

2019年度 地域課題研究

2020年3月

北九州市立大学地域戦略研究所

— 目 次 —

新しい外国人労働者の活用モデルの模索（その1）

— インドネシアの技能実習生（派遣前）の予備的調査 —

北九州市立大学地域戦略研究所 教授 見舘 好隆 …… 1

包摂型社会実現の課題：薬物依存症回復施設と地域住民との関係性

北九州市立大学地域戦略研究所 教授 深谷 裕 …… 13

ウォーカーブルシティに関する考察

北九州市立大学地域戦略研究所 准教授 小林 敏樹 …… 23

釜山広域市の SDGs 政策検討と北九州市との交流可能性探索

北九州市立大学地域戦略研究所 特任講師 柳 永珍 …… 49

国立釜山大学社会学科 助教 鄭 鉉逸

新しい外国人労働者の活用モデルの模索（その1） —インドネシアの技能実習生（派遣前）の予備的調査—

見館 好隆

1. はじめに

（1）研究の背景と目的

法務省（2019）「平成30年末現在における在留外国人数について」によると、平成30年末現在における中長期在留者数在留外国人数は240万9,677人、特別永住者数は32万1,416人で、合計273万1,093人となり、前年末に比べ6.6%増加し過去最高となった。在留資格別にみると、「技能実習」が32万8,360人と対前年末比19.7%増と最も増え、全体の構成比としては12.0%で永住者（28.3%）、留学（12.3%）に次いで多くなった。さらに2019年4月より施行された「特定技能」による外国人労働者の受け入れ拡大は、技能実習の対象職種はもちろん、新しく追加された外食や宿泊業なども含めて、特に地方都市における人材不足解消の一手になり得るだろう。

しかし、全国の労働基準監督機関において、実習実施者に対して7,334件の監督指導を実施し、その70.4%に当たる5,160件で労働基準関係法令違反が認められ、件数としては過去最高を記録した（厚生労働省2019）。また、法務省（2019）「平成30年の在留資格取消件数について」によると、平成31年及び令和元年に在留資格の取消しを行った件数は993件で、前年に比べ161件（19.4%）増加で過去最多を記録し、在留資格別では「技能実習」が336件（33.8%）を占め、「留学」（427件、43.0%）に次いで多い。さらに、保証金を徴収している等の不適正な送出し送出国の存在（法務省・厚生労働省2015）や、監理費に該当しない金銭を送出国から受け取る監理団体の存在（法務省・厚生労働省・外国人技能実習機構2017）など、課題は山積している。

本稿では、外国人労働者（技能実習生）自身のキャリア形成はもちろん、受入先（実習実施機関）の職場活性化および良質な人材獲得にも寄与する、新しい外国人労働者の活用モデルの構築を目的とする。

（2）技能実習制度の改善点について

法務省・厚生労働省（2015）は、技能実習制度の改善点として、①技能等の修得・移転の確保、②監理団体及び実習実施機関の適正化、③人権侵害等の防止及び対策、④送出国の適正化の4点を挙げている。この改善点に沿って、先行研究を敷衍する。

① 技能等の修得・移転の確保

石橋（2019）は、外国人労働者の受け入れ拡大は、短期的には人手不足を緩和する効果があるとしつつも、従来型業務の維持のための外国人労働力の活用にとどまれば、低生産性・低収益性企業の退出を妨げ、経済全体の生産性の低下につながる可能性もあることを指摘し、改善

点として、外国人受け入れ拡大を契機に、長期的視点で、生産性向上に向けた改革を断行することを提示している。また、鄭（2015）は、日本における外国人雇用についての課題として、技能実習が短期的な労働力としか見られていない場合、外国人労働者が将来への展望に失望し、その勤労意欲が継続しない問題が発生しやすく、本来の意味、つまり日本の国際貢献や発展途上国への技術移転などを目的として作られた政策意義を失うことになることを指摘している。さらに二階堂（2019）は、技能実習制度における技能移転を通じた国際協力・国際貢献というその基本理念について、現実との齟齬が生じていると指摘し、その根拠として帰国した元技能実習生の中には、求職中の人も少なくないことを挙げている。実際、厚生労働省（2018）「平成 29 年度帰国技能実習生フォローアップ調査」によれば、帰国後「仕事を探している」と回答した人は 29.8%となっている。

ゆえに、実習実施機関が単なる安価で短期の労働力としてではなく、「特定技能」への移行も加味して、職場活性化および良質な人材獲得を視座に持つことが重要である。また、技能実習生が母国でキャリアアップするために必要な技術が得られる実習実施機関を選べるようにすることが肝要である。しかしながら、まだ社会人経験がほとんど無いインドネシアの若者が明確なキャリアプランを描くことは難しい。よって、少なくとも「日本で働いた職歴」と「日本語能力」が、帰国後のキャリアに有意であることを調べる必要があるが、技能実習生がどのようなキャリアをイメージして挑み、どのような事前学習および研修中の支援が、帰国後のキャリアに役に立ったのかといった研究は岩下（2018）を除きほとんどされていない。

② 監理団体及び実習実施機関の適正化

尾家（2019）は、技能実習生に対し、労働者としての権利は十分に保障されないのに、労働力だけは期待される、という実態、構造的問題があるとしている。具体的には、来日のために多額の借金をして渡航費用や保証金を支払う人が多く、結果、職場に問題や不満があっても、制度上、技能実習生は職場を移転するのは困難であり、逃亡してしまうことになる。また、それを阻止するために、パスポートの取り上げや、賃金未払いを行う受入先があるなど、現在の技能実習制度は「現代の奴隷」だと指摘している。さらに尾家は、技能実習生はその制度の構造ゆえに、労働者としての最低限の権利すら保障が不十分であるとし、雇い主との関係で極めて弱い立場に置かれ、特に女性の実習生は、その弱い立場に乗じた性被害を受けることすらあると指摘している。

ゆえに①と同じく、実習実施機関が単なる安価で短期の労働力としてではなく、職場活性化および良質な人材獲得を視座に持つことが重要である。また、そもそも送り出し機関自体が、派遣する若者の将来のキャリアを考え、良質な実習実施機関を選択し派遣することができれば避けることができるはずである。本稿で取り上げるインドネシアの送り出し機関A社は、その姿勢を貫いていた。また、著者が 2020 年 1 月にミャンマーで視察した送り出し機関B社は、ミャンマーに自費で視察に訪れ、実習候補生と面談させることを徹底していた。実習実施機関へのこれらのような指導についての言及は、先行研究ではほとんどみられない。

③ 人権侵害等の防止及び対策

飯牟禮（2019）は、少子高齢化が著しく進む秋田県において、技能実習生が企業の労働力を支える重要な役目を担っているとしつつも、単に「働かせる」のではなく技能実習生ら外国人労働者を1人の人間として考え、彼／彼女らが日本や秋田県での生活に価値を見いだせる環境づくりは未熟であると指摘している。また、前田（2018）は、日本語レベルが低いこと、日本文化を重視する程度が低いことは、フィリピン人技能実習生のメンタルヘルスを悪化させるリスクとなり得ることが示唆し、改善点として、日本語レベルを高めること、日本文化に慣れ親しんでもらえるようなサポートを行うこと、母国の家族からの心理的サポートを得やすい環境づくりをすることが、フィリピン人技能実習生のメンタルヘルスを保持増進するための方策の一つであると提示している。

ゆえに①と同じく、実習実施機関が単なる安価で短期の労働力としてではなく、職場活性化および良質な人材獲得を視座に持つことが重要である。また、②と同じくそもそも送り出し機関自体が、安心できる実習実施機関のみに派遣すればいいことになる。前述した送り出し機関A・B社は、日本に営業担当者を置き、現場を見ることを徹底している。また、送り出し機関A・B社は、実習先で苦勞しない日本語レベルの獲得に力を入れ、トラブルが起きた時の窓口設置についても言及していた。これらのサポートの必要性について提案する先行研究はあるが（前田 2018 など）、その成果についての研究はほとんどみられない。

④ 送出し機関の適正化

片岡ら（2008）は、技能実習生の問題を改善するために、送出機関の段階で帰国後もその仕事を従事したい者を選定することや、研修派遣先も労働力の供給のみとしないシステムを形成していること、例えば法令順守はもとより、労働のみではない教育・研修機会の提供を行っているなど、マッチングの重要性を指摘している。また豊田ら（2019）は、技能実習生の受け入れがうまくいっている事例を研究し、結果、より柔軟な制度設計の必要性や、報酬や職場環境の改善などとあわせ、受入れ後の明確なキャリアプランの提示などの必要性を示唆している。

ゆえに①②③に通底するが、そもそも送り出し機関自体が、その国の若者が日本で得られる技術が、帰国後に役立つことを見極めた上で、その技術が習得できる実習実施期間に派遣すれば済むことである。また、③で指摘されているが、実習実施機関とのトラブルをさけるためにも、自らの意思や意見をしっかりと伝えられる日本語能力の獲得を大前提すべきだろう。そして当然ながら、母国の若者から派遣にかかる費用において過度な利益を搾取しなければ、返済を意識して実習実施機関からの過度な要求を我慢すること、そして失踪することも防げるはずである。つまり、送り出し機関の適正化が、悪意のない実習実施機関がその送り出し機関のみを選択することに繋がり、技能実習生の健全なキャリア形成に繋がる可能性が高いはずだ。この視点における先行研究はほとんどない。

まとめると、本校の目的である、外国人労働者（技能実習生）自身のキャリア形成はもちろん、受入先（実習実施機関）の職場活性化および良質な人材獲得にも寄与する、新しい外国人労働者の活用モデルの構築を目指す研究は、有意であると考えられる。

2. 研究方法

外国人労働者（技能実習生）自身のキャリア形成はもちろん、受入先（実習実施機関）の職場活性化および良質な人材獲得にも寄与する、新しい外国人労働者の活用モデルを構築するためには、このモデルにチャレンジしている適正な送り出し機関にて、日本語を学び、研修終了後のキャリアをプランした上で日本で働き、帰国後満足できるキャリア形成を具現化している外国人労働者を追跡調査する必要がある。そこで本稿では、そのモデルを明らかにするための予備的調査として、適正な送り出し機関で学んでいる、技能実習に挑む前の若者にアンケート調査を行った。アンケート項目については、送り出し機関A社の代表と話し合っって策定した。その結果をまとめ、考察を行う。

（1）研究対象とした送り出し機関A社について

本研究で対象とした送り出し機関A社は、九州の大都市にて介護事業を行う某企業が、インドネシアに設立し、日本で就労や実習活動を行うインドネシア人学生を対象に日本語教育を行う法人である。もともと親会社の介護施設への派遣を目的としていたが、現在は日本の大手ホテルチェーンなど、親会社以外への派遣も行っている。A社の特徴は、まず、代表者が実習実施機関と直性会って日本語教育のレベルの要望を個別に対応し、必要な日本語教育や研修終了後のキャリアプランをアクティブ・ラーニングの手法を用いて習得させている（著者は参与観察をして確認している）。また、A社の責任者が責任をもってインドネシア内の大学や高校と直接やり取りをし（つまりブローカーを介さない）、派遣する学生を面接して選出し、学習意欲の高い学生のみを派遣している。さらに、インドネシアの銀行と提携し、日本語学校の学費を貸し付け、実習中に得た報酬から6カ月の分割払いで支払う制度を提供し、技能実習生に返済についてのプレッシャーを掛けないようにしている。結果、過去、失踪・違法滞在・強制送還などのケースはゼロである。つまり、本モデルにおける「適正な送り出し機関」としてふさわしいと考えた。なおA社の企業概要は以下である（2019年9月取材当時）。

- 従業員数：日本語教師 28 名、管理部門社員 12 名、計 40 名
- 保有教室数：19 教室（年間輩出可能数 570 名）
- 提携教育機関（インドネシア国内）：大学 38 校、高校 72 校
- 人材輩出実績：
大学インターンシッププログラム：計 42 名（農業 27 名、介護 9 名、宿泊 6 名）
技能実習：計 110 名（ベッドメイク 67 名、リネンサプライ 25 名、水産加工 18 名）

（2）インドネシアの若者について

法務省（2019）「令和元年6月末現在における在留外国人数について（速報値）」によると、インドネシア人の技能実習生は30,783名で全体の8.4%で、ベトナム(51.4%)、中国(22.1%)、フィリピン(9.1%)に次いで第4位である。また、インドネシアの人口は2億6,766万人で

第4位。日本語教育を行う機関も2,842と韓国に次いで2位であり（国際交流基金2019）、調査対象国として問題ないとする。

また、インドネシアの平均月収は約18,804円（Badan Pusat Statistik 2020、1ルピア＝0.0067円、2020年3月29日のレートで換算、以下同じ）である。地域の差も大きく、ジャカルタは約30,222円で全国平均より1.6倍も高い。また、学歴別にみると、中卒が約13,897円、高卒が約18,117円、大卒が約29,395円と、特に高卒と大卒の格差が大きい。さらにインドネシアの労働人口の最終学歴（2019年度）は、小学校以下が最も多く（40.5%）、次いで高卒（17.9%）、中卒（17.8%）、専門学校卒（11.3%）、大卒（9.8%）、ディプロマ（2.8%）である（Badan Pusat Statistik 2019）。

なお、日本の平均月収30.9万円（国税庁2019）で、インドネシアの約16倍である。また、日本で最も安い都道府県の最低時給が790円（2020年3月29日現在）。1日8時間、22日間働いて約14万円となる。家賃や食費などを引いても少なくとも5～7万円は残ることになり、インドネシアにおける大卒の平均給与より高くなる。

よって、経済的に大学に行けなかった、特に地方出身の若者の多くが、日本でお金を稼ぎたい、その職歴を活かして帰国後、高卒では就職できなかった、より収入の高い職業に就きたいと考えることは想像に難くない。

（3）研究対象者とした若者について

送り出し機関A社はインドネシア国内に3拠点教室（a・b・c）を展開しており、これから技能実習で日本に赴く予定である若者84名（a校22名、b校30名、c校32名）に対し、webを用いてアンケートを実施した。アンケート実施期間は、2020年9月19日から10月2日まで。なお、派遣職種と開始日、派遣先の都道府県は以下。全員、技能実習1号口（団体監理型）である。

また、派遣先から求められている日本語レベルは、介護職に限り「日本語能力検定」4級（N4）またはそれ以上の「資格取得」が求められ、それ以外の職種は資格取得が求められていないが、業務の遂行上、同検定4級以上の「会話力」の習得を目指している。なお、N4とは、「基本的な日本語を理解することができる」レベルを指す（日本語能力試験公式webサイトより引用。N3は「日常的な場面で使われる日本語をある程度理解することができる」）。

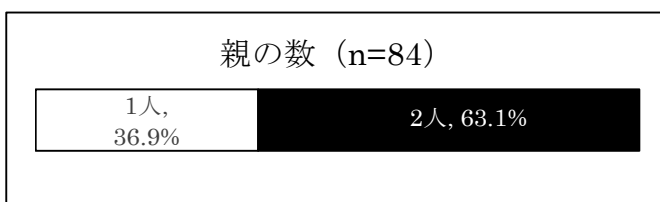
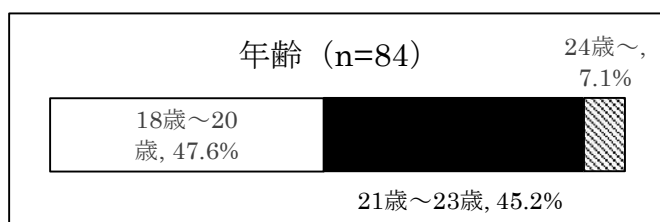
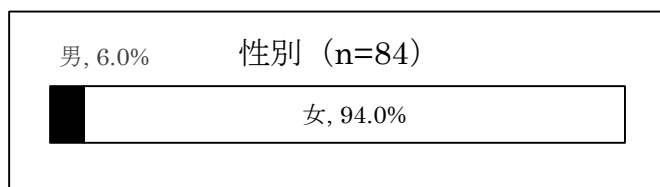
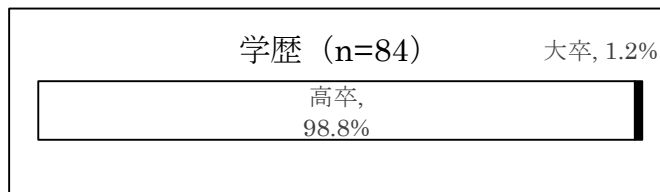
- 2-2-1 養殖業（まがき養殖作業）
合計4名（広島2名、岡山2名）、2020年1月より研修開始
- 7-13-1 介護職
合計22名（千葉10名、埼玉9名、栃木3名）、2020年1月より研修開始
- 7-12-1 ビルクリーニング職種（ベッドメイキング）
合計58名（東京9名、大阪21名、沖縄18名）、2019年12月より研修開始

3. 結果と考察

(1) 対象者の基本情報

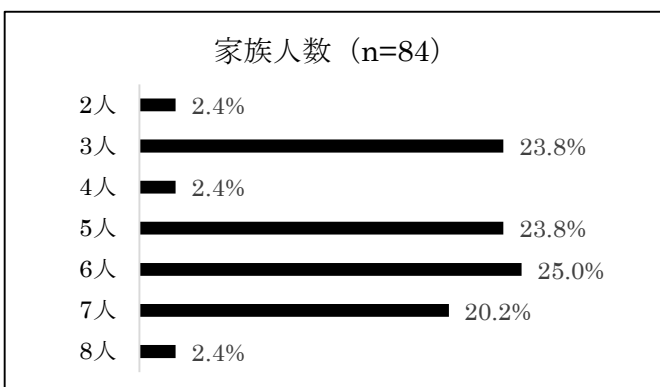
① 学歴・性別・年齢

高卒がほとんどである理由について送り出し機関A社の代表曰く「インドネシアの就職市場は学歴優先であり、高卒の若年層の中にはインドネシア国内での就業では必要とする所得を得にくいため、第三国への就職や活動を求めているケースが多い」とのこと。上林（2012）が中国人技能実習生 50 名に行ったアンケートでは、中卒（44%）、高卒（54%）、短大卒（2%）であり、UTグループ（2019）がベトナム・ミャンマー人技能実習生 772 名に行ったアンケートでは、高卒（46%）、専門学校卒（9%）、短大卒（23%）、大卒（22%）であり、国や職種によって差があることがわかる。



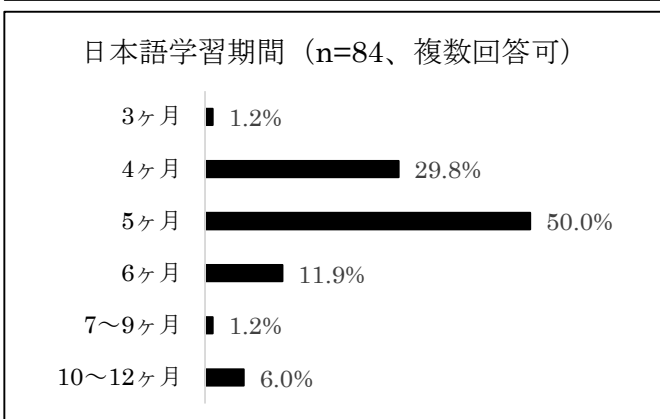
② 性別

女性がほとんどである理由について送り出し機関A社の代表曰く「派遣先がベッドメイキングや介護であるため、人材の依頼が女性中心であるため」とのこと。これもアンケートによってバラバラであり、職種によって違いがあることが想定される。



③ 年齢

年齢については、学歴と通底して、高収入が得られない状態から早く脱したいという思いがうかがえる。



④ 家族構成

片親が 36.9%と比較的多い理由について A 社代表曰く「インドネシアで片親が多いという事ではなく、経済的に不利な人物は片親の場合が多い傾向がある」とのこと。家族人数が二つのピークを持っているのは、親の数によることが推定される。

家族人数が二つのピークを持っているのは、親の数によることが推定される。

⑤ 日本語学習期間

技能実習生の受入れにあたっては、監理団体が講習を行うことが法令によって義務づけられており、派遣後の講習時間を短縮するためには、「入国前の6ヶ月以内に1ヶ月以上かけて160時間以上の講習を行う」とされている（国際研修協力機構2016）。例えば1日8時間学べば、20日間で到達する計算になる。しかし、送り出し機関A社の場合、5カ月がピークとなっており、かなり手厚く日本語の指導を行っていることが分かる。

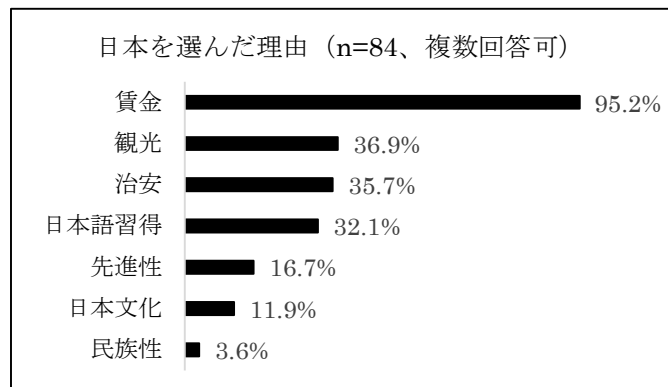
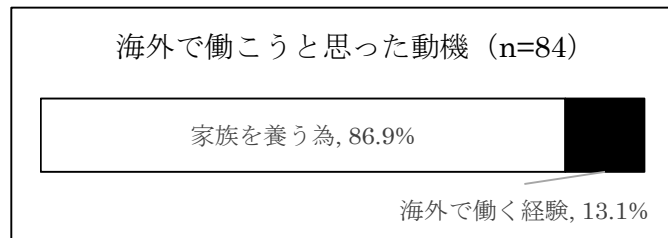
⑥ 世帯収入

世帯収入の平均金額（月額）は、約23,038円であり、前述したインドネシアの平均月収（約18,804円）より少し高いが、学校のある地域が大都市近辺であり、おおむね平均あるいは平均よりも若干高めの家庭であることが推察される。

（2）海外で働く動機や日本を選んだ理由

① 海外で働く動機

「家族を養う為」が86.9%で圧倒的に多く、次いで「海外で働く経験を積む為」が13.1%である。技能実習制度の趣旨は、「我が国が先進国としての役割を果たしつつ国際社会との調和ある発展を図っていくため、技能、技術又は知識の開発途上国等への移転を図り、開発途上国等の経済発展を担う人づくりに協力すること」を目的としている。この点については本制度との齟齬があるが、UTグループ（2019）が技能実習生772名に行ったアンケート結果「技能実習生として日本に来た理由」は「高い収入が得られる（65%）」がトップで、「日本の文化に興味があった（46%）」「高い技術を学べる（43%）」であり、労働政策研究・研修機構（2016）が技能実習生578名に行ったアンケート結果「技能実習生として来日した目的」は「お金を稼ぐため（74.2%）」がトップで、「技術の習得のため（69.2%）」「日本での生活を経験するため（48.6%）」「日本語を習得するため（44.8%）」である。つまり、本研究のみならず、技能実習制度の目的との齟齬は既に存在していることが分かる。



理由」は「高い収入が得られる（65%）」がトップで、「日本の文化に興味があった（46%）」「高い技術を学べる（43%）」であり、労働政策研究・研修機構（2016）が技能実習生578名に行ったアンケート結果「技能実習生として来日した目的」は「お金を稼ぐため（74.2%）」がトップで、「技術の習得のため（69.2%）」「日本での生活を経験するため（48.6%）」「日本語を習得するため（44.8%）」である。つまり、本研究のみならず、技能実習制度の目的との齟齬は既に存在していることが分かる。

② 日本を選んだ理由

設問に「日本の高度な技術の習得」を含めていない点は否めないが、「賃金（95.2%）」と圧倒的に高く、次いで「観光（36.9%）」「治安（35.7%）」「日本語習得（32.1%）」であった、前項の「海外で働く理由」が「家族を養う為」がトップであることと通底していることが分かる。

(3) 将来について

① 毎月のお金の使い道

技能実習中の、毎月のお金の使い道は、当然家族への仕送りが 100%となる。次いで、せっかく日本に来たのだからと、旅行やショッピングを考えているところが、あえて日本を選んだ理由（観光 36.9%）に通底する。

② 貯金金額

将来のための貯金をいくらするかについては、101～150 万円が最も多い。この金額は著者がインドネシアに滞在時に知った、ジャカルタ郊外の一戸建ての価格とほぼ同額であり、後述する貯金の使い道「家を建てる（21.4%）」と通底する。

③ 貯金の使い道

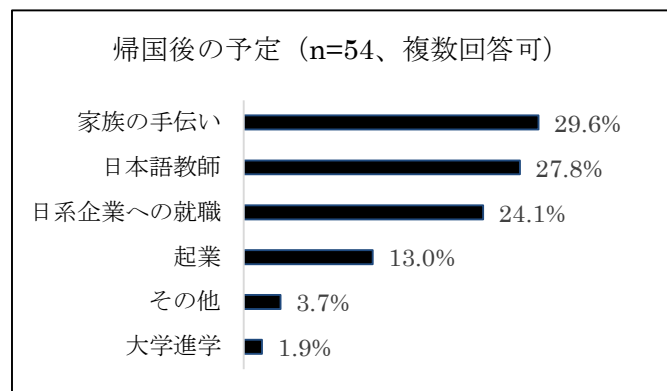
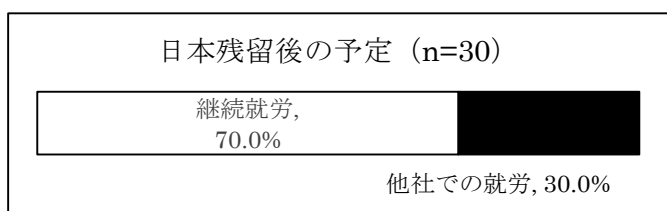
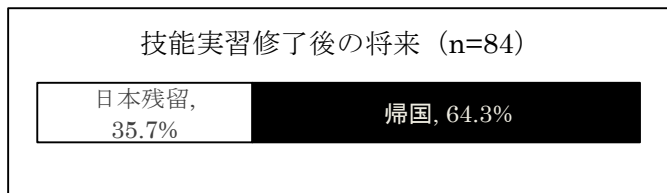
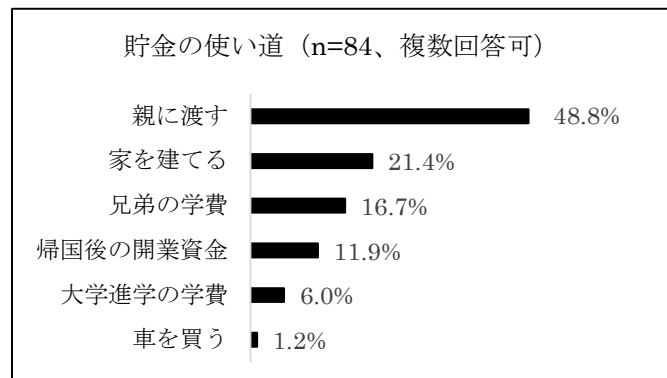
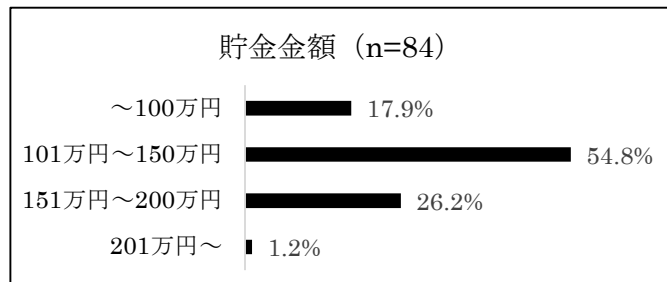
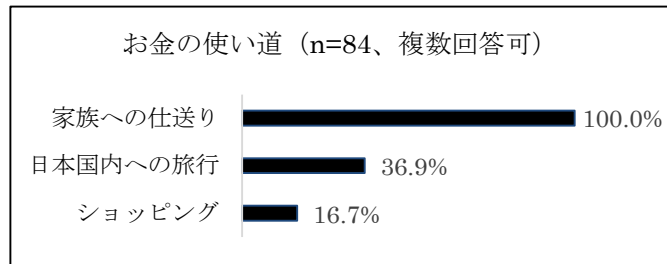
貯金の使い道のトップは「親に渡す（48.8%）」である。第 2 位の「家を建てる（21.4%）」も自らが住む家ではなく、親のためという意味では同じ理由であろう。海外で働く動機のトップが「家族を養う為」であることにも繋がっていることがわかる。

④ 技能実習修了後の将来

技能実習修了後の予定については、日本残留が 35.7%、帰国が 64.3%となった。これについては何が要因になって、継続と帰国に分かれるのか大変興味深い。継続して研究を行う。

⑤ 日本残留後の予定

日本残留後の予定については、継続が 70%、他社への就労が 30%となった。これについても何が要因になっているのか大変興味深い。継続して研究を行う。



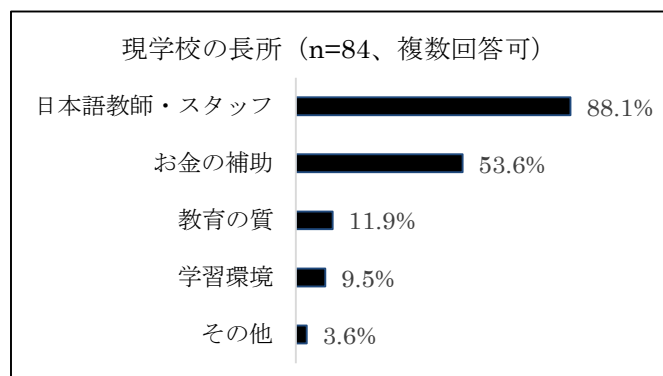
⑥ 帰国後の予定

「家の手伝い (29.6%)」がトップで、次いで「日本語教師 (27.8%)」「日系企業への就職 (24.1%)」「起業 (13.0%)」となった。本来の技能実習制度の目的からすれば、「起業」、そして「家族の手伝い」の一部が今回の技能実習で得たスキル (ベッドメイキング、まがき養殖、介護) と繋がっているかどうかは本アンケートでは見極められない。この件については継続して研究を行う。しかしながら、「日本語教師」「日系企業への就職」は学んだ日本語を活かすキャリアアップであり、技能実習制度の目的には沿っていない。岩下 (2018) はベトナムに帰国した技能実習生 20 名に聞き取り調査を実施した結果、実習中に従事した職種とリンクする帰国技能実習生は一人もいなかった結果を示した。逆に日本語教師が 13 名で最も多く、次に送り出し機関 3 名、残るが日系企業 1 名、IT 企業 1 名、進学 1 名、タクシードライバー 1 名だった。本アンケートの結果も類似した結果となっていることが分かる。

(4) 日本語学校について

① 現学校の長所

「日本語教師・スタッフ (88.1%) が最も多く、次いで「お金の補助 (53.6%)」だった。送り出し機関 A 社が力を入れている点や、サポートしていることをしっかりと理解していることがよくわかる。また、帰国後のキャリアとして日本語教師を多くあげている要因になっていることも推定できる。さらに実習開始後、日本語学校での学習がミスコミュニケーション防ぐなど、効果を実感できるかヒアリングをしたいと考える。



② 改善点

この設問は自由記述の分析となり、まだ完全ではない。ただし俯瞰すると「寮のシャワーブースを増やしてほしい」など、女性の寮生活ならではの要望であり、授業に対する不満は見られなかった。これについても実習開始後、開始前の日本語学習において何が必要か、振り返って語っていただきたいと考える。

4. 今後の課題

本研究は、外国人労働者 (技能実習生) 自身のキャリア形成はもちろん、受入先 (実習実施機関) の職場活性化および良質な人材獲得にも寄与する、新しい外国人労働者の活用モデルを構築するため、技能実習生および実習受入機関双方に配慮している送り出し機関 A 社の協力を得て、予備的調査を行った。もちろん、アンケート設計に未熟な点があつたが、「新しい外国人労働者の活用モデル」のヒントを 3 つ得ることができた。

まず一つ目は、技能実習参加の動機と成果の整合性を示すことである。本研究で明らかにな

ったように、技能実習を通して日本で働く動機が、技能実習生にとっては、日本の技術を母国に活かすことを必ずしも目的としていなかった。この点については岩下（2018）も技能実習が技能移転につながる事例はなく、帰国技能実習生たちが日本滞在によって得たものは、「日本語能力」「日本のマナー」「日本の仕事の方法」であると指摘している。そして帰国後、習得した日本語を生かしてキャリアアップを図る技能実習生が多く存在し、日本語習得による高収入のモデルケースが SNS などを通じて拡散されていることも報告している。岩下が調査したのはベトナムであるが、インドネシアにおいても同じ傾向を見出すことができた。もちろん、技能実習の本来の目的を否定するつもりはなく、実際に日本で学んだ技術を活かせればそれに越したことは無い。しかしながら、まるで日本の大学生が海外留学や海外インターンシップを通して得た異文化理解能力や語学力を就職活動に活かすように、日本における技術実習を通して得た日本語能力や日本での労働経験を母国でのキャリア形成に活かすことを否定する必要はないだろう。现阶段の為替レートにおいては、インドネシアと日本の平均年収は大きな差があり、例え日本の地方における（最低賃金を下回らない）安価な報酬であっても、家族を養うこと、そして帰国後のキャリア形成に活用できるのであれば、それも否定する必要はないだろう。必ずしも技術移転のみに拘らず、日本語能力や日本での労働経験を活かすケーススタディを明確にするアプローチもあってもいいのではないだろうか。

二つ目は、送り出し機関と実習受入機関の連携である。多くの先行研究でも指摘されているように、実習受入機関が技能実習生を「安価で短期の労働力」として悪用してしまえば、日本語能力の向上も、日本で良質な労働経験も得ることは無い。ひいては日本に残留して働くことも、帰国後の新しいキャリア形成にも繋がらない。それを防ぐためには、送り出し機関Aが徹底して行っている、実習受入機関と密にコミュニケーションを取り、安心・安全で、技能実習生が望む実習受入機関を提供することとである。言い換えれば、「安価で短期の労働力」ではなく「職場活性化および良質な人材獲得」として技能実習生を受け入れる企業団体を見出し、提供することが重要であることが想定できた。

三つ目は、技能実習修了後の予定について、日本残留（35.7%）と帰国（64.3%）に大きく分かれ、さらに日本残留後の予定についても継続（70%）と他社への就労（30%）に大きく分かれた点である。これはなぜなのか。また、このキャリアプランは技能実習中に変化するのか。変化するのであればどのようなイベントや環境が引き起こすのか。今回のアンケートでは読み解くことはできなかったため、今後の追跡アンケートやインタビューなどで明らかにしていきたい。

参考文献

平成30年末現在における在留外国人数について（法務省 2019）

http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00081.html

技能実習生の実習実施者に対する監督指導、送検等の状況（平成30年）（厚生労働省 2019）

https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_06106.html

平成30年の「在留資格取消件数」について（法務省 2019）

http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri10_00057.html

法務省・厚生労働省（2015）「技能実習制度の見直しに関する法務省・厚生労働省合同有識者懇談会」報告書 <https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000073222.html>

法務省・厚生労働省・外国人技能実習機構（2017）送出機関との不適切な関係についての注意喚起 <https://www.otit.go.jp/files/user/docs/291218-06.pdf>

石橋未来（2019）外国人労働者の受け入れを拡大する分野に見られる課題 従来型業務の維持ではなく、生産性向上に向けた改革が求められる、人と社会、大和総研

https://www.dir.co.jp/report/research/policy-analysis/human-society/20190208_020626.html

鄭安君（2015）日本における外国人雇用の現状と課題：日系人、実習生、留学生を中心に日本経営倫理学会誌、22、pp273-287

二階堂裕子（2019）外国人技能実習制度による国際貢献に向けた課題 ベトナムにおける農業分野の技能移転の可能性、西日本社会学会年報、17、pp47-61

厚生労働省（2018）平成29年度「帰国技能実習生フォローアップ調査」

https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_00593.html

尾家康介（2019）「人間の安全保障」と日本の外国人労働者受入れ政策—とくに女性労働者の立場について、学術の動向、24（6）p.24-27、日本学術協力財団

飯牟禮克年（2019）秋田県における外国人技能実習生受け入れへの課題と提言：秋田県とベトナムでの現地調査を踏まえて、国際教養大学アジア地域研究連携機構研究紀要、9、41-64

前田憲次（2018）フィリピン人技能実習生のメンタルヘルスに関連するリスク要因：文化変容方略に着目して、国際保健医療、33（4）、p.303-312、日本国際保健医療学会

片岡美喜・家串哲生（2008）外国人研修・技能実習制度のあり方とその可能性に関する実態分析 茨城県銚田市のA農業協同組合とG事業協同組合を事例に、農林業問題研究、44（1）、pp.111-115、地域農林経済学会

豊田哲也・中川秀幸・山部理沙・大金優子・三宅裕揮（2019）外国人材の戦略的受入れに向けた自治体の先駆的取組みの検討—秋田県仙北市と大潟村の事例—、国際教養大学アジア地域研究連携機構研究紀要、9、pp.15-39

法務省（2019）「令和元年6月末現在における在留外国人数について（速報値）」

http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00083.html

- 国際交流基金（2019）2018年度「海外日本語教育機関調査」結果（速報）
<https://www.jpfi.go.jp/j/about/press/2019/029.html>
- Badan Pusat Statistik（2020）Average of Working Hours in Previous Week and Average of Net Wage/Salary per Month (rupiahs) of Employee by Province and Main Occupation
<https://www.bps.go.id/subject/19/upah--buruh.html#subjekViewTab3>
- Badan Pusat Statistik（2019）Lulusan SD Masih Mendominasi Angkatan Kerja di Indonesia、Pekerja Indonesia Berdasarkan Latar Belakang Pendidikan（2017-2019）
<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/05/22/lulusan-sd-masih-mendominasi-angkatan-kerja-di-indonesia>
- 国税庁（2019）平成30年分民間給与実態統計調査
<https://www.nta.go.jp/publication/statistics/kokuzeicho/minkan2018/minkan.htm>
- 日本語能力試験公式webサイト「N1～N5：認定の目安」
<https://www.jlpt.jp/about/levelsummary.html>
- 上林千恵子（2012）中国人技能実習生の出身階層と技能実習の成果～母国への送金と職場規律・生活規律の習得、「経済危機下の外国人労働者に関する調査報告書—日系ブラジル人、外国人研修・技能実習生を中心に」、連合総合生活開発研究所、pp. 52-76
<https://www.rengo-soken.or.jp/work/2012/04/301159.html>
- UTグループ（2019）外国人技能実習生772名を対象とした実態調査
<https://www.ut-global.co.jp/news/ocs44h0000000isu-att/release20190516.pdf>
- 国際研修協力機構（2016）講習の日本語指導ガイド
<https://www.jitco.or.jp/ja/service/guidebook/>
- 労働政策研究・研修機構（2016）企業における外国人技能実習生の受入れに関する調査
<https://www.jil.go.jp/institute/research/2016/157.html>
- 岩下康子（2018）技能実習生の帰国後キャリアの考察—ベトナム人帰国技能実習生の聞き取り調査を通して—、広島文教女子大学紀要、53、pp. 33-43

包摂型社会実現の課題：薬物依存症回復施設と地域住民との関係性

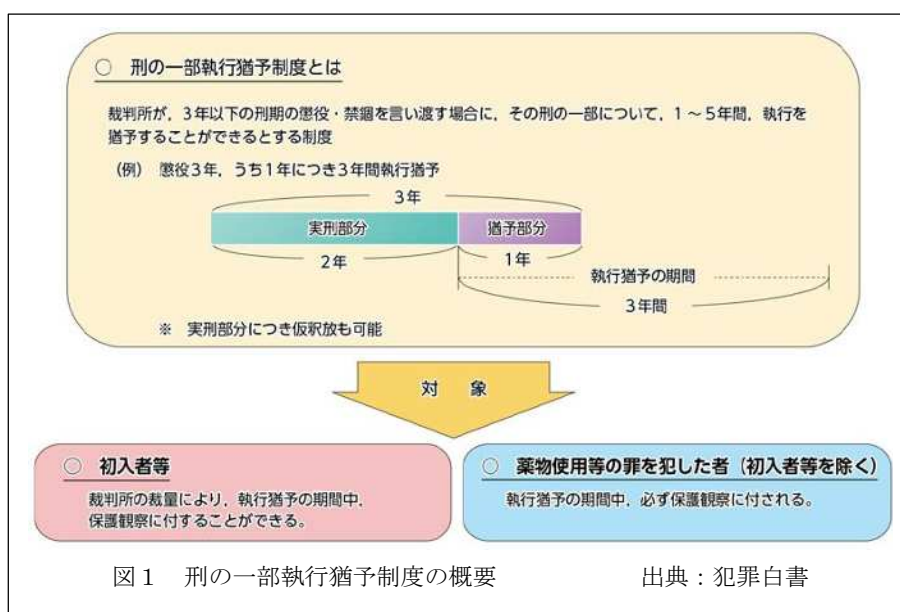
深谷 裕

1. はじめに

薬物依存問題を抱えた人々に対する従来の日本社会における対応は、主に司法が中心であった。「ダメ・ゼッタイ」の壁を超えた人々は、一般の地域住民にとっては遠い存在であり、司法の手を離れば彼らは再び地域社会に帰り、日常生活を送るようになるのだが、そのことについては考えることをしてこなかった。それは行政や専門職も同じであり、彼らの実情に目を向け、彼らが薬物依存から回復し、地域社会で安定した生活を送るために必要な支援や関わり方について、十分に理解を深めてきたとは言い難い。結果的に長年、薬物依存症を“自己責任”にとらえ、別世界のこととして放置する結果となっていた。そのため、薬物依存に陥り矯正施設に入所した人々は、施設から出た後も、地域の中で自分の居場所を見つけることができず、再犯を繰り返すという負のサイクルに陥ることになっていた。

こうした薬物依存症の問題、とくに再犯者の存在を近年政府は解決すべき課題として認識するようになり、平成25年に一部執行猶予制度を導入した。これは、裁判所において宣告した刑期の一部を実刑とするとともに、その残りの刑期の執行を猶予することにより、社会内における再犯防止・改善更生を促そうとする制度である。犯罪をした者の再犯防止・改善更生を図るためには、矯正施設における処遇後に十分な期間にわたり社会内処遇、すなわち地域生活を送りながら社会の中で処遇を受けることが有用な場合があると考えられたのである。さらに平成28年6月からは、薬物使用等の罪を犯した者を対象とした「薬物使用等の罪を犯した者に対する刑の一部の執行猶予に関する法律」を制定して、累犯者であっても、一部執行猶予を言い渡すことを可能とした(図1参照)。

執行猶予中に対象者の指導・支援にあたる保護観察所は「薬物依存のある刑務所出所者等の支援に関する地域連携ガイドライン」に沿っ



て、プログラムを進めることになる。このガイドラインは、薬物依存症者の回復には、刑事施設や保護観察所等の国の機関だけでなく、地方自治体、医療機関、ダルク等の民間支援団体等といった関係機関・団体等の連携が不可欠という共通認識に基づくものである。

かつては薬物依存の要因は本人の人的弱さに専ら帰されていたが、近年では依存症は病であり、治療が必要との認識が関係者の間では主流である。法務省は出所者の再犯防止には「居場所」と「出番」の確保が不可欠とし、居住先の確保と就労支援に力を入れている。とくに薬物依存がある場合は「居場所」と「出番」に加え、回復に向けた治療と生活支援が重要になる。

これらの支援をトータルに提供しているのが、薬物依存症の回復施設であるダルク(DARC: Drug Addiction Rehabilitation Center)である。この意味で、ダルクは前述の関係機関の中でもとくに重要な役割を果たしていると言えよう。ダルクは全国各地にあるが、個々のダルクは独立して運営している。薬物使用経験の無い、いわゆる非当事者が精神保健福祉士等の専門職スタッフとして関与しているところもあるが、基本的には薬物依存からの回復者による当事者組織であり、運営スタッフも利用者も共に薬物依存の経験者である。自宅から通所する利用者もいるが、多くは近隣のグループホームに住み、そこからデイケア・プログラムに通っている。プログラム内容は施設により異なるが、活動の中心が日々のミーティングであることは共通している。近年ではダルクの施設数は増加傾向にあり、また活動場所も保護観察所や矯正施設、精神保健福祉センターなど広がりを見せており、薬物依存症からの回復を進めていく上で、ダルクは不可欠な存在となっている。

このように薬物依存症からの回復に欠かせない存在となっているダルクであるが、近年、利用者のためのグループホームを地域に建設(設置)するにあたり、近隣住民からの激しい反対運動が生じるようになった。障害者施設や保育園などの福祉関連施設建設に対する住民の反対運動はこれまでも各地で生じてきた¹。社会的包摂や地域共生社会の実現の重要性が強調される昨今において、施設コンフリクトは積極的に解決していかなければならない課題の一つであり、実際、特に精神障害者施設や介護施設などの施設コンフリクト事例については研究が進められてきた。しかし、「話し合い」以外に抜本的な解決策が見出されているわけではない。また、薬物依存症回復施設建設をめぐる施設コンフリクトについては、顕在化しなかったこともあり、研究で得られている知見は少ない。包摂型社会の実現のためにも、また政府が進める再犯防止の観点からも、薬物依存症者が回復し、地

¹ 毎日新聞が、9月に47都道府県と、道府県庁所在地、政令市、中核市、東京23区の計106自治体に、2014年10月～19年9月の5年間に起きた反対運動などについて尋ねる調査票をメールで送付し、全てから回答を得た。グループホーム(GH)などの障害者施設が住民の反対で建設できなくなったり、建設予定地の変更を余儀なくされたりしたケースが、過去5年間に少なくとも全国21都府県で計68件起きていたことが毎日新聞の調査で明らかになった。反対運動が起きても施設を運営する事業者任せ、県や自治体などが対応しなかったケースが32件あった。(毎日新聞2019年12月22日)

域の一員として生活していけるようになることが望ましい。そのためには、安定した住居・居場所の確保が不可欠であり、それを阻む地域との軋轢は早急に解消されてしかるべきである。

そこで本調査では、地域住民とダルクとのこれまでの関係性を振り返りつつ、ダルクの運営スタッフが地域住民との関係性についてどのように認識しているのかを明らかにし、施設コンフリクト解決に向けた基礎資料としたい。

2. 方法

対象は、九州のダルク 4 カ所（うち 1 カ所は住民反対運動を経験）と、近年激しい反対運動が生じている近畿地方のダルク 1 カ所の、計 5 カ所である。各ダルクを調査者が訪問し、施設長から 1 時間半程度の聞き取り調査を実施した。地域住民との関係性に先立ち、各ダルクの運営方法などについても質問をしている。以下では、聞き取った中から地域住民との関係性について触れた部分を主に整理していく。

3. 地域の中のダルク

1) 開設当初の賃貸契約の困難さ

今回対象となったダルクの施設長の多くは、既にデイケア用の施設があった場所に後継の施設長として着任したという方が多く、あくまで「また聞きで」ということであったが、1980～1990 年代後半に施設を新設する際は、賃貸契約は必ずしもスムーズに運んだわけではなく、利用目的を告げると、複数の不動産業者あるいは大家から断られた経緯があるところが多かった。結果的に交通の便が悪く、寂れた飲み屋街や工場があるようなエリアに一時的に入居し、利用者の増加に伴い移転を再考せざるを得なくなったところもあった。ただし、当時は法人格を持たない任意団体であったため制度的縛りが少なく、ダルクの知名度も低かったことから、詳細な利用目的などを伏せることでアパートや古民家の賃貸契約も可能であったようである。

また、賃貸契約あるいは買取りがスムーズに運んだケースでは、当時の理事（ダルクスタッフ他、弁護士、医師など）や後援会／支援会（理事と重複していることが多いが、地域の有力者が一部含まれることもある）の人々が、協力的な不動産業者や大家を紹介したり、これらの人々が保有している物件であったというところが多い。

2) 近年の賃貸契約の困難さ

2020 年現在でも、団体名や利用目的を告げると不動産業者や大家から断られることが依然として続いている。中には審査にすらかけてもらえないというケースもある。とりわけ、日中のみの活動に限定されるデイケアの設置よりも、夜間に滞在するグループホームの設置は難しく、「何があるかわからない」「危ない」「地価が下がる」「子どもたちの安全が脅かされる」といった理由で拒否されることが多い。また、古くからの住民が多い住宅

街での設置はハードルが高い。施設長の一人は、「マンションやアパートの大家さんだと、怖いとかいうよりも、ダルクの施設が入ることで、入居希望者がいなくなることを危惧するのではないか」と推察していた。

一方で、企業や商店の比較的多い商業地域や、同じ住宅街でも学生や単身者が中心で、あまり近隣に関心を示さないような住民が多い地域であると、円滑に賃貸契約（買取契約）が進められることがある。さらに、これらの地域で建物の1フロアすべてを借りる、2階を全て借りるなど、他の入居者と顔を合わせる事が少ない状況にしたことで、よりスムーズに賃貸契約が結ぶことができたケースがあった。

3) 近年の賃貸契約を困難にしている要因

1990年代後半の頃と比較すると、ダルクがデイケア用の施設やグループホームといった居場所を確保することはより困難になっているという。その要因について、主に次の2点のことが挙げられていた。

1点目は、社会におけるダルクの知名度が上がったことで、自分たちが薬物依存症回復施設であることが知られるようになったことである。近年、芸能人の薬物問題をきっかけに、マスコミが薬物依存の問題を取り上げる頻度が多くなり、その一貫でダルクも注目を浴びるようになった。それ自体悪いことではないように思われるが、問題はその報道のされ方だという。ある施設長は「回復していく姿を見てもらいたいと思うし、見せるべきだと思うが、マスコミも周囲も回復する姿を見せようとしなくていい」と述べていた。また「芸能人の薬物問題などの際にマスコミが流す偏った情報で、自分たちは居心地がとて悪くなった」という発言が複数聞かれた。つまり、薬物依存症に対して一般市民から正しく理解されておらず、「怖い」「何をするかわからない」「悪い人たち」「危ない」といったマスコミが流すイメージだけが人々の間に浸透してしまっているということである。法人名に「ダルク」と付いていれば、物件を探すときに団体の素性を伏せておくことは難しいという。

2点目は、従来は法人格を持たない任意の当事者グループであったものが、障害福祉制度の枠組みの中で行政の認可を受けて運営をしていくようになったこと²、精神障害者である利用者のサービス利用にかかる利用費や運営費を活用できるようになり、運営が安定した一方で、建物の設置基準や地域住民から理解を得る努力など、さまざまな条件（規制）に縛られるようになったことである。グループホームの設置基準に見合った、改修費用がかからない物件で、かつデイケアから近い場所が望ましいが、そのような理想的な物件はなかなか見つからない。また見つけられたとしても、設置に対する周辺地域の理解を得ることが努力義務になっているため、スムーズに設置できるとは限らない。

² 障害者総合支援法上のどのサービスを利用するかは、各ダルクにより異なっている。一般的にはデイケアは生活訓練（自立訓練）事業所、就労支援B型事業所、地域活動支援センター等の認可を受けており、グループホームは共同生活援助に該当する。

4) 地域住民からの理解を得る努力

障害者総合支援法では、地域との連携等を規定した第42条において「障害者支援施設は、その運営に当たっては、地域住民又はその自発的な活動等との連携及び協力を行う等の地域との交流に努めなければならない」とあり、地域との交流を推奨している。さらには、条例等で障害福祉サービス事業者に、自治会への加入や事業内容や障害特性についての自発的な説明など、地域への働きかけを規定しているところもある³。

では、日常的にダルクではどのような地域参加を心がけているのだろうか。具体的に挙げられていたのは、自治会への加入の他、施設周辺の毎日の清掃、地域の公園や河川敷の掃除、ボランティア活動への参加、餅つきに近隣の人を招くなどであった。より広域な地域への働きかけという意味では、公開でDARCフォーラムを開催し、回復者の様子を見てもらう機会を設けたり、イベントに出店したり、講演等の啓発活動なども実施している。

また、周辺の人々が不安を感じないように、率先して挨拶をする、刺青などがある場合は長袖を着るなど、生活態度にも注意を払うようにしているという⁴。

これらの地域活動については、「地域に受け入れてもらえるように意図的に実施している」というところもあれば、「受け入れてもらいたいからというよりも、普通の地域住民として当たり前のことだから」と述べていたところもあった。

5) 近隣住民との関係性

これらの日々の心がけにもかかわらず、施設ごとの相違もあるが、いずれも近隣住民と密な関係性が築かれているわけではない。単身者が多い地域や商業地域に移転したダルクや、建物丸々1棟借りをしているところは、近隣住民との接点はとくに少ない。

ある施設長は、住宅街に看板を出さずに運営していた当時と比べて、地域との距離は離れた印象があると述べていた。以前は、薬物依存回復施設であることを伏せていたこともあり、利用者が「近所のタバコ屋のおばちゃんと仲良くなって、お土産を買っていくこともあった」「近隣の人が喫煙エリアで一緒にタバコを吸うこともあった」という。また、他の施設長も「おそらく自分がダルクの人間だと知らないのだろう」と前置きし、犬の散歩をしていると、同じように犬を連れた方で話しかけてくれる方がいるとのことであった。

ダルクが薬物依存回復施設であること、あるいはその人物がダルク利用者であることを

³ たとえば北九州市は「北九州市障害福祉サービスの事業等の人員、設備及び運営の基準等に関する条例」第8条で、自治会などの地縁団体への加入とともに、地域住民等に対し、事業の内容や利用者の障害の特性等を説明する努力を規定している。

⁴ 全国のダルク施設長・スタッフが集まり2019年8月に開催された「第6回ダルク意見交換会」では、地域住民との関係づくりをテーマに、地域住民の理解を得るために行われている工夫や活動に関する意見交換がなされた（国立精神・神経医療研究センター精神保健研究所 薬物依存研究部主催）。

知っているか否かは、近隣住民の態度に大きく影響を及ぼすように思われるが、一方である利用者が店舗でトラブルを起こした際に、店主がダルクを訪れ、施設や利用者について丁寧に説明をしたら理解を示し協力的に振る舞ってくれたというところもある。

また、ここにダルクがあることを知っている住民もいるが、よく話を聞くと近隣のパチンコ店に出入りする人と混同しており、近所の柄の悪さがダルクのせいとされているという施設もあった。また、上述のように自治会に加入していても、自治会が開催するイベントに呼ばれることはないというところも少なくない。

「ダルクについて、薬物依存回復者について正しく理解した上で、普通に接してもらおうのが理想」とある施設長は述べていた。

6) 施設建設をめぐる課題

今回聞き取りを行った中には、「他のダルクでの経験を踏まえて、初めから看板は出さずに都心に開設するようにした」「反対運動を避けるために、会社が多い商業地域でワンルームという、この条件を選んだ」「説明会はず、こっそり入ってしっかり回復する」というように、反対運動を意識して戦略的に物件を探し、それが功を奏したところもあった。

しかし一方で、近隣住民からの強い反対に遭遇し、結果的に別の場所を選ぶに至った事例もある。これらはいずれも商業地域ではなく住宅街にグループホームを建設し、認可取得を予定したケースであった。以下では本調査対象の中で対立が生じた事例を「コンフリクト・ケース」として、その概要を整理しておく（写真1・2参照）。

① 住民対象説明会

言うまでもなく、居住権は日本国憲法で保障されている基本的人権であり、これを侵すこ



写真1：町内の掲示板に貼られた建設反対のビラ
(筆者撮影)



写真2：個人宅に貼られた建設反対のビラ
(筆者撮影)

とは明確な人権侵害である。したがって、ダルクなどの福祉施設建設にあたって地域住民を対象に説明会を開いたり、同意を得る必要は法的にはない。しかし、地域住民の理解のもとに施設建設がなされるのが、住民にとっても利用者にとっても最善であるのは言うまでもない。そこで住民対象の説明会を開くことになるのだが、必ずしも好意的に受け止められるとは限らない。むしろ渋々受け入れられるか、強硬な反対に遭遇することが多いように思われる。

今回のコンフリクト・ケースにおける住民説明会は、施設建設前のタイミングのところもあれば、改築し認可直前に開催されたところもある。いずれのケースでも自治会長・町内会長などが地域住民に声掛けし召集していたようだが、住民側は「絶対反対」という強硬な態度で臨んでいた。一方、ダルク側は施設長や弁護士、医師などの専門職の他、関係する支援者が出席し、施設建設・入居についての説明を試みるも、住民の強硬な態度に圧倒されることが多く、先行きの困難さを感じていた。説明会は、小規模のものも合わせると10回以上開催したところもある。しかし、何度話し合いを繰り返しても平行線であった。ある施設長は「説明会に参加しなかった人のために、自治会からは何回も説明会をしると言われるが、キリがないし、その効果もよくわからない。実際は説明会ではなく反対集会になっていた」「説明会をすればするほど溝は深まる印象があった」と吐露している。

② 行政の役割

行政にはダルクと住民との間に入り、仲裁者としての機能を果たすことが期待されるが、いずれのコンフリクト・ケースにおいても、行政は説明会などへの出席はあったものの、その存在意義を十分に示すことはできていなかったようである。対象者からは「立場もあるのだろうが“市民の矢面に立ちたくない”という姿勢で、行政は味方になってくれなかった」「最初から腰が引けていて、建設を予定していることを自治会長に話しに行ってはくれたものの、“ダメと言われた”で終わり。どうすればいいか聞いても“わかりません”しかない」「行政は自分たちにいろいろ頼んでくるのに、自分たちのために何かやってくれるということはない」「住民に対して“ダメ”とは言えないことを最初に行政がきちんと説明すべきだった」と、行政の態度や対応に対する不満が複数聞かれた。ある施設長は「行政が民衆を押し返す力が無くなっているので、板挟みになっているように見える」と述べていた。

③ 住民側からの要求

全国的にみても、ダルク利用者がこれまでに事件を起こしたことはないのだが、住民たちはあくまでもダルク利用者は危険な存在であり、日常の安心を脅かす存在として認識されており、ダルク側に対して、柵を張り巡らせる、施設内外に監視カメラを取り付ける、夜間帯もスタッフを常駐させる、ユニフォームを着る等のさまざまな要求が出された。しかし、ダルクに豊潤な運営資金があるわけでもなく、また利用者の人権侵害にあたる要求もあり、妥協点を見出すのは難しいと感じていた。

これらの要求が出されたこともあり、ダルク側は、薬物依存や自分たちの取り組みについて住民に知ってもらったら、納得してもらえらるだろうと推測していた。実際はコンフリク

ト・ケースに直面した施設長らは「説明してもあまり変わらなかった」「聞く耳をもってもらえなかった」とも振り返っているが、今回聞き取りをしたすべての対象者が「反対する気持ちもわからなくもない。知らなければ不安だと思う」と述べ、反対する住民に対して一定の理解を示していた。

④ 地域の事情・ダルクの事情

しかし、実際は知識不足以外にもその地域がもつ地域性、あるいは住民が歴史的に置かれてきた立場などが、彼らを強い反対に向かわせていたように伺える。ここでは詳述は避けるが、その地区の歴史的重要性が過小評価されていた、行政から差し置かれていた、暴力団関係者の住まい・事務所があったなど地域の歴史、そこから生じる矜持や被害者感情など複雑な事情と住民心理が絡んでいることが推察される。このような背景もあり、いずれのコンフリクト・ケースでもとくに比較的長くその地域に住む年配の住民が反対運動の中心になっていた。また、住民同士での意見の対立も見られ、住民間あるいは住民とダルク間に立つ住民代表者（仲介者）が板挟みになり、コンフリクトを複雑にしていた。

ダルク側は、反対運動で計画が停止している間も、銀行からの融資返済が始まっていたり、あるいは入居予定だった利用者の住まいを確保しなければならず、そのための資金確保が求められるなどの事情があり、建設・入居を急ぎたいという焦りがあった。どのようにすれば和解に至れるのか、他のダルクでも施設コンフリクトに際しての解決策を持ち合わせているわけではなく、途方に暮れる状態であったことが推察される。ある施設長は「最初はどうすれば反対運動をとめられるのかと必死に考えていた」と振り返っている。結果的には、ダルク側がより便利で適当な物件を別の地域に見出すことができたことをきっかけに、コンフリクトはいったんの収束に至っている。

⑤ 支援者のかかわり

日常的にダルクの活動を陰ながら支えている弁護士や医師などの専門職も、今回のコンフリクト・ケースでは住民説明会に参加したり、アドバイスを提示している。

施設コンフリクトは法律では解決しにくい課題であるため、弁護士が直接的に解決・和解に導くことは困難である。むしろ弁護士や医師などが説明会に参加したことで、住民が「横柄な態度で物を言われた」と怒り反発が強まった、住民の感情が逆撫でされたという声も聞かれた。

しかし、直接的な解決・和解には至らなくても、コンフリクトの経験のある弁護士などが寄り添い、適宜法的なアドバイスを提供することは、スタッフにとっては心強いものであったという。また、住民側でも弁護士を雇い、他の住民の説得に当たっているという話からも、弁護士がコンフリクト事例において果たす役割は小さくは無いことが示唆される。

また、その他の支援者たちも強いストレス下に置かれているスタッフの心情を理解し、スタッフを孤立させないよう一緒に対策を考えたり、労りの言葉をかけるなどさまざまな心がけをしていたようである。ある施設長は「支援してくれた人たちは、一緒に矢面に立ってくれた」「一緒に歩いてくれる良き理解者と感じている」と述べていた。

7) 理想とする地域との関係性

以上で論じてきたように、薬物依存回復者と地域住民との関係性は必ずしも良好なものとは言えない。では、彼らはどのような関係性を希望しているのか。対象者らによると、「薬物依存症からは回復できるし、利用者はみな役に立ちたいと思っている。しかし否定され続けると、役に立ちたいという気持ちも萎えてしまうし、捻くれる」「回復には“地域に受け入れてもらえた感（普通の人として接してもらえた感）”がとても大事」「利用者たちは、自分の経験が誰かの役に立つことに意義を感じる」とし、利用者たちが地域社会の一員として存在意義を感じられる機会の重要性を強調していた。ただ一方で、「あまり頼られすぎても距離が近すぎて負担になりメンタルを崩しかねないので、適度な距離は必要だと思う」という発言もあった。

また、「薬物依存に対するスティグマは根強いが、安全であることを説明するのは難しい」「刑務所の技官ですら薬物依存についてわかっていないこともある」「逮捕されると隠す地域性があるので、薬物依存が見えなくなっている。地域の方は、わからないのだと思う」「講演に行っても、寝た子を起こすなという感覚で、主催者から“回復できるということは言わないで”と言われる」とし、薬物依存に対する地域社会の理解を促進する難しさを指摘していた。

4. 考察

薬物依存からの回復には、地域社会の理解と受け入れは不可欠である。とはいえ、上記の施設コンフリクトの例が示すように、また対象者の一人が述べていたように、一般市民の薬物依存に対する否定的認識や偏見は非常に根深いものがあり、一度薬物依存に陥った人々が地域の人々から理解され受け入れられることは容易ではない。それを承知しているからこそ、ダルクの人々はさまざまな関係者らの協力を得ながら、注意深く地域住民との関わり方を模索してきた。

ただ、施設コンフリクトが薬物依存回復施設だけでなく、保育園や障害者施設、介護施設といったさまざまな福祉施設の建設にあたり発生している実情に鑑みると、地域社会のあり方が問われているとも言えよう。建前は「地域共生社会の実現」「居住の権利の保障」があるべき姿とされてはいるが、地域住民一人ひとりが、その実現のためにどう振る舞う必要があるのか、何が求められるのかを十分に理解しているわけではない。自らの問題として目前に突きつけられて、初めてその意味を考える機会が与えられるのではないだろうか。

施設コンフリクトは、住民の気質や地域の歴史も複雑に絡んでいることが多く、和解することが非常に難しい問題である。野村（2008）は、過去に精神障害者施設で生じた複数の施設コンフリクト（和解に至ったケース）を振り返り、和解に至ったプロセスを大きく5つに

整理している⁵；①地域住民に対し施設建設を告知しないことによる和解、②施設側の譲歩による和解、③行政がパイプ役を果たすことによる和解、④施設利用者に対する理解を得ることによる和解、⑤地域住民が施設や利用者と直接かかわりを持つことによる和解。そして、このような和解プロセスの特徴を規定している要因について、年代の違い、地域の特性、施設側の姿勢、コンフリクト発生の要因と大きさ、という4つの視点から論じている。別言すれば、施設を利用する人々についての知識だけでなく、これらさまざまな要因が施設コンフリクトには絡んでおり、和解に至るプロセスも多様ということである。単純に施設利用者の実情を説明すれば解決するという問題ではないことがわかる。

上記5つの和解プロセスのうち、野村は④と⑤を施設コンフリクトが解消されている状態としているが、いずれも長い時間をかけて和解に至っているパターンである。すなわち、薬物依存回復者らが地域住民に受け入れられ、理解を得る道のりは長く、地道な取り組みが求められるということであろう。

今回の調査からは、これらの地道な取り組みを支える支援者の存在も明らかになっている。日常的にダルクの活動に協力し、支えている協力者らが個別にダルクの取り組みを知人等に紹介したり、活動への参加を促したり、協力を募ったりすることで、偏見解消に一役買っている。これは、インフォーマル・サポートを拡充する有力な方法として、注目すべき現象である。さらに、回復した者の声を聞く機会を増やすことも、薬物依存に対する認識をあらためるきっかけになるだろう。そのような人々とのつながりや出会いを増やすことが、結果的には多様性を受け入れる社会の実現につながると考えられるのである。

一方、今回の調査では行政に対する不満が表現されていたが、過去の施設コンフリクトにおいて、行政職員が重要な役割を果たし和解に至ったケースも紹介されている（野村、2018）⁶。共生社会の実現では、行政の覚悟が問われているとも言えよう。

【謝辞】本調査の実施に当たり、御協力くださったダルクの方々に厚く御礼申し上げます。

⁵ 野村恭代（2008）「地域住民と社会福祉施設の関係形成に関する一考察」『帝塚山大学心理福祉学部紀要』（4），pp111-121.

⁶ 野村恭代（2019）『施設コンフリクト—対立から合意形成へのマネジメント』幻冬舎。

ウォーカブルシティに関する考察

小林 敏樹

1. はじめに

近年、歩くことに着目したまちづくりが各地で進められている。日本、海外を問わず、コンパクトシティ政策の進展、それに伴った自動車を中心としたまちづくりから、歩行者を中心としたまちづくりへのシフト、高齢社会の進展や健康志向などによる歩くことへの関心の高まりなどが見られる。歩くことに着目したまちづくりの手法として、ウォーカブルシティ、ウォーカブルアーバニズム、ウォーカビリティといったキーワードが都市計画関連の文献等で多く見られるようになってきている。本稿では、こういった歩くことに着目した都市づくり（ウォーカブルシティ）について、その経緯と現状、さらには先行している事例の考察を通して今後のまちづくりの在り方を考える。

2. ウォーカブルシティの系譜

ウォーカブルシティの系譜であるが、歩くことに着目した都市づくり、まちづくりは近年はじまったものではない。歴史を遡ると、エベネザー・ハウードの田園都市の提案やジェイン・ジェイコブスによる都市の多様性が生まれるための4条件についても、そのベースには歩くことがある。そういった歴史的な取り組みについての考察は他に譲り、本稿では近年の潮流、特に歩くことに着目したまちづくりの政策について概観する。歩くことに着目したまちづくりは大きく2つの側面を持っている。一つは都市計画分野での取り組みであり、もう一つは医学的視点から歩くことに着目した健康、保健医療、福祉分野でのまちづくりである。本稿ではその2つの側面から近年の主だった政策をみる。

(1) コミュニティゾーン形成事業 (図-1)

都市計画分野の政策で歩くことに関連した主な取り組みとしては、まず、1996年の「コミュニティゾーン形成事業」がある。この事業は、歩行者の通行を優先すべき住宅系地区を中心に、車の走行速度の抑制、歩車分離、歩車共存、コミュニティ道路の整備等により歩行者の安全を確保するための対策を展開した。全国で約150地区が指定された。



図-1 コミュニティゾーン形成事業イメージ図 (出典：警察白書 (1998))

(2) あんしん歩行エリア (図-2)

次いで、2003年に警察庁および国土交通省による「あんしん歩行エリア」がある。この背景として、日本における歩行者、自転車利用者による交通事故の割合が諸外国に比べると高いことがある。歩行者、自転車の安全対策が必要な地区を指定することにより、面的で総合的な事故対策が行われた。全国で約800のエリアが指定された。



図-2 あんしん歩行エリア整備イメージ図 (出典：警察白書 (1998))

(3) 歩いて暮らせる街づくり構想

次いで、1999年の歩いて暮らせる街づくり構想がある。この構想の基本的考え方は、

- ・生活の諸機能がコンパクトに集合した暮らしやすいまちづくり
高齢者でも自宅から歩いて往復できる範囲の中に、オフィス、商店街、公共サービス機関、医療機関、学校、保育所を始めとする福祉施設、文化・娯楽施設など、通常の生活者が暮らしに必要な用を足せる施設が混在するまちづくり
- ・安全、快適で歩いて楽しいバリアフリーの街づくり
子どもから高齢者まで安心して移動できるよう、自宅からまちなかまで連続したバリアフリー空間の確保された夜間も明るく安全で快適な歩行者、自転車中心のまちづくり
- ・まちなかに誰もが住めるまちづくり
子育て世帯、高齢者世帯、独身者など幅広い世代の住民からなるコミュニティの再生につながる多様な住まいを選べるまちづくり
- ・住民との協働作業による持続性のあるまちづくり
段階的な建替え等を通じた施設整備にとどまらず、計画構想段階から施設整備後の維持管理や広場等における祭り、イベントなどの地域活動等も含めて、住民、NPOや企業と行政の連携・協働作業で魅力ある街を育てていく、住民主役の持続性のあるまちづくり

以上を総合的に実現しようとしたものである。

この構想にもとづいて全国で30のモデル都市(表-1)が選定され具体的な施策が行われた。具体的には、都市構造の改編や交通体系の整備、歩きたくなる環境整備、歩いて楽しいまちなかの整備、まちなか居住の推進と暮らしやすい住環境整備等である。人口規模でその傾向をみると、比較的人口規模の大きな都市では、中心市街地の通過交通を排除し歩行者空間の形成を図るような中心市街地全体の交通計画の策定や、公共公益施設を集積し歩いて暮らせるまちの形成を図る計画や、コミュニティバス、シェアサイクルなど歩くことを補完する新たな交通手段の提供など比較的規模の大きな取り組みが目立つ。一方、人口規模の小さい都市では、まちあるきイベントの実施、まちあるきコースの設定、空き家・空き店舗の活用など、比較的規模が小さく、ソフト事業を中心とした取り組みがみられた。

表-1 歩いて暮らせる街づくり構想モデル都市一覧

都道府県	市町名
北海道	岩見沢市
	大樹町
宮城県	大崎市
秋田県	鷹巣町
山形県	鶴岡市
福島県	福島市
群馬県	沼田市
茨城県	水戸市
千葉県	市川市
東京都	墨田区
神奈川県	川崎市
新潟県	上越市
富山県	富山市
石川県	加賀市
静岡県	浜松市
愛知県	春日井市
	碧南市
三重県	桑名市
京都府	京都市
大阪府	豊中市
兵庫県	神戸市
島根県	松江市
山口県	山口市
香川県	善通寺市
徳島県	小松島市
愛媛県	松山市
福岡県	北九州市
長崎県	長崎市
熊本県	水俣市
沖縄県	沖縄市

(4) 社会実験

日本における社会実験の歴史は 1969 年の旭川市平和通りで行われた歩行者空間化のための交通規制であった。その後、70 年代から 80 年代にかけて社会実験の手法が徐々に全国に広がった。そして、国土交通省は 1999 年から、地域におけるにぎわいの創出、まちづくりや道路交通の安全の確保等に資するため、社会的に影響を与える可能性のある道路施策の導入に先立って、関係機関、地域住民等の参加のもとに、場所や期間を限定して当該施策を試行・評価し、もって新たな施策の展開と円滑に事業を執行することを目的とした公募型の社会実験を各地で行っている。これまでに行われた主なものとしては、歩行空間を拡大すること等により車優先の道路から歩行者や自転車優先の道路への再構築を図る実験、オープンカフェ等の道路空間の多目的利用を図る実験、パーク&ライド等を用いた公共交通機関の利用促進を図る実験、路上や路外での荷捌き空間創出や駐車場への誘導により車両の駐車効率化を図る実験、通り名位置番号方式による道案内を図る実験等がある。

社会実験のこうした流れは、その後の全国都市再生モデル調査での取り組みや、後述の都市再生特別措置法、中心市街地活性化法等の道路占用許可にかかわる法改正等につながっている。

(5) 道を使用した地域活動円滑化のためのガイドライン、地域の活性化等に資する路上イベントに伴う路上占有の取り扱いについて

国土交通省は、2005 年に「道を使用した地域活動円滑化のためのガイドライン」と「地域の活性化等に資する路上イベントに伴う路上占有の取り扱いについて」を作成、公表している。これらのガイドラインの背景として、かつては生活の場であった「道」がモータリゼーションの進展に伴い自動車交通のための空間となってしまったことがあげられる。海外では、道路空間を活用した、継続的なオープンカフェによりまちのにぎわいづくりにも寄与する事例が出てきたことから、日本においてもまちづくりのための道路空間の活用を円滑に実施するための手法をまとめたものである。

(6) ゾーン 30 (図-3)

2011 年から「ゾーン 30」の取り組みも行われている。これは、生活道路における歩行者等の安全な通行を確保することを目的として、区域（ゾーン）を定めて最高速度 30 km/h の速度規制を実施するとともに、その他の安全対策を必要に応じて組み合わせ、ゾーン内における速度抑制や、ゾーン内を抜け道として通行する行為の抑制等を図る生活道路対策である。2019 年 3 月時点で、3600 か所以上で整備が行われており、ゾーン内における一定の交通事故抑止効果や自動車の通過速度の抑制効果が認められている。

～対策のポイント～

- ゾーン内における走行速度の抑制
- 通過交通（抜け道としての通行）の抑制・排除

ゾーン入口の対策

標識・表示の設置により、ドライバーに対し、ゾーンの入口を明示



ゾーン内の対策

最高速度30キロメートル毎時の区域規制の実施、路側帯の設置・拡幅と中央線抹消、物理的デバイス(ハンブ等)の設置等による速度抑制や、通行禁止等の交通規制の実施による通過交通の抑制・排除

最高速度規制の実施



ハンブ等の設置



路側帯の設置・拡幅と中央線の抹消



ゾーン周辺の対策

ゾーン周辺道路における交通流の円滑化により、ゾーン内への通過交通の流入を抑制・排除

信号制御の見直し



右折車線の設置と進行方向別通行区分規制の実施



<凡 例>

- 対策名 公安委員会の対策
- 対策名 道路管理者の対策
- 対策名 公安委員会又は道路管理者の対策

図-3 ゾーン30の概要 (出典：警察庁ホームページ)

(7) 健康・医療・福祉のまちづくりの推進ガイドライン

超高齢化社会の到来に対応するため、多くの高齢者が地域において活動的に暮らせるとともに、助けが必要な高齢者に対しては、地域包括ケアシステムの構築とまちづくりとの連携等により、地域全体で生活を支えることができる社会が必要であるとして、日々の暮らしにおける、まちを歩くこと、コミュニティ活動といった生活活動に着目し、2014年に、「健康・医療・福祉のまちづくりの推進ガイドライン」が策定された。このガイドラインでは必要に応じて地域の支援を得て、より活動的に暮らせるまちづくりをめざし、日常生活圏域等における必要な機能（健康機能、医療機能、福祉機能、交流機能、商業機能、公共公益機能）の確保や、歩行空間、公共交通ネットワークの充実等を一体的に取り組む都市構造のコンパクト化の推進の仕方が示されている（図-4～6）。また、このガイドラインでは健康・医療・福祉のまちづくりをすすめるための根拠として、歩くことについてのエビデンスが示されており（図-7）、エビデンスベースでのまちづくりの推進も図られている。さらに、2018年には、「健康・医療・福祉のまちづくりの推進ガイドライン」をふまえた取り組みが促進されるために、地域の課題分析（診断）や対応施策の検討などについて、具体的な手法、手順等まとめた手引書「健康・医療・福祉のまちづくりの手引きー地区レベルの診断と処方箋ー」も作成されている。

健康・医療・福祉のまちづくりの推進ガイドライン

平成26年8月1日 まちづくり推進課・都市計画課・街路交通施設課

国土交通省

1. 更なる超高齢化を迎える都市政策の課題

① 高齢者等が安心して暮らすことが困難となる社会

- ・2025年には人口が約3割減少、総人口の約4割は65歳以上の高齢者
- ・徒歩圏内に生鮮食料品店がない高齢者単独世帯数が約2.5倍に増加

② 更に低下する地域の活力

- ・社会参加の場の減少による地域交流、地域活動の停滞
- ・特に大都市においては地域によるコミュニティ関係が薄く、高い孤立化リスク

③ 質しさを増す都市経営

- ・2025年には社会保障に係る公費負担は1.5倍増の約60兆円
- ・社会資本（国土交通省所管）の維持管理費は20年間で約1.3～1.5倍増加

④ 健康・医療・福祉施策との施策連携の不足

- ・8割以上の地方公共団体に於いて政策連携の必要性を認識しているものの、共同して実施した計画は、全体の1割程度

2. 健康・医療・福祉政策における取組

① 地域における医療・介護体制の見直し

- ・2025年を目途に医療・介護・予防・住まい・生活支援が一体的に提供される「地域包括ケアシステム」の実現（概ね30分以内に必要なサービスが提供される日常生活圏域）

② 医療費適正化の推進

- ・若い時からの生活習慣病の予防対策、入院期間の短縮対策

③ 「健康日本21（第二次）」を中心とした健康づくりの推進

- ・日常生活における歩数の増加（約1,200～1,500歩の増進）、運動習慣者の割合の増加（約10%増）、住民が運動しやすいまちづくり・環境整備に取り組む自治体数の増加（47都道府県とする）

3. 「健康・医療・福祉のまちづくり」の推進

- ・多くの市民が自立的に、また必要に応じて地域の支援を得て、より活動的に暮らせるまちづくり
- ・日常生活圏域等における必要な機能
 - ①健康機能、②医療機能、③福祉機能、④交流機能、⑤商業機能、⑥公共公益機能
- ・歩行空間、公共交通ネットワークの充実等を一体的に取り組む都市構造のコンパクト化の推進
- ・都市政策の取組に当たって、健康・医療・福祉の視点から必要な事業や施策へと大きく舵を切っていくことが必要

図：A市における都市公園分画・バスルートと要介護・要支援認定者の割合参照「字界、都市公園、バスルート、要介護要支援のデータ」を基に調査作成

(1) 推進体制

- ① 市長を中心に、都市部局、住宅部局、健康部局、医療部局、福祉部局等の横断的な組織体制づくり（データ共有、計画連携、住民との合意形成等）
- ② 道路管理者、交通管理者、交通事業者、NPO、新たなコミュニティ等との連携

(2) 「現状」「将来」の把握及び「見える化」

- ① 必要な対策検討の前に「現状」「将来」の把握を実施
- ② 高齢者等の暮らし、必要な都市機能の配置状況、地域の交通環境等
- ③ 分析結果の「見える化」による、関係者間の意識共有

(3) 必要な5つの取組

- ① 住民の健康意識を高め、運動習慣を身につける
 - ・社会環境の改善を通じた市民意識等の向上
- ② コミュニティ活動への参加を高め、地域を支えるコミュニティ活動の活性化を図る
 - ・高齢者のコミュニティ活動への参加機会を生かす、多様な主体の連携、コミュニティ活動の拠点づくり、コミュニティスペースの活用
- ③ 日常生活圏域・徒歩圏域に都市機能を計画的に確保する
 - ・計画的に確保することが望ましい
 - ・都市機能と機能確保の考え方、都市機能を計画的に確保する際の方策
- ④ 街歩きを促す歩行空間を形成する
 - ・歩行ネットワークの構築、世代を超えて利用される歩行空間づくり、歩行をサポートするモビリティ等の活用、歩行を促す仕掛けづくり
- ⑤ 公共交通の利用環境を高める
 - ・公共交通のサービス水準の向上、地域のコミュニティ等が主体となった交通サービスの提供、公共交通の待合空間等の整備

(4) 「診断」の実施

・優先施策の立案や関係者間の取組意識を高めるため、各都市の分析・評価（「診断」）が有効

指標	診断の項目	指標	ターゲット	全国平均
都市の基礎的状況	都市部の人口外溢	都市部の人口外溢率	DID面積率	3.4%
	高齢化率	高齢化率	DID人口比率	67.3%
都市の健康・生活と健康状況	高齢者の生活と健康	高齢者の生活と健康	高齢化率	22.6%
	健康寿命	健康寿命	65歳以上の人口の割合	22.6%
都市経営の状況	財政力	財政力	健康寿命	70.4歳
	財政力指数	財政力指数	健康寿命	73.6歳
都市の健康・生活と健康状況	住民の健康意識	健康意識	健康意識実践者の割合	39.4%
	健康意識	健康意識	健康意識実践者の割合	39.4%
都市の健康・生活と健康状況	コミュニティ活動の活性化	コミュニティ活動	人口1万人あたりのコミュニティ活動団体数	8.3
	健康機能	健康機能	徒歩圏内に公団がない住宅の割合	38.8%
都市の健康・生活と健康状況	医療機能	医療機能	徒歩圏内に医療機関がない住宅の割合	39.3%
	歩行空間	歩行空間	歩道整備率	14.5%
歩行空間	歩行空間	歩行空間	歩道整備率	9.7%
	公共交通の利用環境	公共交通の利用環境	公共交通のサービス水準	公共交通利用者の高い比率
公共交通の利用環境	公共交通の利用環境	公共交通の利用環境	公共交通のサービス水準	公共交通利用者の高い比率

(5) ハックージによる取組

・「診断」を踏まえて5つの取組については、優先順位を定め、必要な施策の組み合わせを工夫

・地域や関係者とのコミュニケーションを重ねながら、多世代の交流等が高まるよう施策間の連携を高め、一体的なハックージとして取り組むことが大切

図：取組施策「ハックージ」のイメージ

【取組効果の事例】

（年間の医療費抑制効果）
 = 歩行数の増加 × 1日当たりの歩数増加量 × 0.061円/歩 × 365日

出典：筑波大学 九州大学

図-4 健康・医療・福祉のまちづくりガイドラインの概要（出典：国土交通省ホームページ）

29



図-6 健康・医療・福祉のまちづくりガイドラインによる住宅地整備のイメージ
(出典：健康・医療・福祉のまちづくりガイドライン)

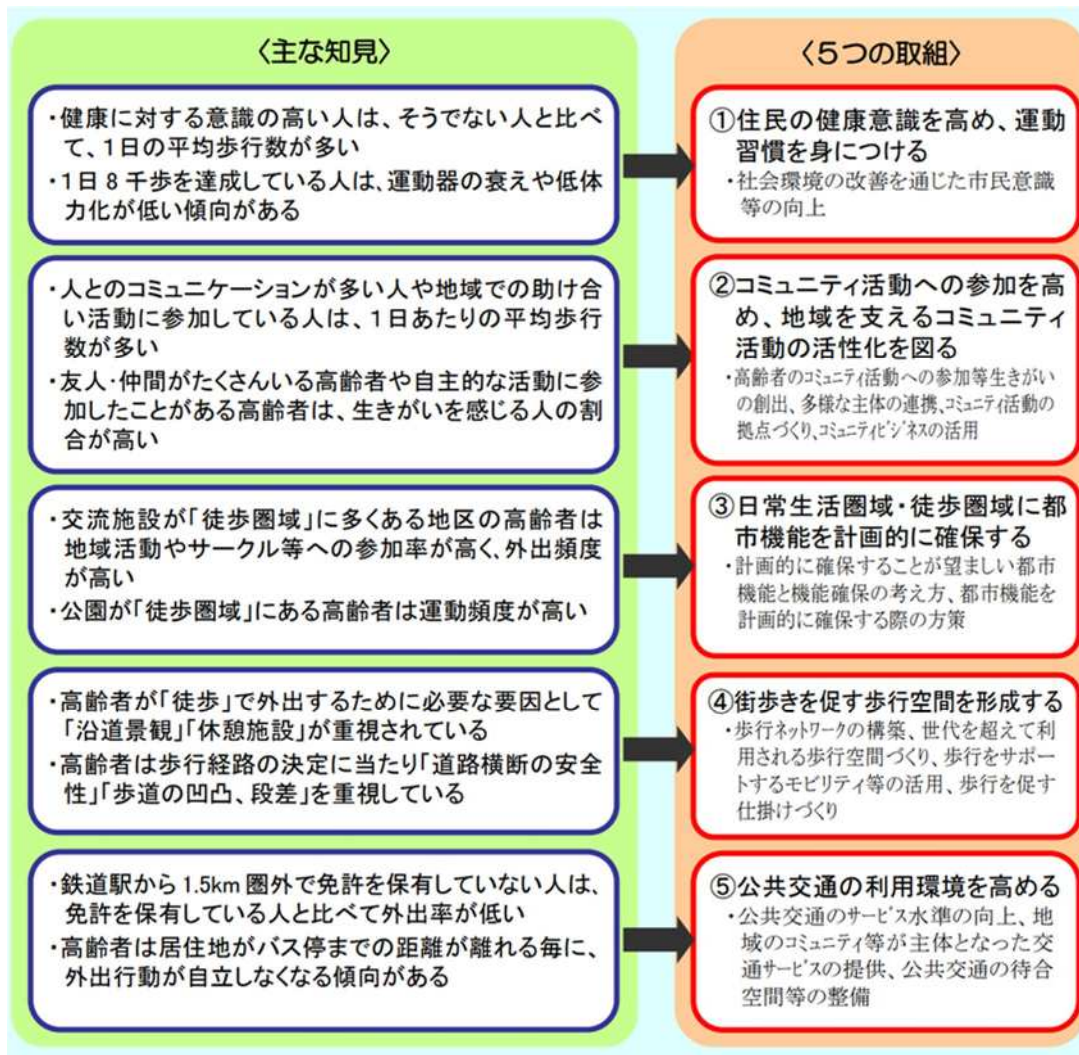


図-7 健康・医療・福祉のまちづくりガイドラインの5つの取り組みが効果的であるとする根拠
 (出典：国土交通省ホームページ「健康・医療・福祉のまちづくりガイドライン」リーフレット)

(8) 歩行量(歩数)調査のガイドライン

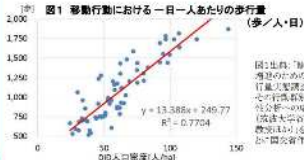
コンパクトシティの多様な効果の一つである健康増進効果を把握することを目的に、身体活動の基本であり、まちづくりの指標となる歩行量(歩数)調査のガイドラインが2018年に策定された(図-8)。このガイドラインにもとづいた調査により、健康増進効果に着目した立地適正化計画の作成が各地で進められてきている。また、このガイドラインの中で、歩行による医療費抑制効果に言及している点も注目される(図-9)。

1. 歩行量(歩数)調査のガイドラインの概要

○コンパクトシティの多様な効果の一つである**健康増進効果を把握することを目的**に、身体活動の基本であり、まちづくりの指標となる**歩行量(歩数)の調査のためのガイドライン**を策定

I ガイドラインの背景

- コンパクトシティの取組によって歩行量(歩数)の増大が期待される
- 歩行は身体活動の基本、歩行量(歩数)の増大により健康増進効果が期待される



II 日常生活における歩行量(歩数)の特性(資料2)

- 多く歩く人の存在が平均を押し上げており、モニタリングには中央値を採用することを推奨
- 都市規模別、男女別、年齢別の中央値を整理(都市規模が大きいほど歩行量(歩数)が多い→Iと合致)
- 高齢化(加齢)により歩行量(歩数)は急減する傾向



III 取組の流れと検討のポイント

- 地方公共団体における取組フロー、留意点を提示
- 特に重要な目標・効果・調査手法はIV・Vで詳細化
- 1. 目標の設定
 - 立地適正化計画制度の活用
 - 目標の設定と効果の試算
- 2. 調査手法の選定
 - 各種調査手法の特徴を踏まえて調査手法を選定
- 3. 調査の実施・分析
 - 歩行量(歩数)の特性を踏まえた分析の留意点
- 4. モニタリング(継続調査)
 - 継続調査とPDCA

IV 目標の設定と効果の試算(資料3・資料5)

- 目標設定の考え方を提示(健康日本21(第二次)の歩数目標等)(例 +約1,500歩、男性(20~64歳)9,000歩(65歳~)7,000歩)
- 既往の研究等から歩行による医療費抑制効果の原単位を整理(1日1歩あたり~円の医療費抑制効果があるのかについて整理)

V 調査手法の特徴とモニタリングのための調査手法の提案(資料4)

- パーソナルトリップ調査、プローブパーソン調査、歩数計調査、アンケート(IPAQ)調査の特徴を整理
- モニタリングのための調査手法の提案と分析における留意事項を整理

※ 健康増進効果に着目したまちづくりの取組については、「健康・医療・福祉のまちづくりの推進ガイドライン(平成26年8月)」を参照。 1

図-8 歩行量(歩数)調査のガイドラインの概要 (出典:国土交通省ホームページ)

5. 医療費抑制効果の見える化(原単位の試算)

○「歩く」ことの心身に及ぼす影響は多種多様、気分転換やストレス発散等のリラックス効果、脳や免疫機能の活性化、体脂肪低下や代謝の向上等のメタボ予防効果等の健康増進効果が存在

○既往の研究・報告等は多くないが2つに大別、**歩行による医療費抑制効果の原単位を整理**

- ①特定の集団の経年的な調査から医療費抑制効果を把握 : 0.045~0.061円/歩/日
- ②特定の疾病の発症リスクの低減効果から医療費抑制効果を把握 : 0.0015~0.0044円/歩/日

○①の結果を一人あたり医療費の経年的な上昇傾向から補正すると : **0.065~0.072円/歩/日**

1日+1,500歩で年間約3万5千円の医療費抑制効果(一人あたり年間医療費約40万7千円^{※1})

→ これらの原単位を活用して医療費抑制効果を見る化することも考えられる

■ 特定の集団の経年的な調査による歩行の医療費抑制効果

医療費抑制額	研究機関等 ^{※7}	算出方法
0.045円/歩/日	辻一郎 他 東北大学大学院医学系研究科教授	1日10分間歩行(1,000歩)で1,341円/月の医療費抑制効果 ^{※2} より試算 ^{※8}
0.061円/歩/日	久野謙也 他 筑波大学大学院人間総合科学研究科教授	新潟県見附市における健康教室参加者の医療費抑制効果から算出 ^{※3}
0.030円/歩/日 (入院外医療費)	駒村康平 他 慶応義塾大学経済学部教授	1日あたり歩行量(歩数)が1歩違うことにより年間の医療費(入院外医療費)11円/歩の医療費抑制効果 ^{※4} より試算 ^{※8}

■ 特定の疾病の発症リスクの低減効果からみた歩行の医療費抑制効果

医療費抑制額	研究機関等 ^{※6}	算出方法
0.0015円/歩/日	野田光彦 他 国立国際医療研究センター病院糖尿病・代謝核群診療部	歩行量(歩数)と糖尿病を中心とした疾患の発症リスク低下の研究論文を集め、中年期の1,000歩をモデルに試算3,000歩により10年間で1,569万円の医療費抑制効果より算出 ^{※5}
0.0044円/歩/日	厚生科学審議会地域保健健康増進推進委員会、次期国民健康づくり運動プラン策定専門委員会	1日1,500歩の増加は、NCD発症・死亡リスク約2%減少に相当するとのこと ^{※6} から、平成25年度国民医療費(厚生労働省)よりNCD医療費を45~74歳約6兆円と仮定し試算 ^{※8}

※1 厚生労働省「医療費の地域格差(平成26年度)から40~74歳の一人あたり年間医療費を国土交通省により算出
 ※2 辻一郎「健康長寿社会を実現する―2025年問題と新しい公衆衛生戦略の展望」大塚新書館、pp.90-152、2015
 ※3 久野謙也「ICTと超高齢化対応の「健康都市」-Smart Wellness Cityによる健康長寿世界一の実現を目指して-」ICT超高齢社会構築会議第2回WG、2013年1月24日
 ※4 藤田和人、上村一樹、白石崇一、駒村康平「健康ポイントが全国展開した時の波及効果シミュレーション」第12回 Smart Wellness City 市長研究会、2015年7月21日
 ※5 Kato M, Goto A, Tanaka T, Sasaki S, Igata A, Noda M. Effects of walking on medical cost: A quantitative evaluation by simulation focusing on diabetes. *Journal of Diabetes Investigation*; 4(6):667-672, 2013
 ※6 厚生科学審議会地域保健健康増進推進委員会、次期国民健康づくり運動プラン策定専門委員会「健康日本21(第2次)推進に関する参考資料」pp104-110、平成24年7月
 ※7 論文、報告書等発表当時の所属機関・部署等
 ※8 医療費抑制効果を1日1歩あたりの原単位として国土交通省により算出

図-9 補講による医療費抑制効果 (出典:国土交通省ホームページ)

3. 最近の動き

(1) 都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会

国土交通省都市局では、2019年2月～6月まで「都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会」を設置し、バックグラウンドの異なる多様な主体が交じり合い、イノベーションの源泉となり、付加価値を創出するためには、都市空間にどのような機能が必要か、そのためには、どのような取り組みが必要かという点について議論が行われた。

2019年6月に出された提言では、コンパクト・プラス・ネットワーク等の都市再生の取組をさらに進化させ、官民のパブリック空間（街路、公園、広場、民間空地等）をウォーカブルな人中心の空間へ転換・先導し、民間投資と共鳴しながら「居心地が良く歩きたくなるまちなか」を形成することにより、多様な人々の出会い・交流を通じたイノベーションの創出や人間中心の豊かな生活を実現し、まちの魅力・磁力・国際競争力の向上が内外の多様な人材、関係人口を更に惹きつける好循環が確立された都市を構築することができるとしている。つまり、「居心地が良く歩きたくなるまちなか」からはじまる都市の再生が提言された（図-10～13）。



図-10 都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会の概要
(出典：都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会 中間とりまとめ)

「居心地が良く歩きたくなるまちなか」形成のイメージ

※地域特性に応じた取組を、歩ける範囲のエリアで集中的あるいは段階的に推進
 ※人口規模の大小等を問わず、その特性に応じた手法で実施可能



図-11 都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会の概要
 （出典：都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会 中間とりまとめ）

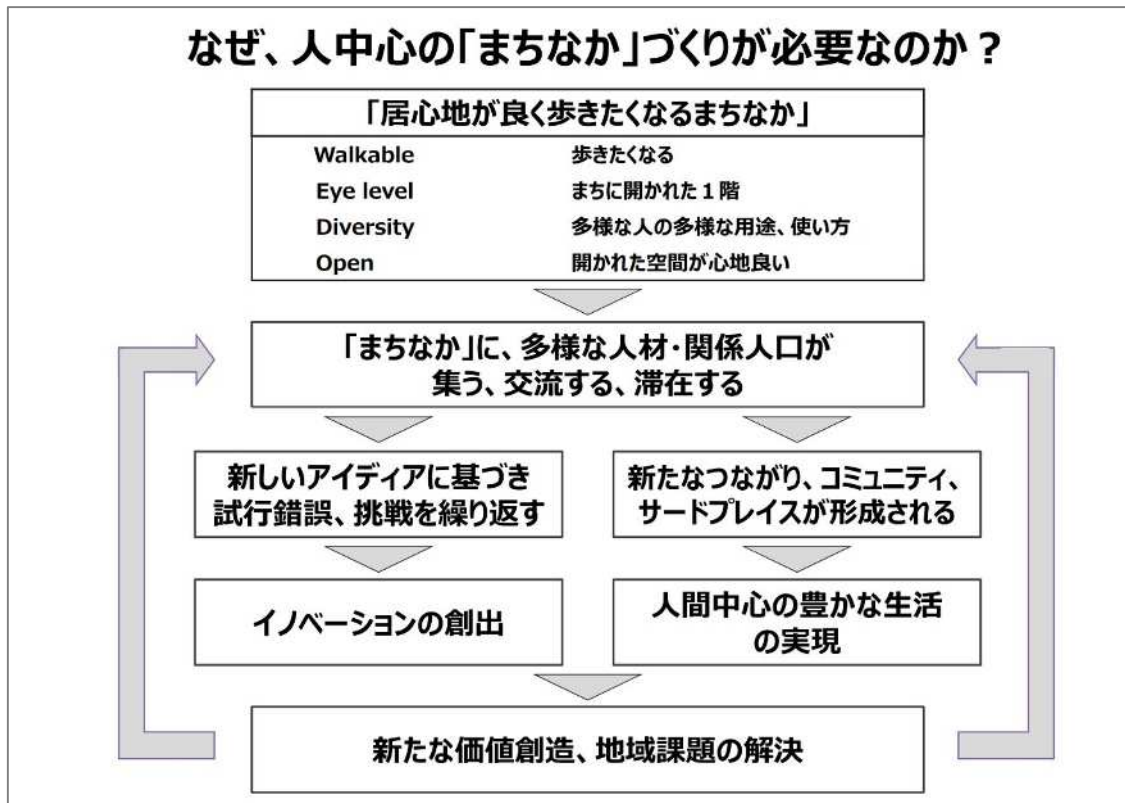


図-12 都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会の概要
 （出典：都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会 中間とりまとめ）



図-13 都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会の概要
 (出典：都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会 中間とりまとめ)

(2) 「まちなかウォーカブル推進プログラム（仮称）」～国による「10の施策」～

都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会の提言「居心地が良く歩きたくなるまちなか」を具体的に進めていくために、「まちなかウォーカブル推進プログラム（仮称）」～国による「10の施策」～が検討されている（図-14）。

3. 「まちなかウォーカブル推進プログラム（仮称）」～国による「10の施策」～	
●市町村や民間事業者等による取組を国が支援	
空間の形成等を支援	(1) 人中心のまちなかへの修復・改変（リノベーション） ① まちなか修復・改変事業の一括的推進 ② 居心地の良さに着目した公共空間のデザインの工夫 ③ 街路空間を人々が滞在・交流できる場に転換 ④ 「かわ」と「まち」が融合した良好な空間形成 ⑤ 低層部の充実に向けた地区計画やデザインガイドラインの活用促進 ⑥ 民間パブリック空間の更新事業を促進する方策の検討 ⑦ 昼も夜も歩きたくなる夜間景観の創出 ⑧ 何か所も立ち寄りやすい公共交通の推進 等
	(2) まちなか空間の多様な利活用の促進 ① “ミクストユース空間”の拡大方策の検討 ② 民間空地等の利活用促進 ③ 公園緑地の利活用によるまちなか活性化方策の検討 ④ 多様化する利活用を促進する包括許可等の推進 ⑤ ワンストップ窓口の設置促進 ⑥ 特別制度等の周知徹底 等
仕組みの構築等を支援	(3) オープンイノベーション、イノベーション・エコシステムの形成 ① オープンイノベーション、イノベーション・エコシステム形成の推進 ② 都市・産業が連携したビジネス環境の整備の推進 ③ 小と大なチャレンジ型まちづくり活動の推進 ④ 生産性が高まるオフィス環境の整備促進 ⑤ テレワークの推進 等
	(4) オンリーワン都市再生の推進 ① 国際競争力やエリア価値向上に資する都市再生事業の推進 ② スマートシティの全国展開 ③ 個性ある都市再生事業の推進方策の検討 ④ 「昭和遺産（仮称）」の保全・活用 ⑤ 鉄道沿線ごとの特徴を活かした魅力ある都市再生の推進 等
●上記のほか、国自ら以下の取組を継続して展開し、官民の多様な主体による取組を更に推進	
連携	(7) 全国ネットワークの形成 ①全国的中間支援団体と国土交通省等との協力深化 ②まちづくり関係者と国土交通省との政策対話の開始 ③URの知見・能力の活用 等
検討の深化	(8) 老朽化・陳腐化した市街地再生の検討 ① スタートアップのオフィスや住居としての活用促進 ② リノベーションや小規模な建替え、コンテナの創出等も含めた市街地整備の推進 ③ 事業完了前の暫定利用による都市の価値の維持・事業採算の改善等 ④ 事業完了後のエリアマネジメントまで見据えた取組の推進 ⑤ 広域的な公共資産の評価等による拠点的なエリアの都市環境の改善 ⑥ 権利関係が複雑なオフィスビル等の建替えの円滑化 等
	(9) 芝生の子カラの活用 ① まちなかの「芝生地の造成・管理」に関する懇談会（仮称）の設置 ② 市民緑地認定制度やSEGES（緑の認定制度）の活用促進 ③ バイオフィリックデザインの導入の促進検討 等
	(10) ウォーカブル・シティの形成 ① ストリート・デザイン・ガイドラインの作成 ② 日本版ウォーカビリティ・インデックス（仮称）の開発 等

図-14 「まちなかウォーカブル推進プログラム（仮称）」～国による「10の施策」～の概要
 （出典：国土交通省ホームページ）

(3) ウォーカブル推進都市（図-15）

都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会の提言「居心地が良く歩きたくなるまちなか」に賛同し、その取り組みを進める都市「ウォーカブル推進都市」が募集されており、2020年2月末現在、238都市が名乗り出ている。

1	北海道札幌市	41	埼玉県志木市	81	神奈川県大和市	121	静岡県湖西市	161	兵庫県神戸市	201	高知県四万十市
2	北海道旭川市	42	埼玉県和光市	82	新潟県新潟市	122	愛知県名古屋	162	兵庫県姫路市	202	福岡県北九州市
3	北海道室蘭市	43	埼玉県幸手市	83	新潟県三条市	123	愛知県豊橋市	163	兵庫県西宮市	203	福岡県久留米市
4	北海道北広島市	44	埼玉県杉戸町	84	新潟県見附市	124	愛知県岡崎市	164	兵庫県西脇市	204	福岡県飯塚市
5	北海道黒松内町	45	千葉県千葉市	85	富山県富山市	125	愛知県一宮市	165	兵庫県加西市	205	福岡県田川市
6	北海道沼田町	46	千葉県木更津市	86	石川県金沢市	126	愛知県瀬戸市	166	兵庫県新温泉町	206	福岡県柳川市
7	北海道東神楽町	47	千葉県松戸市	87	石川県小松市	127	愛知県半田市	167	奈良県大和郡山市	207	福岡県春日市
8	北海道土幌町	48	千葉県野田市	88	石川県加賀市	128	愛知県春日井市	168	奈良県宇陀市	208	福岡県古賀市
9	青森県青森市	49	千葉県習志野市	89	石川県能美市	129	愛知県刈谷市	169	奈良県田原本町	209	福岡県うきは市
10	青森県弘前市	50	千葉県柏市	90	石川県野々市市	130	愛知県豊田市	170	奈良県上牧町	210	福岡県川崎町
11	青森県八戸市	51	千葉市原市	91	福井県福井市	131	愛知県安城市	171	和歌山県和歌山市	211	佐賀県
12	青森県黒石市	52	千葉県流山市	92	福井県敦賀市	132	愛知県犬山市	172	鳥取県鳥取市	212	佐賀県佐賀市
13	青森県十和田市	53	千葉県八千代市	93	福井県大野市	133	愛知県新城市	173	鳥取県米子市	213	佐賀県基山町
14	青森県むつ市	54	千葉県白子町	94	福井県あわら市	134	愛知県東海市	174	鳥取県境港市	214	佐賀県上峰町
15	岩手県盛岡市	55	千葉県長柄町	95	福井県越前市	135	愛知県大府市	175	島根県松江市	215	長崎県長崎市
16	岩手県花巻市	56	東京都	96	山梨県甲府市	136	愛知県知多市	176	島根県江津市	216	熊本県熊本市
17	宮城県仙台市	57	東京都新宿区	97	長野県	137	三重県四日市市	177	島根県津和野町	217	熊本県菊池市
18	宮城県塩竈市	58	東京都墨田区	98	長野県長野市	138	滋賀県大津市	178	岡山県岡山市	218	熊本県南関町
19	宮城県柴田町	59	東京都品川区	99	長野県松本市	139	滋賀県彦根市	179	岡山県倉敷市	219	大分県
20	福島県会津若松市	60	東京都目黒区	100	長野県諏訪市	140	滋賀県草津市	180	岡山県高梁市	220	大分県大分市
21	福島県郡山市	61	東京都大田区	101	長野県小諸市	141	滋賀県守山市	181	広島県広島市	221	大分県別府市
22	福島県須賀川市	62	東京都世田谷区	102	長野県茅野市	142	滋賀県東近江市	182	広島県三原市	222	大分県中津市
23	福島県棚倉町	63	東京都渋谷区	103	長野県佐久市	143	滋賀県愛荘町	183	広島県尾道市	223	大分県日田市
24	茨城県水戸市	64	東京都中野区	104	岐阜県岐阜市	144	京都府京都市	184	広島県福山市	224	大分県佐伯市
25	茨城県下妻市	65	東京都杉並区	105	岐阜県大垣市	145	京都府長岡京市	185	山口県宇部市	225	大分県臼杵市
26	茨城県笠間市	66	東京都豊島区	106	岐阜県高山市	146	京都府八幡市	186	山口県山口市	226	大分県津久見市
27	茨城県つくば市	67	東京都荒川区	107	岐阜県関市	147	京都府南丹市	187	山口県防府市	227	大分県竹田市
28	茨城県大洗町	68	東京都足立区	108	岐阜県美濃加茂市	148	大阪府大阪市	188	山口県長門市	228	大分県豊後高田市
29	茨城県境町	69	東京都八王子市	109	岐阜県各務原市	149	大阪府堺市	189	山口県周南市	229	大分県杵築市
30	栃木県宇都宮市	70	東京都武蔵野市	110	静岡県静岡市	150	大阪府豊中市	190	徳島県徳島市	230	大分県宇佐市
31	栃木県足利市	71	東京都町田市	111	静岡県浜松市	151	大阪府池田市	191	香川県高松市	231	大分県豊後大野市
32	栃木県小山市	72	東京都東村山市	112	静岡県沼津市	152	大阪府泉大津市	192	香川県丸亀市	232	大分県国東市
33	栃木県上三川町	73	東京都福生市	113	静岡県熱海市	153	大阪府高槻市	193	香川県坂出市	233	大分県日出町
34	群馬県前橋市	74	東京都狛江市	114	静岡県三島市	154	大阪府枚方市	194	香川県善通寺市	234	大分県玖珠町
35	群馬県館林市	75	東京都多摩市	115	静岡県島田市	155	大阪府茨木市	195	香川県観音寺市	235	宮崎県宮崎市
36	埼玉県さいたま市	76	東京都稲城市	116	静岡県富士市	156	大阪府八尾市	196	香川県多度津町	236	宮崎県小林市
37	埼玉県熊谷市	77	神奈川県横浜	117	静岡県焼津市	157	大阪府河内長野市	197	愛媛県松山市	237	宮崎県高鍋町
38	埼玉県春日部市	78	神奈川県川崎市	118	静岡県掛川市	158	大阪府羽曳野市	198	愛媛県大洲市	238	宮崎県川南町
39	埼玉県戸田市	79	神奈川県鎌倉市	119	静岡県藤枝市	159	大阪府高石市	199	高知県高知市		
40	埼玉県朝霞市	80	神奈川県逗子市	120	静岡県袋井市	160	大阪府大阪狭山市	200	高知県南国市		

図-15 ウォーカーブル推進都市一覧（2020年2月末現在） 出典：国土交通省ホームページ

(4) 都市再生特別措置法の改正

2020年2月7日、都市再生特別措置法改正案が閣議決定された(図-16)。改正案のうちウォークアブルシティ関連として、「居心地が良く歩きたくなる」まちなかの創出があり、官民一体で取り組む「居心地が良く歩きたくなる」空間の創出(公共による車道の一部広場化と民間によるオープンスペース提供等)、まちなかエリアにおける駐車場出入口規制等の導入(メインストリート側ではなく裏道側に駐車場の出入口を設置)、イベント実施時などにまちづくり会社等の都市再生推進法人が道路・公園の占用手続等を一括して対応がある。また、この法制度のKPIとして、2025年度までに100市町村以上の「居心地が良く歩きたくなる」まちなかづくりに取り組む区域(まちなかウォークアブル区域:滞在快適性等向上区域)を設定とある。

この法改正に関連し、2020年度予算案にまちなかウォークアブル推進事業が新たに創設されている(図-17)。この法改正と同時期に行われた道路法改正の「歩行者利便増進道路」制度と「まちなかウォークアブル区域:滞在快適性等向上区域」の組み合わせによってもより「居心地が良く歩きたくなる」まちなかの創出が可能となることも考えられる(図-18)。

●都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案

<予算関連法律案>

背景・必要性

- 頻発・激甚化する自然災害に対応するため、災害ハザードエリアにおける新規立地の抑制、移転の促進、防災まちづくりの推進の観点から総合的な対策を講じることが喫緊の課題
- こうした取組に併せて、生産年齢人口の減少、社会経済の多様化に対応するため、まちなかにおいて多様な人々が集い、交流することのできる空間を形成し、都市の魅力を上昇させることが必要

⇒ 安全で魅力的なまちづくりの推進が必要

〔国土強靱化基本計画〕、「経済財政運営と改革の基本方針2019」、「成長戦略実行計画・成長戦略フォローアップ・令和元年度革新的事業活動に関する実行計画」、「まち・ひと・しごと創生基本方針2019」（閣議決定）において、居心地が良く歩きたくなるまちなかづくりの推進、災害リスクの高いエリアの立地規制やエリア外への移転促進、スマートシティの推進、コンパクト・プラス・ネットワーク等を位置づけ

法案の概要

安全なまちづくり

〔都市計画法、都市再生特別措置法〕

災害ハザードエリアにおける新規立地の抑制

○開発許可制度の見直し

- 災害レッドゾーンでの開発について、自己業務用施設も原則禁止
- 市街化調整区域の浸水ハザードエリアにおける住宅等の開発を抑制

○住宅等の開発に対する勧告・公表

- 立地適正化計画の居住誘導区域外における災害レッドゾーン内での住宅等の開発について勧告を行い、これに従わない場合は公表できることとする

災害ハザードエリアからの移転の促進

○市町村による移転計画制度の創設

- 災害ハザードエリアからの円滑な移転を支援するための計画を作成

〔(予算)防災集団移転の戸数要件の緩和(10戸→5戸)など住宅、病院等の移転に対する支援〕

災害ハザードエリアを踏まえた防災まちづくり

- 立地適正化計画の居住誘導区域から災害レッドゾーンを原則除外
- 立地適正化計画の居住誘導区域内で行う防災対策・安全確保策を定める「防災指針」の作成
- ⇒ 避難路、防災公園等の避難地、避難施設等の整備や警戒避難体制の確保等

<災害レッドゾーン>

- ・災害危険区域（崖崩れ、出水等）
- ・土砂災害特別警戒区域
- ・地すべり防止区域
- ・急傾斜地崩壊危険区域

<災害イエローゾーン>

- 災害レッドゾーン以外の災害ハザードエリア（浸水ハザードエリア等）

魅力的なまちづくり

〔都市再生特別措置法、都市計画法、建築基準法〕

「居心地が良く歩きたくなる」まちなかの創出

都市再生整備計画*に「居心地が良く歩きたくなる」まちなかづくりに取り組む区域を設定し、以下の取組を推進

*都市再生整備計画：市町村が作成するまちづくりのための計画



車道中心の駅前広場

駅前のトランジットモール化、広場整備など歩行者空間の創出

○「居心地が良く歩きたくなる」空間の創出

- 官民一体で取り組むにぎわい空間の創出
- 例) 公共による街路の広場化と民間によるオープンスペース提供
- 〔(予算)公共空間リノベーションへの交付金等による支援 (税制)公共空間を提供した民間事業者への固定資産税の軽減〕

-まちなかエリアにおける駐車場出入口規制等の導入

○まちなかを盛り上げるエリアマネジメントの推進

- 都市再生推進法人*のコーディネートによる道路・公園の占用手続の円滑化
- *都市再生推進法人：NPO、まちづくり会社等の地域におけるまちづくり活動を行う法人（市町村が指定）

〔(予算)官民連携によるまちづくり計画の策定等を支援 (予算)都市再生推進法人への低利貸付による支援〕

居住エリアの環境向上

○日常生活の利便性向上

- 立地適正化計画の居住誘導区域内において、住宅地で病院・店舗など日常生活に必要な施設の立地を促進する制度の創設

○都市インフラの老朽化対策

- 都市計画施設の改修について、立地適正化計画の記載事項として位置づけ
- ⇒ 改修に要する費用について都市計画税の充当等

【目標・効果】

- 「防災指針」に基づく対策を強化し、安全なまちづくりを実現
- 〔(KPI) 防災指針の作成：約600件（全ての立地適正化計画作成自治体）（2021年～2025年【2021年:100件 / 2025年:600件】）〕
- 多様な人々が集い、交流することのできる「居心地が良く歩きたくなる」まちなかを創出し、魅力的なまちづくりを実現
- 〔(KPI) 「居心地が良く歩きたくなる」まちなかづくりに取り組む区域を設定した市町村数：2025年度までに100市町村以上〕

図-16 都市再生特別措置法の一部を改正する法律案の概要

（出典：国土交通省ホームページ）

「居心地が良く歩きたくなる」空間の整備

都市再生整備計画事業（社総交）等において、車中心から人中心の空間に転換するまちなかの歩ける範囲の区域における、街路・公園・広場等の既存ストックの修復・利活用を重点的・一体的に支援する「まちなかウォーカブル推進事業」を新たに創設します。

まちなかウォーカブル推進事業 補助 1.5億円(皆増)
社総交 7,627億円の内数

<p>制度概要</p> <p>○対象事業：以下のメニューを基幹事業とする新たな支援制度を創設</p> <p>ウォーカブルな空間整備</p> <ul style="list-style-type: none"> 道路、公園、広場等既存ストックの修復・改変 上記を下支えする周辺環境整備（通過交通を排除する環状街路、公共交通基盤の整備等）に対して限定的かつ重点的に支援 <p>アイレベルの刷新 拡充</p> <ul style="list-style-type: none"> 沿道施設の1階部分をリノベーションし、市民に開かれた民間による公共空間を提供する取組や、1階部分の透明化等の修景整備などを支援対象化 <p>滞在環境の向上 新規</p> <ul style="list-style-type: none"> 『滞在環境整備事業』を新たに基幹事業として創設し、滞在者の快適性の向上に資する屋根やトランジットモール化に必要な施設等の整備、社会実験・コーディネート等を支援対象化 <p>景観の向上</p> <ul style="list-style-type: none"> 外観修景や歴史的建造物の修理、照明施設の整備、道路の美化等の景観資源の活用を図る取組を重点的に支援 <p>支援の明確化</p> <ul style="list-style-type: none"> 上記の他、荷さばき駐車場や駐車場出入口付替、給電・給排水施設の整備について支援を明確化 <p>○対象区域：都市再生整備計画事業区域内のまちなかウォーカブル区域※ (周辺環境整備に係る事業を含む) ※概ね1km程度以内の区域を想定</p> <p>○国費率：40% (45%) ⇒1/2 拡充</p> <p>○事業主体：【交付金】市町村等 【補助金】都道府県、民間事業者等</p>	<p>支援イメージ</p> <p>まちなかウォーカブル区域 ※歩ける範囲のエリア(概ね1km程度以内の区域を想定)であって賑わい溢れるまちなか空間に必要な施設を重点的・集中的に創設する区域</p> <p>都市再生整備計画区域 ※まちなかウォーカブル区域を下支えする周辺環境の整備※周辺区域</p> <p>ウォーカブルな空間整備</p> <ul style="list-style-type: none"> ○道路の広車化、バリアフリー環境の創出 ○公共空間の芝生化・高緑化 <p>アイレベルの刷新</p> <ul style="list-style-type: none"> ○沿道施設の1階部分の開放 ○市民に開かれた公共空間の提供 <p>滞在環境の向上</p> <ul style="list-style-type: none"> ○社会実験の実施 ○デザイン検討・利活用施設の導入 <p>景観の向上</p> <ul style="list-style-type: none"> ○外観修景 ○照明施設の整備 ○道路の美化
--	---

図-17 都市再生特別措置法の一部を改正する法律案の概要 (出典：国土交通省ホームページ)

「居心地が良く歩きたくなる」まちなかの創出

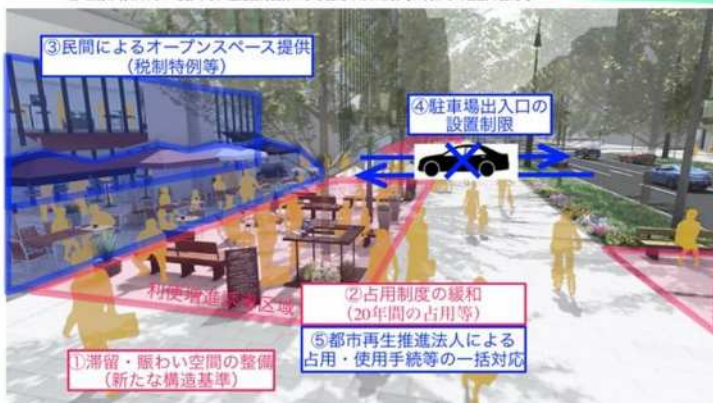
○ 歩行者利便増進道路（道路法改正案）と滞在快適性等向上区域（都市再生特別措置法改正案）を併用することで、官民一体で取り組む「居心地が良く歩きたくなる」空間の創出を促進

歩行者利便増進道路

- ① 車線を減らして歩道を拡げるなど、歩道等の中に（通行区間とは別に）歩行者の滞留・賑わい空間を整備することが可能
⇒公共：交付金による重点支援（検討中）
- ② カフェやベンチの設置など、占用制度を緩和
⇒“無余地性”※1基準が除外され、占用物が置きやすく
※1 無余地性＝道路区域外にその占有物を置く余地がなく、やむを得ない場合のみ占用を許可する、という基準
⇒実質的に20年の占用が可能、多額の初期投資が必要な物件も設置しやすく（占用公募を行う場合※2。通常は5年。）
※2 公募が行われない場合でも、道路協力団体による占用であれば許可に代わって協議で占用可

滞在快適性等向上区域

- ③ 公共による道路の修復・改変と民間によるオープンスペースの提供など、官民一体による公共空間の創出が可能
⇒公共：交付金（国費率の嵩上げ等）
民間：税制特例、補助金
- ④ 区域内の特定の道路について、駐車場出入口の設置を制限することが可能
- ⑤ イベント実施時などに都市再生推進法人が道路の占用・使用手続等を一括して対応



両制度を併用すると...相乗効果大

- i. 歩行者の利便増進のための道路整備や、その周辺で民間によるオープンスペースが提供されるなど、エリア内でまちづくりが行いやすくなる。
- ii. カフェ、ベンチ等の道路の占用について、占用基準・期間の緩和、都市再生推進法人による手続面のサポートにより、空間活用が行いやすくなる。
- iii. 歩行者の利便増進が図られた道路沿いの駐車場の出入口の設置制限により、

図-18 都市再生特別措置法の一部を改正する法律案の概要

(出典：国土交通省ホームページ)

4. ウォーカブル推進都市の取り組みの特徴

ウォーカブル推進都市 238 都市の取り組み状況をみると、さまざまな形で歩くことに着目したまちづくりを行っている都市がある一方、ほぼ全くと言っていいほど歩くことに関連した取り組みをこれまで行ってきておらず、これから取り組んでいこうとする都市も多数があることがわかる。以下では、取り組みがある都市のうち主なものをいくつか挙げる。

(1) スマートウェルネスシティ

少子高齢化、人口減少社会において、高齢になっても健康で元気に暮らせることは、それ自体が社会貢献であり、健康で元気に暮らせること、すなわち健康（健幸）であることは、自己と社会双方にとってメリット（生きがい、豊かな生活、医療費の抑制）である。このような健幸都市（Smart Wellness City）を実現するためには、公共交通インフラの整備（緑道、歩道、自転車道等）、健康医療データ分析と総合的エビデンス（データの根拠）に基づく客観評価、健康増進インセンティブによる住民の行動変容促進（ポピュレーションアプローチ）、ソーシャルキャピタルの醸成の4つの要素が重要であるとされる。

健幸（ウェルネス）をまちづくりの中核に位置付け、住民が健康で元気に暮らせる新しい都市モデル「Smart Wellness City」の構築を目指す首長が集まり、2009年に Smart Wellness City 首長研究会が発足し、現在 59 都市が参加し、各地で健幸なまちづくりの取り組みが進められている。ウォーカブル推進都市の多くもこの Smart Wellness City 首長研究会に参加している。具体的な取り組みとして、「歩いてしまう、歩き続けてしまう」まちづくりがある。例えば、自動車の流入を制限する地区をつくり、近隣の住民が歩くようになると、日常の身体活動量が増加し健康度が向上し、医療費が抑制されるというような、歩くことをベースとしたまちづくりの取り組みがある。

(2) 柏の葉ウォーカブルデザインガイドライン（千葉県柏市）

千葉県柏市柏の葉キャンパス駅周辺を対象エリアとした柏の葉国際キャンパスタウン構想において、「健康をはぐくむ柏の葉スタイルの創出」を掲げ、歩行環境の充実を示している。そこで、ウォーカビリティの向上との関連が示されている国内外のエビデンスや事例を集め、まちづくりの具体的手法を整理し、柏の葉ウォーカブルデザインガイドラインを2019年2月に作成している。内容としては、8つの基本方針を示し（図-19）、さらにそれぞれの基本方針をもとに40の具体的な手法が示されている（図-20）。

柏の葉ウォーカブルタウンの実現に向けた8の基本方針
※詳細は本編でご確認ください

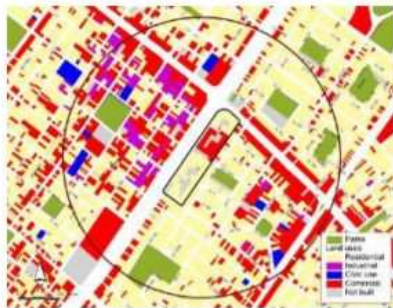
<p>A スケール感の適正化</p> <p>人間のスケール感を意識した都市・歩行空間の整備により、歩行者中心のまちづくりを目指します。</p>	<p>B 目的意識の付与と多様なアクティビティへの派生</p> <p>仕事や学校、習物など日常生活の交通手段として積極的に歩行が選択されるよう都市機能の配置と歩行空間の整備を目指します。</p>
<p>C 回遊性と選択性の向上</p> <p>さまざまな特徴をもった街路を整備することで、回遊性や選択性が高まり、歩行ルートの多様性が増すことで、まち全体の歩行者を増加させることができます。</p>	<p>D 安全と安心の確保</p> <p>建物内の人々が屋外空間に安心を持ち、まちで起こる出来事に積極的に参加することで、街路に多くの目が注がれ、都市空間の安全性と安心感を高めることができます。</p>
<p>E 歩行空間の維持管理とコミュニティ意識の醸成</p> <p>市民と行政の協働による維持管理体制を構築し、快適な歩行環境の維持・発展を促すことにより、地域の連帯性を高めることができます。</p>	<p>F モーダルミックスの実現</p> <p>歩行と自転車を利用しやすい環境を整備し、公共交通との適切な接続性を高めることにより、移動手段の選択性が増し、自動車への依存を減らすことができます。 <small>※モーダルミックス：都市部の輸送需要をさまざまな交通手段（モード）の特性を活かして組み合わせて、最適な設計を行うこと</small></p>
<p>G 自然・文化との接点</p> <p>都市空間に文化や芸術、歴史との接点を設けることにより、歩行の利用性が高まるとともに、人々に発見や感動、驚きや笑いをもたらし、新たな交流のきっかけとなります。</p>	<p>H 情報の収集とフィードバック</p> <p>IoTやICTを活用し、歩行者の移動距離、移動時間、移動速度といったデータを収集し、まち歩きを楽しめるコンテンツとしてフィードバックすることで、積極的な歩行を支援します。</p>

図-19 柏の葉ウォーカブルタウンの実現に向けた8つの基本方針の概要
 (出典：柏の葉アーバンデザインセンターホームページ)

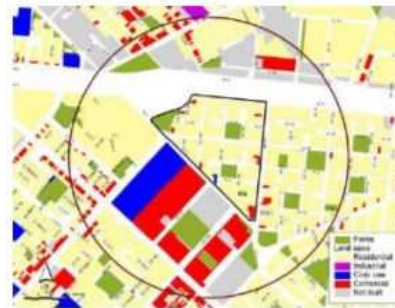
2.2 柏の葉ウォーカブルタウンを実現するための具体的手法

1 まちをミクストユースにする（土地利用の多様性を高める）

居住や就業、買い物、レクリエーションなど様々な活動が高密度でおこなわれる地域は、それぞれの施設をめぐる活動も増え、歩行量が高まります。地域の土地利用の多様性を高めることは、ウォーカブルなまちづくりに寄与します。具体的には、住宅、オフィス、学校、商業店舗、コミュニティスペース、レクリエーション施設など複数の施設を複合的に配置することが考えられます。



土地利用の多様性の高いエリアの例



土地利用の多様性の低いエリアの例

Parra DC, Gomez LF, Fleischer NL, David Pinzon J. Built environment characteristics and perceived active park use among older adults: results from a multilevel study in Bogotá. Health Place. 2010 Nov;16(6):1174-81.

2 公共交通のネットワークを充実する

自動車に過度に依存せず、公共交通を積極的に利用するライフスタイルは歩行量が増加します。利用しやすい公共交通環境の構築には、そのネットワークを充実させることが望めます。具体的には、バス停などの停留所を多くする案があります。



公共交通の停留所 (BY Altevia)



公共交通の停留所 (BY moovitapp)

図-20 柏の葉ウォーカブルタウンを実現するための具体的手法の一例
(出典：柏の葉アーバンデザインセンターホームページ)

(3) 飯塚市立地適正化計画（福岡県飯塚市）

飯塚市の立地適正化計画では、医療、福祉、健康などをテーマにまちなかの再生をすすめようとしている（図-21）。これまでも飯塚市では、「健幸都市いづか」を掲げ、「いづか健幸都市基本計画」を策定している。この計画にもとづき、ウォーキングコースや歩行空間づくり、公園整備などの歩いて暮らせるまちづくりの推進や、公共交通ネットワークづくり、健康拠点の整備や健康づくりの支援等さまざまな取り組みを推進してきた。それらをもとに、立地適正化計画では、歩行量増加による医療費の削減や空き店舗の解消等に取り組もうとしている。

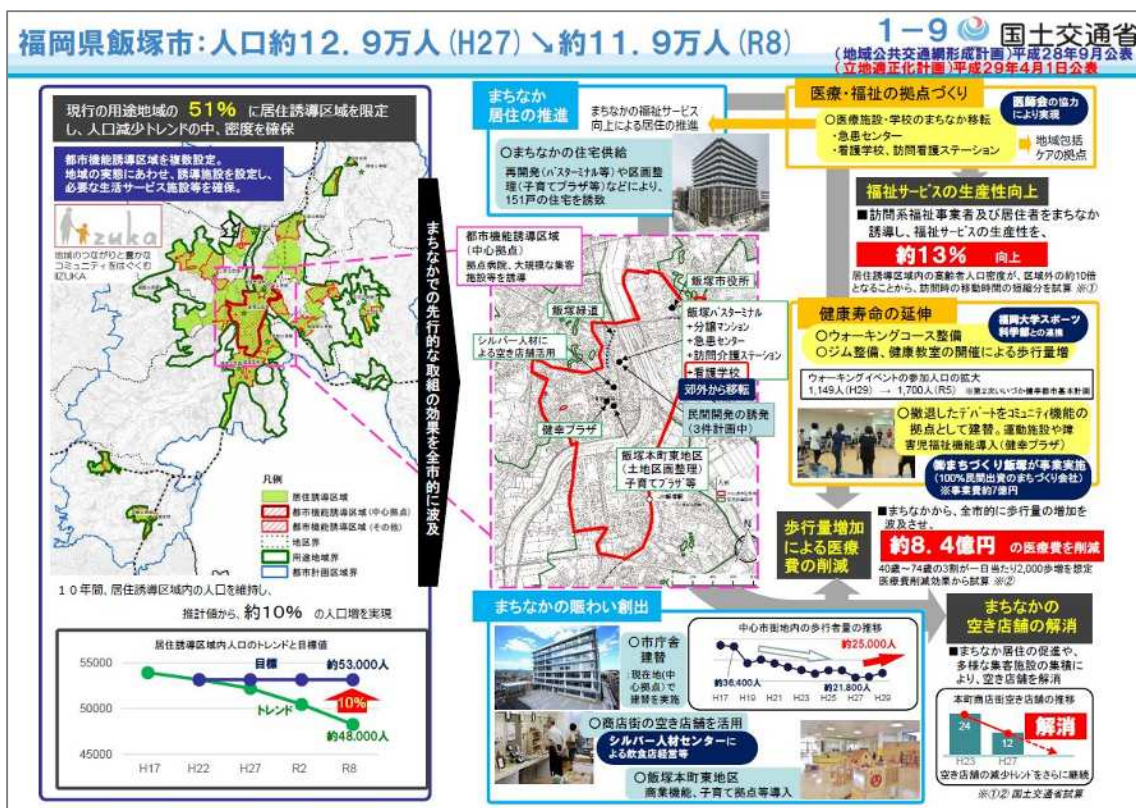


図-21 飯塚市立地適正化計画の概要 (出典：国土交通省ホームページ)

5. 最後に

本稿では、まず日本におけるウォークブルシティに関する政策の変遷を概観した。当初は、車の走行速度をいかに抑制させるかといった、歩行者の安全性の確保に重きが置かれていた傾向にあった。その後、暮らし、生活といった視点が加わり、歩いて暮らせるために必要な施設の整備、そして、歩行者空間の安全性という面では、バリアフリー、ユニバーサルデザインの視点からの整備等も加わっていった。さらにまちづくりの進め方としても、当初は、狭い地区レベルでの取り組みから、より広い範囲、さらには中心市街地全域を対象とした取り組みへと展開している。同時に取り組みの進め方にも変化が見られ、さまざまな取り組みを実験的に行いながら最適なまちづくりを目指す方法も増えてきている。近年では、都市計画分野だけでなく、福祉、医療、健康といった多様な分野の政策と連携した総合的な取り組みへと発展してきていると同時に、エビデンスをベースとしたより強い政策へと舵が切れつつある。さらに直近では、より総合的、一体的に、歩くことをベースとしたまちづくりを進めていこうとする政策の意図がみてとれる。

北九州市においても、国家戦略特区を活用したエリアマネジメントの民間開放により、小倉、八幡、門司、黒崎などでまちのにぎわいの創出が図られており、また、健康づくりという面から「GO!GO! あるくっちゃ KitaQ」というスマートフォン向けのアプリを開発するなど多様な分野からウォークブルシティの形成に向けた取り組みが進められている。

今後は、他都市における取り組みのように総合的、一体的に歩くことをベースとしたまちづくりの展開が期待される。またウォークブルシティの取り組みは、SDGsとも親和性が高く北九州における新たなまちづくりの方向性としては最適であると考えられる。

最後に、ウォークブルシティの取り組みを進めていくうえで、より着目していく必要がある考え方として、「0次予防」を提示しておきたい。これまでの医療、福祉、健康まちづくりにおいては、1次予防（健康増進）、2次予防（早期発見、早期治療）、3次予防（再発、悪化予防）の3つの予防があるといわれてきた。しかしこれからは、そういった予防だけでなく、暮らしているだけで健康を保てるようなまちの環境を整備することにより、各自が努力しなくても知らず知らずのうちに健康を保てるようなまちづくりが必要となってくるはずである。これがまさに0次予防といわれる考え方であり、こういった考え方を踏まえたウォークブルシティづくりが今後望まれる。

【参考文献】

・書籍

近藤克則 (2018) 「長生きできる町」 角川新書

出口敦ほか (2019) 「ストリートデザイン・マネジメントー公共空間を活用する制度・組織・プロセス」 学芸出版社

高松平蔵 (2020) 「ドイツのスポーツ都市」 学芸出版社

・学会誌、専門誌

第 97 回土木計画学ワンデーセミナーテキスト「健康政策と都市構造を考えたまちづくりの展開方策」土木学会土木計画学研究委員会健康まちづくり研究小委員会

都市計画 Vol. 68.5 「特集 健康なまち、健康になれるまち」 2019 年 9 月 (公社) 日本都市計画学会

日本不動産学会誌 No. 129 「特集 屋外都市空間の活用」 2019 年 9 月 (公社) 日本不動産学会

日本不動産学会誌 No. 130 「特集 ウォーカビリティと不動産」 2019 年 12 月 (公社) 日本不動産学会

新都市 Vol. 74 No. 1 「特集 居心地が良く歩きたくなるまちづくり」 2020 年 1 月 (公財) 都市計画協会

・ホームページ

国土交通省

厚生労働省

警察庁

飯塚市

スマートウェルネスシティ首長研究会

柏の葉アーバンデザインセンター

釜山広域市のSDGs政策検討と北九州市との交流可能性探索

柳 永珍、鄭 鉉逸

I. はじめに

全世界的に持続可能性、特にSDGsへの関心が増大している。これまで北九州市はSDGsを都市政策に積極的に導入しており、環境首都として認められるなど他の都市の模範となる多様な取り組みを進めてきた。近年、韓国もSDGsに注目し、国家政策や都市政策に直接・間接的な形で反映しようと努力している。北九州市と地理的に非常に近く、人的、物的交流関係を形成している釜山の場合も、SDGsを都市政策に反映しようとする動きが本格化している。

SDGsは国際的な連帯や民間のパートナーシップを強調している。しかし、現実のSDGs推進都市とSDGs都市政策には、これまで準拠してきた都市スケールから脱することができず、自己満足的なSDGs政策にとどまる事例が多く見られる。特に、SDGs成果の増進を目指す都市間交流に関する事例はほとんどない。

したがって、SDGs政策を含む都市の持続可能性に関連した都市間交流の重要性に注目する必要がある。一般的に都市社会学では都市の原動力や都市の発展可能性を多様な交流から探る¹。農村とは違い、都市は多様な人々がお互いに交流をする混合の空間であり(橋本健二, 2011)、多様性の集積を通じて革新する空間である(Glaeser, 2011)。都市の原動力は都市内部の交流だけではなく、都市間の交流からも培われる。なぜなら、人々は都市という物理的な空間を起点として他の都市と関係を持つ場合が多いからである。都市で実現される多様な交流は、新しい技術の伝授、創造または革新を起こす起爆剤になる。その意味において、都市の原動力と発展可能性には閉鎖性ではなく多様な交流が必須である。つまり、交流を通じて形成される都市の多様性とその中で生まれるセレンディピティ(serendipity)こそが都市の根源的な価値といえる。その側面からSDGs、都市の持続可能性も多様な交流から探るべきである。

とりわけ、SDGsの重要な理論的背景である生態学的な観点からみると、自足的で閉鎖的なSDGs都市政策は持続可能性を実質的に担保できていない。実際、SDGsを進める都市は孤立した都市圏、生活圏、経済圏を追求するのではなく、都市間・都市内の交流と多様性を確保する時に、始めてその持続可能性が保障される。生態学では種間・種内多様性と複雑な相互作用が、各種の圧力を乗り越える持続可能性を保障すると論じており、これは単純に自然環境だけではなく人間の経済や社会にも該当するからである(Odum, 2001: 80-85; 鄭鉉逸, 2018: 131)。例えば、SDGsを追求する産業都市において、多様性の不足とは都市が確保・可用できる経済的・文化的資源が欠けていることを意味する。

¹ また、経済学における「都市」という概念も多様な労働力と資源が集積された場所であり、取引費用が減らせる効率的な経済活動の場として扱われている。

これは外部からの各種の圧力に対して都市が対処できなくなってしまう結果に繋がる。つまり、SDGsを進める都市が閉鎖性を強めたり多様性を消滅させてしまうのはSDGs推進に逆行することであり、都市の持続可能性を深刻に阻害する要素である。

このような観点から、本研究は北九州と釜山のSDGs政策を考察し、両都市の交流可能性に注目する。その理由は次のとおりである。第一、両都市は高齢化、産業構造の固着化、青年層の離脱などの問題で、いわゆる地方消滅または衰退という危機に直面している。この点において、SDGsを都市政策に積極的に活用する必要がある。第二、北九州と釜山は地理的に非常に近く、これまで両都市の交流に基づいた発展可能性に関する研究も蓄積されてきた。国は違えども両都市は国境に接しており、航空便や船便の形で緊密に連携できるインフラを持っている。第三、産業都市、環境都市に強みを持っている北九州と、消費都市としてのアイデンティティが強い釜山の差異に注目して、両都市の比較優位について模索することができる。

北九州と釜山の交流を通じて両都市のSDGsをさらに発展させる可能性を検討する。特に、現在各都市が持っているSDGs政策の強みと弱点を確認し、両都市の交流を通じて現行のSDGs政策を補完する方案を模索すべきである。また、単に経済的な交流だけではなく社会、文化、地域の市民社会など多様な形の交流関係を形成し、両都市のSDGs成果を根本的に改善する必要がある。言い換えれば、両都市のSDGs政策の特性を比較し、両都市のSDGs政策を補完し、両都市の交流を媒介にしてSDGs成果を増進していく方案を模索する必要がある。

このような問題意識に基づいて、本調査研究は北九州市と釜山市のSDGs政策を比較し、両都市の交流可能性を模索する。これはまた、釜山市のSDGs政策に関する基本資料を構築する意義も持つ。そのためにまず釜山のSDGs政策の流れを検討し、釜山SDGs政策の特性と限界を導出する。続いて、両都市の交流可能性と持続可能性を増進させる方案を模索する。

II. 釜山のSDGsの概要

1. SDGs政策以前の釜山の持続可能性に関する議論

あまり知られてはいないが、釜山は韓国の他の自治体より早く持続可能性に注目した都市でもある。釜山には、SDGs以前に提示されていたMDSsを始めとする持続可能性の概念を2010年初期から都市の様々な政策に適用してきた背景がある。

釜山の持続可能性に対する初期の議論は、主に釜山市の政策研究機関である釜山発展研究院(現在、釜山研究院)によって進められてきた。当時提示された政策には、「持続可能な地方財政」、「持続可能な新都市成長管理方案」、「持続可能な水辺空間造成」など多様な領域が含まれている。(釜山発展研究員, 2012; ファン・ヨンウ、ハン・スンウク, 2014; ソン・ギョウク, 2015)。

「持続可能な地方財政」関連議論では、今後の福祉や教育領域における税出の増加を考慮した自治体財政リスク管理を提案している。このため経済活性化を通じた税入増大

と税出の浪費を防ぎ、総括的・事前的な税出管理、釜山市独自の財政管理システムを構築し財政予測可能性を高め、大型事業の推進に慎重になる一方で、中長期の釜山経済展望を考慮した財政可用力を推算し、各種事業に対する投資優先順位の設定の必要性を提案している。(釜山発展研究院, 2012).

「持続可能な新都市成長管理方案」では、竣工から15年以上経った釜山の代表的な新都市である海雲台新都市と華明新都市を対象に、都市管理の観点から住民満足度と問題点を確認する立地別管理方案を模索している。分析の結果、新都市を管理・運営する管理主体と住民－釜山市－該当区の協力的ガバナンス構成、新都市管理基金造成、柔軟な用途地域制の導入、新都市内の効率的資源管理(雨水活用システム、環境低減装置、グリーン・ビレッジ産業を通じた低エネルギー親環境システム構築など)を提言している。(ファン・ヨンウ、ハン・スンウク, 2014)

「持続可能な水辺空間造成」では、カナダのブリディッシュコロンビア州、アメリカのシアトル・ポートランド、ニュージャージー州、サンフランシスコの水辺公園の事例を参考にして釜山の水辺空間への公共的アクセスに関する指針設定、毀損された水辺空間復元、自然災害と気候変化による人的、財産被害を防止すべきであると提言している。(ソン・ギョウク, 2015)

しかし、持続可能性に関するこれらの政策はSDGs目標を積極的に活用していないという限界もある。持続可能性という言葉を用いてはいるが、敢えて持続可能性概念を使わなくても問題のない政策がほとんどであった。また、環境分野への持続可能性に関する考慮も少ない。持続可能な水辺空間の場合、環境の持続可能性に対する内容が含まれているが、主な目的は市民のための公園の造成である。にもかかわらず、これらの政策は、釜山市が早い時期から持続可能性に注目しているという点や、持続可能性を都市の様々な領域に適用するための方策を積極的に模索しているということを示していることに意義がある。特に、様々な領域において持続可能性を模索する釜山市の努力は、後述の通り釜山市のSDGs政策の拡大と深まりに繋がり、同市のSDGs政策の特性を構成することになる。

2. 釜山のSDGs認識

釜山の政策にSDGsを体系的に結合することを最初に提案したのはヤン・ジンウ(2015)である。ヤン・ジンウ(2015)は、「釜山広域市持続可能発展基本計画」の樹立の必要性を主張し、釜山の实情に合わせてSDGsを再調整・導入し、それに合った持続可能な発展指標を開発すべきであり、市民の理解を高めるために他の類似目標を統合・削減を提案している(ヤン・ジンウ, 2015: 12)。このため、持続可能な発展への認識を共有するためのラウンドテーブルを開催し、世界的な持続可能な都市として発展していくためのネットワークを構築し、その実行力を確保しなければならないと論じている。このような釜山のSDGsは、経済・社会発展と環境保全の同時的な達成を目標とするものであった(ヤン・ジンウ, 2015:14)。

〈図 1〉 釜山發展研究院(2018)が紹介した「SDGsが連携された環境基本計画フレーム」
(釜山發展研究院, 2018: 8)



釜山市のSDGs政策が本格化したのは2016年以降である。特に、民選7期を迎え、釜山(プサン)市は、政権が交代した後の市政運営の方向を新たに模索しながら、環境、経済、社会の均衡発展を遂げ、現世代と未来世代に向けた持続可能発展を市政運営の一つの軸に設定しなければならないという分析を行った(釜山發展研究院, 2018: 1)。特に今後、SDGsの目標と指標設定による実行プログラムを樹立し、進行状況の周期的点検・評価につなげるサイクルを設計し、SDGsが自治体の持続可能な発展像・目標を達成できる最適な手段として市政運営の基盤になり得ることを認識し、その方向性を設計しつつ、地域社会の議論を通じた新しい行政フレームとして提示する必要があることを明らかにした(釜山發展研究院, 2018:1)。

釜山市が参考にしている主要都市モデルは、アメリカのニューヨーク市、韓国のソウル市、そして日本の北九州市であるが、この3つの都市の中でもとりわけ北九州市を「環境都市北九州市」(釜山發展研究院, 2018: 8)として採り上げ、ニューヨークやソウルと区別している。釜山市によると、北九州市は2012年に樹立した環境基本計画が2017年満了になることを踏まえて「環境首都、SDGs実現計画」への改正を計画しており、2017年8月に実施した公開意見の収斂過程では、13個のSDGsの目標を4つの政策目標とマッチングさせつつ都市の政策目標別基本施策に反映させ、SDGsの観点に合わせて環境都市造成プロジェクトの修正を行っている。さらに局長級以上の幹部、課長級レベルでもSDGs政策研修、先進政策ベンチマーキング、政府主管の専門家会議出席を行っており、職員と地域構成員のSDGs理解度を高めるための説明会やシンポジウムの開催やSDGs政策の広報を行っていることが報告されている。(釜山發展研究院, 2018: 8-9)。

釜山市はSDGsの多様な分野の中で環境、経済、社会の3つの分野を主要分野に設定し、これらに関連するSDGsの目標を検討した。SDGsには世界的に幅広く適用できる様々な目標が含まれるため、開発途上国に適した内容が多い。したがって釜山市はSDGsのすべての目標を受け入れずに、釜山の状況に合う目標を選別した。

現在まで釜山市はSDGsを直接的かつ全面的に打ち出してはいないが、釜山市が進めているいくつかの都市のビジョンの中にSDGsが積極的に反映されている。例えば、最近釜山研究院は釜山のビジョンとして包容都市を掲げているが、包容都市釜山モデルの背景の一つとしてSDGsの主要目標を採択している(オ・ジェファン, 2019: 7)。

〈表 1〉 釜山と関連するSDGsの目標(オ・ジェファン, 2019: 7)

分野	選定理由	SDGs目標	目標の内容
経済	持続可能な経済成長、生産的な完全雇用、労働者の権利保護	目標8	良質の雇用と経済成長
空間	包容的で復元力のある住居地	目標11	持続可能な都市と共同体
社会	社会保障、健康な生活、Well-being、普遍的な教育、同等な参与、結果の不平等の緩和、制度	目標1	貧困撲滅
		目標3	健康とWell-being
		目標4	良質の教育
		目標5	性平等
		目標10	国家内、国家間の不平等減少
		目標16	正義、平和、効果的な制度

よく知られているようにSDGsは17項目に達する様々な目標があるが、釜山市が目指すSDGs目標は8番、11番、1番、3番、4番、5番、10番、16番である。多様な目標を選定しているが、この中で釜山がもっとも注目するSDGs目標は11番目の「持続可能な都市と共同体」であり、他の目標は目標11の下位関係として設定されている(釜山発展研究院, 2018: 12)。

釜山市は、SDGsの実現のために多様な実行単位との協力体系を構築する必要があることをすでに認識している。市は中央政府のSDGs関連国政課題や環境部の環境政策方向との連携を模索しながらも、独自のSDGs政策を樹立することに集中している。その一方でSDGs推進のためにMDGsでは強調されてこなかった「官民の協力」を重視している。特にこのような釜山の立場は、最近韓国で強化されている市民レベルの政治参加認識の高揚やガバナンス構成の要求を背景にしていると言える。つまり、すべての関係者との協調的パートナーシップを構築し、それに基づいたSDGs実行計画を移行すべきであることを明確に認識している(釜山発展研究院, 2018: 10)。SDGs推進のための市政運営5段階ロードマップは〈表2〉のとおりである。

〈表 2〉 釜山の持続可能発展のための市政運営5段階ロードマップ(釜山発展研究院, 2018: 11)

1段階 SDGs理解	SDGs概要と3層構造の理解、自治体行政との役割関係の理解など
2段階 対応体制構築	自治体行政の垂直的・水平的連携の重要性の理解、すき間からグローバル次元までの垂直的連携の促進、理解関係者の明確化と水平的な連携促進、SDGs基盤推進体系構築
3段階 目標と指標設定	自治体レベルの対応状況点検、政策目標・達成目標の設定、政策目標・達成目標の進行状況の診断指標の整備
4段階 実行プログラム 樹立	長期的な総合発展戦略への反映、個別戦略や計画への反映、独自のSDGs対応計画と同じ3つの形で対応
5段階 点検と評価	点検・評価体系の確立、進行状況の周期的な点検・評価

前述したSDGs認識と市政運営5段階ロードマップに基づいて、近年の釜山は多様な分野においてSDGs関連政策を進めている。人口300万以上の大都市、海洋都市、観光都市、高齢化都市、産業衰退都市、サービス都市とは様々な特性を持った釜山らしく、市民の参加問題、住宅問題、海洋環境、元都心の老朽化、雇用や経済など多様な領域にSDGsを反映させた政策を施行している。このような釜山のSDGs政策は、まだ市民には馴染みが薄い概念であるが、それはすでに釜山の主要政策的背景に含まれており、市民の暮らしに近く位置している。

3. 釜山SDGsの多様な様相

1) SDGsとボランティア

釜山市はSDGsを推進する方策に市民の参加、特にボランティアを積極的に引き入れているが、これはパートナーシップを重視するSDGsの趣旨に合致するものである(ジュ・ソンスウ, 2017)。これに関連し、釜山市では市直営の釜山広域市ボランティアセンターを中心に、SDGsの実現に向けてボランティア機関や関連機関の参加を引き出そうとし

た。2017年10月、釜山は持続可能発展目標(SDGs)とボランティアを連携させた国際ボランティアのカンファレンスを開催し、韓国のボランティアセンター、関連機関、企業、学界など約300人が出席した。このカンファレンスは、SDGsの達成に向けたボランティアの重要性とその認識を社会的に拡散することを目標としており、特にSDGsの教育、雇用、パートナーという3つの分野の討論、領域別実践戦略について議論され、12の実践課題を選定した釜山宣言を目標にした(釜山広域市ボランティアセンター、2019; 釜山広域市自治行政担当官、2017)。

国際ボランティア・カンファレンスの12釜山宣言の主な内容(ボランティアイウム、2019)

1. 青少年期-成人-老年期までの生涯教育体系におけるボランティア学習概念を強化・反映した教育運営、進路連携を通じた才能寄付ボランティア実践で体系的な生涯教育システムを運営する。
2. 青少年教育システムから自己主導性、参与、体験活動へと成長変化を導き出すように支援する。
3. 教育マニュアル不在による質の高い教育の困難、それに対する教育コンテンツ開発と基本教育を義務化する。
4. ボランティア領域の中でエネルギー実践運動を円滑に進めるために企業連携型プログラム開発および親環境エネルギー活性化に企業の参加を誘導する。
5. エネルギー貧困層を対象にエネルギー効率を高める住居環境改善事業を実施する。
6. エネルギー認識転換のための汎市民キャンペーンを実施する。
7. 企業と政府の認識変化のために社会構造を改善する。
8. 労働の価値を高める人性教育と職場雰囲気誘導する。
9. 政府の民間部門雇用創出のための税制支援を行う。
10. ボランティア係の力を集めて内外部パートナーシップの拡張のためのハブ機能を強化する。
11. 共同の目標達成のための責任感を持たなければならない。
12. 相互理解および専門性の増進のための教育を進めるべき。

このような12釜山宣言は、形だけの宣言にとどまらず、今後釜山がSDGs政策を推進する際に積極的な市民の自発的参加やボランティア活用の可能性を示唆するものだ。例えば釜山広域市ボランティアセンターは、2018年主要業務計画に「SDGsと共にするボランティア」を反映させることでボランティアがSDGsに貢献できる方法を模索しつつ、SDGsとボランティアを結合させる方策を見つけ出していった(釜山広域市ボランティアセン

ター，2018：5）。

2) SDGs 実現のための市民参加促進

釜山市はSDGsの実現において市民参加を強調しており、2019年9月、釜山市庁は呉巨敦(オ・ゴドン)釜山市長の主宰で「釜山広域市人権ビジョンの樹立に向けた市民円卓会議」を開催し、「今日、円卓会議で導出した人権価値と国家人権基本計画、国連の持続可能発展目標、釜山市政目標、社会的弱者および市の公務員深層面接そして人権の現場と市民社会の声を反映、最終的な人権ビジョンを樹立する予定」(釜山広域市人権労働政策担当官，2019)であると述べた。釜山市は、市庁が開催した「市民人権アカデミー」を修了した市民100名を招待して、市民が釜山独自の人権キーワードを選定し、また人権都市釜山を実現できる具体的な提案を共有した。その結果、最終的に参与、配慮、平等、包容などのキーワードが導出された(釜山広域市人権労働政策担当官，2019)。

〈図 2〉 人権都市釜山のビジョンキーワード
(釜山広域市労働政策担当官，2019)



〈図 3〉 市民円卓会議現場写真
(釜山広域市労働政策担当官，2019)



このように釜山はSDGsを人権、市民参加という枠の中に入れるためのイニシアチブとしての役割を自任している。したがって、釜山市は今後もSDGs推進において市民の参加を誘導し、これを積極的に活用しようとする事が予想できる。

3) SDGsと都市再生

釜山は韓国で都市再生の先導的都市として広く知られており、韓国の他の都市と比べても都市再生に強みを持つ都市として知られている。例えば、釜山は計1,500億ウォンを投入した大型都市再生プロジェクト、「山腹道路ルネサンスプロジェクト」をはじめとして、市内各地で多様な形態の都市再生政策を施行している。釜山は都市再生に関する

る政策とその成果を通じて釜山の持続可能性を確保しようとこれまで努力してきた。

このような都市再生はSDGsの目標11をはじめとして、都市内の各種の持続可能性と決して無関係ではないという点で、釜山の都市再生とSDGs政策の緊密な関連性を指摘することができる。特にこうした釜山の都市再生政策とその努力が評価され、釜山市はSDGsと都市再生政策の関連性を強調した2016年UCLG(United Cities and Local Government Asian and Pacific Council)に招待された。UCLGでは、山腹道路のルネサンスプロジェクトの事例と成功要因が紹介された(釜山広域市都市再生課, 2016)。このように釜山市の都市再生政策と住民たちが力を合わせて成し遂げた代表的な成果である釜山の都市再生は、今やSDGsとも相互に連携しつつあり、国際的にも注目され始めている。

近年、釜山で成功的な都市再生事例として注目を集めている釜山影島区大平洞(ヨンドグ・テピョンドン)の「カンカンイ芸術村」も、SDGs政策の一環として見ることができる。1887年朝鮮半島最初の近代的造船所である田中造船所が発足した釜山影島区大平洞は、1980年代以降、造船業や工場事業の縮小に伴い、交番や薬局のない地域、鉄粉の埃、ペンキ臭によって住民の日常が苦痛に苛まれている地域と呼ばれるほど衰退していた(カンカンイ芸術村事業団, 2017: 9-11)。「カンカンイ芸術村」は、地域の衰落を防ぐため、2015年文化芸術型都市再生プロジェクトの選定事業として地域の文化芸術関係者、大平洞住民、釜山市が協力した結果であり、海洋と再生、コミュニティという3つの核心ビジョンを中心とすることで、大平洞の海洋生活文化と近代産業遺産を土台に、文化芸術の想像力を積極的に活用し、村の自立と持続性を確保しようとした(カンカンイ芸術村事業団, 2017: 157-158)。言い換えれば、「カンカンイ芸術村」は、造船所地区の衰退による地域の産業構造の変動とそれに伴う地域の衰退を防ぐために、釜山市と市民のパートナーシップを設け、文化芸術の力で都市の持続可能性を確保することを目標としたのである。

〈図 4〉 カンカンイ芸術村の錨模様のシンボル



〈図 5〉 カンカンイ芸術村の太陽熱街灯



カンカン芸術村は文化芸術の力を通じて古い造船所、喫茶店、倉庫、美術館を新しく作り、組織化してきた。日常の空間、労働の空間、芸術の空間に対する文化芸術作業を通じて地域アイデンティティを表象するとともに、地域の歴史と特性をよく表す独特の景観を造成したり、住民と労働者を対象とする共同体活動を積極的に遂行していった。また、村のお年寄りが訪れる老人ホーム、公民館ビルを建て直し、そこに村の歴史を保存する博物館、村会、体力鍛錬室を設置した。またカフェ「テピョンマウル喫茶」、工房「カンカンイマウル工作所」を運営することで、地域経済の持続可能性作りを目指している。このようにカンカンイ芸術村は衰退した造船業地区の持続可能性を高めるため、文化芸術と都市再生の力を積極的に結びつけている。その結果、最近カンカン芸術村の独特な景観を目当てに多くの若者が村を訪れるようになり、該当地域は今後、観光地や消費空間へと成長していく可能性が高い。このような展開は地域のプライドを高めつつ、地域のアイデンティティ、文化面の持続可能性の向上にも繋がっている。

〈図 6〉 テピョンマウル喫茶



〈図 7〉 カンカンイマウル工作所



〈図 8〉 壁画がえがけられた工場



〈図 9〉 カンカンイ案内センターと遊覧船の切符売り場



4) SDGsと地域経済活性化

釜山はSDGsを活用し、地域の経済を活性化しようとする動きを見せている。2018年11月19日、釜山市はソーシャルベンチャー企業投資専用ファンドをSDGsと連携させる「CCVCコリアインパクトファンド」を結成した(釜山広域市未来産業創業課, 2018)。釜山市が10億ウォン、中央政府資金であるファンド140億ウォン、住居福祉財団20億ウォン、運用会社と地域の中堅企業が25億ウォンを出資し、計195億ウォンの資金規模を達成したCCVCコリアインパクトファンドは、今後8年間で社会的価値を実現する善良な創業企業に資金を提供する。今後、同ファンドは財務的成果や社会問題解決を同時に追求しつつ、革新性、成長性を保有したUN持続可能な開発(SDGs)17の目標範囲内に位置づけられる中小・ベンチャー企業であるソーシャルベンチャー企業に資金の70%以上を投資する予定であり、特に、起業競進大会やフォーラムなどで良質の創業初期企業を発掘し集中的に投資する計画(釜山広域市未来産業創業課, 2018)である。つまり、釜山市はファンドとSDGsの連携を強調しながら釜山地域での創業を同時に活性化させ、地域の産業構造を革新しようとしていることが確認できる。

このような釜山の「CCVCコリアインパクトファンド」政策は、釜山SDGsが企業の参加を積極的に誘導する一方、他の都市が考えられなかった多様かつ新たな分野に、SDGs政策をいかに積極的かつ柔軟に適用できるかを如実に示す事例といえる。それだけでなく、釜山SDGsと関連して都市の経済的持続可能性を高めるための現実的かつ有用な方法としても注目できる。

4. 釜山SDGsの特性と強み

前述した内容に基づいて、釜山のSDGs政策の特性と強みを以下のように整理できる。第一に、SDGsによる官民のパートナーシップの強調と併行して、釜山は市民や企業の参加を強調する特性がある。言い換えれば、釜山は行政が政策的に特定の取り組みを主導するよりも、間接的な支援者や市民のイニシアチブを励ますことに尽力している。官は市民や企業の役割を手伝う補助の役割を志向している。

第二に、釜山はSDGs政策を明示的かつ本格的に推進していない。しかしSDGsの重要性を認識し、釜山政策の様々な分野にSDGsの内容を適用していた。特に、市の各種政策にSDGsの目標を広範囲かつ柔軟に適用させている点から、釜山市政策の背景にSDGs政策が基本として位置づけられていることが把握できる。

第三に、釜山のSDGs政策は主に経済的、社会的持続可能性に集中しているという特性がある。このような特性は、都市の衰退を防ぐために都市再生を遂行する政策方針、地域経済の活性化のために大規模なファンドを造成する方針によく表れている。市民の力量と経済的な力量を強化するという釜山のSDGs政策は、政治的、社会的側面の重要性を考慮しているという大きな意味がある。

第四に、釜山のSDGs政策の強みが明らかになる部分が確認できる。特に住民参加、市民参加の動きによるSDGs円卓会議は、官の力だけでなく住民の参加を積極的に引き出

し、都市の持続可能性を高める試みでもある。また、都市再生政策に関しては都市の持続可能性の確保という側面から注目できる。地域の産業構造変動、高齢化、老巧住居地への対応としての釜山の都市再生は、韓国国内だけではなく世界からも都市再生に関する視察や観光地として多くの人々の注目を集めている。これは釜山が持続可能性を確保できる基礎になっている。このような釜山の都市再生の事例は、釜山が他の地域に比べて比較優位を持つ部分であると言える。

5. 釜山のSDGsの限界

しかし、釜山のSDGs政策にも限界がある。第一に、釜山が中央政府や地域市民社会とのパートナーシップを強調しているにもかかわらず、釜山以外の他の都市や国際的レベルのパートナーシップ形成の重要性についての認識がまだ十分ではないことが指摘できる。釜山は、世界都市を志向し、SDGsを通じて「UN2030議題を市政運営法系に反映して自律的に移行しようとする地球家族の一員としての役割遂行」（釜山発展研究院，2018：10）を強調するが、実際には国際的な単位の交流関係を考慮していない。釜山市は「世界の各自治体の持続可能な地域づくりと連携することが、釜山市独自レベルのSDGs持続可能な発展像目標を効果的に達成できる最適な手段」（釜山発展研究院，2018：12）であると認めてはいるが、実際に他の自治体とどのように交流するのかを提示できていない。すなわち、釜山はSDGsの推進を通じて国際的交流の必要性を認識し、さらに国際的にも認めてもらうことを望んでいる²。また、SDGsを媒介としてSDGsを推進している世界の多様な自治体と交流関係を持つことを望んでいるが、それに対する実質的かつ具体的な戦略や方案は示せていない状況である。従って、今後環境および社会問題の幅広さを考慮した各案件ごとの実質的な交流方案を模索すべきである。

第二に、各種領域にSDGsを適用しているものの、その内容が薄く方向性が明確ではないという限界について指摘できる。特に釜山が多様な領域におけるSDGsの推進に尽力しているにもかかわらず、それにふさわしい総体的なマスタープランや計画的な目標配置が欠けている部分は非常に残念だといえるだろう。このような問題は、釜山がまだSDGs関連指標を構築できていないという部分と直結する。これは釜山が妥当性のある政策評価や効率性のあるSDGs政策を提示できていないということも意味している。従って、今後各関連部署はSDGs関連政策を総括的に管理することと共に、進行プロセスを点検するための釜山向けSDGs指標（例えばB-SDGs）を模索していくことになると思われる。これに関してはすでにSDGs政策を先制的に進めている北九州市の事例を参考することになると思われる。それだけではなく、北九州と釜山が共同に活用できるSDGs指標（K-B-SDGs）の可能性も想定できる。例えば両都市の関係連関性、産業連関性を確認して、それに関する共同の指標を作ることを通じて、両都市が交流関係を形成し、各都市の持続可能性を

² 実際に釜山市はSDGs達成のための公共サービスでのジェンダー差別解消推進を評価してもらうために2018年UN公共行政賞に応募したこともある（釜山広域市国際協力課，2018）。

高める方案も考えられる。

第三に、釜山のSDGs政策が「環境の持続可能性」分野に関しては、適切な対応ができていないという限界である。SDGsが社会的持続可能性や経済的持続可能性に重点を置いているにも関わらず、またそれが釜山の強みであるにもかかわらず、何よりも大事である(そして基本でもある)環境の持続可能性分野が欠けている状況である。釜山の事例から把握できる社会的・経済的持続可能性、文化芸術を通じた都市再生は、都市の持続可能性を確保という面においては参考すべき分野である。しかしその反面、環境の持続可能性が達成できる政策は示されていない。このような点を批判する立場からは、釜山のSDGs関連政策をSDGsではなく、政治改革、景気浮揚政策の一環と規定する視点もある。従って釜山のSDGs政策は、社会的、経済的な持続可能性に傾いている現在の政策方向を、環境の持続可能性を補完する方向に修正し、バランスを図る必要がある。この部分においても環境の持続可能性分野において世界的に評価されている北九州の事例を参考できるとおもわれる。

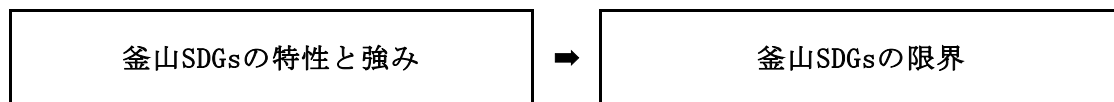
6. 釜山SDGsの比較優位

前述したように、釜山SDGs政策の肯定的な特性と強みが数多く存在しているが、その一方で、釜山SDGsの限界点も明らかに見えている。釜山が自治体レベルで市民と企業の参加を励ましなが、釜山市の内部力量を総動員することに尽力していることが特性であり強みであった。しかし、これは逆に釜山市外部とのパートナーシップ形成や戦略形成が不十分であることを明らかにした。釜山市は国際的レベルでのパートナーシップを強調しているにもかかわらず、それにふさわしい具体的な戦略の不在は、内部の力量を集中させるという戦略と克明な対比が見られる。

また、都市の多様な分野にSDGsを柔軟に適用することで、SDGsの応用可能性を明示したことは釜山の特徴であった。しかし、多様な応用ができたものの政策の具体性や方向性の偏りについては依然として課題が残されている。これは釜山のSDGsを総括するマスタープランと釜山固有のSDGs指標の不在が関係していると言える。

釜山は多様な分野にSDGsを適用・応用し、経済や社会的な持続可能性を強調する方向に進んでいる。それだけではなく釜山が以前から尽力し、強みを持つ文化芸術を通じた都市再生の分野にも持続可能性を取り入れようとしている点もまた釜山の強みといえる。つまり、釜山はSDGsの拡張可能性を示している。しかし、SDGsの最も基本的な前提ともいえる環境の持続可能性に対する政策的な考慮が非常に脆弱であるという限界があった。このような釜山SDGsの政策の特性と強み、限界を整理してみると<表3>の通りである。この表を通じて釜山のSDGsが持っている比較優位が把握できる。

<表3> 釜山SDGsの特性と強み・限界



自治体が市民と企業の参加を督促	国際的レベルのパートナーシップを強調しているが、具体的な戦略は不在
多様な分野にSDGsを柔軟に適用	SDGs政策の方向性が不明、総括的なマスタープランと指標の不在
経済、社会的持続可能性、文化芸術を通じた都市再生	環境の持続可能性に関する政策の不在

釜山の比較優位に対する上表は、釜山が他の都市との交流において、役立つ部分と力を借りるべき部分を明らかにしている。第一に、釜山のSDGsは自治体レベルで市民と企業の参加を積極的に刺激しつつ経済的、社会的持続可能性を強調している。釜山は他の自治体との交流において、各主体の活動を督促する各種の戦略や多様な分野にSDGsを適用するノウハウ、都市の持続可能性につなげる方法などについて貢献している。第二に、釜山はSDGsを補完するために国際的レベルで高い位相を持つSDGs先進都市と具体的なパートナーシップを形成し、交流を通じてセレンディピティやノウハウを獲得する必要がある。また、釜山市のSDGsマスタープランやSDGs指標の不在という問題については、他の都市との交流を通じて確立していく必要がある。第三に、釜山SDGs政策の弱点である環境の持続可能性に関する政策に関しても他の都市から学習していく必要がある。つまり、釜山は他の都市との交流を通じて釜山SDGsの強みと特性を他の都市に伝授し、逆に他の都市からは先進的なノウハウを伝授してもらう必要がある。

III. 北九州と釜山SDGsの協力に関する期待・可能性

現在、北九州市におけるSDGsは重要な政策ビジョンの一つといえる。北九州市では特に行政を中心にSDGsに関する様々な取り組みが行われており、着実に実績を積み上げつつ、同時に市民に対する普及啓発活動も盛んに行われている(片岡, 小林, 2019)。北九州市は2011年に政府から「環境未来都市」に選定されており、2017年にはジャパンSDGsアワード「SDGsパートナーシップ賞(特別賞)」の受賞、2018年には「SDGs未来都市」にも選定された。OECDからも「SDGs推進に向けた世界のモデル都市」に選出されている。北九州市はSDGs推進室の設置を含めて、SDGsクラブ、SDGs協議会を発足させるなど推進体系も具体化させていく最中にある。環境部門においても先進的な地位を獲得しており、既存の環境関連の取り組みがSDGsと結合することで目標値の上方修正はもちろん、環境以外の包括的目標への拡大の可能性を示している。以上から見ても、北九州市がSDGsについて先進的に取り組んできた都市であることは明らかである。ただし、先進的なだけに、多くのものを新たに開拓していかなければならず、同時に真っ先に様々な課題

にも直面せざるを得ない。本章では、北九州のSDGsの一層発展した形態を追求するため、前述した釜山の事例を参考に、共にWin-Winできる協力部門を探っていく。

1. SDGs交流の必要性

まず、SDGsを推進していく上で、多様な主体間の協力は重要な要素である。現在、北九州市も釜山市も内部の協力体制はそれなりに整いつつあると言えるだろう。しかし、両都市とも内部の協力と同時に、外部との協力においてはさらなる追加策が必要な時期だと言える。多様な協力のかたちを構築することは、SDGsの17番目標においての市民-市政単位での履行の手段やSDGs政策的協力パートナーシップを強化し、SDGs指標の実現そのものに近づいていく結果をもたらす。現在北九州市は、環境分野の高い技術力を前面に押し出した国際協力について十分な努力を続けている。主にアジア諸国を対象にした技術移転および教育の形である。これはSDGsの先進的位置にある国家として重要な責務ともいえる。釜山の事例を検討し、北九州市を参考にできる部分について考察してみることが、すでに持っている「力量の拡散と共有」という価値とはまた異なる「相互連帯と補完」という側面から意味を持つといえる。

また、地政学的に北九州と釜山の政策的な協力はそれ自体象徴的な意味を持ち、SDGs推進のグローバル的な妥当性を高めてくれる。以下の節で説明するが、釜山のSDGs方針は、環境から日常の場にSDGsを拡張させていく、つまり一段階前進したSDGsを目指す上で参考になる部分が数多くある。逆に釜山は北九州市の経験・政策から環境部門に関して参考にしなければならない状況である。つまり、両都市のSDGs側面におけるニーズは、相互の出発点が違っていただけに互いに補える部分が存在するといえる。

しかも、北九州市のSDGsは片岡と小林(2019)の研究でも明らかになったように、その認知度が高いとはいえない。これは北九州市がこれまで尽力してきたことを考えると、北九州市の弱点でもあり課題でもある。釜山の汎市民的なレベルで参加を誘導する方針そのものも参考になるだろうが、両都市の協力という枠組みが整った後に共同で成し遂げていく成果は、域内のSDGs発信にも効果的な役割を果たすだろう。

2. 経済の持続可能性

北九州市のSDGsは、「SDGs商店街を目指す宣言」で示すように、日常のサービス分野一般への拡張が試みられている。釜山との交流を通じて、北九州は経済の持続可能性分野を補完できる可能性が高まる。釜山のSDGsの出発自体が前述した限界点からも分かるように、環境的なものにその基盤を置いていない。ある意味で、釜山のSDGsは基本から出発したと言うよりは、応用分野から始まったと捉えるのが妥当である³。具体的には、まず基本的な事項として、釜山が試みている経済的持続可能性の様々な方針を参考

³ もちろん、環境分野についてもMDGsを追求する市民団体やフォーラムなどが存在したが、本格的な政策形態という側面から見れば弱いといえる。

にすることができる。

現在参考になる代表的な例として釜山のITとSDGsとの結合が挙げられる。韓国は現在、IT技術とSDGsの結合・融合に大きな関心を持っている。特に釜山は都市のビジョンとして「スマートシティ(Smart City)」を掲げ、IT分野をリードする位置にあり、これを経済全般に拡大させている。釜山内の中小企業に対するスマートファクトリー化に大々的な投資をはじめ、釜山創造経済革新センターは「リビングラボ(Living Lab, 生活の中の研究所)モデル」を導入して2017年12月「釜山リビングレブネットワーク(BNoL, Busan Network of Living Labs)」を公式に発足した。リビングラボモデルにはエネルギーや都市再生などの概念を盛り込み、持続可能性概念との結合を図っている。もちろん釜山のこのような動きは様々なSDGsの価値を含んでいるが、特に経済的な持続可能性を意識しているといえる。中小企業の生産性を高めるとともに、地域の適正資源使用を考慮した消費・流通等の最適化を達成しようとしている。

また、2018年CCVCコリアインパクトファンド組成も参考できる。SDGsの価値を導入・採択する起業に積極的に支援するため、釜山市と公共団体、地域企業が共同出資して設立したファンドである。ファンド自体も、すでに地域主体の積極的な参加を勧めている。同ファンドはソーシャルビジネス、購読経済、共有価値、フェアトレードなど社会的価値の実現、再生エネルギーなど新しいアイデア事業に資金を支援する。ボトムアップ形式の新しいアイデアの発現を積極的に支援する模範的な案だと言えるだろう。

北九州は特に再生エネルギーの部分で強みを持っており、同時に技術力の部分においても相当な強みを持っている。北九州のSDGsを論じる際、地域の力量としてよく言及されることが市民力と技術力である(北九州市, 2018)。ものづくりのまちとして成長してきた北九州は卓越した技術力を持っている。しかし、この技術力とSDGsとの接点を想像するうえで触媒となる取り組みは、まだ十分とはいえない。北九州市SDGs未来都市パンフレットなどにも紹介されているが、北九州市の技術力は「環境」と「国際貢献」に繋がる力量として主に取り上げられている。つまり、経済的持続可能性に対する悩みは多くない。釜山のSDGsの方針は、むしろどうすれば地域の経済生態系を持続可能な形に再編できるかに焦点が当てられている。北九州は交流を通じて経済についての想像力部分を交流する必要があるだろう。また、釜山の環境面に対する弱点を北九州市が補完し、釜山のITなどと結合した両地域特有の環境関連テクノロジーを作り出すこともできるだろう。この技術は再び国際貢献に活用される好循環につながるだろう。つまり、両都市の属性の異なる技術力交流そのものがセレンディピティ的な効果を十分生むことができるであろう。

経済的持続可能性の部分における交流と相互参考は、市民の日常生活でも体感しやすい分野であり、これによってSDGsへの市民参加の拡大と発信力の強化も図られるであろう。

3. 文化の持続可能性

北九州と釜山のSDGsに関する方針の中で、大きな相違点は文化分野とSDGsの結合という部分である。これはもちろん、工業中心と商業中心という基本的な産業構造の違いに起因する部分も大きいと言えよう。また、SDGs は本質的に文化的な側面において弱点があると言える。世界の地方政府連合(UCLG、United Cities and Local Governments)が発表したCulture21:Actionsによると、真の持続可能な発展を可能にする文化の特別な力が、人間中心、場所中心アプローチの文化政策実行を通じて具現化されることで、世界各国の国家および地方政府が指針として活用できる「持続可能な発展文化」の観点からSDGsに文化と関連した明確な目標と対象、指標を含ませることを促した経緯がある(UCLG, 2015)。しかし、残念ながらSDGsの中に文化は主要次元の核心議題として採択されず、ただ、都市をはじめとした一部の細部目標や教育目標に文化が一部含まれただけである。ここで採択された文化概念も、大半が「道具的意味の文化」である。文化経済学者Throsbyは、SDGsに文化が含まれなかったことに対して、学会からは持続可能な発展を環境的、経済的、社会的、文化的に見てきたにもかかわらず、このアプローチは、結局政治的談論に押され、文化のない持続可能な発展を論じていることになってしまったと主張した(Throsby, 2017: 134-135)。持続可能な発展の三軸である経済、社会、環境を統合的に理解できる、かつ連結できることが「文化」であることは否定できない(Hawkes, 2001)。

釜山は都市再生分野に文化芸術を大幅に活用しながら都市の持続可能性、都市レジリアンスとSDGsを結合させる試みを継続的に行っており、すでにある程度の成果をあげている。本調査で扱っている影島「カンカンイ村」の事例が代表的である。また文化活用だけでなく文化の多様性と文化享受などの側面においても持続可能性概念を適用している釜山では、芸術支援事業を積極的に推進している。最近では文化芸術分野で市議員を輩出し、関連政策にさらに拍車をかけている状況である。柳と姜(2016)は、持続可能な地域フェスティバルについて論じて、釜山のフェスティバル組織委員会について紹介した上で、都市レジリアンス、社会文化的な価値蓄積、経済性という三つの持続可能性を中心に釜山のフェスティバルの意義を分析したことがある。同研究によると、釜山はフェスティバルにも持続可能性を融合させ、地域の文化的多様性と享受可能性を高めようとする試みを継続的に行っていることが明らかになっている。ある意味、釜山は「SDGs達成のための文化芸術の活用」、「文化に対するSDGs的な解釈」という二つの側面を同時に保有しているのである。

北九州は文化と持続可能性の概念を結合させることについて、釜山とは方向性が少し異なる。北九州の強みはESD(Education of Sustainable Development)分野、すなわち教育分野で強みを持つ。ESD はSDGs と相当部分の価値を共有し、SDGs の教育目標に最も合致する概念といえる。北九州市の市民団体や教育機関は現在、ESD方針を取り入れており、SDGsの価値を次世代と共有するための様々な方法論を開発、活用している。これに比べて釜山は教育的側面ではESDまたはSDGsと結合した方針が不在である。北九州はSDGsの価値を拡散させるための生活文化として教育に注目していることがで

き、釜山はSDGsそのものを文化的に再解釈する状況といえる。

北九州市は釜山との交流を通じて文化に対する積極的な解釈を受け入れ、地域再生問題そのものにSDGsをさらに密接に結びつける方策を参考にすることができる。文化分野の交流プロジェクトをSDGs基調の下で活性化することができれば、都市の活力を刷新できる機会も増えるだろう。すなわち、交流を通じてSDGsを文化側面で応用する試みが多角度から可能になるであろう。そのためには互いに文化を解釈し、活用する方法を共有し合い、同時に都市再生を達成する必要がある。例えば、観光分野においてもSDGsを適用する新しい解析等を生み出すことも可能であろう。UNはすでに2017年を発展のための持続可能な観光・国際年(International Year of Sustainable Tourism for Development)と宣言したことがある。UNWTO(2017)はSDGsにおいて観光の役割を強調するために4つの分野を強調している。「公開的支持と認識の向上(Advocacy and awareness-raising)」、「知識の創出や配布(Knowledge Creation and dissemination)」、「政策決定(Policymaking)」、「力量形成と教育(Capacity-building and education)」以上の4つである。経済成長、雇用創出と事業機会を促進する観光効果を極大化し、世界の多くの人々が直面している貧困を根絶し、生活の質を向上させる役割として観光を位置づけている。しかし、観光が強調されているのに比べて、両地域ともSDGsと観光の結合はそれほど画期的な案を出しているわけではない。両都市は観光において地政学的にも非常に有利な状況である。SDGsという動機付けを通じて新しい観光商品を開発することにも挑戦してみる意義があると言える。

IV. おわりに

今まで釜山のSDGsの特徴と方向性、取り組みなどを概括的に考察・紹介した。これにより、釜山のSDGsからどのような部分が参考となり得るのかについて考察し、また北九州市との交流が行われた場合にシナジー効果を出せる分野について簡略的に検討してみた。

北九州市と釜山はSDGsを重要視しているが、その方向性においては大きく異なっている状況にある。北九州は工業都市と環境問題の克服というアイデンティティに基づいたSDGsを深化・進展させてきたといえる。これに対し、釜山は都市再生と経済面を中心にSDGsを融合・応用する方法をとってきたといえる。言い換えれば、北九州は環境という従来のMDGs価値を継承した上でSDGsを進めていることが強みであり、釜山は経済、都市、文化などの新しい価値にSDGsの価値を適用する柔軟さに強みがあるとも言える。両都市のこのようなSDGsの異なる進展経路は、自然にお互いの相互参考を可能とする土台となる。

北九州は先進的にSDGsを継続してきたが、いくつかの課題も残存している。片岡と小林(2019)が指摘した認知度の問題が最も代表的である。行政によりSDGsの方針が確立され積極的に発信を続けたにもかかわらず、その認知度は約2年が経った現在も大きく伸びていない。柳(2020)はSDGsの認知度が高いほど、地域への自負心も高まると説明して

いる。シビックプライドや地域への誇りなどが強調される現在、SDGsの認知度を高める意義は広く認められていると言える。すなわち、認知度の改善は重要な課題である。また、環境分野やアジア地域との技術連携など、いくつかの部分で北九州が極めて先進的であるが、日常生活をはじめとする他の分野への拡張も早急に進める必要がある。

釜山は独自のSDGsを形成するために市民と企業の参加を積極的に取り入れることを基本的な方向性としていた。また、経済分野や都市再生分野、文化のような、市民の日常の肌感覚から感じられる分野にSDGsを取り入れようとしている。北九州は釜山の強みを参考にしてビジョンをさらに発展させることができる。同時に、釜山は北九州が強みを有する環境分野に対して相対的優位を持ち、これに対して釜山が参考にすることができる。

両都市の相互参照に加えて、北九州と釜山が交流をすればまずSDGsの目標17番をさらに進展させるそのものとしても意味がある。また、何よりも新しいSDGsのアイデアが持続的に生み出されることが重要である。互いの交流を通じて新たな試みを持続させることで、協力によるSDGsという新たな地平を示すこともできる。また、ジェンダー平等などの価値については、双方とも新たな側面を模索するなど、お互いが努力していくべき部分もあるだろう。

参考文献

<日本語文献>

北九州市企画調整局政策調整課，2018，「北九州市SDGs未来都市」北九州市。

橋本健二．2011．『階級都市一格差が街を侵食する』筑摩書房。

柳永珍．2020(未刊行)．「地域民のSDGs認識度、環境意識、地域への誇り間の実証分析：北九州市を事例に」地域戦略研究所紀要。

柳永珍，姜文源，2016，「持続可能なフェスティバルを活用した地域マネジメントについて－韓国の釜山広域市の事例を中心に－」福岡大学経済学論叢，60(1)，1-23。

<韓国語文献>

カンカンイ芸術村事業団．2017．『カンカンイ村，100年の響き-歴史(韓国語)』ホミルパ。

釜山広域市国際協力課．2018．「‘2018年釜山市優秀政策’国際評価受けてみる!!(韓国語)」釜山広域市。

釜山公式市都市再生課．2016．「都市再生は釜山が最高！UCLG ASPAC総会発表-都市再生のためのガバナンス主題でアジア太平洋地域36ヵ国に事例紹介-(韓国語)」釜山広域市。

釜山広域市未来産業創業課．2018．「-やさしい操業企業が世界的企業に飛躍できる土台-釜山市，ソーシャルベンチャー企業投資専用ファンド195億ウォン造成(韓国語)」釜山広域市。

- 釜山広域市人権労働政策担当官. 2019. 「-人権都市釜山に必要な価値とは?-釜山市, 市民の手で人権ビジョン樹立する!(韓国語)」釜山広域市.
- 釜山広域市自治行政担当官. 2017. 「持続可能発展目標(SDGs)とボランティア実践戦略樹立に向けて-釜山広域市ボランティアセンター2017国際ボランティアカンファレンス開催(韓国語)」釜山広域市.
- 釜山広域市ボランティアセンター. 2017. 「国際ボランティアカンファレンス結果報告書: 持続可能発展目標とボランティア実践戦略(韓国語)」釜山広域市ボランティアセンター.
- 釜山広域市ボランティアセンター. 2018. 「釜山広域市ボランティアセンター年次報告書2018バラボム(韓国語)」釜山広域市ボランティアセンター.
- 釜山発展研究院. 2012. 「持続可能な地方財政のための課題(韓国語)」BDIフォーカス, 150, 1-12.
- 釜山発展研究院. 2018. 「持続可能な発展と釜山の新しい市政運営方向(韓国語)」BDI政策フォーカス, 340, 1-12.
- ソン・ギョウク. 2015. 『持続可能な水辺空間造成に関する研究(韓国語)』釜山発展研究院.
- ヤン・ジンウ. 2015. 「釜山市持続可能な発展のための政策課題(韓国語)」2015年釜山広域市市政研究委員会活動報告書(気候環境分化).
- オ・ジェファン. 2019(未刊行). 「都市圏保障のための包容都市釜山戦略と課題(韓国語)」釜山研究院.
- ジョン・ヒョンイル. 2018. 「生態と指摘公共美術-公共美術を通じた生態都市の社会的構築(韓国語)」ローカリティー人文学, 19, 121-153.
- ジュ・ソンス. 2017. 「SDGs事項のためのボランティアの変革的パートナーシップ推進戦略(韓国語)」国際開発協力, 1, 3-21.
- ファン・ヨンウ, ハン・スンウク, 2014, 『持続可能な新市街地成長管理方案研究』釜山発展研究院.
- カンカンイ芸術村. 2019. <http://kangkangee.com/>.
- 釜山広域市ボランティアセンター. 2019. <http://vt.busan.go.kr/>.
- ボランティアイウム. 2019. <https://blog.naver.com/volmanager>.

<英語文献>

- Glaeser, Edward. 2011. 『Triumph of the City』Penguin Press.
- Hawkes. J. 2001. 「The Forth Pillar of Sustainability Culture' s essential in Public planning」Cultural Development Network.
- Odum, P. Eugene. 1997. 『Ecology: A Bridge Between Science and Society』Sinauer Associates Inc.
- Throsby, D. 2017. 「Culturally sustainable development: theoretical concept or

practical policy instrument?」 International Journal of Cultural Policy,
23(2), 133-147.

UCLG. 2015. 「Culture 21: Actions-Commitments on the role of culture in
sustainable cities」

UNWTO. 2017. 「A roadmap for celebrating together」 2017 INTERNATIONAL OF
SUSTAINABLE TOURISM FOR DEVELOPMENT.

2019 年度 地域課題研究

2020 年 3 月 31 日発行

発行所 公立大学法人 北九州市立大学
地域戦略研究所

〒802-8577 北九州市小倉南区北方 4 丁目 2-1

電 話 093-964-4302

F A X 093-964-4300
