社会資本を活用した多主体協働による地域力再生計画・政策のフレームワーク
-南空知地域を事例として-

Framework of Planning and Policy-Making for Regional Revitalization through Collaboration ,Utilizing Social Capital -The Case of Southern Sorachi Region-

松田拓郎*　　小林英嗣**
Takuro MATSUDA*　Hidetsugu KOBAYASHI**

Toward local governance,we must aim regional revaitalization in rural area,considering the relationship with urban area.
But,each activity of recent years utilizing added value of farm land and natural resource,such as green tourism, hasn't led to self-sustaining management of the region. Moreover,traditional way of the development heavily in economy is at the edge of regional capabilities from the aspect of regional sustainability. So,it is necessary to deploy various activities utilizing indigenous natural and industrial resources in conjunction with the vision and policy for the sustainable rerion.
This paper aims,based on the point of view about regional revitalization,
1)Figure out problem about the regional structure from the process of the development of Southern Sorachi region
2)Re-define the role of the physical factor in the Southern Sorachi region to re-design the regional structure
3)Show the directivity of the collaboration and planning system based on the regional policy toward regional revitalization
4)Consider framework of planning and policy-making for regional revitalization through collaboration

Key Words：サスティナブルシティ、社会資本、多主体協働、地域政策、地域力再生、広域マスタープラン
Sustainable City, Social Capital, Collaboration, Policy Making, Regional Revitalization, Regional Plannning

1. 研究の背景

地方分権化への転換期を迎え、過疎化や地場産業の衰退により疲弊した農村部では、都市部や地域内外との関係性を重視し、広域的な観点から競争力・地域力を強化することが急務である。しかし、近年、農地や自然環境の多面的機能や付加価値を活用した個別の取り組みは見られるものの、地域の自立的経営を支える動きには至っていない。また、これまでの経済優先型・自治体完結型のハード整備に偏重した地域振興も広域的な観点から非効率や環境破壊が指摘されている。そのため、地域の自然要素や産業資源等の固有のストックを利活用した多様な取り組みと、地域の持続可能性を重視した目標像や実現化へ向けた政策・計画を連動させた展開が求められる。

2. 研究の目的と方法

そこで本論では、①ソーシャルキャピタルや社会資本に関する議論・文献※1、国土施策創発調査報告書※2より、地域固有のストックを広義の社会資本と捉え直し、その利活用を通した地域力再生の視点を明確にする。南空知地域(南幌・長沼・由仁・栗山4町)を事例に、②各町の町史・行政計画書※3より、地域を形成してきた開発・計画理念と物的要素の意味・役割の変容を整理し、現状での評価を行う。次に、③②を踏まえ、地域の持続可能性を重視し、包括的に地域構造を捉え直す概念として生活・生産・生命基盤の3点を明示し※4、地域を構成する物的要素の役割を再定義する。さらに、④既往論文※5・ヒアリング調査※6より、③で整理した目標像の実現化とその過程での地域力の再生を目指し、生活・生産・生命基盤での地域政策に基づく多主体協働と地域計画体系の展開の方向性を明確にし、⑤多主体協働による地域力再生計画・政策のフレームワークを考察・検討する事を目的とする。

3. 地域力再生へ向けた視点

平成16年度国土施策創発調査では地域力の再生へ向け、地域固有の広義の社会資本を活用したテーマ豊かなまちづくりを通した地域自治力・地域経営力の向上の必要性を指摘しており、地域固有の自然・地理的要素をベースに蓄積してきた社会基盤や協働関係を広義の社会資本として活用し、希薄化する地域の共益機能・公益機能を再生・拡大させながら地域力を高めていくことが重要であるといえる。本論では、1)地域において変化・継承すべき物的要素を持続可能性を重視した地域構造として位置づけ直すことで目標像を描き、2)広域的な経営力・地域共同体の自治力の向上を考慮した地域政策に基づき、多様な協働関係による取り組みを展開し、地域計画により実現化を担保していくことが地域力再生に繋がるものと捉える。(図1)

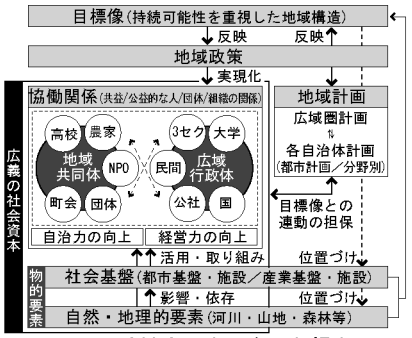

図1　地域力再生へ向けた視点

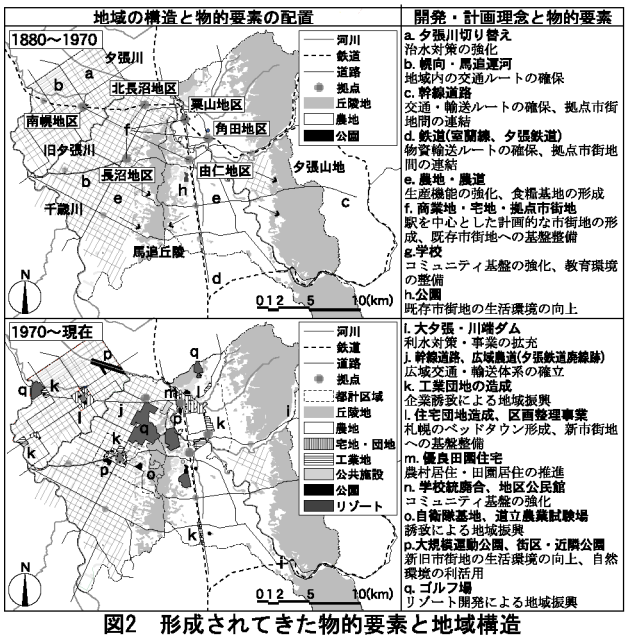

図2　形成されてきた物的要素と地域構造

4. 市街地形成の変遷からみる物的要素の意味・役割

4-1. 南空知地域の概要

夕張川・千歳川に隣接し、馬追丘陵と夕張山地に囲まれた平野部での農業を基幹産業とする南空知地域は、市街地の形成の変遷や市街地形態といった地域構造が類似しており、札幌都市圏との交流や新千歳空港、特定重要港湾との物流のネットワーク形成に向けて大きな可能性をもつ地域である。

4-2. 開発・計画理念の変容と形成された物的要素

1)1880年～1970年の基盤整備

開拓期以降、度重なる河川氾濫に見舞われながらも、産業発展という理念のもと、運河開削や河川切替等の治水対策を行いながら、広大な原野に農業基盤を形成し、戦後には丘陵地まで拡大してきた。また、札幌と夕張・室蘭の間には石炭・物資輸送の鉄道が整備され、

＊ 松田拓郎　株式会社竹中工務店　　Takenaka, Co.　M. Eng.
＊＊小林英嗣　北海道大学大学院工学研究科教授、工博　　Prof., Faculty of Engineering, Hokkaido Univ., Dr. Eng.

駅周辺には物流の中継地として、商業・工業機能が集積した。各村の駅を中心とした市街地区画の整備により、増加する人口の受け皿として拠点が形成され、地域内外の拠点同士を連結する幹線道路が整備された。産業基盤を拡大し、食糧基地としての機能を強化した時期といえる。(図2)

2)1970年～現在までの開発

治水に加え、ダム建設による生活・産業用水を確保する利水事業が拡充した。産業近代化や減反政策による過疎化へ対応する地域振興策として工業団地造成・自衛隊基地等の施設誘致・札幌のベッドタウンとしての住宅団地造成が行われた。またバブル期以降、地域内外の交流を意識した大規模公園や河川緑地が整備され、丘陵地のゴルフ場開発が増加した。一方、生活利便性や居住環境の向上へ向け、広域交通体系の整備や市街地の区画整理・街路・公園整備事業が拡充した。生活水準を向上させ、地域振興に向けた機能充足を図った時期といえる。(図2)

4-3. 物的要素の意味・役割の変容と現状での評価

1970年以前と1970年以降の物的要素の意味・役割は以下の様に変容している。①1970年以前は駅を中心とした商店街や公共施設がコミュニティ形成の媒介であったが、1970年以降、鉄道廃線や量販店の郊外進出に伴う商業衰退やベッドタウン化により、コミュニティは衰退している。②1970年以前は自然的制約により、平野部を中心とした生活や産業であったが、1970年以降、技術向上や経済重視により丘陵地が開発され、自然・生態系の循環は軽視されてきた。③1970年以降、地域振興策として住宅・工業団地・リゾート地を量的に誘致・集積してきたが、供給過多や低未利用等の非効率な施設配置を招いている。④現在まで農地は食糧基地として生産機能を支えてきたが、1970年以降、離農の増加により転用が増加している一方、農地や公園緑地を媒介とした地域間交流が重視されている。(図3)

5. 地域の持続可能性と生活・生産・生命の基盤

1970年以前は人口増加や産業発展、1970年以降は地域振興に合わせ生活・生産機能を拡充してきたが、物的要素の完備に偏重したため、社会資本の量や質の均衡が崩れており、形成された物的要素を整備・開発と保全・再生が共存するように位置付け直す必要がある。そのため、地域の持続可能性を支える概念である生活・生産・生命基盤※4により地域の物的要素を捉え直し、1970年以降軽視されてきた自然・生態系やコミュニティの循環に加え、地域経済の循環が両立する地域構造へ再編していく事が重要である。(図4)

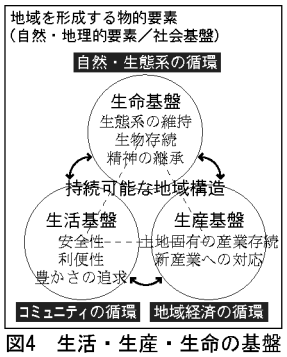

図4　生活・生産・生命の基盤

	これまでの役割	持続可能な地域の視点	これまでの役割	持続可能な地域の視点
A. 河川・運河			**B. 幹線道路**	
生活	○治水対策としての新水路や運河の開削 ○水道用水・電力確保	○川沿い親水空間確保 ○市民のレクリエーション ○地域内外の交流	生活	○生活の利便性の担保 ○生活・行動圏を支える基盤	○利便性・安全性向上 ○歩行空間としての街路 ○広域的な交流基盤
生産	○農業・工業用水確保 ○地域内の排水機能 ○物資輸送の交通路	○農業・工業用水確保 ○地域内の排水機能	生産	○物資輸送体系の確立 ○地域内の流通網	○広域的な輸送・流通体系の確立 ○空港との連携強化
生命		○生命存続の水循環 ○保水・遊水機能確保 ○多様な生物の再生	生命		
C. 公共交通			**D. 農地・農道**	
生活	○生活の利便性の担保 ○市街地形成の拠点	○交通弱者のための居住地と商業地・公共施設の連結	生活	○集落単位の規定 ○コミュニティ形成の媒介	○都市住民との交流・レクリエーション ○都市と農村の共生
生産	○石炭・木材といった物資輸送機能		生産	○食糧基地としての生産機能の確保 ○地域内排水の確保	○生産機能向上・強化 ○産業間連携による多様な営農の基盤
生命		○公共交通の利用促進と自動車利用減によるエネルギー効率化	生命		○自然と調和した営農 ○耕作放棄地の利活用による自然の再生
E. 商業地			**F. 宅地・団地**	
生活	○拠点市街地の形成 ○コミュニティ形成の媒介	○公共交通・自動車交通との連動 ○居住地と商業地の隣接	生活	○弱者へ良質な住宅提供 ○ベッドタウンとしての住宅の量の供給	○コミュニティ存続・再生 ○田園居住による都市住民との交流
生産		○流通経路と店舗配置連動 ○生産と消費の循環創出	生産		○自然環境へ配慮した別荘住宅の誘導 ○未利用地を緑地へ転換
G. 工業地			**H. 公共施設**	
生活	○工場の集約による良好な居住環境創出	○周辺の居住地への良質な居住環境の提供	生活	○教育環境の向上 ○コミュニティ形成の媒介	○地域住民の交流基盤 ○効率的な施設配置 ○公共交通との連携
生産	○地域の雇用創出 ○流通の中継点としての機能確保 ○企業誘致と地域振興	○地域の雇用創出 ○地場産業の育成 ○農業との連携による多角的な営農の展開	生産		○農業との接点の創出によるコミュニティビジネスの展開
生命		○自然・生態系へ配慮した工場配置・誘導 ○低未利用地の自然回帰	生命		○用途転換が可能な地域ストック ○エネルギー消費低減
I. 公園・緑地			**J. リゾート地**	
生活	○住民の憩いの場 ○市街地の生活環境向上 ○災害避難場所の確保	○住民や都市住民のレクリエーション基盤 ○美しい街並みの確保	生活	○地域間交流やイベント誘致での地域振興	○都市住民レクリエーション基盤 ○効率的な施設配置
生産	○耕作地転換の予備地	○都市住民の交流農地	生産		
生命		○生態系の再生 ○多様な生物の生育環境の保全・再生	生命		○破綻施設や大規模遊休地の自然回帰

図5　持続可能な地域へ向けた物的要素の読み替え

6. 持続可能な地域構造の計画的位置付け

6-1. 生活基盤の位置付け

福祉・教育施設はコミュニティの核となり、河川沿いや丘陵地・住宅地における公園・緑地も地域住民・都市住民のレクリエーションの基盤として、生活の豊かさの向上や防災的な側面から不可欠である。商業地や公共施設は生活利便性を支え、骨格としての公共交通や自動車交通との連動が重要である。交流農地・田園居住地は多様なライフスタイルを支え、地域間交流の拠点となる。低未利用地の用途転換はコンパクトな市街地形成への重要な視点となる。(図5)

6-2. 生産基盤の位置付け

平野部の生産農地や、丘陵地の交流農地は農産物の生産や都市との共生・ツーリズムの拠点となり、製品・技術を生み出す工業地は農業との連携や人材育成の拠点となる。生産農地・研究機関・農作物の加工場・公共施設や直売所の連携による多角的な営農が今後の産業活性化の重要な視点となり、道路・港湾・空港の広域的な輸送・流通体系がそれを支える骨格となる。また、自然環境や生態系の保全を考慮したクリーンな営農や工業地・丘陵地での施設配置・土地利用を行っていく事が重要である。(図5)

6-3. 生命基盤の位置付け

生態系維持に加え、地域の水循環や保水・遊水機能を担う丘陵地・公園緑地・河川の保全、丘陵地における耕作放棄地、工場・リゾート跡地といった大規模な低未利用地の自然回帰・再生、生活・生産機能との共生が重要であり、河川緑地や防風林が自然・生命の拠点を繋ぎ、ネットワークを形成する。また広域的な観点からの適正な施設配置や交通体系の整備がエネルギー負荷を低減し、地球環境保全に向けて重要な視点となる。(図5)

7. 多主体協働と地域計画体系の展開の方向性

7-1. 現状の取り組みと協働関係

1)**生活基盤**：商店街や既存集落では地域リーダーを中心とした公園や街路の清掃活動、花いっぱい

図3　形成された物的要素の意味・役割と現在の評価

運動といった居住環境の維持管理活動が行われ、地域全体では一部事務組合によるし尿処理・消防等の広域事業が行われている。また、用途地域外縁部や丘陵地に都市向けの住宅団地や田園・別荘住宅が整備されているが、行政や事業者間の調整は行われず、造成地の低利用や丘陵地の一部に無秩序な立地がみられる。(**図6**)

2) **生産基盤**：NPOやグリーンツーリズム協議会を中心とした低利用農地や耕作放棄地の市民農園・農家民泊への利活用、都市住民のツアーの企画・受入による都市との交流、研究機関の技術開発・法人農家の生産・企業の農産物加工・3セクや婦人会や農家が携わる公共施設や直売所の販売を連携した多角的営農が行われている。(**図6**)

3) **生命基盤**：企業を中心とした工場周辺への森づくりや地域への苗木の提供、地域のNPO・市民団体のネットワークによる夕張・千歳川流域での清掃・植樹・自然観察・野外学習／ビオトープ等の維持管理・自然再生活動が行われている一方、丘陵地の一部に都市向けの別荘住宅の無秩序な立地や、経営破綻したゴルフ場の大規模未利用地がみられる。(**図6**)

7-2. 地域政策の方向性と協働の展開へ向けた課題

持続可能な地域の形成・再編を地域の経営力・自治力を高める中で実現していくための①地域政策の方向性、②①に基づく、協働の展開へ向けた課題は以下の様に整理される。(**図7**)

1) **生活基盤**：①コミュニティの維持・再生に向けた活動・交流の促進、広域事業主体による住民サービスの拡充、ブランド形成と多様な住環境の提供。②行政の支援機能強化、集落の地域リーダー育成、景観や田園住宅に関する自治体間の利害・意向調整機関の設置、活動の持続性を担保する資金調達。

2) **生産基盤**：①空港との連携を重視したツーリズムの展開、生産・加工・販売・流通の連携による多角的な営農展開と商工観光との連携強化、研究機関・企業・大学による新産業の創出。②農地の多様な担い手育成、学校・地元企業の連携による人材育成、NPOや公社のコーディネートによる横断的協議・農地の流動化・ツーリズムの一元的な管理やネットワーク。コミュニティビジネスや起業への支援。

3) **生命基盤**：①水と緑のネットワークによる自然循環・生物多様性の確保、流域・広域的観点からの自然保全、自然環境を活かした観光産業の拡充。②市民団体・NPOの地域への情報発信や窓口設置、企業の公益的意識の強化・啓発、行政・企業・市民団体等の流域関連主体による景観形成や保全の誘導、活動持続性を担保する資金調達。

	地域政策の方向性	協働の展開へ向けた課題
生活基盤	○コミュニティの維持・再生に向けたまちづくりの喚起と交流の促進 ○一部事務組合や広域的な事業主体による住民サービスの提供と事業内容拡充 ○都市と農村の共生を目指した地域総体でのブランド形成と多様な住環境提供	人材 ○行政による情報発信等の支援機能の強化 ○集落における地域リーダーの育成 調整 ○自治体間の利害・意向調整機関の設置 ○景観や田園住宅に関する誘導方針づくり 持続 ○活動の持続性を担保する資金調達 ○コミュニティファンド・基金の活用や創設
生産基盤 リーダーシップ	○空港との関連性を重視した広域輸送体系の確立やツーリズムの推進 ○生産・加工・販売・流通の連携による多角的な営農展開と商工観光との連携 ○研究機関・企業・大学の連携による新産業の創出や地域雇用の創出 ○各町の観光資源のネットワーク	人材 ○農家や都市住民等多様な農地の担い手育成 ○学校と地元企業の連携による人材育成 調整 ○NPOや公社のコーディネートによる横断的協議、農地の流動化、多角的な営農の促進 ○ツーリズムを一元的に管理する機関の設置 挑戦 ○コミュニティビジネスや起業への支援 ○農作物へ付加価値を付ける二次加工の起業
生命基盤	○水と緑のネットワークによる地域の自然循環や生物多様性の確保 ○流域・広域の観点からの自然環境保全 ○自然環境を活かした観光産業の拡充による都市と自然の共生	人材 ○市民団体やNPOの地域への情報発信・窓口設置 ○企業の公益的な意識の強化・啓発 調整 ○行政・企業・市民団体等流域の関連主体による景観・利用・環境保全の誘導方針づくり 持続 ○活動の持続性を担保する資金調達 ○広域的なファンドの創設や国の支援強化

【凡例】人材：人材育成／調整：関係主体間・自治体間の調整機能／持続：取り組みの持続性の担保／挑戦：取り組みの先進性の担保

図7　地域政策の方向性と協働の展開へ向けた課題

7-3. 多主体協働の展開の方向性

現状では個々の取り組みが自治体単独で行われており、4町の地域力再生へ向けた広域的な政策や戦略は存在しない。そのため①首長・行政の明確なリーダーシップによる地域政策や目標像の実現化へ向けた牽引、②人材育成による自主的・自発的な取り組みの喚起、③関係主体間・自治体間の調整による横断的・広域的な取り組みの推進、④資金調達の仕組みづくりによる持続的・挑戦的な取り組みの担保の4点を重視し、多主体協働を展開していくことが重要であると考えられる。(**図8**)

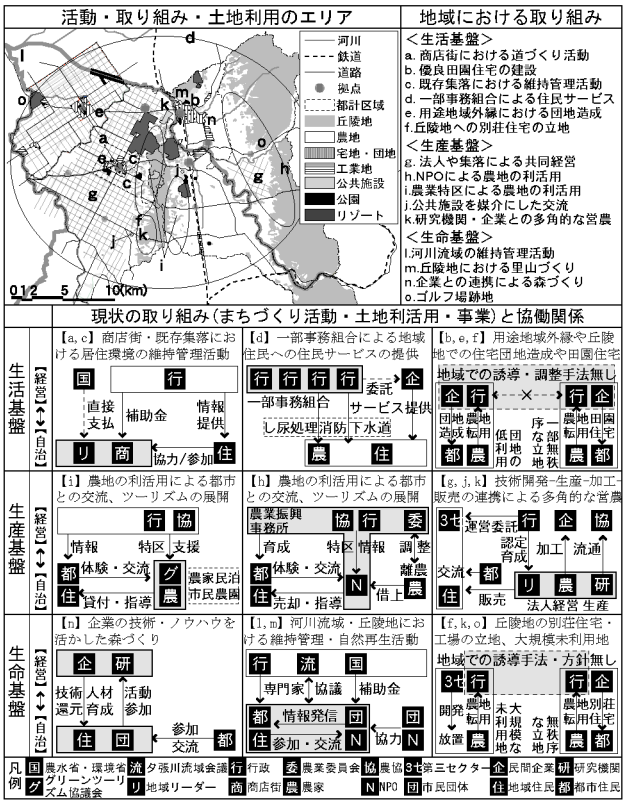

図6　現状の取り組みと協働関係

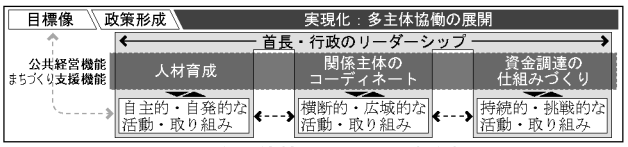

図8　多主体協働の展開の方向性

7-4. 地域計画体系の展開の方向性

現在、都市マスや区域マス※7で各自治体の目標像や土地利用・個別の物的要素の整備方針は描かれている。しかし実現化の中で、広域圏での明確な地域構造による取り組みの力点の提示や、広域的なルールによる自治体間や関係主体間の利害調整や共通認識の形成を計画的に担保していくことが必要となる。そのため①広域マスタープラン(以下広域マス)や都市マス・区域マスの中で生活・生産・生命基盤が共存する包括的な地域構造を描き、自治体間・分野間の方針・計画を横断的に調整し、②連携の必要性に応じて広域的なガイドラインを形成し、地域の公益性や目標像と連動した取り組みを担保していくことが重要であると考えられる。(**図9**)

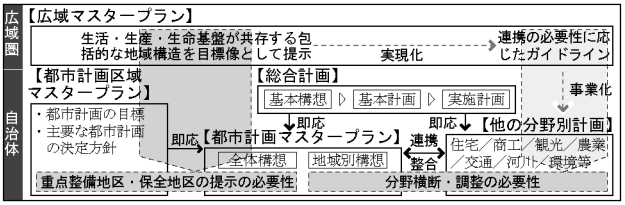

図9　地域計画体系の展開の方向性

8. 総括

8-1. まとめ

本研究から以下の4点が整理された。

1) 地域の変容を物的要素の意味・役割に着目して捉えると1970年以前と以降で差異があり、前者は生産基盤を軸に生活・生命基盤が共存していたが、後者は生活基盤でのコミュニティ循環や生命基盤での自然・生態系循環が軽視されてきた。(**4章**)

2) 持続可能な地域創造に向け、形成されてきた物的要素を生活・生産・生命基盤として計画的に位置付け直すことで、地域の拠点とそれらをネットワークした地域構造を目標像として描き、重点整備と

縮退のバランスを創る概念を構築できる。(5, 6章)

3)地域内外におけるコミュニティ・経済・自然や生態系の地域循環の創出・共存のために、地域の経営力・自治力の向上を目指した戦略としての地域政策を形成し、行政のリーダーシップやまちづくり支援のもとに、自主的・横断的・広域的・持続的・挑戦的な取り組みを地域の多様な主体の協働により展開する事が重要である。(7章)

4)広域マスや各自治体の都市マス・区域マスの中で、明確な地域構造と取り組みの力点を提示し、都市計画・農政・商工観光・住宅・河川等の関連部局の横断的な体制で計画内容や方針の整合を図ることに加え、広域的な土地利用・景観・環境保全等のガイドラインを形成し、個々の取り組みと目標像との連動を担保していくことが重要である。(7章)

8-2. 多主体協働による地域力再生計画・政策のフレームワーク

生活・生産・生命の3つの基盤に着目し、地域力再生へ向けた①多主体協働のシナリオ、②重要な地域構造、③計画体系の展開を検討した。(図10)

1)生活基盤の形成に向けて：①1)広域的な土地利用や景観のガイドラインを形成し、行政・民間がそれに基づき都市住民へ多様な田園住環境を提供。2)広域連携協議会を中心に公共交通等の住民サービスの事業内容を拡充。3)行政の支援機能拡充により、地域リーダーを育成し、コミュニティの自主的な活動を促進。②骨格道路・公共交通による拠点市街地のネットワークや適正な施設配置。③広域マスや都市マスで重点的な取り組みを示すと同時に、住宅・商業・交通の計画との連動を図る。広域マスでの土地利用・景観形成のガイドラインの事業への反映。

2)生産基盤の形成に向けて：①1)農・商工の横断的な公社による法人農家・企業・商店街・直売所等による多角的な営農のコーディネートや、コミュニティビジネスへの支援。2)観光公社を設立し、地域の観光資源をネットワークした戦略を企画・発信。3)農業後継者を育成すると同時に、協議会やNPO等のツーリズム推進母体を中心とした農地の利活用や都市との交流を促進。②生産・工業・交流拠点の連携強化。広域輸送の空港・港湾・骨格道路のネットワーク強化。③広域マスで農地の保全・利活用の方針や、住民発意の多様な取り組みを考慮した広域的なツーリズムの戦略を示し、農政・商工観光・交通の横断的な体制により実現化を担保。

3)生命基盤の形成に向けて：①1)流域会議を中心に行政・市民団体・企業との協議により土地利用や環境保全のガイドラインを形成。2)行政と共に企業や都市住民により、持続的な活動を支えるファンドの設置。3)行政窓口を拡充し、都市住民を巻き込みながら、活動団体の分野を横断した広域ネットワークを形成。②丘陵地の自然・生態系の保全・再生と同時に、観光・交流の拠点として利活用。河川や緑地、防風林といった広域的な骨格により公園等の拠点を連結。③広域マスにおいて、重点的整備方針や自然再生の目標像、流域圏の環境保全のガイドラインを提示し、それに基づき都市計画・農政・商工観光・河川行政の横断的な体制により、民間や市民団体発意の構想・取り組みを考慮した戦略を描く。

注釈)

※1：平成14年度内閣府委託調査「ソーシャルキャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて」、社会的共通資本(宇沢弘文)

※2:平成16年度国土施策創発調査「テーマの豊かなまちづくり」の展開検討方策調査報告書、地域の自立とまちづくりを担う人材育成調査報告書、検討委員会議事録(国土交通省都市地域整備局、中部地方整備局・文部科学省生涯学習整備局)

※3：総合計画(南幌町、長沼町、由仁町、栗山町)、都市計画マスタープラン・都市計画区域の整備、開発及び保全の方針(南幌町、長沼町、栗山町)、緑の基本計画(栗山町)、住宅マスタープラン(南幌町)

※4：都市の変遷と都市計画の運用に着目した環境循環型都市の構造-北海道函館市を事例として-(平成15年度西館沙織修論)の中で、地域の持続可能性を支える概念として明らかにされている。

※5：地方小都市圏周縁域における土地利活用ニーズと多様化の方向性-南空知地域を事例として-(平成16年度水澤啓太卒論)

※6：2006年1月ー2月にかけて南空知地域4町長、南空知地域広域連携協議会へのヒアリングを行った。

※7：都市計画マスタープラン・都市計画区域の整備、開発及び保全の方針。

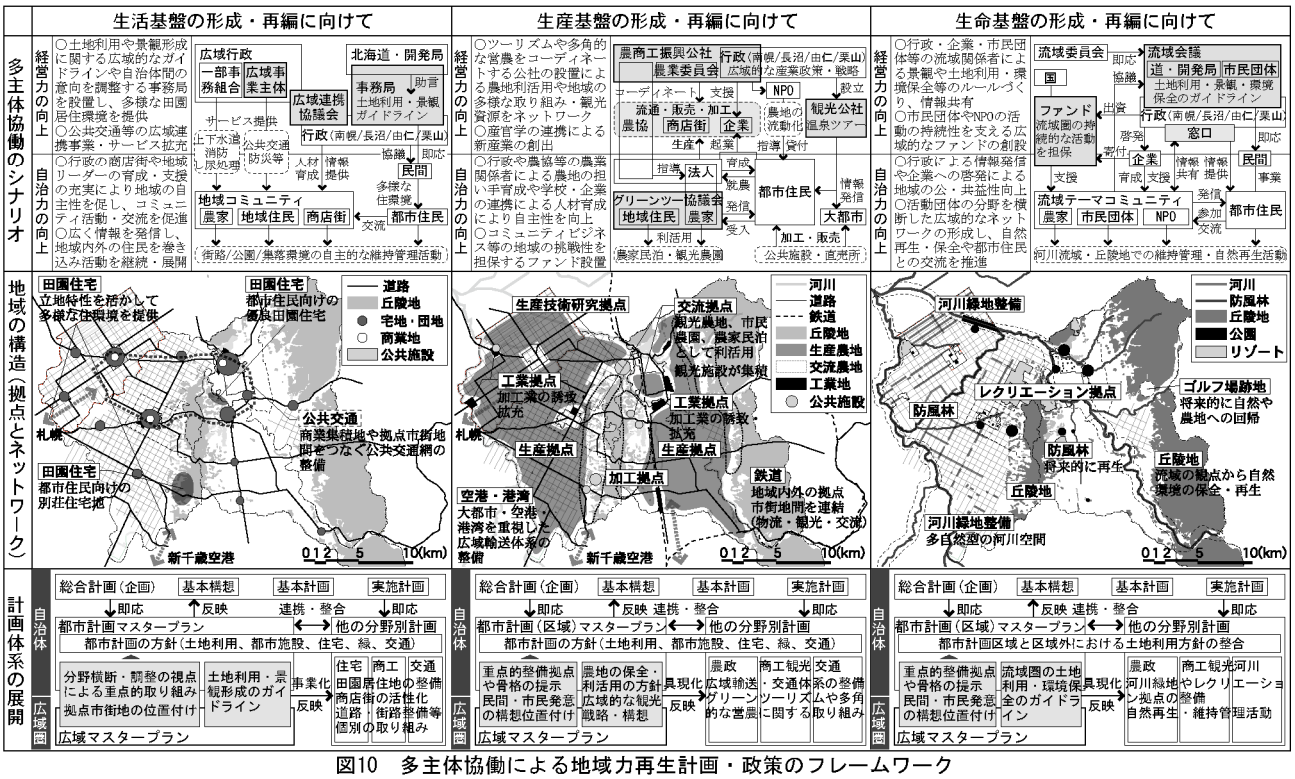

図10　多主体協働による地域力再生計画・政策のフレームワーク