

2023

地域社会研究

第16号

弘前大学大学院地域社会研究科

弘前大学地域社会研究会

地域社会研究

第16号

2023年4月

弘前大学地域社会研究会

はじめに

『地域社会研究』第16号の発行にあたり、ご挨拶申し上げます。

弘前大学大学院地域社会研究科は令和4年度に20周年を迎えました。本研究科は、これまでの20年間にわたり、地域の特性に基づいた産業の創出と地域が誇るべき文化の創造・発信を担うことができる人材、課題探求能力・広い視野と総合的な判断力、そして実践能力を備え、地域社会の活性化や政策研究に実践的に関わる高度職業人の養成をおこなってきました。この『地域社会研究』は、このような研究科に所属している教員と在学生、そしてOBで構成される弘前大学地域社会研究会によって編集、発行されているものです。

さて今回の第16号には、5つの研究報告、1つの研究展望とその他が掲載されています。内訳としては本研究科の教員と客員研究員による研究報告が2つ、客員研究員などによる研究報告が3つ、そして学外の教員による研究報告が1つとなっています。これらの研究報告は、新規の興味深い研究報告もありますが、これまで一貫して追いかけてこられたテーマに基づいた最新の研究報告や、昨年度の研究を発展させた報告なども含まれています。また研究展望には、本研究科の大学院生による投稿が1つ掲載されています。いずれも地域が抱える課題について現状を明らかにしようとしているもので、今後の研究の展開が楽しみなものばかりです。

ご存知の通り、本誌は完成論文ではなく、研究途中の論旨や資料をまとめたものを公表する目的で発行されております。つまり、本誌に掲載されている研究報告等は研究経過を報告したものであり、今後さらに研究内容をブラッシュアップしていくものとなっています。そのためには皆さんからのご意見やコメントが必要となります。本誌に掲載された研究報告等をお読みいただき、皆さんからのご意見、コメントなどを是非お寄せくださいますようお願いいたします。

最後になりましたが、北原啓司先生のご退職に伴い、令和4年4月より弘前大学大学院地域社会研究科の研究科長を務めることとなりましたのでご報告させていただきます。これからよろしくお願いいたします。

令和5年3月

弘前大学大学院地域社会研究科

研究科長・教授 森 樹 男

目次

はじめに	弘前大学大学院地域社会研究科 研究科長・教授 森 樹 男
《研究報告》	
青森県での地域ブランドをつくる地域商社の現状と産学官金連携による可能性： 青森県内市町村に対するアンケート調査 佐々木 純一郎（弘前大学大学院地域社会研究科 地域産業研究講座 教授） 前田 健（NPOひろだいいりサーチ理事長、弘前大学大学院地域社会研究科 地域産業研究講座 客員研究員） 内山 大史（弘前大学大学院地域社会研究科 地域産業研究講座 教授）	1
整備新幹線・2022年の地域政策的論点 敦賀延伸および西九州開業・札幌延伸をめぐって 楠引 素夫（青森大学社会学部、弘前大学大学院地域社会研究科 地域政策研究講座 第1期生 客員研究員）	9
中間支援組織による住民意識の耕起が創る持続可能な定住への取組み —青森県十和田市一本松地区むらづくり会議と活動を事例として 竹ヶ原 公（弘前大学大学院地域社会研究科 地域政策講座 客員研究員）	23
青森県内市町村議会アンケート調査について 佐々木 純一郎（弘前大学大学院地域社会研究科 地域産業研究講座 教授） 橋田 誠（弘前大学大学院地域社会研究科 客員研究員）	31
東日本大震災の復興：オーバースペックと周辺化 田中 重好（尚絅学院大学 特任教授）	45
《研究展望》	
コロナ禍におけるインバウンド —青森県の現状をとおして— 佐藤 光磨（弘前大学大学院地域社会研究科 地域社会専攻 地域文化研究講座 第19期生）	65
《その他》	
道徳と特別活動を関連付けた中学校におけるESDの授業開発 —津軽の地域素材をアクティブラーニングの方法を用いて教材化して— 野澤 敬之（弘前大学大学院地域社会研究科 客員研究員）	79
訂正 本紙第6号掲載の研究報告における訂正文	87
『地域社会研究』の標準形式	88

研 究 報 告

青森県での地域ブランドをつくる地域商社の現状と 産学官金連携による可能性： 青森県内市町村に対するアンケート調査

佐々木 純一郎*・前 田 健**・内 山 大 史***

著者は、これまで地域商社や産学官金連携による地域経済活性化について研究を重ねてきた。弘前大学大学院地域共創科学研究科では、1年生の産業コース必修授業「共創価値創出演習」（佐々木純一郎、内山大史他）において、事業計画の作成を擬似的に体験することとしている。また2年生の全専攻必修授業である「地域共創特論」（佐々木純一郎他）において、地域ブランドづくりの実務家による実践例の紹介が実施されている。2021年度前期の同講義において、NPOひろだいいりサーチ理事長・前田健（弘前大学大学院地域社会研究科客員研究員）がゲストスピーカーを担当した。そこで大学院生の研究協力を得ながら、域学共創の一環として、事業計画の作成や地域ブランドづくりに資する基礎調査を実施することを着想した。

研究課題は、青森県の地域商社を産学官金などの地域連携がどのようにして支えているかを明らかにすることである。主な研究対象は、地域ブランドづくりの手段として注目される地域商社であり、研究方法はケース・スタディにより実施する。これまでに受講した弘前大学大学院地域共創科学研究科院生が研究協力を行うことで、研究科の実践的な教育内容を高める。また具体的な実践事例の成果は、今後の同授業における議論の素材として活用することを目的としている。

黒石地域商社研究会（2018.2）「黒石市における地域商社機能の構築に関わる調査研究報告書」（座長・佐々木純一郎）（以下、黒石地域商社研究会（2018.2））では、県内40市町村の取組みのアンケートを実施した。調査から4年経過し、その後の青森県内の取組み状況をアンケート調査により把握した。今回発表するのは、青森県内の地域商社のアンケート調査である。また、先進的な取組として考えられる大間町と三戸町に、オンラインによるインタビュー調査を実施し、資料として掲載した。

なお青森県庁新産業創造課より、県内自治体アンケートへの協力（市町村担当課の情報提供と、アンケートについての、県から市町村への紹介メール送信）を得ている。

最後に、調査の性格上おこりうる誤りは、著者にある。あわせて協力いただいた関係各位には特に記して謝意を表したい。

1 調査期間

2021（令和3年）年 6月-7月

アンケート調査の実施に先立ち、青森県商工労働部新産業創造課に対し、青森県内市町村の担当者について、調査協力を依頼。

2 調査対象

青森県内市町村（40市町村）

* 弘前大学大学院地域社会研究科 地域産業研究講座 教授

** NPOひろだいいりサーチ理事長、弘前大学大学院地域社会研究科 地域産業研究講座 客員研究員

*** 弘前大学大学院地域社会研究科 地域産業研究講座 教授

3 回答数

40市町村（回答率 100%）。

4 調査協力者

弘前大学大学院地域共創科学研究科院生 山本 諭、田代 琴美、佐藤 志遠

5 調査項目

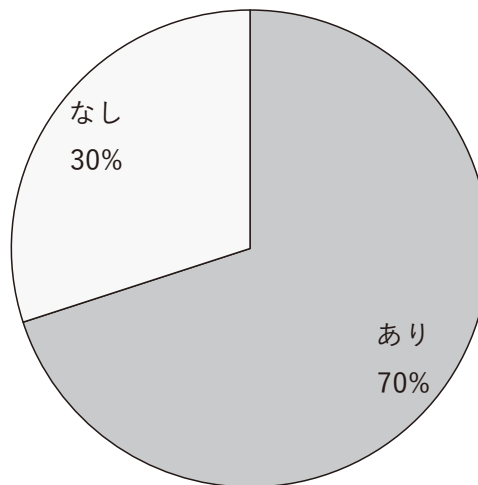
本稿の最後に調査票を記載

6 調査結果

(1) Q1 地域資源の地域ブランド化に向けた取組みの有無

取組み「ある」という回答が70%、「ない」が30%であった。

前回調査・黒石地域商社研究会（2018. 2）では、「ある」70%、「ない」25%、そして「未回答」5%となっており、ほぼ同様の傾向であったと考えられる。



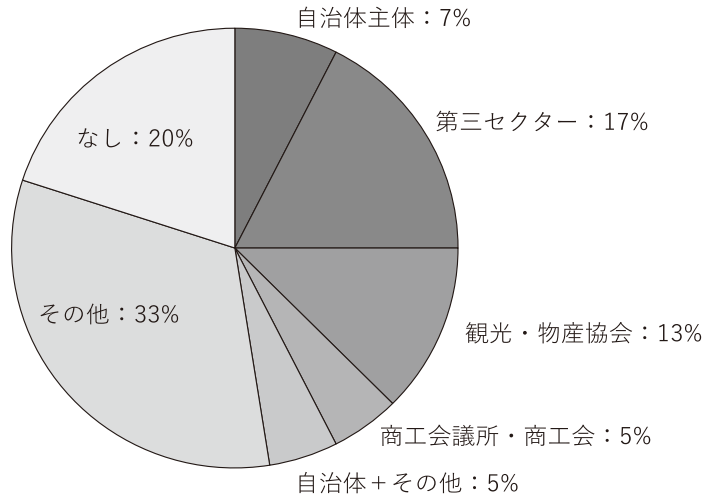
Q1 地域資源の地域ブランド化に向けた取組み

(2) Q2 地域資源や地域ブランドの販売組織（地域商社など）がある場合の組織形態。

地域商社などについては、「自治体主体」7%、「第三セクター」17%、「観光・物産協会」13%、「商工会議所・商工会」5%、「自治体+その他」5%、「その他」33%、「ない」20%、であった。

前回調査・黒石地域商社研究会（2018.2）では、「自治体主体」および「自治体+その他」に相当する部分は0%であったが、合計12ポイントに増加している。なお「第三セクター」は前回調査より2ポイント増加し、「自治体主体」、「自治体+その他」そして「第三セクター」を合計すると、「行政の関与度が高い」地域商社は29%を占めている。「その他」33%には民間企業等が含まれると思われる。行政の関与度が高い地域商社よりも民間企業等の占める割合がやや高い現状にある。

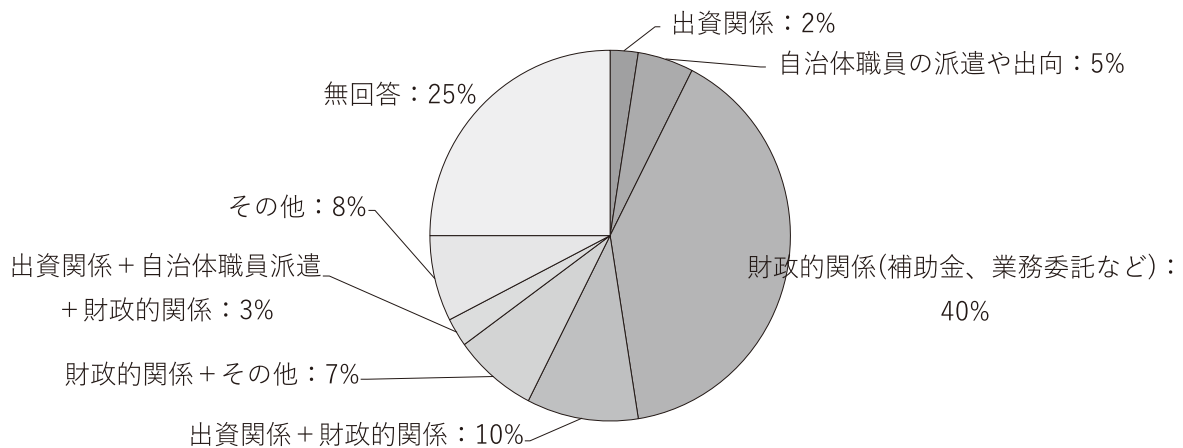
また前回調査の「その他」は22%、そして「ない」は46%であった。今回調査の「その他」は1.5倍の33%に増加する一方、「ない」は約4割の20%に大きく減少している。この間、地域資源や地域ブランドの販売組織が自治体を含め増えていることを示唆している。



Q2 地域資源や地域ブランドの販売組織（地域商社など）がある場合の組織形態

(3) Q3 上記の販売組織が自治体以外の場合、自治体との関係（複数回答可）。

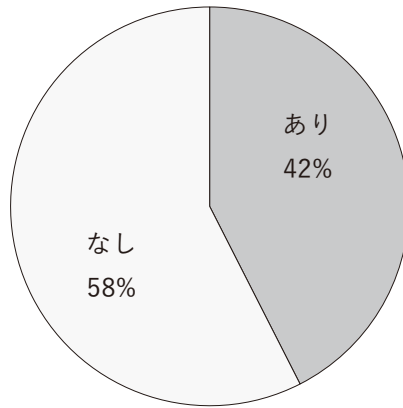
今回新設した項目である。「財政的関係（補助金、業務委託など）」が最多の40%、「出資関係+財政的関係」10%、「財政的関係+その他」7%であった。「出資関係+自治体職員派遣+財政的関係」の3%とあわせると、6割の自治体で財政的関係の比重が高い。



Q3 販売組織が自治体以外の場合、自治体との関係

(4) Q4 「地域産品（物産、農林水産品など）を販売促進する担当課」と「ふるさと納税（寄附）の担当課」との事業連携

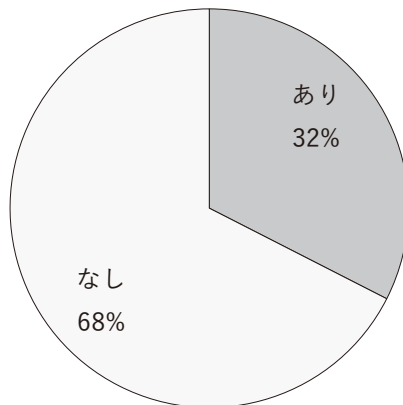
事業連携「ある」という回答が42%、「ない」が58%であった。前回調査・黒石地域商社研究会（2018.2）では、各々35%、60%、そして「未回答」5%であった。連携ありが7ポイント増加している。このように地域産品の販売とふるさと納税の連携が進んでいる。



Q4 「地域産品（物産、農林水産品など）を販売促進する担当課」と「ふるさと納税（寄附）の担当課」との事業連携

(5) Q5 地域産品の販売に関して、他の自治体との連携

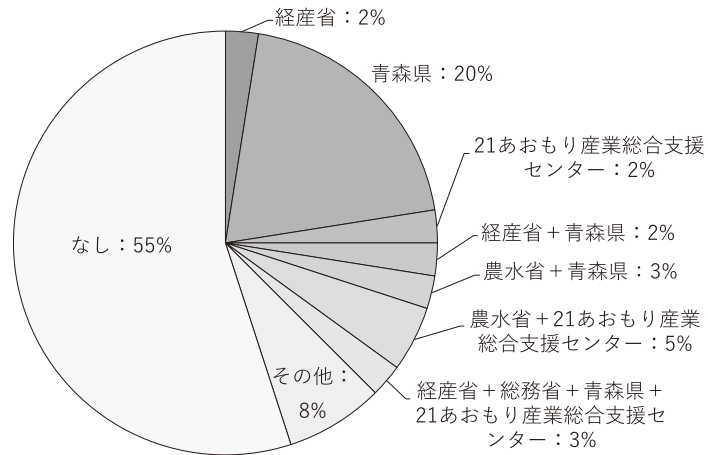
連携「ある」という回答が32%、「ない」が68%であった。前回調査・黒石地域商社研究会（2018.2）では、「ある」22%、「ない」73%、そして「未回答」5%となっており、他の自治体との連携が10ポイント増加している。



Q5 地域産品の販売に関して、他の自治体との連携

(6) Q6 地域資源や地域ブランドの販売について、支援機関等との連携（複数回答可）。

今回新設した項目である。「青森県」20%、「農水省、21あおり産業総合支援センター」5%、「経産省、総務省、青森県、21あおり産業総合支援センター」3%、「経産省、青森県」2%、「農水省、青森県」3%、「経産省」3%、そして「21あおり産業総合支援センター」2%であった、青森県および関係団体の21あおり産業総合支援センターの比重が高い。他方、「ない」は過半数の55%になっている。

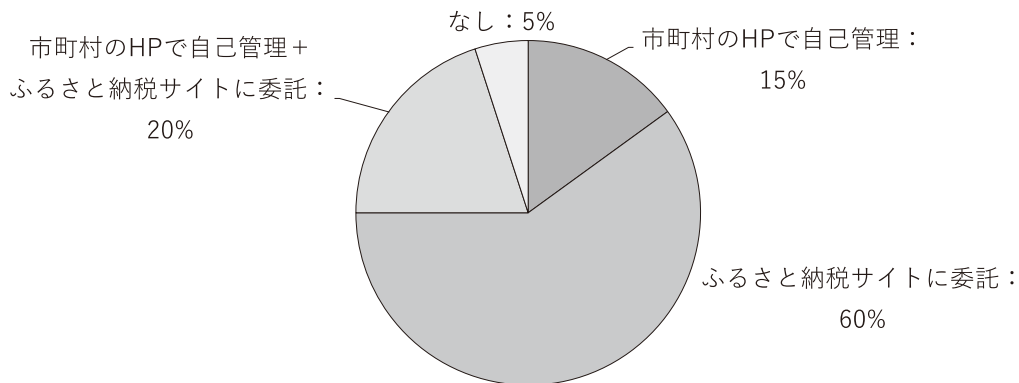


Q6 地域資源や地域ブランドの販売について、支援機関等との連携

(7) Q7 ふるさと納税をPRする（広報活動）サイト

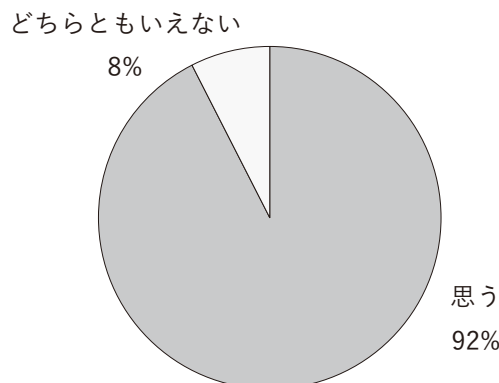
「ふるさと納税サイトに委託」60%、「市町村のHPで自己管理とふるさと納税サイトに委託」20%、「市町村のHPで自己管理」15%。そして「ない」5%であった。

前回調査・黒石地域商社研究会（2018.2）では、「ふるさと納税サイトに委託」56%、「市町村のHPで自己管理」38%であり、「ふるさと納税サイトに委託」が増加傾向にある。



Q7 ふるさと納税をPRする（広報活動）サイトはあるか

(8) Q8 今後、ふるさと納税制度を地域製品のPRのために、より一層活用したいか
今回新設した項目である。「思う」92%、「どちらともいえない」8%であった。

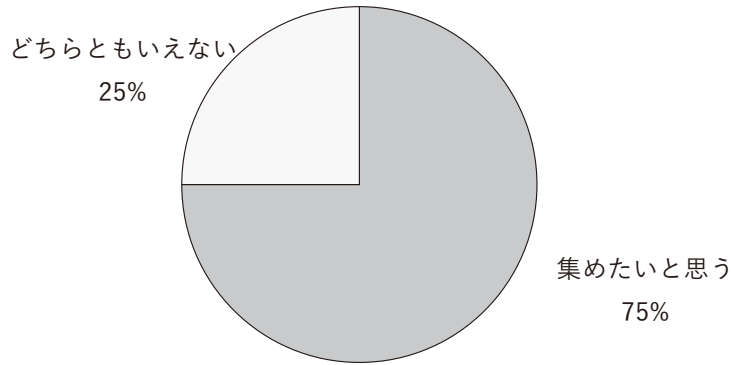


Q8 ふるさと納税制度を地域製品のPRのために、より一層活用したいと思うか

(9) Q9 ふるさと納税の返礼品にこだわらず、ふるさと応援（または被災地支援）というふるさと納税の趣旨に共感した寄附金を集めたいか。

「集めたいと思う」75%、「どちらともいえない」25%であった。

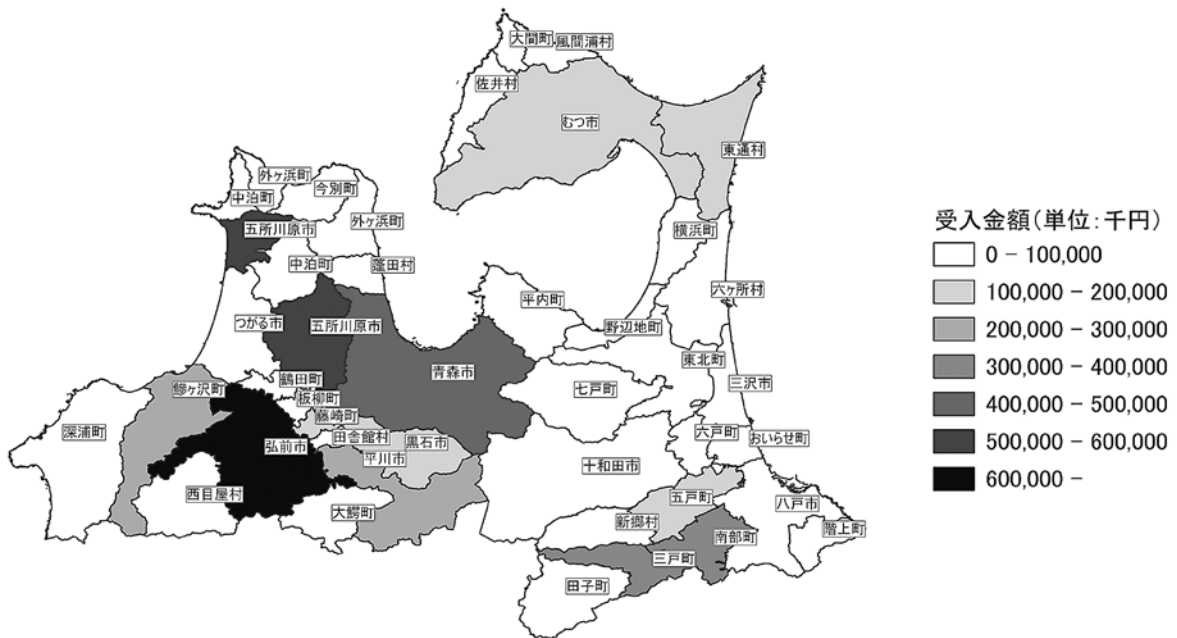
前回調査・黒石地域商社研究会（2018.2）では、「集めたい」45%、「どちらともいえない」55%であった。「集めたい」の比重が大きく伸びている。



Q9 ふるさと納税の趣旨に共感した寄附金を集めたいか

(10) Q10 ふるさと納税の受入額・件数について

総務省のデータから2020年度の受け入れ金額を示した。これによれば弘前市、五所川原市そして青森市という津軽地域の自治体が比較的高い金額を受け入れている。



Q10 2020年度 青森県市町村 ふるさと納税受入金額

(出所) 総務省 (2021)「令和3年度ふるさと納税に関する現況調査について」より、「令和2年度受入額の実績等」

「資料 オンラインインタビュー その1」(2022/1/27)

お話し：大間町 産業振興課・主事 菊池 康氏

聞き手：弘前大学 大学院地域社会研究科・教授 佐々木純一郎

・アンケート項目の確認

地域ブランドの販売を行う漁業協同組合や漁業協同組合女性部に対して、大間町役場が財政的に支援する形を採っている。

なお大間町独自のふるさと納税PRサイトと、納税サイト・ふるさとチョイスを併用している（大間町3.3%、ふるさとチョイス96.7%）。今後、地域製品のPRのために、ふるさと納税制度の活用を継続していきたい。

2019年から2020年にかけて、ふるさと納税の金額と件数が著しく伸びている。築地から豊洲へ市場が移転しても正月の初競りなどが、マス・メディアに取り上げられることが大きく影響しているのではないと思われる。大間のマグロについて、漁協独自に品質保持の勉強会を開催し、漁師が参加している。ただしこの間のコロナにより、顧客である飲食店が影響をうけており、その余波がある。

漁協女性部が加工・販売するモズクは、マグロよりもリピーターが多いという。

大間町の町民は、マグロ関連のメディアの取材には慣れていると思われる。メディアから大間町役場産業振興課に電話がかかってくることもある。年末年始、テレビ東京やテレビ朝日などが、定期的に全国ネットで放送しており、その場合、テレビ局が直接、漁協や漁師に取材を依頼することも多い。

青森県内の他自治体でも、メディアの利活用は、もっと検討して良いのではないか。

なお下北での地域内連携として、一般社団法人しもきたTABIあしすとが下北半島6市町村広域での観光地域づくりに取り組んでいる（2015年、前身である下北観光協議会から一般社団法人しもきたTABIあしすとへ移行し、地域限定旅行業に登録し、着地型旅行商品を企画・販売）。

「資料 オンラインインタビュー その2」(2022/2/16)

・お話し：三戸町 まちづくり推進課 やわらかさんのへ交流室

室長 北村哲也氏 班長 原田順友氏 主査 小笠原大知氏（ふるさと納税担当）

・聞き手：弘前大学 大学院地域社会研究科 教授 佐々木純一郎

1. 近年の自治体独自の取り組みで重視した点

ふるさと納税の寄附額や件数が伸びた要因の一つは、寄附する方から人気のあるリンゴ（サンふじ）を提供する農家が増えて、返礼品の数量を確保できたことである。

2. ふるさと寄附の方からいただいたご好評

上記のリンゴの他、絵本「11ぴきのねこ」シリーズのキャラクターを用いた特製返礼品に人気がある。

寄附金によりスポット整備が進み、首都圏からの観光客や関係人口の増加につながっている。

3. 関連企業や住民のみなさまからのご意見

農家から、価格が変動する市場取引と異なり、返礼品は収益が安定すると評価されている。ただし「11ぴきのねこ」の特製返礼品の入手ができないという町民の声もあり、特製返礼品の本質を説明して理解を得ていきたい。

4. その他（県内の他自治体へのアドバイスなど）

自治体間の交流は多くない。また総務省からの情報への対応に時間がかかることもある。

三戸のまちづくりという点では、地域の活性化のために、以前は6項目であったふるさと納税の用途を2021年7月から9項目に拡充し、様々な分野に活用することとしている。

元からあった項目は、次の6項目である。

『11びきのねこ』のまちづくりコース、「桜の名所「城山公園」整備コース」、「果樹を中心とした農業の推進チャレンジコース」、「小中一貫教育の環境充実コース」、「子育てサポートの充実コース」、そして「三戸中央病院の医療体制の整備・充実コース」

これに次の3項目を追加している。「城下町のまちなみ保全・にぎわい創出コース」、「三戸高等学校の存続応援コース」、「高齢者等の福祉充実コース」

これまでのふるさと納税寄附金により、町の財政は助かっている。ただし2021年度はふるさと納税寄附額が伸び悩んでいる。この背景として、天候不順（霜の害や高温障害）により、返礼品として人気の高いリングなどが不作であったことが寄附額に影響していると考えられる。

なお「地域資源や地域ブランドの販売」について町と連携しているのは、第3セクターの株式会社SANNOWA、町内の商店街などである。若者が起業などで活躍している。UターンやIターンによる移住があり、地域の農業を応援している方もいる。

(アンケート質問票)

地域ブランドの販売促進のための取組みについて (青森県内市町村)

◆◆ 以下の質問について該当する項目に○印をご記入ください。 ◆◆

Q1 地域資源の地域ブランド化に向けた取組みはありますか。

1. ある (内容: _____)	2. ない
-------------------	-------

Q2 地域資源や地域ブランドの販売組織 (地域商社など) がある場合、組織形態は何ですか。

1. 自治体主体	2. 第三セクター	3. 観光・物産協会	4. 商工会議所・商工会
5. その他 (_____)			
6. ない			

Q3 上記の販売組織が自治体以外の場合、自治体との関係はどうか(複数回答可)。

1. 出資関係	2. 自治体職員の派遣や出向	3. 財政的關係(補助金、業務委託など)
4. その他 (_____)		

Q4 「地域産品 (物産、農林水産品など) を販売促進する担当課」と「ふるさと納税(寄附)の担当課」との事業連携はありますか。

1. ある (内容: _____)	2. ない
-------------------	-------

Q5 地域産品の販売に関して、他の自治体との連携はありますか。

1. ある (名称: _____)	2. ない
-------------------	-------

Q6 地域資源や地域ブランドの販売について、支援機関等との連携はありますか(複数回答可)。

1. 経済産業省	2. 農林水産省	3. 総務省	4. 青森県
5. 21 あおり産業総合支援センター			
6. その他 (_____)			
7. ない			

Q7 ふるさと納税をPRする(広報活動)サイトはありますか。

1. 市町村のHPで自己管理	2. ふるさと納税サイトに委託	3. 物産協会等に委託
4. その他 (_____)		
5. ない		

Q8 今後、ふるさと納税制度を地域産品のPRのために、より一層活用したいと思いますか。

1. 思う	2. 思わない	3. どちらともいえない
-------	---------	--------------

Q9 ふるさと納税の返礼品にこだわらず、ふるさと応援(または被災地支援)というふるさと納税の趣旨に共感した寄附金を集めたいですか。

1. 集めたいと思う	2. 集めたいと思わない	3. どちらともいえない
------------	--------------	--------------

Q10 ふるさと納税の受入額・件数についてお尋ねします。

2017年	円 (_____ 件)	2018年	円 (_____ 件)
2019年	円 (_____ 件)	2020年	円 (_____ 件)

●基本情報

自治体名	
ご担当者の所属・役職・氏名	
電話番号・E-mail	

【アンケート送付先】036-8560 弘前市文京町1 弘前大学大学院地域社会研究科 佐々木純一郎研究室

ご協力いただき、誠にありがとうございました。【回答期限：2021年7月31日(土)】

整備新幹線・2022年の地域政策的論点 敦賀延伸および西九州開業・札幌延伸をめぐって

櫛引素夫*

1. はじめに

本稿の目的は、筆者の2022年の調査研究をベースとしながら、同年時点の新幹線ネットワーク（図1）の地域政策的論点について整理・報告することである。2024年春に迫った北陸新幹線・敦賀延伸が地域にもたらす影響を中心に、2022年9月の西九州新幹線開業、2031年春の北海道新幹線・札幌延伸にも言及する。併せて、筆者のテーマである「医療と新幹線」をめぐり、並行在来線の役割についても考察しながら、今後の研究に際しての視点を整理する。

2022年は鉄道の節目の年だった。1872（明治5）年、新橋－横浜間に鉄道が開業して150年目に当たり、JRグループは「鉄道開業150年」と銘打って全国キャンペーンを展開した。また、東北新幹線と上越新幹線が40周年、山形新幹線が30周年、長野（現・北陸）新幹線と秋田新幹線が25周年、東北新幹線・八戸延伸が20周年と、新幹線開業の「周年」が重なった。JR東日本は「新幹線YEAR2022」を掲げて、独自のキャンペーンを実施した。

最も大きな話題は、整備新幹線の一路線、西九州新幹線の開業である。他の新幹線と接続しない飛び地路線として2022年9月23日、武雄温泉・嬉野温泉・新大村・諫早・長崎の5駅を結ぶ66.0kmの区間が開業した。



図1 新幹線ネットワークの略図（櫛引作成）

* 青森大学社会学部、弘前大学大学院地域社会研究科・地域政策研究講座第1期生・客員研究員

周年を迎えた各新幹線沿線では、地方紙が連載記事などを掲載した。主な企画は新潟日報「上越新幹線開業40周年・残された宿題」(2022年11月16日～18日・全3回)、秋田魁新報「こまち駆ける 開業25周年」(2022年3月20日～21日・全2回)、東奥日報「軌跡－新幹線八戸駅開業20周年」(2022年11月27日～30日・全4回)、デーリー東北「東北新幹線八戸開業20周年」(2022年11月26日～30日・全5回)などである。

いずれの路線も開業・延伸から長い時間が経過し、関連する課題が拡大する一方で総括可能な機関や人が限定されるなど、新幹線が地域にもたらす変化の検証は難度を増している。

一方、開業から比較的、日が浅く、2024年春に敦賀延伸を控える北陸新幹線の沿線はやや様相が異なる。

敦賀延伸に合わせて新たな沿線の連携軸を構築しようと、筆者が関与して2022年3月、金沢開業7周年に合わせて「北陸新幹線沿線連絡会議」が設立された(櫛引・2022b)。長野から敦賀に至る沿線や全国各地の行政・経済団体関係者、メディア関係者、研究者らで組織している。

また、筆者は科学研究費助成事業(科研費)・基盤研究B「観光の組織化」と地域構造変容のダイナミズムに基づく次世代観光戦略の構築(山田浩久研究代表)の研究活動の一環として2022年11月、西九州新幹線の沿線を調査した。

さらに、筆者は研究代表として科研費・基盤研究C「地域医療に整備新幹線・並行在来線が及ぼす効果の地理学的研究と地域医療政策への貢献」に携わっており、福井県敦賀市についても調査を実施した。

このほか、敦賀市や福井経済同友会の要請で講演活動を重ね、現地の状況を確認してきた。

本稿では、これらの調査や活動に基づき、福井県や長崎県といったローカルの視点、および全国を見渡す視点から、筆者が所属する地理学分野の「虫の目、鳥の目」的な視点を生かして、「巨大な条件変更」としての新幹線がもたらす影響、および、整備新幹線構想の構造的な課題をあらためて検討する。

併せて、筆者による「医療と新幹線」調査の一環として実施した、岩手県の第三セクター・IGRいわて銀河鉄道における、鉄道による地域医療支援の取り組みを報告する。

以上を総合して、新幹線と在来線の将来像について多少の整理を試みる。

2. 北陸新幹線の敦賀延伸

2.1 工事と開業準備の進展

北陸新幹線は2024年春の金沢－敦賀間125km¹⁾の開業に向け、工事や地元の準備が最終段階に入りつつある(図2)。

新設される小松(石川県小松市)、加賀温泉(同加賀市)、芦原温泉(福井県あわら市)、福井(同福井市)、越前たけふ(同越前市)、敦賀(同敦賀市)の各新幹線駅舎は外構工事がほぼ終わり、線路工事でも大詰めを迎えている。2022年11月には東京駅などで「開業1年半前カウントダウン」のイベントやキャンペーンが展開されるなど、誘客の準備も進展している。

延伸部分はもともと、2026年春ごろの開業を目指していたが、2015年1月に「2023年春」へ前倒しされた。しかし結局、そのスケジュール変更や想定外の難工事の発生、資機材や作業員の不足など多岐に



図2 北陸新幹線の延伸区間に関する略図(地理院地図から櫛引作成)

わたる要因が重なって、工期が2024年春へ1年延長された（櫛引・三原、2021）。延長後は順調に工事が進んでいるが、工費は2658億円増の約1兆7000億円に膨らみ、工事区間113kmの1kmあたり事業費は約148億円と、東北新幹線・八戸－新青森間の約51億円の3倍に上る。

以下、現地の状況を記述する。特に福井駅と敦賀駅については詳述する。

▽福井駅

新たに開業する新幹線各駅の周辺で、最も大規模な変化が起きているのは福井駅前である。駅から西へ延びる中央大通りの南側、通称「三角地帯」が再開発され、27階建て・高さ120mのホテル「コートヤード・バイ・マリオット福井」や28階建て・100mのマンションの建設が進んでいる。また、その近隣にある金融機関のビルなども相次いで建て替えられた。

福井市都市整備課によると「新幹線開業を契機として、開業効果を受け止めるための都市のインフラの更新が官民で進んでおり、まち全体が将来に向かって大きく生まれかわる100年に一度のチャンスと捉えている」（櫛引・2022e）という。ただし、「三角地帯」の再開発事業は権利者調整や明け渡し遅れ、アスベスト除去作業の発生などに伴い、工期が約1年延びた。

▽敦賀駅

北陸新幹線の敦賀駅は、在来線の敦賀駅と約200m離れている上、新幹線が高架で進入してくるため、ホームが地上37mの高さにある（図3）。乗り換えの負担軽減のため、乗り継ぎ特急専用の線路とホームが新幹線駅の直下に建設されるが、それでも利便性には懸念が生じている。また、敦賀市は人口約6万4000人と、過去の新幹線ターミナルでは最も人口が少なく、例えば金沢市に比べれば観光スポットが多くはない。加えて、後述するように、「対東京」でみれば時間短縮効果もない。

これらの事情から、新幹線開業そのものに対して懐疑的な見方も存在する中、敦賀市は斬新な開業対策を進めている。駅西地区の交流エリアを「TSURUGA POLT SQUARE『otta』」（オッタ＝「いた」を意味する地元の方言「おった」にちなむ）と命名し、各種の施設を立地させた（櫛引・2022e）。

中核である知育・啓発施設「ちえなみき」は、市が開設し、丸善雄松堂・編集工学研究所が運営する書店である。市民、特に子育て層のニーズに応え、本を「知的情報のインフラ」ととらえて、本を起点とするまちづくりの拠点となるリアル書店を整備した。市によると、狙いは「『本』の持つ集客力と市民の居場所づくり」という。当初、陳列した3万冊のうち、2カ月で5000冊以上が売れたといい、県内外から多数の視察も続いている。

注目されるのは、施設整備・維持に取り入れた官民連携の制度設計である。「駅前の市有地を民間事業者には有償で貸し出し、その土地の借地料等を原資として、民間が整備した施設の一部を市がテナントとして借り受ける」という方式を編み出した。



図3 工事が進む敦賀駅
(2022年11月、櫛引撮影)



図4 「ちえなみき」の書架
(2022年11月、櫛引撮影)



図5 「otta」完成式典
(2022年8月、櫛引撮影)

「ちえなみき」の周辺には広場、ホテル、飲食・物販施設が並ぶ。このホテルは、同じ北陸新幹線延伸部分に位置する石川県小松市の企業が経営しており、沿線同士の経済的交流がスタートしている格好である。

敦賀市は古代には畿内と「越」の国の境界であり、港湾都市・交通都市として重要な「境界のまち」の役割を果たしてきた。北陸新幹線延伸によって、新たな境界の要素が加わることになる。

2.2 時間距離とネットワークの変化

鉄道・運輸機構の資料¹⁾によると、東京－福井間は現行の3時間14分（金沢乗り換え）から2時間53分に約20分短縮される。また、新大阪－金沢間は2時間31分から2時間2分に、富山－福井間は1時間9分から44分に短縮される。ただ、大阪と金沢を結ぶ特急「サンダーバード」、名古屋と金沢を結ぶ特急「しらさぎ」は、すべて敦賀で運行が打ち切られ、敦賀以東との往来で乗り換えが発生する（図2参照）。

福井県内の人々にヒアリングを行ったところ、東京からの時間短縮効果がそれほど大きくない半面、大阪方面や名古屋方面とのアクセスが低下する事態には強い危機感が存在する。

特に、名古屋方面については、これまで米原で東海道新幹線と北陸本線を乗り継ぐケースが大半だったため、北陸新幹線延伸後は米原と敦賀で2度の乗り換えが発生することから、対大阪方面よりも懸念が大きい様子がうかがわれた。加えて、特急「しらさぎ」16往復のうち8往復は米原－金沢間の運行であり、米原－敦賀間は距離が短すぎるため、廃止になることを危惧する人もいた。

また、敦賀駅は、東京との往来については時間短縮効果がない。福井県のサイト²⁾によると、現行の東海道新幹線利用の最短所要時間は米原乗り換えで2時間51分である。これに対し、北陸新幹線経由では3時間17分と、乗り換えがなくなるとはいえ26分長い。

地元の人々は現在でも、乗用車なら北陸自動車道経由で45分程度の米原へ出向き、東海道新幹線を利用する例が大半だという。東海道新幹線は東京行きの「ひかり」と「こだま」が1時間に各1本のペースで運行されており、北陸新幹線のダイヤと料金の設定が開業後の動向を大きく左右すると考えられる。

2.3 地域政策的な課題の整理

前節のポイントを整理すると、以下ようになる。

まず、北陸新幹線開業がもたらす時間短縮効果は、地域によって異なるとはいえ、総体として限定的と言わざるを得ない。その一方で、並行在来線の経営分離に伴い、大阪と北陸を結んできた特急「サンダーバード」、名古屋と北陸を結んできた特急「しらさぎ」はすべて敦賀止まりになる。時間距離は短縮されるとはいえ、利便性の低下がその便益を上回る可能性がある。

これまで、福井県一帯は首都圏、関西圏、中京圏の三極とのバランスを保ちながら地域の経済・社会が成り立ってきた。しかし、このバランスに負の変化が起きる可能性が高い、と地元の人々が直感的に予測している。

個別の駅と市についてみると、福井市内は新幹線開業そのものと同等以上に、開業が契機となった再開発の影響が大きい。駅前の既存の再開発ビルには現時点でも空きフロアがあり、開業を挟んで、商業機能やオフィス機能がどう再編されるかが焦点となる。

また、敦賀市は、これまでの開業事例の中で、人口規模が実質的に最小であり、都市機能も限定的である。北陸新幹線と北陸本線の乗換客が年間980万人と予測されるものの、どの程度、改札口から駅の外へ出るかは見通せない（櫛引・2020d）。

幾重にも不透明な環境下、「本」を起点とした開業対策は、新幹線開業対策と「商業」「観光」を過度に短絡させがちだった過去の開業事例とは一線を画しており、市民や新幹線利用者の反応を注意深くウオッチする必要があるだろう。

他の駅のうち、小松、加賀温泉、芦原温泉は在来線駅に併設となり、いずれも駅舎の建設と駅周辺整備が行われている。今後の動向が注目されるのは越前たけふ駅である。在来線に接続しない単独駅

で、同市中心部の武生駅から直線で2.7km、道なりで約5km離れた、北陸自動車道の武生インターチェンジ近くの水田地帯に位置する。

越前市のホームページによると、駅舎と駅前広場2haを先行整備しており、2024年春の開業までに駐車場や道の駅、飲食施設、ホテルなどが立地予定という。加えて、準大手ゼネコン・戸田建設（本社・東京都）をパートナーとして、駅周辺の約100haの開発を進めていく方針という。³⁾

なお、人口減少下の労働力確保も大きな課題となる可能性がある。福井労働局が発表した福井県内の有効求人倍率は2022年10月時点で2.04倍と55カ月連続で全国首位となった。敦賀市によると、新幹線の維持管理機能の一部を同市へシフトさせる構想があり、100人規模の雇用が新たに発生する。また、地元のタクシー業界も慢性的な人手不足に悩んでいるという。開業に向けてさまざまな人的資源のニーズが顕在化した際、対応できるかどうか、準備態勢の大きな焦点となり得る。

2.4 地域医療と新幹線開業

筆者は「医療と新幹線」をめぐる調査の一環として2022年秋、市立敦賀病院の太田肇病院事業管理者・院長らにヒアリングを行った。概要を以下に記す。

- 同病院は22診療科、病床332床を有する総合病院であり、敦賀市、美浜町、若狭町の一部をカバーする2次医療機関である。人口約6万4000人の敦賀市において、職員数は650人を数え、派遣社員等を含めると700人を超える。中央診療棟は建設から45年が経過し、老朽化が進んでいる。
- 古くから金沢大学から医師の派遣を受けており、福井大学からの派遣が増えた現在も、内科や整形外科は金沢大学が主という。金沢大学からの医師派遣エリアとしては南端に当たる。
- 金沢－敦賀間は現在、特急列車で1時間半、北陸自動車道経由で約1時間45分かかる。北陸新幹線延伸後には新幹線で約46分となる。遠隔地への移動は医師も嫌がるので、新幹線開業による医師らのスムーズな移動に期待を掛けている。
- ただ、開業がマイナスに働く要因は特になく、どうプラスに働くかは、地域の考え方や活用法次第だとみている。例えば、新幹線通勤可能な医師を確保できたにしても、旅費の負担が加わる。また、診療科目によっては医師が待機する必要があり、新幹線による遠距離通勤自体がなじまない。
- むしろ、新幹線開業を契機としたまちづくりの議論の中で、老朽化した病院を敦賀駅近くへ移転させるとともに、「病院を中心としたコンパクトなまちづくり」の展開に期待を寄せている。
- 必ずしも、大規模な病院を新築する訳でなく、中心市街地全体でさまざまな医療機能を分担するなど、人口減少時代に見合った医療資源の有効活用策、そして地域づくりの融合が必要である。

以上のように、新幹線がもたらす移動時間の短縮と同等以上に、新幹線開業を契機とした、地域医療の再デザインに対する関心が強い。

3. 他地域の状況

3.1 西九州新幹線

西九州新幹線は2022年9月23日、運行を開始し、武雄温泉（佐賀県武雄市）、嬉野温泉（同嬉野市）、新大村（長崎県大村市）、諫早（同諫早市）、長崎（同長崎市）の5新幹線駅が開業した。本来のルートは新鳥栖－長崎間だが、途中区間の佐賀県が建設に同意していないため、全国の整備新幹線で最短の区間、かつ「飛び地」での暫定開業となった（図6）。博多－長崎間



図6 西九州新幹線に関する略図
(地理院地図から楯引作成)

の所要時間は在来線特急「かもめ」時代に比べて、最短1時間50分から1時間20分へ短縮された。

博多－武雄温泉間は特急「リレーかもめ」が運行され、武雄温泉駅のホームでは西九州新幹線「かもめ」と対面乗り換えとなる。博多発の「リレーかもめ」には「長崎」の行き先表示が、長崎発の「かもめ」には「博多」の行き先表示があり、見かけ上は1本の列車として運用されている。この運用は、2004年に南側の新八代－鹿児島中央が部分開業した九州新幹線の事例を踏襲している。

今回の開業をめぐっては、佐賀県と長崎県の利害の食い違い、そして全線開業の見通しと方式に関心が集まった。その一方で、前例のない形態での部分開業という事情もあり、長崎県庁に対する2022年11月時点のヒアリングによれば、沿線に及ぶ経済的、社会的効果や影響については、必ずしも検討作業が本格化していない。

▽長崎駅

長崎市は新幹線開業を契機として大規模な都市改造に踏み切っており、交通面以上に都市機能の変容が注目される（櫛引・2022g）。西九州新幹線の建設に伴い、長崎駅のホームと駅舎を西へ150mほど移動するとともに、長崎本線は駅近くの2.4kmの区間が高架化された。このため、西九州新幹線と長崎本線の高架が並行して駅へ進入する構造となった。



図7 右は建設中の新駅ビル。中央が長崎駅。左側の建物群が出島メッセ長崎。(2022年11月、櫛引撮影)

駅とホームの跡地には、2023年秋のオープンを目指し、JR九州が新たな駅ビルを建設している。

外資系ホテルやオフィスが入居し、九州全体でも博多駅周辺に次ぐ規模になる。駅の高架下には飲食・物販施設「長崎街道かもめ市場」がオープン済みで、既存の駅ビル・アミュプラザ長崎と長崎街道かもめ市場、新しい駅ビルが駅前に集積する。

駅の南側には2018年、出島に近い同市江戸町から長崎県庁と長崎県警本部が移転済みである上、駅西口には2021年11月、「ヒルトン長崎」が入居するコンベンション施設「出島メッセ長崎」が完成し、都市機能も長崎駅一帯へ大きくシフトして強化された。

このほか、長崎駅から約1km北の幸町地区にはJ2のV・ファーレン長崎の専用スタジアムを核とした施設群を建設する「長崎スタジアムシティプロジェクト」も進行中である。

2022年11月の調査時、長崎市内の街中や観光スポットは新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の拡大前を思わせる人でにぎわい、外国人観光客の姿も目立った。ただ、長崎市内の観光が目的の旅行者は、博多方面からを除けば新幹線に乗り換える必要がない。この事情も手伝ってか、市内では新幹線に対する関心は必ずしも高くない。

また、北陸新幹線の長野、富山、金沢などの事例をみても、駅前の商業機能の充実は、既存の中心商店街の行方に大きく影響する。

長崎商工会議所に対するヒアリングでは、松永安市専務理事は「西九州新幹線はあくまでも暫定開業の段階。地元にとって、新幹線開業は『100年に一度』のまちの造り替えの契機という意味で大きな意義を持つ。まちなかへの回遊性を高め、にぎわい創出につなげていきたい」と、主に都市改造の意義を強調した。

▽諫早駅・新大村駅・嬉野温泉駅・武雄温泉駅

諫早駅は新幹線駅と在来線駅が併設された。再開発事業により、駅舎本体、ホテル・商業が入居する7階建てのビル、そして16階建てのマンションと立体駐車場が建設された。人口約13万、長崎県第3の都市にふさわしい空間の整備を目指した様子が見えてくる。

また、新大村駅には、並行するJR九州・大村線に、地元の請願駅として新大村駅が併設された。大村市は人口10万弱ながら、今も人口が増加し続けている。背景には、県の中央部に位置すること、

高速道路のインターチェンジがあること、沖合に長崎空港が立地すること、といった地の利も挙げられている。

2022年11月の調査時、地元は高速道路と新幹線駅、空港のアクセス向上策として乗合タクシー運行の実証実験を実施中だった。定着の可否をめぐり、利用実績が注目される。

嬉野温泉駅は地元にとって「悲願の駅」と位置づけられている。嬉野市には明治の一時期、民間鉄道が走っていたが、他の鉄道との競合で姿を消した。今回の新幹線開設は約90年ぶりの鉄路復活という。在来線には接続せず、駅前には「道の駅うれしの まるく」が開設された。

また、開業に先立ち、2019年6月には国立病院機構・嬉野医療センターが移設されている。

武雄温泉駅は市中心部にある在来線の武雄温泉駅に併設された。単なる乗換駅にとどまらず、観光の目的地として鉄道、あるいは乗用車の利用者をどう集めるかが課題となっている。



図8 嬉野温泉駅前の国立病院機構・嬉野医療センター（2022年11月、櫛引撮影）

▽当面の焦点

整備新幹線のこれまでの開業事例でも、沿線の利害が一致しない例は存在した。しかし、長崎県と佐賀県のように、建設そのものの賛否が分かれた例はない。

もともと、西九州新幹線には在来線と新幹線を行き来できるフリーゲージトレイン（FGT）の導入が想定されていたが、着工後の2017年、FGTの開発が実質的に頓挫した。それでも西九州新幹線の建設計画は変更されず、結果的に、現在の飛び地状の開業に至った。

西九州新幹線の沿線では、佐賀県側の武雄市や嬉野市と長崎県側の大村市、諫早市、長崎市などとの間で、県境を越えた新たな経済的、文化的な関係性が強まる可能性がある。他方、同じ長崎県内でも、当初の建設構想では新幹線が経由する予定だった佐世保市は、路線短縮に伴いルートから外れ、不満や疎外感が存在する。結果的に、西九州新幹線は従来の県境と別の「境界」を生み出しつつある。

当面は「早期の全線開業」がスローガンとなろうが、「境界」をめぐって地域に生じるさまざまな変化についても、中長期的な観察と検証が欠かせない。

3.2 北海道新幹線

北海道新幹線は2031年春の札幌延伸を目指し、工事が進んでいる。だが、国土交通省の有識者会議は2022年12月、残土の処分や資材価格・人件費の高騰などに伴って建設費が6450億円増加し、総工費が2兆3150億円に達するとの報告書をまとめた。工期についても見通しがつかず、開業延期が必至の情勢という。⁴⁾

並行在来線である函館本線は2022年3月、長万部－小樽間の廃止が実質的に決まった。残る函館－長万部間については、北海道新幹線に接続する函館－新函館北斗間を除いて旅客輸送が廃止される可能性が高くなっている。⁵⁾

しかし、並行在来線をめぐる検討作業は、長万部以南の函館本線が担ってきた貨物輸送を視野に入れず進んできた。物流に関する議論は2022年11月によ



図9 北海道新幹線に関する略図（地理院地図から櫛引作成）

うやくスタートしたが⁵⁾、課題は山積している。⁶⁾

新たにターミナルとなる札幌市内では、延伸に向けて札幌駅の駅舎やホーム、駅ビルの一部の工事が始まった。さらには市中心部の随所で商業ビルやオフィスビル、マンションの建設が進み、大規模な都市改造の状況を呈している（櫛引・2022b）。

「人口100万人以上の都市に初めて新幹線が開通する」という点で、札幌延伸は、1975年の山陽新幹線・博多開業以来の事例となる。同時に、全国の主要都市を鉄道でネットワーク化するという新幹線構想における一つの到達点と言える。

東北・北海道新幹線は、主に地理的な要因と人口分布によって、東京から離れるほど極端に需要が先細りする点が経営上の大きな弱点だった。人口約230万の札幌都市圏への延伸はさまざまなニーズを顕在化させると期待される。ただし、首都圏－札幌間の移動需要がどの程度、航空機からシフトするかは、JR東日本が進めている高速化の行方やダイヤ、運賃設定にも大きく左右される。

また、市街地の景観が大きく変わり始めているものの、一般市民の関心はまだほとんど北海道新幹線に向いていない。むしろ、筆者の調査の範囲では、途中駅の長万部、新八雲の動きが活発化している（櫛引・2022c）。

長万部町は最盛期に1万5000人余りを数えた人口が5000人弱まで減り、人口減少への対応が急務となっている。新幹線開業を契機に駅東口の3haの土地区画整理を行い、駐車場や複合商業施設、「まちの駅」、観光客など利用者の拠点となる「滞留空間」を整備する。

市街地を二分してきた駅と線路をまたぐ自由通路も新設し、駅や市街地に噴火湾から津波が押し寄せてきた際は、避難路の役割を果たす。開業効果を当て込むより「高齢化が進む町を支える生活の拠点として、駅周辺を造り替える。人口が減っても、人が住み続けられる態勢を整える」（岸上尚生新幹線推進課長）のが基本方針という。

特筆されるのは、高校生が対策の先頭に立ち、青森市の青森県立青森西高校と交流を深めている点である。2021年度に新駅のデザインコンセプトを検討する委員会が活動を始めた際は、メンバー33人のうち長万部高校生が7人を占め、委員長も務めた。2022年度は「滞留空間」の検討を進めている。

八雲町も3万5000人を超えていた人口が1万2000人余りまで減少している。長万部町と異なり、新幹線駅は町中心部の八雲駅から西へ約3km離れた牧場エリアに建つ。岩村克詔町長へのヒアリングによると、町は「牧場の中の駅」をコンセプトに、過度の投資を避け、「食」を基軸にした「人を降ろす仕組み」と「働く人を呼び込む仕組み」づくりに注力している。

特に「北海道^{ふたみ}二海サーモン」（トラウトサーモン）の海面養殖の事業化とブランド化を目指している。さらに、ふるさと納税によって財政基盤を強化し、基金が40億円から120億円まで増えたことも背景に、チーズ工場やウイスキー工場の建設を検討中という。「新幹線駅ができるという話題性だけでも企業との連携を進めやすくなっている」と岩村町長は証言する。

町内の新規学卒者や町外からの転入者が、町内の事業所に正規雇用された場合、1年目は現金30万円を、2年目は町内で使える「やくも商品券」を支給する「U・Iターン就職奨励金制度」も設け、「人口が7000人になっても5000人になっても維持できる仕組みづくりに新幹線を最大限に生かす」方針という。

4. いわて銀河鉄道の取り組み

本章では、新幹線本体の整備とは別に、並行在来線の持つ可能性をめぐり、IGRいわて銀河鉄道（本社・岩手県盛岡市）による「総合通院サービス『IGR地域医療ライン』」を紹介する。概要は2022年の日本地理学会秋季学術大会で報告した（櫛引・大谷、2022）。

同社は2002年12月の東北新幹線八戸開業に伴い発足した第三セクター会社である。JR東日本から経営分離された旧東北本線・盛岡一目時（青森県）間82.0kmの運行に携わる。沿線は岩手県北に位置し、積雪寒冷地域である上に人口密度が低く、人口減少が著しい。また、一方で入院患者の3割が盛岡医療圏に流出しており、退院後の通院需要も存在する。

これらの事情を背景に、「IGR地域医療ライン」は通勤・通学に次ぐ利用の柱を開拓しようという20代男性社員の発案により、2008年11月にスタートした。朝、盛岡へ向かう上り列車2本を対象列車に、以下のサービスを組み合わせ提供している。

- ①アテンダント乗車
- ②2両編成の後ろ1両を全車「優先席」化
- ③各駅に専用無料駐車場
- ④割引の「安心通院きっぷ」販売
- ⑤駅から格安の乗合タクシーを設定、運転手がホームまで出迎え

利用者は、2010年代半ばには毎年5000人台に達し、その後は漸減していた。だが、COVID-19の拡大により、この2年は2000人台で推移している。2022年7月までの延べ利用者は約6万人である。

コンセプトの核は、公共交通機関の使命、および「安心感の提供」といい、人口減少と高齢化、さらには運転免許返納者への対応も視野に、安価な通院用切符の販売にとどまらず、「見守られての通院」、そして「何かあった時に鉄道を使える」という選択肢の提供を強く意識している。特に冬場の移動を鉄道が肩代わりすることによって、沿線住民による鉄道への支持そのものを期待している。加えて、高齢者の通院を子どもやその配偶者が担う現状に対し、負担の軽減とそれで浮いた時間の活用を提唱する。

アテンダントには、医療に関する資格や特殊な技能をあえて期待せず、経費と人材確保のハードルを下げている。ただ、乗合タクシー本来の運賃と提供料金の差額を負担しているため、地域医療ラインは利用者確保につながるものの、収益の柱とは位置づけていない。また、ダイヤや要員など「所与の条件」を最大限に活用しつつ「損をしない範囲」に収めて運用していく方針を採り、PR活動には費用を投じず、ポスターやチラシ、口コミを頼りとしている。

2022年7月の調査時、設定列車には高齢者を中心に少なくとも5人程度の利用者があった。その1人は、地域医療ラインの存在が「非常に貴重で恩恵が大きい」と評価していた。

同社へのヒアリングによると、地域医療ラインのベースには、地域に密着した公共交通機関としての責務を全うしつつ、地域や利用者から信頼を獲得するとともに、その信頼に答え続けようとする基本理念と世界観が存在する。

これらの事情を勘案すると、地域事情が似通っていても、他の並行在来線地域が採用できるサービスかどうかは検討の余地がある。

また、地域医療ラインの利用者は、医療の地域間格差と距離的な制約を背景として、地元の医療圏

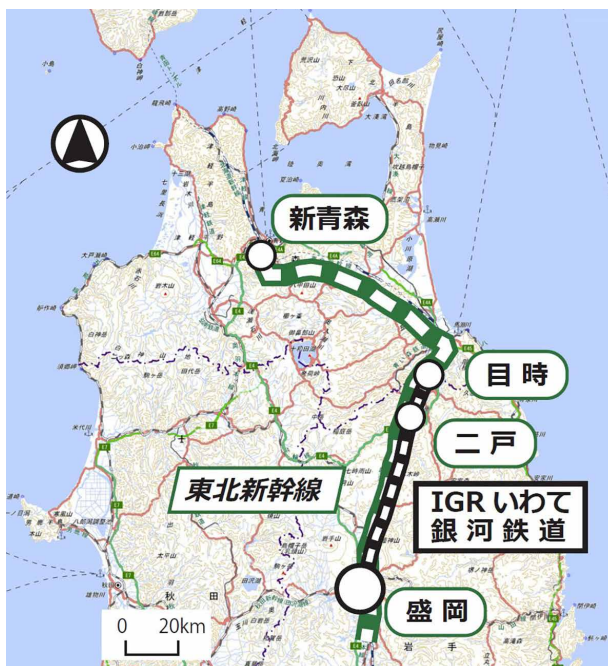


図10 IGRいわて銀河鉄道に関する略図
(地理院地図から筆者作成)

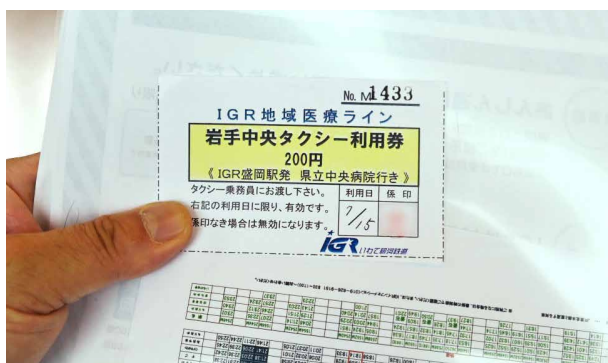


図11 IGR地域医療ラインの乗合タクシー券
(2022年7月、櫛引撮影)

から流出している人々でもある。将来的な医療圏の堅持とどうバランスを取るかも将来的な課題となるだろう。

なお、同社は地元バス会社と提携して2021年12月、妊産婦の移動支援を目指す割引サービス「ハグパス」をリリースした。まだ利用実績はないが、今後も地元のニーズを模索しつつ、提供を続ける予定という。

5. 総括と展望

5.1 COVID-19の影響と規制緩和

2022年2月に勃発したロシアによるウクライナ侵攻は世界の政治的、経済的情勢を極めて不透明にしており、日本の経済的、社会的基盤を著しく脆弱化させている。さらに、米国の物価上昇を主な背景とした円安も、日本全体と地域の経済を疲弊させている。

また、COVID-19は新幹線を中心とするJR各社のビジネスモデルを揺るがせたが、その後、いくたびかの感染拡大と収束を経て、国や地方自治体の旅行・観光支援策の展開も奏功し、移動の需要は復調している。

その一つの指標として、図12に北陸新幹線（上越妙高－糸魚川間）の利用動向推移を示した。2022年10月の入国者数の上限撤廃および個人旅行客の入国解禁、翌11月から急激に加速した円安によって、本稿執筆中の12月時点で、感染拡大の第8波襲来が指摘されているにもかかわらず、日本人観光客に加えて外国人観光客が地方都市、例えば青森市の街頭でも目に見えて増加している。

しかし、人口減少基調にある日本においては鉄道の移動が先細りになることはJR各社にとって折り込み済みであり、COVID-19がもたらした需要減少は「近未来の前倒し」という側面を持っていた（櫛引・三原、2021）。結果的に、COVID-19が一因となる形で、2022年夏には在来線の存廃論議が国によって提起された（櫛引・2022f）。

JR各社のうち、JR東日本、JR東海、JR西日本は、大都市圏や新幹線で得た利益を在来線に投入することで、周縁部の鉄道網を維持してきた。そのモデルが、特にJR東日本やJR西日本のエリアで破綻に直面している。

特に北海道においては、国鉄分割民営化の時点で経営基盤の脆弱さが指摘されていたが、人口の偏在と減少、高速道路の整備などの要因が複合的に作用し、在来線の運営が困難になっていた。そして、北海道新幹線の延伸が引き金を引く形で、さらなる在来線の解体的な廃止が視野に入ってきた。

また、各地で労働力不足が深刻化している。例えば、筆者（櫛引）自身の体験では、各地の旅行需要が復活した2022年11月、博多駅前のホテルでは深夜11時になっても空き室の清掃が終わりず、予約客のチェックインが不可能だった。

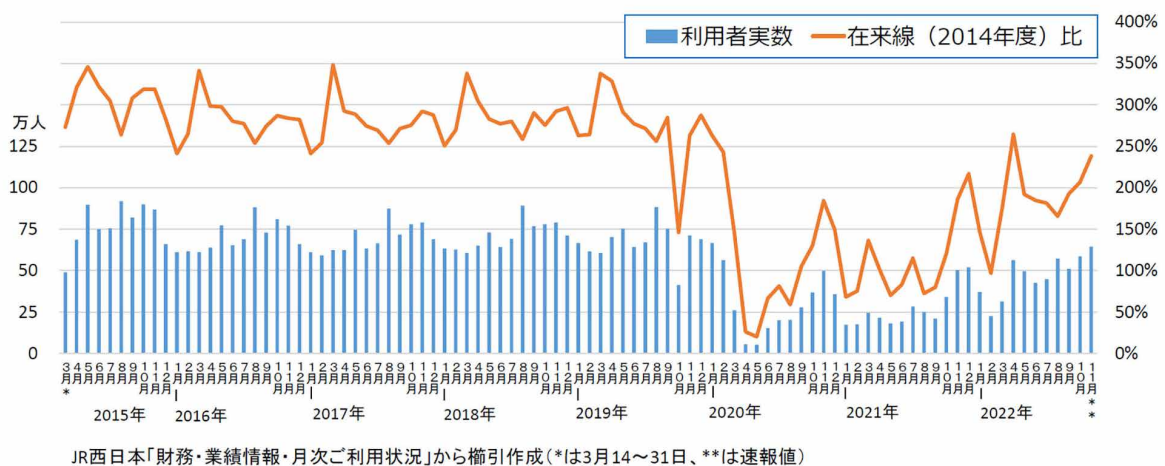


図12 北陸新幹線の利用者推移（JR西日本のIRデータから櫛引作成）

このままでは、労働力不足が、新幹線開業がもたらす利益の相当部分を失いかねない事態である。しかし、誰が、どのような対策を講じるべきか、その糸口も見いだしづらい状況にある。

5.2 新幹線や鉄道をめぐる状況

▽開業を取り巻くネガティブな要因

前述のように、福井県域は北陸新幹線延伸による時間短縮効果が限定的である上、関西圏や中京圏とのアクセス低下が懸念されている。また、北海道新幹線をめぐっても、在来線の廃止を前提とした、新たな交通ネットワークの構築が不可避の状況にある。つまり、新幹線を活用する営みの難度が上がっていると言わざるを得ない。

加えて、円安に伴う資材高騰などに伴い新幹線建設費が上振れし、北陸新幹線・敦賀延伸に続いて北海道新幹線も、事業費増大に加えて工期遅れの公算が大きくなっている。つまり、開業そのものの難度が上がってしまった。

また、2022年12月14日の福井新聞電子版記事によると、着工の可否が注目されていた北陸新幹線・敦賀以西について、国土交通省は与党や沿線自治体が求めていた2023年度着工を断念した。⁷⁾ 理由は沿線の反対運動による環境アセスメントの遅れとされているが、財源もまだ決まっていない。西九州新幹線同様、全線開業への過渡期がいつまで続くか見通せない状態にある。

▽新幹線による移動と都市改造の分離

一方、西九州新幹線が開業した長崎市や、北海道新幹線開業を控えた札幌市では、新幹線による移動需要の喚起とは直接的に関連しない都市の変容が現れているとみることできる。先述のように、西九州新幹線の利用者増加が長崎市一円の観光客の増加に直結しているとは言い難い状況にあるが、新幹線開業を契機としたまちの改造が先行し、都市構造を変化させた。札幌市でも「まだ走っていない」北海道新幹線が、開業に先駆けて、都市改造の契機となっている。

これらの現象を、都市政策面と交通政策面の接点において、どう解釈し、位置付けるかが、一つの論点となり得よう。加えて、北陸新幹線延伸に合わせて駅周辺の都市改造が進む福井市との対比も注目される。

なお、市立敦賀病院にみられた、「病院移転構想をまちづくりの議論に乗せる契機として新幹線開業を活用する」という方向性もまた、「新幹線開業と都市改造」という文脈では、上記の流れに通底している可能性がある。

▽「観光・ビジネス」と「暮らし」のギャップ

西九州新幹線で注目されるのは、長崎県と佐賀県の「世界観の違い」とも言える立ち位置のギャップと、その背景にあるニーズの差異である（櫛引・2020）。

長崎県側は、高い集客力を持つ長崎市などの観光振興を重視し、大阪以西からの誘客を大きな目的として、西九州新幹線の誘致を進めてきた。一方、特に県東部で福岡市のベッドタウン的な性格が強い佐賀県側は、巨額の建設費用負担に難色を示すと同時に、福岡市へのアクセスや在来線ネットワークの維持を重視しているように映る。この構図は、見方を変えれば、「観光・ビジネス」と「日常の暮らし」という、異なるニーズ同士のすれ違いを示した形でもある。

西九州新幹線の全線開通がいつ、どのような形で実現するにせよ、上記のような構図を克服していかなければならず、対話や合意形成プロセスの構築そのものが、新たな地域経営の手法を必要とするかもしれない。

そもそも「観光・ビジネス」と「日常の暮らし」の分離は、整備新幹線開業に伴う並行在来線の経営分離という形で、整備新幹線構想そのものに内包されていた大きな課題である。さらに言えば、整備新幹線の開業は、在来線特急が担ってきた「中ぐらいの速度と中ぐらいの料金による移動」を、「ハイスペックな新幹線による高速かつ料金の高い移動」と、「割高になった在来線による各駅停車の移動」に分離し、かつ、「在来線を分割公営化する」プロセスでもある。

このような仕組みで建設される整備新幹線が「本当に地域の役に立つ」のかどうか。さまざまな課題をはらみながら開業した西九州新幹線、あるいは開業に向かっている北陸新幹線・金沢－敦賀間、北海道新幹線・新函館北斗以北は、その試金石となっている形と言える。

▽いわて銀河鉄道の取り組みが持つ可能性

一方で、前述のように、I G Rいわて銀河鉄道の地域医療ラインは、JR東日本では恐らく実現が期待できなかった交通政策として実現している。高齢者の通院ニーズを支える家庭内のドライバーにまで目を向けた施策は、地域に密着した鉄道会社が開拓し得る新たな取り組みの可能性を示唆している。

ともすれば並行在来線は「新幹線開業の影の部分」と位置づけられがちだった。しかし、整備新幹線の建設の趣旨を、かつての「国土の均衡ある発展」から「生き延びられる地域づくり」にシフトさせ得るならば、このようなI G Rいわて銀河鉄道の事業が持つ大きなポテンシャルを、改めて評価し直す必要がある。

I G Rいわて銀河鉄道は、整備新幹線がもたらした「巨大な条件変更」により生まれた第三セクターであり、地域医療ラインの事例は、他の並行在来線や地方鉄道に移転できるかどうかは検討の余地がある。しかし、公共交通機関が地域との関わり方の原点に「信頼関係」や「選択肢の提供」を置いている点は、どの鉄道にとっても参考となるに違いない。

▽地域再デザインの難度と人口減少

北海道新幹線開業に伴う並行在来線の廃止問題、さらには貨物列車の存続問題は、地域交通の再デザインの難しさを改めて見せつけた。いわば数値上の旅客の移動時間や便益ではなく、経済や暮らしにおける、「目的」や「意味」を伴う「人の動き」と「物の動き」に、公共交通機関網をどう再編し、適合させていくか。「新幹線ありき」のルールの前に、難度の高い作業が待ち構えている。

にもかかわらず、四国、山陰、東九州など各地で、新幹線の待望論はやまない。建設の妥当性を論じると同時に、このような多くの課題を抱えた新幹線建設が、なぜここまで待望されるのかについても、あらためて議論や検証が必要であろう。

整備新幹線開業が地域にもたらした変化をめぐっては近年、興味深い研究が公表されている。例えば岡本・佐藤（2020）は九州新幹線開業後の九州各地の地価を分析し、新幹線開業が都市間でも都市内でも、経済活動の特定の場所への集中を加速したと結論づけた。つまり、新幹線が不均衡を改善するのではなく「強いものをますます強くする」一面を実証した。

また、岩本（2020）は全国の新幹線沿線の分析により、移動時間の短縮が人口の流出をもたらす傾向を見いだしている。さらに、丸山・吉次（2021）は北陸新幹線開業時の北陸3県を分析した結果、一時的ながら東京圏への転出超過傾向が拡大し、北陸3県内での地域格差も拡大したと報告している。

これらの結果をどう共有・分析し、今後の地域政策や鉄道政策検討に反映させていくかが急務と言える。

6. おわりに

整備新幹線は「第二の国鉄をつくらない」の方針のもと、一部の例外を除いて並行在来線ルールが堅持されてきた。しかし結果的に、新幹線開業が、並行在来線の経営分離などを通じて、地域の交通体系に大きな、時にネガティブな変質を強いている。その状況を誰がどう検証し、結果を誰がどう引き取り、改善策を探るのか。

他方で、国が利用の少ない在来線の存廃をめぐる議論を本格化させたことで、「日本にとって鉄道とは何か」という問いが提起された。

整備新幹線の建設自体が、新幹線ネットワークの誕生当時の感覚からみれば「無理筋」と言える政策だったという見方がある。櫛引（2023）で記述したように、東海道新幹線の建設を強く進めた人々の間にも、「新幹線ネットワークを全国に拡大すれば、在来線ネットワークは破綻する」という予測

が存在していた。これらの予測は半ば現実化しつつあるように見える。

また、本稿では言及しなかったが、リニア中央新幹線の建設をめぐっても、南アルプスのトンネル工事が大井川の水量に深刻な影響を及ぼすと主張する静岡県と、工事を進めるJR東海の交渉が進まず、開業が大きく遅れる懸念が浮上している。

開業が間近に迫った区間は肅々と多面的な準備を進めるにせよ、他の路線や区間において「持続可能な地域づくり」と新幹線・在来線ネットワークをどう関連づけ、地域政策としてバージョンアップしていくか、難度の高い営みが続いていくことになる。

付記

本稿は科学研究費補助金事業「地域医療に整備新幹線・並行在来線が及ぼす効果の地理学的研究と地域医療政策への貢献」（櫛引素夫研究代表、JSPS 科研費・21K01020）および「『観光の組織化』と地域構造変容のダイナミズムに基づく次世代観光戦略の構築」（山田浩久研究代表、JSPS 科研費・18H03457）の成果の一部である。市立敦賀病院、ならびに I G R いわて銀河鉄道の調査は、前者の共同研究者である三原昌巳氏（昭和女子大学）、大谷友男氏（富山国際大学）と共同で実施した。また、北海道長万部町、八雲町の調査は筆者と三原氏が共同で実施した。なお、本稿の内容の一部は、日本地理学会2022年秋季学術大会（香川大学）で報告した。

注釈

- 1) 2015年3月の金沢開業時、金沢駅の西に白山総合車両基地が完成済みのため、工事区間は113kmである。鉄道・運輸機構「北陸新幹線（金沢・敦賀間）事業に関する再評価」（<https://www.jr-tt.go.jp/construction/committee/jkr2-06-02.pdf> = 2022年12月4日閲覧）参照。
- 2) 「整備効果」（<https://www.pref.fukui.lg.jp/doc/shinkansen/gaiyou/seibikouka.html> = 2022年12月4日閲覧）。
- 3) 越前市ホームページ「北陸新幹線越前たけふ駅周辺での官民連携（PPP）プロジェクト」（<https://www.city.echizen.lg.jp/office/060/kanmin/qa.html> = 2022年12月4日閲覧）。
- 4) 朝日新聞2022年12月8日記事「北海道新幹線延伸、30年度厳しく」。
- 5) 北海道新聞2022年11月8日記事「並行在来線、課題を整理 23年夏めど 4者協議始まる」（<https://www.hokkaido-np.co.jp/article/757690> = 2022年12月4日閲覧）。
- 6) 東洋経済オンライン2022年10月16日記事「北海道新幹線延伸で紛糾する「貨物幹線」存廃議論」（<https://toyokeizai.net/articles/-/624212> = 2022年12月4日閲覧）。
- 7) 福井新聞2022年12月14日記事「北陸新幹線敦賀以西の2023年春着工を断念 国交省、京都駅と新大阪駅施工法など認可前に検討へ」（<https://www.fukuishimbun.co.jp/articles/-/1687876> = 2022年12月16日閲覧）。

文献

- 岩本朋大（2020）「交通移動時間が人口の流出に与える影響」、生活経済学研究、52、pp.79-100
- 岡本千草・佐藤泰裕（2020）「九州新幹線が都市集積の地価に与える影響の分析」、本交通政策研究会・日交研シリーズ A-776、pp.1-35
- 櫛引素夫（2020）『新幹線は地域をどう変えるのか』、古今書院、144p
- 櫛引素夫（2022a）東洋経済オンライン2022年4月8日記事「北陸新幹線『かがやき素通り』小規模駅の生きる道」（<https://toyokeizai.net/articles/-/579948>=2022年12月5日閲覧）
- 櫛引素夫（2022b）東洋経済オンライン2022年5月11日記事「北海道新幹線、道民は『延伸』にどんな未来描くか」（<https://toyokeizai.net/articles/-/585209>=2022年12月5日閲覧）
- 櫛引素夫（2022c）東洋経済オンライン2022年6月23日記事「北海道新幹線『延伸』、長万部と八雲の生き残り策」（<https://toyokeizai.net/articles/-/598113>=2022年12月5日閲覧）
- 櫛引素夫（2022d）東洋経済オンライン2022年7月30日記事「北陸新幹線延伸『1年遅れ』で進む新駅と街の表情」（<https://toyokeizai.net/articles/-/606562>=2022年12月5日閲覧）
- 櫛引素夫（2022e）東洋経済オンライン2022年8月6日記事「北陸新幹線延伸『終点』、敦賀の意外な生き残り策」（<https://toyokeizai.net/articles/-/608612>=2022年12月5日閲覧）
- 櫛引素夫（2022f）東洋経済オンライン2022年9月25日記事「津軽線、被災して見えた『もし鉄道がなかったら』」（<https://toyokeizai.net/articles/-/616278>=2022年12月9日閲覧）
- 櫛引素夫（2022g）東洋経済オンライン2022年12月9日記事「西九州新幹線、つながる沿線と「佐世保の疎外感」（<https://toyokeizai.net/articles/-/637661>=2022年12月9日閲覧）

櫛引素夫 (2023)「新幹線と平行在来線を地域から考える」、月刊地理、68-1、pp.59-67

櫛引素夫・大谷友男 (2022)「並行在来線が地域医療に持つ可能性と課題— I G R いわて銀河鉄道の通院支援サービス」、日本地理学会発表要旨集、2022a 巻538

櫛引素夫・三原昌巳 (2021)「整備新幹線ネットワーク・2020年の変曲点：COVID-19の影響および建設の停滞」、地域社会研究 (弘前大学地域社会研究会)、14、pp.1-16

櫛引素夫・三原昌巳・大谷友男 (2022)「北海道新幹線開業が青森市の地域医療にもたらした変化：青森新都市病院の事例と今後の展望」、地域社会研究 (弘前大学地域社会研究会)、15、pp.1-4

丸山洋平・吉次翼 (2021)「北陸3県をめぐる人口移動傾向の変化—北陸新幹線金沢延伸前後に着目して—」、2021年人文地理学会大会発表要旨、pp.68-69

中間支援組織による住民意識の耕起が創る 持続可能な定住への取組み —青森県十和田市一本松地区むらづくり会議と活動を事例として

竹ヶ原 公*

キーワード：地域共生社会、地域経営、地域運営組織、農村RMO、中間支援

はじめに

人口減少が加速する中、総務省では2013年から地域の暮らしを守るために地域で暮らす人々が中心となる・形成するコミュニティ組織対し生活支援機能を支える事業主体を地域運営組織とし、調査・支援をしている。¹また、厚労省では2016年9月に「新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討PT」報告として、「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」が示され、翌年6月に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」に「地域共生社会」の実現が盛り込まれた。²この動きに関連し農水省では、中山間地における様々な課題解決の糸口として「農村型地域運営組織」（以下農村RMO）の取組みを始めた。³集落単体では農用地の保全や農業生産だけでなく、集落機能の維持も難しくなる状況にあることから、広域的な範囲で支え合う組織づくりが進むように総合的な対策を必要とし、(ア)農用地の保全や(イ)地域資源を活用した経済活動、(ウ)生活支援活動の3つを手がける組織として、農村RMOの形成を支援していくこととなった。

このいずれの政策にも必要とされることは、地域に暮らす住民の自主性にある。この住民の自主性はどのような仕組みで支援されたのかを雲南市の取組みから推察し、持続可能な定住を支えるためには、住民の意識をどのように耕起し自主的な活動を支える中で、住民に伴走する十和田市一本松の事例から中間支援としての取組みを考察するものとなっている。

1. 青森県型地域共生社会と地域経営

人口減少社会が中四国地方等に比較し時間差で訪れた青森県において、住民自らの暮らしを守るために、青森県では全国に先駆け「青森県型地域共生社会」に取組み住民の主体づくりに取り組んでいる。同様に農林水産部門においても、農山漁村「地域経営」事業に取組み農林漁業を通じて集落の機能が維持されていく活動にこれまで10年にわたり力を注いでいる。

(1) 青森県型地域共生社会⁴

2025年問題として団塊の世代が75歳以上になり、交通体制や医療機関、生活に必要な買物の場などこれまであった生活機能の維持や確保が大きな課題になると予想される中、青森県では2019年から、今後も住民が住み慣れた地域で安心して暮らし続けられるための地域づくりに取り組んでいる。地域の暮らしを支える持続可能な地域づくりを推進していくためには、地域住民の力が今まで以上に重要になり、そのためには住民やさまざまな地域団体などが主体的に話し合い、自分たち一人ひとりが「住みやすく、暮らしやすい地域になるには」を自分事として意識し行動することが必要とされている。

* 弘前大学大学院地域社会研究科 地域政策講座 客員研究員

「青森県型地域共生社会」づくりは保健・医療・福祉ケアシステム等の福祉分野を基盤としつつ、地域づくり分野である企画・環境と生業分野としての農水・商工など様々な分野を横断して、行政・専門職・地域住民の連携による心身ともに健康な地域・住民を目指し取り組んでいる。筆者は2018年からモデル事業として3年の期間青森県内の現場に入り住民と共生社会のために必要な環境づくりに取り組んでみた。その経験から、企画分野による地域づくりから活動を始め、福祉分野に情報共有を求めたものの地域包括システムによる住民へのサポートの充実から地域づくりの場への参加があまり叶わなかったことや、市街地での活動だったため生業分野での参加がまちづくり等の活動に偏ってしまい持続性をもった活動にまで入り込めなかったという反省がある。行政主導型の共生社会づくりへの試行だったが、今後はさらに住民にとって使い勝手の良い仕組みづくりが必要であろうと痛感させられた。

(2) 地域経営

2013年青森県農林水産部では、人口減少等により青森県の農業の担い手が減少していく中で、集落などの地域を一つの会社と見立てて経営していくという「地域経営」の考え方に立ち、地域の農林水産業の中核を担う経営体が、他産業とも連携しながら、農山漁村のもつ地域資源を高度に生かす経営活動を展開することで地自らが主体的に発展していく内発的発展を促し、地域の経済・社会を支える仕組みづくりを推進している。⁵

地域の中核を担う集落営農組織や農林漁業法人等を「地域経営体」と位置づけ、その育成や連携・協働の促進に向けて地域自らが提案する取組みを支援している。農業経営体数が減少する中であっても、このような施策や農業者等の努力によって全国を上回るペースで大規模な経営体が増加しているものの、「地域経営」の仕組みを確立させた集落はまだ少ない。

2. 農村RMO（地域運営組織）への取組み

(1) 雲南市の小規模多機能自治⁵への取組み

「小規模多機能自治」とは、従来の自治会などの地縁型組織、女性の活動等の属性型組織消防団などの目的型組織の3者をひとつの組織に集約し、役員・事務局・部会などを置くもので雲南市では「地域自主組織」と呼ばれている。この組織の特徴としては、活動拠点としての公民館が市長部局所管の交流センターに移行され、公民館時の「生涯学習」機能も含め、「地域づくり」「地域福祉」の3つの市民活動の拠点とすることにある。また、地域自主組織と自治会との関係は、あくまで補完の関係として役割分担されているところに特徴がある。自治会の地域運営組織への集約化や統合ではなく、より広域で常勤スタッフの配置されている「地域自主組織」が、自治会単独では行いにくいことを補完するという関係にある。雲南市の取組みとして関谷（2018）は下記の3つの施策を取り上げている。

- ① 交流センター職員と地域運営組織の一体化として、地域自主組織が交流センターに給与を支払い直接雇用する方式に変更。
- ② 地域福祉に関する組織を社協から切り離し、各「地域自主組織」の指揮命令系統により、地域一体型の組織活動を行う形態に変更。
- ③ 地域委員の発展的解消と地域円卓会議の創設による情報の共有化となっている。

勿論、「地域自主組織」の性格上、市内の組織の運営の仕方はそれぞれ独自性がみられる。雲南市内の各地域では、地域に住む住民がその運営方法を選択し住民が関り活動していることで大きな満足感に繋がり持続可能な定住づくりを支えていると思われる。

(2) 農村RMO（Region Management Organization）とは

2022年農林水産省では農村型RMO元年としてとらえ、中山間地におけるRMOの組織化に力を入れている。農村RMOの定義として農林水産省では「複数の集落の機能を補完して、農用地保全活動や農業を核とした経済活動と併せて、生活支援等地域コミュニティの維持に資する取組を行う組織のこ

と」を定義している。これは、雲南市で取組んできた小規模多機能自治組織の取組み①生涯学習②地域づくり③地域福祉に加えて④農林水産業という4本の柱から構成される。どちらにも共通し重要なことは住民主体ということであり、この住民主体という意識の醸成こそ一番留意しなければならない。

3. 農村RMOに向けて十和田市一本松地区の取り組み事例

十和田市一本松地区は、十和田市の南端、三戸郡五戸町と接する山間部に位置する。2020年3月末現在人口110人、44世帯、高齢化率65%で、2013年に藤坂小学校に統合されるまでは伝法寺小学校区だった。小学校統合を契機に高齢化は一気に進み人口構成は大きく変化することとなった。地域の自治組織は「一本松町内会」であり、目的別組織として「一本松転作組合」と「十和田市消防団第五分団」が存在する。また属性組織として「ひまわり生活研究グループ」（以後ひまわり生研G）が活動しており、地域の主な活動はこの「ひまわり生研G」の女性たちが担ってきている。ひまわり生研Gのリーダーで、地区のVicウーマン⁶でもあり農業委員も兼ねている活動家野崎さち子氏は、地域の高齢化による高齢者の孤食を憂い10年ほど前から、市の福祉事業と連携し「いきいきサロン」を毎月2回実施してきた。健康と食事を意識し、サロン開催時には高齢者に地域の食材を使用した手作りのお弁当などを材料費のみの価格で提供し続けてきた。

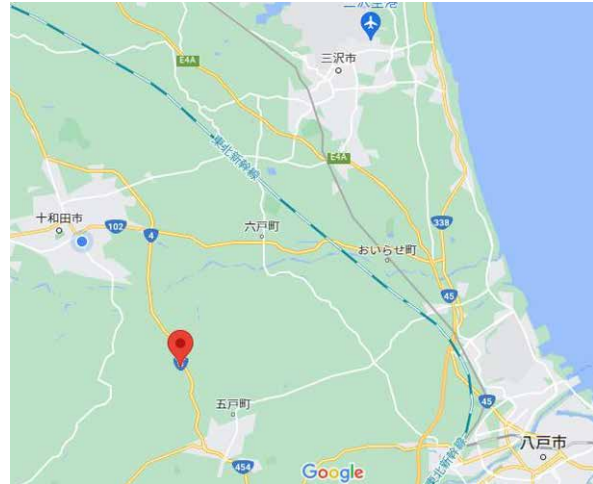


図1 十和田市一本松地区の位置

(1) 1年目の活動

①参加の場づくり「一本松むらづくり会議」

集落でのこれまでの会合は、どこにでもあるように年に1回の町内会総会であり、町内会長は輪番制で世帯主のみの参加、話合いの内容は事業報告と会計報告に終わりあとはいかに町内会費が残っているかの確認が主な会合だった。それをもう少し前向きに考えるため、集落のことを何でも考える・企画する機会として定期的な会合を毎月第3水曜日とし集まり話し合うこととした。この会議の参加者はこれまでの集落の重鎮から普段はあまり発言の機会が少ないと思われる分家の世帯主や婿、女性の参加がみられるようになってきた。



図2 一本松むらづくり会議（筆者撮影）

②暮らしのものさしづくり「一本松だより」による情報共有と意識の醸成

むらづくり会議では、約10名の方が参加するようになってきたもののその他の住民にまで参加は広がらなかった。市の広報と一緒に話合いの内容や企画したイベント等を集落に伝えることで住民の共通認識が醸成されることを目的に毎月発行した。

③ゴニンカン⁷大会（トランプ）

以前は集落で田植え後の楽しみ会や神社でのお祭り、近隣集落との合同運動会など多彩なイベントが企画されていたものの絶えてから久しい。むらづくり会議に集まってきた住民が自分たちでやれた

いことを考え出したのがゴニンカン大会。近隣住民や子どもたちや大学生も参加し参加総数で約40名規模となり久しぶりの笑顔が村に戻ることとなった。

④全住民アンケートによる現状の見える化

家長制度が色濃く残る地域のため、女性や子ども世代までの意見が見える化してみた。中学生以上の全員にアンケートを配布し、地域についての思いや意識を集計した。また、アンケート回収時に、個別の自宅訪問を行いヒアリングから他出子の状況調査にも協力を頂いた。その中でも地域の課題として浮かび上がってきたことは「高齢者や障がい者の手助けになる活動」や「農地の保全」という課題が浮かび上がってきた。また、他出子へのアンケートでは以外にも集落の近隣に居住し自宅を訪れている家族が多いという事だった。調査結果から、活動開始から3か月程度であるということから、まだまだ集落には何をしているのかが浸透せず、さらには誰かどこかで何かをやってくれているだろうという他人事感が大勢を占めていたように感じられたものの初年度はとにかく地域の方々との信頼関係の構築に重点を置き集落のざわざわ感を大事にしていた。



図3 ゴニンカン大会（筆者撮影）

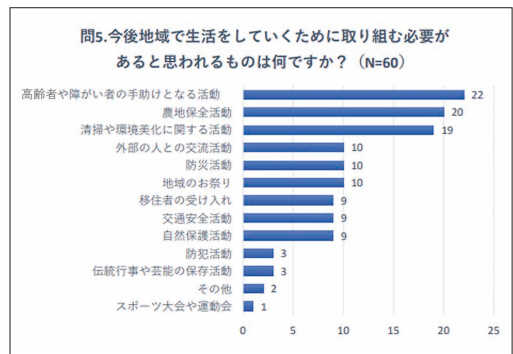


図4 アンケート結果より抜粋（筆者提供）

⑤「彼岸団子大作戦」による公民館厨房の飲食店営業許可取得

集落の高齢者が利用できる食堂を作ることが永年の夢と語る野崎さんの思いから、彼岸団子大作戦を企画し、集落で注文を取り集落のお婆さんたちと彼岸団子づくりを行った。もともと地区では彼岸団子のお供えは自分の家庭で作ってきたものの家族が少なくなったことや自身が高齢化していったことで最近では市販の団子を購入することが多くなっていた。彼岸団子大作戦の結果は販売個数1300個という想像を超える成果となった。この収益を活用し厨房設備の取り揃えを行い、公民館での飲食店営業の許可を取得した。一本松公民館は市からの譲渡により町内会の所有となっていたことも大きな要因として考えられる。



図5 団子づくりする高齢者（筆者撮影）

(2) 2年目（さらに上書きした活動）

①「カネとその循環づくり」のタネ探し（食堂一本松）

1年目にひまわり生研G中心に活動した「かます餅⁸づくり講習会」「彼岸団子大作戦」「鏡餅づくり講習会」など食で地域を活性化することが自信となり、公民館を利用した「食堂一本松」を開設した。まずは、同じ集落の人たちに利用してほしいという考えから集落限定での開業となった。外出支援が必要な高齢者が想像以上に多いことが判明し、「食堂一本松」の弁当バージョンも作成し第2回・第3回では配食サービスも試験的に行った。



図6 第1回食堂一本松（筆者撮影）

今後集落活動の資金になる可能性を検討中している。

②中山間直接払制度の活用「一本松農地保全会」

これまで集落では、基幹産業である米作りについて集落での作業よりも各家族単位の力で厳しい農作業を乗り越えてきた歴史がある。各家毎に米作りに励み、収量増や高品質を求め切磋琢磨してきた。しかしながら、米価の暴落等により若者の農業離れと集落離れが進み担い手不足となり、これまで現役だった主役たちは高齢化により農地の貸し借りや農作業そのものを知り合いに委託することが徐々に増えていくようになっていた。「むらづくり会議」からの発案で、近隣の集落で圃場整備等事業の活用をしている情報が出され、複数回の説明会を経て2023年度から集落で多面的機能支払交付金事業⁹に取り組むということで十和田市に申請することになった。



図7 町内会全員で参加を可決（筆者撮影）

(3) 一本松集落での2年間の活動のまとめ

図8のように、中間支援組織による持続可能な定住を支える「創り直し」のための住民意識の耕起については、地域が自立するまでのステップ高橋（2018）【知る】【考える】【動いてみる】【持続させる】の4つのステップから当てはめてみることにした。

【知る】

住民との信頼関係づくりが必要とされる。そのうえで地域を知る。自分たちを知るための機会の創出が必要とされた。話合いの場として毎月公民館でむらづくり会議を行った（コロナ感染拡大時期には見合わせたこともあった）また、集落の方々への情報共有として今村で何が行われているか、何を行おうとしているかを文字と画像とで動画で知らせることとした。（新聞とSNS）特に、アンケート回収時のヒアリングから他出子への情報としての必要性を意識した。さらに、集落の方々の意識を見える化するため中学生以上の全員へのアンケート調査を行い年度末の町内会総会で結果を発表した。ここまでの「知る」段階までのステップが非常に重要でありこの活動により基礎ができていないと次のステップからの活動が腰砕けとなる。

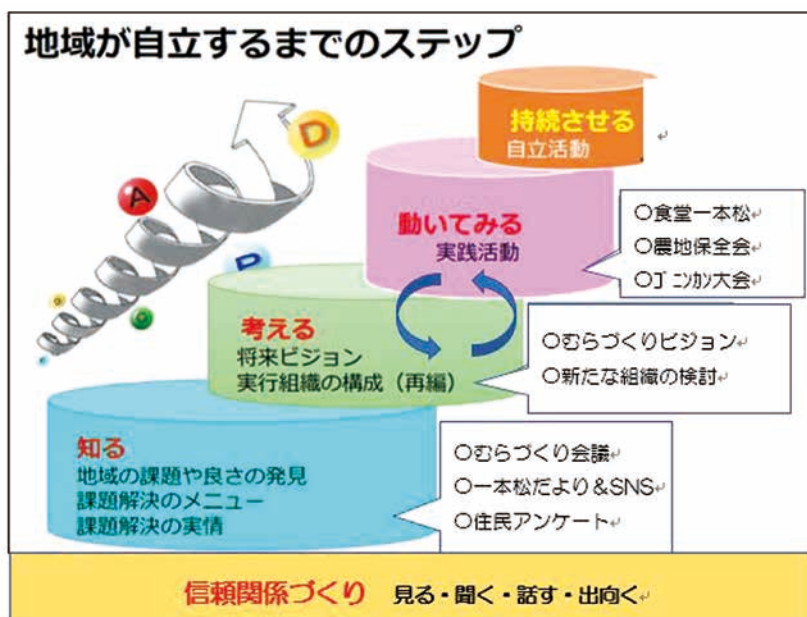


図8 一本松地区での地域活動のステップ 高橋（2018）を参考に筆者作成

【考える】と【動いてみる】

このステップは一本松の場合にはとにかく小さな成功体験の必要性を感じたため考えながら動くことになっている。「動く」の活動では、「一本松彼岸団子大作戦」と命名した秋彼岸団子の製作と販売によって、公民館厨房施設の充実を図り飲食店営業の許可を取得し地域の食堂づくりを成し遂げた。また、市担当部署や地区土地改良区からの支援をとりつぐことによって、前述の中山間直接支払に参加することとした。

【持続させる】

交流活動としてのゴニンカン大会には地域内だけでなく学生にも参加を促し活動の起爆剤とし、今後の活動はこの持続化させるための仕組みづくりが大きな課題となる。

4. 中間支援組織として農村型RMOへの支援

平井（2017）は地域の暮らしの視点を捉え返すことを「根をもつこと」事業の目標を明確化し着実に展開させる「翼をもつこと」と表現している。私たちはNPOとして集落に4名で約2年にわたって入り、体験共有型のワークショップの場を作り出した。住民と一緒に暮らしの視点を忘れることなく、地域の自然環境や食の豊かさ、人と人の繋がりへの再確認に取り組んでいる。

平井の言葉を借りると、「かけた時間は費用ではなく資本」の言葉通り多くの時間をかけ資本を投入すること資本を投入することで集落の方々からの信頼を得ることができる。そしてそれがこれからの事業化へのプロセスへの本気度が決定される。これまでの行政の事業の多くは組織を作ることや事業を立ち上げること等形式的なところを着地点としてきている。しかしながら農村RMOでは、暮らしの視点をしっかりと繋いでいくことが前提となる。なぜならば、その活動の先に位置付けられる地域づくり事業や福祉事業の土台をないがしろにはできないからだ。中間支援組織としてこの暮らしの視点の土台づくりに「よそのもの」であるが故に有効であろう。集落のリーダーのひと言が思い出される。「これまで役所や研究者がいろいろな支援をしてくれたが、なかなか動かなかった。でも、NPOが参加したらどんどん動くようになってきた。」勿論これまでの行政や研究者の支援があって初めての動き出しに違いはないのだが、この相違点を私は「かけた時間とその濃さ」だと信じている。具体的に一本松地区には2021年度訪れた日数は60日以上にのぼる。単に立寄ることはなく、そのほとんどを立ち話やワークショップで集落の方からの聞き取りなどにあててきた。つまり、地域づくりとしての活動資本の蓄積であり、住民意識の耕起に他ならない。

住民の意見として行政だと多くの場合住民側が要望や文句になりがちであり、研究者には世界が違いすぎると思うためなかなか言えないことだと言う。本来であれば、行政職員や研究者が住民との垣根を超え時間をかけ地域づくりとしての活動資本の蓄積をするところだが、配置転換など時間の制約が横たわる。だからこそ中間支援組織が必要なのであろう。

地域共生社会の追及は今後住民へ自立の覚悟を突き付けた。と同時に、市町村はその住民に対してどのように覚悟を具体化することへの支援が必要とされる。その繋ぎ役が中間支援組織の役割となろう。中間支援組織の住民自治と市町村との連携について若菜（2018）は「住民自治支援については市町村行政の覚悟が必要である」としている。非常に重い言葉であることを最後に紹介し今後の活動の課題とする。

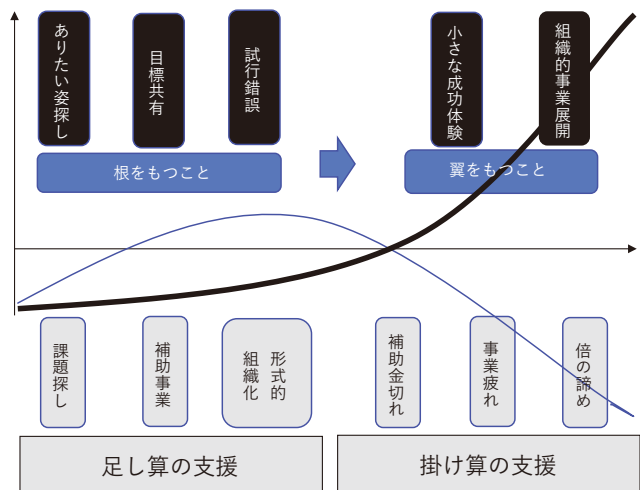


図9 根を持つこと翼をもつこと（平井太郎）筆者加筆

註

1. 地域運営組織…総務省により2013年頃から議論されはじめる。昭和/平成の合併前の旧市町村や小学校区など、町内会や自治会など従来のコミュニティを超える領域を基盤とする広域的な地域マネジメント（筒井一伸）
2. 地域共生社会の実現…制度・分野ごとの『縦割り』や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えてつながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会を指す。（厚生労働省地域共生社会ポータルサイト）
3. 農村RMO…農村型地域運営組織（Region Management Organization）とは、複数の集落の機能を補完して農用地保全活動や農業を核とした経済活動と併せて、生活支援等地域コミュニティの維持に資する取組を行う組織のこと。（農林水産省）
4. 青森県型地域共生社会…これまで長年取り組んできた青森県の「保健・医療・福祉包括ケアシステム」に「住まい」「生活支援」を取り込むとともに、「交通」「情報通信」「セキュリティ」の地域機能を加え、さらに「地域づくり」の視点を踏まえ、より広い視点での推進（青森県健康福祉部）
5. 小規模多機能自治…雲南市の地域運営組織は、市域内では「地域自主組織」という名称を使用しているが、一般的・対外的には「小規模多機能自治」と称されている。これは島根県雲南市によって命名された用語であり、定義をすれば次のようになる。住民の主体的活動（住民の参画・協働）による住民自治を、小学校区のような比較的小さな領域を単位とする自治体内分権により、促進しようとするものである。特徴として、同じ指示命令系統のもとで連携・協働することにより、様々な分野を一体的に地域経営できる「小規模性」、様々な分野・部門が相互に連携して複合的な活動を行う「多機能性」を備えたものである。（関谷龍子）
6. Vicウーマン…「地域のよりよい『農林水産業と暮らし』を指導する女性リーダー。（青森県農林水産部）
7. ゴニンカン…トランプゲームのひとつ。日本で一般的に遊ばれている「ナポレオン」に近いが別のものである。
8. かます餅…餅の種類。特徴として半月形（かますの形）にする時に中のみそあんが出ないようにまとめる
9. 多面的機能支払交付金…日本型直接支払のひとつで、地域共同で行う、多面的機能を支える活動や、地域資源（農地、水路、農道等）の質的向上を図る活動の交付金

参考文献

- ・小田切徳美（2022）：「新しい地域をつくる」（岩波新書）
- ・小田切徳美 藤山浩（2013）：地域再生のフロンティア 中国山地から始まるこの国の新しいかたち（農山漁村文化協会）
- ・佐藤洋平 生源寺眞一（2022）中山間地域ハンドブック（農文協）
- ・関谷龍子（2018）：雲南市の「地域自主組織」について（佛教大学社会学部論集第67号）
- ・高橋由和：「住民が創る持続可能な地域づくり・人づくり」<https://www.chisou.go.jp>（2022年1月7日閲覧）
- ・竹ヶ原公（2021）：「住民サイドの視点による「住民主体のまちづくり参加プロセス」についての考察」弘前大学地域社会研究第14号
- ・竹ヶ原公（2022）：R3年度上北地域・地域経営モデル集落むらづくりビジョン作成業務報告書
- ・筒井一伸（2020）：「地域運営組織の可能性と直面する課題」（日本地理学会発表要旨集2020）
- ・平井太郎（2017）：「ふだん着の地域づくりワークショップ」（筑波書房）
- ・平井太郎（2022）：「地域でアクションリサーチ」農山漁村文化協会
- ・前田和彦（2022）：『高知県における地域運営組織とこれから』青森県「農山漁村」地域経営事業実践者向け研修会（2022.11.2）
- ・若菜千穂（2018）中間支援に期待される役割と中間支援組織の実態（農村計画学会誌 Vol.36）

青森県内市町村議会アンケート調査について

佐々木 純一郎*・橋田 誠**

1. 解説

青森県をはじめ、地方自治体は、人口減少・高齢化等の人口構造の変化に加え、デジタル・トランスフォーメーションの進展、新型コロナウイルス感染症への適切な対応が求められている。

第33次地方制度調査会では「社会全体におけるデジタル・トランスフォーメーションの進展及び新型コロナウイルス感染症対応で直面した課題等を踏まえ、ポストコロナの経済社会に的確に対応する観点から、国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の関係その他の必要な地方制度のあり方について」議論がされている。

地方制度のあり方として、議会機能は重要な側面を持っており、地方制度調査会においても、全国都道府県議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会から地方議会のあり方について問題提起がされている。

今回の調査は、このような背景を踏まえ、2016年と2019年に実施した「青森県内市町村議会アンケート調査」の経年変化の把握と、地方議員の担い手不足や国における地方議会のあり方議論などを踏まえて、2022年8月から9月にかけて実施したものである。アンケート調査結果は、橋田がとりまとめた。

なお、調査の性格上おこりうる誤りは、著者2名にある。あわせてご協力いただいた関係各位には特に記して謝意を表したい。

2. 青森県における市町村議会アンケート調査

(1) 調査期間

2022（令和4）年8月～9月

(2) 調査対象

青森県内市町村議会（40市町村議会事務局）

※青森県総務部市町村課から担当者名簿・メールアドレスの提供等の協力を受け実施

(3) 回答数

40市町村（回答率100%）

(4) 調査担当者

弘前大学大学院地域社会研究科 教授 佐々木純一郎

弘前大学大学院地域社会研究科 客員研究員 橋田 誠

* 弘前大学大学院地域社会研究科 地域産業研究講座 教授

** 弘前大学大学院地域社会研究科 客員研究員

(5) 調査項目

1) 議会の公開について

- 議会本会議のネットなどによる公開の有無と方法
- 議会本会議と委員会の議事録ネット公開の有無と範囲
- 議案の公開方法と時期
- 政務活動費について
- 議決した議案に対する賛否の公開について

2) 議会の住民参加について

- 参考人制度の活用回数について
- 議会報告会開催規程と議会報告会開催の有無
- 特定団体や関係者との意見交換会について

3) 議会の運営について

- 本会議での一問一答方式について
- 執行部の反問権について
- 議長の通常の在任期間について
- 政策条例の議員提案について
- 議会基本条例の制定について

4) 地方議会の課題に対する近年の国等の動向に対する見解

- 第33次地方制度調査会における全国市議会議長会・全国町村議会議長会の地方自治法改正に向けた問題提起に対する見解

(地方議会の団体意思決定機関としての位置づけ等を法律に明確化する必要性、地方議会議員の職務等を法律上明確化する必要性、多様な人材の立候補環境改善を図る法整備の必要性、小規模議会議員報酬基準引き上げの財政支援の必要性、地方議会のデジタル化取組の技術的・財政的支援の必要性)

- 今後、新たに選挙区を設けていくことの検討の可否
- 市町村議会と地域自治組織（自治会、町内会、福祉関係団体など）との連携の必要性
- 市町村議会の活性化に特に重要な施策の必要性

(議員の兼職・兼業禁止の緩和、議員への立候補や議会活動のための休暇・休職と議員退職後の復職制度、議員の手当制度の拡充、主権者教育の一環として学校教育における地方議会の啓発、議会内の保育スペースやバリアフリー化等の整備、厚生年金への地方議会議員の加入、選挙権と被選挙権の格差をなくし、被選挙権年齢を引き下げること、供託金制度の改善、統一地方選挙の再統一)

5) これまでの議会事務局機能の強化策

6) 議会の基礎データ（議員定数・女性議員数・事務局職員数）

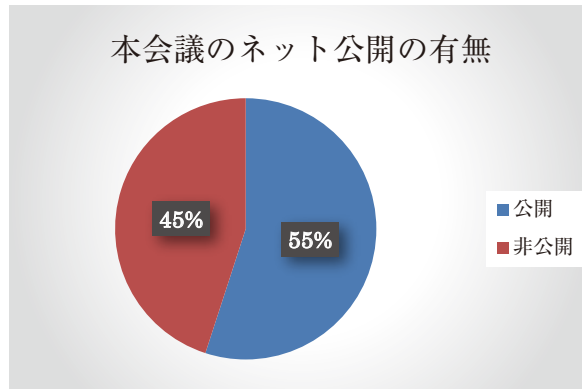
(6) 調査結果

1) 議会の公開について

①議会本会議のネットなどによる公開の有無と方法

議会本会議において、ネットなどの公開をどのような形で行なっているかをたずねた。ネット公開を現時点で行っている議会は22議会（55%）である。22議会の公開方法をみると、複数回答であるが、ネット同時中継が最も多い12議会（30%）で、次いで、ネット録画中継が11議会（27%）、有線テレビ録画中継が6議会（15%）、有線テレビ同時中継が5議会（12%）であった。

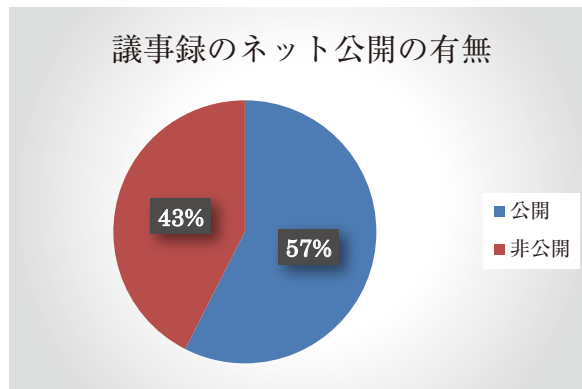
その他回答の18議会は現時点でネット公開を行っていないかった。ネット公開を行っていない議会数の推移をみると、2016年調査時は、27議会、2019年調査時は、22議会であったので、この間にネット公開が進展している状況がうかがえる。



②議会本会議と委員会の議事録のネット公開の有無と範囲

議会本会議と委員会の議事録をネットで公開しているかをたずねた。公開している議会が23議会（57%）であった。2019年調査では、公開している議会と非公開の議会が同数の20議会（50%）で、2016年調査では、公開していない議会が22議会（55%）で、公開している議会の18議会（45%）を上回っていたので、議事録のネット公開が進展している状況がうかがえる。

公開している23議会については、本会議のみの公開が15議会で、本会議と一部の委員会の公開が8議会であった。

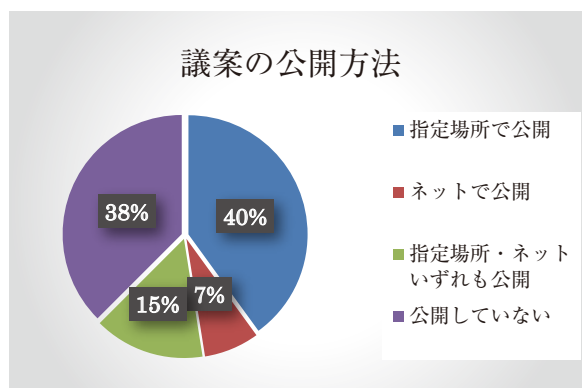


③議案の公開方法と時期

議案の公開方法と時期についてたずねた。

まず、議案の公開を行っている議会は25議会（62%）で、議案の公開を行っていない議会は、15議会（38%）であった。公開方法は、指定場所で閲覧・公開が16議会（40%）で一番多く、次いで、ネット、指定場所いずれも公開が6議会（15%）。ネットで公開が3議会（7%）であった。

議案を公開している25議会の公開時期は、会議と同時に公開が11議会で最も多く、会議終了後の公開が8議会、会議前日までに公開が6議会であった。

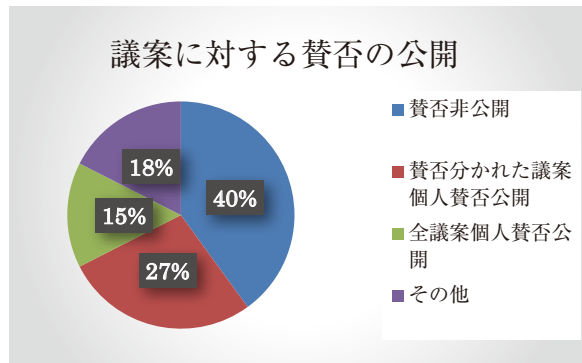


④政務活動費について

政務活動費についてたずねた。青森県内市町村議会40議会のなかで、政務活動費があると回答した6議会は、政務活動費の領収書を含む収支報告書を閲覧できると回答した。また、政務活動費のネット等の公開については、ネットのみの公開が3議会、ネットと議会報で公開が1議会で、ネットや議会報では公開していない議会が1議会、その他が1議会であった。

⑤議決した議案に対する賛否の公開について

議決した議案に対する賛否の公開についてたずねた。まず、賛否を公開していない議会が16議会（40%）で最も多く、次いで、賛否が分かれた議案について議員個人の賛否を公開している議会が11議会（27%）、全議案について議員個人の賛否を公開しているが6議会（15%）、その他が7議会（18%）であった。

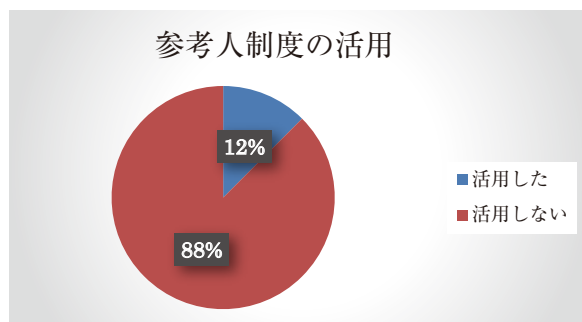


2) 議会の住民参加について

①参考人制度の活用回数について

過去2年間で、参考人制度を活用した回数をたずねた。参考人制度を2年間で活用した議会は5議会（12%）、活用していない議会が35議会（88%）であった。

活用回数については、1～2回が3議会、3～5回が1議会、5～10回が1議会であった。2019年調査では、参考人制度を2年間で活用した議会は2議会（5%）であったので、参考人制度を活用した議会が増加した。



②議会報告会開催規程と議会報告会開催の有無

議会報告会の開催根拠となる条例・規則等の規程の有無と議会報告会開催の有無について、たずねた。

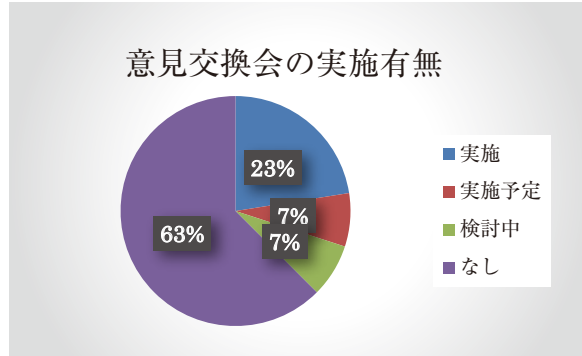
まず、議会報告会の根拠となる条例・規則等の開催規程があり開催を義務化している議会が7議会（18%）、開催規程はあるが、義務付けがない議会が1議会（2%）、今後規程を制定予定の議会が1議会（2%）、議会内で開催規程を検討中の議会は6議会（15%）、その他が3議会（7%）であった。なお、開催規程の検討予定がない議会は22議会（55%）で、最も多かった。

次に、2年間に議会報告会を開催した議会は、2議会（5%）で、2019年調査の8議会（20%）から大幅に減少した。

③特定団体や関係者との意見交換会について

特定団体や関係者と議会の意見交換会について、たずねた。

意見交換会を実施している議会は、9議会（23％）で、今後実施する予定の議会が3議会（7％）、実施に向けて検討中の議会が3議会（7％）であった。意見交換会の実施を検討していない議会は25議会（63％）であった。

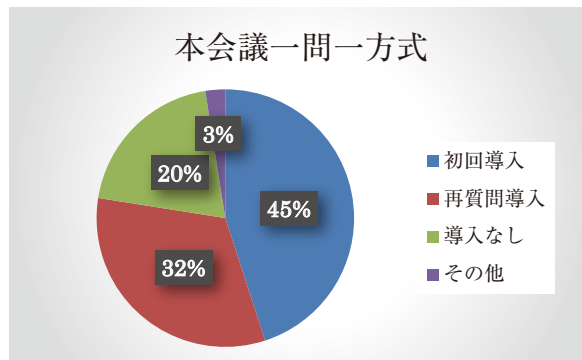


3) 議会の運営について

①本会議での一問一答方式について

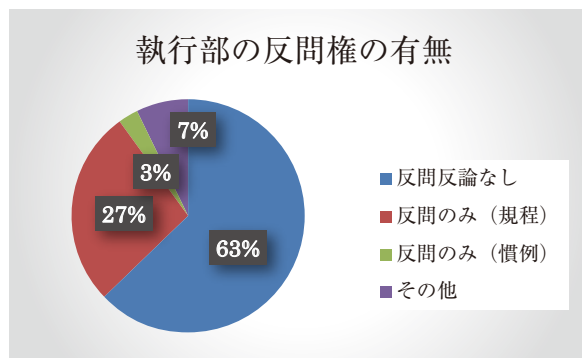
本会議での一問一答方式の導入についてたずねた。初回から導入している議会が18議会（45％）で最も多く、次いで再質問から導入している議会が13議会（32％）、その他の議会が1議会（3％）、導入していない議会が8議会（20％）であった。

2019年調査との比較では、本会議での一問一答方式を導入している議会が、29議会から32議会に増加した。



②執行部の反問権について

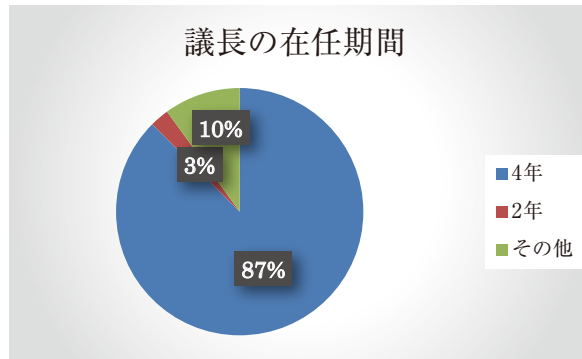
執行部の反問権についてたずねた。執行部の反問も反論も認めていない議会が最も多く25議会（63％）であった。条例・規則等で反問のみ認めている議会が11議会（27％）で、慣例として反問を認めている議会が1議会（3％）、その他が3議会（7％）であった。



③議長の通常の在任期間について

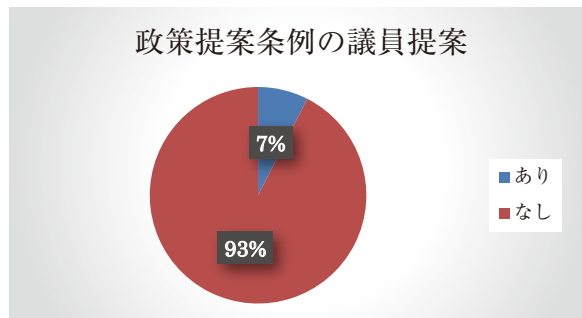
議長の通常の在任期間をたずねた。地方自治法では、「普通地方公共団体の議会の議員の任期は4年とする」(93条第1項)と規定され、「議長及び副議長の任期は、議員の任期による」(103条第2項)と規定されている。地方議会の中では、慣例的に議長の任期を4年よりも短くしているところもある。

今回のアンケート結果では、35議会(87%)が4年と回答し、2年と回答した議会が1議会(3%)、その他(2年または4年など)と回答した議会が4議会(10%)であった。



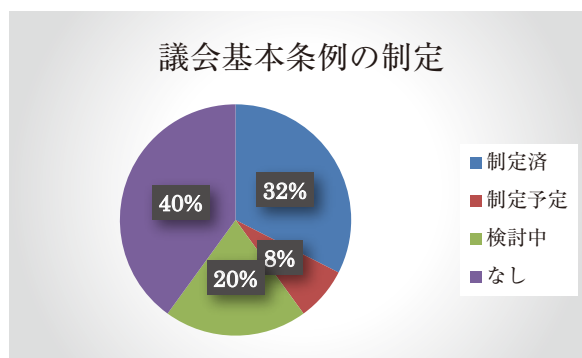
④政策条例の議員提案について

令和3年度、2年度における政策条例の議員提案の有無をたずねた。2年間で議員提案があった議会は、40議会中3議会(7%)であった。2019年調査でも議員提案があったのは3議会であり、今回調査と同数であった。



⑤議会基本条例の制定について

議会基本条例の制定状況について、たずねた。議会基本条例を制定している議会は、13議会(32%)で、条例制定を予定している議会が3議会(8%)、条例制定を検討している議会が8議会(20%)であった。条例制定の計画がない議会は、16議会(40%)であった。条例制定済み、制定予定と検討中の議会を合わせると24議会で6割に達した。2019年調査では、19議会(47%)、2016年調査では、9議会(22%)であったので、県内市町村議会における議会基本条例制定の動きが進展しているといえる。

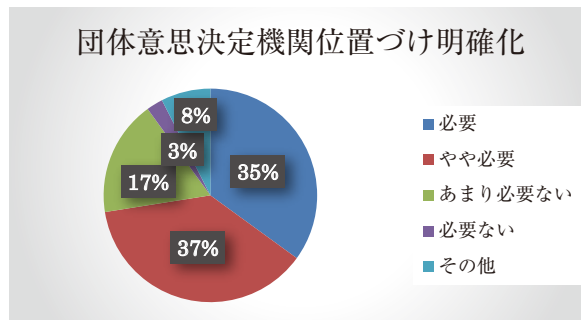


4) 地方議会の課題に対する近年の国等の動向に対する見解

- ①第33次地方制度調査会における全国市議会議長会、全国町村議会議長会の問題提起に対する見解
 第33次地方制度調査会において、全国市議会議長会、全国町村議会議長会が、地方議会のあり方に関連して、地方自治法の改正に向け問題提起をしていることについて、見解を求めた。

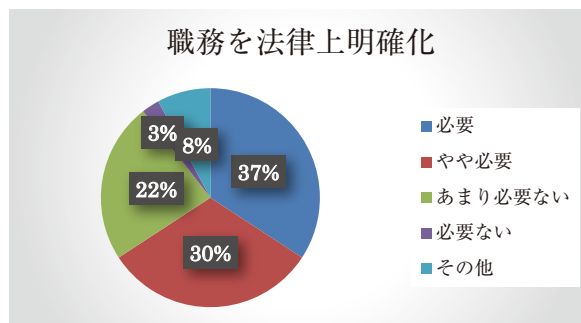
ア) 地方議会の団体意思決定機関としての位置づけ等を法律上明確にすること

まず、「地方議会の団体意思決定機関としての位置づけ等を法律上明確にすること」については、「必要」が14議会（35%）、「やや必要」が15議会（37%）、「あまり必要ではない」が7議会（17%）、「必要ではない」が1議会（3%）、「その他」が3議会（8%）であった。肯定的回答が7割を超え、否定的回答は約2割であった。



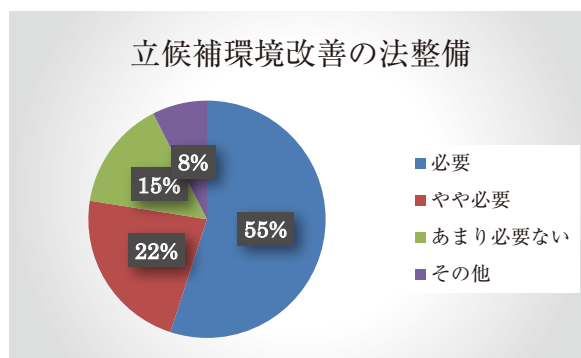
イ) 地方議会議員の職務を法律上明確にすること

「地方議会議員の職務を法律上明確にすること」については、「必要である」が15議会（37%）、「やや必要である」が12議会（30%）、「あまり必要でない」が9議会（22%）、「必要ではない」が1議会（3%）、「その他」が3議会（8%）であった。肯定的回答が67%で、否定的回答は25%であった。



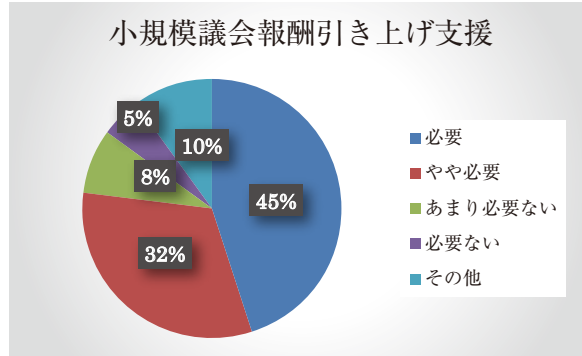
ウ) 会社員等多様な人材が立候補しやすい環境改善のための法整備

「会社員等多様な人材が立候補しやすい環境改善のための法整備」については、「必要である」が22議会（55%）、「やや必要である」が9議会（22%）、「あまり必要ではない」が6議会（15%）、「その他」が3議会（8%）であった。約8割が肯定的回答であった。



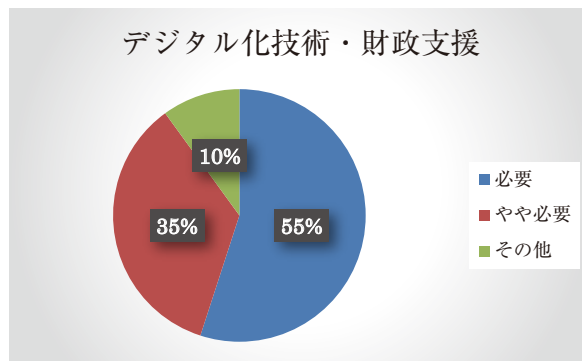
エ) 小規模議会の議員報酬引き上げの財政支援

「小規模議会の議員報酬を適切な基準に引き上げられるよう財政支援を行うこと」については、「必要である」が18議会（45%）、「やや必要である」が13議会（32%）、「あまり必要ではない」が3議会（8%）、「必要ではない」が2議会（5%）、「その他」が4議会（10%）であった。約8割が肯定的回答であった。



オ) 地方議会のデジタル化への技術的・財政的支援

「地方議会のデジタル化の取組について技術的・財政的支援を行うこと」については、「必要である」が22議会（55%）、「やや必要である」が14議会（35%）、「その他」が4議会（10%）であった。9割の議会がデジタル化への支援を必要と考えている。

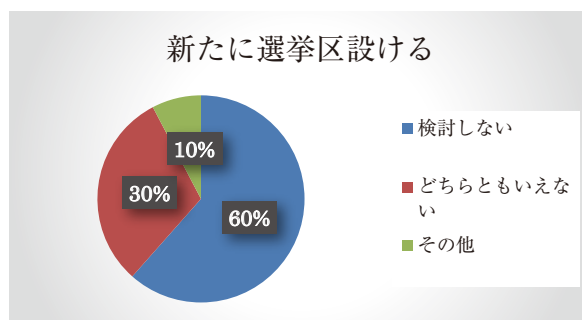


② 今後、新たに選挙区を設けていくことの検討の可否

市町村合併による市町村域の拡大に伴い、地域の多様な民意を市町村議会に反映させることは大きな課題であり、公職選挙法では、「市町村は、特に必要がある時は、その議会の議員の選挙につき、条例で選挙区を設けることができる」（公職選挙法15条第6項）ことから、今後、新たに選挙区を設けていくことを検討すべきかをたずねた。

「検討しない」が半数を超える24議会（60%）で、次いで「どちらともいえない」が12議会（30%）で、「その他」が4議会（10%）であった。「検討する」とした議会は皆無であった。

2019年調査でも、「検討しない」が過半数を超える23議会（57%）であり、今回とほぼ同様の回答であった。

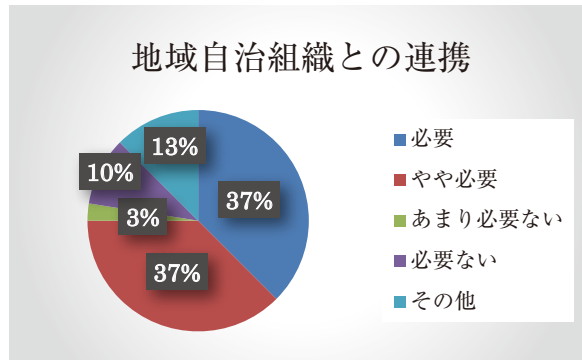


③市町村議会と地域自治組織（自治会、町内会、福祉関係団体など）との連携の必要性

市町村合併による市町村域の拡大に伴い、地域の多様な民意を市町村議会により反映させるため、市町村議会と地域自治組織（自治会、町内会、福祉関係団体など）との連携の必要性の可否についてたずねた。

「必要である」「やや必要である」がいずれも15議会（37%）で最も多く、「必要ではない」が4議会（10%）、「あまり必要ではない」が1議会（3%）、「その他」が5議会（13%）であった。検討することに肯定的な意見が7割を超えた。

2019年調査でも、肯定的な意見が8割で、今回とほぼ同様の回答であった。



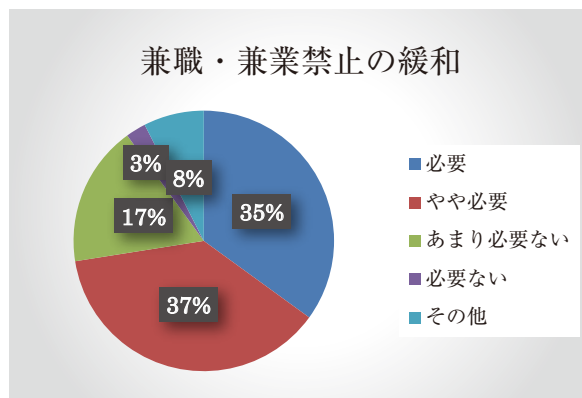
④市町村議会の活性化に特に重要な施策の必要性

地方議会議員の担い手不足の深刻化、無投票当選の増加、投票率の低下などの課題に対応するため、市町村議会の活性化に特に重要な施策として、アからケまでの9項目を提示し、その必要性の可否についてたずねた。

ア) 議員の兼職・兼業禁止の緩和

「やや必要である」が15議会（37%）で最も多く、次いで「必要である」が14議会（35%）、「あまり必要ではない」が7議会（17%）。「必要ではない」が1議会（3%）、「その他」が3議会（8%）であった。7割を超える議会が肯定的意見であった。否定的回答は2割であった。

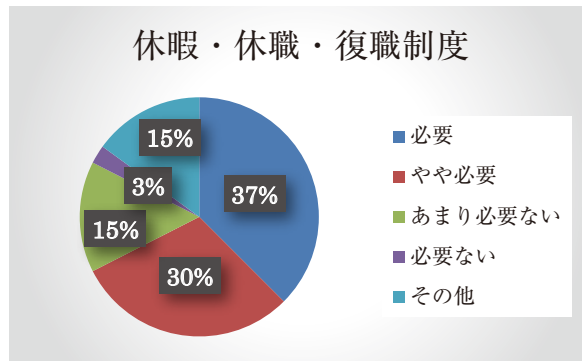
2019年調査では、「必要である」が16議会（40%）、「やや必要である」が8議会（20%）で、肯定的意見が6割であったので、肯定的意見が1割増加した。



イ) 議員への立候補や議会活動のための休暇・休職と議員退職後の復職制度

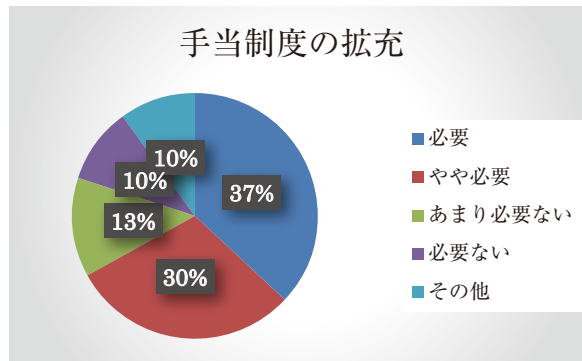
「必要である」が15議会（37%）で最も多く、次いで「やや必要である」が12議会（30%）で「あまり必要ではない」が6議会（15%）、「必要ではない」が1議会（3%）、「その他」が6議会（15%）であった。約7割の議会が肯定的意見であった。

2019年調査では「やや必要である」が14議会（35%）、「必要である」が13議会（32.5%）で約7割の議会が肯定的意見で、ほぼ同様の回答であった。



ウ) 議員の手当制度の拡充

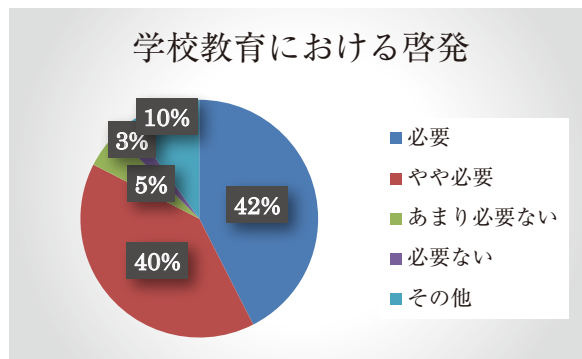
「必要である」が15議会（37%）で最も多く、次いで「やや必要である」が12議会（30%）で、「あまり必要ではない」が5議会（13%）、「必要ではない」が4議会（10%）、「その他」が4議会（10%）であった。6割を超える議会が肯定的意見であったが、否定的意見も3割あった。



エ) 主権者教育の一環として学校教育における地方議会の啓発

「必要である」が17議会（42%）で最も多く、次いで「やや必要である」が16議会（40%）、「あまり必要ではない」が2議会（5%）、「必要ではない」が1議会（3%）、「その他」が4議会（10%）であった。8割を超える議会が肯定的意見であった。

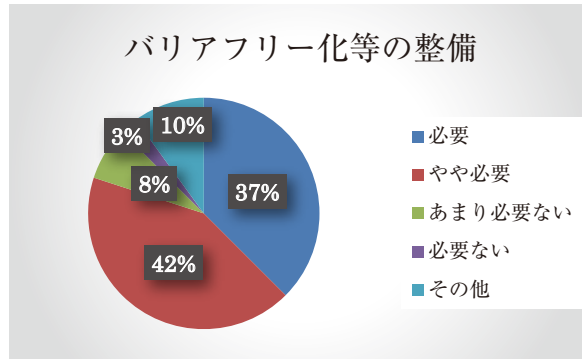
2019年調査では「必要である」が22議会（55%）、「やや必要である」が14議会（35%）で、9割の議会が肯定的意見であった。



オ) 議会内の保育スペースやバリアフリー化等の整備

「やや必要である」が17議会（42%）で最も多く、次いで「必要である」が15議会（37%）で、「あまり必要ではない」が3議会（8%）、「必要ではない」が1議会（3%）、「その他」が4議会（10%）であった。8割の議会が肯定的意見であった。

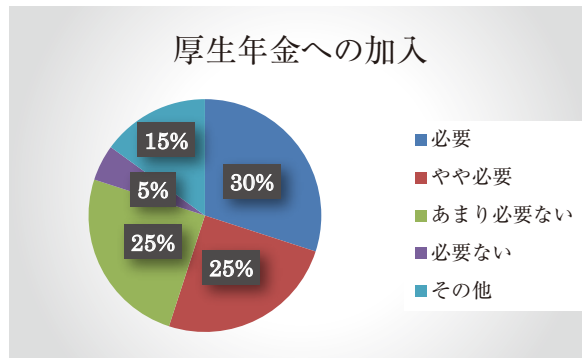
2019年調査では「やや必要である」が15議会（37%）、「必要がある」が14議会（35%）で、7割を超える議会が肯定的意見であった。



カ) 厚生年金への地方議会議員の加入

「必要である」が12議会（30％）で最も多く、次いで「やや必要である」が10議会（25％）、「あまり必要ではない」が10議会（25％）で、「必要ではない」が2議会（5％）、「その他」が6議会（15％）であった。5割強の議会が肯定的意見で、3割の議会が否定的意見であった。

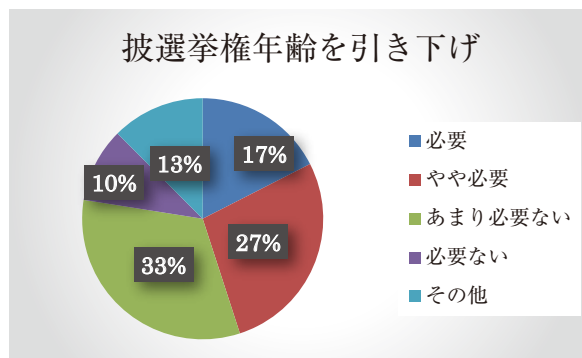
2019年調査では「必要である」が13議会（33％）、「やや必要である」が10議会（25％）で、肯定的意見が6割弱で、ほぼ同様の回答であった。



キ) 選挙権と被選挙権の格差をなくし、被選挙権年齢を引き下げること

「あまり必要ではない」が13議会（33％）で最も多く、次いで「やや必要である」が11議会（27％）、「必要である」が7議会（17％）、「必要ではない」が4議会（10％）、「その他」が5議会（13％）であった。肯定的意見と否定的意見がともに4割を超え、賛否が拮抗した。

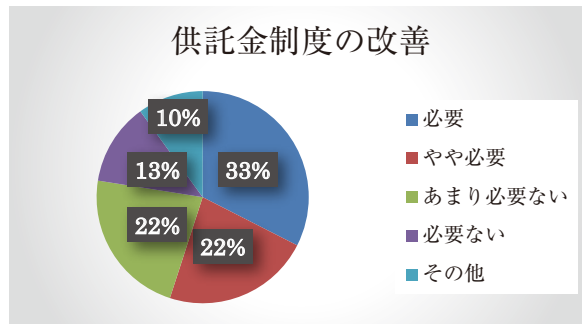
2019年調査では「あまり必要ではない」が19議会（47％）、「必要ではない」が7議会（17％）で6割を超える議会が否定的意見であった。



ク) 供託金制度の改善

「必要である」が13議会（33％）で最も多く、次いで「やや必要である」「あまり必要ではない」がともに9議会（22％）、「必要ではない」が5議会（13％）、「その他」が4議会（10％）であった。肯定的意見が5割を超えたが、否定的意見も3割を超えた。

2019年調査では「必要である」が10議会（25%）、「やや必要である」が7議会（17%）で肯定的意見は約4割であった。

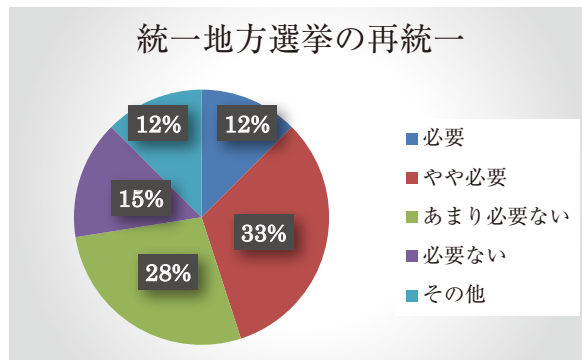


ケ) 統一地方選挙の再統一

「やや必要である」が13議会（33%）で最も多く、次いで「あまり必要ではない」が11議会（28%）、「必要ではない」が6議会（15%）、「必要である」が5議会（12%）、「その他」が5議会（12%）であった。

肯定的意見と否定的意見がいずれも4割を超え、賛否は拮抗した。

2019年調査では、否定的意見が半数を超え、肯定的意見は4割であった。



5) これまでの議会事務局機能の強化策

これまでの議会事務局機能の強化策について、記述式でたずねた。無記入あるいは変化がないとの回答が過半数を超えたが、記述回答があった主なものとしては、①事務局体制の強化②研修等への参加など事務局職員の資質向上策③その他であった。以下に主な回答内容を記載する。

①事務局体制の強化

- 議会事務局の庶務課及び議事課の両課で実施していた調査業務について、業務の効率化と情報の一元管理を行うため集約するとともに、議会の政策調査機能の充実を図るため、議事運営と調査業務を担当する「議事調査課」と、議会内の総務・人事・予算管理業務を担当する「議会総務課」に再編した。（令和4年4月1日より）
- 令和3年度に機構改革により2つの係（総務係・議事係）から1つの係（総務議事係）に統合されたこと。
- 2022年4月より組織体制の強化のため、議会事務局に議事総務課を設けた。

②研修等への参加など事務局職員の資質向上策

- 議会事務局職員研修会に積極的に参加することなどにより、議会事務局機能の強化を図っている。
- 積極的に議事録作成や議会広報誌編集に係る研修等に参加し、事務局職員の能力向上を図っている。

③その他

- 究明が必要な案件は専門的知見の活用を積極的に行っている。

6) 議会の基礎データ (議員定数・女性議員数・事務局職員数)

(単位:人)

団体名	議員定数	女性議員数	事務局職員数
青森市	35	7	16
弘前市	28	2	11
八戸市	32	6	15
黒石市	16	4	7
五所川原市	22	2	6
十和田市	22	5	6
三沢市	18	3	5
むつ市	22	3	7
つがる市	18	2	5
平川市	16	1	5
平内町	12	1	3
今別町	7	0	2
蓬田村	8	0	2
外ヶ浜町	11	0	3
鱒ヶ沢町	12	0	3
深浦町	12	0	3
西目屋村	6	1	2
藤崎町	14	1	3
大鰐町	10	2	3
田舎館村	8	0	2
板柳町	12	1	2
鶴田町	12	1	2
中泊町	13	2	2
野辺地町	12	1	2
七戸町	16	1	3
六戸町	12	0	3
横浜町	10	0	2
東北町	16	1	3
六ヶ所村	18	0	3
おいらせ町	16	1	3
大間町	10	0	2
東通村	14	0	3
風間浦村	8	1	2
佐井村	8	0	2
三戸町	14	2	3
五戸町	16	0	3
田子町	10	0	3
南部町	16	1	3
階上町	14	0	2
新郷村	8	1	2
小計	584	53	159

東日本大震災の復興： オーバースペックと周辺化

田 中 重 好*

構成

1. 東日本大震災の特徴
2. 復興事業と復興まちづくり・住宅再建
3. 復興まちづくりと住宅再建
 - 3.1 区画整理事業
 - 3.2 防災集団移転事業
 - 3.3 住宅再建
4. 復興まちづくりの基礎となるリスク評価と危険区域設定
 - 4.1 危険区域設定
 - 4.2 危険地区設定の基礎にある防災対策の理念変更
 - 4.3 防災対策の変更された理念の政策への転換
 - 4.4 街づくり・住宅再建の復興事業の全体像
5. 復興事業の特徴
 - 5.1 オーバースペックな復興事業
 - 5.2 リスク評価と危険区域指定
 - 5.3 被災者と被災地の周辺化
 - 5.4 地域の持続可能性への問題
6. 要約と課題

キーワード

復興まちづくり、住宅再建、集団移転、オーバースペックな復興、周辺化

1. 東日本大震災の特徴

戦後の日本社会との関連において、東日本大震災は次の三つの顕著な特徴をもっている。第一に、三陸地域は世界の中でももっとも津波対策が進んだ地域であるにもかかわらず、戦後日本の災害の中で突出した2万人にも上る犠牲者が出てしまった。戦後、防災体制が確立し防災力が格段に向上してきた。その防災力向上の一環として、津波対策も進められ、ハードな防災施設とソフトな対策は「世界一のレベル」となった。なかでも、津波常習地帯の三陸沿岸は、国内でもっとも津波対策が進んだ地域であった。第二に、東日本大震災では、戦後もっとも大きな被害額を記録し、同時に、復興のために最高額の財政投資をした。それまで最大の被害額を記録したのは約150万人の大都市・神戸を襲った1995年の阪神淡路大震災であったが、その被害額は9兆6千億円（国土庁推計）、復興計画の総事業費は16兆3千億円であった。一方、東日本大震災では被害額は16兆9千億円（内閣府推計）、発災から10年間の政府復興予算は32兆円が計上された（注1）。第三に、東日本大震災は、日本が人

* 尚綱学院大学 特任教授

口減少の時代になってはじめて直面した大災害であった。それまでは、右肩上がりの社会的趨勢のなかで、災害復興をとげてきたが、そうした復興の仕方はもはや望めない。

本稿は、上記三点の特徴のうち、第二の特徴を取り上げ、そこから明らかになる東日本大震災の特徴を指摘し、最後に先進国の大災害が解決すべき課題を述べる。なお本稿では、主に津波被災地を対象にしている。また、被災状況や復興過程には地域間の差異も少なくないが、そうした地域的差異よりも全体的特徴を描き出すことを目的とする。一方、防災対策や復興対策に関する政策的解答を導き出すことを直接的な目的とはしていない（注2）。

2. 復興事業と復興まちづくり・住宅再建

津波の強大な力によって、ほとんどの建物は跡形もなく破壊された。被災地では瓦礫を処理した後に、「新しい安全なまち」を再建することを目指した。そのため、復興事業の中でも中心的な事業は住宅再建・復興まちづくり事業であった。復興庁『東日本大震災からの復興の状況と取組み』（2020年9月）で、2011～2019年度の復興予算の執行状況（「その他」を除く）をみると、住宅再建・復興まちづくりに12.9兆円（34.8%）、次いで原子力災害からの復興・再生6.7兆円（17.9%）、震災復興特別交付税5.5兆円（14.9%）、産業・生業の再生4.3兆円（11.7%）、被災者支援2.2兆円（6.0%）となっており、住宅再建・まちづくりが復興事業の中心となっていることが分かる。以下、この事業に焦点を当てて、復興の過程を見てゆく。

復興まちづくりの事業は、防災集団移転促進事業（防集事業）、土地区画整理事業、津波復興拠点整備事業、漁業集落防災機能強化事業（漁集事業）である。集団移転事業は被災地から安全な高台の住宅地へ移転促進する事業、土地区画整理事業は市街地復興では盛土による地盤の嵩上げした土地を区画整理し安全なまちを創造する事業、復興拠点整備事業は新しい公共施設を作り新たな市街地を形成する事業、漁業集落防災機能強化事業は住宅移転も含む、漁村の防災機能を強化するための基盤整備事業である。さらに、災害公営住宅建設事業が加わって、被災地のまちの復興と被災者の住宅再建を支援した。一部の火山災害を除いて、日本の災害復興は原則的に「現地復興」で進められてきた。だが、今回の災害復興は大規模な居住地の移転が進められ、まちの姿が一変した。

こうした事業の全体規模は表1にみるとおりである。復興まちづくり事業の中心をなす区画整理事業、防災集団移転事業、災害公営住宅整備を含む住宅再建という三つの事業を取り上げて、復興事業の進展とその帰結をみてみよう。

表1 被災三県の住宅再建のための災害公営住宅の整備・宅地造成戸数（計画戸数）

	合計	民間住宅等用地		災害公営住宅	漁集事業
		区画整理事業	防集事業		
岩手県	13,310	4,911	2,101	5,833	465
宮城県	24,715	3,230	5,638	15,823	24
福島県	9,431	1,207	650	7,574	0
3県合計	47,456	9,348	8,389	29,230	489

復興庁、2019「第3回東日本大震災の復興施策の総括に関するワーキンググループ 資料3」

3. 復興まちづくりと住宅再建

3.1 区画整理事業

区画整理事業は、1919年の旧都市計画法によって、さらに、関東大震災の復興のために制定された旧特別都市計画法によって制度化された。事業実施としては、1923年の関東大震災後の震災復興に大規模に活用された復興手法である。関東大震災では東京において65地区、3,041haで区画整理事業が実施された（中央防災会議、2008）。それ以降、戦後の戦災都市復興事業のなかで、「戦災復興区画整

理は115都市、6万haで計画され、最終的には112都市、1万9,600haに縮小されて実施された」（安藤元夫、1998：365）。1995年の阪神淡路大震災では20区域、約250haを対象として実施された。市町別でみると、西宮市は41.7ha、芦屋市34.6ha、神戸市143.2ha、北淡町20.5ha、尼崎市13.7haで、合計253.7haある（安藤元夫、1998：364）。東日本大震災の復興事業では居住系50地区、約2,800haで区画整理事業が実施された。

東日本大震災の区画整理事業を関東大震災と比べると、大都市東京（東京府の当時の人口は約450万人）で実施された区画整理と近い規模で実施されたことになる。阪神淡路大震災と比べると、全区画整理面積でみると10倍以上の規模で事業が行われている。個々の市町村別でも、人口10,051人（2010年国調）の宮城県女川町だけで218.7haの区画整理が実施されたが、それは150万都市神戸市の震災復興の規模を上回っている。以上のように、これまでの区画整理事業と比べて、東日本大震災では従来の事業規模と比較にならない面積を対象として区画整理事業が実施された。

東日本大震災での区画整理事業をこれまでの事業規模と比較すると、この事業が「驚異的な規模」であったという量的な面だけではなく、次の三つの点で、これまでの区画整理事業とは質的にも異なっていた。

第一に 従来、区画整理事業は都市基盤（公共用地）整備と私有地を一体的・総合的に整備し良好な都市環境を創造する事業として実施されてきた。だが、東日本大震災での区画整理事業は、「良好な都市環境」のなかでも「災害への安全な環境」を形成するという目的が最も優先して、あるいは他の目的を排除して（「防災帝国主義的に」とも名付けられる）進められた。その「安全性の追求」という目的に関しても、一般の区画整理事業では「安全性の向上」といった時には、緊急車両のアクセスの確保、延焼遮断効果の向上や避難路の確保、交通事故の減少などと説明されるが、その「安全」の内容も異なっている。東日本大震災の多くの区画整地事業では、一定の条件を満たした場合には、土地の高上げ工事もなったが、通常の区画整理事業ではこうした土木工事は前提とされない。

第二に、これまでの区画整理事業は、都市中心部や新興住宅地で実施されることが一般的であった。こうした地域では、区画整理にともなう私有地の減歩を、事業完成後の地価の上昇や、投資の誘発によって補うことが期待されていた。この期待が実現可能な地域は共通して開発圧力が強い地域である。それに比べて、東日本大震災で区画整理が実施された地域の多くは、もともと開発圧力が低い地域であるばかりか、仮に区画整理事業が実施されても地価の上昇の可能性は低かった。

そのため、区画整理事業での減価補償制度が一般より多く適用されたのだと推測される。第三に、東日本大震災では、区画整理事業のなかの「減価補償制度」のもっている役割がこれまでの区画整理事業とは異なっていた。通常の減価補償制度は次のように活用されてきた。区画整理施行後の公共用地率が大きい地区等においては、宅地の利用価値が高くなり平均単価は上がるものの、宅地の面積の減少が大きく、地区全体の宅地総価額が減少する。このような地区を『減価補償地区』といい、宅地総価額の減少分が『減価補償金』として地権者に交付される。ここでは、区画整理事業を実施することで地域全体の宅地価格総額が減少する分を補填することで、事業を円滑に進めるといった目的がある。実際の事業のなかでは、減価補償金相当額をもって私有の宅地の一部を先行買収し、公共用地に充てることにより、事業以前の宅地総価額を小さくし、減価補償金を個々の地主に交付しなくてすむようにしている。このように通常は、減価補償金は区画整理事業後の宅地価格の絶対額の減少に対してなされる補償を意味している。だが、東日本大震災の復興事業においては、減価補償制度は「実質的には被災者の土地を買い取る希望を叶えるという役割」（姥浦、2014：52）に重点が置かれた。その結果、従来の区画整理事業よりも、区画整理対象地区の土地の公共的買収が多かったと推測される。

このように量的にも質的にも従来とは大きく異なる形で（事業実施主体の立場では「無理をしなから最大の努力を払って」）実施された区画整理事業であったが、それは次のような問題を生んだ。

第一に、区画整理事業に復興交付金から約4,600億円という莫大な費用が投資された。岩手県陸前高田市を例にすると、市の区画整理事業は、市の中心市街地である高田地区（186.1ha）、今泉地区（112.4ha）で、合計298.4haで実施された。ここでは、両地区ともに嵩上げ工事（高田地区ではおよそ10m）とともに区画整理事業が実施され、その費用は高田地区646億円、今泉地区901億円、合計

1,547億円に上っている（陸前高田市「陸前高田市震災復興実施計画 平成31年3月改定」）。

第二の問題は、土地区画整理後の未利用地の発生である。巨額の公的費用をかけたにもかかわらず、表2にみるように、土地活用の意向の定まらない土地が全体の3分の1近くに達している。

こうした未利用地が大量に発生した原因の一つは、区画整理事業に長時間を要したことであった。これまでの経験に照らしても区画整理事業は長期間を要する事業であることはわかっていたが、時間を短縮する特別な制度設計はなされなかった、さらに、過疎地域では、土地所有の相続手続きが住んでいない場合が多いために、さらに、その確認や法定相続人全員の了解を得るために多くの時間が必要となった（注3）。これまでの区画整理事業は数年、時には10年を超える時間がかかって実施されてきた。大震災後の、地価が極めて高額な神戸市の事例をみても、仮換地指定ですら2年以上を経過している（安藤、1998：364）。このように、土地所有者間の合意形成が必要でそれに要する時間が長期間かかることが経験的に分かっていた区画整理の手法は、果たして、災害復興に、通常の仕方導入することは妥当だったのか、疑問が残る。

表2 被災3県の宅地活用状況（% 国交省調べ）

	防災集団移転 促進事業	土地区画整理事業	
		居住系	非居住系
岩手県	95.6	54	48
宮城県	97.0	81	61
福島県	94.9	60	97
全 体	96.4	68	63

防災集団移転促進事業は移転先の造成団地の戸数、土地区画整理事業は面積で算出
出所：国交省都市局 菊池雅彦、2021「東日本大震災からの復興の現状と検証」都市計
画学会 東日本大震災10周年シンポジウム 資料

3.2 防災集団移転促進事業

区画整理事業とどうよう、津波で大きな被害をうけた地域から集団移転を促す防集事業も大規模に展開された。

そもそも、集団移転促進事業は、1972年に制定された「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律」に基づき、災害危険地区から住宅の移転を促進する事業手法として行われてきた。だが、制度開始から震災前まで40年間の実績戸数はわずか1,854戸にすぎなかった。

それと比べると、東日本大震災では、約10倍以上の規模、約23,300戸で実施された。ただし、集団移転事業の対象となった世帯がすべて集団移転先団地に移転したわけではない。移転元地から移転事業によってそれまでの居住地を離れた人約23,000世帯のうち、集団移転事業に参加した人は、用意された住宅敷地からみると約8,400戸（賃貸・分譲を含めて）にすぎなかった。

この事業は災害危険区域にある住宅を安全な場所に移転することを促すために、その住宅地を自治体を買取り、移転先の住宅団地を自治体が造成し、住民に貸出す、あるいは分譲する事業である。ここには二段階の過程があり、第一に危険区域の住民に移転を促すこと、第二に、その地区の住民が集団で新しい住宅団地に移転することである。この事業は「強制力のない任意事業」であるため、住民各自の、さらに集団移転に参加する場合には「関係者の合意形成」が事業を進める上で重要となると、本事業を主管する国交省からも説明されている（国交省、2012）。

危険区域からの住民の集団移転を効率的に進めるために、東日本大震災の集団移転促進事業は被災地にとって、従来の制度よりも大幅に使いやすいものに変更された。第一に地元自治体の負担がゼロとなり全額が政府からの補助となり、市町村の財政状況を考慮することなく、危険と判断した地域の住民に集団移転を提案することが可能となった。また、補助対象となる条件も、従来までの参加戸数10戸から5戸へと緩和された。さらに、移転する住民にとっても、移転元地の買上はもちろん、所得税の特別措置、移転費用の補助、住宅ローンの利子相当分の補助（従来は406万円であったが、722.7

万円に引き上げられた)、住宅ローン減税措置など、従来の集団移転よりもはるかに資金面でも手厚く支援されている。このように、実施主体の自治体に対しても、移転する住民に対しても、これまでの集団移転事業と比べて格段の支援がなされたのである(注4)。

また、防災集団移転促進事業に関連して、移転促進地域から移転するが集団移転に参加しない人に対しては、がけ地近接等危険住宅移転事業という「別メニュー」が用意された。この事業を活用すると、危険住宅の除去費用や住宅ローンの利子相当分の補助があり、それを活用して個人で住宅地を求めて住宅を新築することもできる。

以上のように、移転促進区域面積は300地区以上、3,349ha(鈴木涼也ほか、2018)で大規模に防災集団移転事業が展開され、移転先の団地としても838haの用地が造成された。

この事業は多くの問題点が指摘されている。第一に防災のための「集団移転促進事業」と名づけられているが、実際の事業においては、被災地の集落全戸と一緒に安全な地区に移転するケースは皆無であり、ほとんどの集落では元の住民の半分以下の住民しか集団移転に参加していない。さらに、集団移転世帯の3分の1は移転先に建設された災害公営住宅に入居している。

平野部の集団移転事業は、移転先の用地造成が容易だった。そのなかでも、もっとも早く移転が完了し「成功した事例」と称賛されている集団移転の事例、岩沼市玉浦西団地においても、被災地の6集落から約6割の人しか集団移転事業に参加していない(田中暁子、2017:144)。一方、リアス式海岸部では平野部とは異なり、平地が少なく小さな入り江に張り付くように小規模集落が存在しており、移転先の住宅地を確保するためにも、丘陵地を整地するなどの大規模な土木工事を必要とした。そうした地域の事例を女川町の中心市街地以外の15集落でみる(表3参照)と、全戸数642戸のうち集団移転に参加したのは223戸、参加率34.7%にとどまっている(女川町、2015)。さらに、この世帯のうち戸建て住宅(敷地の分譲・賃貸を含む)114戸、災害公営住宅109戸で、それまでの持家戸建て住宅に大半の人が暮らしていた地域とは、大きく性格を変化させている。

表3 女川町 周辺部の漁業集落の移転状況

集落名	死亡率 %	全壊率	全戸数	最終的移転			
				合計	参加率	住宅	公営
指ヶ浜	12.6	96.9	32	17	53.1	10	7
御前浜	13.1	95.2	63	16	25.4	12	4
尾浦	8.0	98.7	75	44	58.7	21	23
竹浦	8.0	95.6	68	34	50.0	24	10
桐崎	0.0	100.0	28	17	60.7	6	11
高白浜	6.4	89.3	28	13	46.4	3	10
横浦	9.6	97.1	35	17	48.6	11	6
大石原	0.0	100.0	7	0	0.0	0	*1
野々浜	4.5	96.3	27	6	22.2	1	5
飯子浜	6.7	100.0	28	15	53.6	14	1
塚浜	7.7	100.0	55	12	21.8	10	2
小屋取	2.8	なし	防集なし	0	0.0	0	*1
寺間	6.2	63.4	93	7	7.5	1	6
出島	3.7	80.6	103	25	24.3	1	24
江島	0.0	なし	防集なし				
中心以外	6.8		642	223	34.7	114	109 *111

* 防集事業の説明にはなし、公営住宅の建設戸数の資料にはあり
女川町、2015『女川町防災集団移転促進事業計画書 平成24～27年度』

集団移転事業が結果的に、被災地のコミュニティ居住者をバラバラにし、半数以上の人は元のコミュニティから離れてしまった。しかも、新しい住宅地は借家型地域の性格が強くなり、その分、移転後のコミュニティのもつ定住性は低下した。そればかりか、移転に際して、農漁村に多く見られた三世帯家族が高齢者世帯と若者世帯に世帯分離する（注5）ことにより、次世代での定住性も著しく低下させた。

第二に、こうした離散を促す結果となった集団移転事業は、それまでの小規模集落を一層小規模なものにした。人間関係が濃密で小規模な漁業集落を形成して地域が、さらに規模が小さくなった。極端な事例では、石巻市雄勝町分浜集落では、大震災以前43戸の住民が高台に集団移転を計画したが、最終的に高所に造成された団地に転居したのはわずか2世帯のみであった。こうした小規模集落では集団移転に際して、若年層が転出し高齢者だけが地元に残るケースが多く、そのため高齢化が進んでおり、今後ますます、人口減少が予想される。高齢化や世帯の減少の影響を受け、将来、こうした集落ではコミュニティとしての共同活動すら成り立たなくなることが危惧される。

第三に、以上の点を被災者からみると、集団移転事業に「乗れなかった」人が多いということである。「乗れなかった」ということは、行政が用意した集団移転事業による生活再建の仕方と、被災者が希望し、あるいは自分が選択可能であった生活再建方法が一致しなかったことを意味している。集団移転事業全体を見ると、たとえば、石巻市では「半島部で造成した612区画のうち、86区画は空き地のまま。被災者以外にも対象を広げて募集しているが、買い手は見つからない。市街地に造った852区画は人気が高く、空き区画がないのと対照的だ」（KHB東日本放送、2020年5月31日）といわれるように、過疎地域ほど、元々の集落に近くに造成された集団移転団地への移動が少なかった。

第四に、集団移転事業によって発生した土地問題である。とくに深刻なのは、移転の元地の問題である。調査時期によって状況は異なるが、2014年の津波被災12市町の調査では元地利用について「計画策定中」25%、「見通しが立たない」が47%であった（都市計画コンサルタント協会、2014）。最近の復興庁によれば、「移転元地の約7割で利活用が決まっている」（復興庁、2019）と報告されているが、逆に言えば、現在でも集団移転のために買い上げた公有地のうち3割の土地の活用方法が未定であることになる。

このように集団移転元地が未利用のままであるのは、①もともと人口減少が続いているため土地への需要が低いこと、②移転住宅の市町村による買取りした公有地と、買取りの対象とならなかった土地（あるいは、所有者が買取りを希望しなかった土地）が混在し「公有地と私有地の混在」している状態となり利用しにくいこと、③漁村部を中心に漁港周辺の土地利用が漁業関係に限られているため、元地の新たな利用者が少ないことが原因である。

第五に、リアス沿岸部を中心に、高所移転先は山地を切り崩して団地を造成する工事をする必要があるため、集団移転事業費は高額となった。たとえば、女川町の周辺15漁業集落の集団移転事業では、移転する一世帯当たりの費用は0.18億円～1.05億円、平均一世帯当たり0.73億円の費用を要した。

第六に、広範囲に実施された集団移転事業は、人口減少地域にいつそう分散的な地域構造を作り出した。集団移転後に、リアス沿岸の三陸地域では住宅団地が小高い丘の上に点在し、商業や業務地域は臨海部の低地にあるといった分散型の地域構造が出現した。そのため、現時点でも、生活上の問題点として買い物や公共交通の点で生活環境が悪化したといわれている（室井、2022：14）が、分散型の地域構造の中で今後、生活を続けるためには、過疎地域で維持が難しい公共交通を維持し、通学・医療・買い物の利便性をどう確保できるかという将来の課題を自治体に背負わせた。このことは、住民からみれば、こうした生活上の不便さを補うコストをどう負担するかという課題である。

3.3 住宅再建

大震災で全壊が約12万戸、半壊が19万戸、合計約31万戸が被害を受けた。被災時点から、被災地での住宅再建の動きをトレースしてみると次のようになる。緊急期から応急期にかけて避難所が開設された。その後、応急仮設住宅、借上仮設住宅、公営住宅などへと一時的ながら、世帯ごとに住居が確保された。被災三県では、応急仮設住宅が51,867戸、借上仮設住宅が54,067戸、公営住宅など5,165戸用

意された（米野史健：26）。被災地全体では、仮設住宅の供給のピークは2012年4月で、応急仮設住宅48,913戸、民間賃貸住宅68,616戸、公営住宅等6,164戸、合計123,723戸供給された（復興庁、2017：3）。

本格的な住宅再建に向けて、防災集団移転の推進のために、全壊となった被災家屋3.7万戸の住宅地を自治体を買取った。その世帯は、防災集団移転団地に0.54万戸、災害公営住宅に0.45万戸入居したが、残りの大半、2.4万戸はそれ以外の地区へ移転していった。

復興事業が完成した時点から見ると、防災集団移転団地に0.84万戸、復興事業で進められた区画整理地内には0.93万の宅地がつくられ、災害公営住宅は3.0万戸建築された。これらの住宅地や公営住宅がすべて利用されていると仮定して、以上を合計すると、4.77万戸が行政による復興事業で新たに作られた住宅地や住宅で生活を再建していることになる。大震災後の新築住宅建設戸数を、被災者生活再建支援法による新築家屋建設者への支援金（法的には、被災者生活再建支援金の加算支援金）支給件数で推計すると、その件数は13.5万件である。以上から、全住宅再建戸数13.5万戸のうち、防災集団移転事業、区画整理事業、災害公営建設という、行政による復興事業によって新しい住居に入居した世帯は4.77万戸に過ぎず、8.73万戸は行政が用意した住宅地や公営住宅以外に、自主的に住宅再建したことが分かる。

行政的に「安全な住宅団地の造成と被災者の移転促進」、自己資金で住宅再建ができない被災者への公営住宅の提供、被災地の現地復興を支援するための土地の高上げと区画整理といった行政の復興事業は、巨額な費用と長期間の時間を使って計画通り完成した。このことは、行政からみれば「計画通り」復興事業が完成したことになり、図1のように、その事業成果が説明されている。それにもか

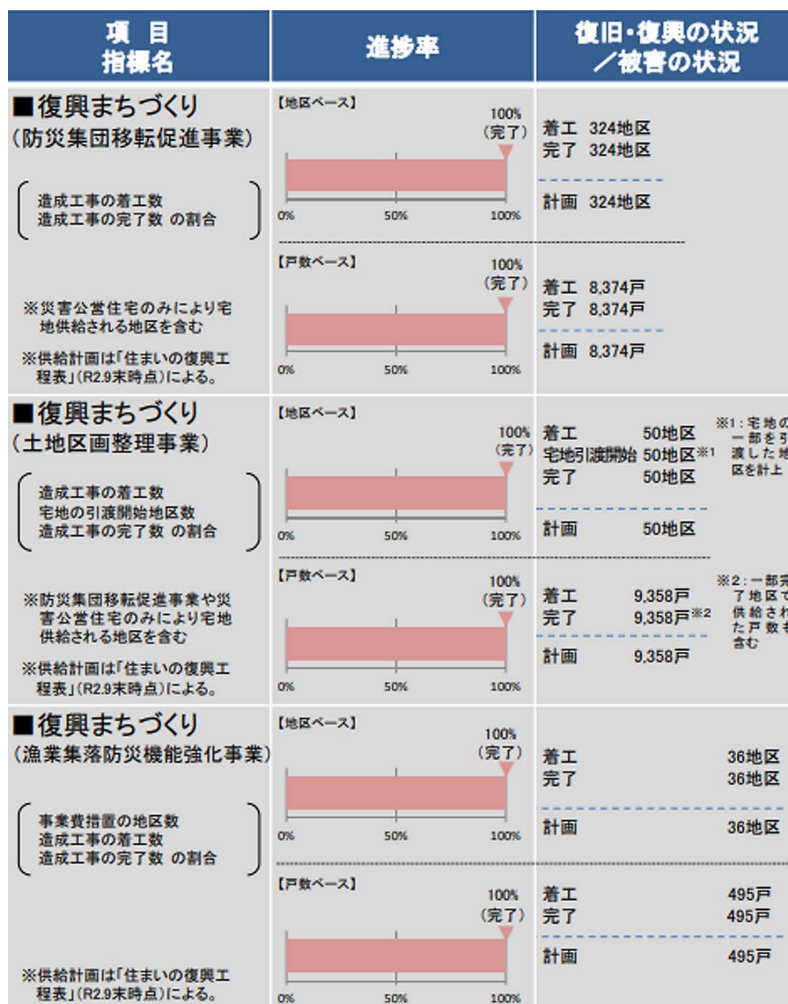


図1 公営住宅・まちづくりの復興状況
復興庁「復興の現状 令和3年3月10日」(復興庁HP)

かわらず、その行政が提供した三つの住宅再建支援事業を使って住宅再建した人は全体の3分の1の被災者にすぎなかった。残りの3分の2の人々の住宅再建はこの国の政策の枠外にあり、行政の復興事業を使わずに自己再建したのである。

このことは何を意味しているのであろうか。たしかに行政的には住宅支援の復興事業は完成した。だが、被災者がその恩恵を受けたのは3分の1にすぎず、被災者からみると、行政が進めた復興事業は「自分の希望とは異なるもの」ものであったのである。ここには、行政が提供する住宅再建築と被災者の住宅再建方法の選択には大きなずれがあったのである。

4. 復興まちづくりの基礎となるリスク評価と危険区域設定

上の復興まちづくり事業の出発点には、津波の激甚な被災を受けた地域を危険区域に指定して、住宅建設を規制することによって「安全な地域」を構築するという政策があった。そして、この危険区域指定の基礎には、災害対策の考え方の転換があった。まず、危険区域指定についてみてゆこう。

4.1 危険区域設定

区画整理事業、防災集団移転事業、被災者の住宅再建は、津波の激甚被災地から住宅を安全な場所に移転させるという方針のもとに進められ、そのために、どの区域を危険区域として設定するかを決定しなければならなかった。このように、この危険区域指定のあり方が、復興まちづくりの大枠を規定していたのである。

危険区域を決めるにあたって多くの自治体が基準にしたのは、「2・2ルール」であったといわれている。それは、「今回の津波災害や、世界各地の津波災害から推計された津波被害関数の研究により、浸水2m、流速2m/秒を越えると一気に建物の流出率が高まる…ことから、L2津波が来た場合、シミュレーションによって、浸水2m流速2m/秒を越えるところは、居住を制限しようというものである」（平野、2012：21）。東日本大震災の被災地の実証的な調査からも、「浸水深と建物被災状況の全般的な傾向を把握したところ、浸水深2m前後で被災状況に大きな差があり、浸水深2m以下の場合には建物が全壊となる割合は大幅に低下する傾向がみられる」ことが、図2のように示されている。この調査を行った国交省の立場では、「浸水深と建物被災状況の調査結果は、安全性の基準を示すものではない」（すなわち、国交省がこの結果に基づいて自治体にこの基準の採用を指示するものではない）としながらも、復興の現場では、「各地域において、復興計画の検討にあたり、津波浸水シミュレーションや土地利用調整ガイドラインと併せ、被災リスクを評価するための基礎資料として活用された。例えば、岩手県では、復興まちづくりや土地利用の考え方において、被災現況調査による浸水深と建物被災の状況や過去の学術研究等から判断して、建築物に壊滅的被害を及ぼさな

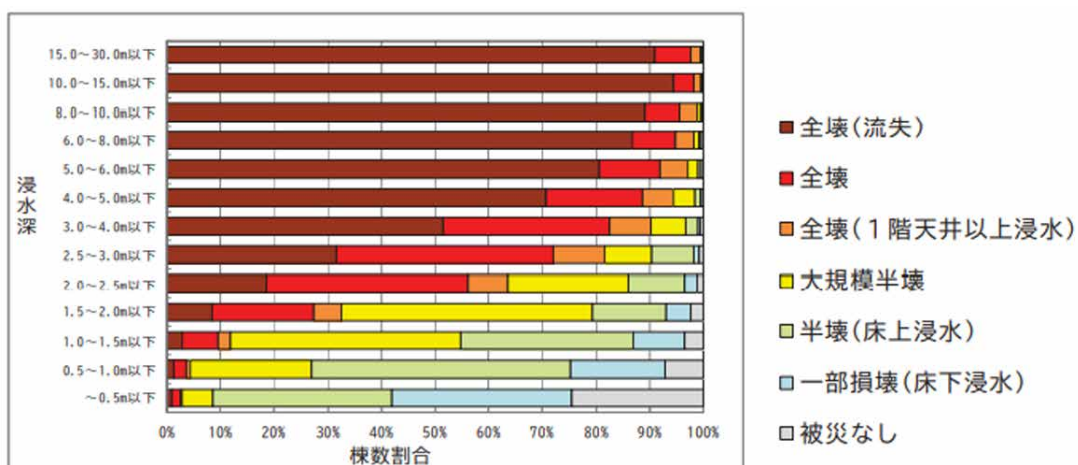


図2 浸水深に対する建物被害の割合

い許容浸水深の目安を概ね2m以下としている」(国交省、2012a)と述べ、政府として指示はしていないが、自治体の側で、この基準で危険区域指定の基準としていることを認めている。各自治体の危険区域指定の基準の調査からも、大きな傾向としては、東日本大震災での2mの浸水があった地域を基準に危険地区していることが報告されている(松本英里・姥浦道生、2015；鈴木涼也・川崎興太、2018)。

具体的にどの地区を危険区域に指定するかは自治体の選択に委ねられた。危険区域は、制度的な手続きとしては建築基準法第39条に基づき、市町村が条例によって区域指定した。

その結果、被災三県で、危険区域指定している市町村の浸水面積(約47,100ha)のうち33.4%、15,700haという広大な面積が危険区域に指定された。自治体にとっては、激甚被災地についても危険地区に指定せずに、嵩上げ工事をした後、区画整理をして新しい市街地を造成するという選択肢もあった。この選択は、居住を、従前の土地状態では危険と判断したという意味では、危険区域指定していないだけで、実質的にはそのままでは居住するには危険として判断したのである(もちろん、集団移転先の団地の例のように、嵩上げ、区画整理を実施した地域はすべて居住可能な地区として取り扱われているわけではないが)。そうした解釈に立てば、実質的な危険区域として扱われた浸水地域は、33.4%よりもさらに広いことになる。

この危険区域指定は、市町村ごとに広狭の違い、浸水面積当たりの危険区域面積率の違い、指定の仕方(一律居住禁止区域にするか、危険区域内でも段階を設けて条件付きの居住を認めるかなど)の違い(松本英里・姥浦道生、2015；鈴木涼也・川崎興太、2018)がある。本稿では、地域ごとの差異ではなく、復興の全般的な特徴を明らかにするという目的から、この地域ごとの差異は小さくはないが、この差異は別の機会に論ずることとする。

4.2 危険地区設定の基礎にある防災対策の理念変更

この危険区域の設定の基礎には、次のような二つの重要な防災対策の考え方の転換があった。

第一に、これまで復旧の基準として「既往最大の原則」が採用されてきた。この原則は、これまで経験したもっとも大きなハザードに対して対応できる防災施設を整備するという考え方である。しかし、今回のような10m、場所によっては20mを越えるような津波高を基準に、防潮堤を三陸海岸全体に築くことは不可能である。日本の防災対策の基本的な方針を決定する中央防災会議において、「千年に一度」とも称される低頻度大災害であった東日本大震災のようなハザードについては、「最大クラスの津波に備えて、海岸保全施設等の整備の対象とする津波高を大幅に高くすることは、施設整備に必要な費用、海岸の環境や利用に及ぼす影響などの観点から現実的ではない」との認識が示された(中央防災会議、2011：10)(注6)。そのため、東日本大震災での津波高を前提とした防潮堤の整備はなされないことになった。

「既往最大の原則」の放棄は、第二に、「防災から減災」という原則の転換につながってゆく。「防災から減災へ」の転換を復興構想会議では、「今回の津波は…この規模の津波を防波堤・防潮堤を中心とする最前線のみで防御することは、もはやできないということが明らかとなった。…今後の復興にあたっては、大自然災害を完全に封ざることができるという思想ではなく、災害時の被害を最小化する『減災』の考え方が重要である。この考え方に立って、たとえ被災したとしても人命が失われないことを最重視し、また経済的被害ができるだけ少なくなるような観点から、災害に備えなければならない」(東日本大震災復興構想会議、2011：5)と説明している。「減災の原則」はすべてのハザードの被害をゼロにすることはできないことを前提に、最低限人命を守り、その被害をどう減衰させるかに注力すべきだという考え方である。今回の被害を踏まえて、「海岸保全施設等に過度に依存した防災対策には限界があった」(中央防災会議、2011：6)ことを反省し、今後は「最大クラスの巨大な地震・津波」を想定に加えながら、「ソフト対策とハード対策のとりうる手段を組み合わせ」(中央防災会議、2011：15)た総合的な対策を採用してゆくべきだとしている。このことは、「住民等の避難を軸に、土地利用、避難施設、防災施設などを組み合わせ、とりうる手段を尽くした総合的な津波対策」(中央防災会議、2011：9)とも説明される。

既往最大の原則の放棄と減災の考え方の導入という理念変更のもとに、今後の津波対策の前提として、津波をL1、L2の二種類に区分した。「発生頻度は極めて低いものの、発生すれば甚大な被害をもたらす最大クラスの津波」をL2とした。L1津波は、「最大クラスの津波に比べ発生頻度は高く、津波高は低いものの大きな被害をもたらす津波」で、「防潮堤など構造物によって津波の内陸への侵入を防ぐ海岸保全施設等の建設を行う上で想定する津波」（中央防災会議、2011：9）である。このように、L1津波は従来通り防潮堤等に対応するが、L2津波は海岸保全施設による防災対策では対応できないため、「被害の最小化を主眼とする『減災』の考え方にに基づき、対策を講ずる」（中央防災会議、2011：15）べきだとした。

4.3 防災対策の変更された理念の政策への転換

こうした安全性確保の基本的な考え方に基づいて、具体的には、L1津波に備えて防潮堤などの防災施設を整備する。L2津波に対しては、中央防災会議レベルの議論では「住民等の避難を軸に、土地利用、避難施設、防災施設などを組み合わせ」た「総合的な津波対策」が必要だとされた。東日本大震災の発災後、政府の復興基本方針の素案作りのために設置された東日本大震災復興構想会議は『復興への提言』において、今回のような大規模な津波の前では「海岸保全施設等に過度に依存した」防災対策では不十分であると述べ、「『逃げる』ことを前提とした地域づくりが基本」（東日本大震災復興構想会議、2011：6）としながらも、被災地の復興パターンとして5つの地域類型を提示した。第5パターンの液状化被害の地域を除いて、基本的には被災地の復興は「住居などを高台に移転することを基本」に、「平地においてはできるだけ産業機能などのみの立地」（東日本大震災復興構想会議、2011：7）とするよう、将来の津波リスクを避けるために、高台移転を提言している。

復興事業の実施段階では、「総合的な対策」のなかの特定項目、土地利用規制が前面に押し出されてくる。具体的にみると、東日本大震災で大きな被害をうけた地区（あるいは、津波のシミュレーションで浸水する可能性がある低地）を危険地区に指定し、非居住用の土地利用に限定し、住宅は原則としてL2津波でも浸水しない地域に建設する。そのため、甚大な被害を受けた地域では、住宅を高所移転するか、あるいは、その住宅市街地の土地を嵩上げして安全を確保するか、いずれかの対応が求められた。

その事業を国交省は自治体に対して、図3のように進めると説明している。L1の津波に対して海岸堤防を整備し、陸上への侵入を防止する。整備された防潮堤が越えてL2の津波が発生した際の対策としては、第一に住宅の高台移転、第二に盛土による地盤の嵩上げ、第三に二線堤の構築（あるいは多重防護）という三つの選択肢を示した。

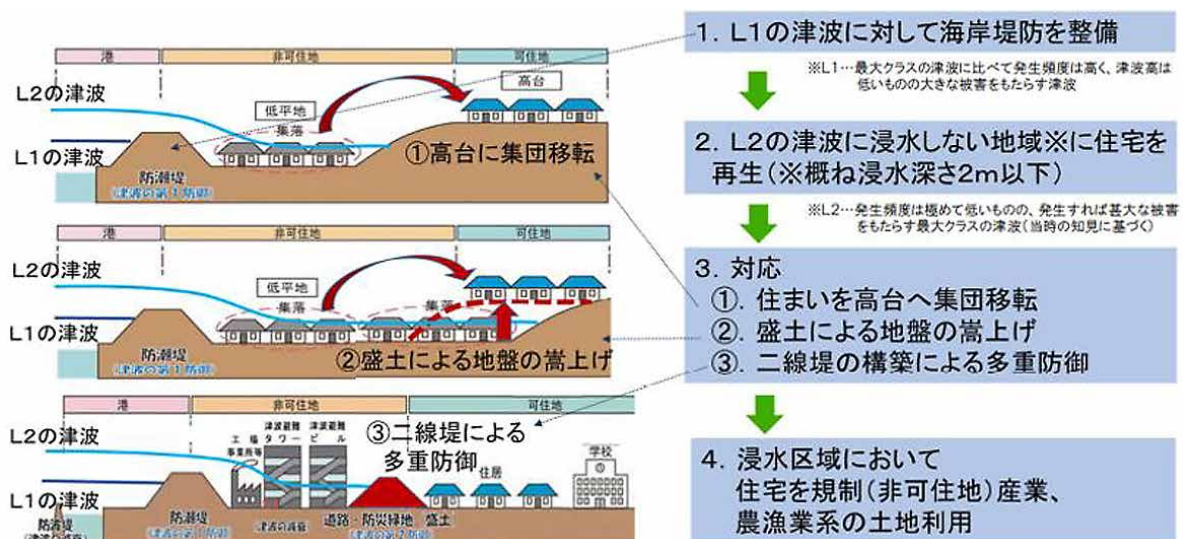


図3 国交省の安全な市街地の確保のための復興まちづくり計画モデル（復興庁HP）

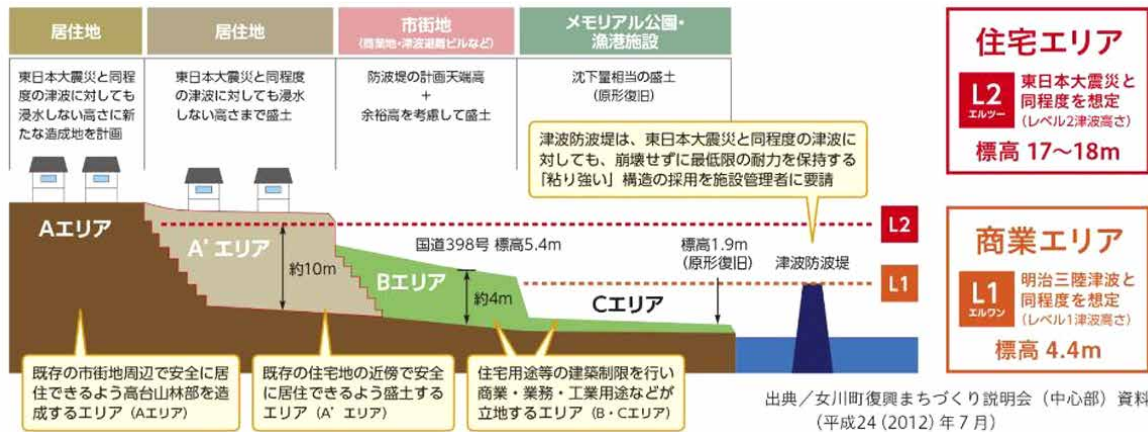


図4 女川町での復興まちづくりの説明(『女川町 復興記録誌 2011-2021』: 62)

こうした政府の示した方針に基づいて、自治体は自分の地域の実情を踏まえて、三つの選択肢のなかから事業の選択を行った。復興まちづくりを宮城県女川町の例を示せば、図4のようになる。この図において、L1津波を防げるよう防潮堤を整備し、それを越えてくるL2津波に対しては、居住地に被害を及ぼさないように嵩上げするか、高地移転するかという土地利用規制をかける形で対処する。嵩上げか高地移転かの選択については、財政投資の効率性の観点から、嵩上げ・区画整理事業の対象は復興事業完了後の計画人口密度が40人/ha以上という基準が示され、その基準に達しない農漁村部では集団移転事業が選択された。そして、政府から「防災上必要となる土地の嵩上げについては、計画人口密度(40人/ha)以上の区域について、計画されている海岸保全施設等を前提として既往最大津波(今次津波等)に対して浸水しない程度までの土地の嵩上で費用を限度に国費算定対象経費(限度額)へ算入することが可能である」(国交省都市局、2012)との方針が示された。ここでは、一定以上の人口密度を有する市街地は嵩上げ事業を行うことが可能であり、その事業費は全額国からの補助金によって賄われた。ただし、港湾都市の性格上、臨海地域に立地する漁業関連施設や工場などは高台移転できないため、L1対応の防潮堤の後背地を利用することとした。

この女川町の事例にみるように、自治体側からすれば、政府が全額、集団移転事業費を負担してくれるのであれば、住民に対して、安全な高台に居住地を移し、あるいは、高台移転ではなく嵩上げによって安全を確保することを勧めることが「最良の選択肢」となる。非居住の商店街や業務地域はL1津波に浸水しないレベルまで嵩上げして、安全を確保する。臨海部から移すことのできない漁港施設等は地震による地盤沈下の埋め戻した土地に立地するといった復興事業が進められた。

ここで第一に注目すべきは、津波防災対策上は「既往最大の原則の放棄」が示されたが、住宅地の再建については、既往最大津波(今次津波等)に対して浸水しない高台への移転はもちろん、浸水しない程度までの土地の嵩上げが、事業ベースでは認められたのである。第二の注目点は、「手のひらを返したような」土地利用規制の導入である。東日本大震災が起こるまで、三陸地域では津波防災のための土地利用規制はまったく行われてこなかった。全く行われていなかったばかりか、むしろ、戦後、津波浸水危険区域への開発や埋め立てが進んだ。だが東日本大震災の復興事業では、以上にみえてきたように、土地利用規制が広範囲に導入された。それは、180度の政策的な転換であった。

4.4 街づくり・住宅再建の復興事業の全体像

図5にみるように、市町村が主体となって進められてきた街づくり・住宅再建の復興事業は、防災対策の転換にともなう危険地区指定のあり方のうえに成り立っていた。

そして、後に述べるように、危険地区指定と防災対策の転換は、リスク評価のあり方によって規定されていた。

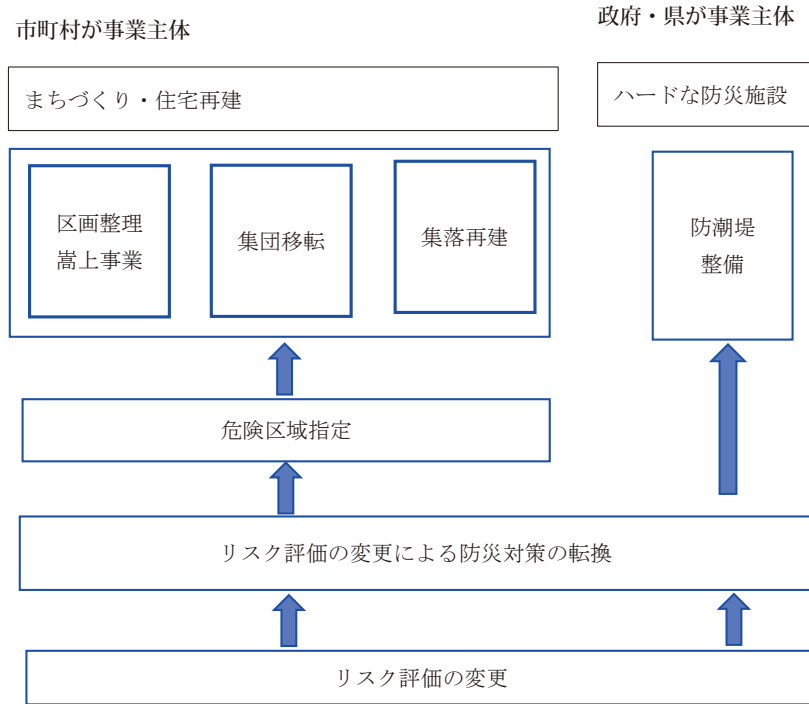


図5 まちづくり・住宅再建の復興事業と防潮堤整備の基礎にあるリスク評価

5. 復興事業の特徴

以上、復興事業をまちの復興と住宅再建を中心にみてきた。ここから見えてくる復興事業の特徴は、第一に復興がオーバースペックであったこと、第二に復興事業は被災地や被災者を周辺化するものであったという点である。この点をもう少し詳しく見てみよう。

5.1 オーバースペックな復興事業

復興事業がオーバースペックだった（注7）ということは、なによりも事業規模が過大であったことに現れている。過去の集団移転事業や区画整理事業の過去の実績に比べて、東日本大震災の事業規模は比較にならないほど大規模である。そのことは当然のことながら、巨額な事業費を必要とした。そのため、復興事業の実行主体であった自治体の財政規模は被災前の数倍あるいは十数倍になった。その結果、この事業実施には自治体職員だけでは足りずに、政府、非被災地自治体、公共事業に携わる民間機関からの大量の人的応援が必要となった。

以上のことを「復興のトップランナー」ともいわれた宮城県女川町の事例で具体的にみてみよう。女川町の普通会計は、震災以前の2010年の普通会計の歳入は61.5億円であったが、震災の年には283.9億円と4.6倍に、翌2012年はピークを迎え839.0億円と13.6倍に膨張した。こうした事業規模が一挙に拡大したため、「女川町は、未曾有の災害に伴う復興事業に対し大規模造成工事の経験やノウハウをほとんど持っていないばかりか、流出した行政機能の回復のほか、住民の生活再建支援に係る業務が膨大で、復興まちづくりに携われる人材が極度に不足していた」（宇野、2021：108）。女川町職員では足りずに、たとえば、2015年4月1日現在で派遣職員が63名（町職員182名）、同年度中では延べ人数で24,157人の派遣職員の人的応援が必要となった。

こうした過大な事業規模のため、復興事業には長期間の時間を要した。たとえば、集団移転した住民に住宅用地を提供するには、計画の半分の量を達成するまででも5～6年を要した。自分で住宅再建が可能である世帯をとってみると、2年～3年で新しい住宅建設に着手している（矢ヶ崎・吉次、2014：226）ということを見ると、被災者は2・3年で恒久的な住宅に落ち着いたかったのであるが、そうした被災者の希望とはお構いなく、行政はいったん決定した事業計画を計画通りに実施したので

ある。ここでは、復興事業の「行政の時間」は、「人びとの生活の時間」から大きくかけ離れていた。

以上見てきたように、莫大な復興費用を投下して進められた市街地や住宅のための空間整備であったが、新規に作られた住宅団地や区画整理が完了した市街地では利用が未定の空地などが大量に生み出された。加えて、震災前に3.7万戸の住宅があった土地を自治体を買取った移転跡地も、公有地と民有地が混在するなど、利用しにくいままに残された土地が少なくなかった。そうでない場合でも、移転元地の土地利用計画がなかなか立たなかった。利用を積極的に進めたケースでも、もともと土地の需要の少ない過疎地域であった地域では、自治体が「工夫して」公園やスポーツ施設を建設したとしても、将来的には、期待どおりの利用がなされるかどうか疑問である。さらに、そうした公園や施設の維持管理のための費用負担が自治体財政を圧迫しないかも危惧される（注8）。

災害公営住宅は、自己資金で住宅を再建できない被災者のために、安価に住宅を提供するものである。災害公営住宅の建設は、計画段階で、家を失った被災者に公営住宅入居の希望調査を繰り返し実施し、希望世帯数の変化に応じて建設戸数を調整した市町村が多い。しかし、結果的には、災害公営住宅完成後、空き家が発生している。それは表4にみるように、被災3県全体で7%、なかでも、原発避難を余儀なくされた福島県での空き家率が11.9%に達している（復興庁、2019「住まいとまちの復興」）。

災害公営住宅の空き家問題は、現時点での問題だけにとどまらない。現在、災害公営住宅は高齢者率が高いが、そのことは、近い将来、入居者が亡くなることを意味しており、かりに「目的外使用」あるいは「目的転換」として、被災者以外の入居を積極的に進めるとしても、仙台大都市圏や地方中心都市市街地には入居希望者が見込めるが、それ以外の地域では、地域全体の人口減少傾向の中で、入居者が確保できない可能性がある。さらに将来の公営住宅問題としては、一定期間は、家賃は低額に据え置かれるが、その期間を経過後は、一般の公営住宅と同様、入居者の収入に応じて家賃が値上げされることになり、そのための退所者が増える可能性がある。この2つの可能性のなかで、自治体は公営住宅の入居者確保の問題に直面することになりかねない。

こうした入居者の確保の問題に並行して、公営住宅を維持管理する自治体が、十分維持管理費を負担できるかという問題にも直面することになる。将来、人口減少が進み、地方税の収入が十分確保できない場合、その管理費用な大きな負担となりかねない。

このように、復興事業は事業規模が過大であり、事業費が過大であり、その事業遂行のための人的資源も不足して、過大な事業を遂行するために復興に長期間を要した。さらに、以上のような過大な費用や時間、人的資源を投下して作り上げた空間が将来の需要に対してどころか、現在の需要に対してすら過大であった。これらを一括して、ここでは、オーバースペックな復興であったと評価する。

ここで再度、何に対して過大なのかを考えてみよう。第一に土地の需給関係において、復興事業によって生まれた土地、とくに住宅用地が過剰であった。第二に、投下された復興予算が過大であった。過大な復興事業はこの過大な復興予算に支えられていた。第三に、この地域の現状の人口にとって、復興事業規模全体が過大であったために、その事業が生み出した市街地、公営住宅、防災施設、公園やスポーツ施設などが過大である。さらに、将来推計人口を勘案すれば、この過大さはさらに増幅される。

表4 東日本大震災の被災3県における災害公営住宅の入居率（戸数ベース）

2019年3月末時点

	管理戸数 (A)	入居決定戸数 (B)	率 (B/A) %
岩手県	5,543	5,102	92.0
宮城県	15,814	15,130	95.7
福島県	7,574	6,673	88.1
被災3県計	28,931	26,905	93.0

* 調整中及び原発避難からの帰還者向け災害公営住宅の戸数を含んでいない
復興庁、2019「住まいとまちの復興」

一般に、市町村の総合計画は将来の地域の人口規模を基礎に策定される。復興計画も例外ではない。実際の復興計画をみると、それらは、それまでの人口減少傾向を全く無視して、現状維持、或いは人口増加を前提として策定された。岩手県では12市町村中11市町村、宮城県では18市町村中16市町村の復興計画では人口減少、少子高齢化の視点が欠落していた（佐々木昌二、掲載日未記入）。こうした、それまでの人口減少を復興計画に織り込まずに策定したことについて、陸前高田市長は次のように述べている。「『2万5千人』。11年末の計画で陸前高田市は目標人口をこう掲げた。実際には人口減が見込まれていたが、当時の2万2千人から3千人増やす、とした」。なぜ、こうしたのかを、戸羽太市長は17年の朝日新聞の記者に「『みんな泣いている状況で、現実的な数字では頑張ろうという気が起きない。市民を励ます数字だった』と述べた」（朝日新聞2021年1月11日）。続いて、記事は、かように過大な人口見積もりにもとづいて計画された復興「巨大工事には時間がかかり、内陸部で自宅を再建する人が相次いだ。造成した宅地の希望者は減り、利用予定のない空き地が6割を占める。いまの人口は1万9千人を割っている」と現状を解説している。過大な人口予測を基にオーバースペックな事業を展開したことは結果的に、地域と市民を「励ます」ことにならなかったばかりか、事業の長期化につながり、ますます人口の流出を招いた。

こうした問題に対して、行政は何も対策をしなかったわけではない。行政は、住宅地や住戸を供給過多にならないように繰り返し被災者への意向調査を実施し、その結果から復興事業の実施計画を修正してきた。また、遅れがちな復興事業の迅速化を促す政策（復興交付金の活用による「効果促進事業」）を打ち出し、さらに、政府は自治体の事業計画の膨張に一定の歯止めをかけるため、一部地元負担制度を途中から導入した（注9）。しかし、復興事業の制度設計の根幹を変えることはなかった。

復興事業がオーバースペックになった背景には、さまざまな要因が指摘できる。第一には財政上の要因（過大な被災額推計、復興予算の過大さ（注10）、復興予算の運用の仕方としての地元負担ゼロによる「モラルハザード」）、第二に政治行政的要因（政権政党内の政治的混乱、とくに、原発事故を伴ったことによって生じた混乱、その後の政権交代、従来までのハード中心の復興事業の継承、復興付加税の成立、財政規律の弛緩）、第三に経済的な要因（経済の浮揚策としての復興事業の推進、財界からの期待、とくに公共事業の冷え込みの脱出の期待）などがあった。これらの背景的要因がどう絡まり合っていたのかを、今後検討しなければならない。

5.2 リスク評価と危険区域指定

この復興事業の根幹にあったのは「安全性の確保を最優先して復興事業を進める」という方針を支えているリスクの考え方の大転換である。その考え方に立って、15,700haと広範に危険地区を指定し、その危険区域からの大規模な移転を進めてきた。この結果、復興事業の規模は否応なく膨張した。逆に言えば、こうした広範な危険地区指定を前提とすれば、オーバースペックな事業にならざるをえなかったのである。

では、広大な危険区域指定を導いたものはなんだったのであろうか。その根底的要因はリスク評価の変更であり、そのリスク評価の変更にもなっていた津波防災対策の転換であった。

まず、リスク評価の変更からみてゆこう。

ただし、東日本大震災発生後のリスク評価の転換について、政府レベルでも自治体レベルでも、正面切って検討がなされたことも、明確な基準が示されたこともない（注記11）。むしろ、日本の都市計画事業が事業中心主義的に実施されてきた（渡辺、1998：9；田中、2010）のとどうように、こうした基本的な原理的な議論がなされないままに、リスク評価の転換が「関係者の暗黙の理解」のもとに進められた。しかし、こうした事業の根底にあったリスク評価の転換を正面切って再検討しないままに放置すると、今後の復興事業も同じ運命をたどることになる。同じ過ちを繰り返さないためには、どこにオーバースペックな復興事業に導いた原因があったのか、その根底にあるリスク評価の転換を議論の俎上にのせなければならない。

さまざまな断片的な理念の変更と、復興事業の進め方を繋ぎ合わせながら、リスク評価の転換を整理してみよう。

大災害が発生すると、リスク評価が大きく変化することは「自然のこと」である。たとえば、東日本大震災にともなう福島第一原発事故の発生を受けて、すべての原発は「安全なもの」から「危険なもの」にリスク評価が逆転し、それに基づいて、日本のすべての原子力発電所は停止を余儀なくされた。日本各地の原子力発電所は大地震の揺れなどの影響がみられないにおもかわらず、そうしたリスク評価が転換したことによって、停止にいたった。どのように、津波を経験した住民は、自分の住んでいる場所が「安全な場所」から「危険な場所」へと評価を変え、移転を目指した。

政府レベルでの津波のリスクについて考えてみよう。ここでは、リスク評価という言葉は使っていない。リスク評価の前提となる「想定」という形で議論している。発災から約半年後に出された中央防災会議、「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」の「報告」において、今回の地震は「過去数百年間の地震の発生履歴からは想定することができなかった」（中央防災会議、2011：3）とし、「従前の想定手法の限界」があったことを認めている。その上で、「今後、地震・津波の想定を行うにあたっては、あらゆる可能性を考慮した最大クラスの巨大な地震・津波を検討してゆくべき」（中央防災会議、2011：7）との見解を述べている。防災対策立案の過程では、一般に、リスクは「発生頻度×破壊の程度」を考えられてきた。しかも、いかに破壊の程度が大きいものであっても、発生頻度が極めて低いハザードに対しては、費用対効果の面から、そうした低頻度大災害を対策上カバーすることは例外的であった。原子力発電所の防災対策においても、福島第一原発事故では、理由はさまざまであれ、貞観の地震津波についての知識はあったが、それに直ちに備えることはしてこなかったのもそのためである。

その上で、先に説明したように、津波をL1津波と、「発生頻度は極めて低いものの、発生すれば甚大な被害をもたらす最大クラスの津波」であるL2津波とを分け、それぞれに対策を提案した。ここでは、発生頻度の極めて低い災害をも含めてリスク評価するという方針が示された。

このリスク評価は政府側からのものであるが、では、被災者自身はどうリスク評価を変更したのだろうか。住民自身もリスク評価という言葉では語っていない。むしろ、素朴な感情のなかで、今まで生活してきた場所のリスクを語っている。津波浸水域の被災者の声を拾ってみると、これまで暮らしてきた名取市「閑上を愛しているが、あの津波を経験すれば、とてもあそこには住めない」（朝日 20131011）、仙台市宮城野区蒲生地区住民は「家族はみな津波が怖いから移りたい」（朝日 20120318）、岩手県野田村で移転を希望する住民は「もう低地はこりこり。津波でばたばたと逃げたくない」（朝日 20120415）と述べ、それまで暮らしてきた地域のリスク評価が一変したことを述べている。こうした意見が大勢を占めるなかで、仙台市若林区荒浜地区の住民は、自分の住み地域が危険地区に指定されることに反対し、その反対の理由として、「今回は千年に一度の異常な天災。重い自己負担を強いてまで移転しろなんておかしい」（朝日 20111205）として、リスクを発生頻度との関連で認識している。ただし、荒浜地区の住民の大多数は、荒浜地区が危険区域に指定されて移転すべきだとしていた。その点で、災害論では一般に「リスク＝発生頻度×影響の大きさ」と説明されるが、東日本大震災においては、将来のリスクを評価するにあたって、極めて低い発生頻度であることを考慮せずに、被害の大きさだけに注目が集まっている。

以上みてきたように、政府レベルでは、従来防災対策の際に考慮してこなかった超低頻度のハザードの発生を加味して防災対策を立てるべきだとしたことと、住民間では今回のハザードが超低頻度であることを無視して津波の恐ろしさや破壊力をみて移転したいという希望とは、ある点で、共振している。

以上のようなリスク評価の変更が、前述のような危険区域設定になって現れ、それが復興事業の実施過程において、土地利用規制に収斂されたのであった。

5.3 被災者と被災地の周辺化

復興の第二の特徴は、被災者の周辺化と被災地コミュニティの周辺化である。

被災者の周辺化とは、被災者が復興事業の「周辺に置かれた」という意味である。行政が押し進めてきた復興事業が、被災者本人が希望する復興の方向とは大きくずれており、結果的には、中心的復

興事業の恩恵を受けられた被災者は半数以下にとどまり、半数以上の人々は復興事業の「ルールからはずれた」ことをさしている。その具体的な姿は、住宅再建において、行政が用意した集団移転事業と区画整理事業での住宅再建や災害公営住宅への入居者が、住宅再建した人全体の3分の1にとどまっていることに現れている。

被災者個人の周辺化だけではなく、被災コミュニティも周辺化された。たしかに、東日本大震災の復興政策を立案する段階では、コミュニティを重視すべきだと提唱され、その段階ではコミュニティの周辺化はみられない。政府の復興基本方針の素案ともいべき東日本大震災復興構想会議『復興への提言』（2011）において、7つの原則が示され、そのうち「原則2」では「被災地の広域性・多様性を踏まえつつ、地域・コミュニティ主体の復興を基本とする」と明記された。復興を進める過程でも、「まちづくり協議会」、「むらづくり協議会」などを活用しながら、「地域住民のニーズを尊重するため、住民の意見をとりまとめ、行政に反映するシステム作り」が必要だと提言された。こうした考え方のもと、政策実施過程でも、具体的に集団移転をすすめるにあたって「参加と合意形成」が重要だとされた（注12）。

だが、こうした理念にもかかわらず、行政による復興事業はコミュニティの維持再生とは反対の結果をもたらした。

大部分の被災地では、発災直後の緊急の避難所から仮設住宅に入居する段階で、これまでのコミュニティのまとまりは断絶させられた。たしかに、岩沼市などでは、既存の集落単位で避難所の利用や仮設住宅での入居をすすめた自治体もあったが、それは少数にすぎなかった。日本のこれまでの災害では、被災地の近くに仮設住宅が建設され、被災者がその仮設住宅に入居することによって、コミュニティは連続していた。しかし、東日本大震災においては、被災地近くに建設された仮設住宅への入居者と、既存の民間の賃貸住宅（「みなし仮設住宅」）への入居者とに分かれた。さらに、被害が甚大であったこともあり、同じ地域の人々が遠く離れた複数の仮設住宅へと分散せざるをえなかった。加えて、集団移転先の住宅団地整備や区画整理事業が長期にわたったため、原則2年の入居とされる仮設住宅での生活がかなり長期間継続した。こうした生活をした人々の間には、「仮設住宅コミュニティ」とも呼ぶべき繋がりすら形成された。

仮設住宅から恒久住宅への移動の段階でも、コミュニティの連続は断ち切られた。防災集団移転事業は一見すると、被災地の全住民が安全な移転先に集団移転するイメージがある。しかし、実際には、移転先の団地で戸建て住宅を建設する人と災害公営住宅に住む人を合わせても、被災地のコミュニティの半数以下の住民しか集団移転に参加していない。ここに、コミュニティの周辺化がみられる。

大災害の場合、住民の死、住宅の大量破壊、避難所や仮設住宅入居時の一時的な分散の避難、その後の恒久住居選択時の住民の離散などに直面するために、一般に被災前のコミュニティの維持は難しい。とくに、過疎地域では将来の地域の状況を考えると、高齢者を除く住民にとっては、もともとの地区に家屋を新築し継続的に居住する選択を困難にしている。たしかに、東日本大震災では従来は異なっており、復興支援員を配置した仮設住宅や災害公営住宅でのコミュニティ支援、集団移転団地や公営住宅内の集会施設の整備など、これまでの災害ではみられないきめ細やかなコミュニティ支援が行われた。だが、それは被災者の居住選択の後の「手当て」であり、被災者を元のコミュニティにとどめる力にはならなかった。以上の社会的条件を考えたとき、コミュニティを周辺化しない復興政策は、時間の経過を見越した特別の制度設計が必要であった。

5.4 地域の持続可能性への問題

近代になって起こったもっとも巨大な津波によって広範囲に市街地、農漁村の集落が破壊された。その跡に復興事業によって「新しいまち」「新しい住宅団地」が各地に出現した。津波被災地の岩手県、宮城県両県19市町村には、集団移転によって321の住宅団地が生まれた。さらに、住居系の区画整理が50カ所、災害公営住宅は約3万戸建設された。そのため、復興後の被災地には高台に新築の住宅が立ち並び、嵩上げされ区画整理が完了した後、整然とした市街地が出現した。

しかし、仙台市とそれに隣接する名取市を除いて、震災以前の人口減少傾向は止まらない。それは

かりか、人口減少が加速化している地域も少なくない。とくに、中心市街地が一新した女川町や南三陸町では人口減少が続いており、震災から10年間に女川町では36%減少、陸前高田市では21.6%減少している。それと並んで人口減少が激しいのは宮城県の一歩南の端、山元町でも27.9%減少を記録している。皮肉なことに、これら三町はいずれも、街並みの復興としては成功例と位置づけられるが、「真新しい街並み」と人口の流出が好対照をなしている。

復興事業が、それまでの人口減少に歯止めをかけ、人口増加へと転化することは困難だとしても、巨額の費用を投下して進められた復興事業が、そうした人口減少傾向に一定の歯止めをかけ、将来にわたって、地域の内的な力で持続可能な地域社会へ構造転換させることは可能なはずである。まだ、この時点で最終的な判断を下すことは難しいとしても、「コンパクトシティをめざした復興事業」と謳いながらも、結果的に居住地の外縁の拡大、低密度の市街地の形成、さらに、職住分離を基本とした分散型の地域構造を作り出したことは確かである。今後、被災地が持続可能な地域となってゆくかどうかをわれわれは注意深く見守る必要があるが、現時点においては、その確信を持てる道筋は見えてこない。

6. 要約と課題

本稿では、東日本大震災の特徴、最高額の資金を使って復興が進められた災害であった点に注目して議論を進めてきた。巨額の政府資金を投下して進められた復興事業は被災者や被災地を周辺化しながら、オーバースペックな復興をもたらしたと結論した。被災地の大半が過疎地域で展開された復興事業ははたして、その地域の将来の内発的な持続可能性を高めたかどうか疑問である。

大災害が発生した時に政府がいかに対処するかは国家にとってますます重要な課題になってきた。パンデミックスを含めて災害に対して政府が対応を誤れば、社会経済的な影響は甚大となるばかりか、政府への信頼は低下する。そのために、近代国家では復興事業が今後ますます重要な「政治行政的な課題」となり、政府は今後一層、災害復興に尽力せざるをえなくなる。同時に、行政中心の復興政策は、被災者・被災地は周辺化される危険性を秘めている。今後、被災者と被災地を周辺化しない復興戦略をどう組み立てるかが社会的に問われてくる。

注記

注1

この復興予算32兆円には、原発事故対策のための費用は含まれてはいない。事故後「廃炉や賠償、除染などにかかった費用の総額が2021年度末までに約12兆1千億円」で、政府が試算する事故対策の総額は21兆5千億にのぼる。12兆1千億の内訳は、廃炉や汚染水対策が1兆7,019億円、被災者への賠償が7兆1,472億円、除染が2兆9,954億円、中間貯蔵施設が2,682億円である（東奥日報 20221109）。

事故対策費の試算されている費用を合算すると、復興のために約53兆5千億円が投下されることになる。

注2

この点で本論は、私が以前に提唱した「後衛の防災論」（田中、2001）であり、さらに、より後衛の立場からの災害論としてはニクソンの医療人文学の研究（ニクソン、2021=2022）がある。ニクソンはがパンデミック研究のなかで医療人文学を次のように説明する。「医学倫理、医学・科学史、文学における医療描写などを含む一種の“包括的な分野”」であり、この研究は「健康についての助言」をすることが目的ではなく、医療というテーマを通して、「人間と社会」と医療との関連性を探求することが目的である。この研究を通して、「先人たちの物語を学び、彼らが住んでいた世界と、彼らのなかに、彼らとともに、そして彼らを介して生きてきたウイルスや細菌に深く知ることで…いつか向かわざるをえない次の新たな病気に備える方法を学ぶことができる」（ニクソン、2021=2022：xviii）のだという。この分野では、パンデミックについていえば、薬理的介入ではなく、非薬理的介入こそが研究の中心になる。防災論に立ち返っていえば、直接防災に役立つ議論ではない、非防災論的な側面が重要なのだという議論である。

注3

区画整理事業に限定されないが、多くの災害復興事業を進めるにあたって、行政は土地所有者の権利関係を調査する必要があった。東北大学公共政策グループの岩手県での権利者調査の状況では、県内で懸案件数は1550件であったが、そのうち相続未処理は665件、42.9%にのぼっていた（東北大学公共政策、2014：92）。

大槌町の事例を紹介すると、「所有者がすでに亡くなっていたり、複数の地権者がいる共有地で代表者の氏名しか記載されていなかったり。古いものでは、明治時代から100年近く相続登記が行われていないところがありました。登記簿上の地権者を起点に、相続権のある親族を追ってみると、最終的にその数が100名以上に及んだ土地もありました」といわれている。そうした土地を集団移転先に利用しようとする、「所有者不明の移転予定地について、所有者を突き止めるところから始めなければならなかった。すなわち、地権者に該当する親族を辿ったうえ、手紙を送り、電話をかけ、あるいは現地まで出向いて行って、地権者本人と確認する。町内や近県にとどまらず、遠方に住むケースも少なくない」という。(庄司、2016)。

注4

集団移転の実施主体は自治体である。中越地震の集団移転事業では、政府は自治体に対して「転先の土地造成やインフラ整備などに1世帯あたり最大で1,753万円の4分の3を助成」した(朝日 20050714)。これとは別個に、移転する住民には、住宅ローンの利子補給や移転費用を補助している。ただし、その額も東日本大震災の算定よりも低額である。

新聞報道から推測すると、2011年7月19日時点では、「東日本大震災の場合、自治体の負債を地方交付税で負担する分も含めると1戸あたりの事業費1,655万円を上限に実質94%を国が補助する」(朝日 20110719)と説明されているが、2011年度の第三次補正予算成立後には、その限度額が不適用となった(国交省の説明資料)。当初、政府は2012年「5月以降、対象地区から実際に集団で移転する戸数だけに5千万円を掛けた額を上限とするよう一部自治体に説明」してきた。しかし、「巨額との批判を後から招きかねないから」(復興庁)という理由でその後、この上限額を見直し、「その上限は移転対象地区の全戸数に3,500万円を掛けた額」と変更した(朝日 20130929)。ここでの説明はないが、中越地震等の例を参考にすると、ここでの上限額は、移転希望者への支援額を除いた、自治体が支出する移転先の団地造成やインフラ整備費用だと推測される。したがって、移転支援額はこの上限額に上積みされる。そのため、当初移転希望していた住民数が減少することにも影響されて、最終的に、集団移転費用が1戸当たり1億円を超える事例がみられるのである。

注5

宮城県南三陸町、女川町、山元町という被災地のなかでも人口減少率が高い津波浸水域住民を対象とした調査(2021年10~11月実施、対象者数2,800、回収者数1,185)によれば、「多世代同居の比率は33.3%であったが、震災後には21.6%に低下、反対に、夫婦のみの世帯や単独世帯の比率が大きく増加したと報告されている(室井、2022:7)。

注6

この「既往最大の原則」の放棄は、河川防災ですでに導入されている確率主義、ハザードの発生確率に応じた防災対策をとるという考え方に近づいたものと考えられる。

河川の防災対策においても、戦後直後は「全国の8~9割の河川は既往最大主義によって計画対象流量が設定されていた」(中村晋一郎、2021:83)が、1950年代前半期から、「既往最大主義の限界」が指摘されるようになり、その後、「確率主義」を基準とした河川整備計画が立てられるようになった。計画対象流量(あるいは基本高水)とは、本稿の表現では「設計外力」である。河川行政での「確率主義」とは、純粋にハザード発生の確率だけではなく、それぞれの河川のもつ「重要度、経済効果、既往洪水を総合的に考慮して決定される」。確率主義とは、そうして決定された「年超過確率によって表される計画規模に基づいて基本高水を設定する考え方」(中村晋一郎、2021:7)である。年超過確率とは、「ある一定の降雨量を超える降雨が発生する確率を年あたりで示すもの」(岡川梓、2013:64)で、たとえば、年超過率1/10とは、10年に一度経験するような規模という意味である。大都市の河川の整備計画(たとえば、名古屋市を流れる庄内川では枇杷島の地点)では現在、年超過率が1/200に設定されている。

河川の防災対策を津波対策を比べると、河川における洪水の頻度や降雨量データが、津波発生頻度やデータと比較にならないほど豊かであること、洪水は全国でも起こる現象であるのに対して津波発生は偏在性が高いことが、大きな違いである。

河川の確率主義による防災対策は、全国の河川を公平に整備する(一度、偶然に洪水が発生したから堤防工事を進めるということを抑制する)ことにつながる。そのことは「被災地特権」の抑制でもある。それに対して、東日本大震災後の津波対策の一環で進められている防災施設整備は、そうした地域的公平性への配慮がない(配慮しようとしても、現象そのものが偏在的である)ために、ある種、「被災地特権」のように対策が進められている。実際、南海トラフでの地震が予想されている静岡県から九州東岸においては、東日本大震災以前において三陸地方に整備されていたような高い、強固な防潮堤は、現在ですら整備されていない。このように、既往最大の原則の裏には、この「被災地特権」があることを見逃してはならない。

注7

復興がオーバースペックだと評価した議論は少ない。その例外的な記事は、Wedge編集部「オーバースペックの復興 1,100億円で12mかさ上げる陸前高田」『月刊Wedge』2015年5月号がある。事業ベースで考えて、オーバースペックではなく、「1・5重投資」と指摘する論者もある。L1津波に対応するために防潮堤整備を進めながら、同時に、L2津波対応で集団移転事業を進めている現状に対して、土木の平野勝也も、防潮堤整備と高台移転事業が「二重投資とまでは言えなくとも、『1・5重投資』になってしまった」と指摘した(朝日 2020年11月2日)。どのように、

姥浦道生は都市計画の立場から、津波リスクへの対応が「過剰防衛」になっていると批判する。「そもそも自治体を使う津波シミュレーション自体が完璧ではない。[それにもかからず]それが絶対視され、可住可能区域〔逆からいえば、危険区域〕や堤防の高さが決まっているのは問題でしょう。安全性は確保されても、不便で使いづらい街になるなら、コストがかさみ、逆に地域の衰退が加速しかねません。再びL2の津波が来るまで、[生活がしづらく、維持するのにコストが高む]街を残せるでしょうか」(朝日 20131222)。

そもそも、オーバースペックという言葉は、それほど一般的ではない。日本語の辞書でも、わずか大辞泉が「機械などに、多くの機能を取り入れすぎること…元来は、軍関係者が用いていた言葉」とあるだけで、広辞苑や日本国語大辞典にも項目がない。

電子辞書ではランダムハウスやOEDでも“Overspec”という項目が見当たらない。なぜならば、この言葉は和製英語であるからである。

本稿では、オーバースペックという言葉のイメージは「ぶかぶかの上着を着ている」というイメージで使用している。

注8

2019年の東日本大震災の復興施策の総括に関するワーキンググループでの「東日本大震災の復興施策の総括」においても、次のようなコメントがある。「地方公共団体負担がほとんど生じなかったこともあり、結果として、多くの公共施設等が復興事業として集中的に整備され、被災地方公共団体にとって将来の維持管理に課題を残したとの指摘もある」と批判的な意見を紹介している。

注9

東日本大震災の復興事業において地元負担ゼロという仕組みが導入された背景には、被災地が人口減少地域で財政力も低く、地元負担を導入すると、将来の自治体財政が危機に陥るという懸念もあってのことだと推察される。だが、復興事業が進むなかで、負担ゼロを決定した政府部内からも、「住民や企業が自らの力で発展する『自立』を目指さなければならない」という意見が出て、2014年8月、一部地元負担を導入を決定した。だが、仮に地元負担を過大にすると、「被災自治体から『今後の復興』事業ができなくなる」などと声が上がリ、金額圧縮の交渉の末、決まった地元の負担額は約220億円。後半5年の復興予算〔総額〕、6.5兆円の0.3%という水準に落ち着いた(朝日 2021年1月11日)。実際のところ、地元負担の方針を決定したが、その負担額は被災地が支払える金額の枠内に収まった。

注10

復興予算が過大になった原因の一つは、その復興資金を算定する過程での、過大な被害額の評価算定があった。その点を、阪神淡路大震災と比較して、斎藤誠は次のように説明している。「被災地域人口一人当たりでみると、東日本大震災の復興予算規模(19兆円/60.2万人=3,156万円/人)は、阪神淡路大震災のそれ(9.5兆円/164.0万人=579万円/人)と比較して5倍以上にも達した。すなわち、東日本大震災の復興予算は、津波浸水地域人口の大きさに比べて過大な規模になった。同様に被災地域の市町村に配分された復興交付についても、津波浸水地域人口に応じて公布されたとはいいがたかった」(斎藤、2015:269)。

その被害額の推定額を基礎に、発災した翌年の予算と補正予算で、発災後5年間の復興のために19兆円という復興予算が計上された。その後、民主党政権から自民政権へと政権交代にともなって、さらに復興予算が引き上げられ、19兆円から25兆円となった。

注11

中央防災会議防災対策推進検討会議での「最終報告」(20120731)では、リスク評価の転換については触れられていない。ここでは、具体的な災害のフェーズごとの対策、自助共助公助などの対応主体間の関連などが中心。せいぜい、「最悪のシナリオを念頭に」青くべき(中央防災会議防災対策推進検討会議、2012:2)、「東日本大震災により自然災害リスクの大きさが改めて明らかに」なった(中央防災会議防災対策推進検討会議、2012:4)ことくらいしか議論されていない。

注12

集団移転事業は「任意事業」であるため、参加と合意が必要だという国交省は、自治体に向けて説明している。

国交省は「市街地整備事業ガイドンス」で、区画整備事業は「強制力のない任意事業」であるため、住民各自の、さらに集団移転に参加する場合には「関係者の合意形成」が、事業を進める上で重要となる(国交省「市街地整備ガイドンス」)と述べている。集団移転事業についても、国土交通省「東日本大震災の被災地で行なわれる防災集団移転促進事業」(パンフレット)においても、被災者の集団移転に対する合意形成の必要性が説かれている。

参考文献

- 安藤元夫、1998「震災復興区画整理の論点と展望」三村浩史+地域共生編集委員会編『地域共生のまちづくり』学芸出版社
- 中央防災会議、2008『1923年 関東大震災報告書 第三編』
- 中央防災会議、2011『東北地方太平洋地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門委員会報告案』

- 中央防災会議防災対策推進検討会議、2012「最終報告」
復興庁、2017『東日本大震災からの復興の状況と取組』
復興庁、2019『住まいとまちの復興』
東日本大震災復興構想会議、2011『復興への提言：悲惨のなかの希望』
平野勝也、2012「防災事業とまちづくりの相克」『季刊 まちづくり』34号
国交省都市局、2012a「津波被災市街地復興手法検討調査（とりまとめ）」
国交省都市局、2012b『東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について（ガイダンス）』
米野史健「被災者に対する住宅供給の現状と課題」BRI-H23講演会テキスト
岡川梓、2013「治水対策の便益の算定」馬奈木俊介編『災害の経済学』中央経済社
松本英里・姥浦道生、2015「東日本大震災後の災害危険区域の指定に関する研究」日本都市計画学会『都市計画論文
集』50-3
室井研二、2022『東日本大震災後の復興に関する意識調査報告書（速報版）』名古屋大学大学院環境学研究科コミュニ
ニティ防災研究会
中村晋一郎、2021『洪水と確率』東京大学出版会
Nixon, Kari, 2021, QUARANTINE LIFE FROM CHOLERA TO COVID-19, 桐谷知未訳『パンデミックから何を学ぶ
か』みすず書房
女川町、2015『女川町防災集団移転促進事業計画書 平成24～27年度』
齊藤誠、2015、『災害復興の政治経済学』日本評論社
佐々木昌二「大規模災害からの復興に関する復興まちづくりに関して」掲載日未記入 [http://www.minto.or.jp/print/
urbanstudy/pdf/u57_04](http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/u57_04) 2019年1月31日閲覧
鈴木涼也・川崎興太、2018「岩手県・宮城県・福島県における防集移転元地の土地利用に関する研究」『都市計画報
告集』No.16
庄司里紗、2016「地権者は『ゴースト』」Yahoo!ニュース編集部<http://news.yahoo.co.jp/feature/212> 2016年6月22
日閲覧
田中暁子、2017「岩沼市における『玉浦西』への集団移転と住まいの再建」『都市調査報告17 東日本大震災からの復
興と自治』後藤・安田記念都市研究所
田中重好、2001「阪神淡路大震災研究から都市研究へ」金子勇・森岡清志編著『都市化とコミュニティの社会学』ミ
ネルヴァ書房
東北大学、2014『公共政策ワークショップ I 最終報告書 ワークショップA 東日本大震災に照らした我が国災
害対策法制の問題点と課題に対する実証研究 III』
都市計画コンサルタント協会、2014『防災集団移転促進事業の跡地利用について』
姥浦道生、2014「3年目を迎える復興計画策定の現状と課題」『復興』9号
宇野健一、2021「100年先を見据えた復興まちづくりはいかにして実現されたか」『造景』2021特集号
渡辺俊一、1998「わが国都市計画制度の史的特徴」『都市問題研究』40巻4号
Wedge編集部、2015「オーバースペックの復興 1100億円で12mかさ上げる陸前高田」『月刊 Wedge』2015年5月号

研究展望

コロナ禍におけるインバウンド —青森県の現状をとおして—

佐藤 光 磨*

論文要旨

2020年から始まったコロナ禍以前では、青森県のような「地方」と呼ばれる地域において、最近特に問題化されている人口減少と少子高齢化は、地域社会の生活維持にとって大きな課題となっている。これらの問題の解決策として、各地方自治体は政府が進めるインバウンド（訪日外国人旅行者）により、インバウンドの人の流れを巻き込んだ交流人口がより一層増えることで、地方の活性化に繋がることを期待していた。

ところが、今年の第7波の感染拡大によるコロナ禍までは、残念ながら日本特に青森県に関してはインバウンドは皆無という状況が継続していた。そして、現在の第8波の感染拡大によるコロナ禍では、政府の規制緩和策により少しずつインバウンドの回復の兆しがようやく見えてきた。このコロナ禍における様々な角度からの観光への視点により、インバウンドの何が終わりを告げ、そしてアフターコロナに向けた何が始まったのかを検証していきたい。

1. 目的と方法

1-1 背景

背景として、2020年からのコロナ禍前の青森県におけるインバウンドについて触れていきたい。

次の表1 青森県の中華圏別延べ宿泊者数と図1 青森県の国・地域別延べ宿泊者数であるが、青森県内の従業者数10人以上の施設を対象としている。2016年から2017年にかけての伸びが急である。2019年には、青森県内に208,230人ものインバウンドがやってきていたのである。

2016年から2017年にかけての伸びが急となった原因は、2017年5月からの中国本土の奥凱航空^{オーケイ}による国際定期便・青森-天津線就航である。そして2019年7月からは、台湾のエバー航空が台北から青森へ週2便就航となり、冬季スケジュールでも週5便に増便したのである。やはり定期便の就航がインバウンドに大きく影響していると言わざるを得ない。青森県内に1年間で20万人もの中華圏からのインバウンドが押し寄せて、地域経済や交流人口を活性化させていたことは、まぎれもない事実である。今後の更なる交通体系の発達が、地域経済に好影響を及ぼすであろう。

表1 青森県の中華圏別延べ宿泊者数（従業者数10人以上の施設）

（人泊）

国等	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
中国	5,690	2,380	4,070	4,200	5,080	11,280	17,040	64,430	72,210	60,490
台湾	12,580	2,850	6,070	17,370	21,920	30,610	51,200	80,920	95,820	116,520
香港	7,250	1,670	2,160	3,380	3,850	5,090	7,470	16,670	24,110	31,220
合計	25,520	6,900	12,300	24,950	30,850	46,980	75,710	162,020	192,140	208,230

* 弘前大学大学院地域社会研究科 地域社会専攻 地域文化研究講座 第19期生

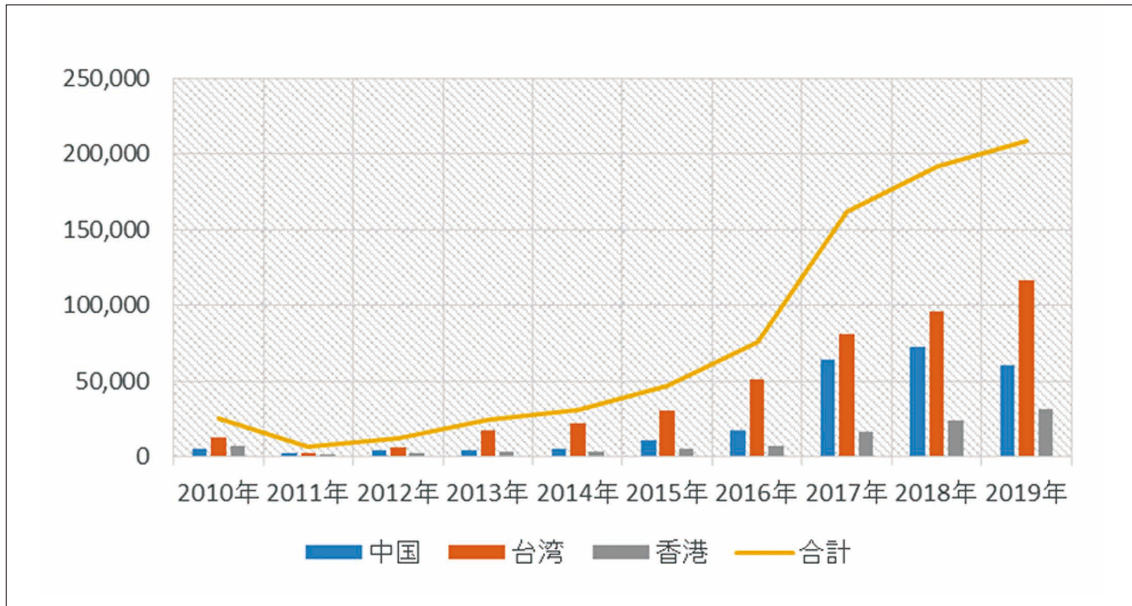


図1 青森県の国・地域別延べ宿泊者数（従業者数10人以上の施設）（人泊）
※年は、1月から12月まで

1-2 目的

コロナ禍以前の2019年までは、人口減少と少子高齢化の二つの問題の解決策として、各地方自治体は政府が進めるインバウンドにより、インバウンドの人の流れを巻き込んだ交流人口がより一層増えることで、地方の活性化に大いに貢献していた。

しかし、今年の第7波の感染拡大によるコロナ禍まではインバウンドは皆無という状況が継続していたが、現在の第8波の感染拡大によるコロナ禍では、政府の規制緩和政策によりインバウンドの回復の兆しがようやく見えてきた。

この本論の目的としては、コロナ禍における様々な角度からの観光への視点により、インバウンドの何が終わりを告げ、そしてアフターコロナに向けた何が始まったのかを検証していきたい。

1-3 方法

弘前市森町12番地にある弘前忍者屋敷には、様々な観光に関する職業の方々が入館している。その方々に、2021年に「インバウンド（訪日外国人観光客）について」のアンケート調査を実施した。

「インバウンド（訪日外国人観光客）について」の質問事項は、次のとおりである。

【主旨】

- 青森県内の「オーバーツーリズム」について、実態を検証したい。
- 日本国内のインバウンドについて、先進地に立ち遅れている現状を打破するため、COVID-19パンデミックによるインバウンド観光客減の時期に、アフターコロナを踏まえて何か準備しているかを検証したい。

【質問事項】

- ① 青森県内の「オーバーツーリズム」について、何か見聞きしたことはありますか。
(はい いいえ)
- ② 見聞きした「オーバーツーリズム」があれば、具体的に教えてください。(具体的に)
- ③ COVID-19パンデミックによるインバウンド観光客減の期間に、インバウンドについて何か取り組んだことはありますか。(はい いいえ)

- ④ インバウンド観光客が減少した期間のインバウンドについての取組みを、具体的に教えてください。(具体的に)
- ⑤ インバウンド観光客が減少した期間のインバウンドについての取組みが、できなかった理由を教えてください。(具体的に)
- ⑥ インバウンド観光客が減少した期間におけるインバウンドについての取組みは、現時点での状況はどうですか。(具体的に)
- ⑦ 青森県内のインバウンドについて、何か提言があれば、教えてください。(具体的に)

次に、「アンケート対象者」のリストアップ(17名)は以下のとおりである。

【官庁・大学関係】

1. 青森県観光国際戦略局観光企画課まると青森情報発信グループ Aさん
2. 青森県観光国際戦略局観光企画課まると青森情報発信グループ Bさん
3. 弘前市観光部国際広域観光課観光企画係 Cさん
4. 弘前市観光部国際広域観光課 Dさん
5. 弘前市観光部観光課誘客推進係 Eさん
6. 弘前大学国際連携本部 Fさん

【観光関係】

7. JTBGMT (JTBグローバルマーケティング&トラベル) Gさん
8. JTBGMT (JTBグローバルマーケティング&トラベル) Hさん
9. 株式会社びゅうトラベルサービス インバウンド戦略本部企画グループ Iさん
10. 青森県通訳士会 Jさん
11. 株式会社イースト・デイリー 函館営業所 るるぶ&more Kさん
12. 株式会社北海道宝島旅行社 旅行営業チーム トラベルコンサルタント Lさん
13. 公益社団法人 青森県観光連盟 Mさん
14. 株式会社ジェイアール東日本企画 Nさん

【出版社】

15. 昭文社 Oさん

【食品・流通関係】

16. メガ 元インバウンド担当 Pさん

【インフルエンサー】

17. 株式会社ライフブリッジ Qさん

アンケートの回答は、表2 アンケート回答表のとおりである。

表2 アンケート回答表 (①～⑦、Aさん、Bさん、Cさん)

質問事項	1. Aさん (青森県観光国際戦略局観光企画課まると青森情報発信グループ)	2. Bさん (青森県観光国際戦略局観光企画課まると青森情報発信グループ)	3. Cさん (弘前市観光部観光課観光企画係)
①青森県内の「オーバーツーリズム」について、何か見聞きしたことはありますか。	・はい。	・いいえ。	・いいえ。
②見聞きした「オーバーツーリズム」があれば、具体的に教えてください。	・葛沼 (八甲田連峰)。		
③COVID-19パンデミックによるインバウンド観光客減の期間に、インバウンドについて何か取組んだことはありますか。	・はい。	・はい。	・はい。
④インバウンド観光客が減少した期間のインバウンドについての取組みを、具体的に教えてください。	・SNSによる青森県観光情報の発信。	・AT (エージェント、旅行会社) 向け商品を専門家の方に指導してもらい、県内の体験や施設等を巡り商品造成をしている。	・オンラインバーチャルツアー実施 (マレーシア・シンガポール向け) ・オンライン商談会参加 (韓国・タイ・台湾)。
⑤インバウンド観光客が減少した期間のインバウンドについての取組みが、できなかった理由を教えてください。	・取組み有り。	・取組み有り。	・取組み有り。
⑥インバウンド観光客が減少した期間におけるインバウンドについての取組みは、現時点での状況はどうですか。	・渡航ができないため、現状ではインバウンドの取組は成果が出ないため、優先順位は低い。	・④の回答と同様。	・現地旅行会社とオンラインミーティングを続けており、商品造成に向けて検討を進めている。
⑦青森県内のインバウンドについて、何か提言があれば、教えてください。	・渡航ができるようになった時のために、今から受入態勢の整備等しておくことが必要と思う。	・来青してもらうための課題を分析、分析結果を公表し業種ごとに対策案を検討。上記を基にアプローチ方法を検討する。 ①実施できることから取り組む②事業者だけでは不可能な案件については青森県に相談。	・多言語案内表記をさらに充実させるなどして、受入環境の向上を図る必要があると考えている。 ・雪の魅力をもっとPRしていければと思う。

表3 アンケート回答表 (①～⑦、Dさん、Eさん、Fさん)

質問事項	4. Dさん (弘前市観光部国際広域観光課)	5. Eさん (弘前市観光部観光課誘客推進係)	6. Fさん (弘前大学国際連携本部)
①青森県内の「オーバーツーリズム」について、何か見聞きしたことはありますか。	・いいえ。	・いいえ。	・いいえ。
②見聞きした「オーバーツーリズム」があれば、具体的に教えてください。			
③COVID-19パンデミックによるインバウンド観光客減の期間に、インバウンドについて何か取組んだことはありますか。	・はい。	・はい。	・はい。
④インバウンド観光客が減少した期間のインバウンドについての取組みを、具体的に教えてください。	<ul style="list-style-type: none"> ・マレーシア・シンガポールのAGT、一般客に向けてのバーチャルオンラインツアー・市内の宿泊業者、観光事業者向けのインバウンド対応向上セミナー ・現地コーディネーター (台湾・タイ) からの情報収集 ・タイ旅行会社とのオンライン旅行勉強会・台湾旅行会社とのオンライン商談会。 	<ul style="list-style-type: none"> ・インバウンド旅行者を対象とした体験コンテンツの造成・モニターツアー (県内在住の外国人を招請して実施)・ファムツアー (国内在住のランドオペレーター等を対象に実施)。 	<ul style="list-style-type: none"> ・さまざまな観光施設の紹介を海外配信のオンライン授業に組み込んだ。
⑤インバウンド観光客が減少した期間のインバウンドについての取組みが、できなかった理由を教えてください。	・取組み有り。	・取組み有り。	・取組み有り。
⑥インバウンド観光客が減少した期間におけるインバウンドについての取組みは、現時点での状況はどうですか。	<ul style="list-style-type: none"> ・設備的な問題もあり、できることできないことはあるが、反応は良いことが多いため、コロナ収束後の海外需要は必ずやってくると感じる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・未だ成果は出ていない、商品はできた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・観光施設のプロモーション (英語) に関する相談への対応。
⑦青森県内のインバウンドについて、何か提言があれば、教えてください。	<ul style="list-style-type: none"> ・近いこともあり、青森県へのインバウンドといえば中国、台湾、韓国からの観光客が主体であり、対応もそちらを重点的に行っているが、コロナ収束後は今まで来ていなかった地域の観光客も増えることが予想されるため、多言語対応だけでなく、ハラル対応などの準備が必要になるのではないかと感じる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・在日外国人を対象に誘客を進めるところから始め、将来的にインバウンドを見据えるべき。 	<ul style="list-style-type: none"> ・パンデミックの状況が続く中、代案となるバーチャル観光などの可能性を探る価値があると思う。

表4 アンケート回答表 (①～⑦、Gさん、Hさん、Iさん)

質問事項	7. Gさん (JTBGMT)	8. Hさん (JTBGMT)	9. Iさん (株式会社 びゅうトラベルサービ ス インバウンド戦略 本部企画グループ)
①青森県内の「オーバー ツーリズム」について、 何か見聞きしたことはあ りますか。	• いいえ。	• いいえ。	• いいえ。
②見聞きした「オーバー ツーリズム」があれば、 具体的に教えてください。	• 青森県の事例では ないが、京都の交通 渋滞・混雑等につい てうかがう機会が あった。また富士登 山者の問題も耳にし たことがある。		
③COVID-19パンデミック によるインバウンド観 光客減の期間に、インバ ウンドについて何か取組 んだことはありますか。	• はい。	• はい。	• はい。
④インバウンド観光客が 減少した期間のインバウ ンドについての取組み を、具体的に教えてください。	• インバウンド向け 都内発募集型企画旅 行の企画、顧客層ご との情報整理。	• 弊社JTBGMTでは今回佐藤様 にお世話になったように、訪日客 回復へのきっかけになるべく、オ ンライントアラーを造成している。 また、リアルツアーに際しても、 コロナやSDGsの考え方に連動し ての、バス車内での消毒等を強化 したりと来たる回復に向けた準備 を進めている。	• 在留マーケットへの マーケティング施策、 オンラインツアーの実 施、海外AGTへの情 報発信。
⑤インバウンド観光客が 減少した期間のインバウ ンドについての取組み が、できなかった理由を 教えてください。	• 取組み有り。	• 取組み有り。	• 取組み有り。
⑥インバウンド観光客が 減少した期間におけるイン バウンドについての取 組みは、現時点での状況 はどうですか。	• 募集型商品に関し ては、予約が入り始 めたような段階。	• オンラインツアーについては、 いわゆるブームが一段落した様相 を見せており、集客は落ち込んで いるが、企業や大学の研修需要な ど個人とは別の形での申し込みが 活況を見せている。	• 在留マーケットへの JR EAST PASS販売、 オンラインツアーの継 続実施、情報発信の継 続を上記の通り継続し ている。
⑦青森県内のインバウン ドについて、何か提言が あれば、教えてください。	• 地域内での歴史や 自然に関連する観光 資源が豊富だと感じ た、北海道や東北各 県との連携や、今後 の生活様式に合わせ た非密集型ツアーの アピール等が有効か と感じた。	• 貴県が非常に素晴らしい観光資 産をお持ちなことに感銘を受け た。今後インバウンドが復活した 際には、お都市圏からの流入に加 えて、韓国や台湾等の国際直行便 に傾注したインバウンド政策を取 られることが望ましいと考える。	• 青森に限らず、多言 語対応がまだまだ少な い。今回の東北PR事 業でも、招請者のアン ケートへコメントされ ることが多かった。ね ぶた村は大学と協力し て留学生の力をかりて 多言語化をすすめてお り、好評だった。

表5 アンケート回答表 (①～⑦、Jさん、Kさん、Lさん)

質問事項	10. Jさん (青森県通訳士会)	11. Kさん (株式会社 イースト・デイリー 函館営業所 るるぶ& more)	12. Lさん (株式会社 北海道宝島旅行社 旅行営業チーム トラベルコンサルタント)
①青森県内の「オーバーツーリズム」について、何か見聞きしたことはありますか。	・はい。	・いいえ。	・はい。
②見聞きした「オーバーツーリズム」があれば、具体的に教えてください。	・ねふた祭り期間中や弘前さくらまつり期間中は開催都市のみならず周辺都市でもホテルが満室で宿泊が必要な人はそこからかなり離れた場所に宿をとらなければいけない。	・鎌倉や宮古島の事例はニュースなどで拝見している。	・弘前公園の桜祭り。友人知人から、混みすぎていて本丸に行けなかったという話を何件か聞いた。
③COVID-19 パンデミックによるインバウンド観光客減の期間に、インバウンドについて何か取組んだことはありますか。	・はい	・はい	・はい
④インバウンド観光客が減少した期間のインバウンドについての取組みを、具体的に教えてください。	1. 青森県主催のFAMツアーに案内人として参加。 2. 近県へのリサーチ。	・台湾に対して観光で足を運べないため北海道の物産のフェア開催。終息したら足を運びたいと思ってもらえるようなプロモーション動画の作成及び配信。	・オンラインツアーを1回実施。売り上げには直結しないこと、手間暇が予想以上にかかることから、継続的にはできないと判断した。インバウンド復活に備えて、商品造成をブラッシュアップを行っている。
⑤インバウンド観光客が減少した期間のインバウンドについての取組みが、できなかった理由を教えてください。	・取組み有り。	・取組み有り。 集客にかかる広告事業、ガイドブック掲載や旅行サイトの掲載など。	・取組み有り。
⑥インバウンド観光客が減少した期間におけるインバウンドについての取組みは、現時点での状況はどうですか。	・首都圏大手旅行者からの青森県のインバウンドに対する関心は高いと感じた。北海道のようにインバウンドで潤っていた地域は本県とは比較にならないくらいダメージが大きい。シティホテルが2000～3000円で泊まれたりしている。10月に国内客が戻ってきててもまだまだ深刻だ。	・終息したら来ていただくような情報発信や在日外国人に向けた情報発信。	

<p>⑦青森県内のインバウンドについて、何か提言があれば、教えてください。</p>	<p>・まずオーバーツーリズムに関してですが、京都のように観光客の増加によってバスや道路が、青森県ではそれほど切実な状況にはなっておらず、桜の季節やねぶた祭りでもそれほど切迫した状況ではない。個人的には自治体や関係者がよく頑張っているように見える。インフラが弱い奥入瀬溪流も紅葉の時期に一般車両を締め出すなどの工夫で週末の日光いろは坂のような渋滞も起こっておらずうまくやっているように思う。インバウンドについて、桜、紅葉、祭は日本に関心がある外国人にはもう十分に知れ渡っているため、これだけに頼ってPRするとオーバーツーリズムに陥るリスクがある。逆に冬場は観光客も少なく宿泊施設も空いており、これを逆手にとって雪を観光アトラクションにする場所を増やし、東南アジアなど雪の降らない地域に住む外国人にもっと冬の青森の非日常をアピールし、さらにおもりに来て雪で遊んでもらえるような企画も出してみたら面白くなるのでは、と思う。</p>	<p>・今年の世界遺産に登録されたこともあり注目度は大きいと思う。北海道北東北の中でも特に青森の遺跡が見栄えもするし整っている為実際足を運んだ方の満足度は高いため情報発信をやめないことだと思う。</p>	<p>・大きな課題は3つだと思います。 1. 日本全体の問題かもしれませんが、観光関係者で英語対応できる人が少ない。 2. 桜とねぶた祭以外での集客力がまだまだ低く、特に冬の需要を掘り出す必要がある。 3. 食について、ベジタリアンや宗教対応できるレストランを探す必要性。 インバウンドで青森県単体で旅行することは考えにくいので、東北6県もしくは北海道と一緒にツアーを売り込んでいくのが、間違いないと思う。</p>
---	---	---	---

表6 アンケート回答表 (①～⑦、Mさん、Nさん、Oさん)

質問事項	13. Mさん (公益社団法人 青森県観光連盟 昭文社)	14. Nさん (株式会社 ジェイアール東日本企画)	15. Oさん (昭文社)
①青森県内の「オーバーツーリズム」について、何か見聞きしたことはありますか。	・いいえ。	・はい。	・はい。
②見聞きした「オーバーツーリズム」があれば、具体的に教えてください。		・蔦沼における来訪者問題。	・青森県では、弘前城の桜の時期の話は聞いたことがあります。日本では京都。海外では、ハワイのハナウマ湾、タイのピビ島など。
③COVID-19 パンデミックによるインバウンド観光客減の期間に、インバウンドについて何か取組んだことはありますか。	・はい。	・はい。	・いいえ。

④インバウンド観光客が減少した期間のインバウンドについての取組みを、具体的に教えてください。	<ul style="list-style-type: none"> ・アフターコロナを見据え、自然の中でのアクティビティなどを含むアドベンチャートラベルツアーの作成。 	<ul style="list-style-type: none"> ・反転攻勢に向けた商品造成ならびに、プロモーション素材の制作。 	<ul style="list-style-type: none"> ・なし。
⑤インバウンド観光客が減少した期間のインバウンドについての取組みが、できなかった理由を教えてください。	<ul style="list-style-type: none"> ・取組み有り。 	<ul style="list-style-type: none"> ・緊急事態宣言による一部招請事業の延期、ならびに渡航規制緩和の見込みが立たないことによる対象市場向けプロモーションの中止。 	<ul style="list-style-type: none"> ・なし
⑥インバウンド観光客が減少した期間におけるインバウンドについての取組みは、現時点での状況はどうか。	<ul style="list-style-type: none"> ・現在、ツアー作成中。 	<ul style="list-style-type: none"> ・直接誘客ができない状況により、プロモーションを控えている。広告誘導については、これまで通りのレスポンス。 	<ul style="list-style-type: none"> ・なし。
⑦青森県内のインバウンドについて、何か提言があれば、教えてください。	<ul style="list-style-type: none"> ・SDGsについてもPRしていく必要が出てきそうだと感じる（特に欧州向け）。実際にはすでにSDGsの取り組み（地産地消、ごごん刺し体験などの地域文化を守る取り組み等）はたくさんあるため、どうPRするのかなと思う。 	<ul style="list-style-type: none"> ・幅広いターゲット層毎の商品造成が必要。ファミリー層向け、富裕層向け、LGBTQ（性的少数者）向け等など、且つ各ターゲットにおいてもエコノミー、カジュアル、プレミアム、ラグジュアリーと収入に合わせた商品が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ・私の自論としては、日本からの情報発信より、現地（発地国）の人が、現地の言語で、青森県を訪れた感想・写真・ハウツーを情報発信するのが得策かと思う。 ・インバウンドを活性化させるならば、ブッキングドットコムやビクターなど、グローバルOTAに旅行商品を流通させるのがよいと思う。 ・オーバーツーリズムを回避するのであればテクノロジーの力が有効かと思う。人流を分散させるため、事前予約などのシステム構築が必至かと思う。コロナ後、最大の変化だと思う。

表7 アンケート回答表（①～⑦、Pさん、Qさん）

質問事項	16. Pさん (メガ、元インバウンド担当)	17. Qさん (株式会社ライフブリッジ)
①青森県内の「オーバーツーリズム」について、何か見聞きしたことはありますか。	<ul style="list-style-type: none"> ・いいえ。 	<ul style="list-style-type: none"> ・はい。
②見聞きした「オーバーツーリズム」があれば、具体的に教えてください。		ニセコにおける土地価格の高騰による地元民のドーナツ化現象
③COVID-19パンデミックによるインバウンド観光客減の期間に、インバウンドについて何か取組んだことはありますか。	<ul style="list-style-type: none"> ・いいえ。 	<ul style="list-style-type: none"> ・はい。

④インバウンド観光客が減少した期間のインバウンドについての取組みを、具体的に教えてください。	・なし。	・ワーケーションの推進、国内外双方に訴求できる観光コンテンツの造成。
⑤インバウンド観光客が減少した期間のインバウンドについての取組みが、できなかった理由を教えてください。	・実店舗なので、お客様が来店できなければできない。	・外国人観光客流入の停止。
⑥インバウンド観光客が減少した期間におけるインバウンドについての取組みは、現時点での状況はどうですか。	・なし。	・インバウンド向け動画制作等、アフターコロナに向けてのPRの強化。
⑦青森県内のインバウンドについて、何か提言があれば、教えてください。	・ネット販売、ネット見学。	・高単価・高付加価値コンテンツの商品化をすすめる。

2. 知見1

2021年6月から11月まで半年間に亘って、弘前忍者屋敷に入館した観光に携わる17人へ質問事項を試みた。各項目ごとに考察していく。

- ① 青森県内の「オーバーツーリズム」について、何か見聞きしたことはありますかについて
 はいの回答 : 6人 (35%)
 いいえの回答 : 11人 (65%)

- ② 見聞きした「オーバーツーリズム」があれば、具体的に教えてくださいについて
 はいの回答の6人から抜粋してみた。

- ・Aさん (蔦沼、八甲田連峰)
- ・Jさん (ねぶた祭り期間中や弘前さくらまつり期間中)
- ・Lさん (弘前公園の桜祭り)
- ・Nさん (蔦沼における来訪者問題)
- ・Oさん (弘前城の桜の時期)
- ・Qさん (県外のニセコ事例)

矢ヶ崎紀子 (2019) によると、オーバーツーリズムとは、観光の急増によって市民生活や自然環境に悪影響が出ることであり、国内外の著名な観光地を中心に社会問題となってきた。また高坂晶子 (2020) によると、オーバーツーリズムとは、ある観光地において、自然環境、経済、社会文化にダメージを与えることなく、同時に観光客の満足度を下げることなく、一度に訪問できる観光客数の最大値である環境容量を超えて、観光客あるいは観光関連の事業者が自然や景観、伝統的建築物などの観光資源を過剰に利用することを指す。

つまり、観光地における体制や環境整備が追いついていない実態が観光公害の主要因である。ですから観光の重要性を理解し、住民と観光客の共生を可能とする対策が望ましいのではないかと。

今回の蔦沼と弘前公園については、まだ市民生活や自然環境に悪影響を及ぼすほどではない。八甲田連峰蔦沼観光客への紅葉シーズン渋滞対策としての早朝予約制や協力金の発生程度である。また弘前公園にしても、桜祭り期間中の本丸での観光客渋滞や市内ホテルの予約が取れない等である。つまり市民生活や自然環境に悪影響が出ていない青森県内の観光地では、まだ「オーバーツーリズム」とは言い難い状況なのではないかと。

- ③ COVID-19パンデミックによるインバウンド観光客減の期間に、インバウンドについて何か取組んだことはありますかについて
ほとんどが、はいの回答である。
- はいの回答 : 15人 (88%)
 - いいえの回答 : 2人 (Oさん、Pさん) (12%)
- ④ インバウンド観光客が減少した期間のインバウンドについての取組みを、具体的に教えてくださいについて
はいの回答15人から抜粋してみた。
- SNSによる青森県観光情報の発信。
 - AT (エージェント、旅行会社) 向け商品を専門家の方に指導してもらい、県内の体験や施設等を巡り商品造成。
 - オンライン商談会参加 (韓国・タイ・台湾)。
 - オンラインツアー・市内の宿泊業者、観光事業者向けのインバウンド対応向上セミナー。
 - 現地コーディネーター (台湾・タイ) からの情報収集。
 - タイ旅行会社とのオンライン旅行勉強会・台湾旅行会社とのオンライン商談会。
 - インバウンド旅行者を対象とした体験コンテンツの造成・モニターツアー (県内在住の外国人を招請して実施)。
 - ファムツアー (国内在住のランドオペレーター等を対象に実施)。
 - さまざまな観光施設の紹介を海外配信のオンライン授業に組み込んだ。
 - インバウンド向け都内発募集型企画旅行の企画、顧客層ごとの情報整理。
 - アフターコロナを見据え、自然の中でのアクティビティなどを含むアドベンチャートラベルツアーの作成。
 - 反転攻勢に向けた商品造成ならびに、プロモーション素材の制作
 - ワークেশョンの推進、国内外双方に訴求できる観光コンテンツの造成。
- ⑤ インバウンド観光客が減少した期間のインバウンドについての取組みが、できなかった理由を教えてくださいについて
- 取組み有り : 14人 (82%)
集客にかかる広告事業、ガイドブック掲載や旅行サイトの掲載など

【出来なかった理由】 : 3人 (18%)

- 緊急事態宣言による一部招請事業の延期、ならびに渡航規制緩和の見込みが立たないことによる対象市場向けプロモーションの中止。
- 実店舗なので、お客様が来店できなければできない。
- 外国人観光客流入の停止。

- ⑥ インバウンド観光客が減少した期間におけるインバウンドについての取組みは、現時点での状況はどうですかについて
- 渡航ができないため、現状ではインバウンドの取組は成果が出ないため、優先順位は低いと思う。
 - 現地旅行会社とオンラインミーティングを続けており、商品造成に向けて検討を進めている。
 - 設備的な問題もあり、できることできないことがあるが、反応は良いことが多いため、コロナ収束後の海外需要は必ずやってくると感じる。
 - 在日外国人を対象に誘客を進めるところから始め、将来的にインバウンドを見据えるべき。
 - パンデミックの状況が続く中、代案となるバーチャル観光などの可能性を探る価値があると思う。
 - 募集型商品に関しては、予約が入り始めたような段階。

⑦ 青森県内のインバウンドについて、何か提言があれば、教えてくださいについて

- 渡航ができるようになった時のために、今から受入態勢の整備等しておくことが必要だと思う。
- 来青してもらうための課題を分析、分析結果を公表し業種ごとに対策案を検討。上記を基にアプローチ方法を検討する。実施できることから取り組む。事業者だけでは不可能な案件については青森県に相談。
- 多言語案内表記をさらに充実させるなどして、受入環境の向上を図る必要があると考えている。
- 雪の魅力をもっとPRしていければと思う。
- 近いこともあり、青森県へのインバウンドといえば中国、台湾、韓国からの観光客が主体であり、対応もそちらを重点的に行っているが、コロナ収束後は今まで来ていなかった地域の観光客も増えることが予想されるため、多言語対応だけではなく、ハラル対応などの準備が必要になるのではないかと感じる。
- 在日外国人を対象に誘客を進めるところから始め、将来的にインバウンドを見据えるべき。
- パンデミックの状況が続く中、代案となるバーチャル観光などの可能性を探る価値があると思う。
- 地域内での歴史や自然に関連する観光資源が豊富だと感じた、北海道や東北各県との連携や、今後の生活様式に合わせた非密集型ツアーのアピール等が有効かと感じた。
- 今年は世界遺産に登録されたこともあり注目度は大きいと思う。北海道北東北の中でも特に青森の遺跡が見栄えもするし整っている為実際足を運んだ方の満足度は高いため情報発信をやめないことだと思う。
- 大きな課題は3つだと思う。日本全体の問題かもしれませんが、観光関係者で英語対応できる人が少ない。桜とねぶた祭以外での集客力がまだまだ低く、特に冬の需要を掘り出す必要がある。食について、ベジタリアンや宗教対応できるレストランを探す必要性。インバウンドで青森県単体で旅行することは考えにくいので、東北6県もしくは北海道と一緒にツアーを売り込んでいくのが、間違いないと思う。
- SDGsについてもPRしていく必要が出てきそうだと感じている（特に欧州向け）。実際にはすでにSDGsの取り組み（地産地消、こぎん刺し体験などの地域文化を守る取り組み等）はたくさんあるため、どうPRするのかと思う。
- 幅広いターゲット層毎の商品造成が必要。ファミリー層向け、富裕層向け、LGBTQ（性的少数者）向け等など、且つ各ターゲットにおいてもエコノミー、カジュアル、プレミアム、ラグジュアリーと収入に合わせた商品が必要。
- 私の自論としては、日本からの情報発信より、現地（発地国）の人が、現地の言語で、青森県を訪れた感想・写真・ハウツーを情報発信するのが得策かと思う。
- インバウンドを活性化させるならば、ブッキングドットコムやビアターなど、グローバルOTAに旅行商品を流通させるのがよいと思う。
- オーバーツーリズムを回避するのであればテクノロジーの力が有効かと思います。人流を分散させるため、事前予約などのシステム構築が必至かと思います。コロナ後、最大の変化だと思う。
- ネット販売、ネット見学
- 高単価・高付加価値コンテンツの商品化をすすめる。

3. 知見2

日本国内のインバウンドについて、先進地に立ち遅れている青森県の現状を鑑みて、COVID-19パンデミックによるインバウンド観光客減の時期に、アフターコロナを見据えての準備について、まとめてみた。

① 各分野の今後の観光政策の攻めどころが少し見えてきた。

アンケートから

- ・在日外国人を対象に誘客を進めるところから始め、将来的にインバウンドを見据えるべき。
- ・オンラインツアーについては、いわゆるブームが一段落した様相を見せており、集客は落ち込んでいるが、企業や大学の研修需要など個人とは別の形での申し込みが活況を見せている。
- ・在留マーケットへのJR EAST PASS販売、オンラインツアーの継続実施、情報発信の継続を上記の通り継続している。
- ・インバウンド向け動画制作等、アフターコロナに向けてのPRの強化。

つまり、在日外国人を対象に誘客を進めながら、インバウンドの取り込みや関係人口を拡大させていくことが、大きな鍵となっていくのではないかと。

② コロナ禍での観光業界のダメージが大きい。

アンケートから

- ・首都圏大手旅行者からの青森県のインバウンドに対する関心は高いと感じた。北海道のようにインバウンドで潤っていた地域は本県とは比較にならないくらいダメージが大きい。シティホテルが2,000～3,000円で泊まれたりしている。10月に国内客が戻ってきてもまだまだ深刻だ。

新型コロナの影響で観光業界は大きな打撃を受けていることがアンケートからも伺える。現在は全国旅行支援などの効果で国内観光客数は若干回復傾向にあるが、中国のゼロコロナ政策や日本国内の物価高・燃料高が起因して、コロナ禍前の2019年のレベルに戻るには相当な時間がかかるだろう。

4. 結論

最後に、今後のインバウンドについて触れていきたい。

まず、政府の新型コロナウイルスの水際措置を巡る経過を表8に示す。

表8 政府の新型コロナウイルスの水際措置を巡る経過（出典：東奥日報社より抜粋）

年 月 日	内 容
2022年3月1日	入国上限5千人に引上げ。観光目的以外の外国人の新規入国を解禁。
3月14日	入国上限7千人に引上げ。
4月10日	入国上限1万人に引上げ。
6月1日	入国上限2万人に引上げ。
6月10日	観光目的の入国受け入れ手続きを再開し、感染リスクが低い国・地域からの添乗員同行のツアーに限定。
9月7日	入国上限5万人に引き上げ、添乗員なしのツアーの入国も可能。
10月11日	訪日観光の個人旅行を解禁。入国者数上限なし。短期滞在ビザは68の国・地域で免除。入国時検査は原則なし。入国の条件はワクチン3回目接種証明か出国前72時間以内の陰性証明。
11月7日	観光庁は、2025年にコロナ禍前水準まで回復させる目標を設定する方針を固める。2019年の訪日客は3188万人。
11月24日	台湾のエバー航空は、青森—台北線の定期便再開に向け、来年4月に同路線のチャーター便を運航する方向で調整中と発表。

このように、日本政府はインバウンドの受け入れを、新型コロナ感染症の世界的な流行となった2020年から、約2年ぶりの2022年6月10日から再開したものの、7月に観光目的で日本に入国した人は、全体で7,903人と低調だった。コロナ禍の第8波における感染拡大傾向が今後続くのであれば、観光庁の2025年にコロナ禍前水準まで回復させる目標方針は達成が困難となるだろう。

一方、青森県の観光業界としては、11月24日の台湾エバー航空の青森—台北線の定期便再開の発表は大歓迎であり、今後の台湾人によるインバウンド回復兆しが見えてきた。

ところで、今年の7月以降から弘前忍者屋敷に来館した外国人観光客は、フランス人1人、ドイツ人1家族（4人）、アメリカ人2家族（5人）、台湾人1人、ロシア人1人の合計12人である。

また、今年の12月23日にはメキシコ人家族5人が、インバウンド専門の旅行会社であるJTBグローバルマーケティング&トラベルの通訳者付き観光・体験ツアーにより、弘前忍者屋敷に来館予定となっている。このように地方にも確実に少しずつインバウンドの波が、押し寄せて来ているのである。

今後の推移を見守りながら、インバウンドについての知見を積み上げることで、地方において魅力的な観光交流人口の増大に目を向けた何がしかの検証を、この弘前忍者屋敷にて進めていければ幸いである。

【参考文献】

矢ヶ崎紀子、2019、『運輸政策研究』

高坂晶子、2020、『オーバーツーリズム—観光に消費されないまちのつくり方』、学芸出版社。

五十嵐泰正、2021、『COVID-19パンデミックとオーバーツーリズム—東京都台東区の計量調査から—』、地域社会学会年報33集。

Urry, John and Larsen, Jonas, 2011, *The Tourist Gaze 3.0*, London: Sage Publication, (=加太宏邦訳、2014、『観光のまなざし [増補改訂版]』法政大学出版局)。

佐藤光磨、2021、『地域社会におけるインバウンドへの意識—青森県の現状をとおして—』、弘前大学大学院地域社会研究科年報 第17号。

佐滝剛弘、2019、『観光公害—インバウンド4000万人時代の副作用』、祥伝社

村山慶輔、2020、『観光再生—サステナブルな地域をつくる28のキーワード』、株式会社プレジデント社。

平井太郎、2022、『地域でアクションリサーチ—話し合いが変わる』、農山漁村文化協会。

そ の 他

〔その他〕

道徳と特別活動を関連付けた 中学校におけるESDの授業開発

—津軽の地域素材をアクティブラーニングの方法を用いて教材化して—

野澤 敬之*

Development of ESD Lesson in Association with Moral Education and Extra-Curriculum Activity in Junior High School:

Adapting Tsugaru's Regional Topics into Teaching material
Using Active Learning Methods

Takayuki NOZAWA

1. はじめに

本稿の目的は、チェスボロー号に関する津軽地方の地域素材をアクティブラーニング（以降、AL）の方法を用いて教材化し、道徳と特別活動（以降、特活）を関連付けた中学校における持続可能な開発のための教育（以降、ESD）の授業として、開発することである。なぜならば、第1にチェスボロー号に関する歴史の学習と、その伝承が地域の要請としてあるものの十分に応えられていないこと、第2に特活と道徳との関連付けの重要性が示される中、関連付けた実践が少ないこと、第3に学校教育全体においてESDに取り組まなければならないものの、特活と道徳に関する実践が少なく、学校教育全体で取り組んでいるとは言い難いという課題を抱えているからである。

上記の課題解決のため、以下4点を明らかにす。第1に、地域のチェスボロー号に関する要請が学校教育の内容と重なり、その要請に応えることが「地域と共にある学校」につながる。第2に、チェスボロー号に関する内容や地域からの要請が、特活や道徳およびESDの目標や内容と重なり、教材になりうる。第3に、教材化に際し、ALの方法を用いることが効果的であること。第4に、これらを踏まえた特活の授業計画を指導略案として示す。

第1の、地域のチェスボロー号に関する要請が学校教育の内容と重なり、その要請に応えることが「地域と共にある学校」につながることは、地域ではこの内容が道徳的であることから、伝承を要請しており、学校でもこの要請を受けたことにより、地域とともにある学校の一翼を担う可能性がでてくる。第2の、チェスボロー号に関する内容や地域からの要請が、特活や道徳およびESDの目標や内容と重なり、教材になりうることは、この地域素材には道徳の内容項目の国際理解、国際貢献などが含まれていることから、教材化して授業開発が可能であり、特活の「人間関係形成」に関する内容が含まれていることから、教材化して授業開発が可能である。また、ESDは、学校教育全体でESDに関する目標を設定して教育活動の充実を図ることが求められているため、教材チェスボロー号を用いて授業を行う場合は、道徳においてはつながりを尊重する態度、特活においてはコミュニケーションを行う力の育成を目標とする。第3の、教材化に際し、ALの方法を用いることが効果的であることについては、世の中の課題を深く理解するには、疑似体験等が必要であり、チェスボロー号の内容に登場する様々な人々の考えを理解するには、ロールプレイが適しているから

* 弘前大学大学院地域社会研究科 客員研究員

である。第4の、これらを踏まえた特活の授業計画を指導略案として示すことについては、授業の目標や内容の概要、展開計画として示す。

2. 地域素材チェスボロー号と学校教育

2.1 地域素材チェスボロー号の概略

地域素材チェスボロー号に関する概略は以下の通りである。なお、概略を示すために、鈴木喜代春(2009)『北の海の白い十字架』、青森教育委員会(2013)『平成24年度 道徳指導資料集 郷土資料に関わる実践事例集【小学校編】』、青森放送株式会社(2020)『チェスボロー号物語～海を越えた愛と勇気～』(以降、特別番組)を参考にしている。

1889年(明治22年)アメリカのメイン州バス市で建造された貨物船チェスボロー号は、乗組員23人と石油を積んで喜望峰経由で神戸港へ入港した。その後、少し残った石油販売のため、函館に入港した。売り切った石油の代わりに硫黄を積み込み、1889年10月28日に函館港を出発し、帰路についていた。しかし、津軽海峡で強風にあおられ、日本海まで流された。10月30日、旧車力村、現在のつがる市車力の沖合で遭難、地元の漁師たちは救助のため荒れる海へ舟を出した。また、波間に見えた瀕死の乗組員は、地元の若い者が泳いで救出し、4人を救出した。冷たい海に長く浸かった船員たちの体を温めるために、火が焚かれた。最後に助けられたヘンリー・ウイルソンは、低体温症で命の危険があった。しかし、高山稲荷神社に嫁いだ工藤はんは、人目をはばからず上半身裸になり、ウイルソンを自分の体温で温めて、瀕死の状態からよみがえらせた。

4人は、村人が差し出した握り飯にはほとんど手を付けなかった。巡査が村人に外国人はパンを食べると告げるものの、村人にはパンが何か分からなかった。味噌汁を提供するもあまり喜ばなかったため、卵を入れてみると喜んで食べた。卵や鶏の肉を好むと知って、作物が育たない不毛の地と呼ばれた車力村で数少ない収入源である卵や、それを生む鶏の肉を惜しげもなく差し出した。着るものや仮住まいの小屋も準備した。こうした、村人以外の人のために働くのは初めてだった。

そうした中で、村一番の物知りと言われた交番の巡査が、「ナポレオン、ビスマルク、ワシントン」と聞く中で、ワシントンに反応が大きくあったことから、乗組員はアメリカ人であることが分かった。

その後も、乗組員が浜に打ち上げられるものの、村人の手当ても無駄だった。村には医者がいなかったのだ。また、アメリカ人であることはわかったものの通訳がおらず、言葉が通じなかった。そのため、俊足自慢の二人が、青森市の県庁まで、応援を頼みに走った。知らせを聞いた県庁から、医者と通訳が派遣された。通訳が来てからは、意思の疎通もはかられ、村人は生き抜いた4人を称え、乗組員は感謝の気持ちを伝えた。11月2日、4人は帰国に向けて青森市に出発した。その後、函館・横浜港を経てアメリカへ帰国した。4人以外の19人は、残念ながら犠牲となった。船長をはじめとする乗組員は、村人により手厚く埋葬された。

現つがる市木造の要心寺には、2人の乗組員の墓がある。1949年(昭和24年)には墓が建て替えられた。その際、終戦後間もない時期でありながら、敵国だったアメリカ人の墓を建て替えることに、何の迷いも無かった。

1990年には、100周年を記念して、慰霊祭が行われ犠牲者の魂を弔うとともに、偉大な先人を称え、全人類が助け合う平和な世の中を祈願した。また、旧車力からバス市までの距離、10.200kmを泳ぎ切ろうとチェスボローカップ水泳駅伝が始まり、2005年市町村合併により、つがる市に引き継がれている。2019年、130周年を節目に、人間愛、道徳的な実話を伝えたいと考え、チェスボロー号歴史保存会が創設された。また、有志による絵本の読み聞かせ会も開かれた。

このように、地域素材チェスボロー号は、異国の船員を助けた愛と勇気の物語である。この博愛の精神は、小説や絵本の題材となり、伝えられた。さらに、次の世代へ語り継ごうと動き出したのである。

2.2 チェスボロー号に関する地域の要請

地域素材チェスボロー号は、道徳的な内容を含むことから、学校において伝承されることを地域有志が要請している。詳細は、以下の通りである。

チェスボロー号の遭難に関する資料の研究と、子供たちへの伝承を目的にチェスボロー号歴史保存会（以降、歴史保存会）が、地元有志により創設された。特別番組のインタビューに答えた保存会メンバーは、人間愛という道徳的な話を車力地区はもとより、青森県や全国へ知らせたいという。車力小学校でチェスボロー号に関する授業が行われた際には、ゲストティーチャーを派遣している。

以上のことから、地域素材チェスボロー号は、道徳的な内容を含むため、学校において伝承されることを要請しているといえる。

2.3 地域とともにある学校の一翼を担う可能性

地域の要請を受け、チェスボロー号に関する内容を学校教育に取り入れることは、「地域とともにある学校」の一翼を担う可能性があると言える。詳細は、以下の通りである。

文部科学省（2018a）によれば、学校と地域の人々が目標を共有し、一体となって地域の子どもを育むことは、子どもの豊かな育ちを確保することのみならず、そこに関わる大人たちの成長、ひいては地域の絆を強め、地域づくりの担い手を育てていくことにもつながるといい、こうした地域とともにある学校づくりを進めていくために、学校と地域の人々が、熟議すること、同じ目標に向かい、協働すること、校長を中心に学校のマネジメントし、組織としての力を上手く引き出すことが求められるという。

本稿で取り上げた地域素材チェスボロー号に関する動きでは、特別番組によれば歴史保存会が、車力小学校5年生のチェスボロー号に関する授業の際に、ゲストティーチャーを派遣したほか、チェスボロー号に関係する施設を校外学習で児童が訪問した際の案内や解説を行っている。児童たちは、こうした学びの結果、特別番組のインタビューで、「旧車力の人たちは、優しい心を持っている。」や「勇気を持っている。」と答えている。優しさは、「思いやり・親切」、勇気は、「希望・勇気・努力」と関係が深い。これらは、道徳的価値項目であるから、歴史保存会と学校が同じ道徳の目標を設定して協働した成果が出ていると言える。

この協働の他、「地域とともにある学校」に向けては、熟議と学校マネジメントが不可欠であるものの、今後の進展を待たなければならない。しかし、学校と地域の協働が見られたことから、「地域とともにある学校」の一翼を担う可能性があると言える。

3. 地域素材チェスボロー号と学校教育における道徳・特活及び対象学年

3.1 対象学年

本稿において地域素材チェスボロー号を教材化した場合の対象を、中学校3年生とする。なぜならば、第1に中学校3年生の社会科歴史的分野の内容が含まれているから、第2に中学校3年生の社会科公民的分野の内容が含まれているからである。

第1の、中学校3年生の社会科歴史的分野の内容が含まれていることについては、以下の通りである。チェスボロー号の遭難は、明治時代であるから、歴史的分野においては、中学校2年生が対象となる。しかし、第二次世界大戦直後の1949年に、敵国であったアメリカ人の墓を建てた際の村人の心情理解には、中学校3年生で学ぶ歴史の知識が必要である。

第2の、中学校3年生の社会科公民的分野の内容が含まれていることについては、以下の通りである。チェスボロー号に関する内容は、異国の遭難した船員を助け、貧しいながらも最大限の救助・看病・もてなしが言葉や文化を越えて行われたことを、含んでいる。これは、文部科学省（2018b）『中学校学習指導要領（平成29年度告示）解説 社会編』は、公民的分野で身に付けさせる知識として、世界平和の実現と人類の福祉の増大のため、国際協調の観点から、国家間の相互の主権の尊重と協力、各国民の相互理解と協力及び国際機構などの役割が大切であることを理解させるように示してい

ることに大きく関係する。公民的分野は、中学校3年生で学ぶことから、相互に関連付けて生徒に学ばせることで、効果が高まると考えられる。

以上のことから、地域素材チェスボロー号を教材化した場合の対象を、中学校3年生とした。

3.2 地域素材チェスボロー号と道徳

地域素材チェスボロー号には、道徳的内容が含まれていることから、教材化して授業開発が可能である。詳細は、以下の通りである。

地域素材チェスボロー号には、2章1節で述べたように、見知らぬ異国の人間を嵐の中に舟を出し救助に当たったり、服を脱ぎ体温で凍えた乗組員の命を救ったりした。これらはそれぞれ、文部科学省(2018c)『中学校学習指導要領(平成29年度告示)解説 特別の教科 道徳編』に示されている内容項目の「C 国際理解、国際貢献」と関係が深い。また、にぎりめしや味噌汁は好まれなかったものの、卵や鶏を好むと知れば、味噌汁に卵を入れ、鳥料理を提供することで食べさせることができたことは、内容項目の「B 相互理解、寛容」と関係が深い。他にも、これらの料理提供は、村人たちの食文化とは異なるものの、乗組員の嗜好に合わせたこと、施しを受けた乗組員側は、県庁から派遣された通訳が村に到着した後、村人たちに感謝の気持ちを伝えたことは、内容項目の「B 思いやり、感謝」と関係深い。

以上のことから、地域素材チェスボロー号には、道徳的内容が含まれていることから、教材化して授業開発が可能であると言える。

3.3 地域素材チェスボロー号と特活

地域素材チェスボロー号には、特活の「人間関係形成」に関する内容が含まれていることから、教材化して授業開発が可能である。詳細は、以下の通りである。

地域素材チェスボロー号には、2章1節で述べたように、遭難した異国の船員を助けたことから、言葉を越えたコミュニケーションが含まれる。例えば、巡査が「ナポレオン、ビスマルク、ワシントン」と聞かす中で、ワシントンに反応が大きくあったことから、アメリカ人であることが分かったという出来事である。巡査が乗組員に話したのは、人の名前だけであり、名前に対する反応を見て、コミュニケーションをとっていたのである。つまり、この話には、言葉に頼らない、又は少しの言葉でコミュニケーションをとったという内容が含まれている。文部科学省(2018d)『中学校学習指導要領(平成29年度告示)解説 特別活動編』には、特活で育成する資質・能力等を「人間関係形成」「社会参画」「自己実現」の3つの視点に整理しており、この中の「人間関係形成」は「人間関係をよりよく形成すること」と同義であると示されている。チェスボロー号の内容には、言葉が通じない中、異国の人間とコミュニケーションをとろうとする巡査や村人が描かれており、これは、正に人間関係をよりよく形成しようと努力する姿である。

以上のことから、地域素材チェスボロー号には、特活の「人間関係形成」に関する内容が含まれていることから、教材化して授業開発が可能であると言える。

このように、地域素材チェスボロー号は、道徳と特活の教材化が可能である。具体的な教材化は4章で示すとして、教材化した地域素材チェスボロー号を、「教材チェスボロー号」と呼ぶことにする。

3.4 教材チェスボロー号と学校教育におけるESD

学校教育全体でESDに関する目標を設定して教育活動の充実を図ることが求められているため、教材チェスボロー号を用いて授業を行う場合は、道徳においてはつながりを尊重する態度、特活においてはコミュニケーションを行う力の育成を目標とする。

ESDは、学校教育全体でESDに関する目標を設定して教育活動の充実を図ることが求められていることについては、以下の通りである。文部科学省(2018e)『中学校学習指導要領(平成29年度告示)』において、持続可能な社会の創り手となることが期待される生徒に、生きる力を育むことを目指すに当たっては、学校教育全体並びに各教科、特別活動等の他領域の指導を通して、どのような資

質・能力の育成を目指すのかを明確にし、教育活動の充実を図るとしている。このことから、教材チェスボロー号も、ESDに位置付けることになる。詳細は、以下の通りである。

国立教育政策研究所（2018）により、ESDの視点に立った学習指導で重視する能力・態度の例が7つ示されている。それは、批判的に考える力、未来像を予測して計画を立てる力、多面的、総合的に考える、コミュニケーションを行う力、他者と協力する態度、つながりを尊重する態度、進んで参加する態度である。

教材チェスボロー号を用いた道徳の授業の「ねらい」を、日本人として固有の言葉や文化等を大切にしながら、国際的視野に立って同じ人間を尊重し合うことが大切であることを理解する、と設定した場合、「つながりを尊重する態度」と関連する。また、特活の目標を、ことばを使わないコミュニケーション方法を身に付ける、とした場合、「コミュニケーションを行う力」と関連することになる。

以上のように、教材チェスボロー号に関する道徳と特活の授業は、ESDに位置付けることができる。

4. ALを方法とする理由と単元・2/5次の展開計画

4.1 教材チェスボロー号の単元の計画

教材チェスボロー号の単元計画を、以下の表のようにする。

表1 単元の計画（著者作成）

次	教科等	目 標	内容の概略	場所	備考
1	特活	ことばを使わないコミュニケーション方法を身に付ける。	<ul style="list-style-type: none"> ・ガイダンス ・誕生日の輪 	体育館	筆記用具、5～6色シール
2			<ul style="list-style-type: none"> ・ディスクリマドッド 		
3	道徳	日本人として固有の言葉や文化等を大切にしながら、国際的視野に立って同じ人間を尊重し合うことが大切であることを理解する。	「乗組員が味噌汁や握り飯を食べないとわかると、村人はなぜ、貴重な収入源である卵を味噌汁に入れたり鶏を提供したりしたのですか。」を中心発問に展開する。	教室	資料は青森県教育委員会発行、「チェスボロー号の遭難」
4	特活	ことばを使わないコミュニケーション方法を身に付ける。	<ul style="list-style-type: none"> ・教材の登場人物の立場に立ち、新たなコミュニケーションの方法を考える。 ・振り返り 	教室	振り返りの発表による学びの共有化
5					

4.2 ALを方法とする理由

教材チェスボロー号の第1次、第2次には、シミュレーション、第3次～5次にはロールプレイを方法として用いる。詳細は以下の通りである。

誕生日の輪は、言葉や文字を使わず、1月1日から12月31日まで参加者を誕生日順に並べ、輪を作るアクティビティーである。また、グラハム・パイク他（1993）が紹介しているディスクリマドッドは、多数派による少数派の排除である。しかし、言葉や文字を使わず、同じ色のシールを貼られた人同士が手をつないで座るアクティビティーでもある。これらのシミュレーションについて、廣瀬他（2000a）は社会の課題を取り上げ、一定の状況を疑的に設定し、体験的に行動、活動して学ぶ方法であるという。言葉の通じない乗組員とコミュニケーションをとる方法を考えるためには、生徒に疑似体験をする中で考えさせたり気づかせたりする方法が、有効だと考えられる。

廣瀬他（2000b）によれば、ロールプレイは、様々な立場の人々の意見や考えを理解し、多様な視点を育てることができるという。道徳資料の登場人物や、他の本教材の登場人物には、村人、船の乗組員の他にも巡査や通訳など、様々な人が登場するため、それぞれの立場で考えさせるには、ロールプレイが有効であると考えられる。

以上のことから、シミュレーションとロールプレイを方法として用いる。

4.3 2/5次の展開計画

第2次の展開計画を表2に示した。なお、本時の計画は、2～3クラス合同で実施した場合を想定している。その際、学年主任が司会・ファシリテーター、学級担任が生徒へのシール貼り、副担任は、生徒と同様に活動に参加するものとする。

表2 2/5の展開計画（著者作成）

段階	学習活動（チームティーチングによるT2の言動を含む） ○ 教員の指示や発問等 • 生徒の反応や行動等	◇留意点 ◆評価
導入	<p>○学年朝会の隊形で整列させる。</p> <p>○授業開始の挨拶</p> <p>○ワークシートを配布し、以下の(1)～(5)を説明する。</p> <p>(1) 筆記用具1本と、このプリントをポケットに入れる。</p> <p>(2) 学級ごとにみんな円になって座る。その時、顔を伏せず、前を向いて座ること。</p> <p>(3) 指示があるまで、絶対しゃべってはいけない。また、手で文字を書いたり、口パクをしたりしてもいけない。</p> <p>(4) 活動における約束は、必ず守ること。</p> <p>(5) その後のルールは、円になって座った後に説明する。</p>	<p>◇筆記用具1本を持参させる。また、椅子は、学級ごとに体育館の壁に沿って置かせる。</p> <p>◇活動を通しての気づきや考えを重視するため、意図的に学習課題は提示しない。</p>
展開	<p>○学級ごとに円を作らせ、円の内側を向いて座らせる。以下の説明(6)～(8)をする。</p> <p>(6) 合図があるまで、目を開けてはいけない。</p> <p>(7) これから、学級担任が皆さんの、ひたいに色のついたシールを1枚貼るので、次の指示が出るまで、静かに待つこと。</p> <p>(8) 皆さんのひたいに、色のついた1枚のシールが貼っている。指示があったら、静かに目を開け、同じ色のシール同士で手をつなぎ、円を作って座る。その際、絶対しゃべってはいけない。また、手で文字を書いたり、口パクをしたりしてもいけない。</p> <p>○静かに目を開け、同じ色のシール同士で手をつなぎ、円を作って座らせる。</p> <p>○ワークシート①「無言でもコミュニケーションをとることができたか」を書かせ、その後に発表させる。 • 自分の色を教えてもらって、うれしかった。</p> <p>○ワークシート②「自分が相手の色を教えた時や、色が分からず教えてくれる人を待っている時の気持ちはどうだったか」を書かせ、その後に発表させる。</p> <p>○副担任や多数派の生徒たちに、活動の感想を発表させる。 • 赤色シールの副担任「一人で寂しい思いをした。」 • 緑やピンク色シールの生徒「人数が多く心強かった。」</p> <p>○発表を聞いて、ワークシート③「先生や友達の話聞いてどんなふうに思うか」を書かせ、その後に発表させる。 • 少数派は、仲間外れの意識を持っていた。 • 多数派は、仲間がいて安心できていた。 • 少数派が、かわいそうだ。</p> <p>○ワークシート④「このような少数派を無くするためにできることは何か」を書かせ、その後に発表させる。 • 少数派の人に声をかける。 • 仲間に入れてあげる。</p>	<p>◇同じ形のシールで、色違いを準備する。30人学級であれば、例えば赤1、青3、緑10、ピンク16枚のように、少数と多数に分かれるようにシールを準備する。</p> <p>◇学級担任がシールをはる。</p> <p>◇全員貼り終えたことを確認する。</p> <p>◇副担任は生徒の輪に入り、赤色のシールを貼られる。</p> <p>◆無言でもコミュニケーションをとることができたか。</p> <p>◇自分が相手の色を教えた時や、色が分からず教えてくれる人を待っている時の気持ちも書かせる。</p> <p>◇体育館端に置いた椅子に戻らせ、書かせる。</p> <p>◇少数派の人を異国の地で遭難し、救助された4人の気持ちに重ねさせる。</p> <p>◇見知らぬ異国の4人のために、尽くした村人の気持ちに重ねさせる。</p>

終 末	<p>○振り返りとして、ワークシート④「全体を通して、気づいたことや感じたこと」を書かせ、その後に発表させる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・見方を変えることで仲間外れを出さない。 ・周囲に目を配り、少数派には声をかける。 <p>○学年朝会の隊形で整列させる。</p> <p>○授業終わりの挨拶。</p> <p>○生徒退場。</p>	<p>◇自分の言葉で振り返りをさせる。</p> <p>◇発表を聞かせ、学びの共有を図る。</p>
--------	---	--

5. おわりに

チェスボロー号に関する津軽地方の地域素材を、ALの方法を用いて教材化し、道徳と特活を関連付けた中学校にけるESDの授業として、開発することができた。これにより、ESDと関連付けた実践報告が少ない、道徳や特活への広がり期待できる。

課題は、次の2点である。1点目は、本開発教材と社会科の関連を示したものの、具体的な展開計画まで示していないことである。2点目は、本教材が学校や地域をつなぐ地域とともにある学校の一翼を担う可能性を示したものの、学校や保護者側の動きが分らず今後の展望を示せなかったことである。今後は、この2点にも力を入れたい。

引用・参考文献

- 青森教育委員会（2013）『平成24年度 道徳指導資料集 郷土資料に関わる実践事例集【小学校編】』pp.38-41.
- 青森放送株式会社（2020）「チェスボロー号物語～海を越えた愛と勇気～」、1月25日16時～16時30分放送、
- グラハム・バイク他（1993）「ヒューマン・ライツ」、明石書店、pp.84-85.
- 廣瀬隆人他（2000a）生涯学習支援のための参加型学習のすすめ方、ぎょうせい、p.86.
- 廣瀬隆人他（2000b）生涯学習支援のための参加型学習のすすめ方、ぎょうせい、p.78.
- 国立教育政策研究所（2018）「学校における持続可能な発展のための教育（ESD）に関する研究〔最終報告書〕」、p.9.
- 文部科学省（2018a）「コミュニティ・スクール2018」、pp.3-5.
- 文部科学省（2018b）「中学校学習指導要領（平成29年度告示）解説 社会編」、p.159.
- 文部科学省（2018c）「中学校学習指導要領（平成29年度告示）解説 特別の教科 道徳編」、pp.24-25.
- 文部科学省（2018d）「中学校学習指導要領（平成29年度告示）解説 特別活動編」、p.12.
- 文部科学省（2018e）「平成29年度告示中学校学習指導要領」、p.17-18.
- 鈴木喜代春（2009）「児童文学全集7巻 北の海の白い十字架」、らくだ出版

訂 正

本誌第6号掲載の研究報告「地域の食材を活用したユニバーサルデザインフードの開発（早川 和江・第11期生）」(P80)において、著者からの申し出により次のとおり訂正がありました。

P80 (4) 6行目

誤：……ジアスターゼや、ムチン、ビタミンB1などを含む……

正：……ジアスターゼや、ビタミンB₁などを含む……

『地域社会研究』の標準形式；4th

弘前大学大学院地域社会研究科『地域社会研究』第8号編集委員会

1. はじめに

本紀要を「地域社会研究」とする。年1回の刊行を目指し、査読論文・博士論文以前のアイデアや、未定稿段階のものを発表・報告するものとし、レスポンスやオピニオンを学内に限らず広く求めるものである。発行者は「弘前大学地域社会研究会」である。

2012年、同研究会は大学院教育のFD (faculty development) の一環として再スタートを切った。特集記事では大学院地域社会研究科の調査方法論で行われた調査の内容や、研究科の活動について報告する。そのほか、研究発表会で博士論文構想や学会発表などの立場を明確にして発表を行い、その内容を研究報告として掲載することができる。

2. 体裁

原稿はA4サイズとし、Microsoft word等のソフトで作成する。左右の余白は30mm、上部の余白は35mm、下部の余白は30mm程度とする。題名はページの冒頭に配置し、文字サイズは16ポイント太字程度とする。以下の様式を参考に、脚注に所属を明記する。本文は基本的に横書きで、文字数の設定は1ページあたり40字×40行、標準的な文字サイズは10.5から11ポイントである。

- 在学院生
弘前大学大学院地域社会研究科在学中 地域〇〇講座 (第X期生)
- 修了者、単位取得満期退学者など
現在勤務中の職場、研究機関、学会など
(弘前大学大学院地域社会研究科 地域〇〇講座・第X期生)
- 教員
弘前大学大学院地域社会研究科 地域〇〇講座
〇〇学部 職名

図版は、本文中に組み込んでも最後にまとめても良い。ただし、図版がカラー印刷となる場合は、印刷費用軽減のため、図版の配置を見直し、最後にまとめたりすることがある。

なお、この体裁は推奨のものであり、執筆者の希望によりある程度の変更は可能である。例えば、縦書き様式での執筆原稿は、裏表紙側のページからはじまるものとする。

全体を通して和文は明朝体、英文はTimes、句読点は「.(ピリオド), (コンマ)」及び「.(句点)、(読点)」のいずれかに統一する。基本的に数字は横書きの場合、算用数字を用い、縦書きの場合は漢数字を用いる。

文末には注と引用文献・参考文献などをまとめる。様式は統一してあれば特に問わない。

英題及び英文アブストラクトは特に希望のある場合のみ掲載する。

3. 内容

(1) 研究報告

地域社会研究会報告発表会において、報告・発表した内容とする。図版を含め、目安は10ページ前後とするが、アイデア段階のものや、研究の追録・中間報告などについては、多少ページが少なくなってもかまわない。在学院生の場合は、調査方法論にかかるものはその担当教員、それ以外の場合は指導教員に投稿前の段階で目を通してもらうこととする。

(2) 書評・新刊紹介など

地域社会研究会の会員が携わった書籍などについて、内容の紹介などを行うことができる。自薦・他薦を問わず、会員に紹介したい書籍などについて執筆することとする。目安は1~2ページ程度。

題名は「〔書評・新刊紹介など〕『紹介する書籍の題名』」とする。章立てなどで内容を紹介し、文末には刊行情報として、以下を参考に、発行所、発行年月、ページ、価格について明記する。表紙の写真などを図版として掲載することも可能である。その場合、発行所などへの図版掲載の確認・許可申請は執筆者が行う。

〈書籍情報サンプル〉

櫛引素夫著『地域振興と整備新幹線－「はやて」の軌跡と課題－』

(弘前大学出版会・2007年5月・B5判136頁・定価1,050円)

(3) 研究展望

地域社会研究科・地域社会研究会に関わる自身の研究について、今後の展望などについて述べるができる。1～5ページ程度。「(1) 研究報告」に準じるもので、執筆要件は規定しないが報告発表会での報告・発表を行っていることが望ましい。

(4) コラム

地域社会研究科・地域社会研究会に関わることで、例えばOB・OGから現況や修了後の研究進展についてや、修了後、外の視点から地域社会研究科を見てどのように感じたかなど執筆することができる。在学生在が、研究科についてのことを執筆したり、現在の研究について分かりやすくコラムを書くことも可能である。

コラム執筆の要件は、地域社会研究会報告発表会への1回以上の参加である。

(5) その他、地域社会研究科・地域社会研究会に関わることで、コラムやテーマ原稿など執筆希望がある場合は、編集委員会と協議の上、執筆することができる。

4. 投稿規程

地域社会研究会の会員（現行では、弘前大学地域社会研究科の院生及び、単位取得退学者・修了生、及び同研究科教員）であれば、誰でも執筆することが可能である。

ただし、「3. 内容」に記載の通り、研究報告については基本的に発表者しか投稿できない。

なお、合同大会などで発表した者については、地域社会研究科の院生に準じて投稿の資格を有することとする。

全ての場合において、図版・史資料などの掲載確認・許可申請は執筆者が行うこととする。また、調査報告の場合の調査先への許可についても同様である。

なお、地域社会研究科専任教員及び編集委員会などにおいて、特別な事情などが考慮された場合においてはこの限りでない。

5. 抜き刷り

抜き刷りは希望者のみ、研究科予算にて50部を上限として購入することができる。それ以上の部数は追加購入となり、費用は希望者の負担とする。

6. web上の公開に関する手続き

本年度に掲載される論文等はPDFファイルの形で、地域社会研究科のweb上に公開する。筆者の承諾が得られなかった場合、該当箇所を除いて公開する。web上に公開された論文等の著作権は、地域社会研究科に帰属する。

7. おわりに

「地域社会研究」では、レフェリーによる査読修正は行わない。ただし、教育的配慮から主指導教員もしくは副指導教員に目を通してもらうことを、お願いしたい。

完成原稿は図版などを含めたデータをCD-Rなどに入れるか、メールなどで編集委員会まで提出する。郵送の場合は、締切日必着のこと。印刷したもの（ハードコピーなど可）を1部添付することが望ましい。

※本原稿は2022年3月18日現段階での標準形式及び執筆・投稿規程について示したもので、今後変更される可能性がある。

監修

弘前大学大学院地域社会研究科

地域社会研究
第16号

2023年3月22日印刷

2023年3月31日発行

編集兼発行者

弘前大学地域社会研究会

弘前市文京町1番地

☎0172-36-2111(代)

印刷所 やまと印刷株式会社

弘前市神田4丁目4-5

☎0172-34-4111(代)

地域社会研究

第16号

弘前大学地域社会研究会

2023