

福島学院大学研究紀要

vol.67

【学術論文】

- | | | |
|--|-------|----|
| 保育所や幼稚園等の保育者の Off-JT 実施に関する
抽出都道府県を対象とした実施体制の比較検討 | 鈴木久米男 | 1 |
| 東日本大震災復興事業に欠落する環境保全の視点
～小谷鳥海岸湿地消失と松川浦環境破壊への懸念～ | 伊藤裕顕 | 15 |
| 被災地における「被災者」の経済状況と政策評価
—「福島県民に対する政治意識調査」より— | 茨木瞬 | 25 |

SUMMARY
STUDY
REPORTS

2025A

福島学院大学

福祉学部・マネジメント学部
短期大学部

福島学院大学研究紀要

vol.67

福島学院大学

福祉学部・マネジメント学部
短期大学部

SUMMARY
STUDY
REPORTS

| 2025A

【学術論文】

保育所や幼稚園等の保育者の Off-JT 実施に関する 抽出都道府県を対象とした実施体制の比較検討

鈴木久米男*

要約：

本研究の目的は、保育所や幼稚園、認定こども園の保育者が取り組む Off-JT について各都道府県（以下：県等）の実施状況の現状を把握し、課題を検討することである。このことを踏まえて特徴的な県等を選定し保育者の Off-JT の実施状況として、実施主体や研修内容、育成指標との関わり等の実態把握を行った。本研究により抽出県等における保育者に対する Off-JT 実施での多様性の存在が明らかになった。ある県等では、設置者の公私、さらに幼保の区別なく保育者を一体で行政機関が研修を実施していた。また、ある県等は、設置者の公私及び幼保を区分して研修を実施していた。加えて全国的には育成指標と研修内容との関連づけは十分とはいえない。幼保連携型認定こども園が増えつつある状況において、幼保を区分して研修を実施することは幼児教育の充実からすると課題といえる。このことを踏まえ、公私さらに幼保一体型の研修体系の検討が今後求められる。

キーワード：

保育者の Off-JT 都道府県による違い 育成指標

英文キーワード：

Off the job training for childcare workers, Differences by prefecture, Teacher Development Indicators

1 はじめに

本研究の目的は、保育所や幼稚園、認定こども園の保育者が取り組む Off-JT(Off the Job Training) について各都道府県の実施状況の現状を把握し、課題を検討することである。このことを踏まえて特徴的な都道府県を選定し、保育者の Off-JT の実施状況として、実施主体や研修内容、育成指標との関わり等の実態把握を行い、現状と課題を明らかにしていく。

Off-JT の実施形態として、公立と私立等設置者によって実施組織に多様性がみられる。具体的には、保育者が参加する Off-JT 全体を都道府県の関係組織が統括している場合や、市町村及び私立の保育所や幼稚園が組織する

関係団体等が担当する場合等があり、それらの実態を検討することにした。

保育者の研修には、保育所や幼稚園等で実施する園内研修としての OJT(On the Job Training) や施設外で実施される Off-JT、さらに個々人の課題意識に基づいて実施される SD(Self Development) がある。本報告では、これらの研修の中で特に Off-JT に着目する。

保育者の Off-JT として、保育所や幼稚園、認定こども園等によって実施状況が異なる。幼稚園教諭や認定こども園の保育教諭については、多くの都道府県で公立と私立の区別なく、初任者研修等が実施されている。その一方、保育所の保育士については、都道府県にもよるが公

* 福島学院大学福祉学部こども学科 教授

立と私立では実施形態が異なる場合が多い。以上のように都道府県により保育者の Off-JT の実施形態は、公立や私立の設置者、さらに保育所や幼稚園、認定こども園等の施設による違い、加えてそれらの研修を主管する組織等実施の形態は多様である。

これらの実態を踏まえ、保育者の Off-JT の実態や課題に関して、保育所や幼稚園、認定こども園による Off-JT の実施状況や研修体系の実際、さらに研修内容と育成指標との関わりの3つの視点を設定して先行研究をみていく。

第一に保育者の Off-JT の実施状況に関する先行研究である。このことに関して花岡（2019）は和歌山県における保育・幼児教育施設の研修の実態に関する調査結果を報告している。その中で、保育・幼児教育に関する最新知見の習得先としての Off-JT の重要性や Off-JT 参加の実態を明らかにし、保育者の受動的傾向の存在を指摘している。さらに、保育教諭養成課程研究会（2021）は、幼稚園教諭等を対象に、キャリアステージごとの育ちの実態と都道府県・政令市等における研修の概要を報告している。その中で、Off-JT の研修テーマの設定や実施における考慮事項等の調査結果を検討し、今後実施してみたい研修内容や国への要望事項を検討した。

これらの先行研究で、Off-JT 実施の現状や今後の研修の在り方等が明らかになってきた。しかし、公立と私立の設置主体等による Off-JT の実態に関しては、検討が十分とはいえない。

第二に保育者研修における都道府県の関わりとしての研修体系に関する先行研究である。千葉他（2022A）は、保育所や認定こども園等の研修体系の実態について報告している。その中で、保育者の育成指標に示された資質の段階を上げるのに研修が有効であることや研修成果の評価及び育成指標そのものの評価の在り方について検討が必要である、としている。さらに開（2021）は保育者の研修体系構築について法定研修を中心に検討した。その中で、保育者に行われている Off-JT である法定研修や処遇改善研修を比較し、公立と私立の設置者や雇用形態及び資格や免許等の違いによる課題の存在を指摘した。

これらの先行研究により保育者の研修体系の現状と課題が明らかになってきたが、研修体系と育成指標、さら

に具体的な研修内容との関連について十分には検討されていない。

第三に研修内容と育成指標の関わりに関する先行研究である。千葉他（2022B）は、各都道府県が策定した幼稚園教諭の育成指標に関して、設定しているキャリアステージと設定している資質能力の2つの視点を設定して分析した。その中で、設定されていたキャリアステージが3から6、さらに設定している資質が4から32項目と多様であることを示した。また、鈴木（2024）は、幼稚園教諭等の育成指標と研修との関わりの現状を検討した。その中で各都道府県の幼稚園教諭に関する育成指標の策定状況やその中に示されている資質能力及び研修との関わり等における多様性の存在を指摘した。

これらの先行研究により、幼稚園教諭育成指標の策定状況は明らかにされてきた。しかし、育成指標と各都道府県で実施されている研修との関連性の検討は十分とはいえない。

以上の先行研究から、保育者の Off-JT の実態や課題に関して、保育所や幼稚園、認定こども園における保育者の Off-JT に関する実施状況や研修体系の実際、さらに研修内容と育成指標との関わり等の実態が明らかにされてきた。しかし、保育所や幼稚園、認定こども園の施設及び設置主体としての公立や私立による違い、さらに研修内容と育成指標との関わり等に関しての検討は十分とはいえない。

このことから本研究の目的を「保育所とか幼稚園、認定こども園の保育者が取り組む Off-JT について各都道府県の実施状況を把握すること」とした。

本研究の目的にせまるために、保育者の Off-JT の実施状況として特徴的な都道府県を事前調査の結果により抽出し、実施主体や研修内容、育成指標との関わり等の分析を行い、現状と課題を検討していくことにした。

2 調査について

本研究の目的に迫るために、保育所の保育者や幼稚園教諭及び認定こども園の保育教諭への Off-JT の実態を、各都道府県が策定した研修の実施計画等により把握する。その際に保育所の保育士や幼稚園教諭及び認定こども園の保育教諭を対象として研修を一体的に実施してい

る都道府県を主な調査対象とした。

分析手順として、各都道府県が策定した研修の実施計画を Web で検索し、ダウンロードできた資料を用いて実態の把握や課題を検討した。さらに不明な点は該当する都道府県の教育委員会や教育センター等の関係機関に電話をし、担当者から追加事項を聞き取った。なお、調査は、令和 6 年 5 月から 7 月にかけて実施した。

本報告において分析対象としたのは、保育所や幼稚園及び認定こども園の保育者を一体として Off-JT を実施している都道府県、及びそれ以外の保育士と幼稚園教諭や認定こども園の保育教諭を区分して研修を実施している特徴的な都道府県とした。さらに、それらは設置者としての公立や私立、及び Off-JT の実施組織等によりさらにいくつかのタイプに区分することができた。

次に各都道府県が保育者に対して実施している Off-JT の実施形態等の区分のための観点を示す。観点の第一として、保育所や幼稚園等の設置者の違いがある。具体的には公立と私立により、保育者に対する各都道府県の Off-JT の実施状況が異なっていた。

第二に保育者に対する Off-JT の勤務施設による実施形態の違いがある。都道府県によっては、保育所の保育士と幼稚園や認定こども園の教諭等の保育者を一体として実施している場合がある。具体的には、都道府県教育センターや総合教育センター等（以下：「県教育センター等」と記載）及び都道府県教育委員会の幼児教育センター等（以下：「県幼教センター等」と記載）が保育所の保育士と幼稚園教諭及び認定こども園の保育教諭を対象に、一体的に研修を実施している場合である。しかし、都道府県によっては保育教諭や幼稚園教諭と保育士を別に実施している場合もある。

第三は、保育者への Off-JT の実施組織である。都道府県によって実施組織が異なり、教育行政としては県教育センター等や県幼教センター等、県や市町村の担当部局がある。私立の各施設の保育者を主な対象とした実施組織としては、都道府県の社会福祉協議会や私立の保育所や幼稚園、認定こども園の連合会等の組織（以下：関係団体と記載）等がある。さらに研修を実施する際に、行政と関係団体が連携を図っていたり独自に実施していたりと実態は多様である。

第四は、Off-JT の実施における保育者等の育成指標との関わりである。行政や関係団体が研修を実施する際に、研修内容と育成指標を明確に関連づけている場合とそうでない場合がある。

以上のように、保育者の Off-JT の実施についてこれらの 4 つの観点を踏まえて全国の都道府県の実施状況を把握し、タイプ分けをした。インターネットにより保育者の Off-JT の実践に関する資料を収集するとともに、不明な点は都道府県の研修担当者へ問い合わせをした。

3 都道府県における保育者の Off-JT 実施のタイプ分け

各都道府県の保育者に対する Off-JT の実施に関する資料及び聞き取り調査による実態把握を踏まえ、保育者に対する各都道府県の Off-JT の実施状況を検討した。その際、設置者や勤務する施設、研修の実施組織及び育成指標との関わりの 4 つの視点を踏まえて分類すると、表 1 のように 7 つのタイプに区分できた。

都道府県の保育者に対する Off-JT 実施におけるタイプ分けの状況をみていく。視点の一つ目は、保育者の Off-JT 実施における各施設の設置者による違いである。都道府県によって公立や私立に勤務する保育者の Off-JT を一体で実施したり別に実施したりと様々であった。

二つ目は、保育所と幼稚園及び認定こども園の保育者に対する研修が一体的に行われているかどうかである。表 1 に示したように、都道府県によっては Off-JT を保育所の保育士と、幼稚園教諭及び認定こども園の保育教諭を区別なく実施していたり、保育士と幼稚園教諭等のそれぞれに実施していたりする場合があった。

三つ目は、Off-JT を実施するための組織である。各都道府県における Off-JT の実施組織として、県幼教センター等や県教育センター等及び県や市町村の担当部局、さらに社会福祉協議会や保育所等の連合組織等が実施する場合があった。加えて保育所や幼稚園等の勤務施設や公立、私立の設置者により実施組織が異なる場合もあった。

四つ目は Off-JT の実施内容と保育者等の育成指標との関係である。鈴木（2024）の報告にあるように、保育者の育成指標の策定状況は都道府県により様々である。実施状況として、保育者の育成指標が策定されていた都

表1 保育者に対する Off-JT の実施等の区分

タイプ	設置者	勤務する施設		研修の実施組織				育成指標と研修
		保育所	こ・幼稚園	県幼教セ	県教育セ	県・市町村	関係団体	
A	公立	○	○		○	○	○	○
	私立	○	○		○	○	○	○
B	公立	○	○		○	○	○	
	私立	○	○		○	○	○	
C	公立	○	○	○	○	○	○	
	私立	○	○	○	○	○	○	
	私立		○	○	○		○	
D	公立	○	○	△	○	○	○	
	私立	○	○	△	○	○	○	
E	公立	○			○	○	○	
	公立		○		○			○
	私立	○			○	○	○	
	私立		○		○		○	○(セター)
F	公立	○			○	○	○	
	公立		○		○	○	○	
	私立	○			○	○	○	
	私立		○		○	○	○	
G	公立	○			○	○	○	
	公立		○		○			○
	私立	○	○				○	

- ※1：保育所や保育園は「保育所」、認定こども園及び幼稚園は「こ・幼稚園」と記載
 ※2：都道府県の幼児教育センター等は「県幼教セ」と記載
 ※3：都道府県教育センターや総合教育センター等は「県教育セ」と記載
 ※4：都道府県や市町村の幼児教育の担当部局を「県・市町村」と記載
 ※5：保育所や幼稚園の連合会及び社会福祉協議会等は「関係団体」と記載
 ※6：○印は保育者の Off-JT を担当
 ※7：△印は、組織の名称は幼児教育センター等であるが、実践主体は教育センター等

道府県についても、Off-JT の実施において研修内容が育成指標と関連している場合とそうでない場合がみられた。

これらの検討結果を踏まえて各都道府県の保育者に対する Off-JT の実施状況を上の4つの視点で分類すると、表1のように7つのタイプに区分できた。以下にそれぞれのタイプの Off-JT の実施状況を検討していく。

タイプAは、公私にかかわらず幼保及び行政と関係団体が一体で研修を行い、さらに研修が育成指標を踏まえて実施されている場合である⁽¹⁾。該当都道府県においては、設置者としての公立と私立の区別なく保育所と幼稚園、認定こども園の保育者が、県教育センター等や県教育委員会等の担当部局、さらに研修によっては関係団体が主催する研修に参加できる。加えて、県教育センター等で実施される研修は、保育者の育成指標を踏まえて実施されている。

タイプBは、タイプAとほぼ同様であるが、研修と育成指標との関連が明示的とはいえない場合である⁽²⁾。具体的には、該当都道府県においては、保育者の育成指

標は策定され研修体系にも研修が位置づけられてはいるが、研修計画や実施要項等に育成指標と関連を示す記述が確認できない場合である。

タイプCは、幼保一体型として Off-JT が県幼教センター等で行われているものの、設置者及び勤務する施設により、研修の実施組織が異なる都道府県である⁽³⁾。さらに、育成指標と研修内容との関わりが明確に示されていない場合である。具体的には、設置者が公立の場合、県幼教センター等とともに県教育センター等、さらに県や市町村の担当部局が実施組織となっている。その一方、私立の認定こども園や幼稚園は県教育センター等が研修の実施組織となるが、保育所は県幼教センター等が関わるものの主な実施組織が関係団体となっている場合である。

タイプDは、育成指標と研修との関連づけが明確ではないことと実施組織が異なること以外はタイプAとほぼ同様である⁽⁴⁾。しかし、このタイプの都道府県では、研修の実施組織を県幼教センターとしているが、同センターは県教育センター等の一部門であり、タイプAと同

様に県教育センター等の担当部局が担当している場合である。さらにこのタイプは、研修と育成指標との関連は明確に示されていない。

タイプ E は、研修の実施組織として公立保育所は県や市町村、私立保育所は市町村や関係団体となっている。その一方、認定こども園や幼稚園は公立、私立の区別なく県教育センター等が研修を実施している場合である⁽⁵⁾。加えて、県教育センターが研修を担当する場合、研修内容は育成指標を踏まえて実施されている。

タイプ F は、タイプ E とほぼ同様であるが、相違点として私立の幼稚園や認定こども園の保育者を対象に行われる多くの研修の実施組織が関係団体となっている場合である^{(6) (7)}。さらにこのタイプは、研修と育成指標との関連は明確に示されていない。

タイプ G は、設置者及び保育所や幼稚園等の施設により、研修の実施組織が明確に区分される場合である⁽⁸⁾。公立保育所は都道府県とともに、区を含む市町村と関係団体、公立幼稚園は県教育センター等、私立の保育所や幼稚園、認定こども園は関係団体で研修が実施されている。なお、このタイプでは、実施機関により研修内容と育成指標との関連が示されている場合がある。

以上のように、全国の都道府県において保育者が勤務する施設及び設置者の公私の違いにより、研修の実施組織が異なり、これまで検討したように 7 つのタイプに区分することができた。しかし、Off-JT の実施形態をさらに詳細に検討すると、新たな区分も可能になると考えられ、本報告は暫定的な区分によるものとする。

4 保育者の Off-JT のタイプ分けによる研修の実施状況

前章で検討した保育者の Off-JT の実施形態に関する各都道府県のタイプ分けを踏まえ、各研修の実践状況と育成指標との関わりをタイプごとに検討する。

(1) タイプ A (公私・幼保一体、行政主導、育成指標関連型)

タイプ A は、表 2 に示したように保育所と幼稚園及び認定こども園の保育者が取り組む Off-JT において、公立、私立の区別なく県の担当部局等の主導により一体的に実施され、さらに研修内容と保育者の育成指標が連動している都道府県である。

タイプ A に区分される A 県における保育者の Off-JT は、県教育センター等や都道府県施設等で実施されているが、県教育庁の幼保推進課が企画や運営をしている。表 2 に示したように、保育者の「初任者研修」は、設置者としての公立や私立を区別することなく、さらに保育所の保育士と幼稚園や認定こども園の教諭が一体となって実施されている。加えて「初任者研修」の研修内容は、A 県が策定した保育者育成指標である「教職キャリア指標 (保育者)」の第一ステージに位置付けられた資質能力を踏まえて実施される。

「5 年経験者研修」は、幼稚園や保育所、認定こども園に勤務していて勤務年数が 5 年に達した保育者が一堂に会して研修が実施される。「中堅教諭等資質向上研修」も「5 年経験者研修」と同様の形態で実施される。その際、公立の幼稚園と認定こども園は法定研修として実施されるが、それ以外の公立保育所と私立の幼稚園や認定こ

表 2 タイプ A における研修の実施状況一覧⁽⁹⁾

主な研修名	実施対象者			実施団体				育成指標
	設置者	保育所	こども園・幼稚園	県幼教セ	県教育セ	県・市町村	関係団体等	
初任者研修	公立	○	○	—	実施施設	担当・県教育庁 幼保推進課	—	第 1 ステージ
	私立	○	○					
5 年経験者研修	公立	○	○	—	実施施設	担当・県教育庁 幼保推進課	—	第 2 ステージ
	私立	○	○					
中堅教諭等資質向上研修	公立	○	○	—	実施施設	担当・県教育庁 幼保推進課	—	第 3 ステージ
	私立	○	○					
専門研修講座 (例：造形活動)	公立	○	○	—	担当	—	—	—
	私立	○	○					
保育士等キャリアアップ研修： 行政以外	公立	○	○	—	—	—	民間事業者	—
	私立	○	○					

も園及び保育所の保育者に対しては、希望する者のみが参加できる任意研修としている。

さらに、保育所や幼稚園及び認定こども園の保育者は、A県教育センターが主催する「専門研修講座」の一部に参加することができる。

保育士等のキャリアアップ研修としては、「5年経験者研修」や「中堅教諭等資質向上研修」における実施内容に応じて修了要件としてカウントされる。これらの講座以外に、民間の機関を委託することで実施している。

以上のように、A県では Off-JT の実施形態のタイプ A として、設置者の公私の区別なく、さらに幼保を一体として行政主導により研修を実施していた。加えて研修内容は、育成指標と関連付けが図られていた。

(2) タイプ B (公私・幼保一体、行政主導、育成指標非明示型)

タイプ B は、表 3 に示したように、タイプ A とほぼ同様であるが、違いとしては研修実施計画等に育成指標との関連付けが明確に明示されていない都道府県である。

タイプ B に区分される B 県における保育者の Off-JT は、B 県教育センターが担当している。その際、各研修講座の企画や運営については、県教育センターと連携しつつ、主に県教育委員会の関係部局が担当している。表 3 に示したように、初任の保育者を対象とした「新規採用保育者研修」は、タイプ A と同様、設置者の公私、さらに保育所や幼稚園、認定こども園の施設の区別なく実施されている。これらの研修については、「令和 6 年度 幼保研修 基本研修の概要」⁽¹⁰⁾ に研修内容が詳細に

示されるとともに、添付資料として幼保研修の研修体系の一覧も示されている。しかし、それぞれの研修計画の記載内容と育成指標との関連性を確認することはできなかった。

次に表 3 に示したそれぞれの研修内容をみていく。「新規採用保育者研修」は、公私、幼稚園や保育所等の区別なく、一体で実施される。令和 6 年度現在、全体研修はオンラインや教育センターで実施され、さらに各初任者が勤務する園内研修、加えて自己課題解決研修が実施される。

「新規採用保育者研修」に引き続き、「保育者基礎研修Ⅰ～Ⅲ期」が実施される。「保育者基礎研修Ⅰ期」は、それまでに「新規採用保育者研修」を受講できなかった保育者を対象とする。研修内容として「自己課題解決研修」は実施されないが、「新規採用保育者研修」とほぼ同様である。「保育者基礎研修Ⅱ期」は、「新規採用保育者研修」や「保育者基礎研修Ⅰ期」を終えた保育者が受講し、教育センター研修と園内研修が実施される。実施の目的は、「保育者としての専門性を高め確かな保育実践ができる資質・指導力の向上を図る」としている。「保育者基礎研修Ⅲ期」は、「保育者基礎研修Ⅱ期」を受講した保育者を対象とし、センター研修や園内研修が実施され、キャリアアップ研修も兼ねる。研修実施の目的は、「保育者として、保育実践ができる資質・指導力の充実を図る」ことである。

「中堅教諭等資質向上研修 [保育者] (ミドル保育者研修)」は、幼稚園や保育所、認定こども園の保育者で、

表 3 タイプ B における研修の実施状況一覧⁽¹¹⁾

主な研修名	実施対象者			実施団体				育成指標
	設置者	保育所	こども園・幼稚園	県幼教セ	県教育セ	県・市町村	関係団体等	
新規採用保育者研修	公立	○	○	—	担当	連携：県教育委員会	—	—
	私立	○	○					
保育者基礎研修Ⅰ期～Ⅲ期	公立	○	○	—	担当	連携：県教育委員会	—	—
	私立	○	○					
中堅教諭等資質向上研修	公立	○	○	—	担当	連携：県教育委員会	—	—
	私立	○	○					
ミドル保育者研修	公立	○	○	—	担当	連携：県教育委員会	—	—
	私立	○	○					
保育士等キャリアアップ研修	公立	○	○	—	担当	連携：県教育委員会	—	—
	私立	○	○					

経験年数が9年を超えた者を対象とし、各施設の区別なく一堂に会して研修が実施される。「中堅教諭等資質向上研修」の実施目的は、「ミドルリーダーとして中心的な役割を担うことのできる資質・指導力の向上を図る」ことである。研修は教育センターや各自の勤務地での園内研修、自己課題解決研修の組み合わせで実施される。該当研修は2年に渡って実施され、園経営に参画できる資質・指導力の充実を図ることを目的としている。B県では、同研修の1年次と2年次を隔年で実施しており、令和6年度は2年次として、1年次を終えた保育者のみを対象として実施されている。

保育士等のキャリアアップ研修としては、B県が実施している基礎研修や基礎技術研修を該当科目としたり新たに保護者支援の講座を実施したりして、すべての分野を網羅するようにしている。

以上のように、B県は保育者のOff-JTの実施形態のタイプBとして区分され、幼稚園や認定こども園を対象とした法定研修を踏まえつつ、設置者の公私に関わらず、幼保の保育者を一体的に行政が主導して研修を実施していた。しかし、各研修内容と育成指標との関係は、明確ではなかった。

(3) タイプC (公私・幼保一部一体、行政・関係団体分離、育成指標非連動型)

タイプCは、表4に示したように、公立と私立、幼保

一体が研修によっては実施されている都道府県である。具体的には表4に示したように、研修講座により、保育所と幼稚園及び認定こども園が公立、私立の区別なく県幼児教育センターや県教育センターの主導により一体的に実施されたり、保育所と幼稚園や認定こども園の保育者が県や関係団体それぞれの担当により別々に実施されたりする場合である。その際、研修内容と保育者の育成指標の関連性が明確に示されているとはいえない。

タイプCに区分されるC県における保育者のOff-JTの研修講座の実施状況を検討する。C県の実施状況は表4に示したように、新規採用の保育者に対する研修の実施形態は、保育所と幼稚園及び認定こども園で異なる。幼稚園や認定こども園の教諭については、公立、私立の区別なく、「新規採用保育者研修」として実施し、園内研修を県の幼児教育センター、園外研修を県の教育センターが担当している。しかし、保育士の「初任者研修」は、C県社会福祉協議会が担当して実施されている。同様に「中堅教諭等資質向上研修」も、公私の区別なく、幼稚園や認定こども園の教諭を対象に県の幼児教育センターや教育センターが担当して実施される。

その一方、研修講座「幼児教育から小学校教育への接続講座」や「園内リーダー養成講座」等は、県幼児教育センターの担当により、公私や保育所、幼稚園等の区別なくすべての保育者を対象として実施されている。さら

表4 タイプCにおける研修の実施状況一覧⁽¹²⁾

主な研修名	実施対象者			実施団体				育成指標
	設置者	保育所	こども園・幼稚園	県幼教セ	県教育セ	県・市町村	関係団体等	
新規採用保育者研修	公立		○	担当：園内研修	担当：園外研修	-	-	-
	私立		○					
初任者研修	公立	○		-	-	-	C県社会福祉協議会	-
	私立	○						
幼児教育から小学校教育への接続講座	公立	○	○	担当	-	-	-	-
	私立	○	○					
中堅教諭等資質向上研修	公立		○	担当：園内研修	担当：園外研修	-	-	-
	私立		○					
園内リーダー養成講座	公立	○	○	担当	-	-	-	-
	私立	○	○					
チームリーダー研修	公立	○	△	-	-	-	C県社会福祉協議会	-
	私立	○	△					
保育士等キャリアアップ研修	公立	○	○	-	-	県教委が関係団体に委託	C県私立幼稚園・認定こども園協会	-
	私立	○	○					

※ △：定員の空きがある場合は、参加が可能となる

に「チームリーダー研修」講座は、保育所の保育士を対象に、キャリアデザインやセルフマネジメントをテーマにC県社会福祉協議会が担当して実施される。加えてこの講座は、定員に空きがある場合のみ幼稚園教諭等の受講も可能とされている。

保育士等のキャリアアップ研修は、C県がC県私立幼稚園・認定こども園協会に委託して実施されている。

以上のように、C県では、保育者の Off-JT の実施形態のタイプCとして、研修講座により施設や公私の区別なく県幼教センター等の主導により一体的に実施されたり、保育所と幼稚園等で別に実際されたりしている。その際、研修内容と保育者の育成指標の関連は明示されていない。

(4) タイプD (公私一体・幼保一部一体、行政主導、育成指標非連動型)

タイプDは、表5に示したように、公立、私立の区別なく県幼児教育センター（県教育センター内の一部門）の担当により、保育所と幼稚園及び認定こども園の保育者に研修を実施している都道府県である。研修実施の際、研修内容と保育者の育成指標の関連性は明示されていない。

タイプDに区分されるD県における保育者の Off-JT は、県教育センター組織の一部門である県幼児教育センターが主催者として、県教育センターやその他の施設を

会場として実施している。表5に示した研修講座の実施状況を以下に概観する。幼稚園や認定こども園の教諭を対象とする「新規採用幼稚園教諭等研修」は、公立、私立の区別なく、職務遂行に必要な基本的な事項を身につけることを目的に実施されている。研修は、9日間の教育センター等での園外研修と10日間の園内研修が実施される。同様に保育所の保育士に対しては、「保育所保育士研修 [新規採用]」が、県幼児教育センターの担当により、保育士として必要な心構えや基本事項を身につけることを目的に1日で実施される。

次に、幼稚園や認定こども園の教諭を対象として「中堅幼稚園教諭等資質向上研修」が、園において中核的な役割を果たすための資質を向上することを目的に幼児教育センターの担当により実施される。幼児教育センターにおける園外研修が6日間、園内研修が10日間実施される。同様に保育所の保育士を対象に「保育所保育士研修 [中堅]」が、「中堅幼稚園教諭等資質向上研修」と同様の目的及び担当で実施されるが、実施は1日間である。

その一方、「幼稚園・こども園・保育所主任等研修」等の講座は、県幼児教育センターが担当となり、公私の区別や保育所、幼稚園等の違いに関わらず、すべての保育者を対象に実施される。「環境学習プログラム研修」は公私や幼稚園や保育所等の区別なく、県教育センターが担当となって実施される。また、保育士等のキャリア

表5 タイプDにおける研修の実施状況一覧⁽¹³⁾

主な研修名	実施対象者			実施団体				育成指標
	設置者	保育所	こども園・幼稚園	県幼教セ	県教育セ	県・市町村	関係団体等	
新規採用幼稚園教諭等研修	公立		○	主催（教育センター内）	—	県保健福祉部こども政策課 共催	県幼稚園連合会共催	—
	私立		○					
保育所保育士研修	公立	○		主催（教育センター内）	—	—	—	—
	私立	○						
中堅幼稚園教諭等資質向上研修	公立		○	主催（教育センター内）	—	—	—	—
	私立		○					
保育所保育士（中堅）研修	公立	○		主催（教育センター内）	—	—	—	—
	私立	○						
幼稚園・こども園・保育所主任等研修	公立	○	○	主催（教育センター内）	—	—	—	—
	私立	○	○					
環境学習プログラム研修	公立	○	○	—	主催	—	—	—
	私立	○	○					
保育士等キャリアアップ研修：行政以外	公立	○	○	—	—	県教委が関係団体に委託	○	—
	私立	○	○					

アップ研修は、D 県が D 県社会福祉協議会に委託して実施されている。

以上のように、保育者の Off-JT の実施形態のタイプ D である D 県では、公立、私立の区別なく県幼児教育センター（県教育センター内の組織）の担当により、保育所と幼稚園及び認定こども園のそれぞれに研修が実施されている。また、研修講座によっては、公私や施設の区別なく全ての保育者を対象として研修が実施されている。なお、研修実施の際、研修内容と保育者の育成指標の関連性は明確ではない。

(5) タイプ E (公私一部一体・幼保分離、行政・関係団体分離、育成指標一部連動型)

タイプ E は、表 6 に示したように E 県で実施されている保育者を対象とした Off-JT の実施形態である。E 県では幼稚園や認定こども園については公立と私立の区別なく県教育センターが研修を実施しており、加えて私立幼稚園は関係団体が実施している。さらに、保育所の保育士については、研修講座により公立と私立の区別なく H 市の幼稚園・保育課が実施したり関係団体が実施したりと、それぞれの組織が実施している場合もある。県教育センターで実施される幼稚園や認定こども園の教諭を対象とした研修については、実施計画書に研修内容と保育者の育成指標の関連性が示されている⁽¹⁴⁾。

表 6 に基づいて、E 県における保育者に対する Off-JT として実施されている研修講座の概要を検討する。はじめは保育者の初任者を対象とした研修である。E 県では、幼稚園や認定こども園の教諭に対して「幼稚園等新規採用教員研修会」として公立と私立の区別なく、県教育センターが育成指標を踏まえて、教員としての基本的な心構えや幼児教育の基礎等に関する資質の向上を図るために実施している。その一方、私立幼稚園については、E 県私立幼稚園・認定こども園連合会が「新任教員研修会」として実施している。保育所の保育士は、公立については一つの例として、H 市の幼稚園・保育課が「キャリアパス研修 新人研修」を実施しており、私立保育園については E 県社会福祉協議会が「福祉職員キャリアパス対応研修講座 初任者研修」を実施している。このように、新採用の保育者に対する初任者研修は 4 つの形態で実施されている。

「幼稚園中堅教諭等資質向上研修」についても、「新規採用教員研修会」と同様、対象者は公立、私立の幼稚園及び認定こども園の教諭であり、E 県が策定した育成指標を踏まえて実施されている。

次に初任者以外の保育士を対象とした研修の実態である。「保育実践研修 (①運動遊び)」は、E 県 H 市幼稚園・保育課が実施し、市内の公立、私立の保育所の保育士、

表 6 タイプ E における研修の実施状況一覧⁽¹⁵⁾

主な研修名	実施対象者			実施団体				育成指標
	設置者	保育所	こども園・幼稚園	県幼教七	県教育七	県・市町村	関係団体等	
幼稚園等新規採用教員研修会	公立		○	—	担当	—	—	○
	私立		○					
新任教員研修会	私立		○	—	—	—	E 県私立幼稚園・認定こども園連合会	—
キャリアパス研修 新人研修	公立			—	—	担当：市幼稚園・保育課	—	—
福祉職員キャリアパス対応研修講座 初任者研修	私立	○		—	—	—	E 県社会福祉協議会	—
保育実践研修 ①運動遊び	公立	○	○ (こども園)	—	—	担当：市幼稚園・保育課	—	—
	私立	○	○ (こども園)					
幼稚園中堅教諭等資質向上研修	公立	○	○	—	担当	—	—	○
	私立	○	○					
マネジメント研修	公立		○ (こども園)	—	—	担当：市幼稚園・保育課	—	—
	私立		○ (こども園)					
保育士等キャリアアップ研修	公立	○	○	—	—	県教委が関係団体に委託	○	—
	私立	○	○					

さらに認定こども園にも案内を送付している。「マネジメント研修」も「保育実践研修」と同様にH市内の保育士を対象に実施している。

また、保育士等のキャリアアップ研修は、E県が委託した関係団体により実施されている。

以上のように、E県に代表される Off-JT の実施タイプ E の都道府県の幼稚園や認定こども園においては、公立と私立の区別なく県教育センター等が研修を実施している。また、私立幼稚園は関係団体が研修を実施している。保育所については、研修講座により公立と私立の区別なく市の幼稚園・保育課が実施したり関係団体が実施したり、さらに公私それぞれが実施したりしている場合もある等多様である。E県教育センターで実施される研修においては、実施計画書に研修内容と保育者の育成指標の関連性が示されている。

(6) タイプ F (公私一部一体・幼保分離、行政・関係団体連携、育成指標非連動型)

タイプ F は、表 7 に示したように F 県で実施されている保育者を対象とした研修として区分される。F 県の保育者に対する Off-JT の実践状況として、幼稚園と認定こども園が公立と私立を区別して実施されていたり、保育所では県教育委員会と関係団体の共催により公私の区別なく実施されていたりしている。なお、F 県教育センターで実施される研修講座の実施計画において、育成指標との関連性は確認できなかった。

表 7 に基づいて、F 県における保育者に対する Off-JT の概要を検討する。はじめは初任の保育者を対象とした研修である。F 県では、公立幼稚園や認定こども園の教諭に対しては「初任者研修 (幼・こ)」として県教育センターが、職務遂行に必要な実践的指導力や使命感等を養うことを目的として、園外研修や園内研修を実施する。一方、私立の幼稚園や認定こども園については、F 県私立幼稚園連盟により「新規採用教員研修会」として実施される。

次に保育所の保育士の初任者研修の実態状況である。F 県では、公立、私立に関わらず新任の保育士を対象とした研修講座である「保育所新任保育士研修」は、F 県教育委員会と F 保健福祉機構の共催により実施される。さらに初任者以外の保育者を対象とした研修をみていく。幼稚園や認定こども園教諭について、公立幼稚園では「中堅教諭等資質向上研修 (幼・こ)」として県教育センターが実施している。その一方、私立の幼稚園や認定こども園の教諭に対しては、「中堅教員研修会」として F 県私立幼稚園連盟が実施している。

保育士に対しては、公立と私立の区別なく「保育士研修会」として F 県教育委員会と F 県保育協議会の共催により実施されている。

さらに、幼稚園や認定こども園の教諭については、公私の区別なく県教育センターが実施している専門研修講座である「子供の命を守る！「南海地震防災シミュレー

表 7 タイプ F における研修の実施状況 ^{(16) (17)}

主な研修名	実施対象者			実施団体				育成指標
	設置者	保育所	こども園・幼稚園	県幼教セ	県教育セ	県・市町村	関係団体等	
初任者研修 (幼・こ)	公立		○	—	担当	—	—	
新規採用教員研修会	私立		○	—	—	—	F 県私立幼稚園連盟	—
保育所新任保育士研修	公立	○		—	—	共催：県教育委員会	F 保健福祉機構	—
	私立	○						
保育士研修会	公立	○		—	—	共催：県教育委員会	F 県保育協議会	—
	私立	○						
中堅教諭等資質向上研修 (幼・こ)	公立		○		担当	—	—	—
中堅教員研修会	私立		○	—	—	—	F 県私立幼稚園連盟	—
子供の命を守る！「南海地震防災シミュレーション」	公立		○	—	担当・専門研修のみ	—	—	—
	私立		○					
保育士等キャリアアップ研修	公立	○	○	—	—	県教委が関係団体に委託	○	—
	私立	○	○					

ション」等該当するいくつかの講座に参加できる。

また、保育士等のキャリアアップ研修は、F 県が委託した関係団体により実施されている。

以上のように、タイプ F である F 県では、幼稚園と認定こども園については公私の区別により実施されている場合があるが、保育所では県教育委員会と関係団体の共催により、公私の区別なく実施されている等、実施形態は多様である。

なお、教育センターで実施される研修講座の実施計画において、育成指標との関連性は確認できなかった。

(7) タイプ G (公私一部一体・幼保分離、行政・関係団体分離、育成指標一部連動型)

タイプ G は、表 8 に示したように G 県等で実施されている保育者を対象とした研修の形態である。G 県等では、設置者としての公立と私立、さらに保育所と幼稚園・認定こども園で大部分の研修の実施組織が区分されている。なお、教育センター等で実施される研修講座の実施計画において、育成指標との関連性がみられた。

表 8 に基づいて、G 県等における保育者に対する Off-JT として実施されている研修講座の概要を検討する。はじめは初任の保育者を対象とした研修についてである。G 県等では、公立幼稚園や認定こども園の教諭に対しては「新規採用幼稚園教諭研修」として県教育センター等が実施している。その一方、私立の幼稚園や認定こども

園については、関係団体である G 私立幼稚園教育研究会が「新規採用教員研修会」として実施している。加えて、区担当部局（事務組合）により初任者研修の修了者に対して、「区立幼稚園教諭新規採用二年目フォロー研修」等が実施されている。公立の幼稚園や認定こども園の中堅教諭に対しては、「公立幼稚園中堅教諭等資質向上研修 I」が、県教育センター等により実施される。私立の幼稚園・認定こども園の教諭に対しては、具体例の一つとして G 私立幼稚園教育研究会が「中堅教員研修会」として実施している。

保育所の保育士に対しては、公私の区別なく I 区子ども家庭部が担当となって研修を実施している。I 区子ども家庭部が担当し、新採用の保育士については「新人研修」を、さらに 10 年目の中堅保育士については、「中堅（10 年目）研修」を実施している。また、保育士等のキャリアアップ研修は、G 県等が委託した関係団体により実施されている。

タイプ G は、設置者としての公立と私立、さらに保育所と幼稚園・認定こども園で明確に区分されて Off-JT が実施されている。その一方、保育所は、区の担当部局や関係団体等により公私の区別なく実施される場合がある等、実施形態は他のタイプと異なる。

以上のように、保育者の Off-JT に関する都道府県の実施形態としてのタイプ A から G の区分を踏まえ、公私

表 8 タイプ G における研修の実施状況一覧⁽¹⁸⁾

主な研修名	実施対象者			実施団体				育成指標
	設置者	保育所	こども園・幼稚園	県幼教セ	県教育セ	県・市町村	関係団体等	
新規採用幼稚園教諭研修	公立		○	—	担当	—	—	—
新規採用教員研修会	私立		○	—	—	—	G 私立幼稚園教育研究会	—
新人研修	公立	○		—	—	I 区子ども家庭部	—	—
	私立	○						
区立幼稚園教諭新規採用二年目フォロー研修	公立		○	—	—	区担当部局（事務組合）	—	—
中堅（10 年目）研修	公立	○		—	—	I 区子ども家庭部	—	—
	私立	○						
公立幼稚園中堅教諭等資質向上研修 I	公立		○	—	担当	—	—	※
中堅教員研修会	私立		○	—	—	—	G 私立幼稚園教育研究会	—
保育士等キャリアアップ研修	公立	○	○	—	—	G 都道府県教委が関係団体に委託	○	—
	私立	○	○					

※：G 都道府県としては、保育者の育成指標を策定していない。小学校等の育成指標を踏まえた内容である。

の設置者や保育所、幼稚園等の施設による研修の実施団体の実態を検討してきた。併せて、研修内容と育成指標との関わりをみてきた。

タイプ A や B のように、研修講座と育成指標の関わりに違いはあるものの、ほとんどの研修講座を設置者や保育所、幼稚園等の区別なく、一体的に県等の担当部局や教育センター等が実施していた。さらにタイプ C から F については、設置者としての公私が一体的に実施される場合が多く、幼稚園と保育所が別に実施されており、混在型といえる。タイプ G については、設置者の公私、さらに施設としての保育所と幼稚園、認定子ども園が明確に区分されている場合である。このように、都道府県により Off-JT を公私や幼保の区別なく一体的に実施していたり、公私と幼保を区別して実施していたり、さらにそれらが混在していたりと実施形態はタイプ A から G と多様であった。

5 本研究のまとめと考察

(1) 本研究のまとめ

本研究の目的は、保育所や幼稚園、認定子ども園の保育者が取り組む Off-JT について各都道府県の実施状況を把握し、課題を検討することであった。このことを踏まえて特徴的な都道府県を抽出し、保育者の Off-JT の実施状況として実施主体や研修内容、育成指標との関わり等の実態把握及び検討を行った。

本研究における成果の第一は、全国の都道府県において保育者が勤務する施設及び設置者の公私の違い、さらに育成指標との関わりにより、研修の実施形態が異なっており、7つのタイプに区分することができたことである。しかし、Off-JT の実施形態をさらに詳細に検討すると、新たな区分も可能になると考えられ、本報告は暫定的な区分となっている。

第二は、保育者の Off-JT に関する都道府県の実施形態としてのタイプ A から G の区分を踏まえ、公私の設置者や保育所、幼稚園等の施設による研修の実施組織の実態、及び育成指標との関わりを明らかにしたことである。都道府県により Off-JT を設置者の公私や幼保の区別なく一体的に実施していたり、公私と幼保を区別して実施していたり、さらにそれらが混在していたりと実施形態は

多様であった。

以上のように本研究により、保育所や幼稚園、認定子ども園の保育者が取り組む Off-JT について各都道府県の実施状況によりタイプ A から G に区分するとともに、それぞれのタイプの現状と課題を把握することができた。

(2) 本研究の考察

本研究から明らかになったことは、各都道府県における保育者に対する Off-JT の実施状況の多様性が存在していることである。ある都道府県では、設置者の公私、さらに幼保の区別なく関係する保育者を一体として行政が研修を実施していた。また、ある都道府県は、設置者の公私及び幼保を区分して研修を実施していた。加えて育成指標と研修内容との関連づけは十分とはいえなかった。

本研究で明らかになった保育者の Off-JT の実態を踏まえ、今後の研修の在り方を、幼保一元化や設置者の公私の区別の廃止、幼児教育センターによる研修の一元的実施、育成指標と研修の関連づけの4点から検討していく。

第一は、保育者の Off-JT における幼保の一元化である。現在、乳幼児に対して、保育、教育による健全な成長及び適切な就学前教育による小学校へのスムーズな移行が求められている。そのために保育者は、乳幼児の発育や発達状況を正しく理解した上で、保育や教育を行う必要がある。このことは保育所や幼稚園、認定子ども園に共通な事項でもある。そのためには、保育所や幼稚園、認定子ども園の保育者の共通した資質能力としての乳幼児理解や支援の具体的な方法の理解とともに、それらの実践力を向上させる必要がある。このことから保育所や幼稚園、認定子ども園の保育者に対して、幼保一元化による Off-JT の実施が求められる。

第二に Off-JT において、保育者が所属する保育所や幼稚園、認定子ども園の設置者としての行政や社会福祉、学校法人による公立と私立を区別すべきではないと考える。乳幼児の就学前教育の重要性を踏まえるならば、保育者に求められる保育や教育について、公私の違いはない。このことは保育者の実践力向上を図る上でも、同様である。本研究で示したように、先進的な都道府県が実行している公私の区別なく、保育者が Off-JT を受講できるような体制を各都道府県は構築していくべきである。

第三は、幼児教育センターが果たすべき機能として、Off-JT の実施や園内研修の支援、園運営への支援等があるが、特に保育者の Off-JT の実施において中心的な役割を果たすべきであると考えられる。現状として、多くの都道府県の幼児教育センターは、教育委員会や教育センター等の一部門として位置付けられている。これまでの業務の連続性からするとよさもある。しかし、幼児教育センターに所属している指導主事に幼稚園の経験がある教員が充てられていなかったり、保育士等の配置が不十分であったりすることから、園内研修における専門性を担保できるかといった懸念がある。このことから、就学前教育や保育を充実させる上で、幼児教育センターによる組織的な取組が欠かせないと考えられる。

第四は、Off-JT 研修内容と保育者の育成指標との関連付けについてである。都道府県における保育者の育成指標の策定を進めるとともに、育成指標に示された資質能力と研修が対応することで、保育者の自発的な研修を促すことができるようになる。育成指標で設定されている保育者のキャリア・ライフステージに対応した資質を育成するためにも、育成指標に示された資質能力と研修内容の関連付けが求められる。

現在の幼保連携型認定こども園が増えつつある状況において、幼保を区分して研修を実施することは研修の実施側や受講する保育者側にも不十分さの認識が存在すると思われる。このことを踏まえ、公私さらに幼保一体型の研修体系構築の検討が今後求められる。

(3) 今後の課題

本研究は保育者に対する Off-JT の各都道府県の実施状況を、典型的なタイプを設定することで検討してきた。今後は、各都道府県の状況分析として、タイプ分けの際の観点を再検討することにより、研究の手法や手順をより精緻化して現状や課題の把握に取り組みたいと考えている。

なお、本研究は、JSPS 科研費 JP24K05819 の助成を受けて実施した調査結果等の研究成果の一部をまとめたものである。

【註】

本研究の調査で用いた主な資料を示す。なお、全国の保育者研修の実態把握において、各都道府県や各関係団体のHP等に掲載されている資料を用いた。その上で、下記の註は本文中で引用したHPのみを掲載した。

- (1) 「令和6年度 幼保推進課所管研修等案内（保育士等キャリアアップ研修を含む）」秋田県庁幼保推進課指導チーム、https://www.pref.akita.lg.jp/uploads/public/archive_、2024年7月6日閲覧
- (2) 「令和6年度 幼保研修基本研修の概要」高知県教育センター、https://www.pref.kochi.lg.jp/doc/2024030500376/file_contents/file_2024352133011_1.pdf、2024年7月6日閲覧
- (3) 「令和6年度（上半期）福井県幼児教育支援センター研修・講座実施要項」福井県教育委員会、https://www.pref.fukui.lg.jp/doc/gimu/youjikyoku/youjikyoku_d/fil/275.pdf、2024年7月6日閲覧
- (4) 「平成6（2024）年度 幼児教育センター研修案内」栃木県総合教育センター幼児教育部、https://www.tochigi-edu.ed.jp/center/youji/kensyu/kensyu2024/pdf/R06youji_kenshu.pdf、2024年7月6日閲覧
- (5) 「福島県公立学校 教職員現職教育計画2024」福島県教育委員会、<https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/624196.pdf>、2024年7月6日閲覧
- (6) 「香川県現任保育士研修実施計画」香川県健康福祉部子ども政策推進局、<https://kagawa-colorful.com/training/plan>、2024年7月6日閲覧
- (7) 「令和6年度 初任者研修（幼・こ）の手引」香川県教育委員会、<https://www.kagawa-edu.jp/educ01/file/6858>、2024年7月6日閲覧
- (8) 「研修一覧一年次研修」東京都教職員研修センター HP、https://www.kyoiku-kensyu.metro.tokyo.lg.jp/01annai/files/00_summary.pdf#page=24、2024年7月6日閲覧
- (9) (1) と同様
- (10) (2) と同様

- (11) (2) と同様
- (12) (3) と同様
- (13) (4) と同様
- (14) (5) と同様
- (15) (5) と同様
- (16) (6) と同様
- (17) (7) と同様
- (18) (8) と同様

【参考・引用文献】

- 開仁志（2021）「保育者の研修体系構築に関する一考察—法定研修を中心に—」『金沢星稜大学人間科学研究』Vol.14、No.2、pp.39-44
- 鈴木久米男（2024）「幼稚園教諭等の育成指標と研修との関わりの現状」『福島学院大学研究紀要』Vol.66、pp.4-14
- 千葉武夫・西村重稀・清水益治 他9名（2022A）「保育所・認定こども園の研修体系の形成に関する研究」『保育科学研究』Vol.12、pp.120-174
- 千葉武夫・森隆之・西村重稀・碓氷ゆかり・清水益治（2022B）「幼稚園教諭に関する教員育成指標の分析～保育所保育士の育成指標の構築を目指して～」『帝塚山大学教育学部紀要』Vol.4、pp.46-55
- 花岡隆行（2019）「和歌山県における保育・幼児教育教育施設の研修の実態に関する一考察」『和歌山信愛女子短期大学 信愛紀要』Vol.60、pp.47-52
- 保育教諭養成課程研究会（2021）『「幼児教育を担う教員に求められる資質・能力と研修モデル（試案）令和2年度幼児教育の教育課題に対応した指導方法等充実調査研究—幼稚園における指導の在り方等に関する調査研究—」報告書』

令和6年 9月 19日受付 令和6年 11月 8日受理

【学術論文】

東日本大震災復興事業に欠落する環境保全の視点 ～小谷鳥海岸湿地消失と松川浦環境破壊への懸念～

伊藤裕顯*

要約：

東日本大震災から 13 年余が経過した。東京電力福島第一原発放射能汚染事故の影響を受ける福島県の一部を除き、復興事業は概ね完了したといえる。しかしながら、事業が迅速性、効率性を最優先したことで、自然環境の保全が軽んじられたことは否めない。海浜部に土を盛り、コンクリートで固める手法で、津波被害から復元しつつあった環境、生態系が消失した事例もある。特に、海水と淡水が入り混じる湿地の消失は、ほとんど見過ごされてきた。福島県では今、潟湖松川浦の湿地埋め立てを巡り論議が高まっている。これは、例外的事例ではない。それに先行し、岩手県山田町では復興事業による湿原の消失が生じた。しかも、事業は政策評価上、複数の疑問が残る。本稿では、山田町小谷鳥海岸の事例を取り上げ、環境保全の価値を再認識するとともに、復興事業の妥当性を検証する。そして、同様の環境消失が懸念される松川浦についても論考を進めていく

キーワード：

東日本大震災 復興事業 環境保全 湿地

英文キーワード：

the Great East Japan Earthquake Reconstruction Environmental Destruction Coastal Wetland

I はじめに

東日本大震災¹、東京電力福島第一原子力発電所放射能汚染事故²発生からまもなく 14 年となる。震災被害は甚大で、住民生活を根底から破壊した。被災地事情は様々で、本来、復興計画は、地域ごとにきめ細かく策定されるべきである。しかし、深刻な被害状況がそれを許さなかった。生活再建、産業再生を念頭に、復興事業は、迅速性、効率性が最優先で求められたことは否定し難い。

復興事業費は大半が国庫支出であり、被災市町村には、発災直後から短期間で投資が集中した。本稿で取り上げる被災地、岩手県山田町³は、2012 年度の町予算歳出に占める国庫負担金が 626 億 5,103 万円に上った⁴。これにより歳入総額は 829 億円に達し、発災前年 2010

年度 84 億 1,193 万円の約 10 倍に膨れ上がっている。国庫支出による集中投資で、被災地では似通った規格の防潮堤、道路等が新設されていった。端的に言えば、津波被害を受けた海浜部に土を盛り、コンクリートで固める手法こそが、地域経済再建、防災上最も効率的とされた。それを軽々に批判することはできない。

しかしながら、迅速性、効率性、さらには地域経済再生を重視する余り、見過ごされてきたものも少なくない。その一つが海浜環境の保全である。折しも、福島県の被災地相馬市⁵では、東北最大級の干潟を持つ海苔養殖等の好漁場、松川浦⁶の環境保全が論議されている。近接の湿地帯「野崎湿地⁷」約 2ha を土砂で埋め立てる計画が持ち上がったためである。野崎湿地からは淡水が干潟

*福島学院大学マネジメント学部マネジメント学科 准教授

へ流れ込み、海水と入り混じって汽水域⁸を維持することから、埋め立てられると、環境の変化が不可避となる。住民、漁業者からは反対の声が強まった⁹。土砂搬入を予定する事業者は、首都圏の道路工事で出た土砂を廃棄の上、埋め立て、一部を駐車場に充てるというが、筆者には、自然環境と漁業¹⁰の調和、共生が保持される松川浦の価値を理解していないと映る。この事業者に限ったことではなく、復興事業を含む地域経済活性化が重視される一方、自然環境、中でも湿地の価値は軽んじられてきた。

筆者は、松川浦ほどの規模ではないが、岩手県の津波被災地、下閉伊郡山田町で湿地が事実上消失した事例を、2016年から継続的に観察している。消失した主因は、岩手県が実施主体の震災復興事業である。名目は復興だが、その内容は、環境破壊以外にも複合的問題をはらむ。

こうした復興事業による自然環境消失は、山田町の特異な個別問題ではなく、迅速性、効率性、経済性優先の政策がもたらした構造的問題であり、同様の事例が、松川浦など他所にも潜在しているのではないかと。筆者は、今後も調査を進めていきたいと考えている。本稿では、まず、継続的調査、観察の対象、山田町小谷鳥（こやどり）海岸¹¹湿地帯の事例を報告し、続いて松川浦環境保全の問題点を考察する。

II 問題意識の所在と論考手法

東日本大震災からの復興そのものに異論が唱えられることは考えにくく、迅速性、効率性、経済性を最優先することも大筋で賛同が得られてきた。それだけに、個別事業の妥当性を検証する機運は乏しい。まして、海浜環境保全と復興事業の整合性に眼が向けられることはほとんどないに等しい。復興を語る文脈において、環境は軽視されてきたと言っても過言ではない。本稿の主たる問題意識は、この軽んじられてきた環境保全に焦点を当て、復興事業の妥当性を検証することにある。

復興事業と自然環境の関係性を論じる上で、現地調査（フィールドワーク）は不可欠である。しかしながら、筆者は自然科学、環境評価の素養に乏しいため、観察の際は、岩手県釜石市在住で在野の植物研究者（釜石植物研究会会長）鈴木弘文¹²に同行を依頼している。鈴木は、

長年にわたり小谷鳥海岸の植生を調査研究し、その成果は学術研究の引用実績もある¹³。論考は、鈴木的环境に関する知見を取り入れながら、ジャーナリズム、すなわち権力監視の視点で問題抽出に努めるとともに、フィールドワークで得た観察結果と、情報公開請求により開示された行政文書を照合し、復興事業の妥当性を検証していく。

III 小谷鳥海岸の価値

小谷鳥海岸は、漁港とともに、かつては海水浴場も設けられるなど、風光明媚な場所である。しかし、東日本大震災の大津波で18名の地元民が亡くなった。自然環境もまた津波によって破壊されたが、人間の生活よりも、自然の復元は早い。小谷鳥海岸には、背後の山林から海浜へ伏流水、沢水が流れ込む。豊富な海水と淡水とが入り交じり混じり、三陸でも稀有な規模の汽水域、湿原が形成されていた。大津波に洗われたものの、これらは、いち早くかつての姿を取り戻しつつあった。

そもそも、汽水域、湿原などの総称「湿地」の価値はどこにあるのか。環境省のラムサール条約¹⁴ファクトシート1では、「淡水の供給源」「食料供給源」「汚れた水を浄化」「自然の緩衝材」「炭素を貯蔵」「生物多様性」「持続可能な生産と生活をもたらす」旨の価値が列記されている¹⁵。

小谷鳥海岸の湿地帯も「生物多様性」の宝庫であった。筆者は、2016年以降2024年まで、毎年小谷鳥を訪れている¹⁶。2016年6月、初めてこの地を訪れた時には、用水路を泳ぐイワナ数尾を目視確認した。かつては、天然ウナギの遡上も珍しくなかったという。

最も注目したいのは、希少植物の自生である。鈴木調査によると、岩手県環境生活部自然保護課作成のレッドデータブック¹⁷掲載希少13種など、490種の植物生息が確認されている。中でも、岩手県レッドデータブックカテゴリーBランク（絶滅の危機が増大している種）に指定されているサクラソウ科のヤナギトラノオ（後述）はその代表種といえる。冷涼な湿原に生息し、6月上旬頃、黄色い花をつける。湿地帯環境が（辛うじて）保全されていることを示す植物であろう。

IV 小谷島海岸復興事業 2 つの不合理

小谷島海岸は、東日本大震災の惨禍から、ヤナギトラノオやイワナの生息など、豊かな自然環境を取り戻しつつあった。しかし、そこに復興事業が導入され、原状変更を余儀なくされた。住民 18 名の生命が失われただけに、可能な限り防災対策を施し、住民の安全を確保する意図は理解できる。問われるべきはその手法である。岩手県（と国）が進めた復興手法は、不合理と言わざるをえない。

まず、「防災集団移転促進事業¹⁸」により、津波浸水地域の全住家（3 戸）は、高台へ移転した。その結果、海岸付近の集落は無人となった。そこへ、新たな防潮堤防を建設した。これが不合理の第 1 である。

岩手県が事業主体の「農地海岸保全施設復旧事業小谷島地区第 1 号工事」は、全長 362m、震災前の 8.0m から一気に 4.8m かさ上げし、堤高 12.8m の防潮堤を建設するというものである。契約金額は 13 億 7,300 万円(税抜)に上る。防潮堤は 2017 年 3 月完成し、その外側に



写真 1 小谷島海岸防潮堤と湿地帯 (2023 年 6 月 5 日筆者撮影)

は漁港が再整備されたものの、内側からは海面が全く見えない。地元民は居住していないにもかかわらず、このような大型堤防が築かれたのである。防潮堤自体の必要性は認められるとしても、これほどの規模には疑問を禁じえない（写真 1）。

不合理の第 2 は、高台移転した住家跡地の利用である。岩手県は「農用地区画整理事業」を計画し、水田を中心とする農地整備に着手した。震災発生前、小谷島海岸後背地には水田と畑があり、耕作がなされていたという。しかし、作付率は低く、農業者の生産意欲が強いわけではない。一帯には冷涼な海風（通称やませ）が吹きつけ、塩害も多い。水稲栽培の適地とは言い難い。それでもなお、区画整理事業は作付面積を拡大し、収量の増加を目指したのである。

そして、区画整理のため、汽水域、湿原を約 1m の盛土で覆い、埋め立てた。水稲栽培に適さず、農業者からの需要も高いわけではないにもかかわらず、貴重な生態系を破壊してまで農地整備を推し進めたのである。

筆者はこの計画に疑問を抱き、2019 年、事業主体である岩手県農林水産部農村建設課に対し、行政文書の公開を申請した¹⁹。結果は部分開示であったが、内容を見ると、疑義が拭えないものが多数含まれていた。

主要作物は水稲で、2011 年度計画によると、作付面積 4.3ha（作付率 67.1%）で 21.6t を収穫する。しかし、上記の気候が影響したのか、生産は思うように進まなかった。開示資料に記載された実績は、作付面積 2.9ha（作付率 46.0%）、生産量 14.0t にとどまっている。それにもかかわらず、岩手県は、2015 年度の計画変更で、水

表 1 小谷島地区農地生産計画

		作付面積 (ha)		作付率 (%)		単位面積当たり収穫量 (kg/10a)		生産量 (t)	
		現況	計画	現況	計画	現況	計画	現況	計画
水稲	2015 年度計画変更時	2.9	4.9	46.0	87.5	483.0	490.0	14.0	24.0
	2011 年度計画時	5.2	4.3	79.9	67.1	469.0	502.0	24.3	21.6
大豆	2015 年度計画変更時	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	2011 年度計画時	0.0	1.2	0.0	18.8	145.0	145.0	1.7	1.7
だいこん	2015 年度計画変更時	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	2011 年度計画時	0.2	0.1	3.1	1.6	1,916.0	1,916.0	3.8	1.9
牧草 (水田)	2015 年度計画変更時	2.5	0.0	0.0	39.7	0.0	0.0	1,207.0	1,207.0
	2011 年度計画時	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
牧草 (普通畑)	2015 年度計画変更時	0.9	0.7	14.3	12.5	1,230.0	1,230.0	11.1	8.6
	2011 年度計画時	0.7	0.8	10.8	12.5	2,948.0	2,948.0	20.6	23.5

(注) 現況は前年度実績を示す

稲作付面積を拡大し、作付率を 40 ポイント以上高めた上、生産量を震災前とほぼ同等の 24.0t とした（表 1²⁰）。

気候はもとより、担い手の増加も見込めず、栽培環境の好転はありえない状況で、こうした計画変更は理解に苦しむ。事業の縮小、場合によっては中止が妥当とさえいえる。

計画変更によって事業費も増大した。特に大きいのは、農地整備に伴う客土である。面積は 2011 年度計画の 5.5ha から 6.0ha に拡大され、運び入れる土の量は 11,133m³ から 67,700m³ と、約 6 倍に急増した。理由は不明だが、収穫効率を向上させるため、土壌改良に注力した可能性もあろう。その結果、総事業費は 2011 年度計画の 4 億 800 万円から 5 億円に増えた。純工事費に限って見ると、2011 年度は 3 億円だったものが、4 億 7,553 万 5,000 円に膨張することになった²¹。農村建設課は、筆者の耕作地の現況を示す文書開示請求に対し、「耕作地の現況は把握しておらず、開示可能な資料は不存在」である旨、回答してきた。

小谷島地区の復興事業に伴い、67,700m³ もの客土を行ったことで、汽水域、湿原の大半が消滅した。ただし、すべてが失われたわけではない。県は復興工事実施前、区域内の淡水池周辺（写真 1 参照）約 800 平方 m に希少植物を移植した。外形的には、環境保全に努めたと映る。こうした移植行為を、「環境に配慮した復興事業」、であるとして賛同した植物研究者もいたと聞く。しかし、この程度を移植したとしても、生態系が維持できるとは考え難い。

加えて懸念されるのは一帯の乾燥化である。小谷島地区は、豊富な沢水、伏流水によって、汽水域、湿原が形成されていた。しかし、従来よりも 4.8m 高い巨大防潮堤防が海岸と後背地を遮断し、コンクリート製の用水路 835m、排水路 1,790m が張り巡らされたことで、沢水等が土壌へ浸透しにくい状態となった。その結果と思われるが、年を追うごとに、海岸近く一帯では、シロツメクサ、ムラサキツメクサなど、乾燥地でも生育する外来種の繁茂が目立っている。

希少植物を移植した淡水池は、防潮堤防から距離がある。堤防付近の土壌は乾燥化に歯止めがかからない一方、池の水量は大筋で安定している。そして、ヤナギトラノオ

は、2016 年から 2019 年まで花を毎年つけた。しかし、2020 年の観察時は開花を確認できなかった。茎は例年通り伸びているものの、葉の付け根に咲くはずの花は、どの株を調べても見当たらない。つまり、一斉に開花をやめてしまったのである。2021 年、2022 年、2023 年は開花を確認している（写真 2）。開花と不開花を繰り返すのは、自然の摂理なのか、それとも、生態系に何らかの異状が生じているのか、現時点では判断を下すことができない²²。



写真 2 小谷島海岸のヤナギトラノオ（2023 年 6 月 5 日筆者撮影）

V レッドデータブックの信頼性に疑問

いわてレッドデータブックによると、ヤナギトラノオは絶滅の危機増大を意味する「B ランク（絶滅危惧Ⅱ類）」に分類されている。そして、「沿岸の休耕地にも生育したが、東日本大震災の大津波を受けた後、埋め立てられ、絶滅した」との記述がある。上記した復興事業の客土によって絶滅に追い込まれたと理解可能であろう。筆者は、この記述に関し、2021 年 5 月 11 日付で「根拠となる調査資料」の行政文書開示請求を行った²³。

しかし、回答は非開示であった。そのような行政文書が存在しないという。つまり、レッドデータブックを作

表 2 小谷島地区ヤナギトラノオ開花状況推移

	調査日	開花有無
2016 年	6 月 2 日	○
2017 年	6 月 15 日	○
2018 年	6 月 12 日	○
2019 年	6 月 13 日	○
2020 年	6 月 18 日	×
2021 年	6 月 8 日	○
2022 年	6 月 14 日	○
2023 年	6 月 5 日	○
2024 年	6 月 10 日	×

（注）表中の×は筆者の目視による開花確認ができなかったことを意味する。

成した岩手県自然保護課は、現地調査を実施していないと推察され、根拠もないまま「埋め立てられ絶滅した」と公表しているのである。本稿で既述した通り、ヤナギトラノオは小谷島海岸の淡水池周囲に生息²⁴、2016 年以降 2020 年、2024 年以外は開花を続けている (表 2)。絶滅との記述は明らかに事実と異なる。これでは、レッドデータブック自体の科学的信頼性が揺らぐ²⁵。

VI 松川浦環境破壊への懸念

松川浦は、東日本大震災の大津波で、小谷島海岸同様、周囲の堤防や漁業施設、そして自然環境も大きな被害を受けた。それから 14 年近くが経過し、現地を見る限り、復興が進んでいるように思える²⁶。そうとはいえ、広大な潟湖がコンクリートの防潮堤で取り囲まれている現状を見ると、小谷島海岸と同様の環境破壊が生じる危険を懸念してしまう。

特に懸念が強いのは、鵜ノ尾岬から伸び、外海と内海を隔てる砂州に建設された市道大洲松川線²⁷である。震災津波で損壊した旧道を再建、堤防機能も兼ねるといふ。5.7km に及ぶ直線道路で、地元では「観光道路」と位置づけられている。しかし、海浜に土を盛り、コンクリートで固めた道路を多くの車両が終日行き交う。環境への負荷は決して小さくないと思われる。先述した土砂搬入による湿地帯埋め立て計画同様、自然環境保全の視点を欠いていないか、気になるところである (写真 3)。

福島県が 2022 年 6 月から 2023 年 1 月にかけて行った、松川浦県立自然公園の動植物調査²⁸によれば、「10 科 11 種の重要な植物種が確認された」という。「確認された種は水中や湿地、沿岸の塩生湿地や河口の干潟に

生育する種であった。重要な植物種が多く確認された場所は、岩子から新田、柏崎にかけて広がる海岸防災林周辺の水路内や水路沿い、小泉川と宇多川の河口部の湿地や干潟、小泉川河口部の左岸堤防法尻に形成された湿地²⁹」と記されている。

確認された種は、ホザキノフサモ (アリノトウグサ科 絶滅危惧 I B 類³⁰)、ミズアオイ (ミズアオイ科 絶滅危惧 II 類³¹)、ミクリ (ガマ科 絶滅危惧 II 類)、ヤナギモ (ヒルムシロ科 準絶滅危惧種³²)、タコノアシ (タコノアシ科 準絶滅危惧種)、アキノミチヤナギ (タデ科 準絶滅危惧種) などである。

一連の記述を読む限り、松川浦周辺の自然環境は、津波被害から一定程度回復していることがうかがえる。その一方で、調査報告は、2016 年に他の研究者が実施した植物・植生調査と比較したところ、「8 種の重要な植物種を確認することができなかった」とし、「生育環境の変化によるものが大きい」旨の懸念を示す。その上で、「今回調査では小泉川と宇多川の河口部は植生のない自然裸地 (干潟) が拡大したほか、ヨシが高密度で生育するヨシ群落が増大していた³³。導流堤の建設工事が行われており、盛土による堤防が湿地や干潟内に整備されていた」と指摘している。また「ハママツナ (ヒユ科 絶滅危惧 II 類) 群落は小泉川河川敷の造成工事により消失していた。このように、植生の変化や防災工事等による影響により、塩生湿地や干潟に生育する植物の生育に適した環境が減少している可能性がある」と、環境劣化の進行を指摘した。

加えて、在来種を駆逐する外来植物ハリエンジュ³⁴の増殖に警戒感を示してもいる。「今回調査では、前回 (2012 年) 原釜付近の 1 箇所に加えて、5 箇所が新たに確認され、計 6 箇所を確認された。確認された場所は原釜の水田周辺、原釜から尾浜にかけての防災緑地周辺、柏崎の海岸防災林周辺であった。確認された環境は、用水路沿いや道路沿い、防災緑地や海岸防災林周辺であり、近年整備された裸地的な環境といった人為的な影響を強く受けている場所であった」と指摘した。

調査報告に、市道大洲松川線の環境負荷をうかがわせる記述は見当たらない。しかし、松川浦の環境復元を認める一方、復興、復旧事業に関わる工事が、環境に影響



写真 3 市道大洲松川線 (2024 年 3 月 27 日筆者撮影)

を与える可能性を示唆した箇所も散見される。周辺では、水田などの農地開発が進められ、大規模な太陽光発電施設が整備された地域もある。こうした開発行為が自然環境保全と相容れず、悪影響をもたらす可能性は否定し難い。

調査報告は、今後の環境保全について、以下のように提言している。

干潟について、「宇多川・小泉川間の河口部付近の陸地は松川浦から百間橋までの区間は県有地であり、現在は広く砂泥底の干潟やヨシ群落が形成され、希少な底生動物や植物が確認されている。今後はエコトーン³⁵が形成される等、現状よりも更に多様な干潟環境の出現が期待されるため、この区間の開発は行わず自然公園との一體的な管理を行うことが望ましい。このほか、県立公園内の宇多川・小泉川の河口に挟まれた陸地は、干潟を埋立地とした場所である。将来的には盛土を取り除き干潟に戻すことが望ましい」植生については、「現状保存するとともに工事に際しては極力重要な植物の生育地を避け、生育環境に変化が生じさせない配慮が望ましい」

埋め立てられた干潟の復元を提言している点が興味深い。先述した野崎湿地の埋め立て計画は、相馬市議会が2023年12月に「松川浦環境公園隣地『野崎湿地』埋め立てに反対する決議」、2024年1月には「相馬市土地の埋立て等及び土砂等の規制に関する条例」を全会一致で可決³⁶、一定の歯止めがかかった。そうとはいえ、今後、経済効果を狙った開発と自然環境保全の新たな相克も予想される。地域経済も環境保全も震災、原発事故からの復興である。どちらを優先し、選択するかという問題ではない。調和、共存を図る努力を強く求めたい。

VII おわりに

東日本大震災津波被災地宮城県南三陸町出身の歴史社会学者、山内明美宮城教育大学准教授³⁷は、三陸地方で伝承されてきた「独自の生き方や価値観、風土の存在」を「三陸世界」と呼称している(山内 2016)。その上で、土木建設優先の復興事業が「三陸の生き方や風土」と相容れないと批判、三陸世界は「陸も海も大事にし」、「そういうメンタリティーからは、あれほどの巨大開発や、陸と海とを切り離すような復興計画は出てこなかった」

「守られるべきなのは人だけではない。自然を含めすべてを守り、その中で人も守られる」(山内 2016)と述べ、自然との共生を強調している³⁸。

山内が呼称する「三陸世界」は「常磐世界」と言い換えられるのではないか。福島県は、放射能汚染という極めて深刻な環境破壊に直面している。それだけに、環境保全に対する県民意識は高く、かつ敏感と思われる。しかしながら、復興事業はなお迅速性、効率性、地域経済活性化優先と映る。やむをえない面もあるとはいえ、そのために自然環境を犠牲にするべきではない。本稿で述べたように、岩手県では合理性を欠く効率最優先の復興事業によって、貴重な自然が失われてしまった。山内が唱える、長い歴史の中で培われた「独自の生き方や価値観、風土の存在」を軽視した結果である。

コンクリート製の建築物は、外形上復興を象徴するが、自然環境との親和性に乏しい。自然環境消失は、やがて住民の生活環境を脅かすことになりかねない。発災13年余が経過した今、被災地の過疎化は深刻さが増す。必然的に、地域経済活性化の欲求は一層高まるであろう。しかしながら、敢えて立ち止まり、復興のあり方、すなわち地域再生の方向性を考え直す必要があるのではないか。

註

¹ 気象庁の命名は、「東北地方太平洋沖地震」で、発生日時は2011年3月11日14時46分。震源は、三陸沖太平洋北緯38.1度東経142.9度深さ24km。マグニチュードは9.0。最大震度は、宮城県栗原市が震度7、同県仙台市、石巻市、塩竈市、福島県白河市、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町などで震度6強、岩手県大船渡市、釜石市などで震度6弱を観測している。この地震によって、同日14時49分、気象庁が大津波警報を発令したが、発生した津波の検潮所観測値によれば、福島県相馬市で同日15時51分に9.3m以上、宮城県石巻市鮎川で同日15時26分に8.6m以上、岩手県宮古市で同日15時26分に8.5m以上を記録した。人的被害は、2024年3月1日現在で、死者19,775人(岩手県5,146人、宮城県10,571人、福島県3,943人など)、行方不明者2,550人(岩手県1,107人、宮城県1,215人、福島県224人など)となっている。消防庁(2024)平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について(164報 令和6年3月8日14:00発表 一部抜粋) <https://www.fdma.go.jp/disaster/higashinohon/items/164.pdf> (2024年3月9日閲覧)

² 東京電力福島第一原子力発電所事故について、概要をまとめることは困難に伴うが、内閣府の記述（一部抜粋）は次の通り。3月11日14時46分の東北地方太平洋沖地震の発生により、東京電力福島第一原子力発電所の原子炉6機のうち、運転中の1号機から3号機までのすべてが自動停止した。同日15時42分には、1号機から3号機までにおいて全交流電源が喪失した。同日16時36分には、1号機及び2号機において非常用炉心冷却装置による注水不能事象が発生、3号機においては、同日13日の早朝、原子炉冷却機能喪失発生。また、1号機から4号機までの使用済燃料プールの冷却も困難となった。その後、同日12日午後1号機、同日14日午前3号機、同日15日朝に4号機において、水素爆発と思われる爆発が発生した。また、汚染水の滞留、外部流出も発生しており、本事故は、発電所内施設の損傷に留まらず、放射性物質が外部へと放出される事態へと進展した。内閣府（2011）平成23年版防災白書 http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h23/bousai2011/html/honbun/1b_2h_1s_1.htm（2024年10月31日閲覧）

³ 東日本大震災における山田町の人的被害は、死者687人、行方不明者143人。消防庁（2024）引用元消防庁同上。

⁴ 山田町（2024）財政資料集普通会計の状況 <https://www.town.yamada.iwate.jp/docs/102.html>（2024年4月6日閲覧）

⁵ 東日本大震災における相馬市の人的被害は、死者468人、行方不明者16人。消防庁（2024）引用元消防庁同上。

⁶ 面積約633ha。2003年、生態系の劣化をいち早くとらえ、適切に生物多様性の保全へつなげることを目的とした、環境省の調査地点「モニタリングサイト1000」に指定されている。調査対象は干潟、シギ・チドリ類。同サイトによれば、松川浦の生態系は「2011年に発生した東北地方太平洋沖地震にともなう津波によって一度はカニや貝、ゴカイなどの干潟にすむ生きものの個体数や種類が激減したが「それらは年々少しずつ増加してきてきた。これは、外洋から幼生が順調に供給されたためと考えられる。一方で、地震前後では干潟で見られる動物の種類や個体数が異なり、地震前とは全く同じ状態ではないこともわかった」とする。環境省生物多様性センター（2021）モニタリングサイト1000干潟調査 <https://www.biodic.go.jp/moni1000/coast2.html>（2024年4月2日閲覧）

⁷ 野崎湿地は松川浦の北西端に位置する。

⁸ 河川水と海水が接触する、混合する部分で、淡水域と海域の推移帯。塩分が0.5%から30%までの範囲の水域をいう。国土交通省（2014）汽水域・河口域の環境調査 https://www.mlit.go.jp/river/shishin_guideline/gijutsu/gijutsukijun/chousa/pdf/14.pdf（2024年4月7日閲覧）

⁹ 毎日新聞福島県版2023年12月12日付、福島民友2023年12月13日付など。

¹⁰ 福島第一原発事故の影響で、福島県の沿岸漁業は操業停止を強いられた。このため、2012年度から2020年度までは水揚量、金額統計が計上されていない。養殖を中心とする松川浦の水揚金額は2009年度5億3,809万2,000円、2010年度4億9,765万4,000円に上った。2021年度より操業が再開され、同年度の金額は5,794万9,000円、2022年度が9,718万7,000円、2023年度は1億6,069万1,000円まで回復した。福島県（2024）令和5年版福島県海面漁業漁獲高統計 <https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/633051.pdf>（2024年7月16日閲覧）相馬市（2024）相馬市の漁業 https://www.city.soma.fukushima.jp/shinososhiki/kikakuseisakuka/soma_data/syuyou_data/12474.html（2024年7月16日閲覧）

¹¹ 小谷島は、三陸沿岸中間部山田町の、船越半島南東端、船越第19地割一帯を指す地名。

¹² 鈴木は1945年福島県いわき市生まれ。日本生態学会会長等を歴任した植物生態学の権威、故吉良龍夫博士（1919年～2011年。大阪市立大学名誉教授）の知遇を得ていた。小谷島湿地帯の観察は30年以上に及ぶ。

¹³ 例えば、岩手県立大学総合政策学部島田直明は、植生学会会報「植生情報」18号「東日本大震災による津波が岩手県の海岸植生に与えた影響 およびその後の植生再生と保全状況について」に、鈴木の調査報告を引用している。Vegetation Science News No.18 2014年3月発行44-54 植生学会（2014）<https://shokusei.jp/contents/veginfo/veginfo18.pdf>（2024年4月3日閲覧）

¹⁴ 1971年2月2日、イランラムサル（Ramsar, Iran）での国際会議で採択された。正式名称は、「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約」だが、採択の地にちなみ、一般に「ラムサル条約」と呼ばれている。2024年3月における条約締結国は172。登録湿地は2,514か所。総面積2億5,725万6,684ha。環境省（2024）ラムサル条約と条約湿地 https://www.env.go.jp/nature/ramsar/conv/About_RamarConvention.html（2024年4月3日閲覧）水鳥の生息地を強調するのは、食物連鎖の頂点と位置づけているため、鳥類だけではなく、絶滅のおそれのある動植物が生育・生息している湿地等も登録される。

¹⁵ 引用元掲脚注と同じ。

¹⁶ 筆者は鈴木とともに、2016年6月2日、2017年6月15日、2018年6月12日、2019年6月13日、2020年6月18日、2021年6月8日、2022年6月14日、2023年6月5日の8回、小谷島を訪れた。2024年は、鈴木との都合により、6月10日筆者単独、6月27日鈴木単独で現地観察を行った。6月にフィールドワークを行うのは、本文で取り上げた、絶滅が危惧される植物、ヤナギトラノオの開花時期に当たるためである。

¹⁷ 「岩手県における絶滅のおそれがある種の現状を把握し、その保護対策に資すること」等を目的とし、内容は「いわてレッドデータブック」にまとめられている。岩手県環境生活部自然保護課（2020）<https://www2.pref.iwate.jp/~hp0316/rd/rdb/index.html>（2024年4月3日閲覧）

¹⁸ 災害が発生した地域又は災害危険区域のうち、住民の居住に相当でない認められる区域内にある住居の集団的移転を目的とした事業。国土交通省（2013）防災集団移転促進事業 https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_tobou_tk_000009.html（2024年4月3日閲覧）

¹⁹ 岩手県情報公開条例に基づき、2019年5月21日付で請求。5月28日付で部分開示が決定。6月4日に交付。開示請求内容は次の通り。平成23年度以降の山田町小谷島海岸地域「農用地災害復旧関連区画整理事業」に関わる行政文書（事業の趣旨、内容、予算規模について記された文書）。山田町小谷島海岸地域「農用地災害復旧関連区画整理事業」における農産物収穫量計画、実績等の年度別推移。山田町小谷島海岸地域「農用地災害復旧関連区画整理事業」における耕作地の現況。山田町小谷島海岸地域「農用地災害復旧関連区画整理事業」の政策評価。開示されたのは、農用地災害復旧関連区画整理事業山田地区（小谷島工区）土地改良事業変更計画書（抜粋）である。「変更計画」とあるように、提出された2011年度（平成23年度）の当初計画を、2015年度（平成27年度）に見直している。

²⁰ 岩手県農村建設課開示資料を引用し作者作成。

²¹ 2011年度計画では、事務費1,900万円（2015年度計画0円）、測量試験費7,000万円（同1,547万4,000円）、工事雑費800万円（同0円）が含まれる。

²² 2024年6月、筆者と鈴木は別々にヤナギトラノオの生育状況を観察したが、開花を確認できなかった。

²³ 岩手県情報公開条例に基づき、2021年5月11日付で請求。2021年5月24日付非開示決定通知。6月4日に交付。開示請求内容は次の通り。いわてレッドデータブック「ヤナギトラノオ」特記事項「沿岸の休耕地にも生育したが、東日本大震災の大津波を受けた後、埋め立てられ、絶滅した」ことの根拠となる調査資料。

²⁴ 筆者がヤナギトラノオの開花状況を確認した地点は、写真1の淡水池周辺に限られる。しかしながら、長期にわたり小谷島の生態系を観察し続ける鈴木によれば、他にヤナギトラノオが生育する地点は見当たらないという。

²⁵ レッドデータブックの基礎資料となる最新のレッドリスト（2024年版）でも、ヤナギトラノオは絶滅危惧Ⅱ種に分類された。岩手県環境生活部自然保護課（2024）レッドリスト（2024年度版）について <https://www.pref.iwate.jp/kurashikankyou/shizen/yasei/rdb/1074861.html>（2024年7月9日閲覧）

²⁶ 筆者は、相馬市松川浦を2023年10月10日、2024年3月27日に訪れた。10月10日は満潮時、3月27日は干潮時であった。

²⁷ 同道は相馬市道だが、事業は福島県が代行した。「東日本大震災による被害を受けた公共土木施設の災害復旧事業等に係る工事の国等による代行に関する法律」に基づくもので、県が市事業を代行する取り組みは全国初。福島県土木部（2018）松川大洲地区海岸・大浜地区海岸・市道大洲松川線合同竣工式を開催します <https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/259644.pdf>（2024年8月7日閲覧）

²⁸ 福島県生活環境部自然保護課（2023）松川浦県立自然公園及び磐城海岸県立自然公園の動植物調査結果 <https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/605368.pdf>（2024年1月16日閲覧）調査は、公園区域外の近接箇所についても対象としている。

²⁹ 宇多川、小泉川は松川浦北西岸へ流れ込む河川。市道大洲松川線の対岸に位置する。

³⁰ 福島県自然保護課による、ふくしまレッドリスト2022年版維管束植物編、近い将来における野生での絶滅の危険性が高いもの。福島県（2022）ふくしまレッドリスト2022 <https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/library/02ikannsoku2022.pdf>（2024年1月16日閲覧）以下、ふくしまレッドリストの引用元は同じ。

³¹ 現在の状態をもたらした圧迫要因が引き続き作用する場合、近い将来「絶滅危惧Ⅰ類」のカテゴリーに移行することが確実と考えられるもの。

³² 現時点での絶滅危険度は小さいが、生息条件の変化によっては「絶滅危惧」として上位カテゴリーに移行する要素を有するもの。

³³ ヨシは、淡水魚や鳥類の生息環境を形成する。そのことから、河川環境保全機能が高い植物である。一方で、繁殖力が強いことが、時として生態系に悪影響を及ぼす。湿地帯の植物と思われがちだが、乾燥地でも生育し、その成長は非常に速いため、群落が形成されると他の植物が育ちにくいとされる。

³⁴ 通称ニセアカシア。樹高は25mに達する。北アメリカ原産で、河川敷などに生育する日本在来種との競合が懸念され、日本の侵略的外来種ファースト100、外来生物法で要注意外来生物に指定された。国立環境研究所（2024）侵入生物データベース <https://www.nies.go.jp/biodiversity/invasive/DB/detail/80150.html>（2024年1月16日閲覧）

³⁵ 推移帯あるいは移行帯。陸域から水域の場合、その境界となる水際部や干潟がエコトーンにあたる。

³⁶ 相馬市（2024年）相馬市議会 <https://www.city.soma.fukushima.jp/shinososhiki/gikaijimmukyoku/somashigikai/index.html>（2024年4月7日閲覧）

³⁷ 2018年4月から宮城教育大学准教授。宮城教育大学（2024）教

員一覧 <https://www.miyakyo-u.ac.jp/regional-research-international/teacher-database/index.html>（2024年4月3日閲覧）

³⁸ 朝日新聞2016年2月18日付『『三陸世界』と復興』当時の山内は大正大学准教授。山内による「三陸世界」言説は、山内「痛みの＜東北＞論 記憶が歴史が変わるとき」東京：青土社 2024年 204-233も参照。

引用文献一覧

朝日新聞 2016年2月18日付

岩手県環境生活部自然保護課（2020）いわてレッドデータブック <https://www2.pref.iwate.jp/~hp0316/rd/rdb/index.html>（2024年4月3日閲覧）

岩手県環境生活部自然保護課（2024）レッドリスト（2024年度版）について <https://www.pref.iwate.jp/kurashikankyou/shizen/yasei/rdb/1074861.html>（2024年7月9日閲覧）

岩手県総務部総合防災室 2017年4月30日公表「東北地方太平洋沖地震に係る人的被害・建物被害状況一覧」

福島県（2022）ふくしまレッドリスト2022 <https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/library/02ikannsoku2022.pdf>（2024年1月16日閲覧）

福島県生活環境部自然保護課（2023）松川浦県立自然公園及び磐城海岸県立自然公園の動植物調査結果 <https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/605368.pdf>（2024年1月16日閲覧）

福島県土木部（2018）松川大洲地区海岸・大浜地区海岸・市道大洲松川線合同竣工式を開催します <https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/259644.pdf>（2024年8月7日閲覧）

福島県（2024）令和5年版福島県海面漁業漁獲高統計 <https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/633051.pdf>（2024年7月16日閲覧）

福島民友 2023年12月13日付 <https://shokusei.jp/contents/veginfo/veginfo18.pdf>（2024年4月3日閲覧）

岩手県農林水産部農村建設課 農用地災害復旧関連区画整理事業山田地区（小谷島工区）土地改良事業変

- 更計画書(抜粋)
環境省生物多様性センター(2021) モニタリング
サイト1000干潟調査 <https://www.biodic.go.jp/moni1000/coast2.html> (2024年4月2日閲覧)
環境省(2024) ラムサール条約と条約湿地
https://www.env.go.jp/nature/ramsar/conv/About_RamarConvention.html (2024年4月3日閲覧)
国土交通省(2013) 防災集団移転促進事業 https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_tobou_tk_000009.html
(2024年4月3日閲覧)
国立環境研究所(2024) 侵入生物データベース
<https://www.nies.go.jp/biodiversity/invasive/DB/detail/80150.html> (2024年1月16日閲覧)
国土交通省(2014) 汽水域・河口域の環境調査
https://www.mlit.go.jp/river/shishin_guideline/gijutsu/gijutsukijunn/chousa/pdf/14.pdf (2024年4月7日閲覧)
毎日新聞福島県版 2023年12月12日付
宮城教育大学(2024) 教員一覧 <https://www.miyakyo-u.ac.jp/regional-research-international/teacher-database/index.html> (2024年4月3日閲覧)
内閣府(2011) 平成23年版防災白書 http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h23/bousai2011/html/honbun/1b_2h_1s_1.htm (2022年3月14日
2024年10月31日閲覧)
島田直明 「東日本大震災による津波が岩手県の海岸植生に与えた影響 およびその後の植生再生と保全状況について」 植生学会会報「植生情報」18号 Vegetation Science News No.18 2014年3月発行 44-54 植生学会(2014) <https://shokusei.jp/contents/veginfo/veginfo18.pdf> (2024年4月3日
閲覧)
消防庁(2024) 平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について(164報令和6年3月8日14:00発表) <https://www.fdma.go.jp/disaster/higashinohon/items/164.pdf> (2024年3月9日
閲覧)
相馬市(2024年) 相馬市議会 <https://www.city.soma.fukushima.jp/shinososhiki/gikaijimukyoku/somashigikai/index.html> (2024年4月7日閲覧)
相馬市(2024) 相馬市の漁業 https://www.city.soma.fukushima.jp/shinososhiki/kikakuseisakuka/soma_data/syuyou_data/12474.html (2024年7月16日
閲覧)
山田町(2024) 財政資料集普通会計の状況 <https://www.town.yamada.iwate.jp/docs/102.html> (2024年4月6日
閲覧)
山内明美(2024) 「痛みのか東北」論 記憶が歴史に変わるとき」東京:青土社

令和6年 9月 17日受付 令和6年 10月 21日受理

伊藤裕顯：東日本大震災復興事業に欠落する環境保全の視点～小谷島海岸湿地消失と松川浦環境破壊への懸念～

【学術論文】

被災地における「被災者」の経済状況と政策評価 —「福島県民に対する政治意識調査」より—

茨木 瞬*

要約：

本報告では、東日本大震災による被災者住民の経済面に着目し、「現在の経済状況の違いが政策評価に影響を与えたのか」というリサーチクエスションの下、2020年に実施した「福島県民に対する政治意識調査」のデータを用いて経済状況の違いによる被災者・原発避難者支援などの政策に対する評価への影響について分析を行った。その結果、2つの政策（被災者支援、原発避難者支援）に対する評価のうち、原発避難者支援に対しては経済状況の違いによる差が見られた。

キーワード：

東日本大震災、経済格差、政策評価、主観的被災者意識

英文キーワード：

Great East Japan Earthquake, economic disparity, policy evaluation, subjective victim awareness

I はじめに

2011年に発生した東日本大震災からの復興として、政府は復興期間を2020年までの10年間と定め、およそ31兆3000億円¹の予算を投入した。「第1期復興・創生期間」と称した2016年度以降は、復興に資する事業の一部が自治体負担になるなど、被災地の「自立」を志向した復興支援策に舵を切ることとなった。2021～25年度からは「第2期復興・創生期間」と位置づけ、1.6兆円程度の事業規模の下で、地震・津波被災地域においては復興の総仕上げとして取り組むなど、復興の基本方針が発表されている²。

復興が進み、生活水準が良くなっていれば自身を「被災者ではない」と感じ、被災者支援政策などの政府の復興支援政策に対し「もう十分」と回答するかもしれない。一方で生活水準が良くなければ政策に対し「もう十分」

とは回答しないだろう。つまり、現在の自身の経済状況によって政府や自治体が進める政策、特に被災者支援政策への賛否や評価に影響を与えるのではないだろうか。

そこで本報告では、被災者住民の経済面に着目し、「現在の経済状況の違いが政策評価に影響を与えたのか」というリサーチクエスションの下、2020年に実施した「福島県民に対する政治意識調査」のデータを用いて被災地住民の経済状況を示した後、経済状況の違いによる被災者・原発避難者支援などの政策に対する評価への影響について、主観的被災者意識の差を考慮した上で明らかにする。

本報告は以下のように進められる。2節において、本報告における被災地住民の経済状況や本分析の従属変数である政策評価についても定義し、サーヴェイ・データの回答から回答者の政策評価について明らかにする。3

*福島学院大学マネジメント学部マネジメント学科 講師

節では本報告のリサーチクエストに対する回答を得るため、サーヴェイ・データを用いた分析を行い、4節にて結論と課題を述べ、本報告を閉じる。

2 分析対象とデータ

2.1 分析データ

本報告では、2020年に実施した「福島県民に対する政治意識調査」（以下、2020福島調査）を用いる。2020福島調査は、福島県民から層化抽出法によって1,000人を抽出し、郵送調査によって2020年2月から3月かけて実施した。なお、回収率は44.0%であった。

2.2 世帯年収について

2020福島調査で得られた世帯年収について示す。2020福島調査では2019年における世帯全員の年間収入を問う設問があり、その回答データを本報告では用いることとする。

図1は2020福島調査における世帯年収分布を示したものである³。比較のため、図2では総務省「2019年全国家計構造調査」における福島県の世帯収入（1世帯当たりの年間収入）を2020福島調査と同じ世帯年収区分に再集計した分布を示した⁴。図1と図2を比較する

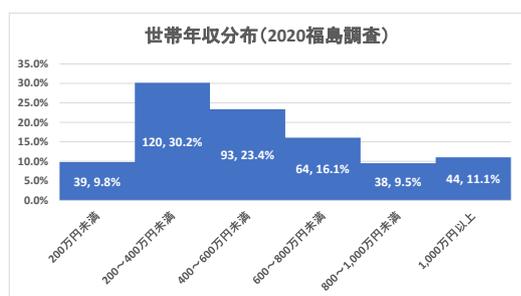


図1 世帯年収分布(2020福島調査)

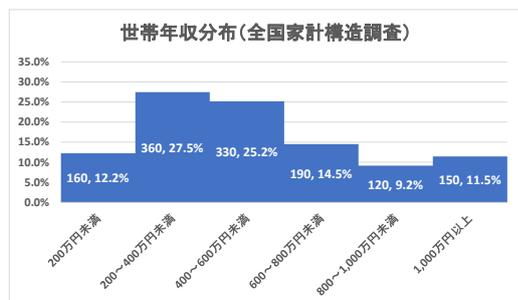


図2 世帯年収分布(全国家計構造調査)

とほぼ同じ分布を示していることが分かる。また、平均値で見ても2020福島調査が537.2万円⁵、全国家計構造調査が538.2万円と近い数値であることから、2020福島調査のデータは経済状況において全国家計構造調査と同様の傾向にあるデータであるといえる。

2.3 政策評価

次に、本分析の従属変数となる政策評価について見ていきたい。2020福島調査には「今回の大震災の被災者に対する政府の支援は、現状で十分である」という設問と「原発事故の避難者には今よりもっと支援をした方がよい」という設問があり、以下では前者を「被災者支援は十分」、後者を「原発避難者支援をもっとすべき」とし、本報告ではその2問を用いることとする。

なお、両設問の回答は、「そう思う」、「どちらかといえばそう思う」、「どちらかといえばそう思わない」、「そうは思わない」の4点尺度であるが、本設問について、「被災者支援は十分」について「そう思わない」と回答している者ほど政策評価に対し厳しい評価をしているが、「原発避難者支援をもっとすべき」については「そう思う」と回答している者ほど厳しい評価をしている点に注意して分析結果を読み解かないといけないうことここで言及しておく。

図3は、政策評価に関する2問について、各回答の割合をグラフ化したものである。政府の被災者支援に対し、「そうは思わない」と回答した者の割合は22.9%、「どちらかといえばそう思わない」と回答した者の割合が26.5%であり、合計で49.4%の回答者が被災者支援に対して十分ではないと感じていることが示された。この割合は被災者支援が十分である（そう思う+どちらかといえばそう思う）割合（39.6%）よりも多い。

また、政府の原発避難者支援に対して「そうは思わない」と回答した者の割合が31.4%、「どちらかといえばそう思わない」と回答した者の割合が29.7%であり、合計で61.1%の回答者が原発避難者支援についてもっとすべきだとは思っていないことが示された。

この傾向は河村（2016）が福島市のデータにおいて示した「複雑な感情」と同様の傾向が見て取れる。河村（2016）は原発避難者受け入れ自治体である福島市にお

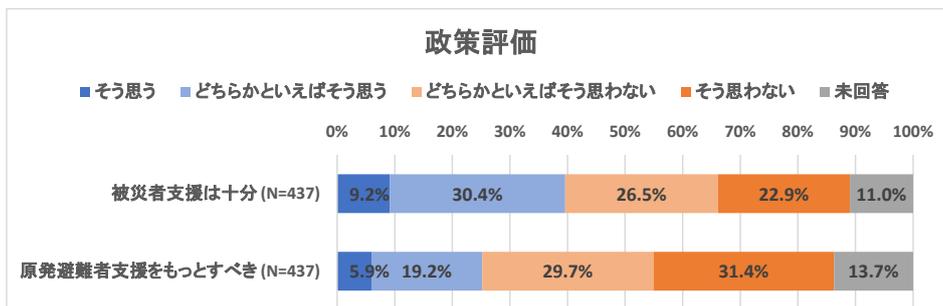


図3 政策評価集計結果

表1 2020 福島調査における「複雑な感情」

	原発事故の避難者には今よりもっと支援をした方がよい				合計	
	そう思う	どちらかといえばそう思う	どちらかといえばそう思わない	そう思わない		
" 今回の大震災の被災者に対する政府の支援は、現状で十分である "	そう思う	0.0%	0.0%	2.5%	8.3%	10.8%
	どちらかといえばそう思う	1.1%	7.2%	17.4%	9.4%	35.1%
	どちらかといえばそう思わない	1.4%	10.2%	8.0%	9.4%	29.0%
	そう思わない	4.1%	5.5%	6.9%	8.6%	25.1%
合計	6.6%	22.9%	34.8%	35.6%	100.0%	

る意識調査のデータから、「被災地の政府支援はもっとしてほしいが、原発事故避難者への支援はそれほど増やさなくてよい」という「複雑な感情」を抱いている市民が38.2%もあり、その割合が少なくないことを示した。表1には2020 福島調査において河村（2016）と同様のクロス集計を行った結果を示しているが、「複雑な感情」抱いていると思われるカテゴリー（表1の太字の割合）の合計は32.9%と調査時点における福島県民の中にも「複雑な感情」を抱いている県民が少なくないことが示されている。

3 分析

前節では世帯年収、政策評価の各集計結果を確認したが、前節の政策評価は世帯年収の間で違いがあるのだろうか。本節では「被災地における被災者の経済状況の違いによって政策評価に違いがあるのか」、について分析を行う。

3.1 クロス集計（世帯年収と政策評価）

まずは、世帯年収と政策評価に該当する2つの設問（被災者支援は十分、原発避難者支援をもっとすべき）との

クロス集計を行う。

図2は、世帯年収と「被災者支援は十分」とのクロス集計を示したものである。被災者支援を十分だとは思っていない（そう思わない+どちらかといえばそう思わない）割合は、世帯年収が800万円未満の世帯においては世帯年収が高いほど減少している傾向にあることが示されている。特に200万円未満の世帯のうち、「そうは思わない」と回答した割合が22.2%、「どちらかといえばそう思わない」と回答した割合が47.2%あり、合計で7割近い（69.4%）者が被災者支援を十分だとは思っていないことが示された。200万円未満の世帯は相対的に被災者支援に対し厳しく評価していることが示されている。

では、原発避難者支援については経済状況の違いによる差があるのだろうか。

図3は、世帯年収と「原発避難者支援をもっとすべき」とのクロス集計を示したものである。200万円未満の世帯のうち、原発避難者支援をもっとすべきだと思っている割合が42.9%（8.6%+34.4%）なのに対し、1000万円以上の世帯のうち、原発避難者支援をもっとすべきだと思っている割合が15.8%（2.6%+13.2%）と少ない。世帯年収が低いほど原発避難者支援をもっとすべきと

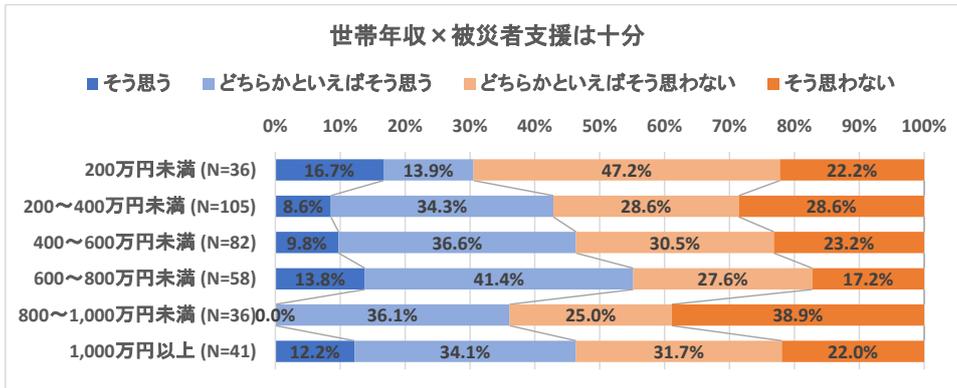


図4 クロス集計（世帯年収と被災者支援は十分）

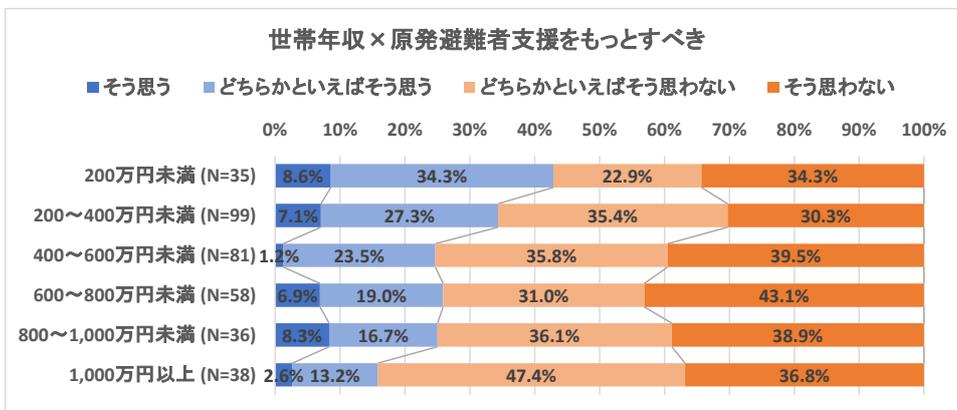


図5 クロス集計（世帯年収と原発避難者支援をもっとすべき）

思っていない割合が多く、被災者支援を同様に原発避難者支援に対しても厳しい評価をしていることが図2より確認することができる。

ただし、200万円未満の世帯でも過半数（57.1%）は原発避難者支援をもっとすべきだとは思っていないことが示されており、原発避難者支援においては慎重な意見が多いことが示唆される。

3.2 クロス集計（世帯年収と主観的被災者意識）

3.1節において、世帯年収の違いによって政府の復興政策に対する評価に差があることが示唆されている。しかし、1節で示したように、生活水準の良い世帯の住民は自身を「被災者ではない」と感じることで、政府の政策に対し「もう十分」と回答するかもしれない。所得の格差が不安感や幸福度といった主観的な意識に影響を与えているという先行研究⁶からも示されており、世帯年収の違いが主観的被災者意識に影響を与えていれば、政

策評価を分析する上では考慮に入れる必要があるだろう。そこで、本節では世帯年収の違いによる主観的被災者意識の違いについて確認するため、世帯年収と主観的被災者意識とのクロス集計を行う。

なお、主観的被災者意識として「あなたはご自身を東日本大震災の被災者だと思いますか。」という設問を用いる。主観的被災者意識の回答は、「私は被災者だと思う」、「私は被災者ではないと思う」、「わからない」の3点である。

図6は、世帯年収と主観的被災者意識とのクロス集計を示したものである。世帯年収が200万円未満の世帯において「私は被災者だと思う」と回答した割合が84.2%と比較的多く、一方で400万円～800万円未満の世帯における割合は相対的に少ない。ただし、800万円以上の世帯においても「私は被災者だと思う」と回答した割合が多くなっており、いわゆるU字型の傾向にあることが示されている。生活水準の良い世帯であっても

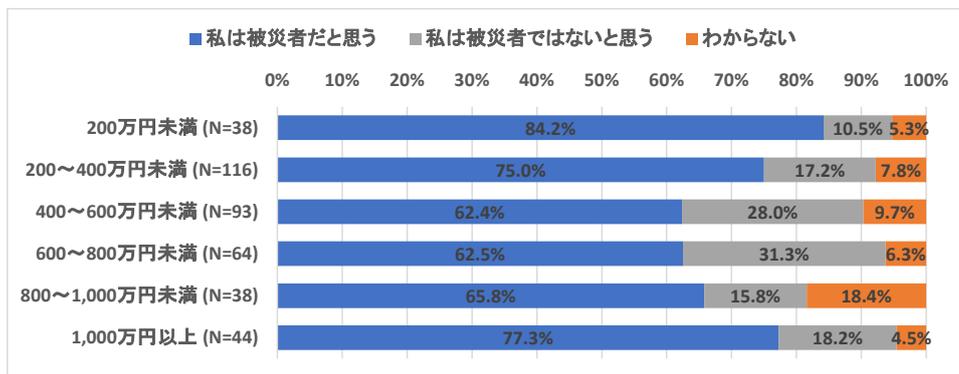


図6 クロス集計（世帯年種と主観的被災者意識）

表2 基本統計量

		記述統計量	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
従属変数	被災者支援は十分		389	0	1	0.44	0.50
	原発避難者支援はもっとすべき		377	0	1	0.71	0.45
独立変数	被災に関する指標	主観的被災者意識	432	1	3	2.48	0.82
		客観的被害	437	0	1	0.47	0.50
		震災時居住地：浜通り	435	0	1	0.27	0.44
		震災時居住地：中通り	435	0	1	0.53	0.50
		震災時居住地：その他（県内）	435	0	1	0.02	0.15
		震災時居住地：その他（県外）	435	0	1	0.06	0.23
属性等	世帯年収		398	1	6	3.19	1.48
	性別		427	0	1	0.48	0.50
	年齢		394	19	80	55.32	16.26
	学歴		415	1	4	2.61	0.90
政治意識	政治委任		414	1	5	2.54	1.19
	権威重視		416	1	5	2.74	1.22
	政党支持：自民		437	0	1	0.38	0.49
	政党支持：公明		437	0	1	0.03	0.17
	政党支持：無党派		437	0	1	0.32	0.47

比較的多くの市民が主観的被災者意識を持っていることが示された。

3.3 多変量解析

これまでのクロス集計が示した傾向を踏まえ、「経済状況により政策評価に違いがあるのか」というリサーチクエスチョンに対する回答を得るため、回帰分析を行う。

表3は、回帰分析に用いる各変数の基本統計量を示したものである（変数について、詳しくは Appendix を参照）。

従属変数は政策評価を示す「被災者支援は十分」および「原発避難者をもっとすべき」とした。なお、4.1節よりそう思わない群（そうは思わない+どちらかといえばそう思わない）とそう思う群（どちらかといえばそう

思う+そう思う）とで経済状況の違いによる差が見られたため、4点尺度を二値に変換した。なお、3.2節で述べた通り、2020福島調査の設問においては「被災者支援は十分」に対し「そう思う」と回答していれば被災者支援政策について寛容な評価、「原発避難者支援をもっとすべき」に対し「そう思う」と回答していれば原発避難者支援に対しては厳しい評価をしていることとなり、正負が逆となっているため、二値に変換する際、「原発避難者支援をもっとすべき」の回答の尺度を逆転し、どちらの政策評価についても0= 厳しい評価、1= 寛容な評価の二値となるように変換した。

独立変数に用いる変数は、「被災に関する指標」、「属性等」、「政治意識」の3種類に分類できる。

「被災に関する指標」に該当する変数として、自身を

表3 回帰分析結果（被災者支援）

目的変数：被災者支援は十分	B	標準偏差	オッズ比	Wald	有意確率	
定数	-1.47	1.04	0.23	-1.41	0.158	
主観的被災者意識	-0.43	0.17	0.65	-2.58	0.010	**
震災時居住地：浜通り	-0.85	0.48	0.43	-1.77	0.076	+
震災時居住地：中通り	-0.40	0.43	0.67	-0.95	0.343	
震災時居住地：その他（県内）	0.22	0.94	1.25	0.23	0.815	
震災時居住地：その他（県外）	-0.47	0.68	0.62	-0.70	0.484	
世帯年収	0.11	0.10	1.12	1.17	0.244	
性別	0.46	0.27	1.59	1.69	0.091	+
年齢	0.02	0.01	1.02	1.66	0.097	+
学歴	0.02	0.16	1.02	0.13	0.894	
政治委任	0.02	0.11	1.02	0.17	0.865	
権威重視	0.26	0.12	1.30	2.12	0.034	*
政党支持：自民	1.26	0.35	3.52	3.59	0.000	***
政党支持：公明	-1.39	1.14	0.25	-1.22	0.223	
政党支持：無党派	0.25	0.38	1.28	0.65	0.517	
N	290					
McFadden	0.14					

※ ***: p<0.01, **: p<0.01, *: p<0.05, +: p<0.1

表4 回帰分析結果（原発被災者支援）

目的変数：原発避難者支援もつとすべき	B	標準偏差	オッズ比	Wald	有意確率	
定数	0.04	1.09	1.04	0.04	0.972	
主観的被災者意識	0.07	0.18	1.07	0.37	0.710	
震災時居住地：浜通り	1.46	0.49	4.29	2.98	0.003	**
震災時居住地：中通り	0.90	0.41	2.45	2.17	0.030	*
震災時居住地：その他（県内）	0.64	0.94	1.90	0.68	0.495	
震災時居住地：その他（県外）	0.75	0.67	2.12	1.11	0.265	
世帯年収	0.23	0.11	1.26	2.14	0.033	*
性別	0.52	0.30	1.69	1.74	0.083	+
年齢	-0.01	0.01	0.99	-1.38	0.167	
学歴	-0.26	0.17	0.77	-1.52	0.129	
政治委任	-0.04	0.12	0.96	-0.32	0.749	
権威重視	0.00	0.13	1.00	0.03	0.976	
政党支持：自民	0.73	0.36	2.07	2.02	0.044	*
政党支持：公明	0.40	0.88	1.49	0.46	0.646	
政党支持：無党派	0.66	0.39	1.93	1.70	0.090	+
N	290					
McFadden	0.09					

※ ***: p<0.01, **: p<0.01, *: p<0.05, +: p<0.1

被災者だと思っているかを示す「主観的被災者意識」と震災時における居住地を示す「震災時居住地ダミー」である⁷。同じ福島県内でも津波被害や原発事故による居住制限区域に指定された沿岸地域に住んでいた者は内陸部と比べて政策評価が厳しくなると考えられるため、震災時における居住地を示す「震災時居住地ダミー」を作成した。具体的には2020福島調査では「あなたが2011年3月11日に、生活の拠点としてお住まいになっていたところはどこですか。」という設問があり、選択肢を3つの地方区分（浜通り（いわき市、南相馬市）、中通り（福島市、郡山市、白河市、石川郡）、会津（会津若松市））に分け、3つの地方区分に特定できない選択肢（その他県内、その他県外）を含めた5つのカテ

リーに分け、内陸部である会津を参照カテゴリーとした。「属性等」に該当する変数は、性別、年齢、最終学歴、そして世帯年収である。

茨木（2021）と同様に「政治意識」に該当する変数として、政治委任、権威重視、政党支持ダミーを投入した。政治家に政治を任せている者や敬意を示している者ほど、政策に対して甘い評価になると考えられる。また、政権与党の支持者は政府の復興政策に対して比較的寛容な評価をするだろうし、無党派層も野党支持者と比べれば寛容な評価をすると考えられることから、野党支持者を参照カテゴリーとし、政党支持ダミーとして「政党支持：自民党」、「政党支持：公明党」、「政党支持：無党派」の3項目を作成した⁹。

被災者支援を従属変数とした回帰分析の結果を示したものが表 4 である。本分析において、世帯年収は他の変数を考慮すると被災者支援に影響を与えているとはいえなかった¹⁰。

その他の独立変数に関して、主観的被災者意識は 1% 水準で負の有意性を示しており、茨木 (2021) と同様に「自身は被災者である」と認識している者は被災者支援について十分であるとは思っていないことを示している。また、政治意識のカテゴリーにおいては、自民党支持と権威重視がそれぞれ正の有意性を示しており、それぞれの該当者は被災者支援に対して比較的寛容な評価をする傾向が示された。

次に、原発避難者支援を従属変数とした回帰分析の結果を示したものが表 5 である。本分析結果において、世帯年収は 5% 水準で正の有意性を示しており、震災時の居住地など、被災者意識や個人属性、政治意識を考慮しても、世帯年収の低い者は政府の原発避難者支援に対し厳しい評価を与える傾向にあることが統計的に示された。

その他の独立変数に関して、被災者支援の回帰分析 (表 4) において有意な結果を示した主観的被災者意識は、原発避難者支援を従属変数とした回帰分析においては統計的に有意な結果とはならなかった。また、被災者支援の分析において正の有意性を示した自民党支持は原発避難者支援の分析においても正の有意性を示しており、被災者支援と同様に野党支持者と比べて寛容な評価をする傾向が示された。

震災時の居住地においては浜通りと中通りにいた者は正の有意性を示しており、原発避難者支援においては内陸部 (会津) にいた者と比べて政府の原発避難者支援をもっとすべきと感じていることが示された。

4 まとめ

本報告では、被災者住民の経済面に着目し、「現在の経済状況の違いが政策評価に影響を与えたのか」というリサーチクエスションの下、2020 年に実施した「福島県民に対する政治意識調査」のデータを用いて経済状況の違いによる被災者・原発避難者支援などの政策に対する評価への影響について分析を行った。

政策評価として「被災者支援は十分」と「原発避難者

支援をもっとすべき」という設問を用い、両設問を二値に変換した変数を従属変数とした回帰分析を行った結果、被災者支援については経済状況の違いによる差は見られなかったが、原発避難者支援については経済状況の違いによる差が見られた。

1 節にて述べた「第 2 期復興・創生期間」以降の復興の基本方針において、地震・津波被災地域においては復興の総仕上げとして被災者の心のケアなどソフト面の支援などに取り組む一方で、原子力災害被災地域においては今後も中長期的な対応が必要としており、地震・津波被災地域と原子力災害被災地域では、復興の進捗状況が大きく異なるという認識を政府は示している。このような復興の進捗状況の違いによって分析結果の違いが見られたのかもしれない。この点については深掘りが必要である。

また、本報告のリサーチクエスションが「現在の経済状況の違い」とした通り、本分析で用いた世帯年収は調査時点の年収であり、震災時における年収ではないことや震災時と比べた年収の変化を考慮していないことに注意しなければならない。現在の生活水準が良くても震災前と比べてれば生活水準が下がった住民もいると思われる。「変化」という要素が加われば政策評価について違う結果が出るかもしれない。この点は今後の課題としたい。

謝辞

本稿は、科学研究補助金基盤 B「民主制下における復興・復興 (研究代表者:河村和徳)」(研究課題 / 領域番号: 18H00812) の研究成果の一部である。

註:

¹ 「復興財源フレーム」の対象経費。復興庁ホームページより。

² 基本方針については https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat12/sub-cat12-1/20210309_02_kihonhoshunhonbun.pdf (令和 6 年 5 月 31 日閲覧) を参照。

³ 図のデータラベルは「回答者数、回答割合」を示している。

⁴ 図のデータラベルは「世帯数、回答割合」を示している。なお出典は総務省「2019 年全国家計構造調査」である。

⁵ 2020 福島調査における平均世帯年収は各選択肢の中央値を用いて算出した。

⁶ 例えば、阿部 (2015) は世帯年収が少ない人ほど不安感が高いこと

を大船渡市での意識調査により明らかにしている。また、大竹・白石・筒井編（2010）は経済格差が主観的な幸福度に影響を与えていることを示している。

⁷ 先行研究（河村 2016, 茨木 2021）においては自宅の損害を示す「客観的被害」も投入しているが、本分析では除外している。その理由として茨木（2021）において客観的被害を受けたかどうかで被災者支援に対する評価に差が見られたのは、主観的被災者意識を持っているカテゴリのみであったことが示されたためである。

⁸ 地方区分について、詳しくは福島県ホームページを参照。

⁹ 政権与党である自民党と公明党を分けた理由は、河村（2014）が示す通り、自公における被災者支援に対するスタンスの違いにある。同じ政権与党であっても、被災者支援に対するスタンスの違いにより政策評価については差があると考えられるため、本分析でも自公の変数を分けて分析を行った。

¹⁰ 主観的被災者意識と世帯年収との関係性を考慮し、被災者支援の回帰分析について主観的被災者意識を除いた分析も行ったが、主観的被災者意識を除いた分析結果においても世帯年収が有意な結果とはならなかった。

参考文献：

- 阿部 晃士（2015）「震災後の住民意識における復興と格差—大船渡市民のパネル調査から—」『社会学年報』44: 5-16.
- 福井 英次郎・岡田 陽介（2014）「東日本大震災における主観的被災者意識と投票参加の非連続性 —負のエピソード記憶を手がかりとして：2011 年仙台市調査より—」『学習院高等科紀要』12: 63-79.
- 茨木 瞬（2021）「被災地における「被災者」への生活支援と政策評価—福島市民意識調査 2015 の結果から—」河村和徳・岡田 陽介・横山 智哉 [編著] 『東日本大震災からの復興過程と住民意識—民主制下における復旧・復興の課題』木鐸社.
- 河村和徳（2014）「< 対談 > 正念場の復興に全力で」『月刊公明』2014(4): 2-10.
- 河村和徳（2016）「福島における被災者支援に対する「複雑な感情」 —原発事故避難者受入自治体の住民意識調査から—」『公共選択』66: 130-151.
- 村瀬 洋一（2013）「震災後の不安感と被害金額の規定因 —被害と社会階層に関する仙台仙北調査の計量分析—」『選挙研究』29(1): 102-115.
- 大竹 文雄・白石 小百合・筒井 義郎編（2010）『日本の幸福度—格差・労働・家族』日本評論社.
- 田中 重好・船橋 晴俊・正村 俊之（2013）『東日本大震

災と社会学 —大災害を生み出した社会』ミネルヴァ書房.

Appendix：

4.2 節の回帰分析において変数として使用した各変数の値については以下の通りである（「年齢」は連続変数のため除く）。

- ・被災者支援（今回の大震災の被災者に対する政府の支援は、現状で十分である）
 - …0：そう思わない群（そうは思わない + どちらかといえばそう思わない）、1：そう思う群（どちらかといえばそう思う + そう思う）
- ・原発避難者支援（原発事故の避難者には今よりもっと支援をした方がよい）
 - …0：そう思う群（どちらかといえばそう思う + そう思う）、1：そう思わない群（そうは思わない + どちらかといえばそう思わない）
- ・主観的被災者意識
 - …1：私は被災者ではないと思う、2：わからない、3：私は被災者だと思う
- ・震災時居住地：浜通り
 - …0：東日本大震災時の居住地がいわき市、南相馬市以外、1：東日本大震災時の居住地が浜通り（いわき市、南相馬市）
- ・震災時居住地：中通り
 - …0：東日本大震災時の居住地が福島市、郡山市、白河市、石川郡以外、1：東日本大震災時の居住地が中通り（福島市、郡山市、白河市、石川郡）
- ・震災時居住地：その他（県内）
 - …0：東日本大震災時の居住地が福島市、郡山市、いわき市、会津若松市、南相馬市、白河市、石川郡、または県外、1：東日本大震災時の居住地が同左以外の福島県内の市町村
- ・震災時居住地：その他（県外）
 - …0：東日本大震災時の居住地が県内、1：東日本大震災時の居住地が県外
- ・世帯年収
 - …1：200 万円未満、2:200 ～ 400 万円未満、3:400

～ 600万円未満、4:600～800万円未満、5:800

～ 1,000万円未満、6:1,000万円以上

・性別

…0:男性、1:女性

・最終学歴

…1:小・中学校卒、2:高校卒、3:短期大学・高等専門学校・専門学校卒、4:4年生大学・大学院卒

・政治委任（すぐれた政治家が出てきたら国民が議論をたたかわせるよりもその人に任せる方がいい）

…1:そうは思わない、2:どちらかといえばそう思わない、3:どちらともいえない、4:どちらかといえばそう思う、5:そう思う

・権威重視（地方議員や首長は、地域の代表として尊敬を受けるのは当然だ）

…1:そうは思わない、2:どちらかといえばそう思わない、3:どちらともいえない、4:どちらかといえばそう思う、5:そう思う

・政党支持：自民党

…0:自民党以外の政党を支持、または支持政党なし、
1:自民党を支持

・政党支持：公明党

…0:公明党以外の政党を支持、または支持政党なし、
1:公明党を支持

・政党支持：無党派

…0:支持政党あり、1:支持政党なし

令和6年8月19日受付 令和6年10月18日受理

研究紀要編集委員会

委員長 梅宮れいか (図書館情報センター館長、大学院心理学研究科教授)

委員 田辺 稔 (福祉学部長、大学院心理学研究科教授)

委員 鈴木久米男 (福祉学部こども学科教授)

委員 佐藤昌彦 (短期大学部保育学科教授)

事務担当 善方和美 (図書館情報センター業務課 主事)

研究紀要編集及び発行に関する規程

(目的)

第1条 この規程は、業務組織規程第19条〔予算、管理、サービス、その他に関すること〕第27号に定める「研究紀要の編集、発行に関すること」に基づき、本大学「研究紀要」の編集及び発行について定める。

2 研究紀要の発行は、福島学院大学（短期大学部を含む）教職員の研究成果を社会に公表することを目的とする。

(掲載論文の種類)

第2条 本研究紀要には、次の種類の論文を掲載する。

- ① 学術論文
- ② 研究ノート
- ③ 短報
- ④ 実践報告
- ⑤ 制作報告
- ⑥ 編集委員会が依頼した研究論文

(投稿を受け付ける対象者)

第3条 本研究紀要に投稿できる者は次のとおりとする。

- ① 本学教員（名誉教授を含む）
- ② 本学職員
- ③ 本学客員・特任及び非常勤教員
- ④ 図書館情報センター館長（研究紀要編集委員長）が本学関係者で特に必要と認めた者
- ⑤ 地域社会で研究活動を行っている者で図書館情報センター館長が認めた者

(投稿の権利)

第4条 本規程第3条の者は以下の分野の投稿の権利を持つ。

1. 教員は、教員独自の研究テーマや、教員の担当授業、または将来的に担当する予定の授業科目にかかわる分野。
2. 職員（副手を含む）は、担当業務にかかわる分野。
- 2 本研究紀要へ投稿する学術論文、研究ノート、短報は未公表であるものに限る。なお、制作報告は、発表場所を明らかにすること。

(投稿者の責任)

第5条 本研究紀要への投稿者は次の責任を負う。

1. 投稿論文は、自ら執筆し、論文の内容について自ら責任を負う。
2. 投稿論文は、研究倫理を順守していること。
3. 投稿論文は、利益相反への適切な対応がなされていること。

(発行の回数・方法及び掲載の期限)

第6条 本研究紀要は、年度内2回発行を原則とする。

- 2 発行の方法は、本学のホームページへの掲載によって行う。
- 3 第2項に定めるホームページ上の掲載は5年とし、経過したものは削除する。
- 4 発行した研究紀要のPDFデータは永久保存版として、図書館情報センター宮代図書館が保管する。

(編集責任者及び事務担当)

第7条 本研究紀要の編集責任者は図書館情報センター館長（編集委員長）とし、業務は図書館情報センター業務課が担当する。

(投稿の申込)

第8条 投稿は、指定された期日（概ね1箇月前）までに、「投稿申込書」を図書館情報センター業務課窓口（宮代図書館）に提出すること。

(投稿者の原稿)

第9条 投稿にあたっては「投稿の手引き」を順守すること。

(論文原稿の提出)

第10条 投稿原稿は、締め切り期限までに図書館情報センター業務課（宮代図書館）へ提出すること。

2 原稿の提出は、USBメモリーやCD-R等の電子媒体とし、出力した紙媒体の原稿も添えること。

(採否の決定)

第11条 提出された原稿の研究紀要掲載の採否は、研究紀要編集委員会の審査（関連分野教員の査読を含む）により決定する。

- 2 査読者は、研究紀要編集委員会で最適な学内者を決定し、依頼する。
 1. 査読者は、自らが査読している内容について口外してはならない。
 2. 査読者は必要に応じて、執筆者と論文内容について、紀要編集委員会を介して応答を行う。
- 3 査読者の意見を踏まえ、紀要編集委員会で検討し、委員長（編集長）が掲載の可否を決定する。
- 4 審査時、掲載論文の種類に関しても決定する。
- 5 研究紀要編集委員会は必要に応じて原稿内容の修正を求める。

附則

1. この規程は令和3年1月1日から施行する。
2. この規程の所管は図書館情報センター業務課とする。
3. この規程の改廃は、図書館情報センター運営委員会の議を経て行う。

福島学院大学研究紀要

第67集

令和7年1月20日 発行

発行者 福島学院大学 研究紀要編集委員会

〒960-0181 福島県福島市宮代乳児池1-1
電話 024-553-3221

編集 梅宮れいか（編集委員長）

編集補助 善方和美（図書館情報センター主事）

PDF 作製 図書館情報センター

Summary Study Report

CONTENTS

■ Articles

Comparative Study of Implementation Systems for Off the Job Training for Childcare Workers at Nursery School and Kindergartens among Selected Prefectures

Kumeo SUZUKI 1

Neglecting Environmental Conservation in the Reconstruction after the Great East Japan Earthquake. Concerns about the Disappearance of Coastal Wetlands in Koyadori region and Environmental Destruction in Matsukawaura

Hiroaki ITO 15

Economic Situation and Policy Evaluation of "Disaster Victims" in the Disaster Area -From the "Survey on Political Attitudes toward Residents of Fukushima Prefecture

Shun IBARAGI 25

■ Regulations

 36

Fukushima College Summary Study Report Editorial Committee
Chief Editor ; Reika UMEMIYA(Executive Director / Graduate School Professor)

1-1 Chigoike,Miyashiro,Fukushima City, Fukushima 9600181 Japan