

# 2010年度 戸田市政策研究所 調査研究報告書



2011年3月  
戸田市政策研究所

## はじめに

はじめに、年度末の3月11日（金）に発生した東北地方太平洋沖地震により、お亡くなりになられた方々に、心からお悔やみ申し上げます。また、被災された方々に対し、心よりお見舞い申し上げます。一日も早い復興をお祈り申し上げます。

さて、戸田市政策研究所として研究成果をまとめた調査研究報告書を発行するのもこれで3回目になります。研究の推進や調査等の実施にあたり、ご指導・ご協力をいただきました皆様にこの機会に心よりお礼を申し上げます。

2008年4月、本市の政策形成力向上に資することを目的として戸田市政策研究所を設置しました。現在は設置後3年が経過し、研究所の土台が固まってきた段階にあると考えています。

研究所は調査研究と政策支援の2つの機能を持っていますが、1年目は調査研究機能の強化を進め、2年目は、調査研究機能に加え政策支援機能にも力を注いできました。そして、3年目の本年度は、これら機能の更なる充実と、研究成果実現への道筋づくりに取り組んできました。

特徴的な取り組みを紹介すると、調査研究機能において、プロジェクトチームによる研究体制を2テーマに拡大しました。プロジェクトチームのメリットは、関連課の職員が研究に携わることで、研究成果に現場の視点が生かされるとともに、研究員として任命された職員の政策能力向上に資することができることであると考えています。また、次長職を中心に構成される庁内会議との連携を強化し、研究成果の施策・事業化への道筋づくりを進めました。

政策支援機能では、研究所が蓄積したコンテンツを外部に提供するため、メールマガジン「めるまが」の配信を開始いたしました。これをきっかけとして、研究所に関心を持つ外部の方々からのご意見を頂く機会を持つことが可能となりました。

そして何よりの成果は、研究所の設置が本市職員の意識改革の、大きなきっかけとなっていることです。従来本市には無かった研究所による取り組みが、水面に波紋を広げていくように次第に広がりつつある、今は、そんな状況にあるのではないかと捉えています。

地方分権の時代にあり、今後も研究所が市政運営に寄与することのできる重要な機能であり続けるよう、さらに充実を図ってまいります。

2011年3月  
戸田市政策研究所  
所長 山田 一彦

## 目 次

### 知的財産の保護と運用に関する研究

～適正な知的財産管理について～ .....	1
第1章 はじめに .....	3
第2章 先行事例の研究 .....	5
第3章 アンケート調査の実施結果 .....	15
第4章 戸田市における知的財産権に関する取り組みの方向性 .....	24
第5章 おわりに .....	43

### 新たな地域分析ツールとしての GIS 活用の研究

～地域住民起点のマーケティング志向型の行政に向けて～ .....	45
第1章 はじめに .....	46
第2章 GIS の概要 .....	47
第3章 GIS の活用状況 .....	52
第4章 分析の実践報告 .....	57
第5章 おわりに .....	66

### これからのまちづくりと新たな人材発掘の研究

～戸田市における望ましい市民参加の手法とは～ .....	69
第1章 はじめに .....	70
第2章 戸田市の市民参加の現状と課題 .....	71
第3章 先行事例の研究 .....	82
第4章 戸田市における望ましい市民参加の方向性 .....	87
第5章 おわりに .....	93

# 知的財産権の保護と運用に関する研究

## ～適正な知的財産管理について～

### 目 次

#### 第1章 はじめに

- 1 本研究の背景
- 2 本研究の目的
- 3 調査・研究の手法
- 4 本研究における言葉の定義
- 5 本報告書の概要

#### 第2章 先行事例の研究

- 1 知的財産権の適用に関する事例
  - (1) 埼玉県「建築設計業務標準委託契約約款」について
- 2 ゆるキャラに関する事例
  - (1) 滋賀県彦根市「ひこにゃん」の概要及び問題点
  - (2) 埼玉県内のゆるキャラの現状及びその特徴
    - (2)-(1) 行政視察から見る熊谷市のゆるキャラの現状及びその特徴
      - (2)-(1)-(1) あつべえ
      - (2)-(1)-(2) ニャオざね
    - (3) ゆるキャライベントの概要
    - (4) 先行事例から得られる知見

#### 第3章 アンケート調査の実施結果

- 1 戸田市の現状に関するアンケート調査の結果
  - (1) キャラクターの著作権関連
  - (2) 地図、デザイン図の著作権関連
  - (3) プログラム、データベースの著作権関連
  - (4) 情報公開制度と著作権
- 2 他自治体向けのアンケート調査の結果
  - (1) キャラクターの著作権関連
  - (2) 地図、デザイン図の著作権関連
  - (3) プログラム、データベースの著作権関連
  - (4) 情報公開制度と著作権

#### 第4章 戸田市における知的財産権に関する取り組みの方向性

- 1 知的財産権の管理に向けての方向性
  - (1) 知的財産権と地方自治体
  - (2) 地方自治体を取り巻く諸問題

- (2)-(1) 利用許諾などにより利用する場合の問題点
- (2)-(1)-(1) 職員等による著作権侵害
- (2)-(2) 地方自治体が著作権を持つ場合の問題点
- (2)-(2)-(1) 地方自治体の著作権
- (2)-(2)-(2) 電子地図の取り扱いについて
- (2)-(2)-(3) 著作権の及ばない電子情報の保護
- (2)-(3) 業務委託の成果物に係る問題点
- (2)-(3)-(1) 業務委託と著作権
- (3) 知的財産権の管理に向けて
- (3)-(1) 運用基準の策定
- (3)-(2) 管理体制の確立
- (3)-(3) 教育体制の確立
- (3)-(4) 知的財産権以外の無体財産の管理手法の研究

## 2 ゆるキャラの導入に向けての方向性

- (1) キャラクターを巡る知的財産権
- (1)-(1) 意匠権
- (1)-(2) 著作権
- (1)-(3) 商標権
- (2) ゆるキャラ導入の具体的手法
- (2)-(1) 既存のキャラクターの活用または新規のキャラクターの作成
- (2)-(2) 新規のキャラクターの作成方法
- (2)-(3) ゆるキャラ誕生からその後の活用方法

## 第5章 おわりに

- 1 本研究により導出された効果
- 2 おわりに

## 第1章 はじめに

### 1 本研究の背景

近年「知的財産権」という言葉を耳にすることが増える一方で、ニュース等でさまざまなトラブルも取りざたされるようになってきた。例えば、5年前の青色発光ダイオードを発明した中村修二氏が、日亜化学工業株式会社との権利関係で裁判となったことだ。また、今年に入って、中国 2010 上海万博PRソングが岡本真夜の「そのままの君でいて」の盗作ではないかと問題になったことは記憶に新しい。このように、「知的財産権」は企業活動や大学の研究活動等で重要視しなければならない権利となってきた。

国においては、2002年2月にわが国の知的財産戦略を樹立し、その推進を図るために、内閣に「知的財産戦略会議」が設置された。その後2002年7月に、「知的財産戦略大綱」が策定され、知的財産立国として取り組むべき具体策が示された。そして、大綱で制定することとして示された「知的財産基本法」が2003年3月に施行され、同時に知的財産の創造、保護及び活用に関する施策を集中的かつ計画的に推進するため、「知的財産戦略本部」が設置された。

しかし、これらの動きは前述のとおり企業活動や大学の研究活動等における知的財産の運用や保護についてのものであり、そこに地方自治体の活動が入ることはなかった。そのため、地方自治体の活動において知的財産権という観点は意識されず、いわば野放し状態という状況が続いた。そのような状況下で、ついに地方自治体も知的財産権を意識しなければならない事案があった。それは、滋賀県彦根市のイメージキャラクター「ひこにゃん」問題である。「ひこにゃん」とは、「国宝・彦根城築城400年祭」のPRとして開発されたキャラクターである。この「ひこにゃん」は当初原作者との著作権と商標権に絡み、彦根市は民事調停を申し立てられている<sup>1</sup>。

また、地方自治体の作成した地図について、情報公開制度を利用し無償で収集、商用利用している業者があり、戸田市においても住居表示台帳等が情報公開請求され、非公開と決定したことが裁判<sup>2</sup>のうえ敗訴するという結果に終わっている。これは、保有する知的財産に係る法令等の整備や理解がなされていなかったことが理由として挙げられる。

このような背景のもと、今後地方自治体は自らの活動について、知的財産権を意識しなければならないと考える。なお、知的財産基本法第6条では、地方公共団体の責務として、自主的な施策の策定・実施が規定され、都道府県レベルでは「知的財産戦略」が策定されてきている。当然、戸田市においても「知的財産戦略」のような、地域に対する戦略の策定について、研究すべきであるが、本研究においては、その前段として、行政内部の知的財産権の保護と運用について検証するものである。

<sup>1</sup> 経緯については、第2章2にて述べる。

<sup>2</sup> 事件番号：平成19（行ウ）1 事件名：行政文書非公開決定取消請求事件 裁判年月日：2007年10月31日 裁判所名：さいたま地方裁判所

## 2 本研究の目的

本研究の目的は次の4点を明らかにすることとする。

- ①自治体が知的財産権を適用すべき事案を明らかにする。知的財産権に関する関係法令を整理し、先行事例から自治体における知的財産権適用について考察する。なお、知的財産権を適用すべき事案を明らかにするとともに、適用することができる事案も検証する。
- ②戸田市が所有する財産のうち、知的財産権を適用することができる事案を明らかにする。各部局に財産の照会をすることで、市が所有する財産を一元管理するための基礎資料とするとともに、先行事例より知的財産権適用の可否を検証する。
- ③知的財産権を適用するための戸田市の方向性を明らかにする。市が作成または委託業務等により作成した文書・意匠・図画などを、第三者が無断使用した場合の対応や、それを未然に防ぐ手法を明確にする。
- ④先進的な知的財産権適用事例の「ゆるキャラ」について、戸田市の方向性を明らかにする。「ゆるキャラ」導入について、先行事例より成功の方程式を導く。

## 3 調査・研究の手法

本研究では、戸田市の財産管理を所管している管財検査課の職員を研究員として任命し、プロジェクトチームを形成する。

### ①先行事例調査（ヒアリング調査）

知的財産権関連の取り扱いについて制度設計を行っている埼玉県事例の調査により、今後の管理について明らかにする。

「ゆるキャラ」の代表的なものである滋賀県彦根市の「ひこにゃん」及び埼玉県内の「ゆるキャラ」の事例の調査により、今後の運用について明らかにする。

### ②アンケート調査

埼玉県内の財産管理所管課へ知的財産管理についてアンケート調査を実施し、戸田市の管理方法について検証する。

埼玉県内の「ゆるキャラ」についてアンケート調査を実施し、戸田市の導入について検証する。

### ③戸田市の所有する財産調査

すべての部署が所有する財産について照会を実施し、今後の方向性を明らかにする。

### ④知的財産権関係法令等の整理

知的財産権の保護及び運用のために、必要な制度等を研究する。

## 4 本研究における言葉の定義

### ○知的財産権

知的財産基本法第2条第2項に規定する知的財産権をいう。

### ○著作権

著作権法第 17 条第 2 項に規定する権利をいう。

○商標権

商標法第 3 条に規定する商標登録の要件に基づき、商標登録を受けたものに対する権利をいう。

○意匠権

意匠法第 3 条に規定する意匠登録の要件に基づき、意匠登録を受けたものに対する権利をいう。

○ゆるキャラ

自治体や各種団体が作成するマスコットキャラクター。なお、「ゆるキャラ」とは㈱扶桑社と(有)みうらじゅん事務所が所有する商標である。

## 5 本報告書の概要

国では、2003 年 3 月に「知的財産基本法」が施行され、知的財産立国としての法整備が整えられた。しかし、地方自治体においては、「知的財産権」という言葉は耳慣れないものとして、意識が薄い状況であった。そのような状況の下、他自治体において「知的財産権」を意識した行政活動が展開されるようになり、戸田市においても「知的財産権」の保護と運用について、先行事例・先行研究をもとに検証し、戸田市における方向性を考察する。なお、本研究においては、自治体が所有する知的財産権の総論及びその代表的なものとして「ゆるキャラ」について焦点を当てて考察する。

なお、各章の概要は次のとおりである。まず第 2 章は、「知的財産権」に関する制度設計を行っている先行事例を参考に、戸田市が進めるべき知的財産管理について明らかにしている。次いで第 3 章は、埼玉県内自治体及び戸田市の所有する財産に関する知的財産権の管理運用調査を実施したので、その結果を端的に記している。続いて第 4 章は、先行事例及び第 3 章のアンケート結果を踏まえ、戸田市が今後適正な知的財産管理を行う際の道筋について提示している。

## 第 2 章 先行事例の研究

本章では、先行的に知的財産権に関する取り組みを実施している、埼玉県、熊谷市を取り上げ、戸田市への移転可能性を検証する資料とする。

### 1 知的財産権の適用に関する事例

#### (1) 埼玉県「建築設計業務標準委託契約約款」について

埼玉県建築設計業務標準委託契約約款では、著作権の譲渡等、著作者人格権の制限、原著作者の著作物の利用、著作権の侵害の防止を規定している。詳細については第 4 章 1 において述べる。

### 2 ゆるキャラに関する事例



### (1) 滋賀県彦根市「ひこにゃん」の概要及び問題点

ここでは、本稿において既に述べてきたゆるキャラブームの火付け役となっている「ひこにゃん」について改めて概要を説明する。

「ひこにゃん」は、前述のとおり「国宝・彦根城築城 400 年祭」の PR として開発されたキャラクターである。この「国宝・彦根城築城 400 年祭」の概要は以下のとおりである。

主 催：国宝彦根城築城 400 年祭実行委員会

開催期間：2007 年 3 月 21 日～11 月 25 日

会 場：彦根城一帯及び市内全域

目 的：①彦根城と城下町がかたどった歴史や文化を振り返り、2007 年に国宝・彦根城築城 400 年を祝う。  
②400 年の歴史と伝統に培われた城下町・彦根ならではの文化を再認識し、次世代に継承する。  
③市民の発意による新たな彦根の文化・魅力を創造する契機とする。  
④400 年の歴史の中で築いてきた関わりを基に、ゆかりの地域等との連携や国際交流を深める。

「ひこにゃん」はこの祭りのキャラクターとして、デザインコンペ（12 社に依頼、10 社より提出）により選定された。一般公募ではなくデザインコンペにした理由としては、盗作問題が生じる可能性を懸念したと関係者は述べている<sup>3</sup>。その後、愛称を 2006 年 2 月 15 日～3 月 15 日の 1 ヶ月間一般公募し（応募総数 1,167 点）、一次審査、二次審査を経て 2006 年 4 月 13 日に決定された。その 1 ヶ月後の 5 月 25 日には着ぐるみも披露されている。

そして、実行委員会は期間中に、地域経済の活性化のために無料で「ひこにゃん」の使用を認め、グッズの売り上げが 2007 年 17 億円に上ったと関係者は述べている<sup>4</sup>。また、滋賀大学産業共同研究センターが彦根城築城 400 年祭の経済効果を調査<sup>5</sup>した結果によるとによると、「1 人あたりお土産購入費に占めるひこにゃんグッズ購入費の割合」が宿泊客で 47.1%、日帰り客で 35.1%と非常に高く、「ひこにゃん」の人気ぶりがここからもうかがえる。

そして、この祭りの閉幕後には「ひこにゃん」は彦根市のキャラクターとして実行委員会から譲渡されることとなる。またこの間、彦根市は「ひこにゃん」を 2007 年 3 月 28 日に商標登録出願し、2008 年 1 月 11 日に商標登録している<sup>6</sup>。つまり、祭りの期間

<sup>3</sup> 2009 年度高千穂大学総合研究所「自治体におけるキャラクター活用の目的と効果」シンポジウム（2009 年 12 月 5 日：高千穂大学タカチホホール）

<sup>4</sup> 脚注 3 と同じ

<sup>5</sup> 滋賀大学産業共同研究センター「平成 19 年度彦根城築城 400 年祭事業 観光消費による経済的波及効果の推計」2008 年 3 月

<sup>6</sup> 登録番号 第 5104693 号

中実行委員会では、著作権のみ所有しており<sup>7</sup>、商標権及び意匠権は所有していなかった。この点が、「ひこにゃん」の原作者のデザイナーと彦根市・実行委員会の間に起きた民事調停<sup>8</sup>という問題が生じることとなった要因の一つであると考えられる。この知的財産権に関するトラブル回避については、第4章2で述べることとする。

## (2) 埼玉県内のゆるキャラの現状及びその特徴

次に、埼玉県内のゆるキャラについて概況する。ゆるキャラが脚光を浴びるようになって<sup>9</sup>から4年ほどが経過している。この間に全国各地で数多くゆるキャラが誕生している。埼玉県も、この間にご当地キャラを活用した観光立県を宣言<sup>10</sup>し、全市町村でのご当地キャラ誕生を期待している。そして、この宣言により2008年11月にご当地キャラ11体で結成された「ゆる玉応援団」<sup>11</sup>には図表1のとおり2010年12月現在51体のご当地キャラが登録され、2年間で40体ものご当地キャラが誕生している。

この「ゆる玉応援団」の51体の名前について検証するといくつかの特徴があることが分かる。

まずは、名前の表記に関するものである。名前は小さな子どもからも分かりやすいものとしてひらがなの名前を付ける自治体が多いが、最近はカタカナ表記のものも増えてきている。内訳を示すと「ひらがなのみ」19体、「カタカナのみ」<sup>12</sup>11体、「ひらがな+カタカナ」6体、「漢字」3体、「ひらがな+漢字」3体、「カタカナ+漢字」2体、「ひらがな+カタカナ+漢字」2体となっている。

次に、名前の最後を「ん(ン)」にしているご当地キャラが32体<sup>13</sup>と多いのも特徴的である。これは、埼玉県のみならずBIGLOBEが2009年12月～2010年1月に実施した「最もゆる～と感じるキャラクター調査」<sup>14</sup>で上位5位までに入ったキャラクターも全て「ん(ン)」が最後に付いていることから分かる。

---

<sup>7</sup> 契約書は明らかにはされていないが、デザインコンペでの契約では実行委員会への著作権帰属とされている。

<sup>8</sup> 2007年11月原作者が彦根市と実行委員会に対して「ひこにゃん」の使用中止を求める。

<sup>9</sup> 筆者は、2006年に誕生した「ひこにゃん」をゆるキャラブームの火付け役としている。

<sup>10</sup> 2010年1月12日に全市町村ご当地キャラ70体を誕生させることを目標とした埼玉「超」観光立県宣言を行った。

<sup>11</sup> 2008年11月14日(埼玉県民の日)に結成された、埼玉県の魅力的な観光や物産情報を効果的にPRするために、県内各地のご当地キャラで結成された応援団である。

<sup>12</sup> 「くん」「さん」「ちゃん」は除いて分類している。

<sup>13</sup> 「くん」「さん」「ちゃん」を除いても、12体と多い。

<sup>14</sup> 2009年12月3日～2010年1月29日までBIGLOBEの「ご当地キャラ検索キャンペーン」に参加した50キャラクターを対象にした調査である。(投票数6,217票)1位いしおさん(茨城県)2位まんとかん(奈良県)3位ワケルくん(宮城県)4位テレビ父さん(北海道)5位はばタン(兵庫県)

図表1 ゆる玉応援団一覧

埼玉県		秩父市		羽生市	
コバトン		りゅうご ん		ムジナも ん	
羽生市		上尾市		草加市	
いがまん ちゃん		アッピー		パリポリ くん	
越谷市		北本市		八潮市	
ガーヤち ゃん		とまちゃ ん		ハッピー こまちゃ ん	
坂戸市		さいたま 市		朝霞市	
さかっち		つなが竜 ヌウ		彩夏(さい いか)ち ゃん	
三郷市		小川町		日高市	
かいちゃ ん		星夢(す たむ)ち ゃん		くりっか ー&くり っぴー	

志木市		吉見町		行田市	
カッピー		よしみん		ニニギン &コノハ ちゃん	
狭山市		熊谷市		テレビ埼 玉	
おりぴい		ニャオざ ね		テレ玉く ん	
行田市		行田市		川越市	
こぜにち ちゃん		フラベえ		ときも	
横瀬町		杉戸町		県立川の 博物館	
ブコーさ ん		びかる		カワシロ ウ	
伊奈町		久喜市		埼玉県国 保連合会	
伊奈ロー ズちゃん &伊奈ロ ーズくん		しょうぶ パン 鬼 (キ) ー		健康まも るくん	

鶴ヶ島市		毛呂山町		三芳町	
つるゴン		もろ丸くん		みらいくん&のぞみちゃん	
加須市				鴻巣市	
こいのぼりん1世 &こいのぼりん2世				ひなちゃん	
東秩父村		所沢市		新座市	
わしのちゃん		トコロん		ゾウキリン	
越生町		本庄市		桶川市	
うめりん		はにぼん		オケちゃん	
飯能市		美里町		深谷市	
夢馬(むーま)		ミムリン		ふっかちゃん	

杉戸町		吉川市	
すぎびよん		なまりん	

出典：埼玉県公式観光サイト「ちょこたび埼玉」HPより戸田市政策研究所作成

また、全国各地のゆるキャラの推移については、独自に調査は実施していないが、(社)ゆるキャラさみっと協会のHP<sup>15</sup>によると、自治体以外が作成したものも含め 2010 年 12 月現在全国約 180 体のゆるキャラがいるとされている。<sup>16</sup>また、分布の傾向としては関西に多くのゆるキャラが存在し、これは「ひこにゃん」や「平城遷都 1300 年祭公式マスコットキャラクターのせんとくん」といった成功例の影響が大きいのではないかと推測する。

## (2) - (1) 行政視察から見る熊谷市のゆるキャラの現状及びその特徴

2010 年 10 月 26 日、戸田市政策研究所では、ゆるキャラを県内では比較的早い段階で作成し、成功を収めている熊谷市に対してヒヤリング調査を実施した。

熊谷市では、2010 年 10 月現在 2 体のゆるキャラが誕生しており、熊谷市を全国に発信する手立てとなっているとともに、市民に対しては行政との協働によるまちづくりに関心や親しみを持ってもらえることができている。ここでは、それぞれのゆるキャラについて概況する。

### (2) - (1) - (1) あつべえ

熊谷市では、2004 年の猛暑の中、暑い都市としてマスコミで多く取り上げられることとなった。そして、このことをヒントに熊谷市のまちづくりについて新たな事業「あついぞ！熊谷」事業を 2005 年から始めた。この事業は「市民と行政との協働によるまちづくりの一環として、熊谷の夏の暑さを逆手にとって、貴重な地域資源としてプラスにとらえ、夏の「暑さ」をキーワードとした取組を出発点として、市民活動の育成と市民の連帯感の形成、地域の活性化及び熊谷市の情報発信を同時に展開していく事業である」としている。この事業を PR するためのシンボルキャラクターとして 2006



<sup>15</sup> ゆるキャラ@さみっと情報局 (<http://yuru-chara.jp/chara-map.html>) 2010 年 12 月 14 日

<sup>16</sup> 自治体ドットコム「広めよう！あなたのまちのマスコットキャラクター」には 110 体の登録がある。(<http://www.jichitai.com/ouendan/character/index.asp>) 2011 年 1 月 11 日

年9月に「あつべえ」のデザインが決定し、2007年5月には「あつべえ」という名前が全国公募により決定した。この事業の主なものとしては図表2のとおりである。

図表2 「あついぞ！熊谷」事業一覧

年度	事業名	内容
2005年度	「あついぞ！熊谷」ひとづくり支援事業	熊谷の「暑さを、みんなに知らせたい人」、「暑さを使って、何かをやってみたい人」、「暑さを、克服してみたい人」、「熊谷人の熱い思いを、伝えたい人」に対して50万円を上限とした報奨金を支給する事業
2006年度	「あついぞ！熊谷」冠エントリー事業	「あついとつながる内容」、「あついから行う取り組み」、「熊谷をPRする取り組み」を募集し、市でPRする事業（報奨金19件、その他72件、市内13件）
	「あついぞ！熊谷」PRキャラバン隊	旅行先で、「あついぞ！熊谷」Tシャツを着用し、市の観光パンフレットを手渡しで配布し、市のPRを行う市民を募集する事業
	「あついぞ！熊谷」イベント委託事業	イベント「燃えよくまがやん」事業
	「あついぞ！熊谷」Tシャツの販売	1,000枚完売 ※翌年から観光協会が作製・販売する。
2007年度	「あついぞ！熊谷」冠エントリー事業	個人・団体・企業が実施する「あついぞ！熊谷」の冠をつけて広報したい事業を、市がまとめてポスター、リーフレット等でPRする事業（報奨金19件、その他72件、市内11件）（700名超）
	「あついぞ！熊谷」U-18少年熱中大使事業	18歳以下の県・国レベルの大会（スポーツ・文化芸術分野等）に出場する少年・少女で、大会等に出かけるときなどに、「あついぞ！熊谷」Tシャツを着て、市のPRを行う人を募集する事業
	「あついぞ！熊谷」シンボルキャラクターの愛称募集	全国から97件の応募があり、職員136人によるアンケート結果を踏まえ「あつべえ」に決定
2008年度	「あついぞ！熊谷」冠エントリー事業	2007年度同様（45事業）
	「あついぞ！熊谷」U-18少年熱中大使事業	2007年度同様（1,200名超）
2009年度	「あついぞ！熊谷」冠エントリー事業	2007年度同様（60事業）
	「あついぞ！熊谷」U-18	2007年度同様（1,000名超）

	少年熱中大使事業	
2010年度	「あついぞ！熊谷」冠エントリー事業	2007年度同様（71事業）
	「あついぞ！熊谷」U-18少年熱中大使事業	2007年度同様（1,200名超）

出典：熊谷市総合政策部企画課提供

これら事業を通して、熊谷市民との協働や熊谷市のPRに効果が出ていると担当者は話している。特に、「あついぞ！熊谷」Tシャツは観光協会が毎年作成をしているがその人気振りはものすごい。2006年度1,000枚、2007年度4,000枚、2008年度10,000枚作成完売し、その後も販売をして好評を得ている。この成功は、なんとと言っても「あつべえ」のデザインではないか。太陽が目を回し、汗をかきながらうちわで扇ぐインパクトのあるデザインが効果抜群であったと担当者は話している。

ただ、残念ながら「あつべえ」のデザイン委託契約の中で、立体化については別途相談としており、着ぐるみの作成がスムーズにできないという問題もある。この点は、戸田市がゆるキャラの導入にあたり参考にすべき点である。

#### (2) - (1) - (2) ニャオざね

熊谷市は、2005年10月に旧熊谷市、旧大里町、旧妻沼町が合併し、新「熊谷市」が誕生した。そして、新市の掲げたテーマには「協働のまちづくりの推進」があり、市民活動推進課が組織として作られた。この市民活動推進課では、まずは市民に市民協働というものに興味を持ってもらうことが重要と考え、市民活動推進課のイメージキャラクターを誕生させた。当初、課のイメージキャラクターとして活動していたが、2008年3月「市民活動支援センター」のオープンに合わせて、市民活動イメージキャラクターとして位置づけを変えた。その際に、名前を公募し、応募された181通の中から「ニャオざね」に決定した。その後、2009年6月に着ぐるみが作成され、図表3のとおり市の事業や民間の事業<sup>17</sup>などで活躍している。



熊谷市市民活動イメージキャラクター「ニャオざね」

図表3 ニャオざねお出かけ状況（2010年9月末現在の貸出回数）

年度	熊谷市			民間	市+民間
	市民活動推進課	その他の組織	計	計	合計
2009年度	20	14	34	15	49
2010年度	5	5	10	10	20

出典：熊谷市市民部市民活動推進課提供

<sup>17</sup> 熊谷市市民活動イメージキャラクター「ニャオざね」着ぐるみ貸出要綱により、無料で貸出を行っている。



担当者は、この「ニャオざね」により、まちづくりや市民活動にあまり関心を持たない人にもわかりやすくお知らせすることができた。着ぐるみを市民活動団体のイベント等へ参加させることで、団体を知っていただく一歩となる、と話している。

また「ニャオざね」は、市の広報誌では市民活動のみならず、市の財務情報を分かりやすく紹介するなど、いまや市のイメージキャラクターともなっているのではないだろうか。着ぐるみの貸出や一分野にとどまらない広報活動などは、戸田市がゆるキャラの導入にあたり参考にすべき点である。

また、この2体のゆるキャラについては、キャラクター使用に関する要綱を定め、営利を目的とした場合のみ申請を必要とし、広く使用を認めている。これにより、「あつべえ」については約20種類、「ニャオざね」については約15種類のグッズが販売されている。市としても、独自のグッズを作成し、販売しており売れ行きは好調のようである。このように、市だけでなく民間にも広くキャラクターの使用を認めることで、PR効果が上がると考える。しかし、その際には適正に運用がされているかチェックすることを怠ると、粗悪品の横行などによるキャラクターのイメージ低下のみならず、市全体のイメージ悪化につながりかねないので、注意が必要である。

### (3) ゆるキャライベントの概要

近年、様々な地域で「ゆるキャラ」が一堂に集まるイベントが開催されている。このイベントの元祖である「ゆるキャラカップ in 鳥取砂丘」は、2007年3月25日に第1回が開催されてから今年で5回開催されている。毎回50体以上のゆるキャラが参加し、鳥取県の観光地鳥取砂丘にて、様々な競技に参加しゆるキャラ界の王者を決定している。

このイベントの他に「ゆるキャラまつり in 彦根」、「ゆるキャラクリスマス会 in 唐津」、「ゆるクリ@yanagase」など、ゆるキャラが集合するイベントが全国各地で開催されるようになってきている。これまでは、ゆるキャラの分布が多い西日本を中心に開催されてきたが、今年関東初となる「ゆるキャラカーニバル」が8月11日～16日に日本橋高島屋で開催された。その後、埼玉県ではゆるキャラの聖地として「ゆるキャラさみっと in 羽生」を11月28日に羽生水郷公園にて開催し、約5万人の来場者があるなど大盛況であった。このイベントに参加してみたが、老若男女問わず多くの人が訪れ、ゆるキャラと写真を撮るなど改めてゆるキャラの集客力に驚いたところである。

これらのイベントでは、ゆるキャラの紹介のみならず、グッズやB級グルメの販売、地域情報などの発信などを実施しており、ゆるキャラを通して各団体ともまちおこしを狙った戦略を展開している。また、イベントには有名ゆるキャラが参加するなど、相乗効果を狙った開催方法を取り入れているところが特徴である。戸田市では、もともと集客力の高い「戸田ふるさと祭り」を毎年夏に開催しており、昨年はB級グルメの販売も行っている。さらに集客力を高めるために、このようなゆるキャライベントを誘致することも手段の一つとして検討が考えられる。

### (4) 先行事例から得られる知見

①埼玉県では、著作権の譲渡等、著作者人格権の制限、原作者の著作物の利用、著

著作権の侵害の防止を規定した契約約款を用いて著作権の保護と運用を実施している。

②ゆるキャラについては、著作権、商標権、意匠権の取り扱いについて、原作者と調整を行わないとトラブルとなるケースがある。

③ゆるキャラの愛称には、小さな子どもからも分かりやすい「ひらがな」のものが多  
い。また、愛称の最後の文字は「ん（ン）」が多い。

④ゆるキャラは、市を全国に発信する手助けとなるとともに、市民と行政の橋渡し役  
になっている。

⑤ゆるキャライベントは、集客力が高く、ゆるキャラの紹介のみならず、グッズやB  
級グルメの販売、地域情報の発信などまちおこしとしても有効な手段である。

### 第3章 アンケート調査の実施結果

本研究において、戸田市の知的財産権に関する取り組みを把握するために、各所属に  
調査を実施し、その取り組みについて調べた。また、同様に埼玉県内の自治体の知的財  
産権に関する取り組みを把握するため、全ての市町村に調査を実施し、その取り組みに  
ついて調べた。

#### 1 戸田市の現状に関するアンケート調査の結果

調査方法：電子メール

調査対象：戸田市役所全所属 51 組織

調査時期：2010 年 7 月～8 月

有効回答：51 組織（100%）

##### (1) キャラクターの著作権関連

ここでは、戸田市におけるキャラクターの著作権関連について調査した結果を記す。

まず、各所属において業務上使用している「イメージキャラクター」「ロゴ」「バナー」  
は図表4のとおり全部で30種類（イメージキャラクター21種類、ロゴ8種類、バナー  
1種類）存在した。そのうち戸田市が作成したものは23種類であり、かつ戸田市が著  
作権を所有しているものは14種類である。

次に、使用について重要となる著作権の取り扱いについて文書等で取り交わしを行っ  
ているかという点であるが、戸田市が作成を依頼したもののうち、作成を依頼した際の  
契約書や応募規約などに著作権について、明記しているものは、4種類である。特に取  
り交わしを行っていないものについては、職員が業務で作成したものの場合<sup>18</sup>が考えら  
れる。しかし、著作権者が誰であるのかについては、行政としてしっかりと把握しなけ  
ればならない。また、契約書等でも著作権について明記するような雛形を作成すること

<sup>18</sup> 著作権法第15条第1項に職務上作成する著作物の著作者について規定されており、別段  
の定めがない限り、法人等が著作者となるとされている。そのため、職員が業務で作成し  
たものについては、戸田市が著作者となる。

も今後求められる。このことについては、第4章2で述べることとする。

図表4 戸田市で使用している「イメージキャラクター」「ロゴ」「バナー」

種別	名称	戸田市の作成	戸田市が著作権を所有	契約書や応募規約に著作権について明記
イメージキャラクター	消太	×	—	—
	トッチィ	×	—	—
	トマピー	○	○	○
	ビリー	○	×	—
	プリムちゃん	○	不明	—
	マナビー	×	—	—
	リサちゃん	○	不明	—
	トコちゃん	○	○	○
	みみちゃん	○	○	—
	みみちゃんのパパ	○	○	—
	みみちゃんのおじいちゃん	○	○	—
	いもうとによろちゃん	○	○	—
	おともだちのぐりちゃん	○	○	—
	おともだちのもっくん	○	○	—
	おともだちのかかちゃん	○	○	—
	ミミズク	○	○	—
	明推くん	×	—	—
	地デジカ	×	—	—
	コーくん	×	—	—
	ホーちゃん	×	—	—
ロゴ	救急隊員章	○	×	—
	救助隊章	○	×	—
	消防Tシャツ	○	×	—
	消防隊マーク	○	×	—
	略帽マーク	○	×	—
	赤ちゃんの駅ポスター	○	不明	—
	イメージシンボル	○	○	○
	戸田マラソンロゴ	○	○	—
バナー	戸田市バナー	○	○	○

## (2) 地図、デザイン図の著作権関連

ここでは、戸田市における地図、デザイン図の著作権関連について調査した結果を記

す。

まず、各所属において業務上で地図、デザイン図などの図画を作成したことがある所属は16所属である。その内訳については、図表5のとおりである。

図表5 戸田市が業務上作成した地図、デザイン図内訳一覧

図画の範囲	
市内の全部、または一部区域の図画	14件
特定の場所、または物件に関する図画	5件

図画の媒体	
紙、マイラーなど※マイラーとは、ポリエステルフィルムのこと	14件
電子データ	6件

次に、使用について重要となる著作権の所在であるが、把握しているのは10件、把握していないが、別の機関が把握している1件、単なる情報の集合であり著作権の該当とならないのは4件である。また、所有者を把握していないというものが4件ある。把握していないものが存在すること自体は大きな問題であり、今後、財産管理について適正な運用方法を明確にする必要がある。

その他の設問については、端的に結果の概要のみ記しておく。

[設問2. 6]作成を依頼した際の契約書などで著作権について明記していますか

はい 4件      いいえ 13件

[設問2. 8]二次利用の禁止など、第三者に対する対抗措置を設けていますか

はい 3件      いいえ 16件

[設問2. 9]作成された成果品を有償販売することは可能ですか

はい 7件      いいえ、できません 13件

これらの設問から得られる知見としては、今後、著作権に関する意識改革の必要性や、新たな財源確保のための仕組みづくりの構築などが得られる。このことについては、第4章1で述べることとする。

### (3) プログラム、データベースの著作権関連

ここでは、戸田市における地図、デザイン図の著作権関連について調査した結果を記す。

まず、各所属において業務上でプログラム、データベースなどを委託により作成したことがある所属は23所属である。

次に、使用について重要となる著作権の所在であるが、把握しているのは20件、把握していないが、別の機関が把握している2件である。また、所有者を把握していない

というものが4件ある。前節の地図、デザイン図に比べると著作権の所在については、比較的明確にされているが、やはり把握していないものが存在すること自体は大きな問題であり、今後、財産管理について適正な運用方法を明確にする必要がある。

その他の設問については、端的に結果の概要のみ記しておく。

[設問3.5]作成を依頼した際の契約書などで著作権について明記していますか はい 2件      いいえ 5件
[設問3.7]二次利用の禁止など、第三者に対する対抗措置を設けていますか はい 2件      いいえ 8件
[設問3.8]現在の構築業者との間で、再構築などの際に別業者が作業できるよう移行データ作成等について、取り決めを行っていますか はい 1件      いいえ 12件

これらの設問から得られる知見としては、前節のアンケート同様のものが得られる。また、設問3.8からは、委託の際に著作権の取り決めを行うことで、移行データの作成を義務付けなければ、適正なシステム調達が不可能となることが明らかである。

#### (4) 情報公開制度と著作権

ここでは、戸田市における情報公開制度と著作権について調査した結果を記す。

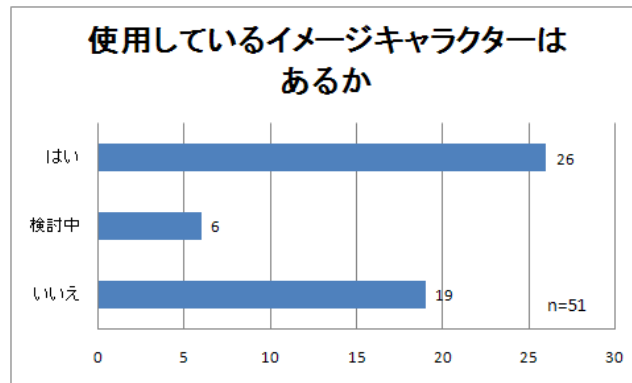
まず、各所属において業務に関わる法令ではなく、情報公開制度により「台帳、帳簿、地図、図面等」の文書を提供したことがある所属は、10所属である。

次に、その情報公開した公開の理由について尋ねたところ、「公開請求理由が正当であり、特に問題がないため」が4件、「現行では公開請求を制限する制度がないため（有償・無償に関わらず）」が5件、「非公開としたが、裁判で敗訴したため」が1件である。

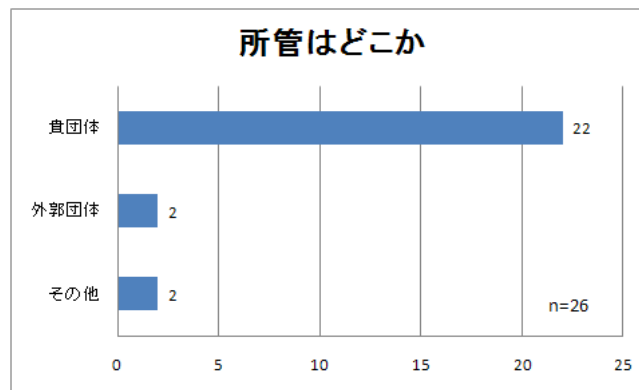
## 2 他自治体向けのアンケート調査の結果

調査方法：電子メール  
調査対象：埼玉県県内市町村 63 団体  
調査時期：2010年7月～8月  
有効回答：51 団体（80.95%）

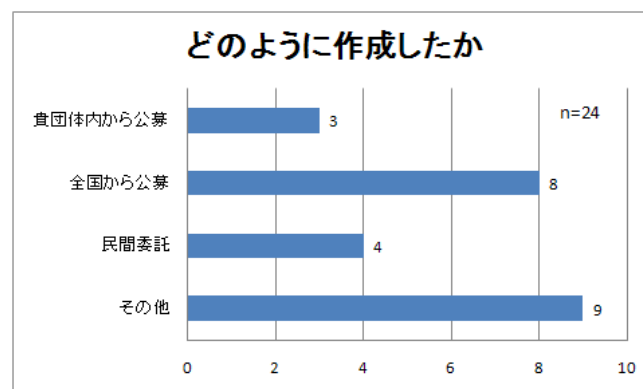
### (1) キャラクターの著作権関連



団体においてイメージキャラクターを「使用している」団体は26団体と「使用していない」19団体よりも多い。また、「検討中」も6団体となっており、イメージキャラクターの使用は、今後も確実に増えると考えられる。



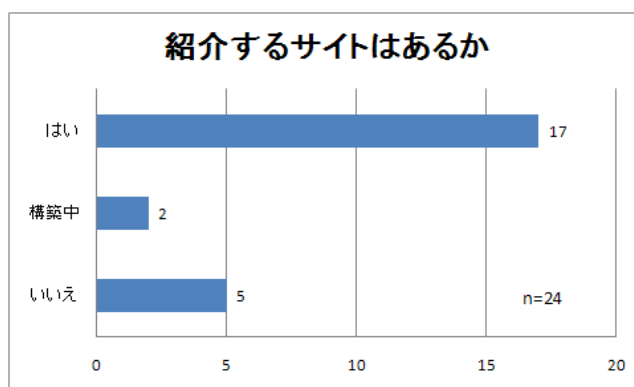
使用している団体に対して、所管について尋ねた。その結果は「自団体で所管している」が22団体と最も多く、「外郭団体」及び「その他の団体」<sup>19</sup>という回答が4団体であった。自治体においてイメージキャラクターを使用する場合は、自団体で所管する方が、活用がしやすいと考えられる。また、キャラクターの露出が多くなり、浸透しやすくなると考えられる。



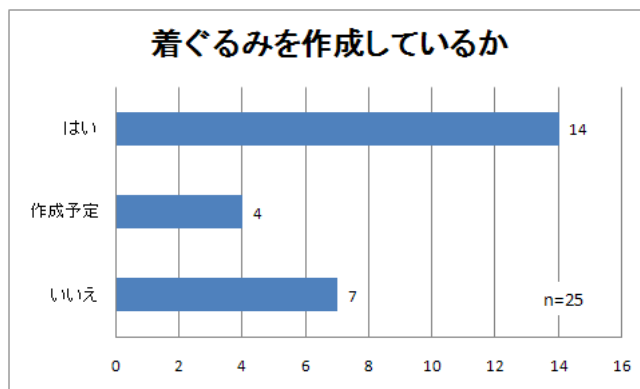
貴団体で所管しているイメージキャラクター24団体について、作成方法を尋ねた。そ

<sup>19</sup> 自治体及び外郭団体以外の市内の活動団体

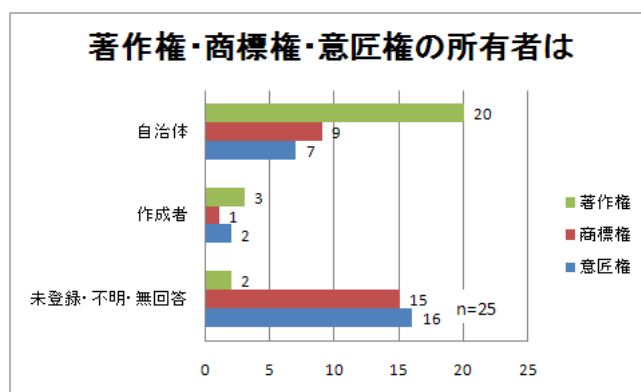
の結果は「公募」による作成が12体と「民間委託」による作成4体よりも多くなった。また、「その他」のケースが9体と多いが、デザインは民間委託や職員作成、ネーミングを公募したというものがほとんどである。公募の際には、知的財産権に関する整理を適切に行わないと後々のトラブルにつながるので注意が必要であり、このことについては、第4章2で述べる。



イメージキャラクターのサイトは「構築済み」及び「構築中」が19体と多く、キャラクターの情報発信に力を入れていることが分かる。また、その内容にはキャラクター自身が発信するブログなどもあり、キャラクターを長く愛してもらえる環境を整えている。

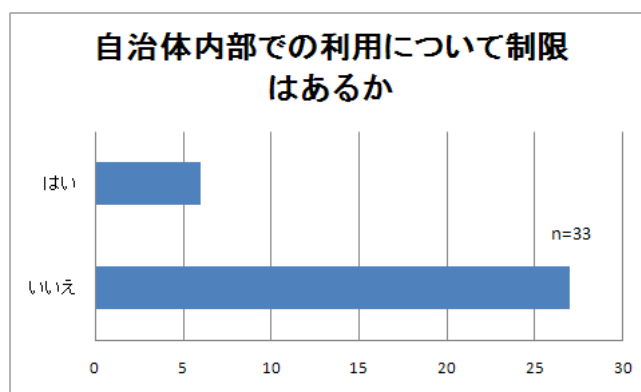


着ぐるみの作成については、「はい」及び「作成予定」が18体と多く、着ぐるみを作成し、PR活動に活用していることが分かる。前述した「ゆる玉応援団」の登録要件にも着ぐるみ作成があることから、やはり作成をすることが望ましいと考える。



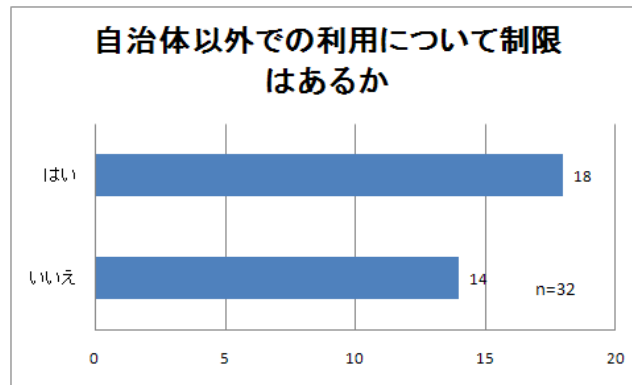
知的財産権の所有者について尋ねた。著作権については「自治体」が20体と多く、公募による作成の場合は著作権の譲渡を受けていると考えられる。しかし、商標権、意匠権については、所在が不明であったり、未回答と曖昧な自治体が多いことも分かった。このことから、イメージキャラクターの知的財産権管理について自治体はまだまだ後進的であることがうかがえる。

また、アンケート調査後、各イメージキャラクターについて、特許庁での商標登録・意匠登録を調査したところ、回答があったもののうち、商標登録をしているのは5体、意匠登録をしているのは0体と回答とのずれがあった（2010年12月21日現在）。商標権、意匠権については、共に特許庁に出願し、登録が必要となる。詳しくは第4章2で述べるが、出願料等費用対効果を懸念していることが考えられる。

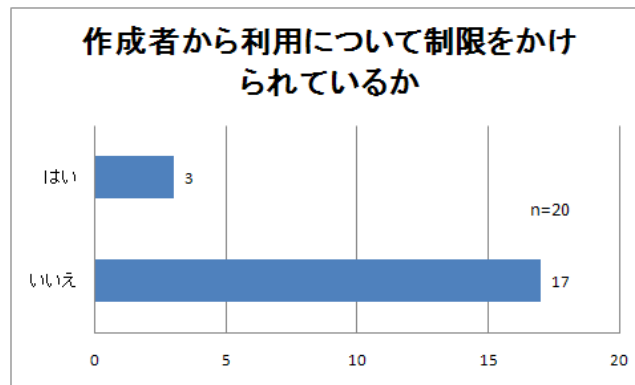


自治体内部でのキャラクターの使用について、制限を設けているか尋ねた。制限を設けているのは6体と少なく、幅広く使用を認めていることが分かる。また、制限を設けているものの多くは、特定分野のキャラクターという位置づけのものである。

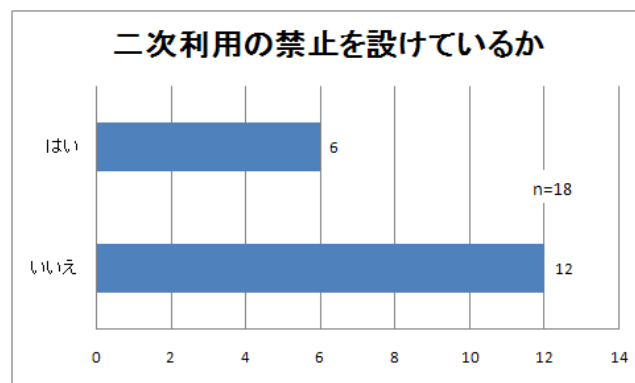




自治体以外でのキャラクターの使用について、制限を設けているか尋ねた。制限を設けているのは18体、設けていないのは14体と約半分という状況であった。設けている場合は、使用に関する要綱を定め「公序良俗に反する場合」や「特定の政治、宗教、思想等の活動に関する場合」等を除くとしている。

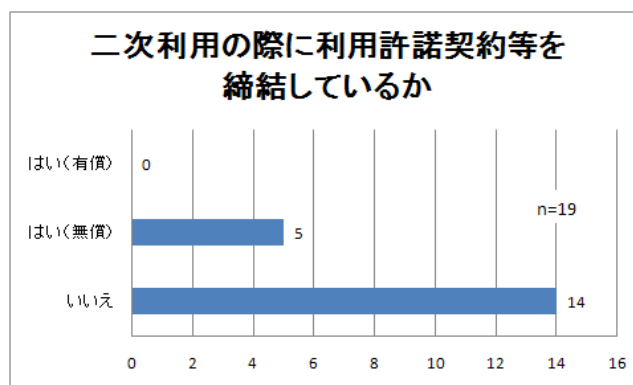


キャラクターの使用について、作成者から制限をかけられているか尋ねた。制限をかけられていないのは17体と、かけられている3体を大幅に上回った。制限がかけられているのは、特定の用途以外の使用禁止というものである。また、制限をかけられていないものは、公募でキャラクターを作成した場合、作成者からの利用制限は受け付けない募集要項にしていることが伺える。



二次利用の禁止について対抗措置を設けているか尋ねた。設けているのは6体、設けていないのは12体であった。設問の設定が曖昧であったことから、設けている自治体

が少なくなったが、多くの自治体で、キャラクターの使用に関する要綱の作成やキャラクターに©マークの付与の明記などにより対抗措置を設けている場合が多い。



二次利用の際に利用許諾契約等を締結しているか尋ねた。有償での利用許諾はなく、無償の場合に5体のみ契約等を締結していた。しかし、契約書ではなくキャラクターの使用に関する要綱にある許可書等によって手続きをしている場合が多く、いいえと答えた自治体でも同様のケースが多い。したがって、キャラクターの浸透のために無償で二次利用を許可する場合には、制度設計を行う必要があると考える。

## (2) 地図、デザイン図の著作権関連

まず、地図、デザイン図などの図画を有償で頒布しているものがあるとした自治体は、34団体である。その内訳については、図表6のとおりである。

図表6 有償頒布している地図、デザイン図内訳一覧

図画の範囲	
市内の全部、または一部区域の図画	31件
特定の場所、または物件に関する図画	0件
図画の媒体	
紙、マイラーなど※マイラーとは、ポリエステルフィルムのこと	29件
電子データ	0件

次に、頒布について重要となる著作権の所在であるが、把握しているのは20件、著作権が発生しないものである（所有権のみ）が6件である。また、所有者を把握していないというものが3件あり、戸田市同様把握していないものが存在している。

次に、二次利用の禁止など、頒布先についての利用制限はあるか尋ねた。その結果は「はい」が6件、「いいえ」が23件である。

次に、作成を依頼した際の契約書などで著作権について明記しているか尋ねた。その結果は「はい」が8件、「いいえ」が20件である。

### (3) プログラム、データベースの著作権関連

まず、導入済みの各種システム構築業者との間で、再構築などの際に移行用データ作成等について、明文化しているものはあるか尋ねた。その結果は「はい」が7団体、「いいえ」が41団体である。

次に、プログラム、データベースなどを委託により作成したものを有償で頒布しているものはあるか尋ねた。その結果は「はい」が2件、「いいえ」が46件である。また、有償頒布しているものの作成方法は、委託により自団体専用で作成したものである。

次に、委託により作成をした際の契約書などで著作権について明記しているか尋ねた。その結果は「はい」が3件、「いいえ」が6件である。

次に、第三者に対する対抗措置を設けているか尋ねた。その結果は「はい」が1件、「いいえ」が8件である。

### (4) 情報公開制度と著作権

まず、各所属において業務に関わる法令ではなく、情報公開制度により「台帳、帳簿、地図、図面等」の文書を提供したことがある所属は、25団体である。

次に、その情報公開した公開の理由について尋ねたところ、「公開請求理由が正当であり、特に問題がないため」が16件、「現行では公開請求を制限する制度がないため(有償・無償に関わらず)」が3件、「非公開としたが、裁判で敗訴したため」が0件、「その他」が5件である。

## 第4章 戸田市における知的財産権に関する取り組みの方向性

本章では、第2章で得られた知見及び第3章のアンケート調査を踏まえて、知的財産権に関する取り組みの方向性を明らかにする。また、ゆるキャラの導入についても、知的財産権の取り扱いに重点を置き、今後の方向性を明らかにする。

### 1 知的財産権の管理に向けての方向性

#### (1) 知的財産権と地方自治体

知的財産権について地方自治体を取り巻く問題としては、著作権<sup>20</sup>に関するものが多いが、その中でも3つのケースに分けられる。著作権において地方自治体が著作権者か

---

<sup>20</sup> 著作権法第13条では、「次の各号のいずれかに該当する著作物は、この章の規定による権利の目的となることができない。」とし、第2号では「国若しくは地方公共団体の機関、独立行政法人(独立行政法人通則法(平成十一年法律第百三十三号)第二条第一項に規定する独立行政法人をいう。以下同じ。)又は地方独立行政法人(地方独立行政法人法(平成十五年法律第百十八号)第二条第一項に規定する地方独立行政法人をいう。以下同じ。)が発する告示、訓令、通達その他これらに類するもの」としている。しかし、これらの趣旨は、権力行使に関する事項について、国民に知らせる趣旨で作成する著作物(告示、訓令、通達その他これらに類するもの)であり、各種白書類については、該当しないとされている。

ら利用許諾などにより利用する場合と、地方自治体が著作権を持つものを第三者が利用する場合、業務委託の成果物を二次利用する場合である。

一つ目は著作権者の利用許諾などにより行政自らが利用するものであり、二つ目は行政が著作権者となり著作権を行使するものであり、三つ目は業務委託の成果物を二次利用する際に著作権者が誰であるかにより取り扱いが変化するものである。

## **(2) 地方自治体を取り巻く諸問題**

### **(2) - (1) 利用許諾などにより利用する場合の問題点**

著作権者からの利用許諾などにより著作物を利用する場合は、当然利用許諾を受けた範囲内で使用することとなり、範囲を逸脱した場合は著作権の侵害となり、使用差し止めや損害賠償請求などの恐れがある。このような状況のなか、残念ながら管理体制が統一されていないことにより情報が散逸しているものや、著作権の発生自体を考慮していなかったものもあり、その著作物を使った新たな展開を模索する時の障害となることは明白である。

#### **(2) - (1) - (1) 職員等による著作権侵害**

著作権法第 42 条では、行政の目的のために内部資料として必要と認められる場合に複製することができることとされている。これは行政が企画や立案をし、条例や規則を制定するなど、行政上必要な場合に必要な部分に限って複製が認められているものであり、行政はその条文を基に各種資料を作成してきた。

しかし、この条文への甘えからか、著作権侵害の恐れがある行為がまれに認められる。例えば、とある法定受託事務に関するパンフレットを出版社Aが作成しており、前回はそれを発注していたが、今回は他社にそのパンフレットを見本に発注しようとする行為があった。

たしかに、パンフレットは行政が行う制度の内容を説明した資料であり、担当課はこのパンフレットを参考に似たようなものを作成するよう委託したいと考えたようであるが、使用目的が内部資料ではないし、必要な部分に限ってもいない。まして、その成果物がまったく同じものであった場合の対応も考えられておらず、あまりにも杜撰であると言わざるを得ない。

もちろん、この発注行為は未然に防がれたが、知的財産権に対する研修会を行うなどの行政内部の意識改革が必要である。

#### **(2) - (2) 地方自治体が著作権を持つ場合の問題点**

著作物の利用許諾を求められた場合は、その許諾の可否を判断し、許諾する範囲を限定しなければならない。この時に基準となるものがなければ個別に対応が変わることになり、不公平な取扱いや、不要な許諾を行ったために不利益を被る可能性が高くなる。また、すべての利用許諾をしないことは、文化・産業の発展を目的とする著作権法や各工業所有権制度の趣旨に反するものであり、公正な取扱いが望まれる。

#### **(2) - (2) - (1) 地方自治体の著作権**

職員が職務上作成したものや著作権の譲渡等が行われたものについては、二次利用などに対し制限をすることを明文化し、権利を守ることが必要である。例えば、公開した図画などを営利目的で複製や改変され、譲渡されてしまうこともあり得る。このような事態を防ぐためには、同一性保持権や複製権、二次的著作物の利用権といったものについて何らかの形で文書で明確に規定する必要がある、また、それを周知する必要がある。ホームページなどで良く見かける複製・転載・改変の禁止の例

「テレ玉ホームページ（文章・映像・音声・写真等）の全部または一部を、権利者の許可なく複製したり、自分もしくは他人のホームページに取り込むことや、転載したり、改変することは著作権法で禁じられています。」

（株式会社テレビ埼玉 ホームページより）

地方自治体の作成した地図や文書については、公開され広く利用されているものがある。例えば、国勢調査等により作成された統計資料や、防犯・防災マップなどの地図などである。これらは行政上必要であり、市民への情報公開で行っているものであるが、これらを複製もしくは一部改変して販売されることは想定されていない。また、情報公開請求によりこれらの成果品や中間生成物を複製し、利用されてしまうこともある。特に、電子地図などは簡単に複製されてしまうものであるため、注意が必要である。

## （2） - （2） - （2） 電子地図の取り扱いについて

地図の場合には測量成果による詳細な地図とシンボルや概略化した地図とに分かれるが、その著作権の扱いは全く違う。測量成果等における個人情報保護・知的財産権等の取扱いについては、第 39 回国土地理院報告会（2010 年 6 月）において地理空間情報企画室長 田中 宏明氏の報告によると、

「一般的に地図の著作物性について、過去の関連する判例・裁判例から整理した結果、地図は以下において作業者の行為に創作性が認められるときは、地図としての著作物に該当するとされている。

- 1) 素材の取捨選択
- 2) 注記の位置や向き及び転位（素材の配列）
- 3) 総描（素材の表現）
- 4) 地図の整飾やサイズ（レイアウト）

また、データベースの著作物としては、ベクトル形式の地図データファイルが該当するが、著作権法におけるデータベースの著作物として保護されるには、データベースでその情報の選択又は体系的な構成において創作性を有するものでなければならない。」

測量成果のような詳細な作業規定により作成されたものは、その創作性が否定されるため、著作権が発生しないと判断される。逆に、案内図などのために作成された概略図は素材の取捨選択を行って作成していることから、著作権が発生すると判断される。

つまり、防災マップは著作権が認められる可能性があるが、道路台帳は著作権が発生しない。しかしながら、市が多額の費用をかけて作成した電子地図等は何らかの保護がされる必要がある、公開方法や受益者の負担、目的外利用の禁止などを規定することが、

戸田市の資産を守ることになるのである。

### (2) - (2) - (3) 著作権の及ばない電子情報の保護

業務委託の成果物が著作権の及ばない電子情報である場合、行政の作成したものとして情報公開等により複製利用される可能性がある。本来の情報公開制度の目的は市民の知る権利を保障することであり、複製利用を想定していない。しかし、現実には技術的に複製を交付請求された場合は実費のみで交付されている。成果物は多大の人的、資金的、時間的投資を行って作成されたものであり、本来であれば有償で交付することも可能であったと思われる。

地理空間情報活用推進基本法では、公共測量などの基準点や道路縁などの測量成果は、基盤地図情報の項目として原則として基盤地図情報を作成した機関が提供し、その公開方法は国がインターネットを利用して無償で提供することとされているが、基盤地図情報を作成した機関の公開方法には規定がない。また、戸田市においても公開方法を定めず、このような状態では情報公開請求により交付請求された場合は公開せざるを得ない。また、戸田市の情報公開制度では、その利用目的は営利・非営利に拘わらない。

実例として、基盤地図情報ではないが、戸田市が以前に情報公開請求されたものを非公開とし、裁判で敗訴する事件が発生している<sup>21</sup>。現在の制度では、仮にこの業者が当該情報をそのまま複製販売しても、差し止めることはできない。このように、情報公開制度は強力な制度であることから、これに対応するための制度づくりが急がれる。

解決方法としては、情報をホームページで積極的に公開することにより、市民の利便性を向上しつつ権利の保護を行うことが挙げられる。

#### 神戸市固定資産（土地）地番参考図

##### 地番参考図閲覧システムご利用の条件<sup>22</sup>（抜粋）

本システムにより提供されるすべての地図情報の著作権は、神戸市にあります。

本システムで得られた情報を営利目的で利用することはできません。

本システムで得られた図面につき、変形、変更、加筆、削除等の編集を行うことはできません。

～中略～

上記の利用条件のすべてに同意しますか。

神戸市では、「地番参考図閲覧システム」を Web 公開しており、利用条件においてすべての地図情報の著作権が神戸市にあること、営利目的での利用不可、図面の編集不可

<sup>21</sup> 事件番号：平成 19（行ウ）1 事件名：行政文書非公開決定取消請求事件 裁判年月日：2007 年 10 月 31 日 裁判所名：さいたま地方裁判所 全国で情報公開制度を利用し情報を収集、商用利用している業者がおり、住居表示台帳等の非公開決定に対し取り消しを求められ、戸田市が敗訴するという結果に終わっている。

<sup>22</sup> 兵庫県神戸市固定資産（土地）地番参考図 HP ([http://www.city.kobe.lg.jp/life/support/tax/tochi\\_sanko\\_riyo.html](http://www.city.kobe.lg.jp/life/support/tax/tochi_sanko_riyo.html)) 2010 年 10 月 1 日

を記載している。Web 公開により広く市民が利用できるだけでなく、閲覧者に営利目的での利用や図面の編集を制限することにより、知的財産を保護することが可能となる。

この他にも情報資産を守る手法として、データベースの情報を有償で販売することも有効であると思われる。なぜなら、データベースを有償で製造販売している業者がそのデータベースを複製販売した業者を提訴した事件があり、営業活動上の利益を侵害した不法行為として損害賠償請求が認定された<sup>23</sup>。このように、有償で販売可能なものを抽出し、販売することにより複製販売を防止することが可能となる。

また、大阪府豊中市では、道路台帳平面図数値地図の提供申込書において「私は、測量成果をそのまま複製し、営利の目的で販売いたしません。」と誓約文を設け、営利目的での利用を禁止している。しかも、データはCD-Rで1図郭1,500円で販売しており、件数は少ないとのことであるが収入にもなっている。

このように、公開できる情報は公開しつつ、権利の保護に努めなければならない。

## (2) - (3) 業務委託の成果物に係る問題点

地方自治体が業務を行ううえで特に問題となるのは、業務委託に関するもののうち、成果物に著作権が発生するものである。戸田市では著作権に関する明確な基準がなく、事後に委託業者と協議のうえ利用許諾を得ていることが多い。また、利用許諾の範囲も明確な文書などで取り交わされておらず、担当者や事業所管課の統廃合により情報の散逸が見られる。今後このような曖昧な知的財産権の管理体制で運用することは、将来に不安を残すこととなる。

### (2) - (3) - (1) 業務委託と著作権

業務委託では、その内容により成果物に対し著作権が発生し得るものがある。

例えば、講習会のレジュメの作成を委託した場合、その成果物は著作権が発生し、複製や再配布、改変には著作者の同意等が必要となり、著作者から求められれば同じ講習会を開催する度に許諾や新たな契約を締結する必要がある。

埼玉県では、埼玉県建築設計業務標準委託契約約款に著作権の譲渡等について記述している。

#### 埼玉県建築設計業務標準委託契約約款

##### (著作権の譲渡等)

第6条 乙は、成果物（第36条第1項の規定により準用される第30条に規定する指定部分に係る成果物及び第36条第2項の規定により準用される第30条に規定する引渡部分に係る成果物を含む。以下本条から第9条までにおいて同じ。）又は成果物を利用して完成した建築物（以下「本件建築物」という。）が著作権法（昭和45年法律第48号）第2条第1項第1号に規定する著作物（以下「著作物」という。）に該当する場合には、

<sup>23</sup> 東京地裁 2001年5月25日中間判決・同2002年3月28日終局判決（1996年（ワ）第10047号 損害賠償等請求事件）

当該著作物に係る著作権法第2章及び第3章に規定する著作者の権利（著作権法第27条及び第28条の権利を含む。以下、第6条から第9条において「著作権等」という。）のうち乙に帰属するもの（著作権法第2章第2款に規定する著作者人格権を除く。）を当該成果物の引渡し時に甲に譲渡する。

（著作者人格権の制限）

第7条 乙は、甲に対し、次の各号に掲げる行為をすることを許諾する。この場合において、乙は、著作権法第19条第1項又は第20条第1項に規定する権利を行使してはならない。

- 一 成果物又は本件建築物の内容を公表すること。
- 二 本件建築物の完成、増築、改築、修繕、模様替、維持、管理、運営、広報等のために必要な範囲で、成果物を甲が自ら複製し、若しくは翻案、変形、改変その他の修正をすること又は甲の委託した第三者をして複製させ、若しくは翻案、変形、改変その他の修正をさせること。
- 三 本件建築物を写真、模型、絵画その他の媒体により表現すること。
- 四 本件建築物を増築し、改築し、修繕若しくは模様替により改変し、又は取り壊すこと。

2 乙は、次の各号に掲げる行為をしてはならない。ただし、あらかじめ、甲の承諾又は合意を得た場合は、この限りでない。

- 一 成果物又は本件建築物の内容を公表すること。
- 二 本件建築物に乙の実名又は変名を表示すること。

3 甲が著作権を行使する場合において、乙は、著作権法第19条第1項又は第20条第1項に規定する権利を行使してはならない。

（乙の利用）

第8条 甲は、乙に対し、成果物を複製し、又は、翻案することを許諾する。

（著作権の侵害の防止）

第9条 乙は、その作成する成果物が、第三者の有する著作権等を侵害するものでないことを、甲に対して保証する。

2 乙は、その作成する成果物が第三者の有する著作権等を侵害し、第三者に対して損害の賠償を行い、又は必要な措置を講じなければならないときは、乙がその賠償額を負担し、又は必要な措置を講ずるものとする。

これは建築設計業務の契約約款のため文面上建築物が対象となっているが、成果物が著作物に該当する場合だけでなく、該当しない場合にも想定される諸問題に対し、一定の効果があると見られる。例えば、第6条では著作権の譲渡等を規定しており、著作権法第27条（翻訳権、翻案権等）と第28条（二次的著作物の利用に関する原作者の権利）の権利については、著作権法第61条第2項において契約上特別に規定していない場合は譲渡した人に留保する旨の規定があるが、譲渡の範囲に含まれる旨の記載があることから、十分に機能し得るものである。また、第7条では成果物に対する著作者人格権を制限しており、同条第1項2号では内容の改変等を禁止する記述がある。改変の範囲については多くの事例があり、明確な規定がないために判断が難しく、争点になる可



能性がある。しかし、改変はその分野の著作者から見て常識的な範囲であれば容認されるものが多く、この条文によって著作者の同意の意思表示があったものと見ることができる。

このように、契約時に契約約款や契約書本文に著作権の譲渡等に関する条項を設けることは、契約後に発生が予想される各種の問題に対抗する上で必要であり、戸田市でも速やかに行われるべきである。

先進事例として埼玉県の約款について述べたが、補足しなければならないことがある。それは独占禁止法に関するものである。

独占禁止法第 19 条では、事業者は不公正な取引方法を用いてはならないとされており、優越的地位の濫用を禁止しており、公正取引委員会が 1998 年 3 月 17 日に作成した「役務の委託取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の指針（2010 年 1 月 1 日改正）」において、次のように記述している。

#### 7 情報成果物に係る権利等の一方的取扱い

##### (1) 考え方

情報成果物が取引の対象となる役務の委託取引にあつては、受託者が作成した成果物について、受託者に著作権が発生したり（～中略～）取引の対象となる成果物とは別の財産的価値を有する場合がある。

このような役務の委託取引において、取引上優越した地位にある委託者が、（～中略～）受託者の権利を自己に譲渡させたり、（～中略～）二次利用を制限する場合などには、不当に不利益を受託者に与えることとなりやすく、優越的地位の濫用として問題を生じやすい。

しかしながら、このような場合に、成果物等に係る権利の譲渡又は二次利用の制限に対する対価を別途支払ったり、当該対価を含む形で対価に係る交渉を行っていると思われるときは、優越的地位の濫用の問題とはならない。

つまり、契約時に単に権利譲渡を記載するのではなく、見積依頼や入札の際には仕様書に権利譲渡の対価を含むことを記載するなど相手方に告知することが必要であり、受託予定者が他に比べ著しく低廉な価額を提示している場合は確認をする等の配慮も必要である。

これらの情報や運用方法は担当者や担当課が異動や統廃合により失われてしまうことが容易に想像されるため、財産を管理する部局において担当部局や担当者を一元管理し、引き継ぎが円滑に行われることを管理するべきである。

##### (3) 知的財産権の管理に向けて

###### (3) - (1) 運用基準の策定

知的財産権が発生することが見込まれる行為において、知的財産権の運用に関する基準を設けるべきである。

業務委託においては、仕様書等に知的財産権に関する項目を加えることを必須条件と

し、契約約款に知的財産権に関する条文を加える。また、可能な限り知的財産権の戸田市への譲渡を求め、不可能な場合は使用許諾契約を別途締結するなど、許諾範囲の確定を行う。

知的財産の使用許諾においては、営利目的の使用禁止など、許諾の可否の判断基準を設け、許諾した場合においても許諾範囲を必要な部分に限定し、目的外利用の禁止や複製の禁止を求めるなどの措置を講ずる。

### (3) - (2) 管理体制の確立

知的財産権の運用は、知的財産の存在を確認し、知的財産権を持つ者と戸田市が権利行使を行う範囲を明確にすることが必要である。また、運用を業務所管課が行うことは当然であるが、これらの情報が継続的かつ統一的に管理運用されるよう、財産管理担当部局において管理、指導していく必要がある。

知的財産権に関する管理台帳を作成し、業務所管課の統廃合や担当者の異動により情報が失われないように努める。

知的財産を利用する部署は、業務所管課と財産管理担当部局に照会することにより、知的財産権の侵害を防止する。

使用許諾においては、業務所管課と財産管理担当部局が連携して審査することにより、不要な許諾を防止する。

なお、知的財産権に関する管理台帳を作成している事例として、図表7のように新宿区総務部契約管財課が外部公表しているものがある。

図表7 公有財産現在額総計（分類別）

公有財産現在額総計(分類別)

平成21年度末現在、新宿区の公有財産は下記の表のとおりです。

公有財産現在額総計

分類別	区分	平成21年度末現在	摘要
土地	数量(m <sup>2</sup> )	1,040,451.03	庁舎、校舎、保育所、福祉会館、公園 児童遊園、体育館、郊外施設等の敷地
	価格(円)	536,974,929,000	
建物	数量(m <sup>2</sup> )	604,110.65	庁舎、校舎、保育所、福祉会館、公園 児童遊園、体育館、郊外施設等の建物
	価格(円)	137,861,639,500	
工作物	数量(基)	728	保育所、公園施設、貯水槽、学校施設 等の工作物
	価格(円)	1,139,513,000	
物権	数量(件)	1	温泉権
無体財産権	数量(件)	4	著作権、商標権
不動産の信託 による受益権	数量(件)	1	賃貸型土地信託
出資による権利	数量(件)	11	地方公共団体金融機構 新宿区土地開発公社 (財)国有財産管理調査センター (財)暴力団追放運動推進都民センター (社)東京労働者共同保証協会 公益財団法人新宿区勤労者・仕事支援センター (社)新宿区社会福祉事業団 (財)東京しごと財団 (財)道路管理センター (財)新宿生涯学習財団
	価格(円)	1,376,229,392	
合計	価格(円)	677,352,310,892	

平成22年3月末 現在

出典：新宿区HPより

(3) - (3) 教育体制の確立

知的財産権の研修を行うことにより、知的財産の管理・運用が正しく行われるよう努めると共に、職員による安易な著作物使用による権利侵害を未然に防ぐ。

### (3) - (4) 知的財産権以外の無体財産の管理手法の研究

電子情報において、単なるデータの集合体は著作権が及ばないが、データベースについては編集著作物として保護される可能性がある。また、データベースを作成するための紙台帳や中間ファイルのようなものも保護対象になる。我が国のデータベースの著作物としての創造性については、一般的には高度な創造性を求められていないようである。このことから、戸田市のデータベースにおいての取扱基準を設け、当面著作物と同様に扱うよう努めるべきである。

なお、創造性のないデータベースについては、現在、国際条約として「データベースに係る知的財産に関する条約草案」が発表されるなど、保護に向けた取り組みがなされており、我が国においてもデータベースの独自の保護の付与を検討が求められている。

## 2 ゆるキャラの導入に向けての方向性

### (1) キャラクターを巡る知的財産権

知的財産権とは、知的財産基本法では「特許権」「実用新案権」「育成者権」「意匠権」「著作権」「商標権」その他の知的財産に関して法令により定められた権利又は法律上保護される利益に係る権利であると記されている。これらの知的財産権のうちキャラクターに関連するものとしては「意匠権」「著作権」「商標権」があると考えられる。なお、それぞれの権利の詳細は図表8のとおりである。

図表8 「意匠権」「著作権」「商標権」の対象等

権利名称	意匠権	著作権	商標権
法律	意匠法	著作権法	商標法
保護対象	物品の形状、模様、色彩等	文芸、学術、美術、音楽の範囲に属する創作物	文字、図形、記号等の標章
保護手続	特許庁へ意匠登録出願（方式主義）	出願の必要はない（無方式主義）	特許庁へ商標登録出願（方式主義）
保護期間	登録の日から20年	著作者の死後50年	登録の日から10年 ※更新登録可

出典：戸田市政策研究所作成

### (1) - (1) 意匠権

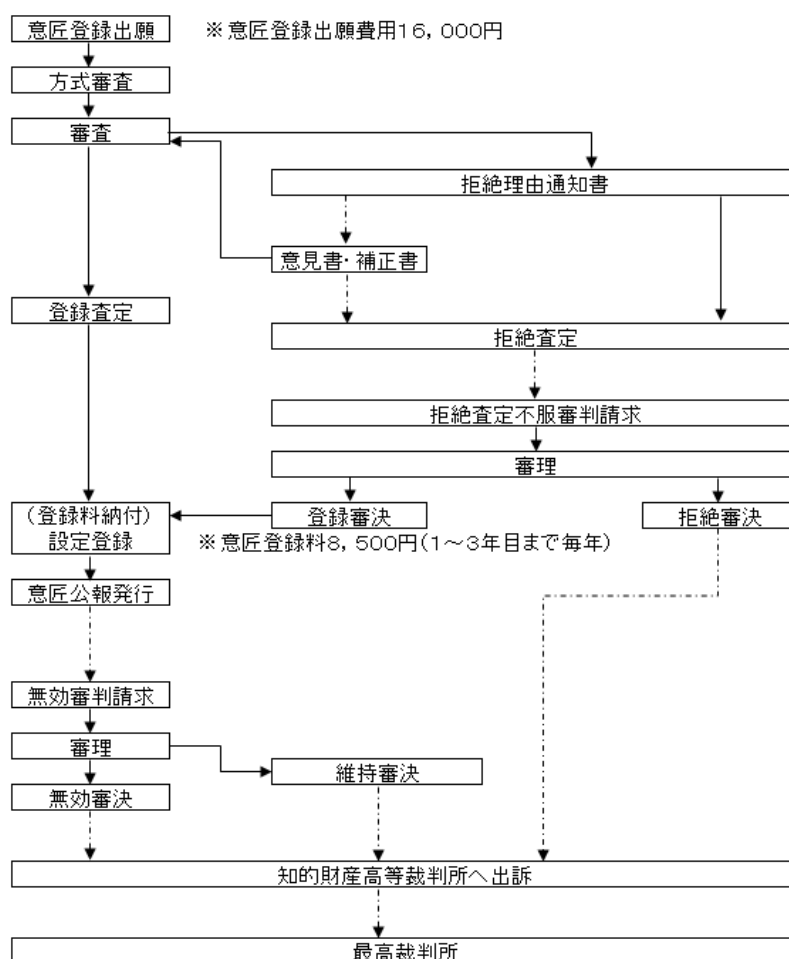
意匠権は、意匠法第2条に定められているとおり、物品のデザインに対して与えられる権利であることから、キャラクターを作成した場合、グッズ等に登録により付与されるものである。第3章2の埼玉県内の自治体のアンケート設問1から分かるように、意匠権を自自治体で所有しているとしている自治体は約50%程度である。しかし、実際にはイメージキャラクターを使用している自治体のうち特許庁に意匠登録出願をして

意匠公報が発行されているものはない。<sup>24</sup>つまり、意匠権を所有しているとしているが、意匠登録はしていないのが実態である。

では、なぜそもそも意匠登録をしないでいるのか。その要因としては、2つあると考えられる。

まず一つ目は、意匠登録に係る費用である。意匠権を取得するには図表9の手続きがある。その際にかかる費用としては、必須のものとして意匠登録出願に係る16,000円と、設定登録に係る8,500円（第1年から第3年まで毎年）<sup>25</sup>がある。これは、審査に不備や拒絶査定などがない場合の最低限かかる費用であるが、その他の費用として図表10の費用が発生することがある。これらの費用負担をすることが適当であるかメリットと比較し、検討する必要がある。

図表9 意匠登録出願から登録までの流れ



出典：特許庁HPより戸田市政策研究所作成

<sup>24</sup> ただし、意匠登録出願時に秘密意匠の請求がなされている場合は、3年以内の期間秘密にすることができるため、意匠公報に掲載されていない場合がある。

<sup>25</sup> 意匠登録料は第4年から第10年まで毎年16,900円、第11年から第20年まで毎年33,800円となっている。

図表 10 意匠登録に係る費用

意匠登録出願料	意匠登録料		
	第1年から第3年まで	第4年から第6年まで	第7年から第10年まで
16,000円	8,500円	18,500円	37,000円

秘密意匠の請求	審判(再審)請求	判定請求	裁定請求	裁定取消請求	審判又は再審への当事者の参加	審判又は再審への補助参加申請
5,100円	55,000円	40,000	55,000	27,500	55,000	16,500

出典：特許庁HPより戸田市政策研究所作成

次に二つ目は、意匠権の適用要件によるものである。意匠登録の要件は、意匠法第3条に定められているとおり、①「工業上利用することができる」＝「量産できること」②「意匠登録出願前に公然知られた意匠を除く」、「意匠登録出願前に頒布された刊行物に記載された意匠又は電気通信回線を通じて公衆に利用可能となった意匠を除く」＝「新規性が必要」<sup>26</sup>とされている。このことから、イメージキャラクターを世の中に公表する前に、意匠登録出願を行う必要があり通常の自治体イメージキャラクターの場合、決定と同時にほとんどが公表されてしまうので、意匠権を取得することは難しくなる。

これらのことから、自治体のイメージキャラクターには意匠登録を行わないケースが多いのであると考える。では、自治体のイメージキャラクターに係る意匠登録は本当に必要ないのだろうか。その答えは、意匠登録のメリットを考えることで出るだろう。意匠登録のメリットは意匠法より以下のものであると考えられる。

①特許庁により審査され意匠法により権利を守られる

意匠法第23条では、「意匠権者は、業として登録意匠及びこれに類似する意匠の実施をする権利を専有する。」と規定されている。このため意匠登録をすれば登録したものの類似品が出回った場合、排除することが可能である。

②意匠登録を行うことで、使用料収入を得ることができる

①のメリットにもあるように、意匠権者は意匠の実施をする権利を専有することになるが、意匠の実施について、他の者に許可をする場合、使用料収入が見込まれる。しかし、このメリットは、民間企業がキャラクターグッズ販売等を実施する場合に考えられるものである。自治体が使用するイメージキャラクターの場合は、市内企業の活性化につなげるために、使用料を徴収しないケースが多い。もちろん、自治体以外でのグッズ作成を認めない場合は、もともと使用料が見込めない。

これらと、他自治体の現状等を踏まえると戸田市でゆるキャラを導入する場合、意匠登録の必要はないと考える。

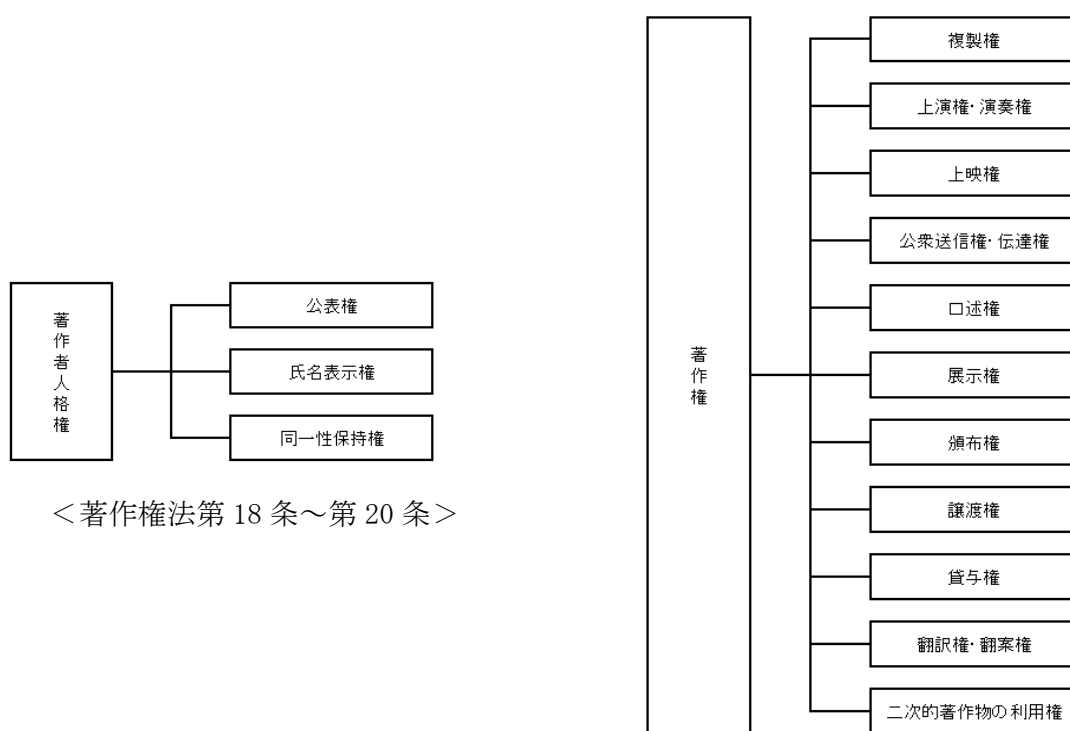
(1) - (2) 著作権

著作権は、著作権法第2条第1号に定められているとおり、思想又は感情を創作的に表現したものであって、文芸、学術、美術又は音楽の範囲に属する著作物に対して与えられる権利であることから、キャラクターを作成した場合、キャラクターの原画に付与されるものである。また、著作権法第17条に定められているとおり、著作者は財産権

<sup>26</sup> 新規性の喪失については、意匠法第4条に例外が規定されている。

としての著作権を享有するほかに、人格的な利益を保護する著作者人格権を享有するとされている。この著作者人格権の中には、「自分の著作物で、未公表のものを公表するか否か、公表する場合、いつ、どのような方法で公表するかを決定することができる権利である公表権」<sup>27</sup>、「自分の著作物を公表する場合、著作者名を表示するか否か、表示する場合、実名か変名かを決定することができる権利である氏名表示権」<sup>28</sup>、「自分の著作物の内容又は題号を自分の意に反して勝手に改変されない権利である同一性保持権」<sup>29</sup>このことから、キャラクターを巡る知的財産権としては著作権を意識する必要があり併せて、キャラクターの取り扱いに関しては、著作者人格権も意識する必要が生じる。

図表 11 著作者人格権と著作権



<著作権法第 21 条～第 28 条>

出典：著作権法より戸田市政策研究所作成

さて、著作権の譲渡については、著作権法第 61 条に規定がある。著作権法第 61 条第 1 項「著作権者は、その全部又は一部を譲渡することができる」、第 2 項「著作権を譲渡する契約において、第 27 条又は第 28 条に規定する権利が譲渡の目的として特掲されていないときは、これらの権利は、譲渡したものに留保されたものと推定する」。つまり、イメージキャラクターの作成を自治体以外で行った場合、例えば公募、委託による

<sup>27</sup> 著作権法第 18 条

<sup>28</sup> 著作権法第 19 条

<sup>29</sup> 著作権法第 20 条





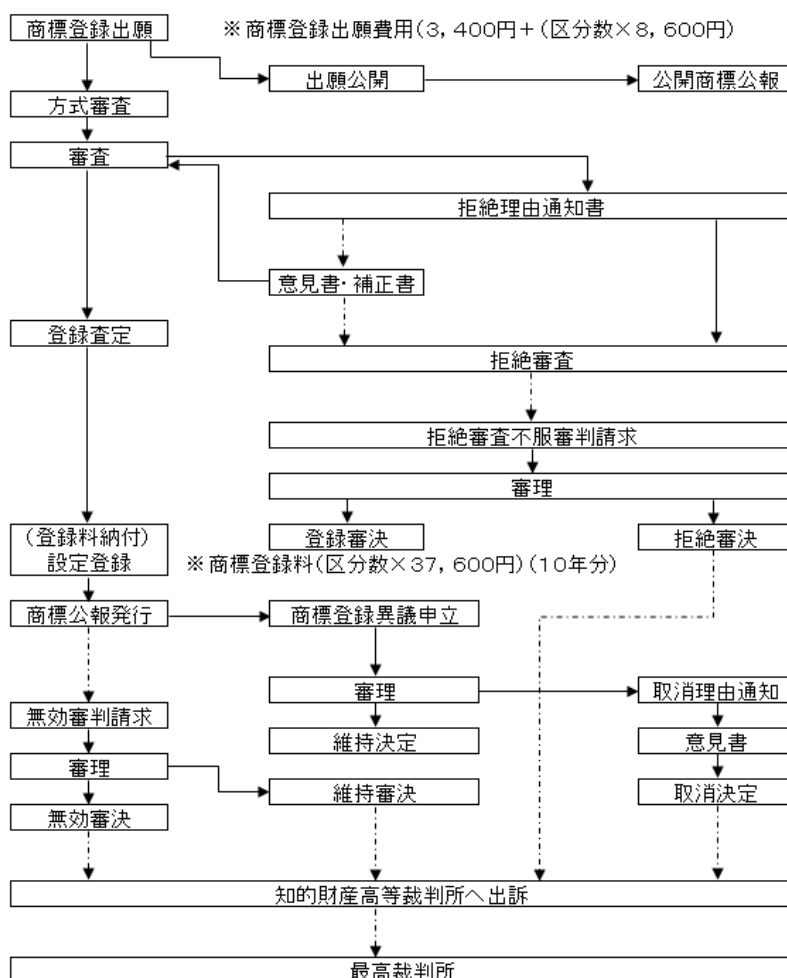
### (1) - (3) 商標権

商標権は、商標権法第2条に定められているとおり、文字、図形、記号等に与えられる権利であることから、キャラクターを作成した場合、キャラクターの名称に登録により付与されるものである。第3章2の埼玉県内の自治体のアンケート設問1から分かるように、商標権を自自治体で所有していると回答した自治体は約60%程度である。しかし、実際にはイメージキャラクターを使用している自治体のうち特許庁に商標登録出願をして商標公報が発行されているものは約35%程度である。意匠権とは違い商標登録している自治体はあるが、必ずしも登録しているというわけではないのが実情である。その要因としては意匠登録と同様、商標権に係る費用である。商標権を取得するには図表13の手続きがある。その際にかかる費用としては、必須のものとして商標登録出願に係る(3,400円+(区分数×8,600円))と、設定登録に係る(区分数×37,600円)(10年分)<sup>30</sup>がある。これは、審査に不備や拒絶査定などがない場合の最低限かかる費用であるが、その他の費用として図表14の費用が発生することがある。

---

<sup>30</sup> 商標登録料は10年分の一括払いと5年分を2回に分ける分納がある。分納の場合は1期につき(区分数×21,900円)である。

図表 13 商標登録出願から登録までの流れ



出典：特許庁HPより筆者作成

図表 14 商標登録に係る費用

商標登録出願料	商標登録料		
	10年一括納付	分納(前期)	分納(後期)
3,400円 + (区分数 × 8,600円)	区分数 × 37,600円	区分数 × 21,900円	区分数 × 21,900円
更新登録申請			
10年一括納付	分納(前期)	分納(後期)	
区分数 × 48,500円	区分数 × 28,300円	区分数 × 28,300円	
審判(再審)請求	商標登録異議申立	商標登録意義申立の審理への参加申請	判定請求
15,000円 + (区分数 × 40,000円)	3,000円 + (区分数 × 8,000円)	3,300円	40,000円
審判又は再審への当事者の参加申請	審判又は再審への補助参加申請		
55,000円	16,500円		

出典：特許庁HPより筆者作成

この費用負担については、意匠登録同様検討すべき点であるが、意匠登録と商標登録

では大きな違いがある。それは、意匠登録の必要要件である新規性について、商標登録では、登録必要要件ではないことである。このことは、イメージキャラクターの名称や原画を公表した後、第3者が登録を行い正当な利用に対して、高額な使用料を請求するといった問題が生じる可能性がある。このケースを懸念して富山市では、市の中心部を走る路面電車の愛称を2010年に商標登録している。

また、イメージキャラクターの原画については、前述のとおり著作権による保護期間は、団体名義の著作物の場合公表後50年<sup>31</sup>とされている。つまり、公表後50年が経過した後は、著作権の保護がきれてしまう。その点では、商標登録は初回登録の10年経過する6ヶ月前までに更新登録申請を行えば、保護期間が延長される。その後は、10年毎に更新登録を行えば、永久的に商標権は存続する。

これらのことを鑑みると、意匠登録とは違い、戸田市でゆるキャラを導入する場合、商標登録の必要があると考える。

## (2) ゆるキャラ導入の具体的手法

前項では、キャラクターを巡る知的財産権について整理をしながら、戸田市でゆるキャラを導入する場合の方向性を示してきた。本項では、先行事例や前項の方向性を踏まえて、ゆるキャラ導入の具体的な手法について論じていく。

### (2) - (1) 既存のキャラクターの活用または新規のキャラクターの作成

まず、ゆるキャラ導入については、既存のキャラクターを活用する方法と、新規のキャラクターを作成する方法が考えられる。前項で知的財産権の整理を行った結果、ゆるキャラには様々な知的財産権が絡んでおり、特にゆるキャラの個性や原画については、著作者人格権、著作権（財産権）の取り扱い事項や所有者が重要となってくる。そのため、既存のキャラクターの知的財産権の所有者等、また認知度やキャラクターの個性などを鑑みると、新規のキャラクターを作成することが望ましいと考える。これは、ゆるキャラの成功事例の多くが、キャラクターの個性を明確にし、活用方法に応じてキャラクターのデザイン改変などを行っていることから言えることである。ただし、既存のキャラクターが戸田市のゆるキャラに昇格することを阻むものではなく、これから述べていくことを踏まえて、取り組むことにより、昇格することも可能であることを言及しておく。

### (2) - (2) 新規のキャラクターの作成方法

次に、新規のキャラクターを作成する際には、いくつかの方法が考えられる。それは、第3章2のアンケート調査の中で、イメージキャラクターの作成方法について尋ねた結果から明らかである。①自体内から公募②全国から公募③民間委託④その他（デザインは民間委託、職員作成、ネーミングは公募等）の4種類である。前述したとおり、公募による作成が多い。事例の少ない民間委託による作成は、デザイン性の高さや、知的財産権の取り扱いに慣れているなどのメリットがある反面、費用が多額にかかることや

<sup>31</sup> 著作権法第53条（団体名義の著作物の保護期間）

市民に浸透するまでに時間がかかることのデメリットがある。県内では、ゆるキャラ後進市である戸田市がゆるキャラを導入する場合、市民に浸透するのに時間がかかるのは、致命的なことである。これらのことから、作成方法は公募が望ましいと考える。

では、公募を行うには、募集地区をどうするかという問題がある。市民に愛されるゆるキャラを作成するには、市内からの募集というのが一番望ましいと考えられる。しかし、ゆるキャラの活用方法によっては、他自治体内も含めた募集をすることが求められる。例えば、2009年度に本研究所が調査研究を行った「戸田市におけるシティセールスの必要性を成功する要件について」<sup>32</sup>では、今後戸田市では、シティセールスのターゲットを市内及び首都圏としている。このように、市内のみならず市外へのPRとしてゆるキャラを活用する場合は、募集地区を市内に限定しないのが望ましいのではないかと。また、全国に公募を行う場合、その取り組みのメディアへの露出などを考えると、大きな効果がある。ただし、他自治体の例を見ると、最終選考については市内小中学生に限定し投票させている事例もあり、若い世代が多い戸田市ではこのような選考方法は参考にするべき点である。これらのことから、ゆるキャラ誕生からすぐに浸透が図れる方法と、市外へのPRも踏まえると、募集地区については市内に限定せず、選考については市内に限定することが望ましいと考える。

また、この公募の際には、第3章で示した図表12のとおり募集要項に知的財産権に関する取り扱いを明記する必要がある。

## (2) - (3) ゆるキャラ誕生からその後の活用方法

最後に、第3章で述べてきたことを踏まえて、ゆるキャラが誕生するにあたって、市として行わなければならないことや活用方法について整理する。

### ①ネーミング及び原画の商標登録

ゆるキャラの適正な保護には、更新により永久的に保護することができる商標登録が必要である。

### ②ゆるキャラのストーリー作り

ゆるキャラの成功要件の一つには、ゆるキャラのストーリー性がしっかりしているものであると考える。他自治体の例を見ると、ゆるキャラはどのような個性があるか明確にしているところが多い。世の中にあふれているキャラクターの中で、愛着を持たれ根強い人気があるものには、そのキャラクターは何が好きで、どのような特技があり、どんな場所にいるのかなど、様々なストーリーがある。どんなに愛くるしいキャラクターのデザインが出来上がっても、そのストーリー性がなければ、愛着を持たれることはないだろう。もちろん、誕生させるにあたっては、そのゆるキャラの目的・役割を明確にしなければならないことは言うまでもない。

### ③着ぐるみの作成

ゆるキャラの効果的なPR方法として、埼玉県が設置した「ゆる玉応援団」に加入するものがあり、着ぐるみの作成が義務付けられている。また、ゆる玉応援団のみならず、

<sup>32</sup> 山本義幸主任研究員「“わがまち”を売り出す―首都近郊都市におけるシティセールス―」牧瀬稔・戸田市政策研究所（2010）『選ばれる自治体の条件』東京法令出版

第2章で述べた集客力抜群の各地で開催されるゆるキャライベントへの参加についても、着ぐるみが必須になる。なお、着ぐるみの作成料については、デザイン等によって異なるが、約20万円～約40万円<sup>33</sup>である。

#### ④ゆるキャラ（着ぐるみ）の公表

着ぐるみを作成した後、市民や外部に公表を行うわけであるが、最初の登場が重要になる。他自治体の例を見ると、大きなイベントにおいて登場させるケースや単独のお披露目会などもある。戸田市では、大きなイベントというと市民が多く集まるものとして「戸田橋花火大会」、「戸田ふるさと祭り」、「商工祭」<sup>34</sup>などがある。これらのイベントで初お披露目をさせることが成功のポイントであると考えられる。

#### ⑤ゆるキャラのHP作成

自治体での情報発信の悪い例として、「情報の投げっぱなし」がある。せっかく良い情報を発信しても、追加フォローがなければ、市民の心をつかむことができない。例えば、人気のブロガーのHPなどは、毎日フォローを行って、常に書き込み者とのコミュニケーションを忘れない。ゆるキャラは毎日どこかに行けば会えるものではないので、市民等にとって見れば、あの子は今どこでどんなことをしているのか知りたいだろう。むしろ、知りたいと思わせることが重要である。そのためにも、ゆるキャラのHPは必要である。また、内容については、様々なものがあり、ゆるキャラ自身情報を掲載するものや、市の情報を発信するものなどがある。戸田市では、行政情報は市民等に対して分かりやすいものになるよう心がけているが、第2章で述べた「ニャオざね」のように広報紙で難しい財務情報を身近に感じていただくために、ゆるキャラという媒体をコミュニケーションツールとして活用することも考えられる。

#### ⑥市以外でのゆるキャラ活用について

ゆるキャラが誕生した後、民間等を活用して浸透を図ることも重要な一手である。併せて、第2章で述べた「ひこにゃん」のケースでは、民間等を活用したことで、地域経済の活性化が図られた。市民等に浸透するには、目に触れる回数を増やすことが重要であり、③④⑤の取り組みだけでなく、民間等がゆるキャラを使用することができるよう制度設計することが望ましい。その際には、知的財産権に抵触しないような制度設計をすることが重要である。例えば、商標登録もしているさいたま市のPRキャラクター「つなが竜ヌウ」の場合は、「デザインマニュアル」、「着ぐるみ使用マニュアル」、「使用取扱要綱」<sup>35</sup>を作成しており、戸田市も参考にすべきものである。

#### ⑦ゆるキャラの育成

ゆるキャラは当初お披露目させたものが完成ではない。⑤で述べた「情報の投げっぱなし」と同様「誕生させっぱなし」ではなく、様々な場で活用するにあたり、デザインの改変を行い、育成させていくことが重要である。例えば、埼玉県のマスコットである「コバトン」は、様々な場で登場し、その度に、デザインが改変されている。この改変につ

<sup>33</sup> 熊谷市「ニャオざね」の着ぐるみ作成料は、388,500円である。

<sup>34</sup> 戸田橋花火大会 約350,000人、戸田ふるさと祭り 約80,000人、商工祭 約35,000人

<sup>35</sup> さいたま市PRキャラクターつなが竜ヌウ (<http://www.city.saitama.jp/www/contents/1264380539594/index.html>) 2011年12月14日

いては、著作権法第 27 条翻訳権、翻案権等及び著作権法第 20 条同一性保持権が絡む事案になるため、前述のとおり著作権の取り扱いを明確にしていることで可能となる。

#### ⑧ゆるキャラに係る小物

第 2 章で述べた「ひこにゃん」や「ニャオぎね」には、年賀状や名刺がある。「ひこにゃん」は毎年「ひこにゃん」宛に届いた年賀状に返信している。また、「ニャオぎね」は各地で登場した際に、顔を覚えてもらうだけでなく、名刺を渡している。このように、ゆるキャラに愛着を持ってもらうツールとしての小物がある。これらの小物を、もらった本人は、確実にゆるキャラのファンになってもらえる可能性があるため、参考にすべきものである。

## 第 5 章 おわりに

### 1 本研究により導出された効果

この研究により期待される効果をまとめると、以下の 3 点と考えられる。

①知的財産について整理する事で、知的財産権の保護・運用の方法を明らかにすることができた。

②キャラクターを整理し運用方法を明らかにすることで、戸田市のシティセールスに寄与することが明らかとなった。

③戸田市が所有する知的財産を保護するとともに、販売権の行使等により新たな財源確保ができることが明らかとなった。

### 2 おわりに

これまで、戸田市の現状を把握し、他自治体等の先行事例や法令等を整理しながら、戸田市における知的財産の保護と運用について論じてきた。

そもそも、本研究の背景には、地方自治体がこれから知的財産権を意識した行政活動を行わなければならないようになってきていることを挙げているおり、本研究に取り組んだことはその第一歩を踏み出したに過ぎない。今後、第 4 章で述べたとおり、知的財産に関する部局の新設や職員に対する研修会の開催を通して、戸田市の職員一人ひとりが知的財産権を意識し業務に従事しなければ、トラブルに巻き込まれることは避けられない。

また、知的財産権が大きく絡むゆるキャラについても、知的財産権から見た導入手法等に特化して述べてきたため、ゆるキャラを導入することに対する本来の目的については、あまり論じていない。今後は、ゆるキャラを戸田市で導入する目的を明確にし、市全体でゆるキャラを育てていかなければ、単なるイメージキャラクターで終わってしまう。

これらのことを今後、市として取り組み、戸田市が知的財産権の先進市になることを期待し、本研究を終えることとする。

最後になるが、ご多用の折、行政視察の受け入れを快く応じてくださった熊谷市総合政策部企画課及び市民部市民活動推進課のご担当者様、本アンケート調査の実施にあた

って、ご協力いただいた自治体のご担当者様にこの場をお借りして厚く御礼を申し上げます。

[主な参考文献等]

- ・作花文雄（2010.4）「詳解 著作権法（第4版）」ぎょうせい
- ・土生哲也（2007.2）「入門の入門 知的財産のしくみ」日本実業出版社
- ・日本弁理士会（2004.12）「イラスト大図鑑 知的財産権①知的財産権ってなに？」汐文社
- ・金井高志（2008.4.30）「民法でみる知的財産法」日本評論社
- ・中村俊介（2006.1.13）「どこまでOK？迷ったときのネット著作権ハンドブック」翔泳社
- ・知的財産戦略推進事務局HP（<http://www.ipr.go.jp/>）、2010年5月
- ・埼玉県公式観光サイトHP（[http://www.sainokuni-kanko.jp/?page\\_id=28](http://www.sainokuni-kanko.jp/?page_id=28)）、2010年12月
- ・埼玉県熊谷市役所HP（<http://www.city.kumagaya.lg.jp/>）、2010年10月
- ・東京都新宿区HP（[http://www.city.shinjuku.lg.jp/kusei/file06\\_00001.html](http://www.city.shinjuku.lg.jp/kusei/file06_00001.html)）、2010年12月

# 新たな地域分析ツールとしての GIS 活用の研究

## ～地域住民起点のマーケティング志向型の行政に向けて～

### 目 次

#### 第 1 章 はじめに

- 1 本研究の背景
- 2 本研究の目的
- 3 調査・研究の手法
- 4 本報告書の概要

#### 第 2 章 GIS の概要

- 1 GIS とは
  - (1) システムの概略
  - (2) GIS で利用するデータ
  - (3) 位置情報の定義と取得
- 2 戸田市における GIS の活用の事例
  - (1) いいとだマップの概要
  - (2) いいとだマップの利用状況

#### 第 3 章 GIS の活用状況

- 1 先行事例の研究
  - (1) 世田谷区
  - (2) 町田市
  - (3) 民間におけるエリアマーケティング
  - (4) 民間企業における一事例
- 2 県内自治体の活用状況
  - (1) アンケート調査の結果

#### 第 4 章 分析の実践報告

- 1 地理情報分析支援システムによる分析
  - (1) 地理情報分析支援システム
  - (2) 戸田市の GIS による地域分析報告

#### 第 5 章 おわりに

- 1 本研究により導出された効果
- 2 おわりに



## 第1章 はじめに

### 1 本研究の背景

地方分権一括法の施行により、政府と自治体が対等な関係であることが明示され、地方分権社会が推進されている。自治体は、今までの政府主導の画一的な施策から、地域の実状を踏まえた独自の施策を展開していかなければならない。地方分権により権限が与えられる一方で、主体性をもって自らが考え、責任を持って実行していくことが強く求められている。

地方自治法でも謳われているように、最小の経費で最大の効果を上げることを改めて意識しなければならない。また、多様化、高度化する行政需要に対し、きめ細やかに迅速に対応しなければならない。さらに、潜在的なニーズの把握や課題の発見など自ら進んで提案・解決していく姿勢も必要である。

我々自治体の存在価値は地域住民から信頼され指示されることにある。各種統計データ等により現状を十分に分析し、ニーズや課題を的確に捉え、きめ細やかに応えていく、顧客志向や顧客満足度を意識した民間における「マーケティング志向」が自治体にも求められているといえる。自治体においては、顧客は地域住民と捉えることができる。つまり、自治体は、施策の企画立案、実施提供、検証改善、一連のサイクルにおいて地域住民の視点で、住民満足度の最大化を目指していかなければならない。

地域に主眼が置かれる中で、地域の実状を指し示す各種統計データの分析手法の一つとして、地理情報システム (Geographical Information System、以下 GIS という。) が新たなツールとして注目されている。2007年5月には「地理空間情報活用推進基本法」が施行され、法律根拠の下 GIS のさらなる利活用が見込まれる。

GIS は、各種統計データや台帳等で管理される様々なデータを、位置情報を基に電子地図上に落とし込み、文字の羅列だったものを地図の上に見える化するものである。各種統計データ等を GIS で分析することで、たとえば指数により地図が色分けされ、市域における各エリアの特徴が視覚的に分かりやすく把握することが可能となる。今まで経験則的に捉えていた地域特性が、地図上ではっきりと明示される。これにより、本当に必要な場所へ、必要な施策を的確に展開することができる。また、迅速な意思決定にも寄与するだろう。その結果、施策の費用対効果をより高めることができ、住民の満足度の向上も期待できる。GIS の活用は、地域住民起点を促進し、マーケティング志向型の自治体行政を実現することができるのである。

### 2 本研究の目的

本研究は、GIS とそれを用いた社会地図の利活用の現状を把握し、戸田市において新たな地域分析ツールとしての GIS の活用の方向性を取り上げる。特に、各種統計データを利用した地域特性の把握という観点から以下3点を明らかにすることである。

#### ①社会地図を作成するために必要な環境

各種文献等の調査により、実際に社会地図を作成するために必要なシステム、地図化

するデータの形式や内容を整理する。

#### ②先進自治体や民間の取り組み

すでに政策研究において社会地図を作成し活用している自治体やマーケティングに GIS を活用している民間企業の取り組みについて調査研究し、社会地図の有効性を明らかにする。

#### ③社会地図の作成手法

実際に戸田市に係る統計データを利用して社会地図を作成することで、戸田市における社会地図の有効性を検証する。

### 3 調査・研究の手法

下記4点の方法を採用する。

#### ①文献調査

社会地図についての基礎知識を得るために、図書や研究機関のホームページ等を通して、必要な情報を収集する。

#### ②先行事例調査

GIS を利活用している先進自治体や民間企業について、ヒアリング・視察や文献調査を実施し、活用状況を把握する。

#### ③アンケート調査

県内各市町村へ、GIS の利用状況と社会地図の作成状況について、アンケート調査を実施する。

#### ④シミュレーション

GIS と戸田市に係る統計データを利用して実際に社会地図を作成し、ノウハウを蓄積するとともに、施策への展開の可能性について検証する。

### 4 本報告書の概要

本報告書は、次の流れで進める。まず、第2章は、GIS の概要や現状について確認する。続いて第3章では、既に GIS を社会地図の作成等に活用している先進自治体や民間の事例を調査研究し、その有効性を検証する。第2章、第3章を踏まえて、第4章では、戸田市における GIS 活用の有効性を検討するために、各種統計データを活用して、実際に戸田市の社会地図を作成する。そして、第5章では、本研究の総括として、戸田市における今後の GIS の活用の方向性を考察する。

施策の展開において、GIS を用いた社会地図による地域特性の把握の有効性に係る調査研究であるため、本報告書の対象者は、主に政策・企画に携わる自治体職員を対象としている。

## 第2章 GIS の概要

ここではまず、主に各種文献の調査により GIS のシステムに関する概要を確認する。

さらに、戸田市に導入されている GIS について活用状況等の現状を整理する。

## 1 GIS とは

### (1) システムの概略

GIS とは Geographic Information System の略称で、日本語では「地理情報システム」と称される。国土地理院によると GIS とは、「地理的位置を手がかりに、位置に関する情報を持ったデータ（空間データ）を総合的に管理・加工し、視覚的に表示し、高度な分析や迅速な判断を可能にする技術である。」と定義されている。カナダで森林資源管理のために使われたことに始まり、日本では、1995 年 1 月の阪神・淡路大震災の際の、被害状況の把握や被災者支援、復興計画等への利用とその課題を背景に政府において GIS に関する本格的な取り組みが始まった。

紙媒体の地図をはじめ、駅前等に設置されている案内板やカーナビなど日常生活の様々な場面で我々は地図を活用している。その中でも、電子的な地図である GIS は情報技術の進展や通信インフラ環境の充実により目覚ましい普及をみせており、パソコンや携帯電話等を通して、多様な GIS を利用している。

建物の所在地が知りたい時は Google マップや Yahoo! マップにその名称を入力すれば、地図上に瞬時に表示される。また、NAVITIME 等を使うことで、車で移動する際の出発地から目的地までのルートや所要時間が分かる。しかもこれらのシステムは基本的には無料で使うことができる。GIS は、政府や自治体、民間企業と多様な分野で活用され、日常生活に身近なシステムとなっている

### (2) GIS で利用するデータ

国土地理院の定義にあるように、GIS は地図と属性データ（空間データ）の組み合わせを視覚的に分かりやすく表現するシステムである。

位置に関する情報を持ったデータを考えみると、実に多くのデータがあることに気付く。特に、自治体が扱うデータは、公共施設、住民記録、税務、福祉、都市整備といった業務のそのほとんどが位置（住所）情報を持っている。施設管理台帳や住民記録台帳など、位置情報を持ったデータは GIS で表現することが可能である。

また、政策立案の際の基礎資料となる各種統計データについても、そのほとんどが位置情報を持っている。都道府県別に公表されていれば、それは位置情報を持ったデータと言える。最も大きな統計調査である、国勢調査についてみると、都道府県別から、市区町村別、さらに町丁・字別に提供されている。本研究では、多種多様なデータのうち、政策立案に寄与することを目的に、統計データを GIS で分析・表現すること主眼においている。

### (3) 位置情報の定義と取得

GIS に用いる属性データには、地図上で表現するために位置情報が不可欠である。位置を指し示す点の位置は、原点と軸を基準とした座標により表わされる。地球表面上にある点の位置を表す場合、それは緯度と経度により示される。緯度は、赤道を基準にし

て南北に分けて測られ、赤道より北側が北緯、南側は南緯で表わされる。経度は、本初子午線を基準にして東西に分けて測られ、本初子午線より東側が東経、西側は西経で表わされる。

しかし、ここで注意を要する事柄があり、地球は正確な球体ではないことに起因し、厳密な正確さをもって測定されず、国ごとに異なる基準により緯度と経度を測定してきたとうことである。日本も例外ではなく、独自の手法による測定は「日本測地系」と呼ばれている。そして、宇宙からの精密な観測が可能になると、世界的に正しい測定がなされるようになり、それは「世界測地系」と呼ばれている。

現在、データの提供形式は一般的に、「日本測地系」によるもの、「世界測地系」によるもの、もしくは両方が提供されており、活用にあつたての基礎知識として留意が必要である。

## 2 戸田市における GIS の活用の事例

### (1) いいとだマップの概要

戸田市では、「第3次総合振興計画」で掲げられた「情報化に対応した地域づくり」の推進にあたり、2002年度に「戸田市情報化推進計画（e-Toda プラン）」を策定し、電子自治体の取り組みを推進してきた。その中でも、GISは重要なシステムのひとつと位置付け、市内公共施設や小中学校を結ぶネットワーク基盤やホームページ等のシステムと併せて、総務省「地域イントラネット基盤施設整備事業」を活用し、「いいとだマップ」（2004年2月稼働）を構築した。

本システムは、インターネットによる市民向けの情報発信についても重視しているのが特徴である。

### (2) いいとだマップの利用状況

戸田市のGISは主に2つのコンセプトを基に構成させている。

①市民サービスの向上：インターネットから利用可能な市民公開用のGIS

②業務の効率化：庁内ネットワークから利用可能な行政事務用のGIS

この2つのコンセプトに沿って提供されているサービスは以下のとおりである。

#### ① 市民サービスの向上

##### ◆市民公開用 GIS

戸田市情報ポータル（戸田市公式 Web サイト）に入口を設けて、市民生活に直結する次のような便利情報をインターネットで提供している。

(1) 公共施設案内 (2) 病院／診療所（救急指定含む）案内 (3) コミュニティバス路線及び時刻案内 (4) ゴミステーション（集積所）案内 (5) 小学校中学校通学区案内 (6) 町会自治会案内 (7) 避難所、避難場所案内 (8) 工事情報案内

図表1 いいとだマップ（市民向けサービス）



インターネット版トップページ  
各種サービスの入り口となる画面



ゴミステーション情報  
市内のゴミ集積場の位置と曜日毎の収集品目の情報を提供している



工事情報  
市内で計画中又は進行中の工事の場所、内容、受託業者、期間等の情報を提供している



公園情報「いいとだパーク」  
名称、住所から公園を検索でき、施設概要や公園写真の情報を提供している

出典：戸田市地理情報システム

いいとだマップにより、市内の各種公共施設について、目的や名称からその場所を簡単に知ることができるようになった。また、ゴミ集積場や工事箇所については、その位置情報だけでなく、併せて詳細な情報も同時に入手することが可能になっている。

利用者は自分の住むエリアに関する多様な情報を容易に入手することができ、情報提供の質の向上により、生活の利便性の高めることに寄与している。

## ② 業務の効率化

### ◆行政事務用 GIS

行政事務用の GIS は、下記の等の業務システムで活用されている。  
(システム名に続く説明は、直接的な市民サービスの向上例)

- (1) 都市計画システム  
用途地域の間い合わせに迅速に回答するのに寄与している。
- (2) 道路システム  
工事場所の工事期間等の閲覧、窓口タッチパネルの閲覧／印刷可
- (3) 下水道システム  
下水の間い合わせにタッチパネルで迅速に回答するのに寄与している。
- (4) 環境クリーンシステム  
市民からの粗大ごみ収集依頼を受けた後、地図で回収事業者に的確に手配することが可能となっている。
- (5) 防災システム  
災害状況調査 GIS (GPS)、緊急時職員参集、防災設備管理に寄与している。

図表 2 いいとだマップ (庁内向けサービス)



出典：戸田市地理情報システム

各業務で管理している地図情報を含む紙の台帳については、都市計画、固定資産税、道路、水道、下水道、公園といった多岐業務に渡る実状を踏まえ、基盤となる全庁横断的な統合型 GIS を導入した。各担当課では、全庁で共用できる形でデータを整備することを目的としたサブシステムを管理し、それらを連携させることとデータの重複整備を防ぐとともに、質の高い地図情報を庁内で共有することができる環境が構築された。

## 第3章 GISの活用状況

本研究において、社会地図の有効性を明らかにするために、自治体や民間企業における先行事例の調査研究を行うとともに、県内の現状を把握するため、GISの普及状況や社会地図の活用に関するアンケート調査を行った。

### 1 先行事例の研究

既にGISを用いて社会地図を活用している自治体や民間企業における取り組みについて調査するため、ヒアリングや文献調査を実施した。

#### (1) 世田谷区

世田谷区では、2007年4月の「せたがや自治政策研究所」の設置時から、GIS（地理情報システム）を用いた地域特性の析出に関する政策研究活動を実施している。

##### ○分析手法

利用しているGISソフトは「スーパーマップビューア」という無料のソフトであった。世田谷区でも戸田市と同様に全庁システムの統合型GISを運用しているが、社会地図の作成に関して統合型GISは機能を満たしていなかったため、研究所では個別のGISを導入し運用していた。

活用している統計データは、国勢調査、区の統計課公表の人口世帯データ、研究所が実施した「住民力」アンケートのデータであった。数値の信頼性という面で、全住民が対象となっている国勢調査のデータを主に利用。また、世田谷区は、総合支所・出張所単位でまちづくりを実施しており、この所管地区単位で分析を実施していた。

##### ○活用状況

研究活動の活用状況については、原課の政策・施策立案へ寄与した事例はまだ実際にはなかった。研究の方向性としては、国勢調査の各種データを地図化して見える化し庁内公開していくことで、区の現状に気づききっかけになればという姿勢であった。また、各種中期・長期計画作成の際の裏付けデータに利用するなど、インフラとしての利活用を想定していた。

研究成果の公開については、研究報告書の作成だけでなく、職員向けには、庁内ホームページにおいて掲載するとともに、研究所発行の庁内報でも適時紹介していた。さらに、区長や議員への研究所の活動のレクチャーの際にも、視覚的に分かり易いように地図データを効果的に活用していた。

##### ○総括

数値の羅列よりも地図で見える化するほうが分かりやすく記憶に残りやすい点や、地域間の特徴がつかみ易く似たような傾向をもつ地域同士と一緒に課題解決にあたるといった地域連携のきっかけとなる点をメリットとして挙げていた。

一方課題については、統計データを分析して地図で見える化し、施設配置等の市の現状と重ね合わせて問題提起することは、地域間のバランスやハード面の整備など解決が容易ではない事例も多く、直接事業に関与しない研究所が行うにあたっては慎重を要す

るとうことであった。

戸田市においても、各種統計データを資料として利用する際に、表やグラフとして用いるだけでなく、社会地図として表現することは効果的である。また、利用する GIS ソフトについては、無料のものでも十分機能することが確認できた。

## (2) 町田市

町田市では、2009年2月から、政策研究を目的として有料の GIS (地理情報システム) を企画政策課で導入し、地域特性の分析を実施している。

### ○分析手法

利用している GIS ソフトは「Arc (アーク) GIS」という有料のソフトであった。町田市でも戸田市と同様に全庁システムの統合型 GIS を運用しているが、社会地図の作成に関して統合型 GIS は機能を満たしていなかったため、企画政策課で個別の GIS を導入し運用していた。ソフト会社の「自治体利用支援プログラム」により、実際は無償譲渡となるが、サポート料の支出が必要となる。

有料のソフトを用いている理由は以下のとおりであった。

- ・共同研究を行っている相模原市（さがみはら都市みらい研究所）が使用していたため
- ・分析データの一つである「土地利用現況調査」のデータについて、東京都が当該ソフトにより管理運営しているため

活用している統計データは、国勢調査、事業所・企業統計調査、土地利用現況調査であった。世田谷区では主に国勢調査のみを扱っていたのに対し、町田市では事業活動と土地・建物利用に関しても社会地図化を進めていた。

### ○活用状況

市長が元市職員であったこともあり、数値・データに基づいた政策立案を重視しており、地域特性的な把握として有料ソフトを導入できる環境にあったとのこと。中・長期計画を立案する際に基礎資料として活用することを目的として GIS により地域分析を行っていた。

基本計画（10年間）、都市グランドデザイン（10年超、※町田市が自主的に作成を検討）策定の際に利用すること。また、相模原市、八王子市との三市共同研究等の地域連携にも基礎資料として活用していくことを予定していた。

### ○総括

数値情報を地図化することで視覚的に分かりやすく、地域特性が明確化でき、カラー地図での表現は資料の品質向上につながる。さらに、エリアの特徴を踏まえることで、近隣市を含めた地域の潜在能力を効果的に引き出すことができる点をメリットとして挙げていた。一方課題としては、GIS ソフトの活用にあたっては、利用するデータが多岐にわたり、属人的にならないよう体系的な整備が必要であることであった。

市域の狭い戸田市においては、地区毎の地域特性の分析に効果が見出しづらい面があるが、町田市のように近隣市との共同によるより広い範囲でのエリアの分析することは大きな可能性を感じた。



### (3) 民間におけるエリアマーケティング

ビジネス GIS は 1980 年代半ばから 1990 年半ばにかけて著しい発展を遂げたといわれている。民間企業における最終目標は利潤の追求であり、自社の製品やサービスが選ばれるために、様々なマーケティング活動を行っている。中でも顧客分析や店舗の出店管理等には、ターゲットエリアの人口や世帯構成、所得等のデータを基にしたエリア分析が必須である。そして、エリアマーケティングとはそれらの各種情報を地図上で分析考察することである。

このエリアマーケティングにおいて、英国 EuroDirect 社が開発した CAMEO コードとよばれる、地域の居住者の特徴を示す指標が GIS とともに有効に活用されている。CAMEO は、約 21 万件の大字町丁目を、10 の主要グループ、55 のクラスタに分類したジオデモグラフィックス（消費者セグメント）データベースで、国勢調査や地価公示などの公開された情報に含まれる消費水準、家族構成、住居形態などの指標をライフステージ・ライフスタイルの違いととらえ、高度な統計処理を通じて分類したものである。

この指標と GIS を組み合わせることで、ターゲットエリアが明確に把握できる。この指標は、ビジネスだけでなく行政の分野においても政策の企画立案の際の地域分析の視点として非常に有益だと思われるため、CAMEO コードの一覧を紹介する。

図表 3 CAMEO コード

<b>1</b>	<b>裕福な都心部の単身・二人世帯地域</b>
1A	都市部の超高級マンションに住む世帯地域
1B	とても豊かな都心部居住のカップル世帯地域
1C	高級マンションに住むカップル、単身世帯の多い地域
1D	若いカップル、単身者の多い都心部の高層高級マンション
1E	都心部のマンションに居住する2人世帯の多い地域
<b>2</b>	<b>裕福な都市域の家族世帯地域</b>
2A	超高級邸宅街
2B	高級住宅街
2C	高齢者の多い都心部高級住宅街
2D	比較的若いファミリーを中心とした低層マンションの多い住宅街
2E	都市部の高層高級マンションに住むファミリー世帯地域
2F	様々なタイプのファミリーの住む地域
<b>3</b>	<b>市街地のカップル・シングル世帯地域</b>
3A	単身者・学生を中心としたデザインマンションの多い地域
3B	若い単身者、高齢者の2人世帯、単身世帯の混在する地域
3C	比較的大きなマンションに住む2人世帯、単身世帯居住地域
3D	若い単身者、学生を中心とした高級ワンルームマンション、フラット地域
<b>4</b>	<b>都市近郊の豊かな世帯地域</b>
4A	自宅所有・賃貸の平均的な世帯
4B	様々なタイプのファミリーの混在する若い世帯の多い地域
4C	就学前児童の多いファミリー地区
4D	様々な世帯の混在する平均的に豊かな地区
4E	様々な年齢層がマンションに居住する地区
4F	自宅所有の熟年カップル、ファミリーが多い地区

4G	幅広い年齢層のファミリーが居住する平均的に豊かな地区
4H	年齢層の高い自宅やテラスハウスの多い地域
<b>5</b>	<b>郊外の平均的な世帯地域</b>
5A	複数の年齢層の単身者、2人世帯で自宅所有、賃貸の住宅が混在する地域
5B	比較的年齢層の若いファミリーが多く賃貸物件居住者の多い地域
5C	10代から20代の子供を持つファミリー、2人世帯地区
5D	社宅、アパート・マンションに居住する就学児童のいるファミリー
5E	学生が多く居住する地域
5F	比較的若いファミリーの居住する地域
<b>6</b>	<b>郊外の高齢者の多い地域</b>
6A	公営アパートに住む若いもしくは高齢者の多い地区
6B	高齢者で戸建てに住む人が多い地域
6C	高齢者の2人世帯、単身世帯を中心とした地域
<b>7</b>	<b>郊外地方居住者地域</b>
7A	2人世帯、ファミリー世帯で自宅所有もしくは賃貸に居住する世帯地域
7B	地方のいろいろな住居形態が混在する地域
7C	様々な年齢層が混在する地方コミュニティ
7D	比較的大きな家に居住する2人世帯、ファミリー世帯の多い地域
7E	地方で自宅所有する若いファミリーの多い地域
7F	2人、単身世帯を中心とした人口密度の低い地域
7G	2人世帯、家族世帯で就学児童のいる大き目の戸建や集合住宅に住む人の多い地域
<b>8</b>	<b>地方の高齢者世帯の多く住む地帯</b>
8A	地方の高齢者中心の戸建て地域
8B	世帯年齢が高く地方の大きな戸建てに居住する世帯地域
8C	世帯収入の低い高齢者世帯の多い地域
8D	戸建て自宅所有率の高い高齢者2人世帯の多い地域
8E	世帯収入の低い高齢中心の地方
8F	高齢者の多い地方で大きめ戸建て、長屋タイプの集合住宅の多い地域
<b>9</b>	<b>地方のヤングファミリー地域</b>
9A	戸建て、集合住宅に住むヤングファミリー地域
9B	自宅所有もしくは賃貸住宅に住む若い家族地域
9C	若い世帯もしくは高齢者世帯の2極化した戸建ての多い地域
9D	高校に通学する子供、社会人の子供と同居する自宅所有の家族世帯地域
9E	高校などに通学する子供のいる自宅所有率の高い地域
<b>10</b>	<b>高齢者の多い過疎地域</b>
10A	高齢者で自宅を所有する率の高い過疎地域
10B	過疎地域の大家族の多い地域
10C	就学児童のいる過疎地域の大家族
10D	高齢者2人、単身世帯の多い過疎地域
10E	高齢者中心の大家族世帯の多い過疎地域

出典：EuroDirect 社

#### (4) 民間企業における一事例

早い段階から、ビジネスにGISを効果的に活用している代表的な企業としては、日本マクドナルド社が挙げられる。同社は、今から20年以上前の1987年にホストコンピュ

ーターにより独自開発した GIS を導入している。現在では、ノートパソコンで利用できる環境となり多くの社員が活用するシステムとなっている。

交通量や、人口、競合店などのマーケティング情報と、どの場所から店舗が見えるか、車が入ってきやすいかといった立地特性を数値化し売り上げを予測している。McGIS と呼ばれるシステムでは、北海道から沖縄まで全国が網羅されており、それをミニマーケットと呼ばれる独自の商圈に区分している。その商圈内には、人口・昼間人口・従業者数・0～9歳人口・65歳以上人口・女性割合・学生数・世帯数・世帯所得・年間小売販売額・年間飲食販売額といった詳細なデータ蓄積されている。

経営判断を下す基礎資料を瞬時に表示することが可能となっており、スピード感ある意思決定に寄与している。初期からの GIS の投資額は 100 億円を超えているが、同社では不可欠なシステムと位置付け出店戦略や安定した店舗運営に活用している。同社の担当者は GIS の継続的活用のポイントとして、簡単な操作とリソースの外部委託を挙げている。

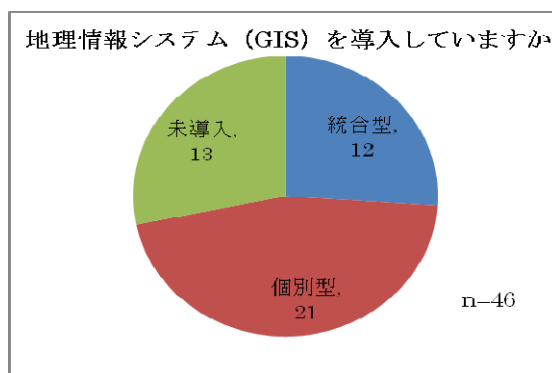
## 2 県内自治体の活用状況

埼玉県内の GIS に関する取り組みを把握するために、県内の全ての市町村を対象に調査を実施し、その取り組みについて調べた。

### (1) アンケート調査の結果

調査方法：電子メール  
調査対象：埼玉県県内市町村 63 団体  
調査時期：2010 年 7 月～8 月  
有効回答：46 組織 (90.2%)

まず、GIS の導入の有無について質問したところ、既に導入済みが 33 団体 (71.7%)、未導入は 13 (28.3%) 団体であり、市町村においても GIS が業務で活用されていることが分かった。導入している団体について、その形態をみると統合型が 12 (36.4%)、個別型が 21 (63.6%) であり、個々の業務毎に GIS を導入している団体の方が多くなっていた。データの共有が図られる統合型 GIS により、全庁で統合的に管理する仕組みは、市町村においては、導入が進んでいないことが分かった。



GISを導入している団体に、GISを活用して社会地図を作成し、地域分析や政策立案に活用しているか質問したところ、既に活用している団体は3団体のみとなっており、検討中の団体も9団体のみであった。

市町村においてGISは、公共施設案内や業務データの管理といった用途として、7割以上の団体で導入され普及が進んでいるが、統計情報等の各種データの分析に活用している事例は僅かであった。

## 第4章 分析の実践報告

戸田市におけるGISの有効性についての検証にあたり、GISソフトやGISに用いる各種統計データを整理し、実際に戸田市に係る統計データに関する社会地図の作成を行う。

### 1 地理情報分析支援システムによる分析

#### (1) 地理情報分析支援システム

表計算ソフト等で提供される各種統計データを地図化するソフトは価格や機能により様々なソフトがある。戸田市で導入している「いいとだマップ」の様なweb型の統合型GISでも統計データの地図化の機能は有している。しかし、地図データの加工の柔軟性や分析機能、利用者同士の情報共有等を考慮すると、現状ではパソコンにインストールして専用のソフトを利用の方が適していると思われる。今回視察を行った世田谷区と町田市でも、全庁で利用する統合型GISを導入しているが、政策企画部門では個別のGISを導入し社会地図作成に活用している。

社会地図作成用のGISソフトは、高機能型の高価なソフトと簡易型の廉価・無償のソフトに大別される。

#### ○高機能型、高価

ArcGIS (ESRI 社製)

MapInfo (Mapinfo 社製)

#### ○作図中心、廉価・無償

地図太郎 (東京カートグラフィック社製)

スーパーマップビューア

(ダウンロードサイト：<http://supermap.jp/supermapgis/supermapviewer.html>)

MANDARA

(ダウンロードサイト：<http://ktgis.net/mandara/>)

本研究では、戸田市に係る統計データを利用し、実際に社会地図作成を実践するにあたって、利用するソフトを検討した結果、参考書籍やインターネット上でのヘルプ情報の豊富さから、無料ソフトであるMANDARAを使用することとした。

#### (2) 戸田市のGISによる地域分析報告

社会地図作成の主な流れは次のとおりである。

##### ①GISソフトのインストール

- ②統計データ・地図データの入手
- ③地図データの加工
- ④統計データの加工
- ⑤社会地図による表現

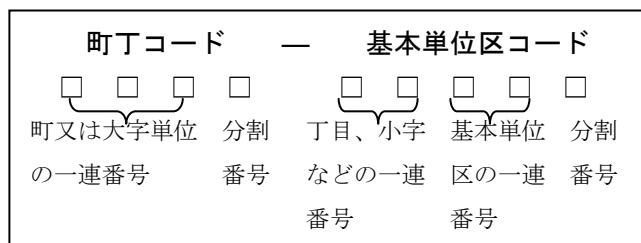
GIS ソフトのインストールについては、前項に記載した MANDARA のホームページよりインストール用のファイルがダウンロード可能である。

今回、戸田市に係る社会地図を作製するために利用した統計データについては、2008 年度から運用を開始した政府統計共同利用システムである「e-stat 政府統計の総合窓口」(<http://www.e-stat.go.jp>) で無償提供されている、国勢調査及び事業所・企業統計データである。

利用した統計データは、小地域統計と呼ばれる統計データである。小地域統計とは市町村合併により市町村数が減少（1950 年：1 万超 ⇒ 2010 年：約 1,727）したことにより市町村のエリアが拡大し、まちの実感と統計データとの間にズレが生じるようになったことに起因し、提供されるようになった市町村の境域よりも小さな統計データである。

国勢調査に係る小地域統計は、平成 2 年調査より「基本単位区」と呼ばれる区画を基礎単位として調査を実施している。これは、街区、道路、鉄道、河川等の恒久的なもので区画されている。

#### ◆国勢調査における基本単位区



そして、一つの市区町村内で、9 桁のコードで記される基本単位区の前頭 6 桁のコードが同じ基本単位区を合わせた地域を「町丁・字等」と呼び、平成 7 年調査の際に導入した地域単位である。今回の分析の単位は、この「町丁・字等」を用いて行った。

「e-stat 政府統計の総合窓口」へアクセスし、次に「地図で見る統計（統計 GIS）」へ進み、その中の「データダウンロード」へ進むと、国勢調査、事業所・企業統計調査、農林業センサスのデータが提供されている。

ここでは、戸田市の高齢化率の社会地図の作成を具体的に紹介する。統計データを地図化する際は、人口のような「絶対的統計値」は面積の大きさに左右される傾向が強いいため、人口密度や割合等の「相対的統計値」を用いるのが一般的である。利用する統計調査として、「Step1：統計調査（集計）を選択」欄の「平成 17 年国勢調査（小地域）」を選択する。「Step2：統計表を選択（複数選択可能）」の欄では「年齢別（5 歳階級、4 区分）、男女別人口」を選択する。「Step3：地域選択」で都道府県を埼玉県、市町村を戸田市とすると、「Step4：データダウンロード」欄に利用できる統計データと地図デ

ータ（境界データ）が表示される。

統計データの欄に実際のデータと併せて「秘匿情報」が掲載される場合があり、戸田市を選択した場合はこれが表示される。これは、ある一つの町丁字において、調査対象の数が少なく、その地域の情報により個人・世帯判ってしまうようなケースで講じられる措置である。戸田市では、人口が4人、世帯が2世帯である美女木東2丁目のデータにおいて秘匿措置が取られており留意が必要である。また、集計地区の留意事項として、新曽地区については、小玉・柳原地区、稲荷地区、芦原地区の3地区に区分されている。

一方、地図データ（境界データ）については様々な形式で提供されているが、ここでは「世界測地系緯度経度・Shape形式」を選択する。これでまでが、社会地図を作成するための統計データと地図データが入手の流れである。

図表4 GIS用の統計データのダウンロードの流れ



出典：e-stat 政府統計の総合窓口

ベースとなる地図については、ダウンロードした Shape 形式の地図データを MANDARA のマップエディタで読み込むことで作成が可能である。「e-stat 政府統計の総合窓口」で提供している Shape 形式のファイルは以下のファイルで構成されている。

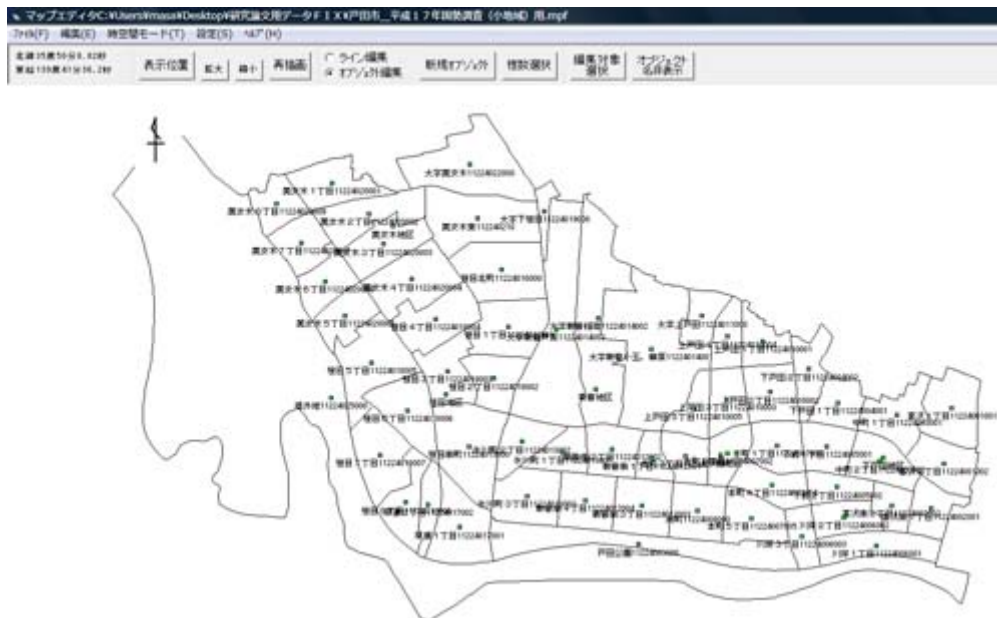
- ・ 図形データ（拡張子 shp）
- ・ インデックスデータ（拡張子 shx）
- ・ 属性データ（拡張子 dbf）
- ・ 投影情報（拡張子 prj）

このうち、MANDARA では、マップエディタという機能により、図形データを読み込む

ことでベースの地図を作製することができる。なお、戸田市には秘匿対象の地区があることが分かっているため、ここで、その美女木東2丁目については、1丁目と結合し、「美女木東」の一つの地区としておく。作成される地図イメージは図表5のとおりとなる。内容を確認し適切であれば、MANDARA用の地図ファイル（拡張子 mpf）として保存しておく。

統計データについては、カンマ区切りのテキストファイルとなっているため、一般的な表計算ソフトで開いて確認することが可能である。内容を見ると、5歳区分の人口が町丁字ごとに集計されている。高齢化率の社会地図を作製するため、ここで、町丁字毎に65歳以上の人口を人口総数で除した数字を算出しておく。また、ここでも秘匿情報の地区への対応として、美女木1丁目と2丁目を美女木東の一地区にとりまとめておく。

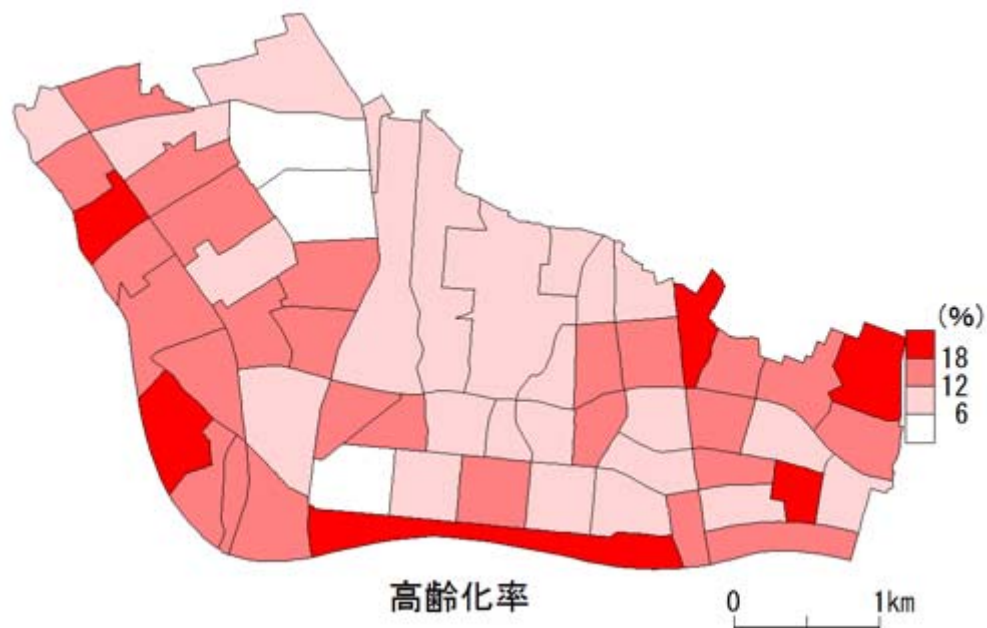
図表5 MANDARAで作成した地図イメージ



高齢化率を算出した統計データと、先ほどの地図データを紐づけて表示させたものが図表6の戸田市の高齢化率の社会地図である。

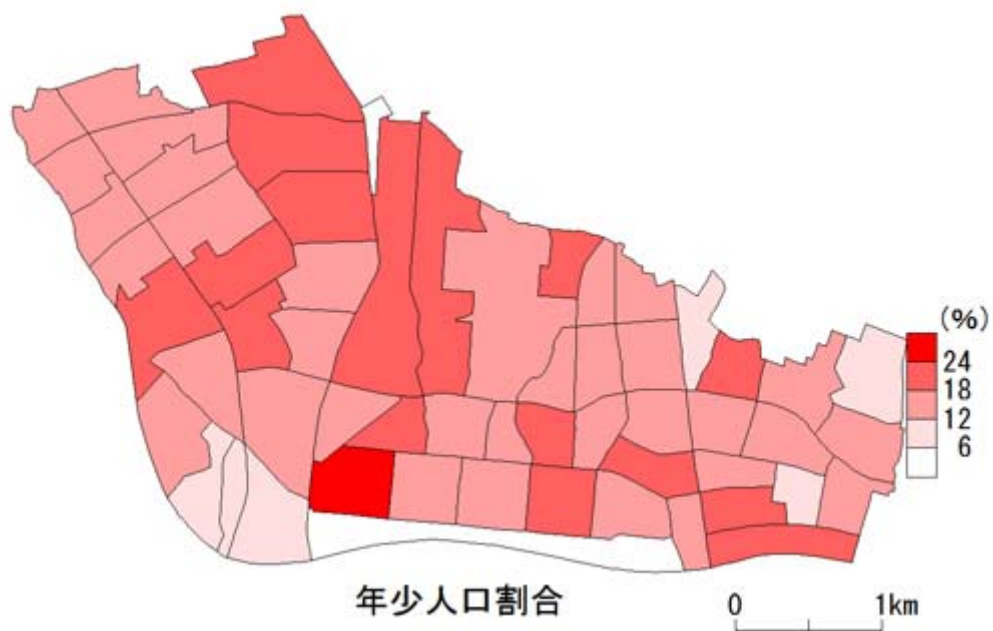
これを見ると、市の中央部を縦断する埼京線周辺の人口の流入が多い地区は比較的高齢化率が低く、その他の地区で高い傾向となっていることが分かる。

図表6 戸田市の高齢化率（町丁字）



同様に「年齢別（5歳階級、4区分）、男女別人口」の国勢調査の統計データを用いて、年少人口割合を表現したのが図表7である。埼京線の戸田公園駅と開発が進む北戸田駅周辺において高い傾向にあることが分かる。

図表7 戸田市の年少人口割合（町丁字）



同じ高齢化率と年少人口割合について、集計の単位大きく5ブロック分けたものが図表8と図表9である。これは、2010年度に研究所が実施した高齢化に関する研究の報



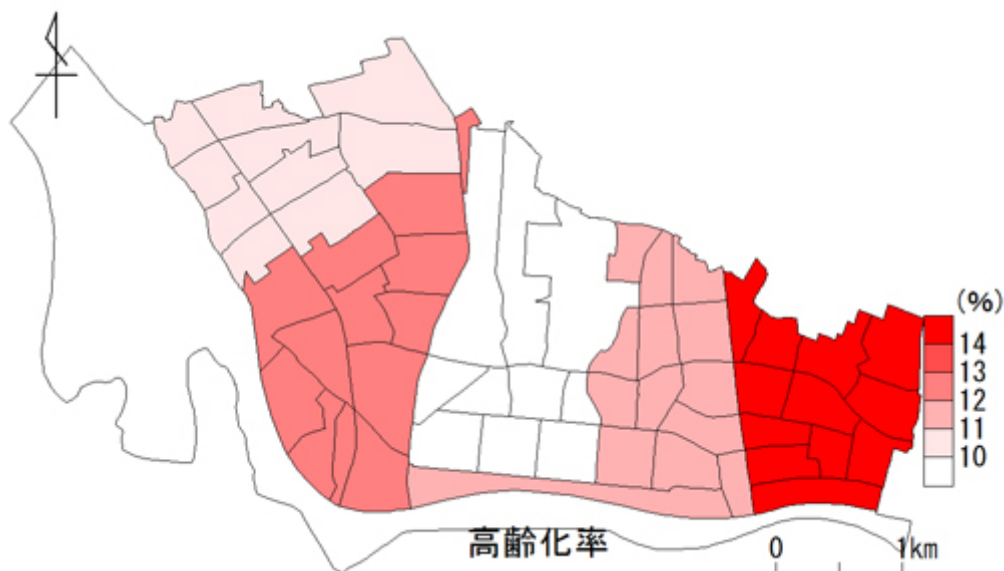
告書「急速な高齢化が戸田市へもたらす影響に関する研究」の第Ⅱ部の第2章4「戸田市の地区別人口と世帯の状況」において区分した地区である。

◆地区の分類一覧

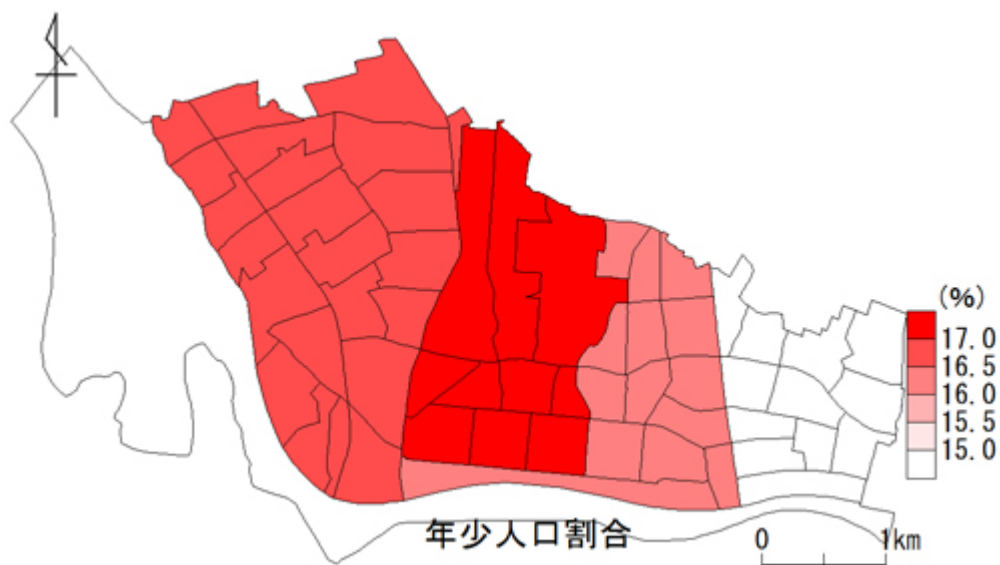
下戸田地区	喜沢1～2丁目、喜沢南1～2丁目、中町1～2丁目、 下戸田1～2丁目、下前1～2丁目、川岸1～2丁目
上戸田地区	川岸3丁目、本町1～5丁目、南町、戸田公園、上戸田1～5丁目、 大字上戸田
新曽地区	新曽南1～4丁目、氷川町1～2丁目、大字新曽
笹目地区	笹目南町、笹目北町、早瀬1～2丁目、笹目1～8丁目、大字下笹目
美女木地区	美女木1～8丁目、美女木1～2丁目、大字美女木

高齢化PTの分析にあるように、京浜東北線に近く、比較的早くから市街化が進んだ下戸田地区において最も老年人口の割合が高く、続いて笹目地区の順になっていることが分かる。また年少人口割合については、戸田駅、北戸田駅の2駅があり、今もマンション開発は進行中である新曽地区が5地区中最も高なっている。北戸田駅周辺の開発が進む笹目地区と北戸田住宅があり生産年齢人口が多い美女木地区においても、比較的高い傾向を示している。

図表8 戸田市の高齢化率（地区）

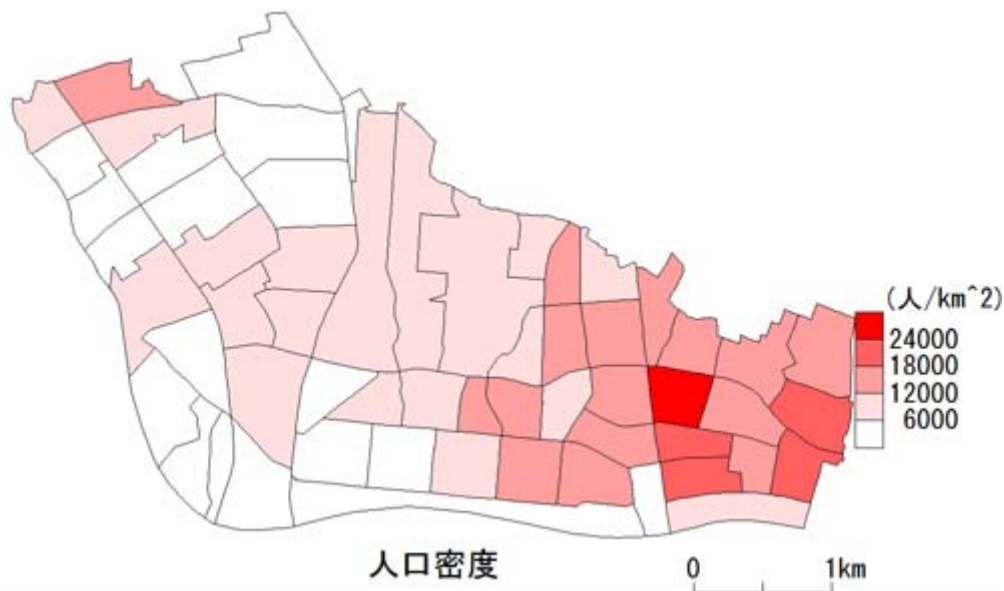


図表9 戸田市の年少人口割合（地区）



MANDARA の機能の一つに、地区毎の面積を測定する機能がある。この機能を使うことで、例えば、人口が分かれば人口密度を算出することができる。これにより作成した戸田市の人口密度が図表 10 である。昔から市街化が進んだ下戸田地区が、人口密度が高くなっていることが分かる。

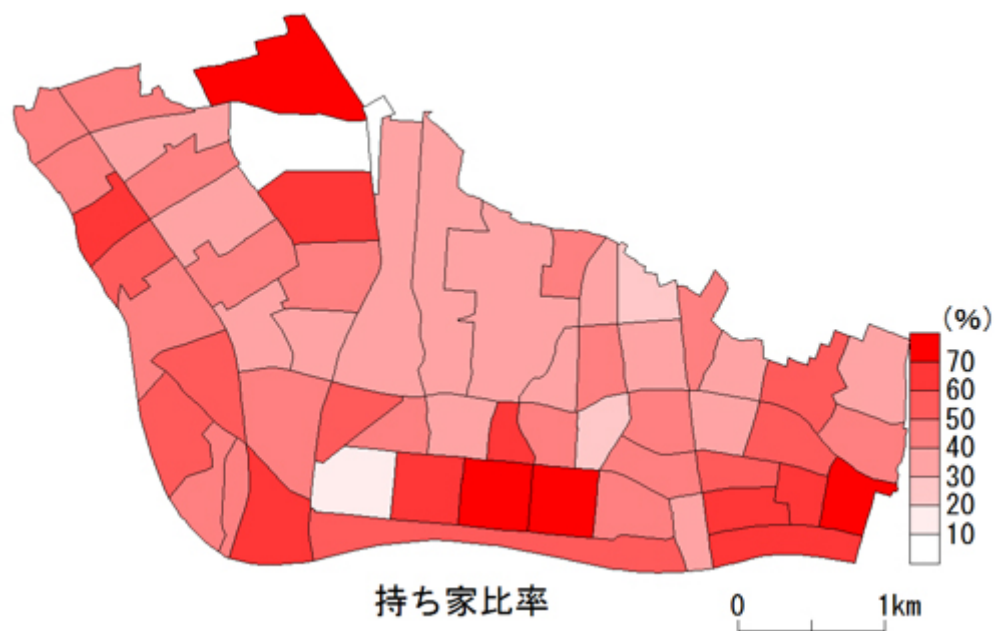
図表 10 戸田市の人口密度（町丁字）



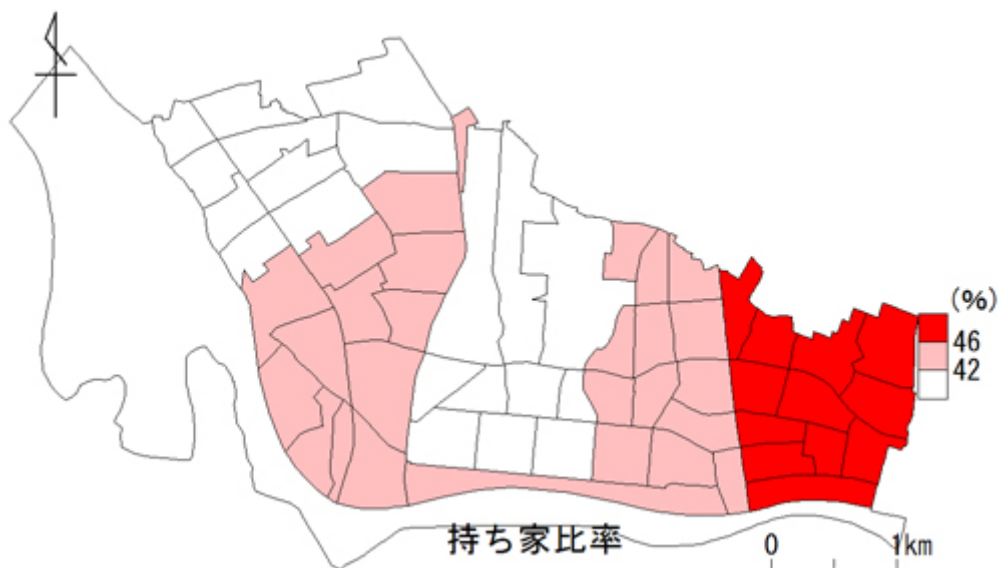
次に同じ「平成 17 年国勢調査（小地域）」について、「住宅の種類・所有の関係別一般世帯数、延べ面積」の持ち家比率を表したものが図表 11、図表 12 である。町丁字別では傾向がつかみづらいが、5 地区別になると下戸田地区が高いことが分かる。このよ

うに、分かりやすい社会地図を作成するにあたっては、集計地区の区分もポイントになってくる。

図表 11 戸田市の持ち家比率（町丁字）



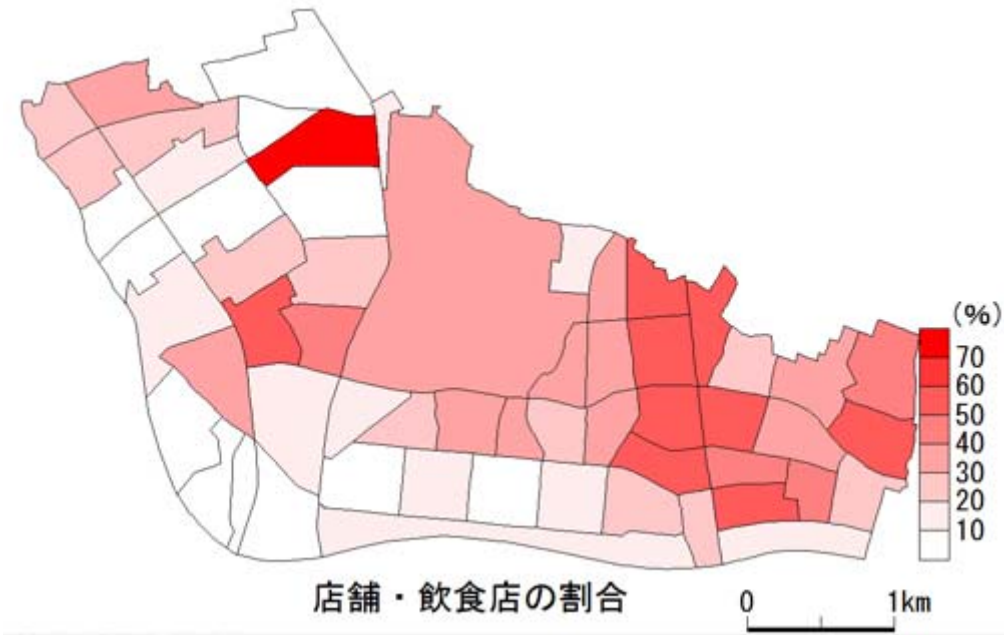
図表 12 戸田市の持ち家比率（地区）



次に、同じく「e-stat 政府統計の総合窓口」において提供されている、「平成 13 年 事業所・企業統計調査（小地域）」の「経営組織別・事業所の形態別民営事業所数及び従業員数」の統計データを利用して、市内の事業所の形態についてその割合を表してみたのが図表 13～15 である。

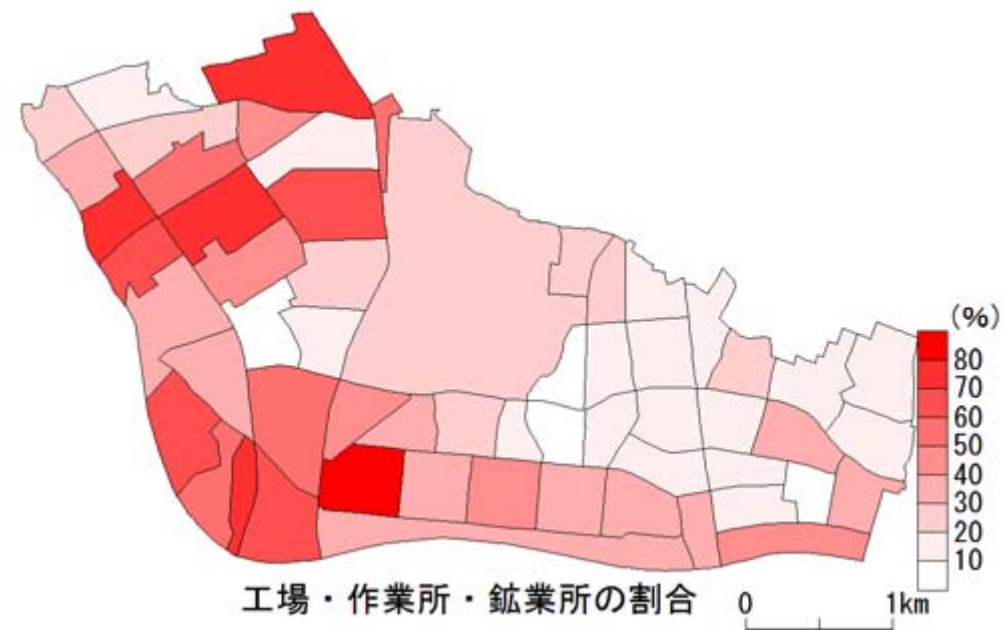
店舗・飲食店の割合は、下戸田地区から上戸田地区を含む新曽地区にかけて多く密集している。

図表 13 戸田市の店舗・飲食店の割合



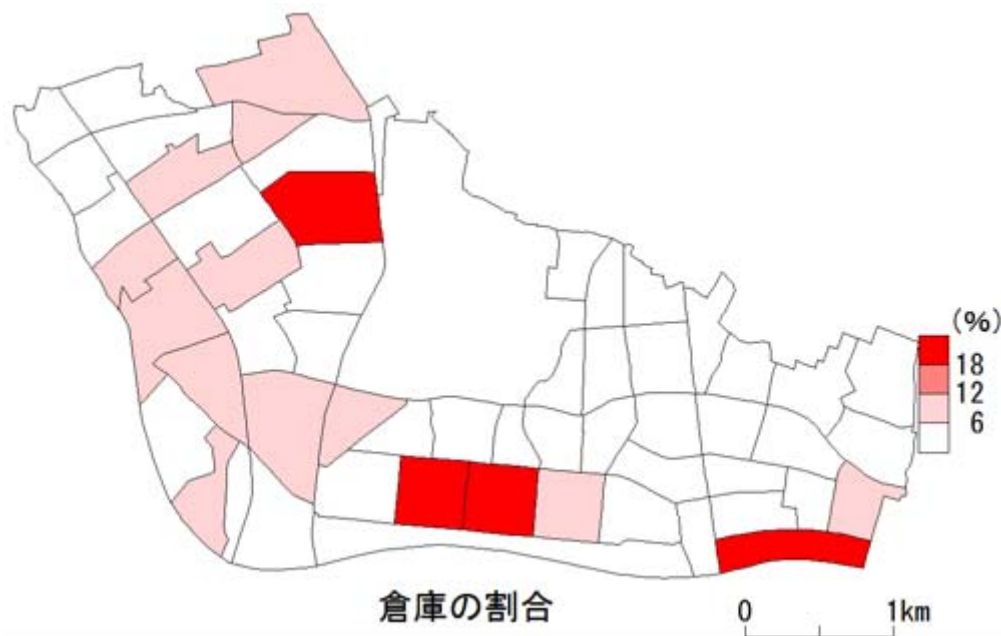
一方、工場・作業所等については、笹目地区と美女木地区において密集していることが分かる。

図表 14 戸田市の工場・作業所・鉱業所の割合



また、倉庫についても、同様の傾向が見られ、特に新曽南と川岸地区に特に密集している地区がある。

図表 15 戸田市の倉庫の割合



先ほどの人口密度の社会地図と照らし合わせてみると、人口密度が高い地区において、店舗・飲食店の割合が高く、逆に人口密度の低い地区で工場や倉庫の割合が高くなっていることが分かる。

## 第5章 おわりに

### 1 本研究により導出された効果

本研究により導出された効果は、次の2点である。

- ①先行事例の調査研究をとおして、実際にどのように施策に生かされているかを検証することで、GISによる地域特性の分析についての理解を深めることができた。
- ②戸田市に関する統計データについて実際にGISにより社会地図化することで、GISの活用に向けての有益性や課題を明らかにし、GISを利活用するきっかけと方向性を提示できた。

### 2 おわりに

地方分権が推進され、地域の実情に即した自立した自治体の経営が求められている。また、地域の魅力を内外に向けて発信し多様な資源を獲得、創造していくシティセールスといった取り組みも進められている。これらには、改めて自分たちのまちを見つめ直

し、現状を詳細に把握し、比較分析することが不可欠である。

このよう中、本研究では GIS に着目し、地域の実情を視覚的に把握することができる社会地図についての基礎調査と先進的な取り組みの事例研究、そして実際に GIS を用いて戸田市の社会地図の作成を行った。

既に地域分析に GIS を活用している自治体の現状調査や、実際に戸田市の社会地図の作成を通して、表になっている数値が地図上に色分け等で表示されることは、誰に対しても分かりやすく、情報の質の向上においてメリットを感じるどころであった。

一方で、GIS のソフト固有の操作にはある程度の習熟が必要であること、収集した各種統計データと、整備した社会地図データを属人的にならずにいかに体系的に蓄積していくかが課題であると感じた。先進的な取り組みを行っている民間企業でも、継続活用のポイントの一つにリソースの外部委託を挙げており、現状において全てを自前で行っていくことは難しいことがうかがえる。

アンケート調査では、戸田市の様に統合型の GIS を導入し、公共施設や観光案内、工事情報を提供している自治体は多数あったが、まだ本格的に GIS により社会地図を作成している自治体は皆無であった。

また、先進自治体の事例では、戸田市よりも行政区域が広く、意思決定において本庁だけでなく支所の位置付けが大きくなっており、支所の管轄単位での分析により各支所間の地域特性の把握とそれによる施策の連携等、効果的に機能していることが分かった。戸田市の様に市域が狭く意思決定が本庁のみで行われている場合では、このような地域間の連携的な効果は薄いといえる。町田市のように、周辺の自治体との広域的な取り組みの際に、戸田市においても有効に機能するだろう。

現状では、戸田市の政策部門において継続的に各種統計情報を収集し、社会地図を作成し更新していくことは、その活用度に比べて運用の負荷が重く、課題面の方が大きいと思われる。

しかし、各種統計情報を地図上で視覚的に分かりやすく表現することは、地域の実状を把握するうえで非常に有効である。今回の研究で蓄積した社会地図に関するノウハウについて、企画立案の際の基礎資料としての活用等、各部局の要望に応える形で還元を図っていきたい。

#### [主な参考文献等]

- ・平下治 (2008 年) 『GIS マーケティング実践セミナー』日本加除出版
- ・淡路富男 (2009 年) 『自治体マーケティング戦略』学陽書房
- ・宮崎文雄 (2001 年) 『マクドナルド 7 つの秘密』エール出版社
- ・「GIS でマーケットの未来を予測する 日本マクドナルド株式会社」(2007 年) 『GIS N EXT 第 20 号 2007. 7』(株)ネクストパブリッシング
- ・後藤真太郎他 3 名 (2007 年) 『MANDARA と EXCEL による市民のための GIS 講座』古今出版
- ・地理情報分析支援システム MANDARA H P (<http://ktgis.net/mandara/>) 2010 年 8 月
- ・e-Stat 政府統計の総合窓口 H P (<http://www.e-stat.go.jp/>) 2010 年 8 月

- 国土数値情報ダウンロードサービス HP (<http://nlftp.mlit.go.jp/ksj/>) 2010年8月
- Geocoding Tools & Utilities(東京大学空間情報科学研究センター)HP (<http://newspat.csis.u-tokyo.ac.jp/geocode/>) 2010年8月
- 国土地理院HP 2011年2月

# これからのまちづくりと新たな人材発掘の研究

## ～戸田市における望ましい市民参加の方向性とは～

### 目次

#### 第1章 はじめに

- 1 本研究の背景
- 2 本研究の目的
- 3 調査・研究の手法
- 4 本研究における言葉の定義
- 5 本報告書の概要

#### 第2章 戸田市の市民参加の現状と課題

- 1 市民参加に対する市民意識
  - (1) 2006年度戸田市市民意識調査
  - (2) 市民活動団体に対するアンケート調査
- 2 戸田市の市民参加の検証
  - (1) 市民参加の現状
  - (2) 市民意識調査及びアンケート調査からみた課題

#### 第3章 先行事例の研究

- 1 新たな市民参加の手法「プラーヌクス・ツェレ」
- 2 他自治体における市民討議会の実施状況
- 3 秦野市「ボイスオブはだの秦野市民会議」
  - (1) 概要
  - (2) 特徴
  - (3) 考察
  - (4) 戸田市への移転可能性

#### 第4章 戸田市における望ましい市民参加の方向性

- 1 市民参加の仕組みの充実
  - (1) 情報参加の推進に向けて
  - (2) 決定過程への参加の充実
  - (3) 職員の意識の醸成
- 2 新たな市民参加手法の実施可能性と方向性

#### 第5章 おわりに

- 1 本研究により導出された効果
- 2 おわりに

#### 参考資料

- 1 市民活動団体へのアンケート調査 調査票
- 2 市民活動団体へのアンケート調査 調査結果（第2章（2）掲載分以外）



## 第1章 はじめに

### 1 本研究の背景

地方分権が進展している今、地方自治体の権限の拡大に伴い地域の特性を生かした個性的なまちづくりが可能となっている。その反面、市民ニーズは多様化、高度化し、これらすべてに行政だけで対応することは、能力的にも財政的にも困難である。

そこで、市民が自らの地域社会のあり方を考え、市民生活の視点から地域の課題を解決していくことが求められている。

現在、地方自治体は市民参加の拡大を目指し、行政課題に対する審議会や公聴会の実施、市民アンケートやワークショップの実施など市民の意見を聴く様々な取り組みを行っている。このような場で、本来であれば、年齢、性別、職種等分け隔てなく、広く市民の声を聴くことが理想である。しかし、こうした市民参加に関わってくる市民はごく一部に限られている。なぜなら、多くの市民は地域の課題に対し関心が薄く、また、身近な関わりの機会が少ないからである。

これは戸田市においても同様で、戸田市は人口構成が比較的若く、人口の転出入が多いということもあり、市民の地域への帰属意識が薄れ、地域課題に無関心な人が多くなっている。まちづくりにおいては、市民参加の促進に向け様々な取り組みがなされてきたものの、2008年に実施した戸田市民意識調査の結果を見ると「市民の意見が市政に反映されていると感じる人の割合」は低く、市民参加の環境整備が十分とはいえない状況にあると考えられる。

このような背景のもと、市民がまちづくりの主体となり、市民と行政のパートナーシップのもとでまちづくりを進める、市民参加によるまちづくりが今こそ求められていると考える。自分たちの住んでいるまちに関心を持ち、自分たちの力でまちを創っていこうという市民の意識を変革するための手助けも含め、あらゆる人が参加できる市民参加の仕組みを構築することが求められているのではないだろうか。

以上のことから、一人でも多くの市民が戸田市の様々な地域課題に取り組み、参加できる機会を設けるために、戸田市にとって望ましい市民参加の方向性を調査・研究する必要がある。

### 2 本研究の目的

本研究の目的は次の3点を明らかにすることを目的とする。

- ①戸田市における市民参加の現状と課題の把握、整理
- ②他自治体で実施されている市民参加の手法を、戸田市に導入する上での課題、問題点の抽出
- ③戸田市における望ましい市民参加の方向性

### 3 調査・研究の手法

本研究では、下記3点の方法を採用する。

#### ①文献調査

インターネット検索や文献や既存の資料を収集し、先行自治体における市民参画の取り組みを調査する。併せて、戸田市の現状についても調査し、課題と問題点を把握・整理する。

#### ②アンケート調査

戸田市において、他自治体で実施されている手法をいかに導入すべきかを検討するため、市民を対象に市民参加の手法についての意識、意向等について調査する。

#### ③ヒアリング調査

先進的な市民参加の手法を導入している自治体に対し聞き取りを主体として調査を行い、実態を把握する。

### 4 本研究における言葉の定義

#### ○市民参加

市民参加の意義は、大きく分けると「市政への参加」、「地域活動への参加」とに分けることができる。前者は市政運営における政策、施策、事業等の形成から実行・評価までの各段階において、市民が意見を述べ、提案し、参加すること、であり、後者はそれぞれの地域の課題解決に向け、地域で活動している様々な組織や団体などの活動に参加することである。本研究における市民参加の定義は、前者の「市政への参加」とする。

#### ○まちづくり

ある地域に関わる全ての人々が連携・協力して、様々な分野における知識や情報を共有しながら、地域を取り巻く課題等に対しハード・ソフト両面から解決を図ろうとする継続的な取り組みをいう。

#### ○新たな人材

新たな人材とは、地域課題に主体的に取り組み、活動することのできる、新たなまちづくりの担い手をいう。

### 5 本報告書の概要

本報告書では、戸田市の市民参加の現状と課題を明らかにし、他自治体で実施されている市民参加の手法を検証することにより、望ましい市民参加推進の方向性とその実施可能性を考察する。

なお、各章の概要は次のとおりである。まず第2章では、戸田市市民意識調査結果（一部抜粋）、市民の意向を調査するために実施したアンケート調査結果を記している。これらの市民意識と現在戸田市で実施されている市民参加の手法を検証することにより、戸田市における現状と課題を明らかにしている。次いで第3章では、近年広まっている新たな市民参加の手法について紹介するとともに、同手法を実施している先行自治体に対し実施した視察報告を記している。次いで第4章では、第2章及び第3章を踏まえ、戸田市において市民参加を推進していく上で、望ましい方向性について考察・提示している。

## 第2章 戸田市の市民参加の現状と課題

市民参加を推進するには、行政だけ、市民だけでなく、市と市民双方が互いに協力し合う関係をつくらねばならない。そこで、本章では、戸田市における市民参加に対する市民の意識を調査し、市民参加の現状と課題を検討する。

## 1 市民参加に対する市民意識

### (1) 2006 年度戸田市市民意識調査

まず、市政への関心については、2006 年度に実施した戸田市市民意識調査（以下「市民意識調査」という）によると、市政に関心を持つ層は 52%で半数以上、市政に関心がない層は 30%となっており、市政に関心を持つ人が、関心がない人を上回っている。（図表 1）

#### ○2006 年度戸田市市民意識調査 調査設計

調査方法：郵送

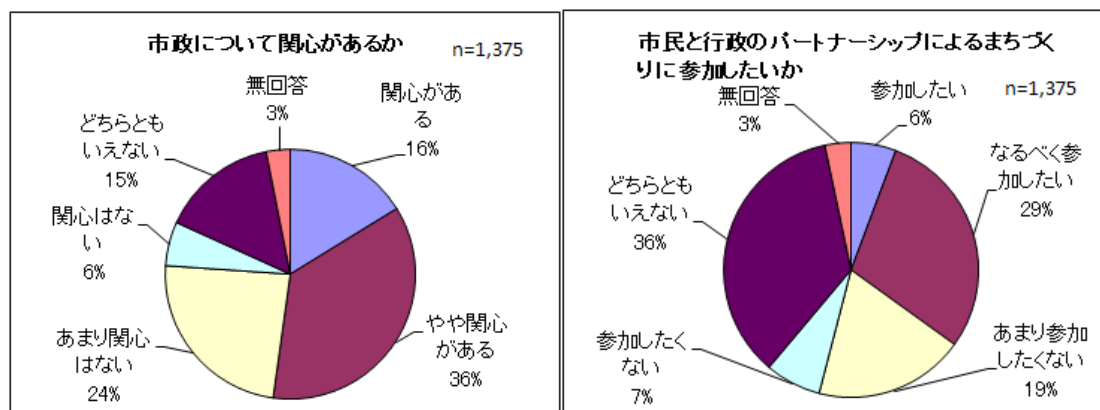
調査対象：2006 年 6 月 1 日現在、戸田市に居住する満 16 歳以上の人、3,000 人  
（無作為抽出による）

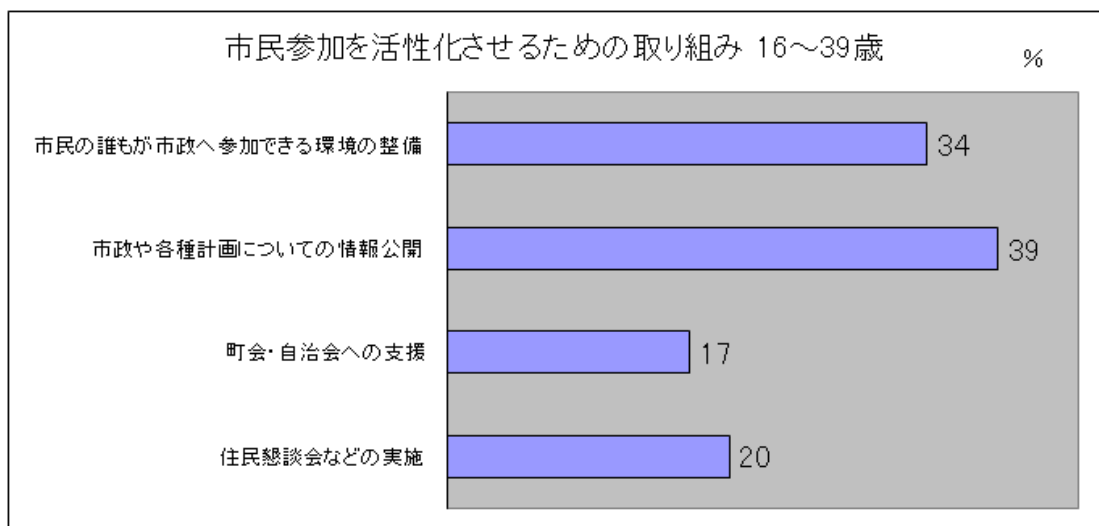
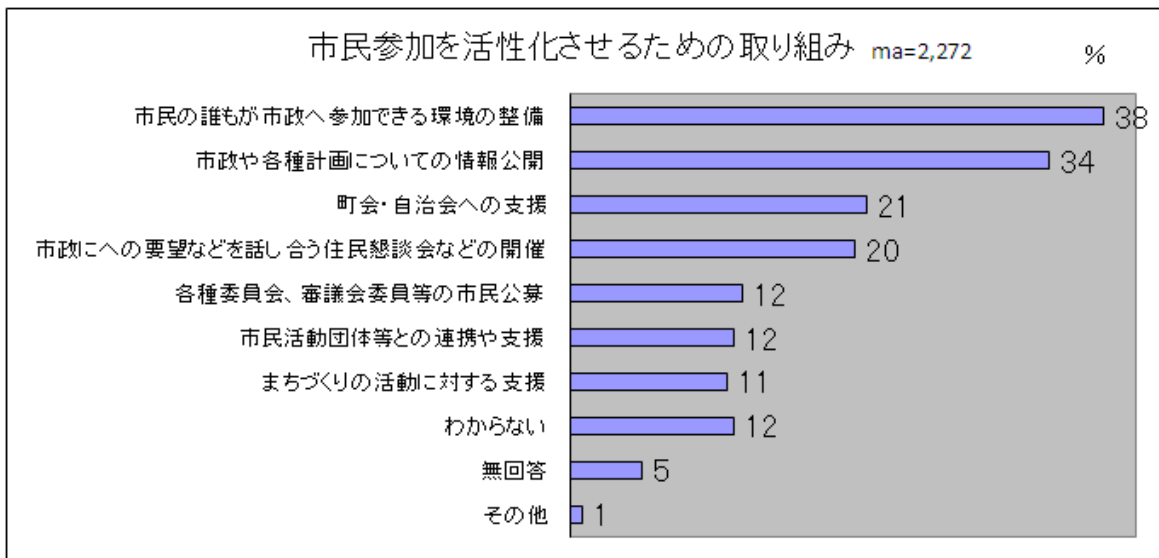
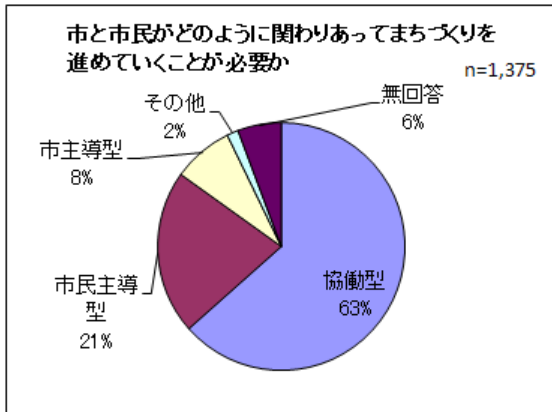
調査期間：2006 年 7 月 6 日～26 日

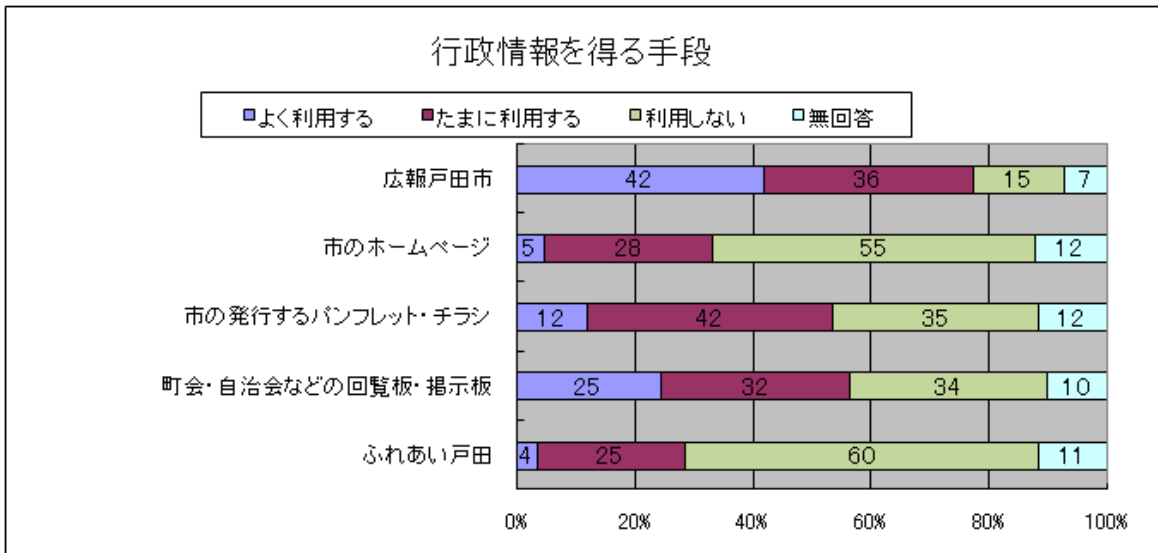
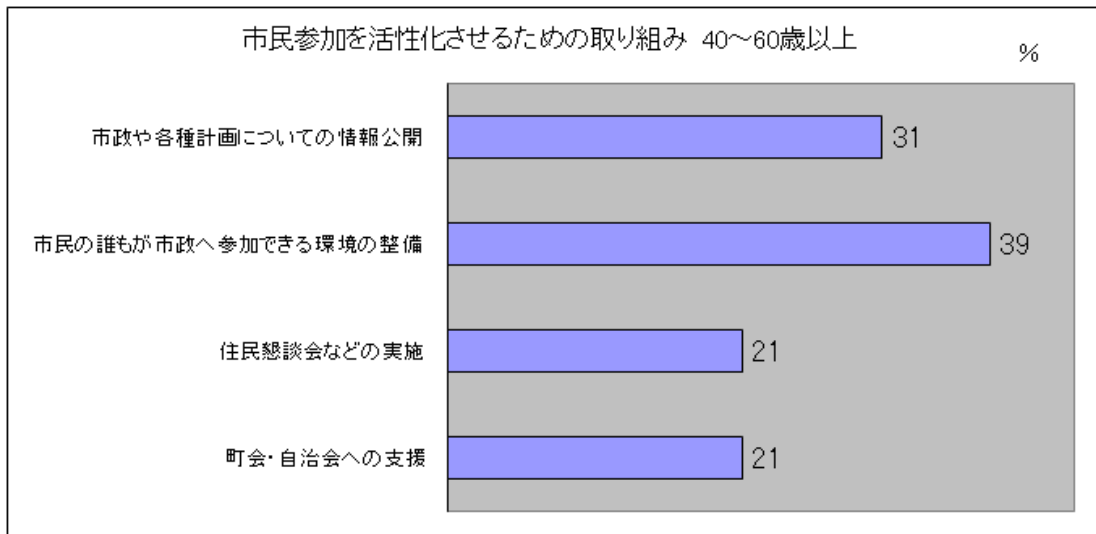
調査区域：市内全域

※市民意識調査中、小数点以下は切り捨てて掲載している。

図表 1 戸田市民の市政への関心等







出典：2006年度戸田市市民意識調査報告書

また、市民と行政のパートナーシップによるまちづくりへの参加意欲については、「積極派」が34.9%と低く、市政への関心は高いが、参加意欲は低いという現状がある。

一方で、まちづくりを進める上での市と市民の関わり方については、市と市民との「協働型」<sup>1</sup>とする意見が63.4%と過半数を占めており、次いで「市民主導型」<sup>2</sup>が21%、「市主導型」<sup>3</sup>は8%と少ない。また、市民参加を活性化させるために必要な取り組みについての問いでは、「市民の誰もが市政へ参加できる環境の整備」が1位、そして「市政や各種計画についての情報公開」が2位に挙げられている。

## (2) 市民活動団体に対するアンケート調査

本研究において、市民参加に対する市民の意向を把握し、戸田市における望ましい市民

<sup>1</sup> 市と市民（住民、企業、市民団体等）が役割分担をしながら共にまちづくりを進める形

<sup>2</sup> 市民が中心となり、市がそれをサポートしながらまちづくりを実践する形

<sup>3</sup> 市がまちづくりの方向性を決め、まちづくりを実践する形

参加の手法を検討するために市民活動団体に対するアンケート調査（以下「アンケート調査」という）を実施した。ここでは、端的に結果を一部抜粋したものを記しておく。なお、結果については単純集計である。

調査方法：郵送

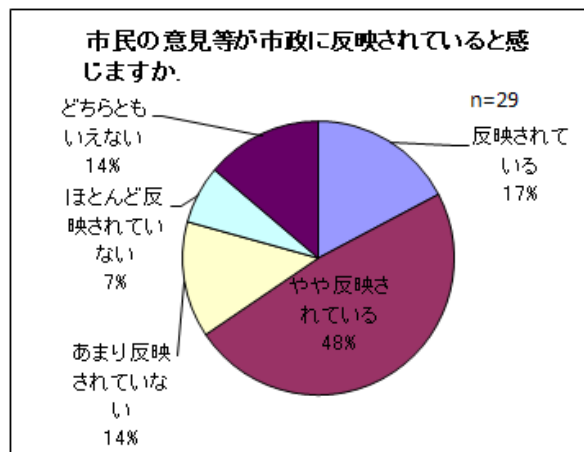
調査対象：戸田市内で活動する市民活動団体 54 団体

調査期間：2010 年 8 月 31 日～9 月 17 日

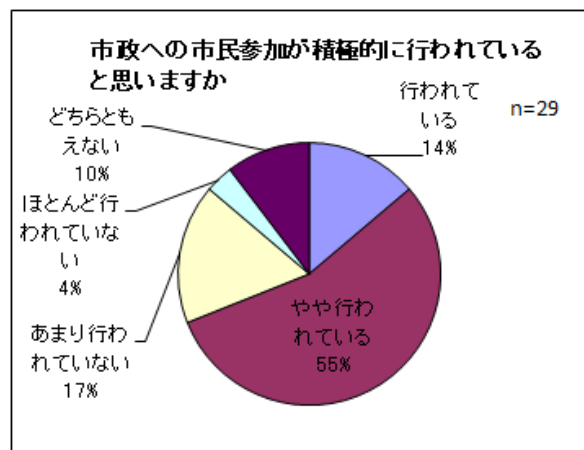
有効回答：29 団体（53.7%）

【市民参加への関心等について】

設問 1 市民の意見が市政に反映されていると感じるか。



設問 2 市政への市民参加が積極的に行われていると思うか。



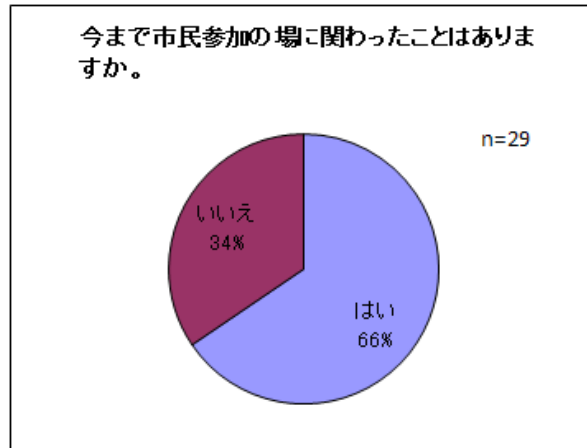
設問 3 市民参加は必要だと思うか。

はい：100%

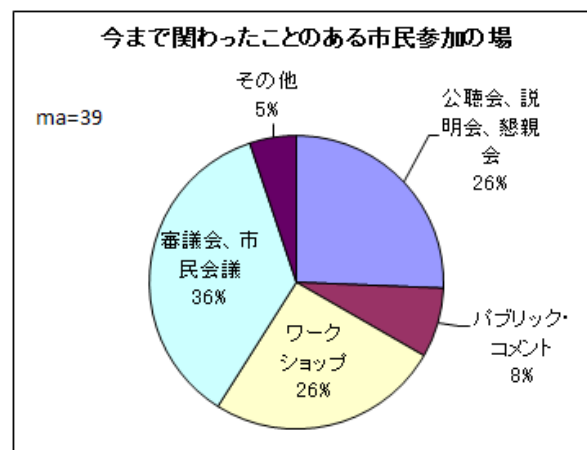
設問4 市政へ参加することに興味はあるか。

はい：89% 無回答：11%

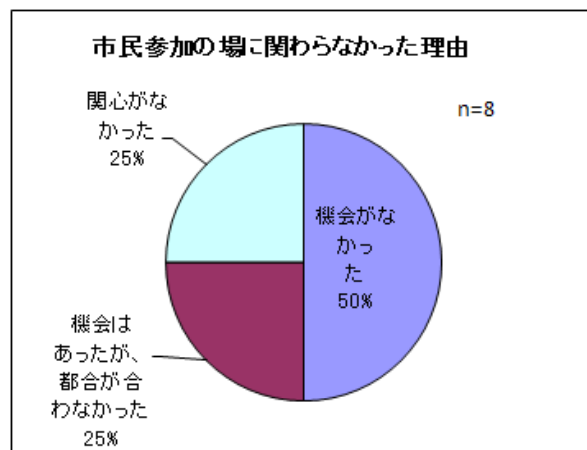
設問5 これまで、市民参加の場に関わったことはあるか。



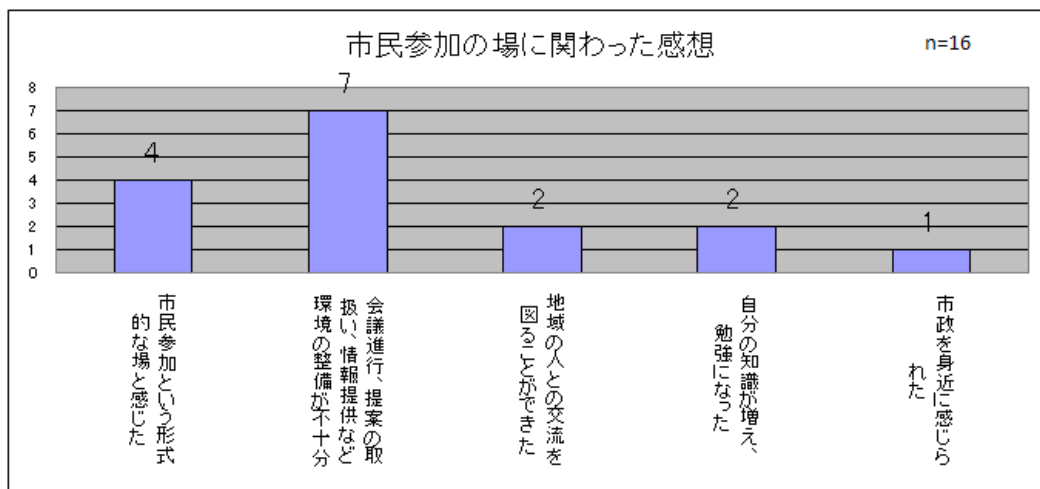
設問6 設問5で「ある」と回答した人へ、これまでどのような場に関わったか。



設問7 設問5で「ない」と回答した人へ、それはなぜか。



設問8 市民参加に参加してどのような感想を持ったか。

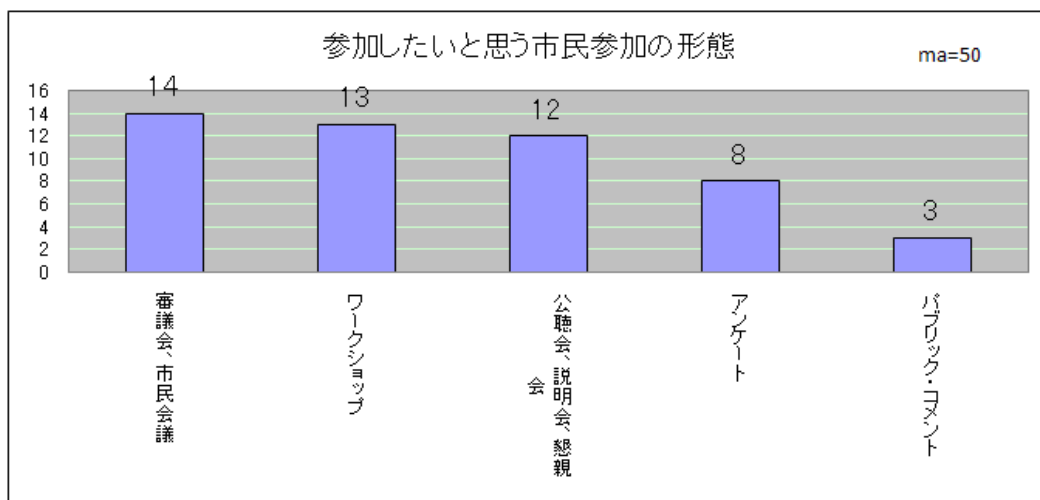


【市民参加の手法について】

設問9 今後、市民参加の機会があった場合、参加したいと思うか。

思う：90% 思わない：10%

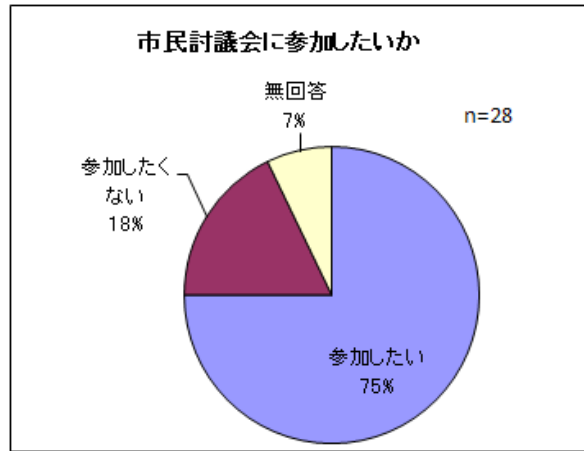
設問10 どのような場なら、参加したいと思うか。



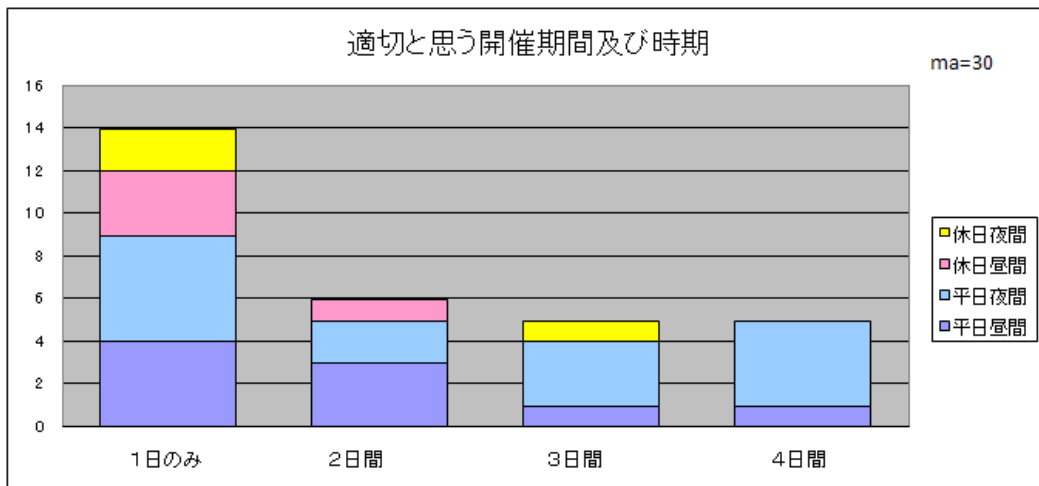


【新たな市民参加の手法（市民討議会）について】

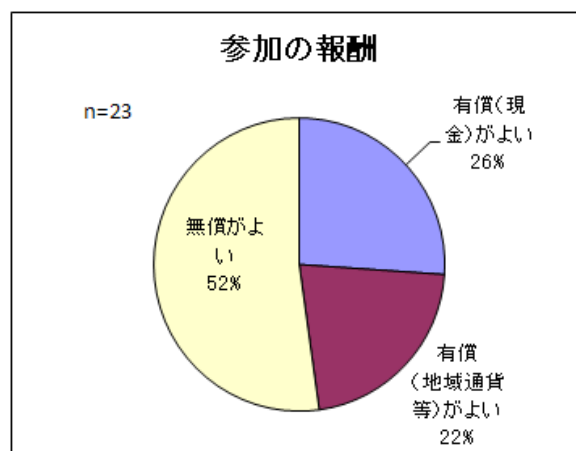
設問 11 市民討議会への参加要請があった場合、参加したいと思うか。



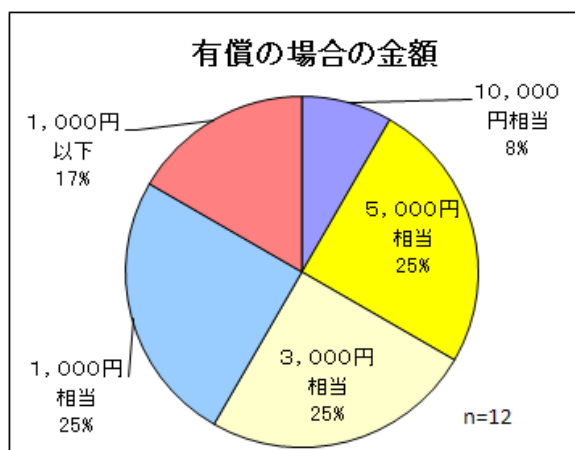
設問 12 適切と思う開催期間と開催時間は



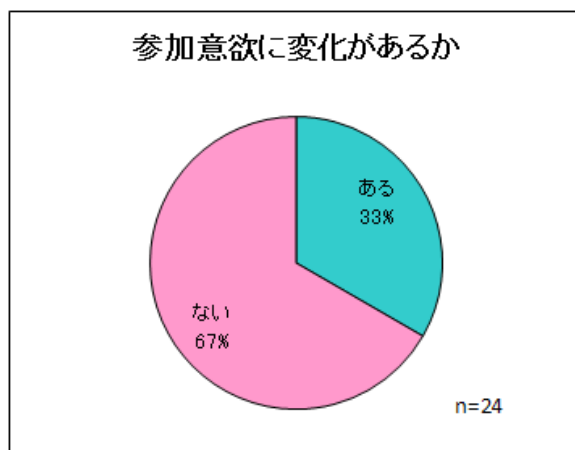
設問 13 適切と思う参加の報酬について



設問 14 有償の場合、適切と思う金額について



設問 15 参加報酬の有無で参加意欲に変化はあるか



## 2 戸田市の市民参加の検証

### (1) 市民参加の現状

次に、戸田市において現在実施されている市民参加の現状と課題を考察する。

戸田市では、行政運営に市民の声を活かすために、アンケートやヒアリング、意見・提案の公募、意見交換会やワークショップ等の審議・検討組織の設置など、多様な方法により市民意見の収集・反映に努めてきた。

特に、ワークショップ等の市民による検討・提言組織の設置は、市民が主体的に考え、市民同士で議論して取りまとめた意見を行政に提言できる点で、アンケートやヒアリング、意見の公募などと比較してより踏み込んだ参加の形態であるといえる。

アンケート調査によると、これまで参加したことがある市民参加の場は、審議会、市民会議が一番多く、次いでワークショップや公聴会、説明会、そしてパブリック・コメント、アンケートの順で挙げられた。しかし、第3章でも述べるが、これらの市民参加手法には従来より問題点が多く指摘されているのも事実である。参加者の偏りや、一部の利害関係者の好悪の感情による意見や判断に傾く懸念、行政主導の運営による市民参加の場の形骸

化などである。これらの問題点は多くの自治体で指摘されるものだが、戸田市の市民参加手法は他市で実施されているものと同様であることから、戸田市にも当てはまるものと考えられる。

図表2 主な市民参加手法のメリット・デメリット

	メリット	デメリット
アンケート調査	<ul style="list-style-type: none"> <li>参加者の負担が少ない。</li> <li>参加者の多様性がある（無作為抽出の場合）。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>設問設定により誤った方向に向かう可能性がある。</li> </ul>
ヒアリング方式	<ul style="list-style-type: none"> <li>対面式のため、相手に調査の趣旨等を説明しやすく、かつ相手の意見を聞き込むことが可能。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>対象者の選定からはじまり、実施場所、時間等の調整が必要となる。</li> </ul>
パブリック・コメント	<ul style="list-style-type: none"> <li>誰でも意見を言うことができる。</li> <li>施策・事業案等の質的向上、周知及び啓発ができる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>意見に対し直接市民に説明できないため、一方向になりやすい。</li> </ul>
市政モニター方式	<ul style="list-style-type: none"> <li>意見を複数回聴くことができる</li> <li>参加者が行政に直接意見を述べることで参加した充実感が残る。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>モニターがマンネリ化しやすい。</li> </ul>
意見、アイデアの募集方式	<ul style="list-style-type: none"> <li>具体的な意見や、アイデアを発掘することができる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>選考基準、選考作品の活用方法を明確にしておく必要がある。</li> </ul>
シンポジウム・フォーラム方式	<ul style="list-style-type: none"> <li>多くの参加者の共通認識を得ることができる。</li> <li>複数回の実施により、参加者の意識啓発を行い、宣伝効果を持たせることができる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>多くの市民の参加を促すために、開催日時や討議テーマの設定、パネリストの選定について十分な検討が必要となり、行政側の事務負担が大きい。</li> </ul>
ワークショップ方式	<ul style="list-style-type: none"> <li>意見を言いやすく、参加者の満足度が高い。</li> <li>市民の信頼を得やすい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ファシリテーターなどの人材の確保・育成が必要であり、準備等、行政の事務負担が大きい</li> </ul>
公聴会、住民説明会	<ul style="list-style-type: none"> <li>多くの参加者に同時に説明し、かつ意見聴取ができる。</li> <li>参加者の負担が少ない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>意見聴取の性格が強く、議論の場としては弱い。</li> <li>形式的な会議運営になりやすい。</li> </ul>
審議会、委員会	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政が委員を選任し合意形成を図るため、民主性が確保できる。</li> <li>学識経験者等の参加により専門知識の導入、関係者の利害調整などを図ることができる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>委員が固定化し、活発な議論が難しくなる。</li> <li>参加者の負担が大きい。</li> </ul>

出典：戸田市政策研究所作成

図表3 主な市民参加手法の特徴

	参加者の多様性	主体的参加	参加者の負担	参加報酬による責任感	結果の取り扱い
アンケート調査	○(多様性あり)	×(用意された参加)	小	×	行政の裁量次第
パブリック・コメント	△(多様性ややあり)	×(用意された参加)	小	×	行政の裁量次第
市政モニター方式	×(関係者中心)	×(用意された参加)	大	×	行政の裁量次第
説明会	△(多様性ややあり)	×(用意された参加)	小	×	行政の裁量次第
シンポジウム	△(多様性ややあり)	×(行政が用意)	小	×	行政の裁量次第
ワークショップ	△(多様性ややあり)	○(白紙からの参加)	大	×	行政の裁量次第
審議会、委員会	×(関係者中心)	×(用意された参加)	大	○	行政の裁量次第
市民会議	×(関係者中心)	○(白紙からの参加)	大	○	行政の裁量次第

出典：「市民自治力」を高める新たな市民参加手法に関する研究」より一部抜粋

## (2) 市民意識調査及びアンケート調査からみた課題

アンケート調査においては、市民の意見が市政に反映されていると感じる市民の割合は65%と高い。市民意識調査結果と比べ、市政への参加意欲が高い市民活動団体においては、自分たちの意見が市政に反映されていると感じている人が半数以上であった。また、「市民への市民参加が積極的に行われていると感じる」割合は69%を占め、市政への参加についての関心は、約9割が「ある」と答えた。また、これらの人たちの約7割は、市民参加の場に関わったことがあると答えている。

以上のことから、市政と何らかの関わりを持つ人たちは、市民参加の現状に対して満足度や意欲が高く、一方で、市民全体の意識としては、現状に対しての満足度等が低いことがわかる。

また、市民意識調査及びアンケート調査にて寄せられた意見を見ると、以下の問題点が考えられる。

まず、市民の市政に対する参加意欲である。市民意識調査をみると、市政について関心があるかという問いに対し、52%が「関心がある」と回答しており、市民の市政への関心が高いことがわかる。また、市政に参加したいかという問いに対しては、35%が参加したいと答え、26%が参加したくないと回答した。この数値だけみると、参加意欲が高い人の方が多く思われる。しかし、このほかに「どちらともいえない」と回答する人が36%おり、この「どちらともいえない」というのは、市政への参加意欲があるとはいえず、

市政への参加に対し消極的あるいは無関心と考えられる。このことから、市政への参加意欲については参加に対し積極的な人が35%、そして積極的でない人が62%ととらえることができ、市民の市政への参加意欲は低いものと考えられる。

これらについては、戸田市で実施されてきた施策・事業の多くは行政主導により行われているものが多く、市民が主体として動くことが少なかったと考えられ、このことが「自分たちがまちづくりの主役」という市民の意識が育たなかった一因となっているのではないだろうか。また、戸田市では転出入が人口の約1割を占め、人の入れ替わりが多いことから、地域への愛着、市への帰属意識が薄れていると考えられ、その帰属意識の薄れがまちづくりへの意欲の薄れにもつながっているのではないか。

次に、市民参加の環境整備である。市民意識調査結果をみても、市民が必要と感じているものは「市民参加の環境の整備」や「市からの情報発信」など、市民参加の仕組みの充実であり、これらが今の戸田市にとって不足しているものといえる。そして、これは市民の参加意欲の薄れにもつながっているのではないか。アンケート調査においても、市民参加の場にこれまで関わらなかった理由として、「機会がなかった」と答える人が半数であった。市民にとって市政への参加が身近になく、参加意欲があってもその受け皿がないという構図が描けるのではないだろうか。

また、市民参加の環境整備においては、実施した後の仕組みづくりも必要である。アンケート調査において、これまで市民参加の場に関わったことのある市民から一番多く寄せられたのは、「市民参加実施後の環境整備が不十分」という意見であった。会議やワークショップなどで意見を出し合っても、それが市政に反映できる仕組みがないと、実施した意味がなくなってしまう、市民のやる気の減退にもつながる。実際に会議などに参加した市民からは、「行政主導ですすでに決定されている事項の追認であり、形式的と感じた」、「市民の意見を反映させたいという意思を感じなかった」、「市と市民が積極的に話し合う場を望む」などの意見が多くあった。

これらのことから、出された意見の取扱い方法や、その後の進捗状況等の情報の共有化を図る仕組み、システムをつくとともに、単に市民参加の場をつくるだけでなく、参加後の市側の体制を整えることも必要であることがわかる。

### 第3章 先行事例の研究

#### 1 新たな市民参加の手法「プラーヌクス・ツェレ」

第1章にて述べた現状の中、近年急速に各自治体に取り入れられている市民参加の手法がある。それが、プラーヌクス・ツェレ<sup>4</sup>という新しい手法である。本章では、この手法と、他自治体における実施状況及びその事例について検討する。

この新しい手法は、住民基本台帳から無作為に選ばれた一般市民が、短期間ながら様々な専門家から広範な情報提供を受け、行政課題などについて議論を深めるとい、ドイツ生まれの市民討議の手法である。

<sup>4</sup> 新たな市民参加の手法は、このほか「討論型世論調査」や「インクルーシブデザインワークショップ」などがあり、近年注目を集めている。本稿では、このうちプラーヌクス・ツェレを取り上げている。

プラーヌクス・ツェレは、ドイツ語で「計画細胞」を意味する。これは、1970年代初頭にペーター・C・ディーネル氏によって考案されたもので、「市民の中から無作為に選ばれたメンバーが、少人数の基本単位（細胞）に分かれて討議し、討議に基づいて提言を作成して計画づくりの指針とする制度」<sup>5</sup>である。

これまで実施されてきた市民参加の手法では、一方向のパブリック・コメント、公募型のワークショップや一部の利害関係者で構成された検討委員会などが多く、これらの手法では、日ごろ市政に関係や関心を持たない一般市民の参加を勧めることは難しく、参加者が偏ることなどが問題とされてきた。一般的に言われるこれまでの市民参加手法の問題点は、以下のようなものがある。

- 行政からの推薦、公募等による対象者の選出により、対象者が偏り、地域住民全体の意見の反映ができない。
- 特定の組織や一部の利害関係者の意見が集団で立候補した場合、その意見が色濃く反映されやすい。
- 会議等の運営は、主に行政主導又は行政が委託したコンサルタントが行うため、会議の流れを行政側が誘導し、取りまとめられた意見は市民の純粋な意見とはいえない場合がある。今日、様々な施策・事業の実施において「市民参加」が必須とされており、行政のアリバイ作りになってしまう場合がある。→市民参加の場の形骸化

こうした課題を踏まえ、新たな手法として、市民の声を広く聴き、サイレントマジョリティと呼ばれる人たちの声を聴くことのできる市民参加手法として、プラーヌクス・ツェレの導入を検討する動きが始まっている。日本プラーヌクス・ツェレ研究会の代表である篠藤明德氏は、この手法の意義を6つ挙げている。

- ①無作為抽出で参加者を決めることにより、テーマと無関係で多様な人が集まる。
- ②有償であることで責任のある参加を導き、生活が保障されたうえでの参加が可能である。
- ③専門家・利害関係者からの情報提供を受けることで具体的意見を形成できる。
- ④討議することで「市民の合意」を作り出す。
- ⑤市民の「生活知」による意見が集まる。
- ⑥「市民的公共性」を浮かび上がらせ、「制度的公共性」（行政や議会等）との補完関係を作り出す。

出典：「市民自治力」を高める新たな市民参加手法に関する研究」

## 2 他自治体における市民討議会の実施状況

日本では、このプラーヌクス・ツェレをモデルとし、「市民討議会」という名称で青年会議所（以下「JC」という）が取り組みを推進してきた。そこで、本稿では、プラー

<sup>5</sup> 出典：篠藤明德（2006）「まちづくりと新しい市民参加」イマジン出版

ヌンクス・ツェレをモデルとして日本で実施されている市民会議を、以下「市民討議会」ということとする。この市民討議会は2005年に東京青年会議所が東京都千代田区で開催したのを始めとして関東地区に広がり、まちづくりや子育て、環境問題など、各地で広範なテーマに採用されている。開催事例は2010年には関東を中心に約64地域となり、件数は延べ100件を越すという。

また、市民討議会の実施形式は大きく分けると①JCが単独主催、②JCと行政との共催、③行政が単独主催、の3つに分かれる。開催事例を見ると、大半が各地のJCと地元自治体との共催という形で実施されており、一方で、近年は、行政が単独実施する事例も増えている。

図表3 2008年～2010年の主な開催事例（JC単独主催を除く）

都道府県	開催地	開催(年)	主催者
北海道	札幌市	2008	市単独
	北見市	2009	市・JC共催
茨城	鹿嶋市	2010	市・JC共催
	筑西市	2010	市・JC共催
栃木	栃木市	2010	市・JC共催
	宇都宮市	2010	市・JC共催
	小山市	2010	市・JC共催
	真岡市	2010	市・JC共催
群馬	富岡市	2008	市・JC共催
	藤岡市	2010	市・JC共催
	高崎市	2010	市・JC共催
埼玉	川口市	2009	市単独
	和光市	2009	市単独
	吉川市	2010	市単独
	飯能市	2010	市・JC共催
	三郷市	2010	市・JC共催
千葉	我孫子市	2009	市・JC共催
	習志野市	2010	市・JC共催
	木更津市	2010	市・JC共催
東京	多摩市	2007	市単独
	三鷹市	2008	市単独
	葛飾区	2009	区・JC共催
	小金井市	2009	市・JC共催
	新宿区	2010	区単独
	東村山市	2010	市単独
	町田市	2010	市・JC共催
神奈川	秦野市	2009	市単独
	座間市	2009	市単独
	三浦市	2009	市・JC共催
	大和市	2009	市単独
	茅ヶ崎市	2010	市単独
	小田原市	2010	市単独
静岡	伊勢原市	2010	市・JC共催
	静岡市	2010	市単独
新潟	新城市	2010	市単独
	上越市	2010	市・JC共催
岐阜	多治見市	2010	市・JC共催
富山	富山市	2010	市・JC共催
奈良	香芝市	2009	市単独
兵庫	淡路島	2010	島・JC共催

出典：市民討議会ネットワーク調べのデータより戸田市政策研究所作成

上記のように、市民討議会は全国に広がり、様々な地域にて実施されている。中でも三鷹市は、千代田区でJCが市民討議会を実施した後、全国で初めて市とJCとの共催にて市民討議会を実施した自治体である。同市では、1960年代から市民参加による計画行政が行われ、1970年代には基本構想策定のための「まちづくり市民の会」が発足するなど、行政と市民との協働によるまちづくりの仕組みを確立してきた。

その後も1999年に第3次基本計画の策定に向け「みたか市民プラン21会議」が発足するなど、三鷹市は市民参加の土壌があった。そして、これまで以上に広く市民の声を姿勢に取り入れ、市民参加の拡大を検討していた市と、市民討議会の実現を進めていたJCの関心が一致し、市民討議会の実施に至ったという。

### 3 秦野市「ボイスオブはだの秦野市民会議」

本研究にあたり、他自治体での市民討議会の導入手法について研究し、戸田市への導入可能性を検討するため、神奈川県秦野市に視察に伺った。本章では、秦野市における市民討議会「ボイスオブはだの市民会議」（以下「秦野市民会議」という）の事例を紹介する。

視察先として秦野市を選定した理由は以下の3点である。

まず、①三鷹市等の市民活動が以前から活発な地域ではなく、市民参加の土台がない状態から、行政の働きかけにより市民討議会を実施し、成功させた自治体の1つであること、また、②戸田市と秦野市は、比較的人口構成が似ており、若い世代の人口が多く、平均人口年齢も40歳前後と若いまちであること、そして、③市民討議会の実施にあたり、期間、報酬などの点で特徴的な取り組みをしていること、である。

そして、以上のことから、秦野市での市民討議会の実施方法等を研究することで、戸田市において市民討議会を導入し、これからのまちづくりを担う若い世代の意見を汲み取り、市民参加への意識の醸成を図ることの可能性を検討することができると思う。

### (1) 概要

2011年度から始まる新総合計画の策定にあたり、秦野市では社会環境の変化や市民ニーズに即した持続可能な地域経営という視点で、市民の力や地域の力を生かし、市民と行政がお互いに地域の課題や問題を共有しながら、互いの協働の下で計画づくりを進めることを基本方針に掲げた。その協働の場の1つとして設けられたのが、100人の市民委員で構成された市民会議である。

この秦野市民会議は、市民協働の新たな手法として、声なき声を汲みあげ、新たな人材発掘を行うため、住民基本台帳から無作為で抽出した市民2,000人に案内状を送付して委員を募集し、100人で発足した。

#### 【委員の募集と構成】

対 象：市内在住・在勤・在学の18歳以上の者で戸田市のまちづくりに関心がある人

募集方法：①住民基本台帳から無作為で抽出した市民2,000人に案内状を送付

②市広報・HPによる公募

構 成：①無作為抽出による公募：62人、②市広報・HPによる公募：26人、まちづくり実践者の推薦：12人 合計100人

平均年齢：55.3歳（男性58歳、女性51歳） ※最小18歳、最高83歳

男 女 比：男性61%、女性39%



### 【実施状況と特徴】

- 会議の構成：まちづくりや健康福祉、環境など、6つの分野別に分けて設置した。
- 予算は0円：制度設計から運営まで、民間委託等の経費をかけず、すべて市の直営で実施したため、市の事業費はゼロ予算で実施した。
- 実施期間：約4カ月間で、延べ49回開催。
- 報酬：無償。ただし、市内の公共施設などで使える地域貢献券を、参加した時間に応じて配布した。

### (2) 特徴

上記の秦野市民会議は、ドイツのプラーヌクス・ツェレをモデルとしつつも、秦野市の特性などに合わせてアレンジして導入している点に特徴がある。

まず、①期間が4カ月間と長い。プラーヌクス・ツェレの基本モデルでは4日間であり、多くの自治体でも2～3日程度が多いが、秦野市では7月～11月の4ヶ月間で実施し、各分野での開催を合わせ、延べ49回開催した。

また、②報酬については無償とし、地域貢献券を参加者に配布した点が挙げられる。地域貢献券は、市の事業やボランティア活動に協力した際に配布する公共施設等の利用券で、これを秦野市民会議の参加者に1時間以上3時間未満の会議1回につき1枚ずつ手渡した。担当者によると、謝礼を金銭によらず、地域貢献券を交付するのは全国でも例がなく、この地域貢献券の利用により、市民活動の高まりやまちづくりの活性化につながっていく足がかりとなることを期待したという。

また、大きな特徴としては、③会議日程の調整から討論、提案のまとめなど、会議の運営のほとんどを市民が担っているところである。市民討議会を実施している自治体の多くは、市やJ C、市民が実行委員会などを作り、主体となって運営していく方式であるが、秦野市ではそうした実行委員会等につくらず、市の担当職員（3人）ですべての事務を行い、会議運営等を市民に任せて実施した。

### (3) 考察

秦野市では、協働体制を築くにあたり、市と市民それぞれが果たすべき役割を明確にしているため、市民が責任・自覚を強く持って取り組むことができた。この役割分担と互いの連携、補完関係を築くことが、市民協働の仕組みづくりであり、この秦野市の取り組みは、その成功例の1つといえる。

また、注目すべき点は、秦野市民会議を実施した後、市民の意識に変化が見られた点である。秦野市の担当職員によると、実際に秦野市民会議に参加した人たちが、幅広い世代を対象とした交流イベントを企画・実施したり、市民活動団体をつくって活動を始めるなど、自発的に動く市民が出てきたという。これは、秦野市民会議の実施により市政に深く関わることで、「自分たちのまちは自分たちで」という意識が芽生え、まちづくりに対する意欲が生まれたということである。

したがって、秦野市の事例は、プラーヌクス・ツェレ「市民討議会」の実施により、無作為に抽出した市民から新たな人材発掘をすることができる、ということを示している。

#### (4) 戸田市への移転可能性

戸田市に移転できる点は、報酬での取り組みである。秦野市では、参加者の報酬を無償とし、地域貢献券等を利用している。戸田市でも、第2章1(2)のアンケート調査結果を見ると、市民討議会に参加した報酬で適切なものとして、「無償がよい」が約半数を占め、次いで有償、地域通貨がよいという回答があったことから、この点については戸田でも実施できると思われる。

一方で、秦野市の手法をそのまま戸田市に移転できない部分もある。

まず、実施主体である。秦野市は実行委員会等の実施機関を作らず、すべての事務を担当職員(3人)で行った。この方式では、会議を軌道に乗せるまでの行政側(担当職員)の負担がかなり大きい。市民からの主体的な動きがない中で、市民への働きかけ、行政内部への働きかけ・調整等を少ない人員体制で行うのは困難が予想される。

そのため、戸田市で実施する場合は、他の自治体でも見られるように、市民と協働で実行委員会等を立ち上げ、会議の実施に係る各種調整や事務処理をしていくことが望ましいと考える。

次に、市民討議会のテーマである。秦野市は初回から第3次総合計画策定という大きなテーマで実施した。それもあって、上記のように担当の負担が大きかったと思われる。

そこで、戸田市で実施するにあたっては、総合計画のような大きな計画ではなく、テーマ別の導入からはじめることが望ましいと考える。パブリック・コメントや市民の声にて寄せられた意見を見ると、特定のテーマにおいては多くの意見が寄せられるなど、テーマによっては市民の関心が高いことが分かる。そこで、テーマを絞って実施することで、事務の負担も少なく、また、関心を持って参加する市民も多いと思われるからである。

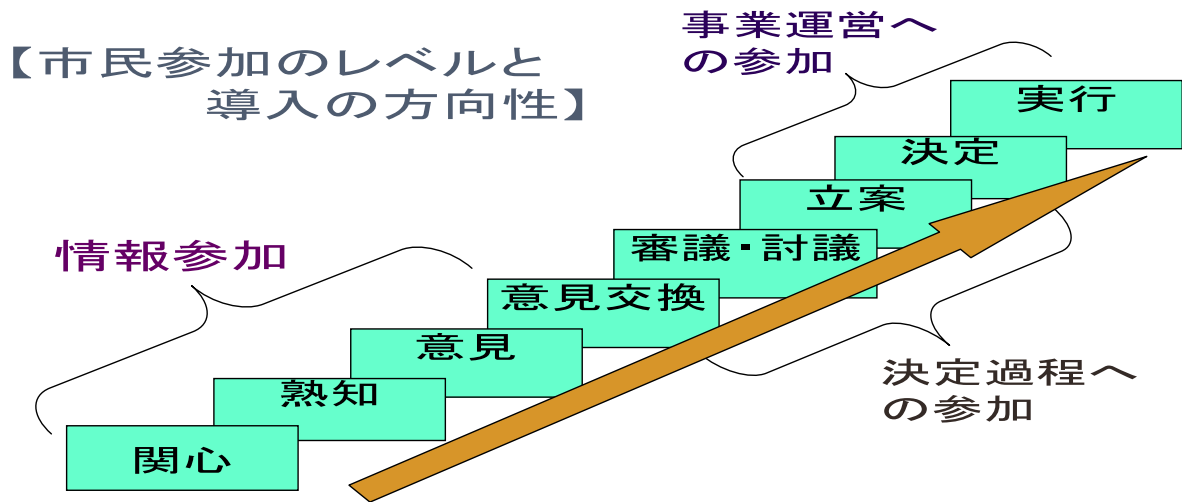
## 第4章 戸田市における望ましい市民参加の方向性

第3章にて述べた戸田市の現状と課題から、戸田市においては、①図表4の各段階における市民参加の仕組みの充実、②市民参加の裾野を広げ、広く市民の声を聴くことのできる新たな手法の検討・導入が必要であると考えられる。

### 1 市民参加の仕組みの充実

図表4は、市民参加のレベルと導入の方向性を示した鎌ヶ谷市の事例である。戸田市の市民参加の方向性の検討に当たり、このまま適用可能であることから、これをベースとして論を進める。情報参加とは、市民が情報を得、知ることにより意見を持ち、それを表明することによる参加である。決定過程への参加とは、施策・事業等の決定にあたり、市民が行政と共に審議・討議、立案することによる参加である。そして、事業運営への参加は、市民が施策・事業等の実施・運営主体となることによる参加である。

図表4 市民参加のレベルと導入の方向性



出典：鎌ヶ谷市 HP「市民参加の手法の例」

パートナーシップのまちづくりを進めるためには、特に、決定過程への参加、事業運営への参加を施策の導入や実施に位置づける仕組みづくりが必要となる。また、そのためには、「情報参加」→「決定過程への参加」→「事業運営への参加」へと、取り組みやルールづくりなどを実施し、徐々に制度の充実を図っていくことが望まれる。しかし、戸田市においては、まず情報参加から決定過程への仕組みの充実を図ることが必要であると考え

る。

この情報参加から決定過程への参加の各段階を、具体的な市民参加の手法等と合わせると、図表5のようになる。これは、調布市の「市民参加手続きガイドライン」において整理されたものであるが、研究を進める上で大きな知見を得ることが出来たものなので、引用させていただいた。情報参加、決定過程への参加といっても、市民参加にはアンケートや審議会、ワークショップなど、多様な手法がある。(図表2) これらの手法はどれが優れているというものではなく、テーマ等に合わせ、目的に応じた有効な手法を選択・組み合わせることで重要である。

状況に応じていくつかの手法を組み合わせることで、幅広い市民意識を把握することができることから、テーマや事業の進捗段階ごとに、複数の市民参加の場をつくる必要がある。

図表5 市民参加の段階と手法

	市民参加段階	市民参加手法
決定過程への参加	市民との合意形成	委員会・審議会、ワークショップ、意見交換会、公開討論、シンポジウム、市民会議、市民討議会等
	市民と意見交換	
	市民からの提案	アイデアの公募等
情報参加	市民の意見を聴く	アンケート調査、パブリックコメント、ヒアリング、市政モニター、市民の声など
	市民への情報提供	説明会、パブリック・コメント、広報・ホームページの活用

出典：調布市 HP「市民参加手続ガイドライン」を参考に戸田市政策研究所作成

また、市民参加を情報参加から決定過程への参加へと深めていくと同時に、その参加の広さを広げていく取り組みも必要である。

現段階では、図表4の矢印の方向に市民参加が深まるにつれて、その参加の幅も狭くなり、市民が広く参加できる仕組みができていない。そこで、情報参加から決定過程への参加まで、参加の裾野を広げ、より多くの市民の意見を汲んだ施策・事業を実施するためには、新たな市民参加の手法の検討・導入が必要と考える。

### (1) 情報参加の推進に向けて

市民が市政に参加するにあたり、まず必要なのは「知る」ことであり、より多くの市民に、市政に関する情報を届け、関心を持ってもらうための第一ステップとして、情報参加の仕組みの充実がある。市民意識調査結果においても、市民参加の活性化に必要と思われるものとして、「市政や各種計画についての情報公開」が第2位に挙げられており、市民にとっても市の情報発信に対する需要が高いことがわかる。

現在の戸田市の取り組みでは、パブリック・コメント制度、市政モニター、市政座談会、広報・ホームページ等を利用した情報提供、そして「市民の声」等の広聴制度などがある。

本稿では、このうちパブリック・コメント制度及び広報・ホームページ等を利用した情報提供について検証する。

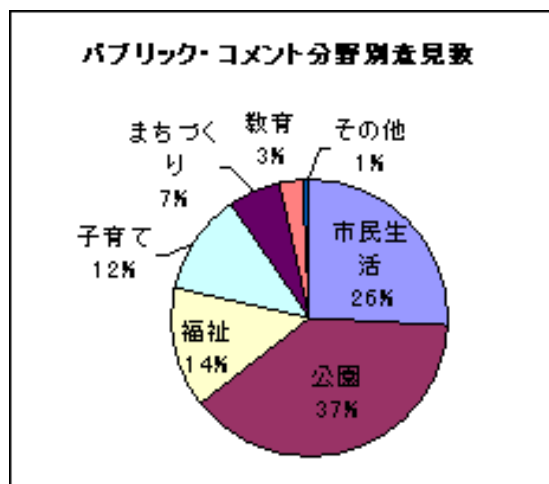
#### ○パブリック・コメント制度

パブリック・コメント制度は、2003年に施行され、2010年度2月現在で、延べ407件の意見が寄せられている。寄せられた意見を分野別にみると、公園などの都市整備分野や、防犯・環境といった市民生活分野、また福祉・子育て分野についての意見数が多く、分野によっては市民の関心が高い様子が伺える。

パブリック・コメント実施にあたっては、寄せられた市民意見に対し真摯に対応し、意見を反映させる努力をするとともに、意見を反映できない場合、その旨と理由を分かりやすく公表することが重要である。さらに、意見に対するその後の取り扱いについても、市

民に周知することが望まれる。また、募集・意見集約の期間設定や関連資料の提供などに配慮し、より一層市民にとってより利用しやすい制度となるよう充実を図ることが望まれる。

図表6 パブリック・コメント分野別意見数



出典：戸田市政策研究所作成

#### ○広報紙の充実

また、市では市政情報を市民にわかりやすく、正確に伝えるために、広報紙などを通じ、積極的に情報を提供している。しかし、広報紙については、現在町会・自治会を通じて各世帯に配布しているが、年々町会の加入率が低下していることもあり、必ずしも市民全体に情報が行き届いていないということが懸念されるなど、情報提供の課題も散見される。

そこで、市政への関心を高め、参加意欲を促すためには、第一に、広報等の市の情報発信機能をさらに充実させ、市民の情報参加を促すことが必要である。

広報をより多くの市民が手に取り、読んでもらうためには、内容の充実、広報のPRについての検討が必要である。配布方法については、現在、町会・自治会を通じて配布をしているが、このほか、新聞折り込みや、各世帯へのポスティング、シルバー人材センター等を通じての配布など、他の手法を検討していくことも必要と思われる。

広報内容についても、市が知らせたい情報を発信するとともに、市民が知りたい情報、求めている情報を把握し、提供することも必要と考える。例えば、市民からの問い合わせが多かった事項などは、市民が知りたい情報ともいえる。そこで、市民からの問い合わせ状況やアンケート結果などで市民の関心が高い事項を調査し、それに基づいた特集や情報記事など、市民参加型のページを作成することも方法の1つと考えられる。

また、現在の広報紙をみると、各種情報記事については、お知らせや募集などカテゴリー別に掲載しているものの、情報が羅列されているため、自分が得たい情報が探しづらい、見づらいなどの欠点がある。そこで、これらの情報記事等を子育てや市民生活、高齢者福祉など、分野別に分けて掲載することで、検索性を高め、得たい情報をより効率的に得ることができる。特に、戸田市は平均人口年齢が比較的若く、子育て世代が多いことから、例えば子育てに特化した情報記事やトピックなどがあれば、より多くの若い母親たちの手

にとってももらえると思われる。その他、子どもや高齢者に特化した情報コーナー等があってもよい。

#### ○インターネットを利用した情報発信

また、インターネットの普及に伴い、情報提供手段が増えた現在において、ホームページの充実はもとより、メールマガジンやブログ、ツイッターなど、多様な媒体を利用して、市の情報を発信していくことが必要であるとする。若い世代は特に、情報を得る手段としては紙媒体よりもインターネットを利用することが多いようである。

そこで、ホームページを充実させるとともに、紙媒体である広報紙とインターネットを使い分けたり、連動を図ることにより、より市民とのコミュニケーション効率を高めることができるものとする。

#### ○広報紙とインターネットの連携

紙媒体、インターネットでの情報には、それぞれメリット・デメリット<sup>6</sup>があるが、新しい・主な取り組み（特集企画など）は紙媒体に載せ、インターネット上のページにはこれらの詳細情報や関連情報、経年変化が見られるデータや数字関連を補完するなど、それぞれのメディアの特性を活かした情報発信をしていくことが必要である。また、完全に役割分担をして情報をすみ分けるだけでなく、紙媒体、例えば広報紙の中にインターネットへの誘導を入れるなどして、紙面とインターネットとの連携を図り、補完・関連性を持たせることで必要な情報にたどり着きやすくすることができるものとする。

## (2) 決定過程への参加の充実

決定過程への参加については、委員会・審議会、ワークショップ、意見交換会、シンポジウム、市民会議などがあり、戸田市でも、各種計画の策定や、施策・事業の企画・立案・実施にあたり、これらの市民参加が実施されてきた。中でも、まちづくりなどの都市整備分野において、ワークショップや市民会議などが多く行われている。

アンケート調査によると、市民が参加したいと思う市民参加の場は、別表のとおりであった。市民会議やワークショップなど、市民の負担が比較的大きいものが上位に挙がり、負担が小さいアンケート調査やパブリック・コメントなどは順位が低かった。この結果から、負担が大きくても、一方向ではなく市と市民が意見を出し合い、まちづくりをする場を望む市民がいることが分かる。また、このような決定過程への参加の場を多く提供し、多様な場面で市民が気軽に市政に参加できる仕組みをつくる必要があるとされている。

一方で、パブリック・コメントの分野別意見数などをみると、全体としての市政への参加意欲は低いものの、分野によっては市民の関心・参加意欲が高いものがある。そこで、分野別にて回数を多く実施し、市民と市が共にまちづくりをしているという意識を根付かせることから始める必要があると感じる。様々な分野で、多様な市民参加の場をつくり、市民を巻き込んでいくことを繰り返すことで、全体の意識の底上げを図っていく必要がある。

---

<sup>6</sup> 紙媒体のメリット：持ち運びができる、情報の全体像が比較的簡単に把握できる、重要な情報、必要な情報を記録できる、手元で読むことで深い理解や思考を促せる

インターネットのメリット：検索性が高く、必要な情報にたどり着きやすい、大量の情報を扱え、また蓄積もできるため情報が網羅されている、音声・動画など、多様な形態で情報を伝えられる、即時性のある情報発信ができる

また、市民のやる気を引き出し、参加を根付かせるためには、実施した後の仕組みづくりも欠かせない。せっかく意見を出しても、それが形にならなかつたり、反映の仕組みが不透明であれば、市民の意欲は下がってしまう。アンケート調査結果においても、これまで市民参加の場に関わった市民の感想として、市民意見のフィードバックができる仕組みづくりを望む声が多く寄せられた。そのため、市民参加の場を用意するだけでなく、実施後の情報共有の仕組みや、出された意見の取り扱いなどについても検討し、位置づけを明確にしておく必要がある。

そして、これらを行うには、市民参加システムを制度として確立する必要があると考える。決定過程への参加が戸田市になかなか根付かないのは、市民参加についての全般的なルールやシステムが制度として確立されていないことが、原因の1つではないだろうか。特に、決定過程への参加については、ルールや実施手法等が各部局等で異なることから、市民参加を実施するたびに職員は多くの壁にぶつかり、その壁を乗り越えるために時間や労力、費用を費やすため、市民参加の実施が職員にとって重荷になるということがある。

そこで、市民参加の有効性を高めるために、情報参加はもちろん、決定過程への参加を市政運営の中で制度的に位置づける市民参加システムの確立が必要であると考えられる。

### (3) 職員の意識の醸成

市民参加を推進する上では、市民だけでなく、実施する行政側職員の意識の醸成、人材育成も必要である。市と市民との協働の実現のためには、市民の「行政任せからの脱却」という意識改革に加え、行政の「市民の声を重視する姿勢」が必要である。市政に参加してくる市民は行政の心強い味方であり、やる気のある市民を導き事業を成功させるためには、職員にそれ以上の意欲がなければ市民と対等に取り組むことができない。対等に取り組む姿勢とは、すべての情報を提供し、常に同じ認識のもとに事業を進めていくことである。そして、市民参加の実施にあたって重要なことは、主導権をどちらがとるかではなく、対等な取り組みができる場づくりを、どのように行うかである。

そのためにはまず、参加する市民に対する職員の意識を変革が必要とされる。市民参加の場に関わってくる市民は、自分の時間を割いて市のために協力しようとしている市民であり、行政は参加するこれらの市民に対し、もっと信頼をもつべきだと感じる。せっかくの市民参加も、行政の一人相撲となつては、参加した市民は行政に対して不信感を抱きかねない。

市民参加は、市民の行政に対する理解や信頼を深めるきっかけともなる。そのため、行政は、参加した市民のために何ができるか、行政と市民とが共に事業を成功に導くためには何が必要かを念頭において取り組む必要がある。

## 2 新たな市民参加手法の実施可能性と方向性

さて、上記にて戸田市における現在の市民参加の環境整備について述べてきた。しかし、これまでの手法だけでは課題が多いことは、先に述べたとおりである。

そこで、本章では、従来の手法の諸課題を解決するために、戸田市における市民討議会の導入の可能性とその方向性について述べたい。上述したように、戸田市では市民の参加意識が十分に培われていない。そのため、無作為抽出による市民討議会を実施できるの

か、という疑問がある。

しかし、市民参加を進めるためには、行政主導の市政運営ではなく、市と市民の双方の意識を高める必要があり、その手段の1つとして、市民討議会を実施する必要があると考える。これまで市民討議会を実施した自治体の事例をみると、多くの自治体で、市民意識、そして市職員の意識が高まるなど、市民参加の機運の醸成に効果が高いことが分かっている。秦野市の事例にもあるように、実際に討議会に参加した市民が主体的に地域活動や市民活動を始めるなど、新たな地域の担い手の発掘もできる可能性がある。加えて、市民活動の土台がなくとも、市民討議会を実施し成功させることができることが確認できている。

アンケート調査でも、市民討議会についてたずねたところ、7割以上の人から、「参加したい」という回答を得ることができた。アンケート調査は、市民活動団体に対して実施したもので、市民全体の意向とはいえない。しかし、戸田市にも市民討議会への参加に積極的な市民はおり、戸田市において市民討議会を実施できる可能性があることがわかる。

また、市民討議会の実施に当たっては、検討すべき事項として、目的をどこにおくか、ということがある。先行自治体の事例をみると、市民意識の醸成、新たな担い手の掘り起こしを目的としているものと、計画策定プロセスに導入し、地域課題の判断や解決を目的としているものと、大きく2つに分かれる。事例では、市民討議会を導入したばかりの時期においては、前者を目的とする自治体が多く、一方で三鷹市など、市民意識が高く、市民活動が活発な自治体においては、後者を目的として実施をしているようである。

開催目的を市民意識の醸成や担い手の発掘に特化すると、例外はあるものの、2回目、3回目の実施で目的や展望があいまいになってしまう傾向がある一方で、課題の判断や解決を目的として実施している自治体では、市民討議会が根付いているとも言われている。

そこで、戸田市における市民討議会については、第2章(2)で述べたように、市民の市政への参加意欲が高いとはいえないという現状があることから、まずは市民意識の醸成及び新たな地域の担い手の発掘に重点をおくことが望ましいと思われる。これにより市民意識を高めるとともに、市民参加に携わる市職員の意識も高めることが期待できる。そこで効果や実効性を確かめながら、徐々に目的を課題の判断や解決に移行していくのが望ましいと考える。

以上、第2章から4章での検証から、戸田市において望ましい市民参加の推進の方向性としては、①情報参加、決定過程への参加などの各段階における仕組みの充実、②全体としての市民参加システムの制度化、④市民・職員双方の市民参加への意識の醸成、を行う必要がある。そして、これらに加え、これまでの市民参加手法を継続実施する中で⑤新たな市民参加の手法の導入を検討していくことが必要であると考えられる。

## 第5章 おわりに

### 1 本研究により導出された効果

本研究により期待される効果は以下の2点である。

- ①戸田市の市民参加の現状と課題を整理し、戸田市における望ましい市民参加の方向性を明らかにすることができた。



②先進自治体において実施されてきた新たな市民参加の手法を、戸田市においてどのように導入すべきか、実施の方法と方向性について、明らかにすることができた。

## 2 おわりに

本研究では、戸田市における市民参加の現状を把握・整理するとともに、新たな市民参加の手法をいかに戸田市に導入するかという観点から、調査・研究を行ってきた。

今回、新たな市民参加の手法として調査してきた市民討議会は、上述したように、数年の間に全国規模で広がり、使われ方、開催形式、開催団体など、多くの種類に派生して存在している。これまでの市民参加手法に加え、市民討議会を実施し、制度化していくことができれば、一般市民が討議する場が多くなり、討議することができる公共空間をつくることができる。これは、住民自治の土台となるとともに、地方自治の土台となる。市民が行政と協働する、新しい公共を作り上げていくためにも、多くの市民が地域の課題、公共の課題に関係し、考える機会は必要不可欠である。

ただ、気をつけたいのは、市民討議会は数ある市民参加の手法の一つであり、市民参加を活性化させる特効薬ではない。市民参加の活性化には、適切ところで適切な市民参加手法を選択し実施していくことが有効であり、その場に合わせて様々な手法を組み合わせることで、よりよい形ができる。

地方分権が大きく進む中での自治体経営にとって、不可欠の要素である「市民参加」。戸田市において、市民参加の推進・仕組みの充実が市と市民の架け橋となり、よりよいまちづくりに向けて共に取り組んでいく土台となることを期待したい。

### [主な参考文献等]

- ・戸田市市民意識調査結果報告書（2006年度）
- ・篠藤明德（2006）「まちづくりと新しい市民参加」イマジン出版
- ・篠藤明德、吉田純夫、小針憲一（2009）「自治を拓く市民討議会」イマジン出版
- ・牧田義輝（2007）「住民参加の再生」勁草書房
- ・原科 幸彦（2007年）「市民参加と合意形成—都市と環境の計画づくり—」学芸出版社
- ・渡真利絃一、保井美樹（2008）「「市民自治力」を高める新たな市民参加手法に関する研究」
- ・「日経グローバル（No.148）」（2010）日本経済新聞社産業地域研究所
- ・鎌ヶ谷市役所HP「市民参加の手法の例」（[www.city.kamagaya.chiba.jp/special-menu/Zyourei/syuhou.pdf](http://www.city.kamagaya.chiba.jp/special-menu/Zyourei/syuhou.pdf)）2011年3月25日
- ・調布市役所HP「市民参加手続ガイドライン」（<http://www.city.chofu.tokyo.jp/www/contents/1263801187120/files/shimin.pdf>）2011年3月25日
- ・「月刊ガバナンス（No.108/2010、4月号）」ぎょうせい
- ・札幌市市民自治推進本部（2008）「職員のための情報共有・市民参加推進の手引き」

[参考資料]

1 市民活動団体へのアンケート調査 調査票

市民参加についてのアンケート調査

～ご協力のお願い～

現在、戸田市政策研究所では「これからのまちづくりと新たな人材発掘」について研究しています。本研究は、地域のあらゆる人が参加できる市民参加※の場を設けるために、戸田市における望ましい市民参加の手法を明らかにすることを目的としています。

つきましては、本研究の一環として、市民参加について皆様からご意見をいただき、今後の研究に役立てていきたいと存じますので、ご協力をお願いします。

なお、調査結果は団体名等は伏せ、統計的な数値として集計し研究活動の資料とするもので、他の目的には一切使用することはありませんので、ご理解の程よろしくをお願いします。

※ここでの市民参加とは、市の政策・施策の形成、決定、評価過程などへの参加をいいます。具体的には、パブリックコメントやアンケート調査での意見提出、審議会、ワークショップへの参加などがあります。

戸田市政策研究所 研究員 佐藤 真由美 e-mail : seisaku@city.toda.saitama.jp  
戸田市上戸田 1-18-1 戸田市役所政策秘書室 048-441-1800 内線 423

団体名

年齢

20代 ・ 30代 ・ 40代 ・ 50代 ・ 60代 ・ 70代 ・ 80代 ・ 90歳以上

性別

男 ・ 女

1 市政への市民参加について

① 市民の意見等が市政に反映されていると感じますか。当てはまるものを

1つチェックしてください。

- 反映されている
- やや反映されている
- あまり反映されていない
- ほとんど反映されていない
- どちらともいえない

② 市政への市民参加が積極的に行われていると思いますか。当てはまるものを

1つチェックしてください。

- 行われている
- やや行われている
- あまり行われていない
- ほとんど行われていない
- どちらともいえない

③ 市政への市民参加は必要だと思いますか。

- はい
- いいえ

## 2 市民参加への関心等について

① 市政へ参加することに関心はありますか。

- はい
- いいえ

② これまで、市民参加の場に関わったことはありますか。

- はい →③、④へ
- いいえ →⑤へ

③ ②で「はい」と答えた方へ伺います。それは具体的にどのような場でしたか。  
(当てはまるものすべてにチェックを付けてください。)

- 公聴会、説明会、懇談会
- パブリックコメント
- ワークショップ
- 審議会、市民会議
- その他( )

④ ②で「はい」と答えた方に伺います。参加してどのような感想を持ちましたか。

⑤ ②で「いいえ」と答えた方に伺います。それはなぜですか。当てはまるものを1つチェックしてください。

- 機会がなかった
- 機会があったが、都合が合わなかった
- 機会があったが、興味のあるものがなかった
- 関心がなかった

## 3 市民参加の方法について

① 今後、市民参加の機会があった場合、参加したいと思いますか。

- 思う →②、③へ
- 思わない →④へ



- 1日のみ (平日昼間、平日夜間、休日昼間、休日夜間)

③ ①で「参加したい」と答えた方に伺います。

①のような機会があった場合の対価について、当てはまるものを1つチェックしてください。

- 有償（現金）がよい →④、⑤へ  
 有償（地域通貨、図書券、クオカード等）がよい →④、⑤へ  
 無償でよい →⑤へ

④ ③で「有償がよい」と答えた方に伺います。

①のような機会でも、一日当たりいくらなら、参加したいと思えますか。

当てはまるものを1つチェックしてください。

- 10,000円相当  
 5,000円相当  
 3,000円相当  
 1,000円相当  
 1,000円相当以下

⑤ ①のような機会があった場合、対価の有無で参加意欲に変化はありますか。

- ある（有償であれば参加したい）  
 ない（無償でも参加したい）

5 市民参加について、ご意見等ありましたら、自由にご記入ください。

以上で質問は終わりです。

ご協力ありがとうございました。

## 2 市民活動団体へのアンケート調査 調査結果（第2章（2）掲載分以外）

### 3 市民参加の方法について

②①で「思う」と答えた方に伺います。その理由を教えてください。

- ・市の実際を理解し、協働を目指すよい場となることを願うから。職員も柔軟な思考をもつことができ、職員にとっての理解を得るためにも市民参加は必要と思う。
- ・協働市政の実現のため。
- ・地域活動に参画し、より生活を豊かにしたいと思う。
- ・参加することで学ぶことも多く、残りの人生で生きていくヒントを多く得ることができた。
- ・職員は行政のプロだが専門家ではないため、専門的な知識を持つ市民が入ることで、よりよい市政につながると思うから。
- ・戸田市をもっとよく知りたいから。
- ・活動していくには、市内・地域のことを知ることが大事と思うから。
- ・自分のまちのことは自らが関わりを持つことで責任を感じ、地域のことを自分のこととして思うようになるため。
- ・自分たちのまちをより良いものにするためには、市民参加が必要だと思うから。
- ・広い世代の市民の意見を、市政に取り入れ、反映させたいから。
- ・市民参加がなければ、市民のための市政にならないから。
- ・自分たちの関心・関わりのあるテーマであれば参加したい。

## 5 自由意見

・市民参加の対価については、無償でもよいと思うが、有償にして、職員にも長期化すると経費がかさむことを理解してもらいたいし、市民にも有償だという責任感を持ってもらいたい。現金が一番よいが、地域の絆を作り、まちのために行動したしるしとして、地域通貨がよい。協働については、行政が市民目線に立たなくては対等にならない。対等な立場で意見交換し、協力し合う環境を整えなくてはならない。場の活用については地域間交流により、地域内交流を活性化させたいと思う。コミュニティ活性化は様々な場から生まれる。市でも、1つの課にとどまらず、全ての課での連携を進めて欲しい。市民活動は、その接着剤になると思う。

・まちの活性化や環境改善などの取り組みは、市民の助けが必要だと思う。多くの人が参加できるよう、工夫をお願いしたい。

・広報紙で市民参加の公募を見かけるが、応募はすくないように思う。市民参加は名ばかりになっているのではないか。

・形式的な市民参加では、都合のいいように利用されるおそれがある。また、テーマ次第では必要性を感じるが、テーマを専門的かつ市民の目線で決めることができる人材がいないと、内容が深まらずに結論は座長まかせになるのが心配である。また、行政サイドが出た意見を本当に実現してくれるのか疑問であり、事前に意見の取り扱いについて明確に約束をしてほしい。形だけでは不信をまねくおそれがある。

・自ら参加することで、地域のことを自分のこととして感じる力が育つ。戸田市をよりよいまちにするために、市民に様々な機会を提供してほしい。

・ユニバーサルデザインの社会について、行政、民間、デベロッパー・ゼネコン等と計画が必要と思う。多くの人意見を聴くことが必要で、中には思いもよらなかった建設的な意見が出てくることもある。

・市民参加という既成事実を作るためだけに利用するのであれば意味がない。広く情報を公開し、活発な意見を促す市民参加後の市側の体制を整える必要がある。机上の論理を行動に移し、市民を巻き込む熱意がほしい。

・各団体の代表者又は戸田市内の住民の知識人「テーマ」にそって募集、実社会のニーズにあった魅力ある「テーマ」が欲しい。

## おわりに

戸田市政策研究所が発足して3年目を終えようとしています。同研究所は「走りながら考える」を運営の基本的考え方として、さまざまな取り組みを実施してきました。その結果、成果がでた取り組みもあれば、まだ芽がでていない取り組みもあると思います。そして、いろいろな評価もあると思います。

ただし一つ言えることは、戸田市政策研究所の行動は既存の地方自治の世界に多くのよい問題提起を投げかけることができたと思っています。そして、戸田市政策研究所を一つの先進事例として、自治体シンクタンクを設置しようとする動きが各地で活発化しています。

さて、今までさまざまな調査研究に取り組んできました。ここでは、「施策化・事業化を前提とした研究事業であり、原則として一年間で結論を導出する調査研究」である政策企画について取り上げます。今年度は、「知的財産権の運用と保護に関する研究」「新たな地域分析ツールとしてのGIS活用の研究」「これからのまちづくりと新たな人材発掘の研究」を実施しました。

これらの調査研究は「施策化・事業化を前提」として、一年間、各研究員が進めてきました。しかしながら、住民の福祉の増進という観点から考えた時、その調査研究から得られた成果を実行することで住民の福祉が減退するのならば、調査研究で得られた成果は「実行しない」という選択肢もあると考えます。その意味では、調査研究の成果のすべてが施策化・事業化されることはないことを付言しておきたいと思います。

自治体シンクタンクが持つ一つの重要なメリットを言及すると、実は人材育成のための組織としても優れています。昨今、設置される自治体シンクタンクは、政策研究の取り組みに加え、人材育成の要素が強くなりつつあります。つまり、自治体シンクタンクは人材を輩出する重要な組織でもあるのです。

最後になりますが、自治体シンクタンクである戸田市政策研究所から、素晴らしい見識のある職員が輩出されることを期待します。住民の福祉の増進に寄与する政策が開発され実施された時が、戸田市政策研究所の本旨が達成されたと判断されるのでしょうか。

次年度の戸田市政策研究所は、次のステージに向けた基礎固めの一年になるような気がします。

2011年3月  
戸田市政策研究所  
政策形成アドバイザー  
牧 瀬 稔



## 執筆者一覧

### **知的財産の保護と運用に関する研究 ～適正な知的財産管理について～**

山本 哲史 主任研究員  
諏訪村 喜信 研究員

### **新たな地域分析ツールとしての GIS 活用の研究 ～地域住民起点のマーケティング志向型の行政に向けて～**

鈴木 政徳 研究員

### **これからのまちづくりと新たな人材発掘の研究 ～戸田市における望ましい市民参加の手法とは～**

佐藤 真由美 研究員

2010年度 戸田市政策研究所 調査研究報告書

---

2011年3月

発行 戸田市政策研究所（戸田市政策秘書室）

〒335-8588 戸田市上戸田1丁目18番1号

TEL 048-441-1800（内線）470

E-mail [seisaku@city.toda.saitama.jp](mailto:seisaku@city.toda.saitama.jp)

---