

# 自治調査会

市町村職員向け情報提供誌

vol.010

発行日：2016年7月15日

7  
2016

## ニュース・レター



### 東京における農業の現状と将来 ..... 2

明治大学専門職大学院  
ガバナンス研究科特任教授  
青山 侑

### 公益財団法人 東京市町村自治調査会 平成27年度事業報告 ..... 6

### 平成27年度 調査研究報告書の紹介 ..... 7

2020年東京オリンピック・パラリンピックにおける多摩・島しょ地域の可能性と展望に関する調査研究  
食育に関する調査研究～食が育む豊かな社会～  
創業による地域活性化と自治体による支援に関する調査研究  
高齢社会における「ヒト」と「モノ」の移動に関する調査研究～地域交通と物流に着目して～  
住民がつくる自立した地域コミュニティの形成に関する調査研究

### 平成27年度 調査研究報告書の解説 ..... 12

「食育に関する調査研究～食が育む豊かな社会～報告書」について  
お茶の水女子大学基幹研究院自然科学系  
公衆栄養学研究室(栄養教育学分野)教授 赤松 利恵

### 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— ..... 16

多摩地域全体で支える森づくり  
調査部 研究員 佐藤 由美子  
いまさら聞けない行政用語 新教育委員会制度について  
調査部 研究員 福井 光

### 平成27年度 調査研究「出張フォーラム」の募集 ..... 24

### 平成29年度 調査研究テーマの募集結果 ..... 24

# 東京における農業の現状と将来

明治大学専門職大学院ガバナンス研究科特任教授 青山 侑

## 1. 農地減少時代の終焉

私が都庁に就職した約50年前、職員に配布された経済局の組織図では、左側半分が総務部、商工部、金融部の3部で、右側半分のほとんどすべてを農林部が占めていた。それほど当時の都庁経済局における農林漁業行政の比重は大きかった。

私はその後、東京都職員労働組合経済支部の役員として各職場をオルグと称してくまなく訪問した。当時、経済局にあった事業所のほとんどは農林漁業関係で、農業試験場、畜産試験場、林業試験場、水産試験場そして繊維工業試験場など多岐にわたっていた。

それぞれの事業所が多摩各地や伊豆・小笠原諸島に支分場を有していて、訪問するには日帰りでは無理なところも多いから、職員としての業務の傍ら組合役員としてこれらすべてを回るのが1年では不足していた記憶がある。

その後、これら試験研究機関等事業所はかなり整理統廃合されたが、農林漁業者の創意工夫と東京都の試験研究機関等の努力のおかげで多摩・島しょにおける農林漁業の技術革新が進展し、何よりも農林漁業者ががんばったおかげで東京の農林漁業の生産性は飛躍的に向上したと思う。

今でも私たちは、多摩や島しょを訪れたとき、東京の市街地ではなかなか味わうことができない新鮮で高級な魚介類や農産物を味わうことができる。

問題はこの間、農林漁業者が減少し、農地も大幅に減少したことである。なかでも高度成長時代における多摩地域の農地の減少は著しく、1970年からの30年間で半減してしまった。

多摩・島しょ地域における農地減少の原因はいろいろあるが、特に多摩地域の農地減少の原

因はひとことで言って宅地化の進行である。経済成長時代に、東京の人口は急増し、つくってもつくっても住宅が不足していた時代が長かった。当時、市街地のスプロール現象という言葉があって、宅地が徐々に農地を浸食していった。

当時、私たちは口を開けば「東京の農業を守れ」と言っていた。確かに東京の農業と農地は都市化から守る対象だった。しかしその願いは虚しく農地は減少の一途を辿った。

ところが突然、事態は変わった。農地減少時代は終わったのである。以下、具体的に見てみよう。

## 2. 宅地の伸び率ゼロ宣言

2015年8月14日に閣議決定された政府の国土利用計画は、今後の宅地の伸び率ゼロを宣言した。日本全体の人口は既に減少し続けているし、今後も減少が見込まれているのだからこれは当然のことといえは当然であるが、戦後70年を経て、初めて、宅地が農地を浸食して行く時代が終わったのである。

日本の都市は戦後長い間、住宅が絶対的に不足し、農地を宅地に転用する政策を進めてきた。住宅建設計画法によって、国も都道府県も毎年の住宅建設数を数値で定めることが義務づけられていた。

2006年、住宅建設計画法は廃止され、新たに住生活基本法ができた。私は社会資本整備審議会の委員として当初からこの法案づくりに関わった。このときの一致した議論は、日本における住宅政策は量から質の時代が変わったということである。

日本に存在する住宅戸数はその当時既に世帯数を一割以上も上回り、これ以上、住宅の戸数を増やすのではなく、一戸あたりあるいは一人あ

たりの面積や建築デザイン、機能、間取り、内装など住宅の質を向上させていく政策が求められるようになった。

それから数年を経て、戸数が足りているところかむしろ過剰となり、空き家の存在が社会問題となってきた。そもそも住宅の戸数をこれ以上増やさなくてよいということは、宅地の絶対量を増やさなくてよいということである。すなわち農地を減らさなくてよいということでもある。

これからも一定の老朽化した住宅は取り壊し、建て直さなくてはならないし、戸建てがマンションに変わったりその逆があったりする。ある一定の場所では農地を宅地に転用することはこれからもあるだろう。だが全体として、農地を減らし宅地を増やす時代は終わった。流れが変わったのである。

これが政府の国土利用計画による宅地の伸び率ゼロ宣言である。なぜか、このニュースはほとんど報道されなかった。しかし自治体に働く職員の人たちは、今後、宅地の伸び率が全体としてゼロなら、今後の土地利用計画はどうあるべきかを従来と異なる発想で考え直さなければならぬ。

### 3. 都市計画法と都市農業振興基本法

1968年に定められた都市計画法は「市街化区域は、すでに市街地を形成している区域及びおおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域とする。」と定めていて、現に農地であっても、「おおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき」としている。

一方、1974年、生産緑地法が定められ、指定された生産緑地については、固定資産税や相続税が減免され、営農を継続できるようになった。すなわち市街化区域内の農地については、国家としてはあくまでも「緑地」としての価値を認めているにすぎないのであって、「農地」としての価値を認めるのは避けていた。

それでも生産緑地法は農地を守るのに効果があった。都市計画法通りにいけば、市街化区域内

の農地は「おおむね十年以内」すなわち1978年ころには無くなってはいたはずだが、実際には、2014年現在、生産緑地は東京の市部で3,000ヘクタール近く残っている。この20年間における減少率は約16%余である。

そして2015年4月、議員立法による都市農業振興基本法が衆参両院ともに全会一致で可決成立した。

都市農業振興基本法は、第一条で法制定の目的を都市農業の安定的な継続を図るとともに、都市農業の多様な機能の発揮を通じて良好な都市環境の形成に資することとしている。第二条では都市農業を市街地及びその周辺の地域において行われる農業と定義している。

第三条では都市農業の振興は、都市農業が、これを営む者及びその他の関係者の努力により継続されてきたものであることを評価し、その生産活動を通じ、都市住民に地元産の新鮮な農産物を供給する機能、都市における防災、良好な景観の形成並びに国土及び環境の保全、都市住民が身近に農作業に親しむとともに農業に関して学習することができる場並びに都市農業を営む者と都市住民及び都市住民相互の交流の場の提供、都市住民の農業に対する理解の醸成等多様な機能を果たしているとし、国および地方公共団体等に対して都市農業振興施策を求めている。

この法律は、都市計画法の「市街化区域」は「おおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図る」という規定と実質的に矛盾していて、遅かれ早かれ都市計画法の改正が問題となるにちがいない。農地と農業をめぐるベクトルが変わってきたのである。

### 4. 東京の農業の強み

東京市町村自治調査会の『食育に関する調査研究～食が育む豊かな社会～』報告書(2016年3月)は「食育丸の内」、すなわち丸の内エリアに出店する一流シェフら26名を中心に組成した「丸の内シェフズクラブ」による「シェフズランチ」、「行幸マルシェ」、自治体等と連携してその土地

の製品の魅力を伝えるランチの提供等が人気を呼んでいることを紹介している。また各地の産品を計り売りする「丸の内グラムマルシェ」も同様に評判になっているようだ。

このように、素性がわかる農産物は、都心で人気が高い。都心に限らず、東京では農家の庭先販売や直売、あるいはインショップ販売は、消費者の側からすれば、生産過程を自分の目で日常的に確かめることができるので安心して購入することができる。都市で生産され流通過程が短縮され新鮮で味が優れているのも利点だが、消費者が生産者を身近に感じることができるという点大きい。

東京の農業の場合に限らず、インターネットによる直販でも、生産者の顔写真や抱負、経歴等をホームページに掲載するなど、その信頼性を消費者の感性に訴えて伝える方法は普通に採用されている。生活協同組合も伝統的に生産者との交流に重きをおく。いずれも、消費者が生産者を身近に感じるにより農業生産物の素性を知り安心感をもつ効果を期待している。

都市化の波に襲われながらも東京の農業が生き延びたのは、関係者の努力もさることながら、本質的に都市住民が都市農業を必要としているからである。日本の消費者は素性の知れているものを食べたいのである。

工業製品は結果が問われるが、農産物は生産過程が問われる。工業製品は政府や関係機関が品質を保証し消費者がそれを信頼するが、農産物については消費者がその生活実感において信頼できるレベルが求められる。そこに工業と農業の本質的な違いがある。

成熟社会には人々は生活の質の向上を求めてやまない。ワークアンドライフバランスが重視され、生活の質を大切に。生活の質の向上には、文化・芸術やスポーツを楽しむことも入るが、食生活の向上も欠かせない。人々は、自分の食べる物がどこでどう作られたかに強い関心をもつ。欧米でも同様で、オーガニックという言葉がよく聞かれるし、表示もされる。

市民農園や体験農園も、農作物に対する人々

の関心の高まりの延長線上にあるが、実際に自分で栽培し収穫してみると、つくることの大変さを実感する一方でつくる喜びをも発見し、さらに一歩進んで自分で小さな畑をもったりする例もある。脱サラや新卒で農業者になる例もある。ほかの分野を知っている人の参入が日本の農業を刺激し、その生産・流通全体に影響をもたらすことも期待できる。

## 5. 東京特有の兼業

東京都が2014年度に東京都農業会議に委託して実施した調査によると、回答した農家702軒のうち、「家の収入に占める農業収入の割合」が100%という農家は5.1%にすぎず、半分以下という農家が全体の70%近くを占めている。農外収入の大半は不動産の運用や他産業からの給与収入だと言われる。

不動産収入が一定割合を占めるというのは、東京ならではの事情であり、宅地化の進展のなかで生じた現象である。しかし、宅地の伸び率ゼロ宣言がなされる現代において、これからは不動産収入にどれだけ頼れるか、難しい判断を迫られる時代になっていくかもしれない。今までは農業収入が少ない、あるいは不安定である、または収入が不定期であるなどの問題点を不動産収入が補ってきた面があるが、今後は、農業収入の面で、従来以上に安定かつ高所得を追求していくことも求められる。

後継者不足については、全国の都市自治体は、新規就農に力を入れてさまざまなプログラムを用意しているし、既存の農業者の側も新規就農の受け入れに積極的で協力的な傾向が見られる。

そして新規就農は、必ず専業でなければいけないかという、必ずしもそうではない。新規就農の場合も兼業からスタートする場合があつていい。農業全体として、プロフェッショナルな専業農家を機軸としつつ、兼業など多用な農業経営が存在し、新規就農が相次いでいくことが望ましい。

専業農家が兼業農家になるのは簡単でも会社

員が兼業農家になるのは大変だと言われるが、新規就農後、数年間は自立して生活できるだけの農業収入が期待できない以上、兼業からスタートする方法も視野に入れていいたろう。政府がいう六次産業化にも、そういう視点が入っていると受け取れることもできる。

多様な形で農業経営が成立する条件を整えていくことが大切である。農業収入が一般にはさほど多額でないばかりか、天候や市場動向によって安定性を欠くことなどを考えると、兼業志向もありうるといえよう。このような面でも東京の農業は大きな可能性をもっているといえよう。

## 6. 日本の食文化と農業の将来

海外では日本食といえば寿司が代表的だったが、今ではそば、ラーメン、丼物など多様化してきている。いま、外国人の訪日客が急増しているが、その理由としては円安だけでなく、日本の食文化の魅力も大きい。2020年のオリンピック・パラリンピックは、日本の食文化をさらに世界にアピールするだろう。

ロンドンやニューヨークなど世界の大都市では、日本のように都市住民に身近なところで農業生産をしている光景を見ることは少ない。都市農業の存在は日本が誇るべき特性の一つである。これからの政治や行政には、都市農業をさらに積極的に育てる政策が求められると思う。

2016年3月に発行された『東京都市白書』（東京都都市整備局）はそれほど厚い冊子ではないが、見開き2頁を使って東京の多様な食資源を紹介している。また、この白書は、2013年における1千ヘクタールあたりの農業産出額は全国平均18.9億円に対して東京41.9億円であるとして、東京の農業の優位性を述べている。

都市農業は、こまつな、ほうれんそう、トマトなど、特に新鮮さが求められる野菜類や花きなどの分野において有利なだけでなく、果物でもそれなりのブランドを確立しているものも多い。都市農業の振興は農業者だけでなく、都市住民の願いでもある。

都市の農業者は宅地を増やす政策のもとで長年、農地を守って健闘してきた。外部から後継者を受け入れ、養成し、育てる様々な努力もしている、新規参入の事例が各地で見られるようになった。消費面でも生産面でも、都市農業に追い風が期待される時代が来ているのではないか。

# 公益財団法人 東京市町村自治調査会 平成27年度事業報告

去る5月25日(水)、東京自治会館で当調査会の定時評議員会を開催し、平成27年度の事業報告及び収支決算報告が承認されましたので、その主な内容を簡単に紹介します。

## 【事業報告】

### 1. 調査研究事業

- ①市町村の広域的・共通的課題についての調査研究 ※詳細は7ページ以降に掲載
- ②職員の身近な疑問等に関する調査  
・「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-」  
※過去の本誌に掲載
- ③毎年度実施の調査  
・多摩地域データブック2015(平成27)年版  
・多摩地域ごみ実態調査(平成26年度統計)  
・市町村財政力分析指標(平成17年度から平成26年度)  
・市町村税政参考資料(平成17年度から平成26年度)

※平成18～27年度の報告書(一部を除く)は、当調査会ホームページ(<http://www.tama-100.or.jp/>)にて閲覧・ダウンロードすることができます。

### 2. 共同事業

- ①多摩・島しょ広域連携活動助成事業
- ②多摩・島しょスポーツ振興事業助成事業
- ③多摩・島しょわがまち活性化事業助成事業
- ④オール東京62市区町村共同事業「みどり東京・温暖化防止プロジェクト」
  - 普及・啓発物品の作成・配布
  - みどり東京フォトコンテスト
  - 温室効果ガスの排出量の算定・公表
  - エコプロダクツ2015への出展 等
- ⑤協賛事業「愛らんどリーグ(サッカー大会)」

### 3. 普及啓発事業

- ①出張フォーラム実施(調査研究結果の市町村への還元)
- ②シンポジウム「自転車のチカラでまちづくり！～マナーから地域活性化まで～」開催
- ③情報提供誌「自治調査会 ニュース・レター」発行
- ④機関紙「ぐるり39 ～自治調査会だより～」発行

### 4. 広域的市民活動への支援(多摩交流センター事業)

- ①交流の場の提供
- ②広域的な市民ネットワーク活動等への助成
- ③生涯学習講座開催(TAMA市民塾との共催)
- ④多摩地域に関する情報の発信 等

## 【収支決算】(貸借対照表)

資産の部		負債・正味財産の部	
流動資産	143,602千円	負債の部	52,516千円
固定資産	4,584,939千円	指定正味財産	3,790,000千円
		一般正味財産	886,024千円
合計	4,728,541千円	合計	4,728,541千円

※各数値を四捨五入しているため、表内の数値の合算と合計が一致しないことがあります。

## 平成27年度 調査研究報告書の紹介

## 2020年東京オリンピック・パラリンピックにおける 多摩・島しょ地域の可能性と展望に関する調査研究

### 1. 背景・目的

2020年東京オリンピック・パラリンピックに際して、開催都市では様々な社会課題の解決が加速し、大会後にレガシー（遺産）が創出されることが期待されています。

本調査研究は、多摩・島しょ地域市町村におけるレガシー創出に向けた取組方策などを提示することを目的として実施しました。



### 2. 多摩・島しょ地域における大会に向けた現状

#### ①多摩・島しょ地域市町村の取組状況

- ・大会に向けた取組について「実施済または実施予定」は約9割
- ・取組上の主な課題は「財源不足」が約7割、「取組のノウハウ不足」が約4割

#### ②多摩・島しょ地域住民の意向

- ・同地域での競技開催を「知っていた」は約4割（若年層になるほど認知度が低下）
- ・来訪者に配慮したまちづくりが「進んでいない」が約8割
- ・機運醸成等の取組を「よいと思う」は約9割

### 3. 多摩・島しょ地域におけるレガシー創出に向けた取組

レガシー創出に向けた市町村の取組方策を提示するにあたり、①実施しやすく継続可能な取組を推進する、②地域を見直し気づきを得る好機とする、③近隣市町村等との広域連携を積極的に推進する、の3点を理念としました。そのうえで、「スポーツ・健康」「障がい者」「まちづくり」「文化・教育」「経済・観光」の5分野に分けて取組方策を提示しました。

#### 【多摩・島しょ地域で創出すべきレガシーと取組方策】

分野	創出すべきレガシー	レガシー創出に向けた取組方策
スポーツ・健康	住民の健康増進	ウォーキング・ジョギング・サイクリングを促進するコース開発・拠点づくり
	子どもたちの健全な成長とスポーツ文化・交流の定着	現有施設等を活用した事前キャンプ等誘致活動の効果的・効率的な展開
障がい者	社会的包摂性の醸成	障がい者に関するきめ細やかな理解促進
まちづくり	美しく安全・安心なまちの形成	まちの総点検・華のある景観形成
文化・教育	ボランティア文化の定着	地域で活躍するボランティアの確保
経済・観光	多摩・島しょ地域のブランド力の向上	地域の魅力・お宝の再発見～宿泊客による滞在型観光の促進～

# 食育に関する調査研究～食が育む豊かな社会～

## 1. 背景・目的

食は人の活動の基礎となるものであり、教育・産業・環境等の行政課題とも深い関連性があります。そのため、食育を切り口に多面的な視点から事業を展開できる可能性があります。

本調査研究は、「ライフステージに応じた食育」と「持続可能な社会・地域づくりに向けた食育」の2つの観点から、食育事業の手法等を提示することを目的として実施しました。



P12～P15ページ  
に本報告書の解説  
があります。

## 2. 多摩・島しょ地域における食育の現状

- ・市町村事業の対象ライフステージは、乳幼児期・義務教育期が多く、青年期は少ない
- ・市町村事業が実施される施策分野は、健康・教育などが多く、環境などは少ない
- ・住民のうち、女性のほうが男性よりも食育への関心は高く、特に、30～40代女性は「関心はあるが取り組んでいない」の割合が約6割と比較的高い(有効なターゲット)

## 3. 食育事業の手法等

### ① ライフステージに応じた食育事業の方向性

- ・乳幼児期には、体験を通じて食に対する感性や興味・関心を育む
- ・義務教育期には、食に対して能動的に取り組む習慣を育む(保護者にもアプローチ)
- ・青年期及び成人期には、ニーズに合致し、効果を予期できるようなツール等を活用
- ・高齢期には、食の知識や食文化を継承する担い手として社会参画を促す

### ② 持続可能な社会・地域づくりに向けた食育事業の方向性

- ・「生産」「加工」「流通」「消費」「廃棄」という食のライフサイクルに着目
- ・「健康福祉」「産業」「環境」など多分野で、「地産地消」など共通の課題に取り組む

### ③ ワークショップによる食育事業の実践と検証

- ・対象は「食育に関心はあるが具体的に何を行えばよいか分からない」30～40代女性
- ・題材は「家族へのお弁当づくり」
- ・内容は講師による講話、「お弁当カード」を使用した実習など
- ・「地産地消」「食品ロス」など当初関心の低かったテーマについても意識が変容

### 【ライフステージ・ライフサイクルに応じた食育事業の例】

ライフステージ	乳幼児期	義務教育期	青年期	成人期	高齢期
具体的な食育事業例	お団子作り体験	学校給食で味わう力の育成	外食のヘルシーメニュー事業	お弁当作り体験	地域の共食イベントで栄養指導
食のライフサイクル	生産	加工	流通	消費	廃棄
具体的な食育事業例	【産業振興・教育】 地域の農家で収穫体験	【産業振興・文化振興】 地域の食品加工場の見学	【産業振興】 スーパー・小売店へ 地場産品PRの働きかけ	【健康福祉】 生活習慣病予防の 調理実習体験 【産業振興】 飲食店で地場産食材を 使ったメニューの提供	【環境】 食材の無駄を減らすための 調理実習体験

※赤囲みが本調査  
研究のワークシ  
ョップの対象

# 創業による地域活性化と自治体による支援に関する調査研究

## 1. 背景・目的

産業競争力強化法に基づき、市区町村による創業支援事業計画を国が認定する制度が開始され、平成28年1月現在、多摩地域でも既に22市が認定を受けています。

本調査研究は、対象業種・対象者など様々な角度から、市町村が創業支援を行う際の考え方を提示することを目的として実施しました。

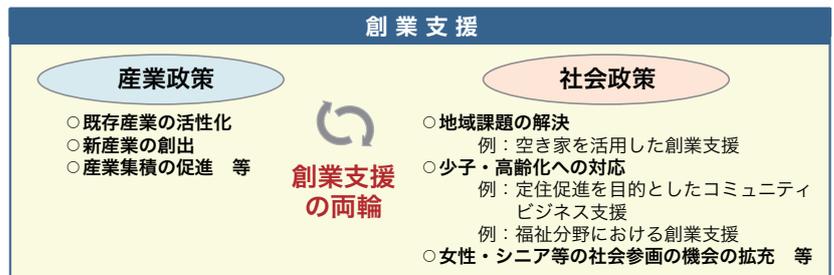


## 2. 多摩・島しょ地域における創業支援の現状(市町村の取組状況)

### ① 創業支援の政策目的

- ・市町村の政策目的では「産業振興」や「雇用拡大」が最も多く挙げられているが、「地域住民の生活の質の向上」や「地域のコミュニティづくり」なども挙がる
- ・「産業政策」と「社会政策」が創業支援の両輪

【創業支援の両輪～2つの政策目的】



### ② 創業支援の対象業種・対象者

- ・重点業種は「卸売業・小売業」が約2割で最多、「重点業種なし」も約3割
- ・「女性に限定した創業支援の取組」を約4割が実施

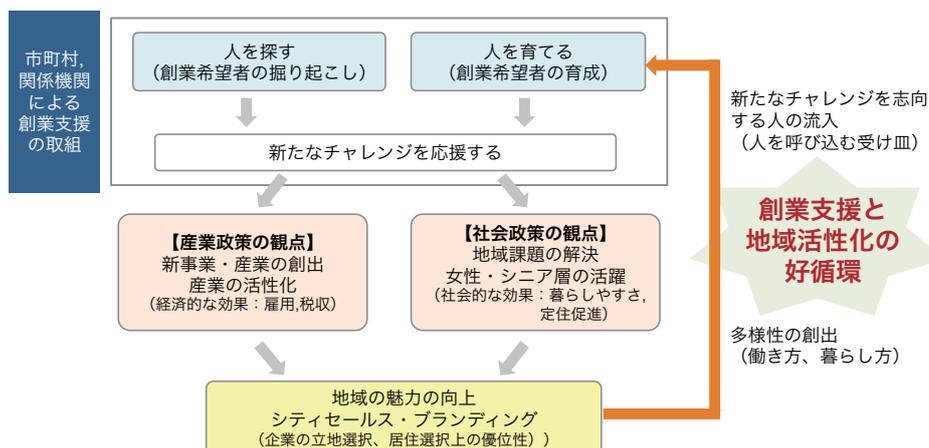
### ③ 創業支援の「体制」と「役割分担」

- ・「連携組織を作り外部機関と連携」が約5割
- ・取組方法別では「セミナー等イベント」で9割以上が外部機関と連携の意向

## 3. 創業支援の推進の考え方

多摩・島しょ地域における今後の創業支援の推進に向けて、「産業政策」と「社会政策」の両輪を踏まえた庁内横断的な取組、行政の主体的な関与などについての考え方を提示しました。

【多摩・島しょ地域が目指すべき創業支援と地域活性化の好循環】



# 高齢社会における「ヒト」と「モノ」の移動に関する調査研究 ～地域交通と物流に着目して～

## 1. 背景・目的

公共交通機関の減少、スーパーマーケットなどの撤退によって日常生活に支障をきたしている交通弱者が、高齢化の進行などにより一層増えています。

本調査研究は、個々の自治体で地域に相応しい「ヒト」と「モノ」の移動手段を選択する方策などを提示することを目的として実施しました。

## 2. 多摩・島しょ地域市町村における「ヒト」と「モノ」の移動の現状

- ・「ヒトとモノの移動問題が発生している」と回答した市町村は約6割
- ・対策実施上の課題としては「財政支出(ランニングコスト)が大きい」が最多

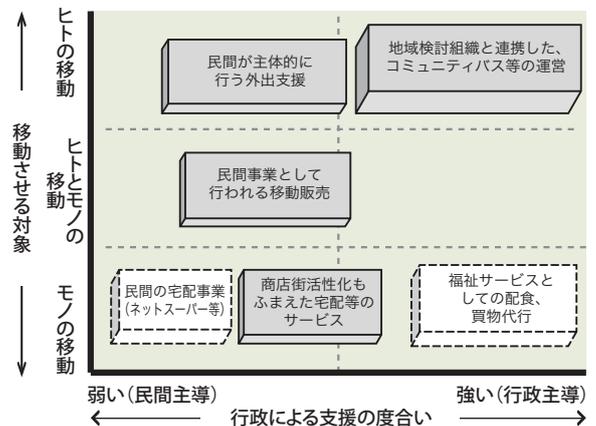
## 3. 自治体で活用可能な「移動」のポイント

多摩・島しょ地域におけるヒトとモノの対策の実施状況を整理しました(右図)。

また、全国の事例を参考に、「ヒトの移動」「モノの移動」「ヒトとモノの移動」のそれぞれについて、「住民ニーズへの対応」と「財政支出の軽減」の2つの観点から、課題解決のポイントをまとめました。

## 4. 未来へ向けての提言

今後の新技術の開発の方向性を予測し、実現可能な規制緩和とあわせてヒトとモノの移動問題を解決する方策を提示しました。



### 【ヒトとモノの移動に関する未来へ向けての提言】

検討課題	対応する方策
(1)住民ニーズを満たすための財政負担増の発生	●自動運転技術の活用 ⇒バスや乗り合いタクシー等の人件費を抑制し、公共交通を運行する自治体の財政負担を軽減する。
(2)過疎化や高齢化によって発生する人材不足	●自動運転技術の活用 ⇒人口減少によって不足するマンパワーを自動運転技術によって補う。
(3)路線バスによる貨物輸送拡大の制限	●規制緩和の推進 ⇒規制緩和により、路線バスへの搭載量の制限を引き上げ、路線バスによる貨物輸送量を増加させる。
(4)路線バス廃止時の貨物を輸送する手法	●自動運転技術・ドローン技術の活用 ⇒ドローンの活用により、路線バスによる輸送を代替する。島しょ間輸送にも活用できる。

# 住民がつくる自立した地域コミュニティの形成に関する調査研究

## 1. 背景・目的

地域社会のコミュニティ弱体化は、防災・子育て・介護等々の面で問題となることから解決すべき課題となっていますが、既存の地縁型住民組織（自治会・町内会）は活動参加者の減少等に悩まされています。

本調査研究は、「課題解決のためのテーマ型コミュニティ」を題材に、活動のヒントや新たな可能性を提示することを目的として実施しました。

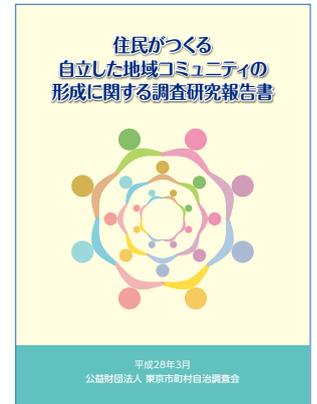
## 2. 多摩・島しょ地域における地域コミュニティの現状

### ① 住民の状況

- ・地縁型住民組織に現在加入しているのは約4割
- ・テーマ型住民組織に現在加入しているのは約1割
- ・地域の方々とは「良好な関係でいたい」が約4割
- ※「いざという時だけでも助け合いたい」が約3割

### ② 市町村の認識

- ・地域コミュニティについて「ある程度」以上活性化という認識が約8割
- ・地縁型住民組織の課題は「参加者減少」と「担い手の高齢化等」が合わせて約8割
- ・地域コミュニティについて「防災・災害対策」や「高齢者支援」などの解決に期待



## 3. 地域コミュニティ活性化の考え方

テーマ型住民活動の活発化を地域コミュニティ活性化につながる秘訣を11区分に分類し、先進事例からそのヒントを抽出しました。

その際、対象とした事例について、行政がどのように関わりを持っていたかを分析し、住民と自治体の双方にとって地域コミュニティ活性化の考え方を整理できる材料を提示しました。

### 【地域コミュニティ活性化の秘訣の区分】

テーマ型住民活動の活発化、それを地域コミュニティ活性化につながる秘訣	
1	<b>多様な住民を巻き込む「道具」や「仕掛け」の活用</b> 多様な住民が参加しやすく、つながりやすい仕組みや道具、仕掛けの活用
2	<b>地域住民が日常的に集える「居場所」づくりやその運営</b> 地域住民が日頃から集い、交流できる場所があること。その運営に住民自らが携わること
3	<b>地域課題の顕在化・共有化</b> 地域課題が住民同士に共有されていること
4	<b>住民の自立性</b> 主体的な関わりの前提となる「自分たちのまちは自分たちでつくる」という住民の自意識
5	<b>活動に適した組織形態の選択</b> 活動のしやすさや、継続するための組織形態の柔軟な工夫
6	<b>住民の役割分担</b> 住民それぞれの得意分野や人とのつながりを活かす役割分担
7	<b>地域の担い手の育成・発掘</b> 若年世代・現役世代が地域に関われるための働きかけ
8	<b>様々な住民組織の連携や役割分担</b> 地縁型住民組織とテーマ型住民組織等、住民組織同士の連携、協力
9	<b>行政・企業・大学や学校との連携</b> 地域課題解決における行政や企業等との連携
10	<b>行政による情報の収集・発信</b> 住民の取組を促すための、行政による情報の収集、発信
11	<b>行政による相談対応・後方支援</b> 住民の取組に関する行政の相談対応や後方支援の充実

# 「食育に関する調査研究～食が育む豊かな社会～報告書」について

お茶の水女子大学基幹研究院 自然科学系公衆栄養学研究室(栄養教育学分野)教授 赤松 利 恵

## 1. はじめに

平成27年度調査研究報告「食育に関する調査研究～食が育む豊かな社会～報告書」(以下、本報告書)が東京市町村自治調査会から発行された。本稿はこの調査結果の理解を助け、事業への活用を促すことを目的とする。

実施された調査は大きく3つに分けられる。1つは住民を対象としたアンケート調査である。対象者は多摩・島しょ地域の人口構成比に準拠した15～69歳1,504人であった。2つ目は、多摩・島しょの市町村39団体を対象とした調査、そして3つ目はワークショップを含む先進的事例の紹介である。本稿では、地域住民も市町村も(各々報告書P28、50)健康に対する関心が高いことから、ここでは食育における健康分野に焦点をあてて解説する。

ヘルスプロモーションを進める上では、グリーンらのプリシード・プロシードモデル(PRECEED-PROCEED Model<sup>[1]</sup>)が参考になる(図1)。このモデルは、対象者の「健康」「生活の質(QOL)」に向かって、保健プログラム(health program)を計画・評価するために用いられるモデルである。調査した項目

表1 プリシード・プロシードモデルの変数と調査項目の対応

モデルの変数名	内 容	調査項目
健康・QOL	健康状態、体格、QOL等	BMI (body mass index)、自身の健康状態 (P23)
行動とライフスタイル	生活習慣(食習慣含む)	食習慣の評価 (P30, P31)、朝食の摂取状況 (P32)、野菜の摂取量 (P35)
環境	環境	飲食店・小売店に求める工夫 (P38)
前提要因	知識、スキル、態度(興味関心)等	食育への関心 (P24, P28)

表内のページは報告書のページを指す

が、モデルの「健康・QOL」「行動とライフスタイル」「環境」「前提要因」に分けられることから(表1)、モデルをイメージしながら本稿を読むと理解しやすいと考える。

また、本稿でこのモデルをとりあげた理由は、市町村対象(39団体)の調査結果の「食育事業に関する課題」(報告書P48)において、上位2位が「食育事業の効果が測れない(21団体、53.8%)」「食育は幅広い分野にわたり、どの分野から取組めばよいか優先順位が付けられない(18団体、46.2%)」であったからだ。本稿では、事業計画におけるアセスメント(現状把握)、目標設定、事業の計画立案の順にそって解説する。

## 2. プリシード・プロシードモデルの要因からみた現状把握

### (1) 健康状態の課題

調査結果では、全体の半数以上(57.4%)が自身の健康状態について、「良い(とても良いまたはまあまあ良い)」と回答していた(報告書P23)。どの年代も、「良い」が半数を超えているため、大きな問題はないと考える。ただ、働き盛り世代(30～60歳代)の男性において、「どちらともいえない」と回答したものが、3割前後であることから、この世代を優先的に支援する必要があるといえる。

働き世代の男性は、体格にも課題がみられた。表

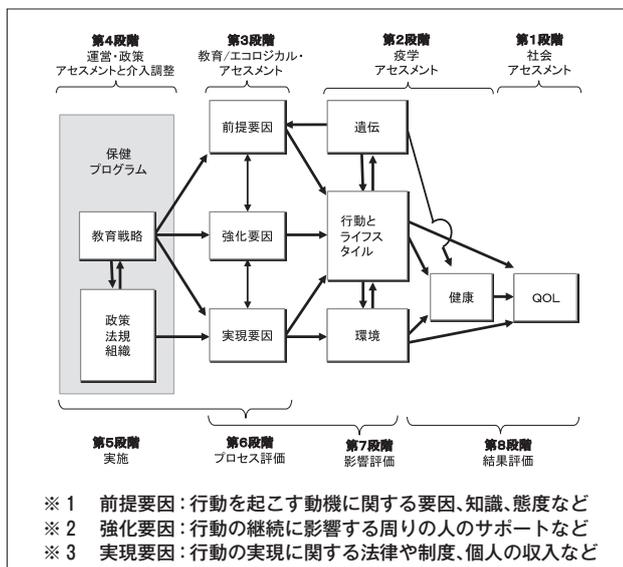


図1 プリシード・プロシードモデル<sup>[1]</sup>

2が性・年代別に分けたBMIによる体格の結果である。「健康日本21(第二次)」<sup>[21]</sup>では、適正体重を維持しているものの増加を目標としており、平成34年度までの目標値は、「20～60歳代の肥満者の割合男性28%、女性19%」である。これに対し、本調査では(表2)、女性はすでに19%の目標を達成しているが、男性は20歳代を除くすべての年代で28%を超えている。

表2 調査対象者のBMIによる体格の分布

	20-29歳	30-39歳	40-49歳	50-59歳	60-69歳	
男性	低体重 (BMI18.5未満)	18( 17.8)	5( 3.6)	9( 5.2)	6( 5.0)	4( 3.3)
	ふつう (BMI18.5～25未満)	73( 72.3)	91( 65.9)	114( 66.3)	75( 62.5)	80( 66.7)
	肥満 (BMI25以上)	10( 9.9)	42( 30.4)	49( 28.5)	39( 32.5)	36( 30.0)
	合計	101(100.0)	138(100.0)	172(100.0)	120(100.0)	120(100.0)
女性	低体重 (BMI18.5未満)	20( 21.1)	24( 22.0)	25( 18.1)	20( 17.4)	17( 14.3)
	ふつう (BMI18.5～25未満)	69( 72.6)	69( 63.3)	98( 71.0)	80( 69.6)	88( 73.9)
	肥満 (BMI25以上)	6( 6.3)	16( 14.7)	15( 10.9)	15( 13.0)	14( 11.8)
	合計	95(100.0)	109(100.0)	138(100.0)	115(100.0)	119(100.0)

n(%), BMI(body mass index)=体重kg÷(身長m×身長m)

多摩・島しょ地域の住民に対するアンケート1,504人より、10歳代99人および20-69歳のうちBMI無回答者94名を除いた1,227人を対象に再解析した結果である

## (2) 食習慣の課題

本調査の対象者の55.9%が、自身の食生活・食習慣について「問題がある(少し問題があるまたは問題が多い)」と回答している(報告書P30)。問題がある理由の上位3位は「食事の内容に偏りがある」「栄養バランスがとれていない」「野菜の摂取が少ない」(報告書P31)であった(対象者840人)。これら3つはすべて食事内容であるため、「食事の内容に偏りがある」に集約して問題ないと考える。

この他に、本調査では、食習慣として、朝食と野菜の摂取についてたずねている。朝食の摂取状況では、17.3%が「ほとんど食べない」と回答した(報告書P32)。平成23年国民健康・栄養調査(厚生労働省)<sup>[31]</sup>の結果によると、朝食を「ほとんど食べない」と回答した者は、7.8%であった。性年代別にみると、本調査30～40歳代男性の26.8%も、全国調査の30歳代22.7%、40歳代14.5%と比較すると、高い値である。驚くべき結果は、50～60歳代の朝食欠食が高いことである。全国調査の朝食欠食率は、50歳代男性9.7%、60歳代男性3.7%と10%を切っているにも関わらず、本調査50～60歳代男性は16.4%である。女性も全国

調査の朝食欠食率は50歳代女性6.0%、60歳代女性2.2%であるが、本調査では朝食を「ほとんど食べない」は8.2%であった。

野菜摂取量については、45.2%が「一日に、小皿・小鉢で1皿以上～3皿未満(約70g以上～210g未満)」と回答した。平成22年国民健康・栄養調査4)における20歳以上の野菜摂取量の結果では、男性47.2%(1皿12.1%、2皿17.8%、3皿17.3%)、女性51.1%(1皿14.6%、2皿19.2%、3皿17.3%)であったことから、若干本調査結果は低い。いずれにしても、我が国の1日350g(小皿・小鉢5皿)からは、100g以上低い結果である。

## (3) 食環境の課題

本調査では、直接環境を調査しているわけではないため、個々に扱う環境の課題は、地域住民の認知であることを踏まえて結果を読む必要がある。しかし、実際の環境より、対象者の食習慣には、どう考えているかといった認知の方が影響するため、本調査結果は事業の参考になる。

環境に関連する項目として、飲食店・小売店への期待(報告書P38)がある。ここでは、「野菜を多く使ったメニュー(お惣菜やお弁当)が増えるとよい」を最も要望しており、野菜摂取に関心が高いことがわかる。他には、「旬のものが食べられるメニュー(お惣菜)が増えるとよい」「塩分やカロリーに配慮したメニューが増えるとよい」「コンビニ等で手軽に購入できる野菜が増えるとよい」といった要望がある。つまり、これら要望が出るということは、地域住民が考える環境が整っていないことを意味する。

## (4) 食に関する知識・スキル、態度

知識・スキル、態度等、個人の認知的要因を、プリシード・プロシードモデルでは、前提要因(または準備要因)と呼ぶ。これらは教育的アプローチを行う際、参考になる項目である。

本調査では、知識やスキルを直接たずねた項目はないが、野菜不足になってしまう原因として、10～20歳代男性で約20%が「野菜の調理方法が分からない」という項目を選択していたことから、調理のスキルを教育することは意義のあることといえる。

一方、本調査には、いくつか態度に関連する項目をたずねている。態度とは、何に対し興味関心を持

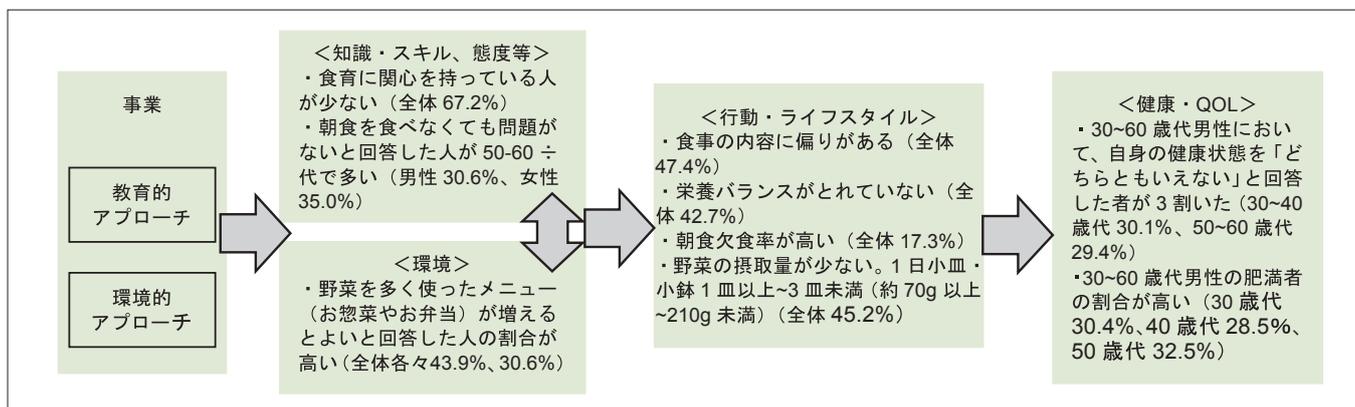


図2 プリシード・プロシードモデルを参考に整理したアセスメント(現状把握)の結果

っているか、何を重要だと考えているか、を指す。たとえば、食育への関心と取組があげられる(報告書P24)。食育への関心は国の食育推進基本計画でも目標として取り上げられている項目である。

本調査では、「関心がある(関心があり、実際に取り組んでいるまたは関心があるが、実際には取り組んでいない)」と回答した者は、全体で67.2%であった。全国の平成27年度の値は、75.0%である<sup>[5]</sup>。30~40歳代女性、50~60歳代女性では、全国の結果に近い割合であったが、10~20歳代女性あるいは男性では、6割程度である。第三次食育推進基本計画<sup>[5]</sup>では、「食育に関心を持っている人を90%以上に増やす」という数値目標を掲げていることから、多摩・島しょ地域では、強化すべき事項であるといえる。

その他、食態度は、各質問項目の選択肢として、たとえば、「朝食を食べないことに影響を与えていると思うもの」(報告書P33)に、「朝食を食べなくても問題がないこと」「朝食を用意するのが面倒なこと」は、朝食摂取に対する価値観を示す選択肢である。先述の通り、本調査対象者は、全国と比較して、朝食欠食率が高かった。特に、50~60歳代が高かった。選択肢「朝食を食べなくても問題がないこと」を選択した割合をみると、50~60歳代が3割を超え、他の年代と比較しても高い。これは、態度変容が食習慣の変容を促す可能性を示唆する。

### 3. 目標設定

#### (1) 現状把握の整理

目標設定において、最初に行うことは、現状把握の結果の整理である。図2は、プリシード・プロシードモデルにあてはめて、本調査の結果を整理したも

のである。

本調査は、モデルにそって調査項目を設計したわけではないため、若干無理があるが、主な結果を整理した例として、解釈いただきたい。遺伝、強化要因、実現要因は項目に含まれていないため、ここでは省略する。このように、整理することで、事業の流れに沿って目標設定が可能になる。事業(左端)に一番近いものが、前提要因(知識・スキル、態度)、環境である。事業をすることで、知識・スキル、態度が変容、あるいは環境が改善する。そして、行動やライフスタイルが変容し、最終的に、健康・QOLが改善される。目標も、態度レベル、環境レベル、行動レベル、健康(栄養状態)レベルの目標に整理することができる。

#### (2) 目標設定における優先順位

図3は、プリシード・プロシードモデルを提唱したグリーンらが示す課題の優先順位のつけ方である。グリーンらは、複数あがった課題を、「変わりやすさ(changeable)」と「重要性(important)」の2軸から考えることを勧めている。

「変わりやすさ」は、実施する側の実現可能性を意味する。なお、「変わりやすさ」は、目標値によっても変わる。これに対して、「重要性」は課題そのものの重要性である。重要性は同等で、どちらかを選ぶ必要がある場合、各市町村の事業の実現可能性によって決める。たとえば、野菜摂取量の増加の推進は、野菜の消費を増やすことにもなり、産業振興分野(飲食店や農業)と連携が取りやすいと考えた場合、野菜摂取の目標の優先順位があがる。

#### (3) 数値目標の設定

目標の数値によって、「変わりやすさ」も変わるため、目標の優先順位を考えると同時に、数値目標も

	重要性:より大	重要性:より小
変わりやすさ: より大	最優先プログラム (第1分画)	政治目的以外 優先度は小 (第3分画)
変わりやすさ: より小	新プログラムで の、優先度大: 評価不可欠 (第2分画)	プログラムから 除外 (第4分画)

図3 「重要性」と「変わりやすさ」の2次元による課題の優先順位

考える。例えば、本調査の結果、朝食欠食率は、全体で17.3%であり、全国(7.8%)と比較して高かった。全国の値以下を目指し、「朝食欠食率を5%にする」ということも考えられるが、5%という数値は、「変わりやすさ」からみると低そうである。課題の「重要性」を考慮しつつ、実施する側の人材、予算、時間等の実現可能性を考える。「朝食欠食率を5%にする」という数値目標を、「10%」を目指すところから始めるとすると、「変わりやすさ」も高くなる。

#### 4. 事業計画の立案

事業計画は、教育的アプローチと環境的アプローチの両方が必要である(図1、図2参照)。教育的アプローチとは、対象者の行動変容をめざし、対象者に直接働きかけ、対象者の知識やスキルを高め、態度を変えるアプローチ方法である。本報告書の実践事例でいうと、「お弁当の日(報告書P62~63)」や「ワークショップによる実践事例(報告書P100~115)」がこれにあたる。ただし、ワークショップでは、対象者を募集するため、関心の高い人が集まるケースが多く、課題のあるターゲットを対象とすることが難しい。本調査結果では、働き盛り世代の課題が多かった。「食育丸の内(報告書P68~69)」のように、勤労者が多い場所へ出かけて実施する方法が参考になる。

環境的アプローチは、対象者に直接働きかけるのではなく、対象者の環境に働きかけ、行動や態度を変えるアプローチ方法である。本報告書の実践事例「くにたち野菜月間(報告書P90~91)」や「うちのお店も健康づくり応援団の店(報告書P97)」が環境的アプローチにあたる。環境的アプローチは、無関心の対象者へも影響を及ぼすことから、教育的アプローチとあわせて行うことが推奨される。「食育丸の内」

では、管理栄養士による栄養カウンセリングを実施したり、料理教室を開催するなどの教育的アプローチを行う一方で、野菜市を開催したり、レストランで健康食を提供するなどの環境的アプローチも実施している。

#### 5. おわりに

本稿では、平成27年度多摩・島しょ地域の住民を対象とした調査結果に基づき、事業計画の立案までの過程を解説した。本稿が、食育事業の効果が測れない、食育のどの分野から取り組めばよいか優先順位が付けられないといった、市町村が抱える食育の課題解決につながることを期待する。

本稿の内容から、実施にあたってのポイントをまとめると、まず、対象となる地域住民や環境の現状を把握すること、次に、目標の優先順位をつけること、そして、教育的アプローチと環境的アプローチを組合せて、事業を展開することである。2つのアプローチを実施する場合、庁内・庁外との連携が必要になる。食育の効果は目に見えない部分も多いが、共通理解を持って連携して事業を進めるには、数値目標は有効である。このことから、最初のアセスメントは重要である。各地域での食育事業において、本稿で紹介したプリシード・プロシードモデルを活用し、効果的かつ評価可能な事業を展開していただきたい。

#### 参考文献

- [1] ローレンス W. グリーン、マーシャル W. クロイター 著、神馬征峰 訳。実践ヘルスプロモーション PRECEDE-PROCEEDモデルによる企画と評価(2005)東京:医学書院
- [2] 厚生労働省。健康日本21(第二次)。[http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou\\_iryuu/kenkou/kenkounippon21.html](http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou_iryuu/kenkou/kenkounippon21.html) (2016年5月6日にアクセス)
- [3] 国立健康・栄養研究所監修。国民の健康・栄養の現状-平成23年厚生労働省国民健康・栄養調査報告より-(2014)東京:第一出版
- [4] 国立健康・栄養研究所監修。国民の健康・栄養の現状-平成22年厚生労働省国民健康・栄養調査報告より-(2013)東京:第一出版
- [5] 内閣府。第三次食育推進基本計画。<http://www8.cao.go.jp/syokuiku/about/plan/> (2016年5月6日にアクセス)

# 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。

## 多摩地域全体で支える森づくり

調査部研究員 佐藤 由美子

### 1. はじめに

#### ◆森林整備の難しい現状

多摩地域の森林は、高度成長期に植林された40年生を超える樹木が9割を占め、伐採更新の時期を迎えています。しかし、廉価な外国産木材との競争や高コスト構造などによって林業が衰退し、伐採・利用・植栽・保育といった、森の生長に応じた適切な整備が十分に行われていない現状があります。このままだと森林が荒廃し、渇水や土砂災害などのリスクが高まります。昨今では、スギやヒノキなどの花粉症による健康被害なども大きな社会問題となっています。

また、多摩地域の森林の多くは、民間が所有する私有林です。将来的には民間主体で整備されるべきですが、林業経営の厳しい状況を考慮すると、現時点では、民間の主体性だけに任せておく訳にはいかず、公的な関与が必要とされています。そのため行政は、私有林に対する補助制度を設けたり、林業に係る人材育成などに力を入れています。抜本的な解決には程遠いのが現状です。

#### ◆整備を進めるための森林資源の活用

そのような中、多摩地域の森林整備を進めるためには、森林資源を持続的に活用し、森林の循環を促していくことが効果的です。これまで多摩地域の各市町村では、多摩産材の利用促進や間伐材<sup>[1]</sup>などを活用したペレットストーブ<sup>[2]</sup>の導入など、森林資源を有効活用するための様々な取組が行われてき

ました。

今後、森林資源の活用をより一層進めていくために、新たな活用方策を導入することが必要であり、その一つとして木質バイオマス発電の取組が挙げられます。木質バイオマス発電は、未利用間伐材などを燃料に発電を行う仕組みです。木質バイオマス発電は、再生可能エネルギー<sup>[3]</sup>としてエネルギー施策の点からも重要な取組である一方、森林整備の効果も期待できます。従来、間伐により発生する曲がり材や腐食などによる低質材などは、商品価値が低く採算が合わなかったため、搬出されずに森林内に残されることがありました。それらを発電の資源として活用することで新たな需要が生まれ、未利用間伐材の搬出・活用が進み、間伐などの森林整備が促されます。

本稿では、未利用間伐材などの森林資源の活用を促し、多摩の森林整備を推進するための手法の一つとして、木質バイオマス発電の取組を取り上げていきたいと思います。

#### ◆多摩地域全体で取り組む森林整備

なお、取組を考えていく上で重要なことは、多摩地域の森林整備には、森林を抱える市町村だけではなく、多摩地域のすべての市町村が関わり取り組んでいくという点です。多摩地域の森林は、花粉症による健康被害などのほか、水資源の浄化や地球温暖化防止など、多摩地域のすべての住民の暮らしに関わるからです。木質バイオマス発電は、後述のように、森林から離れた市町村でも関わり取り組

むことができます。よって、今回は特に、多摩地域全体で多摩の森林を支えていくという観点から、木質バイオマス発電の取組を考えていきたいと思いません。

## 2. 多摩地域の森林や森づくりに関わる取組の現状

まずはじめに、多摩地域の森林の現状や各市町村の森づくりに関する取組を見ていきます。

### (1) 多摩地域の森林の現状

森林には、下記の図表1に挙げたような多様な機能があり、多摩地域の住民の暮らしに様々な恵みをもたらしています。

●図表1 森林の多様な機能

防災面	水源涵養による災害防止
環境面	CO <sub>2</sub> の吸収・削減
	水質の保全
	生物多様性の保全
	景観の向上
経済面	木材資源の供給
	林業などによる雇用の創出
	観光資源
その他	環境教育の場
	レクリエーションの場

多摩地域の森林は、かつて、自然林や二次林といった広葉樹林が多くを占めていました。しかし、昭和30年代頃からの拡大造林により、針葉樹林（スギやヒノキなど）の植林が進められました。スギやヒノキを健全に育てていくためには定期的な間伐が必要で、標準的な伐採時期は30～45年と言われており、大半がすでに伐採の時期を迎えています。しかし、国産材の価格の低迷や施業コストの高さから、採算がとれず、伐採など適切な整備が行き届かない状態が続いています。また、多摩地域の森林は、私有林が4分の3を占めていますが、林業従事者の減少や所有者の不明なども、整備の遅れに影響しています。整備が行き届かないと、森林は荒廃が進み、健全性が失われます。例えば、間伐が進まない森には、太陽の光が十分に入らず、下草が育たなくなり、山地が裸地化することで、保水能力が低下してしまいます。その結果、大雨が降ると、表土が流れ出し山崩れを起し、災害のリスクが高まることになります。

森林の健全性を維持し、森林の持つ多様な機能を高めていくためには、持続的な森林の手入れが必要です。

### (2) 各市町村などの取組

このような中、多摩地域の各市町村では、森づくりに関する様々な取組が行われています。

あきる野市では、「郷土の恵みの森構想」(平成22年3月)に基づき、森林の健全性の維持・向上に向けて、地域との協働による森づくりを進めています。特に注目されるのが、「森林レンジャーあきる野」の取組です。「森林レンジャーあきる野」は、森林に関する専門的な技術と知識を持ち、地域に根差した森林保全活動を行うスペシャリスト達です。森林の健全性や生態系に関する調査、巨木・滝・沢などの自然資源の掘り起し、地元自治会と協力した昔道・尾根道の整備など、森林の健全性や魅力を高めるための様々な活動を行っています。また、市では、上記構想の中で、他自治体も含めたあらゆる主体が参加・連携し、森づくりを進める方針を掲げています。港区(みなと区民の森)や新宿区(新宿の森)などと連携し、環境教育の場の提供や森林整備の取組を進めています。

前述のように、森林は多様な恵みをもたらしてくれます。武蔵野市では、森林の恵みを享受している都市側の住民も多摩地域の森林に対して理解を深めていく必要があるとの認識から、多摩地域の森づくりに関する様々な取組を行っています。「二俣尾・武蔵野市民の森事業」では、市・森林所有者・東京都農林水産振興財団の3者が協定を結び、二俣尾地域(青梅市)の森林保全・活用を行っています。この事業の中で市は、間伐・下刈りといった整備に係る費用を負担しています。また、森林活動の拠点として「自然体験館」を設置し、森林体験教室や森の市民講座を実施しています。「奥多摩・武蔵野の森事業」では、奥多摩町などと森林整備協定を結んでいます。鹿の食害による山地の裸地化などを防ぐため、植樹や防鹿柵の設置などの整備を進めています。

東京都においても、「多摩の森林再生事業」を実施しています。手入れが遅れているスギやヒノキなどの人工林の所有者と協定を結び、都が費用を負担して、私有林の間伐を進めています。

上記以外にも、多摩地域の各市町村においては、多摩地域の森づくりに向けて様々な取組が行われています。しかし、現状では、林業の衰退の影響もあり、森林の整備は十分に行われているとは言い難い状況です。間伐について言えば、林道から比較的近い場所においてさえも、採算がとれないなどの理由から、間伐材の搬出が行われず森林内に放置されている場合が多くなっています<sup>[4]</sup>。

今後は、施業の低コスト化や効率化を進めることなどに加えて、これまで十分に活用されてこなかった未利用間伐材などの森林資源を最大限に活用し、森林の循環を促していくことが有効です。次章から、そのための手法となる木質バイオマス発電の取組について、具体的に見ていきたいと思います。

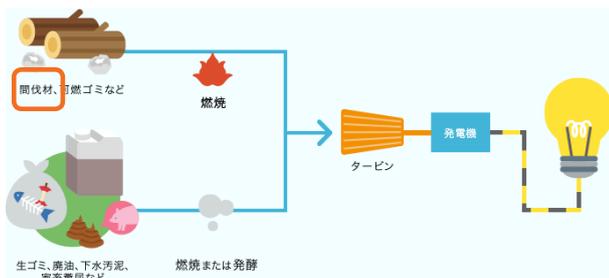
### 3. 木質バイオマス発電による森林資源の有効活用

#### (1) 木質バイオマス発電の仕組み

「バイオマス」とは、一般に、動植物などの生物に由来する有機性資源（化石燃料は除く）を指します。有機性資源は、木質、食品廃棄物、下水汚泥、家畜排せつ物など様々ですが、その中で特に木質によるものを「木質バイオマス」と言います。木質バイオマスは、未利用間伐材などの林地残材や、工事・建築物の解体により発生する産業廃棄物など、発生源により様々なものがあります。

また、木質バイオマスをエネルギーとして活用する方法は、大きく分けて「発電」と「熱利用」があります。間伐材などの木質資源を燃焼させてタービンを回し「発電」を行うのが、木質バイオマス発電です（図表2）。

●図表2 木質バイオマス発電の仕組み



<出典>「みるみるわかるEnergy」(SBエナジー株式会社ホームページ<sup>[6]</sup>)より筆者一部加筆

木質バイオマス発電は、カーボンニュートラル<sup>[5]</sup>

という考え方のもと、温室効果ガスを排出しないとみなすことができ、環境にやさしいエネルギーとされています。

#### (2) 木質バイオマス推進の背景

国は、「バイオマス活用推進基本法」を制定し（平成21年度）、「バイオマス活用推進基本計画」(平成22年度)に基づき、バイオマスの活用を推進しています。計画では、バイオマス活用の具体的な数値目標を定めるとともに、活用推進の方策として、未利用間伐材などの林地残材などを有効活用することを挙げています。また、「バイオマス事業化戦略」(平成24年)を策定し、重点戦略として、未利用間伐材などの活用を推進するため、効率的な収集・運搬システムの構築や発電所におけるエネルギー利用の推進を進めています。

#### (3) 多摩地域の取組の現状

このような状況のもと、多摩地域の各市町村においても、木質バイオマスエネルギーに関する様々な取組が進められています。

檜原村では、「檜原村地域新エネルギービジョン」(平成18年度)や「檜原村新エネルギー詳細ビジョン」(平成20年度)に基づき、未利用間伐材などの森林資源を木質バイオマスエネルギーとして活用することを進めています。具体的には、「檜原温泉センター数馬の湯」の薪ボイラーの燃料に、間伐材を活用しています。また、村内の公共施設には、木質ペレットを利用したストーブを導入しています。

あきる野市では、前述の「郷土の恵みの森構想」の中で、木質バイオマスの利用を推進し、森林資源の経済的な価値を高め、持続的な森林経営を促進することを掲げています。また、「あきる野市バイオマスタウン構想」(平成17年度)に基づき、「秋川溪谷瀬音の湯」にバイオマスボイラーを導入しています。

奥多摩町では、「奥多摩温泉もえぎの湯」に木質チップボイラーを導入しています。都が進める「花粉発生源対策事業」で伐採されたスギやヒノキをチップ化して活用しています。

#### (4) 現状に関する考察

##### ～木質バイオマス発電の可能性～

このように、多摩地域の各市町村では、主に西多摩地域において、木質バイオマスエネルギーに関する

る様々な取組が行われています。しかし、現状では温泉施設のボイラーの燃料など比較的小規模な「熱利用」が中心であり、大規模な「発電」はあまり行われていません。他方、大規模発電は、未利用間伐材などの林地残材の大口需要が確保できるため、消費量が比較的少ない熱利用に比べて、林地残材の活用を促し、森林整備を大きく進ませる可能性があります。今後、各市町村が木質バイオマスエネルギーの取組をさらに推進していくためには、小規模な「熱利用」に加えて、「発電」の導入についても検討を行うことが有効です。

#### ◆発電は多摩地域全体で取り組める

また、熱利用の場合、エネルギーの生産地と消費地が同じ地域内にあることが必要です。他方、発電の場合、エネルギーの生産地と消費地は、地域が離れていてもかまいません。森林が広がる西多摩地域の市町村において木質バイオマス発電を行った場合、西多摩地域以外の市町村においてその電力を購入することが可能です。木質バイオマス発電には、一定の需要が見込めることが必要であり、地域が離れた市町村において、電力購入の面から木質バイオマス発電の取組に関与できることは、大変有効です。

前述のように、木質バイオマス発電は、森林資源を持続的に搬出・活用することで、森林整備を促していく有効な手法です。多摩地域の各市町村が協力して木質バイオマス発電に取り組むことができれば、多摩地域全体で、多摩地域の森林整備を進めていくことにつながります。

そこで次章では、今後の取組の参考となるよう、木質バイオマス発電の取組を実施している自治体の事例を2つ紹介します。

## 4. 木質バイオマス発電に関わる参考事例

### (1) 岡山県 真庭市の取組事例

真庭市では、市、事業者、林業・木材関連団体などの関係者が積極的に連携しながら、木質バイオマス発電の取組を進めています。

#### ◆発電事業の概要とねらい

真庭市は、事業者や地元の林業・木材関連

団体などとの共同出資で、「真庭バイオマス発電株式会社」を立ち上げ、民間主導の発電事業を開始しました。未利用材を主燃料とした木質バイオマス発電所では国内最大級となる1万kW（年間発電量は、一般家庭の約22,000世帯の消費量に相当）の発電施設で、平成27年4月から稼働しています。発電施設の設置費などのイニシャルコストは約41億円<sup>[7]</sup>、維持費などのランニングコストは年間約20億円の見込みです。また、売電収入額は、22億2千万円（平成27年度実績額）<sup>[8]</sup>です。

この発電事業によって、山林所有者や林業事業者など、発電事業にかかわる関係者が利益配分できる仕組みを構築し、新たな木材流通を促すことで、森林整備や林業の活性化につなげていくことをめざしています。

#### ◆関係者連携による事業推進

真庭市は、「バイオマス利活用計画」や「バイオマスタウン構想」を策定し、バイオマスの活用推進を市の重要施策として位置付けています。その上で、事業者や林業・木材関連団体などの関係者と連携をしながら事業を推進しています。

まず、平成17年度から5年間、市と関係者との間で実験事業を行い、木質バイオマスを集集・運搬し、エネルギーとして活用するための仕組みに関して検証を行いました。また、平成22年度以降も、実験事業を継続し、木質バイオマス活用の状況を関係者間で把握してきました。

木質バイオマス発電事業を具体化するにあたっては、市、事業者、林業・木材関連団体などの関係者の連携のもと、「真庭バイオマス発電事業推進協議会」を設置し、事業の実現可能性や具体的な事業手法などについて、調査・検討を進めました。そうして、平成25年度に設立された発電会社は、市、事業者、林業・木材関連団体など、9団体の参画により成り立っています。

発電事業開始前の実験事業の段階から、発電事業の仕組み作り、事業実施に至るまで、市や事業者、林業・木材関連団体などの関係者が、森林整備や林業の活性化という共通認識

を持ち、連携しながら取組を進めてきた点が、事業推進のための大きなポイントと言えます。

#### ◆買取制度や集積基地などの仕組みづくり

発電事業を始めるにあたっては、木質燃料の収集・供給体制の構築を、あわせて行いました。間伐材などの未利用材を木質燃料として活用するためには、森林の中から未利用材を収集し、運搬する必要があります。収集・運搬するにはコストがかかるため、1tあたり4,500円～5,000円で買取を行い、木質資源の流通を促しています。また、買い取った木質資源は、集積基地に集められ、基地では燃料の選別・加工・需給調整などを行っています。こうして現在では、年間約9万tの間伐材などの未利用材が、木質燃料として活用されています。

#### ◆森林整備や林業活性化への効果

この発電事業の中では、発電によって得られる売電収入のうち一定額を地域内で調達する木質燃料の購入費にあてており、間伐材などの活用が促進され、森林整備につながる事が期待されます。また、燃料購入費のうち、一定額を森林所有者に直接還元しており、林業活性化の呼び水になることも期待されます。

<所管課：林業・バイオマス産業課>

## (2)世田谷区の実践事例

世田谷区では、群馬県川場村が官民協働で立ち上げた木質バイオマス発電の電力を、区民が購入できる仕組みづくりを進めています。

#### ◆地域を超えたエネルギー連携

世田谷区は、区の環境基本計画の中で、全国自治体との連携による自然エネルギーの利用拡大をめざしています。もともと区内では自然エネルギーに対する区民のニーズが高いものの、住宅都市としては自然エネルギーのポテンシャルは少なく、区域内で自然エネルギーの活用を推進していくことは難しい状況でした。

一方、川場村では、平成24年から、森林などの地域資源を活用した“元気なふるさと”づくりをめざす「グリーンバリュープログラム」に、東

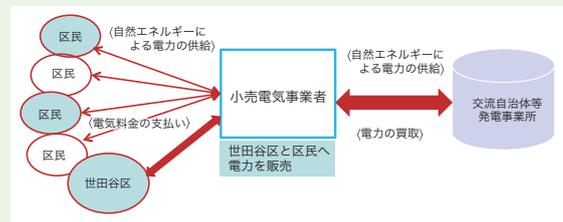
京農業大学や清水建設(株)とともに取り組んでいます。平成27年4月には、地元の民間企業などとの共同出資により、事業の運営を担う(株)ウッドビレジ川場を設立しました。(株)ウッドビレジ川場では、村内の森林資源を最大限活用する取組の一つとして、木質バイオマス発電の事業を計画しています(設備規模45kW、平成29年度稼働開始予定)。

世田谷区と川場村は、昭和56年に縁組協定を締結して以来、交流を行ってきました。そのような中、川場村から、村内の木質バイオマス発電の電力を区民に供給したいという提案がありました。区としても、他の自治体と連携しながら自然エネルギーの普及拡大をめざしていく必要があったことから、川場村の提案を受け、発電事業に関する連携・協力協定を結びました。

#### ◆地域が離れていてもバイオマス発電の電力を購入できる

この4月から家庭向け電力の自由化が始まり、家庭においても、電力会社を選べるようになりました。ご存じのとおり、電力は送電網により運ばれるため、発電場所と使用場所が離れていてもかまいません。世田谷区では、区民がエネルギー事業者を通じて、川場村の木質バイオマス発電による電力を選択し、購入できる仕組み(平成29年4月から開始予定)づくりを進めています(図表3)。

●図表3 本事業の仕組み



<出典>世田谷区提供資料より抜粋

また、区民が寄付・投資などにより発電事業に参加することも検討しています。さらに、川場村からの返礼品として特産物を送ることも検討しており、エネルギーの連携を通じて、区民と村民との交流も促進していくねらいです。

#### ◆今後の方向性

区は今後、川場村との事業を一つのモデル

として、他自治体とも連携を進めていく予定です。区民の電力購入などを通じて、全国の自然エネルギーの利用拡大に結び付けていく考えです。

<所管課：エネルギー施策推進課>

### (3)参考事例から得られる考察

以上、木質バイオマス発電に関する2つの事例を見てきました。(1)の真庭市の事例では、行政、事業者、林業・木材関連団体などの関係者が積極的に連携しながら、先進的な木質バイオマス発電の取組を進めていました。また、(2)の世田谷区の実例では、川場村で発電した電力を、遠く離れた都市部の自治体である世田谷区の住民が購入するという連携の取組を進めていました。

(1)の事例によれば、森林を抱える市町村において木質バイオマス発電の取組を進めていく際には、官民双方の関係者の連携のもと、木質燃料の収集・供給体制を含めた、効率的・効果的な仕組みを構築していくことが有効であるということが分かります。また、(2)の事例によれば、森林から離れた市町村でも、電力の購入などによって、木質バイオマス発電の取組に参加し、木質バイオマスの活用推進に貢献できることが示されています。ここで、(1)の立場を森林が広がる西多摩地域などの市町村に、(2)の立場をそれ以外の森林から離れた市町村にあてはめると、多摩地域のすべての市町村が木質バイオマス発電の取組に関わることができる可能性が出てきます。森林を抱える市町村と森林から離れた市町村、双方ができることに取り組み、かつ連携・協力していくことによって、木質バイオマス発電の取組が推進できると考えられます。そして、参考事例の中でも挙げられていたように、木質バイオマス発電の推進により森林資源が有効活用され、多摩地域の森林整備に対する効果が期待できます。

木質バイオマス発電を実際に導入するためには、設備規模やコスト、木質燃料の収集・供給体制の構築など、様々な検討課題があります。しかし、木質バイオマス発電は、森林整備を促す有効な手法の一つであり、導入への検討を行う意義は十分にあると考えられます。

## 5. おわりに

本稿では、多摩地域の森づくりについて、木質バイオマス発電の取組を中心にみてきました。多摩地域の森林が、健全性を保ち、多様な機能を発揮するためには、適切な整備が実施されるよう促す必要があります。そのためには、未利用間伐材などの森林資源を持続的に搬出・活用することが有効で、その一例として木質バイオマス発電の取組を紹介しました。

木質バイオマス発電をはじめとした森林整備の取組は、森林を抱える市町村だけではなく、森林から離れた市町村も含め、多摩地域全体で取り組んでいくことが重要です。多摩地域のすべての住民が、多摩の森林から様々な恩恵を受けており、全市町村にとって取り組む意義があります。また、各市町村が取組に連携・協力していくことで、事業の実現性や実効性を高めていくこともできます。

今後、多摩の森づくりを多摩地域全体で支えていくために、本稿がその一助となりましたら幸いです。

- 
- [1] 間伐は、成長して混み合った木を一部抜き伐り（間引き）すること。間伐材は、間伐によって伐採された木材。
  - [2] ペレットは、木材を顆粒状に碎き、圧縮して棒状に固めた燃料。ペレットストーブは、ペレットを使用した暖房器具。
  - [3] 一度利用しても比較的短期間に再生可能であり、資源が枯渇せず、発電時等に二酸化炭素をほとんど排出しないエネルギー。
  - [4] 「森づくり推進プラン ～東京における持続的な森林整備と林業振興～」(東京都、平成26年3月)を参照。
  - [5] 二酸化炭素の排出と吸収がプラスマイナスゼロのこと。植物は燃やすと二酸化炭素を排出する。一方で、光合成によって大気中の二酸化炭素を吸収するため、排出と吸収はプラスマイナスゼロとなる。
  - [6] <http://www.sbenergy.jp/study/illust/biomass/>(平成28年5月23日アクセス)
  - [7] 森林整備加速化・林業再生基金(農林水産省・補助率は、定額、1/2[平成26年度予算])を活用。
  - [8] 出典：平成28年4月20日山陽新聞

## いまさら聞けない行政用語

### 新教育委員会制度について

調査部研究員 福井 光

#### 1. はじめに

約1年前に教育委員会制度が新しくなったことは皆さんご存じのことと思います。

平成27年4月1日に「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律(平成26年法律第76号)」が施行され、新しい教育委員会制度(以下「新制度」という。)がスタートしました。職員の中には、「どこが変わったの?」、「変わってどうなるの?」と考えている方も多いのではないかと思います。

今回は、これらの疑問を解消すべく、教育委員会制度を概観しつつ、新制度の概要や新制度の効果及び留意すべき点について、簡潔に説明していきたいと思います。

#### 2. 教育委員会制度とは

教育委員会は、地方自治法第180条の5に基づき設置された、首長から独立した地位・権限を有する行政委員会です。行政委員会には、他にも選挙管理委員会や農業委員会等があります。

また、教育委員会制度の趣旨には、政治的中立性や継続性・安定性を確保すること、地域住民の意向を反映することが含まれています。

従来の教育委員会制度(以下「旧制度」という。)は、教育委員長が教育委員会の代表で、教育委員会から任命された教育長が具体的な事務執行の責任者等になっています(次ページの図表の旧制度)。

#### 3. 新制度の概要

旧制度には主に3点の課題がありました。まず、①教育委員長と教育長が併存しており、責任

者が分かりにくいこと、次に、②非常勤である教育委員長が教育委員会の代表者で会議の主宰者となっていたために、緊急時に必ずしも迅速に対応できていないこと、そして、③選挙で選ばれた民意を代表する首長との連携が十分に取れないということです。

これらを解決するために法改正が行われました。次の①～③は、旧制度の課題の①～③に対応します。①新制度は、教育委員長と教育長を一本化し、常勤の新教育長(任期3年)として教育委員会を代表するとともに、具体的な事務執行の責任者等になりました。②新教育長は、緊急時に自らの判断で教育委員会の会議を招集する等といった柔軟な対応ができるようになりました。③首長と教育委員会が教育行政について協議、調整する場である「総合教育会議」が設置され、首長が教育の目標や施策の根本的な方針となる「大綱」を策定することになりました。また、首長は、新教育長を直接任命します(新制度の概要は、次ページの図表の新制度)。

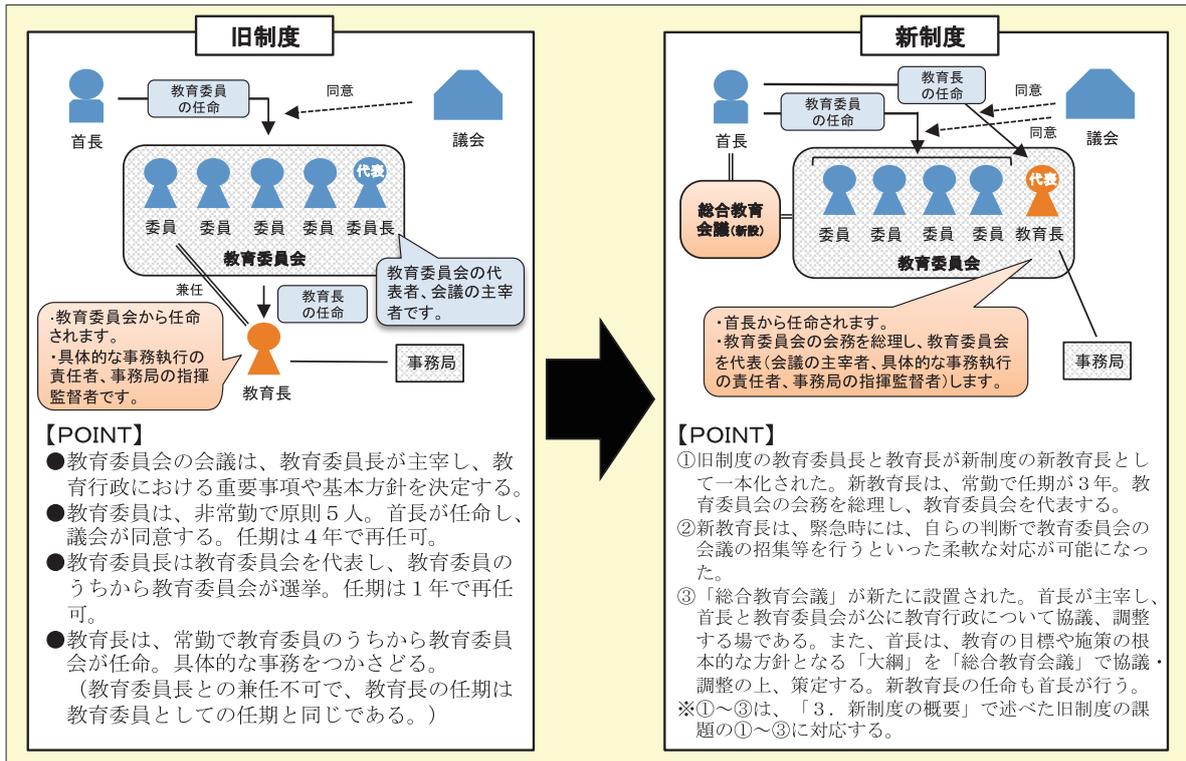
#### ちょっとブレイク

##### 【新制度は、今が過渡期?】

法改正における経過措置として、旧制度で任命された教育長(任期4年)がその任期中に退任もしくは任期を満了しない限りは、施行日以降も旧制度に基づく教育長として在職することとされています。そのため、現在は、教育委員長と教育長が併存する旧制度の自治体と、新教育長に一本化された新制度の自治体が混在している状況です。

なお、今回の法改正では、教育委員会の位置付けや政治的中立性の確保といった、制度の趣旨

図表 旧制度・新制度のイメージ図



「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律(概要)」(文部科学省作成パンフレット)に基づき作成

に係る変更はありません。また、所掌事務も学校・社会教育に関する事等の権限を有する点についても従来のとおりです。

一方、首長の教育行政に関しては、これまでの予算策定・執行等の権限のほかに、今回新たに「大綱」の策定が加わりました。

ただし、万が一「総合教育会議」の中で、教育委員会の所掌事務について調整がつかなかった場合や、さらに、その調整がつかなかった事項を首長が「大綱」に記載した場合でも、最終的な執行権限は教育委員会が持つこととなります。

#### 4. 新制度の効果及び留意すべき点

新制度への移行に伴い、教育委員会は、代表者である新教育長のもとで、臨機応変な対応が可能になりました。

近年では、子どもの貧困問題のように教育分野だけでなく福祉等の他分野とも関わりながら、庁内横断的に取り組まなければならない課題が数多くあります。新制度では、首長と教育委員会が今まで以上に連携して効果的な施策を展開していくことで、課題解決に向けて取り組みやすくなったと考えられます。

また、教育委員会事務局の職員は、「総合教育会議」等を通じて首長の教育行政に対する考え方と向き合う機会が増えることから、円滑な課題解決に向けて、相互理解と連携が必要になってきます。従って、「総合教育会議」等で示される首長の意向をどう施策に反映していくか検討する必要があります。首長部局の職員も同様に、「総合教育会議」等を通じて教育委員会の考えを理解することが必要になってきます。

#### 5. おわりに

新制度では、教育委員会の責任体制が明確になり、迅速な対応が可能な危機管理体制が構築され、首長と教育委員会との連携が強化されました。今後、教育委員会は、これまで以上に様々な課題に対応していく可能性があり、首長と連携する場面が多くなることが予想されます。

多様な課題に的確に対応し、教育行政の質を高めていくためには、政治的中立性等を確保する制度の趣旨や、首長と教育委員会との連携強化等を図った新制度の狙いを正しく理解し、事務を進めていくことが自治体職員として必要となります。

## 平成 27 年度調査研究「出張フォーラム」の募集

当調査会の調査研究の成果を各市町村の皆様の業務に活用していただくため、「出張フォーラム」を実施しています。当調査会の研究員が各市町村に伺い、調査研究の内容についてプレゼンテーションを行います。実施を希望される場合には、下記の要領によりお申し込みください。

- **テーマ**：7～11ページで紹介した平成27年度実施の調査研究から選択してください。
  - **実施期間**：平成28年10月31日まで
  - **申込み方法**：「申込書」を当調査会へお送りください。「申込書」は、4月18日付で各市町村の企画担当課にお送りしています。また、当調査会のホームページでもダウンロードできます。
  - **申込み期限**：実施希望日の3週間前
- ※その他詳細については、当調査会のホームページをご覧ください。

## 平成 29 年度 調査研究テーマの募集結果

当調査会は本年5月に、調査研究テーマの選定の参考とするため、各市町村に対して平成29年度調査研究テーマ要望の調査を実施いたしました。お寄せいただいたテーマについては、取りまとめた上、6月22日付文書で各市町村の企画担当課にお送りしていますので、ご確認ください。お忙しい中ご協力ありがとうございました。

また、テーマ募集とあわせて、調査研究報告書の活用状況に関するアンケート調査も実施しております。このアンケート結果につきましては本誌11月号で報告いたします。

## 編集後記

今号では、平成27年度に当調査会が実施した「食育に関する調査研究～食が育む豊かな社会～報告書」の解説記事を掲載しています。この記事は、当調査会の調査研究結果について読者の理解を助け、市町村の施策立案等への活用を促す目的で、有識者それぞれが専門の立場で分かり易く解説したものです。

「ニュース・レター」では、当調査会の事業の成果に加えて、こうした調査研究に対する有識者の解説記事も順次掲載しています。

市町村職員の皆様におかれましては、本誌を日ごろの業務に是非とも役立てていただきますよう、引き続きご愛読をよろしくお願いいたします。

(S.N)

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

本誌のバックナンバー等をご覧いただけます