

REC TECHNICAL REPORT

No.0022 JAN. 1998

持続可能な発展と地域戦略

●地方発展計画の検証

Sustainable Development and the Strategy for Local Development:
Reexamination of the Long-range Planning of Local Communities

大山信義
Nobuyoshi OYAMA

妹尾淳子
Junko SEO



SAPPORO INTERNATIONAL UNIVERSITY

札幌国際大学北海道環境文化研究センター

HOKKAIDO RESEARCH CENTER OF ENVIRONMENT AND CULTURE

持続可能な発展と地域戦略

— 地方発展計画の検証 —

Sustainable Development and the Strategy for Local Development
: Reexamination of the Long-range Planning of Local Communities

大山信義

Nobuyoshi OYAMA

妹尾淳子

Junko SEO

【要約】 人口流出と財政力低下に悩む地方では1980年あたりから自助努力によるまちおこし運動が萌芽し、〈地方の時代〉を標榜する活動が展開された。この間のわが国の国土計画は首都圏一極集中から多極分散型の地域づくりを模索し、北海道でも成長重視型から文化・福祉・環境重視型の施策へ推転した。これを受けて市町村の総合計画は住民のライフスタイル多様化、自然環境保全、情報化、地域交流、農業・農村の役割、高齢者・障害者とともに生きる地域づくりなどに関心を移してきた。しかし、地方自治体の発展計画にはまちづくりの価値や理念が未成熟であり、今後の地域総合計画を策定するためには〈住んでいることが誇りとなるコミュニティ〉という素朴な理念を核心に据えて〈持続可能なコミュニティ〉を内在させた発展戦略を構築することが不可欠の課題である。

目次

1. 地方発展計画と地域戦略
2. 地方発展計画の特色
3. 持続可能な発展の諸条件

はじめに

本稿は〈持続可能な発展〉という観点から、地方自治体が策定する地方発展計画または地域総合計画のあり方を探ることを目的とする。いま〈住んでいることが誇りとなるコミュニティ〉という理念があるとすれば、その理念を地方発展計画の核心に据えて実現することが望ましい。そのためには行政による地域経営を革新する必要があることはもちろん、各市町村が持続的に発展していくための諸条件を整備し、地域住民の多様なニーズとエネルギーを吸収して〈強いコミュニティ〉を創造することが求められる。本稿はこのような視点から北海道の江差町・黒松内町・京極町の総合計画を事例として検討し、今後の地方発展計画がめざすべき方向を明らかにする。

1. 地方発展計画と地域戦略

(1) 持続可能な発展とコミュニティ

アメリカはカリフォルニア州のアーバインやラグーナビーチでは地域発展の基本戦略として〈持続可能なコミュニティ〉の構築を進めている。同地域は振興郊外都市(edge city)の宿命ともいうべきニンビー(NIMBY=not in my back yard)、すなわち自分の敷地外のことには関心を示さない住民が形成されているという。^{*} ロサンゼルス周縁のエッジシティは豊かな自然環境とリゾートタイプの広大な住宅地が開発されているが、ニンビーにみられる住民の孤立化現象がコミュニティを

* 石神 隆「環境とまちづくり」『日本経済新聞』1997年10月20日付。

崩壊させている。地域住民におけるアイデンティティの喪失は、わが国のコミュニティでも顕在化しており、農山漁村の過疎化や都市の空洞化により、内側から沸騰するような住民の一体感は期待できないものとなっている。この事実が行政の地域経営や住民のまちづくり活動を停滞させている要因になっているともいえる。カリフォルニア州のエッジシティでは、コミュニティの再生が〈持続可能なまちづくり〉の大きな課題とされている。

これまでの地域社会は生活者のさまざまな集団、組織の活動を通じて成り立ち、相互に関係し合いながらコミュニティを持続してきた。この場合のコミュニティはかつての村落共同体や町屋の隣保組織にみられた強い凝集性が弛緩したあとも、目標共同・相互協力・規範共同をゆるやかな形で維持してきた。しかし、農村においては農業基本法による構造改善事業の導入を契機に階層分化や利害葛藤、急激な離農がみられるようになり、コミュニティのアソシエーション化が進展した。都市においてはインナーシティの空洞化や郊外住宅地の膨張、単身生活者の増大などにより、地域住民の利害関心の分立が進み、コミュニティの彷彿とした一体性は過去のものとなっている。

市町村にとってはこのような事態の進行が行政課題や財政計画のあり方に影響し、とりわけ地域住民の利害葛藤や連帯性の欠如が行政の活動を困難にする局面も出てきたといえる。この局面を打開するためには、地域住民のアイデンティティの確立を基礎にして、コミュニティを持続的に発展させる〈強いコミュニティ〉を実現しなければならない。今後の地域経営を考えるうえでキーワードとなるのは〈持続可能な発展〉と〈営力〉という概念である。

地域社会は常に変化している。大都市近郊地域でいえば、振興住宅地による人口の急激な増加、大型店の進出など地域社会にインパクトを与える様々な力を営力という。その営力が与えるプラス・マイナスの影響を考慮し、自然との共生や地域住民の活動拠点の創造などコミュニティを維持・発展させる側面を〈持続可能な発展〉と呼ぶ。地方自治体が地方発展計画を立案する場合の前提条件としてこの〈営力〉と〈持続可能な発展〉の諸条件の整備が必要になる（図1）。

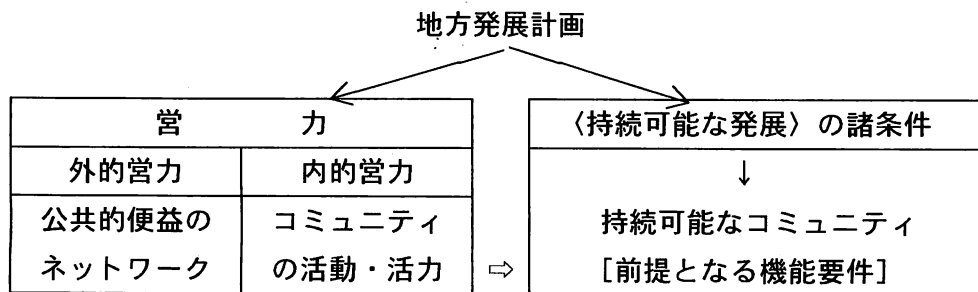


図1 地方発展計画の前提条件

営力には外的と内的の2つがあり、新幹線や高速道路の開通など地域と外社会とをネットワーク化する公共的便益を外的営力、コミュニティ成員の活動や市民団体・農工商の事業体・利益団体・行政機関などの諸活動など地域社会を内部から支える作用を内的営力という。内的営力のなかでも重視すべき要素がコミュニティである。とりわけコミュニティの連帯性や共同性の無いところには〈持続可能な発展〉もありえない。地方発展計画で重要な課題は、この外的営力と内的営力の現状を点検・評価することにある。いま〈住んでいることが誇りとなるコミュニティ〉という理念があるとすれば、その理念を地方発展計画の核心に据え、営力のなかでもコミュニティの活動を含む

内的営力を活用することが望ましい。内的営力は地域住民のアイデンティティ形成の基礎となるからである。ロサンゼルス周縁のエッジシティのようにコミュニティが崩壊した地域では、その再生と復権が地域戦略の大きなポイントとして求められている。

また、市民生活における必要度と財政力の制約条件との絡みで〈持続可能な発展〉を支える諸条件を考慮し、それに関連する事業の優先順位を決定すべきである。地方自治体が〈持続可能な発展〉を維持するための前提条件は、その自治体の地域経営を支える地域住民のコミュニティがしっかりしていなければならない。地域経営の立場から地方発展計画を策定する場合には、立地・財政・文化・環境などの地域特性を考慮しつつ、とりわけその存立基盤である〈持続可能なコミュニティ〉のあり方を模索し、〈住んでいることが誇りとなるコミュニティ〉の理念を目標像とすべきである。

これまでの地方自治体の総合計画は、経済成長型の社会システムを前提に策定されてきた。そのため、産業基盤や社会資本の整備に地域政策の優先順位が与えられてきた。成長の限界が明らかになったあとは総合計画の見直しが進み、施策のポイントが文化・福祉・環境重視型へと推転した。換言すれば、地方発展計画は住民のライフスタイル多様化、環境保全、情報化、地域交流、農業・農村の役割、高齢者・障害者とともに生きる地域づくりなどに関心を移している。

そのことによって、地域づくりの理念は拡散したともいえる。〈住んでいることが誇りとなるコミュニティ〉という素朴な理念はどの市町村でも言葉を代えて掲げているところであるが、地方自治体は〈営力〉と〈持続可能な発展〉というキーワードを据えることにより、長期的視野に立ってコミュニティ理念を実現することが地域づくりの今日的視点である。

(2)市町村総合計画と地域戦略

地方自治体の発展計画を現状を検討するにあたり、まずは各市町村の総合計画の性質や機能、地域戦略の視点について整理しておく必要がある。

市町村の総合計画は〈基本構想〉と〈基本計画〉などを含めた地方発展計画の総称である。自治体によって「振興計画」「開発計画」「発展計画」など呼称も異なっている。「総合計画」自体は名称や内容、策定方法などについての法的拘束はないが、昭和44年の地方自治法の一部改正に伴い「基本構想」の策定および趣旨に関して次のように定められた。

「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない」（地方自治法第2条第5項）

つまり、各市町村は「総合的かつ計画的な行政運営を図るための基本構想」を「議会の議決を経て定める」こととした。これに先立って、昭和28年の町村合併促進法の制定に伴う「新町村建設計画」、また昭和31年の新市町村建設促進法の制定に伴う「新市町村建設計画」などが策定され、旧市町村再編成後の総合的、長期的な地域づくり計画として位置づけられるものとなった。加えて、昭和37年の「第1次全国総合開発計画」を契機に、市町村による自主的な総合計画策定の気運が高まった。一般的に総合計画は10年程度の期間で改訂され、第3次～第5次の改訂計画となっている自治体が多い。時代とともに総合計画の策定方法や内容・視点・表現法などは変化し、改善が加えられている。その大きな流れとして次の4点を指摘することができる。総合計画は地方自治法が定めるとおり、総合的・計画的な〈行政運営〉から脱却し、地域の住民や団体など民間の活動に対してもその指針を示せるものであることを期待している。

①担当課中心の策定から行政内外の広い参画による策定体制の確立

②重点的・横断的施策の検討とその位置づけ・表現の工夫

③地域個性化の視点やソフト施策の重視

④第3者の客観的な視点や専門機関などの効果的活用

総合計画の基本的な段階は地域社会の現状把握である。そこでは人口・土地利用・福祉・交通・公共施設・産業経済・文化・教育など多方面にわたる地域社会の実態が明らかになる。これらの実態把握を踏まえて地域課題が抽出される。地域課題の析出は総合計画の極めて重要な作業であるが、この作業は総合計画のいわば消極的な側面である。その積極的役割は地域の戦略に関する側面であり、地域に内在する潜在的資源を活性化させ、活力ある地域社会の推進力に転換させることに求められる。地域戦略の方向づけに当たっては、地域社会を成立させている諸資源の結合力であり総合力の育成が大切である。総合計画の基本的な機能は4つある（図2）。

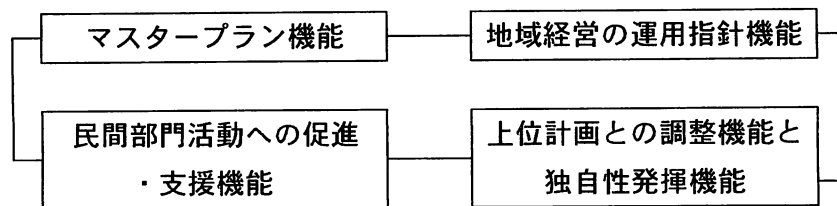


図2 市町村総合計画の4機能

第1に、マスタープランとしての機能である。総合計画は各市町村における地域づくりの最も上位に位置づけられる計画であり、マスタープランとしての性格をもっている。そのため、行政内部はもとより、地域全体に対して地域づくりの将来目標やその実現に向けての基本的な戦略方針が示される。また、様々な分野の下位計画などの策定に対して方向性が示され、総合計画との整合性が保たれるように調整される。

第2に、地域経営の運用指針としての機能である。総合計画は文字どおり地域づくりの総合的分野を守備範囲とするものであり、長期展望に立った計画的かつ効率的な行政運営の指針を示している。現代社会では市町村における行政需要が拡大し、多様化する傾向にある。また社会変化の速度が大きく、地域戦略の長期展望も困難になりつつある。それだけに総合計画の本来的機能である地域経営の戦略的な指針を示すことの重要性が増している。また、地方財政の投資効果が問われ、施設などハード面のみならず、活動や運営方法などソフト面を含んだ計画立案が不可欠となっていることも今日的な特徴となっている。

第3に、民間部門の活動を促進・支援する機能である。市町村の存立基盤は地方自治法で謳われている団体自治と住民自治の実現にあり、行政と住民が一体となった地域づくりが求められている。総合計画は地域経営主体である行政のみならず、住民や団体・企業など民間部門の活動の指針を示し、これを促進・支援する機能を充足しなければならない。そのため、地域づくりへの参画方法を明らかにつつ、活動の誘導・支援策の検討や計画策定方法や情報公開などが重要となってくる。

第4に、上位計画との調整の機能と独自性発揮の機能がある。総合計画は市町村自治体の総意を表現するメディアであり、地方自治の精神を踏まえて、中央政府や都道府県などによる上位機関と調整しつつ、市町村の主体性や独自性を発揮する必要がある。とくに近年は地方分権の流れに沿って、自治の基盤が問われており、地域住民のみならず中央政府や都道府県などに対する市町村自治

体しての意思表示に努め、自律的な地域戦略を明確にする必要がある。

(3) 国レベルの地域戦略

地方発展計画の戦略構想にあたっては、国・都道府県・広域圏など市町村を取り巻く計画主体の地域戦略との整合性を図りつつ、独自の地域総合計画戦略を構築する必要がある。市町村総合計画の上位計画には周知のごとく全国計画、地方計画、府県計画、広域圏計画、市町村総合計画の諸段階があり、国土庁の「全国総合開発計画」が最上位計画として位置づけられている。この計画を通底している目的は、国土の自然条件を考慮し経済・社会・文化などに関する施策の総合的見地から、国土の総合的な利用と保全・開発、産業立地の適正化を図り、あわせて社会福祉の向上に役立てるというものである。開発計画の対象は日本列島全域を想定し、そのときどきの時代の要請に合わせて計画の指針を提示しているが、バブル崩壊後の現在は第4次計画それ自体の見直しが進み5次計画構想の段階にある。第5次構想においては持続可能な開発や環境が大きなテーマになるであろう。

第2次大戦後に制定された「国土総合開発法」等に基づき、内閣総理大臣が関係各行政官庁の意見を聴き、国土審議会の審議を経て全国及びブロック域について計画を策定する。昭和37年の「全国総合開発計画」に始まり、「新全国総合開発計画」（昭和44年）、（昭和52年）「第3次全国総合開発計画」（昭和52年）を経て昭和62年に「第4次全国総合開発計画」が策定された。時代の要請という観点から4次にわたる総合開発計画をみると、第1次と第2次の計画は成長型の経済社会をモデルとしており、第3次と第4次の計画は〈成長の限界〉以降の国土計画のあり方を示していた。

表1 全国総合開発計画のポイント

	第1次 全国総合開発計画	第2次 新全国総合開発計画	第3次 全国総合開発計画	第4次 全国総合開発計画
策定期期	昭和37年10月5日	昭和44年5月30日	昭和52年11月4日	昭和62年6月30日
目標年次	昭和45年	昭和60年	昭和62年	昭和75年
背景	1. 高度経済成長への移行 2. 過大都市問題、所得格差の拡大 3. 所得倍増計画（太平洋ベルト地帯構想）	1. 高度経済成長 2. 人口、産業の大都市集中 3. 情報化、国際化、技術革新の進展	1. 安定経済成長 2. 人口、産業の地方分散の兆し 3. 国土資源、エネルギーなどの有限性の顕在化	1. 人口、諸機能の東京一極集中 2. 産業構造の急速な変化などにより、地方圏での雇用問題の深刻化 3. 本格的国際化の進展
基本目標	地域間の均衡ある発展	開発可能性の全国土への拡大、均衡化	人間居住の総合的環境の整備	多極分散型国土の構築
開発方式	拠点開発構想	大規模プロジェクト構想	定住圏構想	交流ネットワーク構想

(資料) 国土庁計画・調整局資料

地方発展計画は全国総合開発計画に拘束される必要はないが、現実には国の地域戦略に絡む補助金の関係から、下位計画としての地方計画が規定される関係にあった。とりわけ全国計画の下位計画と「北海道総合開発計画」「東北開発促進計画」「首都圏基本計画」「中部圏基本開発整備計画」「北陸地方開発促進計画」「近畿圏基本整備計画」「中部地方開発促進計画」「四国地方開発促進計画」「九州地方開発促進計画」「沖縄振興開発計画」の方向が示され、公共事業の配分がなされる仕組みがある。例えば第4次全国総合計画の中で、北海道の基本的方向として北方圏諸国との国際交流の拠点、食料及び木材の供給基地、新技術の実用化を目指す先端的産業の場、大規模レクリエーションの場としての整備を図ることが織り込まれている。

北海道開発法に基づく北海道総合開発計画は、北海道開発庁の企画・立案により閣議決定される。北海道総合開発計画は政府公共部門における事業導入の基本となる。財政投融资などによる民間部門の活動の誘導はこの計画に沿って行なわれるほか、民間部門の他の活動についてもこの計画が指針となることが期待される。

中央政府は「北海道総合開発第1次5か年計画」（昭和27年）を皮切りに4期にわたる計画を経て、「第5期北海道総合開発計画」（昭和63年）を閣議決定した。第5期計画は平成9年度までの10か年の計画であり、産業構造の調整、多極分散型国土の形成、国際化への対応など国全体としての課題を受けている。換言すれば、北海道の豊かな国土資源を活用してわが国の長期的な発展へ貢献するとともに、直面する産業構造の変化に円滑に対応しつつ北海道内の産業活動の活性化を図り、国の内外との競争に耐え得る「力強い北海道」を形成をめざしている。しかし、これらの地方発展戦略は〈持続可能なコミュニティ〉や発展の条件についての視点が欠けており、地域戦略の今日的視点からみれば問題を含んでいた。

中央政府による地域戦略構想のなかで、とくにコミュニティのあり方に注目されるようになったのは第3次全国総合計画からである。この計画で謳われた定住圏構想は、人口と産業の地方分散傾向を踏まえ、多極的な地域形成を促進するために定住圏コミュニティの必要性を主張している。しかし、現実の地域社会の動向としては農村地域の過疎化やインナーシティの空洞化が進み、コミュニティの崩壊を止めることはできなかった。

(4) 広域圏と市町村の地域戦略

各府県レベルで策定する府県総合計画と市町村総合計画の間には、複数の市町村を計画地域とする広域圏計画がある。自治省の「広域市町村圏」、建設省の「地方圏生活圈構想」、国土庁の「定住圏構想」はいずれも新たなコミュニティづくりを地域戦略に据えたものとみることができる。

「広域市町村圏」は複数の市町村が集まって事務組合または協議体を結成し、行政事務のほか消防・ごみ処理・病院などの適正な立地とネットワーク化を図り、協力・共同の地域組織を築いて住民サービスと行政の効率化を進めようとした。「地方生活圈」は東京、神奈川、大阪の大都市地域と沖縄を除く43道府県に179の地方生活圈を設定し、都市と農山村を一体的な生活の場としてとらえ、圏域ごとの整備計画に基づいて都市基盤を整備してきた。これらの広域圏構想は地域社会の広域化の拡大に対する行政対応として生まれたもので、その背後には市町村における財政力の低下と人口流出があり、市町村内のコミュニティの維持が困難になっている状況があったといえる。

他方、広域圏を構成する市町村は都市基盤、生活環境、社会福祉、教育文化、産業振興、行財政運営の施策を具体化するため基本構想を策定している。しかし、広域圏構想と同様に、地域社会が持続的に発展するための戦略は未成熟で、コミュニティ再構築の努力も不徹底に終わっている。

2 地方発展計画の特色

(1)北海道開発と地域特性

北海道は拓地植民の国家政策のなかで開発が進められ、その経緯から1世紀を経てもなお国家依存の体質から抜け出せずに低迷している。今後の北海道が自立的に発展していくためには〈持続可能な発展〉の考えに立って、民間活力を基盤とする〈強いコミュニティ〉を育成することが必要である。そのためには地方発展計画のあり方に反省を加え、北海道の地域特性を見直して、生活者の生活の場を活性化する施策が求められる。

明治2年の北海道開拓使の設置以来、その地域特性と潜在力が着目され、これを活かすための開発が国家施策として進められてきた。地域の開発可能性が着目されて殖産興業の一つの大きな実験場となるとともに、ロシアに対する北辺防衛の砦づくりも行なわれた。第2次世界大戦前後は食糧供給、石炭などの資源開発が強く要請され、大規模営農法や鉄道事業などが積極的に導入・拡充され、技術フロンティアというコンセプトも形成された。

戦後の食糧難と資源不足を背景に北海道開発法（昭和25年）が制定され、資源の総合開発とわが国の人口の受け皿づくりを進めることを目標として掲げ、国の施策を総合的に推進する北海道開発庁が設置された。それ以来、開発政策が北海道開発庁、北海道庁によって立案されているが、時代の変換とともにその地域開発の戦略目標も変わってきている。北海道開発第1次5カ年計画から第5期北海道総合開発計画に至るまで、およそ45年間の戦略目標は〈資源開発〉→〈産業振興〉→〈産業構造の高度化〉→〈高生産・高福祉社会の建設〉→〈安定性のある総合環境の形成〉→〈内外の競争に耐え得る強い北海道の形成〉と推移してきた（表2）。

各総合計画はそれぞれの地域戦略の実現に向けて発展の努力がなされてきたが、多額の公共投資にもかかわらず、民間活力は誘発されてこなかった。東京をはじめとする大都市圏はもとより、府県地域との比較でも、北海道の産業基盤は極めて弱い。工業出荷の全国シェアは昭和25～27年の3.5%から昭和60年には2.0%へ低下し、わが国が昭和30年頃からシフトした重厚長大型産業も北海道のリーディングインダストリーにはならなかった。ニクソンショック以降は構造不況の波を被って、造船・鉄鋼・繊維・農林漁業が低迷した。それ以降も官依存体質と後進性を克服できずに推移している。北海道は技術革新や高度情報化、価値観の多様化・個性化、国際化など現代社会の大きな揺らぎのなかで大きな試練に直面している。

このような状況のもとで北海道の市町村は、地域総合計画や地域振興計画の戦略目標の設定と実行に苦慮してきた。多くの市町村では第2期総合計画の策定が完了し、新たな地域戦略に向かって再出発しているか模索中かである。地方の市町村では農山漁村の過疎化、少子化・高齢化・国際化への対応、若年層の流出、環境問題など複合的な要因が絡んでおり、それが地域課題の解決を困難にしている。その複雑さゆえに、明確な地域戦略ビジョンと具体策を生み出せないでいる市町村が多い。

以下では北海道の町村の発展計画がどのような段階を迎えているか、またどのような地域戦略で動いているかについて松山管内江差町と後志管内黒松内町及び京極町を事例に検討してみよう。

表2 北海道総合開発計画のあゆみ

	北海道総合開発 第1次5か年計画	北海道総合開発 第2次5か年計画	第2期 北海道総合開発計画
期 間	昭和27年～昭和31年	昭和33年～昭和37年	昭和38年～昭和45年
開発の特色	資源開発	産業の振興	産業構造の高度化
開発計画 及び 主要施策	電源の開発 道路、港湾、河川等の整 備拡充 食糧の増産 開発の基本調査	道路、港湾等産業基盤の 増強 電源の開発 国土保全施設の整備 農業生産基盤の拡充強化 農林水産業の生産性向上 鉱工業の積極的開発 文化厚生労働施設の整備	農林水産業の近代化 鉱工業の積極的開発振興 総合的交通通信形態の 確立 国土保全と利水の総合的 推進 社会生活環境施設などの 整備拡充 産業技術の開発、技術教 育、訓練の強化並びに労 働力移動の円滑化 拠点開発の推進
	第3期 北海道総合開発計画	第4期 新北海道総合開発計画	第5期 北海道総合開発計画
期 間	昭和46年～昭和52年	昭和53年～昭和62年	昭和63年～平成9年
開発の特色	高生産・高福祉社会の建 設	安定性のある総合環境の 形成	わが国の長期発展への貢 献、内外との競争に耐え 得る強い北海道の形成
開発計画 及び 主要施策	近代的産業の開発振興 社会生活基盤の強化 新交通、通信、エネルギ ー輸送体系の確立 国土保全と水資源の開発 自然の保護保存と観光開 発の推進 中核都市圏の整備と広域 生活圏の形成	基幹的産業の発展基盤の 整備 中枢管理拠点の形成 都市及び農産漁村環境の 整備 基幹交通通信体系の整備 水資源開発施設等の整備 国土保全安全基盤の確保 北方社会文化環境の設定 地域総合環境圏の展開	柔軟で活力のある産業群 の形成 高度な交通、情報・通信 ネットワークの形成 安全でゆとりのある地域 社会の形成

(資料) 『北海道の開発』北海道開発局, 1993.

(2) 江差町第3次総合計画：北の海の自由時間都市をめざして

① 地域特性

桧山管内江差町は平安後期の1189年、義経が衣川に自刃した年あたりから国内漁民の漂白と定住を繰り返して集落を形成し、とりわけ西日本と日本海沿岸の地域文化の伝播とともに蝦夷地に独自の地域を形成してきた。開基800年という歴史を有し、1661年頃から北前船による物産・文化・人の交流が進められ、北の海都の役割を果たしていた。1854年に箱館奉行の支配となり、1869年に開拓使函館支庁の所属となって戸長役場を設置した。1897年の檜山支庁の設置に伴いその管轄となる。

1900年7月に一級市町村制施行し、町名を「江差町」とした。1955年2月に泊村と対等合併して現在に至っている。

重要文化財である中村家や関川家などの旧番屋のほか、郷土芸能の江差追分・江差沖揚げ音頭、土場獅子舞、江差追分踊りなど数多くの有形無形の遺産を残し、地域文化の再生を図っている。江差では人口の減少傾向に歯止めをかけることができず、1995年の人口は11,301人であり、10年前に比べて2,846人(20.1%)減少している(表3)。

江差町の産業構造は、卸、小売業、サービス業、公務員などの第3次産業が主体となっている。第1次産業は稲作を基幹とした農業、次いで漁業が盛んであり、第2次産業では小規模な製造業と建設業が主となっている。就業者人口を見ると総数が5,605人で、昭和55年同調査の6,214人に比べて636人(11.3%)減少している(表4・表5)。

表3 江差町の人口動態の年次別推移

(単位:人)

	1950	1960	1970	1980	1990	1995
人口	10,078	15,366	14,896	14,147	12,234	11,301
世帯	1,993	3,307	3,941	4,398	4,332	4,365
出生	324	343	254	171	115	103
死亡	136	145	90	114	141	119

(資料) 『北海道市町村要勢』北海道統計協会。

注) * 1950年は泊村との合併前の数字。

** 1950年、1960年の転入・転出は不明。

表4 産業別15歳以上就業者人口

(括弧内%)

総数	5,605 (100.0)
第1次産業	552 (9.8)
農業	351
林業	23
漁業	178
第2次産業	1,269 (22.7)
鉱業	38
建設業	847
製造業	384
第3次産業	3,780 (67.4)
卸・小売業・飲食店	1,064
運輸・通信業	285
金融・保険業	165
不動産業	4
サービス業	1,549
電気・ガス・熱水道業	48
公務	665
分類不可能	4 (0.1)

(資料) 『平成7年国勢調査』

表5 産業別事業所の構成

区分	事業所数	従業者数
総数	749	5,718
農林漁業	5	51
鉱業	5	87
建設業	60	716
製造業	39	428
運輸・通信業	24	329
卸・小売業・飲食店	326	1,468
金融・保険業	18	276
不動産業	13	17
サービス業	232	1,707
電気・ガス・熱供給・水道業	3	42
公務	24	597

(資料) 『平成3年事業所統計』

かつて江差の基幹産業であった農林水産業では、需要構造の変化、市場開放問題、国際漁業規制、就業者の高齢化、後継者の不足などもあって、産業としての基幹が揺らいでいる。第2次産業は、公共事業に依存した建設業や家内工業的要因を持つ製造業によって構成されていることから、若者に魅力ある職場とは必ずしもなっていない。

商業も、消費者ニーズの多様化、個性化、消費行動の広域化に対応した魅力ある商店街という点になるとまだ十分ではない。このため、現状のままでは雇用の拡大、財政の健全化をもたらすなど町の将来を切り拓いていく産業としては不十分な状況にある。

②地域戦略の方向

江差町では低成長期に入った昭和47年に「江差町総合開発計画」、昭和56年に「第2次江差町総合開発計画」を策定して町民の福祉と生活水準の向上、生活基盤の整備、環境保全などに努め大きな成果をあげてきた。しかし、江差町を取り巻く社会経済情勢は近年大きく変化し、過疎化・高齢化という町内の現実と価値観の多様化・高度情報化というマクロレベルの社会変化が進むなかで、新たな視点に立った地域戦略を模索している。江差町の住民が一体となった地域戦略の指針として「第3次江差町総合計画」を策定している。江差町の地域戦略の基本理念は「ロマンと創造力にあふれた風格のあるまち～北の海の自由時間都市」というもので、その具体化に向けて6つの施策を進めている（図3）。

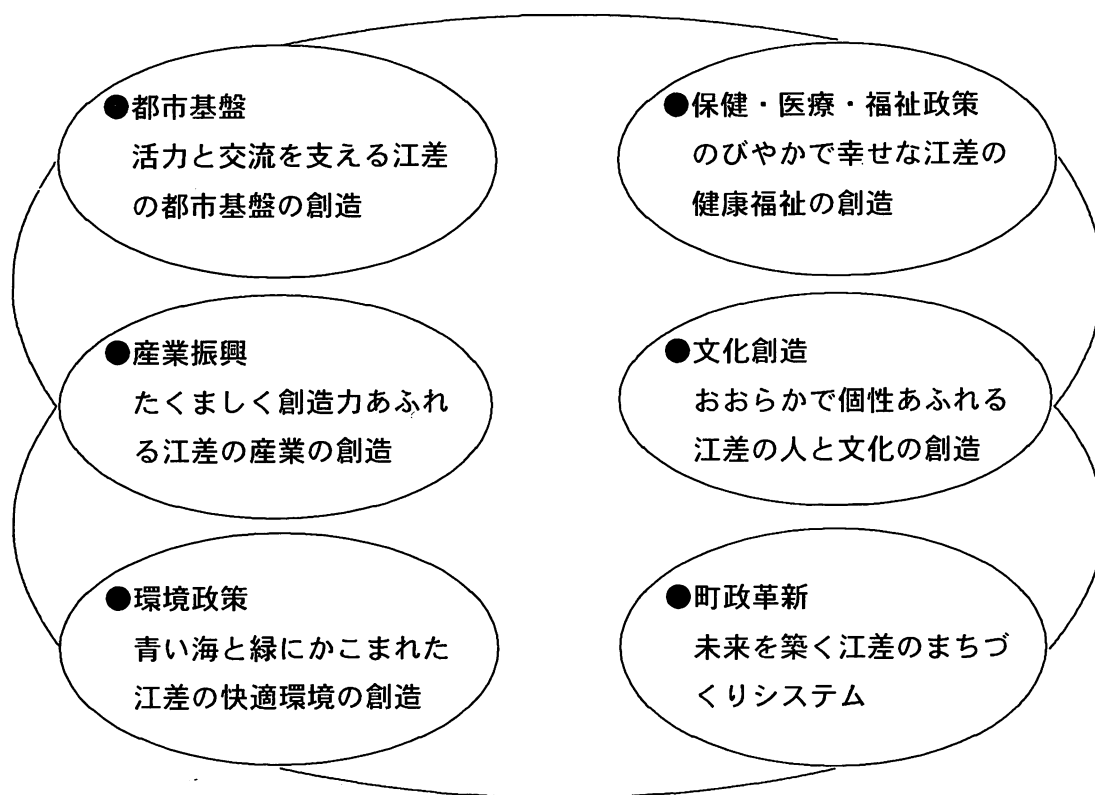


図3 江差町の地方発展計画のコンセプト

○活力と交流を支える江差の都市基盤の創造

青函インターブロック交流圏の拠点、桧山広域圏の中核拠点、道南の広域拠点としての機能を発揮する「風格のあるまち」をめざす。国際化の進展のなかで情報交流の拠点となり、21世紀へ向け前進する新しい「北の海都の都市基盤」の創造である。具体的には江差・函館間高規格新幹線道路、北海道縦貫自動車道の整備を町内に波及させるため江差インターチェンジに直結する江差バイパスの建設などの整備を行なう。市街地では下町の再開発や歴史を生かした観光・商業拠点の整備、景観の優れた建造物、公共物の保全・創造に努める。

○たくましく創造力あふれる江差の産業の創造

進取の気性に満ちた町民・企業によって産業おこしを展開し、桧山広域圏における中核産業拠点の形成をめざしている。地域の産業を支える人づくりを進め、雇用においては魅力ある職場の創出に努め、中高年齢者・女性・障害者などの職業能力の向上と勤労者福祉の充実にも努める。産業が需要構造の変化、産地間競争の激化になどで低迷状況にあるため、バイオテクノロジーなど先端技術を研究・普及させる。経営感覚と技術力をもった人材の育成により、経営の近代化、製品の高付加価値化などを進め新しい農業を創出。漁業においては観光漁業、体験漁業の振興を図る。

○青い海と緑にかこまれた江差の快適環境の創造

日本海、丘陵地の緑など豊かな自然環境や 800年におよぶ歴史文化遺産を基盤に、水や緑とのふれあいの場、公園・下水道などの整備充実や高質の住環境の整備を進め、町民が安全でうるおいのある快適な環境のなかで仕事と余暇活動を楽しみ、精神的なうるおいを享受できる快適な環境を創造する。再生資源の回収や不用品活用のシステム作りを進め、環境美化の施策を推進、市街地には木のぬくもりを活かした児童公園や水辺を活かした親水公園などを整備する。

○のびやかで幸せな江差の健康福祉の創造

80年のライフステージに対応した人生を主体的に生き、自己実現の欲求を充たし、のびやかに人間らしく暮らすことができるまちをめざす。南桧山地域保健医療計画に基づき保健行政、保健所・医療機関などとの密接なネットワーク化による包括医療システムを確立する。障害者が地域の中で健常者とともにまちづくりに参加するノーマライゼーションを定着させる。ボランティアなど福祉意識の向上、社会福祉団体等の育成、福祉情報システムの整備、地域ケアシステムの構築に努める。

○おおらかで個性あふれる江差の人と文化の創造

歴史文化遺産の保存・伝承に努め、個性的で新しい江差文化を新しい日本海文化として発信する。町民の多様な学習活動に対応するため、学習プログラムや生涯学習を体系的に整備する。総合運動公園、武道館、ゲートボール場等のスポーツ施設の整備や、自然・歴史・文化を活かすスポーツ・レクリエーション活動を進める。外国や他地域の文化に触れて江差の文化を再認識し、地域おこしのきっかけとするため友好都市提携や他地域との自主的交流を積極的に推進する。

○未来を築く江差のまちづくりシステム

21世紀に向けて過去のあり方を惰性的に受け継ぐのではなく、硬直化した縦割りの考え方から脱却して新時代にふさわしく自立した町民との連帯・協力によるまちづくりシステムの確立をめざしている。町民と行政が江差の良さと抱える課題と目標を共有し、「語らいの町政」の拡充と住民参加の促進を図る。

(3)黒松内町第2次総合計画：ブナ北限の里づくりをめざして

①地域特性

黒松内は1871年、伊達邦成の家臣13戸、作開に旧斗南藩士34戸、白炭に山本玉吉ほか数戸が入植したことをもって開基の年とする。長万部から黒松内を経て歌棄に通じる陸路が完成したのが1856年で、黒松内は交通の要所として発展してきた。1879年に戸長役場を設置、1909年4月には二級町村制が施行された。1955年1月に黒松内村、熱郭村、および樽岸村（中の川地区）を合わせて三和村と呼称され、1959年1月に町制施行、同年5月の町名変更によって現在の黒松内町となった。

黒松内町には自生ブナの北限地帯であり、ブナ林は国の天然記念物にも指定され昭和61年に町の木に指定、まちづくりのシンボルとして町民の間に浸透している。高山が少なく、町土のほとんどが丘陵を成している。中央部を朱太川が貫流し、これを幹線として黒松内川が流れている。朱太川水系の河川は鮭・鱒・アユ・山女魚などの宝庫として遊魚者も年々増加しつつある。

人口は平成2年の国勢調査ではじめて4千人を割り込み、ここ30余年における急激な人口減少を示している。人口減少は離農を主因として、1960年～1970年の10年間に約1,500人（22%）の減少を記録した。その後の人口減少はゆるやかに推移し、1980年～1995年の15年間では657人（14.5%）の減少となった。人口減少は、旧国鉄民営化に伴う職員の削減や、官公庁出先機関の統廃合、就業機会が少ないことによる若年層の町外流出によりいまなお続いている（表6）。

産業別就業者は平成7年では第1次産業388人（19.6%）、第2次産業550人（27.8%）、第3次産業が1,034人（52.3%）で過半数を占める。第1次産業は2割を割り込んでいるが、その9割は農業就業者で、後志管内随一の酪農の町として定着している。平成4年の農業粗生産額25億6,800万円のうち78%にあたる約20億2千万円が酪農・畜産部門の生産額となっている。第2次産業の主力で建設業の就業者は人口減少のなかにあって安定的に推移している。第3次産業の商業は商店数が近年少しずつ減少し、販売額も頭打ち状態となっている。その背景には近年のモータリゼーションの進展や道路の整備、近隣町村における大型店が出店などがある（表7・表8）。

表6 黒松内町の人口動態の年次別推移

(単位:人)

	1950	1960	1970	1980	1990	1995
人口	3,989	6,989	5,429	4,532	3,927	3,875
世帯	747	1,388	1,376	1,366	1,340	1,581
出生	158	136	67	50	43	29
死亡	42	38	71	57	59	69

(資料)『北海道市町村要勢』

* 1950年は合併前の黒松内村のものだけを掲載

** 1950年、1960年の転入・転出は不明

表7 産業別15歳以上就業者人口

(括弧内%)	
総 数	1,976(100.0)
第1次産業	388(19.6)
農 業	350
林 業	38
漁 業	-
第2次産業	550(27.8)
鉱 業	2
建設業	472
製造業	76
第3次産業	1,034(52.3)
卸売・小売業・飲食店	208
運輸・通信業	58
金融・保険業	7
不動産業	-
サービス業	655
電気・ガス・熱供給・水道業	4
公務	102
分類不可能	4(0.2)

(資料) 『平成7年国勢調査』

表8 産業別事業所の構成

区 分	事業所数	従業者数
総 数	219	1,507
農林漁業	12	120
鉱 業	0	0
建設業	33	353
製造業	6	51
運輸・通信業	8	58
卸売・小売業・飲食店	79	228
金融・保険業	1	7
不動産業	1	2
サービス業	68	594
電気・ガス・熱供給・水道業	2	3
公 務	9	91

(資料) 『平成3年事業所統計』

②地域戦略の方向

黒松内町の第2次総合計画の大きな特色は「ブナ北限の里づくりをめざして」という基本理念に表現されているように、自然環境を生かしたまちづくりを全面に出していることである。まちづくり理念を「自然にやさしく・人にやすらぎの田舎ブナ北限の里作り」に求め、自然環境を「豊かな心と想像力あふれる人づくり」を支えるものとして位置づけている。また、町民の暮らしの質を豊かにし町を次世代に残すためには、地域特性を生かした持続性のある産業づくりを謳っている。さらに、高齢化社会に適切に対応することのできる、新しい社会システムの構築をめざして「心と体の総合的健康づくり」の視点で、従来の保健福祉・医療に加えて生活の基本である食物を含めた新しい健康づくりが指向されてる。これを実現するため、黒松内町では次のような5つの分野別方向を設定し、各種施策の有機的連携に配慮しつつ、総合的、計画的な施策展開を図ることとしている(図4)。

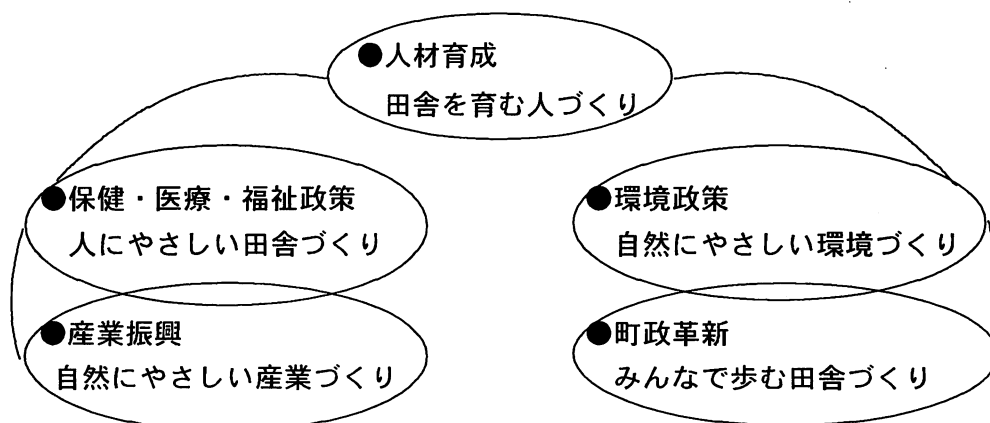


図4 黒松内町の地方発展計画のコンセプト

○田舎を育む人づくり

黒松内町の総合計画の基本理念は人づくりである。その理念は「地球的視野を持ち、ふるさとを愛し、地域で行動する創造性に富んだ逞しい人材を育成する」ことに求められる。地域と家庭との連携により、女性や農業後継者を積極的に海外に派遣し、幅広い交流と高い専門能力、時代を見据える視野の養成を図る。町民の主体的な学習や自然と共生する文化活動を支援する。自然体験・まちづくり教育など、地域の自然・文化・歴史資源を活用し「ふるさと環境教育」のプログラムを開発する。まちの活性化を目指し自由な発想で新分野の研究を行う個人や団体に助成する「ふるさと振興事業」を創設して活発な住民活動を誘導する。

○人にやさしい田舎づくり

人生80年時代に対応した高齢者福祉、障害者・児童・母子が安心して暮らせる地域福祉を充実させ、総合的な保健・医療・施設等の整備を進める。人と自然とのつながりを基本に「やさしさ溢れる地域の形成」を目指し、思いやりと奉仕の精神の普及・啓発に努める。高齢者向け公営住宅であるアカシア団地を年次計画に基づいて引き続き建設する。また、快適な生活を送れるよう浴室・玄関・トイレなどへの手摺りの設置、玄関段差の解消、様式トイレへの改造等、高齢者のための住宅改良を進める。看護婦・保健婦など地域の保健・医療を担う人材の確保と育成を目指す。

○自然にやさしい環境づくり

生態系の多様性に配慮した計画的・持続的な土地利用を進め、自然景観の保全と緑化・美化を推進し町全体の公園化を目指す。住宅・道路・上下水道などの生活基盤の整備については環境との調和に配慮した技術を積極的に取り入れる。「ブナ北限の里づくり構想」の交流施設と市街地の連携を図り、黒松内駅周辺の公共用地や遊休地を対象に、文化施設や情報案内施設、ポケットパークを配し市街地の交流機能を整備する。ミルクカントリーロード（広域観光ルート）や市街地道路の整備に当たっては、景観条例・ガイドプランを踏まえた修景整備を進める。

○自然にやさしい産業づくり

持続的なクリーンな産業として環境保全型の農業を推進し、リサイクル型・ヘルシー産業としての農林業の育成と自然環境の維持・保全を前提に、特産品など地場資源を活用したビジネスを育成する。商工業・観光レクリエーションなどの産業間の連携を深め、町内循環的な経済システムを構築する。酪農ヘルパー制度や農作業を請け負うファームコンストラクターなどの受託業務体制の推進を図る。後継者不足に対応するため生産・生活・交流機能を分けた農家住宅など受入れ体制を作り、都市との交流や両親の研修機会など推進を図る。商業についてはオートキャンプやファームイン、ミニ美術館や路地尊、アウトドアショップなど地域の生活文化発信型の商店街を形成する。

○みんなで歩む田舎づくり

町民と行政の協力体制として町民参加の基礎をなす対話と情報交換を進め、町の基礎単位としての集落を積極的に振興する。交流複合型の庁内組織や財政負担の仕組みの見直しと効率的な運営に努める。また、周辺地域と協力・連携しながら、広域圏における役割にも配慮していく。各集落の歴史や風土を生かし、集落整備・開発のあり方を検討しコミュニティ振興計画を策定する。交流人口の有効活用の観点から町外からの意見・情報を定期的に入手する町外広報活動を推進する。

(4)京極町第3次総合計画：しあわせに生きる！きょうごく

①地域特性

後志管内京極町の始まりは1897年に開かれた京極農場である。農場は旧讃岐丸亀藩主の京極高德子爵が畑作を目的として倶知安村ワッカクサップ番外地に開いたもので、その後、石川・福島・山梨・群馬・宮城などからの団体入植者により開拓が進められた。

行政村としては1910年、倶知安村から分村し東倶知安村として成立した。1940年4月、京極農場の開放に伴ない京極村と改称され、1962年5月の町制施行により京極町となった。この間、脇方鉱山の開発に伴ない1919年に京極線（倶知安～京極間）、1920年に脇方線（京極～脇方間）の鉄道が開通した。

京極町にはハルニレやハンノキ、シラカバなどの原生林に囲まれた「ふきだし公園」があり、羊蹄山から一日約8万トンの水が湧き出る湧水口がある。この水は1985年環境庁の名水百選の一つに選ばれた。町民の重要な生活用水ともなっているこの水を求めて、連日多くの観光客がふきだし公園を訪れる。

1995年における京極町の総人口は3,489人で、1980年の総人口4,324人に比べ835人（△23.9%）の減少となっている。1960年～1970年にかけて約2,000人減少した要因として、日鉄倶知安鉱山（京極町脇方）の閉山や戦後の出生率の低下などが考えられる（表9）。

産業別就業者では高齢農業従事者の離職に加え、農業基盤の整備とそれに伴う経営の合理化が進み、農業を中心とする第1次産業が減少を続けている。農家の約半数が森林所有者であることから農業就業者の減少と高齢化は森林事業にも影響を与えている。

商業については住民の生活行動圏の拡大により町内における消費購買力の低下が目立っている。個人経営の商店が多く後継者もいないため、閉店してしまう店もある。工業では第1次産物の加工及び農業関連機械製造を中心に発展してきたが、中小零細企業が多く経営体質の強化が望まれている。地域資源活用型の製造業や観光・サービス業が発展している（表10・表11）。

表9 京極町の人口動態の年次別推移

(単位：人)

	1950	1960	1970	1980	1990	1995
人口	7,911	7,075	5,040	4,324	3,775	3,489
世帯	1,350	1,362	1,240	1,317	1,224	1,279
出生	253	91	61	48	17	27
死亡	62	44	30	41	35	25

(資料) 『北海道市町村要勢』

* 1950年、1960年の転入・転出は不明

表10 産業別15歳以上就業人口

総数	2,113
第1次産業	589
農業	564
林業	24
漁業	1
第2次産業	589
鉱業	22
建設業	329
製造業	238
第3次産業	935
卸・小売・飲食	323
運輸・通信業	105
金融・保険業	13
不動産業	2
サービス業	390
電気・ガス・熱供給・水道業	7
公務	95

(資料)『平成7年国勢調査』

表11 産業別事業所の構成

区分	事業所数	従業者数
総数	209	1577
農林漁業	6	29
鉱業	0	0
建設業	27	341
製造業	13	286
運輸・通信業	8	123
卸・小売・飲食	85	359
金融・保険業	2	16
不動産業	1	1
サービス業	59	341
電気・ガス・熱供給・水道業	2	6
公務	6	75

(資料)『平成3年事業所統計』

②地域戦略の方向

京極町では「第3次京極町総合計画」を策定しており、町の特性や可能性を見直して、基本理念として「しあわせに生きる！きょうごく」を目指している。アイデンティティ・場・ネットワークづくりをキーワードに、町民の創意とバイタリティを集結させ「人と心を大切にしまちづくり」を推進している。以下に同町の地域戦略をやや詳しく検討する。まず、同町の地域戦略は以下の5つを柱としている。

○創造性豊かなまちづくり

「創造性豊かなまち」の基盤は人材の育成である。住民の個性を重視し、主体的な行動力を育てるため、生涯学習と就学前教育、時代に対応した学校教育の充実に努める。また、まちづくりに連動した社会教育事業、地域間交流や国際交流を推進する。さらに「水」をテーマとするイベントや芸術文化活動を推進して「香り高い京極文化の創造」に努める。「水」をシンボル化した地域イメージを形成することもめざす。

○健康で生きがいのあるまち

住民が健康で心豊かに暮らせるよう地域特性を活かしたスポーツ活動や健康づくりを推進し、地域医療の充実、高齢期の生きがい対策や福祉の充実に進め、自立と連帯感に根づいた地域福祉を展開する。「誰もが安心し、生きがいをもって生活できる」ように高齢者福祉、児童福祉、母子・父子福祉、心身障害者福祉等の福祉政策を充実させる。高齢者の能力や経験を生かした「シルバー事業団」を設立するほか、障害者の社会参加活動を支援し、点訳や手話の技術を持つボランティアを育成する。

○いきいきとした魅力あるまちづくり

地域特性に応じた産業振興を図るため、木の文化を育む林業振興、レクリエーションと結びつい

た農園付きセカンドハウスなどの条件整備と農園管理・指導サービス体制を確立する。地域特性に適合した造林事業、森林組合を中心とした組織的な生産活動を強化する。物産アイデアコンテストなど全町的な物産開発企画を推進する。地域商業の活性化、地域資源を活かした地場産業の育成、企業誘致、名水イメージや豊かな自然を有効に活かした観光地形成を図る。地域ぐるみのサービスとして「おもてなし運動」を推進し「一店一サービス運動」などを展開する。

○安全で住みよいまち

「安全で住み良い生活環境」をつくるために、良質な住宅の確保や都市生活者・退職者などを対象としたセカンドハウスの供給に努める。雪利用についての研究会やシンポジウムを誘致する。広域道路網の整備では、主要道道京極・定山溪線の整備と合わせた同路線の「札幌・南後志中央線」としての国道認定の要請を行なう。特色ある地域景観を形成するために、ふきだし公園の景観整備や水のシンボル施設の設置などの景観づくりをしていく。

○新たな発展のために

住民の主體的な参加を基礎としたコミュニティの活性化と、これを支える効率的な行財政運営に努める。コミュニティ活性化の一方策として、適正な規模の町内会組織の再編成と字名改正を検討する。郷土意識の高揚に向け、郷土への理解を深める「京極ルネッサンス運動」の推進する。町民一人ひとりがまちづくり活動を担う「一人一役運動」を推進しつつ、関係市町村との協調による広域市町村圏行政、一部事務組合業務などを円滑に行なう。

以上の「しあわせに生きる！きょうごく」という地域戦略の理念を具体化するのが「きょうごく“湧・遊・友”プラン」というプロジェクトである。このプロジェクトは3つの内容から構成されている。第1の「ゆう湧プラン」は地域としてのアイデンティティを確立するため、貴重な資源である名水を活かしたイメージ戦略を多面的に展開する。第2の「ゆう遊プラン」は町民や周辺住民、観光客にとっても憩いの場となる公園の設備や観光農園などを推進する。第3の「ゆう友ネットワーク」は郷土への愛着と理解を基に、まちづくりへの参加意識の定着と町内外との交流を促進する人的ネットワークを形成する（図5）。

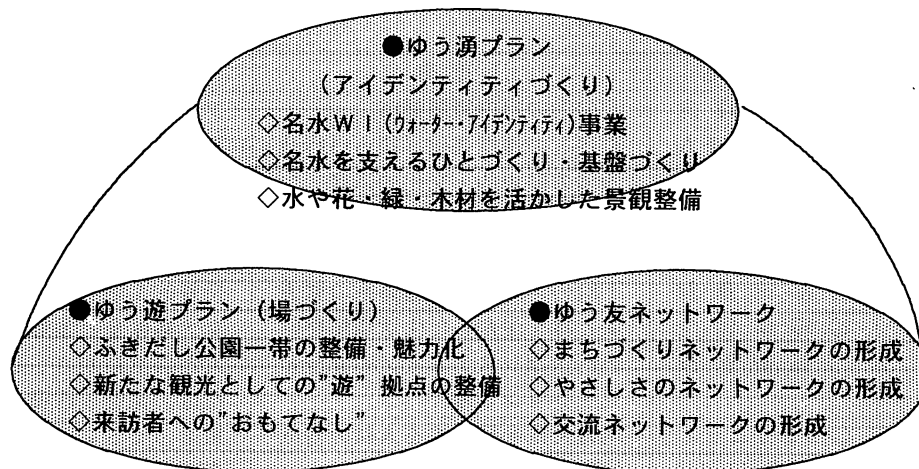


図5 京極町の地域戦略プロジェクトの枠組み

3. 持続可能な発展の諸条件

本稿の最後に、これまで述べてきたことを踏まえて、江差町と黒松内町及び京極町の地域戦略が〈持続可能な発展〉という観点からみて、どのような特徴と問題点をもっているかを比較検討し、次いで〈持続可能な発展〉の諸条件について仮説的な見解を導くことにしたい。

(1) 検証の枠組み

いま、地方自治体が管理する地域空間を地方コミュニティとして捉え、それを一つの社会システムとして理解するならば、両町の総合計画が地域の発展可能性をもつ内容になっているかどうかを検証するのに便利である。

社会学における社会システムの理論によれば、コミュニティが社会システムとして持続するための条件として目標達成(G)、環境適応(A)、連帯性(I)、文化的型の維持(L)という4つの機能要件を充足する必要がある。換言すれば、市町村が持続的な地域発展の可能性をもつかどうかは、社会システムの機能要件パラダイムによって検証することができる。ここで〈目標達成〉の機能とは、地方自治体としての明確な行政目標をもち、それを達成する装置をいう。ただし、単に目標達成の内部装置を備えるだけでは不十分であり、他の機能要件も同時に満たしていなければならない。

〈環境適応〉とは地方コミュニティを有機体として想定し、コミュニティ成員の身体の健全化と生活保障および経済活動の適正化のために、地域システムの外部環境の変化に適応させる装置をいう。この機能が充足されなければコミュニティは活力を失い衰退していく。〈連帯性〉とはコミュニティが共同体としての意志疎通と相互協力のシステムを持続させていく装置である。この機能を充足しなければコミュニティそれ自体が崩壊する虞れが生じる。〈型の維持〉はコミュニティ成員が準拠すべき行動規範を維持する機能をいう。コミュニティの共同性を保つためには、この型維持機能が必要となる。

いま社会システム論の古典的なAGIL図式に沿って、両町の総合計画にみられる地域戦略項目を設定する。本稿では目標達成項目としてコミュニティとしての基本理念・行政システム・活用可能資源を、環境適応項目として経済活動・都市基盤・環境保全・保健医療を、連帯性項目としてコミュニティ形成と社会的ネットワークを、型の維持項目として規範維持を指標化した(表12)。

表12 地域戦略の地域間比較(江差町・黒松内町・京極町)

	地域戦略	江差町	黒松内町
目標達成 (G)	○基本理念	北の海の自由時間都市	ブナ北限の里づくり
	○行政システム	町民との連携強化(語らい行政)	町民参加(みんなで歩む)
	○活用可能資源	漁場の歴史的・文化的遺産	ブナ林を中核とする自然資源
環境適応 (A)	○経済活動	先端産業/漁業観光の振興	環境保全型農業/地場資源による町内循環型経済の育成
	○都市基盤	下町の再開発/交通体系の整備	持続的土地利用/生活基盤整備
	○環境保全	海と緑を生かした生活環境整備	ブナ林保全と景観条例
	○保健医療	包括医療システムとノーマライゼーションの確立	人と自然にやさしい地域福祉の推進/保健・医療の総合的整備
連帯性 (I)	○コミュニティ形成	地方文化を発信する人材の育成 住環境と生活の質の向上	集落コミュニティの振興/ふるさと環境教育による人づくり
	○ネットワーク	他文化との自主的交流の推進	広域圏における役割の発揮
型の維持 (L)	○規範維持	北前船文化による規範の形成	ふるさとの復権による規範形成

表12 地域戦略の地域間比較（続）

	地 域 戦 略	京 極 町
目標達成 (G)	○ 基 本 理 念	人と心を大切にしまちづくり
	○行政システム	一人一役運動による町民参加
	○活用可能資源	水の中核とする自然資源
環境適応 (A)	○ 経 済 活 動	農園形成、水と森林を生かした 生産活動
	○ 都 市 基 盤	広域道路網の整備
	○ 環 境 保 全	水資源と森林資源の保全
	○ 保 健 医 療	自立と連帯感に基づく地域福祉、 健康づくりと地域医療の充実
連 帯 性 (I)	○コミュニティ 形成	町内会の再編成によるコミュニ ティの活性化
	○ネットワーク	交流ネットワークの形成
型の維持 (L)	○ 規 範 維 持	名水による京極文化の構築とアイ デンティティの確立

(2)地方発展計画の検討

①江差町の場合

江差町の地域戦略の特徴は、日本海沿岸の海流に沿い北前船によって伝えられた歴史・文化をまちづくり理念の中軸に置いていることである。したがって〈目標達成〉を可能とする中核的な資源は、古い漁場としての「風格」を象徴する歴史・文化遺産である。江差町の発展の基盤となる経済活動・都市基盤・環境保全のような〈環境適応〉の要素も、すべて〈目標達成〉のための手段的な装置と考えられている。

江差町の発展を可能とする条件として、コミュニティの成員が適正な経済生活を営むための生活保障と健全な身体を維持する環境適応のメカニズムが必要である。この機能を充足するためには外社会の経済変動に適応できる産業活動と環境保全、保健医療資源の適正配分が求められる。この脈絡からいうと、総合計画で提案されている先端産業や漁業観光は、成長可能なものとして具体的な産業プログラムを示す必要がある。

一般的に言って、地方発展を支えるためには〈強いコミュニティ〉を形成しなければならない。同町の目標達成に求められる住民参加システムも、コミュニティの連帯性機能が前提となる。その意味では連帯性の機能として、人材の育成とともに町屋のコミュニティを強化して、まちづくりが停滞しないように工夫すべきである。

歴史・文化遺産の保全と活用に当たっても、コミュニティ形成は重要である。歴史・文化遺産はたんに観光の対象とするのではなく、遺産や史跡それ自体をコミュニティの一部として捉え、生活者がそこに住まい、生活の匂いのする施設として再生する視点が重要となる。

②黒松内町の場合

黒松内町の地域戦略では、ブナ林の北限地帯という生態学上の特性をまちづくり理念の中軸に置いて「ふるさと」の復権をめざしている。同町の総合計画には自然資源をベースとするまちづくり手法として「持続的土地利用」「持続的なクリーンな産業」という表現が見受けられ、筆者らが主

張する〈持続可能な発展〉の視点と共通するところがある。環境適応にかかわる戦略においても、環境保全型農業の育成や地場資源を活用した循環型産業の振興、総合的な地域福祉の推進が掲げられ「自然にやさしい環境づくり」という地域戦略を貫いている。

黒松内町の地域戦略を成功させるためには、環境適応の機能を十分に満たす装置とコミュニティの形成が不可欠である。黒松内町では環境適応の機能を満たすため景観条例の制定を考えているが、ブナ林の景観を保つためには生態系の維持と管理が前提となる。その意味では景観条例は環境保全条例と一体のものとして設定することが必要である。この要件を満たすことによって、環境保全型の農業や地場資源を活用した循環型産業を実践することができる。

連帯性の機能要件としてはコミュニティ形成が重要であり、黒松内町では集落レベルのコミュニティの振興と環境教育を視野に入れた人づくりを志向している。人—コミュニティ—環境のネットワーク化に成功すれば、それが基盤となって「ふるさと」や「田舎」をモデルとした〈強いコミュニティ〉が実現するかも知れない。それが新たな文化的な型の創造にも貢献つながるであろう。

外部社会のとネットワークも不可欠となる。その一つとして広域市圏における行政のリーダーとしての役割、いま一つは自然保護をテーマにした〈森のコンベンション〉づくりが考えられる。いずれもコミュニティ形成の場を広げ、目標達成機能をさらに高めることに繋がるであろう。

③京極町の場合

京極町の総合計画には水資源と森林をベースとするまちづくり手法が明確に打ち出されており、すでに「名水」としてブランド化されている水資源の活用を地域戦略の中核に据えている点に大きな特色がある。地域発展の機能パラダイムを使っていえば、同町の地域戦略で最も重視されているのは「アイデンティティ」という表現でいわれている連帯性の機能である。目標達成・環境適応・型の維持の機能もすべて連帯性の機能と連動させていることが伺われる。

環境適応にかかわる戦略においても、自然資源の活用が施策の中心になっている。それを持続的に発展させるためには、その前提となる環境適応の機能を満たす装置が必要となるが、京極町には水と森林の保全策が計画の対象になっていないことが問題である。京極町の地域戦略を成功させるためには、黒松内町のブナ林の保全と同様に、水資源の維持と管理が前提となる。〈持続可能な発展〉という観点からいえば、環境適応の条件を欠くとアイデンティティ機能、すなわち連帯性それ自体を失わせる可能性がある。

コミュニティ形成は「ゆう友ネットワーク」のプログラムに示されているように、同町の地域戦略の生命線となる。コミュニティの形成に関しては「人と心を大切にしたまちづくり」を実現するために、アイデンティティの確立と町民参加の行政を掲げているが、具体的な施策として町内会の規模（世帯数）や字名（行政区）の改定を含むコミュニティの再編成を打ち出している。この施策を具体化するためには、総合計画の策定の段階から町民参加型のまちづくり手法を採用すべきである。例えば、十勝管内の幕別町では町民がワークショップに参加し、自分の町の利点・欠点を見直す作業を採り入れている。

幕別町の方式がすべてとは言えないが、目標達成の機能を受け持つ行政システムとしては、総合計画という実践の場で町民参加を可能とする何らかのシステム（仕掛け）を事前に組み込むことが必要になる。この点を反省するならば、京極町の地域戦略にみられる目標達成や型維持の機能も十分に発揮されることになるであろう。

④付論／福祉行政とコミュニティ

京極町における地域発展とコミュニティ形成の問題を考える糸口として、町立養護老人ホームをめぐる事例を検討してみよう。この事例は高齢者の福祉のあり方にかかわる問題に限定されている。しかし、この問題についても〈持続可能な発展〉と〈持続可能なコミュニティ〉の考えが必要となることを以下に述べる。

京極町の養護老人ホーム・慶和園は昭和46年3月1日に開園した。老人福祉法による一般養護老人ホームの設置を後志支庁ならびに道を通じて厚生省に申請していた。希望する町村が多数あったが、幸いにも京極町が選ばれた。昭和45年8月着工、翌46年2月完成した慶和園の当初の収容人員は50名であるが、入園希望者が多かったため100名収容への増設を申請して認可された。100名収容の施設は昭和47年8月着工、昭和48年1月完成した。

養護老人ホームは尻別川に近く、羊蹄山麓の美しい自然の中で温泉浴場を有しており、神経痛やリュウマチに効く泉質であることから老人に喜ばれている。飲料水も羊蹄山の噴き出し湧水を水源として使用している。温泉を利用した老人ホームは弟子屈町に次いで2番目である。この慶和園に建物の建替え問題と臨時職員の問題が起きており、未解決の課題となっている。

平成8年度第2回定例議会（平成8年6月14日招集）において「養護老人ホーム慶和園建替え」の問題が議題にあがった。建替えについては、平成4年に策定された第3次京極町総合計画のなかで計画されてから4年を経ているが、まだ実現されていない。この問題は前年の平成7年度第1回定例議会（平成7年3月9日招集）でも挙げられている。

「過疎地域活性化計画」（平成7年度～平成11年度）でも平成8年度と9年度において老人ホームの改築が計画されており、その予算について平成8年度3億円、平成9年度3億円と両年度で6億円となっている。老人ホームの改築計画は後志管内3か所がすでに選定されているが、北海道の予算は管内1か所しか付かないという。町では来たるべき高齢化社会に向け、特養施設（特別養護老人ホーム）と併設した形で施設整備を行うためプロジェクトチームをつくり検討に入っているが、事業は進んでいない。

京極町では特別養護老人ホームの併設を考えているのに対して、厚生省は「北海道には特養施設は多すぎる」と述べている。北海道には特養施設が公民合わせて220施設（定員14,824人）が存在している。後志管内でも羊蹄山麓6町村のうち、京極町と喜茂別町以外の町村にも設置されているから、施設数でいえば十分といえるのかもしれない。しかし、実際には特養施設への入園を希望しても満床のため入園できるまでに2～3年はかかるといわれている。特養施設へ移らなければならない高齢者もいるが「なんとかここにおいてもらいたい」という人もいる。

次に臨時職員の問題であるが、慶和園では専門職員ではなく臨時職員または非常勤職員で職員数を補っている。また、園長をはじめ指導員は専門職者でなければならないが、当園は専門職員を配置していない。慶和園では「町立であり限られた財政の中で運営していかなければならないから臨時職員も仕方がない」という。臨時職員よりも専門的知識を持った人がいれば、高齢者も安心して任せられる。

現代社会において高齢者の福祉を向上させることは、市町村の持続的発展に欠かすことのできない要件である。京極町の町立養護老人ホームをめぐる事例は、高齢者福祉を向上させるための要件を充足していないことから生じている。高齢者の生活保障と生命・健康の維持はコミュニティの経

済的な適応、すなわち環境適応機能（A）にかかわる重要な問題である。高齢者福祉を向上させるための経済的機能はそれ独自では充足できず、行政システムが担う目標達成機能（G）を同時に充足させなければならない。そのためには国の福祉行政との調整だけでなく、高齢者の生活を支える自生的システムがコミュニティのなかに育っていなければならない。また、養護老人ホームを中核としてコミュニティを強化し連帯性機能を（I）を充足させるとともに、高齢者福祉にかかわる規範（L）を定着させることも必要となる。このように京極町の慶和園の事例は、同町の4つの機能要件の充足が不可欠であり、とくに持続的コミュニティの形成が重要であることを示唆している。

（3）持続可能な発展とコミュニティ理論

以上において古典的な社会システム論を用いて、地方発展計画のあり方について検討してきた。本稿の最後に〈持続可能な発展〉の観点から、市町村の発展条件の理論的枠組みについて集約しておこう。

本稿では地方発展計画を立案する場合の前提条件として〈営力〉と〈持続可能な発展〉の諸条件を整備する必要性を述べ、営力のうちとくに内的営力としてのコミュニティの組織や活動が地方の発展にとって重要な要素になるとした。換言すれば〈強いコミュニティ〉を形成することが、地方の発展にとって必要であることを主張した。この〈強いコミュニティ〉という概念は、市町村それぞれを持続的な社会システムとして想定した場合のコミュニティである。したがって〈強いコミュニティ〉はシステムとして外部の経済社会の変化にも十分に適応し、コミュニティ・システムの維持に必要な要件を充足していることが必要となる。

コミュニティ概念については、社会学におけるコミュニティ理論を例にとると〈コミュニティ〉が実体としてのコミュニティを指すのか、知的概念としてのコミュニティを意味するのかについて理論上のジレンマが長いあいだ存在してきた（大山、1997）。知的概念としての〈コミュニティ〉それ自体はきわめて多義的であるが、地域性（locality）と共同性（commonness）という2の属性を共通項として取り出すことができる。このうち地域性はコミュニティが、生活共同空間として何らかの範囲を特定できるということである。また、共同性とは目標や規範の共同、互助や協力のシステムがコミュニティに内在して連帯性を支えている側面を指している。

いま、コミュニティを一つの社会システムすなわちコミュニティ・システムとして理解するならば、コミュニティ・システムは外部環境の状況に適応しうるメカニズムを持ち、地域性と共同性を備えながらシステムとしての統合を維持する性質があるといわれる。コミュニティが喪失したといわれる現代では、市町村におけるコミュニティ・システムが統合機能を失い、地域社会それ自体を停滞させている可能性が大きい。したがって地方発展計画においては地域社会の発展をもたらす諸条件のなかでも、特にコミュニティの再生や復権を戦略的に意図していかなければならない。

コミュニティが外部の経済社会システムや生態系システムの変化に適応していく働きを環境適応機能（A）といい、この機能を恒常的に充足するためには〈持続可能な経済〉を導入しなければならない。同様にコミュニティの目標達成を担う機能（G）、連帯性機能（I）、文化的型維持機能（L）の4機能に準じてそれぞれ〈持続可能な行政〉〈持続可能なコミュニティ〉〈持続可能な規範〉の形成が市町村の発展に不可欠と考えられる。地方発展計画が文字どおり地域社会の〈発展〉を可能とするためには、この4つの機能が十分に満たされるのが理想である。いずれの機能も市町村のコミュニティ形成に深いかかわりをもつことの認識が重要である（図6）。

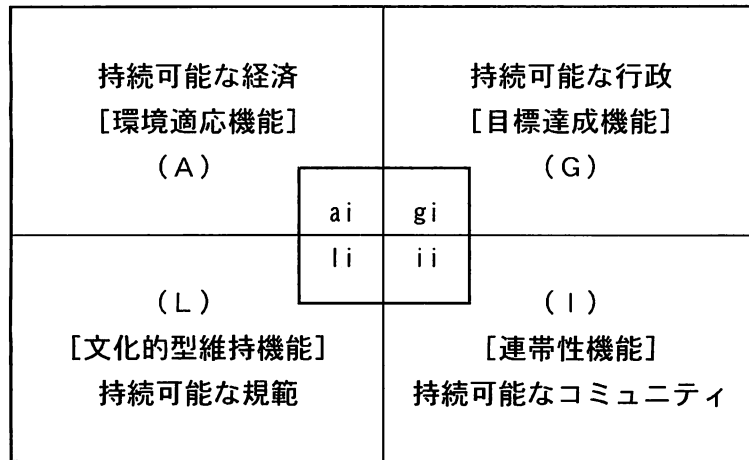


図6 〈持続可能な発展〉の要件

この理想型を志向する場合に注意すべきことは、持続可能な経済・行政・コミュニティ・規範のいずれもが〈強いコミュニティ〉の実現にかかわっているということである。環境適応機能についていえば、乱開発によって清涼な水系と豊かな森林資源が損なわれることがあれば、地域経済を持続させることは困難となる。したがって環境適応機能を十全に果たすために、環境保全条例や情報公開システムのような装置をコミュニティの内部に備えておくことが求められる。例えば京極町において〈持続可能な経済〉を実現するためには、自然資源である水資源の保全が不可欠であるが、これを維持・管理する装置としてコミュニティによる強いコントロールが求められる(ai)。

同時に環境保全型農業や循環型産業を〈持続可能な経済〉として実現するためには、環境適応機能だけでは不十分であり、他の機能との相互連携が必要となる。環境適応機能は目標達成機能と連動するから、農業集落などの既存のコミュニティの維持や再編成を含む〈持続可能な行政〉により地域戦略目標を達成しなければならぬ(ai)。

連帯性機能の維持にかかわる〈持続可能なコミュニティ〉についていえば、環境適応や目標達成の機能を果たすうえでも不可欠となる。コミュニティは持続可能とする条件は、祭りに示されるような彷彿とするコミュニティのエネルギーである(新、1996)。コミュニティの共同性は日常の地域生活においては相互扶助や相互協力のかたちで表れるが、農村の過疎化や都市部の空洞化はこのような意味の共同性を弱める要因になっている。しかし、日常生活で弱まったかにみえる共同性も、祭りの季節、あるいは不慮の災害時に発生する相互協力などの事態になると、コミュニティの成員が一体感を味わう場合がある(ii)。このようにコミュニティの共同性を支える精神的な基盤を共有することができれば、連帯性の機能は維持する方向にはたらし、その地域の文化的型の維持にも貢献することになる(li)。

以上のように、環境適応・目標達成・連帯性・規範のいずれの機能要件にもコミュニティの形成が最重要課題になることは明らかである。もしこれらの諸要件がコミュニティ形成とうまく連動するならば〈強いコミュニティ〉が可能となり、持続的な発展の可能性も見透すことができるようになるはずである。

参考文献・参考資料

- 新 陸人 (1996) 「コミュニティ・システム分析のア・プリオリ：「共同性」の論理をめぐって」『現代社会学研究』北海道社会学会.
- 石神 隆・川村健一 (1996) 「サステイナブル・コミュニティづくり：アメリカにおける新しい町づくりの潮流に学ぶ」『新都市』第50巻597号.
- 大山信義 (1997) 「地域理論のパラダイム革新」『静修女子大学紀要』14号, 静修女子大学.
- 金田昌司ほか (1983) 『地方自治体の経営計画』中央経済社.
- 山中樺子 (1996) 『北海道が日本を変える』北海道新聞社.
- Sim Van der Ryn and Peter Calthorp (1995) *Sustainable Communities: A New Design Synthesis for Cities, Suburbs and Towns*, Sierra Club Books, San Francisco.
- 街づくり研究委員会 (1987) 『マニュアル・自治体の街づくり』ぎょうせい.
- (財)北海道市町村振興協会 (1993) 『市町村総合計画策定マニュアル』
- 北海道新聞社 (1991) 『北海道年鑑 1991年版』
- 北海道開発庁 (1993) 『北海道の開発 1993』財団法人北海道開発協会.
- 北海道統計協会 (1997) 『北海道市町村勢要覧』
- 北海道統計局 (1950年～1997年) 『北海道市町村勢要覧』
- 江差町 (1991) 『第3次江差町総合計画』
- 黒松内町 (1995) 『第2次黒松内町総合計画』
- 黒松内町 (1995) 『黒松内町勢要覧／資料編』
- 京極町 (1992) 『第3次京極町総合計画』
- 京極町 (1991) 『京極町町勢要覧』
- 京極町 (1996) 『京極町開期百年記念町勢要覧』
- 京極町 (1977) 『京極町史』

Nobuyoshi OYAMA and Junko SEO, Sustainable Development and the Strategy for Local Development : Reexamination of the Long-range Planning of Local Communities / REC TECHNICAL REPORT, No.0022, Jan. 1998, Hokkaido Research Center of Environment and Culture, Sapporo International University.

[執筆者紹介]

- 大山信義 (おおやま のぶよし)
札幌国際大学人文・社会学部教授 社会学科 地域社会学
- 妹尾淳子 (せお じゅんこ)
(株)小川白衣勤務 (静修女子大学1996年度卒業生) まちづくり論

1998年1月10日 刊行

編集：北海道環境文化研究センター

発行：学校法人 札幌国際大学 和野内崇弘

〒004 札幌市清田区清田4-1-4-1 ☎(011)881-8844 FAX(011)885-3370
