるべき姿としての「I（ビッグアイ）」が「だれのためのデザインか」「だれと連携していくか」を確認しておきたい。また、国内と世界とのつながりを確認し、これからの構想をするために、図 17、図 18 を示す。

### 【Whom】だれのためのデザインか

テーマはすべて「共に生きる」であり、SDGs18「未来の子どもたち」のための「動物 × 子ども × 若者 × 誰でも」のアクションである。各地域の特徴を活かしたコンテンツづくりが全国ではじまっている。

- ① 子どもは、生きものや地球、世界の素晴らしさ、命のつながりを知ることができる
- ② 若者は、デザイン思考による具体的プランづくりができる
- ③ 市民は、インストラクターになって教育現場で活躍できる
- ④ 動物園は、飼育動物の生息地に思いを馳せる環境教育プログラムづくりができる
- ⑤ 企業は、サステナブルデザイン視点で、自社活動を見直したり新事業の発見ができる

- ⑥ 自治体は、「人づくり」「場づくり」をとおして次世代の人材育成を推進できる
- ⑦ 動物は、人間との関係性、生息環境が改善されていく

【With】だれと連携していくか

すべての参加者が進化していくことを目指し、命のつながりや生態系を知るために日本国内だけではなく、世界の子どもたちと対話するための拠点づくりを進めていく。

- ① 動物園・水族館・科学館との連携
- ② 野生動物保全活動する NGO 団体、動物保護施設等との連携
- ③ 農林水産業、畜産業との連携、SDGs に取り組む企業との連携
- ④ 生物、環境、科学、教育、デザイン、社会、経済、先端技術等の専門家との連携
- ⑤ エンターテインメント（芝居・ダンス・音楽・VR・アニメーション等 表現）との連携



図 17 プロジェクトの実施地域と連携・連携計画中の動物園・国立公園



図 18 対話する動物の生息地と連携している世界の地域

## [注]

- 1) デザイン思考とは、デザイナーがデザインを考案する際に用いるプロセスを、ビジネス上の課題解決のために活用する考え方のこと。ユーザー視点に立ってサービスやプロダクトの本質的な課題・ニーズを発見し、ビジネス上の課題を解決するための思考法として、注目されている。
- 2) 清水義晴 1949 年、新潟市生まれ。「えにし屋」という屋号で全国のまちづくりやコミュニティー・ビジネス、人材育成などの仕事を手がけている。著書に『理念空間の創造』『集団創造化プログラム』（ともに博進堂）、対談に『ワークショップは宝の山』（PS 文庫）、『心価に着目したマネジメント』（博進堂）などがある。
- 3) 益田文和、オープンハウス代表。1970 年代から環境のことが気になり、さまざまな製品をデザインしながら、環境に配慮したエコデザインに取り組んできた。母校の東京造形大学でサステナブルデザインを教える一方、デザイン会社を東京から山口県のオフグリットの森に移し、自然の中に棲む動物としてデザインを考えたり、SDGs18 番を提唱したりしている。

## [文献]

- 荒川和久、2019、「なぜか自己肯定感が低い日本の未婚男性の実像——「男らしさ規範」の意識の強さの差が関係?」、東洋経済オンライン、(2021 年 10 月取得、<https://toyokeizai.net/articles/-/302836?page=2>)
- イアン・益田文和、2021、『動物が語る SDGs 「Animal SDGs」コンセプトブック』ヌールエ
- 株式会社マイナビ、2021、「自己肯定感とは?高い人・低い人の特徴や注意すべきポイント」(2021 年 10 月取得、<https://mynavi-agent.jp/womanwill/gwl/column/7681/>)
- 清水義晴、2017、『日本型ファシリテーターのためのワークショップガイド』えにし屋

日本財団、2019、「「18 歳意識調査」第 20 回テーマ「国や社会に対する意識」(9 カ国調査)」(2021 年 10 月取得、<https://www.nippon-foundation.or.jp/who/news/pr/2019/20191130-38555.html>)

## [参考文献]

朝岡幸彦 監修、2021 年、『こども環境学』新星出版社  
イアンほか、2015、「World! The Animal Conference on the Environment ACTIVITY GUIDE」ヌールエ  
マリンウ&イアン、2005、『絵本マガジンシリーズ 動物かんきょう会議』ヌールエ

## プロフィール

## イアン 筒井 (いあん つつい)

本名は筒井一郎。イアン(良い案)筒井として多方面で活動。1997 年からはじめた「動物かんきょう会議プロジェクト」の原作者&総合プロデューサー。動物(目線)になって考えることで既成概念の枠をはずし、自由でクリエイティブな発想ができる人材を育成したいと考えている。目下、動物園と水族館、国立・国定公園をフィールドに、日本と世界の子どもたちが創発しあう「せかい!動物かんきょう会議」を展開している。2022 年、コンセプトブック「Animal SDGs/動物が語る SDGs」を発行した。株式会社ヌールエ デザイン総合研究所 代表取締役。 <https://nurue.com>

# 杏林大学×MISHOP の文化支援交流

飯塚 智有

この論文では、包括連携協定を締結している三鷹市と杏林大学が協力し国際交流に関する事業を起こすことで、公益財団法人三鷹国際交流協会（MISHOP）と杏林大学が抱える課題及び三鷹市の課題を解決する方法を著している。それぞれの課題は以下の点である。

三鷹市は、「外国籍市民が地域とのつながりを持つためには、どのような支援が必要か」という課題。MISHOP は、「MISHOP に所属する若年層のボランティアを増やしたい」「MISHOP のイベントに参加する外国人が主体的に動ける企画をしたい」という2点の課題。杏林大学は、「留学ができない学生に対して三鷹市内で何か支援をしたい」という課題である。

冒頭にある国際交流に関する事業とは、杏林大学の学生が留学や海外の生活経験を持っている社会人と交流できる場を、MISHOP が行っているイングリッシュ・ジャパニーズ・ラウンジ(以下、「J/E ラウンジ」と略)の開催趣旨を変更し、杏林大学に設けるというものである。変更点は、外国籍市民が主体的に活動できる場所を提供し、外国籍市民が杏林大学の学生に文化支援できるようにすることだ。この事業企画を実施した場合、各課題が解決する可能性が高まることがわかった。

キーワード：外国籍市民 地域活動 学生参加

## 1 序論

### 1.1 このテーマを研究した背景

本研究において、「外国籍市民が地域とのつながりを持つためには、どのような支援が必要か」を問題提起として解決策を考える。この問題に注目したのは、昨今課題となっている移民問題や外国人労働者問題など国際政治に関わる問題が頻繁に取り上げられている中、三鷹市では外国籍市民がどのような問題を抱えているのかについて疑問に感じたからである。この問題については、三鷹市のホームページにも図1のように記載されている。

よって、市の問いである「外国籍市民が地域とのつながりを持つためには、どのような支援が必要か」に対して、本研究ではこれから提案する三鷹国際交流協会（以下、MISHOP という。）と杏林大学による提携企画により、企画に携わる各団体の課題解決と共に外国籍市民への支援となる方法を著す。

### 1.2 研究目的

今回のテーマを研究する目的は、杏林大学がMISHOP と協力し留学希望や海外に興味がある学生に対して文化交流を行うことで、三鷹市の課題とMISHOP、杏林大学の課題を解決につなげることである。次章では、MISHOP と杏林大学の現状課題の調査結果と、可能性のある提携事業であることを述べていく。

### 1.3 先行研究

本論文では、大学生が地域活動に参加することに関して触れている。この「大学生が地域活動に参加すること」にあたっての課題に関連する論文『学生地域活動コミュニティの課題と組織的支援』（内平ほか 2013）が発表されている。学生が地域と連携する活動コミュニティについての論文である。この論文によれば、サークル型<sup>1)</sup>や部活動型<sup>2)</sup>は活動の正当性に課題があり、具体的な事例としては活動場所や活動時間の確保で教員等と摩擦を起こすということが挙げられている。この課題に



対してこの論文では、センターへの登録制度により活動の正当性と居場所の確保をもたらすと見ている。確かに活動場所においては効果的であると論文では主張されているが、活動時間の確保については言及されていない。そこで、活動時間の確

保についての課題点においてはこれから述べる MISHOP と杏林大学の文化支援という連携事業の中で解決できるのではないかと、ということもこの論文で述べていく。



出展：三鷹市企画部企画経営課（2019）

図1 論点データ集 第1部1 国際化の推進

## 2 本論

### 2.1 MISHOP と杏林大学の連携事業とは

私が提案する「国際交流に関する事業」とは、杏林大学と MISHOP の類似している支援事業内容を組み合わせたもの（図2）である。

それぞれの団体が行う活動をどのように組み合

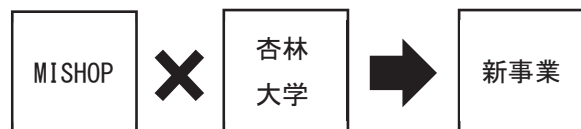


図2

わせるのかを以降、具体的に説明していく。

まずは、MISHOP の活動内容の詳細と現状課題を順番に確認していく。

## 2.2 MISHOP の活動内容と現状課題

表 3

### ■活動内容

MISHOP とは、「日本に住んでいる外国籍市民のみなさんが安心して生活できる」ための支援を行っている団体である。支援は多岐に及ぶが、大きく3つに分けることができる。「国際交流」、「国際理解」、「外国籍市民の支援」だ。「国際交流」では外国籍市民と日本人の様々な交流イベント、「国際理解」では専門講師による講座、「外国籍市民の支援」では外国籍市民への日常生活の支援を行っている。これら3つの支援の中でも「国際交流」で行われる「J/E ラウンジ」に今回は注目した。J/E ラウンジは、外国籍市民と日本人が日本語や英語で出身国のことや日本での生活のこと、学校のことや日本文化のことなどの会話を通じて外国籍市民の地域活動への参加や活躍の機会を提供する場となっている（公益財団法人三鷹国際交流協会 2022）。

### ■現状課題

MISHOP で行われる J/E ラウンジの現状課題を知るため公益財団法人三鷹国際交流協会常務理事の高階豊彦氏と事務局長の佐々木健氏にインタビュー（2021.6.29）したところ、表3の回答が得られた。J/E ラウンジの現状課題は、大きく分けて4つである。

①MISHOP に定着して所属する若年層の日本人ボランティアが少ないこと。

②MISHOP に所属する外国人のボランティアが少ないこと。

③外国人が主体的に活動でき、外国人が面白いと感じる企画を考える必要があること。

④J/E ラウンジの開催日が平日のため、学生の授業時間帯と被ってしまうこと。

これらの課題を解決するための方法としてこのあと述べていくが、第2章1項で述べたように杏林大学とタッグを組み解決をする企画であるため、次項では杏林大学の現状課題も確認した上で、第3章で企画を提案する。

### Q. MISHOP の課題は？

A. ①若年層の日本人ボランティアが少ないこと。しかし、支援してほしい外国人の数に対して、日本語ボランティアの数は現在においては足りている。だから、今すぐに若年層の参加者がほしいというわけではない。現在は50～70歳代の参加者が多いため、その後に続く担い手としての若年層をいずれかは獲得したい。現状としてのボランティア参加者としては充分足りている。

②三鷹市の外国人のボランティアが少ない（約4,000人も市内にいるのに）

③ボランティアの参加者は高齢者が多い。（原因は共働きする世帯が増え、専業主婦が少なくなっている事が関係しているのでは？ [高階氏]

支援してほしい外国人は、若年層を好んでいる。ただし、男女トラブルの注意が必要。

④外国人が「面白い」と思えるような企画を考える必要がある。

例) パーティー。外国人同士が仲良くなる(コミュニティを広げる)ためにも、当事者同士が主体となり一緒に何かをする。受け身でだけではつまらない。

⑤J/E ラウンジの開催日が平日のため、学生が授業などの時間と被って来れないのではないか。

表 4

<b>Q. MISHOP の活動を学生が知らない/参加しない理由は？</b>
A. 外国人も学生も MISHOP の取組みを知らないから参加できないのではないかと懸念。MISHOP の広報活動を MISHOP に登録してない外部の人にも発展させる (SNS、DM 等) のはどうか。広報の仕方を工夫すれば、外国人に調査した地域活動調査のグラフも変化するのではないかと。杏林学生が、ボランティア自体に対して意味や目的などの参加動機がもてるか、ということが懸念。
<b>Q. 言語支援交流についてどう思うか？</b>
A. どんな状況の外国人にどのように支援するかで変わる。日本語が不自由な外国人に対して、学生のボランティアレベルでは支援しても外国人の言語上達は期待されないから難しい。学生ボランティアの人には責任がとれない。文化交流が目的であればボランティアレベルでも対応可能。
<b>Q. 杏林大学の課題は？</b>
A. 留学を希望していたが、コロナの為に留学に行けなかった杏林学生が留学や海外の生活経験を持っている社会人（日本人でも外国人でも可）と交流できる場を設け、文化支援（留学の実体験等）や文化交流を図る場を MISHOP 協力のもと提供していただきたい。

### 2.3 杏林大学の現状課題

#### ■現状課題

杏林大学の現状課題を知るため、杏林大学外国語学部長の坂本ロビン氏にインタビュー（2021. 8. 10）し、表 4 の回答を得た。

杏林大学の現状課題は、大きく分けて 2 つある。

①学生も外国人も MISHOP の取組みを知ることができないため MISHOP の活動に参加ができ

ないのではないかと。

②コロナの為に留学に行けなかった杏林大学の学生に向けて、留学や海外の生活経験を持っている社会人と留学の実体験等の文化支援や文化交流を図る場を三鷹市内で提供できないかと。

外国籍市民が地域とのつながりを持つための事業内容として言語支援交流ではなく文化支援交流を選択した理由は、表 4 にもある通り、現在の杏林大学内で言語指導に関する教育方法を学んでいる学生は少なく、外国籍市民に対して日本語を教える等のボランティアは学生にとって難しく、かつ学生ボランティアの日本語教授のレベルでは相手の外国籍市民にも言語の上達が見込みにくいという理由からである。よって言語支援ではなく、文化支援交流として学生が MISHOP の活動に参加することは可能であると調査からわかった。

第 2 章 2 項と第 2 章 3 項で MISHOP と杏林大学の活動内容と現状課題を見てきた。これらの課題を解決に導く企画を次章で提案する。

## 3 課題解決提案の内容

「外国籍市民が地域とのつながりを持つためには、どのような支援が必要か」という三鷹市の課題と MISHOP と杏林大学の課題を解決に導く企画として、MISHOP の J/E ラウンジを杏林大学で行う企画を提案する。この企画の概要等を述べた後に、本企画による 5 つの期待される効果を記す。

### 3.1 本企画の概要

概要は、MISHOP や杏林大学のインタビュー結果を踏まえ、表 5 のような企画内容の実施を検討している。外国籍市民が支援する側として活動するところに新規性がある。

この企画の目的は、前章で述べてきた通り、杏林大学と MISHOP の双方の課題を解決することだ。

解決方法の具体的な説明は、表 6 に示した。

表 5

企画名	杏林大学×MISHOP の文化支援交流
提 案	杏林大学の海外・留学希望学生に MISHOP で開催されている J/E ラウンジへ参加してもらう
経 緯	言語が通じるための言語支援を目的とした交流は学生のボランティアレベルには難しいので、文化支援交流に切り替える
名 目	J/E ラウンジ
参加者	MISHOP に登録している海外経験を持った人（外国人でも日本人でも可）、杏林大学の学生・教員
場 所	杏林大学（井の頭キャンパス内）
内 容	外国人が杏林大学生を支援する
新規性	外国籍市民が能動的に活動できる場所を支援する。MISHOP はこれまで外国人が受け身となる支援をしてきた為
主催者	杏林大学
頻 度	年に数回

### 3.2 本企画による期待

1つ目。MISHOP の定期所属する若年層のボランティアを増やすために、本企画に参加した学生に対してイベント後に、普段は学生ではなく外国籍市民を支援している MISHOP の事業を説明する時間を設け、MISHOP の宣伝も兼ねて行う。そうすることで、若年層に MISHOP の活動自体を知ってもらうことから始め、若年層のボランティア獲得を目指すことができる。

2つ目。外国人が主体的に活動し、外国人にとって面白いと感じられる企画を今後考えていきたい

という事務局の考えに対して、本企画は外国人が主体的に動くことができ地域貢献度を感じることができるだろう。なぜなら、今までの MISHOP では外国人に対して能動的な事業が行われてきたからだ。今回の企画では、海外生活の経験がある外国人や日本人をゲストスピーカーとして招くことにより外国人が主体的に大学生に文化支援ができる場を MISHOP は外国人に提供するので、新規性も生まれる。

3つ目。J/E ラウンジの開催日は平日（10：30～16：00）の火曜日と金曜日に行われるため、大学

表 6

	課 題		期 待
MISHOP	MISHOP に定期所属する若年層のボランティアが少ない	➡	本企画に参加した学生に MISHOP の活動を宣伝することで若年層のラウンジ利用につなげる
	外国人が主体的に活動でき、外国人が面白いと感じる企画を考える必要がある	➡	外国人もスピーカーとして主体的に動くことで、地域貢献度が向上
	J/E ラウンジの開催日が平日のため、学生の授業時間帯と被ってしまう	➡	本企画の開催場所が大学のため、授業終わりや授業の合間の時間に参加しやすい
杏林大学	コロナウイルスが原因で留学ができない学生に対して三鷹市で支援したい	➡	本企画により学生は三鷹市でも海外文化の知識を得られる



生の授業時間と重なってしまい、参加できる機会が少なく、定期的に学生が MISHOP の活動に参加することは難しいのが現状のようだ。そこで、本企画の開催場所を杏林大学（井の頭キャンパス）に置くことで、授業終わりの学生や授業の合間の時間に参加したい学生が MISHOP の活動に参加しやすくなる。

4 つ目。新型コロナウイルスが原因で留学ができない学生に対して三鷹市で何らかの支援をできないかという杏林大学の課題については、本企画により杏林大学の学生は三鷹市でも支援を受けられるので、いまだ外国のコロナウイルスの拡大が日本でも懸念されている中で、外国に行かずとも、留学の予習を兼ねた疑似経験ができるだろう。また、学生にとって本企画は海外経験の予習を兼ねた文化交流であるため、コロナ終息後も事前学習として実施できるものと考え持続可能な企画であると考えられる。

### 3.3 企画による今後の課題

これまで期待される効果を挙げてきたが、表 7 の通り課題点も残されている。本企画における今後の課題としては次の点が挙げられる。

1 つ目は、三鷹市の外国人のボランティアを増やすために、MISHOP の活動を知らない人に MISHOP の活動やボランティア募集を宣伝する必要がある、ということだ。三鷹市のホームページに載っている外国籍市民の地域活動状況に関する図 8 の右側のグラフを見てほしい。外国人が地域活動に参加していない理由の中の「活動をしていることを知らないから」を答えた人は 22.6%もいることがわかる。であれば、この 22.6%の外国人の方々は、何らかの形で地域活動を知ることができれば積極的な参加意欲があると読み取ることができる。つまり、地域活動に興味があるにもかかわらず地域活動の周知が行き届いていない外国人の方々に募集をかけることができれば、外国人のボランティア数は増加することが期待される。

表 7

課 題	解決方法
三鷹市の外国人のボランティアが少ない	➡ 活動していることを知らないだけの人に宣伝
学生も外国人も MISHOP の取組みを知ることができないため、MISHOP の活動に参加ができないのではないかと	➡ HP 以外での外国籍市民への MISHOP の活動の宣伝方法を検討
他市・他大学の活動状況を知る	➡ 調査
学生・外国人の意欲調査	➡ 調査

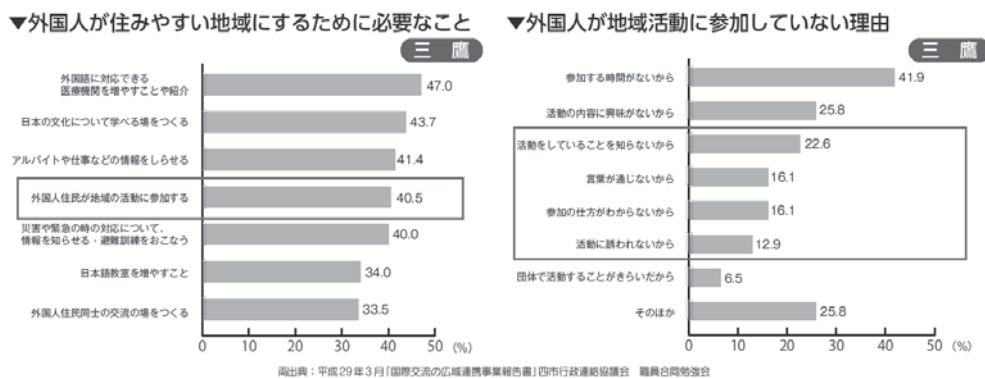


図 8

2 つ目は、MISHOP が学生や外国人にボランティアの募集を呼びかけるにあたり、MISHOP のホームページ以外でも積極的に広報することがキーとなるだろう。外部の学生や外国人が MISHOP の活動やボランティア募集について知る方法が現在はホームページしかない、と事務局から伺ったが、このままの募集状態であれば MISHOP の存在や活動を既に知っている人しかたどり着けないだろう。外部の学生や外国人が MISHOP の活動やボランティア募集について知り、MISHOP の活動への参加につながるためには、MISHOP の活動やボランティア募集情報をホームページのみで掲載するだけでなく、本企画のように参加してほしい年代層が多く在籍する学校に声かけをするなど、ホームページ以外での学生や外国籍市民への MISHOP の宣伝方法を検討する必要がある。

3 つ目に、他市の外国籍市民に関する活動や他大学の留学希望の学生に関する活動も調査することである。三鷹市以外で行われている活動にも着目し参考にできれば、本企画に応用できる可能性も高まる。

4 つ目は、本企画の参加者になる学生や外国人に、企画参加に対しての意欲調査を行うことだ。意欲調査は、企画実施における実現性を高めるためにも必要な調査である。

これらの課題に対する策を生み出したり調査したりすることは、本企画に対する解決のみでなく、三鷹市の地域活動のさらなる発展と活性につなげるための重要な課題ではないかと考える。

## 謝辞

最後に、論文の指導をしてくださった成蹊大学小林盾教授、杏林大学進邦徹夫教授に心より感謝いたします。また、公益財団法人三鷹国際交流協会常務理事高階豊彦様や事務局長佐々木健様、杏林大学外国語学部教授博士（教育学）学部長坂本ロビン様から、本研究にあたって必要なデータの提供やインタビューにご回答いただきました。論

文の執筆にあたりご協力いただきました全ての皆様に厚く御礼を申し上げ、感謝の意を表します。

### [注]

- 1) サークル型とは「阪神大震災以降の NPO 活動や阪神大震災活動の中で、学生が地域へボランティアとして参画する動きが活発となり、リーダーとなった大学生を中心に活動が展開してきた」組織をいう（内平ほか 2013: 26）。
- 2) 部活動型とは「大学が承認する課外活動として地域ボランティア等の自発的な学生 C（学生が地域と連携する「学生地域活動コミュニティ」の略）を奨励し、活動環境を整備し、支援」された組織をいう（内平ほか 2013: 26）。

### [引用文献]

- 内平隆之、中塚雅也、布施未恵子、2013、「学生地域活動コミュニティの課題と組織的支援」『農林問題研究』49(2)：255-260
- 公益財団法人三鷹国際交流協会、2022、「ジャパニーズ・イングリッシュラウンジ（休止中）」  
(<https://www.mishop.jp/act/group.php?id=g0002&cat=0>)
- 三鷹市企画部企画経営課、2019、『三鷹を考える論点データ集 2018』

---

## プロフィール

### 飯塚 智有（いいつか ちあり）

三鷹市育ちの 20 代です。杏林大学総合政策学部総合政策学科在学中に地域活動に興味関心を持ち、市立小学校の学習支援員や高齢社会地域活性化養成プログラムなど幾つかの地域活動に参加してきました。その延長線で、大学卒業後もなにか新たに地域活動をしたいと思い、まちづくり研究員に応募しました。

---

## Ⅱ 学生によるミタカ・ミライ研究アワード

---

## 学生によるミタカ・ミライ研究アワード

三鷹ネットワーク大学開設 15 周年事業として 2020 年度に開始した事業です。

本事業は、三鷹ネットワーク大学推進機構会員の大学の学生に、より実践的な学びと表現の機会を提供するとともに、若い世代の新鮮な感覚によって、まちづくりに新たな風を呼び込むことを目的としています。学生たちが授業やゼミ活動、その他課外活動などで自ら取り組んだ、未来の地域社会やまちづくりに関する研究と実践活動の成果を提案しました。

### 学生によるミタカ・ミライ研究アワード 2021

学生から 6 件の応募があり、提案発表会は三鷹産業プラザ 7 階で 12 月 18 日（土）に開催し、プレゼン審査およびポスター発表審査を行いました。厳選なる審査の結果、上位 3 件が優秀賞に選出されました。

#### <学生によるミタカ・ミライ研究アワード 2021 審査結果>

##### 【優秀賞・市長賞】

「ミタカ天気ミカタ隊 市民のお役に立ちたいプロジェクト——学生が気象予報士と共に生活情報を充実させ、自然と親しみ豊かな生活を」

提案者 東京学芸大学大学院教育学研究科 代表 山神明理さんほか

##### 【優秀賞・市長賞】

「三鷹市ソーシャルバリアフリー化計画——高齢者が社会と共生していくために」

提案者 大正大学社会共生学部 代表 蟻坂泰心さんほか

##### 【優秀賞】

「地域全体で子育て世帯を支える街づくり——シニア世代との関わりを密に、子育て世帯を孤立させないために」

提案者 成蹊大学経済学部 代表 秋山真央さんほか

審査会 2021 年 12 月 18 日（土） 三鷹産業プラザ 7 階

審査員 ※順不同

三鷹市商工会会長 岩崎守利／NPO 法人みたか都市観光協会理事長 金子彰／三鷹青年会議所理事長 吉野健作／株式会社まちづくり三鷹代表取締役社長 吉田純夫／東日本電信電話株式会社 東京武蔵野支店支店長 相原朋子／株式会社 SUBARU 東京事業所総務部東京グループ主査 清田勝紀／NPO 法人三鷹ネットワーク大学推進機構理事長 鈴木典比古

### 市長、副市長及び教育長に対する提案報告会

2022 年 2 月 15 日（火） 三鷹市役所市議会協議会室

優秀賞 3 チームによるプレゼンテーションと、市長賞の決定及び表彰式を行いました。



市議会協議会室での提案発表の様子



# ミタカ天気ミカタ隊 市民のお役に立ちたいプロジェクト —学生が気象予報士と共に生活情報を充実させ、自然と親しみ豊かな生活を—

となりのミカタ隊

山神明理・堀切七海・小平温太

ゼミ教員：柴田彩千子 研究協力者：後藤範子・田崎智憲・中島翔平・根本裕美・樋口悠太

東京学芸大学大学院 教育学研究科 教育支援協働実践開発専攻  
東京学芸大学 教育学部

キーワード：学生と気象予報士による生活情報支援 防災まちづくり 共助によるコミュニティづくり  
情報難民を無くす 自然と共にあるまちづくり

## 1 はじめに

天気予報は、未来が分かる唯一のコンテンツと言っても過言ではない。三鷹の未来の天気やそれに伴って何に気をつけるべきかが分かれば、人々の生活をもっと豊かにできる。

そこで今回提案するのは、学芸大学の「お天気ラボ」、「防災教育ラボ」、三鷹市の地形や人々の暮らしを熟知した三鷹市専属の「気象予報士」からなる「ミタカ天気ミカタ隊（仮）」が、市の様々な団体と協働しながら生活に役立つ気象情報や防災アイデアを伝えるものである。本プロジェクトを通して、三鷹市民が一体となって自然・天気を楽しむ豊かな生活を実現し、いつでも助け合えるコミュニティ形成にも貢献したい。



ミタカ天気ミカタ隊と地域の協働イメージ

## 2 三鷹の天気予報活用の現状

【三鷹市防災課】気象庁とのホットラインがあり、大雨の際の天気やイベント前の天気は相談できる仕組みになっている。気象庁との双方向のコミュニケーションで市民の安全が守られている。

【三鷹市民】インターネットの天気予報が充実し、

市民の中には民間気象会社の運営するサイトで、三鷹市のピンポイントの予報を確認している方もいるようだ。ただ、現運用中の三鷹市の天気予報は、時間ごとの天気や風、気温や雨量が自動計算された情報に限られている。そこから更に踏み込み、市民が“何に気をつけるべきか”が容易に分かる情報を伝えることにより、更に便利で豊かな生活を実現することができる。

## 3 提案

その1:定期的にイベントを開催

顔の見える関係づくりで安心のまちづくり

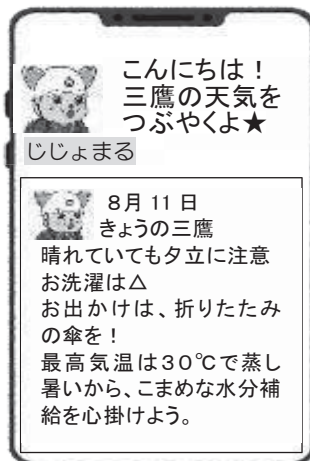
生涯学習課や児童青少年課、ミタカ天気ミカタ隊が協働して、学校や放課後こども教室、学童、元気創造プラザ、高齢者施設などで、市民を対象としたイベントを開催することを提案する。天気の不思議について知ることができる講座や、三鷹市の天気・自然カルタづくり、空の写真コンテストなどを行い、三鷹市の生活をより楽しめるようにしたい。小学生から高齢者まで、幅広い世代を対象にし、多世代間での交流を意識しながら開催していく。この結果、顔の見える安心できる関係づくりに繋がる。こうした平時のコミュニケーションにより、有事の際にスムーズに声を掛け合うことが可能になる。

その2:三鷹市に特化した気象・防災情報を発信

多メディア活用で情報難民を無くす

①企画部広報メディア課、ミタカ天気ミカタ隊が

協働して、SNS できょうの天気や近隣の桜・紅葉情報、野川の蛍情報などを発信し、三鷹での生活をより楽しめるようにする。Twitter や Instagram は、翻訳機能もあるため、日本語の不自由な方も情報を受け取りやすい。



Twitter 活用例



Instagram 活用例

気象情報は、「三鷹でどのような現象が起こり、何に気をつけて欲しいかを明確に書くこと」をポイントに作成していく。運用中の Twitter「東京都三鷹市」アカウントの防災無線の内容もリツイートして拡散させ、平時と有事の両面で市民の生活を支える。

②高齢者も視聴しやすいラジオのコミュニティ FM・ケーブルテレビで詳しい天気解説を発信する。

2019 年台風 19 号の際に感じた課題を大沢地区の住民に聞いたところ、高齢者の方から「ラジオやテレビをつけても三鷹市の情報が分からず、情報の取捨選択が難しかった」との声が聞かれた。

そこで、天気ラボのメンバーと気象予報士が「J:COMチャンネル 武蔵野・三鷹」「むさしのFM」で天気予報を伝えることを提案する。天気予報はデータ放送にとどまらず、身近な情報をタイムリーに分かりやすく伝える。有時には放送回数を増やすことでテレビやラジオをつけるといつでも三鷹の天気・ライブカメラの川の状況・危険度などを知れるようにしておく。

日本語の不自由な外国の方にも伝えるために、やさしい日本語を使い、ケーブルテレビでは、多言語の気象情報ページ(①)で示した SNS)を参照できる QR コードを画面横に表示する。これにより、い

つでも・誰でも・簡単に三鷹の気象・防災情報を知ることができる仕組みが作れる。

### その3: コミュニティサイトで

#### 三鷹市の自然・天気を軸に繋がる

三鷹市の自然・天気を楽しむことができるコミュニティサイトを立ち上げる。ページのメインは、スマートフォンで簡単に入力・閲覧できるカレンダー機能である。市民が日々撮った、身近な自然・天気の写真を共有し、コメントすることができる仕組みとなっている。



当日以降の一週間程度は、天気予報を掲載する。ミタカ天気ミカタ隊が掲載した「寒くなる! おすすめグッズ紹介」などのポイントをクリックすると、商工会の方に学生がインタビューしたおすすめグッズを見ることができる。JA の新米フェアや、国立天文台のイベントも記載することができ、市民が一目で有益な情報を見られるようにする。

平時は、日々の生活を楽しむ場となり、大雨や災害時には、地元の方の撮った危険なエリアなどの写真や情報を共有できる重要なツールとなる。

## 4 おわりに

天気の話は、同じ空の下で暮らす人と人をつなげるための有効なコンテンツといえる。

市民や学生、自治体、企業など、様々な人が天気や自然に親しみながら、平時・有事に関係なくいつでも助け合えるコミュニティづくりを実践する。

# 三鷹市ソーシャルバリアフリー化計画 —高齢者が社会と共生していくために—

アリサカーズ

蟻坂泰心・橘俊幸・島田真理・服部愛呼・臼田鈴葉・宮原咲也佳・太田樹里

担当教員：多田佐織・木田和廣・森田彰浩 チューター：酒井謙

大正大学 社会共生学部 公共政策学科

キーワード：高齢者 健康 共生

## 1 緒言

行政機関で実際に用いられるデータを分析する授業で、三鷹市役所から実際の調査データを頂いたことが今回の報告会に出場する契機となった。

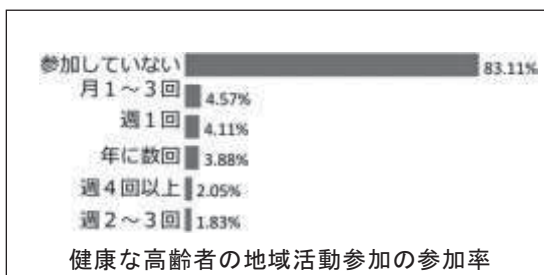
## 2 研究方法

BI ツールの tableau (タブロー) を用いてデータの分析を行う。主に使用したデータは、三鷹市の「令和元年度 第8期介護予防・日常生活圏域ニーズ調査」の集計データである。その他に、「令和元年度 三鷹市高齢者の生活と福祉実態調査報告書」、「平成30年度 三鷹市公園・緑地の適切な活用に向けた指針」、「三鷹市公園・緑地等の一覧」、内閣府の「第9回 高齢者の生活と意識に関する国際比較調査」及び「平成28年度 世論調査報告書」、厚生労働省の「令和元年度 国民健康・栄養調査報告」を使用した。

## 3 分析結果

「第8期介護予防・日常生活圏域ニーズ調査」の分析結果より、以下のことが明らかとなった。

(1) 三鷹市における健康な高齢者の地域活動参加の参加率は全国値と比較して低い。

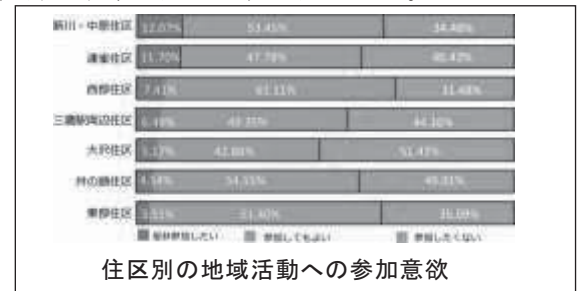


(2) 高齢者の地域活動への参加意欲は高く、健康

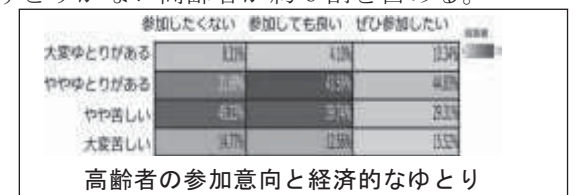
状態がよい。



(3) 是非参加したいという回答が特に高い地区は、新川中原地区と連雀地区である。



(4) 参加したくないという回答者のうち経済的なゆとりがない高齢者が約6割を占める。



「令和元年度三鷹市高齢者の生活と福祉実態調査報告書」より、地域活動に参加した際の特典の希望について、図書カードやクオカード商品券が良いという回答が最も高く全体の約4割を占めていることが分かった。

「平成30年度 三鷹市公園・緑地の適切な活用に向けた指針」から、三鷹市の住民は「自由に遊べる」と「自然とふれあい」が出来ることを公園に求めていることが分かった。また、望ましい公園の姿として子どもが遊べる環境を求めていること

も明らかとなった。

「三鷹市公園・緑地等の一覧」の分析より、三鷹市の地区別の公園の合計面積は新川地区及び連雀地区が突出して広いことが分かった。

内閣府の「第9回高齢者の生活と意識に関する国際比較調査」から、参加時間と人数に余裕があることが重要であることが分かり、「時間的・精神的ゆとりがない」こと、「団体内での人間関係がわずらわしい」ことが、高齢者が地域活動に参加しない理由として大きいことが分かった。

「平成28年度世論調査報告書」では、調査対象の高齢者の半数以上が、15分未満の移動時間を許容していることが分かった。

厚生労働省による「令和元年度国民健康・栄養調査報告」では、全国の高齢者の地域活動への参加率が81%であることが分かった。

#### 4 考察

以上の分析結果より、以下のような参加しやすさを満たす地域活動であれば参加率の上昇が望めると考えられる。

- ・参加時間と人数が自由である
- ・支給される報酬が参加者のニーズと一致する
- ・活動する場所に行きやすい

また、高齢者の移動時間の許容範囲や住民が求める公園のあり方を加味し、公園での福祉と結び付けた地域活動が最適であると考えられる。

#### 5 提案

以上より、高齢者による公園での児童の見守りと清掃活動を提案する。活動場所は高齢者でも行き来がしやすく、且つ住民のニーズに合わせた公園とする。また、参加による報酬は市内で利用できるクーポンとする。

活動内容を見守り活動とする理由は、三鷹市の住民の公園に対するニーズから、公園での清掃・見守り活動には大きな意義があると考えたためである。また、三鷹市の基本目標である「高福祉・いきいきとした豊かな地域社会の形成」にも一致すると考える。

報酬を市内で使えるクーポンとしたのは、調査結果で図書カードやクオカード商品券が良いという回答が最も多かったためである。地域内での経済の活性化につながるという視点からも商品券、クーポンを報酬とした。

地域活動によって考えられる効果について、行政面での効果は以下の4点が考えられる。

- (1) 清掃活動による公園の美化
- (2) 見守りの強化による治安の向上
- (3) 健康寿命の向上
- (4) クーポンによる市内での経済の活性化

また、高齢者にとっての効果は以下の3点である。

- (1) 自分の都合活動が可能となる
- (2) 活動を通じた健康の維持
- (3) 新たな住民同士の関わりの構築

以上の他にも、高齢者の地域活動の参加率の向上だけではなく年齢層を越えて多くの人が住みやすい環境となると考えられる。

#### [参考資料]

「令和元年度第8期介護予防・日常生活圏域ニーズ調査」

「令和元年度三鷹市高齢者の生活と福祉実態調査報告書」

[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/087/087128.html](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/087/087128.html)

「平成30年度三鷹市公園・緑地の適切な活用に向けた指針」<https://mitaka-e-book.actibookone.com/content/detail?param=eyJjb250ZW50TnVtIjojMzI4NjAifQ==&detailFlg=1>

[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/078/078305.html](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/078/078305.html)

「三鷹市公園・緑地等の一覧」

[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/078/078305.html](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/078/078305.html)

「第9回高齢者の生活と意識に関する国際比較調査」

[https://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/r02/zentai/pdf\\_index.html](https://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/r02/zentai/pdf_index.html)

「平成28年度世論調査報告書」<https://survey.gov-online.go.jp/h28/h28-kotsu/index.html>

「令和元年度国民健康・栄養調査報告」

[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou\\_iryuu/kenkou/eiyuu/r1-houkoku\\_00002.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou_iryuu/kenkou/eiyuu/r1-houkoku_00002.html)



## 地域全体で子育て世帯を支える街づくり —シニア世代との関わりを密に、子育て世帯を孤立させないために—

成蹊大学吉見C  
城所由樹・隅田健介・笹沼李空・吉田百花・秋山真央  
ゼミ教員 吉見憲二

成蹊大学 経済学部 経済経営学科

キーワード： 共生型施設 育児 シニア世代 共働き

### 1 はじめに

本研究では、三鷹市に学童保育と高齢者施設を一体化した「共生型施設」を運営することにより、子育てと高齢者福祉というふたつのまちづくりの重要課題について取り組むことができ、双方に大きなメリットをもたらすことができることを提案する。新宿までのアクセスが20分弱で、総武線の始発駅という三鷹市の交通アクセスの良さを生かすために、子育てしやすい環境や制度を導入することで、子育て世帯を誘致し、街の活性化を図ることを目的とする。

### 2 背景

三鷹市の総人口は近年増加傾向にある。全国的に少子化が進む中でも、三鷹市の児童人口は増加の傾向をたどっている。

しかし、その一方で子育て世帯の世帯構成としては、夫婦と子供だけの世帯が94%であり、子育て中の親子が孤立する恐れがあると考えられる。また、「夫婦のいる一般世帯」の共働き率が平成27年10月の段階で45.9%であることや、未就学の待機児童が令和2年4月段階で114人いること、学童保育所の待機児童の存在があることなどから、子育て世帯にフォーカスし、地域全体で育児に協力できる体制を整えることこそ三鷹市の発展に繋がると考えた。

### 3 先行事例

提案内容は、学童保育と高齢者施設を一体化させた共生型施設である。このような施設の設定に

よって子育て世帯の負担軽減や高齢者の認知症予防などの効果が期待できる。先行事例として、過去5年の間に小学生の人口が約34%も増加した千葉県のユーカリが丘がある。

ユーカリが丘は千葉県佐倉市に位置するニュータウンで約1万8千人(2021年9月末)が住んでいる。多摩ニュータウンなどの大規模なニュータウンを含む多くのニュータウンが高齢化、老朽化によって人口を減らしている中、2011年から今までに約2千人がこのユーカリが丘に住み始めている。さらに、そのうちの654人は9歳以下の子どもである。このような人口増加の背景には、生涯住みやすいというコンセプトがあることが考えられる。

ユーカリが丘では、コワーキングスペースのある子育て支援センターを設置し、子どもたちが遊んでいる間に働ける環境を作ることで、子育て世帯を支援している。高齢者の人には地域全体として医療・介護を行うシステムを作ることで、安心して暮らせるまちづくりを行っている。このような街づくりを行っているユーカリが丘において私たちが着目したのが上記の通り、共生型施設である。

この地域における共生型施設「ユーカリ優都びあ」では、子どもと高齢者が共生することを通して相互に良い影響を与え合っている。

事業構想(2015年度11月号)によると、子どもと高齢者が一緒に過ごすことで、子どもたちのパワーが高齢者の感情を動かすというプラスの効果があり、子どももなぜ自分が怒られたのかについて考えるきっかけになるという。また、廊下に荷物が出っ放しになっているときに『片づけなさい』と

いうよりも、『〇〇さんが転んじゃうよ』と言うと、子どもたちは片づけの必要性を知り、片づけを意識するきっかけにもなっている。

運営側のメリットとしては、施設を複合的に運営することで土地や建物を有効活用し、建築費や運営コストを抑えられる点が挙げられる。また、子育て中の介護士も同施設内の学童保育を利用することで、子どものいるスタッフを採用しやすくなるというメリットもある。



出典：社会福祉法人ユウカリ優都会公式サイト

#### 4 三鷹市の現状と提案の意義

まず、育児経験がある17名を対象に、2つのアンケートを実施した。1つ目の「子育てをする人にとって地域の支えは重要だと感じるか」という質問に対し、全員が「重要である」と回答した。2つ目の「地域内で子育て家庭を支援するサービスがあれば利用したいと感じるか」という質問に対しては、80%以上が「利用したい」と回答した。

この結果からも、地域全体で育児を支える体制を整えることは重要だと分かる。

その上で、三鷹市における高齢者と子育て世帯に対する支援サービスについて概観する。高齢者

に対しては、地域共生社会の実現を基本目標として掲げ、高齢者が健康で幸せに暮らせるように地域包括ケアシステムの推進を図っている。一方で、子育て世帯に対しては、幼児教育・保育の無償化や育児支援ヘルパーなどの充実したサービスが存在している。さらに、「みたか子育てねっと」というホームページでは子育てに関する情報を簡単に手に入れることができる。

このように、それぞれの世代での支援は非常に充実しており、不自由のないものとなっている。しかしながら、どちらも独立したものが基本であるため、これらを掛け合わせることで、より一層どちらの世代も暮らしやすい街づくりにつながるのではないだろうか。高齢者支援の基本目標の地域共生社会の実現にも、共生型施設の存在は貢献できるのではないかと考える。未就学の児童と高齢者が触れ合う機会を共生型施設の新設やイベントの開催を通して実現できれば、三鷹市全体の人間同士のつながりが増え、助け合える環境を作り出すことにつながるだろう。

#### 5 提案内容の発展性

さらに、象徴的な共生型施設の存在を通して、さまざまな世代が育児支援や高齢者支援に関わるようになることも目指したい。例えば、高齢者に限らずとも、子育て支援を受けたい人と援助できる人が会員となり、子育てを助け合うファミリーサポートセンターについても、より多くの人を利用できるような発展形態が考えられるのではないかと考える。現在のファミリーサポートセンターで受けられる支援は子どもの一時的な預かりや送迎が主であるが、関わる人が増えることでこのような現在の支援を、より安心して、より一層利用しやすくなるかもしれない。

板橋区子ども・子育て支援に関するニーズ調査報告書によると、「ファミリーサポートセンターについて知っていたり、利用したことがありますか」という質問に対して約40%の人々がいいえと回答しており、まだ浸透していないことがうかがえる。

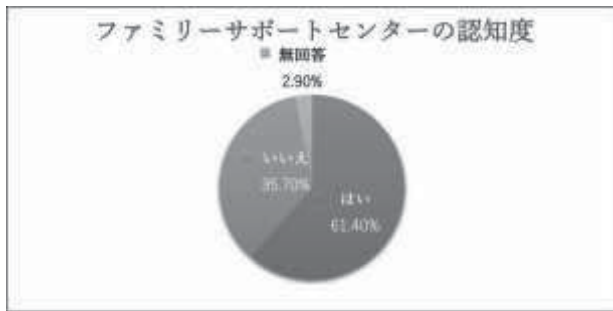


図1 ファミリーサポートセンターの認知度

出典：平成30年8月板橋区子ども・子育て支援に関するニーズ調査報告書

ファミリーサポートセンターの利用機会と利用者数の増加を目指すためには、第一に認知度の向上が必要である。これについて、利用会員と援助会員を確保するために2点提案していきたい。

まず1つ目は、三鷹市内の小学校、中学校、高校と連携して新学期にプリントを配布するというものである。プリントにはファミリーサポートセンターとは何か、登録方法、安全性についての説明を記載し、このプリントを定期的に保護者に配布することで認知度の向上につながることを期待できる。

2つ目は、出生届をもとに、20歳になった子どもがいる家庭にハガキを送るというものである。これには子育てが終了している親の確保と、次の世代にファミリーサポートセンターの存在を知ってもらうという狙いがある。コストや負担も少ないため、すぐに始めることができるという利点がある。さらに、今後若い世代を確保するために、新たな仕組みとしてポイント制度を追加したアプリの導入も提案したい。これは、援助者側にポイント制度を追加し、利用者の評価に従ってポイントが貯まっていくものとする。そうすることでサービスの質の向上につながることを考えた。また、貯まったポイントは地域内で利用できるクーポンと交換できるようにすることで、地域経済の活性化を促進することができるだろう。

## 6 提案内容の発展性

こうした施策の中心に共生型施設を置くことで、

人手不足の分野への労働力提供や自然な情報共有とサービス改善、多世代の話し合いの機会の確保などが期待できる。結果として、地域内でのつながりが生まれ、地域全体として子どもたちを育てるような三鷹市独自のモデルが構築できるのではないだろうか。核家族化の進展や地域のつながりが減ることで子育てしにくい昨今の環境を緩和できるように、本研究の提案を発展させていくことができると考える。

## [参考文献]

- 子ども政策部 児童青少年課「三鷹市子ども・子育て支援ビジョン 第2期三鷹市子ども・子育て支援事業計画」(令和2年3月)(2021年10月25日取得、  
[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/086/attached/attach\\_86006\\_1.pdf](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/086/attached/attach_86006_1.pdf))
- 「平成27年三鷹市国勢調査の要約～就業状態等基本集計～」平成27年10月1日
- ユウカリが丘 公式タウンポータルサイト 千葉県佐倉市ユウカリが丘の地域情報ポータルサイト(2021年10月27日取得、  
<https://town.yukarigaoka.jp>)
- 子どもと高齢者が同居 「共生型施設」が示す子育ての新しい姿 | 2015年11月号 | 事業構想オンライン(2021年10月27日取得、  
<https://www.projectdesign.jp/201511/child-care-support/002513.php>)
- 多摩ニュータウンの人口問題(2021年10月28日取得、  
[https://www.machisen.net/nt\\_population/population02.php](https://www.machisen.net/nt_population/population02.php))

# 進化する顔認証ソリューション —省人化・非接触、ポストコロナのスタンダードとしての顔認証—

杏林大学尾崎ゼミ顔認証ソリューション班

高水 健太

碓井友隆・田中花南・柳田琉成・岩船世那・阿部瑛美

指導教員 尾崎愛美

杏林大学 総合政策学部 総合政策学科

キーワード：顔認証 非接触 決済 省人化 コロナウイルス

## 1 はじめに

今日、ICTの発展に伴い、コンピューターへのログインや銀行のネットバンキング、キャッシュカードやクレジットカードを利用する際に機器による本人確認をする機会は多くなってきている。従来であれば、パスワードや暗証番号による認証、IDカードや磁気カードを用いる方法が一般的である。しかし、パスワードなどは、忘却や漏洩のリスクがあり、IDカードでは偽造や盗難のリスクがあるなど、十分なセキュリティとは言えなかった。そこで、注目されているのが顔認証という認証方法である。

顔認証とは、人が普段、目で相手を判別する手段を機器のカメラやセンサーで実現する最も身近な認証方法の一つである。顔の目、鼻、口などの特徴的な部分や顔の大きさや位置などを読み取り、登録された情報と照合することで認証する。顔という一人ひとり違う部分を用いるため、なりすましによる不正が困難になる。また、物理的な鍵を持ったり、パスワードを設定し、入力したりという手間も省くことができる。最も身近には、米国Apple社のスマートフォン「iPhone」において「Face ID」として顔認証が用いられ、私たちの暮らしにも姿を現し始めている。

では、社会をよりよくしていくソリューションとして顔認証はどうあるべきか。

## 2 考察

顔認証システムの採用事例として、2020年度に自動販売機ベンダーのダイドードリンク株式会社

が採用した自動販売機が挙げられる。これは、自動販売機の決済時に顔認証を用いるというものであり、パスワードと組み合わせた二段階認証によるセキュリティの確保、キャッシュレス化などの技術的な実証実験として採用された。この実験を基に次世代自動販売機の開発に寄与するものと考えられる。この顔認証ソリューションには、日本電気株式会社（以下NECとする）の「Bio-Idiom（バイオイディオム）」が利用されている。

無人店舗のコンビニエンスストアの実証実験も行われており、決済や小売店での顔認証には発展の余地がある。

また、近年では2021年夏季に開催された東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会でも顔認証システムが、大きな使命を果たしていた。大会期間中、各競技施設や選手村、報道センターでは、約30万人の行き来があった。そこで生じるのがセキュリティ上の問題である。大会の円滑な運営のみならず、テロや不審者の侵入などを阻止し、安心安全な大会のため、この大人数をスムーズに処理し、精度の高いソリューションが必要であった。これらの課題に対し、顔認証による本人確認が候補としてあがった。また、数あるソリューションの中でも、NECによる生体認証ソリューションである「Bio-Idiom」の顔認証は米国の評価機関で第一位のベンチマーク結果を残すなど、注目されている。そして東京大会では、高い能力を生かし、スムーズでセキュリティの高い入退館管理を行った。

先述の事例は、実験的な要素が強いものであったが、より実用的な運用もなされている。厳重なセ



セキュリティが必要である出入国管理での事例である。成田、羽田、関西、中部、福岡などの主要空港の国際線において新型自動化ゲートとして採用されている。このゲートはパナソニック株式会社が開発し、法務省出入国在留管理庁が運用している。これは、従来必要であった指紋などの事前登録が必要なく、IC パスポートと顔写真の情報、顔認証によって審査を行うことができる。また、顔認証は入国審査官の負担や旅客の待ち時間が軽減され、ストレスの軽減にも寄与している。

このように、顔認証は、民間から官公庁まで幅広く活用する動きが見られている。

顔認証システムをはじめ、生体認証システムは、もともとは指紋認証からはじまった。今回私たちが顔認証システムをテーマに選んだのは、それら生体認証システムのなかで最も社会への実装が加速しているからである。その理由の一端として、マスクを着けたままでも 1:1 認証ならば認証率が 9 割を超えることが可能になるほど技術が進歩していることである。

### 3 提案

以上のことを踏まえて、私たちは顔認証システムを用いた非接触型決済システムの導入を提案する。

従来の顔認証は、誤認、エラーが多く認証方式として疑問が呈されていたのは事実である。しかし、今回取り上げた事例のみならず、世界各国で試行錯誤が繰り返され、実用的なレベルにまで達しており、事例のようなビジネス向けだけでなく、顔認証がよりコンシューマー向けになれば、我々の生活をスピーディーで豊かにすることが見込まれる。

新型コロナウイルスが猛威を振るう昨今、感染者は徐々に減少しているが、未だ完全なる終息の目途は立っていない。現在様々な感染拡大防止のための方策がとられている。しかし、公共の場や物はどうしても多くの人々が集まったり、触れてしまったりすることは避けられない。自動販売機や会場の出入り口というのはその最たる例である。

そのため、顔認証システムを用いた非接触型決済システムの導入は感染拡大防止という意味で極めて有効に作用するのではないかと私たちは考えている。

### 4 結論

顔認証は、日本の抱える人手不足と省人化、世界の危機であるコロナウイルスと非接触、ICT 化におけるセキュリティ問題などに対する包括的なソリューションであるといえる。特に社会構造が変わりつつある今、ポストコロナの時代を考えるうえで顔認証に注目することは意義があるのではないだろうか。

# Mindful Walking in Mitaka

## —歩いてミタカ—

岡村ゼミナール

大久保広都・井上香音・小沢香帆・栗山歩佳・鈴木葉莉・  
鈴木菜摘・中山采音・並木悠真・三ツ木颯斗・山田美羽・吉武諒真  
ゼミ教員 岡村裕

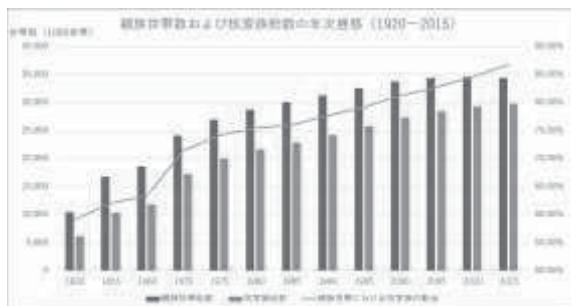
杏林大学 総合政策学部

キーワード： マインドフルネス マインドフルウォーキング 気づきと受容 家族 自然

### 1 はじめに

日本では昭和の時代より核家族化が進行してきた。1920年に60%以下であったその割合は、2015年では85%以上になった(図)。現在の日本では、このような家族形態の変化に伴う家族の時間の減少、あるいは家事や育児負担によるストレスを感じる人や、心の安定が保てない人が増えているとされる。

図 親族世帯数および核家族総数の年次推移



出典 国立社会保障・人口問題研究所 人口統計資料2021年度版 表7-11 家族類型別世帯数および割合：1920～2015年より筆者（三ツ木）が作成

三鷹市では、子育てに悩む人や、虐待等の事例に対応するための相談機関として「子ども家庭支援センター」が設置されるなど、安心安全な子育てを支援するための制度がある。とはいえ、そのサポートの方法はさらに多様なものがあってよいものとする。

そこで本研究では、家庭内で生じるストレス軽減に役立ち、三鷹市およびその周辺地域で容易に

行うことができる、マインドフルネス実践のアイデアを提案したい。

### 2 Mindful Community Project

[マインドフルネスとは]

マインドフルネスとは、「“今ここ”に意図的に意識を向け、価値判断をせず、ありのままに気づき受け入れている状態」を指す。現在、マインドフルネスは、トヨタやヤフーなどの日本企業でも社員教育の一環として導入されており、それを実践できる部屋をオフィスに設置したり、勤務時間内でのマインドフルネス実践が認められたりしている。実際に、マインドフルネスを導入した企業では、社員の仕事の向上やストレス軽減の効果があつたと報告されている。その実践方法はオーソドックスな呼吸瞑想のほかに、食事瞑想、歩行瞑想など多様である。

[Mindful Community Project]

今年度、岡村ゼミナールではMindful Community Projectを立ち上げた。これはマインドフルネスの周知と理解を通じて、より多くの人々が心静かにお互いを思いやって暮らすことのできる地域づくりを支援するプロジェクトである。地域の方を対象としたワークショップをオンラインと対面のいずれかで開催している。

### 3 Mindful Walking in Mitaka (提案)

— 歩いてミタカ —

[企画の概要]

本企画は、前述したMindful Community Project

の一つである。三鷹市およびその周辺地区の住民を対象として、歩行時におけるマインドフルネスの実践(以下、これをマインドフルウォーキングと呼ぶ)を促すマップ作成の試みである。

三鷹市内には、「野川公園」や「国立天文台」をはじめ自然が多く、身近なところで自然と触れ合うことができる。その自然豊かな環境に改めて気づくことにより感謝の気持ちが生まれ、日々の生活を大切にできるのではないかと考える。またマインドフルウォーキングは1人だけで行うものでもない。家族や友人と一緒に取り組んでも、その効果は変わらず、今ここへの気づきを得ることができる。

本企画では、三鷹市の魅力である公園や畑などの自然を感じることができる場所を活かした三鷹市ならではのマインドフルウォーキングマップを作成する。

マインドフルウォーキングを三鷹市およびその周辺に住むより多くの人に知っていただくこと、さらに、マインドフルな日々を身近な人と共有し、安定した生活を送っていただくことがこの提案の目的である。

#### [マインドフルウォーキングとは]

「歩く瞑想」とも呼ばれる。そもそも、瞑想は、じっと座って行うものというイメージがあるが、動きながらでも瞑想は可能である。歩きながら、今現在起こっていること、やっていること、あるいは感覚に意識を向けることであり、動いている時の動きやそれに伴う感覚の一つ一つに気づき、それを受容するマインドフルネス実践の一つである。

マインドフルウォーキングによって、普段意識することのない音や香りなどに気づくことができ、日ごろの迷いや考え事にとらわれずに今に意識を集中することができる。

#### [試行結果]

朝昼夕の時間帯に分けてウォーキングをした結果、次のような結果が得られた。まず、視覚から入ってくる情報として、晴れた日には太陽の動きに注目することができた。朝昼夕それぞれ、東から昇る朝日、真上にある太陽、西に沈む夕日を眺め、

感じながら歩くことができた。次に、住宅街からは子供たちの遊ぶ声、ピアノなどの楽器の音、車の音が聞こえた。朝は静かでありながら、鳥の声や葉がこすれる音、夕方にはチャイムが鳴り、家庭からは夕飯を作る音が聞こえた。雨の日には地面などの雨の日特有の匂い、傘に当たる雨の音などを感じた。時間帯や天候により、目に見えるもの、聞こえる音に違いがあり、特に自然音を聞きながらのマインドフルウォーキングでは研ぎ澄まされる感覚になりやすかった。また、地面につく足の感覚を意識するためにアスファルトだけでなく、芝生や土の上を歩くとより集中しやすかった。また、複数人で歩いた結果、会話が生まれやすく、周りの環境の気づきを共有することができた。

#### [調査の方法]

三鷹市内の住宅街を朝昼夕の時間帯に分けてマインドフルウォーキングをし、気づいたことをまとめたマップを作成することとした。今回のマップ作成のための調査場所は、杏林大学井の頭キャンパスを中心とした徒歩15分圏内とした。圏内を5つのエリアに分けて1エリア3~4人のグループで調査を行った。調査日は、11月18日・25日(木)で14:40~16:00の時間帯とした。事前に、マインドフルな状態になりやすい歩き方と環境の2つの視点からなる評価シートを作成した(表1)。評価シートでは、マインドフルウォーキングの方法のほかに交通量や自然環境、道路状態などの環境にも着目し、場所としての適性を項目ごとに1~4段階で評価できるようにした。調査は、複数人で同時期に同じ場所で行い、マインドフルな状態で歩くことが可能なスポットを探しつつ、評価シートに記入した。調査後は、各人の評価項目の合計得点の平均値をエリアごとに算出し、比較検証した。

なお、マインドフルウォーキングを行う際には、背筋をしっかりと伸ばし、歩行前に脱力する。そして、心身の状況を観察し、ゆっくり歩く。歩きながら、自身についての気づきと、外の環境への気づきにも意識を向けることとした。

#### [調査結果](表2)

各エリア3~4人のグループで歩き、一人一人の

評価得点の平均を算出した。各エリアの中で最も得点が高く、最もマインドフルな状態になりやすい場所を探索した。

エリア1は、キャンパスの北側、5か所のマインドフルスポットを観測した。このエリアでは、自然を感じられるスポットが多くあった。このエリアの中では、スポット2の明星学園付近の評価が最も高く、「人通りが少なく、自分のペースで歩ける」といった特徴があった。ほかにも、砂利道で足裏の感覚に集中できるスポットも高い評価であった。

エリア2は、キャンパスの東側、5か所のスポットを観測した。このエリアでは、全体的に「人目が気になる」といった点から、街の活気を感じるとともに、マインドフルウォーキングには人が多すぎるエリアだと感じられた。スポット9は、陽があたり、歩くスペースも広く、開放感を感じることができることから、最も評価が高い結果となった。

エリア3は、キャンパスの南側、3か所のスポットを観測した。このエリアでは、自然の音や景色を感じられた。スポット12は、足裏で感じるものが多様であることや鳥の声や川の音などの自然の音が聞こえることから、すべてのエリアのスポットの中で最も評価得点が高い場所であった。

エリア4は、キャンパスの南西側、5か所のスポットを観測した。このエリアでは、「工事中、自転車がが多い」といった安全面に不安があるものの、時間帯を変えれば、静かに落ち着いて歩くことができた。スポット17は、芝生の感覚を足裏で感じられ、このエリアの中で最も評価が高い結果になった。

エリア5は、キャンパスの北西側、7か所のスポットを観測した。このエリアでは、「給食の匂い、フライヤーの匂い」といった、他のエリアでは感じられなかった食べ物の匂いに気づいた。このエリアで、最も評価の高かったスポット25では、砂利の大きさが様々で足裏の感覚の変化を感じることができた。

実際にマインドフルウォーキングをした結果、比較的マインドフルウォーキングに向いている場所の共通点として、音、景色、香り、足裏の感覚、安全の5つが抽出された。

#### 4 考察

たとえ育児や家庭内での仕事が忙しい中であっても、マインドフルウォーキングの時間を少し作るだけで、過去や未来について思い悩むことなく、今に意識を向ける時間をつくることができ、さらに家族との会話やリラックスする時間を確保することも可能である。ただ周辺を散歩することだけでも健康効果があると思われるが、それにマインドフルネスの方法を組み合わせ、継続することでその効果はさらに増すものと考えられる。

今回の結果を踏まえた提案は3つ考えられた。まず、岡村ゼミナール作成のマップを利用してのマインドフルウォーキングを推奨することである。あらかじめ分かったマインドフルな状態になりやすいスポットを歩くことで、効率的にリフレッシュが可能となる。次に、自分の生活圏でマインドフルウォーキングをしてマップを作成することである。このことによって、マインドフルウォーキングを習慣化し、自分の街の環境を知るための良いきっかけとすることができる。さらに三鷹市には市内を歩いて健康づくりという計画があり、ホームページにも掲載されているが、これに、マインドフルネスという視点を加えることで、身体的健康だけでなく、精神的健康の保持の一助になると思われる。

以上のように、マインドフルネスの視点からウォーキングやマップ作りに取り組むことによって、さらに地域の人の心と体の健康が維持され、明るく楽しい地域づくりに貢献できると考える。



表1 マインドフルウォーキング評価項目

項 目		項 目	
歩 き 方	呼吸に集中できる	環 境	人通り
	足裏の感覚に集中できる		自転車
	手足の動きに集中できる		自動車
	ゆっくりと歩くことができる		騒音
	自然を感じながら歩くことができる		自然
	自然音(鳥の鳴き声など)に耳を傾けつつ歩くことができる		道幅
	周りの環境に楽しみながら歩くことができる		安全性(主観的)
	安心して歩くことができる		快適性(主観的)
	リラックスして歩くことができる		雰囲気(主観的)
	自分の思考や感情に気づきながら歩くことができる		歩きやすさ(主観的)

※各項目の程度について1~4段階で評価し合計得点を算出(作成:岡村ゼミナール)

表2 評価得点の分布

エ リ ア	場 所	得 点	エ リ ア	場 所	得 点
1	1 玉川上水脇道	73	4	17 三鷹中央防災公園	72.7
	2 明星学園付近	73.7		18 新川6-3路地	65
	3 シティテラス吉祥寺南棟①	64.5		19 仙川遊歩道	52.7
	4 シティテラス吉祥寺南棟②	62.5		20 農業公園	62.3
	5 赤とんぼ児童遊園	68		21 新川児童公園	56
2	6 くりはら耳鼻咽喉科付近	57.7	5	22 SECOM 裏	58.8
	7 セブンイレブン 杉並久我山人見街道店	67.3		23 三鷹むらさき橋セブンの裏 U字路	62.3
	8 牟礼コミュニティ通り付近	56.7		24 仙川の横	64.8
	9 牟礼古判塚青年広場	71.3		25 ミニストップ三鷹下連雀	70.5
	10 三角公園(大学前の公園)	56.3		26 都営下連雀第3アパート1号	69
3	11 杏林大学の南側の裏の通り	67.7	27 新川6丁目3	70	
	12 仙川公園	79.7	28 第六小学校 学校農園	59	
	13 丸池公園	76.7			

# 空き家対策を通じた防災対策の提案

そめいよしの

松渕龍・松岡侑弥・小泉有沙・田倉京・傍島茜・長谷川陸  
ゼミ教員 吉見憲二

成蹊大学 経済学部 経済経営学科

キーワード：空き家 防災 災害 治安 リノベーション

## 1 はじめに

日本は、地震や台風などの自然災害が頻発する地域である。最近も、九州や中部地方に多大な被害をもたらした令和2年7月豪雨や、北海道の295万戸が停電となった北海道胆振東部地震が発生している。近い将来、南海トラフ巨大地震や首都直下地震が起ることが予想されており、三鷹市においても巨大地震の際に建物の倒壊や、死傷者、負傷者が出るのが想定されている。このような被害を最小限に抑えるためには、防災への取り組みが必須となる。

他方で、近年、少子高齢化による人口減少が加速している影響で、空き家として残される住宅が増加している。空き家が放置されることによって、犯罪の誘発だけでなく、地震や台風などの災害時に家屋の倒壊などの被害が生じることが考えられる。そのため、大災害が来る前の対策が必要となる。本研究では、この空き家の放置が災害時に与える被害に着目し、想定される被害などのリスク分析を通して、適切な解決方法を提案することを目的とする。

## 2 背景

### 2.1. 全国の空き家の現状

総務省の調査によれば、空き家の総数は20年間で約1.5倍(576万戸から849万戸)に増加している。木造の一戸建てが最も多く、少子高齢化による人口減少や固定資産税の増加対策、新築住宅の供給過多等が原因と考えられる(国土交通省2021)。また、空き家の増加に伴う問題として、防災性の低下・防犯性の低下・ごみの不法投棄・衛生の悪化や

景観の悪化などが考えられる。これらはいずれも街の魅力低下につながるものである。

### 2.2. 空き家を減らすための取り組み

多くの地域では、周辺住民から相談を受け、空き家の除却・賃貸・売却・一時管理等の対応を行っている。さらに、観光業への活用やビジネスなどへの再活用が行われている例もある。ただし、これらの取り組みは一部にとどまっており、空き家の増加に追いついていないのが現状である。

### 2.3. 空き家と防災

老朽化や管理不十分となった空き家は劣化しやすく、地震による倒壊や火災、大雨による浸水や土砂崩れの原因となることが考えられる。日本の建物は木造建築が多いため適切に管理をしなければ、小さな自然災害でも簡単に壊れてしまい、危険である。



図1 台風で被害を受けた家屋

出典：NHK Webレポート

例えば、2019年に千葉県を襲った台風15号の被害を受けた家屋では、解体費用や固定資産税などの費用が原因となり空き家となっていた(NHK

2021)。このように直接的な被害だけではなく金銭面での被害も空き家増加の原因となる。

### 3 三鷹市の空き家と防災

2017年の調査では、空き家の可能性が高い建物が771棟となり、前回調査(2012年)より96棟も増加している。空き家に見られる特徴として、一戸建てが多く、木造建築が9割を占めていることが分かっている(三鷹市 2018)。空き家率が高い中原一丁目は、東京都都市整備局が発表している「地震に関する地域危険度測定調査」で総合危険度3と判定されている(東京都都市整備局 2021)。

三鷹市では、空き家の抑制と住み続けられる住環境を確保するために幅広い啓発活動が進められ、対策協議会が設置されるなど様々な対策が計画・実施されている(三鷹市 2019)。

三鷹市が発行する広報紙「広報みたか」や三鷹市のホームページでは、相談窓口を設置するだけでなく、空き家の適正管理について情報提供を行うなど継続的に啓発を行っている。また、空き家対策セミナーや相談会を開催することで、所有者が抱えている疑問や悩み事を解決し、空き家化予防にも努めている。

また、空き家の建物や跡地の活用も重要視されている。所有者が建物を解体、建て替え、売却、賃貸する他に、福祉施設や子育て支援センターとして地域で活用できないか検討が進められている。

こうした現状を踏まえて、本研究では防災対策として空き家を活用する方法を2つ提案する。

## 4 防災対策としての空き家の活用

### 4.1. 避難所としての活用

1つ目は避難所としての活用である。避難所は、公民館や体育館が使用されることが一般的である。しかし、2016年の熊本地震や2019年の台風19号による二子玉川氾濫の際には、プライバシーの保護や収容人数の問題が指摘されている。そのため、年々増え続け、社会問題となっている空き家を避難所として再活用してはどうだろうか。

空き家を避難所として活用するメリットとして

は、密を避けながらより多くの人を避難所に受け入れることが可能になる、病気等で避難所での生活が困難な家庭でも使用できる、プライバシーの確保により災害関連死を減らす効果が期待できることなどが考えられる。一方で、デメリットとしては空き家の管理や維持費用の負担がある。こうしたデメリットを解決することは簡単ではない。そのため、比較的管理や維持費用がかからないペットの避難所として活用することを提案する。

ペットの避難所が必要な理由として、同行避難の原則がある。ペットは飼い主と一緒に避難しなければならないが、ペットは屋内に入れず、市の避難所にはペット用の備蓄がないため飼い主が用意するなどの課題がある。アイペット損害保険株式会社の調査では、ペットに関する防災対策をしている人は16.60%しかおらず、あまりしていない、全くしていない人は8割近くになる。また、最寄りの避難所がペットを連れて避難できるかを知っている人は23.70%しかいない(アイペット損害保険株式会社 2021)。

三鷹市のペット飼育頭数は6,389頭であり、多摩直下地震における避難者の想定が17.3%であることを踏まえると、地震の際には約1,105頭ものペットの避難が必要になる可能性がある。ペットを飼っていない避難者やほかのペットとのトラブルや外に慣れていないペットがストレスを感じて体調を崩してしまうことを避けるためにも、災害用ペット避難所は有用なものとなる。

### 4.2. 防災用倉庫としての活用

2つ目は防災用倉庫としての活用である。自治体によっては、避難所に備蓄物資を置くスペースを確保できず、市役所に一括管理されていることがある。こうした場合には、大規模災害が起こった際、全ての避難所に迅速に物資を届けることは困難である。

住友生命保険相互会社の調査では、この一年で新たに実施した防災対策は「特になし」が4割近くで一番多く、災害を身近に感じ、防災に関心を持っていても行動に移せている人は少ない(住友

生命保険相互会社 2021)。そのため、個人や自治体で備蓄できる環境を整える必要があるのではないか。具体的には、再利用困難な空き家の土地を市が購入し、倉庫を設置することを提案する。

空き家を防災用倉庫として活用するメリットとしては、災害時に速やかに物資を確保できることがある。また、物資を管理するだけで内装の手入れをする必要がないため、比較的管理費が安価になる。一方で、デメリットとして自助共助がないと成り立たない仕組みであることが挙げられる。

## 5 まとめ

今後、発生が予想される大震災や台風・大雨などは予期できない被害をもたらす可能性があるため、ハザードマップ等で身の回りに危険がないか確認し、空き家による倒壊や周辺住民への被害を少なくしていくことが求められる。また、防災だけでなく減災も目指した地域にするための対策を考えていく必要もある。

本研究では、年々増え続ける空き家を災害拠点として活用するというアイデアから、「災害用ペット避難所」と「防災用倉庫」として活用することを提案した。このように空き家対策と災害対策の拠点整備を同時に実施することで、地域の防災や減災に役立つことが期待できる。

## [参考文献]

アイペット損害保険株式会社、2021、「ペットのための防災対策に関する調査」全国の犬・猫飼育者対象 2021年2月調査」(2021年10月27日取得、<https://www.ipet-ins.com/info/26780>)

国土交通省、2021、『空き家対策の現状について』(2021年10月27日取得、<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/content/001429587.pdf>)

住友生命保険相互会社、2021、「スミセイ「わが家の防災」アンケート2021」(2021年10月27日取得、<https://www.sumitomolife.co.jp/about/newsrelease/pdf/2020/210304.pdf>)

東京都都市整備局、2021、「地震に関する地域危険度測定調査」(2021年10月27日取得、[https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bosai/chousa\\_6/204mitaka.htm](https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bosai/chousa_6/204mitaka.htm))

三鷹市、2018、『三鷹市空き家等調査報告書』(2021年10月27日取得、[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/040/attached/attach\\_40460\\_4.pdf](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/040/attached/attach_40460_4.pdf))

三鷹市、2019、『三鷹市空き家等対策計画』(2021年10月27日取得、[https://www.city.mitaka.lg.jp/c\\_service/081/attached/attach\\_81123\\_1.pdf](https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/081/attached/attach_81123_1.pdf))

NHK、2021、「台風15号(2019)被害の千葉 ブルーシートの家は空き家になった」Webレポート(2021年9月15日)(2021年10月27日取得、<https://www.nhk.or.jp/shutoken/wr/20210910a.html>)



### Ⅲ 「民学産公」協働研究

---

## 「民学産公」協働研究

「民学産公」協働研究事業は、三鷹ネットワーク大学推進機構の正会員及び賛助会員を対象に2006（平成 18）年度から行っている事業です。民学産公の連携による知的資源を活用した新しい技術やシステム、高付加価値製品の開発による地域に根ざした産業の支援・創出に寄与し、研究成果の社会・地域への貢献により市民生活が豊かになることを目的としています。審査により採択された団体と協定を締結し、研究経費を支援します。

### 2021(令和3)年度「民学産公」協働研究事業

2021年度の「民学産公」協働研究事業では、新たな支援枠として、三鷹まちづくり総合研究所「まちづくり研究員」を対象に加え、その研究論文の実証実験・研究の場となる仕組みを構築しました。審査の結果、以下の8件を採択し研究支援を行いました。審査会や中間報告会は新型コロナウイルス感染症の影響によりオンラインで、成果報告会は三鷹ネットワーク大学で開催しました。

- ◇「学校を核としたコミュニティ形成と防災教育の学習プログラムの開発に関する研究」  
東京学芸大学 柴田 彩千子
- ◇「アート・コミュニケーション事業の社会的意義についての一考察——対話型鑑賞ワークショップの実践を通じて」  
中嶋 厚樹（まちづくり研究員）
- ◇「車内感染対策の効果想定＆『まいど（MAIDO）』プロジェクトⅡ」  
境交通株式会社 根本 克己
- ◇「TAKA-1 から TOKYO-1 への実証研究」  
法政大学地域研究センター 松本 敦則
- ◇「新様式のアートコミュニケーション活動を市民活動のまちづくりコミュニケーションに役立つワークショップやツールに仕上げていく研究事業——緑豊かな『子どもの森』市民(案)づくりでテスト利用する」  
林 賢（まちづくり研究員）
- ◇「『みたか100年の森』の基盤・プラットフォームの形成」  
ルモアン 直美（まちづくり研究員）
- ◇「動物たちが語るSDGs『三鷹！動物かんきょう会議』（三鷹モデル）の開発と三鷹市での再現実証の研究」  
株式会社ヌールエ デザイン総合研究所 筒井 一郎
- ◇「三鷹市における在宅シニアケアを中心としたスマート・コミュニティ・プラットフォーム構築に向けた研究」  
アークプランニング株式会社 足立 峻吾

### 審査員（企画運営委員会研究開発部会）

- 岡村 久和（亜細亜大学国際交流委員長・都市創造学部教授）
- 奥野 剛史（電気通信大学基盤理工学専攻教授・社会連携センター長）
- 工藤 昭英（東京農工大学大学院生物システム応用科学府客員教授）
- 細田 貴明（東京都立産業技術大学院大学産業技術研究科准教授）
- 藤原 正勝（NTT情報ネットワーク総合研究所企画部長）

## 日程

- ・ 審査会 2021年5月21日（金）
- ・ 中間報告会 2021年11月5日（金）
- ・ 成果報告会 2022年3月4日（金）



成果報告会の様子

## 研究内容

研究成果報告書はこちらに掲載しています。

（三鷹ネットワーク大学ホームページ内）

<https://www.mitaka-univ.org/kenkyu/mingakusan.html>

# 学校を核としたコミュニティ形成と 防災教育の学習プログラムの開発に関する研究

東京学芸大学 柴田 彩千子

キーワード：スクール・コミュニティ 防災教育 動画教材制作 地域と学校の連携

## 1 研究の背景と目的

本研究は、「学校を核とした地域づくり～スクール・コミュニティ～」を推進する三鷹市において、地域の児童・生徒、その保護者、住民等を対象とした「防災教育の学習プログラムの開発」を行うものである。

本研究の目的は、三鷹市で起こり得る災害に備えるための防災教育の動画教材を開発することである。その際、地域住民の防災教育に対する認識や要望を把握したうえで制作する動画教材が、大人と子どもをつなぐツールとなるような役割を果たすことを企図する。つまり、「つなぐ」「ささえる」「つむぎだす」という三鷹市の市民協働の地域づくりの目標を重視するような内容の学習プログラムの開発を目指すものである。

## 2 本研究の方法

三鷹市で起こり得る災害に備えるための教材を開発するに際して、既に三鷹市内の小中学校において、防災教育の実践の経験を豊富に有する一般社団法人みたか SC サポートネットと協働し、コロナ禍においても、体験的な防災学習を実施することができるよう、動画教材のコンテンツ開発を行う。その際に、地域の多様な人々の参加を得た上で、地域内のつながりを醸成するためにはどのような工夫が必要かを検討していきたい。

最初に、学校の教育課程の中で活用可能なデジタル教材を制作するため、市内の小中学校において授業観察を実施した。このことにより、実際の児童生徒の状況を把握した上で、児童生徒の興味関心を引き出すことができるような教材開発に努めることを意図する。また、実際に防災教育の授業を実施する教員の意見を重視した。地域の防災に関

する情報は、三鷹市の防災課から適宜助言を受けながら進めることとした。

## 3 防災教育の動画教材制作に際しての留意点

まず、羽沢小学校の亀山校長、(一社)三鷹 SC サポートネットのメンバー、おおさわ学園 SC 推進員の倉田清子さん、大沢地区住民協議会副会長の大塚英子さん、東京学芸大学(柴田、大学院生2名)の同席の下、本研究事業の留意点や進め方について、下記の通り合意形成を行った(2021年6月)。

- ・2019年台風19号の被災以来、羽沢小学校は水害時の避難所から除外された経緯があり、現在垂直避難訓練を実施しているものの、コロナ禍のため保護者引取り訓練は実施できる状況にない。水害対策を学ぶことは児童にとって重要な課題である。
- ・「野川」は児童にとって身近な自然環境である。野川を学習素材として「地域を知る・調べる学習」→「水害対策を学ぶ」→「行動計画」という順を追って、防災教育教材を制作する。
- ・児童にとって、2019年台風19号で被災した際の野川や地域の様子について知ることが大切である。
- ・防災の知識を身につけるため、非常時に使用する学校施設のマンホールトイレや備蓄倉庫等の情報を児童が知ることが大切であり、そうした情報を紹介する動画があるとよい。
- ・児童に親しみやすい内容の教材にするとよい(たとえば、キャラクターを採用する)。
- ・2学期(2021年9月～)に4年生の「総合的な学習の時間」で活用可能なデジタル教材を制作する。その際の学習のゴールを、10月24日に開



催予定の大沢地区の防災訓練で児童が学習した内容をプレゼンテーションすることとする。

#### 4 三鷹市大沢地区の防災に関する課題～インタビュー調査と座談会から浮き彫りになった視点～

2021年7月30日、大沢コミュニティ・センターにおいて、おおさわ学園SC推進員の倉田清子さんのコーディネートの下、大沢地区住民協議会のメンバー6名（岩田洋子さん（住民協議会長）、大塚英子さん（防災部会長）、田中政雄さん（四丁目自治会長）、竹村波津子さん、小林恵梨子さん、小林千瑛美さん）に、2019年台風19号の被災の様子について、インタビュー調査を行い、その後、今後の課題について座談会を実施した。インタビューの様子は録画し、動画教材に反映した。本インタビュー調査および座談会において出された意見のポイントは次の通りである。

##### ①2019年台風19号の災害時の様子

- ・ どんどん雨風が強くなり、野川の水位がみるみるうちに高くなった。
- ・ 外を歩くのは危なくて怖いと実感した。川の近くは本当に危険であると思った。
- ・ 家族の状況（乳幼児、高齢者や車いすを使う人等）により、日ごろから避難の方法やタイミングをシミュレーションしておくことが大切。
- ・ 実際に避難する時は、事前に訓練していたとしても、誰もが慌ててしまうことがわかった。

##### ②地域の方から地域の子どもに伝えたいこと

- ・ 地域の災害の歴史を勉強しておくことが大切。
- ・ 地域の大人と日ごろから顔見知りになってほしい。そのためには日ごろの挨拶や交流が大切。
- ・ 地域の大人に「困っている！」と伝えることが大事なので、遠慮無く話しかけてほしい。
- ・ 地域の防災訓練に参加してほしい。

##### ③浮き彫りにされた課題

- ・ 台風19号時の広報車による放送内容は、暴風雨の音が凄まじく、聴き取ることができなかった。
- ・ ケーブルテレビで避難を呼びかけていることを知った。しかし、豪雨と強風のため外出が困難で、

とてもコミセンに行くことはできなかった。

- ・ 野川沿いに住んでいる友人に電話をして、野川の水位を知った。住民同士が連絡を取り合って情報を共有すること、助け合うことが大事。
- ・ 大沢地区の避難所を検討してほしい。大沢台小学校や第七中学校への避難は、居住地が離れていて難しい住民がいる。
- ・ 避難所までの安心な経路がわかる地域の安全マップがあるといい。

#### 5 防災教育動画の内容

本動画教材の全体を通したテーマは、上述の調査から得られた視点に立脚し、「共助の大切さを理解すること」とした。実際に授業で活用しやすいツールとするために、部分的に使用できるものとし、「解説編」と「実践編」に分け、さらに4部門構成とした。解説編は、教材制作者（児童生徒の防災教育支援者）の紹介、防災クイズ、自助・公助について解説、野川の様子や台風19号（2019年）の被災状況の紹介等とし、実践編はクロスロードゲームの紹介、マイタイムラインの作成、避難所でのエコノミー症候群予防のストレッチ（実演）等とした。

#### 6 児童による地域防災訓練での成果発表

大沢地区の地域防災訓練（10月24日）で、羽沢小学校の児童が防災教育の成果をパワーポイント資料にまとめ、プレゼンテーションを行った。多くの住民や保護者、教員に見守られ、児童が発表を行った。防災教育の取組みを通じて、地域の子どもと大人の交流が図られる機会となった。今後の課題は、本教材の活用方法や検証を行うことである。



地域防災訓練での児童発表の様子

# アート・コミュニケーション事業の社会的意義についての一考察 —対話型鑑賞ワークショップの実践を通じて—

まちづくり研究員 中嶋 厚樹

キーワード：アート・コミュニケーション 多世代交流 コミュニティ まちづくり VTS

## 1 研究の目的

ワークショップの実践を通じて参加者にアンケートを実施し、対話を通じたアート鑑賞の需要、市民の関心や興味を研究期間内にアンケート調査の分析から明らかにし、まちづくりとしてのアート・コミュニケーション事業の可能性を示すことを目的とする。アートを介してコミュニティを育むソーシャルデザインは、多世代交流という点で、これからますます進む少子高齢化社会に有効な、どの世代も参加可能で、広く活用できる事業であり、将来的に大きな可能性があることを示したい。

## 2 実施概要

2021年11月21日、東京都美術館で開催された特別展「ゴッホ展—響きあう魂 ヘレーネとフィンセント」にて、鑑賞ワークショップ「アートを対話で楽しもう！」を実施した。

コロナ禍での実施のため、東京都美術館における新型コロナウイルス感染症予防対策を遵守し、事前公募とし、三鷹市民を中心に抽選で選ばれた20代～60代以上の15名に参加いただいた。

## 3 方法

ワークショップは東京都美術館、東京藝術大学「とびらプロジェクト」の協力のもと、以下の方法で実施した。なお、コロナ禍での開催の為、主に東京都美術館アートスタディールームを会場とし、展示室での鑑賞は各自鑑賞することとした。また、ワークショップ実施のため、アート・コミュニケータ13名に協力していただいた。

- ① アートカードを使った自己紹介
- ② アートポスターを使ったVTS
- ③ 展覧会鑑賞後に各テーブルでのふりかえり



## 4 考察

今回実施したのはアート・コミュニケーションの一端であり、アートを介してコミュニティを育む第一歩であったが、コロナ禍、三鷹ネットワーク大学を通じた三鷹市民中心の募集にも関わらず、応募総数91名と大変多くの方に関心をもっていただいた。また、実施前アンケートでアート・コミュニケーション事業自体への興味関心は20%程度であったものの、事後の参加者アンケートでは80%がアート・コミュニケーションを活かしたまちづくりを三鷹市でもぜひやるべきと回答するなど、ワークショップによりアート・コミュニケーションの魅力を実感していただけた。多世代交流という点でも、参加者の73.3%がアート鑑賞が対話の場として様々な世代が交流するきっかけに大いになると回答するなど、アートを介してコミュニティを育むまちづくりの第一歩になった。今後も三鷹市のまちづくりに活かしていけるよう継続的な取り組みができればと考えている。

## 車内感染対策の効果測定&MAIDO（まいど）プロジェクトⅡ —社会変容に則した新規事業の模索—

境交通株式会社  
根本 克己（代表取締役）

キーワード：新型コロナウイルス感染症 タクシー 安全安心のサービス 地域資源 地域活性化

### 1 研究の目的

昨年度の実証実験から得られた結果（感染対策の効果や複合的な対策の有効性など）から、どの方法をどの程度行うことがより効果的かつ経済的であるのかをさらに掘り下げて調査するため、第三者機関の助けを借りて実験を実施することとした。

また、「即時財」というタクシーが持つ価値、特性を生かした新たな需要の掘り起こしを試みながら、社会が変容する中、どのようなニーズが存在し、法的な枠組みの中で持続可能な事業として成り立つかを、引き続き検証しながら新たなサービスの提供を目指し、今後の市民生活の利便に寄与する事を目的とする。

### 2 FCG 総合研究所及び電気通信大との協働実験

FCG 総合研究所との実験では、感染対策の効果測定を行い、その数値を基に理論的に推察し、設備費用、乗務員の負荷、ランニング費用などを勘案してベストミックスを導き出し早見表としてまとめた。

早見表

	感染防止シート	換気	UV関連	次亜塩素	オゾン
効果	○	○	○	○	×
経済性	○	◎	○	△	○
労働負荷	○	○	○	△	○
耐久性	△	◎	○	N/A	▲
設置負荷	△	◎	▲	○	△
弱点	声が聞こえにくい	冷暖房が効きにくい	照射部分に限る	ランニング費が掛かる	空気の滞留が必要

右記の5段階評価とした◎：大変良い、○：良い、△：普通、▲：やや劣る、×：不可

電気通信大学との実験では、3台のタクシーに同大学が開発したIoT型のCO2濃度センサーを設置し、CO2濃度及び温湿度を計測した。その結果、それぞれの平均濃度は960ppm、770ppm、499ppmと、

換気状態は良好であることがわかり、交通手段としてのタクシーの安全性が確かめられた(CO2濃度を1,000ppm以下に管理することで、エアロゾル感染のリスクを低減できると考えられている。)

### 3 新規需要に向けた陰圧車改造

2020年7月下旬、病床数のひっ迫から、市中の病院等でも感染者を扱うという国の方針が示された。感染者を受け入れる病院が増える一方、病院への移動手段が不足することが予想された。この課題を解決するため、ジャパン・タクシーの開発部隊であるトヨタ自動車東日本株式会社のプロジェクト・リーダーである粥川さんに相談し、最終的に陰圧車への改造という手法に行き着いた。電気通信大学の石垣先生により陰圧車の性能評価を実施したところ、病院の手術室よりも圧差が確保できており、ウイルスがドライバーのいる空域に入らないようにすることを確認することができた。

### 4 考察

今回の実験では、換気や紫外線、次亜塩素酸と紫外線といった個々の感染対策が互いに阻害することなく有効に機能し、互いの弱点を補うような補完作用があることが確認できた。また、真に安全安心のサービスの提供を考えるのであれば、実際に使用されるシチュエーションでの効果測定は必要不可欠なものであると感じた。昨年度の実験で得た感染対策の新商品は、今年度の実験へとつながり、新たに生み出された陰圧車の改造技術習得へとつながった。今後、この延長線上に次なる事業展開のヒントがあるものと確信する。

# TAKA-1 から TOKYO-1 への実証研究

法政大学地域研究センター  
松本 敦則（センター長）

キーワード：地域ブランド 地域資源 地域活性化 商業振興 三鷹市

## 1 研究の背景と目的

我が国の小売・サービス業を取り巻く環境は、コロナ禍における経済活動の停滞、景気の不透明感、生産年齢人口の減少や働き方改革による就労状況の変化、店舗の後継者不在等の大きな変化に直面している。また、郊外への大型スーパーの進出や多様化する消費者ニーズへの対応の遅れ等により、全国的にも商店街における小売業・サービス業の各々の商店も来店者数・売上高ともに減少傾向にある。

ここで、定住人口 1 人当り年間商品販売額(千円)<sup>1)</sup>について三鷹市と近隣自治体を比較すると、三鷹市が 549 と、近隣自治体(武蔵野市(1,654)、調布市(954)、府中市(741)、小金井市(528)、国分寺市(722)、立川(1,336))の中で低水準であり、三鷹市の商業における相対的地位が低いことが読みとれる。

このような背景の中、2012 年から三鷹商工会等が中心に、三鷹の魅力的な商品を認定し、三鷹発地域ブランドの構築と市内産業の活性化を目指す「TAKA-1 (みたかセレクト ONE)」(以下「TAKA-1」とする)が展開された。また、『三鷹市産業振興計画 2022』における 5 つの基本方針の 1 つに「三鷹ブランド戦略の展開」が取り上げられ、その下位の施策の柱として TAKA-1 が注目されている。

この TAKA-1 には、2012 年から 2020 年の 9 期にわたって 52 品(筆者調べ)の商品が認定されたものの、市外の知名度においてはまだ十分とはいえない。しかし、地域産品のブランド化は一筋縄ではいかないことは確かであることから、現状把握を行った上で三鷹のブランド戦略を後押ししていく必要がある。

そこで本研究は、地域活性化のノウハウも有す

る研究機関として、三鷹市で求められる TAKA-1 の施策展開について、支援体制・方法ならびにその効果の検証、さらに施策の発展性に関して 2020 年度から 2 年間での研究を進めてきた。研究初年度は行政や三鷹商工会など当施策に関わる関係機関へのインタビューなど現地調査、TAKA-1 認定商品の事例研究、他地域の事例研究等を実施し、2 年目となる 2021 年度は初年度の調査研究を補いつつ TAKA-1 施策の方向性に関する提言を行った。

## 2 TAKA-1 について

TAKA-1 は三鷹のおみやげにふさわしい商品を認定し周知することを目的に、2012 年度から継続している事業であり、三鷹市等の後援を受けて、三鷹商工会、特定非営利活動法人みたか都市観光協会、株式会社まちづくり三鷹、TAKA-1 認定・サポート委員会の 4 団体が主催として運営に携わっている。

第 9 回となる 2020 年度では、「菓子部門」(13 商品)、「食品部門」(15 商品)、「食品以外部門」(6 商品)の計 34 商品が認定されている。

## 3 他地域の事例研究

他地域の事例の中で、TAKA-1 と対比可能な特長を以下に整理する。

### 3.1 世田谷みやげ<sup>2)</sup>

世田谷区で 2006 年から継続している事業であり、商品数や常設販売店舗の多さが特長である。

### 3.2 むさしのプレミアム<sup>3)</sup>

武蔵野市で 2014 年から始まった事業であり、吉祥寺駅周辺のアンテナショップ開設や認定制度の鮮度維持への工夫等が特長である。

### 3.3 すみだモダン<sup>4)</sup>

墨田区で 2009 年から始まった事業であるが、



2021年に「すみだブランド戦略」をリニューアルし、公募という形式に囚われない認定商品づくりや積極的な販路開拓が特長である。

#### 4 問題点の整理

関係機関へのインタビュー調査等からTAKA-1施策に関する問題点を整理する。

2020年3月、TAKA-1認定・サポート委員会によって「TAKA-1事業の今後を考える検討会 提言書」が取りまとめられた。

この検討会ではブレインストーミングやKJ法を用いてTAKA-1事業の現状を整理し、以下の問題点が指摘された。その問題点は、①目指す方向性（理念/理想/目的）が不明瞭、②認定基準（選考過程）が不明瞭、③事業の目的として売上増・利益確保が大切であるという視点が希薄、④情報発信力が弱い、⑤組織（事業推進団体）および運営に問題がある、の5つである。

これら問題点については、筆者の調査・分析においても同じ点を指摘することができた。

#### 5 TAKA-1 施策の方向性に関する提言

法政大学地域研究センターとして2カ年計画で協働研究事業に取り組み、TAKA-1事業の歩みを検討する中で、問題点も存在し、期待するような効果が現れていない面も見られるものの、市民の満足度や三鷹ブランドの確立においてTAKA-1事業の必要性や有効性も認められた。

このため、さらなる事業展開の促進を視野に入れて、①情報発信、②認定および商品力強化の仕組み、③運営体制、の3点に関する提言を行う。

また、効果を上げる取り組みに向けては、松下(2020)による地域参画の8形態を参考に期待する役割を明確化することが不可欠なものとなる。これらの視点を踏まえて、以下に提言要旨をまとめる(表1)。

表1 提言要旨

<b>① 情報発信</b>
1) 若者や学生を活用した情報発信 外部者の視点で地域資源を発信する「地域資源PR型」を基本にして、それらを包含する『三鷹らしさ』への考察を目指す取り組みが期待できる。 2) 市民ボランティアを活用した情報発信 三鷹まちづくり総合研究所における「まちづくり研究員」を参考に、「政策提案型」または「協働事業実施型」での取り組みが期待できる。
<b>② 認定および商品力強化の仕組み</b>
顧客ニーズや市場動向を踏まえて商品力を強化していくことが不可欠となり、「地域資源開発型」での運営が求められる。「すみだモダン」の運営事例を参考に、外部の第三者（コーディネーター）が直接的に関与することで商品力を高めていく仕組みの構築が望まれる。
<b>③ 運営体制</b>
現時点では、商工会が市と連携しながらイニシアチブを取って推進しようとしていることから、この中で活発な協議を進めながら組織体制の整備を図っていくことが妥当である。外部の利害関係者に対する各団体の役割（認定店舗や店舗会へのサポート、三鷹市民の満足度向上策の展開、三鷹市外への広域活動の徹底等）を明確化して、具体的にPDCAを回していくことが望まれる。

#### [注]

- 1) 東京都『平成26年商業統計調査報告小売業編』（第12表 区市町村、立地環境特性地区別 事業所数、従業者数等、年間商品販売額及び売場面積）および各自治体の平成26年1月1日時点の住民基本台帳データ。
- 2) <https://www.kanko-setagaya.jp/?p=we-page-single-entry&spot=332103&nav=none> (2022年2月2日確認)。
- 3) <http://musashino-premium.com/> (2022年2月2日確認)。
- 4) <http://sumida-brand.jp/>。墨田区産業観光部産業振興課編(2021)『墨田区プレスリリース(2021年9月14日)』  
<https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000003.000086522.html> (いずれも2022年2月2日確認)。

#### [参考文献]

- 明石芳彦(2021)『基本から学ぶ地域探究論』ミネルヴァ書房  
 岩崎邦彦(2019)『地域引力を生み出す 観光ブランドの教科書』日本経済新聞出版  
 桜井篤(2021)『まちの魅力を引き出す編集力』同友館  
 まちづくり三鷹(2006)『みたか再発見の旅』みたかまちづくり文庫  
 松下啓一(2020)『事例から学ぶ 若者の地域参画 成功の決め手』第一法規  
 山本聖(2015)『東京で勝てるブランドのつくりかた』クロスメディア・パブリッシング  
 若林宏保・徳山美津恵・長尾雅信(2018)『プレイス・ブランディング』有斐閣

# 新様式のアートコミュニケーション活動を市民活動のまちづくりコミュニケーションに役立つワークショップやツールに仕上げていく研究事業—緑豊かな「子どもの森」市民（案）づくりでテスト利用する—

まちづくり研究員 林 賢

キーワード：VTS（ビジュアル・シンキング・ストラテジー） SAV（ソーシャル・アート・ビュー） パタン・ランゲージ デザイン・シンキング

## 1 協働研究事業の目的

本研究事業の目的は「まちづくり研究員」として提案した新様式（オンラインとオフラインのハイブリッド版とオンライン版）のソーシャルアートビュー活動やアートコミュニケーション活動を市民活動のまちづくりコミュニケーションに役立つワークショップ、ツールに仕上げていくことである（「まちづくり研究員」での提案内容は「三鷹まちづくり研究 2021 創刊号 NO.1」参照）。

## 2 協働研究事業の概要

実現したいゴールは市民活動のオンラインとオフラインのコミュニケーションの仕組み化・社会課題解決のためのコンセプト立案ワークショップや課題解決カードの構築などである。

方法・内容は既存の先行研究を参考にし、プロトタイプから本システムに移行させる。

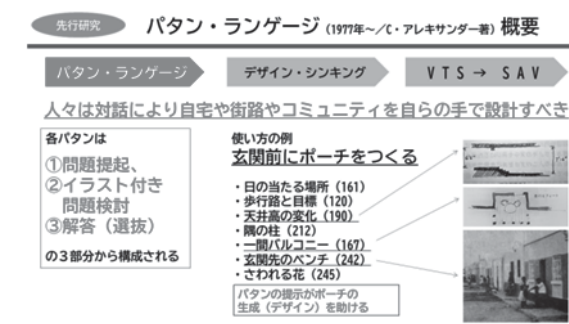
想定する結果、発見や所見（仮説）と意義（価値）については、アートコミュニケーションから課題解決イメージの創出、主体となる市民活動のプロセスが標準化されることにある。

仮説に対する結論、予想される結果とその意義については、ビジュアルシンキングから、イメージを共有しながら、（市民のクリエイティブパワーで）新しい課題解決テーマをカタチにしていくことができるワークショップ、ツールが提案されることである。

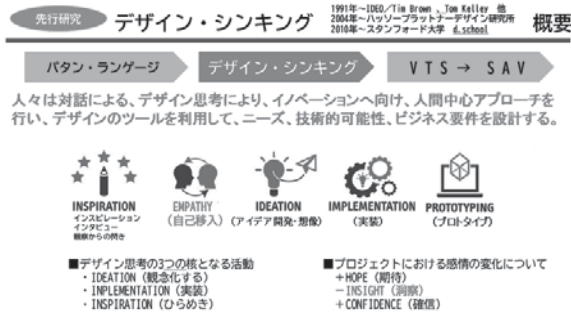
## 3 先行研究事例の応用

1977年の環境設計の手引き「パタン・ランゲージ」（C・アレキサンダー他著、平田翰那訳、鹿島出版会発行）によると、「人々は対話により自宅や街路やコミュニティを自らの手で設計すべき」であると解説している。下図のように①問題提起、②イラストで問題を検討し課題抽出する、そして③解答として課題解決案を何点か選びだすモノである。

版会発行）によると、「人々は対話により自宅や街路やコミュニティを自らの手で設計すべき」であると解説している。下図のように①問題提起、②イラストで問題を検討し課題抽出する、そして③解答として課題解決案を何点か選びだすモノである。

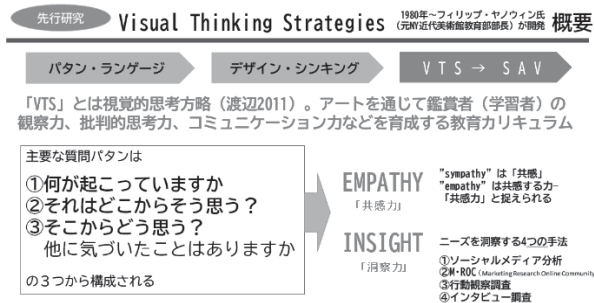


また、1991年にIDEO（米国に本拠を置くデザインコンサルタント会社）のデビッド・ケリー氏やティム・ブラウン氏達が提唱した「デザイン・シンキング」によると、「対話による、デザイン思考により、イノベーションへ向け、人間中心アプローチを行い、デザインのツールを利用して、ニーズ、技術的可能性、ビジネス要件を設計する」としている。プロジェクトにおける感情の変化については、プロジェクト初期における「HOPE（期待）」、中期の「INSIGHT（洞察）」、そして「CONFIDENCE（確信）」の要素があるが最もCOOLな感情のまま思考しなければならない「INSIGHT（洞察）」と「ENPATHY（自己移入）」が実際のプロジェクトのなかでも注力すべき行為であり要素である。



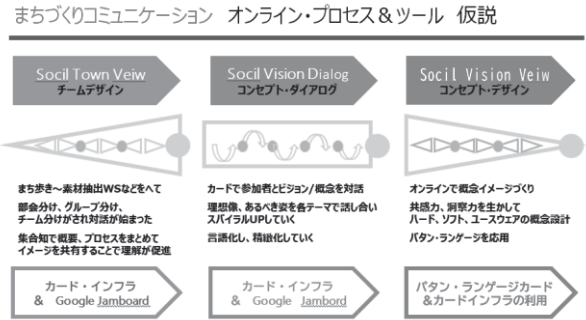
#### 4 VTS と SAV

VTS (Visual Thinking Strategy) は「みる」→「考える」→「話す」→「きく」を繰り返す、考え続け、人の意見を訊く、観察して多角的に思考する力を育てていくモノである。そして、視覚障害者と共に心の目でみる対話型絵画鑑賞と定義してはじめた SAV (Social Art View) は、「みる」の部分が「問う」→そして「考える」→「話す」とおなじ VTS の行為がくりかえされ→「きく」の段階で「感じる」ことをイメージが出来るまで繰り返す。こうしたワークショップスタイルが「INSIGHT (洞察)」と「ENPATHY (自己移入)」を育み、鍛錬する効果を発揮するアートワークショップになると仮説される。



#### 5 オンライン・プロセス&ツール仮説

まちづくりコミュニケーションをチーム・デザインの段階、コンセプト・ダイアログ段階、コンセプト・デザインの段階とマクロなスケジュールで捉えてオンライン・プロセス&ツールの仮説案を設定した。これらはワークショップデザイン例でありスパイラルアップしていくプロジェクトの流れの中でツールや手法を組み合わせるものとする。



#### (1) チーム・デザイン段階の仮説・検証

部会編成や、グループ分けがされた後、対話のはじまり、相互理解を深め、テーマをもって(まち歩きなどから)まちの写真などを持ち寄って一覧化しながら、テーマ別にグルーピングし、対話を深めるなどをしていく段階である。

まち歩きをして、気になる写真、まちの好きな個所の写真を持ち寄って対話をしたモノで、アイデア開発とツール選択のワークショップとしてオンライン開催し、SAVのスタイルがまちづくりコミュニケーションに応用展開できるかを試して対話を行った。

#### (2) コンセプト・ダイアログ段階の仮説・検証

集まったメンバーが何に興味があるのかを共有し、どんなまちにしたいのか、どんな政策や施設にしていきたいのかを意見交換していき集合知にしていく段階である。

撮りためてきた写真をランダムにならべて「Show&Tell」(アメリカやカナダ、オーストラリアなどの小学校などで行われる、クラスメイトの前で自分の好きなものや興味のあること、最近の出来事などについて発表する教育科目)のスタイルで対話をしていくコトを完全オンライン・ソーシャルアートビューでまちづくりコミュニケーションを想定して、実験した。

アイマスクを初めて採用して行った。これにより視覚障害者の気持ちになって鑑賞してみる「EMPATHY」の強化や五感のうち視覚を省いて言葉からイメージを形成していく「INSIGHT」の環境づくりが体験できた。

初めての市民の集まりでの「Show&Tell」スタイルでソーシャルアートビューを行ったが、人柄や

記憶にとどめたい名前と声の他に持ち込んだアートデータと共に記憶にとどめることができた。

### (3) コンセプト・デザイン段階の実験

オンラインで概念イメージをつくる。共感力、洞察力を生かしてハード、ソフト、ユースウェアの概念設計、パタン・ランゲージのスタイルを応用してコンセプトからデザインのイメージ抽出をしていきたい。絵画を画家はどんな視点で描いているかを絵画の中にみえる事実情報として捉え、発見し、客観的に表現していく。関連する項目をグルーピングしてテーマ毎にまとめる。そして、そこから自分はどう感じたかを主観視してキーワードを書き留めておく。キーワードを3つ程度とりあげて絵画鑑賞の前に言葉（コンセプトなるキーワード）から主題を表現して、主題を代表するキーワードから（リアルに絵画鑑賞をする前に）鑑賞者の頭のなかにイメージがどのように形成されるかを実験した。

## 6 実証実験のまとめ（考察）

ソーシャルアートビューで強化される「EMPATHY」のパワーや「INSIGHT」の環境から得られる、言葉からのイメージ力の鍛錬などはまだ定性的で参加者からの印象、感想からの評価に委ねられている。定量的な成果測定方法などを準備して実験をかさねていきたい。また、プロトタイプのプロトタイプカード・インフラは一般市民がハンドリングできるレベルの簡便さまで仕上げていく。まちづくりのパタン・ランゲージカードは型として応用していく。全てのまちづくりプロセスにおいてソーシャルアートビューのワークショップ内でのルールが応用でき、まちづくりのプロジェクトで重要な対象者へ「EMPATHY」をアップして課題の解像度をあげていく。そして、課題解決にいたる際の「INSIGHT」パワーを磨くワークショップにビジュアル・カードインフラとまちづくりのパタン・ランゲージカードを加えることで、アウトプットの質は向上する。

## 7 今後の計画

三鷹市「マチコエ」、心ゆたかなまちづくり部会、芸術チームで実際に試していき、緑豊かな「子どもの森」の政策提言に貢献できるワークショップデザインとツールに仕上げていく。

具体的にはオンラインのまちづくりコミュニケーションの際にビジュアルカード・インフラ（プロトタイプ）とパタン・ランゲージカード（プロトタイプ）を使用して「こどもの森」のハード、ソフト、ユースウェア提案を詰めていきたいと考える。

### 今後の計画 SAVスタイルで対話するワークショップ案

来期以降



#### ■つながる

NPOCLD×市民（マチコエ）  
こどもの森などのイメージ化・・・

#### ■対話

問う	関心を向け隅々まで問う
考える	理由や根拠を考える
話す	気づきを言葉にし、気づく
感じる	イメージをしていく



## 「みたか100年の森」の基盤・プラットフォームの形成

まちづくり研究員 ルモアン 直美

キーワード：食と農 生態系 地産地消 自然との調和 持続可能

### 1 概要・目的

いま地球では、異常なスピードで種の絶滅が進み、生物多様性と生態系サービスが消失し、多くの人は自らが自然の一部であることを忘れてしまっています。「IPBES 生物多様性と生態系サービスに関する地球規模評価」では、この衰退の動きは食い止めることができるものの、人類の自然との関わり方が全面的かつ「抜本的に変化(Transformativ Change)」する必要があると結論しています。私たちはこの現代社会のありようを危惧し、食と農、生態系に配慮した持続可能な社会をテーマに、自然・生態系・都市農業・地産地消・健康などに関わりを持つ個や団体がゆるやかにつながりながら、三鷹市という地域で地球規模の課題を共有しながら、何が出来るかを考え取り組んでいます。

2020年度、「三鷹まちづくり総合研究所」の「まちづくり研究員」の制度を活用して三鷹市に提案した論文では、自然と調和する社会にシフトしていく原動力を後押しするものとして、学校給食の有機化を述べました。その調査・執筆を進める過程で、三鷹市には既に様々な活動をしている個や団体がいることが分かりました。出会った個や団体の素晴らしい取り組みを、多くの人に伝えることが出来て、またそれぞれの活動が結びつくことで相乗効果を生むことが出来れば、より大きな変化を生むことが出来るのではないのでしょうか。その環境を整えることが、私たちの役割だと考えました。

そこで、活動している個や団体が、それぞれの活動を可視化しながら、多くの人に伝えていく環境として、WEBプラットフォームを形成します。私たちはこの基盤を活かして、それぞれの物語が発展し、社会を変える大きな流れを生むことを期待します。

### 2 事業の詳細と結果

三鷹の地域の人に「みたか100年の森」の活動と、そのテーマに関心を持ってもらう事を目的に、講師を招いての学習会イベントを3回実施しました。(2021年7月11日、9月20日、2022年1月9日)

また2022年3月20日に開催した「三鷹台エコフェスタ」では、これまでつながった農家やお店をつないで出店いただき、チラシの制作やステージパフォーマンスの企画進行などで協力しました。主催の「三鷹台駅周辺のまちづくりを考える会」のつながりで出店した方との新しい出会いや、私たちの活動だけでは実現しなかった三鷹台の地域住民とのつながりができました。



三鷹台エコフェスタの開催に合わせて、「もりの人みつけ」というWEBメディアを立ち上げました。食と農を切り口に、三鷹エリアを中心として自然と共にこれからの時代の暮らしや生き方に取り組む、ナチュラルな「もりの人」の想いと活動を紹介していき、おとな、子ども、国、市、団体など多様な取り組みを重ねながら、ナチュラルな三鷹のまちの未来を描いていきます。ここでは「みたか100年の森」も、「もりの人」のひとりとして、一緒に互いの活動を活かし合う、フラットなプラット

フォームを目指します。これから少しずつ、コンテンツをアップデートしていく予定で、「もりの人」の取り組みを通して、私たち市民一人ひとりに何ができるのか、そのきっかけを提供していければと思います。

<https://morinohito.net/>（もりの人みつけ）

Instagramでは、「もりのきこぼう」が自然と調和した取り組みをしている「もりの人」を訪ね、輪を広げる種まきをしています。



@morinokikopo（Instagram）



## 動物たちが語る SDGs 「三鷹！動物かんきょう会議」（三鷹モデル）の開発と 三鷹市での再現実証の研究

株式会社ヌールエ デザイン総合研究所  
筒井 一郎 (代表)

キーワード：対話型メソッド Animal SDGs 自己肯定感

本研究は「動物になって考えること＝ポジションチェンジ」とおして、新たな着眼や気づきを得ることを特徴としている対話型メソッド「動物かんきょう会議」を三鷹で実施するにあたり、①三鷹リソースを活かした独自テーマのコンテンツを開発する。そして、SDGs 未来都市の山口県宇部市で実施しているイベントモデルである②本コンテンツを三鷹市内で再現実施することである。

### 1 研究背景と目的

国連の「持続可能な開発目標（SDGs）」が提示する、人間社会の人権や環境、経済開発と格差といった社会課題を理解し、その解決策を子どもたちにも理解してもらうための書籍やカードゲームなどはすでに多数提案されている。しかし、そのどれもが従来大人たちが進めてきた開発がもたらした問題解決のために、未来を背負う子どもたちにも取り組んでもらおうという意図がある。

Animal SDGs では、動物たちが人間の子どもたちに「地球は人間だけのものじゃない」はずだと問いかける。そして、大人たちが築いてきた社会的、経済的既得権と切り離して、人間以外の動物たちとの直接的、多角的な対話を促すことで、サステナブルな地球環境と社会はどうあるべきかという SDGs が本来提示すべき命題を動物たちから子どもたちに投げかけていく。

わが国の次世代を担う子どもたち、若者たちの大半は諸外国に比べて「自己肯定感が低く、依存型の傾向」「社会課題をテーマとした日頃の対話不足」が指摘されている。Animal SDGs では 18 番目の目標に「未来世代の子どもたちのために」を加え、子どもたち、若者、そして大人たちとの対話を促して

いくストーリーであり「学び」と「気づき」の機会を提供する。

### 2 成果

環境学が専門の東京農工大学朝岡研究室の協力のもと、Animal SDGs13 番「気候変動対策」をテーマにしたコンテンツ「南米アマゾンの森と家畜たち」を人形芝居の映像にした。三鷹ネットワーク大学を会場に「第 1 回 三鷹！動物かんきょう会議」を実施した。

宇部市での活動を三鷹市で再現するにあたりストーリー、メソッド等を関係者で共有するコンセプトブック「Animal SDGs」を完成させた。



### 3 今後の展望

三鷹市のリソースのひとつ「井の頭自然文化園」の動物たちをテーマに独自コンテンツをつくっていきたい。(例：都市の野鳥・猛禽類、ツシマヤマネコ、タヌキ等)

# 三鷹市における在宅シニアケアを中心とした スマート・コミュニティー・プラットフォーム構築に向けた研究

アークプランニング株式会社  
足立 峻吾 (代表取締役 CEO)

キーワード：コミュニティー戦略 ヘルスケア パブリックセクター DX

## 1 概要

2025年頃、団塊世代が後期高齢者になり、対象人口が急増する。認知症高齢者の人口も増大していく。一方、独居の親に対する子供世代の不安は、「心身の健康の不安」、「外出や日常生活行動の心配」が上位を占め、潜在的に「軽度の認知症や介護の必要」も強い不安となっている。独居の親をもつ子供世代の見守り支援サービス利用状況・利用意向は、「すでに利用」、「具体的に検討中」、「必要性を強く感じる」の合計が23%であった（シードプランニング社 2015年版高齢者見守り・緊急通報サービスの市場動向）。このように、今後も増加を続ける独居高齢者が今後も自立した生活を継続するために、自治体・企業がその特性に着目したサービスを効率的に提供することを目的に、各地の自治体や企業が独自にタブレット端末に注目し配布を進めている状況であり、厚生労働省も一般介護予防事業への加点を年々高めるなど本分野への注目は高い。一方でソフト面での整備がかなり遅れている状況である。

## 2 研究の目的

超高齢化社会における健康なコミュニティーを創出すべく、デジタル技術の発達や、海外でのコミュニティーケアの事例等から、「スマート・コミュニティー・プラットフォーム」の構築の可能性を研究し、地域社会が抱える様々な課題解決への貢献を目指した。

研究を主導するアークプランニング株式会社では広汎なコミュニティーにおけるデジタルを含めたトランスフォーメーションを志向し活動しており、今回の研究成果を基に実装まで含め活動をしてい

く計画である。

また、今後三鷹市が志向している地域通貨の導入についても、本取り組みのようなコミュニティーでのサービス循環モデルは適合度が高く、本取り組みの将来的な合流も視野に入れられると考えられる。

### 【目指す姿】

- (1) コミュニティー・サービスを見える化し、最適化・効率化したサービスプラットフォームの構築
- (2) コミュニティー・サービスを構成する医療、介護、行政、ボランティア、地元企業のサービス連携
- (3) 上記のプラットフォームの運用を支えるウェブシステム（IT）およびコンシェルジュ（ヒト）の一体的なサービス体制

## 3 研究方法および検証結果

井の頭地区で在宅ケアを実施している世帯の住民モニターを対象に定性調査およびインタビューによる現状とニーズの確認を行った。三鷹ネットワーク大学の会員大学及び企業、NPOへのインタビューを行い、コミュニティープラットフォームシステムのテストおよびコミュニティーコンシェルジュの試行的運用を行った。また、三鷹ネットワーク大学の会員大学及び企業から、在宅ケアサービスの取り組みの状況確認、コミュニティープラットフォームへの期待とニーズ、メディア、コミュニティー掲示板等具体的なツールへの期待とニーズ、まちづくりレベルでの期待とニーズのヒアリングと検証を行った。その結果、コロナで活動



が制約されているシニア層、特にアクティブシニアにこのようなデジタルツールの活用のニーズが高いということがわかった。

続いて、コミュニティープラットフォームシステムから、必要な機能の検証とシステム動作、ユーザーや登録サービス事業者のニーズの確認と参加へのモチベーションの検証を行った。ウェブサイト構築にあたっては、実際のオンラインの地域活動に参加、またアカデミアインタビューからフィードバックを得た。構築するウェブシステムの利点、見やすさ、文字の大きさの工夫、ユニバーサルデザイン、グーグルアナリティクスの利用について検討し、反映した。

最後に、コミュニティーコンシェルジュについて、上記からのフィードバックにより、現状、生活支援サービスへの接続等の福祉サービスへの接続を探したがニーズは認められなかった。

#### 4 実験の考察

現在、私たちの生活軸は従来の在り方から変化し、よりコミュニティーに回帰している。生活を取り巻く広汎な産業もトランスフォーメーションを求め中、新たな社会構造への転換が求められている。新たな社会像において、人の周りを見える化し気づきを共有することで、在宅ケアコミュニティーを活性化し、暮らしやすさを提供することを目指しソリューションモデルを実証した。

三鷹市は歴史的にコミュニティー志向が強く、プラットフォーム構築の地盤が整っており、様々なボランティアや行政の取り組みを「つなぐ」という点に注目して取り組みが始まり回りだせば、ほかの自治体では見られなかったようなより街として有機的なつながりと住民同士、また地元企業、自治体との協働が促進されるものになると示唆された。

また、本取り組みの試行によりユーザーのニーズを解決できるということが確認できたため、本取り組みを継続するためのスキームについても考察した。本取り組みをボランティアベースで行い、コミュニティーで運用していき、最低限の保守運

営費のみ会費を徴収するなど、モデルの数値的な検証も今後検証されれば、井の頭地区以外への展開も地域の状況に応じ可能となることが示唆された。

#### 5 今後の計画

これまで三鷹市役所および三鷹ネットワーク大学会員企業数社と協議をしており、また実際に市内に居住し在宅介護を実施している世帯からも具体的に本取り組みの期待を受けている状況であり、市内での生活の質の向上に向けた意義がある取り組みになるものと考えられる。

今後の取り組みでは、昨年度の研究結果より得られた知見とネットワークを基に、デジタルを活用したコミュニティー運営の基盤となる地域活動のオンライン化を進めるための運営者の養成プログラムを、デジタルで学び育むプログラムの構築を通じ、三鷹の地域人財の活用やデジタル化の既存の推進施策をより一層進めることを目指す。

そのために、次のステップとして、市内居住の地域活動をデジタルにて活用している方にオンラインコミュニティーの運営の現状やニーズのインタビューを実施し、オンラインコミュニティープラットフォームに向けた養成プログラムの運用のテストや登録する協力者への説明と登録するボランティア等協力者のリクルート、関係するメンバー（地域人財）の登録の試行、アジャイルでのコミュニティープラットフォームシステムのテストサイトの運用テスト、サービスの継続性を担保するためのスキームの検討を行うことを計画する。

本取り組みの試行により、ユーザーのニーズを解決できるということが確認できれば、本取り組みを継続するためのスキームを検証し、三鷹市での実装、また同様の志向性を持つ近隣自治体での展開を計画していく。



資料

---

2021年度  
三鷹まちづくり総合研究所「まちづくり研究員」  
募集要項

## 1 目的

「三鷹まちづくり総合研究所」（以下、「研究所」）は、三鷹市と三鷹ネットワーク大学推進機構が「三鷹市における総合的なまちづくりに資する調査研究を行う」ために共同設置している機関です。この研究所が新たに開始する「まちづくり研究員」（以下、「研究員」）の事業は、公募により市民等を研究員に任命し、研究員が行う調査研究や論文作成を支援することによって、地域の課題解決や価値創造に役立つ幅広い分野の知見や提案を集めるとともに、多様な背景を持つ意欲ある人材を発掘し地域につなぐことで、三鷹市のまちづくりの議論と実践をより豊かにしていくことを目指しています。

## 2 事業の概要

- (1) 研究所は、研究員を公募し、審査により選定して、「三鷹まちづくり総合研究所まちづくり研究員」に任命します。
- (2) 研究員は、それぞれの研究テーマで調査研究を進め、論文を作成します。
- (3) 研究所は、三鷹ネットワーク大学推進機構委員の大学や三鷹市の協力を得て、研究員が行う調査研究及び論文作成を支援します。
- (4) 研究員は、期限内に論文を提出します。
- (5) 研究所は、査読を経て受理した論文を研究所紀要に掲載します。
- (6) 三鷹市は、研究の成果を市政運営に生かしていきます。

## 3 研究のテーマ

特に決まった研究テーマの設定はありません。三鷹のまちづくりに資することを条件としますが、政策や事業にすぐに生かせる実践的な有用性だけでなく、長期的に見たときに地域の課題解決や価値創造につながる学術的意義のある研究など、幅広い分野・視点での知見を求めています。超高齢社会の到来、グローバル化、新たなテクノロジーの普及などにより社会の大きな枠組みままで変わろうとする中で、地域社会は人々がさまざまな変化のもとに暮らす現場であり、イノベーションの出発点でもあります。そうした地域社会の新たな課題や可能性を見据えて、未来のまちづくりに向けた自由な発想で研究を構想してみてください。

## 4 応募資格

次の①②のいずれかに該当する方とします。

- ① 三鷹市在住または在勤者
- ② ※グループでの研究も可（代表者は三鷹市在住または在勤者）。  
三鷹ネットワーク大学推進機構の正会員または賛助会員
- ③ ※会員である組織に属している学生・職員を含む。グループでの研究も可。  
三鷹市のまちづくりに関心のある人

## 5 研究員が受けられる支援

- (1) 調査研究及び論文作成について、オリエンテーション、検討会、中間発表会などで大学教員や専門家のアドバイスを受けることができます。
- (2) 研究所が提携する大学図書館の蔵書、データベース等を利用することができます。（感染症等の状況により、利用が制限される場合があります。）
- (3) アカデミック・ライティングの指導を受けることができます。
- (4) 各種調査の依頼などの際に「三鷹まちづくり総合研究所 まちづくり研究員」の肩書を使用できます。
- (5) 各種調査を企画する際は、市の関係部署や外部団体等により、可能な範囲での協力が得られます。
- (6) 研究員同士の情報交換や合評会、交流会など、関心を広げ意欲を保ちながら論文作成を進めることができるプログラムを提供します。
- (7) 研究期間中、三鷹ネットワーク大学（三鷹市下連雀3-24-3 三鷹駅前協同ビル3階）内に書類保管スペースと作業用の机が提供されます。

## 6 研究期間

論文提出期限は2022年2月27日（日）とします。研究の内容により、希望する場合には提出期限を1年間延長し、2023年2月末日までとすることができます。

なお、研究期間中の主なスケジュールは、以下を予定しています。「まちづくりラボ」はゼミ形式の研究会です。

- |         |                           |
|---------|---------------------------|
| 2021年5月 | 委嘱式、オリエンテーション             |
| 6月      | テーマ・文献リスト・研究手法の検討（研修）、交流会 |
| 7月      | まちづくりラボ（目次構成・序文の検討、情報交換）  |
| 8月      | まちづくりラボ（進捗報告①）            |
| 9月      | まちづくりラボ（進捗報告②）            |
| 10月     | 中間発表会                     |
| 11月     | まちづくりラボ（進捗報告③）            |
| 12月     | まちづくりラボ（進捗報告④）            |
| 2022年2月 | 論文提出期限                    |
- ※ 原則、すべての行事に出席していただきます。

## 7 論文について

論文のフォーマットについては別途指定します。文字数は、12,000～20,000 字程度を想定しています。

なお、研究員がすでに論文として発表して発表した研究テーマを本事業の研究テーマに設定することはできません。

## 8 研究所紀要への論文掲載について



研究所は、提出された論文について専門の学識者に査読を依頼し、紀要に掲載します。掲載にあたっては執筆料が支払われます。

#### 9 応募方法

所定の様式で、研究テーマ、その他必要事項を記載するほか、研究の動機、テーマに関する考え、研究計画・手法などを1200字以内にまとめて記入し、下記の応募先まで電子メールで提出してください。

【件名：三鷹まちづくり総合研究所 まちづくり研究員の応募について】

宛先 [info@mitaka-univ.jp](mailto:info@mitaka-univ.jp)

#### 10 募集期間

2021年3月2日(火)～3月31日(水)【必着】

#### 11 審査

(1) 第1次審査(書類選考)

提出書類に基づいて審査を行い、第2次審査に進む方を決定します。

(2) 第2次審査(プレゼンテーション選考)

第2次審査を2021年4月中旬に行います。詳細については、該当者に別途通知します。

審査は、三鷹まちづくり総合研究所と三鷹ネットワーク大学推進機構会員の大学教授員などの学識経験者で構成する審査会で行います。

#### 12 定員

若干名

#### 13 応募・問い合わせ先(事務局)

特定非営利活動法人 三鷹ネットワーク大学推進機構(担当者:篠原、田辺)

〒181-0013 三鷹市下連雀3-24-3 三鷹駅前協同ビル3階

URL: <https://www.mitaka-univ.org/>

MAIL: [info@mitaka-univ.jp](mailto:info@mitaka-univ.jp)

TEL: 0422-40-0313

### 三鷹まちづくり総合研究所「まちづくり研究員」応募

三鷹まちづくり総合研究所まちづくり研究員として、下記のとおり調査研究を行いたいで、「まちづくり研究員」募集要項に基づき応募します。

研究テーマ				
◆応募者(応募代表者)				
氏名(フリガナ)	所属(企業・大学名・肩書き等)			
氏名				
連絡先(住所)	(電話番号) ( )			
〒 -	(Eメールアドレス)			
	@			
◆共同研究者				
氏名(フリガナ)	所属(企業・大学名・肩書き等)	連絡先(住所)	電話番号	Eメールアドレス
◆研究の動機、テーマに関する考え、研究計画・手法などを、1200字以内で記載してください。				

◆研究テーマに関連する過去の論文、研究活動、まちづくり活動などがあれば、記載してください。

+

三鷹まちづくり総合研究所事業 2021年度

# 「まちづくり研究員」募集

コミュニティ 居場所 自治 共生 安心安全  
 災害 ハザードマップ 環境緑地 サステナ  
 ノルギー SDGs シビックテック  
 デジタル スマートシティ シェアエコ  
 ミュージアム MaaS  
 プロジェクト 文化財  
 生活 ジェンダー ダイ  
 年時代 生涯学習  
 商店街 再開発  
 ンパウンド 観光  
 雇用 リカレント  
 子育て 保育  
 コミュニティス  
 格差 貧困 セー  
 医療 介護保険  
 介護人材 社会的孤立  
 治会 地域福祉

都市計画 公共空間  
 ビリティ 再生可能エ  
 AII オープンデー  
 ノミー 交通 エコ  
 地域史 アートブ  
 スポーツ 多文化共  
 パーシティ 人生10000  
 ポテンティア 地場産業  
 都市農業 地産地消 イ  
 産業振興  
 教育 出産  
 待機児  
 クール 不登校  
 フティネット 健康  
 制度 地域ケア 認知症  
 空き家 市民活動 町会自  
 少子化 超高齢社会

研究と  
論文執筆に  
挑戦しよう！

## 三鷹まちづくり総合研究所と近隣大学が あなたを支援

応募期限：2021年3月31日まで

まちづくり研究員に  
なると…



①

大学教員から調査研究や論文作成のアドバイスを受けられる



②

アカデミック・ライティングの指導を受けることができる



③

各種調査に「まちづくり研究員」の肩書を使用できる



④

各種調査に行政や関係団体の協力が得られる



⑤

交流会や研修会でモチベーションを高めることができる



⑥

作業や書類保管のスペースが確保できる



⑦

大学図書館を利用することができる

協力大学：杏林大学・国際基督教大学・成蹊大学・ルーテル学院大学

三鷹まちづくり総合研究所「まちづくり研究員」の事業は、公募による市民の調査研究や論文作成を支援することで、地域の課題解決や価値創造に役立つ幅広い分野の知見や提案を集めるとともに、多様な人材を発掘して三鷹市のまちづくりの議論と実践をより豊かにしていくことが目的です。未来のまちづくりに向けて、自由な発想で研究を構想してみてください。

ユニークで面白い、刺激的な論文を期待しています！

三鷹まちづくり総合研究所長 河村 孝（三鷹市長）

## まちづくり研究員の概要

研究・論文に決まったテーマはありません。三鷹のまちづくりに資することを条件に、幅広い分野・視点での知見を求めています。

研究員は無報酬ですが、研究や論文執筆にあたってさまざまなサポートが得られます。論文が研究所紀要に掲載される際には原稿料が支払われます。

- 研究所が公募・審査により「まちづくり研究員」を任命します。
- 研究員は、それぞれの研究テーマで調査研究を進め、論文を作成します。
- 研究所は、三鷹ネットワーク大学推進機構会員の大学や三鷹市の協力を得て、研究員の行う調査研究及び論文作成を支援します。
- 研究員は、期限までに論文を提出します。
- 査読を経て受理された論文は、研究所紀要に掲載されます。
- 三鷹市は研究の成果を市政運営に生かしていきます。

## 研究期間

論文提出期限は2022年2月末日です。ただし、研究の内容などにより、希望する場合には提出期限を1年間延長し、2023年2月末日までとすることができます。

## 応募について

定員 若干名

## 応募資格

次の①②③のいずれかに該当する方とします。

- ①三鷹市在住または在勤者  
※グループでの研究も可（代表者は三鷹市在住または在勤者）。
- ②三鷹ネットワーク大学推進機構の正会員または賛助会員  
※会員である組織に属する学生・職員を含む。グループでの研究も可。
- ③三鷹市のまちづくりに関心のある人またはグループ

## 応募方法・募集期間

「まちづくり研究員」に応募する際は、三鷹ネットワーク大学ホームページで募集要項を必ずご確認のうえ、お申し込みください。

2021年3月31日(水)までに、所定の様式に研究テーマ、必要事項と、研究の動機、テーマに関する考え、研究計画・手法などを1,200字程度にまとめて記入して三鷹ネットワーク大学にEメールで提出してください。

<https://www.mitaka-univ.org/entries/269>

## 三鷹まちづくり総合研究所とは

「三鷹まちづくり総合研究所」は、三鷹市とNPO法人三鷹ネットワーク大学推進機構が「三鷹市における総合的なまちづくりに資する調査研究」を行うために共同設置している機関です。三鷹ネットワーク大学推進機構は教育・研究機関等の知的資源を地域社会に提供する事業を行っており、20の大学や研究機関などが正会員として参加しています。

## スケジュール

2021年	4月～5月	● 任命 オリエンテーション	
	6月～9月	● 講座（論文の書き方、研究の進め方） まちづくりラボ（学習会・交流会）	
	10月	● 中間報告会	
	11月～1月	● 執筆 進捗確認・交流会	
2022年	2月末日	● 論文提出	研究の内容により、提出期限を1年間延長することができます。



まちづくりラボの様子



三鷹ネットワーク大学  
作業スペース・横



三鷹ネットワーク大学  
交流スペース



## お問い合わせ

三鷹ネットワーク大学推進機構

電話 0422-40-0313

Eメール [info@mitaka-univ.jp](mailto:info@mitaka-univ.jp)

住所 〒181-0013

三鷹市下連雀 3-24-3 三鷹駅前協同ビル3階

## 三鷹ネットワーク大学概要

### 1 位置づけ

三鷹ネットワーク大学は三鷹市が 2005(平成 17 年)に条例により設置した公の施設です。設置目的として「市民、教育・研究機関、事業者及び公共団体などの協働の取組みを通じて、教育・研究機関などの知的資源生活を実現する」ことを掲げ、次の事業を行うこととしています。

- (1) 市民に高度な学びの機会を提供する教育及び学習に関する事業
- (2) 民学産公の連携による新技術、システムなどの開発及び地域に名指した産業の支援及び創出に関する事業
- (3) 地域社会において、活躍するために必要となるさまざまな知識、手法などを提供し、豊かで安心できる市民生活の実現を目指す事業
- (4) 前 3 号に掲げるもののほか、市長が必要と認める事業

### 2 施設

三鷹ネットワーク大学の施設は、JR 三鷹駅南口徒歩 2 分、駅前ペDESTリアンデッキに直結したビルの 3 階という利便性の高い立地にあります。教室(教室 A・教室 B・多目的教室 C)、学習する会議室、起業支援スペース、交流スペース、ラウンジなどがあり、主催・企画事業で使用しない時間帯は、当大学の目的に沿う講座や研究会などの会場として貸し出しも行います。

所在地 東京都三鷹市下連雀 3-24-3 三鷹駅前協同ビル 3 階  
開館時間 火曜日～土曜日 9:30～21:30 (入館は 21:00 まで) 日曜日 9:30～17:00  
休館日 月曜日、祝日、年末年始(12 月 29 日～1 月 3 日)

### 3 運営

三鷹ネットワーク大学の指定管理者である特定非営利活動法人三鷹ネットワーク大学推進機構は、民学産公との緊密な連携および協力のもとに三鷹ネットワーク大学の事業を推進することを目的として、2005(平成 17)年に設立されました。三鷹市及びその近郊都市にある教育・研究機関が正会員となり、各大学の学長や機関の長が理事を務めています。

正会員は現在、次の 20 団体です(五十音順)。

アジア・アフリカ文化財団 亜細亜大学 海上・港湾・航空技術研究所  
杏林大学 国際基督教大学 国立天文台 成蹊大学 大正大学  
電気通信大学 東京外語大学 東京学芸大学 東京女子大学  
東京都立大学 東京農工大学 日本獣医生命科学大学 日本女子体育大学  
法政大学 明治大学 ルーテル学院大学 三鷹市

また、賛助会員として企業や NPO 法人など 50 以上の団体が参加しています。

### 4 事業

三鷹ネットワーク大学は、このような民学産公の協働により新しい形の「地域の大学」として、①教育・学習機能、②研究・開発機能、③窓口・ネットワーク機能の 3 つの機能を持ち、それぞれの機能ごとに 10 項目の事業を展開しています。

#### ◇教育・学習機能

民学産公の協働により、三鷹ネットワーク大学の正会員・賛助会員である教育・研究機関、企業、NPO などから講師を招き、地域ケア、協働のまちづくり、ビジネス、文化・教養、特別講座の 5 区分で多数開催。幅広い世代の方々が受講されています。

#### ◇研究・開発機能

地域における産業の活性化や新事業創出に向けた実証実験など協働の手法で研究・開発への取組みを支援。起業家セミナーの開催、コミュニティ、ビジネス、NPO 活動などについても支援しています。

#### ◇窓口・ネットワーク機能

多様な学び方、働き方を考える講座企画などを通じ、キャリアデザインを支援。民学産公の新たな出会いや、マッチングのための研究会の開催や専門家と市民が交流できるサロンなども開催しています。



## 三鷹まちづくり研究 第2号 No.2

発行日 2022（令和4）年10月15日

発行 特定非営利活動法人  
三鷹ネットワーク大学推進機構  
〒181-0013  
東京都三鷹市下連雀3-24-3  
三鷹駅前協同ビル3階  
TEL 0422-40-0313 FAX 0422-40-0314  
<https://www.mitaka-univ.org/>

制作 株式会社 文伸

