

地 研 年 報

第23号

論 説

地方都市における持続可能な集約型都市構造（コンパクトシティ）の
形成に向けて

－津市を事例として検討を試みた考察－

..... 小野寺 一成 (1)

研究ノート

大規模災害時に日本人被災者と外国人被災者が協働して避難所を
運営するための基礎的条件について

○はじめに..... 楠本 孝 (19)

○アンケート調査結果からみる外国人住民の防災意識

..... 池村 典子 (29)

○外国人住民の「非常用持ち出し袋」の準備に関する調査について

..... 今井 満代 (39)

○避難所名簿の作成の効率化について

..... 伊藤 良介 (45)

「自立支援型」地域ケア会議実施の課題

－地域で暮らすための支援のあり方－

..... 武田 誠一 (57)

近世後期における農村窮乏化の構造と実態

－久居藩領諸村を事例に－

..... 茂木 陽一 (65)

2017年度地域問題研究所活動記録

地域問題研究所概要

地域問題研究所活動日誌

地域問題研究所刊行物

研究活動

2018年9月

三重短期大学地域問題研究所

地方都市における持続可能な集約型都市構造（コンパクトシティ）の形成に向けて

——津市を事例として検討を試みた考察——

小野寺 一成

I はじめに

1 背景

近年、少子高齢化や人口減少化の時代にその必要性が問われ、全国の地方都市が持続可能な集約型都市構造（コンパクトシティ）^{注(1)}を目指している。地方都市が将来に亘り持続的に維持・発展し、安全で安心して暮らし続けられるためには、各地方都市が将来の人口規模や経済規模等に見合ったまとまりのある市街地などを形成し、様々な都市機能がコンパクトに集積され、公共交通網でネットワークされた、コンパクト・プラス・ネットワーク型都市構造に遷移する必要があるとされている。

このようななか、2014(平成 26)年度に「都市再生特別措置法の一部を改正する法律」が施行され、新たに立地適正化計画の策定が定められた。立地適正化計画は、既存の市街地などを中心に、様々な都市機能が集積した利便性の高い拠点と、人口減少下においても一定の人口密度を維持する区域を設定し、拠点間を公共交通網で結び、高齢者等の交通弱者でも移動が可能な都市を構築するために策定するものであり、いわゆる市町村都市計画マスタープランの高度化版とされ、集約拠点である「都市機能誘導区域」と人口密度を維持する「居住誘導区域」などを設定することができる。津市においても、効率的な多核^{注(2)}ネットワーク型コンパクトシティの構築に向け、津市都市マスタープラン¹⁾と津市立地適正化計画²⁾が同時に策定されている。

2 目的と方法

そこで本稿では、地方都市における持続可能な集約型都市構造（コンパクトシティ）の形成に向けて、津市を事例として検討を試みた考察を記すものとする。2018（平成 30）年 3 月に策定された津市都市マスタープラン及び津市立地適正化計画の検討過程を題材として、地方都市における、持続可能なコンパクトシティや多核ネットワーク型都市を形づくる「都市拠点や地域拠点等（都市機能誘導区域）」と「居住誘導区域」に着目し、地域の中心となる拠点の役割、その実現に向けた計画の方法、プロセスプランニングについて考察を試みるものとする。

なお、本稿は、津市における都市マスタープランと立地適正化計画を題材に検討した考察ではあるが、地方都市における持続可能な集約型都市構造（コンパクトシティ）の形成に向けた、都市マスタープランや立地適正化計画策定の一助となることを目的としている。

その方法は、まず、地方都市再生の理念を記し、津市都市マスタープランの将来都市構造策定過程と比較する。次に、津市の歴史的な中心地であり都市拠点である津城下町跡中心市街地の

人口増減状況などを整理する。最後に、全国の地方都市において策定されてる立地適正化計画と、津市都市計画マスタープラン及び津市立地適正化計画の策定過程を考察するとともに、多核ネットワーク型コンパクトシティの形成を目指す津市都市マスタープランの将来都市構造と都市マスタープラン具現化する津市立地適正化計画の比較検討を行った。

Ⅱ 地方都市再生の理念

1 地方都市中心市街地の再生 = 都市のアイデンティティ (Identity) の継承

地方都市の再生に向けて大切な理念は、都市のアイデンティティ (Identity) の継承である。アイデンティティ (Identity) とは、都市において、環境や時間の変化にかかわらず、連続する大切なもの、歴史、文化、固有性と位置付ける。どの地方都市にも培われた歴史と文化があり、コンパクトシティを目指した都市マスタープランや立地適正化計画、公共施設等再配置計画などにより、都市本来の歴史や文化を喪失しては台無しである。

都市にとっては、重要なアイデンティティ (Identity) を守り継承することが大切であり、「都市の歴史や文化を守り継承する持続的なまちづくり」の視点が何よりも重要である。三浦展は著書「ファスト風土化する日本—郊外化とその病理」^{註(3)}の中で、地域の独自性が失われていくことを、その象徴であるファストフードにたとえて「ファスト風土」と呼んでおり、ファスト風土ではなく、対極にあるような風土を（スローフードを意識して）スロー風土と称しており、スロー風土を維持することが大切であるとしている。

何よりアイデンティティ (Identity) は、その都市を他の都市より際立たせる個性であり、ブランド価値でもある。地方都市においてコンパクトシティのような縮小政策を検討するうえでは、都市の本質を捉え、それを維持しようとするのが重要で大切な事ではないかと考える。

2 重層的かつ有機的なネットワークの形成

持続可能な集約型都市構造（コンパクトシティ）に向けた都市構造における拠点の分類として、広域拠点、都市拠点、地域拠点、生活拠点など、商圏的な生活範囲（生活圏）で一元的に機能的に分類していることが多いが、これに歴史拠点、文化拠点、公共拠点（公園拠点含む）など、地方都市のアイデンティティを象徴するような「時間軸を持った固有拠点」を位置付ける必要はないだろうか。場合によっては、拠点ではなく「線的な都市軸（歩行者軸含む）」もあってよい。

これら都市拠点、地域拠点などの機能的な拠点とアイデンティティ (Identity) を象徴するような拠点が、重層的かつ有機的にネットワークしていることが、真のコンパクト・プラス・ネットワーク都市ではないだろうか。遊びでゆとりの歩行者自転車回遊動線（回遊都市構造）も必要であろう。

つまり、近代合理主義的な地方都市の再生は、かえって地方都市の衰退や消滅に近づく（導く）、あるいは近づいて（導いて）いるのではないだろうか。

3 重層的な都市構造

1) 機能的な都市構造イメージ

一般的な立地適正化計画に描かれている都市構造のイメージは、右図のとおりであり、基幹公共交通施設のなかで、主要な鉄道駅やバス停を中心に「都市拠点」、「地域拠点」、「生活拠点」などが配置される。それらの拠点を中心に「都市機能誘導区域」が設定され、こ

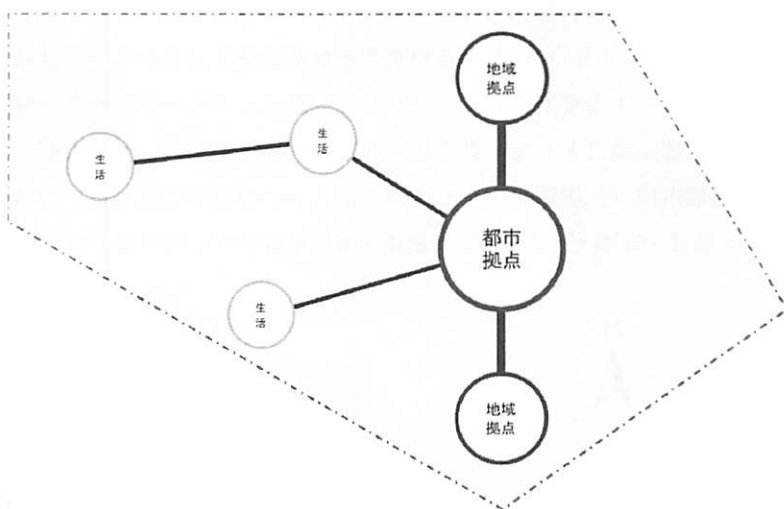


図1 機能的な都市構造イメージ

れら拠点である都市機能誘導区域を囲むように、一定の人口密度を維持する「居住誘導区域」が指定されている。

2) 有機的な都市構造イメージ

一般的な立地適正化計画に描かれている基幹公共交通施設である鉄道駅やバス停を中心に描かれている「都市拠点」、「地域拠点」、「生活拠点」などに加え、地域の「歴史拠点」や「文化拠点」などを設定し、各拠点を歴史的な街道や旧道等で連絡するような有機的なネットワークの形成をイメージしたい。

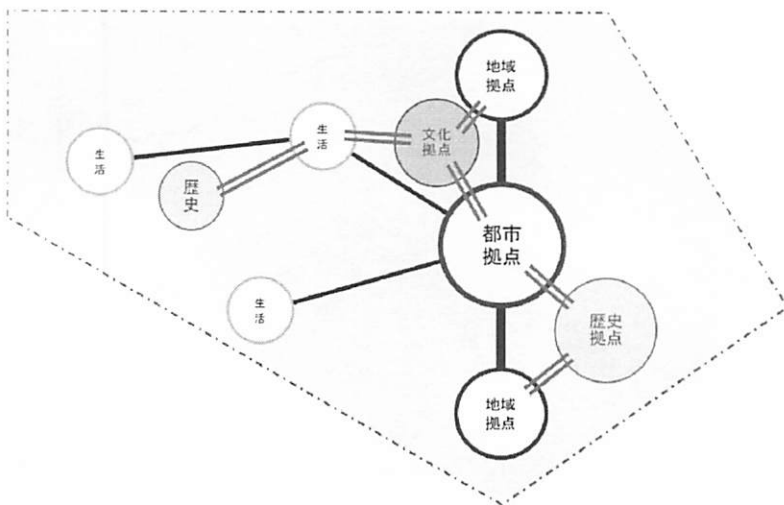


図2 有機的な都市構造イメージ

したがって、都市機能誘導区域や居住誘導区域は、都市拠点、地域拠点、生活拠点だけでなく、地域の歴史や文化の固有拠点を包括した区域として設定し、それらを地域の歴史ある街道などで連絡したい。

Ⅲ 津市の都市構造

1 津市の都市構造

津市においては、都市づくりの基本目標を実現するため、「津市都市マスタープラン（2018（平成 30）年 3 月）」における将来都市構造図を下図 3 のように計画している。計画では、都市構造を構成する要素として「ゾーン」、「拠点」、「ネットワーク（軸）」を位置づけている。

特に、都市拠点として、都市核（津駅・江戸橋駅周辺、津新町駅・大門・丸之内周辺）2 拠点と副都市核（久居駅周辺）1 拠点と計 3 つの拠点を位置づけ、地域拠点地として、河芸・香良洲・芸濃・安濃・一志・美里・白山・美杉地域の中心部周辺の 8 拠点が位置づけられている。

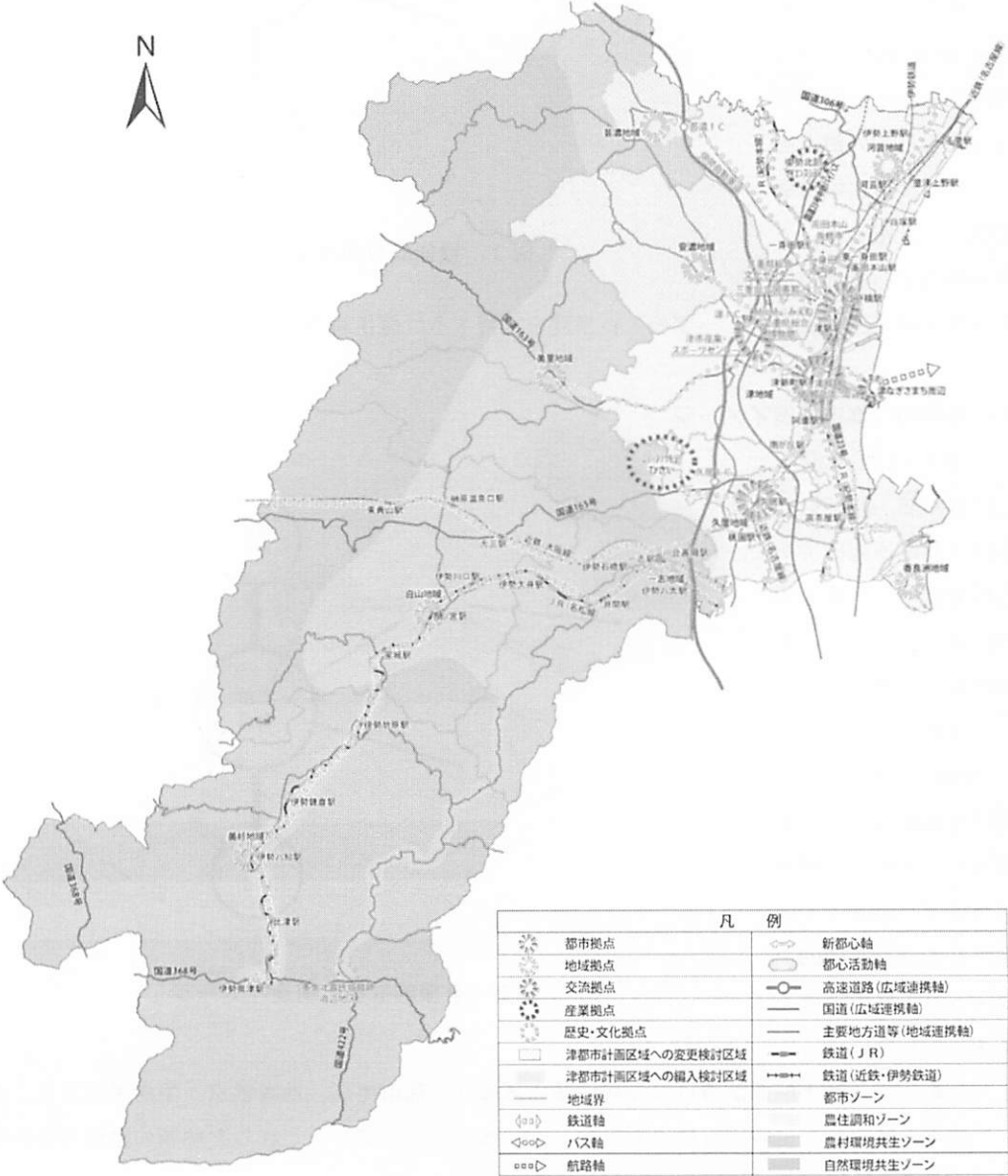


図 3 津市都市マスタープラン将来都市構造図¹⁾

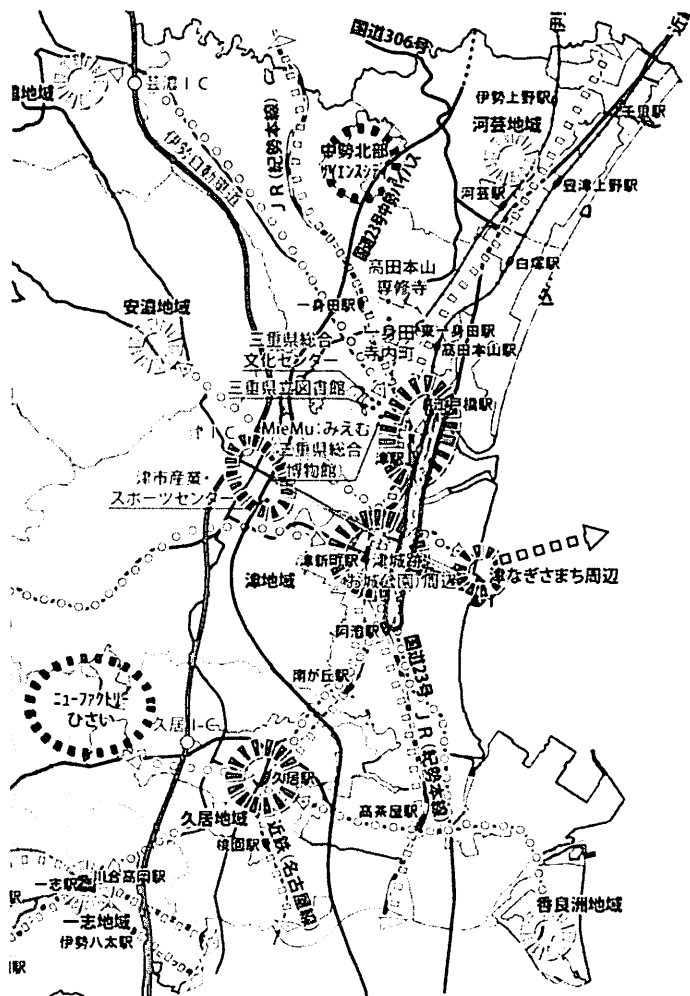
2 津市中心部の都市構造

津市中心部の将来都市構造図を拡大すると右図4のとおりである。

都市拠点として、都市核「津駅・江戸橋周辺」、「津新町・大門・丸の内周辺」、副都市核「久居駅周辺」が位置付けられているほか、歴史・文化拠点として、「津城跡周辺、一身田寺内町」などが位置づけられているが、歴史的な街道や旧道などでネットワークされているとは言い難い。

本都市マスタープランには、津市の歴史・文化に関する記載があまりなく、策定過程を示す現況分析には「歴史・文化」の項目がなく、将来都市構造の項目においても数行程度の記載となっている。

また、津市が有する3つの都市計画区域内(津都市計画区域、安濃都市計画区域、亀山都市計画区域)には、前述の3つの都市拠点のほか、亀山都市計画区域内に芸濃地域、安濃都市計画区域内に安濃地域が各々地域拠点として位置付けられ、津都市計画区域内にも地域拠点地として、河芸地域と香良洲地域が2つ配置されている。



凡 例	
	都市拠点
	地域拠点
	交流拠点
	産業拠点
	歴史・文化拠点
	津都市計画区域への変更検討区域
	津都市計画区域への流入検討区域
	地域界
	鉄道軸
	バス軸
	航路軸
	新都心軸
	都市活動軸
	高速道路(広域連携軸)
	国道(広域連携軸)
	主要地方道等(地域連携軸)
	鉄道(JR)
	鉄道(近鉄・伊勢鉄道)
	都市ゾーン
	農住調和ゾーン
	農村環境共生ゾーン
	自然環境共生ゾーン

図4 将来都市構造図拡大図¹⁾

3 津市中心部における歴史的資源

津市においては、次ページの図5に示すように「伊勢街道」を始めとした、7つの歴史的街

津藩
久居藩
紀州藩

伊勢別街道
伊勢街道
伊賀街道
奈良街道
初瀬街道
香良洲道
伊勢本街道

基図／「三重県史」資料編
近世2付録

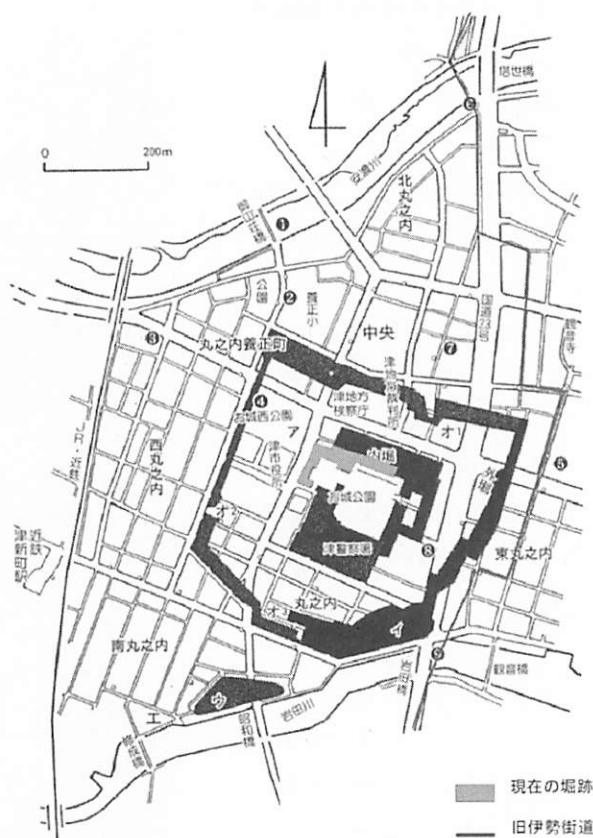
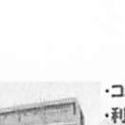


図6 津城跡とその周辺⁴⁾(旧伊勢街道と現在の堀跡加筆)

1 中心市街地への 新たな人の流れ

新施設



庫センターバレス

- ・コミュニティ施設等の集約により利便性が向上！
- ・利用できる機能が充実！
- ・交通の結節点に移転するためアクセスが便利に！
- ・耐震性の不安解消！
- ・人や団体の新たな交流が生まれ、中心市街地が活性化！



津市中央公民館



津市社会福祉センター



旧施設

中心市街地に約9万人の新たな人の流れ

施設名	利用者数
中央公民館移転開設 (H25.9.1)	利用者数 約4,400人／月 年間約52,900人
まんなこども館移転開設 (H25.7.1)	利用者数 約1,000人／月 年間約10,000人
津市まんな歩人福祉センター移転開設 (H24.11.1)	利用者数 約2,300人／月 年間約23,000人
障がい者相談支援センター移転開設 (H24.11.1)	利用者数 約38人／月 年間300人

図7 津市政策集⁵⁾より

2 中心市街地人口増減率

そこで、中心市街地の人口増減をみてみることにした。津市現中心市街地は、右図8の4町丁目とし、津市城下町跡の現在の町丁目は、安濃川と岩田川に挟まれた表2の13町丁目とした。

なお、2012（H24）年7月9日施行住民基本台帳法の改正により、外国人も住民基本台帳に記録されたことから、2012（H24）年7月から外国人を加えた数値となった。よって、2013（H25）

年データは、前年度より増加しているため、ここでは増減率を記載せず、2013（H25）年を除いた5箇年毎の増加率を算出した。

総じて、市総人口は10年前から0.数%ずつの減少傾向にあるなか、旧城下町跡は近年、数%程度減少しており、現中心市街地は10年前から減少傾向にあったことがわかる。

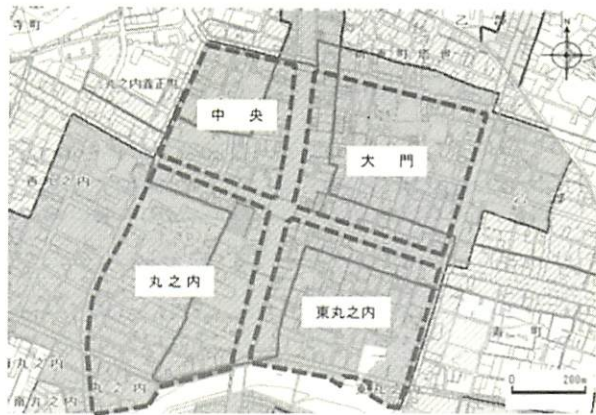


図8 中心市街地4町丁目図

表1 津市城下町跡中心市街人口増減率

	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
現中心市街地	-	-1.8%	-0.9%	-4.3%	-2.7%	-	-1.6%	-2.0%	-2.8%	-2.3%
津市城下町跡	-	1.7%	0.3%	-0.9%	-0.9%	-	-1.0%	-2.7%	-1.8%	-0.6%
市総数	-	-0.2%	-0.3%	-0.3%	-0.4%	-	-0.4%	-0.4%	-0.2%	-0.5%

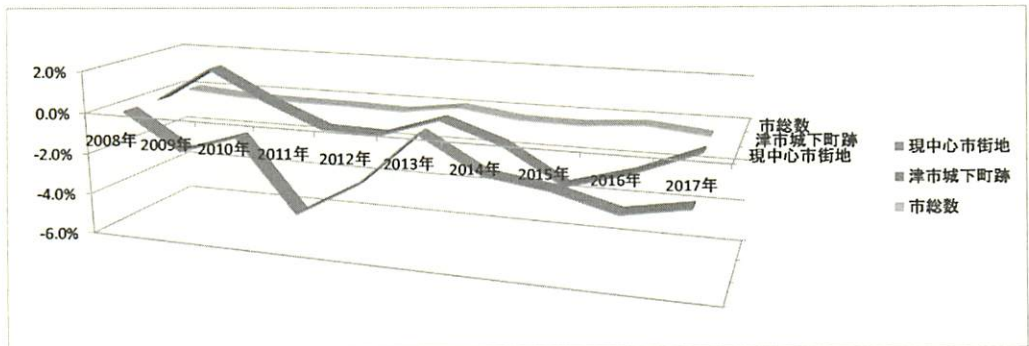


図9 津市城下町跡中心市街人口増減率

表2 津市城下町跡人口増減率

	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
大門	-	0.6%	-2.6%	-2.3%	-7.0%	-	-0.2%	-4.5%	-3.4%	-3.8%
中央	-	-3.4%	3.3%	-3.8%	-2.3%	-	-3.3%	2.9%	-3.5%	-2.5%
新立町津	-	-8.3%	18.2%	-7.7%	12.5%	-	-4.0%	0.0%	8.3%	-15.4%
万町津	-	-6.0%	-1.6%	2.4%	-7.9%	-	5.9%	0.0%	-1.6%	0.8%
北町津	-	-1.5%	0.0%	-4.5%	-7.9%	-	15.8%	-10.6%	-6.8%	-7.3%
東町津	-	0.0%	-2.5%	-7.7%	2.8%	-	-5.7%	-3.0%	0.0%	-3.1%
新東町塔世	-	1.3%	-3.4%	-1.3%	-0.4%	-	-2.2%	-0.9%	-1.8%	0.0%
丸之内養成町	-	4.6%	-4.0%	0.4%	-0.8%	-	-1.4%	-4.6%	2.5%	-3.3%
北丸之内	-	0.3%	3.6%	2.9%	0.0%	-	-4.4%	-2.8%	-2.4%	0.3%
西丸之内	-	10.3%	1.7%	0.1%	0.8%	-	-0.5%	-2.7%	-2.1%	-0.1%
南丸之内	-	0.0%	3.7%	5.8%	1.2%	-	0.5%	-3.3%	-0.9%	4.6%
丸之内	-	-2.1%	-1.6%	-4.7%	0.0%	-	-2.2%	-2.4%	-1.9%	-4.0%
東丸之内	-	-2.3%	-1.4%	-5.7%	-1.2%	-	-1.5%	-2.7%	-2.6%	0.0%

津市城下町跡と中心市街地の人口状況と世帯状況を5年ごとに見てみると以下のとおりである。市総人口は10年前から微減しているなか、旧城下町跡は近年の5カ年で減少傾向を示し、現中心市街地は10年前から減少している。

表3 津市城下町跡中心市街地人口状況

町丁目	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年	平成24年	平成25年	平成26年	平成27年	平成28年	平成29年	単位:人	
	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	平成20～ 24年	平成25～ 29年
大門	653	687	640	625	591	626	625	597	577	555		
中央	488	481	487	478	467	460	445	458	442	431		
丸之内	573	561	552	526	526	507	496	484	475	456		
東丸之内	804	683	871	821	811	842	828	807	788	788		
現中心市街地計	2,628	2,562	2,500	2,450	2,395	2,435	2,395	2,346	2,280	2,228		
増減率	-	-1.6%	-0.8%	-1.3%	-2.7%	-	-1.6%	-2.0%	-2.8%	-2.3%	-9.2%	-8.5%
大門	653	687	640	625	591	626	625	597	577	555		
中央	488	481	487	478	467	460	445	458	442	431		
町立町津	24	22	26	24	27	25	24	24	20	22		
万町津	134	126	124	127	117	118	125	125	123	124		
北町津	67	66	66	63	58	57	66	58	55	51		
東町津	40	40	39	36	37	35	33	32	32	31		
新築町跡地	233	236	228	225	224	225	220	218	214	214		
丸之内農成町	497	520	498	501	497	506	499	476	486	472		
北丸之内	365	366	379	380	390	408	390	378	370	371		
西丸之内	1,300	1,444	1,488	1,468	1,481	1,488	1,480	1,450	1,420	1,418		
南丸之内	934	834	865	815	828	863	868	836	828	871		
丸之内	573	561	552	526	526	507	496	484	475	456		
東丸之内	804	683	871	821	811	842	828	807	788	788		
津市城下町跡計	6,131	6,236	6,254	6,200	6,142	6,270	6,210	6,045	5,836	5,802		
増減率	-	1.7%	0.3%	-0.9%	-0.9%	-	-1.0%	-2.7%	-1.8%	-0.6%	0.2%	-5.8%
市総数	282,722	282,092	281,283	280,430	279,335	285,158	284,058	282,821	282,184	280,710		
増減率	-	-0.2%	-0.3%	-0.3%	-0.4%	-	-0.4%	-0.4%	-0.2%	-0.5%	-1.2%	-1.6%

資料:住民基本台帳(各年3月31日現在)

*平成24年7月9日施行住民基本台帳法の改正により、外国人も住民基本台帳に記載されたことから、平成24年7月から外国人を加えた数値。
よって、平成25年データは、前年度より増加しているため、ここでは増減率を記載せず、平成25年を除いた5年度毎の増加率を算出した。

一方、市総世帯数は10年前から増加しているが、旧城下町跡の世帯数は人口同様、近年の5カ年で減少傾向に転じ、中心市街地の世帯数も人口同様、10年前から減少していることがわかる。これは、新規転入はもとより核家族化などの世帯分離も郊外の戸建て住宅地に進んでおり、現中心市街地では人口減少はもとより、世帯分離などの受け皿にもなっていないことを示しているのではないかと。

表4 津市城下町跡中心市街地世帯状況

町丁目	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年	平成24年	平成25年	平成26年	平成27年	平成28年	平成29年	単位:世帯	
	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	平成20～ 24年	平成25～ 29年
大門	369	372	361	350	332	354	353	340	337	329		
中央	221	212	215	211	213	214	209	214	214	216		
丸之内	276	271	268	264	267	260	263	255	254	245		
東丸之内	437	433	432	418	419	430	434	419	412	407		
現中心市街地計	1,303	1,288	1,277	1,243	1,231	1,258	1,258	1,228	1,217	1,197		
増減率	-	-1.2%	-0.8%	-2.7%	-1.0%	-	0.1%	-2.5%	-0.9%	-1.6%	-5.8%	-4.8%
大門	369	372	361	350	332	354	353	340	337	329		
中央	221	212	215	211	213	214	209	214	214	216		
町立町津	13	12	15	14	15	15	15	14	14	11		
万町津	62	58	58	59	54	57	61	60	58	58		
北町津	34	35	39	37	31	31	37	32	39	31		
東町津	19	19	19	18	18	17	16	15	15	14		
新築町跡地	107	107	107	107	108	108	106	109	109	108		
丸之内農成町	224	223	221	223	220	243	234	232	230	222		
北丸之内	178	177	187	183	186	212	202	197	191	207		
西丸之内	608	668	688	694	707	724	718	694	691	703		
南丸之内	406	406	428	468	486	513	525	516	517	553		
丸之内	276	271	268	264	267	260	263	255	254	245		
東丸之内	437	433	432	418	419	430	434	419	412	407		
津市城下町跡計	2,854	2,887	3,088	3,052	3,016	3,178	3,173	3,088	3,074	3,105		
増減率	-	1.5%	1.4%	0.4%	-0.2%	-	-0.2%	-2.3%	-0.6%	1.0%	3.1%	-2.3%
市総数	113,237	114,222	114,814	115,012	116,880	120,894	121,889	122,383	123,454	124,002		
増減率	-	0.8%	0.6%	0.6%	0.7%	-	0.6%	0.7%	0.8%	0.4%	2.0%	2.6%

資料:住民基本台帳(各年3月31日現在)

*平成24年7月9日施行住民基本台帳法の改正により、外国人も住民基本台帳に記載されたことから、平成24年7月から外国人を加えた数値。
よって、平成25年データは、前年度より増加しているため、ここでは増減率を記載せず、平成25年を除いた5年度毎の増加率を算出した。

そこで、津市中心市街地の津波浸水予測図（2011(H23)年版）⁶⁾を見てみると、旧城下町跡と現中心市街地のほとんどが、最大浸水深2 m以上の区域に予測されている。このことから、現中心市街地における最近5年間の人口及び世帯数の減少は、2011年3月におきた東日本大震災の津波被害の影響が一部あるとうかがえる。



この津波浸水予測図は、満潮時に、東北地方太平洋沖地震と同等規模の東海・東南海・南海地震が連動して発生した場合について、三重県沿岸地域における最大浸水深（津波で浸水したときの地面から水面までの深さの最大値）の分布を表示しています。

なお、この図は想定される一つの地震・津波モデルによる予測結果ですので、これを上回る規模の地震や津波が発生する可能性もあります。

よって、浸水予測区域（着色されている区域）に隣接する町丁目領域にも津波被害が及ぶ可能性もありますので、着色されていない区域でも準危険領域として避難計画等をお考えくださいますようお願いいたします。

凡 例

最大浸水深 (m)

- ～ 0.5
- 0.5 ～ 1.0
- 1.0 ～ 2.0
- 2.0 ～ 3.0
- 3.0 ～ 4.0
- 4.0 ～ 8.0
- 8.0 ～

河川内を津波が
さかのぼると想
定される範囲

図 10 津市津波浸水予測図（2011(H23)年版）⁶⁾

V 津市立地適正化計画にみる誘導区域の設定

1 津市立地適正化計画の対象区域

津市立地適正化計画（2018(平成 30).3）における計画対象区域は、図 11 のとおり津市内の線引き都市計画区域である「津都市計画区域」だけである。本市は市域に 3 つの都市計画区域（津都市計画区域、安濃都市計画区域、亀山都市計画区域）有している。3 つの区域については地形的に大きな分断要素もなく、一体的な生活圏を形成していることから、長期的には 1 つの都市計画区域として統合することが望ましいと考えられている²⁾。

津市立地適正化計画では、現段階においては「津都市計画区域」のみを計画対象区域とし、今後の都市計画区域の見直しに応じ、計画対象区域も随時見直しを検討するものとしている。

計画期間は、津市都市マスタープラと整合を図り、2018（平成 30 年）度から 2027（平成 39 年）度までとし、計画の策定に当たっては、おおむね 20 年後の都市将来像を展望し、これを実現するための計画期間内の方針を示すものとしている。

なお、立地適正化計画の計画対象区域は都市計画区域内とされているが、地方都市においては、都市計画区域外を含めた市区域全域を計画対象区域として策定している市町も存在している。コンパクトシティで有名な富山市のほか、東近江市、久留米市と、都市計画区域外への施策の展開も視野に入れた熊本市などがそれにあたる^{注(4)}。

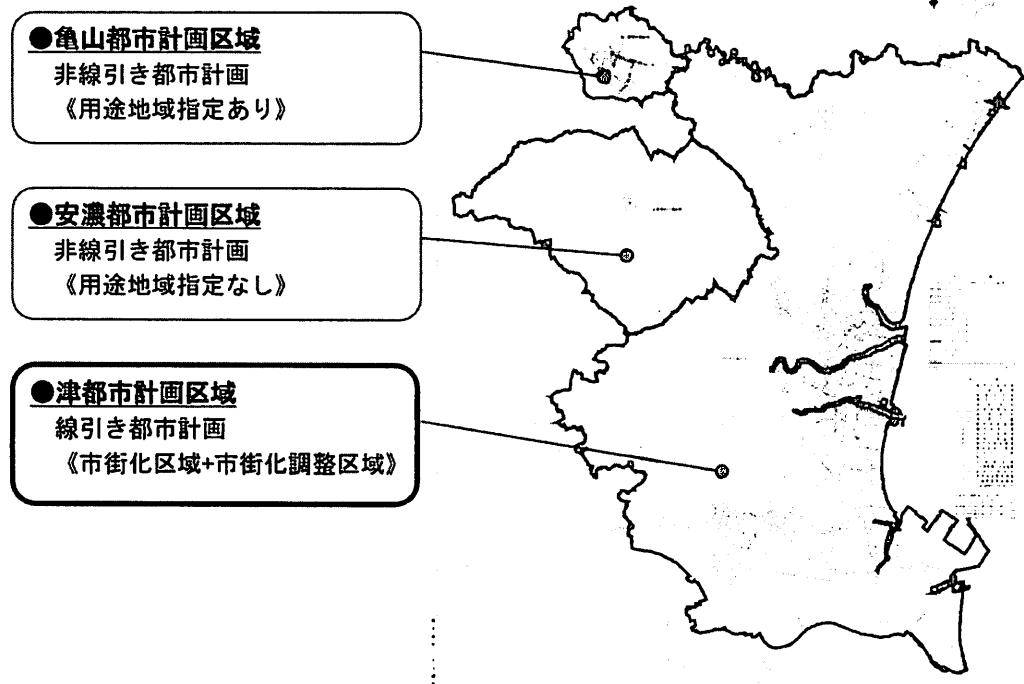


図 11 津市立地適正化計画の対象区域²⁾

2 津市立地適正区域の都市機能誘導区域と居住誘導区域

津市立地適正化計画（2018(平成 30).3）における「都市機能誘導区域」と「居住誘導区域」は、以下の図 12 のとおりである。都市機能誘導区域は、都市拠点エリアであり、津駅・江戸橋周辺地区、津新町駅周辺地区、久居駅周辺地区の 3 区域としている。

都市機能誘導区域とは、医療・福祉・商業等の都市機能を都市の中心拠点や生活拠点に誘導し集約することにより、これらの各種サービスの効率的な提供を図る区域である。

また、居住誘導区域は、居住促進エリア（都市拠点エリア含）であり、中心市街地においては、概ね国道 23 号より東側（海側）を南北に縦断する県道 114 号（上浜高茶屋久居線）までの西側の区域としている^{注(5)}。

居住誘導区域とは、人口減少下においても人口密度を維持することで、生活サービスの維持を図る区域である。

なお、津市都市マスタープランにおいて、津都市計画区域内に位

置付けられている 2 つ地域拠点、河芸地域と香良洲地域が、津市都市計画区域を対象区域とした津市立地適正化計画の都市機能誘導区域に位置付けられていない。

都市拠点を位置づけける都市機能誘導区域とは別に、地域拠点や生活拠点などをそれぞれの機能を誘導する都市機能誘導区域として設定している地方の市町はたくさん存在している^{注(6)}。

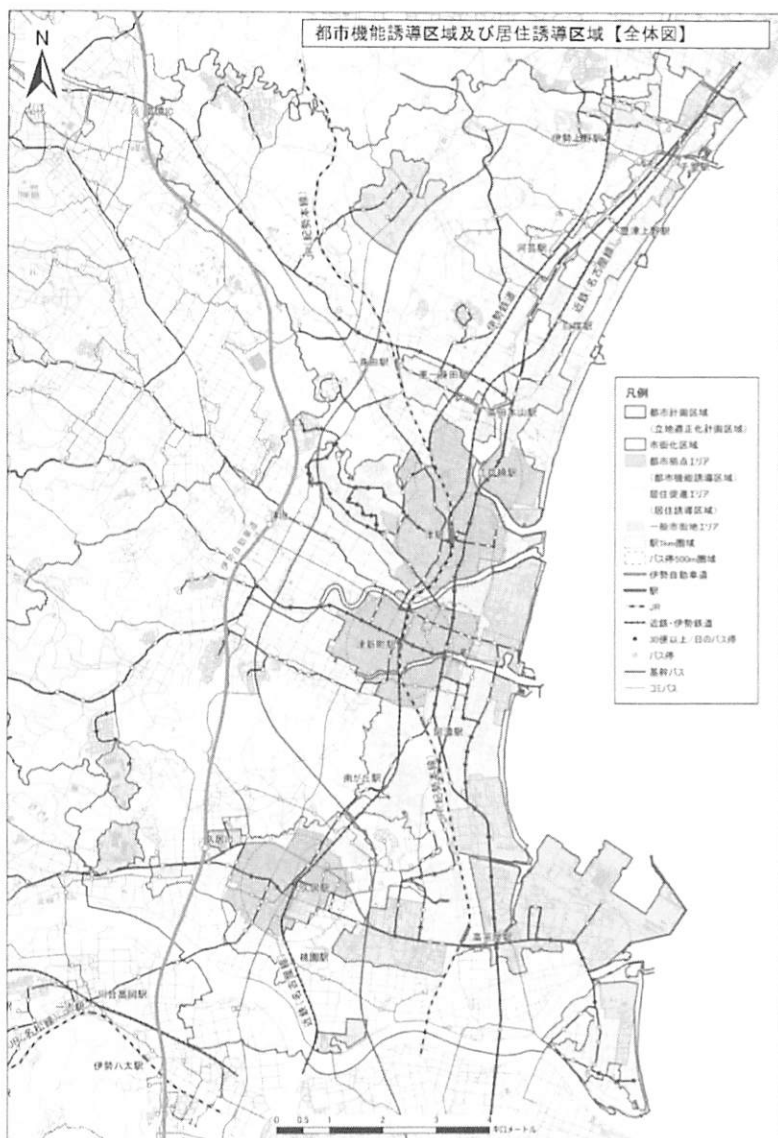


図 12 都市機能誘導区域及び居住誘導区域【全体図】²⁾

3 津市立地適正化計画にみる居住誘導区域の設定における郊外住宅団地

将来の人口分布をみると、2035（平成 47）年までに 0～10%ないし 10～20%増加が予想される郊外住宅団地（下図 13 朱○印）が、市街化区域外であることから 2027（平成 39）年目標の津市立地適正化計画の「居住促進エリア（居住誘導区域）」に含まれていない。当然、2027（平成 39）年においても人口が定着していると思われることから、公共交通網を充実させ居住誘導エリア（居住誘導区域）、もしくは一般市街地エリアなどの居住エリアに計画しておく必要はないだろうか。

計画策定において、居住誘導区域は市街化区域であることが絶対的な前提条件となっており、将来人口分布予測などの解析が居住誘導エリアの設定に活かされていない。1.市街化区域内、2.居住の誘導に適さない用途地域等、3.災害リスクの高い区域などが基本とされているため、目標年次を超えて人口増加が予想されている地区が、何らかの居住エリアに含まれていない。鉄道や路線バス、コミバス等の公共交通網の充実などを勘案した柔軟な設定が必要でないか。

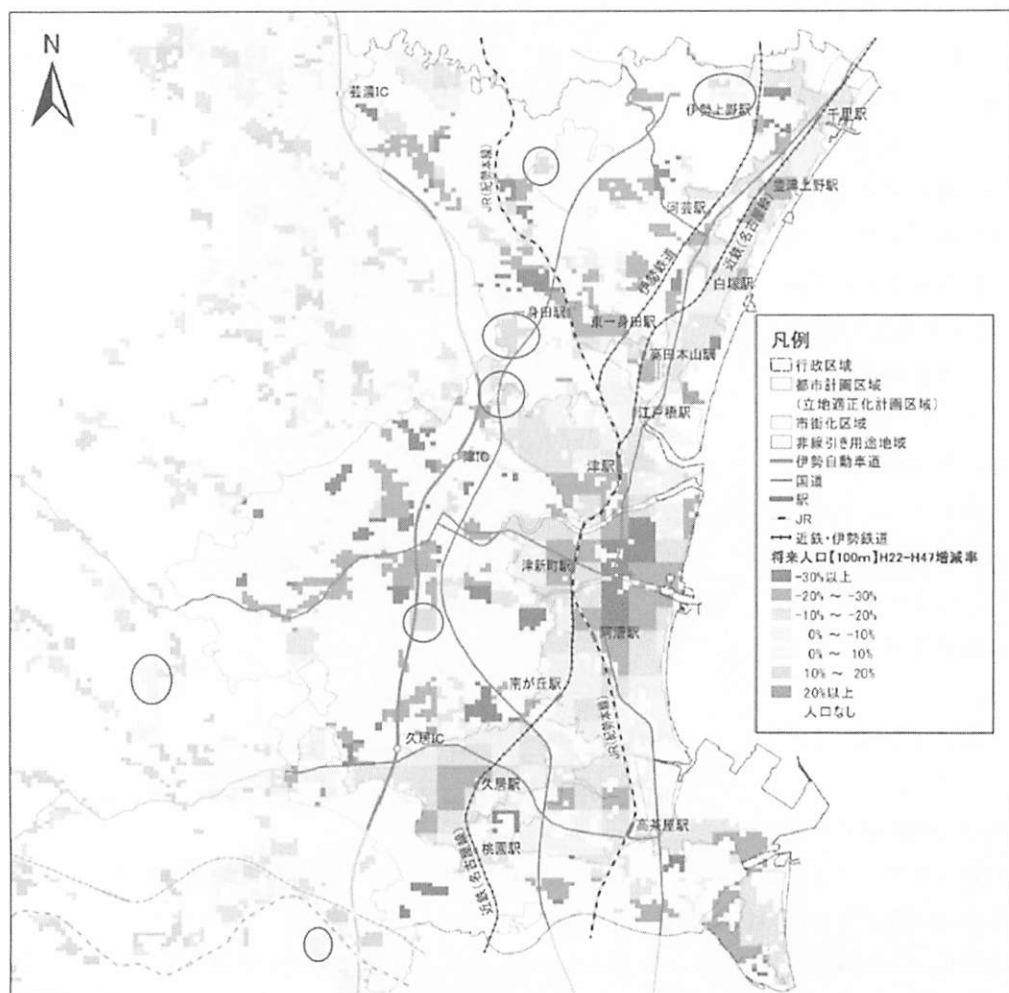


図 13 2010 (H22) 年から 2035 (H47) 年の人口増減率²⁾（朱○印加筆）

VI まとめと検討を試みた考察

1 まとめ

以上本稿では、地方都市再生の理念を、都市のアイデンティ（Identity）の継承とし、重層的かつ有機的なネットワークの形成が重要として、有機的な都市構造のイメージを模式図で提案した。その後、2018（平成 30）年 3 月に策定された津市都市マスタープランの将来都市構造の策定過程には、歴史・文化の項目が少なく、津城跡周辺や一身田寺内町地区などが歴史・文化拠点と位置付けられているものの、地域別構想においても歴史的な街道などでネットワーク化が図られていない、現況分析項目に歴史・文化の項目がないなど、都市構造に都市のアイデンティ（Identity）の要素が重要項目として検討されているとは言い難い。

また、津市中心市街地の状況として、津市政策集に中心市街地に約 9 万人の新たな人の流れが生まれているものの、具体的な定住人口の定着に繋がっていない。特に最近 5 か年の人口及び世帯数の減少の原因のひとつに、旧城下町跡の中心市街地のほとんどが、最大浸水深 2 m 以上の区域に予測されており、津市の総世帯数が増加しているなか、旧城下町跡の中心市街地では人口減少はもとより世帯数も減少している。

最後に、津市立地適正化計画においては、1.市域全域を計画対象区域としている津市都市マスタープランの高度化版であり具現化を図るべき計画であるにもかかわらず、その対象区域が津市内の一部である線引き都市計画区域の津市都市計画区域のみであることや、2.津市都市マスタープランの津都市計画区域内で地域拠点に位置付けられている河芸地域と香良洲地域が、他の地方都市では設定されている地域拠点などを実現する立地適正化計画の都市機能誘導区域に指定されていないこと、また、3.郊外の住宅団地などが 2035 年までの今後約 20 年間にわたり人口増加が予想されるなか、目標年次が 10 年後（2027 年）の津市立地適正化計画において、居住誘導区域の設定が市街化区域内に限られていることから、人口増加が予想される郊外住宅団地などが何等かの居住エリアに設定されていないこと、などの検討を試みた。

2 検討を試みた考察

1）地方都市の歴史や文化、固有性等のアイデンティの継承

地方都市の再生には、都市のアイデンティティ（identity）の継承が大切であり大切なことだと考える。都市においては、環境や時間の変化にかかわらず連続する大切なものに歴史、文化、固有性などがある。どの都市にも培われた歴史と文化があり、コンパクトシティを目指した都市マスタープランや立地適正化計画などにより、その都市本来の歴史や文化を喪失しては台無しである。都市にとって重要なアイデンティティを守り継承することが大切と考える。

つまり、地方都市の都市マスタープラン策定時においては、都市の現況の整理から全体構想将来都市構造の項目まで、歴史・文化に関する記載を丁寧にもう少し豊富にかつ具体的に整理する必要があり、将来都市構造図や地域別構想には、地域の歴史拠点や文化拠点を重要な拠点として明確に位置づけ、それら各拠点を歴史的な街道や旧道等で連絡する有機的なネットワー

クを形成するような具体的な記載も必要ではないかと考える。特に、城跡などを有する中心市街地においては、今後、市の歴史や文化、固有性等のアイデンティの継承による魅力ある空間へと変容することが必要である。加えて、地方都市中心市街地の都市空間の構築の際には、都心に潤いとやすらぎなどを与えるアーバンデザイン^{注7)}の視点が必要となる。都市は美しくなければならない、魅力的でお洒落な都市空間の整備が期待される。

2) 行政区域全域を対象区域とし立地適正化計画の作成

津市立地適正化計画においては、津市域全体の一体的な整備、開発及び保全の観点から、3つの都市計画区域、しいては、行政区域全体を計画対象区域として、「都市機能誘導区域」並びに「居住誘導区域」を検討しておく必要はないか。本計画の目標年次が2027年までの10年間とは言え、その間、今回の計画対象区域外である津都市計画区域以外は、立地適正化計画区域外となることから、立地適正化計画の誘導の方針から外れ、誘導の方針がない状態で建築及び開発活動が行われ駆け込み需要も考えられる。あるいは、都市計画区域外の拠点地域によってはさらなる衰退も考えられ、こちらの方が問題となる。そうなるからでは、市域全体を対象区域とした津市都市マスタープランの持続可能な「多核ネットワーク型コンパクトシティ」の形成は、より難しくなるのではないか。

津市立地適正化計画は、津市都市マスタープランの将来都市像構築のための新たな計画とある。津市都市マスタープランの対象区域は、津市全域であり都市計画区域に限らず、都市計画区域外のまちづくりについても示している。よって、市域全域の立地適正化計画を作成することは必然ではないか。

ちなみに、市域内に異なった都市計画区域を有しながらも全都市計画区域あるいは行政区域全域を対象として立地適正化計画を作成した地方の市町はたくさんある。長岡市（3都市計画区域、うち線引き1、非線引き2の全都市計画区域）、鹿児島市（5都市計画区域、うち線引き1、非線引き4の全都市計画区域）、久留米市（5都市計画区域、うち線引き1、非線引き2、準都市計画区域2、都市計画区域外を含めた市域全域）、東近江市（市域全域、2都市計画区域含む）、熊本市（都市計画区域外への施策展開も視野）などがそれにあたる。

また、コンパクトシティで有名な富山市の立地適正化計画も、線引き都市計画区域と非線引き都市計画区域を有しながら、都市計画区域外も含めた市域全域を計画対象区域としている。

このように地方都市においては、市域全域を対象とした立地適正化計画の作成を検討し、市域全域を視野に入れた都市マスタープランの理念である持続可能な多核ネットワーク型コンパクトシティなどの集約型都市構造（コンパクトシティ）の実現に向けた、地方都市オリジナルの創意工夫にあふれた地方都市の特性にあった立地適正化計画の作成を期待したい。

3) 人口増加が予想される郊外住宅団地などへの公共交通網の維持と充実

将来の人口分布をみると、2035（平成47）年までに0～10%ないし10～20%人口増加が予

想される郊外住宅団地（杜の街、あのかつ台、夢が丘、緑の街、緑が丘、片田新町西側、青葉台など）が、2027（平成 39）年目標の津市立地適正化計画の「居住促進エリア（居住誘導区域）」から外れている。当然、目標年次である 2027（平成 39）年においてもこれら郊外住宅団地は人口が定着していると思われるので、公共交通等を充実させ居住誘導区域、もしくは一般市街地エリアなどの居住エリアに計画しておく必要はないか。

将来人口分布予測などの解析が、居住誘導区域等のエリア設定に活かされていない。居住誘導区域は市街化区域であることが絶対的な前提条件となっており、市街化区域内、居住の誘導に適さない用途地域等、災害リスクの高い区域など基本とされているため、目標年次を超えて人口増加が予想されている地区が、立地適正化計画の何らかの居住エリアに含まれていない。

これらは、先の線引きされた津市都市計画区域のみを対象とした考えにも通じるところがあり、居住誘導区域は市街化区域のみとマニュアル的な考えに問題があるのではないかと。既に市街化調整区域にこれだけの開発を許容しておき、いきなり立地適正化計画の居住エリアから外すというのは如何なものか。市街化調整区域や都市計画区域外において自ら開発を許し、地域のどの地区よりも人口が増加する地区を、ほぼ 10 年後の目標年次 2027（平成 39）の段階で居住エリアから切り離すのはどうかと考える。

地方都市においては、地方都市の特性にあった持続可能な集約型都市構造（コンパクトシティ）の形成に向けて、当面人口が増加する郊外住宅地などの持続に向け、公共交通網の維持や充実を積極的に図る政策などを記載し、具体的な検討を図る必要があるのではないかと。

4）都市マスタープランの地域拠点を実現する都市機能誘導区域の設定

津市立地適正化計画の目指すべき将来都市像に、「目指すべき基本目標を実現するため、津市都市マスタープランにおける将来構造の拠点配置及び交通ネットワークの位置づけを基に、…中略…居住を誘導する区域（居住誘導区域）と都市機能を誘導する区域（都市機能誘導区域）、確保すべき公共交通網（公共交通ネットワーク）の構築を目指します。」とある。

そこで、津都市マスタープランの将来都市構造と津市立地適正化計画の都市機能誘導区域及び居住誘導区域図と比較すると、津駅・江戸橋駅周辺、津新町駅周辺、久居駅周辺などの都市拠点については、都市拠点エリア（都市機能誘導区域）に指定されており、河芸地域と香良洲地域の地域拠点は居住促進エリア（居住誘導区域）に指定されているものの、都市機能誘導区域に指定されていない。ここに計画の不整合がある。津市都市マスタープランの地域拠点の形成は、津市立地適正化計画の居住誘導区域だけの指定では困難と考えられる。

ちなみに、都市マスタープランの意見募集（パブリックコメント）についての趣旨・目的には、「今回の計画は、…中略…、その将来都市構造構築のため新たな計画である立地適正化計画も合わせて策定します。」とある。

津市都市マスタープランの地域拠点は、「住民生活や地域コミュニティの中心となる拠点として位置づけ、住民生活に不可欠である基本的な行政サービス機能や生活サービス機能などの

維持・確保に努めるとともに、…」とある。津市立地適正計画においても地域拠点エリアとして、居住誘導区域とは別に、地域拠点の形成にむけた施設を誘導することが必要である。都市拠点エリアとは別の「地域拠点エリア」として都市拠点とは別の「都市機能誘導区域」を指定する必要があるのではないかと。地方都市においては、この地域拠点がないと、各拠点到都市機能が充実し、拠点間を公共交通で結ぶ行政区域全体の持続可能な多核ネットワーク型コンパクトシティなどの集約型都市構造（コンパクトシティ）の形成はもとより、今回の計画対象区域である都市計画区域内の多核ネットワーク型コンパクトシティの形成も危ういと考えられる。

5) 地域の特性にあった地域独自の立地適正化計画の策定

多核の「核」は、都市拠点の3箇所だけでなく、津市都市マスタープランにおいて市域全域に位置付けされている河芸、香良洲、芸濃、安濃、美里、一志、白山、美杉の8箇所の地域拠点も含まれるのではないかと。今回の津市立地適正化計画の計画対象区域である津市都市計画区域内においても、河芸地域と香良洲地域は、津市都市マスタープランにおいて地域拠点に位置付けられていることから、各拠点間を結ぶ多核ネットワーク型コンパクトシティの核であり「拠点」である。これらの拠点が、津市立地適正化計画においては、地域拠点を誘導する都市機能誘導区域に設定されていない。多核ネットワークの多核とは、都市拠点3箇所の拠点のみで良いのか、地域拠点8箇所も含めた拠点が多核なのか。立地適正化計画とは、前述したとおり、「津市都市マスタープランの将来都市像構築のための新たな計画」とある。持続可能な多核ネットワーク型コンパクトシティの核「拠点」はどこなのかという、根本的な問題であることから次期見直し時などには再考を期待したい。

なお、全国で作成されている地方都市の立地適正化計画には、先にも述べたが、都市計画区域に捉われず、行政区域全域を計画対象区域として、都市計画区域外に地域拠点や生活拠点などを位置づけながら、市域全域の持続可能な多核ネットワーク型コンパクトシティなどの集約型都市構造（コンパクトシティ）の形成に向けて取り組んでいる市町もある。また、都市機能誘導区域については、都市拠点の他、地域独自の地域拠点や生活拠点などを設定しており、これらの地域拠点や生活拠点にそれぞれの機能を誘導する都市機能誘導区域を指定している市町もたくさんある。加えて、新市街地拠点や、学園拠点、IC拠点、観光拠点、医療拠点などのそれぞれの市町にあった独自の拠点を設定し、それらの独自の拠点到それぞれの機能を誘導する都市機能誘導区域を指定している地方の市町さえ存在する。

今後、地方都市においては、マニュアルに捉われない、各市町の特性にあった行政区域全域の持続可能な多核ネットワーク型コンパクトシティなどの集約型都市構造（コンパクトシティ）の形成に向けた、地方市町オリジナルの行政区域全域を対象区域とし、都市拠点、地域拠点、生活拠点、その他拠点など、多様な拠点を有した立地適正化計画の策定が必要となろう。国土交通省も持続可能な集約型都市構造（コンパクトシティ）の形成に向け、各地方市町、地域の特性にあった地域独自の立地適正化計画の策定を期待している。

【謝辞】

本稿は、日本建築学会 都市計画本委員会 地方都市再生手法小委員会の第8回及び第9回委員会開催に向けて筆者が作成した資料と「津市都市マスタープラン（案）」及び「津市立地適正化計画（案）」への筆者の意見（パブリックコメント）を取りまとめながら大幅に改編したものである。委員会の開催やパブリックコメントの機会が無ければ取りまとめられなかったものであり、委員会及び委員会メンバー、津市都市計画部都市政策課に感謝したい。また、三重短期大学 地域問題研究所の研究者として研究助成（2016～2018）を受けている。なお、本稿に掲載した津市立地適正化計画の将来都市構造図等の各種図は、津市立地適正化計画等より転記している。記して感謝したい。

【注】

注(1) 一般的に人口減少及び超高齢化社会に向けた都市構造として、コンパクトシティと表記されていることが多いが、本稿では持続可能な集約型都市構造をコンパクトシティとする。

注(2) 国土交通省や津市も「多極ネットワーク」と称しているが、「極」とは物事のそれ以上先のないところ。きわまり。きわみ、極限のことであることから、本稿では、物事を中心を示す「核」、細胞核、原子核などに使われる核を使用し、「多核ネットワーク」と表記する。

注(3) 「ファスト風土化する日本—郊外化とその病理」三浦展（2004）の中で、三浦は、のどかな地方は幻想でしかない。地方はいまや固有の地域性が消滅し、大型ショッピングセンター、コンビニ、ファミレス、カラオケボックス、パチンコ店などが建ち並ぶ、全国一律の「ファスト風土」的大衆消費社会となった。このファスト風土化が、昔からのコミュニティや街並みを崩壊させ、人々の生活、家族のあり方、人間関係のあり方もことごとく変質させ、ひいては人々の心をも変容させたのではないか。としている。

注(4) 国土交通省ホームページ：立地適正化計画の策定状況（2017（平成29）年7月31日時点）、及び、各都市における立地適正化計画作成の主な取組（2017/9/6 現在）より。

注(5) 津波浸水想定区域における詳細な区域の設定は以下のとおである。津波の浸水深2m以上となる浸水想定区域を対象とし、近接する道路や鉄道などの地形地物を西端の区域境界として設定し、そこから海側（河川が近辺にある場合は河川についても配慮）は居住誘導区域に含めないこととする。

ただし、以下の場合は浸水想定区域の対象としない。

- ① 現況が水路や水面であることによる浸水想定区域
- ② 浸水深が2mを超える区域のうち一団で1,000㎡未満の箇所
- ③ 浸水深が2mを超える区域で1,000㎡以上の箇所であっても、周囲（おおむね100m）に同規模の浸水想定区域がない場合としている。

注(6) 地域問題研究所第57回地研交流会資料（2018（平成30）年3月）「地方都市を対象とした立地適正化計画における各種拠点の位置づけ」参照。

注(7) 都市を構成する建築群などの形態を重視して、都市環境や都市空間を計画・設計すること。都市の形態や景観を整え美しくするため、都市空間は、多くの建築物、道路、樹木、ストリート・ファニチャーなどによって構成される。美しさだけでなく、安らぎ、楽しさ、驚き、個性など、さまざまな価値が求められ、人間の感性面の価値も都市づくりに取り入れようとするもの。

【参考文献】

- 1) 津市都市マスタープラン 2018（平成 30）年 3 月 津市
- 2) 津市立地適正化計画 2018（平成 30）年 3 月 津市
- 3) 広報 つ！ 平成 29 年 2 月 1 日号
- 4) 津市ホームページ：津の歴史・史跡、津城跡とその周辺
- 5) 津のいま・みらい ～津市政策集（20180406）～ 津市
- 6) 津波の浸水予測（2011（平成 23）年度版）津波浸水予測図 津市
- 7) 「津市都市マスタープラン（案）」及び「津市立地適正化計画（案）」への意見（パブリックコメント）2017（平成 29）年 12 月
- 8) 2018 年度日本建築学会大会 都市計画部門パネルディスカッション「拠点論～計画された拠点と現実」論文「地方都市を対象とした立地適正化計画における拠点配置にみる都市構造の考察」2018（平成 30）年 9 月

【研究ノート】

大規模災害時に日本人被災者と外国人被災者が協働して 避難所を運営するための基礎的条件について

楠本 孝（本学法経科教授）

はじめに

三重短期大学では、地域連携事業の一環として、津市及び隣接する自治体の職員を研修生として政策研修研究を行っている。2017年度の政策研修は、「大規模災害時に日本人被災者と外国人被災者が協働して避難所を運営するための基礎的条件の研究」をテーマとし、津市及び鈴鹿市の職員4名を研修生として、6月から2018年2月までの8か月間にわたって実施された。研修期間終了後も、アンケート調査結果の集計・分析は、年度をまたいで4月まで続いた。自治体職員としての通常の業務をこなしながらの政策研修で、負担が大きいかかわらず、熱心に研修に取り組んでいただいた研修生のみなさんに、この場を借りて感謝したい。

1 ニューカマーと震災

わが国は、1990年の改正入管法の施行以降、ニューカマーと言われる多くの外国人との共生が求められる時代に入ったが、その最中に阪神・淡路、東日本、熊本と3度の大地震に見舞われた。

（1）阪神・淡路大震災

1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、大規模災害時にニューカマーの外国人被災者と日本人被災者がどのように協働するかが問われた最初の事例であった。1994年には神戸におよそ5000人のニューカマーが暮らしていた⁽¹⁾。このうちベトナム人（そのほとんどは難民として海を越えてきた人々だった）は、震災前の94年末時点で759人、そのうちの6割が長田区に居住しており、隣接する須磨区、兵庫区をあわせると9割に達した。被災したベトナム人の74%が長田区の南駒栄公園、新湊川公園に避難している。数ある避難所のなかから公園を選んだ人が多かった理由としては、①余震に対する恐怖心が強く、屋内での生活に戻れなかったことが第一に挙げられるが、②生活習慣や価値観が違う日本人ばかりの避難所で無用の軋轢を引き起こすよりは、同じベトナム人がいるところの方が安心、③情報収集などの面で取り残されることがない、④震災前にはなかったコミュニティができあがり、互助体制が構築された、⑤震災前の生活エリアから離れることができない状況にあった、⑥公園のボランティアの支援体制がしっかりしていた、ことなどが挙げられているが、避難所に行ったものの、「おまえらの場所とちがう」といって、追い出されたものも少なからずいた⁽²⁾。

南駒栄公園テント村は、行政指定の避難場所ではなく、学校などのように教職員や区の職員

が来ることはなく、住民とボランティアの手で成り立っていた。ボランティアの呼びかけで、一部の日本人とベトナム人が発起人となってテント村初の住民集会が開かれ、国籍を越えて一つの自治会を作り、その下に日本人分会とベトナム人分会を組織することを決めたのは、2月3日のことである（会長に日本人、副会長にベトナム人）。発災から2週間以上かかっている。それまで同じ公園で避難生活を送っていながら日本人とベトナム人の間にほとんど接点がなく、それどころか、たくさんのベトナム人が公園に避難していることを新聞やテレビが報じたため、「かわいそうな」ベトナム人たちに向けてたくさんの救援物資が届き、「なぜベトナム人だけ…」と日本人のなかに怒りと憤りが生まれ、それが排斥感情へと発展しかねない状況にあった。幸いにして公園全体に物資が届きはじめ、ボランティアの統制がとれはじめて初期の混乱期を乗り切ったとされる⁽³⁾。

これは、様々な理由から避難所に入れなかった日本人被災者と外国人被災者が協働して公園のテント村を運営する組織を立ち上げた例であるが、日本人被災者と外国人被災者が協働して避難所を運営した事例は報告されていない。ここで留意すべきは、避難所から排除された外国人がいたこと、排除されたといえないまでも、外国人が避難所に避難しにくい事情が存在したこと、ボランティアの呼びかけで日本人被災者と外国人被災者が協働する組織が立ち上がるまでに2週間を要していることであり、この間に外国人排斥の感情に発展しかねない状況があったことである。

（2）東日本大震災

2011年3月11日に発生した東日本大震災の被災地のうち、茨城県は外国人集住地域と言えるが（2010年末の外国人人口比率1.83%）、被害の集中した岩手（0.47%）、宮城（0.69%）、福島（0.56%）の3県は、外国人散在地域であった。この東北被災3県に暮らす外国人の特徴は、女性移住者の比率が大きいことである。女性100人に対する男性の数を表す「性比」が岩手34、宮城69、福島47であった。これは、フィリピン、韓国、中国などアジア出身の外国人女性が日本人男性と結婚して、生活していたことを表す。「日本人の配偶者等」の在留資格をもつ外国人は、岩手県で778人（構成比12.6%）、宮城県で1507人（9.4%）、福島県で1662人（14.7%）であったが、在留資格が「永住者」の者や日本国籍を取得した者のなかにも結婚移住女性が多かったものと思われる⁽⁴⁾。

地域に散在する結婚移住者の場合、同胞のコミュニティは形成されにくい。震災時の宮城県では、フィリピン人の結婚移住者については、日常的にカトリック教会を軸にネットワークができていたものの、中国、韓国出身者は同胞コミュニティの形成についてはあまり関心もなく、唯一の集いの場が日本語教室という地域がほとんどであった。大規模災害時に避難所に避難した者にとって、同胞コミュニティが存在しないことは心細いものであろうが、視点を変えれば、阪神大震災時の南駒栄公園テント村でのベトナム人コミュニティの例のように、外国人コミュニティの存在が日本人被災者との軋轢を生み出す火種になる危険性があることも指摘されていることに留意する必要がある。すなわち、宮城県国際交流協会の職員で東日本大震災時に外国

人被災者支援に当たった大村昌枝は、次のように述べている。

「外国人コミュニティがしっかりと出来上がっているところ、つまり外国人集住地域で、今回のような大災害が起きた場合、日本人のコミュニティとの間でかなり激しい摩擦が起こるのではないだろうか。ただでさえ、『集団』というものに対して抵抗感は大い。様々な不満が渦巻く被災地では、ちょっとした不公平や不満がとんでもない火種になり得ることもあり、そのときに『集団』に向けられる目はかなり厳しくなるだろう。宮城県内の避難所で、外国人と日本人の間に起こったわずかな摩擦の事例は、外国人が『集団』の場合だけであったと記憶している。…『個』に対しては、たとえ外国人であれ、日本人は優しいのである。『個』としての外国人が多かったことから、無用な摩擦が起きなかったといっても過言ではない」⁽⁵⁾。

東日本大震災の翌年に出された総務省の「多文化共生の推進に関する研究会」の2012年報告書では、震災時の避難所運営について、「避難所における外国人住民の対応の体制は必ずしも十分であったとは言えないが、避難所において大きな混乱等はなかったといえる」と評価した上で、「東日本大震災においては、外国人住民は携帯電話などで本国から情報を得ており、また、帰国のニーズが高まったため、避難所での異文化摩擦による混乱はあまりなかったようである」、「一方、外国人住民は、同じ言語、宗教のつながりを求めて、集まりながら、避難所を移動していく例が見られた」といった委員の意見が紹介されている⁽⁶⁾。

外国人集住地域で、近い将来大規模な地震被害が発生することは不可避であるし、「集団」としての外国人被災者が日本人被災者と同じ避難所に避難することになることも不可避である。とすれば、大規模災害時に外国人被災者と日本人被災者が協働して避難所を運営するためにはどのような条件整備が必要であろうか。総務省の「多文化共生の推進に関する研究会」の2007年報告書では、避難所に「外国人住民用窓口の設置が望ましいが、現実には、人材の確保等障害が少なくない。しかし、窓口の設置が困難な場合であっても、避難所責任者となり得る者に平時から外国人住民に対する特別な対応の必要性を周知することによって、災害時において、最低限必要な外国人住民の支援や外国人住民のニーズの市町村への伝達等が迅速にできる体制を整えておくべきである」としている⁽⁷⁾。『三重県避難所運営マニュアル策定指針』（2013年1月）は、「外国人への配慮について」の項目で、避難所運営上の基本指標の一つに、「外国人が多い地域においては、運営委員に外国人メンバーが選出されているか」を挙げている。津市でも、2017年3月に『津市避難所運営マニュアル』を改訂して『津市避難所運営マニュアル策定の手引き』としたが、その中で避難所運営組織の中に「外国人支援班」を設置すべきことを定めている。

（3）熊本震災

2016年4月14日と16日に発生した熊本地震の被災地熊本県も、外国人集住地域ではなかった。2015年末の外国人登録者数は、10,767人で人口比0.6%であった⁽⁸⁾。男女比は女子の比率が高く、「性比」は58である。在留資格別に見ると、「技能実習」29.4%、「永住者」28.1%、「留学」10.3%、「日本人の配偶者等」7.9%であった。「技能実習」と「留学」の比率が高いこ

とが特徴であるといえよう。一方、2015年に熊本を訪れた外国人旅行者の数は、643,831人で、前年比33%増となっている。この外国人旅行者への対応が、熊本地震での外国人被災者支援のなかで大きなウエイトを占めた。

総務省の「多文化共生の推進に関する研究会」の2006年報告書は、「外国人住民の中でも日本語によるコミュニケーションが困難な外国人住民」を災害発生時に特別な支援が必要な「災害時要援護者」（いわゆる「災害弱者」）と位置付けている⁽⁹⁾。しかし、他方では、外国人集住都市会議が2012年に行った外国人住民対象のアンケート調査によると、「今後、大きな災害があったときボランティアをしてみようと思うか」という問いに、83%の人が「機会があればボランティアをしたい」と回答している⁽¹⁰⁾。さらに、同会議が2014年に行った同様のアンケート調査では、「災害時に地域の人のため行う行動」として、「避難所の運営の手伝い」を挙げた人が約46%に達している⁽¹¹⁾。災害弱者としての側面が強調されやすい外国人も、条件が整えば、支援者となりうることが改めて確認されたと言える。

実際、熊本震災では、要支援者としての外国人と、支援者としての外国人の両側面が見られた。一方では、『給水』『配給』といった言葉は日常会話ができる外国人にも難しく、不安を抱え避難所を退去した人が多数いた、あるいは、「外国人のほとんどは自分が避難所に行っていないのかという気持ちを抱えていた」、といった指摘がなされている。その結果、避難所に指定されていなかった熊本市国際交流会館（防災計画上は、外国人避難対応施設と記載）が、母国語での情報や同じ境遇の仲間を頼って避難してくる外国人を受け入れる緊急の避難所となり、ピーク時には外国人避難者数が100人を超えた。この避難所の運営に当たったのは、熊本市国際交流事業団であるが、この事業団は、市内の各避難所へ避難した外国人の安否確認や災害多言語情報を提供する役割を想定されていたが、避難所運営に忙殺されて、九州地区地域国際化協会のスタッフや多文化共生マネージャーなど外部支援者の協力が始まるまで、館外避難巡回ができなかった、と報告されている。しかし、他方では、外国人被災者が、熊本大学の避難所運営に携わり、熊本イスラミックセンターでは、全国のムスリムから届けられた支援物資を避難所の被災者に届けたばかりか、配給場所から持ち帰るのに苦労している高齢者の住居にペットボトルの水などを配って回り、フィリピン人コミュニティ、ネパール人組織、スリランカ料理店の方々が各避難所で炊き出し支援をするなど、「多文化パワー」が発揮されたケースも報告されている。

震災前の15年末での外国人居住者数をみると、熊本県が10,767人に対して三重県は43,031人で、約4倍である。外国人旅行者の数も考慮しなければならないので、一概には言えないが、大規模災害の発生時には、三重県では熊本の場合の何倍もの支援を必要とする外国人被災者が生じることが予想される。それだけに、被災した外国人が支援者となって、日本人被災者と協働して避難所を運営する必要性は、熊本の場合よりはるかに大きいと言えるだろう。

2 2017年度政策研修の概要

2017 年度政策研修は、大規模災害時に日本人避難者と外国人避難者が協働して避難所を運営するためにはどのような態勢を整える必要があるかを検討して、この観点での避難所運営のガイドラインを策定するための前提となる知見を得ようとするものであった。多文化共生の真価が問われる状況で、日本人と外国人がどのような連帯を見せることができるか、幅広い知見を集めることが目的であった。

本研修の柱は、以下の3本である。

第一の柱は、2016年に大震災を経験した熊本での聴き取り調査である。2017年10月17、18日の両日、熊本を訪問し、震災時に外国人支援に当たられた方々から聴き取り調査を行った。

まず、震災時に多くの外国人被災者を受け入れる避難所となった熊本市国際交流会館で支援の中心的役割を担った熊本市国際交流振興事業団の勝谷知美氏から聴き取りを行った。避難所に指定されていなかった同会館に多くの外国人が避難して来たため、急遽避難所として指定された経緯や避難所運営の経験について伺った⁽¹²⁾。

続いて、熊本市で外国人シングルマザーへの支援活動などを行っている「コムスタカ 外国人と共に生きる会」の中島眞一郎代表と佐久間より子氏から聴き取りを行った⁽¹³⁾。コムスタカは震災時に熊本市国際交流会館で炊き出しを行うなどの外国人被災者支援を行った。その経験を基に、熊本市の防災計画上の外国人施策に様々な提言を行っている。

翌日、熊本大学で避難所運営に当たられた熊本大学地域創生推進室特任助教の安部美和氏と同大学文学部4年生の新垣匠氏から聴き取りを行った⁽¹⁴⁾。熊本大学も避難所に指定されていなかったが、留学生や近隣住民が数多く避難して来たため、学生組織が自主的に避難所を開設し、それを大学当局が追認し、避難所に指定されるという経過をたどった。避難所には様々な困難を背負った人々が避難して来ており、それに学生を中心とした組織がどのように対応したか、両氏の話は、非常に興味深いものであった。

第二の柱は、2018年1月19日に本学に多文化共生マネージャー全国協議会の土井佳彦氏と熊本市国際交流振興事業団の勝谷知美氏を招いて開催したワークショップである。土井氏には、これまで同協議会が取り組んできた災害時の外国人支援の経験に基づいて、避難所運営についての総論的な基調報告をしていただいた。勝谷氏は、前年10月に熊本で伺った話を是非津に来ていただいて津のみなさんに直接お話いただければ貴重な経験の共有ができるという思いでお招きしたが、聴き取りより整理された話を伺うことができた。ワークショップには、三重県で外国人支援活動をしておられる「多文化共生ネットワーク エスペランサ」の青木幸枝氏、「フードバンクみえ」の中村博俊氏の参加も得て、有益なものとなった⁽¹⁵⁾。

第三の柱は、2018年1月から3月にかけて外国人住民の地震や避難所に関する知識や意識を調査するために行ったアンケート調査である。別紙⁽¹⁶⁾のようなアンケート用紙を英語、中国語、ポルトガル語、スペイン語、インドネシア語、ベトナム語に翻訳したものを用いて調査した。アンケートの配布回収には、津市役所市民課・市民交流課、鈴鹿市職業訓練教室、多文

化共生ネットワーク「エスペランサ」、日本語教室「がんばる会」、津市内小学校の協力を得た。有効回答数は 131 で、集計表⁽¹⁷⁾の結果を得た。アンケート調査に協力いただいた方々にこの場を借りて感謝したい。

注

- (1) 外国人地震情報センター編『阪神大震災と外国人』（明石書店、1996 年）50 頁以下。オーバーステイの外国人も含めればニューカマーの数は 7500 人に達していたと推定されている。
- (2) 同上書、88 頁。181 頁。
- (3) 同上書、182 頁。
- (4) 鈴木江理子「東日本大震災が問う多文化社会・日本」駒井洋・鈴木江里子編著『東日本大震災と外国人移住者たち』（明石書店、2012 年）14 頁参照。
- (5) 大村昌枝「未曾有の大災害、外国人散在地域では、なにが起きたのか」駒井洋・鈴木江里子編著、同上書 54 頁上段 20 行。
- (6) 総務省「多文化共生の推進に関する研究会報告書～災害時のより円滑な外国人住民対応に向けて～」(2012 年 12 月) 10 頁。
- (7) 総務省「多文化共生の推進に関する研究会報告書 2007」(2007 年 3 月) 11 頁。
- (8) 『熊本県の国際交流 平成 28 年版』参照。
- (9) 総務省「多文化共生の推進に関する研究会報告書～地域における多文化共生の推進に向けて～」(2006 年 3 月) 28 頁。
- (10) 外国人集住都市会議編『外国人主従都市会議 東京 2012 多文化共生社会をめざして—すべての人がつながり、ともに築く地域の未来—』(2013 年 3 月) 131 頁。
- (11) 外国人集住都市会議編『外国人主従都市会議 東京 2014 多文化共生社会をめざして～すべての人が互いに尊重し、支え合う地域社会をめざして～』(2015 年 3 月) 215 頁。
- (12) 一般財団法人熊本市国際交流振興事業団編『2016 熊本地震外国人被災者支援活動報告書 多文化共生社会のあり方～未来へ、つながりの大切さ～』(2016 年 10 月 10 日)、同『2016 熊本地震外国人被災者支援活動報告書(第二版) 多文化共生社会のあり方～発災から半年、動き出したこと』(2017 年 1 月 29 日) 参照。
- (13) コムスタカー外国人と共に生きる会編『熊本地震被災外国人シングルマザーに対するインタビュー調査』(2017 年 7 月 9 日) 参照。
- (14) 416 編集委員会編『4 1 6 平成 28 年熊本地震熊大黒髪避難所運営記録集 私たちがやったこと 未来へ伝えたいこと』(平成 29 年 3 月)
- (15) このワークショップの詳細は、地研通信 130=131 合併号参照。

(16) アンケート用紙

私たちは、三重短期大学政策研究・研修で、「大規模災害時に日本人住民と外国人住民とが協働して避難所を運営するためのガイドラインに関する研究」を行っています。

三重県では、近い将来に大きな地震が起きることが予想されています。このアンケートは、地震が起こったときに、日本人住民と外国人住民が協力して災害を乗り越えるにはどのような準備が必要かを考えるために行っています。ご協力をお願いします。

- 1 あなたの性別（該当するものに☑チェックをつけてください）

☐ 男性 ☐ 女性 ☐ 答えたくない

- 2 あなたの年齢（該当するものに☑チェックをつけてください）

☐ 10 代 ☐ 20 代 ☐ 30 代 ☐ 40 代
☐ 50 代 ☐ 60 代 ☐ 70 代以上

- 3 あなたの国籍を教えてください。

- 4 あなたの母国語を教えてください。

避難生活をしているときに、あなたが必要なことを伝えられる言語を教えてください。

あなたが話することができる言語（ ）、あなたが書くことができる言語（ ）

- 5 あなたは日本に滞在して何年になりますか？該当するものに☑チェックをつけてください。

☐ 1 年未満 ☐ 1～3 年 ☐ 3～5 年 ☐ 5～10 年 ☐ 10 年以上

- 6 あなたが日本で一緒に生活している家族のことを教えてください。該当するものに☑チェックをつけてください。またその人数も教えてください。

☐ 0 歳の子どもがいる _____ 人
☐ 1 歳から小学生までの子どもがいる _____ 人
☐ 保育園や幼稚園に通っている子がいる _____ 人
☐ 小学生がいる _____ 人
☐ 中学生がいる _____ 人
☐ 介護や日常生活で手助けの必要な成人・高齢者がいる _____ 人

- 7 あなたは日本語が理解できますか？該当するものに☑チェックをつけてください。

☐ 普段の会話が聞き取ることができて、話すこともできる
☐ 普段の会話が聞き取れることはできるが話せない
☐ やさしい日本語は、聞き取ることができる
☐ まったくわからない

- 8 あなたは日本語で書いた文字を理解することができますか？該当するものに☑チェックをつけてください。

☐ 漢字、ひらがな、カタカナが読める
☐ ひらがな、カタカナが読める
☐ ひらがなが読める
☐ カタカナが読める
☐ まったく読めない

- 9 日本語の通訳ができる知り合いの人はいますか？該当するものに☑チェックをつけてください。

☐ はい ☐ いいえ ☐ 通訳は必要ではない

10 日本は地震が発生しやすい国だと知っていますか？該当するものに☑チェックをつけてください。

☐知っている ☐知らない

11 あなたは、地震を経験したことがありますか？該当するものに☑チェックをつけてください。

☐ある ☐ない

12 大きな地震が起きた時、避難所(避難生活を送るための場所)があることを知っていますか。該当するものに☑チェックをつけてください。

☐知っている ☐知らない

「知っている」と答えた方にお聴きします。

・あなたが住んでいる場所から一番近い避難所を知っていますか？該当するものに☑チェックをつけてください。

☐知っている ☐知らない

・あなたは避難所の情報どのようにして知りましたか？該当するものに☑チェックをつけてください。

☐街中の標識 ☐市の広報誌 ☐市のホームページ

☐学校や保育所のお知らせ ☐知人から

☐その他(具体的に書いてください _____)

13 外国人に避難所を知ってもらうために、どのような工夫をすれば情報が伝わりやすいと思いますか？

14 地震などの災害が起きてすぐに家から逃げなければならないときに備えて、持って出るものをまとめていますか？該当するものに☑チェックをつけてください。

☐はい ☐いいえ

15 地域や学校、又は職場などで地震を想定した避難訓練に参加したことがありますか。該当するものに☑チェックをつけてください。

☐ある ☐ない

16 地震を想定した避難訓練があれば参加したいと思いますか。該当するものに☑チェックをつけてください。

☐はい ☐いいえ

その理由も教えてください。

17 あなたは、大きな災害があったとき、機会があればボランティアをしたいですか？該当するものに☑チェックをつけてください。

☐はい ☐いいえ ☐わからない

18 あなたは、大きな災害があったとき、避難所の運営の手伝いがしたいですか？(あなた自身が被災者の場合)該当するものに☑チェックをつけてください。

☐はい ☐いいえ ☐わからない

19 大きな地震が起きた場合、不安に思うことを書いてください。

ありがとうございました。

外国人の防災意識に関するアンケート調査結果

調査期間 2018・1～3 有効回答 131

1	性別	男	59	女	70	不答	2									
2	年齢	10	15	20	33	30	39	40	27	50	11	60	1	不明	4	
3	国籍	ブラジル	52	フィリピン	28	ペルー	8	ボリビア	9	インドネシア	7	ベトナム	2	他	21	
4	母語	ポルトガル語	51	フィリピン	4	タガログ語	24	スペイン語	20	インドネシア語	7	ベトナム語	3	他	30	
5	滞在年数	1 未	15	1～3	22	3～5	6	5～10	16	10 上	72					
6	同居の家族	0歳	16	1～	35	幼保	22	小学	61	中学	25	高齢	16			
7	日本語会話能力	話せる	56	聴取れる	28	やさしい	38	まったく	8							
8	日本語読み書き能力	漢字	27	両かな	59	ひらがな	7	カタカナ	6	まったく	31					
9	通訳の有無	いる	88	いない	21	不要	19									
10	地震の知識	知	124	不知	7											
11	地震の経験	有	98	無	32											
12	避難所	認識	知	93	不知											38
		一番近い避難所	知	63	不知											50
		情報入手方法	標識	23	広報											12
13	避難所周知の方法															
14	持って出るもの	はい	39	いいえ	91											
15	避難訓練の経験	有	60	無	70											
16	訓練に参加したい	はい	97	いいえ	30											
17	ボランティア	はい	76	いいえ	5	わからない	51									
18	避難所運営	はい	72	いいえ	7	わからない	51									
19	不安に思うこと															

アンケート調査結果からみる外国人住民の防災意識

池村 典子（津市危機管理部防災室災害対策担当副主幹）

1 はじめに

三重県では近い将来、南海トラフ地震の発生による甚大な被害を受けることが予想されている。地震調査研究推進本部地震調査委員会の発表では、30年以内に南海トラフ地震の発生する確率値が70%～80%とされている⁽¹⁾。また、平成28年3月に作成した津市地震防災マップ作成業務委託地震被害想定調査結果から過去最大クラスの南海トラフ地震が発生した場合は全壊棟数5,645棟、半壊棟数36,783棟が見込まれ、人的被害としては、冬18時に地震が発生した場合は、避難者数62,663人、ライフライン支障は上水道270,852人、下水道26,353人、停電軒数100,136軒、電話普通回線67,480回線、都市ガス支障世帯34,430戸と想定されている⁽²⁾。

そのような被害想定の中で、津市内では平成30年4月1日現在、日本人271,698人、外国人8,159人の住民がいる。外国人住民は、長期に亘って日本に住んでいる人から短期留学生、技能実習生まで様々で、年齢、国籍、地域、家族構成、日本語能力なども異なる。外国人住民の災害に対する意識や知識、備えは、それぞれ異なるが、災害対策に対する意識は、外国人住民のなかでも高まっている。今後、行政が取り組む防災事業をはじめ、現実在即した実効性のある対応と準備が求められる。

平成29年度の三重短期大学政策研究・研修は、「大規模災害時に日本人住民と外国人住民とが協働して避難所運営するためのガイドラインに関する研究」をテーマとし、災害対応準備の中でも外国人と協働して避難所を運営するための基礎的条件についての研究を行った。熊本地震では、熊本市国際交流振興事業団や熊本大学の活動報告によると、外国人住民を始め、実習生や留学生が避難してきて、日本人と外国人が協働で避難所運営を行った事例があることから、熊本地震の例を参考に調査研究を開始した。

熊本市国際交流振興事業団事務局長である八木浩光は「熊本地震での外国人支援活動から見てきたこと～平時の“つながり”の大切さ～」の中で、外国人が日本人以上に不安を抱えている点として「地震に関する知識不足」「情報の多言語化が不十分」「避難所に関する知識不足」「希薄な近所関係」の4つを挙げている⁽³⁾。このうちの1つである「避難所に関する知識不足」について述べた箇所では、熊本地震発災時に指定避難所へ行った外国人は少なかったと指摘している。

そこで、私たちは、大規模地震が発生した時に、日本人住民と外国人住民が協力して災害を乗り越えるために、どのような準備が必要であるかを考えるためにアンケート調査を行った。

調査結果からは、避難所があることを知っている外国人住民が半数を占めることが分かった。これは、アンケート調査に協力した外国人住民の半数以上が、日本における滞在年数が10年以上であることが影響していると考えられる。一方で、避難所を知らない外国人住民も半数い

たという結果が得られたため、今後、行政における避難所等の周知方法の抜本的な見直しが必要であることが明らかになった。

また、避難訓練や防災訓練等に参加したことがない外国人住民が7割程度を占めるという結果であったが、「避難訓練等があった時には参加したい」の回答も半数以上であったことから、外国人住民に対する防災意識の強化のための防災教育等の見直しも今後の課題である。

2 アンケートの実施

(1) 研究の目的

アンケート調査を実施することで、外国人住民の防災意識や災害情報入手方法に関する設問を通して外国人住民の災害に対する意識や知識、防災への備えがどのようなものであるかについての現状を把握分析し、その結果に基づき、今後の災害時の対応等に繋げることが調査の目的である。

(2) 調査の実施主体等

三重短期大学政策研究研修

(3) 調査依頼先

津市役所市民課・市民交流課、鈴鹿市職業訓練教室、多文化共生ネットワーク「エスペランサ」、日本語教室「がんばる会」、津市内小学校

(4) 調査期間

平成30年1月～平成30年3月

(5) 有効回答数

131名

(6) 調査項目（全21問）

性別、年齢、国籍、母国語、滞在期間、家族構成、日本語の理解度、日本語で書いた文字の理解度、日本語通訳の知り合い、日本は地震が発生しやすい国であることを知っているか、地震の経験、避難所の認識（居住地から一番近い避難所、避難所の情報）、避難所周知方法、非常持出し袋、避難訓練、避難訓練への参加、ボランティア、避難所運営、地震発生時に不安に思うこと

(7) 調査方法

A4用紙両面（日本語を基にインドネシア語・スペイン語・ベトナム語・ポルトガル語・英語・中国語に翻訳）の質問紙を使用

3 アンケート回答者の属性

アンケート回答者の属性（男女比率、年齢、国籍、滞在年数）は以下の通りである。

表 1 男女比率

性別	人数(人)	割合(%)
男性	59	45
女性	70	53
無回答	2	2
合計	131	100

表 2 年齢

年齢	人数(人)	割合(%)
10～19	15	11
20～29	33	25
30～39	39	30
40～49	27	21
50～59	11	8
60～69	1	1
無回答	5	4
合計	131	100

表 3 国籍別

国籍	人数 (人)	割合(%)
ブラジル	52	40
フィリピン	28	21
ボリビア	8	6
ペルー	9	7
インドネシア	7	5
ベトナム	2	2
その他	21	16
無回答	4	3
合計	131	100

表 4 滞在年数

滞在年数	人数 (人)	割合(%)
1 年未満	15	11
1～3 年	22	17
3～5 年	6	5
5～10 年	16	12
10 年以上	72	55
無回答	0	0
合計	131	100

回答者の男女比率については、男性 59 名（45%）、女性 70 名（53%）であり、年齢においても、20 歳から 49 歳までの各年代別において、偏りが無く回答を得ることができた。

また、国籍については、ブラジル国籍が最も多く 52 人（40%）、次いでフィリピン 28 人（21 人）、ボリビア 8 人（6%）などから回答を得た。

4 アンケート項目の分析

(1) 地震の経験

国土交通省気象庁がホームページで掲載している世界で一番大きな規模の地震については、表 5 のとおりである。

表 5 【1990 年以降に発生した地震の規模の大きなもの上位 10 位】

1900 年以降に発生した地震の規模の大きなもの上位 10 位

順位	日時(日本時間)	発生場所	マグニチュード(Mw)
1	1960年5月23日	チリ	9.5
2	1964年3月28日	アラスカ湾	9.2
3	2004年12月26日	インドネシア、スマトラ島北部西方沖	9.1
4	2011年3月11日	日本、三陸沖 「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震」	9.0
	1952年11月5日	カムチャッカ半島	9.0
6	2010年2月27日	チリ、マウリ沖	8.8
	1906年2月1日	エクアドル沖	8.8
8	1965年2月4日	アラスカ、アリューシャン列島	8.7
9	2005年3月29日	インドネシア、スマトラ島北部	8.6
	1950年8月15日	チベット、アッサム	8.6
	2012年4月11日	インドネシア、スマトラ島北部西方沖	8.6
	1957年3月9日	アラスカ、アリューシャン列島	8.6

<http://www.jma.go.jp/jma/kishou/known/faq/faq7.html#10>（気象庁HPから引用）

表 3 のとおり、津市や鈴鹿市では、ブラジル国籍やフィリピン国籍の外国人住民が多い。そのブラジルやフィリピンでは、表 5 から、過去に大規模地震が発生していないことが伺える。しかし、「地震を経験したことがありますか」の問いに対しては、地震を経験している外国人住民は 75%であった(表 6)。また、日本での滞在年数 10 年以上が 72 人(55%)で、半数以上を占めていた(表 4)。

以上のことから、母国で地震の経験が無くても、日本で地震の経験をしていることが推測される。

表6 地震を経験したことがありますか

項 目	人数 (人)	割合(%)
ある	98	75
ない	32	24
無回答	1	1
合計	131	100

(2) 避難所について

熊本市国際交流振興事業団事務局長の八木浩光は、「熊本地震発災時、指定避難所へ行った外国人は少なかった。夫が仕事で外出中に被災したフィリピン人配偶者は教会へ、ムスリムはモスクへ駆け込んだ。彼らは、指定避難所に行かず、生活基盤の教会やモスクに心の拠り所を求めた。日本での公的支援は行政が中心で、校区単位で学校や市民センターに指定避難所が開設されるが、各国事情は異なる」⁽⁴⁾と述べている。

そこで、外国人住民等が、災害時に避難する避難所があることを知っているかを調査した。「大きな地震が起きた時、避難所を知っていますか」との問いに、92人(70%)が「避難所を知っている」と回答した(表7)。表4で示したとおり、日本での滞在期間が10年以上の外国人住民が多いことから大規模災害時に避難所へ避難することの認識を持っている外国人住民が多いと推察される。しかし、表8では避難所について「知らない」と回答した外国人住民のうち22.2%が10年以上日本に滞在していることが分かった。

表7 大きな地震が起きた時、避難所があることを知っていますか

項 目	人数 (人)	割合(%)
知っている	92	70
知らない	38	29
無回答	1	1
合計	131	100

表8 滞在年数別でみた避難所の認識について

滞在年数 \ 避難所	知っている		知らない		計
	(人)	割合 (%)	(人)	割合 (%)	
1年未満	9	60.0	6	40.0	15
1～3年	15	68.2	7	31.8	22
3～5年	4	66.7	2	33.3	6
5～10年	9	56.3	7	43.8	16
10年以上	56	77.8	16	22.2	72
合計	93	—	38	—	131

また、避難所を「知っている」と答えた人に「あなたが住んでいる場所から一番近い避難所を知っていますか？」と質問したところ、63人（48％）が「知っている」と回答し、50人（38％）が「知らない」と回答している（表9）。

表9 あなたが住んでいる場所から一番近い避難所を知っていますか

項 目	人数（人）	割合（％）
知っている	63	48
知らない	50	38

（注）表7で「知っている」と回答した92人が、表9での回答人数となるが、表7で「知らない」と回答した人の回答が一部含まれている。

引き続き、避難所を「知っている」と答えた人に、避難所の情報をどのようにして知ったかを質問したところ、「学校や保育所のお知らせ」で避難所を知った人が多いことが分かった。各学校等で防災訓練や避難訓練を行っているが、その重要性が確認された結果となった。また、「街中の標識」を挙げた人も多かったことから、日本語・英語・ポルトガル語等で記している標識が指定避難所に設置されていることが効果的であることも伺える（表10）。

表10 あなたは避難所の情報をどのようにして知りましたか？（複数回答可）

項 目	人数（人）
街中の標識	23
市の広報	12
市のホームページ	10
学校や保育所のお知らせ	29
知人から	16
その他	16

表11 外国人の人に知ってもらうために、どのような工夫をすればよいか、どこに介入すれば情報が伝わりやすいと思いますか？（自由記入）

項 目	人数（人）	％
パンフレット・広告・地図・雑誌 等	32	24
携帯で情報を入れる	26	20
行政から手紙を送付してほしい	15	12
標識・看板等で周知	12	9
テレビ・ラジオ・行政放送 等	10	8
行政の説明会・訓練	6	5

その他	15	11
無回答	15	11
合 計	131	100

外国人住民に避難所を知ってもらうために、どのような工夫をすればよいか、どこに介入すれば情報が伝わりやすいのかを質問したところ、表 1 1 のような回答を得た。「携帯等で情報を入れる」と回答した人が 20%と多く、また「パンフレットや広告、地図等で周知」してほしいと思っている人も 24%を占めた。行政側が外国版の避難所マップ等の作成に至っていないことからこのような結果が得られたと推察され、外国版の媒体の整備が課題であると考えられる。

(3) 防災意識について

外国人住民に対して、「地域や学校で避難訓練に参加したことがありますか」の質問では、地域や学校での避難訓練に参加したことがある外国人住民は 60 人であった。(表 1 2)。小学校・中学校等や事業所等で避難訓練を行っており、外国人住民は何らかの形でそれらの避難訓練に参加しているものと思われる。一方で、日本滞在期間が 10 年以上の外国人住民の 52.8%、半数以上が避難訓練に参加している。避難訓練に参加したことがない外国人住民は 70 人となっている。

表 1 2 地域や学校で避難訓練に参加したことがありますか？

訓練経験 滞在年数	参加した ことがある		参加した ことがない		計
	(人)	割合 (%)	(人)	割合 (%)	
1 年未満	7	50.0	7	50.0	14
1～3 年	6	27.3	16	72.8	22
3～5 年	3	50.0	3	50.0	6
5～10 年	6	37.5	10	62.5	16
10 年以上	38	52.8	34	47.2	72
合計	60	—	70	—	130

(注) 滞在年数の質問と訓練への参加の有無の質問に共に回答があるものを集計。訓練参加の希望の有無に未回答のものを含む。

また、三重県が平成 2 9 年度に行った「防災に関する県民意識調査」では、以下(表 1 3)の結果が出ている⁽⁵⁾。

なお、アンケート調査は各市町の選挙人名簿から等間隔無作為抽出法により実施し、また、調査票の回収数は、2,641 である。

表 1 3 あなたは、過去 1 年間に、お住まいの地域や職場での防災活動に参加したことがありますか。

項 目	割合
地域の防災活動に参加した。	29.8%
職場の防災活動に参加した。	14.2%
地域と職場、両方の防災活動に参加した。	4.2%
参加していない。	49.8%
無回答	2.0%

※今年の秋に開催される地域や職場の防災訓練等への参加予定がある場合は 1 ～ 3 で回答すること。

表 1 3 から分かるように、「地域や職場の防災活動に参加したことがある」三重県民は 48.2% を占めていた。調査人数等は違うが、日本人と外国人住民の防災活動（避難訓練含む）に参加した割合には大きな差は無いと言える。

表 1 4 避難訓練があれば参加したいと思いますか？

訓練参加意思 滞在年数	参加したい		参加したくない		計
	(人)	割合 (%)	(人)	割合 (%)	
1 年未満	11	91.7	1	8.3	12
1 ～ 3 年	20	90.9	2	9.1	22
3 ～ 5 年	6	100.0	0	0	6
5 ～ 10 年	12	75.0	4	25.0	16
10 年以上	48	67.6	23	32.4	71
合計	97	—	30	—	127

(注) 滞在年数の質問と訓練への参加の有無の質問に共に回答があるものを集計。訓練参加の希望の有無に未回答のものを含む。

我々のアンケートで「避難訓練があれば参加したいと思いますか」の質問では、参加したい人が 97 人であった（表 1 4）ことから、比較的多くの外国人住民が地震等に対する防災意識等を持って生活していることが伺える。避難訓練に参加したくないと回答した 30 人の中には、「言葉がわからない」「めんどくさい」などと記入した回答者もいた。

5 アンケート結果からみえる課題

アンケート結果は、地震に対するある程度の備えや防災意識等を持っている外国人住民が多いことを示していた。これは、回答者の半数以上が、日本滞在期間 10 年以上の外国人住民であったことが影響していると考えられ、留学生や技能実習生など短期間の日本滞在となる外国人を対象とした調査の場合は、異なる結果が得られた可能性がある。今後、留学生や技能実習生など、短期間での日本滞在となる外国人が、地震に対する認識がどの程度あるか、どの程度の防災意識を持っているかの調査を行うことが課題になる。ちなみに、飯嶋香織は、「留学生の防災意識－質問紙調査の結果から－」のまとめで、「本調査の結果、地震や津波に関する基本的な知識が不足している留学生がいること、そして、津波に関しては認知度が低い結果となった。また多くの留学生は東日本大震災を知らなかった。」と述べている^[6]。

また、避難所に対する認識についての設問で日本滞在期間が 10 年以上の回答者の 8 割弱が「避難所を知っている」と回答していたものの、滞在期間が 10 年以上であっても防災訓練への参加率や防災意識が高いとは言えないことから、滞在期間が長いことが防災意識の高まりには繋がらないことも課題である。地震の少ない国で生活して来た外国人は、地震に関する防災意識を持っていない可能性も考慮し、日本で生活している外国人や日本滞在期間の短い外国人住民に、いつ起こるか分からない災害に備え、避難所の存在や避難所までの経路を周知する方法を考案するとともに、防災訓練の機会や訓練内容を十分に検討することで、外国人の防災意識を高めることが課題である。

6 まとめ

前節の「アンケート結果からみえる課題」でも述べたように、日本滞在期間に関わらず、外国人住民の災害経験、防災意識の不足、防災訓練などへの参加も含め十分でないと思われる。日本人に対する防災対策が十分に行えない中で、外国人住民に対する防災対策を充実することはいっそう難しい。しかし、日本人と同じく外国人住民の防災意識の強化を図っていくことにより、大規模災害時に日本人と外国人が協働して避難所を運営することが可能になると考える。その為には、日頃から外国人住民に対する情報提供や啓発事業を実施し、また地域において日本人と外国人との連携が取れるような関係を作っていくことが必要であり、その様な機会を作ることが今後の行政の課題でもある。

注：参考文献

- (1)地震調査研究推進本部地震調査委員会「長期評価による地震発生確率値の更新について」(平成 30 年 2 月 9 日) P2
- (2)津市防災会議『津市地域防災計画〔資料編〕』(平成 30 年 2 月発行) P16-17
- (3)八木浩光「熊本地震での外国人支援活動から見てきたこと～平時の“つながり”の大切さ～」消防防災科学センター編『地域防災データ総覧－外国人を対象とした防災対策に関する

実務資料集編』（平成 30 年 2 月発行）P31-33

(4)八木浩光、前掲論文、P33

(5)三重県『平成 29 年度 防災に関する県民意識調査報告書』P 71

(6)飯嶋香織「留学生の防災意識－質問紙調査の結果から－」神戸山手大学紀要第 19 号（2017.12）

P 7

外国人住民の「非常用持ち出し袋」の準備に関する調査について

今井 満代（津市健康福祉部健康づくり課副主幹）

はじめに

平成２９年度三重短期大学政策研究・研修を受講する機会を与えていただき、「大規模災害時に外国人住民と協働して避難所を運営するためのガイドラインに関する研究」をテーマに取り組みを実施した。

津市の人口は、平成３０年３月１日現在、２８０，６７６人であり、内外国人住民は８，３１２人（２．９６％）である。市内の外国人住民の特徴は、企業や工場の周辺に集住されており、国籍では、中国、ブラジルが多い。また、同郷の人によるコミュニティを形成している人も多い。さらに、市の事業である母子健康手帳の交付や、乳児訪問では、ブラジルや中国、フィリピン出身の保護者に対応する機会も増加してきているという特徴があり、訪問時や、健診時の通訳者の配置、母子健康手帳や乳幼児予防接種の間診票の外国語版での対応等を行っているところである。

今後各保健事業において外国人への対応も増えてくると予想される。

その中で、地震等の大規模災害時に外国人住民と共に避難所での生活を送ることを想定した時に、事前準備には何が必要なのかを学びたいと考えた。

研修では、平成２８年４月の熊本地震において避難所を運営された熊本市国際交流振興事業団と熊本大学での聞き取りを実施し、避難所での実際の体験を聞いた。その中で、外国人に特化した意見は、言われなかったが、夜間、高齢の避難者が同じく避難者である乳幼児の泣き声に対し「うるさい。」と言われた時には、避難所の運営スタッフは、「寒くても母子には外に出てもらっていた。」と話されるのを聞き、避難所では日本人同士でも対等ではないと感じた。外国人であり、乳幼児を抱えた保護者であればなお、言葉が通じないという不安が重なれば心身共に疲弊し、避難所が居づらい場所になってしまうと考えられる。

災害が起こる前に必要なことは、外国人も災害時には地域の避難所を利用できることや、普段から非常用持ち出し袋を準備しておくことの必要性を周知していくことであると考えた。

今回は、非常用持ち出し袋について、外国人も事前に準備をしているのかを把握するためにアンケート調査を実施した。また、市内の日本人や防災意識が高いと思われる団体にも非常用持ち出し袋を準備しているのかについてアンケート調査を行い比較した。この調査を基に報告したい。

視察での聞き取り

平成２９年１０月１７日から１０月１８日に熊本市への視察を行い、熊本市国際交流振興事業団、コムスタカ、熊本大学にて熊本地震での避難所での外国人への支援活動について学んだ。

熊本市国際交流振興事業団、熊本大学の避難所運営において、2つの施設は避難所としての指定は受けていなかったが、多くの外国人を含む避難者が押し寄せたこと、外国語での対応ができるスタッフがいたこと、電気と水道が使用できたこと、当面の避難者用の食料と飲料水が確保できたことから、急きょ避難所として開設し、運営を行ったという共通点があった。

しかし、避難者すべての母国語で対応できるスタッフがいたわけではなく、スタッフが英語で話した内容を外国人避難者が他の避難者の母国語へと通訳し、全員に情報が伝わったと聞いた。

避難所での生活物資については、救援物資が翌日には届いたということで避難所の中で非常に困ったという話は聞かなかった。

しかし、余震が続く中での不安から、「自宅での生活が可能であっても不安から避難所へ集まった外国人もいる。」と聞いた。

アンケート調査に至るまで

視察の中では、外国人の避難者が避難所へ持参されたものはあったのか、何も持たずに来られたのか、必要なものがなく困ったことはなかったのか、については聞き取ることができなかった。

当市へ戻ってから、市内や周辺地域に居住されている外国人は非常用持ち出し袋を準備している人はいるのかについて知りたいと思った。

日頃から自分用の非常用持ち出し袋を準備しておくことにより、使い慣れた身の回りのものを使用することが可能となる。少しでも安心して避難所生活を送るためには災害が起こる前から、自分自身で準備をしておくことが必要であると周知しておく必要があると感じた。

そこで、津市及び周辺地域に在住の外国人の人に、日頃から非常用持ち出し袋を準備している人が何人くらいいるのかについて、実態を把握するため、アンケートを実施することとした。

アンケート調査結果

調査時期：平成30年1月22日～平成30年3月31日

対象者：津市及び周辺地域に在住の外国人

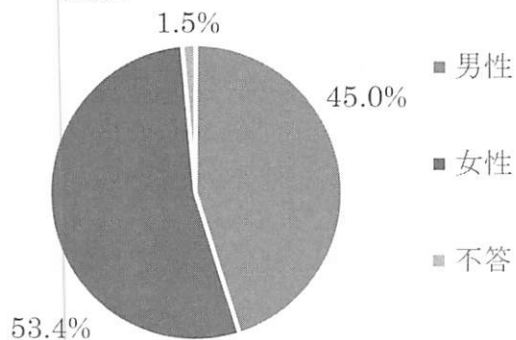
調査場所：津市役所市民課・市民交流課、鈴鹿市職業訓練教室、多文化共生ネットワーク エスペランザ、日本語教室がんばる会、津市内小学校

方法：アンケート用紙を配付しその場で回収 有効回答数131

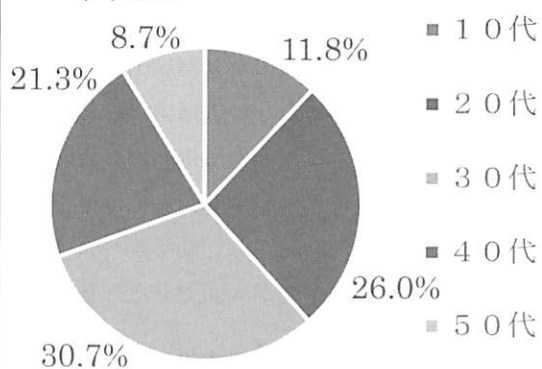
調査内容：別紙参照

アンケート結果から抜粋した項目についてグラフにまとめた。

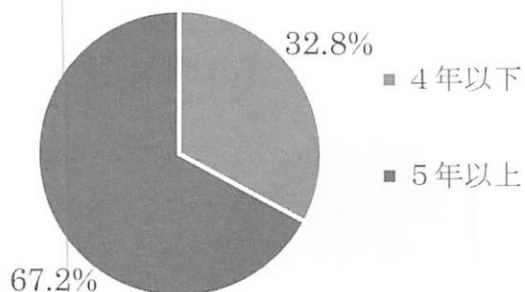
性別



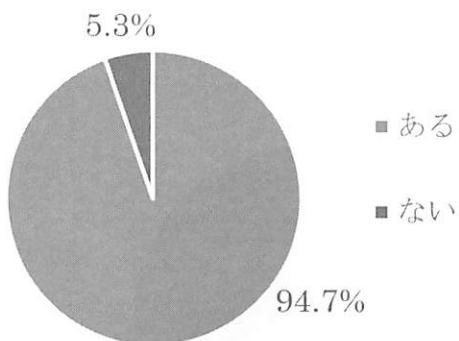
年代別



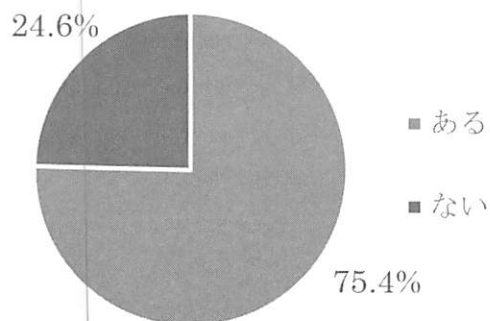
日本での滞在年数



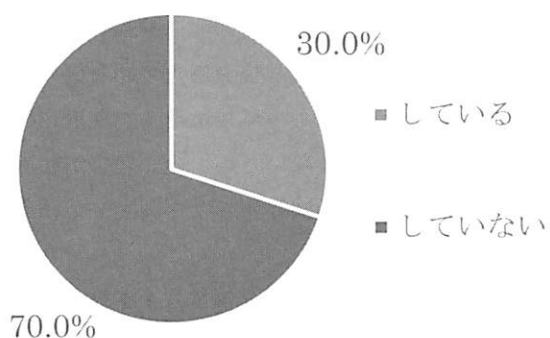
地震の知識の有無



地震の経験の有無



非常用持ち出し袋の準備



外国人住民へのアンケート結果から、20代から30代の若い世代に対し意識調査ができた。約3割の外国人住民が非常用持ち出し袋の認識があり、準備をしているということがわかった。

日本での滞在年数が5年以上と回答された人が6割あり、長く生活されている人が多いことも分かった。

地震の知識がある人が9割以上、地震の経験があると回答された人も7割以上あり、地震という自然災害を知らない人は少ないということが分かった。

今回の調査では、非常用持ち出し袋の中に何を入れているのかについては個人の判断に任せしたが、災害時に対して少しでも危機感を持っている外国人がいるという実態が分かったことも大きいと感じた。しかし、約7割の人は非常用持ち出し袋の準備をしていないという現状があり、日頃からの準備が大切であると意識付けをする必要があると改めて感じた。

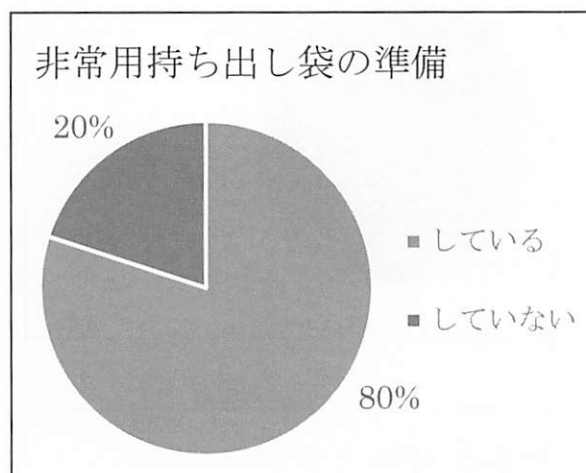
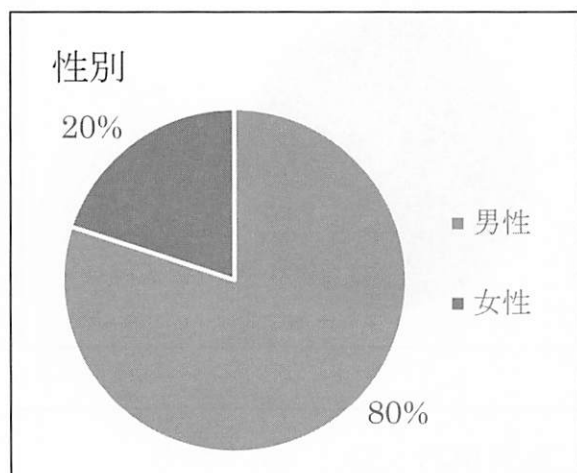
日本人へのアンケート調査結果

①調査時期：平成30年2月18日

対象者：津市自主防災協議会津支部防災研修会参加者（日本人のみ）

方法：アンケート用紙を配付しその場で回収 有効回答数87

年代：50～70代



自主防災協議会の研修会に参加している日本人は、防災意識が高い集団という認識があったが、非常用持ち出し袋を備えていない人が2割もいるという現状が分かった。日本人の高齢者の中には、「この地域では今まで地震が起らなかったのだから大丈夫だろう。」という過信があるかもしれないため、いつ災害が起きても不思議ではないと日頃から備えておくことが大切であり、行動に移すことを周知していく必要があると思った。

②調査時期：平成30年3月11日

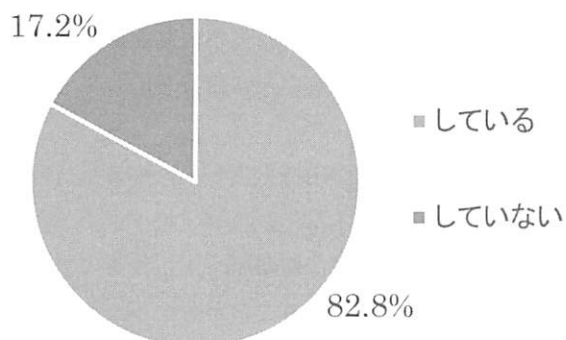
対象者：市内自治会学習会参加者（日本人のみ）

方法：アンケート用紙を配付しその場で回収 有効回答数 70

性別割合：不明

年代：不明

非常用持ち出し袋の準備



自治会の学習会に参加している日本人でも、自主防災協議会の研修会に参加していた集団とほぼ同じ結果であった。津市の自主防災協議会や、自治会の学習会に参加する人の中でも約2割の人が災害時の備えとして、非常用持ち出し袋の準備をしていない現状であることが分かった。

③調査時期：平成30年3月13日

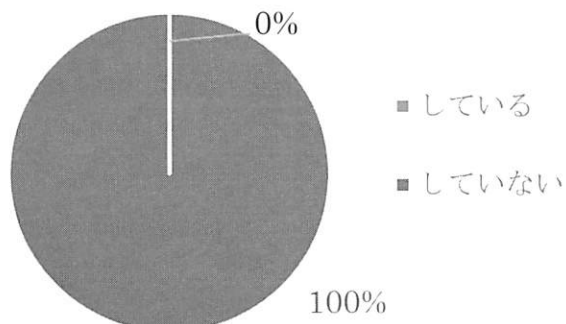
対象者：社会福祉協議会主催「防災講習会」参加者（日本人のみ）

方法：アンケート用紙を配付しその場で回収 有効回答数 12

性別割合：不明

年代：60代以上

非常用持ち出し袋の準備



防災講習会に参加している人の内、「非常用持ち出し袋を準備している」と回答した人はいなかった。防災というテーマの講習会に参加している人でも災害への備えについては、60代以上の日本人でも関心がうすいことが分かった。

アンケート結果からの考察

外国人住民の約3割の人は、非常用持ち出し袋を準備していることがわかった。

日本人へのアンケート調査では、主に高齢者への調査となった。災害に関心がある自主防災会議や自治会学習会参加者を対象に行った際は、いざという時の非常用持ち出し袋を備えている人が8割、備えていない人が2割という結果であった。

また、日本人で防災講習会に参加意識のある人でも、非常用持ち出し袋を準備していない現状があることが分かった。

これらの結果から、外国人住民は、災害時には何も持たずに避難所へ来られるのではないかと考えていたが、若い人でも非常用持ち出し袋を準備されていることが分かったことは良かった。

多くの日本人は、阪神淡路大震災と東日本大地震は日本で起こった甚大な災害であると認識しているはずである。当時、様々な報道があり、連日新聞やテレビ、ラジオ等のメディアからも情報を得ていたと思う。その中でも日頃からの防災意識を高めておくことが大事だと伝えられてきた。それにも関わらず、自分には無縁の事であるに関心を持っていない高齢者も多いという現状であった。

高齢者では、何らかの病気をもち服薬をしている人も多く、避難所での生活において体調を整えるためにも普段から使用しているお薬手帳や保険証のコピーを備えておくなど、意識して行動に移してもらうことができるよう働きかけが必要であると思った。

地震などの自然災害はいつ起こるのかは分からないことを常に意識し、非常用持ち出し袋の必要性については、市民の年齢を問わず今後も周知していくことが大切であると感じた。現在、市内各保健センターの窓口では、女性向け、妊婦向け、子どものいる家庭向け、65歳以上の高齢者向け等の非常用持ち出し袋の必要性についてのチラシを作成し、対象者へ配布している。

今現在は日本語のものしかなく、内容については必要時、通訳に依頼して伝えてもらっている。

今後は、やさしい日本語や外国語版を作成し、啓発の機会を捉え、当市に在住される外国人へ災害時の非常用持ち出し袋の必要性を伝えていきたいと思う。

避難所名簿の作成の効率化について

伊藤 良介（津市北消防署消防担当）

I 概要

わが国では、1995 年の阪神・淡路大震災以降、2007 年の新潟県中越沖地震、2011 年の東日本大震災、2015 年北関東・東北豪雨、そして 2016 年の熊本地震と 20 年ほどの間に多くの大規模災害が発生している。災害対策基本法の改正法が施行され、大規模災害への広域対応力や、被災者支援の充実、地域の防災力向上などが図られてきた。

大規模災害を経験し、日本人の防災意識が高まりつつあるなか、要配慮者（災害が起こった場合に、自己の能力だけで情報を収集、分析して適切な行動に繋げることが不可能、または困難であると考えられる人）として、乳幼児、児童、妊婦、高齢者、障害者、基礎疾患のある傷病者、旅行者、施設入所者そして外国人があげられている。⁽¹⁾

しかし、日本にいる外国人全てが要配慮者となるのか、これまで発災した大規模災害での事例を見る限り、必ずしもそうでないことが確認された。

その一例として、2016 年の熊本地震では、外国人被災者が、熊本大学の避難所運営に携わり、熊本イスラミックセンターでは、全国のムスリムから届けられた支援物資を避難所の被災者に届けたばかりか、配給場所からの持ち帰りに苦労している高齢者の住居にペットボトルの水などを配って回り、フィリピン人コミュニティ、ネパール人組織、スリランカ料理店の方々による各避難所での炊き出し支援があったことなどが報告されている。

また、外国人集住都市会議が 2012 年に実施した外国人住民対象のアンケート調査によると、「今後、大きな災害があったときにボランティアをしてみようと思うか」という問いに、83%の人が「機会があればボランティアをしたい」と回答している。さらに、同会議が 2014 年に行った同様のアンケート調査では、「災害時に地域の人のために行う行動」として、「避難所の運営の手伝い」を挙げた人が約 46%に達している。このアンケート結果からも、大規模災害時に外国人の多文化パワーが期待できると言える。

津市においては、外国人住民数は平成 28 年 12 月末現在で、7582 人、その内訳はブラジル人：1968 人（26.0%）、中国人：1492 人（19.7%）、フィリピン人：1235 人（16%）、その他（ベトナム、韓国など）62%、日本人の人口に対する外国人の割合は 2.69%であった。本市の特徴としては、津市国際化基本計画にもあるように、ブラジル連邦共和国サンパウロ州オザスコ市と姉妹都市交流、中華人民共和国江蘇省鎮江市と友好都市交流を実施しており、国際交流を推進している。そのため、定住者が多く外国人集住地域であると言え、東北、熊本とは違った居住体系をとっている（図 1）。⁽²⁾

これまでと同規模以上の大規模災害が発災した場合に、これまでの災害から得られた事例をより津市に適応させた対策が必要となると考えられる。

大規模災害時に外国人住民と協働して避難所を運営するためのガイドラインに関する研究

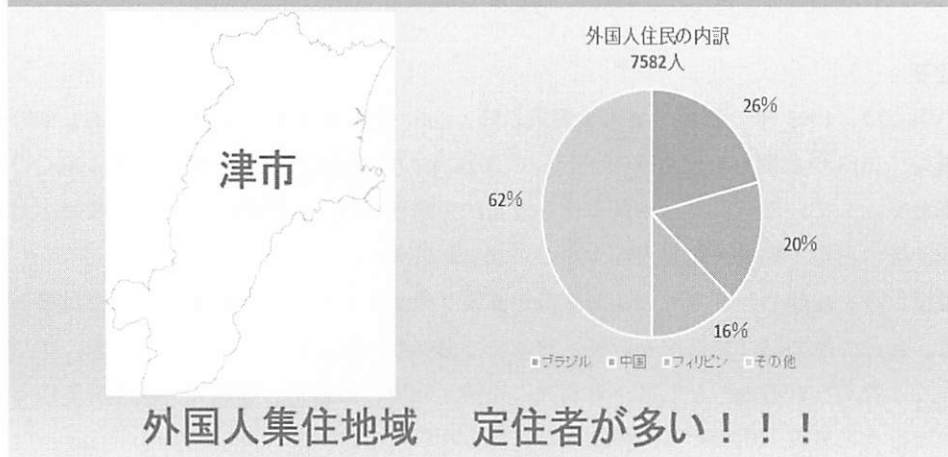


図1 津市の外国人住民の内訳

Ⅱ 過去の災害事例と取り組み

1 先進地視察より（熊本県）

平成 29 年 10 月 17 日、18 日の 2 日間で熊本市国際交流事業団、コムスタカ（須藤眞一郎 行政書士事務所）、熊本大学を視察した。ヒアリング調査の結果を(1)～(3)に示す。



図2 視察地

(1) 熊本市国際交流振興事業団

ア 避難所対応

小さな地震は想定していたが、大きな地震は想定外で、リアルな訓練はできていなかった。

1 回目の地震（2016 年 4 月 14 日 21 時 26 分頃：震度 6 弱）だけならダメージは大きくなかった（15 日は外国人対応避難施設を開設し、通常運営は中止したものの 22 時に閉館）。2 回目（2016 年 4 月 16 日 1 時 25 分頃：震度 6 強）で精神的に疲弊した。16 日明朝、施設の前に外国人旅行者が集まり始めていた（概ね、200 人程度で内訳は大凡外国人 150 人、日本人 50 人であった。）。

熊本市国際交流振興事業団は避難所指定がされていない施設であったが、市との協議により 24 時間対応の避難所として開設した。

中国人実習生や、フランス人が炊き出しなどに参加し、避難所運営に外国人が積極的であった。

イ 避難所運営から得られた知見

●避難者名簿は作成ができない。

人が集まる速さに比べて、名簿作成の時間が取れない。

台風なら予測が可能だが、地震の場合は現実的でない。

物資を要求する為の、人数把握しかできない。

ウ 取り組み

外国人住民データベースの構築：事業団では 6、7 年前から使用用途の制限（防災に限定）することで市役所から氏名以外の年齢、性別、国籍、在留資格などの情報提供を受け、校区（指定避難所）ごとにデータを整理し、発災時に一斉メール（車中泊の人にも配信可能）できる様に事業を進めている。

(2) コムスタカ

ア 発災時対応

自動翻訳は、災害時に有効ではなかった。

1 週間くらいは、避難所にいる人数を把握していなかった。指定避難所も 2、3 割が開設されていなかった。

イ 災害を経験して得られた知見

避難所を知らない人が多いため、避難所として認識される取り組みが必要である。

フィリピン人の集団が避難していた施設の情報が日本語のみであった。

災害が沈静化し、避難所閉所を伝えたと外国人から反発が起こった。

(3) 熊本大学黒髪キャンパス

ア 避難所運営

大学は、避難所指定されておらず、発災時には学生主導で、避難所運営がなされて

いた。

避難所の3分の1が外国人であったので、英語が話せる学生を10名（教育学部英語科を中心）ほど集め、外国人対応専用ブースを設けた。

大学生協のネットワークで他大学から指定避難所より早く支援物資が届いた。

イ 避難所運営から得られた知見

名簿は、世帯代表者の氏名、世帯の内訳、子どもの数、要支援者数を聞くので精一杯であった。外国人には、世帯の内訳と国籍ぐらい。1日2回食事数の把握のために人数の確認を実施していた。

発災からしばらくすると、避難所から、仕事に出勤する外国人がいた。避難所に残された子どもを運営側は日本人と思っていたが、中国人の子どももいて、余震がきて泣き出すまで把握できなかった。

2 交流集会より

(2018年1月19日：NPO法人多文化共生マネージャー全国協議会 理事 土井佳彦 氏)⁽³⁾

1 外国人に対する災害時の情報伝達について

(1) 発災時の外国人の状況

知識が少ない：どうして地震が起きるか知らない。

地震が起きる前に、何をしたらいいのかわからない。

地震が起きた後、どうしたらいいのかわからない。

情報が少ない：どこから情報を得られるか知らない。

流れている情報が理解できない。

正確な情報とデマ・うわさの判断ができない。

実例として、岐阜に津波がくるのでどこまで逃げればよいかと問合せがあった。

つながりが少ない：近くに信頼できる人がいない。地域のことを知らない。

どのコミュニティにも参加していない。

(2) 総務省の示す災害時の外国人対応について⁽⁴⁾

総務省から、外国人に対する災害時の情報伝達において2020年に目指す姿として図4のように示されている。



図4：災害時の情報伝達において2020年に目指す姿（外国人の場合）

また、平成29年5月31日から、総務省自治行政局国際室が災害時外国人支援情報コーディネーター制度に関する検討会を実施し、その会議の中で、災害時外国人支援情報コーディネーターの必要性について図5のように示している。

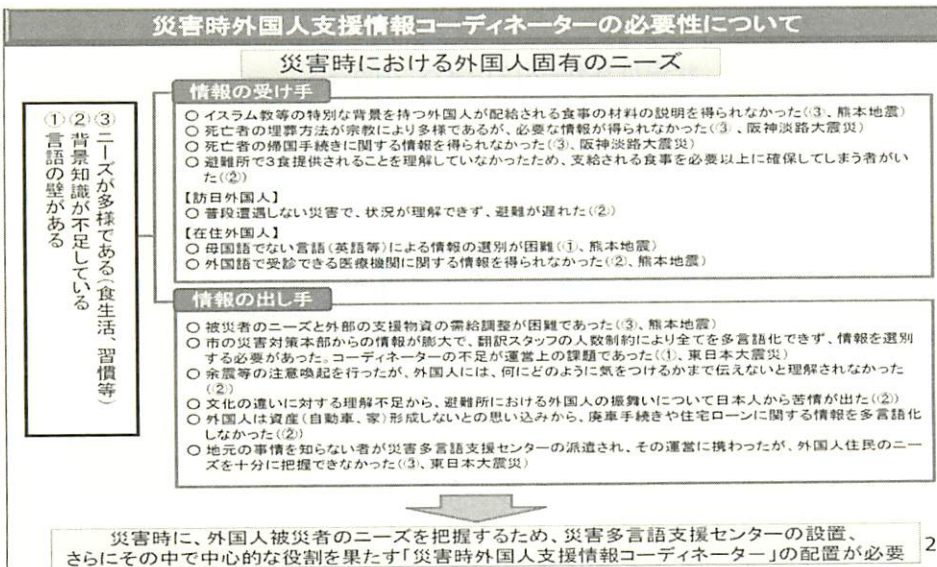


図5：災害時外国人支援情報コーディネーターの必要性

Ⅲ 避難所運営ゲーム（以下 HUG）での検証について

1 HUG について⁽⁵⁾

HUG は、避難者の年齢や性別、国籍やそれぞれが抱える事情が書かれたカード（図 6 避難者カード）を避難所の体育館や教室に見立てて平面図にどれだけ適切に配置できるか、また避難所で起こる様々な出来事（図 7 イベントカード）にどう対応していくかを模擬体験するゲームである。

プレイヤーは、このゲームを通して避難者の属性を考慮しながら部屋割りを考え、また炊き出し場や仮設トイレの配置などの生活空間の確保、視察や取材対応といった出来事に対して、自由に意見を交わしながら避難所運営を学ぶことが出来る。

状況付与カード(1): 避難者カードの例

009 世帯番号【3】 南町2丁目 藤本春子さん 世帯主は、近所の見回りをしています。 【女36歳】一部損壊 世帯主、妻、長男、長女	010 世帯番号【3】 南町2丁目 藤本剛くん 世帯主は、近所の見回りをしています。 【男7歳】一部損壊 世帯主、妻、長男、長女	011 世帯番号【3】 南町2丁目 藤本さくらちゃん 世帯主は、近所の見回りをしています。 【女2歳】一部損壊 世帯主、妻、長男、長女
---	---	--

図 6：避難者カードの例

状況付与カード(2)：イベントカード

002 イベント 2. 避難所の小学校は停電で真っ暗です。照明が必要です。照明をどのようにして確保しますか？照明をどこに置きますか？	避難所開設・運営に必要な作業や、避難者からの質問・要望、災対本部からの要請や問合せなどのイベント(事態)に迅速、的確に対応する ↓ 記録係は、検討結果をイベント回答票に記入
---	--

図 7：イベントカードの例

2 対象者

- グループ①：自主防災会（30名）
- グループ②：消防団員・消防職員（50名）

3 結果

グループ①は、体育館内のレイアウトに時間を要し、一つ一つのカードの処理時間が、グループ②の2倍かかった。

※受付名簿の作成にかなりの時間を要し、収集した情報は、氏名のみであった。また、外国人に対しては、国籍のみであった。

グループ②は、グループ①と比較して、体育館以外の場所も使用し、広く避難所を展開していた。

※担当者を配置し、受付名簿の作成はスムーズに実施できていたが、氏名、年齢、家族構成の聴取のみであった。

検証結果より、避難所開設時に、受付で名簿に必要事項を担当者が記入し、避難所運営に役立てる資料とするには、情報量が膨大であり、混乱する事がわかった。そのため、事前に準備しておくことが、有効な対策であると考えられる。

IV 避難所名簿の作成の効率化について

Ⅱ、Ⅲで得られた知見より、発災時の混乱の最中、適切に情報を収集し、避難所運営をするには事前に準備しておくことが、有効な対策であると考えられる。図7に避難所での情報収集のイメージを示す。図7のように、同じ被災者でも、避難所運営に携わる者と避難者とは、ストレスの負荷が異なることが予想される。

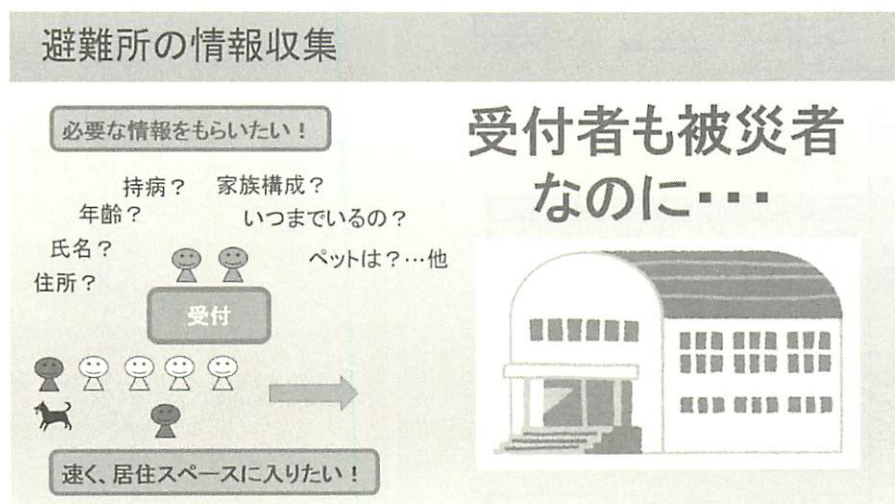


図7：避難所での情報収集のイメージ

現在、津市、三重県及び他市の避難所運営マニュアルに策定されている避難者名簿を図8、図9、図10、図11⁽⁶⁾に示す。仙台市(図10)は被災後に作成された様式であり、津市(図8)や三重県(図9)と比べて、聴取する情報量が少なく、記述が少なくなっている。熊本大学(図11)の様式は実際に作成を担当した方からヒアリングができた。担当者は、発災直後に聴取できる情報は、これが限界であると話していた。

様式⑤
(避難所名: _____)
※印)

避難者名簿 (在宅被災者をきむ)

代表者 (代表者) 氏名			住所			
性別	男、女	年齢	才	電話		
入所年月日		年 月 日		自治会名		
家族の被害状況			断水・停電・ガス停止・電話不通			
世帯	氏名	続柄	性別	年齢	避難状況	備考
世帯 (ここに避難 した人、家族の 避難者や避難 所の支援を求 める人など) 記入してください (※)					避難所・在宅・その他 ()	
					避難所・在宅・その他 ()	
					避難所・在宅・その他 ()	
					避難所・在宅・その他 ()	
					避難所・在宅・その他 ()	
特筆すべき事項 (家族・世帯・グループ単位) がみえる場合は、氏名とその注意事項をお書きください。						
特筆や災害をおおむねの場合、氏名と特筆・世帯の内容をお書きください。						
災害の問い合わせがあった場合、住所・氏名を記載してもよいですか。 避難所名 (入所年月日)						
特記事項						

※ 通所

通所年月日	年 月 日
通所後連絡先	住所
	電話
	備考

※印の箇所は、記入しないでください。

この名簿に記入していたいく情報は、避難所の管理・運営には使用しません。

避難者→被災者管理班(名簿係)					(避難所名)		No. _____			
避難者名簿							避難所番号 _____			
①	世帯代表者氏名				住 所 電 話	西風自治会町内会名				
	入所年月日	年	月	日						
②	家族	氏 名	年 齢	性 別	要 援 護 者	家族の 被害状況	全壊・半壊・一部倒壊			
				男	女		断水・停電・ガス停止・電話不通			
				男	女		親族など 連絡先			
				男	女					
				男	女					
				男	女	支援区分	☐ 避難所への入所を希望 ☐ 在宅のまま避難所サービスの利用を希望			
				男	女					
		※ここに避難した人がいないでください。								
		ご家族に、入れ替りやめがねの手鏡、筒靴などの特別な配慮を必要とする方がいるなど、注意点がございましたら、お書き下さい。								
		性別や資格をお知らせのお願いをいたしました。氏名と性別・資格の両方をお書き下さい。 氏名 姓・名 敬称・資格								
③	他からの問い合わせがあったとき 住所、氏名を公表してもよいですか？					☐ よい ☐ よくない		登録日 (入所日)	④	
	退去年月日 年 月 日									
④	転出先 住 所 (氏名)					登録解除日 (退所日)		④		
	電話									

避難者カード (※印刷してご郵送)		様式 2 主簿用																																
記入日 年 月 日																																		
該当するほうに○をつけてください 1 避難者 (避難所での生活希望する方) 2 在宅被災者 (自宅等で生活するが配給等が必要の方)																																		
※1～6について、記入または○をつけてください。																																		
①	町内会名																																	
②	氏名等 ※避難者の場合は 避難所にも記入をお願いします	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 30%;">氏名</th> <th style="width: 10%;">年齢</th> <th style="width: 10%;">性別</th> <th style="width: 50%;">備 考</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>(代表者)</td><td></td><td>男・女</td><td></td></tr> <tr><td></td><td></td><td>男・女</td><td></td></tr> <tr><td></td><td></td><td>男・女</td><td></td></tr> <tr><td></td><td></td><td>男・女</td><td></td></tr> <tr><td></td><td></td><td>男・女</td><td></td></tr> <tr><td></td><td></td><td>男・女</td><td></td></tr> <tr><td></td><td></td><td>男・女</td><td></td></tr> </tbody> </table>	氏名	年齢	性別	備 考	(代表者)		男・女				男・女				男・女				男・女				男・女				男・女				男・女	
		氏名	年齢	性別	備 考																													
		(代表者)		男・女																														
				男・女																														
				男・女																														
				男・女																														
		男・女																																
		男・女																																
		男・女																																
住 所																																		
電 話																																		
③	家族被害等	1. 住のいなしの被害や焼損 2. 5食を喪失等の被害 3. 喪失 ※床上下水道 5. 断水 7. ガス停止 8. 電話不通 9. 盗し																																
	緊急連絡先	※ 関係の連絡先など 電話 ※ 特に配慮を必要とすることがあれば記載してください。																																
⑤	特記事項	※ 資料など、記入できないことがあっても、内容と内容を記載してください。 氏名 のり																																
⑥	安否の問合せに積極性を公表してもよいですか。	はい いいえ																																
	市ホームページに避難者として公表してもよいですか。	はい いいえ																																
※以下の表は避難委員会でご記入ください。																																		
避難者カードNO		町内会と連絡先																																
年 月 日		和出先 電 話																																

[illegible]

そのため、避難所受付で、このような負担が少なくなるように、次に2つの提案を示す。

1 避難所パス

外国人、日本人区別なく避難所に集まるため、避難所生活で必要となる情報を事前に用紙（避難所支援情報用紙）に記入する避難所パスの運用を提案したい。図12に示すように、受付では用紙を提出するだけとする。

用紙を地域または言語ごとにまとめて簿冊に綴る。言語や地区ごとに、用紙の色を変えまとめておくこととする。

○ メリット

必要となる情報をあらかじめ記入しておくため、受付の時間が少なくなる。

最初は受け取るだけ、受付時の混雑解消、避難者及び受付担当者の疲労軽減が期待できる。

ほしい情報が得られやすいため、通訳ボランティアの協力も依頼しやすくなる。

● デメリット

周知するのに時間がかかる。

用紙を多言語対応とする必要がある。（記入者が理解できる言語が把握できない）

記入内容の更新が確実ではない。（記入したらそのままになりがち）

用紙が盗難にあうと、個人情報が流出してしまう。避難所での情報管理はいつもより困難となる。

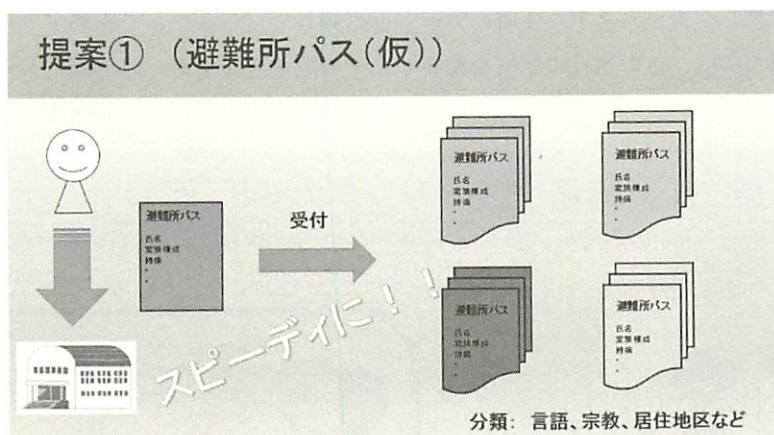


図12: 避難所パスのイメージ

※ 保管場所について

保管場所は、非常持ち出し袋とすることで、避難時に、間違いなく利用できる。



図 13：避難所パスの保管場所のイメージ

2 避難者ナンバリングカード

避難所パスを受け取る際に、大きな数字が印字されたカードを配布し、居住スペースに掲げてもらう。

避難所パスもナンバリングして同期させることで、食事の分配など公平性が保たれる。

また、数字表記する事で個人情報の保護にも役立つ。

避難者ナンバリングカードでは、これをホテルのルームキーとして位置付け、チェックイン時に渡し、チェックアウト時にカードを返却してもらうことで管理する。

車中泊の人には、色の違うカードを配布し、その数を把握する。運用のイメージを図 14、15 に示す。

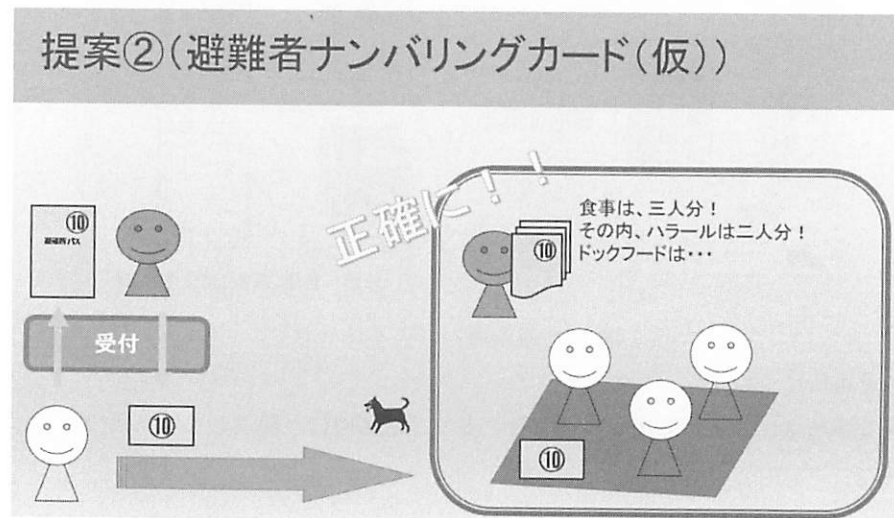


図 14：避難所ナンバリングカードのイメージ 1



図 15：避難所ナンバリングカードのイメージ 2

V 結語

現在、大規模災害に対し、様々な講習会や訓練が職種・業種を越えて実施されているが、避難所の運営は、医療従事者や行政担当者に全てを依存しては、運営が不可能であると、ヒアリング調査等を通して痛感した。発災直後は、ライフライン遮断や交通寸断が予測され、自分自身の生命は自分で守る（自助）が最も効果的であり、次に近所で互いに助け合う（共助）が頼りとなる。自助、共助が実施されれば、消防や警察などの搜索救助活動（公助）はより効果を発揮するのだと考えられる。⁽⁷⁾

政策研究・研修では、避難所パスの様式作成及び多言語化には至りませんでしたでしたが、自助の一つとして、避難所パスの準備を外国人住民のみならず市民全体に広めることが出来れば微力ながら、個人の防災力の向上につながるのではと感じた。

最後に、本研修の参加にご協力頂きました所属の皆様に感謝し、結語とさせていただきます。

注

- (1) 改訂第9版救急救命士標準テキスト上巻 308 頁
- (2) 法務省 在留外国人統計
- (3) 総務省 災害時外国人支援情報コーディネーター制度に関する検討会 資料より
- (4) 交流集会の配布資料より：
NPO 法人多文化共生マネージャー全国協議会理事 土井佳彦 氏 著
- (5) 三重県市町防災担当者研修資料 東京経済大学 名誉教授 吉井博明 著
- (6) 平成 28 年熊本地震 熊大黒髪避難所運営記録集
- (7) 災害対処・医療救護ポケットブック 編集 小井土雄一 他

【研究ノート】

「自立支援型」地域ケア会議実施の課題 ——地域で暮らすための支援のあり方——

武田 誠一

はじめに

現在、政府は2025年に向け、医療、介護の提供体制を大きく変化させようとしている、このようななかで「地域包括ケアシステム」という言葉を耳にすることが多くなった。

「地域包括ケアシステム」とは「地域の事情に応じて高齢者が、可能な限り、住み慣れた地域でその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、医療、介護、介護予防、住まい及び自立した日常生活の支援が包括的に確保される体制」¹⁾のことをいう。

高齢者が地域で自立した暮らしを送るには、生活を支える仕組みが重要であり、その支え手は公的なサービスと地域を基盤とした支えである。

しかし、これら両面による支えがきちんと機能するためには、支援の受け手である高齢者の個別課題を十分に把握し、支援する者同士で共有されていなければ、画一的な支援に留まってしまう。利用者の抱える課題をいかに共有し、その解決に向けてどのように取り組むべきかを検討する場が地域ケア会議である。

I 地域ケア会議とは

地域ケア会議は、市町村に設置する地域包括支援センターの業務の一部として位置づけられている。そもそも、地域包括支援センターとは介護保険法で定められた、地域住民の保健・福祉・医療の向上、虐待防止、介護予防マネジメントなどを総合的に行う相談援助機関である。厚生労働省は「地域包括支援センターの設置運営について」²⁾において、地域包括支援センターの業務内容5点示している。(表1)

表1 地域包括支援センターの業務

① 包括的支援事業
② 多職種協働による地域包括支援ネットワークの構築
③ 地域ケア会議の実施
④ 指定介護予防支援
⑤ その他

出典：厚生労働省（2018）『地域包括支援センターの設置運営について』
より

この通知において地域包括支援センターの業務として、域ケア会議の実施が示されている。
以下は通知の内容である。

地域ケア会議は、医療、介護等の専門職をはじめ、民生委員、自治会長、NPO法人、社会福祉法人、ボランティアなど地域の多様な関係者が適宜協働し、介護支援専門員のケアマネジメント支援を通じて、介護等が必要な高齢者の住み慣れた住まいでの生活を地域全体で支援していくことを目的とするものである。なお、介護支援専門員の資質向上に資するよう、市町村内の全ての介護支援専門員が年に1回は地域ケア会議での支援が受けられるようにするなど、その効果的な実施に努めること。

また、個別ケースの検討により共有された地域課題を地域づくりや政策形成に着実に結びつけていくことで、市町村が取り組む地域包括ケアシステムの構築に向けた施策の推進にもつながることから、以下の趣旨等を踏まえ、市町村と地域包括支援センターが緊密に連携し、かつ役割分担を行いながら、取組を推進していくことが求められる。³⁾

Ⅱ 地域ケア会議の機能

このように地域住民を含めた多職種の参加で地域ケア会議は行われる、その地域ケア会議の機能について、「地域ケア会議運営マニュアル」では5つ示している。(表2)

表2 地域ケア会議の機能

① 個別課題解決機能
② ネットワーク構築機能
③ 地域課題発見機能
④ 地域づくり・資源開発機能
⑤ 政策形成機能

出典：「地域ケア会議運営マニュアル(平成25年3月) 23～25ページ 一般財団法人
長寿社会開発センター」

また、これら5つの機能は相互に関連し合い、相互作用を発揮している。(図1)

つまり、地域ケア会議は利用者の個別課題の解決を図るというミクロ的視点だけでなく、医療・福祉専門職の連携の構築や個別課題の背景にある地域課題の発見、地域づくり、地域住民を巻き込んだ地域資源開発などのメゾ的視点を持ち、それらの課題を地域全体の課題として捉え政策提言を行うマクロ的視点の三相構造を持っている。

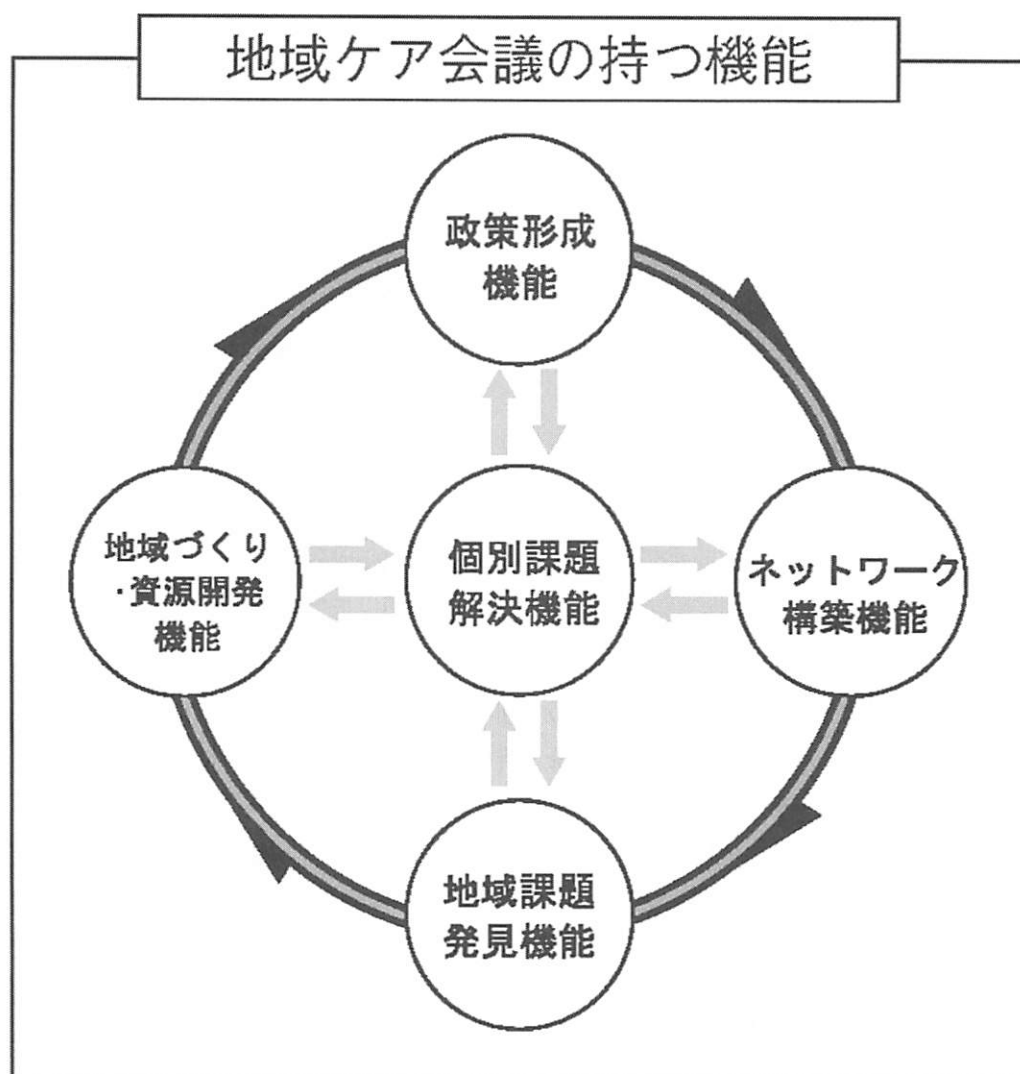


図1 地域ケア会議 5つの機能

出典：「地域ケア会議運営マニュアル(平成25年3月) 23ページ 一般財団法人長寿社会開発センター」

Ⅲ 地域ケア会議の実情

しかし、これらの三相構造が適切に機能しているかについて、平澤・王・樋田・三上(2018)の研究によると、地域ケア会議を実施している地域包括ケアセンターでは、「個別事例検討会議の実施率が91.3%であるのに比べ、地域課題検討会議に実施率は54.1%に留まっている」⁴⁾と指摘しており、「地域課題発見機能」や「地域づくり・資源開発機能」、その次の段階である「政策形成機能」が不十分である様子が伺える。

今後、地域包括ケアシステムを構築していくためには、地域ケア会議の全ての機能が効果的に発揮されることが重要であるといえる。

Ⅳ 「自立支援型」地域ケア会議とは

地域ケア会議において個別課題の解決を図るため多職種が協働し個別ケースの支援内容を検討することが「個別事例検討会議」となる。この会議の目的が「高齢者の自立支援に資する」という視点から「自立支援型」地域ケア会議と呼ばれている。

この「自立支援型」地域ケア会議の原型は、埼玉県和光市における実践にあるとされている。和光市の地域ケア会議ではケアマネジャーが作成したケアプランの意図と意義について、ケアマネジャー自身が出席者に対して説明する。出席者はそのケアプランが利用者の自立支援に資するものかという視点で質問・意見を出し提出されたケアプランの検討を行っている。⁵⁾

Ⅴ 「自立支援型」地域ケア会議への懸念

この「高齢者の自立支援に資する」中身について、白澤（2013）は、かつて厚生労働省は「要介護者の個人ごと、多職種の第三者による専門的視点を交えて、要介護度に改善等の自立を目指した個別のケア方針を検討する」⁶⁾と述べていたこともあり、地域ケア会議がケアマネジャーに対する指導の場となる懸念を指摘している。

そのような中、2017年に改正された介護保険法では市町村に対する財政的インセンティブが導入された。地域ケア会議に関しては「自立支援・重度化防止」のために、地域ケア会議がどのくらい個別ケアプランを検討したかなどを「評価指標」として、市町村に「保険者機能強化推進交付金」を交付することになった。

地域ケア会議に関する「評価指標」は7つあり、その一つに「生活援助の訪問回数の多いケアプラン（生活援助ケアプラン）の地域ケア会議等での検証について、実施体制を確保しているか」と示されており、個別のケアプランに対する指導を評価とするものと考えられる。（表3）

Ⅵ 桑名市における地域ケア会議

桑名市は2015年度より、和光市における「自立支援型」地域ケア会議をモデルにした地域ケア会議を「地域生活応援会議」として行っている。

なお、村瀬（2015）は、桑名市における「自立支援」の目標は介護保険を「卒業」して地域生活に「デビュー」することであり、そのためこの目標を達成することが「地域生活応援会議」の目的となっていると指摘している。⁷⁾

また村瀬（2018）によれば、「地域生活応援会議」において「卒業」が「自立支援」に資するとされていることで、個別プランへの指導、助言が身体機能重視の画一的な「自立」へ向かわせていると指摘している。⁸⁾

表3 地域ケア会議に関する「評価指標」

指 標	配点
地域ケア会議について、地域ケア会議が発揮すべき機能、構成員、スケジュールを盛り込んだ開催計画を策定しているか。	10 点
地域ケア会議において多職種と連携して、自立支援・重度化防止等に資する観点から個別事例の検討を行い、対応策を講じているか。	10 点
個別事例の検討等を行う地域ケア会議における個別事例の検討件数割合はどの程度か。(個別ケースの検討件数／受給者数) ア 個別ケースの検討件数／受給者数〇件以上(全保険者の上位3割) イ 個別ケースの検討件数／受給者数〇件以上(全保険者の上位5割)	ア 10 点 イ 5 点
生活援助の訪問回数の多いケアプラン(生活援助ケアプラン)の地域ケア会議等での検証について、実施体制を確保しているか。	10 点
地域ケア会議で検討した個別事例について、その後の変化等をモニタリングするルールや仕組みを構築し、かつ実行しているか。	10 点
複数の個別事例から地域課題を明らかにし、これを解決するための政策を市町村へ提言しているか。 ア 複数の個別事例から地域課題を明らかにし、これを解決するための政策を市町村に提言している イ 複数の個別事例から地域課題を明らかにしているが、解決するための政策を市町村に提言してはいない。	ア 10 点 イ 5 点
地域ケア会議の議事録や決定事項を構成員全員が共有するための仕組みを講じているか。	10 点

出典：厚生労働省老健局介護保険計画課(2018)「平成30年度保険者機能強化推進交付金(市町村分)に係る評価指標」より

Ⅶ 津市における地域ケア会議

「津市第8次高齢者福祉計画・第7期介護保険事業計画」によると、前期期間中における津市での地域ケア会議の実績は、最大で100回となっている。(表4)

次期における地域ケア会議の方針では、個別課題、地域課題、政策提言を目的とした地域ケア会議の開催を目指している。(表5)

地域ケア個別会議の開催では、自立支援に資するケアマネジメントが推進できるよう支援するとされている。

表4 津市における地域ケア会議の実績

実績	第6期		
	2015年度	2016年度	2017年度
	実績値	実績値	見込値
開催回数(回)	66	88	100
参加者数(人)	1,039	1,561	1,800

出典：『津市第8次高齢者福祉計画・第7期介護保険事業計画』より

表5 津市における地域ケア会議への取り組み

	今後の方針
小地域ケア会議の開催	より地域に密着した情報の共有や問題解決の場として、在宅介護支援センターと密接に連携を図り、地域包括支援センターの地域を細分化した支援困難ケースへのよりより支援の在り方を検討する「小地域ケア会議」を開催します。
地域ケアネットワーク会議の開催	地域住民と集まり、地域の実情やニーズを掘り起こす「地域ケアネットワーク会議」を開催します。生活支援コーディネーターも出席し、ネットワーク高知県立大学を図ります。
地域ケア個別会議の開催	自立支援に資するケアマネジメントが推進できるよう支援するため、「地域ケア個別会議」の開催に向けた検討を行います。
地域エリア調整会議の開催	複数の地域包括支援センターのエリアで「地域エリア調整会議」を開催し、在宅介護支援センター等の連絡調整を基に、各機関の連携強化と地域資源や課題の抽出を行います。
全市レベルケア会議	各地域でのケア会議において解決できない課題への対応や、政策につなげるために「全市レベルケア会議」を開催します。

出典：『津市第8次高齢者福祉計画・第7期介護保険事業計画』より

この点について、地域ケア個別会議の開催にあたっては、桑名市の事例で見られるような個別ケアプランに対する身体機能重視の画一的な指導ではなく、利用者の意思や社会参加を含めた生活の視点を重視した「利用者の自立」という視点での検討が求められる。

Ⅷ 地域住民が安心して暮らせるための「自立支援型」地域ケア会議

高齢者が安心して暮らせる地域をつくるためにも、個別課題の解決を通じた地域づくりが必要であり、それを支える公的な支えを生み出す政策形成機能のあり方が問われる。これらの三相構造を地域ケア会議は有している。

しかし、一方で個別課題を検討する地域ケア会議が「自立支援型」地域ケア会議と変化する過程において、「財政的インセンティブ」と結合し個別課題の解決が、自己責任を強調した公的サービス外しに陥る危険性も持ち合わせている。

ここではあらためて「自立」とは何であるのかが問われている。高齢者が加齢の伴い身体機能を低下させていくと、それは多くの場合、不可逆的であり生活を支える支援は継続的なものにならざるを得ない、もちろん支える支援はフォーマル、インフォーマルの両面が求められる。

しかし、生活の基盤となる部分を支援する責任を自助や互助に限定するのではなく、公助が基盤としてしっかり支えることが必要である。

おわりに

「いつまでも元気で暮らしたい」、「暮らしてほしい」という願いは、住民の誰もが持つものだろう、それを支える仕組みとして「自立支援型」地域ケア会議は機能しなくてはならない。

そのため、介護給付費の削減を目的としたサービス外しの手段として「自立支援型」地域ケア会議が活用されていくことのないように、「自立支援型」地域ケア会議の運営を住民自身も見守っていく必要があるといえる。

引用文献

- 1) 『厚生労働白書（平成 26 年版）』 2013 年。
- 2) 「地域包括支援センターの設置運営について」 厚生労働省 2018 年。
- 3) 「地域包括支援センターの設置運営について」 厚生労働省 2018 年。
- 4) 平澤園子、王吉彤、樋田小百合、三上章允 「地域包括支援センターにおける地域ケア会議実施に関する調査報告」『厚生指標』 65 巻 7 号 2018 年、33-38 頁。
- 5) 宮下 公美子 『埼玉・和光市の高齢者が介護保険を“卒業”できる理由(わけ)』 メディカ出版、2015 年、63-75 頁。
- 6) 白澤 政和『地域のネットワークづくりの方法』 中央法規出版、2013 年、41 頁。
- 7) 村瀬 博 「三重県桑名市 要支援サービス見直しと「総合事業」を考える」『住民と自治』(632) 2015 年、24-27 頁。
- 8) 村瀬 博 「「自立」志向の「財政的インセンティブ」施策のゆくえ」 『国民医療』(338) 2018 年、54-63 頁。

図、表の出典

図 1 一般財団法人長寿社会開発センター 『地域ケア会議運営マニュアル』（平成 25 年 3 月）23 頁。

表 1 「地域包括支援センターの設置運営について」 厚生労働省 2018 年。

表 2 一般財団法人長寿社会開発センター 『地域ケア会議運営マニュアル』（平成 25 年 3 月）

23-25 頁。

表 3 「平成 30 年度保険者機能強化推進交付金（市町村分）に係る評価指標」厚生労働省老健局介護保険計画課 2018 年。

表 4 『津市第 8 次高齢者福祉計画・第 7 期介護保険事業計画』 津市 2018 年。

表 5 『津市第 8 次高齢者福祉計画・第 7 期介護保険事業計画』 津市 2018 年。

近世後期における農村窮乏化の構造と実態 ——久居藩領諸村を事例に——

茂木 陽一

はじめに

本稿は、近世後期における農村の荒廃化、すなわち凶作・飢饉や過酷な年貢収奪による困窮者の増加、さらには絶家の頻出による戸口の減少といった事態がいかなる筋道を経て生じてくるのかを、久居藩領諸村の天保期から明治初年にかけての時期について検証してみようとする試みである。

近世後期における農村の荒廃化は県内の各自治体史の記述に共通している。その原因を凶作や飢饉・疫病といった災害と領主の収奪とに求めることもある種パターン化して論述されていると言っていいただろう¹⁾。

しかしながら、三重県域の近世における人口動態を見ると、天保期以前と以後とでは、その動向に大きな違いを確認出来る。

表 1 「三重県域の人口変動 1721－1872」

(人)

年次	享保6	寛延3	宝暦6	天明6	寛政 10	文化元	文政5	文政 11	天保5	弘化3	明治5
西暦	1721	1750	1756	1786	1798	1804	1822	1828	1834	1846	1872
伊勢	543737	523037	519187	478906	477899	476500	494640	498171	499953	499874	585988
伊賀	95978	91392	88526	82352	80647	80196	85636	87949	89243	91774	97164
志摩	31856	34068	34261	37184	38617	37875	40401	40919	41888	40693	37439
紀伊	519022	503174	512898	500621	473609	477361	508112	516478	520902	499826	613925
県域小計	1190593	1151671	1154872	1099063	1070772	1071932	1128789	1143517	1151986	1132167	1334516
全国	26065425	25917830	26070712	25086466	25471033	25621957	26602110	27201400	27063907	26907625	33110825

指数(享保6=100)

伊勢	100.0	96.2	95.5	88.1	87.9	87.6	91.0	91.6	91.9	91.9	107.8
伊賀	100.0	95.2	92.2	85.8	84.0	83.6	89.2	91.6	93.0	95.6	101.2
志摩	100.0	106.9	107.5	116.7	121.2	118.9	126.8	128.4	131.5	127.7	117.5
紀伊	100.0	96.9	98.8	96.5	91.3	92.0	97.9	99.5	100.4	96.3	118.3
全国	100.0	99.4	100.0	96.2	97.7	98.3	102.1	104.4	103.8	103.2	127.0

出典：関山直太郎『近世日本の人口構造』(吉川弘文館、1958)、137－139 頁所載の「国別人口表」を加工して作成。

グラフ 1 「三重県域の人口変動 1721－1872」

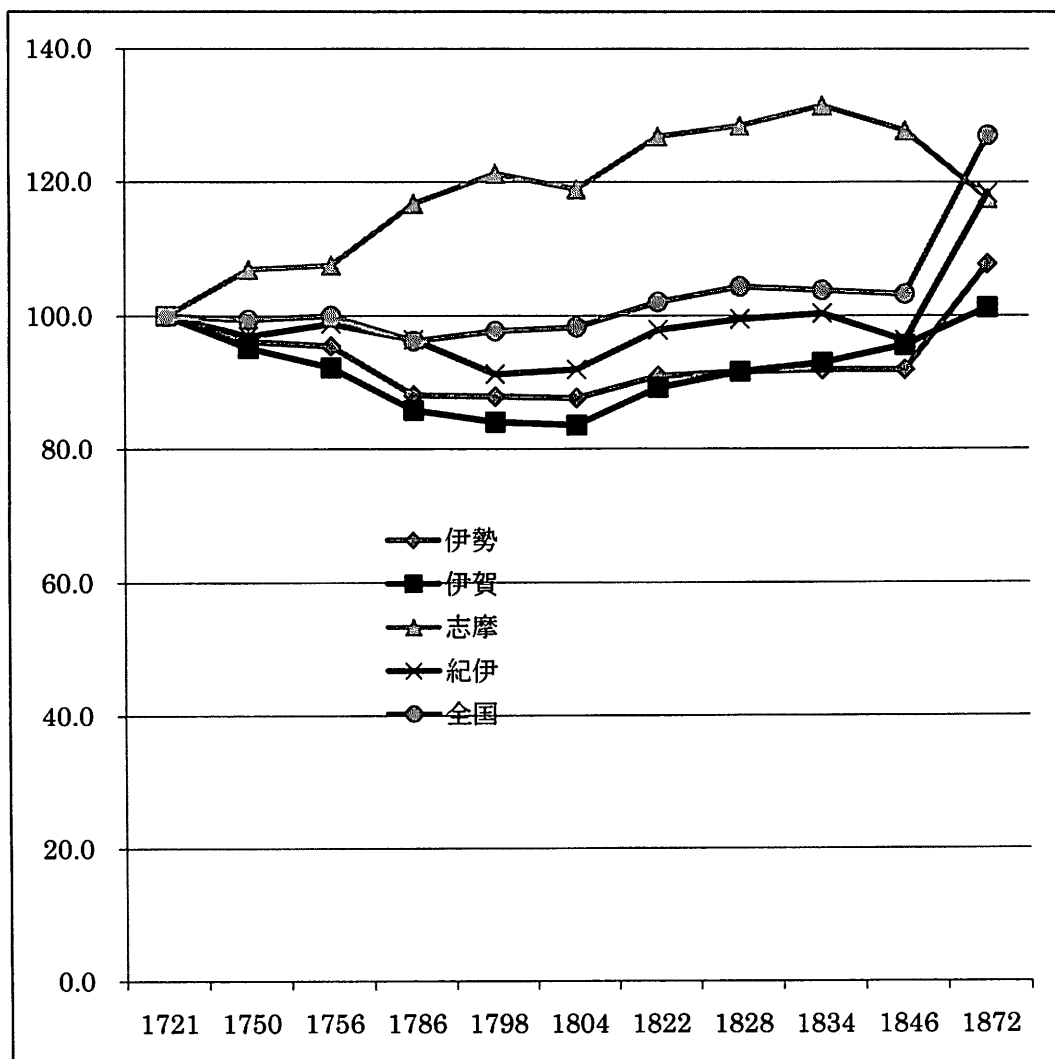


表 1・グラフ 1「三重県域の人口変動 1721－1872」は幕府による全国的な人口集計である子午改の数値を伊勢・伊賀・志摩・紀伊の 4 国について見たものである。これをみると、全国的には宝暦－天明期の天明飢饉を挟む時期をボトムとして、それ以前は人口減少が見られるが、それ以降は天保－弘化期のいわゆる天保クライシスの時期を含んで、人口増加の局面に移行している。

それに対して伊勢・伊賀国ではボトムとなる時期が寛政－文化期で、全国的動向から遅れているが、文化期以降は持続的な人口増加局面に入っている事がわかる。志摩国については、こうした動向とは異なる動きを示し、寛政期のボトムは確認出来ず、享保期以降一貫して人口増加が続き、それが天保期以降一転して人口減少の局面に入っている。志摩国のこのような動向

は紀伊国内の牟婁郡地域でも共通している事が速水融の研究から確認する事が出来る²⁾。

志摩・東紀州を除いた伊勢・伊賀地域においては寛政期以前と以後とで人口変動の傾向が異なっているから、農村の窮乏化と戸口減を関連づけてとらえようとするのならば、寛政期以前と以後とでどのような差異が生じているのかをみていく必要がある。凶作や飢饉の影響と領主収奪の過酷さが困窮者の増加と戸口の減少によって農村の荒廃をもたらすとするシェーマは寛政期以前については妥当するだろうが、文化期以降については、必ずしも妥当するわけではない。では、農村の窮乏化というような事態が文化期以降について解消していったのかどうか。この点を具体的なデータに基づいて分析しようというのが本稿の狙いである。

分析対象としては、久居藩領一志郡戸木組の中村を取りあげる。幕末期の久居藩領諸村については、津市久居ふるさと文学館所蔵の信藤家文書に豊富な史料が残されており、さらに中村については中村公会所所在の中村文書中にも関連史料が残されているからである。また、これらの文書を使った先行研究として岡田文雄『改訂・増補 知られざる久居藩政史』が上梓されている³⁾。こうしたデータをもとに検討を進めていきたい。

1. 農村荒廃の論理——志郡中村の嘆願書——

本稿の課題に解答を与える一通の嘆願書が一志郡中村に残されている。長文であるが、以下に引用する。

上 嘆願書 御控 中村

乍恐奉願口上之覚

中村

一、当村之儀ハ元来御高免之村方、新田等ハ一切無御座、谷田天水所勝ニて難渋之村方ニ御座候、尤里南は一円高山ニ而寛政年中より村高ニ八厘成難渋作山御救御助免ニ被下置、其後も村高ニ五厘成成立御助免も頂戴仕候程之村方、中奥迄御仁恵ニ而取続参り候得共、天保七申年稀凶作、世上一統困窮仕、尤当村之儀は翌酉年村内流行病ニ而凡五六十人も相煩、内式拾七八人死去仕候程之儀ニ付誠難渋仕候、其余不作之年柄打続候ニ付村内衰微仕、追々家数相減、先年ハ六拾七八軒も御座候所、当時五十軒之内家内奉公抹、又ハ後家口口等ニ而、作付百姓漸式十七八軒ならては無御座、絶株は十八軒余相成何れも難渋株計ニ付、仲地御田地多無抛家数ニ割付作付為仕候得共、難渋之村方耕作肥等行届キ不申、年々取劣候儀眼前訳ニ而、作百姓次第相弱候ニ付而者絶株仲地償米多分ニ付、無抛村負借金増長仕、難渋之村方ニ而は所詮難返候ニ付、先役藤左衛門より御歎申上、借金御救御助免等被下置誠ニ有難仕合、御影ニ而追々元減相成候儀御座候、尤五ヶ年以前辰年

私共

居村役儀蒙 仰候砌、先役藤左衛門より請取候帳面貸付、尤御助免行済金共惣メ高六

百九拾六兩三分拾匁六分八厘、右之内七拾九兩毫分七匁六分ニテ相減、引残六百七兩貳分貳匁五分七厘、昨申夏借り入元金ノ高何れも極窮者持借金ニ而利足等調方出来不申候者勝ニ而深心痛仕候、尤近年不作之年柄打続世上一統困窮仕、日雇持ハ一切無御座、綿小物ニ至迄皆無同様ニ付、女手織ハ勿論別持手段も不付申路頭ニまよひ候者勝、飢渴ニも及候程之儀ニ付、昨申五月無拋御歎申上、御借米被 仰付御影を以取凌難有奉存候、然ル処稀成凶作ニ付、如何成行候哉弥心痛仕居候処、作方御救御助免多分被為 成下、其余ニも人別御救米頂戴仕、誠ニ一統有かたがり、御仁恵之程冥加至極有難仕合ニ奉存候、最早此上不納等仕儀ハ奉恐入行々出方無御座候ニ付、敵敷取締等仕取入候程ハ上納ニ為差出候上ハ余米所持之者ハ一切無御座候得共人別御救米多分頂戴仕、旁以芋大根等専食事仕、早春迄可成取続難有仕合奉存候、二月頃至最早雜物品ハ尽候訳合ニ而可成暮居候者共より聊ツ、寄持米為差出、村凌仕候得共、是以多人数ニ付所詮行届不申、飯料為負暮居候者勝ニ付精々嘆敷儀と奉存候、尤昨申年夥敷不納ニ相成、重々奉恐入、右様御未進借金相増候上ハ、所詮下方之力難及最早破滅ニも可及儀と深心痛仕候、依之此度敵敷取目論味濟方仕方別帳之通惣借金当酉暮元利ノ高九百九兩三分拾貳匁三分右之内四拾毫兩八分頭百姓八人之者共持、借金四拾八兩三分拾貳匁五分村方惣百姓中より出精為致右引残八百貳拾兩之濟方ニ尤是迄被 下置御助免

五厘成 別段成立御助免

五厘成 難渋御助免

毫分成 困窮御助免

毫分貳厘成 借金行済御助免

右之通返上仕候

ノ 村高ニ七分五厘

御助免被為 成下候ハ、難有奉存候、則別帳濟方大積之通年々差引仕、暮付指上行済可仕候、右之通仕方立御助免奉願上候上ハ、御年貢不納ニ相成不申様精々取締不納之者有之候ハ、村方惣百姓中より取締御未進ニ相成不申様敵敷取締農業出精為相励百姓取締為仕候様世話仕度此段奉願上候、

御時節柄之御義ハ奉敬承重々奉恐入候得共不得止事

御月分様迄

奉願上候間御熟考を以前条之儀御聞済ニ相成百姓相続出来候様御憐愍御執成被為成下候様偏ニ奉願上候、以上

文久酉元年五月

中村庄屋 柴山藤左衛門

同

小河喜内

信藤勘十郎殿

(久居市中村公会所文書 1-3)

この嘆願書の論旨は、大略、次の様なものである。中村はもともと平場の農村なので、新田開発などが行われないうえ、高免の田地が多く、年貢減免によって何とか戸口を維持してきた。しかし、天保飢饉時の流行病により一気に人口が減少し、その後も不作の年が続いたため絶家が増加した。残った家々も後家や奉公稼の家が多く、50戸のうちまともに作付が出来るのは28戸に過ぎない。絶株の家々の田地は村惣作となるが、肥料や耕作の手当が不十分で収穫が確保出来ず、年貢上納にも差し支えるため村借金が増加している。このままでは、亡村になる事態が眼前に迫っている。それゆえ、従前は村高の3.2%の減免を受けていたが、その分を返上して、新たに7.5%の減免措置をお願いしたいというのである。

特に、村借金について、庄屋柴山が先役から村役を引き継いだ安政3(1856)年には607両余の元利残借金があったが、その後の不作や諸稼ぎの不振などから夫食にも困窮するようになり、年貢の未進が重なった結果、現状では総借金909両にのぼっている。これを解消するために、村方の頭百姓8人から41両余、惣百姓から49両弱、あわせて90両程を村方から負担するが、残額820両の返済のために、年貢に対する減免＝御助免をお願いするというものである。

嘆願書の目的は通例四つ物成、すなわち村高の40%程度の年貢を7.5%減免して欲しいというものであって820両の借金解消のために通常の年貢の2割程の減免を領主の援助として長期間に亘って続ける事を要求している。このため、事態の深刻さを強調しようとしているとも考えられるが、重要なのはこの嘆願書の中に示されている。農村の困窮化のロジックである。

この史料によると、中村においては、「天保七申年稀凶作、世上一統困窮仕、尤当村之儀は翌酉年村内流行病ニ而凡五六十人も相煩、内貳拾七八人死去仕候程之儀ニ付誠難渋仕候」とあるように、天保7年の全国的な凶作の翌天保8年の流行病により、60人が罹病し、28人が死亡している。

後述する様に、津・久居藩領の幕末期の人口動態では天保5年―天保11年の時期に大きな人口減少が見られるが、中村のこの状況から見ると、飢饉による餓死ではなく、飢饉による栄養不良状態を襲った流行病（これが天然痘なのかはしかなのかは確定できないが）による死亡が原因だと考えられる。

さらに、この史料では

「其余不作之年柄打続候ニ付村内衰微仕、追々家数相減、先年ハ六拾七八軒も御座候所、當時五十軒之内家内奉公共、又ハ後家口口等ニ而、作付百姓漸貳十七八軒ならては無御座、絶株は十八軒相成」として、この天保クライシスがきっかけになって戸口の減少が始まり、それまで68軒あった戸数が、文久元(1861)年時点では、50軒にまで減少し、18軒が絶株になったとしている。岡田によれば、68軒の戸数は文政年間のものだとされているから⁴⁾、まさに天保クライシスを契機に戸口の減少が農村の荒廃を産み、その荒廃がさらに戸口の減少をもたらすというスパイラルに入っている事になる。

この史料が示す農村荒廃＝戸口減少のメカニズムは次の様なものである。

- ①もともと開村が古く免率の高い平場の農村は年貢負担が過重である。
- ②新田開発が行えれば、相対的に低免率の耕地の比重が増して年貢負担の過重さは軽減されるが、開発余地がない場合は、その選択が出来ない。
- ③そのため、戸口を維持するために年貢の減免をつとつと認めて貰うことで戸口の維持を図ってきた。
- ④しかし、飢饉・流行病といった突発的事態が戸口の減少をもたらす。
- ⑤その後の不作・凶作の連続が戸口の回復を押しとどめる。
- ⑥農家経営の内実も、後家世帯や奉公稼によって生計を支える経営が増加する事で農事への施肥や労働力投下が滞り収穫を低減させる。
- ⑦その結果、年貢未進による借財の増加により一家立退や後継者の不足による絶家が増加する。
- ⑧絶家となった場合、その所持地は村惣作になり、残された農家に割り当てられるが、施肥や労働力投下が十分でないため、年貢未進が増加する。
- ⑨その結果村の借財が増加し、亡村の危機に陥る。

耕地条件と年貢徴収のメカニズム、特に年貢減免を抑制する事で未進分が借財としてふくれあがり、それが絶家をもたらし、絶家の増加が残った経営の負担を増加させて、さらに絶家を作り出す。こうして戸口の減少が一層の減少をもたらすスパイラルに入っていくというのが、農村荒廃のメカニズムであった。

こうしたメカニズムはまさに、従来の農村荒廃を論じる際に指摘され続けてきたものであるが、中村の場合にはそのメカニズムに入ってしまった時期が天保期を画期とするものであったというのが注目されるのである。

以下、中村の願書が示す農村荒廃のスパイラルが事実かどうか、実態を確認する作業を進めてみたい。

その際の論点は次の通りである。

- ①開発余地がないため新田開発ができず、高免の土地が中心になっているかどうか。
- ②年貢未進が借財の増加をもたらし、それが村借りになることにより他の農家経営の負担を増加させているかどうか。
- ③戸口の減少が天保期以降継続して生じているかどうか。

この3点を中心に実態を見ていこう。

2. 耕地構成の差異

久居藩領一志郡諸村の耕地構成を見るために、表2「明治5年一志郡久居藩領の村況」を作成した。

表2 明治5年一志郡久居藩領の村況

組	郡名	村名	村々高付 (本高)	村々高付 (平高)	検地年	検地高	残高	新田石高	戸数	人数	男	女	馬	牛
本村組	一志郡	平生村	684.000	667.130		684.000	558.749	21.219	53	228	109	119		9
本村組	一志郡	片野村	504.950	319.343	延宝7年	543.817	537.547	36.169	53	250	125	125		11
本村組	一志郡	牧村	119.372	113.525	貞享3年	173.520	171.242	89.848	43	217	102	115		5
本村組	一志郡	高野村	800.560	1011.187	万治2年	979.682	931.731	346.655	155	731	362	369	5	30
本村組	一志郡	須ヶ瀬村	580.980	580.980		580.98	356.125	85.605	77	343	169	174	1	10
本村組	一志郡	本村	1773.038	1762.196	寛文6年	1964.736	1896.676	776.107	412	1871	941	930	25	2
本村組	一志郡	小戸木村	154.340	77.180	享保12年	156.792	79.632	82.546	35	167	82	85		1
本村組	一志郡	新家村	945.000	1181.250	貞享2年	1091.452	1035.607	52.380	115	608	299	309	6	2
本村組	一志郡	川方村	258.486	370.860	貞享3年	327.866	284.918	3.248	38	164	83	81		
本村組	一志郡	小山村	474.750	474.470	寛文4年	474.750	349.977	29.150	59	252	115	137		24
本村組	一志郡	八太村	1176.650	1765.003	万治3年	1176.650	809.858	53.731	256	1001	510	491	7	52
本村組	一志郡	其村	442.200	453.080	万治3年	442.200	226.377	142.228	38	208	103	105		12
本村組	一志郡	庄村	765.200	937.370	寛文5年	765.200	567.921	41.381	64	265	135	130		16
本村組	一志郡	日置村	437.200	437.800	享保2年	437.200	357.367	30.154	35	192	97	95	2	9
戸木組	一志郡	多野田村	293.492	467.135	延宝6年	356.484	351.900	105.913	79	385	182	203		28
戸木組	一志郡	庄田村	120.560	105.560		120.640	88.661	30.618	27	132	67	65	1	6
戸木組	一志郡	戸木村	1667.874	2545.613	明暦4年	1768.388	1634.727	482.189	446	1816	918	898	11	
戸木組	一志郡	大島村	181.521	260.000	寛文9年	181.521	143.105	46.551	32	168	83	85	4	
戸木組	一志郡	森村	1044.340	1205.720	寛文6年	1044.330	881.290	168.299	116	580	289	291	9	44
戸木組	一志郡	蠅田村	672.024	937.430	延宝6年	821.188	793.335	309.078	119	542	264	278		39
戸木組	一志郡	中村	447.760	778.335	寛文5年	447.760	423.958	2.917	55	236	119	117	1	24
戸木組	一志郡	其倉村	64.300	69.125	貞享3年	85.817	84.412	0.000	28	120	60	60	1	8
戸木組	一志郡	石橋村	101.780	119.590	貞享3年	125.341	123.212	11.502	42	171	83	88		12
三ヶ野組	一志郡	三ヶ野村	1435.338	2054.600	寛文6年	1514.683	1430.159	89.848	192	803	427	376	42	56
						16264.997	14118.486	3037.336	2569	11450	5724	5726	115	400

出典:「一志郡明細帳」(徳川林政史研究所蔵、X56-112)。ただし組名と村々高付は「弘化四未年六月吉日享之検邑秘録査中目録」(岡田文雄『改訂・増補 知られざる久居藩政史』24-27頁)

この数値は、明治5年に安濃津県庁が旧久居県に提出させた「一志郡明細帳」によっている。この表で検地年とあるのは、本高が確定した最後の検地が実施された年である。中村についてみれば検地年は寛文5(1665)年であるが、同村に対しては文禄検地が実施されており⁵⁾、その後も何回かの検地が行われているので、本高が確定した最後の検地という意味である。それに対して、新田石高はそれ以後に新田として開発免許を受けて開発された部分である。また、

村々高付とあるのは、「弘化四未年六月吉日写之檢邑秘録中目録」を出典とするもので、本高と平高が併載されている⁶⁾。平高は津藩・久居藩の年貢収取制度の特徴で、取箇が四つ物成になるように、物成高を40%で除した数値を平高としたとされているものである。伊賀地域などでは、この検地高と平高の乖離が非常に大きく、おおむね平高が検地高を上回っているが、久居藩領では必ずしもそうではない。また、村々高付の本高部分と明治五年一志郡明細帳にみる検地高とが必ずしも一致していない。その理由を明らかに出来ないので、ここでは、明細帳記載の検地高をもとに分析している。

表中「残高」とあるのは、川成・永荒れなどを検地高から減じた現高である。

以上の数値をもとにして、表3「一志郡久居藩領諸村の本新田割合」を作成した。

表中、新田・本田高比率は表2の新田石高を検地高で除した数値、残高・検地高比率は残高を検地高で除した比率である。また、1戸当借財額(両)は、後述の表5に示した万延元年の各村の借財額を戸数で除した数値である。

この表の含意は次のとおりである。新田・本田高比率が高い村は検地による本高が確定した後も、開墾により開発可能地を新田化していった村であるが、新田の場合は無税・低税率期間の畝下年季が認められており、かつ本田に比して下田・下々田の割合が高いため、畝下年季が過ぎた後も相対的に低税率の耕地の比重が高く、貢租の重圧が相対的に緩やかだと考えられる。逆にこの比率の低い村は相対的に高税率の村ということになるだろう。

また、検地高・残高比率の高い村は、検地を受けた本田が永荒・川成などによって荒廃地となることが少ない村という事になる。しかし、そのことは安定した耕地が多いというよりも、新田開発の余

表3 一志郡久居藩領諸村の本新田割合

村名	新田・本田 高比率	残高・検地 高比率	1戸当借 財額(両)
平生村	3.80%	81.69%	
片野村	6.73%	98.85%	
牧村	52.47%	98.69%	
高野村	37.21%	95.11%	
須ヶ瀬村	24.04%	61.30%	
本村	40.92%	96.54%	
小戸木村	103.66%	50.79%	
新家村	5.06%	94.88%	
川方村	1.14%	86.90%	
小山村	8.33%	73.72%	
八太村	6.63%	68.83%	
其村	62.83%	51.19%	
庄村	7.29%	74.22%	
日置村	8.44%	81.74%	
多野田村	30.10%	98.71%	7.2
庄田村	34.53%	73.49%	9.6
戸木村	29.50%	92.44%	2.7
大鳥村	32.53%	78.84%	39.3
森村	19.10%	84.39%	5.2
蠅田村	38.96%	96.61%	1.3
中村	0.69%	94.68%	10.5
其倉村	0.00%	98.36%	10.3
石橋村	9.34%	98.30%	7.7
三ヶ野村	6.28%	94.42%	
平均	21.51%	86.80%	

注:出典は表2に同じ。1戸当借財額は万延元年の数値。出典は表5に同じ。

地が少ないため、必然的に不安定な耕地でも耕作放棄をせずに維持せざるを得ない、高コストにより高免率の土地を抱え込んでいるということを示唆している。

このことから、中村の位置を見ると、新田比率は其倉村と並んできわめて低く、ほとんど新田のない村と言っていいただろう。また、検地高・残高比率を見ると平均値を上回っている事がわかる。

前節で見た様な「当村之儀ハ元来御高免之村方、新田等ハ一切無御座、谷田天水所勝ニて難渋之村方ニ御座候」という中村の主張はこの限りでは誤りでは無いといえるだろう。

しかしながら、それが村方困窮化の要因になっているかどうかは断定出来ない。表3の諸村の内、万延元年時点の1戸あたり借入金額が判明する分を見ると、蠅田村の1.3両から大鳥村の39両余まで広がっているが、大鳥村は新田率では平均よりも高く、残高比率では平均よりも低いという中村とは反対の傾向を有しながら、多額の借財を抱え込んでいる。

したがって、新田が少ないという耕地条件は相対的に高免になるというリスクをもたらすのだが、それが決定的な要因となって窮乏化が進むという事にはならないと思われる。

3. 村借の推移

次に、実際に農村の困窮化を端的に表すと思われる借財と困窮者の状況を検討してみよう。

次頁の表4「久居藩領諸村借金相改帳一覧」には、信藤家文書中に残されている「借金相改帳」の表題を持つ文書の村別・年別の残存状況を示した。久居藩領では、少なくとも弘化4(1847)年から元治元(1864)年までの28年間、おそらくは慶応3(1867)年までの30年余に亘って、毎年各村々に対して、借入金についての取調とその書上の提出が命じられていた⁷⁾。

各改帳の帳尻には、次の様な文言が記されている。

右帳面かり入貸附小前之請取置候手札入念相改候処、金高相違無御座年寄組頭も入念相調候処相違之筋も無御座候、尤同組相互ニ調合候儀ニ御座候得は自今右借金之儀ニ付万一間違之筋出来候共組合より埒明御苦勞掛申間敷候、為其如斯ニ御座候以上

これによれば、村方の小前百姓が保有している借入・貸附金の手札＝証書面を厳重に点検して、同組＝五人組内での相互チェックも行って、前年末の借入・貸附残高の取調を行うことになっている。久居藩としては、これによって領内諸村の借財状況＝窮乏化の状況を把握しようとしたものと思われる。

この帳面は、借入方と貸付方が記載されており、借入方は村としてどこからどれほどの借入金をしているかが記載される。また、貸付方は主として村民がどれほどの金額を村から借り受けているかが記される。つまり、村としての借入＝村借りと、それを貸し付けられた村民の借入額、村から見れば貸付額が記されている。村民が個々に行っている私貸借ではなく、村借・

表 4 久居藩領諸村借金相改帳一覧

村名\年次	組名	弘化4	嘉永元	嘉永4	嘉永5	嘉永6	嘉永7	安政2	安政3	安政5	安政6	万延元	文久元	元治元
庄村	本村組	●												
八太	本村組	●												●
日置	本村組		●		●									
其村	本村組						●		●			●		
高野	本村組				●									
石橋	戸木組			●	●	●			●		●	●		●
多野田	戸木組			●	●		●		●	●		●		●
大島	戸木組			●	●		●	●	●			●		●
庄田	戸木組			●	●		●			●		●		●
其倉	戸木組			●	●		●		●	●		●		
中村	戸木組			●	●			●	●			●		●
森村	戸木組			●	●			●	●				●	●
殿村	戸木組				●				●	●		●	●	
岡南	戸木組								●			●		
妙法寺	戸木組							●	●					
長岡	戸木組											●		
蠅田	戸木組								●			●		●
戸木村	戸木組													●
安部	三ヶ野組											●	●	
穴倉	三ヶ野組												●	
薬王寺	三ヶ野組											●	●	
東観音寺	三ヶ野組												●	
草生	三ヶ野組								●				●	
三日野	三ヶ野組											●	●	
高座原	三ヶ野組											●	●	

注:いずれも信藤家文書(久居ふるさと文学館所蔵)

村貸という村が金融主体となった借財の状況が記されている。個々の村民が村を通さずに行っている私貸借が把握出来ているわけではないのだが、年貢未進に伴う借入は基本的に村借りで行われ、かつ、個々の村民の借入は起業のための資金や生活困窮を補うための資金の借入よりは年貢未進に伴う借入の比率が圧倒的に高かったと思われるので、ここに示された借入金額は、村総体としての借入額にかなりな程度近接しているとみていいだろう。

そこで、同一年度でもっとも借金改帳が残っている万延元年の戸木組諸村について借入＝貸付金額を示した表5「万延元年戸木組村々借入額」を作成した。

表5 万延元年戸木組村々借入額

	両	分	匁	戸数	人数	①	②	③	難渋戸	内一部	同二部	同三部
石橋	322	3	11.37	47	171	6.9	1.9	51.1%	24	10	9	5
多野田	569	3	12.67	81	385	7.0	1.5	53.1%	43	12	25	6
大鳥	1256	3	6.23	33	168	38.1	7.5	57.6%	19	7	7	5
庄田	258	2	3.18	26	132	9.9	2.0	73.1%	19	9	6	4
其倉	287	2	2.96	25	120	11.5	2.4	80.0%	20	8	7	5
中村	579	2	14.18	56	236	10.3	2.5	66.1%	37	19	9	9
森村	608	1	1.19	121	590	5.0	1.0	55.4%	67	31	22	14
殿村	212	3	0.56	91		2.3		51.6%	47	13	16	18
岡南	291	3	4.02	40		7.3		50.0%	20	11	5	4
妙法寺	209	2	4.48	44		4.8		79.5%	35	18	5	12
長岡	466		4.46	61		7.6		49.2%	30	16	6	8
蠅田	727	2	4.00	124	542	5.9	1.3	65.3%	81	19	30	32
戸木村	4858	3	13.26	417	1816	11.6	2.7	49.4%	206	28	59	119
合計	10672		22.56	1166		9.2		55.6%	648	201	206	241

注：信藤家文書各村借金相改帳より作成。

戸数は岡田 2005、244 頁の表「村の難渋調査」記載の嘉永 4 年の数値。ただし、人数については、明治 5 年の一志郡明細帳の数値。妙法寺村の借入額については安政 3 年のもの。戸木組中の河辺村については史料が得られないので除外した。合計額は 1 両＝60 匁で換算。

①は 1 戸あたり借入額、②は 1 人あたり借入額。単位は両。③は難渋戸の全村戸数への割合。単位は%。難渋戸については、岡田 2005 の数値。

戸木組各村の借入金額は妙法寺村の 209 両余から戸木村の 4858 両余まで分布している。村の規模による借入額の差異を調整するために、戸数で除した 1 戸当たりの金額、人数で除した 1 人当たりの金額を①、②で示した。1 戸当金額である①を見ると、殿村の 2.3 両から大鳥村の 38.1 両までの分布を示している。この中であって、中村は 1 戸当たりの借入金額が 10.3 両と全体の平均を上回っている。勿論、村内全戸に借入金があるわけでは無いのだが、中村の場合、嘉永五年の借金改帳を見ると、寺を含めて 45 戸に対して村からの貸附が行われている。同年の中村の戸数は 49 戸であるから、ほとんどすべての農家に借入金があることになる。このことは、借入金の中心が年貢未進の補填のために行われている事を示していると考えられる。そうした意味では、年貢の過重さが農村の窮乏化をもたらしているということがいえるだろう。

他方、窮乏化のもう一つの指標である万延元年の難渋戸の分布を見てみる。これは難渋戸に対する御救い手当の支給のための取調書上であるが、一之部、二之部、三之部の三等級に分けて書き上げられている。困窮度の違いにより一之部は直ちに飢渴により渴命の危機にある最貧困の農家であり、二之部、三之部はその程度が相対的に軽くなる。

表 5 の③は難渋戸が村の総戸数に占める比率を示したものであるが、平均して各村の過半が

難渋戸として書き上げられている。これと1戸当借入金額の多寡とを比較してみると、必ずしも相関しているわけではない。つまり、村借りが嵩む事により難渋戸が増加し、それがやがて絶家の増加へつながり、さらに村借りの増加をもたらす、という中村の願書に示された困窮化のメカニズムが示されているとはいえないだろう。

しかしながらこの表で中村のポジションを見ると、一戸当借入金額、難渋戸率ともに平均を上回っており、特に、一之部、最貧困に属する難渋戸の数が難渋戸全体の過半を占めていることが注目される。

中村の借財状況の推移を示した表6「中村借金改高推移」を見ると、嘉永4(1851)年から慶応3(1867)年迄の期間で激しい変動がある事が確認できる。

表6 中村借金改高推移

	貸付			借入			出典
	両	分	匁	両	分	匁	
嘉永四年	765		2.18	754		13.3	信藤家文書 1-14-5
嘉永五年	912	2	12.71	898	2	3.27	信藤家文書 3-9-1
安政二年	705	2	5.22	719		8.78	信藤家文書 3-9-2
安政三年	616	3	10.20				信藤家文書 25-18-6
万延元年	582	3	8.23	579	2	14.18	信藤家文書 25-18-14
元治元年	663	1	5.73	674	3	5.68	中村公会所文書 1-61
慶応元年	601		7.70	611	3	10.13	中村公会所文書 1-59
慶応二年正月				521		4.94	中村公会所文書 1-60
慶応二年極月	484		8.82	484		8.82	中村公会所文書 1-58
慶応三年極月				397	1	6.49	中村公会所文書 1-62

出典:各年借金相改帳より作成

嘉永4年に750両余であった借入額は翌年に898両余と100両以上の急増を見る。その後、この借入額は万延元年にかけて減少していくが、元治元年に再び増加する。この間の文久元年が本稿の冒頭に示した願書が作成された時期に当たっている事から、万延元年から翌年にかけて再び借入金の急増が見られ、そのことへの危機意識が願書作成につながったと推定される。

元治元年以降は、借入金減省の仕法が認められたことによる借入金額の傾向的な減少が見られ、慶応3年には元治元年時に比して4割近い減省を達成している。

ここからすれば、中村は慶応三年時点では亡村の危機から逃れる事が出来たということになるが、村借入金額が天保期以降、継続的に増加して来たわけではなく、何回かの波動が描かれている事が確認出来る。

4. 戸口変動

以上に見てきた様な、年貢の相対的過重、それによって生じる村借入金と難渋人の増加が絶家をもたらし、それが更に窮乏化のスパイラルにつながっていくというロジックは、すくなくとも直線的・不可逆的に生じるものではなく、その様な事態が生じる時期もあれば、そうでない時期もあるという事になる。

では、窮乏化のスパイラルを成立させる戸口の減少の実態はどうであろうか。表7「一志郡中村戸口変動」は天保5(1834)年から慶応3(1867)年にいたる期間の戸口変動を拾ってみたものである。

表7 一志郡中村戸口変動

年	西暦	戸数	内寺等	増減戸	人数	男	女	増減人	内男	内女	馬	牛	典拠
天保5年	1834				221	118	103						信藤 11-3 天保五年三月戸木組村数郡分目録
嘉永3年	1850				229	126	103						計算
嘉永4年	1851	56			227	122	105	-2	-4	2	2	23	信藤 11-9(973)嘉永四年三月宗門改惣寄目録帳 戸木浮組
嘉永5年	1852	49			207	109	98						信藤 10-17-1 嘉永五年人別宗旨御改帳一志郡中村
安政元年	1854	48			198	106	92						計算
安政2年	1855			-1				5	2	3			信藤 11-6-1(967)安政二年三月人数増減帳本村新組十三ヶ村
安政2年	1855	47			203	108	95						信藤 10-17-3 安政二年人別宗旨御改帳一志郡中村
安政3年	1856	51			225	121	104						信藤 10-17-2 安政三年人別宗旨御改帳一志郡中村
安政5年	1858			1				1	1	0			信藤 29-14 安政五年三月人数増減帳本村新組
安政6年	1859							-3	-1	-2			信藤 11-6-2(968)安政六年三月人数増減帳本村新組
文久3年	1863	57	4		251	134	117	7	5	2			中村文書 1-12 文久三年人別宗旨御改帳一志郡中村
元治元年	1864	56	4		243	129	114	-8	-6	-2	1	18	中村文書 1-13 元治元年人別宗旨御改帳一志郡中村
慶応3年	1867	55	4		250	131	119	2	-2	4	1	22	中村文書 1-11 慶応三年人別宗旨御改帳一志郡中村

注:出典は典拠欄に示したとおり。計算とあるのは、増減人数を加えた推計値である事を示す。

天保5年に221名であった人数は嘉永3年の時点では229名となっている。冒頭の願書では、天保8年の流行病で28人の死者が出て、その後も不作が続いた結果、68戸もあった戸数が50戸に減少してしまったように述べられているのだが、天保8年の死亡数の増加は、その後の補償波動によってカバーされたと思われる。人数のボトムは安政元年の198人で、そこまでは人

口減少の傾向が見られる一方、安政元年をボトムとして、それ以後は人口増大の傾向に入っている。他方、戸数については、嘉永4年に56戸だったものが、安政2年には47戸まで減少し、その後文久3年には57戸まで回復している。したがって、戸口の減少は文政期以降、或いは天保クライシス以降、直線的に文久年間まで続いてきたのではなかった。むしろ、文久元年の時点は戸数・人数ともに上昇傾向にある時期であった。

こうした幕末期の戸口の増加傾向は、「はじめに」で見たように全国的な趨勢であると同時に伊勢・伊賀地域の特徴でもあったが、津藩・久居藩領でも同様な傾向を確認する事が出来る。

表8・グラフ2は津本藩と久居藩の勢州領分の幕末期の人口変動を示したものである。

表8 津藩・久居藩勢州領の人口変動

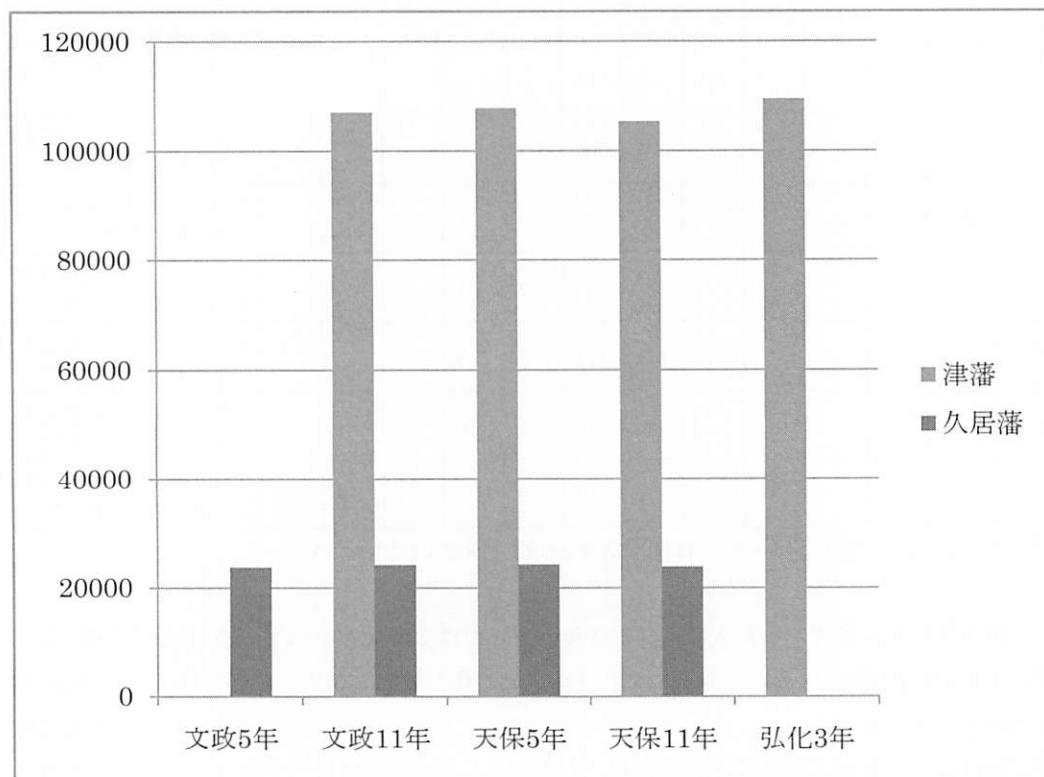
(人)

年	文政5年	文政11年	天保5年	天保11年	弘化3年
西暦	1822	1828	1834	1840	1846
津藩		107079	107811	105377	109474
久居藩	23735	24150	24236	23831	
合計		131229	132047	129208	

出典:信藤家文書中の各年「村数人数郡分目録」より作成。

グラフ2 津藩・久居藩勢州領の人口変動

(人)



表のデータは信藤家文書中の「村数人数郡分目録」7冊から拾ったものである。「村数人数郡分目録」は天保5、11、弘化3年の津藩勢州領、文政11、天保5、11年久居藩勢州領の郡別男女別人数が記されている。残されているのが、子年と午年である事から、幕府の子午改めに対応させて、津・久居藩では6年毎に領内人口を郡別に集計したものを作成していたと思われる。幕府の子午改自体は、各藩に対して、国別郡別の戸口の集計を提出させたからである⁸⁾。

信藤家文書中に津本藩の分も含まれているのは、この郡分目録の奥書に

右帳面上直紙ニ而六冊認宛所なし

内

三冊は御奉行所江上ル 但シ入組之附札并増減札不入

壹冊は御郡方入組之附札并寛政子年より増減札付ル也

壹冊は津年番江遣ス入組之附札ハ増減札不入

壹冊は当方扣入組之附札并増減札付置申候事

とあることから事情がわかる。

久居藩の場合、この6年毎の郡分目録を実際に集計して作成するのは大庄屋であった。各組の大庄屋が自組の郡分目録を作成し、それを本村組大庄屋で城付3組を統括していた信藤勘十郎に提出する。信藤は、その領内五組の集計を合計した結果を郡分目録としてまとめ、6冊の浄書を作成する。その内、3冊が奉行所に、1冊が郡方に提出され、1冊は翌年のベースにするための扣として保存し、残りの1冊は津藩の同様な業務を担当する年番大庄屋に提出している。同様な処理は津藩から久居藩領へも行われ、津藩の年番大庄屋が作成した津藩領の郡分目録が信藤勘十郎のもとへ届けられ、そのため信藤家文書中に津本藩分が残される事になったのである。

津藩勢州領部分では文政11(1828)、天保5(1834)、天保11(1840)、弘化3(1846)の分が、久居藩領部分では弘化3年分を除いた文政5年(1822)から天保11年のデータが得られるが、それを見ると、1840年に落ち込みがあるが、基本的には1828-1846年の19世紀前半は人口増加の過程にあるといえるだろう。

1834年と1840年の間には天保飢饉の時期が含まれるので、1840年の落ち込みはこの天保飢饉の影響と考える事ができる。しかし、その影響は一時的なものであり、基本的には19世紀前半は人口増加の局面にあったとみるべきである。

したがって、中村の人口変動も基本的にはこの動向に沿っていた上で、個別の事情による小変動が生じていたと考えて良いであろう。冒頭の願書にある様な困窮化の進展が村借財の増加を通じて戸口の減少に結果し、亡村の危機に陥っているというロジックは、実態を反映したものというよりは、年貢減免のために、都合の良い部分をつなぎ合わせたという側面が強いのではなかろうか。

おわりに

中村の累積した村借債務は、文久元年に願い出た仕法が認められた事により、年々その残額を減少させていき、亡村の危機から脱した様に見える。中村の仕法が成功した要因には何があるのだろうか。同様な仕法を作成した蠅田村の目論見書から、その要因を探してみよう。

下に掲載したのは、子年（元治元年）と記されている蠅田村の新古借金 1800 両余の償却計画書である。前掲表 5 の万延元年の蠅田村借金改帳には、蠅田村の借入金額が 727 両余となっていたので、蠅田村に於いても中村と同様、文久期に村借金の急増があったと思われる。下の目論見書を見ると、総借入金は 1700 両余であり、小前の負担として残される 700 両余を差し引いた 1000 両分の償還を如何にすべきかの仕法となっている。

子年

御代官衆御内目論味写

蠅田村借金

蠅田村借金

一、古借之内へ

壹分五厘 御助免

此米十四石七斗七升八合 口込目払共

金七両貳分ツ、村方より励金

右之通ニ有之

此度新借金目論味願

一、金壹千七百廿六両壹分 十二匁七厘

内

七百二十四両三分 九匁五分九厘

引分小前為持借金

引残

千一両貳分 貳匁四分八厘

右ニ村高ニ一つ成口込目払共

此米九拾八石五斗二升四合

壹分五厘成 村方より励米

御助免新古

ノ壹つ壹分五厘

壹分五厘 村方より励米

右之通願出候、不容易義ニ付、此度相考第一御助免高減少、第二御立免〔 〕、第三小前之者成立方励可申様之目論味さの通

一、新古借金合

凡金千八百兩

右之金を四分五分七分済ニ打切可申、併右金之内ニ而も拝借金又は内実他領金等ニ而分済ニ不相成向も可有之、右等を相平し凡七分済と見て打切金

千二百六十兩 年五分利ニ而大庄屋相勤より借入

内

四百兩 小前ニ為持

右返済方金壹兩ニ付米八升四合八勺壹才 此度之仕法ニ相当り候へ共右ニテは励米も出し候上之事故 口は用捨いたし金壹兩ニ付米八升ツ、年々取立

但拝借廿俵替と見て 年一割ニ相当ル

此米三十二石

残 金八百六拾兩

右之内へ下地被下御助免

壹分五厘

此度

四分成

五分五厘成

此米五十四石壹斗八升八合

但し口込目払とも

貳分成 村方励米

此米十八石七斗四升九合 但し目取不入

三口

米百四石九斗三升七合

俵ニ二百六十二俵壹斗三升七合

相場貳拾壹取下替

代金 壹百貳拾貳兩余

右之金を以元金壹千貳百六拾兩余行済

右拾五ヶ年ニ而十三兩余迄

(信藤家文書 3-8)

これによると、新古合計 1800 兩の累積債務の返済計画は、まず累積債務の減額を 70%になるように、債主に対する返済額の減額を認めさせる。減額割合としては 40%・50%もあり得るが、拝借金や他領からの借金は減額出来ないの、総体として 70%とみている。

という事は、久居藩領内からの借入金は 50%ほどにカットする事を前提にしている。そのた

めに、代官所＝領主側の返済計画承認が必要になるのである。

減額した返済額を 1260 両とみて、これを年 5% の利率で大庄屋所から借入する。この借り換えた元金 1260 両のうち、400 両は小前の負担として 10 年賦で返済し、米にして毎年 32 石分を小前が負担する。

残額の 860 両については、領主側の年貢減免＝御助免を 4% 増額して、5.5% とする。さらに不足分は村方励米として毎年元高の 2% を拠出し、合計 122 両の返済を 15 年間行うことで、最終残額 13 両まで減額する。

以上の様な返済計画である。これによれば、債主に減額を認めさせた上で、領主側と村側とで負担をほぼ折半し、15 年間で返済するということになる。ここで重要なのは、借財をいったん大庄屋資金により借り換えるという点である。年利 5% という低利の大庄屋資金への借り換えがなければこの返済計画は成立しないわけであるから、この大庄屋資金の役割は不可欠である。

では、その資金はいかなる性格のものなのかといえは諸種の備荒積立金であろうという推定が成り立つ。天保 10 年 12 月の「諸御積立金勘定之扣」⁹⁾ は、会所御用である信藤勘十郎が管理する諸種の積立金の一覧であるが、そこでは総額 7988 両の諸種の積立金勘定が記載されている。そしてそのうち 3836 両を郷中五厘成積立金勘定が占めている。この五厘成積立金は、各村の借金相改帳にも頻出してくるが、現時点では、その来歴を明らかに出来ていない。しかし、これが大庄屋所が管理する積立金である事は間違いなく、一種の義倉金ではないかと思われる。こうした義倉積立金を基金として持つことにより、蠅田村の借財返済仕法を実現可能とする低利の借り換え資金が供給出来たのだと思われる。

そして、その様な金融装置が存在する事が寛政期までの戸口の減少と同じスパイラルに落ち込む事を阻止して、人口増加の局面を支えていく新たな要素なのではないかと考えているが、これについては、更に後考を俟ちたい¹⁰⁾。

〔謝辞〕

尚、本稿作成に際しては、所蔵資料の閲覧の便を与えていただいた久居ふるさと文学館、三重県史編纂室に謝意を表したい。

注

- 1) たとえば、『四日市市史』第17巻通史編近世（四日市市、1999年）464－466頁や、『飯南町史』（飯南町役場、1984年）444－447頁の記述は年貢過重、災害による困窮化と戸口減少のスパイラルを指摘している。西垣晴次・松島博『三重県の歴史』（1974年、山川出版社）177－179頁では、戸口変化と年貢収奪、農村の窮乏化を関連づけてとらえている。また、『尾鷲市史』上巻（尾鷲市、1969年）280頁－283頁では、安永期以降の出稼ぎが逃散に近似しているとして、戸口減少の一因とみている。
- 2) 速水融「紀州尾鷲組の人口趨勢－増減書上帳の検討を通じて」（『徳川林政史研究所紀要』昭和43年度、1969年）
- 3) 岡田文雄『改訂・増補 知られざる久居藩政史』（タイムトンネル刊行部、2005年）
- 4) 岡田のこの指摘は、疑問が残るところである。『宗国史』上巻（上野市、1979年）の「伊勢志」においては、中村の戸数が67戸とされている。『宗国史』は藤堂高文により寛延4年（1751）に編纂されたものであるから、この戸数は寛延4年以前のものと考えられる。68戸という戸数が文政年間のものだとすると、寛延年間からおよそ80年に亘って戸数の減少は見られなかったということになる。その後の30年間で18軒が絶家になったとすると、きわめて急激な減少という事になる。68戸という戸数が寛延年間のものだとするならば、戸数の減少は18世紀後半から進行していったと見ることができる。この点、なお検討する必要があると思われる。
- 5) 中村公会所所蔵文書の中に文禄3年検地帳の写しが残されている（中村文書1－1「文禄三年九月六日 七栗郷之内中村御検地帳 岡本下野打口」）。
- 6) 「検邑秘録」について岡田は出典を明示していないが、旧一志郡一志町中谷和夫氏所蔵史料だと思われるので、同史料によって校訂した。
- 7) 信藤文書中の中村の借金相改帳は、嘉永4、同5、安政2、同3、万延元、元治元の6冊が残されているが、中村公会所所蔵中村文書中には、慶応3年極月分が含まれている。
- 8) 享保6年6月21日の幕令では「諸国領地之村々田畑之町歩、郡切に書記並百姓町人沙参男女僧尼等、其外之者に至る迄、人数都合領分限に書付、可被差出候」とある。調査方法の詳細については、関山直太郎『近世日本の人口構造』（吉川弘文館、1958年）71頁以下を参照。
- 9) 久居ふるさと文学館所蔵信藤家文書22－16－1「天保十亥年十二月 諸御積立金勘定之扣本帳江可写草稿」。
- 10) 義倉金が、単なる備荒策というレベルを超えて、一種の基金として地域金融に大きな役割を果たしていたことについては、酒井一輔「近代移行期における共有財産の再編と地域統合」（『社会経済史学』84－2、2018年）が参考になる。

2017 年度地域問題研究所活動記録

(2017 年 4 月～2018 年 3 月)

- 1 地域問題研究所概要
- 2 地域問題研究所活動日誌
- 3 地域問題研究所刊行物
- 4 研究活動

1 地域問題研究所概要

地域問題研究所規定

(名称)

第 1 条 この研究所は、三重短期大学学則 63 条の 2 に基づき、三重短期大学附属施設として設置し、三重短期大学地域問題研究所（以下研究所という）と称する。

(目的)

第 2 条 研究所は、本学によって立つ地域社会に関わる諸問題の調査研究を行い、もって、地域社会の生活と文化の向上に寄与し、あわせて、本学の教育・研究の発展に資することを目的とする。

(所員)

第 3 条 本学の専任教員は研究所の所員となる。
2 所員は総会での議決を行う。また、研究所の施設・資料の利用、研究所の刊行物への研究成果の掲載を行うことができる。

(事業)

第 4 条 研究所は、その目的を達するため、必要に応じて三重短期大学地域連携センターと協力して次の事業を行う。
(1) 調査および研究
(2) 文献・資料・情報の収集・保管・閲覧及び関係機関との研究・文献資料などの交流
(3) 研究会の開催及び研究成果の公表
(4) その他研究所の目的達成のために必要と認められる事業

(著作権)

第 4 条の 2 研究所の刊行物に掲載された著作物の著作権は研究所に属する。

(運営組織)

第 5 条 研究所には、研究所長、総会、運営委員会を置く。

(研究所長)

第 6 条 研究所長は、総会の推薦に基づき、学長が任命する。
2 所長は、研究所の業務を掌理し、研究所を代表する。
3 所長の任期は 2 年とし、再任を妨げない。

(総会)

第 8 条 基本事項は総会において審議・決定する。
2 議長は所長とし、所長は必要と認めた時、または所員から要請があった時に総会を招集する。総会は所員の過半数の出席により成立する。
3 本条第 1 項にいう基本事項とはつぎのものをいう。
(1) 年度事業計画及び予算の作成、決算の承認
(2) 研究員の推薦
(3) 研究所長の推薦
(4) その他研究所に関する重要事項

(運営委員会)

- 第 8 条 研究所の運営を行うため、運営委員会を置く。
- 2 運営委員は、所長、両科選出の運営委員 2 名、研究員の互選による若干名とし、学長が任命する。
- 3 運営委員の任期は 2 年とし、再任を妨げない。
- 4 運営委員会の議長は所長とし、所長は研究所の運営のために、定期的に委員会を開催する。

(研究員)

- 第 9 条 研究員は、研究費の支給を受けて地域研究をすすめ、また互選により研究所運営委員となることができる。
- 2 研究員は、所長が総会にはかつて、所員の中から推薦し、教授会の議を経て学長が任命する。

(特別研究員)

- 第 10 条 特別研究員は、広く学内外に人材を求め、所長が総会にはかつて推薦し、教授会の議を経て学長が任命する。

(監査)

- 第 10 条の 2 監査は研究員でない所員であって、総会が指名した者が行う。

(雑則)

- 第 11 条 この規程に定めるものの他、規程の施行に関し必要な事項は別に定める。

監査に関する規定は、2017 年度会計から施行する

付則

- 2 本規程は 2008 年 4 月 1 日から施行する。
- 3 この規程の施行の際、旧研究室規程により現に室長、運営委員または研究員となっている者の 取り扱いについては、それぞれ新規程による、所長、運営委員、研究員とみなす。

2017 年度研究所構成員

所長	楠本 孝	(法経科 教授)
運営委員 (法経科)	大畑 智史	(法経科 准教授)
運営委員 (生活科学科)	駒田 亜衣	(生活科学科 准教授)
運営委員 (生活科学科)	杉野 香江	(生活科学科 助教)
年報担当	大畑 智史	(法経科 准教授)
通信担当	杉野 香江	(生活科学科 助教)
会計担当	楠本 孝	(法経科 教授)
H P 担当	地域問題研究所	
交流集会担当	楠本 孝	(法経科 教授)
研究員	三宅 裕一郎	(法経科 教授)
	杉山 直	(法経科 准教授)

	金江 亮	(法経科 准教授)
	川崎 航史郎	(法経科 准教授)
	大畑 智史	(法経科 准教授)
	長友 薫輝	(生活科学科 教授)
	山田 徳広	(生活科学科 教授)
	小野寺 一成	(生活科学科 准教授)
	武田 誠一	(生活科学科 准教授)
	駒田 亜衣	(生活科学科 准教授)
	北村 香織	(生活科学科 准教授)
奨励研究員	楠本 孝	(法経科 教授)
特別研究員	岩田 俊二	
	雨宮 照雄	
	茂木 陽一	
助手	田中 里佳	

2 地域問題研究所活動日誌

2017年4月13日	運営委員会議 法経科共同研究室にて 研究員承認について、運営体制承認について
4月20日	所員総会 第一演習室にて 研究員承認について、運営体制承認について、研究所規定改正について、 地研運営に関する申し合わせなど
5月18日	運営委員会議 法経科共同研究室にて 研究費配分について、各担当から（年間計画など）
5月18日	所員総会 第一演習室にて 研究費配分について
8月31日	「地研通信」第127号発行 8頁 2017年 地域問題研究所研究員一覧 支出税と勤労意欲：ICT化の影響 大畑智史 編集後記
9月28日	運営委員会議 法経科共同研究室にて 研究所規定の整理について
9月28日	所員総会 第一演習室にて 研究所規定の整理について
9月30日	『地研年報』第22号発行 92頁 【論説】 ヘイトスピーチ対策としての公共施設利用制限について 楠本 孝

	「大阪・水上生活者調査」(1935)と「東京・滝野川区健康調査」(1938) ー貧困をみる眼・生活をみる眼ー 北村 香織
	【研究ノート】
	最適成長モデルにおける格差 金江 亮
	「地域包括ケア病棟」の地域での役割ー病床機能報告の分析からー
	武田 誠一
	近世領主法に見る捨子の取り扱いについてー三重県域を例にー
	茂木 陽一
	住民本位の地域包括ケアを探るー新たな公的医療費抑制策の展開に際してー 長友 薫輝
	2016 年度地域問題研究所活動記録
	地域問題研究所概要
	地域問題研究所活動日誌
	地域問題研究所刊行物
	研究活動
12 月 21 日	運営委員会議
	法経科共同研究室にて
	予算費目の変更について
12 月 21 日	所員総会
	第一演習室にて
	予算費目の変更について
2018 年 1 月 19 日	第 56 回地域問題研究交流集会 開催
	三重短期大学 大学ホール 2 階 A・B 教室にて
	ワークショップ
	大規模災害時に外国人被災者と日本人被災者が協働して避難所を運営するための基礎的条件について
	ゲストスピーカー
	熊本市国際交流振興事業団・勝谷 知美氏
	多文化共生マネージャー全国協議会・土井 佳彦氏
	コーディネーター
	三重短期大学法経科教授・楠本 孝
1 月 31 日	「地研通信」第 128 号発行 8 頁
	トヨタの「働き方改革」-事務技術職を中心に- 杉山 直
	受入図書一覧／編集後記
3 月 12 日	第 57 回地域問題研究交流集会 開催
	三重短期大学 演習室 1 にて
	安全保障法制が地方自治体や民間部門にもたらす影響 三宅 裕一郎
	最適成長理論に基づく格差・成長の研究 金江 亮
	租税分野におけるマイナンバー制度 大畑 智史
	皆保険体制による医療保障の現状と課題～国保の広域化に際して～
	長友 薫輝
	”「拠点論」～集約型都市構造に向けたプロセスプランニング～＝地方都市を対象とした立地適正化計画における各種拠点の位置づけ＝”
	小野寺 一成

3月31日

大規模災害時に日本人避難者と外国人避難者が協働して避難所を運営するための基礎的条件についての研究 楠本 孝
 近世伊勢神宮領における捨子と行商人保護について 茂木 陽一
「地研通信」第129号発行 8頁
 保育所待機児童問題から見る日本社会保障の問題 川崎 航史郎
 受入図書一覧／編集後記

3 地域問題研究所刊行物

地研通信

号数	発行日	内容	頁数
127号	2017.8.31	2017年 地域問題研究所研究員一覧 支出税と勤労意欲：ICT化の影響 大畑智史 編集後記	8
128号	2018.1.31	トヨタの「働き方改革」・事務技術職を中心に 杉山 直 受入図書一覧／編集後記	8
129号	2018.3.31	保育所待機児童問題から見る日本社会保障の問題 川崎 航史郎 受入図書一覧／編集後記	8

地研年報

第22号 2017.9.30発行 92頁

【論説】

ヘイトスピーチ対策としての公共施設利用制限について 楠本 孝
 「大阪・水上生活者調査」（1935）と「東京・滝野川区健康調査」（1938）－貧困をみる眼・生活をみる眼－ 北村 香織

【研究ノート】

最適成長モデルにおける格差 金江 亮
 「地域包括ケア病棟」の地域での役割－病床機能報告の分析から－ 武田 誠一
 近世領主法に見る捨子の取り扱いについて－三重県域を例に－ 茂木 陽一
 住民本位の地域包括ケアを探る－新たな公的医療費抑制策の展開に際して－ 長友 薫輝

2016年度地域問題研究所活動記録

地域問題研究所概要

地域問題研究所活動日誌

地域問題研究所刊行物

研究活動

4 研究活動

【研究員一覧】

研究員名	研究テーマ	研究概要
杉山 直	トヨタの労使関係の研究	トヨタは2016年から技能職の人事制度を変更し、現在は労使で「生産性向上に向けた働き方と仕事の変革専門委員会」を設け、技術職の「働き方」の見直しを進めている。本研究では、トヨタにおける事務技術職の人事管理の変更を明らかにしつつ、それを通じた労使の取り組みから、労使関係の新たな特徴を明らかにしたい。また、2016年から実施された技能職の人事制度についても、いくつかの課題が明らかとなってきた。その点についても明らかにしたい。また、三重県には、トヨタ関連企業の下請け企業が多くあり、そこでは多くの外国人労働者が働いている。しかしながら、その労働や労使関係の実態は明らかではない。本研究では、コミュニティユニオンの協力をあおぎながら、その点を明らかにしていきたい。
三宅 裕一郎	安全保障法制が地方自治体や民間部門にもたらす影響	安全保障法制が施行されて1年が経過した。平時から有事まで様々な「切れ目のない」事態に自衛隊が対処することを可能とするこの安全保障法制は、これまで政府自身が維持してきた憲法9条解釈をも大きく踏み越える構造となっており、さらには、やはり2015年4月27日に再改定されアメリカの軍事的ニーズが全面的に打ち出された日米防衛協力の指針（日米ガイドライン）に規格されたものとなっている。 当然のことながら、このような新しい安全保障法制は、自衛隊の活動範囲を拡大するだけでなく、一般市民生活にも大きな影響をもたらしかねない。つまり、現代の戦争では、軍事組織が円滑な軍事作戦を展開するためには、場合によっては地方自治体や民間部門の協力・動員が不可欠となるということであり、この論点は、実は安全保障法制論議の中でほとんど深まることはなかった。 本研究では、安全保障法制が地方自治体や民間部門にもたらしうる影響について具体的なケースをあげながら検証する（例えば、事態対処法及び同法施行令で「指定公共機関」とされている三重交通株式会社など）。同時に、それらに対するコントロールをどのように確保していくかについても検討していきたい。
金江 亮	最適成長理論に基づく格差・成長の研究	近年、ピケティがブームになるなど、資本主義の長期動向と格差問題とを結びつけた研究が注目されている。格差や階級の問題はリカード・マルクスの古典派経済学から扱われているが、これを現代の最適成長理論の枠組みで分析する。 格差といっても、いろいろ考えられる。たとえば、松坂市は畜産が盛んであり、それを資本とみれば畜産資本の蓄積が進んでいる。同じように、四日市市は工業資本、伊勢市は漁業資本というように、種類の異なる複数の資本があり、その資本蓄積の差が経済成長や格差の問題にどう影響するかは、理論的にも実証的にも興味深い問題であり、研究したい。

川崎 航史郎	自治体による公共事業発注時における労働法順守・労働条件確保策	自治体が公共事業などの発注を行う際に、設定された発注条件などによっては、従事する労働者の労働条件を低下させ、労働法違反をもたらす場合もありうる。特に、建設産業等の最低価格受注競争が行われる分野においては、使用者としての受注企業のみならず、発注者たる自治体が発注した条件が労働条件確保の観点から適切か否かについても問われる。 本研究は、三重県を中心とする自治体の公共事業の発注が地域の労働者の労働条件にどのような影響を与えているのかを明らかにし、適切な労働条件の確保のための発注のありよう等について、法的に研究することを目的とする。
大畑 智史	租税分野におけるマイナンバー制度	近年、世界的に行政など社会の多くの場面で ICT 化の動きが強まってきた。このような状況の中で、日本では、マイナンバー制度が 2015 年度に施行段階に入った。このマイナンバー制度と税制とが密接な関連性を持つことはよく知られているが、その詳細な関連性分析が求められる状況がある。三重県内の行政などの場面においてもマイナンバー制度は無視できない。以上のことから、本研究では、租税分野におけるマイナンバー制度の現状を、幾つかの国内の主要な税の場合について整理し、この問題点とこれへの対策を考察する。この際、できるだけ、三重県などの地域における、本研究の主要論点についての事例分析も交えることとする。以上の分析は、租税分野におけるマイナンバー制度のより精確な運用につながるものと考えられる。
長友 薫輝	皆保険体制による医療保障の現状と課題～国保の広域化に際して～	2018 年度から始まる国保の都道府県単位化をふまえて、公的医療保険による皆保険体制の医療保障が揺らいでいる。2015 年 5 月に参議院厚生労働委員会参考人として意見陳述し与野党議員の質問にも回答したように、今回の国保の広域化は公的医療費抑制をさらに強化するだけでなく、都道府県および市町村の財政負担と地方統制の強化につながる恐れがある。その上、国保加入者の保険料負担増となることが予想される。こうした実態が明らかとなるよう、三重県および県内市町の現況を把握し、各都道府県との比較等を行う調査研究に取り組みたい。また、三重県国民健康保険運営協議会準備会委員としても国保の広域化に関わっており、地域づくりと医療保障についても焦点を当て研究を進めたい。

山田 徳広	「新規シマサルナシ品種「三重南紀つる一号」」に関する研究」	シマサルナシは、日本の太平洋沿岸などに自生するマタタビ科のつる性植物である。三重県では熊野市沿岸部に自生している。三重県では 2005 年からシマサルナシの研究に取り組み、熊野地域に自生する数系統から優良系統を選抜して「三重南紀つる一号」と命名して品種登録をし、その生産と販売を促進している。 シマサルナシの実実は小型のキウイフルーツのようで、色、味覚、食感はキウイフルーツとほぼ同じである。シマサルナシとキウイフルーツの大きな違いは、キウイフルーツにはたんぱく質を分解すると共に、アレルギー性の強いアクチニジンという酵素たんぱく質が多く含まれているのに対し、シマサルナシにはほとんど含まれていない事である。このことは、シマサルナシの利点であり、キウイフルーツではゼラチンゼリーが作れないのに対し、シマサルナシではゼラチンゼリーが作れるとされている。また、シマサルナシはキウイアレルギーを持っている人でも食べられるキウイフルーツ代替食品になりうると考えられている。 これまでに一般的なシマサルナシの品種である「淡路」と「府中」についてはアクチニジンに関する研究がなされているが「三重南紀つる一号」に関する研究は行われていない。本研究では「三重南紀つる一号」のアクチニジン活性、アクチニジン含有量並びにゼラチンゼリー形成能に関する研究を行うことを目的とする。また、「三重南紀つる一号」を用いたスイーツを開発して 12 月のコラボカフェホノボノで披露して提供することによって「三重南紀つる一号」の PR を行う。
小野寺 一成	地方都市再生に向けたコンパクトな都市構造の形成と都市再生手法に関する研究（その 2）	昨年度に引き続き地方都市の再生に向け、重要な歴史的文化的資源と公的施設や都市機能が集積した城址周辺地区や商業業務地区を含む中心市街地及び地域拠点に着目して、コンパクトな都市構造の形成と都市再生手法に関する知見を得ることを目的とする。 昨年度収集した、都市機能が集積する城址周辺地区や商業業務地区において公共施設集約化等による先進的な都市づくりを行っている全国の事例を通して、今年度は中心市街地のあり方及び都市再生手法の検討を行う。具体的・先進的な事例をもとに調査を行い、先行プロジェクトの背景やプロセスの特徴をまとめ、地方都市再生のあり方や再生手法を考察し、三重県及び津市などの中心市街地などの活性化に資する。
駒田 亜衣	「三重県の栄養調査結果から探る健康づくり対策について」	三重県で実施された県民健康・栄養調査の結果を解析し、今後の健康づくりの方策について考察する。 これまでの三重県県民健康・栄養調査は、おおよそ 5 年ごとに大規模に実施されており、計 4 回の結果が公表されている。これらの結果が男女別、年齢区分別でみるとどう違うのか、また経年変化を確認することによって問題点が把握できると考える。 将来的な三重県の健康づくりに役立つ知見を得ることを目的として集計・解析を実施する。

武田 誠一	地域包括ケアシステムの深化に必要な医療・介護供給体制の総合的研究	本研究では、地域包括ケアシステムを構成する医療、介護の供給体制の現状と課題の分析を行う。 地域包括ケアシステムを推進する上で、地域の医療体制を再構築する必要性が迫られており、各都道府県において地域医療構想を策定している。これにより医療機能の分化がより一層進められる。 しかし、三重県内の各圏域（桑員，三泗，鈴亀，津，伊賀，松阪，伊勢志摩，東紀州）では、回復期機能，在宅医療を担う医療機関の不足が問題視されている。 また，機能分化の一翼を担う介護供給体制においても，新しい総合事業の実施によって互助が強化されようとしているが，互助による生活支援は地域間格差を拡大させかねない問題を持っており，介護保険サービスと互助のベストミックスを検討しなければならない。 そのため，本研究では地域住民が安心して暮らせる，地域包括ケアシステムを実現するための医療と介護のあり方について調査研究を行う。
北村 香織	1930 年代の社会調査からみる「貧困」のてがかり～行政がとらえる貧困	1930 年代に行政機関によって行われた社会調査の資料を基に、「貧困」を捉えるための基準がどのように設定されたのか、当時の行政機関は貧困のどの部分に介入する必要があると考えたのかを考察する。日本国憲法第 25 条は「すべて国民は健康で文化的な…」と始まる。国民の「生存権」について述べたこの条文の示す「健康」とは、どのような状況と範囲を示すのか。「健康で文化的な最低限度の生活」を営むことが出来ない状況こそ国家が対応すべき「貧困」なのであるとすれば、国民の「健康」についての国や地方行政機関による捉え方を明らかにしておくことは重要な課題だと考える。 具体的には、現在入手できている厚生省（当時）と大阪市の調査資料の検討を行うことでその指標を探り、さらに地方都市である津市ではどのような状況であったのかを検討するために行政資料等の分析を行いたい。

【奨励研究員一覧】

研究員名	研究テーマ	研究概要
楠本 孝	大規模災害時に日本人避難者と外国人避難者が協働して避難所を運営するための基礎的条件についての研究	昨年の熊本地震の際には、『給水』『配給』といった言葉は日常会話ができる外国人にも難しく、不安を抱え避難所を退去した人が多数いた」、あるいは、「外国人のほとんどは自分が避難所に行っていないのかという気持ちを抱えていた」とされ、その結果、避難所に指定されていなかった熊本市国際交流会館（防災計画上是、外国人避難対応施設と記載）が、母国語での情報や同じ境遇の仲間を頼って避難してくる外国人を受け入れる緊急の避難所となり、ピーク時には外国人避難者数が 100 人を超えた。しかし、他方では、外国人被災者が、熊本大学の避難所運営に携わり、熊本イスラミックセンターでは、全国のムスリムから届けられた支援物資を避難所の被災者に届けたり、フィリピン人コミュニティが避難所で炊き出し支援をするなど、「多文化パワー」が発揮されたケースも報告されている。外国人集住都市会議が 2014 年に行った外国人住民対象のアンケート調査によると、「災害時に地域の人のため行う行動」として、「避難所の運営の手伝い」を挙げた人が約 46%に達している。災害弱者としての側面が強調されやすい外国人も、条件が整えば、支援者となりうるものが改めて確認されたと言える。 三重県の外国人居住者数は熊本の約 4 倍であり、大規模災害時には熊本の場合の何倍もの外国人被災者が生じることが予想される。それだけに、被災した外国人が支援者となって、日本人被災者と協働して避難所を運営する必要性は、熊本の場合よりはるかに大きいと言えるだろう。『三重県避難所運営マニュアル策定指針』は、「外国人への配慮について」の項目で、避難所運営上の基本指標の一つに、「外国人が多い地域においては、運営委員に外国人メンバーが選出されているか」を挙げている。県内でも、外国人住民の多い自治体では、これに沿った対応が求められるところである。 本研究の目的は、大規模災害時に日本人避難者と外国人避難者が協働して避難所を運営するための基礎的条件についての知見を得ることである。

【特別研究員一覧】

研究員名	研究テーマ	研究概要
岩田 俊二	人口動態等から見た災害弱者援護対策の検討 －三重県津市、尾鷲市、静岡県焼津市、沼津市の調査地区について－	過去数年にわたって三重県津市の香良洲浜浦地区、栗真根上り地区、桜橋1丁目地区、三重県尾鷲市古江地区、静岡県焼津市港第14自治会第5町会等について災害弱者の援護対策についてのアンケート調査や現地調査を行い、各地区の災害弱者援護対策・体制をおおむね把握してきたところである。その対策・体制の実効性を高めるために、それらは当該地区の標高や海岸からの距離等地理的条件や人口動態・空家の状況・家屋の構造・形式等社会的条件からも検討される必要性を認識した。そこで、上記の調査地区について主に人口動態等の社会的な状況を調べ、当該地区で考えられている災害弱者援護対策・体制を検証してみる。
雨宮 照雄	1) ふるさと納税の現状と課題 2) 市町村財政分析手法の開発	1) ふるさと納税の現状と課題 ふるさと納税については、過度な返礼品競争が問題となっており、総務省は4月に返礼品の上限規制を導入すると報道されている。ふるさと納税の制度趣旨、寄付金の実績や控除額から見た税収格差は正の効果、各町村の対応、見直しの方向性などについて、全国の市町村、特に三重県市町村の状況を調査し、検証する。 2) 市町村財政分析手法の開発 この間、三重県市町村を対象にして、活動区分別のキャッシュフロー分析の有効性を検証してきた。本年は、その成果をまとめる。
茂木 陽一	捨子とマビキの比較研究	昨年度までの長崎の事例に東京府の事例を加えて、三重県域各藩の捨子禁令、並びに明治前期の三重県の捨子関係布達との比較を行い、地研年報に成果を発表する。

執筆者紹介

小野寺一成	本学生活科学科准教授
茂木 陽一	特別研究員
楠本 孝	本学法経科教授
池村 典子	津市危機管理部防災室災害対策担当副主幹
今井 満代	津市健康福祉部健康づくり課副主幹
伊藤 良介	津市北消防署消防担当
武田 誠一	本学生活科学科准教授

地研年報 第23号

2018年9月30日発行

編集兼発行者 地域問題研究所長

立石 芳夫

発 行 所 三重短期大学地域問題研究所

〒514-0112 三重県津市一身田中野157

T E L 059-232-2341

印 刷 所 合資会社 黒川印刷

〒514-0008 三重県津市上浜町2-11

T E L 059-226-4877

ANNALS OF
THE INSTITUTE OF REGIONAL STUDIES
TSU CITY COLLEGE
No.23 2018

[Articles]

Toward the formation of a sustainable intensive urban structure (compact city) in local cities.

– Consideration trying to examine Tsu city as a case –

.....*Kazushige ONODERA* (1)

[Note]

On basic conditions to help both Japanese and non-Japanese residents cooperatively manage evacuation sites in case of a largescale disaster.

○ Introduction.....*Takashi KUSUMOTO* (19)

○ The analysis of questionnaire survey about disaster prevention awareness of foreign residents

Noriko IKEMURA (29)

○ The results of a survey on preparation of emergency kit bag of foreign residents.

Mitsuyo IMAI (39)

○ The efficiency of the creation of the evacuee list.

Ryosuke ITO (45)

Issues for implementing community care conference of "independence support model"

– How to support for living in the local community –

.....*Nobukazu TAKEDA* (57)

On the structure and reality of rural impoverishment in the 19th century

– in the case of hisai domain –

.....*Yoichi MOGI* (65)