

## 平成 30 年度研究助成成果の概要

### 【研究テーマ 1】

人口減少時代における自治体の予算編成過程の研究－予算編成の質を高める方策とその効果－

北海道大学公共政策大学院准教授 荒川 溪

少子高齢化により人口減少が進展する中で、限られた予算を効率的に活用するため、自治体においても新たな予算編成の仕組みの構築が求められている。こうした中で、2000 年代以降、予算要求の段階から情報を公開し、予算編成に議会や市民の参画を促すという取り組みが行われている。本研究では、予算編成過程の公開による効果、予算編成過程の公開に当たっての課題と解決方法について、明らかにすることを目的とした。

研究に当たっては、道内市町村（179 市町村）及び全国の中核市・特例市（83 市）へのアンケート調査と既に公開を行っている県や市町への聞き取り調査を実施した。

アンケート調査の調査票の回収率は、道内市町村が 67.5%、中核市・施行時特例市が 73.4%であった。その結果、道内市町村の 13.2%、中核市・施行時特例市の 23.4%が「各部局からの要求額」を公開していることが判明した。公開の効果については、「政策形成過程について透明性が高まり、住民や議会の信頼が高まった」との回答が最も多く、行政の政策立案過程への信頼性の確保に一定の効果があることが示された。

既に公開を行っている県や市町への聞き取り調査では、事務負担を軽減するために ICT を活用している例や住民の関心を高めるために図表を用いた説明資料を積極的に公開している例が見られ、公開に当たっての課題を解決するための事例を収集できた。一方で、公開内容に議会や住民から十分な関心が集まらず、課題を感じている団体もあった。

結果として、予算編成過程の公開という手法が、市町村において、2010 年代以降、広がりつつあることが明らかとなった。また、自治体がどのような目的で公開を行い、どのような効果を感じているのかについて、初めて明らかにすることができた。研究計画で想定していた公開開始年度前後における予算配分の変化については、公開が予算の組み換えを目的としていなかったことや近年公開を始めた自治体の数が少なかったため、検証できなかった。予算編成過程の改革の定量的な評価については、今後の課題としたい。

### 【研究テーマ 2】

北海道における「墓じまい」の現状に関する研究

北海道大学観光学高等研究センター准教授 上田 裕文

本研究では、現在認識されている墓地問題の中で、「墓じまい」に焦点を当て北海道内の現状を詳しく調査した。「墓じまい」とは、墓地から遺骨を移転させ、墓地を撤去することである。

研究方法として、まず①札幌市における改葬の現状についてヒアリング調査を行った。その後、ヒアリング結果に基づいて、②道内 179 の自治体に対して改葬許可の統計や公営墓地の現状に関するアンケート調査を実施した。

アンケートにおける調査項目では、墓地の需要供給の現状として、①墓地の供給数、②墓地の利用数、③無縁化の状況を、公営・民営墓地区画、納骨堂について過去 5 年間の数字で尋ねた。また、改葬の状況について、④改葬許可申請に現れる転出数とその理由、⑤転入数、さらに、改葬の受け入れ先としての、⑥合葬墓の整備状況について尋ねた。それに加え、⑦墓地そのものの廃止の状況についても把握を試みた。

結果、179 自治体のうち、97 自治体からアンケートの回答を得ることができた(回収率 54%)。北海道においては、地域外に転出する改葬とそれに伴う墓地区画の返還、すなわち「墓じまい」が未だピークを迎えておらず、増加中であることが明らかになった。その理由は主に「継承者不足」である。改葬後の遺骨の受け入れ先としては合葬墓が近年急激に増加しており、一方で従来型の区画型墓地はすでに 85%が埋まっているが新規整備はない。しかし実際には、北海道内の多くの自治体が墓地埋葬の現状を正確に把握できていないことも明らかになった。特に、小規模自治体においては、過去の集落墓を含む多数の公営墓地を抱えていて、管理のみならず現状把握すらできていない状況である。そのため、無縁化によって荒廃する墓地を、行政側で処理する取り組みは、ほとんどの自治体で未だ着手されていない。

以上の結果から、北海道の「墓じまい」は未だに増加傾向にあるが、その多くは、地方部から札幌への墓地の引越ではなく、合葬墓への合祀が大きな割合を占めることが示唆された。このことは、日本の「墓じまい」が、遺骨の処分を目的に合葬墓を志向している傾向を示していると言える。死者の尊厳を重視した、墓地のあり方、行政の福祉政策として、死者が安心して眠り続けられる墓地のあり方が問われている。

### 【研究テーマ 3】

#### ICT を援用した津波防災教育システムの開発と実証研究

北海道大学大学院文学研究科博士後期課程 塩崎 大輔

本研究は ICT を用いた防災教育システムを開発し、北海道沿岸部における津波災害を対象とした実験を行うことで、システムの効果と課題を検証することを目的とした。

本研究はまず、2 つのシステムを核とした防災教育システムを開発した。1 つ目は、集団避難訓練結果を、津波浸水想定データと合わせて動的に可視化するシステムである。ICT 及び Web GIS ライブラリ、公開されている地理院地図と合わせて、位置情報収集アプリで収集した避難行動軌跡をリアルタイムで可視化することができる。

2 つ目は仮想現実空間内で最適な避難経路を体験できる疑似避難訓練システムである。このシステムは Google Street View を用いることにより、多くの地域を避難訓練エリアに指定できる。また 360 度カメラ画像を用いることにより、Google Street View では再現できない夜間や積雪期といった空間を再現することもできる。

可視化システムの実証実験では北海道釧路市を対象地域として、津波集団避難実験を行い、そのデータを収集し、リアルタイムで可視化することができた。また実験後に実験参加者に対

してシステムを利用したフィードバックを行うことで、津波災害時の避難に関する意識を変化させるなどの効果が現れたことが、アンケート調査結果から明らかとなった。

疑似避難訓練システムを用いた実験では、参加者が発災時の避難行動を体験することができた。また実験を通して、参加者が経路確認のために滞留する場所や、経路選択を誤る場所の抽出に成功した。函館市を対象とした積雪期夜間という条件下での疑似避難実験では、参加者が最も視認しやすい津波避難ビルに集中するという傾向が明らかとなった。これは函館山のような標高の高い場所が夜間には視認できないためであった。光源のない高台などは夜間や積雪期に見つけられず、経路選択に時間がかかるなどの傾向も見られた。こうして得られたデータは今後の防災計画や防災教育の現場で活かせると考えられる。

システムの開発及び実験は概ね計画通りに遂行することができた。またシステムで得られた情報をフィードバックすることによる学習効果も現れた。今後は教育の現場を対象とする社会実装を考慮した本システムの利活用法の検討を進める。

#### 【研究テーマ4】

#### 小規模都市のコンパクトシティ化と高齢者の生活支援に関する研究

札幌大谷大学社会学部教授 西浦 功

松山大学人文学部教授 松原日出子

本研究の目的は、各地の自治体で導入が進むコンパクトシティ構想が、高齢住民の生活環境にもたらす影響を分析しつつ、どのような生活支援が補完されるべきかについて考察することである。

市中心部に様々な都市機能を集約するコンパクトシティ構想は、従来地方中規模都市で導入されることが多かったが、近年は行政コスト節約の事情から、小規模な都市での導入事例が目立っている。このような背景から実施されるコンパクトシティ施策には、下手をすると都市の周辺部に居住する住民の生活環境を大きく損なう危険があるのではないだろうか。そのような問題関心から、2018（平成30）年3月にコンパクトシティ構想が策定されたばかりの美唄市に注目して調査研究を実施した。

同構想の対象地区となっている各行政地区の高齢住民を対象として、買物や通院の問題に代表される様々な生活課題の実態や対処方法についてインタビュー調査を実施したほか、町内会役員や市の各担当課職員に代表される機関関係者への聴き取りを通じて、美唄市内における生活課題や利用可能なサービスの実態について補足調査を実施した。

主な調査結果として、①家族と別居している高齢者の多くが、買物や通院の手段確保に苦労しているにもかかわらず、公共交通機関が活用しにくいいため、民間タクシーの活用や近隣間で車を融通し合うケースが多くみられること、②近年進んでいる学校の統廃合が、子どもを介した保護者間のつながりの機会を奪い、地域の社会関係の希薄化をもたらしていること、③除雪等の深刻な問題に対して町内会単位で支援システムを立ち上げる地区がある一方で、キーパーソンの不在によって地域の生活環境が悪化するケースも生じていること、④住民間の所得格差が、介護保険施設の費用の高さや移動経費の高騰と相俟って、本人が将来志向するライフスタイルに、深刻な影響を及ぼしていること等が確認できた。

これらの結果をふまえ、公共交通機関に代表されるハード面の整備のみならず、地域の社会関係の充実や地域リーダーの育成等、ソフト面における整備も重要であることが示唆された。

#### 【研究テーマ 5】

#### 北海道における在留ベトナム人の現状と課題－技能実習生の実態から

北海道大学大学院経済学研究院地域経済経営ネットワーク研究センター研究員 湯山 英子  
一橋大学大学院社会学研究科特別研究員 設楽 澄子

本研究の目的は、近年急増する北海道在留ベトナム人の現状を把握し、その特徴と諸問題を抽出することにある。特に、その大多数を占める技能実習生の生活実態を明らかにすることで、彼らの置かれた状況や問題点を把握し、北海道独自の共生社会のあり方および支援策を提言することが最終目的である。

厚生労働省北海道労働局によると、2018年10月末現在の北海道在留ベトナム人の数は6,260人で、うち技能実習生は5,507人となっており、ベトナム人総数の88%を占めていることが示されている。技能実習生の数を国籍別でみると、ベトナム人、中国人、フィリピン人、インドネシア人の順で、中国人技能実習生は3,323人と、ベトナム人が中国人を大幅に超えている。

本調査では、在留資格別によるベトナム人構成員の検討と、日越交流団体の特徴、在日ベトナム青年学生協会北海道支部の活動、日本語学校の現状、さらに地域での取組みなどを概観した。そのほかにも、カトリック教会や外国人 인권 ネット北海道など、支援・救済活動の状況を僅かながら言及することができた。

在留ベトナム人の大多数を占める技能実習生への調査については、6支庁、17事業所93人の聞き取りおよびアンケート調査を実施した。ベトナム人技能実習生の年齢層は20代が大半を占め、学歴は高卒がもっとも多いものの、大卒、短大卒も約3割いた。送り出し機関への一人当たり平均支払額は97万円で、9割の実習生が支払額の一部または全額を銀行等から借り入れしていた。また、受け入れ先の一部現場では実習生が概して負担の重い仕事をしている傾向が見受けられた。今後、新たな在留資格である特定技能で、より長期で働く外国人が増えた場合、それぞれの職場で外国人がどのような仕事を担うのか、また日本人とどのように業務を分担するのか、継続して見ていく必要があるだろう。

さらに、日本語学習については、勉強している実習生が68%を占める一方、学習意欲は高いものの、モチベーションの維持が困難である様子が見て取れた。日本での生活の困難な点として「集団生活の大変さ」「日本語によるコミュニケーションの難しさ」があがった。調査対象となったほとんどの技能実習生は、北海道の環境に順応できているが、一部に「生活や仕事に慣れない」「冬の大変さ」を指摘する声もあった。

本調査を通じて、北海道の在留ベトナム人の具体的な状況が明らかになり、技能実習生の労働環境、地域での支援の有無など、多くの課題も見つかったが、在留ベトナム人および、それを取り巻く人たちとのネットワーク構築という大きな成果もあった。

【研究テーマ6】

北海道民が総活躍できる地域社会づくりに向けたひきこもり予防体制の確立に関する研究

北海道医療大学大学院看護福祉学研究科博士後期課程 米田 政葉  
北海道医療大学大学院看護福祉学研究科教授 志渡 晃一

本研究は、北海道民が総活躍できる地域社会づくりに向けたひきこもり予防体制のあり方を示すことを目的として、ひきこもり経験者と非経験者各30名を対象とした症例対照研究及び、ひきこもり経験者に対するインタビュー調査を実施した。調査期間は2018年4月～12月とし、無記名他記式質問紙を用いた面接調査および半構造化面接を実施した。アンケート調査項目は、基本属性（性、年齢、学歴、既往歴等）、小学校・中学校・高等学校の各段階における学校生活での経験、家庭環境、社会参加の状況とした。インタビュー調査項目はひきこもりから早期に社会に至るために必要な要因等とした。分析方法について症例対照研究はFisherの直接確率検定及びオッズ比の算出、インタビュー調査についてはKJ法を参考としたカテゴリー化を実施した。基本属性について性別はひきこもり経験者、非経験者ともに男性18名（60.0%）、女性12名（40.0%）であった。平均年齢について、ひきこもり経験者では30.8±7.4歳、非経験者では30.7±7.1歳であった。平均初回ひきこもり開始年齢は15.5±6.0歳、平均通算ひきこもり期間は7.1±5.2年であった。

ひきこもりの一次予防に向けて、①自閉症スペクトラム障害の早期発見と社会生活上の課題の解消に向けた支援、②学校・家庭・地域の各場面で困難を抱えた際に頼ることの出来る存在がいること、③居場所とを感じる場の存在があることが重要であることが明らかとなった。二次予防に向けて①サポートティブな対人関係の存在、②支援の情報を簡便に取得するための資源が必要であることが示された。

本研究で得られた結果は、北海道民が総活躍できる地域社会づくりに向けたひきこもり予防策の構築に向けた重要な知見である。さらには、地域住民が困難を抱えた際に活用することのできるセーフティネットの構築のための有意義な示唆であり、すべての北海道民が心身の健康を保ちながら活躍できる地域社会づくりに向けた鍵となると言えよう。

今後、ひきこもり予防に向けて①簡易的なチェックリストの作成、②居場所に関する検討、③ひきこもり経験者が情報を網羅的かつ簡易に得ることの出来る資源の開発と有効性の検証が必要となると考える。