

特集



撮影 前川俊清

社会調査と 政策のあいだ

政策の形成・評価・実践と社会調査をつなぐために、私たちはなにを考えるべきなのか。これが本特集の基本的な問いである。

エビデンス(科学的な根拠)に基づく政策(Evidence-Based Policy)への要請が、近年、高まっている。その実践には政策立案の過程に社会調査を適切に位置づける必要があるだろう。また、調査自体が「つかえる」ものでなければならない。

同時に、調査は、それ自体が社会的な営みであり、そこにかかわる人びとの対話や関係の構築をとおしてさまざまなものを生みだしていく。それが一連の政策過程になんらかの効果をもたらすこともある。ワークショップやアクション・リサーチはその一例だ。

このような観点から、本特集では5名の方に「社会調査と政策のあいだ」について考察していただいた。なお、ここであつかう政策は、国や地方自治体によって立案・実施されるものだけではなく、市民レベルでの取り組みまでふくむ「広義の政策」である。また、調査については、上記の意味での政策の立案や評価などを目的として行うものを想定している。これらの論考をとおして、政策と社会調査をつなぐ条件について考えてみたい。

(稲月正)



特集論文

1

特集「社会調査と政策のあいだ」によせて

稲月 正

北九州市立大学基盤教育センター 教授

1 はじめに——本特集のねらい

社会調査とは、たんなるデータの集計や現象の記述にとどまるものではなく、それらをとおり社会的世界を解釈的に探求することである(盛山, 2004: 7)。また、政策とは「集団や個人が一定の価値や目標を実現するために用意する活動案や計画, 活動方針を総称」したものである(長谷川, 1993)。こうした政策の形成, 実施, 評価に社会調査を適切に組みこむために、私たちはなにを考えねばならないのだろうか。また、社会調査はどのようなかたちで政策過程に寄与できるのか。本特集では、社会調査と政策とのあいだにある、このような問いについて考えてみたい。

ここでは政策という用語を国や地方自治体の行政活動に限定せず、市民団体、NPO、地域住民などによる活動計画や問題解決の方策まで幅広く広義のものとして位置づける¹⁾。近年、国家や市場の「失敗」を背景に、市民団体やNPOなどの協セクターが公共領域のあらたな担い手として存在感を増している。こうしたさまざまな主体が対抗しつつ連携することによって、社会の課題を解決していくことが期待されている現状をふまえてのことである。また、政策の対象範囲は地域コミュニティや地方自治体のレベルに設定した。分権化の流れのなかで、地域に根ざした政策形成がよりいっそう求められていると考えるからである。

2 政策過程における社会調査の役割

武川正吾(2012)は、政策過程を政策循環(日常的な政策過程)と政策革新(既存の政策の変革や新しい制度の導入)とに区分し、それぞれについて社会学の貢献可能性が大きいことを主張している。この議論を下敷きに、まずは政策過程における社会調査の役割をかんたんに確認しておこう²⁾。

政策循環とは、「企画(plan)→実施(do)→評価(see)」のサイクルである(武川, 2012: 14)。企画の段階では、政策課題となっている問題状況の的確な把握や政策対象の明確化が必要である。それなしに政策議論を行うことは有害無益であろう。また、評価の段階において社会調査が果たす役割は大きい。近年、政策の効果を適切な方法で測定し、科学的な根拠(エビデンス)に基づいて政策形成や社会的な実践を行うことの重要性が、指摘されている。こうした「エビデンスに基づく政策(Evidence-Based Policy)」や「エビデンスに基づく実践(Evidence-Based Practice)」³⁾(以下、両者をまとめてEBPと略す)には、適切に設計された社会調査が不可欠である。さらに、すべての政策には定期的な修正が必要となる。政策の実施そのものがあらたな環境を生みだすからである。それゆえ、ふたたび企画段階での状況調査が必要となる。このような政策循環の各過程において、社会調査は大き

な貢献可能性をもっている（もちろん、調査以外に、社会科学の理論、現場の経験知、社会指標が生かされるべきであることはいままでもない）。

政策革新の過程については、武川は公的介護保険の導入を例に、それが「Ⅰ社会問題の認知→Ⅱ問題解決の模索→Ⅲ合意形成の過程（[a]政策サークルにおける合意形成、[b]合意内容の普及）→Ⅳ立法化の過程→Ⅴ行政による準備→Ⅵ制度の実施」という6つの段階をとって展開していったことを示している。これらの各段階で社会調査は大きな役割を果たしうる。たとえば、Ⅰの社会問題の認知の段階では東京都老人総合研究所や全国社会福祉協議会による調査が、文学、映画作品、社会運動などとともに「高齢者の介護に関する問題提起の役割を果たした」し、Ⅲ[a]の政策サークルにおける合意形成過程においても「研究者による論点整理や調査研究が重要な役割を果たす」という（武川、2012:22-24）。Ⅱの問題解決の模索の段階では「現場の経験や、研究者（や官僚）によるアイデアの提供」が果たす役割は大きい（武川、2012:23）。そうした経験知やアイデアの正当性を保証するのは社会調査によって得られたさまざまな知見であろう。Ⅵの制度の実施の段階では、政策の効果測定に社会調査は不可欠である。

3 社会調査と政策をめぐる課題 ——本特集での論点

このように社会調査が政策過程の各段階において果たしうる役割は大きい。しかし、武川によれば、「権利として可能であることと、事実としてそれが実現されていることは別のことから」であり、日本では公共政策の企画・実施・評価の過程で社会学が役割を果たすことはきわめてまれであったという（武川、2012:15）。それは社会学の課題であると同時に、社会学者が行ってきた社会調査の課題でもあるだろう。社会調査を政策に生かしていくにはなにが必要なのか。それを考えるために、本特集では、以下の

ような論点を設定した。

エビデンスの形成と活用

さまざまな領域社会学の知見が公共政策に生かされてこなかった一つの理由として、武川は「社会学者の方で、政策提言につながるような、根拠に基づいた研究を、これまで十分に行ってこなかったこと」をあげている（武川、2012:15）。

三菱UFJリサーチ&コンサルティングの政策研究レポートでも、エビデンス⁴⁾に基づく政策は欧米の先進国では急速に導入が進んでいるが、日本では医学領域を除けば実践例は少ないことが指摘されている（家子ほか、2016:6）。また、政策の効果測定（エビデンスの形成）には、ランダム化比較試験(Randomized Controlled Trial: RCT)が有効であり⁵⁾、複数のRCTの結果を統合したメタ分析や系統的レビューによってエビデンスの質はさらに高まる。しかし、同レポートによれば、こうした取り組みも日本ではほとんど行われていない。もちろん、医学領域などはちがって、社会学ではRCTといった手法が適合しない領域が多いことは考えられる。また、公平性や倫理性の観点から実施がむずかしいことも予想される。こうした制約はありつつも、社会学や社会調査を政策に生かしていくためには、調査者の方でもエビデンスを「つくる」「つたえる」「つかう」ことが課題となるだろう。

行政組織のあり方とシンクタンクの役割

公共政策に社会調査が有機的に結びつけられてこなかったことの背景には、行政機構の問題もある。武川は、社会学が社会政策に十分生かされてこなかった理由として、上述した研究者の側でのエビデンス形成の欠如とともに、日本では「官僚の『現実主義』や現場の『常識』や『勘』の方が、社会学の知識よりも優先」されてきたことをあげている（武川、2012:15）。彼がいうように、こうした官僚制のなかに存在する「一種の反知性主義とシニシズム」は、社会学者が調



査をとおしてエビデンスを形成，提示してこなかったことの結果でもあり原因でもあろう。

その背景には政策形成をめぐる制度の問題もある。阿部 彩は、日本では政策の効果が測定できるように制度が設計されていないため、「ほとんどの政策において厳密には政策の効果が検証されているわけではない」ことを指摘している(阿部, 2014:78)。また、上述した三菱UFJリサーチ&コンサルティングの政策研究レポートにおいても、日本でEBPやRCTの導入が進んでいない背景として、行政における「政策評価システムの弱さとエビデンスの必要性の低さ」「RCTの認知と理解の低さ」「実験に対する心理的抵抗感」「行政(官僚)の無謬性」認識が指摘されている(家子ほか, 2016:7)。

さらに、地方自治体では、行政改革の流れのなかで政策立案に調査や統計を役だてる十分な体制が整っていない。前田幸男(2007:115-116)によれば、統計業務に従事する正規職員の数は1983年の12,199人(専担率19.3%)から8,421人(2006年, 専担率17.8%)にまで減少しているという。

その一方で、ごく少数ではあるが、政令市を中心に統計担当課をもつ自治体もある。また、独自のシンクタンクを設ける自治体もでてきている。調査によって得られる社会科学的な知と政策をつなぐうえで、こうした自治体シンクタンクがどのような機能を果たすのか注目される⁶⁾。

調査の設計と職員教育

政策と調査とのリンクのためには、調査自体が「つかえる」ものとなる必要がある。地方自治体では総合計画の策定などにあたって、市民のニーズや生活状況を把握するために意識調査が行われることが多い。しかし、大谷信介(2002)によれば、多くの自治体で行われている市民意識調査にはさまざまな問題があり「つかえる」ものになっていない。

その理由として大谷があげるのは、(1) 基本

的な方法の不適切性、(2) 不適切な調査票による分析や解釈の不在、(3) 対象者設定の誤り、(4) サンプリングの重要性に対する無理解、(5) ワーディングの重要性に対する無理解などである。政策と調査とがうまく連携できるように制度自体が設定されていても、肝心の調査データが「つかえない」ものであれば、状況把握のためのエビデンスの形成は不可能である。

こうした状況の背景には、多くの職員が調査法や統計業務について学ぶ十分な機会をもっていないこともあるだろう。社会調査と政策をつなぐには、社会調査教育や職員研修のしくみについても考える必要がある。

政策過程における市民調査の意義

政策においてたいせつなのは、正当性と正統性である。EBPやRCTは、効果の明確さといった点で政策の正当性の確保に重要な役割を果たす。だが、エビデンスには政策立案者や調査者の価値が反映されている。一般に、社会政策は「よりよい」社会の実現をめざして企画されるが、ここでのエビデンスは立案者にとっての「よさ」の基準に照らして測定されたものである。それゆえ、ある人びとにとって「よい」政策であっても、別の人びとにとっては「あしき」政策かもしれない(短期的かつ経済的には有効な産業政策が、長期的には特定の地域や人びとに甚大な被害をもたらした公害の例もある)。そうだとすれば、EBPの正統性には一定の制約があるという自己認識と政策形成者側での自己相対化が必要となるだろう。

問題は、そのうえでなおかつ政策を形成し、実践していかねばならないことにある。行政による公共政策について考えた場合、自己相対化を政策形成過程において制度として保証するためには、さまざまな主体の参画が必要となる。さらに、別の価値基準からのエビデンスの形成には、対抗的な位置にあるセクター(たとえば、市民運動やNPOなど)による政策評価や影響

調査が重要な役割を果たすだろう。本特集では、市民や住民が行う調査を市民調査とよぶが、社会調査と政策との架橋を考える場合、市民調査は政策の正統性の確保において大きな意義をもつはずである。

だが、市民調査の意義は、それにとどまるものではない。「行政の無謬性」は失墜し、国家や市場の「失敗」が顕著になった今日、現実の課題に日々直面しデータとノウハウを蓄積しているNPO(市民セクター)のほうが、より効果的な政策を企画、実施できる場合も多い。たとえば、本特集の執筆者の一人である津富 宏は、保護司制度と精神障害者への就労支援手法の評価に基づく若年生活困窮者就労支援「静岡方式」を構築し、大きな成果をあげている(津富・NPO法人青少年就労支援ネットワーク静岡, 2011)。また、宮内泰介(2004)によれば、市民調査では「調査をする人自身と、問題を解決しようとする人自身が同じである(あるいは、近いところにいる)」ことが最大の特徴であり、それゆえ「本当の意味で“有効”な場合が多い」という(宮内, 2004: 14)。コミュニティレベルでの政策形成における市民調査の意義と役割を明らかにすることも、調査と政策との架橋を考えるさいの課題となるだろう。

アクション・リサーチやワークショップの可能性

アクション・リサーチとは、具体的な生活課題の解決や問題状況の改善をめざして、当該集団のメンバーたちと調査者がともに行動(アクション)を起こし、調査や議論をとおして課題に向きあいながら、よりよい状況の実現方法を模索する一連のプロセスをいう。この過程では、ワークショップがもたれることも多い。ワークショップとは、当該課題に関係する人びとが集まって意見交換や共同作業をすることによって、情報や経験の共有、あらたな課題の発見、解決策の模索などを行う場である。

地域の課題は複雑であり、それぞれの固有性をもつ。それゆえ、医学領域での実験のように、条件を統制した比較分析(RCT)によって効果を測定することはむずかしい。だが、アクション・リサーチやワークショップをとおして、人びとは地域の状況を知り、共有できる。つまり現状把握のためのエビデンス形成である。同時に、そこではアクションを起こす調査者の視点や認識枠組みが問われる。

アクション・リサーチやワークショップも市民調査の一つである。それゆえ前項の内容とも重なるが、こうした調査からは、行政による政策にみられるようなタテ割りの発想に基づく政策ではなく、生活者の実態に基づいた領域横断的なアイデアや政策が生みだされる可能性がある。また、参加を前提としているため、地域での合意形成や主体的な参加意欲の向上にもつながりやすい。これも政策の実効性を高める要件となるだろう。

4 特集論文の概要

このような論点をふまえ、本特集では、社会調査をとおして広い意味での政策実践の過程になんらかのかたちでかかわっておられる5人の方にご寄稿いただいた。なお、掲載順は、先に示した論点と基本的には対応している(ただし、複数の論点に関連する論考もある)。以下、その概要を紹介しておこう。

津富論文「社会を良くする実践と研究——個人的経験から」では、みずからの研究と実践の経験をとおして、調査・研究が少年院を出院した子どもたちの再犯防止や困難を抱えた若者たちの就労支援にどのように役だってきたか、実践はどのように進化してきたかが示される。

少年院に勤務していた津富は、アメリカ留学で計量犯罪学を学ぶ。当時、アメリカの刑事司法分野ではRCTが数多く行われ、多くの仮説がフィールドで検討済みであったという。こうし



た環境のなかで「玉突き型のロジックモデル」を発想のベースとするようになった彼は、帰国後、犯罪者や非行少年の処遇に関する大量の評価研究を渉猟し、メタ分析をとおして有効性を確信できた認知行動療法を再犯防止に活用していく。また、エビデンスに基づく医療（EBM）を参考に、刑事司法領域でエビデンスを「つくる、つたえる」実践などを行った。その後、大学に転職してからは、「エビデンスの探索」「経験知の蓄積とエビデンスとの突き合わせ」を重視した若者の就労支援（静岡方式）を行っている。

本論文では、そうした活動をとおして、就労支援の取り組みが線形のロジックモデルをこえて進化していったことが述べられる。さらに、こうした実践をふまえて、エビデンスを評価するさいの指標設定の問題や市民活動による政策提言のあり方が考察されている。

森岡論文「自治体シンクタンクの現状と課題」は、社会調査の成果を自治体の政策立案に結びつけるための行政組織のあり方について分析したものである。世田谷区が設立したシンクタンクであるせたがや自治政策研究所の所長を務める森岡によれば、研究所は、(1) 調査・政策研究の推進、(2) 政策形成にかかわる情報資産の整備と活用、(3) 各所管課の政策立案の支援、(4) 政策立案にかかわる能力と人材の養成という4つの機能をもつ。それぞれは相互に関連しながら、(1) 調査・政策の研究の推進にかかわる機能の強化に貢献するよう位置づけられている。

こうした、自治体シンクタンクの機能を自治体の政策につなぐためには、研究所をとりまく条件が重要となる。その条件とは、(1) 研究所が区政中枢に近い位置に内部組織として設置されること、(2) 能力の高い職員の配置、(3) 区の重要な政策決定の場にそうした職員が動員されること、(4) 所管課との連携である。しかし、現状では、多くの自治体職員は調査結果ないし分析結果を施策と結びつけることに慣れておらず、タテ割行政の弊害がデータの活用という側面に

も表れているという。これらの課題は同シンクタンクに限らず、社会調査と自治体による公共政策とを架橋するさいの、普遍的な課題でもあるだろう。

大谷論文「都道府県庁における県民意識調査の実態と職員研修の問題——長崎県・愛媛県・兵庫県の事例を中心として」では、県民意識調査、モニター Web 調査、社会調査関連の職員研修の現状が整理され、学術研究や社会調査協会が考えるべき課題が検討される。

大谷によれば、県民意識調査の問題点は外部委託の程度によって異なるという。すべてを外部委託している長崎県では、競争入札で選定すると適切な調査の遂行がむずかしい業者が落札するなどの問題があった。調査票作成作業を県職員が実施している愛媛県や兵庫県の場合、調査テーマの確定や調査票作成上の問題が指摘された。

こうした状況の背後には、専門的知識をもたない職員が調査を実施しているという事情がある。しかし、社会調査に関する「職員研修」は多くの県で行われていない。また、モニター Web 調査では、公募モニターの偏りなどから県民のニーズが正確には把握できないといった問題もある。

このような実態をふまえ、大谷は学術団体や社会調査協会などが果たすべき役割として、既存の調査方法がもつ問題点を行政へ伝えていく活動、有効な調査法や職員研修の重要性についての提案などの可能性を指摘している。

宮内論文「政策形成における合意形成プロセスとしての市民調査——社会学的認識の活かし方」では、社会学的な認識や調査手法が政策過程にもつ可能性が示される。

宮内によれば、多面的な価値と不確実性をともなった現代社会では、政策の正しさは合意形成によって社会的に決めていくしかないという。合意形成には、さまざまな主体間での熟議、信頼関係の構築、多面的なコミュニケーションが必要だ。それはまさに社会学の認識過程と同じものであり、ここで認識の軸となるのは「聞く」こと

である。聞くことをとおして多様な考えがあることへの理解や社会認識の再構築が可能となる。

こうした合意形成プロセスとしての調査の担い手として市民・住民は重要である。市民調査は強い問題解決志向をもち、柔軟な発想と手法によって分析と提言を行うことができる。宮内は、自身が北海道安平市や南幌町で行った聞き取りとワークショップを組み合わせた市民調査の例をひきながら、こうしたプロセスがもつ可能性と市民調査の有効性を論じている。

徳野論文「熊本地震と社会学の交差点——社会調査のリアリティに向けて」においても、政策形成過程における社会的な認識、アクション・リサーチ、ワークショップの可能性が検討されている。ここでの政策は、宮内論文と同様、現実の生活課題の解決やコミュニティの維持と密接にかかわる地域の人びとの生活設計を意味している。

徳野は、論文前半では執筆中に発生した熊本地震の「半当事者」としての、また地域社会学者としての行動過程をふり返りながら、行動（アクション）と政策実践との関係をレポートしている。だが、その目的は、熊本地震のような緊急時でも、過疎農山村の日常でも、基本的には変わらない。軸となっているのは、いずれも生活課題の把握と生活基盤の構築である。

それらを地域住民とともに考える手法が「T型集落点検」である（「T」は徳野の頭文字）。このワークショップでは、住民自身が他出子をふくむ家族のつながりを確認し、互いに情報を共有しながら、集落の課題、利用可能な社会資源、将来像を考える。論文では、熊本県多良木町槻木地区という超限界集落でのプロジェクトを例に、「T型集落点検」や他の調査から得られたデータをもとに、さまざまな関係者をまきこみながら展開されている地道な政策形成のかたちを紹介されている。

5 おわりに

社会調査を政策に生かしていくことは、社会学者の実践へのかかわりの一つのかたちである。社会調査が社会的な営みである以上、調査と政策をつなぐさいには、その正当性、正統性、妥当性が問われることになる。

政策の有効性の保証という点では、適切な手法に基づくエビデンスの形成、公開、利用に社会学者がかかわっていくことが必要である。それを実現するためには、津富論文が指摘するように、「エビデンスを『つくる、つたえる、つかう』ための、社会にビルトインされた生態系」の整備も必要となる。調査によるエビデンスの形成、公開、利用は、こうした「生態系」の形成要件としても意味をもつだろう。

同時に、政策課題や政策目標のレベルはさまざまであり、エビデンスの形成手法はRCTに限られるわけではない。また、政策の正統性の確保のためにはさまざまな主体の参加と合意形成が不可欠である。その意味で、社会調査と政策のあいだに社会学の認識過程を組みこむことや、市民調査、アクション・リサーチ、ワークショップといった手法を適切に位置づけることも必要である。

また、政策の各過程では、研究者が調査から得た知見と官僚機構による政策立案とがうまくかみあうこともたいせつだ。調査に関する専門知識は、その領域でも発揮できる。

いうまでもなく、社会調査と政策とをつなぐうえで考えねばならないことからは、上記の論点に限られるわけではない。また、各論点はそれぞれが一つの特集となりうる深さをもっている。ここでの議論は、そうした拡がりや深さをもつテーマへの一つの接近である。そうした限定を付しつつ、本特集が社会調査と社会的実践をめぐる議論に寄与することを期待したい。



注

- 1) 政策が「目標実現のための活動計画や方針の体系」であるとするれば、施策は「その方針の実現のための具体的な方策」といえよう。ただし、本特集では両者を厳密には区別せず、施策も政策のなかにふくめて考える。その意味でも、ここでの政策概念は広義のものである。
- 2) 社会調査と政策実践の関係を論じた古典的な業績としてP・F・ラザースフェルドの論考(1975=1989)がある。そのなかで彼は「政策立案者」(実践的な意志決定者)と「専門社会学者」の関係を整理するとともに、社会調査を実践的課題に応用するさいの「認識の諸段階」として「(1)問題の確定→(2)スタッフの構成→(変換)→(3)知識の探索→(乖離を埋める)→(4)勧告への道→(5)実施→(6)査定」というサイクルを提示している(Lazarsfeld *et al.*, 1975=1989: 64)。そのうえで、「実際的な問題」がどのように社会調査に変換され、そこから得られた知見がどのようにして「行動のための勧告」に転換されるかが示されている。
- 3) 三菱UFJリサーチ&コンサルティングの報告書によれば、Evidence-Based PolicyとEvidence-

Based Practiceの定義上のちがいは明確ではないものの、前者は中央政府レベルでの「政策の立案からエビデンスの創出やフィードバックまでを含む一連のプロセス」であり、後者は「ソーシャルセクターや地方自治体」での「実践に焦点が当てられている呼称」である(家子ほか, 2016: 15)。

- 4) 家子直幸らは、政策にかかわるエビデンスを「現状把握のためのエビデンス」と「政策効果把握のためのエビデンス」に区分している(家子ほか, 2016: 1-2)。
- 5) RCTとは、対象者をランダムに振り分けただうえで、政策プログラムを実施したグループと実施しなかったグループとの結果を比較し、政策効果を測定するものである。EBPとRCTの考え方については、阿部(2014: 78-95)がわかりやすい。
- 6) イギリスでは自治体やNPOなどがEBPを実施するさいに、それを支援する中間支援組織がここ数年数多く立ち上げられたという(家子ほか, 2016)。自治体シンクタンクの機能として、EBPの認知の促進や中間支援なども考えられるのではないだろうか。

文献

- 阿部 彩, 2014, 『子どもの貧困Ⅱ——解決策を考える』岩波書店。
- 長谷川公一, 1993, 「政策」, 森岡清美・塩原 勉・本間康平編『新社会学辞典』有斐閣。
- 家子直幸・小林庸平・松岡夏子・西尾真治, 2016, 「エビデンスで変わる政策形成——イギリスにおける『エビデンスに基づく政策』の動向, ランダム化比較試験による実証, 及び日本への示唆」三菱UFJリサーチ & コンサルティング (2016年5月14日取得, http://www.murc.jp/thinktank/rc/politics/politics_detail/seiken_160212.pdf)。
- 前田幸男, 2007, 「自治体の統計・調査・政策立案体制を問う」『都市問題』98(9): 112-118, 東京市政調査会。
- 宮内泰介, 2004, 『自分で調べる技術——市民のための調査入門』岩波書店。
- 大谷信介, 2002, 『これでいいのか市民意識調査——大阪府44市町村の実態が語る課題と展望』ミネルヴァ書房。
- Lazarsfeld, P. F., and Reitz, J. G., 1975. *An Introduction to Applied Sociology*, New York: Elsevier Scientific Publishing (齋藤吉雄監訳『応用社会学——調査研究と政策実践』1989, 恒星社厚生閣。)
- 盛山和夫, 2004, 『社会調査法入門』有斐閣。
- 武川正吾, 2012, 『政策志向の社会学——福祉国家と市民社会』有斐閣。
- 津富 宏・NPO法人青少年就労支援ネットワーク静岡編著, 2011, 『若者就労支援「静岡方式」で行こう!!』クリエイツかもがわ。

2

社会を良くする実践と研究 個人的経験から

津富 宏

静岡県立大学 教授

1 少年院での仕事

私は少年院で働いていた。非行を犯した子どもたちを一定期間施設で預かり教育をして社会に復帰させる仕事である。現場の仕事である。

私が働きだした1980年代の少年院の職員の制服はいわゆる菜っ葉服（作業服）だった。この制服で子どもとともに運動をし畑作業をし除草をした。世間はバブルを迎えようとしていたが、少年院の中では自然のなかで人と人がぶつかりあう日々が続いていた。手ごたえのある仕事だった。

私たちのしていることが、子どもたちの将来に役だっているかどうかはわからなかった。成行調査というものが行われていた。出院した子どもたち一人ひとりについて、文書を確認したり他機関に照会したりして、その後の状況を調べるものである。私は、成行調査をもとに再犯率を計算した。少年院の衆情（雰囲気）が再犯率と連動していることは実感的に知っていたが、自分たちの日々の取り組みが再犯率にどのように影響しているかを理解することはできなかった。因果関係を証明するという思考がなかったのである。再犯率という指標は定まっても、これを支えるロジック・モデルはなかった。

2 研究との出会い

私が研究に出会ったのはアメリカ留学を通じ

てであった。1986年から1988年にかけて、ウィスコンシン大学マディソン校の社会学部（修士課程）で学ぶ機会を得た。計量犯罪学を学び、再現可能なかたちで因果関係が証明できることを知った。因果関係が証明できるなど、日本にいたときは思ったこともなかった。すでにその当時、アメリカの刑事司法分野ではランダム化比較試験が数多く行われ、多くの仮説がフィールドで検討済みであった。それらをレビューする「刑事政策の効果研究」という授業まであった。たとえば、保護観察の監督密度を上げることは有効なのか。施設収容は（社会内処遇よりも）有効なのか。日本の社会では実行可能とは思えないような社会実験が行われ、評価研究が発表されていた。

当時読んだ本で印象に残っているのは、Campbell and Stanley (1963) である。内的妥当性を脅かすさまざまな脅威をデザインごとに解説した本書を読んだことで、一つひとつの論文がどの程度しっかりと因果関係を証明しているかを読みとるための考え方を学んだ。帰国してからも、引き続き、Rossi and Freeman (1985)（当時は第3版、現在はLipseyも著者に加え第7版）、Cook and Campbell (1979) など、評価研究の基本書を読み、研究を検討するにあたって、4つの妥当性（外的妥当性、構成概念妥当性、内的妥当性、統計的結論妥当性）でみるという枠組み、すなわち、批判的吟味の基礎が身についた。

修士論文では、二次データを用いて、逮捕が犯罪にもたらす効果を検討した。逮捕は犯罪を



増やすという結論自体も興味ぶかかったが、共分散構造分析を用いて因果モデルを検証したことで、玉突き型のロジック・モデルを考える習慣が身についたことがその後の実践に役だったと思う。

3 帰国して始めたこと

犯罪者や非行少年の処遇に関する、大量の評価研究の渉獵である。やがてわかったのは、決定的な研究はほとんどないということである。特定の介入について一件の評価研究しかない（しかも、たとえば、評価者が介入者自身であることが多い）場合には、良質な研究によって、その介入が有効であるとの知見が見いだされていても、実践現場に持ち込むに値するという確信は持てない。特定の介入手法について複数の効果研究がある場合には、有効、無効果、逆効果と結論がばらついていることが多く、やはり確信は持てない（そのうえ、出版バイアスもある）。

いっぽうメタ分析は、個々の研究の結果が一貫しないという、後者の問題をいっきよに解決する。犯罪者の処遇に関する最初のメタ分析を行ったのは、認知行動療法の主唱者である Andrews *et al.* (1990) である。このメタ分析は、同療法の有効性を示しており、この結論は我田引水とも思えた。しかし、その後、特定の介入の支持者ではない Lipsey (1992) によるメタ分析がほぼ同じ結果を示したことから、認知行動療法が再犯抑止に有効であることを確信した。

しかし、私は、海外で行われている認知行動療法のプログラムを直接、日本の少年院に持ち込むことはしなかった。少年院の日課は変更せずに、認知行動療法によってたつ変容の原則自体を、日々の子どもの接触に持ち込むこととした。一人ひとりの認知の型（内言）に気づき、これを修正することを絶えず意図的に行うように、認知行動療法を用いることとしたのだ。

実際、大正10年代に始まった矯正院をルーツ

とする少年院には、歴大な経験知がある。たとえば、少年院には、苛ついたら、「目をそらす」「部屋に戻る」「3秒数える」「深呼吸する」といった認知行動療法的な知恵がある。こうした経験知と認知行動療法を少年院の日常において溶け合わせようとしたのである。

次に始めたのは、再犯アウトカムに対する決定的な媒介変数の探索である。法務省は、少年院出院者の多くの属性と再犯の関係を組み合わせたクロス表をふくむ統計を毎年のように発表している。これを目を皿のようにして眺めるようになった。変容が可能でない属性（たとえば、保護者の類型。両親、父親、母親、祖父母など）もあるが、変容が可能な属性もある。そのうち、再犯と強力な関係を持つ属性をみつけた。有職・無職である。無職者の再犯リスクは、有職者の再犯リスクの4~5倍にも達していた。疫学的に明らかな介入対象である。

ここで気づいたのは、犯罪性や非行性の中核と思われる「善悪」にかかわる教育ではなく、（ポジティブな）社会への適応の促進そのものが、介入の狙いとなることである。30代前半に勤務した浪速少年院は、職業訓練専門少年院として「職業人の育成」を目標に掲げていたので、このポジティブな中間アウトカムを最大化することを狙いに処遇を構造化した。

こうして、自分たちの実践をロジック・モデルに基づいて展開できるようになった。しかしながら、施設内での処遇には限界があり、少年院での実践は活用できる資源が限定された範囲でのロジック・モデルの精緻化を超えることはなかったと思う。

1990年代の後半になって、エビデンスに基づく医療（EBM: Evidence-Based Medicine）という潮流に気づき文献を読みあさった。これまで私が少年院の世界で行ってきたことが、医療分野では圧倒的な規模で取り組まれ、「エビデンスをつくる、つたえる、つかう」グローバルなシステムの構築が進みつつあった。私は2000年に

EBMを犯罪者処遇に応用する論文を書き、またEBMの基礎にある批判的吟味の方法を概説した文献の翻訳(クロンビー,2007)も行った。

EBMは、社会科学分野にも影響をおよぼしており、医療分野で進んでいたコクラン共同計画にならって、2000年には、教育、社会福祉、刑事司法の分野でキャンベル共同計画が始まった。これらの計画は、トピック(研究仮説)を絞って、それぞれのトピックごとにメタ分析をふくむ系統的レビューを行い、得られたエビデンスを公開するというプロジェクトである。私は、キャンベル共同計画の刑事司法グループの運営委員会に加わり、エビデンスを「つくる、つたえる」手助けを始めた。

EBMに出会う以前は、たんに論文を読み論文から得たエビデンスを現場に活かすことだけを考えていたが、EBMを通じて学んだのは、エビデンスに基づく実践を支えるためには、「つくる、つたえる、つかう」ための、社会にビルトインされた生態系が必要であるということである。この生態系の構築はいまだに日本の課題であると思う。

4 市民活動の開始 — 就労支援団体の設立と実践

2002年、19年間勤めた少年院の世界を離れ大学に転職し、青少年就労支援ネットワーク静岡という団体を立ちあげた(2004年にNPO法人化)。若者の就労支援を行う団体である。非行に走った少年の立ちなおりに就労が必要であることは、法務省のデータから確信していた。しかし、ひきこもりをはじめとする社会になじむことが不得意な若者のほうが、仕事に就きたくても就けない場合が多い。だから、非行を行った若者に限らず、すべての若者を支援対象とすることとした。その際に、まず重視したのは、実践知の蓄積である。

実践知の蓄積を重視したのは、活動を始めた2002年当時、若者の就労支援に関する先行団体がほとんどなかったからである。いっぽう、障

がい者を対象とする特別支援学校、ジョブコーチ、発達障がい者の就労支援機関、主として失業者を対象とする職業訓練機関、非行少年を対象とする保護司など、さまざまな分野に就労支援の実践知が蓄積されていることは知っていた。

そこで私が始めたのは、さまざまな分野をまわり、なにが支援の成功の鍵の要素になっているかを知ることだった。特別支援学校では卒業前の長期実習、ジョブコーチではマンツーマンの職場適応支援、発達障がい者の就労支援機関では個別の特性をふまえたオーダーメイドの支援、職業訓練機関ではマンパワーをかけたていねいな支援がポイントであることを知った。

私が就労支援の柱としたのは、前職を通じてよく理解していた保護司制度である。少年院に入ってくる子どもたちと話して、私は優秀で熱心な保護司の方がたが圧倒的な就労支援を行っているのを知っていた。地域を知り尽くした地域の人の力にかなうものはない。そこで、私たちは市民ボランティアが若者に寄り添う形態の支援を行うこととし、上記の各分野で学んだポイントを織り込んで、実践を始めた。

もうひとつ、実践知の蓄積とあわせて始めたのは、エビデンスの探索である。支援を始めて2,3年して、IPS(Individual Placement and Support)という、精神障がいを持つ人びとを対象とする就労支援プログラム(Becker and Drake, 2003)を知った。IPSはアメリカで開発された伴走型の就労支援で、地域の雇用主に精神障がいを持つ人をできるかぎり早くつないで就労後も支え続けるという伴走型の支援である。

IPSには20件を超えるランダム化比較試験があり、どの研究においても、コントロール群とくらべ介入群の就労率はほぼ2倍という大きな効果値を持つ(Bond, 2015)。犯罪者や非行少年の処遇分野では、同一の介入手法がこれだけ異なるコンテキストでかつこれだけ大きな効果値で一貫して結果が出るものをみたことがなく、IPSの圧倒的な有効性を示している。これらの研



資料 「IPS援助付き雇用の理念とエビデンスについて」

1. 競争的雇用に焦点が当てられている
重い精神障がいをもつ人たちは目標を一般雇用において、それを達成することができると考える。
2. 仕事探しをいつ始めるのかはクライアントの選択に基づいている
働く準備ができているかどうかの評価・診断・症状・不法薬物の使用歴・精神科病院への入院歴・障がいの程度または刑事罰を受けた過去などによって、働くことを望む人びとを排除しない。
3. リハビリテーションと精神保健サービスの統合
IPSプログラムは精神保健治療チームと統合されている。
4. クライアントの好みを尊重する
サービス提供はプロバイダーの判断よりむしろクライアントの好みと選択に基づいている。
5. 個別の経済的カウンセリング
雇用仕事スペシャリストは、クライアントのために

社会保障、医療扶助ほかの公的援助に関する個人用にカスタマイズされ、わかりやすく、かつ正確な情報を得るのを援助する。

6. 迅速な職探し
IPSプログラムでは就職のためのアプローチとして、長期にわたる職業前評価や訓練・カウンセリングを行うよりもむしろ、クライアントが直接仕事を得るのを助けるために迅速な職探しをするアプローチを用いる。
7. 系統的な職場開拓
雇用スペシャリストは、計画的に地元の雇用者と接触をもつことによって、クライアントの興味に基づく雇用者ネットワークを構築する。
8. 無期限の個別支援
クライアントが望み、必要とする限り、フォローアップ支援は個別に判断されて継続される。

出典 日本IPSアソシエーション (n.d.)

究のコントロール群の大半は集合訓練型の支援であり、職場に直行する伴走型支援（すなわち、IPS）が有効であることを示している。

保護司制度も伴走型の支援であり、IPSに関するエビデンスは私の実践知とも符合した。また、若者の就労支援の対象者の多くが（診断がおりる者はかぎられているが）メンタルな問題を抱えておりIPSの対象者とも重なっている。

IPSと私たちの支援の最大のちがいは、支援者が誰であるかである。IPSでは有償の専門家、私たちの支援では市民ボランティアである。私は少年院への認知行動療法の導入と同様、支援者が誰であるかにはこだわらず、変容の原則を導入することこそ重要であると考えた。IPSにおいては変容の原則が明示されている。日本IPSアソシエーション（JIPSA）によるまとめを資料に示すが、IPSとは活動分野が異なるため遵守できない3を除く、すべての原則を守ることができると考えた。

IPSの根幹は、被支援者観の転換、当事者中心

主義にある。エビデンスに支えられたIPSであるが、その根幹には権力に対する、構築主義的な挑戦がある。

5 実践の進化

市民ボランティアによるIPSを、「静岡方式」（津富・NPO法人青少年就労支援ネットワーク静岡、2011）とよぶこととした。IPSの効果検証は、ランダム化比較試験に基づいている。ランダム化比較試験をふくめ評価研究のデザインは、X→Oというロジック・モデルを検証したもので、いわゆる「エビデンスに基づく実践」は、介入を行って（Xを実行して）、社会を良くする（Oを変化させる）というものである。しかし、静岡方式に取り組む過程で、私たちの実践は、線形のロジック・モデルを超えて進化してゆくことになった（図1）。

社会を良くする実践において重要なのは、たんにXを投入してOに変化を起こすことではなく、X（介入）自体の供給量を増やすことである。

そこで、静岡方式が採用したのは、伴走型支援の実践プロセス自体を通じて、支援者を獲得して、Xを増やすという戦略である。

静岡方式の担い手は市民ボランティアである。そこで、私たちはXを増やすために、ボランティアの「ねずみ算的」ネットワーク化を進めた。ボランティアがボランティアを勧誘し、勧誘されたボランティアがボランティアを勧誘するという仕掛けである。この過程は線形(加法的)ではなく、非線形(乗法的)なものであり、また、ボランティア相互のやりとりを促進すれば、ボランティアどうしの相互作用も非線形の増加を示す。

つまり、私たちは、エビデンスを理解し利用できるのは支援の専門家だけであるという通念を超えて、線形のロジック・モデルから導かれた変容の原則をボランティア市民の手に解放することで、支援を非線形に展開することを可能とした。地域にポジティブ・フィードバックを引き起こすことに成功したのである。

現在、静岡県沼津市を中心とする地域では、市民ボランティアのネットワークが、就労支援を超えたプロジェクトを提案し実現するという流れが生じている。学習支援、子ども食堂、リサイクルショップ、コミュニティ・ガーデンなどである。組織がトップダウンで判断・企画し、新たなプロジェクトを立ち上げるのではなく、一人ひとりの思いに誰かが賛同するという流れである。まさに、非線形の展開である。

これらのプロジェクトは緩く連携し、サポートの「生態系」を形成している。このような動きをみると、就労支援の成果は、たんにロジック・モデルに従った、その事業体の成果によってのみ測定されるべきものではなく、ロジック・モデルを超えた、より広範な社会的インパクトによって測られるべきものであるように思われる。

6 就労支援の評価

若者の就労支援はブラック労働への就職支援

にすぎないという批判がある。現実の日本の労働状況を考えればとうぜんの批判である。日本の行政は就労支援の評価指標を「就職(率)」におくが、就職さえすればよいという指標設定は上記の批判を免れることはできない。どこでもよいから就職させればよいという指標は支援を不健全にする。就職後の支援がない結果として、がんばってブラック労働に従事し続けるのも問題だし、消耗してブラック労働を辞めたあとに継続的な支援がないのも問題である。

いっぽう、IPSの成果指標は支援開始後6か月の時点、12か月の時点の就労状況である。この指標が優れているのは、就職したかどうかでもなく、1つの職場に定着(=継続的な雇用)しているかどうかでもなく、6か月後、12か月後という特定の時点で働いているかどうかのみを測るという点である。すなわち、この指標は、職場を変えることを許容する。しんどければ辞める。合わなければ辞める。ブラック労働があるかぎり、こうした試行錯誤が必要である。いっぽう、就職率を指標とすれば、ブラック労働への就職であっても容認され、支援を不健全にする。逆にいえば、指標を変えるだけで就労支援はより良くなる。

しかし、現在の、就労支援の評価の最大の問題は、指標の問題ではなく、評価システムがもたらす負の副作用である。たとえば、当法人が受託しているサポステ(地域若者サポートステーション)事業は、支援した人数と就職した人数と、その比率(就職率)を、年度ごとに厚生労働省が把握し、それに基づいて、翌年度の予算額を決定するという仕組みをとっている。この評価システムは、負の副作用(悪循環)を生む。

悪循環が生まれる理由はいくつかある。第一に、サポステには、国の予算のほか、地元自治体による追加的な財政支援があるところとないところがあるからである。地方自治体の財政支援をうけているサポステは、そうでないサポステよりも相対的にスタッフが多いので、より多

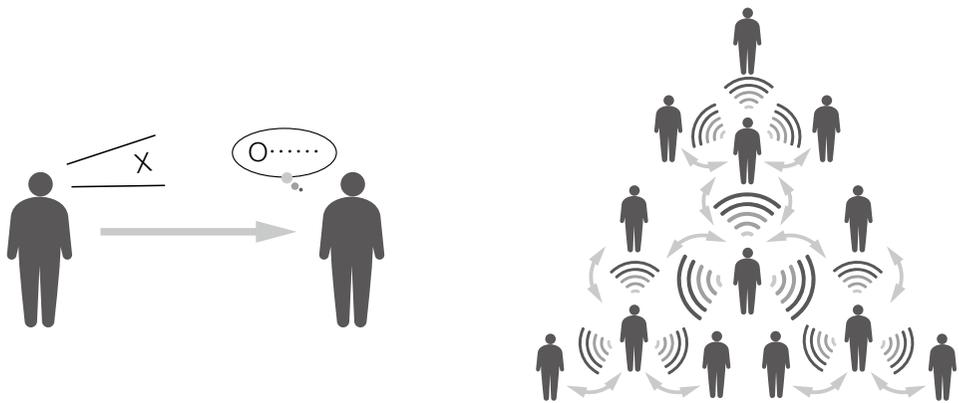


図1 線形(左)のロジック・モデルから、非線形(右)の複雑系モデルへ

くの若者を支援でき、より多くの予算を厚労省から獲得できる。つまり、若者に対する地元自治体によるサポートが弱い地域に住む若者ほど、よりいっそう見棄^{みす}てられる結果となる。

第二に、就職率が問われるため、いわゆるクリーム・スキミングが起きるからである。広報力が高いサポステは大きな母集団形成を行って、「いいとこどり」をする。この手法は、大企業の新入社員採用戦略と変わりはない。この場合も、より手厚い支援の必要なはずの若者から順に支援からはじかれる結果となる。このような負の社会的インパクトが生じるのは、厚労省が、事業体を査定するために、成果指標をもとに評価を行っているからである。

現時点では、わが国の若者の就労支援の分野では、エビデンスに基づく実践はないといってよい。よって、行政がまず行うべきことは、エビデンスを「つくる」ことである。エビデンスをつくる過程にあっては、

- (1) ランダム化比較試験などの厳密なデザインを用いること
 - (2) ひとつの手法に収斂させることをめざすのではなく多様なアプローチを許容すること
 - (3) エビデンスを「つかう」ことを念頭に、変容の原則に基づくフィデリティを開発すること
- などが求められる。

若者就労支援の分野では、支援の価値を金銭

換算する社会的インパクト投資などの動きが進んでいる(日本財団, 2015)が、時期尚早である。それよりまえに、そもそも支援が効果的かどうかを厳密に検証すべきである。そして、最終的には、EBMのような、エビデンスを「つくる, つたえる, つかう」ための生態系が形成されることが望ましい。

7 市民活動による政策提言

市民活動は、行政の下請けではない。しかし、みずからの活動環境を整えるため、また、(潜在的)受益者のアドヴォカシーとして政策提言を行うのは、市民活動の責務である。かつて、スウェーデンのある市民団体を訪ねたとき、駅前に拠点を確認していたので、なぜそれができたのかと尋ねたところ、「スウェーデンでは、市民団体が一定の会員数、活動歴、公益性を示すことができれば、自治体は、その市民団体に拠点と人件費を助成することになっている」と教えてもらった。すなわち、スウェーデンでは、市民活動の事業拠点の確保と有給スタッフの確保は、市民活動ではなく行政の責務となっているのである。こうした成果も市民活動の成果であろう。

ベストフの三角形においては、市民活動の位置づけはいわゆるベストフの三角形(Pestoff, 1998)をみるのがよい。これを見れば明らかな

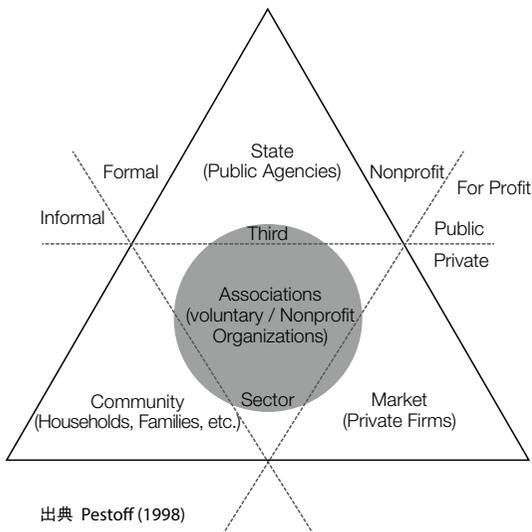


図2 ベストフの三角形

ように、市民活動には、国家 (State) とも市場 (market) とも家族 (community) とも異なる、固有の立ち位置がある。つまり、市民活動による政策提言は、みずからの活動そのものを、行政 (State) に内製化することをめざすわけではない (図2)。

市民活動による政策提言は、Associations (ま中) から State (上部) に向けての作用となる。この二つはコンテキストが異なるので、どのように架橋するかが課題となる。

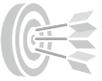
1つの架橋の手法は、他の政策決定者 (政治) やメディアといった行政の意思決定に影響を与えている権力性の高いチャンネルを通じて影響力を行使するという手法である。就労支援の分野においても支援団体がみずから調査を行い、メディア・リリースを行うことがある (たとえば、西田ほか (2013))。こうしたアプローチは、非当事者である研究者を市民活動の側がまきこんで、方法としては、アカデミックな社会調査の手法を用い、結論としては、若者が働けないことが社会にもたらす費用の大きさを強調するなど線形のロジックに立ち、市民の文法ではなく、権力の文法に合わせたものとなりがちである。

もう1つの架橋の手法は、市民活動の当事者

性をダイレクトに政策提言に活かす手法である。イギリスに User Voice という団体がある。犯罪を犯した人びと自身が、行政機関 (刑務所や保護観察所) と契約を結んで各機関の利用者調査を請け負い、拾った声を要望としてまとめ業務改善のコンサルティングを行っている。組織を運営するのは有給スタッフだが、利用者調査を行い意見をまとめる当事者メンバーはボランティアであり、まさに自分たちの困りごとを「専門職としての支援者を經由せずに」政策化する実践である (津富, 2015)。私は、2016年3月、大阪で、この試行実践を30人あまりの犯罪歴のある人びととともにに行った。日本の就労支援でこれに似た事例は、大阪のNPO法人スマイルスタイルが、2011年から2012年にかけて行った「第1回大阪ニート100人会議」がある (津富, 2015)。これらの実践は、いずれも当事者間の対話を基盤としており、自由な意見交換という非線形のプロセスから生まれるアウトプットを重視する。

8 おわりに

線形モデルが生み出す強力なエビデンスは社会変容をもたらす実践の基盤である。いっぽう、少年院の職員から市民活動の担い手へと立ち位置を変えてきた私は、線形のロジック・モデルに支えられたエビデンスを対象者に一方的に適用する支援観から、非線形の相互扶助の生態系をつくりだす支援観へと歩んできた。これは、非当事者から当事者へ、専門家から素人へ、実証主義から構築主義へ、閉じたシステムから開いたシステムへ、加法から乗法へとというシフトでもある。私は、自分自身が置かれたコンテキストを変えることで、エビデンスを「つくる、つたえる、つかう」ことのありようを問いなおしてきたのだと思う。



文献

- Andrews, D. A., Zinger, I., Hoge, R. D., Bonta, J., Gendreau, P. and Cullen, F. T. 1990. "Does Correctional Treatment Work? A Clinically Relevant and Psychologically Informed Meta-Analysis", *Criminology* 28: 369-404.
- Becker D. R. and Drake, R. E. 2003. *A Working Life for People with Severe Mental Illness*. Oxford University Press. (デボラ・R・ベッカー, ロバート・E・ドレイク, 2004, 『精神障害をもつ人たちのワーキングライフ——IPS: チームアプローチに基づく援助付き雇用ガイド』金剛出版。)
- Bond, G. 2015. Evidence for the Effectiveness of Individual Placement and Support Model of Supported Employment. (<http://www.dartmouthips.org/wp-content/uploads/2015/08/15-ips-evidence-8-21.pptx> (2016年5月2日))。
- Campbell, D. T. and Stanley, J., 1963. *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*. Wadsworth Publishing.
- Cook, T. D. and Campbell, D. T. 1979. *Quasi-Experimentation: Design & Analysis Issues for Field Settings*. Houghton Mifflin.
- JIPSA. n.d. IPS援助付き雇用のプリンシパル (<http://jipsa.jp/ips/about-ips-3> (2016年5月2日))。
- クロンビー・イアン, 津富 宏訳, 2007, 『医療専門職のための研究論文の読み方 批判的吟味がわかるポケットガイド』金剛出版。
- Lipsey, M.W. 1992. "Juvenile delinquency treatment: A meta-analysis inquiry into the variability of effects", Cook, T. D., Cooper, H., Cordray, D. S. Hartmann, H., Hedges, L. V., Light, R. J., Louis, T.A. and F. Mosteller(Ed.), *Meta-analysis for Explanation. A Casebook*, Russell Sage: 83-127.
- 日本IPSアソシエーション, n.d, IPS援助付き雇用の理念とエビデンスについて (<http://jipsa.jp/ips/about-ips-3> (2016年9月16日にアクセス))。
- 日本財団, 2015, "ソーシャル・インパクト・ボンド"パイロット事業第3弾 日本財団×尼崎市 協働で若者就労支援事業を実施. (<http://www.nippon-foundation.or.jp/news/pr/2015/69.html>(2016年5月2日にアクセス))。
- 西田亮介・工藤啓・NPO法人育て上げネット, 2013, 『若年無業者白書——その実態と社会経済構造分析』バリエーブックス。
- 津富 宏・NPO法人青少年就労支援ネットワーク静岡, 2011, 『若者就労支援「静岡方式」で行こう!!』クリエイツかもがわ。
- Pestoff, V. A. 1998. *Beyond the Market & State: Social Enterprise & Civil Democracy in a Welfare Society*. Ashgate Pub Ltd.
- Rossi, P. H. and Freeman, H. E. 1985. *Evaluation: A Systematic Approach 3rd edition*. Sage.
- 津富 宏, 2000, 「EBP (エビデンス・ベイズ・プラクティス) への道」『犯罪と非行』124: 67-99。
- , 2015, 「困難をはねかえす道筋——若者の主体化のために」宮本みち子編著『すべての若者が生きられる未来を』岩波書店: 171-200。

3

自治体シンクタンクの 現状と課題

森岡清志

放送大学 教授

社会調査の成果を、自治体の施策立案に結びつけることができるような、自治体内部の組織のあり方について具体的に検討すること、これが小稿の課題である。この課題を達成するための1つの手順として、自治体シンクタンクに焦点をあわせ、その活動状況を検討するなかから問題を発見してゆくアプローチが考えられる。筆者は約10年間にわたり世田谷区が設立した自治体シンクタンク、せたがや自治政策研究所の所長を務めてきた。そこでこの研究所の活動を1つの事例としてとりあげ、問題発見と考察の対象にしたいと思う。

研究所をふくむ自治体組織の中核部分に、ひとりの社会学研究者として長年かかわってきたので、いわば長期の参与観察の成果と、この間に蓄積された経験知を多少なりとも活かすことができるのではないかとひそかに甘い期待を抱くからである。まずは、せたがや自治政策研究所の設立の経緯、活動の特色等、その概要を簡潔に紹介することから始めよう。

1 研究所設立の経緯

1999年の地方分権一括法の制定、および同年の地方自治法の改正は、本研究所の設立を大きく後押しするできごととなった。

地方分権一括法の理念は、国と地方との新しい関係の構築をめざして、自治体の自己決定・自己責任の原則を確認し、自治体みずからが自

治体内の諸課題に主体的・能動的に取り組むことを期待するものであった。これを受けて、国や都道府県から基礎自治体への権限移譲、各種補助金の一般財源化が部分的にはあるが進められた。さらに国主導の画一的な政策によらず、自治体がそれぞれに独自の政策を立案し、実践のうえ評価し、ときには自治体間で競いあいながら、総じて自律への道を歩み始める契機ともなった。

地方自治法の改正もまた、特別区にとって重要な意味をもっていた。これによって特別区は名実ともに基礎自治体として位置づけられることになったのである。清掃事業や住民に身近な事務が都から区に移管され、なお多くの課題は残されているものの、都区制度改革にも一定の進展がみられるようになった。

いっぽう、1990年代以降の世田谷区をとりまく高齢化と人口構成の変化、福祉的対応の増大等々の絶え間ない変動も、これに対応する最適な施策を組みたて展開してゆくための新しい自治体経営を要請するものであった。区政をとりまく環境の大きな変化と地方分権の潮流を受けて、自治体経営の基盤の強化、高度な自律性を保ちうる行政運営、職員の政策形成能力の向上が不可欠であるという認識のもとに、2007年4月にせたがや自治政策研究所が設置されたのである。

この研究所が設置当初からもち続けている特色は3つある。第一の特色は、区の内部組織

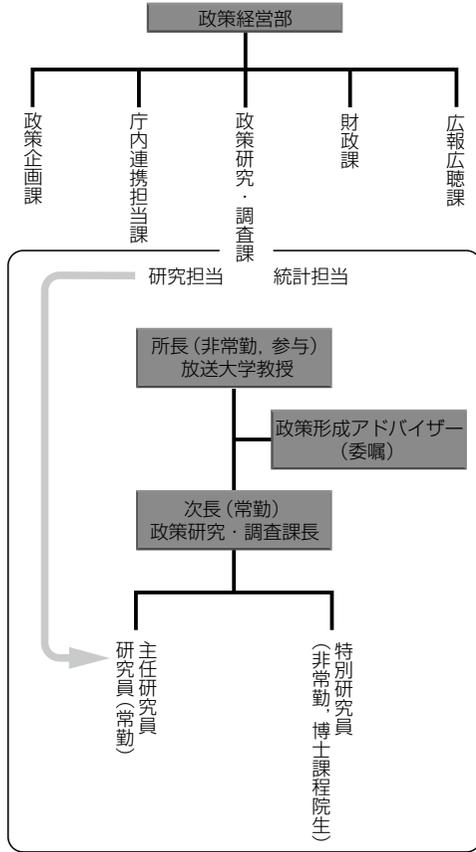


図1 組織体制

として設置されている点である。第二の特色は、自治体シンクタンクとしての役割を担うことが明確に定められている点である。第三の特色は、新たな発想によって中長期を展望する区政課題を探索すること、また総合的な調査研究を推進し政策形成の基盤を強化することが研究所の活動の最重要課題とされている点である。

2 研究所の組織体制と機能

せたがや自治政策研究所は、庁内組織のなかでは、政策経営部政策研究・調査課に位置づけられる(図1)。研究所次長は、政策研究・調査課長の兼任である。政策研究・調査課は、研究担当

と統計担当から構成され、研究担当の職員が研究所の研究員を兼ねることになっている(数年前まで統計担当は別の課に属し、政策研究担当課が研究所を担当するかたちになっていた。庁内組織の編成替えにともない、統計担当をふくめて政策研究・調査課としたのである)。

したがって研究所の組織は、その多くが政策研究・調査課研究担当と重なる。次長のもと、主任研究員として政策研究・調査課の担当係長、研究員として研究担当の職員がその任を担う。これに外部から所長(非常勤, 参与)、特別研究員(非常勤, 博士課程院生)、そして政策形成アドバイザーが加わる。現在、政策形成アドバイザーを務めるのは、設立当初からこの任にあたっている者で、大手シンクタンクの実務研究員である。

図1に示したように、研究所が政策経営部のなかに位置し、政策企画課と庁内連携担当課という施策立案において中心的役割を担う課との連携を日常的にもとりやすい位置にあることは、調査研究の成果を施策に反映させるうえできわめて重要である。また、現在の副区長2人がともに元政策経営部長であることも、研究所の成果を現部長をとおして、あるいは所長、次長から直接に、区政のトップに伝えやすい環境をつくりだしている。この点も見逃すことのできない利点である。じっさい、3か月に一度でいどの間隔で区長、副区長(計3名)と直接に面談する機会があり、区行政のトップとのコミュニケーション回路が確保されていることは、シンクタンクの調査研究の成果を区の基本政策に反映させるうえで効果があるものと思われる。

研究所は、中長期を展望する区政課題を念頭に調査研究を推進し、政策研究基盤の強化をはかることを目的として、次の4つの機能を発揮するべく活動を展開している。

第一のもっとも重視されている機能は、いうまでもなく調査・政策研究の推進に関する機能である。

第二の機能は、情報資産の整備と活用に関する

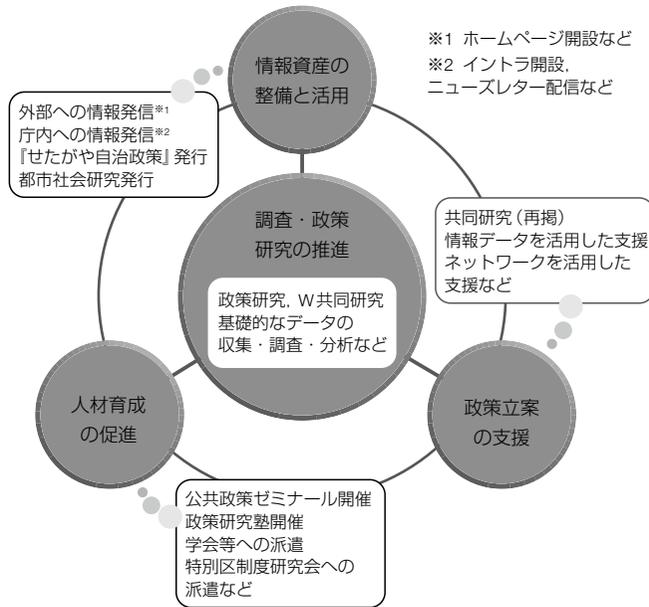


図2 研究所の4つの機能

る機能である。政策形成，課題の解決，地方分権改革等，区政にかかわる情報を幅広く収集し整理・分析すること，また幅広く庁外に人材を求め，そのネットワークを形成すること，これらを政策立案のための情報資産として蓄積し活用し，庁内外に発信することである。

第三の機能は，政策立案の支援に関する機能である。研究所が実施する調査研究のノウハウとその成果，蓄積された情報資産，人材ネットワークおよび他自治体，大学，研究機関，民間企業，NPO等とのネットワーク，これらを活用して所管課（事業を担当する課や係）の政策形成に貢献することである。

第四の機能は，人材育成の機能である。この機能は2つに分かれる。1つは研究所職員に対する育成機能である。職員が研究テーマごとの調査研究に従事し，外部研修や各種学会に参加することをとおして，政策立案にかかわる能力や技量を向上させてゆくことである。もう1つは区職員全体に対する育成機能である。外部からさまざまな分野の研究者，専門家を講師とし

て招く研究所主催の政策研究塾や公共政策ゼミナール等に職員の参加を促し，政策立案にかかわる総合的能力の向上をはかることである。

図2に示すように，4つの機能は独立して働くものではない。相互に高い関連を保ちながら，第一の機能の強化に貢献するよう位置づけられている。たとえば第四の機能によって職員の調査研究能力が向上すれば，それは第一の機能の向上に直結するとともに，第二と第三の機能にも影響を与える。また，第一の機能の向上は，人材育成にかかわる第四の機能の向上を導き，第二，第三の機能の向上に連動する。では，中心となる第一の機能は，どのような活動によって支えられ，具体化されているのだろうか。

3 調査・政策研究の推進

表1は，2007年4月の研究所設立以降の調査・政策研究に関して，年度別に研究テーマを整理したものである。この表を概観するだけでも，第一の機能が調査・研究活動をとおして具体化



表1 調査・政策研究のテーマ（年度別）

2007年度	<p>世田谷の地域特性の析出(国勢調査等のデータを地図化)</p> <p>少子化と就業女性の支援ネットワーク(意識調査を通じた社会学的分析)</p> <p>世田谷の魅力高めるまちづくり(さまざまな手法による魅力再発見)</p> <p>地域活動を基盤にした協働社会のあり方(団体ヒアリングによる分析)</p>
2008年度	<p>世田谷の地域特性の析出(データを地図化し特性を探る)</p> <p>「住民力」に関する研究(まちづくりの力を定量調査から分析)</p> <p>少子化と就労女性の支援ネットワーク(意識調査を通じた社会学的分析)</p> <p>世田谷の魅力高めるまちづくり(さまざまな手法による魅力の再発見)</p> <p>地域活動を基盤とした協働社会のあり方(団体ヒアリングによる分析)</p> <p>「環境」に関する研究(環境意識、啓発等、地域での取り組みの研究)</p>
2009年度	<p>世田谷の地域特性の析出(データを地図化し特性を探る)</p> <p>「住民力」に関する研究(まちづくりの力を定量調査から分析)</p> <p>「環境」に関する研究(環境意識、啓発等、地域での取り組みの研究)</p> <p>「観光資源」に関する研究(観光や自治体交流、集客に関する研究)</p> <p>「ソーシャルビジネス」に関する研究(産業政策部との共同研究)</p>
2010年度	<p>世田谷の地域特性の析出(データを地図化し特性を探る)</p> <p>住民力(21年度調査をふまえた詳細分析、研究)</p> <p>大学連携のあり方(先進事例を通じた連携のあり方の研究)</p> <p>せたがや自治政策研究所の活動検証(過去3年間の活動について検証)</p>
2011年度	<p>世田谷の地域特性の析出(データを地図化し特性を探る)</p> <p>住民力(事例分析を通じて特徴を明らかにする)</p> <p>超高齢者社会(元気高齢者が活躍できる地域社会にむけた研究)</p> <p>大震災と自治体の対応に関する研究(自治体の経験等の記録)</p> <p>地域での国際交流活動の推進(外国人が地域に参加できる社会の実現)</p>
2012年度	<p>世田谷の地域特性の析出(データを地図化し特性を探る)</p> <p>区民参加に関する研究(住民参加の手法等の整理)</p> <p>都区制度改革に関する研究(現状把握、特別区制度研究会の取組み分析)</p> <p>地域における社会関係資本に関する研究(地域活動の事例、検討)</p> <p>地域公共施設の住民管理に関する研究(施設管理の現状と問題点の考察)</p>
2013年度	<p>世田谷の地域特性の析出(データを地図化し特性を探る)</p> <p>区職員による自治権拡充の検討(様々な視点からの論点整理)</p> <p>区におけるコミュニティ行政の展開とその特徴に関する研究(展望考察)</p> <p>地域の社会関係資本測定のための指標再考(地域の社会資本の考察)</p> <p>孤立死リスクの高い高齢者への支援のあり方(データに基づく考察)</p> <p>ヒートアイランドと再生可能エネルギー(住宅都市における事例分析)</p>
2014年度	<p>世田谷の地域特性の析出(データを地図化し特性を探る)</p> <p>大学・地域・行政等における連携促進に関する研究(連携の考察)</p> <p>区の市民活動団体に関する調査研究(アンケート調査からの分析)</p> <p>区のオープンデータ推進に関する研究(方向性の考察)</p> <p>高齢者の社会的孤立状態と主観的孤独感(高齢者実態調査の二次分析)</p> <p>自治体経営における政策指向型人材の育成に関する研究(メルクマールの提示)</p>
2015年度	<p>世田谷の地域特性の析出(データを地図化し特性を探る)</p> <p>区における市民活動の展開(グループ活動の事例からの検討)</p> <p>母親の社会参加と子どもの教育に関する調査研究(生活課題等の把握)</p> <p>世田谷の地域特性データブック(研究成果データの蓄積をまとめる)</p>

されてゆく状況が捉えられる。

2007年度から現在に至るまで一貫して続けられている研究テーマは、「世田谷の地域特性の析出」である。この研究は、おもに国勢調査データを活用しつつ、区の独自データを補完的に用いて、世田谷区の人口、世帯、階層等に関するデータを集計し時系列変化を把握するものである。特筆すべき点は、区全体のデータだけでなく、総合支所およびまちづくりセンター別にデータを集計し、それを地図の上に投影させている点である。

世田谷区は、いまや88万人を超える人口を擁する一大自治体となっている。行政領域も、東京23区のなかでは大田区に次いで二番めである。このため比較的身近な行政サービスは5つの総合支所で提供されている。さらに総合支所はいくつかのまちづくりセンターに分割されて、区民にとってより身近で利用しやすいサービスの提供や地域諸団体との交流の場として活用されている。まちづくりセンターは区全体で27あり、ほぼ中学校区の範囲に重なり合っている。要するに、区に関するデータを5つの総合支所別および27のまちづくりセンター別に集計し、それぞれの地域の社会的特性、つまり地域特性を捉えようとするものである。ここでの地域特性は、主として国勢調査データをもとに描かれる人口的特性、家族的特性、社会階層的特性という3つの特性から構成されている。地域別、より具体的には総合支所別およびまちづくりセンター別に地域特性を捉え、政策形成の基礎データとして蓄積し、必要に応じて区内各課に提供するものとなる。

もう1つ、この研究テーマには、年度ごとに異なるトピックスを選び、より詳細な分析を実施することもふくまれている。たとえば、ある年度は高齢者世帯の地域別分布をトピックスとし、別の年度は人口の流出入の地域別動向をトピックスとしている。このような分析から、大規模な集合住宅の建設後、その地区をふくむまちづ

くりセンターの人口が急増し、出生数の増加と乳幼児をもつ核家族世帯の増加をみるのが明らかになっている。また人口の流入量、流出量ともに、区の周辺部において大きいこと、比較的古い戸建住宅地を多くふくむまちづくりセンターの範囲において、高齢者のみ世帯の割合が高いことなども見いだされている。これらの知見は、こんごの世田谷区の人口動向に関する基本政策の立案、たとえば人口抑制策を採用するとすればどのような施策立案が考えられるか、高齢者世帯への支援策はどの地区に重点的に展開したらよいかなどにヒントを与えるものである。なおこれらの成果の一部は2015年度に『世田谷データブック1』としてまとめられ、全所属へ配布された。

2008年度から2011年度にかけて実施された「住民力」に関する研究もまた、結果を総合支所別、まちづくりセンター別に集計し、地域別の特色を描くものとなっている。ここでの住民力とは、ソーシャル・キャピタルないし社会関係資本といわれる概念とほぼ同一である。具体的には、(1) 親密なパーソナル・ネットワーク数、(2) 相互に支援を期待しうる他者の保有量、(3) 地域社会への参加および集団参加の程度、(4) 地域信頼度の4変数を合算し得点化したものである。対象者の居住地が丁目単位で回答されるため、総合支所別、まちづくりセンター別に住民力得点の平均を求め、これを地図上に投影することができる。

研究所の研究成果は、区民および区職員に公開し発信する必要がある。このためカタカナことばや耳慣れない用語を用いることは、できるだけ避けたほうがよい。住民力は、このような理由に基づいて考案された造語である。したがってもともとの概念を正確に表現しているとはいえない。専門家ではない人びとにとつてのわかりやすさを優先して考えられたことばといえる。

住民力の得点は、居住年数が相対的に長く、戸建居住の家族もちの住民において高く、この



ような住民を多く含む地域において平均点が高くなっている。逆に居住年数が短く単身の集合住宅居住の住民において低くなっている。ところが興味ぶかいことに、住民力得点の平均値が高いまちづくりセンター管内では、居住年数の短い単身の集合住宅居住者の住民力得点は、平均値の低いまちづくりセンター管内に居住する同様の住民にくらべると、かなり高い得点を示すのである。この結果は一定の地域特性が、個々の住民の住民力に影響するらしいことを示唆するものである。つまり地域の集会的特性が住民一人ひとりの行動に影響を与えることを暗示するという意味で、注目に値する知見といえる。

ここでは研究所が実施した調査研究活動のごく一部しか紹介することができない。ただ1つ、研究成果が実践活動に結びついた例を2点あげ、これらについてかんたんにふれておくことにしたい。表1のなかで、2010年度に「大学連携のあり方」という研究テーマが載せられている。この研究は同年の秋に、東京商工会議所と合同で開催された「大学・地域の協働による学生まちづくりプレゼンテーション大会」を準備するものとなっている。世田谷区内の商店街活性化を目的として、都内の10大学の学生たちが各所の商店街を対象に調査を行い、活性化のプランを発表する大会であった。2014年度の研究テーマの1つ、「大学・地域・行政等における連携促進に関する研究」も同様である。ただし同年秋に開催された「世田谷まちづくり大学生プレゼン大会」は、世田谷区独自の開催となっている。予選を通過した区内6大学8チームの学生たちによる地域活性化プランの発表会である。両大会ともに発表内容がよく、施策にとりこみうるアイデアと具体例が盛りこまれたものが数多くみられた。大学と地域と行政を学生たちの活動によって結びつける試みは一定の成果をおさめたといえる。ただし、その後、この成果が具体的にどのような施策に反映されているのか、この点はいまままにされている。

もう1つの実践例は、2012年度の研究テーマ「区民参加に関する研究(住民参加の手法等の整理)」にみることができる。2011年度から2013年度にかけて世田谷区基本構想の策定が進められたが、この策定過程のなかに区民参加をどのようにとり入れるのか、この点が区にとって大きな行政課題となった。これまで住民参加と称えられたものの多くは、まえまえから自治体となんらかの関係をもつ区民を自治体の側で選んで委員とし会議を開くか、あるいは自治体が把握している諸団体から代表を出してもらうかのいずれかの方法によっていた。いわば自治体側のコントロールのきいた選出であり、住民参加であったといえよう。

これに対し、ヨーロッパ各地で拡まっている新しい参加の方法を研究テーマにそって学習した研究所職員は、ワークショップ方式、つまり無作為抽出によって選ばれた住民の参加という新しい方法を提案した。この提案にもとづいて基本構想の策定にかかわる無作為抽出の住民によるワークショップが同年に開催された。88名の住民が6~8人のグループに分かれ1日かけて議論し、その成果をグループごとに発表したのである。発表内容はいずれもすばらしく世田谷区民のレベルの高さをあらためて痛感した。ふつうの区民が丸一日拘束されたのであるから、もうこりごりだという反応が多いと思っていたのだが、こういう集まりであるなら、ぜひまた呼んでほしいという声が多いことにも驚かされた。住民のこのような声をうけて、基本計画の策定過程においても、ワークショップに参加した住民の方がたに集まっていただけ意見を求め、基本計画に反映させる手続きをとることとなった。

4 研究所の活動と自治体行政

自治体シンクタンクの調査研究活動が自治体行政に影響を与えるには、2つの条件がうまくかみあう必要がある。1つの条件は、シンクタン



写真1 本研究所研究員の打ちあわせ

クをとりまく自治体組織にかかわる条件である。もう1つはシンクタンクに内在的な条件である。シンクタンクに内在する条件の第一は、いうまでもなく有意義な研究成果をあげることである。中長期を展望する行政課題を析出し、これに対応する調査データを蓄積、分析し研究成果を政策形成につなげてゆかなければならない。この点、せたがや自治政策研究所は、前節でその一部を紹介したように、着実に成果をあげてきたといえよう。その実績の積み重ねが、庁内における研究所の認知度を高め、研究所が庁内に提供する種々のデータや有意な知見に対する関心を高めることになったと思われる。その意味で自治体シンクタンクは、あくまで調査研究活動を中心にすえて自治体行政に貢献するものであろう。

しかし同時に、自治体組織のなかでの位置づけもシンクタンクの活動に影響を与えている。いっぽう、調査研究活動以外のシンクタンクに独自の活動も、影響の拡がりという点で重要である。ここでは、せたがや自治政策研究所を事例として、プラスに作用していると思われる研

究所内外の状況を4点で整理しておく。

第一は、2節で述べたような研究所の組織上の位置づけである。区政の中核にちかい位置に内部組織として設置されている点である。調査研究の成果を区政に反映させやすい位置を与られている点は重要である。

第二は、世田谷区職員および研究所職員の理解力、事案の処理能力、適応力等の諸能力が他自治体とくらべてもそうとうに高いことである。筆者が自身の所長就任時に、いわば就任の条件として区長に申しあげたのは、区職員のなかでも将来の幹部と見込まれる人材を研究所に優先的にまわしてほしいという要請であった。この申し入れは、さいわいなことに継続して実現されている。研究所の地位を高めることは、研究所の活動成果を庁内に受け入れやすくさせることにつながる。その前提として人事のあり方は重要である。研究所職員としての経験は、その後の異動先においてもプラスに作用する。研究所の仕事をよく理解している者が、所管課においてリーダーシップを発揮し、研究所との共同研究を提案し、施策に反映させるよう努めてく

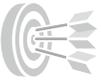


表2 東京都内の自治体シンクタンク（世田谷区を除く）

シンクタンク名称	概要
港区政策創造研究所	<p>所長（植田浩史氏，慶応義塾大学経済学部 教授），副所長1名，研究員4名 港区における区民の消費に関する調査（2015年度） 2011年2月に各部門の個別情報の収集・分析等をふまえ，横断的に課題を捉えて総合的な政策研究を行い，総合支所や支援部を支援することを目的に研究所を設置。</p>
新宿自治創造研究所	<p>所長（金安岩男氏，慶応義塾大学 名誉教授），副所長1名，研究員2名，非常勤研究員2名，その他アドバイザーあり 単身世帯の実態の研究（2015年度），データからみる新宿区の姿（2015年度） 地域の実情にあった住民サービスをこれまで以上に強力に行うことが求められており，区の政策形成能力の向上につながる人材育成が必要である。区全体の政策形成能力の向上をはかるため，区の内部組織として研究所を設置。</p>
公益財団法人 荒川区自治総合研究所	<p>所長（二神恭一氏，早稲田大学 名誉教授），副所長1名，研究員（専任，客員） 荒川区民総幸福度に関する研究プロジェクト 自治体経営の基盤強化や質の高い区民サービスを提供するために，多角的かつ中長期的な視点にたつて，調査研究を行い政策形成力の向上に資する提言等を行うことで，地域社会の健全な発展に寄与することを目的に2009年10月に設置。</p>
八王子市都市政策研究所	<p>所長（羽貝正美氏，東京経済大学現代法学部 教授），副所長1名，政策アドバイザー，研究員（主任，専任，庁内職員，市民） 八王子市における公共施設マネジメントに関する基礎的研究（2014年度） 地方分権の進展等により，八王子市がよりの確かつ具体的な対応ができるよう，あらたな時代に対応する先駆的政策や施策を広く調査研究し，その具体化をはかることを目的に，2010年4月に研究所を設置。</p>
町田市未来づくり研究所	<p>所長（市川宏雄氏，明治大学専門職大学院院長），副所長1名，研究員（専任，政策，専門） 公共施設の未来をデザインする（2015年度） 地域分権が進むなか，地域の現状に即した特長ある政策を打ち出すことが求められている。町田市では社会・経済状況の変化に的確に対応し，市が抱える課題を解決してゆくため，研究所を設置し，これからの時代に適した政策や施策の調査研究を行う。</p>
公益財団法人 東京市町村自治調査会	<p>理事長（並木心氏，羽村市長），副理事長，常務理事，理事（以上，理事会） 2020年東京オリンピック・パラリンピックにおける多摩・島しょ地域の可能性と展望に関する調査研究（2015年度）ほか 多摩・島しょ地域の自治の振興をはかり，住民福祉の増進に寄与することを目的とした市町村共同の行政シンクタンクとして，調査研究，情報提供，共同事業等を行っている。1986年に設立され，2012年より公益財団法人に移行。</p>

※概要欄の項目は，上からメンバー，研究テーマ，設立概要の順

れるからである。

第一と第二の状況が生まれないところでは，内部組織として位置づけられず，独立性を中途半端に保証される反面，施策立案にはなんの貢献もしないままにうち捨てられやすい。シンクタンクは主流から外された者の落ち着き場とみなされがちになる。このような状況に落ちこまないためにも，この2つのプラスの状況が用意されていることはきわめて重要である。

第三は，せたがや自治政策研究所が第一と第二の状況に恵まれているために，区の重要な政策決定の場にも動員されるという新しい効果をつくりだしている点である。平時の日常的業務とともに，いわば非常時の業務も，それが区政における大きなイベントであればあるほど，庁内

に与える影響も大きくなる。

たとえば2010年4月に公表された「世田谷区地域活性化に向けた指針」の作成過程では，研究所の蓄積した情報を役だてるとともに，指針を検討するためのアドバイザー会議の主要メンバーとして所長が参加している。また職員は会議資料の作成などの準備作業を政策企画課とともに担ったのである。

さらに2011年度から2013年度にかけて進められた世田谷区基本構想の策定過程において，研究所は構想の根拠となるデータの整理，資料の準備，構想の原案の作成等，中心的役割を果たすことになる。また所長は基本構想審議会会長を兼務し，策定過程をリードすることによって，自治体シンクタンクと行政の基本的政策と

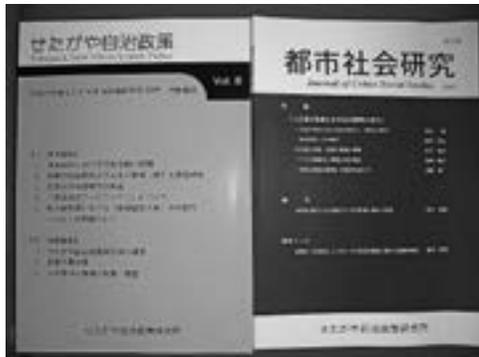


写真2 本研究所発行の学術誌
『せたがや自治政策』(左)と『都市社会研究』(右)

を架橋する役割を果たした。基本構想の作成に研究所がこのようなかわりをもちえたのは、2節で示した庁内組織のなかでの研究所の位置づけに起因する部分が多い。研究所は庁内的には政策経営部のなかの政策研究担当の1つの課、ないし1つの係である。それゆえに基本構想策定では、隣接の政策企画課とともにこの事案の担当にならざるをえない。研究所と政策研究担当課(ないし係)という二枚看板がじつは、政策形成と研究所とを結びつけるうえで有利に作用したといえるのである。

第四は、研究所が調査・研究活動だけでなく、第二、第三、第四の機能を強化するべく、かなり幅広い活動を展開しているという点である。たとえば、所管課との連携を強め、研究所の研究成果を周知させるために、所管課との共同研究を積極的に進めている。また研究所主催のシンポジウムを年1回開催し、多数の区民の来場を実現させている。

さらに、学術雑誌『都市社会研究』を毎年1回発刊している。この雑誌は特集論文と投稿論文を中心に構成されているが、研究ノートや区民の活動報告なども掲載、学術誌としては、かなりバラエティのある内容となっている。この雑誌を媒介として、たとえば特集論文に寄稿いただいた専門家の方がたとのネットワークや、投稿論

文の査読を務められた方がたとのネットワークを形成・維持し、研究所の財産としている。また雑誌を全国の大学、研究機関、自治体シンクタンクに配布することによって、これらの機関とのネットワーク形成に役だっている。このような幅広い活動が庁内外において、とりわけ区民のなかで研究所の活動の認知度を高めている点は、評価に値するものと思われる。

表2は、東京都内の自治体シンクタンクを列挙したものである。せたがや自治政策研究所と同じく、自治体組織の内部に設置されたものが多い。ただし世田谷区のような幅広い活動を展開しているシンクタンクは、いまのところ見あたらない。なお、付表として全国の自治体シンクタンクの一覧を末尾に載せておく。参考になればさいわいである。

5 こんごの課題

社会調査と自治体の行政施策を架橋するために、どのような課題をどのように克服したらよいのだろうか。課題は多いが、そのすべてに言及している余裕はない。ここではとくに気づいたことがらにしばり、2点に要約しておこう。

第一は、多くの自治体職員が、調査結果ないし分析結果を施策と結びつけることに慣れていないのではないと思われる点である。中央省庁の官僚と異なり、自治体職員はデータからヒントを得たり、政策ないし施策を企画するときの根拠としてデータを用いたりすることに不慣れなのである。

その理由はさまざまである。日常業務に忙殺されている。所管で業務をこなすための知識だけでもそうとうな量がある。研修ではその習得で手一杯になる。官僚と異なり、部署が変われば仕事内容も劇的に変わる。厚労省(福祉担当)から文科省(教育委員会担当)に配置替えになるような変化が3、4年おきに起こり、そのつど新しい知識が必要になる。つまり施策を企画・



立案する余裕をもてず、またその機会もあまりないという状況のなかにおかれているのである。

社会調査のデータを自治体行政に反映させたいのであれば、専門家の側が自治体職員に歩みよる必要がある。たとえば、自治体組織のなかでも施策立案に慣れた職員が集まっている課ないし係にまずは働きかける方法がある。世田谷区でいえば、政策経営部のなかの2,3の課がこれにあたる。しかしより重要なことは、データがどのような施策と結びつくのか、あるいは、施策の根拠となるデータはどのようにつくればよいのか、どこをさがせばよいのか、このような橋渡しとなる説明を、まずは専門家がいき、専門家から働きかけることである。データを職員に渡して、「つかえるよ」というだけでは、データは活用されない。もう一步、二歩踏みこんだ、わかりやすく、ていねいな説明が必要なのである。

第二は、施策と所管課との結びつきが強すぎるといえる点である。言い換えれば、基礎自治体でもいわゆるタテ割行政が末端までしみこんで

いるために、その弊害がデータの活用という側面にも現れてくるのである。データが示唆する施策を立案し、実行するには、1つの課だけでは不十分な場合がある。その場合でも、中心となる所管課が決まらないとなにも動きださない。また動き始めたときでも、所管課以外の課が自主的に連動する動きをみせることはほとんどないといえる。前述の大学生による地域活性化のプレゼン大会にしても、直接にかかわりをもつ課が学生の報告を受けてなにかの施策に活用したという話は聞こえてこない。プレゼン大会の所管は政策研究・調査課であって自分たちではないという判断が働いているように思える。ここにあげた例は1つにすぎない。しかしこの1つの例からも推測されるように、社会調査の結果を行政に反映させる過程で、タテ割行政のすきまに入りこみ、身動きがとれなくなる事態になることを避けるべく、行政組織内部に関する情報を周到に収集しておくことが肝要と思われる。

付表 全国自治体のシンクタンク一覧（世田谷区を除く）

シンクタンク名	自治体等	シンクタンク名	自治体等
青森市成長戦略センター	青森市	鎌倉市政策創造担当	鎌倉市
青森公立大学地域連携センター	青森地域広域事務組合	伊勢原市政策研究所	伊勢原市
盛岡市まちづくり研究所	盛岡市(岩手県立大学内)	上越市創造行政研究所	上越市
ひろさき未来戦略研究センター	弘前市	公益財団法人名古屋まちづくり公社名古屋都市センター	名古屋市
鹿角市政策研究所	鹿角市	安城市みらい創造研究所	安城市
げんたか研究所	高萩市	地域研究機構	四日市市
うつのみや市政研究センター	宇都宮市	草津未来研究所	草津市
高崎経済大学地域科学研究所	高崎市	公益財団法人京都市景観・まちづくりセンター	京都市
かすかべ未来研究所	春日部市	公益財団法人大学コンソーシアム京都	京都市
戸田市政策研究所	戸田市	公益財団法人堺都市政策研究所	堺市
まつど創生課	松戸市	岸和田市企画調整部政策企画課企画担当	岸和田市
港区政策創造研究所	港区	とよなか都市創造研究所	豊中市
新宿自治創造研究所	新宿区	マッセOSAKA(おおさか市町村職員研修研究センター)	大阪府内の政令指定都市を除く31市9町1村
公益財団法人荒川区自治総合研究所	荒川区	公益財団法人尼崎地域産業活性化機構	尼崎市
八王子市都市政策研究所	八王子市	公益財団法人福岡アジア都市研究所	福岡市
町田市未来づくり研究所	町田市	北九州市立大学地域戦略研究所	北九州市
公益財団法人東京市町村自治調査会	東京都の多摩、島しょ地域26市5町8村	佐世保市政策推進センター	佐世保市
さがみはら都市みらい研究所	相模原市	熊本市都市政策研究所	熊本市
横須賀市都市政策研究所	横須賀市		

2015年9月現在

4

都道府県庁における県民意識調査の実態と職員研修の現状 長崎県・愛媛県・兵庫県の事例を中心として

大谷信介

関西学院大学社会学部 教授

本稿では、都道府県レベルで実施されている社会調査と職員研修の実態を整理し、学術研究や社会調査協会が今後どのような点を考えていかなければならないかについて検討してみたい¹⁾。

現在、関西学院大学で私が担当している「社会調査実習Ⅰ」では、全国47都道府県の「県民意識調査」について、県庁ホームページ分析と電話調査を併用して実態把握を試みている²⁾。また今年度から開始した科研費基盤研究(A)「政策形成に貢献し調査困難状況に対応可能な社会調査方法の研究」(2016-20年、研究代表者 大谷信介)でも、「都道府県庁の県民意識調査の刷新」を初年度の研究テーマとして、調査研究に取り組んでいる。

本稿では、これらの研究の一環として実施した長崎県・愛媛県・兵庫県での聞きとり調査をもとに、「県民意識調査」「モニター Web 調査」「社会調査関連の職員研修」が各県でどのようにおこなわれ、どのような問題を抱えているのかを整理してみたい。長崎県を対象としたのは、筆者が社会調査協会からの派遣講師として、長崎県庁の職員研修(2014年9月4~5日「社会調査(アンケート)基礎研修」、2013年9月5~6日「県民ニーズ把握研修」)にかかわったからである。また愛媛県でも古いことではあるが県研修所で「社会調査特別研修」等の講師を務めていた経験があったこと、兵庫県は地元の県庁で聞きとり調査が比較的容易であったことから比較分析の対象とした³⁾。

1

都道府県における「県民を対象とした社会調査」の実態

2016年度「社会調査実習Ⅰ」では、全国47都道府県で実施されている「県民を対象とした社会調査」を県庁のホームページをつかって整理しようとしている⁴⁾。ただ、都道府県が実施しているすべての調査を正確に実態把握することはとてもたいへんなことである。

長崎県で定期的に実施されている調査としては、「県政世論調査」があげられる。この調査は、2000年8月に公表された長期総合計画の方針をふまえ、「県民の生活意識や多様化する県民ニーズを把握し、今後の県政施策の企画・立案の参考とする」ことを目的として、3年に一度、総務部県民センターが実施している。直近の調査は、2015年に実施されたものであり、県庁のホームページには2003~2015年の過去5回分の報告書が掲載されている。3年に一度というのは、通常3年で事業の見なおしをしていた慣行を考慮したものとされている。「県政世論調査」以外で、長崎県が県民を対象として実施した調査の実績については、県民センターでもまたどの部署でも把握していないとのことだった。聞きとり調査のさいに、もっとも実態にちかい資料として提供していただいたのは、内閣府「世論調査の現況」に提出した近年分の資料であった。内閣府政府広報室では、毎年対象となる世論調査を定め『全国世論調査の現況』としてまとめている。



表1 長崎県で実施された「県民意識調査」(2013~2015年度)

名称	調査年度	担当部局	調査方法	調査委託機関
長崎県県政世論調査	2015	総務部県民センター	郵送	公益財団法人 ながさき地域政策研究所
人権に関する県民意識調査	2015	県民生活部 人権・同和对策課	郵送	公益財団法人 ながさき地域政策研究所
県民のスポーツ実態に関するアンケート調査	2014	スポーツ振興課	郵送	公益財団法人 ながさき地域政策研究所
結婚・妊娠・出産・子育ての意識調査	2014	企画振興部政策企画課	郵送	株式会社 西日本ビルサービス
男女共同参画社会に向けての県民意識調査	2014	男女共同参画室	郵送	株式会社 東京商工リサーチ長崎支店
長崎県次期総合計画策定に向けた県民アンケート調査	2014	企画振興部政策企画課	郵送	公益財団法人 ながさき地域政策研究所
長崎県少子化問題基礎調査	2013	福祉保健部こども政策局 こども未来課	郵送	株式会社 長崎経済研究所
県民意識調査	2013	企画振興部政策企画課	郵送	委託なし

る。ただその対象となっているのは回収率が50%以上の調査であり、県庁が実施したすべての調査が把握できないという問題を抱えている。今後この調査を継続していくのであれば、公的機関が実施したすべての実態が把握できるような改善が必要と思われる⁵⁾。

表1は、その資料の過去3年分を整理したものである。2013年以降長崎県では、政策企画課が実施した調査3件、人権・同和对策課「人権に関する県民意識調査」、スポーツ振興課「県民のスポーツ実態に関するアンケート調査」、男女共同参画室「男女共同参画社会に向けての県民意識調査」、こども未来課「長崎県少子化問題基礎調査」の合計7件、県政世論調査をふくめると8件の県民意識調査が3年間で実施されていたことになる。政策企画課は、「長崎県次期総合計画策定に向けた県民アンケート調査」に象徴されるように、総合計画関連で県民意識調査を担当している部局である。長崎県が実施している県民意識調査をおおまかに整理すると、広聴を担当する県民センターが定期的に「県政世論調査」を、総合計画関連で政策企画課が、そして必要とする担当部局が、人権、スポーツ、男女共同参画、少子化といったテーマ別の県民意識調査をアドホックに実施していると整理することが可能であろう。

愛媛県では、「県民生活に関する世論調査」

(2015・2013)と「愛媛県政に関する世論調査」(2014)という2種類の「県民世論調査」を広報広聴課が隔年ごとに定期的に実施している。やはり愛媛県でも県全体の調査実績は把握していなかったが、定期調査以外では、2014年に男女参画・県民協働課が「男女共同参画に関する世論調査」を実施しており、愛媛県では過去3年間で4件の「県民意識調査」が実施されていたことが確認できている。

兵庫県では、企画県民部広聴室が毎年テーマを決めて「県民意識調査」を実施している。それ以外では、企画県民部ビジョン課が「兵庫の豊かさ指標県民意識調査」を毎年実施し、2013年に人権推進課が「人権に関する県民意識調査」を実施しており、兵庫県では3年間で7件の県民意識調査を確認することができている。

以上3県の実態を整理してみると、たいいてい県庁では定期的に実施される「県民意識調査」が存在し、県庁全体ではいろいろな部署で必要に応じて「県民意識調査」を複数回実施していると考えることが可能である。

2 「県民意識調査」実施過程に存在する問題点

県庁で「県民意識調査」はどのように実施されているのだろうか。ここでは各県の広聴担当部局が定期的に実施している2015年度の県民

意識調査と比較してみよう。

長崎県 2015 年「県政世論調査」

サンプル数：3,000

調査方法：郵送法

調査対象：18歳以上の県民

抽出方法：住民基本台帳 等間隔抽出法

配布回収期間：11/30～12/21 (22日)

回収率：56.6% (督促1回)

謝礼：ボールペン

担当部局：総務部県民センター

委託業者：公益財団法人ながさき地域政策研究所

愛媛県 2015 年「県民生活に関する世論調査」

サンプル数：2,000

調査方法：郵送法

調査対象：20歳以上の県民

抽出方法：選挙人名簿 層化2段無作為抽出

配布回収期間：11/10～11/25 (16日)

回収率：57.6% (督促1回)

謝礼：なし

担当部局：広報広聴課

委託業者：(株)東京商工リサーチ松山支店

兵庫県 2015 年「県民意識調査」

サンプル数：5,000

調査方法：郵送法

調査対象：20歳以上の県民

抽出方法：住民基本台帳 層化無作為抽出

配布回収期間：8/27～9/17 (22日)

回収率：61.7% (督促1回)

謝礼：なし

担当部局：企画県民部広聴室

委託業者：なし

サンプル数・調査対象・標本抽出方法が若干異なるものの、各県とも無作為に抽出した県民を対象として、郵送法によって県民意識調査が定期的に実施されている。各県で大きく異なって

いたのは、調査実施にあたって外部委託業者をどのようにつかっていたかという点であった。

長崎県「県政世論調査」では、調査実施にあたって多くの部分を外部業者に委託している。調査票の原案作成、調査票印刷・封入・回収、集計・データ入力、結果の分析については、公益財団法人ながさき地域政策研究所が作業をしていた。サンプリング作業については市町村の協力を得て県職員が実施している。外部委託先は、総合評価による一般競争入札によって業者が選定され、事業予算は328万円、調査会社への委託金額は270万円である。

愛媛県は、サンプリング作業だけでなく調査票作成作業も県職員が実施し、調査実施部分だけを(株)東京商工リサーチ松山支店に外部委託していた。委託の作業部分を明確にして一般競争入札で業者を選定し、委託金額は83万9千円であった。世論調査の事業予算は136万円が計上されていた。

兵庫県では、調査票作成・サンプリング・調査の実施、集計データ入力・分析のすべての作業を県職員が実施し外部委託はまったくしていない。この方式は2008年に事業の見直しをおこなうなかで結果的に委託なしで実施することになったのが経緯である。調査実施過程で有識者の意見を聞くという機会はあるが、基本的に広聴室の職員数名と県民局・県民センターの職員ですべての作業をこなしている。経費は郵送代等の必要経費だけであり、事業予算は164万6千円であった。

多くの地方自治体が調査作業を外部委託している実態があるなかで、最小限の調査過程だけを外部委託する愛媛県や、すべて調査を県職員が実施する兵庫県の事例は、例外的なケースと考えられる⁶⁾。しかしどの県も、社会調査の専門的知識をもった職員が担当者となっているわけではなく、通常の人事異動で配属された職員が調査作業を担当している点は共通しているといえるだろう。



表2 モニターWeb調査概要

県名	長崎県	愛媛県	兵庫県
名称	WEB県政アンケートモニター	県政モニター	県民モニター
担当課	総務部県民センター	県広報聴課	企画県民部広聴室
応募資格	県内在住18歳以上 インターネット接続、 メール送受信が可能	18歳以上 県内に住居、通勤、通学 または県に所縁がある 県外居住者	県内に在住または在勤、在学 18歳以上 パソコンでインターネット、 メールを使用可能
応募方法	県HP	郵送、FAX、メール、持参	県HP
募集人数	300人程度	200人以内	2,500人程度
任期	2年	1年	1年(更新可)
謝礼	クオカードまたは図書カード (1,000円, 500円, なし)	なし	県立施設の無料招待券 抽選で5名に県特産品

各県が調査実施過程で抱えている問題点は、基本的に外部委託の程度によって、その内容も異なっている。長崎県で大きな問題点と指摘されたのは、外部委託業者の選定の問題であった。「競争入札をすると統計処理はできるが、調査そのものができる業者が落札することがある」「総合評価によって調査の実力を考慮する入札方法を検討しているがなかなかむずかしい」といった入札方法をふくむ委託業者の選び方が大きな課題としてあげられていた。

一方、調査票作成作業を県職員が実施している愛媛県や兵庫県の場合は、調査票作成段階での問題点が課題としてあげられている。「調査テーマを選定するのがむずかしい」「調査結果が施策運営等の資料として活用できるか考えなくてはならない」「やはり調査票作成がむずかしい」「回収率がとても気になる」などの問題である。これらは、ひんばんな人事異動のなかで専門的知識をもたない職員が調査を実施していくうえで直面する問題点であり、これらは多くの地方自治体に共通する課題だと思われる。すべての調査作業を県職員が担当している兵庫県では、調査実施過程で有識者の意見を聞く機会を設けている。その有識者会議では、調査票のタイトル・設問の構成・個別の設問の内容等、調査票案全体についての指導助言がおこなわれ、その委員構成には社会学の研究者もふくまれている。

今後全国47都道府県の実態を詳細に分析していく必要はあるが、社会調査協会は、県庁の

外部委託の状況に対応した、調査票作成作業における専門的知識の供与のしかた(有識者会議への専門社会調査士の推薦などをふくむ)を検討し提案していくことが重要であろう。また、地方自治体の調査を入札している調査会社の実態についても積極的に把握していくことも必要であろう。そのさい、「専門社会調査士」「社会調査士」がどのような機会や場面で活躍できるのかという視点がとくに重要であると考えられる。

2015年に東京都青少年・治安対策本部が実施した「都民の安全安心に関する意識調査」の外部委託にさいして、「監修者とは別に、専門社会調査士等の統計分析のできる専門家をつけること」という文言が仕様書のなかに明記された。社会調査協会は、今後こうした仕様書が増加してくることを想定して、それらに充分対応できる体制を整えていく必要があるだろう。

3 県民モニターWeb調査の実態

「県民意識調査」とともに全国の多くの県庁で実施されている調査として、「県民モニターWeb調査」(モニターとして登録した県民に対してインターネット上でおこなうアンケート調査)をあげることができる。

表2は、3県の「県民モニターWeb調査」の概要を、資料と聞きとり調査をもとにかんたんに整理したものである。もっとも注目されるのは、各県がこのWeb調査をどのように位置づけて

いるかという点である。

長崎県では、各課が県民モニターを対象としてインターネット上で県政に関するアンケート調査をおこなう「ながさき WEB県政アンケート」が2012年8月から稼働している。その目的(効果)は次の2点と考えられている。(1) 県政に関する県民の意識やニーズを迅速に把握し、調査結果を県の施策立案や事業実施に参考にさせる。(2) あらかじめモニターを登録することにより、各課が独自におこなっている各種アンケート調査事務の効率化をはかる(対象者の抽出、郵送・印刷コストの縮減、集計作業の軽減)。この記述で注意しなければならないのは、公募モニター Web調査で、県民ニーズが把握でき、各種アンケート調査事務の効率化が図れると位置づけられてしまう点である。担当課である県民センターの職員は、「無作為標本とは異なり公募モニターの偏りによって県民ニーズを正確には把握できない」という公募モニター Web調査の限界については十分に理解している。しかし実際に調査を実施する県庁内の各部署の職員が、この問題点について充分理解しているかについては検証する必要があると思われる。

愛媛県の場合は、Webアンケート調査は、広報広聴業務の一環として位置づけられている。愛媛県庁のホームページ「県政モニター大募集」では、「このような方を募集しています」として次の4点が提示されている。「(1) 県政に関心がある方(ちょっとでも OK)、(2) 愛媛県が大好きな方、まあまあ好きな方、そうでもない方……でも関心があれば OK、(3) 身近な県政課題のアンケート調査にお答えいただける方、(4) 県政の話題を地域・職場・友人等身近な場面で積極的に広報していただける方」の4点である。また「一般モニターにしていだきたいこと」として、(1) 県が行うアンケート等への回答(年6回程度)、(2) 県が提示した課題について、意見を提出すること、(3) 県政に関する広報活動(随時)、県の広聴事業(知事とみんなの愛顔でトーク)への参

加(希望者)などとされている。このように、愛媛県では広報広聴の一つの方法として、Webアンケート調査を位置づけていると考えられる。

兵庫県の場合は、長崎県と愛媛県の間的位置にあると考えられる。「県民モニター調査」は、広報課広聴室が事務を担当している。まず広聴室が、年1回2月頃に県庁内の部署に希望をとり4月の1回目の調査に間にあうように調整する。そこでは「県民に身近で重要な県政課題か」「回答がむずかしすぎるテーマでないか」という観点から調整をおこなう。モニター募集の定員は2,500人としており、平成17年の募集開始以来の登録者数累計ではすでにこれを超えているが、最近ではモニター数よりも回収率を考慮し、1年で1回も答えなかった人には本人の意向を確認したうえで登録を削除しているため、現時点で定員には達しておらず、募集を継続している。「モニターは60代男性と40代女性に偏っている」「モニターの属性として、県政に肯定的か批判的かはともかく、意識が高い人が多いと思う。だから、政策の認知度などを聞くと高く出てしまう」「経年分析ではある程度の傾向がみえると考えている」「統計的には県民意識調査がよいのだろうが、年1回しか実施できない。そこで機動的に調査できる手段として、モニター調査がある。統計的には問題もあるだろうが、迅速に県民の意向をつかむことができる」「兵庫県のホームページ管理システムに、どの課でも利用できるように用意されているアンケートテンプレートを利用して、広聴室がアンケートの作成・実施・集計や、モニターの募集などをおこなっている」。以上の聞きとり内容に示されているように、担当課である広聴室自体は、モニターアンケートの問題点は認識しているが、機動的な手段としてその有用性については評価していた。ただ「兵庫県庁職員のすべてが、モニター Web調査に対する正確な理解をもっているのか」という点については今後検証していく必要がある問題といえるだろう。



現在全国47都道府県のモニターWeb調査の実態把握を進めているが、効率化が叫ばれる流れのなかで、モニターWeb調査が多くの県庁で数多く採用されてきているのはたしかな事実である。社会調査協会としては、「公募モニターWeb調査」が抱えている問題点について、多くの公務員に周知するような広報活動が必要となるだろう。また、昨年実施された国勢調査で多くの国民がインターネットを活用していた事実を鑑みるならば、今後の基盤研究では、新しいスタイルの県民Web調査（たとえば公募ではなく無作為標本を加味し県庁自体が県民パネルを作成していくような方式など）を開発・提案していくことも重要な課題としていきたい。

4 県庁における「社会調査に関する職員研修」の実態

多くの県庁でさまざまな県民意識調査が実施されているなか、各県は、「社会調査に関する職員研修」をどのように実施しているのだろうか。

長崎県は、「職員研修基本方針」のもと新行政推進室を担当部局として職員研修を実施している。長崎県の最大の特徴は、2000年から研修業務を外部業者に全面的に委託していることである。委託業者は、研修業務計画についての総合評価入札によって決定され、これまで2000～2008年度は産業能率大学、2009～2011年度は(株)インソース、2012～2016年度は(株)行政マネジメント研究所が一括して担当してきた。研修業務を全面的に外部委託することは、当時全国初の試みであったようだ。聞きとりによれば、「県職員が講師をするというスタイルで時代の要請に対応できるのかという問題意識から始められたものであり、コストカットという視点のみで外部委託がされたわけではない」「外部の専門機関の有する知識・能力を活用することにより、効果的な研修をおこなうことができている」、ただ「個々の研修に県の意向をしっかりと反映させることがむずかしい」「他県では、外部委託を

直営に戻していく動きもあるので、今後総合的に検討していく必要がある」とのことだった。

社会調査協会との関連では、2012年度と13年度に行政マネジメント研究所から社会調査協会へ講師派遣依頼があった。社会調査協会の事務局が依頼を受け理事会で検討され、理事で講師経験があった私が派遣されることになったのが経緯である。研修は、約20～30名の長崎県職員と県内市町村職員を対象とした職員研修であり、受講生の年齢層は20代から40代の多業種にわたる公務員が参加していた。宿泊をともなわない2日間の研修で、基本的な社会調査基礎知識に関する講義と、グループに分かれて議論をしながら調査設計を体験するグループワークを組みこんだ研修を実施した。そのさい、研修内容については、県職員とはなく行政マネジメント研究所とのあいだで内容を詰め、私は行政マネジメント研修所の講師として研修を担当したのが実態であった。

愛媛県では「愛媛県人材育成方針（2012年改定）」に基づいて、宿泊施設を備えた県研修所で、階層別研修・ステータップ研修・市町村研修等の職員研修が実施されている。社会調査に関する研修は、ステータップ研修S2必修コース「社会調査実践講座」として、毎年2泊3日の職員研修として実施されている。2015年度は、専門社会調査士資格を有する地元の大学教授（社会学）が講師を担当している。私も1985年にはその研修の講師を務めていたので、愛媛県では30年以上にわたって毎年社会調査の研修を進めていたことになる。おそらく他府県にくらべて、とても充実した「社会調査に関する職員研修」を実施している県と位置づけられるだろう。

兵庫県では、宿泊施設を備えた自治研修所で、研修計画表に基づき、一般研修（階層別）と特別研修（政策形成研修・指導者養成研修・法務研修・専門研修）が実施されている（平成28年度研修概要）。「社会調査」に関する研修は、自治研修所のプログラムとしては存在していないのが実態

である。統計やサンプリングに関してのセミナーとしては、兵庫県および県内市町により設立された兵庫県統計協会事業の一環として、「兵庫県統計活用セミナー」が年1回おこなわれているとのことだった。兵庫県では、県民意識調査を外部委託せず県職員のみで実施していることを考えると、職員研修のなかに「社会調査に関する研修」がふくまれていないのは問題であると考えられる。

以上、3県の社会調査にかかわる職員研修について整理してきたが、「社会調査に関する職員研修」を実施していた愛媛県や長崎県は例外的で、兵庫県のように実施していない県庁が圧倒的に多いのが現実である。「職員研修」に関しては総務省自治大学校が定期的に調査を実施している。その調査でつかわれている「本調査における研修種別一覧表」には、「社会調査」の項目すら存在していないのが実態である⁷⁾。この事実、地方自治体において「社会調査の専門的知識」の必要性や重要性がまったく認識されていない現実を象徴しているといえるだろう。

調査困難状況が深刻化している現在、専門的・実践的な「社会調査方法論」は、地方自治体や公務員にとって必要不可欠な知識となってきた。今後社会調査協会は、公務員に対する「社会調査」に関する研修の重要性をひろく社会に広報していくとともに、調査実施過程でピンポイントに実施する研修（たとえば長崎県の県民センターが県政世論調査を実際に実施する段階での研修等）を開発するなどして積極的に提案していくことも必要であろう⁸⁾。

5 西海市役所の市民意識調査実施の背景に存在した問題点

私が長崎県で2014年に講師を担当した「社会調査（アンケート）基礎研修」の受講者のなかに、西海市役所の政策企画課の職員がいた。その職員は、研修をとっても熱心に受講しただけでなく、受講後も西海市の第2次総合計画策定の

「市民意識調査」のさいに、研修で学んだことを活かそうとして社会調査協会事務局に業務委託について問い合わせをしてきた職員であった。しかし実際には、業務委託自体は困難であり、そのときの「市民意識調査」段階では、社会調査協会として定型化できるようなアドバイス事業へとはつながらなかったのが実情であった。市町村レベルでは、どのような市民意識調査への専門的アドバイスを必要としていたのであろうか。その背景にはどのような問題があったのか。2016年5月26日に私が基盤研究で長崎県庁へ調査におこなったさいに西海市を訪問し、その職員に、市民意識調査実施の背景に存在した問題点について聞きとり調査を実施した。

「県の研修で社会調査について学んだが、その知識をいざ市役所業務で実践しようとする、問題点が多いことがわかってきた。問題の根幹は、調査実施にさいしては、調査会社に委託しなければならないという点である。まず、近隣には、専門社会調査士がいる調査会社は皆無に等しいのが実情である。競争入札をすると、破格に安い値段を提示してくる会社が落札してしまうため、調査の質を高めるには仕様書作成や設計をしっかりとおこなう必要がある。仕様書の段階で調査票の質や分析の手法を設定するのは担当の職員だけではむずかしい作業であるため、社会調査協会には、仕様書の書き方について専門的観点からのアドバイスや、調査会社が調査票を出した時点で『セカンドオピニオン』を提起してもらう仕組みなどを検討してもらえたらと思っている」。

「地方自治体では、PDCA（Plan-Do-Check-Act）がよくいわれている。Planをたてるうえで、実態を把握することが重要であり、社会調査の重要性は強く認識している。現在西海市では、本庁および市内に4つある総合支所の窓口において、転出届および転入届を出しにきた住民に対して、属性・転入・転出先・その理由についてのかんたんなアンケート調査を2015年2月より実



施し、その実態を把握しようと試みている。この調査は、諫早市や平戸市でも以前から実施されているが、『質問文でどのようなことを聞けばよいか』『他市町村と統一フォーマットにする方法』『結果をどのように集計し分析していったらよいか』といった点について社会調査協会に専門的観点からアドバイスをいただきたいと思っている」とのことだった。

以上の聞きとり調査の内容は、学術で議論さ

れている社会調査の問題と、実務レベルで直面している問題とが微妙にズレていることを象徴的に示しているといえよう。今後学術研究や社会調査協会は、このズレをつねに念頭において、調査困難状況にも対応可能な具体的な方策を開発し提案していくことによって、熱意のある公務員の期待に応えていかなければならないといえるだろう。

注

- 1) 政府レベルでの社会調査の問題点については、大谷信介, 2015, 「政府・地方自治体の政策立案過程における〈社会調査〉の役割——統計行政を踏まえた社会学からの問題提起」『社会学評論』66 (2) : 278-293を参照されたい。
- 2) 2002年には、大阪府下の44市町村を対象としての総合計画のための市民意識調査の実態分析を実施した。大谷信介, 2003, 「地方自治体が実施する社会調査の深刻な問題——大阪府44市町村市民意識調査の実態」『社会学評論』53 (4) : 471-484を参照のこと。
- 3) 愛媛県研修所で、1985～1992年のあいだ、のべ22日107時間にわたって担当した研修は以下の研修である。「社会調査特別研修」(1985), 「上級職員研修(社会調査)」(1985), 「地域ニーズ調査技法特別研修」(1986・88・89), 「地域課題研究セミナー(住民参加)」(1987), 「政策研究セミナー(社会ニーズ調査・分析)」(1992)。
- 4) 地方自治体への聞きとり調査のマニュアルについては、大谷信介ほか, 2003, 「聞き取り調査の運営と管理」『理論と方法』18 (1) : 103-114を参照。
- 5) 内閣府は対象となる調査を、①調査主体として企画実施したもの、②個人を対象とした調査、③調査対象者(母集団)の範囲が明確に定義されている、④意識に関する調査、⑤対象者数(標本数)が500人以上、⑥調査事項の数(質問数)が10問以上、⑦調査票(質問紙)を用いた調査、⑧〇〇年4月～〇〇年3月の1年間に実施された調査の8点としている。内閣府大臣官房政府広報室, 2013, 『全国世論調査の現況平成24年版』5-6。
- 6) 大阪府下44市町村が総合計画策定のために実施した市民意識調査のすべてが外部委託されていたように、地方自治体の調査では圧倒的に外部委託されているのが実態である。大谷信介編, 2002, 『これでいいのか市民意識調査——大阪府44市町村の実態が語る課題と展望』ミネルヴァ書房。
- 7) 自治大学校, 2016, 『地方公務員研修の実態に関する調査』4。
- 8) 公務員への社会調査の重要性については、『地方自治職員研修』への連載を参照されたい。大谷信介, 2008-2009, 「市民意識調査の再構築①-⑦」『地方自治職員研修』41 (9)-42 (3)。

5

政策形成における合意形成 プロセスとしての市民調査 社会学的認識の活かし方

宮内泰介

北海道大学大学院文学研究科 教授

1 政策の困難——多元性と不確実性

私たちが生きる世界は、つねになんらかの軌道修正を迫られている。人びとが抱える困難を解決しようとしてなんらかのアクションを行ったり、より健全な社会のありようをめざして制度を修正したり、重荷になっている制度をストップさせたりする。

歴史をふり返れば、それはいつもさまざまなレベルで重層的に行われてきたはずだが、いつの間にやら国家がそうした軌道修正をする主体として巨大になり、人びとはアクションの主体というよりアクションを要求する主体になってしまった。しかし、政府の失敗が著しいので、ふたたび主体を人びとの手にとり返す動きが盛んになった。地域社会や中間団体がアクションの主体としてふたたびクローズアップされ、「政策」は国家の特権でなくなった。さまざまなレベルの主体が互いに連携しながら自分たちの社会を形成してゆく統治のしかたが「ガバナンス」である。

そしてガバナンスを駆動させるのが「政策」である。したがって、ここでいう「政策」は政府の政策に限られたものではなく、地域での取り組み、市民、住民の運動や活動、さらには個人レベルの働きかけなどもふくむ。

そうした広義の政策を立案し実現しようとするとき、おもに2つの困難が立ちはだかる。1つ

は価値の多元性、もう1つは社会の不確実性である。

世界は多元性に満ちている。複数の価値が同時に存在し、ときに共存し、ときに対立する。このことはもちろんわるいことではない。多元性は健全で持続的な社会の必須要素だとさえいえる。

しかしいっぽうで、その多元性は、なにか政策を実現しようとするとき、困難にみえる。ほとんどの政策は「正しい」ことを行おうとするが、複数の「正しさ」が存在しているこの世界では、なにが「正しい」のか、だれにとって「正しい」のかがつねに問われる。

さらにやっかいなことに、社会は不確実性に満ちている。私たちが成り立たせている社会なるものは、複雑で可変性に満ち、またそれぞれからは見えない部分が多い（不可視性）。社会の全体を把握できている人間は存在しないし、どこからどこまでが全体なのかさえわからない。そしてそれは次の瞬間変わっているかもしれない。ある政策が正しいと主張する人たちがいてもそれを立証することは困難である。室内の実験とちがって、現実の社会は多様な要素に囲まれているので、その政策と「結果」のあいだの因果関係を確実に示すことはたいへんむずかしい。

くり返すが、ここでいう「政策」は行政の政策のみをさすのではない。コミュニティやNPOの活動、諸団体（もちろん大学もふくまれる）の政策などをふくむ広義の政策である。よかれと思って行ったNPOの活動がじっさいにより効果



を生んだのかどうかは、ほとんどの場合わからない。

2 合意形成という社会的解決

多元性と不確実性を前提とした場合、私たちの政策形成は、「合意形成」を中心におかざるをえない。多元性と不確実性のなかでは、客観的に「正しい」政策（だれからみても正しい政策）はほとんどなく、なにが「正しい」か、なにが妥当かは、社会的な議論を通じて決めてゆくしかない。

1つ環境分野での例をあげてみよう。

ある町で森林を再生しようという動きがある。対象になっている森は長い地域の歴史のなかで変化してきたようだが、現在、「荒廃」しているようにも見える。50年くらい前までは地域住民によって薪炭材がさかんに利用されていたというが、その後一部には杉が植林され（しかしその後手入れは行き届いていない）、また一部は皆伐されて現在資材置き場になってしまっている。ほとんどの部分は放っておかれている。所有は細かく分かれているが、ほとんどが個人所有である。

さて、森をもっと地域住民に身近なものにしよう、森を再生させようと地域住民の一部が乗りだし、自治体も後押しを始めた。しかし、森を再生させるといっても具体的にどうするのがよいのか、住民のあいだでも意見が1つにまとまっているわけではない。杉林の手入れがまずだいじだと考える人もいれば、森は自然なんだから手を加える必要はないという人もいる。住民が気軽に森に入れるように遊歩道を整備しようという人もいれば、いや人が入るとさらに荒廃するので遊歩道は要らないという人もいる。

どの意見が絶対正しいということはない。手入れすればどうなるのかもじつははっきりわからない。はたして森は「荒廃」しているのか、そもそもどんな森がよい森なのかもはっきりし

ない。だれがじつさいの手入れ作業をすべきなのか（行政なのか、地域住民なのか、ボランティアなのか）も決まった答えはない。もっといえばそもそも森が必要なさえ明確な答えがあるわけではない。

客観的な解はないので、社会的に解を出してゆくしかない。それが合意形成という社会的プロセスである。

「森の再生」のために集まった住民、所有者、行政、それに環境保全団体は、議論し、互いのやりたいこと、互いの視点を出しあった。ちがいはたくさんあったが、共通点もあった。情報を共有すると、ちがいは少なくなっていく、合意できるところがみえてきた。その結果、一部の土地を森づくりの場として地域住民がかかわることになった。環境保全団体もそこに協力することになった。それ以外の森についても、所有者と行政が話しあって、整備・保全をしてゆくことになった。

同じ問題が他の地域でもちあがったとき、同じ答えになるとはかぎらない。いや、たいていの場合ちがうだろう。答えは最初から決まっているわけではなく、合意形成という社会的プロセスをへて「答え」になるのだ。

また、合意形成は多数決ではない。情報の共有や議論なしに合意形成をやってもそれはたんなる多数決になるか、たんなる価値観のぶつかりあいになるかである。情報を共有しながらの議論、つまりは熟議が必要条件になってくる。

しかし、合意形成はたんなる熟議ではないことにも注意したい。じつは、合意形成においては、「いっしょに汗を流した」だとか信頼関係だとか、そうしたものが重要な要素になってくる¹⁾。

さきほどの森の例でいえば、住民、所有者、行政、環境保全団体は、たんに話しあうだけでなく、何度もいっしょに作業をするということを行った。それが信頼関係を生み、合意がスムーズにいった。「いろいろ話をしたし、私のいうことも聞いてもらったし、わかったよ」といった

言い方が合意形成のプロセスで何度か聞かれた。理屈で納得したというよりも、信頼で納得したのである。

じつのところ合意形成は多面的な一連のプロセスである。「合意」を単純な「意見の一致」だと狭義に捉えてはならない。合意の本質は多角的なコミュニケーションに基づく納得である。

近年環境分野のみならず、さまざまな分野で合意形成の場として「協議会」を設置することが常態化しているが、そのことがかえって合意を妨げるといふことさえ起きている(富田, 2014)。「協議会」を(多くの場合行政主導で)設置することによって、ほんらい「合意形成」がもっている多面性が捨象され、そのことが形式的な「合意」を促進する反面、ほんらいの「合意」を後退させるのである。

「合意」は制度的に設定された話しあいの場のみで生じるのではない。さまざまな場面での日常的なコミュニケーションによって複層的に形成されるのが合意である。どんな問題であっても社会が合意と不合意にきれいに分けられるということはなく、複層的なコミュニケーションのなかで、合意と不合意のグラデーションがパッチワーク状に広がる。そうしたプロセス自体が本来的な合意形成である。

3 共同認識プロセスと社会学

合意形成とは、そのように人びとが共同で社会規範を再構築してゆくプロセスである。あるいは共同で社会を再認識してゆくプロセスでもある。

じつのところそのプロセスは、私たち社会学者が社会を認識してゆくプロセスとなら変わらない。

社会学は、社会という意味世界に満たされたものを対象に、その意味秩序のしくみや妥当性について研究する学問である。相手自体が意味(解釈)に満たされていて、それについての意味

(解釈)を考えようというものだから、そもそもが入れ子状態になっている。しかし、じっさいには、相手の意味とこちら(社会学者)の意味は、入れ子というよりも、並列にちかい。調査を通じて社会認識を深めてきた社会学者ならすぐわかることだが、相手の意味を「客観的」に受け止めてその意味を分析するというよりも、相手の意味に創発されてこちらの意味が深まってゆくのである。そして場合によってはこちらの意味が相手の意味を創発することもある。そうやって深まってゆくのが社会学の社会認識である²⁾。

と考えれば、このプロセスは合意形成そのものではないかと気がつく。合意形成とは、さまざまな人びとのあいだのコミュニケーションによって、なにが正しいか、なにをすべきかについて納得しあうプロセスであった。人びとが共同で社会を再認識し、社会規範を再構築するプロセスであった。これは社会学による社会認識とほぼ同じプロセスであることに気がつく。

とすればまず、社会学による社会認識の蓄積が合意形成技法にも役だつのではないかという発想に行きつく。

私もふくめ、少なくない社会学者がなんらかの合意形成の場面に乗りだしているのもそのためだろうし、そこでもっと社会学の認識方法がとりいれられるべきだと考えてしまうのもそのためだ。

形式的で安易な合意形成の場面に出くわすたびに、私はもっとちがう合意形成手法があるにちがいないと考えてしまう。

そこで私は、「調査」を合意形成の技法としてとりいれるよう提唱している。

これまで形式的で安易な合意形成を克服するために考えられ、また実践されてきたのはワークショップである。ここでいうワークショップは、人びとが集まり、おもに小グループに分かれて、デザインされたディスカッションの方法によって情報共有、意見交換を行い、それをもとに計画を立てたり問題解決をはかったりする



手法をさす³⁾。

しかし、私自身多くのワークショップに参加したり、自分でもファシリテーターとしてかわったりするなかで、ワークショップ単独ではやはり安易な合意になってしまいがちだと考えるようになった。

もちろん周到にデザインされたワークショップや、ワークショップをくり返して熟議を深めるやり方で、よい合意を生む例も少なくない。だから、私はワークショップを否定するのではなく、ワークショップと調査を組みあわせることを提唱している。

本来的な合意形成が、多層的なコミュニケーションによって、なにが正しいか、なにをすべきなのか(社会規範)について共同で再認識してゆくプロセスだとすれば、それは、社会のなかの多声性(polyphony)に耳を傾け、対話しながら考えてゆくプロセス、つまりは社会学的な調査のプロセスである。社会学の認識プロセスは、社会調査のなかに凝縮されている。

そして社会調査の中心は「聞く」ことである。聞くことが社会学的な認識プロセスの、そして本来的な合意形成の中心的な技法である。

「聞く」ことはなぜだいじなのだろうか。

たとえば環境問題の解決を考えてみよう。他のすべての問題と同じく、環境問題は、客観的なものというよりも、それが問題であると考え人がいて初めて問題になる。公害問題の場合、その中心は被害者の存在である。したがって、その解決も被害者の救済に軸をおかなければならない。公害反対運動の旗手であり、すぐれた衛生工学者であった宇井純は、かつて公害問題の科学的認識方法についてこう指摘した。

「安易に定量化して、現在の空気中の亜硫酸ガス濃度は何ppm、窒素酸化物は何ppmというふうにしてしまいますと、とんでもない間違いをおかすことがある」。同じppmでも「人体への影響のしかたは社会的あるいは歴史的な習慣などでずいぶん違う」。「公害問題を見る限り、(中略)

拡散の微分方程式などを使って住民を煙に巻く科学と、(中略)漁民や現地住民被害者の実感をとりいれていく科学と、どうも二通りの科学があるように思えてなりません」(宇井,1980)。

私たちの学問も、また、合意形成も、人びとの声から、人びとの多声性から出発しなければならない。「聞く」ことを軸におく調査によってこそ、多声性を認識し、そこから社会規範や社会認識を再構築してゆくことができる。

表に現れているところだけを拾いあげて「合意」がなされようとするとき、「見えない」ものは押し殺される。目に見える「ステーキホルダー」が集まって目に見える「課題」を話しあって目に見える「解決」を考えるやり方は、たいてい失敗する(むしろ「根回し」というやり方のほうが成功しやすいのは、「根回し」のなかに隠れた多声性を重んじる流儀が理めこまれているからだ⁴⁾。

4 市民調査とその技法

さて、いうまでもなく合意形成の主体は人びとであり、各ステークホルダーである。とすれば、社会規範の再構築を調査やコミュニケーションをとおして行う主体も人びとである。

人びとが行う調査のことを市民調査とよぼう⁵⁾。

私が北海道安平町で行ったそうした市民調査の試みを紹介しよう。

2010年12月、私は安平町で、地域の今後を考える市民調査ワークショップを開いた(主催は開発教育協会)。安平町でさまざまに活動している住民たち(農家が中心)や町職員、それに札幌などからの参加者を加え、総勢20数名で開いた。2日間にわたるこのワークショップのメインは、地域の人たちへの聞きとり調査だった。

農家の男性、農産加工に取り組んでいる女性、コミュニティ・レストランを開いている人、アイヌ民族の人などを対象にした聞きとり調査だった。3~4人で一組になり、質問項目を考えうえで、じっさいにインタビュー調査に出かけた。

1~2時間のインタビューをし、それを持ち帰る。速攻でインタビューの内容およびそこから考えたことを付箋紙に書く。そしてシャッフルした新しいグループで、その付箋紙をもとに議論し、そこから地域の未来像を考える。

同じ北海道の南幌町で行った試み(これも2010年だった)は、もう少し規模も大きく、また、政策と直結させたものだった。学生と住民が共同で聞きとり調査を行い、それを町の計画(この場合は社会教育中期推進計画)に活かすという試みだった。社会教育審議会委員の住民を中心に、まずはワークショップを開いて、調査の勉強と事前準備を行い、そのうえで、学生(北海道大学の私のゼミ生たち)と住民がペアを組んで、住民たち一人ひとりに聞きとり調査を行った。一人ひとりの暮らしぶり、ライフストーリー、そしてそこから自治体の施策との関係について1人2時間ていどのインタビューを行った。学生はいくらか聞きとり調査に慣れており、いっぽうで聞く側の住民は地域のことに詳しいから、両者は補いあうようにしてインタビューが進められた。住んでいる地区や年齢、ジェンダー、職業などに考慮して選んだ50名ほどの住民のインタビューを敢行した。

人びとの話はたいへん多岐にわたった。しかしそのどれもが、これからの自治体の施策にとってだいじなものだった。そうした多岐な話の全体に目配せできるように、話の中身をカード化した(1人20枚程度のカードにまとめた)。カードは1,000枚以上になった。

その時点で少し規模の大きい住民ワークショップを開いた。60名程度の住民の参加が得られ、その1,000枚のカードをつかって(10のグループに分かれ、それぞれのグループに100枚程度のカード、各人に20枚程度のカードをつかってもらった)、町の現状やこれからを考えるというワークショップを行った。南幌町の社会教育審議会では、ワークショップで浮かび上がったことをもとにその後計画をたてた。

おもしろいことに、できた社会教育中期計画はたいへんシンプルなものになった。こまかく社会教育の項目内容が書かれた計画というよりも、社会教育を住民参加で進めてゆくというそのやり方、プロセスを書いた計画となった。多様な住民の思いをふまえたからこそ、内容よりプロセス重視の計画になった。

市民調査はなぜ意味をもちやすいのだろうか。

第一に、市民調査は、問題解決志向が強く、解決のためにふさわしい調査対象や方法をそのつど採用することができる。既成学問が、これまでの研究をふまえてなにかしら新しいことをいうことに汲々とし、またその学問の枠内での方法論に縛られざるをえないいっぽうで、市民調査は、解決のために必要な調査手法を幅広くつかいながら、適度な分析と提言を行うことができる。

そして第二に、市民調査においては、調査の主体と解決の主体が同じか、ちがう。わかったことを活かしてすぐに実行に移すことができる(宮内, 2003)。

市民調査はさまざまな方法論がありうるし、1つの方法論にこだわるべきではない。それでも、聞くことがやはり中心になる。

安平町や南幌町の試みでは、聞きとり調査とワークショップを組みあわせた。住民自身が住民に聞くことは、相互理解のためのコミュニケーションになる。そしてそこから得られた「聞きとりデータ」をいったん記録する(カード化する)ことによって、そこで語られたこととの対話が進められる。さらにそれをつかってワークショップを開くことで、カードを媒介にした対話が進められる。

「聞き書き」という手法も市民調査の手法としてたいへん有効だ。聞きとったものをもとに、その人の語りとして文章化したものが「聞き書き」だ。

「聞き書き」は、たんに聞いたことを文字化したものではない。聞き手が聞きたいことをまず考



え、それを聞く。話し手はそれに直接答える場合もあれば、いつの間にか一人語りしてしまうこともある。聞き手と話し手が響きあって、語りが生まれる。その語りを、文字化し、再構成し、物語にしてゆく。それはもちろん聞き手がむりやり物語にするのではなく、文字化されたものと対話することで、物語が生まれてゆくというプロセスをへたものである。

できあがった聞き書きは、こんどは広い読み手を得ることになる。読み手は、読むことによって社会認識を再構築する。

聞き手と話し手、そして読み手が共同で社会認識を組みたててゆくのが「聞き書き」である。共同認識のツールとして、つまりは合意形成のツールとして、聞き書きは力もちうる手法である。私は近年、合意形成、政策形成にも役だつ市民調査の有力な手法として聞き書きを薦めている⁶⁾。

5 結論

本稿では、多元的な価値と不確実性をともなった社会においていかに政策を形成しうるか、そのための合意形成と調査はどうあるべきかについて議論した。

第一に、多元的な価値と不確実性をともなった現代社会においては、なにを政策として行うことが正しいかは、合意形成によって社会的に決めてゆくしかない。社会自体が複雑で可変性に満ち、全体像が不可視であり、さらに複数の「正しい」価値が並存しているなかでは、合意形成という社会的プロセスによって「正しさ」が生まれてくる。

第二に、しかし、その合意形成は、単純な意見の一致ではなく、熟議、信頼関係構築、多面的なコミュニケーションなどをとおした複層的なプロセスであることに注意しなければならない。

第三に、そうした合意形成のプロセスは、社会学の認識プロセス、つまり社会のなかで共同かつ創発的に社会認識を再構築してゆくプロセスと同じであり、したがって、合意形成のなかにそうした社会的なプロセスがもっと組みこまれるべきである。とくに聞くことを軸においた社会的な調査手法がとりいれられるべきである。

第四に、そうした合意形成プロセスとしての調査の担い手は市民、住民である。市民調査は、解決のために必要な調査手法を幅広くつかいながら適度な分析と提言を行うことができ、それをつかって実行にも移しやすい。

注

- 1) 合意形成における信頼の重要性については、たとえば社会心理学分野での中谷内・大沼 (2003)、藤井 (2005) の研究などを参照。
- 2) 盛山和夫は、規範的社会理論の方法について、(1) 対象意味世界の解明や意味秩序の妥当性の考察をとおして仮説として「意味解釈」や「価値」がだされ、(2) その仮説が研究者との創発的な討議のなかでさらに高まるが、(3) そのさい討議の参加者はそれぞれの「客観的なもの」への志向のもとに参加する、そして (4) この討議のプロセスによって、われわれが共通に受け入れることのできる新しい意味や価値を見出される、としている (盛山はここで「規範的社会理論」をほぼ社会学と同義につかっている) (盛山, 2011:259-260)。私のこの段落での記述は盛山の議論にまさに「創発」されたものである。盛山は討議の参加者を研究者に限っているが、もちろん限られないはずだ。
- 3) ワークショップにかかわる本や論文はたくさんあるが、日本に最初にワークショップ技法を導入した木下 (2007) がワークショップの手法や意義をよく表している。
- 4) 土屋 (2008:222) は、産廃問題をめぐる地域の合意を論じるなかで、「透明だがつめたい合意から不透明だがあたたかい合意へ」と主張している。「あたたかい合意」とは、土屋によれば「生活世界の存在根拠を起点に承認する」というかたちの合意である。
- 5) ここでいう市民調査は、人びとが行う幅広い調査、とくにより健全な社会のために自分たちで調べて自分たちで政策を考える調査をさす (宮内, 2012)。高木仁三郎が提唱した「市民科学」(高木, 1999) や、1980年代にトヨタ財団が助成プログラムをとおして推し進めた「市民研究」ともほぼ同義である。参加型調査という言い方もある。
- 6) 聞き書きの事例は今日多数におよぶが、たとえば、赤坂監修 (2009)、共存の森ネットワーク編 (2014)、宮内編 (2012)などを参照。

文献

- 赤坂憲雄監修, 2009, 『奥会津こども聞き書き百選 1 じいちゃんありがとう 一枚の写真から』奥会津書房。
- 藤井 聡, 2005, 「行政に対する信頼の醸成条件」『実験社会心理学研究』45 (1): 27-41。
- 木下 勇, 2007, 『ワークショップ——住民主体のまちづくりへの方法論』学芸出版社。
- 共存の森ネットワーク編, 2014, 『能登の里山里海人「聞き書き」作品集』世界農業遺産活用実行委員会。
- 宮内泰介, 2003, 「市民調査という可能性」『社会学評論』53 (4): 566-578。
- , 2012, 「わたしたちは『専門家』ではない」『SEEDer』6: 80-83。
- 編, 2012, 『聞き書き 千榮に生きる——北海道日高町千栄地区の生活誌』北海道大学大学院文学研究科宮内泰介研究室 (<http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/handle/2115/50815>)。
- 中谷内一也・大沼 進, 2003, 「環境リスクマネジメントにおける信頼と合意形成」『実験社会心理学研究』42 (2): 187-200。
- 盛山和夫, 2011, 『社会学とは何か——意味世界への探求』ミネルヴァ書房。
- 高木仁三郎, 1999, 『市民科学者として生きる』岩波書店。
- 富田涼都, 2014, 『自然再生の環境倫理——復元から再生へ』昭和堂。
- 土屋雄一郎, 2008, 『環境紛争と合意の社会学——NIMBYが問いかけるもの』世界思想社。
- 宇井 純, 1980, 「公害問題に現われた科学的方法論の限界」『日本物理学会誌』35 (12): 955-960。



特集論文

6

熊本地震と社会学の交差点

社会調査のリアリティに向けて

徳野貞雄

一般社団法人トクノスクール・農村研究所 代表理事
熊本大学 名誉教授

1 熊本震災の半当事者として

2016年4月14日午後9時26分、熊本県益城町を中心とするマグニチュード6.5の地震が発生し、28時間後の16日の午前1時26分にさらにマグニチュード7.3の本震に見舞われた。以降29日まで、熊本県八代地方から大分県にいたる広範囲で震度5以上の強い余震が継続的に発生した。

私は、当該地震の半当事者として、とくに地域社会学者として熊本震災の中に放り込まれた。新潟県の中越地震の被災地である山古志村や東日本大震災の被災地である石巻市の相川集落を、研究者として調査したことはある(徳野, 2015)。しかし、何かがちがう、全く違う。基本は、「考えるよりも先に行動」である。

私自身は、トクノスクールの事務所のある菊池から北九州の自宅に14日の夕刻帰っていた。だから、まず知人・友人・学生の安否確認を行った。14日は被災地もまだ余裕があった。しかし、16日の本震後は状況が一変していた。非常に緊迫した状況が各地で発生していた。私が、再度安否確認をした人たちからヒシヒシとその状況が伝わってきた。私の菊池の事務所も罹災した。中心被災地の住民の多くは、家族の安否確認や倒壊家屋に取り残された人たちの救助に奔走し、その後避難所に押し寄せている。熊本大学の学生たちも、真夜中にもかかわらず続々と熊大グ

ラウンドを中心に避難し、眠らずに夜を明かしている。しかし、地震後の人々の行動は非常に個性的かつ多様な体験の集積群であり、総体を把握することは不可能である。とはいえ、状況を整理し何らかの行動の基軸を定めて、地震、震災、支援活動等に対して発動していかなければならない。わずか2カ月ではあるが、私自身の行動過程を振り返ることにより、本稿で依頼された課題([1] 政策形成につながる調査とは、[2] 調査による社会学教育とは、[3] 政策形成につながる市民調査の意義と可能性)について答えていきたい。

私の行動過程の基軸は、約20年間にわたり地元の熊本大学文学部の地域社会学研究室の教員として、(1) 過疎農山村を軸とした研究、(2) 学生たちとの共同調査による現地教育および(3) 数多くの地域活動に関わってきた経歴が非常に重要なバックグラウンドとなっている。

(1) 研究としては農山村全般の過疎化等の事象に対して、現代の車や携帯を生活の基本的アイテムとする現代の移動社会においては、家族と世帯の違いを明確にし、「世帯は極小化しても家族は空間を超えて機能している」という仮説を過疎農山村の現場で実証・検証し、住民の生活の安定と集落の維持を図っていく実証的というよりも実践的研究手法が特徴である。

(2) 学生、院生への教育としては、上記の仮説を研究・実証していくため調査手法を「T型

集落点検」と名付け、ワークショップ型の集団面接の聞き取り調査と、それをベースにしたアンケート法を併用した調査を約100か所の集落で、「社会調査実習Ⅱ」等で実施してきた。当然、学生たちの現地調査型の調査教育であり、何よりも現地の集落住民との双方向性の強い共同作業の調査となる。

(3)各地での地域活動は、主要なものでは、ア)ほぼ20年にわたる阿蘇小国の「木魂館」を拠点にした「九州ツーリズム大学」の活動イ)水俣・久木野の「愛林館」を拠点にした久木野集落の「棚田のあかり」等の活性化活動ウ)日田市・中津江の過疎山村の総合調査エ)多良木町・榎木の「小学校再開校」事業オ)山都町の連続「T型集落点検」事業カ)合鴨農法の普及活動キ)有機農業者の支援組織作りク)「道の駅」等の農産物直売所の事業支援などの多様な地域活動を、調査と研究を絡めながら遂行してきた。

この間、「木魂館」の江藤訓重氏・理一郎氏の親子二代の事務局長、「愛林館」の沢畑亨館長、波野の「やすらぎ交流館」の望月克哉氏、人吉市の郷土料理店「ひまわり亭」の本田節氏、山都町の元図書館長で有機栽培農家の下田美鈴氏、湯布院の温泉組合の米田誠司氏（現・愛媛大学准教授）たちと、様々な事業や活動を行ってきた。また、彼らとは「九州番頭さんの会」「用務員さんの会」や「九州農文協」「トクノスクール」など研究会や勉強会を組織化し開催してきた。なお、この会合や催しでは、学生や院生たちから支援を仰ぐと同時に、逆に彼らに学生、院生の卒論や修論のフィールド研究の現地指導員や助言者として活動してもらっている。すなわち、彼らが、私の研究や教育の「米櫃」である。

私の研究・教育・地域活動は、相互一体的にこのフィールドで主に構築してきた人脈を基本的な原資として展開している。彼らが持つ具体的な問題や関心を整理し、それを私の研究仮説と

して援用し、「T型集落点検」法やアンケート法・聞き取り法などの調査技法を駆使して調査を行ってきた。また、実査においては、彼らの持つ人脈やコーディネート力に依存して調査を現実的に遂行してきたといっても過言ではない。当然彼らの持つ具体的関心は非常に現実的な課題であり、例えば、グリーン・ツーリズムと既存の観光は何か違うのか（What）、有機農業や合鴨農法はどのような人が積極的におこなうのか（Who）、超過疎地の小学校の再開校はどのようにして行うのか（How）といった直接的な問題や関心は、そのまま彼らの現実の生活課題と直結している。その意味では、非常に暮らしと密接した生活設計であり、狭義（中範囲）の政策形成ともいえる。

特に今回の震災での活動は、彼らの日常の生活基盤を大きく損傷・変容させる事態の中で、彼らの日常的な生活臭い課題やニーズを再確認し、彼らの生活基盤の再構築に向けた活動の社会現象として捉えることが出来る。

2 熊本震災と私の社会学

【震災マージナル理論】

震災の半当事者としての経験は初めてである。まず私自身は、熊本の友人・知人に安否確認の電話をかけまくった。ニュース等も加味しながら徐々に被災状況の把握を行っていた。そして、熊本地震は、【都市型震災】でなく【マチとムラの複合的震災】ではないかと考えた。

阿蘇は、完全に孤立状態であることも認識した。17日には、日田市や宮崎県小林市の知人から、どこに救援物資を届けることが出来るか等の問い合わせが入ってきた。また、神戸の医師団の熊本への進入ルートや、その宿泊場所の確保の要請が入り始めた。これらの情報の交換は、ほとんど私が、協働して調査や研究および地域づくり活動を行ってきた人々とのネットワークの中で成立していた。



16日の本震直後、このネットワークの人々の行動を整理してみると、震災時における社会調査としての一つとして位置づけられる。その行動は、次のように整理できる。「木魂館」「愛林館」「ひまわり亭」の揺れも強烈であり、家財道具等は散乱したが、人的被害は受けなかった。まだ、国や行政等の本格的な救援体制が発動していない中で、「ひまわり亭」の本田 節氏は「炊き出し部隊」を組織し、各地の避難所や南阿蘇村の東海大学キャンパスの救助現場まで走っている。愛林館の沢畑氏は、久木野の高齢者住民の緊急避難場所として、彼らの世話と各地の活動家たちの情報収集に動いている。「木魂館」の江藤理一郎氏は、施設を開放し「木の駅プロジェクト」で温泉をたて施設を無料開放していた。また、類似施設である波野の「やすらぎ交流館」の望月克哉氏は、阿蘇に入れる道路の情報を迅速にSNSで発信し、物資の県外から支援基地となった。そして4月下旬からは、震災で心の傷を負っている親子の「癒しのイベント」を展開をしている。宮崎県の実業学校をされているRQ九州の杉田英治氏たちは、熊本県の美里町まで出てきて、公的な避難所以外のところに物資サポートを積極的に行った。彼らは、他の人々と異なり、緊急時に直接的な活動を起こしていた特異な行動集団ともいえる。この現象は何を意味するのか、社会学的にも非常に興味深い。

このことは、次のように【震災時のマージナル理論】としてまとめることが出来る。すなわち、震災の急性期（行政や国が混乱している時期）における初動の活動は、地震の揺れが強くて家具等が散乱している近距離地区（ある程度の被災地区）に住む活動家が、最も早く対応し支援体制を構築し始めたのではないかと思う。その理由は、

- (1) 自分の被害から激震地での人々の困窮ぶりが想像できること。
- (2) 従来から土地勘があるため、人的資源（人脈）を頼りにすばやく行動し、激震地住民に

負担をかけずにサポートを継続し、自発的にサポートセンターを構築し始めた。

(3) 従来からの「地域づくり活動」の経験を生かした能動的かつ組織的な行動様式が身についていた。そして、その活動拠点となる施設を管理・利用できる者が多かった。

すなわち、都市農村交流や環境保全、食文化の伝承やグリーン・ツーリズムなど各種の特定目標型の地域活動を行ってきた人々は、震災という非常時に、上記の表面的な特定目的の活動ではなく、「ふるさとの人々の暮らしを守る」という活動の本質的意義を覚醒させ、非常に生活臭い行動をしている。そこに非常に志の強いかつ能動的な行動様式をもつ人々の集団が形成されていた。これがグリーン・ツーリズムや環境保全活動などの地域活動の神髄であろう。

以上のような一連の震災に伴う社会事象を経験した私にとっては、「地域活動の本質的意義は、『ふるさとの人々の暮らしを守る』ことである」という理論仮説を立て、次に彼らが(1)、(2)、(3)の能力のある社会集団ではないかという調査仮説を立て、それを実証していく具体的な調査作業を設計する。そして、この調査がかなりの確度で検証された場合、今後どこかで震災が発生した時に【震災時のマージナル理論】が何らかの形で震災時の政策形成に活用してもらえることを期待する。また、各地で行われている「地域づくり活動」の動機づけの強化にも援用してもらいたい。

車中泊の緊急調査

熊本震災の特徴は、次ページの表のように整理できる。

この整理は、私が5月20日段階で整理した熊本地震の概括的特徴である。熊本地震は、マチ型震災とムラ型震災の「複合型震災」を引き起こし、決して都市型震災ではない。もともと、熊本市は人口74万人の政令指定都市であるが、都市というよりも農山村をバックにした巨大なマ

表 熊本震災の特徴

1	熊本地震のタイプ	直下型、被災は広範囲におよぶ			
2	震災の類型	複合型震災(マチ型震災+ムラ型震災)			
3	熊本震災の要因	活断層の亀裂	強度の揺れ	土砂崩れの発生	とるべき対策
	マチ型震災	家屋・街区の倒壊(地域の集中)	家屋の散乱・インフラの停止→長期の車中避難		復旧(ハードを軸とした生活復旧への対応)
	ムラ型震災	広領域の田畑、用水路、道路の崩壊	家屋の散乱 古い家屋の倒壊	世帯、集落の孤立と消滅可能性、地域構造の変容+6月の集中豪雨	復興(過疎化の不安と被災の長期化への対応)
4	ほかの震災との比較	東日本大震災	熊本地震	中越地震	阪神淡路大震災
	死者・行方不明者数	1.7万人	50人	68人	6,700人
	各震災の類型	津波をとまう 超巨大地震	マチ型地震 +ムラ型地震	ムラ型地震	都市型地震
5	被災の特徴	前震・本震・余震の長期化→強い恐怖と不安→車中避難の激増			

チである。その結果、近隣住民や地元消防団の救助体制がかなり機能し、死者は50名ですんだ。また、南阿蘇村の死者15名の内、地元住民の死者は7名であった。この中で、社会的に非常に注目されるのは、【(5)被災の特徴 前震・本震・余震の長期化→強い恐怖と不安→車中避難の激増】である。最大18.4万人の避難者の内、かなりの人々が車中泊避難を行った。余震に対する家屋倒壊への強度の不安、避難所での社会的な日常生活の不都合などの理由である。震災急性期の課題は、身体の安全性の確保やインフラ等のハード問題が中心になりがちであるが、今回の熊本地震では車中泊避難が大きな社会的問題となった。この問題に対し、非常に早い段階で社会学者が動いた。

都市社会学者でホームレスの伴走型支援を提唱している北九州市立大学の稲月 正教授が、4月22日には任意団体ところをつなぐ「よか隊ネット」の調査責任者として、震災における車中泊避難の実態調査を始動させている。質問項目等もコンパクトで精査された本格的なアンケート調査を直接面接法により行い、4月26日～5月4日までに131名の対象者から有効回答を得ている。この調査の報告書は早くも5月9日には『車中避難をされておられる方々への支援のためのアンケート 第1次報告書』としてまとめられ、熊本市の大西一史市長に提出されている。また、多くのマスコミで調査途中から取り上げられて、

車中避難の問題点の重要性を一般社会に広く認識させた。

この調査の特徴は、次の3点であろう。

- (1) 非常に緊急的な社会課題に対して、迅速かつ精度の高い社会調査体制を構築し、実査を行った。
- (2) 今まで見えていなかった車中避難の問題点を数多く明確にし、その生活課題の発見した。
- (3) 行政等への震災時の政策形成に多くの寄与を、必要時に短時間で行った。

たとえば、「車中避難の現場に行政職員が来て、説明や状況の聞き取りを受けたことがあるか」に対して、78.6%の人が「まったくなかった」と答え、震災時における車中泊避難にたいする行政対応が、まったく遅れていることが明白となった。そして、その後の車中避難に対する行政対応に少し変化が現れた。

また、「車中避難で困っていること」への質問では、複数回答で「トイレ」49.6%、「お風呂」43.5%、「健康」40.5%、「水」29.8%の順で、衛生・健康面が突出していた。ただ、単独回答で「トイレに困った」の男女比では、女62.3%に対し男34.4%と圧倒的に女性が困っている。さらに、私が行った熊本大学の学生に対する「震災緊急半構造調査」(5月15日実施、198人が対象)では、避難所での「トイレに困った」の質が、男女で大きく異なることである。男性は、「水洗の水が流れない」程度のことであり、女性は「トイレ自体



に行けなかった」というレベルである。全く質が異なる。「トイレに行けないから水を飲まない。水を飲まないから健康状態が悪くなるという悪循環」が発生していた。

ここで問題なのは、震災時の「トイレ」問題は今まで数多くの災害時に経験してきたが、我々は全く学習していないことである。いわゆる「社会学的想像力」の欠如である。もし、避難所の横の側溝にベニヤ板で囲った【女性用の連れション便所】を作ったり、避難所に数ヶ所トイレがあるならば、その一部を【女性用トイレに改装】すれば、事態は相当緩和できる。このような具体的な生活課題に直結した問題を、特に弱者の視点を自覚的に意識した上で、調査の質問項目を作ることが「政策形成につながる調査」の基本的な第一歩である。ここで得た知見は【食べることは我慢できるが、出すことは我慢できない】である。震災時における、救援のあり方を「食料・水」といった物資に固定すべきではない。

持続する意志と支援活動

余震が続き熊本や阿蘇へのアクセスが困難であった4月下旬、震災へのサポートを民間で組織的に行うことが必要になった時に自主的に動いたのは、やはりグリーン・ツーリズムや環境問題を軸に活動していた地域づくり団体の活動家たちである。4月26日に江藤訓重氏、江藤理一郎氏、沢畑亨氏、本田節氏、望月克哉氏と私(徳野貞雄)が呼びかけて、5月3日に阿蘇【木魂館】で緊急「震災サミット・九州ツアー」として開催した。呼びかけた対象は、主として「九州ツーリズム大学」にかつて参加していたメンバーや現在の「トクノスクール」のメンバーであった。なお、江藤訓重氏・理一郎氏の親子、沢畑亨氏、本田節氏の日々の活動と、地震後の活動に関しては、拙稿「グリーンツーリズムのメッカ【熊本】を探る——補論 熊本震災とグリーンツーリズム」『大学的熊本ガイド』(昭和堂、2016年11月刊行予定)を参照してほしい。

以下は、5月3日に行った緊急「震災サミット・九州ツアー」の報告である。交通機関が機能不全の中、会場である阿蘇小国町北里の【木魂館】はかなり強い雨にもかかわらず、地元阿蘇・熊本・大分のみならず、福岡、東京や中越などから多くの人々が駆けつけてくれた。総勢72名にも及ぶ参加者があった。この参加者数には驚かされた。と同時に、この人たちの属性や意志について簡易調査を実施した。この参加者(63名)の分類は、男女比では男75%、女25%となり、年齢別では20歳代19%、30歳代16%、40歳代30%、50歳代16%、60歳代16%となっており、壮年層が大半を占める。彼らの中で、6割の人が「時間的余裕はないが無理をして来た」と答えている。そして、ほぼ全員が何らかの地域活動に参画している人たちであった。ここに、地域づくりを継続してきた人々の、震災に際しても持続する意志を感じる。このデータは、今後の重要な震災支援活動の人間像の類型分析に使いたい。そして、ここに集まった人たちを軸に【熊本大分新(震)興ネットワーク】なる団体を立ち上げ、震災支援を継続している。以降、5月18日に第2回、5月28・29日に第3回、6月18・19日に第4回の新(震)興ネットワークの会合を開き続けている。国や県も『くまもと復旧・復興有識者会議』が提案した案に沿って、【目で見える震災】のハード部門の復旧は時間をかけてでも進めていくであろう。

【目で見えない震災】と「T型集落点検」

しかし、震災の本質は以下のような私の心象風景で表現したい。5月18日に東海大学の倒壊した学生アパートに行った。南阿蘇村の黒川集落である。地震直後は救出作業を行う学生・地元民、そして警察・自衛隊、さらにマスコミ関係者やヘリコプターでごった返していた。これが【目で見える震災】の現場である。しかし、その1カ月後の黒川集落は、ほぼ無人であった。倒壊した学生アパートの駐車場には、学生たちの家

財道具が散乱したまま放置され、地元住民も避難先に逃れたまま誰もいない。学生の読んでいた週刊誌のピンナップ写真が、炊飯器やダンベルなどととも雨に打たれていた。約2カ月を経てもこの状況は変わっていない。今後、この地区や集落はどうなるのかと思い、区長さんと話をした。しかし、住民が集まった会合は安否確認のために一度開いただけとの話だった。区長さんは、「多くの方は、ここに帰りたいたいと云っている。しかし、簡単に安全保障の確認が出ない。だから、今後この集落はどうなってゆくのか、それぞれの家の暮らしはどうなるのか。過疎化や高齢化が進んでいる中での地震である、とても将来が不安だ」と言われた。これが【目で見えない震災】であり、この【目で見えない震災】の現場に永い時間立ち会い続けていくのが、地域づくりをしてきた人々や我々社会学研究者の課題なのかもしれない。

この【目で見えない震災】の中心的課題は、そこに住み続けたいと思う人々の日常生活を再生していくことである。無数の具体的課題が存在するが、山古志や石巻での自分の経験や永く震災支援を続けてきた専門家のアドバイスによれば、被災した集落や地域のコミュニティの維持・存続が最も重要な要件になる。この点に絞って考察を進めたい。

その場合、集落や地域のコミュニティの維持・存続という抽象化された概念を、いかに現実的課題に置き換えるかという「社会学的想像力」が必要になってくる。「仮説に入る人たちの仏壇は、どうするのか？ お寺は動いてくれるのか？」「高齢者の多い地区での農作業は、誰が支援するのか？ 農業ボランティアは西原村ではできた。何故か？」「心の傷を負っている人たちが一時的に保養できる場所は、波野の『やすらぎ交流館』でできたが、他のところで可能か？」などと無数にあるが、「走りながら考える」しかなさそうである。

とはいえ、集落維持や再生などについては、

住民自らが話し合いを重ねることが最も重要である。現在、その会合の場を確保し作業をサポートしていく人材や組織を、具体的にどのように創るかが、我々に課された緊急の課題となっている。幸い熊本には、従来から地域づくりやさまざまな地域活動を展開してきた人たちや団体による分厚い蓄積がある。この人たちを軸に、大学の研究者や行政マン、さらにマスコミの人たちの力も借りて、7月24日には熊本大学で具体的に民と官をつなぐ中間支援組織を創るための会合を開いた。そして、『ふるさと発・復興会議～九州・熊本～』という中間支援組織を立ち上げた。私は今、このような活動のコーディネーターを務めると同時に、震災復興のための「震災T型集落点検」の可能性を探っている。

「T型集落点検」は、今まで約100ヶ所で行ってきた。ほとんどが、人口減少と少子高齢化に悩む過疎農山村の集落である。この「T型集落点検」の要点は、

(1)「世帯と家族は違う。世帯は縮小・極小化しても、家族は空間を超えて機能している」という仮説の下に調査を行った。

(2) 実家から他出している子供やその世帯は、意外と近距離にいる。熊本県の山間地の山都町でも、14.6%が同じ町内、51.6%が熊本都市圏と益城郡内（車で1時間以内）、15%が県内他市町村、車で2時間の福岡都市圏まで入ると8割近くが近距離にいる。また、彼らの往来頻度は高く、「熊本都市圏の他出子調査」（2007）では、「週に1回は実家に行く」が18%、「月に1回は実家に行く」が50%となっており、車と携帯による家族の相互扶助は十分機能していることを実証してきた。

(3) 住民とのワーキング方式で行うため、集落内の他出子の情報が共有でき、自分たちの将来の生活への安心感が格段に増加し、表情が明るくなることを研究の励みにしてきた。

以上のような「T型集落点検」では、過疎化・少子高齢化で檀家の減少に悩む寺院経営の問題



でも、西本願寺の過疎問題研究所と共同調査を行い(本誌4ページの扉写真を参照)、『浄土真宗本願寺派作木調査報告書』(2016b)を刊行した。他出子の空間的居住構造は、広島県三次市作木でも構造的には全く同じである。また、福岡県大木町では、「農業担い手の後継者と農家後継者の差異」の実態的な確定のために、この「T型集落点検」を実施している。なお、後で詳しく述べるが、55歳以下の住民が全くいない超限界集落の熊本県多良木町槻木地区で、「過疎地の小学校の再開校」事業(2014)を、多良町役場と「T型集落点検」を実施する中で完成させてきた。「T型集落点検」は、地域や集落課題の特効薬ではないが、漢方薬的にじわじわ効いてくる。

それ故、この「T型集落点検」を、震災時の集落維持やコミュニティ形成に援用できないかと模索している。何よりも、被災者の人たちの生活の安定のためにも、自分たちが最も頼れる人が近くにいることを再確認してほしい。それを震災復興の政策形成にまで活用してほしい。現にこのたびの震災で、多くの人たちが近場の他出している子供の所や、親の実家に避難している。その数はわからない。また、今後の生活も、行政やボランティアの人たちの支援が不可欠ではあるが、身近な親族は社会的資源として大きいものがある。中山間地の被災集落の将来像を描くなら、現在居住している高齢者を軸に考えるだけではなく、他出している子供たちのサポートや意見も取り入れてほしい。

現に中越地震で被災した山古志村では、必ずしも限界集落化だけが進んだわけではない。他出住民の【二地域居住】や女性たち活動が活発化した集落もある。また、石巻の相川集落では、60歳代を軸に集落再生への取り組みを継続している。震災と「T型集落点検」の関係は、拙稿「T型集落点検から見た被災地の家族と集落」(徳野, 2015a)を参照してほしい。また、「仮設住宅」での「T型集落点検」は、今までは石巻の相川で震災の2年後に実施したものであり、急性期の

調査ではないので明確なことは言えないが、仮設住民の暮らしに何らかの安定をもたらす効果を期待している。しかし、この構想は、あくまで模索であり、具体的実施計画には至っていない。

3 「T型集落点検」と政策形成

「T型集落点検」の概要

ここで本論のキー概念となる「T型集落点検」を簡単に説明しておく。具体的な手順は、

ア) 集会所等に集落の住民に集まってもらい、葬式組などの小班に分かれてもらう。

イ) 模造紙に簡単な組の地図と家の配置を書いてもらい、その横に現在同居している世帯員の男女・年齢・続き柄・職業などの家族樹を黒のマジックで作ってもらう。

ウ) 赤のマジックで、別の所に暮らしている子供たちの世帯を住所(市町村名、地区名)・年齢・続き柄・職業・実家との往来頻度やサポートの相互頻度・将来のUターンへの意識などを書き込んでもらう。他出世帯も含めた家族樹とその関係性を把握し、家族全体のあり方を聞き取る。これが基本的な調査の手順である。この作業を住民と学生の共同作業で作りに上げる。

この手順を各戸別に抜けていく中で、住民自身が自分たちの生活構造の特徴を家族レベル、集落レベルで点検・確認していく。すなわち、住民自身の親族の社会的・地域空間的存在の再確認とその社会資源の再発見である。あくまで住民自身のための調査であり、研究者や学生のためだけの調査ではない。

しかし、この手順は、学生たちにとって非常に具体的に生活基礎集団の構造やその変化、すなわち、個人-世帯-家族の複雑な親族集団の構成やその変容をリアルに学習し、また家族や集落のあり方の地域変容(過疎化といわれるもの実態)や生活変容を把握し理解するのに有効である。一般的には、過疎地の70歳代の高齢者

夫婦の暮らしは、小規模な世帯員でのひっそりとした生活イメージを描きがちであるが、現実には、近距離のマチ場の子供たちが孫を連れて頻繁に実家に米や野菜を取りに来ているし、親たちも車でマチに買い物や役所等に行ったりし、ついでに子や孫と接触することも多い。熊本県山都町の他出子世帯は、ほぼ65%が車で1時間以内の熊本都市圏内に居住していた。過疎地の住民は、近距離のマチの子供たちと頻々に接触しながら暮らしを維持している。この事実の共同確認によって、学生は、教科書的な一般論や統計資料と自分で確認した事実との齟齬を目の前にして、真剣に調査とはなにかを考え始める。

このような発見と自覚的認識は、調査対象の住民にとっては、自分たちの生活レベルでの政策形成(将来の生活設計)につながっている。また、「第2次T型集落点検」は、10年後の実家世帯と他出子世帯がどのように変容しているのかを、時間軸を媒介させて把握していく。その結果、必然的に世帯レベル・家族レベルの生活設計(政策形成)を誘発するだけでなく、集落レベルでの構造変動をも予測することができる。それによって、集落の将来設計に結び付く確率は非常に高くなる。なお、これらの「T型集落点検」調査の特徴や性格の詳細は、徳野(2014)や松本(2015b)によって整理されている。

政策形成と社会調査 (多良木町の「槻木プロジェクト」)

私の「T型集落点検」を軸とする社会調査は、学術調査なのか市民調査なのかは非常に曖昧である。ただ、地域問題解決型の調査の傾向が色濃くあるため、政策形成と直接的に結び付くわけではないが、「過疎対策」や「地域活性化」といった漠然とした政策課題と関係することが多かった。ここでは、2011年から2014年(現在も継続中)にかけての多良木町槻木での事例を紹介したい。徳野(2014)を参照されたい。

熊本県多良木町槻木は、九州山地の地勢的に

も隔離された超限界集落である。住民は64世帯121人、高齢化率72%超、55歳以下の住民はだれもおらず、中核世帯(30歳～50歳代の核家族世帯)はゼロである。昭和30年ごろは約1,500人いた住民は約10分の1以下に減り、小学校も中学校も廃・休校した過疎・高齢化に悩む「消滅可能性地域」の典型である。地域住民も多良木町役場も、大きな不安と様々な生活課題を抱えていた。しかもその基本的解決策をほとんど持てない、政策立案が困難な状況にあった。

2011年、多良木町の松本照彦町長の要請にもとづいて、私と熊本大学文学部地域社会学研究室がT型集落点検を実施した。さらにアンケート調査、聞き取り調査等の手法を用いて、現在槻木に居住している人たちの人口・世帯構成だけでなく、他出している子供やその他出世帯の人々の居住地、そして実家との往来頻度など、槻木という居住空間を超えた生活構造の実態を明らかにした。

その結果、居住地の槻木だけでは、65歳以上の単独世帯が22%、65歳以上の夫婦のみ世帯が37%、何よりも55歳以下の住民が全くいない【中核世帯ゼロ】の超高齢化地域になっていた。しかし、他出子やその世帯を含めた広域の生活構造で考えれば、必ずしも孤立した高齢化社会ではなかった。他出子たちは、多良木町内に11.5%、人吉市・球磨郡内に27.7%、熊本県内に25.3%が住み、少し不便だが相互の生活をサポートする関係を維持していた。

そして、最も重要な事は、槻木住民の88.5%が「槻木に住み続けたい」という強い意思を示したことである。アンケートや聞き取り調査でも、住民は「人口は、減少する」「暮らしの場としては、良くならない」ことは、客観的に十分認識している。そして、「若者がいないので、将来が不安である」ともいう。しかし、その一方で、「絶対に槻木に住み続けたい」ということも厳然とした事実である。

この錯綜・矛盾した課題にどう対応していく



のか、我々の力量が問われるし、最も難しいがファイトも涌く課題でもある。そして、うまくいけば具体的・現実的な政策形成に少しでもつながる手がかりが見えてくる。だから、2013年度に「槻木プロジェクト」をスタートさせた。プロジェクトの構成メンバーは槻木住民の有志、多良木町役場職員の有志、他出子（槻木生まれで現在は地区外で暮らしている人）有志、研究者、さらに槻木に取材に来たマスコミ各社の記者にも入ってもらった。

プロジェクトの第一段階は、槻木の生活実態調査を踏まえて「今後の槻木の基本的方向性」として次の3つの選択肢を提示した。すなわち、夢のような活性化プロジェクトでなく、住民が現実的に実際に選択できる3つの地域の将来モデル像を提示した。

(1) 老衰型モデル

消極的な現状維持、将来は自然消滅せざるをえない。

(2) 全面移転モデル

山を越えて中心部の多良木地区等に移転する。

(3) 存続型モデル

集落の維持・存続のために積極的な努力と施策を実行する。

槻木住民、多良木町役場、多良木町議会に選択肢を示し、その意見を聴くことにした。その結果、まず(2)のモデルが検討され、槻木住民から強い否定的な意見が出ただけでなく、行政からも集落移転に伴う財政負担が重すぎて実現できないと意思表示され、選択肢から外された。つぎに、(1)は、住民の多くが暗黙のうちに「しぶしぶ覚悟」していたモデルであった。しかし、役場・行政から自然消滅まで最低30年以上かかり、槻木への行政の財政支出の累積は膨大なものとなるため、避けたいという意向が示された。

この結果、(3)の存続型モデルが検討されることになり、「槻木プロジェクト」の第二段階に進むことになった。この「槻木プロジェクト」の第2段階のポイントは、次の3点である。

イ) 長期(基本)目標として、人口・世帯が減少しても、現在の槻木住民が安心して暮らせる生活環境を安定的に確保することを長期目標とした。

ロ) 中期目標として、現在の槻木住民の生活安定には、30~40歳代が軸の中核世帯を槻木内部に確保することを中期計画のポイントとする。その場合、子弟のU・Jターンが望ましいが、不可能な場合は外部からのIターンの可能性も積極的に模索する。

ハ) 短期計画として、30歳代、40歳代のU・J・Iターンを模索する場合の現実事業プランとしては、槻木に多い高齢者を対象とした「小規模多機能型居宅介護施設」の設置を目標として、その「ソーシャルワークのプロ」を導入すること(他地域からの移住になる場合もあり)を目指した。そのプロの世帯が30~40歳代の中核世帯の場合は必ず子供がいるので、そのためには小学校の復校が不可欠であるとしたことである。

この「ソーシャルワークのプロの導入+小学校の復校」という短期計画は、必ずしも計画どおり進行したわけではない。広島県庄原市の「小規模多機能型居宅介護施設」の生みの親でもある熊原保氏に視察や福祉シンポジウムでアドバイスをしてもらい、役場・行政も努力したが、一朝一夕には「小規模多機能型居宅介護施設」はできなかった。しかし、ソーシャルワークのプロを「集落支援員制度」を通して雇用することはできた。その人材の採用過程にもかかわらせてもらった。結局、上地英人氏(当時39歳)を採用した。上地氏は、福岡の福祉施設の元ケアマネジャーで、奥さんの美由貴さんは元助産師(看護師資格あり)で、長女の南風ちゃん、次女の紫風ちゃんの4人世帯。そして、長女の南風ちゃんが来年度に小学校入学という時期であった。そのため「小学校の復校」というのは、非常に実現性を帯びた政策となった。そして、多良木町長と教育長が槻木小学校の復校を決断さ

れ、肅々と実行した。(小学校の復校には熊本県の許可も必要なので、県も2014年1月に許可を出した)。その結果、2015年4月に、7年間休校していた槻木小学校が復校し、たった1人の南風ちゃんの入学式が行われた。このセレモニーは、マスコミ50人、有力者60人の来賓が来て、NHKはじめ全国報道された。

しかし、私が描いた「槻木プロジェクト」は、小学校復校が目的ではない。フィーバーしたマスコミや来賓たちとは異なり、地元の住民は「先生は馬鹿か。子供が誰もいない槻木で、どうして小学校を復校するのか」と冷めた目で見ていた。だから、復校した日の感想は「びっくりした！出来るとは思わなかった」である。ただし、現在の槻木には上地英人氏の世帯(夫42、妻42、長女9、次女6、三女1)の中核世帯と、小学校には教頭先生(50歳代前半)、担任の先生(30歳代)、熊本市からUターンしてきた用務員の中村さん(50歳代前半)と、55歳以下の人が8名増えた。そして、若い壮年層の5名の増加は、不安定だった地域の暮らしに非常に大きな変化と安定を与えている。

集落支援員の土地氏の活動は、台風時の防災指導、緊急時の病院への輸送、健康体操の家族ぐるみで実施、田んぼの水当て、合鴨農法の導入、祭りや葬式の手伝い、農産物の福岡での直売システムの導入……等に拡がっており、NHKや地元民放や新聞でも時々地道に報道されている。そして、2016年6月には、熊本地震を契機に熊本市から遠藤真一郎氏(32歳)が移住してきた。10月には、結婚されて新たな家庭を築かれる。

すなわち、「槻木プロジェクト」は、小学校復校のような【目に見える派手なイベント】ではな

く、過疎地槻木に30~40歳代の中核世帯を導入することで、人口が減少しても高齢化している地域住民の生活を安定化させ、維持することである。このことを、住民たちは自分たちの生活の変化を通じて徐々に理解し始めている。「槻木プロジェクト」は【目では見えない政策形成】の地道な連続体であった。このことは、震災復興の活動でも同じことであろう。

最後に、地域政策の形成に寄与する社会調査は、調査だけで単独で成立するのではなく、調査することで事実の確認と既存の認識の再整理を行ったうえで、試行錯誤を繰り返しながら、現実の状況変化にチャレンジしてゆく社会過程の繰り返しということもできる。すなわち【走りながら、考える力】なのかもしれない。特に、政策形成と結び付く市民やNPO型の社会調査には、必要な資質である。

文献

熊本大学地域社会学研究室, 2007, 『山都町他出子調査』。

徳野貞雄, 2015a, 「T型集落点検から見た被災地の家族と集落」『村落研究』51:61-117, 農山村文化協会。

———, 2016a, 「グリーン・ツーリズムのメッカ【熊本】を探る——補論 熊本震災とグリーンツーリズム」『大学的熊本ガイド』昭和堂。

———, 2016b, 『浄土真宗本願寺派木調査報告書』(未刊行物)。

徳野貞雄・柏尾珠紀, 2014, 『家族・集落・女性の底力』農山村文化協会。

徳野貞雄監・牧野厚史・松本貴史編, 2015b, 『暮らしの視点からの地方再生』九州大学出版会。