

2024

地域社会研究

第17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17号

2024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17号の発行にあたり、ご挨拶申し上げます。

長く続いたコロナ禍が令和5年5月に5類に移行しました。これにより行動制限がなくなり、研究室を出て、地域社会に積極的に入り込み調査研究などができるような環境が戻ってきました。これまで発揮できなかったエネルギーが解き放たれ、多くの優れた研究成果が生まれてくるのではないかと期待しています。

さて、この『地域社会研究』は、弘前大学大学院地域社会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。今回の第17号では5つの研究報告とその他の報告が掲載されています。内訳としては本研究科の教員による研究報告が1つ、客員研究員による研究報告が3つとその他の報告が1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。これらの研究の多くは、地域が抱える課題について丹念な調査研究を踏まえた論考となっており、今後の研究の展開が楽しみなものばかりです。

ところで、弘前大学地域社会研究会は2023年12月2日に研究会を開催しました。研究会では2つの研究報告がなされましたが、いずれも博士論文執筆を見据えた研究の中間発表ではあるものの、非常に興味深い報告がなされました。報告後には活発な質疑応答もなされ、研究に対する期待の高さも感じることができました。このように地域社会研究会では、この『地域社会研究』のほか、研究会を開催しています。いずれも自らの研究に対して貴重な意見を得ることができるよい機会となっています。とくに大学院生の皆さんにとっては、幅広く意見を得ることができる機会となっていますので、このような機会を活用し、自らの研究のレベルアップに取り組んでほしいと思います。

最後になりますが、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。

令和6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

『地域社会研究』第17号

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》	
福島県喜多方市における観光まちづくりの継承と人財育成： 地域づくりの組織「喜多方レトロ横丁」 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）……………	1
整備新幹線・2024年に向けての論点整理 —北陸・敦賀延伸と北海道・札幌延伸、地域医療をめぐって— 櫛引 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・地域ジャーナリスト）……………	13
東日本大震災の復興により「コンパクトなまち」は実現されたか 宮城県山元町の復興事業を事例にして 田中 重好（尚絅学院大学 特任教授）……………	31
中間支援による地域運営組織育成過程での具体的支援の考察 —青森県十和田市一本松地区むらづくり会議を事例として 竹ヶ原 公（弘前大学大学院地域社会研究科 地域政策研究講座 客員研究員）……………	53
地方議会制度改革と今後の展望 —青森県内市町村議会アンケート調査結果に着目して— 橋田 誠（弘前大学大学院地域社会研究科 客員研究員）……………	61
《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 —2つの青森県の地域素材を教材化して— 野澤 敬之（弘前大学大学院地域社会研究科 客員研究員）……………	71
『地域社会研究』の標準形式……………	79

研 究 報 告

福島県喜多方市における観光まちづくりの 継承と人財育成： 地域づくりの組織「喜多方レトロ横丁」

佐々木 純一郎*

1. はじめに

筆者は、地域ブランドや地域商社を研究対象としてきた。近年、政策的関心が、観光地域づくり法人（DMO）に向けられるようになってきた。そこで、「観光ブランドに包摂される地域ブランド」という視点も見られる。またこれまでは、DMOなど観光振興組織の視点から、中小企業の支援を検討する研究が多く見られた。対照的に中小企業側が観光ブランドを支えるという視点は多くない。そこで本稿では、「(広義の)観光産業の中小企業の自立経営が観光ブランドを支える」役割を探索したい。

さらに筆者は、2007年以降、継続的に福島県喜多方市を訪問し、地域ブランドに関して調査・研究してきた（例えば、佐々木他（2008）¹）。2022年度は、喜多方市の人財育成団体に着目し、インタビュー記録を資料としてまとめている²。そして2023年度は、地域づくり（観光まちづくり）の組織といえる「喜多方レトロ横丁」の関係者を中心にインタビューした。喜多方では地域企業の企業家（経営者）が中心となり、「喜多方レトロ横丁」の活動を積み重ねてきた。またこの動きに呼応して行政・市役所職員が活躍してきた。喜多方市における行政主導ではない民間の動きが、地域づくり（観光まちづくり）の原動力になっていると考えられる。

次に、インタビューにご協力いただいた方を簡単に紹介したい。

佐藤富次郎氏が、2005年に福島県会津ディステーション・キャンペーン（DC）喜多方地区推進委員会・推進委員長に就任して以来、喜多方の観光まちづくりは新しい段階に発展している（2-1）。

松崎健太郎氏は、福島県中小企業家同友会の活動を通じて、自社経営では経営理念を重視する。喜多方の思想的背景には北方藤樹学もあり、地域で考えて応援し、地域を良くすることが大事であるという（2-2）。

山田貴司氏は、協同組合喜多方老麺会・専務理事であり、塩川屋（ラーメン店）のほか、ラーメン神社を経営し、喜多方ラーメンのブランド化に尽力している（2-3）。

五十嵐健展氏は、第三代喜多方レトロ横丁実行委員長、そしてNPO法人喜多方市民活動サポートネットワーク理事長として、若手人材との橋渡しに尽力している（2-4）。

鈴木治代氏は、喜多方の元気な女性のリーダー的存在である。(有)5SHES（ファイブシーズ）社長として、喜多方市のふるさと納税委託事業を担当している。喜多方ならではの新商品開発等で活躍している（2-5）。

佐藤まゆみ氏は、上記の福島県会津DC・喜多方地区推進委員会を、当時は市役所観光交流課職員

* 弘前大学大学院地域社会研究科 地域産業研究講座 教授

¹ 佐々木純一郎他（2008）『地域ブランドと地域経済』同友館

² 佐々木純一郎（2023）「福島県喜多方市の地域ブランドを支える人財育成団体の事例研究：会津喜多方商工会議所青年部、きたかた商工会青年部、一般社団法人 会津喜多方青年会議所、NPO日中線しだれ桜プロジェクト、NPOかけはし、一般社団法人 塩川なまずの里の会」、弘前大学大学院地域社会研究科（2023）『弘前大学大学院地域社会研究科年報』19号所収

として、内部から支えた。現在、商工会議所専務理事として、会員企業の世代交代を見守っている(2-6)。

そして樟山敬一氏は、喜多方市役所時代、レトロ横丁を継続するための財源確保などに尽力した。現在は(一社)喜多方観光物産協会会長として、以上の皆さんとの連絡調整にご協力いただいた。

最後のほうでは地域ブランドに関連する喜多方の二人の若手企業家の活躍を、記述している。

清水琢氏は、会津人參(薬用人參)の栽培とお茶などの製品化を行っている。喜多方は祭りなど若者の交流の場が多く、地域のコミュニティは財産であり、これからも地域力を強めたいという(2-7)。

武藤隆弘氏は、味噌・醤油醸造業である。地元の顧客を大事にし、和食、文化そして消費をつなげば、地域の農家に循環できる。これこそが海外からも魅力のある文化財として評価されるという(2-8)。

◎喜多方観光の略年表

2004(平成16)年 10月	「福島県あいづディステーション・キャンペーン推進協議会」(事務局・会津若松市観光課) 「福島県あいづディステーション・キャンペーン喜多方地区推進委員会」 (推進委員長・佐藤富次郎氏)
2005(平成17)年7-9月	JR6社による「福島県あいづディステーション・キャンペーン」(あいづDC) あいづDC関連企画の一つとして「喜多方レトロ横丁」が始まる…現在まで継続開催
同年7月	第1回レトロ横丁開催(ただし、レトロ横丁の名称は後日) ～翌2006年以降 JR東日本によるキャンペーンが継続
2006(平成18)年	「極上の会津プロジェクト協議会」(会津地域17市町村) 「極上の会津喜多方推進委員会」(喜多方観光協会)
同年	旧5市町村(旧喜多方市、熱塩加納村、塩川町、山都町、高郷村)の合併により、新喜多方市が誕生
2011(平成23)年	喜多方市内の観光協会(喜多方観光協会、塩川町観光協会、山都町観光協会、高郷観光協会)が統合し、新しい喜多方観光協会が誕生
2014(平成26)年	喜多方観光協会と会津喜多方物産協会が統合して、喜多方観光物産協会が誕生
2014(平成26)年	下記、JRグループによる「ふくしまディステーションキャンペーン」のプレ期間 「極上の会津ふくしまディステーションキャンペーン」(会津地域17市町村)
2015(平成27)年	JRグループによる「ふくしまディステーションキャンペーン」(ふくしまDC)
2020(令和2)年	一般社団法人喜多方観光物産協会として法人化

*参考文献: 関係資料のほか、佐々木純一郎他(2009)『新版 地域ブランドと地域経済』同友館など

2. インタビュー記録

2-1. 佐藤 富次郎氏³ (福島県会津ディステーション・喜多方地区推進委員会・推進委員長)

50歳までは仕事一辺倒であった。それまでの公的活動は35歳時に会津喜多方青年会議所理事長、後に福島ブロック監事などの経験のみであった。その当時、私の仕事である喜多方ラーメンは「作れば売れる」時代であり仕事は多忙であった。毎月、3トントラックにラーメン山積みで富山、金沢、大阪、遠くは和歌山まで販売に行っていた。やがて50歳になり、会社の上層部からも遠出の営業は「や

³ 会津喜多方商工会議所・会頭。株式会社河京・代表取締役会長
・同席者 喜多方観光物産協会会長 樟山敬一氏(2023/12/7インタビュー)

めてはどうか」の声もあり、遠出の営業は若い社員に託すことにした。

当時は観光政策に強い思い入れがある白井市長の時であった。2005年から始まる「あいづDC」の準備として、地元の旅行会社勤務していた遠藤吉正氏が市役所の職員公募に手を挙げて採用された(2003年頃)。あいづDCの前年2004年に「福島県会津デスティネーション・喜多方地区推進委員会」が立ち上がる。観光関係者10数名が参集され、その互選にて私が推進委員長となった。私も参加した委員もDC自体良く理解していなかったし予算もゼロとの事であった。そのような状態から喜多方地区推進委員会は「あいづDC」のスタートを切った。商工会議所の常議員会にて会議所の協力を仰いだところ、当時の会津喜多方商工会議所会頭唐橋会頭から了承された。「金は無いけど知恵を出そう」と言うことで商工会議所主催事業のアイデアだしを行った。その実行委員会には商工会議所青年部、女性会、会津喜多方青年会議所など多くの組織トップが集まってくれた。このようにして現在の「喜多方レトロ横丁」は走り出した。

極上の会津喜多方推進委員会の立ち上げにおいては前述の遠藤吉正さん、佐藤まゆみさん(後述)の二人が喜多方市職員としてリードいただき喜多方市が牽引する形となった。委員会のメインイベントに位置付けたのは「きたかたサウンドチャレンジ」で大手ソニーミュージックによるオーデションである。「喜多方レトロ横丁」はその前夜祭として企画されたのである。レトロ横丁の企画は昔懐かしい喜多方の夜市や七夕の再現が根底となった。予算はゼロからスタートしたが福島県のサポート事業に採択された。商工会議所からも資金捻出があり目途がついてきた。レトロ横丁事業の山場は県の補助金が切れる4年目、5年目であった。実行委員会メンバーからレトロ横丁継続について、賛否両論が交わされた。しかし喜多方レトロ横丁は初開催から市民が参加するイベントとしてそのインパクトは強いものがあつた。レトロ横丁のテーマは当初昭和30年代から昭和の終わりを想定している。この様な市民に根付いたイベントを3年で終わらせて良いのか?「10年続ければ本物になる」と言い続け現在に至る。そのポイントはレトロ横丁5年目に旧喜多方市の合併があつたことである。合併による市町村事業見直しにより「喜多方夏祭り」寄付金の活用が生み出された。喜多方夏祭りの寄付金は商工会議所がその窓口で当時は約1,000万円の寄付金があつた。当時、喜多方市産業部観光交流課課長・榎山敬一さんがその財源配分として7月中旬・レトロ横丁、下旬・「日橋川河の祭典」(塩川の花火大会)、そして8月は市の財源で庄助踊りや太鼓台競演と言うように交通整理を行ってくれた。財源が固まったことでレトロ横丁の継続が決まった。

レトロ横丁は、部会が多く、仕切りが大きな取り組みのため、人の割り振りが重要になる。商工会議所では、自身の事業の柱として位置づけ、レトロ横丁担当の職員を2名配置している。担当職員自らレトロ横丁にはまっております、みんなの笑顔を見るのを楽しみにしている。レトロ横丁には商工会議所職員が全員参加している。例年、1、2月頃からレトロ横丁実行委員会の会議が始まる。みんな積極的に議論し、主体的に参加している。

2015年、「ふくしまデスティネーションキャンペーン」が始まる、「極上の会津喜多方推進委員会」よりも一世代若いメンバー(40歳代)を中心に「プレミアムブランド化推進委員会」を立ち上げた。その中で山田貴司さん(後述)や鈴木一夫さんたち40代のメンバーが喜多方の日本酒を売り出すためのイベントを始めた。5月の「喜多方酒蔵探訪のんびりウォーク」、10月の「喜多方KANPAI祭り」、そして1、2月頃の「喜多方SAKEフェスタ」などである。喜多方市中央公民館が主催する「知的のんべえのための酒づくり講座」も大人気である。

喜多方の文化に関する取り組みは2000年代に変わってきた。2001年、喜多方プラザ文化センター・山形洋一館長の時代に「喜多方発21世紀シアター」を始めた。それは芝居・音楽・人形劇・落語・大道芸など、子どもから大人まで楽しめるものである。音楽家や大道芸人たちが、ボランティア感覚で発表する場になっている。2002年秋から、「蔵のまち アート・ぶらり〜」が始まり、喜多方市内各所で様々な美術、工芸のギャラリーが一斉に公開されている。このほか、1995年、「喜多方蔵の会」が結成され講演会などを通じて喜多方の蔵文化を活かす活動をしている。2003年には小田付地区住民が中心となり、町並みを保存し、再活用しながら、小田付の町を活性化させることを目的とした「会津北方小田付郷町衆会」が結成されている。またふれあい通りの活性化に寄与する「音CON〜音のある

街コンサート」を行う「TEAMエンターテイメントきたかた」という組織も活発な活動を行っている。

喜多方の人々は、町中を面的に利活用している。小さな町だが、それぞれの取組みにリーダーがいる。これに加えて「極上の会津喜多方推進委員会」の絆が今も続いている。毎月ほぼ朔日の定例会に10数人のメンバーが集まる。金がなくても各々のリーダーが人を集めることができる。レトロ横丁のメンバーが若いメンバーにも声がけし、横につながりが広がっている、これから先の担い手も見えてきており、若手を育成する「貯水池」のような役割を担っている。また会津大の学生や高校生がゴミ拾いのボランティアを務め、永続きしそうな絆をつくっている。「作られた祭り」という感覚ではなく、「自分達の祭り」という感覚が大きいのではないか。このようにしてレトロ横丁は「10年で本物になった」。例えば、七夕飾りは、幼稚園、保育園、小学校の子どもたちがみんなで作り、願い事を書き、観に来る。朝8時に飾り付け、市民が参加して一緒になって動く。このようにして自分ごととして参加する意識になっている。

もはやレトロ横丁は単なるイベントではなく、地域づくりの組織であり、商工会議所青年部のメインの事業になっている。準備や後片付けには各々4、5時間かかるが、みんな手弁当で自前の大型トラックなどを動かしている。みんなの協力により、達成感もある。すでに来年のアイデアも出ている。やめるという選択肢はない。中身をレトロに徹することが公認されている。人が集まる場で宣伝したいという人も多い。屋台も儲かっており、土曜日1日で30万円を売り上げるハンバーガー店もある。企画もそれなりに当たる。暑い中、みんな楽しんでいる。レトロ横丁以外にも、さまざまな夏祭りの行事があり、みんなに評価され認知されることで活性化すると考えられる。例えばかつての仮装大会は、2022年に商工会議所女性会「レトロファッションShow」となり、参加者が増えている（佐藤富次郎会頭が、ザ・ドリフターズに扮装）。

2-2. 松崎 健太郎氏⁴（一般社団法人喜多方観光物産協会副会長、同物産部会長）

商売人の多い家系に生まれ、小学校時代の卒業アルバムには「社長になりたい」と記していた。現在48歳だが、19歳で結婚し、21歳で起業した。独立後、知人に名刺を100枚配った。21-31歳の頃には、アパレルなど様々な仕事をしてきた。失敗もあった。31歳の時、福島県中小企業家同友会の勉強会で経営理念に出会い、「豆商いの3つの心」（「健康で美味しい日本豆食文化」を伝える心、「地域農業・産業」に貢献する心、「豊である努力」の上、人に尽くす利他の心）を指針として確立し、「何の為に経営しているか」の答えが出てからブレなくなり、面倒を見てくれた方々に、「孫子（まごこ）のために」と支えられて（株）おくやを立ち上げた。それ以降、豆菓子づくりに仕事を絞ってきた。東日本大震災後、これから事業承継する若い世代を集めて「がんばるべ会津喜多方倶楽部」を10社で立ち上げた。自分達会津の商品をトラックに積んで、東京や大阪のイベントに通い、空のトラックに支援物資を積んで帰って来る活動を2年間やり通した南相馬に通った。2010年の法人化から、10数年後のコロナにより観光客がゼロとなり、以前からやりたかったピーナッツの栽培に進出した、以前に御用聞きしてきた方々に声をかけた。実は昭和50-60年（1975-1985）年、千葉県の契約農場として、会津ではコメの転作としてピーナッツを栽培していたという70代の方の声を聞いた。面積は100町歩と日本一に近かった。ただし「会津産」としては販売されていなかった。やがて海外からの輸入品と競合することになる。

そこで会津産100%として、農家から定額買取り制にして高めに価格設定した。生豆を農家から買い上げ、問屋に卸すと、相場制の場合には損も出る。そこで煮豆などに加工して、道の駅で販売したところ、30分で完売した。その後生豆ピーナッツは2トンも集まったが様々な豆の加工に着手し、販路も広げた。そんな中ピーナッツの国産原料が手に入らない現状があり、会津で作ろうと13年前の2010年に会津豆倶楽部を立ち上げた。最初は20人の農家と始まり、現在は70人の農家との契約事業に

⁴ 農業生産法人APJ代表取締役社長、認定農業者。市内若手経営者の連携・結束・育成に努力している。
・同席者 喜多方観光物産協会会長 樟山敬一氏（2023/9/12インタビュー）

なった。創業が早かった為、お世話になったお父さんやお爺ちゃんから、「孫や子供たちが出て来たなら頼むな」と言われていたのもあり、現在は恩送りの気持ちで、次世代のため創業支援や二次創業の手伝いをしている。また地域の農業産業に貢献する理念から農家の困りごと解決として、洗浄や蔓取りの機械を導入した。空さやの選別も機械化している。10月後半-11月には朝露の時期なので、乾燥機も導入した。このように手探りで解決してきた。ピーナッツセンターの会員は自由に使える。75人の共同資材である。脱さや機は、現在15台あり、1日500円の使用料金である。営農指導も行い、12月末には現金支払いしている。コメの価格が下がった補填でピーナッツ栽培へという事と沢山の会員メリットがあり、「売り方がわからなかった」中、会員が増えてきた。農業を産業化するためには、本物の原料を本物のお土産にすることが必要である。

2013年から農福連携も始めている。会津にある40施設のうち、15施設と協力している。4人1組の作業チームに、先生を1人配置している。

冬の12-4月、200人で20トン、手作業の殻向きがあり、会津の誇りとなっている。

これまで産業に貢献する理念があったから地域加工所と連携し、ピーナッツ生大福やピーナッツ生どら焼きなど様々な商品開発してきた。3年前に農業法人化し、農商工連携の6次化に取組み、3年間で25商品を開発している。

喜多方のスケールメリットもあるのではないかと。先輩世代から「孫子のためによろしく」といわれ一緒に仕事をしてきた仲間たちと、コロナ期には、浜中会津を結ぶ「困った市」を立ち上げ、一億円を売り上げるサイトに成長している。平成17(2005)年頃、極上の会津喜多方推進委員会・委員長として当時50代の佐藤富次郎さん(前出)、そして佐藤まゆみさん(後出)が活躍していた。富次郎さんが観光客を惹きつけた10年後の平成27(2015)年には、ふくしまDCが開催されることになり、10年前の会津DCよりも若い世代が中心となって「ふくしまDC推進委員会」が結成され、その活動が自信となって、その後の「喜多方プレミアムブランド推進委員会」の酒イベントにつながっている。事業承継する30、40代の世代は、先輩方からなかなか自立できなかった。また佐藤彌右衛門さんが、喜多方物産協会の会長だったところに、台湾にセールスに出かけたこともある。

コロナ後の2年間、第二創業勉強会を開いている。事業承継予定の若手の中には、家業で飯を食いたいが、今は給料をもらっていないという場合も多い。そこで例えば、会津木綿のワンポイントを婦人服に装飾したり、日配品の6次工場をつくったり、煎餅工場をOEMに転身したりしている。淀屋の武藤さんや清水葉草の清水さん(いずれも後出)も頑張っている。

喜多方での滞在時間を伸ばしてもらうため、ラーメンに加え、スイーツに参加する企業17社が、ラーメンマップに広告を掲載している。いつかは道の駅でスイーツバイキングを開きたい。喜多方交流都市イベントでは市川市の梨を使ったスイーツを制作し販売をしたりした。

(先輩世代から引き継いだもの)

富次郎さんから引き際の鮮やかさ、鈴木一夫さんからは人を引き立てることを学んだ。社長を引き受けてから後継者について考えるようになった。自分が退く時には、NPOなど自分の居場所をつくりたい。第二創業など、本業プラスアルファが必要であり、異業種の柱を増やしたい。

喜多方は商人の町であり、いい商人が集まれば、町が変われる。かつて御用聞きしていた時には、ビジネスを売り上げ追求ととらえていたが、今では課題解決の対価だと考えるようになった。

喜多方では何かやろうという時に人が集まれる。みんな仲が良いという風土もある。みんな考え合うという仕組みもある。多様な個人事業主が集まっており、人口減少などでマーケットが縮小していく中でも活かされるのではないかと。個人事業が増えていくことで、大きな仕事もできる。イベントにしても大企業に依存しないところがあり、面白い商人がいる。

課題としては老舗ラーメン店の承継がある。新規創業による世代交代もみられる。農業をやって気づいたのは、収穫がなくても次の土を耕すことの重要性である。同様に経営環境を整えることが大事である。創業塾なども必要である。小さなM&Aにより、ノウハウや職人の時代への承継もできる。自分達の世代は上下世代のハブになっている。「社長を育てる」のは、この喜多方だからこそできる。経営者が孤立してしまうと、苦しい時にうまくいかない。

福島県中小企業家同友会は、会津若松に230社、喜多方で35社参加している。経営理念や哲学に帰することも大事である。厳しくなった時にこそ、経営理念が生きるが、十人十色でもある。なぜ喜多方で商売するのか、その使命を考える。顧客満足から、社員の満足も視野に入れる必要がある。思想的背景には北方藤樹学もある。足を引っ張るより、地域で考えて応援し、地域を良くすることが大事である。

・樟山氏

2006年、現喜多方市が5市町村の合併により誕生した後、2011年に旧市町村の観光協会が統合し、さらに2014年に観光協会と物産協会が統合して観光物産協会となった。会員は400人以上いる。2020年には観光物産協会を法人化し、協会内に物産部会を30人ほどで設立した。その中で、事業承継者は1/3ほどとなっている。

2-3. 山田 貴司氏⁵（協同組合喜多方老麺会・専務理事）

自分は農家出身・農業生産法人の役員を務めていたが、大震災前日の2011年3月10日、定食屋の法人を立ち上げ、「塩川屋（定食屋）」の運営を8人の有志で行ってきた。2年後に定食屋を整理して、2人で、ラーメン屋とした。松崎さん（前出）と東日本大震災後の2013年、5社から5人を集めて会津喜多方グローバル倶楽部を設立、後に株式会社化した。当時、タイによる原発事故関連の輸入規制が解除されたので、輸出用のインスタントラーメンの商品開発と輸出販売をしてきた。姉妹都市である東大和市でのイベントなどで、会社で喜多方ラーメンの販売を行ってきた。コロナ後は多忙になった。若者の受け入れなども応援したい。自分は「協同組合蔵のまち喜多方老麺会（ラーメン会）」の専務理事をしているが、老麺会はラーメンを起点とした喜多方のまちづくりに参与し、「ラーメンブランドプロジェクト会議」に参画している。個々のラーメン店の視点だけでなく、地域おこし協力隊を受け入れ、ラーメン起業してもらいブランドの向上を図る。地域の近々閉店予定となる老舗ラーメン店に、1ヶ月間、地域おこし協力隊を受け入れてもらうことが決まっている。

（先輩世代からのまちづくりの継承）

大震災前の2010年、ラーメン店は110軒あったが、現在では90軒に減っている。内容は40軒の減少と、20軒の創業である。日本記念日協会により、今年から7月17日は「喜多方ラーメンの日」に登録された。ラーメン店が活動しやすくなるようにしたい。人に余裕がないと、コミュニケーションにも支障が出る。人手不足の中、地域の魅力をまちづくりにつなげたい。暗中模索ではあるが、とりあえず自分が一歩踏み出す。酒飲みのコミュニティも大切である。

街のシンボルであるラーメン神社については、今年から自分が経営する（株）ヤマダソリューションで、休憩所として機能させている。地域周遊の起点として、観光案内やラーメン店の紹介をして、街歩きしてもらうことも考えている。「麺結びで縁結び」として、恋愛、結婚、出会いなどを願掛けしてほしい。このようにラーメン神社はシンボリック的存在になりうる。夜は点灯して、周りから見えるようにしたい。

自分は昭和48年生まれで、まだ若い世代である。あと二、三年でもっと若い世代に繋ぎたい。どう育てるかを考える時期になった。極上の会津、ふくしまDC等の喜多方プレミアムブランド推進委員会が活躍してきた。DCメニューから日本酒に特化して発展してきたものが、5月下旬の「酒蔵探訪のんびりウォーク」であり、約350人が参加するほど人気がある。10月1日の「日本酒の日」には「KANPAI（カンパイ）祭り」を独自事業で展開している。

（後輩世代へのまちづくりの継承）

⁵ 株式会社ヤマダソリューション社長、塩川屋（ラーメン店）・ラーメン神社経営。喜多方ラーメンのブランド化に尽力。

・同席者 喜多方観光物産協会会長 樟山敬一氏（2023/9/12インタビュー）

自分が一歩進まない、世の中は変わらない。自分の幸せや価値観を持ち、理想の社会を形成したい。そのためにも仲間を集めて、一歩を踏み出すことが大切である。市民一人ひとりが変わっていかないといけない。まちづくりと人づくりは、50年後を真剣に考えることでもある。東日本大震災が転機になり、真剣に考える環境づくりを作ってきた。例えば、原発事故による風評被害はシンガポールでも体験した。

まちづくりが本当に嫌いな人は、決して変わらない。まちづくりに関心がない人は結局動かない。自分も楽しめるように社会を形成することが大事である。価値観を共有してくれる仲間が必要である。老麺会的な組織は、喜多方以外では少ない。コロナ禍では、老麺会がコロナワクチンの職域接種を行い、市長にも面会し嘆願した。老麺会には存在意義がある。危機の時に人が集まるパワーが必要である。レトロ横丁はじめ、パワーがある。2006年の喜多方市の合併時、当時の市長が各地の個性を出すように、危機感を持つように促し、その後のウォークイベントなどにつながっている。合併を経験して元気を失う他地域とは異なる方向性ではないかと思う。まちづくりは自分達だけで考えがちだが、他地域との連携の視点も必要であろう。(前出松崎氏の) オクヤとコラボしたピーナッツ担々麺は会津若松市でも提供されている。現在、ピーナッツ担々麺の会津ピーナッツ対決には二店のみ参加しているが、YouTubeなどで応援してくれるメンバーも多い。福島県中小企業家同友会などのつながりもある。人の集まりでは場所づくりが大切である。人を集めるには、楽しい場所、とんがった場所が求められる。

・樟山氏

喜多方の冬まつりは2000年頃に「喜多方の冬の賑わいを創出する」という目的で、新たなイベントとして「全国ラーメンフェスタ」を全国6店舗の有名ラーメン店に出店してもらい、仮設テントを建てて2月の土日曜日の2日間で始まった。

2008年の5市町村合併後は、合併した各地域に美味しいそばがあるということで、「喜多方そばフェスタ」と銘打ってラーメンフェスタの前の週の土日に仮設テントを利用して行うようになり、その合間の水曜日には、喜多方に蔵元が9つあることから、仮設テントを有効活用して「酒フェスタ」を行うこととなった。

しかしながら近年は、そば関係者の高齢化やコロナ禍による密な状態を避けるために集客型イベントには限界があると判断し、従来の冬まつりの方式を大幅に変えて、昨年度からは周遊型の「ぐるり喜多方シールラリー」を始めた。

今年度はコロナの5類移行にともない、「ぐるり喜多方シールラリー」の継続に加えて、屋外での集客イベントとして「ウィンターフェスティバル」を1月27日(土)に開催する方針で準備を進めている。

2-4. 五十嵐 健展氏⁶ (第3代喜多方レトロ横丁実行委員長)

先々代が印刷業を始めた。子供の頃から、高校を卒業する18歳まで、不便さもあつたが喜多方の商店街には毎日通っていた。大卒後3年間、池袋に勤務してから、Uターンした。青年会議所(JC)に入り13年間学んで、ネットワークを作ったことが大きい。27-40歳の時だった。40-45歳、会津喜多方商工会議所・青年部会長を務め、ロータリークラブでも経験を積んできて、今年52歳になる。本業の仕事が終わってからが社会活動の時間である。レトロ横丁では2005年のあいづDCは、当日のみお手伝いしていた。2年目からは、JCからの出向として活動した。

レトロ横丁では部会が多く、関係者も多かった。また外部資金による助成期間は3年間であったためその後のレトロ横丁イベント継続に支障があることが懸念された。だが市町村合併により、それま

⁶ 有限会社五十嵐印刷所社長、NPO法人喜多方市民活動サポートネットワーク理事長。若手人材との橋渡しに尽力。
・同席者 喜多方観光物産協会会長 樟山敬一氏 (2023/9/12インタビュー)

で旧喜多方市で行っていた花火大会が塩川地区に集約され、新たに喜多方夏まつりが開催された。喜多方レトロ横丁は喜多方市の夏祭りの一つ（オープニングイベント）となり、夏祭り協賛金の一部を充ててもらい継続出来るようになった。5年でマンネリになると言われるが、10年経てば伝統になる。レトロ横丁の実行委員長を初代実行委員長の佐藤富次郎さんが10年、二代目を冠木薬局の阿部浩一さんが三年、三代目を自分が三年務め、次にバトンタッチしている。四代目は新谷正樹さん、次の次も決まっており、会議も安定して進められている。何よりも自分達が楽しまなければダメであり、ネガティブな声はない。後継者にはキーマンが必要であり、適材適所ではないか。

2005年のふくしまDC推進委員会後、新たな組織として喜多方市プレミアムブランド化推進委員会が立ち上がった。委員長の鈴木一夫さんは、「ストーリーを含め本物でなければダメ、にわかではダメ」だという。近年は日本酒が注目されている。若手に代替わりし、JCや商議所青年部が世代交代している。ふくしまDC時に企画、継続している喜多方酒蔵探訪のんびりウォークに、毎年リピーターが多い。当初は助成金を活用したが、後に自立運営できている。前例は無かったが、市役所担当課と協議し喜多方市役所新庁舎完成後には駐車場をお借りし食の祭典も開催した。また冬まつりには、そばとラーメンのフェスタがあり、その合間に酒フェスタを開催した。さまざまなイベントがあり、毎月楽しい。事務局を商議所や市役所が手伝うという環境もよかった。

（先輩世代からのまちづくりの継承）

富次郎さんの時代から世代交代を見続けている。レトロ横丁10周年を期に、喜多方ラーメン神社をシンボルとして作った。喜多方グローバルクラブを経て、山田さん（前出）につながっている。先輩たちは口出しせず、見守ってくれた。困った時には助けてくれた。こっちは人はみんな真面目で、足を引っ張る人はいない。後からわかったことだが、JCは行政任せではなく、自分達でやる人を作ってきた。全国の交流から学ぶことも多かった。既存のモノをブランド化（高付加価値化）することが重要である。

（後輩世代へのまちづくりの継承）

特に意識したことはないが、自分より10歳下の新谷さんよりも下の世代（40-45歳くらい）がこれから活躍してくれる。商議所青年部時代、継続の重要性を話してきた。今はまちづくりの中でも観光に特化している。ただし、地元の住民がつまらないような、「観光のためのまちづくり」ではダメである。

うねりを作り出すのは容易ではなかったが、例えば、レトロ横丁ではJCの先輩である、故菊池修二さんは気持ちの熱い人でありレトロ横丁の中心人物であった。またサポートネットワークを立ち上げ動き出した。事業内容ではボランティアのマッチング等や、厚生会館の指定管理者を担当し、利用者数が伸びている。低料金でもスタッフが一生懸命に手入れし、ペンキ塗りや改修をおこなっている。企業も利用するようになってきた。ただし築60年以上と老朽化したため、建物が新設予定であり、40代のスタッフの将来が不安である。

この7、8年、週末は他地域に出かけ学ぶ努力をしている。余計な口出しはせず、やさしく見守りたい。

2-5. 鈴木 治代氏⁷（喜多方の元気な女性のリーダー的存在）

私の所属する荒川産業グループは、明治26（1893）年創業であり、130周年を迎える。荒川産業株式会社・取締役相談役の荒川洋二氏が鉄のリサイクルや自動車のリサイクルにまで事業を拡大し、廃業した会社の事業承継などを含むM&Aでグループが拡大してきた。本社が100名、グループ各社で280名ほどが働いている。2009年、有限会社山庄商店を買収し、荒川産業がエネオス喜多方給油所の株主

⁷ 有限会社5 SHES（ファイブシーズ）取締役社長。喜多方市のふるさと納税委託事業を担当。喜多方ならではの新商品開発等で活躍。

・同席者 喜多方観光物産協会会長 樟山敬一氏（2023/9/12 インタビュー）

になる。2011年の東日本大震災では、新潟まで石油の買い出しにいったこともある。

自分は総務や経理を担当する事務員として12年間勤務してきた。ガソリンスタンドは格安店との価格競争もあったが、「金額だけでなく、会いに来たい」という顧客に支えられてきた。地域ポータルサイト「まいぶれ」では、あづま旅館女将の斎藤百合子さんと出会った。男着のファッションショーとして、仕事着のオンとオフなども企画した。極上のあいづ喜多方推進委員会では、河京の佐藤富次郎さん、樟山さん、佐藤まゆみさん（後出）たちと毎月のように「無尽」（飲み会）で交流を重ねた。（先輩世代からのまちづくりの継承）

まちの人がみんな顧客であり、いわゆるB to C（企業が消費者対象にビジネスを行う）への転換期にある。あまり意識せず、いろいろと紹介してもらおうと、地域の課題を聴き、解決していくことが仕事になった。ガソリンスタンド、まいぶれ、そして地域では数少ない印刷事業の人や機械を承継してきた。今は個人出版の本を作る工場に移転している。これからはバイオマスやガスなどのエネルギーが注目されるのではないか。現状では仕事はある程度できている。これまでに広げすぎた風呂敷を今後縮めていく方向性にある。

当初の目標は、給与を含め、地元の高校生が入りたい企業を目指すことだった。今、いろんな人に繋げてもらっている。仕事のタネはいっぱいある。また地域デザイン研究所は、喜多方市のふるさと納税返礼品の開拓と発送をおこなっている（会津牛はJAが担当）。自社（ファイブシーズ）には30人のスタッフがおり、3人はマルチに活躍できるオールラウンダーであり、他のスタッフは元の職場の業務を引き継いでいる。

高卒で県外就職した場合、1年で7割が離職するという。若者の地元での受け皿の情報が少ない。情報があれば県外流出しなくても済むはずである。再任用された県立高校の事務長とも相談している。（後輩世代へのまちづくりの継承）

これから心のケアも含め、若手に情報を伝達したい。自社の荒川グループでの雇用や顧客企業とのマッチングも可能である。

（その他）

地域の大きな課題は人口減少である。地元の高校が5校から、2.5校に減るが、活気のあるうちに対応したい。昔は自分の子供から「社畜」呼ばわりされたこともあったが、今は逆転し、自社に入りたいと言われている。やりたいことをやらせてもらっている。エンパワーメントで地域に自信をつけたい。例えばふるさと納税の勉強会では、今後事業承継する若者に参加してもらい、単発ではなく、長期的な未来ビジョンが必要だと考えている。喜多方のRBP（ラーメン・ブランド・プロジェクト）もこれからである。

・樟山氏

集落単位で、「賑やかな過疎」という考えもできるのではないか。人口減少はやむを得ないとしても、そこに暮らす大人も子供も楽しく、誇りを持つ地域を目指すことが重要だと思う。

2-6. 佐藤 まゆみ氏⁸（会津喜多方商工会議所・専務理事）

極上の会津喜多方推進委員会のメンバーのつながりが続いている。レトロ横丁はよく続いている。たしかに商議所の事務局負担は大きいし、市役所時代も大変だった。事務局スタッフが優秀だと、民間の人たちには居心地が良すぎて、それが当たり前にも思われてしまうこともある。

昔は市役所職員のプレイヤーが多い時期もあったが、今は予算の制約等もあり、動きにくいのではないか。昔に比べれば、民間の人の声が役所に届きにくく、やりにくくなっているのは否めない。

例えるなら、市民の自主性が削がれて、「お客様」になっているような状況ではないかと感じる。

⁸ 喜多方市役所OG。商工会議所会員企業の世代交代を意見交換。

・同席者 喜多方観光物産協会会長 樟山敬一氏（2023/9/12 インタビュー）

当時は、民間も行政もお互いに活躍できた。今の行政職員は、仕事の時だけ関わっているように感じられる。

(先輩世代からのまちづくりの継承)

レトロ横丁の初代実行委員長の富次郎さんは、組織のトップでありながら、若手による実行委員会の飲み会にも積極的に参加し、意見も言ってくれていた。そのような姿勢が次の世代につながっている。人事でも高い評価がある。

(後輩世代へのまちづくりの継承)

商議所青年部には勢いがある。次期社長を受け継ぐ世代の団結力が素晴らしい。組織を自分達で育てていく気持ちを持っていると感じる。

2-7. 清水 琢氏⁹ (喜多方市の若手企業家)

地域のつながりと自然の薬草が、自社の経営の柱である。この5年間、長い歴史を持つ会津人參の栽培に取り組んできた。国内の薬用人參の他の産地は、長野県や島根県にある。会津人參の栽培は、手間暇がかかり生産が難しいため、担い手不足である。生産量が確保できないと経営が大変となる。

会津人參は、品質の良さから、かつては輸出品であった。中国や韓国産と比べ、日本産は太くて均一なのが特徴である。会津人參は皮と根に含まれる成分が高く、特に細い根の成分が高い。会津人參は安全性とプライドを持ち供給するよう工夫している。昔は農業が元気であり、会津人參も高く売れていた。地域内での会津人參の生産には、切磋琢磨がみられた。

今は儲からないし、短期でリスクを抑えるような傾向が見られる。そういう意味では時代に適応しにくいのが、これまでの作り方であった。2011年の原発事故後、それまで30t取り扱っていた朴の木から、経営の柱を会津人參に転換した。これからも会津人參を経営の中心に据えていくつもりである。

人參以外の薬草やお薬に関係した食品の販売も行いたい。当社の顧客は、北海道や九州の方もいるものの、福島県内と東京・神奈川が多いと感じている。埼玉から当店店頭に買い求めに来る顧客もいる。

喜多方では祭りなど若者の交流の場が多くある。地域のコミュニティは財産だと言える。当店を取り巻く多くの要因や関係者の中で、「自然」と「農業生産者」が大切であり、これからも変わらない。会津に生活する理由として、自然を活かす人手があるということが大切である。

今後10年を展望すれば、経営の事業承継なども必要になってくる。「会津で花開く漢方の郷」を目指したい。

会津人參と自然の薬草を人々の健康に役立てたい。お茶の販売では、ネット販売が鍵となる。計画生産も大事である。これからも地域力を強めたい。

2-8. 武藤 隆弘氏¹⁰ (喜多方市の若手企業家)

自社は明治10年(1877年)創業の味噌・醤油醸造業としての歴史がある。それ以前は、米沢街道の宿場町・塩川宿において旅籠屋を営んでいたという。墓誌によれば、1705年に没したという先祖の記録が残っている。おそらく大坂(現・大阪)をルーツにしていたと推察している。創業時、地域には味噌・醤油醸造業が少なかったのではないかと思われる。今は地元の住民に加え、ネット販売の顧客と取引している。一般に味噌・醤油は嗜好品なので生まれ育った土地の味からなかなか離れられない。自社では近年、地元産の原料にこだわった商品づくりに取り組んでいる。

自分は幼稚園時代、土曜日に仕込みを見て、手伝っていた。当時は褒められるのが嬉しかった。次男に生まれたが、成長しても進路にぶれなく、東京農大で醸造を学んだ。卒業後4年間、東京農大

⁹ 清水薬草有限公司 専務取締役 (2022/9/9 単独インタビュー)

¹⁰ 淀屋 武藤合名会社 専務取締役 (2023/9/11 単独インタビュー)

OBが経営する山梨県のワインビネガーの会社に勤め、「よその釜の飯を食べた」。規模は異なるものの、真似できることは真似している。雑用から学びながら、現在も経営と併走中である。喜多方市塩川に戻って10年になるが、この間東京出身の女性と結婚して今に至っている。

代表的な商品は、2011年から続く「とよきち」である。これは米糍を大豆の3.5倍使用した三十五割糍みそである。会津産大豆あやこがね、会津産コシヒカリを100%使用している。減塩＋米糍たっぷりなので、糍のコクと旨みが凝縮した甘口味噌に仕上がっている。たっぷり使うとダシ要らずで美味しい味噌汁になる。

地元の顧客を大事にしたい、和食、文化そして消費をつなげば、地域の農家に循環できる。これこそが海外からも魅力のある文化財として評価されると思う。生まれ育った味ではあるが、販売会での評判が良くても、安定した販路にはなかなかつながりにくい。会津若松市の会津天宝醸造株式会社の満田社長は、海外展開に活路を見出している。海外で試食会を行った際には、豚汁が各国の煮込み料理に似ていると言われ全員が完食した事例がある。

また後継者としては経営の難しさを実感している。味噌離れと言われるが、地元農家さんの中には、年一回の精算払いで購入してくれる方がいる¹¹。

業界全体が厳しい中、二人いる息子には家業を継げとは言わない。ただ、本人たちが自ら進んで継ぎたいと言ったときに選択肢として残せるように会社を盛り立てていく。

なお、きたかた商工会は、旧喜多方市に合併する前の4町村がエリアとなっている。人とのつながりが一番大事であり、恩を感じている。商工会青年部では毎年全国大会が開催され、5年前の広島会場に出場した。自分の行動力で何か変えたい。さらに上の世代から、「熱量」がものすごいと学んでいる。塩川町出身の山田さん（前出）や東北一のピーナツ農場を経営する松崎さん（前出）、皆さんの持っているものがすごい。世代間の承継としては、限られた人数でも、顧客を増やせるように、売り上げを伸ばすことが大事になるのではないか。

3. むすびにかえて

本稿では、「(広義の)観光産業の中小企業の自立経営が観光ブランドを支える」役割について課題を探索してきた。2007年以降、筆者が継続的に訪問してきた福島県喜多方市において、地域づくりの組織といえる「喜多方レトロ横丁」の関係者を対象にインタビューした。喜多方では地域企業の企業家（経営者）が中心となり、地域づくりの組織として「喜多方レトロ横丁」の活動を積み重ねてきた。各々の企業家に共通しているのは喜多方という地域に対する熱い思いであり、「利他の心」など企業にとっての経営理念が重視されているといえる。地域における商人道として、北方藤樹学を指摘する声もあった。これは武士道のまち・会津若松市とは異なる要因であると考えられる。またこのような企業家の動きに呼応して、行政・市役所職員が活躍してきた。歴史的に見ても、喜多方市における行政主導ではない民間の動きが、この原動力になっていると考えられる。なお喜多方のあいづ DC 関係者は、今でも毎月一度、定例会として懇親会を開催している（地元では「無尽」と呼ばれることが多いが、歴史的な相互扶助ではなく、情報交換の場である）。このような信頼関係の醸成の場が、地域づくりを支えている側面も検討が必要だと思われる。

残された課題は、企業家の経営理念が、どのようにして地域づくりの活動に到達したのかを検討することである。すでに紹介したように、企業家として一定の成功を取めた後に、地域づくり活動に邁進する姿もある。他方では、企業家の日常活動と並行して地域づくり活動に取り組む姿も見られる。これらの企業家の姿勢の背景にある要因とその因果関係を探索するのが残された課題である。

¹¹ たまたま筆者の訪問時に、地元農家の方が味噌・醤油、つゆ、味噌漬け等を軽トラでまとめ買いされる場面に立ち会った。その農家さんによれば、暑い時期は、ご飯に冷たい水をかけ、味噌漬けでいただくのが最高とのことであるという。地元の顧客に愛用されている様子を実感した。

整備新幹線・2024年に向けての論点整理

—北陸・敦賀延伸と北海道・札幌延伸、地域医療をめぐって—

櫛引素夫*

1. はじめに

整備新幹線プロジェクトは2024年3月の北陸新幹線・敦賀延伸で一つの大きな節目を迎える。他方、北海道新幹線は難工事により2031年春とされてきた札幌延伸の遅れが懸念されている。

本稿は、筆者が続けてきた新幹線研究の2023年度の報告・記録として、次の5項目について整理・検討・記述することを目的とする。なお、公表資料とデータの検討、ヒアリングに加え、多くのメディアからの取材に対するコメント、さらには学会発表と講演の資料を参考に記述する。¹⁾

- ①新幹線をめぐる各地の状況（未着工区間を含む）に関する概観
- ②北陸新幹線・敦賀延伸の詳細
- ③「あおり新幹線研究連絡会」による「福井／敦賀プロジェクト」
- ④「地域医療と新幹線」をめぐる研究
- ⑤以上を踏まえた考察と展望

2. 各地の状況の俯瞰

2.1 北陸新幹線・敦賀延伸

北陸新幹線は2024年3月16日、金沢－敦賀間125kmが開業する。2015年3月の金沢延伸から9年ぶり、整備新幹線の路線・区間の開業は、2022年9月の西九州新幹線以来となる。

当初は2023年春に開業予定だったが、元々の開業予定時期だった「2026年春ごろ」からの3年前倒しに伴うスケジュールの制約、想定外の難工事発生、資機材や作業員の不足といった理由により工期が1年延長された（櫛引・三原、2021）。また、工費は1兆1,858億円から2,263億円増、さらに2,658億円増の約1兆6,779億円に膨らんだ。

JR西日本は2023年8月末、所要時間と列車の本数など開業ダイヤの概要を、翌9月には特急料金を公表、試験走行を始めた。さらに12月15日には開業日の詳細なダイヤを公表した。

ただ、懸念すべき事態も報じられている。2023年11月21日のNHK「クローズアップ現代」は「再開発はしたけれど…まちづくりの“落とし穴”」と題した番組の冒頭、福井駅前の再開発事業2件が、建設資材の高騰などに伴う事業費増大に直面していると伝えた。1件はビルのデザイン変更、および高齢者向け住宅を分譲マンションに切り替えることで対応したが、もう1件は国が新設した交付金や自治体の補助金に依拠して対応することになった—という。²⁾

筆者は敦賀市と福井市を中心に、行政関係者やメディア記者、住民団体などと意見を交わしたが、現地では開業への期待と不安が交錯し、金沢開業時とは様相が異なっている。

最も大きな不安は、敦賀駅ですべての乗客が北陸新幹線と在来線の乗り換えを余儀なくされることであり、対大阪、対名古屋のアクセス低下が懸念されている。福井市では、駅東口に建つ再開発ビルの商業施設エリアがほとんど空床となっている中、西口の大規模な再開発の行方を気に掛ける人が多い。

* 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、地域ジャーナリスト

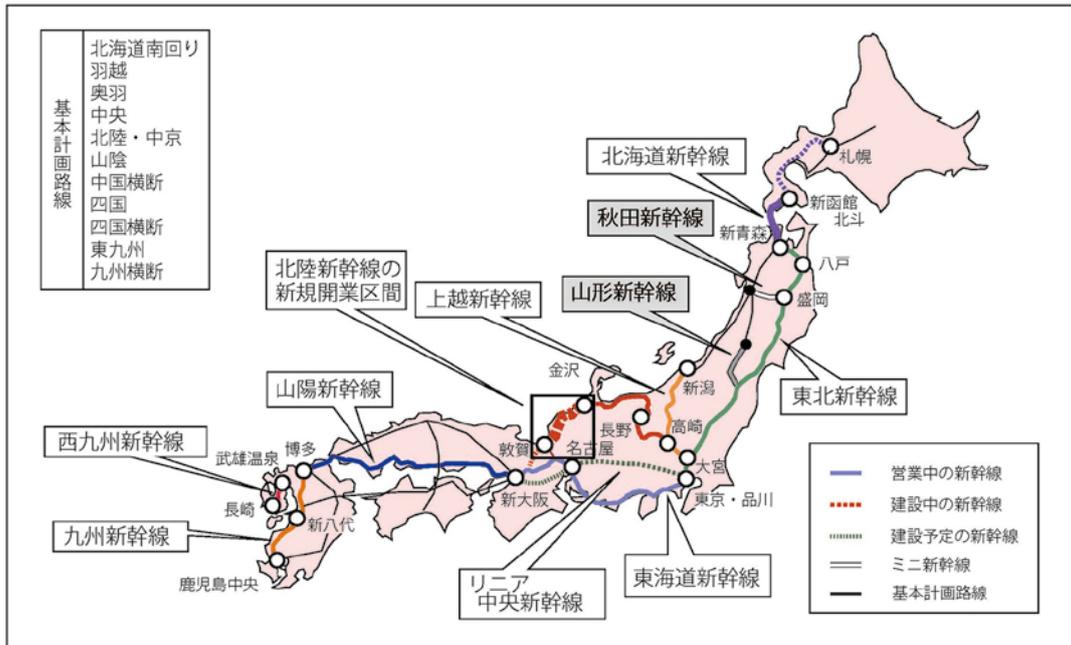


図1 新幹線ネットワークの略図（櫛引作成）と今回の開業区間

ただ、通奏低音のように感じられたのは「福井県は著名な観光地が乏しく、金沢延伸時のように多くの観光客を呼び寄せ、かつ満足してもらうことが難しいのではないか」という不安だった。

もう1点、敦賀－新大阪間の延伸は今なお、着工時期も財源も不透明な状態にある。鉄道・運輸機構は2023年12月、事業について、京都駅や新大阪駅の概略設計準備の進捗状況を公表した。³⁾ だが、アセスメントが遅れており、ルート上にある京都府内では大深度トンネル工事が地下水にもたらす影響を懸念する反対論が強い。

2.2 北海道新幹線

2.2.1 工事の難航と開業遅れの懸念

北海道新幹線・新函館北斗－札幌間212kmは2031年春の札幌延伸を目指し、工が進んでいる。だが、櫛引（2023b）に示したように、有害物質を含む要対策土が発生したことに加え、2021年7月には羊蹄トンネル比羅夫工区で巨大な岩塊群が見つかり、同月から2023年11月まで2年4カ月にわたって掘削作業が中断を余儀なくされた。⁴⁾

前後して2023年10月7日、北海道新聞は「北海道新幹線、札幌延伸延期へ 工事停数年遅れ 五輪断念受け調整」の見出しで、「札幌延伸の数年の遅れが避けられない情勢となった」と報じた。⁵⁾

その要因として、記事は▼札幌市が目指していた2030年の札幌五輪開催が2034年以降に変更され、開業前倒しの政治的要求がなくなったとみられること▼比羅夫工区の掘削工事が2年以上停止▼建設業の残業時間に上限が課される「2024年問題」▼道内に建設される大規模半導体工場に機材や人員が集中する可能性—などを挙げている。

工事の遅れそのものは2022年後半の段階で顕在化しており、国土交通省が同年9月に設置した「北海道新幹線（新函館北斗－札幌間）の整備に関する有識者会議」は12月、4回の会合を経て、同月時点での事業の概要と課題を整理した報告書を公表していた。

主な内容は▼「予期せぬ自然条件への対応」や「着工後の経済情勢の変化への対応」に伴い、2012年の着工時に約1兆6,700億円と見込んでいた事業費が、約6,450億円増大すると試算▼工区によっては工期に3～4年の遅れが発生▼相当の事業期間が残っており、現時点で工期を見通すことは困難—

などである。⁶⁾

2022年末の時点で開業の遅れそのものは必至とみられており（櫛引・2023b）、2023年10月7日の北海道新聞の記事は、その流れの上にあると言える。しかし、同紙の報道後、本稿の執筆時点では、筆者が確認した範囲ではまとまった続報がなく、工事に携わる鉄道・運輸機構や国、北海道による正式発表も行われていない。このような状況自体が、混迷と懸念を増幅している状態と言える。

2.2.2 並行在来線の行方

北海道新幹線の札幌延伸に伴い、函館本線・新函館北斗－札幌間は並行在来線としてJR北海道から経営分離される。長万部－小樽間（通称・山線）は需要の少なさなどから2022年3月、廃止が事実上決まっていた。さらに、新函館北斗－長万部間についても、沿線市町は、旅客扱いは不要との立場を明らかにしていた（櫛引・2023b）。

このため、国土交通省と北海道、JR北海道、JR貨物による、貨物列車の扱いをめぐる4者協議が2022年11月に始まった。そして4回の会合を経て2023年7月、貨物線の維持の可否について、新設する有識者会議で2025年度中に結論を出すことを確認した。この様子を報じた2023年7月26日の朝日新聞デジタル記事⁷⁾は4者協議の議論のポイントを次のように伝えている。

- ▼函館本線の函館－長万部間は鉄道貨物輸送の大動脈であり、基幹的鉄道ネットワークの一部を形成している
- ▼貨物線として維持する場合、JR北海道から引き継ぐ鉄道施設を保有する第三セクターなどを設立し、その出資者や出資割合などを決める必要がある
- ▼毎年度に数十億円の維持管理費がかかり、線路使用や維持に関するルールを決めなければならない
- ▼貨物鉄道の維持には数百人規模の要員が必要だが、JR北の採用や退職の状況をふまえると、同社からの出向者で要員を確保することが困難になる可能性が高い
- ▼貨物鉄道機能を確保する方向性に異論はないものの、様々な課題の解決についてメドをつける必要がある。有識者による検討会議を年内に発足させ、2025年度中に結論を出す

4者協議を受けて、2023年11月、「北海道新幹線札幌延伸に伴う鉄道物流のあり方に関する有識者検討会議」が発足した。⁸⁾

2.2.3 函館駅乗り入れ問題

上記の動きと並行して、「北海道新幹線の函館駅乗り入れ」という新たな政策課題が生じた。2023年4月の函館市長選に立候補し、対立候補に大差をつけて初当選した大泉潤氏が公約に掲げていた。

北海道新幹線はかつて函館駅へ乗り入れる構想があり、現在の函館駅周辺はそれを前提に整備された。しかし、本州と札幌を最短ルートで結ぶ目的から、乗り入れは結局、見送られ、新函館北斗－函館間の18kmは快速電車が結んでいる。函館市内には今なお、この見送りを惜しむ声が根強い。

大泉市長は当選直後の北海道新聞のインタビューで、目的を「特に駅周辺が寂れています。投資を誘発するような起爆剤が必要」と語り、乗り入れには75億～80億円程度の費用が必要との見通しを示



図2 北海道新幹線の略図
(地理院地図から櫛引作成)

した。⁹⁾ 市長の方針に賛否の声が上がる中、市は8月末に調査委託業者を決定した。12月中の中間報告を経て年度内に示される最終報告に基づき、市は方向性を決定する見通しである。

2.2.4 一連の経緯の検討

北海道新幹線をめぐる一連の混迷は、いくつかの視点から捉え直すことができる。

まず、巨大大事業の工期や進展、さらには新幹線がもたらす変化が、今まで以上に見通せない時代に入ったという事実である。背景には、後述するように日本の人口減少や経済力低下がもたらす構造的・継続的な「労働力不足」、国際情勢の混乱に伴う建設コストの慢性的向上といった事情がある。地域社会では人口減少と高齢化による不可逆的な需要減少が進んでいる。これらにモータリゼーションへの傾斜拡大が絡まり、「鉄道時代の終焉」という相場観が蔓延しているようにも見える。

加えて、貨物列車をめぐる4者協議を報じた朝日新聞記事は、国土交通省の山崎雅生・鉄道事業課長の「関係者で認識を共有し、ようやく議論のスタートラインに立てた」というコメントを紹介している。つまり、関係者が最低限の情報と認識を共有して、公共交通や物流の将来像を検討・協議する場すらない中で、「並行在来線の廃止・旅客扱い停止」という方針が先行してきたことが分かる。

これらの状況に、新たに「北海道新幹線の函館駅乗り入れ」という変数が加わった。筆者個人は、函館駅乗り入れはあくまでも「手段」であり、それ自体が目的にはなり得ないという立場である。それだけに、函館市の産業・経済、および人口構成・動態の推移と現状、見通しをベースとした、都市計画的な観点を踏まえての判断と政策形成が何より重要と考えている。

また、札幌延伸に際して否応なく地域社会の再デザインを迫られる前に、市が抱えたルサンチマンと言える「乗り入れ問題」に決着をつけておくことは、非常に重要だと考えている。仮に乗り入れに否定的な結論に至ったとしても、一連の過程で得られた知見は、今後の函館市の地域政策を考え、合意形成を目指す上で、非常に貴重な「資源」となり得ると予想するためである。

2.3 東九州新幹線

筆者は2023年、東九州新幹線について講演する機会を得た。6月に大分経済同友会の依頼により、8月には大分県東九州新幹線整備推進期成会（会長・佐藤樹一郎大分県知事）の依頼により、ともに大分市で講演を行った。

2.3.1～2.3.3に、筆者の研究者researchmapの「研究ブログ」のテキスト¹⁰⁾を改稿・転載する。

2.3.1 概要

東九州新幹線は全国に11路線ある「基本計画路線」の1路線であり、福岡－大分－宮崎－鹿児島各市を結ぶ。大分県と四国・愛媛県を鉄道や高速道路で直結する「豊予海峡ルート」の着工を主張してきた前大分市長・佐藤樹一郎氏が2023年4月、大分県知事に就任し、構想が大きく動き始めた。

東九州新幹線鉄道建設促進期成会（事務局・宮崎県総合交通課）の資料によると、福岡－北九州間は山陽新幹線を使い、日豊本線の小倉－大分－宮崎－鹿児島中央間を上書きするルートが想定されている。

博多－大分間は現在、1日30往復の在来線特急が走り、所要時間は最短2時間余り、博多－小倉間を山陽新幹線利用にすれば約1時間50分まで縮まる。運賃は前者が5,940円、後者が6,420円だが、「九州ネットきっぷ」を使えば3,150円である。

競合する高速バスは福岡・天神バスターミナルと大分市中心部を約2時間半で結び、2023年8月現在、平日20往復、土日祝日は24往復運行している。料金は片道3,250円、ネット割引の回数券なら2,300円と格安の設定もある。

他方、大分－宮崎間は様相が大きく異なり、特急は1日8往復半、最速でも3時間かかる。特に大分－宮崎県境は時速50～60kmへのスローダウンと単線の待ち合わせが重なる。しかも、大分－宮崎間の高速バスは2021年3月で廃止されている。

博多－宮崎間は、日豊本線経由なら小倉まで山陽新幹線を利用しても5時間以上かかるが、九州新

幹線から新八代（熊本県）で高速バスに乗り継げば最速3時間12分で着く。運賃はともに1万円である。また、福岡－宮崎間的高速バスは1日21往復、4時間協強かかるものの料金は3,500～6,000円に収まる。

さらに、空路の福岡－宮崎便は1日18往復運行し、所要45～55分と最速である。しかも福岡空港、宮崎空港とも市中心部に近い上、鉄道で直行できる。早割を使えば料金は鉄道を下回る。

宮崎市民に聞くと「福岡へ出るには飛行機か高速バス・新幹線の乗り継ぎを使う。空港が市内に近く、遠出するには飛行機という感覚があるので、そもそも新幹線への関心や期待度が低い」という。

2.3.2 構想の経緯

東九州新幹線鉄道建設促進期成会は1971年に発足し、半世紀以上の歴史を持つ。ただ、「近年の活動は連携・要望がベース」（宮崎県総合交通課）といい、同じ基本計画路線の羽越・奥羽新幹線（山形県）や四国新幹線（四国4県）に比べると動きが活発とはいえない。

むしろ、活動が際立っていたのは大分市だった。2015年4月から2023年3月まで市長を務めた佐藤氏は就任時から、新幹線や高速道路で九州と四国を直結する「豊予海峡ルート」の実現を掲げていた。

市の資料によると、豊予海峡ルートは「大分県佐賀関半島と愛媛県佐田岬半島を隔てる豊予海峡を海底トンネルや橋梁で結ぼうとする」構想である。1998年に全国総合開発計画「21世紀の国土のグランドデザイン」が示した「太平洋新国土軸」の一部を構成し、西日本全体にわたる防災、観光、物流の再デザインを視野に入れている。

大分市は構想の実現可能性をめぐって2016～2021年度に調査を実施し、2022年3月には結果を取りまとめた論集とパンフレットを刊行した。さらに同年5月、東京・永田町で国会議員、国土交通省など来賓を招いて集大成となるシンポジウムを開催し、報告書を刊行している。一般的な整備新幹線沿線の県を上回る動きと言える。

佐藤氏は2023年4月、大分県知事の就任会見でも東九州新幹線と豊予海峡ルートに言及した。大分県交通政策課はこれまでの東九州新幹線に加え、豊予海峡ルート、そして両者の整合性の検討がミッションに加わった。「東九州新幹線は基本計画路線から整備計画路線への格上げを目指し、県内の機運醸成を図っている段階。豊予海峡ルートについては、愛媛県側との連携をどう構築していくか、『第二国土軸』の視点から検討に取り組む」という。

大分県はさらに久留米－日田－由布院－大分を結ぶ「久大本線ルート」と日豊本線ルートと比較した調査を進め、距離・所要時間・事業費とも両者がほぼ同等という結果を2023年11月に公表した。¹¹⁾

2.3.3 展望

福岡県と大分県は2024年4～6月、JRグループの「デスティネーションキャンペーン」を展開予定である。その先駆けとしてJR西日本とJR九州は2023年4～9月、送客キャンペーン「ごほうび福岡 ごほうび大分」を実施した。

大分県の経済界には、これらを追い風に、東九州新幹線構想を前進させたいという機運が高まっている。ただ、東九州新幹線の具体的なメリットや克服すべきデメリットについては、これから議論を本格化させる段階にある。「豊予海峡ルートによる『環瀬戸内海』というスケールでの流動を考える



図3 東九州新幹線に関する略図
(地理院地図から櫛引作成)

なら意義がある」という声、そして「東九州新幹線の建設自体が目的化してはいけない」という声も聞かれる。

他方、宮崎県側の熱はまだそれほど高まっていない。東九州新幹線鉄道建設促進期成会として西九州新幹線の視察や事務方の合同勉強会を開催しており、「将来的な可能性を残すためにも声を上げ続ける」（宮崎県総合交通課）姿勢は堅持している。ただ、県としては「長い時間軸で取り組むべき課題」という認識という。

基本計画路線の興味深い共闘も始まっている。宮崎県総合交通課によると、四国新幹線着工を主張する四国経済連合会の呼び掛けで2022年7月、四国、奥羽・羽越、山陰縦貫、中国横断、東九州新幹線の各新幹線着工を目指す団体が、初めてそろって国に要請活動を企画した。コロナ禍のため対面での要望は実現しなかったが、連名で要望書を提出したという。

大分市内では「福岡へ少しでも早く」というニーズは根強い。ただ、大分駅一帯は2015年に「JRおおいたシティ」がオープン済みで、再開発の強いニーズもない。他方、東九州新幹線を取り巻く懸案は少なくない。まず財源、そして、並行在来線の経営分離にどう対応するか。運賃の値上げやダイヤの改編、特急の消滅といった課題もある。そもそも、新幹線建設が時に、地域・人々に不利益をもたらすという認識が必ずしも十分ではない。大きな不利益を被る可能性のある地域・人々との調整が、地元にとって最大の課題となる。

加えて、東九州新幹線と豊予海峡ルートとの整合性、四国や愛媛県との連携も課題である。何より、鉄道環境が異なる宮崎県側と大分県側は期待感に差異がある。着工の前提となる整備計画路線への格上げには「なぜ新幹線が必要か」という世界観をどう構築し、共有するかが焦点となる。

なお、筆者による調査の後、宮崎県の河野俊嗣知事は2023年11月末に県議会での答弁で、県内への新幹線整備をめぐり、九州新幹線・新八代駅（熊本県八代市）と宮崎市を結ぶルートに「有力な選択肢の一つ」として調査、研究を進める方針を示したという。¹²⁾

2.4 その他の路線

整備新幹線以外の基本計画線およびリニア中央新幹線については、それほど大きな動きがないため、本節でまとめて記述する。

リニア中央新幹線は、静岡県知事が、南アルプストンネルの工事が大井川の水資源にもたらす影響を指摘して静岡工区の工事に反対し、事業主体のJR東海との交渉が難航している。国は静岡県知事の要請に応える形で2020年4月、「リニア中央新幹線静岡工区 有識者会議」を設置した。同会議は2021年12月まで13回の会合を開き、「水資源」に関する中間報告をまとめ、トンネル工事の湧水を大井川に戻せば、影響は少ないとの見通しを示した。¹³⁾

2022年6月からは「環境保全」をテーマに14回の会合を重ねて、2023年11月には環境への影響を最小化する方向性をまとめた報告書を作成した。しかし、打開の見通しは薄いとみられている。¹⁴⁾

このような状況下、JR東海は2023年12月14日、それまで「2027年」としていたリニア中央新幹線の完成時期を「2027年以降」とすることを、国土交通省に届け出た。¹⁵⁾

一方、ミニ新幹線である山形新幹線をめぐっては、フル規格化を求める動きが続いており、2022年10月にはその前提条件となる「山形新幹線米沢トンネル（仮称）」の建設に向けて、整備計画の推進に関する覚書が山形県庁とJR東日本の間で締結された。さらに両者は、山形県内の鉄道沿線の活性化等に関する包括連携協定を締結した。¹⁶⁾ 米沢はトンネル全長23km、工期は15年、費用は約1,500億円と見込まれ、その整備が新幹線フル規格化の前提条件となる。ただ、2023年には目立った活動はない。

一方、基本計画線の中で最も動きが活発な四国新幹線をめぐっては2023年5月、徳島県知事が「淡路島ルート」を撤回して「岡山ルート」に賛同すると表明、話題を呼んだ。¹⁷⁾

四国新幹線は「初めて四国4県が一体化して進めるプロジェクト」と評されるが、これまで徳島県は淡路島を通るルートを主張し、岡山ルートでまとまった他の3県と足並みがそろっていなかった。

3. 敦賀延伸の概要とポイント

3.1 路線の概要

前述のように、北陸新幹線・金沢－敦賀間は2024年3月16日に開業する。小松、加賀温泉（以上石川県）、芦原温泉、福井、越前たけふ、敦賀（以上福井県）の6駅が開業する。当初計画から1年遅れ、建設費は約1兆7,000億円と2,658億円増加した。鉄道・運輸機構が2018年に算出した費用便益比（B/C）は「1.0」である。ただし、建設費は増加前の1兆1,858億円で算出している。

東京－敦賀間は最速3時間8分で、時間距離は東北新幹線の東京－新青森間よりやや遠い。また、東京－福井間は同じく2時間51分で、東京－八戸間とはほぼ同等である。

並行在来線の経営分離に伴い、大阪と北陸を結んでいた特急「サンダーバード」、名古屋と北陸を結んでいた特急「しらさぎ」は、ともに敦賀止まりとなる。経路によっては乗り換えが発生し、あるいは新幹線と特急の乗換駅がシフトすること、料金が増加することから、旅客流動に多様な変化が起きると予想されている。

新幹線駅や空港がない福井県は、県外者からは「移動を前提とした地理的なイメージ」がつかみにくい県と言えた。「東京－福井間が最短2時間51分」というダイヤの公表により、「東北新幹線なら東京－八戸間」といった、具体的なイメージが形成されたことは、新幹線の「存在効果」の一つと言えるだろう。

3.2 所要時間と料金体系

JR西日本のリリースによると、¹⁸⁾ 主要区間と料金（指定席・通常期）、所要時間（往復いずれかの最速）、乗り換えの変化は以下の通りである。「対名古屋」は「対大阪」に準じるため、割愛した。¹⁹⁾

- ▼東京－福井間：3時間27分 ⇒ 2時間51分（36分短縮）、15,810円（－530円）、新幹線－在来線の乗り換え解消
 - ※東海道新幹線利用・米原経由の場合：3時間24分、14,920円、乗り換え2回
- ▼東京－敦賀間：3時間58分 ⇒ 3時間8分（50分短縮）、16,360円（－1,190円）、新幹線－在来線の乗り換え解消
 - ※東海道新幹線利用・米原経由の場合：2時間51分、14,470円、乗り換え1回
- ▼大阪－福井間：1時間37分 ⇒ 1時間34分（3分短縮）、7,290円（＋1,150円）、新幹線－在来線の乗り換え1回発生
- ▼大阪－金沢間：2時間31分 ⇒ 2時間9分（22分短縮）、9,410円（＋1,620円）、新幹線－在来線の乗り換え1回発生
- ▼大阪－富山間：2時間54分 ⇒ 2時間35分（29分短縮）、10,290円（＋700円）、新幹線－在来線の乗り換え1回のみ

上記のように、福井市は北陸新幹線延伸による「対東京」の恩恵が大きい。敦賀市は東海道新幹線利用が定着しており、米原での乗り換えさえ厭わなければ「対東京」の恩恵は限定的である。



図4 北陸新幹線延伸区間の略図
(地理院地図から櫛引作成)

他方、「対大阪」については様相が大きく異なる。福井市は最短所要時間が3分短縮されるものの、運賃が値上げとなる上、乗り換え発生を考えると、大部分の列車は実質的な所要時間が延びる公算が大きい。加えて、敦賀駅は新幹線ホームと在来線ホームに21mの高度差があり、乗り換え所要時間は8～19分を見込んでいます。

金沢市は所要時間がある程度、短縮されるものの、運賃がアップする。乗り換えの負荷が発生する点は福井市と同様である。

富山市は運賃がややアップするものの、所要時間の短縮効果は金沢市より大きい。また、乗り換えは1回のみだが、現在の乗換駅・金沢は2階ホームの新幹線と在来線の中2階で乗り換えられるのに対し、上記のように敦賀駅は乗り換えの高低差が大きい。

以上のようにみる限り、沿線各都市が直面する新幹線の恩恵とダメージは、非常に予測が難しい。下記のような情報が必ずしも十分ではないと考えられるためである。

- ▼各都市にとって、現時点での首都圏と関西圏、中京圏との「つながり」が総体的にどうなのか
- ▼そもそも、ネット社会が進展している今、「つながり」をどのような指標で確認するのが妥当か
- ▼鉄道と乗用車、高速バスが現在、各都市で「住民」「地元／地元以外のビジネスパーソン」「外来の観光客」にとって、どのような役割を果たしているのか

裏返せば、開業に合わせて、地域のことを熟知する住民や経済団体、行政がこれらの課題にアプローチしない限り、最低限の情報すら収集できない公算が大きい。²⁰⁾

鉄道は事業者がデータを収集・蓄積しており、たとえ公表されなくても、いつかは何らかの手段と手法によって分析できる可能性がある。しかし、それ以外の移動については、地元がテーマと課題を設定し、調査を試みない限りは、「データ自体が存在しない」展開になる。

3.3 運行列車の分析

北陸新幹線の運行タイプ別の列車概要、および特徴は下記の通りである。

- ▼「かがやき」(速達型)
 - ・本数：東京－敦賀間9往復／東京－金沢間1往復
 - ・停車駅：福井には全列車が停車／小松、加賀温泉、芦原温泉、越前たけふには1日2往復ずつ停車
 - ・特徴：東京・首都圏－敦賀間を早く結び、福井・敦賀以外の駅にも「かがやき」ブランドを提供
- ▼「はくたか」(各駅停車型)
 - ・本数：東京－敦賀間5往復／東京－金沢間9往復／長野－金沢間1往復
 - ・停車駅：新規開業区間は5往復すべてが全駅に停車
 - ・特徴：需要の多い東京・首都圏－金沢間を中心に、北陸の各駅と北陸以東の主要駅を着実に結ぶ
- ▼「つるぎ」(北陸3県連絡型)
 - ・敦賀－富山間18往復（在来線特急と接続）／敦賀－金沢間7往復（在来線特急と接続）／ほかに在来線特急と接続しない列車（敦賀－富山2本、敦賀－金沢1本、金沢－富山2本）を運行
 - ・停車駅：接続列車のうち9往復は快速型、他の16往復は各駅停車型、残る5本は各駅停車型
 - ・特徴：北陸3県を結び、かつ、大阪・名古屋と北陸を結ぶ列車

他の整備新幹線と比べると、列車のタイプ別構成は九州新幹線に多少、似通った構成といえる。九州と関西を結ぶ速達型の「みずほ」が「かがやき」に、同じく各駅停車型の「さくら」が「はくたか」に、九州島内を結ぶ「つばめ」が「つるぎ」に相当する印象である。

特に「かがやき」については、新規開業区間の全駅に、各2往復ながらも停車させる判断が注目される。いわば最小限の停車本数だが、それでも地元は、例えば越前たけふ駅（福井県武生市）なら「東京から『かがやき』で3時間8分」といったアピールが可能になる。²¹⁾

他方、「つるぎ」は快速型が設定され、北陸3県の速やかな輸送に注力する意志がうかがえる。半面、富山駅から通勤圏内にあるとみられる黒部宇奈月温泉駅には運行されない。²²⁾

「かがやき」「はくたか」を合わせると、東京－金沢間は1日24往復、東京－敦賀間は1日14往復の設定となった。東北新幹線「はやぶさ」の運行本数は、2024年3月16日のダイヤ改正時点で、東京－盛岡間が26往復、東京－新青森間が19往復である。²³⁾「はやぶさ」が10両編成で、大半の列車に秋田新幹線「こまち」7両が併結されている一方、「かがやき」「はくたか」は12両編成であるため、単純な比較は難しいが、「対東京」の座席提供数は実質的に東北新幹線の方がやや多い。

なお、大阪と北陸を結ぶ特急「サンダーバード」は25往復が運行し、ほぼ現行の本数を維持する。ただし、大阪と和倉温泉（石川県）を結んでいた便はなくなるため、大阪から和倉温泉へ出向くには敦賀、金沢と2度の乗り換えが必要となる。

また、名古屋・米原と北陸を結ぶ特急「しらさぎ」は名古屋－敦賀間が8往復、米原－敦賀間が7往復設定され、こちらもほぼ現状維持となった。特に米原発着の便は運行距離が大幅に短くなるため、北陸では廃止を懸念する声があったが、開業時点では存続の判断となった。

4. 「福井／敦賀プロジェクト」

青森大学・櫛引研究室が事務局を務める「あおり新幹線研究連絡会」は2023年度、青森学術文化振興財団の助成事業「北海道新幹線・札幌延伸への準備および北陸との協働－青函エリア発『新幹線学』構築の試みと提言(1)」による本格的な調査・交流を開始した。本章では、その概要を記述する。

あおり新幹線研究連絡会は青森中央学院大学・竹内紀人教授、弘前大学大学院地域社会研究科・工藤祐介客員研究員、青森大学・永澤大樹客員研究員、村上亜弥客員研究員、竹内健悟客員教授で構成する。2018年度、青森学術文化振興財団の助成事業を実施する枠組みとして発足し、構成を変えながら、6年にわたって活動を続けてきた。

順調に進めば2025年度までの3カ年を事業期間として、敦賀市民アンケートなどを柱に、開業が地元にもたらした変化を検証しつつ、特に住民レベルの活動を支援していく。

以下、事業申請書の要点および2023年度の主な事業と成果を記述する。詳細は同年度末に刊行する報告書に収録、公開予定である。

4.1 プロジェクトの概要

【目的】

北海道新幹線・札幌延伸への対応を一つの目標として、人口減少と高齢化が加速する青森県および青函圏域の暮らしや社会をどう再デザインしていくか、手がかりを探る。北陸新幹線・敦賀延伸を舞台に、新幹線が地域にもたらす変化を調査・確認するとともに、地域における対話ネットワーク構築が「持続可能な地域づくり」にどう貢献するかを検証し、青函圏と北陸の文化的・経済的交流の可能性を探る。

【背景と意義】

◎「福井県開業」と青森県のつながり

青森県と福井県は古くから結びつきがあり、また、今回の延伸には青森県が深く関わっている。

- ①北陸は安東水軍や北前船で青森県と直結され、県内には北陸の血を引く住民も多く、各地には北陸にちなんだ伝承が残る
- ②津軽塗のルーツの一つは、福井県若狭地方の「若狭塗」である
- ③新たなターミナルとなる敦賀市は「人道の港・敦賀」を掲げ、そのシンボルは「リンゴ」である
- ④敦賀港発着・青森港行きのクルーズ船ツアーが運行されてきた
- ⑤敦賀市が駅前再開発の核とした「本を中心とした公共施設」は、八戸市が進めてきた施策を参考にしている

◎北陸－青函圏を結び意義

新幹線ネットワークの進展と裏腹に、日本海沿岸のつながりは希薄化してきた。しかし、青森県と北陸はともに積雪寒冷地域であり、原子力産業への依存度が高いなど、共通の特徴も少なくない。

青森県は全国に例がない「3度の新幹線開業」を経て、継続的な新幹線研究が進んできた。全国的に、地域で大学等による研究組織がつくられ、継続的な研究を行っている事例は希である。札幌延伸に備えて、新幹線とまちづくりを再び連動させ、所与の条件を最大限に活用する態勢づくりが急がれる。

◎展開

- ・福井県域の新幹線開業対策を支援しつつ、地域に起きる変化を調査し、課題と可能性を確認する。さらに、地元や青函エリアでオンライン・オフラインの報告会やワークショップ、対話を試みる。
- ・一連の営みを通じて、福井県域をはじめとする北陸エリアと青函エリアの行政・経済関係者など実務者および研究者のネットワーク構築を図り、経済的な交流の可能性も探る。
- ・以上の活動を体系化し、応募者らが検討を進めてきた「新幹線学」の構築を試みる。また、青森県や青函エリアのブランディングや地域研究の体制強化を図り、持続可能な地域づくりに貢献する。

4.2 プロジェクトの成果

4.2.1 「ottaトーク」の展開

敦賀駅前に開設された多機能施設「otta」の公設民営書店「ちえなみき」を会場に、対話ネットワークの構築を目指して、ワークショップ・懇談を実施してきた。

- ① 2月9日（年度前の試行）：敦賀信用金庫、敦賀市役所職員と新幹線開業をめぐる懇談
- ① 5月26日：今年の研究構想の紹介＋福井財務事務所若手・中堅職員、福井県庁、福井大学の関係者が加わって懇談
- ② 7月27日：若者と新幹線開業（敦賀高校生、敦賀気比高校生と市役所職員らが参加）
- ③ 10月6日：研究成果の中間報告（「敦賀市と青森」、敦賀市民アンケート速報）＋懇談
- ④ 12月8日：開業を取り巻く状況の分析＋敦賀市民アンケートの概要分析
- ⑤ 2月18日（予定）：開業1カ月前イベント（北陸新幹線沿線連絡会議と共催）

【具体的な成果】

- ・第4回までで延べ100人余りが参加。敦賀信用金庫と敦賀市役所、福井財務事務所若手・中堅職員、敦賀信用金庫、福井大学の関係者をつなぐことができた
- ・「青函みらい会議」（青森・函館財務事務所主催）に、北陸財務局及び福井財務事務所の若手・中堅職員が参加した
- ・敦賀高校、敦賀気比高校の活動と新幹線開業の接点を増やせた。また、青森大学と連携協定を結んでいる青森県立青森西高校「青西おもてなし隊」の活動、さらには青森大学が仲介役となり青西おもてなし隊と交流が始まった北海道長万部高等学校生のまちづくりの活動を紹介できた
- ・八戸ブックセンターを交えた意見交換により「青森・八戸・敦賀」の連携が深まった
- ・敦賀市・北陸と青森のつながりに関する研究成果や敦賀市民アンケートの速報結果を紹介できた
- ・地元のさまざまな人々の肉声を収集できた

4.2.2 敦賀市民アンケート

延伸地域に起きる変化を「住民の視点」から捉えるため、筆者は敦賀市の全面的な協力を得て2023年9月、市民1,200人を対象に郵送アンケートを実施した。開業前年・開業年・開業翌年の3カ年実施し「地元には有益な施策・対応の在り方」を探る予定である。

アンケートは2023年12月時点で集計・分析中であり、詳細は年度末に刊行予定の青森学術文化振興財団・助成事業成果報告書にまとめる方針である。以下、現時点で記述可能な概要のみ記す。

- 回答240件、回収率は20%と市が実施してきた同種のアンケートより低い（要因は分析中）
- 敦賀駅の利用は3分の2が「半年に1回以下」で、主な行き先は大阪が突出、次いで東京、嶺北、名古屋が多い。利用目的は「観光」が最も多く、「家族や友人に会う」、「帰省・冠婚葬祭」が次ぐ
- 北陸新幹線開業後の利用見通しは「半年に1回」が19%、「1年に1回以下」が51%、「使わない」が26%。利用が増えそうな行き先は東京が突出、次いで富山、石川の順
- 新幹線開業に対して「関心がある」は28%、「やや関心がある」は38%。新幹線開業を「歓迎している」は38%、「多少は歓迎している」は40%
- 既に起きている「歓迎すべき変化」は、「駅前が立派に」「まちづくりの担い手が増加」「行政の動きが活発に」といった項目が上位
- 延伸後に起きそうな「歓迎すべき変化」は、「北陸他県との交流や連携が進展」「首都圏との交流や連携が進展」「北陸他県との行き来が活発に」が上位。半面、「中京圏との交流・連携が進展」「嶺北との交流・連携が進展」「嶺南の交流・連携が進展」に対する期待度が比較的低い。

4.2.3 敦賀・北陸と青森県のつながりに関する調査

【敦賀市調査】

青森大学附属総合研究所の客員研究員・村上亜弥氏の調査によって、以下のことが明らかになった。

- 港湾と鉄道の歴史、空襲による市街地全焼など、青森市と共通点が多い。日本遺産「北前船寄港地・船主集落」、日本遺産「海を越えた鉄道」、敦賀城主・大谷吉継、織田信長の「金ヶ崎の退き口」、幕末の「水戸天狗党、名勝「おくのほそ道の風景地」（氣比神社）といった歴史的な資産が存在する。その活用方法は、開港400年を控えた青森市にも参考になると思われる。
- 最も印象的な点は、市民による歴史研究が行政の取り組みを補完しているとみられることである。2013年に閉校した敦賀短期大学（歴史研究の分野では著名な存在だったという）に連なる「氣比史学会」が活発に活動しており、歴史研究のスキルを身に付けた市民が多いという。
- 青森出身者が敦賀信用金庫の理事長や敦賀市副市長を務めていたことが分かった。また、青森市に本社があった「商会」（青森とウラジオストック＝浦塩＝間の取引を手掛けた商社）が敦賀市・金崎宮に玉垣を奉納していたなど、新青森市史にもない史実を確認できた。

【江戸期に関する調査】

青森大学の客員教授・竹内健悟氏の調査によって、以下のことが明らかになった。

- 江戸期における北陸・福井地域と青函圏の直接のつながりを示す遺物として、福井市産出の凝灰岩・笏谷石しやくたにで作られた「越前狛犬」が、深浦町、今別町、弘前市、そして青森市に計9対18体残っていることが確認された。このうち、青森市の2体（一対）は、入内・黄金山神社にあり、市の有形文化財に指定されている。
- このほか、津軽半島・中泊町なかつくの五林神社に残る宝篋院塔ほうきょういんは、若狭に属する福井県高浜町日引で産出した安山岩質凝灰岩ひびきの「日引石」で作られている。

5. 「地域医療と新幹線」をめぐり

筆者は三原昌巳・昭和女子大学講師、大谷友男・富山国際大学准教授とともに2021-2023年度、科学研究費助成事業「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」（基盤研究C、課題番号21K01020）に従事してきた。本章はその概要を記述する。

5.1 研究の概要

筆者らは「古い、縮みゆく日本において、整備新幹線と並行在来線は地域医療の維持に貢献し得るのではないかと、また、日本の将来を考える上で、『守りの装置』としての整備新幹線を再評価し活用するべきではないか」という問いを設定し、以下の3点を目的に据えた。

- ①地域医療と整備新幹線・並行在来線の関係性や新幹線開業の影響を、沿線の医療機関の立地や機能の特性、医師充足率など二次医療圏データを分析し、明らかにする
- ②自然環境が厳しく人口減少・高齢化が進む北陸・信越県境、北東北～北海道道南の9医療圏を対象に、データ分析とヒアリング・アンケートを行い、医療機関の立地と機能、医療従事者の確保やQOLの向上策、医療資源の活用法と鉄道の関係性を確認する
- ③新幹線開業を控えた北海道の道南～道央や石川県西部～福井県域も含めて、地域医療の維持に鉄道が果たし得る役割を考察、地域医療・交通政策形成への貢献を目指す

具体的には、▼東北新幹線・新青森駅前に立地する総合病院、北陸新幹線・飯山駅前に立地する総合病院、岩手県の並行在来線・IGRいわて銀河鉄道、新潟県庁、長野県庁、青森県庁へのヒアリングを実施▼北信越地域の20病院にアンケートを実施し、回答のあった11病院の内容を分析するとともに9病院にヒアリングを実施▼道南・青森県・岩手県北部の北海道・東北新幹線沿線にある100病院にアンケートを依頼、回答のあった31病院の内容を分析するとともに10病院にヒアリングを実施▼その他、医療データベースを利用して二次医療圏単位のデータを分析—といった調査・作業を行った。

結果については逐次、国内外の学会で報告してきた(MIHARA・KUSHIBIKI・OTANI, 2023、櫛引・大谷, 2022、櫛引・三原・大谷, 2021、櫛引・三原・大谷, 2022)さらに、2023年12月2日には青森市で、オンライン・対面を兼ねたハイブリッドの報告会を開催した。次節に概要を記述する。

5.2 科研報告会

12月2日に青森市のあおりスタートアップ・センターで開いた報告会は、研究代表者の筆者と研究分担者の三原昌巳・昭和女子大学講師、大谷友男・富山国際大学准教授が主催し、青森大学附属総合研究所、青森大学社会連携センターが共催した。オンラインでは札幌や東京、福井、金沢、弘前などから、対面でも青森市内や函館市から、約30人が参加した。

筆者は、北海道の道南と青森県、岩手県北部、長野県北部、新潟県南西部にまたがる研究活動の概要を説明し、▼新青森駅前の青森新都市病院が新幹線駅前の立地という条件を活用し、北海道新幹線を利用した医師の往来によって脳カテーテル手術の水準を向上させた▼岩手県の並行在来線・IGRいわて銀河鉄道が、岩手県北部から盛岡市内への住民の通院を支援する「IGR地域医療ライン・あんしん通院きっぷ」を展開—といった事例を報告した。

三原講師は、研究成果のうち、抽出した医療機関へのアンケートおよびヒアリングに基づき、上越地域と八戸地域に焦点をあてて、新幹線開業後における医療従事者の長距離移動の実態を報告した。とくに、新幹線開業から20年が経過した八戸地域において医師の新幹線通勤が常態化している病院がみられ、上越地域においても首都圏から医師を獲得している例がみられることを報告し、医療提供体制の在り方を検討するうえで医師の移動負担の削減をも考慮すべきと提起した。

大谷准教授は、道南の5医療機関へのヒアリングに基づき、▼大学医学部がなく弘前大や北大、札幌医大などの医師派遣に依存せざるを得ない状態にある▼新幹線や航空機で通勤する医師の勤務形態は、週1回程度・1～3日が多く、常勤の医師の勤務を補完する意味合いが強い▼この態勢によって安定的な医療サービスの提供が可能になっており、2024年問題への対応でも重要—などと指摘した上で「新幹線の効果は『何人運んだか』という視点で評価されがちで、このように『週1回・1人が移動する』といったケースでは効果の対象とみなされにくい。しかし、新幹線や航空機による通勤が可能なことで、地域における医療サービスの水準が確保されることは、『数』だけでは測り得ない効果として評価されてよいのでは」と強調した。(青森大学サイト記事²⁴⁾を改稿)

5.3 展望

北信越地域や道南・青森・岩手県北部地域の「医療と新幹線」については、今後も何らかの形で調査と分析を進めていく予定である。

特に後者地域については、リストアップした病院のうちアンケートに応じた病院は3分の1にすぎず、青森市を中心に、送付もできなかった病院が少なくない。また、アンケートで70人余りの非常勤医師の新幹線移動を確認できたにもかかわらず、ヒアリングで詳細を調べられなかった病院もある。

このような事情を踏まえると、今回、明らかにできたことは、現状のごく一部にすぎない。

他方、2024年3月には北陸新幹線・敦賀延伸が控える。新幹線開業が地域医療に及ぼす変化を、リアルタイムで確認する好機となる。

第4章で記述した「福井／敦賀プロジェクト」などを通じて、特に福井県内の医療事情を確認するうち、いくつかの事実が把握できた。

例えば、2023年8月に厚生労働省が発表した医師偏在指標²⁵⁾をみると、医師数は、北陸3県は東北地方に比べると恵まれた環境にある(表1)。ただし、二次医療圏別にみると地域差が大きく、能登北部(石川県)や奥越(福井県)は全国でも下位にある(表2)。

一方、薬剤師に関しては事情が全く異なる。厚生労働省が2023年6月に公表した薬剤師偏在指標をまとめたのが表3である。²⁶⁾

どの指標でも石川県は上位または中位にあるが、富山・福井両県は病院薬剤師偏在指標で中位にあるものの、薬局薬剤師偏在指標では富山県がワースト2位、福井県がワースト1位である。このため、地域別薬剤師偏在指標は同じくワースト3位と1位である。²⁷⁾

このような状況に北陸新幹線・敦賀延伸がどのような変化をもたらし得るか、2024年度から数年をかけて確認・調査予定である。

なお、青森県は病院薬剤師偏在指数が全国最下位で0.55、薬局薬剤師偏在指数が42位、0.88、地域別薬剤師偏在指数が全国ワースト2位で0.78であり、富山・福井両県と同等以下の状況にある。仮に、調査を通じて富山・福井県の薬剤師不足対策のヒントがつかめれば、青森県にも恩恵が生じる可能性が高い。

表1 北陸3県と東北6県の医療偏在指標

(全国平均)	255.6		
石川県	9位	279.8	上位3分の1
福井県	25位	246.8	〃
富山県	29位	238.8	中位3分の1

宮城県	24位	247.3	中位3分の1
山形県	40位	200.2	下位3分の1
秋田県	41位	199.4	〃
福島県	44位	190.5	〃
青森県	46位	184.3	〃
岩手県	47位	182.5	〃

厚生労働省データ(2023年8月9日更新)から横引作成

表2 北陸の二次医療圏の医師偏在指標

石川中央	石川	28位	328.0	上位3分の1
福井・坂井	福井	39位	301.0	〃
富山	富山	55位	273.2	〃
新川	富山	122位	213.0	中位3分の1
高岡	富山	123位	211.5	〃
南加賀	石川	148位	202.9	〃
砺波	富山	151位	202.2	〃
能登中部	石川	173位	196.8	〃
嶺南	福井	216位	181.3	〃
奥越	福井	300位	146.0	下位3分の1
能登北部	石川	292位	151.7	〃

厚生労働省データ(2023年8月9日更新)から横引作成

表3 北陸の薬剤師偏在指標

病院薬剤師偏在指標			薬局薬剤師偏在指標			地域別薬剤師偏在指標		
8位	石川	0.87	25位	石川	0.96	18位	石川	0.93
23位	富山	0.75	46位	富山	0.82	46位	富山	0.80
24位	福井	0.75	47位	福井	0.73	47位	福井	0.74

厚生労働省データ(2023年6月9日更新)から横引作成

一連の調査を通じて、医療行政も医療現場も、実際に広く新幹線の恩恵を受けているにもかかわらず、「地域医療と新幹線の関係性」については必ずしも意識が向いていなかった公算が大きい現状を確認できた。逆に、筆者らのヒアリングを通じて、この関係性が視野に入ってきた可能性がある。

6. おわりに一考察と展望

最後に、本稿で検討してきた内容について若干の考察を試み、今後の論点を展望する。

まず、北陸新幹線・敦賀延伸については、2015年の金沢延伸が話題を呼び、「成功事例」と目されている。それだけに、金沢延伸とさまざまな点で対比され、「優劣」や「成功・失敗」の文脈で語られやすい環境にある。福井県内でも、このことへの懸念が漂っていることは前述の通りである。

だが、このような構図には大きな陥穽が存在し得ることを指摘しておきたい。

まず、整備新幹線の沿線や開業地域の特性、事情は文字通り千差万別である。受け皿としての地域の事情が異なれば、自ずから、新幹線がもたらし得る恩恵も異なる。²⁸⁾

鉄道・運輸機構は整備新幹線の建設について、定期的に評価作業を行っている。²⁹⁾ だが、あくまで「沿線全体」にわたる評価作業であることを考慮すれば、都市や都市圏・駅勢圏ごとの評価は、やはりそれぞれの地域を熟知した地元の行政・経済界・研究者によって行われることが望ましいだろう。

加えて、金沢延伸時と敦賀延伸時の間に、多くの、しかも全球的ないし全国的な規模・性質の社会的、経済的な変化が生じている。以下は、2023年11月24日に福井県立大学・地域経済研究所が開催した地域経済研究フォーラムで筆者が提起した「仮置き」の項目である。³⁰⁾

【日本が直面している諸変化】

- 人口減少／高齢化／少子化 ⇒ 労働力不足＋需要の減少の趨勢
- DXの立ち後れ ⇒ Z世代以降へのバトンタッチの危うさ
- 経済、金融面の凋落 ⇒ あらゆる場面でのコスト上昇
- 教育研究システムの混迷 ⇒ 研究開発能力の相対的低下と高度人材不足
- 「ポスト・コロナ」の様相 ⇒ ライフスタイル・価値観の変容変質
- インクルーシブ社会への適応 ⇒ 硬直化した感性とどう決別？

このような構造的・質的变化が生じている可能性を視野に入れれば、例え客観的な指標といえども、異なる時代について、新幹線開業が地域に及ぼす影響や変化を比較する作業は、慎重に行うべきだろう。

当面は、各都市の機能や構造、そして各駅勢圏の構造に起きる変化、さらには福井／北陸と東京、大阪、名古屋の関係性の変化を、どのような指標に基づいて検証し、検討していくかがポイントになるだろう。

加えて、現時点ではあまり話題に上っていないが、筆者個人として注目しているのが「北陸3県がまた“一つ”になるか」というポイントである。

新幹線が喚起するイメージの上では、北陸3県は現在、「富山・石川」と「福井」に分かれている。³¹⁾

北陸新幹線・敦賀延伸に伴い、富山－敦賀間を走る「つるぎ」が再び、北陸3県を結び直す形になる。地元で話を聞くと、国家公務員などには異動エリアが北陸3県、あるいは3県の県庁所在地に限られる人が珍しくなく、将来的な異動も見越した上で福井市内に家建てている例も確認できた。金沢延伸の後、石川・富山と福井にどのような隔たりが生まれたのか。また、それが敦賀延伸後に解消されるのかどうか。変化をどのような指標で検証すればよいか、検討を重ねていく必要性を感じている。

一方、北海道新幹線は、札幌延伸の時期が最大の焦点である。変更があるとすれば、いつ、どのような形で、どのような情報が公表されるか、そのプロセス自体に筆者は注目している。日本が直面している大きな変化を背景として、新幹線開業が地域にもたらすメリットが急速に見えづらくなっている印象があるためだ。そして、工事を進める鉄道・運輸機構とそのステークホルダーである国などが、社会に対してどう向き合おうとしているか、その基本姿勢がプロセスに反映し得ると考えている

ためだ。

20世紀までなら、例えば「新幹線開業によって産業を立地させ、定住人口を増やす」という政策がほぼ異論なく受け入れられた。しかし、人口減少に起因する労働力不足がますます深刻化していく状況では、このような政策はそもそも成り立たない。しかも、各地のオーバーツーリズムの様相を見ても、観光客の増加が地元の収益やベネフィットの増加、ひいては地元住民の幸福につながるとは限らない。さらには、仮に地元の収益が増加したとしても、それが地域の持続可能性の向上につながるとは限らない。これらの点は、北陸新幹線の2024年の延伸地域、さらに敦賀以西やリニア中央新幹線の沿線地域についても同様である。

整備新幹線にせよリニア中央新幹線にせよ、東海道新幹線が作り上げた「夢の超特急」の残像を強く引きずり、地域政策上は極めて強力なアイコンとなり得る。しかも、造っても造らなくても、沿線や住民の感情を強く刺激する上に、建設が自己目的化して政策面の思考停止をもたらしやすい。加えて、変化の及ぶ範囲が空間的に広く時間的にも長く、変化の検証が非常に難しい（櫛引・2020）。

ここであらためて提起しておきたいのは、整備新幹線構想が当初から抱えてきた危うさである。以下、櫛引（2023a）の記述を要約、再掲する。

船橋ほか（2001）は整備新幹線をめぐり、「断片的決定・帰結転嫁・無責任型」の相互関係が存在すると指摘し、「総合性の欠如」と「合理性の不足」という特徴を伴うと結論づけた。

また、全国総合開発計画をはじめ国土開発・国土行政に長く深く関わり、国土事務次官などを歴任した下河辺淳（1923-2016）は1996年、ほくとう総研の機関誌NETTの座談会記事に次の言葉を残している（ほくとう総研・1996）。

「新幹線と高速道路をわれわれが必死にやったのは、東京―大阪という巨大経済圏を結ぶ手段として開発した技術であって、それが今後の日本の全体に当てはまる技術じゃなんか全然ないのです。（中略）…20世紀の新幹線で、辺境の地の交通手段にしようなんてとんでもないと、赤字が確実に保証されている仕事をやる必要はないよと言わざるをえません」

さらに2022年10月9日の産経新聞電子版記事は、「新幹線の生みの親」と呼ばれる第4代国鉄総裁・十河信二の言葉を伝えている。³²⁾

「新幹線は全国に広げてはいけない。せいぜい山陽までだな」「新幹線が地方まで延びれば国鉄の赤字が増え、在来線の存続が危うくなるからだ」

筆者は2023年10月27日、福井県都市計画協会のまちづくりセミナー「新幹線時代のまちづくり」で基調講演し「これらの提起はほぼ現実化している」と指摘した。さらに、以下のように提起した。³³⁾

それでも、時計の針は戻らない。「新幹線がなくてはつくりえない社会や未来とは何だったのか」を問い続けながら、「地域の持続可能性」をキーワードに、特に人口減少と労働力不足、国力の総合的な低下を強く意識しつつ「(地域)社会の再デザイン」を試みていくしかない。

金沢―敦賀間を中心とする北陸新幹線沿線、新函館北斗―札幌間を中心とする北海道新幹線沿線はもちろん、整備新幹線沿線全体で粘り強く、「人口減少社会の再デザイン」³⁴⁾を提起していきたい。

付記

調査にご協力いただいた敦賀市役所、敦賀市教育委員会、敦賀信用金庫、福井県庁、福井財務事務所、敦賀高校、敦賀気比高校、福井大学、大分県庁、宮崎県庁、大分市役所、敦賀市民の皆さま、および講演の場をいただいた福井県立大学・地域経済研究所、福井県都市計画協会、大分経済同友会、大分県東九州新幹線整備推進期成会の皆さまに感謝します。なお、本稿はJSPS科研費21K01020、青森学術文化振興財団・令和5年度助成事業、2023年度青森大学教育研究プロジェクトの成果の一部である。

※本稿の脱稿後、2024年1月1日に能登半島地震が発生した。北陸新幹線の開業態勢や沿線の将来像が不明瞭になっている。機会を改めて取り上げる。

注釈

- 1) 学会発表および講演の資料は公開していないが、照会していただければ提供する。
- 2) 2023年11月21日・NHK「クローズアップ現代」記事「再開発はしたけれど…まちづくりの“落とし穴”」(https://www.nhk.or.jp/gendai/articles/4847/#p4847_01 = 2023年12月10日最終閲覧)。
- 3) 鉄道・運輸機構サイト「北陸新幹線事業推進調査に関する連絡会議」(<https://www.jrnt.go.jp/project/tsuruhanrenrakukaigi.html> = 2023年12月14日最終閲覧)。
- 4) 鉄道・運輸機構2023年11月27日リリース「北海道新幹線 羊蹄トンネル(比羅夫)工区の掘削再開について」(https://www.jrnt.go.jp/corporate/public_relations/pdf/20231127_yotei-hirafu-press.pdf = 2023年12月10日最終閲覧)。
- 5) 北海道新聞2023年10月7日記事「北海道新幹線、札幌延伸延期へ 工事停数年遅れ 五輪断念受け調整」(<https://www.hokkaido-np.co.jp/article/921418/> = 2023年12月10日最終閲覧)。
- 6) 国土交通省「北海道新幹線(新函館北斗・札幌間)の整備に関する有識者会議」資料サイト「北海道新幹線(新函館北斗・札幌間)の整備に関する報告書(令和4年報告)」、国土交通省サイト(<https://www1.mlit.go.jp:8088/tetudo/content/001575115.pdf> = 2023年12月10日最終閲覧)。
- 7) 朝日新聞デジタル2023年7月26日記事「JR函館線、貨物線としての維持 有識者会議で2025年度に結論」(<https://digital.asahi.com/articles/ASR7V66V7R7VIIPE00B.html> = 2023年12月11日最終閲覧)。
- 8) 国土交通省サイト「北海道新幹線札幌延伸に伴う鉄道物流のあり方に関する有識者検討会議」(第1回)を開催します(https://www.mlit.go.jp/report/press/tetsudo03_hh_000102.html = 2023年12月11日最終閲覧)。
- 9) 北海道新聞2023年4月26日記事「新幹線の函館駅乗り入れ『実現したい』次期市長の大泉氏 札幌直通にも意欲」(<https://www.hokkaido-np.co.jp/article/837981/> = 2023年12月11日最終閲覧)。
- 10) 櫛引素夫 researchmap (<https://researchmap.jp/motookushibiki/>)。
- 11) 大分県サイト「東九州新幹線ルート調査の結果について」(<https://www.pref.oita.jp/soshiki/10850/higashikyuuusyuu-sinnkanssen-route.html> = 2023年12月12日最終閲覧)。
- 12) 読売新聞オンライン2023年11月30日記事「新幹線ルート『新八代-宮崎』を調査へ…宮崎県知事『有力な選択肢の一つ』」(<https://www.yomiuri.co.jp/local/kyushu/news/20231130-OYTNT50048/> = 2023年12月20日最終閲覧)。
- 13) 国土交通省サイト「リニア中央新幹線静岡工区 有識者会議」ページ(https://www.mlit.go.jp/tetudo/tetudo-tk9_000011.htm = 2023年12月15日最終閲覧)。
- 14) 2023年12月9日の朝日新聞記事「静岡県とJRの『行司役』担えるか 国のリニア有識者会議が報告書」は「注文をつけながら工事をおおむね了承した形だが、静岡県の川勝平太知事が着工を了承するか見通しは立たない」と記述している(<https://digital.asahi.com/articles/ASRD93VZLRD8UTIL02D.html> = 2023年12月12日最終閲覧)。
- 15) NHK・2023年12月14日記事「リニア中央新幹線の開業時期『2027年以降』に変更 JR東海」(<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20231214/k10014288351000.html> = 2023年12月14日最終閲覧)。
- 16) 山形県・JR東日本プレスリリース「山形新幹線米沢トンネル(仮称)整備計画の推進に関する覚書の締結並びに山形県内の鉄道沿線の活性化等に関する包括連携協定の締結について」(https://www.jreast.co.jp/press/2022/20221024_ho01.pdf = 2023年12月12日最終閲覧)。
- 17) 朝日新聞デジタル2023年5月26日記事「四国新幹線の淡路島ルート、徳島県の後藤田正純知事が撤回を表明」(<https://digital.asahi.com/articles/ASR5T7J9JR5TOXIE01R.html> = 2023年12月12日閲覧)。
- 18) JR西日本リリース「北陸新幹線 金沢~敦賀間開業に伴う運行計画の概要について」(https://www.westjr.co.jp/press/article/2023/08/page_23298.html)、「北陸新幹線の特急料金の認可申請について」(https://www.westjr.co.jp/press/article/items/230922_00_press_hokurikushinkansennotokkyuu_1.pdf)、「2024年3月16日ダイヤ改正を実施します—北陸新幹線 金沢~敦賀間が開業します」(https://www.westjr.co.jp/press/article/items/231215_00_press_daiyakaisei_hokuriku.pdf) = いずれも2023年12月15日最終閲覧。なお、東海道新幹線は「ひかり」のみ利用。
- 19) 本節の内容の大半は、メディアの取材に応じて検討した結果であり、2023年10月27日の福井県都市計画協会・まちづくりセミナー「新幹線時代のまちづくり」で解説した。同年9月1日福井新聞記事「金沢-敦賀間運行計画こう見た! 列車の役割明確に」および日刊県民福井10月28日記事「福井『地域の再デザインを』青森大・櫛引教授が講演」参照。なお、表1には北陸新幹線開業時の特急乗り継ぎ割引廃止を追加で反映させた。
- 20) 例えば、福井市や敦賀市の市民に聞くと、「名古屋には車で行くけれど大阪には『サンダーバード』で行く」という証言が目立ち、後述する敦賀市民アンケートでもその傾向が明らかに現れている。理由は、名古屋は都市規模が大阪に比べて都市規模が小さく、道路構造も単純で、駐車場が探しやすいためという。もちろん、住民の属性や移動目的によって、事情は大きく異なると思われる。
- 21) かつて高岡市と経済界が「かがやき」停車を強く求めて運動を展開し、結局は果たせなかった。今回のダイヤ改正でも新高岡駅には「かがやき」が停車しない。
- 22) 黒部宇奈月温泉は2面2線の構造で、列車の折り返し運行が困難な事情があると推測される。
- 23) JR東日本「2024年3月ダイヤ改正について」(https://www.jreast.co.jp/press/2023/sendai/20231215_s01.pdf = 2023年12月15日最終閲覧)

- 24) 青森大学サイト2023年12月11日記事「『地域医療と新幹線』研究報告会を開催しました」(https://www.aomori-u.ac.jp/20231211_02/ = 2023年12月15日最終閲覧)。
- 25) 厚生労働省「医師確保対策」ページ、医師偏在指標・2023年8月9日公表資料 (https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou_iryuu/iryuu/kinkyu/index.html = 2023年12月14日最終閲覧)。
- 26) 厚生労働省「薬局・薬剤師に関する情報」ページ、薬剤師偏在指標・2023年6月9日公表資料 (https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou_iryuu/iyakuhin/yakkyoku_yakuzai/index.html = 2023年12月14日最終閲覧)。
- 27) 富山県は製薬・売薬で有名であるにもかかわらず、特に薬局薬剤師の不足が著しい。富山大学薬学部は2024年度春、地域枠を導入予定である。
- 28) 例えば筆者が最も注目する新幹線の効果は「人材育成」であり、評価・検討には10年スパンの視点が必要であろう。櫛引(2020)参照。
- 29) 鉄道・運輸機構サイト・事業評価ページ (<https://www.jrnt.go.jp/construction/committee/> = 2023年12月14日最終閲覧)。
- 30) 福井県立大学・地域経済研究所・2023年度第4回地域経済研究フォーラム「新幹線は福井をどう変えるのか」資料(2023年11月24日)。
- 31) 新幹線開業対策が県単位で行われ、報道も「県単位」のメディアが主流となる事情に加え、石川・富山がともに旧加賀藩に属する、両県を取材エリアとする「北國新聞・富山新聞」が存在する、といった事情が原因と考えられる。
- 32) 産経新聞サイト記事2022年10月9日記事「開業初日『時速210キロ』命令背き『夢』運んだ 東海道新幹線、一番列車の運転士」(<https://www.sankei.com/article/20221009-MM25F6TZFFOTVIMXLGIPZRXIYM/> = 2023年12月15日最終閲覧)。
- 33) 福井県都市計画協会のまちづくりセミナー「新幹線時代のまちづくり」資料(2023年10月27日)。
- 34) この言葉は元々、弘前大学で筆者が2017年度から担当してきた非常勤科目「人口減少社会の再デザイン―新幹線をキーワードに」に由来する。

文献

- MIHARA Atsumi, KUSHIBIKI Motoo, OTANI Tomoo (2023) "A Case Study of Physician Retention and Maintenance of Secondary Medical Area Functions in Northern Japan", 15th Korea-China-Japan Joint Conference on Geography
- 大谷友男・櫛引素夫・三原昌巳(2023)「道南地域における医療従事者の高速交通体系利用と医療サービスの提供体制」(東北地理学会2023年秋季学術大会発表資料)
- 櫛引素夫(2020)『新幹線は地域をどう返すのか』、古今書院、144p
- 櫛引素夫(2023a)「新幹線と平行在来線を地域から考える」、地理68(1)、pp.59-67
- 櫛引素夫(2023b)「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」、地域社会研究(弘前大学地域社会研究科編)、16、pp.9-22
- 櫛引素夫(2023c)「北陸新幹線・敦賀延伸が福井県域に及ぼす影響(第一報)―地域医療と敦賀市民アンケートを中心に」(東北地理学会2023年秋季学術大会発表資料)
- 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―IGRいわて銀河鉄道の通院支援サービス」(日本地理学会2022年春季学術大会発表要旨)
- 櫛引素夫・三原昌巳(2021)「整備新幹線ネットワーク・2021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科編)、14、pp.1-16
- 櫛引素夫・三原昌巳・大谷友男(2021)「新幹線と地域医療の関係性:新青森駅前の事例」(日本地理学会秋季学術大会発表要旨)
- 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科編)、15、pp.1-4
- 船橋晴俊ほか(2001)「政府の失敗」の社会学―整備新幹線建設と旧国鉄長期債務問題(法政大学多摩地域社会研究センター叢書4)285p
- ほくとう総研(1996)NETT16号(<https://www.nett.or.jp/nett/pdf/nett16.pdf>)
- 三原昌巳・大谷友男・櫛引素夫(2023)「上信越地域における高速交通体系を利用した医療従事者の通勤圏拡大と医療提供体制の変化」(日本地理学会2023年春季学術大会発表要旨)
- 三原昌巳・櫛引素夫・大谷友男(2022)「地方総合病院における医療従事者確保の動向―上越および北信医療圏の事例」(日本地理学会2022年春季学術大会発表要旨)

東日本大震災の復興により「コンパクトなまち」は実現されたか 宮城県山元町の復興事業を事例にして

田 中 重 好*

0. はじめに

これまでの論文において、私は東日本大震災の津波被災地での復興全般の特徴を、「復興事業のオーバースペック」と「被災者・被災地の周辺化」としてまとめた（Tanaka, 2023；田中, 2023）。「復興事業のオーバースペック」とは、戦後日本の災害のなかで最高額の復興予算が組まれた東日本大震災の復興事業は、被災地にとって、事業規模、費用、復興期間の点でオーバー・スペックなものであり、その結果、被災地の人口規模に照らして過大な空間が未利用のまま残され、需要とはそぐわない公共施設が建設された。さらに、そうして「一新された街」が将来、持続可能かどうか、その維持コストを負担できるかどうかという課題が今後に残されている。行政が立案した復興計画が中心となって復興が進められた結果、被災地や被災者の求める「生活再建の選択」に沿うものではなく、被災者と被災地を「周辺化」しながら進められたことを、「被災者・被災地の周辺化」と呼んだ。

東日本大震災の復興を支えたのは、政府によって用意された復興資金と復興フレームである。世界の大災害の復興とは違い、日本の災害復興は行政（それも政府）が中心的な役割を果たし、多様な非行政セクターは従属的な地位にある（非行政セクターの自律性が低い）。たしかに、東日本大災害の復興事業は歴史的には大きな変化をとげた。従来は「復旧」事業に限定されていたが、「復興」が加わることによって事業内容が大幅に拡大した。さらに、復興事業の実施主体である被災地自治体の「主体性」を拡大し、政府が提示した復興メニューから地方自治体が事業を選択する仕組みが用意された。ただし、自治体は「事業主体」であるが、それはあくまで「集権的分散システム」（神野、2000）下の位置づけにすぎないことも看過してはならない。このシステムの下では、「国が政策を（1）企画、（2）財源保障を施して、（3）地方自治体が執行する」（佐藤、2009：24）形で行政が進められている。

全般的には、「復興事業のオーバースペック」と「被災者・被災地の周辺化」という特徴を指摘できるが、その程度や様相は地域ごとに異なっている。政府の復興政策に基づいて各地域の復興事業を進めるという点では共通しているが、地方自治体の選択の幅が広がったこと、さらに、東日本大震災の被害が広域におよび、被害の現れ方と地域への社会的影響が異なるために、復興の地域差を大きくしている。

こうした復興の地域的な差異を検討するために、被災地を平野部とリアス部、仙台大都市圏と地方都市、さらに農漁村に区分する必要がある。将来的な課題としては、これらの地域類型ごとに、復興の比較検討をしてゆかなければならない。本稿は、将来の復興の比較研究の一部である。

復興過程の分析枠組みとしては、次のような発想に基づいている。「復興過程は被災地の複数のステイクホルダー（社会的主体）の連続的な選択の集積的過程である」。その選択は、被害状況と地域社会的条件を与件として、自治体と地域社会が復興政策を選択する過程である。政府、自治体、被災地でのさまざまな社会的主体間のダイナミックな「駆け引き」が、復興過程を大きく左右する。

* 尚絅学院大学 特任教授

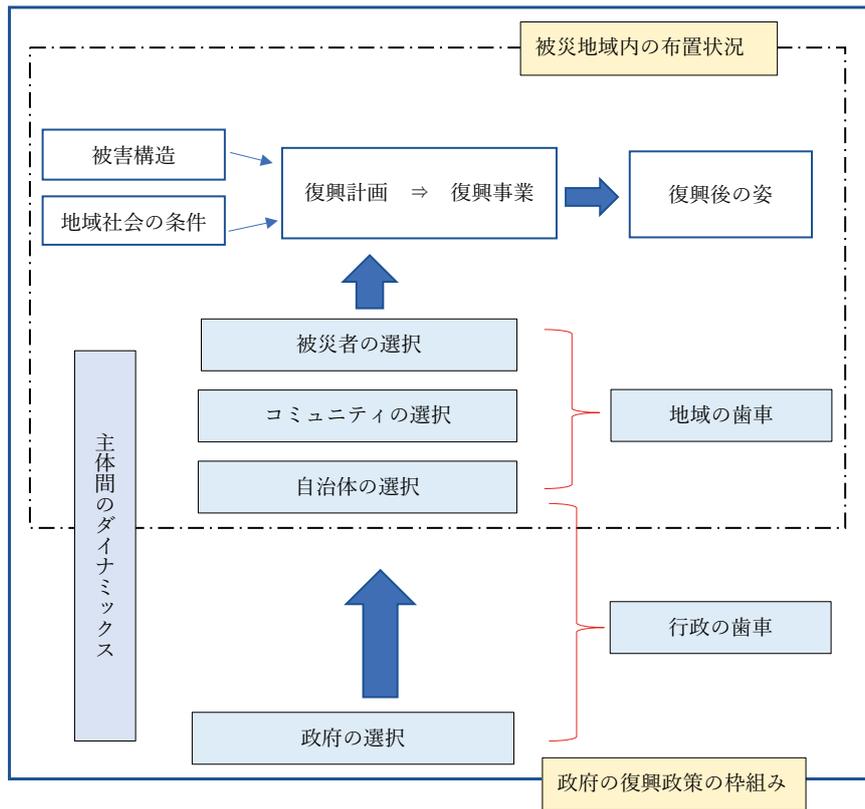


図1 復興は複数の主体の連続的な選択の集積的過程

このことをモデル的に表現すると、図1のようになる。今回の報告では、図中の上半分、被災地域内のステークホルダーの布置状況を中心に考察を進める。

以上のような研究の全体像を念頭において、本稿では、仙台大都市圏に属する平野部の事例として、宮城県山元町の復旧・復興過程を住宅と空間の復興に限定して取り上げ、この地域の復興事業の選択と復興の完成した姿を描き出し、町がめざした「コンパクトなまち」が実現したのかを検討する。

本論の構成は次の通りである。地域の復興政策の前提条件として、①山元町の大震災による被害状況と②地域社会的条件を最初に説明する、その次に、こうした被害状況と地域の社会的条件を踏まえて、山元町が選択した復興の基本的な考え方と、復興事業の展開をみてゆく。この復興事業の展開過程を、「行政の歯車」と「地域社会の歯車」の作動の仕方という形で整理し、最後に、復興事業が地域にいかなる結果をもたらしたのかを明らかにし、復興の全体を評価する。

1. 山元町の被害構造

1.1 山元町の被害状況

山元町の地形は海岸から高低差がなく国道まで平坦地が続くために、津波は内陸部まで浸水し、浸水面積は24km²（町の総面積の38%）に及んだ。ただし、その浸水地域は人口の集積地ではなく、面積の9割は農地や原野であった。

津波高は、山元町の南端の磯漁港では7.5m、南部の中浜の海岸近くの学校近くで7.52m、中浜集落近くで9.90mと記録されている。北部に行くと、花釜地区の山下駅海側では5m台であるが、陸側は4～3m台とやや低下している（原口強、岩松暉、2011）。

広範囲に津波が浸水したことにより、全住民（16,711）の53.8%、8,990人が浸水被害を受けた。さらに、死者行方不明者数は716名、8.0%に達した。

広範に津波が浸水したため、住宅にも幅広い被害を及ぼし、町全体でみると全住宅の83.6%が何ら

かの被害受け、全壊家屋は全住宅の実に41.8%に達した。なだらかに平野が続くため、被災した住宅を見ると、おおよそ、半数が全壊家屋、4分の1が半壊、4分の1が一部損壊といったように、津波浸水高とどうよう「なだらかに」被害程度も分布している（表1）。

表1 山元町全体の家屋被害

総住宅数	総被災住宅数	全壊	半壊	一部破損
5,310	4,440	2,217	1,085	1,138
	100.0	49.9	24.4	25.6

地域別の被害状況

被害は、国道の海側、平野部に集中した。しかし、平野部だけに限ってみても、北部の牛橋、花釜地区と、それより南の地区とは被害の程度が異なっている。津波に家屋全部が流された「全壊流出」率に注目すると、平野北部の流出率は30%以下にとどまっておき、南部の各地区の80%以上とは大きく異なっている（表2）。

表2 山元町浸水区域内被災建物棟数集計表

南北	地区	全壊流出	全壊撤去	全壊条件付き再生可	大規模半壊	半壊床上浸水	一部損壊床下浸水	総計（棟）
部北	牛橋	30.5	32.1	0.4	30.5	5.2	0.1	822
	花釜	26.0	43.0	0.6	30.1	0.3	0.0	1,859
部南	笠野	78.6	19.5	0.5	0.7	0.2	0.5	570
	新浜	99.6	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	818
	中浜	96.0	1.7	0.9	0.0	0.2	1.2	818
	磯	84.6	12.8	0.2	1.9	0.4	0.0	468

第2回 山元町有識者会議【第2回山元町復興会議資料】

こうした被害状況の違いは、被災後の居住地希望にも明確に現れている（山元町、2011c）。平野北部の二地区では、全壊とはいえ住宅の基礎的な枠組みが残っているため修理すれば継続的に居住可能であるために、元地での居住希望は40%にのぼっている。次いで、自分で探した町内の場所が20%となっている。それに比べて、沿岸南部四地区では、被災元地での居住希望は10%程度と低い。こうした被害の地区ごとの違いが、自治体やコミュニティ、住民の復興についての政策、意見、選択にかかわっていった。

1.2 地域は三区に分ける

津波の被害状況からみると、山元町は、被害を受けた海側の平野部と被害が全くなかった国道6号線以西の丘陵部に二分される。さらに、平野部については津波高が高く家屋流出率が極めて高い平野南部（笠野、新浜、中浜、磯行政区）と、津波高も流出率も比較的低い平野北部（牛橋、花釜行政区）に分かれる。

地域の地形的な成り立ち、合併以前の村、津波の被害状況を総合すると、山元町はおおよそ、津波被害がゼロの国道以西の丘陵部、津波での全壊率が高い平野南部、津波の被害が高い所と低い所が分布している平野北部の三つに区分できる。

行政区コミュニティに注目すると、平野南部では被害がコミュニティ全域にほぼ均等に及んでおり、被害の同質性が極めて高い。他方、平野部北部はコミュニティの住民が、全壊、大規模全壊、半壊、一部損壊と異なり、被害の程度によってコミュニティが「分割されている」。このコミュニティの被害程度による「分割」が、危険区域指定の際のコミュニティの「分断」につながってゆく。さらに、この被害程度と危険区域指定の「分割」が、後にみるように、コミュニティが一体となった意見表明や復興事業への参加を難しくしていった。

2. 地域の社会的条件

2.1 地形的条件

地形的特徴は、後の津波の被害状況と関連するので、最初に確認しておこう。

山元町は地形的には、国道6号線を境に、海岸から続く平野部と、西側の丘陵地帯に二分される。津波に浸水域もほぼ、国道6号線を挟んで海側は浸水、山側は浸水なしであった。

現在では、山元町内の漁港は磯漁港だけであるが、以前には、砂浜が続く中浜も漁村であった。港をもたないために、出船入船には苦労しながらも、地先には恵まれた漁場があり、越後から出稼ぎ者が来るほど賑わった時期もあった。しかし、1960年代、防潮堤が整備されたため、船の置き場が堤外となって、台風などの際の船の管理が困難となり（山元町誌編集委員会、2002：364-366）不漁も重なり、1960年代には漁業従事者がいなくなった。海岸から500mも離れていない場所に農村の中浜が立地しているのは、かつてこの集落は半農半漁の集落であったためである。さらに、その中浜が津波で壊滅的な被害を受けたのは、こうした歴史をもっているからである。

2.2 人口と産業

発災前までの山元町の人口（住民基本台帳、12月末現在）は、1997年の18,996人をピークに、それまで漸増してきた人口が減少に転じ、発災前年の2010年には16,735人と、13年間で2,261人、人口が減少した。

土地利用としても、東側は水田地域が広がり、西側は畑作地帯となっている。震災前の町の人口分布としても、沿岸部の牛橋、花釜、笠野、新浜、町、中浜、磯の地区合計は7,470人、国道から丘陵部の18地区合計が10,274人となっている（2005年国調）。

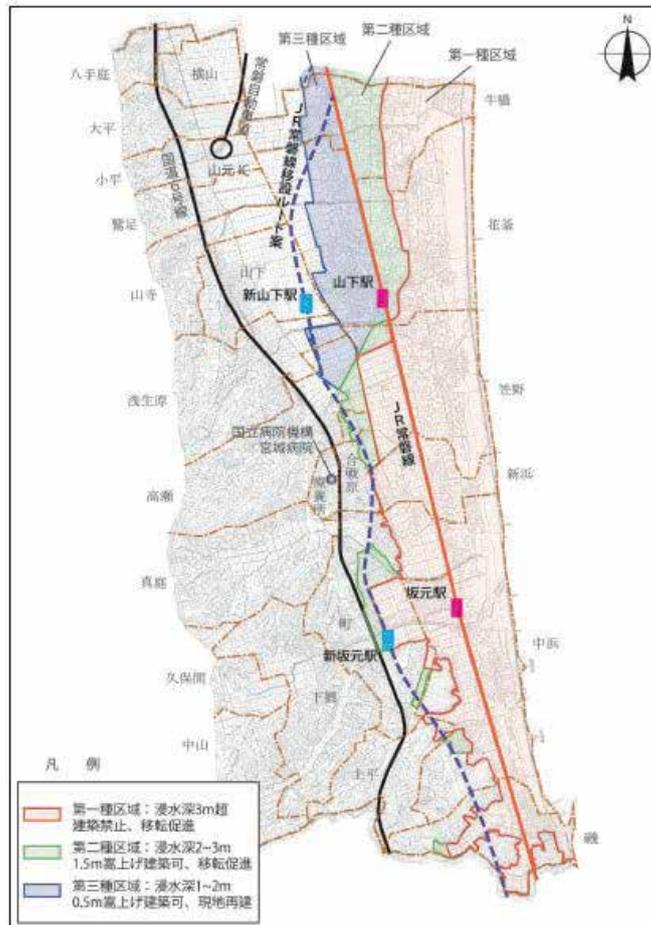


図2 災害危険区域と常磐線の内陸移設（薛松濤、2014）

町は景観的には農業地帯であるが、2005年の国調では、常住地の就業者8,360人のうち、農業1,142人、漁業48人、林業9人と第一次産業は1,199人、14.3%にとどまっている。2005年農業センサスでは、農家1,318戸のうち、専業農家167戸、第一種兼業180戸、第二種兼業682戸、自給的農家289となっており、兼業化が進んでいる。

それまで地域の主産業であった第一次産業従事者が減少する一方、通勤者は増加してきた。震災前には、海岸から1 km内陸部に常磐線が走っており、常磐線の二つの駅（山下駅と坂元駅）周辺には住宅地が拡大してきた。震災前、2010年度の山下駅の一日平均乗車人数は851人、坂元駅は331人であった。仙台から1時間通勤圏内にあり、町内の人口数からすると山下駅は仙台通勤・通学者のために多くの人に利用されていた。そのため、仙台都市圏への通勤通学に便利な花釜地区（約3200人）は町内では最大の行政地区であった。

常住地の就業・通学者をみると、2005年国調では、自町で従業・通学する者4,352人、他市町村で従業・通学する者4,872人となっており、他市町村の従業・通学者の方が多い。ちなみに、町内には高校がない。その従業・通学先では、仙台市が最大で1,793人、次いで亶理町908、岩沼市544人、名取市414人と、山元町と仙台を結ぶ地域があがってくる。ここからも、山元町が仙台都市圏のフリンジを構成しており、仙台やその中間の市町への通勤・通学者が多いことが分かる。

2.3 山元町の特徴 分散的地域構造、人口減少、コミュニティ

後の復興事業との関連では、分散的地域構造、人口減少、コミュニティの変化をみておかなければならない。

2.3.1 人口減少と産業

農家の減少と兼業化が進むとともに、仙台大都市圏のフリンジに位置しているため、都市通勤者が増加してきた。生活全般も仙台都市圏に組み込まれてきた。だが、仙台大都市圏への編入が進んだとはいえ、大都市圏の最南端にある山元町では、大都市圏の拡大による人口流入と人口増加はみられず、定住者のなかで大都市圏への通勤・通学者を増加させながら、同時に、大都市圏へ人口が流出し、人口が減少してきた。

こうした地域の変化にもかかわらず、これまで農業集落が点在している景観は変化していない。また、大規模な人口増加がないために、町内に中心的な市街地が形成されることもなかった。

2.3.2 コミュニティ

コミュニティの状況は、後の復興計画、復興事業展開過程における、地域からの意見表明や参加に密接に関連するので、注意してみておかなければならない。

1889年市制町村制施行と同時に、山下村と坂元村が成立、1955年の昭和の合併の際に両村が合併して、現在の山元町が成立した。山元町のコミュニティは、旧来からの農業集落の伝統を引き継いでいる。山元町のコミュニティは、町内会、行政区、契約講である。

山元町は22の行政区からなりたっている。行政区は、地区においては町内会と表裏一体である。行政区とは「山元町行政区設置に関する規則」（1970年）に基づき設置され、町長が委嘱した区長をおき、町と住民との「連絡調整」を図る地域組織である。多くの犠牲者を出し、全壊家屋が多かった行政区でも、その存続が危ぶまれていたが、伝統的な祭礼の実施（稲沢、2017）や復興事業に対する地域からの意見表明（室井研二、2019：10）のために、行政区の組織が存続している。

旧仙台藩であった地域には、伝統的に契約講が地域組織として存在していた。契約講とは、北日本、とくに宮城県に多く存在する集落単位の生産・生活上の互助組織である。その歴史は近世期にさかのぼる。組織は世帯単位で組織され、総会で運営の仕方を決定する。組織の活動としては、一般的には、①集落内の親睦活動、②生活の互助組織（とくに冠婚葬祭や飢饉などの災害時の互助）、③集落の伝統行事、宗教行事の担い手、④集落の共有財産（入会地、共有林、地先の漁業資源など）の維持管理、⑤地域の公共施設の維持管理などが含まれるが、その活動内容は地域ごとに多様である。

現代では、たとえば、入会地の管理や、漁場の口開けなど、生活の重要な働きをしているものもあるし、衰退傾向にあるものもある。今日、組織としては、契約講が旧来の住民だけで組織され、新しく転入した人を含む町内会・自治会、行政的な役割を果たす行政区組織とは別の存在とされることが

多い。だが、契約講と町内会とは活動内容などは多くの点で重複している（高橋統一・清水浩昭・芳賀正明・高尾公矢・松本誠一、1981；高橋統一、1989；大場あや、2018）。

山元町の契約講をみると、現在では、その凝集性は低下していると考えられる。存在している契約講の多くは行政区（町内会）の下位集団として、主に慶弔や親睦の組織として活動している（山元町誌編集委員会、2002）。契約講の伝統を引きついでいるため、行政区は神社、共有地を持つものや伝統的な祭礼の実施している場合も多いが、地域的な利害を代表するのは、行政区に取って代わられている。

2.3.3 分散的地域構成

これまで、山元町は複数の農業集落が、地区ごとに分立して構成されてきた。そのため、交通の中心地、産業や商業の集積地といった「地域の中心地」が存在せず、国道や常磐線の沿線に、わずかに人口集積地を形成するといった分散的な地域構成をもっていた。後述のように、復興事業で町は、この分散的な地域構成を変え、新駅周辺に町の中心地を作り出そうと計画された。

3. 復興の基本的考え方

甚大な被害から、山元町はどのように立ちあがろうとして、どういった政策選択をおこなったのであろうか。この節では復興計画をてがかりに、復興の基本的な考え方と計画内容を確認する。町の復興計画「基本方針」は、大震災の5か月後、2011年8月に策定され、その基本方針をもとに、より具体的な復興基本計画が同年12月に策定、町議会で承認された。

3.1 震災復興基本方針 従来の町の課題を一挙に解決する復興計画

発災から約5か月後の2011年8月4日に『震災復興基本方針』が策定され、山元町の復興の基本的な方向性が明確化された。

基本方針において、「町が抱える『人口減少』、『少子高齢化』、『にぎわいの創出』などの課題解決に向け、[第5次総合計画を新たに策定して] 新たなまちづくりに取り組む矢先」に、大震災が発生したことを踏まえて、山元町の復興計画は、「単に震災から『復旧』するだけではなく、これからの町の将来を見据え、町が抱える多くの課題に対応したまちづくりの 基本構想を定める『総合計画』と」位置付けられた。こうした復興の考え方が、後にみてゆくように、被災地・被災者の復興にとどまらない地域全体の大規模改造につながってゆくのである。

この基本方針のもと、第一に「災害に強く、安全・安心に暮らせるまちづくり」、第二に従来の町の抱える課題を解決して「だれもが住みたくなるようなまちづくり」、第三に「つながりを大切にすまらまちづくり」という基本理念が提示された。

この基本理念にそって、具体的は事業として、第一、安全・安心のために、①多重防御、盛土による道路整備、②防潮堤の復旧と整備、③被害が甚大な沿岸部からの集団移転の事業を進めること、第二、従来の地域的分散という課題克服のために、①津波に破壊された常磐線の鉄道路線の変更と、②それに合わせたコンパクトなまちづくり、③コミュニティの維持に配慮した移転事業を進めるとした。あわせて、地域の産業の中心的存在である農業の復興のためには、①津波浸水を受けた農地の除塩実施による営農再開を急ぎ、そのうえで、②特に山元町の特産品であるイチゴなどの園芸施設の復旧支援、③水田を中心とした優良農地の集約化と集団営農組織の育成と大規模農家への集約を進めるとした。

3.2 『震災復興計画 基本構想』 コンパクトな町の創造

復興の基本方針をより具体化したのが、「基本方針」から4か月後、12月に策定された「基本構想」である。ここでのキャッチフレーズは、「キラリやまもと！みんなの希望と笑顔が輝くまち」であった。「復興計画基本構想では、災害に強いまち並びに人口減少、少子高齢化の問題も解決できるコンパクトな町、の二つのまちづくりを目指す」と町長は説明している（2011年12月議会）。復興計画において「災害に強いまち」はすべての被災地に共通した点であるが、「コンパクトな町」実現は山元町の特徴ある目標である。

「コンパクトな町」実現のために、復興事業において、被災地を広範囲に危険区域に指定して、こ

の危険区域の住民を新たに造成する新市街地に誘導することをめざした。このことを実現するため、他の被災地とは異なる手段として重要視されたのが、被災した常磐線の内陸移設であった。

また、こうした地域の基本的な空間構成を作りかえるためには、被災地の住民だけではなく山元町全体の地域がまとまって事業を展開する体制、「チーム山元」が必要だとされた。町長は、「『チーム山元』とは今回のような未曾有の災害から復興をなし遂げ、また、町の発展を図るには町全体が総力を結集、協働して取り組むことが必要であり、その取り組む姿勢を『チーム山元』という言葉に込めております」（2011年12月議会）と述べている。この「チーム山元」とは「協働」の理念を含んだものであり、町長は、「個々の事業の推進に当たっては、住民の参加を促すよう積極的に機会を設け、協働によるまちづくりを推進してまいります」（2011年12月議会）と宣言している。

町が「一丸となって」復興に努力することと同時に重要なのは、国との良好な関係を作り上げることだと言う。その点を、宮城県の幹部職員であった町長は「国の制度をうまく活用しなければ、大きなまちづくり、大きな災害からの復旧・復興はかなわない…ぜひ国の〔復興事業の〕スケジュールに乗れるように、これは本当に町が一丸となって取り組むべき問題でございますので、不退転の覚悟で、この時期に間に合うように取り組んでまいりたい」（議会、2011年12月）と述べている。この発言からは、町長の、政府が用意した復興事業や財源を最大限、町の復興に活用してゆこうとする決意がうかがわれる。

3.3 復興計画策定の体制

「チーム山元」には、行政組織内部の「総力の結束」、行政と住民との協働、住民の参加が必要であった。そのため、復興計画の策定から事業の実施まで、次のような体制が組まれた。

復興本部は、役場内で町長を中心に組織され、計画の策定を進め、復興事業の総合調整をする場で、復興事業計画の策定と実施にとってもっとも中核である。それを補佐するのが、各課の代表から構成される復興検討委員会で原案作成などを担当する。公式に説明されている会議と別に、復興本部と検討委員会という庁舎内の組織以外に、国交省の「直轄調査地区担当〔国交省職員〕、〔復興支援に派遣された〕札幌市都市計画部長、〔直轄調査担当コンサルタントである〕（株）オオバ等」からなる「関係者全員ミーティング」（全体会）が月1・2回開催された。（渡邊克利・木村佳弘・池原真、2017：157）。この「全員ミーティング」は、町と国交省との連携を密にする働きをした。その結果、「庁内の復興検討会の役割は低下した」（同）とも言われている。

その町役場の外側に、専門家・有識者7名から構成される有識者会議と、町民代表10名からなる震災復興会議が、いわば諮問機関のような形で設置されている。有識者会議は2011年6月19日に第一回会議が開催され、8月28日まで三回開催された。この会議は、特別論点を絞ることなく、有識者から意見を聴取しただけで終わっている。町民代表によって構成されている震災復興会議は、2011年6月19日～12月7日の7回開催された。両会議とも、会議そのものが町民に公開されることはなかった。そこで、町から提案された復興計画を了承する、あるいは賛否をとるといった、意見集約がなされたわけではなかった。これらの会議と並行して、パブリックコメントの手法を用いて、町民からの意見聴取もなされたが、そこで提出された意見を計画に取り入れようとするよりも、それらの質問に答えることに終わっている。

3.4 住民説明会の開催

町は基本方針を8月に決定し、それを発展させた復興計画を12月に決定する前月に、町民に直接、説明する場を設定した。町と地区ごとの意見交換会が2011年11月15日～21日に、避難所を含めて6か所で開催した。住民の高い関心を背景に、参加者は5,561人に達した。

町が作成した、『山元町震災復興計画』に関する住民説明会 意見交換結果 2011年11月』を資料として、説明会の役割をみてゆこう。説明会での「意見交換結果」の記録では、9回開催された説明会で提出された意見（総件数178件）のうち、もっとも多い意見は「鉄道及び駅」（51件）についてであり、次いで「災害危険区域・建築制限」（21件）、「防災集団移転促進事業・移転」（19件）、「産業振興・観光」（19件）であった。危険区域指定と集団移転を合計すると40件に達している。特に最大の懸案事項であった「常磐線の移設か、早期開通か」という選択に関しては、早期開通を優先すべきだ

という意見も強く表明された。だが、説明会を通して住民から提出された意見によって、町が立案した計画を変更することは、一件もなかった。

以上みてきたように、住民代表者会議、パブリックコメント、住民説明会はすべて、「町が住民の意見を聴取する」ことにとどまっており、そこで表明された意見が政策の合意形成のプロセスに組み入れられることも、それによって町の方針が変更されることもなかった。その点で、「協働と参加」という掛け声は形式的なものに終始し、実質的な意味をもたなかった。復興計画策定段階において住民からの意見が取り入れられなかったため、次の復興事業の実施段階になっても、町議会での町の復興方針への修正動議、反対陳情が続き、それが、町長への問責決議へと続いていった。

4. 復興事業の選択 具体的な復興事業の内容

以上の復興計画に基づいて、山元町はどういった復興事業を展開したのかを具体的にみてみよう。「コンパクトなまち」を目指す復興計画に基づいて、第一に危険区域の設定、第二にJR常磐線の内陸側への移設、第三に集団移転事業、第四に多重防御の防災対策事業が進められた（図2）。

4.1 危険区域指定

4.1.1 区域指定の二つのやり方

危険区域指定は、集団移転事業と連動して行われる。実施方法としては、移転促進区域先行型と災害危険区域先行型という二つのやり方がある（国交省、2012）。移転促進地区先行型は、集団移転促進区域を先に住民との話し合いを踏まえて決定した後に危険区域指定するやり方で、災害危険区域先行型は最初に危険区域指定した後に移転事業を進めるやり方である。宮城県内では多くの市町が移転促進区域先行型を採用したのに対し、仙台市と山元町は、2011年度中に、早期に危険区域指定を行った。一般的に、移転促進区域先行型は地元住民の意見を見極めて危険区域を指定するために住民の反発が少ないのに対して、災害危険区域先行型は、行政の「上からの決定」と住民には受け取られ、住民からの反発も出やすい。

4.1.2 危険区域条例の制定経緯

危険区域は、建築基準法第39条（「地方公共団体は、条例で、津波、高潮、出水等による危険の著しい区域を災害危険区域として指定することができる」）に基づき、自治体が条例で指定する。山元町では、町が行った津波のリスク判断に基づいて危険区域を設定し、その地区住民を対象に町が造成する新市街地への集団移転を住民に促し、最終的にコンパクトな町を実現しようとした。町では、2011年10月28日の町議会で、町から災害危険区域に関する条例案が提案され、議会での意見を受け修正のうえ、可決された。その後も、住民からの危険区域指定の変更の要望や町議会での二度にわたる危険区域縮小の請願の採択にも町は修正に応じず、最初に設定した危険区域を前提に、コンパクトな町づくりに突き進んだ。

4.1.3 危険区域条例の内容

山元町の災害危険区域条例の内容は次のようなものである。

危険区域を今回の大震災の津波浸水深を基準に三種類に分類し、種別ごとに表3のような居住用の建物に関する建築制限をかけた。災害危険区域の種別ごとの地区は図2の通りである。このうち、政府が定めた防災集団移転事業が対象とする区域は第1種区域、第2種区域のみである。

山元町の危険区域は、宮城県内では最大の広さ（1,945ha）である。第二位の石巻市（1,696ha）、第三位の気仙沼市（1,390ha）よりも広いが、両市の人口規模は山元町よりもはるかに大きい（宮城県土木部復興まちづくり推進室、2019：35）。浸水面積に対する危険区域の割合も平野部の市町と比べても、格段にその割合が高い。山元町の割合は81.0%と、仙台市23.3%、名取市28.5%、岩沼市36.4%、亘理町15.6%と比べて群を抜いている（荒木裕子・北後明彦、2014：25）。

危険区域を広く設定した理由について、町は「住民それから住居等の安全を守るといような観点がまず第一の趣旨」（復興推進課長 議会 2011年10月）であると説明する。そうした「安全性の確保」以上に重要なのは、「建築の禁止地域を設定をいたしまして、秩序あるまちづくり」を進める

(町長 議会 2011年10月) ことであるが、そのことは、「災害危険区域を広く設定することで、新市街地への移住を促進するという狙いもあった」という副町長の説明の方が本音のところである(読売新聞オンライン 2021年3月2日)。このように、広範囲に危険区域を設定することは、被災者に新市街地への集団移転を促進し、コンパクトな町の実現につなげようと意図のもとに進められた。

表3 山元町の危険区域の種類と建築条件

種別	浸水深	居住用建物の制限	面積	対象戸数
第1種	概ね3mを超える区域	建築禁止	14.12km ²	1,042戸
第2種	概ね2m～3mの区域	基礎の上端の高さ*1.5m以上とした住宅は建築可	2.61km ²	331戸
第3種	概ね1m～2mの区域	基礎の上端の高さ*0.5m以上とした住宅は建築可	2.71km ²	941戸

* 高さの基準は、敷地が面する道路面からの高さ
 町の総面積64.48km²、全浸水面積は約24km²、危険区域指定面積合計19.44km²
 家屋被害約4,440棟(内、全壊2,217棟)、危険区域内の合計2,314戸
 対象戸数の数値は議会(2011年10月28日)での説明から

4.2 常磐線内陸移転

常磐線の内陸移設は、山元町の復興計画では、コンパクトなまちに再編してゆくための、もう一つの中心的事業であった。

常磐線の内陸移転については2011年8月の基本方針のなかでも示されているが、実際にはそれ以前から構想されていたものであり、現に、新ルートも「7月に東北運輸局、新地町、相馬市、亶理町との会議で調整したもの」だと、9月8日の新浜・笠野の住民説明会の席上、町から説明されている。新聞も「常磐線の移設区間は、浜吉田駅(宮城県亶理町)―駒ヶ嶺駅(福島県新地町)間の18.2キロ。新地駅(同)と山下駅、坂元駅を内陸へ最大約1.5キロ移す」計画が進められていたと伝えている(朝日 2011年9月28日)。線路や駅の移転は3年で完了すると説明されていたが、実際には2016年12月10日までの期間を要した。実に当初の見込みからほぼ2年遅れ、発災から5年9か月後に運転が再開され、仙台まで直接つながった。ちなみに、両駅周辺団地での「まちびらき」は2016年10月23日に実施された。

4.3 新市街地の開発、集団移転事業と災害公営住宅建設

もう一つのコンパクトなまち形成に欠かせないのは、新駅周辺へ被災した住宅を集団移転させる事業であった。コンパクトなまちづくりにとっては、災害危険区域指定、常磐線移設、集団移転事業はセットになっていた。常磐線の移設と新駅の設置、集団移転事業の実施、新住宅団地の整備による町の土地利用計画図は図3の通りである。

町長の2011年12月の町議会での説明では、集団移転予定戸数は、危険区域1、2種の1400世帯のうち、意向調査を踏まえて、戸建て再建戸数450戸、災害公営住宅500世帯と予想していた。しかし、実際には、戸建て住宅区画は251戸、災害公営住宅を490戸、全体で新市街地に741戸の住宅が建設された。戸建て住宅の戸数が450戸から251戸と減少された。

4.4 多重防御

内陸側に移転させた常磐線を梹子に町全体を再構成する一方、常磐線から海岸線までの間には、津波を防ぐための防災施設や避難路の整備が進められ、多重防御体制が整えられた。海岸には7.2mの堤防が完成し、浸水域に、高さ9mの防災公園を3か所設置された。旧常磐線を県道として盛土をして二線提としての機能をもたせて整備したほか、低地から山側に海と垂直に走る避難道路を10本整備した。こうして、安全・安心なまちづくりが進められた。

5. 事業を進める過程で

5.1 二つの歯車

以上で、復興計画と具体的な復興事業の内容をみてきた。次に、こうした復興事業がどういったプロセスで進められたのかを、「行政の歯車」（自治体から政府までの行政機関の動き、あるいは、行政機関の間の、行政機関内の調整過程）と、「地域の歯車」（地域の自治体からコミュニティや各種住民団体の動き、あるいは、地域内のステイクホルダー間の調整過程）、そして、両歯車のかみ合わせ方という点からみてゆこう。

5.2 行政の歯車

山元町での行政の歯車は、復興計画策定の時点で決定した復興事業の基本方針は変わることがなかった。その意味では、「行政の歯車は順調に作動した」といえる。事業実施の過程で必要とした調整事項は、第一に集団移転の規模の調整であり、第二に被災者の間に顕在化した「復興格差」を調整し、町外移転者を抑え町内に押しとどめるための山元町独自の被災者支援策の策定であり、さらに、遅れがちな復興事業の迅速化であった。ここでは、技術的な調整（団地予定地から医療廃棄物が大量に出土したことによる完成の遅れ、地盤が軟弱でその対応が必要であったことなど）は除外している。

5.2.1 復興事業規模の調整

集団移転事業は、「危険区域」とした移転促進区域から住民の転出を図るという段階と、その住民を新しい住宅団地や災害公営住宅へと誘導する段階との二段階からなる。その過程では、被災地の住民の意向を正確に確認し、過不足がないように新住宅団地の住宅区画を用意し、災害公営住宅を建設するという調整が必要であった。

山元町での集団移転促進事業の対象者は、平野部の複数の行政区（自治会）にわたっていた。最初に町に提示された国の政策基準では、集団移転対象者は危険区域の第一種、第二種の居住者に限られていた。集団移転計画を策定した時点で、山元町は集団移転対象となる危険区域第一種1,042戸、第二種331戸、合計1,374戸が事業の対象と数えていた（町議会での説明）。この数値を前提に、町は集団移転先に住宅区画450区画、公営住宅500戸の合計950世帯分の住宅地や住宅が必要だと見込んだ。

その後、2011年度末に政府に提出された最初の防災集団移転促進事業計画書（2012年度～2015年度）では、この数値はさらに「正確にする」ことが求められてゆく。移転促進区域の住戸数は1,575戸（すべて全壊住戸、全世帯数は1,607世帯、4,821人）、そのうち、元地の住宅地が集団移転事業による買取対象となるのが1,272戸、それ以外が303戸である。これは、危険区域第一種、第二種の居住者のみが買い取り対象となるとの国の基準にしたがったものである。集団移転事業により移転を希望するなかで、町は政府の津波復興拠点整備事業と集団移転促進事業を活用して、住民への意向調査を踏まえて、新規に造成する住宅区画を希望するもの298戸、災害公営住宅の希望が269戸、合計567戸（移転対象戸数の36%）と計画した。また、住宅団地での住宅再建を計画する者は、すべて借地を予定していて、分譲地はゼロと計画書には書き込んだ。

集団移転事業は、被災者の意向を踏まえて事業規模が修正される。山元町は、最初の意向調査を2011年6月～8月に実施、第二回目からは個別面談という形で、2012年2月、7月に実施し、さらに、2013年2月と、繰り返し実施している。

こうした意向調査でも全戸の意向を正確に把握するのは困難である。それは、被災者が分散避難していて面会が困難なことに加えて、被災者自身に迷いがあり、さらに状況の変化によって被災者の意向も変化するためである。この意向調査の変化を踏まえて、第四次変更（2019年度）、防災集団移転促進事業計画書（2012年度～2019年度）では、移転対象世帯数は1,607世帯から1,793世帯に、186世帯増加した。それにともない、買取対象世帯も1,304世帯から1,495世帯へ、191世帯増加している（ここでの買取対象数が増加したのは、おそらく、買取対象者の条件が緩和されたためであると考えられる）。こうした移転促進地区からの移転世帯が大きく増加する一方で、移転先団地への入居希望者は567世帯から416世帯へとかなり減少している。この新規住宅団地への移転希望者の減少とは反対に、個別移転希望が967世帯から1,317世帯へと大幅に増加している。この計画書では、移転対象者の73.5%

が個別移転希望となっており、このことは「行政が用意した移転のルールに乗ることを拒否した」世帯が4分の3に上っていることを意味している。

山元町では、新規住宅団地造成のために、防災集団移転促進事業と津波復興拠点整備事業を選択した、防災集団移転事業は2つの新駅周辺と宮城病院周辺の合計3地区で、津波復興拠点整備事業は2つの新駅周辺地区で展開された。最終的に、防災集団移転促進事業で移転先団地は、新山下駅、新坂元駅、宮城病院周辺と3地区、163区画の宅地を用意した。また、津波復興拠点整備事業で、2地区、88区画の宅地を整備した。さらに、この三地区に災害公営住宅を合計490戸建設した。山元町が被災者、特に危険区域指定された住民のために、移転先の住宅団地や災害公営住宅として用意したのは、以上を合計すると、741戸である。

結果的には、最初に予定した約1,400戸のほぼ半数の世帯が、新市街地へ移動したことになる。複数の行政区から、町が造成した3つの住宅団地へ半数の人が移転し、残りの半数の人は、町内と町外に分散して移転したことになる。

こうした数回にわたる住民意向調査、それを踏まえての事業規模の調整をへて、集団移転地の新しい住宅団地が完成した。しかし、住宅団地の造成が完成した後、住民の意向調査に基づいて建設戸数を割り出したにもかかわらず、造成された住宅区画はなかなか埋まらなかった。町は繰り返し、5回も募集したにもかかわらず、造成した住宅地へ入居希望者は集まらずに、最終的に、新山下駅周辺52区画、新坂元駅周辺3区画を、被災者以外にも特別に分譲された（河北 2016年2月25日）。結果的には、町が最終的に用意した251区画のうち、21.9%は被災者以外に分譲されたことになる。その際に分譲価格は坪当たり5万円台と宅地の造成費用まで含めるとかなり安価な価格設定であった。加えて、非被災者に対しても特別の購入支援がなされ、定住の意思がある世帯には町は最大300万円の補助金を支給された。

5.2.2 自治体の独自支援

山元町の移転事業の実施過程での調整は、事業規模の調整や、造成した区画の余りが生じ非被災者への分譲（通常であれば、「補助金の目的外使用」として厳しく禁じられる）といったことだけにとどまらない。山元町にとっては、震災以降、止まらない町外流出を食い止め町内に被災者を留めることだけでなく、町が「コンパクトなまち」実現のために用意している新駅周辺にどう誘導するかが切実な課題であった。さらに、このことを実現すると同時に、被災者からの「支援格差の不満」にどう対応するののかも、大きな課題となった。

支援格差は、最初に、政府の定めた防災集団移転促進事業の制度、その線引きによって生じた。危険区域に指定されれば、元地は買い上げてもらえるが、それとほぼ同等な被害を受けた地域であってもわずかに危険区域を外れれば、買上げ対象からは除外される。除外されるだけでなく、周囲が非居住地域に指定されることによって、土地評価額は低下し資産価値は下がる。政府が定めた防災集団移転政策では、危険地区に指定された居住者は、自治体が造成する移転先団地に移転するか自主的に移転するかにかかわらず、移転費用補助（80.2万円）と新たな建築・土地購入のローン利子補助（722.7万円）が受けられる。しかし、津波浸水被害を受けた場合でも、危険区域内ではなければ、国の制度ではこうした支援はない。

山元町の格差は、危険区域が第一種から第三種に区分されているため、やや複雑である。元地の買取りは第二種までで、第三種危険区域には適用されていない。また、第一種二種の住民でも町外に自主移転する場合には、建築・土地購入の利子補助が適用されない（他の自治体では、適用されていることもある）。ただし、第三種でも町内移転の場合には、利子補助が適用される。このやり方は、山元町の住民を町内に留める政策意図から発せられたものと考えられる。

こうした危険区域設定によって生じた格差を緩和し、町内移転を促進するために、町にとって救いとなったのは、政府からの2012年末、政権交代後の追加的な特別交付税であった。2011年度二次補正により創設された1,960億円の「取壊し型復興基金」に続いて、2012年度3月分の震災復興特別交付税、被災地6県に対して総額1,047億円が交付された。この特別交付税のよって、被災地自治体に「津波被災地域の住宅再建支援に係る復興基金」（「津波被災地域復興基金」）が創設された。この基金は前

回とどうよう、「取り崩し型復興基金」で、「津波被災地域の住民の定着促進を目的」にした、「津波により被災した持ち家住宅のうち防災集団移転促進事業等の対象にならない住宅再建支援に要する経費に充当される」(宮入、2018:55)もので、全額、市町村に交付された。

こうした財政的な裏付けを得て、山元町では、町独自の住宅再建支援を行うことができた。町独自の支援としては、①土地購入・住宅新築への独自補助、②太陽光発電システム設置補助、③住宅かさ上げ補助、④住宅建設費用の利子補助、⑤移転費用補助、⑥住宅再建補助、⑦住宅修繕費の利子相当分の補助などの項目が導入された(表4)。

表4 山元町の住宅再建補助(元地×移転先)

太字は町独自の補助、金額は上限、金額は町独自補助のみ記入
太字でない項目は、政府の定めた補助、補助金額は本文中に記入

危険区域			危険区域外
指定した住宅団地	第一種	第二種	第三種
	元地の買取り		買取なし
	移転費用補助 住宅ローンの利子補助 土地購入・住宅建築補助 400万円 太陽光発電システム設置補助 10万円		移転費補助 40万円 利子補助 350万円 土地購入・住宅建築補助 400万円 太陽光発電システム設置補助 10万円
町内自主移転	元地の買取		買取なし
	移転費用補助 住宅ローンの利子補助 住宅ローンの利子補助 250万円		移転費用補助 住宅ローンの利子補助 再建補助 250万円
町外自主移転	元地の買取		買取なし
	移転費用補助		移転費補助 80.2万円
現地修繕	生活支援金 180万円		移転費用 80.2万円 利子補助 457万円 再建補助 200万円
現地新築	なし	移転費用補助 利子補助 457万円 再建補助 100万円 防災工事助成 200万円	移転費用 80.2万円 利子補助 457万円 再建補助 200万円 防災工事助成 150万円

住宅ローン補助欄は「または実費補助」を省略
危険区域外の「現地修繕」と「現地新築」は「津波浸水世帯」のみ表示
山元町、2018「住宅再建・各種補助制の申請」[広報やまもと 2018年7月号]
山元町、2012.7「集団移転・災害公営住宅の最終確認について」資料3-1、資料3-2
山元町、2013.7.18「お住いの再建方法と支援内容の確認」資料2
小川静治「山元町 住まいとコミュニティ再建の行方は」WWW.miyagikenmin-fukkoushien.com/pdf/material/11.8kinnkyuushinnpo%20yamamoto.pdf 2023年8月15日閲覧 を参考に作成

表4でみるように、町独自の補助は、指定した住宅団地への移転者に対して手厚く町は補助している。次いで、手厚く補助をしている対象は、町内自主移転者と第三種現地居住者に対してである。それに対して、町外への移転者と、一種の危険区域の住民で現地にとどまる住民にたいしては、町の独自補助が極めて少ない。

こうした町独自の支援の仕方から浮かび上がる政策意図は、第一に、町が新設する団地へ移転することを促す意図、次いで、自主移転でも町内に留まることを推奨する意図が強く表れている。それ

に比べて、甚大な被害を受けた危険区域に指定された場所での住宅再建・修理をすることを抑制し、さらに、町外への移転することを踏みとどまらせようとする政策的意図が含まれている。こうした町の意図と同時に、被災者間の「自主選択」から生ずる支援格差に対しても、一定の対応をせざるを得なかった。こうした調整が行われた結果が、金額は少ないが、町独自に第一種危険区域での自宅修繕者への「生活支援金」であり、町外への転出者への移転費補助金であった。

5.3 地域の歯車

「行政の歯車」は復興事業の展開の過程で、町が最初にたてた基本方針、計画を堅持、調整しながら回ってきた。その点では、行政的には「一貫して復興の方針を貫いて進めてきた」といえるが、地域全体でみると、この行政による「一貫した復興事業」は地域内部で大きな摩擦を経験することになる。この摩擦を、第一に町議会の場から、第二に住民の動きから、第三に町長が復興の方針で強調した「参加と協働」の点からみてゆこう。

5.3.1 議会での異議申し立て

町議会において、町の復興の進め方をめぐって、多くの摩擦を経験した。

町議会でもっとも紛糾したのは、「常磐線の内陸移転か、元の位置での早期再開か」をめぐってである。町長は一貫して、常磐線の内陸移転を主張し、実際に、常磐線沿線の市、町、県、国、JRで構成されるJR常磐線復興調整会議での移転についての合意形成を進めてきた。これらの組織との合意はスムーズに進んだが、地元合意はそうはいかなかった。地元、とくにもっとも乗降客が多い山下駅周辺の住民からは、「町民が望んでいるのは一日も早いJRの開通だ」（2011年12月議会）という強い意見が寄せられた。2011年12月12日に「請願第2号『JR常磐線山下駅・亘理間早期開通促進』に関する請願」が提出された。これは、震災後も隣町の亘理町まで従来通り運行されている常磐線へと接続する形で、これまでの路線を復旧して早期に開通してほしいというもので、住民の一千名以上の署名が添えられていた。そこでは、「仙台圏並びに仙南地区通勤・通学している私たちにとりましては、JR常磐線は命綱です。また、このまま復旧が遅れば遅れるほど山元町の人口減少に歯どめがかからず、山元町自体の復旧を阻害するものであります」と請願理由が説明されている。だが、2011年12月26日には町議会で賛成者が少数のため、町議会で不採択になった。不採択になった背景には、町の復興方針とともに、町民の間でも、丘陵部の住民と旧常磐線沿線住民との利害対立もあった。請願は不採択になったが、その後も、早期開通の訴えが繰り返し議会で議論された。

危険区域条例も、町議会では提出当初から紛糾したテーマであった。2011年10月、町議会に町から提案されたが、反対意見が多く提出された。その理由は、①もっと慎重な審議時間が必要だ、②住民からの意見（説明会で出された意見など）を十分考慮していない、③危険区域の一種の区画が広すぎるので縮小すべき、④危険区域指定の権限を町長に一任しているが、それは問題だ、⑤この危険地区指定によって町の人口流出は一層加速化される、⑥憲法で保障されている財産権の侵害にあたり、慎重な議論が必要だ、というものである。議員からの反対意見が強かったため、町はいったん原案を撤回せざるを得なかった。将来の危険区域設定を見直すことを明記した条文が追加され、同じ10月議会で、よやく可決され、区画が確定した。その追加された条文は、「災害防止上必要な施設の整備の状況に応じ、その効果について検討を加え、必要である場合は見直しを行うものとする」というものであった。

危険区域指定の問題は、これで収まらなかった。決定から二か月後2011年12月12日に、町議会へ「請願第3号 山元町災害危険区域の範囲縮小に関する請願」が提出された。そこでは、「過大な災害危険区域の指定は、震災復旧計画に重大な影響を及ぼし、被災地の復興を切り捨てる結果になっている。そして、住宅再建が困難になるために、人口流出を増加させる」ために、危険区域を縮小すべきだとしている。この請願は、2011年12月の町議会で採択された。だが、いったん決めた危険区域の縮小には町長は応じなかった。

山元町は、新駅周辺と宮城病院周辺の3か所を移転先の団地として造成する方針を示していたが、被災者からは、独自に、それまでの生業との関連で、近くの場所への集団移転の希望が提出された。農業や漁業を地元で続けたいために、2013年3月に町議会に、磯大壇地区と合戦原赤坂地区の二つの

「集団移転を希望する会」10名から、「磯大壇地区・合戦原赤坂地区への防災集団移転に関する請願」が提出された。政府の防災集団移転促進事業の説明では、最低5戸以上の住民の合意のもとに集団移転事業が行えることになっていることもあり、議会では、この請願を採択した。だが、町長は、「50戸以上の集落形成が見込まれること」が必要だとして、町が計画している三か所の新市街地への誘導をずらすとして、この地元から請願を認めなかった。

多重防御に関して、問題の構図はやや複雑である。県道相馬亘理線が海岸堤防に次ぐ二線堤防として計画されていた。だが、その県道・二線堤の海側に約20世帯が家屋を修繕して住み続けている。そのため、計画を変更して、この世帯を二線堤防の内陸側に位置づけることが必要だとして、2013年8月に笠野区自治会長から「県道相馬亘理線の移設に関する請願」が町議会に提出された。だが、議会はその請願を不採択とした。同じ案件について議員提案「住民の安全を守るための決議」に対しても町長は、現地再建したのは住民自身だとして同意しなかった。2015年5月議会にも再び「かさ上げ県道ルート変更の請願」が議員から提出されたが、産建教育委員会で不採択になった。しかし、その後(2016年6月)に提案された「地域住民の安全を守るための決議」では、計画変更されなかった県道のために笠野、山下駅東地域の住民の安全対策が必要だ」という決議が町議会でなされた。

常磐線の内陸移転、危険区域設定、集団移転をめぐる多くの反対意見や、請願が提出されたにもかかわらず、町は復興事業に何も修正しなかった。こうした「強引なやり方」が続いたため、復興事業が本格化した2013年12月に、町議会において町長問責決議案が提出された。問責決議案では、「齋藤町長の重要施策の対応、手法、議会での説明責任欠如などは議会軽視であり、また住民との合意形成への努力が見られない。今協働のまちづくりを標榜している町長の姿はチーム山元心をひとつにからはかけ離れた政治姿勢となっており、真のチーム山元を確立するため齋藤町長に猛省を促すため提案する」とされている。それに対して、議会では異議なく可決された。この問責決議は、町長を縛る権限がないため、その問責決議がなされた後も、町の復興事業の基本方針は変更されていない。

以上みてきたように、町議会では、常磐線の移転、危険区域設定、集団移転、多重防御という復興事業の基本方針にかかわる修正意見が数多く提出され、その一部は議会採決された。町長の復興事業の進め方は、「剛腕だ」とも、「強引だ」とも評価できよう。

5.3.2 地域での異議申し立て

こうした議会での反対の動きの底流には、住民の異議申し立ての動きがあった。

山元町では、行政区・自治会のコミュニティ単位での意見表明は少なかった。コミュニティ単位の意見表明が少ない第一の理由は、山元町のコミュニティのあり方にあった。伝統的なコミュニティである契約講は行政区より小さな単位で組織されており、かつてのように生業や生活を支える基盤としての役割は縮小して、親睦団体としての色彩が強いものであった。その上位の町内会は行政区と一体の存在であるが、その組織も地域の利害を取りまとめる力がなかった。第二に、被災地のコミュニティが津波被害と危険区域設定によって「分断され」、地域の共通利害をまとめ上げることができず、そのため、地域からの意見提出ができなかった。

コミュニティにかわって意見表明の媒体となったのは、2012年1月に発足した「山元町復興土曜日の会」である。この組織は、組織が発行している「いちご新聞」(創刊号)によれば、「町の復興計画が進む中、住民側からの意見を十分に伝えられないことで、計画に対する閉塞感が見られる」なかで、「復興まちづくりに向けた住民組織作りと意思形成についての支援、連携」を図るために設置された。簡単に言えば、「これからの山元町の生活について、みんなで考えていく会」だという。

この会は東北工業大学復興支援室とも連携し、トヨタ財団の支援を受けて活動した。主な活動は、復興のあり方を議論し、それを全戸配布の「いちご新聞」を通して、町民と町当局に伝えることであった。この組織の主張を追ってゆくと、常磐線の早期復旧(移転反対)、町が主張するコンパクトシティ批判、危険区域として指定されたが継続的に居住している地区の荒廃の指摘、町の人口流出対策が不十分だという、町の復興事業への批判的意見が数多く表明されている。その典型的な主張は、「町内で最も居住が集積していた地区〔花釜地区〕を崩壊させ、多数の住民を町外流出させた。現行の復興政策はコンパクトシティまちづくりではなく、少子高齢化と人口減少を加速して山元町の衰退

をまねくのみである」(いちご新聞第21号、2014年3月) というものである。

こうした異議申し立ての活動があったが、それが、先にみた議会での請願や討論の場以外では、具体的に町の復興事業を動かすことはなかった。

5.3.3 形式的「参加と協働」

復興事業の先頭に立つ町長は、この復興事業は町民一体となって進めることが大切だとして、「町全体がチームとなり、心をつにし、力をあわせ一緒に困難に向かっていこう」と呼び掛けていた。しかしながら、町議会での町の復興事業の進め方への反対の動き、町内の反対の世論形成の動きをみていると、町が当初から唱えてきた「チーム山元」が掲げる「協働にみるまちづくり」は形式的なものに過ぎなかった。

5.4 二つの歯車のかみ合わせ

行政の歯車と地域の歯車の作動の仕方をみると、行政の歯車は調整を行いつつも、最初に決定した復興方針の変更もなしに、調整を加えながら「順調に」回ってきた。しかし、地域の歯車をみると、多くの反対論や修正意見が提示されて、行政の歯車のように回っていないし、二つの歯車はうまくかみ合っていない。それにもかかわらず、復興事業は「剛腕」とも「強引」とも表現されるような仕方で、基本的な修正なしに進められてきた。

6. 復興事業の結果

このように二つの歯車がかみ合わないままに進められた復興事業の結果、復興後の山元町はどう生まれ変わったのかをみてゆく。

6.1 復興事業の光と影

6.1.1 復興事業の結果出現した、新しい街の形

復興事業が完了した現在、旧常磐線の海側、危険区域第1種の地域からは住宅はほぼすべて消えた。新規に約1.1km内陸側に移設された常磐線工事は完了し、大震災から5年9か月後、2016年12月に、町内の二つの駅を含む相馬から浜吉田駅間の運転が再開された。

新駅の設置に並行して、新山下駅周辺地域37.4ha開発され、災害公営住宅346戸、戸建住宅区画201戸が整備され、新坂元駅周辺10.3haには災害公営住宅72戸、戸建住宅区画40戸が整備され、さらに、二つの駅の間、国道6号沿線に宮城病院周辺9.3haに、災害公営住宅72戸、戸建住宅区画10戸、合計741戸の新しい町が誕生した。景観的には、旧常磐線の海側、津波の激甚被災地からは住宅の姿が消えた。こうした現状について、「整備された新市街地が着実に利用されるとともに、新山下駅周辺においては、その周辺で人口、住宅の集積が進行しており、コンパクトな市街地の形成が進行している」(星卓志、赤川俊哉・金井寛樹、2019:618)と評価されている。この研究の、新駅周辺の住民へのアンケート調査結果では、7~8割の住民から暮らしが「便利になった」と高く評価されていると報告されている。ただしその一方で、「近所づきあいが少なくなった」人が7割に上ることも明らかになった。

町全体としても、多重防御の整備として、海岸から旧常磐線の線路までの区間には、海岸近くの7.2mの防潮堤、さらに海側に防潮林整備、旧常磐線の路線は嵩上された道路に代わり二線堤の役割を果たし、また、丘陵地に向かって何本かの緊急避難用の道路も整備された。このように、復興事業が完了し、個人の住宅や公共建築、道路鉄道などの公共土木施設などが新築されて、町の様相は一変した。

6.1.2 被災地に目を転ずると

新しく誕生した街に注目してきたが、逆に、元地の街に目を転じてみてみよう。多くの津波被災地では、山元町とは異なり、危険区域の種別を設定しなかった。その場合には、危険区域内のすべての住宅地(買い上げ対象は住宅地だけ)は自治体が買い上げたため、集団移転後には、住宅地であった一帯にはまったく住宅は存在していない(ただし、元地が虫食い状態に残され、未利用のままになっているケースが多い)。そうした地域とは異なり、山元町では、危険区域を三段階に区分し、第一種だけは新築住宅を禁止(従前の住宅を修理して居住することは可能)しただけで、第二種、第三種区域

は、地盤の嵩上げなどを条件として、新築あるいは修繕して住み続けることが可能である。そのため、危険区域とその周辺の津波浸水地区では、移転する人と、継続して居住する人との、選択が分かれた。表5でみるように、牛橋地区は1,355人のうち、846人以上の人は転出したが、現在でも509人は引き続き居住している（もちろん、以前から住んでいた人が509人居住しているという意味ではない）。

表5 山元町 被災地区別の人口の変化

	2005年国調	2011年2月末	2023年2月末	2011年から 12年間の増減
牛橋	1,453	1,355	509	846
花釜	3,196	3,076	1,115	▲1,961
平野北部	4,649	4,431	1,624	▲2,807
笠野	846	827	94	733
新浜	293	290	0	290
中浜	1,115	993	77	916
磯	567	504	42	462
平野南部	2,821	2,614	213	▲2,401
平野 合計	7,470	7,045	1,837	▲5,208
内陸部 合計	10,274	9,650	9,851	201
合計	17,744	16,695	11,688	▲5,007

山元町 住民票調べ

平野北部でも、牛橋地区よりも、居住者が多い地区は花釜地区である。この地区の震災前後の土地利用の変化をみてみよう。この地区は旧山下駅に近いので、1975年頃から宅地化が少しずつ進んできた。当時、住宅地は1割強であった。「地形に着目すると、建物用地や畑、樹林地は地区内に発達した浜堤部に立地し、浜堤部より相対的に低い〔0.5m～1.5m低い〕後背湿地部には、田が卓越するなど、自然地形に即した土地利用がなされていた」（栗田英治・土屋一彬・菊池義浩、2016：165）。しかし、その後、宅地が増加するにしたがって、この「自然地形に即した土地利用」パターンが崩れ、それまで田として利用されてきた後背湿地部にも住宅が建つようになった。このように、自然地形をそれまでうまく利用しながら集落を形成してきたパターンが崩れつつあった段階で、花釜地区は大津波に遭遇したのである。

花釜は全域、危険区域に指定されて、震災から3年後の現在、地区内は5割強が荒地である。地区は危険区域の第一種、第二種、第三種に分けられており、「第一種地域や第二種地域では 建物用地の割合が1.9%、6.1%と1割に満たない一方で、第三種地域では、被災住宅の修繕や再建を経て、約2割が建物用地（住宅地）となっている」（同）。

こうした環境下において、この地区全体は、「5割を占める荒地を如何に管理、利活用していくか」（同）、「津波以外の災害〔豪雨の際の排水問題が大きい〕や生活環境に配慮した土地利用」を作り上げてゆくか（同：166）という課題に直面している。

平野南部はほぼすべての家屋が流出し、全域が第一種危険区域に指定されているために、この行政区に継続して居住している人口は1割以下になっている。一方、平野北部では、津波の被災としても、危険区域指定としても、行政区が「分断、あるいは分割され」、約3分の1の住民は元の地域に留まっている。危険区域の第三種地区を中心に、町独自に住宅再建への補助がなされたことも、残留した住民を助けた。しかし、個々の住民への行政的支援は一定の程度なされたとしても、この地域は、半分が荒廃地と化し、かつ「歯が抜けたような」住宅地となっており、さらに、常磐線が内陸に移転したために生活の利便性も土地の資産価値も低下した。この地域全体の再生に向けての行政からの支援は、新市街地と比べて極めて少ない。まして、地域社会としての活動をどう維持してゆくのかという、コミュニティ再建の課題も残されたままである。

以上のことをみてゆくと、新駅を中心に利便性が向上し整然とした街が新築住宅で埋め尽くされてい

る新市街地と、危険区域の周辺部で荒廃した土地に囲まれて、修繕が終わった住宅が「取り残されたような」形で点在する集落とは、復興事業が作り出した「光と影」のようなコントラストを構成している。

6.2 復興事業費と復興の努力

以上の復興事業を、その内容とそれに要した財政から確認しておこう。

山元町の「市街地・居住地復興のための事業」に係る復興事業は主に、集団移転事業、災害公営住宅建設、津波復興拠点整備事業から構成されている。山元町復興交付金事業計画書でみると、新山下駅周辺の復興拠点整備事業は2012～2017年度で96.6億円、新坂元駅周辺での同事業は2012～2019年度で53.3億円、合計149.9億円であった。三地区への集団移転事業は2012年～2021年度で114.8億円、災害公営住宅整備事業では、新山下駅周辺は2012年～2017年で73.0億円、新坂元駅周辺は2012年～2017年度で21.1億円、宮城病院周辺は2012年～2017年で19.6億円、合計113.7億円であった。3事業の合計は378.4億円である。ここには、設計、公営住宅の駐車場整備、家賃低廉化、関連道路整備事業などと、3地区以外の復興整備事業の費用は含まれていないため、新市街地建設に要した費用はこの額よりもさらに多い。

この事業費は、先にみた被災者への住宅再建への補助を直接支援経費とすれば、新市街地へ移転した被災者への間接支援経費ともいえる。

これらの事業費は、政府から町に交付され、町が事業主体となって推進された。そのため、町の財政は、従来とは比べものがないほど膨張し、職員数も増加した。一般会計と職員数の変化は表6にみる通りである。発災前年の2010年度の一般会計規模を基準とすると、発災の翌年には13倍の規模に膨れ上がり、そのための職員数も2014年度には1.7倍に達した。町の通常の業務からみると、災害復興事業がいかに巨大なものだったかが分かる。

表6 山元町の財政と職員の変化 (山元町、2018：11)

	一般会計		職員数	
	億円	指数	人数	指数
2010	55	100	167	100
2011	250	455	203	122
2012	716	1,302	214	128
2013	486	884	265	159
2014	251	456	289	173
2015	320	582	291	174
2016	272	495	297	178
2017	291	529	284	170

6.3 復興事業がもたらした帰結

こうした大規模な復興事業が、とくに、山元町の復興事業の特徴は、復興事業を通して町全体の課題（分散的地域構成、人口減少）を解決する「総合的な」復興事業であったために、事業規模も事業費も膨らんだ。こうした「山元町の身の丈」からみると「巨大な」復興事業がどんな帰結をもたらしたのかを、人口と被災住民の居住地の選択からみてみよう。

6.3.1 地域の人口変動

町の空間構成は、以前の分散型の集落構成から変化し、コンパクトなまちの方向に変化した。しかし、人口減少傾向を押しとどめようとする初期の目論見は裏切られた。

町の人口は、1995年の人口のピーク18,815人（国調）から減少を続け、発災前年の2010年国調では、16,704人となっていた。さらに、被災した後の2011年10月には14,628人と、発災前よりさらに2,000人以上が減少した。「新住宅団地の造成やJR常磐線の復興などにより、転出した町民が戻り、さらには社会減が少なくなるものと予測される」（山元町震災復興計画、2011：3）として、復興基本構想では、将来人口予測よりも多い、2018年の計画人口を13,700人と設定した。しかし、減少は止まらずに、実際の2018年の町の人口は11,959人まで減少した。復興計画が期待していたのとは反対に、震災前の人口から減少し、2010年の16,704人（国調）からみると、2023年2月末現在と比べると5,016名

(30.0%) 減少している。

被災後に人口減少の直接的原因は、町外の通勤、通学者が常磐線内陸移設・回復までの期間の不便さに耐えられなかったためである。個人によって異なるが、最悪、常磐線で通勤していた人は、代行バスを利用しても、それまでの倍の時間がかかると証言している。さらに、高校がない山元町で将来、子供を高校などに通学させることへの心配も、町外移転に拍車をかけた。最終的には、常磐線は5年9か月で回復したが、鉄道復旧後も、人口は戻ってこなかった。そのため、住民が震災前の約7割に減ったため、町は2021年度に中学校を2校から1校に、小学校は2029年度までに4校を1校に再編する方針を決めた（河北 2019年3月8日）。

山元町の人口減少は現象的には、いうまでもなく、町外移動である。2012年から2019年の移動累計でみると、山元町の転出者の転出先のもっとも多いのは、仙台市を除くと、隣接す亘理町（848人）であり、次いで岩沼市（337人）、名取市（308人）と、仙台市により近い市町へと続いている。表7に示されているように、仙台市を除く転出先では、各自治体は仙台に近い、隣接する市町にもっとも多く転出者をだしており、仙台大都市圏の人口吸引パターンが明瞭に示されている。

表7 仙台市南部の市町の転出先

移転先 元地		山元	亘理	岩沼	名取	仙台	山元・ 仙台間
山元	4,411	—	848	337	308	746	2,239
亘理	8,767	233	—	806	557	1,764	3,360
岩沼	16,140	0	826	—	1,875	2,808	5,509
名取	21,873	0	497	1,278	—	8,825	10,600
仙台	332,220	0	0	0	12,897	—	12,897

三菱総研、2021：1-48～77

市町村間の移動ではなく、山元町内の地区間の移動を見てゆこう。新市街地が、どの位の人口吸引力を持ったのであろうか。2018年1月現在の住民基本台帳から、全住民のなかで、前住地と現在地の住居移動があったものを抜き出し、そのデータを危険区域第一種、第二種、新しく町が造成した住宅地、その周辺、これら以外と5つの地域に区分して、元地と移転先を整理したものが表8である。このデータからみると、全体の移動者の55.0%が新市街地へ移動しており、その周辺地区への移動者を含めると63.6%となっている。このデータから、町が用意した新市街地に人口や住宅が集積していると、星卓志らは結論している。ただし、この表は次の点に注意すべきである。第一に、このデータは山元町内での移転だけのデータであり、人口数でも、震災以降、大量の町外への転出者は除外されている、第二に、震災以前第一種危険区域に住んでいた人（992人）のうち、依然として一種区域内に13人、二種区域に38人が暮らしており、これと同様の傾向は元地が第三種危険区域には大量に現地にとどまっているはずだが、この表では、第三種の住民のカテゴリーが設けられていないために、その点が不明となっている。

表8 震災後の地区間の移動

移転先 元地	新市街地	その周辺	第1種	第2種	それ以外	
新市街地	319	6	0	11	90	426
その周辺	61	23	4	0	59	147
第1種	597	99	13	38	245	992
第2種	161	18	0	43	106	328
それ以外	356	88	4	19	356	823
	1,494	234	21	111	856	2,716

（星卓志、赤川俊哉・金井寛樹、2019：615）

先に山元町を、被災状況から三分割した。表5で、この三つの部分を中心に人口変化をみてみると、もっとも被害が甚大でほとんどが危険区域一種に指定された平野南部では人口減少が激しい。4つの行政区全体では、震災前の8.8%人口しか残っていない。それに対して、津波による家屋流出率が低く、流出から一部損壊まで被害の程度が階段状に広がり、危険区域も一種から三種を含む平野北部では人口減少率は63.3%にとどまっており、減少したとはいえ、牛橋、花釜地区には現在でも1600人以上の人が暮らしている。

6.3.2 住民の選択

行政による復興事業が展開される過程で、個々の被災者は、自分自身の住まいをどう選択したのか、その経路をたどってみよう。

山元町の世帯総数（2011年2月末現在）5,561世帯のうち、家屋被害は4,440棟、うち、全壊2,217棟、大規模半壊534棟、半壊551棟、一部損壊1,138棟と、広い範囲に被害が及んだ。町は仮設住宅を1,030戸建設して、こうした被災者に対応した。

危険区域からの集団移転促進事業で、町が買上げた筆数は2,312筆（1筆当たりの平均512.6㎡）で、買上げ対象は基本的に住宅地に限定されているので、この筆数は買上げ戸数に相当すると考えられる。

山元町は、防災集団移転事業3地区で163区画、防災拠点整備事業で88区画が移転者に提供し、それ以外に災害公営住宅が490戸建設し、合計741戸の住宅が被災者に提供された（ただし、前述のように、住宅の区画はすべて被災者に分譲されたわけではない）。

実際に、行政からの住宅や公営住宅の提供を受けた人よりも、自主再建者の方が多く、全体で2,512戸に達した。自主再建者のうち、町内の被災地と同じ地区に再建が667戸、町内の別の地区に再建が932戸あり、町内での自主再建者は合計1,599戸であった。町外自主再建も913戸を数える（山元町、2018：5）。この町外移転者は、まるで、町の用意した復興の政策に無言で反対する「足による、反対投票」者のようにみえる。自主再建者は、全体の77.2%と、行政による住宅再建支援戸数よりもはるかに多い。阿部重憲は、行政により用意された住戸741戸を、町の全壊・大規模半壊戸数2,010戸で割ると26.9%、被災世帯数で割ると13.3%にすぎないとして、「新市街地への集落の集約という目標」が達成されていないと批判している（阿部、2020：6）。

また、この自主再建者と行政の支援戸数の合計は3,253戸であるから、家屋被害全体の戸数4,440戸を基準にすると、1,187戸は修理して居住したと推定される。

以上のように住民の住宅再建の全体像を整理すると、直接的に住宅支援を受けた人のなかでも、行政が用意した移転地へ移転した人はほぼ3分の1に留まっていることが分かる。新市街地へ移転した人は、直接支援+間接支援（住宅団地の造成など3事業の合計は378.4億円の支援）を受け、自主再建で直接支援だけの人よりも「手厚い支援」が受けられている。それにもかかわらず、こうした選択をした人々は少数である。反対に、もっとも行政から支援が薄かった町外への住宅再建者が、被災者全体の20.6%と高率となっている。こうしたことをみると、住民の大勢の意向は、行政の支援の方向性とは反対の方向に向かっていたことが分かる。

以上のことの意味するものは、山元町の意図した復興政策と被災者の意向とのギャップが大きかったということである。これを、先の私の論文（Tanaka, 2023；田中、2023）では「被災者の周辺化」と名付けた。

7. まとめ

たしかに、山元町の町の姿は復興事業により一変し、常磐線が内陸に移動し、新駅周辺には、防災集団移転促進事業と津波復興拠点整備事業により整然と整備された住宅団地が誕生した。これだけを見ると、復興事業により中心地をもったコンパクトな地域構造が創造されたように見える。だが、一定の条件を満たせば被災した住宅を修理して住み続けられる危険区域二種、三種地区では、住宅地と移転跡地が荒地に囲まれて残されている。復興の「光と影」である。

さらに、発災以前からの続いていた人口減少はさらに加速化し、宮城県内でも女川町、南三陸町に

並ぶ人口減少地域に数えられている。それは、通勤世帯を中心として、仙台中心に吸い寄せられるような形で、多くの人が震災後、町外へ転居したためである。

さらに、住民の住宅再建において、復興事業として山元町が用意した集団移転地の住宅区画や災害公営住宅よりもはるかに多い住宅が、住民の自主再建によって建てられた。このことは、町が進めてきた危険区域指定、集団移転事業が、その事業規模を調整しながら進められてきたにもかかわらず、最終的には、「被災者の希望の沿わなかった」ことを意味している。結果的に、山元町の復興事業は「被災者と被災地を周辺化してきた」ことになる。そして、何よりも強調すべきは、巨額の復興資金を投下しながら「被災者を周辺化」した結果に終わったことである。復興事業が完了した2022年の町長選挙において、復興事業を中心となって進めてきた町長が、「新市街地だけではなく、既存集落にも目を向けるべきだ」と主張した対立候補に敗北した（河北 2022年02月18日）ことは、山元町に踏みとどまった住民の間でも、復興の進め方に批判的な評価を下したことを意味している。この選挙結果も「被災者の周辺化」を象徴している。

最後に、山元町が選択した「総合的な、それ以前から地域が抱えてきた課題の解決をめざす復興事業」のあり方について検討しておこう。

山元町の復興計画の特徴の一つは、復興計画を、町が従来から抱えてきた課題の解決、すなわち人口減少の抑制、分散的地域構造の解消のために、復興の機会を最大限活用することであった。そのため、復興事業は被災地や被災者に限定されない「広がり」をもった。具体的には、常磐線の内陸移設と、新駅の建設と新駅周辺の新市街地の形成をめざした。こうした総合的な復興事業について、内閣府の報告書では、復興計画を総合計画として位置付けたことのメリットとして、「単に復興計画だと、被災者支援や津波による被害を復旧するだけになるが、復興を契機に、これまでにない山元町をつくってゆく姿勢を示すことができた。例えば、JR常磐線の駅の移設や住宅地の集約の考え方なども盛り込んでいる。また復興で、町に国の財源で予算がつくので、各種事業に取組みやすくなる」（内閣府、2012：51）ことをあげ、「デメリットは、特に思いつかない」としている。

しかし、山元町の復興過程の分析でみてきたように、それを可能にしたのは、行政の歯車だけを、地域の歯車とのかみ合わせの悪さを無視して回してきたためであり、町長の「剛腕さ」（「強引さ」）である。たしかに、復興事業は行政手続き的には「妥当な」事業展開であったが、地域住民からすれば、「時間がかかりすぎ」、さらに、その間の「生活の不便さが耐えられない」ものであったために、仙台都市圏への通勤者層を中心に、町外への転出者が多く生まれた。ここで考えるべき将来への課題は、一つは、行政の復興事業計画において「時間コスト」、とくに被災者の「生活時間コスト」への配慮が行政の建てた復興計画では最初から組み込まれていないという問題（「被災者はいつまで待てるか」という問題）であり、もう一つは、「復旧から復興へ」という災害復興計画論のなかで、復興論が安易に「従来の地域課題を解決する総合的な復興事業計画」として提示され、その失敗から学ぶことがあまりにも少ないことである。その点で、上記の内閣府の報告書が今後、復興事業の参考になるとすると、また、山元町と同じ間違えを繰り返すことになるかと心配するのは、杞憂であろうか。

参考文献

- 阿部重憲、2020 「「コンパクトシティ」事業によるコミュニティ破壊」『みやぎ県民センター ニューズレター』63号
荒木裕子・北後明彦、2014 「東日本大震災の津波浸水域における災害危険区域の指定と人的被害、住家被害及び可住地割合の関連分析」『神戸大学大学院工学研究科・システム情報学研究科紀要』第6号：25
栗田英治・土屋一彬・菊池義浩、2016 「津波浸水域の土地利用履歴にもとづく土地活用の方向性」『農村計画学会誌』35巻論文特集号
原口強、岩松暉、2011 『津波詳細地図』古今書院
星卓志、赤川俊哉・金井寛樹、2019 「宮城県山元町における震災復興事業によるコンパクトシティの形成状況」『日本建築学会計画系論文集』第84巻第757号：615
稲沢努、2017 「無形民俗文化の『復興』とコミュニティ」『人類学研究所 研究論集』第4号
神野直彦、2000 「集権の分散システムから分権的分散システムへ」神野直彦編『分権型税財政制度を創る』ぎょうせい
国交省都市局、2012 『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）』
宮城県土木部復興まちづくり推進室、2019 『宮城県復興まちづくりのあゆみ』

- 宮入興一、2018「東日本大震災における復興財政と財源問題」『災害復興研究』第10号
- 三菱総研、2021『令和2年度 統計データ等を活用した東日本大震災復興期間 10年間の経過に関する調査事業 報告書』
- 室井研二、2019「宮城県平野部におけるコミュニティの復興状況」『科研費基盤（A）2019年度報告書 現地調査グループ』
- 内閣府、2012『東日本大震災における被災地地方公共団体の復興計画の分析調査報告書 平成24年3月』https://www.bousai.go.jp/kaigirep/houkokusho/hukkouseisaku/201204_higashihon.pdf 2023年4月17日閲覧
- 大場あや、2018「契約講研究の成果と課題」『大正大学大学院 研究論集』第42号
- 佐藤主光、2009「災害政策体系の整理と提言：被災者支援を中心に」『経済学的視点を導入した災害政策体系のあり方に関する研究 報告書』平成21年3月、内閣府経済社会総合研究所
- 薛松濤、2014「山元町での住民参加による復興まちづくり支援」『東北工業大学新技術創造研究センター紀要 EOS』Vol.26、No.1: 3
- 高橋統一・清水浩昭・芳賀正明・高尾公矢・松本誠一、1981「契約講の社会人類学的研究」東洋大学『アジア・アフリカ文化研究所 研究年報』No.16
- 高橋統一、1989「契約講の伝統と変容」東洋大学『アジア・アフリカ文化研究所 研究年報』No.24
- 田中重好、2023「東日本大震災の復興：オーバースペックと周辺化」弘前大学大学院『地域社会研究 第16号』2023年3月、pp.45-64
- Tanaka Shigeyoshi, 2023, The 2011 Great East Japan Earthquake and Tsunami: The Highest Casualties and Largest Reconstruction Funds—characteristics of major disasters and future challenges in developed countries, Japanese Journal of Sociology, Vol.32, Issue1, March 2023, pp.7-24
- 渡邊克利・木村佳弘・池原真、2017「山元町震災復興計画の策定と実施」後藤・安田記念都市研究所編『東日本大震災からの復興と自治』: 149
- 山元町誌編集委員会、2002『山元町誌 第三巻』山元町
- 山元町、2011a「山元町震災復興基本方針」
- 山元町、2011b『山元町震災復興計画』
- 山元町、2011c、2011年6月実施「山元町の復興まちづくりに関する意向調査」概要版
- 山元町、2018『山元町震災復興記録誌 復興の歩み』
- 山元町町議会HP <https://www.town.yamamoto.miyagi.jp/site/gikai/>
- 山元町被災者・支援復興関連情報 <https://www.town.yamamoto.miyagi.jp/site/fukkou /299.html>
- 『山元町震災復興計画』に関する住民説明会 意見交換結果 2011年11月 <https://www.town.yamamoto.miyagi.jp/site/fukkou /302.html>

中間支援による地域運営組織育成過程での 具体的支援の考察

—青森県十和田市一本松地区むらづくり会議を事例として

竹ヶ原 公*

キーワード：地域運営組織、中間支援組織、媒介機能、伴走機能、先導機能

1. はじめに

少子高齢化や人口減少がますます進むなか、都市部に比較し農村地域では集落機能の低下が数値以上に進み、住民活動などの継続が困難になりつつある。この状況に対して、概ね小学校区などを単位とし、町内会などの自治会をはじめとする地域内の様々な関係主体が協議組織を設立し、地域の自治能力、課題解決能力を再生しようとする動きが広がっている。

地域内の関係主体組織は、地域自治組織、まちづくり協議会、地域コミュニティ組織など様々な名称で呼ばれているが、総務省は、これらを地域運営組織（RMO; Region Management Organization）と統一して呼称されている。総務省の政策的後押しもあり、その数は、年々増加し2022年現在、全国で7,207組織になる（総務省地域力創造グループ地域振興室2023）。また近年では、農水省が、農地保全や農業に関する活動を積極的に取り込む地域運営組織を農村RMOとし、その設立を推進している。

このように政策として取り上げられる中、地域運営組織の設立は行政主導で促されることが多くなっている。そのため総務省の調査研究報告書でも、地域運営組織設立における行政の役割が整理され、支援制度の整備や担当職員への意識醸成、地域住民への協議運営などの技術的支援などが課題として挙げられている（総務省地域力創造グループ地域振興室、2020）。しかしながら、現場の市町村レベルでは、一般に、専門とする職員は存在せず、対応能力が十分でないことが多く見受けられる。実際、行政の推進体制の不備が、住民主体でない形式的な組織設立に繋がっているとの指摘もある（山浦、2017）。この問題への対応策としては、研修などによる職員の能力向上や、外部の専門家の支援を受けることなどが考えられるが、いずれの対応を検討するにしても、一番要となるところでは、現場の自治体がどのような取組体制をとっているのか、担当する職員が、どのような能力を有しているのかを把握することが重要であると思われる。基礎自治体の推進体制と個々の担当者の能力アップを進めるのと同時に、本稿では、地域づくりの現場において、媒介機能・伴走機能・先導機能を果たす役割が地域の置かれたポジション（地域づくりのステージ）によって必要とされる機能が異なり、事例として取り上げるステージは組織立上げ時の中間支援組織が住民と行政との媒体となり地域運営組織づくりのために活動しているステージを取り上げてみる。現場の実感から乖離した行政主導による事業推進により住民の自主・自立機運醸成の阻害、また形式的な地域運営組織とならないための一助となれることを目的とする。

* 弘前大学大学院地域社会研究科 地域政策研究講座 客員研究員

2. 中間支援組織による支援機能の分類

地域づくりにあたって、地域コミュニティの支援策のあり方の一つとして、大杉（2018）は中間支援組織に関して総務省の定義を引用し次のように読み解いている。「多元的社会における共生と協働という目標に向かって、地域社会と地域コミュニティの変化やニーズを把握し、人材、資金、情報などの資源提供者と地域コミュニティの仲立ちの役割を担い、また、広義の意味では各種サービスの需要と供給をコーディネートする組織」という定義である。さらに、中間支援の機能として媒介機能・伴走機能・先導機能の3つにその機能を分類している。

(1) 媒介機能

中間支援組織とは、第1に、ヒト・モノ・カネ・情報について受援者である地域コミュニティと支援者を仲介し結びつける媒介機能を果たすも野と考えられる。この場合、支援者は、自治体（行政）であることが多く、媒介機能は中間支援組織の第一義的な役割と捉えられ、自治体（行政）からの要請に応じて地域コミュニティに入ることが多くなっていると考えられる。

(2) 伴走機能

人的支援や資金提供、物資補給や情報提供といった媒介機能は一定期間で行われることもあるかもしれないが、地域づくり活動を持続的に支えるためには、継続的・中長期的に、活動範囲の拡大に対してはネットワーク的・多次的に遂行することが活動自体の発展に寄与することができる。それを可能とする環境や基盤を整備しつつ支援する伴走機能もまた中間支援組織の重要な役割となる。伴走機能が重視されるということは、受援者である地域コミュニティや支援者との間に継続的・中長期的なコミュニケーションを成立させる関係性を構築することも中間支援組織の重要な役割となるが、その場合中間支援組織自体の活動資金の継続が必要とされる。

(3) 先導機能

媒介機能や伴走機能を果たしながら、受援者である地域コミュニティや支援者に対して、相談・指導を通じて理念や思考、技術などを普及させて、先導する役割（先導機能）を中間支援組織に必要とされる。手法面でのスキル、ファシリテーションをはじめとする会議・イベント運営のノウハウ、特に地域の関心の高い防災・防犯や健康など個別行政領域に関する情報など、これらの提供、習得・活用の支援や伴走を果たすべく、中間支援組織にも一定の専門性・技術性が求められることになる。

3. 地域運営組織及び農村RMOづくりを支える国の施策

次に、地域運営組織や農村RMOづくりを支える支援策を段階別に各省庁単位であらわしたものが図1となる。それぞれの地域によって、様々な環境の違いがあり必要な支援策は異なるものの、この中で、特に立上げから下支え、寄り添いまでの時期が特に組織の根幹を作る時期の為重要になると思われる。また地域において地域運営組織を構築していくためには、メンバーや構成の支援が不可欠であり下記のような支援策を地域の実情に合わせ合わせ技で組んでいくことが支援する側及び自治体として必要になる。

(1) 立上げ（農水省）

- ①農山村漁村振興交付金…調査・計画作成・実証事業の取組み支援
- ②農村型地域運営組織（農村RMO）形成推進事業…都道府県単位の伴走支援等

(2) 下支え（農水省）

- ③中山間地域等直接支払交付金…将来の農業生産活動を維持するための活動を支援
- ④多面的機能支払交付金…多面的機能を支える活動や地域資源の質的向上を支援

(3) 寄り添い（総務省）

- ⑦集落支援員…集落内での事務局的作用や集落間調整機能の支援
- ⑧生活支援コーディネーター…生活支援サービスを計画策定や事業活動をサポート

(4) メンバー・構成員（総務省）

- ⑬地域おこし協力隊
- ⑭地域プロジェクトマネージャー

段階	制度	国の機関
立上げる	①農山村漁村振興交付金	農水省
	②農村型地域運営組織（農村RMO）形成推進事業	
下支え	③中山間地域等直接支払交付金	
	④多面的機能支払交付金	
伴走	⑤地域活性化伝道師	内閣府
	⑥地域力創造アドバイザー	
寄り添い	⑦集落支援員	総務省
	⑧生活支援コーディネーター	
連携	⑨介護予防・日常生活支援総合事業	厚労省
	⑩重層的支援体制整備事業	
	⑪公民館、社会教育主事、社会教育士	文科省
メンバー・構成員	⑫農村プロデューサー養成講座	農水省
	⑬地域おこし協力隊	総務省
	⑭地域プロジェクトマネージャー	
	⑮地域活性化起業人	
	⑯特定地域づくり事業協同組合	
運営	⑰地方交付税措置	総務省
	⑱過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援事業	
具現化	⑲地域管理構想（国土の管理構想）	国交省

(R5年度「農村RMO中央研修会」関連講義資料より抜粋)

4. 現場で中間支援事例

(1) 立上げ期における中間支援の役割（NPOひろだいいりサーチ）

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、地域の主な生活支援活動はこの「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ウーマンでもあり農業委員も兼ねている野崎さち子氏は、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。

令和3年度より、青森県農林水産部構造政策課による「青森県型地域共生社会の実現に向けた地域経営確立事業」を支える3本の柱の1つとして、「中間支援組織支援型モデル集落育成事業」として上北地域県民局内で十和田市一本松集落においてNPOひろだいいりサーチの中間支援事業として開始した。

① 支援体制

NPO支援体制…4人（情報発信担当・行政専門機関担当・集落活動担当・推進役）

青森県…上北地域県民局地域農林水産部農業普及振興室経営担い手班…2人（事業推進）

十和田市…農林商工部農林畜産課…1人（農林業支援）

在宅介護支援センター…1人、包括支援センター…1人（福祉活動支援）

② 年度ごとの取組み

	事業	内容
R3年度	しゃべり場の設置	毎月1回のむらづくり会議（継続）
	村の情報共有	毎月初めに「一本松だより」コミュニティ誌発行 SNSによる情報発信開始（継続）
	村人の意識調査	集落での中学生以上全員に対するアンケート調査
	楽しいイベントづくり	第1回一本松トランプ大会（継続）
	ビジョンづくり	一本松むらづくりビジョンの策定
R4年度	孤食の防止策	食堂一本松の取組み
	CBへのチャレンジ	彼岸団子大作戦の開始（秋彼岸・春彼岸）
	農地保全への話合い	多面的機能支払交付金の取組み説明会の実施
	独居老人の見守り話合い	見守りについての話合い開始
	買物支援の話合い	移動販売コースと買う側の体制についての話合い
	村の除雪の話合い	国道の歩道とゴミステーション前の除雪の話合い

③ これまでの話合いをしくみに落とす3年目（R5年度）

(A) 多面的機能支払交付金活用事業（媒介機能）

【取組みのきっかけ】

一本松集落では、これまで各戸毎に農業生産に励むことで農業収入の向上と生活の安定を目標にしてきた。集落外の方からはたとえ話として、『一本松から嫁を貰えば働き者、一本松に嫁に出すには働き者の嫁でないとつとまらない。』という声も聞こえた。

【意識の変化】

人口減少、少子高齢化が一気に一本松を襲い、このままでは農地を維持できなくなるとの危機感の増加

【取組み経緯】

- ア. R4年7月十和田市農林畜産課水田政策係から「中山間地域等直接支払交付金」及び「多面的機能支払交付金」活用可能かどうかの説明会開催。
- イ. 「多面的機能支払交付金」について活用の可能性判明
- ウ. 事務局について奥入瀬川南岸土地改良区に依頼することで合意
- エ. 町内会総会にかけて承認（2回開催）
- オ. 役員決定（若手10人による牽引体制確立、半年間にわたる話合い実施）
- カ. 十和田市農林畜産課水田政策係に關係書類提出（R5年3月）
- キ. R5年4月より一本松農地保全隊として活動開始

●ここまで、十和田市農業政策課と土地改良区と住民との日程調整や必要書類の指示など媒介業務をNPOが行う

(B) 買物支援事業（媒介機能）

【取組みのきっかけ】

一本松集落にはコンビニもなく、独居老人も増え自動車運転免許証の返却も終えた。近隣に住む家族が週に何回か買物をして家まで届けてくれるが、買物をする楽しみがないという状況。

【取組みの経緯】

- ア. 十和田市福祉協議会（在宅支援マネージャー）より、全国的な買物支援の移動販売車「とくし丸」の事業を十和田市にあるスーパーカケモさんで行っているとの情報。現状3台配車し、「十和田市内を回ってはいるが一本松にはまだ立ち寄ることができない」との現状説明。



図1 全会一致で取組承認（筆者撮影）

- イ. R4年10月、移動販売車の増車やコース変更があった際には声をかけてほしい旨カケモ社担当者に伝える。
- ウ. R5年7月より4号車増車になり、一本松によってくれるとのカケモ社側からの情報
- エ. 毎月2回第2と第4木曜日に開催している「いきいきサロン」開催時に公民館に寄ってもらうことが双方により合意し事業開始した。
- オ. 公民館にも来られない独居老人宅に立ち寄ることで買物支援活動が拡大している。



図2 公民館前に移動販売車（筆者撮影）

●移動販売事業者であるスーパーカケモの担当者との情報提供と具体的事業案の構築作業をNPOで媒介機能を行う。

(C) 見守り事業（媒介機能）

【取組みのきっかけ】

集落内に住む独居高齢者の姿が2～3日自宅で倒れ動けずにいたことが後から村人に知らされた。幸い命に別状はなかったが、ここに住む住民の多くは自営業（農業）で老後の暮らしを早めに施設で送れるほどの余裕はあまりない。できるだけ自分の身の回りのことは自分でできるところまでギリギリ踏ん張りたいと思っているし家族にもあまり負担をかけたくはないと考えている。勿論住み慣れたこの地を離れたくないのは言うまでもない。

【取組みの経緯】

- ア. R3年度から継続している毎月のむらづくり会議で解決策を検討してきた
- イ. R5年十和田市元気な市民活動支援事業（十和田市民生部まちづくり支援課）に応募することにした。「日本一安心なむらづくり一本松事業」と名付け毎戸で毎朝安心フラッグを玄関に掲示しみんなで見守ることとした。

●地域の人たちの課題解決ができる方法を共に探し、補助金申請手続きとプレゼン支援、新たな組織の立上げ支援を行った（媒介機能）、代表者から毎月の進捗状況や課題などを報告してもらいむらづくり会議で進捗確認している。

(D) 除雪事業（媒介機能）

【取組みのきっかけ】

一本松集落は国道4号線が通っているもの、歩道の冬季間の除雪は集落に小学生がいたところは除雪があったが小学生がいなくなるといつのまにか歩道の除雪もされなくなり、バス停付近の除雪を近所の人少しやる程度だったが個人の負担が大きく年々除雪が滞っていた。

【取組みの経緯】

- ア. 十和田市建設部土木課に除雪に対する相談をしたところ、国道の為国土交通省東北地方整備局青森河川国道事務所十和田国道維持出張所を紹介され、「ボランティア・サポート・プログラム」という事業を紹介された。
- イ. 十和田市建設部土木課維持係を含めた話合いの中で、国道の為国交省の活動として申請することとなった。



図3 玄関前の安心フラッグ（筆者撮影）



図4 住民による歩道除雪（イメージ）

ウ. R5年12月から除雪機1台を借用し実施開始することとした。

エ. 公民館の除雪は町内会有志でとり行い、同時に歩道も町内会有志で行うこととした。

④ 伴走機能と先導機能

R3年度からスタートした一本松集落の農村RMOにむけた取り組みの中で、R5年度には媒介機能を駆使し多くの事業に取り組むことができたのであるが、その根底には、常に中間支援組織としての伴走機能も併せ持っていたと言える。その事例として、行政からの契約は毎年事業開始が6月頃であり、事業完了が2月という単年度契約となっていた。しかしながらNPOひろだいいりサーチでは、3月から6月までの期間自主事業として行政からの委託期間と同様の支援を集落に対して行ってきた。

・R4年3月～6月 むらづくり会議主催 6回 コミュニティ新聞発行4回

・R5年3月～6月 むらづくり会議主催 5回 コミュニティ新聞発行4回

実はこの時期には、町内会総会や次年度事業の説明等集落の方々の重要な決議時期が重なっている。また、先導的機能の事例の一つとして、一本松トランプ大会開催時にゴニンカンゲームを企画する際、青森県津軽地方のゴニンカン世界大会開催の事例説明をNPOで行ったりしている。

5. まとめ

今さらだが地域課題解決においてしばしば用いられるのは、「自助」「共助」「公助」というフレーズである。「自助」は、自分でできることは自分で行うことが原則であることを示している。「共助」は、「自助」では解決できないような課題の解決に向けて、地域コミュニティを単位として住民相互が連携・協力することを意味している。そして、「公助」とは、社会福祉、教育、産業振興、インフラ整備など行政サービスを政府や自治体が行うことを指している。

高齢化により、「自助」の範囲は徐々に縮小している。一方で、人口減少により「公助」の範囲も縮小せざるを得ない。その結果、「共助」の役割が重視されるようになった。住民の身近な地域において、「自分たちの地域は自分たちで守る」ことの合理性と必要性が高まっている。また、厚労省による地域共生社会の文脈においては、「我がごと・丸ごと」という表現が用いられている。「我がごと」とは、自らが居住する地域は住民主体で課題解決にあたる必要性を説いている。また、「丸ごと」とは、地域を有機的なシステムとして捉え、系統的な個別課題解決ではなく、地域全体としての一体的な対応が必要であるとしている。

「共助」の必要性は誰しも納得するところであるが、誰が、どのように「共助」の体制を構築していくかまだまだ未達成となっている。単なる町内会を旧小学校区単位で協議会等の名称に収斂していくだけでは今後ますます進行する人口減少に太刀打ちできないことは明白である。行政の横串を刺した組織的関与と同時に住民の意識醸成・持続的な活動の積み重ねが必要となっている。今こそ、住民の暮らしに伴走できる、あったかい心をもった中間支援組織が必要とされるのではないだろうか。

R6年度からの一本松集落の行政からの事業はまだ何も決まっていない。しかしながら住民の主体的活動として確実に残るであろう組織は、孤食の防止から始まった「むらづくり会議」、「農地保全隊」、「安心フラッグのいきいき一本松実行隊」が考えられる。さらに、新たな集落の持続性に賭けたコミュニティビジネスとして「食堂一本松」事業についてもR6年4月オープンに向けて話合いが進んでいる。地域に伴走していく中でいろいろな可能性が出てきた。これこそが中間支援組織の醍醐味なのかもしれない。

これまでは、国の支援策として、④農水省による多面的機能支払交付金のみの活用となっているが、今後については⑦集落支援員や⑬地域おこし協力隊の活用が必要となる。

一本松集落のRMO推進活動は、行政主導ではなく自主的活動だからこそ中間支援とともに国の施策も必要となる。

青森県内のRMOの取り組みはまだスタートしたばかりだが、遅すぎることはない。自分たちの地域に合わせて作りあげていけば良い。今後の自治体の体制づくりと合わせこれからの期待したい。

参考資料・文献

- 総務省地域力創造グループ地域振興室（2023）「地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する 調査研究事業 報告書」
総務省地域力創造グループ地域振興（2020）「令和2年度 地域運営組織実態把握調査結果」
山浦陽一（2017）「地域運営組織の課題と模索」JC総研 筑波書房（2017）
大杉覚（2020）「ローカルガバナンス新時代における地域コミュニティの役割及び研修に係わる研究報告書」一財自治
研修協会
作野広和（2022）地域の「つながり」を再構築する地域運営組織連合総研レポートDIO35号
安部梨杏・中塚雅也（2023）「地域運営組織設立促進における自治体の対応と支援課題」―大分県内を事例に―農業
問題研究
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
中塚雅也・山浦陽一編（2022）「地域人材を育てる手法」農文協
平井太郎（2022）「地域づくりをめぐるアクション・リサーチにむけて」弘前大学地域社会研究
竹ヶ原公（2022）「中間支援組織の支援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」弘前大学地域社会研
究

地方議会制度改革と今後の展望

—青森県内市町村議会アンケート調査結果に着目して—

橋 田 誠*

1. はじめに

我が国の地方自治は首長と地方議員を住民が直接選挙で選ぶ二元代表制を採用しており、地方議会に期待される役割は大きい。議員のなり手不足など地方議会を取り巻く課題に対応するため、2017年から2023年にかけて国における地方議会制度改革論が提起・議論され、その結果、2022年12月及び2023年5月に、地方議会・議員に関連する内容を主眼とする地方自治法の一部を改正する法律が成立・公布された。

本稿は、2023年5月の地方自治法改正までの地方議会制度改革議論と法改正に至る経過を概観するとともに、2022年8月に筆者が実施した青森県内市町村議会アンケート調査の結果にも着目し、地方議会の役割、議員の職務明確化などの地方議会制度改革の今後の展望を提示することを目的とする。

2. 国における地方議会制度改革議論の経過

地方議員のなり手不足、地方議員への多様な人材の参画など地方議会のあり方をテーマに、国レベルの地方議会制度改革議論が、2017年以降活発に展開されてきた。これらの主な事項は表1のとおりであるが、本章では2021年までの主な議論について概観する。

2.1 町村議会のあり方に関する研究会

「町村議会のあり方に関する研究会」¹⁾は総務省の研究会として、2017年7月に設置された。設置目的は「議員のなり手不足等により特に町村の議会運営における課題が指摘されていることにかんがみ、小規模な地方公共団体における幅広い人材の確保、町村総会のより弾力的な運用方策の有無その他の議会のあり方に係る事項などについて具体的に検討を行うため」である。

研究会の最終報告書では、現行の議会のあり方を維持することも当然の選択肢であることを前提とした上で、「集中専門型」「多数参画型」という新しい議会のモデルを条例で選択できることとした。このことによって、小規模市町村における議会制民主主義による住民自治の確保に資することができるものと考えられるとしている。

「集中専門型」は少数の専門的議員による議会構成とし、生活給を保障する水準の十分な議員報酬を支給する。「多数参画型」は多数の非専門的議員による議会構成とし、夜間、休日を中心とする議会運営を行うものである。これらの新たなモデルは、特に町村議会議員のなり手不足解消のための処方箋になり得る可能性はあったが、具体的な制度化は見送られている。

2.2 地方議会・議員のあり方に関する研究会

「地方議会・議員のあり方に関する研究会」²⁾は総務省の研究会として2019年6月に設置された。設置目的は、「時代の変化に伴い地方議会・議員を取り巻く環境が大きく変化し、地方議会議員のな

* 弘前大学大学院地域社会研究科 客員研究員

り手不足が深刻な状況となっていること等を踏まえ、今後の地方議会・議員のあるべき姿や多様な人材が地方議会に参画しやすくなるための方策等について、幅広く議論を行うこと」である。この研究会には、有識者の他に都道府県・市町村議会議長会の関係者が委員として参画した。

2020年9月に公表された「地方議会・議員のあり方に関する研究会報告書」では、議会がその重要な役割を十分に果たすために多様な層の住民から選出された議員で構成される必要があることや住民にとって納得感のある合意形成を進めていくためには、議会の意思決定に住民の多様な意見を反映させることが重要であることを指摘している。また、議会の位置付けや議員の職務等については、法律での規定の必要性の意見も出されたが、求められる議員像や規模の違いを踏まえ、引き続き検討されることとなった。さらに、地方議会への多様な人材の参画と選挙制度については、①投票方式②被選挙権③選挙区④選挙期日⑤供託金⑥選挙運動など、将来を見据えた地方議会議員選挙制度のあり方が議論されたが、各方面において幅広い国民的議論を期待するという表明にとどまった。

2.3 第32次地方制度調査会

第32次地方制度調査会³⁾は、人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点から、圏域における地方公共団体の協力関係、公・共・私のベストミックスその他の必要な地方行政体制のあり方についての調査審議の諮問を受け、2018年7月に発足した。

2020年6月の「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」では、地方議員のなり手不足に関する当面の対応として、①議員の職務等法的位置づけ②議員報酬のあり方③請負禁止の緩和④立候補環境の整備の4点が示された。議員の請負禁止は、禁止の対象となる請負の範囲が明確でないことは、立候補しようとする者にとって懸念材料の一つであり、その範囲を明確化する必要があること、また個人の請負に関する規制について、透明性を確保する方策とあわせて、その緩和について検討する必要があるとされた。さらに、立候補に伴うリスクを軽減する観点から、地方議会議員選挙に立候補した者が休暇を取得するなどした場合に、そのことを理由として解雇や配置転換等の不利益な取扱いを受けないようにすることについて、事業主をはじめとする関係者の負担等の課題も含めた労働法制のあり方に留意しながら検討する必要があるとされた。

2.4 自由民主党地方議会の課題に関するプロジェクトチーム提言

政府与党内でも、地方議会のあり方を巡る議論がされてきた。自由民主党は政務調査会総務部会に「地方議会の課題に関するプロジェクトチーム」を2019年3月に設置し、2021年4月には「令和時代にふさわしい地方議会・議員のあり方についての提言」を公表した。

提言内容は次の3点である。第1は「地方制度調査会で議論を行い、協議が整ったものについて、議員立法等による対応を行う」こと、第2は「国会、各党において、喫緊の課題に迅速に対応するとともに、選挙制度など国民的議論が必要なものについて、協議を行い、協議が整ったものについて、議員立法等による対応を行う」こと、第3は「全国議長会及び各議会・議員においては、住民の理解と信頼を得るため取り組むことが望まれる事項については、積極的に対応する」ことである。

表 1 近年の地方議会制度改革議論と法改正の経過

年 月	項 目
2017年 7月	町村議会のあり方に関する研究会（総務省）設置
2018年 3月 7月	町村議会のあり方に関する研究会（総務省）報告書公表 第32次地方制度調査会設置
2019年 6月	地方議会・議員のあり方に関する研究会（総務省）設置
2020年 6月 9月	第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」 地方議会・議員のあり方に関する研究会（総務省）報告書公表
2021年 4月	自由民主党地方議会の課題に関するプロジェクトチーム 「令和時代にふさわしい地方議会・議員のあり方についての提言」公表
2022年 1月 12月 12月	第33次地方制度調査会設置 地方自治法の一部を改正する法律公布 第33次地方制度調査会「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申」
2023年 5月	地方自治法の一部を改正する法律公布

3. 第33次地方制度調査会における議論と地方議会三団体の動向

3.1 諮問事項と議論の経過

第33次地方制度調査会⁴⁾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」調査審議の諮問を受け、2022年1月に発足した。

地方制度調査会は、会長、副会長と具体的な議論を展開する専門小委員会メンバーを兼ねる学識者の他に総会のみ出席する国会議員6名と地方6団体の代表者6名により構成されている。

累次の地方制度調査会においても、何らかの地方議会論が展開されてきたが、第33次地方制度調査会の諮問事項には、地方議会に関する直接的な言及はなかった。第1回から第4回までの専門小委員会での議論を経て、第2回総会で審議事項の整理として、「その他の必要な地方制度のあり方」の中で、「地方議会の位置付けや議員の職務の明確化、多様な層の住民の議会への参画につながる環境整備など地方議会のあり方について、どのように考えるか」という項目が承認され、地方議会のあり方の議論が先行的に行われることとなった。第2回総会后には、5回にわたり専門小委員会が開催され、2022年12月21日の第3回総会で地方議会のあり方に関連した答申案が示され、12月28日に「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申」が首相に手交された。

3.2 地方議会三団体の動向と答申への影響

地方議会三団体（全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会）の動向は、第33次地方制度調査会の答申には大きな影響を与えた。

第33次地方制度調査会で、首相の諮問事項には明記されていない自治体議会に絡む審議項目が追加されたのは、第3回専門小委員会（4月13日）において、地方6団体のヒアリングが行われ、3議長会から自治体議会のあり方に関する問題提起があったためと言われる（今井2023）。全国都道府県議会議長会会長は、①地方議会は住民が選挙した議員で組織されること、②地方議会は、地方公共団体の意思決定を行うこと、③地方議会議員は、住民の負託に応え、自らの判断と責任においてその職務を行うとともに、調査研究その他の活動を行うことを具体的に地方自治法に規定することを求めている。

しかし、地方議会三団体は第33次地方制度調査会発足前の2020年以降、議会の位置付けや議員の職務等を法律で明確にすることを政府・政党へ働きかけを行ってきている。この経過を時系列にまとめたものが表2である。

表2 地方議会三団体の連携した主な取組

年 月	事 項
2020年11月18日	活気ある地方議会を目指す全国大会決議（①議会の位置付け、権限を法律上明確化すること。②議員の職務等を法律上明確化すること。）
2021年11月24日	「多様な議員で構成された活気ある地方議会を目指す全国大会」大会決議（地方議会の団体意思決定機関としての位置付け等を法律上明確化すること。②地方議会議員の職務等を法律上明確化すること。③地方議会議員の兼業（請負）禁止の範囲を明確化し、規制を緩和するための法改正を行うこと。）
2022年1月11日	地方議会の位置付け及び議員の職務等を明確に規定する地方自治法の改正等の早期実現を求める緊急決議（全国市議会議長会）⇒2022年2月7日の第1回専門小委員会に参考資料として提示される
2022年1月11日	地方議会の位置付けを明確に規定する地方自治法の改正等の早期実現を求める決議（全国町村議会議長会）⇒2022年2月7日の第1回専門小委員会に参考資料として提示される
2022年1月12日	地方議会の団体意思決定機関としての位置付けを明確に規定する地方自治法の改正等の早期実現を求める決議（全国都道府県議会議長会）⇒2022年2月7日の第1回専門小委員会に参考資料として提示される
2022年11月11日	「住民の負託にこたえ、活気ある地方議会を目指す全国大会」大会決議（地方議会の位置付け、議員の職務等について、次の3点を地方自治法に明文化すること。①地方議会は、住民が選挙した議員をもって組織されること。②地方議会は、地方公共団体の意思決定を行うこと。③地方議会議員は、住民の負託に応え、自らの判断と責任において、その職務を行うとともに、調査研究その他の活動を行うこと。）

3.3 第33次地方制度調査会「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申」の概要

2022年12月26日にまとめられた「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申」の構成は、第1に「議会についての現状認識と課題」、第2に「議会における取組の必要性」として①多様な人材の参画を前提とした議会運営②住民に開かれた議会のための取組③議長の全国的連合組織等との連携・国の支援、第3に「議会の位置付け等の明確化」、第4に「立候補環境の整備」、第5に「議会のデジタル化」として①議会へのオンラインによる出席②議会に関連する手続のオンライン化で構成されている。

第3の「議会の位置付け等の明確化」では、「議会の役割・責任、議員の職務等について、その重要性が改めて認識されるよう、全ての議会や議員に共通する一般的な事項を地方自治法に規定することも考えられる。具体的には、地方自治法の議会の設置根拠の規定に、議事機関として住民が選挙した議員をもって組織されるという地方公共団体における議会の位置付けを追記すること、地方公共団体の所定の重要な意思決定に関する事件を議決する等の議会の役割・責任を明確に規定すること、議員は、議会の権限の適切な行使に資するため、住民の負託を受け、誠実に職務を行わなければならないことを規定することが考えられる」とし、地方自治法の改正に直接言及している。

4. 地方自治法の改正

4.1 2022年地方自治法改正

2022年の地方自治法の改正では、議会の議員に係る請負に関する規制の明確化及び緩和（第92条の2）として、「請負」の定義を明確化するとともに、各会計年度において支払を受ける請負の対価の総額が政令で定める額（政令で300万円と規定）を超えない者を、議員個人による請負に関する規制の対象から除くこととした。本改正も地方議会三団体が請負禁止の範囲の明確化及び緩和について政府、政党に対して繰り返し要望してきた事項である。その他にも、災害等の場合の開会の日の変更に関する規定の整備（第101条）として、災害その他やむを得ない事由により開会日に会議を開くことが困難であると認めるときは、召集の告示をした者が開会日を変更できるようにしたものである。

これらの改正は2022年12月6日の衆議院総務委員会で委員会提出の法案として決定すべきとの動議が提出され、賛成多数で決定し、12月8日の衆議院本会議、12月10日の参議院本会議で可決されたものである。

2022年地方自治法改正は地方制度調査会の答申を踏まえた閣法ではなく、議員立法によるのである。改正事項である「請負禁止の範囲の明確化・緩和」は、近年の地方議員のなり手不足の要因の一つとして地方議会三団体、特に個人事業主と地方自治体との間で取引関係が生じやすい町村部を抱える全国町村議会議長会から強い要望があったものである。本改正内容については、第32次地方制度調査会でも議論されたものであったが、法制化に至らなかったため、2023年の統一地方選挙前に議員立法で成立、施行されたものである。

4.2 2023年地方自治法改正

2023年の地方自治法改正は、前述した第33次地方制度調査会の答申を踏まえたものである。地方議会に係る大きな改正点は2点である。第1は地方議会の役割及び議員の職務等の明確化である（第89条）。第2は地方議会に係る手続きのオンライン化である（第138条の2）。地方議会三団体が強く要望した地方議会の役割及び議員の職務等の明確化は、地方自治法89条の改正により対応された。

従来、地方議会については、憲法第93条第1項で、「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する」と規定され、地方自治法第89条に「普通地方公共団体に議会を置く」とのみ規定されていた。今回の改正では、まず第89条第1項を「普通地方公共団体に、その議事機関として、当該普通地方公共団体の住民が選挙した議員をもって組織される議会を置く」とし、議会の位置付けを明記した。

さらに、同条第2項に「普通地方公共団体の議会は、この法律の定めるところにより当該普通地方公共団体の重要な意思決定に関する事件を議決し、並びにこの法律に定める検査及び調査その他の権限を行使する」と規定した。これは、議会の代表的権限である「議決」のほか「検査」「調査」を例示することで、地方議会制度の趣旨を明確にしたものである。また、同条第3項に「前項に規定する議会の権限の適切な行使に資するため、普通地方公共団体の議会の議員は、住民の負託を受け、誠実にその職務を行わなければならない」と議員の職務についても規定した。

5. 2022年青森県内市町村議会アンケート調査

5.1 調査の概要

筆者は2017年以降に活発化した議員のなり手不足を解消するための地方議会制度改革を巡る国における研究会での議論、地方議会サイドからの課題提起、学識者からの提言などの内容もふまえ、青森県内40市町村議会を対象に地方議会の課題動向に対する見解をたずねるアンケート調査を青森県市町村課の協力を得て実施した。

調査対象とした40市町村議会の全てから回答を得た。調査期間、対象など調査の概要は表3のとおりである。

表3 2022年青森県内市町村議会アンケート調査の概要

項目	内容
調査期間	2022年8月～9月
調査対象	青森県内市町村議会（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
回答数	40市町村議会（回収率100%）
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
主な調査項目	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 ・地方議会の団体意思決定機関としての位置付け等を法律上明確化する必要性 ・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）など

5.2 議会の位置付け・議員の職務の法律での明確化への回答

本調査では2022年1月に設置された第33次地方制度調査会での議論が進展していた時期であったことから、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についても回答を求めた。

その中で、2023年5月の地方自治法改正に盛り込まれた「地方議会の団体意思決定機関としての位置付け等を法律上明確化すること」と「地方議会議員の職務等を法律上明確化すること」の2項目についての回答内容は、次のとおりである。

◎地方議会の団体意思決定機関としての位置付け等を法律上明確化すること

「地方議会の団体意思決定機関としての位置付け等を法律上明確にすること」については、「必要である」が14議会（35%）、「やや必要である」が15議会（37.5%）、「あまり必要ではない」が7議会（17.5%）、「必要でない」が1議会（2.5%）、「その他」が3議会（7.5%）であった。肯定的回答が7割を超え、否定的回答は2割であった。

■必要 ■やや必要 ■あまり必要でない ■必要でない ■その他

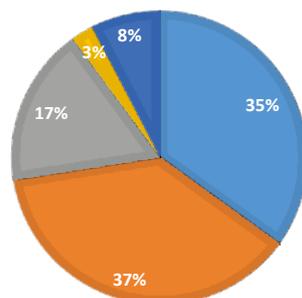


図1 議会の位置付け等を法で明確化する必要性の割合（青森県内市町村議会アンケート調査）

◎地方議会議員の職務等を法律上明確化すること

「地方議会議員の職務等を法律上明確化すること」については、「必要である」が13議会（32.5%）、「やや必要である」が12議会（30%）、「あまり必要でない」が9議会（22.5%）、「必要でない」が1議会（2.5%）、「その他」が5議会（12.5%）であった。肯定的回答が6割を超え、否定的回答は25%であった。

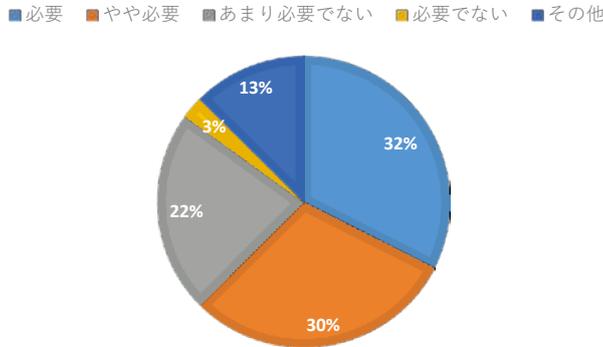


図2 議員の職務等を法で明確化する必要性の割合（青森県内市町村議会アンケート調査）

6. 今後の展望・総括

第33次地方制度調査会の「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申」が「議会が果たすべき役割、議員の活動のあり方等を含めて、住民との議論も重ねながら、地域の実情に応じて、議会の目指すべき姿を明確化していく取組は数多くの地域で見られる。また、議会がその重要な役割・責任を十分に果たすよう、議会や議員がそれぞれの立場において、その重い役割や責任を自覚することが何よりも重要である」と指摘しているように、地方自治体の二元代表制の一翼を担う議会の役割や責任をより明確にしていくという観点から地方自治法の改正がされた。

地方自治法改正の根拠となった第33次地方制度調査会の答申策定段階では様々な議論が展開された。

法改正を強く求めた地方議会三団体からは、「地方議会の位置付け等を地方自治法に明確に規定していただきたい。これにより、議会とは何かを住民にしっかりと理解いただき、議員自らその重い責任をさらに深く自覚する、女性や若者など多様な人材の議会への参画を図り、議員のなり手確保につなげていくという意義がある」（全国都道府県議会議長会）、「地方議会に対する住民の理解と関心を高め、議員になりたいという意識を醸成していくためには、地方議会は何のためにあるのか、地方議員は何をすべきなのかという基本的な認識を共有することが出発点になる。地方議会の団体意思決定機関としての位置付け及び議員の職務について、法律上明確にしたい」（全国市議会議長会）、「なり手不足問題への対応を、住民に十分理解いただきながら、腰を据えて進めていくためにも、地方議会の位置付けや議員の職務等を法律に位置付けることが必要。法律上明確に位置付けられることは、議会活動について住民から理解を得る契機となるとともに、多様な人材の議会への参画を促すことにつながるものと考えている」（全国町村議会議長会）といった意見が出された。

一方で、「地方議会の位置付けを地方自治法に定めることが、なぜ地方議員の多様性につながるのか。また、地方議会が地方公共団体の意思決定機関であるという理解が適切であるか」「地方議会の位置付けだけを明確にすれば、果たして女性とか若者がなりやすい環境づくりになるのか」といった疑問も複数の委員からあがった。議員のなり手不足対策を期待されたが、議会の位置付けや議員の職務規定の法制化が議会における多様な人材の参画に結びつくのか疑問なしとも言えない（今井2023）という指摘もある。

また、青森県内市町村議会アンケート調査の結果からは、法改正による地方議会の役割及び議員の職務等の明確化については、概ね賛同が得られているものの、地方議会の役割の明確化については2

割の議会が、議員の職務等の明確化については4分の1の議会が否定的意見であった。このことから、地方議会三団体の総意が全国の地方議会全体に浸透しているとは言い難い。

このような経過をふまえ、最後に地方議会制度改革の展望の視点を提示したい。

第1は、地方自治法改正の実効性を高めるため、地方議会が独自に行っている改革の可視化と議会事務局機能強化の必要性である。改革の取組を住民に広く周知し、議会と住民の距離を縮めていくことが必要である。

今般の地方自治法の改正はあくまでも地方議会改革を全国展開していく起点であり、具体的な成果は、各地方議会の取組に委ねられている。地方選挙における無投票当選の傾向は都道府県議会や町村議会が多く、選挙制度や議員報酬などの要因なども指摘されている。議員のなり手不足、女性や若者など多様な人材の地方議会への参画などの課題を直接解決できる処方箋ではない。

また、二代表制が機能するためには、地方議会制度改革、地方議員意識刷新とともに、地方議会事務局の体制整備が必要とされる（廣瀬2014）。青森県内市町村議会の議員数は、最小が6名、最大が35名であるが、事務局職員数も最小が2名、最大が16名で8倍の差がある。町村については2～3名の体制である。これでは、議員サポート力を発揮するには心もとない。議会の位置づけや議員の職務を法律上明確にした成果を生み出していくためには、任期付き職員や非常勤職員などによる柔軟な運用も含め、議会事務局機能の強化は喫緊の課題である。

第2は、多様な人材の議会への参画を図り、住民に開かれた持続可能な地方議会にするためには全国一律ではない地域の多様性を活かした柔軟な制度構築の必要性である。

「町村議会のあり方に関する研究会」で提案された現行議会の他の選択肢として「集中専門型」、「多数参画型」の議会形態については、全国町村議会議長会等の反対⁵⁾も強く、第32次地方制度調査会の答申にも盛り込まれず、制度化が見送られた（堀内2010）。しかし、「集中専門型」、「多数参画型」という二つの議会モデルは選択肢の一つにされたにすぎず、すべての町村に強制的に採用される形として想定されていない（辻2019）。「青森県内市町村議会アンケート調査」でも3割は評価している。都道府県と市町村で、あるいはそれらの類型の中でも議会のあり方が多様であってもよく、住民自治の他のチャンネルである住民参加、住民投票との組み合わせで、各自治体が自主的に選択すべき（人見2000）という視点も必要であろう。複数の異なる選挙制度の同時存在は望ましくない（砂原2015）という考え方もあるが、人口減少・少子高齢化の急速な進展の中で、全国の市町村が個性を活かし、議会制度を持続可能な形で維持していくことが求められる。自治体の種別によって異なる事務の所掌範囲に応じた形で、地方議会の権限や組織形態のあり方に多様性を認める方向で考えざるを得ない（辻2019）ということが、地域の実態に合致していると言えるであろう。

第3は、地方議会への住民参加促進の必要性である。平成の合併を経て、地方議会は、きめ細かく地域代表を選出する重要性は高まっている。青森県においても平成の合併により、2004年に67あった市町村が2006年には40に減少し、きめ細かく地域代表を選出し、地域住民の声を吸い上げていく仕組みの必要性は高まっている。地方議会への住民参加の手法として、議会報告会や住民、団体などとの意見交換会もあるが、「青森県内市町村議会アンケート調査」では、開催実績は2割台に留まっている。一方で、地域自治組織との連携の必要性については、肯定的な意見が8割に及んでいる。平成の合併で市町村区域は広域化したのが、議員定数の大幅な増加が見込めない中で、地域自治組織との連携の仕組みを市町村議会が柔軟に設定し、きめ細かい住民ニーズを議会運営に反映させることが肝要ではないかと思われる。

「青森県内市町村議会アンケート調査」の結果からも改革マインドは多様である。地方議会制度改革は、全国一律ではなく地域の実態に合致した多様な形態を認容する制度設計が求められる。

注釈

- 1) 町村議会のあり方に関する研究会については、次のサイトを参照。
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/choson_gikai/index.html
(2023年12月16日取得)
- 2) 地方議会・議員のあり方に関する研究会については、次のサイトを参照。
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chihogikai_giin/index.html
(2023年12月16日取得)
- 3) 第32次地方制度調査会については、次のサイトを参照
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi.html
(2023年12月16日取得)
- 4) 第33次地方制度調査会については、次のサイトを参照。会議資料、議事録も公開されている。
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi.html
(2023年12月16日取得)
- 5) 全国町村議会議長会は、2018年3月26日に総務省の「町村議会のあり方に関する研究会」の報告書が公表されたことを受け、「研究会設置趣旨の「町村総会のより弾力的運用」について研究すべきである。現場からの声、自主的な取組を重視すべきである。議会制度を検討する場合に、町村のみを対象とすること、および人口によって差を設けることに反対するなどの意見を公表している。

参考文献

- 江藤俊昭 (2020)「議会改革の到達点から第32次地制調答申を読む―地方自治制度改革と地方議会改革との連動―」『自治総研』通巻503号
- 今井照 (2023)「地方自治法の一部を改正する法律（令和4年12月16日法律第101号）及び第33次地方制度調査会「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申」（2022年12月28日）について」『自治総研』通巻533号
- 今井照 (2022)「地方制度調査会研究の論点―21次～32次を中心として」『自治総研』通巻522号
- 橋田誠・佐々木純一郎 (2020)「青森県における調査：市町村議会と圏域について」『弘前大学大学院地域社会研究科年報』第16号
- 橋田誠 (2022)「地方議会の改革動向に関する一考察―青森県地方議会調査を事例に―」『日本地域政策研究』28号
- 木寺元 (2018)「地方選挙制度改革と政治工学―総務省「地方議会・議員に関する研究会報告書」の検討と分析」『自治総研』通巻473号
- 佐々木純一郎・橋田誠 (2018)「青森県における地方議会調査」『弘前大学大学院地域社会研究科年報』第14号
- 佐々木純一郎・橋田誠 (2023)「青森県内市町村議会アンケート調査について」『地域社会研究』第16号
- 砂原庸介 (2015)「選挙制度と市町村議会の活性化」全国町村議会議長会編『地方議会人』45巻9号
- 総務省自治行政局 (2020)『地方議会・議員のあり方に関する研究会報告書』
- 総務省自治行政局 (2018)『町村議会のあり方に関する研究会報告書』
- 曾我謙悟 (2019)『日本の地方政府』中央公論新社
- 第32次地方制度調査会 (2020)「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」
- 第33次地方制度調査会 (2023)「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申」
- 辻陽 (2019)『日本の地方議会』中央公論新社
- 日経グローバル (2011)『地方議会改革の実像』日本経済新聞社
- 長野基 (2019)「自治体議会改革の成果と構造―基礎自治体パネルデータからの分析―」『法学志林』116巻1号
- 人見剛 (2000)「住民自治の現代的課題―地方議会・住民参加・住民投票―」日本公法学会編『公法研究』62号
- 廣瀬克哉 (2014)「自治体議会と住民―その乖離と信頼回復」ぎょうせい編『月刊ガバナンス』164号
- 堀内匠 (2020)「第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」を読む」『自治総研』通巻502号

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 — 2つの青森県の地域素材を教材化して —

野澤敬之*

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

Adapting Two Aomori Prefecture's Regional Topics into Teaching Material

Takayuki NOZAWA

1. はじめに

本稿の目的は、青森県におけるリンゴ^{註1}にまつわる2つの地域素材を教材化して、特別の授業道徳（以降、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、道徳と特活は密接な関係があると示されているものの、関連づけがなされた実践報告が少ないこと、第2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ESDに取り組んでいるとは言い難いこと、第3に、地元でESDとして教材となりうる地域素材があるにもかかわらず、それを活用できていな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に道徳と特活を関連付ける意味、第2にリンゴにまつわる2つの地域素材である「落ちないりんご」と「救世主はフクロウ！ 青森りんご園」と道徳・特活との関係、第3に2つの地域素材とESDの関係、第4に、これらを踏まえた授業計画を指導略案として示す。

第1の道徳と特活を関連付ける意味は、特活と道徳教育の目標や内容と共通するものが多く、密接に関わりがあるからである。第2・第3の2つの地域素材と道徳・特活とESDとの関係は、ESDは、学校教育全体で取り組むべき課題であり、ESD目標の構成概念等と道徳・特活の目標等が、密接に関連するからである。リンゴにまつわる地域素材である「落ちないりんご」は、台風により大打撃を受けた農家が一致団結して、町役場等の他団体とかわりを持ちながら困難を克服した後、「有限会社 落ちないりんご」を設立した姿から、持続可能な社会づくりを構成する6つの概念の「相互性」「連携性」、道徳の内容項目「勤労」と関連する。もう一方の「救世主はフクロウ！ 青森りんご園」は、森に住むフクロウを、リンゴ園に設置した巣箱に住ませ、リンゴの木を食い荒らすハタネズミの駆除に農業ではない方法として利用したことから、持続可能な社会づくりを構成する6つの概念の「多様性」「相互性」、特別活動におけるキャリア教育としての基礎的・汎用的能力の「課題対応能力」と関連するからである。第4の、これらを踏まえた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。なお、本稿で開発する2時間の小単元は、特活における職場体験の事前学習に組み込むことを想定しており、各校により実施学年が異なるため、対象学年は示さない。

* 弘前大学大学院地域社会研究科 客員研究員

2. 道徳と特活を関連付ける意味

道徳と特活を関連付ける意味は、特活と道徳教育の目標や内容と共通するものが多く、密接に関わりがあるからである。詳細は、以下の通りである。

赤堀（2010）は、特活と道徳教育と密接に関わりがあるという。そこで、特活と道徳の目標を比較することとした。文部科学省（2018a）は特活の目標を、「集団や社会の形成者としての見方・考え方」を働かせながら「様々な集団活動に自主的、実践的に取り組み、互いのよさや可能性を發揮しながら集団や自己の生活上の課題を解決する」ことを通して、資質・能力を育むこと、としている。一方、文部科学省（2018b）は、道徳教育の目標を、よりよく生きるための基盤となる道徳性を養うため、道徳的諸価値についての理解を基に、自己を見つめ、物事を広い視野から多面的・多角的に考え、人間としての生き方についての考えを深める学習を通して、道徳的な判断力、心情、実践意欲と態度を育てるとしている。ここで示された特活の目標にある、「集団や社会の形成者としての見方・考え方を働かせること」は、道徳教育の「物事を広い視野から多面的・多角的に考えること」と関連する。また、「集団や自己の生活上の課題を解決すること」は、「人間としての生き方についての考えを深める学習」と関連する。さらに、「自主的・実践的な取り組み」「互いのよさや可能性を發揮すること」は、文部科学省（2018c）が示した22の道徳の内容項目「自主 自立」「相互理解 寛容」と関連する。

以上のことから、特活と道徳教育の目標や内容と共通するものが多く、密接に関わりがあると言える。

3. 青森県におけるリンゴにまつわる2つの地域素材

3.1 落ちないりんごの概略

地域素材「落ちないりんご」の概略を示した。これは、フジテレビ「奇跡体験!アンビリバボー」(2020)の再現VTRを参考にしたものである。

青森県南津軽郡藤崎町、特産品は、リンゴ。618件のリンゴ農園がある。世界で最も生産量が多い品種ふじの発祥の地である。1991年9月、この町のリンゴ農家平田博幸（34）さんは、リンゴの成長を見守っていた。収穫まで2ヶ月となったころ、9月26日に沖縄県を通過し、九州・四国地方などに猛威を振るった台風19号が、最大風速50m以上の勢力を保ったまま北陸を通過し、東北地方に迫っていた。このまま進めば、藤崎町を直撃してしまう。しかし、収穫時期の2ヶ月前では、収穫しても未成熟のため、売り物にならない。できることといえば、農園に風よけネットをはったり、リンゴの木を支柱で支えたりすることだけだった。そして、9月28日午前5時、最大風速53mの強風が吹き荒れた。その結果、リンゴのほとんどが落下。藤崎町では、予定収穫量の9割にあたる12tのリンゴが、売り物にならなくなった。それだけではなく、器具やダメージを受けた施設など、復旧にかかる費用は、26億円。多くのリンゴ農家が、存続の危機に直面、しかし、来年以降も栽培をするためには、収入を得なければならなかった。ベテラン農家の話し合いが打開策を出せずに行き詰る中、若者の農家が別の場所で話し合い、アイデアを持ってきた。

数日後、藤崎町のリンゴ農家たちは、青森の神社をとりまとめる青森神社庁へ、アイデア商品を取り扱ってもらえないかと持参した。しかし、神社庁の人は、他に適した場所があるといい、青森以外の明治神宮、湯島天満宮など有名な八か所に連絡し、正月においてもらえる許可を得た。神社で販売したいのは、リンゴそのもの。通常100円のリンゴを、1,000円で販売するという。この商品は、次のような話し合いから生まれた。

若いリンゴ農家が集まり、台風の被害からの立ち直りを模索していた。受験生を持つ農家が、入学後の教育費の支払いを心配する中、落ちたリンゴではなく、落ちなかったリンゴを使えないかと考えた。

台風19号の強風でも落ちなかったリンゴを縁起物にする。強風でも落ちなかったリンゴの強運をわけてもらう。受験生向けに神社へ置いてもらう。初詣に来る受験生や親御さんに買ってもらう。こうしたやり取りから、アイデアがまとまり、ベテラン農家の話し合いの場へ、アイデアを持って行った。こうして誕生したのが、受験生に向けて神社で販売した、台風で落ちなかった強運のリンゴ。その名も「落ちないりんご」であった。

台風の影響は大きかった。落下したリンゴの一部は、ジュースなどの加工用に回されたが、例年の3割程度の売り上げにしかならなかった。そのほかは、廃棄するしかなかった。そこで、藤崎町では、落ちないりんご販売実行委員会を組織、役所と農家が協力して、台風の2ヶ月後、落ちなかった1割のリンゴを収穫。1個1個箱詰めをし、「台風19号の強風にも耐えた強運なリンゴ」という証明書も添えた。翌年正月、リンゴ農家が神社などに直接出向き販売した。1個千円という価格ではあったものの、当初の狙い通り、受験生や受験生の家族に大反響。およそ6万個を売り上げ、損害の穴埋めに大きく貢献した。こうして、一連の販売活動は、幕を下ろした。ところが、このアイデアは、リンゴ農家に思わぬ喜びをもたらすこととなった。その年の春、リンゴ農家に、例えば、美術系の学科を受験した時の課題がリンゴのデッサンだったため、前日に食べた「落ちないりんご」を思い出しながら描いたら合格できた等、受験に合格した受験生やその家族からのたくさんうれしい手紙が届いた。

こうして、危機的状況を乗り越えることができた落ちないりんご販売実行委員会も解散の予定だった。「私は、今年受験生なのですが、もう落ちないりんごは、販売しないのでしょうか。縁起物として続けてもらえるとうれしいです。」などの反響があった。これを受け、若手リンゴ農家が1993年「有限会社 落ちないりんご」を設立。受験生やその家族、リンゴ愛好家へ届けている。

一方、リンゴ農家だった平田博幸さんは、現在藤崎町の町長としての立場でリンゴ生産に関りを持っている。平田さんは当時を振り返り、「こうしてられないという思いに、みんなが一致してなれた。絆が大事だという点からすれば、『落ちないりんご』は、人生の糧となる体験だったとおもっています。」と話した。

3.2 救世主はフクロウ！青森りんご園の概略

地域素材「救世主はフクロウ！青森りんご園」の概略をしたに示した。これは、NHK ダーウィンが来た！生きもの新伝説「救世主はフクロウ！青森りんご園」を参考にしたものである。

津軽平野のリンゴ園は、明治のはじめに栽培が始まり、日本一の収穫量を誇る。このリンゴ園に欠かせない住人がフクロウです。国内各地に分布している夜行性の鳥です。人間のおよそ100倍の感度がある目で、じっと地面を見えています。お目当ては、草を食べているハタネズミです。ハタネズミも夜行性で、夜のリンゴ園では、よく見られる。フクロウがハタネズミを捕まえた。多い時には、一晩で10匹以上も捕まえる、リンゴ園にとってはありがたい存在。なぜなら、ハタネズミは、リンゴの木を皮を食べてしまい、木の中がむき出しになる。その結果、木は水や栄養を吸えなくなり、枯れてしまうから。ネズミ捕りなどさまざま試した結果、巣箱を作りフクロウをよぶと、最もネズミを減らせることがわかった。

フクロウが巣箱を使い始めるのが、3月頃。この時期、夫婦であるつがいのフクロウが、探すものがある。それが、リンゴ園の納屋の壁に取り付けられた巣箱である。まずオスが入り、安全を確認。続いてメスが入る。この巣箱で、子育てをするのである。数日後、卵が産み付けられていた。メスは、およそ1ヶ月、卵を温め、オスは狩りをして捕ったネズミを巣箱のメスにとどける。役割分担している。オスには、もう一つ大声で鳴いて縄張りを主張する役割がある。リンゴ園のフクロウは、半径300mほどの縄張りがある。

4月、リンゴ園の雪も融け、若葉が芽吹き始める。巣箱では、ひなが誕生する。リンゴ園の真ん

中に立つ巣箱でも3羽のひなを抱いていた。

夫婦のコミュニケーションにも鳴き声を使う。ネズミを捕まえたお父さんが巣箱に向かって鳴くと、お母さんが答えます。お父さんは、ネズミをお母さんに渡すとすぐに、次のネズミを捕りに向かう。これを繰り返して、巣箱はたくさんのエサであふれた。

ところで、リンゴ園には、なぜネズミが多くいるのか。なぜなら、ハタネズミの好物である草がたくさんあるから。リンゴ園では、畑の肥料になる草を、意図的に生やしている。それを食べて、ハタネズミは春から秋にかけて、どんどん増える。しかし、冬になれば、積雪のため草が食べられなくなり、リンゴの木の皮や根を食べてしまい、枯れてしまう。そこで、巣箱を設置したところ、8割以上激減した。農家にとっては、農薬などに頼らなくて済むし、フクロウにとっては、獲物の多い場所で子育てができるという、いわゆるWin-Winの関係。

リンゴ園で活躍する生き物は、フクロウだけではない。リンゴの花が咲き始めると活躍するのが、マメコバチである。農家は、このハチを呼び込むため、葎の茎がぎっしり詰まった巣箱を手作りして設置する。蜜や花粉を集めたハチは、茎の中に入り花の蜜と花粉を合わせて、花粉団子をつくる。こうして、たくさんの花をわたりあるくことで、受粉する。やがて、ハチは卵を産む。卵がかえり幼虫になると、花粉団子を餌とする。

農家の受粉を助けながら、自分たちも命をつなぐ。これもWin-Winの関係。

5月のリンゴ園。巣箱のひなたちも成長し、食べ盛り。ネズミを捕っても、おねだりがとまらない。しかし、ある作業が子育てを助ける。それは、草刈。刈った草を肥料にするため。このため、ハタネズミが丸見えになる。

周りの森からも鷹の仲間ノスリなどが飛んできて狩りをする。もっとも恩恵を受けるのが、巣箱のフクロウ。フクロウにとってリンゴ園は、魅力的な場である。

青森のリンゴ園は、野山を切り開いてつくられた。そのため、フクロウもリンゴ園が開かれたあとも、もともと住んでいた場所にできたリンゴ園で生活をした。その際、巣に使ったのが「リンゴの木のうちろ」。

ところが、10年ほど前、農家の高齢化により、手入れのしやすい小型の木に植え替えられたことによって、むろがある大きな木は、切り倒されていった。「むろ」に巣を作られなくなったフクロウは、リンゴ園からほとんど姿を消した。フクロウがいなくなったリンゴ園では、ネズミの被害が急増。フクロウの力に気付いた農家は、巣箱を置き始め、フクロウが戻って来た。

少しするとひなたちも成長し、母親に促され、巣箱を離れ、森へ巣立っていった。

人の作った環境を巧みに使いこなす、しなやかな適応力を持つフクロウ。たくましいフクロウたちとリンゴ園の人々との美しい関係が、末永く続くよう願わずにいられない。

3.3 2つの地域素材とESD

地域素材「落ちないりんご」は、持続可能な社会づくりを構成する6つの概念の「連携性」「相互性」、地域素材「救世主はフクロウ！青森りんご園」は、持続可能な社会づくりを構成する6つの概念の「多様性」「相互性」と関連する。詳細は、以下の通りである。

文部科学省(2018d)は、生徒一人一人が持続可能な社会の担い手として、質的な豊かさを伴った個人と社会の成長につながる新たな価値を生み出していくことが期待されるという。この担い手になるためには、持続可能な社会づくりに関する課題を見だし、解決に向かうための技能や態度を身に付けなければならない。国立教育政策研究所(2012)は、こうした技能や態度の習得を目標として設定した場合、「持続可能な社会づくりの構成概念」として、多様性、相互性、有限性、公平性、連携性、責任性、「ESDの視点に立った学習指導で重視する能力・態度」として、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、総合的に考える力、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を例示している。

これらの概念・能力・態度と、2つの地域素材には、次のような関連がある。「落ちないりんご」において、リンゴ農家の危機を、町役場や全国の有名神社の人々が関りをも追って救ったことは「連携性」と関連する。次年のリンゴ栽培の資金も不足する中、「落ちないりんご」を縁起物として付加価値をつけ、神社で販売することで、たくさんの受験生や家族に手にしてもらうことができ、さらに、試験に合格した受験生たちが、販売実行委員会へお礼の手紙をだしたことは、通常ではあまり関りを持たない人々を結び付けたことになり、「相互性」と関連する。

一方の、地域素材「救世主はフクロウ！青森りんご園」において、リンゴ園に集まるフクロウ、ハタネズミなどの動物や、マメコバチなどの昆虫が集まることは、「多様性」と関連する。また、農家が巣箱を作りフクロウをリンゴ園に住ませ、リンゴの木を食い荒らすハタネズミを駆除させる。これは、農家にとっては、害獣の駆除に農薬を使わずに済み、フクロウにとっては餌を探す必要がないという相互利益の関係であるから、「相互性」と関連する。

以上のことから、2つの地域素材「落ちないりんご」と「救世主はフクロウ！青森りんご園」は、ESDと関連すると言える。

3.4 2つの地域素材と道徳・特活

2つの地域素材「落ちないりんご」と「救世主はフクロウ！青森りんご園」は、それぞれ道徳と特活との関連があることから、教材化して授業に利用できる。詳細は、以下の通りである。

地域素材「落ちないりんご」は、道徳の内容項目にある「勤労」の意義が含まれていることから、道徳の読み物資料として利用できると著者が判断した。なぜならば、「落ちないりんご」の話には、「働く意義」の「経済性」「社会性」「個人性」の3つが含まれているからである。文部科学省(2018e)は、道徳の内容項目「勤労」に関する「指導の要点」において、「勤労を通して、社会貢献に伴う喜びが自らの充実感として生徒一人一人に体得され、心から満足でき、生きがいのある人生を実現しようとする意欲にまで高めたい。」としている。ここでは、個人として収入を得るほかに、社会貢献や自己実現の重要性が示されている。地域素材「落ちないりんご」には、台風の被害のため大幅な減収を余儀なくされた農家の工夫などの「経済性」について示されている。しかし、「落ちないりんご」を「縁起物」として販売したことから、合格発表後には受験生や家族からの嬉しい知らせや、次年度以降の「落ちないりんご」販売継続の願いといった「社会性」、 「落ちないりんご」の販売を通して新たな課題を見だし、「自己実現」により町長としてリンゴ農家とは違った立場で生産に関わっている平田博幸さんの姿も示されている。このように「働く意義」の3つが含まれていることから、道徳の読み物資料として適していると判断した。

一方、地域素材「救世主はフクロウ！青森りんご園」は、ハタネズミによるリンゴの木の被害という、リンゴ農家の仕事上の課題発見から、フクロウのための巣箱設置という処理・解決までの一連のプロセスが見てとれる。これは、キャリア教育の要である特活の「学級活動(3)」に位置付けられると著者が判断した。なぜならば、文部科学省(2018f)は、特別活動における学級活動(3)の内容の2つ目として「社会参画意識の醸成や勤労観・職業観の形成」をあげているからである。ここでの「勤労観」は、勤労に関する見方・考え方や態度等があり、課題対応能力も含まれる。従事者の高齢化により、「うろ」がある大樹の伐採から、巣箱の設置によるフクロウの呼び戻しまでの一連の出来事には、従事者の高齢化に対応したことにより、ハタネズミによるリンゴの木の食害という新たな課題が見られるようになり、その新たな課題にも対応を迫られたのである。また、後述するように当該素材をクイズ形式の班活動の授業として開発していることから、特別活動の学級活動(1)と関連する。このように、学級活動(1)と(3)の内容を含んでいることから、特別活動の授業として教材になりうると判断した。

4 学習指導略案

4.1 小単元の計画

2つの地域素材を教材化した小単元計画を、表1に示した。本来であれば小単元の前に事前指導やガイダンス、事後には振り返りや事後指導の時間を設定しなければならない。しかし、第1章で示した通り、職場体験・訪問の事前学習としての組み入れを想定していることから、当該行事の事前指導やガイダンス、振り返りや事後指導時に、共に行っていただきたく、本稿においては割愛している。また、本開発授業の対象学年についても、当該活動の学年や時期が各学校によって異なるため、対象学年について示していない。

表1 小単元の計画（著者作成）

次	教科等	目 標 等	内容の概略等	場所	備考
1	特活	①リンゴ農家の課題に気づき、班内において自分の考えを発表できる ②少数意見等も尊重しながら、合意形成して考えをまとめられる ③リンゴ園の課題に気づき正しい改善策を考えられる	・班対抗クイズ大会 ・リンゴ農家の課題や改善策を考える ・職場体験・訪問時のもの見方を知る	教室	職場体験等の班活動
2	道徳	・働く意義には、「経済性」「社会性」「個性」があることを理解する。	資料は、概略として示したものを、使用する。	教室	

4.2 1/2次の展開計画

第1次の展開計画を表2に示した。

表2 1/2次の展開計画（著者作成）

段階	学習活動 ○ 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	○職場体験・訪問の班をつくらせる ○班員の役割分担をさせる ○「リンゴ園での仕事には、どんな種類があると思いますか」 ・枝の選定 ・受粉 ・リンゴの収穫 ○「実は、次のような仕事もあるのです。今日は、リンゴ園の仕事をクイズにして出します。みなさんは、班で話し合って、答えを1つ決めてください。1問正解すると10点獲得できます。1番高い点数の班が優勝です。有意義な話し合いをして、答えを導いてください。」 ・説明を聞く	◇机とイスを移動して、班をつくる ◇司会者、記録者等の班内の役割分担をする ◇必要があれば、話し合いの仕方を簡単に確認する
展開	○これは、古いリンゴの木です。枝が上にも横にも伸びています。リンゴ農家の高齢者が多くなり、収穫がしづらくなりました。さて、リンゴ農家は、どんな対策をとったでしょう ・話し合い ・回答 ○「正解は、木を切って収穫しやすいリンゴの木を植え直したです。」 ・答えあわせ ○「実は、古いリンゴの木には、うろと言われる穴が開いていて、そこにフクロウが住んでいました。しかし、うろのある木が切られたため、リンゴ園にフクロウがいなくなりました。フクロウがいなくなったリンゴ園に、どのような変化がおきたでしょう」 ・話し合い ・回答 ○「正解は、ハタネズミによってリンゴの木の皮や根が食い荒らされました」 ・答えあわせ	◇日本最古のリンゴの木の写真を提示 ◆①②③に対する評価 ◇正解の班に10点入れる ◆①②③に対する評価 ◇正解の班に10点入れる

展 開	○「ハタネズミの駆除のため、農家がとった対策は何でしょう」 ・話し合い ・回答	◆①②③に対する評価 ◇多様性、相互性に言及
	○「正解は、巣箱を設置してフクロウに戻って来てもらうです」 ・答えあわせ	◇正解の班に10点入れる
開	○「害獣であるハタネズミの駆除のために、なぜ農薬をつかわなかったのでしょうか」 ・話し合い ・回答	◆①②③に対する評価
	○「正解は、環境に悪影響を与える恐れがあるからです」 ・答え合わせ	◇正解の班に10点入れる
終末	○優勝した班の発表	
終末	○「今日の授業で、気づいたこと、疑問に思ったこと、職場体験・訪問に向けて変化したことなどを書きましょう」	◇記入後、時間に余裕があれば発表させる

評価

- ①リング農家の課題に気づき、班内において自分の考えを発表できたか。
- ②少数意見等も尊重しながら、合意形成して考えをまとめられたか。
- ③リング園の課題に気づき正しい改善策を考えられたか。

5. おわりに

青森県におけるリングにまつわる2つの地域素材を教材化して、道徳と特活を関連付けた中学校におけるESDの授業として、開発できた。これにより、ESDとして位置付けた実践報告や、道徳・特活を関連付けた授業の広がりが期待できる。

課題は、次の2点である。1点目は、キャリア教育の位置づけである。本稿では、基礎的・汎用的能力の1つである「課題対応能力」について触れたものの、キャリア教育における位置づけ等までは示していない。2点目は、特別活動の学級活動（1）との関連についてである。地域素材「救世主はフクロウ！青森りんご園」を、特活における学級活動（3）の内容「社会参画意識の醸成や勤労観・職業観の形成」と関連付けて開発したものの、学級活動における班での話し合いの方法をとったことで、学級活動（1）と関連する授業となった。しかし、この関連性に関しては、ほとんど示していない。次回は、この2点にも力を注ぎたい。

註

- 1 林檎をカタカナ表記「リング」としているのは、日本国内で流通しているほとんどが、西洋林檎であるからである。しかし、「落ちないりんご」や「落ちないりんご販売実行委員会」の固有名詞は、オリジナルの表記を尊重した。

引用・参考文献

- 赤堀博行（2010）学校の教育活動全体を通じて行う道徳教育Ⅳ—道徳と特別活動との連①—、「道徳と特別活動 心をはぐくむ」、p.32.文溪堂
- フジテレビ（2020）落ちないりんご「奇跡体験！アンビリバボー」、2020.7.8放送
- 国立教育政策研究所（2012b）「学校におけるESDに関する研究最終報告書」、p.4.
- 文部科学省（2018a）「中学校学習指導要領（平成29年告示）解説 特別活動編」、p.11.
- 文部科学省（2018b）「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.26-64.
- 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」、p.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 総則編」、p.1.
- 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.50-51.
- 文部科学省（2018f）「中学校学習指導要領（平成29年告示）解説 特別活動編」、pp.57-62.
- 日本放送協会（2018）「ダーウィンが来た！生きもの新伝説「救世主はフクロウ！青森りんご園」、2018.12.2放送

『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17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2024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17号

2024年3月22日印刷

2024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17号

弘前大学地域社会研究会

2024