

FLP 地域・公共マネジメントプログラム
「Summer School in 須坂市」
(2017年9月12日～14日開催)
期 末 報 告 書

2018年2月

中央大学 FLP 地域・公共マネジメントプログラム

FLP 地域公共マネジメントプログラム
「Summer School in 須坂市」(2017年9月12日～14日開催) 報告書
目次

- P3 「Summer School in 須坂市」報告書の刊行にあたって
- P5 斯波ゼミ
須坂市の観光戦略 ～蔵のまちを活かした地産地消～
- P13 堤ゼミ
須坂市における児童虐待の早期発見と予防
- P49 根本ゼミ
須坂イノベーションカレッジ ～須坂を学び須坂に愛着を～
- P65 黒田ゼミ
須坂市における観光誘致 ―SNS を利用して―
- P75 天田ゼミ
須坂市における孤独を感じている母親へのピアサポート
- P83 工藤ゼミ
須坂市花の祭典 ～市民“皆”で作る花の街～
- P89 新原ゼミ
交流の場から始まる須坂
- P103 植野ゼミ
須坂市におけるワーク・ライフ・バランス
- P149 小林ゼミ
生涯健康都「すぎか」の地域活性化 ～紅葉と健康フェスティバルの開催～
- P167 山崎ゼミ
図書館を利用した街づくり
- P177 御船ゼミ
須坂市の財政分析 ～財政課題から考えるまちづくり&福祉プラン～
- P203 細野ゼミ
若者の社会増のために ―産学官金連携による付加価値額増加―

FLP 地域公共マネジメントプログラム 「Summer School in 須坂市」報告書の刊行にあたって

中央大学では、社会的ニーズを踏まえ、学生諸君の新たな知的要求に対応する教育ステージを提供するプログラムとして、2003年度より全学の「知」を結集した新しい教育システム「ファカルティリンケージ・プログラム (FLP)」を導入しております。

地域・公共マネジメントプログラムは、公務に強い中央大学の伝統を一層強化するプログラムを設置すべきだという学内外からの声に推されて、第5番目のプログラムとして2008年度に発足しました。お陰様にて志望学生も年々増加し、今で最大の人気を博してきました。

このプログラムを運営するにあたっては、伝統の継承はもとより、新たな試みを付加して独自性を出すことに努力を傾注いたしております。毎年実施しておりますプログラム全体イベント「Summer School」も、その一環として位置づけられており、本年度は長野県須坂市を調査研究の対象地として選択させていただきました。実施にあたっては関係各位からのご理解とご協力を賜り深く感謝しております。

学生は4月から9月にかけて、事前にご提供いただきました資料を基に理論的学習を積み重ね、9月12日から14日の3日間の現地調査に臨みました。本年度は12ゼミ計140名が参加し、過去最大規模となりました。お陰様にてご当地ご担当者の全面的なご支援とご指導の下、学生主体で Summer School の準備に始まり、現地調査の実施、中間報告までの長い試行過程を無事終了することができました。ご当地にお邪魔した毎日が新鮮な発見の連続だったという学生の感想を多く耳にしました。

そして、12月16日に三木市長様にご多忙にもかかわらず中央大学多摩校舎において頂き、「Summer School 成果報告会」を開催いたしました。「須坂市への政策提言」を課題に、12ゼミがそれぞれ研究の成果である政策案を発表しました。行政と大学による「公学連携」を実現すると同時に、参加者との意見交換も活発に行われた素晴らしいイベントとなりました。またその後の懇親会にもご参加頂き親しく学生達との交流にもご配慮頂きました。今後とも、このような活動を継続していきたいと思っております。

お忙しい中ご協力をいただきました須坂市役所のみなさまをはじめとする、関係者全ての方にこの場をお借りしてお礼を申し上げます。

この冊子は、関係者の方々のご好意に支えられながら「学生の公務に対する真摯な思いとひたむきな研究への情熱と皆さまへの感謝の気持ち」をいっぱい詰めて作成したものです。どうか学生の意をお酌み取りいただき、少しでも行政活動のご参考になればと念じております。

2018年3月 中央大学 FLP 地域・公共マネジメントプログラム
部門授業担当者委員会委員長 細野 助博

須坂市の観光戦略

～蔵のまちを活かした地産地消～

斯波ゼミ

加賀見祐貴 加藤早織 越川七汐 齊藤涼子
神宮正弥 千葉麻由 富永寛子 中村萌美
松田里佳 村上航輝 山本浩杜

目次

1 はじめに

2 須坂市の現状

人口

周辺地域と須坂市の観光消費

蔵のまち

3 政策提言

マルシェ

都市間周回バス運行

4 おわりに

付言

参考文献

1 はじめに

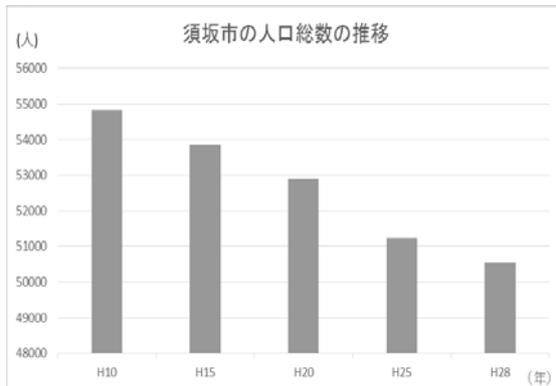
長野県須坂市には、蔵のまち並みや須坂市で採れる野菜や果物など、さまざまな観光資源がある。しかし、近年の須坂市の現状として、市の人口は増加せず市内消費も伸び悩んでいる。そこで、須坂市の現状を明らかにし、蔵のまちを活かした地産地消の進展を図ることによって、外部からの観光客の増加と市内の消費拡大、市の経済の発展を目指す戦略を提言してみたい。

2 須坂市の現状

1. 人口

まず、須坂市の人口は平成 10 年から年々減少傾向にあり、これからも減少していくと考えられる。この人口減少に伴い労働力は低下し、経済活動も縮小の一途にあるように思われる。

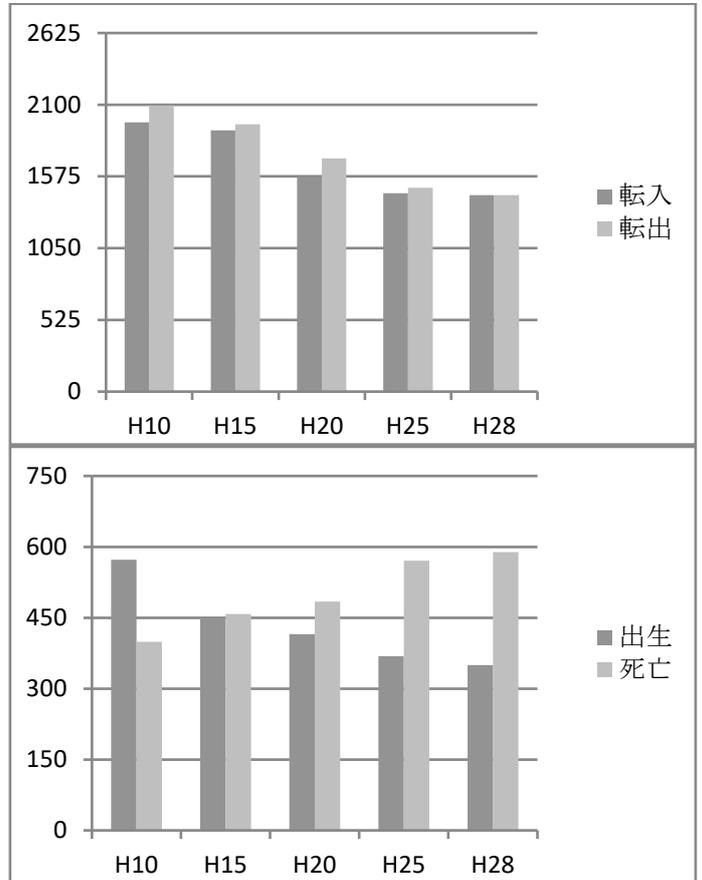
図 1



(出典) 総務省「国勢調査」、長野県企画部情報統計課「毎月人口異動調査」

須坂市の転入、転出はともに減少傾向である。しかし転入数より転出数が多い。また、須坂市の自然動態を見ても、平成 14 年までは出生数が、死亡数を上回っていたが、平成 15 年以降は、死亡数が、出生数を上回っており、死亡数が年々増加傾向であるのに対して、出生数は年々減少しており、この差はこれからも拡大すると考えられ、これらのことが須坂市の人口減少につながっていると考えられる。

図 2



(出典) 長野県企画部情報統計課「毎月人口異動調査」

2. 周辺地域と須坂市の観光消費

長野県全体の観光客数は、年間 9000 万人前後で推移しており、多少の増減変化をしながら、緩やかに減少している。図 1 から、平成 15、21、27 年は例年と比べて増加している。

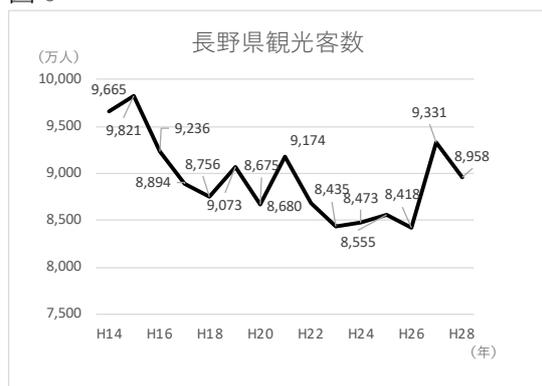
長野市の観光客数は、近年は年間 1000 万人前後で、長野市の善光寺の御開帳の年である平成 15、21、27 年に観光客数が例年の 1.5 倍以上増加している。これは上記の長野県全体の観光客数が 7 年ごとに増加していることに大きな影響を与えているといえる。続いて小布施町の観光客数は、平成 15 年の 75 万人をピークに年々減少傾向にあり、現在は半減して 38 万人

ほどである。これに対し須坂市の観光客数は平成17年から増加傾向にあり、現在は100万人前後で推移しているが、長野県全体の観光客数と比較すると、その90分の1にとどまる。

長野県全体の観光消費額は観光客数の変化と同様にやや減少傾向で推移している。長野市は善光寺の御開帳の年に、観光客数と共に増加している。須坂市は増加傾向にあるが、長野市と比較すると10分の1程度である。

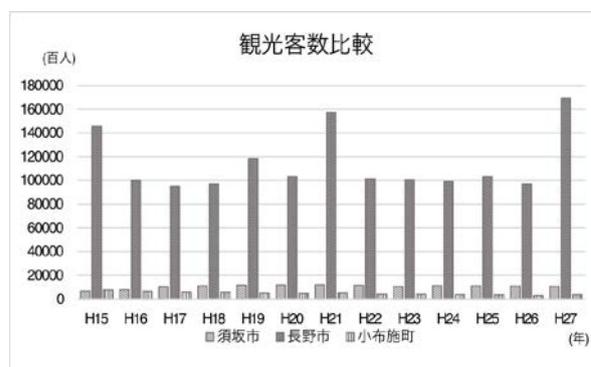
以上のように、長野県全体、須坂市周辺地域には観光客は多く訪れているが、須坂市に立ち寄る人は少ないことがわかる。また、観光客数と観光消費額が長野市で増加しても、隣接する須坂市にその影響がみられない。しかし須坂市周辺には、善光寺や志賀高原をはじめとした著名な観光資源が点在している。交通面では、市の西部に上信越自動車道が通過しており市南西部に須坂長野東インターチェンジが設置されていて、近隣地域とのアクセスは良い。交通の便の良さと、周辺地域に観光資源が点在しているという強みを生かしたい。そこで、近隣地域と連携して、須坂市周辺の観光地に訪れた観光客に「須坂に立ち寄ってもらおう」ことを考えるべきではなかろうか。

図3



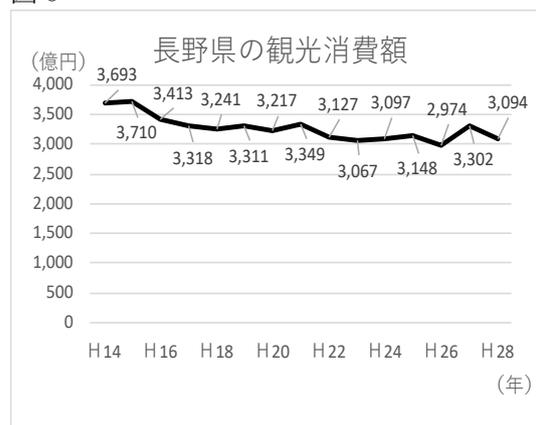
(出典)長野県「平成28年度観光地利用者統計調査」

図4



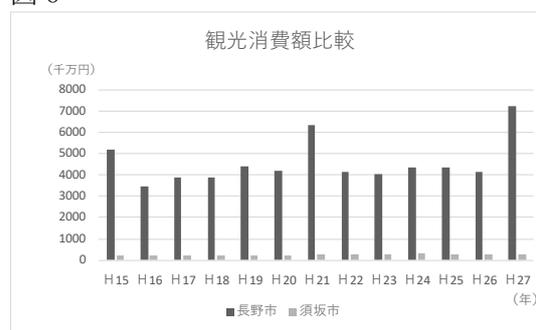
(出典)長野県「平成28年度観光地利用者統計調査」、小布施町「統計で見る小布施の姿」

図5



(出典)長野県「平成28年度観光地利用者統計調査」

図6

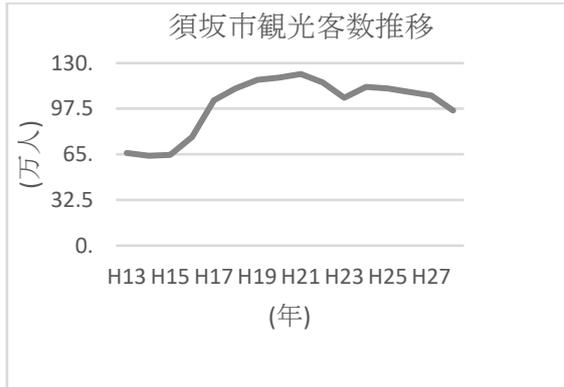


(出典)長野県「平成28年度観光地利用者統計調査」

3. 蔵のまち

須坂市の観光客数の推移は平成17年から臥竜公園の観光客数の増加に伴って増加している。しかし、平成21年をピークに近年では減少傾向に転じている。

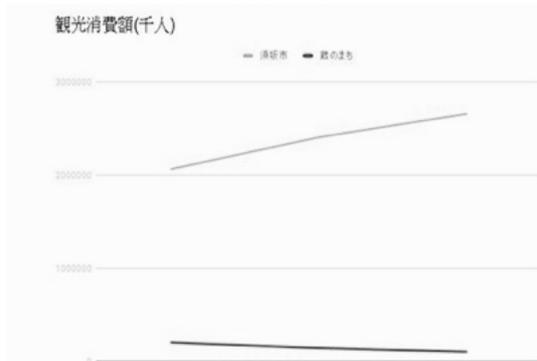
図7



(出典) 観光地利用者統計調査/長野県

観光消費額の推移をみると須坂市全体の観光消費額は増加傾向にあるのに対し、中心市街地である蔵のまちの消費額は減少傾向にあることがわかる。中心市街地に観光客を呼び込み、活性化を図る必要性があると考えられる。

図8 須坂市観光消費額推移



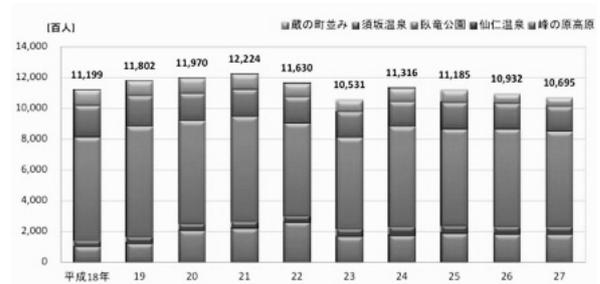
(出典) 長野県観光部観光企画課「観光地利用者統計調査」、商業観光課

観光客が訪れる須坂市内の主な観光地の推移をみると、蔵のまちを訪れる観光客数は他の観光地と比較し最も少ないことがわかる。特に峰の原高原や臥竜公園、須坂温泉では県外からの観光客数が多いため、県内よりも県外の観光客にターゲット

を絞り、蔵のまちに立ち寄って貰えるような観光戦略が必要であると考えられる。

以上のことから周辺地域と協力して外部発信し、近隣観光地への来訪者を呼び込み、蔵のまちの観光消費額を増やす観光戦略が必要だと考えられる。また、須坂市の強みである伝統野菜や果物、またそれらを使った郷土料理に関する「食」、歴史情緒溢れるまち並みや四季豊かな自然などの「景観」、高速道路が通っており、市周辺地域に観光資源が点在する「立地」を活かしたいと考える。

図9 須坂市観光地別観光客数推移



(出典) 須坂市商業観光課

3 政策提言

1. マルシェ

以上のような現状から、須坂市の中心地にある蔵のまちで「蔵マルシェ」を開催することを提言したい。

フランス語で「市場」を意味するマルシェは、日本では地元の特産品をPRする市場のことを指す場合が多い。そのような一般的に考えられているマルシェに一工夫加え、須坂市の旬の食材や郷土料理を用いたオリジナリティーのあるマルシェを提案したい。

マルシェの目的は大きく分けて3つあると考えられる。

第一に、蔵マルシェで須坂市の旬の地元食材等を使用することで、須坂市内の観光消費額の増加を狙う。須坂市に訪れる観光客は日帰り客が中心であり、まずはマルシェで須坂の郷土料理を食べてもらったり、土産物として特産品等を販売したりする

ことで須坂市内での観光消費額を増加させたい。

第二に、須坂市の特産品や郷土料理を提供することで、それらの認知度の向上をねらう。須坂市には味噌すき井やおやきをはじめとした美味しい郷土料理が数多くあるが、市内外共にあまり知られていない。マルシェでの郷土料理の提供は、須坂の郷土料理をより多くの人に知ってもらえる機会となるだろう。また、歴史ある蔵のまちで郷土料理を食べると、「須坂でしかできない体験」を通じて、蔵のまちと須坂の食の魅力伝えたい。

第三に、須坂市の中心地にある蔵のまちでマルシェを開催することで、地元住民と観光客との交流の場を創出する。ヒアリング調査で、須坂市は観光に注目し始めてからまだ日が浅いため、観光地としての意識が根付いていない、という話を伺った。マルシェ開催により、住民の方々の「観光で須坂を盛り上げる」という意識を高めるきっかけにもなるのではないかと。

具体的な開催案として、季節ごとに数日間の短期間で、須坂の四季折々の食の魅力を凝縮したマルシェを開くことを提案したい。出店形式は、まずは屋台形式で始めることが好ましいと思われる。提供するものは須坂の特産品、もぎたての果実を使ったジュース、シャーベット、菓子類等や旬の食材を使用した郷土料理で、地元の方々が選んだ旬のものをメインとする。さらにそれらを土産物として販売することで、消費の拡大が見込める。

須坂市としては、四季折々の旬の食材や歴史的な景観を活かした蔵マルシェによって観光客を呼び込むことができると考えられる。それに加えて、春は臥竜公園の桜まつり、山菜採り体験、夏は米子大瀑布、志賀高原でのトレッキング、秋は紅葉ハイキング、蔵開きイベント、果物狩り体験、ぶどう祭、冬は温泉といった季節ごとのイベントや体験との組み合わせが図れる。冬にはイベント開催時期に合わせて須坂アートパークのイルミネーションを復活させることで、須坂市を訪れる観光客の増加を見込めるのではないかと。

季節ごとの旬の食材を使った蔵マルシェとの組み合わせによって、四季それぞれ

の須坂市の魅力を発信することができ、再度違った季節に来てみたいというリピーターの増加につながると考えられる。また、山菜採りや果物狩りといった季節ごとの体験型の観光ができることで、より観光客の「須坂市に行ってみよう」という動機づけや消費の拡大が図れると考えられる。

マルシェ開催において、一番の課題となるのは住民の自主参加であろう。行政主体ではなく、市民が中心となって運営して、行政が必要に応じて補助的に携わるといった形が望ましい。例えば、須坂市の飲食店や農園を運営する方々に参加を募り、マルシェを運営するための組織結成を促すのはどうだろうか。須坂市を元気にしたい、盛り上げたい、という熱意ある市民が作り上げるマルシェだからこそ、須坂市の魅力が詰まった良いマルシェができると思われるのである。また、コンテストを行いマルシェ内の人気ランキングを出し、上位に入った店舗には特典を与える等の企画も提案したい。マルシェを盛り上げるだけでなく、出店者の士気の向上もねらい、長期的な開催を目指す。

2. 都市間周回バス運行

さらに観光客を呼び込むために、四季それぞれのリピーターを増やすためには須坂市だけを目的として来てもらうことは難しく、須坂市周辺の集客力のある観光地と協力して観光客を呼び込むことが必要であると考えられる。そこで周辺市町村と共同で行う都市間周回バスを提案したい。

ここで考えられているバスツアーは長野県までは観光客に各自で来てもらい(長野駅に集合してもらうなど)、そこから長野地域の各エリアに移動する手段として周回バスを利用していただくというものである。

周回バスは蔵マルシェなどのイベント開催時期に合わせて長野地域の各市町村を回る巡回バスを運行し、1日乗り放題という形で観光客が興味のある目的地で降車し、自由に長野地域を巡ることができるようにする。

周辺地域との協力によって「長野地域」としての集客がしやすくなる。宣伝方法と

しては、主に首都圏の JR 駅、アンテナショップ、長野電鉄の駅での広報活動や、SNS、口コミの利用が挙げられる。また、地域間の相互の連携により、広い地域の中での観光客の回遊性が高まると考えられる。バスが巡回するため、駐車場不足の懸念もない。サマースクールにおけるヒアリングによれば、以前須坂市単独で行われたバスツアーではコストが課題となつてうまくいかなかったとのことであったので、周辺市町村と共同で回遊バスを運行することで宣伝費やバス運行費削減が見込める。

こうしたことを実現するためには周辺市町村との協力、連携が必須である。既に他地域と連携していると取り組みとして「北信濃ワインバレー列車」があるが、周回バスも連携を模索したい。協力を呼びかける周辺市町村として、大きな集客力のある長野市や「須高地域」として連携のある小布施町、高山村が挙げられる。

周辺市町村との協力によって長野地域へと観光客を呼び込む一方で、周辺地域との競争によって各々の地域がその観光客をどのようにして自分の地域に呼び込むかを考えることが重要となろう。そのための須坂市の課題としては、中心市街地周辺のトイレ、受け入れ施設、宿泊施設の充実を図る必要がある。

周回バスを運行する主体としては須坂を愛し、その素晴らしさを知り、それを発信しようとする市民団体や NPO 法人などの有志や観光協会、地域住民が主体となるべきであろう。行政はあくまでそれを補助する形である。

4 おわりに

須坂市には様々な野菜や果物、さらに蔵のまちのような観光資源を有しているが、観光消費は伸び悩んでいるのが現状である。そこで、提言したバスツアーと蔵マルシェを行うことにより、須坂市で採れた果物や野菜を使った料理など郷里の食の魅力を知る機会を設けることができ、須坂市の絶品の味を求めて、また異なる季節の旬の味を求めて再び須坂市を訪れる観光客

を増加させることができると考えられ、観光消費額の大きな増加につながると考えられる。

付言

今回ヒアリングさせていただいた、須坂市観光協会、須坂市市役所農林課、健康づくり課、商業観光課の皆様、この場をお借りして御礼申し上げます。おかげ様で須坂市の地域活性化に対する意識が一層高まり、理解を深めることができました。今後、サマースクールでの貴重な体験を大いに活かし、精励して参る所存です。

末筆ながら、貴市の益々のご発展を心より、お祈り申し上げます。

参考文献

- ・須坂市ホームページ

<https://www.city.suzaka.nagano.jp/>

- ・長野県公式ホームページ

<https://www.pref.nagano.lg.jp/>

- ・須坂市観光協会

<http://www.suzaka-kankokyokai.jp/>

- ・須坂市公認ポータルサイト・いけいけす
ざか

<https://www.suzaka.ne.jp/>

- ・長野電鉄

<http://www.nagaden-net.co.jp/news/2016/11/post-127.php>

須坂市における 児童虐待の 早期発見と予防

堤ゼミ

小林圭太、竹井希実、田代三奈、立木和佳、
難波純菜、松田圭佑、元田奈緒

目次	○調整機関-須坂市役所教育委員会子ども課
・はじめに	○保育園
	○小学校
一章, 児童虐待の概要	⑤ 保健補導員による子育て広場
1, 定義	3)まとめ - 問題の所在
1)厚生労働省によるもの	
2)日本国憲法によるもの	
3)WHO によるもの	
2, 歴史と現状	三章, 提言
1)日本における児童虐待	1, 保健補導委員会
2)母親の孤立化	1)広報の仕方
3)人間関係	2)参加しやすい環境づくり
4)現代の子育ての大変さ	2, 学校機関への提言にあたって
3, 理論	3, 自治体による教育機関への児童虐待予防、早期発見
1)リスク要因と補償要因の研究	1) 教員に対する児童虐待に関する情報提供等の重要性
二章, 児童虐待防止政策について	2)須坂市内の保育園・小学校の教員に対する研修
1, 国の取り組み	3)アンケート及びヒアリングを踏まえた具体的提案
1)児童虐待の防止に関する政策の変遷	
2)市町村への提言	・終わりに
①市町村の果たすべき役割	
②市町村への提言	
③具体的な政策	
2, 須坂市の取り組み	
1)施策概要	
2)施策の実施状況	
①乳児家庭全戸訪問事業/養育支援訪問事業	
②家庭児童相談	
③信州医療センターと連携した周産期メンタルヘルスケアの推進	
④要保護児童対策地域協議会	
●要保護児童対策地域協議会とは	

はじめに

近年、児童虐待はメディアでいっそう取り上げられるようになり、注目度が増している。2015年に起きた事件では、当時4歳の男の子が両親に自宅で暴行され意識不明になり、その1年後に死亡するという悲しい事件も起きている。子供は本来自分の親を頼りに生きているので、なかなか外部に助けを求めることが出来ない。また、そもそもその暴力等を、自分の中で虐待と受け入れられないことも多いのではないだろうか。子供が自身でこれを解決することは難しいので、地域が一体となって子供の成長を見守る必要があるだろう。

須坂市では、子育て支援センターを開設して親子の支援、また全国に先駆けて保健補導員を設置する等の取り組みを行っている。しかし市での児童虐待継続管理件数はいまだ増えていることから、より良い政策を提言すべく、このテーマを選定した。

本書では一章で児童虐待の定義、日本におけるその歴史と現状、児童虐待の理論を述べる。続いて二章で、それに対する国と須坂市の取り組みをそれぞれ述べ、三章で一・二章をもとに市への具体的な提言をしていく。

一章、 児童虐待の概要

まず、虐待とはそもそもどのように定義されているのだろうか。日本の厚生労働省や法律、WHOでどのように定義されているのかについてみていく。

1, 定義

1) 厚生労働省によるもの

虐待は身体的特徴、性的虐待、ネグレクト、心理的虐待の4つに分類される。身体的虐待とは殴る、蹴る、投げ落とす、激しく揺さぶる、やけどを負わせる、溺れさせる、首を絞める、縄等により一室に拘束する行為である。性的虐待とは、子どもへの性的行為、性的行為を見せる、性器を触る又は触らせる、ポルノグラフィの被写体にする行為である。ネグレクトは家に閉じ込める、食事を与えない、ひどく不潔にする、自動車の中に放置する、重い病気になっても病院に連れて行かない行為であり、心理的虐待は言葉による脅し、無視、きょうだい間での差別的扱い、子どもの目の前で家族に対して暴力をふるう（ドメスティック・バイオレンス：DV）である。

2) 日本国憲法によるもの

児童虐待の防止に関する法律二条によると、「児童虐待」とは、保護者（親権を行う者、未成年後見人その他の者で、児童を現に監護するものをいう。以下同じ。）がその監護する児童（十八歳に満たない者をいう。以下同じ。）について行う次に掲げる行為をいう。また、一項以下では具体的な行為について示している。児童の身体に外傷が生じ、又は生じるおそれのある暴行を加えること、児童にわいせつな行為をすること又は児童をしてわいせつな行為をさせること、児童の心身の正常な発達を妨げるような著しい減食又は長時間の放置、保護者以外の同居人による前二号又は次号に掲げる行為と同様の行為の放置その他の保護者としての監

護を著しく怠ること、児童に対する著しい暴言又は著しく拒絶的な対応、児童が同居する家庭における配偶者に対する暴力（配偶者（婚姻の届出をしていないが、事実上婚姻関係と同様の事情にある者を含む。）の身体に対する不法な攻撃であつて生命又は身体に危害を及ぼすもの及びこれに準ずる心身に有害な影響を及ぼす言動をいう。）その他の児童に著しい心理的外傷を与える言動を行うことが虐待行為とされる。

3) WHO によるもの

児童虐待がその後及ぼしうる社会的影響は単なる死亡や障害が引き起こすものよりも広範囲に及び、犠牲者（被虐待者）の身体的、精神的健康に重大な影響を及ぼす。幼少期における虐待や様々な暴力は後の人生でのリスク要因と関連付けられ、暴力行為、抑うつ、喫煙、肥満、高リスクでの性行為、アルコールや薬物の使用等があげられる。このようなリスク要因や行動は心臓病、性感染症、疾患等の障害や病気、自殺といった主な死亡原因となりえる。したがって児童虐待は広範な有害事象に寄与してしまうのである。

2、歴史と現状

1) 日本における児童虐待

児童虐待の時代背景としては、1980年代からの母親の不安傾向というものが挙げられる。

大阪府保健衛生問題研究会母子研究班が行った、「大阪レポート」という追跡調査によれば、子育てに関して、「少子化に伴う子育て家庭の地域での孤立化は、母親の育児不安を高め、子育てにおける精神的ストレス

を増大させている。子育て不安には、家族構成の変化が大きく関係している。」、体罰に関して、「母親の強い不安と精神的ストレスが体罰・禁止・干渉の一原因である。体罰を用いる母親は、日常的な子どもへの関わりが少ない、また、母親には不安が強く、精神的ストレスが募っている。」という見解を示した。さらに、このレポートでは育児不安についても見当を加えているが、それによると、育児不安をもたらす要因としては、「母親に出産前の子どもとの接触経験や育児経験が不足しており、子どもの欲求がわからない。母親は具体的な心配事が多く、その心配事は未解決のまま放置されている。夫の育児参加・協力が得られない。近所に母親の話し相手がいない。」を挙げている。

2) 母親の孤立化

児童家庭福祉、社会福祉を専門とする加藤曜子教授は、「虐待発生の予防・再発防止で大切なのは、親子を孤立させないこと。虐待の背景には、孤立的な生活がひとつの大きな要因になっている。」と指摘している。さらに、心理学者の信田さよ子は、「家族の孤立化は、そこに育つ子どもの孤立無縁化を強め、親の支配性を高めることになる。」
「二者関係は、所有と支配の關係に容易に転嫁する。二者關係は危険である。」と指摘している。子どもへの虐待を考えるには、現代の孤立化という問題に注意を払う必要がある。

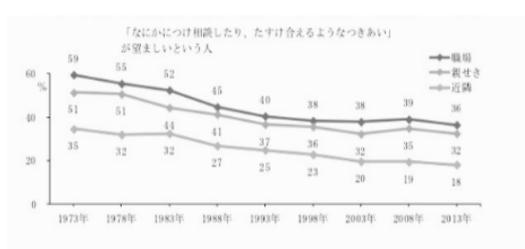
虐待を生み出す背景として、子育てのプロセスにおける母親の孤立、子育て支援者の欠如が問題となるのは上述のとおりである。かつては、地域社会に、子育てをめぐる共同体的な支援者のネットワークが存在し

ていた。今日では、核家族化や都市化の進展に伴って、母親は孤立した状態で子育てに取り組まなければならない。多くの母親が、育児不安を抱えていることは既に述べた。その精神状態が、育児に対する負担を一層増長させているものと思われる。わが子を虐待したことにより、「児童虐待で殺人・同未遂で逮捕された者（1999年）の動機の第1位は、「育児の悩み・疲れ」である。このような実態から、地域に子育てのネットワークを作り、母親を孤立させない子育ての具体的な支援活動が重要であることはいうまでもない。

3) 人間関係

NHK 放送文化研究所によると、時代を経ていくうちに人間関係に対する人々の意識が変わってきたという。1973年から5年ごとに調査を行い、2013年までの40年間の調査結果で、日本人はなにかにつけ誰かに相談したり、助け合えるような全面的な関係を望むよりも、部分的・形式的な緩やかな人間関係を志向するようになっていった。

図 1



（第9回「日本人の意識」調査（2013）結果の概要）

さらに、野村総合研究所が1997年から3年ごとに行っている「生活者1万人アンケート調査」によれば、地域での人間関係やコミュニケーションはその付き合いが希薄なものとなっていることを示した。現在、隣近所の人との関係等で失われつつあるのは、「従来お互いよく知っているから安心できる」という関係である。なぜ親戚や隣近所との関係がここまで希薄になったのか。それは、戦後の日本の家族が取り入れてきたライフ・スタイルの変化が関係している。

戦後の日本では、家の中で行われてきたさまざまな催しごとや冠婚葬祭が、すべての外部サービス産業任せになり、住まいの空洞化が進んでいる。これらの意味することは、深く結びついていた隣近所や親戚とのつながりやかかわり、その機会も失われたことである。深いつながりやかかわりのないところでは、一体感や気持ちの面でのつながりも生まれにくい。また、このような関係性は、普段何もない日常生活では気を使わないですむかもしれないが、その反面、困ったときや助けを求めたいときは、相談も助けも仰ぎにくい関係になってしまう。

日本人の人間関係のあり方について、国文学者の板坂元氏は、物理的距離が大きくなったり、接触回数が減ったりすると、人間関係が薄くなる、皮膚感覚的な考え方が強く影響していると指摘している。皮膚感覚というものは自己中心的なものであるから、それを基調とした人間関係は自己を中心とした同心円が心の中に描かれ、外側の円になればなるほど、血のつながりや人間的な温かみが失われていき、最後の円周の外側はアカの他人の世界とみなされる。日本人は、見ず知らずの人と気軽に言葉を交

わしたり、最初から打ち解けたりすることはなかなかできない。ところが、人の社会的な移動はますます活発化しており、見知らぬ土地や人の中で暮らすことが避けられない時代になってきている。そこで見知らぬ土地での見知らぬ人との交際は大きなストレスとなり、また、かなり神経をつかうものになるだろう。このような日本人の対人関係の持ち方を踏まえると、日本では、何か困ったような場合、見ず知らずの人の中にあつては、助けをあまり期待できなかつたり、誰からも援助を受けられなかつたりすることが起きているのではないか。

少子化時代であることを考えると、育児は親にとって初めての経験が多く、戸惑いや悩みを抱えることは多いであろう。しかし、周囲に頼れる人がいないと子育ての問題を誰に相談してよいかわからないということもあるのではないか。日本では、見ず知らずの人との間では、人間関係の保ち方の面で、厚い壁が作られやすいのである。

4) 現代の子育ての大変さ

現代は、子育てが大変な時代だといわれている。現代の子育ては、親に全面的に責任がかかっている。このように親が子どもの育児や教育に全面的に責任を負うようになったのは、実は比較的新しいことであり、日本の伝統的な村の生活では、子どものしつけや教育機能は、基本的に家族の外(子ども組、若者組、親戚・隣人等の大きなネットワーク)にあり、親の意向や影響力は微力ないし無力だった。ところが、戦後の高度経済成長期以降、地域共同体の弱体化や家族のサバイバル戦略の中で、子どもの教育が重要なものになるに従い、親が子どものしつけ

や教育に対し、全面的に責任をもつ事態になった。また、1950年代には、姑の果たしていた家庭内の多くの役割が、1960年代に入ると嫁に移行し始めた。親が子どものしつけや教育に全面的に責任をもつ一方で、家庭内での祖父母の影響力は、後退や排除されるようになった。これにより、育児の伝承形態がなくなり育児の手本がないことから、親にとっては頼れるものが身近にない大変なものになっている。

3, 理論

虐待発生の予防として、虐待発生の危険性を増大させる可能性のある危険因子(リスク要因)と虐待発生の危険性を減少させる可能性のある保護因子(補償要因)について研究が行われている。虐待は複数の要因が重なって発生すると考えられているが、「1つの要因を取り除くことによって、他の要因の作用も干渉を受けて、その結果発生の可能性を減少させることができる」。そのため、リスク要因を把握し減少させ、補償要因を増やすことが虐待の予防に欠かせないのである。

1) リスク要因と補償要因の研究

虐待の発生要因は、ある単一の因果的説明ではなく、子どもと親を取り巻く多様な要因の相互関係性によって虐待の要因を説明することができる。アメリカの発達心理学者のBronfenbrenner氏は、子どもの発達を考えるうえで、子どもに直接影響を与える刺激だけではなく、子どもを取り巻く環境をもっと重視すべきであると主張し、発達の生態学理論を提案した。具体的には、その人を取り巻く環境を、マイクロシ

システム、エクソシステム、マクロシステムに分けて多層的な同心円からなる「入れ子構造」と考えた。

マイクロシステムは、人が対面的に相互作用し合う最小限度の環境を指す。具体的には、家庭や保育園、遊び場等が挙げられる。エクソシステムは、その人が直接は関わらないが、影響を与えたり、与えられたりする環境のことを指す。具体的には、政府機関や両親の職場、兄弟の学級等が挙げられる。マクロシステムとは、文化全体のレベルで存在しており、3つのシステムの形態や内容における一貫性や、その背景にある信念体系やイデオロギーに対応するものである。具体的には、経済的・社会的・教育的・法的・政治的システム全体である。

この発達生態学的モデルに基づき、児童虐待のリスク因子と補償因子が分類されている。(図2)

図2

	マイクロシステム	メソシステム	マクロシステム
虐待発生レベル	高い	低い	低い
親の受けた虐待の自覚	高い	低い	低い
1人の親とのボジティブな関係	多い	少ない	少ない
親の才能	高い	低い	低い
身体的な能力	高い	低い	低い
対人関係がよい	多い	少ない	少ない
虐待を受けた経験	多い	少ない	少ない
高い自己評価	多い	少ない	少ない
対人関係がうまくない	多い	少ない	少ない

出所: D. Cicchetti & V. Carlson (Eds.) (1989) Child Maltreatment, Cambridge University Press
 応用版 (2008) 『第5章 子ども虐待はなぜ起こるのか』高橋重実編『子どもの虐待 (新版)』有斐閣、p.104より

また、人間発達生態学理論に基づきながらも、新たにマルチシステムの視座を取り入れた研究も行われている。家族より上位のレベルでは、システムの堺を見極めることが非常に難しいため、①個人の心理社会的および生物学的特性、②家族の要因、③学校と近隣の要因を含む環境の3つの領域で子どもに影響をもたらすリスクと防御的な諸条件を明らかにしている。(図3)

図3

システム	リスク要因	防御推定要因
地域環境の諸条件	社会文化的な環境 ・近隣の犯罪と暴力の程度が高い ・近隣のやりとりが少ない、または良好でない	社会文化的な環境 ・安定性と凝集性のある近隣 ・ソーシャルサポートの強固な情報ネットワーク
家族と家族環境の諸条件	家族の生活とストレス ・長期的経済的な困難状態 ・仕事上のストレスまたは失業	家族の生活とストレス ・家族および夫婦間の調和 ・家族の結びつき
	親の問題 ・物質乱用の親 ・精神障害、酔う時の親	親の対処能力 ・良好な養育歴 ・心理面で健康な親
	家族のソーシャルサポート ・他者からのサポートがない ・夫婦間/対人関係の不調和	家族のソーシャルサポート ・家族、友人によるソーシャルサポートネットワーク ・夫婦間の支え合いが良好である
	親の経験 ・養育歴のために、認識の仕方に歪みがある	
子どもの心理社会的・生物学的な諸条件	幼児期 ・発達上の問題 ・気性、行動、機嫌の面で扱いにくい	幼児期 ・良好なまたは扱いやすい気質 ・母親への愛着が良好または安定している
	子どもの能力 ・健全な大人のモデルがない ・問題解決スキルが乏しい	子どもの能力 ・通常から平均以上の加齢能力および言語スキル ・問題解決スキルについての対処能力がある

出所: Thomson, B [第4章 子どもへの不適切なかわり-リスクと防御推定要因の視座]
 Mark W. Fraser (Ed.) (2004) Risk & resilience in Childhood: An Ecological Perspective 2nd ed NATIONAL ASSOCIATION OF SOCIAL WORKERS, INC. Washington DC U.S.A.
 (=2009, 門太郎子, 岩間伸之, 山藤文治訳『子どものリスクとレジリエンス-子どもの力を活かす援助-』ミネルヴァ書房, p.114-115より筆者作成

図2と図3で共通してリスク要因として挙げられているものは、失業等による経済的貧困、保護者が虐待を受けた経験があること、子どもに発達上問題があること、社会的支援が受けられず孤立してしまうことが挙げられている。厚労省では、虐待のリスク要因を保護者側の要因、子ども側の要因、養育環境による要因の3つに分けており、いずれもこの3つに分類することができる。現代は、地域での交流が減り、核家族化も進んでいると考えられるため、頼れる人がおらず支援を受けられず孤立してしまう親は増えていると考えられる。

また、WHOではリスク要因として、養育者や家族の精神的・性格的特徴といった、家庭環境等の方が、多く挙げられている。個人的要因として、身体的虐待をする親は、若く、1人親で、貧しく、定職に就いていない、虐待をしない親より十分な教育を受けていないといった特徴がみられる。また、自分の一時の感情をコントロールすることに乏しく、メンタルヘルスの問題を抱え、反社会的態度を示す。さらに、社会での付き合い、ス

トレスをうまく対処できない、社会支援システムを利用しにくいといった傾向もみられる。また、子どもの発育に関して知識が足りない、思った通りにいかない等、育てている中で、子どもの行動に過剰に反応を示しイライラしたり怒ったりする特徴もある。また、ストレスを抱え、社会の中で孤立した親というのは、虐待に密接に関わっています。社会の支援を得ることができている人は、虐待のリスクが低いとされており、親の孤立化を防ぐことは虐待発生の可能性をさせるために重要だと考えられる。

補償要因としては、地域での凝集性そして地域で子どもを育てるといった感覚の共有が挙げられている。リスク要因で挙げたように親の孤立化は虐待発生に大きく影響するため、地域で子どもを見守る必要性を強く感じる。人口規模があまり大きくない須坂では、地域で子育てに協力する姿勢をとることで、補償因子を増やし、保護者の不安や育児のストレスを和らげることができると考えられる。

第二章 児童虐待防止政策について

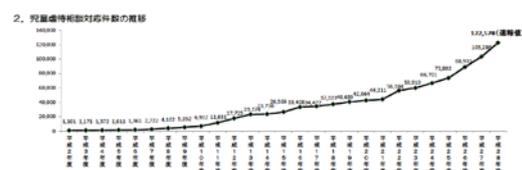
従来、児童虐待は児童相談所でその対応を行ってきた。しかし虐待件数は年々増え続けており、児童相談所のみでは対応しきれなくなっている。そこで、厚生労働省は発生予防と重篤化を防ぐ早期発見を推進するためにさまざまな政策を行い、かつ、市町村やその他の機関へ対応の拡大を図ってきた。以下、この章では児童虐待の発生予防と早期発見について、実際に国または自治体が行っている政策を見ていくこととする。

1, 国の取り組み

1) 児童虐待の防止に関する政策の変遷

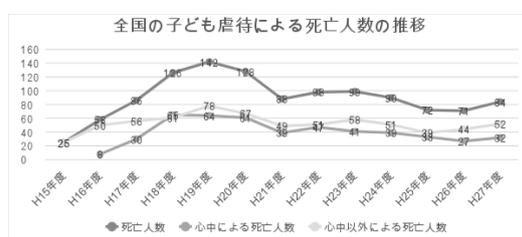
児童相談所への児童虐待相談の対応件数は統計を取り始めた平成2年から年々増加し、平成28年度では12万2578件もの相談が寄せられており、虐待による死亡件数はピーク時から減少しているものの、平成21年度から現在まで高い水準で推移している。(図1、図2) このように増加している原因は、核家族化や地域のつながりが希薄になってきたことによる子育ての孤立化、またマスメディアによる報道等により国民の関心が高まり児童虐待が社会問題化したことによるものと考えられている。

図1



[出典：子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について（第13次報告）及び児童相談所での児童虐待相談対応件数]

図2



[出典：厚生労働省 児童虐待の現状とこれに対する取組について・子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について（第11～13次報告）より報告者作成]

このように社会問題化したことをうけ、平成 12 年に児童虐待防止法が制定された。同法 1 条によると「この法律は、児童虐待が児童の心身の成長及び人格の形成に重大な影響を与えることにかんがみ、児童に対する虐待の禁止、児童虐待の防止に関する国及び地方公共団体の責務、児童虐待を受けた児童の保護のための措置等を定めることにより、児童虐待の防止等に関する施策を促進し、もって児童の権利利益の擁護に資することを目的」としている。このことにより、児童虐待の定義が明確化され、国民の通告義務が明記された。その後同法の改正が進められた。平成 16 年には児童虐待の定義が見直され、面前 DV（子どもの前で親が暴力行為をすること）も心理的虐待として含まれた。また国民の通告義務の範囲も拡大され、虐待を受けた「おそれ」のある場合も通告対象になった。

同法の改正と同時に、児童福祉法の見直しもなされた。平成 16 年の改正により市町村の役割が明確化され、さらに平成 19、20、23、28 年と順次改正し対策を強化してきた。その他子ども虐待対応の手引き、市町村児童家庭相談援助指針や、人権教育・啓発推進法で、具体的な指針を定め、関連省庁も厚生労働省、文部科学省や法務省と、多方面から対策を進めている。

2) 市町村への提言

①市町村の果たすべき役割

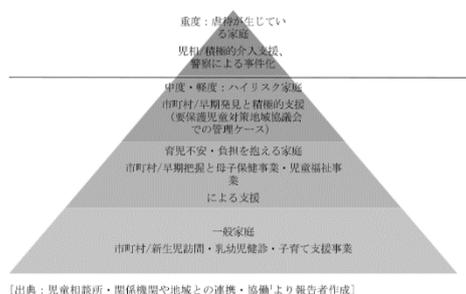
市町村児童家庭相談援助指針第 1 章 1 節によると、児童福祉法の平成 16 年の改正により市町村は、「子どもに関する問題につ

き、家庭その他からの相談に応じ、子どもが有する問題又は子どもの真のニーズ、子どもの置かれた環境の状況等を的確に捉え、個々の子どもや家庭に最も効果的な援助を行い、もって子どもの福祉を図るとともに、その権利を擁護すること」となった。

市町村児童家庭相談援助指針第 2 章第 1 節では「.....児童虐待は家庭内で生じ、被害を受ける子ども自らは声をあげにくいという特性があり、発見される時点では既に重篤な状況に至っていることがある。その場合、改善は容易ではなく、また、その後の子どもの発育障害や発達遅滞、情緒面や行動面の問題や、さらには世代間連鎖等を起こすことがあり、相当手厚い支援が必要となる。そこで、早期発見・早期対応のみならず、発生予防に向けた取り組みを行うことが重要である。具体的には、.....母子保健事業や.....子育て支援事業において、児童虐待防止の視点を強化し、虐待のハイリスク家庭等養育支援を必要とする家庭を早期に発見して適切な支援活動を行うことが必要である。市町村で受理した相談から、育児負担の軽減や養育者の孤立化を防ぐ目的で、地域の一般子育て支援サービスを紹介する等、地域の育児支援機関につなげることも必要である。また、地域の実情に応じて広く関係機関等とネットワーク体制を構築した上で、保健、医療及び福祉等がそれぞれの役割を明確化し、連携を図りながら児童虐待の発生を未然に防止することが重要である。その他、地域住民に対して、子どもの人権尊重や児童虐待防止のための取組の必要性等について啓発していくことも併せて推進していくことが必要である。」と述べている。

つまり、市町村は主に、発生予防と早期発見・早期対応の役割が求められている。具体的には、母子保健事業や子育て支援事業を通じて育児に不安のある家庭を早期に発見し、適切な地域の育児支援サービスに結びつけ育児の孤立化を防ぐこと、また、子どもの人権が守られるべきだということの周知を図り、児童虐待が起きないような社会の風潮を作り出すことが必要である。子育て家庭を取り巻く全ての関係機関が連携し発生を予防するとともに、虐待が起きてしまった場合に早期発見をし、迅速な対応ができる体制を整えることが求められている。また、今まで児童相談所が対応していた事例も市町村が対応するようになり、児童虐待対策にとって市町村が重要な役割を担うようになっている。（図3）

図3



【出典：児童相談所・関係機関や地域との連携・協働より報告者作成】

また、子ども虐待対応の手引き（改定概要）第2章 発生予防で厚生労働省は、「虐待発生のリスク要因は明らかにされてきており、危機状況の家族や育児困難を感じている親子を見極めるための目安としては重要である。しかし、それらの要因を多く有しているからといって、必ずしも虐待につな

がるわけではない。適切に判断するためには、リスク要因とともに、虐待を発生させることを防ぐ防御因子とのバランスを意識してアセスメントすることが重要である。」

「特に最近では、少子化や核家族化あるいはコミュニティの崩壊に経済不況等の世相が加わっての生きづらさの現れとして語られており、特別な家族の問題という認識で取り組むのではなく、どの家庭にも起こりうるものとして捉えられるようになっていく。保健・医療・福祉等の関係者は、このような認識に立ち、子どもを持つ全ての親を念頭に入れて、子ども虐待防止の取組を進めていく必要がある。」と述べ、市町村その他関係機関の児童虐待対策へのあるべき姿勢を示している。

②市町村への提言

子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について（第13次報告）7課題と提言で、厚生労働省は地方公共団体に対し、以下のことを提言している。（以下、報告者要約）

1、虐待の発生予防及び発生時の的確な対応 (1)妊娠期から支援を必要とする養育者の早期把握と切れ目ない支援

平成28年の児童福祉法の改正に関連した通知「要支援児童等（特定妊婦を含む）の情報提供にかかる保健・医療・福祉・教育等の連携の一層の推進について」により、関連機関は要支援児童等の恐れがあるものを把握した場合は市町村に情報を提供する努力義務が課され関係機関との連携の推進が期待されている。また、母子保健法により「子育て世代包括支援センター」の設置が市町村の努力義務として

法定化され、2020 年末までの全国展開を目指している。

(2)保護者の養育能力が低いと判断される事例への対応

母子保健事業の機会や地域の医療機関での育児に関する知識の啓発及び指導が必要。

(3)精神科医との連携

支援者は産後うつに関する正しい知識と支援する際の留意点を十分な理解する必要があり、産後うつ等の精神疾患を抱えている方に対し、関連機関が双方向で情報共有しながら対応することが重要である。

(4)虐待者の配偶者及びパートナーへの対応

夫婦の関係やパートナーとの関係により虐待を深刻化させたり、改善させることがあるため、家族を複数の部分から変化し続ける全体と捉えての支援が必要。

2、検証の積極的な実施と検証結果の有効活用

(1)検証の積極的な実施

現状では、検証していない死亡事例がある地方公共団体は 4 割強で、検証しない理由として「行政機関が関わった事例ではないため」が約 5 割を占めていた。

(2)検証結果の有効活用

国の検証報告である「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について」、また各地方公共団体による検証報告（子どもの虹情報研修センターのウェブサイトに掲載）を関係職員の研修等の場で活用し、学びを引き継ぐことが重要。

3、（児童相談所及び）市町村職員によるリスクアセスメントの実施と評価

平成 28 年の児童福祉法の改正事項として、従来は市町村から児童相談所への事案装置のみだったが、双方向での事案装置がされるようになった。また、共通理解や円滑な情報共有を図り、役割分担を行う指標となる「共通リスクアセスメントツール」が公表された。リスクアセスメントが表面的なものにならないように、児童相談所と市町村の職員間でアセスメントの背景や判断理由を相互に確認し、事例に対する理解を深めることが必要である。

4、関係機関の連携及び要保護児童対策地域協議会の充実

(①入所措置解除時の支援体制の設備)

(②要保護児童対策地域協議会の効果的な運営

平成 20 年の児童福祉法の改正により、要支援児童とその養育者、特定妊婦も含まれた。そのため、事例数の増加とともに丁寧な協議が困難な状況となっていることが推察され、限られた時間で効率的に行うためには、運営の工夫が必要である。また、平成 28 年の児童福祉法の改正により調整機関への専門職の配置と研修が義務付けられた。

5、（児童相談所及び）市町村職員体制の充実強化及び援助技術の向上

職員を対象とした虐待に関する基礎的な知識を習得できる階層別の研修、具体的事例検討やロールプレイを含めた実践的な研修を通じて、職員の相談援助技術の向上に努めなければならない。また、市町村単独で開催するのみでなく、広く都道府県単位での研修会の開催等、虐待事例の経験やその手法の共有が必要である。

※ () 内は児童相談所に関するもの

③ 具体的な施策

厚生労働省は児童虐待への関連法令、各種指針等により母子保健事業や子育て支援事業において児童虐待への対策として有用な政策について示している。(表1)

表 1

	発生予防	早期発見・早期対応
危険因子を減少	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>乳児家庭全戸訪問事業(こんちには赤ちゃん事業)</u> (厚生労働省/児童福祉法(努力義務)) ・ <u>養育支援訪問事業</u> (厚生労働省/児童福祉法(努力義務)) ・ <u>訪問型家庭教育相談体制充実事業</u> (文部科学省/-) ・ 相談しやすい体制の整備(都道府県等/厚生労働省・文部科学省/児童福祉法) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>要保護児童対策地域協議会の機能強化</u> (厚生労働省/児童福祉法(努力義務)) ・ <u>保育所における早期発見にかかる対応</u> (厚生労働省/子ども虐待対応の手引き) ・ 学校における早期発見にかかる対応(都道府県教育委員会等/文部科学省/-) ・ 医療機関における早期発見にかかる対応
補償因子を	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>地域子育て支援拠点事業</u> (厚生労働省/児童福祉法(努力義務)) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ (都道府県等/厚生労働省/子ども虐待対応の手引き)

増加	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>利用者支援事業(子育て世代包括支援センター)</u> (内閣府・文部科学省・厚生労働省/子ども子育て支援法) ・ 相談しやすい体制の整備(都道府県等/厚生労働省・文部科学省/児童福祉法) ・ 虐待防止意識の啓発(国・都道府県等/内閣府・厚生労働省/-) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 虐待に関する通告の広報・啓発(国・都道府県等/-/児童虐待防止法)
----	---	---

※下線部は市町村が主体のもの

※(実施主体/関係府省/根拠法令等)を表す。実施主体が市町村のものについては省略。

[出典:児童家庭福祉の動向と課題 p.3・児童虐待の防止等に関する政策の概要 から、疫学的因果関係に基づき報告者作成]

これらの政策において、発生予防については子育て家庭に直接伺う、また自治体や地域のサービスへと結びつけることにより、子育ての孤立を防ぎ、子育てへの不安感を解消することを目的とし、早期発見・早期対応については子育て家庭を取り巻く関係機関と連携することで、虐待への認識や知識、また虐待のリスクのある家庭について共通認識を持ち、情報交換をすることによって発見の可能性を高めることを目的としている。

このような政策を実施するにあたって、子ども虐待対応の手引き（改定概要）第2章 発生予防では、①何らかの「リスクアセスメント指標を用いることで、支援者のアセスメントが個々の支援者の判断に左右されず、客観的に行われることになるが、機械的に虐待が発生する家庭と決めつけてしまう危険性があり、専門的な知識・技術をもった人間が慎重に扱わなければならない。」②「乳幼児健康診査の際には、問診や保健指導の場面において、親子の状況を虐待予防の視点を持って観察し、保護者から相談がしやすい環境（時間や場所）を整え、保護者自ら相談してくる数少ないチャンスを大事にして、信頼関係を築くきっかけを作っておくことが大切である。」③「リスク要因を持つ家庭は、自ら周囲に支援を求めたり、各種の子育て支援サービスの利用に対して消極的になりやすい傾向にあるので、支援者側から積極的に子育て支援サービスの紹介や提供を行っていくことが必要である。」としている。

2, 須坂市の取り組み

1) 施策概要

平成 27 年 4 月 1 日より施行している子ども・子育て支援法に基づく子ども・子育て支援新制度の中で、子ども・子育て支援法第 61 条において、5 年を 1 期（平成 27～31 年度）として、国が策定する指針に基づき「子ども・子育て支援事業計画」をすべての自治体が策定を義務づけられている。

須坂市では、参画が義務づけられている子ども子育て支援計画の施策の他、就園から子どもについて管轄する教育委員会子ども課、学校教育課を中心としてその他子ども

もを取り巻く関係機関との連携、各施策を示した「子どもは『宝』プロジェクト」を実施している。このことによって、子育てに関わる機関を明確にし、行政だけでなく地域や企業等が連携してはじめて子育て支援ができるということを効果的に示している。

具体的には次のような施策を行っている。（下線部は子ども・子育て支援法第 61 条により子ども・子育て支援事業計画に必須記載項目となっているもの。）（表 2）

表 2

	発生予防	早期発見・早期対応
危険因子の減少	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>乳児家庭全戸訪問事業(こんには赤ちゃん事業)</u> ・ <u>妊婦健康診査</u> ・ <u>養育支援訪問事業</u> ・ 親の子育て力の向上 ・ 特別な支援が必要な子どもへの支援の充実 ・ 信州医療センターと連携した周産期メンタルヘルスケアの推進 ・ 母子健康手帳交付時、出生届提出時の面接・相談等 ・ 家庭児童相談 	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>要保護児童対策地域協議会</u> ・ 虐待に関する通告の広報・啓発（児童虐待防止週間）

	<ul style="list-style-type: none"> ・産前産後サポート事業 ・産後ケア事業 ・ひとり親家庭の自立支援の推進 ・子育て家庭の就労支援
補償因子の増加	<ul style="list-style-type: none"> ・親の子育て力の向上 ・特別な支援が必要な子どもへの支援の充実 ・母子健康手帳交付時、出生届提出時の面接・相談等 ・家庭児童相談 ・産前産後サポート事業 ・産後ケア事業 ・<u>地域子育て支援拠点事業(子育て支援センター)</u> ・<u>利用者支援事業</u> ・相談窓口及び情報提供の充実 ・<u>子育て世代包括支援センター</u> ・子育て支援のネットワークづくり ・保健補導員による子育て広場

<ul style="list-style-type: none"> ・子育てしやすい職場づくりなど環境づくりの推進 ・保育園における人権教育プログラム(CAP)の実施 	
--	--

[出典：平成27～31年度 須坂市子ども・子育て支援事業計画 p.21、長野県須坂市「子どもは『宝』プロジェクト」から、疫学的因果関係に基づき報告者作成（親に関するものを中心に抜粋）]

このように、多くの施策が実施されているが、「子ども・子育て支援事業計画」、「子どもは『宝』プロジェクト」において、純粋に児童虐待への施策として位置づけられているのは、・特別な支援が必要な子どもへの支援の充実、・ひとり親家庭の自立支援の推進、養育支援訪問事業、人権教育プログラム(CAP)の実施のみであることには留意する必要がある。2.(2)②で記載している通り、妊娠期からの切れ目ない支援は児童虐待の防止に役立つのであり、また、どの家庭にも起こりうるものとして捉えられるようになっている状況を踏まえると、各関係機関も自らの施策が目的は違っていても児童虐待の防止に役立っていることを認識することが求められる。

2) 施策の実施状況

平成29年9月14日から16日に実施されたサマースクールでの須坂市役所教育委員会子ども課、健康福祉部健康づくり課、子育て支援センター、須坂市立須坂保育園、須

坂市立森上小学校、長野県立信州医療センターに対するヒアリング結果、また平成 29 年 8 月に実施した須坂市内の全公立保育園の職員、全公立小学校の教員に対するアンケート調査等から具体的な実施状況について、いくつかの施策を取り上げる。

① 乳児家庭全戸訪問事業/養育支援訪問事業

乳児家庭全戸訪問事業は、乳児家庭全戸訪問事業ガイドラインによると、「すべての乳児のいる家庭を訪問し、子育ての孤立化を防ぐために、その居宅において様々な不安や悩みを聞き、子育て支援に関する必要な情報提供を行うとともに、支援が必要な家庭に対しては適切なサービス提供に結びつけることにより、地域の中で子どもが健やかに育成できる環境整備を図ることを目的とした、広く一般を対象とした子育て支援事業」である。

須坂市では、須坂市役所健康福祉部健康づくり課が実施主体となっており、10 地区それぞれに担当の保健師を配置し、生後 4 ヶ月までに 1 回訪問している。訪問のアポイントメントは出生届を提出された時とっており、実施に関する工夫が見られる。里帰り等で市内にいない家庭については、他市町村に訪問を実施するよう連絡している。訪問を拒否する事例はほとんどないが、市の 3 ヶ月健診でフォローするようにしており、どの健診でも受診しなかった家庭をリストアップし全く受診していない家庭を把握できるようにしている。そのような家庭については、電話をしたり、訪問したりするようにしている。

乳児家庭全戸訪問事業を始めとした母子保健事業及び医療機関との連携により、支援が必要だと思われる家庭にはケース検討会議が開かれ、特に支援が必要だと認められた家庭への支援の一様式として養育支援訪問事業が行われている。

養育支援訪問事業は、養育支援訪問事業ガイドラインによると、「養育支援が特に必要であると判断した家庭に対し、保健師・助産師・保育士等がその居宅を訪問し、養育に関する指導、助言等を行うことにより、当該家庭の適切な養育の実施を確保する」事業であり、須坂市では須坂市役所教育委員会子ども課を主体として、保健師 4 名、助産師・看護師派遣、家事・育児介助支援者を派遣し、居宅訪問による養育相談、育児・家事援助を実施している。

② 家庭児童相談

須坂市では、教育委員会子ども課の職員として採用している家庭児童相談員に子育て上の悩み等を相談することができる。現在携わっている職員は、元教員であり、子どもに関わる上での知識も経験も持っており、教育委員会子ども課でも須坂市の強みだと伺った。

③ 信州医療センターと連携した周産期メンタルヘルスケアの推進

2013 年から小児科、産婦人科、市の連携による妊娠期からの継続的なケアを目的として、育児支援チェックリスト、エンジンバラ産後うつ病質問票、赤ちゃんへの気持ち質問票（以下、それぞれ質問票 1、2、3 とする。）の 3 種類の質問票を用いて母親のメンタルヘルスのスクリーニングを実施して

いる。具体的には、質問票 1 について、病院では小児科 1 か月健診時、市では乳児家庭全戸訪問時に実施している。信州医療センターでは妊娠 26 週目に、子育てを手伝う人はいるか、経済状況はどうか、産後どこで過ごすか、赤ちゃんへの気持ち等を尋ねる家庭調査を独自に行っており、ここで質問票の内容はほとんど把握されている。質問票 2 について、産後うつ病のリスクをはかるものであり、病院では出産から 5 日後と 1 か月健診、市では乳児家庭全戸訪問と 3 か月健診時に実施し、産後の精神状態の変化をみている。質問票 3 について、虐待のリスクをはかるものであり、病院では小児科 1 か月健診時、市では乳児家庭全戸訪問時に実施している。信州医療センターでは、質問票 2、3 については、点数によってそれぞれリスクをはかることができるようになっているが、単純に点数で判断するのではなく、項目ごとに母親に対して質問をして判断するようにしている。また、正確に答えてもらうためには信頼関係が必要であり、約 10 ヶ月の間で信頼関係が築けるように努めている。それぞれが質問票を実施した後、それぞれの質問票ではかっているものに対しリスクがあると認められる場合には、情報を共有し、適切な育児支援サービスにつなげている。その他須坂市独自の妊婦連絡票により、社会的背景や産後うつ病経験等妊婦の情報を記入して保健師と連携し、継続的なケアをしている。

また、信州医療センターでのヒアリングでは、児童虐待を見分ける具体的なポイントについてご教授いただいた。そうした知識を活かす機会が現状では無く、そうした機会を設けることは専門知識を持たず虐待

の判断に悩む人々に有益であり、児童虐待防止対策をより深められると考えられる。

④要保護児童対策地域協議会

●要保護児童対策地域協議会とは

要保護児童対策地域協議会とは、児童福祉法第 6 条の 3 第 8 項により「保護者のない児童又は保護者に監護させることが不相当であると認められる児童」と定義された要保護児童について、早期発見と適切な保護のために対象を取り巻く全ての関係機関がその子ども等に関する情報や考え方を共有し、適切な連携の下で対応していくことを目的として平成 16 年の児童福祉法の改正により法定化された（児童福祉法第 25 条）。また、平成 19 年改正では、地方公共団体に対し、設置の努力義務が課され、平成 20 年改正では、養育支援が特に必要である子ども（要支援児童）やその保護者、妊婦（特定妊婦）も支援対象とし、調整機関に専門職の配置の努力義務が課される等地域協議会の機能強化が図られた。平成 28 年改正でさらなる強化が行われた。協議会の構成員としては、運営主体である市町村、児童相談所、医療機関、教育機関等があげられる。

イギリスでは、虐待防止のネットワークが存在していた。1971 年イギリスでは、マリア・コーウェルという少女が医療機関、教育機関、警察、社会福祉局等が関わっていたが発見が遅れ、死に至ってしまった。そのことがきっかけで、関係機関の対応指針が見直された。しかし、2000 年ビクトリア・クリンビエという少女が多数の関係機関と関わっていたにもかかわらず亡くなった。そ

うして児童虐待防止ネットワークが見直されていった。

日本も同様の経緯によって虐待防止ネットワークが発展していった。もともと市町村には障がい児の支援のためのネットワークがあり、そこから、あらゆる子どもの問題に対する支援・相談を行う子ども相談連絡会へと発展し、子育てに関わる機関が連携するようになっていった。1990年代には、児童虐待の問題が深刻化し虐待防止ネットワークとして独立した。このように市町村によって独自に児童虐待を連携して対策していたが、虐待児と関わりを持つ機関があったにも関わらず死亡する事例が問題となった。例えば、2006年に京都府長岡京市で3歳の男児が餓死した事件では、児童相談所と長岡京市がそれぞれ把握していた情報が十分共有されていなかったことが問題点として指摘された。そうして、平成16年虐待防止ネットワークは要保護児童対策地域協議会として法定化され、平成19年には市町村に設置の努力義務が課せられた。法定化されたことにより、関係機関の職員等児童虐待を知り得たものに対し守秘義務が課せられることによって、情報を共有しても秘密が守られることになり、関係機関の情報提供もスムーズになった。

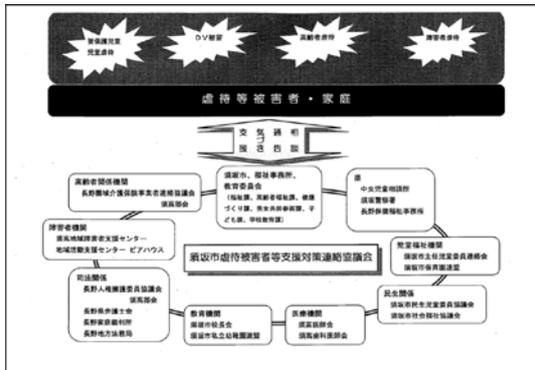
実際の運営では、協議会の構成員の代表者により支援に関するシステム全体の検討する代表者会議、実際に活動する実務者から構成され定期的な情報交換や個別ケース検討会議による課題を検討する実務者会議、個別の要保護児童等について直接関わりを有する、またはこれから有する可能性のある関係機関の担当者による問題点の確認や支援の体制の検討を行う個別ケース検

討会議の3層に分かれて情報交換、議論が進められている。

須坂市では、要保護児童（被虐待児童、障害児、非行少年等）、要支援児童、特定妊婦だけではなく、DV被害者、被虐待高齢者、被虐待障害者も対象とし、虐待の未然防止と早期発見を目的とした「須坂市虐待被害者等支援対策連絡協議会」を設置している。

（図3）代表者会議、実務者会議、個別ケース検討会議の3層で構成され、実務者会議の下に「児童虐待実務者会議」、「DV実務者会議」、「高齢者虐待実務者会議」、「障害者虐待実務者会議」「複合事案実務者会議」がそれぞれ設置されている。厚生労働省による平成24年12月の『要保護児童対策地域協議会』の実践事例集において、「人口規模が比較的小さく、調整機関や関係機関の担当者の数が少ない自治体では、複数の会議が設置されている場合に構成員が重複してしまうことが多いため、このような形態を採用することにより参加する担当者の負担を軽減できるというメリットがある。また、年齢や対象者を取りまく状況は異なっても『虐待被害者』に対して多面的・包括的な支援のノウハウを関係機関が共有することにより、関係機関全体のケース対応能力が高まっていくことが期待できる。」と評価されている。

図 4



[出典：須坂市子ども・子育て支援事業計画 p. 37]

●関係機関との連携

○調整機関 須坂市役所教育委員会子ども課

要保護児童地域対策協議会において、関係機関の役割分担や連絡調整する機関を明確化するため、連絡調整を行う調整機関を設置する必要がある。須坂市では、須坂市役所教育委員会子ども課（以下、子ども課）が調整機関となっている。

子ども課では、児童虐待に関する通告や相談を受け付けており、受け付けた通告または相談に対して、まず関係機関に連絡を取る。そこで、全員が顔を合わせて情報を共有したほうが良いと判断した場合に個別ケース検討会議が開かれる。その他経過観察をしていて状況に変化が見られたケースや虐待当事者による要望等でも個別ケース検討会議が開催され、月に何度も行っている。経過観察は児童相談所と連携して行っているが、大まかに言うと、児童相談所は保護しなければならないケースを管理、市では在宅で支援していくケースを管理するという風に分かれている。児童相談所の管理ケースの数が増加していることから、重大なケ

ース以外を管理することが難しくなっている分、市役所の管理すべき範囲が大きくなっている。しかし、市役所でも、どの段階で子どもを保護しなければならないのか、また虐待の支援を打ち切っていいのかの判断基準がないため、継続管理の件数が増加し、職員の負担が増加しているという現状がある。

上記に関して、平成 28 年の児童福祉法改正により調整機関に調整担当者を置くことが義務付けられ、また調整担当者は厚生労働省が定める基準に適合する研修を受講しなければならないとされており、今後の専門性の向上が期待される。

○保育園

平成 29 年 7 月下旬から 8 月 31 日に須坂市内の全公立保育園の職員に対し、児童虐待についての認識の調査を目的としてアンケート調査を実施した。

「一年以内に児童虐待について勉強をしたまたはなんらかの研修を受けましたか。」という問いに関して、「はい」と答えた人のうち市の研修を受けた人が 8 割を占めていた。（図 4）須坂市では CAP（人権教育プログラム）という研修を保育園の職員、保護者、年長の園児に対して実施している。CAP というのは、一般社団法人「j-CAPTA」により研修を受けた特定非営利活動法人「CAP ながの」による研修である。須坂市の保育園では、保護者のワークショップに関して参観日の午後を実施することで参加率を上げる工夫がなされている。

教職員、保護者に対するワークショップでは、j-CAPTA の「CAP おとなワークショップ」によると、「子どもを孤立させない、子

どもを援助するため」に、「親や教職員など子どもを支える立場にある人が、子どもの人権を尊重し、エンパワメント(子どもが本来持っている力を信じ、肯定し、その力が十分発揮できるように働きかけること)の支援のあり方を理解し、暴力や虐待について正しい知識を持つこと」を目的として、「子どもの話をどのように聴いたらいいのか、また虐待の心配のある子どもがいたらどうしたらいいのかなど、おとなができる具体的なエンパワメントの方法を学ぶ。

園児に対しては、児童虐待だけではなく、すべての身体的、精神的暴力に対して、「いや」だと思ったら「いや」といえる権利が自分にはあるということ、またその時に具体的にどうすればいいのかということ伝えていく。1回約50分のプログラムを3日に分けて行っている。j-CAPTAの「CAP就学前プログラム」では、「暴力という恐ろしいテーマについて楽しく学び、子どもたちが漠然と抱いていた不安が減少するという点が、今日まで高く評価されてきた理由の一つ」であり、現在、日本中の多くの保育園・幼稚園で実施されている人気のプログラム」と述べている。(図5)

しかし、「あなたは、児童虐待のおそれのある子どもを発見した時、速やかに児童相談所や市の児童虐待の担当の課に相談、通告することに抵抗があると感じますか。」という問いに関して、「抵抗があると感じる。」・「どちらかというとも抵抗があると感じる。」と回答した人が17%を占めていた。(図5)約2割という数字は少なく感じるかもしれないが、児童虐待を発見する上で2割の人が通告に対してためらいを持っていて、そのために発見が遅れる可能性を考

えると看過できない数値だとみなすことができる。主な理由としては、「虐待かどうか判断できないから。」・「もし誤報だった場合、他の教員に迷惑がかかるから。」というものだった。どのように支援するかという具体的な方法は学んでいるが、虐待を判断する方法が学べていないことから、虐待の判断ができない、また虐待のおそれを見つけても誤報ではないかと感じると考えられる。また、虐待のおそれを見つけたら1人で抱え込まず、とにかく相談するという意識付けを徹底することが必要である。

図5

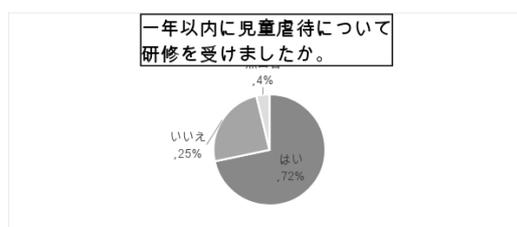
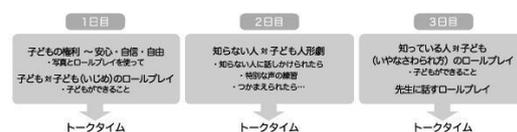
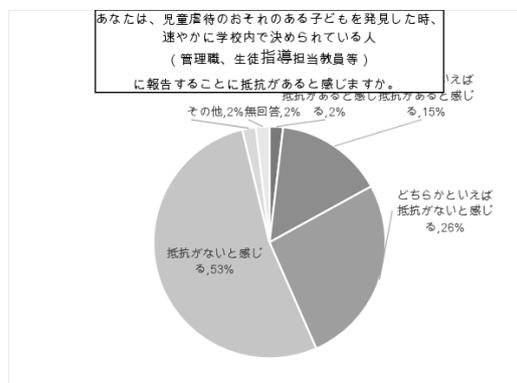


図6



[出典：j-CAPTA「CAP就園前プログラム」]

図7



○小学校

平成29年7月下旬から8月31日に須坂市内の全公立小学校の教員に対し、児童虐待についての認識の調査を目的としてアンケート調査を実施した。

「あなたは、児童虐待のおそれのある子どもを発見した時、速やかに学校内で決められている人（管理職、生徒指導担当教員等）に報告することに抵抗があると感じますか。」という問いに対して、「抵抗がないと感じる。」・「どちらかというとも抵抗がないと感じる。」という回答が98%を占めていた。（図7）須坂市立森上小学校では「市の対応が丁寧であり、通告することにためらいはない。」という意見を伺った。虐待、または虐待のおそれを発見した後の連携が上手くとれており、信頼関係を築くことができていることが窺える。

しかし、アンケートの自由記述欄に「報告するのに抵抗はないが、虐待かどうか判断するのが難しいし、間違っていたら色々な人に迷惑がかかるのかなと思う。」・「本当に虐待なのかははっきりしないことが多い。」等、児童虐待の判断が難しいとするコメントが複数寄せられた。また、「一年以内に児童虐待について勉強をしたまたはなんらかの研修を受けましたか。」という問いについて70%が受けていないと答えた。高浦小学校においては学校全体で勉強する機会が設けられていたが、その他の教員は個人で勉強しようとする限り児童虐待について学ぶ機会が設けられていなかった。保育園の場合と異なり、虐待に対する知識不足は、相談することに抵抗を感じることにつながってはいないが、虐待かどうかを判断する基準を学ぶ場があれば、判断が難しい教員た

ちの悩みを解決することができ、より適切な対応ができるようになると考えられる。

また、「児童相談所との連携 なかなか情報が共有化できない。大変連携が取りづらい。連携は必要ないのか。」・「よほどのことでないと児童相談所が動いてくれない。」というコメントが複数名から寄せられた。学校等における児童虐待防止に向けた取組に関する調査研究会議（平成18年5月）によると「教員は...児童相談所等関係機関に通告するが、これら児童相談所等の現状として、人材の不足等があり、軽度の虐待事例に対しては反応が鈍くなる状況がある。その結果、学校にしてみれば『児童相談所等はなかなか対応してくれない』と感じ、児童福祉関係機関にしてみれば『学校は通告してその後のケアをしてくれない』と感じるような、相互の実情に関する認識の齟齬が生じる事になってしまう。実際、連携をした場合のデメリットを聞いた場合、『価値観の相違により合意形成されにくい』等との回答があり、連携を経験した教員ほど連携のデメリットを感じている。このことから、学校と児童相談所等関係機関とは、日頃から相互に連携をとり、お互いに顔を合わせ、顔見知りになり、相互の実情について承知していることが必要である。」と述べている。さらに、森上小学校でのヒアリングでは、「連携することにためらいはないが、こちらから連絡をしようとする限り、他の機関との交流の機会がない。他の機関が虐待防止についてどのようなことをしているかなど、普段から交流できる機会があると良い。」という意見を伺った。以上のことから、児童虐待の全ての関係機関がお互いの実情や児童虐待への取り組みを知ることで、関

係機関間の連携をよりスムーズにすることができると考えられる。

図 8

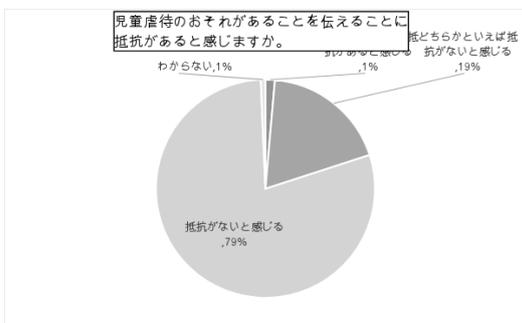
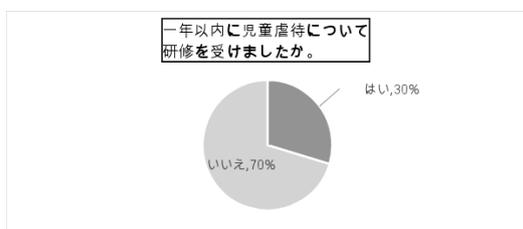


図 9



⑤保健補導員による子育て広場

須坂市役所では子育てに関して、相談や悩みを受けつける相談窓口や子育てサークルの支援等を行っているが、市を主体として子育て家庭が集まれるような場を設けていない。その理由は、須坂市にはより地域に密着した保健補導員制度という仕組みがあり、その制度により任命された保健補導員による子育て広場が開かれているからである。保健補導員は健康促進を主な目的として活動しており、その取り組みから「第3回健康寿命をのぼそう！アワード」で「厚生労働大臣 最優秀賞」等を受賞している。須坂市内の10地区に分かれており、それぞれ担当の地区で活動している。

平成29年10月24日に保健補導員による子育て広場について須坂市役所健康福祉

部健康づくり課に電話調査を行った。以下は調査結果である。

子育て広場は保健補導員が主導で活動する場ではなく、親子が交流出来る場所・機会を提供する活動である。子育て広場の中で子育ての悩みを聞いたり、方法を教えたりすることもあるが、それ自体は活動の目的とはしていない。主に未就園児を対象としており、各地区の保健補導員全員が設けているわけではなく、主に多く子どものいる地区で開催されている。活動場所は公会堂や地域の公民館等、地区ごとに毎回同じ場所で開催している。活動内容は、固定されていないわけではないので、地区ごとに内容に差があり、交流ができる会場を設けて、保健補導員自体は子育て広場に常駐していないところもあれば、地区担当の保健師と一緒に活動するところもある。時期によっては、クリスマスや七夕にそったイベントを開催したりもする。活動の広告は、チラシを対象となる方に訪問して配っていて、対象家庭は、出生届が市に出た時に親の合意を取り、市の職員から保健補導員に伝えてもらうことで把握している。子育て広場に限らないが、各活動の終わりには今回はどうだったか、次の活動はどうするか等振り返りをしている。

保健補導員間の交流の機会としては、月に1回研修を兼ねたブロック会が行われており、そこで地区の保健補導員全員が集まっている。研修は保健師や外部の講師による講義形式で、健康に関する知識を中心に学習しているが、母子保健事業については学習していない。その他各地区の保健補導員の代表（理事）が集まる理事会が月に1

度、また須坂市内の保健補導員が一堂に会する総会が年1回開かれている。

調査の結果、現状、親子が交流出来る場所・機会を提供するという目的はあるが、その場をより有効なものにするために保健補導員が働きかけることはあまりしていないということがわかった。しかし、須坂にとって地域に根ざしたものであり、各地区に置かれていることを考えると、保健補導員は須坂市全体に定量的に子育て広場を提供でき、それをより効果的なものにする事ができると考える。

3) まとめ-問題の所在

これまで須坂市の児童虐待への取り組み及びその実情を見てきたが、須坂市において児童虐待防止の対策には、要保護児童対策地域協議会に運営の工夫がなされていた。信州医療センターと連携した周産期メンタルヘルスクエア等の妊娠期からの継続的なケアの充実、元教員による家庭児童相談員等の強みを持ち、保健補導員という地域に根ざした資源もある。

その一方で、その強みを活かすための措置が足りていないと考える。具体的には、

- ・関係機関に関わる職員の児童虐待への知識を深めること
- ・地域による子育ての場をより充実したものにする事

が求められる。

三章 提言

1, 保健補導員会

はじめに、「保健補導員会」とはどういったものなのだろうか。「保健補導員会」は須坂市発祥の主に市民の健康保持増進に貢献している地域の団体である。区の役員として区長から推薦され、2年の任期で活動している保健補導員により構成している自主組織だ。市内を10ブロックに分け、それぞれの地区ごとに活動している。始まりは昭和20年旧高甫村の主婦等の「保健婦さん何か手伝わせてくれないか」の一声であった。その後合併して須坂市となり、昭和33年、市理事者と担当課が市民の健康保持増進のために、家庭の健康管理者である女性が健康に関する研修と技術を身につけ、家庭や町に広がる「保健補導員制度」が長野県を中心に広まった。現在も「一家にひとり保健補導員」をめざして活動が引き継がれており「自分の健康は自分でつくる」という須坂市健康都市宣言(昭和62年宣言)の重要な担い手となっている。

保健補導員会の活動に焦点を当てると、健康にまつわる活動だけでなく、「母子保健活動」も行っていることがわかる。その活動の中で須坂市は、各地区での子育て広場を実施している。子育て広場では、お母さん同士で交流したり、保健補導員が「地域のおばさん」のような目で話しをしたり、また、保健補導員の研修(ブロック会で行われ、その内容は健康に関する知識で生活習慣病が中心。保健師や外部の講師が講義をするもの。)で学習したことを伝える等の活動を行っている。ある地区では、子育て広場内で、パネルを使ってお菓子に含まれる糖分、1回の食事に含まれる塩分を示したりして食事に気をつけるよう促す活動を、また違う地区では新聞を作って掲示板に貼り出す活動

等をしている。この活動では、保健補導員や同じ地域に住んでいて、同じく子育てをしている親との交流ができる等、孤立化を避けるためのメリットが数多く存在している。須坂市内の保育園でのアンケート調査によると、孤立を感じたことのある母親は47%で半数近くいることがわかっている。そこで、保健補導員会の子育て広場という活動を通じ、親の孤立化を防ぐ政策を提言していきたい。提言では、まず、より多くの人に子育て広場の開催を知ってもらうために広報の仕方を考え、次に多くの人に足を運んでもらうため、行きづらいつ感じている人にも参加を促せる政策を考えていく。

1) 広報の仕方

まず、子育て広場を多くの人に知ってもらい、利用者を増やすために広報の仕方を考えていく。現状の広報の仕方は、出生届が市に出た時に、市が届け出た親に保健補導員に伝えていかを伺い、承諾を得た家庭を保健補導員に伝え、保健補導員がチラシを対象となる家庭を自ら訪問して配る方法をとっているようだ。このようにチラシでの広報のみを行っており、インターネットでの広報は行っていない。インターネットで検索したところ、子育て広場に関する各地区での活動日程等の情報は、ほとんど出てこない。インターネットで検索した時に出てくれば、すぐに情報を得ることができるため、参加者も増えるのではないだろうか。よって、子育て広場に関するウェブページを作ることを提案したい。また、その際に保健補導員に質問・相談したいこと等を気軽に聞けるお問い合わせフォームの開設を共に提案したい。開催されている子育て広

場に関する質問はもちろのこと、なんでも気軽に質問ができるフォームの開設である。開設することにより、親は近所に住んでいる保健補導員がいつでも質問に答えてくれるという安心感を得ることができ、気軽に質問できる人がいることで、独りではないと感じることができるはずである。

次に、チラシの配布の仕方について考えていく。伝統的に、配布は各家庭をまわり「手渡し」をすることが原則であったが、それは保健補導員にとって大きな負担となっており、特に最近は仕事を持っている女性も増え、保健補導員も訪問先の主婦も同じ事情により、やむなくポストに入れることも多くなったようである。また、保健補導員の一人当たりの受け持ち人数は平均 66 人だが、町ごとに補導員の人数も違い、多いところも少ないところもある。ヒアリングでは、「全戸訪問しなければならない時があるが、その時は足りないという声もある。」と伺った。このように、伝統的であった手渡しの文化は薄れてきており、再考すべき課題であると考えます。

ここで、新たな取り組みとして須坂市と保健補導員の連携を提案したい。保健補導員は健康づくり課の管轄となっているが、ヒアリングではあまり把握をしていない印象を受けた。ここでの連携の提案は、保健補導員会の活動に関するチラシの広報を市が引き受けるというものである。「手渡し」が厳しくなっている今、ポストに入れるだけにとどまってしまうならば、保健補導員がわざわざ出向いていく必要はないと考える。市の広報活動と共にチラシを配布してもらおうという市との連携により保健補導員の負担が減れば、他の活動にあてる時間

ができるだろう。また、市が広報を行うことにより、出生の情報等を確実に把握しているため効率が良くなり、宣伝効果の向上も見込める。また、市も各地区の様子を保健補導員から直接知れる機会となり、把握ができていないという現状も解消できるだろう。

2) 参加しやすい環境づくり

次に、子育て広場に参加してもらうにはどうすれば良いのだろうか。子育て広場の実態についてヒアリングしたところ、「保健補導員さん全員が設けているわけではない。主に多く生まれているところで開催されている。補導員さんが主導で交流する場ではなく、交流出来る場所・機会を提供する活動。昨年度は10地区で計68回開催されている。内容が固定されているわけではないので、(ブロックごとに)差がある。交流ができる会場を設けるだけで、鍵の開け閉めしかしないところもあれば、保健師さんが一緒に活動するところもあり、子育て支援センターがあるから子育て広場は設けないというところもある。」との回答をいただいた。

これを受けて、まずは子育て広場の開催地区・回数を増やすべきであると考え。須坂市内には多くの公民館・児童センター・児童クラブがあるので、そこを生かし活動することを提案したい。活動の際にはすでに子育てサークルが中心的に活動している場所もあるため、活発でない地域で重点的に開催し、ばらつきを是正することが望ましいだろう。そうすることで、普段開催場所が遠く参加が難しかった人も参加しやすく

なり、参加者の増加が見込めるのではないだろうか。

また、子育て広場を行っている時間は保健補導員が常駐することを提案したい。保健補導員は初めて子育て広場に参加する人に積極的に話しかけ、他の参加者と話せるように促し、様子をさりげなく見守ることで、気にかかる人を見つけることもできる。初めて参加する人の立場に立って考えると、保健補導員が常に居てくれるという安心感があつたほうが良いだろう。

子育て広場に参加することで、同じ地域に住む子育て仲間を作ることができ、また保健補導員と顔見知りになることができるため独りではないと感じることができ、孤立化を防止することができる。さらに、子育て広場はコミュニティーの中に存在する「結束・団結」の強化になり、第一章でリスク要因として挙げた、社会的要因である社会資本の少なさが改善されることにもつながる。そして、(表1)で補償因子として挙げられた安定性と凝集性のある近隣を作ることにもつながっていくだろう。

遠くの親戚より近くの他人という言葉があるように、核家族の増加で、親が遠くにいるため相談しづらい等の悩みをもった母親にとって、地域に相談できる人がいることは安心にもつながる。保健補導員が「地域のおばさん」のような、相談しやすい、親しみやすいという特徴を生かしこれまで主に行ってきた健康づくり活動と共に母子保健活動にも力を注ぐことで、孤立化が解消できれば、虐待の危険因子を減らすことができ、結果的に児童虐待を減少させることにつながるだろう。

2、学校機関への提言にあたって

社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会 第13次報告、「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について」によれば、平成27年度に把握された児童虐待事例において、心中以外の虐待死亡者数全52名のうち死亡児童が養育機関・教育機関等の所属が、「あり」に該当する人数は12名で有効割合24.2%、「なし」に該当する人数は38人で有効割合76.0%であった(2名は不明)。また、心中による虐待死事例では、全32名のうち所属「あり」が22人で有効割合68.8%、「なし」が10人で有効割合31.3%という結果となった。心中以外の虐待死亡者が養育機関・教育機関等に所属している割合は半数以下であるが、それに比して心中による虐待死者数は高い割合を示している。この結果を受けて社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会は、「心中による虐待死事例においては、……各所属機関による気づきや何らかの支援が必要であったことが示唆される」としている。また、厚生労働省によれば、平成28年度中に児童相談所が対応した養護相談のうち児童虐待相談の対応件数は122,575件で、前年度に比べ19,289件(18.7%)増加しており、年々増加している。被虐待者の年齢別にみると「7～12歳」が41,719件(構成割合34.0%)と最も多く、次いで「3～6歳」が31,332件(同25.6%)、「0～2歳」が23,939件(同19.5%)となっている。

これらのことからわかるように、児童虐待は乳児期の子どもに対するものだけでなく、幼児や就学児におけるものも表面化し

ており最悪の場合、死亡という重大な結果を引き起こすこともありうる。児童虐待の予防及び早期発見によって児童の心身の健全な発達や生命身体を保護するためには、学校や児童福祉施設の積極的な態度を伴った対策が欠かせない。実際、児童虐待の防止等に関する法律において地方公共団体は、児童相談所等関係機関の職員及び学校の教職員、児童福祉施設の職員が児童虐待を早期に発見し、その他児童虐待の防止に寄与することができるよう必要な措置を講ずることや、学校の教職員や児童福祉施設の職員が児童虐待への児童虐待の早期発見に努めなければならないことは規定されているところである。

そこでこの章では、児童虐待予防及び早期発見に、学校機関がより積極的に関わることの社会的な要請を受け、今回のフィールドワークによって得られた前章までの内容を基に須坂市の学校機関が行うべき児童虐待予防及び早期発見のための具体的方策を提案したい。

3、自治体による教育機関への児童虐待予防、早期発見

1) 教員に対する児童虐待に関する情報提供等の重要性

先に上げた児童虐待の防止等に関する法律第4条第2項をもう一度確認したい。同項は、地方公共団体に児童虐待事案の発生予防及び早期発見に関して次のようなことを実施することを求めている。

「国及び地方公共団体は、児童相談所等関係機関の職員及び学校の教職員、児童福祉施設の職員、医師、保健師、弁護士その他児

童の福祉に職務上関係のある者が児童虐待を早期に発見し、その他児童虐待の防止に寄与することができるよう、研修等必要な措置を講ずるものとする。」

教員の児童虐待に関する学習経験や知識の豊富さが、児童虐待早期発見に大きく寄与することは様々な論文で報告されている。

『小学校教員における児童虐待に関する認識と対応』（李・安達，2015）は、岡山県における7校の小学校に対する調査において、特定の20項目の虐待行為に対する認識の正確性と、虐待の学習経験の深さとの関連を明らかにした。これによれば、「身体的虐待以外の行為において関連がみられ、児童虐待に関する学習経験のある教員は、学習経験のない教員に比べて、それぞれの行為を『虐待である』と認識しており、学習経験のない教員は、『虐待ではない』と認識したり、または『わからない』と回答している傾向がみられ」、また、「児童虐待に関する知識を持っている教員、早期発見や通告義務を知っている教員、被虐待児童と遭遇した経験のある教員は、そうでない教員に比べて、それぞれの行為を『虐待である』と認識する傾向がみられた」ことを明らかにした。

アメリカでは幾つかの州において、児童虐待を報告する義務についての研修を義務付けており、研修の重要性に対する認識が優れているといえる。「研修」の捉え方も比較的柔軟であるといえ、例えばイリノイ州のシカゴでは、児童虐待に関する研修を受講することを教員に義務付けているが、そ

の研修は教員各自の自宅でも受講可能なオンライン講座である（図1）。



2) 須坂市内の保育園、小学校の教員に対する研修

ここで、再び先に挙げた須坂市の保育園、小学校における、児童虐待の研修実施状況に関するアンケート及びヒアリング結果をみたい。

市内の公立保育園ではほぼ全園において、市の主催による児童虐待に関する研修が開かれていることがわかる。この研修とは、須坂市が「虐待防止の観点から、平成27年度から公立保育園で導入」した、「全職員、年長児とその保護者を対象」としたCAP（Child Assault Prevention）プログラムが含まれると考えられる。平成28年、須坂市内の公立保育園15校、当年度から新たに対象に加わった一部の私立保育園の園児や保育士、また、幼稚園教諭を対象に研修を行い、197名がこのCAPプログラム教職員ワークを受講した。文字通り公立保育園の全職員に対して研修を行っているわけではないが、平成28年度以降、須坂市は、保育園及び幼稚園での児童虐待

に関する研修の開催への理解が深まってきたことがわかる。

一方、小学校では児童虐待の研修を受けたのはおよそ30%の教員のみである。須坂市子ども課へのヒアリングによれば、市は小学校に対して研修を行っていないとの回答があった。このように、保育園と小学校との間に研修の有無の相違が存在するのは、須坂市において各公立保育園を管轄する部署が「子ども課」であるのに対し、各小学校に対しては「学校教育課」が運営を統括しており、それぞれの課の研修に対する認識に相違があるからではないかと考えられる。またいま1つの理由として、2006年の全国的な調査によれば、児童虐待に関する研修を実施している市町村は、わずか11.4%の市町村にとどまっており、全国的に見ても小学校の教員に対して児童虐待に関する研修を行う例は多くないことも考えられる。

しかし、アンケート結果をみると、「学校で共有できる判断基準がない」や「児童虐待を見つけるポイントが具体的に共有できない」「本当に虐待なのかはつきりしないことが多い」「どのような対策があるのかよく知らない」「見つけるポイントを示すマニュアルがあると嬉しい」等の回答があり、またヒアリング結果よれば、一部の先生から「虐待対応の手引などは受け取っておらず、虐待の判断が難しい」という意見があった。「本当に虐待なのかよくわからない」という回答に付言するならば、学校や福祉施設は「市町村、都道府県の設置する福祉事務所若しくは児童相談所又は児童委員を介して市町村、都道府県の設置する福祉事務所若しくは児童相談所に通告」

する際、本来本当に虐待されている状況である必要はなく、「児童虐待を受けたと思われる児童」で足りる。このように教員の児童虐待に関する知識が十分とはいえない状況がある。そこで教員が児童虐待の知識を十分にもち、児童虐待の予防・早期発見の体制を拡充させるため、我々は市による各小学校の教員に向けての児童虐待に関する研修や、それに類似する対策を実施することを求めたい。

3) アンケート及びヒアリングを踏まえた具体的提案

回答いただいたアンケートやヒアリングの結果から、我々が提案する、政策のポイントは次のようなものである。すなわち、(ア)小学校においてCAPプログラムを実施すること、(イ)虐待判断チェックリストを各教員に配布すること、(ウ)チェックリストに家庭環境に関する項目を掲げること、市による研修において、(エ)各教員はチェックリストの適切な使用方法を教授されること(オ)研修は、学校と他機関との交流を深められるものであること、である。以下、(ア)から(オ)までの詳細を述べる。

まず、(ア)について述べる。

CAPは小学校教員が、子どもへの暴力について正しい知識を持ち、学校内での虐待事案の迅速な対応のあり方を共有することができるプログラムである。このプログラムは、既に市内の全公立保育園においても実施されており、市内の小学校においても実現可能性が極めて高い研修の1つとしても位置づけることができる。

よって、市内の全小学校においても、CAPを実施すべきだと考える。

次に、(イ)「虐待判断チェックリストを各教員に配布すること」について述べる。ヒアリング先の小学校では、長野県から作成を要請された「危機管理マニュアル」が存在し、「1. 児童虐待の発見、報告、相談、対応図」や「2. 児童虐待への対応機」という題で、児童虐待の発見後のフローチャートや虐待事実の確認方法等が記載されているが、被虐待児童の発見のポイント等が示されたものはない。これが、ヒアリングで「虐待の判断が難しい」と仰っていた所以であろう。なお念のため述べておくが、先に述べた「本当に虐待なのかよくわからない」という回答に対する付言は、虐待の事実の真実性への疑念を抱くことによって、関係機関への通告が怠ることを問題視したのであり、これから述べる「虐待を疑うことすらできない場合」の対策方法とは異なる。

上のような問題を直接的に解決し、児童虐待予防・早期発見に寄与する方法に、チェックリストの使用がある。教員によるチェックリストの使用は、次のような理由から予防・早期発見に役立つ。

第一にチェックリスト使用者自身が、児童の発するサインに敏感に反応できる能力を涵養できることが挙げられる。定期的に教員がチェックリストを用いて児童や家庭の様子をアセスメントしていくことで、チェック項目をある程度把握することができ、リストを用いていない際-例えば朝の健康観察時-にも容易に異変に気がつくことができる。ある報告書にも、「虐待かどうかを機械的に判断するのではなく、……(使用者)自身の感性によるいわゆる虐待をみる『目』を育てることが重要

で、リスクアセスメントの項目を認識」することができる」と述べられている。研修と同様に、教員の児童虐待に関する知識を増やすことに繋がる。

第二に、各児童やその家庭に関する情報を、教員間や、学校と他機関(要保護児童対策地域協議会等)と統一的に共有することができ、虐待の発見漏れを防ぐことができることが挙げられる。「早期発見から通報に至る過程で陥っては行けない大切なポイント」の1つに、「虐待対応の緊急度を、ひとつの組織の限られた情報や知識、さらには学校や保育所、病院など特別な場面で見せる親の態度だけで判断しない」ことが挙げられる。特に、「親子との関わりが長い場合や、親と支援者が個人的に親しい場合、また虐待問題に関わりたくない組織のガードが固い場合、この落とし穴にはまり込み通報をためらう」ということを、チェックリストによる客観的な評価によって回避することができる。

チェックリストは、「情報共有のために言語化し、支援を標準化するのに……有効」であり、「担当者が変わった時や、支援を振り返る時にも、同じものさしで家族の状態が把握できると言う意味で役立つものである。

第三に、早期に虐待ハイリスク家庭を発見し、該当家庭へ介入することができる。「虐待の背景に関する項目は、まだ虐待が起きていない場合におけるリスク評価が可能である点、特に予防場面での有用性が高く、「虐待かどうかを機械的に判断するのではなく、保健師自身の感性によるいわゆる虐待をみる『目』を育てることが重要で、リスクアセスメントの項目を認識し

ていることで目の前の親子にどのような背景があるのか理解しやすくする」。チェックリストによってリスク要因と同じ状況を抱える家庭を把握し、その家庭に対して、先に提案した須坂市の保健補導員を積極的に紹介する等、結果に応じて、育児支援が受けられるようにサービス機関の紹介することや、フォローアップを依頼することができる。チェックリストは第1次予防としての児童虐待予防に貢献するだろう。

一方、他の研究では、「育児機能不全の危険性の高い家族がどれだけ含まれているかを(調査研究において)知りたい場合には特に有効である」としながらも、「テストの結果だけを基にして、その親に侮辱的なレッテルを貼ったり、侵略的な介入をすることがないように注意を払う必要があり」、「臨床的な診察場面でこのテストを利用する際には、テストの結果に応じて、育児支援が受けられるようにサービス機関を紹介したり、必要に応じてフォローアップを依頼することであろうか。このテストの妥当性には限界があるので(臨床場面や現場で用いるよりも)、対人間調査委員会(human research committees)によって許可されたよく計画が練られた研究に限って用いることにするほうが無難である」と指摘している。しかし、チェックリストの有用性は上記に示した通りであり、「レッテル貼り」に対する懸念はあるものの、不可欠であると考ええる。

これらのことを踏まえた上で、(ウ)～(エ)のチェックリストの形式や項目を提案する。

まず、(ウ)「虐待チェックリストに家庭環境に関する項目を掲げること」である。

前に挙げたように、チェックリストは、虐待ハイリスク家庭を発見し、該当家庭への介入の段階に素早く移行することができるという利点がある。全国的にも虐待に関するチェックリスト「子どもの様子と保護者の様子との2部構成になってい」ることが多いといわれる。

須坂市または長野県は、長野県総合教育センターが作成した「子どもの心の問題発見シート」を使用する予定だ。そのシートは、定期的または「事案や災害の発生時など必要に応じて」用い、「行動や態度に現れるサイン」や「体に現れるサイン」、「対人関係に現れるサイン」という3つの観点から子どもの心の問題を発見することができる。その上で問題の背景要因を推測することに役立つことが一番の目的であり、その要因の候補として「児童虐待」が挙げられる可能性もあるため、当シートは被虐待児童の早期発見に寄与しうる。しかし、このシートはまだ開発段階であるため使用されておらず、また、家庭環境に関するチェック項目が存在しない。チェックリストを1次予防に寄与させるためにはこのシートとともに、児童の家庭環境を判断材料に加味する(『新版 学校現場で役立つ 子ども虐待対応の手引き 子供と親への対応から専門機関との連携まで』(玉井邦夫(2013),明石出版)では、104頁で、堺市が2002年に作成した『子どもを虐待から守るための支援』という児童虐待対応マニュアルが「きわめて完成度が高く、内容的にも詳細なものである」と評価している。そのマニュアルにあるチェック項目には、長野県総合教育センターが開発した「子どもの心の問題発見シート」にあるよ

うな、子どもの「体に現れるサイン」、
「行動に現れるサイン」という観点による
項目が存在し、その他に「性的虐待のサイン」
という観点や、「親について」という
観点が存在する。)等の補足が必要とな
る。

次に(エ)「市による研修において、各教
員はチェックリストの適切な使用方法を教
授されること」である。

チェックリストの大きな目的の1つは、
リスク要因と同様の状況下にある家庭を見
つけ出し、早期に予防することである。決
して「犯罪の証拠探し」ではない。1人の
教員のみが評価内容を認識することに留め
るのではなく、評価内容を学校内の教員全
体また、要保護児童対策地域協議と共有
し、最適な予防のための支援方法を考える
上でのあくまで1つの指標としてチェック
リストが存在しなければならない。このこ
とを各教員が認識しておく必要がある。

また、チェックシートによる判断におい
て、「チェック項目にいくつ該当したら虐
待なのか、といった機会的な判断は不可
能」である。確かに「虐待のおそれ」があ
れば報告する状況として足りるが、チェッ
クリスト項目に単に該当するというだけ
で、直ちに虐待であると即決してしまえ
ば、判断を誤り、本当に支援が必要な家庭
を見つけ出すことができない。「指標だけ
に頼らず、総合的に判断」する能力が教員
に求められる。

そして年齢や経過年月等児童の個別的背
景によって表出するサインが異なる。その
上、教員の判断基準もそれぞれであり、チ
ェックすべきである項目がチェックされな
いという場合もありうる。

実際に信州医療センターにヒアリングし
た際、小児科医の南医師から、一般人は違
和感を抱かないであろう外傷の態様や部位
があること、また保護者による、子どもの
外傷についての不自然な言い訳があること
を教えていただいた。例えば、子供の外傷
において「階段から落ちた」という説明を
する保護者がいるが、0歳から1歳の子ど
もにそのようなケースは多くない等とい
うことだ。教員各々が出来るだけチェッ
クリスト該当項目に敏感に反応できる能力を有
することが求められる。

これらのことを踏まえると、市による研
修では、上に挙げたようなチェックリス
トの適切な使用方法を各教員に定期的に指
導し、また医師等の専門家がチェックリス
ト該当項目それぞれの具体的なケースを提示
する等の機会を設けることが必要となる。

次に、(オ)「学校と他機関との交流を深
められるものであること」について述べ
る。アンケートの自由記述をみると、
「児童相談所となかなか情報共有ができな
い」「気軽に情報交換できるシステムが欲
しい」等関係機関と定期的な交流を望む意
見があり、またヒアリングにおいても市の
対応は非常に丁寧であるとおっしゃった上
で、「自分(学校)から連絡しようとしな
い限りお互いを知る機会がない」という意
見も寄せられた。

学校が、虐待を受けている疑いがある児
童を認識し、その旨を市に通告すること
によって、要保護児童対策協議会における
個別ケース検討会議が開かれ、様々な機
関が家庭に介入する。この段階において「
疑い」が確実性を帯びることがあるが、
確実性を帯びて真に虐待児童を発見した
ことに

なると理解するならば、関係機関との迅速な連携も児童虐待の「早期発見」に寄与する。

そこで、学校がどのようにしてより素早くかつ正確に市や児童相談所と連携をとることができるかを考える。

国立教育政策研究所生徒指導研究センターが作成した『生徒指導資料 第4集 学校と関係機関等との連携～学校を支える日々の連携～』では、「まえがき」において

「学校と関係機関等との連携は、問題行動等への対応だけでなく、児童虐待の防止や学校の安全性を高めること、児童生徒の健全育成、安全で安心な生活の確保など、目的が多様になってきており、これまでの連携の在り方を見直していくことが必要となっています。」とある。その上で、これからの連携のあり方として、「日常の教育活動の中で講師等を依頼したり、児童生徒に関する情報交換を行ったりするなど、健全育成やネットワークの構築等のために行う『日々の連携』と、学校だけでは解決が困難な問題行動等が発生した場合などの対応のために行う『緊急時の連携』の二つである。」と述べている。そのうちの「日々の連携」について、「日ごろから関係機関等との交流があれば問題行動等が発生したときに相談しやすく、円滑で適切な『緊急時の連携』につながる。連携は、人と人のつながりが基盤だからである。」とある。

先に述べた、「市の対応は非常に丁寧であるとおっしゃった上で、『自分(学校)から連絡しようとしないうちにお互いを知る機会がない』」というヒアリングでの、ある先生のお言葉はまさにここで述べられているような、「日々の連携」の必要性を訴

えているのではないだろうか。確かに必要に迫られて他機関に連絡を取ることでなく、「日々の連携」を取ることで虐待が疑われる児童の報告においてより迅速な対応を可能にすることができるのではないかと考える。またアンケート結果の「児童相談所となかなか情報共有ができない」「気軽に情報交換できるシステムが欲しい」という声はまさに「日々の連携」が不足し、各機関に対し、相談等における接触の「敷居が高い」という印象を抱いていることを表しているであろう。こうした「日々の連携」の一環として、我々は提案する研修において「学校と他機関との交流を深められるものであること」が必要であると考え

・終わりに

広報の仕方を変え、より効率的な情報提供をすることや、保健指導員会によって母親の孤立化を解消すること、そして学校教員が児童虐待についてより知識を深められるシステムを作ること、また、チェックリストを使った効果的な予防、早期発見を提言した。

今回この提言にあたり、長野県須坂市役所(教育委員会子供課、保健福祉部健康づくり課)、子育て支援センター、森上小学校、須坂保育園、信州医療センター、須坂市内の小学校・保育園の先生方にご協力いただき、大変お世話になりました。この場をお借りしてお礼申し上げます。ありがとうございました。

参考文献

厚労省虐待定義

http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/dv/about.html

虐待の防止に関する法律 厚労省より

<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv2/01.html>

WHO 子供への影響

http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/43499/1/9241594365_eng.pdf

福部洋子＝原田正文『乳幼児の心身発達と環境 - 大阪レポートと精神医科学的視点』（名古屋大学出版会、1991）

中根千枝『家族を中心とした人間関係』（講談社、1977）

藤原智美『住まいから家族を見る』（日本放送出版協会、2002）

加藤陽子『まずは子供を抱きしめて』（朝日新聞社、2002）

信田さよ子『愛しすぎる家族が壊れるとき』（岩波書店、2003）

鍋倉早百合「自分の子供を虐待した親の研究」（『創価大学大学院大学紀要』28）

NHK 放送文化研究所編『現代日本人の意識構

造〔第6版〕』（日本放送出版協会、2004）

日戸浩之＝塩崎潤一『続・変わりゆく日本人』（野村総合研究所、2001）

飯田邦男『虐待親への接近』（民事法研究会、2005）

板坂元『日本人の倫理構造』（講談社、1971）

広田照幸『日本人のしつけは衰退したか』（講談社、1991）

<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv1/02.html>

http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML_Article/22/664/jidougyakutai,0.pdf

https://www.kwansei.ac.jp/s_hws/attached/0000007289004.pdf

<file:///C:/Users/keiti/Pictures/Saved%20Pictures/マルトリートメント.pdf>

子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について（第13次報告）及び児童相談所での児童虐待相談対応件数（<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000173365.html>）

児童虐待の現状とこれに対する取組について（<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000061918.pdf>）

子ども虐待による死亡事例等の検証結果等
について（第 11～13 次報告）

第 11 次

(<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000099920.html>)

第 12 次

(<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000137028.html>)

第 13 次

(<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000173329.html>)

児童虐待関係の最新の法律改正について
(<http://www.mhlw.go.jp/seisaku/2011/07/02.html>)

市町村児童相談援助指針

(<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv11/03.html>)

相澤仁・川崎二三彦(2013)『児童相談所・
関係機関や地域との連携・協働』明石書
店.p.144 図表 8-1、図表 8-2

子ども虐待対応の手引き（改定概要）

(<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv05/gaiyou.html>)

子ども虐待による死亡事例等の検証結果等
について(第 13 次報告)

(<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000173329.html>)

児童家庭福祉の動向と課題

(<http://www.crc-japan.net/contents/situation/pdf/201604.pdf>)

児童虐待の防止等に関する政策の概要

(http://www.soumu.go.jp/main_content/00112549.pdf)

平成 27～31 年度 須坂市子ども・子育て
支援事業計画

(https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/imagefiles/000/files/kodomokosodate_jigyokeikaku20171016.pdf)

長野県須坂市「子どもは『宝』プロジェク
ト」

(https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/imagefiles/000/files/kohatakara_170401.pdf)

乳児家庭全戸訪問事業ガイドライン

(<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/kosodate12/03.html>)

養育支援訪問事業ガイドライン

(<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/kosodate08/03.html>)

要保護児童対策地域協議会実施要項新旧対
照表

(<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000158585.pdf>)

相澤仁・川崎二三彦(2013)『児童相談所・関係機関や地域との連携・協働』明石書店. p. 146-147

川崎二三彦(2010)『子ども虐待ソーシャルワーク-転換点に立ち会う』明石書店. p. 137-138

加藤曜子(2005)『市町村児童虐待防止ネットワーク-要保護児童対策地域協議会へ』日本加除出版. p. 14-15

相澤仁・川崎二三彦(2013)『児童相談所・関係機関や地域との連携・協働』明石書店. p. 147

平成 27～31 年度 須坂市子ども・子育て支援事業計画
(https://www.city.suzaka.nagano.jp/content/imagefiles/000/files/kodomokosodate_jigyokeikaku20171016.pdf)

j-CAPTA 「CAP おとなワークショップ」
(<http://j-capta.org/cap/ptwp.html>)

j-CAPTA 「CAP 就学前プログラム」
(<http://j-capta.org/cap/psp.html>)

学校等における児童虐待防止に向けた取組に関する調査研究会議 (平成 18 年 5 月)
(http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/saitoshidou/06060513/001.htm)

須坂市 健康長寿発信都市「須坂 JAPAN」創成プロジェクト「保健補導員会の紹介」

(<https://suzakajapan.city.suzaka.nagano.jp/hodouin.php> 2017 年 12 月 1 日取得)

長野県保健補導員会等連絡協議会「市町村別保健補導員等活動状況調べ」

(http://www.kokuho-nagano.or.jp/fs/6/6/0/_/katudou_b.pdf 2017 年 12 月 1 日取得)

張勇「須坂市保健補導員制度についてーその組織と活動ー」(長野県短期大学紀要 第 58 号 p. 86)

https://nagano-kentan.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=45&item_no=1&page_id=13&block_id=17

須坂市「子育てサークルのご紹介」

(<https://www.city.suzaka.nagano.jp/content/item.php?id=595354a4e0c14> 2017 年 12 月 1 日取得)

社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会(2017), 「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について」, 34 頁

厚生労働省(2017), 「平成 28 年度福祉行政報告例の概況」, 8 頁

児童虐待の防止等に関する法律(平成 12 年法律第 82 号、第 4 条第 2 項、第 5 条第 1 項、2 項)

李璟媛・安達由貴(2015)『小学校教員における児童虐待に関する認識と対応』, 岡山大学大学院教育学研究科研究集録 第 159 号

同上 66 頁

U.S. Department of Health and Human Services Administration for Children and Families Administration on Children, Youth and Families Children's Bureau Office on Child Abuse and Neglect(2003), "The Role of Educators in Preventing and Responding to Child Abuse and Neglect," 51 頁

Chicago Public Schools Policy Manual "REPORTING OF CHILD ABUSE AND CHILD NEGLECT."

<https://mr.dcfstraining.org/UserAuth/Login!loginPage.action;jsessionid=3D7E957D791575973D37009CE071F3F3#>(2017年11月26日閲覧)

小林雅彦須坂市教育委員長、平成 28 年度須坂市議会 12 月定例会でのコメントより引用

学校等における児童虐待防止に向けた取組に関する調査研究会議(2006)「学校等における児童虐待防止に向けた取組について」, 36 頁

児童虐待の防止等に関する法律第 6 条第 1

項

佐藤拓代(2002), 『平成 13 年度厚生科学研究補助金「子ども家庭総合研究事業」地域保健における子ども虐待の予防・早期発見・援助に係る研究報告書 子ども虐待予防のための 保健師活動マニュアル ～子どもに関わるすべての活動を虐待予防の視点に～ <マニュアル版>』, 40 頁

山崎嘉久, 前田清, 白石淑江(2006)『ふだんのかかわりからはじめる 子ども虐待防止&対応マニュアル』, 診断と治療社, 55 頁、56 頁

メアリー・エドナ・ヘルファ(2003)ら, 監訳 坂井聖二, 『虐待された子ども - ザ・バタード・チャイルド- THE BATTERED CHILD, Fifth Edition』, 明石書店, 1136 頁

安河内美樹, 笠原正洋(2016)『教職員・保育者を対象とした児童虐待防止マニュアルの内容分析と課題』, 中村学園大学発達支援センター研究紀要第 7 号, 61 頁

『子どもの心の健康問題～早期発見のためのチェックシート～』

http://www.edu-ctr.pref.nagano.jp/kjouhou/seitoku/ken_syuu_seitoshidou/kokoronokenkou_kiyou.pdf (2017年11月29日閲覧)

玉井邦夫(2013), 『新版 学校現場で役立つ子ども虐待対応の手引き 子供と親への

対応から専門機関との連携まで』，明石出版，104 頁

厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課
(2013)『子ども虐待対応の手引き（平成 25
年 8 月改正版）』，26 頁

国立教育政策研究所生徒指導研究センター
(2011),『生徒指導資料 第 4 集 学校と関係
機関等との連携 ～学校を支える日々の連
携～』

須坂イノベーションカレッジ

～須坂を学び須坂に愛着を～

根本ゼミA生

市岡まなみ 市川諒人 井上千尋 堅田康太 木村友海

黒澤光喜 関根亜以香 高木陸 千葉祐一 永田紗良

目次

1. はじめに
2. 現状分析
 - 2-1 須坂市の人口とその推移
 - 2-2 須坂市における転入超過数・年代別
 - 2-3 年齢別5年後における移動可能性
 - 2-4 須坂市の人口の転出入の理由
 - 2-5 転入者の動機と居住年数
 - 2-6 問題提起
3. 政策提言
 - 3-1 提言目的
 - 3-2 地域愛を醸成する手段
 - 3-3 既存生涯学習の種類と問題
 - 3-4 生涯学習の改革
 - 3-5 生涯学習改革の効果
 - 3-6 先行事例
 - 3-7 須坂イノベーションカレッジ

3-7-1 スマートコース・スペシャルコース

3-7-2 スペシャルコース

3-7-3 須坂人になる方法とそのメリット

3-7-4 昼講座・夜講座

3-7-5 講師

3-7-6 参加費用

3-7-7 運営費用

3-7-8 アンケートの実施

3-7-9 まとめ

4. おわりに

1. はじめに

須坂市は、長野県の北部に位置し、人口は約5万人の自然豊かなまちである。そのため、果樹園も多く長野パールの栽培も盛んである。長野市、上田市、小布施町、高山村、群馬県吾妻郡に隣接している。鉄道は市内を長野電鉄長野線が通過している。また道路は市の西部に上信越自動車道が通過しており、須坂長野インターチェンジが設置されている。国道は国道403号、国道406号が市街地で交差するように通過している。バスは長電バス株式会社が運営する長電バス、須坂市民バスが運行している。

須坂市は明治から昭和初期にかけて製糸業で栄えたため市内には当時の繁栄の名残として土蔵、大壁造りの商家が街の至る所に現存している。その歴史ある街並み、米子大瀑布、臥竜公園などが観光名所として知られる。

また、須坂市が行っている主な行事として、明治初期から昭和初期にかけて栄えた須坂の製糸業の操糸機の糸枠の音を由来としたカッタカタ祭りや、須坂祇園祭、臥竜公園桜まつり、臥竜公園大菊花展などがある。特にカッタカタ祭りは7月後半に行われる伝統的な市民祭りである。ニコニコ超会議の濃縮版で全国各地の夏祭りに併設される形で行われる、地域巻き込み型移動式文化祭であるニコニコ町会議ではカッタカタ祭りにフォーカスしたイベントが開催され、様々な世代の人たちが参加し大きな盛り上がりを見せた。

一方、人口減少が他の地方都市と同じく問題となっている。国勢調査によると平成17年度は53,688人であったのが平成27年

度には50,725人まで減少している(平成17年度比94.5%)。

須坂市は第四次総合計画に統括される第四次老人福祉計画、第三期介護保険事業計画、第三次障害者等長期行動計画等の福祉政策、次世代育成支援行動計画等の子育て政策を行っているにも関わらず、このような結果になってしまっているのが現状だ。

本稿の構成は、以下の通りである。第2章では、須坂市の人口減少との関連から、転出入をあらゆる角度から現状分析する。第3章では、今ある須坂市民総合大学の現状と改善すべき問題を提起し、どのようにリノベーションし、市民に生涯学習に興味を持ち学んでもらうか具体的な政策を提言する。

2. 現状分析

2-1 須坂市の人口とその推移

まず須坂市の人口についてである。須坂市の人口は平成29年9月1日現在で51250人であり、世帯数は19763世帯となっている。長野県内においては77市町村のうち13番目の人口規模となっている。

では次に人口の推移を見ていく。表1によると平成17年の人口は53688人、27年は50725人となり、17年度比は94.5%となっている。このように須坂市にとっても人口減少は問題となっている。それに比べ長野市は平成17年度に386572人、それが平成27年度には377598人となっている(平成17年度比97.9%)。

(図表 1) 須坂市人口の推移 (単位: 人)

	平成17年	平成27年	平成17年比
須坂市	53,688	50,725	94.5%
千曲市	64,022	60,298	94.1%
長野市	386,572	377,598	97.9%

(出典: 国勢調査(総務省統計局)より作成)

2-2 須坂市における転入超過数・年代別

人口減少は転出入とも深く関わる問題であると考えたため、次に年代別の転入出について分析していく。須坂市の転入超過数・年代別を見てみると、10代、20代、30代の転出超過が他と比べて著しく大きいことが分かる。(図表 2 参照)

(図表 2) 須坂市における転入超過数・年代別 (単位: 人)

年代	男	女	総計
0~9	14	13	27
10~19	-22	-29	-51
20~29	-5	-9	-14
30~39	-16	3	-13
40~49	10	-9	1
50~59	-7	14	7
60~69	11	-4	7
70~79	-2	-1	-3
80~89	-6	1	-5
90~	1	8	9
全年代	-22	-13	-35

(出典: 住民基本台帳人口移動報告 報告書非掲載表(総務省統計局)より作成)

また、転出入の人数を年代別に比較してみると、転出、転入共に 20代、30代が多いことが分かる。(図表 3、図表 4 参照)

(図表 3) 須坂市における年代別転出者数

問 2 転出される方の年齢は。(世帯で転出される場合は、世帯主の方の年齢)



(出典: 平成 25 年度まちづくりのための転出者及び転入者アンケート)

(図表 4) 須坂市における年代別転入者数

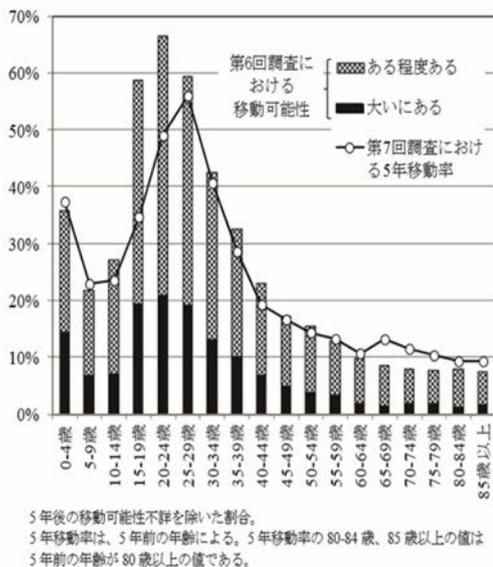
問 3 転入時の年齢は。(1つ選択回答)



(出典: 平成 25 年度まちづくりのための転出者及び転入者アンケート)

このような転出入における年代別の特徴は須坂市特有なのだろうか。それとも全国的なものなのだろうか。次に全国的に見た年齢別 5 年後における移動可能性について分析していく。

2-3 年齢別5年後における移動可能性
(図表5)年齢別5年後における移動可能性



(出典：第7回人口移動調査表)

図表5は、どの年代がどれだけ現在住んでいる地域から5年後に移住するのかというデータをグラフで表したものである。グラフから分かるように、20～24歳の移動可能性が65%を超して最も多く、総じてみると10代後半～40代の5年後移動可能性と移動率がともに高いことが言える。つまり、若年層の人口流出は須坂市だけでなく、全国で見ても同じことが言える。では、須坂市における人口流出の主な理由は何なのか。

2-4 須坂市の人の転出入の理由

ここでも、まちづくりに関するアンケートを引用しながら考えていこうと思う。

まず、須坂市から転出する理由としては仕事の関係が最も多く、それに次いで結婚、家庭の事情が続いている。仕事の関係に関しては、5割をゆうに超えていることから、転出を決める際に非常に大きな要因になる

と考えられる。(図表6参照)

(図表6)須坂市から転出する理由



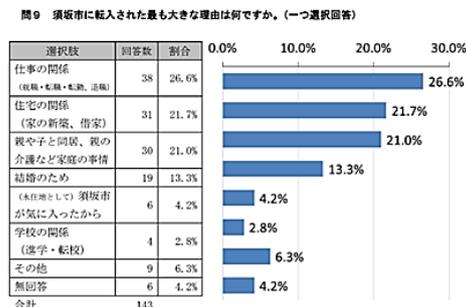
(出典：平成25年度まちづくりのための転出者及び転入者アンケート)

次に、須坂市に転入する理由について見ていく。

最も多いのは、転出する際の理由と同じく仕事の関係、それに次いで住宅の関係、家庭の事情が続いている。(図表6)

よって、転出及び転入のきっかけとなる最も大きな要因は仕事の関係であると考えられる。(図表7参照)

(図表7)須坂市に転入した理由



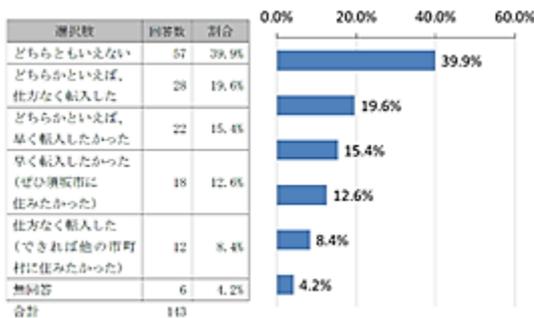
(出典：平成25年度まちづくりのための転出者及び転入者アンケート)

2-5 転入者の動機と居住年数

須坂市に転入してきた当初の気持ちは以

下のとおりである。

(図表 8) 須坂市転入してきたときの気持ち

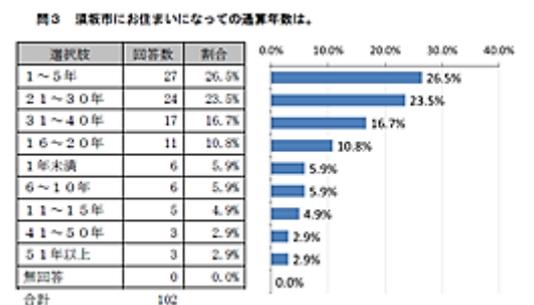


(出典：平成 25 年度まちづくりのための転出者及び転入者アンケート)

一番多いのは「どちらともいえない」の 39.9%であり、次に多いのは「どちらかといえば仕方なく転入した」の 19.6%である。無回答を除くと「仕方なく転入した(できれば他の市町村に住みたかった)」が一番少ない割合で 8.4%あるが、「早く転入したかった(ぜひ須坂に住みたかった)」という積極的に須坂に転入してきている人は 12.6%でそう多くないことが見受けられる。つまり、このグラフから須坂に消極的に移住した割合が高いということがいえる。(図表 8 参照)

次に須坂市から転出する人々に須坂市に住んだ通算年数を調査する。

(図表 9) 転出者が須坂市に住んだ年数



(出典：平成 25 年度まちづくりのための転出者及び転入者アンケート)

このように最も多い居住年数は 1 年～5 年の 26.5%で全体の 4 分の 1 以上を占めている。一方で 51 年以上住んでいて転出する人は 2.9%とほとんどいない。つまり、転出する人は須坂市に短期間しか住んでいないということがわかる。(図表 9 参照)

2-6 問題提起

先ほど述べた通り、須坂市における転出入の理由(2-3)や、若年層の転出入の多さ(2-4)から須坂市に永住するつもりのない人々が一定数存在することが明らかである。次に須坂市に転入してきた理由が仕事上の理由であること、そして須坂市に積極的に転入してきた割合が低いことを考慮すると、須坂市民が須坂市に対して期待をしておらず、須坂市のまちづくりに対して積極性がないことが考えられるだろう。そして私たちはここに問題意識を置く。

3. 政策提言

3-1 提言目的

ここで、私たちの提言の目的を整理する。現状分析からわかるように、須坂市においては短期間の居住となる市民は一定数おり、そうした人々は転勤など必ずしも極的な理由をもって転入しているわけではない。須坂市には地域に関心や愛着のない人が一定数存在するというのが現状だ。そのため私たちの提言の目標は、短期間須坂市に住む人々に地域愛を持ってもらい、まちづくりへ参画してもらうことだ。地域愛とは、個人

と地域の間のかつ行動的なつながりである。肯定的に体験された絆を含み、人と環境との行動、感情、認知的なつながりから時間を経て発達するものである。地域愛を深めるためには①個人に対して地域への肯定的な感情を抱かせること②思うだけでなく、積極的に外部に表示させるようにするという二段階のプロセスを踏むことが重要である。

3-2 地域愛を醸成する手段

仕事上の理由等積極的でない理由で転入してきた市民に対し、どのような手段を用いて地域愛を育んでもらうか。私たちはあらゆる手段の中から生涯学習に注目した。地域愛を醸成する上で生涯学習に注目した理由は生涯学習が地域の誇りと愛着を醸成し、地域情報の発見・再認識を図れるという点にある。(『平成20年度行政課題研究報告書―地域学の可能性―』) また須坂市役所「なるべく費用をかけず」というコンセプトの尊重、学生の私たちでも提案・実行しやすいという観点からも生涯学習への着手が適切であると考えた。

転出入の激しい働く世代にこそ、須坂市に魅力を感じてもらう必要がある。須坂に興味を持ってもらうことは地域愛を育むための第一歩だ。そのためには、短時間の移住で良いイメージを持ってもらう必要がある。しかし、流動民は地域社会への興味が低い。(『若者の地域移動と移住志向』中山ちなみ)そこで、既存の生涯学習の内容を生産年齢向けに改善し、参加へのハードルを下げていく。では具体的に須坂市の生涯学習にはどのような問題点があるのだろうか。次の節で確認していく。

3-3 既存生涯学習の種類と問題

まず、現存する須坂市内の生涯学習の形態を見ていく。最初に挙げられるのは、須坂市民総合大学だ。この学びのコンセプトとしては、須坂市を“まるごと”学びの場とすることを掲げており、対象は小学生以上と幅広い世代をターゲットにしている。さらに、須坂市民総合大学の講座の中から10講座以上受講した人には「須坂人」という称号が与えられるというキャンペーンも実施している。なお、一講座は300円という価格設定で、非常にお得感あふれるものになっている。しかし、参加人数は2017年10月13日現在133人でかつ須坂人に認定されている人は7人しかおらず、須坂市の発展に一役買っているとは言い難い。

次に、生涯学習市民学舎というものを見ていく。概要としては生涯学習のリーダーの育成を掲げており、ふるさと須坂という須坂市にちなんだものを学習材料にし「須坂学」を学ぶということを目的としている。ここで挙げた「須坂学」とは、歴史と文化を学び、誇りを語り継ぎ、力を合わせて新しい須坂を想像する「須坂人」の学びと行動であり、これを学ぶにはある程度の学を身に付けている必要があるため、対象年齢は須坂市民総合大学よりも高めで18歳以上としている。費用としては初年度投資の5000円のみで済むため、生涯学習市民学舎を利用すれば利用するほどお得であると言えるだろう。

最後は、須坂市民学園だ。これは市民同士のコミュニティの形成に重点を置いており、「出会い・ふれあい・学びあい」をテーマとした講座を展開している。対象年齢は20歳

以上と高めの設定だ。前述した2つの学習形態と大きく異なるのは学級を設けていることである。自由に講座を選択して自分の好きなことを学ぶという学習形態では特定の人と関わることはほとんどないが、学級を設けることでコミュニティの形成を容易にしている。開催日も月1回の土曜日と決まっており、まるで中学や高校のクラスで学習するような学びを体験できる。なお参加費用に関しては年3600円でそれに加えて学級・クラブ活動費は別途でかかるため、3つの学習形態の中では割高といえる。

(図表10)既存大学の比較

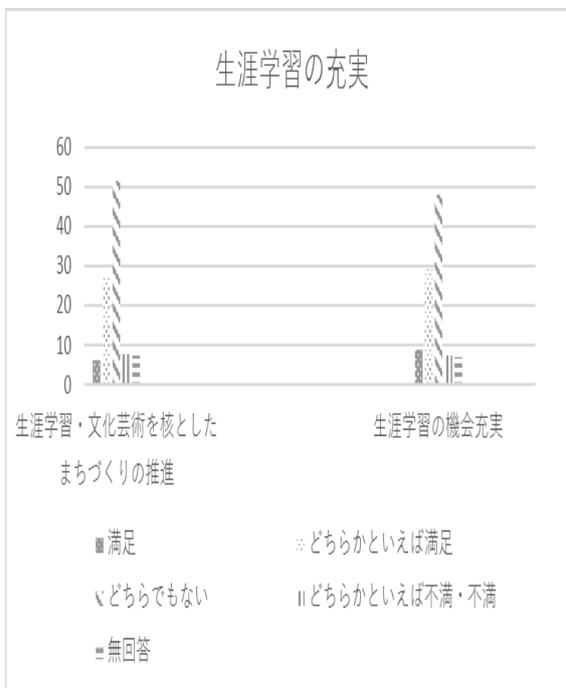
	須坂市民総合大学	生涯学習市民学舎	須坂市民学園
概要	講座・イベント等の成果を記録	目的 生涯学習のリーダー育成	モットー 「出あい・ふれあい・学びあい」
対象	小学生以上	18歳以上の市民	20歳以上
備考	50講座以上受けると「須坂人」に認定 新しい須坂人は7人	修学年限は2年間 「須坂学」を通して学ぶ	学園祭・館外学習も開催 開講期間は1年間

(参考：須坂市民総合大学、生涯学習市民学舎、須坂市民学園)

上記のように、須坂市には地域についての学びを深める場所が多く存在している。しかし、どれか一つに絞ることが難しいといった点や、比較的時間のある人しか行けないプログラムになっているため、受講者の年代が偏ってしまうといった問題が生じている。

また、「須坂市市民総合意識調査結果報告書」によると、多くの須坂市民が生涯学習を行う場とその充実について満足をしていないことが見て取れる。

(図表11)生涯学習の充実



(出典：平成26年度須坂市市民総合意識調査報告書)

3-4 生涯学習の改革

これまでに見てきたように須坂市は市民向けに様々な生涯学習プログラムの開設を行っている。これらは、より多くの人に須坂に住んでもらうために必要な地域愛を育むことにもつながる取り組みだ。しかし、似たようなプログラムが複数存在し違いが不明確で分かりにくい、日中に開催されるため時間の都合が合わない市民がいるといった問題点がある。さらに、須坂市民は生涯学習に大きな関心を抱いていないという市民アンケートの結果もある。

そこで私たちが提案するのは、須坂市の生涯学習の改革だ。3つの改革案を提示する。1つ目に様々な制度を1つに統合することである。似たようなプログラムをまと

めることで市民に分かりやすいプログラムに変える。また、これにより資金や人材などの資源を集中させられるため講座の質向上につながる。2つ目に対象者年代を明確に設定し、その人達が参加しやすい日時に興味ある分野の講座をコースに分けて開設することである。参加したいが日時が合わないために参加できないという市民向けである。3つ目に新規開設講座の検討である。既存の講座を淘汰しながら生涯学習に関心が薄い市民にも参加してもらえようという新しい講座の開設を提言する。

3-5 生涯学習改革の効果

改革の効果としては、明確な年代別ターゲットを設定することで同年代住民同士の交流の拡大が見込まれる。また、ターゲットのニーズに合った講座をターゲットが参加しやすい日時に新しく開設することで、今まで生涯学習プログラムに参加したことのなかった市民の新規参加が見込まれ、住民間の交流の活性化が期待される。さらに、このような住民同士のコミュニケーションにより須坂市にあまり興味を持っていなかった転入者に須坂市を好きになるきっかけを作り出すことができる。

3-6 先行事例

生涯学習による効果がいかにものなのか、先行事例を紹介したい。北海道札幌市で行われている札幌オオドオリ大学である。札幌オオドオリ大学はコンセプトを「まちの魅力を響かせあう」としている。いわゆる通常の生涯学習やカルチャースクールのような一方向で受動的なものとは異なり、「双方の学び」を鍵としている。「響かせあう」

をコンセプトとしているのも頷ける。誰でも無料で生徒になることができ、先生も無料で授業を行っていることから気軽に参加できることが予想される。この札幌オオドオリ大学はボランティアスペースの任意団体として活動しており、企業などからの協賛金を主な運営資金としている。このような生涯学習に協賛金を送る企業があることから、この札幌オオドオリ大学の地域での存在感がうかがえる。

実際、札幌オオドオリ大学猪熊学長[熊野online: odori.univnet.html]によると、性別・年代の垣根を超えたあらゆる人々や職業の垣根を越えたコミュニケーションが生まれ、開校から2年経った今、「まちを歩いても挨拶を交わす人が驚くほど増えた」との声もある。また、改めて「自分の住んでいるまちが好き！と感じる」との声もあることから、生涯学習によって地域を好きになることは十分有り得るとわかる。

次に埼玉県新座市で行っている新座市民総合大学をあげる。新座市は県の南部に位置し、都内へ通勤する人のベッドタウンとして発展してきた。施行30周年事業として2000年に始まった新座市独自の生涯学習制度である。また、この事業は近隣の十文字学園女子大学、立教大学、跡見学園女子大学と提携して行っているものである。学部は「健康増進学部健康づくり学科」、「文学部子どもの読書応援学科」、「観光学部観光都市づくり学科」の3学部3学科だ。近年講義内容や仕組みが改められバラエティに富んだ講師陣による座学・実技・フィールドワークといった特色ある講義を展開している。

目的は市民が自分を高め、地域を高める学習の場を創出し、学んだことを地域で生

かし、市民ひとりひとりが生き生きとした人生を送れるようにするためだ。また、この事業では希望する修了生について「サポーター委嘱」を行い、地域で活躍できる人材として位置づけ、サポーター委嘱を受けた修了生は新座市が開催する事業やイベントにおいて関係閣下の支援の下で活動することができる。修了生がサポーターとして参加できる、つまり市民大学で学んだことを地域に還元できると考えられる。

3-7 須坂イノベーションカレッジ

前述した通り、生涯学習という方法は工夫すれば地域を好きになってもらう方法として十分に力を発揮するのである。私たちは須坂市にある既存の生涯学習を1つのものに統合させ、「須坂イノベーションカレッジ」と名を変え、20代や30代といった忙しい年齢層をターゲットにした生涯学習を提案する。また、忙しい人でもじっくり学びたい人でも活用できるようにスマートコースとスペシャルコースという2つのコースを設ける。また、既存の生涯学習では主に昼間に実施していたが、昼間は仕事で生涯学習に参加できないという市民のために夜に設ける講座も新たに設置する。そして、須坂イノベーションカレッジで十分に須坂について学んだ市民に「須坂人」の称号を与える。須坂人として認められた市民は須坂イノベーションカレッジの発展に貢献してもらう。次の項から須坂イノベーションカレッジの詳細について述べる。

3-7-1 スマートコース・スペシャルコース

3-7で挙げたとおり、須坂イノベーシ

ョンカレッジの特徴の1つとして、自分に合った修了機関を選択できるという特徴がある。これは、主に時間がなく、忙しい人向けに用意されたスマートコースと、時間に余裕があり、しっかりと学びたい人向けのスペシャルコースの二つに分類されるということである。いずれのコースでも履修を終えると須坂人としての称号が与えられる。これはスマートコースで必修7講座を含む15講座を、スペシャルコースでは必修20講座を含む30講座を履修することで得られる称号だが、スマートコースのほうが比較的簡単に履修できるため、須坂市内で使えるクーポンなどに差をつけてスペシャルコースとの違いをつけていくものとする。

(図表 12) スマートコース・スペシャルコース

スマートコース

**1年修了
15講座(必修7講座)**

スペシャルコース

**2年修了
30講座(必修20講座)**

3-7-2 スペシャルコース

スペシャルコースでは、介護・福祉・育児支援プログラム、地域再生プログラム、地域資源活用プログラムといった特定の分野の専門知識を身につけられるプログラムを開発する。介護・福祉・育児支援プログラムは須坂市で介護福祉支援活動に参加するための専門知識と技能の習得を目的とし、高齢者支援や育児支援のプロの育成を行う。知識を身につけたら須坂認定のスタッフとして活動してもらい、市からの業務委託も行う。地域再生プログラムでは、須坂市における街づくりのプロの育成、ファシリテータ

一の育成を目指し、参加者には須坂市の街づくり会議や検討委員会への参加を促す。地域資源活用プログラムでは、須坂特有の地域資源を活用した商品・サービスの開発、事業の立ち上げを行う。このプログラムから事業を始めた人には市から優先的な支援を得られる権利を与える。

(図表 13) スペシャルコース

プログラム名	得られるメリット
介護・福祉・育児支援プログラム	市認定スタッフとして活動 市から市認定スタッフへの業務委託
地域再生プログラム	市民代表として街づくり会議への出席
地域資源活用プログラム	操業支援の優先的な付与

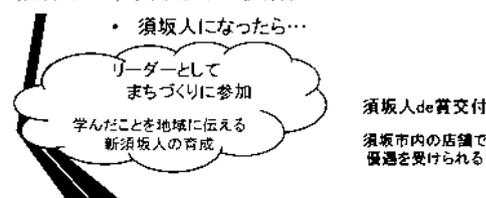
3-7-3 須坂人になる方法とそのメリット

須坂イノベーションカレッジで規定の講座数を受講した人を須坂人に認定する。須坂人に認定されるということは、生涯学習や須坂についての学習を充分に行ったという証である。3-7-2で述べたとおりスマートコースなら15講座、スペシャリストコースなら30講座を受講することで須坂人になれる。

市民が須坂人になることで得られるメリットは2つある。1つ目に、サポーターとしてまちづくりに参加できることだ。須坂イノベーションカレッジの講座に一般参加者としてだけでなく、運営側のサポーターとして参加できる権利を須坂人に与える。行政だけで講座を運営するのではなく、市民の須坂人が運営に携われるようになれば、市民目線を取り入れたより良い講座作りにつながる。また、須坂人がイノベーションカレッジで学んだことを地域に還元できる。学んだ知識を日常生活や仕事にいかすと共

に、今度は自分が教える立場になることで地域社会に参加し、役立っているという自覚を持ってもらえる。地域と積極的な関わりを持つことで、須坂に対して地域愛を育むことにつながる。2つ目のメリットは須坂で使えるクーポン券を貰えることだ。これにより須坂人は須坂市内で、割安で買い物をしたりサービスを受けたりすることができる。クーポン券をきっかけに須坂人が従来より須坂市内で金銭を落とすことにより、需要が刺激され市内の経済活性化につながる。

(図表 14) 須坂人の役割



3-7-4 昼講座・夜講座

ここで、須坂イノベーションカレッジの昼講座について見ていく。昼講座の大きなテーマは「既存講座の活用」だ。須坂市は現在の生涯学習(3-3)で述べたように、様々な形態で生涯学習を行っている。たしかに、それらは受講人数が少ない等の問題を抱えているが、私たちの提案をよりイノベティブにするような既存講座も存在する。例えば、「こども21すぎか未来大学」だ。これは須坂小学校の総合的な学習を支援するための講座であり、須坂市の未来を担う子どもたちのための講座である。幼少期から須坂市に関心を持てば提案のテーマとしている地域愛の醸成につながるのではないかな。

夜講座では、20、30代の働く人向けの内

容を扱う。イベントの企画・運営では現役世代への役割意識を植え付ける。ライフプラン設計では須坂市とこの先どう関わっていくかを考えるきっかけづくりを目指し、市内の公園・施設を利用したスポーツを行う講座も開校予定である。他にも株、マッサージなど現役世代のニーズを満たす講座を開講していく。

さらに、世代間交流を深める目的で地域の人と昔遊び・郷土料理に挑戦するというような講座も設ける。なぜ世代間交流に注目したのか。それはサマースクールで須坂市民にヒアリングを行った際に、市民の声で多かった「外から来た人に対して疎外的である。」という問題を解決できる糸口になるかもしれないと考えたからだ。元々須坂にいた人も、外から須坂に来た人も生涯学習の一環として幅広い世代で交流できる機会を設ければ、学びを通して地域愛を育むことができる。

また、このような講座だけでなく、主にお年寄りを対象とするマイナンバー講座や、各種資格を取得するための講座などをサブ科目として開講する。一見地域愛の醸成と関わりがないように感じられるが、このような講座を夜講座にも設置することで忙しい市民にも自分の興味ある講座の参加を促進させる。そしてそれをきっかけに必修科目も履修し、須坂人になることを勧める。最初は入りづらい須坂市に関する講座もサブ科目をきっかけに参加者を募る。こうして須坂市を知る講座を受講し、須坂市に対して地域愛を育むことができる。

(表 1 5) 昼講座・夜講座

昼講座	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者、子ども、母親世代向け ・既存の講座の活用
夜講座	<ul style="list-style-type: none"> ・20、30代の働く世代向け ・新講座

3-7-5 講師

須坂イノベーションカレッジの講師は須坂出身者や須坂居住者など須坂に縁がある人に依頼し、ゲストとして専門知識を有する有識者にも講義してもらう。講師に須坂市に縁がある人を選ぶことで、須坂市についての話も広げられる。また、受講者だけでなく、須坂市の話をするだけで講師もまた須坂市に愛着をもつことができる。

3-7-6 参加費用

須坂市にあまり興味がなくとも須坂イノベーションカレッジに多くの人に参加してもらいたい。そこで、我々は費用について参加しやすい金額を考慮した。まず、入学金は無料にする。入学金を無料にすることで気軽に参加できるというメリットがある。次に、1講座の1授業につき毎回100円を履修者からいただく。そしてスマートコースなら15講座、スペシャリストコースなら30講座で須坂人の認定を受けられる。須坂人については後の項で詳しく述べる。次に運営費について論じる。

3-7-7 運営費用

入会者からあまり金額を取らないというシステムだが、主な運営費は須坂市がクラウドファンディングのエリアオーナーにな

るという方法をとる。これはあまり身近にない方法のように思えるが、福井県鯖江市ではこの方法により「市民協働によるまちづくり」を推進している。それが「FAAVO さばえ」ある。「FAAVO さばえ」では新しいアイデアや夢を持つ人たちが資金面で新たな挑戦を諦めることのないようクラウドファンディングという資金調達手段を手軽に活用できる環境を行政が整えることで、地域貢献を支援している。具体的にはエリアオーナーと出資者を繋げるホームページを立ち上げ、エリアオーナーのプロジェクトの発掘から起案、広報のサポートを行っている。FAVVO では 2012 年のスタート以来これまでに 1100 件以上のプロジェクトの資金調達をサポートしている。

プロジェクトの内容は観光・まちおこしからご当地キャラアイドル、ITテクノロジーや災害支援など多岐にわたる。我々はこの事例より須坂市が須坂市イノベーションカレッジのエリアオーナーとなり、須坂市民はもとより、須坂市の企業や須坂市から離れた人々からの支援で運営することを提案する。この方法を取る利点は須坂市から仕事上の都合などで離れた人々も須坂市を応援できるというところにある。須坂市を離れても須坂市に思いを馳せることができる。また、須坂市を忘れないというところから、永住の場を探すタイミングで須坂市を候補の 1 つにしてもらえということもある。また、これを応用することで須坂イノベーションカレッジだけでなく起業を考える人々のサポートになるのではないだろうか。

その他にも、須坂イノベーションカレッジの講座において市民主体でイベントを実

施するノウハウを教える講座を展開し、定期的に有料イベントを実施させる。そこから運営費を賄うことも検討する。

3-7-8 アンケートの実施

毎回の講座後に参加者に対して講座認定を交換条件にアンケートを実施し、参加者の意見を取り込んだより良い講座作りを目指す。講師の多くは市民であり、人に教える経験が豊富であるとは限らないため、アンケートで参加者に講座内容を評価してもらうことで講座の質の向上につなげる。また、市民が学びたかった内容と実際の講座の内容が一致しているかどうか調査し、参加者のニーズにあった講座作りに生かす。より良い講座作りのためには参加者の意見が大変重要であるため、アンケートに答えないと講座認定されないようにし、参加者全員から幅広い意見をもらう。その一方で、須坂イノベーションカレッジに参加したことのない須坂市民に対してもアンケートを実施し、どんな講座があれば参加するか、自分が講師をしたい講座はなにかなどのニーズを調査する。そのアンケートを基に須坂イノベーションカレッジの参加者を増やす取り組みにつなげる。参加したことがない市民から得られた意見は、イノベーションカレッジの参加人数を増やすために参考にする一方で、参加者からの意見は、講座の内容に反映させ、市民の声をいかせる取り組みにする。参加したことがある市民とない市民、双方の視点を取り入れることで、より多くの市民が参加したいと思える講座作りとその講座内容の向上を図る。

3-7-9 まとめ

私たちが提案する須坂イノベーションカレッジは仕事の都合で須坂市に転入してきた市民や仕事があり多忙な生活を送っている市民でも気軽に参加できる生涯学習を目指している。そして須坂イノベーションカレッジを通して須坂市に愛着を持ってもらうことを目標としている。そうすれば、たとえば仕事の都合でほかの市に転出してしまっても、仕事が落ち着き永住する土地を選択する際に、須坂市が候補の1つになると予測できるからだ。生涯学習は工夫次第で土地に愛着を持つことができると私たちは考え、締めくくりとする。

4. おわりに

幅広い年代の人に生涯学習に興味をもってもらい多くのことを学んでもらう。そのために既存の須坂市民総合大学を様々な人のニーズにあうように改善した。この須坂イノベーションカレッジを通して我々の構想である「地域愛」が醸成されることを願う。そして我々の構想が須坂市の地域活性化に貢献できれば幸いである。

最後になるが、本稿を作成するにあたり、須坂市役所職員の方々をはじめとして、ご協力をいただいた多くの須坂市の方々に対して感謝の意を表し、本報告書を締めくくりたいと思う。

ヒアリング調査において貴重なお時間を割いてくださった須坂市市役所職員の皆様、須坂市民の皆様、この度はありがとうございました。皆様からお聞きした情報は、当ゼミの期末報告会でのプレゼンテーションや本報告書作成に活かさせていただきました。この場をお借りして、もう一度お礼を述べ

させていただきます。本当にありがとうございました。

協力団体(ヒアリング先)

臥竜公園管理事務所
須坂市役所産業連携開発課
須坂市役所市民課
須坂市役所商業観光課
須坂市役所政策推進課
須坂市中央公民館
須坂市文化振興事業団
須坂市役所まちづくり課

参考文献

“札幌オオドオリ大学”

<<http://odori.univnet.jp>> (最終閲覧日：2017年11月30日)

中山ちえみ(1998)「若者の地域移動と居住志向：生活意識に関する計量分析」京都社会学年報

須坂市人口ビジョン、まち・ひと・しごと創生総合戦略

<file:///C:/Users/Owner/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/7ZED6V69/sosei_sogosenryaku_201706.pdf>

(最終閲覧日：2017年8月9日)

須坂市 「平成25年度まちづくりのための転出者及び転入者アンケート実施計画報告書」

<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/imagefiles/140030/files/inout_h25.pdf>

(最終閲覧日：2017年12月7日)

須坂市 「須坂市市民総合意識調査結果報告書」

<<file:///C:/Users/Owner/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/65L8R8LF/houkokusho.pdf>> (最終閲覧日：2017

年12月11日)

総務省統計局 「国勢調査」

<<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL02100104.do?tocd=00200521>> (最終閲覧日：2017年9月30日)

総務省統計局 「住民基本台帳人口移動報告」

<<http://www.stat.go.jp/data/idou/2015np/kihon/youyaku/>> (最終閲覧日：2017年8月12日)

独立行政法人労働政策研究・研修機構 「企業における転勤の実態に関するヒアリング調査」

<<http://www.jil.go.jp/institute/siryō/2016/documents/0179.pdf>> (最終閲覧日：2017年11月28日)

渡邊勉(2006) 「地域に対する肯定観の規定因 - 愛着度、住みやすさ、地域イメージに関する分析 - 」, 『地域ブランド研究』2016年12月25日, pp.99-130

須坂市における観光誘致
－SNS を利用して－

黒田ゼミ

柿沼優香 菊地真理子 小池菜穂 佐久間美帆
杉山智美 関根悠実 田島和也 田中愛実
田辺なつほ 萩原奈々 森蔭賢太

目次

1. はじめに
2. 現状分析
3. テーマ説明・政策目標
4. 政策概要
 - 4.1 プレスリリース
 - 4.2 STEP1 募集
 - 4.3 STEP2 選別
 - 4.4 STEP3 MAP 作成
5. 効果
6. 今後の課題
7. まとめ
8. おわりに
9. 参考文献

1. はじめに

黒田ゼミでは、「地域文化振興」に注目し、演劇やイベント、伝統芸能を通じた地域活性化を研究テーマとして活動している。

今回のサマースクールで、私たち A 生は須坂市の SNS 利用と観光客誘致に着目し、ヒアリング調査や、現地でのフィールドワークを行った。そこから、2つの問題点を発見した。1つ目は PR 方法が弱いということ、2つ目は観光地での滞在時間が短いということである。そこで私たちは、須坂市の認知度を上げることに焦点を当てた。

私たちは、須坂市の観光資源の魅力を最大限に広げるために SNS を利用した『みんなで紡ぐ須坂の街 MAP』を提案する。政策提言の具体的な内容は、『みんなで紡ぐ須坂の街 MAP』を作成することである。

『みんなで紡ぐ須坂の街 MAP』とは、まず、SNS に須坂市の観光地(景色や建物)や食べ物を撮った写真を#(ハッシュタグ)付きで投稿してもらおう。それらの中から、MAP に掲載したい写真を選出し、採用された写真を地図の中に組み込むという、写真入りの特別な MAP なのである。これは須坂市を訪れた観光客だけでなく、須坂市のことをよく知る市民の方々も参加できる企画である。市民だからこそ知っている須坂市の魅力や、観光客目線で見つけたフォトジェニックな場所などを参加者全員で「紡ぐ」ことにより、MAP を完成させることを目指す。また同時に、SNS で写真の拡散がされることで、須坂市について知らない人にも、須坂市の魅力が伝わり、須坂市の認知度が向上することを目指す。

2. 現状分析

私達はサマースクール中に行ったフィールドワークで、臥竜公園や旧小田切家住宅など須坂市内の様々な観光地を回った。実際に自分達が観光客目線で市内を回ってみて、まず自然が多いことが分かった。臥竜公園だけでなく、道路の脇道などにも木や草花が多く、自然豊かな場所であった。また、観光名所とされている場所以外にも、ちょっとした路地にある蔵の街並みや飲食店など、立ち寄りたくなるような場所が多くあった。

一方で、観光名所が点在しており、距離が遠いため交通の便が悪いと感じ、歩けない距離ではないが、バスや電車などがより多く走っていれば観光客も訪れやすいのではないかと考えた。交通手段が少ないことにより、観光地に行き、見て回るだけで時間がかかってしまう。これがそれぞれの観光地での滞在時間が短くなることにつながっていくと考えられる。

これらをふまえて、須坂市の強みと弱みについて述べる。まず強みは、蔵の街並みなどの観光地があるということだ。昔からある須坂特有の歴史が残っているという点で強みになる。さらに、みそすき井や果物などの名産品があり、須坂でしか食べられないものがあるという点でとても魅力となる。それに対して須坂市の弱みは、PR 方法が弱く、SNS での情報提供が上手くできていないという点である。須坂市役所政策推進課の方々に市の SNS の利用状況を伺ったところ、Twitter と Facebook で同じ内容を投稿するため、写真などの目を惹く投稿ができていないことや、SNS をどのように利用すれば効果的なのかが分からないというこ

とおっしゃっていた。現在、日本における SNS 利用者数は年々増えており、2012 年の 41.4% から、2016 年には 71.2% まで上昇している（総務省情報通信政策研究所 2017 年）。2018 年の SNS 利用者数はさらに増えると考えられている。そのため SNS を効果的に活用することは、須坂市を盛り上げるためにも役立つと考えられる。またもう 1 点、須坂市への観光客のリピーター率が低いのではないかとこの点が考えられる。これについては仙仁温泉の金井社長がおっしゃっていた。滞在時間の短さや情報発信力が低いことで知名度が上がらないことが原因であると考えた。さらに、第 2 章の現状分析でも述べた市内にいる滞在時間の短さも弱みとして挙げられる。

図表 1 日本における SNS 利用者数



（ICT 総研「日本における SNS 利用者数」
2016 年度より）

これらを総合して見ると、須坂市には観光地として魅力的な材料となるものがそろっている一方で、その魅力を上手く市外へ PR できておらず、知名度がなかなか上がらないということが言える。

そこで私たちは、須坂市の政策提言を考える上で、須坂の弱みを改善し、強みをアピールする方法はないだろうか考えた。

3. テーマ説明・政策目標

SNS は現在、多くの人が情報収集の手段として利用しており、また、ハッシュタグを利用することで同じ興味や経験を持つ人の投稿を 1 度に閲覧できるという SNS の特性を利用して、私たちは『みんなで紡ぐ須坂の街 MAP』というテーマを政策提言する。

この政策は須坂市を訪れた観光客や須坂市民の方々が発見した須坂市の「素敵な場所」、「素敵な食べ物」の写真を SNS に投稿してもらい、その写真を利用した MAP を作るというイベントである。

このテーマの「みんなで」という部分には須坂市を訪れる観光客だけではなく、須坂市の魅力を最も知っている須坂市民の方々も一体となって須坂市を盛り上げていてもらいたいという願いが込められている。地域の観光地の宣伝というのは、自治体や観光協会が行うものであり自分たちにはあまり関係のないことだと地域住民は考えがちである。しかし、地元に住む自分たちが市の魅力を 1 番よく知っているのだという意識を彼らに持ってもらい、自分の市の魅力を自ら市外の人に積極的に発信するようになってもらえばいいのではないかと考えている。

また、「紡ぐ」という部分には戦後、製糸業が盛んだった須坂で、当時工女たちが綿や繭から繊維を引き出して糸を“紡いで”いたように、須坂を訪れた観光客や須坂市民の方々が、各々で見つけた小さな情報を集めて須坂の魅力がたくさん詰まった 1 つの MAP を作りあげていきたいという思いが込められている。

須坂を訪れる観光客や須坂市民が「みんなで MAP を作る」ということで、より須坂

に対する愛着を持つようになり、さらに須坂の魅力の主體的に発信したいと思うようになることを期待している。そして、須坂への愛がたくさん詰まった MAP は、須坂の街での観光をたくさんの方が楽しむきっかけとなるだろう。

次にこの政策の目標について説明する。この政策の目標は須坂市を訪れる観光客数を増加させること、そして観光客が須坂に滞在する時間を増加させることの 2 点である。

4. 政策概要

4.1 プレスリリース

このイベントの企画内容について説明する。このイベントは、観光客と須坂市民の方々を対象とし、Facebook, Twitter, Instagram の 3 種類の SNS を利用する。そして、写真の募集期間を 1 年間設ける。1 年という長い募集期間に設定した理由は、四季折々の魅力ある写真を多く集めた MAP を作るができると思ったからである。そして、このイベントを知ってもらい、多くの写真を集めるためには、広告や SNS 宣伝、プレスリリースを積極的に行うことが重要である。プレスリリースとは、テレビや雑誌などの報道関係者向けに告知する広報活動のことを指す。プレスリリースを行うことで、普段 SNS を利用していない方々にも雑誌やテレビを通して、知ってもらうきっかけになる。具体例として、須坂市で毎月発行されている「広報すぎか」は、高齢者を中心に多くの市民に読まれているが、その「広報すぎか」に、今回のイベントを掲載

することで、SNS を利用していない高齢者にも知ってもらうことができ、幅広い世代の方々に参加してもらうことが期待できる。

次に MAP 作成までの流れについて説明する。写真の募集期間は前述のとおり 1 年間とし、2 か月間選別をし、またさらに 2 か月かけて MAP を作成する。募集する写真は観光客と須坂市民の方々が場所や食べ物などを撮影した写真である。参加者は「#みんなで紡ぐ須坂の街 MAP」をつけ、3 種類の SNS のうちのいずれかに投稿する。さらに、募集と同時に須坂市内の高校写真部に声をかけ、このイベントに参加してもらう。高校写真部に協力してもらう理由は、次のような成功例があるからである。

4.2 STEP1 募集

私たちがこの企画を立てるにあたりモデルとした、長崎県南島原市で行われた「撮ってくれんね！南島原コンテスト」である。このコンテストは、南島原市内での撮影を条件に魅力的な写真や動画を募り、集まった作品を Facebook の専用のアカウントで紹介するという企画である。企画当初はほとんど「いいね！」が集まらず、あまり市外の人々の注目を集めていなかった。しかし、南島原市で写真館を営んでいた、とある男性が撮影した 1 枚の目を惹く棚田の写真が、Facebook で 3000 を超える「いいね！」を獲得した。これを転機に、投稿数と作品の質が向上したのだ。

図表 2 撮ってくれんね！南島原コンテストの写真



(撮ってくれんね！南島原コンテスト公式 Facebook より)

なぜ投稿数や作品の質が突然向上したのかというと、その注目を集めた作品を見て、南島原市や棚田に興味を持ち、同じ写真を撮りたいと思う人が増えたことが大きな要因である。また、レベルの高い写真を見たことによって投稿者のモチベーションが上がったということも1つの要因である。

これらのことをふまえると、南島原市の棚田の写真を撮った写真館の男性のように、須坂市も市内の高校の写真部の生徒たちに魅力的な写真を撮ってもらうよう呼びかけるべきである。そして、それをきっかけに企画への注目を集めて、投稿数や作品の質の向上を目指せば、よりイベントが盛り上がるのではないかと考えられる。

4.3 STEP2 選別

1年間で応募し、投稿された写真の中から市役所の方々や市長がMAPに掲載したいと思う写真を選ぶ。採用された人には特産品などをプレゼントする。採用した写真の中でさらに最優秀賞、優秀賞を設け、表彰をしたいと考えている。

4.4 STEP3 MAP作成

MAPは、投稿された中で選出された写真

を使って作成する。MAP作成にあたり、他のMAPとの差別化をはかるために手書きし、実際の写真を使うことで、思わず手に取りたくなるようなMAPを作成したい。出来上がったMAPは須坂駅に掲示し、手持ちサイズのMAPを須坂市内で各所に配布したいと考えている。また、須坂市役所のHPにPDF版をアップし、広報すぎかにも掲載する。

図表3 みんなで紡ぐ須坂の街MAP例



5. 効果

以上の政策を実施することで、須坂市に期待できる効果として考えられることが3点ある。

第1に、観光客がこのMAPを見て、再び観光に行きたいと感じてもらうことでリピート率が向上し、より良い写真を投稿しようとするため、須坂市の魅力が様々な視点から映し出されたMAPで須坂市を観光することで、より長時間滞在して貰うことができるようになる。

第2に、須坂市の既存のものを利用し、基本インターネット上でできるため、準備

が必要なく、また低コストでイベントを行える。

第3に、SNSを利用したイベントであるため、須坂市の弱みであるSNSの利用法が改善される。また外部へのPR方法がより強化され、イベントに参加した各SNSのフォロワーがそのまま観光客になり、観光客の投稿で、次の観光客を誘致する。結果的に観光客が増加すると考えられる。

6. 今後の課題

提言の実用化に向けて、さらに検討を要する課題は、①イベントの参加者に年代の偏りが生じてしまう、②市役所の限られた発信権限の中で魅力をどう伝えることができるかの2点が考えられる。

①については、SNSという媒体をイベントに活用する以上、インターネットに不慣れた高齢者の方々はイベント参加の対象から除外されてしまう。そのため、高齢者の方々も参加できるように、出来上がったMAPを「広報すぎか」に掲載するなどといったことも考えた。しかし、それだけではなく、企画自体の参加方法にも工夫を凝らしていく必要があるだろう。

②については、市役所では特定のお店のPRは禁止されているため、今回の企画も特定の飲食店だけの写真をMAPに使用することは難しい可能性がある。しかし、そういった飲食店こそ、観光客の知りたい情報であるため、すべての飲食店に公平性を欠くことなく、MAPに多くの情報を載せられるような工夫が必要である。

7. まとめ

昨今、急激に普及、発展してきたSNSは、今やどんな世代、地域の人々に限らず、日常には欠かせないツールとなっている。加えて、SNSへの投稿は気軽に多くの人が目にするものでありながら、業者に委託してネットに掲載する広告などとは違い、基本的に費用がかかるとはならない。こうした利点から、最近では様々な企業で「TwitterでRT(リツイート)したら自社商品をプレゼント(または割引)」や、「商品を買ってInstagramに投稿したら抽選で景品をプレゼント」といったように、SNSを通じて自社の商品を多くの人々に「拡散」してもらうイベントなども盛んである。また、企業公式アカウントでありながら、企業の宣伝のみならず日常のことや身近な出来事などを発信し、何十万というフォロワーを抱えているアカウントもあり、こうしたアカウントは結果的に自社の宣伝を多くの人々に見てもらうことが可能である。しかし、先に述べたように、企業はSNSを活用したPRに努めている一方で、地方自治体によるSNSの活用はまだあまり盛んではないよう感じる。

そこで私たち黒田ゼミは、これまで述べてきたように、SNSを活用した『みんなで紡ぐ須坂の街MAP』というイベントを政策提言し、そしてこの提言によってSNSの口コミ効果による須坂市の知名度向上や市民・観光客目線の新たな須坂市の魅力発見という効果が得られるだろうと考えている。さらに最終的には、SNSの口コミ効果によって観光客の増加、市民や観光客目線のMAP作成によって須坂市の長時間滞在という2つの結果につながるだろうと考える。

実用化に向けて課題は山積みであるが、

SNS が人々に欠かせないものとなっている今だからこそ、SNS を利用した政策について、須坂市に限らず全国の自治体で考え、工夫することが今の時代に求められていることだろう。私たちの提案する『みんなで紡ぐ須坂の街 MAP』が、今後の須坂市の地域活性化に貢献できる政策となれば幸いである。

8. おわりに

最後に、今回のサマースクールで調査や政策提言を行うにあたり、多くの方々にお世話になった。須坂市市役所の職員の皆さま、特に総務部政策推進課、産業振興部商業観光課、須坂市観光協会、文化振興事業団の旧小田切家住宅担当者、有限会社 ADDS、臥竜公園管理事務所の方々、ご多忙の中、私たちのために貴重なお時間を割いていただき、また質問にも丁寧に回答していただいたことに心からの感謝を込めて厚く御礼申し上げます。

9. 参考文献

・ICT 総研「日本における SNS 利用者数」(2016)

<<http://ictr.co.jp/report/20160816.html>>2017 年 12 月 13 日閲覧.

・Facebook(2017)「撮ってくれんね！南島原コンテスト

<<https://www.facebook.com/minamishimabaracity/>>2017 年 11 月 13 日閲覧.

・須坂市公式 HP(2017)

<<https://www.city.suzaka.nagano.jp>>2017 年 12 月 13 日閲覧.

・須坂市観光協会 HP(2017)

<<http://www.suzakakankokyokai.jp>>2017 年 12 月 6 日閲覧.

・総務省情報通信政策研究所(2017)

<<http://www.soumu.go.jp/iicp/>>2017 年 12 月 20 日閲覧.

【参考資料】



(『みんなで紡ぐ須坂の街 MAP』 ポスター 黒田ゼミ作成)



みんなで紡ぐ須坂の街MAP

■ イベント内容

須坂市を訪れた観光客や市民の方が発見した
「素敵な場所」「素敵なグルメ」の写真を投稿すると、
その写真を基に、写真付きMAPが作られるイベント
MAP掲載者には素敵なプレゼント！

■ 応募期間

2018.4月1日(日)

～

2019.3月31日(日)

■ 応募要項

対象エリア：須坂市内

応募資格：プロ・アマチュアを問いません。

賞品：(1) 最優秀賞(1作品) ナガノパープル

(2) 優秀賞(2作品) おやしセット

(3) MAP賞(数作品) MAPに写真を掲載

■ 禁止事項

- ・ 公序良俗に反する行為、または反する恐れのある投稿
- ・ 犯罪や犯罪行為に結びつく行為、またはその恐れのある投稿
- ・ 営利を目的とした情報・勧誘・広告宣伝を伴った投稿
- ・ 第三者の権利を侵害する行為、または侵害する恐れのある投稿
- ・ 他人へのなりすまし投稿
- ・ 本イベントの運営を妨げる投稿、またはその恐れのある投稿
- ・ 他人に対する誹謗中傷投稿

■ 注意事項

- ・ 指定のハッシュタグをつけていない投稿、ハッシュタグが間違っている投稿は無効となります。
- ・ 応募していただいた投稿において、肖像権、著作権、その他の権利の侵害などは責任を負いかねます。
- ・ 写真はご自身が撮影したものとします。

(『みんなで紡ぐ須坂の街MAP』パンフレット 黒田ゼミ作成)

須坂市における
孤立を感じている母親への
ピアサポート

天田ゼミ

白鳥未紗、八田夏実、日下部真莉
合田みらい、三田隆貴
伊藤和貴、古家知洋

目次

はじめに

先行研究

第1章 現状分析

- (1) 統計
- (2) 須坂市の具体的な子育て支援
- (3) 調査方法
- (4) ヒアリング調査

第2章 アンケート調査

- (1) アンケートの予想
- (2) アンケート結果・分析
- (3) 考察

第3章 政策提言

- (1) 目的
- (2) 詳細
- (3) 懸念・対策
- (4) 効果

おわりに

参考文献

はじめに

当ゼミでは、貧困家庭や育児期の女性、外国人労働者など支援を必要としている人たちに焦点を当て、基礎データの分析に加えフィールドワークを行い、そのような人びとの生活の実態を調査し、どのような社会的支援を必要としているのかを研究する予定である。

サマースクールでは、長野県須坂市における20～50代の子育て中の母親に焦点を当て調査を行った。母親たちの社会関係、家族関係と孤立の関係性を明らかにし、須坂市の母親のニーズを調査を行うことを通じて子育て期の女性の現状を理解することで、家庭が直面している課題を、政策的に解決することを目的とする。

先行研究

なお、子育て期の母親に焦点を当てた先行研究を概観し大別すると、4つの異なるアプローチが見いだせる。

第1のアプローチは、経済環境と社会関係が母親の孤立と関係性があるという点に関してである。榊(2010)は大量生産・大量消費によって生み出された「横並びの生活様式」が子育ての規範意識にも反映され、経済的に横並びになれない家庭は規範から外れている感覚になり、経済的要因や社会的偏見によって物理的に遮断される孤立を産み出すことを明らかにしている。

第2のアプローチは、地域別の子育ての現状と課題に関してである。

西・三宅・川(2017)は中山間地域の子育てにおいて、母親が子育てを中心に担っており子育てに関して何らかの支援が必要な時には、親族から支援を受けているということを明らかにしている。なお、支援を要請すれば行ってくれる祖父母が近くにいる場合、行政による子育てサービスの利用が減少すると記している。

また、遠山(2016)によると、大都市において地縁がなく各中間集団から遊離してしまっている母親が孤立に至る可能性が高いと明らかにしている。

この2つの先行研究の共通点として、支援をしてくれる親族や各中間集団がいると

公的な子育て支援の利用が減少し孤立を感じにくいという点があげられる。

第3のアプローチは、行政が提供するサービスの母親の利用状況に関してである。原子(2017)は、児童館に行くことにより保護者同士が交流を持ち、繋がりができることを明らかにしている。また、島津(2014)は交流で他のモデルとなる保護者と接することにより子育ての不安が和らぐと記している。

第1のアプローチでは個々の家庭の経済状況と孤立に関して言及していない。第2のアプローチでは配偶者の育児参加と孤立に関しては言及されていない。さらに、第3のアプローチでは行政が提供するサービスと育児の苦しさ等の子育ての現状の関係性について言及されていない。

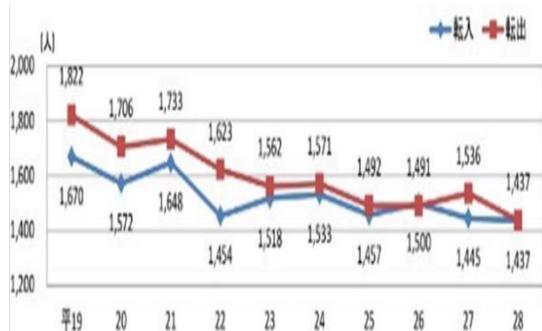
よって、私たちは須坂市におけるこれらに焦点をあて母親の抱える課題を、より明らかにすることを目的とする。

第1章 現状分析

(1) 統計

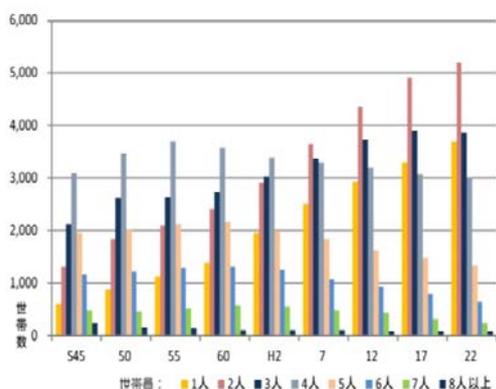
「須坂市の統計—グラフで見る須坂市」の人口流出入のグラフから、近年差は縮まっているが転出者の方が多く須坂市の人口は減少していることが分かる。

(図1) 須坂市の人口流出入状況



須坂市子ども・子育て支援事業計画(平成27～31年度)のグラフから、世帯人数が1～3の世帯は大幅に増加し、4人以上の世帯は減少しており、少子化や核家族化が進行していることがわかる。

(図2) 須坂市の世帯員別世帯数推移



また、9月に行われたサマースクールで須坂市役所の子ども課にヒアリングを行った際に、核家族化がすすみ育児に関する悩みの相談相手が見つからない育児中の母親が増えているとうかがった。

(2) 須坂市の具体的な子育て支援

須坂市は様々な子育て支援がある。「子どもは『宝』プロジェクト」を立ち上げており、2016年（平成28）年4月から開設された須坂市子ども・子育て支援事業計画を進めていることから、子育て環境の改善に熱心に取り組んでいることがわかる。支援の一部を紹介していく。

まずは人口5万人都市の須坂だからこそ可能な「5歳児すこやか相談事業」と「新生児に関するさまざまな悩みなどの相談や支援を行い、保健師等が専門的な立場から相談にのる。

以上のプロジェクトと三つの支援より、須坂市の子育てに関するサポートは充実していると考えられる。

(3) 調査方法

須坂市における子育て期の女性（20代から50代）の子育てに関する悩みや実態を調査するために、須坂市役所員へのヒアリング調査と日野保育園の母親を対象にしたアンケート調査を行なった。

須坂市役所の中でも、子ども課、福祉課、健康づくり課、学校教育課、中央児童センターの以上5つの課をヒアリング調査した。

まず、子ども課は健やか相談事業やクレヨン（障がい児を対象とした保育園）に代表される子育て事業を行っていたため調査の対象とした。

児（乳児）訪問」の2つについて説明する。

5歳児すこやか相談事業では、須坂市役所子ども課が各幼稚園・保育園から保護者の方及び幼児の担任へ事前調査書（アンケート）を配布し回収した後、それをもとに全幼稚園・保育園を年3回に分けて、専門スタッフ（教育相談員、家庭児童相談員、作業療法士、保健師、コーディネーター等）が巡回する。保護者の方の相談に対しては、文書や電話・面接で個別に答え、発達の遅れや偏りが心配な幼児は臨床心理士や専門医による相談、アレルギーや肥満などが心配な幼児は栄養士による相談も実施している。私立公立に関わらず、保育園と子供課で情報共有をおこなっているのもすこやか事業相談の強みだ。

次に新生児（乳児）訪問は、赤ちゃんの健全な成長発達を願って、育児についての支援をするための訪問だ。出生届出時に市役所で「新生児連絡票」を記入後、赤ちゃんが生まれたお宅に訪問し、赤ちゃんの身体測定、栄養状況、発達状況等、育児相談にのる。また母親の産褥期の健康管理、食生活、乳房の手当て等の相談にものる。

最後に家庭児童相談員「妊娠子育てなんでも相談『おひさま』」は、妊娠期から出産、子育て期にわたるまでの、母子保健や育児に関するさまざまな悩みなどの相談や支援

また福祉課はシングルマザー等のなんらかの特別な事情を抱えた母親たちを調査するために選考された。

そして健康づくり課である。健康福祉課はマタニティー関連や育児の健康に関する事業を行なっているため、そのことに関してヒアリングを行った。

次に学校教育課である。学校教育課は中等教育や高等教育に関する事業を行う課である。そのため、奨学金制度や中学生、高校生の母親たちの姿を捉えるために調査を行うことにした。

最期に、中央児童センターである。中央児童センター職員は子育て支援を実際に行っている。このことから須坂市の子育て期の母親たちの悩みや実態を感じているだろうという理由から選ばれた。

アンケート調査を行った理由は、実際の母親達の実情と生の声を知るためである。先行研究やヒアリング調査では、母親達の

実情を捉えるのには限界がある。先行研究では、人口統計や須坂市役所が実際に行っている事業を理解はできたが、須坂の母親達の意見を知ることはできなかった。また、須坂市役所でのヒアリング調査でも、須坂市役所の方々へのヒアリング調査にとどまり、実際の母親達の意見は聞くことができなかった。そこで、就学前の子どもを育てており、共働きが多く、比較的母親同士の関係の形成が薄いのではないかと考えたため、保育園を調査対象にし、アンケート調査を行うことにした。

(4) ヒアリング調査

ここでは、子ども課・健康づくり課・中央児童センターのヒアリング調査結果をもとに、須坂市における子育て支援の課題について明らかにする。

まず、須坂市で育児全般の相談を受けている子ども課へのヒアリング調査によって明らかになった課題は、「核家族化により、母親の育児に関する悩みを相談する相手が見つからないこと」である。須坂市では、そうした子育て家庭への支援として前述した『妊娠子育てなんでも相談 おひさま』や『5歳児すこやか相談事業』などに取り組み、市内の保育園との情報共有を行っている。しかしさらなる課題の解消が求められている。

次に、健康づくり課へのヒアリング調査結果からみられる須坂市の課題は、「市内に小児科が少ないこと」と「乳幼児向けの屋内の遊び場が少ないこと」である。特に小児科が少ないことに関して、須坂市では救急医療センターと連携した対応をとるという対策をしている。

そして、須坂市で子どもの遊び場と母親同士の交流の場になっている中央児童センターには、「屋内の遊び場が少ない」「センター内や庭が狭く、子どもが遊び足りないと感じる」などの意見が育児中の母親から寄せられている。

以上の調査結果から、須坂市で育児中の母親が置かれている状況についてまとめると、核家族化の進行や育児と仕事の両立の難しさ、子育て支援施設の地域間交流の不足などによって心理的・社会的に孤立しやすい傾向にあると考えられる。加えて、現在

『妊娠子育てなんでも相談 おひさま』や『5歳児すこやか相談事業』、マタニティセミナーをはじめとするさまざまな子育て支援に取り組む須坂市の子育て環境をより向上させるためには、どのような支援の方法が必要であるかという疑問点が生まれた。

第2章 アンケート調査

今回、当ゼミでは行政の支援の網目からもれている母親は、どういう人なのか、なぜその人たちは行政のサービスを活用できていないのかという母親たちのリアリティを調べることにより、母親の抱えている課題の解決に繋がると考えたため、日野保育園に通っている母親たちを対象にアンケート調査を行った。

日野保育園をアンケート対象とした理由として、日野保育園は須坂市の中心地に近く、また長野市へのアクセスも良いため、長野市に通勤している母親や、中心地から通っている母親、保育園近辺に住んでいる母親などの多様な利用者がいると考えたため日野保育園を選定した。

(1) アンケートの予想

先行研究等から、地縁のない母親や、仕事が忙しく時間に余裕がない母親が、周囲との関係を作りにくいいため孤立を感じやすく行政の支援からもれているのではないかと予想した。

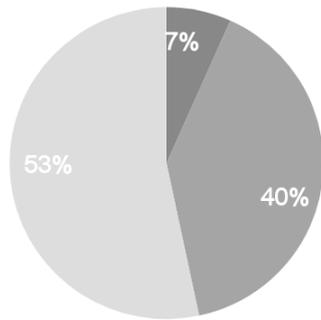
(2) アンケート結果・分析

アンケート依頼先：日野保育園
アンケート回収率：約45%（園児総数134名中、60名から回答を得られた）

アンケートの予想をもとに、孤立についての質問に着目して、分析した。

孤独を感じたことはあるか

- 1. 現在感じている
- 2. 過去に感じたことがある
- 3. 感じたことがない



「母親になってから地域や社会の中で孤立を感じている、または孤立を感じたことはありますか。」という質問に対して約半数の47%が現在または過去に、子育て中孤独を感じたことがあるという回答が得られた。セミナーや、相談窓口・電話帳など、須坂市の子育て支援サービスは幅広く展開されていたにもかかわらず、半数近くの母親たちが、孤独を感じていた。

次に、子育てのどんな状況において孤独を感じるのかを、自由記述により回答してもらった。その中で一番多かった回答が、「自分が退職または育児休暇中に、子育てをしている時、社会とのつながりが絶たれたようで、孤独を感じた」というものだ(60人中12人20%)。その他の回答は、以下のようになる。

- ・人付き合いが苦手と周りとの馴染めない
- ・近所に友人・話し相手がいない(60人中2人)
- ・専業主婦で買い物ぐらいでしか外に出ないので、一日のほとんどが子供と二人きり(60人中2人)
- ・子供が生まれてから須坂市に引っ越してきたので、周りとの接点がない、話し相手がいない(60人中3人)
- ・前の保育園の先生の対応が良くなかった
- ・育休中はこもりきり(60人中2人)
- ・稼ぎ先が地元じゃないので、地元につながりがない

どの回答も、社会関係が断ち切られたことにより、孤独を感じるものだった。

次に孤独からどうやって抜け出したかについても、自由記述により回答してもらった。最も多かった回答は「職場復帰をしたり、子どもが保育園や学校に行くようになって、知り合いができたことにより孤独を脱した」というものだった(60人中15人回答25%)。その他の回答は以下の通りだ。

・支援センターに通うようになり、友達ができる

・気にしなくなった

・家族の支えがあった

共通して言えるのは、知人・友人・家族など、自分と子ども以外のつながりができていると、孤独を感じにくいということだ。その中で特に、仕事を再開することや、子どもを保育園などに通わせることにより、会社でのつながりや母親同士のつながりなどをもつようになるため、そのことが社会関係の再構築の要因になっている。外部とのつながりにより、社会関係が再び形成され、孤独から脱したと考えられる。

(3) 考察

この結果から考えられることは以下の2点である。

・母親の感じる孤立と、外部とのつながりがあるかないかには大きく関係がある。

・社会復帰して、関係の再構築ができたなら、社会復帰するまで(子供が0歳~2,3歳、あるいは未就学児)の母親同士のつながりが必要になる。

第3章 政策提言

第1章のヒアリング調査より発見した、須坂市の良質な子育て環境を維持しつつ、公的な支援の届きにくい家庭向け事業の充実化が子育て支援の課題であるということと、第2章のアンケート調査において、前述した2点の考察をもとに、当ゼミでは母親どうしのつながりを構築する政策を導きだした。これらのことから、育休中の母親の孤独を緩和するために必要なものは「ピアサポート」だと考えた。ピアサポートとは一般的に同じような立場の人によるサポートという意味で用いられる。

したがって、当ゼミでは「“ふらっとカフェ つながり”構想」を提言する。標題の「ふらっと」には二つの意味があり、ひとつは「気軽に立ち寄れる」、もうひとつは英語の“flat”とかけて「平らで差のない関係」である。子育てに追われて多忙な中でも気軽に利用でき、ピアサポートを受けられる場としてカフェを提言する。

(1)目的

この政策の目的は、前述したとおり、子育て中の母親が社会へのつながりを持つきっかけを作ることでその孤独感を解消することである。その中でも特に育児中の母親同士や育児経験者の間でコミュニティーが形成されるように促進することを重要視するものである。

この政策提言を行うにあたり、以下の2点を考慮し、政策立案を行った。

1. 須坂市が使える人員や財源などのリソースには限界があることを念頭に置いて政策を立案する必要があるため、既存施設の利用や市民との協働による運用など現実的に実行可能な政策立案を心掛けた。

2. 育児中の母親が利用可能な政策になるよう心掛けた。総じて育児中の母親には余裕がないことを考慮して、母親が負担を感じることなく参加できる事業するよう努力した。

(2)詳細

上記の2点を考慮し、場所はスーパーや公共施設の一角が好ましいと考える。なぜなら用事を済ませた「ついで」に立ち寄ることができるからだ。乳児をもつ母親は子育てと家事に追われているため、割ける時間が限られているが、例えば買い物など子育てと家事に関する用事のついでなら利用しやすい。また、現在須坂市は、イオンモールの誘致を計画しており、大勢が利用するであろうイオンにカフェを設立できれば、よりピアサポートとしての役割を果たせるのではないかと考える。

時間は利用数が多い休日のランチタイムの後が望ましい。ランチタイム後を選んだ理由は、外食をするよりもお茶を一杯飲む方が、利用者と支援側のどちらの負担も少

なくなると考えたからだ。

カフェの運営はボランティアで構成する。子育て経験のある高齢者、現役で子育てをしているが子どもが大きい母親、土日を使ってもよいという保育士を募る。

利用料は厳密に決めていないが、お茶代やボランティアへの交通費、子どもに何かあった時のための保険料分として200～300円ほどに設定する。経済状況が厳しい家庭は無料にするなど、柔軟な対応が好ましい。

周知方法は、乳幼児健診や五歳児すこやか相談事業の家庭訪問の際に知らせる。また、子育てがつらくなったときに利用してもらうには事前に知っておいてもらうことが重要だ。社会との繋がりがなくなるほど追い込まれている状況だと、目の前のことでいっぱいになり自分から情報を探す余裕がなくなるからだ。自動配信される「須坂市子育て応援メルマガ」に登録してもらい、困ったときにいつでも見ることのできる状態にしておくのもいい。

(3)懸念・対策

この構想には利用者が来ないかもしれないという懸念がある。その対策として、「利用者がアクセスしやすい情報のテーマを限定する」ことが挙げられる。例えばある週は「子どもの発達に悩みをもつお父さんお母さん集合」、次週は「二歳までのお子さんをもつパパママ集合」など、あえてテーマや利用者を限定することで当てはまる利用者は参加しやすくなる。

(4)効果

「ふらっとカフェ つながり構想」にはカフェでできた社会関係によって母親が抱えている孤立を解消できるという効果がある。須坂市には人口が少ないことを活かした支援や子育て支援に力を入れていることが分かるプロジェクトなどがあり、子育て環境が整っているといえる。しかし行政の支援だけでは解決しない育児中の孤立という問題が私たちの調査で明らかになった。この構想を取り入れて孤立を和らげることによって、須坂市の子育て環境はより良くなるだろう。

おわりに

須坂市は、母親が相談することのできる窓口を多く設置しており、手厚い母親への子育て支援を行っている。しかし、その行政の支援の網目からおちてしまっている母親に焦点を当てる意味として、私たちが提案した提言が須坂市の母親支援の一助となれば幸いである。

最後に、御多忙中のところヒアリング調査やアンケート調査にご協力いただいた須坂市教育委員会学校教育課、須坂市教育委員会子ども課、須坂市健康福祉部健康づくり課、須坂市健康福祉部福祉課、須坂市中央児童センター（子育て支援センター）、須坂市日野保育園の皆様、保育園に通うお母様方、またサマースクール開催にご尽力いただいたすべての方々に厚く御礼申し上げます。

<参考文献>

- ・大森弘子、清水脩、伊藤萌（2016）「社会的養護を必要とする母子世帯へ子育て支援が与える影響—シングルマザーの現状と育児不安について」、『佛教大学社会福祉学部論集』, 12, p. 17 - 25
- ・榎, ひとみ（2010）「子育て家庭の孤立化の論理」、『北海道大学大学院教育学研究紀要』, 110, p. 65 - 84
- ・島津礼子（2014）「地域子育て支援センターにおける保育への保護者の参加と協同」、『広島大学大学院教育学研究科紀要』3 (68), p. 101 - 110
- ・遠山景広（2016）「大都市における子育て家族の社会的孤立要因：SSP20150を用いた地域信頼度の分析より」、『Research Journal of Graduate Students of Letters』, 16, p.209-230
- ・西朋子・三宅公洋・友川幸（2017）「地方都市の中山間地域における子育てと子尾建て支援の特徴—市街地との比較からみえる『地域の見守りとゆるやかなつながり』」、『信州大学教育学部研究論集』11, p. 69 - 83
- ・原子純（2017）「子どもの生活と地域の居場所」『尚美学園大学総合政策研究紀要』, 29, p. 65 - 76
- ・須坂市役所（2017）「子どもは宝プロジェクト」
(<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/item.php?id=59545727d62d9>)（参照日 2017-12-31）
- ・須坂市役所（2017）「五歳児すこやか相談事業」
(<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/item.php?id=59533fe0a3f01>)（参照日 2017-12-31）
- ・須坂市役所（2017）「新生児・乳幼児に関する相談等のご案内」
(<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/item.php?id=59488fda3620c>)（参照日 2017-12-31）
- ・須坂市役所（2017）「須坂市子ども・子育て支援事業計画 平成 27～31 年度世帯員別世帯数推移」
(<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/item.php>)（参照日 2017-12-31）
- ・須坂市役所（2017）「須坂市子ども・子育て支援事業計画 平成 27～31 年度母子家庭数の推移」
(<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/item.php>)（参照日 2017-12-31）
- ・須坂市役所（2017）「須坂市人口ビジョン、まち・ひと・しごと創成総合戦略」
(https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/imagefiles/140030/files/sosei_sogosenryaku_201706.pdf)（参照日 2017 - 12 - 31）
- ・須坂市役所（2017）「須坂市妊娠・子育てなんでも相談『おひさま』」
(<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/item.php?id=592383a4e79d0>)（参照日 2017-12-31）
- ・須坂市役所（2016）「須坂市の統計—グラフで見る須坂市」
(<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/item.php>)（参照日 2017-12-31）

須坂市花の祭典

～市民“皆”で作る花の街～

工藤ゼミ

早川佳佑 青柳和真 加藤尚也 黄穎鈺 園田裕基
田崎未来 田城みゆき 手島輝 松田真輝 松田将季

目次

1. はじめに
2. 須坂市の現状分析
 - 2.1 須坂市の強み
 - 2.2 須坂市の弱み
3. 須坂フェスティバル
 - 3.1 花の祭典の開催
 - 3.2 地域花プラン
 - 3.3 うまいもん市の同時開催
 - 3.4 フォトコンテストの開催
 - 3.5 車内広告の展開
4. 予算
5. まとめ
6. 参考文献・URL

1. はじめに

私たち工藤ゼミでは、中山間地域における地域資源の活用をテーマに活動を行っている。今夏には静岡県掛川市での研修を行い、私たちはサマースクールで長野県須坂市を訪問する中で、須坂市の観光についての政策提言を行うことに決めた。

テーマを「須坂市花の祭典～市民“皆”で作る花の街～」に定め、まずは観光業の現状についてのデータを収集した上で、分析を行った。その中で須坂市の観光上の弱みである明確なシンボルがないということに着目し、これに機会を与えることで弱みを強みで補うための政策を考えた。

2. 須坂市の現状分析

2.1 須坂市の強み

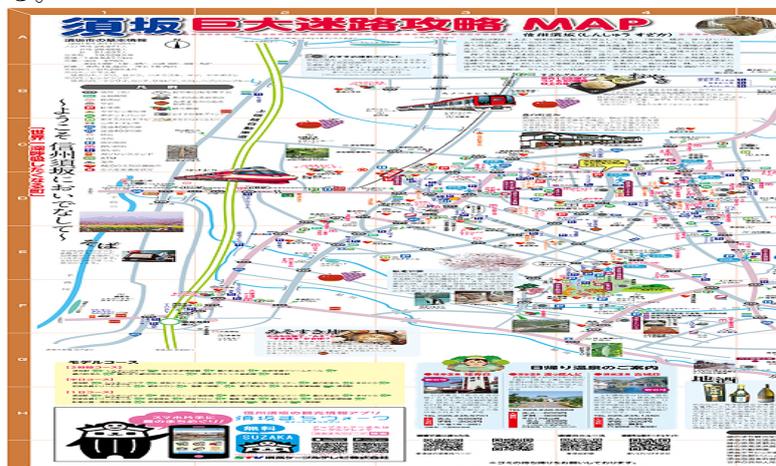
はじめに、須坂市の強みについて説明する。須坂市は、明治から昭和初期にかけて、近代製糸業の町として遠く海外までその名を知られていた。現在も町の随所に土蔵造りの商家や民家がみられ、蔵を生かした博物館・美術館もあり、当時の繁栄ぶりを偲ばせている。臥竜公園の桜は、桜の名所100選にも選ばれており、4月には毎年13万人の人々が訪れ、賑わいを見せている。郊外には、約80軒のペンション村のある峰の原高原、100万株のレンゲツツジが咲き誇る五味池破風高原、日本の滝100選の米子大瀑布など大自然がある。リンゴやブドウの産地としても有名である。須坂市はさらに、図からわかるように、米子大瀑布、臥竜公園、蔵の街並み、峰の原高原、五味池破風高原など観光地も豊富にある。

また、米子大瀑布は日本の滝百選にも選ばれており、2016年1月10日から同年12月18日までの期間で、第55作目のNHK大河ドラマとして放送された「真田丸」のタイトルバック映像として使用された。全国的に認知度が急上昇し、総合観光パンフレットが品切れし、急遽秋の特別版を発行するほどの人気であった。（産経ニュース）

2つ目に、昨年大河ドラマ「真田丸」の放映が挙げられる。サマースクールでのヒアリング調査の際、須坂市の職員の方が「真田丸効果によって、紅葉シーズンに米

子大瀑布に訪れた観光客が非常に多かった」とおっしゃっていた。実際、上記のように、総合観光パンフレットが品切れし、紅葉シーズンには観光客が多く訪れた（産経ニュース）。

3つ目に、須坂市は健康長寿の都市であることがあげられる。長野県は全国47都道府県の中で長寿日本一であり、働く高齢者の割合が日本一である。その中でも須坂市は県内19市の中で最も介護認定率が低く、県内19市で介護保険料が最も低い健康長寿の都市である。これは日本が世界でも有数の長寿国であることを鑑みると、須坂市は世界でもトップレベルの長寿都市といえる。



【図表1】須坂市全体像

出典；須坂市観光協会ホームページより

2.2 須坂市の弱み

次に須坂市の弱みについて述べる。まずは、観光都市には欠かせない、1人当たりの観光消費額が県の平均額に比べて少ないということだ。その額は、1人当たりの長野県平均額が約3,454円に対し、須坂市は約2,070円である。（長野県観光利用者統計調査結果から工藤ゼミ算出）ここでいう観光消費額とは、観光客の観光行動に伴う経費で、当該観光地内で支出した宿泊費、交通費、飲食娯楽費、土産その他買物費、観覧料又はこれに類するもの、その他である。ただし、交通費のうちバス代等については、最寄りの駅から当該観光地までの往復料金とする。さらに、例えば観光客の男女比や年齢層といった詳細なデータの集積がないため、目標にむけた効果的なアプロ

一チを構成するのが難しいといった点が挙げられる。以上のことから、須坂市の弱みをまとめると、観光地としての知名度の低さや、観光消費額が少ないこと、詳細なデータが少ないことが挙げられる。

2.3 工藤ゼミで着目した改善点

これまで個別に須坂市の強み、弱みなどを説明してきた。その中で工藤ゼミでは、強みの部分に着目した。そのため、私たちは須坂市の強みに焦点を当てた政策提言をする。それが以降3で説明する「須坂フェスティバル」と、4で説明する予算である。

3. 須坂フェスティバル

3.1 花の祭典の開催

現在、臥竜公園ではさくらまつりが4月上旬～下旬に開催されており、4月の来場者数は約13万人である。私たちはこのさくらまつりに工夫を施し、さらに観光客を集めることを提言していきたい。まず、祭り全体の開催概要はこのように考えている。既存のさくらまつりに追加して、4月の丁度桜が満開になり一番集客が見込めそうな第3週に次のような3つのイベントを追加で開催したいと考えている。ターゲットもただ闇雲に「若い人」「女性」といった漠然としたものではなく、初めは既に須坂市を知っている周辺の市に在住している人々を対象とすることから始め、彼らの口コミ等を通じて徐々に県外の人にも須坂を知ってってもらおうと考えた。まず、既存のさくらまつりを活かした発展プランとして「花の祭典」イベントの開催を提案したい。一つ目は新潟花絵プロジェクトへの参加だ。新潟花絵プロジェクトとは、チューリップの球根を育てる際に不要となる花卉をただ捨てるのではなく、写真のように絵を作ることで花卉を活かそうとする試みである。この試みは新潟県内だけではなく横浜市や神戸市等県外にも広まっている。この際に、例えば花絵のデザインを市民の方から募集することで「自らも参加した」という一体感を生み出すことや新たな観光・写真スポットの誕生といった効果が期待できる。

【図表2】 にいがた花絵プロジェクト



【図表2】 にいがた花絵プロジェクト
出典；にいがた花絵プロジェクトHP

3.2 地域花プラン

次に地域花プランを提案したい。市内の小学生や住民の方に花を育ててもらい、それを祭りの際に展示・販売する試みである。小学生に花の育成をしてもらうことで、それが生物・生命に関する勉強に繋がる。さらに、自分が育てた花や自分が考え作ったハンキングバスケットやコンテナガーデンを見てもらうことで達成感を得ることができる。また、この販売がイベントの収益にも繋がっている。こうしたイベントを通じて市民がまつり運営に関与ことができ、より魅力あるお祭りに行けると考えた。



【図表3】 ハンキングバスケット
出典；深谷市HP

3.3 うまいもん市の開催

次に「うまいもん市」の開催を提案したい。なぜなら年代が若いほど「食フェス」の参加経験率、参加意欲が高く、地方のグルメと出会う都市型エンターテインメントとして発展・定着しつつあるからだ。そこで現在銀座通りで11月に行われているうまいもん市と同様なイベントをさくらまつり

に合わせて行おうという提案をしたい。人気のジャンルであるB級・ご当地グルメである須坂市や長野県ならではの食材を使ったうまいもん市を開催することで、より若者にとって魅力的なイベントになるだろう。例えば、須坂の食材である、須坂みそや村山早生ごぼうを使った丼ものや、ブドウやリンゴといったフルーツ類、ワインがあげられる。他にも長野といえば山賊焼き、てんぷらまんじゅう、信州そば、イナゴの佃煮などが挙げられる。



【図表4】うまいもん市
出典；蔵のまち観光交流センター

3.4 フォトコンテストの開催

今までの2つの提言から、花絵やハンキングバスケット、コンテナガーデンといったフォトスポットが誕生した。そこでSNSは無料サービスな上に若者ユーザーが多く、ハッシュタグ等を用いれば多くの人に簡単に情報が拡散されるということを活用することで多くの人に須坂市を知ってもらう機会を増やすことができる。また、フォトコンテストを通して、今まで地元の人が気付かなかった須坂の魅力に出会える可能性もあるだろう。

3.5 車内広告の展開

こうしたイベントの集客を上げるために

鉄道の車内広告を通じた宣伝を提案する。須坂駅を通る長野電鉄は、県庁所在地であり中核都市である長野市や湯田中温泉等の観光地への足として多くの人に利用されている。そこで車内広告を展開することで多くの人の目に触れ、知ってもらうことが期待される。広告を長野電鉄に絞ったのは、主に長野電鉄を利用する地元の人々にアピールする為だ。

4. 予算

以上のイベントについて私たちは費用を計算した。試算した結果、花絵プロジェクト(3メートル×10メートル)は1円(チューリップ)×2,700本×22(枚のボード)+22,000円(ボード代)=279,400円となる。次に、地域花プラン(パンジーを育てもらう)は66円×3,000本=198,000円となる。そして広告費は2か月広告していただくとして、117,600円(月)×2か月+14,100円(印刷代)+(デザイン費)=249,300円+デザイン費となる。これらの提案を実行するには少なくとも52万円程の費用がかかる。そこでこの費用を回収するために私たちは一例として次のような予算回収方法を考えた。現在、さくらまつりでは駐車する際に協力金を頂いている。その協力金を100円値上げし、その差額分をさくらまつりに活用するという案だ。今年度のさくらまつりでは約16,500台駐車していたので、165万円分集めることができ、先ほどの費用分を十分に回収することが期待できる。

5. まとめ

以上を踏まえて、私たちの提言をまとめると1、臥竜公園のシンボル化及び臥竜公園を中心とした市民一体型のイベントの創造。2、食イベントを通じての観光客誘致及び須坂市自体の魅力度向上。3、SNSを活用した若者及び観光客と須坂市との間での情報発信、である。今年の工藤ゼミ生は、法学部、商学部、文学部、総合政策学部と様々な学部から構成されている。そのため、多様な視点から議論を尽くした結果、このような政策提言が生まれた。今回の政策提言にあたり、協力していただいた

須坂市長をはじめ須坂市役所の方々、全学連携教育機構の方々、その他の関係者の皆様に感謝を申し上げます。

6. 参考文献・URL

- ・健康長寿発信都市「須坂 JAPAN」創生プロジェクト長野県須坂市ホームページ（参照日12月25日）
<https://www.city.suzaka.nagano.jp/suzakajapan/index.php>
- ・須坂市うまいもん市（参照日12月25日）
<http://ginzamatsuri.suzaka.jp/>
- ・須坂市HP さくらまつり（参照日12月25日）
<http://www.suzaka-kankokyokai.jp/midokoro/sakuramatsuri.php>
- ・須坂市HP 須坂の統計平成28年度版（参照日12月25日）
<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/item.php?id=59262f829d558>
- ・須坂市HP 「花と緑のまちづくり事業」（参照日12月25日）
<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/item.php?id=591e761f6cce5>
- ・にいがた花絵プロジェクト（参照日12月25日）
<http://www.niigata-hanae.jp/>
- ・長野電鉄HP（参照日12月25日）
<http://www.nagaden-net.co.jp/koukoku/>
- ・長野県HP 平成28年観光地利用者数統計調査結果（参照日12月25日）
<https://www.pref.nagano.lg.jp/kankoki/sangyo/kanko/toukei/documents/kanko-chiryoushatoukei.pdf>
- ・深谷市ホームページ（参照日12月25日）
<http://www.city.fukaya.saitama.jp/fukayahanaweb/hanafesuta/index.html>
- ・リクルートライフスタイル（参照日12月25日）
https://www.recruit-lifestyle.co.jp/news/pressrelease/gourmet/nw20416_20160907

交流の場から始まる須坂

新原ゼミ

石井太郎 岩崎翼 加藤綾音 櫻井亮太 杉浦佳純
鈴木耕生 高橋里沙 田谷美南海 千鹿野絢
新山泰地 別府佳菜子 渡部拓海 男成敬太
栗原夏海 佐藤香織 大江ミーヨ 小佐野茜
武田悠介 堀田さとる 村田千夏 脇本真帆

目次

はじめに

第1章 須坂を理解する

1-1 事前調査

- 1.概要
- 2.カテゴリー別の調査
- 3.事前調査を踏まえて

1-2 現地調査

1-3 仮テーマからの見方の変化

第2章 政策提言

2-1 政策提言への経緯

- 1.市民と市民の関係から
- 2.市と市民の関係から
- 3.小括

2-2 具体的政策提言

- 1.政策提言としての交流の場
- 2.事業としての蔵フェスとその目的
- 3.政策提言まとめ

おわりに

須坂市の方々へ

参考文献

はじめに

須坂市は、かつて製糸業が非常に盛んであり、日本の製糸業の繁栄を表した近代シルクロードの拠点としての過去を持つ。その名残は現在の須坂市役所周辺にある、「蔵の町並み」から感じ取ることができる。この「蔵の町並み」は、現在の須坂市において重要な観光スポットともなっている。また、須坂市はナガノパープルやシャインマスカットといった果物でも有名な地域である。さらに、須坂市は観光の面だけでなく健康都市としての面も持つ。昭和 20 年に旧高甫村に住む主婦たちが保健婦に対して「何か手伝わしてくれないか」といった申し出により保健補導員が生まれた。その後保健補導員制度が始まり、様々な健康に関する活動を行い、「第 3 回健康寿命をのばそう！アワード」で厚生労働大臣最優秀賞を受賞した。

これまで挙げてきた歴史、観光、健康といった面以外にも須坂はまだ多様な面を持ち、それらの面が全て複合的に絡み合っただけでなく、須坂という一つの市が成り立っている。私たち新原ゼミは、この多様な面を持った須坂という市を一つの面だけを見て調査すべきではないと考えた。まずサマースクール前に事前調査を行い須坂という地域がどういったものかといった仮説を立てた。それから須坂市でのフィールドワーク、ヒアリング調査を行い、立てた仮説が正しいか、異なるならば、なぜ異なっていたのかというような検証を何度も繰り返していく事により、須坂という地域を多面的に捉えていくことを意識した。

特に、私達新原ゼミでは現地でのゼミ生がフィールドワークやヒアリングを通して得た発見や感じたことは、サマースクールという短期間の間に観光ではなく調査といった形で入る為、須坂市にとっても、その土地に住んでいない人だからこそ見える意味

のあるものになると考えた。今回政策提言をするにあたり、そのような一人一人の須坂への考え方を大切にして、須坂市について考えていった。

今回の政策提言を通して、私たちの須坂への思いを伝えることができ、そして須坂がよりよい地域になることに繋がることできれば、今回のサマースクールが意味のあるものになると考える。

第 1 章 須坂を理解する

この章では、須坂市においてサマースクールを行って政策提言をするにあたり、私たちがどのような調査を行い須坂に対する理解を深めていったかを実際に行ったプロセスに沿って書いていくこととする。

1-1 事前調査

1.概要

須坂市は長野県の北部に位置し、左隣には長野市がある。明治から昭和初期にかけて製糸業で栄え、市街地には当時の繁栄を思わせる「蔵の町並み」も見られる。近年は風光明媚な観光地、全国有数のリンゴ・ブドウの産地となっている。気候は典型的な内陸性気候で四季の訪れを感じることができ、峰の原高原、米子大瀑布、五味池破風高原などがあり豊かな自然に恵まれている。明治 9 年に須坂村が須坂町となり、明治 22 年・大正 11 年・昭和 11 年・昭和 26 年に編入と合併を繰り返し、昭和 29 年に市制施行して須坂市となった。その後も昭和 30 年に井上村・高甫村を、昭和 46 年に東村を編入して現在の須坂市に至る。

2.カテゴリー別の調査

須坂市について調べていくにあたり、まず、一人一人の興味に基づき各自調査を行った。そして調べた情報を出し合い、情報を

カテゴリーごとに整理するためにKJ法¹を行った。その結果、若者、共創、ほんもの、そして祭りや蔵などのカテゴリーにそれぞれの興味が集約されることが分かった。

(若者)

須坂市の人口ピラミッドを見た際に、20歳から24歳までの世代が少ない点を理由に、「若者」に着目した。この20歳から24歳の「若者」と呼ばれる世代は、学生として勉強したり就職し始めたりする年齢であり、将来須坂市を中心となって支えていくとても重要な役割を果たすと考えた。

一般的に「若者」と呼ばれる世代について広く調べてみたところ、須坂市では信州すざか農業小学校やS4、須坂リーダーズクラブ等若者の活動が活発であり、また、須坂市からのアプローチも積極的であると感じた。このことから、須坂市の未来を担う「若者」の視点から須坂市を見ていくことにした。

(共創)

また、私たちは須坂市の行政の取り組みについて調べる中で、須坂市が掲げる「共創」という考えに着目した。「共創」という言葉は、従来の「協働・参画」とは異なり、市民一人ひとりがそれぞれの特色・強みを活かし、主体的に街づくりを行っていくという意味を持っている。地域の特色を生かした自立型の地域の開発の観点からも、須坂市が取り組んでいる「共創」の街づくりというものは非常に素晴らしいものであると感じた。そこで、「共創」という一つのテーマから須坂市を見ていくことにした。

(ほんもの)

須坂市では、総合計画に基づき政策が行われている。総合計画とは、須坂市のこれまでの経過や現状、課題を踏まえ、須坂市のま

ちづくりに対する基本となる考えを示す、10年間のまちづくりの計画である。現在施行されている、第五次須坂市総合計画では、目標になるまちの将来像として「一人ひとりが輝き、磨かれた『ほんもの』の魅力あふれるまち須坂」を掲げている。特に、「ほんもの」という言葉は、ひらがなに「」をつけて表記しているのが印象的で、何か特別な思いが込められているように感じられた。また、表紙にも大きく書かれていることから、「ほんもの」は須坂市を理解するうえで重要な単語であると私たちは考えた。

(地理的特徴)

須坂市を中心に長野県の空撮地図を見ると、平地が少ないことがわかる。須坂市が位置する平地には千曲川が流れ、水の便が良いことから古くから人口が集まっていたと考えられる。現在の須坂市にあたる地域は、千曲川東岸に沿う谷街道と浅間山麓へ通ずる大笹街道の分岐点にあたり、江戸経済圏との交流を通して商業的機能の濃い町として発展した。

さらに市東部の山地から流れる鮎川などの河川が千曲川に合流するまでに通過する一帯が扇状地となっていて、傾斜がついている。この傾斜は水車動力を得やすいという自然的条件となり、周辺地域で養蚕が古くから盛んであったことにより繭を得やすいという社会的条件と重なって、須坂地域で製糸業が興隆する大きな要因となった。

これらの須坂市の地理的特徴は「蔵」や「カッタカタ祭り」を生み出した要素の一つと言える。

(蔵)

須坂市には蔵をはじめとする、歴史的建造物が数多く存在する。江戸時代は、須坂藩主

¹ アイデアや意見を付箋等へ書き、それらをグループ化して、情報を整理する方法。この方法により、事前調査の時点で一人一

人が持つ須坂市に対する興味を客観的に可視化できるようにした。

堀氏の館町（陣屋町）として、また大笹街道の追分の地として、数々の商取引が行われた。その後、明治から昭和初期にかけて近代製糸業によって繁栄し須坂は大きな発展を遂げた。世界恐慌の煽りを受けて製糸業は衰退したが、生糸の町として栄えた往時を忍ばせる遺産は現在でも数多く残っている。豪壮な土蔵造りの旧製糸家建物や繁盛した大壁造りの商屋などの町並みのほか、蔵を生かした商店、博物館、美術館など当時を偲ぶことができる。

近年では、平成 24 年 5 月に須坂の景観づくり事業を通して、須坂市の自活力の増進と郷土愛の育成を図ることを目的とした「須坂景観づくりの会」の発足や、歴史的建造物のひとつである「旧小田切家住宅」を須坂市が平成 24 年度に取得、平成 25 年度に須坂市指定有形文化財に指定され、復元修理工事が平成 29 年 3 月に完了するなど、蔵や歴史的建造物を重要な観光資源として捉えるとともに保存にも力を入れている。

これらのことを踏まえ、蔵などの歴史的建造物は須坂市にとっての強みのひとつであると考え、蔵に着目した調査を進めることにした。また、蔵が須坂市に存在することでどのような影響があるのか、市民の方々は蔵をどのように思っているのかが特に気になった。

（カッタカタ祭り）

「カッタカタ、カッタカタ……」繰糸機の糸枠が回る音である。明治から昭和初期にかけて製糸業で栄えた須坂にはこの音が由来となった伝統的なお祭りがある。それが、「カッタカタ祭り」だ。

昭和 53 年から続く歴史あるお祭りのメインイベントは「踊りの祭典」と「竜みこし」だ。踊りの祭典では仮装や山車のデコレーションのコンテストを、踊りコンテストでは、祭りを一番盛り上げた踊りのグループを参加グループの投票で決めるコンテスト

をそれぞれ開催する。竜みこしは昭和 62 年に「竜の里須坂」というイメージを命名された際に作られた神輿だ。（2 体のうち 1 体は飛び入りで担ぐことが可能。）

須坂市制施行 60 周年の際には動画配信大手が主催する「ニコニコ町会議」開催地に指定され、18000 人の来場を記録したこともある。

様々な世代がまじわり、人と人がつながっていく「祭り」。須坂市にとってカッタカタ祭りという場はどのような意味を持ち、市民にどのような影響を与えているのか。

「祭り」という観点で須坂市を調べることにした。

3. 事前調査を踏まえて

私たち新原ゼミは、事前調査をする過程で、「若者」・「共創」・「ほんもの」という 3 つのキーワードが出た。「若者」との「共創」を定着させ、「ほんもの」を未来に引き継いでいくことで、須坂市がより住みやすいまちになるのではないかと考え、そのような意味を含めた「共に創りつなぐ須坂」を仮テーマとして調査を進めた。

須坂市でサマースクールを行う前に、「若者」・「共創」・「ほんもの」のそれぞれについて仮説を立てた。1 つ目は、少子高齢化などの影響もあり、須坂市の「若者」の活動があまりないのではないかとという仮説。2 つ目は、須坂市は行政と市民の結び付きが強いのではないかとという仮説。3 つ目は、「ほんもの」という言葉が須坂市の多くの人々に認識されているのではないかとという仮説である。このような仮説をもって、現地調査を行った。

1-2 現地調査

実際に須坂市で、班ごとに分かれてヒアリングやフィールドワークを行った。その内容についてそれぞれ記述する。

(若者)

須坂市教育委員会子ども課でのヒアリングを通して、須坂市には、須坂市の子どもの将来を思い、大切に育ていこうとする健全育成の意識があり、またそのための機会が設けられていることが分かった。たとえば、信州すざか農業小学校は、地域の文化や栽培を学ぶ体験の場であるだけでなく、小学生と農家の方、家族、高校生など、世代を超えての交流をすることができる機会にもなっている。また、須坂リーダーズクラブでは、将来にわたって地域で活躍する子どもを育てることを目的に、様々なイベントを子どもたち自身の手で進めていく機会が設けられている。しかし、このような健全育成の場があるものの、参加する子どもが少ないのが現状である。より多くの子どもが、こうした機会へ自主的に参加できるようにしていくための工夫が必要である。

また、私たちは、須坂市の「若者」の一員である高校生の活動についても着目し、須坂創成高校の先生方や、産業振興部商業観光課の方にお話を伺った。

私たちは事前調査の段階で、須坂創成高校は、将来須坂市内に就職することを希望している学生が、そのための技術や知識を身に付けるために通う学校なのではないかと考えていた。しかし、ヒアリングを通して須坂創成高校で行なっている教育は、どこへ行っても通用するような優れた技術力を身につけるものであり、中には地域に根ざした進路を考えている生徒もいるが、須坂市に就職したいという強い思いのある学生が、地元に対する強い思いを抱き、進学する学校というわけではないということが分かった。

一方でS4カフェについて、産業振興部商業観光課の方のお話によると、S4カフェ来店者はご年配の方が多く、「世代間交流の場」にはなったが、高校生たちが目指していた「高校生同士が集まる場」にはできなかったという。さらに、開催された場所が市民であれば名の知れたホールではあったものの、わかりやすい場所とは言えない立地であり、また、簡易的なドリンクの支給ということで、元々高校生が想定していたものとは違うものになったと仰っていた。私たちはこのお話を受け、市と高校生の意思の疎通が上手くいっていなかった面や、高校生カフェを実現させるために、妥協した点多々あったのではないかと考えた。

さらにヒアリングのほかにも、須坂市の若者の様子を私たち自身の目で調査すべく、フィールドワークを行った。須坂駅周辺には学習塾が多く、夕方にはランドセルを背負う小学生や学生服を着た若者たちの姿を見かけた。駅構内では、須坂創成高校の生徒たちが育てたカンナが売られており、周辺の花壇にも創成高校の生徒たちによって植えられたカンナの花が咲いていた。駅前にあるシルキービルには、市役所の商業観光課が入っており、そこで同課の方から、高校を卒業した大半の若者が須坂を離れてしまう一方でその半数以上が将来地元に戻ってくるというお話を伺うことができた。また、同じく駅前にあるイオン須坂店では、私たちと世代の近い若者にインタビューをすることができ、須坂高校の卒業生である女性は「駅周辺に高校生の集える場所がない」と語っていた。このフィールドワークを通して、須坂では若者の活躍が見られる一方で彼らの集える場所がないということに気付くことができた。

(ほんもの)

私たちは、「ほんもの」について知るために、第五次須坂市総合計画の推進を行って

いる、総務部政策推進課の方にヒアリングをさせていただいた。政策推進課の方によると「ほんもの」には「にせものや作りものでない」「本来の」「本当の」「真に大切な」という意味があり、「ほんもの」であることが大切にされ、これまでも、そしてこれからもずっと続くもののことを指すという。簡単に言えば、「ほんもの」とは、須坂にしかない強み、地域資源とのことだった。具体的には、昔から須坂に暮らしてきた人々が築いてきた伝統や地域の多様な文化、四季折々の豊かな自然、奉仕の精神で互いに協力し、互いに享受しながら地域の良さを一層高めるコミュニティ、須坂に住まうことで創り出される温かい気風によるホスピタリティ、地域に根ざした企業、須坂を愛する思いやりなどが須坂市の「ほんもの」だと仰っていた。

政策推進課の方からヒアリングした話によると、「ほんもの」を市の政策に用いる目的は、「ほんもの」を大切にし、市外の人知らない「ほんもの」がある町にすることで、たくさんの人に来てもらいたいという気持ちからだそうだ。そして、須坂に来て、須坂独自の強みを体験したり、買ったりして、須坂の良さを知った人が移住してくるという好循環を目指していると仰っていた。

また、私たちは、市役所の他の課や市民の方々にも、「ほんもの」についてお話を伺ったが、「ほんもの」という言葉を知っている方はごくわずかだった。そこで「ほんもの」という言葉についてどう思うかと尋ねると以下のような声があった。

「地元にある資源をどう活用していくかを考えることは、須坂に限らずどの市町村も必要なことだと思う。」

「押し付けすぎると反発される。市民自らが『ほんもの』を大切にするように働きかける必要がある。」

「『ほんもの』という言葉を広めようとする市役所の動きには賛成。須坂の良さをもっと知ってほしいし、広まってほしい。」

「内部の人たちだけで『ほんもの』須坂と言っているにも気づけないのではないかな。例えば、シャインマスカットは、農家さん自体も須坂の人もおいしいと思っているけど、須坂で生まれ育った人にとっては、美味しいブドウは当たり前で、普通のこと。外部の人が来て、須坂の良さを言ってくれて初めて気づくこともあると思う。」

他にも須坂市のどんなどころが「ほんもの」であると感じるかという問いには、ブドウ、蔵、お祭り、人と人とのつながり、人の温かみ、自然、保健指導員などが挙げられた。このことから、各々が持つ「ほんもの」は違うということが分かった。

(蔵)

個人の興味関心に基づく班として、まちづくりや須坂市の観光資源である蔵に着目してフィールドワークを行った。市内を歩く中で、コモリ餅店さんや須坂せんべい堂さん、ゲストハウス蔵さんにお邪魔し、蔵の保全や活用、道路整備による店舗経営への影響、外国人観光客とのかかわりなど、様々な事柄についての市民の方の生の声を伺った。実際にお話をしてみて、また、蔵のまち観光交流センターの職員の方やゲストハウス蔵の方から、須坂市は市民の方々や市民団体の活動が活発だというお話を伺った。そのなかで、須坂市の市街地に多く存在する路地裏を活用してギャラリーのようにする計画が進んでいる、というお話をお聞きしたことで、路地裏に興味を持ち、まちづくりの観点から伝統的な家の造りが残る細い裏道を歩いた。すると、蔵などの歴史的建造物は一か所に固まっているわけではなく、さまざまところに点在しており、一般の家屋も隣接していることもあるため、蔵は

市民にとってとても身近なものであると感じた。

ヒアリングでは、産業振興部商業観光課と生涯学習スポーツ課とまちづくり課の職員の方々に質問をさせていただき、商店街の活性化や情報発信、そして現在行われている蔵を活かした取り組みやその保全などについて、行政としての考えや立場を伺った。

(共創)

私たちは「市民と行政による共創」について調べる中で、須坂市社会福祉協議会が行っている「助け合い起こし」に着目した。助け合い起こしとは須坂市社会福祉協議会が作成した地域活動福祉計画であり、住民が相互に協力しながら福祉の街づくりをしていくことを目標としている。「助け合い起こし」は行政から一方的にサービスを受けるのではなく、市民が主体となって共に須坂市を創っていくという点で、共創という言葉に非常に関連深いと感じた。そこで須坂市社会福祉協議会にヒアリングを行った。

須坂市社会福祉協議会は「助け合い起こし」を始めるにあたって須坂市民に「あなたは困った人がいたらどうするか」というアンケートを行ったところ、95パーセントの方が「助ける」と回答したというデータがあるそうだ。これは須坂市民の人柄の温かみを示す。また、「助け合いが行われるような雰囲気作り」と伺った。あくまでも雰囲気作りに徹することで、助け合いコミュニティの中で交流を生み、信頼関係を築き、自発的かつ長期的な助け合いを作り出すのだと解釈した。また、須坂市社会福祉協議会が行う子ども服のリユースバザーを見学した。このリユースバザーは、ママさん同士の「要らなくなった子ども服がもったいない。これから必要な人にあげたい。」という意見交流で生まれた助け合いの活動である。

また、政策推進課にもヒアリングを行った。政策推進課は、保健補導員が生まれた歴史を意識し、共創推進の活動を行っていることが分かった。しかし、共創のまちづくりパートナー登録制度と呼ばれる、地域や市民に貢献したい人に登録してもらい、掃除やパトロールなど地域がしてほしいこととの仲介をする、という制度があったが、登録してくれる市民があまりいなかったため、平成27年度に廃止されていた。

さらに、政策推進課は市民の声を積極的に取り入れており、若者の意見も取り入れるために、市内の高校生による討論会を行った。彼らはS4という名で政策研究をし、須坂市民の声を聞いて政策研究に生かすために、夏休み期間中、シルキービルの2階で高校生カフェを開いていた。飲み物を出していたが、料金は取らずに募金箱を置くだけで、利益を出すことを目的としていなかった。お客さんはお年寄りが多かったそうだ。

高甫村のフィールドワークも行った。高甫村は保健補導員発祥の地である。保健補導員が生まれたことは、共創の意識が生まれたきっかけでもあるのではないかと考え、須坂の人々の共創の意識についても何か分かるかもしれないと思ったからだ。

須坂市の中心部から臥竜公園を通り高甫村まで歩いて行った。そこで印象的だったのは市街地と農村部の差である。市街地とは違い歩いている人はほぼおらず、リンゴ畑やブドウ畑が広がっていた。私たちはこれまで中心の市街地しか見ていなかったのと同じ須坂市でもこんなにも環境が違うのかと驚いた。

もう一つ印象的だったのは人の親切さだ。高甫村で何人かの人にお話を伺ったり公民館に伺ったりしたところ、保険補導員についてはあまり知られていなかった。しかし、どの方もとても親切に対応して下さり須坂

の「世話やきさん」の風土を感じられた。結果的には保健補導員との関係性はあまり感じられなかったが、こういった私たちが体験した「困っている人を助けたい」と思う風土は、共創の下支えをしているのではないかと感じた。

1-3 仮テーマからの見方の変化

私たち新原ゼミではサマースクール前の事前調査から、「若者」・「共創」・「ほんもの」の3つのキーワードをもとに須坂を多面的に捉えていくという仮テーマを立てた。その仮テーマをもととしてサマースクールに臨み、ヒアリング調査、フィールドワークを行った。その際、私たち新原ゼミは、仮テーマで立てていた「若者」・「共創」・「ほんもの」の3つのキーワードの見方が、事前調査の段階とサマースクールに行った後で変化していることに気が付いた。この現地での変化の気付きは、新原ゼミが調査の手法として仮説生成型²をとっているため、須坂を多面的に捉えるうえで非常に重要になっていくと考えた。最初に「若者」について、事前調査の段階では、少子高齢化などの影響もあり若者の活動はあまりないと仮定していた。しかしフィールドワークやヒアリングを通して高校生と地域のかかわりを発見し、若者がまちづくりや様々な事業に参加していることが分かった。次に「共創」については、市民と行政の結びつきが強く活動が活発だと考えていた。しかし須坂でヒアリングなどを行った結果市民主体の活動の方が盛んであると感じた。最後に「ほんもの」に関しては、事前調査の段階では第五次総合計画の三木市長の言葉の中で須坂市にとって大切なものの総称として「ほんもの」という単語を用いており、この言葉が

須坂市の多くの人たちに認識されていると仮説を立てていた。しかし市役所や市民へのヒアリング、市街地へのフィールドワークを通して、「ほんもの」という言葉自体はあまり浸透していないように感じた。一方で、蔵やナガノパープルという地域資源と同時に、須坂市民同志の繋がりなど、それぞれ違った認識で「ほんもの」を理解しているようにも感じた。

第2章 政策提言

この章では、実際に須坂市に対して政策提言をするにあたり、これまでに調べた事前調査やサマースクールでの現地得た知見がどのように繋がり、どの様なことを考え今回の政策提言を考え出すに至ったかを書いていく。

2-1 政策への経緯

須坂市から戻った後、各々が須坂市で見たこと・知ったこと・感じたことをフィールドノートという形でまとめ、数多くの話し合いの場を設けて「須坂市になってほしい姿とは」を念頭に置きながら、政策提言について議論した。その過程で、第五次須坂市総合計画の表紙に書かれてある「ほんもの」という言葉に着目し、須坂市での見聞や経験を踏まえ、「ほんもの」を「市民一人一人が考える須坂市の独自性」と解釈した。

1.市民と市民の関係から

須坂市で実施したフィールドワークで市民の方に「ほんもの」とは何かを伺ったところ、ある人は蔵を挙げ、またある人はナガノパープルを挙げるなど、答えは一様ではなかった。つまり「市民一人一人が考える須坂市の独自性」は異なることが見えてきた。ま

² ある事象に対して仮説を立てその仮説を検証しそこから得た事実からまた新たな仮

説を立てていき、事象を捉えていく手法。

た、このような私たちの問いかけに対し親切に答えてくださる須坂市民の住民性も「ほんもの」に含まれるのではないかと感じた。須坂市をよりよい町にするうえで、市民が須坂市の様々な魅力を再発見し須坂への愛着を深めることが大切である。そのために様々な「ほんもの」を持つ市民同士が話をして互いへの理解を深めることが必要ではないかと考えた。そのような行為を私たちは「相互認識を深めること」と定義し、そのために市民同士が話をする場を「交流の場」と位置付けた。

実際に、須坂市にはサロンやバザー、現在は開かれていないものの S4 の高校生カフェなどの「交流の場」は既に存在している。しかし、例えばサロンは高齢者の方が集まる場、バザーは子育て中の母親の集まる場というようにそれぞれの「交流の場」はそれぞれ限られた世代や団体ごとに分かれ、世代間交流が可能な「交流の場」は信州すぎか農業小学校などに限られているという印象を受けた。以上のことから、老若男女様々な市民が、異なった「ほんもの」の認識を持つ者として互いに交流する場が必要ではないかと考えた。

2.市と市民の関係から

私たちは、ヒアリングやフィールドワークを通して、須坂市がまちづくりをするにあたって市民の協力を必要としており、積極的に市民の声を取り入れようとしていると感じた。しかし、その中には、あまり上手くいかなかった取り組みもあったとお聞きし、市と市民のかかわりについても目を向けた。例えば、S4 が開いた高校生カフェは、高校生同士が集まる場を作りたいという高校生の思いから出来たものであるが、実際に訪れる方はお年寄りの方が多く、そのような場にはならなかったという。分かりやすい場所とはいえない立地や、簡易的なド

リンクの支給など、高校生が思い描いていたカフェとは違ってしまったようだ。このことから、私たちは、市と高校生の意思疎通が上手く出来ていなかったのではないかと考えた。また、共創のまちづくりパートナー登録制度や、市が押し出している「ほんもの」という言葉が、あまり浸透しなかった点においても、似たようなことが起きているように感じた。特に、共創のまちづくりパートナー登録制度は、ボランティアを「したい・できる」方や団体に、パートナーとして登録してもらい、「してほしい」ことがある地域等に仲介するというものであったが、登録数は芳しくなく、平成 27 年に廃止されてしまっている。

これに対し、須坂市で多くの方からお話を伺うなかで、社会福祉協議会の取り組みにおいて、市民の意見を上手く取り入れていると感じる事例があった。それは、サロンという交流のできる場を用意し、それによって市民の声を聞くことができ、バザーという新しい場が生まれたというものである。

この事例から、私たちは、市と市民の相互理解を深めるためにも、市民が意見を出しやすい場づくりが必要なのではないかと考えた。

3.小括

実地調査後、私たちは実際に見聞きした事実をもとに新原ゼミとしての「政策提言」とは何か、議論をした。議論を重ねていく中で、市民と市民、そして市と市民という 2 つの関係性を発見し、それぞれの観点から、須坂市に必要なものについて改めて考えてみた。

市民と市民という観点では、市民同士が須坂にある魅力を再発見し、愛着を持つために、「相互認識」と「世代を超えた交流の場」が大切だと考えた。市と市民という観点では市役所と市民の間で一部認識に差があった事例と交流の場を生かし

た社協の取り組みから、市民が意見を出しやすい交流の場が必要であると考えた。上記の理由から須坂市において必要なのは「交流の場」であると考え、私たちは「交流の場」について詳しく調べた。

2-2 具体的政策提言

1.政策提言としての交流の場

・「交流の場づくり」の目的①

愛着〈市民と市民の交流〉

交流の場を作ることにより、まず、市民同士の交流が創出される。そこでは、普段は話す機会はないけれど、同じ須坂に住んでいるという点で共通している、様々な人々と老若男女問わず会話を交わす機会ができる。会話の内容は、最近身の回りで起きたことや、近所のスーパーのこと、自分の家族のこと、生活のこと、将来のこと、須坂に対して抱いている考えなど、何でも構わない。会話をしていくなかで、相手の人間性を知ったり、考えを共有し合ったりすることができ、相互への理解が深まる。

この交流を繰り返していくことで、私たち新原ゼミは市民と市民の相互認識が生まれると考えた。

相互を認識し合うことで、お互いを理解し、尊重し合える関係性が構築され、須坂の特産物であるナガノパープル・シャインマスカット、蔵の街並みに限らず、街の景観や、自然、そして、須坂の人の良さなどに対して愛着が生まれる。その愛着は、人々の行政の活動に対する関心を生み出したり、地元で良さを発見し「須坂に戻りたい」という気持ちから、Uターンする人々を増やしたりすると考える。

・「交流の場づくり」の目的②

下地の再発見・再構築〈市民と行政の交流〉

2つ目の具体的な交流の場の内容として、市民・行政間の交流を想定した。ここで市民と行政の交流が重要であると考えに至っ

た理由としては、大きく二つのことが挙げられる。第一に、須坂市をヒアリングやフィールドワークで調査する中で、市役所と市民の方との間で部分的に認識の差があると感じたことである。一例を挙げると、須坂市役所と高校生の有志によって運営された高校生カフェについて、「上手くいっているか」という内容の質問でも、市役所の方と市民の方では、活動に満足しているかという点で大きく異なっていた。第二に、「共創」の活動の困難さを感じたことである。須坂市共創のまちづくりパートナー登録制度が平成27年度に廃止されたなど、「共創」の取り組みは成功しているとは言えない状況にあった。

私たち新原ゼミは市民と行政が相互認識を行いながら、協力してまちづくりを行えるようにしていくには、まず信頼関係という「下地」があることが大切なのではないかと考えた。そこで、こういった「下地」を構築するには、市民と行政が小さなことから一緒に取り組んでいき、「交流の場」などを通して少しずつ信頼関係・協力関係を築いていくことが重要である。信頼関係・協力関係が強化されることで、市民・行政間での活発な意見交換が可能になり、さらにそれが相互理解につながる。須坂市社会福祉協議会の子供服のリユースバザーが、ママさん同士や社会福祉協議会との信頼関係・協力関係という下地があって生まれたように、こういった下地ができることではじめて、市民と協力したまちづくりが実現できると結論づけた。しかし、信頼関係の構築には長い時間がかかるので、この下地作りにも長期的な取り組みが必要となる。また、須坂市には長い期間をかけて作られた下地が必ずしもないわけではなく、フィールドワークではいくつかの交流の場を再発見することができた。そこで、現在すでに存在する須坂市独自の下地に、市民・行政間の信頼関係と

いう新たな下地が加わり、須坂市全体で新たな下地の再構築が進むことで、より良いまちづくりを行うことが可能になると新原ゼミでは結論付けた。

2. 事業としての蔵フェスとその目的

このように、愛着を持ってもらうことや、下地づくりの第一歩として、更には様々な世代・地域の人々が楽しんで参加できるものの例として、「蔵フェス」というものを考えた。この蔵フェスの概要は、須坂の独自性や強み、例えば、蔵・ブドウ・ワイン・若者の活動などをテーマに、様々な世代・地域の人々を対象として、可能であれば「蔵」のような須坂市ならではの場所を会場にして集まってもらい、交流を図るといったものである。

この政策を実施するメリットとは、市民団体、市民の活動を把握できること、「須坂といえど！」といった認識やお互いの大切なもの、つまり須坂の良さに気づけること、市民同士での幅広い交流が生まれること、行政の活動を PR できることなどが挙げられる。

これを実行する主体としては、「ほんもの」を打ち出している政策推進課、祭りなどを進めている商業観光課を中心として、市役所の他の部署も巻き込みながら取り組んでいくのが良いのではないかと考えた。またこの政策は、市民が行政と協力しながら実行委員として蔵フェスの運営に関わることで、行政と市民との間で信頼関係を築いていくことを最大の目的としている。しかし、信頼関係というものは簡単には構築することができない。こうしたイベントを行政と市民が定期的・長期的に行うことで共に協力し合おうという雰囲気を作っていくことが重要だと考えた。

3. 政策提言まとめ

私たちが掲げた交流の場づくりとは、政策目標である。この交流の場づくりの根本的な目的は、前にも述べた通り須坂への愛

着を生み出すこと、市民と行政が協力する下地を再発見・再構築することだ。この交流の場を生み出すためには、目的の達成につながる交流の場を蔵フェスなどの計画として長期的・定期的に進めることが必要であると私たちは考えた。よってこの3つの目的、目標、計画は単に一方に循環しているのではなく、3つそれぞれが互いに関わり合っている。

おわりに

今回の須坂市でのサマースクールに対して、私たち新原ゼミはABC生全員で事前調査の段階から臨んだ。事前調査の段階でゼミ生一人一人が異なる須坂の事象を調べており、独自の捉え方をしようとしていた。それら全ての意見を一つにまとめることはもちろん時間がかかり困難である。しかし新原ゼミではそれらの考えの一つ一つの意図を汲み取って、須坂に対して共通して言えることはなにかを探すと作業に重点をおいてきた。そのような作業をしている中で、新原道信教授は基本的に指示を出さず、私たちゼミ生が一から仮説を立てて、政策提言まで考えていくという流れの中で、大きな過ちを犯しそうときだけ助言してくださるといふ、「温かい目で見守る」という立ち位置であった。勿論、教授が一から指示を出し、それに従っていくという作業も間違いなく正しく、それでいて時間もかからない。ではなぜ私たち新原ゼミではそのような方法を取らなかったのでしょうか。その答えとして、一つの観点から地域というものは捉えることは困難であり別の視点から見ればまた異なった地域の持つ側面が見えてくる。そのような理解を、作業をしていく中で理解してほしかったのではないかと考えた。実際、ゼミ生一同はそれぞれ独自の考えを持っていたが、最後の報告会には一つの形に収まった須坂という地域への理解を全員で得ることができた。今回、サマースクールで行った作業、そして須坂市での貴重な経験は、この先の長い人生の中で心の支えとなっていくであろうと考えた。

須坂市の方々へ

今回、市役所をはじめとした須坂市の皆さま、中央大学のサマースクールを受け入れていただき誠にありがとうございました。須坂市の方々のおかげでこの期末報告書を無事完成することができました。特に市役所の方々には、ヒアリングの際に多くの資料の準備、私たちの質問に対して丁寧なご回答をしていただきました。また、フィールドワーク・ヒアリング時に温かく迎え入れ、親切に対応してくださった須坂市民の方々にも深くお礼を申し上げたいです。須坂市の多くの方々・ものとの出会いを今回限りにせず、また会えることを楽しみにしています。

参考文献

・須坂新聞 WEB サイト 高校生カフェ～20日間で来店者数は？
<http://www.suzakanews.co.jp/news/contents/event/event.php?id=3768>(2018/01/19)

・長野県須坂創成高等学校 公式サイト Toppage
<http://www.nagano-c.ed.jp/sosei/guide.html>(2018/01/19)

・市内高校生による討論会（ディスカッション）の開催 - 長野県須坂市
<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/event/event.php?id=12897>(2018/01/20)

須坂市概要ファイル版
https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/imagefiles/140030/files/suzaka_gaiyo_201308.pdf(2018/01/21)

・須坂のみどころ 蔵の町並み
<http://www.suzaka-kankokyokai.jp/contents/midokoro/228.html> (2018/01/20)

・信州須坂蔵の町並みめぐり
<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/imagefiles/170030/files/machinami01.p>

[df](#)(2018/01/20)

・須坂探検マップ
<http://www.suzakamap.com/project/>(2018/01/20)

・第 49 回定例記者会見資料
<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/imagefiles/140030/files/kaiken49.pdf>(2018/01/21)

・第 3 回健康寿命をのばそう！アワード
http://www.smartlife.go.jp/award_winner_03/(2018/01/21)

・須坂市 カッタカタ祭り 広報すざか 6月号抜粋 特集「今年で 40 回目の開催！！須坂カッタカタまつり」
<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/item.php?id=5962e7c923a62>
(2018/01/22)

・須坂カッタカタまつり～踊りの祭典に 58 連 (2013.07.06)
<http://www.suzakanews.co.jp/news/contents/event/event.php?id=2676>(2018/01/22)

・信州 STYLE 第 39 回 カッタカタ祭り
<http://shinshu-style.com/event/kattakatafes/>(2018/01/22)

・須坂新聞 須坂カッタカタまつり～過去最高の 18,000 人が繰り出す (2014.07.26)
<http://www.suzakanews.co.jp/news/contents/event/event.php?id=2982>(2018/01/22)

・週刊アスキー ゲームに歌ってみたにステージは大盛り上がり！ニコニコ町会議 in 長野県須坂市ほぼ完全レポート (その 1)
<http://weekly.ascii.jp/elem/000/000/240/240429/>(2018/01/22)

須坂市におけるワーク・ライフ・バランス

植野ゼミ

報告者

柏樹歩美 門脇尚央 永野汰治 矢島未和

目次

I はじめに

- 1 ワーク・ライフ・バランスの現状
- 2 ワーク・ライフ・バランスの効果
 - (1) 個人への効果
 - (2) 企業への効果
 - (3) 社会への効果

II 須坂市の現状

- 1 少子高齢化
- 2 女性の社会進出

III 調査報告

- 1 総務部総務課
 - (1) 働き方
 - (2) 長時間労働是正
 - (3) 休暇取得
 - (4) 課題
- 2 総務部政策推進課
 - (1) 転出入の現状
 - (2) 移住支援
 - (3) 課題
- 3 市民共創部男女共同参画課
 - (1) 第四次すざか男女共同参画計画
 - (2) 意識調査
 - (3) 男女共同いきいきフォーラム及び男女共同参画地域学習会
 - (4) ワーク・ライフ・バランス推進研修会
- 4 産業振興部産業連携開発課
 - (1) 須坂市内の事業所
 - (2) 社員の子育て応援宣言及び職場いきいきアドバンスカンパニー
 - (3) 就業支援センター
- 5 教育委員会子ども課
 - (1) 子育て支援センター
 - (2) ファミリー・サポート・センター
 - (3) 待機児童
 - (4) 父親の育児支援

6 健康福祉部福祉課

- (1) ひとり親への支援

7 オリオン機械株式会社におけるワーク・ライフ・バランス

- (1) 企業概要
- (2) 従業員内訳
- (3) オリオン機械株式会社における WLB への取り組み

IV 政策提言

- 1 市役所の就業モデル
- 2 市による企業への指導を通じたアドバイスと事業主への啓発
 - (1) 行政による企業の職場環境改善のためのインセンティブ
 - (2) 301 人以上の企業に対して
 - (3) 300 人以下の企業に対して
- 3 子育て支援の充実
 - (1) 保育士の確保
 - (2) 父親の育児支援

V おわりに

VI 図表

VII 参考文献

I はじめに

ワーク・ライフ・バランス（以下、WLBとも表記）について内閣府は、「国民一人一人がやりがいや充実感を感じながら働き、仕事上の責任を果たすとともに、家庭や地域生活などにおいても、子育て期、中高年期といった人生の各段階に応じて多様な生き方が選択・実現できる社会」と定義している。これは単に仕事と生活を同じ程度に重視するというのではなく、多様な働き方を選択することにより仕事と生活の調和を図ることを意味している。日本では、長時間労働による過労死が問題となっており、最近では電通の社員の過労自殺を機に長時間労働が社会的注目を集めた。政府も「働き方改革」と題して長時間労働の是正や女性や高齢者の就業促進など WLB に基づいた政策を進めている。WLB という観点を導入する目的は、男性や女性といった性別やその他の属性によらず、誰もがもっている能力を十分に発揮し、働きながらいきいきと生きることができる社会を作ることである。

植野ゼミにおいては、須坂市におけるサマースクールの際に、須坂市の WLB の現状を調査し、課題と展望を探り政策提言を行うために、須坂市役所の関係各部署並びに須坂市の民間企業の代表として、オリオン機械株式会社を訪れた。

1 ワーク・ライフ・バランスの現状

かつて日本においては「男は仕事、女は家庭」という男女の性別役割分業が強く根付いていた。戦後から高度成長期にかけては、男性が世帯の大黒柱として家族を養い、女性が専業主婦として家事や育児を行うとい

う分業が当然のように行われていた。しかし女性の高学歴化に伴い、女性の社会進出が見られ、女性も働くようになってくる。さらにバブル崩壊後不景気に入ると、賃金上昇率が低くなったことから、男性だけでは家族を養えない世帯が増加し、共働き世帯が増えた。総務省の労働力調査によると、平成 9 年には共働き世帯の数が専業主婦世帯を上回り、平成 28 年度には共働き世帯 112,9 万世帯に対して、専業主婦世帯は 664 万世帯となっている（図表 1）。しかし共働き世帯が増加し、男女ともに働くようになったにもかかわらず、男女の固定的な性別役割分担意識は残っている。実際に「1 日あたりの 6 歳未満の子供を持つ夫婦の家事・育児関連時間」をみると、妻は家事・育児に 1 日当たり 7 時間 41 分費やしているのに対して、夫は僅か 1 時間 7 分しか費やしていない（図表 2）。ここから、女性は、男性の協力をえられないまま、家事・育児の負担は変わらずに担い、それに加えて外で働く労働時間も増えることになっていることがわかる。すなわち、女性は家事と労働との二重負担を強いられているのである。そのため男性も積極的に育児へ参加し、男性にとっても仕事と子育てを両立させることが重要となる。

男性の家事や子育てへの参加率は低いが、男性の側の、性別役割分担意識が全く変わっていないわけではない。世論調査による「夫は外で働き、妻は家庭を守るべきである」という考え方（性別役割分担意識）に関する意識の変化をしてみると、反対する者の割合（「反対」+「どちらかといえば反対」）は、男女とも長期的に増加傾向にあり、かつ、平成 28 年調査では、男女ともに反対の

割合が賛成の割合（「賛成」＋「どちらかといえば賛成」）を上回っている（図表 3）。意識が変わりつつある一方で、男性の長時間労働や男性中心型雇用慣行が男性の家事・育児参加の妨げとなっている。また、男性の育児休暇制度が未整備なことなど社会的基盤が変わっていないことにも原因はある。平成 28 年度における男性の育児休業取得率は、3.16%（厚生労働省の調査）と、女性の育児休業取得率 81.8%と比較すると大きな差があり、未だ変化の兆しは見られない。

実際、性別役割分業は女性就業に不利益を与えている。性別役割分業によって、女性に子育ての負担が集中するため、出産退職傾向がみられる。育児休業を取得する女性は増えているが、出産前後に就業を継続する割合は増えておらず、6 割以上の女性が出産を機に離職する傾向がある。またこれにより性別によって男女の勤続年数に違いが見られるため、企業は男性を主力として採用しようとする傾向があるし、人的投資を積極的に行うインセンティブを持つ統計的性別差別が発生する。また「女性は結婚・出産すると離職してしまうため、女性の育成や人材投資を行っても無駄になる」という考え方や「女性は男性に比べ生産性も向上心も低い」という考え方を日本企業の管理職は持っている。こうしたことが、女性の管理職割合の低下や出産退職を招いている。そして求職中の女性も、子育てを専ら自らが担うことを前提として仕事を選ぶ。それゆえ、転勤があるような基幹的業務の総合職ではなく、転勤がなく定型的業務の一般職に選択するということになる。結果的に女性のキャリア選択の幅を狭めてしまっている。さらに統計的性別差別や性別職務分

離による雇用管理によって男女の賃金や昇進に差が生まれる。このように現在の日本では、女性の労働参加や共働き世帯が増加している一方で、企業の労務管理や社会の性別役割分担意識は従来のもままであるというアンバランスが見られる。そのため短時間勤務やフレックスタイム制度といった柔軟な働き方の導入や男女ともに育児休業を取得できるような制度の導入、長時間労働の是正など、仕事と子育て、私的時間を両立できるような WLB の実現に向けた施策の導入が必要である。

欧米諸国では WLB の取り組みが進んでいる。フランスと比較してみると、年平均労働時間は日本より短く、時間外労働(1 週 40 時間以上)者の構成割合も低い。さらには週 48 時間以上働いている労働者の割合は日本の約半分である（図表 4）。また、女性の労働力率をみても日本は出産時に離職傾向が強いため M 字型曲線を描いているが、欧米諸国ではそのような曲線はみられない。また欧米諸国では管理職に占める女性の割合はフランス 39.4%、イギリス 34.7%であるのに対し日本は 11.3%である。これらのことから日本は WLB の取り組みが遅れ、必然的に女性の社会進出が遅れる結果となっている。社会の変化に制度が追いついていないという日本の現状を打開するためにも WLB に関わる施策が注目されている。

2 ワーク・ライフ・バランスの効果

WLB は、個人の生活を豊かにするだけでなく、企業の活性化においても、また地域の活性化においても一定の効果をもっている。

(1) 個人への効果

日本の WLB の政策というとな女性の育児休業制度や待機児童を減らすための保育園の増加や短時間勤務やフレックスタイムの導入などがとりあげられる。しかしそのほかに男性の家事・育児参加のための育児休業制度や長時間労働の是正、男女や、正規・非正規との賃金格差、高齢者や障がい者の就業支援など、老若男女を問わず、全世代に向けた取り組みを行うことで、誰もが自らのもつ能力を十分に発揮し、働きながらいきいきと生きることができる社会を作ることが可能とするものである。

(2) 企業への効果

現在日本では、かつてないほどの人口減少に見舞われていて、少子高齢化が進行している。日本の労働市場は縮小傾向にある。企業では人手不足が深刻であり、男性の長時間労働だけでそれを補うことは限界にきている。また過労死も多いことから、長時間労働の規制が必要となっている。そのため男性だけではなく女性や高齢者も自らの力を最大限発揮して、働けるような職場環境を作ること、企業にとって、雇用の継続をはかり、ひいては人手不足を解消し、人材育成のための経費削減につながるなど、メリットが大きい。

女性も働くようになった今日において、優秀な女性が出産や育児を機に会社をやめてしまうことは、女性自身のキャリア形成にとっても損失であるが、企業にとってもせっかく育てた人材を活用できないことになり、効率という点でも損失である。企業が改善すべき重要な課題である。そこで WLB の観点から、長時間労働を是正したり、柔軟な働き方を導入したりするなど、働き方を

改善することで、性別やその他の属性によらず、誰もがその自らのもつ能力を十分に発揮することで、精神的にも豊かな生活が可能となる。そうした職場環境を作る姿勢が企業側に求められている。

(3) 社会への効果

日本に根付いている性別役割分担意識、性差に関する偏見により、女性の活躍には未だに多くの困難がある。男女に関係なく仕事と生活のバランスをとる、豊かな生活をおくるようになることで、生活基盤を確保しつつ、心身に余裕ができる。WLB の実現は、経済社会の活性化、少子化などの人口オーナス解消、男女が共に暮らしやすい社会の実現が可能となる。

(担当：永野)

II 須坂市の現状

1 少子高齢化

須坂市の人口は平成 24 年には 51,549 人であったが、平成 28 年には 50,535 人と年々減少している。人口の割合に関しても、年少人口割合(15 歳未満)及び生産年齢人口割合(15 歳以上 65 歳未満)が減少しているのに対して高齢者人口割合(65 歳以上)は増加しており、須坂市は少子高齢化の傾向にあることがわかる(須坂市 HP 平成 28 年版須坂市の統計「2 グラフでみる須坂市」)

出生率に関しては、長野県全体では平成 25 年に 1.54 と、全国平均の 1.43 を大きく上回る数値となっている。(長野県企画振興部総合政策課(2015)「長野県の人口の現状分析」)。また、合計特殊出生率の全国順位は、一桁もしくは 10 位台を約 30 年間維持している状況にある(長野県 HP 保健衛生関係主要統計「2 合計特殊出生率」)。平成 28 年における須坂市の数値は 1.74 で、これは市が記録している過去 10 年で最も高い結果である。出生数は、死亡数と比較するとそれほど変動はみられないが、毎年一桁もしくは十人単位で減少している傾向にある。(「2 グラフでみる須坂市」より)

また転出・転入数をみると平成 22 年までは、明らかに転出が転入を上回る結果となっていたが、平成 23 年以降はそれぞれの数値にあまり差がない状況が続いており、平成 28 年には転出数と転入数が等しい数値を表している。年齢別にみると男女ともに 15 歳～24 歳の高校・大学卒業のタイミングでの転出、30 代の仕事関係での転出が多くみられる。転出入先として、それぞれ約 7 割、約 5 割が長野市をあげていることから、地

域全体として連携を強化し、転出の問題について考えていくことも、今後必要になると考える。さらに、利便性から、首都圏への転出が増加していることも近年の特徴としてあげられる。

これらのことから、須坂市では全体的に人口が減少していく中、男女とも十年後には若年層の減少が著しく、特に出生数の減少により、若年層の比率がさらに下がることが想定され、大幅な人口減少が危惧されている。

2 女性の社会進出

須坂市における性別役割分担意識調査によれば、肯定する人の割合は約 20 年で 50% 減となり、否定する人の割合は 10% 増となっている(第四次すぎか男女共同参画計画)。しかし、過去約 20 年の調査において、もっとも数値の変動が生じたのは「どちらともいえない」という項目であり、平成 2 年には 1.5% であったが、平成 24 年には 21.4% という結果となった。これらのことから、意識改革は進行しつつも、これまでの価値観や固定概念を覆すことまでにはいたらず、未だに途中の段階であることが窺える。女性の参画状況においては、市議会議員に占める女性議員割合は 1 割、市内に存在する 69 町の区長が全て男性という点から、特に女性の政治参画の割合が低いことが問題であるといえるだろう(ヒアリングより)。

(担当：門脇)

Ⅲ 調査報告

私たち植野ゼミは「須坂市におけるワーク・ライフ・バランス」をテーマに、以下の課や事業所でヒアリングを行った。

総務部総務課

総務課は市内及び市役所内の基礎情報を把握しているとともに、具体的な政策を進めている。市民の WLB の実現を目指すうえで、見本となるべき市役所内の現状をうかがった。

(担当：門脇)

総務部政策推進課

移住支援の専門チームを発足し、空き家バンクや移住体験ツアーなど、移住者の定住促進の政策を行っている。現段階での、チームの成果、また今後の可能性や展望についてうかがった。

(担当：門脇)

市民共創部男女共同参画課

男女共同参画課では男女共同参画の地域づくりを行っている。私たちは男女平等を基礎に据えて WLB を考えている。具体的な推進のための政策を知るため、うかがった。

(担当：矢島)

産業振興部産業連携開発課

WLB の実現のためには、企業独自の取り組みに任せるだけではなく、自治体からの働きかけが必要である。特に育児休暇の取得や長時間労働に対して、具体的な取り組みを通して、市役所からの視点での、労働状

況についてうかがった。

(担当：柏樹)

教育委員会子ども課

須坂市では「地域の子どもは地域で育てる」という理念の下、「子育て家庭にやさしい街づくり」を推進している。働きながら子育てをするための具体的な支援について詳しくうかがった。また、母親だけではなく、父親や地域での子育ての実現に向けて行っている多くの取り組みについて、その実態をうかがった。

(担当：柏樹)

健康福祉部福祉課

須坂市内では離婚を原因とした母子家庭世帯が増加してきている。そのようなひとり親に対する、給付金などの経済的支援や、相談支援などのその他の支援についてうかがった。

(担当：柏樹)

オリオン機械株式会社

オリオン機械はくるみんマークなどに認定されていることから分かる通り、長野県内の中でも WLB の導入に積極的に取り組んでいる企業である。今回は職場改善のインセンティブ付与の政策である認定制度を受けている企業を訪問することで、認定企業の実態をうかがった。

(担当：永野)

1 総務部総務課

須坂市における WLB を考えるにあたって、まず須坂市の行政を担い、市民の WLB を推進する立場となる市役所において、どのように WLB の取り組みが進められているのかを理解することが必要である。

須坂市では、職員の職業生活と育児・家庭生活の両立を目指し、ニーズに即した対策の推進と環境整備を図るため、特定事業主行動計画が定められている。この計画は、次世代育成支援対策推進法、そして平成 27 年に制定された女性活躍推進法を基に作成され、より現代の労働環境の改善に即した内容が盛り込まれている。この中でも注目すべき点は、女性職員の活躍推進に向けた取り組みである。通常、女性の社会進出というと、女性のみを目を向ける対策になりがちだが、須坂市では男性の家事・育児への参画が少ないことを問題にあげ、男性の働き方の改善に努めている。WLB 実現には、現在の働き方を見直して、仕事と生活のバランスを考える必要がある。須坂市が公開している数値目標や女性の活躍に関する情報、ヒアリングの結果をもとに、須坂市役所自体における WLB を、「働き方」、「長時間労働是正」と「休暇取得」という三つの視点から考察する。

(1) 働き方

須坂市では、職員の生活スタイルにあわせて無理のない仕事ができるように、「月内勤務時間調整制度」を導入している。これは、平成 24 年に作成された時差出勤制度を改善したもので、大きく異なる点は当日に申告できること、そして月内でその時間を

埋め合わせれば良いということである。当初は、市民向けに開催する講演会を担当する課など、事前に予定が把握できる部署の職員しか利用できない状況であったが、平成 29 年 5 月に改正されたことにより、より多くの一般職員も利用可能になっている。

(2) 長時間労働是正

長時間労働是正の取り組みについては、「ノー残業デー」と「上限残業時間の配分」があげられる。現在、第四次すぎか男女共同参画計画に基づき、水曜日と金曜日にノー残業デーが設置されている。庁内においても、17 時に帰宅を促す放送をしているが、やむを得ず残業となる場合は、書類を提出する義務が課されている。また、市役所全体としての残業時間を削減するため、各部署に上限残業時間を配分し、8 月末には前年度比 20%減少という成果をあげている（ヒアリングより）。部署ごとに繁忙期が異なる中、一律の目標値を定めないことが、無理のない残業時間の削減に繋がったと考えられる。

(3) 休暇取得

職員の育児休暇取得率については、平成 27 年、28 年ともに、男性の取得率は 0%となっている。また、平成 27 年における配偶者出産休暇、育児参加のための休暇の取得率は 12.5%、平成 28 年においては前者が 46.67%、後者が 13.33%という結果であった（ヒアリングより）。配偶者出産休暇については、今後も順調に取得率が伸びることが予想されるが、やはり育児参加のために仕事を休むことに対しては、抵抗が生じているように感じる。

(4) 課題

育児休暇取得率の向上について、一般的に課題としてあげられるのは、職場環境の改善や職場の理解であるが、ヒアリングを通して須坂市には既に職場の理解があることはわかった。したがって、現在ある様々な制度についての認識を深め、具体的な利用方法を提示することで、市役所全体として育児休暇取得率のみならずその他の休暇取得率も上昇し、多くの職員が生活スタイルにあわせた働き方をすることが可能になるのではないかと考える。

(担当：門脇)

2 総務部政策推進課

政策推進課では、主に行政の総合計画、移住者支援、空き家バンク、地域おこし協力隊に関する業務を扱っている。須坂市は、隣接する長野市、上田市のベッドタウンとしての役割を担っており、今後他市町村との連携を強化することで人口増加の対策を練る必要がある。人口減少は税収減少につながり、WLBのための政策が十分に策定できないおそれも出てくる。また、市内に高齢者だけでなく、多様な人材が存在することが市の活性化につながると思われる。ここでは、大きく分けて「転出入の現状」と、「移住支援」について見ていく。

(1) 転出入の現状

平成 26 年の転出者及び転入者アンケートによれば、転出の理由としてあげられる

のは 7 割が仕事、3 割が結婚である。また、転入の理由は 3 割が仕事、2 割が同居であり、親の介護のために引っ越してくる方もいるのが現状である。

転出する際の家族構成としては、単身が 65.7%と最も高く、ついで親と子の二世帯世帯が 25.5%である。年齢は 20 歳～39 歳まで(20 歳未満含む)の若年層が全体の 6～7 割を占め、60 歳以上の年齢層は、全体の 1 割未満である。転出先は拮抗しているが、首都圏の 27.5%、長野市の 25.5%、その他県内の 24.5%が上位を占めている。上位三カ所で全体の約 8 割近くとなっている。また、須坂市の改善点を問う項目では、「公共交通の利便性が悪い」が高く、50%に上った。「通勤・通学の不便」も 28.4%と 2 番目に高く、アクセスの悪さが課題となる。

転入する際の家族構成は、単身が 33.1%、二世帯世帯が 31.5%、夫婦が 30.0%と、転出に比べ、世代が固定されていない印象を受ける。転入元は、35.4%の長野市が最も高く、23.1%のその他の県内、16.9%の首都圏と続いている(平成 26 年度まちづくりのための転出者及び転入者アンケート実施結果報告書)。

(2) 移住支援

須坂市では、平成 26 年度に信州須坂移住支援チームを発足させ、移住セミナー、移住体験ツアー、そして移住相談会に至るといった段階的な政策を行っている。当初、平成 32 年度(2020 年)の移住者の目標値を 40 人と定めていたものの、平成 26 年に 11 人、平成 27 年に 26 人、平成 28 年に 47 人の実績をあげ、大きな成果を生み出している(須坂市人口ビジョン、まち・ひと・しごと創生

総合戦略基本目標 2 における実績)。具体的な取り組みとしては、既述した、移住セミナー、移住体験ツアー、移住相談会等を行っているが、年々その回数を増加させている。また実際に移住した方々との交流を図ることで、アフターフォローも充実させている。平成 28 年度の移住相談が 105 組と、平成 26 年度の 3 倍以上を記録したことから、今後さらなる移住者の増加が期待できる。

(3) 課題

須坂市は、先にも述べた通り長野市や上田市のベッドタウンとしての役割を担っている。人口増加の対策に際し、他市町村から住民を募ることも可能であるが、それは長野県全体としての人口増加には繋がらない。目の前の状況だけではなく、将来的に考えると、近隣地域が締結し、各々の長所を生かしながら移住者を全体として増やしていくことが望ましい。転出者アンケートからは、交通アクセスの改善を求める意見が多くあったが、この問題に対しては財政的な負担もあり、現実的に早急な解決は困難である。だからこそ、地域間の連携を強化し、新たな財政負担を最小限に抑えながら、人口増加のための対策を考えるべきであろう。

(担当：門脇)

3 市民共創部男女共同参画課

市民共創部男女共同参画課の主な業務は、男女共同参画の地域づくり、啓発、各種講座、女性相談、配偶者間暴力相談窓口である。数多くの業務があるうち、とりわけ

WLB と関係するのは男女共同参画に関わる事柄である。

男女共同参画社会とは、「男女が、社会の対等な構成員として、自らの意思によって社会のあらゆる分野における活動に参画する機会が確保され、もって男女が均等に政治的、経済的、社会的及び文化的利益を享受することができ、かつ、共に責任を担うべき社会」（男女共同参画社会基本法 2 条）のことをさす。この基本は個人の尊重と男女平等にある。

男女共同参画社会基本法は、平成 11 年に制定された。この法律は日本国憲法の個人の尊重（13 条）や平等原則（14 条 1 項）の規定のみならず、男女平等に関する国際的な潮流の影響を受けて制定されている。

日本では、昭和 21 年に日本国憲法が公布され、翌年施行されて、女性の法制上の地位は、それまでの家父長的な「家」制度のもとでの男尊女卑の考え方から脱却し、抜本的に見直されることとなった。その後、女性差別撤廃条約（昭和 54 年に国連採択、昭和 60 年に日本批准）が、日本において男女平等をめぐる法整備に大きな影響を及ぼした。また、平成 7 年に北京で行われた第 4 回世界女性会議では、「北京宣言および行動綱領」が採択されたが、この流れを受けて、日本でも平成 11 年に男女共同参画社会基本法が制定されたのである。男女共同参画社会基本法は、まず政府が男女共同参画基本計画を策定し（13 条）、都道府県が当該計画を勘案して都道府県区域の男女共同参画社会の形成の促進に関する施策についての計画を定めることとなっている（14 条 1 項・2 項）。さらに市町村は国の基本計画・都道府県の計画を受けて、区域の男女共同参画社会の

形成の促進に関する施策についての計画を定めるように努めることとなっている（14条3項）。須坂市もこの規定にそって男女共同参画計画を策定している。

(1) 第四次すぎか男女共同参画計画

第四次すぎか男女共同参画計画の目的は、「第1章計画の策定にあたり1計画策定の趣旨」で述べられている「少子高齢社会の進展や多様な生き方・働き方が定着するなか、一人ひとりが互いに尊敬し支え合い、さまざまな分野でともに参画する須坂市」を実現させることである。「須坂市女と男がともに参画する社会づくり条例及び第五次須坂市総合計画・前期基本計画」に基づき、男女共同参画社会の実現にむけて取り組んでいる。これは意識調査の結果、これまでの成果と課題、社会情勢の変化を踏まえ、策定されたものである。

この計画の基本目標は、「一人ひとりが互いに尊敬し支え合い、家庭や地域、学校、職場で個性と能力を發揮し、ともに責任を担い行動するまち」を目指している。市民一人ひとり、家庭、地域、学校、職場の各分野において、取り組むべき具体的な目標を明らかにして、市・市民・事業所が協働して取り組みを進めることになっている。

(2) 意識調査

須坂市は「男女共同参画に関する市民意識調査」を平成29年2月1日から2月28日に実施した。市内在住の男女2000人を対象に行い、747人(37.4%)の回答を得た。比較対象である同様の国のアンケートは平成28年8月25日～9月11日の間に全国18歳以上の日本国籍を有する者5000人を対

象に行われたものである（回収率61.2%）。

①「男は仕事、女は家庭」という考え方について

須坂市において反対（「反対」と「どちらかと言えば反対」の計）は56.6%であるが内閣府が行った国全体の結果によると54.3%である。また違う見方をする。賛成（「賛成」と「どちらかと言えば賛成」の計）に関しては須坂市においては29.4%であるが、国の結果は40.6%となっている。須坂市においては「男は仕事、女は家庭」という考えに批判的な考えを持つ人が圧倒的に多い（図表5.6）。

須坂市において、男女とも「反対」（「反対である」と「どちらかといえば反対である」の計）が「賛成」（「賛成」と「どちらかといえば賛成」の計）を上回っている。年代別でみると、60歳代以上では「賛成」の割合がやや高くなっている。賛成する理由で最も多いのは、「男性は仕事、女性は家事育児に向いているから」となっている。反対する理由で最も多いのは、「家事・育児・介護は男女が協力してやるべきだから」であった。

②男女の不平等感について

家庭において平等と答えた割合が須坂市では38.9%であるのに対して国は47.4%である。職場において平等と答えた割合は須坂市では27.2%であるのに対し、国は29.7%である。須坂市においてWLBを考えるうえで、特に家庭の不平等感が強くなっていることがうかがえる（図表7.8）。

また須坂市において全体的にみると、すべての分野で男性が優遇されている割合が

高くなっている。不平等と思う分野は「政治・制度」、「社会通念・慣行・しきたり」、「家庭」が上位となっている。「職場」では男性のほうが不平等感は高くなっているが、その他の分野ではすべて女性のほうが高くなっている。

③男女共同参画について

須坂市において、全体では「仕事と家庭の両立支援策」の割合が最も高く、以下、「家庭や地域の慣習見直し」、「企業の積極的な取り組み」の順となっている。男性の回答では「女性を政策決定の場へ」の割合が女性に比べて高くなっている。調査の内容は少し異なるが、国の結果では「子育てや介護中であっても仕事を続けられるように支援する」の割合が最も多くなっている。(図表 9.10)

社会全体として仕事と家庭の両立が必要とされていることがわかる。

(3) 男女共同参画いきいきフォーラム及び男女共同参画地域学習会

男女共同参画いきいきフォーラム及び男女共同参画地域学習会はいずれも男女共同参画社会についての啓発を目的とする活動である。「男女共同参画地域学習会 4 年間（平成 18 年度～21 年度）の取り組み報告と今後の方向性」においては、実施目的に関して、①家庭や地域での男女のあり方について考える、②家庭や地域の慣習等に関する意見を把握する、③「みんなが住みやすいまちづくり」について考える、があげられている。取組方法として、意識調査を実施し、調査結果を分析し、課題を把握し、学習会の内容を検討し実施することとなっている。この報告を踏まえ、事業開始から 10 年間で

全町において実施することになっており、これにそって行われている。

①概要

内容はどちらも、市民団体の方がミニドラマを披露し参加者みんなで考える形式である。会場ディスカッションを取り入れることで参加者全員が考える機会を設けている。一方的な講演ではなく問題提起をして、どう考えるかマイクをむけて答えてもらうようにしている。

男女いきいきフォーラムは平成 4 年にスタート、毎年 1 回開催しており、これまで 25 回開催している。参加者の男女比は、平成 28 年は、男性 54.1% 女性 45.9%だった。

アンケートの回答結果によると、60 代 56.1%、70 代 16.3%、50 代 11.4%である（男女共同参画課のヒアリングから）。基本的に、土曜の午後に託児付きで開催する。長野県の大学の教授を招いて、平日 19 時から託児付きで開催したこともある。そのときは会社の組合を通して案内をしたこともあって、20 代・30 代の出席も多かった。

地域学習会は平成 18 年から実施し 10 年かけて 69 町全町での開催が実現した。現在は二巡目を行っている。地域学習会も年配の方の参加が多いが、町の意向によっては育成会の方から案内を出し 30 代・40 代の参加があることもある。

二つの違いは町単位でやるか、市全体でやるかである。男女共同参画地域学習会は 20～30 名規模で、住民同士で共感できる意見が聞けたりする。また行う地域や町ごとに特色ある意見が出る。

実施することで得られる効果としては、

男性も女性も自由に意見が言い合える、みんなが暮らしやすい地域になることが期待されている。

②課題

どちらとも若い人の参加を増やすことが課題である。アンケートの結果を見ると 60代の参加が最も多く、20代・30代・40代の参加者がいない、もしくは少ない。

そこで若い世代に興味をもってもらえるように、内容を工夫する必要がある。例えば働く世代に向けた男女共同参画社会についてのセミナー、仕事と家庭の両立についての講演などを行う必要がある。また教育委員会子ども課が行っている「すくすくパパ」と連携し、父親向けの子育て支援を行うこともできると思われる。

(4) ワーク・ライフ・バランス推進研修会

個人の生活の充実や企業の活性化につながる WLB の考え方について理解を深め、一層の浸透をはかるためにワーク・ライフ・バランス推進研修会を行っている。

① 概要

事業所に出向いてメンタルヘルスの研修や心と身体のセルフケア研修を行う。市民を対象にした講演会や研修会もする。基本的に WLB の考え方についての啓発活動をしている。

産業連携開発課の課長とも一緒に出向き、長野県の取り組みである職場いきいきアドバンスカンパニーについても宣伝している。また企業の総会に出向いてセミナーのお知らせなども行っている。しかし参加の強制

はできないため、参加は各企業の自主性に任せている。

②課題

第四次すぎか男女共同参画計画のなかに「事業所において実情に合わせた取り組みを行うように記されている。しかしながら市として個々の事業所に向けてそれを実施させるような具体的な取り組みは行われていない。

そこで、労働局の取り組みを啓発していくことを提案する。労働局とは各都道府県に置かれている厚生労働省の出先機関である。長野労働局では、長野県における労働関係行政を総括する。地域社会の一員として地域の発展に貢献し、県民のニーズにあった、きめこまやかな信頼させる行政の推進に努めている。労働局の雇用環境・均等室に働き方・休み方改善コンサルタントがいる。これは個別に訪問して働き方や休み方について社内研修や相談会をしている。この労働局の取り組みを須坂市の事業所、特に中小企業にむけて案内し、利用してもらうことによって、事業所の特性に合わせて働きやすい職場環境を作り上げることが期待される。

(担当：矢島)

4 産業振興部産業連携開発課

産業連携開発課は主に、工業の人材育成・技術振興や、雇用促進、就業支援センター（ゆめわーく須坂）、勤労者福祉などの業務を行い、須坂市内の事業所へ向けた支援を

行っている。特に WLB の実現に向けては、労働環境の整備と勤労者福祉の増進の施策に取り組んでいる。具体的には、「勤労者がいきいきと働き、実りある人生を送ることができるよう、企業との連携を通じて働きやすい環境づくりや勤労者福祉の増進が進められているとともに、仕事と生活の調和がとれたまち（「第五次須坂市総合計画」より引用）」を目指して、勤労者互助会事業の充実や WLB の実現のための啓発活動等を行っている。

須坂市の労働者の多くは中小企業で働き、労働条件や福利厚生面で大企業とは格差がある。また、中でも農林業や製造業が多いことから、画一的な福利厚生の充実が難しいという面もある。

そこで、須坂市内の事業所へ向けた取り組みについて、「須坂市内の事業所」、「社員の子育て応援宣言及び職場いきいきアドバンスカンパニー」、「就業支援センター」の三つの視点から考える。

(1) 須坂市内の事業所

①概要

須坂市は、農業の割合が 11.6%、林業が 0.1%であり、農業と林業を合わせた割合 11.7%は全国平均の農業・林業の割合 3.8%を大きく上回っている(図表 11.12)。これらの産業は歴史的に、地形的にこの地域に根付いた産業であると考えられ、ブドウやリンゴなどの果物を中心に栽培されている。

また、製造業の割合 20.9%も、全国平均の 16.2%に比べて多いことも長野県須坂市の特徴であると考えられる。須坂市はかつて、製糸業の街であった。扇状地の緩傾面を利用して須坂の器械製糸業は飛躍的に発展した。

しかし、世界恐慌が日本に波及した昭和5年、株式・商品市場が暴落し、生糸などの価格が暴落した。須坂市の製糸業も昭和恐慌の影響を受けて大きく衰退した。その後、戦時疎開により進出した富士通長野工場・須坂工場を核として、電気・電子機器工業が発展した。終戦後以降も富士通は須坂市へ残り、須坂市に地盤を築いていった。高度成長期には須坂市内の労働者の過半数が富士通関係の仕事へ従事するほどとなった。日本の半導体生産額は円高による輸出不振の影響を受け昭和60年からその成長が停滞し、昭和61年から不況に陥った。このため、富士通は円高への対応として、北信地区の事業所の生産体制再編へと着手、須坂工場の生産品目は大きく変化した。一連の富士通の生産体制の再編に伴って、須坂市における機械金属工業事業所も例外ではなく、多くの企業が再編の影響で受注の減少に直面した。そのため、須坂市の電子部品工業は事業の多角化や転換、新規取引先の獲得を行くことにより、現在まで事業を継続してきた。このような歴史的経緯により、須坂市には製造業が多い。また、須坂市には従業員規模が500人以上の事業所はオリオン機械株式会社と株式会社鈴木のみ2社しかなく、従業員規模の小さい中小企業が多い。

②課題

中小企業では、従業員の総労働時間が一般的に大企業の従業員よりも長いことが多い。中小企業の労働時間が大企業よりも長い要因の一つとして、中小企業の場合は休日が少ないことが考えられる。特に、製造業や農林業では繁忙期とそうでない時期での労働時間に差が大きく、画一的な長時間労働

働への対策は難しい。

また、須坂市で行われた、「平成29年7月～9月期の企業動向調査」では、経営上の問題点（複数回答可）として、①人材不足（技術者等質的なもの）51.2%、②原材料・仕入品単価の上昇42.7%、③労働力不足（量的なもの）36.6%があげられ、従業員に関する問題が重視されている。中小企業での従業員確保や少ない人数での生産性の向上が課題になる。また、従業員規模が小さい事業所では、そのトップの考え方・発言が従業員に大きく影響するため、実務的に制度を整えることと並行して、WLBの実現のための意識改革も必要である。

(2) 社員の子育て応援宣言及び職場いきいきアドバンスカンパニー

①概要

「社員の子育て応援宣言」とは、企業・事業所のトップの方から、従業員が仕事と子育ての両立ができるような「働きやすい職場環境づくり」の取組を宣言してもらう制度であり、長野県独自の取り組みである。優秀な人材の定着、職場の活性化だけではなく、登録されると県のホームページ等で紹介され、企業のイメージ向上につながるというメリットがある。現在、1167件が登録されているが(平成29年12月3日現在)、そのうち須坂市は28件である。これは「第五次須坂市総合計画」で定めた、平成32年(2020年)度までの目標の20件を上回った件数である。社員向けにも、社の宣伝効果の面でもプラスであること、また、須坂市内には理解のある事業所が多いということが増加の要因と思われる。また、この宣言は社員が1人以上いる企業(事業所)であれば、経

営の形態や従業員数による制限はなく、個人事業主も申請でき、その制度の手軽さも増加に影響していると考えられる。実際、須坂市内では従業員規模20名以下の企業も7社登録している。

また、同じく長野県が主催しているものであるが、「職場いきいきアドバンスカンパニー」認定制度というものがある。これは、仕事と家庭の両立ができる職場環境の改善や、雇用の安定を進め従業員がいきいきと働き続けられるよう短時間正社員制度など多様な働き方等の制度を導入し、実践的な取組を行っている企業・法人・団体・個人事業主を認証する制度である。その登録条件として、「社員の子育て応援宣言」の登録企業であることに加え、①多様な働き方制度を適用し非正規社員から正社員へ転換を行ったことや②労働時間、休暇、福利厚生制度などについて独自の制度を導入し直近過去2年間に利用者がいたことなどの具体的な5つの条件から複数件を満たしていることがあげられている。そこで、この制度は「社員の子育て応援宣言」よりも実践的な制度だといえる。実際、須坂市内での「職場いきいきアドバンスカンパニー」の登録企業数はオリオン機械株式会社と株式会社ニットの2社だけである。

②課題

「社員の子育て応援宣言」は登録期間の2年以内に宣言内容を達成する義務はなく、企業のトップに宣言してもらうことに意義を見出している。従業員規模の小さい企業では、そのトップの影響が大きく、意識づくりとしてこの宣言をすることに意味はあると思われるが、宣言内容が実際に実施され

ているかはわからない。行政による適切な内容についての指導や支援があると、より一層この宣言が有用的なものになるだろう。

須坂市では、「社員の子育て応援宣言」の登録企業数増加の次には、「職場いきいきアドバンスカンパニー」のような制度の登録企業数の増加を目指すことが、事業所でのWLBの実現に対して有効なのではないだろうか。

(3) 就業支援センター

須坂市就業支援センター(愛称「ゆめわーく須坂」)では、就職の悩みや、これから就職する市民に向けて、情報提供や相談業務を中心に活動している。カウンセリングや職業紹介、「ゆめにゅーす須坂」(就業支援センター広報紙)の発行等を行っている。

相談業務は平成18年から開始され、平日は午前9時から午後4時まで、休日は毎月第1土曜日午後1時から午後5時30分まで行われている。平成12年度と平成28年度の相談件数について比較すると、平成12年度の総相談件数は221件、うち女性は66件であったが、平成18年度では総相談件数が226件に対して女性の相談件数は115件とその半数をも占めた。その相談内容としては、パワハラ、セクハラに関することが多く、他には子育て、家庭内の相談など女性ならではの相談と思われるものが多い。これらの相談は関係する課へと引き継いでいる。女性の相談件数の増加については、現在のキャリアカウンセラーが女性であるゆえに相談しやすいことがあげられる。須坂市における女性労働者数は当時から急増したわけではないが、ハラスメントに対する認識が深まり、相談件数の増加につながったと

考えられる。

また、須坂市では平成25年度における母子家庭数は554件で、平成15年度から比較すると約3割増加している。このようなひとり親への就労支援としては、従来は特別に行っていることはなかった。現在は、ひとり親に対しては、福祉課の「母子・父子・寡婦福祉資金」や、就職のための資格取得への補助金の支給によって支援を行っている。

(担当：柏樹)

5 教育委員会子ども課

須坂市教育委員会子ども課は、子育てや教育に関わる事柄を統括している。妊娠・出産、保育園・幼稚園、子育て支援・手当などを扱っている。須坂市では、子ども・子育て支援法61条に基づき、「子ども・子育て支援事業計画」(平成27年度～31年度)を策定している。それによれば、「子どもたちが未来に夢をもてるまちづくり」を目標に掲げ、基本理念としては、「子どもを安心して産み育て、地域みんなで子育てを支えるまち」、「一人ひとりの子どもが、夢と希望に向かって生き生きと育つまち」、「家庭生活・仕事安心して実現できる、子育てを応援するまち」をあげている。この中にはWLBの考えも据えられている。この理念のもとで、子育て支援事業やファミリー・サポート・センター事業を扱う「子育て家庭を支えるニーズに沿った支援の推進」、幼児期の学校教育・保育の安定した提供を扱う「子どもの健やかな育ちを支える環境の整備」、児童虐待防止対策の充実やひとり親家庭の自立支援

の推進を扱う「社会的支援の必要な子どもやその家庭への支援」、子育てしやすい職場など環境づくりの促進や子育て家庭における就労支援を扱う「仕事と生活の調和がとれる社会づくり」を目標としている。ここでは、子育て支援センター及びファミリー・サポート・センターでの訪問調査の結果と須坂市における待機児童対策、父親の育児参加についてとりあげる。

(1) 子育て支援センター

須坂市では中央児童センター内に、専門の保育士や家庭児童相談員、管理栄養士が育児相談をしたり、子育てサークルの手伝いをしたりしている。18歳までの子育て相談と情報提供などを業務としており、母親・父親向け育児支援を通して、地域での子育てをサポートしている。母親向けとしては、「すくすく育児ランド」といった、育児に役立つ講演・講座や「びあママサロン」といった、母親同士のつながりをつくる目的のものなどがあり、平日に開催され、その参加者も多い。また、父親向けの「すくすくパパ」や、祖父母向けの「祖父母の子育て講座すくすくホーム」などもある。

(2) ファミリー・サポート・センター

①概要

ファミリー・サポート・センターは全国的に展開されている子どもの一時預かり事業である。地域のなかで育児を支援してほしい人と支援したい人が会員となり、育児について助け合う会員組織であり、須坂市では平成20年12月から開始された。地域での子育てを目的とした、会員同士のボランティアで成り立っている制度である。須坂

市では平成14年3月から育児サポートボランティアの「ひまわりの会」が須坂ショッピングセンター内に託児ステーションを設置して類似のサポートを行っていたが、高齢化により解散した。その後、依頼会員の要望により、このファミリー・サポート・センターの提供につながった。

平成28年では904件の利用があり、児童クラブの送迎が267件、次いで習いごとへの送迎が多かった。子どもとの信頼関係の構築のため、依頼会員との事前の打ち合わせなど慣らしの時間を設けている。自宅で預かる場合は特に、事前に子どもと提供会員を会わせて対応している。利用料は、一時間当たり600円以上である。

②課題

平成28年時点で、依頼会員は73名で20~40代の核家族が多く、他方で提供会員は68名で30~60代が多い。また、両方に登録する方が増加していて、現在は23名が登録している。この人数は「第五次須坂市総合計画」で設定した、平成31年までの提供会員の登録目標数の100名に近く、提供会員が不足という認識はない。一時的保育事業とあわせても、平成31年まで不足は予想されていない(図表13)。

しかし、今後も依頼会員の様々な要望に対応することを考えると、提供会員のニーズは高まると予想される。さらに、小学校就学前の乳幼児のいる世帯を対象としたニーズ調査(図表14)によると、就学児童の母親七割が何らかの形で就労していて、「就労していない」と回答している三割についても、そのうち約八割近くが就労意向を持っていることから、ファミリー・サポート・センタ

一のニーズは一層高まり、その役割は重要と思われる。さらなる提供会員の募集のため、今後も啓発活動が必要である。また、ファミリー・サポート・センター利用時の提供会員と依頼会員のマッチングはファミリー・サポート・センターが行うが、実際に提供会員の誰がどのような支援を行っているか、依頼会員が手軽に情報を得ることができると、安心して依頼ができるのではないかと思われる。また、同様に、提供会員になる人にとっても活動の具体的内容がわかることで、提供会員になる際のイメージが湧きやすく、さらなる提供会員の増加につながるのではないだろうか。

(3) 待機児童

①概要

首都圏を中心として、待機児童が問題となっているが、現在、須坂市に待機児童は存在していない(図表 15)。須坂市は歴史的に農家が多く、農繁期に子どもを預かる施設である、季節保育所がかつて多くあった。これらの保育所が認可保育園となったため、受け皿としての保育園の不足は今のところ想定されていない。

②課題

しかし、待機児童ゼロを維持することは難しく、特に6K(きつい・きたない・危険・給与が安い・休暇が少ない・格好が悪い)といわれる、保育士の職場環境の悪さや賃金の低さが問題で、保育士の確保が困難となっている。保育士不足は全国的におきている問題であるが、賃金が高く家賃補助などの対応をしている処遇の良い首都圏や大都市に、保育士が流れてしまっている、地方都

市での保育士の確保は大きな課題である。須坂市で賃金向上を図ると、近隣地域から保育士を奪う形になる事が予想される。また、その財源の確保が新たな問題になる。そこで、短時間勤務制度の導入や職場環境の改善などに取り組んで保育士の流出を防いでいる。

保育士の確保について、現役の保育士の流出を防ぐことや新規に保育士を獲得することも重要だが、潜在保育士の職場復帰を図ることも有効である。これは同様に全国的な取り組みであり、厚生労働省の調査では、長野県には22,945人の保育士が登録されているが、実際に勤務している保育士は8,520人で、14,425人が潜在保育士として存在している。長野県内の保育士登録者の約62.9%が保育士資格を持ちながら、実際には保育士として働いていない(図表 16)。この割合は全国平均の約64.0%は下回っているが、大差はなく、須坂市でも潜在保育士の活用を図ることが、保育士確保の効果的な手段であると考えられる。また、既述したように、須坂市独自で対策をとって保育士を奪い合う結果になるよりも、近隣地域、特に須坂市は長野市のベットタウン的側面があることから、長野市などと協力して、保育士確保へ取り組む必要があると考える。

(4) 父親の育児支援

①概要

須坂市では、地域・家庭・環境・企業といった枠組みで、子ども課のみではなく、複数の課で横断して、「子どもは『宝』プロジェクト」という体系的な子育て支援を行っている。家庭分類では、子ども課が父親の子育て支援を行っている。具体的には、「すくす

くパパ」という、父親向けの育児講座を年に三回開催している。その内容は臥竜公園の散策、調理師による料理講座、おもちゃ作りなどである。

②課題

参加者は母親向けの講座やイベントに比べると少なく、毎回数組である。これでは父親の育児参加支援が十分とは考えられない。毎年、行っているのにもかかわらず、参加者が少ないことから、講座の内容を改善する必要があると考えられる。また、須坂市役所や事業所での父親の育児休業取得率の低さを考えると、父親の育児参加が須坂市内で特別に行われているとは考えにくい。父親の育児参加への意識づくりを行うことも、「すくすくパパ」などといった講座と並行して行うべきであるとする。地域で子どもを育てるためにも、WLBの実現のためにも、父親の育児参加は重要な課題である。

(担当：柏樹)

6 健康福祉部福祉課

須坂市健康福祉部は、福祉課、高齢者福祉課、健康づくり課に分かれている。福祉課では、障害者福祉、健康・福祉、子育て・教育の各分野の支援や相談、情報提供などを行っている。ここでは、ひとり親家庭の支援について他の課での取り組みもあわせてとりあげる。

(1) ひとり親への支援

平成28年では、553世帯が母子家庭であ

り、その理由はほとんどが離婚によるものである(図表17 須坂市「平成28年度 社会福祉統計のあらまし」p.35)。離婚の増加に伴い、母子家庭世帯は10年前と比べて増加傾向にあり、父子家庭や寡婦とともに生活への支援が必要である。須坂市では、ひとり親への支援としては経済的支援を中心に行っている。具体的には、仕事に必要な資格や技術を身につけるため、事前の就業相談を通じて指定された講座(受講対象講座)を受講し、修了後決められた手続きをすれば、支払った費用の一部を支給する、「母子、父子家庭自立支援教育訓練給付金」や、母子家庭の母または父子家庭の父の就職の際に有利で、生活の安定に役立つ資格取得の促進を図るため、資格取得の受講期間中における生活支援として、給付金を支給する、「母子、父子家庭高等職業訓練促進給付金等事業」等がある。

また、福祉事務所や民生・児童委員による、相談支援も行っている。その相談内容としては、日常の悩みから家庭紛争、経済的相談など多岐にわたっていて、この相談支援で個々の家庭に見合った支援を行っている。これらのひとり親に対する支援は長野県が作成した、「母子・父子・寡婦福祉のしおり」に分かりやすく記載されおり、相談に来た人へ配布をするほか、児童手当の給付時、子ども課での配布も行っている。

さらに、須坂市総務部政策推進課が行っている移住支援では、ひとり親に特化した移住支援を行っている。「ひとり親家庭移住体験ツアー」では、須坂市内の企業を回り、仕事に関する説明会等が行われている。

ひとり親に対して、経済的支援を重視しているという点では、かつてシングルマザー

一を対象とした補助金制度が存在したが、今日ではその制度はシングルマザーだけではなく、シングルファザーも利用できるようになった。長野県の補助金とあわせて多くの経済的支援が活用できるようになった。さらに、須坂市に移住を希望するひとり親に対しても、総務部政策推進課のひとり親の移住に関する説明会とこれらの補助金に関しての説明会共同開催できると、移住を促す新たなインセンティブになると考える。

(担当：柏樹)

7 オリオン機械株式会社におけるワーク・ライフ・バランス

WLB を実現するにあたってワークの部分のあり方について考えることは非常に重要である。日本的雇用制度や雇用慣行はWLBの考え方に追いついておらず、長時間労働による過労死問題や企業の統計的差別、育休制度の未整備などを招いている。民間企業のWLBに対する取り組みにはまだまだ課題が多い。今回ヒアリングした須坂市は製造業が盛んであり、その中でもオリオン機械株式会社(以下、オリオン機械とも表示)は日本全国、また海外にも多くの支店・事業所を持っている企業である。またオリオン機械株式会社は仕事と家庭の両立ができる職場環境への改善に対して、実践的な取組を行っている企業が認定を受ける職場いきいきアドバンスカンパニーや子育てに対する制度を積極的に取り入れている企業が認定を受けるクルミンマークを取得している。長野県内でも特にWLBに対して積

極的に取り組んでいる企業といえる。

ところで、行政が民間企業の経営方針や労務管理に直接干渉することは法に抵触していない限りは難しい。しかしながら、くるみんマーク認定やユースエール認定などの認定制度はこれらの制度の認定を通してWLBの施策への誘導を図るものである。これを取得することで、企業にとっては会社のブランド力向上へ繋げることができ、税制的な優遇措置を受けることも可能となる。こうしたことは、企業の職場環境の改善へのインセンティブを与える、行政が民間企業に対してできる数少ない取り組みである。今回のヒアリングでは、認定を多く受けている民間企業の代表としてオリオン機械株式会社に対して、その労働環境や休暇制度などの実態を調査させていただいた。行政が想定する企業像と認定企業の実態とにはギャップがあるのかどうかを知り、さらなるWLB実現のためにはどのようなアプローチが必要なのかを考えたいと思ったためである。

(1) 企業概要

- ・社名 オリオン機械株式会社
- ・創業 1946年11月3日
- ・資本金 1億円
- ・代表者 太田哲郎
- ・本社 長野県須坂市大字幸高246
- ・売上高 460億円(連結)(平成29年3月)
- ・社員数 2,106名(グループ会社含む)
- ・グループ 29社(海外含む)
- ・主要製品
冷凍機器・空圧機器・真空機器・精密空調/温調機器・電子デバイス試験機器・熱機器などの産業機器、搾乳機・牛乳冷却機などの酪

農機器

(2) 従業員内訳

①男女比

オリオン機械本社 600名(男性 520名:女性 80名) 男:女=13:2(平成29年)

②管理職

女性従業員の割合 13.7%に対して管理職は 1.5%。役員は 0人。日本の企業の平均女性管理職割合に近い水準で女性管理職の割合に関していえば、他の日本企業と変わらないといえる。女性管理職の割合に関しては、数字自体が問題というより、この数字の低さが昇進などの際に統計的差別がなされている可能性があるという意味で問題がある。そのため男女に関係なく人的投資の機会を与えようと努力することが解決につながると考えられる。

(3) オリオン機械株式会社におけるワーク・ライフ・バランスへの取り組みと現状

オリオン機械株式会社では小学生以下の子供を持っている従業員を対象に毎週水曜日と金曜日は定時で退勤させる取り組みを行っている。また月に 2 回ノー残業デーを実施しており、ノー残業デーに残業をする場合は届け出制となっている。しかし冬の繁忙期や客から大きな発注があるとノー残業デーなどの取り組みの実施は困難になり、恒常的に実施できないのが現状であるとうかがった。製造業の場合 1 年を通して安定的に業務があるとは限らず、繁忙期や客の注文に合わせて業務量が調整されるため自らで業務量を調整できないという問題があるとわかった。また平均年次有給休暇取得率をみると 46.48%で有給を全て消化

していない。ここからノー残業などの取り組みもさることながら、有給休暇取得率を上げるために、有給休暇をとりやすい職場環境づくりが必要なのではないかと考えた。

従業員の育児休暇取得率をしてみると、くるみんマークを取得しているだけあって女性の育児休暇取得率は 100%である。それに対して男性の育児休暇取得率は 4.3%で日本の全国平均よりは高いが、一桁代である。そこから、男女ともに子育てをするという意識よりも女性が育児をするという考え方が先行しているのではないかと思われる。

これらの問題に対してオリオン機械はポジティブ・アクション・プロジェクトを導入すると回答した。しかしこれは宣言するだけではなく、問題点を理解したうえで、解決するための具体的な目標や計画を作り実行することで初めて効果が現れるものである。問題の解決のためには、企業がその職場環境にあった改善方法で進めていくことが大切であると思う。また行政が認定制度以外においても、企業に職場改善へのインセンティブを与えるような政策が必要であると感じた。

(担当:永野)

IV 政策提言

須坂市は、人口 5 万人台とそれほど規模の大きくない市ではあるが、WLB に関する取り組みは、全体的に、国の方針に沿い遜色なく行われていると評価できる。国においては、「地方公共団体の公共調達における男女共同参画等の推進に関する取り組み」を進めており、これに関しても積極的に取り組むことが求められている。須坂市ではすでに、次世代育成支援対策推進法に基づく特定事業主行動計画を平成 27 年 3 月に策定しているが、女性活躍推進法の制定に伴う須坂市の地方公共団体としての特定事業主行動計画を平成 28 年 3 月に策定している。これは平成 27 年の行動計画と一体のものとして策定されたものである。この行動計画においては、計画の推進体制を明らかにし、推進する具体的な内容も明らかにされている。まずは、この計画が速やかに実行されることが重要となる。その上で、市役所や企業におけるワーク・ライフ・バランスの実現につき、以下の提言をしたいと思う。

1 市役所の就業モデル

須坂市では、「妊娠・育児中の職員支援制度一覧」を軸に、月内勤務時間調整制度の導入を開始するなど、職員の働き方の是正について積極的に取り組んでいる。休暇取得に理解のある職場環境に加え、男性職員が取得可能なもので 10 にのぼる制度を掲げているが、未だに男性の育児休暇取得率は 0%である。

現状を改善するためには、まず、男性職員に対して制度に関する認識を深めてもらう

ための制度の周知徹底を図ること、さらに周りの理解を得、男性が育児休業を取りやすい環境の整備を図ることなどが必要である。少なくとも男性は 1 日でも育児休業をとるという強制を図ることも考えられる。1 日でもとることによって、子供と触れ合う大切さ、家族と協力して育児する大切さを知るきっかけになろう。

その他には、妊娠・育児中の職員支援制度が多岐にわたり、それはそれで重要なことではあるが、その制度を活用したときの就業モデルをわかりやすく提示することも必要であろう。

例えば、資料中の⑩育児短時間勤務を利用する就業モデルを考えてみる。長野県は、全国でも農作物の生産量が多いことで知られている。そこで、職業として農家を営む人は約 1 割ではあるが、日常的に農作業に勤しむ割合は高いのではないかと推測した。また、平成 22 年現在、長野県の三世代同居率は全国平均の 7.1%を上回る 12.2%であり、これもまた長野県の特徴といえる。作成したモデルは、こうした地域性に鑑み、家族で協力しながら育児と仕事の両立を可能にするものである。今回選択した「育児短時間勤務」制度は 4 つの働き方から構成されているが、週 5 日の短時間勤務は、週 3 日のフルタイム勤務よりも負担が少ないと考えた。なぜなら、退社から翌出勤までの時間が週 3 日の働き方よりも短く、仕事のスピードや業務内容に必要以上の遅れをとらないという意味で、職員の方にプラスに働くと考えたからだ。祖父母と同居をしている家庭の場合、たとえ普段から農業に従事している方であっても、半日を子どもの時間に充てるのが可能ならば、残りの時間はこ

の制度を利用し、自分自身で養育することが出来る。このように、今ある制度を有効に活用すれば、単に家族に預けるだけという状況も減り、夫婦のみが負担を強いられることもない。また、子どもの面倒を見る家族にとっても、半日という時間が決まっているからこそ自分の時間も確保され、結果的に家族の心にもゆとりを与えるものになると考える。

もっとも、日本の平均寿命は年々伸び続け、無論世界でも有数の長寿国である。しかし、平成 25 年現在、日本の平均寿命と健康寿命の差は 10.71 年に及び、長野県もまた例外ではない。つまり、三世同居が可能な家庭でも、高齢者が必ずしも健康であるとは限らず、先述したモデルも具体的な利用案の一つに過ぎない。女性・男性の働きながら育児をするという現在の困難な状況を考え、過渡期のモデルとして提示することをご理解いただきたい。

もう一つの就業モデルは、月内勤務時間調整制度の利用の仕方である。平成 29 年 5 月に見直しされたことにより、事前に予定が把握できない場合でも利用が可能となった。今回は、特に小さな子どもを育てる職員の方に向けて提案したものである。体調の変動が激しい幼少期は、病院に連れて行かなければならないことや、保育園や学校を早退し、送迎を必要とされることも多々あるはずである。また、その埋め合わせとしては、習い事が遅い時間になる日や宿泊研修等、子どもに対して自由な時間が持てる際に充てることをイメージした。

こうしたモデルを提示することで、育児に励む職員の方々の精神的負担を軽減するとともに、職場環境のさらなる向上に繋が

ることを期待している。

(担当：門脇)

2 市による企業へのアドバイスと事業主への啓発

(1) 行政による企業の職場環境改善のためのインセンティブ

行政が企業に職場環境の改善を促す活動としてあげられるのは認定制度である。しかしオリオン機械をみてわかるように、くるみマークやその他の認定制度をもってしても改善には限界がある。そこでさらなる職場環境の改善を促すために、301 人以上の企業に対しては、市が長野労働局と協力して女性活躍推進法によって提出された企業の行動計画に対して、企業がその計画通りに進めているかを市役所がフォローアップすることを提言する。また 300 人以下の企業に対しては、長野労働局が行っている働き方・休み方コンサルタントの利用を促すなど、中小企業の事業主への一層の啓発活動を行うことで、企業の働きやすい職場環境づくりを促すことを提言する。

(2) 301 人以上の企業に対して

まず女性活躍推進法について説明する。女性活躍推進法の内容は以下の通りとなっている。

「女性活躍推進法に基づき、国・地方公共団体、301 人以上の大企業は、(1) 自社の女性の活躍に関する状況把握・課題分析、(2) その課題を解決するのにふさわしい数値目標と取組を盛り込んだ行動計画の策定・届

出・周知・公表、(3) 自社の女性の活躍に関する情報の公表を行わなければなりません(300人以下の中小企業は努力義務)。

また、行動計画の届出を行い、女性の活躍推進に関する取組の実施状況が優良な企業については、申請により、厚生労働大臣の認定を受けることができる。認定を受けた企業は、厚生労働大臣が定める認定マークを商品などに付することができます。」(厚生労働省 HP 女性活躍推進法特集ページより)

政策提言で出た計画とは、301人以上の企業に策定と届出が義務付けられている自社の女性の活躍に関する課題を解決するのにふさわしい数値目標と取組を盛り込んだ行動計画のことである。301人以上の企業は行動計画の策定と届出が義務付けられているが、行動計画通りに企業が行動するかは法律で義務付けられておらず、検証されない。これでは折角企業が女性の活躍に関する状況把握・課題分析をし、その課題を解決するのにふさわしい数値目標と取組を盛り込んだ行動計画の策定をすることで、問題の「見える化」を行っても、そこから改善の方向へとは向かわない。そこで市が長野労働局と協力してフォローアップし、女性活躍が進まない理由についての聞き取りや、必要な場合は行政が指導を通してアドバイスをすることで、企業の職場環境改善を促すことを提言する。なぜ市が行うのかというと、女性活躍推進法において、女性の職業生活における活躍を推進するための支援措置として「地方公共団体は、相談・助言等に努めること」としているからである。また企業への聞き取り調査などをする際に、長野労働局の雇用環境・均等室の職員を逐一企業へ派遣するより、最寄りの地方自治体の

職員を派遣した方が、効率が良いと考えるからである。

(3) 300人以下の企業に対して

300人以下の従業員をもつ企業に対しては、女性活躍推進法にある行動計画の策定と届出は努力義務となっている。そのため女性活躍推進法とは別のアプローチをする必要がある。そこで長野労働局が行っている働き方・休み方コンサルタントの利用を促したり、中小企業の経営者に対して啓発活動を行うことなどの事業主への啓発活動を行うことで、企業の働きやすい職場環境づくりを進めることを提言する。

また女性活躍推進法では、地方公共団体は、国が策定した女性の職業生活における活躍の推進に関する基本方針を勘案して、当該区域内、すなわち須坂市における女性の職業生活における活躍についての推進計画を策定することを努力義務としている。さらに任意ではあるが、地域において女性活躍推進に係る取組に関する協議を行う「協議会」を組織することができるとしている。国の取り組みに沿って、市も積極的に、計画策定とその実施を行うことで、女性が積極的に活躍できる環境が整備されていくであろう。

(担当：永野)

3 子育て支援の充実

(1) 保育士の確保

現在、須坂市内では待機児童はおらず、受け皿としての保育園の不足もない。しかし、

待機児童ゼロを維持することは難しく、特に保育士の職場環境の悪さや賃金の低さが問題で、保育士の確保が困難となっている（図表18）。さらに、待機児童問題が切迫している、首都圏や大都市では、保育園の設置と保育士の就労支援を積極的に行っている。賃金をあげたり、家賃補助を行ったりなど、保育士の処遇は良くなっている。そのため、地方にいる保育士が都心へ流出することも考えられ、それを防ぐためにも、須坂市における保育士への支援は必要である。

①国の取り組み

厚生労働省の「保育士等に関する関係資料」の保育士確保プランによると、保育士確保には基本となる「4本の柱」があり、それは人材育成、就業継続支援、再就職支援、働く職場の環境改善である。

まず、人材育成としては、保育士資格を取得しやすくするための取組、保育士の魅力を伝え、保育士を目指す機運の醸成が必要とされている。就労訓練事業や公共職業訓練の活躍による新規保育士の確保が提案されていたが、具体的には「母子、父子家庭高等職業訓練促進給付金等事業」の活用などが考えられる。

また、就業継続支援としては、離職防止のための研修支援や就業継続を図るための各種助成金の活用促進が必要とされている。再就職支援としては、保育士・保育所支援センターの積極的な活用や保育士マッチング強化プロジェクトが、働く職場の環境改善については、雇用管理改善を図るための取組や保育所等と保育士・保育所支援センターとの連携強化が必要とされている。この雇用管理改善には「職場定着支援助成金」の

利用が推奨されている。

②職場環境の改善

須坂市では、6K(きつい・きたない・危険・給与が安い・休暇が少ない・格好が悪い)といわれる保育士の処遇に対して、各事業所で働きやすい環境づくりを行っていて、賃金を上げることは新たな財源を必要とし、難しい。そこで、各事業所での保育士の職場改善のために、「職場定着支援助成金」の活用を推奨する。これは事業所の生産性の向上に対する支援であり、「保育賃金制度整備計画」をたて、その目標を達成すれば、助成金が支給される制度である。その目標達成の評価は厳密に行われ、確実な生産性の向上が期待できる。

③保育士・保育所支援センター

保育士・保育所支援センターとは、保育士の就職活動や保育所の運営等の支援などの業務を中心に行う、保育に特化した就業・経営支援センターのことであり、特に潜在保育士の再就職に関する相談や就職あっせん、保育所の潜在保育士活用方法に関する支援等を行っている。

平成27年9月時点では、47都道府県のうち35都府県が設置していて、他の保育士・保育所支援センターでは就業支援により、相談件数に対して、約70%以上の採用率を達成しているところもある(厚生労働省「保育士・保育所支援センターの取組事例に関わる調査」)。しかし、長野県は設置しておらず、平成29年度に社会福祉法人長野県福祉協議会によって「長野県保育士人材バンク」のサービスが始まった。

前章で述べた通り、長野県には14,425人

(約 62.9%)が潜在保育士として存在している。この潜在保育士を掘り起こし、活用につなげることが必要である。潜在保育士への支援が今後の保育士確保にとって重要な課題であると考ええる。

(2) 父親の育児支援

人生において、男女ともに子育ては大きなライフイベントである。WLBの実現のためには、働きやすい環境づくり(ワーク)のみではなく、子育て支援(ライフ)は必要不可欠であり、また特に、「夫は外で働き、妻は家庭を守るべきである」という固定的性別役割分担意識からの脱却が必要である。働く女性が増えたことにより、固定的性別役割分担意識に反対する人は過半数に及ぶが、男女にその意識の違いがある。また、男性の育児休暇取得率の低さからも、父親の育児参加への具体的な行動が普及しているとはいえない状況であると考ええる。

①国の取り組み

そこで、平成22年6月に「イクメンプロジェクト」という、父親の育児支援を行うプロジェクトが発足した。ここでは、「子育てを楽しみ、自分自身も成長する男性」または、「将来そんな人生を送ろうと考えている男性」とイクメンを定義し、イクメンがもっと多くなれば、妻である女性の生き方が、子どもたちの可能性が、家族のあり方が大きく変化し、そして社会全体も、もっと豊かに成長していくというビジョンのもとで活動している。具体的には、web上やイベントでの啓発活動を行っている。

②「すくすくパパ」のさらなる活用

須坂市では、「子どもは『宝』」プロジェクト

ト」に基づき、父親の育児支援として「すくすくパパ」の開催をしている。その概要については前章で述べた通りだが、ここではその内容の改善を提案したい。現在は臥竜公園(もしくは須坂動物園)の散策は初夏に一度のみ行われているが、季節ごとに臥竜公園の散策を企画するのはどうだろうか。季節ごとに景色の異なる臥竜公園を散策することで、地域学習会のような要素を盛り込むことも可能で、その後の父親の育児に具体的なイメージを与えることができると考える。また、現在は父親と子どもの触れ合いの時間として講座を活用しているが、その後、この参加者が増加して須坂市内の父親育児参加への意識が高まった段階では、父親に必要な知識や技術を学ぶような学習会の開催が、父親の育児参加支援等して有効な手段だと考える。父親の育児に対する知識を身につける場を設けることが必要である。

③父親向け広報紙の発行

父親の育児参加への、現在の「すくすくパパ」の参加への意識づくりとして、父子手帳を活用することも提言する。父子手帳とは、自治体が独自で発行している父親向けの育児冊子であり、子どもの成長段階に合わせた育児の具体例や手引きが書かれているもので、イクメンブームにより、これを発行する自治体が増えている。須坂市では発行していないが、長野県では「ながのイクメン手帳」を発行していて、長野県内で利用できる公園を紹介しているなど、地域色を活かした手帳である。長野市では、この「ながのイクメン手帳」に一部修正を加え、男性の子育てバイブル

として市内で配布している。須坂市でもこの「ながのイクメン手帳」の配布を積極的に行うことを提案する。父親の育児参加への第一歩になるだろう。

(担当：柏樹)

V 終わりに

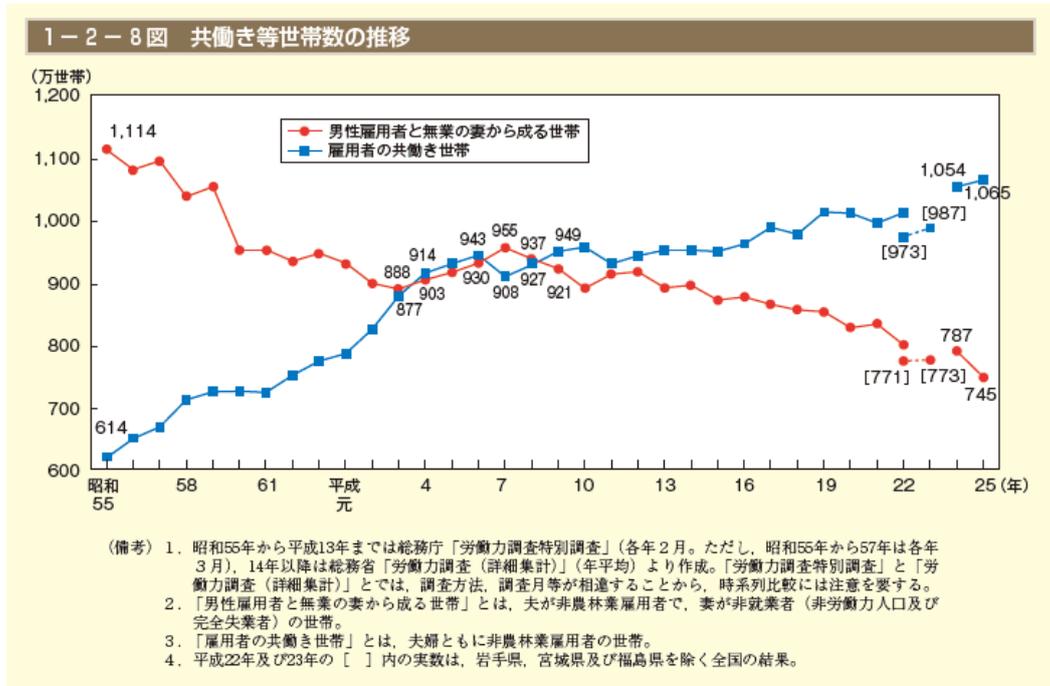
須坂市は、緑が広がり、そよ風がほのかに土の香りを運んでくれる、自然豊かな町である。ヒアリングを通して、当初の目的であった現状把握はもちろんのこと、市民の方々の優しく、おおらかな人柄にも触れ、初めて訪れた土地でありながら、どこか親近感をも抱くような空間だった。長野県は、全国的に農作物の生産地として知られているが、須坂市は「蔵の街」としての一面も持ち合わせている。大正時代を彷彿させるような街並みは、近代化、デジタル化が進行する現代に生きる私たちにとって、時間のゆとりと心の安らぎを与えてくれた。さらに、宿泊させていただいた須坂温泉古城荘は、かつて上杉謙信も傷と疲れを癒したと伝えられる歴史ある名湯であり、私たちもまた英気を養い、無事に全日程を遂行することができた。

須坂市において、WLBの実現を目指すことにより、須坂市が一層、働きやすい町、子育てしやすい町、暮らしやすい町となるのではないか。WLBの実現は、さらなる須坂市の発展につながると考える。我々の提言が須坂市のWLB促進の一助となれば幸いである。

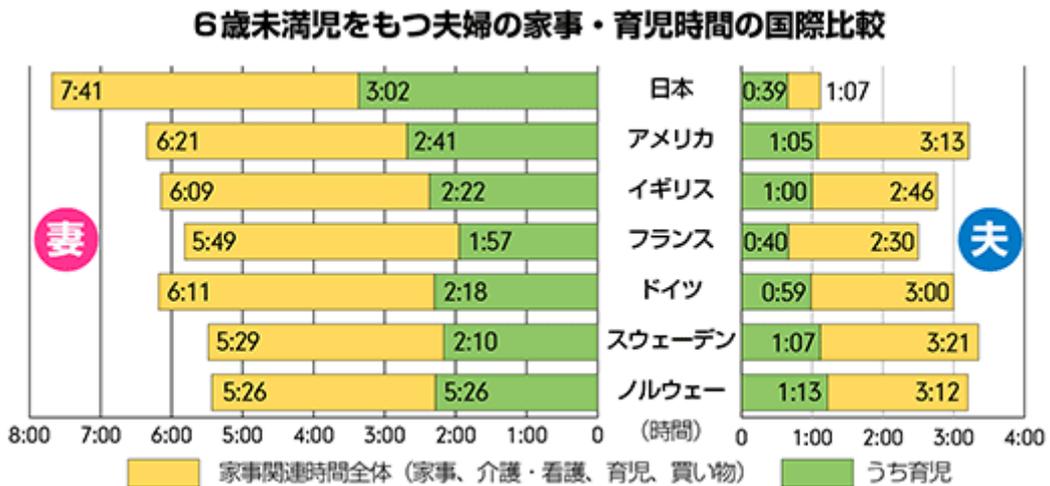
最後に、ご多忙にもかかわらずヒアリングにご協力いただいた須坂市役所の総務課・政策推進課・男女共同参画課・産業連携開発課・子ども課・福祉課の皆様、そしてオリオン機械株式会社の皆様、またサマースクール開催にご尽力いただいたすべての方々に厚くお礼申し上げます。また指導教授である植野妙実子先生、ありがとうございました。
(担当：矢島)

VI 資料

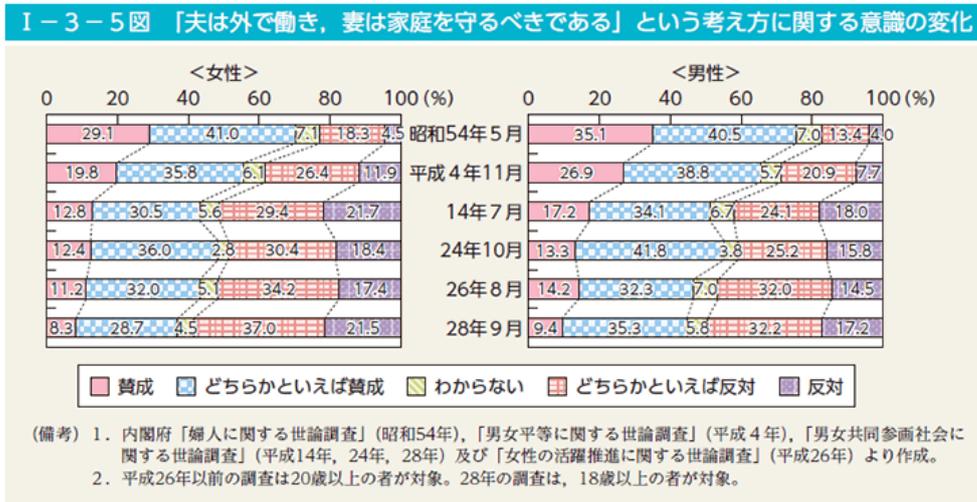
図表 1：共働き世帯の推移



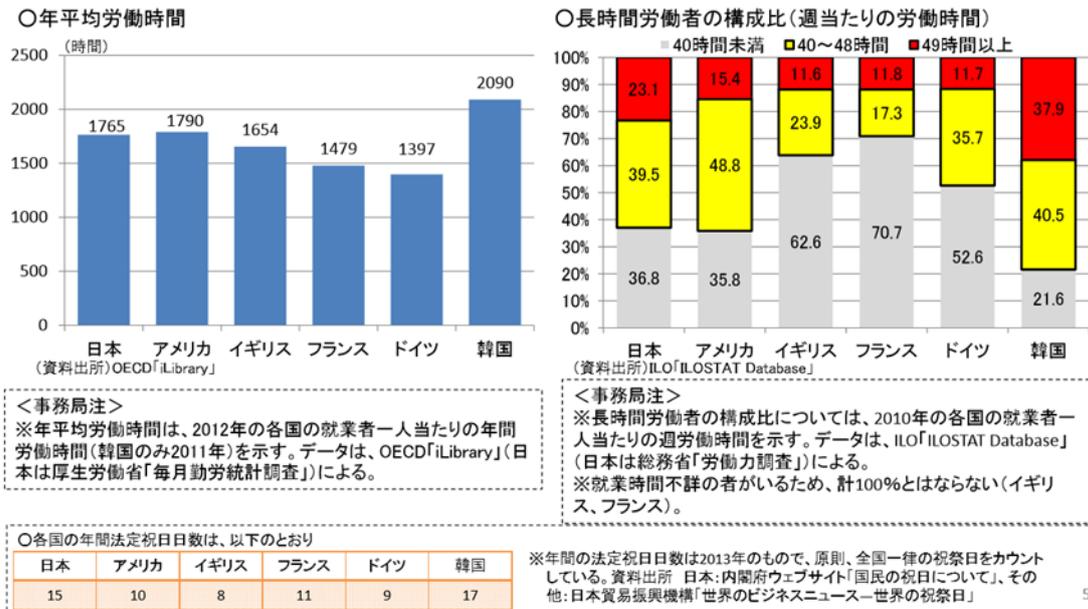
図表 2：6歳未満児をもつ夫婦の家事・育児時間の国際比較



図表3：「夫は外で働き、妻は家庭を守るべきである」という考え方に関する意識の変化



図表4：年平均労働時間と長時間労働者の各国比較



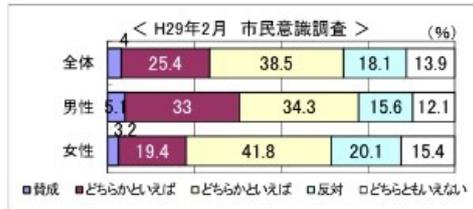
図表 5：「男は仕事、女は家庭」という考え方について〈須坂市〉

【性別役割分担意識について】

問3. あなたは「男は仕事、女は家庭」という考え方をどう思いますか。次の中から 1つ 選んでください。
 続けて、その理由もお答えください。

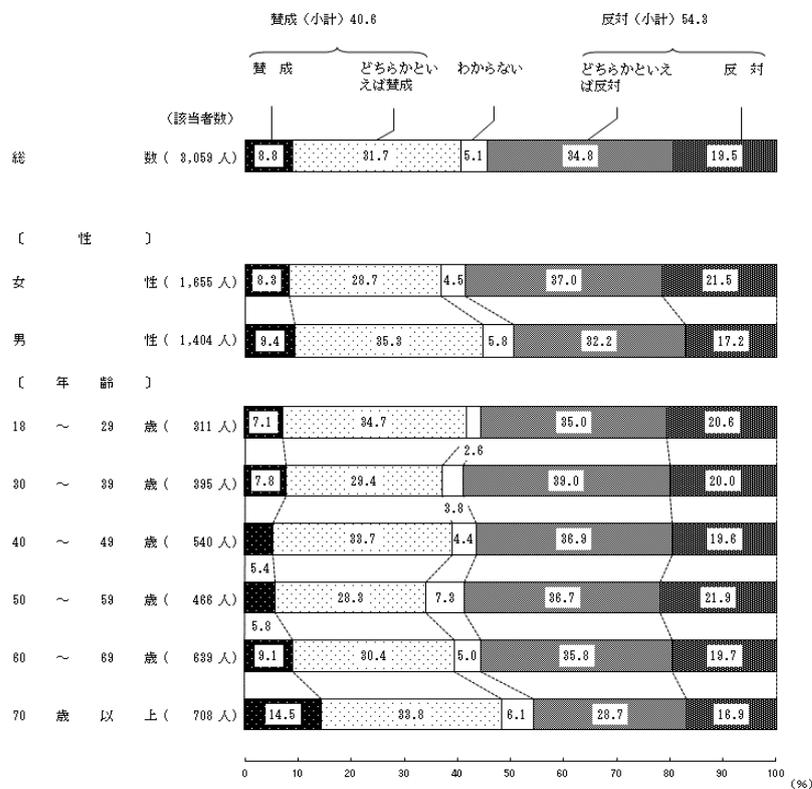
- ・男女とも「反対」（「反対である」と「どちらかといえば反対である」の計）が「賛成」（「賛成」と「どちらかといえば賛成」の計）を上回っている。
- ・平成24年調査との比較では、「反対」の割合がさらに高くなっている。
- ・年代別で見ると、60歳代以上では「賛成」の割合がやや高くなっている。
- ・賛成する理由で最も多いのは、「男性は仕事、女性は家事育児に向いているから」となっている。
- ・反対する理由で最も多いのは、「家事・育児・介護は男女が協力してやるべきだから」であった

	(人)	男性	女性	全体
賛成である		16	13	29
どちらかといえば賛成		104	78	182
どちらかといえば反対		108	168	276
反対である		49	81	130
どちらともいえない		38	62	100
計		315	402	717
無回答		10	12	22



図表6：「男は仕事、女は家庭」という考え方について〈国〉

図13 「夫は外で働き、妻は家庭を守るべきである」という考え方に対する意識



図表7：「男女の不平等感」について〈須坂市〉

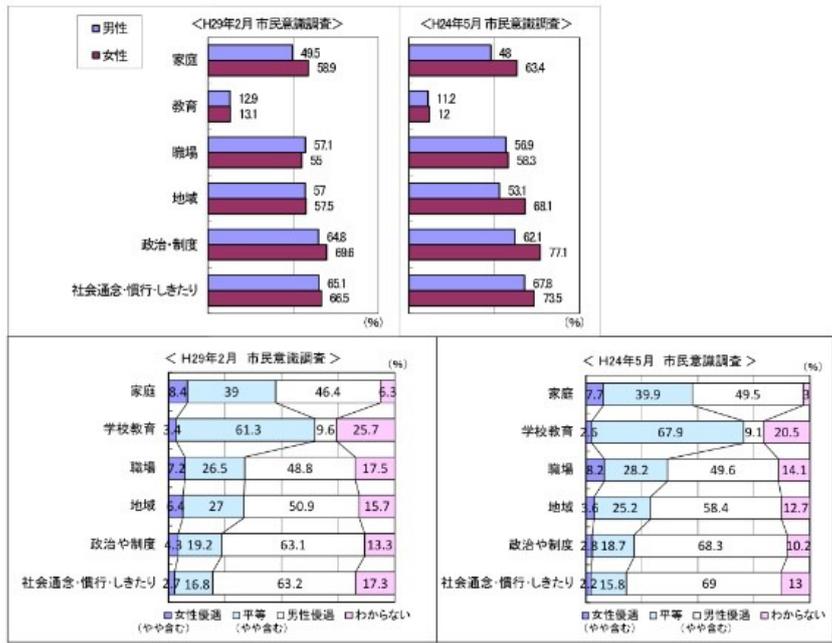
【世の中の男女平等について】

問2. あなたは次にあげる分野において、男女の地位は平等になっていると思いますか。あてはまる番号をそれぞれ1つ選んでください。

- ・すべての分野で男性が優遇されている割合が高くなっている。
- ・「女性が優遇」「女性がやや優遇」「男性がやや優遇」「男性が優遇」の数値を不平等感として集計しているが、不平等と思う分野は「政治・制度」、「社会通念・慣行・しきたり」、「家庭」が上位となっている。
- ・「職場」では男性のほうが不平等感が高くなっているがその他の分野ではすべて女性のほうが高くなっている。
- ・H24年調査に比べ、全体的に男女差が小さくなっている。

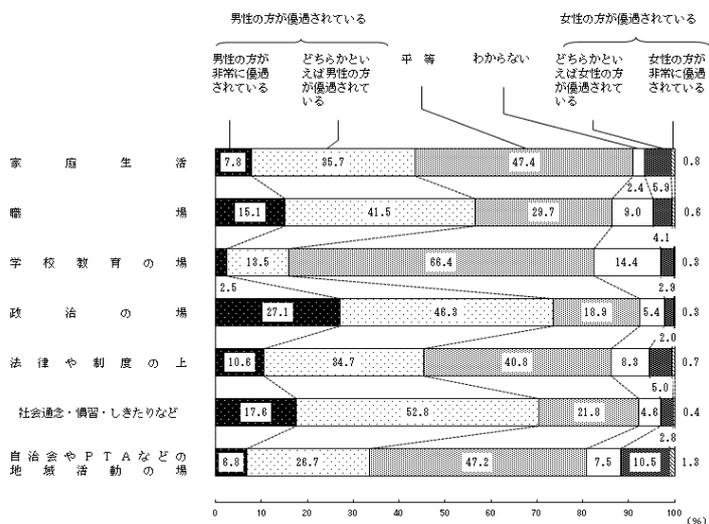
	(人)	不平等			不平等			計	無回答
		女性優遇	やや女性優遇	平等	やや男性優遇	男性優遇	わからない		
ア. 家庭では		21	39	280	249	84	45	718	21
イ. 学校教育では		7	17	427	62	5	179	697	42
ウ. 職場では		12	38	185	203	137	122	697	42
エ. 地域では		5	40	191	236	124	111	707	32
オ. 政治や制度では		5	26	137	226	224	95	713	26
カ. 社会通念・慣行・しきたりでは		5	14	119	202	246	123	709	30

【不平等と思う分野】



図表 8 : 「男女の不平等感」について 〈国〉

図1 各分野の男女の地位の平等感



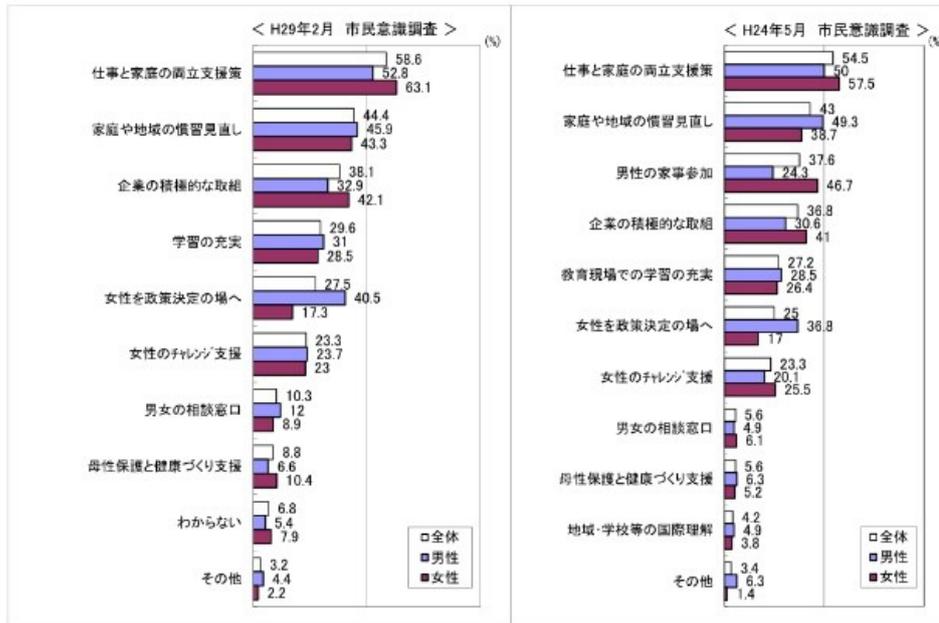
図表 9：男女共同参画について（須坂市）

【男女共同参画社会の実現について】

問9. 男女共同参画社会づくりを進めるための取組みとして、どのようなことが重要だと思いますか。
次の中から **3つまで** 選んでください。

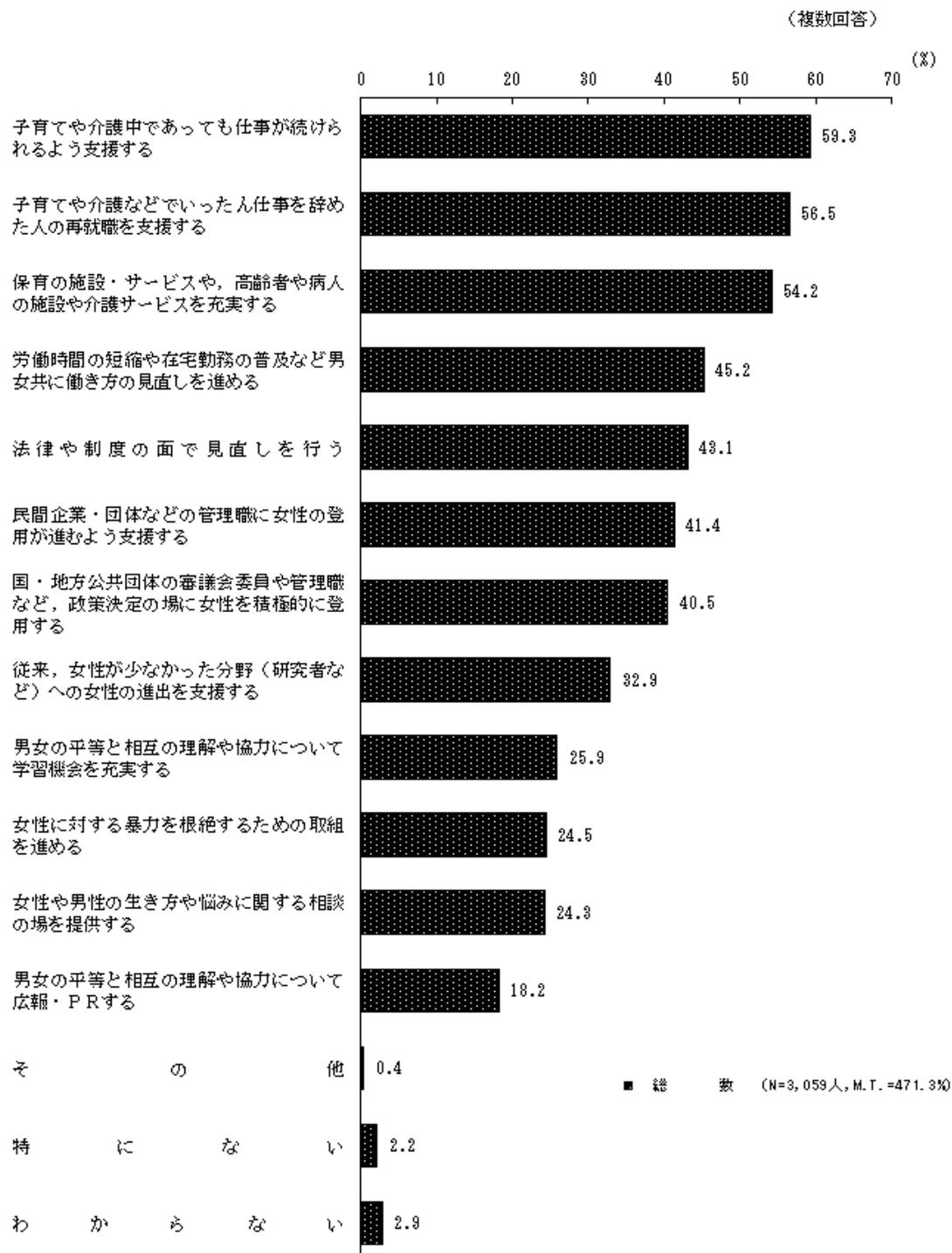
- ・全体では「仕事と家庭の両立支援策」の割合が最も高く、以下、「家庭や地域の慣習見直し」、「企業の積極的な取組み」の順となっている。
- ・男性の回答では「女性を政策決定の場へ」の割合が女性に比べて高くなっている。

	(人)	男性	女性	全体
1.家庭や地域におけるしきたりや慣習を見直す		145	175	320
2.男女の平等と相互の理解や協力についての学習を充実する		98	115	213
3.議員、区役員、PTA会長など、政策決定の場に参画する女性を増やす		128	70	198
4.企業が「雇用や労働条件の男女平等」や「働き方の見直し」などに取組む		104	170	274
5.仕事と育児や介護を両立させるための支援策を充実する		167	255	422
6.男性や女性のための相談窓口を充実し、周知を徹底する		38	36	74
7.母性保護の推進と男女の生涯にわたる健康づくりを支援する		21	42	63
8.様々な分野でチャレンジする女性を支援する		75	93	168
9.わからない		17	32	49
10.その他(具体的に)		14	9	23
回答者数		316	404	720
無回答		9	10	19



図表 10：男女共同参画について〈国〉

図31 男女共同参画社会に関する行政への要望



図表 11：平成 27 年度須坂市国勢調査

3 産業別就業人口

産業（大分類）	総数（人）	構成比（%）	男（人）	女（人）
総数	25,540	100.0	13,873	11,667
第一次産業	2,991	11.7	1,552	1,439
A 農業	2,969	11.6	1,533	1,436
林業	21	0.1	18	3
B 漁業	1	0.0	1	0
第二次産業	7,351	28.8	5,134	2,217
C 鉱業，採石業，砂利採取業	12	0.0	9	3
D 建設業	2,008	7.9	1,699	309
E 製造業	5,331	20.9	3,426	1,905
第三次産業	14,753	57.8	6,928	7,825
F 電気・ガス・熱供給・水道業	103	0.4	68	35
G 情報通信業	422	1.7	307	115
H 運輸業，郵便業	1,133	4.4	890	243
I 卸売業，小売業	3,530	13.8	1,681	1,849
J 金融業，保険業	468	1.8	192	276
K 不動産業，物品賃貸業	224	0.9	125	99
L 学術研究，専門・技術サービス業	624	2.4	374	250
M 宿泊業，飲食サービス業	1,148	4.5	452	696
N 生活関連サービス業，娯楽業	778	3.0	292	486
O 教育，学習支援業	897	3.5	402	495
P 医療，福祉	3,093	12.1	662	2,431
Q 複合サービス事業	280	1.1	147	133
R サービス業（他に分類されないもの）	1,217	4.8	774	443
S 公務（他に分類されるものを除く）	836	3.3	562	274
T 分類不能の産業	445	1.7	259	186

図表 12：平成 27 年度国勢調査 就業状態等基本集計結果 p.12

表Ⅳ－1－1 産業（大分類）別 15 歳以上就業者の推移—全国（平成 12 年～27 年）

産 業 大 分 類	実数(千人)				割合(%)				平成22年と 27年の差 (ポイント)
	平成12年 1)	17年 1)	22年	27年	平成12年 1)	17年 1)	22年	27年	
総 数	63,032	61,530	59,611	58,919	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0
A 農 業 , 林 業	2,955	2,767	2,205	2,068	4.7	4.5	3.7	3.5	-0.2
B 漁	253	214	177	154	0.4	0.3	0.3	0.3	-0.0
C 鉱 業 , 採 石 業 , 砂 利 採 取 業	46	31	22	22	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
D 建 設	6,346	5,441	4,475	4,341	10.1	8.8	7.5	7.4	-0.1
E 製 造	11,999	10,486	9,626	9,557	19.0	17.0	16.1	16.2	0.1
F 電 気 ・ ガ ス ・ 熱 供 給 ・ 水 道 業	338	295	284	283	0.5	0.5	0.5	0.5	0.0
G 情 報 通 信	1,555	1,613	1,627	1,680	2.5	2.6	2.7	2.9	0.1
H 運 輸 業 , 郵 便 業	3,218	3,171	3,219	3,045	5.1	5.2	5.4	5.2	-0.2
I 卸 売 業 , 小 売 業	11,394	10,760	9,804	9,001	18.1	17.5	16.4	15.3	-1.2
J 金 融 業 , 保 険 業	1,751	1,514	1,513	1,429	2.8	2.5	2.5	2.4	-0.1
K 不 動 産 業 , 物 品 賃 貸 業	1,065	1,118	1,114	1,198	1.7	1.8	1.9	2.0	0.2
L 学 術 研 究 , 専 門 ・ 技 術 サ ー ビ ス 業	1,974	1,910	1,902	1,919	3.1	3.1	3.2	3.3	0.1
M 宿 泊 業 , 飲 食 サ ー ビ ス 業	3,803	3,664	3,423	3,249	6.0	6.0	5.7	5.5	-0.2
N 生 活 関 連 サ ー ビ ス 業 , 娯 楽 業	2,404	2,330	2,199	2,072	3.8	3.8	3.7	3.5	-0.2
O 教 育 , 学 習 支 援 業	2,606	2,675	2,635	2,662	4.1	4.3	4.4	4.5	0.1
P 医 療 , 福 祉	4,274	5,332	6,128	7,024	6.8	8.7	10.3	11.9	1.6
Q 複 合 サ ー ビ ス 事 業	695	668	377	483	1.1	1.1	0.6	0.8	0.2
R サ ー ビ ス 業 (他 に 分 類 さ れ な い も の) 2)	3,452	4,289	3,405	3,544	5.5	7.0	5.7	6.0	0.3
S 公 務 (他 に 分 類 さ れ る も の を 除 く)	2,142	2,085	2,016	2,026	3.4	3.4	3.4	3.4	0.1
T 分 類 不 能 の 産 業	761	1,168	3,460	3,162	1.2	1.9	5.8	5.4	-0.4
(再掲) 3)									
第 1 次 産 業	3,208	2,981	2,381	2,222	5.2	4.9	4.2	4.0	-0.3
第 2 次 産 業	18,392	15,957	14,123	13,921	29.5	26.4	25.2	25.0	-0.2
第 3 次 産 業	40,671	41,425	39,646	39,615	65.3	68.6	70.6	71.0	0.4

- 1) 調査年ごとに、産業分類の改定を行っており、過去の調査年の産業分類は改定後の産業分類に組み替えて集計している。
また、一部の調査票を抽出して集計した抽出詳細集計に基づいて推計、集計しているため、基本集計（全ての調査票を用いた集計）とは一致しない。
- 2) 「労働者派遣事業所の派遣社員」（平成 22 年は 153 万 1 千人、27 年は 154 万 4 千人）は、平成 12 年及び 17 年では、産業大分類「サービス業（他に分類されないもの）」のうち産業小分類「労働者派遣業」に分類されていたが、平成 22 年及び 27 年は派遣先の産業に分類していることから、時系列比較には注意を要する。
- 3) 各産業に分類されるものは次のとおり。
「第 1 次産業」…「農業、林業」及び「漁業」
「第 2 次産業」…「鉱業、採石業、砂利採取業」、「建設業」及び「製造業」
「第 3 次産業」…「電気・ガス・熱供給・水道業」、「情報通信業」、「運輸業、郵便業」、「卸売業、小売業」、「金融業、保険業」、「不動産業、物品賃貸業」、「学術研究、専門・技術サービス業」、「宿泊業、飲食サービス業」、「生活関連サービス業、娯楽業」、「教育、学習支援業」、「医療、福祉」、「複合サービス事業」、「サービス業（他に分類されないもの）」及び「公務（他に分類されるものを除く）」
なお、「分類不能の産業」はどの産業にも分類されないため、割合の算出において、分母から「分類不能の産業」を除いている。

図表 13 : 「須坂市子ども・子育て支援事業計画」 p.27

<量の見込及び確保の方策>

ア 預かり保育（幼稚園）

	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	平成31年度
①年間延べ利用児童見込数	7,407人	7,172人	7,097人	6,970人	6,993人
②確保の内容 幼稚園	8,009人	8,009人	8,009人	8,009人	8,009人
②-①	602人	837人	912人	1,039人	1,016人

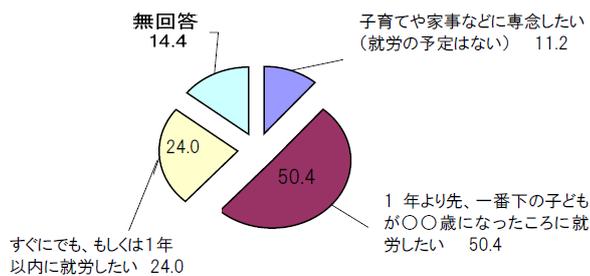
イ 預かり保育（幼稚園以外）

	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	平成31年度
①年間延べ利用児童見込数	1,067人	1,156人	1,257人	1,360人	1,485人
②確保の内容	4,024人	4,024人	4,024人	4,024人	4,024人
区分	一時的保育	2,464人	2,464人	2,464人	2,464人
	ファミリー・サポート・センター	1,560人	1,560人	1,560人	1,560人
②-①	2,957人	2,868人	2,767人	2,664人	2,539人

図表 14 : 「須坂市子ども・子育て支援事業計画 資料編」 p.15

問 1 4 現在就労していない人の今後の就労意向（母親）

就労希望（母親）（総数250、単位%）



図表 15 : 須坂市 「平成 28 年度 社会福祉統計のあらまし」 p.29

34 保育所施設数、定員及び入所人員等の推移

各年 4 月 1 日現在

区 分		平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度
公 立	施 設 数	12	11	10	10	10	10	10
	定 員 (人)	1,110	1,020	1,020	1,020	1,020	1,020	1,020
	保育の実施 児童数 (人)	(21)	(13)	(16)	(17)	(20)	(10)	(5)
		1,030	945	933	935	884	905	903
	管外児童受託人員 (人)	13	19	9	9	16	21	14
	私的契約児童数 (人)	0	0	0	0	0	0	0
	職 員 数 (人)	162	156	153	162	162	171	180
私 立	施 設 数	4	5	5	5	6	6	6
	定 員 (人)	230	320	320	320	350	380	380
	保育の実施 児童数 (人)	(22)	(22)	(25)	(23)	(22)	(31)	(25)
		219	304	328	330	304	367	359
	管外児童受託人員 (人)	26	24	26	34	26	22	29
	私的契約児童数 (人)	0	0	0	0	0	0	0
	職 員 数 (人)	58	77	91	88	101	110	98
計	施 設 数 (人)	16	16	15	15	16	16	16
	定 員 (人)	1,340	1,340	1,340	1,340	1,370	1,400	1,400
	保育の実施 児童数 (人)	(43)	(35)	(41)	(40)	(42)	(41)	(30)
		1,249	1,249	1,261	1,265	1,188	1,272	1,262
	管外児童受託人員 (人)	39	43	35	43	42	43	43
	私的契約児童数 (人)	0	0	0	0	0	0	0
	職 員 数 (人)	220	233	244	250	263	281	278

※ 保育の実施児童数には、管外保育園への委託児童数 () を含む

図表 16：厚生労働省 「保育士等における関係資料」 p.19

社会福祉施設等に勤務していない保育士の推計(都道府県別)

	保育士登録者数 (A)	勤務保育士数 (B)	差 分 (A-B)	割合
全国	1,186,003	427,255	758,748	64.0%
北海道	49,011	13,833	35,178	71.8%
青森	16,060	6,464	9,596	59.8%
岩手	12,297	4,976	7,321	59.5%
宮城	19,597	6,309	13,288	67.8%
秋田	9,612	4,367	5,245	54.6%
山形	10,510	3,781	6,729	64.0%
福島	17,593	4,959	12,634	71.8%
茨城	23,318	8,675	14,643	62.8%
栃木	17,856	6,278	11,578	64.8%
群馬	20,285	7,358	12,927	63.7%
埼玉	61,000	18,886	42,114	69.0%
千葉	48,225	15,389	32,836	68.1%
東京	95,803	42,107	53,696	56.0%
神奈川	71,300	23,668	47,632	66.8%
新潟	20,746	10,379	10,367	50.0%
富山	11,308	5,155	6,153	54.4%
石川	13,191	6,178	7,013	53.2%
福井	9,056	4,343	4,713	52.0%
山梨	10,016	3,035	6,981	69.7%
長野	22,945	8,520	14,425	62.9%
岐阜	21,587	6,569	15,018	69.6%
静岡	30,545	10,039	20,506	67.1%
愛知	69,523	24,168	45,355	65.2%
三重	19,375	7,257	12,118	62.5%
滋賀	15,823	6,230	9,593	60.6%
京都	26,072	9,929	16,143	61.9%
大阪	75,658	26,272	49,386	65.3%
兵庫	51,569	15,983	35,586	69.0%
奈良	17,231	4,360	12,871	74.7%
和歌山	9,826	3,239	6,587	67.0%
鳥取	7,339	3,264	4,075	55.5%
島根	8,868	4,395	4,473	50.4%
岡山	21,410	7,720	13,690	63.9%
広島	30,311	11,143	19,168	63.2%
山口	15,327	4,795	10,532	68.7%
徳島	8,836	3,094	5,742	65.0%
香川	9,066	3,906	5,160	56.9%
愛媛	13,757	4,626	9,131	66.4%
高知	9,049	3,792	5,257	58.1%
福岡	52,893	18,395	34,498	65.2%
佐賀	10,029	3,566	6,463	64.4%
長崎	17,599	6,405	11,194	63.6%
熊本	20,343	8,771	11,572	56.9%
大分	12,129	4,299	7,830	64.6%
宮崎	13,944	5,909	8,035	57.6%
鹿児島	20,240	7,542	12,698	62.7%
沖縄	17,925	6,927	10,998	61.4%

※平成25年4月時点
 保育士登録者数：厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課調べ
 勤務保育士数：平成25年社会福祉施設等調査(平成25年10月時点)
 都道府県別については、保育所勤務保育士数と社会福祉施設全体に勤務する保育士との割合から推計

図表 17：須坂市 「平成 28 年度 社会福祉統計のあらまし」 p.35

42 母子家庭数の推移

各年 6 月 1 日現在

区 分	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	
母子家庭数	世帯 491	世帯 524	世帯 529	世帯 562	世帯 555	世帯 553	世帯 535	世帯 554	世帯 555	世帯 558	世帯 553	
原因別	死 別	62	66	56	56	46	38	32	31	31	35	36
	構成比	12.6%	12.6%	10.6%	10.0%	8.3%	6.9%	6.0%	5.6%	5.6%	6.3%	6.5%
	生 別	429	458	473	506	509	515	503	523	524	523	517
	構成比	87.4%	87.4%	89.4%	90.0%	91.7%	93.1%	94.0%	94.4%	94.4%	93.7%	93.5%

※ 母子家庭数に、準母子家庭（父も母もない児童（20歳未満）と祖父母などの養育者により構成されている家庭）も含む。

図表 18：厚生労働省アフターサービス推進室「保育士・保育所支援センターの取組事例に関わる調査－保育士人材の確保を目指して－」 p.5

【保育士への就業を希望しない理由(複数回答可)】

順位	項 目	件数	割合
1	賃金が希望と合わない	455件	47.5%
2	他職種への興味	413件	43.1%
3	責任の重さ・事故への不安	383件	40.0%
4	自身の健康・体力への不安	375件	39.1%
5	休暇が少ない・休暇がとりにくい	354件	37.0%
6	就業時間が希望と合わない	254件	26.5%
7	ブランクがあることへの不安	239件	24.9%
8	業務に対する社会的評価が低い	214件	22.3%
9	保護者との関係がむずかしい	188件	19.6%
10	その他	181件	18.9%
11	子育てとの両立がむずかしい	143件	14.9%
12	雇用形態(社員・パートなど)が希望と合わない	96件	10.0%
13	仕事の内容が合わない	88件	9.2%
14	将来への展望が見えない	82件	8.6%
15	教育・研修体制への不満	56件	5.8%
16	有期雇用契約が更新されるか不安	16件	4.8%

出典：厚生労働省職業安定局(平成 25 年 5 月実施)
「保育士資格を有しながら保育士としての就業を希望しない求職者に対する意識調査」
調査方法：待機児童が 50 名以上存在する市及び特別区を管轄する 19 労働局 80 安
定所において 2,033 名の対象者を無作為抽出し、アンケートを実施
(厚生労働省政策統括官付政策評価官室アフターサービス推進室において表一部修正)

VII 参考文献

山口一夫(2017)『働き方の男女不平等 理論と実証分析』日本経済新聞社

山本勲 黒田祥子 (2014)『労働時間の経済分析 超高齢社会の働き方を展望する』日本経済新聞社

岩田喜美枝 菅原千枝(2015)『女性はもっと活躍できる! -女性活躍推進の課題とポイント-』21世紀職業財団

藤田和史(2011年3月)「須坂市における機械金属工業の構造変容と技術基盤」

内閣府 男女共同参画白書 平成26年版(最終閲覧日 2017/12/20)

http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/h26/zentai/html/zuhyo/zuhyo01-02-08.html

総務省統計局 社会生活基本調査結果 平成23年(最終閲覧日 2017/12/20)

<http://www.stat.go.jp/data/shakai/2011/>

内閣府 男女共同参画白書 平成29年版(最終閲覧日 2017/12/20)

http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/h29/zentai/html/zuhyo/zuhyo01-03-05.html

国際労働機構 (最終閲覧日 2017/12/20)

http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_334882/lang-en/index.htm

長野県の人口の現状分析(最終閲覧日 2018/1/4)

<https://www.pref.nagano.lg.jp/kikaku/documents/documents/270325shiryou1.pdf>

2 グラフで見る須坂市 (最終閲覧日 2018/1/4)

<https://www.city.suzaka.nagano.jp/conten>

<ts/imagefiles/140030/files/02.pdf>

長野県 HP 保健衛生関係主要統計 「2 合計特殊出生率」(最終閲覧日 2018/1/4)

<http://www.pref.nagano.lg.jp/kenko-fukushi/kenko/kenko/toukei/hokeneisei/index.html>

内閣府男女共同参画局 男女共同参画に関する世論調査 (最終閲覧日 2018/1/2)

<https://survey.gov-online.go.jp/h28/h28-danjo/index.html>

須坂市 HP 業務内容(最終閲覧日 2018/1/2)

<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/soshiki/index.php>

第四次すぎか男女共同参画計画(最終閲覧日 2018/1/2)

<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/imagefiles/160060/files/4jikekka.pdf>

須坂市女と男がともに参画する社会づくり条例(最終閲覧日 2018/1/2)

<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/imagefiles/160060/files/jyourei.pdf>

須坂市IP「男女共同参画に関する市民意識調査」(最終閲覧日 2018/1/2)

[https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/imagefiles/160060/files/ishiki_chousa\(1\).pdf](https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/imagefiles/160060/files/ishiki_chousa(1).pdf)

長野労働局IP 働き方・休み方改善関係(最終閲覧日 2018/1/2)

<http://nagano-roudoukyoku.jsite.mhlw.go.jp/library/nagano-roudoukyoku/new->

hp/2hourei_seido/hatarakikata_yasumikata/hatarakikata-yasumikata-kaizen2903.pdf

須坂市「第五次須坂市総合計画」(最終閲覧日 2018/1/2)

覧日 2017/12/27)

https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/imagefiles/140030/files/gojisou_zenkifull.pdf

須坂市IP「ゆめわーく須坂 You May Work in Suzaka.」(最終閲覧日 2018/1/2)

<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/item.php?id=595ee2f8afa41>

須坂市IP「企業動向調査(製造業)」(最終閲覧日 2018/1/2)

<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/item.php?id=591e81b98288d>

中小企業白書(最終閲覧日 2017/12/27)

<http://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/h21/h21/html/ka000000.html>

ながのけん社員応援企業のさいと(最終閲覧日 2017/12/3)

http://nagano-advance.jp/?page_id=11355

平成27年度国勢調査 就業状態等基本集計結果(最終閲覧日 2017/12/27)

<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2015/kekka/kihon2/pdf/gaiyou.pdf>

平成27年度須坂市国勢調査(最終閲覧日 2017/12/27)

<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/imagefiles/140030/files/04.pdf>

厚生労働省「保育士等における関係資料」(最終閲覧日 2017/12/27)

http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/s.1_3.pdf#search=%27%E6%BD%9C%E5%9C%A8%E4%BF%9D%E8%82%B2%E5%A3%AB+%E4%BA%BA%E6%95%B0%2

須坂市「平成28年度 社会福祉統計の

あらし」(最終閲覧日 2017/12/27)

<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/imagefiles/150020/files/fukushitoukei28.pdf>

須坂市「須坂市子ども・子育て支援事業計画」(最終閲覧日 2017/12/27)

https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/imagefiles/000/files/kodomokosodate_jigyokeikaku20171016.pdf

須坂市「須坂市子ども・子育て支援事業計画 資料編」(最終閲覧日 2017/12/27)

https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/imagefiles/220040/files/kodomokosodate_shiryo.pdf#page=1

須坂市IP「子育て・教育」(最終閲覧日 2017/12/27)

<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/archive.php?aid=14>

いきいき須坂「須坂市ひとり親家庭移住支援◆須坂市へ移住を希望されるひとり親の皆様へ」(最終閲覧日 2018/1/2)

<https://www.city.suzaka.nagano.jp/kurazuzaka/event.php?id=110>

須坂市「ひとり親家庭 及び 寡婦のみなさんへ」(最終閲覧日 2017/12/27)

<http://www.pref.nagano.lg.jp/kodomokatei/kensei/soshiki/soshiki/kencho/kodomo/documents/h29shiori.pdf#search=%27%E6%AF%8D%E5%AD%90%E3%83%BB%E7%88%B6%E5%AD%90%E3%83%BB%E5%AF%A1%E5%A9%A6%E7%A6%8F%E7%A5%89%E3%81%AE%E3%81%97%E3%81%8A%E3%82%8A+%E9%A0%88%E5%9D%82%E5%B8%82%27>

須坂市「平成28年度 社会福祉統計の

あらし」(最終閲覧日 2017/12/27)
<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/imagefiles/150020/files/fukushitoukei28.pdf>
須坂市IP「健康福祉部 福祉課」(最終閲覧日 2017/12/27)
<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/archive.php?sid=150020>
NPO 法人ファザリング・ジャパンホームページ(最終閲覧日 2017/12/27)
<http://fathering.jp/>
厚生労働省アフターサービス推進室「保育士・保育所支援センターの取組事例に関する調査ー保育士人材の確保を目指してー」(最終閲覧日 2017/12/27)
<http://www.mhlw.go.jp/iken/after-service-vol17/dl/after-service-vol17.pdf>
厚生労働省「イクメンプロジェクト」ホームページ(最終閲覧日 2017/12/27)
<https://ikumen-project.mhlw.go.jp/>
厚生労働省「職場定着支援助成金支給のご案内」(最終閲覧日 2017/12/27)
<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11600000-Shokugyouanteikyoku/0000183631.pdf#search=%27http%3A%2F%2Fwww.mhlw.go.jp%2Ffile%2F06Seisakujouhou11600000Shokugyouanteikyoku%2F0000183631.pdf%27>
厚生労働省「保育士等における関係資料」(最終閲覧日 2017/12/27)
http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/s.1_3.pdf#search=%27%E6%BD%9C%E5%9C%A8%E4%BF%9D%E8%82%B2%E5%A3%AB+%E4%BA%BA%E6

[%95%B0%2](#)
厚生労働省「保育を支える保育士の確保に向けた総合的取組」(最終閲覧日 2017/12/27)
<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Hoikuka/0000026218.pdf>
厚生労働省「母子家庭自立支援給付金及び父子家庭自立支援給付金事業の実施について」(最終閲覧日 2017/12/27)
<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000062986.html>
https://ict-kids.com/support_centerlist/
須坂市IP「母子、父子家庭高等職業訓練促進給付金等事業」(最終閲覧日 2018/1/2)
<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/item.php?id=593760c1bc581>
内閣府大臣官房政府広報室「男女共同参画社会に関する世論調査」の概要(最終閲覧日 2017/12/27)
<https://survey.gov-online.go.jp/h28/h28-danjo/gairyaku.pdf>
厚生労働省IP女性活躍推進法特集ページ(最終閲覧日 2018/1/5)
<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000091025.html>
須坂市HP 平成28年版須坂市の統計「2グラフでみる須坂市」
<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/imagefiles/140030/files/02.pdf>
長野県企画振興部総合政策課(2015)「長野県の人口の現状分析」(最終閲覧日 2018/1/5)
<https://www.pref.nagano.lg.jp/kikaku/doc>

[uments/documents/270325shiryou1.pdf](#)

長野県 HP 保健衛生関係主要統計 「2 合計特殊出生率」(最終閲覧日 2018/1/5)

<http://www.pref.nagano.lg.jp/kenko-fukushi/kenko/kenko/toukei/hokeneisei/index.html>

生涯健康都市「すぎか」の地域活性化
～紅葉と健康フェスティバルの開催～

小林ゼミ

伊東佑多・伊藤優希・内藤大輔

長谷川翔子・服部真由子

【目次】

はじめに

第1章 須坂市の現状分析

- 1 節 生涯健康都市「すぎか」
- 2 節 健康長寿発信都市須坂 JAPAN
- 3 節 介護保険料の推移
- 4 節 須坂市が抱える課題

第2章 観光客数減少を食い止める方法

- 1 節 近年の観光産業の変容
- 2 節 ヘルスツーリズムの概要
- 3 節 ヘルスツーリズムで期待される効果

第3章 先行事例

- 1 節 東京都八王子市の事例
- 2 節 山形県上山市の事例

第4章 政策提言

- 1 節 企画の概要

おわりに

参考文献

小林ゼミは「地域・公共マネジメントプログラム」と「スポーツ・健康科学プログラム」が合同に活動しながら、主に「スポーツによる地域活性化」の可能性について研究を行っているゼミである。本報告書は2017年9月に実施された長野県須坂市におけるサマースクールでの実態調査にもとづき、「地域資源を活かした地域活性化」について検討し、まとめたものである。

はじめに

近年、日本は世界に先駆けて超高齢社会¹に直面している。厚生労働省が掲げている「健康日本21」²では、人生の中で健康で障害の無い期間、いわゆる健康寿命を延伸することを目的とした施策がまとめられている。こうした政策の動きのみならず、国民の健康意識に目を向けて見ると、フィットネスクラブの利用者数は増加傾向にあり³、健康食品の市場規模も拡大を続けている⁴。こうした国民の健康意識の増進をうけ、観光庁では「健康」と「観光」を結

びつけた「ヘルスツーリズム」の取り組みを推進している⁵。そこで小林ゼミでは、近年の健康ブームと観光を結びつけ、「健康をツールとした地域活性化」という観点から、長野県須坂市における「ヘルスツーリズムの実施の可能性」について検証することにした。

具体的には、まず第1章において、須坂市の健康という視点から現状分析、また文献・ヒアリング調査から見えてきた課題に触れ、第2章では課題解決の糸口となりうる「ヘルスツーリズム」に関する説明を近年の観光産業の動向に触れながら記述していく。そして続く第3章では、政策を提言する前に、他の地域で実施されたヘルスツーリズムの先行事例を挙げていき、最後に第4章で課題解決するための政策を提言する。

第1章 須坂市の現状分析

¹ 超高齢社会とは、65歳以上の高齢者が全人口の21%を超える社会。
国際連合 日本政府代表部
(<http://www.un.embjapan.go.jp/jp/statements/okamura071316.html>)

² 厚生労働省「健康日本21」
(<http://www.kenkouippon21.gr.jp/>)

³ 経済産業省「特定サービス産業動態統計調査」2017
(http://www.meti.go.jp/statistics/tyo/tokusabido/result/excel/hv58_01j.xls)

⁴ 矢野経済研究所「健康食品市場に関する調査」2017
(<https://www.yano.co.jp/press/download.php/001644>)

⁵ 観光庁 HP
(<http://www.mlit.go.jp/kankocho/page05>)

本章では、文献調査や現地でのヒアリング調査から見えてきた須坂市の魅力について具体的な数字やグラフを引照して紹介する。さらに、本研究において浮き彫りになった須坂市の課題を明確にする。

1 節 生涯健康都市「すざか」

本節では、須坂市がなぜ「生涯健康都市」と呼ばれるのかを明らかにするために、須坂市の健康長寿の一翼を担っている「保健補導員」について紹介していく。

長野県は平均寿命が男性は 81.75 歳、女性が 87.67 歳（平成 27 年度）と男女ともに全国で高い水準を誇っている。（男性全国 2 位・女性全国 1 位）⁶この平均寿命の長さの背景には、長野県で独自に行われている健康づくりの政策である「保健補導員制度」⁷がある。保健補導員制度とは、市民が自分自身や家族、地域の人々の健康を守るために行う学習・実践活動である。活動期間は 2 年間で 1 期とし、その 2 年間で区の役員として健康に関する基本的な学習を重ねていく。さらに、学んだことを自ら実践し、家族や地域へと伝える活動もしている。須坂市の健康長寿に大きく貢献してきた保健補導員の活動は、旧高甫村（現須坂市）から始まり、昭和 33(1958)年には

長野県内の全地域に保健補導員制度が適用されるほど、その活動に期待・実績があると言えるだろう。現在も、「一家にひとり保健補導員」を目指して活動が引き継がれており、その結果保健補導員経験者は須坂市内で 7000 人以上（須坂市全人口の約 7 人に 1 人）に上る。主な活動内容については以下の通りである。

- ・ブロック毎に、毎月健康に関する学習会を開催
- ・町の行事で、健康相談を開催
- ・「須坂健康まつり」で毎日の生活で実践できる健康体操の指導
- ・市民からの希望に応じ、「子育て広場」や「高齢者のふれあいサロン」を開催
- ・子育て支援のためにお母さん・お子さんの交流の場を企画
- ・市の保健福祉事業への協力として、健診の受診者拡大に関する活動
（須坂 JAPAN 創成プロジェクト HP より引用）

これらの保健補導員の長年にわたる活動が評価され、厚生労働省が主催する「第 3 回健康寿命をのばそう！アワード」⁸では、須坂市保健補導員会の「市民の健康を願って『自分の健康は自分でつくり守る』保健補導員の健康づくり活動」が厚生労働大臣最優秀賞を受賞した。この賞は、生活

⁶ 厚生労働省 HP「平均寿命について」
(<http://www.mhlw.go.jp/>)

⁷ 長崎短期大学「保健補導員について」([kentan_kiyo-57-02\(Acrobat5.0\).pdf](http://kentan_kiyo-57-02(Acrobat5.0).pdf))

⁸ スマートライフプロジェクト「第 3 回受賞者一覧」
(www.smartlife.go.jp/award_winner_03)

習慣病予防の啓発や健康増進のための優れた取り組みを表彰するものである。保健補導員会の①仲間づくり、②自ら学習し実践する、③学んだことを伝えるという3つの点が、須坂市の健康寿命延伸に貢献したとして大きく評価された。

このような保健補導員の取り組みが生涯健康都市「すざか」において、地域の健康づくりに加え、「保健補導員経験者」にとっても良い効果を発揮していると言える。その効果の1つとして、活動の中で学習や実践を繰り返すことで、減塩やバランスを考えた食事や、ウォーキングなどの運動を行う習慣が身についたことが挙げられる。このように保健補導員を経験することにより、「経験者」が生活習慣の改善の効果を実感していることが分かる。他にも、保健補導員が活動を共にした仲間と新たな関係を構築することや、任期終了後にOBとして介護サポーターや食生活改善推進委員会といった新たなコミュニティへの積極的な参加をすることが確認できる。このことは、人と人が繋がる「集いの場」を提供するという点において大きな効果があると言えるだろう。

須坂市保健補導員の取り組みが健康長寿と密接に繋がりを持っていることが分かったところで、次節では「健康長寿発信都市」としての魅力を、市外に発信しようと

する取り組みについて述べていく。

2節 健康長寿発信都市「須坂 JAPAN」

本節では、生涯健康都市「すざか」の更なる発展のため、平成27年(2015)から始動した、『健康長寿発信都市「須坂 JAPAN」創成プロジェクト』⁹の取り組みについて述べる。

近年の人口減少・少子高齢化という問題に対して、保健補導員制度といった、全国に先駆けて健康づくり活動を行ってきた須坂市の歴史を背景に、『健康長寿発信都市「須坂 JAPAN」創成プロジェクト』は開始された。このプロジェクトでは、健康長寿発信都市のノウハウを生かして、以下の2つの目標に取り組んでいる。

1. 今ある健康長寿の取り組みをさらに進める。
2. 地域資源(住民力、匠、農業、商業、工業など)を活用した新たなネットワークで、須坂市の発展性を見出していく。

(「須坂 JAPAN」創生プロジェクト HP より)

これらのことから、須坂市の新たな価値

⁹「須坂 JAPAN」創生プロジェクト HP
(<https://suzaka.japan.city.suzaka.nagano.jp/index.php>)

を市民が見出すことで地域が活性化され、そこから全国、ひいては世界に向けて、須坂の魅力を発信していくことを目標に活動していることが分かる。また、このプロジェクトを支える組織としては、保健補導員会のほかに、「食生活改善推進委員会」と「体操ユニット」の2組織が挙げられる。

1つ目の「食生活改善推進委員会」は、保健所と市町村が開催する健康教室を修了した人々によって構成された組織である。会員たちが健康教室で得た知識によって、まず自らが良い健康生活の実践者となり、そこから家庭や地域の人々に食生活改善を中心とした健康づくりの実践を広めている。主な活動内容としては、毎月1回（年10回）の伝達講習会や市民に向けた料理教室、郷土食の教室の開催など、「食」の面から健康をサポートする活動を行っている。

2つ目の「体操ユニット」は、須坂エクササイズをより多くの人々に紹介し実践してもらうことを目的に、平成26(2014)年に結成された組織である。須坂エクササイズとは、ラジオ体操のように馴染みのある歌に合わせて簡単な動きをする体操である。現役の保健補導員や保健補導員経験者を中心に、市内の高校生、看護学生もメンバーとして活動に参加している。主な活動内容は、市内のイベントや高齢者の集まり

での須坂エクササイズの紹介や出前講座などで、「運動」の面から須坂の健康を支える活動を行っている。

以上のことから、須坂市では『「須坂 JAPAN」創生プロジェクト』を通じて「健康長寿発信都市」としての魅力を市外に発信していきたいという意向が窺える。これまで取り上げてきた須坂市の健康づくり活動は、「介護保険料の数値」に反映されていることが明らかになった。そこで次節では、須坂市が「健康長寿発信都市」であることを、介護保険料の視点から見ていきたい。

3節 介護保険料の推移

これまで述べてきたように、須坂市は独自の健康づくりの取り組みを数多く行い、「健康長寿発信都市」としての地位を築いてきた。そういった取り組みの結果は、「介護保険料の数値」に見て取れる。介護保険料に注目したのは、その価格を比較・分析することで、高齢者の健康度について推察できるためである。介護保険とは¹⁰、介護を必要とする高齢者の、治療や介護等にかかる負担（費用、家族介助、福祉施設利用料など）を社会全体で支援するための保険制度であり、市町村ごとで介護を必要とする高齢者の数によって介護保険料は異

¹⁰ 厚生労働省 HP (<http://www.mhlw.go.jp/>)

なる。つまり、介護を必要とする高齢者が多いほど介護保険料は高く、介護を必要とする高齢者が少ないほど保険料は低いと推察できる。また、増額率が大きいほど、介護を必要とする高齢者の数が増えたということも推察できる。「須坂市の介護保険料とその増額率が全国と比較し際立って低いこと」を、次の図表 1-1 で全国と長野県の平均値を用いて比較分析していく。

図表 1-1 介護保険料とその増額率

	第 5 期 ¹¹	第 6 期	増額率
日本平均	4972 円	5514 円	10.90%
長野県平均	4920 円	5399 円	9.70%
須坂市平均	4541 円	4768 円	5.00%

(「第 6 期計画期間・平成 27 年度等における介護保険の第一号保険料及びサービス見込み量等について」より筆者作成)

まず、図表 1-1 の全国平均と長野県平均に着目すると、長野県は全国平均に比べて介護保険料が低く、増額率も低いということが分かる。次に、長野県平均と須坂市をみていくと、介護保険料の低い長野県の中においても、須坂市では介護保険料とその増額率がともに低いということが分かる。つまり、須坂市は健康長寿日本一である

る長野県の中でも低い介護保険料と増額率を誇り、健康長寿発信都市にふさわしい都市であると考えられる。したがって、本稿の冒頭でも述べたように、近年日本では健康に対する意識が高まりつつあるが、須坂市は全国に先立って健康に対する意識が高く、その実績を残していると言えるであろう。

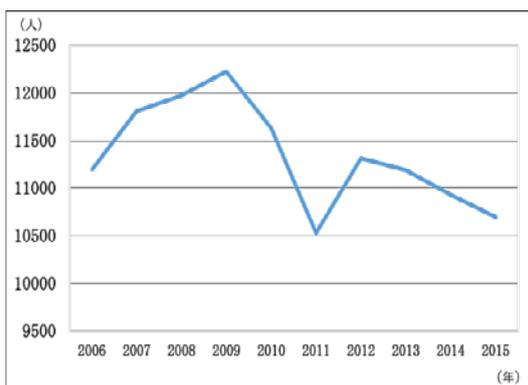
以上、1~3 節では、「健康長寿発信都市」という須坂市の魅力(=地域資源)について述べてきた。次節では、須坂市の抱える課題について分析していく。

4 節 須坂市が抱える課題

本節では、本稿で焦点化する須坂市の抱える課題を明確にしていく。まず、須坂市の観光地利用者数の推移について見ていきたい。以下の図表 1-2 は、2006 年から 2015 年の 10 年間における須坂市全体の観光地利用者数の推移である。

図表 1-2 須坂市 観光地利用者数の推移

¹¹ 平成 24(2012)年から平成 26(2014)年を第 5 期、平成 27(2015)年から平成 29(2017)年を第 6 期とする。



(須坂市 HP より筆者作成)

図表 1-2 から分かるように、須坂市の観光客数は 2009 年までは増加がみられているが、その後は減少傾向が続いている。次に、各観光地別の利用者数の推移について見ていく。以下の図表 1-3 は、各観光地利用者数の推移をまとめたものである。

図表 1-3 各観光地利用者数の推移

単位：100 人

年次	峰の原 高原	仙仁 温泉	臥竜 公園	須坂 温泉	蔵の町 並み
2006	1,229	447	7,172	2,008	946
2008	2,211	450	6,844	1,755	964
2010	1,661	534	5,919	1,686	731
2013	1,884	531	6,265	1,722	783
2015	1,794	538	6,200	1,621	542

(須坂市 HP より筆者作成)

図表 1-3 から分かる通り、須坂市内の各観光地の利用者数は 5 施設すべてで減少傾向が見られた。また、5 施設の中でも臥竜公園は利用者数が最も多く須坂市を代表する観光地であると言える。しかし、臥竜公園においても利用者数の減少が続いている。以上の点から、須坂市の抱える課題は「観光客数減少」であると言えるだろう。

そこで、次章では須坂市を代表する観光地である臥竜公園の利用者数の減少を食い止め、さらに観光客数を増やしていくための政策ツールについて検討していく。

第 2 章 観光客数減少を

食い止める方法

本章では、第 1 章で明らかにした須坂市の抱える「観光客数減少」という課題解決に向けて、課題解決のツールとなり得る

「ヘルスツーリズム」の概要とその期待される効果について、近年見られる観光産業の変容と併せて述べる。

1 節 近年の観光産業の変容

現在、地方都市の地域活性化を支える存在として、観光分野に注目が集まっている。この観光に対する関心が拡大している

理由は、地方都市において深刻化が予想される人口減少や少子高齢化問題の解決が求められているためである。これらの問題を解決する糸口として、「観光」を通じての「地域活性化」に多くの期待が寄せられている。そこで、ここからは本節の目的である「観光×地域活性化」について、従来までの「発地型観光」と観光庁が推し進める「着地型観光」の相違点を明らかにしながら述べていく。上述した、従来までの「発地型観光」と近年推奨されている「着地型観光」の観光形態の相違点についてだが、比較内容は以下の図表 2-4 を参照されたい。

図表 2-4 「発地型観光」と「着地型観光」の相違点

	従来の 「発地型観光」	近年の 「着地型観光」
場所	都市部	各地域
観光 資源	大型テーマパーク 大型商業施設	地域資源 (自然、人、文化)
特徴	1,都市部で人を集め観光地に送る 2,旅行商品は都市部で作られ、地域はその内容の一部である	1,地域自らが商品開発と集客をする 2,その地でしかできない体験や交流が主な観光内容となる

図表 2-4 から分かるように、従来の「発地型観光」は「都市部による、都市部のための観光」となっていることが分か

る。「観光×地域活性化」という観点からみると、都市部が主役である「発地型観光」は観光地の発展を望むことは難しい。それに対して近年推奨されている「着地型観光」は、近年の ICT 技術の発展を背景に「地域と観光客が直接繋がること」が可能となるために、観光地への利益還元率が高くなり、さらに直接的な経済効果へ結びつきやすいため、産業の発展と直結する「地域づくり」が大いに期待できる。つまり、着地型観光という観光形態が「地域活性化」の一助になると言えるだろう。さらに特筆すべきことは「その土地でしかできない体験・交流」が着地型観光では観光資源となっていることだ。ヘルスツーリズムの開催地が、地域資源を観光地として活用することで、近年の消費者が観光地に求める「多様性」「独自化」という需要を満たすことが可能になる。それゆえに、この観光形態は今後ますます発展していくだろうと期待される。

以上のことから、これからの観光が目指すべき方向をまとめると、従来のように「地域資源を旅行商品として販売・消費する仕組みとしての観光」ではなく、「地域のまちおこしや地域産業の発展をはかっていく仕組みとしての観光」が求められていると言えるだろう。そこで須坂市に目を向けると、第 1 章で述べたように須坂市は「健康都市」というブランド価値を保有している。その須坂市でしか持ち合わせていない「健康」という魅力を「観光」に結び付けることで、須坂の課題である「観光客数減少」に歯止めがかけられるのではない

かと考えた。このような観点から、次節では政策のツールとして用いる「健康 (=health)」と「観光(=tourism)」を組み合わせた「ヘルスツーリズム」について述べていく。

2節 ヘルスツーリズムの概要

まず、ヘルスツーリズムがどのように定義されているのかについて見ていく。ヘルスツーリズムは、2007年に策定された「観光立国推進基本計画」（2007年6月）の中で次のように定義づけられている。

『ヘルスツーリズムとは、自然豊かな地域を訪れ、そこにある自然、温泉や身体に優しい料理を味わい、心身ともに癒され健康を回復・増進・保持する新しい観光形態であり、医療に近いものからレジャーに近いものまで様々なものが含まれる。』

(国土交通省：観光立国推進計画より)

つまり、ヘルスツーリズムとは、地域が「健康」というツールを用いて集客をし、訪問客が健康増進の体験を通して余暇を楽しむ形態のツーリズムのことである。引用文後半から分かるように、ヘルスツーリズムの種類は多様であり、大きく分けて8つに分類することが出来る。具体的な例は図表2-5で紹介する。

図表 2-5 ヘルスツーリズムの種類

分類	内容
生理機能開発・管理	ITを活用したヘルスチェック旅行等
治療	糖尿病食改善旅行等
介護・重度バリアフリー	人工透析旅行等
療養・回復・予防	温泉療養旅行、花粉症症状緩和旅行等
美容・疲身・禁煙予防などの健康増進	断食道場旅行、禁煙定着訓練旅行等
ストレス解消・美容等の健康増進&レジャー	ストレス解消旅行、エステ&マッサージ旅行等
レジャー・健康増進や体力増強	ヨガレッスン旅行、自然体験旅行等
スピリチュアル的	スピリチュアル旅行等

(NPO 法人日本ヘルスツーリズム振興機構)

人々の健康に対する意識の高まりとともに、大量の団塊世代が退職し、余暇活動を行う人々の数が増加するため、ヘルスツーリズムは、こうした国民の健康志向を満たすことができ、余暇活動としての観光産業の発展に貢献することが期待できる。次節では、具体的にヘルスツーリズムの期待さ

れる効果とはいかなるものなのかについて明らかにしていきたい。

3節 ヘルスツーリズムで期待される効果

前節では、ヘルスツーリズムの概要に触れ、観光産業の発展に寄与することが出来る可能性があるということが分かった。こうした概要から、本節ではヘルスツーリズムが実施されることで期待される効果について述べていく。そこで、ヘルスツーリズムの「観光客」「開催地域」の2つの視点から期待される効果を説明していく。図表2-6は「観光客視点」、図表2-7は「開催地視点」それぞれの期待される効果である。

図表 2-6 観光客視点の期待される効果

1, 身体の療養・回復・予防のサービスの享受
2, 健康増進の意識向上のきっかけ作り
3, 疲労回復といった身体における健康増進
4, ストレス解消といった精神における健康増進
5, 余暇の時間の有効活用

(NPO 法人日本ヘルスツーリズム振興機構を参考に筆者作成)

図表 2-7 開催地視点の期待される効果

1, イメージ・知名度アップによる 観光客数の増加

2, 観光消費行動による経済収入

3, 医療保険や介護保険の負担を抑制

(NPO 法人日本ヘルスツーリズム振興機構を参考に筆者作成)

図表 2-6 から分かるように、観光客視点での期待される効果は、「観光客の身体や精神における健康増進を図ること」にある。一方で、図表 2-7 の開催地域視点での期待される効果は、「開催地域が経済収入を見込めること」にある。本稿では、開催地域である須坂市の活性化を目的としているため、開催地域の視点を取り上げ、検討していくことにする。そこで次章では、その実施可能性を明らかにするべく、実際に他の地域で実施されてきたヘルスツーリズムの先行事例を2点紹介していく。

第3章 先行事例

第2章では、近年の観光産業の動向に触れながら、ヘルスツーリズムについて説明した。本章では、具体的な政策提言に移る前に、ヘルスツーリズムとして成功したと言える2つの先行事例について説明する。まず、東京都八王子市の事例は、本稿の第4章で政策提言する「紅葉と健康フェスティバル」と類似した企画であり、毎年続けて開催されている。また、参加者が10000人規模の比較的規模の大きな企画であるため、参考になり得ると考えた。次の、山形

県上山市の事例は、本稿の政策提言との企画内容に類似点は少ないが、ヘルスツーリズムが目指す「健康をツールとした地域活性化」が実際に成功していると言えるため事例に挙げた。

1 節 東京都八王子市の事例

まず、東京都八王子市で開催された「2017 健康フェスタ・食育フェスタ」について挙げていく。このイベントは、はちおうじ健康づくり推進協議会が主催している。「笑顔であふれるまち、はちおうじ」を合言葉にして開催された 2017 年は、1 日で 1 万人以上が来場した。来場者が健康に親しみを持って楽しめるようにイベントを提供することを目的としている。イベントの詳細は次の表を参照されたい。

図表 3-8 「2017 健康フェスタ・食育フェスタ」の詳細

ヘルシーウォーキング	八王子市教育委員会が主催となって開催し、参加者に八王子市の見どころをウォーキングしながら知ってもらい、楽しんでもらうことを目的としている。
走り方教室	第一生命保険株式会社の女子陸上駅伝部 OG を招き、参加者は

¹² クアオルトとは、観光と健康を軸に、温泉や森林、気候などの地域資源を活用し、疾病を治療・予防・緩和する自然療法のこと

「観光資源を活用した観光資源づくりについて」
<http://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/shoujo>

	指導をしてもらいながら走る体験をする。
食育展示	参加者は、ゲーム形式やイラスト入りの解説を見ながら食の視点から健康を考えることができる。

(「2017 健康フェスタ・食育フェスタ八王子イベント一覧」を参考に筆者作成)

このように八王子市では、ウォーキングや走り方教室、ゲームを取り入れた誰もが楽しめるイベントを定期的に行うことで健康増進を図っており、ヘルスツーリズムとしての成功を収めているといえるだろう。

2 節 山形県上山市の事例

前節に続いて、本節では「健康をツールとした地域活性化」に成功している事例として山形県上山市の「クアオルト健康ウォーキング」を取り上げる。山形県上山市は、医療費の支出の割合が高いという市内の現状を踏まえ、平成 20 年度(2008 年)から、自然環境や温泉、食などの恵まれた地域資源を活かして、市民の健康を増進させることや交流人口の拡大による地域活性化を目的に、クアオルト事業¹²を導入している。クアオルト事業の中の 1 つに「クアオ

[/jisedai_healthcare/sinjigyo_wg/pdf/002_04_00.pdf](https://jisedai_healthcare/sinjigyo_wg/pdf/002_04_00.pdf))

ルト健康ウォーキング」がある。この事業は、市が主導となり温泉旅館組合や観光関係者が連携し、地域資源を活用したウォーキングコースが実施されている。ウォーキングにはいくつかの種類があり、以下の図表 3-9 では 3 つのイベントの具体的な内容について紹介する。

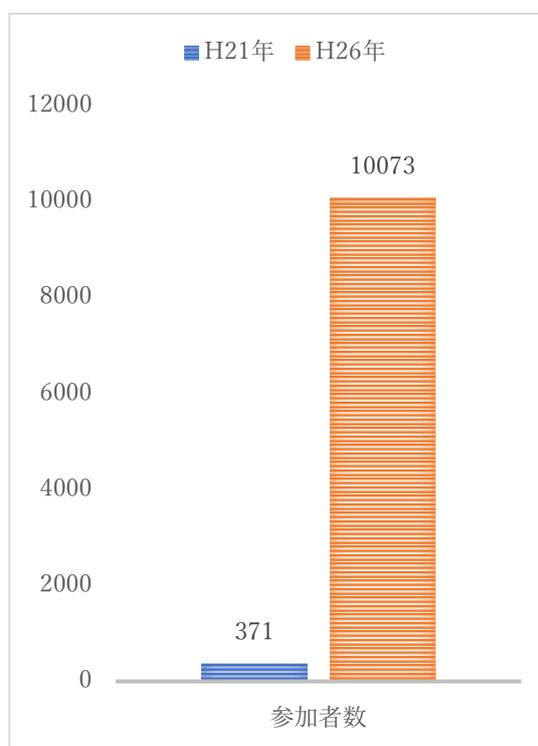
図表 3-9 クアオルト健康ウォーキングの種類と詳細

毎日ウォーキング	申し込み不要の気軽なウォーキングメニュー。日頃の運動不足解消や健康づくりをはじめたい方が対象。上山の自然を満喫しながらも、しっかりとした運動効果が得られる。
暮色ウォーキング	専任ガイドと歩くツアー。午後のひとときに自然を満喫することができる。ふらりと散策を楽しむには、最適なメニュー。
企業コラボウォーキング	企業との共同企画による社員と市民と一緒に楽しむウォーキング。豪華賞品が当たる抽選会やグルメ企画などウォーキングだけではないイベント。

(「地域資源を活用した観光資源づくりについて」を参考に筆者作成)

図表 3-9 から分かる通り、それぞれのウォーキングイベントで異なった趣旨となっているため、多くの人々が参加することが出来る。この事業の効果は、次の図表 3-10 の、ウォーキングコースを導入した平成 21 年と 5 年後の平成 26 年の参加者数を比較することで見て取れる。

図表 3-10 参加者数の推移



ウォーキングコースを導入した平成 21 年(2009 年)時の参加者は 371 人であったが、5 年後の平成 26 年(2014 年)には参加者数が約 27 倍の 10073 人に増加した。以

上のことから、山形県上山市の「クアオルト健康ウォーキング」は、上山市の持つ恵まれた地域資源を活用しながら、イベント参加者の健康増進、さらには参加者の大幅な増加からも分かるように、市内の交流人口の拡大を実現しており、「健康をツールとした地域活性化」において成功を収めていると言えるだろう。

これら2つの事例から分かるように、「健康」をツールとしたヘルスツーリズムのイベントを開催することは、参加した市民や観光客の健康増進が期待できるだけでなく、多くの観光客が訪れるため、イベント開催に伴う交流人口増加による開催地域の活性化も期待できる。つまり、ヘルスツーリズムは、参加者と開催地域の双方に好影響を与えうるということが推察できる。では、須坂市において「健康をツールとした地域活性化」は成功するのだろうか。これらの先行事例を基にして、次節では具体的な政策提言とその実現可能性を検討していく。

第4章 政策提言

本章で政策提言をする前に、これまでの流れを整理する。第1章では、須坂市の健康都市としての魅力を挙げその上で観光客数減少という課題について述べた。第2章では、その課題解決のための手段として、「健康」という地域資源を活かしたヘルス

ツーリズムに着目した。そして、第3章では、他の地域でのヘルスツーリズムが成功した先行事例を挙げることでヘルスツーリズムの有効性について説いた。ここまでの流れを踏まえて、須坂市でヘルスツーリズムを実施することは、課題解決に有効な手段となり得ることが明らかとなった。そこで本章では、本稿で政策提言する「紅葉と健康フェスティバル」について、その企画実施に向けた具体的な企画内容を提案していく。

1節 企画の概要

ここでは、「紅葉と健康フェスティバル」のたまかな企画概要について挙げていく。具体的な内容については図表4-11を参照されたい。

図表 4-11 「紅葉と健康フェスティバル」の概要

企画趣旨	臥竜公園の紅葉が盛んな時期に、参加者の健康推進のための「紅葉と健康フェスティバル」を開催。
目的	健康都市としての魅力を発信し、市外からの注目を浴びることで、観光客数の増加を図る。

実施場所	臥竜公園で実施。理由として、須坂駅からのアクセスの良さや広大な敷地面積であることが挙げられる。
時期設定	春の「さくらまつり」と対比。秋の紅葉が盛んな時期にすることで、春だけでなく秋にも観光客数増加が見込める。

実施内容 ④須坂エクササイズ	保健指導員と一緒に須坂エクササイズをする。場所は南部地域公民館を使用する。
実施内容 ⑤紅葉を見ながらのウォーキング	保健指導員がウォーキング指導を参加者に行いながら紅葉狩りをする。

次に、図表 4-12 では、参加者に体験してもらった実施内容について挙げていく。具体的な実施内容については次の表を参照されたい。

図表 4-12 「紅葉と健康フェスティバル」の実施内容

実施内容 ①信州須坂オリジナル健康スムージー	信州須坂オリジナル健康スムージーレシピコンテスト」で選ばれたスムージーを来場客が試飲する。
実施内容 ②減塩料理講座	保健指導員による減塩料理講座を開催し、参加者が減塩料理作りを体験する。
実施内容 ③体力測定	片足立ち開眼や立ち上がりテストといった、高齢者も安全にできる種目で体力測定をする。

以上が「臥竜公園」や「生涯健康都市」のような、須坂市独自の地域資源を使ったヘルスツーリズムである「紅葉と健康フェスティバル」の企画内容である。この企画を実施することで、「健康都市」という魅力を市外に発信し、須坂市の知名度を高めると同時に、市へのイメージを向上させ、市全体の観光客数増加に繋げることが見込める。「紅葉と健康フェスティバル」は須坂市の抱える課題解決の一助となるであろう。

おわりに

長野県須坂市でのヘルスツーリズム実施で実際に須坂市を活性化できるのか。本報告書では、サマースクールでの実態調査にもとづき、「地域資源を活用した地域活性化」について検討してきた。

第1章においては文献調査や現地でのヒアリング調査による須坂市の現状分析、それにより浮き彫りになった須坂市での「観光客数減少」という課題を取り上げ、第2章では、課題解決に向けて地域資源を活かした「ヘルスツーリズム」の概要と効果について近年の観光産業の動向を踏まえながら明確にしてきた。そして第3章では、政策提言をする前に、他の地域で実施されたヘルスツーリズムの先行事例を挙げ、それを参照しつつ第4章では、政策の具体的な企画の実施内容として「紅葉と健康のフェスティバル」を提言し、その政策が見込める観光客数増加という効果について記述した。

2017年9月に実施されたサマースクールを通じて須坂市から多くのことを学ばせていただいた。これもひとえに、小林教授をはじめとする多くのゼミ関係者のご支援があったからである。この場を借りて御礼申し上げたい。

そして、ご多忙を極める中、私たち学生に貴重なお時間を割いていただき、拙い質問にも懇切丁寧に対応していただいた須坂市役所健康福祉部生涯スポーツ課の皆様、須坂市役所健康づくり課の皆様、須坂市役所産業振興部商業観光課の皆様、須坂市文化振興事業団の皆様、須坂市中央公民館の皆様、さらには熱心にご指導してくださった須坂市長三木正夫様にこの場をお借りして心から御礼申し上げたい。

2018年1月22日

参考文献

- ・小林勉 (2013)
『地域活性化のポリティクススポーツによる地域構想の現実』中央大学出版部
- ・小林勉 (2016)
『スポーツで挑む社会貢献』(株)創文企画
- ・山下晋司 (2011)
『観光学キーワード』有斐閣
- ・山上徹 (2005)
『現代観光にぎわい文化論』白桃書房
- ・原田宗彦・木村和彦編 (2009)
『スポーツ・ヘルスツーリズム』大修館書店
- ・臼井冬彦・株式会社富士通総研 (2013)
『「観光」を切り口にしたまちおこし』
- ・羽生正宗 (2011)
『ヘルスツーリズム概論』(株)日本評論社
- ・飯島裕一 (2001)
『健康ブームを問う』岩波書店
- ・宇都宮徹彦 (2017)
『J2&J3 フットボール漫遊記』東邦出版
- ・土木計画学研究「ソーシャル・キャピタル形成とまちづくり意識の関連」
- ・瀬沼克彰 (2005)
『長寿社会の余暇開発』世界思想社
- ・『国際連合日本政府代表部』(2018/1/20)
<http://www.un.embjapan.go.jp/jp/statements/okamura071316.html>
- ・『厚生労働省 HP』(2018/1/20)
<http://www.mhlw.go.jp/>
- ・『長崎短期大学「保健補導員について」』

(2018/1/20)

<https://ci.nii.ac.jp/els/contentscinii>

・『須坂市 HP』(2018/1/20)

<https://www.city.suzaka.nagano.jp/>

・『須坂市保健補導員制度について』

(2018/1/20)

<https://ci.nii.ac.jp/els/contentscinii>

・『健康長寿発信都市「須坂 JAPAN」創成プロジェクト』(2018/1/20)

<https://suzakajapan.city.suzaka.nagano.jp/index.php>

・『観光立国推進基本計画 平成 24 年 3 月 30 日閣議決定』(2018/1/20)

<http://www.mlit.go.jp/common/000208713.pdf>

・『NPO 法人日本ヘルスツーリズム振興機構』(2018/1/21)

<http://www.npohealthtourism.or.jp/about/>

・『2017 健康フェスタ・食育フェスタ八王子市イベント一覧』(2018/1/21)

https://hachinavi.com/event_detail/187

・『地域資源を活用した観光資源づくりについて』(2018/1/21)

http://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/shoujo/jisedai_healthcare/sinjigyo_wg/pdf/002_04_00.pdf

・『健康日本 21 | 厚生労働省』(2018/1/21)

<http://www.kenkounippon21.gr.jp/>

・『第 6 期計画期間・平成 37 年度等における介護保険の第 1 号保険料及びサービス見込み量等について』(2018/1/21)

<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12303500-Roukenkyoku-Kaigohokenkeikakuka/shuukei.pdf>

須坂市サマースクール
「図書館を利用した街づくり」

山崎ゼミ

報告者

梶丸大介 杉山みさと 木谷航 中山健太

金子直樹 内藤愛

目次

1. はじめに

2. 図書館の変化

2-1 図書館の役割

2-2 先進事例

3. 先進事例紹介

3-1 武雄市立図書館

3-2 大和市「文化創造拠点シリウス」

4. 地元高校生の声

5. 須坂市立図書館の現状

6. 政策提言

6-1 施設面の改革

6-2 短期的改革

6-3 長期的改革

7. おわりに

1. はじめに

私たち、山崎ゼミは4月からの演習で『地域創生のデザイン』（中央経済社、山崎朗編著）を主なテキストに地方創生や、その手段・考え方について広く学んできた。また、関連の外部施設に行きヒアリングを行うことによって知識を深めてきた。

一方でサマースクールの際に訪問する長野県須坂市についての資料集めを行った。主に、交通・人口・産業・気候・産物・地理・施設等である。そして事前調査の結果、最も私たちが注目した項目は「市立須坂図書館」である。市立須坂図書館には、蔵書点検期間の長さ、会館時間の長さ、会館日数の少なさ、設備の充実度など様々な問題が見受けられた。現在、図書館の用途・位置付けが変わりつつある。私たちはそこに着目し、図書館を使った地域政策が可能ではないのかと考えた。そのため、私たちは図書館を地域住民のコミュニティーの中心に据えた須坂市の地域創生を立案する。

以下、須坂市で行ったヒアリングとその結果を基にした政策提言である。

2. 図書館の変化

2-1 図書館の役割

図書館の本来の役割とは、図書館法によると主に次の3つである。

- ① 必要な情報の収集
- ② 整理・保存して公開
- ③ 教養や生活を豊かにする

また、日本図書館協会による「図書館の自由に関する宣言 1979年改訂」には、「すべての国民は、いつでもその必要とする資料を入手し利用する権利を有する」、「この権利を社会的に保障することに責任を負う機

関」が図書館であることが述べられている。現在、上記の図書館本来の役割に加えて、新たな役割が求められている。それは地域の活性化の一端を担うということである。つまり、図書館を単に情報の集積地としてみるのではなく、魅力あるものにするによって、その地域をより豊かにするということである。

かつての図書館のイメージは、閉館日数は比較的多く、開館していても夕方には閉館してしまうというものであった。しかし2016年時点では、全国で年間の開館日数が340日以上、つまり月1~2回しか休まない図書館は200近くあり、午後7時~10時まで開館している図書館は1200を超える。長野県内には図書館が85施設ある。そのうち、年340日以上開館しているのはわずか2施設であり、午後7時~10時まで開館しているのは23施設である。

できるだけ遅くまで開館していることと、休館日が少ないことは図書館の利便性向上につながる。しかしながら、いくら利用者にとって便利であるとはいえ、これらの取り組みは容易ではない。自治体直営の場合、図書館運営におけるノウハウの不足や人員確保の困難性がネックとなる。その際に活用が期待できる制度が指定管理者制度である。指定管理者制度とは、地方自治法の一部を改正する法律(平成15年法律第81号)により制度化されたものである。改正前は管理委託制度により、公の施設の管理主体は出資法人、公共団体、公共的団体に限定されていたが、改正後の指定管理者制度により、公の施設の管理主体は法人その他の団体であれば特段の制限を設けないこととなった。公の施設とは、「住民の福祉を増進する目的

をもってその利用に供するための施設である」(地方自治法第二百四十四条)。公の施設の主な例としては、レクリエーション・スポーツ施設、文教施設、社会福祉施設などがある。この制度の目的は、公の施設の管理主体を民間事業者、NPO 法人等に広く開放することである。それにより、民間事業者の活力を活用した住民サービスの向上、施設管理における費用対効果の向上、管理主体の選定手続きの透明化が可能となる。この指定管理者制度を図書館に活用することによって、民間企業の豊かなノウハウと柔軟性を図書館に取り込むことができる。

2-2 先進事例

その先進的な事例が、「武雄市図書館」「大和市文化創造拠点シリウス」である。これらの施設の管理・運営には指定管理者制度が活用されている。次の章においては、この2つの図書館について紹介したい。

3. 先進事例紹介

3-1 武雄市立図書館

武雄市図書館は、TSUTAYA を展開するカルチュア・コンビニエンス・クラブ(CCC)が指定管理者となり、蔦屋書店やスターバックスのカフェと一体となった図書館である。それにより、サービス拡充と行革を実現した。

武雄市は、佐賀県西部に位置する人口5万人の地方都市である。主要産業は、武雄温泉を核とした観光産業、米・麦・大豆を中心とした農業であり、JRの特急列車で福岡市から1時間強、県庁所在都市の佐賀市から約30分のところに位置する。地方都市であるにもかかわらず、2013年に宝島社が実施する「第2回日本「住みたい田

舎」ベストランキング」(宝島社編『田舎暮らしの本』2013年)全国第2位に輝いた。

図書館リニューアルのキーワードは「市民価値」であった。行政の使命は、市民生活の向上にある。市民目線で不便だと感じた違和感をもとにして、市民価値の向上を図るための政策を立案、実行する。図書館リニューアルの際に掲げられたのは、①20万冊の知に出会える場所、②雑誌販売、③映画・音楽の充実、④文具販売、⑤電子端末を活用した検索サービス、⑥カフェ・ダイニングの導入、⑦「代官山 蔦屋書店」のノウハウを活用した品揃えやサービスの提供、⑧Tカード、Tポイントの利用、⑨365日、朝9時～夜9時までの開館時間、という9つの市民価値である。「いかに市民価値を向上させるか」という視点から、新しい図書館像をデザインしていった。図書館は誰でも利用できる施設であり、市民サービスの最たる施設であるにもかかわらず、利用者は市民の1割程度に限られていた現状に疑問を抱き、もっと利用しやすい施設となるよう取り組みを行った。

市民のだれもが利用しやすく、利用しやすくなる「市民生活をより豊かにする図書館」を作る「新・図書館構想」のもと、2013年4月にリニューアルオープンした。リニューアルオープン後は、開館時間は朝9時～21時までの年中無休となり、年間の来館者は3.6倍、貸出日数は1.6倍と成果を上げている。また、運営経費を約10%削減している。開架図書数は9万冊から20万冊へと拡大し、図書館の機能も向上した。市民だけでなく、市外からの利用者も増加し観光地として図書館に新たな役割を加え

た。子供、大人向けの講座や朝ヨガ、講演会などを開催し、「活動・交流の場」として多くの人が集まる施設になった。図書館の存在意義は、本の貸し借りや読書、調べもののためだけではない。人が集まって情報を交換し、自ら新しい情報を発信するような場所としても機能し始めているのである。

従来の行政主導や民間企業にお任せといった指定管理のあり方ではなく、官と民が本質的に連携し、企画段階から本の搬出・搬入などの開館準備、市民への説明、オープン後の現在に至るまでのプロセスを共有することで実現した点において評価され、2013年度グッドデザイン賞「金賞」を受賞している。

3-2 大和市「文化創造拠点シリウス」

神奈川県大和市の「大和市文化創造拠点シリウス」は、2016年11月にオープンした図書館を中心とした複合施設である。知識を与える図書館としての役割だけでなく、人と人が出会い、交流する場所という要素を備えている。6階まである建物の中には、会議室、放送スタジオを始め、芸術文化ホール、託児所、授乳室までもが入っており、様々なイベントを行える設備が整っている。図書館としての機能も充実しており、託児所には子ども用の本を置くなど、それぞれの施設に合った本の配置がすべての階に施されている。複合施設ということで、総床面積は約 23000 m²ととても広く、建設には147億円(保留床取得額)もの総工費がかかった。先日、開設一周年を迎えるとともに、年間累計来場者数 300 万人を達成した。これは全国で初めてのことである。

「シリウス」の運営を担うのは、指定管理者の「やまとみらい」である。本来行政が担う図書館運営を民間に委託することで、より柔軟な運営が可能となった。それは一般的な図書館にない多機能性のみならず、利用時間や休館日にも表れている。休館日は年末年始の数日のみで、休館日のない佐賀県の武雄市図書館ほどではないが極めて少ない。利用時間も託児所などを除き 9 時～21 時以降まで運営されており、半日以上も開館している。民間が運営することにより、公共運営による人材面でのデメリットが解消されたことが要因である。

今後の課題を考えるに、未だオープンしてから 1 年余りの施設であるため、今後想定されていなかったような問題が出てくることも考えられる。そのときにどう対応するかが課題と言える。また、民間が管理しているとはいえ、公共の施設であるため、総工費 147 億円に見合う利益が出せるとはにわかには考えづらい。多くの人に今後も利用してもらい、地域に密着した、無くてはならない施設であることが求められる。そのためには、イベントを行うだけでは何年か先には行き詰ってしまう。既存の多機能な施設群に胡坐をかかず、さらなる工夫が必要である。

4. 地元高校生の声

以上のように、図書館を利用したまちづくりを紹介してきたが、須坂市近辺の図書館はどうなっているのだろうか。

私たちは、今回のサマースクールで県立須坂高校も訪問した。高校を訪問した一番の理由は、地元の高校生は普段の放課後どこで勉強しているのだろうかかと疑問に感じ

たからである。また、大学受験を控えた高校生の理想の図書館像、もし図書館を利用するとするならばその目的はどのようなものなのか等、実際の若者の利用者の意見が私たちの政策提言に必要だと考えたからだ。今回は生徒会の方々と先生、高校図書館の司書の方にお話を伺うことができた。(以下、須坂高校生徒を高校生)

さて、高校生は現在の須坂市立図書館の現状をどのようにとらえているのだろうか。高校生からは須坂市図書館の立地の不便さが挙げられた。立地的に遠い人は行かないのはもちろん、行っても席が少なく規模が小さいため、席の確保が難しいので初めから行かないという意見が大多数であった。また、高校生の遊ぶ場所は電車に乗り長野市内に出るか、友達の家遊びに行くというものだった。私たちは須坂市内には女子高校生やお年寄りが集う場所がないと、サマースクールで須坂市を訪問し実感した。須坂駅前のイオンは、スーパーとしての機能のみで、市民が集い談笑する場所があるように見受けられなかった。また、高校生の話によると「カラオケが一応あるが、とても混むので盛り上がるほど滞在するという事は不可能」という事だった。また、図書館を探しても在庫がない本は須坂駅前の「平安堂」という本屋で購入するそうだ。私たちも実際に平安堂へ行ってみたがとても狭かった。須坂市の図書館より小さく図書館にならない本が、平安堂で取り扱っているのだろうか、そして品ぞろえに関しても危うい。

初めに、須坂高校生は日頃の勉強をどこでしているのかを教えてもらった。学校内、教室内、学校図書館が主な勉強場所だ。しかしテスト前は1・2年生で学校図書館の8割

は、うまってしまう。そこで受験生である3年生は教室内で学習している。高校の図書館は8:30~17:00、高校自習室は19:00までだ。須坂市立図書館は平日9:00~19:00まで、土・日・祝日に至っては9:00~17:00までで閉館である。開館している時間が学校の図書館・自習室と同じ為、初めから隣町の小布施市町立図書館に行く割合が高い。ここは20:00まで開館しているからだ。また、高校生たちが隣町の小布施町立図書館に行くのは時間の問題だけではない。須坂市立図書館にはない“トイレのきれいさ”、“館内の広さ”、“休憩するスペースのきれいさ・広さ”等、図書館の利用のしやすさ、快適さを求めているのということが分かった。この図書館に快適さを求めることは高校生だけでなく、どの世代にも共通する意見であり要望ではないだろうか。高校生は少ないお小遣いをはたいてでも、高い電車代を払い、快適な隣町にある小布施町立図書館に行くのだ。

今こそ図書館は本を借りられる、読書ができる、勉強ができるという従来の固定概念からの脱却をすべきなのではないだろうか。

5. 須坂市立図書館の現状

9月のサマースクールでは、須坂市役所総務部総務課、須坂市役所市民共創部生涯学習・スポーツ課、一般社団法人須坂市文化振興事業団、長野県立須坂高校、須坂市立図書館、小布施町立図書館まちとしょテラソにヒアリングを行った。総務課や須坂市文化振興事業団では、指定管理者制度の概要や須坂市の現状について、お聞きした。須坂高校では、生徒会の皆様や司書の方を交え

て、図書館の利用や印象についてヒアリングや討論を行った。その後、須坂市立図書館に伺い、図書館長の案内で施設内を見学させていただいた。その須坂市立図書館の現状について述べる。開館時間は、火曜日から金曜日は午前9時から午後7時で、土日祝日は午前9時から午後5時である。休館日は毎週月曜日、毎月最終金曜日、年末年始である。特筆すべき点として、蔵書点検期間が今年は6月12日～7月17日であることが挙げられる。さらに、自動貸出機がなく、借りる本の内容が職員に直接見られてしまうという点において、プライバシーの配慮が不十分であるといえる。アクセスも須坂駅から徒歩20分である。しかし、周辺に中央公民館、須坂東高校、須坂小学校があり、教育施設が集中している。さらに、須坂市は周辺市町村に比べて、多くの蔵書数を誇り、郷土資料も充実している。

では、須坂市以外の周辺の図書館はどうなっているのか。須坂市、小布施町と高山村の3市町村で須高地域と呼ばれる。そのうち、高山村の図書館は公民館に併設されている。注目すべきなのは、小布施町立図書館まちとしょテラスである。この図書館は須坂市立図書館と比べて、開館時間が午前9時から午後8時であり、年末年始も開館している。さらに、2011年のLibrary of yearを受賞しているほど、デザイン性が高く、カフェスペースも併設されている。先述した高校生の声にもあったように、須坂市民であっても須坂市立図書館よりもこちらを利用する人がいるようだ。さらに、長野電鉄の小布施駅から徒歩3分であり、アクセスが非常に良い。小布施町立図書館は、須坂市図書館に比べて、観光客の誘致に力を入れ、デ

ザイン性を重要視した「滞在型」の図書館となっている。

これを受けて、須坂市図書館はどのような取り組みをしているのだろうか。まず、須坂市どこでも図書館という取り組みを行っている。これは、図書館以外の施設に本を置くスペースを作り、自由に貸し出しができるようにするシステムのことである。おはなしポイントカードやランチタイム（12時～13時）、入口のロッカー3台を新刊スペース、受験、職業情報コーナーの設置等を行っている。このように今「できる」、ソフト面のサービスを実施しているといえる。

【参考】須坂市図書館へのアクセス



(出典)Google マップ

6. 政策提言

6-1 施設面の改革

施設面においては利用者のニーズを把握する必要がある。まず、席数の増加を提案する。地元の高校生の声において、席数が少なく席の確保が難しいという意見が見られた。これが、学生が須坂図書館へ行くことを控える要因の一つになっていると考えられる。図書館は誰もが利用しやすい環境を整備することが重要である。そして図書館の利用機会向上のためには、席数を増加させるこ

とが一つの有効な手段である。

次に、現在昼の 1 時間のみ実施している「ランチタイム」の時間を拡大、または終日行うことを提案する。飲食スペースを設けることにより、こちらも図書館の利用機会向上が狙える。

6-2 短期的改革

短期的改革として、IC タグや RFID などのシステムの導入を提案する。これにより自動貸し出し機や、貸し出し機手続き確認ゲートなどの最新設備を利用し、プライバシーへの配慮をすることや開館日数や時間の延長など須坂図書館が抱える問題を解決する。これらのシステムには多くのメリットがあげられる。まず管理面を含めた生産性の向上が見込める。例えば、日常の誤配架図書の発見や資料の紛失、不明を防ぐことができる。業務をしながら並行して点検が行うことも可能になる。また、統計のシステム化により利用者ニーズに適した図書購入が実現する。経費の面では、業務の大幅な見直しによる人件費などの圧縮ができる。

自動貸し出し機を利用することで、職員側と利用者側双方からのメリットがある。職員側のメリットは、貸出業務を効率化である。負担が減り本来司書が行うべき本の相談やリファレンスサービス、市民と接する読書案内や本との新たな出会いの場となる特集コーナーの充実など職員にしかできない業務に時間をかけられるようになり、フロアサービスの充実を図ることができ。利用者側からは、図書館職員を介さずに貸出手続きが行え、プライバシーが保護される点にある。離婚やダイエット、ガンの治療といった手作業による貸し出しだと借り

にくいと感じていた種類の本を借りやすくなる。

大阪府八尾市立図書館では、2014 年 4 月 30 日の建て替えと同時に IC タグに対応した図書館システムを導入した。5 月の貸出点数は、前年同月比約 2 倍の 8 万点に増加した。館内でカウンター業務につく職員は旧八尾図書館と同じ 4 人を基本とし、貸出数が 2 倍になっても職員を増やすことなく対応ができています。また、点検作業日を従来に比べて 2 日、3 日と短縮することで開館日を増やすことが可能になった。

6-3 長期的改革

長期的な改革として、まずは既存施設のリニューアルや移転を提案する。市立須坂図書館は、約 10 年から 20 年程度で建物の更新時期を迎えることが想定される。リニューアルする場合は、利用者のニーズにあった設備を取り入れ、デザイン性や快適性を向上させる必要がある。

移転新築する場合、移転場所が課題となる。私たちは、須坂市役所の周辺に移転し、「大和市立図書館」のような文化複合型施設の建設を提案する。市役所周辺は、病院等の公共施設が多く、学校、バス停が近くであり、国道が通っており車でもアクセスがしやすく、好立地といえる。また須坂駅や観光地(蔵のまちなみ等)からもアクセスがよいと考えられる。

文化複合型施設を設置することにより、須坂の新たな文化拠点となることを目指す。そこでは様々な講座やイベントを行うことによって、人々の交流が生まれる。例えば、地元の人向けに生涯学習の機会を設けたり、料理教室や観光客向けにマルシェを行う政

策をすることなどが挙げられる。特に生涯学習を行うにおいて、図書館は最適な場所であると考え。こうして新たな文化の発信地となることで、「文化創造都市須坂」らしい街づくりが可能となるのではないだろうか。そして講座やイベントを行うことは、既存の施設でも十分可能である。

一方、図書館を移転・新築する場合、多額の費用が必要である。また須坂市の財政状況が厳しいことを私たちは把握している。しかし、公共施設を維持するためには多額の費用が掛かる。また老朽化による更新は、決して避けることができない。そこで将来のプロセスの1つとして、図書館を中心に公共施設を統合した「文化複合型施設」を提案した。施設を集約することにより、初期投資費用が掛かるが、維持費用の削減が狙えられと考えられる。

7. おわりに

今回のサマースクールの活動において、「図書館」という他のゼミとは大きく違うテーマで取り組んだ。須坂市においては、財政状況が厳しく、政策提言を実現することは非常に難しいことは十分承知している。しかし、現在は図書館の概念が変わりつつある。様々なスタイルの図書館が登場し、中には武雄市のように地域経済に影響を与えた例もある。そこで市立須坂図書館においても改善できる点があるのではないかと、政策提言をさせていただいた。

末筆ながら、サマースクール開催にあたり、須坂市の方々、須坂市役所総務部総務課、須坂市役所市民共創部生涯学習・スポーツ課、一般社団法人須坂市文化振興事業団、長野県立須坂高校、須坂市立図書館、小布施

町立図書館まちとしょテラスの方々により感謝を申し上げたい。

参考文献・資料

・『地域創生のデザイン』(中央経済社、山崎朗)

・図書館法：文部科学省ホームページ
http://www.mext.go.jp/a_menu/sports/dokusyo/hourei/cont_001/005.htm

・図書館の自由に関する宣言・日本図書館協会
<http://www.jla.or.jp/library/gudeline/tabid/232/Default.aspx>

・指定管理者制度 info-一般財団法人地域総合整備財団

<http://shitekan.furusato-ppp.jp/?article=>

指定管理者とは？

[指定管理者制度とは&catname=](http://shitekan.furusato-ppp.jp/?article=&dest=guide&menuname=指定管理者制度とは&catname=)

・『日本の図書館 統計と名簿 2016』(日本図書館協会、日本図書館協会図書館調査事業委員会編)

・『田舎暮らしの本』(宝島社編)

・須坂市公式ホームページ

https://www.city.suzaka.nagano.jp/enjoy/s_hisetsu/tosyokan/

「須坂市の財政分析」

～財政課題から考えるまちづくり&福祉プラン～

御船ゼミ

【御船ゼミ A 生】

青木奈穂 香川菜々穂 金塚きらら 木村公亮 釘嶋結生 新村恭平

神保翔一 杉本優佳 富澤拓己 中島真菜代 長濱春佳 林莉佳子

平石奈緒子 前村勇介

目次

・はじめに

1. 須坂市の財政分析

1.1 歳入

1.2 歳出

1.3 財政指数等

1.4 地方債

2. 大型商業施設誘致について

～市民の生活向上・観光促進・税収増で三方良しのまちづくり～

2.1 須坂市の現状と課題

2.2 大型商業施設誘致のメリット

2.3 留意すべき点

2.4 提案

2.5 まとめ

3. 在宅福祉介護者慰労金支給事業について

3.1 須坂市の高齢者の特徴

3.2 在宅介護の重要性

3.3 改定版「在宅福祉介護者慰労金支給事業」の概要

3.4 改定するメリットとデメリット

・おわりに

・謝辞

・参考文献

・はじめに

当ゼミでは、実現可能性と持続可能性を重視した政策提言を行うために、地方自治体の財政負担に着目し、「地域経営と地方財政」というテーマを掲げ、研究を行っている。

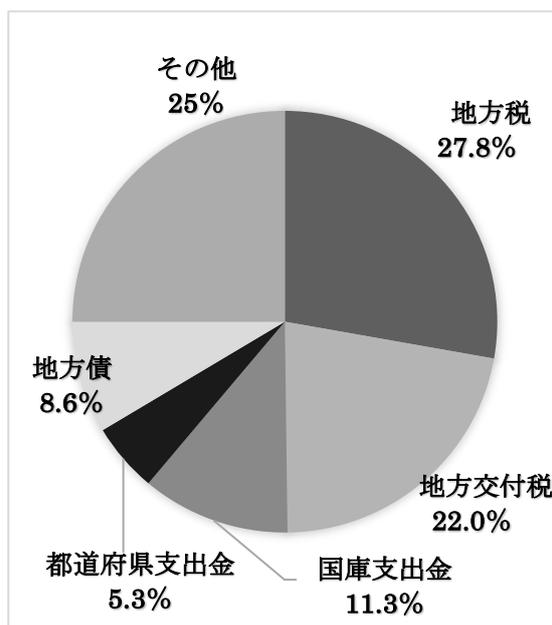
今回のサマースクールでは、歳入や歳出に基づく財政運営状況の分析を行い、須坂市の実態やそこから浮かび上がる問題点に関して調査した。その中で、須坂市の経常収支比率が例年、長野県内の他の自治体より高く、平成 27 年度は長野県 19 市中最も高い比率であった。経常収支比率が高ければ、それだけ財政が硬直する可能性が高くなる。そこで、須坂市に関する事前調査やサマースクールでのヒアリング内容をもとに、その原因の分析、解明を行うとともに、「経常収支比率を下げるためにはどうすればよいか」という観点から問題解決に取り組むことにした。しかし、経常収支比率の改善に直結する打開策を考えることは非常に難しいため、調査は難航した。そのため、我々は他の方法で改善につながらないか考えた。そして今回提案させていただくのが大型商業施設の誘致と在宅福祉介護者慰労金支給事業である。前者は須坂市全体の税収増につながる手段として、そして後者は、限られた財源の中でより良い行政サービスを行い、将来的な費用抑制につなげるための手段になる。経常収支比率改善に直結はしないが、間接的にでも財政改善につながると信じ、本書にて提案をさせていただく。

1. 須坂市の財政分析

須坂市の財政について決算カードを基に、分析していく。

1.1 歳入

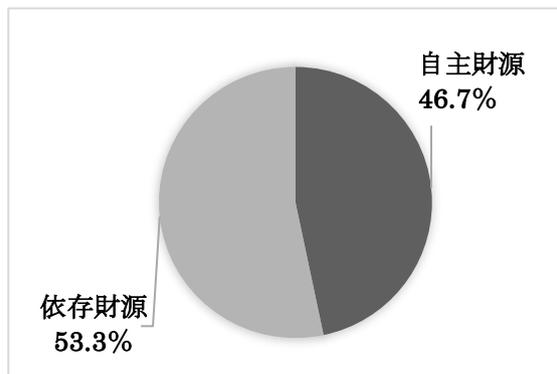
27 年度の歳入は 219 億 1,454 万 2 千円となっており、内訳は図表 1 のとおりである。



図表 1 平成 27 年度決算(歳入)
(出所)平成 27 年度須坂市決算カードをもとに筆者作成

図表 2

歳入に占める自主財源と依存財源の割合



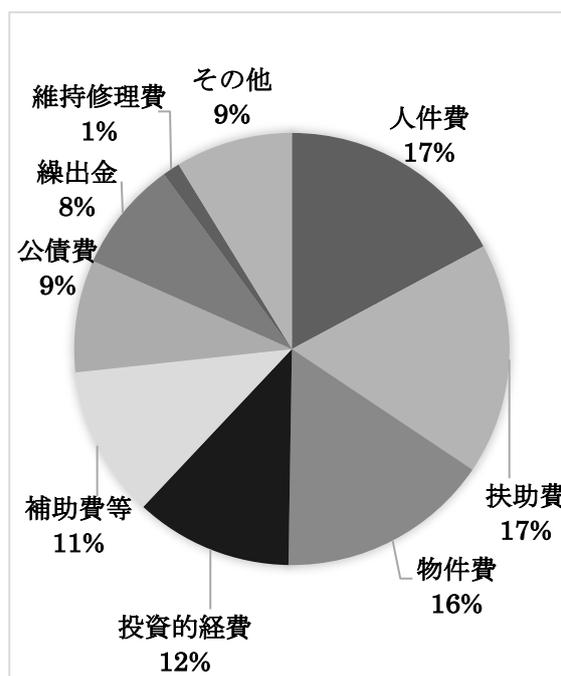
(出所) 図表 1 に同じ

地方税による収入は、27 年度は 60 億 8,436 万 9 千円、構成比は 27.8%となっている。また、市税等の自主財源は 46.7%、地方交付税等の依存財源は 53.3%であり、歳入の半分以上を依存財源に頼っている状況である。さらに、この依存財源には特定財源である国庫支出金、都道府県支出金、地方債が含まれており、これらは用途が限られるため、市が自由に使える財源は限られることになる。一般的に、大型公共事業を実施するとその財源として国・県の支出金や市債が多くなるため、依存財源が増加する傾向にある。須坂市においては、今後学校給食センターの建設や老朽化した公共施設の維持改修が予定されているため、依存財源の増加が見込まれる。財政運営の幅を広げるためにも、より多くの自主財源を確保する必要がある。

1.2 歳出

27 年度の歳出は約 212 億 9,390 万 7 千円になっており、内訳は図表 3 のとおりである。

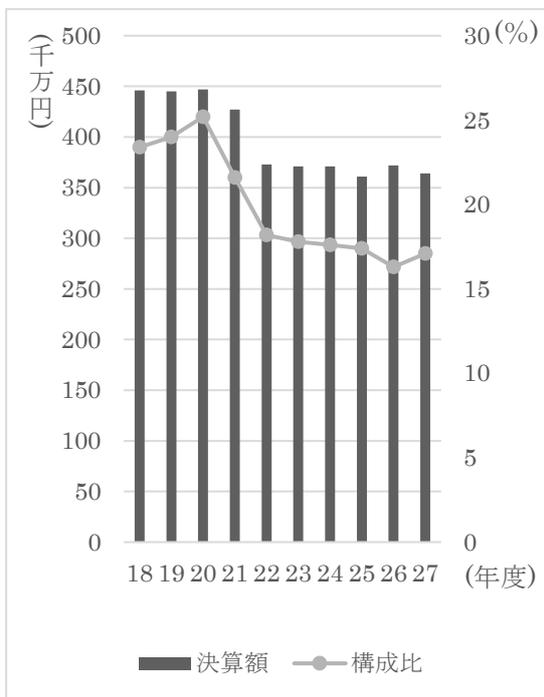
図表 3 平成 27 年度決算 (歳出)



(出所) 図表 1 に同じ

歳出のうち人件費、扶助費、公債費が狭義の義務的経費とされている。この義務的経費の割合が小さいほど財力の弾力性があり、大きくなるほど財政の硬直化につながるとされている。以下ではこれらの経費に着目し、分析していく。

① 人件費



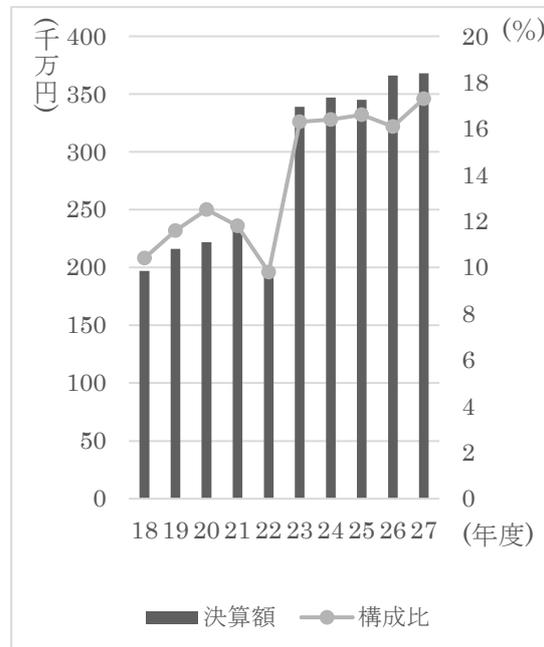
図表 4 人件費の推移

(出所) 平成 18 年度～27 年度決算カードをもとに筆者作成

10 年前の平成 18 年度と直近の平成 27 年度を比較して見てみると人件費が削減されていることが見て分かる。これは須坂市では行財政改革第四次チャレンジプランに基づき、継続実施にとられない事務事業の見直し、時間外手当の縮減など、総人件費の削減に取り組んでいるからと考えられる。

② 扶助費

図表 5 扶助費の推移



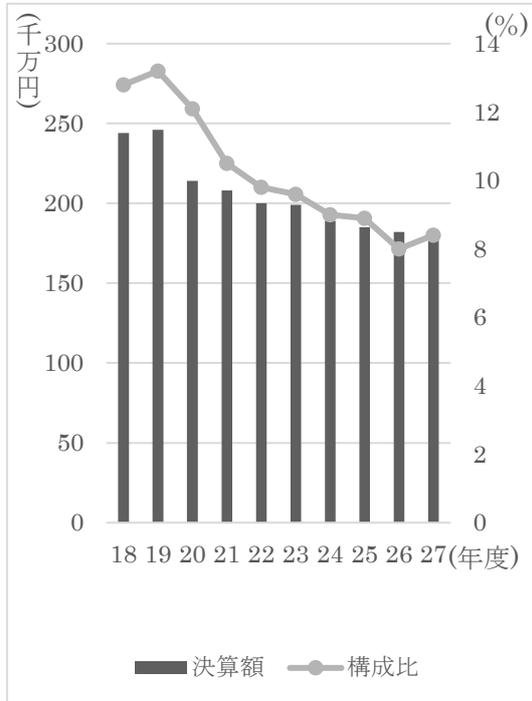
(出所) 図表 4 に同じ

過去 10 年間の扶助費を見てみると平成 18 年度から平成 27 年度まで継続して扶助費は増加傾向にあると言える。

主に扶助費は障害者福祉、高齢者福祉、児童福祉や生活保護などの事業を行うために必要な費用であるため、簡単に減らすことができない。今後も増加が見込まれるため、その対応が重要になる。

③公債費

図表 6 公債費の推移

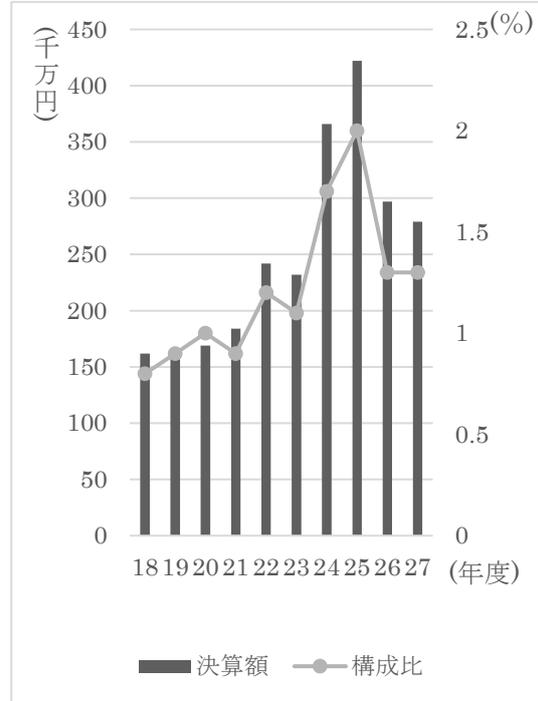


(出所) 図表 4 に同じ

平成 27 年度では、17 億 9,206 万円、構成比は 8.4% である。図表 6 を見ると、ここ 10 年の傾向として、決算額、構成比ともに 19 年度をピークに減少傾向である。公債費が増加し、財政が硬直化するのを防ぐため、各事業の適債性を十分に勘案、厳選し、健全な財政運営を行っていく必要がある。また、平成 27 年度については、一人当たり換算すると 3 万 4,708 円となり、類似団体(5 万 2,368 円)と比較すると、約 7 割に抑えられていることが分かる。

④維持修理費

図表 7 維持修理費の推移



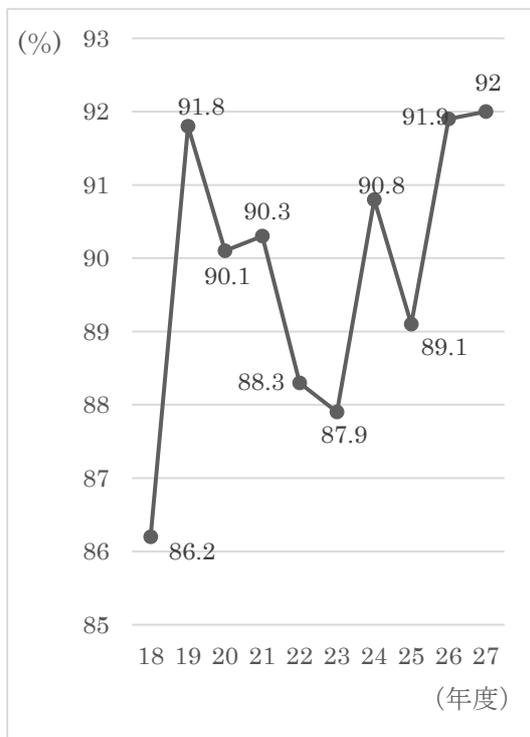
(出所) 図表 4 に同じ

平成 27 年度では、2 億 7,900 万円、構成比は 1.3% である。図表 7 を見ると、25 年度までは増加傾向がみられたが、26 年度以降は減少傾向にあることが読み取れる。24 年度において、清掃センターの大規模な修繕をおこなったことが急増の原因だと考えられる。維持修理費の構成比は高くないものの、25 年度決算額と 27 年度決算額を比較すると約 1.5 億円の開きがある。経常収支比率が高い須坂市にとってはこういった低比率の支出も必要最低限に抑えていく必要がある。

1.3 財政指数等

① 経常収支比率

図表 8 経常収支比率の推移

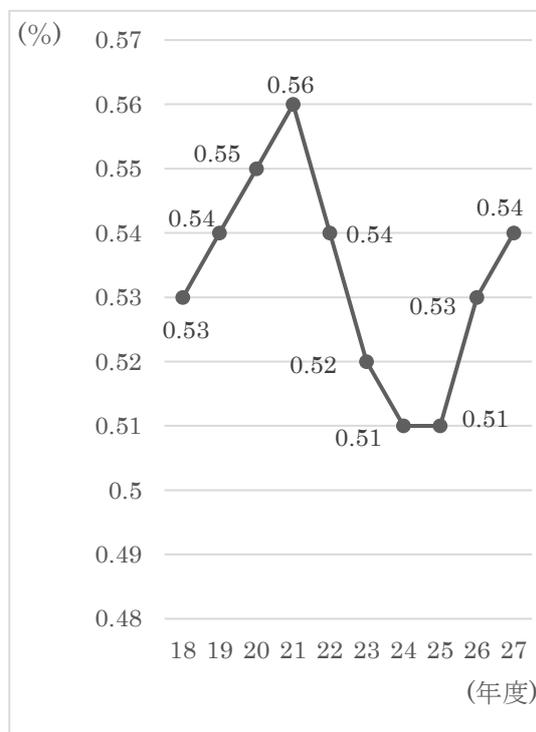


(出所) 図表 4 に同じ

須坂市の経常収支比率は、平成 27 年度では 92.0% となっており、過去 10 年間で最も高い数値を示している。平成 27 年度に須坂市の数値が増加した一方、長野県 19 市の平均が減少したことにより、須坂市は 19 市の中で最も高い比率となった。また、類似団体の中では 78 団体中 60 位であり、全国平均の 90.0%、長野県平均の 83.5% と比較すると数値が高いということが言える。これは、須坂市の財政の硬直化を示す。弾力性のある財政運営が求められており、市税などを含む歳入の増加や経費の削減に努め、経常収支比率を抑制する必要がある。

② 財政力指数

図表 9 財政力指数の推移

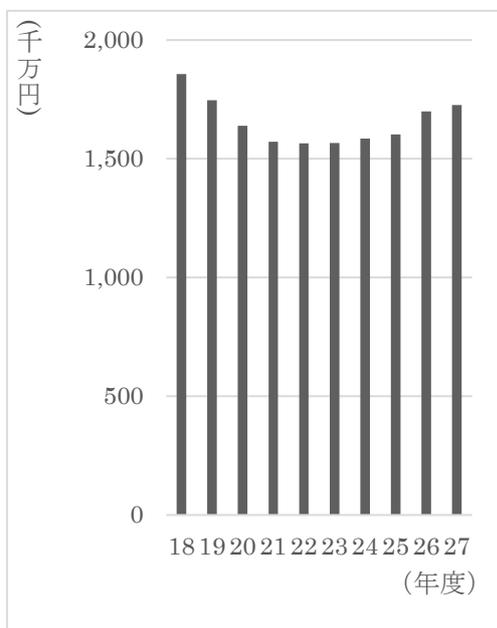


(出所) 図表 4 に同じ

須坂市の財政力指数は、平成 27 年度では 0.54 となっている。過去の数値と比較してみても特に大きな変化はなく例年約 0.5 にとどまっている。全国平均の 0.50 と長野県平均の 0.39、類似団体の数値と比べると多少高い数値を示している。地方交付税とも関連して、財政力指数が 1.00 を超えると地方交付税（普通交付税）の不交付団体となり、財政の自立が確立される。しかし、須坂市は総面積の約 7 割が森林を占めており固定資産税がとれないことや、市民一人当たりの市税収入が長野県 19 市中 18 位であることを考えると財政基盤が弱く、財政の自立には程遠いということが言える。他の自治体に比べ、より一層の経費削減を引き続き図っていく必要がある。

1.4 地方債

図表 10 地方債現在高の推移



(出所) 図表 4 に同じ

地方債現在高は、平成 27 年度では約 170 億円となっている。近年は 150 億円から 170 億円程度で推移している。平成 22 年まではやや減少傾向にあったが、平成 23 年以降はやや増加傾向にあると言える。

一方で、地方債は、平成 27 年度では 18 億 8,420 万円となっている。近年は、18 億円前後で推移している。これは増加傾向とも減少傾向とも言えない。

公債費自体は近年やや減少傾向にあり、平成 27 年度では 17 億 9,205 万 5 千円となっている。平成 26 年度と 27 年度においては地方債が公債費を上回っており、近年の地方債現在高の増加傾向を裏付けている。また、今後は臨時財政対策債の増加によって公債費が増加する傾向が見込まれる。現状、全国・県・類似団体平均と比べ

ると、須坂市はいずれの平均をも下回っている。

実質公債費比率は 7.9% となっており、類似団体平均の 9.0% を下回っているが、全国平均の 7.4%、長野県平均の 6.4% を上回っている。今後、元利償還金は増加すると考えられ、普通交付税増加を見込めないことから、実質公債費比率は増加に転ずると予想できる。

2. 大型商業施設誘致について ～市民の生活向上・観光促進・税収増で三方良しのまちづくり～

「はじめに」でも述べたように、須坂市は経常収支比率が高く、自由に使えるお金が少ないと指摘できる。使えるお金を増やすためには今ある歳出を削るか、若しくは歳入を増やす必要がある。そこで我々が注目したのが、須坂市で今持ち上がっている大型商業施設の誘致計画である。以下で挙げるような課題を解決するための積極的且つ実現可能性が高い施策事業と考え、大型商業施設を誘致した上での政策を提案する。

2.1. 須坂市の現状と課題

須坂市の課題としてまず 1 点目にあげるのは、須坂市内に買い物ができる場所が少ないということである。須坂市の買い物動向を確認すると、須坂市内での買い物の割合は約 5 割であり、それに対して長野市内

での買い物が約4割を占めている¹。食料品や日用品などの生活用品は9割以上の人が須坂市内で買い物をしている事を考えると、衣料品や家電などを市外で購入していると考えられる。特に須坂市内にはファストファッションチェーンや家電量販店がないため多くの市民が長野市内まで買いに出ている。

2点目は人口減少・少子高齢化の課題である。須坂市の人口は平成12年の54,207人をピークにそれ以降減少に転じている。直近の住民基本台帳を基にした平成29年12月1日の人口数は51,175人である²が、国立社会保障・人口問題研究所の推計によると平成42年には43,579人、平成52年には38,508人にまで落ち込むと予想されている³。また年代別の人口構成比の推移を見ると、平成22年に老年人口が26.4%、生産年齢人口が59.6%、年少人口13.9%であったのが、平成52年には老年人口が38.9%、生産年齢人口が50.7%、年少人口10.4%になると予測されており、今後も少子高齢化が進むことは確実である。

3点目は須坂市の交通についての課題である。須坂市内の道路は一般国道403号線、406号線、須坂中野線の3幹線道路をはじめとして、市内中心部からの放射状に伸び

た道路交通網がある一方で、市の外環を通るような環状道路の整備が十分でないため、市内中心部に交通が集中しやすい。また、市内中心部の道路は迷路のように複雑に張り巡らされておりわかり難い上、幅員が狭い道路も多く、利用しにくいという課題がある。須坂市の商店やスーパーなどは市内中心部に点在しており、現在の道路交通網の状況では車の入りやすさや出にくさ、渋滞の発生などによって買い物に行くにしても不便さがあるだろう。

また、長野県はもともと自動車保有率が高い県ではあるが、須坂市も生活における自動車への依存が高くなっている。しかし2点目に見たように、今後も高齢化は進んでいくため、自家用車を使えない高齢者も増えるであろう。そうなった際に買い物難民化してしまう高齢者も増えてしまう恐れがある。その一方で須坂市内の公共交通は充分とはいえない。例えば、須坂市内には長野電鉄のバスが走っているが、本数自体も少ない。しかしながら、輸送密度も低く、バス事業の採算も悪く毎年市は補助金を出しているため、現状で増便やルートの拡充も難しくなっている。

4点目は観光についての課題である。須坂市には峰の原高原や蔵の街並みなどの観

¹「須坂市都市計画マスタープラン」
[https://www.city.suzaka.nagano.jp/content/s/imagefiles/180040/files/rekisi\(1\).pdf](https://www.city.suzaka.nagano.jp/content/s/imagefiles/180040/files/rekisi(1).pdf)
(平成29年12月14日アクセス)

² 須坂市 HP「須坂市の人口・戸数（毎月1日現在）」
<https://www.city.suzaka.nagano.jp/jinko/index.php>

(平成29年12月14日アクセス)

³ 須坂市人口ビジョン、まち・ひと・しごと創生総合戦略～健康長寿発信都市「須坂JAPAN」の実現に向けて～
https://www.city.suzaka.nagano.jp/content/s/imagefiles/140030/files/sosei_sogosenryaku_201706.pdf
(平成29年12月14日アクセス)

光地があるが、平成 20 年度の市内主要観光地の利用者数合計が 11,970 人と 1 万 2 千人弱であったのに対して、平成 27 年度には 10,695 人にまで落ち込んでおり⁴(図表 11 参照)、今後どのようにして観光の振興を図るかも課題である。

また、須坂市の東部から南部にかけて五味池破風高原や米子大瀑布、峰の原高原などの観光地もあるが、これらの観光地の間を結ぶような交通ネットワークが乏しくアクセスが不便であるという課題もある。

その他にも飲食店などが少なく地元のものを楽しむような場所が少ないことも課題として挙げられる。須坂市が行ったアンケート調査⁵の中では「駅前にあまりお店がなく、活気がない。」、「食べる場所がなくコンビニで済ませた」、「もう少しお店等があればと思う。」、「空き店舗が多い。買い物をしたい場所が少ない。」、「果物の街道等があり、確かに果物や野菜はたくさん採れるが、それを安く観光客に売る設備がない。」などの市民の率直な意見が挙げられている。観光客が来た際に信州須坂のおいしい食べ物が食べられるような環境が不足しているというのは大きな課題であろう。

図表 11 須坂市の観光地利用者数
(平成 18 年度～平成 27 年度)

須坂市観光地利用者数						単位：百人
年次	峰の原高原	仙仁温泉	臥竜公園	須坂温泉	蔵の街並み	合計
平成18年度	1,017	403	6,745	2,051	983	11,199
平成19年度	1,229	447	7,172	2,008	946	11,802
平成20年度	2,080	457	6,674	1,789	970	11,970
平成21年度	2,211	450	6,844	1,755	964	12,224
平成22年度	2,618	420	6,033	1,696	863	11,630
平成23年度	1,661	534	5,919	1,686	731	10,531
平成24年度	1,753	557	6,516	1,634	856	11,316
平成25年度	1,884	531	6,265	1,722	783	11,185
平成26年度	1,822	520	6,340	1,661	589	10,932
平成27年度	1,794	538	6,200	1,621	542	10,695

(出所)「須坂市の統計 9 教育・文化・観光・労働」

5 点目は農業について農家人口と耕地面積はいずれも減少傾向という課題がある。平成 22 年には昭和 60 年に比べて農家人口は約 39%に耕地面積は約 60%に減少してる⁶。直近の須坂市の統計データ⁷によると総農家数は平成 22 年の調査では 2,168 戸であったのが、平成 27 年度には 2,054 戸と 5 年間で 114 戸減少し、経営耕地面積は平成 22 年に 121,748 アールであったのが平成 27 年には 111,689 アールと 10,059 アールの減少と減少に歯止めがかかっていない。ただ、須坂市は耕地面積の約 7 割をリンゴ

⁴ 「須坂市の統計 9 教育・文化・観光・労働」

<https://www.city.suzaka.nagano.jp/content/s/imagefiles/140030/files/09.pdf>

(平成 29 年 12 月 15 日アクセス)

⁵ 『須坂市市民総合意識調査 結果報告書 平成 27 年 3 月』

<https://www.city.suzaka.nagano.jp/content/s/imagefiles/140030/files/houkokusho.pdf>

(平成 29 年 12 月 15 日アクセス)

⁶ 須坂市「第 2 章 須坂市の環境の現況と課題」

<https://www.city.suzaka.nagano.jp/content/s/imagefiles/165010/files/04a.pdf>

(平成 29 年 12 月 13 日アクセス)

⁷ 「グラフで見る須坂市の農林業」

https://www.city.suzaka.nagano.jp/content/s/imagefiles/140030/files/noringyou_graph.pdf

(平成 29 年 12 月 15 日アクセス)

やブドウ等の果樹を中心とした樹園地が占めており、農業粗生産額でもこれらが約 8割に及ぶという特色がある。フルーツ大国であるということはポテンシャルの 1 つと言える。

このように須坂市は様々な問題を抱え非常に厳しい状態であると考えられる。以上に挙げたような課題を十分に認識したうえで、これらの問題を解決するような政策が求められている。

2.2 大型商業施設誘致のメリット

1 点目は雇用創出の可能性があり、須坂市は 2,000 人規模の新たな雇用創出を見込んでいる。この大規模な雇用創出は、人口流出に歯止めをかけることも期待できるだろう。

2 点目は税収の増加である。広大な土地が商業施設として利用されることにより、主に固定資産税収の増加が見込まれる。税収の増加は、市の財政安定や住民サービスの提供・維持をより安定的かつ充実させることに繋がり、誘致で得られるメリットの一番の目玉であろう。

3 点目は市民の買い物の利便性の向上である。須坂市民は衣料品や家電を長野市内で買っている傾向があるが、須坂市に大型商業施設ができることで、それらを買う際に市外まで足を運ばなくてもよくなり、市民の負担軽減に貢献出来る。また移動手段が自家用車であるという特性上、大型駐車場の整備が行われればさらなる利便性の向上が期待される。さらに、設置される店舗の性質によっては、市民や地元の学生の交流の場としての役割を果たすことも期待できる。

最後は、市内の活性化や観光振興に繋がる点である。建設予定地が高速道路のインターに近いことから、市外からの自家用車による来店も容易となり、今までより須坂市を訪れる人が増える可能性がある。そのため、回遊性向上などの工夫によっては須坂市の課題でもある観光客増加に貢献することも予測できる。観光客が増加すれば市内の消費がより活発になり、地元の活性化に繋がる。

長野県内の良い事例として、松本市のイオンモール誘致がある。平成 29 年 9 月 21 日にオープンしたイオンモール松本は、地元と観光の両方に焦点を当てている。地元の事業者との競合を防ぐために、JA を含めた 39 社の県内企業が出店し、地元消費者の買い物における選択肢の幅が広げられ、市民の交流空間としての存在感を見せている。これは市民向けのみならず、地元産業や地元農産物の魅力を観光客にもアピールする拠点となっている。また観光地や市街地への回遊性を向上させることにより、市外からの観光客をターゲットとした観光振興に大きく寄与している。ショッピングモールには珍しいかもしれないが、地元のケーブルテレビと提携した観光情報ディスプレイを設置し、観光地や温泉、イベント情報などを発信している。このように松本市では、独創的なアイデアを最大限に生かすことにより、ショッピングモールを

より公益性の高いものとして付加価値を見出している⁸。

須坂市においても、市民と観光客双方に目を向けた施策を実施することで、商業施設誘致のメリットを発揮し、市の活性化に繋げることが可能となるだろう。

2.3 留意すべき点

大型商業施設誘致は 2.2 で挙げたように市にとって大きな起爆剤となるであろう。しかしながら、大型商業施設の誘致が必ずしも成功するするとも限らず、市の予測の通りに税収が増えないという可能性もある。そこで 2.3 では大型商業施設誘致に潜む負の面や留意すべき点を指摘する。

1 点目は、既存商店街と大型商業施設の競合の恐れだ。須坂市は、競合は発生しないという見解を示しているが、大型商業施設の建設用地は中心市街地から離れており、人の流れが変わってしまう恐れがある。現在駅前に小規模ではあるがイオン須坂店が位置している。しかし、インターのほうに大型ショッピングセンターが建設されると、駅前のイオンが撤退し、ますます駅周辺が閑散としてしまうという可能性もある。

2 点目は人口減少によるマーケットの縮小と労働人口の減少によるリスクだ。2.1 でも述べたように須坂市でも人口減少と少子高齢化が進んでおり、今後もこの傾向が続く。2.1 で述べたように、須坂市の将来予想

人口は減少の一途を辿り、また隣接する長野市でも平成 22 年に 381,511 人いた人口は平成 52 年には 301,851 人まで減少すると予想されており⁹、大型商業施設ができたとしても今後少しずつマーケットの規模が縮小していくことが予測される。それに加え生産年齢人口も減少するため、労働力の確保も困難になる可能性がある。また、多くの雇用が生まれるといってもその多くが非正規のパートやアルバイトであることに留意する必要もある。

3 点目は誘致実現の信憑性である。大型商業施設の誘致先の井上地区の須坂長野東インター付近は市街化調整区域且つ農業振興地域農用地である。規制がかかっているため、国による法律によってこの規制を緩和してもらうがある。実現まで時間がかかるという問題がある。特に国の規制の中でも土地に対しては強力な規制が敷かれており、土地利用規制の解除が長期化した場合、計画が進まない可能性がある。

4 点目は、周辺の交通量が増加し新たな道路整備が必要となる可能性である。特に県道 58 号（主要地方道）長野須坂インター線の屋島橋と国道 406 号線の村山橋での混雑が予想される。村山橋は、千曲川にかかっており、長野市と須坂市をつなぐ橋がある。現在も朝夕には交通量が多く、1 日当たり

⁸ 産経ニュース「巨艦、地元と観光客両にらみ イオンモール松本 9 月 21 日オープン」
<http://www.sankei.com/region/news/170808/rgn1708080048-n1.html>

(平成 29 年 12 月 13 日アクセス)
⁹ 「長野市人口ビジョン」
<https://www.city.nagano.nagano.jp/uploaded/attachment/98436.pdf>
(平成 29 年 11 月 19 日アクセス)

約 57,000 台の交通量があり¹⁰、市民生活への影響が予想される。国道や県道だからと県の所管と考えず、しっかり須坂市自身の課題として考える必要がある。

5 点目は自治体が税を減免または、補助金等を支給することで想定しているほど税収増加を見込めない可能性があるという点である。ヒアリングの際、職員の方が大型商業施設誘致により固定資産税の増収を期待できると述べたいたが、もし大型商業施設に対して税を減免した場合には、これが当てはまらない可能性が十分にある。埼玉県深谷市ではインターチェンジ近くにアウトレットを誘致しようと 50 億円を投入しようとした。¹¹このように自治体が商業施設誘致のために多額の公費を投じるケースがある。もし、須坂市が補助金や助成金を支払った場合、市の負担が増える可能性もあり、市がどこまで支援するのかを明確にすべきであろう。非常に厳しい運営が続いている須坂温泉のケースでは、市が温泉に対して補助金を何度も投入したという経緯がある。今後はこのようなことがないように市が補助をするにしてもどの程度まで補助するのかをあらかじめ明確に示す必要があるのではないか。

6 点目は周辺自治体が大型商業施設の誘致に反対する可能性である。例えば、福島県伊達市ではイオンモールの誘致計画が持ち上がったが、隣の福島市が計画に反対し、福

島商工会議所と福島市商店街連合会と連名で県に対して計画を認めないよう求める要望書を提出したことで、伊達市の計画はストップすることとなった「待った」がかかってしまった¹²。特に都市計画区域の決定は県が権限を持っており、土地利用については市が単独で決めることができないため、県が同意しないと進めることができない。ただ、須坂市の大型商業施設誘致に関しては、長野市長は自分の市を優先するのではなく、近隣自治体との協力の上で地域全体の発展することを大切にされており、長野市民にとっても便利になるということで前向きな姿勢である。そのため今回の須坂の事例では反対に合う可能性は極めて低いと考えられる。

7 点目は大型商業施設の誘致地は中心市街地から外れた場所にあるため、自動車を運転することができない高齢者や若者にとってはアクセスが不便である。特に、今後高齢者の割合が増え、大型商業施設への足の確保も大きな課題になるため、対策が必要であろう。現在、長電バス須坂屋代線は 1 日 6 本しかなく、長野市側から大型商業施設に自家用車を使わずに来ることは困難である。大型商業施設が完成すると多くの雇用が生まれるが、長野市に居住する方も多く雇用されるであろう。しかし、現在のバスの本数では従業員や利用者にとって不便である。ただ、バスの増便をすることになると市

¹⁰ 「都市計画マスタープラン」
[https://www.city.suzaka.nagano.jp/content/s/imagefiles/180040/files/rekisi\(1\).pdf](https://www.city.suzaka.nagano.jp/content/s/imagefiles/180040/files/rekisi(1).pdf)
(平成 29 年 11 月 20 日アクセス)

¹¹朝日新聞 平成 27 年 10 月 14 日朝刊 29

面 (埼玉) 「50 億円投入問い住民投票署名へ」

¹²朝日新聞 平成 29 年 5 月 9 日朝刊 26 面
「モール誘致 自治体が火花」

の長電への補助金を増やさなくてはならない可能性もあるため、対策を練らなくてはならない。

8点目は、日本でも今後買い物の形態が変化するという可能性である。アメリカではすでに Amazon などのインターネットショッピングの拡大により、百貨店やショッピングモールが相次いで閉店に追い込まれている¹³。特に従来 SC（ショッピングセンター）の主力であった衣料・雑貨店が近年家計の支出は食やサービス・通信費などに流れており、衣料品の売上げの落ち込みが激しくなっている。そうした背景があり、テナントの出店にブレーキがかかり始めている。実際、SC 向けシステム開発のリゾームの調査によれば、平成 29 年 9 月までの 1 年の SC へのテナント出店数は、1 万 4,292 店舗と 1 年前に比べ 3 割減となっている¹⁴。

このように、可能性に過ぎないものもあるが、ショッピングセンターを誘致するにあたって、また誘致した後に様々な課題が発生する可能性がある。我々御船ゼミとしてはこのような課題について市としてどのように対処していくのかを考え、今後の計画の中で対策を示していくべきだと考える。

2-4. 提案

①市民生活の向上

大型商業施設を須坂市に誘致する¹⁵にあ

たり、建設予定地は前述のとおり上信越自動車道須坂長野東 IC 北側に位置し、インターチェンジに近いことから須坂市外の集客も見込める。完成すれば市内最大の商業施設になることに疑いはなく、多くの市民が大型商業施設（イオンモール）を活用することが予想される。ここでは、須坂市民にスポットをあてて住民目線の政策を提案する。

1つ目は、市民のたまり場を作ることである。先に述べたように多くの市民がイオンモールに足を運ぶことが予想されるため、フードコートや休憩スペースの設置をすべきである。これは市民だけではなく、市外から訪れた客にもメリットである。単に買い物をする為だけの場ではなく、気軽に休憩し、談笑するような居心地の良いスペースがあることは、人々が気軽に足を運んでくれる要因にもつながる。脚注 18 の資料 914 頁にもあるように、大型商業施設はその地域の新たな核となりうる。また、須坂市を含む長野県は高齢者人口も多い。そうした地域性を考えて大型商業施設を建設することでさらなる集客力向上を目指し、高齢者にも利用してもらいやすくなる。また、札幌市にあるホクノスーパー中央店では道内の病院やシニア関連事業者などと連携して、高齢者の支援に乗り出す取り組みが行われている¹⁶。ホクノではスーパーの 2 階を健康ステーションとして開設し、保健師が

¹³日本経済新聞 平成 29 年 6 月 14 日 朝刊 9 面「米商業モール苦境、ネット通販に押され…、百貨店など撤退相次ぐ。」

¹⁴日本経済新聞 平成 29 年 11 月 26 日 朝刊 1 面「淘汰の波、目立つ空き店舗」

¹⁵信濃毎日新聞

<http://www.shinmai.co.jp/news/nagano/20171201/KT171130GSI090008000.php> (平成 29 年 12 月 13 日アクセス)

¹⁶ テレビ東京系列『ガイヤの夜明け「シリーズ「激変！ニッポンの消費」第 3 弾「進撃！スーパー戦国時代」」2017 年 11 月 21

健康に関する相談に乗ったり、ヘルスケア関連の講座を開いたり、血圧計など簡単な検査機器を置いている。また、スーパー館内にウォーキングコースをつくり、利用するとポイントが加算される仕組みを設けている。こうした取り組みにより外出が減りがちな高齢者が、出かけて健康に対する意識を持つ後押しをしている。

この取り組みを参考に大型商業施設全体をウォーキングコースに見立て、高齢者が館内を歩くことで買い物に使えるポイントが付与される仕組みを作り、買い物ついでに気軽に健康相談などをできる場を作れば高齢者の病気予防、早期発見、健康促進にもつながり、結果的に須坂市の医療費や介護費用の抑制につながるのではないだろうか。現在、医療費の3割を占めるとされるのが糖尿病などの生活習慣病関連であり、日常的な運動を促し、これらの予防につながれば医療費の抑制につながる。国の委託で筑波大学や千葉県浦安市など全国6市が実施した健康ポイントの実証実験では、参加しなかった人に比べ1人あたり年平均4万3,000円の医療費抑制効果があるという結果もある¹⁷。

2つ目は、行政窓口や銀行、郵便局のような日用品・消耗品以外の生活に必要な機関を設けることである。これは様々な窓口に行く手間を省き、イオンモール内で多種多

様な用件を済ませられるようにし、利便性を高めるということである。移動は時間も労力も消費するが、特に高齢者には大きな負担であり、イオンモールという商業施設内で用が済めば負担軽減につながる。特に行政機関が商業施設内にあることは大きなメリットと考えられる。市役所は基本、各自治体に一か所しかないため、市民は住民票や印鑑証明などを取に行くにもわざわざ本庁に行かなくてはならず、不便さがある。その機能の主要な部分のみだけでも商業施設内に置くことができれば少なからず、時間やその他の難点解消に繋がる。既に、取り組みは行われており、国分寺市では平成30年春開業の再開発ビルの中に市民参加のワークショップやアンケートを通して市民の要望を取り入れて市民課サービスコーナーなどを設ける予定である。

3つ目は、自家用車以外の交通の確保である。いくら施設内の内容が充実していても、そこに行くまでの交通機関が微弱では意味がない。高速道路を使用して市外から来る人、自家用車を所有する人以外は、公共交通機関に頼るほかない。我々が9月に須坂市役所へヒアリングに訪れ、交通機関に関する質問をした際、これ以上バスの路線を増やすことは難しいという返答を頂いた。つまり、バス路線を拡大することは厳しいと考えられるので、乗り合いタクシーのよ

日放送

「日本経済新聞～札幌のホクノー、店内に健康ステーション 2017年11月6日22時配信」

<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO2315052006112017L41000/>

(平成29年12月13日アクセス)

¹⁷ 日本経済新聞 2017年3月20日 朝刊 17面「歩いて健診受けて景品ゲット、健康ポイント励みに、医療費抑制つながるか (医療健康)」

うな時刻や路線に縛られない乗り物を積極的に導入していく必要がある。

イオンモールでは地域に根ざした取り組みを行っている。特徴的なのは社会貢献活動として多くのイオンモールで行われている「クリーン&グリーン作戦」という活動だ。従業員と地元の人々が一緒になって清掃活動を行うものである。また、清掃活動以外にもさまざまな活動のサポートをしており、例えばイオンモール盛岡は「さんさ踊り前祝祭」という盛岡地域最大のお祭りのPR活動をしている。さらに、イオンモール日の出では「富士サファリパークによるふれあい動物園」を開いた。圏央道開通により、日の出周辺から富士サファリパークへのアクセスがよくなったことで客へのPRもかねて開催されたものである。他にも献血活動、バザーなど多くの取り組みがあった。このようにイオンモールには地域と一体になり、地域を盛り上げ、サポートするノウハウがある。須坂市にイオンモールができた際には、上の提案以外にもあらゆる取り組みがなされることを期待したい。

②観光面での取り組み

①では市民生活向上のための提案をしたが、②では、その中でも集客という観点から更なる提案をしたい。須坂市で既に計画があるように、大型商業施設の誘致には観光を含めた集客の可能性はある。大型商業施設を拠点に長野県や須坂市周辺の観光をよりしやすいものへ変え、集客率を上げることを理想とし、そのための提案を3つ挙げる。

客数の少なさの原因として、須坂市の観光スポットがよく知られていないことやア

クセスの悪さなどをあげる。そのため1つ目に須坂 IC 付近に誘致した大型商業施設内に観光案内所などを設置し、周辺の観光地、イベント、おすすめのレストランなどの発信をすることで改善することができる考えた。観光客だけでなく地元の人、改めて須坂の魅力ある土地を訪れるきっかけにもなりうる。また、各観光スポットと連携し、大型商業施設を発着点として動いてもらうことで、訪れた人の動きに影響を与えるだろう。スタンプラリー形式を用いた集客も考えられる。IC 付近で車での移動が便利という立地を生かした活動になることが理想である。

2 つ目は大型商業施設付近において須坂市の食材を食べられる場所や産地直送で新鮮なものを買える場所を作ることだ。これにより、市民と一体になって須坂を感じられるものを提供できるのではないだろうか。産地直売所は道の駅やJAを中心に全国各地にあり、野菜や果物だけでなく、花木や土産品など幅広い商品を販売している。長野県中野市の直売所「農産物産館オランチェ」では地元の人と観光客ともに人気を集めている。ここは信州長野 IC 付近にあり、今回の立地の参考にもなるのではないだろうか。また、イベントも頻繁に行われており、「産直へいこう！」というフォトコンテストでは全国から直売所の写真が集められ、集客のきっかけにもなっている。須坂市内に道の駅はないため、大型商業施設が上記のような道の駅的機能を備えることでより持続的な発展が見込まれる。

3 つ目がコト消費である。コト消費という言葉は、消費者の価値観やお金の使い方が従来のモノ消費から大きく変化したこと

を印象づける意味で、2000年ごろから使われるようになった。単純な商品販売だけではなく、趣味や行楽、演芸の鑑賞などで得られる特別な時間や体験、サービスや人間関係に重きを置いて支出する人が増えているという背景がある。とくに60歳代以上のシニア世代の市場で顕著である。例えば、健康の維持や増進を重視してスポーツイベントやレジャーに参加することや、そのためのスポーツ関連商品を購入することがある。

¹⁸伊豆箱根鉄道が運営する「箱根関所 旅物語館」では着物や浴衣の着付け体験サービスを開始した。1人当たり3,000円で、利用者の7割が外国人客だそうだ。また、日本酒が外国人客から好まれることから「グランドプリンスホテル高輪」では、日本庭園内でのお茶のお点前や、専用ラウンジでの利き酒体験、風呂敷包み体験などを無料で実施している。その結果同期間の外国人比率が以前より6ポイント増の約35%に高まった。¹⁹蔵の街並みが有名な須坂市でも日本らしさを味わう体験は好まれるのではないだろうか。

2.5. まとめ

本調査を通じて、2.1で挙げたように須坂市が複数の課題抱えていることが判明した。同時に大型商業施設の誘致に際してのリスク等も提示した。これらの課題やリスクを本書中で明らかにしたのは、この大型商業

施設誘致を持続的な政策につなげて行く必要があると感じたためである。事業者に任せて全国どこにでもあるような大型商業施設を誘致するのではなく、須坂市のことを一番よくわかっている須坂市の方々が地域の特性を活かして①、②で挙げたような取り組みを事業者と協力して進めていくべきであると提案する。

3. 在宅福祉介護者慰労金支給事業について

3.1 須坂市の高齢者の特徴

現在、須坂市は高齢化率が29.7%、後期高齢化率（75歳以上の高齢者）が14.5%であり、これは長野県内の19市のうちそれぞれ6位、11位という位置付けとなっている。（図表12参照）また、平成37年には75歳以上の人口が1万人を超え、今後さらに比率が上がっていく見込みである。

現時点での要支援及び要介護認定者数は2,090人（平成26年10月1日時点）であり、このうちの89.7%を75歳以上の高齢者が占めている。今後、高齢化率に含まれる人々が後期高齢者となることによってその数が増加し、それに伴い要支援・要介護者と認定される人も増えていくことが予想される。

図表12 長野県内の高齢者に関する各割合（平成26年10月）

¹⁸コト消費空間づくり研究会取りまとめ
http://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/chiiki/koto_shouhi/pdf/006_02_00.pdf
（平成29年12月13日アクセス）

¹⁹ 西武グループ、日本の体験「コト消費」

を推進、プリンスホテルの訪日売上げは2ケタ増
<https://www.travelvoice.jp/20171016-98820>（平成29年12月13日アクセス）

順位	高齢化率 (65歳以上)	後期高齢者率 (75歳以上)
1	大町市 34.3%	飯田市 19.6%
2	飯山市 33.9%	大町市 18.5%
3	岡谷市 31.8%	飯田市 16.7%
4	飯田市 30.6%	岡谷市 16.3%
5	千曲市 30.5%	伊那市 15.7%
6	須坂市 29.7%	千曲市 15.6%
7	小諸市 29.2%	佐久市 15.2%
8	安曇野 29.2%	小諸市 15.1%
9	伊那市 29.1%	駒ヶ根 15.0%
10	駒ヶ根 29.1%	中野市 15.0%
11	上田市 28.8%	上田市 14.9%
12	中野市 28.5%	安曇野 14.6%
13	諏訪市 28.2%	須坂市 14.5%
14	東御市 28.1%	東御市 14.4%
15	佐久市 27.9%	長野市 14.2%
16	茅野市 27.8%	諏訪市 13.9%
17	長野市 27.6%	松本市 13.4%
18	塩尻市 26.4%	塩尻市 13.4%
19	松本市 26.0%	茅野 13.3%

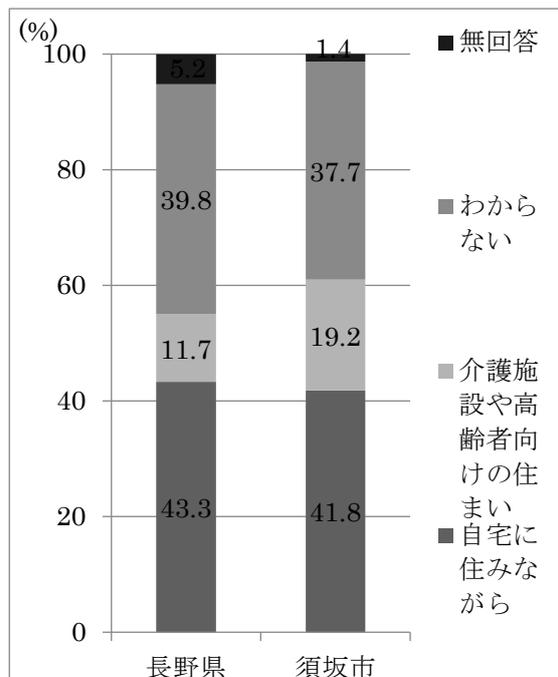
(出所) 須坂市高齢者いきいきプラン第1章

順位	第一保険者の認定率
1	松本市 19.9%
2	長野市 19.7%
3	上田市 19.5%
4	飯田市 19.4%
5	飯山市 19.1%
6	東御市 18.2%
7	佐久市 17.9%
8	安曇野市 17.8%
9	中野市 17.7%
10	北アルプス広域連合 17.6%
11	塩尻市 17.1%

12	諏訪広域連合 17.0%
13	千曲市 16.4%
14	伊那市 15.8%
15	小諸市 15.6%
16	駒ヶ根市 14.6%
17	須坂市 14.0%
18	北アルプス広域連合(大町市)
19	諏訪広域連合(岡谷市・諏訪市・茅野市)

平成26年10月1日現在

図表13 介護を要する際に介護を受けた場所(元気な高齢者対象)



(出所) 図表12に同じ

3.2 在宅介護の重要性

須坂市で在宅介護を推進するにあたり、在宅介護の重要性について述べたい。

まず、介護施設の建設には多くの費用や時間が必要になってくるため、在宅介護のほうがコストを削減できるというメリットがある。

また、サマースクールで須坂市にヒアリングを行った際に、介護施設において待機高齢者がいるという現状を教えていただいた。この現状を踏まえて在宅介護を推進することにより待機高齢者の解消も期待できると考えられる。

さらに、図 14 を見ると、介護が必要となった場合に介護を受けたい場所として最も数値が高かったのは「自宅に住みながら」であった。介護施設に入るよりも自宅に住みながら介護を受けたいと考えている高齢者が最も多いことがわかる。

以上の理由から在宅介護の推進は須坂市にとって必須なのだ。

3.3 改定版「在宅福祉介護者慰労金支給事業」の概要

①改定版「在宅福祉介護者慰労金支給事業」の内容

在宅福祉介護慰労金制度とは、在宅において介護を受けている重度の要介護者を介護している方に対し、その労をねぎらい、激励するために慰労金を支給する制度である。その対象者は市内に住所を有する介護保険法に定める要介護 3～5 に該当する方と同居し、3 カ月以上介護している方もしくは別居している被介護者を被介護者の自宅で 3 カ月以上介護している同居に準ずる方で、月額 8,000 円を毎年 12 月に支給するというものである。

対象者	市内に住所を有する介護保険法に定める要介護 3～5 に該当する方と同居し、3 カ月以上介護している方もしくは別居している被介護者を被介護者の自宅で 3
-----	---

	カ月以上介護している同居に準ずる方
支給額	月額 8,000 円
支給時期	毎年 12 月

次に、私たちが考える改定案は以下のとおりである。対象者は変えず、支給額の配分や支給時期を見直した。要介護度が重くなるに連れて財政的負担が大きくなる一方、どの要介護度にも同額に支給するという点で現制度に課題を感じた。

対象者	市内に住所を有する介護保険法に定める要介護 3～5 に該当する方と同居し、3 カ月以上介護している方もしくは別居している被介護者を被介護者の自宅で 3 カ月以上介護している同居に準ずる方
支給額	要介護 3 の要介護者を介護する方に月額 6,000 円 要介護 4 の要介護者を介護する方に月額 8,000 円 要介護 5 の要介護者を介護する方に月額 10,700 円
支給時期	1 年に 2 回以上支給

②改定案の詳細

(1)金額について

現制度では月額 8,000 円であるが、改定案では要介護 3 の介護者に 6,000 円、要介護 4 の介護者に 8,000 円、要介護 5 の介護者に 10,700 円支給する。在宅福祉介護者

慰労金制度の平成 28 年度の実際の受給者数及び支給金額を元に、改定後の全体の支給額改定が改定前と大きな差がなく実現可能な値を計算して推定している。

要介護 3 では月額 6,000 円として合計値を計算する。3 カ月在宅介護をしていた人は、6,000 円×3 カ月×9 人で全体の合計値は 162,000 円ということになる。4 カ月在宅介護をしていた人は、6,000 円×4 カ月×13 人で 312,000 円となる。これを 12 カ月まで計算し、その合計値が支給額を月額 6,000 円にしたときの要介護 3 全体の支給額の合計になる。これを要介護 4 では月額 8,000 円、要介護 5 では月額 10,700 円で計算していく。

要介護 3 は、
162,000+312,000+480,000+720,000+328,000+864,000+270,000+600,000
+792,000+2,232,000=6,810,000

要介護 4 は、
288,000+416,000+320,000+672,000+392,000+448,000+792,000+720,000
+1,056,000+3,456,000=8,688,000

要介護 5 は、
96,300+299,600+481,500+513,600
+524,300+770,400+674,100
+642,000+706,200+3,980,400=8,688,400
となる。

それぞれの合計金額を足すと、全体の合計値が
6,810,000+8,688,000+8,688,400
=24,186,400 円
となる。

現制度の 24,264,000 円と比べると、その差は+77,600 円となって下回らない

め、さほど差はなく実現可能であるといえる。

(2)支給時期について

現制度では 12 月に 1 度に支給されるが、改定案では年に 2 回以上支給する。その理由として、介護サービスや介護サービス以外の費用は毎月発生するため、少しでも早く支給されれば介護者の財政的負担が軽減すると考えられるからだ。

また、長野県内では類似制度で慰労金を 1 年に 2 回以上支給している市町村もある。例えば、伊那市では 8 月末と 2 月末に各 6 カ月分を支給している。また、坂城町では 1 年を前期と後期に分けて 2 回支給している。そして、高山村では 1 カ月に 1 度支給している。このように須坂市でも 1 年に 2 回以上支給することは不可能ではないだろう。

3.4 改定するメリットとデメリット

現在の「在宅福祉介護者慰労金支給事業」を改定することで得られるメリットは 3 点考えられる。

1 点目は、現制度とほぼ同じ予算内で要介護度の高い高齢者を介護する人に対して、現制度よりもより手厚い支援をすることが提供できることだ。須坂市における高齢化は、3.1 でも述べたように深刻になっている。また、総人口が減少する傾向を示す中で、高齢化率は上昇すると見込まれている。つまり、要介護度 4 や 5 の高齢者はますます増加すると推測できる。改定版の制度を施行すれば、より多くの高齢者により充実した支援をすることができる。

2 点目は、高齢者が在宅での生活を継続

できる可能なことだ。前述したように、要介護認定者も元気な高齢者も「生活を続けたい場所」として「自分の自宅」と回答する人が最も多いが、「家族に迷惑をかけたくない」という理由などで在宅での生活を続けたくても自宅以外の施設に行かざるを得ないという現状がある。配偶者や祖父母や両親を介護する家族にとって最も大きな課題の1つであるのは、介護サービス費等の財政的負担である。今回提案する介護家族への慰労金の支給額の変更を施行すれば、その負担を現制度よりも軽減することが可能だと考えられる。その負担が軽減されれば、在宅での生活の継続を願う多くの高齢者の希望を叶えることができるかもしれない。

3点目は、慰労金の支給回数が増えることで高齢者を介護する各家族の家計にやさしくなるということだ。現制度では、支給時期は12月の年に1回であった。だが、介護サービス費やそれ以外の介護費は毎月発生するものである。毎月発生するならば、支給回数は多い方が介護者家族にとっては財政的に嬉しいことであろう。支給時期を毎月ではなくとも現在よりも支給回数を少しでも増やすことで、介護者家族の毎月の家計負担が軽減できると考えられる。

一方、デメリットとしては今回私たちが提案する改定版を施行するとなれば、要介護3を介護する家族への支給額が現制度よりも減額してしまうことになる。確かに、要介護3の高齢者は、日常生活動作は著しく低下し、排泄や入浴などの際には全面的な介護を要する重度である。しかし、要介護4及び5の高齢者は要介護3の症状よりも著しく悪化し意思の伝達も不可能な

め、彼らの介護者家族の約半数がほとんど終日介護を行っているという。それらを踏まえると要介護4及び5の高齢者の介護者の財政的負担も比例して大きいと予想される。また、須坂市の高齢者の特徴の1つは元気な高齢者は多いことだ。高齢化が進む中で介護認定率は長野県内で最も低いというデータもある。（「須坂市高齢者いきいきプラン」第1章第3節より）今回提案する改定版を施行すれば、“本当に困っている人”により充実した慰労金支給を実現できるのではないだろうか。

今回、我々が提案した案の具体的な変更支給額や時期はあくまでも一例である。ただ、現制度の慰労金額や支給時期を変更することによって現在よりもこの制度が活かされ、これまで述べたメリットが生まれると私たちは考える。須坂市の方たちが現在の「在宅福祉介護者慰労金支給事業」について改めて事業内容を見直すきっかけとなれば幸いだ。

・おわりに

我々にとって初となる政策提言をするにあたり、一番に考えたことは須坂市の高い経常収支比率を下げることであった。しかし、いざ調査を始めるとその難しさに直面した。試行錯誤を経て考えたのが、大型商業施設誘致と在宅介護慰労金制度の改革である。これは、大型商業施設誘致による税収増加と在宅介護促進により将来予想される福祉関連の費用を抑えることが目的である。つまり、歳入と歳出の両面からアプローチしようというものだ。経常収支比率の改善に直結はしはしなくとも、須坂市を長

期的な視点で捉えたときの影響に期待したい。

・謝辞

我々は、今年度4月から地方財政についての基礎を学び、須坂市の調査研究を行ってきた。事前調査や須坂市現地でのヒアリングを経て、理解が難しい部分もあったことは事実である。しかし、初めて地方財政という視点から須坂市を捉え、市の更なる飛躍のためにはどうしたらよいただろうかと私たちに考えてきた一年間であった。この度、無事報告書として仕上げることができ、安堵している。

実際に現地へ赴いた際は、臥竜公園を観光したり、地元のスーパーマーケットへ立ち寄りたりと、市民の暮らしに触れることができた。また、2日目の夜には、仙仁温泉の金井社長の貴重なお話を聞くことができ、大変良い経験になった。

さらに、サマースクール終了後、追加の質問を行った際に、職員の皆様方から大変丁寧なご回答を頂いた。我々が抱えていた疑問を払拭して頂いたことで、期末報告会や本報告書に存分に生かすことができ、大変ありがたく感じている。

改めてこの度はお忙しい中、三木市長をはじめとする須坂市役所職員の皆様、そして陰ながらサポートをして下さった職員の皆様、このような機会を頂戴し、本当にありがとうございました。

・参考文献

〈1. 須坂市の財政〉

○長野県 平成27年度財政状況資料集

<http://www.pref.nagano.lg.jp/shichoson/kensei/shichoson/zaisei/shiryo/documents/h285-07suzakashi.xlsx>

(平成29年12月13日アクセス)

○総務省 「決算カード(須坂市)

平成18年度

www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-7_20.pdf

(平成29年12月13日アクセス)

平成19年度

http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-8_20.pdf

(平成29年12月13日アクセス)

平成20年度

http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-9_20.pdf

(平成29年12月13日アクセス)

平成21年度

http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-10_20.pdf

(平成29年12月13日アクセス)

平成22年度

http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-11_20.pdf

(平成29年12月13日アクセス)

平成23年度

http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-12_20.pdf

(平成29年12月13日アクセス)

平成 24 年度

http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-13_20.pdf
(平成 29 年 12 月 13 日アクセス)

平成 25 年度

http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-14_20.pdf
(平成 29 年 12 月 13 日アクセス)

平成 26 年度

http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-15_20.pdf
(平成 29 年 12 月 13 日アクセス)

平成 27 年度

http://www.soumu.go.jp/main_content/000476289.pdf
(平成 29 年 12 月 13 日アクセス)

○須坂市 「平成 28 年度版 見てみよう 須坂市の財政」
(平成 29 年 6 月 20 日ダウンロード)

〈2. 大型商業施設誘致について〉

○須坂市 「第 2 章 須坂市の環境の現況と課題」
<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/imagefiles/165010/files/04a.pdf>
(平成 29 年 12 月 13 日アクセス)

○須坂市 HP

「須坂市の人口・戸数 (毎月 1 日現在)」
<https://www.city.suzaka.nagano.jp/jinko/index.php>
(平成 29 年 12 月 14 日アクセス)

○須坂市

「須坂市の統計 9 教育・文化・観光・労働」

<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/imagefiles/140030/files/09.pdf>
(平成 29 年 12 月 15 日アクセス)

○須坂市

『須坂市市民総合意識調査 結果報告書 平成 27 年 3 月』

<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/imagefiles/140030/files/houkokusho.pdf>
(平成 29 年 12 月 15 日アクセス)

○須坂市

「グラフで見る須坂市の農林業」
https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/imagefiles/140030/files/noringyou_graph.pdf
(平成 29 年 12 月 15 日アクセス)

○産経ニュース

「巨艦、地元と観光客両にらみ イオンモール松本 9 月 21 日オープン」
<http://www.sankei.com/region/news/170808/rgn1708080048-n1.html>
(平成 29 年 12 月 13 日アクセス)

○須坂市

「須坂市人口ビジョンまち、ひと、しごと創成総合戦略」
https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/imagefiles/140030/files/sosei_sogosenryaku_201706.pdf

(平成 29 年 11 月 19 日アクセス)

○長野市 「長野市人口ビジョン」
<https://www.city.nagano.nagano.jp/uploaded/attachment/98436.pdf>

(平成 29 年 11 月 19 日アクセス)

○須坂市 「都市計画マスタープラン」
[https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/imagefiles/180040/files/rekisi\(1\).pdf](https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/imagefiles/180040/files/rekisi(1).pdf)

(平成 29 年 11 月 20 日取得)

○朝日新聞 平成 27 年 10 月 14 日朝刊 29 面 (埼玉) 「50 億円投入問い住民投票署名へ」

○朝日新聞 平成 29 年 5 月 9 日朝刊 2 面
「モール誘致 自治体が火花」

○日本経済新聞 平成 29 年 6 月 14 日朝刊 9 面「米商業モール苦境、ネット通販に押され…、百貨店など撤退相次ぐ。」

○日本経済新聞 平成 29 年 11 月 26 日朝刊 1 面「淘汰の波、目立つ空き店舗」

○信濃毎日新聞
<http://www.shinmai.co.jp/news/nagano/20171201/KT171130GSI090008000.php>

(平成 29 年 12 月 13 日アクセス)

○テレビ東京系列『ガイアの夜明け「シリーズ「激変！ニッポンの消費」第 3 弾「進撃！スーパー戦国時代」」2017 年 11 月 21 日放送

○日本経済新聞 2017 年 11 月 6 日 22 時配信「～札幌のホクノー、店内に健康ステーション 2017 年 11 月 6 日 22 時配信」

<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO2315052006112017L41000/>

(平成 29 年 12 月 13 日アクセス)

○日本経済新聞 2017 年 3 月 20 日 朝刊 17 ページ「歩いて健診受けて景品ゲット、健康ポイント励みに、医療費抑制つながるか (医療健康)」

○大型商業施設が地域の核となるための行政の支援に関する研究 - J-Stage

https://www.jstage.jst.go.jp/article/aija/79/698/79_911/_pdf

(平成 29 年 12 月 13 日アクセス)

○西武グループ、日本の体験「コト消費」を推進、プリンスホテルの訪日売上げは 2 ケタ増

<https://www.travelvoice.jp/20171016-98820>

(平成 29 年 12 月 13 日アクセス)

○コト消費空間づくり研究会取りまとめ

(3. 在宅福祉介護者慰労金支給事業について)

○須坂市 「須坂市高齢者いきいきプラン」 第 7 次老人福祉計画・第 6 期介護保険事業計画

<https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/imagefiles/150030/files/alldai7ji.pdf>

(平成 29 年 12 月 6 日アクセス)

○高齢者介護慰労金の支給 伊那市

https://www.inacity.jp/smph/kurashi/hojo_enjo/hojo_koreisha/kaigo_hojo_enjo/kaigoiroukin.html

(平成 29 年 12 月 6 日アクセス)

○高齢者在宅介護関係 坂城町

www.town.sakaki.nagano.jp/www/contents/1001000000481/index.html

(平成 29 年 12 月 6 日アクセス)

○在宅福祉サービスについて 高山村

http://www.vill.takayama.nagano.jp/life/health/home_care.html#寝たきり老人等家庭介護手当

(平成 29 年 12 月 6 日アクセス)

○内閣府 「平成 28 年版高齢社会白書」

http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2016/html/zenbun/s1_2_3.html

(平成 29 年 12 月 13 日アクセス)

○安心介護 「要介護・要支援とは - 要介護 1～5、要支援 1・2 の違い」

<https://ansinkaigo.jp/knowledge/764#critterion>

(平成 29 年 12 月 13 日アクセス)

若者の社会増のために
—産学官金連携による付加価値額増加—

細野ゼミ

石井真央 河井魁斗 佐野久一郎

鈴木凌平 平良まどか 千ヶ崎潤美

飯村秀一郎 齋藤未来 白幡友也

中野紘太郎 鳴海輝孝 八田隼弥

藤原裕 前田圭晶

植松寛 小野雅美 河内一矢

下河邊行央 菅野誠一郎 鈴木はる奈

高岡菜々美 高村勇佑 竹崎真央

照屋克樹 松井愛

目次

はじめに	205
第 1 章 地域における若年人口の重要性	206
第 2 章 須坂市の人口の現状分析	207
2.1 比較都市の選定	207
2.2 20～30 代の人口の現状とその問題点	207
2.3 20～30 代の人口動態分析	208
第 3 章 須坂市における若者の社会減の要因	210
3.1 若者の転出入の課題要因	210
3.2 社会動態と付加価値額	211
第 4 章 須坂市の付加価値額が低い原因とその改善の可能性	212
4.1 一人当たりの付加価値が低い原因	212
4.2 複数の産業を連携させて付加価値額増加を図ることの意義	213
4.3 医療機器製造を用いる付加価値額増加の可能性	214
第 5 章 政策提言	216
5.1 医療機器製造における成功事例研究	216
5.2 須坂市の現行政策と成功事例との比較検証	218
5.3 具体的な政策提言	218
5.3.1 SMILE プロジェクトの概要	219
5.3.2 SMILE プロジェクトの重要性と運営方法	219
5.4 SMILE プロジェクトの長期的展望	222
5.5 期待される SMILE プロジェクトの効果	222
おわりに	222
参考文献	224

はじめに

人口は地域において需要を創出し供給を支え、地域の持続可能性を担保するために重要な役割を果たす。したがって政策立案を行う際に、人口分析が必要不可欠となる。そこで、本稿では人口分析を通して須坂市の課題を明らかにして課題解決のための具体的政策を提言する。

今日、我が国の人口構造は大きな転換期を迎えている。戦後 63 年間にわたって右肩上がりに伸びていた総人口は、2008 年を境に減少傾向へ転じた。また、2013 年には 4 人に 1 人が 65 歳以上であり、50 年後の 2060 年には 2.5 人に 1 人が 65 歳以上となることが見込まれている。須坂市も例外ではなく、2000 年以降人口が減少し続けており、日本全体の趨勢よりも一早く減少の一端をたどることが予測されている。地域社会の持続可能性を考えるならば、地方自治体は今以上に独自の人口誘導政策を強化する必要がある。

以上の問題意識から、私たちは地域活性化の中心となる 20~30 代、とりわけ須坂市において転入超過が低い 20~29 歳を若者と定義し、その人口増加のための政策を提言する。

本稿は次の通りである。

第 1 章では人口の役割を述べ、地域にとって特に 20~30 代の人口が重要であることを明らかにする。

第 2 章では須坂市の 20~30 代の人口動態を社会動態と自然動態の両面から分析する。その結果、須坂市では 20~29 歳の若者

の転入超過率が低いことが課題であると捉え、要因を分析する。

第 3 章では須坂市の若者の社会減の要因分析を行い、その原因が雇用形態と給与にあることを示す。さらに、須坂市は雇用形態と給与の根本要素である付加価値額が低いことを指摘する。

第 4 章では須坂市の付加価値額が塩尻市と比較して低い原因を分析する。ここでは須坂市の中心産業といえる「はん用機械器具製造業」、「電子部品・デバイス・電子回路製造業」、「金属製品製造業」をまとめて「機械金属関連産業」と定義する。そして、比較的関連性の高い医療用機器製造に進出することが付加価値額の増加のために有効であることを明らかにする。

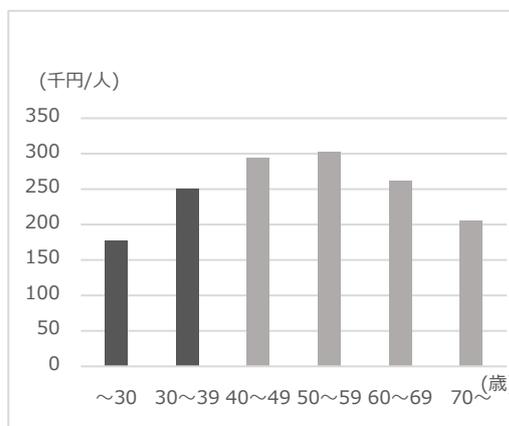
第 5 章では医療用機器製造に進出する具体的な政策として、市が主導となって新たな組織を作ることを提言する。そのためには既存の企業や医療機関、研究施設、金融機関を連携させて産学官金連携体制を確立する必要がある。そして機械金属関連産業の活性化、付加価値額の増加、最終的にまちの活性化のために重要な世代である若者の獲得を目指す。

第1章 地域における 20～30 代の重要性

本章では人口の役割を述べ、地域にとって、特に 20～30 代が重要であることを明らかにする。人口が地域において担う役割には「需要を作る」、「供給を支える」、「将来性を準備する」の以上 3 点があげられる（細野 2013：41 頁）。以下ではこの 3 点の役割から、まちの活性化を目指す際に大きな影響を与えるのが 20～30 代であることを示す。

第 1 に「人口は需要を作る」という点に関して述べる。人口が作り出す需要の例として、衣服や食料品の購入といった日常生活における消費がある。ただし、人口と一括りにいっても年齢ごとにその消費額は異なり、40～50 代で年齢別の消費額はピークを迎える(図 1-1)。一方で、40～50 代の移動可能性は低く、他地域からの転入を促すことは難しい。このことから、移動可能性が高く将来的に消費額が多くなる 20～30 代の転入を促し増加させることが地域の需要創出に最も影響を与えようと考えられる。

図 1-1 年齢別消費支出額

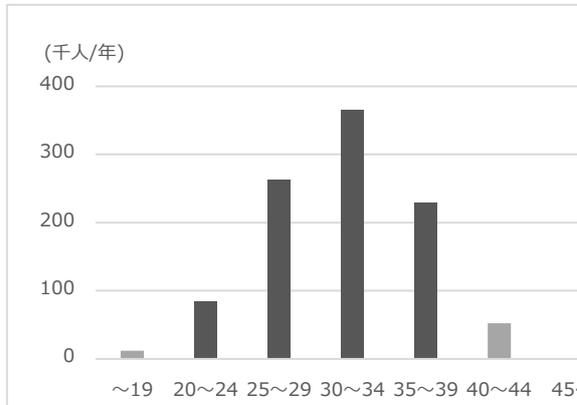


〔出典〕総務省『平成 26 年全国消費実態調査』より細野研究室作成

第 2 に「人口は供給を支える」という点に関して述べる。事業所は、労働力を求めて立地する。またそこで働く人々は企業に従事し、地域経済を支える。現在の日本では、15 歳以上 65 歳未満の生産年齢人口が労働力の中核となっている。特に、20～30 代は従来にない考え方や気概を持っており、創業や事業継承などを通じて事業の長期的な存続を担う。

第 3 に「人口は地域の将来性を準備する」という点に関して述べる。ここまででは需要・供給といった経済的な面から地域において人口が重要であると述べたが、人口の再生産という観点からも重要である。地域に住む人々が出産をし、子どもをもつことによって、その子どもが将来の需要と供給の担い手となる。つまり、消費と労働を担う次世代が確保されることによって持続性が生まれ、地域は発展していく。この点、特に出生数の多い 20～30 代女性が人口の再生産において大きな役割を担っているといえる(図 1-2)。

図 1-2 母親の年齢階級別出生総数



〔出典〕厚生労働省『平成 27 年人口動態調査人口動態統計』より細野研究室作成

上記 3 点より人口、とりわけ 20~30 代が地域にとって必要不可欠であることがわかった。次章では、まちの活性化のために重要な 20~30 代を須坂市で獲得できているかについて比較都市を用いて分析し、課題設定を行う。

第 2 章 須坂市の人口の現状分析

本章では類似都市との比較によって、須坂市における 20~30 代の割合の低迷という問題を挙げる。さらにその要因である人口動態を分析し、特に 20~29 歳の若者の転入超過率が低いことが問題であると指摘する。

2.1 比較都市の選定

人口分析にあたり、同規模程度の長野県塩尻市を比較都市として選定する。塩尻市は昼夜間人口比率・可住地人口密度が須坂市と近似している(表 2-1)。さらに、須坂市が中核市の長野市に接していることと同様に、塩尻市は中核市規模である松本市に接している。須坂市と塩尻市は都市性格が類似しているため、比較研究を行うには妥当であるといえる。よって、以降では塩尻市を比較都市として須坂市の分析を行う。

表 2-1 両市の都市性格の比較

	須坂市	塩尻市
総人口(人)	51,250	67,135
可住地人口密度 (人/km ²)	1,059	935
昼夜間人口比率 (%)	97.4	98.5

〔出典〕総務省『平成 27 年統計でみる市区町村のすがた』より細野研究室作成

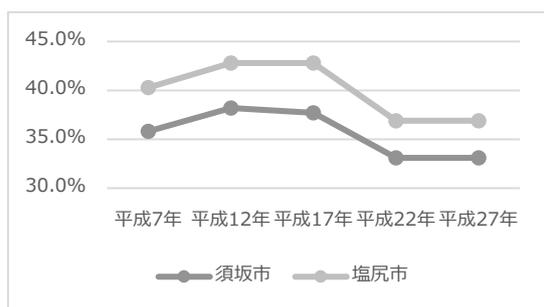
2.2 20~30 代の現状とその問題点

前章では地域にとって 20~30 代が重要であることを確認した。本節では、総人口に占めるこの層の人口割合を須坂市と塩尻市で比較する。この年代の人口割合は、塩尻市に比べて須坂市が 5 ポイント、すなわち

8000 人ほど少ない(図 2-2)。つまり、20～30 代の割合が低いため、地域活性化の中心となる人材が不足している状態にある。したがって、須坂市の問題点は 20～30 代の割合が低いことである。

20～30 代の割合が少ない現状の理由として、人口動態を構成する自然動態と社会動態のどちらか、または両方がマイナス状態になっているといえる。しかし、今回対象とする 20～30 代は進学、勤務その他の理由から移動可能性が高く、社会動態に主な原因があると考えられる。よって、社会動態から 20～30 代の人口の減少原因について探る。

図 2-2 各都市 20～30 代の割合



〔出典〕総務省『平成 7～27 年国勢調査』より細野研究室作成

2.3 20～30 代の人口動態分析

若者の社会動態、すなわち転出入に着目し、須坂市と塩尻市の 5 歳階級別転入超過率¹を比較した(図 2-3)。その結果、特に顕著な差が表れているのが 20～24 歳と 25～29 歳の転入超過率である。20～24 歳に

ついては塩尻市が転入超過であるのに対して、須坂市は約 30%もの転出超過となっている。25～29 歳については両市共に転入超過であるものの、須坂市は塩尻市よりも約 10 ポイント低くなっている。以上より、特に 20～29 歳の若者の転入超過率が低いことによって須坂市の 20～30 代人口の割合低下が引き起こされていると考えられる。よって、本稿では特に 20～29 歳の若者に着目して分析を行う。

なお、須坂市の若者の転入超過率の低さは自然動態にも大きな影響を及ぼしている。前章において、特に 20～30 代の女性は人口の再生産の役割を担っていると述べた。この点、須坂市では若者の転入超過率が低いことから 20～30 代の女性の人口も少なく、塩尻市に比べ実数にして約 2500 人低い値となっている(表 2-4)。つまり、須坂市では婚姻・出産の適齢期となる女性の人口が少ないことで、自然減を招いているといえる。実際に、過去の合計特殊出生率²の平均値を両市で比較すると、差はほとんどない(表 2-5)。しかしながら、須坂市における出生数は低迷しており(図 2-6)、平成 27 年段階では実数にして約 150 人、普通出生率³も 0.9 ポイントほど塩尻市より低い(表 2-7)。よって、合計特殊出生率には大差がないにもかかわらず普通出生率が低いことから、須坂市の 15～49 歳の女性人口が少ないことが伺える。

以上より、若者の転入超過率が低いことが人口の再生産を支える女性の減少をも招

¹ 一定期間における転入数が転出数を上回っている数値を総人口で割った値。(転入超過数=転入数-転出数/総人口)

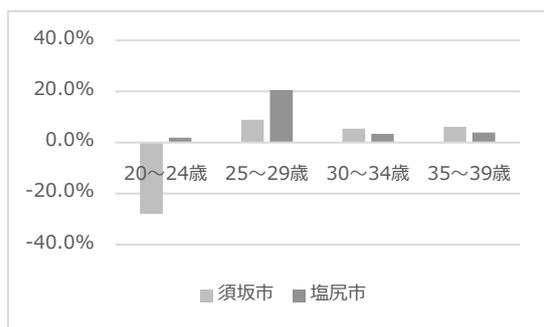
² 合計特殊出生率とは、一人の女性が産む子供の

数の平均を示すものである。

³ 普通出生率とは、1 年間の出生数を総人口で割り 1000 をかけたものである。

き、出生という自然動態の減少を引き起こしていることが分かった。よって、若者の転入超過率が低いことは須坂市の人口問題の核となっているといえる。この現状を打破する有効な政策を講じるために、次章では若者の転出入の要因について検討する。

図 2-3 20～39 歳 5 歳階級別の転入超過率



〔出典〕総務省『平成 27 年国勢調査』より細野研究室作成

表 2-4 両市の 20～39 歳女性総人口

	須坂市	塩尻市
20～39 歳の女性人口総数 (人)	4,577	6,928

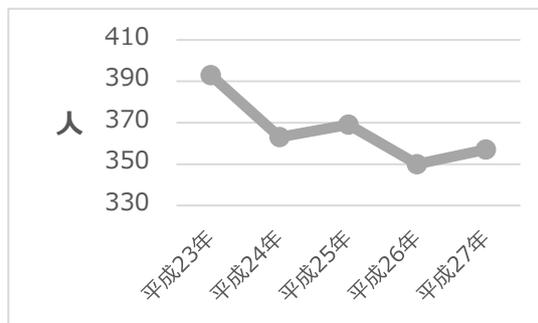
〔出典〕総務省『平成 27 年国勢調査』より細野研究室作成

表 2-5 須坂市と塩尻市の合計特殊出生率

	須坂市	塩尻市
合計特殊出生率	1.48	1.52

〔出典〕総務省『平成 20～24 年 人口動態保健所・市区町村別統計』より細野研究室作成

図 2-6 須坂市の出生数



〔出典〕総務省『平成 23～27 年住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数』より細野研究室作成

表 2-7 須坂市と塩尻市の出生数と普通出生率の比較

	須坂市	塩尻市
出生数(人)	357	525
普通出生率 (%)	6.86	7.75

〔出典〕総務省『平成 28 年住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数』及び総務省『平成 27 年住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数』より細野研究室作成

第3章 須坂市における若者の社会減の要因

本章では、須坂市における若者の転出入の要因について分析する。若者は正規雇用と給与を重視して仕事を選び移動する。しかし、塩尻市と比較すると須坂市は正規雇用率と給与が低いことが分かった。さらに、この要因となっているのが付加価値額であると示す。そして、須坂市と塩尻市の付加価値額の差が社会減の根本原因であると指摘する。

3.1 若者の転出入の課題要因

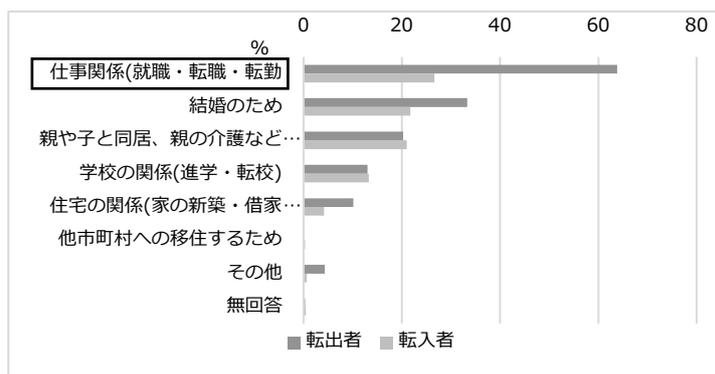
本節では、須坂市における若者の転出入の要因を分析する。須坂市の転出入者を対象とするアンケートによると、転出・転入者共に、就職や転勤といった仕事に関する理由を主として移動していると分かる（図3-1）。

次に、若者が仕事を選ぶ際に重視する項目について分析を行う。ここでは全国の15～29歳を対象としたアンケートを用いる。アンケート結果によると、仕事を選ぶ際に15～29歳の90%以上が重視する項目は「安定している」「収入が多い」「自分の好きなことができる」の3点であると分かる（図3-2）。この点、「自分の好きなことができる」という項目については個人の好みが大きく反映されると考えられる。上記の理由により、人が仕事を選ぶ際重視する「安定している」「収入が多い」の2

項目に着目して、須坂市の若者の転出入の原因を分析する。

「安定」と「収入」を図る指標として、雇用形態を示す正規雇用率及び課税対象所得⁴を用いる。上記2項目を参照すると、須坂市は塩尻市に比べ全産業における正規雇用者率が約3ポイント低い。また一人当たりの課税対象所得が約10万円少ない（表3-3）。以上のことから、須坂市は正規雇用率と給与が低く、またそれが須坂市の若者の転出入の要因であると言える。

図3-1 転出入者アンケート(転出入の理由)

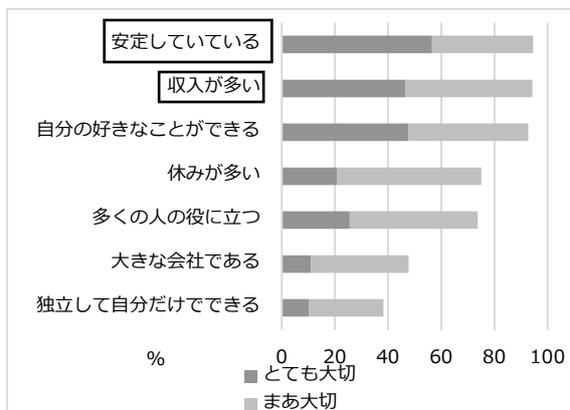


〔出典〕須坂市「平成25年まちづくりのための転出者及び転入者アンケート」より
細野研究室作成

⁴ 課税対象所得とは、ある人の1年間の全ての所得から所得控除額を差し引いて算出する。データ

の制約上、現金給与額ではなくこの課税対象所得を用いる。

図 3-2 若者が仕事を選ぶ理由



〔出典〕内閣府「平成 24 年若者の考え方についての調査（若者の仕事観や将来像と職業的自立，就労等支援等に関する調査）結果から」より細野研究室作成

表 3-3 須坂市と塩尻市の正規雇用者率と一人当たりの課税対象所得の比較

	須坂市	塩尻市
正規雇用者率(%)	54.5	57.6
一人当たりの課税対象所得(千円)	2698	2806

〔出典〕総務省「市町村税課税状況等の調査（2013 年）」、総務省「平成 26 年経済センサス」より細野研究室作成

3.2 社会動態と付加価値額

前節では、若者が仕事を選ぶ際に「安定」と「収入」を重視するものの、須坂市は塩尻市と比較してそれらが低いことを指摘した。本節では、上記 2 項目の水準を決める要素として付加価値額の存在をあげ、その低さが社会減の根本原因であることを示す。

付加価値額とは企業の生産活動によって新たに生み出された価値を表している⁵。付加価値額の増加は企業の利潤の増加につながり、正規雇用者の割合の上昇、及び賃金の増加を生み出すと考えられる。これについては近藤(2011: 129 頁)も「地域の付加価値が増えれば、雇用や賃金、企業の営業余剰も増え、地域経済の維持・発展につながる」と述べている。したがって、若者が仕事を選ぶ際に重視する 2 項目の根本原因は付加価値額であるといえる。よって、以降は付加価値額を用いて若者の社会減の原因を分析する。なお、従業者数の差を加味するために付加価値額を従業者数で割った一人当たりの付加価値額を用いる。

全産業における一人当たりの付加価値額を比較すると、須坂市が 352 万円であるのに対して塩尻市は 424 万円である⁶。以上より、両市の一人当たりの付加価値額の差が正規雇用率と課税対象所得の差を生み、社会減の原因となっているのだと考えられる。したがって、次章では須坂市と塩尻市における一人当たりの付加価値額の差を生み出している要因を検討する。

⁵ 付加価値額は、売上高－費用総額＋給与総額＋租税公課で算出される。

⁶ 経済産業省「平成 24 年経済センサス活動調査」より算出。

第4章 須坂市の付加価値額が低い原因とその改善の可能性

前章で提示した須坂市の一人当たりの付加価値額が低い原因を探るため、本章では産業の詳細について分析を行う。この点、前章までと同様に塩尻市と比較を行い、須坂市の付加価値額が低い原因は製造業の産業構造にあることを指摘する。その上で、須坂市ではどのように付加価値額を向上できるのか、政策提言に向けた分析を行う。

4.1 一人当たりの付加価値が低い原因

須坂市の一人当たりの付加価値額が低い原因を探るため、須坂市と塩尻市の産業を産業大分類で分析する。全産業総従業者に占める従業者割合と一人当たりの付加価値額を比較した結果(図4-1)、両市とも製造業が従業者割合の30%以上を占める主要産業であると分かった⁷。一方で、須坂市の製造業の一人当たりの付加価値額は塩尻市に比べ、約200万円低い。これは前章で述べた、産業全体の一人当たり付加価値額の差額である70万円より約3倍も差がある。加えて、従業者割合が5%を超える産業の中で最大となっている。よって、須坂市の一人当たりの付加価値額が低い原因として、特に製造業に課題があるといえる。

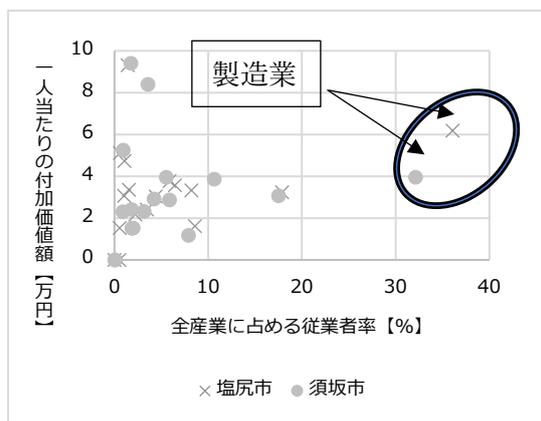
さらに、須坂市の製造業における課題についてより詳しく分析するために、製造業中分類に着目する。大分類と同様の指標を用いて比較をすると(図4-2)、須坂市の製造業には一人当たりの粗付加価値額⁸・従

⁷ ここでいう一人当たりの付加価値額だけでなく従業者割合も指標とした理由は、各産業が市に与える影響力の大きさを図るためである。従業者割合が高いほど雇用も多く、地域内の労働供給に結びついていると考えられる。

⁸ 粗付加価値額とは、付加価値額に減価償却費を含めたものである。粗付加価値額も企業が新たに生み出す価値を表すため、本論文では付加価値額と同様に扱う。よって、以降は粗付加価値

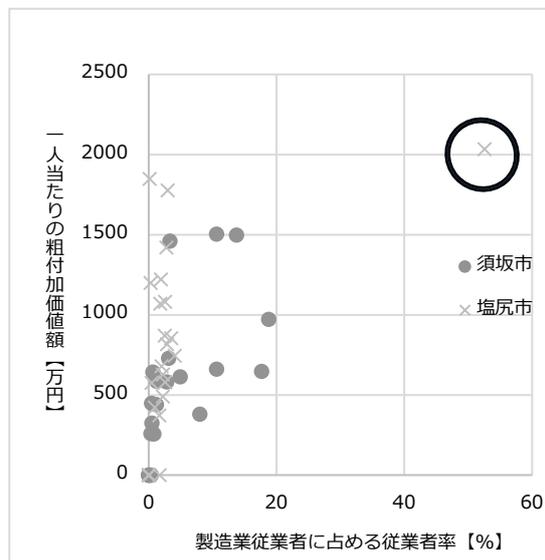
業者割合共に特に抜きんできた産業はなく、バランスが取れた産業構造になっていると分かる。一方で、塩尻市では一人当たりの付加価値額が両市産業の中で最も高く、かつ市内における従業者割合が50%を超える情報通信機器製造業により、一極集中型の産業構造となっている。よって、製造業中分類における産業構造の差が一人当たりの付加価値額の差を生んでいるのだと分かる。

図 4-1 須坂市と塩尻市における大分類での産業分析



〔出典〕総務省『平成 26 年経済センサス』より細野研究室作成

図 4-2 須坂市と塩尻市における製造業中分類での分析



〔出典〕経済産業省『平成 26 年工業統計調査』より細野研究室作成

4.2 複数の産業を連携させて付加価値額増加を図ることの意義

本節では、須坂市において一人当たりの付加価値額を増加させるためにはどのような方針をとるべきなのか検討する。前節では一人当たりの付加価値額の差が産業構造の差にあると述べた。しかし、須坂市には塩尻市のような抜きんできた産業は存在しない。そこで須坂市の一人当たりの付加価値額を上げる方法としては、製造業内の複数の産業を中心に、全体的に付加価値額の増加を図るべきである。以下では同市の製造業内の複数の産業を中心として、全体的な付加価値額を伸ばすことの意義をあげる。

第 1 に、一つの産業に特化した産業構造は持続性に対するリスクが高いことが挙げ

額を区別せず、全て付加価値額と表記している。

られる。これについては松島(2005 : 13 頁)も「その地域経済が単一の産業または企業に依存している単純な構造を持つ場合には、その産業または企業の衰退が地域全体の雇用量の水準を大きく引き下げるような地域経済の衰退に直結することが多い」と述べている。よって、一つの産業⁹に特化した産業構造は持続性が低いことから、地域にとってよい産業構造とは言えない。

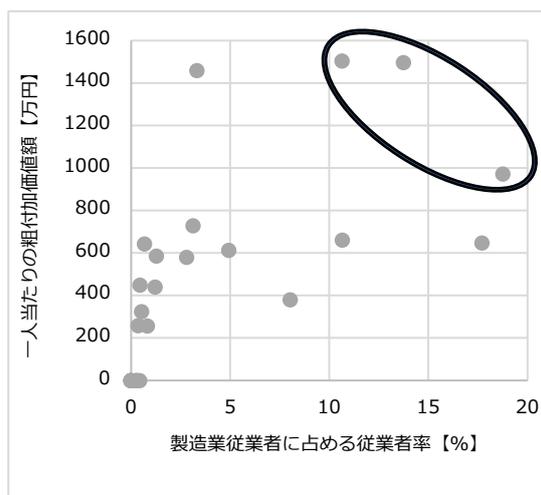
第2に、須坂市の産業の課題として、バランスの取れた産業構造となっていることが挙げられる。前節で述べたように、須坂市の製造業内に従業者割合が20%を超える産業はない。その中でも須坂市の中心的な産業といえるのは、従業者割合及び一人当たりの付加価値額が高いはん用機械器具製造業、電子部品・デバイス・電子回路製造業、金属製品製造業である(図4-3)。特定産業に絞らず複数の産業を連携しながら活性化させることは、産業全体の活性化につながりやすいという利点があるため、須坂市に適していると考えられる。

以上より、須坂市では一極集中型の産業構造を目指すべきではない。むしろ、須坂市では上記3つの産業を中心に、機械金属関連産業¹⁰として複数の産業を連携しながら、付加価値額増加を図るべきだと考える。また前章で述べたとおり付加価値額の増加は企業の利潤の増加につながる。

⁹ ここでいう一つの産業とは製造業内の中分類を指す。

¹⁰ ものづくり企業の医療機器産業への参入可能性～事業家プロセスとクラスターの役割～-株式会社日本政策投資銀行、株式会社日本経済研究所

図4-3 須坂市の製造業(中分類)



〔出典〕経済産業省『平成26年工業統計調査』より細野研究室作成

4.3 医療機器製造を用いる付加価値額増加の可能性

前節では付加価値額増加のために複数の産業を連携し、機械金属関連産業として活性化させることが必要だと述べた。

よって、本節では須坂市において「機械金属関連産業」の付加価値額増加を図るため、医療機器¹¹製造を軸とすべきだと示す。理由は以下の2点である。

(http://www.dbj.jp/ja/topics/region/industry/files/0000027138_file2.pdf)

¹¹ 医療機器とはハサミやメスなどの鋼製小物から麻酔器などの中型機器、X線などの大型診断機器、埋め込みタイプのペースメーカー内視鏡などである。最近では、コンタクトレンズや眼鏡など

第1に、日本の社会情勢として医療機器製造が注目されていることが挙げられる。平成25年の薬事法改正に伴い、医療機器の製造業は許可制・認定制から登録制に改められた。これによって、製造に参入するための要件が簡素化されたといえる。加えて、医療機器創出のための研究開発促進や異業種参入事業者を含めた地域支援ネットワークの強化と日本最高戦略には掲げられている。したがって、日本全体として医療機器製造への参入が促進されていると考えられる。さらに、少子高齢化によって、医療が求められる機会は拡大している。実際に、全国及び長野県内の医療業の付加価値額は産業中分類において最も高くなっており(図4-4、4-5)、医療は今後とも成長が期待されている分野である。これに伴い、医療機器製造の増加も一層求められると考えられる。

1. 第2に、医療機器製造は須坂市の現状に適していることが挙げられる。医療機器製造において中心となるのは、須坂市で中心的な産業となっている機械金属関連産業である。この根拠として、機械金属関連産業は医療器の産業の中間投入¹²の構成比を見ても多くを占めていることが挙げられる(図4-6)。

加えて、須坂市内には既に医療機器製造に乗り出している大企業がある。例えば、金属製品製造業、はん用機械器具製造業な

どに携わる株式会社鈴木¹³やオリオン機械株式会社¹⁴は医療機器製造専門ではないが、医療器部品金型製造や医療機器組み立てが行われている。また、オリオン機械株式会社では医療機器としても用いられるチラー¹⁵などが製造されている。須坂市内の企業で医療機器製造に新規参入した先例があることを踏まえると、現在は医療機器製造に携わっていない市内企業も参入できる可能性が高いと考えられる。さらに、須坂市内には信州医療センターといった総合病院や、看護専門学校がある。これら専門機関があることで、医療機器製造の際に必要なニーズの調査がしやすいという利点がある。

以上の2点を踏まえると、社会情勢として医療機器製造に参入しやすい状況であり、かつ須坂市には医療機器製造に参入する地盤があると考えられる。したがって、次章では医療機器製造を軸とし、「機械金属関連産業」全体の付加価値額を伸ばすための具体的な政策提言を行う。

図4-4 全国における産業中分類の付加価値額

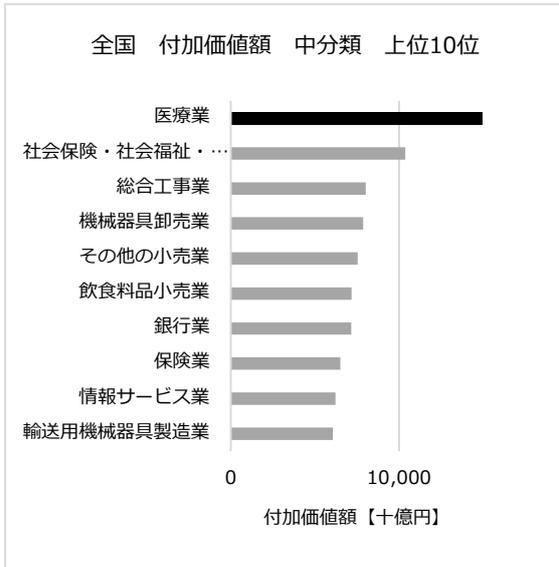
も身近なものも含まれる。

¹² 中間投入とは、医療機器産業の部材・部品調達を指し、医療機器産業への参入を考える上で重要である。

¹³ 株式会社鈴木は、電子部品コネクタや各種金型を製造している企業であり、従業員数は600人である。[出典]
(<http://www.suzukinet.co.jp/company/gaiyo.html>)

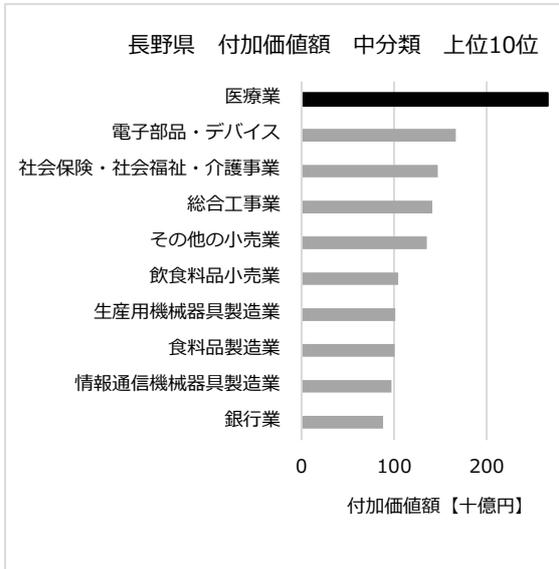
¹⁴ オリオン機械株式会社は産業機器や酪農機器を製造している企業であり、社員数は2016人(グループ会社含む)である。[出典]
(<http://www.orionkikai.co.jp/company/>)

¹⁵ チラーとは、一定温度にコントロールした水を循環することで、熱源を冷却または温調する装置である。



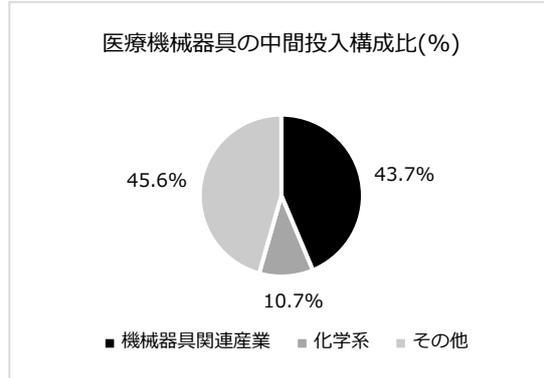
〔出典〕総務省・経済産業省『平成 24 年経済センサス活動調査』より細野研究室作成

図 4-5 長野県における産業中分類の付加価値額



〔出典〕総務省・『平成 24 年経済センサス活動調査』より細野研究室作成

図 4-6 医療機械器具の中間投入構成比



〔出典〕『平成 23 年産業関連表』再加工より細野研究室作成

第 5 章 政策提言

本章では、前章で示した医療用機器製造を主軸として、「機械金属関連産業」全体の付加価値額を増大させて、収入の増加によって若者を呼び寄せるといった政策提言を行う。具体的な政策として市が新たな財団法人を設置・監督することを提示する。この新たな財団法人は市内企業を組織化して、産学官金連携を強化し、医療機械の受注・生産・販売体制の確立を目指すことを述べる。

5.1 医療機器製造における成功事例研究

本節では、医療機器製造における成功事例を分析する。その際、静岡県「ファルマバレープロジェクト」を用いて成功要因を分析する。

「ファルマバレープロジェクト」とは、静岡県東部地域を中心にものづくり・ひとづくり・かねづくり・まちづくりを展開する政策だ。医薬品・医療機器の研究開発・生産を行うとともに、人材を育成し、経済

を豊かにし、地域の活性化を目指す政策である。この事例を取り上げた理由は、医療機器を用いたまちづくり政策の代表的な成功事例であり、かつ後述の通り、須坂市にも当てはまる可能性が高いと考えたためである。

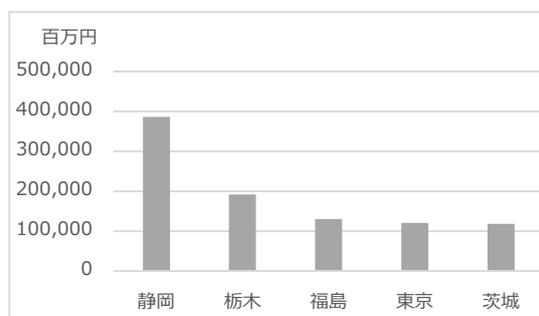
まず、この政策を成功事例と判断した理由について述べる。図 5-1 にあるように、静岡県の医療機器生産金額は群を抜いて高いものとなっており、全国一位である。また、2005 年以降増加傾向にある。「ファルマバレープロジェクト」は 2002 年に第 1 次戦略計画が策定されたことによって本格的に始動したプロジェクトであるので、この増加はこのプロジェクトの効果であると判断できる。

次に、「ファルマバレープロジェクト」の成功要因について述べる。静岡県立静岡がんセンター総長（兼）研究所長である山口健氏によると、第 1 に、静岡がんセンターという大規模医療機関が域内にあり、医療者や患者からの需要を得ることができ、基幹施設として機能していることである。第 2 に、ものづくり産業などの基盤となる産業が存在することである。また、テルモ株式会社の富士宮工場など中心的大企業なども存在すること。第 3 に、地域医療産業を支える様々な制度・体制が存在していたことである。具体的には、地域活性化総合特区である「ふじのくに先端医療総合特区」での大学との包括的事業連携協定による産学官連携体制、地域企業の異業種参入や第二創業の促進による医療ものづくり体制の強化、“Made in Mt.Fuji” マークによるブランド化や資格・認証等の取得支援、専門アドバイザーによる販売ルートの

開拓支援などによる販売促進体制の整備などがあったことである。以上の 3 点がこのプロジェクトの主な成功要因である。

さらに、「ファルマバレープロジェクト」がどのような仕組みかを見ていく。まず、このプロジェクトをとりまとめ運営している組織が「ファルマバレーセンター」である。ファルマバレーセンターは、静岡県庁の外郭団体である「公益財団法人静岡県産業振興財団」の下部組織である。図 5-2 からわかるように、静岡県庁の監督の下中心に立ち、ファルマバレーセンターが「司令塔」となる。次に、医療機関や商工団体、企業、研究機関などと接触して多岐にわたる情報の収集を行う。さらに、その集めた情報から個々の団体の特性を把握したうえで、医療機関と企業とのマッチングや企業と研究機関との連携を促している。同時に、日本各地や世界各国のクラスターと人材交流・情報共有・研究開発などを行うことによって、世界レベルの医療健康産業の集積を進めている。次節では、須坂市の状況と「ファルマバレープロジェクト」を比較し、政策を成功させるために成功要因を満たしているのかを分析し、須坂市に足りていないものを考察する。

図 5-1 地域別医療機器生産金額（億円）



〔出典〕厚生労働省 平成 26 年 薬事工業生産動態統計

図 5-2 ファルマバレーセンターの役割



〔出典〕ファルマバレーセンターHP 組織の概要

5.2 須坂市の現行政策と成功事例との比較検証

前章で示したファルマバレープロジェクトの成功要因と対照させて須坂市の現状を見ていく。

第 1 に、基幹施設となりえる医療機関の有無である。須坂市内には総合病院である

「長野県立信州医療センター」がある。また、「須坂看護専門学校」もあり、医療現場や患者からの需要を知ることも可能である。

第 2 に、ものづくり産業に関してである。前章で述べた通り須坂市には機械金属関連産業という強みがある。また中心的大企業の存在については、医療機器生産に乗り出しているオリオン機械や鈴木などの従業者数 300 人以上の大企業があり、今後発展の余地がある。

第 3 に地域医療産業を支える様々な制度・体制に関してだ。須坂市では産学官連携、ものづくり体制の強化、販売促進に関

しては、2002 年頃から現在に至るまで、多くの取り組みが行われてきている。例えば、須坂駅前のシルキービル内に置かれている「信州大学須坂市研究連携センター」や「すざか産業振興相談室」が設置されている。また、産業コーディネーター・アドバイザー事業を行っている。さらに、外部資金導入による新技術・新事業創出支援、知的財産保護、販路開拓・拡大、専門家派遣に関する支援、須坂創成高校と地元企業との連携強化、須坂経営革新塾など多岐にわたる研究会活動支援事業がある。そして、これらの研究会活動支援事業は、行政評価から一定の効果をあげている。

第 4 に医療機関や市内企業、大学などを一元的に管理する機関の有無である。これはファルマバレープロジェクトにおける「ファルマバレーセンター」であるが、須坂市にはそのような機関が存在しない。次節では、以上の内容を踏まえて政策提言を行う。

5.3 具体的な政策提言

前節では、現在須坂市は医療用機械を主軸とした産学官金連携、ものづくり体制、販売促進体制がなく一元的に管理されていない現状であることを指摘した。本節では、一元的に管理し司令塔の役割を果たすスマイル機構を設立し、産学官金連携を確立し、さらにそこで出来上がった製品の販路拡大のために大手の卸売企業と連携の取りまとめまでを行う「SMILE プロジェクト (Suzaka Medical Innovation & Linkage Elevation)」を提言する。次に全体的なプロジェクトの概要と利点を説明する。

5.3.1 SMILE プロジェクトの概要

前節で述べた通り、須坂市ではファルマバレーセンターのような医療機関や市内企業、大学などを一元的に管理する機関や医療機器を主軸とした制度・政策は行われていない。そこで、市が司令塔となる組織「スマイル機構」の設立と運営のバックアップを行う。本機構は、医療現場と市内企業と大学及び研究所を結びつける役割を担う（図 5-3）。さらに、産学官金連携体制を確立したことによって、製造した製品を「メイドイン須坂」のブランドとして市と連携しながら PR を行う。そして製品を大手卸売業者に売り込み販路拡大を目指す。そして最終的には須坂市の産業全体の付加価値額向上につなげることが目標である。以下、SMILE プロジェクトの概要について本機構の構成される人材と役割の 2 点について詳しく説明する。まず、SMILE プロジェクトの司令塔であるスマイル機構について述べる。

はじめに SMILE 機構の構成についてである。SMILE 機構を構成する人材としては、金融機関や企業の代表、大学の教授や研究所の所長、医療機器分野に精通した専門家、SMILE プロジェクトの PR を行う広報担当者を挙げる。またこれらの人材を挙げた理由は六つある。

一つ目は、金融機関が製品開発を行うために必要不可欠である資金の融資等に関する知識を持っている点である。

二つ目は、企業の代表を置くことによって、現在どのような製品づくりを行っているのか、また既存及び新しい技術等の情報を共有できる点である。

三つ目は、大学の教授や研究所の所長を置くことにより、製品開発を行うにあたって研究で得た知識、及び学生・研究員らしい新しく斬新な発想・アイディアの提供・共有ができる点である。

四つ目は、医療機器の専門家を置くことにより、医療現場の需要を正確に、かつ専門的に分析し、情報を得ることができる点である。

五つ目は、広報担当者を置き、医療機器の強い「メイドイン須坂」のブランドをサイト等で発信することで、市内・市外からの需要獲得が期待できる点である。

六つ目は、大手卸売業者と連携強化を行うことで、より広範囲の販路拡大が期待できる点である。

さらに、本機構は財団法人という性格から市と独立した組織であるがお互いに補完し合う関係性となる。市役所と組織をあえて分離にすることによって大きく以下のような 3 つの利点がある。一つ目はこのプロジェクトによる、市の負担増加を防止する点である。二つ目は資金を機動的に運用できる点である。行政とは別の組織であるため議会の審議対象である予算案に縛られない。三つ目は市だけでは得られない民間の効率的な経営手法や柔軟な思考のノウハウを得ることができる点である。医療現場の需要を得ることや、大学・研究所と連携することにより、広い知識や考えを共有し得ることができる。

5.3.2 SMILE プロジェクトの重要性と運営方法

前述の通り、このプロジェクトは一元的に管理する司令塔である「スマイル機構」

を作ることにより、受注・生産・販売を円滑にするよう促し、産学官金連携を確立し、さらに出来上がった製品の販路拡大までを行う役割があると説明した。本項では、この SMILE プロジェクトの必要性和運営方法について説明する。まずはこのプロジェクトの利点について述べる。一つ目は、本機構は、医療現場と企業を結び付けることを促し、両者にとっていくつかの利点を生み出す。まず医療現場の需要に応えた医療機器生産を可能とする。これにより市内企業は多様で変化の激しい医療現場の需要を正確かつ詳細に知ることができるようになる。さらに企業が、医療現場の需要に応えることは、市内だけでなく、市外や県外の医療現場にも販路を拡大していくことが可能である。このように販路拡大によりさらなる利潤を迫及できることからさらなる医療製品出荷額の増加が見込まれる。また医療現場においても、企業が需要の高い医療機器の製品開発を行えば、自ずと彼らの需要に合った製品を手に入れることが出来る。このように両者にとって連携はメリットであり、機構はこの連携を促す役割を担うため重要である。

二つ目に、本機構は企業間連携を促し、ここにも利点を生み出す。企業同士を結びつけることは、各企業の持つ情報共有が可能になることを意味する。さらにこの情報共有が可能になると、開発段階で失敗するなどのリスクが減り、製品開発の効率性が向上する。また異業種間で連携する場合、複数の技術を組み合わせられることによって、機能性と精密性の高さと両面を備えた製品を素早く供給することが可能になる等

の効果も期待できる。機構はこの企業間を結び付ける役割を担うため重要である。

三つ目に、機構が大学・専門学校などの研究施設と企業を結び付けることを促し、いくつかの利点を生み出す。それは企業と大学を結び付けることで、合同で行う新プロジェクトの立ち上げや共同開発が容易に行われるようになり、新しいアイデアの共有や技術の開発・習得が進む。よって、一社では生まれることのなかった新しい製品の開発にもつながる。また須坂市の近隣にある信州大学がスズキプレシオン株式会社と連携し、医療機器の製品開発に成功した事例もある。機構は、この企業と研究施設を結びつけ、新たな製品開発を促進する役割を担うため重要である。

四つ目に、機構が企業あるいは研究施設と長野信用金庫などの金融機関と連携を促すことによっても、利点を生み出す。研究施設との連携においては、研究費や新事業の開発等で必要となる資金を調達することができる。企業との連携においては、地元の金融機関は地域企業を一番よく知っているため、融資を受けやすく、製品開発において資金確保が円滑に進められる。また、金融機関にとっても、取引相手を新たに獲得できるという利点がある。機構は、研究施設や企業が進める製品開発の内容を金融機関に伝え、融資を促す役割を担うため重要である。

五つ目に、機構が研究施設や企業と市役所の連携を促し、それによる利点を生み出す。機構は、市役所に医療現場及び市内企業と学校の連携により作り出した「メイドイン須坂」ブランドを世界へ発信する電波塔の役割を担わせる。そして、市役所と連

携し「メイドイン須坂」のブランドを市外に拡散させることで、企業や研究施設が開発した須坂市の医療機器だけでなく、機械金属関連産業全体が強いことをアピールすることが可能になり、企業の利益が上がることや研究施設の研究成果が広く知れ渡るメリットがある。さらにブランドは売り手の技術と市場との橋渡し役となるためとても重要である。また市役所にとっても、市内の需要が増え、財源確保に繋がる。機構は研究施設や企業と市役所を連携させるため重要である。

六つ目に、大手卸売業と連携することは、ただ産学官金連携体制を作っただけでは、大きな利益は生み出せず、そのあとの販路拡大までを行うことが付加価値額の向上にとって重要であるからだ。

最後に運営方法について述べる。一つ目は医療現場の需要を聞き出すことである。具体的には市内にある長野県信州医療センターから、より多くの需要を知るために「国産医療機器創出促進基盤整備事業」に関わる臨床 11 拠点や株式会社ワールド・ビジネス・アソシエイツ、日本政策投資銀行などの機関から、機構が需要を聞き出すことである。二つ目は機構が市内企業に医療機関で得た需要を伝える。三つ目は大学や研究所に医療機器製造を行うにあたって、技術や知識の提供を促すことである。具体的には、医療現場の需要をもとに、企業が製品を作るにあたって技術や知識が必要な場合、それを市内にある須坂看護学校や県内の信州大学などに機構が、協力要請を行う。四つ目は必要な資金を金融機関から融資を求める点だ。具体的には機構が製品の試作や技術開発の際の資金を得るため

に、長野信用金庫などの金融機関に現在行っている SMILE プロジェクトの有効性を説明し、融資を求める。五つ目には、産学官金連携体制が完成し、新たな「メイドイン須坂」ブランドの医療機器が製造できた時、市と共同で「メイドイン須坂」の名前で売り込むために、PR サイトを作成する。六つ目は、より多くの利潤を生むための手法を得るために、大手卸売者との連携関係を強化することだ。

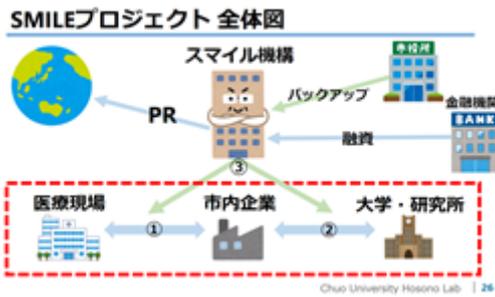
5.4 SMILE プロジェクトの長期的展望

本節では、SMILE プロジェクトの長期的な展望を示し、それに対して、スマイル機構がどのような働きをするのか述べる。

まず、市外の医療機器関連企業を市内へ誘致することである。これによって、市内産業はより一層活性化され、市内企業全体の規模や技術力が向上することとなる。

また、市内企業では技術不足でまかない部分を、市外の優良な医療機器関連企業と積極的に連携することによって、「メイドイン須坂」ブランドのさらなる向上と広域化を目指す。なぜならば、医療機器のような「大規模な投資と多数の企業群の協力が必要とする分野では、行政区分にとらわれず、経済的な繋がりを優先して、広域的な視点で、政策投入をすべき」（梶川裕矢他 2006 : 15）だからである。同時に、対象製品への積極的な「メイドイン須坂」を示すロゴマークやシールの添付や医療機器見本市への出店などによって、国内外への情報発信と販路拡大を図り、高付加価値化を実現する。

図 5-3 提言政策の全体図



5.5 期待される SMILE プロジェクトの効果

本節では、スマイル機構を中心とした「SMILE プロジェクト」を行うことによる効果を確認する。この政策により、医療用機器製造を主軸として須坂市の強みである機械金属関連産業、さらに製造業全体の活性化を促し、最終的に若者の人口増加を導くことを示す。

スマイル機構を中心とした SMILE プロジェクトを行うことは、受注・生産・販売間のやりとりを円滑にする。また、販売により製品が売れることから医療機器生産金額が上がり利益・利潤が生まれる。そして機械金属関連産業全体の付加価値額が増加する。

機械金属関連産業の付加価値額が増加することは、須坂市内の製造業全体を活性化させる。須坂市において、機械金属関連産業は一人当たりの付加価値額が高い産業であることから、この産業の付加価値額をあげることは製造業全体の付加価値額をあげることにつながる。

製造業全体の付加価値額の増加は、須坂市における 20～30 代、特に 20～29 歳の人口増加につながる。若者は仕事を理由に移動し、仕事を選ぶ際に「収入」と「安定」を重視する。このプロジェクトによって、前述した項目の根本要因である付加価値

額が増加することによって、短期的には若者の須坂市への転入超過率の増加が見込まれる。これと同時に、20～30 代の女性は人口の再生産を担っていることから、人口の再生産を支える女性が増えることにより出生率の増加にもつながる。そして須坂市において当世代が増加することは、一章で触れた消費需要の創出、労働力の供給、人口の再生産という 3 つの役割を担う人材が増えることを意味し、須坂市の活性化に貢献する

おわりに

長野県の北東部に位置する須坂市は、米子大瀑布や峰の原高原など自然豊かである。かつては製糸業が盛んなまちであり、現在の「蔵の町並み」を見てみると、当時の状態がほぼ残されており風情がある。須坂市で食べた新鮮なブドウ、研究の合間に入った温泉は今でも忘れられないものである。

本稿は、多くの魅力を併せ持つ須坂市が、なぜ若者を獲得できていないのかを分析することから始まる。若者の重要性は本稿で述べた通りである。その世代獲得の方策として機械金属関連産業を促進させ、産学官金連携によって付加価値額を増加させる政策を提言した。そこで私たちが産学官金連携のために考えたものが、スマイル機構だ。この政策によって、須坂市の産業が活気に溢れ、須坂市民の給与や正規雇用の増加、若者の増加に繋がることを期待したい。

私たちは、2017 年 9 月に須坂市に行き、ヒアリング調査やフィールドワークで須坂市の職員の方や商工会議所の方、また

市民の方から様々なことを学んだ。私たちが本稿を書き上げることが出来たのもひとえに、たくさんの方のご支援があったからである。細野教授からは多くの学術のご指導を頂戴した。そして何よりもご多忙な中、私たち学生のためにヒアリング調査だけでなくメールでも私たちの質問に丁寧に対応してくださった須坂市職員の皆様にこの場をお借りして、心から御礼申し上げたい。

2018年1月

細野ゼミ A・B・C 生 一同

参考文献

橘川武郎編『地域からの経済再生—産業集積・イノベーション・雇用創出—』有斐閣
近藤巧（2011）「食料品製造業の付加価値率変動要因と地域経済貢献」『開発こうほう』

577,129

財団法人日本経済研究所（2006）『産学官連携の経済効果について』

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu8/toushin/06082811/009.pdf

細野助博（2010）『コミュニティの政策デザイン』中央大学出版部

細野助博(2013)『まちづくりのスマート革命』時事通信社

増田寛也編著（2014）『地方消滅 東京一極集中が招く人口急減』中公新書

松島茂(2005)「産業構造の多様性と地域経済の「頑健さ」——群馬県桐生市，太田市および大泉町のケース」

メディカルノート（2017）「静岡県に医療城下町を！」

<https://medicalnote.jp/contents/161212-002-XJ>

竹本昌史（2016）『地方創生まちづくり大事典』国書刊行会

イノベーションネット「産学官金連携事業」2017/12/23

<http://www.innovation-network.jp/service/renkei.html>

須坂市公式 HP「須坂市産学官連携の取組の紹介」2017/12/23

<https://www.city.suzaka.nagano.jp/content/item.php?id=5907cdeae7fa8>

産学官連携の意義～「知」の時代における大学等と社会の発展のための産学官連携-文部科学省

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu8/toushin/attach/1332039.htm

産学官連携の経済効果について-経済産業省

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu8/toushin/06082811/009.pdf

なぜ、自治体に外郭団体があるのか?-地域経済ラボラトリー

<https://region-labo.com/archives/post-1112/>

地方自治制度の概要-総務省

http://www.soumu.go.jp/main_content/000054461.pdf

地方自治法について

http://www.soumu.go.jp/main_content/000051164.pdf

外郭団体等の定義-東京都-世田谷区

http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/107/157/732/734/d00022935_d/fil/22935_5.pdf

須坂市行政評価 施策 23 既存産業の高度化・高付加価値化の促進 産業連携事業

<https://www.city.suzaka.nagano.jp/content/item.php?id=59895d7d84f85>

公務員倫理

<http://www.jinji.go.jp/rinri/kensyu/package22.pdf>

総合特区-内閣府地方創生推進事務局

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/sogotoc/index.html>

信州人キャリアナビ

<https://career.nagano.jp/interview/00241000268.html>

中小企業庁経済構造変化と中小企業の経営革新等

<http://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/h17/hakusho/html/17213230.html>

異業種間関係からみた秋田県湯沢市における麺類産業の展開 20182/2

https://www.jstage.jst.go.jp/article/ajg/2012s/0/2012s_100147/_pdf/-char/en

地域活性化のコミュニティマネジメントとしての価値協奏プラットフォーム戦略
20182/2

https://www.jstage.jst.go.jp/article/iappmjour/7/1/7_KJ00008274673/_pdf/-char/ja

エンジニアリング・ブランドは変革の時代の技術経営戦略 20182/2

https://www.jstage.jst.go.jp/article/kaihat-sukogaku/30/2/30_117/_pdf/-char/ja

梶川裕矢他（2006）『地域クラスター・ネットワークの構造分析－‘Small-world’ Networks 化した関西医療及び九州半導体産業ネットワーク－』独立行政法人経済産業研究所