

# 自治調査会

vol. 009

発行日：2016年2月29日

2  
2016

市町村職員向け情報提供誌

## ニュース・レター



### 統計学はお嫌いですか？ — 「でたらめ」の使い道 — ..... 2

中央大学大学院 公共政策研究科教授 細野 助博

### 平成28年度 調査研究テーマについて..... 6

2020年東京オリンピック・パラリンピックにおける多摩・島しょ地域市町村の取組方策に関する調査研究 [複数年調査]  
多摩・島しょ地域におけるスポーツ振興の推進体制に関する調査研究 ~スポーツコミッションの機能に着目して~  
基礎自治体における子どもの貧困対策に関する調査研究  
誰にも伝わる情報発信に関する調査研究 ~「やさしい日本語」を応用した新たな情報発信~  
基礎自治体によるオープンデータ化と利活用の可能性に関する調査研究

### 平成26年度 調査研究報告書の解説 ..... 8

「ご当地キャラクターの活用に関する調査研究報告書」について

北海道大学観光学高等研究センター教授 山村 高淑

島しょ地域における自治体の定住促進に関する調査研究報告書について

公益財団法人日本離島センター 調査第二課長 水 昭仁

多摩・島しょ地域における火葬場の需給及び運営に関する調査研究報告書について

日本大学生産工学部教授 広田 直行

### かゆいところに手が届く！—多摩・島しょ自治体お役立ち情報— ..... 20

ワーク・ライフ・バランスの実現へ向けた職場環境づくり ~育児期間の働き方を通して~

調査部 研究員 斎藤 太一

いまさら聞けない行政用語 市区町村における「受益者負担の考え方」とは

調査部 研究員 幡野 尚裕

### 公益財団法人東京市町村自治調査会 平成28年度事業計画の概要..... 24

「かゆいところに手が届く！多摩・島しょ自治体お役立ち情報」調査テーマ  
及び「本誌へのご意見」の募集 ..... 28

# 統計学はお嫌いですか? —「でたらめ」の使い道—

中央大学大学院 公共政策研究科教授 細野 助博

「あいつはでたらめな奴だ」などと「でたらめ」は信頼がないと同義に使われます。でも、「でたらめ」にもちゃんとした使い道があるんです。私が昔勤務していた研究所では、限られた燃料と時間の中で領海侵犯する潜水艦を「効果的に」探索・発見するため「対潜哨戒機<sup>[1]</sup>のフライト計画」のコンピュータプログラムを開発していました。コンピュータ内蔵のさいころ（擬似乱数）を使い、哨戒機が迅速かつ正確にどの経路をどの速度で飛ぶかを指定するシステムの開発です。こうしないとパイロット達は自分の好きな航路を無意識に選択するからです。

常勝将軍ほど自分の勘に頼らず、巫女やシャーマンたちが下す「神託や占い」に素直に従った故事と同じです。ですから部下は信頼して戦地に乗り込むのです。かのシーザーは、「賽は投げられた」とルビコン川を渡る時に演説します。「なんと愚かな」ではなく、まさにこれこそ先人の知恵です。

## 1. 信頼できる標本選択

### (1) 偏りのない選択の重要性

国でもどこの自治体でも、重要な計画を立てるときに審議会や委員会を作ります。でもその委員には活動分野や各地域の代表が多く選ばれるので、多少の一般市民を入れても大体同じメンバーで構成されてしまいます。そうすると皆さんが経験しているように、議論を始める前から結果が見えてしまいます。そこで何か新鮮味をだそうと、メンバーの選び方に苦心惨憺（さんたん）することになります。

その解決策の一つが討議民主主義や熟議民主主義とか言われているもので、メンバーを「無作為＝でたらめ」に選び、正確な情報提供と十分な議論と学習機会（間違ふことの重要性、相

手の尊重）を整えて、少人数で行われる会議体です。

なぜ、でたらめを用いようとするのでしょうか。皆さん行政畑にいれば、サイレント・マジョリティと呼ばれる多様な人たちの意見を「できるだけまんべんなく」吸い上げたいですよね。では「まんべんなく」とはどんな意味でしょうか。単純にできるだけ多数の人から聞くというだけでは能がありません。「まんべんなく＝偏りなく」を実現するために知恵を働かせて、「でたらめ」を活用しようということです。「まんべんなく＝偏りなく」が保証されないと、とんでもない政策決定がなされます。

堅苦しい統計のお話より実例から紹介しましょう。米国の有名な例ですが、学歴が収入に与える影響を調べて、誰にも教育を受けさせようという計画がある州で立案されました。短絡的な担当者が貧困水準の1.5倍の収入層までを標本とし、高収入の人を標本から除外しました。その結果、教育が収入アップにつながるから教育支援を貧困層にという計画を支持する明確な分析結果が出てきませんでした。もし高収入の人も標本として抽出したら、「教育は誰にとっても収入アップにつながるから、貧困を撲滅するにはまず教育支援だ」という計画が実現したかもしれません。これを「選択バイアス」と言います。

### (2) でたらめが保証する「偏りのなさ」

今年が米国大統領選挙の年です。さあ、オバマ氏の次の大統領は誰になるでしょう。米国大統領の決定は世界に影響大ですから、興味本位とはいきませんね。そこで昔の大統領選にまつわる話をします。

1932年に雑誌『リテラリーダイジェスト』は「次の大統領には誰?」というハガキを電話や

自動車を持つ有権者に2,000万枚（当時の人口の約1/3の人たち）送りました。集まった約300万枚の回答から、ルーズベルトの得票率57.4%をまるで「魔法みたい」に誤差0.9%でピッタリ当てました。自信をつけたその雑誌社は4年後、今度は1,000万枚のハガキを出します。そしてルーズベルト43%、ランドン57%という予測を誇らしげに発表しました。

他方、わずか3,000人の意識調査をした世論調査会社がありました。今ではすっかり世論調査で有名になったギャラップ社です。ルーズベルト54%、ランドン46%と予測しました。実際はルーズベルト60.2%、ランドン39.8%ですから、結果はギャラップ社の勝ち。データはたくさんあれば良いとは言えない教訓です。『リテラリーダイジェスト』は名声を失ってやがて廃刊されます。

対するギャラップ社の場合、枚数は少ないものの、有権者を居住地、性別、年齢別、人種別などそれぞれの構成比を注意深く観察し、3,000枚を割りふったので比較的「まんべんなく」各層の意見が得られたのです。

しかしギャラップ社も1948年は予測に失敗しました。そこで偏りのない世論を予測しようと「でたらめ=無作為」の性質を全面的活用することに方針を転換したわけです。その結果、1980年のレーガン対カーター選では見事レーガン勝利を予測しました。統計手法を活用しようという努力と工夫がギャラップ社を救ったのです。

ところで皆さんが期待する「でたらめ」って実は奥が深いのです。例えば、でたらめに抽出するとしても、最もシンプルな「単純無作為」の抽出方法がベストの結果を出すとは限りません。サンプルをk倍に増やしても平均の推定値の正確度はkの2分の1乗しか向上しません。今はやりの熟議民主主義ではありませんが、会議の「参加者を単純無作為で選びました」と胸を張る自治体も多いのですが、努力も中途半端な結果になる例も多いようです。単純無作為で市民を1,000人選び、その結果200人参加したと

いっても、条件をクリアできるのが専業主婦やリタイアした高齢者だけの偏った構成ではいただけません。

そこで、ギャラップ社が工夫したように正確度を上げるために有益な情報を取り入れた「層別無作為」抽出を採用する方がベターです。地域の違い、性別、年齢構成、職業分布などの事前の情報を活用して、構成比が高くて「散らばりが大きいグループ」のサンプル数は多く、構成比が低くて「散らばりが小さいグループ」のサンプル数は少なく抽出するという工夫です。自治体職員の皆さんも、市民に「まんべんなく」参加してもらうために、もうひと工夫をしてみませんか。

### (3) 「でたらめさ」の見分け方

2010年、EUとIMFからギリシャの統計調査を依頼された専門家がギリシャの検察当局に起訴される事件が起きました。彼が経済統計情報を国が関与して改ざんしたことを突き止め公表したからです。

なぜインチキが調査した専門家にばれたのでしょうか。経済のデータは一種独特です。しかし政府が発表する公式数字は、最初の桁の数字も1から9まで「均等に現れて1/10」になるわけではありません。「ベンフォードの法則」によれば、なんと1は9の6倍多く、3よりも2倍多くなるケースが多いそうです。でもギリシャ政府の公式データの数字にこの法則がまるっきりあてはまっていなかったのです。ギリシャ政府にとって「都合のよいでたらめな」数字が発表されていたのです。

今まで話してきた「無作為=でたらめ」ではなく、ギリシャの場合は「作為的不正=信頼のおけない=でたらめ」ですから、2つの「でたらめ」を混同しないでください。その後のギリシャの政治的混乱や社会的混乱はニュースで見ての通りですね。そしてそれらが火種になってEUの結束までもが乱れてしまいました。まだ火種がくすぶっていることは、皆さんよくご存じの通りです。

では「無作為=でたらめ」かどうか、どうやっ

て見分けたいのしょう。パソコンを使って簡単な実験をしてみましょう。皆さんもよく使うエクセルを使い、

=randbetween (0,1)

と試しに入れて、50回乱数を出してみます。0と1が「等確率で現れるとしても」おそらく交互には出てこないはずで、0が続く場合も1が続く場合もありますね。これがでたらめの妙なのです。神様はさいころを振った直後の数字を記憶していませんから、何回も同じ数を出す場合もあります。

ギャンブルで勝ち続ける場合も、負け続ける場合も出てくるわけですね。ほとんど、胴元に有り金全部取られてしまうのがオチ。ギャンブルで胴元に絶対に勝つ方法をこっそり教えましょう。それは、「絶対ギャンブルをしないこと」です。

表 エクセルによる乱数発生実験結果

第1回	第2回	第3回	第4回	第5回	第6回	第7回	第8回	第9回	第10回
0	1	0	1	0	0	0	1	1	0
第11回	第12回	第13回	第14回	第15回	第16回	第17回	第18回	第19回	第20回
0	0	1	0	1	1	0	0	0	0
第21回	第22回	第23回	第24回	第25回	第26回	第27回	第28回	第29回	第30回
1	0	1	0	0	0	0	0	1	1
第31回	第32回	第33回	第34回	第35回	第36回	第37回	第38回	第39回	第40回
0	1	0	0	0	0	0	1	0	0
第41回	第42回	第43回	第44回	第45回	第46回	第47回	第48回	第49回	第50回
1	1	1	1	1	1	0	1	0	1

連の数	1の回数	0の回数	期待値	分散	標準偏差	統計量
26	21	29	25.36	11.61	3.41	
						0.191

さて実験結果を上表にまとめました。2つの値が等確率で出ているとすれば、50回の試行で1と0がそれぞれ25個になることも期待されますが、そうなっていません。1が少なく21個、0が29個です。この比率は随分偏っていますから、これで「でたらめ」と言えるのでしょうか。私自身も、確かめるまで少し自信がありません。さあ「でたらめ」かそうでないか確かめましょう。では、確かめるための簡単な方法を紹介します。

まず、0か1が固まって連続して現れたら、それを一まとめにして「連」と呼びます。上の

表では、0、1、0、1と続いて5回目から000、となります。ここまでで回数は7ですが、「連」の数は5となります。つまり000を一つのつながりとして数えたからです。そして表にあるように、この実験の連の総数R=26です。

次に期待値Eと分散Vを、データの全個数Nと、1の現れた個数n(1)、0の現れた個数n(0)を使って下の2つの式で計算します。

$$\text{期待値} E = (N + 2 \times n(1) \times n(0)) / N$$

$$\text{分散} V = (2 \times n(1) \times n(0)) \times (2 \times n(1) \times n(0) - N) / ((N-1) \times N \times N)$$

皆さん、N=50、n(1)=21、n(0)=29を上2つの式に入れ計算してみてください。E=25.36とV=11.61が、ちゃんと求まりましたか。

次に連の総数R=26から期待値E=25.36を引いて、それを分散V=11.61の平方根SD（つまり標準偏差）=3.41で割ります。その結果の値（検定統計量）が0.191となります。

この数値が正規分布で5%の有意水準を与える1.96より「明らかに」小さいことから「『でたらめではない』とは言えない」という結論が出ます。「でたらめだ!」とは断定的には言えません。随分まどろっこしい言い方ですね。学問って注意深いんです。

## 2. 信頼できる標本の取り方とは？

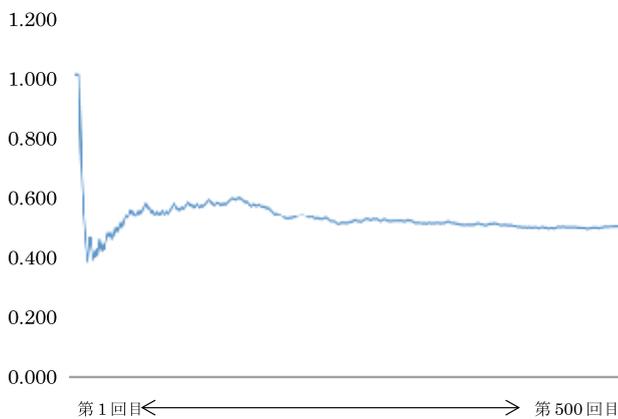
### (1) 必要標本数の求め方

さて、ある比率で存在する男性と女性、学生と社会人、条例に賛成と反対の両側から有権者を無作為に選びたい場合に、信頼に足る標本の取り方を紹介しましょう。その前に、興味深い法則を紹介します。「大数の法則」といいます。

まず、0と1の乱数を500回発生させます。理論的な平均は0.5です。出た目の累積和3(0+0+1+0+1+1+0+0という具合に)をその当該回数8で割って「標本平均」(ここまでで計算すると3/8=0.375)を順に求めていきます。すると「標本平均」がグラフのように次第に0.5

にどんどん近づいてゆく様子が見られますね  
(図表参照)。

図表 大数の法則



この図表から、標本の数が増加するほど標本平均の精度は高まっていくことが確認できます。つまり標本数が増加するほど、信頼のおける結果が得られるということです。でも、標本数を多くすれば調査費や調査時間がバカになりません。財政当局に怒られないためには、標本数をいくつにしたら十分なのでしょうか。

ここまで我慢してついてきてくれた読者の皆さんに思いっきり簡単な式を紹介します。

必要標本数を  $n$ 、政策に対して賛成  $m$ 、反対  $(1 - m)$  の割合とします。分散は  $m(1 - m)$  です。調査で許容する誤差を  $\varepsilon$  とします。また標準正規分布の信頼係数を  $z$  とします。必要標本数  $n$  は簡便式

$$n \geq \left(\frac{z}{\varepsilon}\right)^2 m(1 - m)$$

で求められます。

本当に知りたいと思っている真の値を含む確率をできるだけ大きくするために信頼水準を95%に設定しますと  $z=1.96$  となります。

さて、 $\varepsilon = 0.02$  (調査の誤差2%) と誤差の大きさを思いっきり小さく、調査の質を上げるために厳しめに設定します。

ところで、意見が賛成と反対で拮抗し  $m=0.5$  の時に意見の分散が最大となりますから、必要

標本数も最大になります。この厳しめの条件を入れた結果から、

$$n \geq \left(\frac{1.96 \times 0.5}{0.02}\right)^2 = 2401$$

と計算されます。必要標本数はおおよそ2,400くらいになります。つまり、世論が拮抗しているような政策に関して信頼できる調査をしようとするならば、その分標本数を多めに必要とするということです。また試しに  $\varepsilon$  を緩めにして0.1で計算してみてください (なんと、たったの96!)。必要標本数はずっと少なくなりますね。これは「単純無作為抽出」の場合の標本数の目安です。同じ無作為でも「層別抽出」の場合は、分散はもっと小さくなります。「多段抽出」の場合は、分散はもっと大きくなりますから必要標本数は抽出法で違ってきます。

## (2) 少数の法則

稀代の風見鶏学者で統計学の大恩人でもあるフランスの大数学者シモン・ラプラスの有名な警句によれば「目に錯覚があるように、心にも錯覚がある」ようです。大数の法則は、「偏りのない」標本数を多くとるほど信頼のおける情報が得られると教えてくれました。そして、統計学は次のようなことも教えてくれます。標本数が少ないと標本数が多い場合よりも極端な結果が出やすくなる。これを「少数の法則」と2002年にノーベル経済学賞をもらった心理学者ダン・カーネマン達は名付けています。人間はこの極端な結果に無意識のうちに心を惹かれてしまうかもしれません。まさしくラプラスの言う「心の錯覚」です。恋のきっかけもスポーツ選手のジンクスも同類だ (つまり誤解) と言ってカーネマンは監督たちの<sup>ひんしゅく</sup>響響を買いました。

それはともあれ、ギリシャのように作為のでたらめ数字ではなく、偏りのない信頼できる「民意の数字」を注意深く測定し、行政に活かしたいものです。それではまたの機会に。

[1] 対潜水艦戦を重視して設計・装備された軍用航空機

## 平成28年度 調査研究テーマについて

当調査会では、多摩・島しょ地域の市町村の広域的・共通的課題を中心に、年度ごとにテーマを複数選定して調査研究を実施しています。各年度の調査研究報告書は、多摩・島しょ地域の市町村などに配布するとともに、ホームページ (<http://www.tama-100.or.jp>) にも掲載し公開しています。

平成28年度については、5件の調査研究を実施することを予定しており、今回はその概要を紹介いたします。

### 2020年東京オリンピック・パラリンピックにおける 多摩・島しょ地域市町村の取組方策に関する調査研究 [複数年調査]

平成27年度の「2020年オリンピック・パラリンピックにおける多摩・島しょ地域の可能性と展望に関する調査研究」では、多摩・島しょ地域への影響及び効果を示したうえで、レガシー（遺産）の構築に向けた市町村の具体的な取組方策を提示する予定です。

本調査研究では、市町村の取組の実現に、より具体的に貢献するため、平成27年度の調査研究成果をもとに、市町村が施策を展開する際に必要な詳細情報を、分野を絞り込んで収集・分析します。

### 多摩・島しょ地域におけるスポーツ振興の推進体制に関する調査研究 ～スポーツコミッションの機能に着目して～

自治体が専門的なノウハウを活用してスポーツ振興策を推進するため、「スポーツコミッション」の設置が各地で進められています。合宿や大会の誘致・運営をワンストップで行う組織について語られることが多くなっていますが、その形態や機能には様々なものが存在します。

本調査研究では、主として「スポーツコミッション」の形態や機能に着目して、多摩・島しょ地域が2020年オリンピック・パラリンピックのレガシーを活かして「スポーツ王国」となっていくための推進体制のあり方を提示します。

### 基礎自治体における子どもの貧困対策に関する調査研究

現在、日本の子どもの貧困率は16.3%で、およそ6人に1人の子どもが平均的な生活水準の半分以下で暮らしているとされています。貧困の状態は、学習、健康、生活などの面で不利な状況をもたらし、そのことが将来にも影響する「貧困の連鎖」を生み出す可能性があります。そのため、先進自治体では様々な施策分野で連携をしながら取組を開始しています。

本調査研究では、各市町村が限られた資源のなかで効果的な対策を進めていくための方向性や取組内容について提示します。

## 誰にも伝わる情報発信に関する調査研究

～「やさしい日本語」を応用した新たな情報発信～

行政は住民に対して様々な情報発信を行っています。今後は災害時など非常時の緊急的な情報伝達や、外国人・独居高齢者・視覚障がい者など「情報の受け取りに弱点を抱える人」への情報伝達などを想定した「すべての人に伝わるユニバーサルな情報発信」の重要性が増していくと考えられます。

本調査研究では、情報発信に関する職員の意識変革を促し、より良い社会づくりにつなげるため、主に多文化共生施策の一手段として研究が進められている「やさしい日本語」を応用したユニバーサルな情報発信・伝達の手法を提示します。

## 基礎自治体によるオープンデータ化と利活用の可能性に関する調査研究

近年、自治体などの行政機関が保有する情報を、機械判読可能で二次利用しやすいデータ形式で提供する「オープンデータ化」の取組が世界中で行われ、ビジネスや身近な公共サービスへの活用が期待されるようになってきました。しかし、その「発信方法」に加えて「オープンデータ化を利活用につなげること」には多くの課題があると言われています。

本調査研究では、技術革新の動向等も踏まえた「基礎自治体のオープンデータ化の先駆的研究」を目指し、それらの課題への対応策を提示します。

### 【毎年度調査の実施について】

当調査会では、上記の単年度調査研究に加え、多摩地域の市町村における行財政運営の参考となるように、各種統計資料を毎年度作成しています。

平成28年度についても、以下のデータ集を作成し、上記の単年度調査研究と同様に配布・公開する予定です。

#### ○多摩地域ごみ実態調査

多摩地域の清掃事業及びリサイクル事業に関する情報を調査し、基礎的な統計データ集を作成します。

#### ○多摩地域データブック

今後のまちづくりや政策形成など行政運営上の基礎資料として、「人口・土地」「産業」「都市基盤」など主要な統計データ集を作成します。

#### ○税・財政参考資料

39市町村における、財政力指数・公債費比率・経常収支比率等の分析指標及び市町村税徴収実績等のデータ集を作成します。

## 「ご当地キャラクターの活用に関する調査研究報告書」について

北海道大学観光学高等研究センター教授 山村高淑

### 1. はじめに

昨年3月、東京市町村自治調査会から平成26年度調査研究報告書「ご当地キャラクターの活用に関する調査研究報告書」（以下、報告書と記す）が刊行された。

報告書にも記載があるように、ご当地キャラクターは2008年頃から急増し、現在全国の市町村の約8割がご当地キャラクターを有しているという状況である。そうした中、例えば権利関係上のトラブルや行政が関わることに對する批判など、様々な課題や議論も増え、今やご当地キャラクターの活用は、自治体行政にとって頭の痛い問題のひとつとなった感がある。しかし、実際に自治体行政にとって参考となるような、ご当地キャラクターの動向やマーケティング、マネジメントの実態を全国レベルで明らかにした調査研究報告はこれまで存在しなかった。

本報告書は、とりわけ以下の二点において、従来の関連分野の論文・調査報告にはない画期的なものとなっており、学術的に見ても非常に価値の高い研究成果として評価できる。すなわち、第一に、これまで漠然としか把握されてこなかった地方自治体レベルでのご当地キャラクターの動向を、全国の自治体を網羅する形で定量的に整理した点。第二に、こうした実態をキャラクターのマーケティングやマネジメントといった観点から整理し、市町村が留意すべき課題と対策を提示している点である。

なお、報告書は5章からなり、資料編も含めると180ページを超える力作である。ボリュームはあるが、グラフや図表を多用し、用語も明快に定義されているため、キャラクターマーケティングや地域ブランディングの専門知識が無くても、理解しやすいものとなっている。

### 2. ご当地キャラクターに関する問題の所在

まずは報告書の内容も踏まえつつ、自治体におけるご当地キャラクターの活用の現状について、問題の所在を大きく三つの観点から整理しておきたい。

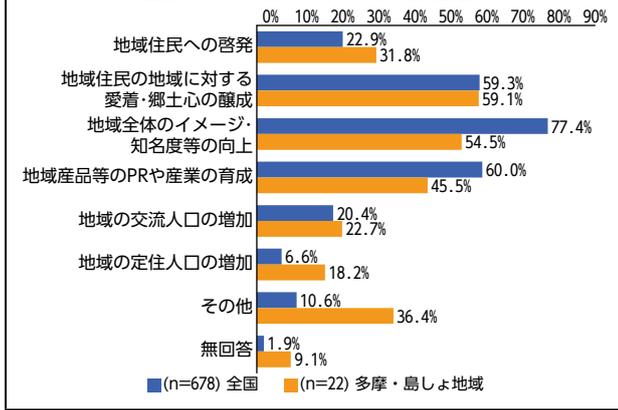
#### (1) 地域ブランディング・マーケティングに関する課題

行政によるご当地キャラクターの制作・活用について、否定的な見解を持つ人々はまだまだ多い。報告書では、住民アンケートにおいて回答者の約半数が「行政がキャラクターをうまく活用できていない」や「行政主体であり、市民の意見が反映されていない」など否定的な意見を有していることを明らかにしている（P74図表87）。

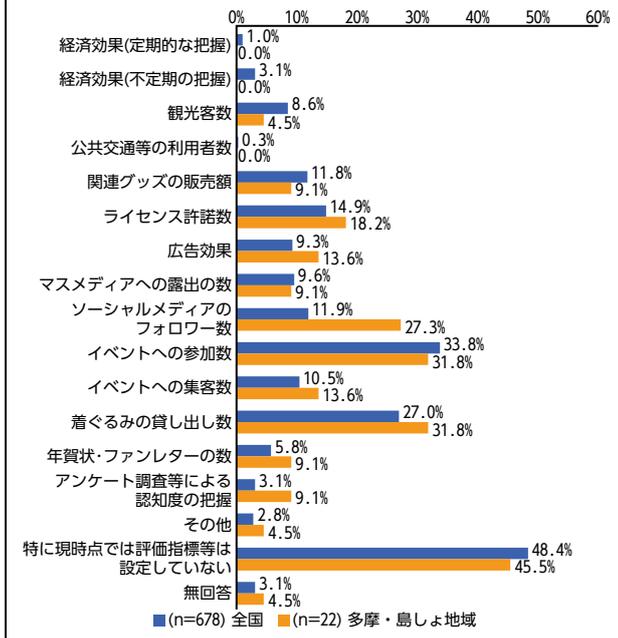
このことは、行政自身が、ご当地キャラクターの制作・活用目的を明快に住民に伝えられていない、もっと言えば、ご当地キャラクターの活用戦略を持っていないことの裏返しである。これは報告書の数値からも示唆され、市町村の55.5%がご当地キャラクター作成のきっかけを「地域PR・ブランディング事業等の一環」と答え（P16図表12）、77.4%が作成の目的を「地域全体のイメージ・知名度等の向上」と答えている（P18図表14）にも関わらず、その一方で過半数の市町村が事業のターゲットを設定しておらず、将来のターゲットについても特に無いと回答している（P28図表30）。

また、ご当地キャラクターに関する取組について評価指標を設定していない市町村が約半数存在しており（P37図表40）、多くの市町村で、ご当地キャラクター関連事業の効果検証が行われていないことを示している。

図表14 作成の目的（複数回答）



図表40 評価指標の設定状況（複数回答）



また、このことは、様々な地域のキャラクターが一様に横並びに見えてしまうことの原因でもある。地域ブランディングの観点から言えば、他の自治体との差別化を図るためにご当地キャラクターが活用されるべきなのに、逆に現状では一部事例を除き、横並び感を強めてしまっている。厳しい言い方をすれば、多くの市町村が、具体的なマーケティング戦略を持たず、流行に乗っているだけの実態が浮かび上がる。

## (2) コミュニケーションデザインに関する課題

報告書のアンケート結果を見ても、ご当地キャラクターを活用した取組が「交流人口の増加」に貢献できたと回答している市町村の割合は8.7%と低い（P36図表39）。一方、次章でも詳しく述べるが、報告書において先進事例として取り上げられている事例に共通するのは、

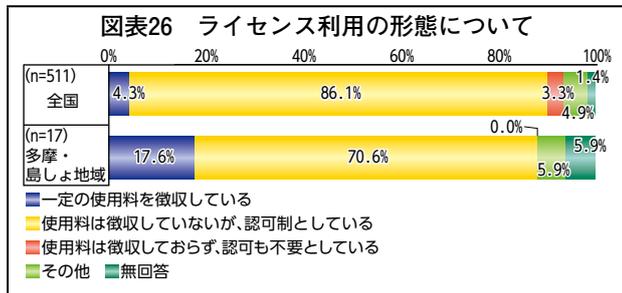
キャラクターショーやSNSなど様々な場やメディアを通して、キャラクターが多様な主体間のコミュニケーションを誘発・媒介しており、それによって地域内外の人々がつながり、交流が深まっているという点である。

ご当地キャラクターは2008年頃から全国で急増するのだが、実はこれには二つの大きな社会的背景がある。ひとつは、このころからweb2.0（双方向性のコミュニケーションを可能とするウェブ環境）が一般化し、様々なメディアを通じたコミュニケーションが可能となったこと。アニメ聖地巡礼現象などもまさにこの時期から活発化するのだが、共通するのは、キャラクターがコミュニケーションを媒介する非常に重要な存在となった点である。もうひとつは、このころから行政においても世代交代が進み、1960-70年代生まれのキャラクター文化に親しんで育ったテレビ世代（かつSNSを含め様々なメディアを通じたコミュニケーション手段を使いこなすようになったおそらく最初の世代）が主導的な立場に就くようになった点である。実はこうした流れは社会の大きな流れでもある。社会全体が、モノの購買や所有よりも、コミュニケーションを通じた情報のやり取りや共有に価値を置く情報社会へと大きくシフトしつつあるのだ。こうした流れの中にご当地キャラクターを位置付けることが重要であり、キャラクターを用いて、どのようなメディアで、どのようなコミュニケーションをデザインし、どのような価値の共有を実現するのか、その点を考えることが今後の重要な論点なのである。

## (3) 知的財産管理に関する課題

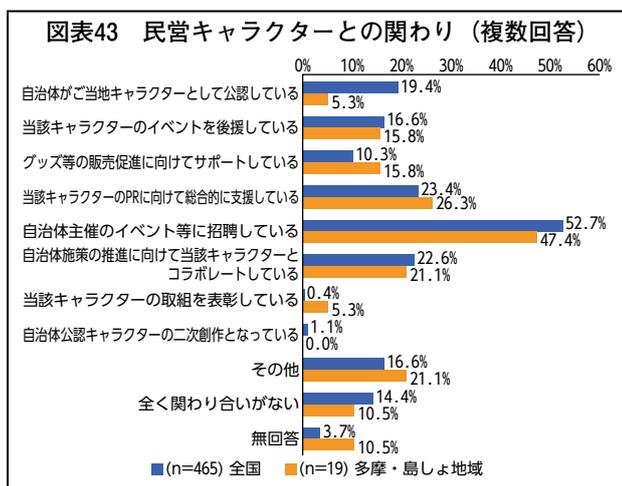
著作権、ライセンス利用、商標登録等、知的財産の管理に関するノウハウの蓄積が、市町村にはまだまだ不足している。したがって、現段階では知的財産管理に関して具体的対策をとっている自治体であっても、知財としてのキャラクターを保護するための「守り」の例がほとんどであり、ライセンス使用料収入を徴収する等、知財を「攻め」で運用する動きはまだまだ少ない（P26図表26、27等）。自治体として知

財から収益を得るべきではないという心情は理解できるが、これからの時代は、収益を公益性の高い事業に還元するという積極的発想・議論がもっとあっても良い。



知的財産の管理に関するノウハウが市町村に蓄積されれば、キャラクターのより高度な活用、地域への貢献が可能となるはずである。例えば、収益を地域の文化財保護に還元するといった方法をとれば、地域住民や意識の高い旅行者からのキャラクターに対する支持、地域に対する支持を高めることにつながる可能性もあろう。

民営キャラクターとの関わり方についても、アンケート結果では「自治体主催のイベント等に招聘」といった回答が多かった（P40図表43）のだが、より積極的な協力関係構築が必要であろう。



知財活用についてはまさに民間の側にノウハウが蓄積されている。市町村としても、単に地域のイメージアップ、というだけではなく、キャラクターを知財として活用することで、地域の産業振興に役立て、その利益を地域に還元していくという積極的発想が重要であり、そのためには民間との協働関係構築が必要不可欠となる。

### 3. 先進事例から学ぶこと

前章では、ご当地キャラクターに関する問題の所在を敢えて単純化を恐れずに大きく3つの観点から整理したが、今後、こうした課題に市町村が対応していくに当たり、報告書第3章にまとめられた先進事例は示唆に富む。本章では、先進事例から学ぶべき点を、前章でまとめた課題に対応する形で整理しておく。

#### (1) 地域ブランディング・マーケティングについて

地域ブランディング、マーケティングを考えていくうえで、核となるのが、ターゲティング（どのような層を事業のターゲットとして狙うのか）である。上述の通り、ターゲティングがなされていないか、極めてあいまいな事例が多い中で、「しんじょう君」（P120）、「あみたん娘」（P130）の事例は、明確にターゲットを設定した事例として参考になる。前者は「都市部在住の成人女性」、後者は「10～30歳のアニメ・漫画好き」をターゲットとして想定している。

こうしたターゲティングは、一見市場を狭めてしまうように見えるかも知れない。もちろん、単に地域の認知度を高めるためだけなら、特にターゲットを設定せず、話題性のあるキャラクターをマスメディアで不特定多数向けに展開すれば良い。しかし問題はその次の段階である。キャラクターを通してどのようなコミュニケーションを誘発し、実際に地域のファンになってもらえるのか。ここで重要なのがターゲティングである。

当然、ターゲットを絞り込むことでマーケット自体は小さくなる。しかし、重要なのはターゲットを絞り込むことによって、提供する情報やサービスの、ターゲットに対する適合性を高めることが可能となる点だ。このことがブランドロイヤリティ（ブランドに対する深い思い入れ）を高めることにつながる。実は、報告書4章のAIDMAモデルはこうしたことをわかりやすく説明したものである。

## (2) コミュニケーションデザインについて

例えば「大崎一番太郎」(P102)の事例では、「キャラクターを中心に地域内の住民・企業同士のコミュニケーションを活性化させ、地域づくりを行うこと」を第一義的な目的とし、積極的にニュース(コンテンツ)を作り出すことで、動画共有サイトやSNSを通じた活発な情報発信を行っている。また、クリエイティブ・コモンズ・ライセンスにおける【CC0】方式を採用し、第三者がキャラクターの二次利用を自由に行えるようにしている。こうした方法をとることで、地域内の住民・企業を中心に、活発なコミュニケーションが展開し、様々なメディアを介して、キャラクターがニュース・コンテンツを拡散することに成功している。まさに情報化時代のひとつの事業モデルと言って良い。同様にSNSを最大限に活用しファンを増やしているという点では、「バリエさん」(P114)も好例である。

また、「とまチョップ」(P108)は、キャラクターの制作からPRまでを地域住民が行っている事例であり、こうしたプロセスを通して、地域内のコミュニケーションが高まったことが、結果として地域外からの認知度向上にもつながっている。

こうした事例が示唆するのは、ご当地キャラクターは、まず地元で共有されなければならない、という点である。そして、地域の様々な主体が楽しんで情報を発信することで、それを共有したいと思う人々が外部からも集まってくる、という点である。

## (3) 知的財産管理について

知的財産の管理については、事業の目的や管理主体によって様々な方式が想定され、どの事例を参考にすればよい、というものではない。それよりも重要なのは、知的財産管理の考え方を理解したうえで、どの段階で何に注意をすべきなのか、考えていくことである。その点で、当該分野の第一人者である中川裕幸弁護士へのヒアリング結果が、自治体向けに分かりやすい形でまとめられており(P148~149)、非常に参考になる。

また、前述の「大崎一番太郎」(P102)の事例のように、クリエイティブ・コモンズ・ライセンスによって、キャラクターの二次利用を無償で促進させるという、ライセンスビジネスとは対極の方式もある。こうした方式の場合は、ライセンス使用料による収入ではなく、SNS等を活用した二次創作等による多様なコミュニケーションの展開を狙うことがメインとなる。繰り返しになるが、事業の目的を明確にし、戦術を選択していくことこそ重要である。

## 4. おわりに

以上、紙幅の都合上、報告書の重要なポイントのみまとめましたが、最後に、とりわけ市町村職員が短時間で要点を把握するための報告書読解のポイントを提案しておく。まず、4章第1節(P135~142)をご覧頂き、AIDMAモデルを通してキャラクター活用の一般的な流れを理解するのが良いだろう。同時にこの節では、AIDMAモデルの各段階において、3章に掲載されている具体的事例の該当部分が例示されているので、あわせて事例の関連箇所を確認すると良い。そのうえで、2章のアンケート結果を見ることで、各回答が持つ意味や課題が明確に見えてくるはずである。

さて最後に、報告書では触れられていなかったが、重要な問題をひとつ提起しておきたい。例えば、ある自治体のキャラクターが他の自治体の首長を表敬訪問するという日本では普通の光景を、他国の首長に対してやったらどうなるだろう。おそらく馬鹿にされていると感じる文化を持つ国もあるはずである。これまでこうしたことが議論の俎上に上ることは無かったが、インバウンド旅行者の急増も含め、国際化が進む中、地域らしさ・日本らしさと、多文化共生というテーマの間で、いろいろな検討課題が顕在化することが予想される。ご当地キャラクターは多分に日本的であるが故に、その先鋭的な課題となる可能性が大きい。

本報告書がそうした新たな議論のスタートとなることを期待したい。

## 島しょ地域における自治体の定住促進に関する調査研究報告書について

公益財団法人日本離島センター 調査第二課長 水 昭 仁

### 1. 本稿の意義・目的

平成27年3月に公益財団法人東京市町村自治調査会がとりまとめた「島しょ地域における自治体の定住促進に関する調査研究報告書」が完成した。

わが国は、高度経済成長期以降、地方から都市へと、労働力としての人口移動が起これ、これといった産業基盤を持たない地方は、東京などの都市部へ人材を供給する基地となり過疎化が進んだ。現在、人口減少・少子高齢社会のなかで、全国の多くの地域では、過疎化とともに社会基盤の著しい劣化・喪失、例えば公共交通機関網の崩壊、商店街の衰退、医療機関の不足、学校の廃校などに襲われ、地域の活力は低下する一方である。

多摩・島しょ地域においても、人口は平成27年をピークに減少に転ずると予想され、とりわけ島しょ地域においては、平成17年の28,744人をピークに減少に転じており、先駆けて人口の流出が進み始めている。さらに島しょ地域では、もともと先述の社会基盤が本土と比較し脆弱であり、いまなおその格差は埋めようもなく、人口の島外への流出、全国平均を上回る少子高齢化が甚だしく、年少・生産年齢人口の減少は島の活気を奪っている。

島の地域社会・経済の衰退の打開策の一つとして、IUJターンなど島外からの移住、定住の促進に取り組み、効果を上げている自治体も見られる。このような背景を踏まえ、本調査研究では、定住促進に関して全国の過疎地域や島しょ部における事例、東京の島しょ地域自治体で行われている支援策や課題などについて調査を行い、定住促進の課題、自治体側・定住者側双方のメリット・デメリット、支援策の効果などを整理した。

また、雇用、医療、災害、教育など、移住を

考える上で不可欠な分野にスポットを当て、どのような対策を講じていくことが効果的・効率的なのかを明らかにし、今後の島しょ地域における定住促進の可能性について示している。

「島は日本の縮図」と言われる。その意味において、離島社会の置かれている現状が、数十年後の本土自治体の将来像とするならば、東京都内のみならず全国の関係自治体におかれては、調査研究成果を市町村の施策づくりに活かしていくことを望みたい。

以下では、調査研究過程で助言を行った見地から、本報告書に関して読者の理解を助け、事務事業への活用のヒントを示すこととしたい。

### 2. 島しょ地域における定住促進の現状について

近年、島が各種メディアに取り上げられ、ブームとなっている感がある。

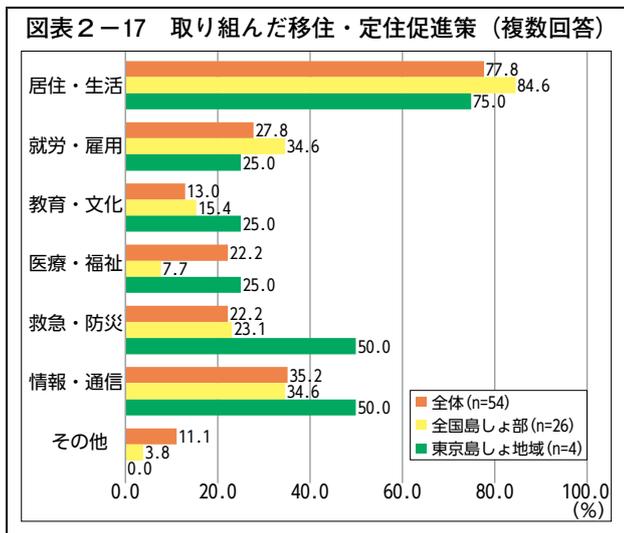
筆者の勤務先にも、メディアからは取材、情報提供依頼、果てはクイズ番組の正解の確認まで、一般の方からは、移住や島留学の問い合わせが増えている。なかには、住みやすさを過度に煽るようなテレビ番組を鵜呑みにし、「島では毎月数万円もあれば生活できるそうですが。」と訪ねてこられると、複雑な気持ちになる。

島で自給できる生鮮食品類は確かに安いだろうが、島外から運び込まれる多くの食品や生活必需品は、発注数の少なさに加え、物流コストとして、本土であれば、倉庫から小売店までの輸送費で済むところが、離島の場合、倉庫から本土の港までの陸上輸送費＋(本土の港で船に乗せる手数料＋本土の港から島の港までの海上輸送費＋船から島の港に降ろす手数料)＋島の港から島内小売店までの陸上輸送費となる場合もあり、( )内の分、余計にコストが高くなる。これは、現在では是正されてきたようであるが、

それでも本土よりも島の物価は高いし、必需品である自動車の燃料であるガソリンも高い。それなりの家の家賃はそれなりだし、光熱水費も電話代も無料ではない。そのあたりのことを説明し、実態をご理解いただくように努めている。

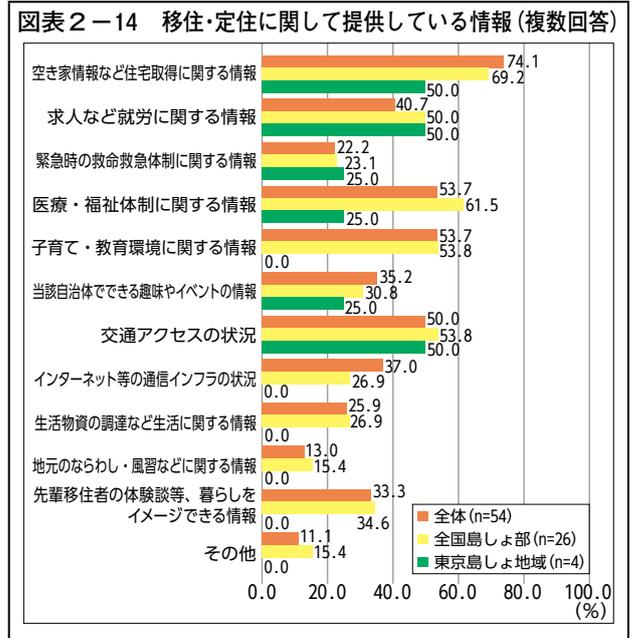
ちなみに、筆者の勤務先は、「アイランダー」というイベントを、毎年11月、国土交通省と共催で、池袋のサンシャインシティ文化会館において開催し、移住や離島留学などの情報を提供して、島人が直接、来場者に説明している。

本報告書によれば、離島市町村が取り組んだ移住・定住促進策は、「居住・生活」分野が突出して多く、次いで、「情報・通信」「就労・雇用」といったところである（P25図表2-17）。



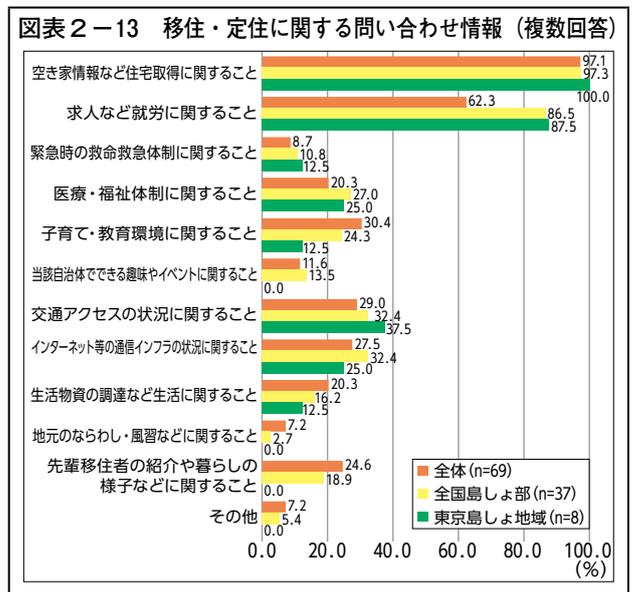
具体的な内容は、「居住・生活」においては、定住奨励金、空き家情報の提供、移住者用の住宅整備、体験交流プログラムや施設整備等であり、「就労・雇用」については、求人情報発信、漁業や農業の体験・研修、企業等の誘致である（P26）。上記のうち、移住者への定住奨励金などの特別扱いは、既存住民やUターン者の反感を買ったり、その地域に惚れ込んだのではなく奨励金目当ての移住にもつながり、導入には慎重さが求められる。

また、離島市町村が提供している情報であるが、「空き家情報など住宅取得に関する情報」「医療・福祉体制に関する情報」「子育て・教育環境に関する情報」「交通アクセスの状況」が、多くなっている（P22図表2-14）。



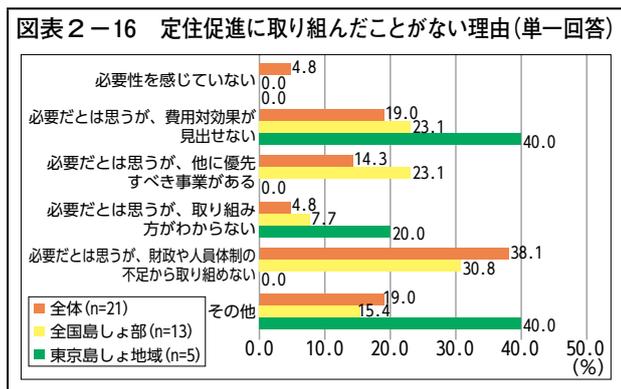
提供する情報に幅が出てきたようだが、総合化が求められる。すなわち、移住希望者が、その地で生活するイメージを持つことができ、人生設計までも考えられるような提供の仕方が必要である。本報告書では、例えば「種子島U・Iターンサポートセンター」（P64）や「周防大島定住促進協議会」（P62）の手法である。

他方、移住希望者が求める情報は「空き屋情報など住宅取得に関する情報」並びに「求人情報」が突出して高くなっている（P21図表2-13）。しかし、住居や働き口の情報は最低限であり、医療施設や商業施設、学校などの生活インフラの情報も十二分に把握しておかないと、こんなはずでは…ということとなりかねない。



また、その地域になじめるかどうかは、設問並び順下位の「生活物資の調達」「地元のならわし、風習」「先輩移住者の紹介や暮らしぶりの情報」などこそ重要である。しっかりと聞き、きちんと伝えることが肝要である。行政が言いにくい内容は、民間から伝えることも必要だろう。

ところで、移住・定住促進に取り組んだことのない自治体もあるわけで、全国では3割前後、東京島しょでは5割以上の自治体に取り組んでいない（P23）。理由は、「必要だとは思いますが、財政や人員体制の不足から取り組めない」「必要だとは思いますが、他に優先すべき事業がある」という理由が多く、また「必要だとは思いますが、取り組み方がわからない」を挙げる自治体もある（P24図表2-16）。したがって、必要性自体は認識していると理解でき、ノウハウや効果が見えれば、取組は増えるのであろう。

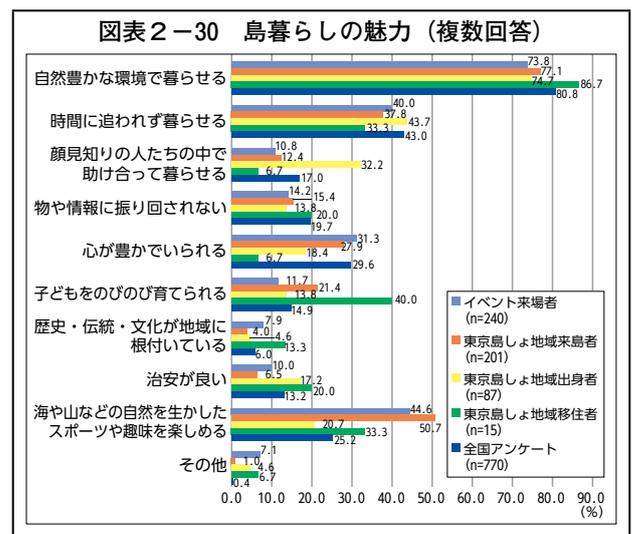


ここで一步踏み込んで考えるべきは、自治体の課題と解決の方向性である。そもそも、抱えている課題は、移住で解決できるのか、交流人口増加を図るのが適切なのか、他にも選択肢があるのか。移住で解決するとしたら、それはUターンで出身者に戻ってきてもらうのか、あるいは縁も所縁もない方を呼び込むのか。孫ターンのように、多少はかかわりがある方とするのか。それによって、施策に違いが出てくる。

島への移住については、約2割の方が具体的なし漠然と考えたことがあると回答している（P35）。そして、ほぼ9割の方は継続的な居住を望んでいる（P29）。それら人々が考える島暮らしの魅力は、「自然豊かな環境で暮らせる」

「時間に追われず暮らせる」「心が豊かでいられる」「自然を生かしたスポーツや趣味を楽しむ」などである（P37図表2-30）。

しかし、自然豊かな環境というのは反面、虫や獣、繁茂する雑草との闘いという面もあろうし、自分で何でもしないとイケないため、意外に忙しい。島に対する一面的なイメージや憧れではなく、実際の多面的な姿を知ってもらい、島側と移住希望者との意識のギャップを解消するような情報発信が必要である（P45）。



現在、離島市町村の多くは、試行錯誤を繰り返しながら、発信する情報、支援策をブラッシュアップしているところである。上記理由のなかで、費用対効果が見出せない、取り組み方がわからない、という自治体にとっては、本報告書は、ひとつの手引きとなるだろう。

### 3. 島しょ地域における定住促進の課題／解決の方向性について

本章では、先行事例が紹介されている。特に重要と思われるものは、鹿児島県種子島U・Iターンサポートセンターの取組と山口県周防大島町の取組（P62～64）である。

詳細は、報告書をお読みいただくとして、これらの重要な点は、島での暮らしを、具体的にイメージさせるところにある。種子島U・Iターンサポートセンターについては、既に、全国町村会の「町村週報」、(株)ぎょうせい発行の『月刊地方財務』などで取り上げられており、目に

した方もあろうが、あらかじめ移住希望者の職歴や家族構成、希望などを確認したうえで、家族そろっての下見を勧め、勤め先、学校、家主などとの面談を一気に済ませ、また、先輩移住者との交流もセットし、移住する前から、島での生活について収支も含め具体化できるようにし、移住後も、ライフプランニングまで踏み込んだアドバイスをするものである（なお現在、HPは改修中で報告書のURLではアクセスできない）。

一方、周防大島町の定住促進協議会では、HPで公開している動画「回帰」が、全国移住ナビの動画コンテストで全国1位に輝き、総務大臣賞を受賞したが、お試しツアーなどの取組でも、移住の動機、移住して何がしたいのか、実行するためのスキル等はあるか、生計は立つのか等を移住希望者自身に考えさせる工夫があり、相談窓口にてIターンのファイナンシャルプランナーが立つという支援策は全国唯一である。

両組織のキーパーソンはいずれも民間、かつ移住経験者であるため、このような支援や情報があると助かる、という思いを实践されており、かなりの効果を上げていると聞く。

#### 4. 調査報告書の活用方法

移住定住促進に取り組もうという自治体担当者は、3章から読むのが良いだろう。先行事例により、イメージを把握しよう。本書掲載事例の主体は、①目的に沿った移住ターゲットの設定、②多様なサポート体制の構築、③地域全体で危機感を共有（P66）というポリシーのもと、定住促進を行っている。このことをまず、我がものとすべきである。

上記が骨身に染みたら4章に進み、具体的な対応、施策づくりにつなげていこう。ポイントは、移住希望者に対しては、①漠然とした不安を取り除く、②あこがれだけの移住をなくす、③移住前に人間関係を構築する（P75）ことであり、受け入れ側に対しては、①ファミリーや継続的居住にこだわらない、②島全体で危機感

を共有する、③島に対するイメージをつくる（P76）という視点である。

その際に参考となるのは5章である。ここでは、限られた資源を有効活用し、効率的・効果的な事業展開のために、移住希望者のライフステージ別、居住の継続性別に、定住促進のターゲットを絞り、①「単身の若者」×「短・中期の滞在」、②「ファミリー層」×「一時的な移住」、③「リタイア層」×「継続的な居住」の3つのパターンで、施策モデルを提示している。先行事例のエッセンスが凝縮されている。

とはいえ、このモデルは入り口に過ぎない。移住してからのち、移住者と地域住民との関係をどのように取り持ち、地域に溶け込ませるか。それこそが、真の課題と言えよう。移住定住の支援は点であるが、定着への支援は線や面である。数年で異動がある自治体担当者としては、ある時点で人や地域に関わることは可能であるが、継続的に関わることは難しいのではないか。その意味で、種子島や周防大島の事例のように、民間が主体で、あるいは民間の力をうまく活用し、途切れないサポートを目指すことが必要となるのではないか。

#### 5. おわりに

移住定住を施策に据えても、一過性の取組で終わると、移住者が反感を持って別の地域に移る、ということもあるだろう。逆に、移住者が移住者を呼ぶ現象も見られる。

選ばれる移住先というのは、実際に存在する。昨今の都市自治体にみられるように、住民の取り合い奪い合いは、いかがなものかと思うけれど、熱い思いを持って、都市から地方に移住したいという方のニーズに応えることは、わが国全体を考える上で必要なことである。

本報告書を参考に、東京の島しょ自治体のみならず、全国の関係自治体において、移住定住促進の取組が増えることを願うものである。移住者に選ばれるまちは、住民にとっても住みよいまちであろうから。そのことまでも意識した地域づくりを行っていただけたらと思う。

## 多摩・島しょ地域における火葬場の需給及び運営に関する調査研究報告書について

日本大学生産工学部教授 広田直行

### 1. はじめに：本報告書の意義

昨年3月、平成26年度調査研究テーマのひとつである「多摩島しょ地域における火葬場の需給及び運営に関する調査研究報告書」が発行された。本調査研究の位置付けをまとめた第1章、火葬場の現状と平時のサービス内容の把握を行った第2・3・4章、災害時の運営と広域火葬対策の把握を行った第5章、必要火葬炉数の推計と配置について検討した第6章、多摩・島しょ地域の火葬場のあり方を提言した第7章、それに資料編を加えた全150ページの詳細且つ充実した報告書となっている。

特に、P3に記述された、『葬送を行う火葬場は、誰にでも避けることのできない死に関わり、全ての人の生活に密着した施設であるが、常に使用するものではなく利用者へのモニタリングも難しく、利用者の不満があっても、実際にはサービス内容を含め建築計画的な問題が表面に現れてこなかった。～住民が自ら積極的に火葬場を選ぶことは少ない。～遺族となって訪れて初めて火葬場について知ることになる。』という文面にある通り、必要不可欠な施設であるが、迷惑施設として整備が遅れている分野の貴重な調査研究報告書である。



▲P14 ストックホルム市「森の火葬場」

世界で火葬率（P98コラム3）1位の我が国において、火葬場の理想は、コラム1（P14）に示されたストックホルム市の「森の火葬場」のような施設であろう。その空間にいただけで心安らかになる場所である。

世界中において墜落する飛行機に乗る確率が1/200,000程度だそうだ。ジャンボ宝くじで1等あたると確率が1/20,000,000。すなわち100回墜落するのと宝くじに当たるのは同じ確率なのである。人間の性でマイナスの準備はなかなかできないが、プラスの出来事には期待する。火葬場の整備も同じことが言えるのではあるまいか。火葬場は、誰もがいずれお世話になる場所。家族や親しい友人が亡くなった時、その大切さに初めて気づかされる。

東日本大震災の時、火葬が間に合わず、一時的に仮土葬されたニュースが流れた。誰もが傷ましいと感じたに違いない。本調査研究報告書は、多摩・島しょ地域及びその近隣地域（23区、神奈川県・埼玉県・山梨県の一部）を含めて、火葬場の詳細な実態調査と自治体へのアンケート調査結果に基づき、人口統計と死亡統計による科学的根拠を持ったシミュレーション結果をまとめたものとなっている。調査研究成果が自治体の事務事業に活かされ、平時と災害時の予測を基に、誰もがお世話になる公共施設として、計画的に施設整備と準備に着手するための一助となるよう次章以下に活用のポイントを示す。

### 2. 火葬場の需給と運営 に関する現状について

#### (1) 火葬場に対する共通認識の必要性

火葬場には、遺体を火葬するという機能に留まらず、告別、見送り、待合、拾骨を備えた施設が求められている。通夜や葬儀・告別式を行う葬儀場と異なり、最後のお別れの場として、

火葬場に求められる役割は大きい。また、近年は直葬も増加傾向にある。そこで、まず一般的な葬送行為の流れ（P13図2）を認識する必要がある。これらの葬送行為にどのくらいの準備と時間がかかるものか？情報を公開して、住民各々が正しい認識に立つ必要がある。

(2) 将来の死亡者数に対する対応

人口当たりの火葬炉数について、全国平均をベンチマークとした場合の都市化が著しい東京23区と多摩地域の比較がP20にある。23区が4.40倍（1,030件／基）で、多摩地域が2.24倍（524件／基）となっている。23区は民間による火葬場が多いことに起因しているが、この現状と死亡者数の将来予測の推計結果（P106表18）を加味した対策が必要となる。2030年～2040年のピークに備えた平時の計画が基礎となる。しかし、P45の表5にみる通り、回答数は17事例中3事例と少ないが、将来的な死亡者数の増加に対して、対策を講じている自治体は少ない。

(3) 火葬施設に対する自治体の認識と対応

P22の表2の通り、多摩・島しょ地域の火葬場は、17事例中、最も古いものが築85年である。築20年経過も6事例あり、老朽化も激しい。そのような施設に対して、設備面・運営面の課題に対する回答が、P44の表4である。

約半数の回答から、施設老朽化に対する多くの問題を認識しているにもかかわらず、具体的方策が立てられておらず、設備・維持管理の主体が不明確であることが伺える。また、運営面においても、火葬業務の人材確保や火葬件数増による葬儀場とのトラブル、周辺自治体との連携不足など、多くの問題が未解決のまま据え置かれた状態にある。さらに、P57・59の表7・8に示されているように、火葬場を所有していない15自治体全てにおいて、今後も火葬場の計画が無く、死亡者数増加に対する特段の対策も講じられていない状況である。島しょ部は除いて多摩地域は問題が大きい。

一方、P69の多摩地域近隣火葬場の計画状況と課題を示した表14から、少数ではあるが建て替え計画や設備の更新計画がみられる。また、

今後の死亡者数増加に向けての対策も意識されている。これに比較して、多摩地域の一部自治体の現状認識不足と対応の遅れが伺える。

(4) 多摩地域近隣火葬場の圏域外住民の受入

多摩地域近隣火葬場において、圏域設定が無い火葬場を除き、圏域外住民の火葬受入状況はP68の表13の通りである。遺体の搬送時間を考慮し、極力協力体制を取るべきと考えるが、いずれの施設も稼働率（P67表12）が高い状況にあり、火葬炉の性能向上や運営方式の変更無くして多くの期待は難しいと考える。ネットワーク体制を整えつつも、各自治体で充足可能なように計画すべきであろう。

表5 死亡者数増加に対する対策

施設名称	設備面での対応についての対策	運営面での対応についての対策
八王子市斎場		増加の状況を見極め、必要となれば今の火葬時間枠で受入件数を増やす。そのためにはパソコン利用の予約案内システムの変更が必要。
南多摩斎場		火葬受入枠（件数）を増加する予定。
大島町火葬場	現状では、不良箇所は随時対応していくほかはない。	業務が「人の死」に関するデリケートなもので、他の業者を探し育成すること自体がつかない業者の情報を積極的に集めていきたい。

表4 火葬場の設備・運営面の課題

施設名称	設備面の課題	運営面の課題
八王子市斎場	平成2年の建築物であり、経年変化による設備・機器のトラブル、修繕の増加。	葬儀形式の多様化への対応が必要。式を行わない場合、告別ホールで30分くらい別れの儀式を行うケースあり。火葬待合室の混雑：待合室に飲食許可をしているが量の多い食事がふるまわれ、片づけに時間がかりすぎるため、次の時間を待たせるケースが多くなってきた。
日野市営火葬場	施設の老朽化	
府中の森市民聖苑	施設・設備の変化	葬儀に対する意識の変化に対する対応
立川聖苑	建物、設備等の維持修繕	
青梅市火葬場	建物の雨漏り対応	
多摩葬祭場	当火葬場は第一種低層住居専用地区のため、施設の拡張ができない。	
大島町火葬場	築年数も10年を超え、設備、建物共に老朽化している。	現在火葬業務委託している業者以外に当該業務委託を希望する業者が全くいない状況・委託契約につき永らく特命随意契約により他社との競争原理が働かない。
小笠原村火葬場	保守業務が村内に存在せず運用保守面で不安。	
小笠原村母島火葬場	建物・設備が老朽化しており、数年以内にリプレースが必要。	

表13 圏域外住民の火葬受入状況

都道府県	火葬場名	現在の圏域外住民の受入れ状況について	圏域外住民優先の受付料がある場合、その内容について	圏域外住民の今後の受入れについて
東京都	瑞江葬儀所	住民枠と同様に受入れられる。		住民枠と同様に受入れる予定である。
	臨海斎場	住民枠と同様に受入れられる。		住民枠と同様に受入れる予定である。
	相模原市営斎場	予約に空きがある場合のみ受入れる。	火葬枠(死体)22枠のうち、15枠を市内優先としている。(市内優先受付は利用日の前々日午後3時まで)	予約に空きがある場合のみ受入れる予定である。
神奈川県	厚木市斎場	予約に空きがある場合のみ受入れる。	12時30分、13時、13時30分は市内優先枠とし、市外の方は2日間の午前8時まで予約がない場合に利用可能(12月31日及び1月4～6日については、9時、10時30分、14時30分以外の時間帯を市内優先枠とする)。その他の受付枠については、住民枠と同様に受け入れている。	予約に空きがある場合のみ受入れる予定である。
	愛川町営斎場	住民枠と同様に受け入れる。		住民枠と同様に受入れる予定である。
	愛川聖苑	住民枠と同様に受け入れる。		住民枠と同様に受入れる予定である。
	大和斎場	予約に空きがある場合のみ受入れる。	9:30～15:30の30分間隔で1日18枠を受け入れており、その内の9:30と15:30それぞれ1枠を圏域以外の方を受け入れているが、圏域以外の優先枠ではなく、圏域内及び圏域外どちらにも先に予約をされた住民が優先となる。	予約に空きがある場合のみ受入れる予定である。
	横浜市久保山斎場		09:00～14:30の時間帯において30分単位で設定している受付枠のうち、市民の場合は全時間帯において火葬日の7日前から予約可能。市外の場合、利用頻度の高い11:00～13:30(市民優先利用時間帯)は火葬日の2日前から、その他の時間帯(9:00～10:30、14:00～14:30)は火葬日の7日前から予約可能。	
	横浜市南部斎場	予約に空きがある場合のみ受入れる。		予約に空きがある場合のみ受入れる予定である。
	横浜市北部斎場	予約に空きがある場合のみ受入れる。		予約に空きがある場合のみ受入れる予定である。
	横浜市戸塚斎場	予約に空きがある場合のみ受入れる。		予約に空きがある場合のみ受入れる予定である。
	かわさき南部斎場	予約に空きがある場合のみ受入れる。		予約に空きがある場合のみ受入れる予定である。
	かわさき北部斎場	予約に空きがある場合のみ受入れる。		予約に空きがある場合のみ受入れる予定である。
埼玉県	広城板能斎場	住民枠と同様に受け入れる。	予約のたてこもり傾向のある冬季の一定期間、組合外の利用を制限している。	住民枠と同様に受入れる予定である。
	所沢市斎場	予約に空きがある場合のみ受入れる。	火葬受入枠18枠中、すべての時間帯が利用できる(市外居住者については10枠のみ)。	予約に空きがある場合のみ受入れる予定である。
	入間東部広城斎場のののめ壇	住民枠と同様に受け入れる。	11:00～13:00までの6件については構成団体優先枠として設定しています。	住民枠と同様に受入れる予定である。
山梨県	秩父斎場	住民枠と同様に受け入れる。		住民枠と同様に受入れる予定である。
	上野原市斎場	住民枠と同様に受け入れる。		住民枠と同様に受入れる予定である。

### (5) 災害時対応の課題について

災害時に最も憂慮されるのが、多摩地域で火葬場を持たない12自治体（武蔵野市、三鷹市、調布市、小金井市、小平市、東村山市、国分寺市、狛江市、東大和市、清瀬市、東久留米市、西東京市）の死亡者対策である。前述の通り、他県を含めた近隣火葬場も住民優先のところが多く、また稼働率からも多くは期待できない。平成25年度でみると、平時でもこの12自治体で多摩地域の約38%に当たる13,500人の火葬が行われており、その主な利用施設と推察される民営の多磨葬祭場は14基の火葬炉を有するものの、昭和6年の建設で、稼働率も63.9%となっている。応急策として、仮埋葬場所や遺体安置所の確保、災害の季節を考慮してドライアイス会社との提携等は急務の計画すべき事柄である。

また、自然災害では、どこが利用可能でどこが不可能になるかの予測は難しい。そのリスク回避のため、火葬場はできるだけ分散することが望ましい。都市化が進む現代の都市においてたやすいことでは無いが、有事に備えた計画が必要である。

災害対応はこの他にも多くの課題が散見される。P94～97に示された【ポイント】の参照は必須である。

## 3. 火葬場の需給及び運営に関する課題解決の方向性について

平時でも、死亡者数の増加、施設の老朽化、葬送習慣の変化、火葬場に対する問題意識、火葬業務の人災確保、広域ネットワーク化、補助制度、施設配置等多くの課題がある。加えて災害時になると、火葬炉の不足、遺体安置場所の確保、遺体搬送の問題、燃料の確保等、さらに課題が大きくなる。

しかし、過剰に反応する必要は無く、地域の葬送習慣を把握し、火葬炉の性能により、平時と災害時に分けた計画を立案することが課題解決につながる。

まずは平時の計画である。設備改修予算も含めて、死亡者数がピークを迎える2035年を見据

えた長中期計画の立案が急務である。その際、自治体間の共同施設であってもよいが、各々の自治体で平時の死亡者人口予測に見合った火葬に対応可能となる火葬場の用地確保と施設建設計画を立案すべきである。

災害時は、火葬炉の性能から何回転まで対応可能なのか、そして最大回転数の場合のバックアップ体制を整えておくこと。どのような状態が想定されるのかを共通認識するための資料準備が必要である。その上で、葬送習慣を外れても可能な火葬炉の回転数をおさえ、不足分の遺体安置数を確保する。非常時は過剰計画する必要は無く、状況を想定した計画を策定することが重要であると考えられる。

また、非常時の計画をフォローするためのシステム化、協力体制は準備しておくべきである。例えば、災害時における関係各所のネットワーク化（広域自治体、火葬炉メーカーやドライアイス会社等）などである。これらの情報が多摩近隣を含めた広域圏で共有化されるよう、マニュアル化又は協定化がなされると望ましい。火葬場の行政担当者が代わっても、常識的に皆が認識できているための情報公開も大切である。

武蔵野市のコミュニティセンターに、葬祭場を備えた施設がある。まさに、地域住民が最後のお別れを行う場を地域で備えている。このような事例は、沖縄県の字公民館でも多くみられる。火葬場が地域住民にオープン化されることはセキュリティ上も難しい点もあるが、公園内や植物園内に火葬場用地を構想するなど、地域住民により身近な施設として位置づけ、最後の記憶に残るお別れの空間となるよう知恵を絞りたいところである。

## 4. 調査報告書の活用方法

前提条件として、火葬場を迷惑施設ではなく我が身に必要で大切な施設であると捉えることが大切である。また、住民・自治体職員の共通認識事項としてP62の図9、P. 21・22・23、P63・67に示されている表1・2・3・9・12の現状把握が重要となる。特に、P106の表18



# かゆいところに手が届く！

## — 多摩・島しょ自治体お役立ち情報 —

「かゆいところに手が届く！多摩・島しょ自治体お役立ち情報」は、市町村の職員が日頃の業務で感じている疑問や他の自治体、民間企業などの動向、今さら聞けない行政用語など、知りたいと考えている事項について自治調査会が調査し、問題点や課題などを明らかにすることを目的に実施しています。

## ワーク・ライフ・バランスの実現に向けた職場環境づくり

### ～ 育児期間の働き方を通して ～

調査部研究員 斎藤 太一

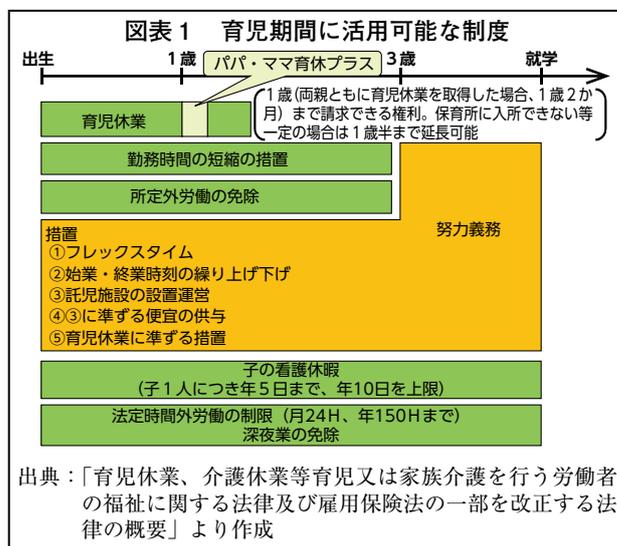
### 1. はじめに

現在、我が国では労働者が個々人の状況に応じてその能力を発揮できる雇用環境を整備することが、重要な課題となっています。そのため、性別、育児、介護、余暇の在り方など、時代とともに変化する多様性を受け入れていく必要が生じてきています。また、少子高齢化に伴い、社会活力維持のための人口減対策や介護に直面する人の増加など、様々な問題も生じてきています。こうした状況の中、成熟社会にふさわしい生き方や働き方が求められてきています。

内閣府の男女共同参画白書によると、平成26年の専業主婦世帯が720万世帯と減少傾向なのに対し、共働き世帯は1,077万世帯と増加傾向となっています。平成初期を境にその比率が逆転しており、それらが生き方や働き方に少なからず影響を与えています。

特に、その影響が顕著に表れているものの一つが育児期間（人生の中で育児に関わる期間）です。育児期間は仕事以外の部分で大きなエネルギーが必要となり得る期間で、生き方や働き方を考えさせられるきっかけとなり得ます。

こうした中で、現在「育児・介護休業法」が整備され、男女がともに育児をしながら働くことのできる支援制度が整ってきています（図表1）。

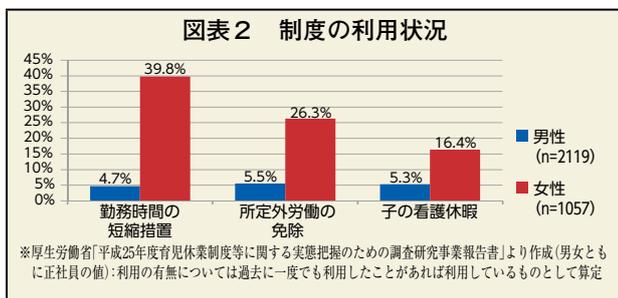


内閣府は、平成27年度少子化社会対策白書において、少子化社会対策の重点課題の一つとして「男女の働き方改革」を謳っています。ここで言う働き方改革には、男性の意識・行動改革や女性の活躍推進とともに、いわゆるワーク・ライフ・バランス（以下「WLB」という。）の推進を含んでいます。WLBは少子化対策だけでなく、様々な分野で極めて重要なものとして認識されてきています。

そのような状況において、育児や介護の在り方、長時間労働やキャリア形成への考え方などについて語られることも多くなってきました。そこで本稿では、育児期間の働き方を通して、WLBの実現に向けた職場環境づくりのヒントを示していきます。

## 2. 育児と仕事を取り巻く現状

育児期間において図表1の各制度の導入は、努力義務部分を除いて事業主の義務となっており、男女区別なく利用可能な制度となっています。しかし、育児休業の取得率は、2014年度は女性が86.6%、男性が2.3%<sup>[1]</sup>と、男女に大きな差が見られます。このように、近年の取得率は女性の高推移、男性の低推移が続いており、政府も男性の取得率を2020年までに13%とする目標を掲げています。また、育児休業以外の利用状況についても、同様の傾向が見られます（図表2）。



また、女性の就業率は増加傾向にあり、2010年に60.0%を超え2014年には63.6%<sup>[2]</sup>となりました。しかし、女性就業者が第一子出産前後も継続して就業している割合は、2005～2009年で38%<sup>[3]</sup>と決して高くはなく、長らく同水準で推移してきました。これについても政府は2020年までに55%とする目標を掲げています。

これらの数字から、育児と仕事の両立に関する目標にはまだ距離があることがわかります。では、これらの原因は一体何なのでしょう。育児をしながら働くための制度自体は整えられつつあることから、やはり原因はそれらを活用する環境にあると考えられます。育児期間の働き方を考える際、「男女共同参画」は勿論重要ですが、既に多く語られているテーマでもあります。そのため、以下では「働き方」に焦点を当てて現状と課題を分析していきます。

## 3. 働き方の現状と課題

### (1) アンケート調査の概要

本稿では、こうした働き方の現状と課題を把握するため、多摩・島しょ地域市町村及び全国

の就業者へ向けて、次のとおりアンケート調査を実施しました。

#### 市町村アンケート

対象エリア：多摩・島しょ地域39市町村  
 対象者：人事担当課  
 調査方法：メール方式  
 実施時期：平成27年11月～12月  
 回収率：39（回収率100%）

#### 就業者アンケート

対象エリア：全国  
 対象者：[以下全てを満たす者]  
 20～49歳の男女  
 中学生までの子どもがいる被雇用者  
 既婚・共働き・正社員  
 調査方法：インターネット調査  
 実施時期：平成27年12月  
 回収数：917

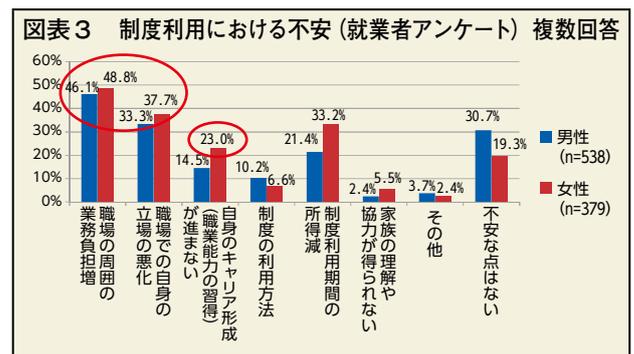
## (2) 制度利用における課題

### ～業務とキャリアへの考え方～

#### ① 制度利用における不安

まず、就業者が制度利用にあたり不安と感じる点についてです。男女ともに、「職場の周囲の業務負担増」や「職場での自身の立場の悪化」という業務の在り方に関する項目が最も多く挙がっています（図表3）。

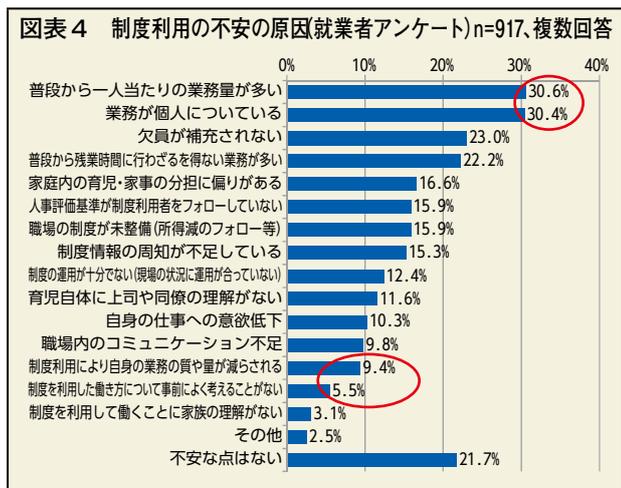
「制度利用期間の所得減」が次に多く挙がる点もうなずけますが、「自身のキャリア形成（職業能力の習得）が進まない」について、不安視している人が特に女性に多く、2割を超えている点が注目されます。「しっかりと仕事をしていきたい」と考える者にとって、育児との両立の難しさを改めて認識させられる結果といえ、キャリア形成に関する対策の必要性を窺わせます。



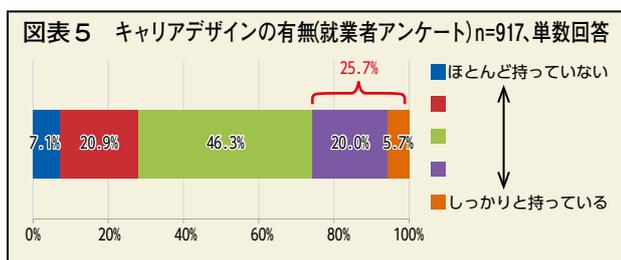
## ②不安の原因

それでは、この不安はどこから生じているのでしょうか。前述の業務の在り方に関しては、「普段から一人当たりの業務量が多い (30.6%)」と「業務が個人についている (30.4%)」の2つが多く挙がりました (図表4)。前者は一般にいう「長時間労働」の問題と直接リンクします。また、後者の「業務の個人化」の問題は、自身が欠けた際に代替がきかない状況が多いことを窺わせます。

一方、キャリア形成に関しては、「制度利用により自身の業務の質や量が減らされる (9.4%)」や「制度を利用した働き方について事前に考えることがない (5.5%)」といった回答はあるものの少数で、傾向は明確ではありません (図表4)。図表3を踏まえると、キャリア形成への不安はありつつも、その原因に関する認識は漠然としている者が多いようです。



キャリアデザイン (自分の生き方や仕事プランを自ら設計し決定すること：なお、キャリア形成とは、キャリアデザインを実現するために能力等を身につけること) を明確に持っている者はまだ少数であり、この状況は必然といえます (図表5)。



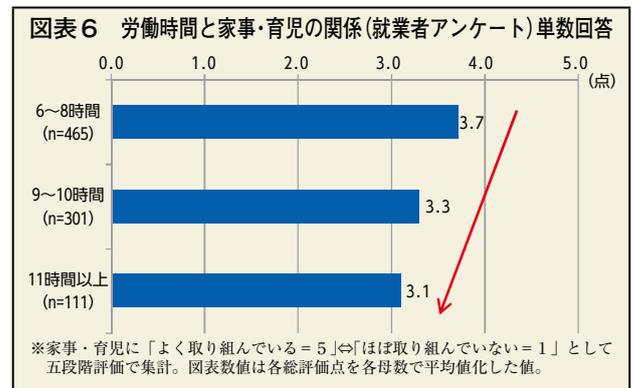
ここまでのアンケート結果により、「業務の在り方」と「キャリア形成」に対する課題が浮き出てきました。ここからは、各課題の詳細を一つずつ分析していきます。

## (3) 課題の詳細分析

### ①「業務の在り方」の課題

#### ア) 長時間労働の解消

まず、「長時間労働の解消」の課題についてです。長時間労働は就業者にどのような影響を及ぼしているのでしょうか。次の図表を見ると、長時間労働になるほど、家事や育児には取り組めていない現状がわかります (図表6)。また、仕事と家庭生活 (家事・育児・趣味・余暇等) のバランスに関する別の設問でも、同様の傾向が表れました。特に育児期間は時間外勤務が支障となる事項が多くなります。やはり、長時間労働は仕事と家庭のバランスに大きな影響を与えているようです。

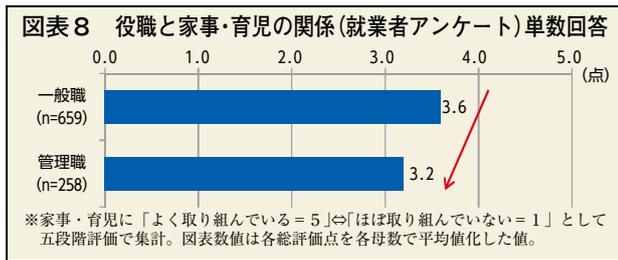
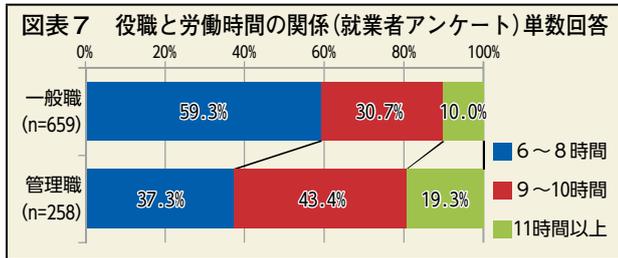


#### イ) 業務の個人化の緩和

次に、「業務の個人化」の広がり、人員不足や業務の効率化の観点から納得できる部分があります。しかし、例えば業務中に子どもの急な発熱による保育園へのお迎えや、看病が必要になったとします。こういった事象は、自己コントロールできるようなものではなく、避けようがありません。その時は、職場全体として業務に支障が出ないようにバックアップする必要があります。まして長期の不在となれば言うまでもありません。

ただし、このような業務の個人化は管理職と一般職で多少事情が異なると考えられます。今

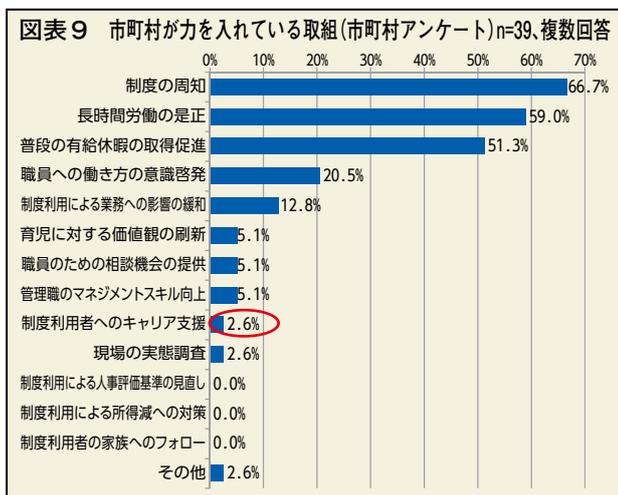
回のアンケートによると、管理職の方が長時間労働の傾向があることがわかっています（図表7）。また、管理職のほうが家事・育児に取り組めていない現状があるようです（図表8）。



管理職は基本的に組織の責任者としての業務に携わっており、例えば、議会や会議、各種対応等どうしても自己コントロールできない業務が多くなります。こうした一定の事情の違いを考慮することも必要です。

## ②「キャリア形成」の課題

最後に、キャリア形成の課題についてです。就労者は、明確なキャリアデザインがない中で、漠然とした不安を抱いていると考えられますが、このギャップを埋めることが必要といえます。職場である市町村も「制度利用者へのキャリア支援（2.6%）」に力を入れているという回答は多くはなく、優先度が高い施策とはなり得ていない状況が読み取れます（図表9）。



## (4) 課題整理

ここまで、「業務の在り方」と「キャリア形成」に対する課題を検証してきました。業務の在り方では、慢性的な長時間労働が家事や育児への取組を妨げることや、業務の個人化が問題視されていることがわかりました。キャリア形成では、制度利用への不安とは裏腹に、実際には各人のキャリアデザインが十分に行われていないということがわかりました。また、意外なことに今回の調査結果（図表3～8）では、WLBを施策として推進する立場の公的機関の勤務者と、キャリアの流動性が比較的高いと考えられる民間企業の勤務者では、ほぼ同様の傾向でした。

これらを解決するためにはどのような手段が考えられるのでしょうか。次章では、これらの課題について、事例を交えながら課題解決のヒントを探っていききたいと思います。

## 4. 課題解決へ向けて

### (1)「業務の在り方」への対応

#### ①業務量のコントロール

まず、WLBの実現に向け、一人一人の業務量のコントロールは何より大切です。就業者アンケートでも、「普段から一人当たりの業務量が多い」という回答が多い（前ページ図表4）ように、業務の総量が管理できなければ、いくら能率を上げて限界があります。業務は、細分化し切り分けて考えることで、全体図を把握し整理することができます。その中から、優先すべきもの、廃止すべきものを選択していく必要があります。

ここで重要なことは、根本的な業務量のコントロールには管理職の裁量が大きく影響することです。また、業務量をコントロールするためには、個人の要求と組織の要求とのバランスをとる必要があります。そのためにも、管理職が部下の職場や家庭の状況をしっかりと把握し、関与していくことが、求められます。

自治体の歳出予算の財源の多くは税収であり、民間企業のように事業ごとの収入と原価の

対応関係が明確ではありません。そのため自治体は、時間外勤務に関するものを含む歳出予算や、マンパワーのある限り、事業を行ってしまいがちです。

その点で、限られた経営資源を重点事業に注力して一定の採算性を確保しつつ、WLBに取り組む必要がある民間企業の事例は参考にすべきものです。

### 企業の事例（株式会社INAX）

#### ～労使一体による取組～

株式会社INAXでは、「全社HANBUN活動」という取組があります。今行っている仕事上の「こと、もの、時間、量など」が、今の「2分の1」で「同じ効果」を出せないか、全社で活動するというものです。

また、組織を大きく3階層（全社・各部門単位・各個人や小集団）に分け、目標と具体策を立てて実行しています。このように、労使一体となってトップダウンとボトムアップで取り組むことが特徴となっています。

出典：内閣府 仕事と生活の調和推進室「ワーク・ライフ・バランスのための仕事の進め方の効率化に関する調査報告書」（平成22年3月）P59-63から要約

## ②生産性の確保

業務量をコントロールする中で、量を削減していく際に最も留意すべき点は、生産性です。量を減らすと、どうしても従来のアウトプットを維持することが難しくなります。これは、市町村の事業のアウトプットである行政サービスの低下にもつながりかねず、注意が必要です。

その対策として、各人による能率向上へ向けた細かな取組は当然必要となりますが、加えて組織全体が専門性を高めていくことが重要です。そのために、特定分野のエキスパート職員の養成や、専門能力を持つ事業者への業務の委託化<sup>(4)</sup>などの手段が考えられます。

また、これらは全て、短期的に結果を求めるのではなく、数年をかけて長期的に取り組むことが求められます。当然、事務事業評価をはじめとする成果検証も、長期的視点から行うことが必要です。

### 官公庁の事例（武蔵野市）

#### ～エキスパート職員の設置～

武蔵野市では、平成26年度から「エキスパート配置制度」を導入しています。基本的には係長級の職員の中から福祉、税務、債権管理の専任分野内の一部署につき、7年間配置されるものです。職員自身のキャリア形成とともに、仕事の質の向上が期待されています。

出典：公職研「月刊『地方自治職員研修』2015年10月号」（2015年10月）P33-35から要約

## ③バックアップ機能の整備

前述の業務量のコントロールと生産性の確保により、職場環境が整ったとします。しかし、特に育児期間には、自己コントロールできない事象は必ず発生するもので、複数担当制など、職場全体でのバックアップが必要です。これからは、これまであまり語られてこなかった管理職など責任者のバックアップ機能も重要になると考えられます。キャリアを積み、育児をしながら責任者の役割を果たす職員を、直近上司や部下がフォローできるような体制の整備が必要です。

## (2)「キャリア形成」への対応

### ①組織が行うべきこと

ここまで、業務の在り方についてポイントを絞り述べてきました。しかし、業務の在り方を精査するだけでは、WLBは成り立ちません。それは、業務の在り方などの実務面に対して、意識面に対しての問題が存在するからです。特に、出産や育児を契機としたキャリアロスにより、女性社員へのキャリア支援が求められてきています。前述のとおり、図表3によるとキャリア形成に不安を感じている女性が少なくありません。組織によるプラン作成や各種講座、相談体制や前述の専門キャリアなどを促進していくことが求められます。また、対象は女性に限らず、育児休業等の制度利用が促進されている男性も含めて行っていくことが必要です。

**官公庁の事例（東京都）****～キャリア支援講座の開催～**

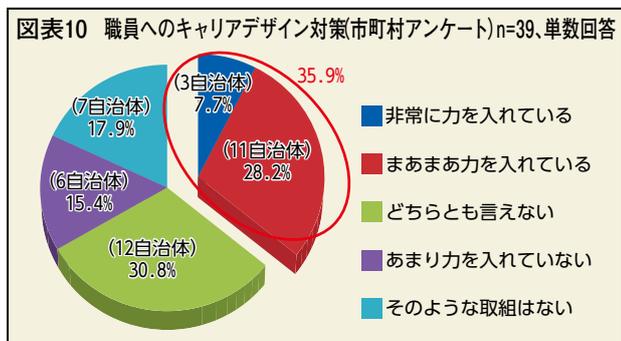
東京都では、妊娠中や育児休業中、仕事復帰し育児中の職員を対象として、キャリア形成を支援する講座を開設しています。キャリアと育児を両立している先輩職員を講師とした講演や、グループディスカッションを行います。

出典：東京都総務局資料から要約

**②個々人が行うべきこと**

最後に、WLB実現には、キャリアデザインが鍵となります。実現へ向けて両立すべきは育児だけでなく、介護や余暇、専門キャリアの選択など人によって多岐にわたります。こうした様々な環境を視野に入れ、WLBを自分事として考えるべき取組が必要となるのです。

実際に、キャリアデザインに力を入れている市町村は少なくともありません（図表10）。取組内容としては、節目ごとに職員にキャリアについて考える研修を行っている回答が多く見られました。また、その研修の半数は女性職員を対象としたものでした。



ただ、前述のとおり、キャリア支援は市町村にとって優先度が高い施策とはなり得ていないようです。

そんな中、異業種の企業同士が女性活躍研修を共同で開く取組が出てきています。社員が手本とすべき存在はまだ社内では限られ、悩みを共有できる存在も少ないのが現状です。女性に限らず、男性も、自身が手本にできる等身大のロールモデルを見つけることが、WLB実現への近道となり得ます。そして、そういった出会いの場を提供すること、そこに参加することが

キャリア意識を向上させるために必要な取組といえます。

**官公庁の事例（町田市）****～早い段階でのキャリアデザイン研修～**

町田市では、キャリアデザイン研修を、新規採用時と主任昇任時前後の2回実施しています。

**官公庁の事例（東村山市）****～高い頻度でキャリアに向き合う～**

東村山市では、毎年、職員が自身のキャリアビジョン等を記載した自己申告書を作成し、その自己申告書により、所属長との面談を実施しています。

出典：それぞれ本調査「市町村アンケート」回答から作成

**5. おわりに**

本稿では、育児期間の環境を参考にしつつ、働き方を考えてきました。育児期間に限らず全ての人のWLBを実現していくためには、時代とともに変化する多様性を受け入れていくことが鍵となります。そのためにも、現在の業務・家庭を見つめ直し、キャリアデザインなど将来設計の「見える化」をぜひ心がけてください。

最後になりますが、実際、自治体や企業ごとに、置かれている状況や風土は異なり、これらの取組を一律に取り入れることは困難かもしれません。しかし、「本当のWLB」とは、単に仕事を軽減していくことではなく、「業務の成果を挙げながら、各自の生活を充実させる」ことである点は常に同じです。そのためには、「業務の在り方」と「キャリア形成」の両輪で、労使ともに課題に取り組んでいくことが必要となります。そして、公的機関として市町村が、民間企業等のロールモデルの役割を果たし、社会全体の機運を高めていくべきと考えます。

[1] 厚生労働省「平成26年度雇用均等基本調査（確報）」

[2] 総務省統計局「労働力調査（基本集計）平成27年10月分」より女性（15～64歳）の就業率を抜粋

[3] 国立社会保障・人口問題研究所「第14回出生動向基本調査（夫婦調査）」

[4] 本誌vol.008（2015年11月15日発行）P16～21「窓口サービスの委託化の現状と課題」参照

## いまさら聞けない行政用語

### 市区町村における「受益者負担の考え方」とは

調査部研究員 幡野尚裕

#### 1. はじめに

行政サービスには、すべて経費がかかっています。この経費の大部分は市民が納める税金で賄われています。しかし、特定の者がサービスを利用して利益を受ける場合にはその受益の限度において受益者（利益を受ける側）から徴収した使用料や手数料で賄うことが地方自治法により認められています。使用料は行政財産の使用又は公の施設の使用への対価、手数料は特定の者のためにする事務への対価<sup>1)</sup>として、実際に徴収されているのです。

ところが、市民の中には「税金を納めているのにさらに使用料、手数料を払わなければならないのはなぜか?」、「自分が納めた税金で、自身は利用していない施設が管理・運営されているのではないか?」などと考えている人もいます。

今回は、このような市民の疑問にも答えられるように、本誌vol.005の【市区町村における「手数料」とは】において触れている、「受益者負担の考え方」を使用料と手数料を例にし、少し詳しく説明します。

#### 2. 「受益者負担の考え方」の定義

##### (1) 地方自治法上の「分担金」との関連

地方自治法第244条では「…当該事件により特に利益を受ける者から、その受益の限度において、分担金を徴収することができる。」と規定されています。これは、自治体が行う建設工事等により利益を受ける者に対して、条例に基づき課すことができます。しかし、分担金徴収条例そのものがない自治体もあるなど、現代においてこの実例を目にする場面は極めて限られます。

この「純粋な意味での受益者負担」は、あくまで「語源」ととらえておけばよいでしょう。以下では、皆さんが実務上よく目にすると考えられる使用料や手数料を例に、「受益者負担の考え方」の適用方法について説明していきます。

##### (2) 使用料や手数料の決定方法

多くの自治体では「受益者負担の考え方」によって、使用料や手数料が決定されています。しかし、受益者負担の原則のみではなく、他にも以下のようないくつかの原則を組み合わせ使用料や手数料は決定されています。

##### ①負担均衡の原則

それぞれのサービスの公共性の程度に基づき、公費負担と受益者負担の均衡が考慮されています。一般的にはサービスを性質ごとに分類し、その分類ごとに負担割合が設定されています。性質の分類には「必需性」と「市場性」が用いられます(図表1)。この「必需性」と「市場性」の二つの基準を組み合わせることによりサービスの性質を分類し、税で負担すべき公費負担部分と、利用者が負担すべき受益者負担部分との負担割合が設定されます。(税負担に加え、利用料金で必要経費が賄われます。)

図表1 「必需性」と「市場性」

選択的 個人の価値観や嗜好の違いによって必要性が異なるもの	必需性 弱 → 強	必需的 市民生活に欠かせないもの又は高度な社会的要請があるもの
私益的 民間による提供が可能なもの又は提供しているもの	市場性 強 ← 弱	公益的 公共性が高く民間による提供が難しいもの

##### ②負担公平の原則

サービスを利用する者と利用しない者との負担の公平を図るために、原価を基とした料金の

算定が行われています。使用料の算定には人件費や消耗品費等のランニングコストを対象に、施設面積や使用時間等が考慮された算定式が用いられます。一方、手数料では人件費や消耗品費等に処理時間や年間処理件数等が考慮された算定式<sup>[2]</sup>が用いられます。なお、土地取得費や建設費のイニシャルコストは市民全体の財産との位置づけから両方とも原価に含めない自治体と、建設費についてだけは減価償却費として原価に含める自治体があります。(利用しない人も税負担する部分があります。)

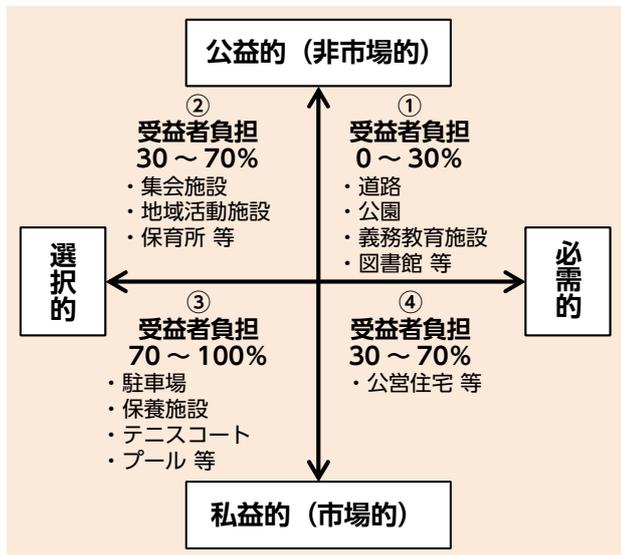
### ③ 応能負担の原則、政策反映の原則

受益者間の所得など負担能力の著しい差異や、各市区町村の政策等が考慮されています。

## 3. 負担割合の算出の具体例

次に、公費負担と受益者負担の負担割合を算出する際に用いられるサービスの性質の具体的な分類について説明します。図表2は、各自治体の例を参考にして筆者が作成した分類モデル例です。このモデル例では受益者負担の割合を設定するために、前述の「必需性」と「市場性」の二つの基準を用いて、施設の性質を4分類に整理しています。分類の整理方法や、各施設をどこに分類するのは各市区町村の政策目的や地域特性等(民間施設を含めたサービスの充足状況や広域相互利用をする近隣市区町村との料金バランスなど)により異なります。

図表2 分類モデル例



「受益者負担の考え方」に基づき使用料や手数料を決定する場合、基本方針をあらかじめ策定してから条例を策定する等の手順が踏まれています。この基本方針の中で図表2のような負担割合を決定するための施設の分類や手数料の負担割合の考え方、使用料や手数料の計算方法等が示されています。

## コラム

### 【公立図書館はなぜ無料?】

市区町村が提供しているサービスの一つに公立図書館があります。一般的に、図書館は読書したり、図書を借りたりする個人的な行為をする施設で、一見すると図表2の「選択的」で「私益的」な③の分類に当てはまるようにも見えます。しかし、公立図書館は利用料が無料です。

それは図書館法第17条において「公立図書館は、入館料その他図書館資料の利用に対するいかなる対価をも徴収してはならない。」とされているからです。これが図書館無料の原則と呼ばれるものです。(※私立図書館は入館料等を徴収できる。)

図書館は、福祉施設やいわゆる文化施設ではなく、教育基本法で規定された社会教育施設です。教育基本法は第3条において教育の機会均等を規定しています。この規定に基づき、すべての国民が貧富等により利用に制約を受けることのないようにされているのです。このことから、公立図書館は利用料が無料である義務教育施設と同じ、図表2の①「必需的」で「公益的」な施設に分類されると考えられます。

## 4. おわりに

普段何気なく使っている受益者負担という言葉について、理解を深めていただけたでしょうか。皆さんが徴収している使用料や手数料はどのような考え方を基に決定されているのかを理解し、必要があればそれを説明して市民の皆様には十分な理解を得ていくことが自治体職員として必要であると考えます。

そのためにも皆さんも一度、ご自身の自治体における使用料や手数料の根拠条例などを確認されてみてはいかがでしょうか。

[1] 本誌vol.005 (2014年11月15日発行) P26参照

[2] 本誌vol.005 (2014年11月15日発行) P27参照

## 公益財団法人東京市町村自治調査会 平成28年度事業計画の概要

2月25日開催の理事会で承認された、平成28年度の事業計画の概要を紹介します。

### 【事業計画】

- ①市町村の行財政等に関する調査研究  
多摩・島しょ地域の広域的・共通的な行政課題などの課題について調査研究を行う。  
(調査研究テーマの詳細は6～7ページを参照)
- ②市町村共同事業の実施及び支援  
「みどり東京・温暖化防止プロジェクト」、「多摩・島しょ広域連携活動助成」ほか
- ③市町村の自治に関する普及啓発  
「ぐるり39」、「ニュース・レター」の発行、フォーラム・シンポジウムの開催ほか
- ④広域的市民活動への支援（多摩交流センター事業）  
交流の場の提供事業、広域的市民ネットワーク活動支援ほか

## 「かゆいところに手が届く！多摩・島しょ自治体お役立ち情報」調査テーマ及び「本誌へのご意見」の募集

今号20～27ページにも掲載した「かゆいところに手が届く！多摩・島しょ自治体お役立ち情報」の来年度テーマを募集中です。2月17日付で多摩・島しょ地域各市町村企画担当課へお送りした応募用紙にご記入の上、当調査会あてご提出ください。ご応募をお待ちしています。

- 募集期間** 平成28年2月17日（水）～3月10日（木）
- 応募方法** 「調査項目・内容、所属市町村名・部課名、氏名」を記入し、Eメール又はファックスで下記あてにお送りください（市町村ごとに取りまとめる必要はありません）。  
メールアドレス：tama005@tama-100.or.jp      ファックス：042-384-6057  
※送信時のタイトルに「かゆいところに手が届く テーマ要望」と記載してください。
- テーマの選定** ご意見を参考に順次本誌上でお知らせします（提案者氏名等は公表しません）。  
※応募用紙には本誌全体へのご意見をお書きいただける欄を設けています。本誌のさらなる改善に向けて、紙面の構成・デザイン・載せてほしい記事など、何でもお寄せください。

## 編集後記

今号6～7ページでは平成28年度の調査研究テーマを紹介しました。そのうち、オリンピック・パラリンピックに関する調査研究は、平成27年度に続く複数年調査です。

人口減少・少子高齢化の問題があらゆる課題に関係する近年、調査研究テーマ同士の関連性が深まってきていると感じることが多くなりました。当調査会の果たすべき役割を考えたときに、時代の流れをつかみ、新たな視点で調査研究を行うとともに、これまでの成果を土台としてより有効な調査研究を実施していきたいと考えています。

(T. H)

発行 公益財団法人 東京市町村自治調査会  
〒183-0052 東京都府中市新町2-77-1 東京自治会館 4階  
TEL：042-382-0068  
URL：http://www.tama-100.or.jp/  
責任者 岸上 隆