

自治調査会

vol. 014

発行日：2017年11月15日

11
2017

市町村職員向け情報提供誌

ニュース・レター



**小さな地域の大きな地域再生
～徳島県上勝町と鹿児島県柳谷(やねだん)の実践例～** 2

大妻女子大学社会情報学部 教授 炭谷 晃男

平成29年度 調査研究の状況報告 6

1. 多文化共生に向けた地域における国際交流に関する調査研究
2. 多様化する働き方を踏まえた職場づくりに関する調査研究
3. 多摩・島しょ地域における新地方公会計制度の利活用に関する調査研究
4. 多摩地域の市町村による都市農業の保全と振興に関する調査研究

**多摩・島しょ地域におけるスポーツを活用した地域活性化に関する
調査研究結果発表シンポジウムの実施報告** 10

平成28年度 調査研究報告書の解説 12

「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報告書」について
日本福祉大学社会福祉学部社会福祉学科 准教授 野尻 紀恵

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

不当要求行為への対策について～窓口職員が安心して働ける環境づくりを目指して～
調査部 研究員 岸野 丈史

いまさら聞けない行政用語 「支出命令」について
調査部 研究員 沓川 剛

調査研究報告書の活用に関するアンケート調査結果報告 24

小さな地域の大きな地域再生

～徳島県上勝町と鹿児島県柳谷（やねだん）の実践例～

大妻女子大学社会情報学部 教授 炭谷 晃男

1. 今ここにある人口減少と少子高齢問題

国立社会保障・人口問題研究所による「日本の将来推計人口」（2017年）の中位推計によれば、2053年には日本の人口は1億を切り、2065年には8,808万人、2100年には5,972万人と半減することになる。それに伴い、高齢化率は実に38.3%とうなぎ登りになる。

しかし、現在既に高齢化率が50%を超える町村も存在する。本稿では、そのような厳しい条件を抱える地域で実に素晴らしい活動を展開している徳島県上勝町と鹿児島県やねだん地域の2ヶ所を取り上げ、成功の秘密を考察する。

2. 徳島県上勝町

徳島県上勝町は、徳島阿波おどり空港から車で約1時間半の場所に位置している。1955年に2つの村が合併して誕生した当時6,000人を越えていた人口は現在1,662名823世帯（平成27年4月1日現在）、高齢化率が51.49%と過疎化と高齢化が進行するいわゆる「限界集落」の町である。平成の大合併には加わらず、四国で一番小さい町となった。



◀徳島県上勝町
（平成29年9月22日筆者撮影）



▶葉っぱ商品「赤もみじ 血汐」

株式会社いろどりホームページより転載
（http://www.irodori.co.jp/own/pitem_custom.asp?shohin_id=112）
（平成29年10月24日現在）

しかし、一方で全国に知られた「葉っぱビジネス」による地域活性型農商工連携のモデルとなっている町である。全国に知られた地域を訪ねてみると必ずそれを導いたリーダーの存在が

ある。上勝町の場合は株式会社いろどりの横石知二代表取締役社長がその人である。

横石氏は1979年に農業大学校を卒業して上勝町農協（当時）に採用された。しかし、採用後2年と経たないうちに天は試練を与えることになる。1981年2月25日氷点下13度の大寒波に見舞われたのである。主な産業であった木材や温州みかんは輸入自由化や産地間競争が激しくなり伸び悩んでいたところに、この異常寒波が襲い、ほとんどのみかんが枯死。売上は約半分となり農業は大打撃を受けた。横石氏はこれを乗り切るため、第一に軽量野菜を中心に栽培品目を増やし、第二に季節的要因の少ない椎茸を栽培し、一応の成功を収めて「禍い転じて福となす」を体現するかのよう農業再編を果たした。

しかし、それに満足せず町の半数近くを占めるお年寄りが活躍できるビジネスはないかと模索した。その結果注目したのが“つまもの”の“葉っぱビジネス”だった。

(1) 葉っぱビジネス

葉っぱビジネスとは、日本料理を美しく彩る季節の葉や花、山菜などの“つまもの”を、栽培・出荷・販売する農業ビジネスで、「彩（いろどり）」と名づけて1986年にスタートした。

葉っぱビジネスのポイントは、商品が軽量で綺麗であり、女性や高齢者でも取り組める点だ。年商は2億6,000万円。なかには年収1,000万円を稼ぐおばあちゃんもいる。阿波のタヌキでもあるまいが「葉っぱをお金に変える」抜群のアイデアと収益の数字に驚かされる。しかし、数字ばかりに目を奪われてはいけない。「彩」の注目すべきポイントは、農山村の高齢者の女性達に目標と役割を付与し、いきいきと生きる機会をもたらしたことである。

従来、“つまもの”は板前さんが個人的に用意をするものであったが、横石氏がこれに注目して、新しい市場を創生し、ビジネスモデルをつくりあげた点が意義深い。

スタート当時は4軒の協力だけであったが、1年半後には44軒が増えて、農協に「彩部会」が設置された。事業の売上げも、最初の年である86年は116万円、5年後の91年には5,700万円になり、1年に1千万円ずつ伸びてゆくほど好調で、部会員も現在では190人になった。

(2)情報ネットワーク

葉っぱビジネスのもうひとつの特徴は、第一に、生産される量と売れる量は同じでなければならず在庫がきかない点、第二に、“つまもの”は現在320種と実に多種に及んでいる点だ。常に需要にあわせた生産が求められ、その生産体制を支えるのが情報ネットワークシステムだ。

上勝町の情報ネットワークは3つの段階を経て整備されてきた。第一段階は防災無線のスピーカーによる放送。しかし農事放送による情報伝達は騒音クレームの連続だった。そこで、第二段階は全国初の防災行政無線を使った同報無線FAX。FAX本体に「彩」「スタチ」「野菜」などの項目分けをしたボタンを作り、それぞれの生産農家へボタン一つで注文情報等を送れるように工夫をした。こうして送り側の問題は一つ解決されたが、農家からの受注情報は電話で予約するということだ。次の第三段階はパソコンで、平成10年度に導入し、平成11年度春から稼働している。当初から、お年寄りでも操作をしやすいトラックボールとキーボードを導入している。コンビニのPOS（販売時点管理）の仕組みを参考にした。必要な人に、必要な時に、必要な情報を伝えることが重要だ。それを支えるのはパソコンやタブレット端末で見る「上勝情報ネットワーク」からの情報だ。驚くことに、おばあちゃん達はパソコンやタブレット端末を駆使し、「上勝情報ネットワーク」から入る全国の市場情報を分析して自らマーケティングを行い、栽培した葉っぱを全国に出荷している。そして自分が「町彩部会」で何番目の売上を上げてい

るかの順位が分かるようになっているなど、農家のやる気を出させる“ツボ”をついた情報を提供している。

このような情報システムが葉っぱビジネスを支え、おばあちゃん達がそれを使いこなしている点が驚きだ。現在ではパソコンから携帯電話に推移しているそうだが、さらに今取り組んでいるのが第四段階のタブレットを使用した仕組みだ。これからは農業情報ばかりでなく生活情報も提供していくことが期待される。

(3)交流人口

①視察受入れ

上勝町のように全国的にマスコミにも取り上げられると、私もその一人だが、視察者が次から次にやってくる。2002年度は1,410人だったものが、03年度2,103人、05年度は3,833人と年間4,000人の視察者が来る。視察者の受入れは株式会社いもどりの方で受け、視察内容をアレンジしていただいた。

②インターンシップ事業

内閣府による地域密着型インターンシップ研修事業が、上勝町など独自の地域ビジネスを展開する4地域で2010年度から2年間実施された。全国各地から236人の研修生が上勝町に集まり、上勝町で共同生活を送った。現在、株式会社いもどりが上勝町から委託を受けて、上勝町の移住・交流人口の増加、町のファンづくりを目的としたいもどりインターンシップ事業を行っている。2010年8月から2016年4月現在で600名以上を受入れし、約20名が町内に移り住んだという。

③その他起業

上勝町の次世代の後継者はどうであろうか。いもどりの成功をうけて、住民自らの姿勢も変わってきたし、Uターン、Iターンの若い人たちも新たな起業をはじめている。「ゼロ・ウェイスト（ごみゼロ）」は2020年までにごみの排出量をゼロにするという大目標を掲げ、具体的な行動に踏み出している。それを推進しているのも若い人たちである。また、買い物に困る住民を支援する商品の宅配や移動販売、商品を量り

売りする「上勝百貨店」の経営や小水力発電事業などもあるそうだ。さらにワンコイン(500円)の乗合タクシーが生まれたり、古民家を活用したシェアカフェが開店したり、地元の茶葉を生産販売する組合が誕生するなど、次の世代を担う人たちが確かに育ってきている。

(4) 葉っぱが暮らしを変える

高齢者や女性達に仕事ができただことで出番と役割ができ、住民も元気になり、町の雰囲気も明るくなった。「葉っぱビジネス」の仕事が忙しくなってきたため、老人ホームの利用者数が減り、町営の老人ホームはなくなった。「忙しゅうて、病気になっとれんわ!」というおばあちゃんもいるほどだ。いざいざ事業の成功が住民に自信を与え、生き方や暮らしぶりを変えている。5年か10年先にも再び訪れ成長ぶりを見たい。

3. 鹿児島県鹿屋市串良町柳谷集落(やねだん)

行政に頼らないむらづくりの成功例である、鹿児島県鹿屋市串良町上小原「柳谷(やねだん)」を訪問した。やねだんとは柳谷の地元での呼び名である。鹿児島空港から車で1時間半の距離にあり、大隅半島の肝属平野の中心にあり、桜島を正面に仰ぐ豊かな農村部の集落だ。やねだんも、1995年までは、地方都市のどこにでもある過疎化が深刻な村のひとつだった。地区の人口は328人(平成8年当時)、高齢化率は31%。そんなやねだんは、1996年、豊重哲郎氏が柳谷自治公民館長に就任してからは大きく変化した。

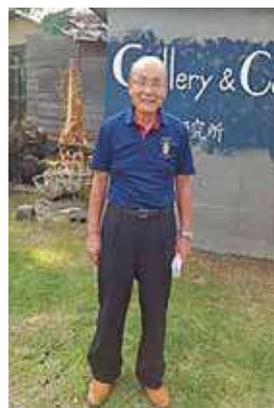
豊重氏の館長就任10年目の2005年には、住民の自主財源が約500万円となり、122世帯の全世帯に対して、1世帯1万円のボーナスを支給できた。さらには、減り続けていた人口が2007年には増加に転じた。やねだんの成功のポイントは3点ある。それは(1)「住民自治」、(2)「自主財源確保」、(3)「社会的還元」である。

(1) 住民自治

まず「住民自治」とは行政に頼らない地域おこしだ。集落の一人ひとりがレギュラーで、「やねだんには補欠はいない」という豊重氏の言葉もそれを意味している。

公民館長に就任した当初、民間でんぷん工場の跡地であった町有地は雑草が生い茂る荒地だった。この場所を「むらづくり」活動の拠点にしたいという思いから、心も体もわくわくする「わくわく運動遊園」の建設がはじまった。約300人の住民は丸太や角材、緑化樹などの資材を提供し、工事は集落の大工や左官、造園等の経験者を中心に行った。業者に発注したのは、電気工事等のごくわずかで済んだ。労力奉仕のできないお年寄りの方からの寄付もあり、最終的には約8万円の予算で2年間かけて1998年に完成させた。その場所は土着菌センター、お宝歴史館、未来館、噴水、風力発電、運動遊具などが作られ、やねだんの過去、現在、未来が分かる場所にもなっている。

▼豊重哲郎氏



▼「わくわく運動遊園」



(ともに平成29年10月3日筆者撮影)

(2) 自主財源の確保

行政に頼らない地域再生を目指すためには「自主財源確保」が必須となる。1998年に豊重氏が着手したのは集落の休遊地30アールの畑でのサツマイモ栽培だ。農作業の担い手は高校生で、初年度に35万円の収益金をあげた。この高校生からスタートした「からいも生産活動」は、後に住民総出の活動になり、年々拡大し、2002年度は1ヘクタールの栽培に到達し、約80万円の収益金をあげた。

この「からいも生産活動」は焼酎「やねだん」の生産につながることになる。地域の問題として畜産による糞尿悪臭があったが、土着菌を混入した堆肥から生産された飼料を家畜が食べると悪臭が軽減されることで解決できた。2000年から土着菌堆肥に取り組み、からいもを育て、

芋焼酎「やねだん」が2004年に誕生した。

(3) 社会的還元

自主財源を稼ぐ活動は様々なアイデアを生み出し、やがて住民総出で行う活動となっていった。得た資金を住民に還元する方法も実にユニークだ。一つは、土着菌や焼酎の売り上げ、視察の増加などで、2005年度には500万円近い余剰金が出た。その結果、全世帯にボーナスとして1万円を還元した。さらに即物的な還元ばかりでなく、学校での勉強についていけない子どもたちのために、退職された教員を招いて「寺子屋」を開く。一人暮らしの高齢者の孤独な夜の不安を解消するために、緊急警報装置を設置する等の社会的還元も忘れない。地域で自治を行い、地域の人が必要なことを行うためにも、行政に頼らず自主財源を稼ぐことが必要であることを豊重氏は強調する。

▼柳谷（やねだん）自治公民館



(平成29年10月3日筆者撮影)

(4) 交流人口

新たに人が流入して来なくなると、地域社会は高齢化と人口減少の悪循環に苛まれることになり活気も失われがちだ。やねだんでも空き家が増えている。しかし、空き家も地域資源と考えて、これらを修繕して、「迎賓館」と呼び、むらに活気を与えてくれる芸術家を招致している。

2007年にはアーティストが「迎賓館」を賃貸し始め、今日では陶芸家、画家、彫刻家など多数が暮らすようになっていく。豊重氏にご紹介して頂いたのは、牛小屋を改造してギャラリー& Cafeにした彫刻家中尾^{あきら}氏であった。やねだんは、集落全体が美術館及び工房になっているようなもので、いろいろなところで作品を目にすることが可能である。

また、各地で活躍できる地域再生リーダーを

養成するために2007年以降「故郷創世塾」を年2回開催している。イベントマンではない地域経営者を養成するために始めた養成塾も第1回は9名の受講者だったが、20回目は58名と、回を重ねるごとに増えて、この10年で計800名を超えている。

(5) 社会貢献

最後に、やねだんの社会貢献について紹介しておきたい。東日本大震災の際に、被災地では、運搬車が足りないとの話を聞いて軽ワゴン車を購入した。この車を子どもの送迎や学習教材の運搬などに活躍してもらおうと「やねだん号」として、合計4台被災地に送ったそうだ。さらに、高校生達に被災地ボランティアを体験させるべく3泊4日の旅を夏休みに提供した。費用50万円は総会で満場一致で認められたと聞いている。ボランティアの高校生達による被災地体験報告がやねだんの人のためにされた。このような発想力と実行力のある地域がやねだんなのである。

4. おわりに

徳島県上勝町の葉っぱビジネス、鹿児島県のやねだんの活動。それぞれユニークな活動は、すぐれたリーダー達に導かれて成功を収めてきた。地域的には、上勝町は山村の小さな村、そしてやねだんは、農村部と地理的条件は異なっている。しかし、住民の一人ひとりの出番、役割を引き出して、採算に合ったコミュニティビジネスモデルを作り上げていることは共通している。また、交流人口をうまく活用していることも見逃せない。都市部の人たちにとっては、羨ましい限りかもしれないが、いきいきとした住民の姿を都市部コミュニティでも見たいものである。

<参考文献> (以下 URL は平成29年10月24日現在)

株式会社いろどりホームページ <http://www.irodori.co.jp/>

『そうだ、葉っぱを売ろう!』 横石知二著 SBクリエイティブ、2007年8月

やねだんオフィシャルWebサイト <http://www.yanedan.com/>

『地域再生-行政に頼らない「むら」おこし』 豊重哲郎著 あさんてさーな、2004年11月

平成29年度 調査研究の状況報告

本誌2月号（vol.012）で概要を紹介した平成29年度の単年度調査研究4件の状況を報告します。

1. 多文化共生に向けた地域における 国際交流に関する調査研究

(1) 背景・目的

近年、日本における外国人滞在者は、旅行者だけでなく勤労者や留学生などの生活者としても増加しています。今後も労働力や人材不足を背景に、受入れの拡大が続いていくと考えられています。外国人と地域住民との接点が様々な場面で増加するのに伴い、基礎自治体の役割が重要となっているにもかかわらず、外国人の受入れ体制の整備は未だ過渡期の状態にあります。

特に、日本人住民側の理解不足等による文化摩擦が課題として挙げられますが、現在の基礎自治体における多文化共生施策は、日本語教室の開催等、外国人側を対象としたものが多くなっています。そのため、日本人側が異国の文化を理解し、共存するための行動を促すような、住民の生活に密着した多文化共生施策の拡充が喫緊の課題となっています。多様な文化が共存する社会をつくっていくことは、東京2020オリンピック・パラリンピックの円滑な運営や、インバウンド観光の推進の下地ともなり得ます。

そのため、本調査研究においては、旅行者だけでなく生活者としての外国人を受け入れる際、地域の日本人住民が外国人住民に歩み寄り、理解を深めるためにはどのような施策が必要なのかという視点から、多摩・島しょ地域の市町村が取り組むべき多文化共生施策の方向性や具体的な取組内容を提示し、各市町村の多文化共生施策の充実に繋げていくことを目的としています。

(2) 調査研究状況

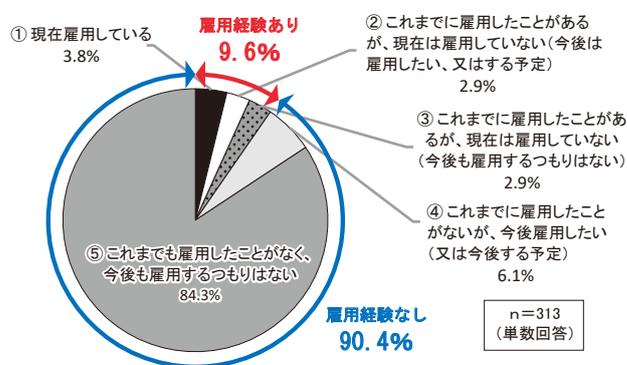
① 多摩・島しょ地域自治体アンケート

多摩・島しょ地域の市町村を対象としたアンケートを実施し、多文化共生に向けた取組の状況把握、取組における課題及び今後の意向を把握・分析しています。

② 外国人住民アンケート・事業所アンケート

多摩・島しょ地域在住の外国人住民や事業所経営者（自営業含む）を対象としたアンケートを実施しています。外国人住民の現状やニーズ、また事業所において外国人顧客及び従業員を受け入れる際の現状や課題を把握・分析し、提言の根拠になる材料とします。

▼外国人雇用の有無と今後の意向【事業所アンケート】



『雇用経験がない^[1]』事業所は9割以上、
『雇用経験がある^[2]』事業所は1割未満。
『採用意向がない^[3]』事業所は9割弱、
『採用意向がある^[4]』事業所は1割強。

[1] 回答内容：④+⑤ [2] 回答内容：①+②+③
[3] 回答内容：③+⑤ [4] 回答内容：①+②+④

③ 先進事例調査

多文化共生の取組を進めている先進的団体の取組内容等を把握し、多摩・島しょ地域における導入への参考とします。

④ 有識者ヒアリング

多摩・島しょ地域における取組のあり方などについて、有識者の専門的知見を取り入れながら、調査の方向性を定めていきます。

(3) 調査研究の方向性

多摩・島しょ地域に適した多文化共生施策のあり方を検討し、各自治体で取り組むべき方策を提示することを目指しています。

2. 多様化する働き方を踏まえた職場づくりに関する調査研究

(1) 背景・目的

少子高齢社会の到来により、介護や育児等による労働時間の制約を受ける人が大幅に増加するとともに、若者世代を中心に労働人口そのものの減少が見込まれています。そのため従来の働き方を見直し、時間制約のある人たちも含め、各人の条件等に合わせた「多様な働き方」の実現が大きな課題となってきています。こうした新たな働き方に対する取組は、民間企業を中心に議論が進められていますが、自治体にとっても大きな課題であり、今後の行政サービスの継続を考える上で、重要な取組となってきています。

そこで本調査研究は、多摩・島しょ地域の実態、意識等も踏まえ、目指すべき方向性をまとめるとともに、「多様な働き方」の実現に向けた課題の整理、今後の取組方策等を検討し、各市町村における「多様な働き方」を可能とする職場のあり方を提言します。

(2) 調査研究状況

① 文献調査

全国の動向や先進的事例、多摩・島しょ地域市町村の計画・アクションプラン等について収集・分析を行っています。

② 自治体アンケート

東京都の全市区町村を対象としたアンケートを実施し、働き方改革への取組状況、推進に向けた課題、対応方策等の把握・分析を行っています。

③ 市町村職員アンケート

東京都市町村職員研修所の協力のもと、研修

生を対象としたアンケートを実施し、勤務状況、働き方改革に関する意識等を把握・分析しています。

④ 先進事例ヒアリング

先進的な取組を実施している自治体にヒアリングを行い、働き方改革に向けた取組を実施する上でのポイント・留意点等について把握しています。

⑤ アドバイザー会議

働き方改革に関する有識者や自治体職員を委員とする会議を開催し、取組に向けたポイント・留意点についてご意見を伺うとともに、調査研究全般に対するアドバイスをいただいています。

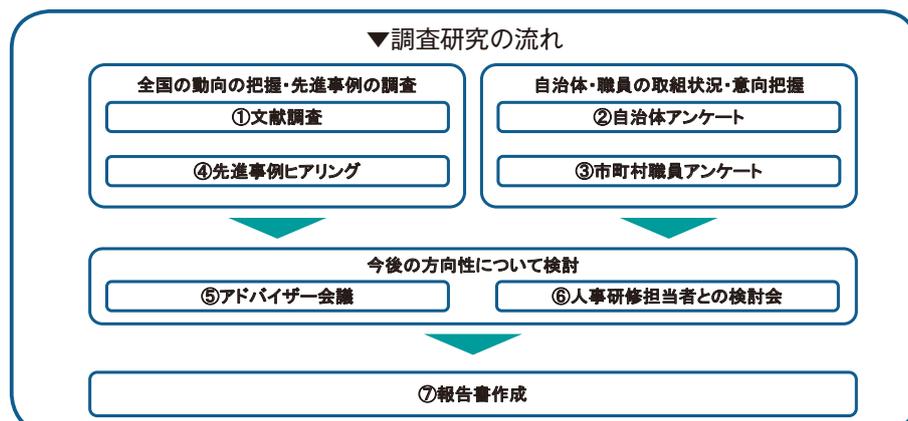
⑥ 人事研修担当者との検討会

ワークライフバランス推進の取組を進める担当者と、ワークライフバランス推進や働き方改革への取組等について一緒に検討する機会を設け、実態と課題を把握するとともに、課題解決に向けた検討を行っています。

(3) 調査研究の方向性

多摩・島しょ地域市町村の実態等を踏まえた働き方のあり方や取組方策について、仮説構築・検証を行い、多様化する働き方を踏まえた今後の職場づくりについてポイントを整理するとともに、各自治体が状況に合わせて取り組むべき方向性の提示を目指しています。

特に提言にあたっては、一般論にとどまらず、多摩・島しょ地域市町村にとって、具体的に活用できる解決策の提示を目指しています。



3. 多摩・島しょ地域における新地方公会計制度の利活用に関する調査研究

(1) 背景・目的

総務省は、平成29年度末までに全国の自治体に対して統一的な基準による「新地方公会計制度」の導入を要請しました。各自治体は、従来の官庁会計制度に加えて、発生主義・複式簿記といった企業会計的手法を取り入れて財務書類を作成するとともに、その前提となる固定資産台帳を整備することとなりました。

しかしながら、同省が実施した全国自治体アンケートの結果によれば、平成28年6月時点における平成26年度決算の財務書類を作成した自治体のうち、予算編成への活用や施設の統廃合といった具体的な財政措置に直結する利活用につなげた自治体は1割に満たないのが現状です。「新地方公会計制度」は、利活用して初めて効果が発揮されることから、各自治体は、それぞれが抱える課題解決や将来の目標に合わせた利活用について、その手法を検討し、適切に運用することが求められています。

本調査研究では、「新地方公会計制度」の制度解説にとどまらず、公会計を“作って見せる”だけではない“利活用する”方法論を提示します。多摩・島しょ地域の自治体に活用できる事例等をケーススタディとして示し、適切な自治体経営、ひいては将来のまちづくりに繋がる政策提言を行うことを目的としています。

(2) 調査研究状況

① 多摩・島しょ地域自治体アンケート

多摩・島しょ地域の39市町村を対象に、取組状況や課題等に関するアンケートを実施し、分析しています。

② 先進事例調査（ヒアリング）

先進的な取組を行っている自治体等に対して、実務面を含めてポイントや課題等を把握・整理していくために、ヒアリングを実施しています。

③ 文献調査

「新地方公会計制度」に関する基礎的な情報、導入・利活用に向けた課題やポイントを検討・把握するため、各種行政文書、一般書籍、論文

等の文献調査を実施しています。

④ 有識者・関係省庁ヒアリング

本調査研究に関する専門的な知見を得るとともに、より広域的な視点での「新地方公会計制度」の利活用の動向や推進していくポイント等を把握・整理していくために、有識者・関係省庁ヒアリングを実施しています。

⑤ 職員向け研修

各市町村の担当者を対象に、「新地方公会計制度」に取り組んでいる先進自治体の担当者から利活用に向けた実務のポイントを学ぶとともに、参加した職員同士で実務上の課題等を共有し、今後の利活用に向けた手法を検討する等の機会を提供する研修を行っています。

この研修の結果は調査研究にフィードバックし、利活用の可能性を検証していきます。

(3) 調査研究の方向性

多摩・島しょ地域の多くの自治体は、まだ利活用の取組が進んでおらず、その前の導入における実務的な課題に直面しています。

そこで、利活用を見据えた導入の視点を踏まえた上で、自治体が抱える課題ごとの利活用の促進につなげる提言を行っています。

▼ 利活用の分類

視 点		内 容	
行政内部での活用	マクロ的視点	財政指標の設定	財政運営上の目標設定及び方向性の検討 (資産老朽化率(固定資産減価償却率)、使用可能年数の独自設定、団体間比較の可能性等)
		適切な資産管理	将来の施設更新必要額の推計 未収債権の徴収体制の強化
	ミクロ的視点	セグメント分析	予算編成への活用
			施設の統廃合(広域連携における利活用の可能性等) 受益者負担の適正化 行政評価との連携
行政外部での活用	情報開示	住民への公表や地方議会での活用(わかりやすい情報開示、普及啓発等) 地方債IRへの活用 PPP/PFIの提案募集	

※総務省「地方公会計の活用のあり方に関する研究会報告書」(平成29年10月)を参考に作成

4. 多摩地域の市町村による都市農業の 保全と振興に関する調査研究

(1) 背景・目的

「都市農業」については、新鮮な農産物の供給はもとより、都市に残る貴重な緑地や防災空間として、また農業体験・学習の場としてなど多面的な機能を有し、各自治体においてもこれらに着目した様々な取組が行われてきました。しかし、都市農業が行われる農地のうち、市街化区域内農地については、「宅地化すべき土地」として、各種制度が設計され、生産緑地など一定の保全策が講じられてはいるものの、担い手の高齢化や相続の発生も相まって、減少傾向にあります。

しかし近年、開発圧力の低下や緑地を含めた景観保全を重視するライフスタイルの広がり、東日本大震災を契機にした防災意識の高まりなどを受けて、都市農業が持つ多面的な機能に改めて注目が集まっています。

こうした状況を受け、平成27年7月には、「都市農業振興基本法」が制定され、都市農業の保全、振興に向けた基本理念が示されるとともに、「都市農業振興基本計画」の決定及び必要な法整備等が行われました。各自治体においては、これまでの農業振興の側面のみならず、都市計画やまちづくりの観点から都市農業の保全と振興に向けた取組の推進が求められています。

そこで本調査研究は、新たに示された都市農業の保全と振興のあり方、今後の目指すべき方向性をまとめていきます。そして法改正等に伴い新たに実現可能となる取組や課題、多摩地域の特性・現状等を踏まえた「多摩地域における都市農業の保全と振興のあり方」を提示し、各自治体の計画策定時等の施策検討に資するとともに、都市農業の多様な機能に着目した地域活性化、まちづくりの推進に繋げていくことを目指しています。

(2) 調査研究状況

① 多摩地域自治体アンケート

市街化区域を有する自治体を対象にアンケートを実施し、各自治体の取組状況、今後の取組

の方向性等を把握・分析しています。

② 多摩地域自治体ヒアリング

農業・農地の特性分析に基づく地域分けを行い、各地域の現状や課題等を把握するため、地域ごとに自治体ヒアリングを実施しています。あわせてその自治体を所管するJA（農業協同組合）に対してもヒアリングを行っています。

③ 有識者ヒアリング

本調査研究の方向性や提言の有効性、妥当性に対するアドバイスのほか、調査研究全般に対する知見を得るため、有識者に対するヒアリングを実施しています。

④ 関係機関・団体等ヒアリング

広域的な立場から、都市農業に係る計画策定や地域における組織的な支援を行う行政機関等に対してヒアリングを行っています。

⑤ 農業者（相続予定者）意向調査

次世代の農地保全を担う都市農地相続予定者を対象にアンケート調査を実施し、次世代に向けた保全と振興のあり方等を分析しています。

(3) 調査研究の方向性

都市農業の特性や取り巻く動向の変化を「ニーズの深化」、「ルールの変化」、「関わり進化」の3つの視点から整理し、自治体担当者としてそれをどのように捉え、取組を進めていけばいいのか、都市農業の多様な機能に着目した地域活性化、まちづくりに向けた方策をとりまとめ、提言を行っていきます。

▼本調査研究の全体コンセプト



多摩・島しょ地域におけるスポーツを活用した地域活性化に関する調査研究結果発表シンポジウムの実施報告

【平成29年7月6日 調布市文化会館たづくり】

当調査会では毎年度、市町村の自治に関する調査研究を行っています。今回のシンポジウムは、昨年度の調査研究の結果を踏まえ、「『多摩・島しょ地域』×『スポーツ』でまちを元気に～スポーツが持つ力とスポーツコミッションの可能性～」と題して開催しました。当日は、133名の住民の皆様や関係団体の皆様、自治体職員にご参加いただきました。本稿では、当日の様相について報告します。

1. 基調講演

始めに、(一財)日本スポーツコミッション理事長の木田悟氏による基調講演が行われました。講演ではまず、スポーツと体育の違いについて解説がありました。その上でスポーツを活用したまちづくりを行うことにより、経済的効果だけでなく、地域情報の発信、地域のスポーツ振興、地域アイデンティティの醸成などの社会的効果が拡大していくこと、さらにそうした社会的効果を見据えて取り組んでいくことの重要性が述べられました。

そして、スポーツコミッションの定義を、地域の課題を解決するためにスポーツというキーワードを使って取り組んでいくものであると解説しています。

このように、スポーツの役割、スポーツコミッションの位置づけなどについての説明により、当シンポジウム内容にかかわる基本的な考え方を示していただきました。



▲基調講演の様子

2. 調査研究結果発表

続いて、平成28年度に実施した調査研究結果について、当調査会の斎藤研究員が講演を行いました。

ここではまず、多摩・島しょ地域におけるスポーツコミッションの認知度は低いことが報告されました。しかし一定の需要は見られることから、組織の設立を目指してその可能性を考えることの意義が述べられました。設立へ向けては、

- ①地域の活性化にスポーツを活用すること、
 - ②大規模なスポーツイベントを契機と捉えること、
 - ③地域の特性に合った組織づくりを行うこと、
 - ④自立する組織づくりを行うこと、
- の4点の方向性が示されました。

このように、多摩・島しょ地域自治体におけるスポーツコミッションの認知度や必要性、設置状況などについて触れながら、青梅市におけるケーススタディを交え、スポーツコミッション設立に向けた提言を行いました。



▲調査研究結果発表の様子

3. 事例紹介

続いて、スポーツコミッションを具体的にイメージしてもらうことを目的に、3名の方から実際に取組を行っている組織の活動概要をご紹介します。

(1) (一社) 志摩スポーツコミッション

まず、(一社)志摩スポーツコミッション事務局長の石本直樹氏による講演が行われました。講演で

は行政との連携について、設立時や現在の状況に触れています。また、組織として様々なイベントを行っている中で、まちの雰囲気や文化を成功要因として挙げ、まちの人々と関わりを持つことの重要性を述べられました。そして、単にイベントを行うだけでなく、まちづくりの視点を持つことがポイントであること等を、組織の活動概要の紹介を通じてお伝えいただきました。

(2) NPO法人ふじさんスポーツコミッション協会

次のNPO法人ふじさんスポーツコミッション協会事務局長の酒井修一氏による講演では、主に広域連携について述べられました。広域連携の課題として、地域振興につながる仕組みの構築、関係者連携促進、低い認知度の向上などが挙げられました。そして、広域連携を行う理由として、多様なニーズに対応するために様々な資源を活用できることが述べられ、これらを踏まえ組織の活動概要をご紹介いただきました。

(3) NPO法人地域総合スポーツ倶楽部・ピボットフット

最後に、NPO法人地域総合スポーツ倶楽部・ピボットフット理事長の桑田健秀氏による講演が行われました。今後、地域でのスポーツ財産をつなぐ連携ネットワークが非常に重要になってくることに触れ、総合型地域スポーツクラブを活用して設立した全国スポーツクラブコミッションのような組織づくりの必要性が述べられました。そして、行政のみが行うと個別に予算を取って活動してしまう事業を、コントロール、コーディネートしていく機能が重要とし、これらを踏まえ、組織の活動概要をご紹介いただきました。



▲事例紹介の様子
(左から石本氏、酒井氏、桑田氏)

4. トークセッション

ここまでの講演を踏まえ、スポーツコミッションの設立について考えるべく、NPO法人出雲スポーツ振興21専務理事の白枝淳一氏、宇部市総合政策部

文化・スポーツ振興課長青山佳代氏からお話を伺いました。始めに各組織に各スポーツコミッションの活動概要をご紹介いただきました。白枝氏からは行政との関係性を踏まえたまちづくり推進組織としての組織概要、青山氏からは健康長寿のまちづくりなどを目的とした行政内組織としての組織概要をご説明いただきました。

その後、基調講演を行った木田氏がファシリテーターとなり、トークセッションを行いました。セッションは主に組織設立を中心とした内容で、設立時に行政と民間がそれぞれ求めたもの、行政の支援、人材、設立時から現在の組織の変化、将来像や今後の課題などについてそれぞれ述べられました。

そして、設立時は行政の支援が必要な点、そして将来的には財政面で組織が自立をしていく点などについて触れながら、縦割りの組織に対し、いかに横のつながりをつくるかをまとめられ、シンポジウムが閉じられました。



▲トークセッションの様子
(下写真左から白枝氏、青山氏)

5. シンポジウムを終えて

スポーツと体育の考え方の違いを知ることから始まり、最終的にスポーツを活用したまちづくりの可能性を感じることでできるシンポジウムとなったのではないかと思います。具体的に実際の組織の事例や設立の経緯に触れたことで、設立に対するハードルも下がったのではないのでしょうか。このシンポジウムが、今後のまちづくりを考える際の一要素となれば幸いに思います。

「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報告書」について

日本福祉大学社会福祉学部社会福祉学科 准教授 野尻 紀恵

1. はじめに

子どもの貧困対策の推進に関する法律の制定、その後の大綱の作成により、地域の実情に合わせた対策の必要性が叫ばれているが、実際には検討が始まったばかりで、なかなか具体的な対策は進んでいないのが現状である。子どもの貧困は深刻な問題であり、その課題は多面的かつ複合的である。そのため、様々な政策分野の連携により総合的な取組を実施することが必要不可欠だ。では、基礎自治体を取り組むべき子どもの貧困対策の方向性や具体的な取組内容はどのようなものであることが望ましいのか。それらを具体的に示すことが重要である。

今般、東京市町村自治調査会から発行された平成28年度調査研究報告「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報告書」(以下、「報告書」という。)には、有識者による監修及びインタビュー調査、文献調査、多摩・島しょ地域の市町村に対する調査、子どもに関わる現場関係者に対する調査、先進事例のヒアリング調査、という5種類の調査手法を組み合わせ、(1)子どもの貧困の背景・現状、(2)多摩・島しょ地域の現状、(3)多摩・島しょ地域の市町村における子どもの貧困対策、それぞれに図表1に掲げた項目について調査研究を実施した結果と考察が記載されている。

本稿の目的は、この調査結果の理解促進と、今後どのように子どもの貧困対策事業を展開すれば良いのかを考えることである。よって、報告書の内容の理解促進のためには(1)から(3)におけるポイントと考えられる点を指摘するとともに、報告書では記載されていないこれまでの「貧困研究」による示唆を用いて解説する。これらの解説を通して、考えられる子どもの貧困対策事業の展開について、筆者のスクールソー

シャルワーク実践研究から得られた知見も加えて示したい。

▼図表1 調査研究項目 (報告書P3)

	調査研究項目	関連する章
1. 子どもの貧困の背景・現状 (総論)	<ul style="list-style-type: none"> 子どもの貧困の背景・現状：貧困率、貧困ギャップ、貧困をもたらしている社会的背景、現状等 子どもの貧困の要因・影響：経済的な困窮状態が子どもに及ぼす影響と社会への影響 国・東京都・他市区町村・民間などの取組の現状 	第1章
2. 多摩・島しょ地域の現状 (取組状況、地域資源等)	<ul style="list-style-type: none"> 多摩・島しょ地域の各市町村の取組の現状・課題 多摩・島しょ地域の民間の取組の現状 多摩・島しょ地域等の子どもに関わる現場関係者の取組の現状・課題 	第2・3章
3. 多摩・島しょ地域の市町村における子どもの貧困対策 (効果的な対策の方向性、具体的な施策・取組内容)	<ul style="list-style-type: none"> 対策の方向性：基礎自治体の取組として重視すべき観点 具体的な取組・事業 具体的な取組・事業に関する先進事例 対策の成果を図るための具体的な指標例 	第4・5章

2. 調査結果の理解促進のために

(1)子どもの貧困の背景・現状

報告書第1章では、日本において様々な提示されたデータを用いて、子どもの貧困の背景と現状をあぶり出した上で、「本調査研究における子どもの貧困の分類」(P33、図表16、17参照)として整理している。これらをより重層的に理解するためには、菅原 (2016) ^[1]による、家庭の経済的困窮がどのような経路をたどって子どもの健康や発達に影響を及ぼすのかを示した貧困とアウトカムをつなぐ「経路」が参考になる(図表2)。

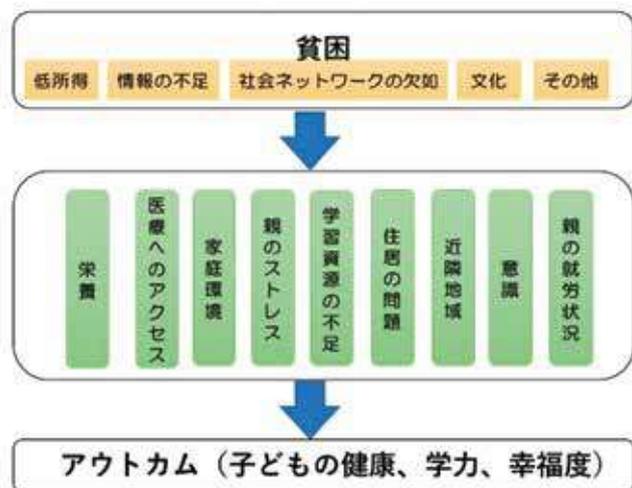
菅原 (2016) は、経済状況の悪化が引き起こす不利な環境の中で、養育者の心理的ストレスと子どもの知的発達を促進する教育財の購入や環境整備の2つの要因は特に大きいと指摘している。養育者の心理的ストレスは「家族ストレスプロセス」と呼ばれ、知的発達を促進する教育財の購入や環境整備は「家族投資プロセス」

と呼ばれている。

「家族ストレスプロセス」では、経済状況の悪化→親の経済的困窮感や心理的ストレスの増加→養育の劣化（虐待的養育も含む）→子どもの発達へのネガティブな影響、という養育者のストレスの経路が考えられる。一方、「家族投資プロセス」では、経済的状況の悪化→家庭の教育投資額の低下や居住環境の劣化→子どもの発達へのネガティブな影響、という家庭の物的環境の経路が考えられる。このどちらのプロセスも、すべてのパスが統計学的に有意なレベルで関連性をもつことが確かめられた。^[2]

よって、貧困や低所得の家庭での子どもの発達に対する影響は直接的なものではなく、第1の経路として親の心理的状态や養育態度、第2の経路として家庭の近隣環境を経由する間接的なものであることが示唆されている。すなわち、経済的困窮家庭の親の心のケアを行うことで、親が子どもへの接し方がより穏やかで心のこもったものに戻れるのであれば、第1経路をたどるネガティブな影響は防ぐことができることになる。また、第2経路である子どもの環境整備を整えることも効果的であることがわかる。

▼図表2 貧困とアウトカムをつなぐ「経路」



出所：菅原ますみ（2016）「子どもの発達と貧困 低所得層の家族・成育環境と子どもへの影響」秋田喜代美・小西祐馬・菅原ますみ（2016）『貧困と保育社会と福祉につなぎ、希望をつむぐ』かがわ出版P208より、小項目を除いて筆者作成

(2)多摩・島しょ地域の現状

報告書第2章では、多摩・島しょ地域の市町村39団体を対象にアンケート調査を行い、子ど

もの貧困対策に関わる取組の現状や課題、今後の方向性について把握を行い、その結果から考察が試みられている。

多摩・島しょ地域の市町村39団体を対象としたアンケート調査から、調査研究時点で「子どもの貧困対策に関する計画」を策定している団体はなく、今後策定の予定だと回答した団体は3団体にとどまっていることがわかった。逆に、策定するかどうか分からない団体は32団体にものぼった。

一方で、子どもの貧困対策に関する施策・事業は多くの団体で実施されており、そのうち19団体は取組の対象となるライフステージとして小学生、中学生を挙げていた。未就学児への施策・事業は15団体、高校生への施策・事業は12団体であり、保護者への施策・事業は12団体、出生前（妊婦）は8団体であった。しかし、貧困とアウトカムをつなぐ「経路」（図表2）からは、施策・事業が全てのライフステージを通じて行われなければ、複雑な課題を有する子どもの貧困への支援が繋がらないことが示唆されている。よって、今後の子どもの貧困対策の方向性としては、各市町村では実施されている施策・事業を点検しフローチャートを作成した上で、全てのライフステージでの施策・事業が繋がりをもち展開されるように設計していくことが望まれるだろう。

そして、アンケート調査では、取組内容として「スクールソーシャルワーカー（以下、「SSWer」という。）の配置・拡充」（18団体）、「生活困窮者自立支援制度に基づく生活困窮世帯の子どもの学習支援」（16団体）が多く実施されていることがわかった。

報告書第3章では、実際に職場で子どもに多く関わっている専門職（学校関係者・保育士・医療関係者等）を対象にアンケート調査（531名回答）を行い、実際に現場で把握される子どもの貧困の現状や、支援の現状・課題等について把握を行った結果から考察がなされている。

そのアンケート調査では、小学校・中学校は貧困の状況にある子どもを把握し、支援に繋げ

るための有効な場であると考えられる回答が得られている。さらに、これらの専門職は、組織的な取組、個人的な取組ともに、子どもへの声掛けや見守りを行っていることがわかった。さらに貧困の子どもを把握した際、全体の約4割が、行政の支援に組織的に繋いでいることも明らかになった。そして、SSWerを中心に支援が必要な子どもへの対応等も行っていった。

一方、課題として挙げられたのは、子どもの貧困が見えにくいこと、把握できないこと、家庭の問題への介入や保護者へのアプローチが難しい、ということであった。小学校・中学校は貧困の状況にある子どもを把握し、支援に繋げるための有効な場であると考えられることから、特に義務教育段階の教職員等による「子どもの貧困キャッチ力」の向上、キャッチされた子どもの貧困を具体的に支援するための家庭や保護者に介入できるアプローチが求められていることになり、今後、市町村が施策・事業として目指すべき取組のヒントが示唆された。

(3) 多摩・島しょ地域の市町村における子どもの貧困対策

報告書第4章では多摩・島しょ地域の市町村の参考となる先進事例を紹介している。報告書P136の図表93は、本報告書の重要な考え方を明示しているものと言える。つまり、それぞれの先進事例を「教育」分野と「健康・生活」分野に分類し、ライフステージの中に落とし込むことによって、全てのライフステージでの施策・事業が繋がりをもち展開されるように設計していくことの重要性が示されており、評価できる。先述したように、貧困とアウトカムをつなぐ「経路」（図表2）からは、施策・事業が全てのライフステージを通じて行われなければ、子どもの貧困の複雑な様相への支援が繋がらないと考えられるからである。

よって、図表93を参照して一人の子どもを意識したライフステージに、まずは各市町村が現在展開している施策・事業を落とし込み、現状をライフステージで捉えること、「教育」分野と「健康・生活」分野に分類することが重要で

あろう。そうすれば、各市町村がどのライフステージに、どのような施策・事業が不足しているのかが明確になる。施策・事業が不十分な部分については、各市町村の実態に即して、第4章の先進事例を参考にしつつ事業の立ち上げを模索することも可能となるだろう。

これをさらに詳しく具体的に施策・事業化していくには、報告書第5章の4「基礎自治体による具体的な子どもの貧困対策」が参考になる。各市町村は現在実施している様々な取組を、しっかりこの一覧（P173、図表113）に落とし込むことが重要である。各市町村の既存の取組を「子どもの貧困対策」の視点で眺めた時に活かすことができるかもしれない。一方で十分に組み立てていないライフステージや分類項目があれば、P175からP195の具体的な取組・事業例が参考になるに違いない。

3. 子どもの貧困対策事業の展開に重要なSSWerの配置

報告書第5章で市町村が抱える課題と具体的な方策として目につくのが、「困難を抱える子どもを把握して支援につなげる必要性」「庁内外の連携の必要性」であり、この点で小学校・中学校におけるSSWerの配置について触れられている。SSWerが、学校内外の関係者を結ぶコーディネーターとして重要な存在だと述べられ、拡充が求められている。しかし、ソーシャルワークはそもそも貧困を支援してきた専門職であり、SSWerをコーディネーターとしての位置付けにしておくだけでは専門職としてのスキルが活かしきれない。

親世代の貧困が子どもにおよぼす影響の経路（図表2）から示唆されるのは、子どもの抱える困難を総合的に俯瞰し、全体像として子どもを捉える専門職の存在が必要であることだ。それは、子どもにしっかりと届くソーシャルワークが必要であるということに他ならない。SSWerは、ソーシャルワークの基盤に則って支援を展開する。

具体的には、基盤①SSWerとしての基本的

視点（SSWerとしての役割認識、支援ゴール、SSWerとして守るべき価値・倫理）、基盤②援助関係形成力と自己覚知（信頼される関係を形成する力と自分を理解すること）、基盤③総合的アセスメント（SSWerにおけるアセスメントの視点）、基盤④相談援助面接力、基盤⑤子どもと環境の相互関連性の理解（SSWerが広範な問題を理解するための知識・理論）、基盤⑥支援に必要な制度や資源を知り調達できる力・交渉力、という6つの基盤である。これら本来のソーシャルワークの基盤を大切に、しっかりと子どもに届くソーシャルワークを展開するためには、SSWerのアセスメント力および、アセスメントに繋がる情報の捉え方、広い知識と深い洞察が不可欠であるといえる。

また、貧困の世代間継承は貧困の文化を継承していることから起こる。貧困の文化は様々な機会を奪い、子どもをパワーレスにしていく。貧困の文化に育つ子どもは一様に「あきらめの気分」を持っており、親世代、その前の世代から継承されているため、根深い。その根深さを断ち切るには、家族システムは有効に働かず、貧困の文化に育つ子ども達の「あきらめの気分」は、「あきらめの態度」に繋がっていく。

筆者の研究では、子どもや保護者に多くの人に関わったケースで、人と関わる経験が貧困の文化から抜け出すきっかけを生み出していた。その成果は子どもや保護者の参加行動となってあらわれた。このような成果を出すためには、子どもと子どもを取り巻く環境をしっかりとアセスメントし、必要な支援をタイミングよく行うことが重要である。^[3]

一方、「学校」でソーシャルワークの支援を行うことは、エンパワーメント・アプローチを展開しやすいという利点がある。子どもや保護者の得意なこと、好きなこと、大切にしていること、などが良く見えている教員や、学校と繋がる地域の方々からの情報があるからだ。よって、こうした学校では子どもや保護者のストレングス（強み）を活かす支援の方法を工夫することが可能になる。

支援が成功した事例では、子どもや保護者(家庭)に多くの人に関わる支援を、SSWerが実践していた。人と関わる経験によって、子ども自らが「貧困の文化」から抜け出すきっかけを生み出していた。このように、「子どもの貧困」への支援は、制度やサービスを家庭に繋げるだけにとどまらない、子どもや保護者へのエンパワーメント・アプローチが効果的である。

4. おわりに

「貧困の文化」は、食事、入浴、整理整頓、生活のリズム、学習習慣の形成などの日常生活習慣を子どもに身に付けさせない。そしてこれらが、子どもが社会で生活し辛い要因にもなり得るし、「あきらめの気分」を増殖させることにも繋がる。

ブルデュー（1993）^[4]は、貧困の世帯に生きる子どもたちは、救済の手が差し伸べられない限り、その世帯に渦巻く貧困の文化を生き続けることになる、と述べている。その生活歴が「あきらめ」の気分を生み出し、今の生活から脱出する力を身につけることさえ知らないまま、現状に生き続けることを選択させる。だからこそ、違う文化を届けてくれる多くの人との出会いは、子どもと家族のシステムが変容していく効果を生む。こうしたことから、市町村の施策・事業は、「貧困の文化」に浸かっている子どもを発見し、違う文化を届けてくれる多くの人との出会いと「参加」する機会を創り出していくエンパワーメント・アプローチの視点を軸にしたもので効果がより一層高まると言える。

〔参考文献〕

[1] 菅原ますみ（2016）「子どもの発達と貧困 低所得層の家族・成育環境と子どもへの影響」秋田喜代美・小西祐馬・菅原ますみ（2016）『貧困と保育 社会と福祉につなぎ、希望をつむぐ』かもがわ出版PP196-220

[2] 菅原ますみ編（2012）『格差センシティブな人間発達科学の創成 1巻 お茶の水大学グローバルCOEプログラム 子ども期の養育環境とQOL』金子書房

[3] 野尻紀恵（2017）「スクールソーシャルワーカーからみる子どもの貧困—子ども達への切れ目のない支援をめざして」民主教育研究所編集『季刊人間と教育』（95）旬報社PP48-55

[4] Pierre Bourdieu, 原山哲訳（1993）『資本主義のハビトゥス—アルジェリアの矛盾』藤原書店

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。

不当要求行為への対策について ～窓口職員が安心して働ける環境づくりを目指して～

調査部研究員 岸野 丈史

1. はじめに

自治体の窓口には日々、住所異動の手続き、税金の手続き、福祉や健康に関する手続き等々、各種申請や相談に多くの住民の方が来庁されます。

そのため、自治体は来庁者の安全確保はもちろん、窓口で対応する職員（以下「窓口職員」という。）の安全な業務環境整備も図っていく必要があります。

しかし、「平成27年度行政対象暴力に関するアンケート（自治体対象）」^[1]によると、自治体では不当要求行為^{*}が一定件数発生していることがわかります。

※本稿における不当要求行為とは

「職員の公正な職務の遂行を妨げる行為又は暴力行為その他社会常識を逸脱した手段により要求の実現を図る行為」を言います。

出典：「長岡京市における法令遵守の推進に関する条例」第2条第5項より一部抜粋（京都市長岡京市、平成29年4月1日施行日現在）

不当要求行為は窓口職員の対応の良し悪しにかかわらず誰にでも起こる可能性があり、実際に、自治体の窓口では放火などの重大な犯罪事件が発生したこともありました（兵庫県宝塚市、東京都稲城市）^[2]。そのため、自治体は発生する件数が少なくても、不当要求行為への対策を放っておくことができません。

そこで、本稿では窓口職員の安全にかかわる不当要求行為への対策について、多摩・島しょ地域自治体のアンケートを通じて現状を明らかにします。

さらに、現状から見えてきた課題に対して、解決する方法として参考となる取組を(1)稲城市及び(2)町田市の事例から見ていきます。

2. 多摩・島しょ地域自治体の現状と課題

多摩・島しょ地域自治体における不当要求行為への対策について、アンケートから現状と課題を見ていきましょう。

今回のアンケートでは、不当要求行為に関する全庁的な対策状況（取組・設備など）と窓口職員の対応状況を把握するため、(1)不当要求行為対策部署（以下「対策部署」という。）と、不当要求行為が発生することが多いと推測される(2)納税担当課（以下「発生部署」という。）に対してアンケートを実施しました。

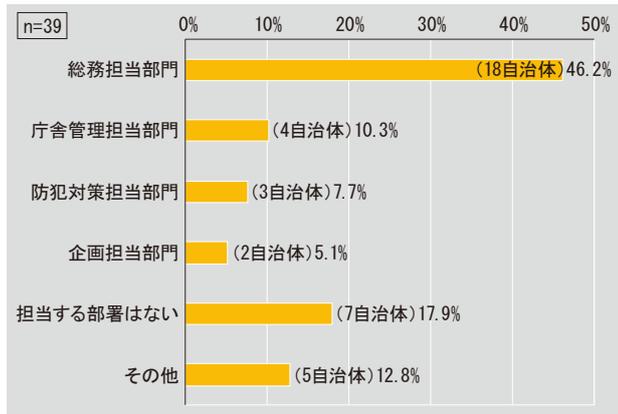
- ◆対象：多摩・島しょ地域全39市町村の(1)対策部署、(2)発生部署（納税担当課）
- ◆調査方法：電子メールによる依頼、回答
- ◆調査期間：平成29年8月28日～9月8日
- ◆回答率：100%

まず、(1)対策部署へのアンケート結果から、不当要求行為に関する全庁的な対策状況（取組・設備など）を明らかにしていきます。

(1) 対策部署へのアンケート

① 多くの自治体で担当部署を設置

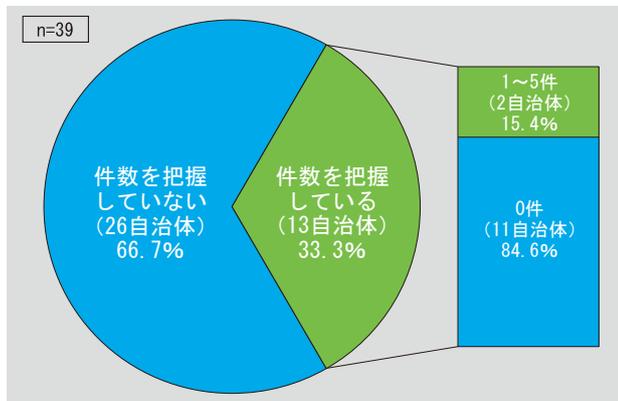
▼図表1 不当要求行為の担当部署（単数回答）



始めに、「不当要求行為の対策を担当する部署」について聞いたところ、「総務担当部門」が最も多く、18自治体（46.2%）となりました。

「その他」の内訳としては、概ね「複数の部門で担当している」旨の内容が挙げられています。そのため、「担当する部署はない」と回答した7自治体（17.9%）を除いた、32自治体（82.1%）で担当する部署が決まっていることがわかりました。

▼図表2 不当要求行為の把握状況（単数回答）



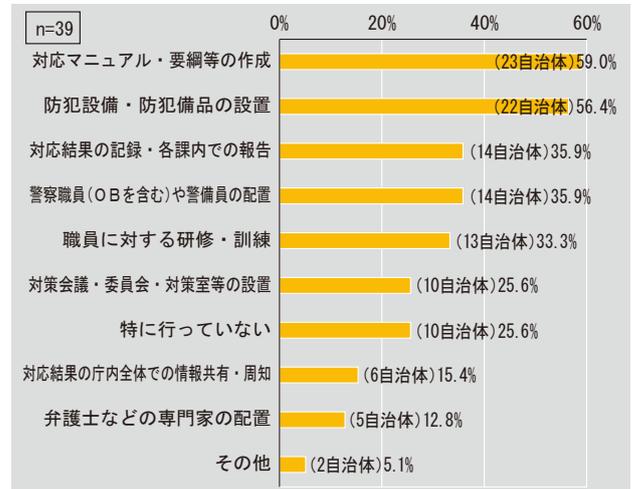
さらに、上記担当部署^[3]へ「前年度に、不当要求行為が発生した件数を把握しているか」について聞いたところ、「件数を把握していない」が26自治体（66.7%）となりました。一方、「件数を把握している」と回答した13自治体（33.3%）に対して具体的な件数を聞いたところ、「0件/年」が11自治体（84.6%）、「1～5件/年」が2自治体（15.4%）となりました。

このことから、多くの自治体では不当要求行為の対策を担当する部署は決まっているが（32

自治体）、発生した件数までは把握しておらず（26自治体）、把握している場合でも発生した件数が少ないことがわかりました。

② 多くの自治体で対策を実施済

▼図表3 不当要求行為への対策（取組をすべて回答）

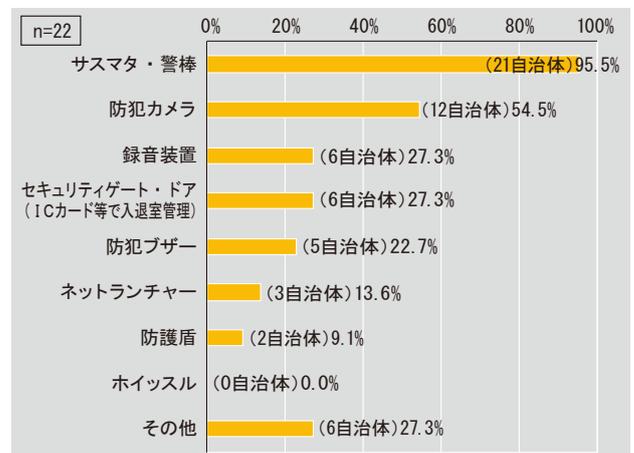


次に、「不当要求行為の対策として実施している取組」について聞いたところ、「対応マニュアル・要綱等の作成」が最も多く23自治体（59.0%）、次いで「防犯設備・防犯備品の設置」が22自治体（56.4%）となりました。

「特に行っていない」と回答した10自治体（25.6%）を除くと、29自治体（74.4%）で不当要求行為への対策を実施していることがわかりました。

③ 防犯設備・備品ではサスマタ・警棒が多い

▼図表4 防犯設備・防犯備品（設置をすべて回答）



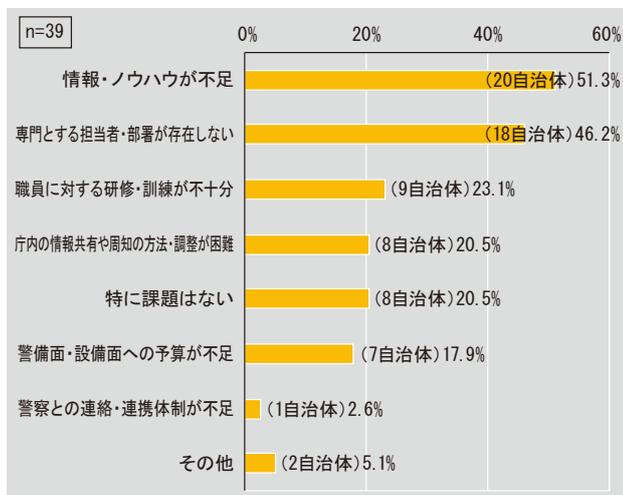
さらに、図表3「不当要求行為への対策」で「防犯設備・防犯備品の設置」と回答した22

自治体に、「具体的に設置している防犯設備・防犯備品」について聞いたところ、「サスマタ・警棒」が最も多く21自治体（95.5%）、次いで「防犯カメラ」が12自治体（54.5%）となりました。

「その他」の内訳としては、「催涙スプレー」、「暴力団追放不当要求防止責任者選任済証の掲示」、「小型消火器」などが挙げられています。

④対策の課題は、「情報・ノウハウが不足」と「専門とする担当者・部署が存在しない」

▼図表5 不当要求行為への課題（原則2つ回答）



最後に、「不当要求行為への課題」について聞いたところ、「情報・ノウハウが不足」が最も多く20自治体（51.3%）、次いで「専門とする担当者・部署が存在しない」が18自治体（46.2%）となりました。

⑤対策部署へのアンケート結果〔まとめ〕

対策部署に対するアンケート結果をまとめると、多くの自治体で不当要求行為の担当部署が決まっております（32自治体）、一定の対策が実施されていました（29自治体）。

一方で、「専門とする担当者・部署が存在しない」ことを課題としている自治体も多く（18自治体）、「担当する部署はない」自治体（7自治体）を除いても、すでに担当部署が決まっている11自治体（28.2%）が専従担当者や専門部署の必要性を感じています。

また、「情報・ノウハウが不足」を課題とし

て挙げる自治体が最も多く（20自治体）、この2つの課題解決が不当要求行為への対策を進める上で大きなポイントになると考えられます。

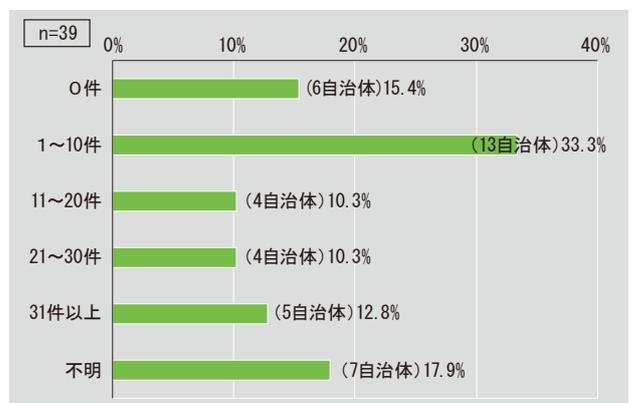
(2)発生部署へのアンケート

次に、発生部署へのアンケート結果から、不当要求行為に関する窓口職員の対応状況を明らかにしていきます。

①不当要求行為は、年に1～5件程度発生

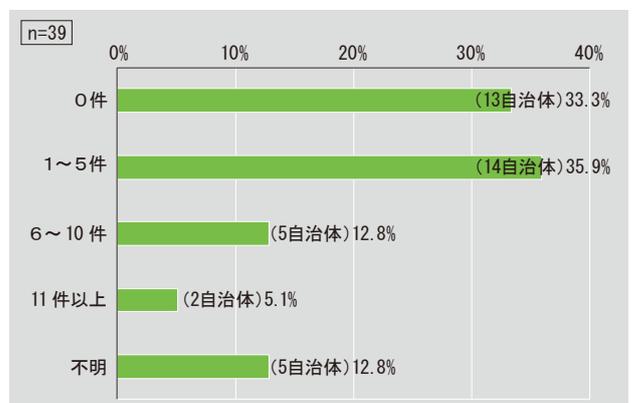
始めに、不当要求行為の実態を把握するため、「前年度に、発生部署で対応したクレームと不当要求行為の件数」について聞きました。

▼図表6 前年度のクレームの件数（単数回答）



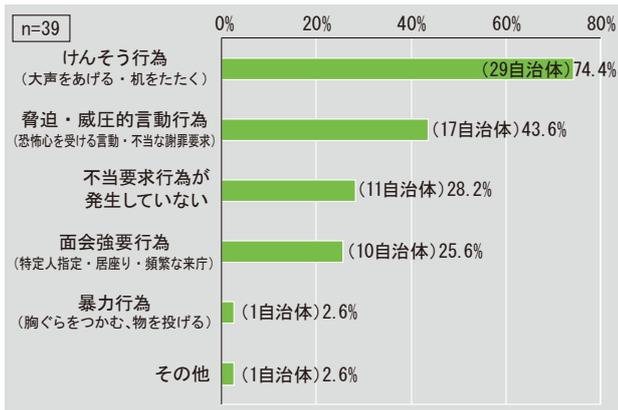
正確な件数を把握している自治体が少なかったことから、「おおよそどれくらいの件数になるか」という質問で回答した自治体も含めて集計を行ったところ、「クレームの件数」では「1～10件/年」が最も多く、13自治体（33.3%）となりました。

▼図表7 前年度の不当要求行為の件数（単数回答）



次に上記クレームのうち「不当要求行為の件数」について聞いたところ、「1～5件/年」が最も多く、14自治体（35.9%）となりました。

▼図表8 不当要求行為の態様（原則2つ回答）



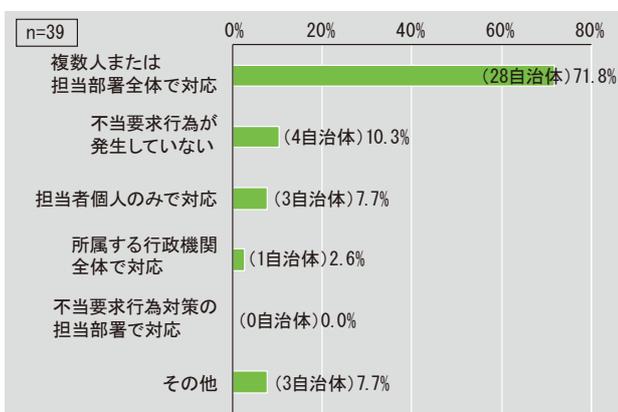
さらに、「実際に窓口で受ける不当要求行為はどのようなものか」について聞いたところ、「けんそう行為（大声をあげる・机をたたく）」が最も多く、29自治体（74.4%）となりました。

また、アンケートでは「けんそう行為（大声をあげる・机をたたく）」は、日常的に起こり得るため、どのレベルを不当要求行為として判断するかが難しいという意見も挙げられています。

このことから、発生部署では不当要求行為の件数自体は少ないものの、クレームと不当要求行為の線引きが難しく、クレームそのものが不当要求行為に発展していく可能性があることがわかりました。

②対応は、窓口職員が所属する発生部署で

▼図表9 不当要求行為への主な対応（単数回答）

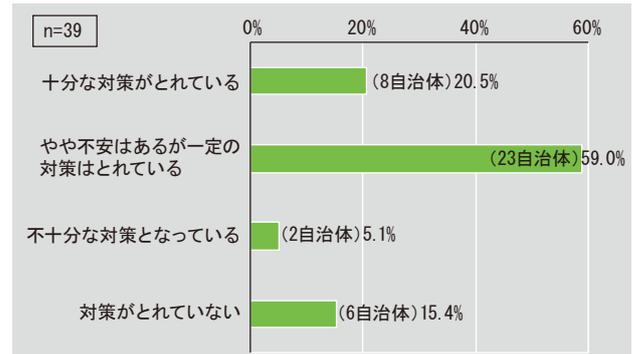


続いて、「窓口で発生した不当要求行為の庁内での対応（連絡・相談体制）」について聞いたところ、「複数人または担当部署全体で対応することが多い」が最も多く、28自治体（71.8%）となりました。

「所属する行政機関全体で対応」、「不当要求行為対策の担当部署で対応」と回答している自治体が少ないことから、多くの自治体では窓口で不当要求行為が発生した場合、対応は現場の発生部署に任せられていることがわかりました。

③対策状況については一定の対策がとれている

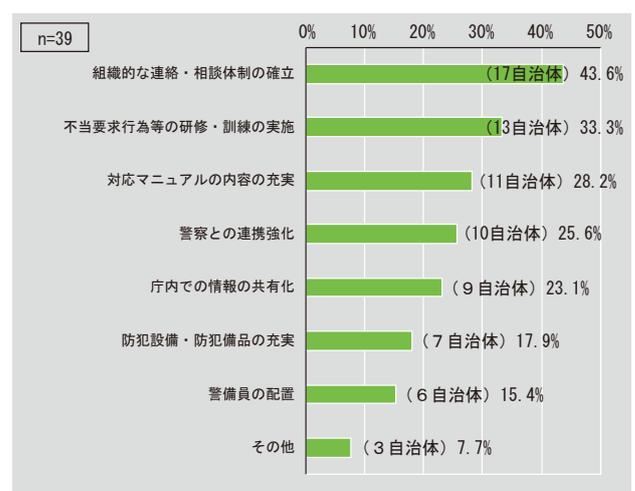
▼図表10 不当要求行為の対策状況（単数回答）



さらに、「不当要求行為の対策状況」について聞いたところ、「やや不安はあるが一定の対策はとれている」が最も多く、23自治体（59.0%）となりました。

④今後必要な対策は、「組織的な連絡・相談体制の確立」、「研修・訓練の実施」、「対応マニュアルの内容の充実」

▼図表11 必要な不当要求行為への対策（原則2つ回答）



「不当要求行為の対策において、必要だと感じるもののうち、特に推進してほしいもの」について聞いたところ、「組織的な連絡・相談体制の確立」が最も多く17自治体（43.6%）、次

いで「不当要求行為等（クレーム等を含む）の研修・訓練の実施」が13自治体（33.3%）、「対応マニュアルの内容の充実」が11自治体（28.2%）となりました。

⑤発生部署へのアンケート結果〔まとめ〕

発生部署に対するアンケート結果をまとめると、多くの自治体で不当要求行為が発生した場合、対応は現場の発生部署に任せられており、「組織的な連絡・相談体制の確立」、「不当要求行為等に対する研修・訓練の実施」、「対応マニュアルの内容の充実」が求められていることがわかりました。

(3)アンケート結果から見えてきた今後の課題

2つのアンケートから見えてきた今後の課題を整理すると、多くの自治体では対応が窓口職員が所属する発生部署に任せられていることから、現場が求める「組織的な連絡・相談体制の確立」、「不当要求行為等に対する研修・訓練の実施」、「対応マニュアルの内容の充実」などについて、対策部署を中心に早期に取組を進めていく必要があります。

図表3「不当要求行為への対策」からもわかるとおり、組織的な取組となる「対策会議・委員会・対策室等の設置」、「対応結果の庁内全体での情報共有・周知」に取り組んでいる自治体は少数にとどまっています。そのため、これらの取組を進めることで、実際に対応を行っている発生部署の要望に応えるとともに、「情報・ノウハウが不足」、「専門とする担当者・部署が存在しない」といった対策部署が感じている課題の解決にも近づける可能性があります。

しかし、効率的な行政運営が求められる昨今、専従担当者や専門部署の設置は困難になってきています。そのため窓口職員一人ひとりのスキルやノウハウを向上させることを目的に、全庁的に情報やノウハウを蓄積・共有する取組が重要になります。

また、多くの自治体では対応を行うのが、現場の発生部署であることを考慮しても、自治体

は不当要求行為対策についての専門部署の設置を目指すより、現場をサポートできる全庁的な仕組みづくりを行い、対応する一人ひとりが活用可能な体制を整える方がより現実的で強力な支援策となり得ます。

3. 課題に対する自治体での取組

前章で挙げた課題の解決に向け、窓口部署をサポートできるように全庁的な取組を進めている自治体も出てきています。

そこで本章では今後の取組を進めていく上で、参考となる2つの自治体の事例を紹介します。

(1)稲城市

稲城市では、市役所1階に男が原付バイクで侵入し、油のような液体を撒いて放火するという事件が発生しました（平成27年11月）。

▼事件当時の写真



出典：「稲城市市庁舎放火事件検証報告書」（東京都稲城市、平成28年2月8日）

職員の迅速な初期消火と避難誘導により、市民や職員などへの重大な被害はありませんでしたが、事件当日は市役所のすべての業務を停止する事態になりました。

市ではこの事件を受け、職員に対するアンケート調査を実施し、現場のニーズを把握した上で、不当要求行為への全庁的な対策を実施しています。

①防犯訓練の実施

市では、総務担当部門が中心となって、職員一人ひとりの防犯意識向上を目的に、不当要求行為に対する防犯訓練を継続的に実施しています。

防犯訓練では、窓口職員対象にサスマタなどの防犯備品の有効的な使用方法、不審者への対応方法について実技を含めた内容で実施しています。さらに防犯訓練のほかにも、全職員対象に防犯備品の紹介、不審者対応のデモンストレーションを実施しています。

②警備・設備体制の強化

また、職員個人の対策だけではなく、「安全監視管理員」として警察官OBの配置・防犯カメラの増設など警備・設備体制の強化も行っています。

「安全監視管理員」は、庁舎敷地内全般の安全管理を行うことで職員を直接サポートするとともに、防犯訓練の講師を担当することで職員一人ひとりのスキルとノウハウの向上にも寄与しています。

(2)町田市

町田市では、不当要求行為に対して現場の部署に対応を任せきるのではなく、全庁統一的な対応ができるように対策を実施しています。

①対応マニュアルの充実

市では、総務担当部門が中心となって、職員一人ひとりが具体的に活用できることを目的に、「不当要求行為等対応マニュアル」を作成しています。

マニュアルでは、不当要求行為を対応する際の手順をフローチャートの形で示すとともに、職員を孤立させないサポート体制（直接対応していない職員の役割、警察等の外部組織への相談など）についても、具体的な対応の指針を設けています。

また、全庁共通の「不当要求行為等対応報告書」を作成し、実際に不当要求行為が発生した場合、どのようにマニュアルに従って対応したかがわかるように記録を残しています。

②庁内全体での情報共有・周知

さらに、全庁的な取組として「不当要求行為等対策本部会議」を毎年開催し、「不当要求行為等対応報告書」をもとに現状を把握し、検討を重ねています。

そして、会議の結果及び「不当要求行為等対応報告書」を全職員に速やかに周知することで、職員一人ひとりが最新の情報やノウハウを蓄積できる体制となっています。

また他にも、千葉市^[4]のように全庁的な取組を進めている自治体がありますので、ホームページ等でご確認いただくことをお勧めします。

4.おわりに

本稿では、窓口における不当要求行為への対策について多摩・島しょ地域自治体へのアンケートから現状を示し、課題を解決する方法として参考となる取組を(1)稲城市及び(2)町田市の事例から見えてきました。

この2つの自治体に共通することは、組織全体で危機感を持って取り組んでいることです。そして、そのことが職員一人ひとりのスキルとノウハウを高めることに繋がっています。

このように不当要求行為に対しては、対策部署を中心に現場をサポートできる全庁的な仕組みづくりを行い、対応する職員一人ひとりが活用可能な体制を整えることが、課題を解決する糸口となります。

そのためには、全庁が一丸となって来庁者と職員を守るという意識を持つことが、取組への第一歩となります。

そして本稿が、自治体において窓口職員がより安心して働ける環境づくりを進める上での一助となれば幸いです。

[1] 「平成27年度行政対象暴力に関するアンケート（自治体対象）（調査結果概要）」（全国暴力追放運動推進センター・日本弁護士連合会民事介入暴力対策委員会・警察庁刑事局組織犯罪対策部、平成27年9月）によると、全国の自治体（都道府県、市及び特別区の合計860団体の4,300部門）に調査を行い、回答があった676団体2,905部門のうち、285部門（9.8%）が過去に不当要求行為を受けた経験があると回答

[2] 「平成25年（2013年）7月12日発生 市庁舎放火事件検証最終報告書」（兵庫県宝塚市、平成26年1月20日）、「稲城市市庁舎放火事件検証報告書」（東京都稲城市、平成28年2月8日）

[3] 「担当する部署はない」と回答した7自治体においては、アンケートの回答をした部署が回答

[4] 千葉市ホームページ「不当要求行為等への対応」（平成29年10月5日現在）、<https://www.city.chiba.jp/somu/somu/jinji/compliance/hutouyoukyuutounotaisaku.html>

いまさら聞けない行政用語

「支出命令」について

調査部研究員 沓川 剛

1. はじめに

支出に関する事務については、新人からベテランまで、あらゆる職員が頭を悩ませているかと思えます。以前、本誌において「支出負担行為[□]」について解説した際も、多くの反響がありました。本稿では、その続きとして、支出負担行為の後段の手続きである「支出命令」にフォーカスして、解説をします。

支出命令に関する事務といえば、過去の書類や手順を模倣して行うといったような機械的な手続きになりがちかもしれません。そこで、今一度、その本質や関連する法令などについて、確認することにしましょう。

2. 支出の手続きの概要

まず、支出命令の概要を、支出の手続きの流れの中から確認します。

支出を行うにあたっては、まず地方公共団体の長（以下「長」という。）が、契約や補助金の交付決定などの、支出の原因となる行為（支出負担行為）をします（地方自治法（以下「法」という。）第232条の3）。

そして、当該支出負担行為について、支出を行うべき時期が到来したら、長が会計管理者に対して支出の命令をします。これが「支出命令」と呼ばれているものです。会計管理者はこの命令がなければ、各種の支出をすることができません（法第232条の4第1項）。

ただし、会計管理者は、支出命令を受けた場合でも、当該支出負担行為が法令又は予算に違反していないこと等を確認した上でなければ、支出をすることができません（法第232条の4第2項）。会計部門の職員から支出に関する手続きや

書類等の不備を指摘されるのは、主にこの規定によるものです。

3. 原則的な支出の方法

支出命令が行われるためには、図表1の①及び②を満たしていることが原則です。

図表1 支出の原則

- ① 当該支出負担行為に係る債務が確定していること（法第232条の4第2項）
- ② 債権者のためであること（法第232条の5第1項）

※詳細は [コラム1](#) を参照

コラム1 【「債務が確定」「債権者」とは？】

「債務」や「債権」などというと、「借金」のようなものを思い浮かべるかもしれませんが、本稿ではおむね次のようなものと捉えてください。

□債務

将来、金銭の支払等をしなければならない義務

□債権

将来、金銭の支払等を受けることができる権利

また、これを踏まえ、「債務が確定」や「債権者」という言葉の意味は、次のように捉えてください。

□債務が確定

債務である金額が確定し、支払の時期が到来した状態

□債権者

長から一定の金額の支払を受けることができる権利を有する者

以上について、自治体が事業者からパソコンを購入し、その対価として100万円を支出する場合を具体例にすると、図表2のような流れとなります。

図表2 支出の手続きの原則的な流れの例

- 1 長が事業者と100万円の物品（パソコン）購入契約を締結する。【支出負担行為】
▼
- 2 パソコンが自治体に納品される。
▼
- 3 長が2について履行の確認（内容に問題がないことの検査・検収等）をする。【債務が確定】
▼

- 4 事業者が長に100万円を請求する。
 - ▼
 - 5 4を受け、長が会計管理者に対して100万円の支出を命令する。【支出命令】
 - ▼
 - 6 会計管理者が、当該支出負担行為が法令・予算に違反していないこと等について確認する。
 - ▼
 - 7 会計管理者が事業者に100万円の支出をする。
- ※【債権者=事業者】

このように、支出の手続きの原則は、あえて簡潔に要約するとすれば、「後払い」といえるでしょう。

4. 例外的な支出の方法

一方、例外として、法第232条の5第2項には「資金前渡、概算払、前金払、繰替払、隔地払又は口座振替の方法」ができると規定されています。これらは先の図表1の①、②のいずれか又は両方を満たさないという点で、例外となります。このうち、自治体職員が比較的多く取り扱うと思われる資金前渡、概算払、前金払について、以下の図表3にまとめます。

図表3 支出の例外の一例

- **資金前渡**
職員に概算的な金額を支出（前渡し）し、職員がその中から債権者に支払う方法
例）講演を行う講師への報償金など
- **概算払**
債権者にあらかじめ概算的な金額を支出し、後に金額が確定した段階で精算を行う方法
例）職員の旅費など
- **前金払**
債務の額は確定しているが支払の時期が到来する前に債権者に支出する方法
例）定期刊行物の代価、NHK受信料など

なお、参考として、これらのうち若干特殊な事務の流れとなる資金前渡について、図表4にて手順を示します。また、概算払や前金払は、あえて簡潔に要約するとすれば、「先払い」といえるでしょう。

また、皆さんが行う支出は、口座振替の方法によるものがほとんどかと思えます。しかしこれも法令上は、債権者から申出があった場合に可能という、例外的な扱いとなっています。

なお、以上のような例外については、これを行ってもよい経費や条件が、地方自治法施行令

図表4 資金前渡の事務の流れ

- 1 長が、資金前渡の必要が生じた際に、当該資金前渡に係る決定を行う。【支出負担行為】
 - ▼
 - 2 長が、当該支出負担行為を基に、会計管理者に対して前渡金を支出するよう命令をする。【支出命令】
 - ▼
 - 3 会計管理者が、当該支出負担行為が法令・予算に違反していないこと等について確認する。
 - ▼
 - 4 職員に現金を支出（前渡し）する。
 - ▼
 - 5 職員が当該前渡金の中から債権者に対して現金で支払をする。
 - ▼
 - 6 職員が当該資金前渡について精算手続きをする。
- ※資金前渡を受けた職員は、現金を扱うこととなるため、厳正な管理が必要

（第161条から第165条の2まで）や各自治体の規則等に定められています。あくまでこれらに限定されるべきであることに注意が必要です。例えば、図表2のパソコン購入のような例において、単に事業者が前金払を強く要望し、これを契約の条件としているというだけでは、前金払の方法をとることはできません（行政実例（昭和29年9月10日自庁行発第162号））。

コラム2 【支出命令に係る実務上の注意点】

- **支払期限（適法な支払請求を受けた日から※30日以内等）の厳守**
「政府契約の支払遅延防止等に関する法律」では、自治体が契約に基づき対価として支払うものについての支払期限が定められています。これに該当するものは、債権者から請求を受けたら、直ちに支出命令を起案し会計部門に持ち込みましょう。（※「支出命令の起案日から」ではない。）
- **公金の立替払はダメ、絶対**
例えば、資金前渡の事務において、会計管理者から前渡金が渡される前に職員が立て替えて債権者に支払うことは、法令で認められていません。

5. おわりに

「支出命令」について、改めて理解を深めていただけたでしょうか。もしかしたら、資金前渡などといった例外的な手続きを、前例踏襲という形で「当たり前」のように行っていた方もいらっしゃるかもしれません。今一度、自身が行っている支出命令に関する事務が適切であるか、見直してみたいかがでしょうか。

[1] 本誌vol.007（2015年7月15日発行）P22-23参照

調査研究報告書の活用に関するアンケート調査結果報告

当調査会は、毎年度、各種の調査研究報告書を作成し、多摩・島しょ地域市町村等に配布するとともに、ホームページ上 (<http://www.tama-100.or.jp/>) でも広く公開しています。

この報告書が自治体の現場でどのように活用されているのかについて把握し、今後の調査研究に役立てるため、5月に多摩・島しょ地域の39市町村を対象としたアンケート調査を実施しました。

○ 9割近い市町村で事業に役立てられています

調査研究結果の活用状況をみると、「毎年度、事業実施の参考をしている」、「その年の調査研究テーマによって、個別の行政課題と合致する場合には参考をしている」を合わせ、計34団体（87.2%）が調査研究結果を事業に活用していると回答しています（図1参照）。

○ 近年発行の報告書が多く活用されています

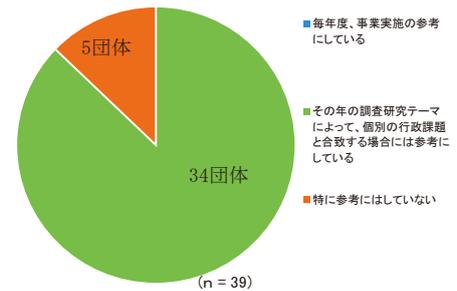
平成28年度1年間の活用事例をみると、「基礎的な情報、データ等として参考にした」という回答をはじめとして、15団体で活用実績があり、全体の38.5%となっています。（図2参照）。

活用された報告書の例としては、「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（27年度発行）」が今後の自治体の取組の参考として、また、「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（28年度発行）」が施策の推進にあたって、他自治体の取組状況を参考にした、としてそれぞれ役立てられています。

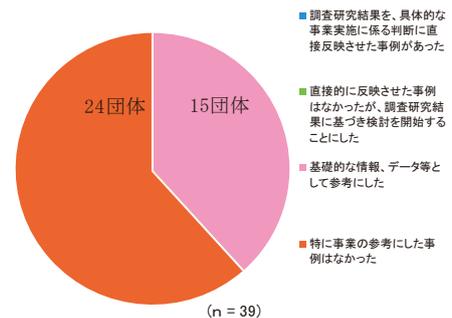
当調査会は、近い将来大きな課題となるようなテーマを選定し調査研究を行っておりますが、これに呼応するように1～5年前に発行された報告書が多く利用されていることが回答からうかがえます。

一方で、「特に事業の参考にした事例はなかった」という回答が24団体あり、全体の61.5%を占めています。この結果をしっかりと踏まえ、当調査会は今後調査研究成果の更なる還元を進めていきます。

（図1）調査研究結果の活用（単数回答）



（図2）平成28年度の活用事例（単数回答）



編集後記

ラグビーワールドカップ2019日本大会まであと2年を切りました。9月20日、2年後に迫った日本大会に向けたカウントダウンイベントとして、スポーツライター・ラグビー解説者の藤島大氏、元ラグビー日本代表・世界選抜の吉田義人氏による記念講演会が夢

の舞台となる調布市で開催されました。2015イングランド大会で南アフリカに勝利した日本の躍進ぶりは、記憶に新しいところですが、1991年、吉田義人氏の大学選手権決勝（早明戦）での逆転トライの記憶も蘇ってきました。

ラグビーの伝統国以外で行われるアジア初の大会、そして、日本全国12会場20チームが集い、全48試合が行われる2019日本大会で、あの感動を再び、肌で感じたいものですね。また、東京2020オリンピック・パラリンピックを翌年に控えたホスト国・日本が、どんな「おもてなし」で魅了するのか、期待が高まります。

今号では、今年度の調査研究の状況報告を掲載しました。これからも、各市町村の刺激となるような報告ができるよう努めてまいります。

(F.E)

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

