

産業都市委員会 行政調査報告書

1 調査期間

平成28年10月3日(月)から10月5日(水)まで

2 調査先及び調査概要

- (1) 愛媛県松山市
観光振興・まちづくり施策について
「『坂の上の雲』フィールドミュージアム構想」
- (2) 愛媛県西条市
防災施策について
「防災対策・防災教育(12歳教育)」
- (3) 香川県高松市
産業振興・まちづくり施策について
「高松丸亀町商店街再開発事業」

3 参加委員

委員長	木内	清
副委員長	松本	ひさし
委員	坂井	ユカコ
委員	大瀬	康介
委員	としま	剛
委員	高橋	正利
委員	じんの	博義
委員	西村	孝幸

4 同行幹部職員

立体化推進担当部長 大野 暢久

5 調査概要

別紙のとおり

調査概要 【松山市】

1 市の概要

松山市は、愛媛県の中央部に位置し、瀬戸内海に突き出した高縄半島の西部及び忽那諸島などから構成されている。市街地は、三方を高縄山系や石鎚山の1,000メートル級の山岳に囲まれ、石手川や重信川によって形成された松山平野の北部を中心に広がっている。西部の海岸線は比較的緩やかな一方、島しょ部は変化に富んだ海岸線を形成し、好漁場を有するほか、優れた景観から瀬戸内海国立公園にも指定されている。

四国最大の人口と市内にある有形無形の地域資源を生かして、観光魅力づくりや新たな活力づくりに力を入れており、多様化する観光ニーズに対応した商品の開発や、俳句を生かした体験メニューの充実などに取り組んでいる。また、新しい事業・産業が創出される環境づくりや雇用の創出、農林水産業の活性化を推進している。

人口は、平成28年4月1日現在、514,847人である。

(参考資料 / 松山市議会事務局発行「松山市のあらまし」)

2 調査事項

(1) 観光振興・まちづくり施策について

ア 『坂の上の雲』フィールドミュージアム構想

(ア) 『坂の上の雲』フィールドミュージアム構想

a 事業の趣旨

小説『坂の上の雲』ゆかりの地をはじめ、地域固有の資源が点在している松山市内全域を「屋根のない博物館」と捉え、回遊性の高い物語のあるまちを目指す。松山城を中心としたセンターゾーン、その周りに道後など6つのサブセンターゾーンを配し、ゾーンごとに地域資源を再発掘して“松山らしさ”を生かしたまちづくりに市民主体で取り組む。

b 策定の経緯

小説『坂の上の雲』をテーマにしたまちづくりの推進は、1999年に中村市長が提案したもので、それを受けて、学識経験者や民間委員による基本構想策定委員会が組織され、市が『坂の上の雲』を軸とした21世紀のまちづくり基本構想(2000年3月)を策定した。

この基本構想は小説『坂の上の雲』を中心に、さまざまな物語を重層的に重ね合わせていくもので、そこから生まれる“松山らしさ”を顕在化させるために、『坂の上の雲』フィールドミュージアム構想が提案された。

c ゾーン構成

(a) センターゾーン

中心市街地。交通と観光の拠点で、坂の上の雲ミュージアムを中心に、松山城、秋山兄弟生誕地、子規堂など、小説ゆかりの史跡・施設が多く存在する。

(b) サブセンターゾーン

道後温泉、松山総合公園、三津浜・梅津寺、久谷・砥部、風早、忽那諸島の6つの地域を設定し、固有の地域資源を生かしたまちづくりを進めている。

(c) サテライト

小説ゆかりの地をはじめとした松山市内各所の地域資源で構成されている。センターゾーン、サブセンターゾーンを結ぶ役割を持ち、ネットワークと回遊性の機能を高める。

(イ) 坂の上の雲ミュージアム

a ミュージアムの概要

『坂の上の雲』フィールドミュージアム構想の中核施設として、平成19年4月28日に開館。小説「坂の上の雲」に描かれた主人公3人の足跡や、明治という時代に関する展示に加え、まちづくりに関するさまざまな活動を行っている。観覧料は一般400円、高齢者・高校生200円。

b 建物の概要

地下1階、地上4階建て。建築家・安藤忠雄氏による設計のもと、平成16年12月22日着工、平成18年11月30日に竣工した。松山城周辺の歴史や文化を意識して設計された建物は、周囲の自然環境に配慮した外観と、安藤氏がイメージする「坂の上の雲」を表現した空間となっている。総工費は約30億円。

c 入館者数の推移

平成19年開館後7年目の平成25年7月12日に来館者数100万人を達成した。年間入館者数は平成22年度の211,842人をピークに減少傾向にあり、平成26年の年間入館者数は123,915人となっている。

3 主な質疑応答等

Q：まず、ご説明を伺って一番驚いたのは、この構想は小説「坂の上の雲」がNHKでドラマ化されることが決まってから策定したものだと思っていたのですが、その3年ほど前に、すでに策定されていたものだったことです。

中村前市長がこの構想を提唱されたとのことですが、もともと松山市の皆さんにとって、「坂の上の雲」という小説は、市の基本構想に使われても違和感がないほど大きな存在だったのでしょうか。

それと、構想の策定に当たって学識経験者を含めた委員会を組織したというお話がありましたが、その合意形成はどのようにされたのでしょうか。

もう一つ、松山といえば正岡子規はすぐに思い浮かびますが、「坂の上の雲」の登場人物である秋山好古と真之の兄弟は、松山市の皆さんにとってどのような存在だったのでしょうか。

A：「坂の上の雲」という小説が注目されたのは、今の愛媛県知事である中村氏が松山市長になられた平成11年の市長選挙で、公約として「『坂の上の雲』をテーマとしたまちづくりの推進」を掲げていたからです。それまでは、松山市民でもおそらくほとんどの方は、秋山兄弟のことを知らなかったと思います。「坂の上の雲」という小説は、若い方や女性が好んで読む内容ではなく、どちらかという会社経営者をはじめとした中高年の男性が人生訓として読むようなものでしたから、「坂の上の雲」や「秋山兄弟」の存在は、広く一般に知られているものではありませんでした。

構想の策定を始めたのはその選挙が終わった後の中村市長時代です。そのころには「坂の上の雲」や「秋山兄弟」の存在は、市民の中で広く知れ渡っていました。それは、このときの選挙が大きく注目を集めていた選挙で、その中で、中村前市長は「『坂の上の雲』をテーマとしたまちづくりの推進」を一つの公約として大きく叫ばれていたからです。そのため、構想を策定する委員会の設置などについて、市民の皆さんはすんなり受け入れてくれました。

また、タイミングよく、これはまるで必然だったかのようにでしたが、構想を策定した直後に「坂の上の雲」のドラマ化が決定し、さらに、当時の小泉首相がこの構想に注目して松山市まで視察に来て、「これはおもしろい取組だ」と述べられたことで、「坂の上の雲」まちづくりは自然と前向きに進められてきました。

Q：「坂の上の雲」という小説の知名度はそれほどなかったとのことですが、その当時、話題になったことで、市民の皆さんが、急にこれを読み始めたということはありませんか。

A：その当時は「坂の上の雲」へに関心がかなり高まったと思います。増刷もされましたし、私たち市役所の職員の中でも、「読んだか」、「いや、まだ読んでいない」といった会話をした記憶があります。長い小説ですので、「2巻で諦めた」という職員もいましたね。

実際、この構想が策定されたことによって、「坂の上の雲」への関心が高まったのは間違いありません。

Q：この小説そのものが市民の生活に溶け込んで、それが作用しているいろいろな動きが出てきた。その結果が現在の松山市ということですか。

A：「小説が」というよりは、「小説に描かれた考え方が」ですね。

我々がまちづくりを進めるに当たって、まず皆さんに説明するのは、小説に登場する3人の主人公が高い志を持って、ひたむきに努力をしながら、夢や希望を叶えていったことです。この小説の本質はそこにあるわけです。

この考え方を市民全員が共有して、自分らも頑張っていこうと伝えていくことが、「坂の上の雲」まちづくりの本質であろうと考えています。

Q：秋山兄弟は、日本をより良くしたいという熱い情熱を持っていた人だと思います。こういった人たちは九州や四国に多く見られるように思いますが、その地域性みたいなものもうまく作用したのだらうと思いました。

今の世界情勢を見ると、近隣諸国との関係において、日本は非常に油断ならない状況にあります。この市役所にはきちんと国旗が掲げられているんですね。あれは、このまちづくり構想と何か関係があるのでしょうか。

A：市役所に国旗が掲げられているのは、このまちづくり構想とはおそらく直接の関係はないと思います。

瀬戸内、特に愛媛の人々は、温暖な気候のせいか性格が穏やかな人が多いです。当時、時代が大きく変わり始めたころ、何の偶然か、この松山で秋山兄弟と正岡子規が生まれ、時を同じく東京で花開いたこと、もしかしたら松山の気候、風土で培われた考え方が何かしら作用したのかも知れませんが、松山は薩摩藩・長州藩のように血気盛んに「どうにかせい」という人たちが育つ環境ではなかったと思います。環境というよりは、3人の個性だったのだらうと思います。

Q：平成11年に瀬戸内しまなみ海道が開通しました。海を渡りながらいろいろな島を見ることができて、景色がすごく良いんですね。瀬戸内しまなみ海道を通過して道後温泉へ行けたら最高だと思うのですが、松山市はこの瀬戸内しまなみ海道が開通したことをあまり生かせなかったと聞いています。これはなぜでしょうか。

A：瀬戸内海には現在3本の橋が架かっていまして、橋が開通するたびに観光客は増えるのですが、ブームが去るとすぐに減ってしまう。高速道路が無料化されるとまた増えて、無料化が終わるとまた減ってしまう。四国は島ですので、どうしても交通の便が悪く、観光客数は交通インフラなどの外的要素に大きく左右されます。

ただ、瀬戸内しまなみ海道については、中村愛媛県知事が「これを使わない手はない」と、自転車やスポーツの聖地にしようと計画しています。自転車で行ったり来たりできるようにして、途中の島々の魅力を高めていこうという取組を、広島県と連携して進めているところなんです。

Q：その自転車コースも見ましたが、とてもすばらしいものでした。

四国は地理的にどうしても交通の便が悪くなってしまいますので、産業振興については大分悩まれたと思うのですが、その辺りはどのようにされて来たのでしょうか。

A：産業振興については、今も悩んでいるところだと思います。

松山市は、第一次産業として、柑橘類の生産が盛んです。また、仮にも県庁所在都市で人口は50万人を超えていますので、サービス業や製造業といった第二次・第三次産業も成り立ってはいますが、東京都と比べれば企業が少ないので、雇用の機会は少ないのが現状です。

この「坂の上の雲」まちづくりによって、おそらく一番注目されたのは観光産業だと思えますが、それも当時の勢いはなくなってきています。「坂の上の雲」だけではなく、道後温泉や松山城といった観光資源や、正岡子規の俳句といった文学的なイメージ、そういったものも積極的にPRしていかないとはいけません。

産業振興については、これは永遠のテーマになるかも知れませんが、市を挙げていろいろ考えているところです。少し前にネット通販などのコールセンターの誘致が流行った時期がありまして、松山市でも何社か誘致したことがありました。しかし、コールセンターは産業ではなくて、安い事務所を借りているだけなんです。別に、島だろうと山であろうと、松山市でなくてもいい話なので、功を奏すことはありませんでした。

松山らしさがあって、松山の気候、風土を生かした産業をどう育てていくか。それをどうつなぎ止めていくかが大きな課題であろうと思います。

Q：小説「坂の上の雲」の精神、本質を理解したまちづくり、本当に素晴らしいと思います。インフラ整備や箱物そのものに意味があるのではなくて、物事のプロセスを何よりも大切にされているのだと感じました。

松山市の観光客数の推移を見させていただくと、平成22年をピークに減少傾向にあったものの、そこからまた改善されて来ています。「坂の上の雲」だけではなく、ほかの観光資源も生かして努力されているというお話でしたが、観光客数を上昇傾向にできた一番のポイントは何か。

A：市には、私たち「『坂の上の雲』まちづくり担当」とはほかの観光部門がありまして、そちらの方でいろいろ努力しているところですが、「坂の上の雲」をテーマにした取組や施設も松山の魅力の一つであることに変わりありません。

これは私の個人的な考えになりますが、観光客数の増減に大きく影響する要因は、やはり景気だと思います。ここ数年間、デフレで景気が低迷していたのが、ある程度好転してきたのも一つの要因でしょうし、もちろん、観光客誘致のためにいろいろな取組を重層的に行った結果だとも思います。

観光産業は松山市の基幹産業ですので、観光産業が衰退することだけは食い止めないといけません。最近では、松山城に假屋崎省吾さんと呼んで生け花をやってみたり、道後温泉に蜷川実花さんと呼んでまちを飾り付けてみたり、いろいろ工夫していましたね。

Q：私、愛媛県新居浜市生まれでして、子どものころは家族で松山まで来て、三越で買い物をして、釜飯を食べて帰るという週末を過ごしていました。そのころの道後温泉界隈は少し寂れた雰囲気、今とは全く違う町並みだったと思います。今はロープウエーがある通りもきれいに整備されて、本当に変わったなと感じています。

もちろん、市長のトップセールスや「新ゴールデンルート」と呼ばれる瀬戸内海道1号線などを活用して、来街者を増やすよう頑張っていらっしゃると思います。そんな中、松山市内にはアーケードがある大きい商店街がありますけれども、商店街の方はどのような状況なのでしょう。

A：昔は、週末何をしても、一張羅に着替えて大街道、銀天街といった商店街へ家族で繰り出していたものですが、最近は空き店舗が増えてきてしまっています。

一つの問題として、観光客の皆さんは松山城からロープウエー街までは来ても、大街道や銀天街まで来てくれないということがあります。市では、「坊っちゃん列車」を復活して、

ローブウエー街の入り口から松山市駅まで行っていただいて、大街道や銀天街を歩いていただこうなどいろいろと仕掛けをしているのですが、なかなかうまくいっていない状況です。

この大街道、銀天街には、店舗が空いても人に貸さない、気に入っている店以外は参入させない、商売は辞めたいが人に貸すのは嫌とか、そういった考え方の人がかなりいらっしやいました。今は、市の産業部門が商店街組合などと話し合いを重ねて、できるだけ空き店舗をなくそうという流れになってきていると聞いています。

昔と違って、今は郊外に何でも揃う大型ショッピングセンターがたくさんありますから、わざわざまちの中心の商店街まで出て来なくても事が足りるようになってしまいました。どうにか商店街を活性化しようと、俳句をつるして“松山らしさ”を演出してみたりしていますが、成果が目に見える形で出ているとは言いがたい状況です。

Q：観光客の年代、性別、外国人の内訳が分かれば教えていただきたいと思います。

それと、ご説明の中で「ICTの活用」という言葉がありました。例えば、最近では「ポケモンGO」が流行りましたよね。ああいったものを活用することは考えられたのでしょうか。

また、資料には「市民主体のまちづくり」とありますが、市民はもちろん、学生なりの視点も大事だと思います。愛媛大学や松山大学の学生に対して、まちづくりについて働きかけるといったことはあったのでしょうか。

A：この「坂の上の雲」まちづくりに関連したラジオ番組を週1回放送していて、番組ではいろいろな取組をされている方のところへ取材に行き、その取組を市民の皆さんに知ってもらうようにしています。

そのリポーター役を大学生にやらせてもらっていて、学生なりの視点で質問などしてくれたりしています。リポーターを経験した大学生は、就職先としてまちづくり関連の企業やメディアといったところに興味を持つようになったと聞いています。

また、このまちづくりのキックオフイベント「ふるさとウォーク」では、ボランティアとしてたくさんの大学生の方に協力していただきました。

Q：旅行者には高齢者の方が多いんですかね。今、墨田区にもさまざまな年代の方がいらっしやっていて、若い人や海外から来る人にとっては何よりもICTの時代ですから、これからはICTの活用に力を入れていかなければなりません。「ポケモンGO」は一時的なブームだったとはいえ、何かしらのアクションを起こすにはいい機会だったのかなと思っています。

しかし、ICTはどうしても対象年齢が若い人に偏ってしまいます。幅広い年代に対するPRについてはどのようにお考えでしょうか。

A：これは質問に対する答えにはなっていないかも知れませんが、松山市における学生との連携事業は既に10年以上行われています。大学生や専門学校生からまちづくりや市政に関する政策論文を出していただいて、市の施策形成に参加してもらったり、若い人たちの意見を聞くためのワークショップを開いたりしています。

外国人来街者数は、平成27年度に13万3,800人、前年比で50.8%も増えています。これは、松山市の観光客が増えたというより、中国の景気の影響がかなりあるかと思っています。

松山市の魅力は、食べるものでは瀬戸内の新鮮な魚、見るものでは松山城や道後温泉、文化としては俳句です。大きなテーマパークがあるわけではなし、やはり対象は若い人より年齢が高い人になると思います。年齢が高い人ほどお金も持っていますから、その分、落としただけの金額も大きいとも考えられますが、それだけではいけないので、若い人をどう呼び込んでいくか考えていけないといけないところかと思っています。

Q：資料にあります「景観整備事業」についてですが、こういった事業を実施するときに、ま

ず、まちの人たちにどのような説明をされたのでしょうか。また、まちの人たちがこの事業に協力することに対して、行政としてはどのような支援をしてきたのか教えていただけますでしょうか。

A：道後温泉周辺の方たちとの協議では、道後そのものはもともと観光客を受け入れる素養がありましたから、反対する方が何人がいたものの、特に大きなトラブルはなく、まちを挙げて協力いただき、うまいこと進められたようです。

逆に大変だったと聞いているのは、松山城からロープウエーの駅舎まで入る道にある商店街です。商店街の中でも意見が分かれていて、「高齢なので商売を辞めようと思っている」とか、「お金を出すのは厳しい」という方から、「この状況をどうにかしたい」と言われる若い方までさまざまだったようです。そのような状況の下、何度も話し合いを重ね、最終的には大半の皆さんから同意をいただきました。

このまちづくりによって、道路が一方通行に変わったところもありました。道路沿いで商売をされている方にとってはとても不便になったと思います。これに対して、市は思い描く将来像を明示して、熱意を持って何回も何回も訪問して、ご理解をいただいたと聞いております。

Q：路面電車は市の主要な交通機関になっていると思いますが、これからの維持管理について市としてどのようにされていくのでしょうか。

A：路面電車については、過去にその必要性について議論がなされ、廃止された路線もありました。しかし、その後、環境問題、地球温暖化問題などが取り上げられるようになりました。環境先進都市であるドイツのフライブルク市と松山市が姉妹都市協定を結んでいたこともあり、松山市でも環境について注目されるようになり、路面電車は環境面でとても優れているものであることを、行政関係者、民間事業者の皆さん、市民の皆さん、再認識することになりました。

「せっかく路面電車を使っていくのであれば『坊っちゃん列車』を復活しよう」という話が出て、今、「坊っちゃん列車」は立派な観光資源になっています。

この路面電車も含めて、市内の電車は伊予鉄道という民間事業者が運営しているのですが、松山市民の重要な足になっており、今後もずっと使い続けていくことになると思います。今のところ、廃止するといった話はありません。

Q：県からの交付金や補助金を差し引くと、市はこのまちづくりに約42億円ほど使ったことになりましたが、その経済効果を測ったことはありますか。もしあれば、その指標を教えてください。

それと、ロープウエー通りなどのまちづくりを進める上で、景観規制はかけられたのでしょうか。

それから、この資料にあります「観光客数」は、どういう基準で数えられたのでしょうか。

あと、「地域の宝みがきサポート事業」は、事業費の10分の10、30万円まで補助するものですが、その基準や対象について教えていただけますか。

A：センターゾーンと道後温泉サブセンターゾーンを重点地区として、平成16年から平成20年まで、約70億円をかけて整備を行いました。この計画では、指標として5つの項目を掲げておりまして、全てをここで申し上げるのは厳しいのですが、例えば「中心部の人口」です。番町、東雲、八坂地区が中心部になるのですが、平成16年に1万6,000人だった人口が、平成20年には1万6,600人、平成26年には1万7,000人と、増加傾向が続いています。観光客推定数は、平成16年が490万人、平成20年が504万人になっています。あと、ロープウエー通りの

地下工事数が全国で2番目であったり、休日の歩行者数が3.5倍になっていることなど、指標で表せるものというところといったものになります。

景観について、市としては明確な規制をかけていません。規制ではなく、あくまでも「まちづくり協定」に協力をしていただきたいという趣旨で、結果的に大部分の方にご協力いただけたのですが、これはやはり将来像をきちんと示してきたからだと思います。

「地域の宝みがきサポート事業」は現在移行期にあって、いろいろとくくりが異なっているのですが、いずれにせよ、地域を代表する組織に対して、地域住民の皆さんの合意を得ているという条件のもと、助成していくことになっています。

観光客数は、飛行場の乗降客数、高速道路インターの乗降車数、各観光施設の利用客数などにそれぞれの指数を掛けて算出しています。

Q：資料の9ページにある組織図についてお伺いします。

ここにある「坂の上の雲まちづくり担当」は、どこの部署に属しているのか、どういう職員構成になっているのでしょうか。

こういった総合的な構想となると、政策部門や財政部門も関係しますし、都市整備や都市計画、景観形成といった仕事もあれば、商工や観光振興の要素も含まれると思います。こういった体制で仕事を進めていらっしゃるのか、参考までに教えていただけますでしょうか。

A：私たち「坂の上の雲まちづくり担当」が所属しているのは、総合政策部です。総合政策部の中に、坂の上の雲担当部長が配置されています。

「坂の上の雲まちづくり担当」には、まちづくりを担当している課長と、地域振興を担当している課長がいます。地域振興担当の課長は、センターゾーンの中の3つのサブセンターゾーンの地域活性化を担当しています。

実際に仕事を進めていくと、やはりいろいろな部署が関係してきます。この構想、計画を立ち上げたときは、技術職の職員も含め、いろいろな部署の職員で構成するかなり大きな組織でしたが、今では一定の整備も済み、まちづくりもある程度進んでいて、既定路線に沿った形で仕事を進めています。現在、「坂の上の雲まちづくり担当」は13人です。

調査概要 【西条市】

1 市の概要

西条市は、面積 509.98 平方キロメートルで、愛媛県内では久万高原町、西予市に次ぐ第 3 位の面積を有しており、南には西日本最高峰の石鎚山、北には瀬戸内海と、海と平野と山が揃った風光明媚な場所である。人口は、平成 28 年 8 月末日現在、111,783 人であり、愛媛県下では松山市、今治市、新居浜市に次いで第 4 位である。

また、西条市は、全国的にもまれな被圧地下水の自噴地帯が広範囲にわたって形成されていて、一帯では 15~20 メートルの鉄パイプを打ち込むだけで、良質かつ豊富な地下水が自然に湧き出してくる。その自噴水や自噴井は「うちぬき」と呼ばれ、飲料水としての利用はもちろん、数々の利水産業の興隆を促してきた。これは西条市が「水の都」と呼ばれるゆえんであり、環境庁（現環境省）の「名水百選」や、国土庁（現国土交通省）の「水の郷」に認定され、平成 7 年と 8 年には岐阜県で行われた全国利き水大会で 2 年連続「日本一のおいしい水」に選ばれるなど、その良質さを認められている。

（参考資料 / 西条市ホームページ ほか）

2 調査事項

（1）防災施策について

ア 「防災対策・防災教育（12 歳教育）」

（ア）西条市の防災対策

- a 基本方針「死ぬな！逃げろ！助けろ！」
 - ・市民全員が参加し主役となり取り組む
 - ・災害に弱い人が助かる仕組みを市民がつくる
 - ・地域の防災文化を、みんなで共有する
 - ・後世に伝え、災害に強い地域社会をつくる

（イ）12 歳教育推進事業

a 事業の趣旨

小学校 6 年生に対して、「防災」を切り口に広く社会に目を向けさせ、各種体験活動を通して防災に関する知識・技能、より確かな社会性を身に付けさせる。併せて、市内 25 小学校の代表児童が一堂に会し、各種体験活動や意見交換を行うことにより、将来の市を担う若者（リーダー）の育成を図る。平成 18 年度から実施。

b 主要事業

（a）子ども防災サミット（年 2 回）

各小学校から代表児童が参加し、防災リーダーの任命を受け、各学校のリーダーとしての自覚を新たにす。また、タウンウォッチングなどさまざまな防災学習に臨み、災害への備えの大切さを再確認する。第 2 回子ども防災サミットでは、代表校が提案を発表し、意見交換を行う。

（b）子ども防災キャンプ

初期消火、災害伝言ダイヤル、非常食体験など、さまざまな活動を通して、災害から生き延びるためにはどうしたらいいか、何をすればいいかを考えるきっかけとする。キャンプ以降、各学校でテーマに沿った実践を行い、第 2 回子ども防災サミットで発表する提案をまとめる。

c フエ市防災教育支援事業

JICA（国際協力機構）の委託事業として、「12 歳教育推進事業」をベトナムのフエ市に紹介し、現地に合った防災教育プログラムを開発し、実践する。これを基軸としてさまざまな分野での交流展開を図る。平成 23 年度から 3 年間実施。

3 主な質疑応答等

Q：小学校6年生のときに防災の授業を行っているのかと思っていたのですが、そうではなくて、教育プログラムの一つの切り口として「防災」を取り上げて、その中で、社会性を身に付けさせ、同時に防災意識も持つようにさせるという、非常に優れた取組だと感じました。

先ほどのご説明の中で「小学校に入った時点から、少しずつ防災教育を行っている」とありましたが、学校では具体的にどのような取組が行われているのでしょうか。例えば、本や資料に基づいた防災教育をされていて、その積み重ねの結果として、6年生の時に「子ども防災サミット」といった場があるのか。若しくは、自然に防災知識が身に付いていて、6年生を集めればすぐに「子ども防災サミット」などを行えるようになっているのか。

また、「子ども防災サミット」や「子ども防災キャンプ」を企画・運営されているのは教員の方なのか。それとも、市や教育委員会がされているのか。教育委員会と危機管理担当部門との関わりについて、ご説明をお願いします。

A：市としましては、学校側へいろいろとご提案させていただいてまして、例えば、低学年では避難訓練を徹底することはもちろん、学校探検をしてもらい非常ベルの場所や避難経路などを確認してもらっています。中学年には消防車やパトカーの役割を教え、高学年になれば地域探検をするなどして、「社会とのつながり」といったことに重点を置いたメニューを奨励しています。

各学年で「防災」に関連するメニューが用意されており、その積み重ね、集大成として、6年生時に防災に特化したカリキュラムを行っていただいています。

「子ども防災サミット」などは、12歳教育推進事業実行委員会という組織がありまして、そちらと学校の先生たちで実施しています。防災教育主任の先生や、過去に実行委員を経験されている先生、更にベテランの先生を3割くらい入れて、きちんとノウハウを引き継いでもらうために若手の先生を入れていきます。

その年のテーマやメニューについては、実行委員会を年3回、事前の打合せも含めると年4回、それと12歳教育担当の先生も年3回集まっており、その中で市の危機管理部門とも相談して内容を話し合っ、最終的に教育長の決裁をもらって実施しています。

Q：この事業の予算の財源は一般財源なのかどうか教えてください。

それと、JICAを通じてベトナムのフエ市とタイアップをしたという話がありましたが、これが行われた簡単な経緯を教えてください。

A：この事業は実行委員会形式で実施してまして、12歳教育推進事業実行委員会という先生方で組織される任意の団体に対して、市から補助金を出している形になっています。

正確な数字をお伝えするのは難しいのですが、年間で280万円くらいだったと思います。財源は、一般財源です。

JICAの件について、私が聞く限りの話では、事業の実施に当たって実行委員会が京都大学などから助言をいただいていた中で、「いい取組だから、JICAにも相談してはどうか」という提案があったからだったと思います。

Q：この施策の成果を測る指標のようなものはありますか。

A：今のところ具体的な数字を設定しているわけではないのですが、この12歳教育推進事業は今年で11年目を迎え、学校現場でも定着していますので、一定の成果は得られているのではないかと考えられますが、具体的な検証を実施したことはありません。

例えば、成人式のアンケートで12歳教育推進事業のことを覚えているか聞くとか、そういった確認をしていかないといけないのではないかと検討はしているのですが、今の段階では恥ずかしながら検証はできていない状況です。

Q：まず、西条市は食料自給率70%を達成しているということで、日本の食料自給率に貢献されていると感じました。都市近郊の農家ではお米をつくると逆に赤字になってしまう事情があり、そのため耕作放棄地が広がってしまっています。その辺り、西条市ではどのようにされているのか教えていただきたいと思います。

次に、西条市の大部分で自噴水が湧くということは、地面が水面に浮いているようなもの

だと思いますが、水害対策はどのようになっているのでしょうか。

A：耕作放棄地について、西条市の平野部では比較的問題ないのですが、山間部になりますと猪や鹿、猿の被害が発生していると聞いています。また、農地が割と細かく分割されてしまっていますので、現在、国の補助を受けまして、大規模な耕作ができるように圃場整備を進めているところです。

それから自噴水についてです。西条市には地下水が大量に眠っているものですから、浦安市と同じように液状化が懸念されているところです。浦安市ではコンクリートを地中に埋めて地下水の流動を止めるといった対策をとられていますが、私どもがそれをやってしまうと、自噴水が止まってしまう、市の特徴を失ってしまいます。また、自噴水を活用した消火栓がたくさん残っていることや、市民の皆さんの飲み水としても大いに利用されているところですので、液状化の懸念があるにしても、その対策は難しいところです。

Q：農地が細分化されてしまったのは相続の関係でしょうか、それとも、ほかに理由があるのでしょうか。

あと、墨田区では、東日本大震災のときに道路が車でいっぱいになってしまって、全く通行できなくなりました。また、大勢の帰宅難民が発生したのですが、そういったことへの対策は考えていらっしゃいますか。

A：もともと農地自体の面積が小さかったものですから、特段、相続で分割されたというものではありません。

災害時の帰宅難民対策についてですが、西条市は都心と比べて人口密度が低いので道路が車でいっぱいになることはありませんし、歩いて帰れないということもなかなか考え難いので、今のところそういった対策は考えてはおりません。

Q：この12歳教育推進事業は、学校教育としては総合的な学習の時間という位置付けでよろしいでしょうか。

A：はい、総合学習として位置付けています。

Q：先ほど、子どもたちが防災の担い手になるというお話がありました。6年生から中学生になれば更に担い手たり得るのではないかと思うのですが、中学生へのアプローチはどうなっていますか。

また、教員の方たちの意識も随分変わってきたのではないかと思います。何か行動や意識の変化などがあれば教えていただきたいと思います。

A：この事業は今年で11年目になりまして、先生の中でだいぶ浸透してきています。6年生を受け持つ先生は「防災教育を徹底しなくては」という覚悟ができています。ただ、これは西条市独自の取組なので、市外から転入されてきた先生は「こんなことやっているのか、大変ですね」と言って、少し戸惑うことがあるようです。

実行委員の先生は5月から2月にかけて行事とか会議とかありますので、やはり負担に感じていることもあると思いますが、これは市を挙げて取り組む重要施策であることを理解していただき、事業開始から10年以上経ち、各学校にノウハウが蓄積されてきたところです。

中学生に対するフォローアップは課題として、12歳教育推進事業の後に何もフォローしなかったら、防災意識がどんどん薄れていってしまうのではないかと危惧されています。

一時、このフォローアップという位置付けで、県の補助事業を活用し、間伐材を使用した災害伝言板をつくるという事業を実施したことがあります。間伐材を使用したフォトフレームをつくり、その裏側に家族の名前や非常時の避難場所、集合場所などを書いておいてもらい、災害時に役立ててもらおうというものでした。この取組は何年か実施されたのですが、現在は県の補助がなくなってしまい、途切れてしまっている状況です。

A：まず、この事業を考案されたのは市長側でしょうか、それとも教育委員会側でしょうか。

それと、西条市の防災におけるキーワードは「死ぬな、逃げろ、助ける」というものですが、この「死ぬな、逃げろ」はいいとして、「助ける」というのは子どもたちには厳しいのではないのでしょうか。東日本大震災のときに、「津波でんでんこ」という教え方があって、これはとにかく逃げろというものですが、この考えを応用して中学生たちがお年寄りたちを高台

へ逃げたという事例はあったものの、小学6年生に対して教えるのは難しい思うのですが、どのようにされているのでしょうか。

また、これは学校単位の話になると思いますが、例えば、抜き打ちで緊急地震速報を鳴らして防災訓練等行うなど、12歳教育推進事業の効果を測るようなことはしているのでしょうか。

A：この事業を考案したのは市長部局だと聞いています。

キーワードの「死ぬな、逃げろ、助けろ」も市長部局からのものだったと思いますが、まずは自分の身の安全を確保してから困っている人を助けようという優先順位を示しているものです。

現在、教育委員会では、「最低、月1回は防災訓練を実施しよう」と掲げて、各学校に取り組んでもらっているところです。仰々しい訓練ではなく、簡易的に抜き打ちの訓練をしている学校もあると聞いています。「シェイクアウト」といいまして、ある合図で1分以内に身の安全を確保する訓練など、最低でも月1回を目標に実施しています。

調査概要 【高松市】

1 県の概要

高松市は、多島美を誇る波静かな瀬戸内海に面し、これまで、人々の暮らしや経済・文化など様々な面において、県都として、また、四国の中枢管理都市として発展を続けてきた、海に開かれた都市である。大正、昭和、平成を通じ、8回にわたる合併で、北は瀬戸内海から南は徳島県境に至る、海・山・川など恵まれた自然を有する広範な市域の中に、にぎわいのある都心やのどかな田園など、都市機能・水・緑が程よく調和し、豊かな生活空間を有する都市となっている。

高松市は、「活力にあふれ 創造性豊かな 瀬戸の都・高松」を目指して、それぞれの地域の特徴を生かした、都市的利便性と自然的環境が享受できる都市の実現に向け、コンパクトで持続可能なまちづくりを進めている。

人口は、平成28年10月1日現在、420,931人である。

(参考資料 / 高松市ホームページ ほか)

2 調査事項

(1) 産業振興・まちづくり施策について

ア 「高松丸亀町商店街再開発事業」

(ア) 高松丸亀町商店街再開発事業

a 事業の趣旨

長さ2,700メートルのアーケード街を誇り、400年の歴史を持つ高松丸亀町商店街では、昭和62年度以降、市商工部局の支援を得て、これからの商店街の在り方について独自の研究を進めてきた。この再開発事業は、中心市街地の空洞化を改善するとともに、生活感あふれる商店街づくりを目指しており、様々な利便施設や医療施設が充実している中心市街地の利便性を生かした快適な生活が送れる住宅の整備も行うことにしており、中心市街地の居住人口の増加と活性化が期待されている。

b 事業の概要

商店街をAからGまでの7街区に分け、それぞれの街区に特徴を持たせるとともに、A、G街区に市民広場やポケットパークなど公共的な施設を備えた核となる集客施設を市街地再開発事業で整備し、その他の街区では、共同建替えによる小規模連鎖により円滑な事業推進を図り、商店街全体を一つのショッピングモールにしていこうというもの。

(イ) 高松丸亀町商店街の取組

a 「やみくも」まちづくり 「合理的」まちづくりへ

- ・ イベントだけをもった「まちおこし」の限界点を認識
- ・ ボランティアの組織運営からの脱却
- ・ 活動原資の確保

経済マイナス成長期の「まちづくり」はマネジメントである。

b 外部人材の導入をいかに果たすか

- ・ 技術的背景をサポートする学識経験者・専門家の導入 ローカリズムの克服
- ・ プロによる運営体制
- ・ 外部人材の活躍をサポートする地元の人材の育成(接着剤)

c 身の丈にあった小規模連鎖型開発

- ・ 1棟完結型より、時代の変遷に対応できる身の丈に合った小規模連鎖型

d 総論賛成、各論反対の克服

- ・ 各論克服はまさに収支計画 合意形成はそれほど難しくない
- ・ 弁論・理論をもったの説得ではなく小規模でも成功事例をつくる

e 気分は「独立(自給自足)」 地方分権確立の必須事項

3 主な質疑応答等

(1) 高松市役所

Q：この開発の事業の「保留床」という考え方は大変大事だと思いますが、今回のG街区は結果的にどうだったのか。また、県の補助金が想定より2億円近く低かったことについて、市としてどういう考えなのでしょうか。

A：ホテルについては早くからダイワロイヤル株式会社が購入することが決まっております、店舗については丸亀町グリーンが運営すると決まっておりました。住宅は早くに完売しております、保留床の売却に苦慮したということはないようです。

それから、県の補助が足りなかったことについては、市としても県へ要望を上げたのですが、「財政再建中のため、8割までしか出せない。それでもやるのであればどうぞ」という回答だったんです。これに対し丸亀町商店街振興組合は、「待っていても事務費がかさむだけ。早く終わらせたい」という考えで、補助金が少なくなってしまったものの、G街区の開発を進めていきました。

市としましては、今後も同じような話があるやも知れませんが、県の方とはきちんと連携を図っていきたくと考えています。

Q：再開発は、現状の調査、対象地区の絞り込みから始めて、その後に再開発計画を立てていくと思いますが、再開発組合を組織するなどの手続きはどこが中心になってやられたのでしょうか。

墨田区では曳舟というまちの再開発を進めているのですが、初めの調査から全てURに任せて、その後、URが賃貸住宅と一部分譲住宅を建て、その付加価値を高めるために大規模小売店舗を誘致してしまったために、近隣の商店街は壊滅的な打撃を受けることになってしまいました。

丸亀町商店街の方たちの取組は本当に素晴らしいと思いますが、その地元の方たちの自主性をうまく地域と結びつけられた経緯を教えてください。

A：基本的に全て地元の皆さんなんです。地元の青年会、再開発コーディネーターの方が中心となって計画を立てて、各方面に頭下げて、事業に賛同していただくようお願いして回ったんです。本当に数多くの勉強会を開いて、十分に研究を重ねていました。

大型店舗を誘致したために地元の商店街が壊滅したというのは高松市でもあった話です。瓦町という駅に小売店舗がたくさん入った駅ビルが建ったために、駅の中で全て完結するようになり、まちに人が出てこなくなりました。これによって地元の商店街は本当に大きいダメージを受けてしまいました。

Q：商店街の活性化について、高松丸亀町商店街ではどのようなことをされているのでしょうか。

A：人を増やせば何とかなるとまずは人を増やすことに注力しているようで、最終的に2,000人程度の住民がいれば丸亀町商店街は大丈夫だと考えているんです。

遠くから商店街へ買い物に来てもらうのも大事ですが、住む人を増やすことに重点を置いていて、何よりも住人が快適に住めるように、映画館をつくったり温泉を掘ったり、病院を開設したりしています。

(2) 高松丸亀町商店街振興組合

Q：土地に設定されている担保の解除のために、どこから資金を調達してきたのだと思いますが、どのような手段を用いたのかお教え願えればと思います。

A：私たちは、定期借地権を設定し、土地の「所有」と「利用」を分けない限り、商店街の

再生は不可能だと考えていました。定期借地権を設定するには、土地についている担保を外さないといけません。そこで、地権者を一旦無借金にすることで、担保を外させたのです。その原資は、県からの補助金など「公費」です。

都市再開発法110条というのはおもしろい仕組みでして、「全員同意」があれば、自分たちで仕組みを定めることができます。行政が行う開発は、都市再開発法第111条の原則型、3分の2の同意をとって、反対する人をまちから追い出して、強引にビルを建てるものです。過去の再開発のほとんどでそのような手法がとられてきました。

役所もデベロッパーも地元の間人ではありませんので、権利調整において「全員同意」を実現するのは不可能です。私たちは、あえて「全員同意」にこだわり、1人の意見がそろわなければ計画は実施しないと決めました。

「全員同意」を達成すると自分たちでルールを決めることができます。当然、法律に基づく再開発事業ですから、建物を取り壊したりすれば、その所有者に補償費が払われます。この受け取った補償費は基本的に自由なお金ですが、私たちはその用途に拘束をかけました。つまり、補償費は全て銀行返済に回すことで、全ての地権者の債務を一旦解消させるのです。

民間人の過去の借金を公費で清算するなど、あり得ない話です。なぜ、あり得ないか。それは、補助金の申請や運用は、基本的に市役所がするものだからです。そんなことをすれば、市長は間違いなく首が飛ぶでしょう。私どもはこれを民間としてやりましたから、民間の知恵でうまく県の制度を利用して、彼らの従前債務を「公費」で解消したのです。

1億円の借金がある方と1,000万円の借金がある方、両者とも同じように債務を解消するわけですが、当然「1億円ももらっている人がいるのに、うちは1,000万円だけか」と文句が出ます。ここでおもしろいのが「全員同意」なんです。1人でも反対すれば計画は実施しないことが大前提ですから、「ではやめましょう」という話になるわけです。

これはまちの皆さんと一蓮託生の仕組みです。これが成立したのは、やはり地域コミュニティの力でして、それをうまく利用して、このような計画を進めてきたところがございます。

Q：これは非常にすばらしいスキームだと思います。

地権者1人当たりが新しく1,000万円の債務を負ったとしても、年間8%、80万円の配当が返ってくる。20年経てば最終的に1,600万円になり、600万円ももうかっている。これには誰も反対できないですね。

こうしたスキームをどのように編み出されたのでしょうか。

A：基本的に自分たちで考えました。コンサルタントもデベロッパーも使わずに。

コンサルタントやデベロッパーといわれる人たちが、このスキームを地権者に説明しても、「あなたの借金を全部解消します。年8%を配当しましょう。相続税も来ませんよ」なんて、詐欺話にしか聞こえないでしょう。

私たちはデベロッパー、コンサルタントを使わずに、自分たちで数字の検証を行い、地権者の皆さんの納得をいただいた上で、このスキームができ上がったんです。素人発想がむしろ良かったのかと思います。プロから見ればこんな開発方法はあり得ない。特に市役所なんて「定期借地権を使った再開発なんて」と全く取りつく島もありませんでした。

とはいえ、素人は素人なので、都市計画法がどうこう言われても全く分かりません。実は、私どもの再開発計画には、「東京委員会」という専門家のチームが付いています。正確には、「高松丸亀町タウンマネジメント委員会」という民間主催の委員会として、通称「東京委員会」と呼んでいます。有名な先生方を高松までお招きするとお金がかかります

ので、こちらからごく少数が東京へ出向いて、東京で会議をしていました。この委員会は問題解決型の委員会として、何か事が起こったときに集ってもらい、知恵をお借りしてきたものです。

この委員会を構成するにも、いろいろなノウハウが詰まっています。各分野から1名としたのは、2名、3名と同じ分野の学識者が集まると、それぞれの先生方がそれぞれの学説をお持ちなので、話がまとまらないためです。その1名は、国の権威といわれるトップの先生方をお願いしました。

例えば、小林重敬先生。この方は都市計画の専門家ですので、皆さんも十分ご存じだと思います。国土交通省が設置する国の審議会は、ほとんどこの先生が座長を務めています。それから、石原武政先生。この方は商業、流通のスペシャリストで、経済産業省が設置する国の審議会は、ほとんどこの先生が座長でした。それから、鎌田薫先生。この方は法学、特に民法学の専門家で、1992年の借地借家法の制度改正に関わった先生です。つまり、定期借地権の生みの親ですね。現在、早稲田大学の総長をされています。それから、松島茂さん。この方は元官僚ですが、国の商業課長でした。全国の商店街の総元締め、そもそもまちづくり会社の構想は松島先生の構想です。その他、有名どころでは藻谷浩介さん。「里山資本主義」とか「デフレの正体」といった本が大ブレイクしました。

この先生方とのワークショップで計画ができ上がっていきました。この先生方がつくった計画を私どもが実践しているのではなく、私たちがやりたいことがあったときに先生方のアイデアをお借りしてきたという、まさに問題解決型の委員会でした。

ただ、この先生方が本当にすごかったのは、どうしても乗り越えられない制度の壁があった場合、「じゃ、もう制度から変えてしまいませんか」というぐらいの力を持っていたことで、この計画を進める上で非常に大きな力を発揮してくれました。

Q：アーケードの中に広場をつくるというのは、ヨーロッパ、特にミラノのピクトリア・エマニエル2世のつくったアーケードを手本にされたのでしょうか。それとも、どこか別の都市のものを参考にされたのでしょうか。

A：地権者の皆さんでミラノに行ってガレリアを見た瞬間に「これだ」と決めました。私たちは外観にあまりこだわりはなくて、地権者の皆さんには和風だろうが洋風だろうが何でもいいと話していましたので、その通りにしました。外観などより大事なのは運営の仕組みです。このまちの向こう100年を見据えて継続していくには、しっかりした運営体制が必要だということです。

アーケードの話が出ましたので、ついでに官民連携の話をさせていただきます。

街路を上から見ると、ビルの前の路面に薄く破線が打ってありますが、これは公道と私有地の境界線です。開発に併せて建物を大きくセットバックしまして、8メートルの市の道路を11メートルに広げています。

一般的にこんなことはあり得ないでしょうね。ここには私の土地もありまして、結構な額の固定資産税を払っていますが、その土地の上を一般市民が往来しているわけです。なぜこんなことになっているかというと、例えば、公道部分にある植栽、公道部分に設置されているベンチ、これはアンカーが打たれているので移動できません。こんなものを公道に設置するなど、絶対に許可が下りません。役所の道路に民間が木を植えるなんて法律上あり得ない。ところが、民がそれなりに身を削って、自分たちの大切な土地を道路として提供する見返りとして許可をもらっているんです。

法律というのは、実はものすごく柔軟に運用ができるようになっているんです。日本は南北に長いので、一つの法律で全国一律に縛るのは無理なんです。国は柔軟に解釈できる

ように法律をつくって、その運用を地方自治体に委ねているわけですが、地方自治体では柔軟な運用ができない。民は規制緩和を一生懸命求めています、おそらく100年経っても無理でしょう。規制を緩和するには、民の努力が必要です。その努力の見返りとして、柔軟な法律の運用を引き出す。これがまさに官民連携というものです。

それからアーケードについても、建築基準法では「建物からは独立している橋脚をもって支えられた構造物」と定義されています。私たちのアーケードをよく見ていただくと、片側の足がビルの上に乗っていたりするんです。建築の専門家が来られると一番に目が付くのがこれです、「完全な違法建築。なぜこんなことが許可されているのか」と言われます。

これも全て、建物のセットバックによる土地の提供の見返りとして許可をもらっているんです。現行法をがちがちでやられてしまうと何もできませんので、柔軟な運用を引き出すために、民はそれなりの努力が必要であったということです。

Q：60年後に定期借地権が終わりますと、皆さんもう再投資しないのではないのでしょうか。そのときはどうするか考えていますか。

A：60年の定期借地権、実はこれが一番の“みそ”でして、土地の専門家、国の官僚も含めて議論を重ねました。「60年先、どうするの」という話です。先に申し上げますと「60年先のことなど知るか」というのが最終結論です。

明日にもなくなってしまいそうな商店街で、多くの店舗が競売の一步手前まで追い込まれているのに、60年先のことを心配して、必死に議論している。そんな無駄な議論は止めよう。60年先、私たちは100%いませんが、孫たちの手元にはしっかりと資産が戻る。最終的に、このように地権者の皆さんの疑いを晴らして、合意形成がとられたんです。

私たちの孫たちが、その時代に合わせた新しいまちづくりをしてくれればいい。60年先、全て白紙で返ってくるわけですから、その上に新しい絵を描きなさいということです。それが無理なら、それはそれで仕方ないということです。

土地の専門家の先生たちもいろいろ議論をされていますけれども、この商店街の土地が20年先にどうなっているか正しく予想できる方はいるかと問えば誰もいないんです。なら、60年先の予想なんか、なおさら誰にもできないんです。

高松丸亀町商店街は、過去2度、高潮にやられました。海の水は徐々に上がってきています。国土交通省では沿岸整備を進めていますけれども、60年先、もしかしたらまちの水没しているかも分からない。これは誰も予想ができない、そんな議論に労力を費やすのは止めようというのが、最終合意であったということです。