

# 東日本大震災時「道の駅」から見る共有資源 (コモンズ) の管理項目

多摩大学経営情報学部 中庭光彦

## 【要約】

東日本大震災において、東北地方の「道の駅」は救援～復旧段階に大きな役割を果たした。被災者の一次避難場所を果たしただけではなく、流通途絶の際の食料を中心とした物資供給を持続させた。

道の駅は青果品等の地元直売所機能を内包していたが、道の駅に卸していた青果等生産者は地震発生後も道の駅に卸し続けたケースが多かった。共有資源（コモンズ）が果たす機能の一つに利用者のセーフティネット機能があるが、道の駅はその役割を果たしたと言える。

共有資源管理の目的にはセーフティネットの維持、紛争回避・協力秩序の形成・維持、事業環境変化への適応の、三点が挙げられる。この目的達成のために、利害関係者間関係、財産権の実態、価値の生産と分配方法、持続性の実現方法の四点を経営しなくてはならない。今後、リスク対策の観点から、これらコモンズ経営の方法を精緻化する必要がある。

## 【キーワード】

道の駅、セーフティネット、利害関係者関係、財産権の実態、価値の生産と分配、持続性の実現方法

共有資源（コモンズ）の果たす役割の一つに、利用者のセーフティネットとなる点がある。「道の駅」は、東日本大震災時には避難・救援に大きな役割を果たしたが、本稿では、岩手県の道の駅の調査を踏まえ、共有資源管理の要因について考察する。

### 1. 道の駅が果たした役割

道の駅は、平常時には「休憩機能」「情報機能」「地域振興機能」「連携機能」を発揮するものとして1993年より全国的に整備がなされ、2012年3月現在987駅が営業している。その多くが、駐車場、トイレ、情報提供コーナー、そして物販コーナーから成っている。この道の駅が、東日本大震災においては、一次避難所や炊き出しなど食料供給の拠点として機能した。いわば、その地域のセーフティネットの一端を果たしたと言える。

東北には139の道の駅があり、救援～復旧に果たした役割の実態が明らかになっていなかったため、多摩大学のチームで岩手、仙台、福島の調査を行った。本稿では筆者が担当した岩手県の事例を報告する。

岩手県内の主国道は海岸沿いの国道45号線と、北上川沿いの国道4号線である。

陸前高田市、大船渡市、釜石市、山田町、宮古市、田野畑村、普代村、野田村、久慈市は国道45号線で南北に結ばれているが、今回は津波浸水により飲み込まれた直接の被災地となった。ここには南から「高田松原」（陸前高田市）、「さんりく」（大船渡市）、「やまだ」（山田町）、「みやこ」（宮古市）、「たろう」（宮古市田老）、「たのはた」（田野畑村）、「のだ」（野田村）、「くじ」（久慈市）と、県内30駅の内8駅が立地している。このうち「高田松原」「み

## <「日本計画行政学会コモンズ研究会報告書」原稿の体裁>

全体の設定：タイトル部分＝46文字×46行×1段組

本文以下＝23文字×44行×2段組

やこ」は、施設そのものが津波にのみ込まれた。また「さんりく」「やまだ」「たろう」「たのはた」「のだ」「くじ」は施設は無事だったが、被災地に隣接している。

一方、「石神の丘」（岩手町）、「巖美溪」（一関市）は国道4号線周辺に、両国道の間に「遠野風の丘」（遠野市）、「かわさき」（一関市川崎）が立地する。

つまり、沿岸被災地を最前線で支える45号線沿いの道の駅、被害も少なく東北の大動脈である国道4号線沿いの道の駅、そして、両者の中間に位置する道の駅と三つの立地に分けることができる。

9 施設のハード面の被害は軽微だった。但し、海岸に近かった「のだ」には間際まで波が押し寄せ、「のだ」で働いていた従業員の家の半分が流された。「さんりく」「やまだ」は沿岸だがリアスの崖上にあり直接の被害を免れ、被災者の一次避難所となった。避難所への誘導の役割を果たすこととなった。

一方全駅のライフラインは途絶した。水道の断水はトイレ閉鎖につながるが、「いわいずみ」を除く各駅で断水した。しかし、その復旧時期は「さんりく」が3/15、「やまだ」は4/1、「のだ」は3/13と思いの外早かった。また、唯一断水しなかった「いわいずみ」は10tの貯水タンクを備えていた他に、この道の駅の運営会社が生産しているボトルドウォーターをそのままトイレの水に使えることができた。さらには、道の駅が小本川の川縁にあり、「いざという時には川の水を使うつもりだった」という駅長の証言もある。

道の駅は生き残ったが、市街地の商業施設損壊、道路途絶のため、食料供給をいかに行うかが道の駅駅長・スタッフの共通課題として意識されるようになった。

## 2. 共有資源としての道の駅

3/11時点で、各駅長は店舗を開け販売を続けるのか閉めるのか。閉めるなら、その期間はいつまでか。食料をほしいという日頃は顧客でもある地元住民からの要請の中で意思決定を迫られた。その対応は、被害が軽微だった内陸地域と、流通途絶が発生した海岸沿いの地域の二つで違いが出た。

まず内陸部から見てみよう。

「巖美溪」では20名ほどいた客を外に誘導。客はすぐにいなくなった。30分だけバックアップ用電

源でしのいだ。16時には全員帰宅させた。駅長も帰った。翌日、食材を全部使いはたすために、ごはん、おもち、ラーメン、オール100円で売った。いつかは定かでないが岩手放送（IBC）に電話して炊き出し情報を流してもらった。個数制限はしなかった。その後もおはぎ、カレー、麺類をすべて100円で販売した。3/26には陸前高田にもちつき隊が炊き出しに行った。

一方、同じ内陸でも「遠野風の丘」「かわさき」「石神の丘」も内陸だったためか、物的損害はほとんど無かった。このため、営業再開時に必要になるPOSシステムを優先し、電気が復旧するまで2・4日程度閉店している。ここでは、日常の営業再開のための共有資源であるPOSシステムを優先し、一日も早い営業開始を目指す措置をとった。

では海岸部ではどうだったか。

2日後の3/13に営業再開した「くじ」や3/15から再開した「さんりく」「かわさき」等、2日～7日の間で営業を再開している。また、店を閉めている間も炊き出しを行い、道の駅は実質的な1次避難所として機能した。

「さんりく」「やまだ」「のだ」「くじ」は避難所にはならなかったが、どこも、近隣の避難所を支援した。「さんりく」「やまだ」は、利用者を地区の公民館や避難所に誘導する役目を担った。「やまだ」「いわいずみ」「のだ」「くじ」は被災者に炊き出しを行っている。

被災者の中には「家や縁者を失った被災者」と「何も失っていないが食べ物難民になっている被災者」がおり、後者の人々が避難所で同じ炊き出しを受けるには遠慮があるため道の駅を利用したという証言もあった。「いわいずみ」では、救援に来た自衛隊員が住民とが同じ炊き出しを受けるのが心苦しいため、道の駅を利用したという証言もあった。避難所を中心とした炊き出しの中、“避難所に行きにくい食べ物難民”の受け皿として、道の駅が代替的な避難所として機能していた例も見られた。

## 3. 道の駅の共有資源としての特徴

道の駅の特徴に、直売所を設けている点がある。多くは、近くの青果農家等の販売所となっており、青果農家が組合をつくり、道の駅事業組織が組合と

## <「日本計画行政学会コモンズ研究会報告書」原稿の体裁>

全体の設定：タイトル部分＝46文字×46行×1段組

本文以下＝23文字×44行×2段組

直接取引している例が一般的である。この青果農家等と道の駅の直接取引関係が、災害時には道路途絶に影響されない物資供給ルートとなる。「さんりく」「いわずみ」「石神の丘」「巖美溪」はその関係を活かし、地元野菜を店頭で並べ続けた。

また、駅長が地元の流通企業出身のため、地元卸売商との関係が強く、駅長自ら毎日仕入れに行った例もみられた。「やまだ」「かわさき」はその例で、通常通りの仕入れを行っていた。

以上、岩手県内道の駅の被災状況と被災者の救援～復旧段階にかけて果たした役割をまとめた。大都市から遠い津波被災地で多くのスーパーが営業停止した中、道の駅は一次避難所の役割を含めれば開いている所が多く、2-7日で営業を開始している。

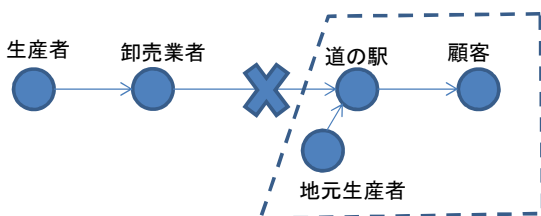
これだけ早く営業を開始できた要因は、地元駅長やスタッフの熱意にあることはもちろんだが、道の駅がもつ地元青果農家のネットワークであったことは間違いない。

図2. 道の駅がもつサプライチェーン簡略図

### ①通常の流通



### ②道の駅の流通



通常の流通経路では、災害時に卸売業者と小売商の間の流通途絶が起きると、小売商のもつ安全在庫や顧客のもつ備蓄食料で過ごさねばならない（図2①）。

ところが、道の駅の場合は、平時から地元生産者と取引しており、それを地元住民や観光客が購買し、地産地消圏とも呼ぶようなネットワークを形成していた（図2②の点線内）。しかも、まさにその「地元性」こそが、観光客にとっての購買価値であった。それが、流通途絶時には、一転して地元顧客の支援に寄与することになった。いわば「地産地消圏・ネットワーク」が「安全在庫保障圏・ネットワーク」

に機能転換している。

## 4. 共有資源管理の管理項目

この事例を共有資源管理論（コモンズ論）の構築にとって、どのような意味を持っているのだろうか。

Ostrom, E. は共有地のジレンマを起こさない共有資源管理モデルを世界各地の事例を元に導き出した。共有資源（CPR：Common-Pool Resource）の意味をOstromは「利用により、便益を得ることから潜在的利用者を排除することが不可能ではないが高くつくほどに十分に大きな自然的あるいは人工的な資源システム」であるとしている（Ostrom, 1990：P30）。Ostromが導出した共有資源を維持する8条件は、転じてコミュニティを維持するための条件として知られるようになるが、実際に調査したのは自然資源であった（注1）。

それは入会林、ため池、漁場、温泉等で、自然の共有資源は、食料生産の重要な生産インフラであると共に、管理しなくては枯渇してしまう資源でもあった。また共有資源が利用者にとってのセーフティネットの役割も色濃くもっていた。

今後、他地方での地震災害の可能性が指摘されている中、共有資源管理論で構築が待たれている論理は「共同所有の資源を持続的に利用するための管理」の枠組であるといっても過言ではないだろう。

ここで共同とは、共有、合有、総有といった共同所有の法的区分の他にも、共有財産の独占的管理組織を利用者でたちあげ、その利用権を開放し管理するなど、個人の排他的処分権以外の複数主体間の「資源と利用の関係」までも指す（利害関係者間関係）。

所有には排他的処分権もあれば、使用权、収益権も含まれる。さらに、使用权が慣習化されると処分権を排他的に行使しづらくなるというような、慣習の正統性まで射程に入れたガバナンス論を加味した実態的所有権論も含まれる（財産権の実態）。

資源とは、どのような自然資源や人工資源、人的資源を用いてどのような便益を生み出すか、その分配をどのような方法で行い、誰に帰属するのかという問題である（価値の生産と分配方法）。人々が有用性を認めない、つまり資源性を見いだせないものはコモンズになり得ない。

持続的とは、回復速度を上回らないように消費を

## ＜「日本計画行政学会コモンズ研究会報告書」原稿の体裁＞

全体の設定：タイトル部分＝46文字×46行×1段組

本文以下＝23文字×44行×2段組

するという Ostrom, E. の考え方だけではなく、現状の人工資源をできるだけ保全したり、あるいはむしろ既存の共有資源管理システム関係者に新規参入者をできるだけ増やすことも考えられる。あるいは日常のビジネスモデルが災害時にはセーフティネットに機能転換するという持続性も考えられよう（持続性を実現する方法）。

これら4点を共有資源の管理項目とし、共有資源管理システムを構築することが重要となる。

道の駅の事例は、直売所が駅長・スタッフ、生産者、顧客にとって共有資源となっていた例である。直売所は道の駅管理者の所有であるが、直売所の運営は生産者たちに任されていることも多く、自主管理が行われているケースが多い。そして、まさに地元の直売所であることが価値を生み、運営者、管理者、生産者に利益が分配され、そのことがもしもの時には共助の人間関係を生み、この機能転換が持続性を生んでいる。

### 5. 共有資源管理の目的

ここまで道の駅を事例に、共有資源の一機能であるセーフティネット機能を発揮させるために役立った流通における地産地消圏の組み込みの説明を行ってきた。最後に明示しておきたいのは、歴史的に見て、コモンズと呼ばれる共有資源管理制度がつくられてきた目的である。コモンズが守られてきた、あるいは守るために利害関係者が制度を継続してきた目的は、最低次の3つは挙げられるのではないかと考えられる。

#### (1) セーフティネットの形成、維持

災害時や資源枯渇に備え、共有資源を維持する。道の駅や協同組合の例などが挙げられる。

#### (2) 紛争回避、協力秩序の形成、維持

水争いに代表されるような、日常の生産活動を行う上で資源制約がある場合、紛争を未然に防ぎ秩序を生む。そのために、資源を共有とする。水利権や漁業権が挙げられる。

#### (3) 事業環境変化への適応

これまで便益を生み出してきた事業が、環境変化

のために新たな事業に再編することを迫られることがある。そのための投資資産として予め資源を共有資源として保有しておく。入会地や温泉権を元に様々な観光ビジネスを起こしてきた例などが挙げられる。

どれもリスクへの対応策である点では共通している。

共有資源管理論と、共有資源を守る利害関係者ネットワークとしてのソーシャルキャピタル論は表裏一体であるが、これらを「変動に対するリスク政策論」としてより精緻化していくことが今後の課題といえるだろう。

※本稿はコモンズ研究会で発表した「コモンズ論の課題」（2010. 5. 17）、ならびに多摩大学地域活性化マネジメントセンターによる『多摩大学 東北「道の駅」大震災研究プロジェクト報告書～東北「道の駅」の震災対応の実態と新しい役割～』（2012. 2）に、筆者の新たな考察を加えたものである。

——注——

注1) Ostrom(1990) が導出した持続する共有資源の条件とは①共有資源の境界が明確に定められている、②資源利用と供給ルールと地域条件が調和している、③集合的選択の取り決めが整備されている、④モニタリング（他者による監視）が存在している、⑤段階的な制裁が存在している、⑥紛争解決メカニズムが存在している、⑦組織化権限が最小限認められている、⑧上記条件が、事業者の諸活動の中で多様に機能している（入れ子状態）、の8条件である。

——参考文献——

- 1) Ostrom, Elinor, "Governing the Commons" Cambridge University Press, 1990
- 2) 多摩大学地域活性化マネジメントセンター『多摩大学 東北「道の駅」大震災研究プロジェクト報告書～東北「道の駅」の震災対応の実態と新しい役割～』2012