

—人がいきいきと生きる
静岡県をねがって—

地方自治

(主な内容・目次)

《第18回定例研究会報告》

◇「ポストコロナの観光まちづくり
熱海市の例を中心に」
静岡大学地方財政論川瀬ゼミナール 3

◇リニア関連7団体による田代ダム案に関する公
開質問状とJR東海の回答、質疑
県内リニア関連7団体 22

◇ルール違反、地域住民の願いに反する首長発言
に抗議する(声明)
県内リニア関連7団体 28

◇ブラ林 on お茶の道 24



ネットワーク

しずおか

No97号

2024年3月28日



静岡県地方自治研究所

〒422-8062 静岡市駿河区稲川2丁目2-1
セキスイハイムビル7F 静岡自治労連気付
Tel 054-282-4060 Fax 054-282-4057
jichiken@s-jichiroren.com
発行人・川瀬憲子 編集人・林 克



栢沢の枝垂れ桜(静岡市葵区)

ポストコロナの観光まちづくり -熱海市の事例を中心に-



2023年度
静岡大学 地方財政論 川瀬ゼミナール

2024年3月4日に開催された第18回定例研究会で静岡大学地方財政論川瀬ゼミの報告をまとめたものです。

はじめに

序章・第1章

わたしたちはポストコロナの観光まちづくり（熱海市の事例を中心に）というテーマで研究した成果を報告いたします。

社会はポストコロナとなり、社会はコロナ禍以前の生活を取り戻しつつあるなか、コロナ禍で落ち込んだ地域経済の回復や地域再生が注目されています。さらに、コロナ禍以前から抱えている人口減少・少子高齢化の問題解決が求められている日本において、地方自治体・地元住民が主体となって地域政策を考えていかなければなりません。

本論文では、このような課題を抱える地域の一つである熱海市を主に取り上げて観光まちづくりについて論じていきます。

本論文はこのような流れで報告していきます。

まず、新型コロナウイルス感染症について説明します。

新型コロナウイルス感染症は2019年12月に発生が確認されて以降、世界中に感染が拡大し、翌年3月にはWHOによりパンデミック

状態にあると宣言されました。日本においても、2020年1月に最初の感染者が確認されて以降、感染者が増加し続け、4月には1回目の緊急事態宣言が発出され、その後も数回に渡り発出されていきました。



この緊急事態宣言などにより行動制限が実施され、旅行や外食、交通等の産業に大きな打撃を与えました。

こちらのグラフからわかるように、2020年4-6月期のGDP成長率は、前期比で-8.1%と大きな落ち込みとなっています。7-9月期、10-12月期は後ほど報告するGo Toトラベル事業等によりプラスに転じましたが、2020年を通して見ると前年比でおよそ-5%と大きく落ち込みました。

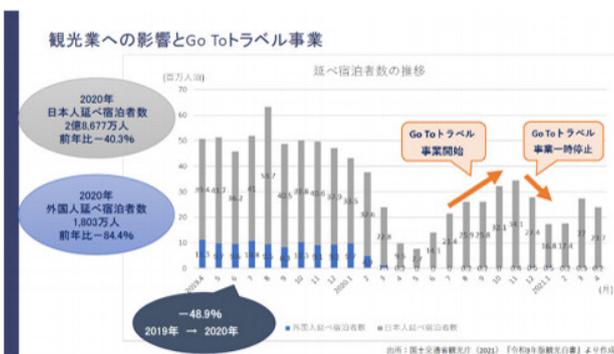
そして感染症の拡大は観光業にも大きな影響を与えました。



観光庁の「宿泊旅行統計調査」によると、日本国内のホテル・旅館等における延べ宿泊者数は、2020年は3億480万人で、前年比で半減しました。このうち、日本人延べ宿泊者数はおよそ2億8700万人で前年比40%減、外国人延べ宿泊者数はおよそ1,800万人で前年比84%減と、特に外国人の宿泊者数の減少が顕著に現れました。

そこで、2020年7月、政府は国内の失われた旅行需要の回復や観光関連消費の喚起を図るため、Go To トラベル事業を開始しました。これは、国内旅行を対象に、旅行代金を割り引くとともに、旅行先で使える地域共通クーポンを付与するというものです。

こちらのグラフをみると、2020年7月のGo To トラベル事業開始から12月の一時停止措置が講じられるまでに日本人延べ宿泊者数が大きく伸びたことがわかります。



ここで過去の日本の地域政策について説明します。

1950年に「国土総合開発法」が定められると、地域格差の是正と国土の均衡ある発展をめ

ざし、拠点開発方式やリゾート開発といった外来型の地域開発が進められてきました。

拠点開発方式は、大都市圏のコンビナートを拠点とし、これを地方に分散させることで重化学工業を誘致する地域では関連産業が著しく発展し、豊かな地域社会が形成されるという論理でした。

しかし、大部分の地域ではコンビナートの進出には失敗したため、この大規模公共投資の自己負担財源を賄うために地方債を発行していきませんが、地方債の元利償還が自治体財政の硬直化を進めていきました。誘致に成功したところでも、工業地帯の周辺で有害物質が発生し、公害や労働災害が起こったことで自治体財政の硬直化が進みました。

そして、リゾート開発は、1987年に施行されたリゾート法により、農山漁村地域で市町村を巻き込んだ第三セクターが立ち上げられ、ゴルフ場、リゾートマンション、テーマパークなどの建設が進められたものでした。

これにより過疎地における土地の買占めが進み、地価が上昇していきましたが、バブル崩壊により不動産の資産価値が失われると、リゾート開発計画は中止や見直しとなっていきました。そのなかで、リゾート開発計画によって地域づくりを進めた地元自治体は地域固有の自然環境や歴史文化環境が破壊されるケースが多く、長期にわたって絶対的・社会的損失がもたらされていきました。

従来の外来型開発の問題点

- ▶ 重商主義的な計画
- ▶ 環境保全政策の欠如
- ▶ 中央指令型の開発



⇒ **住民が主体となる内発的な地域発展をめざしていくべき!**

ここまでみてきた外来型開発の問題点として、第一に挙げられることは、計画が重商主義的であり、産業政策が優先し総合性が欠けていたことです。また、環境保全政策が欠けていた

こと、開発が中央指令型となっていて、地元の内発性や地方自治がないがしろにされてきたことが挙げられます。その結果、誘致企業による環境汚染や、自治体の財政運営に深刻な影響を及ぼす事例も生じました。

このように、外来型の地域開発では、地域社会が主体性をもつ振興が困難となります。

地域再生では、地域の多様性・総合性と共生する産業を興し、住民・産業・行政が協働して内発的な地域発展をめざしていくべきです。

第2章 伊豆地域の地域連携と観光

私からは、熱海市にフォーカスするのではなく、広域にわたる熱海が属している伊豆地域の地域連携と観光について述べます。

地域とは、静岡県東部、神奈川県との県境から太平洋に向かって伸びている半島で、南北に60km、東西に40kmの広さを持ち、様々な個性を持つ13市町で構成されています。中伊豆エリア（三島市・函南町・伊豆の国市・伊豆市）、西伊豆エリア（沼津市・西伊豆町・松崎町）、東伊豆エリア（熱海市・伊東市・東伊豆町・河津町）、南伊豆エリア（下田市・南伊豆町）の4つに分けられます。



伊豆半島の大まかな概要です。伊豆半島の中でも、南部の人口伸び率は全国及び県平均と比べて大きく減少傾向にあり、高齢者が占める割合は、全国及び県平均より増加傾向にあります。さらには、今後人口が1万人を割る「消滅可能都市」が4町存在します（西伊豆町・松崎町・南伊豆町・東伊豆町。熱海市は2.2万人と予想されている。）

伊豆半島南部では、宿泊業・飲食サービス業の従事者割合が、全国・県全体と比べて3倍近くあり、宿泊業等を中心としたサービス業が主たる産業となっています。また、伊豆半島全体では、産業総生産額に占める第3次産業の割合が県全体と比較し高く、特に伊豆南部での第3次産業の占める割合が高くなっています。

伊豆半島の公共交通は、鉄道網や長距離バス網が限定的になるため、観光での移動手段は、約8割が自動車利用になります。

美しい伊豆創造センターは、「伊豆を一つに」をテーマに、2015年4月に設立されました。

2022年4月に伊豆半島ジオパーク推進協議会と統合し、相乗効果を最大限に生かし、生活者や来訪者の満足度向上に大きく貢献し、美しい伊豆半島の成長を創造している。美しい伊豆創造センターは、伊豆地域の主要機関としてこれからの地域創生において重要な役割を果たしていくと考えられます。

経営理念は、ジオパークを舞台に、生活者と来訪者の満足度向上に貢献し、美しい伊豆半島の持続的成長を創造します。



伊豆地域の観光客の実態は、高齢者に比べて若者が少なく・宿泊者数がコロナによって減少した・関東圏の人が多くことです。

伊豆地域にはすべての市町に宿泊施設（事業所）が立地しています。首都圏からの入り口にあたる「熱海」「伊東」には温泉施設・ホテル・寮・保養所が集積しています。伊豆南部にあたる「賀茂地域」では、「熱川・稲取（東伊豆町）」、「堂ヶ島（伊豆市）」などの温泉場に旅館・ホテルが集積するほか、全域で民宿が数多く立地しています。伊豆北部・中央に位置する

「沼津・田方地域」では、「修善寺・土肥（伊豆市）」、「伊豆長岡（伊豆の国市）」に温泉旅館・ホテルが、伊豆地域の中心的都市である「沼津」「三島」にはビジネスホテルの集積がみられません。しかし、近年は経営者の高齢化や後継者不足により民宿の廃業が増えています。

また、この表から、事業所数は300近く減り、従業員数は2500人程度減っています。特に賀茂地域と熱海の減少が激しくなっています。1事業当たりの平均従業員数は、熱海のみ減少しています。

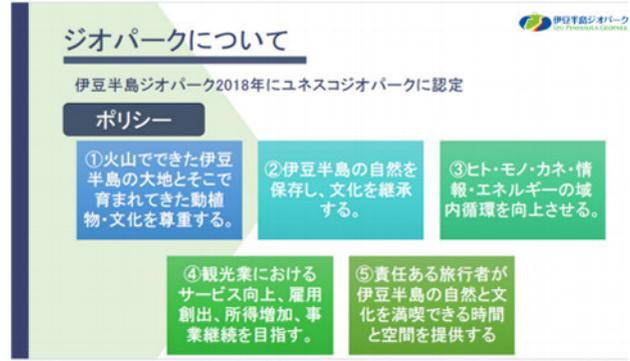
宿泊施設：施設数・従業員数 1事業当たりの平均従業員数は、熱海のみ減少！

	事業所数			従業員数			1事業当たりの平均従業員数		
	2016年度	2021年度	増減	2016年度	2021年度	増減	2016年度	2021年度	増減
熱海	185	163	-22	4313	3546	-767	23.3	21.8	-1.5
伊豆	375	314	-61	4085	3772	-313	10.9	12	1.1
賀茂地域	700	532	-168	5658	4744	-914	8.1	8.9	0.8
沼津・三島・田方地域	347	287	-60	5170	4584	-586	14.9	16	1.1
合計	1607	1296	-311	19226	16646	-2580	12.0	12.8	0.8

・事業所数は300近く減り、従業員数は2500人程度減る

出所：令和2年経済センサス活動調査、観光業・経済産業省

伊豆半島ジオパークは2018年4月にユネスコ世界ジオパークとして認定を受けました。このジオパークが目指すサステナブルツーリズムの在り方は、伊豆半島の地域性を尊重した観光開発をジオパーク及びサステナブルツーリズムの文脈において推進することにより、将来世代も現代世代と同じように伊豆半島の自然環境と地域文化を観光で親しみ続けることができるような地域を目指すために、5点のポリシーを定めています。①火山でできた伊豆半島の大地とそこで育まれてきた動植物・文化を尊重する。②伊豆半島の自然を保存し、文化を継承する。③ヒト・モノ・カネ・情報・エネルギーの域内循環を向上させる。④観光業におけるサービス向上、雇用創出、所得増加、事業継続を目指す。⑤責任ある旅行者が伊豆半島の自然と文化を満喫できる時間と空間を提供する、伊豆地域の観光戦略を、SWOT分析でまとめました。強みは、ジオが特徴的で、弱みは、交通渋滞などの交通者脆弱さ・観光関連事業者の減少などです。



機会は、東京五輪開催によって、サイクリングに関するものが残ったことなど、脅威は、相模トラフ等地震・台風豪雨などの自然災害です。これらより、美しい伊豆創造センターの2023年度は、DMO・国内観光・インバウンド・ジオパークを主要商品核として、コンセプトとターゲットを明確化し事業推進していきます。ターゲットは、台湾（準富裕層）、首都圏在住一般消費者、大阪府、京都府、兵庫県を主とした関西ターゲット、SIT系小規模ツアー、静岡県内および「山の洲」相互交流拡大の5つです。



伊豆地域の観光戦略を、SWOT分析でまとめました。強みは、ジオが特徴的で、弱みは、交通渋滞などの交通者脆弱さ・観光関連事業者の減少などです。機会は、東京五輪開催によって、サイクリングに関するものが残ったことなど、脅威は、相模トラフ等地震・台風豪雨などの自然災害です。これらより、美しい伊豆創造センターの2023年度は、DMO・国内観光・インバウンド・ジオパークを主要商品核として、コンセプトとターゲットを明確化し事業推進していきます。ターゲットは、台湾（準富裕層）、首都圏在住一般消費者、大阪府、京都府、兵庫県を主とした関西ターゲット、SIT系小規模ツアー、静

岡県内および「山の洲」相互交流拡大の5つです。

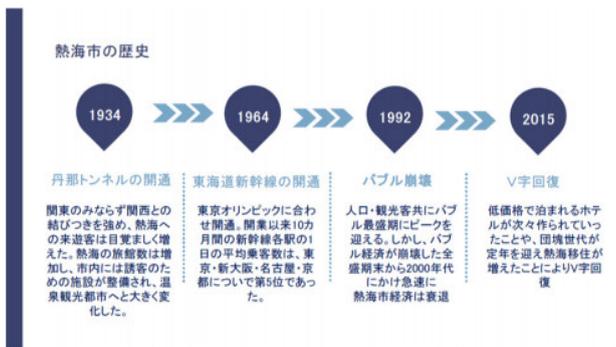
最後に KPI は以下の指標となっています。

指標項目		2020年度	2021年度	2022年度	2023年度	2024年度	2025年度
旅行消費額 (百万円)	目標	320,643	299,050	313,131	249,220	294,356	320,211
	実績	147,139	186,539	集計中			
延べ宿泊者 人数 (千人)	目標	12,777	11,322	11,995	10,520	10,715	11,925
	実績	5,875	6,953	集計中			
来訪者 満足度(%)	目標	99.5	98.0	98.0	98.0	98.0	98.0
	実績	98.1	98.8	集計中			
リピーター 率(%)	目標	70.0	67.0	67.0	67.0	67.0	67.0
	実績	68.6	74.4	集計中			

(出所)美しい伊豆創造センター「観光地域づくり法人形成・確立計画」より作成

第3章 熱海市の概要と地域経済

熱海市が日本有数の観光都市として発展していくまでの経緯と現在までの流れについて、主な出来事を4つ説明します。まず観光都市となるきっかけが1934年の丹那トンネルの開通です。これにより関東のみならず関西との結びつきを強め、熱海への来遊客は目覚ましく増えました。続いて1964年、東京オリンピックに合わせ、東海道新幹線が開通しました。開業以来10カ月間の新幹線各駅の1日の平均乗客数は、東京、新大阪、名古屋、京都について第5位でした。その後熱海市の人口・観光客共にバブル最盛期にピークを迎えます。しかし、バブル経済が崩壊した全盛期末から2000年代にかけ急速に熱海市経済は衰退してしまいます。その後2011年頃まで熱海市の観光業は落ち込みますが、2015年頃にV字回復したと言われています。



続いて熱海市の総人口と世帯数です。熱海市の総人口は1965年に54540人とピークを迎えますが、その後減少を続けていきます。また、将来

推計人口は2030年に約29000人、2040年に約23000人と今後も減少傾向は続くと考えられます。一方世帯数は単独世帯の増加により、増加傾向にあります。



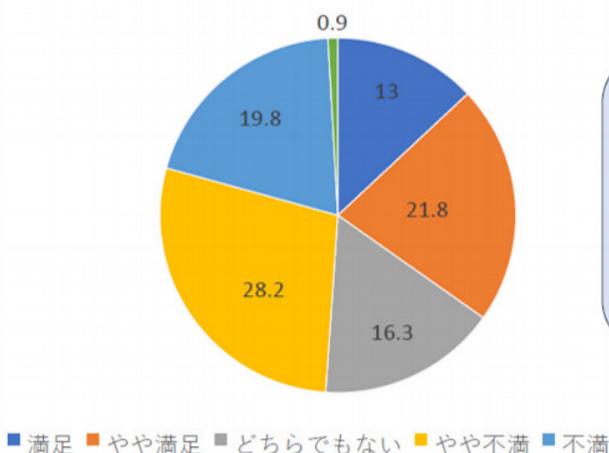
続いて熱海市の人口構造についてです。1995年から2020年の変化をみると、年少人口は5.2%減少、生産年齢人口は21.2%減少であるのに対し、老年人口は26.5%の増加となっており、少子高齢化の進展が顕著であることが分かります。特に高齢化について、高齢化率は2020年に48.7%に達しており、超高齢化社会をはるかに上回る都市であるといえます。また、静岡県が30.2%、全国が28.7%であるため、熱海は群を抜いて高齢化率が高いことが分かります。そのため、「熱海はすでに30年先の日本の姿」ともいわれており、高齢者のための福祉・介護サービスの充実や施設・道路のバリアフリー化、ユニバーサルデザイン化等、多角的な施策の推進が求められています。

続いて熱海市の交通についてです。交通の便利さについて、熱海市在住の人々へのアンケートによると、満足度が34.8%であるのに対し、不満度は48.0%と、市の交通に対し約半数が不満をもっているのが現状です。

この現状に対し市が掲げる課題について、伊豆地域公共交通計画では、交通弱者等の需要変化の対応と乗務員不足の解消の2つを課題としています。

熱海市の交通

交通の便利さについてはいかがですか？



続いて熱海市の地域経済についてです。2020年の熱海市の産業構造は第一次産業がわずか1.6%しかなく、第二次産業が11.7%、第三次産業が86.6%も占めています。さらに詳しく産業別の就業人口をみると、約12000人の第三次産業従事者のうち、「飲食店・宿泊業」に分類される雇用者は3割、「卸売・小売業」は2割と、観光関連産業の比率が5割を超えており、サービス経済化が極度に進展した地域であることが分かります。

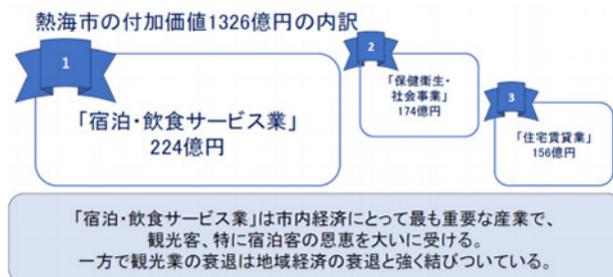
2020年の熱海市の産業構造の比率
 第一次産業:1.6%
 第二次産業:11.7%
 第三次産業:86.6%

第三次産業従事者(約1万2000人)のうち
 「飲食店・宿泊業」→3割
 「卸売・小売業」→2割
 観光関連産業の比率が5割越え

サービス経済化が極度に進展した地域である

続いて観光振興の効果について産業別付加価値額をみていきます。

スライドにあるように熱海市における付加価値額が1番大きな産業は宿泊飲食サービス業でした。付加価値の大きな産業は地域において中心的な産業といえるため、宿泊飲食サービス業は市内経済にとって最も重要な産業であり、観光客の恩恵を大いに受ける一方、観光業の衰退は地域経済の衰退と強く結びついているといえます。



続いて農林水産業の振興について、第五次熱海市総合計画から農業、林業、水産業のそれぞれの現状と課題についてみていきます。農業は従業員の高齢化による耕作放棄地の増加といった問題をかかえており、新たな担い手の確保や耕作放棄地の有効活用を進めなければいけません。林業は、従業者がほとんどいないため、森林所有者が適切な管理を行っていません。今後は放置林の整備が必要とされています。水産業は従業者の高齢化や世界的な地球温暖化や乱獲による漁獲量の減少といった問題をかかえており、安定した漁獲量を確保していくことが求められています。

最後に熱海市の地域経済の課題について次の3つを挙げます。一つ目が就業者の確保です。今後も第三次産業の就業者数も減少することが予想されるため、観光まちづくりに携わる人材、団体の育成及び支援や関係機関との連携により、働き手を確保することが求められます。二つ目が社会ニーズに応じた観光形態の提供です。観光需要の変化の影響を受け、観光産業の情勢は大きく変化する可能性があるため、旅行者のニーズに応じた観光形態の提供が求められています。最後三つ目がインバウンド観光への対応です。近年増加傾向にある外国人観光客のために、民間施設の再整備や新規施設の誘致、温泉

や歴史文化資源等の地域資源の活用が求められます。

熱海市の地域経済の課題

①就業者の確保

観光まちづくりに携わる人材・団体の育成及び支援

②社会ニーズに応じた観光形態の提供

旅行者のニーズは団体旅行が中心の宴会型から、旅行者が自分の興味によってハンドメイドの旅行を楽しむ傾向へ移行

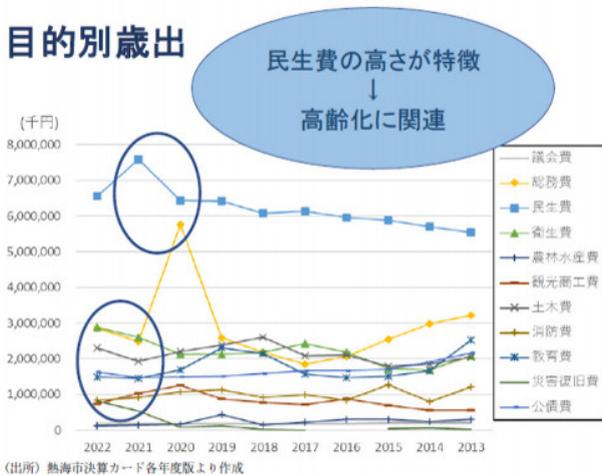
③インバウンド観光への対応

・民間施設の再整備や新規施設の誘致
・温泉や歴史文化資源等の地域資源の活用

第4章 熱海市の財政分析

第4章では熱海市の財政分析について見ていきます。

目的別歳出

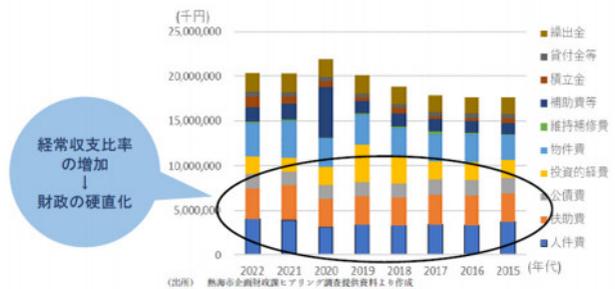


この表は熱海市目的別歳出決算額の推移です。総務費は2020年度に前年度の2倍以上に膨れ上がっています。理由としては、コロナ渦において10万円の特別定額給付金支給が行われたことが挙げられます。民生費は2021年度に大幅に増加していますが、これについては臨時特別給付事業及び伊豆山土石流災害に係る災害救助費の皆増により18.1%増加しました。2021年度災害復旧費は、体積土砂排除事業費の皆増により469.3%の増加、2021年度衛生費は新型コロナウイルスに係る予防接種経費及び災害廃棄物処理経費の皆増により21.7%の増加が生じました。また継続的に見られる特徴として、熱海市は民生費の割合が非常に高いということが挙げられます。高齢化率が高くなればなるほど、民生費の出費も増加するため、熱海市の民生費の

割合が大きいことは熱海市が超高齢社会であることを示しています。

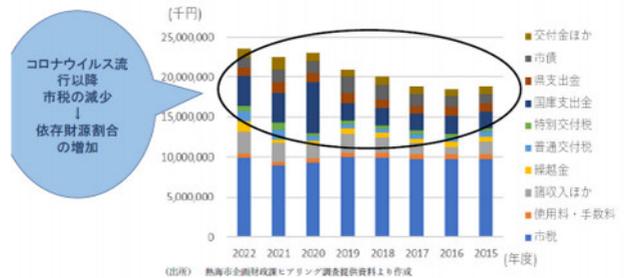
この表は熱海市の歳出決算額の性質別構成の推移です。ここで注目したいものは経常収支比率です。経常収支比率が高いほど財政構造の硬直化が進んでいることを表しています。2022年度と2021年度は義務的経費の割合が増加しており、弾力性が低くなっていることがうかがえます。

性質別歳出



次の表は熱海市の一般会計歳入の推移です。2020年以降歳入が増えています、自主財源の収入はあまり変わっておらず依存財源の割合が高くなっています。これもやはりコロナ対策の関係費が国庫支出金として賄われていることと市税が減少していることが理由であると考えられます。また2021年度には特別交付税の割合が大幅に増加しているが、これは土砂災害対策関係費が増加したためであると考えられます。

一般会計歳入



この表は2023年度一般会計予算歳出の構成比です。2023年度一般会計予算歳出のポイントとしては、復興推進事業、被災者生活再建支援事業に係る経費が増加したことにより、前年度予算と比べ、土木費が17.4%増加の約31.9億円となり、民生費が4.3%増加の約67.1億円となっ

た一方で、災害廃棄物処理経費の減少により衛生費が12.1%減少の約24.2億円となりました。

**2023年度一般会計予算
歳出のポイント**

土木費17.4%増加(約31.9億円)
民生費4.3%増加(約67.1億円)

復興推進事業、被災者生活再建支援事業に係る経費の増加

衛生費12.1%減少(24.2億円)

災害廃棄物処理経費の減少

この表は2023年度一般会計予算歳入です。ポイントとしては、歳入の根幹である市税は基幹税目である市民税、固定資産税などの増加を見込み、前年度予算と比べ4.7%増加の約94億円となり、また、市の貯金である財政調整基金を取り崩し、一般会計に繰り入れる財政調整基金繰入金は6.8%増加の約16.9億円となりました。

**2023年度一般会計予算
歳入のポイント**

市税4.7%増加(約94億円)

基幹税目である市民税、固定資産税など増加の見込み

**財政調整基金繰入金6.8%増加
(約16.9億円)**

市の貯金である財政調整基金の取り崩し

次に、2023年度の熱海市施策の概要についてですが、大きな要点として3つ挙げられます。1つ目に、伊豆山土石流災害からの復旧・復興が挙げられます。熱海市は、被災者支援、復旧・復興、再発防止の3つの観点から施策が行っています。

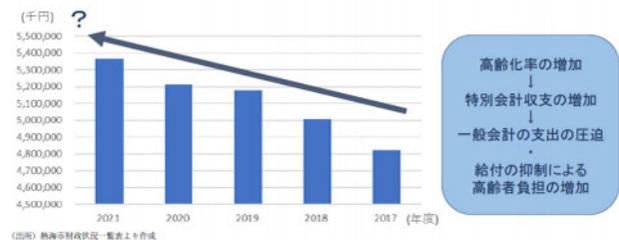
2つ目に、コロナ渦および物価高騰における対策が挙げられます。熱海市は市民が安心した生

活を送るための支援を行うとともに、安定した市内経済を取り戻すための対策を行っています。

3つ目に、熱海2030ビジョンの実現に向けた重点施策が挙げられます。熱海市は熱海2030ビジョン掲げており、主に観光・経済、教育・福祉、仕事・くらしの3分野から中長期の視点で熱海市が持続的に発展していくための施策を掲げています。以上の3点を熱海市重要施策としています。

次に特別会計について見ていきます。ここでは介護保険事業を取り上げます。介護保険事業の収支です。この表を見ても年々介護保険事業に係る予算は増加しており、2023年度介護保険事業会計予算は57億6450円で、対前年度伸率は2.8%増加しています。今後高齢化が進む中で、介護保険に係る経費が増大していくことは確実であるため、熱海市財政の課題となる事業として捉えられます。

介護保険事業

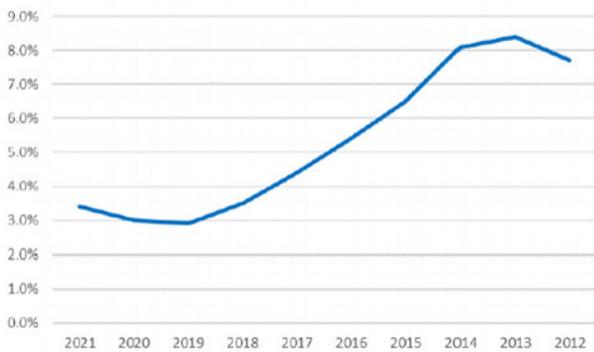


次に公営企業会計についてです。ここで注目したいことは収入の面の一般会計からの補助金、企業債や国庫補助金、県補助金など依存財源がほとんどであるということです。これについては水道事業会計単体では生計を立てられないことを意味しています。

次に実質公債費比率財政再生基準をみます。「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」における早期健全化基準については、市町村・都道府県とも25%とし、財政再生基準は、市町村・都道府県とも35%としています。表を見ると、2016年以降は5.0%を切っており、非常に安全な数字となっています。また2020年度の実質公債費比率の市区の平均は4.7%であり、

3.0%の熱海市は公債費比率が少ないと考えられます。

実質公債費比率



(出所) 熱海市決算カード各年度版より作成

第5章 熱海市の地域政策

次に、第5章熱海市の地域政策について発表します。

本章では、第3第4常で明えらかになった熱海市の課題に対し、どのような政策が行われているのか、また、熱海市が最優先課題としている伊豆山事土石流災害からの復旧・復興に関して、復興計画に焦点を当て見ていきます。

人口減少や高齢化といった地域の課題や、災害や感染症、社会の多様化、地方創生、情報化、SDGsなどの時代の潮流を踏まえて、熱海市は表のようにまちづくりを推進してきました。中でも熱海市総合画を最上計画とし、2021年度から2025年度までの第五次熱海市総合計画前期基本計画が策定されました。

熱海市のまちづくり

1979	熱海市総合計画
1989	新熱海市総合計画
2001	熱海フレッシュ21計画
2011	第四次熱海市総合計画
2021	第五次熱海市総合計画



この計画は、「共に創り未来へつなぐ湯のまち熱海」をスローガンに掲げ、世代を問わず安心して生活することができる持続可能なまちづ

くりのために、5つの目標と施策を定めて取り組んでいます。



次に、熱海市の人口減少対策について見ていきます。2014年11月に制定された「まち・ひと・しごと創生法」に基づいて、2016年3月に「熱海市まち・ひと・しごと創生総合戦略」が策定されました。この総合戦略に基づき地方創生の取り組みが進められてきましたが、人口減少問題を未だに抱えています。人口減少を少しでも和らげるためには、出産や育児の支援、産業発展等により人が集まる地域を構築する必要があります。また、今後の出生数を決める若年層の人口が減少し続ければ、将来の人口減少を完全に止めることは難しいため、将来を担う人材を流出させない取り組みも必要となります。さらに、人口減少に歯止めをかけたとしても一定の人口減少が進行していくと見込まれることから、人口減少に適応するために、生活・経済圏の維持が重要になると考えます。

熱海市の人口減少対策



2021年3月に策定された第二期熱海市まち・ひと・しごと創生総合戦略は、熱海市総合戦略を骨格としています。5つの基本目標を定め、熱海市が一丸となって人口減少問題に取り組み、将来にわたって活力ある地域の実現を目指しています。

次に、伊豆山土石流災害からの復旧・復興についてです。2021年7月3日熱海市伊豆山地区の逢初川で大規模な土石流災害が発生しました。この土石流は梅雨前線による大雨の影響により、逢初川源頭部から逢初川に沿って流下し、下流部に大規模な人的・物的被害をもたらしました。2023年2月10日時点の人的被害は、死者28名、負傷者4名。建物被害は、全壊53棟、半壊11棟、一部破損34棟です。災害発生後の熱海市の対応として評価すべきなのは、避難所として臨時開設を含む11カ所の指定避難所のみならず、熱海市内の宿泊施設を開設したことです。避難所に宿泊施設が活用されたことは、熱海市の温泉観光地という特徴に加え、被災者のために市が財源を確保した結果と言えます。公営住宅や仮設住に入居できるまでの間の生活場所として宿泊施設を提供したことは実に画期的で、熱海市の被災者に寄り添う姿勢がうかがえます。

伊豆山土石流災害(2021・7・3)からの復旧・復興

人的被害	区分	人数
	死者	28人
負傷者	4人	

建物被害	被害程度	世帯
	全壊	53棟
	半壊	11棟
一部破損	34棟	



復興に向けた課題としては、(1) 地区の安全性に関する課題 (2) 被災者や発災後の対応に関する課題 (3) 地域社会の持続性に関する課題の3点を提示しており、伊豆山地区の復興に向けて、復興の理念や基本的な考え方、主な施策を目標や方針ごとに示した「熱海市伊豆山復興基本計画」と、伊豆山地区の将来の土地利用計画や基盤整備等の方向性を示した「熱海市伊豆山復興まちづくり計画」の2つの計画が2022年度に策定されました。

熱海市伊豆山復興基本計画は、「地域が取り戻す 後世につなぐ安全・安心と魅力と絆～住むまち 集うまち安全・安心の伊豆～」を基本理念に掲げ、被災者の安全・安心な生活と、地区の

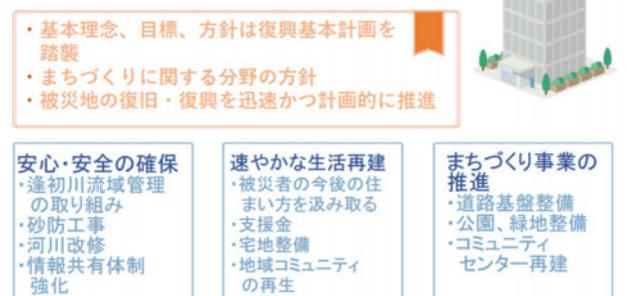
特続的な発展、災害の再発防止を目標としています。具体的には、(1) 安全・安心の確保 (2) 速やかな生活再建 (3) 創造的復興の3本柱に沿った施策・事業が展開されています。

伊豆山土石流災害からの復旧・復興



熱海市伊豆山復興まちづくり計画は、基本理念、目標、方針は復興基本計画を踏襲しており、まちづくりに関する分野の方針を明確にし、被災地の復旧・復興を迅速かつ計画的に推進することを目的としています。最重要課題と捉えている「安全・安心の確保」と「速やかな生活再建」に加え、まちづくり事業を推進しています。

熱海市伊豆山復興まちづくり計画



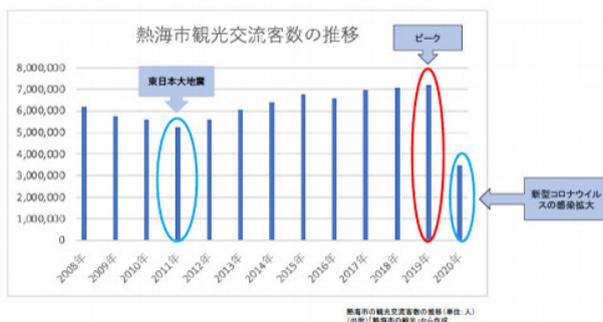
全体を通して、熱海市は時代の潮流を踏まえて、地域の特性や魅力を活かした地域政策を積極的に行っています。市民一人一人がまちづくりを「自分事」として考え、特続可能な地域コミュニティを作り上げていくことが重要です。伊豆山土石流災害に関しては、一時的な生活場所として宿泊施設が提供されるなど、熱海市の迅速かつ丁寧な対応が見られます。今後は、いかに市民に寄り添った復興を進められるかが課題となります。

第6章 熱海市の観光動向

ここからは、熱海市の観光動向を、観光施策についても述べながら具体的に論じていきます。熱海市は静岡県を代表する観光都市であるが、観光の実態はどうなっているのか、またどのような施策、計画を元にまちづくりを進めているのか、データを考察しながら詳しく見ていきます。

まず熱海市の観光交流の動向について見ていきます。

このグラフは2008年度から2020年度の熱海市の観光交流客数の推移です。2011年に一度観光交流客数が落ち込んでいますが、これは東日本大震災による影響だと考えられます。その後少しずつ増加し、2019年にはピークを迎えています。2020年には前年の半数程度にまで激減しましたが、これは世界各地で新型コロナウイルスによる感染が急激に広まり、外国人の入国制限や日本全国でまん延防止等重点措置、緊急事態宣言による外出自粛制限によることが原因だと思われま



- 1 「熱海市の観光」参照。
- 2 熱海市ヒアリング調査資料による。

次に、熱海市を訪れる観光客の特性について見ていきます。観光客特性を確認するにあたり、2023年8月7日に行った熱海市ヒアリング調査資料を参考にします²。データは2018年のものです。熱海市の2018年度の宿泊客数約300万人のうち、外国人は約3万人で、割合にすると全体の約1%しかいません。比較対象として熱海市と地理的に近く、同じく観光地として名の知れている箱根町のデータを見ていくと、2018年度の箱根町全体の宿泊客数4約450万人のうち、外国人は約60万人であり、割合にすると約13%となります。箱根町と比較しても熱海市は外

国人観光客が少ないということが読み取れます。

ここからは、熱海市で実際に行われた事業や施策、計画、まちづくりについて具体的に説明していきます。ここでも引き続き熱海市役所で行ったヒアリング調査の資料をもとに話を進めます。まず2013年2月に策定された熱海市プロモーションの基本指針について述べる。熱海市シティプロモーションとは、熱海市が有する様々な地域資源や優位性を発掘・編集するなどにより価値を高めると共に、市内外に効果的に訴求し、ヒト・モノ・カネ・情報を呼び込み、地域経済の活性化を図る一連の活動です。重点プロモーションとして観光プロモーション、移住促進プロモーション、投資促進プロモーションの3つがあります。

続いて熱海市観光基本計画について説明します。ここで触れている熱海市観光基本計画とは2021年5月に策定されたもので、計画期間を2021年度から2025年度の5年間としています。基本理念は「変化しつづける温泉観光地熱海」であり、これに続くサブ理念として「多様な地域の資源・価値に立脚し、時代・価値観の変化に柔軟に対応する満足度の高い滞在空間の提供」が掲げられています。

熱海市観光基本計画

～基本理念～ 「変化し続ける温泉観光地熱海」

～サブ理念～
「多様な地域の資源・価値に立脚し、時代・価値観の変化に柔軟に対応する満足度の高い滞在空間の提供」

目指すべき姿は「『首都圏』顧客支持率ナンバー1温泉観光地」とされています。熱海を名実ともに日本でナンバー1の温泉観光地として不動のものにするため、「首都圏」顧客に必ず選択される街を目指すことを、その第一歩とするというものです。そしてこの計画には、「将来のリピーター層に想起される新・熱海ブランドの構築」と「市内回遊性の向上と伊豆箱根エリア

における観光ハブ拠点化による新たな来客の創出」という2つの柱があります。

ここまで熱海市の観光動向について見てきました。変化の激しい現代社会に対応し、この先熱海市の観光業を盛り上げ続けるには、熱海市が持つ多彩な自然・文化・風俗資源の魅力を、さらに掘り起こし、新たな価値を創造してプロモーションしていくことが重要です。熱海市がこれからも観光地として静岡県内だけでなく日本にも大きく貢献していくことを期待します。

<参考文献>

・熱海市の観光

https://www.city.atami.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/001/296/kankou-reiwa4new1.pdf

<ヒアリング調査>

・熱海市役所観光建設部観光経済課（ヒアリング実施日：2023年8月7日）

第7章 熱海市の商業機能と観光再生

中心市街地の現状です。中心市街地は、商業、業務、居住等の都市機能が集積し、長い歴史の中で文化、伝統をはぐくみ、各種機能を培ってきた「まちの顔」とも言うべき地域です。しかしながら、こうした状況を背景に、中心市街地の衰退が全国的に進みつつある現状です。

2012年14.62%、2015年13.17%、2018年13.77%、2021年13.59%と、減少傾向にある一方で、商店街の景況は、「まあまあである（横ばいである）」、「衰退の恐れがある」が若干数増加していることが読み取れます。また、2021年度における最近三年間の来街者の変化を見ても、「増えた」がたったの5%であるのに対して、「変わらない」が13%、「減った」が74%であることが分かっています。これは、商店街の中での空き店舗が減ることが必ずしも商店街の繁栄に寄与するとは限らず、市民や観光客のニーズに合わせた店舗展開、そしてエリアの構築が必要であるということを示しています。

中心市街地の衰退は2000年代初めから熱海地区でもみられるようになりました。表を見るとどのエリアにも空き店舗が存在し、全国と比べても高い空き店舗率となっていることが読み取れます。また、銀座町に位置する「熱海銀座商店街」は、2021年時点で30店舗あるうちの10店舗が空き店舗となっていることが内閣府の調査により分かっています。街のあらゆるところがシャッター街と化した熱海地区は、中心市街地の空洞化が進んでいたと考えられます。

熱海地区の中心市街地の衰退

熱海地区エリアごとの商店街における空き店舗数と空き店舗率

エリア	物件数	空き店舗数(件)		空き店舗率(%)	
		2015年	2019年	2015年	2019年
咲見町	33	11	21	33.3	63.6
銀座町	173	33	40	19.1	23.1
中央町	243	32	47	13.2	19.3
渚町	183	52	64	28.4	35.0

(出所:熱海市(2021)「第五次熱海市計画」)

クレームが散見され、観光客数は半減、旅館やホテルは廃業、街のあらゆるところがシャッター街と化した。
>中心市街地の空洞化が進んでいた。

次に、熱海市中心市街地の衰退要因を見ていきます。それは観光に求める付加価値の変化と、商店街を取り巻く環境の変化です。近年では、「モノ消費からコト消費」といわれるように、観光に対して求める付加価値も、「そこで何が買えるか」ではなく、「そこで何が体験できるか」へと変化しています。また、今まで買物を支える商業機能は駅前等の中心市街地に所在するリアルな商店街が担ってきました。しかし、地方圏を中心として、多くの商店街はかつてのにぎわいを失いつつあります。また、郊外の大店の展開やネット通販の普及等により、全国的に見ると商店街の商業機能に対する期待は相対的に低下している現状です。一方、IoT技術の発展等により、生活の利便性は高まっているものの、社会の閉塞感や個人の不安が拡がる中、リアルな存在である商店街が、他者とのふれあいや交流の場を提供することに期待する住民の声もあります。

こうした社会的環境以外にも、「地元の人の熱海に対するネガティブなイメージ」が、「観光客の満足度の低さ」に繋がり、「観光客の満足度の低さ」が中心市街地の衰退に大きな影響

を及ぼしたと考えられます。こうした熱海の状況をなんとかしようとしたのが、株式会社machimori 代表取締役の市来広一郎氏です。

シビックプライドの醸成

地元愛・郷土愛

生まれ育った故郷の風土や文化に対して抱く好意的な感情

シビックプライド

自分がかかわることでよりよいまちづくりが行われているという当事者意識や自負心のこと

「あたまナビ」	里庭	熱海温泉玉手箱(オンたま)
<p>×観光情報の発信。</p> <p>*自分自身で取材し、見つけた地元のユニークな活動を広め、地元の人も知らないコアな面白さを発信。</p>	<p>×地元の人をターゲットに</p> <p>*別荘を熱海にもっている人をターゲットに、農作業を手伝うという体験によって熱海の自然やその他の魅力を知ってもらい取り組み。</p>	<p>*地元住民が体験交流プログラム(路地裏街歩きツアー、体験農業、旅館の職業体験等)を通じて、地域資源を掘り下げ、その評価をマーケティングツールとして活用。</p>

市来氏は、まず初めにシビックプライドの醸成を課題とし、以下三つの取組を行いました。シビックプライドとは、直訳すると「都市に対する市民の誇り」という意味です。しかし、地元愛などの単なるまち自慢ではなく、自分がかかわることでよりよいまちづくりが行われている、という当事者意識や自負心のことを指します。市来氏は、地元の人だけでなく、熱海に別荘を持っているなどの地域滞在人に対しても、熱海の魅力を発信する活動を行いました。そして、市民がまちのことを知り、自分なりにまちにかかわっていくことで、まちが魅力的になり、まちが魅力的になることが市民自身の喜びとなる、そんな利便性や経済性だけではない、長く住み続けられる生き生きとしたまちづくりを目指しました。

魅力的なエリアの構築

リノベーションまちづくり「CAFE RoCA」

シャッター街となっていたエリアに新しい点を打つことに成功。
 >熱海銀座商店街に活気が戻る

「海辺のあたまマルシェ」

熱海のプレイヤーを増やすことに成功。
 >熱海銀座商店街の空き店舗が減少する

ゲストハウス「MARUYA」

新たな滞在の形を創造することに成功。
 >観光客の満足度や観光消費額が増加する

シビックプライド醸成のための取組によっ

て、熱海の知らなかった魅力を知り、熱海のファンとなる地域の人々が増えた一方で、中心市街地に位置する熱海銀座商店街の廃れた様子を見て、「残念だ」とつぶやく地域の人々も多くなりました。そこで、次に、市来氏は市民に高く評価されるようなよりよい都市環境を保全し創出するために、これら三つの魅力的なエリアの構築を行いました。

これは、熱海市の観光消費額を示したグラフです。熱海市の観光消費額は、2007年の1,000億円から、2011年には700億円にまで下がりましたが、市来氏主導の民間によるまちづくりや行政、市民との連携によって、2017年には1,200億円にまで増加し、V字回復を果たしました。また、今回のヒアリング調査により、2021年には30店舗中10件が空き店舗だった熱海銀座商店街において、2023年時点で空き店舗ゼロとなったことが分かっています。

商業機能と観光再生



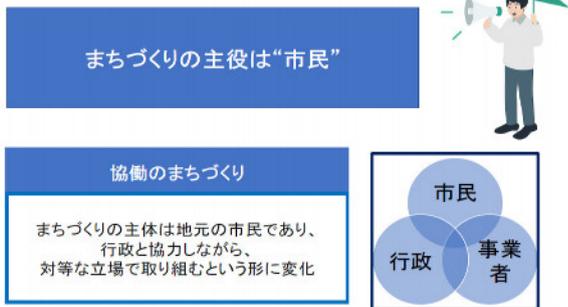
こうして、商業機能や観光再生が実現していく一方で、2018年の観光交流客の動線調査によれば、駅から宿泊施設への直行直帰型の移動が多いことが分かっています。そのため、今後はまちの周遊性を高め、観光と移住の間のグラデーションある多様な暮らし方を推進する街として、持続可能な観光ならびに地域再生につなげていくべきであると考えます。

第8章 熱海市の市民参加型のまちづくり

近年のまちづくりは、市民が主体となってまちづくりに積極的に参加することと、市民や行政、事業者が互いの役割を理解し、連携して取り組む「協働」という二つが重要である。

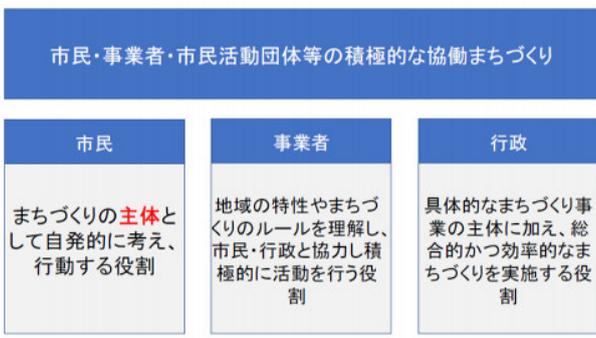
まちづくりの主体はあくまでも市民であるが、行政と協力していく必要がある。例えば市民と行政が意見交換する場があり、行政は市民に対して情報の開示を行う。また市民はまちの課題に関心を持ち、企画段階からまちづくりに取り組む。つまり市民参加型のまちづくりには市民がまちを知り、愛することができる取り組みの有無と実際に市民が行動できるか求められている。そしてビジネスの観点をまちづくりに取り込み、持続可能なものにしていくことが今後のまちづくりにとって重要な観点である。

近年のまちづくり



熱海市でも熱海市都市計画マスタープランの中で、市民・事業者・市民活動団体等の積極的な協働によるまちづくりを定めており熱海市では市民、事業者、行政が互いに認め合いながら、対等な立場で連携・協力するとともに、互いの役割を理解しまちづくりに責任を持つ協働まちづくりを基本に、現在進めている。

熱海市のまちづくり



ここからは熱海市が取り組んでいる協働のまちづくりの事例を紹介していく。

まず、行政が主体となって行った活動として、「熱海市観光基本計画」の策定である。2007年と2021年にそれぞれ策定された。特に2021年の観光基本計画では、熱海の強みである

首都圏からのアクセス、景観や地域コンテンツを活かし、『「首都圏」顧客支持率ナンバー1温泉観光地熱海』を目指すべき姿とした。その計画ではⅡ市内回遊性の向上と伊豆箱根エリアにおける観光ハブ拠点化による新たな来遊客の創出をひとつの柱としている。

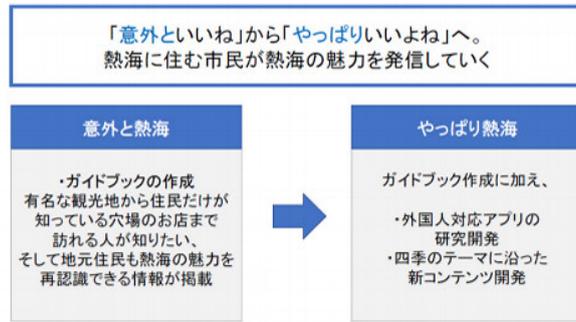
熱海市の強みとして首都圏からのアクセスの良さという点がある。そのため、主要都市からの直行バスの運行について関係機関への働きかけや渋滞緩和・災害時の代替道路の機能整備を推進している。

また公共交通機関を利用する観光交流客が多いことから、熱海駅舎及び周辺整備や低床バスやユニバーサルデザインタクシーの導入、交通系カードの導入事業者の拡大などを交通事業者との協働によって、公共交通の利便性向上の整備を図っている。その他にも道の拡張や段差の改善などの歩道整備、案内サインの配置、無電柱化など人にやさしい歩行空間を整備、駅でのエレベーター・エスカレーターの設置、交通機関のバリアフリー化を促進している。

ハード整備

利便性の向上	公共交通機関の整備	快適な歩行空間の確保
<ul style="list-style-type: none"> ・主要都市からの直行バスの運行について関係機関への働きかけ ・渋滞緩和・災害時の代替道路の機能整備を推進 	<ul style="list-style-type: none"> ・熱海駅及び周辺施設の整備 ・低床バスやユニバーサルデザインタクシーの導入の推進 	<ul style="list-style-type: none"> ・歩道整備や案内サインの配置など快適な歩行空間の整備 ・エレベーター・エスカレーターの設置やバリアフリー化

また熱海市では観光プロモーションの活動も行っている。その中でも「意外と熱海」は熱海の魅力の再発見につながっている。意外と熱海は地元住民が熱海の魅力を再確認することから始まり、住民全員が来訪者に熱海の魅力を発信することで、観光客の満足度の向上や再来訪を目指していくということを目的に進められているプロモーションである。意外と熱海のガイドマップは観光地の情報と熱海のマップが一緒に掲載されているため、観光客にとっても有益なものである。



そのほかにも、「ADさん、いらっしやい！」というメディアプロモーションも行っている。これは熱海市役所観光経済課メディアプロモーション戦略室の職員がAD（アシスタント・ディレクター）や制作部を無料で支援を行うことでロケを誘致するというものである。この取り組みにより、メディアへの露出増加や経済効果など少ない経費から大きな利益を生むという面で大切である。実際にロケ実績も二倍近くに伸びている。このようなプロモーションにより熱海の魅力を発信していくことが、期待される。

続いて、地元の住民が主体となって行った活
シティブロモーション ～ADさん、いらっしやい！～

熱海市役所観光経済課メディアプロモーション戦略室の職員がADや制作部を無料で支援を行うことでロケを誘致するというもの

種別	2012	2013	2014	2015	2016	2017
映画	5	2	22	19	7	6
ドラマ	10	9	10	20	12	9
情報・バラエティ番組	47	56	79	71	95	65
合計	62	67	111	110	114	80

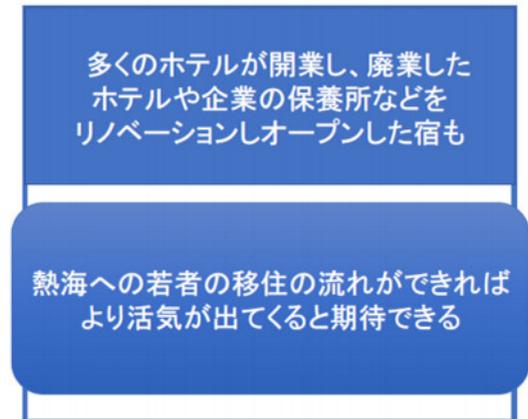
(出所)熱海市観光経済課ヒアリング提供資料

動では、Uターン者による熱海の魅力的なコンテンツづくりとして2017年の観光白書でも取り上げられている、NPO法人「atamista」による取り組みである。特に「熱海温泉玉手箱」という取り組みが挙げられる。熱海やその周辺地域に住む人々に対して魅力を伝え、熱海のファンを作り出すことを目的としている。実際、取り組みを行う最中、事業者同士でもコミュニケーションが活発になり、互いをよく知ることで街を活性化させることとなった。また熱海マルシェや99℃を軸とする創業支援プログラムも行っており、いずれも熱海のまちを盛り上げようという意欲ある人を発掘し、チャレンジを応援す

るというものであった。

また近年では宿泊施設のリニューアルも行っており、熱海紅楼は熱海に移住した若者が運営を引き継ぎ、営業を始めた宿である。若者のチャレンジを後押しして熱海に貢献していけるようになりたいと述べており、熱海への若者の移住の流れができればより活気が出てくると期待できる。

宿泊施設のリニューアル



第9章 大分県由布市と長野県阿智村における官民連携によるまちづくり

ここからは住民が主体となり、公民連携のまちづくりによって成功した先進事例を取り上げます。

まずは大分県由布市の事例です。人口約3万人で、湯布院温泉を中心とする観光業や農業が盛んな市です。

由布市のまちづくりの特徴として一つ目に「クアオルト構想」を軸としている点です。クアオルトとはドイツ語で「健康保養地」を指し、現在の由布市では地域資源を活用し、温泉健康保養地として取り組みが行われています。

このクアオルト構想は1969年に岩男氏が西ドイツを視察で訪れたことから始まり、その後旅館経営者3人が南ドイツのハーデンヴァイラーを訪れた際に構想が完成しました。1978年には行政へ協力要請がされ、官民連携のとれたまちづくりが行われるようになりました。

「クアオルト構想」とは

クアオルト…ドイツ語で「健康保養地」

現在の由布市では…

温泉や食、自然環境、伝統文化などの地域資源を『健康』を中軸として連携して活用し、地域の健康増進と交流人口の拡大による『温泉健康保養地』としての取り組みを行っている

(引用) 由布市「暮らしの情報 クアオルト研究会について」
https://www.city.yufu.lg.jp/kurashi/mashikurikomunitary/kurort

クアオルト構想の誕生



また、2つ目の特徴として「牛喰い絶叫大会」や「湯布院映画祭」など独自のイベントが多数開催されていることが挙げられます。こうしたイベントが由布院の魅力を発信する場や地元の人との交流の場となり、湯布院でしか味わえない経験が作り出されています。そして、これが由布院の魅力や価値を高め、観光客の増加に繋がっていると考えられます。

「クアオルト構想」による由布市の観光まちづくり

由布市独自のイベント



由布院でしかできない体験

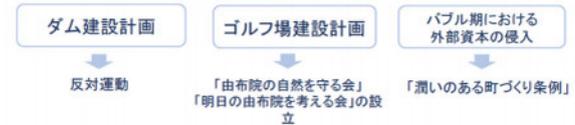
由布院の魅力や価値の向上

多数の観光客が訪れるまで由布市が内発的発展した要因として、まちづくりが住民主体で実施されている点が挙げられます。このような意識があるのは、過去に何度も外部資本による開発計画が持ち込まれ、その度に町を守ってきた経験があるからです。特に、岡田氏はゴルフ場建設計画の際にできた「明日の由布院を考える会」で住民がまちについて勉強や議論をし続け、実際に活動する組織や連携関係が形成され

ていたことが内発的発展を保つ要因であったとしています。

住民主体のまちづくり

外部資本による開発計画の過去



岡田 (2008)

- ・「明日の由布院を考える会」で住民たちが勉強し、議論を続けていたこと
- ・中心的に活動する組織作りと協力関係を築けたこと

⇒ 内発的発展を保つ要因

また、経済的な循環ができていたことも要因の一つとしてあげられます。由布市では地元でとれた食材を旅館で使用することや商品にすることで地元での消費を推進し、農業の販売経路を確保し、支えています。また、旅館同士で互いの情報発信を行っています。こうした産業同士の連携により、経済的循環が発生し、内発的発展に繋がったと言えます。

このように由布市では「クアオルト構想」を軸に住民が主体となり、住民や行政、産業同士が連携して地域の特性を活かしたまちづくりを行い、経済的な循環ができていたことで内発的発展ができたと言えます。

経済の循環による内発的発展



	1980年	1985年	1990年	1995年	1995年/1980年
農業粗生産額	1,191	1,491	1,543	1,876	1.58
製造品出荷額	1,432	1,147	1,144	1,803	1.26
商品販売額	5,319	7,573	9,187	10,870	2.04
観光消費額	7,384	10,728	11,130	14,075	1.91
観光客数	181	272	362	381	2.11

次に長野県阿智村の事例を示します。阿智村は人口6000人の小さな村で村の一部のみが過疎地域となっています。農業や林業、観光業が盛んで、近年では星がきれいな村として有名になっています。阿智村では産業振興も行われましたが、ここでは住民主体のまちづくりについて説明します。

阿智村の発展要因として住民主体のまちづくりが実践できる仕組みが整っていたことが挙げられます。この前提条件は村が情報発信をしていることです。村はケーブルテレビや様々な懇

談会など様々な手法を用いて積極的に住民へ情報を届けています。

住民主体のまちづくりができる要因

前提条件

村による積極的な情報発信



出所: 長野県阿智村(2016)「阿智村第4次総合計画書から、生きる、阿智家訓～住民一人ひとりの人生を高められる、持続可能なむらづくり～2018年度～2027年度」p.69-97。
https://www.vill.aichi.lg.jp/uploaded/attachment/9711_15572_miso.pdf 2023年11月6日閲覧

そして、この情報発信を基盤とした2つの住民主体の組織が阿智村のまちづくりに大きな役割を持っています。一つ目が地区自治会です。この組織は行政と対等な立場の存在で、住民の要望の整理や立案などを行い、行政に結びつける役割を果たし、ここには村の職員も所属しています。

二つ目に村づくり委員会です。これは、地区自治会とは異なり、村の全体的な問題解決を目指す仕組みです。この仕組みにより阿智村立図書館など実現した例が複数あります。村は住民らの案を実現できるように金銭面や知識などの支援します。このような中で議会の存在意義や議員の役割の変化や、村の職員の質の向上が求められ、議会や議員、村の職員にも変化が生まれました。このように阿智村は、情報公開を重視したことで住民がまちづくりに参加し、行政が住民らを支援するという体制が発展を支えたと言えます。また、要望の実現が住民の増加や、さらなる住民のまちづくりへの参加に繋がっていると考えられます。

これまで、熱海市の事例を中心にポストコロナにおける観光まちづくりについて考察してきました。熱海市の商店街の事例や先進事例を通して、まちづくりには住民参加、地域の特性を活かすこと、公民が連携すること、そして地域内の産業同士の連携が必要であることがわかりました。

ポストコロナにおける観光まちづくりや人口減少や高齢化、財政の硬直化といった課題を抱えている熱海市の発展においても、住民が主体的にまちづくりに参加することが欠かせませ

ん。そして、住民と行政が協働で地域の魅力や強みを再確認し、地域資源を活用した観光まちづくりに取り組むことが求められると考えます。

リニア関連 7 団体による田代ダム案に関する公開質問状 と JR 東海の回答、質疑

田代ダム案は、リニアトンネル工事によって大井川の水源となるべき水が山梨県へ流出する量と同量の水を田代ダムの取水を抑制することにより、別途大井川に戻すという案です。リニア新幹線にかかわる 7 つの住民団体が、田代ダム案の協議に入るのにあたってこれまで国の専門家委員会や県の専門部会を傍聴していて、田代ダム案自身が成り立つことにかかわる疑問に JR 東海が堪えていないことを重く見て、議論の結果 2023 年 12 月 20 日 JR 東海あてに質問状を提出しました。2024 年 1 月 29 日に JR 東海は文書で回答し、2 時間に及ぶ質疑を行いました。田代ダム案について重要な事項が含まれていると考えここに掲載します。

公開質問状

JR 東海丹羽社長様

大井川の水とリニアを考える藤枝市民の会
大井川の水を守る 62 万人運動を推進する会
静岡県リニア工事ストップ署名の会
静岡県リニア工事ストップ署名の会島田
南アルプスとリニアを考える市民ネットワーク
静岡
リニアから大井川の水と自然を守る小笠・掛川の会
リニア新幹線を考える静岡県民ネットワーク

1. 田代ダム案で補おうとしている大井川流量に影響するトンネル工事湧水量は、JR東海モデルの 300 万トン、静岡市モデルの 500 万トンよりはるかに多いのではないかという意見が専門家の間にあります。破碎帯の状況が確認できる適切な箇所でボーリングを実施して実際の被圧地下水を正確に把握して湧水量を算出すべきとお考えになりませんか？

回答

・静岡県と山梨県との県境付近の静岡県内断層帯の地質及び湧水に関する不確実性を低減するため、山梨県内から、県境を越えて静岡県内でボーリング調査を実施したいと考える。

・ボーリング調査により、県境付近の静岡県内断層帯の地質及び湧水に関する状況を把握し、結果を公表することで、流域のみなさんの懸念の解消につなげていきたい。

質疑

① 工事湧水量を実態に近づけないまま工事(=田代ダムの取水抑制)するのか？

JR東海「地質及び湧水の不確実性低減のためコアボーリング調査を実施」

7 団体：「県境付近の静岡県内断層帯の地質及び湧水に関する不確実性を低減するため、静岡県内において地質及び湧水に関する不確実性を低減するために、山梨県内から、県境を越えて静岡県内でボーリング調査を実施」とボーリング調査の必要性を答えたことについて重要だと考える。どういうボーリングを想定しているのか？

JR 東海：回答に書いた通り「地質及び湧水に関する不確実性を低減するために、県境を越えて静岡県内でコアボーリング調査を実施したい」

7 団体：垂直ボーリングは想定していないのか？
県境の伝付峠に登ったことがあるが、稜線に沿ってたいへん広い場所がありまた林道も通り、機材の運搬が可能と考えるがいかがか？

JR 東海：現地を訪れたことがあるが、林道について機材が運べるという認識がない。先進ボーリングの方が連続した地層を調べることができる。

7 団体：専門部会の議論において、JR 東海は先進ボーリングを「調査」と称したが、実は最初コアをとるつもりがなかったので私たちは「水抜きボーリング」と批判した。その時の専門部会に JR 東海が提出した資料でも、問題になっている断層②付近ではコアボーリングをやるつもりはないし JR 東海は技術的にできないと言っていた。その後議論の中で専門部会委員がコアボーリングでできるよう技術指導すると言って県境付近の断層のコアをとることで合意していると承知している。

7 団体：その後、県境をまたいで高速長尺先進ボーリングの続きを行うということか？

JR 東海：そうだ。つづいて静岡県内も山梨県側からコアボーリングで湧水量等の不確実性を下げたいということだ。水平にコアボーリングすることで地層の変化に応じてコアを取れる。

7 団体：新たな解析をするのか？

JR 東海：計算していくということ。

7 団体：コアボーリングの場合、掘削中に突発湧水の発生の可能性はないか？斜めに掘って水が止まらなくなったと言う話があったが？

JR 東海：バルブ等の措置で対応できる

② 工事湧水は 500 万トンが最高なのか？

七団体「500 万トンの根拠は山梨県側の硬い層による。桁違いに上回る湧水となるの

表 1 湧水圧試験及び有効間隙率試験実施箇所

調査地点	掘削方向	標高 (m)	掘削長 (m)	湧水圧試験 (箇所)	有効間隙率試験 (箇所)	主な地層名
① 山梨県早川町 (新倉付近)	鉛直	1,590	837	9	10	四万十帯瀬戸川層群
② 静岡市葵区 (燕沢付近)	斜め	1,279	1,200	-	12	四万十帯白根層群、寸又川層群
③ 静岡市葵区 (東俣付近)	斜め	1,419	900	-	10	四万十帯白根層群



図 12 ボーリング実施箇所位置図

では？」

JR 東海「500 万トンはある一定の条件のもとでの計算値に過ぎない」

7 団体：JR 東海はトンネル湧水について「解析値の中で大きいのは 500 万トン」と言っているが、国の中間報告で「(500 万トンという) 推計されたトンネル湧水量は確定的なものではない」と言っている。500 万トンより多く出る可能性があるということではないのか？

JR 東海：もちろんその可能性はある。500 万トンはある一定の条件のもとでの計算値に過ぎない。

7 団体：そもそも湧水量を算出するための透水係数が小さすぎないか？コア採取のためのボーリングを山梨県側の主に粘土層でしている。そのため JR 東海モデルで 10 のマイナス 6 乗 (単位

は m/s、すなわち 1 秒間に 1/1000 mm の率で水が移動することを意味する)、それを援用したかたちの静岡市モデルでいえば主要な断層は 10 のマイナス 5 乗としている。あまりに小さな値、10 のマイナス 6 乗は私たちが調べると粘土層のものだ。ほとんど水が通りにくいと言ってよい。県の専門部会の議論を聞くと一桁二桁三桁違うというし、私たちがトンネル技術者から話を聞くと「あまりに小さすぎる」と言われる。10 のマイナス 4 乗なら湧水は 10 倍、10 のマイナス 3 乗なら 100 倍、10 のマイナス 2 乗なら 1000 倍となる。問 2 の図のコアの取れていないところは 10 のマイナス 0 乗ではないか？

JR 東海：透水係数が変われば湧水量を増していくことは確かだ。ただ私たちが参考にした建設産業調査会『地下水ハンドブック』では、破碎帯は 10 のマイナス 5 乗から 6 乗となっている。生物多様性部会に提出している。

7 団体：専門家の指摘からすれば、かなりの湧水となる。JR 東海以外のことを示す資料はたくさんある。

③ 田代ダムの取水抑制で返せるのか？

JR 東海「不確実性は確かにある」

7 団体：田代ダムの東電 RP の取水の権利は最大で毎秒 4.99 トン、実際には 2.6 トン、2.7 トンくらいではないか？解析値である 500 万トンなら 10 カ月で均すと毎秒 0.2 トン、10 倍なら 2 トン、100 倍で 20 トンとなる。実際は年単位で考えるのではなく、渇水期に戻せるかどうかなのでもっとシビアだと思う。そうなれば田代ダムの東電の取水抑制では返せないのではないか？

JR 東海：不確実性があるということは確かだ。

7 団体：私は掛川市役所に努めていて水道課だった。市内の川を水源とする水道事業に県の補助金を申請したらこんな小さな流れで水源になるのかと言われた。今は大井川の水で不自由なく

使っているが、昔は水で苦勞するから掛川に嫁にやるなど言われたものだった。それが元に戻るようでは困る。原発事故は起きない、原発は安全で、そして一度始めた事業は引き返せないと断っていたが、福島苛酷事故が起きた。これを忘れてはならない。

JR 東海：・・・

7 団体：不確実性がある時点でトンネルを掘って突発湧水が出た場合、引き返せるのか？県民はそのことを心配している。

JR 東海：だから不確実性を減らすために調査は必要だ。

7 団体：私たちは現在の確定値の湧水量はあまりに少ないと思うが、透水係数がはっきりしない限りこの問題は平行線となる。その意味でどのような調査であるかは別として調査が大事と言ったことは一歩前進、評価する。まず調査、コアボーリングを忘れないでほしい。

2. 貴社のボーリング調査結果などから、西俣直下の断層・破碎帯において水が抜け、大井川の流量が減り、水量の面において田代ダム案で対応できるのか、心配がありませんか？

回答

・東電 RP から提供された約 10 年分の河川流量の日ごとの実測値を用いた検討では、渇水期においても想定する県外流出量に対して取水制限する日はない。

・一方で、トンネル掘削に伴う田代ダム上流地点での河川流量の減少量が想定より増加する等の不確実性に対応するため、今後実施するボーリング等による調査の結果から、湧水量が多いと想定される区間では、薬液注入等を実施しトンネル湧水の低減をしたり、トンネル掘削のスケジュールを調整し渇水期をできるだけ避けて施工したりすること等を検討していく。

・また、県外流出量と同量の取水制限できない場合には、事後的に可能な限り早く、不足分を加味して取水抑制量を増やすことで、総量とし

て県外流出量と同量を取水抑制する。

質疑

④ 溢水で田代ダムに水が貯まるのか？

七団体「西俣直下に溢水があるのではないのか？そうであれば田代ダムに水がたまらない」

JR 東海「溢水とは確認されていない」

7 団体：まず 500 万トンというのは県境の大断層の 10 ヶ月間の湧水量でいいのか？とすると静岡工区の湧水量はどれほどになるのか？

JR 東海：静岡工区の湧水の総量は 3700 万トンから 4600 万トンに及ぶ。

7 団体：地質調査の断面図をみても静岡工区の断層破碎帯の方が本命に見えた。これをすべて補足して導水路トンネルから榎島まで送ることができるのか？そもそも県境の大断層において工事の安全や重機の確保のために拌み勾配で掘るしかないと言った。これだけ水が出るのに片勾配では水浸しになるのではないのか。

JR 東海：薬液注入、工事時期の調整で対応する。その手順と流量は、中間報告「大井川水資源利用への影響の回避・低減に向けた取組み」に示されている。

7 団体：図 25 の西俣直下にボーリングした際、断層と交差するところでコアが取れなくなっている。ふつうならここで大量に湧水が出るのだが、出水の記録がなく専門家から溢水と指摘されている。それをどう考えるか？

JR 東海：溢水と確認されていない。水平ボーリング調査で確認したい。

7 団体：それでは説明がつかないのではないのか？水は出ていなかったわけで、このまま放置すれば西俣の水源となって田代ダムに行くはずの水が、地下に吸い込まれて表流水とならず田代ダム案を揺るがすことになる。上越新幹線の中山

トンネル工事ではトンネルルートの変更を余儀なくされ、トンネルは計画より大きくカーブした。リニアではこういうことができないのではないのか？

JR 東海：有識者会議にも提出した青函トンネル龍飛方の調査施工図によれば、水平ボーリングで調査可能と考える。土圧・被圧地下水環境下での薬液施工の安定性については有識者会議資料・幌延地下 400 メートルでの施工例がある。トンネルの中から調査したい

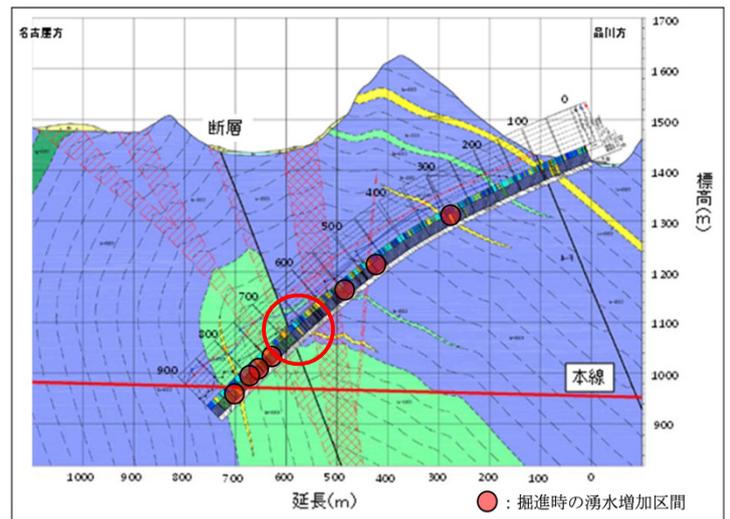
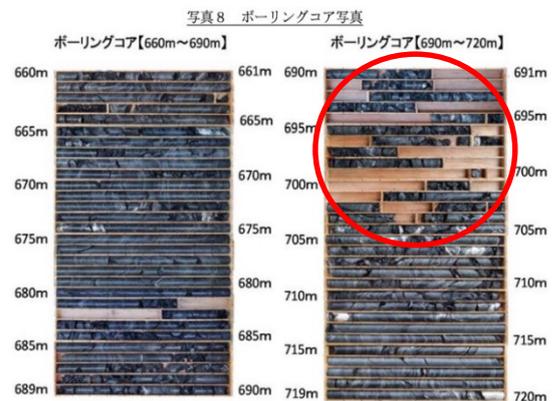


図 2.5 ボーリング調査結果



7 団体：トンネル内からの調査では周辺の地層の状況がわからないのでは？

JR 東海：そのためには複数の先進ボーリングを常に行って破碎帯の状況を調べる必要がある。斜め方向にボーリングして確認できる

7 団体：掘削スケジュールの調整をするか？ 溢水の可能性は確認出来ているか？

JR 東海：そうする。湧水量を確認しながら工事する。溢水は確認できていない。

付近の断層帯で生じるトンネル湧水の量が多く

⑤ 突発湧水に薬液注入で固められるのか？安全性は？

JR 東海「最近技術も進んでいる」

JR 東海：静岡工区の掘削のときにしっかり調査する。もし湧水が多量なら薬液注入等に対応する。

7 団体：薬液注入で効果があるのか？南アルプスは他にないほど被圧地下水の圧力も強い。

JR 東海：最近はその技術も進んでいる。止めることができると考える。例えばガラス溶剤は速乾性が強い。

7 団体：たいへん疑問だ。また安全性にも疑問がある。まだ特定されたわけではないが中部横断道工事で使われた薬液について発がん性があるとして禁止され、それを野積みにしたものが富士川に流れ出した疑いがある。富士川の河口に沈殿していると報道され、サクラエビへの影響が懸念されている。今、使われていても安全性に問題がないのか？

JR 東海：国の有識者会議で安全を議論がされている。

3. 田代ダム案は、渇水期、豊水期ふまえた工事湧水と河川流量がタイムラグを持つ場合を想定しているのでしょうか？そのやり方をお聞かせください。

回答

・トンネル掘削スケジュールについては、ボーリング等による調査の結果から把握した断層帯の位置や幅を考慮のうえで、詳細な検討を進めていく。

・なお、県外流出期間の延伸などにより、県境

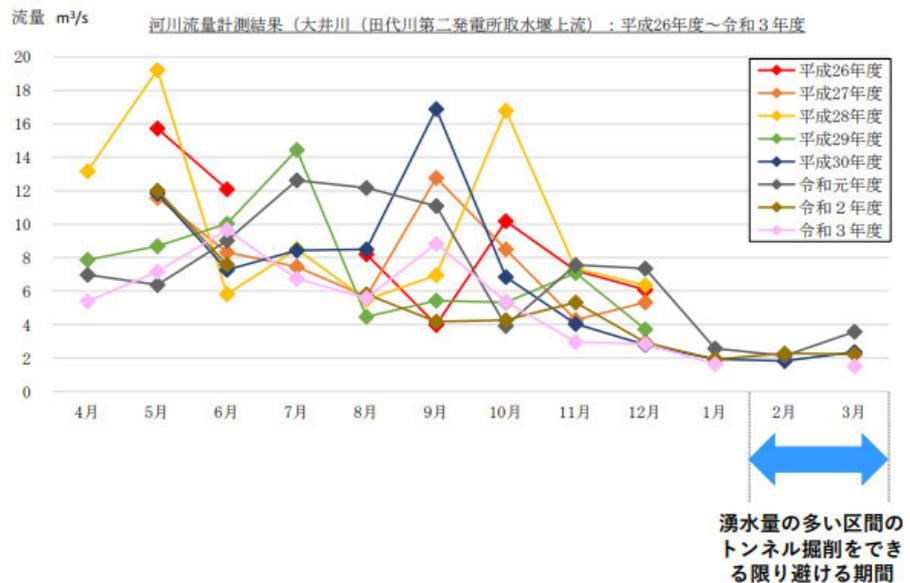


図 23 トンネル掘削スケジュールの調整イメージ（春頃（4月頃）にトンネル掘削を開始する場合）

なり、県外流出量が想定より増加する場合には、トンネル掘削を一時的に中断し、掘削スケジュールを再検討する。

・また、工事前、工事中、工事後に継続的かつ適切にモニタリングを実施することで、トンネル掘削に伴う、トンネル湧水量、河川流量、地下水位、水質・水温等の変化の有無や程度を確認します。

質疑

7 団体：「トンネル湧水の量が多くなり、県外流出量が想定より増加する場合」について、ほんとうにトンネル掘削を一時的に中断することができるのか？

JR 東海：管理値を設けている。

7 団体：ほんとうに必要なのは渇水期だ。豊水期にいくら戻してもらっても困る。

JR 東海：その調整ができるよう協議に入る。

4. 大量の被圧地下水が抜けたとき、数百年にわたって大井川の水量が減ることを予想していないのでしょうか？

回答

・静岡県内で発生するトンネル湧水は、導水路トンネルにより、工事の一定期間を除き、工事中、工事完了後のいずれも、全量が大井川上流部（榎島）に戻すことで、中下流域を流れる水の量が減らないようにする。

・ただし工事の安全を確保するために県境付近の断層帯（静岡県内）を山梨県側から上向きに掘削する必要があり、この期間に限り、県境付近のトンネル湧水が、山梨県側へ流れ出る。

・県境付近の断層帯を掘削中も、静岡県内県境付近以外のトンネル湧水を大井川へ戻すことにより、山梨県側へ流れ出る以上の量の静岡県内の山の中に蓄えられている量も含めた地下水がトンネル湧水として大井川へ戻されるため、解析値では川の水の利用は減らないと予測されている。

・一方、解析には不確実性が伴うため、大井川流域で水資源を利用されている皆様にご安心いただけるよう、静岡県から県外へ流出するトンネル湧水の量（県外流出量）と同量が大井川へ戻す方策の検討を進めており、その方策のひとつである、工事の一定期間、発電のための取水を抑制し、大井川に還元する方策（田代ダム案）について、2023年12月に、東京電力リニューアブルパワー株式会社と方策の実施にあたっての基本合意書を締結した。

・引き続き大井川の水資源を利用される流域関係者の皆さまと双方向のコミュニケーションを図りながら、流域関係者の皆さまにご安心いただけるよう真摯に取り組む。

質疑

⑥ もし何かあったら未来永劫補償さ

れるのか？ポンプアップされるのか？

7 団体：回答として言っているのは解析値、計算上の値である500万トンだ。南アルプスは全国の中でも南海トラフから力を受ける特殊な地質で、全国で類を見ない土被りと高圧の被圧地下水に

見舞われる。不確実性の突発湧水の方が確率は相当高い。山体内の破砕帯に含まれる大量の被圧地下水が抜けたときには、大井川の将来の水源となるべきものまで抜けてしまうと考えられる。

JR 東海：解析値に近ければ水を戻すことができ、トンネルがつながってからもポンプアップと導水路で返し続けることができる。もし万が一水が減ったときには他の工区は国交省「公共工事の要領」の30年ではあるが、水資源への影響が出るまでに長い時間かかるので、補償の請求期間、補償期間等に関してはそれによらない補償を実施する。

7 団体：それって未来永劫か？大井川流域に控える人はずっとそこに住み続けなければならない。リニアはいつまで続くのか？JR 東海はいつまで存続するのか？未来永劫補償することができるのか？未来永劫ポンプアップすることは会社になくとも可能なのか？戦後の国鉄は42年でなくなった。JR 東海は30年そこそこというところ。

JR 東海：・・・

まとめ

中央新幹線工事事務所古川日出雄副長ほか2名の方は可能な限り誠実に対応していただき感謝する。特に、解析値ではなく、不確実性の低減のためにコアボーリングを行うことを基本にしたことは評価する。一方透水係数や溢水など、隔たりも大きく納得できない。今後も真摯に対応していただきたい。とりあえず次回は生物多様性はじめ、環境の質問状を届けるので対応をお願いしたい。

ルール違反、地域住民の願いに反する首長発言に抗議する

2月25日の流域首長の総意でのリニア工事開始のJR東海要請について

2月25日、流域10自治体の首長とJR東海の意見交換会において「県内工事のボーリング調査の早期着手を求めた」と報道され

2月25日、大井川流域10市町の首長とJR東海の丹羽俊介社長の意見交換会が非公開で開かれ、「首長の総意として、大井川上流部にある田代ダム関連施設の大規模改修中は取水をしないので、この間に県内で高速長尺先進ボーリングを実施すれば、ボーリングに伴い県外流出した湧水を大井川に返還する方策の必要はないとの考えをJR側に伝えた」「県内工事のボーリング調査の早期着手を求めた」と報道されています。これはこれまで静岡県とJR東海が科学的工学的に積み上げてきた対話に反し、地域の住民の利益を裏切る行為であることに強く抗議します。

まず「首長の総意として」と述べていますが、それは流域自治体に加わる「大井川利水関係協議会(以下、利水協)」の協議の決定事項について県を通じてJR東海と交渉することになっています。これまで静岡県、流域自治体、JR東海でつくられたルールにおける何の権限にももつとづかず、越権行為以外のなにものでもありません。染谷島田市長は、一方的に「利水協は一定の役割を終えた」と述べ、部分開業などの持論を言う川勝知事は「流域の代弁者ではない」と決めつけていますが、県が行ってきた科学的工学的議論の成果に目をつぶって県の代表を認めないのは筋が通らないし、これまでのルール自体を壊すものです。

また「流出した水と同じ量を戻す方策」である田代ダム案を、首長が繰り返し述べている「工事湧水は最大でも500万トン程度で微々たるもの」という認識を前提として了承しています。「最大でも500万トン」はJR東海も言うおらず、工事湧水の量が大きく違う可能性が大

いにあることは国の中間報告でも記されていることです。その認識を欠いたまま、県境を越えた工事開始を意味する静岡県内への高速長尺先進ボーリングを実施すると工事を迫るのは、将来の大井川の水源が枯渇する重大な結果につながります。

高速長尺先進ボーリングでの調査は限られており、今湧水量を実際に近づけるために必要なコアをとる調査はできず、いわゆる「水抜き」になるだけです。それを理解せずJR東海と県専門部会が対話を積み重ねているときに、いらぬ混乱を持ち込むだけです。

東京電力が田代ダム関連施設の改修中である2024年2月から2025年10月の間にボーリングを行えというのは、これまでの科学的工学的な積み重ねと違うテンポを強要し急がせることは十分な議論を阻害しています。特に首長たちの権限外の現在議論が行われようとする環境問題の存在を無視するものであると言わざるをえません。それは水を守りたいという県民だけでなく、自然環境を守りたいという県民の願いに背くものです。それどころか「ボーリングに伴い県外流出した湧水を大井川に返還する方策の必要はない」というのは、東電への補償を言っていたJR東海だけ一方的に有利になるものです。

「首長の総意」は、一度始めてしまってダメだったら後戻りができない条件を大きく抱える南アルプスの特性を理解せずに発言しています。地域住民に田代ダム案等について一度も説明せずに独断で工事開始を求めました。それはこれまでのルールを壊し、水や環境が失われて後戻りできず、流域住民の願いを損ない県民との距離はますますひらくこととなります。首長

は流域住民の願いを代弁していないと言われても仕方がありません。

2024年3月6日

大井川の水とリニアを考える藤枝市民の会
大井川の水を守る62万人運動を推進する会
静岡県リニア工事ストップ署名の会
静岡県リニア工事ストップ署名の会島田
南アルプスとリニアを考える市民ネットワーク
静岡
リニアから大井川の水と自然を守る小笠・掛川の会
リニア新幹線を考える静岡県民ネットワーク

ブラ林 on お茶の道

県内各地の街を歩いて、その地域の歴史や風土を紹介します。
第8回目は、お茶が中国から日本、そして静岡へ伝わる道と見事な枝垂桜を紹介します。林事務局長がブラリと歩くこの連載は、あくまで旅行記で主観的な感想が含まれます。

自宅最寄りの七間町バス停から約1時間揺られ、藁科川沿いの立石でバスを降りると30分ほど緩やかに坂を登って栃沢に来ました。この里は三方が山に囲まれた台地の上に位置します。この里の家々の名字は米沢と出雲ばかり、椎茸を軽トラに積んだおじいちゃんが私の前に止まって「山に行くのか」「はい」「今桜いいぞー」「楽しみに来ました」と答えると、そうかそうかと満足げに去ります。何か嬉しくなります。



ここの旧家、米沢家にある枝垂れ桜は、オクシズの名木としてとても有名な桜です。茶畑の中、枝垂れた枝に薄紅色の小ぶりの花を無数につけてとても見事です。私はたくさんの桜が咲いている姿もそれはそれでいいのですが、孤高で気高い姿で存在感のある桜というのがとても好きです。



すぐ近くに「聖一国師誕生地」の石碑が建っています。実は米沢家はお茶を日本に伝えた鎌倉時代の高僧、聖一国師の生家だったのです。



この家は源頼朝に名馬駿墨を献上した旧い家。龍千丸(聖一国師の幼少時の名)はこの地で生まれ、山の向こうには何があるかいつも考えていたのでしょう、5歳になると久能山久能寺で仏教を学び、才能が認められて鎌倉、近江などを巡歴しました。



中国に渡ってさらに修行を積みました。私が2016年に中国・浙江省の杭州市に行ったとき、最初に修行に入った霊隠寺へ行きました。また国立お茶博物館を見学しました。その中には日本との関係の展示があって、空海、最澄、栄西、そして円爾(えんに、聖一国師の僧名)の展示・記載があります。



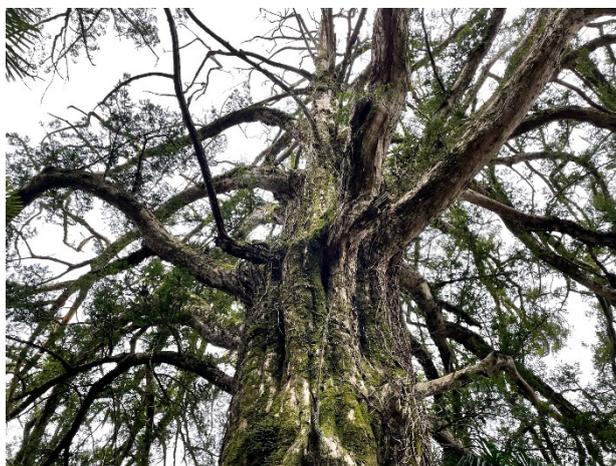
「南宋の時に日本の僧、円爾は仏教を学びに1235年に経山寺に至った。彼は日本に帰り、お茶の種と茶道を伝えた」

と記されています。写真は、杭州市近郊の高級緑茶の産地、西湖龍井地区の茶畑です。



このお茶の中で、日本にもたらされたものがあるかもしれません。聖一国師は帰国後、博多に承天寺を開き、後に京都で五山と言われる一つ、東福寺を開山します。晩年は故郷の駿河国に戻り、母親の実家近くの蕨野に医王山回春院を開き禅宗の流布を行うと同時に、宋から持ち帰った茶の実を植えさせ、茶の栽培も広めたことから静岡茶(本山茶)の始祖とも言われています。

しだれ桜のすぐ奥に曹洞宗の龍珠院というお寺があり、その大萱は見事なものです。この千古の昔からここにある大萱や毎年同じように花を咲かす枝垂れ桜を見ていると、日本人が持つ「生まれ変わりたい」という願い、仏教が広がる素地となった気がします。



ここから釜石峠を越えて奥長島へ抜ける道、聖一国師がふるさとから旅立った道、お茶をふるさとに持ち帰った道で駿府への最短距離です。花を愛でながら道は栃沢川に沿ってだんだんき

つくなります。豪雨で道が壊されているところはロープ伝いに慎重に行きます。安倍川・藁科川の分水嶺である釜石峠に出て、東側の景色に臨むことができます。



(取材 2022年3月)



ここから一気に下って、奥長島のバス停に出ます。ここからまた市街地までバスで1時間。

