

2024/9
Vol. 42

都市と ガバナンス

- 巻頭論文 都市計画を変えるドイツの住民投票
—ミュンヘン市、ボン市、ベルリン市の3事例から考える—
早稲田大学名誉教授 早稲田大学参加のデザイン研究所顧問 卯月 盛夫
早稲田大学参加のデザイン研究所招聘研究員 福地 健治
- シリーズ 都市の持続可能性／グリーントランスフォーメーション
- テーマ 自然災害からの復旧・復興における都市自治体の対応

都市とガバナンス 第42号 目次

巻頭論文

- 都市計画を変えるドイツの住民投票
ーミュンヘン市、ボン市、ベルリン市の3事例から考えるー …… 1
早稲田大学名誉教授 早稲田大学参加のデザイン研究所 顧問 卯月 盛夫
早稲田大学参加のデザイン研究所 招聘研究員 福地 健治

シリーズ 都市の持続可能性 / グリーントランスフォーメーション

- カーボンニュートラルに寄与する都市政策の世界動向 …… 10
千葉大学大学院 工学研究院建築学コース 准教授 松浦 健治郎
- 農業と農村におけるGXをチャンスに変える …… 20
東京工業大学 環境・社会理工学院 教授 真田 純子
- 条例からみた都市自治体による生物多様性政策 …… 29
信州大学 経法学部 准教授 箕輪 さくら
- ラムサール条約湿地自治体認証と「出水ツルの越冬地」の保全と利活用 …… 36
出水市 商工観光部ツル博物館館長 兼 ラムサール推進室長 堀 昌伸

テーマ 自然災害からの復旧・復興における都市自治体の対応

- 自然災害からの復興と土木デザイン …… 42
熊本大学 くまもと水循環・減災研究教育センター 教授 星野 裕司
- 災間の時代に小さなまちづくりの担い手が果たす役割 …… 51
京都大学 防災研究所 准教授 松田 曜子
- 復興経験から構想する事前住宅復興のすすめ …… 57
神戸大学 都市安全研究センター 教授 近藤 民代
- 一職員から見た陸前高田の復興と教訓 …… 65
陸前高田ほんまる株式会社 取締役 永山 悟
- 観光危機管理のあり方～来訪者の安全をどう確保するか～
第26回都市政策研究交流会講演・議事録 …… 73
- 観光危機管理のジレンマ ー5つの視点と「公的なもの」ー …… 81
日本都市センター研究員 中川 豪
- 流域治水政策と都市自治体 …… 89
日本都市センター研究員 高野 裕作

各国の都市・地方自治制度と施策

- タイにおける中央地方関係ー中央集権国家における地方自治の模索ー …… 94
筑波大学 人文社会系 准教授 外山 文子
- フィリピンの政府間関係ー地方政府は自律性を高めたかー …… 103
大阪大学 准教授 西村 謙一
- インドネシアの中央集権体制・権威主義体制 ーパワーバランスと地方分権ー …… 112
日本都市センター研究員 中川 豪

都市行政研究の視点

- プラスチック汚染対策をめぐる条例制定の意義
－栃木県と宮津市を事例とした予防政策法務としての可能性－ …… 122
日本都市センター研究員 中山 敬太

都市自治体の調査研究活動

- 都市自治体・都市シンクタンク等の調査研究活動
－「2023年度都市自治体の調査研究活動に関するアンケート調査」及び
「都市シンクタンクカルテ」の集計結果報告－ …… 146

日本都市センター活動概要

- 調査研究紹介 …… 154
 - 刊行物のご案内 …… 155
-

都市計画を変えるドイツの住民投票 —ミュンヘン市、ボン市、ベルリン市の3事例から考える—

早稲田大学名誉教授 早稲田大学参加のデザイン研究所 顧問 卯月 盛夫
早稲田大学参加のデザイン研究所 招聘研究員 福地 健治

ドイツでは1990年代以降住民による直接民主主義を進めるために、各州は住民投票法を整備してきた。住民投票の成立要件は、日本では「投票率50%」が多いが、ドイツでは市町村の人口規模によって「得票率8～30%」となっており、日本よりハードルは低い。また住民投票の結果の効力についても、日本では「尊重する」程度だが、ドイツでは「1～3年の法的拘束力」を有する。2015～19年の5年間の住民請願（住民投票の前段階の手続き）数のデータによると、ミュンヘン市では年平均33件となっており、なんと1ヶ月に2～3件程度の行政と住民の争点が問題提起されている。またそのテーマも8割以上が公共施設、民間施設、交通等に関する都市計画分野となっている。ドイツにおいては、住民投票は住民参加の重要な手法といえる。

1 はじめに

近年、日本の自治体において「常設型住民投票条例」が制定されるケースが増えてきた。すでに70事例を超えているというデータもある。それまでの「個別型住民投票条例」に比較すれば住民にとって住民投票のハードルは低くなったような印象もあるが、いくつかの課題もある。一つは「成立要件」、もう一つは「結果の法的拘束力」である。多くの条例では「投票者の有権者全体に対する割合が50%未満の場合は成立しない」、また未成立の場合は開票作業もしないという内容が含まれているものが多い。日本では一般の市長選挙でも投票率が50%を超えることはそう多くない。さらに、投票率が50%を超え、投票者数の過半数が支持をしても、市長や市議会はその結果を「参考に留める」というものが多い。つまり、日本の住民投票には法的拘束力がない場合がほとんどである。

住民の直接の声をできるだけ政策や計画に反映させるという目的で制定された常設型住民投票条例であるが、このような「成立要件」と「結果の法的拘束力」によって、住民投票という住民による問題提

起という機能は果たされていない。都市計画分野においても、日本では住民投票によって行政の公共事業や民間の再開発計画を変更・廃止させることはほとんど不可能と言わざるを得ない。しかしドイツでは30年前は現在の日本とほぼ同じ状況であったが、活発なNPO活動と市民運動によって、各州の住民投票法は大きく緩和され、それによって行政が一度決めた都市計画を住民が変更する事例が増えてきた。本稿では、興味深い3つの事例を紹介する。

2 ミュンヘン市の高層建築指針

市内には環状道路が2本通っており、内側は旧市街地を囲む道路、外側は中央環状道路と言われている。この2本の環状道路によって、「旧市街地」「2本の環状道路に囲まれたドーナツ型の部分」さらに「中央環状道路の外側」と3つのエリアに分けられている。そして高層建築は、中央環状道路の外側で放射状道路と交差するインターチェンジ部分にだけ許可されている。

その理由は中世ヨーロッパの街の構造にさかのぼる。かつての旧市街地のまわりには城壁があり、城

壁の4、5ヶ所に城門があって、その城門からだけ外への出入りができていた。城門は遠くから見たときに門だとわかるように、周辺より高くなっていた。それ以上の高さを許されたのは旧市街地にある教会だけであった。その歴史的な考えを踏まえ、中央環状道路をかつての城壁と見立てて、インターチェンジ部分にかつての城門のように高層建築を許可するというのが、ミュンヘン市の高層建築指針であった。郊外から見ると高層建築がランドマークにもなり良いアイデアであるが、実はこれがうまくいかなかった。

旧市街地から4km離れた中央環状道路沿い、いわゆる高層建築を建ててもいい場所に高さ113mと126mの2棟の高層ビルが建設され、これが旧市街地のオデオン広場からなんと見えてしまった(写真1)。旧市街地からは郊外の高層建築を一切見せないという市の方針と異なる状況が生まれた。このことに対する怒りと、そのデザインの評判の悪さも重なり、ミュンヘンの景観が崩れるという危機感が住民の中で広まり、住民投票の引き金となった。

写真1：旧市街地のオデオン広場から見えた高層オフィスビル



3 高層建築を阻止する住民投票

ミュンヘンの住民投票制度は、全有権者の3%以上の署名で申請できる。投票はYes、Noのみ。投票者の過半数以上で、全有権者に対する得票率10%以上を獲得した場合のみ、住民投票の結果は有効となる。結果は市議会議決と同様の効力をもつが、1年間のみ法的な拘束力を有する。つまり、当該の計画をもう一度1年間かけて議論し直そうという効果を狙った住民投票制度だ。ハードルを低くしてい

る分、住民投票結果の拘束力もゆるい。

この住民投票で問われた内容は三つあり、当時計画中の148mと145mの2棟の高層建築を阻止し、かつ町中にある聖母教会の高さ100mを超える建物はミュンヘン市内全体で今後一切禁止するという提案であった(写真2)。住民投票の対象となった建物は、南ドイツ新聞の本社とシーメンス本社の建設計画で、ともにミュンヘンを代表する企業のもので、すでに建築許可を得ていた。

写真2：住民投票の対象となった聖母教会の高さ100mライン



2004年に行われた住民投票の結果、投票率は21.9%と低かったが、投票率は問わない。高層建築の規制賛成への投票はぎりぎり過半数を超え、全有権者に対する得票率は11%を確保し、有効になった。市議会を構成する4党は、有権者の1割の意見で高層建築方針を変えることに反対し、経済界も反発した。ところが、市長は、10万人以上の市民が市の方針に異を唱えたことを率直に認め、南ドイツ新聞社およびシーメンス社とすぐに協議を始め、この結果は5年間拘束力をもつだろうと発言した。法的にはもちろん1年間のみの拘束力であったが、政治家の判断がその発言にはあった。

南ドイツ新聞社は2ヶ月後、145mの建物を99.95mに設計変更して建設した(写真3)。シーメンス社は、全面的に計画を見直し、住民投票から10年後、旧市街地の再開発対象地区に中層建物を建築した。これは旧市街地の活性化になると、市からも市議会からも歓迎された(写真4)。

しかし、ミュンヘン市は住民投票後も以前からの高層建築方針を原則変更していない。ミュンヘンの住民投票の結果は1年間しか有効ではないので、現在では100m以上の建築は法的には許されている。しかし住民投票後20年経過した現在でも、100m

写真3：南ドイツ新聞本社「イザール南部」の設計変更
145m (39階) → 99.95m (28階)



を提起した。結果はなんと賛成 51.9%、反対 48.0%、市全体の投票率も前回より 3.5% 高かった。つまり、市民は今回のボン市のプール計画に関して微妙に賛否両論があることが露呈した。実は市議会の中でも、与党と野党で意見が分かれていた。このように議会も市民も賛否両論あり、住民投票でも決定ができない場合に、ドイツでは無作為抽出の市民による「計画細胞会議（プラーヌングスツェレ）」という方法が採用されるケースが増えており、ボン市議会も 2019 年にこれによる解決を専門機関に委託した。

写真4：シーメンス本社の中層建築への見直し



写真5：老朽化したプールのひとつ、
フランケンバート



を超える高層建築は一棟も建設されていない。また住民投票を率いた住民投票のリーダーは、「今後未来永劫ミュンヘン市では 100m 以上の高層建築は建設されないだろう」と発言している。1 年しか有効ではない得票率 10% の住民投票が、実は社会的には大きな影響を与えている。

写真6：新たに計画される予定のドッテンドルフ
WaterLand 計画



4 ボン市のスイミングプール計画

ボン市はこれまで5箇所に分散配置されていたプールが老朽化してきたため（写真5）、中央地区に大きなプールを新設することを決めた（写真6）。新しいプールの建設に際しては市民参加のワークショップも行い、順調に計画が進んでいたが、プールが閉鎖される予定のある地区住民から閉鎖反対の住民投票が提起された。住民投票の結果は、市全体では賛成 48.4% と反対 51.6% という僅差で否決された。しかしその手続きに関する行政裁判も起きたこともあり、閉鎖される各地区の住民達は連携し、新しく建設されるプールの建設中止という別な住民投票

5 無作為抽出市民による「計画細胞会議（プラーヌングスツェレ）」

1970 年代にドイツのペーター C. デーネル教授が開発した「プラーヌングスツェレ (Planungszelle)」という市民参加の手法がある。プラーヌングスツェレは、住民基本台帳から「無作為抽出で選ばれ、限られた期間、有償で、日々の労働から解放され、進行役のアシストを受けつつ、事前に与えられた解決可能な計画に関する課題に取り組む市民グループ」と定義されている。日本語に直訳すると「計画細胞」となるが、市民参加の会議手法として理解するため

に、本稿では「計画細胞会議」と言う。

「計画細胞会議」は、これまでの日本の公募型の市民参加の会議やワークショップとは全く異なり、年齢、職業、学歴が多様で、平日の4日間連続して行われる。中立的な情報提供や学習プロセスを経て、少人数での議論をメンバーを変えながら積み上げていく方式である。基本的には14歳以上が対象で、生徒や学生は学校長の許可を得て、また会社員も勤務先の了解を得て出席し、その報酬を得る。ただドイツには教育休暇という制度があり、これを利用する場合は報酬はない。つまり社会がこのような会議の出席を支援している。その結果、出席者の90%ははじめてこのような会議に出席したと回答しているが、体験後には大変良い経験だったとその満足度は高い。内容は全く異なるが、裁判員制度に近いと言える（写真7、8、9、10、11）。

計画細胞会議の特徴をまとめると、以下のようになる。

写真7：はじめに全体の25人を対象に、専門家が多角的な見地から公平なレクチャーを行う



写真8：議論はランダムに決められた5人の小グループで行い、これを繰り返す



写真9：投票はタブレットを利用するが、賛否ではなく、優先度を重みづけで行う

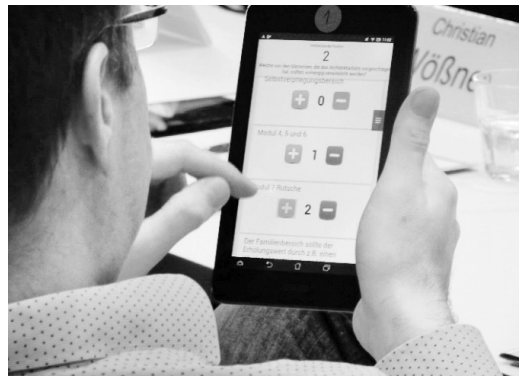


写真10：休憩時間中の自由な話し合いも重要



写真11：最終段階で行われる市議会7党議員との討論会



- (1) 解決が必要な、真剣な課題に対して実施する
- (2) 参加者は住民基本台帳から無作為で抽出する
- (3) 有償で一定期間、参加（4日間が標準）する
- (4) 中立的独立機関が実施機関となり、プログラムを事前に決定する
- (5) ひとつの計画細胞会議は原則25名の参加者と2名の進行役で構成し、複数実施（最低4つ、

- 計100名以上の参加)する
- (6) 専門家、利害関係者から情報提供を受ける
 - (7) 約5名の小グループがメンバーチェンジをしながら、参加者のみで討議を繰り返し、グループの決定を行う
 - (8) 「市民鑑定」という形で報告書を作成し、参加した市民が正式な形で市長に渡す
 - (9) 一定の期間（普通は約1年）後、市長及び議会には市民鑑定の内容の実施について応答する責任を負う
 - (10) どこの場所でも自由に、また同時に実施できる

6 市民鑑定書の結論とその後の動き

市民鑑定書は、「プールを一箇所に集中化しないこと、すべてのボン市民にとって距離が近く行きやすいこと、すべての屋外プールは保存するべきだが、老朽化したものは現存する場所に建て替える等」の結論となり、受託者は市民鑑定書を市議会に提出した。市議会がプラーニングスツエレの導入を決定してから、1年3ヶ月を要した（写真12）。

写真12：130ページに及ぶ市議会に提出された市民鑑定書



市議会は、その後コロナ禍の影響もあり1年近く検討が棚上げになった。しかし、連立政権を担っていたGRÜNE（緑の党）は市民鑑定書の結果を尊重し、CDU（キリスト教民主同盟）とFDP（自由民

主党）との連立を離脱し、旧施設のリフォームを支持した。CDUとFDPは態度を変更しなかったが、その後の市長選挙でCDUの現市長がスイミングプール計画の影響もあって敗北した。当選した新市長はGRÜNEの候補であったことから、旧施設のすべてがリノベーションによって、現在の場所で存続されることが最終決定した。

市民鑑定書の結果が、速やかに実施されることにはならなかったが、政党の判断を促し、選挙等の政治的なプロセスを経て、当初のボン市のプール計画変更が実施された。つまり、1回の住民投票だけでは住民の総意を確認できない状況では、無作為抽出市民の計画細胞会議等の開催により、ある程度の時間をかけながら住民間での協議を進めていくことが効果的である。

7 ベルリンの「ラートエントシャイト（自転車住民投票）」

ドイツにおける自転車の環境整備に関しては、ミュンスターやフライブルク等で先進的な取り組みが行われてきたが、気候変動に対する危機感やコロナによるパンデミックの影響もあり、近年ドイツの各都市ではさらなる自転車交通の推進に関する住民要求が急速に高まっている。その先鞭をつけたのが、ベルリンの「ラートエントシャイト」という新たな自転車利用の安全性を高める法制度整備を求める住民投票である。

この運動は、2015年12月ベルリンの環境運動家と自転車愛好家によってスタートした。本来住民投票は、あるテーマ設定に対してYES/NOを問うものなので、そのテーマ設定においては、短くわかりやすい文章で書かれるケースがほとんどだが、今回は「10の目標」をパッケージ化して、署名集めをした（写真13）。

「10の目標」は以下の通りであるが、これまでのような端的な表現よりかなり具体的であるため、10の目標にすべてに賛同しなくても、多くの住民が自分に引き寄せて共感を得やすいことをねらったものである。

- ① こどもでも安全に走れる350kmの安全な自転車レーンをつくる
- ② すべての大通りに幅2mの自転車レーンを設置

写真 13：廃車となったバスを利用し、各地の市民活動を支援しながら署名収集活動をする NPO 法人「OMNIBUS」



する

- ③ 毎年 75 の危険な交差点を安全にする
- ④ 透明性が高く、迅速かつ効果的な欠陥箇所を改善する
- ⑤ 公共交通機関の停留所や道路に 20 万台の駐輪場をつくる
- ⑥ 幹線道路の 50 区間にグリーンウェーブ（通勤時間帯に常に青信号になるような仕組み）を設置する
- ⑦ 通勤用の高速自転車レーンを設置する
- ⑧ 道路交通法違反取締りの強化と自転車盗難を監視する公務員を増員する
- ⑨ サイクリングに専門化した都市計画の新しい部署を増やす
- ⑩ 公的な広報活動でサイクリングの意識を高める

8 ドイツ初の「モビリティ法」

ベルリンにおいては住民投票に先立ち、「住民申請」と「住民請願」というプロセスがある。「住民申請」には、2 万人の署名審査と申請テーマ等の審査がある。法律によって住民投票に相応しくないテーマが定められていることからこのような事前チェックがある。「住民請願」とは、住民申請受理後 6 ヶ月以内に有権者の 3% の署名を提出し、その審査を受けるものである。つまり、住民投票の実現のためには、期間内にどれだけ有効な署名数を確保できるかが重要である。しかし今回のラートエントサイトの運動では、活動の公表後わずか 3 週間半で、有権者（約 250 万人）の 3% を超える 105,425 人の署名を集めた。この署名収集のスピードは、ベルリンの住民投票の署名集めでは史上最速であった。短期間でこれだけの支持を得たのは、多くの人が前述した「10 の目標」に共感したことと、SNS アプリを活用した署名収集戦術が相まって功を奏し

た。この時点で住民投票の実施は、有望視された。

10 万筆を超えるベルリン市民の署名収集活動を受けて、新たなサイクリングモビリティ法案は気候変動対策とともに、2016 年 9 月の市議会議員選挙の大きなテーマとなった。選挙の結果多数となった CDU（キリスト教民主同盟）は同法案に慎重であったが、連立を組んでいる SPD（社会民主党）は連立政権から離脱し、GRÜNE（緑の党）、LINKE（左翼党）と新たな連立政権を組んだ。そして、3 党合意により「住民請願」の内容に関して住民投票を実施しない形での「議会の妥協」をすることを決定し、2018 年 6 月にはベルリン市議会で「モビリティ法」が可決された。このように市民の要求が目に見えて明らかかな場合、これまでも議会はさまざまな経費がかかる住民投票を避け、市民の要求に沿った妥協案を選択するケースがある。この「議会の妥協」によって、住民運動がスタートしてなんと 2 年半で新法制定という大きな成果が生まれた。同法律は、自転車にとどまらず「市街地におけるあらゆる移動」にテーマが拡大し、公共交通機関の拡大と歩行者の移動保護までを網羅する包括的な内容として体系化された。

法案の主な内容は以下のとおりである。

- ① 自転車交通計画
 - ・ より良いインフラストラクチャー
 - ・ サイクリングの推進
 - ・ 目標としての自転車事故ゼロ
- ② 公共交通機関の拡充
 - ・ 信頼性と効率性
 - ・ 料金の引き下げ
- ③ 移動法：バス、電車、歩行者優先の原則
 - ・ 移動のための基本法（自動車交通量を少なくする、郊外の歩道を明るくする、センターラインを設置し縁石を低くする、青信号の時間を長くする、学校周辺の交通対策ガイドラインを設け、スタッフを強化する他）
- ④ 商業交通の新しい規則
 - ・ 環境にやさしく安全な商用交通
 - ・ 民間駐車場の仕様変更

9 まとめ

ミュンヘン市の高層建築、ボン市のスイミングプール計画、ベルリン市の自転車環境整備と 3 つの

都市計画に係る住民投票の動きを紹介した。本来、様々な行政の施策や計画に住民の意思が十分に反映されていれば、住民投票は必要ないかもしれない。しかし、完璧な住民参加のプロセスはありえないので、最後の手段として住民が意見表明する機会の住民投票は重要である。もちろん、住民投票にも限界がある。住民投票は、あくまでもある時期、あるテーマ設定に基づくYES/NOという住民アンケート調査にすぎない。したがって、諮問型の住民投票はあくまでも立ち止まる程度の意味しかないかもしれない。しかし少し立ち止まって再検討、再議論するような仕組みとして住民投票を考えれば、間接民主主義を補う重要な手法とも言える。

同時に、他方立ち止まって再検討する手法の開発も確実に必要である。従来のような公募型のワークショップではなく、できるだけサイレントマジョリティの意見を総合的に把握できるような新たな手法こそが現在求められている。本稿で紹介した「計画細胞会議（プラーニングスツェレ）」ももちろん完璧な手法ではないが、これまで多くの実績があることは評価すべきである。もちろん無作為抽出による市民参加の技術論は現在実践的研究の途上である。たとえば近年ではプラーニングスツェレをベースにしながら、オンラインを生かしたり、必ずしも25人をベースにしない「Bürgerrat（ビュルガーラート）」はヨーロッパ全体に広がっている。ドイツでは、市町村レベルはもちろん、州や連邦議会でも近年頻繁に実施されており、今後注目すべきである。

いずれにしても、選挙での投票率が低い日本の状況下では、住民投票条例における住民投票の成立要件を従来のように「投票率50%」とするのではなく、ドイツのように人口規模により「得票率8～30%」にし、さらに法的拘束力も期間を定める方向にする段階になっているのではないかと思う。

参考文献：

卯月盛夫 「日本とドイツの住民投票に関する研究」(早稲田大学社会科学部社会科学部報 No.60 特別研究期間報告、2016年1月)
卯月盛夫 「住民投票における投票率と得票率、小平市の都市計画道路の事例から考える」(月刊ガバナンス、ぎょうせい、2016年3月)

福地健治 「小平市における都道3・2・8号線の住民投票に関する研究、住民意識調査から投票率50%の成立要件の意味を考える」(早稲田大学社会科学部修士論文、2017年2月)
卯月盛夫 「ドイツの住民投票」(月刊不動産流通、不動産流通研究所、2020年5月)
福地健治 「ドイツにおける住民投票とプラーニングスツェレの現在—ボン市のスイミング施設の全体計画をめぐる議論を事例として」(都市計画論文集 Vol.55、No.3、日本都市計画学会、2020)
福地健治 「輪島市における産業廃棄物最終処分処理場計画をめぐる住民投票の研究—住民投票条例における成立要件としての「50%条項」が住民に与える影響を考える」(都市計画論文集 Vol.56、No.3、日本都市計画学会、2021)
福地健治 卯月盛夫 Anja Beniko Lorenz 「ドイツにおけるプラーニングスツェレの現状と課題に関する考察—ヴッパータール大学リーツマン教授のインタビューから—」(都市計画報告集 No.20、日本都市計画学会、2021)
福地健治 「ドイツ各州の市町村レベルにおける直接民主的制度の動向と市民活動」(社会学論集 Vol.41、早稲田大学社会科学研究科、2023)
秋山訓子 「市民プールどうする？」(朝日新聞 GLOBE、民主主義のつくりかた前編、2023年10月15日)
福地健治 「ベルリン発「自転車住民投票」(Radentscheid) —ドイツ初の「モビリティ法」成立過程における市民参加」(社会学論集 Vol.43、早稲田大学社会科学研究科、2024)
福地健治 「ドイツの地方自治における直接民主主義的制度の研究、都市計画に関する住民投票とプラーニングスツェレに着目して」(早稲田大学博士学位論文、2024年2月)
卯月盛夫 「住民投票と計画細胞会議という選択肢」(区画・再開発通信 vol.654、区画整理・再開発対策全国連絡会議、2024年6月)
福地健治 「民主主義を走らせるドイツのNPO“OMNIBUS”」(東京ボランティア・市民活動センター、ネットワーク 390号、2024年6月)
本稿の写真等資料は、筆者撮影または当該市ホームページより引用したものである

シリーズ

都市の持続可能性 グリーントランスフォーメーション

SERIES

2015年の国連総会で 2030年までに達成されるべき17の持続可能な開発目標 (SDGs) が採択された。超高齢・人口減少社会の到来、気候変動による異常気象・大規模災害、新型コロナウイルスに代表される予測不能な危機など、これからの都市自治体を取り巻く環境はますます厳しいものになると予想される中、都市自治体は持続可能な自治体経営に取り組むことが求められている。

そこで、前号からのシリーズ企画として、「都市の持続可能性」を取り上げ、持続可能な都市自治体として生き残っていくために何ができるのか、様々な角度から都市自治体の未来を展望したい。

第2回目となる今回は「グリーントランスフォーメーション(GX)」を特集する。GXに関係する政策の目標は、温室効果ガスの排出削減や回収を中心とした「カーボンニュートラル」と、生物多様性を中心とした「ネイチャーポジティブ」の二つに大別される。それぞれの目標に対して、様々な施策を積み上げていくことはグローバルな気候変動の影響の緩和、生物多様性の確保のために重要であるが、一方で都市自治体はローカル(地域)のスケールにおける自然環境の保全、さらには人が生活する環境の改善など、総合的な環境に関する取組みが求められる。

今号では、GX・環境に関する自治体の取組みについて、環境に関する政策が持つ総合的・包括的な意義、あり方や、具体的な方策・手段としての条例などを題材として、多様な観点を提示する。

カーボンニュートラルに寄与する 都市政策の世界動向

千葉大学大学院 工学研究院建築学コース 准教授 松浦 健治郎

2050年カーボンニュートラルは世界共通の目標であり、世界中の都市自治体に取り組んでいるが、カーボンニュートラルに寄与する都市政策の中で、各取り組みの位置付けは不明である。また、都市計画・建築計画の分野ではコンパクトシティ化とエコ建築化が注目されているが、どちらがカーボンニュートラルに効果的なのかも不明である。本稿では、国内外のカーボンニュートラル先進都市を対象として、1)カーボンニュートラルに寄与する都市政策の世界動向を明らかにし、2)様々な先行研究のエビデンスを基にして、エコカー・エコ住宅・住宅形式の3つの要素に注目し、集約型と郊外型の2つの居住地を比較することで、どちらがカーボンニュートラルに寄与するのかを明らかにする。

1 はじめに

2022年4月の時点で、カーボンニュートラルを達成している国は198カ国のうちわずか9カ国、全体の4.5%に過ぎない¹。都市部では世界のエネルギーの65%以上を消費し、二酸化炭素排出量の70%以上を占めている²。そうしたなかで、2050年カーボンニュートラルは世界共通の目標であり、世界中の国々に取り組んでいる。例えば、2017年にフランス・パリで開かれたワン・プラネット・サミット (One Planet Summit) において、ニュージーランドとマーシャル諸島のイニシアチブでカーボンニュートラル宣言 (Declaration of the Carbon

Neutrality Coalition) が発出された。この宣言では、2050年までに国の温室効果ガス排出を実質的にゼロに抑えることを「政策公約」とすることを参加資格としている。署名した国は「カーボンニュートラル連合 (The Carbon Neutrality Coalition)」の一員となり、2024年7月現在、参加国は日本を含めて30カ国であり、そのうち欧州が18カ国を占めている³。カーボンニュートラルの取り組みを先導している欧州の状況をみると、2022年5月上旬、欧州委員会は2030年までにヨーロッパの100の都市でカーボンニュートラル化する目標を発表した⁴。2022年初めまでにEUの377都市が参加を申請し、

1 Lin Chen, Goodluck Msigwa, Mingyu Yang, Ahmed I. Osman, Samer Fawzy, David W. Rooney & Pow-Seng Yap, Strategies to achieve a carbon neutral society: a review, Environmental Chemistry Letters 20, 2022, pp2277-2310

2 European Commission, Commission announces 100 cities participating in EU Mission for climate-neutral and smart cities by 2030、英語、欧州連合公式ウェブサイト、2023.4.24に閲覧、https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2591

3 The Carbon Neutrality Coalition, Members of the Carbon Neutrality Coalition、英語、カーボンニュートラル連合ウェブサイト、2024.7.20に閲覧、<https://carbon-neutrality.global/members/>

4 European Commission, 100 Climate-neutral Cities by 2030 – by and for the Citizens、英語、欧州連合公式ウェブサイト、2024.7.20に閲覧、https://research-and-innovation.ec.europa.eu/knowledge-publications-tools-and-data/publications/all-publications/100-climate-neutral-cities-2030-and-citizens_en

その中から EU 加盟全 27 カ国 100 都市が選定された⁵。選定された 100 都市は、パリ、アムステルダムなどの首都から大都市・中都市・小さな村までバリエーションに富んでいる。この取り組みの先では、2050 年までにヨーロッパ全都市でカーボンニュートラル化を目指している。

一方、日本では「都市の低炭素化の促進に関する法律」が 2012 年 6 月に公布されて約 11 年が経つが、大幅な CO₂ 削減を達成している都市は少ない。日本は 2020 年 10 月に 2050 年カーボンニュートラルを目指すことを宣言し、そのための道筋(ロードマップ)⁶を 2021 年 6 月に公表している。2024 年 6 月時点で 1112 の自治体が 2050 年までに二酸化炭素排出実質ゼロを表明し、2024 年 3 月時点で脱炭素先行地域 73 件が選定されるなど、全国的にカーボンニュートラルの取り組みが進みつつある⁷が、IBS (2022)⁸によると、都市政策としてカーボンニュートラルを考える際には、都市全体では都市の集約化や公共交通の利用促進、エネルギーを中心とした地域公共サービスであるシュタットベルケの導入などが考えられ、また、街区単位では、多様な移動手段が活用できるモビリティハブの整備やウォークブルな空間形成、建物間の熱融通や都市廃熱の活用、これらに加えて既存市街地エリアでの地域主導の社会実験的な取り組み等が考えられるが、カーボンニュートラルに向けたこれらの都市政策の中で、それぞれの取り組みがどのように位置付けられ、どの程度の削減効果が期待されているのかについては明確になっていないという。

一方、都市計画・建築計画の分野でカーボンニュートラルのための試みとして都市集約化、住宅形式、エコ住宅化、エコカーの 4 つの試みが考えられるが、それらの中でどれが有効なのかについては、文

献によって回答が異なる。米国環境保護庁⁹は 4 つの変数を用いて年間のエネルギー使用料をシミュレーションした結果、居住地の種類を従来型の郊外開発から公共交通指向型開発に移すことが最もエネルギー使用料を削減する結果になるという。公共交通指向型の住宅地に暮らすことで車の移動が短縮されることがその要因になっている。一方で、国立環境研究所¹⁰によると、「コンパクトな街に住む」より「自宅をライフサイクルカーボンマイナス住宅に」・「自宅をゼロエネルギー住宅に」・「自宅を準ゼロエネルギー住宅に」などの方が脱炭素の効果が高いというシミュレーション結果になっており、米国環境保護庁のレポートとは正反対の結果となっている。日本の建築業界では、カーボンニュートラルに向けて、ZEH (net Zero Energy House) や ZEB (net Zero Energy Building) などのエコ住宅の推進に力を入れていることにも繋がる結果になっているわけだが、どちらの結果が正しいのかを明らかにすることは、重要な研究課題である。

以上のような背景・問題意識から、本稿では、国内外のカーボンニュートラル先進都市を対象として、1) カーボンニュートラルに寄与する都市政策の動向を明らかにし、2) 様々な先行研究のエビデンスを基にして、エコカー・エコ住宅・住宅形式の 3 つの要素に注目して、集約型と郊外型の 2 つの居住地を比較することで、どちらがカーボンニュートラルに寄与するのかを明らかにする。

2 カーボンニュートラルマトリックス表による全体像の把握

(1) 対象都市の概要

カーボンニュートラルに寄与する都市政策の動向を把握するための対象として、国内外のカーボン

5 European Commission, 100 climate-neutral and smart cities、英語、欧州連合公式ウェブサイト、2024.7.20 に閲覧、<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/822ee360-c9bf-11ec-b6f4-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-256649647>

6 環境省、地域脱炭素ロードマップ、日本語、環境省ウェブサイト、2024.7.20 に閲覧、<https://www.env.go.jp/earth/2050carbon-neutral.html>

7 環境省、脱炭素先行地域、日本語、環境省ウェブサイト、2024.7.20 に閲覧、<https://policies.env.go.jp/policy/roadmap/preceding-region/>

8 IBS、第 27 回 IBS フェロシップ募集「カーボンニュートラルに寄与する都市政策に関する動向」、IBS 計量計画研究所ウェブサイト、2024.7.20 に閲覧、<https://www.ibs.or.jp/archives/3421><https://www.ibs.or.jp/archives/3421>

9 米国環境保護庁 HP https://www.epa.gov/sites/default/files/2014-03/documents/location_efficiency_btu.pdf (2024.7.20 に閲覧)

10 国立環境研究所「日本の 52 都市における脱炭素型ライフスタイル選択肢」<https://lifestyle.nies.go.jp> (2024.7.20 に閲覧)

表2 3つの分野と3つの空間スケールによるカーボンニュートラルマトリックス表

分野 スケール	交通 (220.5)	建築 (43)	エネルギー (112.5)
都市 (118)	<ul style="list-style-type: none"> 公共交通機関の利用の促進 ① (21) <ul style="list-style-type: none"> □公共交通ネットワークの整備・拡大 (17) □公共交通指向の開発 (4) 自転車や徒歩での移動の促進 ① (47) <ul style="list-style-type: none"> □自転車道・歩道の整備・拡大 (33) □シェアサイクルの拡大 (14) 交通手段のゼロエミッション化 ② (32) <ul style="list-style-type: none"> □電気充電インフラネットワークの整備・拡大 (32) 交通手段のスムーズな接続 ① (4) <ul style="list-style-type: none"> □MaaSの導入 (4) 	<ul style="list-style-type: none"> 都市機能の集約 ① (5) <ul style="list-style-type: none"> □コンパクトシティの構築 (5) 環境に配慮した地区開発 ①② (3) <ul style="list-style-type: none"> □環境要件を定めた地区開発 (3) 建物内で消費するエネルギーの低減 ② (35) <ul style="list-style-type: none"> □建物の省エネ性能の向上 (35) <ul style="list-style-type: none"> ・外壁の省エネ改修 (ドイツ・アーヘン) ・建物のエネルギー改修 (スペイン・バルセロナ) ・建築物の低エネルギー消費基準に適合する改修の促進 (フランス・パリ) ・石油暖房を廃止し、再生可能エネルギーの使用と電気暖房の建物のエネルギー効率を高める (フィンランド・ヘルシンキ) ・ドアや外壁の断熱性能の向上・NZEB ビルへの転換 (イタリア・ボローニャ) ・低炭素・ゼロ炭素発電技術 (LZCGT) 20% 以上を全ての新築住宅で達成することを義務づける (イギリス・グラスゴー) ・エネルギー効率の良い建物の推進 (デンマーク・コペンハーゲン) ・パッシブハウスからゼロエネビル、プラスビルディングを経て、2030 年にはゼロエミッションビルへと発展させる (ルウヴェー・スタヴァンゲル) ・建物のエネルギー消費量の削減 (LED 照明・断熱材など) (オランダ・アムステルダム) ・新規及び既存の建物のエネルギー効率の向上と電化に向けた取り組み (アイルランド・ダブリン) ・民間市場で既存の建物から炭素をなくす (アメリカ・ポートランド) ・エネルギー効率の良い建物への改修 (カナダ・バンクーバー) ・既存の商業ビルやテナントのエネルギー効率化プログラムの加速 (オーストラリア・メルボルン) ・省エネ性能のより高い住宅・建築物の普及促進 (日本・横浜) 	<ul style="list-style-type: none"> 総合的なインフラ関連サービスの提供 ① (5) <ul style="list-style-type: none"> □シュタットヘルケの導入 (3) □エネルギー供給会社との協力 (1) □再生可能エネルギーのための会社の設立 (1) (5) 再生可能エネルギーによるエネルギーの生産 ② (22) <ul style="list-style-type: none"> □再生可能エネルギーを利用した地域暖房ネットワークの整備・拡大 (22) エネルギーの集約生産・消費 ① (10) <ul style="list-style-type: none"> □スマートグリッド・マイクログリッドの導入 (8) □コジェネレーションシステムの導入 (2) (32) エネルギー消費システムのアップグレード ① (18) <ul style="list-style-type: none"> □ヒートポンプの利用促進 (7) □暖房システムの改善 (5) □蓄電池・熱貯蔵システムの利用 (3) □街灯の LED 化 (3) 再生可能エネルギーによるエネルギーの生産 ② (43) <ul style="list-style-type: none"> □再生可能エネルギーの利用の拡大 (43) <ul style="list-style-type: none"> ・再生可能な電力生産とエネルギー効率対策を増加 (フィンランド・エスポー) ・再生可能エネルギー発電事業の実施 (スペイン・ビトリア) ・太陽光発電を含む、市内での再生可能エネルギー発電の活用 (イギリス・プリストル) ・太陽光発電・風力発電・地熱エネルギー・バイオマス・水素の推進 (オランダ・ロッテルダム) ・風力発電の利用・屋上太陽光発電の利用 (ドイツ・アーヘン) ・屋根での太陽光発電の利用 (フランス・パリ) ・地域社会の再生可能エネルギーへの取り組みを促進 (オーストラリア・シドニー) ・再生可能エネルギー100%の電気を住民や企業に供給 (アメリカ・サンフランシスコ) ・最大5 MW pの太陽光発電装置を設置 (ブラジル・リオデジャネイロ) ・太陽光発電などの再生エネの地産地消の推進 (日本・横浜) 炭素を発生しない発電方法の促進 ② (3) <ul style="list-style-type: none"> □化石エネルギーの使用への制限 (2) □原子力発電所の設置 (1) (75.5)
街区 (74)	<ul style="list-style-type: none"> 交通手段のゼロエミッション化 ② (13) <ul style="list-style-type: none"> □ゼロエミッションゾーンの設定 (13) 交通手段のスムーズな接続 ① (10) <ul style="list-style-type: none"> □モビリティハブの設置 (7) □物流ハブの設置 (3) 自転車や徒歩での移動の促進 ① (8) <ul style="list-style-type: none"> □スーパーブロックの導入 (5) □自転車・歩行者優先ブロックの整備 (3) 自家用車の利用の抑制 ① (8) <ul style="list-style-type: none"> □速度制限ゾーンの設定 (5) □渋滞税の導入 (3) 	<ul style="list-style-type: none"> 建築材料に関する炭素消費量の削減 ② (11) <ul style="list-style-type: none"> □低炭素・再生可能な建築材料の利用促進 (6) □木造建築の推進 (3) □建物の再利用 (2) 都市機能の集約 ① (1) <ul style="list-style-type: none"> □インフィル開発の推進 (1) 	<ul style="list-style-type: none"> 再生可能エネルギーによるエネルギーの生産 ② (43) <ul style="list-style-type: none"> □再生可能エネルギーの利用の拡大 (43) <ul style="list-style-type: none"> ・再生可能な電力生産とエネルギー効率対策を増加 (フィンランド・エスポー) ・再生可能エネルギー発電事業の実施 (スペイン・ビトリア) ・太陽光発電を含む、市内での再生可能エネルギー発電の活用 (イギリス・プリストル) ・太陽光発電・風力発電・地熱エネルギー・バイオマス・水素の推進 (オランダ・ロッテルダム) ・風力発電の利用・屋上太陽光発電の利用 (ドイツ・アーヘン) ・屋根での太陽光発電の利用 (フランス・パリ) ・地域社会の再生可能エネルギーへの取り組みを促進 (オーストラリア・シドニー) ・再生可能エネルギー100%の電気を住民や企業に供給 (アメリカ・サンフランシスコ) ・最大5 MW pの太陽光発電装置を設置 (ブラジル・リオデジャネイロ) ・太陽光発電などの再生エネの地産地消の推進 (日本・横浜) 炭素を発生しない発電方法の促進 ② (3) <ul style="list-style-type: none"> □化石エネルギーの使用への制限 (2) □原子力発電所の設置 (1) (75.5)
建築 (184)	<ul style="list-style-type: none"> 交通手段のゼロエミッション化 ② (34) <ul style="list-style-type: none"> □ゼロエミッション車の利用促進 (22) □公共交通機関のゼロエミッション化 (12) 自家用車の利用の抑制 ① (19) <ul style="list-style-type: none"> □カーシェアリングの拡大 (13) □駐車料金の改定 (4) □駐車場の設置規制 (2) 自転車や徒歩での移動の促進 ① (14) <ul style="list-style-type: none"> □信号待ち時間の調節 (5) □駐輪場の増設 (5) □電動自転車・自転車の利用促進 (4) 交通手段のスムーズな接続 ① (6) <ul style="list-style-type: none"> □パーク＆ライド施設の設置 (6) 	<ul style="list-style-type: none"> 都市機能の集約 ① (1) <ul style="list-style-type: none"> □インフィル開発の推進 (1) 	<ul style="list-style-type: none"> 再生可能エネルギーによるエネルギーの生産 ② (43) <ul style="list-style-type: none"> □再生可能エネルギーの利用の拡大 (43) <ul style="list-style-type: none"> ・再生可能な電力生産とエネルギー効率対策を増加 (フィンランド・エスポー) ・再生可能エネルギー発電事業の実施 (スペイン・ビトリア) ・太陽光発電を含む、市内での再生可能エネルギー発電の活用 (イギリス・プリストル) ・太陽光発電・風力発電・地熱エネルギー・バイオマス・水素の推進 (オランダ・ロッテルダム) ・風力発電の利用・屋上太陽光発電の利用 (ドイツ・アーヘン) ・屋根での太陽光発電の利用 (フランス・パリ) ・地域社会の再生可能エネルギーへの取り組みを促進 (オーストラリア・シドニー) ・再生可能エネルギー100%の電気を住民や企業に供給 (アメリカ・サンフランシスコ) ・最大5 MW pの太陽光発電装置を設置 (ブラジル・リオデジャネイロ) ・太陽光発電などの再生エネの地産地消の推進 (日本・横浜) 炭素を発生しない発電方法の促進 ② (3) <ul style="list-style-type: none"> □化石エネルギーの使用への制限 (2) □原子力発電所の設置 (1) (75.5)

凡例 ①: 排出活動の削減 ②: 排出原単位の削減 []: 2つの分野に跨がる施策

写真1 モビリティハブ (ハンブルク、筆者撮影)



く。建築スケール×建築分野では、「建物の省エネ性能の向上」(17.5、エネルギー分野に跨がる)、「低炭素・再生可能な建築材料の利用促進」(6)、「木造建築の推進」(3)の順に多く見られた。例えば、「建物の省エネ性能の向上」については、「エネルギー効率の高い建物への改修」(ドイツ・ミュンスター)、「マンション2万5千戸、戸建て4千戸の民間住宅の断熱改修を融資支援、6千戸の社会住宅の断熱改修に資金を提供」(フランス・グルノーブル・アルプ・メトロポール)などが挙げられる。断熱性能を上げ

たり、照明のLED化などが推奨されているようである。街区スケール×建築分野では、「環境要件を定めた地区開発」(3)が挙げられた。例えば、オランダ・アムステルダムの官民一体型サーキュラーエコノミー実験区の「De Ceuvel」では、荒廃した元造船所の再開発で汚染された土地の毒素を抜く植物を植えて土壌を回復しており、敷地内のオフィスの電力はソーラー発電によりまかなわれていたり、バイオフィルターをついたトイレがあったりと循環型社会の実験をしている(写真2)。都市スケール×建築分野では、「コンパクトシティの構築」(2.5、

写真2 De Ceuvel (アムステルダム、筆者撮影)



交通分野と跨がる)が挙げられた。例えば、「完全な近隣地域」の計画と奨励(アメリカ・ミネアポリス)、「コンパクトな市街地のための地区計画を支援」(アメリカ・ポートランド)などが挙げられる。

最後に、エネルギー分野について空間スケール毎に見ていく。建築スケール×エネルギー分野では、「再生可能エネルギーの利用の拡大」(43)、「ヒートポンプの利用促進」(3.5、建築分野と跨がる)の順に多く見られた。特に「再生可能エネルギーの利用の拡大」は50都市中43都市と86%の都市で掲げられている都市政策であり、「再生可能な電力生産とエネルギー効率対策を増加」(フィンランド・エスポー)、「再生可能エネルギー発電事業の実施」(スペイン・ビクトリアガステイス)などが挙げられる。例えば、デンマーク・コペンハーゲンでは廃棄物発電所にスキー場が併設されるコペンヒルが存在し、年間3万世帯分を発電している(写真3)。街区スケール×エネルギー分野では、「再生可能エネルギーを利用した地域暖房ネットワークの整備・拡大」(22)、「スマートグリッド・マイクログリッドの導入」(8)の順に多く見られた。例えば、「再生可能エネルギーを利用した地域暖房ネットワークの整備・拡大」については、「地域暖房への切り替え」(オランダ・ロッテルダム)、「余剰熱を活用した地域暖房」(デンマーク・オーフス)などが挙げられる。都市スケール×エネルギー分野では、「シュタット・ベルケの導入」(3)が多く見られた。

写真3 コペンヒル(コペンハーゲン、筆者撮影)



分野別に累計都市数を見ると、交通分野：220.5、エネルギー分野：112.5、建築分野：43と交通分野

で多く見られることが分かる。一方、空間スケール別では、建築スケール：184、街区スケール：74、都市スケール：118と建築スケールで多く見られる。

(3) 政策・施策レベルによる分類

建築・交通・エネルギー分野ともに、事務事業レベルの具体的な施策は異なっているものの、政策・施策レベルで見ると3~5つに収斂することが分かる。

交通分野では、「交通手段のゼロエミッション化」(79)、「自転車や徒歩での移動の促進」(69)、「自家用車の利用の抑制」(27)、「公共交通機関の利用の促進」(19)、「交通手段のスムーズな接続」(20)、「都市機能の集約」(2.5)という6つの目的に収斂される。建築分野では、「建物内で消費するエネルギーの低減」(17.5)、「建築材料に関する炭素消費量の削減」(11)、「エネルギー消費システムのアップグレード」(6)、「都市機能の集約」(3.5)、「環境に配慮した地区開発」(3)、「公共交通機関の利用の促進」(2)という6つの目的に収斂される。エネルギー分野では、「再生可能エネルギーによるエネルギーの生産」(44)、「建物内で消費するエネルギーの低減」(17.5)、「エネルギー消費システムのアップグレード」(12)、「エネルギーの集約生産・消費」(9)、「総合的なインフラ関連サービスの提供」(5)、「炭素を発生しない発電方法の促進」(3)という6つの目的に収斂される。

3 コンパクトシティ化とエコ建築化はどちらがカーボンニュートラルに貢献するのか

(1) 対象都市の概要

2つ目の問い「コンパクトシティ化とエコ建築化はどちらがカーボンニュートラルに貢献するのか?」の対象として千葉市を事例として取り上げる。千葉市の位置する千葉県は西は東京都市圏に含まれる一方で、南東には過疎地域が存在するなど都市的側面と郊外的側面を併せ持つ県である。県庁所在都市で政令指定都市でもある千葉市でも主要な鉄道沿線沿いでは都市的側面が見られる一方で鉄道沿線から外れると郊外的側面が大きくなる。佐谷¹¹はコ

11 佐谷説子「コンパクトシティ政策：世界5都市の比較分析」(2012年) https://www.oecd.org/tokyo/newsroom/documents/20120911CompactCitiesSeminar_Saya_j.pdf (2024年7月20日閲覧)

コンパクトシティの条件として、1) 高密度で近接した開発形態、2) 公共交通機関でつながった市街地、3) 地域のサービスや職場までの移動の容易さ、を挙げている。本稿では、集約型市街地を「公共交通の利用度が高く、人口密度が高い市街地」、郊外型市街地を「自動車依存度が高く、人口密度が低い市街地」と定義して対象地区の選定を行った。千葉市の中で、自動車通勤依存度や鉄道利用度に差があり、人口は同程度で人口密度や共同住宅の戸数割合に違いがある「美浜区」と「若葉区」を対象地区として選定し、美浜区を集約型市街地、若葉区を郊外型市街地の事例として捉える（図2・3、表3）。

図2 対象地区の位置¹²

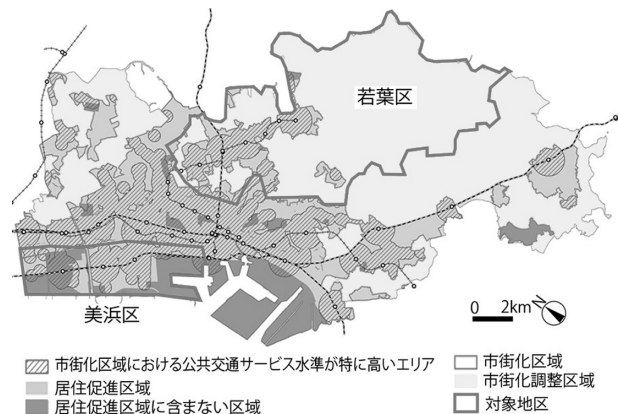


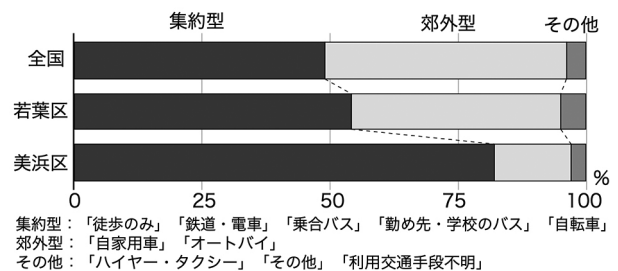
表3 千葉市・若葉区・美浜区の概要（2023年12月）¹³

	面積 (km ²)	人口 (人)	人口密度 (人 / km ²)
千葉市全体	271.76	978,899	3,602
若葉区	84.19	147,250	1,749
美浜区	21.2	152,816	7,208

(2) 居住地によるCO₂排出量の比較

宮内ら¹⁵は、地方都市で特に依存度が高い自家用車による通勤距離を指標としている。なお、オートバイについては、利用割合が1～2%ほどと少なく、主要な交通媒体ではないため、除外している。これらを踏まえて、本研究では自家用車による移動距離を算出する際、国勢調査で示されている通勤・通学における自家用車利用者数に着目した。具体的には、国勢調査¹³のデータから常住地（美浜区・若葉区）に住む通勤・通学者の人数と通勤・通学地先を調べ、通勤・通学地先の市町村別に常住地の中心から通勤・通学地先の市町村の中心までの距離をGoogle Mapの移動距離測定を用いて、以下の示す計算式（I）により自家用車による1日あたりの総通勤・通学距離 c (i) を算出した。

図3 全国・美浜区・若葉区の主な通勤手段¹⁴



12 千葉市「ちば・まち・ビジョン」第5章 居住促進区域、都市機能誘導区域及び防災指針」2023.9 https://www.city.chiba.jp/toshi/seisaku/documents/chiba-machi-vision_5_230929.pdf (2024年7月20日閲覧)の居住促進区域の図に赤い枠線と文字を加筆した。

13 千葉市住民基本台帳人口 (https://www.city.chiba.jp/sogoseisaku/sogoseisaku/kikaku/tokei/tyo-setai-jyuki_past.html) (2024年7月20日閲覧)を基に作成した。人口集計は2023年12月31日時点である。

14 総務省統計局「令和2年国勢調査、従業地・通学地による人口・就業状態等集計、第21表 利用交通手段、従業地・通学地(全国[総数]、都道府県、市区町村)別通勤者・通学者数(15歳以上) - 全国、都道府県、21大都市、21大都市の区、県庁所在市、人口10万以上の市(常住地):千葉県(常住地)」のうち常住地が美浜区・若葉区である場合の総数に占める各通勤媒体の値を出し、「徒歩のみ」「鉄道・電車」「乗合バス」「勤め先・学校のバス」「自転車」を都市集約化、「自家用車」「オートバイ」を郊外化、「ハイヤー・タクシー」「その他」「利用交通手段不明」をその他として集計し作成した。集計結果から、オートバイの割合は若葉区では約2%、美浜区では約1%と低いことが分かったため、総通勤・通学距離の算出には用いていない。

15 宮内孝, 瀬戸口剛, 伊藤拓海(2019)「立地適正化計画の居住誘導区域設定における低炭素評価手法の考察」日本建築学会計画系論文集, 第84巻 第761号, pp1601-1611

16 総務省統計局「令和2年国勢調査、従業地・通学地による人口・就業状態等集計、第21表 利用交通手段、従業地・通学地(全国[総数]、都道府県、市区町村)別通勤者・通学者数(15歳以上) - 全国、都道府県、21大都市、21大都市の区、県庁所在市、人口10万以上の市(常住地):千葉県(常住地)」のうち常住地が美浜区・若葉区であり従業地・通学地が美浜区・若葉区以外の地域名で自家用車を利用している人数・距離を参照した。

(3) エコカーによる CO₂排出量の比較

計算式(Ⅲ)を用いて、全ての自家用車がエコカーに変わった場合の美浜区・若葉区の一戸当たりでの年間 CO₂排出量を算出する。計算の結果、エコカー利用時の年間 CO₂排出量は美浜区では 144 (kg-CO₂/世帯・年)、若葉区では 291kg-CO₂/世帯・年)であり(図4)、いずれも現状に比べると約73%削減されることが分かった。

(4) 住宅形式による CO₂排出量の比較

国勢調査では、住宅形式は一戸建・共同住宅・長屋建の三種類とされている²²。しかし、美浜区・若葉区では、長屋建の割合は約1%と極めて低いことや、集約型市街地では集合住宅が主に建てられることを考慮し、本稿では一戸建て住宅と集合住宅に限定して、計算を行った。

一戸建て住宅と集合住宅のエネルギー消費量に

図4 自家用車による1世帯あたりの年間CO₂排出量

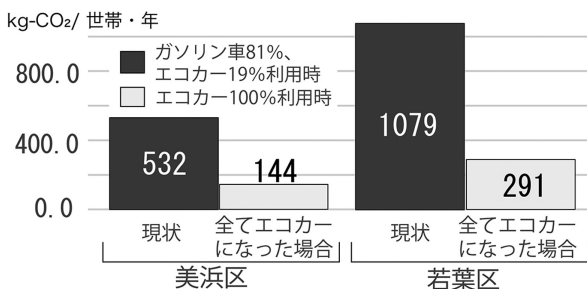


表4 一世帯当たりのエネルギー消費量とネットゼロエネルギー達成率²⁴

	一戸建て住宅	集合住宅
1世帯当たりの年間エネルギー消費量 (kwh/年・世帯)	6,500	5,100
ネットゼロエネルギー達成率 (%)	70	45

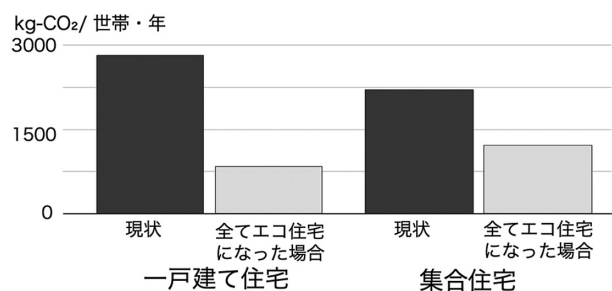
については、鳴海ら²³に示されている一戸建て住宅・集合住宅の標準世帯・標準条件のエネルギー消費量 [kWh/year] の値を参考にした(表4)。CO₂排出量に換算する際には、各住宅タイプのエネルギー消費量を、環境省・経済産業省公表の「電気事業者別排出係数(特定排出者の温室効果ガス排出量算定用)」²⁵から、全国平均の調節後排出係数である 0.434 [kg-CO₂/kWh] を乗じることで住宅形式別の CO₂排出量を算出した。一戸建て住宅の場合、1世帯当たりの年間エネルギー消費量である 6500 (kwh/年・世帯) に調節後の排出係数 0.434 [kg-CO₂/kWh] を乗じた結果、2821 (kg-CO₂/世帯・年) が求められた。一方、集合住宅の場合、1世帯当たりの年間エネルギー消費量である 5100 (kwh/年・世帯) に調節後の排出係数 0.434 [kg-CO₂/kWh] を乗じた結果、2213.4 (kg-CO₂/世帯・年) が求められた。

以上の結果から、集合住宅の方が一戸建て住宅より CO₂排出量が 22% 少ないことが分かった(図5)。

(5) エコ住宅による CO₂排出量の比較

住宅をエコ住宅に変更した場合の CO₂排出量の削減率を計算するにあたり、鳴海ら²³によるネッ

図5 住宅形式別の1世帯あたりの年間CO₂排出量



22 総務省統計局 HP: 国勢調査ユーザーガイド「調査結果で用いる用語の解説」<https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/users-g/word.html> (2024年7月2日閲覧) より

23 鳴海大典, 植本孝広, 下田吉之 (2011)「住宅における省エネルギー対策評価とネットエネルギー達成可能性の検討」日本建築学会環境論文集, 第76巻 第666号, pp665 - 672

24 鳴海大典, 植本孝広, 下田吉之 (2011)「住宅における省エネルギー対策評価とネットエネルギー達成可能性の検討」日本建築学会環境論文集, 第76巻 第666号, pp665 - 672の「図9 各住宅形態および世帯構成、対策導入レベル別のネットゼロエネルギー達成評価結果」の標準条件のエネルギー消費量をもとに作成した。

25 環境省・経済産業省:「電気事業者別排出係数(特定排出者の温室効果ガス排出量算定用)」(令和3年度実績) https://ghg-santeikohyo.env.go.jp/files/calcr05_coefficient_rev4.pdf (2024年7月20日閲覧)

トゼロエネルギー達成率²⁶の値を用いた。

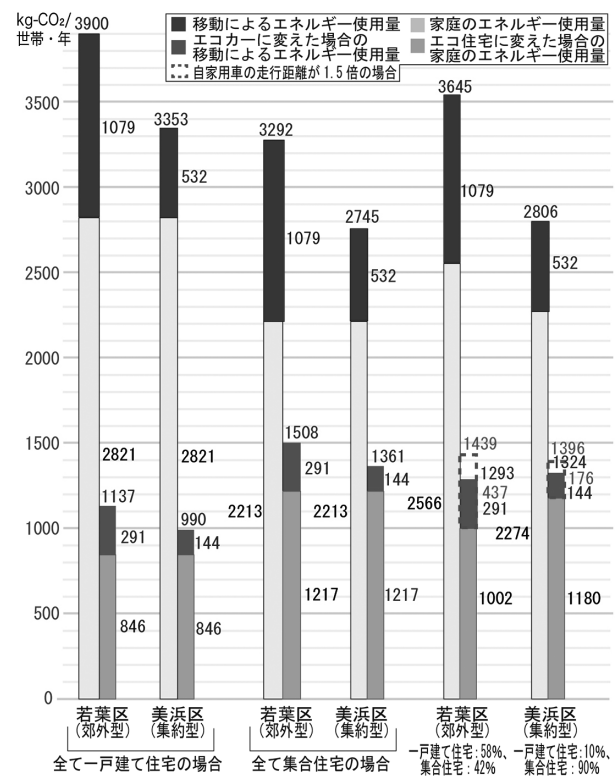
戸建て住宅の場合、前章で得た2821 [kg-CO₂/世帯・年] にネットゼロエネルギー達成率70%を乗じた結果、一世帯当たりの年間CO₂排出量は846.3 [kg-CO₂/世帯・年] となった。集合住宅では、前章で得た2213.4 [kg-CO₂/世帯・年] にネットゼロエネルギー達成率45%を乗じた結果、一世帯当たりの年間CO₂排出量は1217 [kg-CO₂/世帯・年] となった(図5)。

以上の分析の結果、住宅をエコ住宅に変更した場合、集合住宅よりも戸建て住宅の方が一世帯当たりの年間CO₂排出量が35%少なくなることが分かった。エコ住宅前では集合住宅の方がCO₂排出量が少なかったが、エコ住宅後では逆転現象がおきたことになる。その要因として、一戸建て住宅の方が集合住宅に比べて、戸当たりの太陽光発電による再生可能エネルギーが多く得られることが考えられる。

(6) 集約型市街地と郊外型市街地の比較

以上の結果を踏まえて、集約型市街地と郊外型市街地で比較を行う。美浜区と若葉区の現状の一戸建て住宅と集合住宅の割合を基にして1世帯当たりの年間CO₂消費量を算出した結果、現状では美浜区で2,806 [kg-CO₂/世帯・年]、若葉区(郊外型市街地)で3,645 [kg-CO₂/世帯・年] となり、美浜区の方が約839 [kg-CO₂/世帯・年] 少ないのに対して、エコ住宅・エコカーに変えた場合には美浜区で1,324 [kg-CO₂/世帯・年]、若葉区で1,293 [kg-CO₂/世帯・年] となり、若葉区の方が約31 [kg-CO₂/世帯・年] 少なくなるという逆転現象が起きた(図6)。この結果、千葉市の場合、エコ住宅・エコカーに変えた場合、郊外型市街地の方がカーボンニュートラルに寄与すると考えられる。しかしながら、本研究で郊外型市街地として位置づけた若葉区は全国

図6 美浜区・若葉区の1世帯あたりの年間CO₂排出量²⁸



的にみると車の保有台数が多いとは言えない²⁷。車の年間走行距離が美浜区・若葉区の1.5倍と仮定した場合、若葉区で1,439 [kg-CO₂/世帯・年]、美浜区で1,396 [kg-CO₂/世帯・年] となり、美浜区の方が43 [kg-CO₂/世帯・年] 少なくなる。すなわち、本稿の事例地区より1.5倍の自家用車走行距離を有している場合、集約型市街地の方が郊外型市街地よりカーボンニュートラルに寄与しているといえる。

4 終わりに

本稿で明らかにした点は以下の4点である。

第1に、作成したカーボンニュートラルマトリッ

26 鳴海大典, 植本孝広, 下田吉之 (2011) 「住宅における省エネルギー対策評価とネットエネルギー達成可能性の検討」日本建築学会環境論文集, 第76巻 第666号, pp665 - 672の「図9 各住宅形態および世帯構成、対策導入レベル別のネットゼロエネルギー達成評価結果」の標準条件のネットゼロエネルギー達成率を引用した。鳴海らは、ネットゼロエネルギー達成率を「年間積算のPV発電量がエネルギー消費量を上回ること」と定義している。

27 例えば、福井県の1世帯あたりの自家用車保有台数は1.7台と若葉区の1.7倍である(自動車検査登録情報協会「都道府県別の自家用車の普及状況」https://www.airia.or.jp/publish/file/r5c6pv0000013g4y-att/06_kenbetsu.pdf (2024年7月20日閲覧))

28 米国環境保護庁 HP https://www.epa.gov/sites/default/files/2014-03/documents/location_efficiency_btuo.pdf (2024.7.20に閲覧)に掲載されている「Location Efficiency: Household and Transportation Energy Use by Location」を参考にして、本研究で得られたデータを用いて作図した。

クス表により、カーボンニュートラル先進都市の取り組みの全体像を俯瞰できることである。北欧で地域暖房が多く見られるなど、地域的な差はあるものの、我が国の都市自治体でカーボンニュートラルに寄与する都市政策を検討する際に参考になる資料だと言える。しかしながら、各都市政策がカーボンニュートラルにどの程度寄与するかについては計画文書に記載がなく、様々なエビデンスを基にして、さらなる検証が必要である。

第2に、建築・交通・エネルギーの各分野を政策・施策レベルで分類すると、6個程度に収斂できることである。多く見られた項目を振り返ると、建築分野では、「建物内で消費するエネルギーの低減」、交通分野では、「交通手段のゼロエミッション化」、「自転車や徒歩での移動の促進」、「自家用車の利用の抑制」、「交通手段のスムーズな接続」、「公共交通機関の利用の促進」、エネルギー分野では、「再生可能エネルギーによるエネルギーの生産」が挙げられる。

第3に、4つの要素についてCO₂排出量の削減効果を分析した結果、効果のある順に、1) ガソリン車からエコカーに変更すると73%、2) 一戸建て住宅をエコ住宅に変更すると70%、3) 郊外型市街地から集約型市街地に移り住むと51%、4) 集合住宅をエコ住宅に変更すると45%、5) 一戸建て住宅から集合住宅に変更すると22%、となる。

第4に、千葉市の場合、郊外型市街地の方が集約型市街地よりCO₂排出量の削減効果がわずかに高いことである。ただし、自家用車の走行距離が美浜区の1.5倍と仮定した場合には、集約型市街地でエコカーに乗りエコ住宅に住む方が郊外型市街地でエコカーに乗りエコ住宅に住むよりもカーボンニュートラルに寄与するといえる。また、郊外型市街地では道路・公園等のインフラ整備が必要になってくるため、その整備に伴うCO₂排出量も考慮に入れる必要があるだろう。

本稿はIBS計量計画研究所の助成（第27回IBSフェロシップ）を受けた。また本稿は松崎明日香君（千葉大学）・白井克弥君（野村不動産株式会社）との共同研究の成果である。ここに記し、感謝申し上げる。

農業と農村におけるGXをチャンス に変える

東京工業大学 環境・社会理工学院 教授 真田 純子

グリーントランスフォーメーションは、単体で考えてしまえば新たな義務の増加である。ただでさえ競争力の弱い中山間地域では、農業が立ち行かなくなる可能性も捨てきれない。しかしながら、農業政策を農村政策のなかで考えること、また、消費者の消費意識を変革すること、この2点を軸にすれば、GXをチャンスに変えることが出来る。むしろ、中山間地域等の農業、農村にとっては有利な社会が来ているともいえる。本稿では、EUの農業環境政策、日本の農業・農村の変遷をまとめて従来のやり方の延長上では未来が明るくないことを示したうえで、農業・農村におけるGXを統合的に考えるための事例やポイントを示した。

1 グリーントランスフォーメーションをチャンスに

近年、環境に関する政策が増えてきた。農業分野に限っても、2021年には「みどりの食料システム戦略」が決定され、2024年には補助金等を受ける条件として環境負荷低減の取組みの実践を義務化するクロスコンプライアンスの試行が始まった。

こうした政策は、環境の持続可能性が重視される現在、その必要性に異論はないだろう。しかし、政策に従い実行する側としては、新たな義務が増え、負担が増えていくように感じるのもまた事実ではないだろうか。

従来日本の農業政策では、農業を維持していれば農村の風景や文化、国土保全などの「多面的機能」が発揮されることを前提としていた。そのため例えば中山間地域等直接支払制度では、制度の立て付けは棚田等がある中山間地域には経済的な価値のほかにも多面的な価値があり、それを維持するための制度であるとされていた。しかし多面的機能を発揮させるための特別な農業活動は受給要件にはなく、営農していること、営農を続けるための取組みをすることが受給要件であった。また交付額は平地との生産

性の差を基準に設定されており、生み出される多面的機能の多寡は考慮されていなかった。農業を続けていけば多面的機能が発揮されると考えられていたことがよくわかる。

しかし2024年6月に「食料・農業・農村基本法の一部を改正する法律」が公布され、「食料・農業・農村基本法」の3条に「環境と調和のとれた食料システムの確立」として下記の条文が加えられた。

食料システムについては、食料の供給の各段階において環境に負荷を与える側面があることに鑑み、その負荷の低減が図られることにより、環境との調和が図られなければならない。

農業をやっているだけで多面的機能が発揮されるという考え方から、適切な農業をやらなければ多面的機能は発揮されないという考え方に転換したのだ。これがクロスコンプライアンスの根拠にもなっている。営農にあたって経済的視点だけでなく、環境的視点が欠かせなくなったのだ。

とはいえ、営農が厳しいのは事実である。特に中山間地域では農業をしても赤字になるともよく聞く。この農業政策の大転換で、ただでさえ厳しい農業がさらに厳しくなると受け取られるだろう。

しかし、農業環境政策をカーボンニュートラルなど個別に分けてしまうのではなく、もう少し統合的に考えてみてはどうだろうか。環境負荷の低い農業は、そのための新技術を使うだけでなく、地域の環境特性に合わせた農業を行うことでも達成できる。それは地域ならではの風景と農産物を創り出すことにつながり、同時に観光資源にもなる。

グリーントランスフォーメーションは、地域の個性の創出と地場産業の活性化にとって大きなチャンスとなるのである。そのためには、国から個別に提示される政策メニューにただ従うのではなく、それぞれの自治体で分野を横断した大きなビジョンを持ち、補助金などの政策メニューをビジョンの達成のために使いこなすような姿勢が必要になるだろう。そしてもう1つ重要なのは、消費構造や都市と農村の関係を結び直すことである。現在の消費者の価値観のまま農業環境政策を進めても、それは農家の負担にしかならない。環境に配慮したものが売れる社会をつくっていくのも重要である。

2 EUの農業政策

(1) 共通農業政策

EUでは、加盟国共通の農業政策である共通農業政策（CAP：Common Agricultural Policy）を行っている。これは環境農業政策として日本に先行しているためそれを概観したい。

共通農業政策のはじまりは、1962年に欧州経済共同体（EEC）が市場統合に向けて共通の農業政策を打ち出したことから始まる。当時は圏内の自給率が低く、冷戦体制が構築されるなかで食料供給の不安が出てきた。そのため、自給率を上げることが重視され、農家への保護的な政策をとった。

主要な政策のひとつが農産物の価格を高水準に保つ価格支持政策であった。この政策は生産を増やすことに効果的で、食料自給率は直ちに向上した。しかし、この政策では農家は作れば作るほど受給できる金額も増えるため、過剰な生産につながり、財政支出を増大させた。また農家は限られた農地で生産量を増やすため、それまでの伝統的な品種ではなく

生産量の多い品種への切り替え、過剰な肥料、畜産業では過放牧などが起こった。こうした状況は地下水の汚染やそれによる人体への被害など目に見える形で問題として現われた。

そこでEUでは、それまでの農業政策に問題があったとして、農業政策の方向性を環境保全の方向に転換することを1985年に宣言した。その際、少人数で広大な農場を経営するアメリカ型の大規模農業ではなく、欧州の伝統的な形である家族農業を主体とすることも宣言された。農業者人口を保ったまま生産性を維持することや環境保全など、農業にまつわる様々な問題を農業政策だけで解決するのは難しいとして、農業政策を農村政策全体のなかで捉えるべきであることも示された。

その後、農家の反対もありながらも、政策の改革を重ね、2003年にはクロスコンプライアンスを義務化した。クロスコンプライアンスにおいては、直接支払いを受ける農家は一定の環境要件を守らなければならないが、それらの要件には、水辺と農地の間に緩衝地帯を設けて水を汚染から守る、最低限の土壌被覆に関する要件を決めて土壌を保護する、輪作を通じて土壌の潜在力を維持する、生垣や畦、段畑などの景観の特徴の保持、鳥の繁殖期の生垣や木の剪定禁止などがある¹。農業そのもののほか農地のつくり方に関する要件である。

一方、農村の政策については、1999年にそれまでの農業生産政策を「第1の柱」としたうえで、農村政策を「第2の柱」とすることで、正式に農業政策に組み込んだ。各加盟国が農村政策のための戦略計画を策定し、2007年から戦略計画に基づく農村発展事業が本格的に始められた。農業技術の継承などのほか、ボトムアップ型のプロジェクトとして農村の伝統的な工作物や建物の修復、それらの農村観光への活用、地場産品を使った六次産業化への支援など様々なものに補助が出ている。

ここで注目したいのは、農村発展事業として補助を受けるには、農村が活性化するなら何でもよいのではなく、下記に示すEU共通優先事項のうち少なくとも4つを満たす必要があることだ。競争力強化

1 EU「農業条件」https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/conditionality_en（最終閲覧日：2024年7月27日）

の項目以外は文化、環境、社会に資するものになっており、競争力を強化すればそれでよいと考えられているわけではないことがわかる。

【農村発展事業の共通優先事項²⁾】

- ・ 農業、林業、農村地域における知識移転とイノベーションを促進すること
- ・ あらゆる種類の農業の活力と競争力を強化し、革新的な農業技術と持続可能な森林管理を推進する
- ・ 農業におけるフードチェーンの組織化、動物福祉、リスク管理を促進する
- ・ 農業、食料、林業において資源の効率的利用と低炭素で気候変動に強い経済への転換を推進する
- ・ 農林業に関連する生態系の回復、保全、強化を行う
- ・ 農村部における社会的包摂、貧困の削減、経済開発を促進する

EUの共通農業政策は、クロスコンプライアンスが義務化された2003年以降も少しずつ改革が進められており、環境要件も厳しくなっている。しかし同時に、農業に対する補助が実質的にどのような農業に有利に働いているかを監視している。特に大規模農家ばかりが有利になっていないかなど、経済的に弱いが多面的機能を発揮しやすい小規模農家を維持できる仕組みになっているかどうかは重要な視点であり、小規模農業がより有利になるような支払いの要件の見直しも行われている。

日本の農業はEUよりもさらに小規模な経営形態である。補助金に環境要件がついたことで中山間地域の農業がつぶれてしまわないよう、1つの政策が他に与える影響も予測・監視しながら、農村全体を視野に置いた政策がとられる必要があるだろう。

(2) Farm to Fork Strategy

農業政策に関連して2020年にFarm to Fork Strategyが発表された。これは、気候変動の抑制を経済政策の要にする欧州グリーンディール政策の中心的政策で、生産だけでなく、加工や流通などフードシステム全体を対象としている。

流通システム全体で持続可能な環境・社会を実現するために、それぞれの段階で環境に配慮するだけでなく、人々の食生活の変化を促すことも視野に入れている。それは単に人々の価値観を変えるというだけでなく、環境に配慮したものを手に入りやすくするところまでも見据えていることが特徴である。

農業の活性化という、どうやって売れるものを作るかという話になりがちである。しかし、都会の人びとが極度に味を追求している現状、売り場での見た目の良さの価値化など、現代の社会の価値観においては、「売れるものを作る」という手法は農業環境政策と相性が悪い。「環境に配慮すること」が、単に付加される義務になってしまう。

農業政策を消費や流通の改革も含めて考えることで、「農村の環境や文化を維持できる農業」が価値になる未来もある。農業環境政策が始まった現在、その方向を探ることが、「環境配慮の義務」をチャンスにするために重要である。

社会の価値観を変えるには、中央政府による農政の改革を待つだけでなく、例えば農産物にどのような価値をつけて発信するかなど、自治体や農家が行動を起こすことも重要だろう。

3 日本農業と農村の立ち位置

(1) 農業の「近代化」と過疎

ここで、日本の農業が現在どのような立ち位置にあるのか、その変遷から確認しておきたい。日本の農業は明治以降、徐々に形を変えてきた。工業化による農業者人口割合の減少、それによる商品作物生産の増大、化学肥料の普及などである。しかし、農業が劇的に変化したのは1960年代である。

1950年代後半、工業を中心として国を発展させる政策がとられ、それに伴って農業者人口の減少が計画された。工業部門が発展して賃金が高くなると、農業との格差が生じる。それを解消するために、農業の生産性も同時に高める必要があったからである。とはいえ農業部門の経済規模は基本的には人口に比例する。そのため、農業者人口を減らすことで生産性を高めることにした。1957年の「新長期経

2 EU「農村開発」https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/rural-development_en をもとに著者翻訳（最終閲覧日：2024年8月15日）

済計画」では計画期間の6年で5%の農業者人口減、1960年の「国民所得倍増計画」では10年間で30%の第一次産業従事者減が計画された。

こうした大規模な農業者人口の減少を補うのは機械化や農地の大規模化などの「近代化」であった。所得倍増計画では、そのための法整備をすることも明記され、翌1961年には農業基本法が制定された。農業基本法とそれに基づく農業構造改善事業では、効果の出やすい平地の農地から大規模化や機械化が進められ、それらの地域では生産性が向上したものの、その流れに置いていかれた中山間地域から過疎が始まることとなった。結局、所得倍増計画で計画した農業者人口の減少よりも速いスピードで農業者人口が減っていき、1970年には最初の過疎法である「過疎地域対策緊急措置法」が制定された。

国全体で工業化が進むと同時に、大都市化も進んだ。大都市では量や価格の面で安定的に食料を入手することが難しくなった。1960年代に入って、消費者物価の急上昇が問題になっていたが、特に野菜価格の上昇が激しかったからである。その要因のひとつは、輸送コストの増大であった。給与水準の上昇による運搬費の単価が上がったことに加え、大都市化により農地が遠くなって輸送距離が伸びたためである。こうした状況を受けて、1963年には東京都市圏、1966年には全国的に「指定産地制度」が開始された。これは、集団的な産地をつくることで出荷の合理化を図り、輸送価格を抑えるものである。同時に、産地間で出荷時期の調整を行い、都市部に安定的に食料を供給する役目もあった。指定産地制度によって、単一栽培や規格化しやすい品種の栽培が行われるようになった。

このように見てくると、農業は工業化の足枷にならないよう、農地の大規模化や機械化などの近代化が進められ、その後は大都市の胃袋を賄うべく、産地化、規格の統一などの出荷の合理化が進められたと言える。

現在、地方創生などの政策では農村は個性を出すことによって過疎を解消するなど、生き残るために「がんばること」が推奨されている。しかし、例えば農地の大規模化によって地形に合わせた畔の形が

なくなり、単一栽培によって細かな土地条件の違いによる多品種栽培がなくなるなど、これまで都市側の都合で地域の個性をなくすような農業政策がとられてきたのである。

そして、そうした効率化を目指す農業の価値観が現在の過疎問題の根底にあるとも言える。1970年に始まった過疎法では、産業基盤の近代化などハード整備に多くのお金がつけられた。最初の過疎法が制定された当時、自治省（当時）はハード整備では過疎が解消されないことは認めつつも、カンフル剤としてハード整備を行うのだ、だからこそ10年の時限立法なのだ³と述べている。しかしその後、過疎法はほぼそのままの内容で10年ごとに50年以上も更新され続けている。

農村への「近代化」投資を続けながら、農村の「がんばり」に期待する方法で地方創生を行うのは限界が来ているのではないだろうか。こうした経緯からは、都市と農村の関係を結びなおす必要性が見えてくる。

(2) 農産物の「高品質化」と地方創生

1970年代、国が豊かになってくると農産物の品質に注目が集まるようになった。これは、取扱量が頭打ちになって利益を上げにくくなった荷受会社が野菜の単価を上げようと大きさや形などの「品質」に着目したこと、スーパーマーケットが台頭してきて当時は珍しかった野菜や季節を外した野菜を売るようになったことなど、様々な理由がある。ここではその詳細は省くが、味や栄養に関係のない「品質」が重視されるようになったのち、現在では味などに過剰に期待が寄せられるようになっている。

そもそも農産物は、人が食べるために改良されてきたとはいえ、植物である。そのため、甘いイチゴや歯触りの良いブドウなど、人が好む品質を自由にデザインできるわけではない。それがたとえうまくいったとしても、その品質を保つための栽培は、物質的にも労働的にも、多くの投入が必要となる。

しかしながら、都会の消費者はそうした品質を求めることが、既に当たり前になっている。イチゴの季節になれば、どこのイチゴが甘い、大きいなどと

3 片山虎之助（1970）「過疎地域対策緊急措置法および同施行令について」「自治研究」46（6）、pp111-134

比べるテレビ番組や雑誌の記事が出て人気が集
中し、産地もそれに応え、品種改良を続けている。イ
チゴに限らずブドウも柑橘も同様で、その他、トマ
トなどの野菜にも広がってきている。

農村地域での地方創生と言えば、「農産物のブラン
ド化」という案がすぐに出てくるが、先述したよ
うに過剰な品質に応えるやり方は、農業環境政策と
相性が悪い。そろそろ戦いの土俵を変える必要があ
るのではないだろうか。

4 土地と結びついた農産物と地方創生

(1) テリトリーオという考え方

農産物に付加価値をつけることそのものは悪いこ
とではない。しかし付加価値のつけ方にもいろいろ
あり、過剰な品質を求める消費者に応え、無理をし
た品質を追求するのでは、いずれ行き詰まる。そう
ではなく、地域の環境と結びついていることを付加
価値とするのである。現状ではそうした農産物を作
るだけでは弱いため、それが価値だと思ってもらえ
るよう価値観の変革も同時に目指す必要がある。

夢のようなことだと思えるかもしれないが、実は
それが世界のスタンダードになりつつある。イタリア
では、テリトリーオという考え方がある。英語の
テリトリー、領土とも異なり、簡単に言うなら「土
地の性質から生まれた農と食がつくる生産と消費の
領域」となるだろう。テリトリーオの研究をしてい
る陣内は、イタリアでは1970年代に入るところから
街の中心の歴史的街区を再興する動きが出て、1980
年代には工業化への反省もあってから田園回帰の動
きが出てきたという。それから街の周囲に広がる田
園のポテンシャルを再発見、再評価するようになり、
そうした地域を含めてテリトリーオと捉える考え方が
普及してきているという⁴。

テリトリーオは土地の性質から生まれた農という
意味では文化的景観に近いが、加工や販売を担う近
くの街が結びついているところが異なる。

イタリアには、多くの地域に地元の特産品を使っ

たお祭りがある。農産物やその加工品など様々であ
るが、収穫期に街のレストランが一斉にその特産品
を使ったメニューを出すキャンペーンを行ったり、
街の中心にある広場で大々的なイベントが行われた
りする。農村部と街が結びついているからこそ成り
立つことである。

このようなイタリア各地の食のお祭りを100個集
めたガイドブックも販売されており、それぞれの地
域ならではの食を求めて旅行をする人々が多いこと、
つまりそれが価値になっていることもうかがえる。

(2) 農産物の認証制度

土地と結びついた農産物と言えば、地理的表示保
護制度 (GI: Geographical Indication) が思い浮か
ぶのではないだろうか。これはもともと特定の農産
物を特産品にまで育て上げた地域の人々の権利を守
るための知的財産権の保護制度である。

EUでは、「原産地呼称保護 (PDO)」と「地理的
表示保護 (PGI)」がある。PDOは原材料の生産や
加工など、すべてのプロセスが認証の表示に示す地
域で行われていなければならない、PGIはいずれかの
プロセスがその地域で行われていればよい。日本の
地理的表示は後者に相当する。

もともと知的財産権の保護制度なので、商品とし
て、他との差別化、ブランド化の文脈で捉えられる
ことが多い。しかし、それだけではなくそれぞれの
土地が生み出す個性を守る制度と捉えることも
できる。イタリアの農業・食料主権・林業省では、
PDOやPGIのページに、認証を受けた産品は伝統
や文化を反映しており、環境の持続性や生物多様性
を尊重すると書かれている⁵。認証を受けた産品の
消費を促すことで、伝統や文化を守り、地域の環境
が保全される機能に着目していると言えるだろう。

EUの地理的表示のページ⁶にはPDOやPGIだ
けでなく、山岳製品 (Mountain Product) という
認証も並べられている。一般的に山岳地は気温や地
形などにおいて不利な条件が多い。しかし、伝統的

4 木村純子、陣内秀信 (2022) 『イタリアのテリトリーオ戦略』白桃書房

5 Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste 「DOP IGP」 <https://dopigp.politicheagricole.it/> (最終閲覧日：2024年7月27日)

6 European Union 「Geographical indications and quality schemes explained」 https://agriculture.ec.europa.eu/farming/geographical-indications-and-quality-schemes/geographical-indications-and-quality-schemes-explained_en (最終閲覧日：2024年7月27日)

な製法が維持されているなど人々に良いイメージを持たれている。そのため、山岳地で作られたという特殊性を保証することで、山岳地での農業を守るために2012年に導入された。

近年では、アクセス性などの点で困難に直面している島嶼部等の農産物の知名度を高める目的で、最外縁地産品 (Product of EU's outermost regions) という農産物の認証も加えられた。

こうした認証が地理的表示と同じページにまとめられていることから、地理的表示を含めた農産物認証に、地域の環境や文化を守る機能が見出されていることがよくわかる。

(3) アグリツーリズム

イタリアに、農村で宿泊するアグリツーリズムという制度がある。アグリツーリズム法で定められているもので、法の目的には「EU、国及び州の農村発展事業と調和を図りながら、農村における適切な観光の形を促進して、農業を支えることとする。」とある。アグリツーリズムは利用者にとっては観光の一形態であるが、制度としてはあくまでも「農業を支えるもの」として考えられているのである。

アグリツーリズムの宿やレストランは、農業者しか経営することができず、アグリツーリズム法で決められた活動であれば、観光業ではなく農業としての税制で扱われるため、それが農業者のメリットとなり、農家の経済の多様化を促進する役目も期待されている。

アグリツーリズムの活動として認められるのは地産地消の食事の提供や、地理的表示のついた産品を出すこと、農村文化や食育を推進することなどである。食だけでなく栽培環境も含めて適切な農業や農村の文化を伝えることが、「農業を支えるもの」と考えられていると言える。

【アグリツーリズムによるアグリツーリズム活動⁷⁾】

- a. 宿泊施設、あるいはキャンプ用の宿泊スペースを提供すること
- b. 主に自分たちの製品および地域内の農場から生産

される農産物からなる食事、飲料を提供すること。地理的表示や伝統的農産物リストに含まれている製品を優先して提供すること。

- c. 農場の製品を試食、試飲させること。
- d. 地域と農村遺産の価値向上を目指して、農場が所有する土地以外でも、自治体と共同しながらレクリエーション、文化、教育、スポーツ、ハイキング、乗馬の活動を実施すること。

より細かな規定は州ごとに定められており、たとえばアブルッツォ州では自身の農場で作られた食材を60%以上、それ以外は近隣の食材や地理的表示のある産品を30%以上、というように、かなり高い割合で地元のものを使うことになっている。また、農業時間数に応じたベッドの数も決められていて、観光業が主にならないようにされている。これらの規定から、農業が主でアグリツーリズムはそれを助ける従としての位置づけであることがよくわかる。

最初のアグリツーリズム法は1985年に制定されたが、EUの農村発展政策の進展により2006年に現在の形に改正された。その後、農村発展事業で宿の整備(古民家の改修かその土地の伝統的な建築物に似たデザインの新築)に補助が付いたことで爆発的に増えている。それと同時に、農村に行ってその土地の風景を楽しみながらその土地のものを食べるという観光の形も定着してきているようだ。

イタリアでの調査によると、中山間地域等、作物栽培の生産性という面では不利な地域や、有名な観光地がないような小さな街にもアグリツーリズムはあり、そういった地域で収入源を多様化するのに役立っているそうである⁸⁾。

5 土地と結びついた農産物と地方創生

これまでのところで、農業環境政策と農村政策を組み合わせることで、農村の活性化が期待できることを見てきた。ここからは、各自治体でどのようなことが出来そうか考えてみたい。

7 Presidenza del Consiglio dei Ministri「アグリツーリズム法」<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2006-02-20:96>をもとに著者翻訳(最終閲覧日:2024年8月15日)

8 Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, *Agriturismo e Multifunzionalità*, 2024, pp5-7

(1) 認証制度の活用

1つ目は認証制度の活用である。しかし、なんらかのマークを付けて、マークがあるから「価値」だというようなものではない。まずは、その農産物が当該地域の環境や文化と結びついていることを認証することがスタートとなる。その際、国の進めている地理的表示を利用してよいが、それ以外にも各地域の事情に応じて自主的な認証制度を作ることも可能ではないだろうか。

しかしただ認証を作るだけでは弱いので、2つ目のステップとして、その認証の意味を理解する人を増やすことが重要になってくる。

しかし「認証の意味」を説明しようとする、その土地で作られたというだけでは弱いのも確かだ。〇〇産という産地表示の域を出ないからである。そこで、その農産物が生産過程でどのような多面的機能を生み出してきたのかの説明があると良い。これまで、行政が環境に配慮して栽培されたものばかりを取り上げるのは慣行農法を否定しているようで難しかったが、農業に負の側面があることが明示された今、「このような作り方をしているからこの地域にこのように貢献している」ということを明示する制度を設けやすくなり、それは意識の変わりつつある消費者に対しても説得力を持ちやすいだろう。

より地域への貢献を意図し、自治体が個別で採用しやすいものに「ローカル認証」がある。ローカル認証を研究している大元鈴子によると、地域資源を活用した生産活動が、地域課題の解決を後押しすることを可能にする流通の仕組みだという。その例として、アメリカのコロンビア川流域の「サーモン・セーフ」が紹介されている⁹。サケが遡上してくる環境を守るための様々な取組みが認証の対象となっていて、農産物に限らず、都市開発もサーモン・セーフ認証の対象となっている。

この認証は、すべてを自前で行っているわけではなく他の認証を活用することもあるそうだ。日本では環境省の自然共生サイト、日本農業遺産なども使えるかもしれない。既存の認証も含めた認証に、地域の環境意識を高めるのに有効なシンボリックな種

(フラッグシップ種)を冠することで、環境を守るための活動にマークが与えられているというマークの意味を伝えやすくする。これがローカル認証の仕組みである。

大元は、重要なのは認証にあたって明確な根拠を示すことだという。なんとなくすごそう、いい感じがする、ということではなく、具体的にどのような行動が何のためになっているのかを示す必要があるのだ。各農家の参入ハードルは高くなるが、効果のある認証制度のためには欠かせない視点である。

(2) 公的な消費

地域に良い影響を与える農産物を認証で特定しその意味を人々に発信しても、それだけでは物足りない。そこで、そうした産品を積極的に活用することも重要である。

近年、オリンピックなどの公的な行事では、農産物や木材で、環境に配慮したものを使用する動きがある。認証をつくり、その意味を理解してもらっても、価格の面などからなかなかすぐに消費に結びつくとは限らない。そうなると作っても売れない、だから作る人も増えない、流通するものが少ないから広まらない。初期の段階にあるそういう負の連鎖を公的な消費で打開しようという取組みである。

公的な消費の最も大きいのは給食である。近年、学校給食を有機栽培にしようという取組みが広がりつつある。しかし、地域に貢献するのは、有機野菜だけではない。肥料や農薬の種類だけを規定する有機栽培に限定してしまうと、大規模農業のほうが有利になる可能性も捨てきれない。

ちなみに、農林水産省は、2021年にみどりの食料システム戦略を開始しており、その中には有機栽培の面積割合を2050年までに25%にするという目標も掲げられている。しかし、2017年の段階で0.5%であるため、目標を達成しようとする、これまでの大規模農業の肥料や農薬が変わるのみになってしまうのではないかと懸念する声もある¹⁰。

有機栽培に限らず、露地栽培のため石油で加温していないとか、あるいは間伐材で加温しているとか、

9 大元鈴子 (2017) 『ローカル認証』清水弘文堂書房

10 (2021) 「みどり戦略」にもの申す『季刊地域』46号

石積みの棚田で作られたものであるとか、地域の良さを発揮し、課題を解決するようなものを認証し、活用することも考えられるだろう。

認証制度を、他との差別化による競争力強化に使用するのではなく、地域内の良い循環のために使うという考え方である。認証があれば公共的な調達も行いやすい。

もう1つ、公的に使うものとして、ふるさと納税がある。ふるさと納税は他地域の人から受けた寄付の返礼として、農産物をはじめとする地場産品を送っている。自治体が直接送るわけではないのでわかりにくいですが、受けた寄付の一部を使って、自治体が返礼品を購入しているのだから、これも公共調達の1つである。そのため、もう少し厳密に選定されても良さそうであるが、多くの自治体では総務省の定める地場産品であれば登録できるようにされていて、返礼品の基準を厳格には定めていない。

寄付を地域のために使うのはよくあるが、地域のためになる返礼品を選ぶことで、もっとダイレクトに地域の活性化を行えるのではないだろうか。

先述したアグリツーリズムでも、宿やレストランで出す食事の内容に認証制度を使用している。認証制度は、地域に貢献する取組みの「ルール、基準」としても活用可能なのである。

(3) 中心市街地の活性化

地方におけるもう1つの課題は、中心市街地の衰退である。どうやって人を留めるか、来てもらうかに苦心しているのではないだろうか。

中心市街地の商店街への店舗誘致なども行われていると思う。その際、人口を吸収している東京などの大都市のほうを向き、そこと戦おうとするのではなく、いったん周囲の農村に目を向けてみてはどうだろうか。昔から栄えてきた中心市街地には、まだ加工や販売を担う活力が残っていることも多い。それらと周辺の農村をつなぐのである。場合によっては自治体を超えて、周辺町村との連携することにもなるかもしれない。

商店街への出店に際し、地場の産品を使っていることや、先述したような地域に貢献する認証を受けている農産物を使うなどの条件を設ければ、出店希望者が減る可能性はある。しかし、いずれにせよ補

助金を投入するのなら、単にお店が増えるという効果だけを狙うのではなく、それによって一次産業にも二次産業にも効果が波及するような方法を選ぶことも考慮に入れてよいのではないだろうか。地域の経済をうまく回すことが出来れば、投入した補助金の経済効果は何倍にもなるだろう。

またそれは、そこにしかないオリジナリティを生み出すことにもつながる。大都市にあるお店を誘致するのではなく、地元のものを使うだけで、「他にはない」ものになる。もちろん、その意味を理解し、買い支える市民の意識を醸成するのも重要であり、そこは行政が担える部分であろう。また地域ならではのものは、当然であるが観光資源にもなる。

通常、中心市街地の活性化と農業政策は部署が違うため、(新規出店者が自主的に地場のものを使用することはあっても)政策的に誘導されることはあまりない。地域のビジョンを持つことで、「公的にお金を出す際にはすべて農村政策と結びつける」ようなことが可能になるのである。

(4) 棚田の保全

最後は、棚田の保全である。棚田は重要文化的景観や棚田百選などによって価値化されており、そうしたものに選ばれていなくても地域の資源として大切にされていることも多い。

しかし過疎化高齢化などの理由で耕作放棄が進んでいるのも事実である。棚田を耕作放棄にしないために、棚田オーナー制を行ったり、棚田米を売り出したり、各地でいろいろな取組みが行われている。

ここで、棚田の価値を見直すことを提案したい。棚田が注目されるようになったのは1990年代に入ってからであるが、その後、棚田の風景が美しいから、地域の宝だから、という理由で取組みが行われてきたのではないだろうか。それでは、これからの時代に棚田のファンを増やすことは難しい。

棚田は水の流下を弱め、国土の保全に役立っている、土坡の斜面や石積みの隙間には、いろいろな生物が生息しているなど、環境的に価値が高い。ノスタルジックな価値とは別に、これからの社会に必要な価値も多くある。それを前面に出すことで、棚田を残す意味がより明確になる。

棚田オーナー制で手植えやはざかけを行っている

なら、それがどれだけのCO₂排出抑制につながったのかを試算してみるのも良いだろう。

ヨーロッパにもワイン用のブドウのために石積みの段畑が作られることがあるが、石積みの研究をしているフランスの専門家アダは、段畑を残していくには、環境と人の営みについての根拠あるデータを示すことが必要であると述べている¹¹。

人々が思う苦勞して作ったんだろうとか、希少性があるなどの理解は、なんとなくそう思っているだけで、そのイメージはいつか消えるかもしれない「イリュージョン」であると彼女は言う。イリュージョンが効いているうちに、明確な価値を示す必要があると彼女は述べる。

棚田米も同じではないだろうか。人々の持つ棚田のイメージに期待して「棚田で作っているから応援して」というのではなく、棚田で耕作することでどんな多面的機能が生まれるのか、地域にどんな価値をもたらしているのかを明確にする必要がある。それが、公的な支援の根拠になり、あるいはこれからの市民の応援をとりつける武器になるはずである。

以上、農業を中心にGXについてみてきた。農業を農村政策の中に位置付けること、時代とともに人々の意識も変わりつつあることを踏まえ、それを促進させつつ、良いものが売れる社会を目指すことで、GXをチャンスに変えることが出来ると信じている。

11 Ada Hameau, Terraced Territories: technical act and social fact, Terraced Landscapes of the Alps- Atras, Marsilio, 2008

条例からみた都市自治体による 生物多様性政策

信州大学 経法学部 准教授 箕輪 さくら

2022年に新たに採択された世界目標、「昆明・モントリオール生物多様性枠組」では、いわゆる「ネイチャーポジティブ」の実現が中心に据えられた。2023年3月31日に閣議決定された「生物多様性国家戦略 2023-2030」はネイチャーポジティブの実現を目指しており、都市自治体においてもより一層主体的かつ積極的な取組が求められるであろう。本稿では、生物多様性に関する都市自治体の条例制定状況等から現状を示し、今後の都市自治体の取組みの方向性を検討する。

1 ネイチャーポジティブの時代

1992年にリオデジャネイロで開かれた地球サミット（「環境と開発に関する国際会議」）において、「生物の多様性に関する条約」（CBD：Convention of Biological Diversity）が採択された。日本もこれに批准し、1995年に生物多様性国家戦略が策定された。2008年には生物多様性基本法が議員立法により制定されている。この立法は、生物多様性の確保を国家政策の基本に据えた「環境法のパラダイム転換」の1つと評される¹。「美しい風景や希少生物を守る」（自然保護）という考えから、「あらゆる生き物とその生息地を守り、時にそれらを利用していくという」考えに舵を切ったのである²。

世界が生物多様性の確保と向き合ってから30年以上が経過しているが、その歩みは順調とは言えない。国連の生物多様性条約事務局が公表した報告書は、2010年に採択された「生物多様性戦略計画 2011-2020」及び「愛知目標」の国際的な傾向と進

捗状況から、「今までどおり」を継続すると、「生物多様性の将来だけでなく、持続可能な開発目標と気候変動を制限するためのターゲットの全てに深刻な影響を及ぼす」と指摘している³。

2022年に新たに採択された世界目標、「昆明・モントリオール生物多様性枠組」では、「2020年度をベースラインとして、2030年までに生物多様性損失を停止又は反転させる」という、いわゆる「ネイチャーポジティブ」の実現が中心に据えられた。内容も拘束力を強める方向にあり、パリ協定の仕組みにやや近づいてきているとも評価されている⁴。

2023年3月31日に閣議決定された「生物多様性国家戦略 2023-2030」（以下、「第6次戦略」という。）ではネイチャーポジティブの実現を目指して、①生態系の健全性回復、②自然を活用した社会問題の解決、③ネイチャーポジティブ経済の実現、④生活・消費活動における生物多様性の価値の認識と行動、⑤生物多様性に係る取組を支える基盤整備と国際貢

1 北村喜宣『環境法 〔第6版〕』（弘文堂、2023年）113-114頁参照。

2 及川敬貴『人新世のエコロジー—自然らしさを手なずける』（日本評論社、2023年）28頁参照。

3 環境省自然環境局『地球規模生物多様性概況 〔第5版〕』（出版社、2021年）142頁参照。

4 小幡政男「COP15「昆明・モントリオール生物多様性枠組」と第6次「生物多様性国家戦略 2023-2030」」環境管理 59巻9号（2023年）46頁以下・47頁参照。

献の推進、の5つを基本戦略としている。第6次戦略は「取り組めば着実に進捗が図られる一方で、取り組みがなされなければ進捗していないことがバレてしまう」実施を志向した戦略として策定されている⁵。都市自治体においてもより一層主体的かつ積極的な取組みが求められるであろう。

そこで本稿では、生物多様性に関する都市自治体の条例制定状況等から現状を示すとともに、今後の都市自治体の取組みの方向性を検討する。

2 生物多様性に関する条例の状況

(1) 制定状況

条例の中で使われる用語は、「生物多様性」、「生物の多様性」、「生態系の保全」など、ゆらぎがある。そのため、全容を把握するのが難しいが、「生物多様性」・「生物の多様性」という言葉が頻繁に用いられているのは環境基本条例や環境保全条例の前文、基本理念、基本方針等を規定した部分である。他にも、森林保全条例や河川保全条例、農業関連条例、まちづくり条例等の理念的規定で用語の使用が確認できる。

生物多様性が危機に直面している原因として、①希少な野生動植物の減少、②里地里山などの二次的自然の手入れ不足、③外来種の侵入による生態系の攪乱、の主に3点があげられる⁶。それぞれの目的に合わせて、具体的な施策を規定する個別の条例が策定されている例が多い。

ア 希少な野生動植物の減少対策

国内外の希少野生生物の保護・保全に関する法律として、「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」（以下、「種の保存法」という。）がある。種の保存法に規定された国内種に関する仕組みをおおまかに示すと、国内希少動植物種を指定し、指定種の捕獲や譲渡しを規制する個体の取扱いについての規制と、国内希少動植物種の生息地等保護のためのゾーニング規制がある。

都市自治体条例では、種の保存法の制度をベース

に、種の指定や指定種の捕獲の禁止、保護区の指定を定める希少種保護条例の制定が見られる（例：広島県三次市「三次市に生息する希少野生動植物を保護する条例」）。保護区の指定に代えて、協定の締結を規定している例もある。栃木県那須塩原市「那須塩原市希少野生動植物種の保護に関する条例」では、希少野生動植物種の保護のため必要がある場合は、市長と生息地等の土地の所有者等を当事者とした土地の保全に関する協定（「生息地等保全協定」）を締結できるとしている（18条）。協定の内容は、土地所有者等が行う保全対策に関する事項、市が行う支援措置に関する事項、その他協議の上で必要と認める事項である（施行規則11条2項）。協定を締結した場合、土地所有者等に対して生息地等保全協定区の保全に対する協力金（1生息地等保全協定区につき年1万円）が支払われる（18条4項、施行規則11条4項）。

東京都あきる野市「あきる野市生物多様性保全条例」では、保護区域として指定された土地の固定資産税等について減免措置が置かれている（17条）。こうした措置は、種の保存法のもとではみられず、先進的である。もっとも、2024年7月現在、あきる野市では「希少野生動植物種」及び「希少野生動植物種保護区域」のどちらも指定されておらず、税制優遇措置の有効性を測ることはできない。

特定の生物種を保護する条例もある。高知県南国市「南国市ほたる保護条例」では、「ほたる」（ゲンジボタル、ヘイケボタル及びヒメボタルの幼虫、さなぎ及び成虫）の保護に特化した条例となっている。重点保護区域に指定された区域内では、ほたるだけでなく、ほたるのえさとなる「カワニナ」についても捕獲等が禁止されている（6～8条）。

イ 里地里山（二次的自然）の保全

日本の生物多様性確保の上で重要な地域とされるのが、里地里山である。「里地里山」の法的な定義はないが、奥山自然地域と都市地域との中間に位置し、地域集落とそれを取り巻く二次林、それらと混

5 奥田青州「生物多様性条約第15回締約国会議で採択された新たな世界目標を踏まえ策定した生物多様性国家戦略2023-2030の策定経緯とポイント」環境情報科学52巻2号（2023年）60頁以下・65-67頁参照。

6 神山智美『自然環境法を学ぶ』（文眞堂、2018年）125頁参照。

在する農地、ため池、草原などで構成される地域を指している⁷。二次的自然は人の介入を前提としており、人による手入れが行われなくなると維持できない。オーバーユースだけでなく、アンダーユースが問題となる。

里地里山保全を直接の目的とした法律はなく、法律で対応する場合には森林法や都市計画法、自然公園法等、種々の法律を組み合わせなくてはならない。また、地域の事情への配慮や住民の自主的活動支援に関する仕組みが十分でないため、条例による対応が図られている⁸。

条例の内容として、地域を指定して行為制限を課す規制的手法（例：岡山県美作市「美作市美しい里山をつくり育てる条例」）のほか、里山保全を担う団体への支援を定めている例がある（例：滋賀県東近江市「東近江市にぎわい里山づくり条例」）。協定制度を活用する条例では、自治体が当事者となって土地所有者等と協定を結ぶ仕組み（例：高知県高知市「高知市里山保全条例」）もあれば、自治体は当事者にはならず、市民等による保全活動団体を認定し、保全活動団体が活動するにあたって土地所有者等の協定締結を求める（例：長野県茅野市「茅野市ふれあい里山づくり条例」）といった制度を構築している例もある⁹。

ウ 外来種の侵入による生態系の攪乱対策

「特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律」（以下、「外来生物法」という。）では、海外から日本に導入されることで生態系等に被害を及ぼす又は及ぼすおそれがあるものを「特定外来生物」として指定し、飼養の原則禁止や放出の禁止、特定外来生物の防除に関する事項を定めている。市町村は環境大臣から実施計画の基準適合確認を受けることで特定外来種防除の主体となることができる（17条の4）。外来生物法に基づく防除の手続きによ

り、防除の原因となった行為をした者がいた場合に、防除費用をその者に負担させる（16条）等の外来生物法上の規定を準用できるといったメリットがある¹⁰。例として、神奈川県鎌倉市では、クリハラリスの分布拡大防止を目標とした「鎌倉市クリハラリス（タイワンリス）防除実施計画」を策定し、捕獲や被害発生防止、餌付け行為抑止のための啓発行為等を行っている。

国外から移入した「国外外来種」だけでなく、日本全体で見ると在来種だが、本来生息していない国内の地域に運ばれることによって外来種となった「国内外来種」も存在する¹¹。国内外来種は外来生物法の対象外であり、国内外来種について放出等を禁止する場合は条例による規定が必要となる。国内外を問わない外来種についての単純な放出等の禁止は、個別の条例を制定せず、環境保全条例等の中に規定されることが多いようである（例：岐阜県岐阜市「岐阜市自然環境の保全に関する条例」）。

外来種対策のみを目的とした条例では、法律で禁止されていない行為を禁止する規定が見られる。長崎県壱岐市「指定外来種等による生態系等に係る被害の防止に関する条例」8条では種を指定して飲食物を与える行為（いわゆる、えさやり）を、熊本県熊本市「江津湖地域における特定外来生物等による生態系等に係る被害の防止に関する条例」9条では、オオクチバス・ブルーギルの再放流（いわゆる、キャッチ・アンド・リリース）を禁止している。

外来生物については、アライグマやセアカゴケグモなど、人間の健康や財産に被害を及ぼす生物に注目が集まる傾向があるが、生態系への影響という側面では植物による被害も大きい。兵庫県神戸市「神戸市生物多様性の保全に関する条例」16条では、市と事業者に対し、緑化事業の際に規則で定める植物を使用しないよう求める努力義務が規定されている。2024年7月現在、30種の植物が対象となって

7 第6次戦略14頁参照。

8 南真二「里山保全の方向性と法の仕組み」法政理論40巻3・4号（2008年）24頁以下・29-33頁参照。

9 里山保全と協定制度の当事者に締結当事者に関する類型は、下川憲治「里山保全の協働的取組みと合意形成手法」法政論集277号（2018年）99頁以下・115-120頁参照。

10 詳しくは、環境省自然環境局「日本の外来種対策 防除に関する基本的な事項」<https://www.env.go.jp/nature/intro/3control/bojoooutline.html>（最終閲覧日：2024年7月26日）

11 西川潮＝宮下直編著『外来生物—生物多様性と人間社会への影響』（裳華房、2011年）177頁参照。

いる（施行規則9条、別表2）。

(2) 条例名に「生物多様性」が含まれる条例

条例名に「生物多様性」に類する用語が用いられているものは都道府県レベルでは「北海道生物の多様性の保全等に関する条例」、都市自治体の例としては次の6条例に限られる（表1参、2024年7月現在、筆者調べによる）。

このうち、珠洲市条例は「里山里海をはじめとする豊かな生態系に多様な生物が生息している「生物多様性」と、それぞれの生態系に支えられ地域に根ざした多様な生業や文化が営まれている「文化多様性」が、相互に関わり合いながら共存していること」を「生物文化多様性」として定義し（2条1項）、各主体の責務や土地の開発等における配慮等について規定している。

岡山市条例は、地域の住民団体による申請に応じて「身近な生きものの里」を認定し、活動の推進を促す（7条）ことが規定されており、生物多様性に関する政策で問題となる「担い手不足」や「認知度

の低さ」を意識した条例といえる。

残る4条例は、①希少な野生動植物の減少、②里地里山などの二次的自然の手入れ不足、③外来種の侵入による生態系の攪乱、の3つの問題に対して、1つ以上の問題を対象とした具体的な施策を規定している。あきる野市条例は①を主たる目的としており、東近江市条例、神戸市条例は主に①、③を対象としている。相模原市条例は、「相模原市緑化条例」「相模原市ホタル舞う水辺環境の保全等の促進に関する条例」「相模原市里地里山の保全等の促進に関する条例」を廃止して制定された条例であり、①～③に関連する内容となっている（希少種保全については「ホタル」を対象としている）。その他、東近江市条例、相模原市条例には、緑地の保全及び樹木及び樹林の保護・保存に関する規定が置かれている。

加えて、6条例全てで地域主体や市民団体による活動を推進する規定が見られる。東近江市条例（28～30条）、神戸市条例（19～23条）は、それぞれ1章として市民等との協働や市民活動の支援に関する規定を置いている。東近江市条例では、支援措置

表1 都市自治体が制定する条例名に「生物多様性」が含まれる条例

自治体名	条例名	制定年月日 (最終改正年月日)	主な内容
滋賀県 東近江市	東近江市自然環境及び生物多様性の保全に関する条例	2007年6月26日	基本理念、責務規定、基本施策、行動指針・行動計画、保全活動の推進、環境学習の推進、環境審議会の意見聴取
岡山県 岡山市	地域主体による生物多様性の保全を推進する条例	2010年4月1日 (2011年3月16日)	基本理念、責務規定、「身近な生きものの里の認定」
東京都 あきる野市	あきる野市生物多様性保全条例	2017年9月27日	基本理念、責務規定、財産権尊重、希少種保全
兵庫県 神戸市	神戸市生物多様性の保全に関する条例	2017年10月10日	基本理念、責務規定、計画策定、希少種保全、外来種対策、保全活動の推進、普及啓発
石川県 珠洲市	珠洲市生物文化多様性基本条例	2019年3月22日	基本理念、責務規定、希少種保全、外来種対策、保全活動の推進、普及啓発
神奈川県 相模原市	相模原市生物多様性に配慮した自然との共生に関する条例	2019年10月1日	基本理念、責務規定、緑地及び樹林等の保全、保全活動の推進、保全地域（里地里山地域）の指定、財産権尊重

として自然環境及び生物多様性の保全に関する指導者の養成や教育・学習の推進、保全活動に関する情報提供や情報交換の場の確保、自主的活動支援、活動拠点の整備などが盛り込まれている。また、市内の生態系状況等に関する「いきもの総合調査」の実施を5年ごとに実施する努力義務を規定している。2016年～2018年度に行われた調査では、専門家と市民の共同調査及び専門家による補完調査が行われた。以降は主に魚類を対象とした「いきもの調査」として、環境教育や生物多様性の意識醸成の色合いが強いものとなっている。

神戸市条例では、技術的な指導や情報提供（19条）、保全活動団体と関係する土地所有者等が当事者となって締結した「保全活動協定」を市長が認定し、支援する（20条）といった規定が置かれている。

あきる野市条例は、市と土地所有者等を当事者とした指定種の生息地等保全協定を締結した区域又は希少種の保護区域として指定した区域での希少種・指定種保護のために必要な行為をする者へ支援ができるとしている（18条）。あきる野市が行業者への支援としているのに対し、相模原市は、保全団体として認定された団体の活動が対象となり、支援のための情報提供等、必要な措置を講ずることが義務付けられている（27条）。

（3）協定手法の活用

生物多様性に関連する条例では、主に土地利用と保全活動推進の場面で協定手法が用いられる例が見られる。

特に土地利用については、私権制限への抵抗感が背後にあると思われるが、規制の代替的手段として機能や、規制の上乗せの機能の役割、協定を「認定」することで補助金等による積極的支援の根拠となる等の機能が期待される¹²。第6次国家戦略では、国土の特性に応じたランドデザインが示されており、生物多様性の保全・回復に当たっては、土地の利活用について考え方を変えていく必要がある。条例を制定した上で、なお必要な個別対応として条例

の中に協定という枠組みを取り込むことは、より柔軟な法システムの構築につながると考えられる¹³。

3 政策の一貫性

（1）広がる「生物多様性」

国法に目を向ければ、生物多様性基本法が基本法として存在し、関連する個別法としては、自然環境保全法、自然公園法、「鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律」、種の保存法、外来生物法、森林法等がある。これらの法律は、異なる目的のもと、異なる主体から提案され、異なる時期に成立しており、相互に関連性がない¹⁴。国法を運用する自治体でも同様に、担当部局が異なり、分散して運用されている。

「生物多様性」を条例名に含めた条例を制定する意義は、複数の政策を生物多様性保全という概念のもとで統一的に運用できる点であろう。もっとも、ひとつの条例に盛り込める内容には限界があり、生物多様性に関連する全ての内容を含めることは難しい。そこで、考えられるのが条例の体系化である。

東近江市では、環境基本条例の意味合いをもつ「東近江市民の豊かな環境と風土づくり条例」を制定している。同市で制定された「東近江市自然環境及び生物多様性の保全に関する条例」では、1条で「東近江市民の豊かな環境と風土づくり条例」の基本理念にのっとると明記されている。環境基本法、生物多様性基本法、関連諸法と体系化しているのと同様の構成となっている。東近江市では、「東近江市にぎわい里山づくり条例」でも同様の規定をおいており、景観法の実施条例である「東近江市風景づくり条例」12条では、緑地の保全及び緑化の推進に関する努力義務に関する規定（12条）の中で、「東近江市自然環境及び生物多様性の保全に関する条例…及び東近江市にぎわい里山づくり条例…の規定によるほか」、と条例名を明記している。条例名を明記することで体系を明らかにする方法は、複数の政策を連携して運用していく上で有効であろう。

12 下山・前掲注（9）119-120頁参照。

13 北村喜宣『自治体環境行政法〔第9版〕』（第一法規、2021年）77-78頁参照。

14 及川敬貴『生物多様性というロジック 環境法の静かな革命』（勁草書房、2013年）33頁参照。

(2) “green on green” への対応

持続可能な社会の実現に向け、国連で採択された「生物の多様性に関する条約」と「気候変動に関する国際連合枠組条約」は「双子の条約」とも呼ばれ、2つの世界的な課題として捉えられている¹⁵。双子の条約といわれながらも、日本では気候変動対策が先行している状態にあり、2020年の菅義偉首相（当時）による「2050年カーボンニュートラル宣言」のもと、2050年までに二酸化炭素排出実質ゼロを目指すとして表明した自治体は、2024年6月28日時点で1112自治体（46都道府県、620市、22特別区、368町、56村）にのぼる¹⁶。

カーボンニュートラルに向けた取組みの中でも、再生可能エネルギー（地産エネルギー）の導入拡大は目玉政策であり、多くの自治体で風力発電や太陽光発電などの再生可能エネルギー利活用を推進している。しかし、再生可能エネルギー発電施設の建設にあたっては、生物多様性保全に影響を及ぼす可能性がある。こうした環境保護を目的とした有効な主張がぶつかる問題は、新種の環境論争“green on green”として、欧米では2005年頃から認識されている¹⁷。ともに取り組む必要がある政策であり、衝突を避けるための制度設計が必要となる。ガイドラインの作成や条例によるゾーニング¹⁸、環境アセス

メントの対象事業の拡大（横出し項目の追加）¹⁹や、ミティゲーション的措置²⁰の導入といった対策が必要であろう。

(3) 計画的手法の活用

第6次戦略の効果的な実施に向けては、地域に蓄積された知見やネットワークの活用、地域の活性化や地域課題の解決にも資するような主体的な取組みが期待されている²¹。また、地域における生物多様性に関する活動の維持や活性化、土地利用の方向性を検討する手段として生物多様性地域戦略が提示されている。しかし、生物多様性地域戦略は都道府県、指定都市では100%策定されているのに対して、市町村ではわずか8%（市としては128）しか策定されていない。その理由として、「専門知識を持つ職員がいない」、「人員や予算の不足」、と並んで「地域戦略の必要性やメリットが不明確」、といった点があげられている²²。

一般的な環境管理計画の効果として、①個別環境政策を共通の目標に向けて統合できる、②目標の達成を通時的に把握しうる、③開発利益と環境利益を調整する「場」となりうる、④住民や行政職員の意識向上が期待できる、といった点が挙げられる²³。生物多様性については、関連政策が多岐にわ

15 第6次戦略1頁参照。

16 環境省 地域脱炭素「ゼロカーボンシティー一覧図」<https://www.env.go.jp/content/000235154.pdf>（最終閲覧日：2024年7月26日）

17 Warren, C. R., Lumsden, C., O'Dowd, S., & Birnie, R. V. (2005). 'Green On Green': Public perceptions of wind power in Scotland and Ireland. *Journal of Environmental Planning and Management*, 48(6), 853-875.

18 小林寛「再生可能エネルギー事業の生態系影響に関する法学的考察：アメリカにおける再エネ訴訟（太陽光・風力）に焦点を当てて」法律時報96巻2号（2024年）62頁以下・63-64頁参照。ここでは、ガイドラインの例として「釧路市自然と共生する太陽光発電施設の設置に関するガイドライン」が参照されている。https://www.city.kushiro.lg.jp/_res/projects/default_project/_page/_001/012/162/solarguideline.pdf（最終閲覧日：2024年7月26日）

兵庫県三田市「三田市里山と共生するまちづくり条例」は、生物多様性の確保ではなく里山の景観保全と安全確保を目的としたものではあるが、太陽光発電設備の設置に関する規制を定めている。

19 自治体による環境アセスメント制度については、北村・前掲注（13）155-176頁参照。

20 ミティゲーションとは、開発行為に伴う、環境への悪影響を社会的に許容できるレベルにまで緩和することをいう。具体的には、回避、低減、代償が挙げられる（及川・前掲注（1）138-142頁参照）。志木市自然再生条例10条では、公共事業について自然に影響があると認められる場合には、ミティゲーションの手法を用いて自然の保全・再生措置を講ずることを義務付けている。

21 第6次戦略53-54頁参照。

22 東広之「生物多様性地域戦略の策定プロセスに関する一考察—基礎自治体の地域戦略策定段階における多様な考え方や策定手法—」人間と環境48巻3号（2022年）14頁以下・15-16頁参照。特に小規模自治体では、「地域戦略策定の必要性やメリット（効果）がわからない」という意識が強く見られる（千葉知世ほか「生物多様性地域戦略策定の現状と課題—地方自治体を対象とした意識調査の結果から」保全生態学研究17巻1号（2012年）37頁以下・45頁参照）。

23 北村・前掲注（13）130-131頁、川崎政司＝兼子仁『住民と行政をつなぐ自治体法の実践—法の役割を理解し政策を展開するために』（第一法規、2022年）109-110頁参照。

たるため、関連政策が多く、例えば鳥獣被害対策など、生物多様性保全とは別の文脈で発展している政策分野も多い。計画手法によるメリットは大きいと考えられるため、活用は検討に値するだろう²⁴。

4 都市自治体と生物多様性

現状の自治体の条例では、希少な生物種や自然環境の保護・保全には一定の施策が講じられているものの、回復について具体的な施策は少ないように見える²⁵。「生物多様性損失を停止又は反転させるという」ネイチャーポジティブの観点からは、守るだけではなく、積極的に生物多様性を回復させていくという視点も必要になる。特に、希少な自然環境を支える土台となる、「ありふれた自然」を守り、増やすという観点が求められるだろう。

都市自治体では、多様な自然資源を有しているにもかかわらず、それらの価値が認められず、開発事業が優先されるといった傾向がある。住民は生まれたときからそこにあった自然よりも、例えば高速道路など、生活の利便性を向上させるものを必要としていることが多い²⁶。基礎自治体では住民との近接性ゆえに理解が得られず、「やる気」にはなれない状況があるのかもしれない。

視点を変えれば、昆明・モンテリオール生物多様性枠組ではビジネスに関するターゲットが目立ち、事業者に対してもネイチャーポジティブの取組みを求めている。国際標準化機構（ISO）等による国際的なルール作りも具体的に進む中、地方創生応援税制を活用して自治体の生物多様性に関する施策を支援する企業も出てきている²⁷。

今年4月に制定された「地域における生物の多様性の増進のための活動の促進等に関する法律」の中では、市町村と地域の多様な主体が連携して生物の

多様性を維持、回復、創出する取組みを求めている。「環境か経済か」という旧来型の視点ではなく、自然資本の重要性を正しく理解し、自然を活用した社会問題の解決を図る、「環境も経済も」の視点が望まれる。

24 生物多様性地域戦略の策定については、環境基本計画や総合計画等の一部を地域戦略として位置づける方法も提示されている。（環境省自然環境局「生物多様性地域戦略策定の手引き（令和5年度改定版）」19-20頁参照。

https://www.biodic.go.jp/biodiversity/activity/local_gov/local/files/R5_localguide01.pdf（最終閲覧日：2024年7月26日）

25 愛知県犬山市「犬山市環境基本条例」17条では、「市は、多くの種類の生物が・・・存続することができるよう・・・環境の改善と復元に努めます。」としている。理念規定では「復元」の用語が用いられている例があるが、どのように具体化していくかが課題となるだろう。

26 環境省自然環境局自然環境計画課生物多様性地球戦略企画室「生物多様性地域戦略のレビュー」（2017年）40-47頁参照。

https://www.biodic.go.jp/biodiversity/activity/local_gov/local/files/review01.pdf（最終閲覧日：2024年7月26日）

27 三菱地所ニュースリリース「国内初、企業版ふるさと納税を活用し 群馬県みなかみ町でネイチャーポジティブに向け 新たな活動を始動」（2023年3月1日）https://www.mec.co.jp/news/detail/2023/03/01_mec230301_minakami（最終閲覧日：2024年7月26日）

ラムサール条約湿地自治体認証と 「出水ツルの越冬地」の保全と利活用

出水市 商工観光部ツル博物館館長 兼 ラムサール推進室長 堀 昌伸

新潟市とともに、日本で初めて、ラムサール条約湿地自治体認証を受けた鹿児島県出水市。湿地自治体認証を受けてからの新たな取り組みをはじめ、ラムサール条約湿地「出水ツルの越冬地」での「ツルと人との共生」や「湿地の保全や利活用に向けた取り組み」などについて説明する。また出水市独自の取り組み「越冬地利用調整」は、ツル観察センターを開館している約5か月間、入域者に対し、任意で越冬地環境保全協力金のお願いをするとともに鳥インフルエンザに対する防疫の徹底のためのレクチャーの受講をお願いしている。協力金の受領率は年々増加し、2023年度は、93%である。

1 出水平野と渡来するツルについて

出水市は、鹿児島県の北西部、熊本県との県境に位置する人口約52,000人の街である。世界的なツルの越冬地と知られ、普通作の田んぼの稲刈りが終わる10月中旬頃、出水平野にツルの第1陣がやってくる。渡りの初めのころは、人を警戒し、離れた場所で過ごすことも多く、その後、ツルは続々と渡来し、11月中旬には、1万羽を超すまでになる。12月になると警戒心も薄れ、人との距離も近くなる。

出水平野に渡来するツルの中でも最も数が多いのがナベヅル、次いでマナヅルである。ナベヅルは、世界の総個体数の8割から9割、マナヅルは約4割になる。

その他クロヅル、ソデグロヅル、カナダヅル、タンチョウ、アネハヅルと7種のツルの渡来が出水平野で確認されている。

ソデグロヅル、アネハヅル、タンチョウの3種は、渡来数が非常に少なく、毎年見ることができるとは限らないが、世界15種のツルのうち半数に近い7種が確認されていて、更に出水のツルは、住宅地や田畑など人の生活空間の近くで越冬するという大きな特徴を持っている。

写真1 マナヅルの飛翔



出水市のツルの越冬地の大半は、八代海に面した干拓地である。海岸の干拓は、300年以上前の元禄初期、1690年頃に始まり、干拓が進むにつれてツルが渡来し始めたと言われている。特別天然記念物に指定されている現在の荒崎地区の干拓工事は、薩摩藩主・島津斉彬が江戸からの帰りに出水に立ち寄った際、海岸が遠浅なことに気づき、新田を開くよう指示したことから整備された。

江戸時代には、ツルは将軍の権威の象徴として厳重に保護されて日本各地で普通に見ることができた鳥であったといわれているが、明治維新を迎えると、

しだいにツルは狩猟の対象となり、各地で生息場所を狭めていったのである。

1921年には、鹿児島県のツルと荒崎が天然記念物に指定され、その後禁猟区も拡張され保護されたため、羽数は徐々に増えていった。最も古い羽数の記録としては、1927年の440羽という記録が残っている。

戦前には、4,000羽近く渡来していたツルも、第2次世界大戦中には、出水航空基地の影響等もあり、1952年に特別天然記念物に指定された時点では、275羽まで減少した。

2 ツルと人との共生を目指す取り組み

出水市では、昔から人々がツルを保護し、傷つき病に倒れたツルの供養のための墓を建てるなど、ツルを大切に共に暮らしてきた歴史がある。

航空基地の再利用が浮上した際には、住民の反対により計画が断念され、また、ツルの越冬地があったことから大正時代の鉄道計画はツルの越冬地を迂回するルートに変更された。

出水ツルの越冬地は、山から海に向かって開けた地形で、水田や畑等が広がる農業地帯であるために、人工構造物が少なく、見晴らしがよい環境である。

ツルが越冬する10月から3月までの5か月の間、荒崎地区の51ha、東干拓の53haは、ツルのねぐらや給餌場として人や車の立ち入りが制限される「休遊地」となり、寒冷紗で囲まれる。

給餌は、水田の裏作として、当時栽培が盛んだった麦などへの被害が深刻になったため、農業被害を防ぐことを目的として始まった。

鶴荘学園ツルクラブは、1960年から63年間、高尾野中学校ツルクラブは、1996年から27年間にわたり、羽数調査等の保護活動を続けている。この中には親子3代に渡りツルの羽数調査をしてきたという家族もある。年5回行われる子どもたちの羽数調査のデータは、ツル保護のための国際的に重要な基礎資料となっている。

また、市内の小中学校では、毎年ツル検定を実施しており、筆記試験で1級に合格した児童・生徒のうち、実技試験に合格した子どもは「ツルガイド博士」として認定される。ツルガイド博士として認定された児童・生徒は、冬休みや週末に、観光客のポ

ランティアガイドとして活躍している。ツルガイド博士は、年によっては合格率が1%と超難関の検定である。

このツルたちを受け入れる豊かな環境と人との共生の姿を未来へつなげるとともに地域資源として活用するために、2021年11月18日に「出水ツルの越冬地」の478haがラムサール条約湿地に登録された。

出水ツル越冬地の特色としては、

- ① 登録地のほとんどが水田である。
- ② 越冬するツルのほとんどが絶滅危惧種である。
- ③ 大型の水鳥であるツルが人里で越冬し、間近かに観察できる非常に珍しい場所である。
- ④ 世界のツル15種のうち7種が渡来することから、多くの種を一度に観察することができる。
- ⑤ 水田や河川が、希少種を含む野鳥の宝庫であり、出水市では、日本で見られる野鳥約600種の半数にあたる約300種の観察記録がある。

登録地の一部は、国の特別天然記念物「鹿児島県のツルおよびその渡来地」になっており、登録地のほとんどが鳥獣保護法による特別保護地区になっている。

またツルが10月中旬にはやってくることから、東干拓では早期米を作付けし、早期米は8月ごろ収穫され、刈り取った後に2番穂が実ることから、秋に渡来するツル類にとって貴重なエサになっている。

本市では、ツルのために2番穂を残す農家が多くみられる。

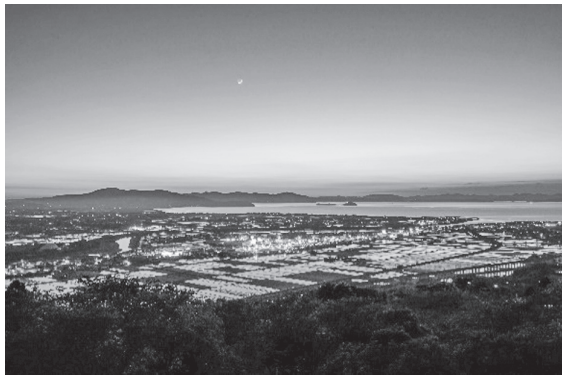
3 ラムサール条約湿地自治体認証

ラムサール条約湿地「出水ツルの越冬地」が登録された翌年の2022年11月、出水市は、ジュネーブで開催されたCOP14（ラムサール条約締結国会議）において、新潟市とともに国内初のラムサール条約湿地自治体に認証された。湿地自治体認証制度は、自治体のブランド化及び地域における湿地の保全やワイズユース（賢明な利用）の推進を図ることを目的とし、2015年ウルグアイで開催されたCOP12で決議された。ラムサール条約湿地もしくは重要な湿地が位置するまたは隣接する自治体が申請することができ、湿地の保全・再生・管理への地域関係者の

写真2 湿地のツル



写真3 出水の水田夕景



参加、普及啓発・環境教育等の推進に関する12の国際基準に該当する必要がある。現在世界で43都市が認証を受けている。

ツルのために食料生産の場である農地の提供、保護活動に対する市民の理解、60年にも及ぶ中学生の羽数調査などの成果が、国際的に評価された結果であると考えている。自治体全体のイメージアップやラムサール条約登録湿地の範囲に限定されず市内全域での生産物のブランド化や環境に関する活動・学習に取り組んでいくことができるのが、湿地自治体認証のメリットである。

4 出水市ラムサール条約湿地保全・利活用計画

ラムサール条約湿地自治体認証の基準の一つにも該当した「出水市ラムサール条約湿地保全・利活用計画」は、ラムサール条約湿地の登録に向けて、地元の関係者を中心とした「出水市ラムサール条約登録推進協議会」を設立し協議して作成した、湿地を保全・活用していくための指針である。

この計画は、ラムサール条約の理念である湿地の

「保全・再生」、「賢明な利用」、「交流・学習」と鳥インフルエンザなどの感染症対策を図りつつ、ツルと人との共生を目指す出水市独自の「越冬地利用調整」の4つの柱で構成されている。

「賢明な利用」の一つとして、ラムサールブランド認証制度がある。認証時に使用するラムサールブランドロゴマークは、商標登録を行った。指定範囲は、肉製品や加工水産物、旅行や飲食など9種類にわたる。また、市民が誇りに思う、生産者や事業者がロゴを貼りたい、出水を訪れた人が想いに共感し、応援したくなるというブランドに込めた想いを分かりやすく可視化するキャッチコピーも作成した。地域ブランディングのアドバイザーに入ってもらい、ミーティングを重ね最終的に「ツルといきる。未来につなぐ。」というキャッチコピーになった。このキャッチコピーには、先人たちが守ってきた恵まれた自然や保護の歴史、豊かな恵みを受け継ぎ、いつまでも豊かな自然の中でくつろぐツルたちの姿が見られるよう、ツルが愛するこの場所を守り、育てて、未来につなげていくという思いを込めた。作成したキャッチコピーは、ラムサールロゴの下に付与し、コンセプトの浸透を図っている。

農林水産物や加工品のパッケージなどに「出水ツルの越冬地」のロゴマークを使用するなど国際的に認められた自然環境で生産製造された商品として、認知度の向上や、差別化、競争力の強化を図り、市場価値を高める取組を推進している。

写真4 ロゴマーク



出水市ラムサール条約湿地保全・利活用計画の4つ目の出水市独自の柱、「越冬地利用調整」は、出水ツルの越冬地への入域ルートの指定などを行い、

より積極的な保全・管理を目指す取り組みである。

- ・自然環境の保全
- ・住民と来訪者との共生
- ・鳥インフルエンザの防疫体制の強化

を目的に行っている。ツル観察センターを開館している約5か月間、入域者に対し、任意で越冬地環境保全協力金のお願いをするとともに鳥インフルエンザに対する防疫の徹底のためのレクチャーの受講をお願いしている。協力をいただいた方へのサービスとして、双眼鏡や一眼カメラ、電気自動車などの無料貸出サービスを行っている他、野鳥観察ハイドなどを準備している。

越冬地環境保全協力金は、入域料として、普通車1台1,000円をお願いし、2023年度は93%の方から協力をいただいた。協力金の用途としては、保全・利活用計画に関わる事業、例えば、ツル越冬地の環境保全、越冬地利用調整のサービス向上、傷病ツルの保護管理に活用している。

5 湿地自治体認証後の新たな取り組み

ラムサール条約湿地自治体に認証されてから、ツルや野鳥等に関する企業等との連携協定の話が進むようになった。

OM デジタルソリューションズとは、2023年2月に連携協定を締結した。連携協定を通じて、野鳥撮影会や湿地の写真コンテストの協賛、利用調整でのカメラや双眼鏡などの機材の貸出しに協力いただいている。

また、韓国国立野生生物疾病管理院とは、ナベヅルなどの野生鳥類の鳥インフルエンザ感染状況を監視し、情報を共有する連携協定を締結した。

台湾に、ソデグロヅルが1羽飛来した縁で、台湾野鳥保育協会と知り合う機会に恵まれた。台湾野鳥保育協会から出水市と連携協定を結びたいという話があり、まずは交流からということで、2023年11月に「台湾でしか見ることができない野鳥写真展」を出水市で開催した。この交流がきっかけで、1週間出水市に滞在し、バードウォッチングを楽しむツアーが生まれ、昨シーズンには、延べ438人の台湾人の宿泊があった。2024年2月には、台湾の新竹縣で出水の野鳥写真展を開催し、併せて台湾野鳥保育協会との連携協定を締結した。また2024年5月

には、台南市の雲嘉南濱海国家風景区でも出水の野鳥写真展を開催した。雲嘉南濱海国家風景区は、クロツラヘラサギの世界的な越冬地として知られ、今後連携協定を締結する予定にしている。2024年10月には、台北国際バードウォッチング博覧会に台湾野鳥保育協会と共同出展し、出水市の生態環境保全の取り組みと観光PRを行うことにしている。

ラムサール条約湿地自治体認証記念事業として、出水ラムサール湿地の写真コンテストを実施している。OM デジタルソリューションズの協賛のもと、コンテストで受賞した作品の写真展も実施している。台湾から写真愛好家も多く訪れるようになっていたので、台湾野鳥保育協会を通じて、台湾からの応募も募りたいと考えている。地元出身の写真家で審査員の斎藤巧一郎さんの言葉をかりると、“コンテストの主旨はラムサール条約を理解し、我々に何が出来るのか考えて頂きたい。出水に渡ってくるツルをはじめ渡り鳥が安心して過ごせる環境を守ってほしいということを写真に表現して頂きたい。そのため、ただ野鳥を上手く撮ればよいという事ではなく、素晴らしい環境を未来に繋げていくためには、山、川、田んぼ、住む人々を撮影してもいいということ。よく言われるSDGs（持続可能な開発目標）を考えましょう！ということも、このラムサール湿地のコンテストに取り組むことで考えを深めることになる。つまりは、我がまち出水をもっと愛して大切に思っていて欲しいということである。”

写真5 台湾野鳥保育協会との協定調印



6 今後の展望や課題

2022年度は、ツルから高病原性鳥インフルエンザが検出され、シーズンを通して1,476羽というこ

れまでに例のないツルが死亡した。絶滅危惧種であるナベヅルの保存のためには、1極集中を解消し、分散化を進める必要がある。環境省や鹿児島県などと協力し、農業被害の状況を監視しながら、給餌量の調整を行うとともに、新たな越冬地形成を目指している地域と連携を図り、分散化の取組みを進めている。

今後、注力していきたいのが、バードウォッチングに特化したエコツーリズムの推進である。アジアや欧米のバードウォッチャーへのアプローチと同時に日本人のバードウォッチャーへのガイドプログラムを充実させたいと考えている。今後は、エコツーリズムガイドのスキルアップを図るとともに、プロモーションに努めていきたい。

終わりに 出水市では、今回のラムサール条約湿地自治体認証をスタートとして、これまで先人が守ってきた自然環境や保護の歴史を受け継ぐとともに、市民がその価値を再認識し、将来の子どもたちにこの恵まれた環境を引き継ぐことにより、「子どもたちに郷土愛を 市民に誇りを」をキャッチフレーズに、保全と利活用に取り組んでいきたいと考えている。

本稿掲載の写真の出典は全て出水市資料
出水のラムサールに関するHP
【出水ラムサールナビ】 [ラムサールナビ](#) で検索

自然災害からの復旧・復興における 都市自治体の対応

2024年1月1日に発生した能登半島地震をはじめとした大地震、毎年のように各地で発生する豪雨による水害、土砂災害など、大規模な自然災害への対応は、都市自治体において重要な課題である。

災害に対応するための自治体の取組みは、災害発生前に被害を防ぐあるいは減らすための対策を行う「防災・減災」、災害発生時に適切な状況把握、避難、救助などを実行する「危機管理」、災害発生後に被災者の支援、被災した家屋、施設等の復旧、生活・産業・コミュニティの再生などをする「復旧・復興」と、時間軸に応じて異なる対応が求められている。

今号では、特に「復旧・復興」のフェーズに着目し、地震災害に限らずさまざまな自然災害、被災地域の多様な特性に応じた復旧・復興のあり方を、インフラ、都市基盤、住宅、地域経済、復興支援など、ハード・ソフトの多様な側面から特集する。

また、本特集のテーマに関連して、2023年度に日本都市センターが実施した調査研究・研修事業のうち、防災・減災、危機管理に関する講演録、論考、研究成果の紹介を、併せて掲載する。

自然災害からの復興と土木デザイン

熊本大学 くまもと水循環・減災研究教育センター 教授 星野 裕司

本稿では、自然災害からの復興における土木事業の特徴を、大規模となること、および、自然と対峙することと指摘する。その後三つの事例を通して、総合的な事業に育むことと自然との触れ合いの場を創出することの重要性を示す。オランダの治水事業では、国家事業が自治体の主体性によって、地域の人々に対して多面的に貢献する総合的な事業に育てられて行ったことを紹介し、熊本市の白川の激特事業において、規模こそ異なるが、オランダの事例と同様、災害復旧事業が総合的な事業に展開できうることを示した。また、熊本地震からの復興を目指す益城町における断層を保存した潮井公園のデザインにおいて、自然と触れ合いの場を創出することの価値を示した。

1 はじめに

美味しい食べ物や美しい風景、身体を心地よく癒してくれる温泉など、豊かな自然の恵みを享受しながら私たちは暮らしている。しかしその自然は、一方で、大きな災いをもたらす存在でもある。令和6年正月には能登地方を大きな地震に襲ったが、筆者の暮らす熊本において、実際に経験した災害だけでも、2012年の九州北部豪雨、2016年の熊本地震、そして2020年の球磨川の水害など、地震から水害まで多様な自然災害に見舞われている。災害は稀にしかこない非日常の出来事として捉えるのではなく、必ず起こることとして認識しておくことは、今まで以上に必要になる時代なのかもしれない。

一方、災害によって多くのインフラが被害を受けると、まずは復旧、そして、被災前から存在していた課題を含めて解決するような復興事業が行われる。被災地の復興では、産業や経済あるいは福祉などのソフト事業も大切なのだが、住宅の再建とともに道路や堤防などの土木事業が中心となることも実態である。では、自然災害からの復興における土木事業の特徴とはなんだろうか。大まかには、下記の二点が重要ではないかと考えている。一つ目は、大

規模となること。災害の規模が大きくなればなるほど、その復興による整備も大規模なものとなるだろう。そして、それは基礎自治体で対応することはできず、国や県が実施することとなる。その場合、市民のニーズと整備の内容に乖離が生じたり、市民から見て、ないよりはましだが、なんだか痒いところに手が届かない、というような整備になることも多いのではないだろうか。ここで重要となるのは、基礎自治体の主体性であると考え。なぜなら、市民が抱える課題を日常的に感じているのが基礎自治体だからである。そしてもう一つの点は、自然災害に対する復興である以上、その地域の自然そのものと対峙せざるを得ないということである。そのため、自然を身近なものとは感じず、災厄のみをもたらすものとして考えるか、自分たちが豊かな暮らしを送るために、かけがえのないものと感じているのか。その事業を通して問われるのは、私たちの自然観だということである。

そこで本稿では、上の二つのポイントに関して、筆者の経験を通して、特に土木施設のデザインという点から考えていきたい。なお、土木を「自然と人間をつなぐインターフェース」ととらえた筆者の前

著『自然災害と土木-デザイン¹』も、同様の問題意識で記されているが、そこでは記載できなかったものを中心にここでは述べていきたい。

2 自治体の主体性

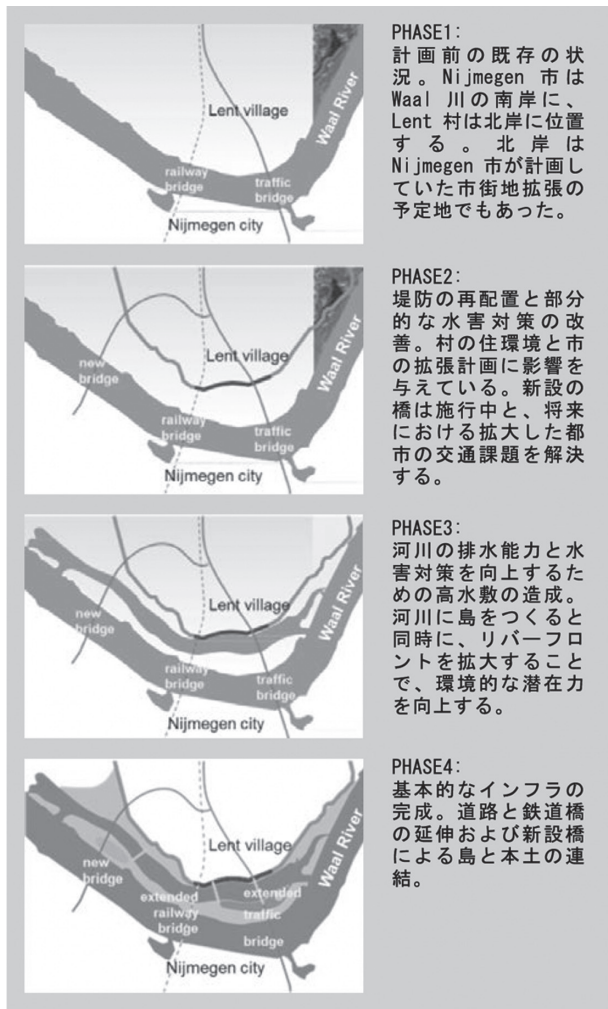
まず、自治体の主体性という点で筆者が感銘を受けた海外の事例を紹介したい。オランダでは、2006年から2015年にかけて、「ルーム・フォー・ザ・リバー」という国家的な治水プロジェクトが実施され

た²。これは、多くの土地が干拓地であり、常に水害の危険に晒されているオランダにおいて、気候変動などによる雨量の増大へ事前に対応するため、堤防嵩上げなどの過去の方法によらず、川幅の拡張や遊水地の確保を優先するもので、全国で39ヶ所で行われた事例を2014年に視察している。図に示すように、堤防の移設や分水路の整備などの治水事業とともに、橋梁の新設や河川公園の整備などを含む大規模で総合的な事業であった。

ではなぜ、そのような総合的な事業となったのか。堤防の移設はレント村がある右岸で行われたが、当然、事業への反対の声も大きかった。その膠着した状況を打開したのが、「ルーム・フォー・ザ・リバー」プロジェクトにおける交換決定制度と呼ばれるものであった³。この制度は、国の事業であっても、地域の利害関係者が代替案を提案することを許す制度である。このプロジェクトでは、事業実施者の国ではなく、ナイメーヘン市が計画検討を主導することによって、治水事業だけではなく、大きな影響を受けるレント村の課題（交通の問題や住環境など）を同時に解決する計画へ成長させていったのである。

先に述べたように、自然災害に対する復興は大規模な公共事業となることが多い。このナイメーヘンの事例では、国側が準備した制度に基づくとはいえ、

図1 ナイメーヘン-レント地区の実施プロセス



出典：ヘルトヤン ムールパス他 (2015) 「ナイメーヘン-レント地区におけるヴァール川拡幅計画のプランニングとデザイン」ランドスケープ研究 79 (2)、pp96-98

図2 治水事業とともに整備された施設



1 星野裕司 (2022) 『自然災害と土木-デザイン』農文協

2 武田史郎 (2016) 『自然と対話する都市』昭和堂

3 ヨリエントウマほか (2015) 「ルーム・フォー・ザ・リバー・プログラムにおけるコミュニケーション戦略」ランドスケープ研究 79 (2)、pp93-95、造園学会

自治体の主体性が発揮されることによって、計画を単目的なものから、真に市民が必要とする総合的なものへと変化していったのである。

3 激特事業における土木デザイン

(1) 激特事業のポイント

自然災害後に行われる大規模な事業として、激甚災害対策特別緊急時業（激特事業）が挙げられるだろう。筆者は二度、激特事業に参加した。一度目は、鹿児島県川内川流域を襲った平成18年7月豪雨に対する激特事業で、この中で行われるさまざまな事業中でも二番目に大きい曾木の滝分水路（伊佐市）の整備に関わるものであった。この事業に関しては前著にて詳しく述べたので、ここでは、ポイントのみを簡単に記したい。激特事業では、短期間でさまざまな事業が同時に実施されるということである。検討する時間が短く、景観や環境などの視点を盛り込みにくくなるという点では大きな欠点となるが、克服するためにはチーム編成および協働体制の構築が重要となる。曾木の滝分水路においては、発注者である国、水理計算や設計を担う建設コンサルタント、そして景観検討を行う私たち熊本大学の三者が緊密な連携をとることによって、この欠点を克服した。しかし一方で利点もある。川内川における激特事業では、私たちが関わった曾木の滝地区以上に、虎居地区（さつま町）における推込分水路整備と築堤事業が大規模であり、そこでは石積み護岸を構築するために大量の石材が必要であった。曾木の滝分水路の主工事は岩盤掘削のため、廃棄すべき大量の岩が生じる。それらを虎居地区の護岸材料として転用したのである。これは、掘削で生じた岩の廃棄費と護岸材料としての石材の購入費をともに削減する工夫である。同時多発的に事業が行われることによって可能となった。川内川の激特事業の全体を監修した島谷教授（九州大学：当時）の、「最初は、激特で景観や環境に配慮するなんて無理だよって言われてたのに、完成したら、激特だからできたんだよって言われたよ」という言葉が印象的であった。何事も、発想の転換なのだろう。

(2) 白川河川激甚災害対策特別緊急事業⁴

本稿で少し詳しく紹介したいのは、次に関わった2012年の九州北部豪雨に対して行われた白川（熊本市）の激特事業である。この水害では、白川流域では家屋全半壊183戸、床上浸水2,011戸、床下浸水789戸の被害が生じた。特に熊本市街地の北東部、龍神橋から小碓橋の無堤防区間（約1.6km）で溢水が複数箇所みられたため、当該区間を中心に激特事業が進められることとなった。この地区は、筆者が務める熊本大学黒髪キャンパスから、徒歩数分の場所でもある。周辺は住宅に囲まれた場所で、北側には立田山があり、日常はおだやかな瀬淵のある河川空間であるため豊かな生物環境が維持されている。また、加藤清正が手がけた農業用水を取水する歴史的な渡鹿堰のある区間でもある。激特區間は川沿いに住宅が迫っている地区であるため、掘込構造や土堤ではなく、コンクリート造の特殊堤防でコンパクトな築堤構造とし、できるだけ既存の河川環境を維持保全しながら整備していくこととした。

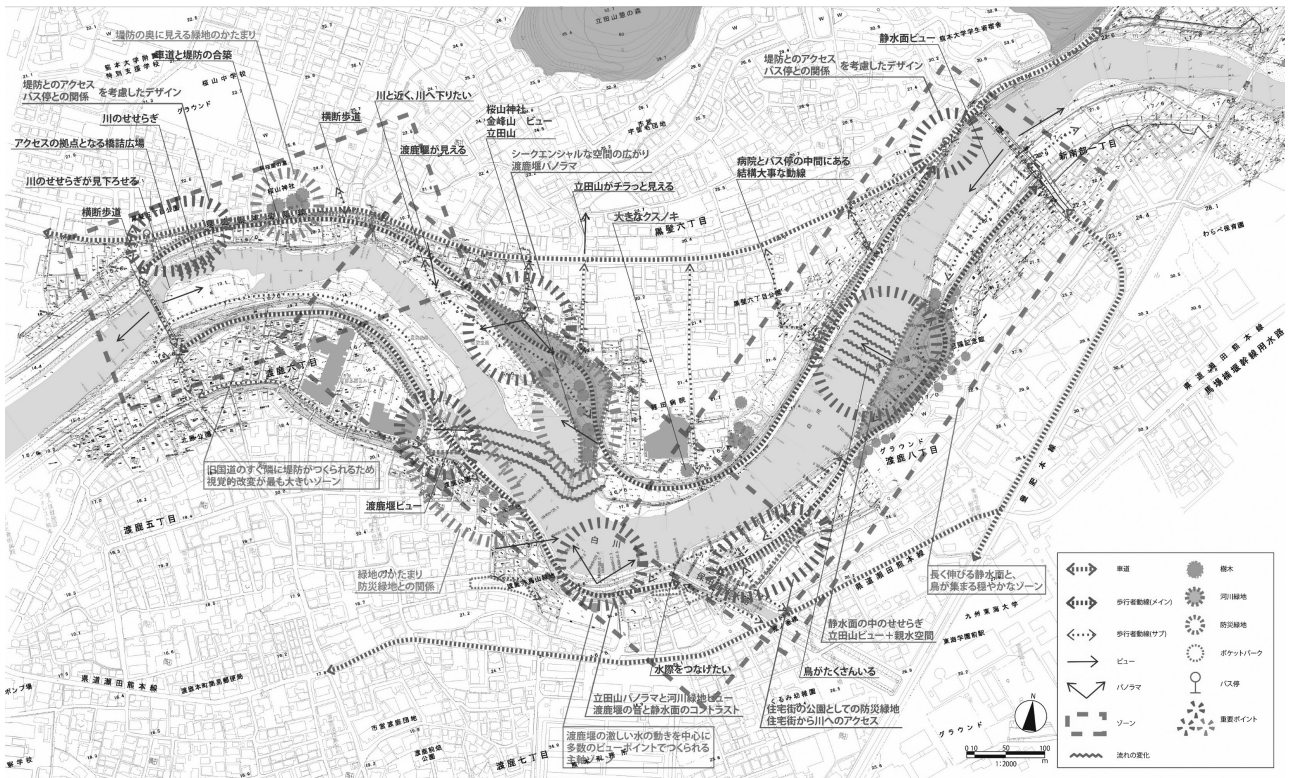
検討にあたっては、国県市と熊本大学、設計コンサルタントが参加する「白川激特區間景観検討委員会」を立ち上げ、定期的に地元住民との意見交換も行いながら進めていった。2012年7月の出水後、委員会の設置を待たずして11月には合同現地踏査を実施し、翌年1月に第1回の委員会を開催している。なぜ、このようにスピード感を持って検討体制を構築できたかという点、白川では熊本市中心部に位置する区間ですでに熊本河川国道事務所と熊本大学との検討の実績があり、関係性が構築できていたことが大きい。供用開始まで概ね月1回の頻度で計56回の委員会を開催しており、委員会という名称ではあるが、実際には関係者が忌憚なく意見を言い合うワーキンググループ方式で協議が進められた。

(3) 治水施設を暮らしを豊かに支える施設へ

私たちがまず行ったのは、周辺地域の状況を踏まえたマスタープランの作成であった（図3）。この激特事業の最も大きな特徴として、堤防ができることによって河川沿いを一周する回遊動線が新たに生まれることが挙げられる。前述したように当該区間

4 本項及び次項は増山晃太・星野裕司・西山穂（2020）を基に構成している

図3 白川激特区間マスタープラン



出典：増山晃太・星野裕司・西山穂（2020）より抜粋

は住宅に囲まれており、河川沿いを通り抜けることができず、河川がまちの裏側という印象があった。堤防ができることでまちと川との分断要素になる可能性もあるが、それよりも堤防上の管理用通路が河川沿いの回遊動線となり、地域住民の意識が河川に向くように目指したものである。これは規模こそ異なるが、単なる治水事業だけではなく、地域の暮らしの質を改善することを同時に目指すという点で、前述したナイメーヘンの事例と共通の方向性だと考えている。

具体的なデザインとしては、1.6kmの延長を持つ標準断面について、人が寄り添いやすいパラペットの形状や歩行者と自転車を自然に分離する舗装の工夫などを行い、まずは快適な回遊動線を実現した。しかし、ぐるっと回遊できるだけで、その動線に適切にアクセスできなくては意味がない。そこで、住宅地の道路から自然に堤防道路に進入できるようにスロープや階段などを設置した。また、兩岸で3kmを超える道が単調では、歩行者は退屈するだろう。そこで、河川断面に余裕があるところでは広々

とした河川緑地を、まち側に残地が生じる場合にはポケットパークを整備し、空間に多様性を与えた。供用は、コロナが流行し始めた2020年3月。私たちが驚くくらい多くの人々が散歩を楽しむ空間となった。コロナの流行は残念なことであったが、一方で、身近なオープンスペースの価値を見直す良いきっかけになったのではないだろうか。

また、この事業の中でも、基礎自治体の熊本市との協働という点で特筆すべきは、街区公園のデザインである。既設の龍神橋の下流への架け替えにとともに、元々左岸側にあった市の街区公園（北原公園）に道路がかかるため堤防沿いへの移設が計画された。当初は堤防と新しい龍神橋の取り付け道路に囲まれたくぼ地のような公園に遊具が並ぶ計画であった。市の公園課と道路課の協力も受け、模型などを用いて地元ワークショップを実施し、公園のデザイン検討を行った。地元との意見交換では、月一回の廃品回収と年一回の夏祭りを開催しているので、平場を確保したいということであった。そこで、国の河川敷地である堤防を市が公園として占有すること

図4 地域の人々散歩を楽しむ堤防道路



撮影：増山晃太

図5 堤防を占有した滑り台を持つ街区公園



撮影：増山晃太

で覆土し、堤防道路から公園へのアクセスを確保し、緑地の斜面にすべり台を設けることで遊具スペースを減らして平地を確保することとした。斜面の大すべり台は、遊具であるとともに堤防道路から公園へのアクセスルートでもあり、また非常に目立つため、地域のランドマークともなっている。この公園は地元の子どもたちに人気があり、他の街区公園よりも利用者が多い様子を見ると、国と市が管理主体を超えて一体的に整備したことで実現できた好事例だといえるだろう。

4 地方大学としての復興支援

(1) 熊本地震とましきラボ

平成28年熊本地震の被災者でもある熊本大学は、発災から2ヶ月後には8つのプロジェクトからなる

「熊本復興支援プロジェクト」を立ち上げた。このうち、「震災復興デザインプロジェクト」の中核をなす活動として、最も被害が大きかった益城町の秋津川河川公園内に、サテライトラボとして「熊本大学ましきラボ」を設置することとなった（2016年10月19日開所）。設置の目的は、着実に復興を実現したい行政と、想いや希望を伝えたい住民の間に入り、持続可能なコミュニティを創出・支援する場として潤滑剤のような役割を果たすことである。さらには、地元の大学として被災地とともにあるという姿勢を明確に示したかったこと、被災者たちが落ち着いて街の将来を議論できる場を提供したかったということがある。立派なサクラ並木を有する環境豊かな秋津川に隣接した「ましきラボ」を拠点として、変わらないふるさととしての益城町を思い直し、さらに新しい価値を創造する場として機能していくことを期待した。この設置活動は、当初から益城町と十分な連携の元に行われていたため、「益城町震災復興基本方針」（2016年7月）や「益城町復興計画」（同年12月）においても、ラボは行政と住民を繋ぐ役割を果たす場として位置づけられていた。また、発災時からの貢献が評価され、地震からおおよそ1年後の2017年4月12日には、益城町と熊本大学において包括的連携協定が結ばれた。

(2) ましきラボの活動

「ましきラボ」は、柿本竜治（都市計画）、田中智之（建築計画）、田中尚人（まちづくり）、竹内裕希子（地域防災）、円山琢也（交通計画）、筆者（景観デザイン）を中心とする、多様な専門をもつ土木建築系の教員と研究室に所属する学生によって構成さ

図6 ましきラボにおけるオープンラボの様子



れている。毎週開催する「オープンラボ」、夏祭りや梅仕事など地域イベントへの参加や外部講師を招いてのシンポジウムの企画、行政が主催する各種委員会への参加などを通じた行政へのアドバイスなど、益城町の復興に関わる様々な活動を、「ましきラボ」という枠組みのなかで緩やかにつなげ活動している。なかでも、住民とともにあり続けようという「ましきラボ」の姿勢を最もよく示す活動が「オープンラボ」である。これは、毎週土曜日の14時から17時まで、教員が最低でも1名が数名の学生とともにましきラボに待機し、来所された住民等と自由に意見交換を行う活動であり、コロナによる幾度かの中断を挟みながらも2024年7月末現在、計160回、来所者は約1,000名ほどである。開所当初は、益城に住宅を再建してよいのかという復旧に関わる個人的かつ切実な相談が多かったが、その後は、町が策定する復興計画への意見など復興のあり方に関する議論が生まれ、現在では、来所いただいた方々が暮らす地域をこれからどうしていこうかという地域づくりに関する相談が多くなっているように感じる。開所当初には自宅の片付けに仮設住宅から通っていた地域の方々が学生との会話を楽しみに訪れてくれたことや、コロナによる中断明けには再開を待っていたように常連の方々が顔を出してくれることなどを思うと、様々な政策提案などの基盤に、「オープンラボ」のような住民との親密なコミュニケーションの場を継続していることの重要性を強く感じる。加えて、地域の方々の生の声に触れる場を学生に提供できているということも教育という点でとても貴重なことである。

(3) 天然記念物としての断層

「ましきラボ」ではさまざまな活動を行なっているが、本稿では、地震という自然現象に直接関連する活動について紹介したい。熊本地震では多くの地表地震断層が表出した。その中でも、益城町で生じた3つの地表断層は、発災後まもなく専門家や地元住民によって応急的な保存の処置がとられたため、良好な状態で保存されており、学術的な価値も高いため2018年2月13日に国指定の天然記念物に指定された。

これらの断層を見ると、私たちの暮らしがいかに

図7 畦のズレとして表出した堂園断層



自然災害とともにあるのかということ、バリエーション豊かに強く実感させてくれる。例えば、堂園断層では、農地を断層が長く走っていて、クランク状に折れた畦(最大2.5mもの横ずれ)を辿ることで、断層を実感することができる。ここには、「大蛇伝説」という民話が残っている。それは、この地にある堂園池という溜池が、大蛇がトグロを巻くように掘ったもので、その掘った土は近くの辻ヶ峰という小山になったという伝説である。実はこの大蛇とは断層のことだったのではないかというのである。もちろんその真偽は定かではないが、仮に真だったとすれば、古の災害を伝承という形で後世に伝えようとしていたのだらうと思われるのと同時に、私にとって興味深いのは、今回の地震が180mにわたる地表地震断層をこの地に現出させることによって、単なる伝承に過ぎなかった「大蛇伝説」が豊かな意味を持った物語として、私たちが実感できるようになったことである。一方、V字型に地表断層が現れた(共役断層という)谷川断層は、2つの断層が住宅の庭を横断している。住民に聞いたところでは、4月16日の本震後、突如として1mの段差が玄関前に現れたそうである。住宅が断層を意識的に避けて建てられていたわけではないだろう。しかし谷川地区は古い集落であるため、大蛇伝説ではないが、なんらかの知恵が継承されていたのではないかと思いたくなるほど、住宅がギリギリで断層を避けているのである。次節では、もう一つの天然記念物である杉堂断層について詳しく述べたい。

(4) 多様な自然を実感できる公園デザイン

杉堂断層は潮井神社境内にあるが、拝殿に面した階段がある傾斜そのものが断層によってつくられたものである。ここは、潮井水源という古くから地域の人々に利用されてきた貴重な湧水地である。不透

水層によって上下に挟まれた地下水には圧力がかかっているが、その地下水を溜めている地層に断層によって割れ目ができると、地下水が湧出する。つまり、この湧水の要因こそ、熊本地震を越した断層なのである。益城町教育委員会の方に聞くと、この

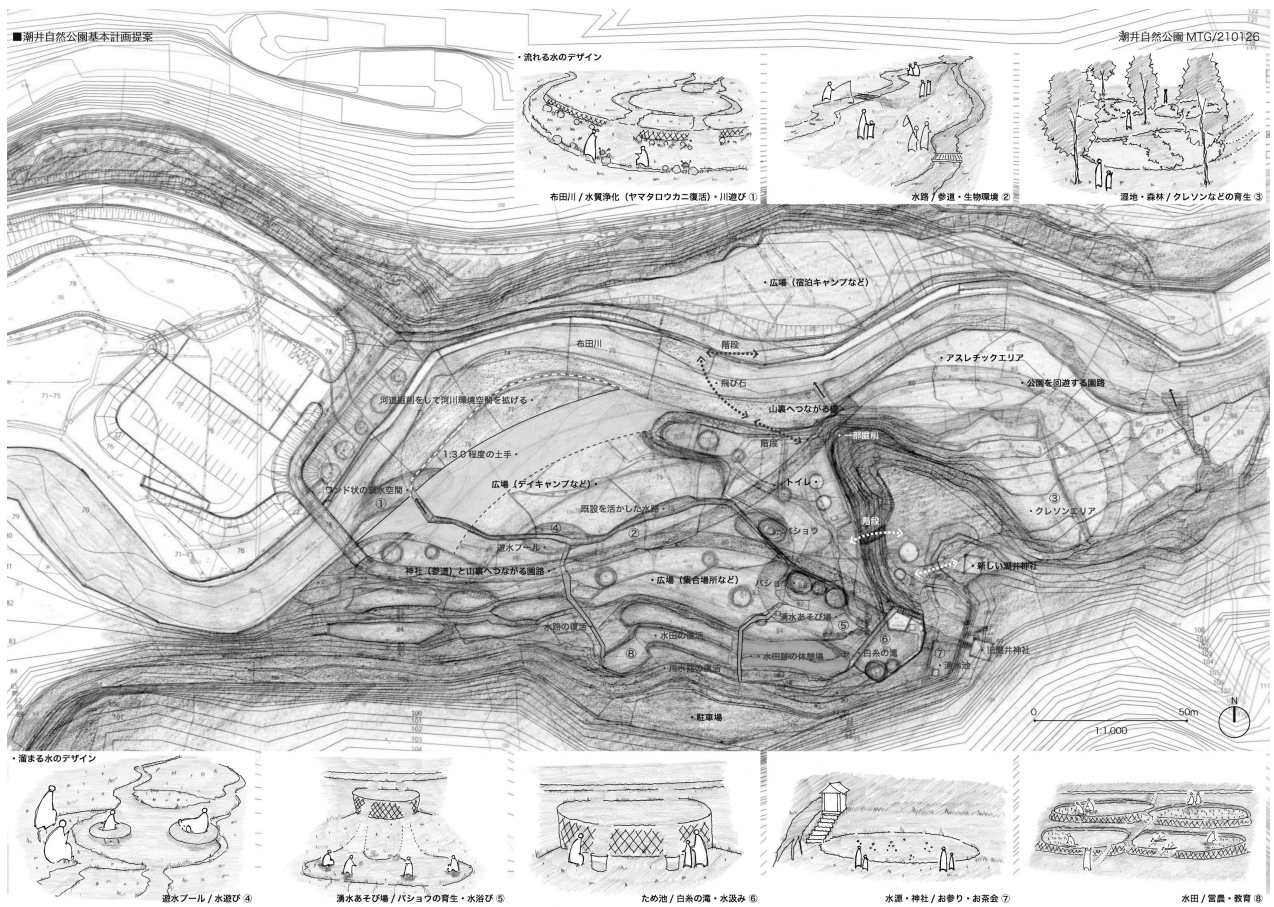
図8 潮井神社と杉堂断層



図9 神社から流れ出す湧水

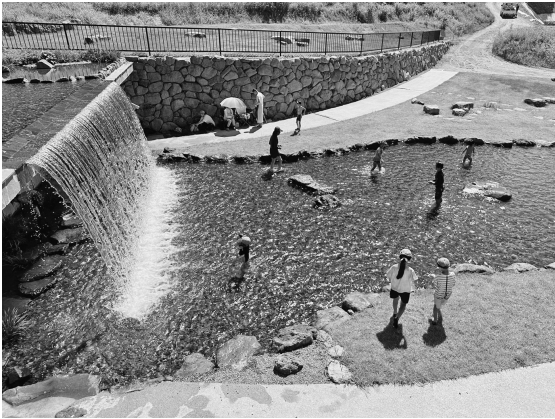


図10 潮井公園デザイン見直しのコンセプト



出典：増山晃太作成

図 11 自然の恵みを体感できる滝とせせらぎ



地で平安時代の茶器が出土したらしい。美味しいお水でお茶をしたいという願望は、時代を超えても変わらないのだろう。まさに、自然の災いと恵みが一体となった場所である。

ここは、地震前に策定された益城町第5次総合計画でも位置づけられた潮井自然公園内に位置している。この公園は整備途中であったため、益城町都市計画課と地震前の計画を見直す検討をおこなっている。地域住民とのワークショップなどを通じて見えてきた、見直しのポイントは、やはり断層によって生まれた湧水という恵みとやかに触れ合えるかということであった。潮井水源で豊かに湧き出す水は、神社の池をあふれ、せせらぎとなり、以前は用水として使われた水路を通過して布田川に注いでいる。また、梅雨の前には、たくさんのホテルが舞う。そこで、水との多様な触れあいを復活させ、豊かであった自然環境そのものを再生することを目指すコンセプトを創出した(図10)。

このコンセプトを実現するためにさまざまなデザインを検討したが、主役は、神社の池から流れ落ちる滝である。この滝は、裏側まで回り込めるが、湧水の滝をさまざまな角度から眺め、触れ合えるように工夫したものである。滝下は、子供たちも安全に遊べるように浅い池とし、小さな滝や浅瀬など多様な水辺をつくりながら、親水性の豊かなせせらぎとして公園を渡っていく。この夏より部分開放を行っているが、子供たちの歓声が響きわたる風景が展開している。

なお天然記念物となった潮井神社境内は、崩れた階段や鳥居や御神木はそのまま保存し、見学者用の

ブリッジを建設する予定である。実際、自然の脅威を伝える遺構を保存した静かな境内と豊かな湧水を活かした楽しさのあふれる公園。真逆とも言える両者のバランスをいかに取れば良いのか、今でも悩んでいる。しかし、自然災害からの復興においては、自然を私たちの暮らしから遠ざけるのではなく、災いも恵みもそのまま、豊かなふれあいとして体験できる場こそ創出することが大切なのではないだろうか。この公園で全力で遊ぶ子供たちが、丘の上の境内に立ち寄り、自分が暮らす土地を形づくってきた自然に思いを寄せてくれたらと願っている。

5 おわりに

本稿では、自然災害からの復興における土木事業の特徴を、大規模となること、および、自然と対峙することの二点にまとめた。その後、上記二点の特徴に対応して、総合的な事業に育むことと自然との触れ合いの場を創出することの重要性を示した。それらを可能とするのは、自治体の主体性である。我が国では、今後も多くの自然災害に見舞われるだろう。その時、自治体職員は多くの対応に追われ、業務をこなすことで精一杯になってしまうかもしれない。しかし、そのような危機の時こそ、自分たちが暮らす地域を見直す良い機会になる。ぜひとも、地域の未来に向けて、主体性を発揮しながら取り組んでいただきたいと思います。

さて、土木を「自然と人間をつなぐインターフェース」ととらえた前著では、内山節の自然論やハイデガーの技術論を通して、ここでも一部紹介した筆者らの実践を考察することで、「労る」というキーワードを導出した。「労る」とは、弱っている人やものに対して優しくするというようなニュアンスを私たちは持っているだろう。しかし本来は「何かをその本質においてそのままにしておくことで自由にするという積極的なはたらき」らしい。熊本市の白川激特区間や益城町の潮井公園のデザインが、このような自然や人々を「労る」ものとなっているのかどうか、おそらく、後年の評価を待つしかない。しかし、土木のデザインにおいては常に、自然災害からの復興のような大きな事業なら尚更、その対象となる自然や人間を積極的に「労る」という視点が大切なのではないだろうか。

参考文献

増山晃太・星野裕司・西山穂（2020）「白川河川激甚災害対策特別緊急事業（龍神橋～小碓橋間）のデザイン」景観・デザイン研究講演集、No.16、土木学会

出典表記の無い図・写真は全て筆者撮影

テーマ 自然災害からの復旧・復興における都市自治体の対応

災間の時代に 小さなまちづくりの担い手が果たす役割

京都大学 防災研究所 准教授 松田 曜子

今、私たちは災害と災害の間を生かされる「災間の時代」にある。気候変動による自然災害の頻発や新型コロナウイルス、国際紛争など、多くの危機が複合的に襲いかかる時代に、地域が生き延びるためには、小さい規模であっても多様な主体が関わり、柔軟に危機に対応するガバナンスが必要とされる。このガバナンスは多様な主体が権力関係よりも信頼が卓越する関係で互いに結びつき、現場を担う市民団体や NPO などの担い手は、他者への共感に根づいた支援やまちづくりの実践から、既存の枠組みでは気づかれることのなかった課題の洗い出しや、支援を行う。地域社会はそれを長期的に可能にするような構造的な支援を行う。本稿ではそれが可能であることを実践の記録から示す。

1 災間の時代

日本に住む私たちは、2011年に東日本大震災を経験したが、今が「災害後の時代」であるという実感は乏しい。むしろ、仁平（2013）が提起し、赤坂（2023）が論じたように「災間」、すなわち「災害と災害の合間を生かされている」という感覚が勝るのではないだろうか。IPCC（気候変動に関する政府間パネル）が発表した最新の第6次報告書（2021）では、地球温暖化の原因が人間活動の影響であることは「疑う余地がない」と結論づけられた。地球温暖化がもたらす気候変動の結果、1950年代以降、世界中のほとんどの地域で、大雨の回数や1回に降る雨の量が増加しているという。線状降水帯や台風の発生が報じられるたび、特に近年水害に遭った自治体の首長や住民の中には、「お願いだから次はうちを避けてくれ」と、祈るような心境に至る方も少なくないと思われる。

さらに、つけ加えるまでもなく、日本は地震頻発国でもある。2024年元旦に発生した能登半島地震の被災地は、2007年にも輪島市沖を震源とする最大震度6強の「能登半島地震」を経験した地域であ

る。当時、災害 NPO の職員としてこの災害からの復興を間近に見てきた私としても、よもやこのまちが再度、しかも前回は上回るエネルギーをもって地震と津波に襲われようとは微塵も想像していなかった。10年単位で復興に取り組み、コロナ禍を経て、いよいよこれから国内外からの観光客も大勢迎えよう、という矢先に受けた被害による心痛はいかほどか、私には形容しようもない。しかし、落ち着いて考えれば、どの地域も、二度と大きな災害に見舞われない確証などどこにもないのである。

国際的には、災間に似た感覚を想起させる概念として polycrisis（複合危機）という語も目にするようになった。自然災害のみならず、新型コロナのような未知の感染症の流行、終息の見えないウクライナやパレスチナの戦禍も含めて、絶え間なく多重に襲いかかる危機状態を示す言葉である。今が前の災害と次の災害の間に過ぎないという感覚、そして近い将来こうした複合的な危機によって、我々の生存が脅かされるのではないだろうかという不安は、世界中の人々によって共有されうるものでもある。

Okada（2018）は、そのような時代において、

次の困難を乗り越えるために地域に求められるのが、SMART community governance だと主張した。SMART の「S」は、small-sized and survivability-minded、「M」は、modest scale and multiple-stakeholder involved、「A」は、anticipatory and adaptive、「R」は、risk-concerned and responsive、「T」は transformative の頭文字である。各語を逐一和訳すると難解だが、日本語では要するに「小さく始め、ささやかな力を合わせて、先手でしかも手直ししながら、リスクに機敏に応答できる形で、結果として社会を変えていく戦略的なまちづくりガバナンス」のことを指す、と岡田（2021）は述べている。

そして本誌の誌名にも含まれる「ガバナンス」だが、この概念についてリスクガバナンスの重要性を説く Renn（2020）は、「ガバナンスは、リスクの評価、管理、伝達、規制において役割を果たすすべての関係者や機関が含まれた枠組みであり、行政（ガバナント）以上のものを包含する考え方である」と説明している。さらに、我々の社会にガバナンスが求められる理由として、それが現代のリスクが抱える複雑性、科学的な不確実性、社会的な曖昧性（高度なデータ解析によっても解明し得ない人々の解釈や価値の多様性）に対処するための卓越した手法だからとしている。

以上をまとめると、途切れのない災害の時代に生きる私たちは、小さいながらも多様な人が自ずから関わり、危機に対処しながら身近な物事を変革し続けるような取り組みに、より注目し、価値を置くべきであるという主張となる。これは、言わずもがな、これまでの行政（ガバナント）や、都市計画が依拠してきたような、一律に規格化されかつトップダウンで実行されてきた制度設計に対する挑戦にもなる。

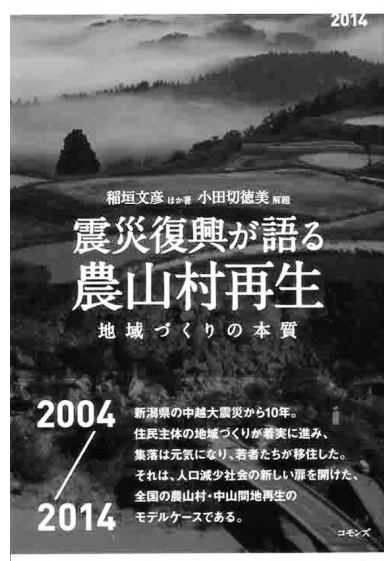
それにしても、なぜ小さくて状況可変的なガバナンスが災間の時代に有利な手法なのだろうか、そして、NPO や市民団体といった組織は、この小さなガバナンスのなかで、とりわけ既存の行政との関係という意味で、どのような役割を果たすのか。以下では、復興支援や地域づくりに携わった実践者の記録としての2冊の書籍を紹介することで、これらの問いに対する答えを考えてみたい。

2 中越地震からの学び

2024年は、先に述べたとおり能登半島地震の年として記憶されることになったが、2004年の新潟県中越地震から20年の節目にも当たる。現在、中越地震の被災地では、復興に携わった人物や被災した地域の変遷を改めて掘り起こし、復興の記録としてまとめる作業が官学民のレベルで進められている。

その現在から見て、20年の歩みの折り返し地点に当たる2014年に、稲垣文彦（元・中越復興市民会議代表）らは「震災復興が語る農山村再生」というタイトルの書籍を出版した。本書は、中越地震後にさまざまなきっかけで地域や集落の震災復興に関わるようになった若者らの取り組みの記録から、農山村や中山間地を再生させる「地域づくり」の本質に迫るという趣旨である。

図1 震災復興が語る農山村再生（書影）



本書でも述べられているとおり、中越地震は日本が人口減少に転じ始めた時代と復興が重なった災害であった。そのため、「壊れた物を元に戻せば、災害前に比べて良くなった」という復興感は期待できず、関係者はものごとの見方の転換やこれまでにない発想にもとづく復興施策をとることを余儀なくされたのである。著者らがこれらをまとめて「新潟モデル」と呼ぶ、中越地震からの復興プロセスには、災間の時代に生きる私たちにとって重要な、小さな取り組みからの学びが多く詰まっている。ここでは、

そのなかから特に注目すべき2点を紹介したい。

(1) 大中小のガバナンス

実は本書の中にも、中越地震からの復興が「ガバナンス」によって支えられたという指摘があり、さらにそこには、「大きなガバナンス」、「中くらいのガバナンス」、「小さなガバナンス」の3つが存在したという。主著の稲垣が指す大きなガバナンスとは、県や市町村が柔軟に用途を決められる新潟県中越大地震復興基金（以下、「復興基金」）の存在、中くらいのガバナンスとは、集落と県、市町村をつなぐ中間支援組織（中越復興市民会議）が果たした役割、そして小さなガバナンスとは、行政に依存し要求するだけではない、主体性が引き出された集落の姿勢である。

この3つは、現場ニーズに応える復興施策の財政的基盤たる復興基金が、中間支援組織の成長を支え、さらに中間支援組織の介入が集落住民の自らの取り組みを支えるという形で、「大が中を支え、中が小を支える形となった」という。さらにこれらが循環し始めた後には、「集落が農山村の持続可能性獲得の取り組みを推進し、そこでできないことを中間支援組織が担い、それでも難しいことを自治体や県、国が担おうとする補完的な関係性が築かれた」と説明されている。

ここに、小さなガバナンスが果たすダイナミックな役割の一端が表現されている。すなわち、中間支援組織という外部者の介入によって自分たちの潜在的な力に気づいた集落の住民が自ら地域の再生を担い、その基盤を行政が財政的に支えるという構図を作り出すことで、行政依存という地域社会の課題を脱却するという指摘である。この住民意識の変化を、本書では端的に「『行政の対応が悪いから、われわれは何もできない』から、『われわれが頑張れば、行政が支えてくれる』という変化」と表現している。別の言い方をすれば、既存の関係が、行政は住民を権力によって制御（control）しようとし、住民からみて行政は自分たちを「うまく制御できていない（ill-controlled）」と揶揄するだけの関係であったとするならば、震災後の関係は、互いを制御外（uncontrollable）の存在と認めた上で、一定の信頼をし合う関係へと変容しているとも言える。このと

き、中間支援組織が、相互の信頼の醸成に一役買っていることは言うまでもない。ガバナントとガバナンスの間には、このような他主体の尊重と信頼に関する歴然とした差も存在していると言える。

(2) 理論を生む実践の現場

一方、本書の終章でこの本の解題を担う小田切は、第4章の題目をそのまま農山村再生の取り組みへのメッセージとして提示している。ここでそれらを再度引用すれば、①地域づくりの足し算と掛け算、②専門家ではない支援者が地域を変える、③計画ではなく共通認識、④移住・定住が地域づくりの目的ではない、⑤個人を開き、集落を開き、地域を開く、である。各項目が提言として意図するところについてはぜひ本書を手に取り理解を深めてほしいが、ここで解題者の重要な指摘は、これらが、著者たちの中越における経験によって発見されたオリジナルな提言である、という点である。

これは、「これまでの方法では到底立ちゆかない」ことがわかっているときに、小さくてもできることを積み重ねていくことによって、復興という文脈を超え、農山村再生に寄与する普遍的な知識が形式知化されるということの証左でもある。しかし、単に中間支援組織が複数の集落で動くだけではこうした知見は言語化されず、蓄積もされない。中越が秀逸だったのは、中間支援組織を成す当事者が時折現場を離れて集い、「今自分たちがしていることは一体何なのか」という反芻を行う時間と場所を継続して共有できたことだった。彼らは、そのプロセスにおいて、都市計画や過疎対策の専門家を招くが、それは専門家からの進言を求めるためではなく、自分たちの経験をぶつけ、客観化し、それが何であるのかという概念を引き出すための反射鏡として利用するためだった。上に提示した5つの提言は、そうした内省的な対話によって鍛えられた現場発の理論であると言える。

ここで再び「小さいながらも多様な人が関わり、状況可変的に物事を変えていく」ガバナンスに話を戻そう。多様な人の関わりの中には、場に集う者が相互に学習し、現場の実践が理論として体系化されるというプロセスも含まれる。そのことで、地域の実践はその場限りで消費されることなく、まさに本

書の著者らが提言として残したように、時空を超えて次世代や別の被災地での議論に耐える知見として、引き継ぐことができるようになる。

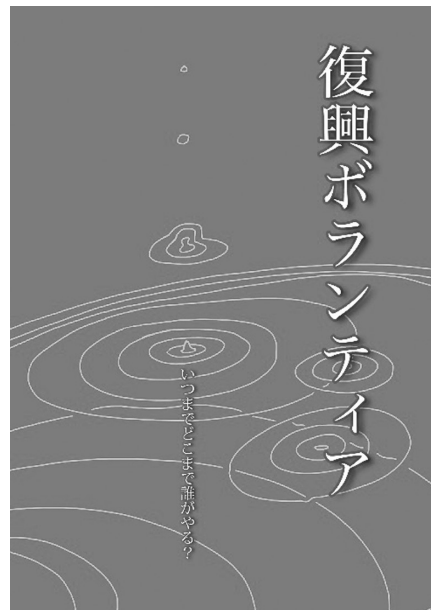
なお、中越においてこの相互学習と理論化を支えていたのも、復興基金による作用であることは、改めて指摘しておいてもよいだろう。復興を進める政府は、眼前の状況を表面的に改善するための予算執行に目を奪われるのが常である。しかし、中越の事例は、現場の実践に関わる人を尊重し、多様な主体の対話を促し、知識という目に見えない資産を残す財政的支援がもたらす多大な公益性を、私たちに示唆するのである。

3 復興ボランティアの言葉

実は、私にもそのような現場経験の概念化、体系化にささやかながら関与する場がある。次に紹介するのは、災害支援団体のネットワークである震災がつなぐ全国ネットワークが2024年3月に発行した、「復興ボランティア：いつまでどこまで誰がやる？」である。本書では、自らも長く災害ボランティアの活動を続けてきた頼政（良太・被災地NGO協働センター代表）が、これまでの災害からの復興に取り組む団体の代表9名に対し、「なにがきっかけで始めたのか」、「いつまでやるのか」を中心的な問いとするインタビューを敢行し、取りまとめたものである。インタビューは、各団体が活動を開始する契機となった災害の時系列を遡る順番に並んでいる。語り手のうち半数は、復興支援のためよそから地域に入った人であり、もう半数は地元が被災したことで、自らが立ち上がる決意をした人である。私は、同ネットワークの共同代表として本書の編集に携わった。

設立からの日が最も浅い団体は、佐賀県で活動する「おもやい」である。彼らはまさに3年のうちに2回水害に襲われる経験をした武雄市において、被災者支援と、次の災害への備えを支援する活動を行っている。代表の鈴木隆太さんへのインタビューでは、繰り返す水害に対する住民の無力感とともに、「もういい加減この経験を次に持ち越さない」ために、行政とも要望書を通じてしっかりと向き合ったという言葉が残されている。逆に、最も古い団体は、阪神淡路大震災後に立ち上がった「よろず相談室」（神戸市）であり、インタビューでは、四半世紀以

図2 復興ボランティア（書影）



上活動を継続してきた代表の世代交代について触れられている。本書は、このように現在から過去へと遡って語り手の言葉を並べることで、能登も含め、これから復興に取り組もうとする人たちが、今後どのような悩みに直面し、先達がどのように悩みに折り合いをつけてきたのかを感じ取れる、より実践者向きの趣向としている。

（1）活動の動機に通底するエンパシー

先の中越の事例では、集落に入った若者たちが行動を起こしたきっかけについては多くは触れられていない。一方、本書では、「なにがきっかけで始めたのか」は主題のひとつであり、本文を読むと、実に様々な動機が語られている。しかし、注意深く読んでいくと、そこにはエンパシー（共感）というひとつのキーワードが浮かぶ。例えば、東日本大震災後の宮城県気仙沼市で復興支援を行った「まるオフィス」代表の加藤拓馬さんは、災害ボランティアとしての活動の後、気仙沼の滞在を延ばした理由に、仮設住宅に入居した後、地元の人々の「メンタルが落ちていった印象があった」こと、「ガレキは片付いたけど、この人たちをシンプルに元気づけるために何かできることがあるんじゃないか」と思ったと述べている。また、上記「よろず相談室」の初代表である牧秀一さんは、同じく「避難所から仮設住宅

に移ったところでみんな幸せに暮らしていると思っていたが、酒瓶が転がっていてなにかがおかしい」と思ったことが最初の動機だったと述べている。

2021年の著作でプレイディはエンパシーを「他者の靴を履く」という表現を使い、この言葉の「相手と同じにはなれないが、相手の立場に立つ」というニュアンスを伝えているが、加藤さんも牧さんも、「被災者の靴を履いてみた」ことが活動のきっかけだったと言えるのではないだろうか。

(2) 市民団体・NPOと行政の関わり

9名の語り手へのインタビューからなる本書は、各団体と地元自治体との関係性も多種多様に語られている。その中から、ここでは印象的な事例について、「支援のすき間を埋める」と、「課題の収集機関」という二つの側面から紹介したい。

2016年の熊本地震後に、KVOAD（くまもと災害ボランティア団体ネットワーク）を立ち上げた樋口務さんは、自団体が行政や社会福祉協議会（社協）の「駆け込み寺」になっていると表現する。様々な支援制度の狭間にあり、自治体や社協の支援が直接及ばないときに、「KVOADならつないでくれるだろう」という期待とともに相談が舞い込むという。その相談に対し、KVOADでは震災以後築いてきた困窮者支援や子ども支援など多分野から構成される民間団体のネットワークで、「60から80点の及第点の答えを出すことに務めている」と樋口さんは述べる。

また、2015年の東北・関東豪雨の後、茨城県常総市で被災者支援を行ってきたたすけあいセンター・JUNTOSの代表である横田能洋さんも、自団体を「公平性が求められているところ以外に支援できる団体」と位置づけている。横田さんは、被災地での支援経験から、「そもそも被災者は置かれている状態が不公平なんだから、公平にやっちゃいけない」と述べる。しかしながら、行政や社協はある程度公平性を確保しないと支援を実行できないという現実もある。そこで、限られた支援物資を、優先順位の高い人から配布しなければいけないとき、自団体がそれを請け負うことで支援を可能にしてきたという。

他方、佐賀県武雄市で活動してきたおもやいは、

先に述べたとおり、2021年の2度目の被災の後、地元武雄市と大町町に対して、被災者支援制度の要件を緩和する要望書をあげた。そのきっかけは、既存の制度が「濡れた家財を捨てて新しいものに替えましょうと簡単には言えない」という二度被災した現場の実状に合わないことの苛立ちだったという。

また、東京電力福島第一原発事故からの広域避難者を支援する「ほっと岡山」代表のはっとりいくよさんは避難者支援に消極的な福島県に対し、食べものや言葉などを通して、地元が強いつながりを感じている避難者は、「福島への応援団」であり、福島への宝として見てほしいという旨を訴えたという。

KVOADとJUNTOSは、行政や社協のみでは手が及ばないところへの支援、公平性を越えた支援を可能にする機能を果たしている。一方、おもやいとほっと岡山は、被災者に最も近いところで、既存制度の限界や制度の欠陥に気づき、それを課題として収集し、時には行政に対して提言を行うアドボカシー機能を果たしているといえる。

本書の別のインタビューでも語られているが、このようなアドボカシー機能は、各団体の自主的な活動の一環として発揮されることもあるが、長い復興過程では、市民団体やNPOが地元自治体からの委託を受けて業務を行うことも想定される。その際、受託側の市民団体やNPOが新たな現場の問題に気づけば、それが要望や提言となって自治体にかえってくるケースもあり、それは当然のことである。ここでは、このような「課題の収集機関」としての民間支援団体の機能の重要性を改めて指摘したい。なぜならば、「行政の手の及ばないところに手を差し伸べる」という比較的わかりやすい団体の機能に比べ、「事業を委託した側から意見や要望が寄せられる」という状況に対して、自治体は抵抗を示しがちだからである。ここでも、上記の通り権力による統制であるガバメントから、一定の信頼に基づいた互いの尊重というガバナンスへの昇華が求められるのである。

4 おわりに

本稿を結ぶに当たり、冒頭で挙げた、なぜ小さくて状況可変的なSMART community governanceが災間の時代に求められるのだろうかという問い、

そしてNPOや市民団体といった組織は、この小さなガバナンスのなかで、行政とどのような関係性が築かれるべきかという問いに対する答えを、私なりに以下のようにまとめてみたい。

災害が多発し、不確実性が高い時代においては、既存の規範や慣習が有効に機能しないため、前例に囚われない考え方、取り組みが有効である。中越の挑戦はその連続であった。その中で、集落、市民団体やNPO、中間支援組織、県や市町など規模も役割も違う多様な主体が権力関係で結びつくのではなく、互いの信頼に基づく関係が築かれることにより、現場の実践からはそれまでに気づかれることのなかった課題が収集され、また対話を繰り返すことよって、そこから鍛えられた理論も生まれる。

そして、その実践の現場においては、他者への共感という、人としての最も基本的なケアの意識から生まれる助け合いや地域づくり、既存の枠組みでは手の届かなかったところへの支援が次々と生まれ、それを、長期的には地域社会が構造的に支える。

こうした循環のモデルはやや楽観的に過ぎると言われるかもしれない。しかし、少なくとも私が本稿で提示した実践の記録にはそれが現実として機能していたことが示されており、決して絵空事ではない。むしろ、既存の規範や計画に縛られている行政や専門家の側が見立てを変えることができれば、復興の現場のみならずあらゆる地域において、様々な担い手が役割を果たす循環を生み出す原動力になると言える。

参考文献

- 仁平典宏：「災間」における支援の条件：〈3.11〉と〈3.12〉のねじれの中で，社会学年誌，vol. 54, pp. 3-20, 2013.
- 赤坂憲雄：災間に生かされて，亜紀書房，2023.
- 気象庁：IPCC第6次評価報告書（AR6），<https://www.data.jma.go.jp/cpdinfo/ipcc/ar6/index.html>, 2021.
- Okada, N.: Adaptive Process for SMART Community Governance under Persistent Disruptive Risks, Int J Disaster Risk Sci, vol. 9, pp. 454-463, 2018.
- 岡田憲夫：続発する災難ダイナミクスの時代と持続

可能な地域復興へむけて，自然災害科学，vol. 40, no. 3, pp. 269-273, 2021.

Renn, O.: Risk Governance: From Knowledge to Regulatory Action. In: Glückler, J., Herrigel, G., Handke, M. (eds) Knowledge for Governance. Knowledge and Space, vol. 15, Springer, 2020.

稲垣文彦，阿部巧，金子知也，日野正基，石塚直樹，小田切徳美：震災復興が語る農山村再生：地域づくりの本質，コモンズ，2014.

震災がつなぐ全国ネットワーク：復興ボランティア～いつまでどこまで誰がやる？，震災がつなぐ全国ネットワーク，2024。（注：本書は書店での流通はない。購入は事務局 www.shintsuna.org までお問い合わせください。）

ブレイディみかこ：他者の靴を履く：アナーキック・エンパシーのすすめ，文藝春秋，2021.

復興経験から構想する事前住宅復興のすすめ

神戸大学 都市安全研究センター 教授 近藤 民代

住宅復興は人間の安全保障と持続可能な復興にとって中心的な位置を占める。本稿では国内外の水害や令和6年能登半島地震の被災地において発生した、住まいに関連する減災と復興にかかる課題をふまえて、未来に向けて進めるべき事前住宅復興のかたちを提示する。事前復興とは復興事前準備と減災の促進・上乘せの双方を含む概念である。住宅や宅地単位から地域・エリア単位で水害リスク低減する上で、行政が検討・推進すべき事項は山積している。能登半島地震では過去の壁を乗り越えた新しい仮住まいが登場しつつある。行政は民間セクターとの連携を「事前」に強め、住宅復興へのそなえを着実に進めていく必要がある。

1 はじめに

住宅は人間の生活基盤であり、それを回復させることは地域社会の復興に欠かせない。本稿では住宅の復興に焦点を当て、過去の災害においてどのような課題が発生したかを概説する。その経験に基づいて事前に住宅復興に関するどのような備えを進めるべきかについて論じる。すなわち、本稿のテーマは復興経験から構想する事前住宅復興のかたちである。本稿での事前住宅復興を行う主体・主語は、本誌の主な読者である行政職員（国、県、市町村）とする。

事前復興とは、復興事前準備と減災の促進・上乘せの双方を含む概念である（国交省 2017）。前者は平時から災害が発生した際のことを想定し、どのような被害が発生しても対応できるよう、復興に資する対策を事前に準備しておくことである。これは地域防災計画の復旧・復興対策に位置づけて明記することができる。後者は住宅耐震化、木造住宅密集地域の住環境整備、災害リスクが高い地域からの住宅移転促進など、事前に災害に強い住宅や住環境を形成しておくことを指す。被災して初めて「復興のことを前もって考えて準備おけばよかった・・・」、「被

害をもっと小さく抑えられていたら、復興はスピーディーに進み、これほどの混乱も起きなかったのに・・・」と考えるのは、災害あるあるだ。

以下では水害、地震など、異なる外力で被災した災害を取り上げる。外力の違いに加えて、被災をする地域の特性が災害の姿を決める。そのためここで記すパターンが未来の被災地すべてに共通するとは限らない。とはいえ、過去に学ぶことは、未来を創造する上で不可欠である。

2 国内外の水害事例から構想する事前住宅復興

国内外で水害が巨大化、多発化し、日本では水害リスクの管理は多様な主体・対策による流域治水に転換されている。従来の河川管理者による堤防整備や河道掘削などの土木的な治水対策にとどまらない居住地の移転促進や住まい方の工夫などの重要性が高まっている。住宅の基礎をあげる、個人宅地の嵩上げなどの建築的アプローチによる水害リスク低減策である住宅耐水化は事前復興として推進すべき1つである（写真1）。

流域治水関連法に続き、都市計画法の改正が進み、災害発生前の安全なエリアへの集団移転や地区単位

写真1 2019年と2021年の水害で連続被災をした佐賀県武雄市における個人宅地嵩上げによる住宅耐水化の事例（2022年6月、著者撮影）



の浸水対策ルールを定める地区計画制度が創設・拡充された。これらは事前に実施することが想定されているが、被災前にどれだけ進めることができるかは不透明である。その理由の一つは、居住地の移転、住宅の高基礎化、土地の嵩上げなどの住まい方の工夫は住民に依るところが大きいためである。

(1) 住宅耐水化を促せるよう関係団体と連携し準備を始めよう（復興準備）

筆者は水害で甚大な被害を受けた被災地の住民による居住地の移転や住宅耐水化の意思決定と住宅減災行動に着目し、2018年に発生した西日本豪雨の被災地倉敷市真備町を対象として、兵庫県立大学減災復興政策研究科の馬場美智子教授と共同で質問紙調査を実施した（近藤ほか2023）。2(1)～(3)で調査結果の概要とそこから導き出せる事前住宅復興のかたちを示す。

平成30年7月豪雨では西日本を中心に広域的かつ同時多発的に河川の氾濫、がけ崩れ等が発生し、多くの犠牲者を出した。倉敷市真備町では深いところで5m以上の浸水を記録し、家屋に甚大な被害を及ぼした。この水害を受けて、岡山県は県建築士事務所協会と連携して、「平成30年7月豪雨における被災住宅の復旧方法」と題した冊子（岡山県土木部都市局建築指導課・岡山県建築士事務所協会2020）を作成した。その内容は被害を受けた住宅の応急処置の方法、被災住宅の復旧に活用できる支援制度、水害リスクを踏まえた計画である。また、岡山県建築士会倉敷支部が発行したパンフレット「水害に

備えて」（岡山県建築士会倉敷支部・倉敷市（2020）では、住宅復旧までの流れとして応急期の消毒・乾燥から復旧・復興期の耐水化などの方法が示されている。地元の自治体や建築関連の職能団体は、住まう場所の選定や住まい方の工夫など住宅減災復興の具体的な方法をこれらの媒体で発信した。しかし筆者らが行ったアンケート調査の回答者の約6割はその情報を収集できていない。事後にそのような情報をキャッチするような余裕はないのかもしれない。

災害後に被災した家屋は住宅再建時に最新の建築基準法を遵守する必要があるため、おのずと耐震性は向上する。逆に耐水化は建築基準法で定めがなく、地震のように自動的に安全な住まいづくりは進まない。水害後の被災家屋の再建時にリスク低減させる公的な仕組みがない点に住宅耐水化の課題がある。

住宅の嵩上げと基礎上げによる住宅耐水化は、床下・床上浸水ぐらいの内水氾濫には非常に有効である。流域治水のコンセプトである多様な主体で水害リスクを低減させるためには、行政がいかにして個人による住宅の建て方を誘導できるかが重要になる。住宅耐水化のパンフレットを建築士の職能団体等と連携しながら被災前に作成し、水害に備えた住宅づくりや改修を事前と事後にどのように進めていくか検討する必要がある。2019年と2021年に連続して水害で被災した佐賀県武雄市は個人宅の嵩上げと基礎上げ工事に公的な補助金を支給している。これも参考になるだろう。

(2) リスク低減行動を促すリスクコミュニケーションのかたちを考えよう（減災促進）

倉敷市は被災2年後の令和2年にハザードマップを発行した。想定浸水域だけでなく、「想定降雨確率（高梁川では150年に1回の確率、小田川では100年に1回の確率の降雨を想定）」「浸水想定深さ」などの情報が記載されている。しかし、マップ発行時は小田川合流点の付け替え工事、堤防整備、河道掘削治水対策が実施中であり、その効果は反映されていない。行政から被災者に提供された主な水害情報は、治水対策事業の進捗と方法であり、同事業によるリスク低減効果や限界などのリスク情報ではない。

これらの確定情報を出すのは非常に難しいであろう。しかし、市民の立場にたつと、行政が行う治水対策がどれほどのリスクを下げるのかという情報がなければ、住宅耐水化を行うことが有効かは判断できない。行政と市民が共にリスク情報に絶えず付きまとう不確実性と幅に対する理解を深めていかなければならない。リスク低減行動を促し、少しでも将来の被害を減らすことにつなげていくためのリスクコミュニケーションのかたちを模索する必要がある。

(3) 被災者の特性をふまえ、異なる公的介入を行おう（減災促進）

筆者らはアンケート調査で次の2つを尋ねた。まず、水害リスクに対する捉え方（主観リスク）である。「近い将来（10～20年間）同じような水害に遭遇すると思うか」（再被災可能性）、「治水工事でリスクはどれくらい低下すると思うか」（治水対策効果）、「住み続けることに対する不安はいかほどか」（定住不安感）を4段階で特定した。次に住宅耐水化という住宅減災対策を実行したか否かである。この2つの軸を使うと、被災者を次のような4つに分類することができる。

①リスク認知高い×住宅耐水化を実施したグループ：住み続ける不安感が高く、治水対策効果にあまり期待せず、住宅耐水化の実施を促進している型

②リスク認知低い×住宅耐水化を実施したグループ：自らのリスク認知ではなく、専門家からの助言や近隣住民等からの助言を受けて住宅耐水化を実行したと考えられる型

③リスク認知高い×住宅耐水化しなかったグループ：再被災する可能性を高く感じ、不安感も大きいのに住宅耐水化を実行していない型

このグループに対して住宅耐水化を行わなかった理由を尋ねたところ、「再び浸水したら転居する予定だから」が多く、再被災した際は移転をしてリスクを回避する意思決定が行われている。また「再び浸水したら結局同じ結果になると思ったから」も多く、耐水化によるリスク低減行動には限界があると考えている。水害による再被災のイメージが2018年の状況で固定化されており、治水対策工事によるリスク低減効果を限定的に捉えている。

④リスク認知低い×住宅耐水化しなかったグループ：再被災するとあまり感じていないこと、住み続けることに対する不安感が低く、治水対策効果に期待を寄せている等を理由に、耐水化をしていない型

このグループに住宅耐水化を行わなかった理由を尋ねたところ、「治水対策工事が完了すれば再び浸水することはないと思ったから」が多い。他者によるリスク低減に依存して、自らのリスク低減行動をとっていない。

以上より、行政に求められるのは、被災者の特性に応じた公的介入の方法を検討することである。ここでいう公的介入とは安全な住まいづくりを促すための、行政による働きかけや支援である。真備町は最大5mの浸水を経験しており、これが再被災のイメージとして固定化され、耐水化を行っても無駄と考えられている。治水対策工事には一定のリスク低減効果があることは明らかであり、行政によるリスク低減がより進めば、個人によるリスク低減行動である耐水化の効果は大きくなる。グループ③にはこの点に対する理解を高めていく働きかけが必要である。治水対策工事に期待を寄せて耐水化を行わないパターン④には、同工事が水害リスクをゼロにするわけではなく、そのリスク低減効果には限界があることに対する理解を深めてもらう必要がある。

(4) 個人の宅地で行う水害減災対策の公的支援を検討しよう（減災促進）

次は少し変わって、韓国ソウル市の水害事例である。2022年8月にソウル市では1時間に140ミリ以上の記録的な大雨が降り、14人が死亡した。このうち4人は半地下住居で暮らしていた。2020年にアカデミー賞を受賞した映画「パラサイト」の主人公が暮らしていたのが半地下住居である。映画でも日当たり、風通し、空気環境が悪い様子が描かれている。江原大学不動産学部の金承喜教授によれば、半地下住居（写真2）はソウル市住宅ストックの約5%を占める。朝鮮戦争に備えた防空壕として国が設置を義務化したものが、現在は安価な住宅として活用されている。平時の脆弱性が災害時に大きな被害を発生させた構図だ。これは万国共通である。

金承喜教授の協力を得て、筆者が2023年7月末にソウル住宅都市公社に対して行ったインタビュー

調査によれば、ソウル市は半地下住居をコンバージョンして、地域交流空間などに転換する計画を打ち出している。どこまで実現するか、またその進捗は不明であるが、私的財産に対する公的介入を行い、リスク低減を図っている。仕組みとしては東日本大震災の災害危険区域における土地の買い上げと同じである。

半地下住居が多く立地するソウル駅近郊エリアを歩いたところ、排水路は脆弱で、水の行き場がほとんどないほど宅地化が進んでいた。日本でも個人宅の駐車場まわりがコンクリートで塗り固められているケースは増えている。草抜きの手間を省き、虫を嫌っているのだろうか。個人の住宅と宅地は私有財産であるが、その単位で行う水害低減対策に公的資金を投入することには公共性がある。なぜなら個人宅地のコンクリート舗装化は、自分だけでなく地域の水害リスクを高めるからだ。住宅や宅地に設置する雨水貯留浸透施設に対する助成制度を創設した自治体は増えつつある。読者の皆さんの自治体ではどうだろうか。

写真2 ソウル市内に多い半地下住居（2023年7月、著者撮影）



(5) 災害後に空地になった私有地を防災資源として、水害リスクを低下させよう（減災促進）

前節まで住宅・宅地単位の事前住宅復興を述べたが、以降では地域・エリアを対象とした水害リスクへの備えについて紹介する。

2005年8月末に米国メキシコ湾岸を襲ったハリケーン・カトリーナは、全米史上最大の被害をもたらした巨大水害である。甚大被災地のルイジアナ州ニューオーリンズ市では市街地の約8割が水没し、全

住宅ストックの4分の3が被災を受けた。復興期に進められたニューオーリンズ市で水害リスクマネジメントは、従来型の洪水・高潮を抑えこむグレイインフラと建築物の基礎上げから、グリーンインフラ重視によるリスク軽減と受容に転換している（近藤2020）。その一つとして紹介したいのは、住宅が再建されずに空地となった災害空地を行政が買い上げて、雨水貯留を進めている事例（写真3）である。

2018年に同市は個人の敷地を活用した雨庭（レインガーデン）、浸透用溝整備などを促すコミュニティ適応プログラムを開始した。世帯収入が地域における世帯収入の中間値の80%の世帯であれば、自己負担なしで行うことが出来る。このプログラムに申請する資格をもつ世帯数は2,600～3,900世帯と見積もられている。

写真3 米国ハリケーン・カトリーナの被災地ニューオーリンズ市で進む災害空地を活用した雨水貯留工事（2020年3月、著者撮影）



巨大津波に対しては、空地を防災資源にすることには効果が期待できないが、水害、地震、火災では有効であろう。個人宅を「買い上げ」公有地とするハードルが高い場合、参考に出来るのは神戸市ではまちなか防災空地事業（神戸市2024）だと思う。同事業は神戸市と土地所有者と地元組織が三者協定を締結し、空き家および空地を「防災空地」として整備する事業である。防災空地は、火事や地震などの災害時に地域の防災活動の場となる。災害リスク軽減に加えて、日常におけるコミュニティの場とすることが期待されている。土地は神戸市が土地所有者から3～5年の定期借地で「借り上げ」、その間の土地所有者の固定資産税は免除される。適切に管理がなされない空地は地域の住環境の質の低下を招

く。神戸市の事業のように、総合的な住環境再生事業として、水害版まちなか防災空地事業を検討してみる価値は十分にある。

(6) 水害の浸水宅地の建築・開発規制を事前に検討し、事後に実行しよう（復興準備と減災促進）

国内の水害被災地においては、被災したエリアに再び住宅が立ち並んでことが後を絶たない（写真4）。写真4は2～3mほどの浸水を経験したエリアで進む住宅地の分譲である。住宅業者によるミニ開発であり、被災者による再建ではなく、ここに移り住むのは新規転入者であると考えられる。

写真4 国内で発生した水害の被災地で進む新規住宅ミニ開発（2022年6月、著者撮影）



宅地建物取引業法改正により、重要事項説明において市町村が提供する水害ハザードマップの説明が宅建業者に義務付けられたため、水害リスクや被災歴をまったく知らないという人は少ないであろう。一般的に水害で被災したエリアの土地価格は低下する。価格とリスクを天秤にかけた上での転入なのだろうか。写真4をみると、宅地を分譲する際に、嵩上げがされているようである。水害リスク低減が全くなされないまま分譲されるケースが多いため、この事例はまだまじなほうである。ただ、被災したエリアにおける住宅再建には何らかの建築規制をかけることを検討すべきではないか。最も厳しい規制は、住宅建設の禁止である。次には建築する際に宅地嵩上げや基礎を建築基準法の最低基準よりもさらに上げることを要求することである。浸水を経験したエリアで水害リスクを減らしていくための土地利

用規制の検討を進め、リスクの再生産を食い止める必要がある。

3 令和6年能登半島地震から構想する事前住宅復興

令和6年元旦に発生した能登半島地震は深刻な過疎と高齢化が進む地域を直撃し、超高齢社会における防災と復興の課題が顕在化している。

(1) 被災者の広域避難を受け止めることができる仮住まいの仕組みを検討しておこう（復興準備）

石川県は被災地市町村で深刻化した一次避難所の過密状態を解消し、体調悪化による災害関連死などを防ぐために、二次避難所の取り組みを進める考えを示した。これは地震発生から10日後である。被災者が住まいのある自治体を離れる広域避難が今も続いている。東日本大震災でも広域避難が発生したが、これが沿岸被災地の人口回復に大きな影響を与えたことはよく知られている。

二次避難所の話に移る前に、一次避難所の課題を記しておきたい。一次避難所とは地域防災計画で事前に定められた施設であり、公共施設（体育館、学校、公民館）などが活用されることが多い。段ボールベットや間仕切りシステムなどが開発されて環境改善は進みつつあるものの、他人同士が雑魚寝という状態は阪神・淡路大震災以降、大して変わっていない。国内の一次避難所の環境は国際赤十字が紛争や災害の際の避難所の“最低限の基準”（ソフィアスタンダード）を満たしていない。そこでの環境改善の方法を模索するだけでなく、それをスキップして、今回のような宿泊施設を活用した二次避難所や賃貸住宅を用いた仮住まいに移れるような方策を考えるべきだ。一次避難所はごく短期間の受け入れに留める必要がある。

二次避難所に活用されたのはホテルや旅館だけではなく、写真5のような戸建住宅も含まれる。これは一棟貸し宿泊施設であり、同施設を運営する株式会社こみんぐるは、自社ホームページ上で「金沢で暮らすように旅をする」拠点と紹介している。被災地からの情報が届かず少し不安にはなりそうであるが、普段暮らしているような環境で、家族単位での生活が送れそうである。同社は行政に先駆けて、民

間による被災者の二次避難支援活動をスタートしている。以下、筆者が2024年7月に同社に対して行ったインタビュー調査の概要を記す。

まず株式会社こみんぐるスタッフは被災者を無料で受け入れてくれる北陸地方(石川県、富山県、福井県)の二次避難先宿泊施設を募集した。1週間後は36か所であったが、最終的には88の宿泊施設が名を連ねた。被災者受け入れを決めた宿泊施設の情報を集約・掲載したウェブサイトを開設した。同社が宿泊を仲介するのではなく、被災者が一覧表にある中から希望する施設に直接連絡するかたちをとっている。活動立ち上げ時は民間による無償支援を覚悟していたが、地震3週間後に石川県が宿泊料を負担することが決まった。以上の活動は石川県による二次避難が可動する1月末まで続いた。

写真5 二次避難所となった金沢市内の宿泊施設
(2024年3月、著者撮影)



一方、石川県はどのように二次避難の応急対応を行ったのか。県ホームページによれば被災地内に留まっている被災者に対して、ホテル・旅館などへの二次避難の相談受付窓口を開設している。そこには「相談いただいた内容を市町・県と共有し、移動先の宿泊先の手配を行います」(下線は筆者)とある。宿泊施設と被災者のマッチングである。しかし、この二次避難は各種メディアによって「ミステリーツアー」と称されるようになる。被災者は行先を知らされないまま、二次避難所に移動している。これは米国ハリケーン・カトリーナ直後の広域避難と全く同じだ。都市の水没後、自動車を持たない被災者は飛行機やバスに乗り、全米中に散らばるように避難をした。スパイク・リー監督のドキュメンタリー映

画がその様子を克明に描いている。

南海トラフ地震が発生すれば、しばらくの間は、被災地から離れて暮らさなければならない状況に追い込まれる被災者はどれだけになるだろうか。被災者が人間らしい環境で安心して暮らせるための広域避難を進める体制や方法について事前に検討しておくべきことは多そうである。先の株式会社こみんぐるスタッフは「広域災害になれば、県を超えて国がその体制を整えていく必要があると思う」と話した。その通りだと思う。二次避難先となる民間で宿泊施設と共に、事前に二次避難を受け止める仮住まいの仕組みを検討していく必要がある。

(2) 住まいの連続性を高めて地域の復興につなげよう(復興準備)

次は復興まちづくりと連動した仮設住宅づくりとしてのグッドプラクティスである。写真6は穴水町下唐川集落で建設された戸建て木造仮設住宅(6戸)である。木造仮設から町営住宅へ転用することを想定している。石川県はこれを「ふるさと回帰型仮設」と呼んでいる。元々住んでいた地域に住み続けることができる仮設住宅であり、仮住まいの入居期間後は公営住宅として活用される。この戸建木造仮設のすぐ近くに、従来型のプレファブ仮設住宅も11戸建設されている(写真7)。

写真6 穴水町下唐川の戸建木造仮設住宅、山側に被災家屋が立ち並ぶ(2024年6月、著者撮影)



日経新聞の報道によれば「下唐川地区は31世帯のうち23世帯の住宅が全壊または大規模半壊」と判定されている。筆者は2024年6月下旬にこの現場を訪れ、感慨深さを覚えた。なぜなら、阪神・淡

写真7 穴水町下唐川のプレファブ仮設住宅、奥に見えるのが戸建木造仮設住宅（2024年6月、著者撮影）



路大震災の被災都市部では住民たちが住み慣れた地域で仮住まいを送ることができなかつたためである。約30年前には仮設住宅の建設は公有地が原則であり、多くの要望を受けながらも、地域内に仮設住宅を建設することを避けた。密集市街地で空き地が少なく、また、市街地中心部に災害公営住宅団地を建設するための用地を確保する必要があり、仮設住宅団地は郊外に立地することとなった。一方、下唐川集落では畑の持ち主が民有地を提供し、仮設住宅が建設されている。住民たちが住み慣れた地域に残って、普段通りの環境下で生活を継続し、まちの復興について話し合えることができる。このことは集落の復興に大きく影響するだろう。まちづくりと連携した仮住まいづくりが出来なかつた阪神・淡路大震災の課題が乗り越えられた好事例である。

(3) 民間企業と連携し、住環境性能が優れ、早期に設置できる仮設住宅の供給に備えよう（復興準備）

能登半島地震の被災地では木造仮設住宅だけでなく、トレーラーハウスやムービングハウスなどの移動型住宅も多く活用されている。内閣府（防災）は能登半島地震をふまえた有効な新技術および方策について検証を行い、その一つとして災害支援への移動型車両・コンテナ等を活用することを明確に位置付けている（内閣府防災 2024）。具体的には災害時に活用可能なトレーラーハウス、ムービングハウス、コンテナハウス、トイレトレーラー、トイレカー、キッチンカー、ランドリーカー等について、平時か

ら登録・データベース化する等、ニーズに応じて迅速に提供する仕組みを検討すべきだと指摘している。能登半島地震後、一般社団法人日本RV・トレーラーハウス協会や一般社団法人日本ムービングハウス協会との連携協定を締結する自治体は増えている。ムービングハウスは平時には宿泊施設、カフェ、コミュニティ施設等として利用されているが、大型トレーラーに積載して輸送できるため、すぐに被災地に運んで応急仮設住宅や仮設診療所などに活用することが可能である。トレーラーハウスも平時はムービングハウスと同様に様々な用途で活用されており、災害時には移動型の住まいや公共施設として利用できる。タイヤがついた牽引可能な車両の上に乗せて、牽引車で移動する。両者は工場で建設済み、輸送することができるという点以外に、住環境性能が優れている。防音性能、断熱性能などが高く、プレファブ仮設のように長屋建ではないため、独立性が高くプライバシーも確保できる。東日本大震災以降、民間賃貸住宅を活用した借上げ仮設住宅が主流になっていた。民間借家が少なくない地域では特に、能登半島地震で供給されたような様々な仮設住宅に学び、事前に民間業者との連携を進めておくべきだ。

阪神・淡路大震災（1995年）において、トレーラーハウスは自力仮設住宅で活用されている。自力仮設住宅とは公的支援がなく、個人の資金を用いて建設した仮設的住宅に居住するものであり、建築基準法に基づく仮設建築物とは異なり、数年間は使用に耐える仮設的な建築物を指す。（原田・塩崎・土井 1996）。塩崎（2009）によれば神戸市内で約5000棟はあったという。筆者らの調査によると、このような自力仮設は熊本地震（2016年）の被災地でも登場している（稲葉・近藤・柄谷 2019）。先に地域に留まるための仮設住宅という話をしたが、自力仮設は自宅敷地に設置して環境改変することなく居住継続が可能であり、コミュニティを重視した住宅復興として有効である。行政による仮設住宅供給だけでなく、被災者個人の知恵に学んで、多様な被災者の状況に応えることが出来る仮住まいのかたちを考えなければならない。

4 おわりに

迫りくる南海トラフ地震や首都直下地震を見据え

て、自治体、地域による事前復興の取り組みは待たなしである。予防や応急対応の研修だけではなく、復興経験とそれを活かした対策の学びあいを進めなければならない。この主体は行政だけではなく、民間セクター、地域組織、市民、研究者などを含む。

本稿では阪神・淡路大震災の復興事例について少しだけ言及した。来年1月に阪神・淡路大震災から30年を迎える。神戸大学では震災30年の間に進んだ減災や復興の研究と実践の進化を振り返り、次の災害に向けてどのような課題が残されているかについて議論を進めるシンポジウムを企画中である。ぜひご参加いただき、復興への準備を進めていただきたい（詳細は神戸大学阪神・淡路大震災30年特設ページを参照ください）。

参考文献

国交省（2017）「復興まちづくりイメージトレーニングの手引き第2章」, p.5

<https://www.mlit.go.jp/common/001182801.pdf>
（2024年7月25日閲覧）

神戸市（2024）「密集市街地まちなか防災空地事業」
<https://www.city.kobe.lg.jp/a96653/shise/kekaku/jutakutoshikyoku/misshu/matinakabousaikuuti.html>

（2024年7月25日閲覧）

近藤 民代, 馬場 美智子, 藤井 諒平（2023）「水害常襲地における被災者による住宅減災復興と主観リスクの関係性に関する研究」, 都市計画論文集, 2023, 58巻, 1号, p. 58-69

岡山県土木部都市局建築指導課・岡山県建築士事務所協会（2020）「平成30年7月豪雨における被災住宅の復旧方法」

<https://www.pref.okayama.jp/uploaded/attachment/268351.pdf>（2024年7月25日閲覧）

岡山県建築士会倉敷支部・倉敷市（2020）「水害に備えて：水害前から水害後の応急処置・復旧まで」
<https://www.pref.okayama.jp/uploaded/attachment/298530.pdf>（2024年7月25日閲覧）

近藤民代（2020）「米国ハリケーン・カトリーナ災害復興減災期における水害リスクマネジメントとグリーンインフラ」, 日本建築学会大会梗概集, 都市計画, pp.673-674.

内閣府防災（2024）「令和6年能登半島地震を踏まえた有効な新技術及び方策」

https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gmpp/about/reports/pdf/reports02_7_siryoku4.pdf

（2024年7月25日閲覧）

原田 賢使, 塩崎 賢明, 土井 香（1996）「阪神大震災の被災市街地における自力仮設住宅に関する研究」, 都市計画論文集, 31巻, p. 793-798

塩崎賢明（2009）「住宅とコミュニティを重視した災害復興を」, 都市問題, 第100巻, 第12号

稲葉滉星, 近藤 民代, 柄谷友香（2019）「平成28年熊本地震における自力仮設建築物の類型と居住実態に関する研究」, 神戸大学都市安全研究センター研究報告, 23巻, pp.223-235

テーマ 自然災害からの復旧・復興における都市自治体の対応

一職員から見た陸前高田の復興と教訓

陸前高田ほんまる株式会社 取締役 永山 悟

東日本大震災により岩手県で最大の被害を受けた陸前高田市について、同市役所都市計画課に11年間務めた筆者の目線から、主に市街地での復興の概要と、そこから得られる教訓について記述したものである。中心市街地の特徴としては、検討段階から官民連携で進めたことや、コンパクトで便利なまちを目指したことなどを挙げた。また復興後の「高田まちなか会」の動きや「まちなかビジョン」の策定についても触れている。教訓としては、命を守ること、事前復興の重要性などを述べた。災害からの復興の支援に何らか力になれば幸いである。

1 まちに戻ってきた子どもの笑顔

ある春の休日、陸前高田市中心市街地にある本丸公園通りやまちなか広場は、多くの親子連れでにぎわっていた。通りは歩行者天国となり、子どもたちは道路にお絵かきをしたり、シャボン玉や卓球をしたり、公園の遊具を満面の笑みで楽しむ。親は出店したクラフトショップで買い物をしたり、地元産の蒸し牡蠣を味わう。こうして述べ1000人をこえる人々がこの日のイベントに訪れた。東日本大震災が起こった13年前に、誰がこの光景を想像できただろうか。

岩手県陸前高田市は、東日本大震災により岩手県内で最も多くの方が亡くなり、犠牲者率（津波浸水域人口に対する死者・行方不明者数の割合）は10.64%で、沿岸市町村中最大となった。市街地は壊滅し、まちにはRC造の建物の骨格だけが残ったような状態だった。

またそこからの復興も前例のない巨大なものとなった。日本の最先端の技術やノウハウをかけ、事業規模から見ると奇跡ともいえるようなスピードで復興は進められ、住民の暮らしが戻ってきた。一方で、復興事業の規模は過剰とも言われ、特に当市では、復興でかさ上げされた市街地にも空き地が目立つことが課題と指摘されることも多い。

2024年1月1日に発生した能登半島地震についても復興の議論が進められているところだが、今後も災害は必ず起こる。多くの支援を受けて復興した陸前高田だからこそ、その復興で何ができて、何ができなかったのか、どんな教訓が言えるのかをお伝えすることは非常に重要であり、本稿ではその一端をお伝えできれば幸いである。

現在私は陸前高田のまちづくり会社に勤めているが、一昨年度までは陸前高田市役所の職員であり、

図1 震災後の航空写真



(出典：いわて震災津波アーカイブ／提供者：岩手県県土整備部河川課)

図2 公園や歩行者天国で楽しむ親子づれ



(出典：筆者)

都市計画課で長らく復興事業に携わっていた。震災が発生した2011年時点では東京で都市計画・まちづくりのコンサルティング会社に務めていたが、被災地で復興に従事するため2012年4月に移住・転職し、それ以来、都市計画や市街地整備、公園関係の業務に11年間従事した。その後、行政による復興事業はあらかじめ目処が見ついたこともあって2023年3月に市役所を退職し、現在にいたっている。

そうした背景をふまえ、本稿では行政的視点からの記述が主になることをご理解いただきたい。

2 陸前高田の被災と復興の概要

高田の被害概要は下表のとおりであり、津波による犠牲者数は1761人と岩手県内で最大となった。

陸前高田震災検証報告書(2014.7)によると、当市で被害が大きくなった理由は、海岸近くまで市街地が形成されていたこと、今回大きな被害をうけた市街地付近では明治三陸津波、昭和三陸津波等の過去の津波での被害が少なかったため今回避難しなかった人が多かったこと、多くの市民が避難した指定避難所が被災した箇所が複数あること、などが挙げられている。

その後、市は復興を進めることとなるが、震災から2ヶ月後の5月には震災復興本部を設置した。その後国や県の支援を受けつつ、復興協議会で合意形成を図りつつ、住民の意向調査等も踏まえながら、2011年12月には震災復興計画を策定した。計画では、めざすまちの姿を「海と緑と太陽との共生・海

表1 陸前高田市の被害の概要

(1) 人的被害

区分	被害数(人)	備考
死者数	1,559	関連死 48人含む
行方不明者数	202	死亡届があった人数:200人
合計	1,761	H23.2.28時点 人口24,246人の7.3%

(2) 家屋被害

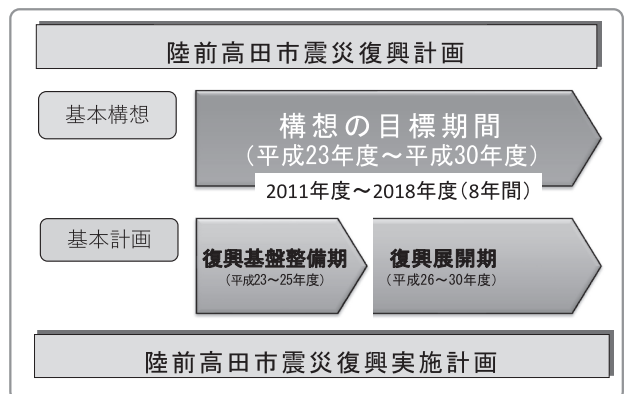
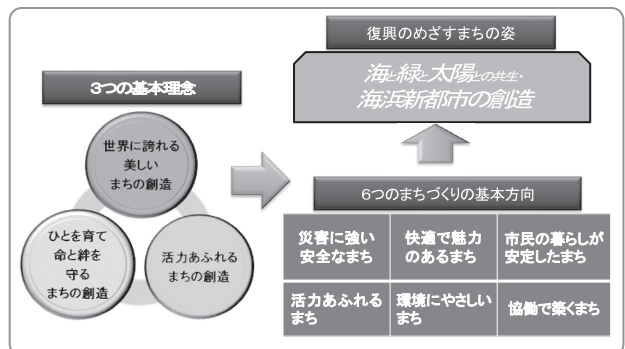
区分	被災世帯数	備考
全壊	3,807	
大規模半壊・半壊	240	
一部損壊	3,988	
合計	8,035	H23.2.28時点 市内世帯数 8,069の99.5%

(3) 産業被害

区分	被害額(百万円)	被災内容
水産物	4,500	鮮魚、うに、海藻類
水産施設等	14,735	共同施設(定置、ふ化場、アワビセンター等)/養殖施設(わかめ 838台、かき 1,300台、はたて 628台等)/動力船 1,358隻
農地	7,700	383ha (田 336ha 畑 47ha)
農業用施設	1,350	771箇所(水路509箇所、ため池9箇所、揚水機2箇所等)
合計	28,285	

(出典：陸前高田市資料)

図3 陸前高田市震災復興計画(2011.12)の基本理念等



(出典：陸前高田市震災復興計画概要版)

浜新都市の創造」、基本理念を「世界に誇れる美しいまちの創造」、「ひとを育て命と絆を守るまちの創造」、「活力あふれるまちの創造」とし、復興期間は

表2 陸前高田の復興に関する主な出来事

年月	主な出来事
2011.3	東日本大震災
2011.12	震災復興計画策定
2012.3	UR 都市機構との協力協定
2013.7	奇跡の一本松保存事業の完成
2013.8	初の防災集団移転団地の完成
2014.7	震災検証報告書策定
2014.10	初の災害公営住宅入居開始
2015.11	区画整理事業初の土地引き渡し
2017.4	アパセットかた開業・まちなか広場開園(かさ上げ部初)
2018.9	「まちびらきまつり」開催
2019.9	高田松原津波復興祈念公園完成
2021.5	新市庁舎開庁
2022.11	市立博物館完成 →復興事業の完了

(出典：陸前高田市資料より筆者作成)

図4 まちびらきまつりの様子



(出典：陸前高田市)

2020年3月までの8年間と設定した。

復興計画の策定後は、その計画に基づいて各種事業計画が進められ、災害公営住宅の整備、集落の高台移転、防潮堤整備、漁港復旧、避難路整備、市街地の嵩上げや高台移転、公園整備などが行われた。

また2014年には、被災状況を的確に把握し、そこから出された反省や課題を整理するため、陸前高田市震災検証報告書を策定した。主な反省と教訓として、①避難が何より重要、②避難所に逃げたら終わりではない、③公的な役割を持つ人の安全の確保、④災害に強い安全なまちづくり、⑤社会的弱者も安全に生活できる社会の実現、の5つを掲げ、改めて

安全なまちづくりの重要性等が示された。

その後順次復興事業は進められ、2013年8月には初の高台集落移転が完成、2018年9月には新たな中心市街地の概成を祝う「まちびらきまつり」が行われ、2019年9月には高田松原津波復興祈念公園が開園した。その後2022年11月に中心市街地の博物館がオープンし、行政による復興事業はほぼ完了した。

3 陸前高田の市街地復興の特徴

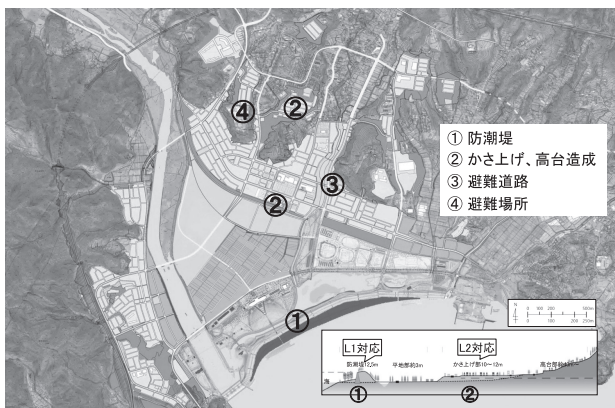
ここから陸前高田の市街地（本稿では、震災前に居住人口が多かった区画整理事業等で復興を進めた高田地区、今泉地区を市街地という）に焦点をあてる。市街地復興のポイントは、①安全安心なまちづくりと、②メリハリある土地利用、の2点である。

1点目の安全安心なまちづくりについては、他の自治体も概ね同じ構図と思われるが、つまり、a) 防潮堤の整備によりL1津波（比較的頻度の高い津波：数十年から百数十年に一度程度の頻度）に対応し、b) 市街地かさ上げによりL2津波（最大クラスの津波：数百年から千年に一度程度の頻度）に対応、c) それ以上の津波等への対応として広幅員の避難道路を整備し、d) 避難場所も「2度逃げ」が可能な高台付近の場所を指定する、というようなくつもの対策をとる「多重防御・多重防災」により、「人命第一」のまちづくりとなっている。

そのなかで陸前高田の特徴は、かさ上げの高さがL2対応となっていることで、「居住可能な」かさ上げ市街地となっていることである。他の被災地での復興においては、新しい中心市街地は商売や事業は行えるものの、居住はできない場所が多い。陸前高田においては震災前のように居住も可能であり、暮らしと商売が一体的におこなえるようになっている。

2点目のメリハリのある土地利用については、高台は基本的には住宅地に、かさ上げは商業・事業地や住宅地に、平地部は公園や産業用地に区分けしている。その後様々な経緯により、高田中心部は主に地元住民の利用を想定した便利な商業地に、今泉中心部は歴史や発酵をテーマにした特徴あるエリアに、平地部は高田松原津波復興祈念公園や運動公園、ワタミオーガニックランドなど震災伝承やレクリ

図5 多重防災の概念図



(出典：陸前高田市資料をもとに筆者作成)

エーションのエリアとなり、それらが半径2km内に立地するという特徴的なゾーンが形成され、陸前高田の市街地復興の大きな特徴となっている。

4 官民連携で進めた「まちなか」の復興

市街地からさらに中心市街地、通称「まちなか地区」に焦点をあてる。まちなか地区の復興は、検討段階から官民連携で復興を進めてきた、陸前高田の復興において特徴的なプロジェクトである。

(1) 検討段階からの官民連携

特徴の1点目は、民と官が連携して進めてきた点である。市は中心市街地を、区画整理事業と、東日本大震災後に作られた制度である津波復興拠点整備事業（以下、津波拠点事業）を使って整備する方針で検討を進めていた。一方、陸前高田商工会は、2011年7月に「商工業復興ビジョン検討合同委員会」を立ち上げて商店街の復興について議論を始めていた。それら官と民の動きを連携させるため、2013年2月に「中心市街地検討会議」が行われ、これを機に市役所職員（商工担当課と都市計画担当課）が商工会の会議に毎回出席するようになった。

2014年3月からは商工会による「中心市街地企画委員会」が発足し、中心市街地に出店する事業者を中心とした議論へと展開された。公共施設の配置や土地利用など、検討段階からの官民の情報交換が積極的に行われ、協働して新しいまちの形を考えていった。その結果、新たなまちの運営を主に担っていく商店主・事業主の思いがこめられたまちとなり、

またその後の「高田まちなか会」（後述）につながり、現在も自主的なまちづくり活動が継続するに至っている。

図6 中心市街地企画委員会の様子

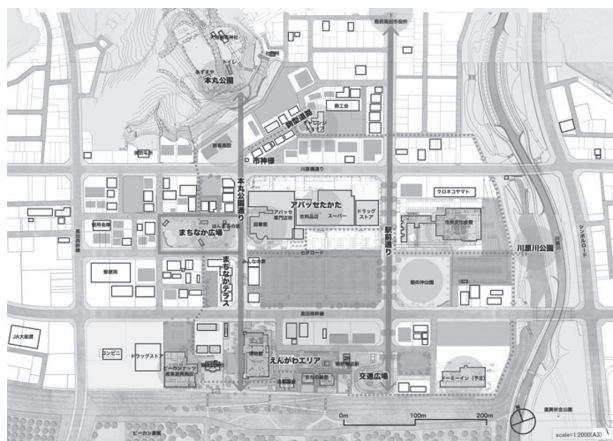


(出典：筆者)

(2) コンパクトで便利なまちなかに

2点目の特徴は、公共施設や店舗をコンパクトに集約した点である。震災前の高田地区は、元々の商店街があった山際の旧街道のエリアと、海側に新たに整備されたバイパスにできた地元のスーパー・ショッピングセンターのエリアに分かれており、また公共施設も分散して存在していた。そのため、旧街道側の集客力が低下し、シャッターを閉めた店も少なくなかった。今回の復興では、バイパス沿いは復興祈念公園が計画されていたこともあり、そうした従前の課題も解決すべく、まずは新たなまちなか地区の核として、震災前のショッピングセンター（後のアバッセたかた）を配置することとし、さらにそ

図7 まちなか地区の配置図



(出典：陸前高田市資料をもとに筆者作成)

こに集客のきっかけとなる図書館を併設することとした。また、アバッセに接する本丸公園通りをにぎわいの軸として商店を配置するとともに、中心に大型遊具を備えた公園「まちなか広場」を配置した。同通りの両端には市立博物館と、誘客施設の立地を期待して地元醸造会社の土地を換地し、ショッピングモールで言ういわゆる「2核1モール」（2つの核を両端に配置してその間の回遊を促す配置）のような回遊を生みやすい配置とし、日常的な利用促進を期待した。

(3) 中心市街地らしいまちなみづくりの工夫

3点目の特徴は、まちなみや景観への配慮である。中心市街地の土地は、区画整理事業の換地（私有地）や、津波拠点事業の事業用地（市有地）が混在している。事業者が土地を割り振ると、店舗ごとに駐車場が道路側に配置され、商店街の通りらしさを感じられないものになってしまう。そうならないようにするため、事業者との議論を踏まえ、市は「魅力的なまちなみづくりのガイドライン」を策定。道路側への駐車場設置を控えてもらう内容などを盛り込んだ。あわせて、複数の公共駐車場を設け、店舗の利用に支障がないように配慮した。結果として、通りに店が並ぶ、「商店街らしい風景」が実現した。

また、公共施設だけでなく、民間店舗等もチェックリストを配布するなどして、誰もが利用しやすいユニバーサルデザインのまちとなっていることも重要である。

図8 本丸公園通りの様子



(出典：筆者)

5 復興後のまちづくりに向けて

(1) まちを担う出店者による「高田まちなか会」

こうして完了した復興事業だったが、その後の重要な動きのひとつが、「高田まちなか会」である。

まちびらきの翌年の2019年、復興の議論を進めてきた事業者メンバーを中心に、まちなか地区への出店者によって高田まちなか会は立ち上げられた。規約には、「高田まちなか会は、陸前高田市の中心市街地（以下「まちなか」という）に店舗または、事業所を設け事業を営む者に対して、まちなかの魅力向上につながる各種の連絡・協議・活動を行い、また、事業者の日常の営業活動について情報を共有することなどにより、まちなかの集客力の向上や、持続可能なまちづくりに寄与することを目的とする」と書かれている。

会員数は、2024年4月時点で64社であり、組織体制としては、理事会、広報委員会、環境委員会、にぎわい委員会に分かれ、回覧板による情報共有、ホームページによる情報発信、定期的な清掃活動、バナーによるまちの装飾などの取組みを行っている。会員には店舗再建の「グループ補助金」のメンバーも多く、そのグループの兼ねた活動にもなっている。

図9 まちなか会の活動の様子



(出典：筆者)

(2) 目標を共有する「まちなかビジョン」

さらに、2024年6月には、高田まちなか会が主体となり、市や商工会が協力して、今後の中長期的なまちなかのあり方を示した「高田まちなかビジョ

ン2024」が策定された。復興事業が終わり、ここから各店の経営を軌道に載せていこうという時期にコロナ禍と物価高騰が発生した。環境が大きく変わる中で、改めてまちなかの今後のあり方を考え、共有しようという思いから作られたものだった。序文には、ビジョン検討委員長による以下の文章が掲げられた。

震災でまち全体が壊滅して12年、高田まちなか地区に最初の商業施設が開店して6年半、そして私たちまちなか会が発足して5年が経過した。会員事業所も特別会員を含め85件、非会員も含めると域内で100件ほどとなった。

当然、全事業所が再建、または新規出店であり、これから経営基盤を構築しなくてはならない時期である。しかしながら我々を取り巻く商環境は人口減、コロナ禍、物価高騰などのマイナス要素や三陸道開通による商圈拡大による都市間競争の激化など非常に厳しい状態である。

その中にある我々には持続的に店・まちづくりをしなくてはならない使命があるが、この難局を個々の力だけで乗り切るのは至難の業であり、我々事業者自身が共同で知恵を出し合い、同じ方向を向いて乗り切らねばならない。

幸い当会においては設立準備期間から行政・商工会などの協力そして専門家の助言をいただきながら継続的に話し合いが行われており、大まかな高田まちなかの事業者の個性も見てきており、ざっくりとした目指すべき方向もつかみかかっている。

復興関係のハード事業がほぼ終了した今、私たちは自身の店を、そしてこのまちをどのように導いていくべきか、改めて考え決断しなくてはならない局面にある。

そこで、まちの主人公の一人である私たち会員自身がともに広い知見に触れる中で、その方向性を、共感を持って作ることができれば、その活動自体がまちにとっても店にとっても今後の心強い指針となるであろう。

高田まちなか地区の今後のまちづくり、店づくりの指針となる近未来図をできるだけ多くの会員が共感を持って作り続けることにより利用者にとっても私たち自身にとっても、より良いまちなかとなることを目指したい。

市役所や復興庁の支援もいただきながら、まちなか会メンバーとの度重なる議論と、専門家からの助言、また周辺被災地の視察等を踏まえて作り上げた、「手作りの計画」となった。

ビジョンのテーマは、「高田らしさを生かした何度も訪れたいまち」とした。大きな事業所が少ない高田だからこそ、地元客も大切にしながら広域客（車で2時間程度の、盛岡や仙台あたりを想定）にも繰り返し訪れてもらうことが重要、との考えからであった（結果として、観光客誘致や空き地活用にもつながることも期待している）。

それを実現するための6つの方針として、①魅力的な個店が集うまち、②いつもなにかやっているまち、③つい歩きたくなるまち、④やさしいおもてな

図10 高田まちなかビジョン2024 配布版



(出典：高田まちなか会資料)

図11 歩行者天国イベントの試行の様子



(出典：筆者)

しのまち、⑤地元を生かすまち、⑥風通しのよいまち、を掲げた。また、具体的にやりたい・やれたらいいな、という取組みをちりばめた「妄想マップ」も盛り込み、誰もが今後のまちのイメージをざっくりとでも共有できるものとした。

今後はこのビジョンをもとに具体的な取組を進めていくこととしている。今年度は先導的事業として、まちへの来訪のきっかけづくりとしての「ほんまる茜市」（いわゆる夜市）の試行や、安全にまちを回遊できる歩行者天国の定常化に向けた試行等を行っている。こうした具体的取組みを試行しつつ、適宜ビジョンの内容も見直しながら、常に改善し続けるまちなか地区を目指している。

6 陸前高田の復興からの3つの教訓

以上、陸前高田の主に市街地の復興とその後の動きについて述べたが、これらを踏まえ、今後の災害対策に向けた私見としての教訓を3点述べたい。

(1) とにかく命を守る

1点目は、当然ではあるが、すべての人が災害時に命を守ることである。亡くなってしまっただけでは何もできないし、家族や大切な人を失うことは最も辛い。また、復興事業はただでさえ困難なものだが、それを担う人も不足してしまう。陸前高田市では市職員の約4分の1となる111人が亡くなるという甚大な被害を受けたため、その後検証報告書を策定し、避難マニュアルの策定など様々な対応を行い、また多くの人的支援を受けながら、災害対応や復興にあたった。災害対策は正常性バイアスがかかりがちだが、当事者意識を持って災害に備え、避難を徹底すること、避難場所が確実に安全か検証すること、細やかに避難路を用意しておくこと、などが必要である。

(2) 復興の拠点、情報を守る：事前復興計画の重要性

2点目は、災害対応や復興時に要となる拠点や情報への備え、つまりは「事前復興計画」の重要性である。万が一災害が起こったときに備え、被害を最小限にし、あるいは復興を適切に進められるよう準備しておく必要がある、そのためにはしっかりと事前復興の準備をしておく必要がある。

まずは、行政・復興の要となる拠点や情報を守ることである。陸前高田では市庁舎が被害を受け書類やデータもほとんど損失してしまい、その後の対応や復興に多大な困難が生じた。したがって、災害に耐える庁舎の位置や構造に留意すること、あるいは被害を受ける可能性が低い場所に代替機能を設けたりデータベースを保護すること、地籍調査を完了しておくことなどが重要である。

暮らしの場を守ることも重要である。災害が起こったときにいつでもすぐ逃げられるとは限らないし、災害リスクがある場所に住むことに心理的ストレスもある。できるだけ災害の前に住宅地の高台移転等を実施しておくこと、あるいはせめて事前に、地形、地権者など様々な条件を調べておくことが重要である。

また、日頃から「より良いまちのあり方」を議論しておくことも重要である。陸前高田では旧市街地の集客力の低下などの課題を抱えるなか被災し、度重なる議論を経て今のまちの形が作られたが、日常からまちの課題や、そのあり方について議論しておく、復興等のタイミングで改善を目指すことが重要である。

(3) まちを担う・支える体制の備え

最後は、まちを担う・支える体制づくりの重要性である。陸前高田では、先述のようにまちなか地区の復興を官民連携で進めたことで、復興事業を終えた現在も、まちづくりの機運・活動が継続している。ビジョンを策定する際に他の被災地を視察して話を伺ったが、まちづくりが継続している地域は多くなく、陸前高田の今の状況の重要性を改めて認識した。

こうした状況につながった、まちは事業者が担っていくという意識づけと、日常から官民連携でまちづくりを進め、信頼関係を構築していくことが重要である。

また、行政側の体制も、非常時の人的リソースを補完しあえるよう、平常時から自治体間で連携できる関係を築いておくこと、より良い復興を進めるための専門家との連携も、平常時から準備しておくことが重要である。

この3つの教訓は、今後の災害に備えて、ぜひ留意いただきたい。

7 「きっと復興できる」

陸前高田の復興への評価は様々である。空き地はまだ多く、まちなかの通りも、平日は人が多いとは言い難く、残念ながら閉店してしまった店もある。人口も現在は17000人を切り、震災前の24000人から大きく減少した。

一方、休日には多くの親子連れでまちなかはにぎわい、高田松原復興祈念公園や研修旅行など、来街者は震災前より増え、陸上養殖や物流センターなど新たに立地した産業もある。再建したまちなかの事業者の方や、まちを訪れた方からは、「こんなに子どもたちが楽しんで過ごせるようになって良かったね」との声もよく聞く。

多額の税金を使った事業であるため、復興は評価されるべきとは思いますが、何をもって復興を評価するのか、また、どの時点で評価するのかでも異なるため、安易に判断することは適切ではない。ひとつ言えるのは、今の評価が様々なことは受け入れつつ、今後10年20年と、住民からも、そうでない人からも、「いいまちになったね」と言えるように、より良いまちづくりを継続していく必要があるということである。

能登半島地震からの復興もまだまだ大変な状況だが、あの災難を経験した陸前高田の方々も「想いを持ち続ければきっと良いまちに復興できる」と口を揃えている。多くの支援をいただいて復興した被災地として、本稿が何らかの支援につながれば幸いであり、また、陸前高田にも足を運んで今の様子を見ていただきたい。

参考資料

- 『陸前高田市震災復興計画』陸前高田市、2011.12
- 『陸前高田市震災検証報告書』陸前高田市、2014.7
- 『震災復興記録誌』陸前高田市、2024.1
- 『復興・陸前高田 ゼロからのまちづくり』中井検裕、長坂泰之、阿部勝、永山悟編著、鹿島出版会、2022.3
- 『事前復興まちづくり計画検討のためのガイドライン』国土交通省、2023.7
- 『防災移転まちづくりガイダンス』国土交通省都市局都市安全課、2023.4

テーマ 自然災害からの復旧・復興における都市自治体の対応

観光危機管理のあり方 ～来訪者の安全をどう確保するか～

「都市政策研究交流会」は、全国の自治体が直面する課題や政策について、学識者や実務者の講演、意見交換を通じて、その解決の諸方策を議論することを目的として、毎年開催している。2024年1月23日に開催した第26回交流会では「観光危機管理のあり方～来訪者の安全をどう確保するか～」をテーマに、基調講演及びパネルディスカッションを行った。本稿は、その内容の抄録である。

プログラム

基調講演	跡見学園女子大学 教授 鍵屋 一 氏	観光は強用美のまちづくり
報告①	株式会社サンダーバード 代表取締役 翁長 由佳 氏	沖縄県における観光危機管理の取組み ～地域連携の課題と期待されること～
報告②	鎌倉市共生共創部政策創造課 担当係長 栗城 祐介 氏	共創による防災意識向上の取組み
ディスカッション	コーディネーター：跡見学園女子大学教授 鍵屋 一 氏 パネリスト：翁長 由佳 氏、栗城 祐介 氏	

1 基調講演「観光は強用美のまちづくり」鍵屋 一氏

(1) はじめに

1983年5月26日、「日本海中部地震 (M7.7)」が発生し、津波による死者は約100名にのぼった。当時のシステムで津波警報が発表されたのは地震発生から14分後、実際の津波は7分後に第1波が到達し、10分おきに繰り返し襲った。日本海の津波は到達速度がはやく、避難誘導が間に合わなかった。目撃者によると、地震発生後、海の水が引いていったという。つまり、それはその後に津波が来るサインだったが、その現象を知る人がほとんどおらず、

逃げ遅れた人々がいた。そのなかには、遠足でやってきた小学生も含まれていた。子供たちは、海の水が引いた海岸に行って貝殻を取り、先生方もそれを止めなかったのである。この出来事は、赴く場所の災害の特徴・避難経路を事前に知っておくべきことの大切さを教えてくれている。被災地では、「津波殉難の碑」「慰霊像」を立て、過去の教訓をもとに危機管理に関する活動をしているが、それ以外の地域へと波及していかない。

男鹿市には、ナマハゲの文化がある。ナマハゲの姿になるのはその地域の若い衆であり、30件程度の家を回っている。ナマハゲが使用している「ナマ

ハゲ台帳」には、担当する家の家族構成・要配慮者情報が記載されており、災害発生時には避難誘導に役立つようになっている。つまり、ナマハゲの文化が危機管理に貢献している。他方、都市型社会では個別避難計画が重要になってくる。しかし、ここでは、観光客のことを考慮した計画が立てられておらず、災害発生時、観光客は非常に危うい立場にある。

(2) 強用美のまちづくり

来訪者の安全を最優先にした観光政策を実施していくうえでは、ローマの建築家ウィトルウィウス(Vitruvius)が提唱した「強用美」のまちづくりが重要となる。すなわち、建築物は大災害でも人命を守り、中小の災害なら人命・尊厳・財産を守る「強」の役割が最重要となる。機能性・利便性の「用」、希少性・美粧性の「美」は「強」に付随する程度の役割となる。共和政ローマ・帝政ローマ時代の建築物は、重要な財産を守るために「強」の役割が求められ、価値を持つ美術品が水害等で被害を受けたときには、建築家に責任が及んだほどである。

他方、今日の都市自治体の観光政策では、「美・用・強」のまちづくりが展開されているようにみえる。来訪者は観光地において建築物の美しさに目を引かれがちである。また、観光政策を担うアクターが来訪者のニーズに応えようと、「美」を追求した建築物周辺に来訪者が集うようにバス・電車等の公共交通機関網を形成しているのではないだろうか。2024年1月1日に発生した能登半島地震では、多くの木造住宅が倒壊した。その要因は、地震の揺れの強さだけでなく、耐震性の弱い建築物であった。住宅の倒壊はそこに住んでいた住民だけに被害を与えるものではない。住宅が道路を塞ぐように倒壊すると、道路ネットワークが寸断される。道路ネットワークが寸断されるとライフラインの復旧が遅れ、それは高齢者の生存を左右することになる。能登半島地震は寒冷期に発生したことで、多くの被災者の生存を左右した。しかし、その問題の根本的な原因を辿れば、「強」を最重要としなかった建築物の存在があるのではないだろうか。

(3) 被害が大きくなる要因

危機管理の分野では、被害想定を行い、そこで発

生する問題を切り分けて対策を講じる必要がある。例えば、「強」の役割がほとんど機能していない建築物が多い地域では、地震による激しい揺れが原因で倒壊が発生することで直接死(住宅の下敷き等)が多発する。この問題に関しては、建築物の耐震強度を高める等の対策を講じることになる。他方、地震・津波等の難を逃れても、過酷な避難生活による関連死が発生することがある。特に、超高齢社会となっている地域では、避難所においてトイレ・ベッド・食事・薬等を十分に確保できず、栄養不足・体力低下による感染症・循環器系疾患が蔓延することがある。こうなると、高齢者の避難者とその影響を受け、関連死に繋がってしまう。

2016年4月に発生した熊本地震(最大震度7)では、最大避難者180,000名以上を記録した。そのなかでも、益城町の建物被害は顕著であり、全半壊が6,000棟以上、一部損壊が4,000棟以上であり、無被害は156棟のみであった。建物被害によって避難所生活を強いられた住民のなかには、避難所生活による感染症・循環器系疾患によって命を落とす者もあり、益城町の死者数273名のうち、関連死は223名であった。この時期、熊本県内では、避難所運営が厳しく、車中泊をする住民の姿がみられた。

熊本地震における関連死では、災害前と同じ居場所(自宅)に滞在していた住民(主に高齢者)が多く、全体の4割近くとなった。このため、災害発生時には、在宅中で身動きが取れない高齢者・障がい者等への早急な見守り、保健・医療・福祉・生活支援が必要となる。しかし、自治体職員・福祉施設職員だけで、災害時の支援活動が難しい場合があるため、日頃から自治会等による見守り支援・在宅介護支援のBCP(Business Continuity Plan:事業継続計画)の拡充が重要となる。関連死の多くは、発災1週間~1ヶ月以内の期間に発生している。このため、発災時の初期対応が最重要であり、この期間での対応が後手にまわれば、人的被害の規模が大きくなっていく。

(4) 被害が小さくなる要因

発災の初期対応が遅くなれば、被害が大きくなるとすれば、発災の初期対応が早くなれば、被害が小さくなるだろう。しかしながら、初期対応というの

は、発災した段階ではじまるものではなく、発災以前の準備段階からすでにはじまっているものである。2017年7月、秋田県豪雨災害では、秋田県大仙市にある福祉施設の避難行動が注目された。この認知症高齢者グループホームで高齢者と職員全員が無事に避難できた要因を後日、福祉施設職員に対してヒアリング調査したところ、過去の水害体験・岩手県岩泉町のグループホームが前年に被害を受けた事例等をもとに、事前に避難計画を策定し、避難訓練を実施していたことが発災時の初期対応を早くした要因であった。福祉施設職員は発災以前に避難場所・避難ルートを確認し、必要な物資を車に積み込み、待機していた。異常な前兆現象¹を見逃さず、施設責任者に避難すべき旨を伝えていた。また、この福祉施設の職員には、利用者の人命を最優先にするという共通認識があり、幹部職員のリーダーシップによって円滑な避難行動を取ることができたのである。

新潟県上越市では、福祉避難所の拡充を図っている。同市職員は聞き取り調査を終えると、避難する福祉避難所が指定されている住民は自宅から直接避難することとし、福祉避難所が指定されていない住民は、まずは近くの指定避難所内の福祉避難スペースを利用するように事前準備を行っている。しかしながら、福祉避難所ごとに運営マニュアルを作成し、マニュアルに従った訓練を実施している地域はごくわずかである。また、7割近い福祉避難所が必要な資機材・水・食料・トイレを用意できておらず、発災以前の準備不足を露呈している。一般社団法人福祉防災コミュニティ協会は実践的な福祉避難所開設・運営マニュアルをホームページで無償公開しており、こうしたサービスを自治体職員・福祉施設職員に利用してもらいたい。

このように、防災・減災は発災以前の準備が最重要となるが、実際に避難行動が円滑にいった事例を分析すると、日常的な些細な準備が発災時に効果的だったことがわかる。過去の事例をもとに避難計画を立て、避難場所・避難ルートを確認することは、決して難しいタスクではない。災害の被害を最小限

にとどめる取組みは、日常生活のなかに組み込めるものでもある。

(5) 事前準備と来訪者

観光業と防災は相反する分野のようにみえるが、両者は密接に関係している。例えば、ホテル・旅館は避難所運営の際、重要な役割を果たしている。避難者が学校の体育館での雑魚寝よりも、ホテル・旅館の部屋で寝泊まりできる方が、避難者のプライバシーが守られるだけでなく、感染症等による関連死・性犯罪のリスクを大きく軽減させることに繋がる。また、津波に対する避難行動では、ホテルの高さは有効に働き、垂直避難に貢献している。発災直後には、行政・医療・福祉・建設・メディア・ボランティアによる復旧対策が進められるが、これに関わるアクターが寝泊まりできる場所をホテル・宿が提供している。特に、復興期は、長期的にアクターが宿泊施設を利用することになる。

また、ホテル・旅館の存在は、来訪者にとって非常に重要な存在である。慣れ親しんでいない地域での避難所生活は、来訪者へ心理的・肉体的なストレスを与える。さらに、来訪者が長期的に避難所生活を強いられることになれば、食糧供給や復興計画に支障をきたす要因となりうる。このため、自治体職員は、早い段階で来訪者をホテル・旅館に滞在させる準備をしておき、交通網が復旧次第、来訪者を帰す対策を講じなくてはならない。能登半島地震では、石川県のある旅館で約400名の宿泊客を避難所に誘導した。その後、食糧・布団等を供給し、安否確認を行った。翌日にはマイクロバス11台を手配し、宿泊客をJR金沢駅まで送迎し、いち早く来訪者への対応を行った。こうした対策は、復興を進めていくうえで必要不可欠である。来訪者にとっては災害時、いかに早く家に帰れるかが重要であり、見事な対応だった。来訪者等の信頼を得て、観光地としての復興可能性を高める。同時に、避難者や復興関係者の宿泊受入れ等、地域の人々をどのように取り扱うか、その事前準備をどうするかは、観光事業者を含めて地域全体で取り組むべき課題といえるだろう。

1 深夜零時頃、福祉施設職員は便所の水が逆流していることを認識した。外の道路では冠水が始まっており、逃げたほうがいいと判断していた。この時点では、避難勧告は出ていなかった。

2 報告①「沖縄県における観光危機管理の取り組み～地域連携の課題と期待されること～」翁長由佳氏

(1) 観光危機管理について

観光危機管理の先行研究はほとんどなく、文献もほとんど存在しない。しかし、観光危機管理は来訪者が安全・安心に旅行するうえで非常に重要な取り組みであり、観光業を主要産業としている地域にとって、その取り組みは中長期的な利益をもたらすものである。このため、観光危機管理の取り組みをどのようにわかりやすく伝えるか、理解してもらえるかに力を注いできた。観光危機管理をわかりやすく表現すれば、自分と自分の隣にいる人たちの命を守りたくなる素敵な世界をつくるためのものである。

観光危機管理の取り組みが重要な理由は、多くの人々が遠かれ近かれ旅行に行くからである。他方、来訪者の大半は旅行先の災害情報を事前に調べて、対策を講じていないのが現状である。例えば、来訪者の大半は、旅行先で地震・津波に遭遇する、台風で交通機関が機能しなくなり、家に帰ることができなくなる、感染症によって入院が必要になる等の状況を想定していない。そもそも、旅行中の「もしも」を事前に考えることがほとんどないのではないだろうか。

観光は、危機に対して非常に脆弱である。何らかの危機的な状況に陥った場合、真っ先にその影響が観光の分野で現れる。コロナ禍における観光はまさにその事例である。外出自粛による旅行のキャンセル等は、来訪者のみならず、観光業を営む事業者にも多大な影響を与えた。観光分野における減災・危機対策が進んでいない地域では、迅速な危機対応、復旧・復興対策に遅れが生じることがあり、「沖縄県観光危機管理計画」では危機ごとに一連の対策が必要になることを示した。観光と危機管理を両立させることで、土地勘がない、文化・言語が違う等の来訪者への対応ができるようになり、発災後の迅速な対応・来訪者への帰宅支援は、その地域への安全性・安心性を高め、観光におけるブランディングに貢献することになる。

(2) 沖縄県における観光危機管理の取り組み

沖縄県では、2011年度から観光危機管理モデル事業として、全国に先駆けてその取り組みがはじまっている。沖縄県庁は2015年3月に「観光危機管理基本計画」、2016年3月に「観光危機管理実行計画」を策定した。2022年3月には、同計画の改定版にあたる「第2次沖縄県観光危機管理基本計画」「沖縄県観光危機管理対応マニュアル」が策定された。沖縄県は全国的にみても早い段階で観光危機管理に本格的に取り組んでおり、この分野の先進自治体・地域といえるだろう。

沖縄県で観光危機管理の取り組みが本格化したきっかけは、2001年9月に発生した「アメリカ同時多発テロ」とその風評被害²による相次ぐ旅行予約のキャンセルにあった。当時、予約キャンセル人数は250,000名以上にのぼり、そのうち8割は修学旅行のキャンセルであった。沖縄県では、同年11月に「だいじょうぶさ～沖縄」キャンペーンを実施し、沖縄県の安全性を全国にアピールした。沖縄県内の観光事業者が一致団結したことで、全国キャンペーンを展開することができた。その後、国も一体となった取り組みが進み、2003年には市場が回復し、業界一丸となった観光危機管理体制の基盤が形成された。今日では1日平均100,000名以上の来訪者が沖縄県内に滞在しており、常に来訪者を意識した組織体制が求められている。

沖縄県の事例からわかることは、観光は災害や事故などの直接的な危機だけでなく、県外あるいは海外で発生した事象によって、マイナスの影響を受けるということである。つまり、地域防災計画等、既存の計画ではカバーできない分野を補うためには、観光と危機管理を両立させた新しい計画が必要となってくる。沖縄県では、「安全・安心で快適な観光地」を作り上げることで、観光産業における雇用を守り、地域経済の持続的発展へと展開させている。

(3) 観光危機管理の定義

観光と危機管理を両立させるには、危機を定義する必要がある。観光に影響を与える危機としては、①自然災害（地震・津波・台風・豪雨・洪水・高潮・

2 沖縄県に米軍基地があることにより、沖縄が攻撃対象に含まれるとした風評被害。

土砂災害)、②人為災害・危機(大規模火災・交通事故・鉄道事故・航空機事故・船舶事故・大規模停電・広範囲の通信障害・原子力災害・テロ・凶悪犯罪・フェイクニュース等)、③健康危機(新型コロナウイルス・新型インフルエンザ・食中毒・外来種の異常発生等)、④環境危機(大気汚染・海洋汚染・海岸漂流物の大量発生・化学物質等を含む環境汚染物質の流出等)、⑤県外・海外で発生した災害・危機(①～④の災害・危機が観光分野に影響を与える観光危機・経済変動・外交摩擦・紛争等)がある。この5つの危機の問題を切り分け、どのように対策を講じるかが早期対応の鍵となる。

また、危機を切り分けて以降に重要となるのが、状況の切り分けである。観光危機管理には4つの状況が想定されており、①平常時の減災対策(Reduction)、②危機対応への準備(Readiness)、③危機への対応(Response)、④危機からの回復(Recovery)の4Rが存在する。①の段階では、危機管理情報伝達体制の整備・観光関連施設の耐震化促進・避難誘導標識と防災マップ等の設置・観光危機管理知識の普及と啓発等の対策を講じる。②の段階では、観光危機管理計画・BCP・マニュアルの策定の他、危機対応と避難誘導訓練等の実施・観光危機情報伝達手段の多様化・要支援観光客対応と支援・食糧等の備蓄・新たな財源の検討等を講じる。③の段階は危機発生時にあたり、観光危機管理体制の設置・クライシスコミュニケーションの促進・観光危機情報の収集と発信・避難誘導・安否確認・帰宅困難者対策・救助・救急・医療活動・備蓄した食糧の供給・風評被害対策等を講じる。④の段階は危機後にあたり、観光復興施策の企画と実施・観光産業の事業継続支援・域内需要喚起等の実施・観光復興プロモーション等を講じる。そして、危機後には一連の取り組みにおける振り返りを行うことで対応の見直しを図り、4Rを常にサイクルさせることで、観光危機管理の取り組みを醸成させることができる。

(4) おわりに

全国的にみても観光危機管理の取り組みが進んでいる沖縄県にも課題が残っている。県内市町村では「観光危機管理計画」またはマニュアルの策定が進んでいるとは言い難く、41市町村のうち18市町村にと

どまっている。また、観光危機管理の取り組みが自治体を含め観光関連事業者に十分浸透していない。自治体や事業者が観光危機管理に取り組みない要因としては、予算確保が難しいことと、対応できる職員が不足していることがあげられる。自治体では、人事ローテーションによって、観光危機管理のあり方をはじめから学習してもらう必要が出ている。さらに、幹部職からの深い理解がない場合、予算を確保することが困難となる。このため、地域の観光危機管理は民間事業者や住民によって行政をカバーする仕組みづくりが必要になっている。

「観光危機管理計画」の策定はゴールではなくスタートであり、策定後に人材・資源を確保し、各分野で不足しているモノを補う体制づくりが求められている。

3 報告②「共創による防災意識向上の取り組み」 栗城祐介氏

(1) 鎌倉市と災害対策

鎌倉市は関東地方を代表する観光地の1つである。コロナ禍以前は年間平均20,000,000名程度の観光客で賑わっていた。その特徴の1つとして、来訪者のほとんどが日帰りで鎌倉市を訪れていることだ。このため、鎌倉市は日中に来訪者が集中する地域であり、この時間帯に発災した場合は、多くの来訪者への対策を講じる必要が生じることになる。

2011年の東日本大震災では、小中学校を中核とする避難所を18時～19時に開設することができ、5,000名以上の避難者を受け入れた。この時の経験をふまえ、鎌倉市では発災直後のシミュレーションを立て、事前に防災・減災対策を講じるための取り組みを進めている。

(2) 鎌倉市が目指す共生社会

鎌倉市では、誰もが生涯にわたって自分らしく安心して暮らせる共生社会を目指している。ここでは、人々に優しく寄り添うテクノロジーの活用によって、まちの課題を解決するスマートシティ形成の取り組みが行われている。この取り組みの目的は、鎌倉市が抱える発災時の課題を解決することである。ハード面では、バイパスの整備(オーバーツーリズム・交通渋滞対策)・津波避難タワーの設置及び津波避

難ビルの指定（津波対策）等があげられる。他方、ソフト面では美しい自然景観を保全しながら、人々の避難行動の合理化・効率化に向けた対策等がある。

後者への対策として、鎌倉市では、市民参加型実験「デジタルウォーク@かまくら」を実施し、発災時の避難者の行動をデータ化した。この実験では、「ORPHE TRACK」あるいは個人の足形状に合わせて作成した3Dプリントシューズを参加者が履いて、鎌倉市の街を歩行してもらった。

日程A「データを見る／データを描く」（2020年12月19日開催）では、参加者が自分の歩き方を知り、3D防災地図を制作することに協力した。ここでは、海岸からの避難経路を可視化するために「ORPHE TRACK」で参加者の歩行データを取得した。参加者には、①津波が発生しそうな状況であり、12分以内にできるだけ安全な場所に避難する、②スマートフォン等で位置関係が把握できない状況において、事前に配付した地図をたよりに近くにある2つの避難所のどちらかに辿り着くというミッションを与えた。取得した歩行データと浸水シミュレーションのデータを合わせることで、参加者の避難行動の妥当性を可視化できるようになった。

日程B「データに触れる」（2021年1月30日開催）では、データを活用した歩き方を考えた。ここでは、参加者の足形状をはかるために3Dスキャン体験を行い、個別カスタムされた10足を作成した。参加者は各自が自由に決めたテーマに基づいて歩行してもらい、歩行データを収集した。例えば、サインに従って避難所まで移動したルートが正しく機能していたかをデータから読み取ることが可能となった。

日程C「データをまちに還す」（2021年2月27日開催）では、これまでの実験を振り返りながら、鎌倉市のまちづくりにどう活かせるかを、市職員とゲストを交えて議論した。鎌倉市としてはじめてYoutubeLiveを活用し、鎌倉市全域の3Dマップと歩行データをWebサイトに公開した。

(3) データの活用方法

収集したデータを市民社会へ繋げる場合、いくつかの課題がある。それが4つの「ない」である。「見えない」「描けない」「触れない」「関係ない」がこ

れにあたる。「見えない」「描けない」への対策として、今回の実験で活用したセンサデバイスの実用化とこの装置から収集したデータを見える化することがあげられる。「触れない」では、3Dスキャンしたデータからシューズを作り上げたように、データをモノに変換する工程に触れてもらう取組みが効果的である。「関係ない」では、津波に対する避難訓練に参加することで、起こりうる現象が自分事であることを認識してもらうべきであろう。

また、近年は市の施設内にバッテリースタンドを設置し、これに付随するサイネージ（電子看板）に防災情報を配信している。利用者は、ハザードマップ・日常的な防災への取組みに関する情報をみることが出来る。また、発災時には、避難所情報の配信を行い、協定を結んでいる事業者を経由して、バッテリースタンド等を無償提供できるようにしている

(4) おわりに

鎌倉市が実施している防災・減災対策を住民・来訪者に認識してもらうためには、その取組みをデータ化し、可視化する必要があった。実際、この可視化の過程に携わった参加者のなかで防災・減災への意識が高まっただけでなく、可視化したデータによって津波発生時の避難シミュレーションをすることが可能となった。鎌倉市では今後も、市民参加と官民共創によって地域課題を解決する取組みを行っていく。

4 ディスカッション

コーディネーター：鍵屋一氏

パネリスト：翁長由佳氏、栗城祐介氏

（以下敬称略）

○**鍵屋**：はじめに、翁長氏の報告に対してコメント・質問をする。翁長氏の報告では、自治体が来訪者を考慮した防災・減災対策を講じる意義を明確にした。来訪者の視点では、旅行先の災害について事前に調べることはほとんどないため、やはり自治体や観光関係事業者の取組みが重要になってくる。この取組みは、来訪者だけでなく、住民にも知ってもらうべきものである。沖縄県は観光危機管理の先進地域であるが、取組みを浸透させるうえで、どのような苦

労があったか。

○**翁長**：2011年の東日本大震災以降、沖縄県で観光危機管理の取組みが開始された。観光危機管理の定義を浸透させるうえで、観光関係事業者と災害・避難訓練を実施し、最大何名の避難者を受け入れなければならないかを想定できるようにした。海沿いの地域は景観が美しく、来訪客を呼び込みやすい一方、津波被害を受けやすいという実情があり、観光ではプラスに作用することが、危機管理ではマイナスに作用することがあることを認識してもらう機会を提供した。2011年当時勤務していた施設では、高台への避難経路の確認とともに、敷地内建物の垂直避難で最大何人収容できるのか、実際にくまなく調査を行った。この取組みをしているなかで、観光危機管理の重要性を認識し、苦労を感じるよりも、その貢献度の高さに魅了されるようになった。特に、住民・来訪者の人命を守るためにみんなで意見を出し合い、検討する時間がとても新鮮であった。

○**鍵屋**：つづいて、栗城氏の報告に対してコメント・質問をする。まずは、鎌倉市のオーバーツーリズムの問題を今後どう解決していくのか。経済効果を落とすことなく、この問題を解決していくには、どうすればよいのだろうか。

○**栗城**：鎌倉市は常にオーバーツーリズムの問題を抱える地域である。近年では、人気アニメの映画化によって、特定の地域に来訪者が集まる現象が発生している。一般道を塞ぐような行為によって、交通に影響が出ている。こうしたスポットのなかには海岸に面している道路もあり、交通渋滞が発生していたので、1車線を2車線に変更し、交通循環を改善した。鎌倉市では、来訪者が集うスポットの交通規制を行うことで、交通トラブルを事前に抑制している。また、来訪者に公共交通機関を利用してもらうように促している。

○**鍵屋**：鎌倉市では、市民参加型の実験で歩行データを獲得して分析する取組みをされていたが、この取組みのなかでみてきたものとして何があるか。個人的には、防災とデータを掛け算にして最適解を

導き出す過程に興味を持った。実際に実験をしてみても、今後の政策にどのように活かそうとしているか、教示いただきたい。

○**栗城**：2011年の東日本大震災の際は、スマートフォンがそれほど普及しておらず、オンライン上での避難誘導が難しかった。以降、鎌倉市内に避難誘導版を設置して改善を試みた。この誘導方法が有効に機能しているかを可視化するために歩行データを取得することにしたが、行政側の知識で実験することが難しく、大学から協力を得ることで実施できた。官学の共同事業として取り組むことができたことが、非常に良い経験となった。また、データはあっても、それを活用する方法がわからない、ということがある。今回の取組みでは、データを分析して活用するアプローチができ、実用的なものになったと感じている。

○**鍵屋**：沖縄県と鎌倉市の観光危機管理への取組みは、東日本大震災等で露呈した課題を解決し、よりよい方向へまちづくりを進めている。通常なら、困難な課題に直面すると、課題解決を後回しにしてしまうことがあるが、両者の取組みは課題に対して正面から向き合っており、窮境を好機へと変えた事例といえるだろう。何よりも、その取組みが自治体職員同士の話し合いで終わることなく、形として結果が出ていることに意義を感じる。

報告の内容に関して参加者から、「来訪者が旅行先の災害のことを考えず、自分だけは大丈夫と感じている場合、どのような動機付けで来訪者にその地域の災害情報を得てもらい、いざという時に迅速に避難してもらえるだろうか」という質問が来ている。これに対してお答えいただきたい。

○**翁長**：基本中の基本として、避難標識を来訪者の目につく所に設置する方法がある。被災を経験した地域を訪れると、大きく目につく避難標識を設置していることに気付かされる。他方、被災を経験していないような地域では、避難標識が目につく所に設置されていなかったり、小さかったり、高い位置に設置されていたりする。また、日本語だけでなく、英語も表記することが大切である。この基本的な対

策をブラッシュアップすることは非常に意義があると感じる。

○栗城：来訪者はその地域の良いものだけを見るために旅行している場合がほとんどである。他方、悪いものはなるべく視界に入れないようにしている。しかしながら、行政は来訪者の人命を守る取組みをしていくべきなので、避難標識を目に付くところに設置する必要がある。こうした意味で、住民へ向けた避難標識の設置と来訪者へ向けた避難標識の設置の方法を切り分けて考え、対策を講じるべきだと感じている。

○鍵屋：ある地域の避難訓練に参加したことがあり、そこでは来訪者を含めた訓練を実施していた。そこで顕在化した課題の1つが、住民・来訪者ともに避難警報の言葉がよく聞き取れなかったことだ。皆、避難することで必死であり、避難警報でどのようなアナウンスがされているかわからなかったのだ。内容は、「津波が来るので逃げてください」という非常にシンプルなものであったが、ゆっくりした口調でアナウンスするため、危機感を抱けなかったという感想が寄せられた。そこで、その地域では、警報音だけを鳴らすようにした。すると、何が起きているかわからない状況であっても、住民・来訪者は外に飛び出し、一目散に避難している人たちの後を追って避難することがわかった。特に、日本語がわからない海外からの来訪者が警報音のみで避難したことが収穫となった。

発災時、「同調性バイアス」が良い方向に働くことがある。住民が避難している姿を来訪者がみること、来訪者も率先して避難する。この避難訓練では、そのことが実証された。近年はスマートフォンが普及し、来訪者は必ず1人1台持っている。それを活用し、避難地域にいる来訪者に向けてプッシュ型で情報発信することも重要である。もちろん、自治体には日本語だけでなく、多言語に対応した情報発信をしてもらいたい。

観光危機管理の取組みをひろめていくにはどうすればよいのか、翁長氏と栗城氏からコメントをいただきたい。

○翁長：「観光危機管理計画」を策定するまでがゴールとは考えていない。沖縄県では、観光危機管理に特化した訓練を毎年実施しているが、そこに参加しない市町村が存在する。このため、市町村間で取組みが進んでいる地域と、そうでない地域が顕在化している。予算・時間がないというよりも、観光危機管理に意識が向いていないと感じる。進んでいる地域では、自治会と自主防災組織を一体化させて取組みをしているところがある。今ある資源のなかで工夫をして取組みを進めることはできる。このため、いかに観光危機管理に対する意識を向上させていくかが、普及の重要な要因になると考えている。

○栗城：行政は住民との繋がりやコミュニケーションを大切にしている反面、自治体間の繋がりやコミュニケーションが希薄な側面がある。神奈川県内の自治体と関わる業務に携わった際、ある自治体では非常に取組みが進んでいるにも関わらず、近隣自治体にその取組みが普及していない実情を目の当たりにした。自治体ごとで個別に取組むよりも、既存の優れた取組みを横展開させた方が合理的・効果的ではないかと感じた。もう少し自治体間の繋がりやコミュニケーションを大切にしていけば、質的・量的に向上した行政サービスを住民・来訪者に提供できるはずである。

○鍵屋：自治体ごとで個別具体的な取組みをすること自体が悪いことではない。それぞれの色を出してもいい。しかし、人命に関わる取組みに関しては、自治体間の連携が非常に重要になる。観光危機管理の取組みに関しては、広域行政の必要性を感じる人が多い。観光危機管理の取組みをどのようにして自治体組織内で普及させていくのか、どのように市町村間で協働していくのか、これらの課題に関して本日の交流会で交わされた議論を参考にさせていただければ幸いである。また、今回の交流会を機会として、観光危機管理の取組みを積極的に行う自治体が出てくることに期待している。

※登壇者の所属先、肩書等は当時のもの。

(書き手：研究員 中川豪)

テーマ 自然災害からの復旧・復興における都市自治体の対応

観光危機管理のジレンマ - 5つの視点と「公的なもの」 -

日本都市センター研究員 中川 豪

令和5（2023）年度以降、都市は本来の姿を取り戻し、住民・来訪者・自治体職員に「活動」の場を提供している。今日、令和2（2020）年度～令和4（2022）年度まで開催を延期・中止していた自治体主催の地域イベントが再開している。本稿では、観光・危機管理・自治体・住民・来訪者という5つの視点から観光と危機管理が両立可能であるかを分析する。設定は人口20万人の地域において、自治体主催する大型花火大会開催日に巨大地震（マグニチュード8以上）が発生し、20分後に津波が到達する場合、すべてのアクターが合理的な行動を取れば、この危機を回避できるかというものである。5つの視点、そのすべてが交わる瞬間、一体何が起きるかを考察してみたい。

1 観光の視点

平成18（2006）年度に制定された「観光立国推進基本法」（22条）では、「国は、観光旅行の安全の確保を図るため、国内外の観光地における事故・災害¹等の発生の状況に関する情報の提供、観光旅行における事故の発生の防止等に必要な施策を講ずるものとする」としている。これに対して、自治体が制定した条例では、同年度に広島県が「ひろしま観光立国推進基本条例」（19条）において、「県は、観光旅行の安全の確保を図るため、観光における事故の発生の防止等に必要な施策を講じるものとする」とした。以降、表1のように、条例において観光と危機管理を両立する取組みが推奨されている。

もっとも、都道府県レベルで観光振興に関する条例を制定しているのは47都道府県のうち35自治体であるが、災害・事故等、危機管理に関する文言が記載されているのは表1の8自治体に留まっている。また、市区町村レベルにおいても観光振興に関する条例において、危機管理に関する文言を記載してい

表1 観光振興（危機管理を含む）に関する都道府県条例一覧

自治体	条例	公布年月日
広島県	ひろしま観光立国推進基本条例	2006年12月26日
新潟県	新潟県観光立国推進条例	2008年12月26日
鹿児島県	観光立国かごしま県民条例	2009年3月27日
徳島県	もてなしの阿波とくしま観光基本条例	2009年6月25日
神奈川県	神奈川県観光振興条例	2009年10月16日
和歌山県	和歌山県観光立国推進条例	2009年12月24日
三重県	みえの観光振興に関する条例	2011年10月20日
山梨県	おもてなしのやまなし観光振興条例	2011年12月22日

（出所）一般財団法人地方自治研究機構

るのは少数派となっている。このことから推測できることは、おそらく、多くの自治体で観光と危機管理を別分野と捉え、その接合点を繋ぎ合わせる取組

1 災害研究においては、災害と戦争・紛争を明確に分けて前者を定義している。前者は同意された向社会的行動によって特徴づけられるが、後者は混乱を長引かせることで加担者が得る利益によって特徴づけられる（ザック 2020：11-14）。

みをしていないのではないだろうか。

観光は学際的な側面があり、様々な分野からアプローチがされてきた。例えば、観光政策と文化政策²の関係性がそれに該当しよう。観光そのものを自治体における政策の枠組みに入れた場合、文化政策との共生が図られる。京都府京都市・石川県金沢市の観光政策はまさに文化政策と共生することにより推進力を増している。これら2つの都市へ赴く観光客は非常に多い。特に、東海道新幹線・北陸新幹線を利用して関東圏から多くの観光客が来訪している。京都市・金沢市には多くの文化遺産が存在する。これらの文化遺産は京都駅・金沢駅からアクセスがよく、レンタカーを借りずとも公共交通機関あるいは徒歩で見て回ることができる。

古き良き日本の文化と建築様式を残した建造物は多くの来訪者を魅了し、口コミ等によって新しい来訪者がおのずと増加している。他方、これら2つの都市へたどり着くまでには幾つかの都市を通過しており、関東圏から出発したとすれば、より近くにアクセスのよい都市が存在する。それにもかかわらず、これら2つの都市へと赴く来訪者が後を絶たないのは、京都市・金沢市の観光政策と文化政策が共生し、上手く機能しているからと考えられる。

別の側面として、観光政策は経済政策（特に地域経済）と共生しており、「稼ぐ文化」ともいわれる（藤野 2020:64）³。自治体による観光政策（プロモーション等）は地場産業の繁栄を担っており、来訪者の購買意欲を促進することで地場産業を守ってきた。金沢市に位置する兼六園では、毎年、雪が降りはじめの前に職人が「雪吊り」を行い、樹木の枝が折れないようにしている。この作業は本来、樹木が雪の重さに耐えられるようにすることが目的であるが、現在では冬の風物詩となり、来訪者が金沢市・兼六園に赴く理由の1つになっている。その他、金沢市には石川県・金沢市が管理・運営している美術館が多く設置されており、金沢 21 世紀美術館は多くの来

訪者で賑わっている（平田 2020）⁴。来訪者から入園料を徴収することにより、美術館・兼六園の維持費・管理費へ充当することができる。また、文化政策は施設内を管理・運営する職員・職人、そして職人が使用している道具を扱う事業者に対しても経済的効果を与えている。こうした1つ1つの連鎖がその地域の観光政策・文化政策・経済政策に影響を与えるため、観光そのものが複合的な要素を持つことになる。

しかしながら、これだけ学際的・複合的な要素を持つ観光が、なぜか危機管理政策と交わろうとしないのである。その一要因は、観光政策・文化政策・経済政策はそれぞれが近い属性を持っており、危機管理政策だけがそれらと異なっていることである。文化遺産は儂さとその美しさによって、来訪者を魅了してきた側面があり、建築の3大要素である「用（機能性）」「強（安全性・耐久性）」「美（美しさ・デザイン性）」のうち、「美」を追求してきた傾向がある。このため、危機管理政策と属性に近い「強」の部分に必ずしも比重が置かれてこなかったのが、観光なのではなからうか。

2 危機管理の視点

今日の危機管理政策は「災害対策基本法」の成り立ちと非常に関連性が高い。「災害対策基本法」制定の契機となった「伊勢湾台風（1959年）」では、当時、住民にとって重要な情報源であったラジオ放送が大規模停電により機能しなかった。この現象は、今後発生が予想されている「南海トラフ地震」「首都直下型地震」でも起きる可能性がある。災害発生時には、正確な情報発信・共有が重要になってくるため、大規模停電が発生するか否かが生死の境となるかもしれない。

大型花火大会開催日に巨大地震・大規模停電が発生した場合、おそらく住民は既知の情報を頼りに避難を開始するだろう⁵。他方、来訪者はそうはいか

2 文化政策は住民・来訪者に知識及び趣味につき自己発達の機会を与える（藤野 2020：36）。

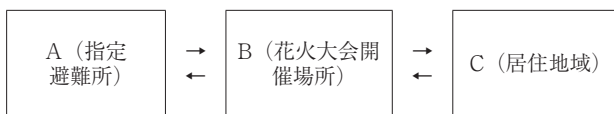
3 藤野一夫は自治体による文化政策が「心の豊かさ」よりも「物の豊かさ」を重視していることを懸念しており、文化政策の本来の意味が根本的に変質したとしている（藤野 2020：64）。

4 2000年代までの金沢市は兼六園という1つの文化施設に頼っていたが、国内外の来訪者数が減少していた。しかし、金沢 21 世紀美術館が開設されたことで、新しい文化的魅力を創造し、来訪者のV字回復に成功している（平田 2020：85）。

5 住民が避難訓練等を通して、指定避難場所等の情報を既に知っている想定している。

ない。来訪者は基本的に指定避難所の場所を知らないため（事前に調べていないため）、住民とは異なる避難行動を取る可能性がある。来訪者のイレギュラーな避難行動と不正確な情報発信・共有にどう対応するか、また、誰が対応するかは事前に入念な準備が必要となる。例えば、表2のようにA（指定避難所）・B（花火大会開催場所）・C（居住地域）があり、すべての地点が海沿いに面しているとする。Aは海拔50m・Bは海拔5m⁶・Cは海拔0m地帯に位置するとする。また、B地点には花火大会に参加している住民・来訪者・自治体職員がおり、Cの地点には住民がいるとする。ここでは、C地点～B地点が徒歩10分⁷、B地点～A地点が徒歩10分の距離にあるとした場合、C地点～A地点が徒歩20分となり、地震発生から20分後に到達する津波をなんとか回避できるとする⁸。

表2 指定避難所までの経路



（出所）筆者作成

この場合、C地点にいる住民にとって最善の行動は、避難訓練通りに想定されている津波到達時間よりも前にA地点への避難を完結することである。また、大規模停電によって正確な情報を獲得できない状況に陥ったとしても、既知の情報を頼りにすれば想定内の時間で避難できるはずである。しかしながら、この時、新しくイレギュラーな問題はB地点で発生する。B地点には花火大会に参加している住民・来訪者・自治体職員がいるが、情報が遮断されているなかで、来訪者はA地点へ避難するだろうか。避難誘導において、イベント主催者側である自治体職員の役割は重要であるが、大規模停電に

よってマイク等を使用できず、さらに、人口⁹に近い来訪者が訪れている場合、自治体職員は避難訓練等で想定していた倍程度の人々をA地点まで誘導しなくてはならないことになる。

この状況下では、より深刻な問題の発生が予想される。それが、B地点にいた来訪者がC地点に避難し、C地点～A地点（B地点を經由）を目指している住民の避難行動を妨げることである。例えば、満員電車から降りた駅のホームを想像してほしい。すべての乗客が、自身が目指している出口と全く同じ方向に歩いてくれれば円滑に移動できるが、実際そうはいかない。乗客はそれぞれ別の出口を目指しており、進行方向が異なっている。駅のホームという限られた空間では、横移動ができず、身動きが取れないこともある。また、情報を得ようと立ち止まって携帯電話を操作する人々や「歩きスマホ」をする人々もいる。この場合、想定した時間内に目的地に到着できないことがある。それと同様かそれ以上にイレギュラーなことが、巨大地震・大規模停電が発生した場合に起こるのである。津波の避難行動は決して単純かつ直線的なものではない。一直線に高台を目指している動線だけではなく、実際には数多くの動線が存在する（田中 2019：54）。また、倒れた電柱・倒壊した壁が道を塞ぎ、避難行動に影響を与えることがある（立谷 2017：17）。

このように、イベント主催者側の自治体は、住民のみならず、来訪者をどのように扱うかを危機管理政策のなかで考える必要がある。しかしながら、都道府県レベルで危機管理に関する条例を制定しているのは47都道府県のうち22自治体であり、危機管理に関する住民の責務あるいは役割の文言が記載されているが、来訪者に関する文言が記載されているのは「千葉県防災基本条例」のみであった¹⁰。また、この条例においても県・市町村・住民・事業者・自主防災組織の責務・役割を明確にしているが、来訪

6 大型花火大会が海沿いで開催されることを想定している。

7 基本的な防災マニュアルでは、「津波からの避難には自動車利用禁止」と記載されている（田中 2019：37）。このため、本稿では、避難者全員が徒歩で避難することを想定している。

8 平成23（2011）年3月11日に発生した東日本大震災では、津波が防災計画で避難所に指定された場所まで到達した（田中 2019：36）。本稿の設定では、指定避難所があるA地点までは津波が到達しないとしている。

9 人口20万人の地域を想定している。

10 最終閲覧日：令和6（2024）年7月17日。

者の責務・役割は不明確であった。条例のみならず防災計画において、災害発生時に住民・自治体職員とともに避難する来訪者の責務・役割を明確にする必要があるのではないだろうか。

3 自治体の視点

大型花火大会開催日に、危機管理に精通している自治体職員がB地点にいるとは限らない。イベント開催の場合、危機管理に携わっていない自治体職員が参加していることが多いだろう¹¹。理由の1つは、花火大会を企画・運営しているのがほとんどの場合、観光課であり、危機管理課ではないことである。このため、イベント等の問い合わせは観光課に配属されている自治体職員が対応することになる。現状の自治体組織運営では、観光課と危機管理課が交わる体制が取られておらず、そもそも、観光危機管理課を設置している自治体は稀有である¹²。規模の小さな自治体では、危機管理課を設置しておらず、総務課職員が危機管理政策に携わっている場合もある。

ヒアリング調査を行った自治体のなかには、水害・火山災害等、定期的に災害が発生する地域であっても、観光危機管理課のような部・課・係はなく、分離した組織運営となっていた。このため、花火大会・祭り等、地域イベントを開催し、多くの来訪者が訪れるような日であっても、その日に向けて観光課・危機管理課の協働がほとんどみられないのが現状である。こうした自治体では、地域イベント開催にあたり、「緊急対応マニュアル」等を作成しているものの、災害発生時の避難経路等が明記されていない場合や、イベントに参加している来訪者への対応が明記されていない場合がほとんどだという。このため、イベント開催中の災害発生時に活用できるレベルになっていない現状がある。

今日の自治体はあらゆるステークホルダーと関わらなくてはならず、そこで生まれる利害関係を無視することはできない。ペリー（Perri 6）が提唱した「ホリスティックガバナンス（holistic governance）

の考え方は、様々なアクター・ステークホルダーが関与する分野では、自治体の意向だけで政策を立案・実施できないことを示している（Perri 6 2002）。例えば、自治体の観光課と観光協会の関係がそれにあたる。前者と後者は連携しながら地域の観光政策を実施しており、後者は前者以上に自治体の危機管理課との関係性が希薄となりやすい。また、ヒアリング調査の結果、観光政策では、その地域のポジティブな部分を全面的に押し出すようなプロモーションが重要とされ、災害等、危機管理分野のネガティブな部分はなるべく表現しないようにするのが組織内の共通認識になっていることがわかった。確かに、今日の「シティプロモーション」「コンテンツツーリズム」ではその地域のポジティブな部分に焦点が当てられており、近年ようやく「オーバーツーリズム」の問題がマスメディア等を通して拡散されるようになった。観光協会もまた、地場産業を筆頭に、観光業を営む事業者との関係性があり、その意向を汲まなくてはならない。花火大会等の地域イベントは意図的に住民・来訪者を局地的に集中させ、危機管理・災害対策の脆弱性を高める可能性があるが、その日に発生するかどうか不明確な災害への対応のために、毎年開催している地域イベントを延期・中止することはできないであろう。このため、自治体の観光課は観光協会のみならず、後者と関係性があるステークホルダーのことを考慮しなくてはならない実情がある。すなわち、自治体における観光・危機管理政策の立案・実施は、観光課と危機管理課間の意思疎通だけで決まるものではないといえる。

4 住民の視点

花火大会・祭り等、地域イベントを心待ちにしているのは来訪者だけではない。その地域の住民もその1人である。住民の場合、ただ参加するだけでなく、20代～30代の住民のなかには地域の青年団に加入し、地域イベントの企画・運営に直接携わっている者もいる。また、40代以降の住民もまたかつて青年団の一員として地域イベントに携わった経験

11 B地点に危機管理課の自治体職員がいた場合でも、C地点にいる災害弱者の住民の避難を優先的に手助けすることも考えられるので、B地点～A地点に自治体職員が集結するとは限らない。

12 沖縄県では、沖縄県庁を筆頭として、観光危機管理課と同様の組織運営をしている自治体が存在する。

を持ち、毎年、何かしらの形で参加しているということも珍しくない。地域イベントは住民の「シビックプライド」を醸成しながらアイデンティティを確立するだけでなく、民主主義の基盤となっている（片山 2022）。すなわち、地域イベントは来訪者の効用を満たすためだけに開催されるわけではなく、住民・自治体職員・事業者が協働する場を提供し、地域を一体化させる力を持っているのである（中川 2023）。

毎年10月に愛媛県西条市で開催される「西条まつり」はその最たる例である。「西条まつり」は西条市の住民のみならず、現在は市外・県外に居住している人々が帰省を兼ねて参加する地域イベントである。イベント参加者のなかには、年末年始には帰省しなくても、「西条まつり」の時期には必ず帰省する人も多く、イベント開催によって、故郷の人々の結束を強くしている。祭りの最後には河川敷に約80台のだんじり・神輿が集結し、「川入り渡御」が行われる。この光景を見るために住民・来訪者が集まり、同じ時間を過ごすのである。

「住民自治」の観点からも、住民による地域イベントへの参加は重要である。住民は地方自治を実現するうえで根幹的な役割を果たしている（三谷 2009：26）。そして、その地域の政（まつりごと）に参加することは、住民として当然の権利であり、地域を一体化させる重要な過程といえよう。「住民参加」では、参政権をはじめ、住民の政治参加（選挙権・条例制定改廃請求権・事務監査請求権・議会解散請求権等）に焦点が当てられる機会が多い。しかしながら、「住民参加」とは、「一般的には住民が地方政治や地方行政に何らかの形で主体的に参加する、関わる、という意味で用いられる」のである（三谷 2009：36）。すなわち、参政権を持たない若い世代であったとしても、地域イベントへの参加は「住民参加」の一種であると捉えることも可能であり、

気軽に参加できる地域イベントが「住民参加」であり、地域貢献の初歩と考えることもできよう。今日の観光政策・文化政策・経済政策は、自治体及び自治体職員のみで完結することは難しい。それらの政策立案・実施過程に住民が加わることによって、真に地域に貢献する政策が生まれる可能性がある。

危機管理からの視点でいえば、住民は来訪者よりもその地域のことをよく知っているが、災害・危機管理に精通しているわけではない。むしろ、来訪者よりも地域のことを知っていることで避難行動が遅れることもある。巨大地震発生時に懸念されるのが、災害心理学の領域で考察されてきた「正常性バイアス（normalcy bias）¹³」「確認バイアス（confirmation bias）¹⁴」等、バイアスの発生である（矢守 2009；菊地 2018）。例えば、平成23（2011）年3月11日に発生した東日本大震災において、福島県相馬市長・立谷秀清氏は住民に対して、「ハザードマップのレベルではない。とにかく高台へ逃げてくれ」と祈る気持ちだったという。その理由は、相馬市の記録に残っている限り、相馬市の地域では明治時代以降、津波による死者が出ていなかったためである。つまり、海岸部の住民に津波に対する強い恐怖感がなく、バイアスによる判断・行動の遅れが起こることを懸念していたのである。事実、相馬市では海岸部を中心に458名の死者を出した。なかには、第1波を回避したにも関わらず、引き波に油断して自宅に貴重品を取りに戻る最中に第2波にのまれた住民もいた（立谷 2017：18-20）。このように、何かあったときには自治体（行政）が助けてくれるという意識が、「自助」の意識を弱めることがある（中邨 2020：49-51）。

5 来訪者の視点

大型花火大会開催日に巨大地震が発生した場合、最も脆弱な立場に置かれるのが来訪者である。来訪

13 「正常性バイアス」あるいは「正常化の偏見」は、①異常事態を告知する現象（火災警報・前兆現象）を日常的枠組みへ押し込み、異常性を黙殺してとらえようとする傾向（文脈の体制化）、②極度に大きな危険の存在が告知されても、その危険が人々の対応能力を遥かに越え、かつ、危険性の告知に曖昧性がある場合、心的緊張状態を解消するために曖昧性が許容する範囲で危険性を低くする傾向（心理的均衡回復過程）から定義されている（矢守 2009：137）。

14 「確認バイアス」は、①人々が現在持っている信念・理論・仮説を指示し、確認する情報を求め、反証となる証拠の収集を避ける傾向であり、②人々の知覚・記憶を含めた広域的な認知で一貫してみられる認知活動を支える基本的バイアスである。たとえ、最初の仮説が間違っていたとしても、それを強化する働きがある（菊地 2018：17）。

者は自らの効用を高める目的でその地域に赴いた存在である。令和6(2024)年1月1日(元日)に発生した「能登半島地震」は、特別な日に予期せぬ災害が発生した場合、普段以上に危機管理・防災対策の脆弱性が高まることを証明した。そして、この現象は地域イベント開催時にも同様に発生する可能性があり、その地域の特性・避難経路に無知な来訪者が犠牲となりやすい。指定避難所があるA地点の存在を知らない来訪者が、どのような行動を取るのかを予想することは難しい。想定したように、一定数の来訪者がA地点ではなく、居住地域のC地点へ避難し、住民の避難行動を妨げる可能性も否定できない。もっとも、危機管理に関する条例においては、来訪者の責務・役割は不明確であり、住民・自治体職員にとってイレギュラーな来訪者の避難行動は責めに帰すべき事由とはいえない現状がある。

来訪者の消費行動は訪れる地域(特に経済分野)に貢献してきた。地域イベントへの参加のために訪れた来訪者は、その地域の宿泊施設を利用するだけでなく、奢侈品を購入することがある。こうした消費行動は地場産業の「内発的発展」を促している(多田 2022)。コロナ禍では、観光業に従事する地場産業が、来訪者の消費行動の影響を受けることが顕著に証明されたはずである。また、地域イベントは多くの来訪者が見込めることで継続的に開催されている側面がある。このことを考慮すると、観光を基幹産業としている地域では、地域発展に来訪者は不可欠な存在である。すなわち、危機管理からの視点では、来訪者は住民の避難行動を妨げうる存在かもしれないが、観光からの視点では、地域経済に貢献する最重要アクターといえる。このため、自治体は、来訪者の存在・役割を考慮した観光・危機管理のあり方を問われるのである。

1つ懸念点をあげるとすれば、来訪者側の「平和慣れ」である。国外旅行であれば、入念に訪問先の治安・災害等を調べることもあるが、国内旅行ではそれを怠ることがある。この考え方が非常時行動をより限定的にしてしまうのである(尾島 1997)。来訪者は赴く地域の観光については詳しくなるが、危機管理についての知識は持ち合わせていない。危機

管理の中身を高度化するには、意識・認識・知識・組織の「4識」が重要になる(中邨 2020:20)しかし、来訪者はそれらすべてを満たすことができない存在である。

表3 資金と「4識」充実のための訓練

	資金が要らない施策	資金が必要な施策
短期的効果	シミュレーション訓練	科学技術の導入
長期的効果	組織編制・指揮命令系統の整備	まちづくり

(出所) 中邨 (2020:20)

少なくとも、資金を必要とせず、短期的効果が期待できる「シミュレーション訓練」は来訪者に向けた危機管理政策として有効であろう。来訪者は訓練を通して「災害イメージネーション¹⁵」を習得し、いざという時の心構え(「意識」「認識」「知識」の「3知識」)をすることができる。課題となるのは、観光と危機管理という狭間において、自治体が来訪者に向けた「シミュレーション訓練」を積極的に実施するか、ということである。観光からの視点ではネガティブな効果をもたらす可能性がある施策を、自治体は本当にできるのであろうか。

6 「社会的ジレンマ」と5つの視点

これまでに、観光・危機管理・自治体・住民・来訪者という5つの視点から、大型花火大会開催日に巨大地震が発生した場合、どのような問題が顕在化するかを検討した。しかしながら、1つずつの視点を切り分けて考察すると、どの視点にも合理性があることに気付かされる。そして、その地域の持続的発展を考えるうえでは、5つの視点に登場する全てのアクターが重要な役割を担っている。他方、観光と危機管理が融合した観光危機管理の視点から見た場合、課題が山積みとなる。何よりも巨大地震発生後、20分後に到達する津波を回避する手立てをイメージできない。

それまですべてが合理的に機能していたことが、すべて非合理かつ機能不全に陥ることがある。「社会的ジレンマ」がまさにその現象といえる。個人々が合理的に行動すればするほど、社会全体が非合理

15 「災害イメージネーション」は発災時、自分の周辺で起こる災害状況を具体的にイメージできる能力である(目黒・村尾 2016:17)。

的になっていくのである。今回の状況下では、5つの視点に登場するすべてのアクターが合理的に行動すればするほど、非合理的になっていくことを示している。そのトリガーとなるのが巨大地震の発生である。「社会的ジレンマ」が発生する要件として、①すべてのアクターが自身の利益を追求すること、②その環境において、アクター同士を規制するルール（法律等）がないこと、③アクターの行為が集積されること、があげられる（原田 2021：145）。そして、あらゆるアクターの行為が集積された環境において「集合財」の悪化が促進され、ジレンマが発生するのである。「社会的ジレンマ」は「共有地の悲劇」と関連性が高い。「共有地の悲劇」は様々なアクターが共有できる場所を持ち、利己的（合理的）な行動をすることで問題（資源の枯渇等）が発生する。

「社会的ジレンマ」の発生要件は登場するアクターが共有地を持つということである。本稿の設定では、大型花火大会開催場所がこれにあたる。普段交じり合うことが少ない5つの視点で登場したアクターが共有地を持ち、そこに集まることでジレンマが発生するのである。巨大地震発生と同時に、すべてのアクターは自身の生命を守るため、共有地において合理的行動（避難行動）を取る。そして、最も「社会的ジレンマ」が発生する可能性が高いのは、共有地となっているB地点である。B地点では、アクターの行動によって想定されていない結果を生み出す可能性がある。ジレンマの規模が未知数であり、事前準備・対応が難しい。この状況下において、自治体・自治体職員は住民・来訪者を守るために何をすべきなのか。このことについて、考究する必要性が今後生まれるのではなかろうか。

参考文献

<日本語文献>

- 尾島俊雄（1997）「災害情報活用と市民」『市民のための災害情報』, pp.53-83
- 片山泰輔（2022）「自治体による文化イベントの意義と展望－民主主義の基盤確立に向けて－」『都市とガバナンス』第38号, pp.54-61
- 菊地聡（2018）「災害における認知バイアスをどうとらえるか－認知心理学の知見を防災減災に応

- 用する－」『日本地すべり学会誌』55巻, 6号, pp.286-292
- 立谷秀清（2017）『東日本大震災震災市長の手記』近代消防社
- 多田憲一郎（2022）「地域発展戦略としての地域イベントの意義－地域イベントの長期的効果－」『都市とガバナンス』第38号, pp.48-53
- 田中重好（2019）「津波の避難行動から」『災害と支援－成熟した市民社会に向けて－』, pp.30-72
- ナオミ・ザック（2020）『災害の倫理：災害時の自助・共助・公助を考える』勁草書房
- 中川豪（2023）「地域イベント開催の意義について－消費行動と自治体の役割－」『都市とガバナンス』第39号, pp.84-91
- 中邨章（2020）『自治体の危機管理－公助から自助への導き方－』ぎょうせい
- 中邨章・幸田雅治（2006）『危機発生後の72時間－いかに素早くかつ的確に対応するか－』第一法規
- 原田利恵（2021）「環境をめぐる社会学」『よくわかる社会学（第3版）』, pp.142-145
- ハンナ・アレント（1994）『人間の条件』筑摩書房
- 平田オリザ（2020）「文化によるまちづくりの可能性－大阪の文化政策への疑問－」『基礎自治体の文化政策』, pp.68-88
- 藤野一夫（2020）「日本の文化政策の変遷と自治体の役割」『基礎自治体の文化政策』, pp.30-67
- 三谷晋（2009）「住民参加」『よくわかる地方自治法』, pp.36-37
- 目黒公郎・村尾修（2016）『地域と都市の防災』放送大学教育振興会
- 矢守克也（2009）「再論－正常化の偏見－」『実験社会心理学研究』48巻, 2号, pp.137-149

<外国語文献>

- Perri G. (2002). *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda* (2nd ed). Palgrave.

<ウェブサイト>

- 一般財団法人地方自治研究機構. “観光振興に関する条例”. 都道府県の条例. 2024-7-10. http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/070_tourism_promotion.htm, (参照 2024-7-17)

- 一般財団法人地方自治研究機構. “防災対策に関する条例”. 都道府県の条例. 2024-7-8. http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/073_disaster_prevention_measures.htm, (参照 2024-7-17)
- e-Gov. “観光立国推進基本法（平成十八年法律第百十七号）”. 第四節 観光旅行の促進のための環境の整備. 2016-8. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=418AC1000000117>, (参照 2024-7-17)

テーマ 自然災害からの復旧・復興における都市自治体の対応

流域治水政策と都市自治体

日本都市センター研究員 高野 裕作

日本都市センターでは、2022～23年度にかけて「気候変動に対応した防災・減災のまちづくりに関する研究会」を設置し、流域治水政策において都市自治体に求められる方策、対応について調査研究、議論を行った。この研究会の成果は、2024年10月に第一法規株式会社より「水害多発時代の流域治水－自治体における組織・法制・条例・土地利用・合意形成－」として刊行することとなった。本稿では、研究会での調査の概要と、刊行予定の書籍の内容について紹介する。

1. 背景：水害多発時代の治水・防災

気候変動の影響によって、従来よりも強い降雨（総雨量においても、短時間に集中的に降る量においても）が、高頻度で発生するようになり、日本では毎年のように深刻な水害の被害が各地で発生している。その一つの指標として、過去5年間の激甚災害の指定状況（内閣府）によれば、20件指定されている激甚災害のうち、12件が台風や前線による豪雨を原因とした水害、土砂災害である¹。

こうした近年の水害の激甚化、高頻度化をうけて、国（国土交通省）では従来の河川整備を中心とした治水の考え方から、河川の集水域、氾濫原の土地における対策も含めた「流域治水」に政策を大きく転換し、2021年に「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律」（以下「流域治水関連法」）が制定された。流域治水関連法では河川法、水防法、下水道法、特定都市河川法といった河川関連の法律だけでなく、建築基準法、都市計画法など土地利用、

表1 研究会の開催記録

回	開催日	主な内容
第一回	2023年2月7日	委員顔合わせ・論点の確認
第二回	2023年3月30日	中村委員・松川委員より話題提供
第三回	2023年4月20日	瀧健太郎氏より話題提供
第四回	2023年5月18日	アンケート調査・設問等に関する議論
第五回	2023年9月4日	アンケート調査結果概要に関する議論
第六回	2023年10月5日	滋賀県庁現地調査の報告／報告書構成案に関する議論
第七回	2023年12月7日	藤枝市・伊豆市現地調査の報告／報告書原稿骨子案に関する議論
第八回	2024年3月6日	報告書原稿草案・取りまとめに関する議論

1 その他8件のうち、3件は地震災害によるもの、5件は各年度の特定地域に係る激甚災害（局激）をまとめて指定したものであるが、各年度の局激のなかにも各地の豪雨による水害、土砂災害は含まれている。

まちづくりに関連する法律を含む9つの法律が改正され、より総合的、包括的な防災対応が求められるようになった。

従来の河川を中心とした治水・防災対策では、主要な河川の管理者である国、都道府県の役割が大きかったが、流域治水政策では土地利用による対策の重要性が増したことにより、都市計画、土地利用規制を担う都市自治体の役割が大きくなっている。

日本都市センターでは上記の背景のもと、流域治水における都市自治体に求められる方策、対応について明らかにするため、「気候変動に対応した防災・減災のまちづくりに関する研究会」（以下、「研究会」という）を設置し、2022～23年度にかけて調査研究、議論を行ってきた。

2. 気候変動に対応した防災・減災のまちづくりに関する研究会の概要

(1) 研究会の構成と検討内容

研究会は内海麻利座長（駒澤大学教授）をはじめ、大谷基道委員（獨協大学教授）、田中尚人委員（熊本大学准教授）、中村晋一郎委員（名古屋大学准教授）、松川寿也委員（長岡技術科学大学准教授）の5名の学識者によって構成された。表1に示すとおり計8回開催された研究会では、それぞれの専門分野の観点から活発な議論が行われ、また第三回研究会ではゲストスピーカーとして瀧健太郎・滋賀県立大学教授より、滋賀県の流域治水に関する話題提供をいただいた。

研究会において設定した主な検討項目は、以下に挙げるとおりである。

①流域治水とコンパクトシティの土地利用計画

流域治水政策における土地利用の基本的な考え方は、水害のリスクが高い土地の宅地、市街地としての利用を規制、抑制することである。一方で、コンパクトシティを実現するうえでは、都市機能の集積、交通の利便性などの市街地の特性も重要であり、水害リスクとのバランスを考慮し、個別の都市の状況に応じた計画、規制のあり方を検討する必要がある。

②流域治水を具現化していくためのまちづくり

土地利用や建築行為の規制をとともう対策を具体化していくためには、住民、地権者等との合意形成が必要となる。そのためには、科学的な知見に基づ

いた災害リスクの評価とその周知、避難対策などを十分に検討する、リスクコミュニケーションが重要となる。

③自治体の組織・人材・業務のあり方

上記の土地利用計画・規制や住民とのコミュニケーション・まちづくりに関する対応は、基礎自治体の職員が主に担うこととなる。従前より、基礎自治体では都市計画、土地利用行政を担う専門性を持った職員が十分に確保されていなかったが、さらに治水、防災の観点からこれらを検討したり、住民とのコミュニケーションを図る必要があり、組織としての人材確保、多様な主体との連携が求められる。

(2) アンケート調査・ヒアリング調査の概要

研究会による独自の調査として、全国815市区を対象としたアンケート調査（表2）と特徴的・先進的な取り組みを行っている自治体を対象としたヒアリング調査（表3）を実施した。

表2 アンケート調査の概要

名称	都市自治体における水害に対する防災・減災のまちづくりに関するアンケート
対象	全国815市区
実施期間	2023年7月21日～8月16日
調査方法	各自治体の都市計画担当課に調査票・依頼状（本体及びWeb回答フォーム・エクセルファイルへのリンクを記載）を郵送し、回答Web回答フォームによる回答と、回答用Excelのダウンロード・メールでの併用（一部FAXの受付）
回答	回収数444件 回答率54.5%
結果概要	日本都市センターウェブサイト（URL https://www.toshi.or.jp/publication/19458/ ）にて公開

(3) 研究成果のとりまとめ

本研究会の成果は、書籍「水害多発時代の流域治水－自治体における組織・法制・条例・土地利用・合意形成－」として、第一法規株式会社から出版されることとなり、章構成は表4のとおりである。本書籍では、「原理編」にて流域治水の基本的な理論を論じたうえで、「実践編」では自治体（市町村）が流域治水に取り組むにあたっての具体的な方策、対応として、組織、法制、条例、土地利用、合意形成の各論について論じている。

表3 ヒアリング調査の概要

滋賀県庁	対象部署	流域政策局流域治水政策課 土木交通部都市計画課
	実施日	2023年9月14日
	参加委員	内海座長・田中委員・松川委員
	調査内容	滋賀県の流域治水条例について
静岡県藤枝市	対象部署	都市建設部都市政策課 基盤整備局水害対策室
	実施日	2023年10月31日
	参加委員	大谷委員
	調査内容	「水害対策室」設置に関する経緯などについて
静岡県伊豆市	対象部署	建設部都市計画課
	実施日	2023年11月30日
	参加委員	内海座長
	調査内容	都市計画区域の再編と各種条例の制定について

以下本稿では、特に「実践編」全体を俯瞰する位置づけである第3章「流域治水法制における自治体の位置づけと主体間の連携」（高野（2024））から、流域治水政策において自治体が主に関係する土地利用計画・規制の制度について整理する。

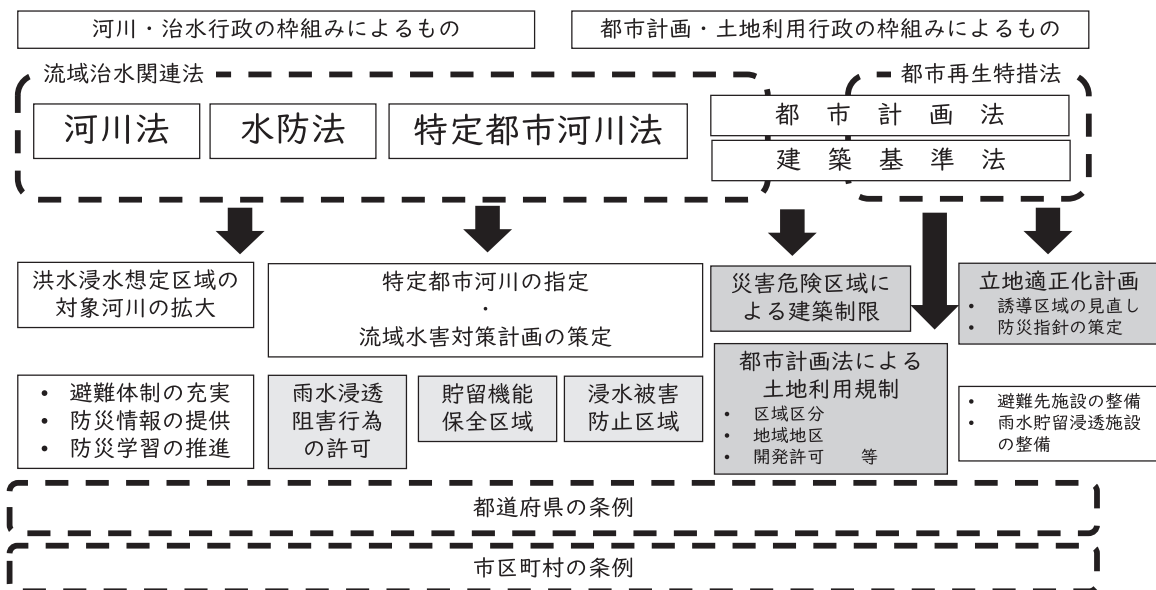
3. 流域治水政策と都市自治体

冒頭で述べた通り、流域治水政策の推進にあたって重要な法律は「流域治水関連法」であるが、これによって改正された法律・条文は多岐にわたっており、全貌を把握することは容易ではない。図1は、流域治水に関連する法律と各種の施策のうち、自治体が主に関係する土地利用計画・規制の制度を抜粋し、整理したものである。自治体が土地利用を通じて流域治水を実現するためには、流域治水関連法に

表4 「水害多発時代の流域治水－自治体における組織・法制・条例・土地利用・合意形成－」章構成

編	章	タイトル	著者
原理編	第1章	水害多発時代の流域治水の原理	中村 晋一郎
	第2章	自治体における流域治水政策	瀧 健太郎
方策編	第3章	流域治水法制における自治体の位置づけと主体間の連携	高野 裕作
	第4章	流域治水に対応する組織のあり方	大谷 基道
	第5章	流域治水条例の傾向と総合性・合理性	内海 麻利
	第6章	水害多発時代における都市計画制度上の論点 ―市街地編―	松川 寿也
	第7章	都市計画制限による流域治水の実践と取組み ―農村部編―	松川 寿也
	第8章	流域治水におけるまちづくりと合意形成	田中 尚人

図1 自治体が主に関係する流域治水の諸制度



出典：高野（2024）を一部改変

※下水道法に基づく、下水道・種々の管理等に関する取組み等については割愛

直接的に関係する制度だけでなく、都市計画法や建築基準法で従前から取り組まれている土地利用計画・規制制度、都市再生特別措置法で規定されている立地適正化計画による土地利用誘導の制度も、重要な手段として位置付けることができる。

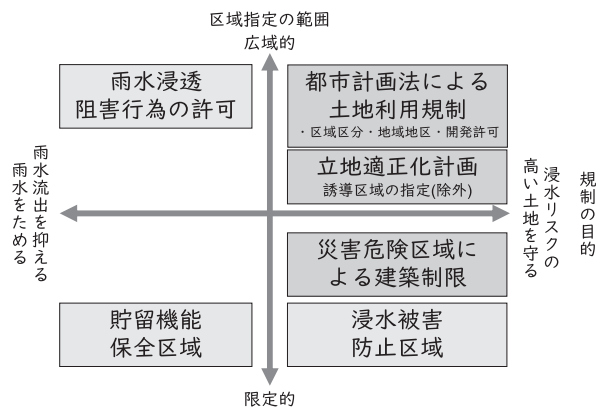
特定都市河川法における土地利用・建築の規制に関する制度として、「雨水浸透阻害行為の許可」、「貯留機能保全区域」、「浸水被害防止区域」が位置付けられている。「雨水浸透阻害行為の許可」は、河川が特定都市河川に指定されることで、その河川の流域（集水域）の土地に全体的に適用される制度であり、一定規模以上の開発、土地の造成によって雨水の流出が増加することを防止するための対策を、開発や造成を行う事業者に対して課すものである。それに対して、貯留機能保全区域、浸水被害防止区域は、それぞれの目的に応じた特性を持った土地に対して限定的に指定されるものであるが、制度創設から間もないこともあり、適用された事例は全国的にまだ少ない。

図2は、これら3制度に加えて、都市計画法による土地利用規制、都市再生特別措置法による立地適正化計画、建築基準法による災害危険区域について、その規制の目的（浸水リスクの高い土地を守る⇔雨水流出を抑える・雨水をためる）を横軸、区域指定の範囲（広域的⇔限定的）を縦軸として位置付けたものである。流域治水に関する制度が創設される以前より、都市計画法による土地利用規制は全国で広く適用されており、その運用の指針として災害のリスクが予測される土地においては市街化区域の指定や開発許可制度による開発を避けることが原則とされてきた。これは広域的に、浸水リスクの高い土地を守るために、市街化を促進「しない」という消極的な方法によって、防災を実現しようとするものである。

流域治水関連法の制定、特に特定都市河川法の改正によって、特定都市河川に指定される河川の要件が都市部・市街地に限定されなくなった。これによって、「雨水浸透阻害行為の許可」による流域全体の対応と、貯留機能保全区域、浸水被害防止区域による特に重要な土地に対する土地利用規制を含む、多様な手法が選択できるようになった。これらの制度を、地域の特性に応じて、適切なリスクの評

価に基づいて適用を検討し、その具体化の実例を積み重ねていくことが、自治体による流域治水の実現において重要であると考えられる。

図2 流域治水に係る土地利用制度の特性分類



出典：高野（2024）を一部改変

4. おわりに

本研究会における調査は、自治体による流域治水に実現への取組みが端緒についたタイミングで行われた。しかしながら、自然災害は今まさに本稿を執筆しているこの2024年の夏においても各地で発生しており、今後発生する被害をあらかじめ防ぐ、減らすための対策を行うことは喫緊の課題である。本研究会の成果を取りまとめた書籍「水害多発時代の流域治水－自治体における組織・法制・条例・土地利用・合意形成－」が、自治体関係者にとって流域治水に関連した取組みの一助となれば幸いである。

参考文献

- 内閣府・防災情報のページ「過去5年の激甚災害の指定状況一覧」<https://www.bousai.go.jp/taisaku/gekijinhukko/list.html>
- 高野裕作（2024）「流域治水法制における自治体の位置づけと主体間の連携」「水害多発時代の流域治水－自治体における組織・法制・条例・土地利用・合意形成－」第一法規、pp58～73

各国の都市・地方自治制度と施策

日本都市センターでは、事業の一つとして各国地方政府の制度・取組み等を調査研究している。この調査研究では、各国の都市自治体が直面している様々な社会・政策課題について考察するとともに、日本の都市自治体のそれらの課題と比較分析している。また、各国の都市自治体を実施している先駆的な施策に焦点を当て、今後、日本の都市自治体にも取り入れるべき施策を取り上げている。

日本国内において、近年までの都市・地方自治制度の比較研究は主に欧米諸国の地方政府を取り上げてきた。他方、ここではアジア諸国を中核として、各国の都市・地方自治制度と施策を取り上げる。今日、アジア諸国では「脱中央集権化」「地方分権化」がキーワードとなり、中央政府と地方政府の政府間関係が注目されている。運命共同体ともいえるアジア諸国の政府を、多角的な観点から調査・分析し、都市自治体関係者への情報提供と問題提起を図っていくこととしたい。

第2回となる今回は、最初に、「タイにおける中央地方関係－中央集権国家における地方自治の模索－」では、権威主義的な権力構造が行政制度に対してどのように反映され、地方分権・地方自治に影響を与えてきたかを分析している。次に、「フィリピンの政府間関係－地方政府は自律性を高めたか－」では、中央集権的な政治体制のもとで地方分権がどのように進み、地方政府の自律性にどのような影響を与えたかを考察している。最後に、「インドネシアの中央集権体制・権威主義体制－パワーバランスと地方分権－」では、インドネシアの政変と政権党の歴史的変遷を基に、急進的な地方分権の瑕疵に焦点を当てている。

タイにおける中央地方関係 —中央集権国家における地方自治の模索—

筑波大学 人文社会系 准教授 外山 文子

タイは、1990年代には東南アジアの民主化の優等生と呼ばれ、特に経済的には順調な発展を遂げてきた。現在は中進国の中でも上位に位置する国である。他方で政治については、現在に至るまで王室、軍部、官僚の政治的影響力が根強く残っている。権威主義的な権力構造は行政制度にも色濃く反映されている。民主化の時代には地方分権化や地方自治の推進が図られたものの、依然として中央集権的な特徴を払拭できておらず、中央省庁局が地方行政組織を通じて地方自治体を管理している状態である。2006年と2014年クーデタ以後は、軍事政権により地方分権化の潮流が抑制された。しかし、一部政党が地方行政制度を抜本的に変革する政策を提言するなど、新たな変化も登場している。

1 タイの歴史の変遷—チャクリー改革と中央集権化の推進

(1) 近代国家形成の始まり

タイの近代国家形成は、チャクリー王朝の第4代であるラーマ4世王(モンクット王、在位1851-68年)の時代に始まり、ラーマ5世王(チュラーロンコーン王、在位1868-1910年)の治世において大いに進展した。同時に、タイにおける近代国家形成は、絶対王政の確立でもあった。

19世紀後半、アジアには欧米列強の脅威が迫っていた。アヘン戦争(1840-42年)により香港がイギリスに割譲され、イギリス=ビルマ戦争(1824-86年、第1次-3次)によりビルマのコンバウン朝が滅亡し、イギリス領ビルマとなった。またフランスがヴェトナムを保護下に置いた。タイも列強からの圧力を受け、1855年4月にバウリング条約(イギリスとの修好通商条約)を締結させられた。同条約により、イギリスの治外法権、バンコクでの居住権、領事の駐在、全ての港での交易権などを承認させら

れた。この条約は日米修好通商条約と同じく不平等条約であったが、1870年までに12か国と同様の条約を締結することとなった。

一連の不平等条約は王室独占貿易の崩壊を招いた。国家(=王室政府)にとり、富の源泉は王室独占貿易であった。特産品を租税や強制買い上げという形で王政政府が独占的に入手し、外国商人に売却することにより富を得ていた。しかし外国との自由貿易が始まったことにより、新たな財源を探す必要がでた。そこで新たな財源として導入されたのが、徴税請負制度の強化(小泉2020)、関税収入の増強、そして輸出の強化(コメ、チーク材、ウシなど)であった¹。

(2) 絶対王政および中央集権国家の構築

日本の明治時代に相当するラーマ5世王の治世になると、本格的な統治改革が開始された。ラーマ5世王による改革の目的は、①絶対王政の構築(ラーマ4世王ファミリーへの権力の集中)、②権力の中

1 徴税請負人の多くは中国人であった。徴税請負制度は、政府の安定的歳入の確保を目指したものであったが、不正な徴税による請負人の過度な富の蓄積などにより、長期的には政府の歳入増を阻害するものとして問題視もされた。

中央集権化であった。ラーマ1世から4世までは、国王といえども強大な権力を持っているわけではなかった。国王は貴族の同意により即位するとされ、同輩中の第一人者に過ぎなかった。貴族が重要な官職を世襲により掌握し、大きな経済力を保持していた。そのため王家の財政状況は悪化しており、ラーマ5世王は改革に乗り出した。

ラーマ5世王は、1873年に国家歳入室を設置した。請負に出された税金を全て国庫に納付させるためであった。翌年には、前摂政の甥である農業大臣を税金着服のかどで解任し、財産を没収の上、懲役刑に処するという厳しい対応をした。当時、汚職が多く、税金が正しく国庫に納付されていなかったためであるが、貴族からは激しい反発が出たため、一旦行き過ぎた改革は休止に追い込まれた。

その後も、近代的行政制度の導入や地方支配を貫徹するための省庁再編など、ラーマ5世王による改革は続いた。1870年に近習部隊に学校が設置され、1881年には官僚養成学校であるスワンクラブ御殿学校へと発展した。1892年4月には中央省庁の再編が行われ12省庁体制が発足した。これら大臣の内9名は王族であり、残る3名の内2名は1870年代からの側近であった。これらの改革によりラーマ5世王は中央行政機構を自らの統制下に置くことに成功した²。

また、地方支配も徹底する必要があった。従来、中央政府の支配が及ぶのは首都近辺に限られており、行政単位である「ムアン」には領主である国王が存在しており、彼らが自律的に支配を行っていた。あくまで名目上は中央政府から任命され、中央に対する一定の税の納付義務は課されていたものの、領主は世襲により支配を行っており、首都からの距離が遠くなれば中央からの支配は希薄であった。そのため、地方に対する統制を強化することを目的に、1894年に地方行政機能が内務省に一元化された。

これ以降、各地に存在した地方の王家は、次第に中央集権化の波に飲み込まれていった。

また中央集権的行政機構は、官僚の出身地にも著しい偏りがみられた。1920年から1940年に農務省に勤務した官僚3,000名の人事記録を調べた研究によると、入省時期が1880年代の官僚たちの出身地は、中部地方(83.5%)、北部(1.8%)、東北(5.1%)、南部(8.3%)であり、人口10万人あたりの官僚数は、中部(53.1人)、北部(3.4人)、東北(4.1人)、南部(16.8人)となっており、首都とその周辺出身者が非常に多いことが明らかとなった。階級が1級以上の官僚に限ると、官僚の出身地は、中部(90.1%)、北部(6.8%)、東北(2.3%)、南部(0%)であり、中部出身者への集中がさらに激しいことが分かる(玉田1999)。

経済についても王室や首都バンコクへ資源集中がなされた。タイは長らく水運が中心であったが、水運の時代から最大の集積地はバンコクであった。19世紀半ばからは鉄道整備が開始されたが、鉄道も首都起点としており、大手業者はバンコクに集中した。このように政治や経済がバンコクに集中することは王室にとっても都合が良かった。ラーマ5世王は、銀行、セメント、石炭、鉄道、電力、海運等への投資を行うとともに、20世紀初頭に首都市街地に広大な面積の土地を獲得している。現在もバンコク中心部の1等地は王室が所有しており、王室の資産形成に大いに貢献している。

その後、1932年に若手軍人や官僚からなる「人民党」(*khana rat*)³による立憲革命が起き、絶対王政は打倒され、立憲君主制へと政治体制が変化した。この後、長らく王党派と人民党、また人民党内部の権力闘争が続き、幾度かのクーデタと新憲法の制定が行われたが、中央集権的行政機構の基本構造は変化しなかった。

2 19世紀後半から20世紀初頭の閣僚の多くは、ラーマ4世王と5世王(ラーマ5世王は4世王の息子)の親王たちにより占められた。タイにおいては、近代行政制度の整備は権力の中央集権化であり、また同時にラーマ4世王ファミリーによる支配の確立でもあった(玉田1996)。親王の序列は生母の身分に左右され、王位継承者は4世王を母方の祖父とする親王に限定された。

3 第一次世界大戦後頃から、各省庁は優秀な学生を官費留学生としてイギリスやフランスなどに派遣した。留学生たちは母国の政治体制を憂慮するようになり、1927年にパリで人民党という秘密結社を結成した。中心的メンバーは、陸軍のブレイク・ビブーンソククラム(ビブーン)、法務省のブリディー・パノムヨンなど合計7人であった。彼らが国民や官僚の政府に対する批判の高まりを受けて革命を実行した。

2 冷戦と反共産主義の時代

タイは1950年代末から1980年代にかけて、他の東南アジア諸国と同様に冷戦に巻き込まれた。インドシナ半島には共産主義の嵐が吹き荒れ、米国の同盟国であったタイは、軍事政権と王室により共産主義勢力を制圧するため様々な取り組みを行った。この時期に実施された反共政策は、タイの地方行政にもう1つの特徴を与えた。

1932年立憲革命以後は軍部の政治的影響力が強く、1958年クーデタを契機に軍事政権が樹立されると、冷戦期を通して軍事政権による統治期間が長く続いた。軍事政権は、地方の共産主義勢力を抑え込むために、1965年に米国の支援を受け「共産主義者制圧部隊」(The Communist Suppression Operations Command: CSOC)を設立した。1973年の学生革命により1976年まで一旦は政治が民主化した。この時期にCSOCは、「国内治安維持部隊」(Internal Security Operations Command: ISOC)として改組された。

反共作戦は、「行政官、警察、軍部、地元民」の協力体制(CPM)により実行するとされた。警察は日々の治安を管理し、兵士は村落の武装部隊などに軍事訓練を施し、行政官は社会経済開発や村民に対する教化プログラムの実施を担当した。しかし実際にはそれぞれの役割は重複しており、兵士や警察が行政官に協力して社会経済開発や教化プログラムに参加することもあった。つまり、反共作戦を実行する中で、軍部や警察が地方開発や行政に深く関与するようになった。

またISOCにより多数の右翼ボランティア組織が作られた。代表的なものは「村落スカウト」「ナワボン」「ガティンデーン」などであるが、他にも「故郷防衛自警団」(Volunteer Defence Corps)、「村落防衛部隊」(Village Protection Unit)など様々な組織が存在した。これらの組織を束ねたのがISOCであった。反共組織は、1980年代に共産主義勢力との戦いが終結した後も、国王を頂点とする政治体制、つまり「国王を元首とする民主主義政体」を維持するため、民衆に対して教化プログラムを継続することを目的に、ISOCの管理下などに入り、その後も存続することとなった(Puangthong 2021)。

3 民主化の時代—地方分権・自治への取り組み

(1) 1997年憲法：地方分権、地方自治の推進

ここまで確認してきたように、19世紀後半のチャクラー改革により誕生したタイ近代行政機構は、中央集権的な性質を維持しながら、冷戦期には地方開発において軍部や警察との関係性を強めた。反対に、地方分権や地方自治は長らく進展しなかった。

タイでは現在に至るまで、内務省官僚が県知事や郡長として地方に派遣されている。その下の村長は村民により選ばれ、区長は村長の互選により選ばれるが、区長と村長は内務省官僚に協力して地方行政を行うことを任務とされる。区長や村長は、住民代表であると同時に、国家の政策を人々に伝える役割を負う。このような「内務省-県知事-郡長-カムナン(区長)-村長」というトップダウン式の指揮命令系統「地方統治ライン」がタイの地方行政を担ってきた(永井 2012: 107-110)。

タイ地方行政の骨格となってきたのが1914年の地方行政法である。立憲革命後に一部の都市に「テーサバーン」という自治体が設置され、地方議会の議員選挙が認められた。また1972年に農村部に「タムボン評議会」が設置され、民主化の時代(1973-76年)にはバンコク都が一時的に自治体化された。また、1975年にタムボンに対して「資金循環計画」が実施されるなどの動きがあった。しかし、地方分権や地方自治に向けての取り組みは限定的であった。本格的な地方分権化の取り組みは、1990年代の民主化の流れを受けて制定された1997年憲法の登場を待たねばならなかった。

1997年憲法は、タイ史上初めて本格的に地方分権、地方自治を進展させようとした画期的な憲法として注目を集めた。同憲法では、第78条において「地方への権限分散」を掲げ、「国は、地域の自立および域内事業の決定、普遍的で平等な地域経済開発、地域の公共サービスおよび公共施設ならびに情報施設の開発のために権限を分散しなければならず、条件の整った県はその県民の意思に留意しつつ大規模な地方行政体とする」と定められた。また第9章「地方行政」においては、第282条(自治原則)「国は、地域住民の意思に基づく自治の原則に基づき、地域の独立性を保障しなければならない」、第283条(地方行政機関)「自治が可能な状態の地域は、法律

の規定に基づき、地方行政機関を設置する権利を有する。地方行政機関の管轄は法律の規定に基づき、地方住民あるいは国全体の利益を保護するために必要な限りにおいて行う。その際、地域住民の意思に基づく自治の原則を損なってはならず、あるいは法律が規定する範囲を超えてはならない」と明確に地方自治について定めた。

1997年憲法を受けて、県自治体設置法、タムボン自治体設置法の改正など地方分権や地方自治を推進する十数本の法律が制定された。1999年には地方分権推進法が制定され、98年には地方分権委員会が設置された。同委員会により地方分権計画の策定が進められ、当時のチュアン政権（1997-2001年）の末期には、地方分権計画大綱が閣議承認された（永井・籠谷 2019：133-134）。

97年憲法による改革は、地方分権、地方自治の促進という点からは決して充分とはいえないものの、従前と比較すると大きな進歩をもたらした。まず、同憲法は地方自治体に対する中央政府の管理監督を必要最小限度にすべきとしたうえで、自治体の自律性を強化した点大きい。県知事、郡長、区長、村長が自治体の意思決定や執行に関与することを禁止した。また同憲法は、地方自治体における住民参加の制度を強化した。第286条（住民の弾劾権）「地方行政機関における選挙権を有する住民が、法律の規定に基づき、投票した選挙権者数の4分の3以上の票数により、その地方行政機関の地方議会議員あるいは地方行政者が任にとどまるべきではないと判断した場合、その地方議会議員あるいは地方行政者は退任する」、第287条（住民の条例制定請求権）「地方行政機関における選挙権を有する住民は、その地方行政機関における選挙権者数の半数以上の連名で、地方議会議長に地方議会が条例公布を審議するよう請求する権利を有する」と定められ、住民によるリコールやレファレンダムが初めて導入された。

また、国家予算に占める地方予算の比率を35%まで上げることが目標に掲げられた。2007年までに、245業務のうち180業務が自治体に移譲され、1990年代前半には7～8%に過ぎなかった比率が

2001年には20%を超えた。その後も上昇を続け、2007年以降は25%超に達するようになった。またタクシン政権期（2001-06年）には自治体首長の直接公選制が導入された。2003年まではバンコク都と一部のテーサバーンを除き、地方議員が互選で自治体首長を選んでいたため、首長は住民からの直接的支持を欠いていた（永井・籠谷 2019：134）。

(2) 「地方行政」と「地方自治」の並存状態

現在の地方行政制度について概要を確認してみよう。タイの地方行政制度は非常に複雑で分かりにくい。なぜなら、内務省をトップとする「地方行政」と「地方自治」が並存しており、同時に両者が依存関係にあるためである。以下、永井・籠谷（2019）のまとめに従って制度の概要について説明する。

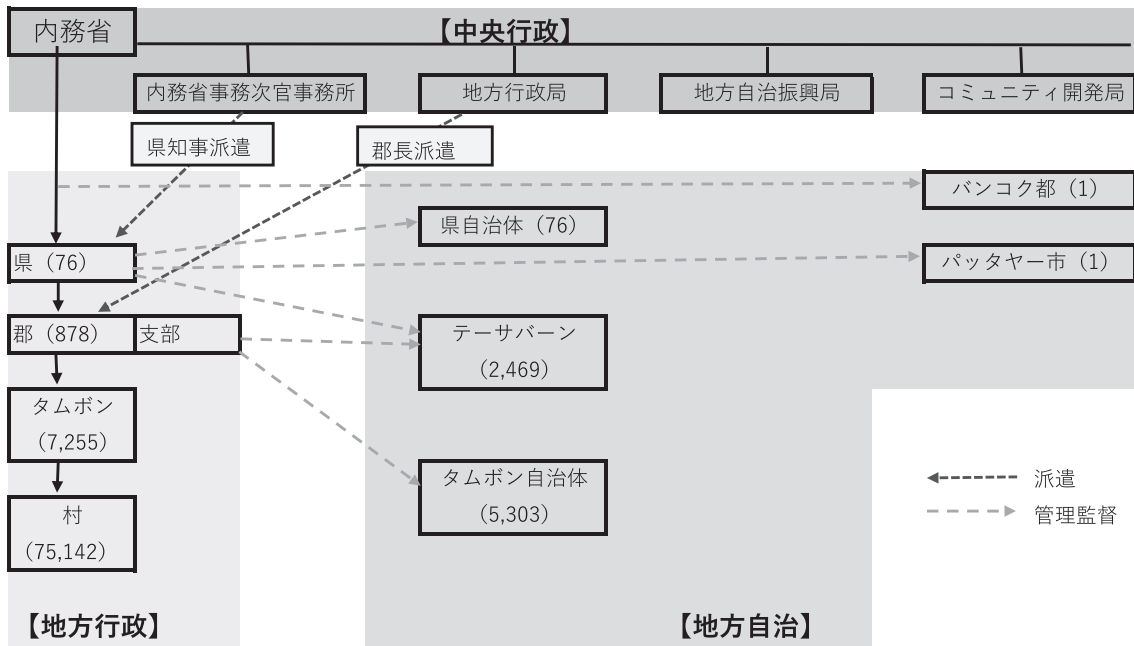
1991年国家行政組織法により、タイの国家行政は、「中央行政」「地方行政」「地方自治」の3種類に分類されている。「中央行政」は省庁局からなり、現在は1府19省から構成されている。首相1名と35名以内の国務大臣により率いられる。「地方行政」は県（76か所）と郡（878か所 2023年12月末時点）、タムボン（区）（7,255か所）、村（75,142か所）からなる。これに対して「地方自治」は、県自治体（76か所）、テーサバーン（2,469か所 2020年12月末時点）、タムボン自治体（5,303か所 2020年12月末時点）、バンコク都、パッタヤー市、合計で7,850か所となっている⁴。

「地方行政」の中核を担うのは県であるが、中央省庁局の出先機関の寄せ集めである。しかし県には法人格があり、内務省から派遣される官僚（中央政府の局長クラス）が県知事を務めており、県庁に派遣される中央からの官僚に対して指揮命令権を持つ。郡は県の下組織であり、こちらも中央省庁局の出先機関が郡役所におかれ、内務省地方行政局から派遣される郡長が率いる。ただし郡には法人格は付与されていない。

中央行政の出先機関として「県」「郡」、そして下位の行政区画としての「タムボン」「村」と並立するかたちで、地方自治体としての「県」「テーサバー

4 内務省地方行政局ホームページ <https://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp>（2024年8月14日最終アクセス）

図 タイ地方行政制度



(注) 数字は、地方行政は2023年12月末時点、地方自治は2020年12月末時点のものである。
 (出所) 永井(2019:129)の図6-1を一部修正

ン」「タムボン自治体」「バンコク都」「パッタヤー市」が存在する。特に「県」は紛らわしく、前述のように県知事は内務省官僚であるが、県自治体の首長は、2004年以降、住民の直接投票により選ばれている。まさに二重構造となっている。

テーサバーンとタムボン自治体の区別は、主に都市部に設置されるのがテーサバーンで、農村部に設置されるのがタムボンとされる⁵。テーサバーンとタムボン自治体の間には幾つか相違点が存在するが、まず地方議会議員選挙の制度が異なる。テーサバーンは、選挙区を2-4区に分けて、各地域から6名の候補者を選ぶ。他方、タムボン自治体では、域内の村から各2名の議員を選出する。テーサバーン議員の総数は、規模に応じて、24名、18名、12名のいずれかに定められているが、タムボン自治体の議員数は、6から70数名まで多様である。タムボン自治体からテーサバーンに格上げする場合、地方議会の議員数が減少する場合もありえる。地方自治体が担う職務権限については、自治体ごとに相違

が存在するが、テーサバーンとタムボン自治体は、インフラ整備、上下水道の維持管理、高齢者や障害者などへの手当支給や介護などを担っている。ただし、保健所や小中学校の設置、住民登録業は一部のテーサバーンに限定されており、自治体で住民登録が出来ない場合は郡役所に行く(永井・籠谷2019:130)。

1997年憲法の花の精神に従えば、「地方行政」の権限や予算は順次、「地方自治体」に移管されるべきであった。2000年代以降、確かに地方分権化は進み、地方自治体の人員や予算は増えたとされる。しかし依然として中央行政の権限は強く、例えば教育や公衆衛生部門の多くは、教育省や保健省の直轄下にあると指摘されている(永井・籠谷2019:128-129)。他方で、地方分権化が進んだことで県や郡の予算が減り、地方自治体からの支援がなければ事業を遂行することができなくなった。また自治体は県知事や郡長の管理監督下に置かれており、自治体の年次予算案や自治体開発計画は自治体の議会だけで

5 タムボンはさらに3種類に分けられており、規模が大きい順に、テーサバーン・ナコーン(30か所、2020年12月末時点)、テーサバーン・ムアン(192か所、2020年12月末時点)、テーサバーン・タムボン(2,247か所、2020年12月末時点)となっている。

はなく、県知事や郡長からも承認を得る必要がある。加えて、自治体首長や議長に不適切行為があった場合には、県知事や郡長が解職することができる。

地方行政を担う県や郡と、地方自治体との複雑な関係については、地方行政改革の一環として2000年代に導入されたコミュニティ開発専門職員の活動からも伺える。コミュニティ開発専門職員は、農村部の地方自治体に所属しており、従前は内務省コミュニティ開発局と旧労働福祉省の官吏が担っていた社会福祉や開発に関する業務を引き継いでいるとされる（江藤 2016：67）。

東北部コーンケン県のテーサバーンやタムボンで行われた調査によると、コミュニティ開発専門職員は、中央政府が企画した行政政策や方針と住民をつなぐ役割を要求されており、単に上からの命令を下に伝えるだけでなく、住民のニーズを政府機関に吸い上げる双方向の媒介役を務めている。コミュニティ開発専門職員は地方自治体の職員であるが、必要に応じて県や郡の事務所に赴いて手続きを代行したり、地方事務所の職員を招へいし地域住民のために研修を実施するなどしている。また、彼らは政府機関のみならず民間組織ともネットワークを持っており、このネットワークを通じて一定のガバナンスが機能しているとも指摘されている（江藤 2016：74）。地方では、地方行政と地方自治が並存しているものの、行政事務の遂行において両者の間の接触は日常的に行われており、相互に深く依存している状態である。

4 2度のクーデタと改革の頓挫

(1) 2007年憲法と2017年憲法

1990年代以降、順調に民主化が進展しているとみられていたが、タクシン政権と王室、軍部、官僚を中心とする保守派層との間で衝突が起きたことを契機に、民主化が後退をし始めた。2006年に軍事クーデタが起き、1997年憲法は破棄された。軍事政権による統治下で新憲法の起草が行われ、2007年憲法が公布された。その後、一旦は民政移管されたものの、2014年に再び軍事クーデタが起きた。再び軍事政権の下で新憲法が起草・制定された。それが現在の2017年憲法である。

クーデタ後に制定された2007年憲法と2017年憲

法では、地方分権と地方自治への試みは後退することとなった。タイでは王室、軍部、官僚が政治権力を長らく掌握してきた。現代政治史を振り返れば、軍事政権による統治期間が長く、保守派層の政治権力を維持するために、中央集権的な行政機構を維持しようとする圧力が働いてきた。2006年クーデタ後に登場した軍事政権のスラユット政権（2006-07年）、2014年クーデタ後に登場し約9年間に渡り統治したプラユット政権（2014-19年、2019-23年）の両政権は地方分権の流れに抑制をかけた。

2007年憲法も第14章「地方行政」において、第281条（自治原則）「国は地域住民の意思に基づく自治の原則に基づき地域の独立性を付与しなければならず、地方行政体を公共サービス実施における主要機関とするよう、およびその地域の問題解決決定に参加するよう振興しなければならない。自治が可能な状態の地域は、法律の規定に基づき地方行政体を設置する権利を有する」と定められたが、クーデタ後に改定された地方分権推進法では、国家予算における地方財政比率を35%とする目標は維持されたものの、達成目標年次が明記されないなかった。

2017年憲法にも「地方行政」に関する章は置かれ、地方自治に関する記述は有るものの、国家の重要な政策方針を定めた第6章「国家の政策方針」では、2007年憲法には存在した国民の政治参加を促進する条文（第87条）に相当する条文が無い。代わりに第78条において「国は、国民および共同体が国王を元首とする民主主義政体の統治に関する正しい知識と理解を持つように推進する」ことが定められている。つまり2017年憲法では、地方自治などを通じた国民の政治参加よりも、王室を頂点とする社会秩序を重んじる「国王を元首とする民主主義政体」に関する知識の普及の方が重要視されている。

近年、国家予算における地方予算比率は伸び悩んでいる。2014年クーデタ以降の予算比率は、2015年（26.72%）、2016年（24.38%）、2017年（25.60%）、2018年（25.09%）、2019年（26.17%）、2020年（29.43%）、2021年（29.72%）、2022年（29.50%）、2023年（29.81%）と推移している。暫く25%前後を繰り返した後、2019年総選挙後の民政移管を経て（首相はプラユットが非民選首相として返り咲き）、ようやく2020年から30%弱にまで増えた。

しかし、1999年地方分権推進法で目標に掲げられた35%にはまだ遠い。

(2) 冷戦期への先祖返り：ISOCの復活

また2006年クーデタ以降は、地方分権化が鈍化しただけではなく、軍事政権による国民の統制強化のために冷戦期に誕生した反共組織が再び強化された。前述のISOCは、デモやテロリズムといった「新しい脅威」に対応するために、2008年に国内治安維持法の施行により、改めて法基盤が整備された。首相の直轄組織とされ、最高司令官は首相、副司令官は国軍最高司令官と定められた。

ISOCは2014年クーデタ後、プラユット政権下で保守派層の権益維持、地方住民に対する統制強化のために重要な役割を果たした。例えば、プラユット首相は、2018年2月に新たな政策「持続可能なタイ主義」を発表した。そして同政策の実施のため「国家発展推進委員会」が任命された。同委員会は、国家レベル、県レベル、郡レベル、区レベルに分かれており、国家レベルの委員会では、プラユット首相が委員長を務め、5名の副首相をはじめとして、各省庁の大臣、事務次官、国軍最高司令官、陸軍司令官、海軍司令官、空軍司令官、国家警察長官、国家治安会議事務局局長など主だった官僚組織の長が委員として任命された。また、政策実行において中心的な役割を果たすのは内務省とされた。県レベルでは、県知事を委員長とし、副知事、治安維持部門の機関も委員として参加した。郡レベルも同様で、郡長を委員長とし、治安維持部門の機関も委員として参加するとされた。つまり同政策では、国家と地方住民をつなぐルートとして、地方自治体ではなく、地方行政ラインが使用された。同政策では、「調和・和解の構築」「充足経済哲学の理解促進」「タイ主義の民主主義を知る：徳の推進、汚職撲滅」など10項目に関する知識を普及することが目的に掲げられ、担当役人と地方住民との対話の場を設けることが命じられた（外山 2018）。

またISOCは、親軍政党の設立においても中心的な役割を果たしたといわれている。2014年クーデタ後、約5年間に渡り軍事政権が統治してきたが、国内外からの圧力により、2017年憲法の制定後はすみやかに総選挙を実施して、民政移管することが

求められた。そのため2019年総選挙後も軍部の影響力を残すために、数年前からISOCが親軍政党を設立するための準備作業をしていたと指摘されている。

(3) プラユット政権による介入

プラユット政権は、中央の地方に対する統制を再び強化することを目論み、地方行政と地方自治の両方に対して介入を行った。プラユットは、2014年クーデタ後、地方首長選挙の実施について停止を命じた。2014年7月10日付けの革命団布告により、地方首長と地方議会議員の選挙について、無制限に停止を命じた。代わりに、改めて地方選挙が実施されるまでは、たとえ彼らの任期が終了しても、そのまま地位を維持できる旨を発表した（Viengrat 2022：96）。これは地方における住民の反体制の動きを抑えると同時に、地方政治家たちに利便を図ることにより、政権に対する支持を獲得する狙いがあったとみられる。また2018年には、革命団命令により、300名近くの地方役人と地方政治家を汚職のかどで失職させた。これもプラユット政権が地方自治体を統制するための施策の一環だとみられる。

加えて、プラユット政権は、地方行政に対しても中央によるグリップを強化した。地方行政の要である県知事について、2014年クーデタにより打倒したインラック政権（2011-14年）との繋がりがあられると思われる県知事、またはタックシン派のデモ隊「赤シャツ」が多く政治運動の盛んな県の知事ら14名を解職した（Viengrat 2022：96）。

5 新たな動き—前進党の公約、エリア開発運動

2014年クーデタ後、2019年3月に総選挙、2020年12月には地方選挙（県首長、議会議員）、2023年5月には2度目の総選挙が実施された。すでに3度の選挙が実施されているが、現時点では地方行政や地方自治に関して大きな変化は起きていない。

国政レベルでは、民主派であり革新的な政策掲げる新未来党（2020年2月に憲法裁判所により解党）、そして後継政党である前進党（2024年8月に憲法裁判所により解党）が飛躍的に議席を伸ばしたことで注目を集めた。他方で、地元ネットワークが必要になる地方選挙では、同政党はあまり議席を獲

得できなかった。しかし、前進党が2023年総選挙を前に発表した「国家を変革する300政策」では、地方行政や地方自治を一変させるような革新的な施策が提案されている。前進党は、軍部の影響を強く受ける憲法裁により解党されたが、直後に後継政党である民衆党に衣替えをして再出発している。民衆党は、政策方針を変更することなく、次回の総選挙に臨むことを発表している。次の選挙では単独政権樹立を目指しており、現在も世論調査では支持率1位の政党である。近い将来、同政党の政策が実行に移される可能性があるため、本稿でも簡単に紹介をする。

前進党は、地方行政ラインの県知事について、政権樹立後1年以内に国民投票を実施し、国民に対して任命制の県知事を廃止し、全ての県に選挙により選ばれた県首長を置くことについて賛否を問うと掲げた。同政党は、現在のように県知事と県首長の二重体制を解消し、県首長に一元化することを狙っている。加えて、誰も失職させない、誰にも不利益を生じさせないという条件付きで、地方行政ラインを廃止することも提言している。こちらについても、1年以内に国民投票を実施し、国民に対して、地方行政ラインを廃止し、権限を地方自治体に移譲することへの賛否を問うとしている。また地方予算の比率が依然として低いことも問題視しており、中でも地方自治体の自前の財源の比率の低さを改正したいとしている (Phak Kaoklai 2023 : 59-71)。

また前進党の改革案とは別に、現在の地方行政制度の枠組みの中で、新たな地方行政や地方自治のあり方を模索する運動も注目されている。エリア基盤発展運動 (Area-based Development Movement) と呼ばれるもので、これは2007年にタイ研究基金 (TRF) によって開始された「貧困削減、社会開発、福祉のための地域連携」プロジェクトを指す。同プロジェクトは、下からの地域開発またはエリアベースの開発を重視しており、地域開発において、学術研究コミュニティ、(中央) 政府機関、地方自治体、地域社会、民間セクター、非政府組織などとの間のギャップを埋めることを目指すものである。

同プロジェクトの目的は、(1) 特定のコミュニティの主要な問題を特定し、その問題を地域ベースの研究課題に変える、(2) 特定の地域内の関連するアク

ター間の協力プラットフォームとメカニズムを構築する、(3) 相互学習、情報共有、共同行動の目的で、いくつかの活動を通じて地域ベースのプラットフォームとメカニズムを動員する、以上3点とされる (Wasan 2024)。中央官僚などの反発により、既存の地方行政制度を容易には改正できない現状の中で、地方住民のニーズに対する応答性を上げるための新たな試みである。

以上、本稿ではタイの歴史、地方行政制度に関する特徴、そして地方自治の推進を阻む障壁について概要を確認した。21世紀になってもタイでは、王室、軍部、官僚などの保守派層の政治権力が強く、中央から地方を統制したいという意向が根強い。しかし、前進党のような革新的な政策提言も出ており、いずれ遠くない未来に、タイ地方行政制度にも大きな変革が加えられる可能性は高い。

参考文献

<日本語>

- 江藤双恵 (2016) 「タイにおける「地方の福祉」2: ナック・パッターナー・チュムチョンの活動と経験を中心に」『マテシス・ユニヴェルサリス』18 (1), pp. 67-93
- 小泉順子 (2020) 「第5章 絶対王政の構築」飯島明子、小泉順子編『世界歴史体系 タイ史』山川出版社、pp. 248-299
- 玉田芳史 (1996) 「チャクリー改革と王権強化: 閣僚の変遷を手がかりとして」『重点領域研究総合的地域研究成果報告書シリーズ: 総合的地域研究の手法確立: 世界と地域の共存のパラダイムを求めて』11, pp. 34-111
- 玉田芳史 (1999) 「タイの官僚養成と教育機会、1892～1932年」『東南アジア—歴史と文化—』28号 pp. 3-27
- 外山文子 (2018) 「新政策「持続可能なタイ主義」とは何か——タイ軍事暫定政権の狙い」シノドス、2018年5月21日掲載、<https://synodos.jp/opinion/international/21685/>
- 永井史男 (2012) 「第4章 タイの地方自治—「ガバメント」強化の限界と「ガバナンス」導入—」船津鶴代、永井史男編『変わりゆく東南アジアの

地方自治』アジア経済研究所、pp. 105-133

永井史男・籠谷和弘（2019）「第6章 タイにおける自治体パフォーマンスの要因分析－首長の属性、ネットワーク、自治体の種類と設置年－」永井史男、岡本正明、小林盾編『東南アジアにおける地方ガバナンスの計量分析－タイ、フィリピン、インドネシアの地方エリートからのサーベイから』晃洋書房、pp. 127-151

<外国語>

Phak Kaoklai (2023) *300 nayobai plian prathet*
Puangthong Pawakapan (2021) *Infiltrating Society-The Thai Military's Internal Security Affairs*. ISEAS.
Viengrat Netipho (2022) *Upaham khamkhrai: kanlueaktang Thai kap prachathipatai kao thoi lang*. Matichon book.
Wasan Luangprapat (2024) "Subnational Governance in Thailand: Decentralization Reform, Re-centralization Scheme and the Changing Landscape of Local Politics" 研究会 Changes in Thai politics and administration, and its future prospects, 2024年2月15日開催、於京都大学、発表資料

<タイ政府報告書>

Parliamentary Budget Office (2021) *Raigan: Wikhro raidai khong ong-kong pokkhrong suan thongthin*.

フィリピンの政府間関係 — 地方政府は自律性を高めたか —

大阪大学 准教授 西村 謙一

フィリピンは、1987年憲法と1991年地方政府法によって大胆な地方分権化を進めた。基礎的サービスの実施や開発計画策定の権限を中央政府から地方政府に委譲し、財政面、人事面での地方政府の自律性を高めるための仕組みも導入した。しかし他方で、フィリピンの政治体制は植民地期から続く中央集権的な性格を色濃く有している。このような政治的・行政的伝統を持つフィリピンで実施された地方分権化のなかで、地方政府はどの程度まで自律性を高めたのだろうか。本稿では、植民地期からの中央—地方関係の変遷を概観し、地方分権体制のもとでの地方政府の実情について、その問題点と改善への試みを含めて分析・考察する。

1 フィリピンの民族と宗教

フィリピンは、298,170平方キロメートル（日本の約8割）の国土面積を持ち、7,641の島々で構成される島国で、人口は2020年現在、1億903万5,343人である（PSA 2021）。民族構成としてはマレー系が大半を占め、このほかに中国系、スペイン系、そして少数民族がいるが、フィリピン統計局は、これとは別にエスニック集団ごとの統計を示している（PSA 2023a）。これによると、2020年現在、最も人口規模が大きいのは中部ルソン地方を中心に居住するタガログ人（全人口の26.0%）で、フィリピン中部のビサヤ地方を中心に居住するビサヤ人（同14.3%）がつづく。その後は、ルソン島北部を主な居住地域とするイロカノ人（同8.0%）、ビサヤ地方のセブ島を故地とするセブアノ人（同8.0%）、同じくビサヤ地方イロイロ島を中心に居住するイロンゴ人（同7.9%）、ルソン島南部ビコール地方に多く居住するビコール人（同6.5%）等となっている¹。

フィリピンでは、宗教の問題が内政に大きな影響

を及ぼしてきた。フィリピンはキリスト教国であり、2020年時点で人口の78.8%がカトリック教徒、その他のキリスト教を含めると9割ほどがキリスト教徒である。他方、フィリピン南部のミンダナオを中心に約700万人（全人口の6.9%）のイスラム教徒が居住している。特に、ミンダナオ地方南西部の7州で構成されるバンサモロ・ムスリム・ミンダナオ自治地域（BARMM）ではイスラム教徒は全人口の9割以上に達する（PSA 2023b）。

フィリピンが以上のような宗教別人口分布を持つようになったのには歴史的背景がある。スペインは1565年に最初の居留地をセブに設置した後、1571年にはマニラを建設して、16世紀末までにはルソン島からミンダナオ島北部までの低地部に支配を確立した。スペインは単一国家体制を構築し、カトリック教会に対して任命権を持つ総督の下で教会の大司教が総督代理となり、多くの聖職者がフィリピンに派遣され、カトリック教会は地方経済や政治を支配した。他方、15世紀までにはミンダナオ島と同島

1 これらのエスニック集団の地域性は正副大統領選挙や上院議員選挙における投票パターンに反映される。たとえば、2022年の大統領選挙では、ルソン島北部の北イロコス州出身のマルコス候補（イロカノ人）は北部ルソン地域での支持が高かったし、マルコス候補に大差で敗れたロブレド候補（ビコール人）も、自らの出身地域であるビコール地方では優勢だった（McCargo 2022）。

南西方面に位置するスルー諸島にイスラム教が浸透し、16世紀半ばまでにはスルタンを首長とする2つの王国が樹立されていた。これらのイスラム王国はスペインによる支配の試みに抵抗しつづけ、スペインはフィリピン統治の最終盤までイスラム地域を平定することができなかった（Wurfel 1988：2-4）。

イスラム地域が最終的に平定されたのはアメリカ統治期に入ってからであったが、これ以降キリスト教徒フィリピン人のイスラム地域への流入と土地の収奪によってイスラム教徒とキリスト教徒の間の軋轢が増加し、イスラム教徒はフィリピン人としてよりもイスラム教徒としてのアイデンティティを強化していった（Wurfel 1988：28-31）。そして、1960年代に両者の武力衝突が頻発するなか、1968年3月にコレヒドール島で軍事訓練を受けていたイスラム教徒の青年20名以上がキリスト教徒の将校に殺害された事件を一つのきっかけとして、70年代初頭にモロ民族解放戦線（MNLF）を中心として40年以上に及ぶ反政府武装闘争が開始された。この武力闘争の過程で、1996年にはミンダナオ島南西部とスルー地域を含むムスリム・ミンダナオ自治地域（ARMM）が樹立された。フィリピンは、スペイン統治期から一貫して単一国家であるが、ARMMは自治政府として一定の自治権を与えられた²。

2 フィリピン政治の特徴

フィリピン政治の歴史は、有力な政治家一族たちの歴史であったと言われる（McCoy 1994：1）。政治家一族は、複数の近親者が同時期にさまざまな公職—正副大統領、上院議員、下院議員、地方政府の首長・議員、政治任用による政府機関の幹部など—toに就き、他の公職者とのネットワークを強化利用し、また、世代を超えて公職者を輩出しつづける。このような政治家一族の中には、スペイン統治期において地方統治を委ねられることなどで権力基盤を作り上げた地方エリートに淵源を有する者もいるし、アメリカ統治期や独立後今日に至るまでの間に土地集積や企業経営などによって台頭してきた者もいる。

彼らは、公職に就くことによって得られるさまざまな権限—人事権、徴税権、許認可権限など—toを利用して、公共益よりも私益を優先させたり、私兵などの暴力装置を駆使して自らの政敵や批判者を暴力的に支配抑圧したりして自らの権力の存続をはかる。

政治家一族による政治支配を可能にしてきたものの一つが、パトロン—クライアント関係である。これは、社会経済的な上位者と下位者の間に形成される関係で、上位者（パトロン）がさまざまな保護を下位者（クライアント）に与え、下位者はその見返りとして上位者にさまざまなサービスを提供するというものである。これを政治家と有権者の関係でみると、政治家はさまざまな保護—金銭的、物質的な保護や、職をはじめとする様々な便益—toを有権者に与えて、有権者は政治的支持—toくに選挙の際の票—toを政治家に提供するという形をとる（西村 2019c：52）。このような関係は、スペイン統治期以前のフィリピン社会にすでに見られた。当時の最大の政治集団は、バランガイと称される100世帯足らずの規模の血族集団で、この集団はダトゥと呼ばれる首長によって率いられていた。首長は、集団の団結と平和を維持し、集団成員の物質的要求を満たすことが期待されており、また、土地を所有する首長とその庇護の下で土地を耕作する者の関係が形成されていた。これが今日パトロン—クライアント関係といわれるものの原型である（Wurfel 1988：1-3）。

もっとも、パトロン—クライアント関係が今日に至るまで形を変えずに続いてきたわけではない。都市化の進展とともに政治家と有権者の関係はより機会主義的になり、選挙の際にのみ機能するような「政治マシーン」を通じた集票が行われたりしている。しかし、政治家による有権者に対する利益の供与とその見返りとしての政治的支持という関係は今日でもフィリピン政治の重要な特徴であり続けている。

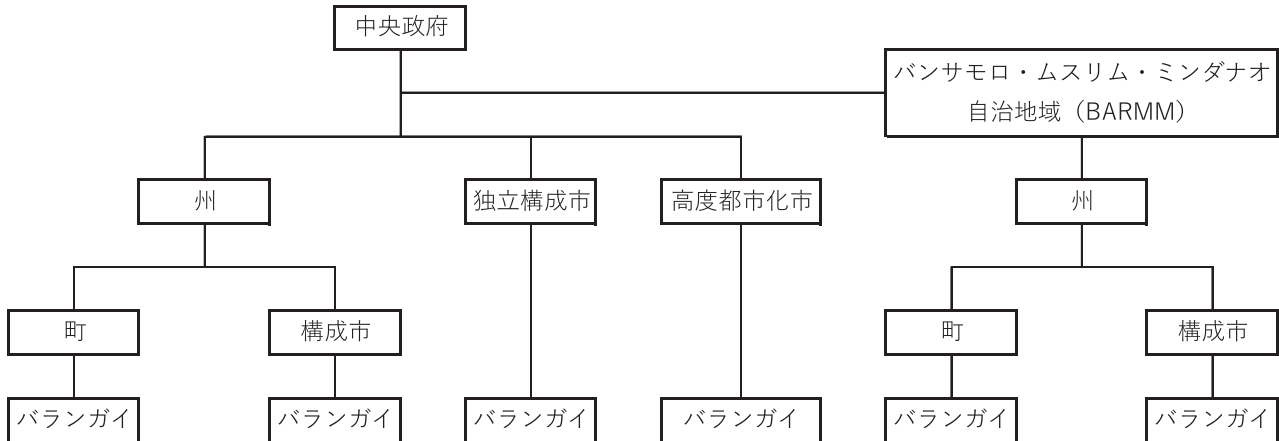
3 フィリピンにおける地方分権の歴史³

現在、フィリピンの地方自治制度は図1に示すようになっているが、本節では、フィリピンにおける

2 ARMM 樹立後も、MNLF から分離して活動していたモロ・イスラム解放戦線（MILF）を中心に反政府闘争はつづいた。その後、MILF は 2014 年 3 月 27 日にフィリピン政府と包括和平協定に調印。そして、ARMM は 2019 年に BARMM へと拡大・改組された。

3 本節および第 4 節は、西村謙一（2009a）をもとに大幅に修正を加えたものである。

図1 フィリピンの地方政府



(出所) 佐久間 (2012) 図1 をもとに筆者作成。

中央政府と地方政府の関係がどのように推移したのかをみてみよう。

(1) スペイン統治期

スペインは単一政府を樹立し、その下で中央集権化された行政システムが形成された。スペイン統治下では地方政府として州、市、町が設置されていたが、中央政府との関係は当時のスペインにおける政府間関係を模した階層的なものであった (Tadem and Atienza 2023b : 32)。さらに、総督を中心とする官僚機構に代ってカトリック教会が地方経済や政治を支配し、スペイン統治期以前からの地方有力者ダトゥの子孫は教会の助任司祭の支配下に置かれた。この時代の遺産は独立後まで引き継がれ、フィリピンの地方政府は中央集権化された行政メカニズムの下で中央による介入を期待するような心性を持ったとも指摘されている (Wurfel 1988 : 5)。

(2) アメリカ統治期

20世紀に入ってフィリピン統治を開始したアメリカは民主主義をフィリピンに導入し、また、この時期にすでに存在していたフィリピンの寡頭エリートに地方統治を委ねようとした (西村 2019a : 51)。とはいえ、アメリカがフィリピンの統治にあたって採用したのは中央集権的な体制であった。そして、中央—地方関係は、スペイン統治期の階層的な性格

を引き継ぐものであった。この理由としては以下の2点が挙げられる。第1に、地方政府内に自治の能力を有する公職者が十分にいなかった。第2に、アメリカの統治に対する軍事的な抵抗が続いていたため、地方を中央集権的に抑える必要があった (De Guzman et al. 1998 : 107)。

その後、アメリカのフィリピン統治は、フィリピンの独立準備期間であるコモンウェルス期 (1935年～1945年⁴) に入るが、この際に制定された1935年憲法は地方自治に関する条項を盛り込んでいなかった。さらに、同憲法は強力な大統領制を採用し、大統領は州や市などの地方政府に対して、全般的な監督権を有することとなった (第10条第7節)。大統領の権限がこのように強力なものになったのはコモンウェルス政府の大統領となったマヌエル・ケソンの考え方によるところが大きい。ケソン大統領は、単一国家のもとでは、大統領は国家的なリーダーシップを行使する大きな可能性を持っており、また、すべての地方政府は大統領が統括すべきであるとの信念を抱いていた。そのため、例えば1936年から1940年までの間、すべての市長が大統領によって任命されるなど、ケソン大統領の下では地方分権は進展しなかった (Wurfel 1988 : 76-77 ; Cariño 1998 : 71 ; De Guzman et al. 1998 : 108-109)。

4 ただし、1941年から45年までは日本軍による占領統治が行われたため、コモンウェルス政府は1941年で中絶することとなった。

(3) 独立後

フィリピンの地方分権化は1946年の独立後に一定の進展を見せた。まず、1959年に2つの法律が制定された。第1に、地方政府法改正法（共和国法2246号）である。この法律は、中央政府による州予算や事業に対するコントロールを弱め、市・町に事業税やライセンス税などの課税権を付与し、さまざまな事業への予算配分決定権を与えることなどを通じて、地方政府の予算面での自律性を強化した。第2に、市や町の下位に位置する地方政府としてバリオを位置づけ、これに関する規定を盛り込んだバリオ憲章（共和国法2370号）である。この法律は、バリオに一定の課税権を付与し、住民選挙によって選出されるバリオ役員からなる議会を設置して立法権を与えることなどを定めている。この後、1967年に分権化法（共和国法5185号）が制定された。この法律は、地方政府の財政基盤を拡大し、首長の人事権と行政権を強化した。しかし、これらの法整備にもかかわらず、地方政府は財政面、人材面で脆弱で、中央政府への依存度が大きいままであった。特に農村部の地方政府は財政基盤が極めて弱く、自律的な行政運営は行い得なかった（Cariño 1998 : 71-72 ; De Guzman and Reforma 1998 : 37 ; De Guzman et al. 1998 : 109-110 ; Brillantes, Jr. 2002 : 30-31）。

独立後の地方分権化への流れは、フェルディナンド・マルコス大統領が1972年に戒厳令を施行したことによって遮断された。戒厳令によって議회를停止し、軍部に対する支配を強化するなどして独裁体制を構築したマルコス大統領は、地方選挙を停止し地方政府の首長の任免権も一手に握るなど、地方政府の自律性を奪った。他方で、1973年に新たに制定された憲法は、国家が地方政府—特にバリオーの自治を保証しその発展を確保すべきことを定め（第2条第10項）、地方政府に関する独自の条項（第11条）の中で、地方政府法の起草に関する規定（同条第2項）を設けた。その上で、地方政府が法律の範囲内で独自の財源を確保し、税金を徴収する権限を有し（同条第5項）、共通の事業のために地方政府が協力し合うこと（同条第4項2）を認めた。

しかし、マルコス独裁体制の下では、これらの憲法の規定が地方政府の自律性を強化することはな

かった。マルコス政権は、全国をいくつかの地域（Region）に分割し、各地域に中央政府の地方事務所を設置した。そして、地域開発評議会を設置して地域ごとに策定された開発計画を積み上げる形で国土開発を実施するシステムを構築した。これらの措置によって、地方政府は中央政府によってより組織的に管理されるようになり、中央—地方の垂直的關係は強化された（De Guzman and Reforma 1998 : 37）。その後、1983年には1973年憲法を受けて地方政府法（Batas Pambansa 337）が制定されたが、この運用にあたっては中央政府による地方政府の管理監督に重点が置かれた（Cariño 1998 : 72）。

4 1987年憲法体制下の地方分権

マルコス大統領が1986年2月に政権を追われ、コラソン・アキノ政権が誕生すると、フィリピンは民主主義の再生に向けて動き出した。

同政権は、民主主義再生という目標との関連で地方分権化を重要な課題として打ち出した。この背景には、以下のような考え方があった（Tadem and Atienza 2023a）。第1に、地方政府は、地域住民のニーズに対して国よりも敏感に反応できる。第2に、地方政府に権限を委譲することで、住民のニーズに対応する地方政府の能力が高まる。第3に、マニラ首都圏など大都市部に比して地方の開発が軽視され、地域格差も存在する現状を打破して全国均一な発展を実現する必要がある。第4に、住民参加の仕組みを組み込むことによって地方政治と地方開発計画プロセスの民主化を実現し、フィリピンの民主主義を発展させることができる。

地方分権の必要性は1987年憲法に明記されている。同憲法は第11条第2項で地方政府が「真正の意味ある自治を享受すること」を謳い、第5項から第7項で自治のための財政基盤を強化することを定めた。その上で、第3項によって、議会に対して、地方自治を強化するための法整備を行うことを求めた。これを受けて制定されたのが1991年地方政府法である。同法の特徴は、(1) 基礎的サービスの計画策定および実施の権限を地方政府に委譲したこと、(2) 地方政府の財政基盤の強化を図ったこと、(3) 地方行政への住民参加を規定したことである（Tapales, et al. 1998 : 189 ; Bautista, et al. 2002 :

75 ; Tapales 2002 : 49-50)。

(1) 権限の委譲

同法は第 17 条 a 項で、地方政府が、委任された国家機関および省庁の機能および責任を行使し、種々の基礎的サービスを効率的かつ効果的に提供するのに必要なあるいは付随する責任や権限を行使することを定める。同法が例示する基礎的サービスは、農漁業、医療保健衛生、社会福祉、廃棄物処理、環境保護、共同体森林管理、道路・橋梁、井戸・水道、灌漑施設、多目的ホール・公園などの公共施設、住宅、情報・図書サービス、公設市場、公立学校校舎の建設・維持管理、観光、地元への投資支援など多岐にわたる（佐久間 2012 : 179-180）。そして、これらの事業の円滑な実施を担保するために各種の規制権限も地方に委譲された。その代表的なものは、農地転用規制、環境規制、食品検疫、建築基準規制、宅地計画の許認可、営業許可等である（Brillantes, Jr. 2002 : 33-34 ; 佐久間 2012 : 180）。

(2) 人的資源および財政基盤の強化

地方政府がこれらの業務を実施するためには、人材、施設、財政における能力向上が必要になる。人材に関しては、1991 年地方政府法の第 17 条 i 項が中央政府職員の地方政府への移籍を規定している⁵。同法施行後、移管業務の多い保健省、農業省、社会福祉開発省を中心として、中央政府から地方政府への職員の移籍が行われ、その総数は 7 万人を超えた（佐久間 2012 : 180）。

財政については、地方政府の課税権限と手数料等による収入の可能性を拡大して地方政府が利用できる財源を増やし、それぞれの管轄区域内の国富と資源の利用と開発から得られる収益について公平な分配を受ける権限を与え、国税からの適正な配分を自動的に受けることとした（同法第 18 条）。

国税からの配分で重要なのが内国歳入割当金である。1991 年地方政府法は第 284 条で、3 会計年度前

の内国歳入割当金の地方政府への配分割合を引き上げて 40% とすることを定めている。そして、第 285 条によって、割当金のうち州と市が 23% ずつ、町が 34%、バラングイが 20% の分配を受けること、州・市・町各層の地方政府については 25% 分を均等に分配し、残りのうち 50% を人口、25% を面積に従って分配することが定められた。また、同条は、人口 100 人以上のバラングイの分配額が年間 8 万ペソを下回らないようにしたうえで、バラングイへの割当金の分配については 40% を均等に分配し、60% を人口に応じて分配することとしている。

(3) 住民参加

1991 年地方政府法は、地方政府の政策決定・実施過程への住民参加に関しても具体的な規定を有する。まず、第 4 章（第 34 条～ 36 条）において地方政府が住民組織や NGO と連携し、彼らの活動を奨励し支援することを定め、また、地方行政への住民参加を確保するための具体的な手段として地方特別会議への住民参加を規定した⁶。中でも地方開発評議会は地方の開発計画の策定を行う重要な機関であり、これへの NGO や住民組織などの参加は開発計画過程への住民参加を実効的なものにするという点で注目すべきである。実際に、住民代表を含めたすべての評議会議員が参加する総会の実施回数が多いほど、地方政府の開発計画策定と資源配分利用におけるパフォーマンスが有意に向上することが見出されている（西村 2019b）。この他にも、同法は、第 41 条によって、社会的に周辺化されたセクター代表の地方議会への参加も規定している（西村 2009b）。

住民参加との関連では、国家予算編成を参加型プロセスで行うことを目的とする「ボトムアップ型予算編成」が 2012 年から導入された。この制度では、各地方政府に設置され、市民社会組織も参画する「地域貧困削減アクションチーム（LPRAT）」が地元で実施すべき事業を提案する。これらの提案は地域

5 同項はまた、中央政府各官庁の記録、設備、その他の資産の地方政府への移転も規定する。

6 同法に規定されている地方特別会議には、地方入札委員会（Local Prequalification, Bids and Awards Committee、2003 年政府調達改革法によって Bids and Awards Committee に改組）、地方学校委員会（Local School Board）、地方保健委員会（Local Health Board）、地方開発評議会（Local Development Council）、地方平和秩序評議会（Local Peace and Order Council）がある。

(Region) レベルのチームに提出され、ここで審査のうえ有効性が確認された事業は、関係する国の政府機関に送られて予算案に盛り込まれる。ただし、この制度は、全国的に適用されたのが2015年と新しく、市民社会組織の強化や彼らの活動に対する支援の必要性などが指摘されている (PIDS 2015)。

5 地方政府が抱える問題点と対応

地方分権化によって大幅に権限を拡大し、人事面や財政基盤の強化をはかり、また住民参加の仕組みを導入することによって、民主的な地方自治を促進することが期待されている地方政府だが、実際の自治運営においては多くの問題に直面している。

(1) 人材の不足

第1に、権限の委譲に伴って増加した業務を遂行することができる有能な人材の不足という問題がある。特に農村部の小規模な地方政府では、能力のある職員の採用が容易ではない。さらに、国の機関から地方政府に移籍した者は地方で働く経験が不足しており、彼らと地方政府生え抜きの職員の間でのコミュニケーションの問題も指摘されている (Atienza 2006; Tadem & Atienza 2023b)。

この問題は、フィリピンの政治の特質にも関わる。政治家と有権者の間に互酬関係が働くフィリピンでは、地方政府の首長は支持者に対して便益を与える必要があるが、地方政府の臨時職員としての雇用がその1つになっているのである。表1を見ると、地方政府職員と中央政府職員をあわせた場合、公務員試験に拠らずに採用されている者は11.2%にとどまるが、地方政府職員のみを見るとその割合は3割を超える。このことは、地方政府において臨時採用の

職員数が相対的に多いことを意味する。もちろん公務員試験に拠らずに採用された職員の中には、学歴や職歴に関する要件を考慮して採用された幹部職員もおり、彼らは一定の能力を持っている。しかし、地方政府には選挙時を含めたさまざまな支援の見返りとして、能力に関わらず首長の一存で雇用されている者もおり、彼らが地方政府の業務を要求されるレベルで遂行するとは考えにくい。

(2) 開発計画策定における中央政府の支配

地方分権化によって地方政府に多くの権限が委譲され、住民参加による開発計画策定メカニズムも導入されたが、地方政府の開発計画に対する中央政府の強い影響力は未だに残っている (Tadem & Atienza 2023b: 50-51)。中央政府は、国家経済開発庁 (NEDA) による包括的開発計画策定を通じて、地方も含めた政府全体の開発プログラムを決定している。この過程では、地域開発における中央政府と地方政府の連携が不足しがちになり、様々なレベルの政府間における機能の重複と不明確な業務の割り振りもあるため、地方政府は予算の再編成を余儀なくされることが多い。2012年から導入された「ボトムアップ型予算編成」がこの問題に効果的に対処できるか、あるいはこの問題の影響を受けて十分に機能できなくなるかについて、注視していく必要があるだろう。

(3) 脆弱な地方財政と対応策

地方分権化がスタートして以降、常に指摘され続けているのは、地方政府の独自予算の財源が小さいということである。これは裏を返せば外部からの財政移転への依存度が高いということでもある。特に、

表1 採用方法別の政府職員数 (2023年6月30日現在)

	地方政府職員数	地方政府職員と中央政府職員の合計
公務員試験を通じた採用者 (Career service)	341,213 69.5%	1,751,975 88.8%
公務員試験に拠らない採用者 (Non-career service)	149,940 30.5%	221,325 11.2%
合計	491,153 100.0%	1,973,300 100.0%

(出所) Civil Service Commission のデータより筆者作成。

内国歳入割当金への依存度の高さが突出している。

表2 内国歳入割当金への依存率 (2022年度)

州	87.1%
市	72.1%
町	87.0%

(出典) 財務省地方政府財務局データより筆者作成。

表2をみると、州、町は87%、市も72%という依存率の高さを示している。このことは、予算に対する中央政府の影響が大きくなるということを意味する。

他方で、地方政府にとっては、内国歳入割当金は基礎的サービスの提供やその他の開発資金調達のための最大の財源となっている。このため、地方政府は長年にわたって財政移転の拡大を求め続けてきた (Senate 2022)。この地方政府の要望を背景として、2018年に、2名の下院議員がそれぞれ内国歳入割当金の算出方法の修正を求めて最高裁判所 (SC) に提訴した。これを受けてSCは1991年地方政府法第284条にある「内国歳入」という表現が違憲であるとし、地方政府への割当金の算出は内国歳入のみではなくすべての国税をもとに行われるべきであるとの決定を下した。そして、2022年には新たな算出方法による国税からの割当金配分が実施され、地方政府への割当金は前年比37.89%増の9,590.4億ペソに達した。また、これによって内国歳入割当金の40%を地方政府に配分するとの1991年地方政府法の規定に沿うことが可能になる⁷ (Senate 2022)。

6 おわりに

フィリピンの地方政府は、1987年憲法体制の下で中央政府から大幅な権限の委譲を受けて、人事的にも財政的にも自律性を高めることが期待されてきた。しかし、現実には人材の不足、財政基盤の弱さ、中央政府による政策面での介入などにより、自律性を十分に発揮するには至っていない。

財政面では、国税からの財政移転の規模を引き上げるための改革が実施され、今後、地方政府の財政力が多少なりとも引き上げられる可能性はある。し

かし一方で、これまでも内国歳入割当金に大きく依存してきた地方政府がこの改革によって独自の財源確保への意欲を弱める懸念は否定できない。さらに、パトロン-クライアント関係が支配的な政治風土の中で、地方政府内の予算配分がゆがめられたり、中央政府との関係において地方政府の自律的な行政執行がさらに損なわれたりする可能性もあるだろう。

フィリピンの地方政府が自律性をより高めることができるか否か、今後の推移を注視していく必要があるだろう。

参考文献

<日本語文献>

佐久間美穂 (2012) 「フィリピンの地方政府— 地方分権化と開発—」 船津鶴代・永井史男編『変わりゆく東南アジアの地方自治』日本貿易振興機構アジア経済研究所、pp.165-198.

西村謙一 (2009a) 「フィリピンにおける地方分権化論」『大阪大学留学生センター研究論集多文化社会と留学生交流』13号、pp.31-43.

西村謙一 (2009b) 「フィリピン市民社会論」田坂敏雄編『東アジア市民社会の展望』御茶の水書房

西村謙一 (2019a) 「地方分権化後の自治体における政策決定過程」永井史男・岡本正明・小林盾編著『東南アジアにおける地方ガバナンスの計量分析』晃洋書房、pp.49-68.

西村謙一 (2019b) 「フィリピン地方自治における開発評議会の効果— 住民参加制度は自治体のパフォーマンスにいかなる影響を与えるのか—」永井史男・岡本正明・小林盾編著『東南アジアにおける地方ガバナンスの計量分析』晃洋書房、pp.89-107.

西村謙一 (2019c) 「誰が政策過程に参加するのか? — フィリピン政治の変化の可能性—」戸田真紀子・三上貴教・勝間靖編著『〈改訂版〉国際社会を学ぶ』晃洋書房、pp.48-62.

<外国語文献>

Atienza, M. E. L. (2006). Local Governments and Devolution in the Philippines, in Morada N. M.

⁷ フィリピン上院のレポートによると、修正前は内国歳入割当金の3割程度しか地方政府に配分されていなかった (Senate 2022)。

- & Tadem, T. S. E. (eds.). *Philippine Politics and Governance*, Quezon City: Department of Political Science, University of the Philippines, pp.415-439.
- Bautista, V. A., Joaquin, M. E. T. and Santiago, E. V. (2002). Philippine Experience in Health Service Decentralization, in Tapales, P. D. and Brillantes, A. B. Jr. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings (Vol. 3)*. Quezon City: University of the Philippines, pp.73-100.
- Brillantes, A. B. Jr. (2002). Decentralized Democratic Governance Under the Local Government Code: A Governmental Perspective, in Tapales, P. D. and Brillantes, A. B. Jr. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings (Vol. 3)*. Quezon City: University of the Philippines, pp.27-48.
- Cariño, L. V. (1998). Governance in Local Communities: Towards Development and Democracy, in Tapales, P. D. et al. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings (Vol. 1)*. Quezon City: University of the Philippines, pp.67-83.
- De Guzman, R. P. and Reforma, M. A. (1998). Decentralization towards Democratization and Development in the Asian Pacific Region, in Tapales, P. D. et al. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings (Vol. 1)*. Quezon City: University of the Philippines, pp.21-66.
- De Guzman, R. P., Reforma, M. A., and Panganiban, E. M. (1988). Local Government, in De Guzman, R. P. and Reforma, M. A. (eds.). *Government and Politics of the Philippines*. Singapore: Oxford University Press, pp.207-240.
- De Guzman, R. P., Reforma, M. A., and Panganiban, E. M. (1998). The Evolution of Local Government in the Philippines, in Tapales, P. D. et al. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings (Vol. 1)*. Quezon City: University of the Philippines, pp.103-120.
- McCargo, D. (2022). Philippine Elections 2022: Why Leni's Fifteen Million Votes Were Not Enough, *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, 44 (3), pp.357-366.
- McCoy, A. (1994). An Anarchy of Families: The Historiography of State and Family in the Philippines, in McCoy A. (ed.), *An Anarchy of Families: State and Family in the Philippines*, Quezon City: Ateneo de Manila University Press, pp.1-32.
- Philippine Institute for Development Studies (PIDS). (2015). Bottom-up Budgeting: People's participation at work, *Economic Issue of the Day* 15 (1), July 2015.
- Philippine Statistics Authority (PSA). (2021). *2020 Census of Population and Housing (2020 CPH) Population Counts Declared Official by the President*. (<https://psa.gov.ph/statistics/population-and-housing/node/164786>).
- Philippine Statistics Authority (PSA). (2023a). *Ethnicity in the Philippines (2020 Census of Population and Housing)*. (<https://www.psa.gov.ph/content/ethnicity-philippines-2020-census-population-and-housing>).
- Philippine Statistics Authority (PSA). (2023b). *Religious Affiliation in the Philippines (2020 Census of Population and Housing)*. (<https://psa.gov.ph/content/religious-affiliation-philippines-2020-census-population-and-housing>).
- Senate (2022). *IRA in 2022: At A Glance*, Senate of the Philippines. (https://legacy.senate.gov.ph/publications/SEPO/AAG%20IRA%20in%202022__21March2022.pdf)
- Tadem, T. S. E. and Atienza, M. E. L. (2023a). Introduction: The Search for Alternative Models for Responsible Local Governance, in Tadem, T. S. E. and Atienza, M. E. L. (eds.).

- A Better Metro Manila?* London: Palgrave Macmillan, pp.1-27.
- Tadem, T. S. E. and Atienza, M. E. L. (2023b). The Evolving Empowerment of Local Governments and Promotion of Local Governance in the Philippines, in Tadem, T. S. E. and Atienza, M. E. L. (eds.). *A Better Metro Manila?* London: Palgrave Macmillan, pp.29-86.
- Tapales, P. D. (2002). The Philippine Local Government System and Decentralized Development, in Tapales, P. D. and Brillantes, A. B. Jr. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings (Vol. 3)*. Quezon City: University of the Philippines, pp.49-58.
- Tapales, P. D., Padilla, P. L., Joaquin, M. E. T., and Santiago, E. V. (1998). Managing Change in Local Government: Issues and Concerns in Organization Development, in Tapales, P. D. et al. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings (Vol. 1)*. Quezon City: University of the Philippines, pp.187-202.
- Wurfel, D. (1988). *Filipino Politics: Development and Decay*. Cornell University Press.

インドネシアの中央集権体制・権威主義体制 ーパワーバランスと地方分権ー

日本都市センター研究員 中川 豪

インドネシアは東南アジア諸国において、長らく中央集権体制・権威主義体制が続いた国の1つである。特に、独立（1945年）から2000年以前は、スカルノ（Soekarno）とスハルト（Soeharto）という強権的な政治指導者によって中央集権体制・権威主義体制が構築された印象が強い。しかしながら、権力・権限・利権（レント）・経済的リソースが2人の政治指導者へ集約されていたわけではない。インドネシアは巧妙なパワーバランスのなかでステークホルダーが活動してきた国である。本稿では、インドネシアにおいて、中央集権体制・権威主義体制が確立するまでの歴史の変遷と地方分権の課題について考察する。

1 インドネシアの歴史の変遷

インドネシア¹では、約192万平方キロメートル（日本の約5倍）の国土面積に、約2.7億人のインドネシア人が定住している。この広大な国土面積のなかに約300の人種（ジャワ人・スダ人・マレー系・中華系・インド系・アラブ系等）が混在し、モザイク状に人種・宗教²・歴史・文化が散りばめられている。また、都市人口比率は約5割程度であり、約17,500の島³で構成される島嶼国家である。このため、インドネシア全域を統一するような統治政策を実施することが困難である。

この多様な文化圏において、統治政策を実施したのが、オランダ東インド会社（Verenigde Oost-Indische Compagnie：VOC）である。VOCは交易を目的とした活動に従事する傍ら、帝国主義の先駆けとなる政策をインドネシアで実践した組織・団体といえる。強制栽培制度と強制労働制度を設けることで、定住者を強制的に労働へと向かわせた（宮本1992）。VOCはインドネシアの肥沃な土地を活用し

て、コーヒー・スパイス・タバコ・ゴム等の栽培・収穫を労働者に課し、交易で利潤を獲得し続けた。これらの産業を通してインドネシア経済は発展し、システムチックな社会構造が形成された。

広域なプランテーションにおける栽培・収穫は重労働でありながら、決して単純作業ではなかった。商品は基本的に交易で利潤を獲得する目的で栽培・収穫されたものであるため、需要と供給に基づく価格調整メカニズムを考慮する必要があった。コーヒー・スパイス・タバコ等、奢侈品は需要が高まることで取引価格が上がるが、供給過多になると取引価格が下がる傾向にあった。このため、VOCは供給量を下げる目的で果実がなる木を労働者に伐採させ、取引価格をコントロールしていた。労働者は自国の資源をどのように扱うかの重要な決定権を持つことができず、この取引価格のコントロールに対応する責務を負わされていた。

1800年代以降、オランダ領東インド（現インドネシア）の社会構造は大きく変化していた。中華系

1 正式名称は「インドネシア共和国」であるが、本稿では「インドネシア」に統一して記載する。

2 約8割の国民がイスラム教信者であるが、キリスト教・ヒンズー教・仏教等の信者も定住している。

3 定住者が存在する島々の数は約6,000である。

移民労働者がオランダ領東インド・海峡植民地（マレーシア・シンガポール）・香港・タイ等で華僑ネットワークを形成し、移民労働者が国境を越えて交流する機会が盛んになった。シンガポール・香港海では、「客棧」という宿舎が設置されるようになり、出身地・使用言語・職業等が類似する移民労働者が集い、独自のコミュニティを形成した。このコミュニティは、現地の言語を使用できない、あるいは労働する国の法律・習慣に慣れ親しんでいない移民労働者に仕事・生活環境を提供する機会をつくっていた（杉原 2001：264-265）。

宗主国オランダ⁴によるオランダ領東インドの統治政策は、経済的には現地の人々（移民労働者を含む）に対してインセンティブを与えた政策だったと評価できよう。他方、政治的には第1次世界大戦に突入するまでの間、必ずしも現地の人々の要望を満たしていたとはいえない。当時、オランダ領東インドは反植民地主義運動に揺れた時代でもあった。パレンバン・ジャンビ・アチェ・バンジェルマシム・バリ等の支配者たちは、宗主国オランダの統治政策に対して抵抗を示した（弘末 2002：25）。特に、1873年～1904年、約30年間つづいた「アチェ戦争」は宗主国オランダによる統治政策の限界を示した事件であった⁵。1903年、アチェ王国最後のスルタンであるムハンマド・ダウド・シャー（Muhammad Daud Syah）が降伏し、アチェ王国が併合されたことで戦争は終結した。しかしながら、その後もこの地域では反植民地主義運動が行われており、宗主国オランダは、武力的弾圧ではオランダ領東インドを統治することが難しくなっていた。

オランダ領東インドの歴史は、宗主国オランダと反植民地主義運動を先導した人々がおそらく予想しえなかった形で終わりを迎えた。1942年、オランダ領東インドに日本軍が侵攻し、オランダ軍が降伏したことで、インドネシアの政治指導者は別の方策で独立を目指すことになり、準備期間はわずか3年半となった（倉沢 2002：33-35）。

インドネシアの政治指導者は日本軍が何故にオランダ領東インドに侵攻したかを理解していた。政治指導者はボルネオの油田を海軍に、パレンバンをはじめとするスマトラ島の油田を陸軍に差し出した。その対価として、独立の兆しを見出そうとした政治指導者がスカルノであった。スカルノは戦前から独立運動を先導していたこともあり、宗主国オランダにとって目障りな存在であった。その結果、スカルノは逮捕され、流刑となった⁶。しかし、戦中、日本軍の思惑とともに台頭した。また、スカルノに限らず、宗主国オランダの意向で身柄を拘束されていた政治指導者たちが解放されたことで、独立の機運が一気に高まったのである。

2 中央集権体制・権威主義体制の起源 - 独立運動とパワーバランス -

流刑となったスカルノが独立運動を先導する政治指導者へと台頭した一要因は、日本軍がスカルノに歩み寄ったことである。1942年、スカルノはオランダの輸送船でオーストラリアに護送される予定だったが、その輸送船が座礁したことで好機を得た。その後、西スマトラで陸軍の藤山大佐との会談に臨み、スカルノは日本軍への協力を約束した（白石 1997：43）。他方、スカルノが日本軍から協力を引き出したことで、インドネシアのナショナリズムは転換期を向かえた。インドネシアの政治指導者が日本軍のプロパガンダ活動に協力したことにより、「インドネシア・ナショナリズム」に無関心だった大衆層に影響を与えた。また、日本軍がインドネシアの政治指導者に独立をにおわせ、独立準備調査会を設置したことで、独立運動の勢いが停滞しなかった。日本軍による3年半の占領期は、政治指導者にとって独立の準備期間であった。この時、スカルノを筆頭として、その後にインドネシアの政治指導者となる人物は、大衆運動と組織化の手法に関して、実践を通して学ぶことができた。日本軍降伏直後の1945年8月17日、オランダが宗主国という立場で

4 VOCは1799年に解散しており、1800年代はオランダが宗主国としてインドネシアを統治していた。

5 インドネシアが隣国のマレーシア・シンガポールと異なる点は、前者が宗主国からの武力的弾圧と戦い続けた歴史を持つのにに対して、後者はそれを持たず、あくまで外交交渉のなかで独立運動を政治指導者が先導したことである。

6 1934年～1941年、スカルノはフローレンス諸島エンデで流刑生活を送っていた（白石 1997：33）。

インドネシアに舞い戻るより前に、スカルノを中核とする政治指導者は「統治権の空白期間」を狙い、インドネシアの独立を宣言した。その後、「インドネシア独立戦争（1945年～1949年）」という約4年間に及ぶオランダとの闘いの末、インドネシアは独立を達成した。1949年、オランダのハーグで開催された「オランダ・インドネシア円卓会議（ハーグ円卓会議）」において、オランダ領東インドの主権が「インドネシア連邦共和国」へ移譲された。翌年の1950年、すべての構成国がインドネシアに合流したことで、「インドネシア共和国」に再編された⁷。

独立直後のインドネシアでは、スカルノを中核とする中央集権体制・権威主義体制が形成されていたわけではなかった。むしろ、独立以前から政治活動を行っていたエリート層が複数政党をつくり、選挙による代表者の選出が行われていた民主主義国家であった⁸。スカルノ自身は一党独裁体制を構想していたが、当時のスカルノにはそれを実現できる条件が揃っていなかった。初代副大統領のモハマッド・ハッタ（Mohammad Hatta）はスカルノ同様、独立運動を先導する政治指導者であったが、スカルノの政治哲学とは対照的なものを持っていた。独立準備委員会⁹は当初、スカルノの構想に基づき、インドネシア国民党（Partai Nasional Indonesia）を単一政党にしようと試みていた。しかし、ハッタ副大統領による「政府の政治路線」に基づき、政党設立が自由化された。

1945年の独立宣言の時点で、スカルノは権力・権限を集約させるだけの勢力を持っていなかった。当時、ハッタとスタン・シャフリル（Sutan Sjahrir）は宗主国オランダに配慮するような方針¹⁰を打ち立てただけでなく、大統領であるスカルノに

権限が集中する「1945年憲法」体制を否定した。ハッタとシャフリルはあくまで対オランダ協調派であり、スカルノ率いる対オランダ闘争派とは異なる方法で独立し、民主的・分権的な政治体制を形成しようとしていたのである。

その後、スカルノに権力・権限が集中した要因としてあげられるのが、独立以降の民主的・分権的な政治体制が権力闘争と政治腐敗を招いたことである。地方政界では、イスラム国家樹立を目指す「ダラム・イスラム運動」が活発となった。中央政界では、第1回総選挙を睨んだ政党間の利権争いが激化していた。西スマトラでは、反政府運動とアメリカの支援によって「インドネシア共和革命政府」の樹立が宣言される等、国家存続の危機が深刻化していた（川村 2022：107）。このため、インドネシア国内では早くも民主制の限界が表面化しはじめ、政治体制を安定させるガバメントとガバナンスのあり方が問われるようになった。スカルノは民主制を批判し、「1945年憲法」とインドネシアの歴史・文化に基づいた「指導される民主主義」を提唱し、中央集権体制・権威主義体制を正当化させていった。

スカルノ陣営には国軍とインドネシア共産党（Partai Komunis Indonesia：PKI）がついた。当時、スカルノは国内（特に地方）の反乱を鎮圧するために国軍を必要としており、国軍はスカルノのカリスマ性と政治指導力を必要としていた。他方、PKIは「国民の支持」をスカルノに提供することで、スカルノの政治活動を支援した。その対価として、PKIは政治活動の自由を獲得することができたのである（白石 1997：83-88）。このことを考慮すると、スカルノは権力・権限が集中する政治体制を形成したが、最初から最後まで独裁者ではなかった、という

7 スカルノら政治指導者は独立を最優先としていたため、「ハーグ円卓会議」では「インドネシア連邦共和国」という国名を受け入れた。しかし、インドネシアの政治指導者にとって連邦制は宗主国オランダの植民地支配の遺物であり、忌み嫌うものであったことから、「インドネシア共和国」に再編したとされている（川村 2022：106）。

8 オランダ領東インド時代は国民参事会に、日本軍政下時代は中央参議院に、現地エリートが参加していた。しかし、現地エリートは政治的事柄に関して重要な決定権を持っていなかった。インドネシアでは、1945年の時点で政党設立が自由化されている（川村 2022：90-104）。

9 委員長にスカルノ、副委員長にハッタが就任しており、合計21名から構成された委員会。

10 対オランダ協調派は、①宗主国オランダの負債をインドネシアが承継すること、②外国資産の返還・接収資産の買収を行うことを表明した。宗主国オランダ側は、スカルノと独立に向けた交渉はしないが、ハッタとシャフリルとであれば独立の交渉に応じると通告した。このこともあり、1945年の時点では、スカルノよりもハッタとシャフリル率いる対オランダ協調派が政治権力を握っていた（川村 2022：100-101）。

見方もある。事実、スカルノがスローガンとして掲げた「西イリアン解放¹¹」と「オランダ資産国有化」を現実化するには、国軍の協力と民衆動員に長けたPKIの協力が必要不可欠であった（山崎 2002：100）。すなわち、スカルノ体制はスカルノ・国軍・PKI間の絶妙なパワーバランスによって成り立っていたのである。

3 スカルノ体制の統治政策

- 1945年憲法とパンチャシラ(Pancasila) -

スカルノ体制を下支えしたのが国軍・PKIであったとすれば、スカルノに権限を集中させることを合法化・正当化したのが「1945年憲法」であり、スカルノの政治哲学を国民に流布させたのが「パンチャシラ(Pancasila)：建国5原則」である。前述したように、インドネシアは広大な国土面積を誇り、多様な人種が異なる文化・歴史・宗教的価値観を持つ国である。このため、「インドネシア国民」として単一化させることは困難であった。また、「西イリアン問題」等、不安定な政治状況の影響が経済発展を阻害していた。地方では、ジャワ対非ジャワの対立が深刻化しており、ジャワをジャワ人とするのか、ジャワ島の人々とするのかが不明瞭であった。天然資源・農産物によってジャワが利益をあげる一方、非ジャワの意向が中央政府の政策に反映されない時期が続いた。国内では、人口比率の高いジャワが影響力を増し、非ジャワがマイノリティ側として自治を主張したが、分権的政治体制の確立には多くの諸課題が残っていた。

1957年、スカルノ体制はオランダ企業の国有化を達成し、経済的領域で「インドネシア・ナショナルリズム」を台頭させることに成功した。さらに、政治的領域では、1959年、スカルノが「1945年憲

法」の復帰を宣言し、スカルノに強い権限が与えられた。国権の最高機関は国民協議会であり、形式的には大統領任命権を有していたが、肝心の国民協議会の議員選出方法に関する規定がなかった（横山 2011：20）。スカルノはこの制度の瑕疵に目を付け、自ら国民協議会の議員を地方から任命し、国民協議会によって終身大統領に任命される仕組みを形成した。さらに、対オランダ協調派でスカルノの政敵であったハッタとシャフリル等の政治指導者をパージすることで、政治的安定を試みたのである。この時期、スカルノは「マレーシア構想¹²」に猛反発する等、外敵をつくっていた。しかし、これはスカルノがインドネシアのガーディアンであることを国民にアピールするためのものであった可能性がある。

スカルノが政治指導者として台頭したこの時期、「指導される民主主義」がスカルノ体制とインドネシアの象徴となっていた¹³。他方、その主義・スローガンに関して、多種多様な国民から支持を得ることに貢献したのが「パンチャシラ」であった。「パンチャシラ」はスカルノによって提唱され、現在でもインドネシア憲法前文に記載されている。「パンチャシラ」は国家形成の基本原則を成しており、①唯一最高神への信仰、②公正にして高雅な民主主義、③インドネシアの統一、④合議制と代議制における叡智に指導された人民主義、⑤全インドネシア人民のための社会主義の実現という5原則を掲げている。④の「指導された人民主義」は西欧諸国の民主主義（下からの民主化）に対抗する役割（上からの民主化）を担っている（安田 2000：150-151）¹⁴。これは、マレーシア・シンガポールの政治指導者が西欧諸国の民主主義に対抗するため、「アジア的価値観」を提唱し、アジア型の民主主義のあり方を主張したことと類似している（中川 2022）。

11 ニューギニア島を巡る問題は、インドネシアが独立する以前から発生しており、今日、インドネシアとパプアニューギニアの領土となっている。

12 マラヤ連邦の首相首相トUNKU・アブドゥル・ラーマン（Tunku Abdul Rahman）がシンガポール・サラワク・サバ・ブルネイを併合し、マレーシアとして宗主国イギリスから独立する「マレーシア構想」を公表した。のちに、ブルネイが構想から外れている。

13 NASAKOMはインドネシア語で、ナショナルリズム（Nasionalisme）・宗教（Agama）・共産主義（Komunisme）を表し、「指導される民主主義」の基礎となっている。

14 インドネシア国民の約8割はイスラム教を信仰しているが、ここでの「唯一最高神」はアラーを示しているわけではない。様々な神を統合した概念としての神である。この概念を否定する宗教結社は認められないことがあり、イスラム原理主義を抑制する際に役割を果たしている。隣国のマレーシアは憲法上、イスラム教を国教としているのに対して、インドネシアがイスラム教を国教としていないのは、「パンチャシラ」の原則によるものと考えられる。

スカルノ体制の統治政策のなかで、非常に重要な課題となっていたのが、エスニシティをどのように統合していくか、ということであった。人種・地域による格差は反政府主義運動を刺激する要因であり、差異を抑制するための統合化をはかる必要があったのである。文化政策はその中核を成したといえる。どの地域にも独自の文化があるのであれば、その文化を利用することで統治できる可能性がある。すなわち、インドネシアの中央政府は、文化政策を通して多種多様なエスニシティを統合し、「飼いなされるエスニシティ」を作り上げたのである(山下 1997: 35)。

4 スカルノ体制の限界

—スハルト体制と開発体制—

1965年に発生した「9月30日事件」をきっかけにスカルノ体制は崩壊した。事件発生の要因はいくつもあり、どれが主因か判断することは難しい。しかしながら、①スカルノ体制が外敵を作り過ぎたこと、②他国から経済制裁を受け、増大した軍事費を賄えなくなったこと、③経済的混乱が国内秩序を乱したこと、④ベトナム戦争が激化する冷戦構造のなかで、毛沢東率いる中国共産党との距離感を近づけ過ぎたこと、⑤国軍とPKIの対立関係が生まれたこと等、内政・外政・経済問題等、様々な要因が絡みあっていたことは間違いなからう。ここで注視しなくてはならない事柄は、スカルノ体制が築き上げた国軍・PKIとのパワーバランスが崩壊したことではなく、スハルトと国軍によってPKIが壊滅したことである。当時、PKI 党員は200万人を超えており、中国・ソビエト連邦に次ぐ党勢を誇っていた。そのPKIがわずか1日足らずで壊滅したこと

は驚愕である(山崎 2002: 104)¹⁵。以降、インドネシアでは、スカルノ・国軍・PKIのパワーバランスが崩壊し、スハルト・内務省(Ministry of Home Affairs)¹⁶・国軍・ゴルカル(Golongan Karya: ゴロンガン・カリヤ)¹⁷という新しいパワーバランスが形成され、「新秩序(Orde Baru)」の時代を迎えた。

スカルノが「独立の父」であるならば、スハルトは「開発の父」である。今日に至るまで、インドネシアの著しい経済発展の礎を築いたのはスハルト体制であった。スカルノ体制がインドネシア型社会主義国家の形成を目指したのに対して、スハルト体制は政治的安定を前提とした経済発展を模索した(大形 1994: 142)。スハルト体制はPKI・共産主義思想を持つ政治指導者と距離を置くことで、西側諸国の援助と外国資本の導入をもたらした。スハルト体制下の中央政府は効果的な経済政策を円滑に実施していたが、その背景には、スハルトの強権的政治と国軍による強制力があつた。また、スハルト体制が国民全体に影響力を顕示するには、総選挙での結果が求められた。スハルトは既存政党からの要望を受けるかたちで総選挙の実施を約束した。スハルト陣営はゴルカルを与党として1971年の総選挙に臨み、勝利を収めた。ゴルカルが総選挙で勝利すると、インドネシアの政党政治の仕組みが崩壊しただけでなく、三権分立を前提としたチェックアンドバランスの機能が失われたのである。

スハルト体制の経済政策は民主的・分権的なものではなかった。この時期に台頭したのが行政部門のテクノクラートであった¹⁸。スハルト体制では、フォード財団から援助を受けてアメリカ・カナダの大学で経済学を学び、学位を取得した「バークレー・マフィア」¹⁹を中核として課題設定・政策立案が行

15 事件の首謀者とされたディパ・ヌサンタラ・アイディット(Dipa Nusantara Aidit)は逮捕後、射殺された。また、数多くのPKI 党員がこの事件に巻き込まれ、命を落としている。

16 内務省では、PKI関係者・スカルノ派官僚が徹底的にパージされ、スハルト派官僚による組織が形成された。1970年代に公務員共済組合が組織され、内務省官僚は組合への加盟とゴルカルの支持者となった。総選挙において内務省はゴルカルへの投票を呼びかけ、官僚・地方公務員にはゴルカルへ投票する義務が課されていた(白石 1997: 148-149)。

17 ゴルカル(職能集団)は植民地支配されていた時代から存在し、スカルノ体制期に勢力を拡大した。

18 宗主国オランダによる植民地支配期、インドネシアの王族・貴族階級が「現地人官僚」として行政部門の職に従事していた。また、スカルノ体制期に官僚機構は膨張しており、十分な人的資源を確保できていた(加納 1996: 13-14)。このため、インドネシアではスハルト体制以前から、現代官僚制の下地ができていたといえる。

19 そのうちの1人であるウィジョヨ・ニティサストロ(Widjojo Nitisastro)は、スハルト体制下の経済発展に大きく貢献し、大統領経済顧問等のポストに就任した。

われ、彼らが立案した経済政策がインドネシアの経済発展に大きく貢献していた。しかしながら、当時、経済政策を実施するにあたって必要な予算を発展途上国であったインドネシアの中央政府がどのように工面していたかには疑問が残る。スハルト体制期に常態化したのが、豊富な天然資源のレントに手を出し、徴税以外で多額の資金（裏金）を獲得・利用する方法であった（白石 1997：155-160）²⁰。この資金は政策実施以外にも政治資金として利用されており、スハルト体制・中央政府を親分、地方政府を子分として、賄賂・不透明な資金調達・分配によって、行政部門の運営がなされていた。これらの資金は公務員数の維持・増加にも充てられており、インドネシア国内の政治的安定を維持する役割があったことも否定できない。政治的安定は国外の起業家・投資家にとって魅力的なものであり、スハルト体制期に外国資本を獲得できた一因であった。このため、必ずしも不透明な資金調達・分配が経済発展を阻害したとはいえないのである。インドネシアの市場経済で横行していたレントシーキング（利権獲得行為）は、あくまで持続的な経済発展を促すためのものであり、経済的非効率性を高めるものではなかった（Schwarz 1999）。他方、スハルト体制ではネポティズム（縁故主義）が横行し、スハルトあるいは国軍・ゴルカル幹部の親族関係者へ優先的に恩恵が与えられる社会が形成されていた（加納 1996）。

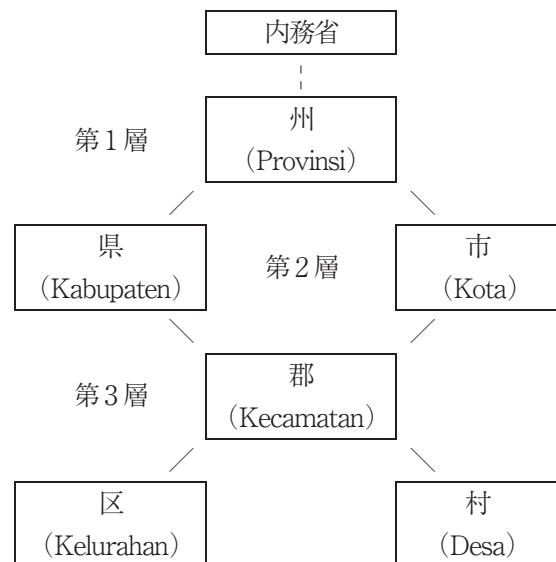
5 スハルト体制の崩壊と地方分権

ーミニ・スハルトの誕生と権限移譲の瑕疵ー

1993年の段階で、スハルト体制が崩壊することを予想することは困難であった。それほどにスハルト体制は経済発展・レントの分配を両立しながら、中央集権体制・権威主義体制を確立していた。総選挙においても、ゴルカルを脅かす政党は存在しなかった。しかし、1997年、タイから発生した金融危機（アジア通貨危機）は東南アジア諸国に派生し、

インドネシア経済は大きな打撃を受けた。最も著しい影響は経済的領域以上に政治的領域でみられた。これまで中央集権体制・権威主義体制を確立し、長期体制となっていたスハルト体制が崩壊したのである。隣国のマレーシアでも政治的混乱が発生したが、同様に中央集権体制・権威主義体制を確立していたマハティール（Mahathir bin Mohamad）体制が崩壊することはなかった。スハルト体制は経済復興の道筋を示せなくなったときに終わりを迎えたのである。このことを考慮すると、国民・ステークホルダーはスハルトの絶対的支持者だったのではなく、スハルト体制が経済発展による利潤を分配する限りにおいてはスハルトを支持する受益者だったのかもしれない。インドネシアで発生した金融危機は①通貨危機、②銀行危機、③社会危機という3つの危機要因の集合体であり、1つの危機を解消するだけでは足りなかった（黒岩 2004）。インドネシアでは金融危機発生以前から不透明な金融取引が常態化していたこともあり、短期対外債務残高と外貨準備率の不均

図1 インドネシアの統治構造（地方政府）



（出所）一般財団法人自治体国際化協会（2022）

20 限られた資源を経済政策に投入し、経済発展をはかる状況にある場合、フォーマルな制度よりも安価で効率的なインフォーマルな制度に依存する時期がある。インドネシアでは戦中、日本軍による生産者・流通業者に対する統制が強化され、組合制度が発展した。他方、統制強化による物資不足を解消する名目で「闇市」が発展した。このインフォーマルな制度・取引は、フォーマルな制度・取引を推奨する者からすれば見過ごすことはできない。しかしながら、戦中、このインフォーマルな制度・取引によって餓死者数が抑制されていたことを考慮すると、決して批判できるものではなからう。また、日本軍は華僑ネットワークに依存することで物資不足のなか効率的な取引を行うことができた（倉沢 2002：43）。

衡・国営銀行の不良債権率の高さ・民主化と分権化抑制の問題が限界に達していたとも考えられる²¹。

スハルト体制崩壊後、インドネシアでは地方分権の動きが活発となり、「分権的ガバメント」が成立した。以降、地方政府が地域社会の行政サービスの主たる担い手となった。スハルト体制期の首長選出では、建前上、首長の選出は地方議会で行われることになっていたが、実際には内務省の厳しい監督下に置かれていた。また、首長の最終任命権は大統領（スハルト）にあった。

1984年、州知事27名のうち15名が軍出身者であり、16名がジャワ島出身者であった。軍出身者かつ地元出身者は統治困難な地域の州知事となり、上手く地方政府を統治していた。州・県・市の公務員人事においても、中央政府の意向が反映されていた。官房長・局長等の幹部職の任命にあたっては、中央政府の許可が必要であった。さらに、出向人事制度によって国家公務員が地方政府に勤務することが慣例であった。特に、地方政府の社会・政治活動を監視する役割を担っていた社会政治局（Dinas Sosial Politik）のトップには、州の場合は陸軍大佐、県・市の場合は陸軍少佐が任命されていた。

地方政府の予算においても、中央政府からの締め付けがあった。1996年度の予算を概算計算したところによると、歳入の約9割と歳出の約8割を中央政府が占めていた。このため、州・県・市の自主財源はほとんどなく、公共事業・行政サービスを実施するうえで、地方政府は中央政府の財源・権限に依存している状態であった²²。スハルト体制崩壊後、中央政府は少なからず、スハルト体制期に集中していた権限・レントを地方政府へ分散化することによって、民主的・分権的制度を形成しようとしていた。特に、地方政府の首長を直接選挙で選べるようになったことは大きな進展といえる（岡本 2012：27-33）。また、「1999年地方行政法」を制定したことで、州・県・市間の関係性は水平的なものとなっ

た。しかしながら、2000年代から地方分権の動きが停滞すると、「2004年地方行政法」では、州・県・市間の関係性が再び垂直的なものとなり、中央政府（特に内務省）の息がかかった州知事が中央政府の代理機関として県・市政府を監督するようになったのである。「2014年地方行政法」では、さらに中央政府・州の権限が強化されるに至った（一般財団法人自治体国際化協会 2022：44-45）。2010年代以降、インドネシアでは民主化の後退と中央集権化が起きている。その要因としては、直接選挙で選ばれた首長が、移譲・付与された権限・レントを乱用する事例が発生し、法的枠組みを無視した経営が続いたことである。このため、近年は図1のように、地方政府は第1層を州（特別州を含む）、第2層を県・市、第3層を郡・区・村とする3層構造となっており、内務省はこれらの政府を監督する役割を担っている。

2000年代以降、インドネシアの地方政府では、家産制化・政治腐敗の蔓延・住民ニーズを反映していない行政サービスが横行した。また、マスメディアの活動に対して規制緩和がなされたことで、首長の横暴さを取り上げるニュースが広く拡散されるようになった。インドネシアでは、このような振る舞いをした人物を「ミニ・スハルト」と揶揄している。地方政府を統括している内務省はこのことを重く受け止め、地方政府の首長・高官・議員を積極的に取り締まるようになった。地方分権を円滑に推進するためには、中央政府が管理・運営していたレント、それに基づく権限をどのように分配・移譲するかを慎重に吟味しなくてはならない。そうでなければ、権限・レントを独占した後にそれらを乱用する人物あるいは組織・団体が出てくるからである。地方政府に「ミニ・スハルト」が誕生した政治的背景には、スハルト体制崩壊に伴うパワーバランスの崩壊と、急進的な地方分権政策があったことを見逃してはならないだろう。2000年代以降のインドネシ

21 スハルト体制下の中央政府による統制・政治腐敗等が金融危機の主因であったという根拠が証明されているわけではない（アンドリュウ 2007）。

22 すべての地域がスハルト体制と中央政府の意向に賛同しているわけではなかった。天然資源が豊富なカリマンタン島とスマトラ島の地方政府では、中央政府の息がかかった首長候補に対する反発があったようだ。こうした不満はスハルト体制崩壊とともに爆発し、首長更迭要求デモ・地方議会解散デモという形で表面化した。こうした現象を考慮すると、スハルト体制期の中央政府と地方政府の関係は1つの事件が発生することで崩壊してしまうような脆弱性を持っていた（岡本 2012）。

アでは、地方分権が進むと同時に「汚職の分権化」が進み、地方分権の諸課題を露呈したのである（岡本 2012）。

参考文献

<日本語文献>

- アンドリュー・マッキンタイヤー（2007）「不透明な貨幣ーインドネシアにおける財政政策、レント・シーキングおよび経済パフォーマンスー」『レント、レント・シーキング、経済開発ー新しい政治経済学の視点からー』, pp.321-352
- 一般財団法人自治体国際化協会（2022）『インドネシアの地方自治（令和4年度（2022年度）改訂版）』一般財団法人自治体国際化協会
- 大形利之（1994）「インドネシアにおける開発体制の形成過程ー1971年総選挙と85年選挙法の意義ー」『開発と政治ーASEAN諸国の開発体制ー』, pp.141-198
- 岡本正明（2012）「逆コースを歩むインドネシアの地方自治ー中央政府による「ガバメント」強化への試みー」『変わりゆく東南アジアの地方自治』, pp.27-66
- 加納啓良（1996）「インドネシアの官僚制ー公務員制度を中心にー」『ASEAN諸国の官僚制』, pp.5-46
- 川村晃一（2012）「インドネシアー独立運動の競争性と脆弱な民主制の誕生」『アジアの脱植民地化と体制変動ー民主制と独裁の歴史的起源ー』, pp.87-113
- 倉沢愛子（2002）「日本占領下のインドネシアー総動員体制にゆられた伝統社会」『東南アジア史』8巻, pp.33-55
- 黒岩郁雄（2004）「インドネシアの経済危機とガバナンスー汚職、契約執行、所有権の保護ー」『開発途上国におけるガバナンスの諸課題ー理論と実際ー』, pp.95-141
- 白石隆（1997）『スカルノとスハルトー偉大なるインドネシアをめざしてー』岩波書店
- 杉原薫（2001）「国際分業と東南アジア植民地経済」『東南アジア史』6巻, pp. 249-272
- 中川豪（2022）『マレーシアとシンガポールにおける政治的腐敗（汚職）と経済発展の相関性について

ー政治文化という媒介変数を通じてー』明治大学

- 西原正（1973）「インドネシア「新秩序」とその政治的近代化」『東南アジア研究』11巻, 2号, pp.171-190
- 弘末 雅士（2002）「インドネシアの「聖戦」」『東南アジア史7』, pp. 25-49
- 宮本謙介（1992）「諸外国におけるインドネシア経済史研究:植民地社会の成立と構造」『経済学研究』42巻, 2号, pp.77-102
- 安田信之（2000）『東南アジア法』日本評論社
- 山下普司（1998）「飼い慣らされるエスニシティ、暴力化するエスニシティー現代インドネシアの民族と国家ー」『アジアの多文化社会と国民国家』, pp.26-45
- 山崎功（2002）「インドネシア 未完の民族革命ー独立宣言からスカルノ末期まで」『東南アジア史』8巻, pp.85-115
- 横山豪志（2011）「インドネシアー「多様性の中の統一」を目指してー」『東南アジア現代政治入門』, pp.13-32

<外国語文献>

- Kornai, J. (1980). "Hard" and "Soft" Budget Constraint. *Acta Oeconomica*, 25 (3/4), 231-245.
- Kornai, J., & Maskin, E. & Roland, G. (2006). Understanding the Soft Budget Constraint. *Journal of Economic Literature*, 41 (December 2003), 1095-1136.
- MacIntyre, A. J. (1993). The Politics of Finance in Indonesia: Command, Confusion, and Competition. In Haggard, S., Lee, Chung, H., & Maxfield, S. (Eds.), *The Politics of Finance in Developing Countries* (pp.123-164). Cornell University Press.
- Schwarz, A. (1999). *A Nation in Waiting Indonesia's Search for Stability* (2nd ed). Routledge.
- World Bank. (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press.

都市行政研究の視点

日本都市センターでは、都市自治体が直面している様々な政策課題について、複数の学識経験者及び都市自治体職員から構成される研究会を設置し、学際的かつ理論と実務を融合させる総合的な調査研究を進めてきた。一方、地方分権改革の進展を経て、更には超高齢・人口減少社会を迎えるなかで、日本の都市自治体をめぐる状況は大きく変化しており、都市自治体の行政については、様々な分野にまたがる学際的な立場からの調査研究が必要となっている。

そこで、「都市行政研究の視点」のコーナーにおいて、都市自治体の行政に関して、行政的、政治的、法的など多角的な観点から考察し、都市自治体関係者への情報提供と問題提起を図っていくこととしている。

第9回目となる今回は、「プラスチック汚染対策をめぐる条例制定の意義－栃木県と宮津市を事例とした予防政策法務としての可能性－」と題して、科学的不確実性を伴う身体的リスクが懸念されているプラスチック汚染に関する予防的措置の一環としての条例制定の意義や国と自治体の関係性等について考察する。

プラスチック汚染対策をめぐる条例制定の意義 —栃木県と宮津市を事例とした予防政策法務としての可能性—

日本都市センター研究員 中山 敬太

プラスチック汚染対策を含む「プラスチック資源循環」の一環として、「栃木県プラスチック資源循環推進条例」は日本の自治体条例（都道府県条例）として初めて国の「プラスチック資源循環促進法」に先駆けて制定され、その後市町村条例として初めて「宮津市プラスチック等資源循環の促進等に関する条例」が制定された。このような状況下で、本稿は両条例の概要とその特徴を示し、科学的不確実性を伴うリスクが懸念されているプラスチック汚染をめぐる対策の一環として、条例制定の意義と国と自治体の立法権等をめぐる関係性も踏まえ、当該状況下での今後の自治体における予防政策法務としての可能性について「ナッジ」理論にも触れながら若干の考察を含め検討した内容である。

1 はじめに

(1) 本稿の趣旨・目的

2015年9月にニューヨークの国連本部で開催された「国連持続可能な開発サミット」にて、「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ」が採択され、17の目標（Goal）と169のターゲット（Target）からなる「持続可能な開発目標（SDGs：Sustainable Development Goals）」を掲げている¹。この17の目標の中で目標14²では、「By 2025, prevent and significantly reduce marine pollution of all kinds, in particular from land-based activities, including marine debris and nutrient pollution」と掲げられており、海洋ごみ等を含むあらゆる種類の海洋汚染を防止・削減することを宣言している³。その後、イギリスのエレン・マッカーサー

財団が出した報告書⁴で、2050年までに海洋中のプラスチックごみが魚の総重量を超える予測を示したことなどをきっかけに海洋プラスチック汚染の深刻さを国際社会がより現状認識することになり、グローバル・レベルおよびナショナル・レベルでの関連する取り組みも加速化していくことになった。なお、グローバル・レベルでは、法的拘束力のある国際文書（条約）の策定に向けて現在政府間交渉が行われている状況である。

そこで、本稿では、海洋ごみ問題（海洋汚染）にもなっている廃プラスチックを含むプラスチック汚染対策に関して、日本（ナショナル・レベル）での取り組みの現状と課題を踏まえた上で、各自治体（ローカル・レベル）での取り組み、特にあまり注目が置かれていないプラスチック汚染対策に対する

1 国際連合広報センター HP「持続可能な開発目標（SDGs）とは」（https://www.unic.or.jp/activities/economic_social_development/sustainable_development/2030agenda/：最終閲覧日 2024年7月31日）。

2 Goal 14 (Life Below Water) : Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources.

3 United Nations. Take Action for the Sustainable Development Goals (<https://www.un.org/sustainabledevelopment/oceans/>)

4 Ellen MacArthur Foundation. 2017. The New Plastics Economy: Rethinking the future of plastics & catalysing action, p.12 (<https://emf.thirdlight.com/file/24/RrpCWLER-yBWPZRrWSoRrB9KM2/The%20New%20Plastics%20Economy%3A%20Rethinking%20the%20future%20of%20plastics%20%26%20catalysing%20action.pdf>)

条例制定をめぐる現状（特徴を含む）と課題を整理し、予防的な条例制定の意義や国と自治体の関係性（立法権や連携・協力などの役割分担を含む）を検討し、今後の都政政策法務における新たな政策的示唆を見出すことを目的としている。

具体的に、本稿では、現段階でプラスチック汚染対策の一環として条例制定をしている栃木県と宮津市（京都府）の2自治体を事例対象として、国の取り組みとして「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律」が制定される前に「栃木県プラスチック資源循環推進条例」が制定、そして、当該法制定後に「宮津市プラスチック等資源循環の促進等に関する条例」が制定されたこともあり、両自治体条例の特徴に共通・相違する構造等も整理をした上で、プラスチック汚染をめぐる人体に対する健康被害等について科学的不確実性⁵が伴うリスクが懸念されている状況下で、市民・住民に一番身近な行政サービスを展開する自治体において、国との立法権や役割分担等を踏まえ、当該条例制定等がいかなる予防政策法務としての可能性があるのかを検討した点に社会的意義（価値）を見出すことができる。

（2）問題の所在

そこで、上述したような趣旨・目的を踏まえ、本稿では一体どのような本質的な課題に焦点を当て、具体的な論点に着手するのが問題となる。以下で

は、本稿で取り上げる大別して2つの論点について示す。

第1に、条例制定にあたっては、憲法第94条⁶や地方自治法第14条1項⁷に基づき、法令に違反しないことが謳われている中で、本稿で具体的な事例とするマイクロプラスチックを含むプラスチック汚染による人間への健康被害に関して、科学的な因果関係が明確になっていない（科学的不確実性が伴っている）リスクに対する予防的措置の一環として、条例が法令等に先立って制定された場合に、憲法・法令と条例の関係性はどのようになるのか、国と自治体の関係性（立法権や役割分担等）をめぐる問題となる。つまり、科学的不確実性が伴うリスクに対処すべく、このように法令等に先駆けて条例が制定された場合、憲法94条や地方自治法14条1項との関係性はどのようになるかということである。例えば、条例制定時は「独立条例（自主条例とも呼ばれている）」⁸だったものの、法律制定後に「法規律事務条例」⁹、「法律実施条例」¹⁰、そして「委任条例」¹¹などの性質を有する条例となった場合の関係性がどのように位置づけられるのかという問題がある。この点、「現行法における国と自治体の立法権の関係に関する規定には明確でない点や集権的な要素が残っている」¹²状況も指摘されていることから議論の実益はあると言える。

第2に、「VUCA」¹³時代と言われる現代社会に

5 科学的不確実性は、「情報的不確実性」と「技術的不確実性」に分けられ、「リスク情報の『事実判断』」になる側面がある。具体的に、「情報的不確実性」とは「リスクに対して原因と結果に関する因果関係が明確または不明確であることが分かっていない状況及びそれらが研究者間で共通認識になっていない情報がある状況」を示す。また「技術的不確実性」は「リスク評価手法（技術評価基準を含む）等が確立されていないことによって不確実性が生じている状況」である。中山敬太（2022）「リスク意思決定に対する不確実性情報の管理に関する有効性の検討—科学的不確実性と社会的な不確実性の細分化の観点から—」『場の科学』Vol.1, No.3, pp.39-40 引用・参照。

6 憲法第94条は「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる」と規定する。

7 地方自治法第14条1項は「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて（中略）、条例を制定することができる」と規定する。

8 「独立条例」とは、「法律が規定する事務とは別に独自に事務を定める」条例である。小泉祐一郎（2022）「法令と条例・規則の機能分担と相互関係」北村喜宣・飯島淳子・磯崎初仁・小泉祐一郎・岡田博史・靱持麻衣・公益財団法人日本都市センター編著『法令解釈権と条例制定権の可能性と限界—分権社会における条例の現代的課題と実践—』第一法規、p.181引用。

9 「法規律事務条例」とは、「法律に規律された事務に関して定める」条例である。小泉（2022）、p.181引用。

10 「法律実施条例」とは、「法律に基づく事務に関して法律の委任なく定める」条例である。小泉（2022）、p.181引用。

11 「委任条例」とは、「法律に基づく事務に関して法律の委任を受けて定める」条例である。小泉（2022）、p.181引用。

12 磯崎初仁（2022）「条例制定権拡充のための立法論—立法論の分担原則をどう具体化するか—」北村喜宣・飯島淳子・磯崎初仁・小泉祐一郎・岡田博史・靱持麻衣・公益財団法人日本都市センター編著『法令解釈権と条例制定権の可能性と限界—分権社会における条例の現代的課題と実践—』第一法規、p.71引用。

13 「VUCA」とは、Volatility（変動性）、Uncertainty（不確実性）、Complexity（複雑性）、Ambiguity（曖昧性）の頭文字をとった造語である。

において、科学的不確実性が伴うリスク等が懸念される状況下での、独立条例制定権のあり方（意義）が問われることになる。なぜなら、このように因果関係が明確になっていない状況下では、科学的根拠等を含むエビデンスに基づく立法事実を構築することが難しく、関連法規の制定・施行等を待っている、実態把握の遅れや迅速性の欠如により、事態がより深刻化し手遅れになる可能性等も生じ、また地域特有のリスクも存在し得ることもあり、このような不確実性を伴う状況下における独立条例制定権の意義が問われることになるからである。この点、例えば、国による基本的方針の策定や法律の制定等がされていない状況下における自治体による「予防原則」¹⁴の考え方¹⁵に基づく予防的な条例制定権（予防政策法務）のあり方を問うことにも繋がる論点となる。

このように、本稿で取り上げる問題の射程を2点に大別して示すことができる。

2 廃プラスチックとマイクロプラスチック汚染問題

本稿で具体的な事例として取り上げる栃木県と宮津市のプラスチック条例という制度の仕組みを検討するにあたって、廃プラスチック問題やマイクロプラスチック汚染のどこに問題の本質があるのかを整理しておく必要がある。

なお、プラスチックは多くの産業分野において様々な用途で利用されており、多大な社会的効用を

もたらしており、とりわけ「安価で軽量、そして丈夫で腐食分解（バクテリアによる二酸化炭素など無機物への変換）しないことは、プラスチックが持つ素材としての優れた特質」¹⁶である。その意味において「プラスチックは現代の文明を支えている物質であり、使用を停止するのは難しい」¹⁷ことを前提として留意しておく必要がある。つまり、プラスチックの（厳格な）規制等にその主眼が置かれてしまうと、それにより恩恵を受けていた社会的効用が低下していくことになり、特に医療分野や食品分野では健康や衛生という観点から安全・安心を支える素材としても機能しており、各種プラスチック開発をめぐる国際競争力の低下や技術革新を阻害することにも繋がる可能性があるからである。

(1) 廃プラスチック問題

プラスチックは「安価であれば大量に消費され、大量に廃棄され、そして一部が環境中に流出する」¹⁸ことになり、この「プラスチックの生産量は毎年5%の速度で増加し、世界で4億トンを超えるプラスチックが生産されている」¹⁹とも言われている。特に、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）により世界的に深刻な感染症パンデミックをもたらしたことにより廃プラスチック問題をより悪化させている。具体的には、COVID-19の「感染拡大に伴い使用量が増加したマスクや医療用手袋にもプラスチックが使われている」ことや、その他にこれらに関連して「外出自粛などにより、国民の生活様式は

14 この「予防原則」は、「環境の損害は日々進むものであるために、科学的根拠を待っているのは手遅れになってしまうという事態を防ぐための考え方」である。柳憲一郎（2015）『コンパクト環境法政策』清文、p.37引用。

15 この点、「『予防原則』は『原則』化までしているとはいえ、環境法の基本的な『考え方』であり、この予防原則は「リオ宣言（1992）原則15の定義が引用されることが多い傾向がある」と言われている。中山敬太（2023c）「不確実性を伴うリスクに対する『ナッジ』が果たす環境法政策学上の役割—先端科学技術のリスク政策における『予防原則』と『ナッジ』の相乗効果—」『環境法政策学会誌』Vol.26、p.112引用・参照。なお、リオ宣言・原則15（Principle15）は、「In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.」と明記されている。United Nations,1992, REPORT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992) https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf.

16 磯辺篤彦（2022）「海洋プラスチック汚染の現状と今後の研究課題」『日本船舶海洋工学会誌』Vol.102、p.2引用。

17 大塚佳臣・高田秀重・二瓶泰雄・亀田豊・西川可穂子（2021）「マイクロプラスチック汚染研究の現状と課題」『水環境学会誌』Vol.44、No.2、p.39引用。

18 磯辺篤彦（2022）、p.2引用。

19 高田秀重（2019）「海洋プラスチック汚染とその対策」『学術の動向』Vol.24、No.10、p.44引用。

変化し、特に外食機会が激減した」と言われており、「飲食店での喫食の代わりに、お弁当等のデリバリーやテイクアウトが増え、使い捨て容器などの需要が急増し、食品容器包装に由来するゴミが増加した」とされている²⁰。

近年、日本においては、「年間で約900万トンのプラスチックが廃棄され、このうち84%は焼却熱回収や輸出を含みサイクルに、残り16%は埋め立てや焼却廃棄（単純焼却）されている」ものの、「年間で14万トン程度（1～2%）の廃棄処分されたプラスチックは、回収経路から外れて環境中に漏れると推算されている」状況である²¹。とりわけ、このように環境中に漏れたプラスチックが雨や風などで川から海に流れ込み、海洋プラスチック汚染問題として、「荒天のたび漂着と再漂流を繰り返す漂着プラスチックごみの総量を海岸で正確に見積もる体制はわが国のみならず世界で整っていない」²²こともあり、様々な関連する情報やデータが出されているが、あくまで概算・推計値となり、正確な実態把握は難しい状況である。

また、上述したように、プラスチック素材はあらゆる様々な産業分野で用いられており、特にインフラ業界、医療業界、そして食品業界などで生活や健康・衛生環境の維持等で大きく貢献しているが、一度だけ使用し廃棄されるプラスチック製品である「ワンウェイプラスチック」の多用などを含め廃プラスチック問題の対策に企業や行政（国・自治体）が取り組みを進めている。この点、「人目につきやすく海岸景観を損ねる大型の漂着プラスチックごみ（中略）については、十分な効果とはいえないまでも、国や地方自治体が主管する海岸清掃事業等を通して対策が講じられてきた」²³状況でもある。

(2) マイクロプラスチック汚染

この廃プラスチックが廃棄物処理や下水道処理の

社会管理システムから何らかの理由により漏れることで、川を経て最終的に海にたどり着き、太陽による紫外線や波風の影響により、マイクロプラスチックになることが知られている。

まず、そもそもマイクロプラスチックとは何か、その定義等が問題となる。マイクロプラスチックは、「5mm以下のプラスチックの総称であり、もともとそのサイズで製品として使われているプラスチック（一次マイクロプラスチック）および、大きなプラスチック製品やプラスチックごみが紫外線や物理的な磨耗により微細化したプラスチック（二次マイクロプラスチック）を指す」²⁴と言われている。

この「マイクロプラスチックの行方、すなわち海洋での移動や消失過程を包括する海洋プラスチック循環の全容は、まだ解明されていない」²⁵状況である。

また、海洋環境におけるプラスチック汚染がその対策を含め主眼が置かれている傾向があるが、大気中や土壌環境等を含め「マイクロプラスチックは、環境中での濃度が低いこと、微小な固体であるという点で、サンプリング、分析の難しさがあり、環境中での動態の実態解明は道半ば」であり、この「マイクロプラスチックに残留している添加剤や環境中で吸着した疎水性有機汚染物質の生態影響が示唆されているが、その実態解明も緒に就いたばかりであり、ヒトを含めた生態系全体への影響評価を進めていくことが必要である」と指摘されている²⁶。

このように、マイクロプラスチックの環境動態や生態系全体への影響など未だその実態や正確な科学的メカニズムなどが分かっていない点および専門家の間でも共通認識になっていない点が多く存在している状況である。

(3) プラスチック汚染問題と身体的悪影響

このマイクロプラスチックを含むプラスチック汚

20 大塚・高田・二瓶・亀田・西川（2021）、No.2、p.36引用・参照。

21 磯辺篤彦（2022）、p.2引用・参照。

22 磯辺篤彦（2022）』、p.3引用。

23 磯辺篤彦（2018）「海洋プラスチックごみの発生・移動とその行方」『廃棄物資源循環学会誌』Vol.29、No.4、p.12引用。

24 大塚・高田・二瓶・亀田・西川（2021）、p.36引用。

25 磯辺（2018）、p.12。

26 大塚・高田・二瓶・亀田・西川（2021）、p.39引用・参照。

染をめぐって、その「深刻かつ本質的な課題の1つはマイクロプラスチックが生物濃縮による食物連鎖により人間をはじめとする生物への悪影響を及ぼす蓋然性が高いこと」であり、プラスチック及び関連製品・商品の製造段階等で、本来人体に暴露されることを想定していない有害化学物質が、マイクロプラスチック化することで、健康被害等の身体的悪影響を及ぼすリスクがあることが懸念されている²⁷。また、近年はマイクロプラスチックだけではなく、プラスチックが「ナノ領域化するナノプラスチック等を通じて身体的暴露が生じていることも問題視されている」²⁸との警鐘も鳴らされている。このような「マイクロプラスチックの中でも1 μ m未満のもの（ナノプラスチック）は、生物に対して細胞毒性を示すことが示唆されており、その分析手法の確立が求められる」²⁹とされている³⁰。

このように、ナノ・マイクロプラスチックを含むプラスチック汚染と人体への健康被害に関しては、必ずしも因果関係が明確ではなく、未だ科学的不確実性が伴っている状況であることが分かる。

3 日本（国）のプラスチック汚染対策の現状

このような深刻な廃プラスチック問題とそれに伴うマイクロプラスチック汚染による生態系や人体への悪影響に対する懸念等がある中で、2018年6月

にカナダにて開催されたG7シャルルボワ・サミットで日本とアメリカは「海洋プラスチック憲章」に署名をしなかったが、2019年6月開催のG20大阪サミット直前の同年5月に、国として消費者庁・外務省・財務省・文部科学省・厚生労働省・農林水産省・経済産業省・国土交通省・環境省が共同で「プラスチック資源循環戦略」を策定した。この「プラスチック資源循環戦略」は、「3R + Renewable」³¹を基本原則として、「プラスチック資源循環（リデュース等の徹底、効果的・効率的で持続可能なりサイクル、再生材・バイオプラスチックの利用促進）」・「海洋プラスチック対策」・「国際展開」・「基盤整備」の4つの「重点戦略」を掲げ、6つの「マイルストーン」³²で今後の具体的な目指すべき方向性を示している点が特徴の1つである。その後、上述した2019年6月にはG20大阪サミットにて「2050年までに海洋プラスチックごみによる追加的な汚染をゼロにまで削減することを目指す」共通のグローバルなビジョンとしての「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」が共有されることになった³³。

このようなプラスチック資源循環およびその汚染対策の一環として、普段のライフスタイルの見直し契機にも繋がった「レジ袋有料化」³⁴（2020年7月1日開始）などの施策を経て、その約1年後の2021年6月には「プラスチックに係る資源循環の促進等

27 中山敬太（2023b）「プラスチック汚染をめぐる近年のEUと日本の戦略と法制度の比較検討－「ナッジ」や「イノベーション政策」と「リスク政策」の融合アプローチの観点から－」『社会学論集』Vol.42、p.117引用・参照。

28 中山（2023）、p.117引用。

29 大塚・高田・二瓶・亀田・西川（2021）、No.2、p.39引用。

30 この点、ナノ領域の物質（ナノマテリアル）など、このような分析・評価手法や技術評価基準が確立されていないがゆえに不確実性が生じている状況を科学的不確実性の中でも「技術的不確実性」と呼んでいる。中山敬太（2022）、p.41参照。

31 「3R + Renewable」とは、3R（Reduce [リデュース：発生抑制]、Reuse [リユース：再使用]、Recycle [リサイクル：再生利用]）+ Renewable（「持続可能な資源」）である。

32 6つのマイルストーンとは、①「2030年までに、ワンウェイのプラスチック（容器包装等）をこれまでの努力も含め累積で25%排出抑制する」、②「2025年までに、プラスチック製容器包装・製品のデザインを、容器包装・製品の機能を確保することとの両立を図りつつ、技術的に分別容易かつリユース可能又はリサイクル可能なものとする」、③「2030年までに、プラスチック製容器包装の6割をリユース又はリサイクルする」、④「2035年までに、すべての使用済プラスチックをリユース又はリサイクル、それが技術的・経済的な観点等から難しい場合には熱回収も含め100%有効利用する」、⑤「2030年までに、プラスチックの再生利用（再生素材の利用）を倍増する」、そして⑥「2030年までに、バイオマスプラスチックを最大限（約200万トン）導入する」である。消費者庁・外務省・財務省・文部科学省・厚生労働省・農林水産省・経済産業省・国土交通省・環境省（2019）「プラスチック資源循環戦略」（<https://www.env.go.jp/press/files/jp/111747.pdf>：最終閲覧日2024年7月20日）、pp.9-10参照・引用。

33 環境省HP「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」（https://www.env.go.jp/water/post_75.html：最終閲覧日2024年7月22日）引用・参照。

34 レジ袋有料化に関しては、「2020年7月に容器包装リサイクル法の下での改正省令の施行によって義務化され、大きな行動変容につながった」と言われている。平尾禎秀（2022）「『プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律』について」『環境情報科学』Vol.51、No.1、p.71引用・参照。

に関する法律」(以下、「プラスチック資源循環促進法」)が制定(2022年4月1日施行)されている状況である。このプラスチック資源循環促進法は、「プラスチック製品の設計から廃棄物処理までを視野に、全関係主体に3R + Renewableの取組みを促すための措置を講じる法律」³⁵である。その法目的として「国内外におけるプラスチック使用製品の廃棄物をめぐる環境の変化に対応して、プラスチックに係る資源循環の促進等を図るため、プラスチック使用製品の使用の合理化、プラスチック使用製品の廃棄物の市町村による再商品化並びに事業者による自主回収及び再資源化を促進するための制度の創設等の措置を講ずることにより、生活環境の保全及び国民経済の健全な発展に寄与すること」を同法第1条で定めている。

このプラスチック資源循環促進法の特徴としては、「製品」だけではなくプラスチックという「材料(素材)」にも射程を当て、家電リサイクル法や自動車リサイクル法などの具体的な「個別リサイクル法は廃棄物の排出ルートごとに整備されてきた面があり、素材のライフサイクル全体をカバーするプラスチック資源循環法は、包括的な循環型社会形成推進基本法の理念をより色濃く反映している」³⁶とされている。このように「設計・製造」、「販売・提供」、そして「排出・回収・リサイクル」段階における全ライフサイクルに関与するあらゆる主体に対して、上述した基本原則である「3R + Renewable」に基づく取組みを促進する措置を講ずることが求められている。その他、「基本方針は、海洋環境の保全及び地球温暖化の防止を図るための施策に関する法律の規定による国の方針との調和が保たれたものでなければならない」(同法3条3項)と規定している点は、海洋マイクロプラスチック汚染やプラスチックごみの燃焼による二酸化炭素排出に伴う地球温暖化という観点からも留意しておかなければならない特徴の1つでもある。

この点、海洋プラスチック汚染対策(主にマイクロプラスチック汚染対策を含む)に関連して、2009年制定の「美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境並びに海洋環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律」(以下、「海岸漂着物処理推進法」)が2018年に一部改正され、日本で最初に「マイクロプラスチック」の概念を用いて当該汚染対策を制度化している点³⁷が特徴として挙げられる。具体的に、海岸漂着物処理推進法では、「海域においてマイクロプラスチック(中略)が海洋環境に深刻な影響を及ぼすおそれがあること及びその処理が困難であること」(同法6条2項)を示し、「事業者は、マイクロプラスチックの海域への流出が抑制されるよう、(中略)製品へのマイクロプラスチックの使用の抑制に努めるとともに、廃プラスチック類の排出が抑制されるよう努めなければならない」(同法11条の2)とし、事業者に対して「製品へのマイクロプラスチックの使用抑制・廃プラスチック排出抑制の努力義務を定める」³⁸規定を設けている。その一方で、国(政府)に対しては、「最新の科学的知見及び国際的動向を勘案し、海域におけるマイクロプラスチック(中略)の抑制のための施策の在り方について速やかに検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」(同法附則2項)と定めている。

以上のように、日本のプラスチック汚染対策の現状としては、確かに関連法規や戦略等に「汚染対策」という観点も含まれてはいるが、その主眼は「資源循環」に置かれていることが分かる。既述の通り、プラスチック資源循環促進法では「生活環境の保全及び国民経済の健全な発展に寄与すること」(第1条)を目的と定めている。このことから分かるように、「生活環境の保全」だけではなく、「国民経済の健全な発展に寄与すること」にも法目的が掲げられているからだと推察できる。

35 筑紫圭一(2022)「プラスチックをめぐる法政策の展開」『環境法政策学会誌』Vol.25、p.33引用。

36 平尾(2022)、p.74引用。

37 中山敬太(2023a)「ナノ・マイクロプラスチック汚染の予防的な法的制御の可能性—現状と課題を踏まえて環境行政法学からのアプローチ—」『環境管理』Vol.59、No.6、p.41参照。

38 筑紫(2022)、p.34引用。

4 日本のプラスチック汚染対策の課題

このような日本のプラスチック汚染問題およびその対策の現状等を踏まえ、いかなる解決すべき課題を見出すことができるだろうか。本稿では、具体的なプラスチック汚染対策の課題として、法制度上の課題および国と自治体の関係（役割）上の課題に大別して整理をする。

まず、法制度上の課題に関しては、「プラスチック製品の多くに含有している添加剤は、企業秘密で公開する義務がないため、どのような種類の添加剤成分がどの程度の量や割合で含有されているかが、少なくとも規制主体である行政機関側や消費者側からは把握ができない」³⁹点を挙げることができる。また、プラスチックがナノ領域（ナノプラスチック）化することで、バルク物質では問題とならない化学物質を含め、当該物質等がナノ領域になることで健康被害などの身体的悪影響をもたらす場合もあり、現在の日本の化学物質関連法規（化学物質審査法や化学物質排出把握管理促進法等）では、「物質のサイズ（大きさ）」をカテゴリーとする規制体系になっていないことも法制度上の課題となる⁴⁰。さらに、確かに先述したようにプラスチックによる社会的効用は大きい、「プラスチック資源循環促進法」等では「ワンウェイのプラスチック製容器包装や製品についてはリデュース等の徹底を掲げているものの、そのメインはプラスチック資源のリユースやリサイクル、そしてプラスチック廃棄物の『排出抑制』に主眼が置かれており、プラスチック（製品）そのものの『発生抑制』を主目的にしていない」⁴¹点が法制度上の課題となる。

次に、国と自治体の関係（役割）上の課題に関して、日本の公害環境行政として、「自治体は、国の法令により公害規制が行われるようになってからも、いわゆる上乗せ条例・横出し条例（中略）を定めたり、

国の規制を補完する独自の条例（中略）を制定したりして、それぞれの地域の課題に対処してきた」⁴²という歴史的背景がある。また、「公害・環境破壊は地域ごとに個性をもって現れるものであること（地域性）、自治体においては首長のもとで総合的な権限行使が可能であること（総合性）、国よりも迅速に問題に対応できること（機動性、先取り性）などから、特に公害防止行政の分野においては、『法令の先占』を認めるべきではなく、『条例がむしろ第一次的な規制の法源であり、法律の方が補足的な規制手段』という見方が現れるようになった」⁴³とも言われている。その一方で、「法律の範囲内で条例を制定することができる」（憲法第94条）や「法令に違反しない限りにおいて（中略）条例を制定することができる」（地方自治法第14条1項）という地方公共団体には条例制定に際しての一定の制約がある。また、「従来は、立法は国が担当し、法執行は自治体が担当するという役割分担があった」ものの、「この法執行にも国が通達等を出して統制（行政的関与）していたため、これを自治体の自主判断に委ねるのが、これまでの分権改革であった」が、「立法段階で制度が細かくつくられると（立法的関与）、法執行にあたり地域の実情を反映することも、自治体の創意工夫を生かすことも難しい」と言われている現状もある⁴⁴。このような日本の公害環境行政の歴史的経緯や制度上の制約およびその実態等を踏まえた際、とりわけ国と自治体（都道府県と市町村を含む）の法律制定や条例制定をめぐる立法権の関係性が明確に線引きされている状況でもなく、双方の役割分担を棲み分ける基準も法令等で定まっておらず、「国と地方公共団体との適切な役割分担」という「適切な」の文言をどのように解釈し位置づけるかが本質的な課題となり得る。なお、地方自治法第2条11項および12項により「自治体に関する法令

39 中山敬太（2024）「タイヤ摩耗粉塵のナノ・マイクロプラスチック汚染問題に対する予防的措置の実効性確保に関する一考察—有効な科学的知見の不存在と国家機関の役割—」『環境法政策学会誌』Vol.27、p.113引用。

40 中山敬太（2013）「ナノテクノロジーの予防的法規制に関する国際的動向と日本の現状と課題—EUとアメリカの規制体系の比較検討を中心に—」『環境管理』Vol.49、No.8。中山（2024）、p.113参照。

41 中山（2023a）、p.41引用。

42 鳥村健（2023）「環境法における『地域』の位置づけ」『法律時報』日本評論社、Vol.95、No.10、pp.12-13引用。

43 鳥村（2023）、p.12引用。

44 磯崎初仁（2021）『立法分権のすすめ—地域の実情に即した課題解決へ—』ぎょうせい、p.37引用・参照。

の制定や解釈運用にあたっては、この『国と地方公共団体との適切な役割分担』を踏まえることが求められている」こともあり、この「役割分担原則は、国と自治体の統治権の分担を適切に示していることから、少なくとも分権改革後の日本では普遍的価値を持つ規定であり、憲法上の『地方自治の本旨』の一部をなす原則である」とされている⁴⁵。以上のような内容に鑑みると、本稿ではプラスチック汚染対策めぐり国の「プラスチック資源循環促進法」制定の前後で栃木県と宮津市が当該関連条例を制定していることもあり、この2自治体の条例を詳細に検証していくことで、国と自治体の立法権や役割分担の関係性に関して新たな政策的示唆を得ることができると考えられる。

5 地方自治体のプラスチック汚染対策の現状

地方自治体のプラスチック汚染対策に関して、「廃プラスチックに対する行政の処理方法が短期間にめまぐるしく変わり、市町村によっても廃プラスチックの分別ルールが異なっている」状況下で、「家庭には容器包装リサイクル法で収集対象となる容器包装と対象外の製品プラスチックが共存しているため、市民の間で廃プラスチックのリサイクルに対する認識が混乱している場合が多い」ことが指摘されている⁴⁶。

そこで、上述した日本のプラスチック汚染対策の現状と課題を踏まえ、以下では地方自治体における汚染対策の取り組み状況に関して、具体的に栃木県と宮津市（京都府）の事例を取り上げて検討を行う。現時点で把握できている範囲で、日本の地方自治体において、プラスチック汚染対策に関連する具体的な「条例」を制定しているのは、「都道府県」と「市町村」で違いはあるものの、この栃木県と宮津市の2つの自治体である。

そこで、以下では、まず両自治体の具体的な条例制定に至る背景や内容等を概説し、現状とその特徴

を把握する。なお、プラスチック汚染対策に向けた各自治体の基本的方針やアクションプラン（行動計画）などではなく、当該問題に対する具体的な条例をあえて制定した意義等を追究することで、国による対策（法制度）上の問題点や他自治体への政策的示唆を見出すことが期待できると考えられる。

(1) 栃木県のプラスチック汚染対策の取り組み

まず、プラスチック汚染対策の一環として、栃木県のプラスチック資源循環の推進をめぐる取り組みの状況を概説し、本稿で具体的な事例として取り上げる「栃木県プラスチック資源循環推進条例」（以下、「栃木県プラスチック条例」）の概要とその特徴を示す。

① 栃木県のプラスチック資源循環の推進に向けた取り組み概要

栃木県は、2019年8月に、全国で初めて県と当該県内の全市町（25市町）が共同で、「栃木からの森里川湖プラごみゼロ宣言」⁴⁷を出し、「県と市町が連携し」、「栃木から発信し、森里川湖におけるプラスチックごみゼロに向け、行動すること」を提唱している。具体的に、「不必要な使い捨てプラスチックの使用削減」、「再生材や生分解性プラスチックの利用促進」、そして「プラスチックごみのリサイクルと適正処理の徹底」を掲げている⁴⁸。また、この「栃木からの森里川湖プラごみゼロ宣言」では、海洋プラスチックごみの問題を指摘し、「上流の栃木県においても自分の問題として考えていく必要」がある旨を「県と市町が連携し」、全国に先駆けて「栃木から発信し」たことに意義を見出すことができる。

その約半年後の2020年3月に「栃木県プラスチック資源循環推進条例」が制定される。この栃木県プラスチック条例は、2019年から2021年の3年間で、栃木県の条例として議員提案の政策条例で可決したのは本条例を含め2件（同県内の市町の条例3件）

45 磯崎（2022）、p.66引用・参照。

46 加茂徹（2021）「廃プラスチックの現状と循環利用への課題—持続可能な社会におけるプラスチックの使い方—」『場の科学』Vol.1、No.1、p.30引用・参照。

47 栃木県（2019）「栃木からの森里川湖プラごみゼロ宣言」（<https://www.pref.tochigi.lg.jp/d05/eco/haikubutsu/jyunkan/documents/sengenbun.pdf>：最終閲覧日 2024年7月23日）

48 栃木県（2019）、引用・参照。

にとどまっている状況である⁴⁹。上述したように、全国で初めて栃木県と県内の全市町が共同でプラゴミゼロ宣言を掲げた上で、数少ない議員提出の条例として、最終的に制定・施行に至ったことを踏まえ、栃木県プラスチック条例の制定背景や当該内容等を検討していく実益はあると言える。そして、この条例制定から1年後の2021年3月に「プラスチック資源循環の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、プラスチック資源循環の推進に関する基本的な指針を定める」旨の規定をする同条例第7条に基づき、「栃木県プラスチック資源循環の推進に関する基本的な指針」⁵⁰が策定されている状況である。

②栃木県プラスチック資源循環推進条例の概要と特徴

この栃木県プラスチック資源循環推進条例は、2020年3月9日制定、同年3月10日公布・施行で、前文、第1章（総則）、第2章（プラスチック資源循環の推進に関する基本的な指針）、そして第3章（プラスチック資源循環の推進に関する基本的施策）の全15条、そして附則から構成されている。

栃木県プラスチック条例の制定に至った背景としては、2019年6月に開催された「G20大阪サミットで『G20プラスチックごみ対策実施枠組』が採択され、先進国が率先して海洋プラスチックごみの削減に取り組む姿勢が明確に示されたこと」⁵¹が挙げられている。

また、条例の目的としては、「栃木県環境基本条例（平成8年栃木県条例第2号）第3条の基本理念（中略）にのっとり、プラスチック資源循環の推進に関し、県の責務等を明らかにするとともに、プ

ラスチック資源循環の推進に関する施策の基本となる事項を定めることにより、プラスチック資源循環の推進に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって循環型社会の形成並びに県民の健康の保持及び増進に寄与することを目的とする」（第1条）と規定されている。この条例目的に基本理念の一環としてその前提に位置付けられている「栃木県環境基本条例」第3条⁵²では、「環境の保全」（「地球環境の保全」を含む）に関して4つの理念を掲げている。特に、同条3項に「環境の保全は、すべての者が参加し、適正な役割分担の下に自主的かつ積極的に取り組むことによって行われなければならない」と規定しているが、「すべての者が参加」して「自主的」に取り組むことを求めている点が、当該関係者に対する「当事者意識」を促す契機にも繋がることになると考える。

以下では、栃木県プラスチック条例に関して、大別して6つの特徴に分けて示す。

第1に、「プラスチック」の「正」（社会的効用）の側面にも考慮している点の特徴として挙げられる。同条例前文に関して、「プラスチックは、我々の生活に利便性と恩恵をもたらした」と示している一方で、「いわゆるマイクロプラスチックなどの海洋ごみが生態系に大きな影響を与えるリスクが懸念」されていることを指摘している。このように、プラスチックの「正」と「負」の両側面を示しており、とりわけ「プラスチックの持つ高度な機能を尊重しつつ、プラスチックとの上手な付き合い方を探究し、持続可能な社会の実現に向けた新たな1歩を踏み出していかなければならない」と謳っていることに鑑みると、プラスチックの「正」の側面にも考慮した規定になっていることが読み取れる⁵³。一見

49 下野新聞（2023年3月24日）「議員提案の条例化5件にとどまる 政策立案には消極姿勢 栃木県22市町がゼロ」（<https://www.shimotsuke.co.jp/articles/-/717910?relatedarticle>：最終閲覧日2024年7月22日）参照。

50 栃木県（2021）「栃木県プラスチック資源循環の推進に関する基本的な指針」（<https://www.pref.tochigi.lg.jp/d05/eco/haikibutsu/haikibutsu/documents/kihonsisin.pdf>：最終閲覧日2024年7月18日）。

51 五十嵐清（2021）「（先進・ユニーク条例解説）栃木県プラスチック資源循環推進条例」『自治体法務研究』No.64、p.69引用。

52 栃木県環境基本条例第3条では、①「環境の保全は、県民が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受するとともにその環境が将来の世代に継承されるように、適切に行われなければならない」、②「環境の保全は、人と自然とが共生し、環境への負荷の少ない持続的に発展することができる社会が構築することを旨として行われなければならない」、③「環境の保全は、すべての者が参加し、適正な役割分担の下に自主的かつ積極的に取り組むことによって行われなければならない」、そして④「地球環境の保全は、すべての日常生活及び事業活動において推進されなければならない」と規定している。

53 この点、「本条例の制定過程を通じ、一貫していたのは、プラスチックを単純に悪者にはしないということ」であったと同趣旨の内容を述べている。五十嵐（2021）、p.70引用。

すると、廃プラスチックやそれに伴う海洋を中心とする環境汚染や健康被害等が注目されている中での条例制定であるため「負」の側面が前面に出てくるところ、栃木県プラスチック条例ではプラスチックの「利便性と恩恵」やその「高度な機能を尊重」という「正」の側面も前文に記載されている点は特徴として挙げることができる。

第2に、同様に、栃木県プラスチック条例の前文において、1カ所ではあるものの「マイクロプラスチック」という概念を用いてそのリスクを警鐘している点が特徴となる。現状、「マイクロプラスチック」の概念を用いているのは、条例上は栃木県プラスチック条例が唯一である。なお、法律上は、プラスチック資源循環促進法では当該概念は用いられておらず、海岸漂着物処理推進法上は「マイクロプラスチック」が5カ所で用いられている状況である。このように、栃木県プラスチック条例は、条例の法規範上、前文に「マイクロプラスチック」の概念を用いていることは特徴の1つとなる。

第3に、「プラスチック資源循環」について明確な定義をしている点である。つまり、「プラスチック資源循環」は、プラスチック資源循環促進法や海岸漂着物処理推進法等の関連法規上、明確な定義等がされていない状況下で、実質的に条例にて初めてその位置づけを示している。具体的に、「プラスチック資源循環」は、「プラスチック製の製品、容器等（中略）が廃プラスチック類等となることを抑制し、並びにプラスチック製品等が循環資源となった場合においてはこれについて適正に循環的な利用を行い、及び循環的な利用が行われない廃プラスチック類等については適正に処分すること」と定義・規定している。

第4に、栃木県プラスチック条例では、「市町村との連携」が条例上明記されていることが特徴となる。先述した「栃木県環境基本条例」では、基本理

念の1つとして「環境の保全は、すべての者が参加し、適正な役割分担の下に自主的かつ積極的に取り組むことによって行われなければならない」（第3条）と規定されていることもあり、栃木県プラスチック条例では「県の責務」（第3条）、「事業者の責務」（第4条）、「県民の責務」（第5条）に加えて、「市町村との連携等」（第6条）の規定を設けている。具体的に、栃木県と県内の市町村との連携に関しては、「県は、市町村と連携及び協力を図り、プラスチック資源循環の推進に関する施策を確実かつ効果的に実施するよう努めるとともに、市町村において、当該地域の実情に応じたプラスチック資源循環の推進に関する施策が円滑に実施されるよう、助言、情報の提供その他の措置を講ずるものとする」（第6条）との規定がされている。とりわけ、県が「市町村と連携及び協力を図り」、「施策を確実かつ効果的に実施するよう努める」、そして「地域の実情に応じた助言や情報提供等を行うことがポイントになる点である⁵⁴。この点に鑑みると、栃木県から県内の市町村に対する「ナッジ（Nudge）」（情報提供型ナッジ等）によるアプローチが実質的に機能していた文脈になっていると考えられる。この自治体（県）から自治体（市町村）への「ナッジ」になっていることも、新たな政策的示唆に繋がる点になるであろう。なお、「ナッジ」とは、「人々の選択の自由を完全に保ちつつ、その行動に影響を与えるための民間や公共機関による介入」⁵⁵であると言われている。とりわけ、ナッジの分類の中でも「情報提供型ナッジ」とは、「情報を提供するだけでなく、情報提供の方法、文章、デザインを工夫することでよりよい方向に意思決定を変えていくもの」であり、例えば「人々に情報提供をする、あるいは情報提供することを義務づけるという単純なナッジでも、人々の行動が変わる」ことがあるとされている⁵⁶。

また、関連する規定として「推進体制の整備」（第

54 栃木県の取り組みとして、「県と全市町村が共同で『栃木からの森里川湖プラごみゼロ宣言』を行い、プラスチックとの上手な付き合い方を広く訴えてきたこともあり、随時、市町村と勉強会を開催して情報交換を行うなど、連携した取組を進めてきています」との現況からも分かる。五十嵐（2021）、p.71 引用。

55 キャス・サンスティーン（2022）『入門・行動科学と公共政策—ナッジからはじまる自由論と幸福論—』吉良貴之（訳）、勁草書房、p.17 引用。

56 キャス・サンスティーン&ルチア・ライシュ（2020）『データでみる行動経済学—全世界大規模調査で見えてきた「ナッジ（NUDGES）」の真実—』大竹文雄監修・解説者、日経BP、p.4 引用・参照。

14条)⁵⁷により、「栃木県プラスチック資源循環推進協議会」を立ち上げ、栃木県プラスチック条例に基づく「基本指針の策定や各種施策の推進について協議」している状況である⁵⁸。

第5に、栃木県プラスチック条例に基づく基本的施策として、廃プラスチックの「発生抑制」にも主眼が置かれており、当該施策のプロセスの一環としてプラスチック自体の発生抑制にも波及的効果をもたらす可能性が示唆されることである。栃木県プラスチック条例の第3章「プラスチック資源循環の推進に関する基本的施策」では、同条例第8条（「廃プラスチック類等の発生の抑制」）にて、「県は、事業者がその事業活動に際してプラスチック製品等の原材料を効率的に利用すること、プラスチック製の容器等を使用する場合には繰り返し使用することが可能なものを使用すること等によりプラスチック製品等の原材料等が廃プラスチック類等となることを抑制するよう、情報の提供その他の必要な措置を講ずるものとする」と規定している。

この点、国の「プラスチック資源循環戦略」上では、確かに「海洋ごみの発生防止」（1カ所）や「途上国における海洋プラスチックの発生抑制」（1カ所）で用いられているが、その大半は「ワンウェイのプラスチックの排出抑制」や「海洋ごみの排出削減」という文脈で用いられている。また、「プラスチック資源循環促進法」では、そもそも「発生」概念が用いられておらず、「排出」概念が多用（65カ所）されており、主に「～廃棄物の排出の（を）抑制」という文脈で表記されているのが現状である。このことに鑑みると、栃木県プラスチック条例（第8条）は、廃プラスチックの「排出抑制」ではなく「発生抑制」に着目した規定となっていることは特徴の1つとして言える。つまり、同条例第8条が「事業者」が主体となって、「プラスチック製品等の原材料を効率的に利用すること」や「プラスチック製の容器等を使用する場合には繰り返し使用することが可能なものを使用すること」等の手段によって、「プラ

スチック製品等の原材料等が廃プラスチック類等となることを抑制する」（目的）ための「必要な措置を講ずる」という、可能な限り「事前に」廃プラスチックにならないように「発生抑制」を謳っている点は、「事後に」廃プラスチックの「排出抑制」を実施する取り組みとは性質が異なり、独自性があることから特徴として位置づけられる。さらに、一見するとこの「発生抑制」はできる限り廃プラスチックにならないように条例上も先述したように「事業者」（規制対象主体）に対して必要な措置を講ずること要請しているが、この取り組みのプロセスにおいて、事業者側はプラスチック自体の「発生抑制」に向けたアクションを実施していくことが促されている可能性は必ずしも否定できない。このように、少なくとも廃プラスチックになってからの「排出抑制」（事後規制）という観点だけではなく、できる限り廃プラスチックにならないようにするための「発生抑制」（事前規制）という観点で条例を策定している点は、「プラスチック資源循環戦略」や「プラスチック資源循環促進法」等の国の施策では盛り込まれていない点でもあり注目に値する。

第6に、「次世代への働き掛けや経済性を高める施策」⁵⁹に関連する規定が設けられている点が特徴となる。具体的に、栃木県プラスチック条例上、重要な概念として位置づけられている「プラスチック資源循環」を「持続可能な循環型社会を実現する」（前文）ための施策の一環として、「教育及び学習の振興等」（第11条）、「研究及び技術開発に対する支援」（第12条）、そして「産業の振興」（第13条）の規定が明記されている。特に、このように「次世代への働き掛け」を行い、より「持続可能な循環型社会」を形成していくにあたっては、より早期段階（初等教育段階）からの環境教育等が今後も重要になっていくことから、その点を含め明文化していると考えられる。

このような上記6つの特徴等を踏まえ、栃木県プラスチック条例の制定をきっかけに、「県、県民、

57 第14条は「県は、県、市町村、県民及び事業者が一体となってプラスチック資源循環の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、必要な体制の整備に努めるものとする」と規定している。

58 五十嵐（2021）、p.72引用・参照。

59 五十嵐（2021）、p.72引用。

事業者が一体となって、『プラスチック資源循環の推進』に取り組むこと、併せて市町村で条例制定などの波及効果を大いに期待する」⁶⁰と述べられていることから、本条例をめぐる今後の期待とともにその特徴や意義を見出すことができる。

(2) 京都府宮津市のプラスチック汚染対策の取り組み

次に、京都府宮津市のプラスチック資源循環の推進をめぐる取り組みの状況を概説し、栃木県と同様に具体的事例である「宮津市プラスチック等資源循環の促進等に関する条例」（以下「宮津市プラスチック条例」）の概要とその特徴を示す。

① 宮津市のプラスチック資源循環の促進に向けた取り組み概要

先述したように、国の取り組みとしては、主に2019年5月策定の「プラスチック資源循環戦略」や2021年6月制定の「プラスチック資源循環促進法」などがプラスチック資源循環政策やプラスチック汚染対策として定められている。

このような国の取り組みの動きがある状況下で、京都府の宮津市では、2022年12月に全国の全市町村に先駆けて「宮津市プラスチック条例」（2023年1月施行）を制定する。なお、自治体として関連する条例は2020年3月制定の栃木県プラスチック条例の方が先であるが、市町村条例としては宮津市が先陣を切ることになる。その後、宮津市プラスチック条例第8条「資源循環の促進等に関する基本的な指針」に基づき、2024年2月に「宮津市資源循環の促進等に関する基本的な指針（第1次）」⁶¹が策定されている状況である。この宮津市の基本的指針に関して、「一人一人がそれぞれの立場でプラスチッ

クの使用抑制と資源循環の必要性を認識し、社会全体として取り組んで」いくことを謳っており、プラスチック資源循環の促進等に関する基本的事項として、「分かりやすい情報提供」や「海洋プラスチックごみ対策」を掲げていることは特徴のひとつであると言える⁶²。

また、宮津市の関連する取り組みとして、2020年6月に城崎雅文市長が議会定例会・一般質問にて「2050年までに二酸化炭素排出量の実質ゼロを目指す」ことを宣言し⁶³、翌年の2021年10月には与謝野町と共同で「気候非常事態宣言」を表明し、同年同月に2021年から2030年の10年を計画期間とする「宮津市環境基本計画」が策定される。この「宮津市環境基本計画」は、環境基本法第7条、地球温暖化対策推進法第19条、そして第7次宮津市総合計画に基づき策定されており、「脱炭素社会の構築、自然環境の保全、ごみの減量・資源化、生活環境の保全を柱として、市の環境行政の基本的な指針とすること、市民・事業者・行政が協働して環境保全に取り組むための行動指針とすること」を目的として掲げている⁶⁴。この4つの柱のうち「ごみの減量・資源化」に関しては、宮津市内での1人1日当たりのごみ排出量が京都府平均や全国平均に比べても高い傾向があり、「年間300万人の入込客が訪れる観光関連産業など、事業系一般廃棄物の割合の高いことが、1人1日当たりごみ排出量が大きい主な要因」と考えられている状況である⁶⁵。

この点、第5次環境基本計画において、「地域循環共生圏」という新たな概念が「政策統合を『地域』を舞台に実現する」ことが提唱されたが、この「政策統合に関連して、国の環境行政が『地域』における経済・社会政策との統合を重視する理由として、①経済の供給サイドの産業政策は経済産業省が所管

60 五十嵐（2021）、p.70引用。

61 宮津市（2024）「宮津市資源循環の促進等に関する基本的な指針（第1次）」（https://www.city.miyazu.kyoto.jp/uploaded/life/21290_40736_misc.pdf：最終閲覧日2024年7月25日）。

62 宮津市（2024）、p.1およびp.9引用・参照。

63 宮津市 Press Release（2020年6月4日）「宮津市は2050年までに二酸化炭素排出量の実質ゼロを目指します」（<https://www.city.miyazu.kyoto.jp/uploaded/attachment/3429.pdf>：最終閲覧日2024年7月28日）。

64 宮津市（2021）「宮津市環境基本計画」（https://www.city.miyazu.kyoto.jp/uploaded/life/11544_18896_misc.pdf：最終閲覧日2024年7月31日）、p.2引用・参照。

65 宮津市（2021）「宮津市環境基本計画」（https://www.city.miyazu.kyoto.jp/uploaded/life/11544_18896_misc.pdf：最終閲覧日2024年7月31日）、p.21引用・参照。

しているのに対し、環境行政は公害対策に始まり地域や自治体がフィールドであったという点、②環境の課題は、地域では必ずしも優先順位が高くないため、地域が直面している課題と環境の課題の同時解決できる事業として設計することで、地域の関係者の理解や参画を促せる場合が多い」という指摘がされているのは注目できる点である⁶⁶。なぜなら、上述した宮津市の現況や課題を踏まえて説明ができるからである。具体的に、「現在の宮津市の主要産業は、観光業をはじめとするサービス業であり、豊かな自然や歴史・文化等の魅力を活かし、観光消費額向上や地域経済活性化に向けて取り組んで」おり、実際に「日本三景の一つに数えられる特別名勝『天橋立』を始め、美しい海岸線や大江山連峰、世屋高原などの豊かな自然に恵まれ、年間約300万人の観光客が訪れて」いる自治体である⁶⁷。宮津市は主要産業が観光業を含むサービス業であり、「観光消費額向上」を含め「地域経済活性化」に向けた地域課題に取り組んでいる一方で、先述したように宮津市を訪れる観光客によるごみ排出量の多さや自然環境保全という環境課題も関連して生じている状況である。このように、宮津市が抱えている「地域が直面している課題」と「環境の課題」は表裏一体の状況であり、「地域循環共生圏」の理念の下、これら両課題を同時解決できる取り組みが今後求められることになり、同市のプラスチック資源循環の取り組みがその契機になることも期待されているのではないだろうか。

このように、宮津市のプラスチック資源循環の推進をめぐる取組み概況を示してきたが、国の「プラスチック資源循環促進法」(2021年6月)が制定された後に、宮津市プラスチック条例(2022年12月)が制定され、同宮津市条例に「促進」という概念が用いられていることから分かる。なお、栃木県プラスチック資源循環推進条例に関しては、同法制定前に策定されており、「促進」という概念が用いられていることも含め、使用されている表現からも当

該法律制定の前後の形式上の違いを示すことができる。

②宮津市プラスチック等資源循環促進条例の概要と特徴

この宮津市プラスチック条例は、2022年12月23日制定、2023年1月1日施行で、前文、第1章(総則)、第2章(資源循環の促進等に関する基本的な施策)、そして第3章(雑則)の全17条、そして附則から構成されている。

この宮津市プラスチック条例の制定に至った背景としては、上述したようなナショナル・レベルだけではなくグローバル・レベルでの対応も求められている地球温暖化に伴う気候変動問題や海洋プラスチック汚染問題などを契機に、「宮津市の廃棄物処理システム全体を見直していくという視点は、これまでの本市の取組の中で不十分であった」とも言われており、「宮津市の廃棄物処理行政は、廃棄物の『処理』の側面に大きな力を注いで」きた傾向があり、この点「プラスチックを始めとする様々な資源の循環により、ごみの発生抑制や資源化に取り組むことが喫緊の課題」でもあり、このような課題に対処していくべく、本条例が制定された経緯がある⁶⁸。具体的に、宮津市の廃棄物処理行政としては、「ごみの分別品目の細分化による資源化や、ごみ処理の有料化によるごみ減量化などに取り組み、その成果は資源化率の上昇やごみ量の減少といった数字に着実に現れて」いる一方で、先述したように「宮津市全体のごみ排出量を市民の人口で割った、市民一人1日当たりのごみの排出量は1030g/人/日で、京都府全体の800gや全国平均930gと比較してかなり多く」なっている状況で、この理由は「人口に対して宮津市を訪れる観光客等が多く、宿泊施設や飲食店等から排出されるごみの量が一人当たりごみ量の数値に大きく表れているため」だと考えられている⁶⁹。つまり、廃棄物の「処理」には行政資源を投下し注力していたが、そもそもの廃棄物の「発生抑

66 鳥村(2023)、pp.15-16引用・参照。

67 井上一希(2023)「(条例制定の事例)宮津市プラスチック等資源循環の促進等に関する条例」『自治体法務研究』No.73、p.40引用・参照。

68 井上(2023)、p.41引用・参照。

69 井上(2023)、p.41引用・参照。

制」にまで取り組みが強化できていなかったことが本条例の制定背景として挙げることができる。

また、宮津市プラスチック条例の目的としては、同条第1条で「プラスチックをはじめとする資源循環の促進等（中略）に関し、市、事業者、市民及び観光旅行者その他の滞在者（中略）の責務を明らかにするとともに、資源循環の促進等に関する基本的事項を定め、これに基づく施策を総合的かつ計画的に推進することにより、脱炭素社会、循環型社会及び自然共生社会を構築し、もって将来にわたり市民の健康で文化的な生活の確保に寄与すること」（目的規定）と掲げられている。

以下では、宮津市プラスチック条例に関して、大別して7つの特徴に分けて示す。

第1に、本条例が、「理念条例」であるという点である。具体的に、本条例は「宮津市、市民、事業者、観光旅行者等のそれぞれが協力して資源循環の促進に取り組むことを目指す理念条例」⁷⁰である旨を示している。

第2に、「脱炭素社会」、「循環型社会」、そして「自然共生社会」の3つの社会形態を構築することを「将来にわたり」実現することを目的として掲げている点である。本条例の前文でも記載がされているこの3つの社会形態に加えて⁷¹、「将来にわたり」という表現は「持続可能な社会」を意図した内容であることが推察できる。このように、SDGs等を含め現在求められている社会像に沿った位置づけが成されている。

第3に、市に対する義務規定と市以外に対する努力義務規定を分けている点である。具体的に、同条例・第3条では「市は～実施しなければならない」や「市は～行わなければならない」と義務規定になっている一方で、同条例・第4・5・6条では「～努めなければならない」と努力義務規定となっている。この点、「行政自身には資源循環の促進等に関する施策を実施する『義務』を課す一方で、市民や事業

者、観光旅行者等には資源循環に積極的、自主的に取り組む『努力義務』とし、規制や罰則といった規定は設けて」⁷²いない旨の同様の指摘がされている。

第4に、「観光旅行者等の責務」規定を設けている点である。むろん、法令や条例等で行政機関（国・地方自治体等）、事業者、そして市民等の責務が明記されていることは多いが、地方自治体の観光関連条例等を除いて、環境関連条例（エコツーリズムやオーバーツーリズムを除く）で「観光旅行者等の責務」を設けている条例は見当たらない。具体的に、同条例・第6条で「観光旅行者等の責務」を明記しているが、同条第1項で「観光旅行者等は、その滞在中の活動について、市及び観光関連事業者等が実施する資源循環の促進等に関する取組に協力するよう努めなければならない」、同条第2項にて「市及び観光関連事業者等は、観光旅行者等が循環資源の分別回収に協力すること等の取組について、自主的に行うための環境の整備、分かりやすい情報提供その他の必要な措置を講じるものとする」と規定している。この点、宮津市の地域特性でもあるが、先述した栃木県プラスチック条例にはない主体（「観光旅行者等」）が盛り込まれている点で特徴的であると言える。

第5に、「京都府・近隣市町等との連携」（第7条）が条例上明記されていることが特徴となる。同条例・第7条では、「市は、資源循環の促進等に関する施策の実施に当たっては、京都府、京都府北部地域連携都市圏の構成市町及び宮津与謝環境組合等と連携して取り組むものとする」と規定している。この点、栃木県プラスチック条例（第6条）の全地域（県内全市町村）とは異なり、府及び一部の地域ではあるものの、県条例か市条例かの違いによって生じる内容であるとも考えられる。

第6に、「自主的な活動を推進するための措置」を設けている点である。具体的に同条例・第13条に当該関連規定が設けられており、同規定の主述関

70 宮津市 HP「宮津市プラスチック等資源循環の促進等に関する条例を制定しました」（<https://www.city.miyazu.kyoto.jp/soshiki/5/17206.html>：最終閲覧日 2024年7月30日）。

71 この点、具体的には「脱炭素社会」（前文第4段落）、「循環化社会」（前文第5段落）、「自然共生社会」（前文第6段落）、そして前文第7段落にこれら3つの社会形態をまとめて明文化している。（第1条目的規定でも3つの社会形態が改めて記載されている。）

72 井上（2023）、pp.41-42引用。

係から「市」による「必要な措置を講じる」ことが求められている。この点、上述した第4の特徴でも少し触れているが、同条例第6条2項で「自主的に行うための環境の整備、分かりやすい情報提供」等を行う主体は「市及び観光関連事業者等」になっている。このように、「条例の文章はできる限り平易な表現で市民や事業者等に分かりやすく理念を伝えることを意識するとともに、市民等の自主的な活動を推進するための措置として、市が積極的な情報提供を行うこと」⁷³などを条例内容に明記していることから分かる。

第7に、「海洋プラスチックごみ対策の推進」規定が設けられており、関連するステークホルダーを巻き込んで連携をした上で、「プラスチックごみが環境中に排出されない取組」が謳われている点である。同条例・第11条に具体的な規定があり、「市は」海洋プラスチックごみ対策に関して、①「市民及び事業者の協力を得て海岸清掃等を実施する」ことや②「市民、観光旅行者等、観光関連事業者、水産事業者、農業事業者等と連携し、プラスチックごみが環境中に排出されない取組を推進する」ことが要請されている。プラスチック汚染に関しては様々な悪影響が懸念されている中で、具体的に「海洋プラスチックごみ対策」を特定化して、その対策の必要性を示している点で、栃木県プラスチック条例にはない特徴の1つと言える。ただし、「プラスチックごみが環境中に排出されない取組」という文言からも分かるように、環境中へのプラスチックごみ（廃棄物）の「排出抑制」になっており、当該廃棄物の「発生抑制」の取り組みではない点は留意しておく必要がある。

6 地方自治体のプラスチック汚染対策の課題

ここまで具体的な事例として検討をしてきた栃木県と宮津市のプラスチック条例の現状（概要と特徴等）を踏まえて、両自治体に共通する課題等を含む都市政策法務や自治体環境行政の観点から、当該プラスチック条例に焦点を当てた上で、派生的に生じた論点等を含め新たな制度上の本質的な課題の検討を行う。

まず、栃木県プラスチック条例では、先述したように同条例・第6条に「市町村との連携等」が明記されているが、条例であえて県内の「市町村との連携」を定めた根本的な意義をどこに見出すことができるかという検討課題がある。具体的に、栃木県の条例（第6条）で、県内の「市町村との連携及び協力」を図り、関連する「施策を確実かつ効果的に実施するよう努める」（努力義務）ことになっており、当該市町村に対して「施策が円滑に実施されるよう」な取り組みが求められている。このことに鑑みると、県内全市町村で各々の関連条例を制定することなく、当該栃木県プラスチック条例を根拠に当該施策等を策定できる実質的な効果を見出すことができるかということである。なお、この点に関しては、宮津市プラスチック条例に関しても、類似した検討課題が生じることになり得る。つまり、京都府に先立って宮津市が独立条例を制定し、上述したように同条例・第7条規定の「京都府」等との連携を要請していることは、京都府および府の関連取り組みに対して何らかの具体的な派生的効果をもたらし得るのかということである。

次に、上述した第1点目のプラスチック条例をめぐる課題にも関連する内容であるが、条例上の府県や市町村との「連携」や「協力」をいかに理論上の枠組みに当てはめて体系立てることができるかという課題である。自治体間の連携や協力は、各地域の実情や自治体の強みや弱みなどもそれぞれ異なり、そして一自治体が対応できる能力や範囲は限られていることもあり、今後より一層その重要性は増していく取り組みにもなる。本稿では、栃木県の場合は県内全市町村との連携・協力、宮津市は京都府や近隣市町等との連携・協力を条例上明記しているが、そのパターンはこの事例以外にもいくつか考えることができる。例えば、国と自治体（自治体間を含む）との関係性という観点で縦関係（垂直構造）と横関係（水平構造）が想定でき、以下の表1のようにそのパターンを含め概要をまとめることができる。なお、縦関係とは、縦の連携・協力体制であり、国から各自治体（都道府県・市町村）または各自治体（都道府県・市町村）から国というベクトルの向きを示

73 井上（2023）、p.42引用。

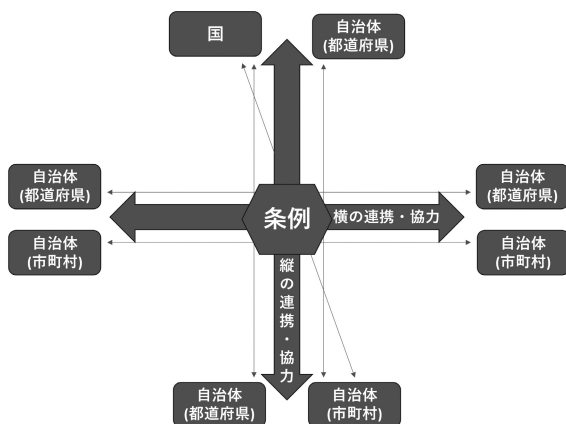
す垂直構造を意味する。同様に横関係に関しては、各都道府県レベルおよび各市町村レベルで生じ、ベクトルの向きは水平構造になる。

表 1：国と自治体（都道府県と市町村）の連携・協力関係

関係性	関係主体（垂直構造）	
縦関係①	国	→ 自治体（都道府県）
縦関係②	国	→ 自治体（市町村）
縦関係③	自治体（都道府県）	→ 自治体（市町村）
縦関係④	自治体（都道府県）	→ 国
縦関係⑤	自治体（市町村）	→ 国
縦関係⑥	自治体（市町村）	→ 自治体（都道府県）
関係性	関係主体（水平構造）	
横関係①	自治体（都道府県）	⇔ 自治体（都道府県）
横関係②	自治体（市町村）	⇔ 自治体（市町村）

出典：筆者作成

図 1：国と自治体の連携・協力の垂直・水平構造



出典：筆者作成

また、この連携・協力の垂直・水平構造は、図1のように「条例」を媒介として、表1で示す縦関係（6パターン）と横関係（2パターン）を表わしている。この図1の垂直・水平構造は、先述した「ナッジ（Nudge）」のアプローチ構造に類似している。具体的に、本稿で事例として取り上げた栃木県は県内全市町村に対する情報提供型ナッジであり（縦関係③）、宮津市は京都府（縦関係⑥）や近隣市町等

（横関係②）に対する情報提供型ナッジという条例を介した自治体間におけるナッジによるアプローチが要請されていると考えることもできるだろう。

ただし、ナッジは「法律、税、そして補助金とは異なる性質を有する政策手段（アプローチ）」⁷⁴でこれらに次ぐ第4の政策手法であり、強制力を伴わず相手方の自由意思に基づく判断や決定を尊重していることを前提に鑑みると、栃木県や宮津市のように（拘束力のある）「条例」を介した各自治体間の連携や協力は、理論上「ナッジ」によるアプローチが行われていると位置づけることは難しい可能性が高い。では、法的拘束力をもつ法律や条例を介した連携や協力体制の構築に際しての助言や情報提供等は「ナッジ」に該当しないのかが問題となる。この点、法律や条例ということで形式的にナッジの対象外とするのではなく、当該規定の内容を詳細に吟味した上で、その実態を問う必要がある。

最後に、宮津市プラスチック条例は、なぜ「条例化」する必要があったのかという疑問が生じる。上述しているように、とりわけ同条例が「理念条例」であり、行政側（自治体）の義務は課されているものの、自治体以外の主体は努力義務となっており、本条例制定の背景として、廃棄物の「発生抑制」にまで取り組みが強化されてこなかった現状に鑑みると、その抜本的改善を図るためにも、なぜ罰則規定を設けていないのかが検討課題となる。この点、「あえて『条例』という地方公共団体の自治の中でも最も重みのある形をとったことは、宮津市としてこれから真剣に環境の課題に取り組み、後世に豊かな自然を残したいという決意の表れであるとともに、この理念を行政だけでなく市民や事業者、宮津を訪れる観光客等にも強く訴えかけ、取組を大きく広げて行きたいという想いがあったため」⁷⁵だと言われている。しかし、上述の通り「真剣に環境の課題に取り組み、後世に豊かな自然を残したいという決意の表れ」であればこそ、本条例により廃棄物の「発生抑制」等に関して実効性を担保する上でも、自治体以外の主体に対して少なくとも義務規定を設けることは必要な措置ではないだろうか。もし義務規定や

74 中山（2023c）、p.111 引用。

75 井上（2023）、p.41 引用。

罰則規定を設ける必要がなければ、独自の基本指針や戦略計画等で方針を示すこともできたと考えられる。この検討課題に関しては、栃木県プラスチック条例にも関しても同様のことが言える。具体的に栃木県プラスチック条例では、県や事業者には「責務」として義務規定（一部努力義務規定あり）を設けているが、県民に対しては努力義務規定になっており、特段罰則等も設けられていないのが現状である。なお、両自治体とも先述したように基本指針は策定がされていることから、一部先述している点はあるものの、なぜ条例で定める必要があったのか、当該条例制定の本質的な意義が問われていると言える。このことは、本稿で特に強調をしたい点でもある科学的不確実性が伴うリスク懸念に対する条例制定の意義、とりわけ当該問題に対する国の法令等が制定されていない状況下における自治体による予防政策法務の一環としての条例（独立条例）制定の意義をいかに見出していかかが問われているのである。ただし、栃木県と宮津市のプラスチック条例をめぐっては、このような共通の課題があるものの、双方の相違点として、当該条例制定の時期がプラスチック資源循環促進法制定の前か後かは留意する必要がある。なぜなら、このような国による関連法規制定の前後で条例の位置づけが変わってくることになるからである。

7 プラスチック汚染対策をめぐる自治体ナッジと予防政策法務としての可能性

そこで、本稿で取り上げた栃木県プラスチック条例および宮津市プラスチック条例の現状（概要や特徴）とその本質的な課題、そして冒頭の「問題の所在」で示した内容等を踏まえ、以下ではプラスチック汚染対策をめぐる自治体による条例制定の予防政策法務としての可能性について、若干の考察を含め検討をする。

まず、現在においては、プラスチック汚染対策の一環として既に国による法制度整備等が行われおり、具体的な「プラスチック資源循環促進法」が制定されている状況ではあるものの、本稿で議論の本

質的な観点として取り上げた科学的不確実性が伴うリスクに対する懸念がある中で、国による法令等の制定前に、自治体による当該関連条例を先駆けて設ける意義をいかに見出すことができるのかという問題がある。とりわけ、このような国による法制度化前に「予防原則」の考え方を踏まえた予防的措置の一環として自治体が関連分野に関して「独立条例」を制定する意義が問われていることになる。

本稿で具体的に取り上げた栃木県プラスチック条例のように、国による「プラスチック資源循環促進法」が制定される前に実質的に当該条例が制定されていたことに鑑みると、1969年制定の「東京都公害防止条例」は、「国の法令にはなかった工場新設の際の許可制、工場を単位とした排出規制や立地規制、自動車公害を防止するための勧告制度等の規定を含んでおり」、その意味において「産業公害に対処するための条例としては、（中略）歴史的に重要な意味を有している」と言われている⁷⁶。その理由として、「日本では、国の法令等による規制がなされるよりも前に、自治体が条例を制定するなどして公害・環境問題に対処しようとしてきた」⁷⁷ことが挙げられている。このような日本の公害環境行政の歴史的背景を踏まえると、法令等の制定前に、自治体による関連条例を国に先駆けて制定し規制措置を講じていたことが分かる。この点に関して、既述の通り本稿「問題の所在」でも示したように、独立条例の制定権をめぐっては、憲法第94条や地方自治法第14条1項との関係も踏まえ検討する必要がある。この国の最高法規である憲法94条における「法律の範囲内で条例を制定することができる」という規定の「法律」に地方自治法も当然該当することを前提とすると、同法第1条の2第1項に「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」と規定しており、この「地域における行政」を「自主的」に「実施する役割を広く担う」主体として位置づけている。この規定を踏まえ、同法第1条の2第2項において、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねるこ

76 鳥村（2023）、p.12引用・参照。

77 鳥村（2023）、p.12引用。

とを基本」とする前提を示している。その上で「国は、(中略) 地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない」と明記して、地方公共団体の「制度の策定及び施策の実施」に対して「自主性及び自立性が十分に発揮される」ようにすることは「国」の責務として位置づけている。なお、この同法同条の2第1項及び第2項の関係性も重要になり、上述したように同第1項の「地方公共団体」の「役割」を受けて、同第2項で「国」の「地方公共団体」に対する責務を規定している点は留意する必要がある。このような地方自治法の趣旨や法内容に鑑みると、「制度の策定」における「制度」に条例も該当することから、地方自治体における「自主性及び自立性」を担保する観点から、国の法律制定に先駆けて自治体が条例を制定することは日本の現行法規上は否定できないと考える。この点、先述した地方自治法第1条の2第1項及び第2項の「国と自治体の適切な役割分担」に関して、「独立かつ対等な主体同士である国と自治体がそれぞれの役割を的確に履行することで、国にとっては国民の利益、自治体にとっては住民の利益が実現するというシナリオである」と指摘している点は参考になるだろう⁷⁸。

次に、都市政策法務や自治体環境行政の観点から、具体的な目的に対してどこまでの対象および内容範囲において条例の制定で科学的不確実性を伴うリスクに対する予防的措置を講じ得る可能性があるのか、とりわけどのような手段を用いることによってこの予防的措置が効果をもたらす得る可能性があるのかについても、「ナッジ」理論にも触れながら若干の考察をしておきたい。なお、このナッジは、「行動経済学の知見を活用して、個人の意思を尊重しつつその行動を所定の方向に変化させる仕組みである

が、現在、わが国の立法政策においてその活用は限定的である」⁷⁹とされている中で、いかに条例規定内にナッジの趣旨を没却しない具現化されたアプローチを見出し得るかが検討課題にもなる。ただし、「ナッジは特定の行動変容をもたらすことを目指す以上、設計主義的側面があることは当然だが、注意すべきなのは、ナッジはあくまで実験であるということ」であり、「いかなる価値を追求すべきか、それにはいかなる手段が適切かといったことは実験的探求に開かれており、設計者の全知全能を前提とする必要はない」とされている⁸⁰。

このような科学的不確実性が伴うリスクが懸念されている状況下では、その不確実性に関する内容(分かっていない情報やデータ等)が重要な意味をもつ。つまり、このような状況下において、行政機関等が「リスク意思決定や政策決定を行っていく上で科学的不確実性は、リスク政策等の決定を含むリスク管理を行う前のリスク分析及びリスク評価に基づくデータや情報に、『確実性』や『不確実性』があるのかを『一次的』な判断できるタイミングである」⁸¹ことが重要な意味をもつ背景となる。むしろ、この「確実性」や「不確実性」の判断にもその境界線を明確に線引きすることは難しく、一定の「ゆらぎ」があることは留意する必要がある。

この点、「情報の偏在が問題となる法律関係において、一方当事者から他方当事者への情報提供が義務付けられること」や「情報の不足が問題となる当事者について、行政機関からの情報提供が行われること」があり、このような「情報提供は、法律関係の当事者の間における情報格差を解消することや、意思決定に必要な情報を国民に開示することによって、適切な意思決定にとって必要な前提を準備するために行われる」ことが一般的である⁸²。このようなことは、法律関係だけに限らず、条例関係にも同

78 北村喜宣(2022)「憲法92条を踏まえた国と自治体の役割分担の枠組み」北村喜宣・飯島淳子・磯崎初仁・小泉祐一郎・岡田博史・靱持麻衣・公益財団法人日本都市センター編著『法令解釈権と条例制定権の可能性と限界—分権社会における条例の現代的課題と実践—』第一法規、pp.20-21引用・参照。

79 坂井岳夫(2022)「規制手法としてのナッジ—社会政策の実現をめぐる法と行動経済学—」『法律時報』日本評論社、Vol.94、No.3、p.18引用。

80 吉良貴之(2022)「ナッジは行政国家に何をもたらすか?」『法律時報』日本評論社、Vol.94、No.3、p.15引用・参照。

81 中山敬太(2022)、p.48引用。

82 坂井(2022)、p.19引用。

様のことが言える。つまり、条例上における当事者（主体）の間における情報格差の解消を含めた情報提供が行われることによって、各主体それぞれがより適切な意思決定に必要な情報を得ることができる仕組みづくりに関して義務規定等（努力義務を含む）を設けることが不確実性を伴うリスクに対する予防的措置を条例制定によって講じる意義や内容となり得るのではないだろうか。そして、「法政策の対象となる意思決定の内容も、情報提供や任意法規による誘導に影響を与えうる」⁸³とされている中で、「社会政策の実現にとってナッジがもつ重要な意義は、規制を受ける個人に対して、特定の行為・不作為を強制するのではなく、当該個人の意味を反映した取扱いをすることで、強行的な規制を補完して、社会政策に関わる法制度の硬直化を克服することにある」⁸⁴とされている。この点に鑑みると、ここでは「規制を受ける個人」を想定して表記されているが、先述したように「連携や協力」を要請する「主体」、すなわち「国」や「自治体（都道府県・市町村を含む）」に置き換え、この「連携や協力」を一種の手段とすることで、科学的な不確実性を伴うプラスチック汚染対策（目的）をめぐる自治体の予防政策法務としての可能性を見出すことに繋がると考える。つまり、表1の通り様々なパターンが考えられる「連携や協力」の関係性をめぐり、当該要請をする主体および要請をされる主体に対してそれぞれが強制されることなく自由な判断の下で、「連携や協力」を通じて少なくとも関係者間で情報共有基盤体制が構築できる。このような手段（「連携や協力」）、すなわち実質的に条例を介したナッジを通じて、既述したように「強行的な規制を補完して、社会政策に関わる法制度の硬直化を克服すること」にも繋がる可能性を示唆しており、当該条例の目的・効果を補完するアプローチとしてのナッジも機能し得るのではないだろうか。この点、「ナッジはほとんどの場合、命令や禁止を補うのであって」、例えば「ある行為が禁止されると同時に、その法律を順守するようにナッジされることもある」と指摘していることは

参考になるであろう⁸⁵。

具体的に、栃木県プラスチック条例・第6条（市町村との連携等）でも「市町村において、当該地域の実情に応じたプラスチック資源循環の推進に関する施策が円滑に実施されるよう、助言、情報の提供その他の措置を講ずる」と示しているように、暗示的に栃木県内の全市町村に対して当該関連施策の策定を促す（肘でつつく）ような、いわば条例の効果を担保する機能の一環として「情報提供型ナッジ」のアプローチになっているとも言える。この点に鑑みると、県内の全市町村において、現段階でプラスチック資源循環やその汚染対策等に関連する条例が制定されていないのは、「栃木からの森里川湖プラごみゼロ宣言」を経て制定された栃木県プラスチック条例の趣旨・目的が実現されその効果が機能した結果であることを否定はできない。

8 おわりに

以上の内容から、まず本稿では科学的な不確実性を伴う身体的リスクが懸念されているマイクロプラスチックを含むプラスチック汚染対策をめぐり、自治体による条例制定の意義について、不確実性が生じている状況下における予防政策法務の可能性や国と自治体との関係性なども踏まえて検討を行った。このようなプラスチック汚染対策として、本稿でも示したようにナショナル・レベルでは既に「プラスチック資源循環戦略」の策定や「プラスチック資源循環促進法」の制定がされており、グローバル・レベルでは関連する法的拘束力のある国際文書（条約）の策定に向けた政府間交渉委員会（INC）にて議論が進んでいる中で、ローカル・レベルでは現時点で2自治体（栃木県と宮津市）によって関連するプラスチック条例が制定されているのが現状である。

そこで、本稿では具体的に栃木県と宮津市のプラスチック条例に着目し、その現状（概要と特徴）と課題を整理した上で、科学的な不確実性が伴うリスクに対する条例制定の意義と予防政策法務としての可能性について、若干の考察等を踏まえ新たな視座と

83 坂井（2022）、p.24 引用。

84 坂井（2022）、p.22 引用。

85 サンステーション（2022）、p.18 引用・参照。

政策的示唆を示した。

この点、本稿で取り上げた「プラスチックごみ問題は、その移動性が極めて高く起源地と被害地が異なる上に、原因も被害も多岐にわたる典型的な非点源汚染問題であり、その解決に向けた社会的な合意を得ることは容易ではない」中で、「地方の取組が国家レベルの取組に先行するのは世界的な傾向である」とも言われている⁸⁶。ここで示す「取組」の範囲は関連する政策全般（条例等を含む）やそれに付随する活動等を含め幅広い概念ではあり、確かに「日本でも『プラスチック資源循環戦略』が策定され、自治体においても『プラスチックごみゼロ宣言』を発表する例が相次いでいる」⁸⁷ 状況ではあるが、とりわけ日本のフィールドにおける当該関連分野の「地方」（自治体）における条例制定に限定し焦点をあてて鑑みると、上記で示してきたような同様の問題構造が生じている状況下において、関連法規制定前に栃木県プラスチック条例が制定されていた意義は大きく、今後の予防的条例制定等に対して参考となる点が多いだろう。

また、「自治体の境界を越える環境保全上の課題についても、自治体間の協力により様々な取組がなされている」状況であり、また「地域固有の問題とはいえないオゾン層保護、気候変動対策に関しても、自治体が先導的な役割を果たしてきた」歴史的経緯がある⁸⁸。この点、例えば「事前計画に縛られるのではなく、都道府県連携協議会を基盤として強固な指揮・連携体制の確立と適切な施策の運用を目指し、必要な支援を実施することが肝要である」⁸⁹ と指摘されている中で、本稿で取り上げた廃プラスチック問題やマイクロプラスチック汚染に関しても、必ずしも単一の自治体の問題（ローカル・レベル）では留まらず、「地域固有の問題」として対処するよりも検討を進めてきた自治体間連携（リージョナル・レベル）をはじめナショナル・レベルやグローバル・

レベルでのルール策定や縦横の連携・協力体制の構築等もより一層重要になってくるであろう。

次に、今後の残された課題として、この縦横の連携・協力体制の構築をローカル・リージョナル・ナショナル・グローバルなレベルにてルール策定等に具体的に落とし込んだ際に、一体どのような「ナッジ」によるアプローチを含む連携・協力のあり方が考えられ、より効果（シナジー）を生み出す可能性が期待できるのかを、関連する領域・分野の事例をさらに増やして検討・分析することで、解決しなければならない課題や問題も新たに発見することができ、将来的により実効性を担保した政策的示唆を示すことにも繋がると思われる。その上で、「ナッジによる誘導は、意思決定のプロセスに影響を及ぼすだけでなく、意思決定の前提となる利害状況にも変動をもたらす」可能性もあり、「意思決定への介入の度合いと、政策目的の重要性とが均衡しているか否かについて、既存の規制手法による場合と同様の検討が不可欠である」と言われていることにも留意する必要があるだろう⁹⁰。

また、栃木県プラスチック資源循環推進条例が、様々な利害関係のあるステークホルダーの調整を図り、県議会議員による議員提出の条例として可決したことは、一体どのような意義があったのか（なぜ可決できたのか）を具体的に検討・追究していくことは、今後の都市政策法務のあり方に対しても新たな示唆を与えることに繋がるだろう。

最後に、この科学的不確実性を伴うプラスチック汚染の構造的なリスクを踏まえ、規制的手法や情報的手法の一環として、いかなる場合に各自自治体によって予防的に条例を制定する必要性が生じ得るのか（法的必要性）、どこまでの範囲であれば条例による規制が許容され得るか（法的許容性）、そして他の法規範との整合性を含め、当該問題に対してどのような捉え方をすれば公正さや適切さなどを何に

86 原田禎夫（2019）「プラスチックごみゼロ宣言にみる自治体の政策形成の展望と課題」『環境経済・政策研究』Vol.12、No.2、p.76 引用・参照。

87 原田（2019）、p.72 引用。

88 島村（2023）、p.13 引用・参照。

89 阿南英明（2024）「都道府県連携協議会の果す役割と広域連携の実施に関する課題と可能性」『公衆衛生』医学書院、Vol.88、No.5、p.480 引用。

90 坂井（2022）、p.22 引用・参照。

よって担保し得るか（法的妥当性）という問題が生じることからも、具体的な事例検証も行った上で、今後より詳細な吟味が必要になると考えている。

謝辞

本研究は、公益財団法人日立財団・2023年度（第55回）倉田奨励金（研究助成）による研究成果の一部である。この場をお借りして厚く御礼を申し上げる。

参考文献

阿南英明（2024）「都道府県連携協議会の果す役割と広域連携の実施に関する課題と可能性」『公衆衛生』医学書院、Vol.88、No.5。

五十嵐清（2021）「（先進・ユニーク条例解説）栃木県プラスチック資源循環推進条例」『自治体法務研究』No.64。

磯崎初仁（2021）『立法分権のすすめ—地域の実情に即した課題解決へ—』ぎょうせい。

磯辺篤彦（2018）「海洋プラスチックごみの発生・移動とその行方」『廃棄物資源循環学会誌』Vol.29、No.4。

磯辺篤彦（2022）「海洋プラスチック汚染の現状と今後の研究課題」『日本船舶海洋工学会誌』Vol.102。

井上一希（2023）「（条例制定の事例）宮津市プラスチック等資源循環の促進等に関する条例」『自治体法務研究』No.73。

大塚佳臣・高田秀重・二瓶泰雄・亀田豊・西川可穂子（2021）「マイクロプラスチック汚染研究の現状と課題」『水環境学会誌』Vol.44、No.2。

環境省 HP「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」（https://www.env.go.jp/water/post_75.html：最終閲覧日 2024年7月22日）。

加茂徹（2021）「廃プラスチックの現状と循環利用への課題—持続可能な社会におけるプラスチックの使い方—」『場の科学』Vol.1、No.1。

北村喜宣・飯島淳子・磯崎初仁・小泉祐一郎・岡田博史・釵持麻衣・公益財団法人日本都市センター編著（2022）『法令解釈権と条例制定権の可能性と限界—分権社会における条例の現代的課題と実践—』第一法規。

キャス・サンスティーン&ルチア・ライシュ（2020）『データでみる行動経済学—全世界大規模調査で見えてきた「ナッジ（NUDGES）」の真実—』大竹文雄監修・解説者、日経BP。

キャス・サンスティーン（2022）『入門・行動科学と公共政策—ナッジからはじまる自由論と幸福論—』吉良貴之（訳）、勁草書房。

吉良貴之（2022）「ナッジは行政国家に何をもたらすか？」『法律時報』日本評論社、Vol.94、No.3。

国際連合広報センター HP「持続可能な開発目標（SDGs）とは」（https://www.unic.or.jp/activities/economic_social_development/sustainable_development/2030agenda/：最終閲覧日 2024年7月31日）。

坂井岳夫（2022）「規制手法としてのナッジ—社会政策の実現をめぐる法と行動経済学—」『法律時報』日本評論社、Vol.94、No.3。

島村健（2023）「環境法における『地域』の位置づけ」『法律時報』日本評論社、Vol.95、No.10。

下野新聞（2023年3月24日）「議員提案の条例化5件にとどまる 政策立案には消極姿勢 栃木県 22市町がゼロ」（<https://www.shimotsuke.co.jp/articles/-/717910?relatedarticle>：最終閲覧日 2024年7月22日）。

消費者庁・外務省・財務省・文部科学省・厚生労働省・農林水産省・経済産業省・国土交通省・環境省（2019）「プラスチック資源循環戦略」（<https://www.env.go.jp/press/files/jp/111747.pdf>：最終閲覧日 2024年7月20日）。

高田秀重（2019）「海洋プラスチック汚染とその対策」『学術の動向』Vol.24、No.10。

筑紫圭一（2022）「プラスチックをめぐる法政策の展開」『環境法政策学会誌』Vol.25。

栃木県（2019）「栃木からの森里川湖プラごみゼロ宣言」（<https://www.pref.tochigi.lg.jp/d05/eco/haikibutsu/jyunkan/documents/sengenbun.pdf>：最終閲覧日 2024年7月23日）。

栃木県（2021）「栃木県プラスチック資源循環の推進に関する基本的な指針」（<https://www.pref.tochigi.lg.jp/d05/eco/haikibutsu/haikibutsu/documents/kihonsisin.pdf>：最終閲覧日 2024年7月18日）。

- 平尾禎秀 (2022) 「『プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律』について」『環境情報科学』 Vol.51、No.1。
- 中山敬太 (2013) 「ナノテクノロジーの予防的法規制に関する国際的動向と日本の現状と課題—EUとアメリカの規制体系の比較検討を中心に—」『環境管理』 Vol.49、No.8。
- 中山敬太 (2022) 「リスク意思決定に対する不確実性情報の管理に関する有効性の検討—科学的不確実性と社会的不確実性の細分化の観点から—」『場の科学』 Vol.1、No.3。
- 中山敬太 (2023a) 「ナノ・マイクロプラスチック汚染の予防的な法的制御の可能性—現状と課題を踏まえて環境行政学からのアプローチ—」『環境管理』 Vol.59、No.6。
- 中山敬太 (2023b) 「プラスチック汚染をめぐる近年のEUと日本の戦略と法制度の比較検討—「ナッジ」や「イノベーション政策」と「リスク政策」の融合アプローチの観点から—」『社会学論集』 Vol.42。
- 中山敬太 (2023c) 「不確実性を伴うリスクに対する『ナッジ』が果たす環境法政策学上の役割—先端科学技術のリスク政策における『予防原則』と『ナッジ』の相乗効果—」『環境法政策学会誌』 Vol.26。
- 中山敬太 (2024) 「タイヤ摩耗粉塵のナノ・マイクロプラスチック汚染問題に対する予防的措置の実効性確保に関する一考察—有効な科学的知見の不存在と国家機関の役割—」『環境法政策学会誌』 Vol.27。
- 原田禎夫 (2019) 「プラスチックごみゼロ宣言にみる自治体の政策形成の展望と課題」『環境経済・政策研究』 Vol.12、No.2。
- 宮津市 Press Release (2020年6月4日) 「宮津市は2050年までに二酸化炭素排出量の実質ゼロを目指します」 (<https://www.city.miyazu.kyoto.jp/uploaded/attachment/3429.pdf> : 最終閲覧日 2024年7月28日)。
- 宮津市 (2021) 「宮津市環境基本計画」 (https://www.city.miyazu.kyoto.jp/uploaded/life/11544_18896_misc.pdf : 最終閲覧日 2024年7月31日)。
- 宮津市 (2024) 「宮津市資源循環の促進等に関する基本的な指針 (第1次)」 (https://www.city.miyazu.kyoto.jp/uploaded/life/21290_40736_misc.pdf : 最終閲覧日 2024年7月22日)。
- 柳憲一郎 (2015) 『コンパクト環境法政策』 清文社。
- Ellen MacArthur Foundation. 2017. The New Plastics Economy: Rethinking the future of plastics & catalysing action, p.12 (<https://emf.thirdlight.com/file/24/RrpCWLER-yBWPZRrWSoRrB9KM2/The%20New%20Plastics%20Economy%3A%20Rethinking%20the%20future%20of%20plastics%20%26%20catalysing%20action.pdf>)
- United Nations. Take Action for the Sustainable Development Goals (<https://www.un.org/sustainabledevelopment/oceans/>)
- United Nations, 1992, REPORT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992) https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf.

都市自治体の調査研究活動

○ 都市自治体・都市シンクタンク等の調査研究活動

－「2023年度都市自治体の調査研究活動に関するアンケート調査」及び
「都市シンクタンクカルテ」の集計結果報告－

当センターでは、全国の“都市自治体”及び“都市自治体等が設置する都市政策研究等を行う組織”（市立大学を含む。以下、「都市シンクタンク等」という。）の調査研究活動について情報共有を図ることで、都市自治体の政策形成能力向上に資することを目的として、定期的に全国調査を実施している。本号では、2023年度の活動内容に関する調査結果について報告する。

都市自治体・都市シンクタンク等の調査研究活動

—「2023年度都市自治体の調査研究活動に関するアンケート調査」及び「都市シンクタンクカルテ」の集計結果報告—

本稿では、全国の都市自治体及び都市自治体等が設置する都市政策研究等を行う組織（以下、「都市シンクタンク等」という。）が2023年度に実施した調査研究活動及び都市シンクタンク等の活動の状況について報告する。その中でも、交通政策や少子化対策など社会関心が高いテーマに関する調査研究活動が注目される。なお、各調査研究活動の内容については、当センターのホームページ（<https://www.toshi.or.jp/research-activities/>）で公開している。

はじめに

当センターでは、都市自治体や都市シンクタンク等の調査研究活動について、情報共有を図ることで都市自治体の政策形成能力の向上に資することを目的として継続的な調査を行っている。

今年度は、「2023年度都市自治体の調査研究活動に関するアンケート調査」の実施、また、「都市シンクタンクカルテ」の作成を行った。これらの調査（以下、2023年度調査という。）の概要は、以下のとおりである。

◆調査対象

全国 815 市区の全部門

都市シンクタンク等 41 団体

◆調査内容

2023 年度に実施した調査研究活動

◆調査方法

アンケート

◆回答状況（2024年7月18日現在）

356 市区（回収率 約 43.7%）

41 団体（回収率 100%）

◆2023 年度に実施した調査研究活動の件数

1,112 本（都市自治体 1,011 本、都市シンクタンク等 101 本）

1 調査研究活動の状況

(1) 調査研究活動の分野

回答のあった 356 市区及び 41 団体のうち、「調査研究活動を行った」のは 263 市区（73.9%）・31 団体（75.6%）である。

調査研究活動の分野は、「総合計画関係」が 269 本であり、最も多い（24.2%）。次いで、「社会福祉・保健医療関係」が 250 本（22.5%）、「経済・産業振興関係」が 103 本（9.3%）、「教育・文化・スポーツ振興関係」が 92 本（8.3%）、「地域づくり関係」が 90 本（8.1%）、と続き、上位 5 分野に属する調査研究が 804 本で全体の約 7 割を占めている（図 1）。

2022 年度調査（2023 年度に調査実施）¹と比較すると、都市自治体では、「総合計画関係」が 1 位、「社会福祉・保健医療関係」が 2 位と、それぞれ昨年と同じ順位であった。一方、都市シンクタンク等では、「経済産業振興関係」の割合が増加し、1 位となっている。2 位は「総合計画関係」、3 位は「地域づく

1 2023 年度にも同様の調査を実施している。西川大樹 (2023) 「都市自治体・都市シンクタンク等の調査研究活動」『都市とガバナンス』第 40 号、pp.106 - 113

図1 2023年度に実施した調査研究活動の分野

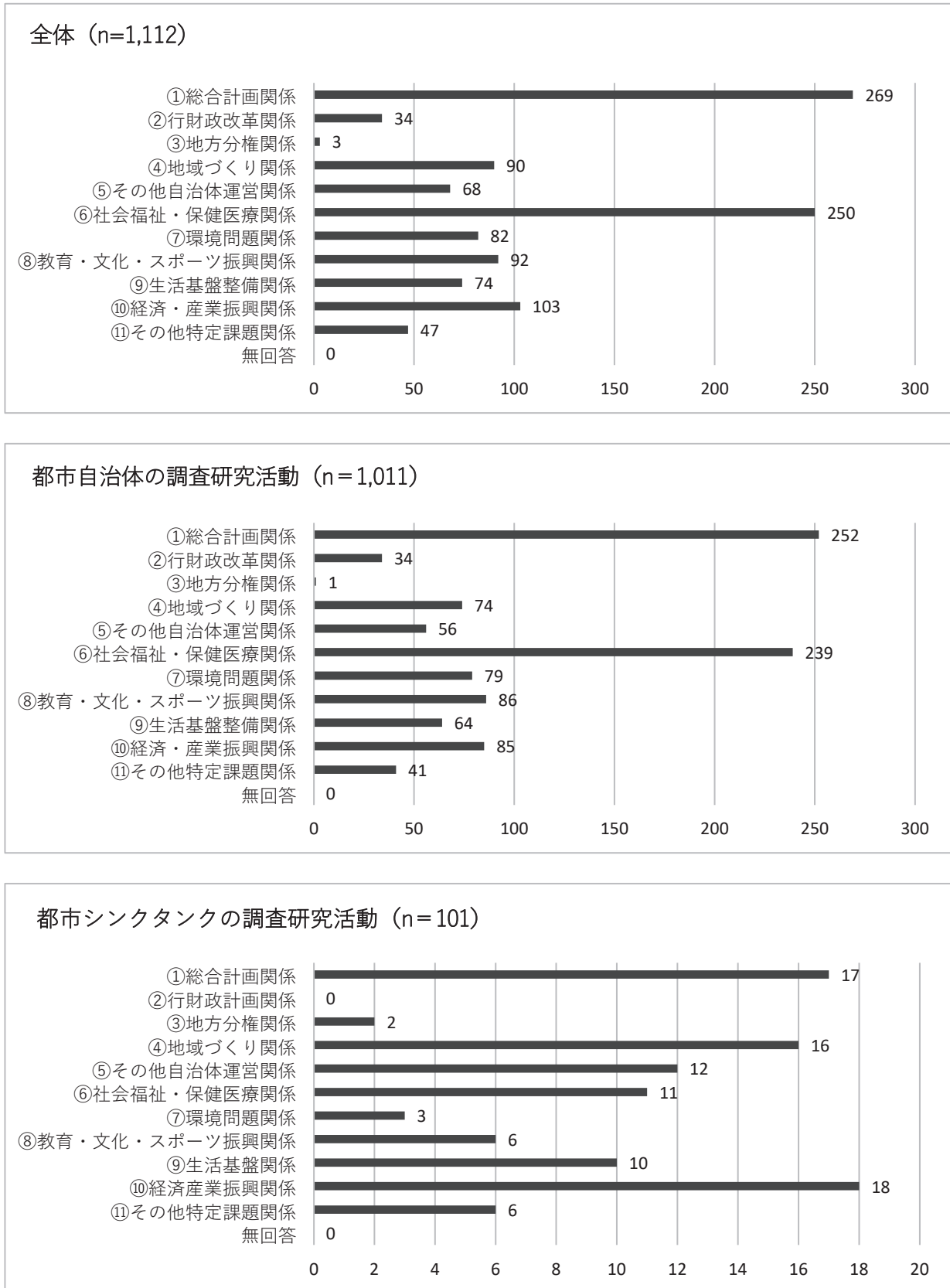
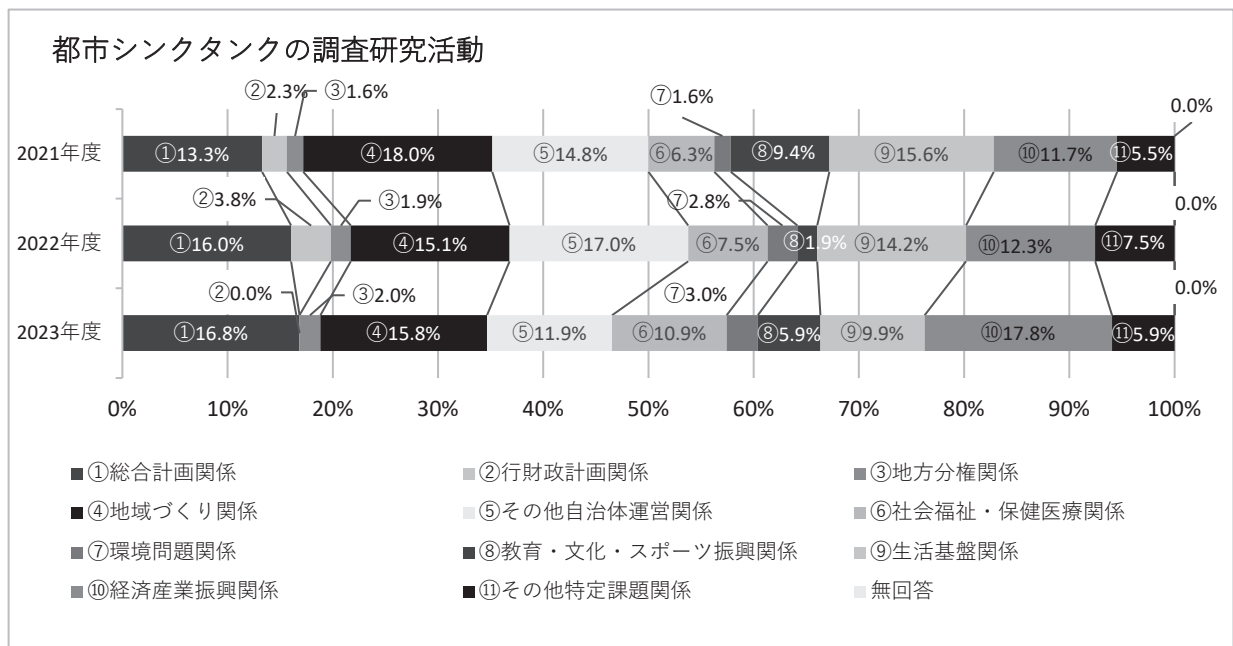
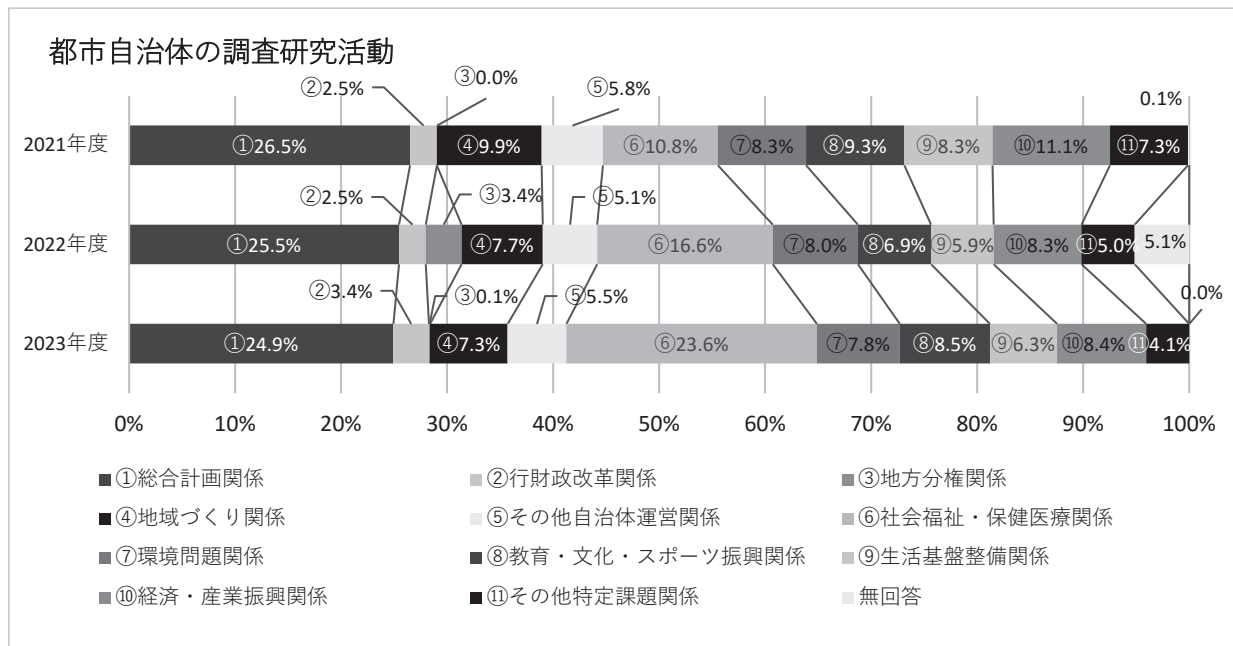


図2 調査研究活動分野の変化



り関係」であり、それぞれ昨年と同じ順位であった。

2021年度から2023年度の3カ年の実績を比較すると、都市自治体では「社会福祉・保健医療関係」の割合が毎年大きく増加しているのに対して、「総合計画関係」、「地域づくり関係」の割合は毎年減少している。一方、都市シンクタンク等では、「総合計画関係」、「社会福祉・保健医療関係」、「経済産業振興関係」の割合が毎年増加しているのに対して、

「生活基盤関係」の割合は毎年減少している（図2）。

ここでは、都市自治体と都市シンクタンク等ごとに調査研究数上位3分野について紹介する。

ア 都市自治体

(ア) 総合計画関係

2022年度調査と同様、計画策定のためのアンケートや各種の市民意識調査が多く実施されている。ま

た、宮崎県宮崎市では「分譲マンションの実態調査」を実施し、長期修繕計画の策定状況などの調査が行われている。

(イ) 社会福祉・保健医療関係

「第3期子ども・子育て支援事業計画」を策定するための調査が多く行われているほか、健康づくり、ヤングケアラー支援等の幅広い分野における調査が行われている。また、東京都世田谷区では「愛犬の飼育に関する実態調査」が実施されている。

(ウ) 教育・文化・スポーツ振興関係

スポーツの実施状況や各地域の文化財に関する調査研究が多く実施されている。また、岩手県遠野市では「公営の塾開設」に関する調査も実施されている。

イ 都市シンクタンク等

(ア) 経済産業振興関係

ヘルスツーリズムの推進といった観光に関する研究が実施されているほか、サテライトキャンパスの誘致に関する研究やデジタル地域通貨の活用に関する研究も実施されている。

(イ) 総合計画関係

総合計画策定のための基礎調査や人口分析による実態調査が実施されているほか、幸福度の視点から考える都市の評価に関する研究も行われている。

(ウ) 地域づくり関係

関係人口拡大に関する研究や地域コミュニティの実態に関する調査研究が行われている。

(2) 調査研究活動の実施形態

調査研究活動の実施・参画主体で最も中心的役割を担っているのは、「都市自治体（都市シンクタンク等又は企画部門を除く）職員」で547本である（49.2%）。「都市自治体の企画部門（都市シンクタンク等を除く）の職員」200本（18.0%）、「シンクタンク、コンサルティング会社の職員（都市シンクタンク等を除く）」104本（9.4%）、「都市シンクタンク等の職員」85本（7.6%）と続く（表1）。

実施形態は、数が多い順に「その他」が442本（33.2%）、「組織内グループ研究」が395本（29.7%）、「外部有識者参加研究会」150本（11.3%）となっている（図3）

(3) 調査研究活動の課題・問題点

調査研究活動を行った際の課題や問題点は、数が多い順に、「専門知識、ノウハウ不足」が91団体、「アンケート有効回答件数不足」が74団体、「要員数不足」が57団体となっている（図4）。54団体は「その他」と回答しており、内訳は「若者のアンケート回答率の低さ・回答年齢層の偏り」「調査目的の明確化」「実施期間が短く、十分な議論ができなかったこと」等が挙げられている。

表1 調査研究活動の実施・参画主体（中心的役割に近い順に各1つ）

実施・参画主体	1位	2位	3位
①都市シンクタンク等の職員	85	14	15
②都市自治体の企画部門の職員（①を除く）	200	76	21
③都市自治体の職員（①、②を除く）	547	190	84
④他自治体の職員	6	20	16
⑤シンクタンク、コンサルティング会社の職員（①を除く）	104	230	61
⑥大学の研究者	65	68	44
⑦大学院生・大学生	12	20	13
⑧公益法人、NPO法人の職員（①、⑤を除く）	7	9	15
⑨市民（⑤、⑥、⑦を除く）	50	72	100
⑩その他	35	105	106
無回答	1	308	637
合計	1,112	1,112	1,112

図3 調査研究の実施形態（複数選択可）

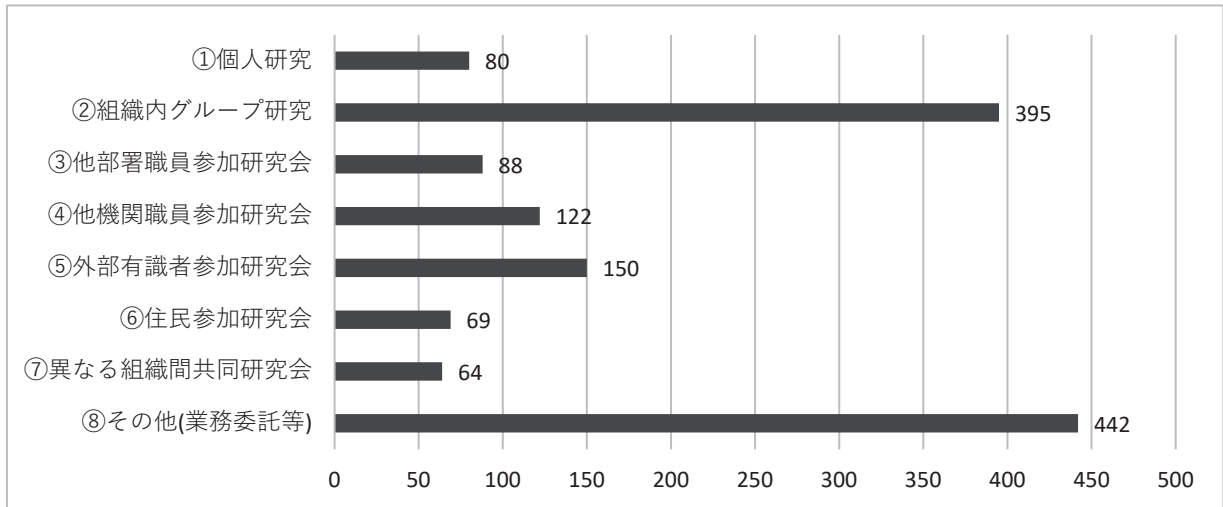
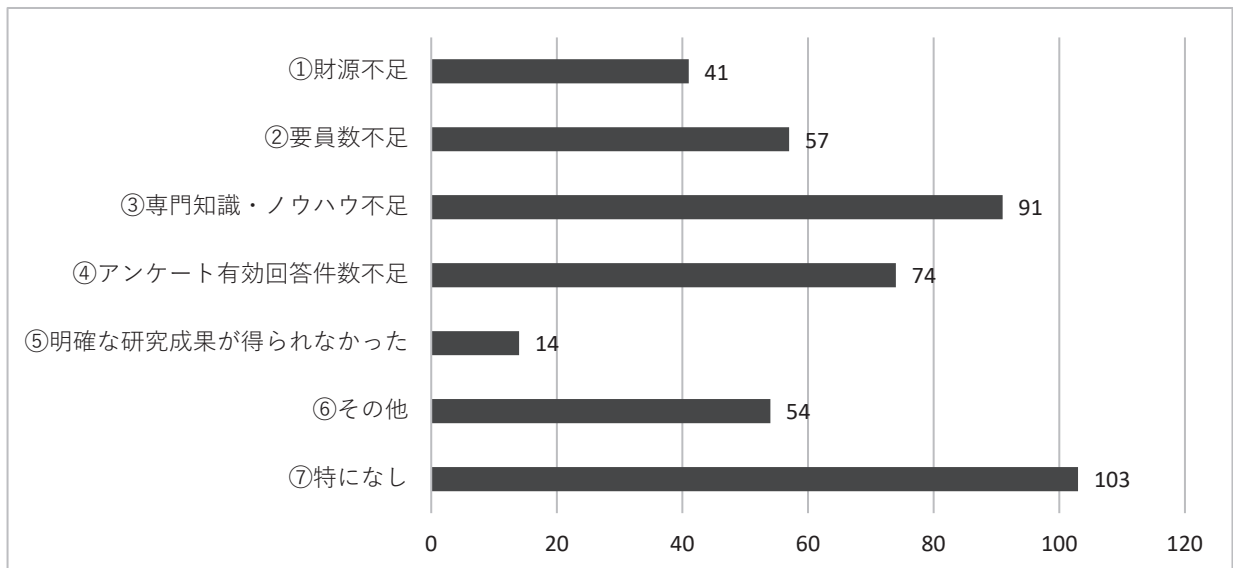


図4 調査研究活動を行った際に生じた課題・問題点（複数選択可）



2 都市シンクタンク等の活動の状況

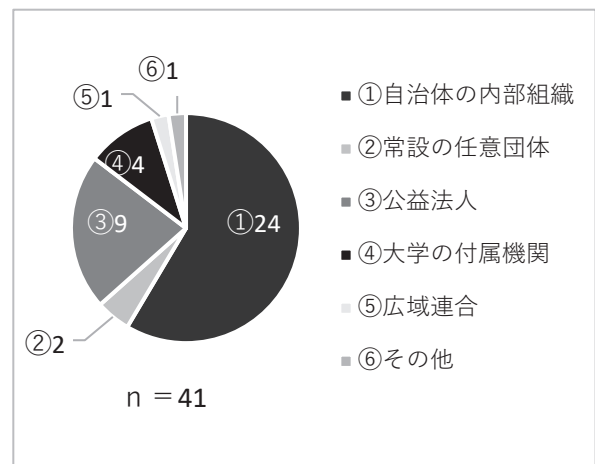
(1) 設置数及び設置形態

次に、都市シンクタンク等の組織動向、活動実績等について紹介する。

2024年4月1日現在の都市シンクタンク等の設置数は41団体であり、2023年度調査から設置数の変更はなかった。

設置形態の内訳は、「自治体の内部組織」として設置されている都市シンクタンク等が24団体（58.5%）と過半数を占め、昨年度と同様に最も多い。次いで、「公益法人」が9団体（22.0%）、「大学の付属機関」が4団体（9.8%）である。（図5）。なお、「常

図5 都市シンクタンク等の設置形態

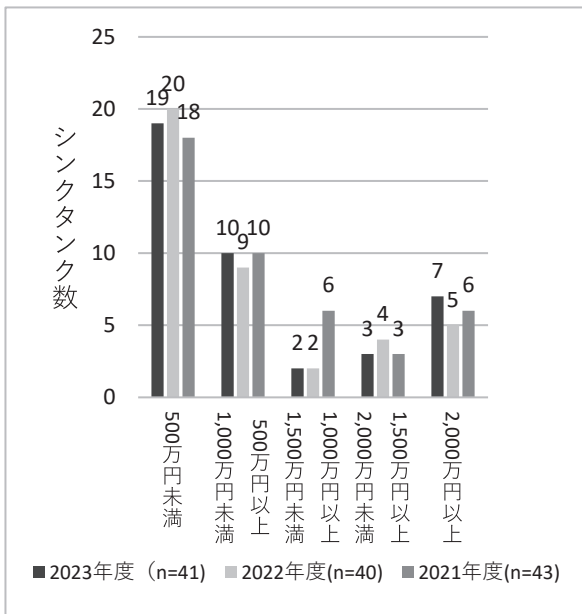


設の任意団体」、「広域連合」、「その他」、と続く。

(2) 調査研究事業費

調査研究事業費予算額の1団体あたりの平均は1,683万円である。2022年度の1,684万円から、ほぼ横ばいであった。全体の47.5%は予算額500万円未満、72.5%は1,000万円未満であり(図6)、中央値は553万円である。

図6 調査研究事業費の予算額



(3) 研究員数・調査研究活動件数

研究員の1団体あたり平均数は、5.0人(常勤4.0人、非常勤1.0人)であり、2022年度の5.1人(常勤4.0人、非常勤1.1人)から微減した(図7)。

調査研究活動の1団体あたり平均件数は2.6本であり、2022年度の2.9本から減少した。最も多い団体では、14本の調査研究活動を実施している(図8)。

(4) 市民参加・外部連携・定期刊行物

市民参加・外部連携を実施しているのは19団体(46.3%)であり、主な内容は大学や企業等との共同調査研究、市民研究員制度の採用、調査研究への市民意見の聴取等である。

定期刊行物を刊行しているのは18団体(43.9%)であり、刊行頻度は年1回が最も多い。多くの団体では定期刊行物は1種類だが、多い団体では3種類発行している。

図7 研究員の数

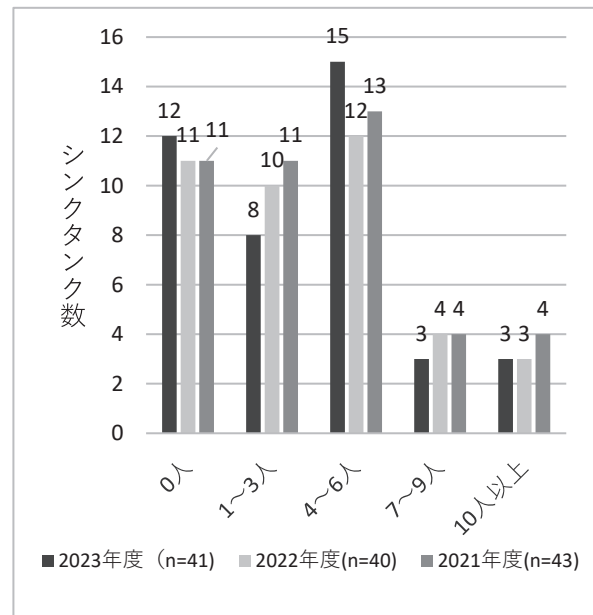
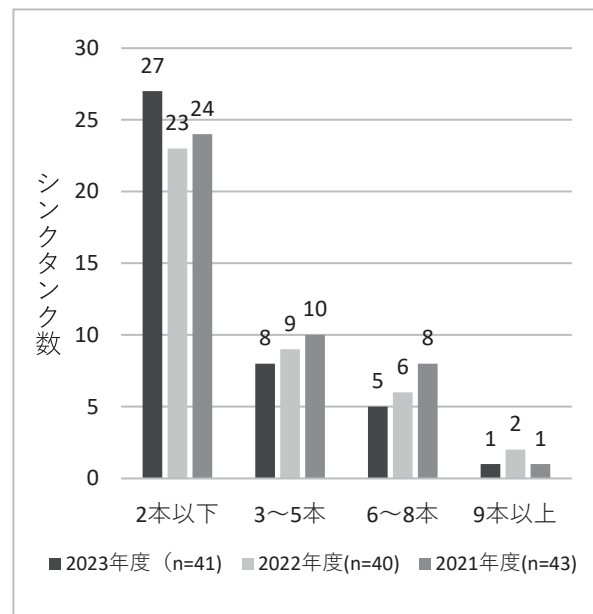


図8 調査研究活動の件数



おわりに

今回の調査結果からは、都市自治体が発行する調査研究活動は例年通り総合計画等の策定に係る各種調査が多いことが分かる。一方、「交通政策関係」や「少子化対策関係」など社会的関心が高いテーマに関する調査研究活動や、それぞれの地域特性等に着眼した調査研究活動等にも取り組んでおり、調査研究活動の分野は多岐に渡っている。裏を返せば、

表2 都市自治体等の調査研究活動（代表例）※太字は都市シンクタンク等

項目	都道府県名	市区名	調査研究名
交通政策関係	宮城県	富谷市	次世代都市交通システムの導入可能性調査業務
	茨城県	坂東市	坂東市乗合バス緊急支援事業 無料乗車券利用実績調査
	長崎県	南島原市	地域公共交通計画の策定
	群馬県	高崎経済大学地域科学研究所	高崎経済大学周辺の地域交通とその将来性に関する研究
	愛知県	(公財) 豊田都市交通研究所	地域特性からみた地域内生活交通運営のあり方
少子化対策関係	北海道	札幌市	データ分析に基づく少子化の要因調査
	茨城県	石岡市	地域アプローチによる少子化対策
	愛媛県	伊予市	伊予市少子化対策に係る基本方針作成に係るアンケート調査
eスポーツ関係	大阪府	東大阪市	eスポーツによる高齢者の健康状態改善効果の検証
	東京都	東京市町村自治調査会	地域課題の解決に向けたeスポーツの可能性に関する調査研究

都市自治体は地域社会が直面する様々な課題への対応を求められていると言える。

2023年度の調査研究活動から、「交通政策関係」「少子化対策関係」「eスポーツ関係」の3分野について、代表例を掲載する（表2）。また、当センターのホームページでは2023年度だけではなく、それ以前の調査研究活動の内容についても公開しており、これらの情報提供が都市自治体及び都市シンクタンク等における調査研究活動に少しでもご参考となれば幸いである。

最後に、年度当初の多忙の中、本調査にご協力をいただいた皆様にこの場をお借りして深く感謝申し上げますとともに、今後の調査に対する引き続きのご協力をお願いし、本稿を終えたい。

（研究員 石垣 佑起）

日本都市センター活動概要

- 調査研究紹介
- 刊行物のご案内

調査研究紹介

日本都市センターでは、全国市長会と共同で設置している「都市分権政策センター」をはじめとして、都市自治体が直面する政策課題について複数の研究会を設置し、調査研究を進めている。

以下では、これら各調査研究の趣旨や研究会における議論の概要等を紹介する。

なお、当センターのホームページ(<https://www.toshi.or.jp>)では、各研究会の議事概要及び資料を公開しており、メールマガジンでも当該情報を配信している。

■都市分権政策センター

日本都市センターと全国市長会が共同設置する「都市分権政策センター」では、これまでの分権改革を踏まえ、引き続き実際の都市政策や都市経営に重点を置いた調査研究・情報提供等を実施している。第9期の初年度目である2024年度も「都市分権政策センター会議」の開催を予定している。

■都市の未来を語る市長の会

2024年度前期は、「令和6年能登半島地震からの警鐘」を議題として、2024年5月31日に開催し、有識者による講演、参加市長間の意見交換を通じ、問題意識の共有や情報交流が行われた。

■デジタル人材の類型化及び確保・育成に関する調査研究

本調査研究では、都市自治体が求めるデジタル人材の技術・能力・資質等を類型化するとともに、デジタル人材の確保・育成方法について検討を行っている。2024年度は、先駆的にデジタル人材の確保・育成に取り組んでいる10カ所の都市自治体に対してヒアリング調査を実施した。調査研究の成果物は報告書として2024年度末に公表する予定である。

■都市自治体の総合的な就労支援のあり方に関する調査研究

本調査研究では、地方分権改革の成果も意識しつつ、従来まで分散してきた雇用政策の権限と財源を都市自治体が総合的（統合的）に連携させる方策を探る。その際、雇用政策の分権化を進めてきた諸外

国（スウェーデン、ドイツ、韓国等）の取組みと比較検証することで示唆を得ることとしている。調査研究の成果物は報告書として2024年度末に公表する予定である。

■都市自治体におけるスポーツを活用した地域振興に関する調査研究

2024年度より、都市自治体におけるスポーツを活用した地域振興の今後のあり方を探り、地域課題解決の糸口を模索する都市自治体の一助となるよう、調査研究を実施している。これまで、計4回の研究会を実施したほか、都市自治体へのアンケート調査を実施した。本調査研究の成果物は報告書として、2024年度末に公表する予定である。

■新たな地域コミュニティのあり方に関する調査研究

近年の人口減少・高齢化社会等において深刻化・複雑化する様々な地域課題をめぐり、経年的な自治会・町内会の加入率の低下も懸念されている状況下で、新たな地域コミュニティの役割やそのあり方について多角的な視点で検討を行っていく予定である。なお、本研究調査の成果は、2025年度末に報告書等を刊行して公表する予定である。

刊行物のご案内

日本都市センターでは、研究成果やセミナー・シンポジウムの記録を出版しており、ホームページから直接ご購入いただけます。また、2011年度以降の刊行物につきましては、商業出版のものを除き、ホームページからPDFで全文ダウンロードが可能です。(https://www.toshi.or.jp/publication)

報告書

図書名	発行	価格 (税込)
デジタル社会と自治体 ー地域自治と都市経営の未来ー	2024年	1,650円
協働型の地域自殺対策と自治体 ー持続可能なまちづくりへのアプローチー	2024年	1,650円
総合都市経営を考える ー自治体主導による新たな戦略的連携ー	2023年	1,650円
地域社会のグローバル化を見据えた包摂・共生のまちづくり ～欧州・北米のコミュニティ再生と日本における可能性～	2023年	1,650円
森林政策と自治・分権 ー「連携」と「人材」の視点からー	2023年	1,650円
自治体ガバナンスを支える法務人材・組織の実践	2022年	1,650円
人口減少時代の都市自治体ー都道府県関係	2022年	1,650円
地域産業の発展に向けた自治体のあり方 ー人材育成と地域マネジメントー	2022年	1,650円
子育て家庭の孤立を防ぐ ー公民連携に着目してー	2022年	1,650円
都市自治体におけるツーリズム行政 ー持続可能な地域に向けてー	2021年	1,650円
ネクストステージの総合計画に向けて ー縮小都市の健康と空間ー	2020年	1,100円
コミュニティの人材確保と育成 ー協働を通じた持続可能な地域社会ー	2020年	1,100円
都市自治体における専門人材の確保・育成 ー土木・建築、都市計画、情報ー	2020年	1,100円
人口減少時代の都市行政機構 (第6次市役所事務機構研究会報告書)	2020年	1,100円
次世代モビリティ社会を見据えた都市・交通政策 ー欧州の統合的公共交通システムと都市デザインー	2020年	1,100円

機関誌「都市とガバナンス」

図書名	発行	価格 (税込)
都市とガバナンス 第41号	2024年	1,100円
都市とガバナンス 第40号	2023年	1,100円

日本都市センターブックレット

図書名	発行	価格 (税込)
No.41 文化芸術ガバナンスと公民連携 ー第21回都市経営セミナーー	2020年	550円

都市の未来を語る市長の会

図書名	発行	価格 (税込)
都市の未来を語る市長の会(2020年度前期) 《風水害と都市自治体(準備と避難)》	2021年	880円
都市の未来を語る市長の会(2019年度) 《交通弱者対策(住民の移動手段の確保)》 《SDGsへの取組み～プラスチックごみ問題～》	2020年	550円

商業出版(第一法規株式会社)

図書名	発行	価格 (税込)
水害多発時代の流域治水 ー自治体における組織・法制・条例・土地利用・合意形成ー	2024年	3,520円
法令解釈権と条例制定権の可能性と限界 ー分権社会における条例の現代的課題と実践	2022年	3,850円

編集後記

(公財)日本都市センターは、2012年4月より、都市政策、行政経営及び地方自治制度等の都市に関する調査研究活動を行うとともに、情報の提供及び研修事業等を行うことに特化した公益財団法人へ移行いたしました。

今後も都市自治体をはじめ研究者の方々に様々なメディアを通じ適切かつ迅速な情報提供に努め、都市の発展に貢献してまいります。

詳しくは、当センターホームページ (<https://www.toshi.or.jp>) をご覧ください。

研究室スタッフ紹介

■理事・研究室長

米田 順彦

■研究員

清水 浩和 加藤 祐介 高野 裕作
中川 豪 中山 敬太 西川 大樹
石垣 佑起

① 皆様のお手元に、『都市とガバナンス』第42号をお届けします。

本誌は、地方自治をめぐる諸状況や全国の都市自治体のニーズを踏まえ、地方自治制度、都市政策、行政経営等、都市の政策に役立つ情報を提供するため、(公財)日本都市センターが年2回発刊している機関誌です。

① 本号では、シリーズ「都市の持続可能性/グリーントランスフォーメーション」と、テーマでは「自然災害からの復旧・復興における都市自治体の対応」を特集しました。都市自治体関係者の皆様の参考になれば幸いです。

① 末筆となりますが、ご多忙にもかかわらず、ご寄稿いただいた執筆者の皆様には心より感謝申し上げます。

(研究員 高野 裕作)

〔お断り〕本誌の論文等のうち、意見にわたる部分は筆者の個人的見解です。

都市とガバナンス 第42号 (年2回発行)

発行日 2024年9月15日
定価 1,100円 (本体価格1,000円+税10%)
編集・発行 (公財)日本都市センター
〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1
日本都市センター会館8階
TEL 03-5216-8771
FAX 03-3263-4059
E-mail labo@toshi.or.jp
URL <https://www.toshi.or.jp>
印刷 株式会社報光社

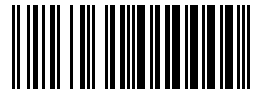
無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書(稿)が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal Research Center. Any quotation from this article requires indication of the source.

Copyright 2024 The Authors. Copyright 2024 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.



9784909807380



1923031010000

ISBN978-4-909807-38-0
C3031 ¥1000E

定価 1,100円 (本体価格 1,000円+税10%)

