

FLP 地域・公共マネジメントプログラム
「Summer School in 銚子市」
(2019年9月17日～19日開催)
報告書

2020年3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 銚子市」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、学生諸君の多面的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)」を導入しました。

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。

本プログラムの運営に際しては、中央大学の実学の伝統の継承はもとより、新たな試みを付加し、独自性を創出することに努力を傾注しています。毎年実施しているプログラム全体イベント「Summer School」も、その一環です。本年度は、千葉県銚子市を調査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、地元自治体をはじめとする関係各位からのご理解とご協力を賜りました。深く感謝いたします。

学生は4月から9月にかけて理論的学習を積み重ね、9月17日から19日の3日間の日程で現地調査に臨みました。ご当地のご担当者の全面的なご支援とご指導の下、学生主体での 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。今回初めて銚子市を訪問した学生が多く、市民の方々の温かさや、異なる景観、気候に感動し、毎日新しい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14日にご多忙にもかかわらず、銚子市役所企画財政課小足雄高氏、銚子電鉄株式会社代表取締役竹本勝紀氏、同じく取締役柏木亮氏、銚子信用金庫理事長松岡明夫氏、同じく営業推進部副部長の高木益伸氏に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。「銚子市への政策提言」を課題として、各ゼミが1年間の研究の成果と政策提言を発表しました。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。

お忙しい中ご協力をいただきました関係者のみなさまをはじめ、Summer School および「Summer School 成果報告会」の事務的業務を担当していただいた学生のみなさまにも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いたしましたものです。どうか学生の意をお酌み取りいただき、少しでも今後の行政活動のご参考になればと念じております。

2020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 山崎 朗

F L P 地域・公共マネジメントプログラム

「Summer School in 銚子市」(2019年9月17日~19日開催) 報告書

目次

「Summer School in 銚子市」報告書の刊行にあたって

- P.1 天田ゼミ
銚子市におけるふるさと学習 ―愛着形成による人口減少軽減効果の検討―
- P.15 工藤ゼミ
グルメライド ～伝えたくなる銚子の魅力～
- P.27 小林ゼミ
銚子版 DMO を拠点とした観光振興の実現
- P.59 関ゼミ
銚子市における地域コミュニティ再構築
- P.79 堤ゼミ
安心安全のための避難所の仕組みづくり
- P.97 鳴子ゼミ
銚子市の防災対策をジェンダー視点から再検討する
- P.115 新原ゼミ
今在る銚子、共に作る銚子
- P.137 根本ゼミ
CHO-SHI DOKORO ～みんなが手を取り合う未来～

銚子市におけるふるさと学習
—愛着形成による人口減少軽減効果の検討—

FLP 地域公共マネジメントプログラム

天田ゼミ A 生

土田裕貴，田尾華亞里，石塚美有，高芝佳奈，室田健介，
稲川和真，小林明莉，鈴木ひかる，森健一郎，渡邊健太郎

目次

はじめに

第1章 銚子市の概要及び現状分析

- (1) 統計
- (2) 銚子市の概要
- (3) 先行研究の考察

第2章 ヒアリング調査

- (1) 学校教育課
- (2) 銚子市市民センター
- (3) ジオパーク
- (4) 公正図書館
- (5) ヒアリング分析まとめ

第3章 アンケート調査

- (1) 概要
- (2) 結果と考察

第4章 政策提言

- (1) 銚子市の漁師と連携した中学生漁師体験
- (2) 市民センターを利用した中高生地域貢献活動グループ
- (3) 図書館の活性化

おわりに

参考文献

はじめに

当ゼミでは、銚子市における現状分析により、人口減少という社会問題を主軸とし、その解決策の一つとなりうるふるさと学習をテーマとして設定した。そこで、地元への愛着度の低さが人口減少の一因となっている」という仮説を立て、ふるさと学習によって愛着が形成されているのか、その愛着が人口減少を抑制する役割を果たしているのかを検討した。また、さらなる政策的解決策を見つけることも目的の一つとして研究を進めた。

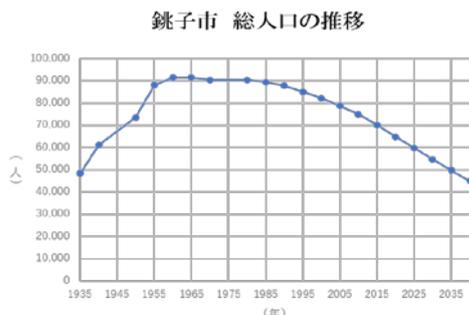
サマースクールでは、千葉県銚子市の公共施設等でリアリングを行い、ふるさと学習を提供する側に視点をおいてその実態を調査した。さらに、受け手である市内の中学生を対象にアンケートを実施し、双方の観点から、ふるさと学習による効果を検討した。

第1章 銚子市の概要及び現状分析

(1) 統計

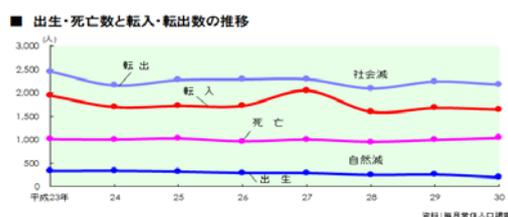
「グラフで見る銚子 平成30年度版 人口」の人口流入のグラフから、銚子市全体の人口は1970年代頃から減少していることが分かる。

(図1) 銚子市の総人口の推移



また、同文献の転出・転入者数推移のグラフ(平成23年度～平成30年度)から、常に転出者数が転入者数を上回っていること、社会減が自然減を上回っていることが分かる。したがって銚子市の人口減少は、何らかの原因により転出者数が転入者数を上回っていることで生じており、そしてその状況は今後も続くと考えられる。今回我々は人口減少を自然減と社会減の関係性と結び付けて調査を進めた。なお、自然減とは、病気などの健康上・肉体的な理由で生じる人口減少を指し、社会減とは、他の地域に移住する人々が増えることで生じる人口減少を指す。

(図2) 出生・死亡数と転入・転出数の推移



(2) 銚子市の概要

今回、我々は社会減が自然減を上回っている状況や、転出者が転入者数を上回っている原因を、「地元への愛着度の低さ」に原因があるという仮説を立て、銚子市の「ふるさと学習」について研究を進めた。銚子市総合計画2019年度～2028年度基本構想・基本計画p.51-52によると、平成30年度の銚子市内の小中学校の教育指導の指針は「生きる力」の育成を定めている。これは、銚子というふるさとを知り、郷土に誇りをもって成長できる教育実践のもと、銚子の素晴らしさを気づかせ郷土への愛着を育むふるさと学習を行い、愛着を形成することを意味している。なお、ふるさと学習は、学校の授業の一環として行われる、醤油作り体験やジオパーク見学などの銚子市ならではの体験ができるものや、総合などの授業で銚子市について調べる時間を指す。この「ふるさと学習」が、銚子市の子供

たちの地元への愛着形成にどのように影響するのか・その地元への愛着が社会減の抑制につながるのかをヒアリングの結果を通してこれから明らかにしていきたい。

(3)先行研究の考察

本章では、研究していくにあたって問いを正確に定めるために人口流出を抑えるにはどのような要素が必要とされているか、そして具体的に銚子市ではどのような教育が施されているかを先行研究によって把握する。また、先行研究には述べられていない、もしくは調査されていないことを発見することで本研究における意義を見出すことが出来る。

本研究で参考にした先行研究は3つであり、そこで得られた知見としては2つある。

一つ目は地域に対する愛着の形成機構である。引地・青木・大淵（2009）は社会的アイデンティティ理論に基づき、愛着形成の要因として地域環境の物理的側面と社会的側面の2つを検討している。さらに地域環境への評価と居住年数が愛着に与える影響についても分析している。結論として、人々の地域への愛着形成は物理的環境だけではなく、むしろ社会的環境によって成されること、居住年数よりも地域での経験によって愛着が形成されるということを記している。

二つ目は、銚子市では地元にある施設や特産品を用いた環境教育が行われていて、そのことがグローバルな環境問題と個人の経験を結び付ける“ミッシング・リンク”の役割を果たしていることである。安藤（2009）は千葉県銚子市の特産品であるキャベツを例にして、環境プログラムを地元の中学生に実践している。その結果、対象物の製造から廃棄までの過程から二酸化炭素の排出を理解させ、同時に自らの生活からの二酸化炭素の排出についても理解を促す内容であったことが中学生に“ミッシング・リンク”の再生を促したことが明らかにされている。

また、安藤・狩野・伊藤・長井（2007）によると、銚子市の風力発電施設を利用して、将来の地域環境を担う地元の中学生を対象とした環境教育は、地域の環境問題を地球規模の視点で捉えることができるようになり、“地球の中の地域”としての視点を育むことを明らかにしている。

以上の先行研究の分析から判明しなかったこととして、受け手である生徒の反応が曖昧であるということ、銚子市にある既存の施設は実際にどの程度活用されているかが不明であること、銚子市におけるふるさとの学習の実態が分からないことなどが挙げられる。

よって私たちは銚子市において既存のリソースを活用してどのように子供たちに教育を施しているのか、地域に根付いた教育の中で子供たちは地域とのつながりを感じているのかという2つの問いを立て、銚子という地元への愛着形成が社会減の抑制を可能にするのかということヒアリングや分析を通じた検証によって明らかにすることを目的とする。

第2章 ヒアリング調査

ヒアリング対象

ヒアリング先は地元愛育成の現状について知ることができる場所という点を軸として、以下の施設とした。

銚子市区所学校教育課(2019年9月17日)

銚子市市民センター(同年9月18日)

(事務室)銚子市社会教育課文化財・ジオパーク室 ジオパーク推進協議会(同年9月18日)

銚子市公正図書館(同年9月18日)

(1)学校教育課

はじめに、学校教育課ではふるさと学習についてのヒアリングを行った。ここは学校教育の環境整備をする役割を担っている。市の教科推進委員がふるさと学習のカリキュラム過程やふるさと学習用の副読本を作成し、それを元に各学校の教員がふるさと教育を実際に行っている。実施されている主な学習は、醤油づくり体験、ジオパーク見学、千葉科学大学見学と体験。他にも市歌の放送や、水産業が盛んな銚子ならではの漁節を運動会で地域の人と踊りことなど、実施事項は年々増加している。ふるさと学習は、郷土に誇りを持ってもらいたい、銚子の良さや凄さを伝えたいという想いを持って実施されている。ここでの問題点は、教師目線の生徒の反応は良好であるが、実際生徒自身がこのふるさと学習をどう思っているのかはわからないことである。そのためのアンケート調査を行ったため、その結果は後に記述する。

(2)銚子市市民センター

市民センターでは様々な講座を開講している。今までは成人向けの講座が多かったが、最近では子供向け講座を増やしているようだ。子供向け講座の例は、化石発掘体験やスイーツ作りがある。各家庭に配布される市の『広報ちょうし』に講座開催のお知らせを掲載し宣伝している。他に、使用していない部屋がある時は自習室として子供たちに学習の場の提供も行っている。施設の方は、「子供たちが学び、地域の人と繋がる場を提供したい」という想いで講座開講等を実施しているようだ。問題点は、講座の指導者、教育者の後継者不足、ホームページやSNSの活用不足、施設の老朽化が挙げられる。

(3)ジオパーク

地球科学的価値のある地質が守られ、教育や持続可能な開発に活用されている地域であるジオパークだ。ここでは、小学生など教えられる側に活動を行うだけでなく、教える側である教員などに対しても、ふるさと教育するための知識の定着を目的として講習を行っている

る。その他に、ジオパークの風化を防ぐための保全活動、観光客を増やすためのツアー、講座開講によりジオパークの魅力を伝えていること、SNS よりも口コミを重視していることが分かった。今後の課題として、SNS の活用や、ガイドの高齢化が進んでいるため後継者の育成、ジオパークの護岸の整備をする必要性などである。

(4)公正図書館

最後に公正図書館である。平均の貸出冊数は 436 冊で、年齢層としては、平日は高齢者が多く、休日は家族が多いことが分かった。図書館で行われるイベントの集客率は 9 割程度、企画中のイベントとしては、図書館探検である。財源不足を補うための広告募集もしている。課題として、図書館バスが廃止になったため、西部エリアの人の利便性が下がってしまったこと、建物の老朽化、津波対策、行政の階層が複雑なため広報活動が困難であり、ふるさと学習はあまり行われていない、郷土資料はあるが子供にはわかりにくいことが挙げられる。

(5)ヒアリング分析まとめ

これらのヒアリング調査から地元愛着形成に関連する取り組みをまとめると以下のようになる。

それぞれが地元愛着形成のために取り組みを増やしたり計画していたりしている。特にジオパークはアンケート結果や訪問者数からみて結果を徐々に出している。一方図書館は集客率や利用者層から見て優位だが地元愛着形成に関連する活動があまり活発ではなく、資源の活用が十分でない。主に共通する課題は HP 及び SNS の活用不足、施設・資源の整備不足、後継者不足である。加えて学校教育課は生徒自身がこのふるさと学習をどう思っているのかはわからないことを問題視している。

第3章 アンケート調査

(1)概要

今回、当ゼミではふるさと学習を受けた受け手側（生徒）はどう感じたのか、どう変わったのか、将来をどう考えるようになったのかというリアルな反応を調べることにより、ふるさと学習及び地元愛着に関連する取り組みをよりよくする糸口が見つかると思ったため、を対象にアンケート調査を行った。

銚子市立第 5 中学校をアンケート対象とした理由として、銚子市立第 5 中学校銚子市内で一番生徒数が多い中学校のためより多くのデータが集まって正確性が高まると考えたため銚子市立第 5 中学校を選定した。中学 2 年生を調査対象に絞った理由は一通りふるさと学習を受け終えていて、小学生よりも年齢的に将来の生活について多少なりとも意識していると考えられるためである。

調査方法

銚子市における子供たちに対する地元愛着形成に関する実態や課題を調査するために、銚子市役所と市民センターとジオパーク推進協議会と公正図書館の職員へのヒアリング調査と銚子市立第5中学校の2年生を対象にしたアンケート調査を行なった。銚子市役所の中でも、学校教育課をヒアリング調査した。

まず、市役所学校教育課は地元愛着形成大きく関わる取り組みとして代表される「ふるさと学習」に取り組んでいたため調査の対象とした。

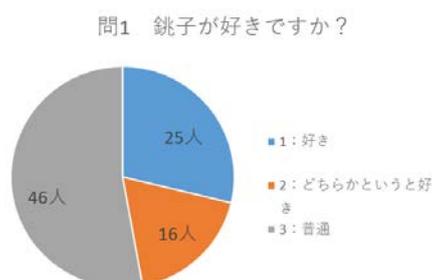
また、市民センターとジオパーク推進協議会と公正図書館はより地元愛着形成に貢献する可能性がある施設だと考えたため調査を行うことにした。

アンケートを行った理由は、実際の受け手側（生徒）の反応を確かめる必要があるためである。先行研究やヒアリング調査では受け手側（生徒）の反応を捉えるには限界がある。先行研究では人口統計や銚子市役所が実際に行っている取り組み、愛着形成に必要な要素などを確認することはできたが、受け手側（生徒）の反応を知ることはできなかった。また、ヒアリング調査ではふるさと学習や愛着形成に関連する取り組みについて伺い実行者側の意見は知ることができたが、受け手側（生徒）の反応をはっきりと捉える事はできなかった。そこで、一通りふるさと学習を受け終えていて、小学生よりも年齢的に将来の生活について多少なりとも意識していると考えられる中学2年生を調査対象にし、アンケート調査を行うことにした。

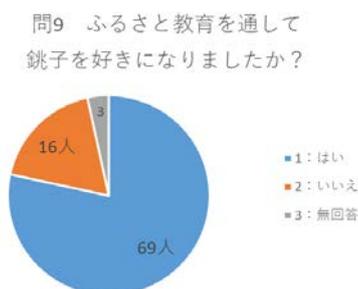
(2)結果と考察

今回のアンケートにおいては、銚子が好きだという感情を愛着の一つであると捉え考察を進め、アンケートの中の、特に3つの問いに注目した。

問1は、ふるさと学習に関係なく、銚子が好きかどうかを明らかにする問いであった。問1で銚子が好きと答えた人は41人、その中で、問10の将来銚子で暮らしたいと思うかという問いで住みたいと答えたのは17人で、銚子が好きと答えた人の41%となった。



一方、問9の、ふるさと学習を通して銚子を好きになりましたかという質問で好きになったと答えたのは、69人、その中で、問10（の将来銚子で暮らしたいと思うかという問い）で住みたいと答えた人は24人で好きになったと答えた人の34%であった。つまり、ふるさと学習とは関係なく持つ、銚子に対する好きという感情の方が銚子への定住志向に結びついていると考えることができ



るのではないだろうか。

上記のことを踏まえ、愛着の形成について、二つの水準を用いたモデルの考察を行った。一つ目は抽象的な水準だ。これは、土地や文化、経済、社会に関連するもので、郷土に対する誇りを意味する。ふるさと学習は、この水準であると考えられる。

二つ目は、具体的な水準だ。これは、食やイベントなど人とのかかわりや、インフラや働き口などの物理的環境に関連するもので、日常生活における人と人の顔が見えるかかわりへの好感を意味している。これは、地域のお祭りに参加するなど、日々の経験を積み重ねることで生じるものである。

どちらの水準でもふるさとへの愛着は増すが、今回のアンケートからは、抽象的な水準では、住み続けたいと感じさせる効果は生み出していないと考えられるため、具体的な水準を満たす、もしくは、抽象と具体のどちらの水準も満たすような教育が重要となる。

第4章 政策提言

ここまで述べてきたヒアリング結果、アンケートの調査結果から、銚子市が抱える課題が明らかとなってきた。その中で、銚子市において既存のリソースを活用した教育をより充実させ、定住志向を上げるためには、アンケート考察で述べた具体的な水準を満たすことが必要であることが明らかになった。以上の要素を具体化した政策を合計3点提言していく。

(1)銚子市の漁師と連携した中学生漁師体験

(i)目的

この政策の目的は、中学生が「銚子で働く」ということに関してより具体的なイメージを持ってもらうために実施する。アンケートによると現状銚子市の中学生は約半分の生徒が銚子市に関して好印象を抱いており、ふるさと学習の実施を通して8割の生徒が銚子市を好きになったと回答をしている。しかし一方で銚子市に将来も暮らしたいと回答した生徒は3割に満たなかった。その理由として、働く場所が少ないという理由を挙げた生徒が複数人いた。現状のふるさと学習でも銚子市の実際の仕事について学ぶ機会は設けられていない。そのため、銚子市の一大産業である漁業を体験する教育をふるさと学習に追加することで、生徒たちの銚子市で働くということに関してのイメージを具体化することができ、上記の生徒の持つ不満を解消することにつながると考える。

(ii)詳細

ではどのような形で漁師体験を実施していくのか。三重県で実施されている早田漁師塾という団体が行っている活動を参考にして実施することを考えている。早田漁師塾は、都市部の若者に対し漁師体験を実施している活動である。座学も交えて、

実際の漁師の仕事の体験をしてもらうという活動である。このような、漁師の仕事の具体的なイメージを伝えるようなプログラムを実施する。

対象は、中学二年生の生徒に向けて実施する。生徒の集中力などを考慮して二日間程度のプログラムが最適であると考え。他の地域の生徒に同様の活動を実施するとなると宿泊を伴う活動としなければならないが、負担が大きい。銚子港がある銚子市にはその負担は存在しない。実施するにあたり費用的負担も小さく、生徒が銚子市の産業をより主体的に学べる機会となると考える。

(iii)懸念・対策

通常の職場体験のように、実施後、報告レポートを提出という形で終わってしまうと、その体験は生徒の単なる思い出で終わってしまう可能性がある。そうすると、抽象的な水準を満たすにとどまり、定住志向を上げることは叶わないだろう。生徒がより主体的に取り組み、銚子市で働くということについて考えてもらうために、その体験を生徒自身で広報してもらうという活動を取り入れるのが効果的であると考え。実施にあたり、SNSを活用する。若者のSNS普及率は2016年で7割強であり、増加傾向にある。生徒にとって身近なSNSを利用することで、広報活動というものに関するハードルを下げるのが期待できる。広報活動を進めることで、漁師体験に止まらずこの活動をベースに、他の銚子市の主要産業に関する仕事体験に応用することにつながる可能性もある。このようにして、銚子市に将来にわたって住みたいという生徒の増加を狙う。

(2) 市民センターを活用した中高生地域貢献活動グループ

(i)目的

先述したアンケート結果より、「銚子市の中学生は銚子市のどこが好きか」という問いに対して人やイベント等のつながりを伴うものに好感を抱いていることが分かった。しかし、銚子市には人のつながりを意識させてくれる組織や、イベントが不十分であるように感じた。そこで、この政策の目的は中高生を主体とした地域貢献活動グループを作りイベント等を行うことで、今以上に銚子市での人とのつながりやイベントを通して具体的な水準を高めることができ、定住志向につながるのではないかと考える。

(ii)詳細

では、具体的にどのように地域貢献活動グループを作り、どのような活動をしていくべきか。島根県大田市の中高生地域貢献活動グループである「大田JOいんっ♪」を参考に考えていきたいと思う。「大田JOいんっ♪」は、子供（青少年）が主体となって、ふるさとを愛する心を育むために行っている中高生地域貢献活動グループであり、毎月行われるミーティングをもとにお化け屋敷や土曜夜市などのイベントを行っている。また、大田市では各市民館において独自のイベントを行っており、地域に伝わる伝統芸能の体験会や、高齢者を中心としたボランティアが小中学

校を訪れて、ふるさとについて講演会を行った後に討論をする「心に残る我がふるさとを語ろうの会」が行われている。このような政策を銚子市にも取り入れる。

具体的には、人口減少に伴い廃校となった銚子市の学校や市民センターを活動場所とする。また、地域貢献活動グループのメンバーについては市がビラを作成し、それを小中学校や高校に配布してもらい募る。活動資金については、お化け屋敷や土曜市のイベントを無料で行うのではなく、子供が利用しやすい金額である 50 円や 100 円で行い、また募金等により調達する。ビラの作成等多少なりのお金は必要であるが、既存のリソースを利用して行うので財政難の銚子市においても実現可能である。

(iii)懸念・対策

上記政策の懸念として、メンバーが集まらないのではないかという問題がある。そうすると、そのような地域貢献活動グループの活動はできない。そこで、(1)の(iii)でも述べたように若者の SNS の普及率の高さを根拠に、学校にビラを配るだけではなく、ラインやインスタグラム等の SNS を用いてメンバーを募集したり活動を紹介したりすることで、上記懸念も解決できると考える。このようにして、今以上に銚子市の人とのつながりを高めイベントを充実させていく。

(3) 図書館の活性化

(i)目的

(2)で述べたような具体的水準を満たすためには、図書館の活用も効果的であると考え。上述したアンケート結果によると、半数以上の中学生が銚子について学校以外での場所で学んでいないと答えており、それを改善するために(2)で述べた政策とともに図書館が最も有効的な施設であると考え。しかし、現状銚子市の公正図書館ではふるさと学習に対する取り組みのみならず、イベント自体あまり行われていない。そこで、図書館の活性化が必要である。

(ii)詳細

図書館を活性化するために、具体的に何をすべきか。同県で図書館の活性化の取り組みが進んでいる柏市を参考に考えていきたい。柏市では、教育委員会と図書館が協力して本を活用する力や司書としての技能を身につけることを目的とした「子ども司書養成講座」や読書会等のイベントが盛んに行われている。この取り組みは、子どもたちが積極的に図書館を使うようになること、司書の仕事を学ぶことでキャリア教育にもなるという効果が見込めます。このような取り組みを銚子市の公正図書館においても導入をする。

具体的には、学校でビラを配布したり図書館にポスター等を掲示したりして宣伝を行い、柏市で行われている「子ども司書養成講座」を銚子市の公正図書館でそのまま利用する、また内容に銚子市のふるさとについて学べるようなものを含める。また、この講座の担い手としては公正図書館の職員やボランティアに協力して

もらう。参加費は参加を妨げない程度の金額（500円～1000円程度）設け、ボランティアへの謝礼や本企画の宣伝費、他のイベントの企画等に用いる。講座を行うのに、ほとんどお金がかからないので財政難の銚子市においても実現可能である。

(iii)懸念・対策

この政策に関して、懸念は2点ある。まず、参加者が集まらないのではないかという問題であるが、これは先述した(1)(2)と同様に SNS を活用することで解決できる。もう1つは政講座の担い手が不足するのではないかという問題であるが、これについてはこの講座に参加できる人を児童中心とはするものの、それ以外の人も参加できるようにし、過去の参加者のうち希望者をボランティアとして担い手となってもらうことで解決できる。本講座により、子供たちが積極的に図書館を使うようになることで学校外で銚子市について学ぶきっかけとなるとともに、本講座の売上でイベントを行うことで具体的水準を高めることもできると考える。

おわりに

今回の研究テーマは「銚子市において既存のリソースを活用してどのように子供たちの教育を行っているのか?」とした。これに対して、ジオパーク見学、醤油づくり体験、市民センターの講座開講、図書館でのイベントなどで子供たちに既存のリソースを活用して教育が行われているという答えが得られた。人口の観点からの「銚子という地元の愛着形成で人口減少は防ぐことが可能か?」に対しては、抽象的な水準での誇り（愛着）を形成するだけでは定住志向は低く、社会減の防止には繋がらない可能性が高いという答えが得られた。そこで、定住志向を高めるには具体的な水準を満たすことが求められる。好例としては体験型活動である。この抽象と具体を合わせることが定住志向を高める可能性を持っている。以上が私たちのゼミが研究して分かったことである。

参考文献

- ・ グラフで見る銚子 平成 30 年度版 人口 銚子市 HP

〈https://www.city.choshi.chiba.jp/sisei/about_choshi/toukei/gurafuchoshi/2018/jinkou.html〉

- ・ 銚子市総合計画 2019—2028 年度基本構想・基本計画 P51-52

〈www.city.choshi.chiba.jp/sisei/housin/files/sogokeikakusho.pdf〉

- ・ SNS がスマホの中心に 総務省 HP

〈<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h29/html/nc111130.html>〉

- ・ 島根県太田市 HP

〈<https://www.city.ohda.lg.jp/>〉

グルメライド

～伝えたくなる銚子の魅力～

FLP 地域・公共マネジメントプログラム

工藤ゼミ

A 生 岡田 真美・鈴木 翔也・高岡 結衣・高橋 冴貴・長瀬 遼・西竹 泰樹・羽澤 望
・服部 渉・柳澤 美南

目次

I はじめに

II 現状分析

1. 銚子市の概要
2. 銚子市の観光分野における SWOT 分析
3. 解決案の選定条件
4. 銚子イイ！グルメライド

III 政策提言

1. 走る スタート位置の変更
 - (1) 本年度の実施概要
 - (2) 提言
2. 食べる グルメの改善
 - (1) 本年度の実施概要
 - (2) 提言
3. 映える 「映える」の強化
 - (1) 現状の問題点
 - (2) 提言 #銚子とあなたをプロジェクション

IV 総括

I はじめに

我々工藤ゼミは、この夏行った千葉県銚子市のサマースクールを通して、「グルメライド～伝えたい銚子の魅力～」というテーマで調査および研究を行った。全国有数の水揚げ量を誇る銚子漁港を有する銚子市において、いかなる問題点が存在するのか、またどのような提言を行えば地域を活性化できるかを考え、以下のようにまとめ上げた。

II 現状分析

1. 銚子市の概要

銚子市は東京から約 100 キロメートル、関東平野最東端に位置し、西は旭市・東庄町、北は利根川を介して茨城県と接し、南は九十九里に続くほかは、果てしない太平洋に面している。その土地柄ゆえに夏は冷涼、冬は温暖な気候であり、年間を通して過ごしやすい場所である。また、全国屈指の水揚げ量を誇る銚子漁港、歴史と伝統を実感できる醤油工場、さらには、これらの産業基盤から産出される豊富で新鮮な食材や特産品を備えるなど、多くの地域資源に恵まれた町である。¹

人の数に目を移すと、銚子市全体の人口は 64,415 人、世帯数は 26,234 世帯(2019 年 4 月 16 日現在)となっており、ここ数年は人口減少の一途をたどっている。²



図 1. 銚子市の位置(銚子市 HP より)

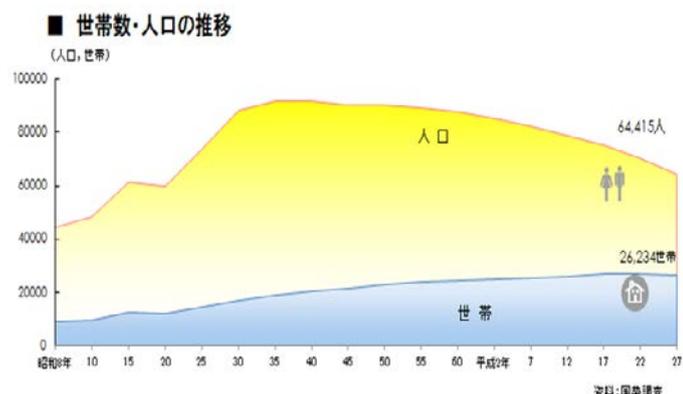


図 2. 銚子市の世帯数・人口の推移(銚子市 HP より)

¹ https://www.city.choshi.chiba.jp/sisei/about_choshi/profile/ichi.html より(閲覧日:2020年1月2日)

² https://www.city.choshi.chiba.jp/sisei/about_choshi/toukei/toukeisho/files/toukeisho2018/2-1_2-5.pdf より(閲覧日:2020年1月2日)

2. 銚子市の観光分野における SWOT 分析

我々は SWOT 分析を用いて、政策提言の方向性を定めようとした。SWOT とは 4 つの軸となる「強み(STRENGTHS)」「弱み(WEAKNESSES)」「機会(OPPORTUNITIES)」「脅威(THREATS)」それぞれの頭文字を取ったものであり、組織が有する「内部環境」と組織を取り巻く「外部環境」という 2 つの側面から現状を把握し、今後の戦略方針や改善策などを立案するために行う診断手法を SWOT 分析という。³

銚子市における SWOT 分析は 2011 年に銚子信金が発表している。そこで我々は、以下の表 1. の分析結果より、銚子の観光資源についての魅力発信の不足という弱点に政策提言の軸を定めることとした。

	プラス要因	マイナス要因
内部環境	強み ●グルメ・景観・温泉と観光資源は揃っている ●B. B. BASE によりサイクリング客への配慮	弱み ●宿泊客数が少ない(=滞在時間が短い) ●観光資源についての魅力発信が不足している
外部環境	機会 ●水揚げ量日本一の銚子漁港がある	脅威 ●交通道路がないため交通アクセスは良くない

表 1. 銚子市の観光分野 SWOT 分析⁴

3. 解決案の選定条件

我々は 2. であげた観光資源についての魅力発信が不足している、という弱みを解決する観光振興政策の提言に向けて、解決案に 2 つの条件を付した。1 つ目は、銚子の既存のものを活用できる解決案であること、2 つ目は、銚子市の資源をまとめて PR できる解決案であることだ。

³ <https://resilient-medical.com/medical-safety/swot-analysis> より(閲覧日:2020 年 1 月 2 日)

⁴ 銚子信金(2011)「2011 銚子信金観光コンサル報告書」より作成

4. 銚子イイ!グルメライド

3. の条件に合う解決案として我々は、「銚子イイ!グルメライド」に着目した。「銚子イイ!グルメライド」(以下グルメライド) はエイドステーションと呼ばれるチェックポイントで銚子市に関する食を堪能しながら、銚子市内をサイクリングで回るものであり、銚子市ならではの自然をサイクリングがてら撮影することも可能であり、SNSによる”映え”の要素も満たしたファンライドである。

しかし、現状のグルメライドには大きな問題点もある。具体的には、エイドステーションの充実度・満足度の低⁵さ、当イベントが宿泊に結びついていない、銚子港付近の道路がサイクリングコースに適していない、”映え”に適した撮影スポットの不足が挙げられる。総じて、以上の問題点より、当イベントによって銚子の魅力が伝わっているとは言い難い。



図3. 銚子イイ!グルメライド(ツール・ド・ニッポンHPより)

III 政策提言

1. 走る スタート位置の変更

(1) 本年度の実施概要

グルメライドは銚子エンデューロを一新する形で、本年度初めて実施された。以下はその実施概要である。本年度のグルメライドは2019年5月25日土曜日に実施された。参加費用は70kmコースと40kmコースでそれぞれ7500円、6000円と分かれており、これらには団体割引制度が存在する。募集人数が合計で1000人のところ、本年度は合計で950名もの参加があった。この内訳は、70kmコースで669名、40kmコースで281名である。経由地点はコースごとに異なる。これらは特筆しない限り、すべて銚子市内に存在する。70kmコース

は銚子スポーツタウン→ウォッセ 21→銚子マリーナ→道の駅李楽里あさひ（千葉県旭市）→銚子スポーツタウンの順に、40 kmコースは銚子スポーツタウン→ウォッセ 21→銚子マリーナ→銚子スポーツタウンの順に設定されている。これらの地点はそれぞれ総合体育施設や道の駅など、銚子の魅力発信に長けたスポットで構成されている。グルメライドの一日の流れは次の通りだ。まず初めに各コース共に8:00に駐車場をオープンさせる。混雑緩和のため、コース毎の受付開始時間をずらしている。サイクリングのスタート時刻も、同様の理由から、距離の長い70 kmコースは10:30、その約1時間後に40 kmコースがそれぞれスタートする。帰宅の際、参加者がJR 東日本のサイクリングトレイン B.B BASE を利用することを考慮し、どちらのコースもサイクリング制限時間が17:00とされている。以上が本年度におけるグルメライドの実施概要である。

(2) 提言

そこで我々は、1つ目の提言として、サイクリングのスタート位置を変更することを提案する。具体的には、スタート地点である銚子スポーツタウンから銚子マリーナに変更する。

これには大きく2つの理由が挙げられる。第一に、銚子スポーツタウンからその近隣の駐車場までのアクセスの悪さである。銚子スポーツタウンまでには最も近い高速道路の出口の東関東自動車道の佐原香取 IC から一般道で40分程度、さらには最寄り駅のJR 成田線椎柴駅から徒歩約20分を要するなど、アクセスは比較的悪い。とりわけ電車利用者にとっては、自転車を持って移動しなければならない点も考慮すると、駅から20分程度徒歩を強いられるのは参加者にとって不便である。一方で、グルメライドの運営を行ったツール・ド・ニッポンが参加者に対して行ったアンケート（以下アンケート）では、銚子スポーツタウンから駐車場の間のアクセスの悪さについて、多くの声が寄せられた⁶。加えて、参加者のほとんどがB.B. BASEではなく自動車によって会場まで来ていたことが、市へのヒアリングによって判明している。スタート地点を銚子マリーナへ変更することで、スタート地点と駐車場のアクセスを劇的に改善することができる。銚子マリーナ付近には、隣接する千葉科学大学マリーナキャンパスの駐車場や広大な無料駐車場、その1 km圏内には複数の小中学校がある。そのため、本年度のグルメライドで寄せられたスタート地点と駐車場のアクセスや駐車場の分かりづらさを一定程度改善できる。

第二に、温泉の活用による、宿泊需要拡大の可能性である。銚子市には犬吠埼周辺の温泉旅館が5件存在する。銚子市の温泉は、白亜紀前期の地層の深さ1,300mから湧き出る天然温泉であり、露天風呂では銚子が誇る日本一早い日の出を楽しむことができるなど、銚子の魅力が凝縮されている⁷。アンケートの中には、イベントのスケジュールがタイトであるこ

⁶ 「2019年銚子イイ！グルメライドアンケート結果」より

⁷ 犬吠埼観光ホテル <http://www.inubohsaki-hotel.com/hotspots/>

とや、適当な宿泊施設がないことについて指摘があり、グルメライドの参加者にとって宿泊が選べる選択肢になるよう改善の余地があるのではないだろうか。加えて、我々はサイクリングツーリズムと温泉の相性の良さに着目した。サイクリングで汗を流した後の疲れた体を癒すツールとしての温泉には需要があることは、サイクリング×温泉の先行事例や、温泉旅館によるサイクリストを意識したPRが多いことから窺える。サイクリング×温泉を銘打った先行事例として、グルメライド同様にツール・ド・ニッポンが運営する、石川県加賀市の「温泉ライダーin 加賀温泉郷」がある。これは、サイクリング前日とサイクリング後の計二日間の間、イベント参加者は加賀温泉郷にある5つの温泉に無料で入りたい放題、さらには周辺地域の「おもてなし登録店」にて特別サービスが受けられるといったものである。銚子市において同様のイベントを行うことは、現在銚子市内にあるホテルは比較的大人数で宿泊することを想定したものである等の点で、早期の実現にはハードルが高い。だが、温泉郷としての銚子をライドを通じてPRできることから、銚子における温泉需要の拡大が見込め、さらには新たな顧客の獲得に繋がるものと考えられる。

2. 食べる グルメの改善

(1) 本年度の実施概要

港町としての知名度が高い銚子で開催されるグルメライドにとって、銚子のグルメはこのイベントの目玉である。実際、アンケートを参照すると、イベント参加を決めた最大の理由として、「コースで銚子のグルメを堪能できるライドだったから」を最も多くの参加者が挙げていることから（27.3%）、参加者のグルメライドにおけるグルメに対する期待値は高かった。そして銚子の魅力発信という観点からも、食に期待される役割は大きいであろう⁸。

本年度のグルメライドでは、前述したように、各地点に設置されるエイドステーションにて、サイクリング中の参加者に銚子のグルメが提供されるという形をとった。そのグルメの内訳は次の通りである。最初のウォッセ21ではマグロの漬け刺身、カレーボール、イワシのつみれ汁、続く銚子マリーナでは野菜特製ランチプレート、道の駅李楽里あさひではシザワポークの焼肉、最後の銚子スポーツタウンではスイートポテト、豆腐プリン、ぬれ煎餅の順であった。千葉県旭市の道の駅李楽里あさひを除けば、いずれも銚子名物である海産物や農産物を活かしたものである。

しかし、本年度実施のグルメライドでは、そんなグルメにいくつかの課題が散見される。参加者アンケートなどを踏まえ、我々はその中でも特に2点に着目した。第一に、提供されるグルメの想像との差異である。本年度実施のグルメライドで参加者に振る舞われた豆腐プリンがその一例として挙げられよう。この豆腐プリンは、銚子市で創業から100年以上の

⁸ 「2019年銚子イイ！グルメライドアンケート結果」より

歴史を持つ榊原豆腐店の人気メニューの一つとして知られる（図 4）。だが、実際にエイドステーションで振る舞われたものは、イメージの図と大きく外見が異なるだけであり、あまり見栄えが良いとは言えない（図 5）。アンケートなどにはそういった趣旨の指摘が見受けられ、改善の余地があると考えられる。

第二に、そのグルメの提供される順番である。アンケートの中には、後半にボリューム感のある肉が提供されると食べきれない、といった声が寄せられた。

（2） 提言

以上のことから、私達はエイドステーションで提供されるグルメについて、提供する順番とそのグルメの内容の改善が必要であると考えられる。具体的には、次の通りである。上で述べたスタート地点の変更により、エイドステーションは、道の駅李楽里あさひ→銚子スポーツタウン→ウォッセ 21→銚子マリーナの順となる。これにより、ボリュームのある焼肉を前半に提供することができる。続く銚子スポーツタウンでは、豆腐プリン代わりに「旬の魚サンド」を提供する。このサンドイッチは、銚子名物である魚を日持ちのする調理した形で、同じく銚子名物のキャベツと共に参加者に楽しんでもらうことのできる一品である。加えて、ぬれ煎餅の代わりにつみれ汁を提供する。ウォッセ 21 ではつみれ汁の提供を取りやめる以外の変更はしない。最後のエイドステーションである銚子マリーナでは、野菜特製ランチプレートの代わりに豆腐ジェラートと豆腐プリンを提供する。この二品については、イメージ通りのヴィジュアルに近づけ、「映える」スイーツを目指す。

このような改善によって、参加者にとってのエイド充実度が向上するだけでなく、「映える」グルメによる「映える」銚子を PR できるという効果が見込まれる。写真映えするグルメが SNS を通じて全世界に拡散される現代だからこそ、銚子の魅力あるグルメの魅力を効果的に発信するにあたって、見栄えの良いグルメは非常に効果的である。実際、経済産業省がサイクリングの町として知られる広島県尾道市でサイクリングツーリストに対して行った調査によれば、サイクリング周遊で楽しんだこととして、「食べ物や酒を味わう」（54.3%）が「自然・景勝地を観光する」（70.5%）に次いで多い 2 番目に挙げられるなど、サイクリングとグルメの親和性が高いことが窺える⁹。サイクリング×グルメのイベントの先行事は四国や長野県軽井沢町など全国各地に存在しており、いずれも好評である。

⁹ 経済産業省（2017） https://www.meti.go.jp/medi_lib/report/H29FY/000413.pdf



図 4. ホームページ上の豆腐プリンのイメージ
(ツール・ド・ニッポン HP より)



図 5. 実際に提供された豆腐
プリン(個人ブログより)

3. 映える 「映える」の強化

(1) 現状の問題点

3 つ目の提言内容は「映える」を意識したプログラム、「銚子とあなたをプロジェクション」(以下、本企画)である。

現代の観光政策に欠かせないのはインターネット上での情報発信である。厳しい財政状況が続いている銚子市にとって、大規模な広告を全国各地に打つことは難しいため、インターネット上での情報発信をいかにして行うかは特に重要になってくる。

今回我々が着目したのは Instagram 等の SNS の魅力と、それを利用する人々、とりわけ若者の発信力である。もっとも、そこには銚子市も以前から着目しており、事実、グルメライドの宣伝文句のひとつに「映える」が含まれている。銚子市にはこれまでに述べたように十分な観光資源がある。「映える」スポットとしても、灯台をはじめとして数多く存在する。

しかし、既存のグルメライドには、「映える」に関するイベントや特設ブース等は無く、多くの参加者に「能動的に写真を撮って SNS で拡散しよう」と感じさせるような取り組みはなされていない。

そこで、参加者各々が銚子の魅力を自ら見つけ、それを SNS に能動的に発信したいと思えるようなプログラムをグルメライドに持ち込めば、グルメライドの話題性と当日参加者の満足度の向上が見込めるのではないかと我々は考え、本企画を提言した。

(2) 提言 #銚子とあなたをプロジェクション

本企画は、グルメライド参加者が撮影した写真を、プロジェクターで犬吠埼灯台に投影し、銚子の魅力が詰まった「自分だけの灯台」を参加者達に届けるものである。

グルメライド参加者に、ライド中に会った「映える」風景などを写真に収めてもらう。そしてライド終了後、参加者に運営へ写真を転送してもらう。こうして集められた写真を、犬吠埼灯台にプロジェクターを用いて投影する。すると参加者は自分の写真で彩られた展望台をカメラに収めることができる。このような本企画によって撮影された何枚かの写真を、「#銚子とあなたをプロジェクション」とつけた上で各種 SNS に投稿してもらう。本企画によって、参加者が自発的に銚子の魅力を拡散できるようになる。



図 5. プロジェクションイメージ図

IV 総括

最後に、台風直後というご多忙のなかにも関わらず、快くヒアリングに協力して下さった銚子市役所観光商工課・一般社団法人銚子市観光協会 DMO 準備室・銚子市旅館ホテル組合・株式会社大新の皆様、この場を借りて、多大なる感謝を申し上げます。

銚子についての事前学習、9月のサマースクールでのフィールドワーク、12月の報告会と長い期間にわたって銚子と真剣に向き合う中で、我々自身が成長できたのではないかと考える。

文献等

・ NPO 法人銚子スポーツコミュニティ

(2014)「2014年11月12日銚子市ハーフマラソン参加者アンケート」,

<<http://www.choshi-sports.com/helpful/survey.html>>

2019年12月1日アクセス.

・ NPO 法人銚子スポーツコミュニティ

(2014)「2014 第 10 回銚子マリーナトライアスロン大会参加者アンケート」,

<<http://www.choshi-sports.com/helpful/survey.html>>

2019年12月1日アクセス.

・JR 東日本 (2016) 「銚子駅乗車人数」,

<<https://www.jreast.co.jp/passenger/>>

2019年12月1日アクセス.

・千葉県 (2016) 「平成 28 年千葉県観光入込調査報告書」,

<<https://www.pref.chiba.lg.jp/kankou/toukeidata/kankoukyaku/documents/h28kanko-irikomi-houkokusyo.pdf>>

2019年12月1日アクセス.

・銚子イイ! グルメライド | ツール・ド・ニッポン | 楽しいがゴール |,

<<https://www.tour-de-nippon.jp/series/conference/choshi-gourmet-ride/>>

2019年12月8日アクセス.

・銚子市 (2012) 「過去8年の観光客入込動向」,

<<https://www.city.choshi.chiba.jp/kanko/files/2012-0620-1600.pdf>>

2019年12月1日アクセス.

・銚子信金 (2011) 「2011 銚子信金観光コンサル報告書」,

<<https://www.choshi-shinkin.co.jp/pr/news/2011-1201-1225-3.html>>

2019年12月1日アクセス.

・2019年銚子イイグルメライドアンケート結果

・H28 犬吠崎温泉年代測定、H27 犬吠崎温泉保湿効果について

学校法人加計学園 千葉科学大学 (2016) 「犬吠崎温泉の新価値創出」,

<https://cocp.chiba-u.jp/project/chiba_science_univ_inubosaki_onsen.html>

2019年12月1日アクセス.

謝辞

・銚子市観光商工課 沼田紘章様

同上 金島優介様

・一般社団法人 銚子市観光協会 DMO 準備室 室長 佐野明子様

・株式会社大新 代表取締役社長 垣内貴弘様

以上

銚子版 DMO を拠点とした 観光振興の実現

小林ゼミ

石井花波 田村純菜 鳥海日菜子 野島陽央
林貫太 早野泰智 前田亜実 矢口夏帆 米一樹

【目次】

はじめに

第1章 銚子市の現状分析

- 1 節 千葉県銚子市とは：産業と観光の側面から
- 2 節 銚子市が抱える課題

第2章 銚子市が「稼ぐ」地域になるために

- 1 節 国が推し進める観光立国について
- 2 節 銚子市の観光の現状と課題

第3章 DMOについて

- 1 節 観光地域に求められる取り組み
- 2 節 DMO について
- 3 節 銚子における DMO の可能性について

第4章 政策提言

- 1 節 銚子市の魅力とは
- 2 節 銚子版DMOの構築の提案
- 3 節 具体的な観光プラン

第5章 「ひのでブランド」の実現可能性

- 1 節 3つの課題
- 2 節 先行事例としての豊岡観光イノベーション

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2019年9月に実施された千葉県銚子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、総括したものである。

はじめに

21世紀初頭より、日本は人口減少社会へと突入した。特に地方は、若い世代の東京圏への流出と、出生率の低下により、都市部に比べ数十年早く人口が減少しているのが現状である。また、地方で人口減少が急速に進むことにより、労働力人口の減少や消費市場の縮小を引き起こし、地方の経済規模を縮小させる。それが、社会生活サービスの低下を招き、更なる人口流出を引き起こすという悪循環となり、地域経済社会の急速な縮小につながる。こうした課題を前に人口減少を克服し、地方創生を成し遂げるための施策が厚生労働省によってまとめられている(まち・ひと・しごと創生総合戦略 2017年改訂版)。ここでは「稼ぐ地域をつくとともに、安心して働けるようにする」「地方との繋がりを築き、地方への新しい人の流れをつくる」「結婚・出産・子育ての希望をかなえる」「人が集う、安心して暮らすことができる魅力的な地域をつくる」という4つの基本目標と、「多様な人材の活躍を推進する」「新しい時代の流れを力にする」という2つの横断的な目標に向けた政策を進めている。また、2018年の改訂版では、観光はという観点が追加され、それが交流人口を拡大させて地域を活性化させる原動力となるものとして注目されている。そこで小林ゼミは、千葉県銚子市を対象地とし、ローカル視点での「観光による地域振興の可能性」について検証する。

第1章 銚子市の現状分析

本章では銚子市を紹介し、さらに諸種の文献調査の中から浮き彫りになった情報をもとに銚子市について明らかにする。

1節 千葉県銚子市とは：産業と観光の側面から

本節では、銚子市の特徴について「産業」と「観光」の2点から見ていく。まず、産業から見ていくの側面である。銚子市は、千葉県東部の関東平野最東端に位置しており、また太平洋に面しているため寒流の親潮と暖流の黒潮の影響を受けやすく、夏は涼しく冬は暖かい気候である。これらの気候的恩恵をうけて銚子市では長らく農業や漁業が非常に盛んな地域であった。農業ではキャベツやダイコンを中心に生産され、年間で243億円産出している。そして、漁業ではキンメダイやサバやアジなどの銚子ならではの海産物を中心

に年間 25 万トン産出しており、水産業を基幹産業のひとつにしているところに大きな特徴がある。

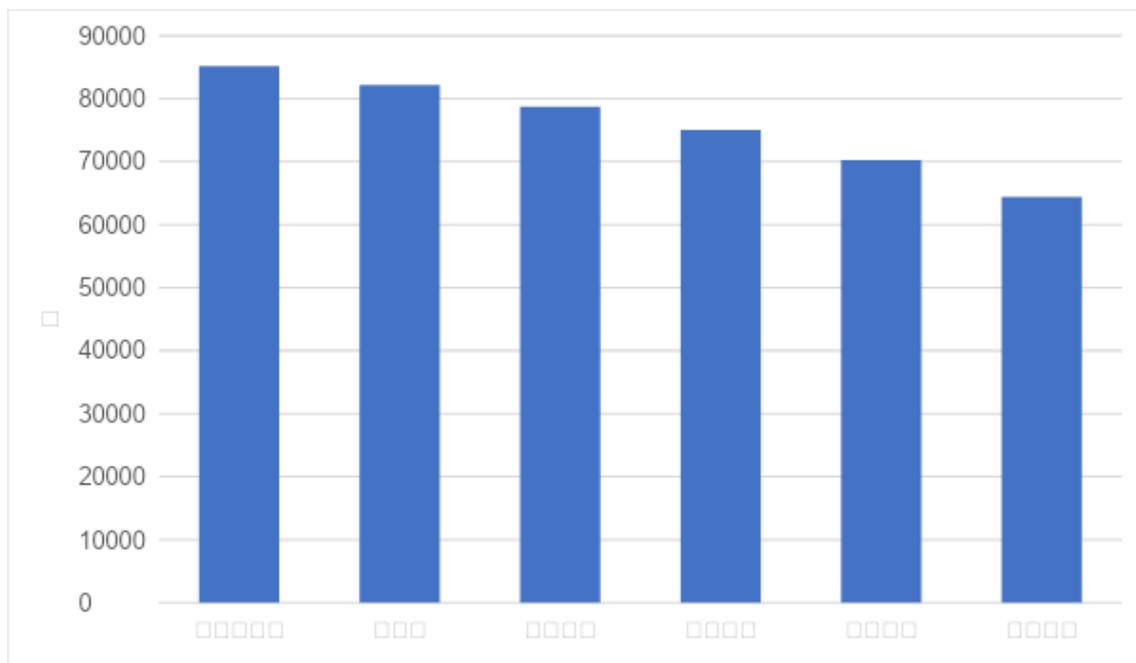
次に、観光について見ていく。銚子市には銚子ジオパーク、銚子電鉄、海水浴場、そして銚子でとれた海産物を食べることのできる「ウオッセ 21」など多彩な観光資源があり年間を通じて数多くの観光客が訪れている。次節で、上記のような特徴を持つ銚子市が抱える課題について見ていく。

2 節 銚子市が抱える課題

小林ゼミでは、銚子市の課題点として「人口減少に伴う財政悪化」と「宿泊観光客入込数の少なさ」の 2 点に着目した。かかる 2 つに着目したのは、銚子市の人口減少率が全国平均より大幅に大きいことと、銚子市を訪れる人々を分析した結果、日帰りの観光客の割合が非常に高く宿泊する観光客の割合が低いことが分かったからである。

一つ目の「人口減少に伴う財政悪化」についてである。現在「人口減少」は日本全体の課題となっており、それは銚子市においても同様である。「平成 27 年の国勢調査」によると、平成 2 年に 85,138 人であった銚子市の人口は、平成 27 年には 64,415 人に減少した(図 1-1)。

図 1-1 銚子市の人口の推移

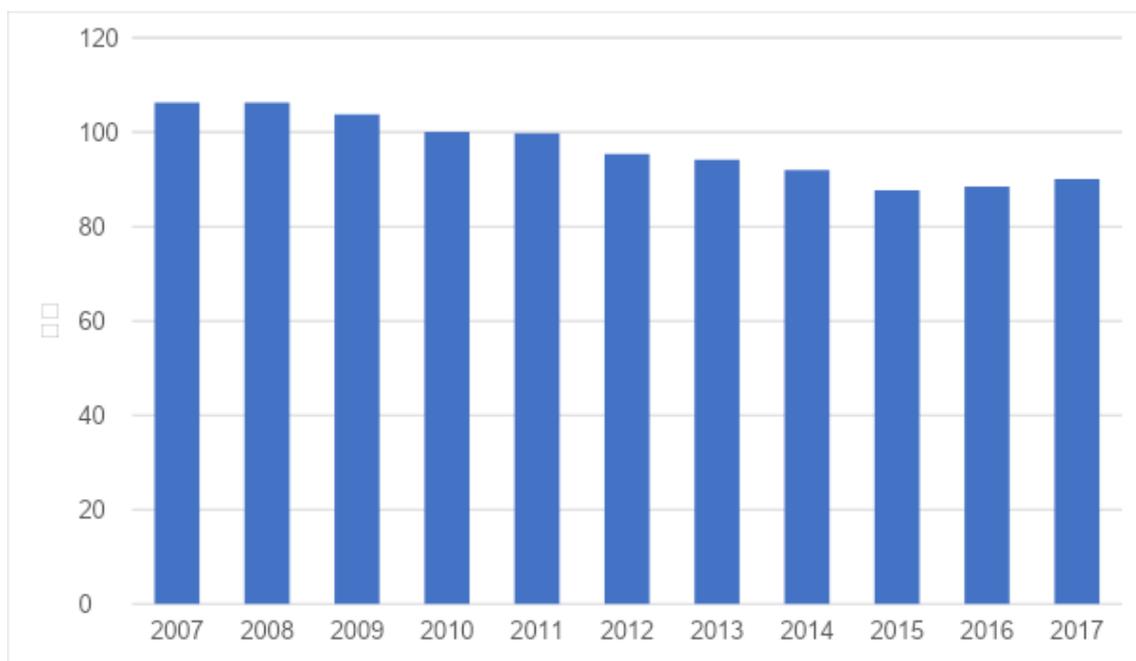


(出典：銚子市「緊急財政対策 市長説明資料」より筆者作成)

すなわち、銚子市はこの 25 年間で約 25%の人口が減少したことが分かる。また、国立社会保障・人口問題研究所によると、2015 年の国勢調査時と比較した結果、2030 年時には

49,207 人となり 23.6%の人口減少が予測されている。(国立社会保障・人口問題研究所 平成 15 年 12 月推計) これは、日本全体の人口減少値の 8.2%を大幅に上回っている。このような人口減少は、単に地域内における定住人口が減少するという自体だけにとどまらない。それに付随する経済活動や産業活動の収縮により税収の減少を引き起こし、地方自治体の財政に大きな影響を及ぼしてしまうのである。この問題について、銚子市の「財政」という側面から検討してみよう。先述のとおり、銚子市は人口減少が進むと同様に税収が減っており、2007 年から 2015 年の間で 20 億円の税収が減っている(図 1-2)。

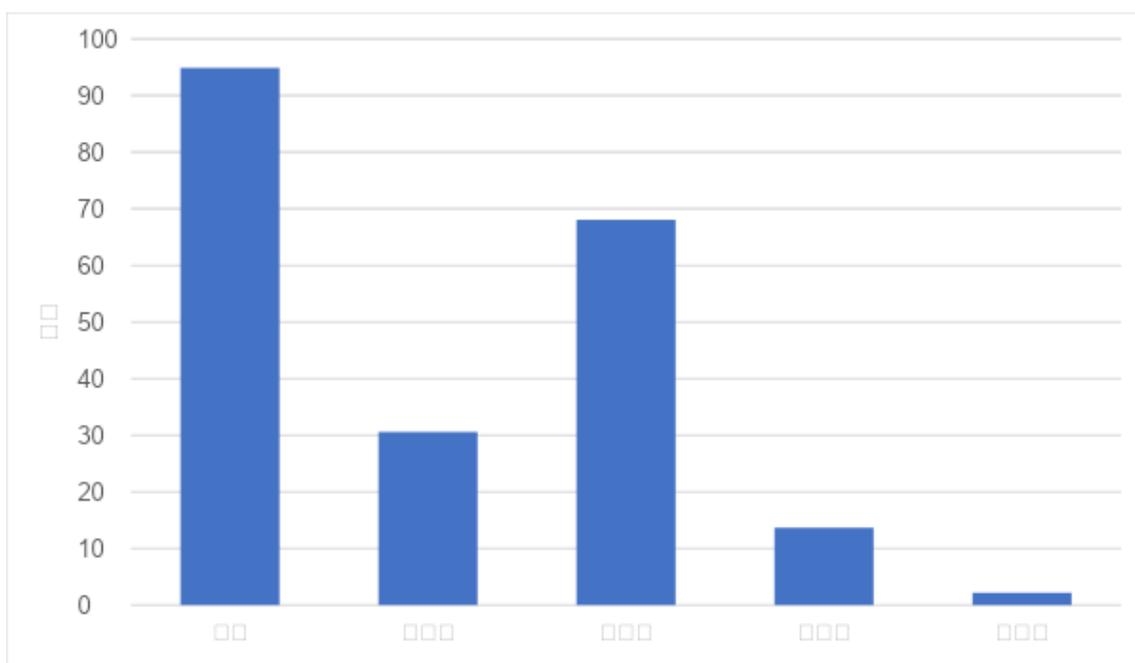
図 1-2 銚子市の市税の推移



(銚子市 「緊急財政対策 市長説明資料」より筆者作成)

また、自治体の貯金である財政調整基金を銚子市の近隣自治体とも比較すると少ないことがわかる(図 1-3)。

図 1-3 近隣自治体の財政調整基金(平成 29 年度)



(鉦子市 「緊急財政対策 市長説明資料」より筆者作成)

これらの資料から、鉦子市の厳しい財政事情がうかがえる。加えて、鉦子市の財政は、財源手当ての乏しい大規模事業（大学建設費助成、市立高校整備、給食センター整備）を短期間に集中して実施したことでの市債・公債費の増加、市立病院への繰出金の増加、社会保障関係経費の増加などにより急激に悪化した。

このため平成 25 年 5 月、鉦子市は、「財政危機宣言」を発し、三度にわたる事業仕分け、使用料・手数料の見直し、未収金対策、市立病院の指定管理者変更と経営改善、職員数・人件費の削減など、財政健全化の取組を進めてきた。この結果、地方公共団体が年度間の財源の変動に備えて積み立てる基金である財政調整基金は、平成 28 年度末に 4 億 2,500 万円まで回復したものの、平成 30 年度には普通交付税や市税の落ち込みなどにより、財政調整基金を全額取り崩したとしても、赤字決算が見込まれる状況にある。このまま何の対策も講じなければ、将来的に年間 7 億円から 8 億円の赤字決算が累積し、平成 33 年度には、地方公共団体の財政の健全化に関する法律に基づき財政健全化計画を策定した地方公共団体である「財政健全化団体」、34 年度には、地方公共団体の財政の健全化に関する法律に基づき財政再生計画を策定した地方公共団体である「財政再生団体」に転落する恐れがある。財政再生団体になれば、国のコントロール下に置かれ、厳しい事業制限が設けられるだけでなく、市民により多くの税負担を強いることになり行政サービスが大幅に低下してしまう。この事態を避けるべく、上記のように鉦子市では経費の削減や事業の見直しによって脱却を図ろうとしている。これらに加えて、鉦子市の長期的な視点におけ

る経済的自立を達成するためには「より積極的に利益を求める存在」になることを目指す必要があるのではないだろうか。

これまで「人口減少に伴う財政悪化」についてみてきたが、銚子市の課題点である「宿泊観光客入込数の少なさ」はどのような状況なのであろうか。以下の図1-4は、2014年から2018年までの5年間の銚子市への観光入込客数の推移を表している。

図1-4 過去5年間の銚子市の観光入込客数と宿泊形態別入込状況の推移



(出典：銚子市 「観光客入込動向」より筆者作成)

図1-4より、銚子市の観光客数は若干増加傾向であり多くの観光客が銚子市を訪れていることが分かる。しかし、宿泊形態別入込状況を見ると、90%以上が「日帰り」の形態で訪れており、町を訪れる訪問者が多い割には「宿泊客の割合が非常に低い」という特徴がみとれる。宿泊観光客と日帰り観光客の一人当たりの消費額を比較すると、宿泊観光客が49,625円、日帰り観光客が15,602円となっており約3.2倍の差が生じている。さらに、日帰りの観光客が80人、宿泊する観光客が25人訪れることによって定住人口一人当たりの年間消費額を補うことができるというデータが示されており(観光庁；2017)、こうした指摘からすると、観光地として一定の知名度を持つ銚子市においても、街を訪れる訪問者ではなく、域内での消費活動に貢献する宿泊観光客を増やす試みをする必要があるのではないかと考えられる。そのことで、銚子市により多くの収入をもたらすことができ、銚子市の経済が多方面から活性化する可能性がみとれるように思う。

以上の点を踏まえ、小林ゼミは「宿泊観光客入込数の少なさ」を改善して銚子市の収入を増やすことによって、「人口減少に伴う財政悪化」を改善できるのではないかと考え

た。そこで、観光客誘致のターゲットを単なる訪問者ではなく、「宿泊観光客」に設定することで、銚子市の観光活性化の方法について検討する。

第2章 銚子市が「稼ぐ」地域になるために

本章では、1章において言及した銚子市の課題点である「人口減少に伴う財政悪化」と「宿泊観光客入込数の少なさ」について、「観光立国」と検討していく。宿泊観光客入込数の増加によって財政悪化を改善することができるという考察のもと、日本政府の観光に対する位置づけや銚子市の観光の現状について論じる。

1節 国が推し進める観光立国について

観光立国とは、「国内に観光資源を整備して国内外からの旅行者を誘致し、観光によってもたらされる経済効果を国の経済を支える基盤にする事」を目指したものである。た、自然景観や歴史的遺産、グルメやレジャー施設など、あらゆる観光資源を活用し、その土地にあった方法で観光客誘致を行う事は、地方の活性化に繋がっていくとして、政府によって期待されている。これまでの政府の政策としては、2003年、日本において初めてとなる「観光立国宣言」を契機に「観光」が国の政策課題として掲げられた。それまでの日本において「観光」は国家的な政策課題とは認識されておらず、観光を政策の対象として捉える傾向が見受けられ。その後、2007年に観光立国推進基本法が制定され、2008年には観光行政を担う「観光庁」が国土交通省の外局として設置されると、観光に対する政策の優先度は急速に高まることになる。例えば、2015年から「明日の日本を支える観光ビジョン構想会議」が定期的で開催され、さらに2016年には「明日の日本を支える観光ビジョン」が策定されるなど、観光立国を目指す取り組みが国レベルで着々と行われるようになってきた。具体的には、2018年に策定された観光ビジョン実現プログラムでは、観光振興の戦略として以下の3つの視点が記載されている。

視点1. 観光資源の魅力を極め、「地方創生」の礎に

視点2. 観光産業を革新し、国際競争力を高め、我が国の基幹産業に

視点3. すべての旅行者が、ストレスなく快適に観光を満喫できる環境に

この3つの視点を元にさまざまな施策が行われており、中でも特に注目のは、視点1である。2018年に限ったことではないが、ここ数年、観光産業を振興するために地方に様々な補助金を用意しており、地方もゆるキャラを作ったり、イベントを開催したりとさまざまな観光振興策を行っている。このように、政府主導の下で「観光」というコンテンツを重要視することは「稼ぐ」地域を醸成することに繋がるとして、地方を巻き込みながら推し進められ始めている。

2 節 銚子市の観光の現状と課題

2003年に国の課題として「観光立国宣言」が策定され国として観光が地域振興の起爆剤として重視され始めたが、銚子市の観光客入込数はどれほど変化しているのだろうか。銚子市の「過去8年の観光客入込動向（平成31年度）」のデータによると2011年から2018年の8年間で観光客の総入込数は約2,025,000人（平成23年）から約2,463,000人（平成30年）となっている。また、平成30年度の総入込数の約2,463,000人のうち宿泊客は約196,000人であり、ほとんどの観光客が日帰りで銚子を訪れている。その理由としては銚子市が首都圏から100km圏内に位置しているため、首都圏から訪れる観光客にとって銚子は、日帰りでの観光が可能であることが挙げられる。一見して観光振興によって観光客が増加し市の財政の一助になっているように見える銚子観光だが、実は宿泊客の少なさから当該地域の財政不足を招く1つの大きな要因となっている。銚子では、市の財源の収入不足額である38.6億円を解消するための対策として、緊急財政対策が平成30年に建てられた。（図2-1参照）

図2-1 銚子における数年後の収入不足額

	(単位: 億円)				
区分	31年度	32年度	33年度	34年度	35年度
歳入	237.5	273.2	215.8		
歳出	244.6	284.3	223.2		
収支不足	▲7.1	▲8.1	▲7.4	▲8.0	▲8.0
累積収支	▲7.1	▲15.2	▲22.6	▲30.6	▲38.6
※34年度以降は詳細な収支見通しがないため、それまでと同程度の不足額を見込む					

(銚子市 「緊急財政対策 市長説明資料」より筆者作成)

この緊急財政対策には、補助・扶助の見直しや、事業見直しや人件費削減などを行うことが明記されており、具体的な事業見直し項目については、図2-2に示されてあるように、銚子のスポーツタウン、犬吠埼エンデューロ、銚子さんまマラソンなどの観光施設及び観光事業の自立化や規模縮小が挙げられている。

図2-2 財政推進計反映済み事業一覧

財政推進計反映済み事業	
項目	見直し内容
スポーツタウン、エンデューロ	32年度から自立・自走
観光DMO構築	32年度から自立・自走
銚子さんまマラソン	隔年開催検討
福祉バス	実施見送り
養老人介護ホーム長崎園	32年度末廃止検討

以上見てきたように観光業というのは地方の財政難を解消するためのコンテンツであるはずが、銚子市はその逼迫した財政難ゆえに国の観光業拡大を目指す動きとは逆行して銚子の観光の拡大が妨げられ、一部縮小を余儀なくされているという矛盾が生じているのである。

国内観光客が十分に確保しきれていない一方で、国外からの観光客に注目すると、1節でも述べたように少子高齢化及び地方の人口減少が加速する日本では近年、外国人観光客のインバウンド収入が市の税収を賄い得るものとして注目を集めており、その影響は銚子の観光にも変化をもたらしている。インバウンド収入を獲得するための施策として、具体的には緊急財政対策の中でも2020年に開催予定の東京オリンピック・パラリンピックに向けたインバウンド観光の促進が挙げられる。

実際に平成30年10月には銚子市が台湾のホストタウンとして認定された。女子ソフトボール台湾代表チームの事前キャンプの受け入れも決定している。(調査当時)銚子市旅館組合の報告によると、台湾をメインターゲットとした訪日外国人旅行者受け入れのための環境整備や、受け入れに向けたセミナーの開催、そして英語を用いた海外プロモーションや従業員の英語訓練などが功を奏し、平成24年から3年間で外国人観光客は12倍に増加している。こうした動向からも銚子市における観光は、国内観光客だけに留まらず、外国人観光客の確保にも尽力していることが分かる。また、観光資源としても銚子漁港における水揚げ量が25万2386トンと8年連続で日本1位を獲得しており(2018年)、水揚げ額は約296億4800万円で国内で第4位を誇っている(千葉日報社 2019/01/05)。さらに、銚子市内には江戸時代から発展を続けたヒゲタ醤油株式会社、ヤマサ醤油株式会社の2社が展開しており、醤油造りが盛んである。農業では、銚子の温暖な気候を活かして東京ドーム375個分の作付け面積を誇る海水由来のミネラル豊富な灯台キャベツを所有している。このように産業が活発で観光資源が豊富にあるのにも関わらず、それらの観光資源が銚子市の観光力にあまり結びついていない現状がある。観光客に、観光地としてさらに選ばれる地域になるためにはどうしたらいいのだろうか。

小林ゼミがヒアリングを行って見えてきた課題は次の内容である。第一に銚子市で成り立っている観光の多くは行政主導ではなく、民間や個人主導行われているということである。銚子市を訪れた際に参加した講演会では、地域活性化を目指した個人企業家によってつくられた銚子のクラフトビールや輸入販売の経験を取り入れて実家の農業製品を人気ブランド化させた方のお話を伺った。行政ではなく民間が力を持ち、銚子観光を盛り上げている一方で、各々から発信される観光情報のあり方には銚子の観光情報が一元化されにくいという課題が含まれている。現在、銚子の観光情報は銚子市のホームページを始め、ちようしフラット通信、ジオパーク、あんだこれ銚子のサイトなど複数のサイトから観光情報を発信している。しかし、それらの内容は外国人観光客数1424万人、国内旅行客数5

億 3650 万人(平成 30 年)を誇る東京都の観光情報サイト GOTOKYO や東京観光案内窓口比較すると、掲載方法に相違点が見られる。GOTOKYO、東京観光案内のウェブサイトでは観光の日時、場所、目的、話題性などキーワードから芋づる式に観光地やイベントを発見できる。そのため、旅行者が異なる観光情報サイトを使用していても細分化された選択肢から得られる観光情報には一定の統一感を見出すことができる。それに対して銚子の各観光情報サイトは取り上げ方や内容に独自性があり、上記に挙げたウェブサイトの中でも同一のキーワードから発見できる観光地には偏りがある。つまり複数のウェブサイトから得られる銚子の観光情報には統一感を見出すことが難しいと言えるだろう。そのため、旅行者の旅程は使用するウェブサイトによってが大幅に変わってくる。複数の観光情報サイトを訪れた旅行者は統一感のない情報に辟易してしまうだろう。また、独自の方法で取り上げられた観光情報の質はどのように保証されうるのだろうか。旅行者にとって銚子における旅行をただ 1 つの最良のものにするために、現在の銚子観光に必要なものは、統一がなされ、得られる観光情報の質が担保された観光情報サイトである。観光情報の一元化こそが旅行者が求めているものであり、銚子市が「稼ぐ」地域へと転身するために必要なツールであると考ええる。

第 3 章では、これらの課題を解決するために、明らかになった銚子の観光における課題を解決する手段としての DMO について触れていく。

第 3 章 DMO について

2 章にて銚子の抱える財政難という課題に対して観光業の促進が解決の一助となり得ると考えた。本章では、これを促進させる手段となる「DMO」の概要と期待される効果、また銚子における DMO の観光による地域振興の可能性について、観光地域に求められる取り組みと併せて述べる。

1 節 観光地域に求められる取り組み

近年、日本は人口減少・高齢化が深刻な問題となっている。そのような中、日本政府は様々な政策を行っている。2010 年には、新成長戦略における 7 つの戦略の柱として「観光立国・地域活性化戦略」が掲げられた。この内閣府新成長戦略では次のように示されている。

日本全国には、エコツーリズム、グリーンツーリズム、産業観光など観光資源が豊富にあり、日本人にとっても魅力的な観光メニューを提供することができる。公的支出による地域活性化を期待することが難しい現在、人口減少・急激な少子高齢化に悩む地方都にとって、観光による国内外の交流人口の拡大や我が国独自の文化財・伝統芸能等の文化遺産の活用は、地域経済の活性化や雇用機会の増大の切り札である。

以上のように、観光を少子高齢化時代の切り札として捉えることとなった。また、内閣による成長戦略である 2016 年の日本再興戦略では、各名目 GDP600 兆円を目指し、ビッグデータ、人工知能等を活用して新たな有望成長市場の創出、人口減少・人手不足を克服する生産性の向上、新たな産業構造を支える人材の強化を図るとした。そして、観光を我が国の基幹産業に成長させ、観光地の一体的なマーケティング、ブランディングを積極的に促進する専門組織である日本版 DMO を全国各地で形成・育成することを設定した。

このように地域活性化の手段として観光が注目され始めるが、現状の観光協会、自治体においては、不特定多数に対して観光地の特徴、イメージの発信を行うに留まっているケースが多い。また、地域ごとに、関係する主体の合意形成やデータ収集・分析に基づく戦略的なマーケティングや PDCA の実施による効果的・持続的な観光地経営が必要であるなど多くの問題を抱えている。この問題を解決すべく、以下のような、新たな取り組みが求められるようになる。

1. 「多様なニーズへの対応」：

地域に息づく暮らし、自然、歴史、文化等の地域の幅広い資源を最大限に活用できておらず、一人一人のニーズに合ったサービスが観光客に求められており、多様なニーズへの対応が必要とされる。

2. 「関係者の巻き込みと合意形成」：

地域の観光関連事業者や住民等を巻き込み、地域資源の最大活用を図り、地域住民の誇りと愛着を醸成することが大切であるとし、関係者との合意形成が欠かせないとした。

3. 「データ収集・分析、ターゲット決定」：

地域全体で観光客に関するデータ収集・分析を行い、自らの地域のターゲットとすべき顧客層や地域のコンセプトを練り、大きく変化する旅行者マーケットに十分に対応していく必要があるとした。

4. 「民間的な手法の導入」：

明確なコンセプトに基づいた観光地域作りを行うために、効果的なブランディングやプロモーションを行い、競争力のある観光地になることが重要であるとした。

このように観光客のニーズに対応し、選ばれる地域になるためには、地域全体のコンセプトや観光戦略の策定が必要不可欠である。そのために、DMO と呼ばれる観光振興組織が観光地域作りの中枢として注目されている。2 節ではこの DMO について詳しく検討していくことにしよう。

2節 DMOについて

DMOとはどのようなものか。DMOとは、Destination Management Organization の略であり、観光物件、自然、職、芸術・芸能、風習、風俗など当該地域にある観光資源に精通し、地域と協同して観光地域作りを行う法人のことである。地域の「稼ぐ力」を引き出すとともに地域への誇りと愛着を醸成する「観光地経営」の視点に立った観光地域づくりの舵取り役として、多様な関係者と協同しながら、明確なコンセプトに基づいた観光地域づくりを実現するための戦略を策定するとともに、戦略を着実に実施するための調整機能を備えている。日本版 DMO の制度に登録された法人は、内閣府の地方創生交付金による支援の対象となりうる。これに加え、登録法人及びこれと連携して事業を行う関係団体に対しては、観光庁をはじめとする関係省庁からの支援を受けられるため、重点的支援が実施される。このような支援による活動を行う上で、DMO が担う基礎的な役割としては、次のよう機能が期待されている。

- (1) 「日本版DMO」を中心として観光地域づくりを行うことについての多様な関係者の合意形成
- (2) 各種データ等の継続的な収集・分析、データに基づく明確なコンセプトに基づいた戦略（ブランディング）の策定、KPI の設定・PDCAサイクルの確立
- (3) 関係者が実施する観光関連事業と戦略の整合性に関する調整・仕組み作り、プロモーション

このような取り組みを DMO が行うことにより、関係者との連携が促され、各法人の役割が明確となる。そして、効率的な観光地域作りを行うべく、地域資源を最大活用し、効率的・効果的な集客を図る「稼げる」観光地域作りを促進できるとしている。

図 3-1 DMO形成・確立の必要性

DMO : Destination Management/Marketing Organization

地域の多様な関係者を巻き込みつつ、科学的アプローチを取り入れた
観光地域づくりを行う舵取り役となる法人 = 「DMO」を各地域で形成・確立

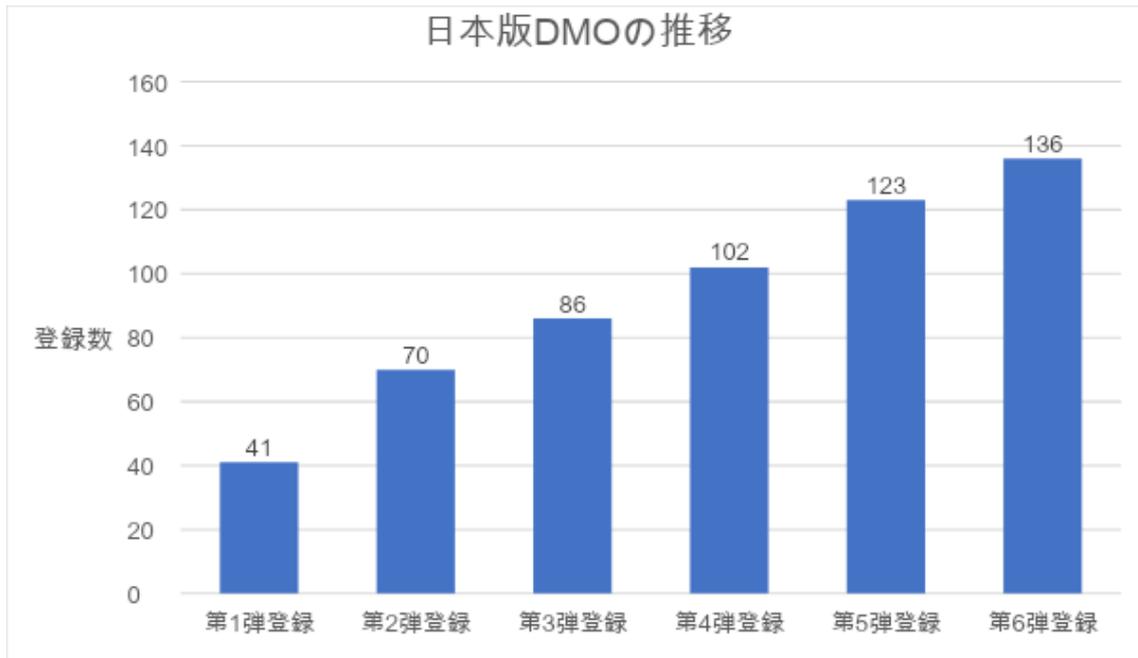
地域資源を最大限に活用し、効果的・効率的な集客を図る「稼げる」観光地域づくりを推進



(出典：観光庁 日本版 DMO)

現在、日本では 136 件の日本版 DMO が登録されている。複数の都道府県に跨る区域を 1 つの観光地域と定義する「広域連携 DMO」、複数の地方公共団体に跨る区域を一体とした観光地域とする「地域連携 DMO」、基礎自治体である単独市町村の区域を一体とした観光地域とする「地域 DMO」の 3 つに分けることができる。各地域に根付く自然や文化などの観光資源に合わせて DMO が形成されている。DMO の登録数は、初年度の登録から年々増加傾向に有り、多くの地域で DMO が観光の中心的存在として機能をし始めているといえる。

図 3-2 日本版DMOの推移



(出典：観光庁 日本版 DMO)

このように、現在国内では DMO が中心となり観光地域づくりを行っており、DMO の設立が促進されている。DMO が機能することにより、観光で「稼ぐ地域」へと転身することができるのではないだろうか。第 3 節では、銚子における DMO の可能性について話を進めていく。

3 節 銚子における DMO の可能性について

銚子には現在、「DMO 準備室」という DMO の設立を目指すになっている銚子の観光資源を「つなぐ」役割として、組織のあり方から市場調査から、分析に基づく観光戦略策定やセミナー、そして関係者によるワークショップ等を行うことで銚子版 DMO の構築を進めている。DMO 準備室は平成 29 年度に開設され、平成 31 年度までに銚子版 DMO の設立を目指している。

私たちは、当初この DMO 準備室が銚子の観光の中心で様々な活動を行っていると思えていた。しかし、実際に現地に赴き、DMO 準備室を運営している S 氏にヒヤリングを行うと私たちの思い描いていた DMO の姿とは異なった形で活動をしていたことがわかった。S 氏は、DMO 準備室のあり方について次のように語っている。

S 氏「DMO は引っ張っていくことも大切であるが、先頭にたち自分たちがやることよりも地域で活動する皆さんをバックアップする、支えることが良いのではないか。」

このように、観光の中心としての機能を果たす DMO ではなく、銚子にあるジオパーク推進協議会や銚子チアーズ、銚子元気塾など地域全体を盛り上げる活動をされている団体のつながりをサポートする体制で活動をしていることを知る。また、銚子市議会議員である O 氏に話を伺ったところこのように語っている。

O 氏「情報発信が一方通行であり、銚子の魅力が伝わらないのではないかと。一度、銚子を訪れてくれた人にまた来たいと思ってもらえるような、一括した情報発信を行うべきなのではないか。」

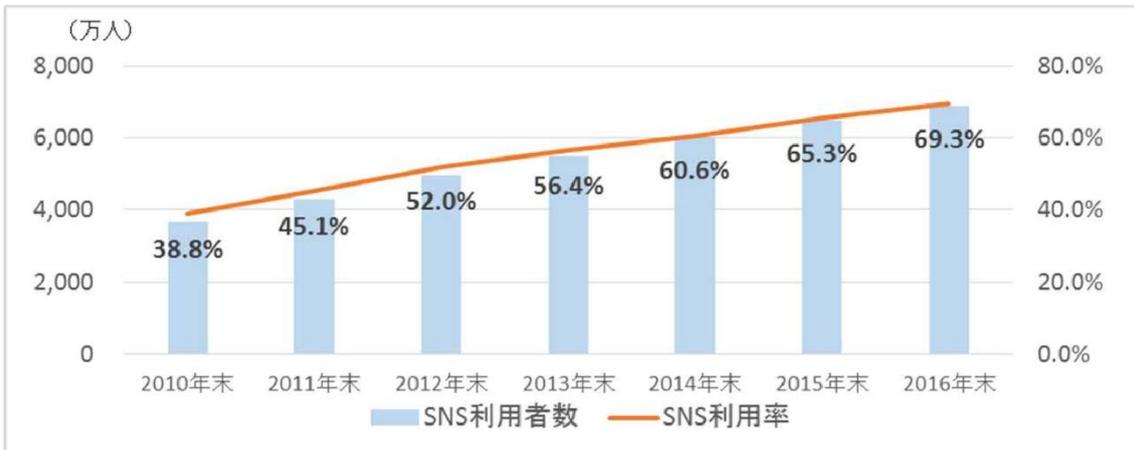
O 氏は銚子で行われるイベントをとりまとめるイベント情報会議を開催されており、情報の一元化の重要性を主張されていた。私たち自身も、銚子へのヒヤリングを通して、事前調査では知ることができなかった様々な情報を得ることができたと同時に、情報が錯乱している現状を実感した。私たちは、このように四散して発信されている銚子の観光の情報が、インターネット上に一括して記載されていれば、情報社会へと進む現代において銚子の魅力をより効果的に伝えることができるのではないかと考えた。

このように、インターネット上に銚子の膨大な観光情報が洪水のように溢れている現状は銚子にとどまらず、日本全体においても同様の傾向がみられる。総務省では、次のように述べられている。

「ネットワークの高度化、センサー等の発達による IoT の実現により、物理空間とデジタル空間の融合が加速している。それに伴い様々な事象がデータ化され、データ流通・利活用の進展が今後期待されている。実際に、ネットワークを流通するデータトラフィック量は飛躍的に増大している。スマートフォン・タブレットの普及や利活用拡大、LTE 等の 4G の普及、HD（高精細）映像などの高品質なコンテンツの流通、医療や政府情報等を含む多様な情報のデジタル化など、あらゆる要因がデータトラフィック量の増大に寄与している。」

これに伴い、2007 年（平成 19 年）の Apple の iPhone に代表されるスマートフォンの登場を契機とした世界的な動向であり、全世帯の 64%以上がスマートフォンを所有している（総務省「平成 26 年通信利用動向調査」）。また、スマートフォンの普及に合わせての利用も急速に進んでおり、2010 年（平成 22 年）末に 38.8%であった SNS 利用率は、2016 年（平成 28 年）末には 69.3%となった。

図 3-3 SNS 利用者数と利用率の推移



(出典：国土交通省 観光の状況 観光施策)

こうした SNS は、画像や口コミという形で投稿される感想によって、利用者と該当場所の評価を媒介するものであり、観光との親和性が高く、旅行行動に与える影響が大きい。同年には、スマートフォンを利用して SNS など映像を見たことがきっかけで、実際に旅行につながった人が 19.7%となっている。

一方、旅行などに対するスマートフォンの影響を世代別に見ると、女性は全世代に影響があるといえる。

図 3-4 旅行などに対するスマートフォンの影響



(出典：国土交通省 観光の状況 観光施策 より筆者作成)

このように、現代の情報社会において、銚子の観光業を促進するためには、情報の一元化は最重要課題であることがおわかりいただけるだろう。私たちは、ヒヤリングを行った中で、銚子の様々な問題点が浮かび上がってきたと同時に、この問題を解決する糸口は DMO を観光業の中心として主体的に機能させることにあると考えた。なぜならその中でも、DMO の役割として期待されている関係者との合意形成、そして情報の一元化を重点的に行うな

ど、DMO が観光業の中心として機能していくことが銚子を「稼ぐ地域」へと轉身させ、観光業での地域創生を可能にすると考える。第 4 章では具体的にどのように DMO が先導し観光業で銚子を活性化させていくのかについて、政策提言を行っていく。

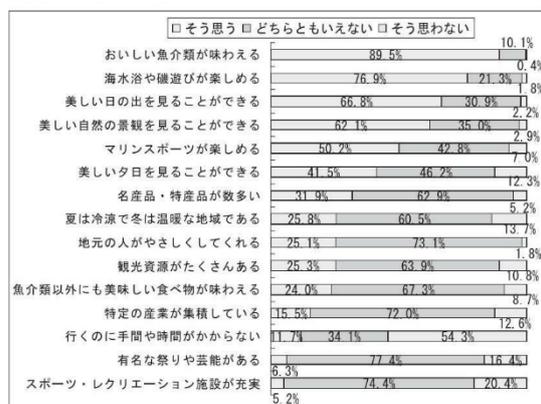
第 4 章 政策提言

1 章では、銚子市が抱える問題に財政難を挙げた。続く 2 章では、その解決策として観光に焦点を当て、日本国内における観光振興の機運の高まりを紹介した上で、銚子市の観光の現状を述べた。3 章では、近年日本各地で設立されている DMO という組織を取り上げ、その概要を説明した上で銚子市の DMO 準備室と比較し、現代の情報社会における情報発信の重要性について論じた。以上の議論を踏まえ、本章では銚子版 DMO を拠点としたブランディング戦略と、DMO に期待する役割について政策提言を行う。

1 節 銚子市の魅力とは

銚子市の情報を DMO を通して発信する上で、観光資源の軸となるものを絞ることにより、情報の「統一性」が高まると考えた。そこで本節では銚子に対するイメージ調査の結果から、市内の観光資源を特有性の観点から見ていく。銚子市を含む千葉県東部を経営基盤に持つ銚子信用金庫は、2010 年より着手した「銚子市観光振興コンサルティング事業」の一環で、関東圏の住民に対して銚子市のイメージ調査を行っている。この調査は、2010 年 11 月 25 日から 12 月 7 日にかけて、千葉県を除く関東甲信越の都県および福島県内の信金職員に郵送の形で実施されたもので、446 票回収された。図 4-1 は、銚子に対するイメージを項目ごとに示している。最も評価が高かったのは「おいしい魚介類が味わえる」という回答で、89.5%に上った。次いで、「海水浴や磯遊びが楽しめる」が 76.9%で、「美しい日の出を見ることができると答えたのは 66.8%となった。

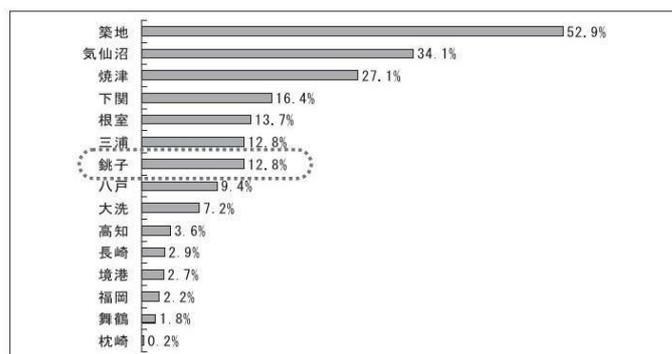
図 4-1 銚子に対するイメージについて



(出典：銚子信用金庫「銚子市観光振興コンサルティング事業報告書」)

銚子市は水揚げ量日本一を誇る漁港を有していることから、観光客にとって銚子の最大の魅力は「さかなのまち」であることがわかった。一方で、同調査では「おいしい魚が味わえる町」と言えばどこを連想するか、という質問も設けられた（図 4-2）。東京都の築地、静岡県焼津がそれぞれ 1 位、3 位と、関東近郊の地域が上位に入る中で、銚子は 6 位となった。

図 4-2 おいしい魚が食べられる町（複数回答）



（出典：銚子信用金庫「銚子市観光振興コンサルティング事業報告書」）

以上 2 つのデータから、「銚子といえば魚」というイメージはあるものの、銚子以外にも関東周辺に新鮮な魚介類を売りにする地域は多数存在し、魚を銚子「特有の」魅力としては押し出しにくいと推測する。また、次いで評価が高かった「海水浴や磯遊びが楽しめる」に関して、事業報告書の講評では「実際にはあまり楽しむことができない」との指摘がなされている。（因みに、銚子市観光協会ホームページでは、3 つの海水浴場を紹介しており、そのうち海鹿島海水浴場、長崎海水浴場を磯遊びスポットとしても取り上げていることから、「磯遊びができない」とは言えない。）加えて、全国に海水浴場は 1000 以上あり、魚と同様、他地域との差別化を図るのは困難であると考えられる。

一方で、銚子に対するイメージで 3 番目に高かった「美しい日の出を見ることができるといえる。日本の天文学の中核を担う研究機関である国立天文台によると、銚子市の東端である犬吠埼では、山・島嶼部を除いた北海道・本州・四国・九州の平地の中で最も早く初日の出を見ることができるとされている。銚子市においても、初日の出は有力な観光資源の一つであると考えており、市の公式ホームページでは「2020 年日本一早い初日の出インフォメーション」と題して、当日の情報が掲載されている。「初日の出が最も早い」という点は、他の観光地にはない、銚子特有の魅力といえる。日の出のイメージを軸に据えた観光振興を行うことで更なる認知度向上、観光客誘致を促進することが可能ではないだろうか。そこで、小林ゼミでは、DMO が中心となり、「日本一日の出の早い町・銚子」というコンセプトの下、「ひのでブランド」を形成し、情報の一元化や日の

出に関連付けた事業を推進することを提案する。次節では、DMO の構築にあたって行うべき事業内容について論じていく。

2 節 銚子版DMOの構築の提案

3 章にて、DMO が地域の魅力に一体感を醸成し、情報を一元化するのに重要な役割を果たすことを述べたが、「ひのでブランド」を推進するにあたってこれらの働きは不可欠である。観光協会に DMO 準備室を設立した際に挙げていた課題（(1) 関係者の巻き込みが不十分、(2) データの収集・分析が不十分、(3) 民間的手法の導入が不十分）を達成するためにも、DMO が強いリーダーシップを取って連携を強化することが求められる。本節では、銚子版 DMO の構築に必要な事業内容を提言し、それらがもたらす効果について論じていく。

私たちが DMO に提案する事業内容は以下の 3 点である。

①銚子の企業、団体、商品などに統一された日の出ロゴを提供する

市内の企業や商品、イベントに「ひのでブランド」のロゴマークを提供する。これにより、日の出や朝などといったイメージに沿った企画の開発に繋げるとともに、銚子市全体が「日の出のまち」という印象を市民および観光客に与えることで、統一感を創出できる。現在銚子市では、商工会議所が「ちょうしブランド」と呼ばれる推奨品認定事業を行っている。銚子産品のブランド化やイメージアップを目的として、29 品が登録されており、灯台をモチーフにしたデザインをロゴマークに使用している（図 4-3）。ちょうしブランドを強化する形をとり、ブランディング戦略の一案として日の出をあしらったロゴに統一し、商品に限らずイベントや観光プランなどの「コト」にも幅を広げて提供することで、イメージ定着が期待できる。

図 4-3 ちょうしブランド



（出典：銚子市観光協会『銚子推奨認定品 ちょうしブランド』）

②情報の一元化を行う

2 章で取り上げたように、インターネット上で銚子市の観光情報を発信しているサイトが複数存在することは、情報量は大きいものの、観光客のにおいてはこれを解消するため、DMO がそれぞれの情報を集約し、目的別・場所別などにまとめた新しいサイトを作成することで、情報の一元化を提唱する。また、この中で「日の出」をコンセプトにウェブペ

ージのデザインを統一すれば、「銚子=日の出」のイメージ普及を加速させることが可能となる。

③ひのでブランディング戦略会議の開催

銚子市観光協会 DMO 準備室では、年に数回「銚子観光情報共有会議」を開催している。これは、銚子市内の観光に関わる多様な関係者を集め、各団体の活動報告や、今後の課題を共有する場として設けられ、第1回の会議には60以上の団体が参加した。これまで銚子市には観光事業者が一堂に会するような機会がなかった。そのため参加者にとっても新たな出会いや事業構築の創出に繋がっていることから、DMO 準備室のS氏は「会議の継続には好意的である事業者も多い」との見解を示している。今後は、培われたネットワーク、多様な関係者の多種にわたるアイデアを活かし、単なる事業報告・情報共有にとどまらず、銚子の観光振興に向けたデータの分析やルール策定を行うことで、ブランドの目標がより統一され、各団体の取り組みの軸が定まり、更なる連携強化が見込まれる。

このように銚子版 DMO がこれら3つの事業に取り組むことで、DMO を中核に一元化された情報発信を実現させる。さらに関係者との連携を深めながら、各々が持つデータや柔軟なアイデアを活用することも可能となる。次節では、ターゲット層を特定した上で、より具体的な観光プランについて検討し、ひのでブランドの枝葉となる部分の政策提言を行う。

3節 具体的な観光プラン

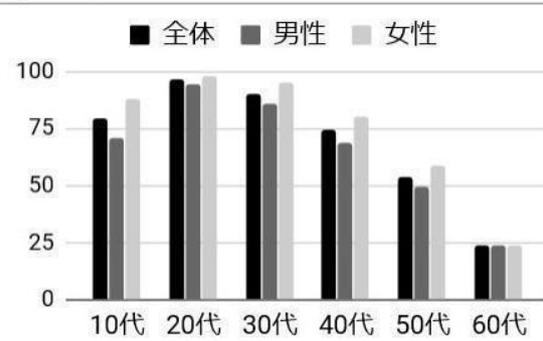
ここからは、「ひのでブランド」を活用した観光プランを提案していく。今回私たちは、「健康に一定の関心がある若い女性」をターゲットとする。選定理由は以下の2点である。

1. 若年層の SNS 活用による魅力の爆発的拡散
2. 健康意識の高揚によるヘルスツーリズムへの注目

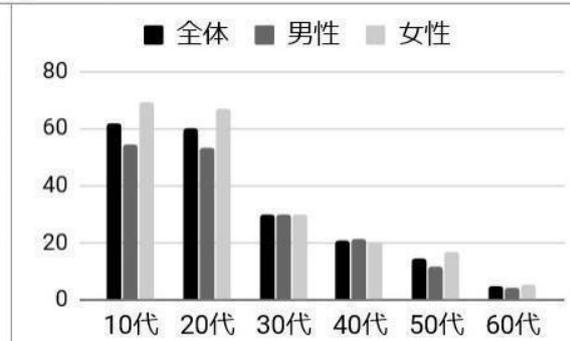
まず1つ目の「若年層の SNS 活用による魅力の爆発的拡散」について説明する。第3章にて、SNS の利用率が上昇していることに触れたが、年代別で見ると（図4-4）、10代～30代の若年層の利用率はより高いことがわかる。また、どの SNS ツールにおいても、女性の利用率が比較的高いことが読み取れる。

図4-4 主な SNS の利用率（2016年 全体・性年代別）単位：%

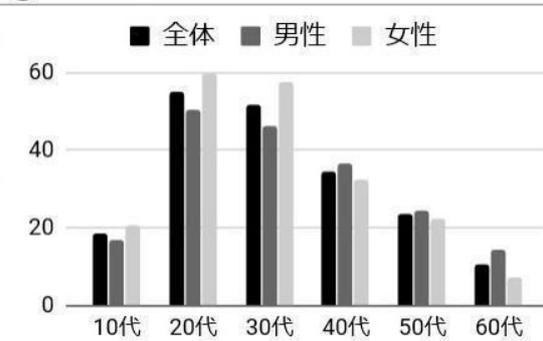
①LINE



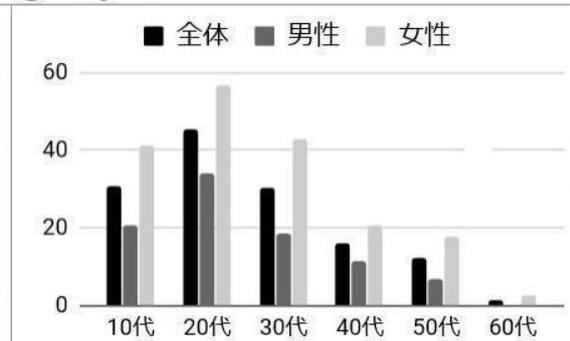
②Twitter



③Facebook



④Instagram



(出典：総務省情報通信政策研究所「情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査」より筆者作成)

また、3章では SNS が観光地選定に影響を与えていることが明らかになったように、SNS を通じて若者に銚子の魅力を発信してもらうことで共感を生み、銚子へ訪れる動機となり得るのではないかと考える。さて、銚子における SNS 活用の現況はどのようなものであるのか。銚子市には公式インスタグラムアカウントがあり、市内の美しい景観や魚を中心とした食べ物の写真・動画をほぼ毎日掲載している。影響力の指標の一つとなるフォロワー数は約 1 万 9 百人（2019 年 12 月 16 日現在）で、近隣の香取市の公式アカウントは約 8 百人、人口規模がほぼ同じである（約 5 万 8 千人）東金市は約 5 百人であることから、銚子市のアカウントは優位性があると言える。例えば、世界文化遺産に登録されている白川郷のある岐阜県白川村では、人口 1600 人に対しフォロワー数が 10 倍の 1 万 6 千人（2019 年 12 月 16 日現在）という公式インスタグラムを運営している。このアカウントでは、主に白川郷周辺の風景や文化に絞って写真を投稿しており、村の世界観を十分に訴求する内容となっている。これらに共感するのは不特定多数というよりは、自然や文化に興味のある層へ発信しているものとみられる。銚子市においても、日の出や朝の写真を中心にしたアカウントを創設し、発信することで、美しい自然や風景に関心のある若者をターゲットに興味を引き出すことが可能になると考える。

続いて「2.健康意識の高揚によるヘルスツーリズムへの注目」について話を進めていく。近年の健康意識の向上は様々な視点から伺うことができる。例えば、日本政策金融公庫が行った調査によると、食への健康志向が年々上昇傾向にあるという。また、フィットネスクラブ市場も拡大しており、その規模は全国で約4600億円にも上る（公益財団法人日本生産性本部余暇総研,2017）。以上のようにデータとしても証明されている健康意識の高揚に伴い、観光においても健康増進が目的の一つとして捉え直されるようになった。これが「ヘルスツーリズム」の考え方であり、NPO法人日本ヘルスツーリズム振興機構は次のように定義している。

- 『当NPO法人では、ヘルスツーリズムを「健康・未病・病気の方、また老人・成人から子供まですべての人々に対し、科学的根拠に基づく健康増進（EBH=Evidence Based Health）を理念に、旅をきっかけに健康増進・維持・回復・疾病予防に寄与する」ものと定義しています。』

（出典：NPO法人 日本ヘルスツーリズム振興機構）

このヘルスツーリズムの理念を活用し、銚子の「日の出・朝」というイメージをもとに、市内にある魅力を掛け合わせることを提案していく。現在銚子では、「NPO法人ちょうしがよくなるくらぶ」がヘルスツーリズム事業を展開しており、市内の大学と協働して健康食品の開発を行ったり、ウォーキングなどのツアーを開催している。この団体が「銚子というまちが持つ様々な地域資源を活用して社会全体の健康課題の解決の一助になる事」を目的としているように（NPO法人 ちょうしがよくなるくらぶ）、銚子の朝に潜在する資源を複合的に活用することを推奨する。例えば、日の出を見ながら海岸でサップヨガ（サーフボードよりも大きく浮力の高いボードの上で、水の上に浮かんで行うヨガ）を行った後、そこで掻いた汗を市内の温泉で流す、というプランである。これは、銚子の海岸をより有効活用できる上に、DMO準備室のS氏が「市外の人にはあまり知られていない魅力」と話す、温泉への需要の創出が可能となる。また、早朝に風光明媚な景勝地をサイクリングした後、銚子で水揚げされた新鮮な魚介料理を朝食にいただくのも一例である。こうした一連のプランを観光客がSNSに投稿することで、銚子の持つ魅力がより効果的に発信され、新規の顧客開拓に繋がるのではないだろうか。その際にハッシュタグの統一も行われるようになれば、よりSNS利用者の目に付きやすくなることも考えられる。健康意識の高揚、そしてSNSの普及といった近年のトレンドに対応するためには、銚子にある豊富な観光資源を複合的に活用し、銚子でしか味わえない経験を観光客に体感し、発信してもらうことが重要であると考えた。

ここまで、DMOの構築による銚子の「日の出」を中心としたブランディング戦略と具体的な観光プランについて論じてきたが、今回の政策の実現に向けては様々な障壁が予測

される。続く5章ではその課題を列挙した上で、政策提言の実現可能性について検証していく。

第5章 「ひのでブランド」の実現可能性

ここまでの章では、まず銚子の観光振興の切り札としてDMOを再建し、次に「ひのでブランド」をその象徴として掲げ、そしてそれを活用した具体的なプランを提案した。また銚子市観光協会はDMO準備室設立において「関係者の巻き込み」「データの収集・分析」「民間手法の導入」の不十分さを課題として挙げていた。これらの課題を土台に、本章では銚子DMOが「ひのでブランド」を実現する際に考えられる3つの課題点を挙げて検討していく。

1節 3つの課題

「ひのでブランド」の実現における課題は以下の3点である。

まず「資金源の確保」である。DMO設立を支える国からの助成金の交付が今年いっぱい終了となってしまったため、今まで受けていた資金の援助がなくなってしまう。銚子DMOは自身の力で利益を生むシステムを構築している段階であるため、助成金という収入なしには今後の運営が金銭的に厳しくなっていく事が予想される。そのような中で新たに「ひのでブランド」という新しい事業を運営することは容易ではない。

次に、「民間手法の導入」である。DMO設立の際に挙げられていた課題と重複するが、銚子DMOという組織で「ひのでブランド」を構築させていく過程でも、やはりマーケティングやデータ分析などの知識をもち、ビジネス的な目線を取り入れながら地域観光を先導していく力を持つ存在が必要である。民間手法の導入はこれから「ひのでブランド」を形成していくにあたって早急に検討されるべき課題である。

「ひのでブランド」の構築にあたって4章で「ひのでブランディング戦略会議」の開催を提言したが、それを構成する前提となるのが3つめの課題である「観光関係者との風通しの良い協力体制」だ。DMOが課題として挙げた、関係者の巻き込みと並行しながら、「ひのでブランド」を通じて相互に助け合うことのできる協力体制を作っていく事が重要であると考えられる。銚子市市議会議員のO氏は、「理想論と実際に人が協力してくれるかは異なり、結局は人間の感情論による所が大きいと、協力することで得られる自分にとっての利益が目に見えてわかる事が重要。まだDMOは行政が持つ先導力をうまく使い切れていない」と話されていた。ひのでという一つのシンボルをうまく活用して組織をまとめる協力体制は、DMO自身の活性化にも実用不可欠である。

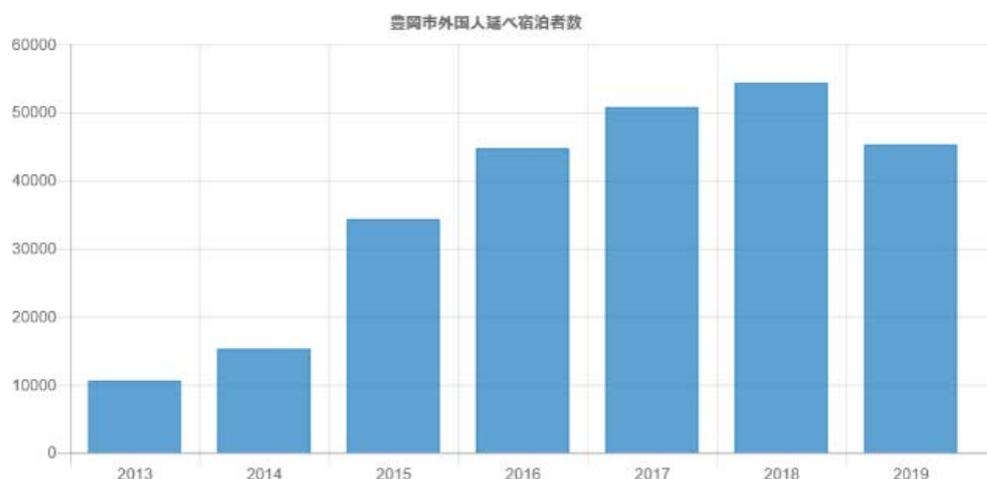
上記に挙げた課題より、現状では銚子DMOがその観光振興のシンボルとして「ひのでブランド」を確立して運用していくことはまだ高い障壁がある。ではこの課題を克服するにあたってどのような対策が考えられるだろうか。

2節 先行事例としての豊岡観光イノベーション

銚子 DMO における「ひのでブランド」の実現において資金源の確保、民間手法の導入、協力体制の構築の3つの課題を示したが、その改善策を探るために先行事例として兵庫県の豊岡観光イノベーションを用いて論じていく。なぜなら、当該事例は民間の手法をうまく導入して行政と連携しているという点から、銚子 DMO がひのでブランドを掲げて運営していく上で参考となる組織だからである。

兵庫県北東部に位置する豊岡市は銚子市と同じく数多くの観光資源を持ち、以前から経済活性化の手段の一つとして観光産業の育成に取り組んでいた。さらに国内のインバウンド需要増加の波に乗り、2015年の外国人観光客は2011年の30倍以上である3万4318人を記録した。そんな中2016年に観光振興の専門機関として設立されたのが豊岡版 DMO 「一般社団法人豊岡観光イノベーション」である。地域の稼ぐ力を引き出し、高める事を目的に掲げているこの組織は、地域が一体となった観光マネジメントの先行的な試みとして大きな注目を集めている。特にインバウンド需要に焦点を当てたマーケティングを行っており、豊岡市への外国人宿泊数増加に貢献している組織である。

図 5-1 豊岡市外国人延べ宿泊者数



(出典：豊岡観光イノベーション「インバウンドデータ」より)

豊岡観光イノベーションにおける最大の特徴は、官民連携の協力体制である。まずはこの組織がどのような経緯をもって設立されたか説明する。豊岡観光イノベーションは、市のほかに民間企業4社の出資をうけて設立された。

図 5-2 民間企業による基金の拠出

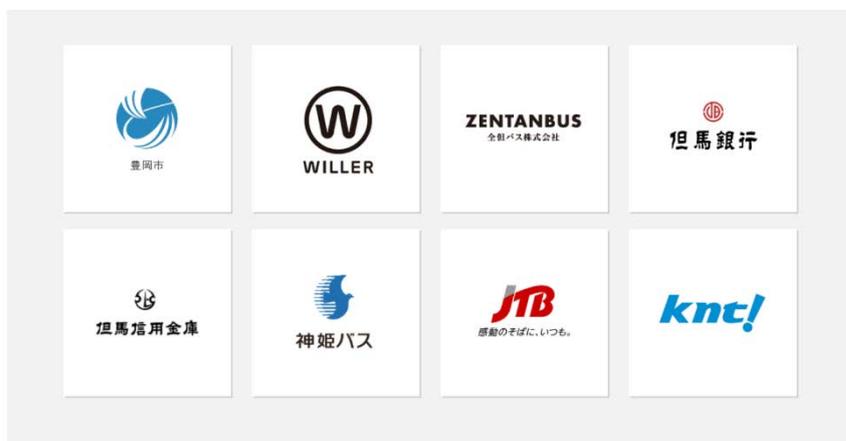
豊岡市	2000 万円
地銀①	125 万円
地銀②	125 万円
バス会社	310 万円
地域商社	310 万円

(出典：「豊岡観光イノベーションに学ぶ」より筆者作成)

この図からもわかるように、地元の地銀二社・地域密着型のバス会社・観光コンサルティングを行う地域商社など、豊岡観光イノベーションは地域に根差す民間の力を総動員させて運営を行っていることがわかる。豊岡観光イノベーションは行政のみならず民間の会社の出資を受けるという形で双方が共同で事業を行うことで、動きだしの財源を確保することに成功している。一方で銚子 DMO はどうかというと、設立の財源は主に国からの助成金である。来年度になって助成金が終了すると今後の財源は不透明になってしまうため、豊岡市の成功例を参考に民間会社から出資を受けて「ひのでブランド」を設立させるのがいいのではないか。

次に、活動内容と共にどのように民間手法を導入しているのかを見ていく。豊岡観光イノベーションの主な活動内容は、インバウンドデータの集計・データを活用したマーケティング事業・宿泊予約事業・ツアー企画などだ。豊岡市を一つの観光スポットとして、一括した観光サービスの提供を行っている。下の表は豊岡観光イノベーションの協力企業一覧である。

表 5-3 豊岡観光イノベーション協力企業



(出典：豊岡観光イノベーションより)

このように民間の企業が協力企業として名前を連ねる。さらに DMO の設立準備に携わった豊岡市環境経済部大交流課の川角洋祐氏は、「顧客視点に立ったマーケティングを行っていくには、民間企業のノウハウ、スキルが必要であり、各企業、金融機関には豊岡市から DMO 参画を打診しました。」と話す。(事業構想 2016 年 6 月号より) このように豊岡観光イノベーションは企業にも DMO 運営の参加してもらう事で、民間の手法を導入することに成功している。また豊岡市のみならず、現在ほとんどの DMO は地元の民間企業と共同で DMO 運営を行っている。「利益をもとめる」といった新たな行政の形を目指すには、このように積極的に民間の手法を導入していく事が要求される。ビジネスの目線を取り入れることは地域観光を盛り上げる為に必要不可欠なのである。さらに「日の出ブランド」を確立させるにあたって、民間企業自身に DMO へ参画してもらい運営に携わってもらうことが、民間手法の導入をスムーズにさせると考える。行政主体の DMO が民間企業をサポートするという体制ではなく、官民一体で民間企業のノウハウをもった DMO が地域の観光の中心になるとが、利益を生む組織を作る近道ではないか。

最後に、豊岡観光イノベーションの DMO と地域観光の架け橋となる会員制度について紹介する。豊岡観光イノベーションには会員制度があり、その種類は二種類ある。まず年会費一口一万円からの賛助会員である。これは主に地元の観光業者むけのパートナー制度であり、会員になると最新情報のニュースレター受け取り・セミナーへの参加・翻訳サービス(パンフレットや飲食メニューを特別価格で英訳できる)といった特典が受けられる。また、年会費一口30万円からの正会員は賛助会員の特典に加えて構成団体が集まって開催する定例会議に出席することができる。年会費が財源の支えになる事に加え、この会員制度は DMO が地域と手を取り合って観光を盛り上げていくという姿勢の象徴のように見える。銚子 DMO が持つ「協力体制の構築」という課題に対して、この会員制度は有効であると考えられる。「利益がないと人は動いてくれない」といった現地の声があるなかで、会員特典はわかりやすいメリットとして提示できる。そして何より、多くの組織や団体が繋がり共に銚子の観光を作り上げるパートナーとして意識が生まれる。前提として特典の質や「ひのでブランド」の価値を高めることが重要になってくるが、会員制度を通じて観光関係者と DMO がギブアンドテイクの関係となる事で、協力体制の構築が可能になるのではないかと考える。

ここまで、豊岡観光イノベーション設立の経緯・民間手法を導入した活動内容・会員制度と見てきたが、どの内容にも共通して言えることは官民が連携した協力体制が基盤となっている事である。またこれらは銚子 DMO における、資金源の確保、民間手法の導入、協力体制の構築といった課題を解決する糸口になりうる。行政・民間といった既存の枠にとらわれることなく、広い範囲での協力体制を構築する事が地域観光発展の一つの要である。

おわりに

千葉県銚子市での宿泊観光客入込数の増加を図ることで、実際に銚子市を活性化をできるのか。本報告書では、サマースクールでの実態調査に基づき、「地域資源を活用した地域活性化」について検証してきた。2019年9月に実施されたサマースクールを通じて銚子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一般社団法人銚子市観光協会DMO準備室室長佐野明子様、銚子市市議会議員桶谷範幸様、銚子市教育委員会社会教育課スポーツ振興室の皆様、銚子市役所観光商工課の皆様に、改めてこの場をお借りして、心から御礼申し上げたい。

参考文献

「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2017年改訂版）」（2019/12/29）

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/honbukaigou/h29-12-22-shiryout1.pdf#search=%27%E3%80%8C%E3%81%BE%E3%81%A1%E3%83%BB%E3%81%B2%E3%81%A8%E3%83%BB%E3%81%97%E3%81%94%E3%81%A8%E5%89%B5%E7%94%9F%E7%B7%8F%E5%90%88%E6%88%A6%E7%95%A5%EF%BC%882017%E5%B9%B4%E6%94%B9%E8%A8%82%E7%89%88%EF%BC%89%E3%80%8D%27>

「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2018年改訂版）」（2019/12/29）

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/honbukaigou/h30-12-21-shiryout1.pdf#search=%27%E3%80%8C%E3%81%BE%E3%81%A1%E3%83%BB%E3%81%B2%E3%81%A8%E3%83%BB%E3%81%97%E3%81%94%E3%81%A8%E5%89%B5%E7%94%9F%E7%B7%8F%E5%90%88%E6%88%A6%E7%95%A5%EF%BC%882018%E5%B9%B4%E6%94%B9%E8%A8%82%E7%89%88%EF%BC%89%E3%80%8D%27>

農林水産省大臣官房統計部 「平成29年 市町村別農業産出額（推計）」（2019/12/26）

https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sityoson_sansyutu/attach/pdf/index-3.pdf

銚子市漁業協同組合 「主要魚種別水揚高」（2019/12/26）

<https://www.choshi-gyokyo.jp/data/species.html>

銚子市「緊急財政対策 市長説明資料」(2019/12/26)

<https://www.city.choshi.chiba.jp/sisei/zaisei/files/setumeikai2.pdf>

銚子市 「銚子市緊急財政対策について」(2019/12/26)

<https://www.city.choshi.chiba.jp/sisei/zaisei/zaiseitaisaku.html>

銚子市 「観光客入込動向」(2019/12/26)

<https://www.city.choshi.chiba.jp/kanko/files/kankoirikomi.pdf>

観光庁審議官瓦林康人 「2017年国連開発のための持続可能な観光国際年における我が国の取り組み、そして未来へ」(2019/12/26)

<https://www.fttsus.jp/spring2018/wp-content/uploads/2018/03/>【瓦林審議官講演資料】
京都観光データウォーク 2018%EF%BC%88 配布・WEB
用%EF%BC%89.pdf#search=%27%E8%A6%B3%E5%85%89%E5%BA%81+%E7%93%A6%E6%9E%97%27

観光庁 観光立国推進基本法 (2019/12/29)

<http://www.mlit.go.jp/kankocho/kankorikkoku/kihonhou.html>

外務省 海外広報 インバウンド観光促進 (2019/12/29)

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/culture/pr/visitjapan/index.html>

観光庁 観光白書 2018年 (2019/12/29)

<https://www.mlit.go.jp/common/001237304.pdf>

銚子市 観光情報 (2019/12/29)

<http://www.city.choshi.chiba.jp/kanko/>

ちょうしフラット通信 (2019/12/29)

<http://choshi-flat.com>

銚子ジオパーク (2019/12/29)

<http://www.choshi-geopark.jp>

あんだこれ銚子 (2019/12/29)

<http://www.city.choshi.chiba.jp/andacore/jp/>

GOTOKYO (2019/12/29)

<https://www.gotokyo.org/jp/index.html>

東京観光案内窓口 (2019/12/29)

<https://tokyotouristinfo.com>

日本経済研究所 観光 DMO 等活動優秀事例集 ーなぜ DMO はひつようなのかー
(2019/12/28)

https://www.dbj.jp/topics/region/industry/files/0000027762_file2.pdf

国土交通省観光庁 日本版 DMO について (2019/12/28)

http://www.mlit.go.jp/kankocho/page04_000048.html

国土交通省 観光の状況 観光施策 (2019/12/28)

<https://www.mlit.go.jp/common/001187257.pdf#search=%27%E8%A6%B3%E5%85%89%E7%8A%B6%E6%B3%81+%E8%A6%B3%E5%85%89%E6%96%BD%E7%AD%96+%E5%8F%82%E8%AD%B0%E8%AD%B0%E5%93%A1%27>

銚子信用金庫 「銚子市観光振興コンサルティング事業」 (2019/12/13)

<https://www.choshi-shinkin.co.jp/pr/news/2011-1201-1225-3.html>

帝国書院 「日本を知る 都道府県のすがた 何でも日本一」 (2019/12/13)

https://www.teikokushoin.co.jp/statistics/japan_world/japan/first/beach.html

銚子市観光協会 (2019/12/28)

<https://www.choshikanko.com/>

国立天文台 「質問 1-6) 初日の出が日本でいちばん早い場所はどこ？」 (2019/12/15)

<https://www.nao.ac.jp/faq/a0106.html>

銚子市議会会議録 (2019/12/15)

<https://ssp.kaigiroku.net/tenant/choshi/SpTop.html>

NPO 法人 ちょうしがよくなるくらぶ (2019/12/28)

<https://cholove.jp/>

Facebook 一般社団法人銚子市観光協会DMO準備室 (2019/12/20)

<https://www.facebook.com/>

一般社団法人銚子市観光協会DMO準備室-358422654587078/

総務省 「平成 29 年版情報通信白書」 (2019/12/15)

<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h29/html/nc111130.html>

Instagram 銚子市 (2019/12/20)

https://www.instagram.com/choshi_city/?hl=ja

現代ビジネス 日本の地方の深刻な過疎化を「インスタ」が解決できるか (2018.8.22 付) (2019/12/20) <https://gendai.ismedia.jp/articles/-/57124>

健康産業新聞 <レジャー白書 2018> 「フィットネス」、4,600 億円市場 (前年比 3% 増) に -4 年連続で過去最高 - (2018.8.8 付) (2019/12/26)

https://www.kenko-media.com/health_idst/archives/10530

NPO 法人 日本ヘルスツーリズム振興機構 (2019/12/26)

<https://www.npo-healthtourism.or.jp/>

事業構想 | 現場トップは商社マン、バス会社と連携「DMO」官民連携モデル (2019/12/14)

<https://www.projectdesign.jp/201607/tourism-business/003001.php>

OHMI Tourism Board | (一社) 豊岡観光イノベーションに学ぶ (2019/12/14)

<https://oh-mi.org/news/article/58>

あなたの夢を、みんなが、企業が応援します！地方創生の祭典みんなの夢 AWARD in 銚子 (2019/12/20)

<http://www.yumeaward.org/choshi/>

JTB | インバウンド事例 2019 兵庫県豊岡市が進める DMO の取り組み (2019/12/26)

<https://www.jtb.co.jp/inbound/case-study/2019/toyooka-dmo-innovation/>

豊岡観光イノベーション (2019/12/29)

<https://toyooka-tourism.com/>

銚子市における 地域コミュニティ再構築

FLP 地域・公共マネジメントプログラム

関ゼミ

齋藤優衣 荒田芽生 池田俊也 金原真大 上口由紀音 野村要
樋口祐輔 福島あゆこ 本田知優 山下裕大 渡邊幸紀 吉田知世

目次

1. はじめに
2. テーマ選定理由
3. 銚子市について
 - 3-1. 基礎データ
 - 3-2. ヒアリング結果
 - 3-3. 商店街の実情
4. 問題提起
5. 政策提言
 - 1) 子ども食堂
 - 2) コミュニティルーム
6. おわりに
7. 参考文献

1. はじめに

日本における少子高齢化はますます深刻になっている。2015年の国勢調査（図1）によると、2015年以降も少子高齢化の深刻度は加速し、生産年齢人口も大きく減少することが予想されている。特に地方部では、都市部への人口流出によって人口が大きく減少してお

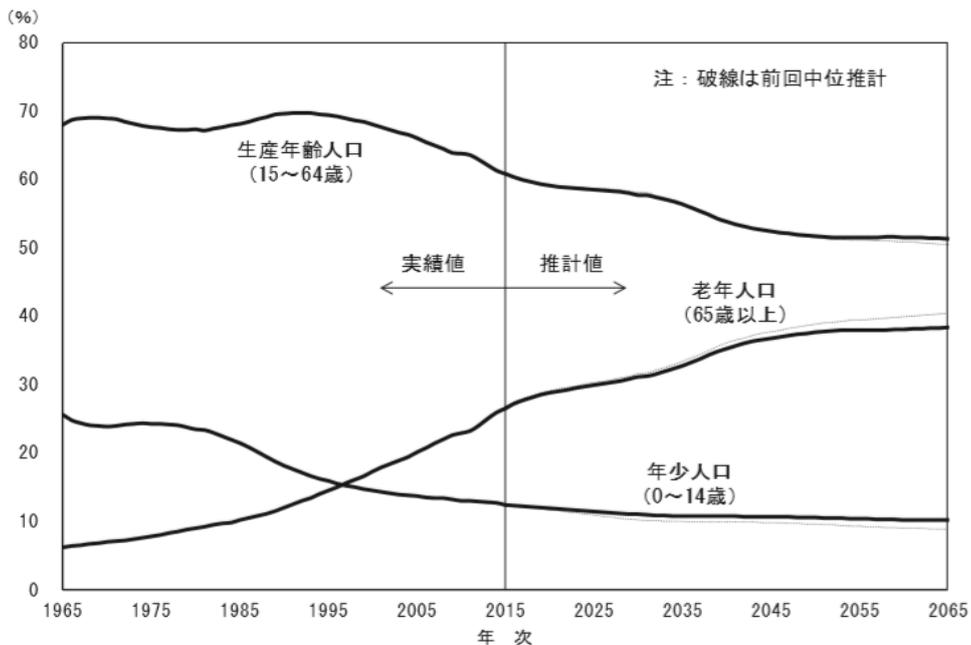


図1（年齢3区分別人口割合の推移 国立社会保障・人口問題研究所 日本の将来推計人口より引用）

り、生産力も減退している。それを表す1つの指標として、かつて中心市街地として大きな役割を担った商店街の衰退が挙げられる。人口流出や大型ショッピングモールなどの登場により商店街の機能が衰退し始め、いわゆる「シャッター商店街」と呼ばれる商店街が全国的に増え始めた。そのような中で、商店街を地域コミュニティの中心として再興させようと、地域商店街活性化法の制定などがされているものの、未だに多くのシャッター商店街が存在している。

千葉県銚子市もシャッター商店街の他、市外への人口流出や財政悪化など様々な問題を抱えている。これらに対し、市やその他の関連機関が策を講じているが、大きく改善されていると言いき難い。このような状況に鑑みると、銚子市には地域活性化の新たな対策が急務であると感じられる。そこで、私たちは地域住民のコミュニティづくりとしての拠点として、商店街の空き店舗を利用し、地域活性化を図りたい。以下では、銚子市の現状を踏まえたうえで、問題点を挙げ、地域活性化の方策を述べていく。

2. テーマ選定理由

私たちは地域住民間のコミュニティに着目し、地域活性化を目指す。人口減少とともに地域住民間のつながりが希薄となっている現在、コミュニティを構築することが地域おこしの第一歩になると考えたためだ。

人と人がつながる場所をつくることで、市民間で親睦を深める。そのつながりを活かし、地域住民による問題発見や孤立を防ぐことができるだけでなく、イベント等を企画し、実行に移すことも可能となる。以下の図のように示される一連のサイクルをコミュニティ構築と考える。

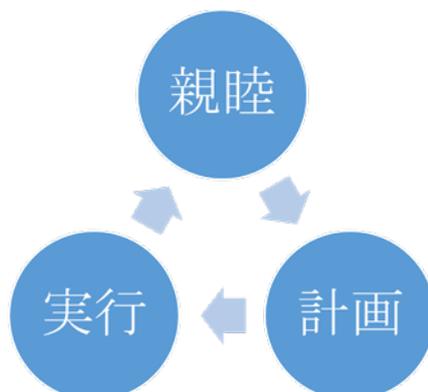


図2 筆者作成

地域での交流の場があることによって、家庭、学校・職場以外の第三の居場所が生まれる。市民間の円滑なコミュニケーションが、地域全体を活力に満ちたものにするのではない。この点から、私たちのゼミでは「多世代間交流で活気のあるまちづくり」をテーマに設定した。近年、多様な主体が交流することによって、居心地のよいまちづくりを生み出すことが重要視されている（まち・ひと・しごと創生基本方針 2019、令和元年 6 月 21 日閣議決定）。多種多様な人と関係を構築し、お互いの価値観を共有することによって、人の生き方や多様性に価値を見出すことを目指す。地域社会におけるソーシャル・キャピタルの形成は、持続可能なまちづくりに必要不可欠だ。加えて、多世代間交流を通して地域の課題に対する解決策を生み出すことも可能となる。

平成 25 年度高齢者の地域社会への参加に関する意識調査（内閣府）によると、約 6 割の高齢者は若い世代と交流したいと考えているという。一方で、若い世代との交流に実際に参加しているのは全体の約 4 割である。また、世代間交流の推進には、交流機会の設定が必要であるとの回答が最も多いことから、若い世代との交流機会の増加が望まれていることが推測される。実践女子大学の須賀（2017）によれば、多世代間交流の実施は、高齢者が若者からさまざまな刺激や新しいアイデアを受け、柔軟な考えを生み出す大切な契機となる。また須賀は、若者の高齢者との交流について、「戦争体験や高度成長時代を子育てに生きた中で経験したことなどの話は、若者が自分自身の生き方を相対化し、複眼的に眺める目をつくり、人生観を培う機会となる」（p.14）とも述べている。若者は生活や経験の知恵を得るだけでなく、自分の生き方と比較して考える機会があることで、一つの見方にとらわれない思考を身につけることが可能となる。幅広い層の人たちがそれぞれの生き方や経験を共有しあうことは、社会生活を豊かなものにする上で非常に役立つ。

多世代間交流を促進することで、地域内のコミュニティ再生、社会福祉や医療、教育、子育て等社会生活のさまざまな面での支えあい、連携が可能となる。人口減少が急速に進む中、各世代が協働し地域課題に取り組む姿勢が地域活性化に向けて重要であると考え、このテーマを選択した。

3. 銚子市について

3-1. 基礎データ

1) 銚子市の地理、特徴

銚子市は、東経 140 度 49 分、北緯 35 度 44 分、関東地方の最東端に位置している。太平洋と利根川に囲まれ、太平洋に半島状に突出した地形を呈している。全国屈指の漁港町として知られており、銚子漁港は 2011 年度より 8 年連続で日本一の水揚げ量を誇る。ま

た、「夏は涼しく、冬は暖かい気候」を活かした農業も盛んであり、春キャベツは日本一の生産量を誇る。面積は 84.20 km²である。

2) 人口

銚子市はかつて、千葉市に次いで県内で 2 番目に市制施行するなど活況を誇っており、東総地域の中心的都市としての役割を担っていた。しかし、現在は近隣の旭市や茨城県神栖市などに働き口や商圈などが移り、人口が流出している。銚子市の人口減少率は県内でトップクラスとなっている。

銚子市の人口減少は、総人口の推移（図 3）から分かるように、他市（香取市、匝瑛市、東庄町）よりも 20～30 年ほど早く始まっている。さらに、昼間人口の推移（図 4）で示されているように、銚子市の昼間人口も常住人口とともに減少傾向にある。

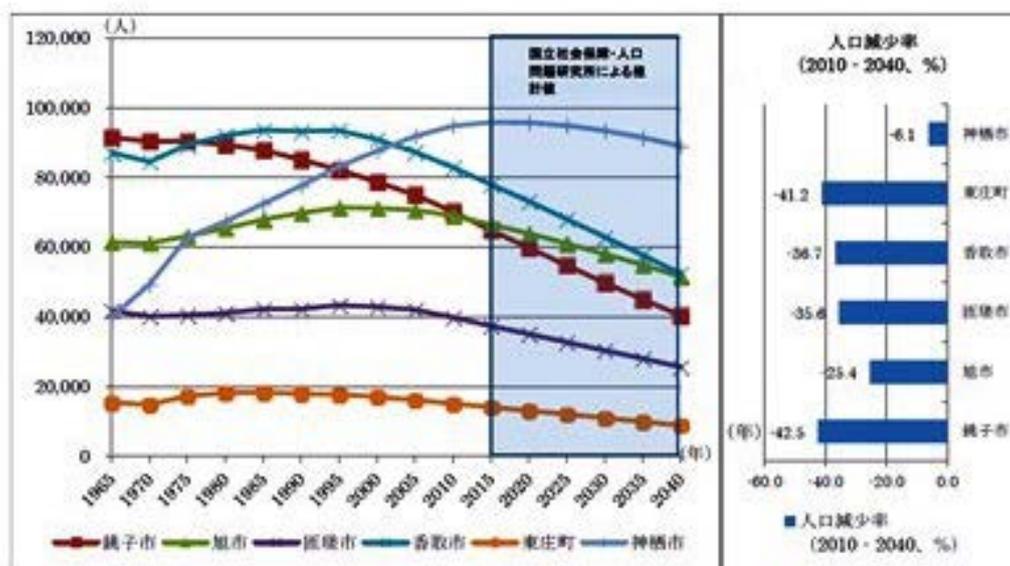


図 3 銚子市の総人口の推移（出典：総務省統計局 「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成 25 年 3 月推計)」）

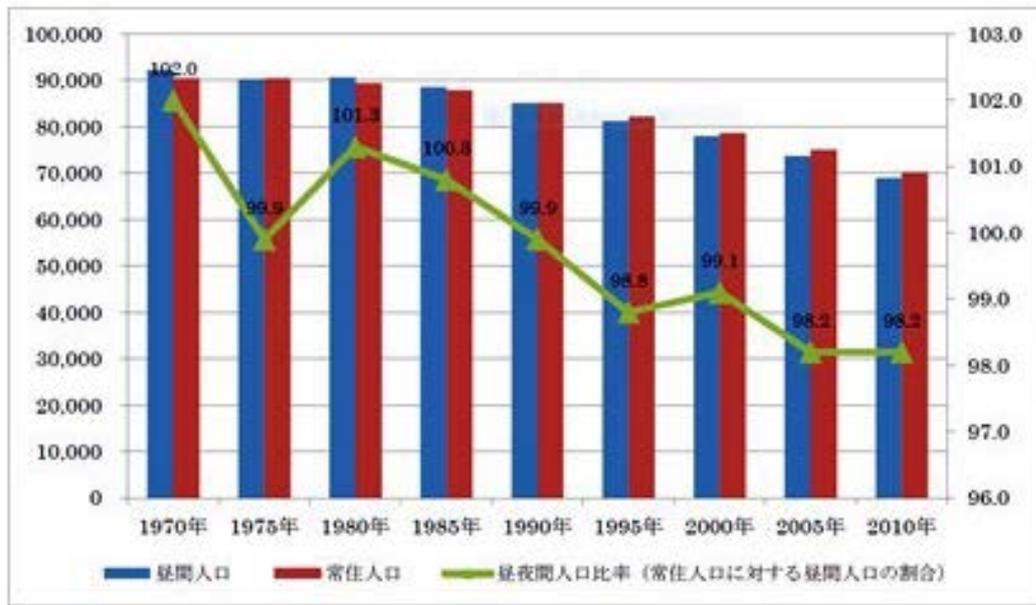


図4 鉾子市の昼間人口の推移（出典：総務省統計局 「国勢調査」）

以上のことより、近隣の市に働き口や商圈が移ったことが鉾子市の昼間人口と常住人口がともに減少した理由の1つであり、今後も人口減少は進むことが予想されるといえる。

3-2. ヒアリング結果

・東銀座商店街振興組合

最近商店街に買い物に来る人が減少していることについて伺ったところ、その対策は特にしていないことがわかった。その理由として、振興組合で集めている会費のうちほとんどが電気代や修理費に回ってしまい、イベントなどを行う余裕がないとのことであった。また、イベントなどを行っても一時的な集客で終わってしまうため、商品自体に魅力を持たせることが必要であるとの意見をいただいた。商店街に対する鉾子市からの補助金はないものの、千葉県で行っている補助金制度の情報は鉾子市役所から伝えられている。店主の高齢化や後継者不足による閉店が相次いでいるということがわかった。

・企画財政課

お話を伺う中で、若い世代をどう確保するかを重視しているように感じられた。若い世代に鉾子市にとどまってもらうため、財政悪化による緊急財政対策では子育て関係のサービスをあまり削減せず、鉾子市からの移住者が多い茨城県神栖市と同等のサービスを提供

するようにしている。また、地元で就職する銚子市民が少ないことがわかった。その理由については、労働者のやりたいことと、銚子市にある仕事がマッチしていないことをあげられる。そして、財政難の原因を伺ったところ、大学の誘致、市立高校の建設など、たて続けの大型事業による多額の出費が原因であることがわかった。企画財政課としては、市が行おうとしていることに共感してもらえるよう、商店街を含め、事業者とのつながりを大切にしていきたいとのことであった。

・水産課

銚子市の特色である水産業では、さまざまな取り組みがなされており、民間でのイベントやPRが盛んになってきていることがわかった。その中でもキンメダイはブランド化に成功している。また、日本全国の問題として、水産関連の労働者が減少していることについて伺ったところ、現時点では外国人実習生を多く受け入れており、労働者の減少による影響は感じられないとのことであった。しかし、水産業の日本人労働者の減少は重大な問題と捉えている。そこで銚子市では、銚子商業高校海洋科の教師が主体となり、水産課も関わって、水産業への就職を促す取り組みを行っていることがわかった。

・子育て支援課

少子化によって児童クラブや一時保育の利用者数は減少している。利用率が高い低学年でも5割前後であることがわかった。児童クラブでは、お誕生日会やお祭りなどのイベントが定期的に行われている。一時保育ではUターンの家庭が子どもを地域に慣れさせるために利用している人が多く、週に2~3日程度行われている。この一時保育における問題点は、保育士不足により保育の質に差が出てしまい、評判がまちまちであるということである。これからの展望としては、障害を持つ子どもや病気を抱える子どもの受け入れ体制を整えること、子ども食堂を設けることや幼少期からの教育を進めることがあげられた。また、育児の過程で困難を抱える保護者と、それを支援する有償ボランティアをマッチングさせる方法であるファミリーサポートが必要であるとのことであった。

・商工会議所

現在銚子市は第1次産業の強みがあり、水産物や農産物をそのまま売っている。そこで理想としては、これらを加工することによって利益率を上げ、より遠くの地域まで輸送を可能にし、新たな需要を見出す。さらに、雇用の拡大にもつなげたいとのことであった。また、将来ノマドワーカーや、テレワーカーが増えると予想される。その中で、ネット環境を整え、銚子市の強みを活かし、時代のニーズに合った街づくりをしていく必要がある。しかし、このようなアイデアがあっても実行する人が銚子市にいないことが問題であるとのことであった。

・観光商工課

銚子市においては、商店街は主には地域社会の、特に高齢者のコミュニティの場として重要であり、その認識のもと、空き店舗を減らすための対策として、空き店舗利用の際の補助金制度があることが分かった。この制度は、主にサービス業、飲食業、小売業で、銚子市の指定区域の空き店舗に新規で店舗を出店する事業主を支援する制度であり、既に新規の受け入れは終了しているが、開業 1~2 年目の場合は支援を継続しているとのことであった。ただ、本制度には開業 3 年目以降のフォローアップはないため、事業継続が今後の課題とのことであった。

・社会教育課

現在銚子市では人口減少や財政的な問題などから、青少年文化会館が閉鎖され、小中学校の合併などが進んでいることがわかった。この青少年文化会館は、1000 人収容規模のホールを兼ね備え、銚子市民の文化的活動にとって非常に重要な場所であったため、復活を希望する署名が 1 万筆以上集まっているが、未だに再開の目途が立っていないとのことだった。

多世代交流事業については、保育園児と高齢者施設入所者の交流や、市内イベントなどにおける地元高校生や千葉科学大学学生と地域住民との交流などといった例外的なもの以外に、銚子市として何か特別な多世代交流事業を実施しているわけではないということがわかった。

また上記以外にも教育的事業の一環として、銚子市では平成 28 年より土曜塾が開催されている。この土曜教室は毎月第 3 土曜日に銚子高校合宿所で行われ、退職した先生や高校生がボランティアとして、小学 2~6 年生の児童約 70 名に勉強を教える無償の簡易塾的なもので、自習・学校の予習など学習内容は自由とのことであった。

・健康づくり課

まず子育て支援の点について、銚子市では保健福祉センターすこやかなまなびの城「子育て広場」が設置されていることがわかった。

この「子育て広場」は、月曜から金曜までの週 5 日午前 9 時から 12 時まで開催されており、保健師、栄養士、保育士など、専門的な知識を持った職員が多く常駐している。お母さんたちの不安や悩みを相談し解決しやすく、子育てに関する情報交換やママ友が作れる場、ストレス発散の場として、一日平均利用は 20 組前後が利用している。

また、市民の健康増進という点についても様々な施策がなされていることがわかった。銚子市では市民の塩分摂取量が他の市より多いことやがん検診の受診率が低いことなどが要因となり、平均寿命男性県内ワースト 1 位、女性県内ワースト 3 位(平成 27 年度国勢調査)という状況にある。このような状況を改善するために「銚子健康プラン」を策定し、がん検診の期間を延ばしたり、検診年齢を早めたりするなどの工夫を行っている。

また、銚子における健康増進の取り組みの特徴としては、一般の主婦から推薦された保健推進員が小学校に出向き、健康に関するイベントを行ったりする等、個別に地域に出向き健康増進を図る様子が見受けられた。

・農産課

銚子市では昨年まで毎年11月に、銚子市主催(水産課と共同)で銚子E祭りを開催し、農産物や水産物をPRするイベントを実施していることが分かった。この銚子E祭りには銚子市内のみならず、銚子市外からも多くの客が来場し、旬のキャベツや大根などを購入する方が多いとのことである。今年からは類似のイベントを、農業と水産業の各団体主催で行うことになったため、それぞれの団体が自主的に個性を出して行うことが予想される。

また、銚子市では学校給食において銚子産米や農協から提供されたキャベツを用いるなど、教育の場における地産地消の推進が図られていることもわかった。

3-3. 商店街の実情

今日の日本において商店街の衰退は社会問題のひとつとなっている。平成30年度銚子市観光商工課の空き店舗調査(図1)によると、2014年の43であった銚子市の空き店舗が、2018年には53と10店舗増加している。また中小企業庁平成30年度商店街実態調査(図2)によると、全国平均の商店街の空き店舗率が13.8%であるのに対し、千葉県は14.3%と全国平均を上回り、高い数値となっている。これらの数値からも分かるように、銚子市の商店街にも多くの空き店舗が見られ、その活気が失われつつある。人手不足や高齢化などの理由から閉店してしまう店も多く、シャッター化が進んでいる。

銚子市の東銀座商店街では、およそ50ある店舗から、運営費として年に一度1万円を徴収し、年に約50万円の収入を得ている。だがそのうちの約30万円は、主にアーケードのLEDにかかる電気代や老朽化が進む商店街の修理費に回されるため余裕がないのが現状である。この金銭面の厳しさから頭を悩ませる商店街関係者も多くいる。

一方で、銚子銀座商店街では軽トラ市やフリーマーケットといったイベントが定期的で開催されている。軽トラ市は月に1度開催されており、銚子市のご当地グルメや地元野菜、海産物、工芸品などが多く並び、銚子市名物の市として毎月賑わいをみせている。

「門前・軽トラ市実行委員会」は、人とのふれあいを大切にした軽トラ市で、農産物や加工品、花、日用品等の販売を行い、生産者、消費者、商店の交流を深めていきたいと述べている(銚子観光情報サイト/銚子市観光協会)。実際、これらのイベントには多くの地元住人が参加し、市民同士の交流に良い機会となっている。しかし、このようなイベント以外で市民が商店街に集まるといった機会はほとんどなく、これでは短期的な市民の集まりや繋がりになってしまっていると言えるだろう。また銚子市の商店街では、市民間の交

流の場や機会が非常に少ないのが現状である。銚子市の商店街には飲食店や土産物店が多く見られる一方で、市民が気軽に集え、憩いとなるような場は見当たらない。これではイベントなどが行われた際にのみ市民が商店街に足を運ぶことになる可能性があり、そこから市民同士の長期的なコミュニティが生まれるとは考え難い。これは市民の商店街離れにも繋がると言え、それがさらに商店街の後継者不足にも波及し、商店街全体の衰退問題へと発展していくことが危惧される。

4. 問題提起

現在の銚子市の直面している問題点として、二つの点が考えられる。

まず一点目に、人材・後継者の不足による商店街の衰退が問題として挙げられる。人材・後継者の不足に関しては、少子高齢化社会に突入した日本において、避けることのできない事実であるが、ここ銚子市では周辺環境から更にそれを促している。確かに、過ごしやすい気候や自然豊かな環境下での教育、銚子だからこそ学ぶことができる事もあるだろう。しかし、進学する度に選択肢の幅が狭まる学校事情、車がなくては生活できない地理的条件、更には財政危機に陥り、いつ削減されてもおかしくない医療費補助への不安、これらの点を鑑みると近隣の自治体への移住を考えてしまうのも納得ができる。実際に子どもの人口は減り、相対的に少子高齢化はより一層進行し、店の後継者も東京や近隣地域で職に就いてしまう。その結果、商店街では後継者の確保に頭を悩ませ、次第に店を閉めてしまうことがヒアリングからも伺えた。空いた店舗の多い商店街は正直、活気がなく、町として活力を感じることができなかった。

そこで私たちは空き店舗が発生し、近隣の方々との間に物理的な空白が生じることで、徐々に地域コミュニティにも空白が生じ、お互いの関係性が希薄なものになってしまうのではと考えた。また空き店舗は町の景観を殺風景なものにし、治安の悪化を招く要因になり得る。そこで空き店舗を活用し、地域・多世代間コミュニティを構築するきっかけとなるような案を発案するに至った。

二点目に継続的な住民コミュニティづくりの場が不足していると考えられる。2019年4月から銚子市青少年文化会館が老朽化や、財源の確保が困難になってきたことから休館してしまった。ここにはコンサートなどを行うことのできるホールや展示会を行うことのできるスペース、子どもに人気の高かったプラネタリウムも有している。そのため、財源確保のための事業縮小の際には継続を求める声も多かったものの、財政の悪化と施設自体の老朽化も相まって休館が決定した。ここの代替施設はなく、以前行われていたコンサートや展示会といった様々なイベントは無くなり、市民のためのコミュニティスペースが減少してしまった。この青少年文化会館という、コミュニティスペースとして大きな役割を果たしていた空間がなくなってしまうことで、市民同士が会う頻度は確実に少なくなり、繋

がりは希薄なものになってしまう。

以上の点を踏まえ、新たな市民のためのコミュニティスペースを提供する必要性をふまえ、子どもから高齢者までもが集まることのできるスペースを発案するに至った。

5. 政策提言

関ゼミでは、「多世代が交流できるコミュニティスペースづくり」を政策として提言したい。コミュニティスペースを構成する要素として、一つ目に子ども食堂を提案する。

1) 子ども食堂

はじめに、私たちが想定する子ども食堂の概要について述べる。この食堂では、経済的に問題を抱えている子ども達も食事ができるように、安価な値段で食事を提供する。運営は地元の民間団体やボランティアの方が行い、提供する料理の作り手は地元の主婦や高齢者を予定している。調理方法については、栄養学の知識や資格を持つボランティアの方や市役所職員からご教示いただきたいと考えている。栄養学に精通する者に料理のレシピを教えていただく理由としては、後に詳述するが、この食堂を通じて銚子市民の健康の増進を図り、とりわけ減塩に配慮した料理を提供するためである。食材の調達については、地元の農家から廃棄される農産物を活用したいと考えている。サマースクールでお話を伺ったヘネリーファーム代表の坂尾さんは、農業廃棄物の処理を問題として指摘しており、実際の事業として、廃棄してしまうキャベツを再利用した商品を開発している。子ども食堂では、地元の食材を使用して地産地消を促すだけでなく、こうした農業廃棄物の活用、さらにフードバンク等の助成金を活用することで運営にかかる経費を極力抑えたいと考えている。

子ども食堂では、作り手である主婦や高齢者が子ども達に料理を教えたり、子ども達は料理の感想を伝えたりすることで、食を通じた多世代間交流が可能である。私たち関ゼミは、「多世代間交流で活気あるまちづくり」をテーマとしており、様々な世代の交流を通じて、地域コミュニティの拠点となる居心地の良いまちづくりへの貢献が期待できることから、コミュニティスペースとして子ども食堂を設けることを考えた。

現代社会の問題として、シングルマザーが抱える子どもの貧困や、共働き家庭・核家族による孤食の問題が挙げられる。2014年に施行された子どもの貧困対策の推進に関する法律をきっかけに、子ども食堂の開設支援に取り組む自治体も存在する。経済的な貧困は、教育や経験の機会を乏しくさせ、さらには子ども達を地域や社会から孤立させてしまう恐れがある。そして孤食とは、一緒に食事をする人がおらず、一人で孤独を感じながら食事をとることを指すが、学校から帰った子ども達が食事のときに冷蔵庫に入っている食事を

温め、一人で食事をとるという光景は珍しくない。

経済的に事情がある子ども達や、一人で寂しく食事をとらざるをえない子ども達に安価な値段で食事を提供することで、彼らは多くの地域住民が集まるアットホームな場で楽しく食事をするだけでなく、学校や家庭以外で自分の居場所をつくることができる。また、様々な人と接し、様々な経験をする中で、自身の価値観が広がり、人生の選択肢が広がるという効果も期待できる。例えば、子どもが知らない経験や職業、生き方等を大人から教えてもらうことで、子ども達は大きな学びを得ることができるであろう。この食堂は、子ども達に食事を提供する場としてだけでなく、地元住民とのつながりが芽生え、同時に社会性が身につけられるような居場所づくりとしての役割を担っている。

一方、食事の作り手でもあり、食事をとる存在でもある高齢者側の観点から見れば、子どもや若者と交流することで、活動量が増え、生活の活力になるだけでなく、人の役に立てるという存在価値を再認識して生きがいを持つことが期待できる。実際に介護施設で、子どもと高齢者が交流するような事例は多く存在する。また、孤食の問題は子どもだけでなく高齢者にも及ぶ。子どもの結婚や就職、配偶者の死別等の理由によって、高齢者の孤食は増えつつある。孤食が続けば食への関心が薄れ食欲が減退し、徐々に食事回数や食事が減少する可能性がある。このようにして栄養不足の状態が続くと筋肉量や生活活力が低下し、場合によっては要介護となる危険性がある。さらに、孤食は精神面にも影響を与えうる。2015年に東京大の谷友香子研究員（栄養疫学）らの研究チームが発表した研究結果では、独り暮らしの場合、女性の孤食はうつになる可能性が1.4倍、男性は2.7倍になることが明らかになった。食事を取りながら人とコミュニケーションをとることは精神面での健康にとっても重要なのである。

また、子どもや高齢者だけではなく、中高生の若者や主婦等の子育て世代に関しては、後述するコミュニティルームを利用するついでとしてこの食堂を訪れることで、様々な世代との交流が可能となる。子ども食堂というと、主に子どもや高齢者が利用するイメージが一般的だが、この食堂ではコミュニティルームと併設することで、若者や主婦の方にも多く利用していただきたい。コミュニティルームでは、若者は勉強をすることができ、勉強の休憩としてこの食堂を利用することができる。また、主婦等子育て世代は、料理の作り手として子どもや高齢者と交流できるだけでなく、コミュニティルームで設置する子育てに関して相談できる広場の利用を通して、同世代のママとの交流も可能となる。

共食の場として子ども食堂を設けることで、多世代間交流を推進し、地域におけるコミュニティを構築していきたい。

上記テーマの下で、子ども食堂を設けるメリットは2点ある。1点目は銚子市の健康増進、2点目は地産地消の食育である。

まず、1点目の銚子市の健康増進について述べる。平成27年度国勢調査（千葉県版）（表1）によると、銚子市民の平均寿命は、男性は県内ワースト1位、女性はワースト3

位となっている。原因としては、銚子市が海に面しており、幼少期から醤油や塩辛いものを多く食べる傾向にあることが挙げられる。実際に、(表2)が示すように銚子市の塩分摂取量は千葉県や全国的な推奨値を比較して高くなっている。塩分を多量に摂取することで高血圧になりやすく、それに伴う循環器病といった合併症により寿命が縮んでいると考えられる。また、食塩の多量摂取は、胃がんの発病率を高めるといわれている。胃の中の塩分濃度が高まると粘膜がダメージを受け胃炎が発生し、発がん性物質の影響を受けやすくなるためである。また、銚子市が作成した「銚子健康プラン」から銚子市民のがん検診受診率(表3)について見ると、その受診率は低く、胃がん検診の受診率については8パーセントとかなり低い値となっている。市役所は受診率を高めるため、検診期間の延長や、検診年齢の引き上げ等の対策を行っているが、仮に検診で異常があったとしても、自覚症状がないことから病院に行かない人も多い。このような現況から、銚子市民の健康意識は必ずしも高くはないといえる。

まず、銚子市民の塩分摂取量を減らすため、この食堂では減塩に配慮した料理を提供する。この食堂をきっかけとして、健康に関心を持っていただき、とりわけ日ごろから減塩について家庭内でも意識していただければと考えている。減塩への取り組みは、高齢者だけが対象なのではなく、子ども達や若者への利点も存在する。味に敏感な子どもの頃に濃い味に慣れてしまうと、薄い味に満足できにくくなってしまう恐れがある。濃い味付けの食事を長年することで、塩分を過剰摂取する可能性が生じ、将来生活習慣病になるリスクが高まる。将来の病気への予防として、この食堂では減塩を意識し、薄味の料理を提供する。そして、がん検診等の受診率を向上させるため、食堂に集まった市民に銚子市の健康に関する現況を直接伝え、予防接種やがん検診の情報を周知する。これらの取り組みを通して、多世代の銚子市民の健康増進を図る。

(表1) 全国・千葉県と比較した銚子市の平均寿命

平均寿命	男	女	下位3位男		下位3位女	
全国	80.8	87	銚子市	79.4	八街市	85.7
千葉県	81	86.9	八街市	79.9	山武市	85.8
銚子市	79.4	86.2	山武市	80	銚子市	86.2

出典：平成27年市区町村別生命表(千葉県)

(表2) 塩分摂取量の比較

	男性	女性
推奨値	8 g 未満	7 g 未満
千葉 (平均値)	11 g	10.7 g
銚子 (平均値)	13.5 g	10.9 g

出典：平成20年千葉衛生研究所
平成22年千葉県民の健康と栄養の現状

(表3) 千葉県と比較した銚子市のがん受診率

胃がん受診率	H21	H22	H23	H24	H25
千葉県	12.7	12.1	12.6	12.4	13.5
銚子市	8.8	9.4	10.9	11.8	12.4

大腸がん	H21	H22	H23	H24	H25
千葉県	22.4	22.6	28	24.9	30.1
銚子市	13.8	14.1	18.1	19	20.4

肺がん	H21	H22	H23	H24	H25
千葉県	29.1	27.4	28.3	28.1	33
銚子市	13.5	15.3	16.9	16.1	16.1

乳がん	H21	H22	H23	H24	H25
千葉県	25.7	24.5	25.5	25.7	34.4
銚子市	26.9	28.1	30.7	30.9	30.9

子宮がん	H21	H22	H23	H24	H25
千葉県	17.6	16.9	17.8	17.8	26.7
銚子市	18.1	20.3	21.6	20.5	19.4

出典：銚子健康プラン・公益財団法人ちば県民保険予防財団ホームページ「がん検診の状況」

次に、2点目の地産地消の食育について述べる。銚子市は、先に述べたように「銚子健康プラン」を策定しており、健康増進計画、自殺対策計画、そして食育推進計画について

定めている。食育推進計画について見ると、市民一人ひとりが食について学び、食生活改善への意識を高め、市全体で食育の推進に取り組んでいることが伺える。このことから、子ども食堂を設けることで、銚子市内の食育を推進していく必要性は高いと考えられる。まず、この食堂で銚子市の食材を活かす理由としては、銚子市はその豊かな地形や気候から漁業や農業が盛んであり、食料自給率が240パーセントと全国と比較して非常に高い数値であるためである。

そこで私たちは、銚子市内でふんだんととれる魚介物や農産物をこの食堂で活かし、地産地消を促していきたい。また、銚子市民に改めて地元の食材の良さや魅力を感じていただき、食を通じて食材や生産者への理解を深めるとともに、地元への愛着心を育んでもらいたいと考えた。そして、作り手である主婦や高齢者は、減塩した料理の調理法を会得することで、自らが健康について知識を得るだけでなく、健康への意識を高めることができる。食事をする子ども達は、幼い頃から減塩を習慣づけることで、薄い味で満足できるようになるだけでなく、健康を意識する大人を見て育つことで、自然と自分も健康を意識した生活を送ることができる。子ども食堂を通して、銚子市民に対し地域と特性に応じた食育を行っていくこととしたい。

2) コミュニティルーム

関ゼミでは2つ目に、1つ目で挙げた子ども食堂に併設した多世代交流が可能なコミュニティルームづくりを提案したい。

まず、私たちが想定するコミュニティルームとは、グループ活動や社会的支援等その他の目的で集まる公共の場所・施設を指す。このコミュニティルームでは、多世代交流や体験活動等を通して、学びと遊びが同時に満たすことが出来る施設を提供する。

次に、現在の銚子市において、なぜコミュニティルームが必要であるのか、どのような役割を果たすのかについて述べていきたい。

1つ目は、子育て広場の代替としての役割である。銚子市健康づくり課でのヒアリング調査によると、現在銚子市では健康福祉センターすこやかまなびの城「子育て広場」を開催している。この「子育て広場」は主な役割として子育てに関するお母さんたちの情報交換やママ友を作れる場所、ストレスの発散等を担っている。加えて、保健師、保育士、栄養士など専門的知識を持った職員が多くいる為、お母さんたちの不安や悩みを解消する場としても需要がある。平成30年度のデータによると、登録者実人数では保護者381人、乳幼児504人、利用者延べ人数では、保護者4343人、乳幼児4970人と中々の盛況をほこった。しかし、この「子育て広場」は、月曜日から金曜日までの午前9時から12時と開催時間が短いことが挙げられる。その理由としては、開催場所である健康福祉センターの一室が研修等で利用されることだ。そのため、要望があるにも関わらず午後からの開催

ができない。そこで「子育て広場」のスペース問題への対策として、空き店舗を活用する。空き店舗を利用した場合、「子育て広場」が抱える課題である時間制約の解決になるだけでなく、また、高齢者世代の協力により多世代間交流が可能となる。

2つ目は、銚子市における学習スペースの補完としての役割である。現在銚子では土曜日教室と呼ばれる学習機会の提供を行っている。対象は小学2年生から6年生で、毎月第3土曜日に開催している。場所は銚子高校の合宿所で、退職した教師や高校生がボランティアとして子供たちの学習の手助けを行っている。現在、この土曜塾には約90名が登録しており、参加率も7割から8割と高く、簡易的な塾の役割を果たしている。参加率の高さからうかがえるように、住民の方からの支持も高い。よって、銚子ではこのような学習スペースが必要であると言える。しかし、支持の高さとは裏腹に「開催が毎月第3土曜日のみである」「退職した教師や高校生のボランティア確保」等の問題点から、現在以上の拡大を図るのが難しいと考えられる。このことから、私たちは銚子駅周辺に誰もが訪れることが可能で、かつ、学校以外での学習スペースが必要であると考えた。それが当コミュニティルームである。多世代交流の拠点としてのコミュニティセンターに学習スペースを提供する。こうして、学校以外での教育体制を樹立することで、子どもたちの学びがより推進されるよう施設設計を行う。この学習スペースの創設によって得られるメリットは、学校以外で集まって勉強を行うことが出来なかった学生たちに対して新たな選択肢を与えられることである。従来の学習室はあくまで座学中心であった。しかし、今回の提言で扱う学習スペースはコミュニティルームの中に併設してあるため、座学だけで終わらず、他の同級生や先輩、後輩など多世代交流も可能な学習スペースとしての役割を果たすことが出来る。具体的には、会話や飲食が可能な学習スペースの開設である。図書館と違い学生同士で教えあい、コミュニケーションをとりながら学ぶ場所を提供する。

3つ目は、コミュニティルームでのイベント開催である。銚子市において、平成31年度4月市民同士の交流が行われていた青少年文化会館が閉館し、コミュニティの場が失われた現状を踏まえると、少しでも市民同士が交流できる場を作ることが必要であると考えられる。例えば、祖父母世代が親世代や子世代にレクチャーするイベントを開催する。具体的に、昔遊びや子育て相談会、伝統料理教室が挙げられる。また2点目で挙げた学習スペースを活かし、年に1度、コミュニティルームを利用し、子どもたちによる学習発表会を開催する。ここでは、自由なテーマでの発表を行う。このような機会を与えることで、現在では決して多くない継続的なコミュニティの場を維持していくことが可能である。

4つ目は遊ぶための場所の提供である。銚子市には子どもたちが屋内で遊べるスペースや集まることが出来る場所が少ない。実際に銚子を訪れた際、1,2店舗に極端に学生がたまっている状況が見受けられた。また、銚子駅周辺には公園はあるものの、それ以外に子どもが遊べる場所はほとんどない。こうした現状を見ると、子どもたちの遊べる場所を確保する必要がある。ここで求められているのは、従来の文化センターのような子供たちが屋内で集まることが可能で、かつ、遊ぶための道具を提供できる場所である。数十人以上

が集まることを考えると、スペースはある程度の場所の確保が必要となる。そこで、コミュニティルームを活用したいと考えた。先述した学習スペースに加えて、文化センターの要素を色濃くした遊ぶスペースを提供することにより、子どもたちが集まり遊べるスペースを完成させる。具体的に、子どもたちにボードゲーム等の遊ぶためのアイテムを貸し出す。手続きは受付用紙に氏名を書いてもらうだけの簡易的なものとして、いつでも誰もが借りられるシステムとする。また、借用物以外の遊び道具を各自の家庭から持参することも可能とする。

コミュニティルームは銚子に根付き、子どもだけでなく他の世代の為にも開かれることが重要である。また、銚子が抱えていた課題を緩和させるスペースである必要もある。よって私たちが提言するコミュニティルームは銚子にとって必要不可欠な存在になると考える。

6. おわりに

情報通信技術が発達し、遠方の人々との通信が可能になった一方で、地域コミュニティはますます形骸化している。コミュニティとはある一定のグループが存在しているだけでは成り立たない。そのグループの中の個人同士がつながりを持っていることで、初めてコミュニティが生まれる。そして、地域コミュニティの中には若者から高齢者まで多くの世代の人がいる。しかし、それぞれの世代で価値観など多くのものに相違があり、多世代間の交流は日常ではあまり見受けられないのが現状である。そのため、私たちはこの状況を銚子市で改善するための政策を以上で提言してきた。

地域コミュニティの構築は簡単にできるものではない。なぜなら、コミュニティ構築には多くの交流の機会を経て、信頼関係を築き上げることが必要であるからだ。そのため、コミュニティ構築には時間がかかるかもしれない。しかし、将来銚子市がコミュニティを再構築した時、地域活性化への大きな一歩を踏み出したと言えるだろう。私たちは、銚子市及び市民がその強固なコミュニティの中で、多くのことを成し遂げ、銚子市の未来がさらに明るくなることを願う。そして、私たちの政策提言が銚子市の皆様に寄与できれば幸いである。

最後に、サマースクールでの調査及び本報告書作成にあたり、ご協力頂いた皆様に感謝を申し上げます。

7. 参考文献

須賀由紀子 (2017) 地域コミュニティ形成における多世代交流の意義と大学の役割 実践女子大学生生活科学部紀要, 54, 7-16.

Yukako Tani, Naoki Kondo, Hisashi Noma, Yasuhiro Miyaguni, Masashige Saito, and Katsunori Kondo (2018) Eating Alone yet Living with Others Is Associated with Mortality in Older Men: The JAGES Cohort Survey The journals of Gerontology: Series B, 73(7), 1330-1334.

千葉県 (2012) 千葉県民の健康と栄養の現状—平成 22 年県民健康・栄養調査報告書— (最終アクセス 2020 年 1 月 12 日)

<http://www.pref.chiba.lg.jp/kenzu/toukeidata/documents/eiyouchousa-gaiyou.pdf>

千葉衛生研究所(2008) 平成 20 年度食生活調査 (最終アクセス 2020 年 1 月 12 日)

http://www.city.choshi.chiba.jp/sisei/siritubyouin/files/01_shiryō_6.pdf

千葉県健康福祉部健康福祉指導課「平成 27 年市区町村別生命表 (千葉県)」(最終アクセス 2020 年 1 月 12 日)

<https://www.pref.chiba.lg.jp/kenshidou/toukeidata/kakushukousei/documents/h27.xlsx>

千葉県公式観光物産サイト (最終アクセス 2019 年 11 月 8 日)

<http://maruchiba.jp/sys/data/index/page/id/18395>

千葉県総合企画部統計課 (2016) 平成 27 年国勢調査—人口等基本集計結果の概要 (千葉県版) — (最終アクセス 2020 年 1 月 12 日)

<https://www.pref.chiba.lg.jp/toukei/toukeidata/kokuseichousa/h27/documents/27kokucyo-gaiyou.pdf>

銚子市 (2018) 銚子健康プラン (最終アクセス 2020 年 1 月 12 日)

<http://www.city.choshi.chiba.jp/simin/gyousei/cat03/files/kenkouplan.pdf>

銚子市公式観光情報サイト 銚子市観光協会 (最終アクセス 2019 年 11 月 8 日)

<https://www.choshikanko.com/archive/tokushu/keitoraichi/index.html>

中小企業庁（2019）「平成 30 年度商店街実態調査報告書」（最終アクセス 2020 年 1 月 12 日）<https://www.chusho.meti.go.jp/shogyo/shogyo/2019/190426shoutengaiB.pdf>

公益財団法人ちば県民保険予防財団「がん検診の状況」（最終アクセス 2020 年 1 月 12 日）<https://www.kenko-chiba.or.jp/cyousa/gankenshin01.html>

内閣府（2014）高齢者の地域社会への参加に関する意識調査結果報告書（最終アクセス 2019 年 11 月 6 日）
<https://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h25/sougou/zentai/index.html>

内閣府（2019）まち・ひと・しごと創生基本方針 2019 について（最終アクセス 2019 年 10 月 24 日）https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/mahishi_index.html

総務省（2015）「平成 27 年国勢調査」（最終アクセス 2020 年 1 月 12 日）
www.stat.go.jp/data/kokusei/2015/index.html

安心安全のための避難所の仕組みづくり

FLP 地域公共マネジメントプログラム

堤ゼミ A 生

安藤修平 齋藤希 鈴木優花

堤ゼミ

避難所構想

目次

第1章 銚子市について

- 1.1 はじめに
- 1.2 銚子市の概要について
- 1.3 銚子市における避難所の状況について
- 1.4 銚子市の東日本大震災時の状況
- 1.5 銚子市の台風19号接近時の状況

第2章 テーマ選定理由

- 2.1 事前準備を経ての仮説
- 2.2 津波のリスク
- 2.3 防波堤
- 2.4 避難所の重要性
- 2.5 犯罪件数
- 2.6 食糧

第3章 政策提言

- 3.1 ヒアリングを通して分かったこと
- 3.2 予想と相反した点
- 3.3 提言
- 3.4 既存の避難所運営状況
- 3.5 堤ゼミの避難所モデル構想

第4章 避難所モデル構想ロードマップ

- 4.1 ロードマップ
- 4.2 初動期目標
- 4.3 応急期目標
- 4.4 復旧・復興期目標・撤収の準備

4.5 課題

第5章 まとめ

5.1 期待される効果

5.2 堤ゼミの掲げる最終ビジョン

5.3 実現可能性

おわりに

参考サイト

参考文献

ヒアリング先

第1章 銚子市について

- 1.1 はじめに
- 1.2 銚子市の概要について
- 1.3 銚子市における避難所の状況について
- 1.4 銚子市の東日本大震災時の状況について
- 1.5 銚子市の台風19号接近時の状況

1.1 はじめに

本章では、銚子市における現状および児童を取り巻く環境について述べていきたい。

1.2 銚子市の概要について

銚子市は、関東の千葉東部、本州最東端に在る町であり、太平洋に近い。面積は83.91㎢である。平成30年4月30日時点で、人口は60,460人、世帯数は27,216世帯、昭和35年をピークにやや緩やかに減少傾向にある。

1.3 銚子市における避難所の状況について

物理上通常の避難所は16470人、福祉避難所は合計142人収容することを想定している。

【表1-1】銚子市における避難所の状況(H24.6.14)

小学校	収容人数	備考
清水小学校	430	
明神小学校	430	
第一中学校	700	
東部地区コミュニティセンター	110	津波注意
市民センター	1550	
高神小学校	250	
第二中学校	380	
高神地区コミュニティセンター	120	
飯沼小学校	420	

第三中学校	350	
県立銚子高校	1450	
市体育館	1240	
スポーツコミュニ ティセンター	640	
双葉小学校	230	
春日小学校	260	
第四中学校	650	津波注意
私立銚子高校	1680	
県立銚子商業高校	1270	
県立銚子特別支援 学校	360	
本城小学校	320	
海上小学校	380	
猿田小学校	270	
第五中学校	620	
海上地区コミュニ ティセンター	70	
船木小学校	280	
椎紫小学校	160	津波注意
第六中学校	280	
旧市立丁子高校野 尻校舎	1090	
西部地区コミュニ ティセンター	30	津波注意
豊里小学校	250	土砂注意
第七中学校	250	
豊里地区コミュニ ティセンター	50	土砂注意
豊岡小学校	240	
第八中学校	50	
豊岡農村婦人の家	50	

※（銚子市 HP より作成）

【表 1-2】 銚子市における福祉避難所の状況 (H24. 6. 14)

名称	収容人数
老人憩の家・地域福祉センター	73
芦崎高齢者いこいセンター	69

※ (銚子市 HP より作成)

福祉避難所の収容人数が脆弱であることが分かった。更に 2014 年当時の台風 19 号の警戒のため設置された七つの避難所のうち、旧市立第八中学校は玄関正面入り口が閉鎖されていたという問題点も判明した。

1.4 銚子市の東日本大震災時状況

当時人的被害は 0、住家被害は全壊 29 世帯、半壊 136 世帯、床上浸水が 11 世帯であった。生活インフラは西部地区で停電が発生し、断水が 28000 戸で起こった。そして避難所は 26 か所で開設され避難者数は最多時で 4391 人にもものぼったが、かろうじて人的被害、行方不明者ともに 0 人で収まった。

1.5 銚子市の台風 19 号時の状況

2019 年 10 月 11 日から 13 日にかけて起こった台風 19 号接近時に開設した銚子市の避難所は豊里地区コミュニティセンター、海上地区コミュニティセンター、勤労コミュニティセンター、椎紫小学校、第五中学校、第二中学校、銚子市体育館、第五中学校、舟木小学校、豊里小学校、地域交流センター、銚子芸術村の 12 箇所。尚、利根川右岸の広い範囲で浸水被害が発生したが、人的被害はなかった。

これは避難する方が事前に食糧や毛布を持参したことも避難生活維持につながっていたとも考えられる。

第 2 章 テーマ選定理由

- 2.1 事前準備を経ての仮説
- 2.2 津波のリスク
- 2.3 防波堤
- 2.4 避難所の重要性
- 2.5 犯罪件数
- 2.6 食糧

2.1 事前準備を経ての仮説

銚子市の地理的条件は海沿いにあるが、東日本大震災で三陸が津波により多大の被害を受けたように今後甚大な被害を受ける可能性が同様にありえると考えた。

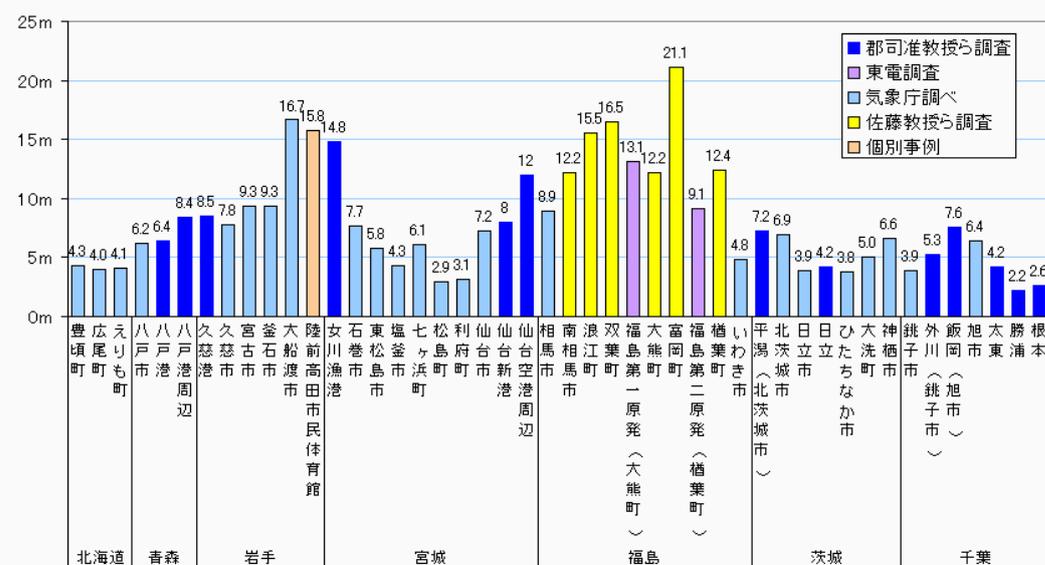
2.2 津波のリスク

銚子市のハザードマップを見ると芦崎町～三崎町では沿岸部に津波が押し寄せても「標高」が高いため、居住地に津波が来る想定はされておらず被害も一部の低地場所にとどまるに過ぎないように思われる。

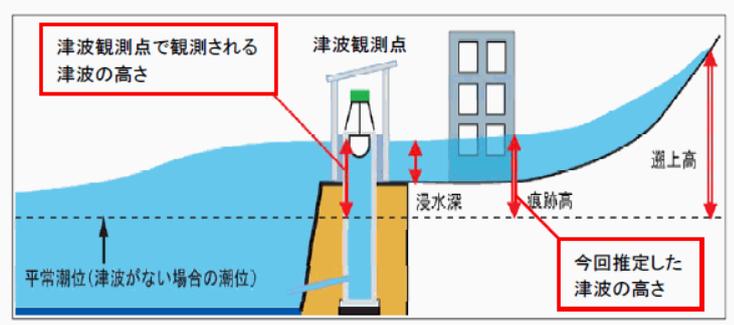
東日本大震災時の銚子にきた津波の状況を振り返ると、第一波が2.3mで市内の黒生漁港で3.9m、外川漁港で3.5m、潮見町で3.3mを超える津波が襲来した。

このことからハザードマップに書かれている被害と東日本大震災のときの被害は傾向的に一致しているように見られる。

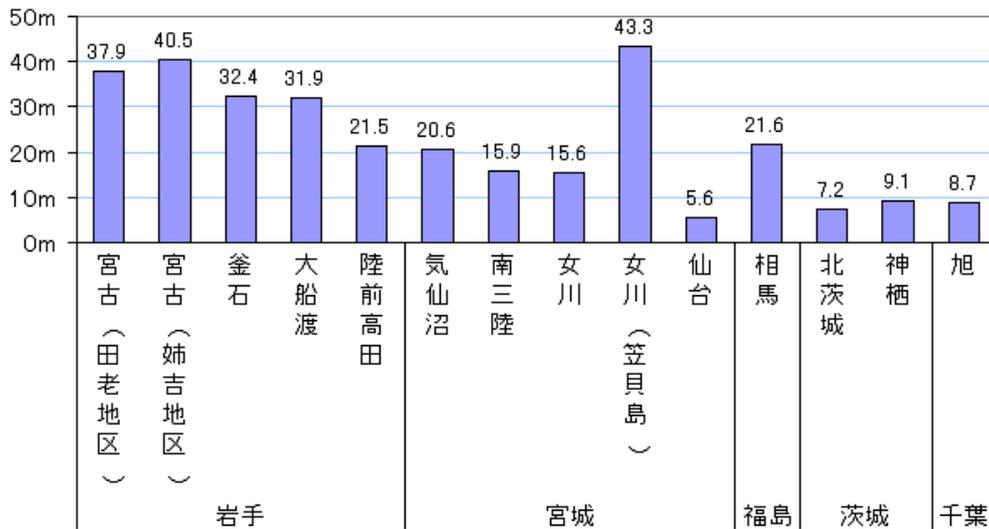
東日本大震災で確認された津波の高さ



(注) 気象庁調べの北海道は上位3地点、その他は各市町村最高地点。それ以外は、気象庁調べにないか上回る結果を掲載。
 (資料) 毎日新聞2011.3.25(港湾空港技術研究所と都司嘉宣・東大准教授の調査)、気象庁調べ(「平成23年3月地震・火山月報(防災編)」、痕跡等から推定した津波の高さ、下に定義図)、東京新聞2011.7.9(東京電力による詳細調査結果)、毎日新聞2011.4.17(東京海洋大岡安教授推定による陸前高田市民体育館事例)、NHK2012.2.19(東京大学大学院佐藤真司教授の研究グループによる警戒区域内初の痕跡調査の結果)



東日本大震災で確認された津波の高さ(遡上高)



(注) 東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会調べ。ただし、宮古(田老地区)は都司准教授らの東京大地震研究所調査、宮古(姉吉地区)は「東北地方太平洋沖地震津波合同調査グループ」の調査、女川町(無人島・笠貝島)は東京大地震研究所の都司嘉宜准教授の調査による。

(資料) 東京新聞大図解「大津波」2011.7.3、毎日新聞2011.4.24、2011.7.16、河北新報2012.3.17

(図録 東日本大震災で確認された津波の高さ)

<http://honkawa2.sakura.ne.jp/4363b.html> 引用

津波は実際の高さの他に「遡上高」がある。これは津波が海岸の内陸に駆け上がる時の高さであり、東日本大震災では最大 40m にも達している。結果津波は高さ 1～2 mを保ちながら進み続ける為、標高を越えてしまうリスクを孕んでいる。当初津波は 3m という概念だったが、2階に避難した結果被災した住民もいた。

2.3 防波堤

では防波堤で津波を止めることはできないのか。

岩手県宮古市田老地区では高さ 10m 長さ 2.4km 巨大二十堤防があり、チリ地震当時の津波では被害がなかったにもかかわらず東日本大震災では機能しなかった。これは防波堤を 16.3m の津波が越えてしまったからある。

また同県の釜石市釜石港では高さ 7m、水深 68m の堤防があり、世界最大水深の堤防があったにもかかわらず東日本大震災では津波により防波堤が破壊されてしまった。浸水を 6 分遅らせ、津波を 13m から 7～9m に達するまで延長・低減させ一定の効果は得られた。しかし実務上防災に限界があることも指摘されている。

全ての堤防に意味がないわけではなく機能した結果死者数が 0 人に押さえることができた例もある。但し必ず安全ということではなく、災害時には常に最悪の想定が必要であり、限られた時間と予算の中で最大限のインフラ対策を発揮させなければならな

いという点が重要である。

2.4 避難所の重要性

災害後は先に挙げた例のように津波の被害が深刻化、地震により多くの建物が倒壊するなどの事態が起こり不安定になる。また事態に対応する市や区が動員する職員自身が被災する可能性もある。熊本地震を例にとってみれば地震関連死のうち「地震のショック、余震への恐怖による肉体的・精神的負担」が4割、「避難所など生活の肉体的・精神的負担」が3割、「医療機関の機能停止などによる初期治療の遅れ」が1割強と発表。避難所内で十分な対応が取れない場合に震災後のケアが足りず死に直結する危険性がある。

また避難所が余震の被害を受けたため再避難を余儀なくされるケースもある。このような様々な状態に迅速に対応するには他横の連携が欠かせない。但し、避難所は特に災害初期、被害の確認、生存者の救出、治療に追われて十分な対応を取れない可能性もあり課題が残る。

2.5 犯罪件数

犯罪件数についての表は次のとおりである。

表-2 110番受理状況(平成23年3月11日~16日)

		平成22年 (1日平均)	3月11日	3月12日	3月13日	3月14日	3月15日	3月16日
岩手県	受理件数	110	403	478	421	301	257	216
	指数	1	3.7	4.3	3.8	2.7	2.3	2.0
宮城県	受理件数	329	1,096	1,893	969	1,099	935	858
	指数	1	3.3	5.8	2.9	3.3	2.8	2.6
福島県	受理件数	244	443	415	669	562	496	398
	指数	1	1.8	1.7	2.7	2.3	2.0	1.6

注：「指数」は、平成22年における1日当たりの110番受理件数を1とした。

(警察庁より)

https://www.npa.go.jp/hakusyo/h23/honbun/html/1-toku1_2_4.html

引用

発生直後は110番受理件数が非常に多い。

自転車・オートバイ盗			自動車盗			ガソリン盗			住宅への空巣			暴行や傷害			震災に便乗した詐欺		
あり	なし	合計															
上段 (人)	上段 (人)	(人)															
下段 (報告率)	下段 (報告率)		下段 (報告率)	下段 (報告率)		下段 (報告率)	下段 (報告率)		下段 (報告率)	下段 (報告率)		下段 (報告率)	下段 (報告率)		下段 (報告率)	下段 (報告率)	
13	905	918	4	914	918	16	899	915	16	900	916	0	918	918	3	913	916
1.4%	98.6%		0.4%	99.6%		1.7%	98.3%		1.7%	98.3%		0.0%	100.0%		0.3%	99.7%	

注 居住地の近隣外で被害にあったケース及び被害時期が不明のケースについては上記表及び分析から除外している（除外されたのは、「自転車・オートバイ盗」で1ケース、「自動車盗」で1ケース、「ガソリン盗」で4ケース、「住宅への空巣」で3ケース、「暴行や傷害」で1ケース、「震災に便乗した詐欺」で3ケース）。

（犯罪社会学研究 第39号より）

https://www.jstage.jst.go.jp/article/jjscrim/39/0/39_KJ00009574809/_pdf 引用

この表を見ると自動車・オートバイ盗やガソリン盗や住宅への空き巣が多い一方で、暴行や傷害の件数が少ない。更に震災があってから5年間の刑法犯認知状況を見ると震災前に比べて件数が減少している傾向が見られる。

【震災後の被災地における犯罪情勢】

被災3県における刑法犯認知状況

	震災後5年目 (H27.3-H28.2)	震災後4年目 (H26.3-H27.2)	震災後3年目 (H25.3-H26.2)	震災後2年目 (H24.3-H25.2)	震災後1年目 (H23.3-H24.2)	震災前1年 (H22.3-H23.2)
刑法犯認知総数	35,801	38,031	39,537	40,113	42,100	51,305
凶悪犯	149	123	165	191	187	245
粗暴犯	1,960	1,923	2,181	2,224	1,803	2,008
窃盗犯	25,423	27,006	27,970	28,736	31,893	38,484
侵入盗	4,032	4,143	4,189	4,696	5,729	5,690
乗り物盗	6,809	7,828	8,235	8,572	9,991	12,440
非侵入盗	14,582	15,035	15,546	15,468	16,173	20,354
知能犯	1,811	1,727	1,596	1,382	1,149	1,905
風俗犯	372	410	423	386	375	404
その他	6,086	6,842	7,202	7,194	6,693	8,259

注1) 赤字は、震災前1年と比較して増加した罪種。
注2) 震災後5年目の統計数値は暫定値。

（警察庁より）

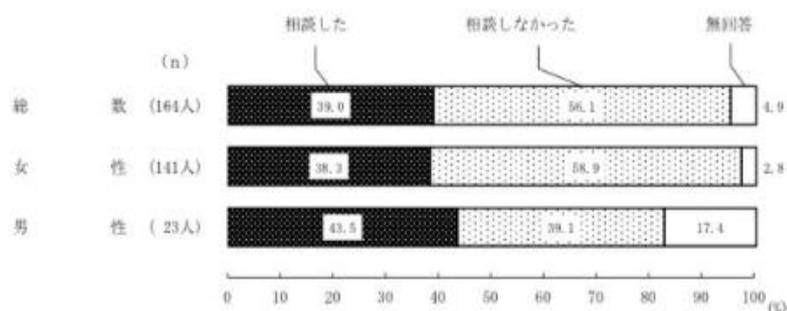
<https://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/keisatsusoti/zentaiban.pdf> 引用

しかしこの数字は警察に届けられたものの統計であり、具体的な被害届提出に至っていないものは数には含まれない。阪神淡路大震災の時には震災被害の大きさに比例して、犯罪被害を届出ないという傾向が見られた（岡本・斉藤・西村，2003）。

また震災時に限らないが、内閣府の男女共同参画局の調査によると、性犯罪の被害を受けた人が、どこにも相談しなかった割合は女性が6割、男性は4割にものぼり、

被災した時には更に悪化する可能性が高い。

被害を受けた女性の約6割、男性の約4割はどこにも相談していない



(内閣府男女共同参画局平成29年度調査より)

http://www.gender.go.jp/policy/no_violence/e-vaw/chousa/pdf/h29danjokan-gaiyo.pdf 引用

2.6 食糧

熊本地震で問題となったのは、粗悪な食事内容だった。行政から配給された食事は、1ヶ月以上も菓子パンやコンビニおにぎり、アルファ米、カップラーメンが続いた。食事内容も改善されない理由にもつながり、「居心地を良くすると、被災者が自宅に戻らなくなり、それが自立の妨げになる」という悪循環に陥ることもあげられた。

また2014年8月20日に起きた広島での豪雨では規模の大きさから広島市、安佐南区、安佐北区の避難所(八木小学校、梅林小学校、緑井小学校など)避難生活者1人につき食費1,040円が支給された。

震災後も店やコンビニが開いていた場合は食糧よりも現金を配る方がかえって良いということもあったようだ。また災害救助法が適用された場合に市が食糧を配らないというケースもある。

レベル4の避難勧告で避難してきた場合、形式的には「自主避難」となる。市町村も公式に避難所開設通知を出していないため、非常食は届かない模様であった。

第3章 政策提言

- 3.1 ヒアリングを通して分かったこと
- 3.2 予想と相反した点
- 3.3 提言
- 3.4 既存の避難所運営状況
- 3.5 堤ゼミの避難所モデル構想

- 3.1 ヒアリングを通して分かったこと

まず食糧や、毛布などの備蓄が足りないことが課題の1つである。これは銚子市では今まで災害があっても長期的な避難の必要がなかったことが理由として考えられる。

また幼稚園や老人ホームでは自分の施設が安全だと思い避難しようとしないうち、もしくは避難先よりも今の環境の方が過ごしやすいため移動しないということを理由にあげていることが分かった。

そのため今の生活水準を維持したうえで危険な時にはすぐ避難してもらえようような環境作りが重要となる。また環境維持・整備が行き届いた避難所を作るには災害後の日数に応じた支援も欠かせない。

例えば初期の避難所は早急に食糧やトイレなど生存に不可欠な要素への支援が優先、応急期以降は長引く避難所生活の中で疲弊した人々へのメンタルケア、復興期には避難所に人々が留まり続けるのではなく自立に向かえるような支援を具体的に必要がある。

3.2 予想と相反した点

銚子は地層の性質のため地盤が強く震災に強い。また地形により波が二つに割れるため銚子には津波が来にくい点が予想とは反していた。

3.3 提言

内閣府が発表している避難所ガイドラインの充実と普及を目指す。

内閣府のガイドラインでは初動では各避難所の運営準備や男女共同参画の視点を取り入れた避難所作りを目指す。東日本大震災では女性だからという理由で掃除などの役割を振られるといったケースがあった。体力的に女性と男性で出来る仕事は異なるが、単純労働の押し付けではなく、避難所での自立に向けた共生、同性の悩みを聞くなどのコミュニケーション、インフラ回復に向けた行政側への要望集約、日々の安心と安全が守られる避難所作りとは何かを模索し提案する。そして女性主体の消防団も男女共同参画には不可欠となる。

また、災害が起きた時にいる場所(自宅など)から避難所に行こうと思えるような過ごしやすい環境の避難所作り、緊急避難参集要員の拡大を目指せるようにしたい。

3.4 既存の避難所運営状況

まず、避難所生活が長期化した場合、地域で結束するが運営については市役所の職員が役割を一部担う。

問題点として、娯楽用品やプレイスペース設備の検討、生理用品のトイレ配置等を検討していないという点がある。

また ペットの避難所敷地内まで同行可能かどうかである。他の市ではペット同伴可能な場合はペットを校舎外にて飼うなどの土地が取られている。

そして、銚子市の回答を見ると、大半は住民にまかせているため、「共助」の観点 が大事になってくる。共助に必要なのは日ごろの信頼関係であり、地域の住民同士での 交流が大事になる。住民同士で災害時のことが話し合えるような場を設け、定期的な 町内会での避難訓練実施により災害が現実になりうるものだという相互認識が必要 である。

3.5 堤ゼミの避難所モデル構想

まず、避難所にいる人の職制、続柄を詳しく把握しリスト化、支援活動に活用する。 ここには後に記述する避難所運営リーダーの経験がある人の積極登用も挙げられる。

そして、長期滞在となる場合を想定しプライバシーの確保の手段をモデルケース化 する。1 つには避難所内でテントを使うことによりプライバシーの確保や物の管理を 優先したい。東日本大震災でも避難所用テントが使われた。費用と保管場所の確保に 向けても日頃から沿岸部より配備していく。

また男女共同参画の面から女性と子どもにより安心・安全を配慮し、心のケアがで きるメンバーの組成し、場をつくる。様々な職業、年齢を偏らないよう分布しチーム に分けたい。また別室を確保することで機微な話が行えるよう配慮したい。

更に、福祉避難所に避難できないなどの事態が起こることも想定し、妊婦や障がい者、 高齢者、赤ちゃんがいる人、ペットを飼っている人の分類を行い、全員が共感し過ご しやすい環境作りを目指したい。具体的には、施設内のバリアフリーを行う。また幼 児がいる家庭や妊婦の方は何かあったときに初期ならば職員、応急期以降であれば運 営委員に相談しやすい位置にいてもらう。

第4章 避難所モデル構想ロードマップ

4.1 ロードマップ

4.2 初動期目標

4.3 応急期目標

4.4 復旧・復興期目標・撤収の準備

4.5 課題

4.1 ロードマップ

初動期には行政による市民への早急な支援、応急期目標は行政による支援と市民主 体の運営が対等になるようにする。復旧・復興目標は市民の仮設住宅への移動に向け た支援を行う。

4.2 初動期目標

避難所にいる人を詳しく把握しリスト化、支援活動に活用する。
次に災害用トイレ設置により衛生上の問題やトイレを我慢し体調を崩す人が出ること

を防ぐ。特にトイレは込み合うことを想定し時間配分と交代ルールを定める。避難スペースの決定を行い、女性専用のスペースや未就学児がいる家庭専用のスペース確保により不安感の解消を図る。施設内の死角を把握する必要もある。特に応急期には人々も施設外に出る機会が想定される。そのため、建物の外の犯罪を防ぐために人通りが少ない場所、見えにくい場所を把握し全員に周知する、極力複数名で行動することを勧奨する等対策を練ることが必要となる。

4.3 応急期目標

まず避難所運営を市民主体に移行することで、市民の観点から利用者のニーズの変化に対応するために避難所運営リーダーを作る。運営に詳しい人のリストアップを行う。

そして、生活ルールの徹底化は食事の配布や就寝時間などに規則正しい時間の行動を促すこと。異常があった場合に分かりやすくする。

そして、こころのケアを行う人員を配置する。長期の避難所生活によるストレスを緩和するためにカウンセリングを行える体制を作る。

避難所は狭いうえに、多くの避難者が身を寄せ合って生活するために気遣いも多く、トイレに行きづらい、水を飲みにくい、同じ姿勢を続けることで血流が悪くなり、エコノミー症候群を患う恐れがある。そのため、トイレを我慢しない、水は積極的に飲むほうが良い、定期的に体を動かすことがよいということを周知する。また体を動かす機会を設けるために朝晩にストレッチや体操などを日課に取り入れる。

避難所の食生活はワンパターンになりやすい。そのため、緊急時は食糧を近隣のホテルやレストランなどから買えるように日頃から協力を依頼しておく。その理由として宿泊施設は災害時は客足が入らなくなるため、材料が余ることが予期されるからである。また災害救助法で現金を配った例もある。

4.4 復旧・復興期目標・撤収の準備

避難所閉鎖後も仮設住宅にコミュニティ単位で入居できるように配慮し何か異常があった場合に近所で助け合うことが重要となる。また避難所利用者の減少に伴うスペースの用途の変更をすることも視野に入れたい。避難所内に体を動かす、話す等リラクゼーションスペースを増やすことで精神的、肉体的に疲労を癒すことにつながる。

4.5 課題

初動期には混乱した状態の中で理想通り運営が行われるとは限らない。特に昨今の公務員の減少傾向から見られるように、銚子市も一般行政職員の数が平成26年度から減少している。そのため平時時から段階から地域の町内会の協力・共同が不可欠となる。

またアクションカード作成・活用により非常時の行動を全職員が把握しやすいよう

工夫する。避難所でのルールの徹底はこどもに伝達・周知させることは難しい。そのため 避難所内での大人と子どもとの信頼関係を作ることが前提となる。

優先すべきは家族間のコミュニケーションを絶やさないこと、そして一般的ではあるが、普段から近所の大人が児童の登校の見守りに月 1 回必ず参加するなど町内会会報や回覧板で呼びかける。日頃の取り組みが緊急時に 1 番効果的だと考える。

また、避難所内での犯罪が発覚した場合の相互不信状態に備える必要がある。この場合速やかに刑法犯として警察に引き渡すだけではなく、被害にあった人の心のケアを行うことも重要である。何より普段から疎外感や不安定な心情を持つ人への見守り、プライバシーに配慮、節度を保ったコミュニケーションを取ることや、平時からお互いの顔を知りコミュニケーションを取るといった努力が犯罪抑止につながった例が多数あるのは言うまでもない。

第 5 章 まとめ

5.1 期待される効果

5.2 堤ゼミの掲げる最終ビジョン

5.3 実現可能性

5.1 期待される効果

まず、「避難所は過ごしづらいから」という理由で避難をしない人がいなくなり、地域の人命を安全に保つことができる。3 であげたように警報よりも高い津波が来る恐れや、建物家屋の倒壊や浸水で亡くなる人が減少する。

そして、死角をなくすことや周りの人と仲良くなることで犯罪から身を守ることができ、まわりとのコミュニケーションをとることで住民の協調性が生まれる。

5.2 堤ゼミの掲げる最終ビジョン

第一に女性と子どもが過ごしやすい避難所をつくるための男女共同参画の視点が不可欠である。第二に 犯罪が起きにくい環境の避難所をつくる。第三に心身共に健康でいられるような避難所をつくる。第四に老若男女、障がい者問わずみんなが安心して過ごせる場所にする。

これらが達成された結果として、男女共同参画が実現するだけでなく、お互いに信頼関係から助け合うことができる避難所になることが期待できる。

5.3 実現可能性

これらすべての施策をするにあたっての費用が多くかかり、また住民に日ごろから時間を使って説明の参加などの時間を割いてもらう必要がある。そこで、公民館で開く講座の一環として子育て中の家庭を対象に災害時において取るべき行動を子供向け

にイラスト等で説明するなどの工夫が必要である。更に災害について考えてもらうだけではなく、他の住民との接点を持ってもらうこと、家族の中でも母親や共働きの方に向けて説明をすることで女性の視点、価値観を尊重し共生と全員の理解を目指したい。

そして、避難所運営リーダーの育成は通常、外部の講師を呼ぶことになる。機会は年に一度、主に沿岸住民を対象にすることで、予算を抑える。

最後に「防災意識の向上」は銚子のPRに繋がり、ブランドイメージを向上させる実効性があると考えます。そのようなブランドイメージは銚子市に人を呼び込む際の重要なアピールポイントとなるため取り組み価値がある。

おわりに

今回、銚子市の皆様にサマースクールのヒアリングを受け入れていただいたおかげで、とても有意義な調査を行うことができました。ヒアリング先の皆様、ヒアリングの調整をしていただいた銚子市市役所職員の方、期末成果報告会にいらしゃった方々に感謝の意を表します。

参考サイト

- ・津波ハザードマップ 銚子市
http://www.city.choshi.chiba.jp/simin/gyousei/cat05/bousai/files/hazardmap_a_shisaki-misaki.pdf
- ・平成 23 年東北地方太平洋沖地震銚子市被害記録集 ダイジェスト版
<https://www.city.choshi.chiba.jp/osirase/jishin/files/higaikirokusyu-digest.pdf>
- ・朝日新聞「津波は 3 メートル…その後放送できず被害拡大 釜石」
<http://www.asahi.com/special/10005/TKY201104200249.html>
- ・津波のリスクと対策
<https://www2.rikkyo.ac.jp/web/taki/contents/2014/20141027.pdf>
- ・西日本新聞「ストレスで自殺も…熊本地震の関連死、原因の 4 割がショック、恐怖県が初公表」
<https://www.nishinippon.co.jp/sp/item/n/400782.amp>
- ・熊本地震における避難所運営の実態と課題～過去の震災における避難所の運営との比較～
https://www.isad.or.jp/pdf/information_provision/information_provision/h28/H28_dai3bul.pdf
- ・日本災害食学会会誌の第 2 号の発刊に際して
<http://www.mmjp.or.jp/TELEPAC/d-food/JournalVol2.pdf>
- ・内閣府「避難所運営リーダーの養成について」
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/hinanzuyokakuho/wg_situ/pdf/dai3kai_siryu4.pdf
- ・狛江市「避難所運営基本マニュアル」
<https://www.city.komae.tokyo.jp/index.cfm/42,54741,c,html/54741/20140416-133428.pdf>
- ・東京都病院「アクションカードの作成ノウハウとその手法」
http://www.byouin.metro.tokyo.jp/hiroo/uploads/how_to_action.pdf
- ・銚子市地域防災計画 第 2 編 地震・津波編
<https://www.city.choshi.chiba.jp/simin/gyousei/cat05/bousai/files/20jisihtunami.pdf>
- ・銚子市 HP 災害時避難場所・避難所・福祉避難所
<https://www.city.choshi.chiba.jp/simin/gyousei/cat05/bousai/hinanshisetsu.html>
- ・青森県「男女共同参画視点を取り入れた 安心避難所づくりハンドブック」
<http://www.pref.aomori.lg.jp/soshiki/kankyo/seishonen/files/2012handbook.pdf>
- ・警察庁 特集 I 東日本大震災と警察活動
https://www.npa.go.jp/hakusyo/h23/honbun/html/1-toku1_0.html
- ・東日本大震災による被害が被災地に与えた影響

https://www.jstage.jst.go.jp/article/jjscrim/39/0/39_KJ00009574809/_article/-char/ja/

・北海道版避難所マニュアル<基本手順書>

<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sm/ktk/hinan/05manual.pdf>

・防災における行政 NPO・ボランティア等と連携・協働ガイドブック 三者連携を目指して

http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/bousai_volunteer_kankyoseibi/pdf/h3004_guidebook.pdf

・粕屋町避難所マニュアル

<http://www.town.kasuya.fukuoka.jp/kurashi/anshin/bosai/files/H30/hinanjo-unei.pdf>

・岐阜県「災害時用配慮者支援マニュアル」

https://www.pref.gifu.lg.jp/kodomo/iryo/saigai-iryo/11221/yoengoshashien.data/H29_youhairyosha-manyuaru.pdf

・消防庁「自主防災組織の手引き」

https://www.fdma.go.jp/mission/bousai/ikusei/items/bousai_2904.pdf

・内閣府「防災におけるジェンダー平等」

http://www.bousai.go.jp/kyoiku/pdf/ikeda_shiryo.pdf

被災者のプライバシーを守るために 避難所専用テント「ファミリールーム」に開発者がこめた思い

<https://j-town.net/tokyo/column/gotochicolumn/296448.html?p=all>

参考文献

・銚子市 避難所運営マニュアル初動編

・川村匡由 「大都市災害と防災福祉コミュニティ」 大学教育出版 2018

・川村匡由 「地方災害と防災福祉コミュニティ」 大学教育出版 2018

・岡本英生・斉藤豊治・西村春夫 2003 阪神大震災後の犯罪問題(4):犯罪認知件数についての警察と自治会報告の比較 日本犯罪社会学会第30回大会報告要旨集, 49 - 50.

ヒアリング先

・銚子消防団

・マークガーデン犬吠崎

・銚子中央保育園

・放課後児童クラブ

・銚子市役所

銚子市の防災対策を ジェンダー視点から再検討する

FLP 地域・公共マネジメントプログラム

鳴子ゼミ A 生

岩川貴平 串田美優 栗尾奈那 栗栖萌菜 鈴木桃花

染葉ことの 富田真由子 望月真希 山口真歩 米田佳恵

目次

第1章 はじめに

- 1.1 現状分析
- 1.2 テーマ選定とその理由
- 1.3 仮説設定とその理由

第2章 ヒアリング結果

- 2.1 実地調査報告と結果
- 2.2 考察

第3章 政策提言

- 3.1 防災勉強会
- 3.2 防災優良企業認定制度
 - 3.2.1 概要
 - 3.2.2 認定基準の概要
 - 3.2.3 認定基準の評価点
 - 3.2.4 認定基準設定の説明

第4章 結論

謝辞

参考文献

第1章 はじめに

1.1 現状分析

FLP地域公共プログラム鳴子ゼミは、欧米の政策・理論を学ぶことからスタートし、日本と比較しながら現代社会に生きる人々の生き方や働き方を模索することをテーマとしている。今年度はそのなかでも主にジェンダーについて議論してきた。銚子市でのサマースクールに参加するにあたり、「防災分野での女性参画が進んでいないのではないか」という疑問を抱いた。そこで、研究テーマを「銚子市の防災対策をジェンダー視点から再検討する」とし、仮説として「防災分野での女性参画を進めるためには、行政と市民の協働・連携を強めるべきではないか？」を設定した。ゼミ生10人は、2019年の9月17日、18日に銚子市でヒアリング調査を行った。銚子市消防本部、老人憩の家こも浦荘、栄市町内会、銚子市役所企画財政課企画室、地域活動支援センター観覧、の計5カ所でお話を伺うことができた。今回の研究の最終目標は、銚子市での実地調査を基に市に政策提言をさせていただくことだ。

まず始めに、全国と銚子市の男女共同参画の現状について報告・分析をする。

全国

内閣府男女共同参画白書から、就業分野と防災における男女共同参画について現状分析をする。

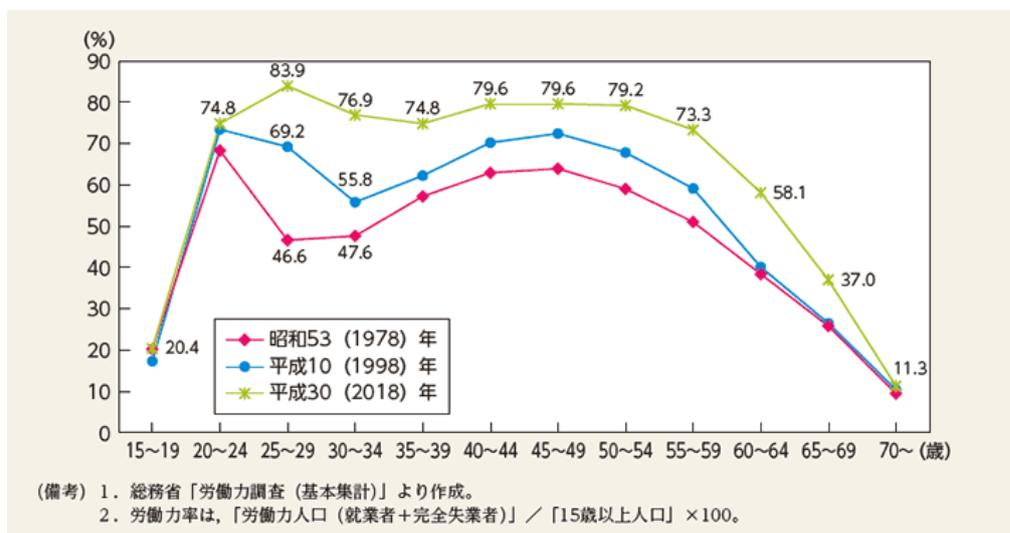
就業（平成30（2018）年4月現在）

日本人女性の就業率の問題としてよく言及されてきたのは、M字カーブである。これは、出産・育児を経験する人が多い30代の女性の就業率が下がる現象である。

以下に内閣府の『男女共同参画白書 令和元年度版』から、平成30（2018）年の状況について間接引用する。

- ・M字カーブは以前に比べて浅くなっており、M字の底となる年齢階級も上昇している。
また、M字の谷にあたる期間も短くなっている。
- ・女性の非正規雇用労働者の割合は56.1%で、前年に比べてやや上昇。
- ・女性の就業希望者は237万人であり、求職していない理由で最も多いのは「出産・育児のため」で32.6%。
- ・給与の男女間格差は、男性一般労働者の給与水準を100とすると、女性一般労働者の給与水準は73.3。

図1 「女性の年齢階級別労働力率の推移」

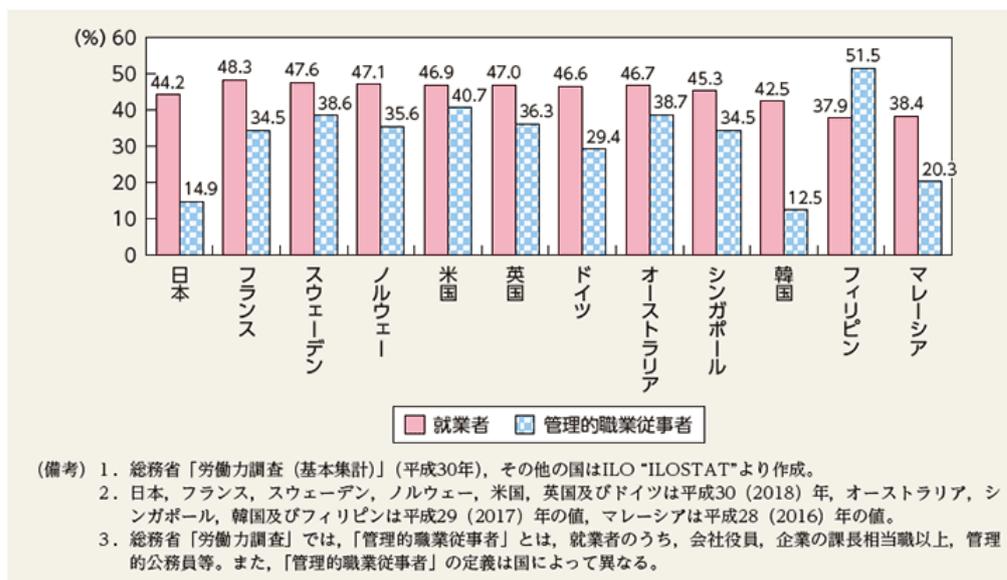


出所：男女共同参画白書 令和元年度版

企業 (平成30 (2018) 年4月現在)

- ・ 役職者に占める女性の割合は、係長級18.3%、課長級11.2%、部長級6.6%と上位の役職ほど女性の割合が低い。
- ・ 上場企業の役員に占める女性の割合は4.1%で、前年比0.4%ポイント上昇。
- ・ 管理的職業従事者に占める女性の割合は14.9%であり、諸外国と比べて低い水準となっている。

図2 「就業者及び管理的職業従事者に占める女性の割合（東京都）」

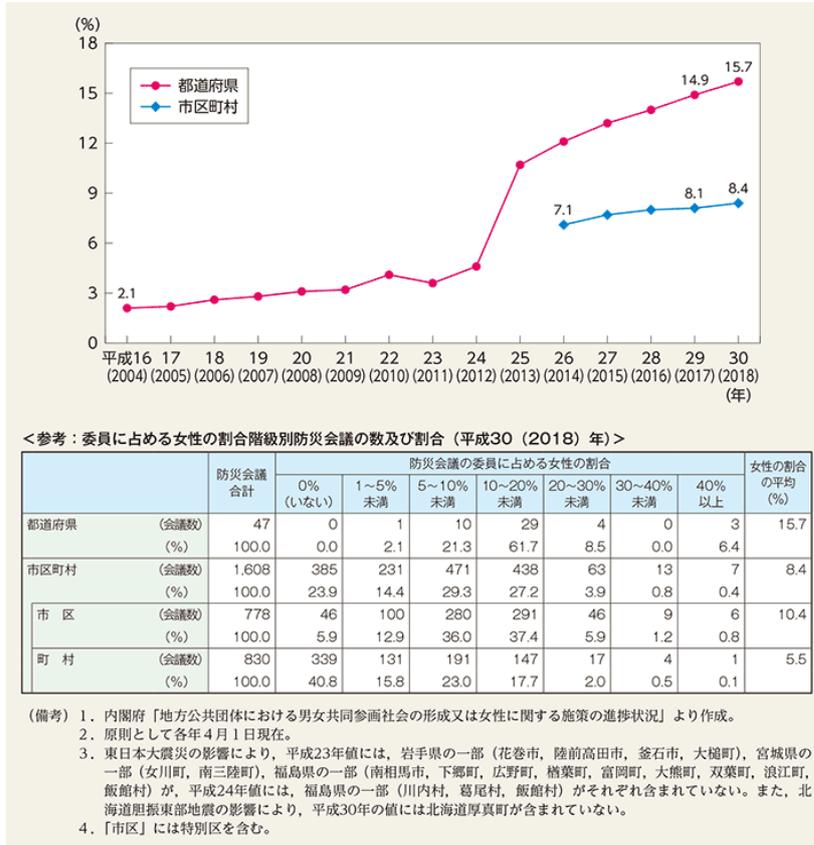


出所：男女共同参画白書 令和元年度版

防災（平成30（2018）年4月現在）

- ・都道府県防災会議の委員における女性の割合は増加傾向にあり、15.7%。
- ・市区町村防災会議の委員に占める女性の割合は 8.4%。女性委員のいない防災会議は全体の2割強。そのうちの約9割が町村の防災会議。
- ・消防吏員に占める女性の割合は2.7%。
約3割の消防本部で女性の消防吏員がいない。
- ・消防団員に占める女性の割合は年々上昇し3.1%。また、女性消防団員がいない消防団数は年々減少しており 637（消防団数の28.8%）。

図3 「地方防災会議の委員に占める女性の割合の推移」



出所：男女共同参画白書 令和元年度版

銚子市

銚子市では、男女共同参画社会基本法に基づく法定計画として、平成20年3月から銚子市男女共同参画計画を策定している。それ以降、男女共同参画社会の実現を目指して様々な施策に取り組んできた。

第一次、第二次計画期間(平成20年～24年度、25年～29年度)の基本理念は「女性も男性も、一人ひとりが尊重され その個性と能力を発揮できる社会の形成」であった。第三次銚子市男女共同参画計画の期間は平成30年度から令和4年度までの5年間である。①「男女共同参画社会基本法」に基づく基本計画、②「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律」（DV防止法）に基づく基本計画、③「女性の職業生活における活躍の推進に関する法律」（女性活躍推進法）に基づく推進計画の計画を策定している。第三次計画の基本理念は、第一次、第二次の基本理念から「女性も男性も、」という文言が削除され、「人として」が付け加えられた「一人ひとりが人として尊重されその個性と能力を発揮できる社会の形成」となっている。これは、近年の性的少数者の権利擁護意識や認知度の高まりという社会背景を反映しているからだろうか。

推進体制

- ① 銚子市男女共同参画計画推進委員会、②銚子市男女共同参画計画推進本部会議を開催することで男女共同参画計画を推進していくということだ。

取り組み

銚子市では、男女共同参画計画の取り組み状況をリスト化し、各々の項目にA～Dの評価を行っている。(A. 十分に取り組んでいる B. 取り組んでいるが、まだ取り組むべき事項がある C. 取り組んでいない D. その他) また、指標一覧も公開している。これは、各事業をⅠ～Ⅳ(Ⅰ一人ひとりの人権が尊重される社会づくり、Ⅱ、あらゆる暴力を根絶する環境づくり、Ⅲ、男女がともに輝き、活動できる地域づくり、Ⅳ、誰もが健康で安心して暮らせるまちづくり)の基本目標にカテゴライズし、取り組み結果を○△×で表示するものだ。平成30年度の取り組み結果は、○が27、△が6、×が4であった。各基本目標の○の割合は、Ⅰ 88.9%、Ⅱ 77.8%、Ⅲ 60.0%、Ⅳ 75%、であり、Ⅲの60.0%が最も低くなっている。

以上が、男女共同参画計画についての全国と銚子市の現状分析である。

1.2 テーマ選定とその理由

以上の基礎資料をもとに、「銚子市の防災対策」をジェンダー視点から捉えなおし、その課題を検討する。理由は以下の通りである。

わが国では近年、女性の社会進出が大きな着眼点となっているが、大規模な災害が起こった際の復興活動や被災者の支援活動において、主な活動ははまだ男性が主軸となっている。それは、「災害時の力仕事は男で」という潜在的な性別分業意識が男女それぞれに残存していることが原因であるのではないか。もっとも、今日の行政組織内で防災対策に従事する職員の男女比なども大きな差がある可能性もあり、このことも性別役割意識に関連するのではないかと考えられる。しかし、未曾有の自然災害の下で起こる事案は予測不可能であり、男女共に「災害の中を生き残るための臨機応変に対応する力」をつけなければならない。この問題を今回のサマースクールで検証し、災害面での男女参画を行うには行政・個人にどのようにアプローチするべきかを考えていく。

1.3 仮説設定とその理由

市民の防災に関する意識向上や防災用品などのストックの備蓄などは地域集団の連携が必要不可欠となる。つまり、全体の行政活動の中で、防災対策に関する財政コストと人員

コストはどのぐらいの割合を占めているのか、その対策に携わる人員に含まれる女性の数および女性視点の防災対策に関する意見はどの程度反映・議論されているのかによって地域全体の防災対策の密度が左右される。特に財政コストにおいては、長期的な投資がなければ広域的・効率的な対策を講じることができない。よって、個人や家族単位で防災対策を訴えるより、行政側から市民全体にアプローチできる政策を提示するのが生産的な方法なのではないか。具体的には①防災マップの作成を市民参加型で行い、防災意識を向上する②地域の学生と行政が協力し主体となって市民同士が防災対策を議論するイベントの計画などが挙げられる。

さらに内閣府男女共同参画局では、共同参画の視点を取り入れた施策を目指す行政職員向けの研修プログラムが開催されている。同時に当局では地域ごとの防災面での男女参画の啓蒙活動状況をインターネット上で紹介している。2011年の東日本大震災や2016年の熊本地震などで、避難所の備品や施設にて女性や幼い子供を連れた母親に大きな負担をかけていたことや、避難生活の陰で性犯罪が横行していたことが課題として挙げられたことを機に、災害時の男女参画は近年急速に注目されるようになった。上記のように国と行政が主体となった立案をすることで、男女参画の視点をより多くの人に認知させることができると同時に、災害時の課題も克服できると考えられる。

第2章 ヒアリング結果

2.1 実地調査報告と結果

我々は、仮説をもとに2019年9月17～19日に千葉県銚子市にサマースクールという形で、5箇所の団体で実地調査を行った。

1箇所目は、銚子市消防本部である。こちらでは、主に女性が中心となった自主防災組織である婦人防火クラブについて伺った。婦人防火クラブは、平成8年に発足し、救護方法や炊き出し訓練などの研修や防災に関する施設を視察したり、防災啓発運動として火災予防運動を行ったりしている。発足当初は152名が所属していたが、平成31年時点では91名にまで減少している。その大きな理由が2つあるという。1つは、構成員である銚子市の女性の生活スタイルの変化である。発足当初は、構成員の多くが専業主婦であったが、現在は共働きで働く家庭が増え、婦人防火クラブの活動に費やす時間の確保が難しいのだ。もう1つは、構成員の高齢化である。銚子市全体の高齢化に伴い（銚子市統計書、2019）、婦人防火クラブの構成員も高齢化している。

2箇所目は、老人憩いの家こも浦荘だ。こちらは、地域福祉センターとして、老人会の活動の会場として場所の貸し出しや銭湯の有料利用を行なっている。こちらでは、高齢者の災害時の問題について伺った。高齢者の多くはインターネットを利用しておらず、

防災・災害に関するインターネット上の情報を確認することが難しいという問題がある。更には、被災時には高齢者の足の問題があることも伺った。こも浦荘周辺は、スーパーマーケットなども少なく、災害時には避難物資を得ることが難しくなる可能性があるということだった。

3 箇所目は、栄町町内会にお伺いした。こちらでは、地域における防災について詳しくお話を伺った。栄町の町内会は、町内会の役員全員が防災士の資格を取り、更には自主的に災害マニュアル作成に取り組んでいる。銚子市全体での災害マニュアルはあるものの、町内の独自のマニュアルは無く、「自分の身は自分で守る」という考えから災害マニュアルの作成を開始したそうだ。作成した災害マニュアルは製本化し、町内で配布するそうだ。災害マニュアルには、災害時の指示系統について、消火・町内誘導・情報伝達についても事細かく記載されるようだ。このように災害に対して積極的な役員の自助意識の高さが伺える一方で、町内会の役員は全員が男性で構成されており、町内会への女性の参画が不足しているのではないかと感じた。

4 箇所目は、市役所企画財政課である。こちらでは、女性の参画の視点からお話を伺った。企画財政課では、男女参画推進のための講演会の開催や「第3次銚子市男女共同参画計画」と題し、育児休業取得率や女性管理職の目標値を掲げている（銚子市，2018）。更には、市役所内の女性管理職を増やすべく、女性のリーダー研修に女性職員は参加しているようだ。このように男女参画を市役所の内外問わず拡大させていこうとする意識を伺うことができた。その一方で、実際に女性管理職を志す女性は少ないようで、その根底には「管理職＝男性」という観念がいまだ残っており、意識の面での男女参画の必要性を感じた。

5 箇所目は、地域活動支援センターかんらんだ。こちらでは、主に銚子市の精神障害者や知的障害者の支援を行っている。障害者と防災についてお話を伺った。障害者と地域住民の横の繋がりを強めることで、障害者が地域住民と共に生活することを推進している。更に、かんらんを利用する知的障害者の方にも分かりやすいようなイラストなどを使った非言語的アプローチで災害時の注意点を示していた。その一方で、具体性のある災害マニュアルが未整備であり、災害時の利用者の行動が分かりづらい状態だ。また、かんらんの施設は、2階のスペースが主な活動場所となっており、災害時には身体障害者などには避難しづらい構造になっていた。

2.2 考察

ここまで、サマースクールにて5箇所の施設の調査報告をした。女性参画の観点において、主に銚子市企画財政課の取り組みからも分かるように行政による取り組みが盛んに行われていた。しかし、防災の観点から捉えると、栄町町内会の役員に女性が所属していないことや婦人防火クラブの会員が減少していることなど、銚子市の防災において女性参画

が進まず、性別役割分業的な意識が残っているのではないか。更に、銚子市の人口男女比率は、女性 52%、男性 48%と、女性の方が人口が多い(銚子市, 2018)。それにも関わらず、防災面で男女参画が進まないのには、銚子市の女性の生活スタイルの変化が原因であると考えられる。消防本部にて、婦人防火クラブの会員の減少の理由の一つに、発足当時よりも近年は共働きの家庭が増えたことが挙げられていたことから、女性が就業時間外に防災に関する活動に取り組むのは難しいと考えられる。銚子市市内の企業の従業員において、女性は 40%を占めている。銚子市の多くの女性は仕事についているため、就業時間内で防災活動に取り組むことが効果的だと推測できる。

第 3 章 政策提言

これらのことから、防災勉強会と防災優良企業認定制度の 2 点を提言する。

3.1 防災勉強会

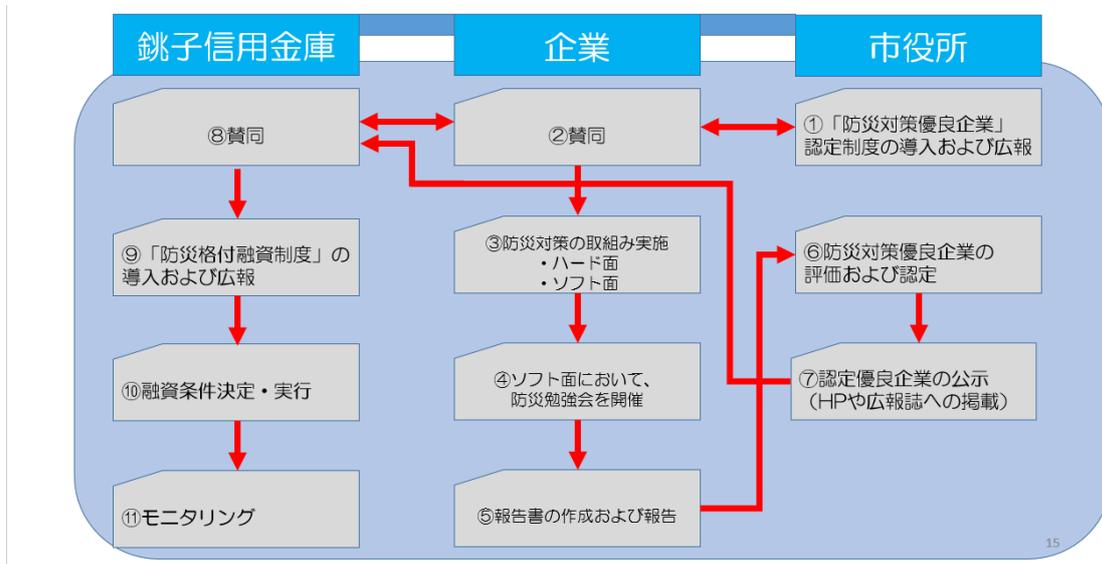
まず、防災勉強会について説明する。防災勉強会とは、半年に一度、銚子市の企業が主体となり、銚子市の各企業において、勤務時間内に防災に関する勉強会を実施するというものである。目的は、銚子市内の防災意識醸成のためである。ここで重要になるのは、勤務時間内に実施するという点である。これまで、銚子市で働く女性の数は 40%と多いことが分かった。よって、勤務時間内であれば、女性も地域活動に参加できると考え、この点を強調している。次に、防災勉強会の内容であるが、AED の使い方や設置場所の確認、避難ルートの確認と見直しという、防災に関する基本的な知識について学ぶ。また、手話版ハンドブックや点字版ハンドブック、ピクトグラムの共有により、障害を持った方にも参画してもらう必要があると考える。さらに、災害時に各企業が出来ることについての洗い出しと共有が必要であると考え。例えば、スーパーであれば、パンの無償配布、また、配送会社や物流会社であれば、トラックの貸出を行ったりするのが効果的なのではないかと考えた。また、災害等の緊急事態が発生した時に、企業が損害を最小限に抑え、事業の継続や復旧を図るための計画である、BCP（事業継続計画）が必要だと考える。

3.2 防災優良企業認定制度

3.2.1 概要

「防災勉強会」の実現可能性をより高めるために、もうひとつの提言である、「防災優良企業認定制度」について説明する。推進プロセスの全体像は図 4 のとおりである。

図4 「防災企業優良認定制度」の概要とその流れ



※鳴子ゼミ作成

この制度は、まず市役所のアクションから始まる。

- ①防災対策優良企業認定制度の導入および広報。市役所ホームページ等で広報を行う。
- ②銚子市内の企業から、この制度に賛同してもらう。
- ③賛同する企業は、防災対策の取組みを実施する。
- ④ソフト面において、ひとつ目の提言である「防災勉強会」を開催する。
- ⑤勉強会実施後に、報告書を作成し、市役所に報告する。
- ⑥市役所が、報告書を受けて、評価および認定を行う。
- ⑦認定された企業について、公示を行う。

具体的には、ホームページや広報誌への掲載を行う。

- ⑧銚子信用金庫に、この制度に賛同してもらう。
- ⑨防災格付融資制度の導入および広報を行う。
- ⑩融資条件の決定・実行をする。
- ⑪融資後は、適宜モニタリングを行う。

以上が、2つ目の提言である「防災優良企業認定制度」の大まかな全体像である。

複数のアクターで構成する「制度」を作る場合、それぞれのアクターの利害関係を調整しなければならない。利害関係を調整できてはじめて、持続性のある「制度」として機能する。それでは、この制度の核となる銚子信用金庫には、どのようなメリットがあるのだろうか。大きく3つ紹介したい。

メリット1つ目は、融資焦げ付きのリスクを低減できる点だ。融資先企業の防災力が向上することで、災害によって事業が中断するリスクが減る。そうでなければ、災害によって事業の復旧が遅れ、融資先企業のキャッシュフローは悪化するだろう。そのような場合、キャッシュフローが悪化している被災企業から資金を回収できるのだろうか。それどころか、追加融資の依頼が来るのが現実的であろう。つまり、防災対策が不十分な企業に対する融資は、その分のリスクプレミアムが生じていると考えることができる。

一方、防災対策がなされている企業は相対的にリスクが少ないと言え、リスク減少分を融資条件または金利に転嫁することができるはずである。銚子信用金庫を含め、誰も損はしない仕組みだといえる。

メリット2つ目は、防災格付融資制度の導入、それ自体が銚子信用金庫のCSR取組事例として、社会から広く評価を受けることができる点だ。

メリット3つ目は、この制度が普及すればするほど、銚子信用金庫のモニタリングコストが低減される点である。その仕組みは後述する。

【2つの提言によって期待される相乗効果】

1つ目の提言である「防災勉強会」と、2つ目の提言である「防災優良企業認定制度」は、相互に連携することで相乗効果を発揮するものだ。

制度導入初期は、銚子市役所、企業、銚子信用金庫の3つのアクターで制度が運用されており、企業間どうしでは結びつきは一切無い。

制度導入中期以降、防災勉強会の認知が広まって軌道に乗ってきたら、点から線に、線から面にステップアップしていく。

具体的には、地域の中核企業を中心に、企業間どうしについても結びつきを構築する。

ひとつひとつの企業=点を、地域の中核企業を真ん中に据えることで円の外周=線を形成し、それぞれの形成体をエリア=面として捉えていく。

面で防災勉強会を実施することのメリットは、前述したとおり（有事の際に連携した対応が取れること。配送会社はトラック貸出し、スーパーはパンの無償配布等）である。

地域の中核企業を中心にその地域の企業どうしが、横断的かつ重層的に連携することで、防災に関する情報共有が推進される。

情報共有が推進されることで、2つの提言の相乗効果が発揮される。1つ目は、銚子市広域の防災意識の醸成が図られる。他企業の取組みを参考にしたりすることで、防災勉強会の内容はより濃密なものになることが期待される。2つ目は、防災格付融資制度が、より健全な融資制度として確立される。なぜなら、この地域を取り巻く企業どうしで、横断的に防災対策の取組について情報共有を行うこと、それ自体が、社会的モニタリングとして機能すると考えられるからだ。社会的モニタリングが機能することで、銚子信用金庫のモニタリングコスト低減にも寄与する。

2つの提言がセットとなって、制度が普及すればするほど、

防災勉強会の内容が洗練され、モニタリングコストは低減していくと考えられる。

3.2.2 認定基準の概要

防災優良企業制度について説明する。ある企業が防災優良企業として認定されるためには、①制度の認定基準の必要項目が満たすこと、②評価基準の各項目の点数が6割以上であること、③評価点の合計点数が7割以上であること、という三点を満たすことが要求される。

はじめに必要項目についてである。必要項目とは

- ①半年に一回以上、防災に関する勉強会を実施すること
- ②建造物が耐震基準を満たしていること

である。企業はこれら2つの必要項目を満たすことが、防災優良企業認定の前提だ。必要項目を満たした企業は、評価点項を満たすよう努め、企業が行った活動を記す書類を作成し、市に提出する。市が、企業側が提出した書類を精査・評価した結果、評価点の項目ごとの点数が6割以上であり、かつ評価点の合計点数が7割以上であったときに企業は防災優良企業として認定される。

3.2.3 認定基準の評価点

次に評価基準の項目について説明する。

図5 防災優良企業認定の評価点

評価項目	具体例	実施点数	評価点数	合計点数
生命の安全確保	避難計画を立てている	2	5	9
	避難訓練を少なくとも一年に1回実施している	2		
二次災害の防止	災害時の任務分担を決めている	2	5	9
	備蓄物資を準備している	2		
事業の継続	定期的に情報のバックアップを行っている	2	7	9
地域貢献 地域との共生	災害時マニュアルに地域貢献の項目が含まれている	2	7	9
女性参画	女性従業員の6割以上が勉強会に参加している	2	12	14
合計		14	36	50

※内閣府『事業継続ガイドライン 第二版 — わが国企業の減災と災害対応の向上のために —』をもとに鳴子ゼミにて一部作成

我々は評価項目として「生命の安全確保」「二次災害の防止」「事業の継続」「地域貢献・地域との共生」「女性参画」の5つを設定した。合計点数は、項目ごとに実施点数と評価点数をつけ、2つを足したものとする。

評価にあたり、実施点数は項目ごとに指定された取り組みを、企業が実際に行うことができた場合に与えられ、2点が付与される。

評価点数とは、実際に行われた取り組みの内容の水準、指定された取り組み以外の取り組みを実施した場合等に、設定された点数を上限とし付与される点数である。評価点数の設定配分を項目ごとに変えることで、企業が自主的に取り組むことの促進を意図する。

「生命の安全確保」「二次災害の防止」の評価点数は5点に設定し、「事業の継続」「地域貢献・地域との共生」については7点に設定した。「女性参画」においては12点に設定した。

3.2.4 認定基準設定の説明

上記の認定基準(必要項目・評価基準)を設定するにつき、意識した点が5点ある。

第一に防災勉強会開催の頻度である。防災意識醸成を目的とした広域的な防災勉強会実施の促進が、この認定制度の本来の目的である。そのため、防災勉強会の定期的な実施が不可欠であると考えた。また勉強会の実施が、企業への負担が極力小さくなるよう頻度を半年に1度以上と設定した。

第二に耐震基準である。たとえ防災勉強会を実施しても、耐震基準を満たしていない企業は防災優良企業に相応しく無いと考えた。耐震基準を満たしていないことはすなわち、(建築基準法違反であるからだ。)そのため、耐震基準についても必要項目と設定した。

第三に評価項目である。企業防災に必要な項目として、内閣府は「事業継続ガイドライン 第二版」にて、生命の安全確保、二次災害の防止、事業の継続、地域貢献・地域との共生の4点を挙げている。この必要項目を活かし、さらに我々のテーマである女性参画の項目を加えた5点に設定した。点数配分については、女性参画の項目の評価点数を多くし、点数配分を重くしたことで、より積極的な女性参画を見込むことができる。

第四に、実施評価となる具体例である。防災の観点で必要性が高く、かつ企業にとって取り組むハードルが低いと考えられる例を挙げた。

第五に、項目実施のバランスであるが、これら5項目のいずれかに偏ると防災として不十分であると考えた。均整の取れた全項目の実施を促すため、「各項目ごとの点数が6割以上」と設定した。

第4章 結論

私達のテーマは「銚子市の防災対策をジェンダー視点から再検討する」であり、これを前提として「防災分野での女性参画を進めるためには行政と市民の協働・連携を強めるべきではないか」という仮説のもとにフィールドワークを行った。銚子市では防災面においては性別役割分業意識が根底に残っている部分もあるというフィールドワークで判明した現状と、銚子市の女性の就業者数を鑑みて、企業からも女性の防災参画にアプローチしていくべきという所見を得た。

企業と行政が上手く協働していくうえで、企業の開く防災勉強会や防災優良企業認定制度を具体的政策提言とした。この二つが仮に実現すれば、行政と市民の協働・連携に企業も一枚噛む形で女性の防災の参加や銚子市全体の防災意識の醸成が促進されると結論づけて、以上を2019年12月14日の期末報告会で報告した。

報告会で集計した鳴子ゼミ宛のアンケートの内容には以下のような声があった。

「勉強会への女性の参加P（ポイント）、加点のアプローチまで、ポジティブアクションの仕組みのビルトインがあった方がいいと思いました。」

「女性の少ない企業の方が有利になってしまうのではないかと少し感じられた。」

「女性参画であれば、勉強会への参加よりも、社内での役割分担の決定とかの方が、具体性を持つ気がする。」

「防災優良企業の評価方法の「女性参画」の評価方法で、もし企業が防災優良企業をとることだけを目的とするなら、女性だけが勉強会に参加すればいいことになり、女性の負担が増えてしまうのではないかと感じた。」

これ以外にもたくさんの意見感想をいただいた。

いずれの声も、私たちだけでは得られなかった深い示唆を伴った意見である。

今後の展望として、これらの意見感想を踏まえつつ、私たちの根幹である防災分野の女性参画は必要不可欠という姿勢を崩さず、いかにすれば女性参画を実現できるかをさらに検討していきたいと考える。

謝辞

ヒアリングにご協力いただいた銚子市の皆さま

銚子市 消防本部

老人憩の家 こも浦荘

栄町 町内会

銚子市役所 企画財政課 企画室

地域活動センター かんらん

ご協力ありがとうございました。

参考文献

山崎史郎(2017)『人口減少と社会保障—孤立と縮小を乗り越える』中央公論新社

厚生労働省労働基準局安全衛生部計画課 (2017)『安全衛生優良企業公表制度認定基準解説書』

銚子市企画財政課企画室 (2018)『第3次銚子市男女共同参画計画概要版』

銚子市男女共同参画計画推進委員会 “銚子市ホームページ”『銚子市男女共同参画計画について』銚子市役所

<http://www.city.choshi.chiba.jp/simin/gyousei/cat05/danjosankaku/files/siryoul.pdf> (最終閲覧日：2020年1月11日)

銚子市男女共同参画計画推進委員会 “銚子市ホームページ”『第3次銚子市男女共同参画計画取組状況(平成30年度)』銚子市役所

<http://www.city.choshi.chiba.jp/simin/gyousei/cat05/danjosankaku/files/siryou2.pdf> (最終閲覧日：2020年1月11日)

銚子市男女共同参画計画推進委員会 “銚子市ホームページ”『指標一覧(平成30年度)』銚子市役所

<http://www.city.choshi.chiba.jp/simin/gyousei/cat05/danjosankaku/files/siryou3.pdf> (最終閲覧日：2020年1月11日)

銚子市企画財政課企画室「第3次銚子市男女共同参画計画(概要版)」
<https://www.city.choshi.chiba.jp/simin/gyousei/cat05/danjosankaku/files/dai3jikeikakugaiyouban.pdf>(最終閲覧日：2020年1月5日)

銚子市（2019）「銚子市統計書」

https://www.city.choshi.chiba.jp/sisei/about_choshi/toukei/toukeisho/files/toukeisho2018/3-1_3-20.pdf（最終閲覧日：2020年1月5日）

銚子市企画財政課企画室（2017）『銚子市統計書平成29年度版』
https://www.city.choshi.chiba.jp/sisei/about_choshi/toukei/toukeisho/2017.html#jinnkou（最終閲覧日：2019年12月12日）

内閣府男女共同参画局「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」

<http://www.gender.go.jp/policy/saigai/shishin/index.html>（最終閲覧日：2020年1月9日）

内閣府 防災担当 事業継続計画策定促進方策に関する検討会（2009）『事業継続ガイドライン 第二版 ― わが国企業の減災と災害対応の向上のために ―』。

内閣府 「第2章 就業分野における男女共同参画」『内閣府男女共同参画白書 令和元年度版』

http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/r01/zentai/html/honpen/b1_s02_00.html（最終閲覧日：2020年1月11日）

内閣府 「第4章 地域・農山漁村，防災における男女共同参画」『内閣府男女共同参画白書 令和元年度版』

http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/r01/zentai/html/honpen/b1_s04_00.html（最終閲覧日：2020年1月11日）

内閣府 『内閣府防災情報のページみんなで減災』
www.bousai.go.jp/kyoiku/kigyuu/kbn/index.html（閲覧日：2019年12月6日）

内閣府男女共同参画局 女性応援ポータルサイト 『女性の視点からの防災・復興の取組』
<http://www.gender.go.jp/policy/sokushin/ouen/safe/disaster/>

内閣府防災 『激甚化する大規模自然災害に係るリスクファイナンス検討会』
<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/gekijin/>

日本政策投資銀行 『(株)日本政策投資銀行 BCM 格付融資について』

<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/gekijin/dai2kai/pdf/shiryo6-2.pdf>

ビズネット株式会社 『「企業防災」は会社の責任！企業防災の取り組み方法とやるべきことについて』<https://www2.biznet.co.jp/c120180830/>（最終閲覧日：2019年12月9日）

今在る銚子、共に作る銚子

FLP 地域・公共マネジメントプログラム

新原ゼミ

A 生 石山 海大・川久保 航・河村 圭乃・倉島 千乃・瀬上 真子・古館 芽・守谷 清楓
山田 紘大

B 生 上野 菜々子・大島 幸・大和 明日香・川越 菜央・姜 雷・小林 雅弥・高開 里菜
竹澤 竣・中山慶一郎・藤田 真帆・松田 のどか・吉井 遼・吉岡 知美

C 生 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

目次

第1章 事前調査

1-1 概要

-2 カテゴリー別の事前調査

- 【子供】

- 【行政】

- 【産業】

- 【教育】

- 【観光】

- 【交通】

- 【インバウンド】

-3 事前調査を踏まえて

第2章 現地調査

【教育】

【まちづくり】

【商工】

【交通】

【防災】

第3章 現地調査を経て

3-1 認識

-2 課題

-3 要素

第4章 政策提言

4-1 政策提言に至るまでの過程

-2 政策提言

-3 政策提言のコンセプト

-4 まとめと今後の展望

第1章 事前調査

1-1 概要

銚子市は、千葉県の東端部に位置する人口6万人ほどの都市であり、市の東側及び南側には太平洋が広がる。銚子市は昭和8年に銚子町・本銚子町・西銚子町・豊浦村の3町1村が合併し、千葉県では千葉市に次いで二番目の市として誕生。また北側は利根川を挟み茨城県神栖市と、西側は旭市と隣接する。沖合は南からの暖流と北からの寒流がぶつかる潮目にあたり、古くから好漁場であることから漁業で栄えてきた。特にサバやイワシの水揚量は全国トップクラスとなっている。また江戸時代以降は醤油の醸造や水運の発達等を経て、現在に至る。

1-2 カテゴリー別の事前調査

銚子市にて調査を行うにあたり、まずは一人ひとりの興味・関心に即して銚子市に関する事前調査を行った。

【子供】

【表1】平成30年度 小中学校の児童数¹

	銚子市	東京都平均 ²	千葉県平均
小学校	2,265	9,368	6,082
中学校	1,271	3,595	2,678

【表2】平成30年度 高等学校の児童数³

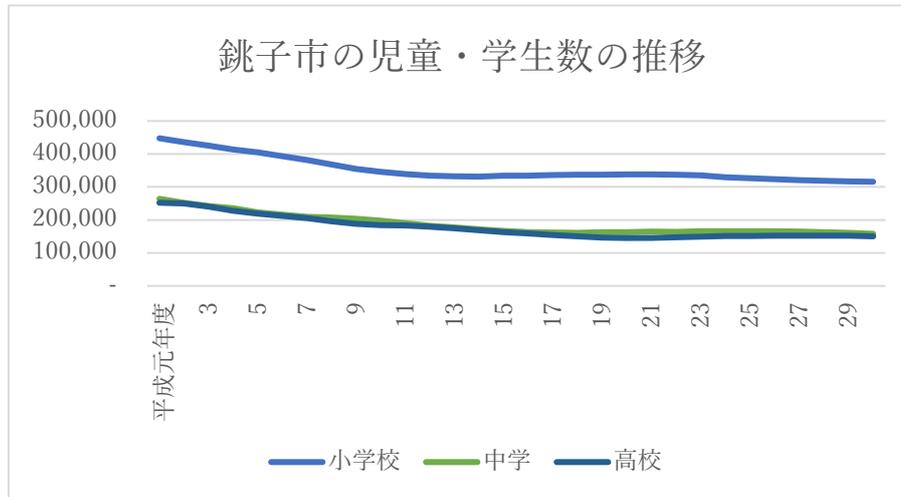
	銚子市	東京都平均	千葉県平均
高等学校	2,282	2,189	2,554

¹ 平成30年度学校基本統計(学校基本調査報告書)より作成
<http://www.toukei.metro.tokyo.jp/gakkou/2018/gk18qg10000.htm>

² 郡部・島部も含む

³ 平成30年度学校基本統計(学校基本調査報告書)より作成 同前

【図1】30年間の銚子市における児童・学生数の推移⁴



【行政】

銚子市役所では観光、福祉、子育て、結婚など多種多様な制度や取り組みを行っている。以下に特に気になった点および制度を記述する。

・空き家店舗活用事業補助金

現在は募集を行っていないが、銚子駅前周辺において空き店舗を活用するための補助を行っていた。この制度を活用し、例えばトウクトウクレンタルのお店など様々な新規店舗が展開した。この制度によってもたらされた効果や、制度が廃止された理由などを知りたいと思った。

・福祉パス

70歳以上の高齢者と障害を持っている方を対象に、申請時に500円負担するだけで銚子電鉄の全区間、千葉交通と千葉交通タクシーの路線バス（市内のみ）を無料で利用できる券が2018年に配布されていた。これを実際に利用した方の声などを聞きたいと思った。

・財政難

財政難が続く銚子市は24日、2016年度当初予算案を発表した。市は県から指導を受けた昨夏以降、公共料金の値上げや職員給与の削減など増収・リストラ策を加速させ、財政状況は底を脱しつつある。しかし、人口減に伴う地方交付税の大幅減で今後、約3億円の収支不足になる可能性もある。市民にさらなる「痛み」を強いることになるのか、「正念場」

⁴ 平成30年度学校基本調査結果より作成

<https://www.pref.chiba.lg.jp/toukei/toukeidata/gakkou-kihon/h30-kekka/index.html>

を迎えている。

銚子市の財政悪化を招いた第一の要因は、人口減少による市民税などの歳入の減少だ。人口は50年前の9万5000人をピークに減り続け、昨年10月時点では6万4431人（国勢調査速報）。この5年間で5779人、8・23%減り、減少率は県内37市のワーストとなっている。

一方、千葉科学大の建設費補や市立銚子高の建て替えなど2004年以降に進めてきた大型事業の借金返済（年計32億円）が財政を圧迫。経営破綻して10年に再開した市立病院の年6億～4億円に上る赤字の補填（ほてん）も重くのしかかる。

13年度は事業仕分けによる経費削減などで収支不足の「赤字決算」に陥るのを回避したが、貯金にあたる財政調整基金（財調）は残高161万円と底を突いた。14年度は水道会計から4億円余りを借り入れる窮余の策で乗り切った。

事態を重く見た県は昨夏、早期改善を図るよう指導。市は新たな増収・リストラ策（別表参照）を打ち出し、15年度はなんとか一般会計内で収支を合わせられる見込みだ。一連の対策によるコスト削減効果は16年度も合わせ約4億5000万円とみている。財調残高は14年度末の1707万円から15年度末には一旦、1億2441万円に回復する見通しだ。

しかし、市の試算では、人口減に伴って国からの地方交付税が1人当たり10万円、全体で最大5億円超減少し、今のままでは約3億円の収支不足に陥る可能性があるという。交付額が確定する7月ごろには、さらなる対策を迫られることも予想される。

一方、ふるさと納税での寄付が好調で、15年度は1億3000万円に上る見通し。16年度は3億円を目指す。越川市長は「農水産物など銚子のブランド力を生かせば、回復の原動力にもなる。行政改革に取り組んでいくしかない」と話している⁵。

・財政再生団体

地方公共団体は、健全化判断比率（実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率）のいずれかが早期健全化基準以上である場合には、当該健全化判断比率を公表した年度の末日までに、「財政健全化計画」を定めなければなりません。また、再生判断比率（実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率）のいずれかが財政再生基準以上である場合には、「財政再生計画」を定めなければなりません⁶。

夕張市は財政再生団体の指定を受けた、ただ1つの団体（地方自治体）。

⁵ 銚子市：財政再建正念場 料金値上げ、リストラ あの手この手 人口減で3億円不足も /千葉 2016.02.25 地方版/千葉 27頁（全1,777字）

⁶ 総務省＞早期健全化基準と財政再生基準
<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/index3.html>

夕張市が市内の主軸としていた炭鉱業が一気に衰退しそれに伴って人口流出・高齢化→財政難→観光への活路を目指した構図と、鉾子市が漁業の衰退で似た状況になっているのは、地域での雰囲気に関連があるのではないか？

・鉾子市総合計画

都市ビジョン：握手～つながる まちづくりのちから～

限りある行政財源だけでまちづくりを考えるのではなく市民や団体、民間企業などが持つ様々な「ちから」を掘り起こし「つなぐ」ことで、まちづくりの大きな「ちから」となって紡がれるという新たな視点にたった計画

【第2の夕張市への懸念】

鉾子市がこのまま行けば3年後に財政再生団体へ転落することを受け、緊急財政会議としての市民向けの説明会を実施。

【産業】

・漁業

日本三大漁港のひとつである鉾子漁港は、三方を海で囲まれ、親潮と黒潮の合流地点であるほか、利根川から養分が運ばれてくることや沖合の水深200メートルにも及ぶ大陸棚がつづいているなど、良質な漁港環境が整えられている。

鉾子市によると2019年1月4日には8年連続で水揚げ量が全国1位となった。水揚げされる魚の種類としてはサバ・イワシ・サンマ・マダイ・キハダマグロなど豊富である。

→鉾子市漁協女性部

平成9年から発足したこの組合では鉾子漁港を活動の拠点として地域活性化をはかるためにイベントの設計・運営を行っている。料理教室や講習会の開催などでの魚食普及活動をおこなう一方で、行政機関などと連携・交流し男女共同参画社会の実現を目指している。また、震災後魚価の低迷や観光客の減少への対策として観光支援のための魚食普及活動や新たな加工品の開発、そして食堂の運営などを行っている。

・農業

キャベツや大根、メロン、トマト、スイカ、イチゴなどその農産物は多岐に渡る。中でもキャベツと大根は国内有数の産地となっており、春キャベツなどが有名である。キャベツ・大根の輪作体系上の夏品目として、地力を維持する効果のある落花生が栽培され、安心安全な野菜を安定生産することに役立てられている。鉾子市の落花生は平成7年から栽培を開始。煎豆用ではなくゆで豆用として生産されている。通常の落花生は種まき時期が4～5月、

収穫が9～10月、そして収穫後には野積みという作業によってその間畑を使用できない。しかしゆで豆用落花生は収穫が8～9月と早掘りであるほかにも野積みが不必要で、キャベツや大根などとの輪作に適している。

→銚子ゆでピー生産組合

平成10年から結成されたゆで豆用落花生の栽培・普及活動を行っている団体。

・醤油醸造業

銚子市は良質な大豆（常陸）や小麦（下総・武蔵など）、塩（行徳）が江戸川と利根川の水運を利用して手に入れることができたため、醤油醸造業が発展した。醤油造りは江戸時代から始まり、今でも国内5大メーカーのうち2社（ヒゲタ醤油株式会社・ヤマサ醤油株式会社）が銚子市を拠点としている。醤油工場見学ツアーなども行われ、市外から観光客も訪れる。

これらの産業は銚子市を根幹から支えているものであり、市民の生活とも密接に関わっているということがわかった。

【教育】

銚子市内の唯一の大学である千葉科学大学は、地元民の強い申請を受けて設立され、ここでは産官学連携の下、地域と密着した取り組みがいくつか行われていることが分かった。例えば、全学部の1年次の必修科目である「銚子学」という、銚子の地域を知り、実際にフィールドワークをして地域を体験する科目がある。また、グループ単位で地域の課題を発見し、解決を図る「プロジェクト学習」もある。これは私達の地域・公共マネジメントプログラムと似ていると思った。他にも、大学生が小学生や中学生と共に銚子ジオパークの地質を調査・研究する取り組みも行われている。このように、銚子市の教育面は千葉科学大学を中心として、地域との結びつきが強いことが分かった。

【観光】

銚子市には様々な観光名所がある。代表的なものは犬吠埼・犬吠埼灯台・屏風ヶ浦・君ヶ浜などである。この市では観光客に施設に訪れて観光をしてもらうだけでなく、そこでの催しにも力を入れている。また、銚子市の知名度をあげるために活動をしている様々な団体も見受けられる。

・地球の丸く見える丘展望館

屋上の展望スペースからは 360 度の大パノラマが見られる。ここでは UFO を呼ぶイベント企画が行われている。1956 年に起こった謎の金属片が落下したという銚子事件や UFO の目撃情報の多さなどから、UFO を押し出したイベントを何度も開催している。

- ・大内カップハウス

元銚子市長である大内恭平氏が開館した施設で、2 代目館長には元ザ・コブラツイスターズの相馬圭二氏が就任。様々な全国のカップグッズの展示のほか、定期的にイベントも開催される。

- ・銚子駅前商店街

街の商店街として様々なお店が軒を連ねている。また毎年ハロウィーンの時期にフリーマーケットを開催し、仮装パレードを行うなど賑わいを見せている。

- ・銚子銀座商店街

銚子軽トラ市を定期的で開催し、県外からの観光客でも賑わう商店街。銚子 1 万匹いわし絵コンクールなどユニークな催しも行っている。2013 年に銚子銀座商店街と銚子商工会議所が連携し、千葉県地域活性化提案型事業として「門前町屋台村元気発信プロジェクト」を開始している。

- ・新銚子人

銚子に移住してきた人達が立ち上げた移住者コミュニティ。これから銚子に移住してくる人達に対しての PR 活動や相談事業を行っており、移住した後も周囲に溶け込みやすいように、交流の場所を提供している。

- ・ossans11

SNS で銚子の宿泊施設や観光名所の魅力を発信している 5 人組グループ。メンバーは銚子青年会議所のメンバーでそれぞれ歯科医師や僧侶などの職業につきながら ossans11 としての活動を行っている。市内の太平洋側の地区の宿泊施設を乗っ取った強制的支配人という設定。

【交通】

銚子市内には「銚子電鉄」という路線がある。JR と接続する銚子駅から犬吠埼の麓を通り終点の外川駅に至るまで全長 6.4km と短く、運行本数も 1 時間～1 時間半程度に 1 本のため東京近郊に住む我々の肌感覚からは決して多いとはいえない。利用者数も年々緩やかに減少傾向が続いており、経営状態は穏やかとはいえず、度々廃線の危機に瀕している。

事前調査を進めていく中で、銚子電鉄では「ぬれ煎餅」や「まずい棒」等といった菓子類

の開発や、あるテーマを定め運行し乗客に楽しんでもらう企画列車を度々運行している等、様々な興味深い取り組みをしていることがわかった。こうした「他の鉄道会社にはない取り組み」の数々はどこから生まれてくるのか、そうした取り組みの背景にはどのような思いや経緯があるのかが、事前調査をしていく中で特に気になった点である。

【記事1】

銚子電鉄は「銚電」の愛称で呼ばれ、わずか6・4キロの間に10駅がひしめく。市の人口は減り、景色が良いわけでもないのに鉄道事業は厳しいが、ぬれ煎餅をはじめとする食料品製造販売の利益で何とか経営している。

親会社の倒産や元社長の逮捕などを経験した。社員の給料や電車の修理代を支払えないような状況だったとき、社員が必死の思いで「ぬれ煎餅を買ってください。電車修理代を稼がなくちゃ、いけないんです」と、ぬれ煎餅の販売サイトに掲載した。それをきっかけに全国から買い手がつき、危機を乗り切ることができた。

東日本大震災では乗客が激減した。2014年には脱線事故もあった。再び経営環境は厳しくなっているが、銚子に人を呼び込むため、「エンタメ鉄道」を目指すことにした。お化け屋敷電車など、他社と一線を画すイベントを企画して知名度を高め、駅名の命名権販売などの収益増加策も打っている。

競争社会で存続できる企業の条件は強いことでも賢いことでもなく、変化できること。少しずつでも進化を重ねたい。地域の人から「銚電があって良かった」と言われる会社を目指している⁷。

財政難が続く銚子市は25日夜、11月に公表した緊急財政対策の市民説明会を開いた。約300人が出席し、市民生活に影響が出る対策に理解を示す意見が出る一方、文化会館の休止を考え直してほしいと求める声や、職員給与のさらなる削減を要求する声が相次いだ。

越川信一市長が現状のままでは2019年度からの5年間で38億6000万円の収支不足が発生し、22年度には財政再生団体に転落する可能性があるとして説明した。そのうえで、「先送りにするのではなく、未来に責任を持ちたい」として、103項目の事業見直しで44億5000万円の効果を見込む緊急財政対策に理解を求めた。(中略)

5%程度カットするとしている市職員給与については「10%でもいいのでは」という意見が出たほか、市議会についても議員定数を削減するよう求める声が出た⁸。

【インバウンド】

⁷ 毎日新聞企業人大学：「地域と共に存続を」 銚子電鉄・竹本社長が講演 /千葉
2019.04.19 地方版/千葉 23頁

⁸ 銚子市：緊急財政対策、理解求める 市民説明会 /千葉
2018.12.27 地方版/千葉 19頁

下記の表1が示すように、銚子市の外国人宿泊者数は年間4千人を超え、とりわけ韓国からの観光客が多い。

[表1] 外国人宿泊客数（平成27年～平成30年）

出典：銚子市役所 外国人観光客入込調査 外国人宿泊数

	国	平成27年	平成28年	平成29年	平成30年	昨対比（H30/H29）	
1	中国	1,131	990	473	505	32	107%
2	台湾	89	557	443	676	233	153%
3	香港	11	157	267	409	142	153%
4	韓国	24	2,157	2,996	2,361	(635)	79%
5	北米	56	85	64	90	26	141%
6	欧州	17	28	31	27	(4)	87%
7	オーストラリア	24	3	8	9	1	113%
8	シンガポール	210	24	11	28	17	255%
9	タイ	8	62	108	79	(29)	73%
10	マレーシア	3	6	2	0	(2)	0%
11	ベトナム			17	14	(3)	82%
12	その他	948	224	83	108	25	130%
	合計	2,521	4,293	4,503	4,306	(197)	96%

1-3 事前調査を踏まえて

私達は事前調査を通して2つの疑問を抱いた。それは「行政が様々な取り組みをしている一方で多くの市民が行政の政策に不満を持っているのはなぜなのか」という疑問と、「多くのやりたいことがあり実現のために行動しているアクティブな市民がいるのはなぜなのか」という疑問である。

そして私達はこの2つの疑問に「市民と行政の歯車がうまく噛み合っていないからなのではないか」という仮説を立てた。市民と行政はそれぞれ銚子市をより良くしたいという思いを抱えているものも、両者が上手く連携できていないために市民は行政の政策に対して不満を抱いており、このことによって市民や地域企業の活動が盛んになっているのではないかと考えた。

この仮説をうけ、私達は今後政策を考えていく上でのテーマを「今在る銚子、共につくる銚子」とした。このテーマでは、現在の銚子市にある良さを生かしつつ行政と市民が一体となって銚子を盛り上げることを目標とした。

第2章 現地調査

実際に銚子市内各所にて、現地の方々のご協力の元、ヒアリング及びフィールドワークを行った。以下にその詳細を記述する。

【教育】

銚子市役所にて学校教育課、企画財政課、水産課より計5名の方にヒアリングをさせていただいた。特に千葉科学大の開学が銚子地域社会にもたらした影響や、青少年人口が減少の一途を辿る現状に対する現状と展望を中心に理解を深めることで、単なる教育機関に留まらず地域コミュニティの有力な枠組みとなる「学校」という切り口で地域社会を考察することができた。

特に千葉科学大の開学が地域社会にもたらした影響に関する質問では、「18～22歳の若い世代が1500人以上という規模で銚子に通っている効果は大きく、開学以前は高校まで銚子市内にもあったがそれを過ぎたら教育がなく東京に出てしまう現状が改善された。また、高等教育機関が来たということで大学が地域貢献活動をやってくれており、特に危機管理学部が防災ということで、防災町おこし研究会議であったり市民公開講座、防災士資格取得のための講座であったり、特性を活かした地域貢献をしてくれている。」という回答をいただくことができた。

また、千葉科学大学にて、教授の方にお話を伺った。ここで分かったのは、大学の教員方はそれぞれ銚子に対する何らかの想いをもっており、教育を通じて、学生たちとともにこれからの銚子について考えているということだ。ただ、そこには現在の銚子に満足しているのではなく、良い方向に変えていきたいという熱意が感じられた。地域活性化策としては、銚子をより良くしたいと行動している人々が個々に活動するのではなく、互いに手を取り合って協力することが必要であるということをおっしゃっていた。また、大学としては銚子に学生が集まっていることを生かして、地域活性化に対する若者の力にも期待していた。

【まちづくり】

保健福祉センター、銚子市役所の子育て支援課、銚子創生室の3か所でヒアリング調査を行った。

保健福祉センターの方には、長年銚子に住んでいる市民の方として貴重な御意見を伺えた。私達は、銚子市全体が漁港として栄えていた時期から、現在まで銚子で暮らしていて、この変化についてどう思っているのかという質問をした。この質問の答えとして「犬吠崎のホテル街も閉まってしまったし、商店街もシャッター街になってしまい安定した衰退をしていると感じる。」というお話をいただいた。この言葉には銚子市民の現状に対する気持ちが強く反映されているのではないかと思う。昔と比べて勢いがなくなってしまった銚子の現状に対する諦めてしまっている気持ちと、これ以上は下がらないから、これからもう一度スタートしようという気持ち。この矛盾するような気持ちが銚子市民の銚子に対する思いなのではないかと私達は考えた。

子育て支援課の方にヒアリング調査を行った経緯として、私達は事前調査を行う中で「行政や地域企業の取り組みを市民がどう思っているのか」という観点に注目した。この問いに対して、小中学校の児童・生徒数が減少している銚子にとって「子育て」は重要な観点なのではないかと考えた。また、銚子の今を支える子育て世代とこれからを担っていく子供たちに関する子育て支援は銚子の今と将来において重要な役割を果たすと考えたためである。

子育て支援課では、子育て支援の体制や銚子で子育てを行っている人たちの現状についてお話を伺った。銚子市では財政的に金銭的な支援はあまりできないが、金銭面ではなく、精神的な支援を充実させている。例えば、子供広場などで子供を遊ばせながら、母親たちがお互いにコミュニケーションをとれる環境を作っていたり、子育てに関する不安を打ち明けられる相談体制を充実させていたりするようだ。また、銚子では都心とは違い、お互いのことをより理解しているため、個人に寄り添った支援をしている。

私達は事前調査を行い、児童数や生徒数の減少に関して子育て支援の在り方が関係しているのではと考えていた。しかし、実際には子育て支援が充実しているかどうかで住む場所を選ぶ人は少ないため、子育て支援の充実と若者の人口の流入出はあまり関係がないことが分かった。

今回私達はヒアリング調査を行う中で、子育て支援に関わっている行政の方は、銚子市の現状をしっかりと把握しているという印象を受けた。補助金を交付したり、子育てに関する施設を充実させたりはできない状況の中でも、今銚子に居る人たちを大切にしたいと思う気持ちが伝わってきた。銚子市に行く前は、市民と行政はあまり良い関係性を築けていないのでは、と考えていた私達にとって、銚子市役所の方の姿は非常に印象的な物だった。

さらに、私達は事前調査の中で、空き家バンクなどの移住政策に市が力をいれて取り組んでいることや、「新銚子人」という移住者のコミュニティがあることを知った。そして人口減少が進む銚子において移住は重要なキーワードになるのではないかと考え、移住政策に中心的に取り組まれている銚子創生室の方にヒアリングを行った。

銚子創生室では、移住の推進活動をする際に「人」を1番の強みにしている。財政的に補助金の給付などの政策は難しいけれど、その代わりに銚子で活躍する人々に焦点を当てて移住の推進をしている。私達もフィールドワークの中で、銚子をより良くしたいという想いで活動している人が多いと感じた。今回のヒアリングでは、行政もそのように「人」を銚子の魅力の1つであると考えていることを知ることができた。

また、新銚子人の発足によって市と市民団体はそれぞれが持つ強みを活かしながら移住者を迎え入れることができるようになった。市は手続きなどにおいて間違いが少なく、信用性があるという長所がある。一方で市民団体は、銚子のマイナス面など市の立場では伝えられないような部分を移住者に伝えたり、手厚いサポートをしたりすることができる。市で移住相談を受けてから新銚子人に繋ぐとかたちで連携していて、移住者を迎え入れる制度が整っていると感じた。

【商工】

銚子市役所観光商工課のヒアリングの他に、銚子市内を散策して街並みを見つつ、銚子駅前商店街振興組合の方や市内のお店の方々からお話を伺った。

まずは空き家店舗活用補助事業など、市役所の行う事業に関してお話を伺った。事前調査でも調べていたことだったが、やはり市は様々な事業・支援を打ち出しているということが分かった。しかし市民の参加が少ないことや賛同を得られないことが多々あるという。最近ではインバウンドへの取り組みとして市民向けの語学セミナーを開催したり、事業者へ海外に向けての取り組みを提案したりしたが、必要性を感じておらず積極的ではなかったとのことだ。市民の銚子市に対する意識について伺うと、満足はしていないが、不満もないくらいの方が多く、市に対して具体的な要望を持つ方は少ないのではないかと回答を得た。また、ヒアリングを担当してくださったみなさんが、銚子市は住みやすさでは1番であるとおっしゃっており、地元愛の強さを感じた。

ヒアリング以外にも、街を散策していった。駅前を中心に広がる整備された大きな道路があり、全体的に漁港をアピールするような装飾となっていた。外川まで歩くとそこにはまさに漁師町といった風景が広がり、また海を離れて内陸の方へ行くと住宅街が広がっていた。市内全体の印象として人通りが少ない印象を受けた。驚いた点としては、比較的新しい住宅がいくつも見受けられたことだ。完全に寂れているというわけではないということが分かった。逆にあまり見受けられなかったのは夜でも営業している飲食店やコンビニエンスストアである。観光客が銚子市に宿泊する際にそのようなお店が近くにないと不便であるように感じた。

外川ミニ郷土資料館を運営する島田さんという方のお話を聞く中で、歴史を継承していこう、地域に貢献していこうとする強い意志を感じた。また、ここには観光客だけでなく多くの世界中からの大学教授が訪れていると知り、非常に貴重な施設であることが分かった。

また、偶然、「駅前コミュニティー・憩」という建物が目に入り中に入ってみたところ、係の方が話を通してくださり、お話を聞くことができた。市内における人の流れの変遷など、銚子市の歴史や駅前商店街の現状、今後の展望などを語ってくださった。駅前商店街は年1回のフリーマーケットを開催しているが、最近では担い手の高齢化に伴う労働力不足で規模が縮小されつつあるとおっしゃっていた。そのような事態を打破するために市内にいる、他の銚子を盛り上げようとしている方々と連絡を取ったり連携したりすることはないのか、尋ねると、そのような人たちの話を聞いたこともなく、ましてや連絡手段などどうすれば良いかわからないとおっしゃっていた。また、市が商店街と関わることはあまりなく、市の開催するセミナーなどへも参加したことはないとのことだった。印象的だったのが、岩瀬さんの語った銚子市の目指すべき姿である。福祉制度や働き口の不足により若者・子育て世帯を呼び込むことは現状の銚子市では難しい。そのため、子育ても終わり、ひと段落ついたところでUターンする人々を呼び込む方が銚子市の将来があるのではないかと語ってくださった。銚子市歴史について非常に詳細な知識をお持ちで、さらに市の将来像について熱く語

ってくださったその姿から、銚子市が好きであることが伝わってきた。

【交通】

銚子電気鉄道竹本勝紀社長がヒアリングの中でしきりにおっしゃっていたのは、大変なことがある度に地元や周囲の方々が協力してくれて今日に至るという点であった。かつて脱線事故が発生し、復旧作業のための資金繰りが困難であった際に、普段銚子電鉄を利用している地元の高校生らがクラウドファンディングに立ち上がり、呼びかけをして資金集めに尽力してくれたことや、経営が厳しい中で社内の不祥事が相次ぎ社員への給料の支払いに難儀した際に社長自身が社員や身内のアイデアに助けられたこと等、日本人ならではの「相互扶助の精神」があって今も銚子電鉄は存続している。だからこそ、そうして協力してくれた人々へ恩返しをしたいという思いを竹本社長ご自身は強くお持ちであり、そうしたことから駅名ネーミングライツやエンタメ列車の運行に積極的に踏み切っているというお話であった。

フィールドワークでは、銚子電鉄と銚子市の強い結びつきを感じた。例えば、銚子電鉄の主要な駅の1つである犬吠駅には地元の商業高校とのコラボ商品が売られていた。また、実際に銚子電鉄に乗車し、利用客は特段多いわけではないが高校生やお年寄りなど様々な人が利用していることを実感した。このことから、銚子電鉄は地域の人にとっての重要な交通手段であることを感じた。

銚子市内をフィールドワークする中では、市内でも地域ごとに街並みが異なっていることが印象的であった。銚子というと漁業のイメージがあるが、市内でも漁業のまちであることを感じさせるのは海産物の飲食店や水産加工の工場が集中する漁港周辺だけであった。住宅街や中心市街地ではあまり漁業のまちであることを感じるものがなく、この点が新たな発見であった。

【防災】

銚子市は利根川と海に囲まれており、水害への備えなど防災の観点からフィールド調査を行なった。現地調査の中で高台から銚子市全体をのぞむと、ハザードマップ上で安全とされている陸側には住宅が立ち並び高台になっているところが見受けられたが、海側にはテトラポッドが立ち並び堤防となっている他は、海と陸を隔てるものは見受けられなかった。海と川の災害時の引き起こされる想定の違いがあった。また、海も川も予想よりもずっと陸との高低差がないことに驚いた。海沿いの多くの道路では折り返し式で徐々に高くなっており、防災への土地利用が多くなされていることを感じた。防災減災への対策として、地域ごとには屏風ヶ浦では、遊歩道から千葉科学大学屋上へ、犬吠では県道から渡海神社に避難する緊急避難訓練が行われていることを知った。しかし、サマースクールとは別の日に我々が銚子駅前周辺や飯沼観音周辺の市民の方にお話を伺った際、自宅が高台にあり、また岩盤の土地であるため災害の備えはあまりやっておらず、地域での防災訓練も

あまりないとおっしゃっていた。ここに地域による市民の認識の違いが生じているように感じた。

人との縁が印象的なフィールドワークでもあった。もともとヒアリングをする予定ではなかった消防団の方々、そして消防団の創設者である室井さんに、二時間にもわたって学生消防団の担い手である大学生との関係性や、消防団自体の後継者不足など様々なお話を伺うことができた。ヒアリングをした方が丁寧に答えてくださることはもちろん、その方が様々な人を紹介してくださり、銚子市民の暖かさに触れられた。

第3章 現地調査を経て

3-1 認識

フィールドワークの中で気付いた事実は次の3点である。

まず1つ目に、不満が直接的に市民と行政の対立関係を生み出すものではないということである。私達は先述にあるように事前調査の結果から、市民は行政に不満を持っていて、その不満が行政と市民の連携を難しくしているのではないかと考えていた。しかし実際にお話を伺うと、対応が丁寧であるといった理由から市役所の職員に好印象を抱いている市民の方が多かった。このことから、何かきっかけがあれば手を取り合って協力し合えるのではないかと考えた。2つ目は、銚子をより良くするために活動している市民がいるということである。例えば、郷土資料館の館長の方は銚子をもっと多くの人に知ってほしいという思いから、自費で営業しているとのことだった。また、銚子電鉄も様々なイベントを企画し、銚子の中で重要な役割を担っている。このように、異なる分野で活躍する人それぞれに個々の力があることに気付かされた。そして3つ目が、人の温かさである。フィールドワークの際に、一人の方にお話を伺っているとその方が他の人を呼んでくれるということを多々体験した。この「人が人を呼ぶ」という体験からは、銚子の方々の温かさを感じられた。

3-2 課題

一方で、課題に感じた部分としては市民同士の交流が少ないこと、商店街の催しに行政が関わっていないこと、若者が市外へ流出してしまうこと、地域内で防災訓練がないことなどである。そして、これらの課題の背景にあると考えたのは「安定した衰退」と「てんでんしのぎ」というキーワードだ。これはどちらもヒアリングの中で市民の方から聞いた言葉である。まず、1つ目の「安定した衰退」についてであるが、銚子に長く住んでいる保健福祉センターの職員の方は、この言葉で今の銚子の現状を言い表していた。また、昔は賑わっていた商店街がシャッター通りに変わっていったように、目で見ても衰退を感じるとおっしゃ

っていた。お話を聞いて、銚子の方々は人口減少や少子高齢化などの現状を受け入れるしかないと感じている印象を受けた。2つ目の「てんでんしのぎ」は、銚子で古くから伝わる言い伝えである。銚子漁港は日本の海の三大難所の1つと言われており、海難事故が多発していた。海の難所では他の船を助けようとすれば自分たちも巻き込まれてしまう恐れがあり、自分の身は自分で守るという意味を込めてこの言葉が言い伝えられた。これは漁だけでなく現在も銚子の市民性に大きな影響を与えており、普段からお互いにあまり干渉しない傾向が銚子市民の性格として表れているようだ。実際、市民同士の交流について伺うと大半の方が「銚子の人ではてんでんしのぎだから、あまり交流をしない」と答えていらっやした。

しかし、我々は現地調査をする中で、例えば、私たちのためにその場にはいない方にわざわざ連絡を取って話し合いの場を設けてくださったり、時間を割いてくださったりと「銚子の方々の温かさ」を実感した。もともと自分の身は自分で守る、個々の力の強さを表している「てんでんしのぎ」という言葉を、市民の方々が交流が少ないといった意味で捉え、さらにそれを市民性に当てはめている点が私たちはもったいないと考えた。

3-3 要素

こうした過程を踏まえ、我々は政策提言で考慮したいこととして以下の4点があると考えた。すなわち「現状を受け入れるしかないという気持ち」「必要な時に力を借りられない状態」「他の人の活動を知らない」「てんでんしのぎへのマイナスイメージ」である。

また、政策に取り入れたいこととしては「銚子の人々の個々の力の強さ」があると考えた。事前調査、そして現地調査を通して私たちは銚子市のために様々な取り組みを行う方々があり、その取り組みも自分たちの強みを生かしたこれは先程述べた「てんでんしのぎ」という性格があるからこそ生まれる力と捉えている。またそのような力の強さを生かしつつ、既に連携が図れている人同士の繋がりがあることも踏まえ、この連携をより活発にしていきたいというのが我々の考えである。

ただし、我々が現地の人々を無理に連携させるのは適さない。あくまでも銚子の人々の「個々の強さ」、そして現地調査で感じた「人の温かさ」を最大限に活かすということを念頭に置こうと考えた。そして、そのためには、無理に交流を促すのではなく「必要だと思っただけ時に互いに協力できるような環境」を作る政策提言にする必要がある。

第4章 政策提言

4-1 政策提言に至るまでの過程

政策を考えていく過程では、銚子の日の出を活かして日の出を見た人の数でギネス記録

を目指す企画やサバ祭り、地区防災訓練などが出た。ただ、これらは以前に似たような企画があったり、一過性の盛り上がりで今後に繋がらなかつたりするため、私達の政策には相応しくないと思った。また、銚子市内で活躍している人を、銚子の地図に掲載する「人マップ」を制作するという案も出た。「人マップ」については市民皆に銚子のために尽力している方々の存在を知ってもらい、身近に感じてもらうことで市民間の繋がりを生むきっかけになり、また「色々な銚子の人」をそのまま銚子市の観光の目玉とすることで、観光客の方にもアピールすることができるのではないかと考えた。今銚子市にある良さ、つまり「個々の力の強さ」「人の温かさ」などを最大限に生かしつつ、これらの政策も含めて取捨選択しながら、現在の銚子に最も必要だと思う政策に絞ることにした。

4-2 政策提言

そこで私達が考えた政策が「銚子フェスタ」である。既存の銚子駅前商店街のフリーマーケットイベントを生かし、新たにいくつかの全員参加型のイベントを盛り込むというものである。このイベント継続的に行うことで、銚子市民の意識、そして市外からの観光客の銚子に対する認識も徐々に変えていき、最終的にはこのイベントを超えて全ての人がいっしょにも協力し合える環境を築いていきたいと考える。現状の銚子駅前商店街におけるフリーマーケットは、事前調査の部分にも記述したが、銚子市内では賑わいを見せている。銚子の人達が集まれるこのイベントにより力を入れることで、市民同士の繋がりをや市内外の交流に繋がればまず一つの成功と言える。この銚子フェスタは、今の銚子市の良さを生かしつつ全員で共に銚子市をつくる、すなわち「今在る銚子、共につくる銚子」という長期目標の実現に向けた、きっかけづくりに当たる短期目標である。銚子フェスタで行うイベントの具体案として、現時点では年齢・性別・国籍を超えた有志による屋台の出店、スタンプラリー、そして新規事業相談窓口の設置などを考えている。3つのコンセプトから成る。1つ目は「人との出会いの場」、2つ目は「気軽にドリカム」、3つ目は「いいじゃん、てんでん！」だ。

4-3 政策のコンセプト

まず、私達は現地調査を通じて、銚子のために何か力になりたいと思っても、なかなか具体的な行動に移すことができない市民がいることを知った。そこで、そのような人たちのために現に銚子のために活動している人々との出会いの場を提供し、彼らにとって何かを実行できる場、協力関係を築ける場にしてほしいと考えた。また、世代の異なる市民、そして外国人労働者が多いということで、国籍も違う市民が一堂に会する場があることで、自然と繋がりが生まれるきっかけになり、新しい関係を築くこともできる。さらに、銚子市内の内輪のみで完結する出会いの場であるというわけではない。銚子市外から来た人たちに

とってそこで銚子市民と出会うことで、銚子という町を知り理解するきっかけにもなると思う。これらの点を踏まえ「銚子フェスタ」の中では、単に屋台で物を買うだけでなく、参加した人たちが相互にコミュニケーションをとれる企画を準備したい。具体的には、屋台の店員さんの名前を聞いて回るスタンプラリーを実施し、会話が自然と生まれ、互いに名前を覚えてもらい、イベント終了後にもつながるネットワークの構築を目指す。

次に、「ドリカム」とは、「Dreams Come True」を略したもので、気軽に夢を叶えられる場を表現している。ヒアリング調査をする中で、夢ややりたいことを持っていて、なかなかそれを行動に移せなかったり実現できなかったりするという声を多く聞いた。例えば、銚子駅前商店街の方にお話を伺うと、毎年おこなっているフリーマーケットを拡大したいとは思っているものの、人手不足により拡大どころか縮小せざるを得ない状況にあるとおっしゃっていた。他の市民の方や市役所でもお話を聞くと、財政や人手不足の問題で同じような事例が多くあった。これらを踏まえ、銚子市では行政市民共にそれぞれやりたいことが実現できていない現状があるのではないかと考えた。そこで、公的な力のある行政や地域に根差した民間企業が中心となり、知識やスキルを持った市民と、実現したい夢を持つ市民とをコネクトする橋渡し役を担っていただきたいと考える。この行政らの働きかけが市民の行動を後押しし、「銚子フェスタ」のみならず、新しい事業のきっかけにもつながる。

また、私達の提案する政策提言における3つ目のコンセプトは「いいじゃん、てんでん」である。現地でのフィールドワークを通して、銚子市の方々が「てんでんしのぎ」という言葉を「バラバラ」や、「連携していない」といった意味で使用し、それを市民性に当てはめている印象を受けた。しかし、銚子市の方々の一人一人の力強さは、てんでんしのぎならではの良い部分であり、そこに市民の方々が気付いていない、もしくはその言葉で隠してしまっているという状態は非常にもったいないと考えた。そこで、てんでんしのぎという言葉と市民性を再度確認し、その上で誇れる市民性として「てんでんしのぎ」を捉えてもらいたいと考え、このようなコンセプトを設定した。今後てんでんしのぎという言葉プラスに捉えられる企画を計画していきたいと考えている。

4-4 まとめと今後の展望

我々はこの政策提言である「銚子フェスタ」を一回開催するだけで銚子市を変えられるとは思っていない。まずはこのイベントがお互いを知るきっかけとなり、継続することによって、徐々に今の銚子市の良さを生かして全員で銚子市を築いていく。すなわち「今在る銚子、共につくる銚子」を目指していきたい。

今後の展望としては、この政策に対するフィードバックなどから政策の見直し、修正を行い、銚子市の皆さんに少しでもプラスになる政策を自分たちなりに考えていく。また学生である2年間のみならずその後も銚子市を訪れるなど、なんらかの形で関わっていきたく

思っている。

参考文献

- ・ 銚子市役所
<http://www.city.choshi.chiba.jp> (2020/01/17 閲覧)
- ・ 銚子ジオパーク
<http://www.choshi-geopark.jp> (2020/01/17 閲覧)
- ・ 銚子電鉄株式会社
<https://www.choshi-dentetsu.jp> (2020/01/17 閲覧)
- ・ 銚子市漁業協同組合
<http://www.choshi-gyokyo.jp> (2020/01/17 閲覧)
- ・ あんだこれ銚子
<http://www.city.choshi.chiba.jp/andacore/jp/> (2020/01/17 閲覧)
- ・ 銚子市観光協会
<https://www.choshikanko.com> (2020/01/17 閲覧)
- ・ 千葉科学大学
<http://www.cis.ac.jp> (2020/01/17 閲覧)
- ・ JA ちばみどり
<http://www.ja-chibamidori.or.jp> (2020/01/17 閲覧)
- ・ 文部科学省
<https://www.mext.go.jp> (2020/01/17 閲覧)
- ・ 土地売却奮闘記
<https://totibaikyaku.com> (2020/01/17 閲覧)
- ・ e-Stat 政府統計の総合窓口
<https://www.e-stat.go.jp> (2020/01/17 閲覧)
- ・ ジャパnCROPPS
<https://japancrops.com> (2020/01/17 閲覧)
- ・ 神栖市、『神栖市の位置・自然条件』
<https://www.city.kamisui.ibaraki.jp/shisei/introduction/1002858.html> (2020/01/17 閲覧)
- ・ キッコマン株式会社ホームページ 醤油の産地
<https://www.kikkoman.co.jp/soyworld/museum/area/index.html> (2020/01/17 閲覧)
- ・ 千葉市公式観光情報サイトーまるごと e! ちば
<https://maruchiba.jp> (2020/01/17 閲覧)
- ・ 「黒ずくめの男たちが銚子 PR！その名もオッサンズイレブン SNS で宿泊、観光発信」
『千葉日報』電子版, 2019/05/21
<https://www.chiba-tv.com/plus/detail/20190521894> (2020/01/17 閲覧)

- ・平成30年度学校基本統計(学校基本調査報告書)
<http://www.toukei.metro.tokyo.jp/gakkou/2018/gk18qg10000.htm>
- ・「地域と共に存続を」銚子電鉄・竹本社長が講演
『毎日新聞』電子版, 2019/04/19
<https://mainichi.jp/articles/20190419/ddl/k12/040/129000c>
- ・「銚子漁港・利根川河口の海難（上）」
『産経ニュース』2015/7/31
<https://www.sankei.com/smp/region/news/150731/rgn1507310058-s.html> (2020/01/17 閲覧)

ヒアリング先

- ・銚子市教育委員会
- ・銚子市役所（観光商工課・企画財政課・教育総務課・子育て支援課・水産課）
- ・銚子電気鉄道株式会社

フィールドワーク先

- ・飯沼観音
- ・犬吠崎
- ・千葉科学大学
- ・地球の丸く見える丘展望館
- ・銚子駅前椎名みやげ店
- ・銚子駅前商店街振興組合
- ・銚子商工信用組合本店
- ・銚子信用金庫本店
- ・銚子三十
- ・保健福祉センター

その他銚子市の方々

CHO-SHI DOKORO
～みんなが手を取り合う未来～

FLP 地域・公共マネジメントプログラム
根本ゼミ

根本ゼミ A 生 櫻井優一 森永遠 小林愛奈 井出知里

目次

1 はじめに

2 銚子市の概要

3 銚子市の現状

- (1) 銚子市の現状
- (2) 現状を受けての市の対策
- (3) 現状分析から明らかなこと

4 地域自主組織とは～先行事例を通して～

- (1) 地域自主組織の定義
- (2) 地域自主組織の歴史
- (3) 雲南市における地域自主組織の仕組み
- (4) 事業決定までの流れ
- (5) 実際に地域自主組織内で行われた事業

5 CHO-SHI DOKORO(地域自主組織)を銚子に導入するために

- (1) 概要
- (2) 第一段階
- (3) 第二段階
- (4) 第三段階
- (5) CSDで行うこと

6 まとめ

7 今後の課題、展望

8 おわりに

1 はじめに

本報告書は、銚子市の現状から優先して対処すべき課題を明確化し、その課題解決に向けた提言を行うことを目的としている。まず、第2章では銚子市の概要を述べ、第3章において銚子市の現状とそこから明らかになった課題、それに対し課題を克服するために私たちが考えた提言の紹介を行う。次に、第4章において私たちの提言で扱う地域自主組織という用語についての説明を行い、第5章において具体的にどのように銚子市に地域自主組織を導入するかを3段階に分けて述べる。第6章にて再度銚子市の現状と課題、提言との関係性について述べ、第7章にて課題と展望について述べるという構成となっている。

2 銚子市の概要

銚子市は、千葉県の北東部、関東平野の最東端に位置し、面積は84.20平方キロメートルである。

この市は、昭和8年2月11日に銚子町、本銚子町、西銚子町、豊浦村の3町1村が合併し、全国116番目、千葉県内では千葉市に次いで2番目に大きい市として誕生した。その後、昭和12年に高神村、海上村、昭和29年に船木村、椎柴村、昭和30年に豊里村、昭和31年に豊岡村と合併していき発展した。

全国屈指の水揚げ量を誇る銚子漁港、「夏涼しく、冬暖かい」気候を活かした農業、歴史と伝統を実感できる醤油工場。その上、3方を水に囲まれ、砂浜、岬、断崖絶壁と変化に富んだ雄大な景観もあり、地域資源に恵まれている¹。

人口は2019年12月現在60,394人となっている。隣接している旭市の人口は65,389人、神栖市は95,507人と隣接する市と比べると人口は少ない²。

3 銚子市の現状

第3章では、銚子市の現状を述べた上で、そこから明らかとなった銚子市の抱える課題について考え、それを踏まえた上での提言を行う。

(1) 銚子市の現状

銚子市の人口の推移について見てみると、昭和8年以降、44,367人から昭和31年の92,311人まで増加傾向にあったが、それを境に以降は減少傾向となる。平成30年には、60,556人と昭和8年以降、人口が最大であった昭和31年に比べて人口の規模が2/3程度となっている³。

¹ 銚子市ホームページ、銚子市の位置・地勢より

² 銚子市ホームページ、町丁字別人口および世帯数・各年齢別人口より

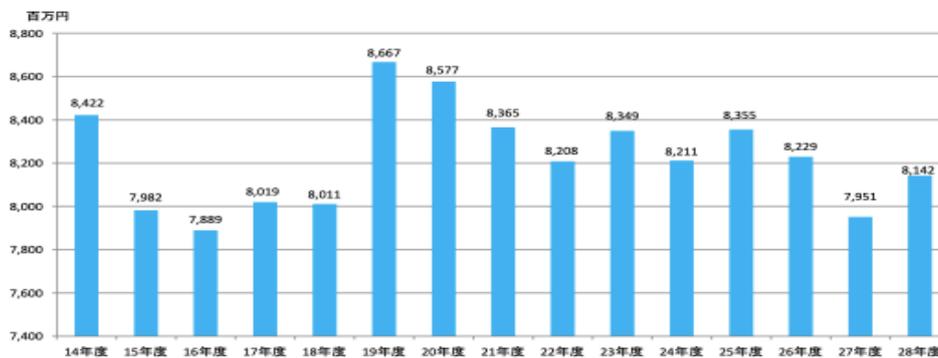
³ 銚子市ホームページ 銚子市統計書平成30年度版より

表1 銚子市人口の推移

年	世帯数	人 口			人口密度 (1K㎡当たり)	備 考
		総 数	男	女		
昭和 8 年	9,210	44,366	21,827	22,539	...	人口調査10月1日
10	9,763	48,352	23,916	24,436	...	国勢調査
12	...	60,712	...	...	...	合併2月11日高神村8,864人海上村3,496人
15	12,529	61,198	29,170	32,028	1,580.9	国勢調査
20	12,149	59,589	27,305	32,284	...	人口調査11月1日
21	12,989	64,071	30,170	33,901	...	” 4月26日
22	13,990	69,543	33,522	36,021	...	臨時国勢調査10月1日
23	14,279	72,089	34,918	37,171	...	常住人口調査8月1日
25	14,514	73,512	35,727	37,785	2,055.7	国勢調査
29	...	82,385	...	...	...	合併4月1日船木村3,854人椎柴村5,019人
30	...	86,222	...	...	...	合併2月11日豊里村3,808人編入旭市の一部29人
30	17,059	88,157	42,649	45,508	1,196.8	国勢調査
31	...	92,311	...	...	...	合併4月10日豊岡村4,154人
32	...	91,019	...	...	...	分離4月1日一部を飯岡村へ△1,292人
33	...	91,139	...	...	...	編入8月1日飯岡村の一部120人
35	19,000	91,470	43,878	47,592	1,082.4	国勢調査
40	20,533	91,492	43,680	47,812	1,082.6	”
45	21,548	90,415	42,887	47,528	1,066.8	”
50	23,151	90,374	43,412	46,962	1,064.2	”
55	24,018	89,416	42,957	46,459	1,052.0	”
60	24,387	87,883	42,128	45,755	1,032.6	”
平成 2 年	24,807	85,138	40,719	44,419	1,018.5	”
7	25,448	82,180	39,327	42,853	983.1	”
12	25,889	78,697	37,595	41,102	940.3	”
17	26,812	75,020	35,740	39,280	894.1	”
22	27,035	70,210	33,820	36,390	836.7	”
27	26,234	64,415	31,005	33,410	765.1	”
30	25,920	60,556	29,147	31,409	719.2	千葉県毎月常住人口10月1日

人口の推移に対して市の財政を支える市税の推移は、「23年以降、83億円前後で推移。27年度に80億円を切る。29年度に農業所得の増加などで83億円台を回復するも30年度は、80億円を確保するのがやっと。人口減少の中で、市税の大幅な増加は望めない」⁴とある。

図1 銚子市における市税の推移

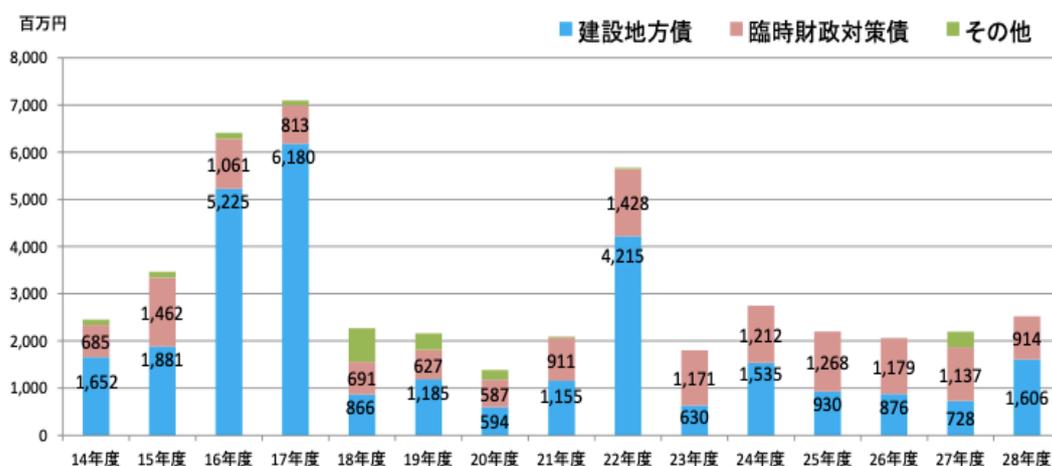


⁴ 銚子市ホームページ 市民説明会銚子市緊急財政対策より

銚子市では短期間のうちに大規模事業が実施されたことにより、市財政が圧迫されている。具体的には、千葉科学大学建設費助成のために平成16年から17年にかけて総事業費として約77億5,000万円、市立銚子高等学校整備事業に平成20年から22年にかけて、総事業費として約53億1,000万円を支出している。また、市立病院への繰出金として平成22年から26年の間に5年間に約33億5,000万円を支出している⁵。

平成30年6月時点での銚子市の財政状況では、市債発行額が平成14年以降、例年20から30億円の間である中、平成16年度は60億円を超え、17年度は70億円を超えている。また22年度も60億円に迫る市債の発行をしている。この増加は、平成16年から17年度は大学建設費助成のため、22年度は私立高校整備のためである⁶。

図2 銚子市市債発行額の推移

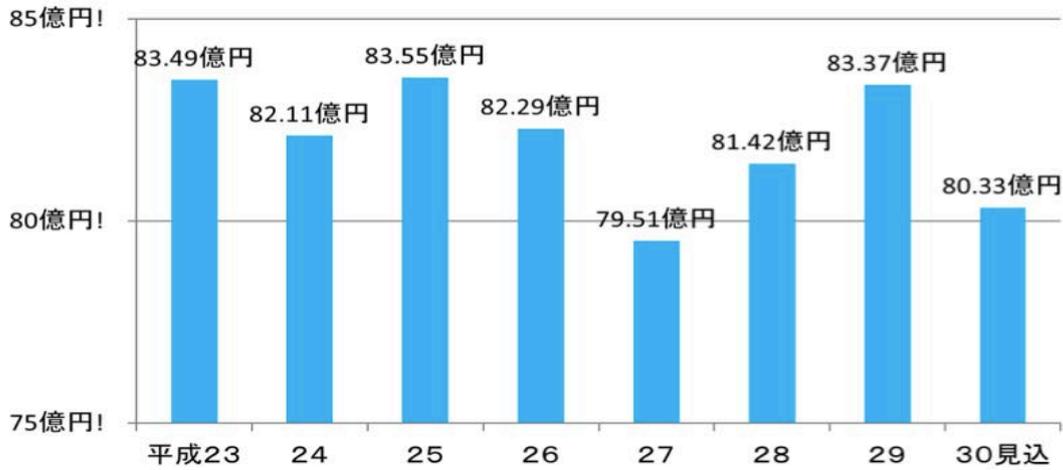


同じく平成30年6月時点までで、公債費は平成14年以降、20億円程度で増減を繰り返していたが、平成20年以降は30億円程度まで増加している。これは前述した平成16年から17年の大学建設費助成の元利償還(市債、地方債にかかる利子のようなもの)が本格化したためである。

⁵ 銚子市ホームページ 第7次銚子市行財政改革大綱より

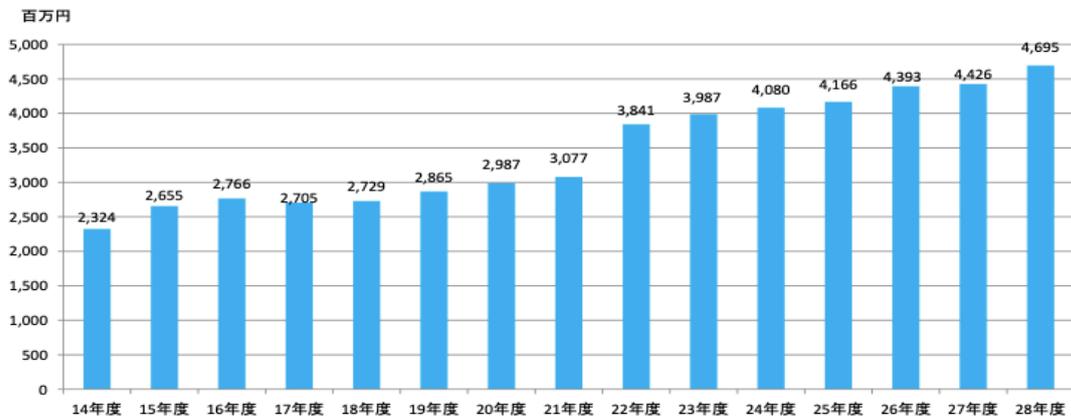
⁶ 銚子市ホームページ 銚子市の財政状況より

図3 銚子市公債費の推移



また、扶助費(生活保護法や児童福祉法等の法令に基づく被扶助者への支給や市が行う給付の経費)が平成14年以降増加傾向にあり、22年度に大幅に増加している。これは子供手当の支給などのために銚子市の扶助費に対する支出が増加したためである。

図4 銚子市扶助費の推移

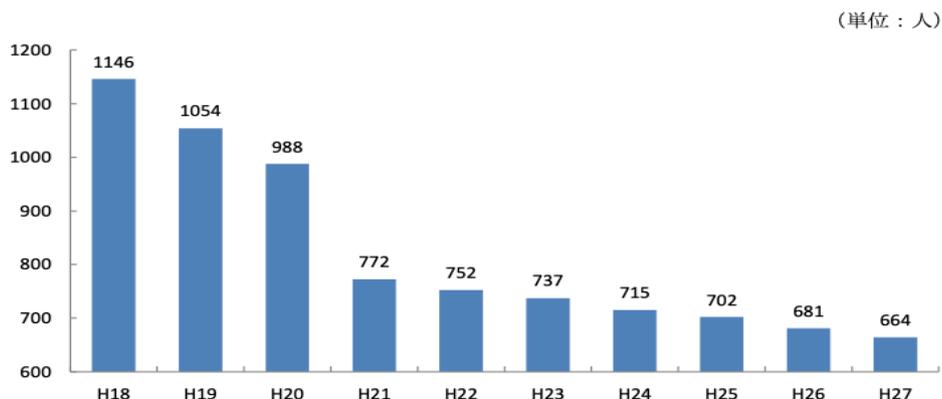


(2) 現状を受けての市の対策

人口減少により市税の大幅な回復が見込めないこと、短期に起きた大規模事業に対する支出による市債、公債費の増加、扶助費の増加による財政の悪化を背景として、銚子市では行政に携わる職員の数が減少している。図表6を見ると平成18年から平成27年の間に職員数は半数近くまで減少したことがわかる⁷。

⁷ 銚子市ホームページ 銚子市人事行政の運営等の状況の公表より

図5 銚子市総職員数の推移



また、財政悪化の影響で銚子市は緊急財政対策を実施しており、80の事業が経費見直しの対象となっている。80の事業のなかで32の事業は休止もしくは廃止とされており、休止になる事業としては市民法律相談、夜間小児急病診療所、青少年文化会館などが挙げられる⁸。

(3) 現状分析から明らかなこと

現状分析から人口減少により市税の大幅な改善が見込めないこと、千葉科学大学助成、市立銚子高等学校整備のために大規模な支出があり市債の発行額、公債費が増加したことに加え扶助費が増加したことにより銚子市では財政が悪化している。また、財政悪化を背景として、職員数が減少、緊急財政対策により事業が縮小、廃止されている。これらの状況から職員数、事業数の減少により行政サービスが低下し、市民の要望が叶えにくくなっており、市民が自分たちのことは自分たちの力でやるということへの必要性が高まっている。これを踏まえ、私たちは市民たちの自治の形である銚子版地域自主組織の導入により住み良いまちづくりの達成を目指すという提言を行う。地域自主組織については次の章で説明を行う。

4 地域自主組織とは～先行事例を通して⁹～

(1) 地域自主組織の定義

住民の主体的活動(住民の参画・協働)による住民自治を、小学校区のような比較的小さな範疇を単位とする自治体内分権により、促進しようとするものである。特徴として、同じ指示命令系統のもとで連携・協働することにより、様々な分野を一体的に地域経営できる「小

⁸ 銚子市ホームページ 銚子市緊急財政対策より

⁹ 本章は関谷(2018)に基づく

規模性」、様々な分野・部門が相互に連携して複合的な活動を行う「多機能性」を備えたものである。

(2) 地域自主組織の歴史

2004年の島根県の6町村(大原郡加茂町・大東町・木次町・飯石郡三刀屋町・掛合町・吉田村)の対等合併により雲南市が誕生し、合併協議会において住民自治のあり方に関して議論を行なった結果、集落機能を補完する新たな自治組織の確立を目指すこととなった。合併後、6つの旧自治体を単位として6ヶ所の「総合センター(支所)」と「地域委員会」を設置。地域委員会は、総合センターと一体となって地域づくりを目指したもので、地域計画の策定、地域振興事業の企画・立案・実施などを役割とし、定数20名で市民から公募された。2005年の発足当初は、センターごとに16~20名の委員を配していた。そして総合センター管轄内の各地区の地域活動を担う組織を、「地域自主組織」という名称で設立を呼びかけた結果、2005~07年にかけて、市内全域で設立されることとなった。雲南市では、2020年1月現在で30の地域自主組織が存在する。

(3) 雲南市における地域自主組織の仕組み

鍋山交流センターの組織図(図7)から分かる通り、役員・事務局・部会の下には元々存在していた集落単位の自治会が属しており、更にその下には文化サークルなど各種団体を含む住民が属している。地域自主組織と自治会との関係性は、自治会の地域自主組織への集約化や統合ではなく、あくまで補完性の原則に従っており、自治会単位では行いきいこと・行えないことを地域自主組織が補完していく、という原則に従っている。

自治会との違いとしては、小学校区というより広域な範囲で地域の課題解決を目的とした活動が行われていることが挙げられる。また、組織としての意思決定について1人1票制が導入されており、より住民の声が届く仕組みとなっている。

そして地域自主組織の活動は当初、教育委員会管轄の公民館をその場としていたが、2010年度から活動拠点として市役所管轄の「交流センター」に移行され、公民館時の「生涯学習」機能だけでなく、「地域づくり」「地域福祉」を含めた3つの市民活動の拠点となった。また、交流センターに対して市から「地域づくり活動交付金」と指定管理料が支給され、主な財源のひとつとなっている。活動交付金は、地区ごとに均等割・面積割・人口割・高齢化率等の基準により算出され、これに交流センター職員の人件費を加えて配分される。1地域自主組織あたり年間平均850万円程度であるようだ。各地域自主組織では住民から会費を徴収する他、事業を行なっていればその事業収入も財源となる。

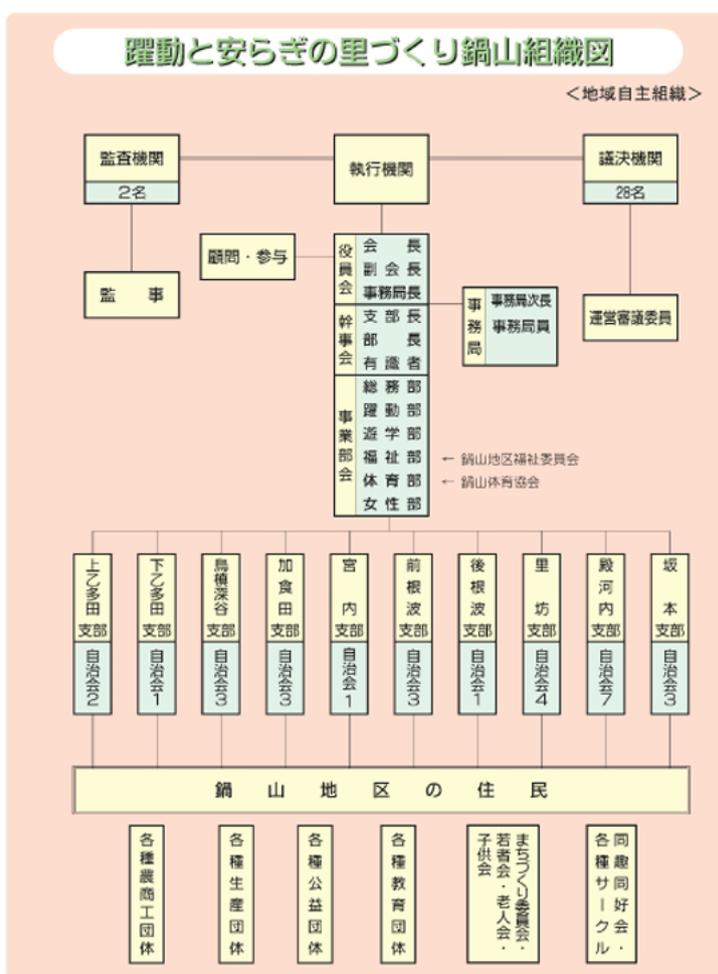
交流センター設置に関して、施設のあり方の基準を市は次のように定めている。

- ① 地域自主組織の活動拠点としての機能を発揮できること
一定規模の事務室が確保できる、地域の創意工夫が活かせる施設
- ② 地域住民が寄りやすい場所であること

- ③ 子どもから高齢者までが集える施設であること
集会機能、バリアフリー、福祉トイレなど
- ④ 地域の防災拠点としての機能が發揮できること
耐震、耐水害、避難所機能(調理室、シャワー室)

また、雲南市では2013年から地域円卓会議を本格的に導入している。この地域円卓会議は、地域自主組織や行政関係者、関係機関等が一堂に会して、各種テーマについて取り組みを紹介し、学び合い、議論する場となっている。そして年に2回開催される地域自主組織取組発表会では、地域自主組織がそれぞれの活動について発表・意見交換することで互いの活動への理解と学びを深めており、このような活動を通して市全体でより良いまちづくりを目指している。

表2 鍋山地区の組織図



(4) 事業決定までの流れ¹⁰

¹⁰ 雲南市ホームページ 地域自主組織地区計画策定の奨めより

雲南市では『「地域自主組織」活動計画策定のために』という冊子を発行し、地区計画の重要性を周知している。地域自主組織には従来の自治会よりも広域であるというスケールメリットと自治会や老人会、PTAといった従来の組織の枠を超えた連携や、年齢や性別に関わらず様々な人々の意見を反映できる仕組みを取り入れ、地域の課題解決や魅力を活かした活動が求められており、その意味で地区計画づくりは重要なのである。地区計画には5つの過程があり、合意形成を経て策定される。まず合意形成の過程は以下の通りである。

① 全体意見の把握

- ・地区内の13歳以上の住民を対象にアンケート調査を実施
- ・困っていること、解決したいことなど地区内の現状を調査

② 意見の具体性の把握

- ・ワークショップを開き、アンケート調査をもとに地区の課題や個性を具体化し、認識し合う

③ 集落の点検

- ・ワークショップで認識した事項について実際に地区内を歩き、意見と現実の差を埋める

④ 地図上への記録

- ・今まで確認してきた事項を地図上にまとめ可視化する

⑤ 計画構成となるテーマを設定

- ・地区の特色や課題を意識したテーマを設定
- ・テーマを設定することで合意形成を容易にさせる

⑥ テーマごとのグループ討論

- ・実際に行う事業について現実性を考慮しながら話し合う

⑦ 全体討論による決定

- ・グループで話し合ったことを発表し必要性などを討論し、事業を決定する

⑧ 発表会による確認

- ・発表会において住民全体へ周知・確認を行う

おおむねこのような過程を経て、全体の合意形成がなされる。そして次に、合意形成を行いながら以下の流れで地区計画が策定される。

①地区の課題や個性を点検する

- ・住民が集まり、困っていることや、活かしたいことを話し合う
- ・地図に困っていることを書き込む

②課題解決や、より良い暮らしのために必要な事を話し合う

- ・住民同士で地図を見ながら、変えるべき事柄や力を入れる取り組みを検討する
- ・付箋に書き出し、台紙に貼り付け、似たような意見を集約する

③具体的に取り組みたいアイデアを出す

- ・具体的なアイデアを出していく。質にこだわらず、できるだけ多くのアイデアを出す。

- ・その際には、課題を解決する取り組みだけでなく、その地区の個性を伸ばす取り組みについても考慮する

④計画の柱を絞り込む

- ・具体的な取り組みではなく、基本方針であり、その達成のために次の具体的な取り組みを再考する上での拠り所になるもの
- ・計画の柱は誰もがわかりやすい「ひとこと」で表すことが重要

⑤計画の目標

・計画の目標は地区計画に取り組むことで最終的にどのようなまちにしたいかを表す
 このような段階を経て、地区計画が策定され、実際に事業が行われるのである。さらに雲南市では地区計画立案シートを作成しており、これを利用しての地区計画の策定が奨励されている。地区計画立案シートを以下に記載する。

表3 雲南市の地区(地域)計画立案シート

地域自主組織における地区(地域)計画立案シート

<p>■自治会名</p> <p>1 地区の良いところは？</p> <p>例:助け合いの精神 など</p>	<p>4 地区のまちづくりで大切にしたいこと(地区をよくするために必要な考え方)</p> <p>例:若者や女性の活躍できる場を増やそう 高齢者の知恵を生かそう など</p>
<p>2 地区の課題は？</p> <p>例:高齢化 人口減少 農業の担い手が減る など</p>	<p>5 具体的に取り組みたい活動(考えつくアイデアをたくさん出してから→絞り込み)</p> <p>例:独居の高齢者宅への見守り活動、空き家を使った子育てサロン、どぶろく特区をめざそう など</p>
<p>3 地区のまちづくりに生かせそうな資源は？</p> <p><input type="checkbox"/>自然 <input type="checkbox"/>歴史 <input type="checkbox"/>文化 <input type="checkbox"/>環境 <input type="checkbox"/>産業 <input type="checkbox"/>人 <input type="checkbox"/>暮らし <input type="checkbox"/>食 <input type="checkbox"/>景観 <input type="checkbox"/>歳時など</p>	<p>6 地区(地域)計画の柱(5 具体的な活動から柱を組み立てる 3~5本が目安)</p> <p>例:①食を生かした産業づくり ②子育て・介護・みんなの支えあい ③災害につよいコミュニティづくり</p>
	<p>7 計画の目標(地区住民が計画をわかりあえるよう、ひとことで表現する)</p> <p>例:みんなの和と輪で笑顔あふれる地区づくり</p>

(5)実際に地域自主組織内で行われた事業

はたマーケット(雲南市掛合町波多地区 波多コミュニティ協議会)

2014年3月に地区に唯一あった店舗が閉店し、車を持たない高齢者に不安の声が広がった。市からの紹介で交流センター内に店舗を設置する案が浮上し、全国にチェーンストア加盟店を展開する会社から「マイクロスーパー」開設の提案があった。これを受けて開店

資金調達のため「ふるさと島根定住財団」への補助金申請を行い、コミュニティ協議会総会での承認を得て、会員(住民)からの寄付も募った。更に日本政策金融公庫からの融資も受け、同年10月に開業にこぎつけた。翌年には酒とタバコの販売免許も得ている。準備期間が実質3ヶ月というスピードであり、住民からは経営面の不安もあったようであるが、この時の協議会役員が、店舗のない不便さを憂えてのことであったという。

店舗経営上、店舗投資と人件費が問題となるが、交流センターの建物を市から管理指定を受けており、市から目的外使用許可を得たこと、旧小学校の空き教室を使用することが出来たこと、コミュニティ協議会職員5名が交代で販売を対応することで人件費がかからないことが、経営を成り立たせることが可能な要因である。

まめなか君の水道検針(雲南市三刀屋町鍋山地区 躍動と安らぎの里づくり鍋山)

この水道検針は行政からのアウトソーシングではなく、住民発意から実現されたもので、地域自主組織が市の水道局と委託契約を結び、安定した事業収入により地域雇用が生まれた。

主な活動としては毎月、鍋山の全世帯(425戸)を検針で訪問し、「まめな(元気)かねえ～」と声かけをしてまわるもので、お年寄りの孤独死などを防ぎ、地域の安心安全を強化している。

躍動鍋山は2010年度から要支援者の見守りに力を入れるようになり、市の事業認定を受け、要支援者の登録、見守り・連絡の組織づくり、災害対応訓練などを実施した。しかしこれに対し会長である秦さんは満足しておらず、実際に災害が起こった時に要支援者たちが、遠くに住む息子や娘よりも先に躍動鍋山を頭に浮かべ、電話して助けてもらおうと思ってくれるのか、自分たちがやっていたことは絵に描いた餅で終わっていないか、疑問に思っていた。ちょうどその頃、鍋山地区を担当していた水道検針員が辞めそうだという話を耳にした秦さんは日常の中で要支援者に存在を知ってもらえる絶好の機会だと感じ、すぐさま水道局に駆け込み、検針事業の引き受けを申し出た結果、委託契約を結び、現在まで続くまちの見守り事業となった。

5 CHO-SHI DOKORO(地域自主組織)を銚子に導入するために

(1)概要

先ほど述べた現状分析では、銚子市の財政は、市財源手当ての乏しい大規模事業を短期間に集中して実施したことによる市債・公債費の増加などにより急激に悪化したことがわかった。そしてそれに伴い、この危機を打開するための緊急財政対策として、これまで提供されてきたサービスや事業、施設の休止・廃止に関して見直しされることが発表された。これらの現状から、行政サービスの低下により現在の銚子市では市民の要望が叶えづらい状況があるといえる。そこで、この状況を打開する策として、より市民の声が行政へ届くためのシステムとしての「地域自主組織」を銚子市に導入することを提案する。地域自主組織の持

つ、小規模の様々な分野を一体で地域経営する「小規模性」と、様々な分野・部門が相互に連携して複合的な活動を行う「多機能性」という特徴は、銚子市民を行政に届けるシステムとしてふさわしいと考えたからである。銚子市では、このような仕組みのもと、前述の雲南市の先行事例を参考に、いくつかの地域に分けてまちづくりをしていく。

私たちが提案する地域自主組織は、大きな特徴がある。まず、従来の地方自治体で陥りがちであった、大人が中心の組織であるという現状を変えるための方針として、地域の構成員である子どもも組織に参加し、声を拾うことができるための工夫をしている点。そして、外国人までもが中心となって参加できるように工夫をしている点。この二点を重視した、“Diversity”の実現を目指しているという特徴である。

ここで、銚子市で外国人に着目した理由について述べたい。銚子市は、2010年の時点で外国人比率が千葉県内で2位を誇っていた¹¹。私たちは、この外国人比率の高さに着目した。ここで、先行事例に取り上げた島根県雲南市の人口比率を見てみると、平成30年12月末時点で人口38,479人であるのに対し、外国人登録人口は4,007人、比率にすると約10.4%という非常に高い数字であることがわかった¹²。それにもかかわらず、雲南市の地域自主組織では、外国人も拾うようなシステムはみられない。そこで私たちは銚子市独自のシステムとして、外国人も積極的に参加できるような仕組みづくりを提案することにした。また、サマースクールにて銚子市の国際交流協会にヒアリング調査した際、加工屋や農業など盛んな一次産業での働き手として多くの外国人技能実習生が銚子市にはやってくるということ、そして在来外国人は同じ国同士で固まってしまうことが多く異国間での交流が乏しいということ、この二点の現状がわかった。これらの理由からも、銚子市の地域自主組織で外国人同士の交流を活発化させることが必要になってくると考える。

地域自主組織の銚子市への導入にあたっては、私たちの提言する地域自主組織を「CHO-SHI DOKORO」、略してCSDと名付けた。この名前には、地域自主組織が国籍関係なく大人から子どもまで、市民全員の声が届くための「場所（組織）—DOKORO—」となることを目指して、「CHO」すなわち「長—一年長者—」と、「SHI」すなわち「子—子ども—」という意味をかけている。

先行事例となる島根県雲南市の例では、事業決定までの道のりとして、住民へのアンケート調査によって意見を把握したのち、ワークショップを行ってそれを具体的に把握している。そして、実際に住民で地域内を点検し、地図へ記録。その後それをもとに討論会、発表会を行うという段階を踏んでいることがわかった。

雲南市の事例を参考に、銚子市に実際に地域自主組織を導入するにあたって、まず住民同士の主体性の形成を促す。そして住民同士で協力しあう意識を芽生えさせ、「地域自主組織」の導入に至るという段階を踏むことにした。すなわち、次のように三段階に分ける。第一段

¹¹ 日本地域番付 千葉県の外国人比率番付より

¹² 雲南市ホームページ 雲南市の人口・世帯数より

階「合意形成」、第二段階「パイロットプロジェクト」、第三段階「組織・運営へ」。

(2) 第一段階

まずは第一段階の「合意形成」について説明する。この段階は、銚子市に地域自主組織が必要であるということを市民へ広め、理解を深めてもらうための段階である。この段階が必要である理由としては以下の通りである。「地域自治組織の現状と課題」¹³によると、長浜市、東近江市、近江八幡市にてまちづくり協議会(まち協)という地域自主組織に似た取り組みが行われていて、そのまち協に対する住民の理解は十分かというアンケートに対し、あまりそう思わない、全くそう思わないという否定的な回答がおよそ半分を占めていたとある。このことから、地域自主組織において、事前の合意形成の必要性がわかる。合意形成の目的としては、課題の共有と参加するインセンティブを高めることである。まず、財政の悪化を背景とした行政サービスの縮小により、市民の要望が叶えにくいという銚子市の課題を市民に共有する。その上で、限られた予算の編成を行政にませっきりにするのではなく、自分たちで予算編成を考え地域自主組織で審議し案を行政へと提出する。この際、提出した案を行政が審議するという確約を地域自主組織が持つことで、参加するインセンティブを高めたい。具体的な過程は次のとおりである。

① 地域ごと（主に町内会）に説明会を開く。

この説明会は、銚子市役所へ勤めてまもない職員によって行われることが理想である。まずは行政と関わる人から積極的に地域自主組織の必要性を市民へ広めてもらうことを目指す。

② 町内会員による地域課題についての話し合い

銚子市職員と町内会員がともに、銚子市が直面する課題を見つける。

③ 住民による課題解決への計画作成

そこで見つけた課題を解決するための計画を実際に作成する

④ CSD 設立準備委員会を発足

住民同士で話し合うということを実際に経験してもらったうえで、地域自主組織の必要性を実感してもらい、組織導入の合意を形成する。そして、その準備段階としてCSD設立準備委員会を発足する。CSD設立準備委員会の構成員は、元の自治体をベースに任意の希望者によって形成する。以後の組織導入にあたっては、この委員会を中心に進めていく。

⑤ そのほかの住民への理解を広める

発足された準備委員会を中心に、町内会員でない住民へ地域自主組織の必要性を広めていく。

そして、CSDの大きな特徴である“Diversity”を実現するために、以下のようにして子ども、外国人の地域自主組織の合意形成を図る。子どもへ向けては市内の小中学校の協力をも

¹³ 地域自治組織の現状と課題より

とに授業にて、外国人へ向けては銚子市国際交流協会の協力をもとに、同協会が行うちょうし日本語教室にて、ワークショップを行う。銚子市国際交流協会とは、銚子市の企画財政課によって、市民一人ひとりが地域の文化の担い手であることを自覚し、様々な文化との交流を進めればまちおこしに寄与できるとの思いから設立された協会である。

- ① ワークショップでは、市民の身の回りの課題を考え整理し、その解決策を模索する。
- ② ワークショップを通して、子どもと外国人が主体性をもって、課題を自分ごととして捉える習慣づけを目指す。

(3) 第二段階

続いて、第二段階「パイロットプロジェクト」についてである。パイロットプロジェクトとは、限定された条件のもとで、本格導入へ向けて手始めとして実験的に行われる方法であるが、ここでは、地域自主組織の実験的運営として地域のマップ製作を実際に行う。具体的には、「でんでん銚子まち歩きマップ」の改訂を行う。「でんでん銚子まち歩きマップ」とは、銚子市 観光商工課によって 2006 年に発行されたものであり、それ以降の改訂がされていない。制作期間は 3 か月で、地域住民の「まちなか歩き研究会」13 名とデザイナー 1 名の手で制作された。費用は約 358,000 円銚子市観光協会、地域の情報ステーション等に設置。資源に着目し地域再生の柱として作成された。観光地を手書きイラストで紹介されている。

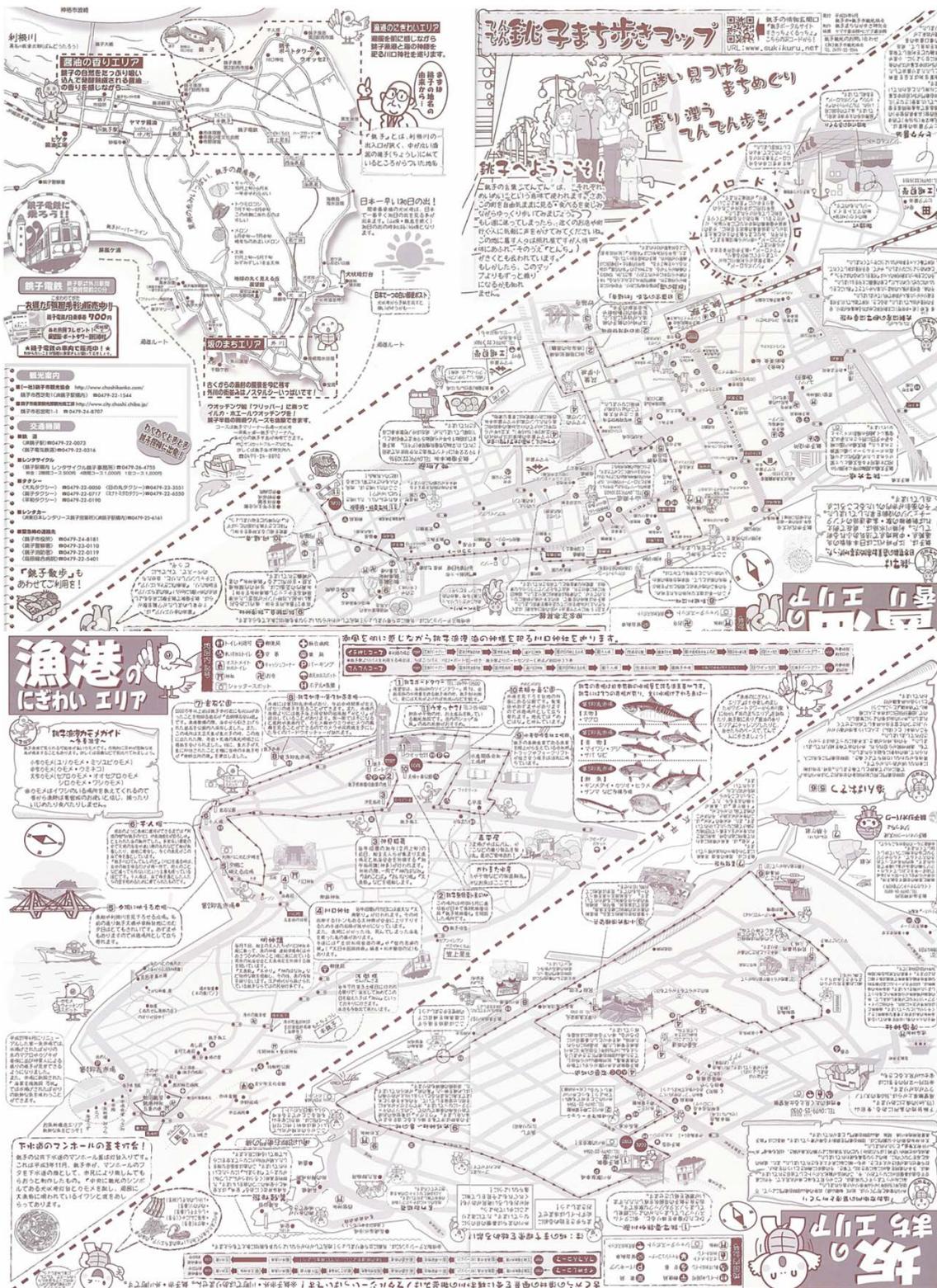
「でんでん銚子まち歩きマップ」完成の背景には、掲載するコンテンツの抽出を進める中で、研究会メンバーの郷土への愛着心とまちづくりへの熱意が日増しに強くなっていったことがあると、担当者によって述べられている。¹⁴

このまちづくりの熱意は、マップ作りにとどまることなく、観光拠点の必要性を感じた市民のメンバーにより、観光客が気軽に立ち寄ることのできる「情報ステーション」がつくられることになった。こうして、マップづくりから始まるまちづくりは、市民の主体的な活動により、想定以上の広がりが見られた。

この事例をもとに、市民が自らの町のマップを作ることは、地域とより深く向き合うための機会づくりとなり、それによって自治への主体性が高められることが期待されると考えられる。主体性をもつ住民を増やすことで、全員で参加する組織づくりを目指す。作られたマップは、実際に市役所内に配置するスペースを設け、自分の住む地域とそれ以外の地域のマップを見比べることで、マップ制作に携わっていない人も地域に興味を持ってもらう。

¹⁴ まちげんき 第 12 回 「でんでん銚子まち歩きマップ」（千葉県銚子市・後編）より

図6 でんでん銚子まち歩きマップ 15



15 でんでん銚子まち歩きマップ

(<https://www.choshi-dentetsu.jp/upload/files/tenden-map.pdf>) より

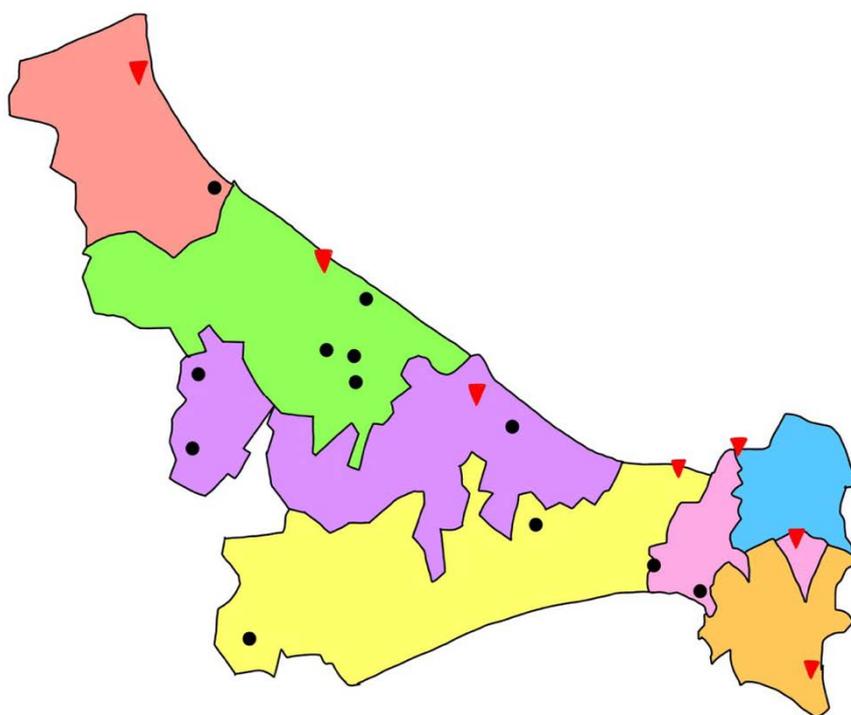
(4) 第三段階

最後に第三段階の「組織づくり」についてである。

1. 組織の区分

まず組織の区分についてであるが、銚子では中学校の学区をもとに 7 つのエリアに分ける。中学区で分けることで各組織の拠点として想定している市民センターや各地区コミュニティセンターが 1 つずつ存在し、そこを各組織の拠点とすることができる。さらには市内 52 箇所にある青年館もより小さな拠点としてバランスよく各組織に配分することができる。イメージ図は以下の通りである。

図 7 CSD イメージ図



▼コミュニティセンター ・青年館

2. 拠点

拠点としては市民センターや各地区コミュニティセンターの利用を考えている。市民センターやコミュニティセンターとは少人数の勉強会や趣味のグループ活動など多目的に解放されている施設である。しかしここで 1 つ問題が発生する。それは文化的な用途での使用を想定してつくられたコミュニティセンターは CSD で行われるような営利目的を含む活動を行う拠点としてふさわしくないということである。ここで銚子市市民センターの設置及

び管理に関する条例¹⁶を見ると、3条3項3号には「コミュニティセンターは営利を目的で使用する恐れがあると認めるとき」は使用を許可しないことができるとある。この問題は先行事例である雲南市にも存在した。雲南市では地域自主組織の拠点にするため、公民館を交流センターという全く新しい施設に作り替えることで対応した。また雲南市と同様に地域自主組織を導入している島根県益田市では、組織の1つである匹見下地区に対して「辺地対策事業債」として1億円以上をかけ多目的集会施設を新たに設立した(脚注)。しかし財政難の銚子では新たに施設をつくるのではなく、「銚子市地区コミュニティセンター管理規則」の改正が適切であると考えられる。

3. 組織体制

組織体制については先行事例である雲南市を参考にする。雲南市では、役員・事務局・各種部会の下には元々存在していた集落単位の自治会が属しており、更にその下には文化サークルなど各種団体を含む住民が属するような形式をとる。CSDでもその各種団体が理事会で決定した事項の実行部隊を担う。

4. 財源

CSDの活動のもととなる財源を確保する方法についてである。先行事例の雲南市では過疎債を財源にした地域づくり活動交付金を交付している。過疎債とは過疎対策事業債といい、「過疎地域自立促進特別措置法2条1項により過疎地域に指定された市町村が、過疎地域自立促進市町村計画に基づいて行う事業の財源として特別に発行が認められた地方債」である¹⁷。また、地方債とは「地方公共団体が財政上必要とする資金を外部から調達することによって負担する債務」のことである¹⁸。つまり過疎債とは国からの借金ということがわかる。雲南市では過疎債を主な財源として年間約2億9000万円が地域づくり活動交付金として市内の各地域自主組織へ交付されている。雲南市では令和元年度の一般歳出の合計が約294億円であった。そして地域づくり活動交付金が占める割合は約10%である¹⁹。一方銚子では令和元年度の一般歳出の合計が約239億円となっている²⁰。雲南市の人口が平成27年時点で39,032人であるのに対して、銚子では64,415人であり、ここから銚子は雲南市より人口が多いにもかかわらず歳出が少ないということがわかる²¹。また、銚子では、第三章で述べたように財政状況がひっ迫しており、必要な予算は地域によって異なるものの、雲南市

¹⁶ 銚子市ホームページより

¹⁷ 総務省 資料「過疎対策の概要」より

¹⁸ 財務省ホームページより

¹⁹ 雲南市ホームページ 平成31年度当初予算より

²⁰ 銚子市ホームページ 令和元年度予算

²¹ 平成27年度雲南市国勢調査、平成27年銚子市国勢調査より

のように数億円もの財源を確保することは難しい。そこで雲南市のように外部から資金を調達する方法として地方債や補助金が存在する。例えば先ほどの過疎債を例にとると、過疎地域自立促進特別措置法の2条1項に該当し過疎地域に指定される必要があるが、平成29年4月1日現在では過疎地域に指定されていないため、こちらを財源とすることはできない¹⁷。その他にも地方創生推進交付金などが存在する。地方創生推進交付金とは『地方公共団体が従来の「縦割り」事業だけでは対応しきれない課題を克服することを目的に実施する複数年度にわたる取組を安定的かつ継続的に支援する』ためのものであり、地方公共団体における①しごと創生②地方への人の流れ③働き方改革④まちづくりが対象とされる²²。地方創生推進交付金は銚子にもスポーツタウンブランディング事業などで活用例があり、CSDの活動は4番目のまちづくりに該当すると考えられる。このように地方創生推進交付金を活用することで、CSDの財源を確保できる可能性がある。

また、組織自身が直接資金を調達するための方法として会費の徴収がある。ここでは雲南市の鍋山地区を例に挙げる。鍋山地区の平成23年度の一般収入の合計は約656万円である。そのうち一番大きなものは地域づくり活動交付金の約143万円、会費は109万円であった²³。ここから会費がかなり大きな収入源であることがわかる。そのため銚子においても、会費の徴収は重要であると考えられる。しかし、会費が重要な財源である一方、会費の支払いを強制することはできない。鍋山地区では、会費を支払わない市民にも変わらずサービスを提供するという方針を取っているが、会費の支払いをしている市民にとっては不公平にも感じられる。したがって、合意形成の段階でより多くの住民に納得してもらう必要がある。より丁寧な組織、仕組みづくりが鍵である。

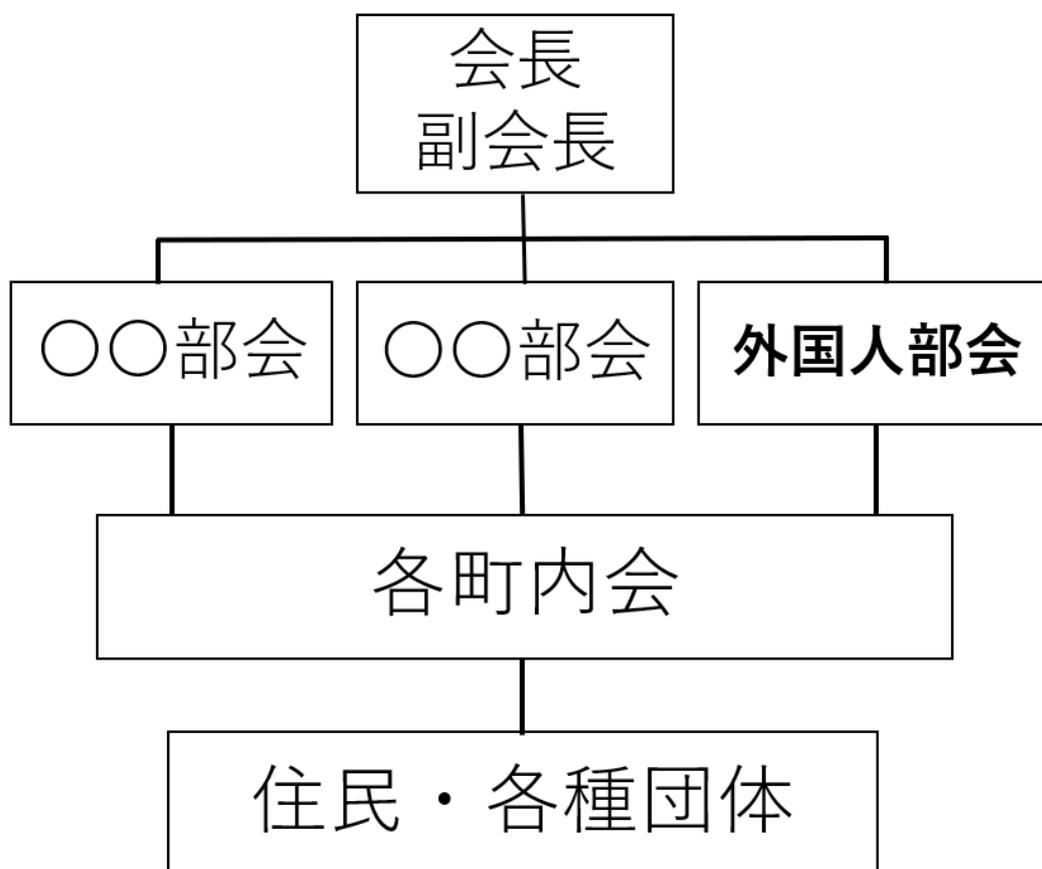
5. CSD独自の工夫

まずは、外国人部会の設立を目指す。ヒアリング調査より、銚子には盛んな水産業や農業など第一次産業の働き手として多くの外国人が技能実習生として来ているが、同じ国の人々で固まってしまい日本人とのコミュニケーションがうまくいっていないなどの課題が存在することがわかった。先行事例では体育部会や女性部会があったが、銚子では外国人が多いという特徴を活かし、外国人部会を創設することでより“Diversity”を意識した組織づくりができる。組織のイメージ図は以下の通りである。

²² 内閣府地方創生推進事務局ホームページ 地方創生推進交付金資料より

²³ 雲南市鍋山地区ホームページより

図 8 CSD 組織図



次に、CSD における“Diversity”の象徴である子どもの意見を組織のまちづくりへ取り入れる体制を整える必要がある。子どもとは具体的に各地域の小中学校に通う児童、生徒を指す。そのための施策として、合意形成の段階と同様ワークショップを開催する。これは先ほどと同じく銚子市の教育委員会、各小中学校、そしてその地域の CSD が連携して行う。合意形成の段階では自分の地域の課題とその解決策について考え、子どもの主体性を醸成することが目的であったが、このワークショップでは子どもたちの大人にはないアイデアを CSD へ提言することが目的である。そのため授業内での話し合いにとどまらず、実際に校外へ出たフィールドワークなども実施をする。届けられたアイデアは理事会などで審議され、子どもたちの意見がまちづくりに反映される組織を目指す。

また CSD 自体、町内会の人たちが中心とはいえこのような事業運営には明るくないため、ファシリテーターを導入する。ファシリテーターとは実用日本語英語表現辞典によると「会議やミーティングなど議論や意見交換の行われる場で、参加者たちの話の内容を整理したり、意見が活発に出るように発言を促進したりする進行役のことをいう。議論の決定権は持たず、中立的な立場で議論が円滑に行われるようにする世話役を担う。」である。担い手と

しては市役所を退職した人々が望ましい。市役所での経験、特に事業決定のプロセスや、会議の経験を活かすことができるからである。ファシリテーターはある程度専門的な技能を必要とする。このような人材はCSDが独自に育成することは大変難しく、市が主体となり、講座などを開催することが重要である。

(5)CSDで行うこと

そしてCSDできた後、実際に何をするのかであるが、先行事例のように基本的には各組織の裁量によって任せられている。つまり各組織がそれぞれの地域の課題を把握し、解決策を考え、それを実行していくのである。そこできめ細かい計画が必要となる。そのためには雲南市での仕組みを参考に、住民全体の合意を形成しつつ、組織ごとに地区計画を作成することが重要である。

6 まとめ

この章では、第2章で述べていた銚子市を取り巻く現状と私たちの提言である銚子版地域自主組織、CHO-SHI DOKOROとの関係性について再度確認したい。

第3章において、銚子市では人口減少により市税の大幅な増加が見込めないこと、大規模事業の実施を背景として市債の発行額、公債費が増加したこと、子供手当などの支給のために扶助費が増加したことが連続的もしくは同発的に起きたために財政危機に陥っていることを述べた。それを背景として、銚子市の行政に携わる職員の数が減少していること、緊縮財政として事業が経費の見直し、もしくは廃止されているという現状があることがわかった。財政の悪化、職員の減少、事業の見直しと廃止という現状から、銚子市では市民の要望が叶えづらい状況であると言える。これに対して、私たちは銚子版地域自主組織の導入という提言を行った。市民が主体的に参加する地域自主組織を導入し、行政に市民の意思を届けられる枠組みを作ることで、銚子の課題を克服し、住み良い街にすることが目標である。地域自主組織は、島根県雲南市をモデルケースとして運用を考えているが、導入するにあたってより銚子市で効果を出すためのものにした。先行事例の大人のみでの参加となることが多いという課題に対し子供の声を拾う仕組みを作ること、千葉県内での外国人比率が2番目である銚子市の現状に即し、外国人の声を拾う仕組みを導入することでより銚子市で効果の出るものとした。“Diversity”の実現という目標を掲げた地域自主組織にすることでより多くの人に参加するものとした。また、導入するにあたって組織の運用までを3段階に分け、地域自主組織が考えた予算編成案が行政で審議されるというインセンティブにより、市民が主体的に参加するような仕組みづくりにした。

7 今後の課題、展望

地域自主組織の抱える最終的に特定の人だけで決める可能性を持つという課題に対し、“Diversity”の実現を目標に市民の合意形成から組織の運用まで市民が主体的に参加す

るインセンティブの形成に努めた。特に、先行事例から見て要望を反映し切れていなかった子供と外国人にターゲットングすることでより多くの人に参加するような提言を行った。しかし、市民全員が参加するようなインセンティブの形成は依然として課題を残すところである。また、本提言において行政と市民との互助意識が重要であり、銚子市の抱える課題への意識の共有が肝要であると痛感した。そして意識の共有のためには、一定の時間が必要となり、即時生がないというも課題である。この2点を今後の課題とし、さらなるブラッシュアップに努めていきたい。

8 おわりに

人口減少による市税の確保の困難さ、大規模事業への支出により財政危機となった銚子市の、住民の要望が叶えづらい状況を克服するものとして銚子版地域自主組織 CHO-SHI DOKORO の導入という提言を行った。意識が全体に共有されるまで時間がかかること、住民全員が参加するということの困難さ、いまだこの提言は実現可能性が高いとは言い難い。しかし、本提言が住民と行政一丸となり町づくりをしていくことが重要であるということの再確認のための端緒となればと思う。

脚注

1. 銚子市ホームページ、銚子市の位置・地勢(最終閲覧日 2020年1月2日)
(https://www.city.choshi.chiba.jp/sisei/about_choshi/profile/ichi.html)
2. 銚子市ホームページ、町丁字別人口および世帯数・各年齢別人口(最終閲覧日 2020年1月2日)
(https://www.city.choshi.chiba.jp/sisei/about_choshi/toukei/chouchounennrei/index.html)
3. 銚子市ホームページ 銚子市統計書平成30年度版(最終閲覧日 2020年1月2日)
(https://www.city.choshi.chiba.jp/sisei/about_choshi/toukei/toukeisho/files/toukeisho2018/3-1_3-20.pdf)
4. 銚子市ホームページ 市民説明会銚子市緊急財政対策(最終閲覧日 2020年1月2日)
(<https://www.city.choshi.chiba.jp/osirase/2019/files/setumeikai.pdf>)
5. 銚子市ホームページ 第7次銚子市行財政改革大綱(最終閲覧日 2020年1月2日)
(<http://www.city.choshi.chiba.jp/sisei/kaikaku/7thtaikou.html>)
6. 銚子市ホームページ 銚子市の財政状況(最終閲覧日 2020年1月2日)
(<https://www.city.choshi.chiba.jp/simin/gyousei/cat04/gesuidou/files/303zaiseisiryou.pdf>)
7. 銚子市ホームページ 銚子市人事行政の運営等の状況の公表(最終閲覧日 2020年1月2日)
(<https://www.city.choshi.chiba.jp/sisei/shokuin/files/jinji28.pdf>)
8. 銚子市ホームページ 銚子市緊急財政対策(最終閲覧日 2020年1月2日)
(<https://www.city.choshi.chiba.jp/sisei/zaisei/zaiseitaisaku.html>)
9. 関谷龍子(2018)「雲南市の「地域自主組織」について」 佛教大学社会学部論集第67号
(<https://archives.bukkyo-u.ac.jp/rp-contents/S0/0067/S000670L065.pdf>)
10. 雲南市ホームページ 地域自主組織地区計画策定の奨め(最終閲覧日 2020年1月26日)
(<https://www.city.unnan.shimane.jp/unnan/kurashi/machidukuri/jisyusosiki/self02>)

html)

11. 日本地域番付 千葉県外国人比率番付(最終閲覧日 2020年1月4日)
(<http://area-info.jpn.org/FornPerPop120006.html>)
12. 雲南市ホームページ 雲南市の人口・世帯数(最終閲覧日 2020年1月4日)
(<https://www.city.unnan.shimane.jp/unnan/shiseijouhou/jouhoukoukai/toukei/jinkou.html>)
13. 高橋進 本多滝夫 瓜生昌弘(2017)「地域自主組織の現状と課題-長浜市、東近江市、高島市、上越市、雲南市、出雲市の模索の考察-」 龍谷大学
14. まちげんき 第12回 「てんでん銚子まち歩きマップ」(千葉県銚子市・後編)(最終閲覧日 2020年1月4日)
(<https://www.machigenki.go.jp/content/view/535/369/>)
15. でんでん銚子まち歩きマップ(最終閲覧日 2020年1月4日)
(<https://www.choshi-dentetsu.jp/upload/files/tenden-map.pdf>)
16. 銚子市ホームページ 銚子市市民センターの設置及び管理に関する条例(最終閲覧日 2020年1月5日)
(https://www1.g-reiki.net/city.choshi/reiki_honbun/g003RG00000521.html)
17. 総務省 資料「過疎対策の概要」(最終閲覧日 2020年1月5日)
(https://www.soumu.go.jp/main_content/000568591.pdf)
18. 財務省ホームページ(最終閲覧日 2020年1月5日)
(https://www.mof.go.jp/filp/summary/filp_local/tihouraiseidonogaiyou.htm)
19. 雲南市ホームページ 令和元年度雲南市当初予算資料(最終閲覧日 2020年1月5日)
(<https://www.city.unnan.shimane.jp/unnan/shiseijouhou/jouhoukoukai/zaisei/yosan31/files/H31toshoyosanshoshiryo.pdf>)
20. 銚子市ホームページ 令和元年度予算(最終閲覧日 2020年1月5日)
(<https://www.city.choshi.chiba.jp/sisei/zaisei/2018-1010-1502-6.html#pagetop>)

21. 平成 27 年度雲南市国勢調査結果

(https://www.city.unnan.shimane.jp/unnan/shiseijouhou/jouhoukoukai/toukei/files/kokusai_jinkoto_yoyaku.pdf)

21. 平成 27 年度銚子市国勢調査結果

(<https://www.seikatsu-guide.com/info/12/12202/1/>)

22. 内閣府地方創生推進事務局ホームページ 地方創生推進交付金資料(最終閲覧日 2020 年 1 月 5 日)

(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/souseikoufukin/kentokai_dai1/181113kentanokai_kouhukungaiyou.pdf)

23. 雲南市鍋山地区ホームページ(最終閲覧日 2020 年 1 月 5 日)

(<http://user.kkm.ne.jp/nabeyama/giansho/giannsho1.html>)

参考文献

NHK スペシャル取材班, 縮小ニッポンの衝撃, 講談社現代新書, 2017

地域の元気創造プラットフォーム公式サイト(最終閲覧日 2020 年 1 月 5 日)

(<https://www.chiikinogennki.soumu.go.jp/index.html>)

島根県ホームページ

島根県内市町村別外国人住民人口 (2018 年(平成 30 年)12 月末現在)

(https://www.pref.shimane.lg.jp/life/international/kouryu/kokusai/data/touroku_data/H30gaikokujinjuuminjinkou.pdf)

銚子市国籍別外国人登録人口(各年 3 月 31 日現在) 銚子市ホームページ

銚子市統計書 平成 30 年度版

(https://www.city.choshi.chiba.jp/sisei/about_choshi/toukei/toukeisho/files/toukeisho2018/3-1_3-20.pdf)

地域の課題解決を目指す地域運営組織 最終報告

(<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu-Kikakuka/0000150013.pdf>)

公益財団法人かながわ国際交流財団「自治体における協議会型住民自治組織の現状」
(<http://www.kifjp.org/wp/wp-content/uploads/2016/06/local-government-research-1.pdf>)

小規模多機能自治推進ネットワーク会議 小規模多機能自治の状況と制度上の課題
(https://www.soumu.go.jp/main_content/000459163.pdf)