

第1章 北海道のまちづくり概観

角 一典

1.1 自治体の自己認識

ここでは、まず、まちづくりに関わる、各自治体の自己認識に関するいくつかの点について検討を加える。

1.1.1 主要産業

図 1-1 は、主要産業を回答していただいた結果である。117 市町村のうち実に 74 (63.2%) の自治体が「農業」と回答した。続いて多かったのは「漁業」の 19 (16.2%) であり、畜産を含めて 8 割以上が第一次産業を主要産業と考えている。北海道ならではの状況ではあるが、これをどのように捉えるかは簡単ではない。このような認識が、かつては工業化の遅れの象徴としてマイ

ナスのイメージがもたれる要素ともなった。しかしながら、安定成長期に入って以降、いわゆる外来型開発の時代は終焉し、開発に当たっては内発性が重視される姿勢に変化していった。その点を鑑みれば、こうした自己認識がまちづくりを考える大前提となるだろう。ちなみに、工業および商業と回答した自治体がそれぞれ 7 ずつあったが、これらは市が多い。その他では、農業と漁業の 2 つが主要産業であると回答した自治体が 3 (知内町・余市町・乙部町)、農業と畜産業 (音威子府村)・水産加工業 (岩内町)・漁業と水産加工業 (標津町)・サービス業 (札幌市)・観光 (函館市) が 1 であった。なお、選択肢には林業も含まれていたが、林業を選択した自治体はゼロであった。

1.1.2 主要産業の状況に関する評価

続いて、主要産業の状況についてうかがった結果が図 1-2 であるが、最も多かったのが「やや元気がない」の 51 (43.6%)、「元気がない」の 16 を含め

図1-1 主要産業<有効回答数117>

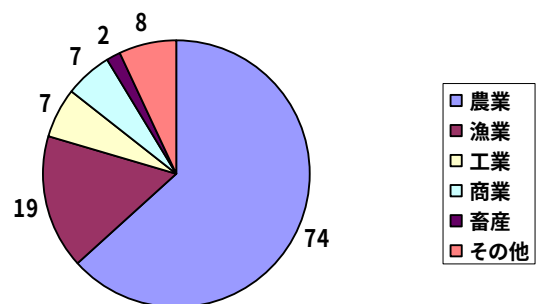
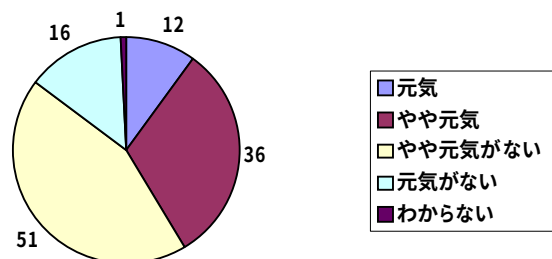
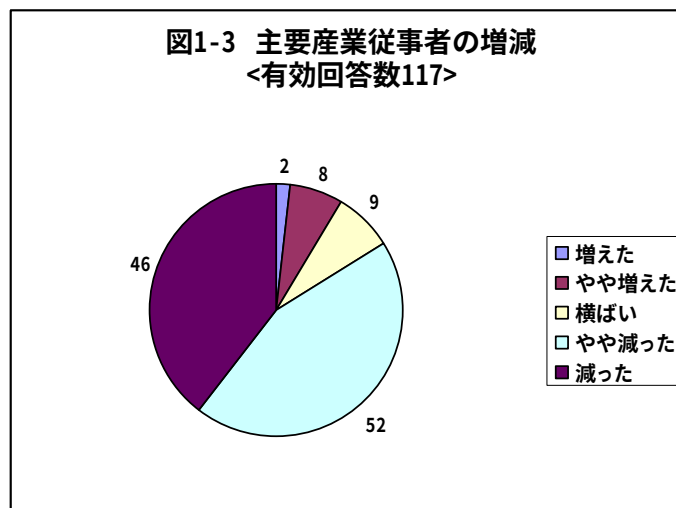


図1-2 主要産業の状況
<有効回答数117>



ると半数以上の自治体で否定的回答となった。バブル崩壊以降の経済状況を反映した結果ともいえる。しかしながら、「元気」12、「やや元気」36を合わせると48自治体（41.0%）になり、北海道全体が総じて停滞状況にあるというわけではないようである。

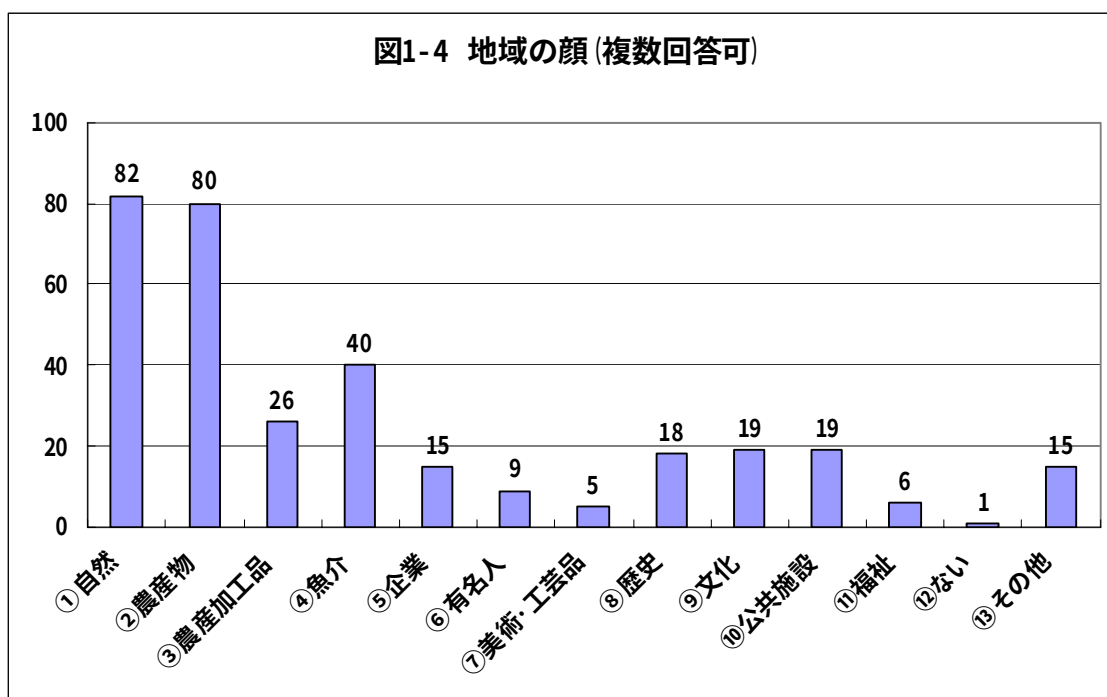
しかしながら、図 1-3 によると、主要産業従事者が増えたと回答した



のは1割にも満たず、横ばいの回答も9にとどまり、実に98の自治体が「やや減った」「減った」と回答する結果となった。多くの自治体が農業を主要産業と回答したことを考えると、農業人口は減少したものの、経営規模の拡大や機械化などによる効率化に成功した地域あるいは農産物のブランド化などが進展した地域において、農業の活性化が図られているということが想定される。なお、「増えた」「やや増えた」と回答した自治体の多くは比較的規模の大きい市が多く、道央圏に位置する自治体が多かった。

1.1.3 地域の顔に関する自己認識

産業以外にも、地域を象徴するさまざまな物事がありえるが、その自己認識がどのようなになっているかを問うた結果が図 1-4 である。「自然」82、「農産物」80が突出しており、これも北海道ならではの結果となっている。



ここでの質問はマルチアンサーであり、総計 335 の有効回答があった。本調査のサンプル数である 117 で割ると 2.86、それぞれの自治体がおおよそ 3 つの項目を選択したことになる。最も多かったのは 6 つを選択した 2 自治体だが、これ以外にも、5 つ選択した自治体が 15、4 つ選択した自治体が 17 ある一方で、1 つだけを選択した自治体も 19 と多く、この平均値はあまり意味あるものではないようである。

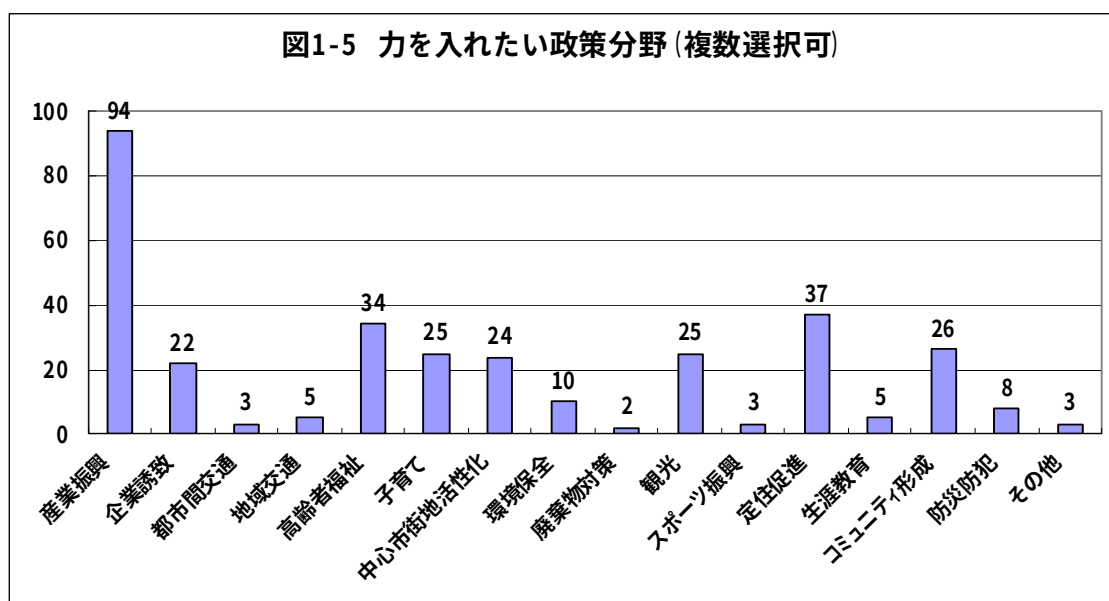
1.2 道内自治体の政策志向

次に、道内自治体が総体としてどのような政策志向を持っているかを簡単にみていこう。

1.2.1 力を入れたい政策分野

図 1-5 は、自治体行政にとって重要と思われる 16 の政策項目から、特に重要と思われる 3 つを回答してもらった結果である。「産業振興」と回答した自治体が 94（80.3%）と突出する結果となった。先に回答していただいた主要産業を維持・発展させていくことが、自治体としての最も重要な課題となっている様子がうかがえる。

「産業振興」以外の項目についてはかなりの散らばりがみられる。2 番目に多かったのは「定住促進」の 37、3 番目が「高齢者福祉」の 34 となった。道内の自治体の多くが移住政策を展開しており、まちの重要な活性化策と位置づけている。また、道内自治体の多くで高齢化が進展しており、対応が必要となっている。この 2 つに回答が集まったのは、こうした状況を反映したものといえるだろう。これらに続いて、「コミュニティ形成」26、「子育て」25、「観光」25、「中心市街地活性化」24、「企業誘致」22 などが目立っている。内向きといえる政策（「コミュニティ形成」・「子育て」）と外向きといえる政策（「観光」・「企業誘致」）、そして、双方を向いている政策（「中心市街地活性化」）に、回答が集まったのは非常



に興味深い。基礎自治体である市町村の置かれている状況の多様性を、これは物語っているといえるのかもしれない。また、「その他」では、「景観」（東川町）、「住民との協働」（幌加内町）、「人材確保」（江差町）、「北方領土返還運動、地域医療の確保・向上」（根室市）などの回答があった。他方、16項目のうち、「国際交流」を選択した自治体はなかった。北海道内にも、台湾やロシアなどから外国人が訪れることが珍しくなくなっているが、自治体内では、まだ優先順序が低いようである。

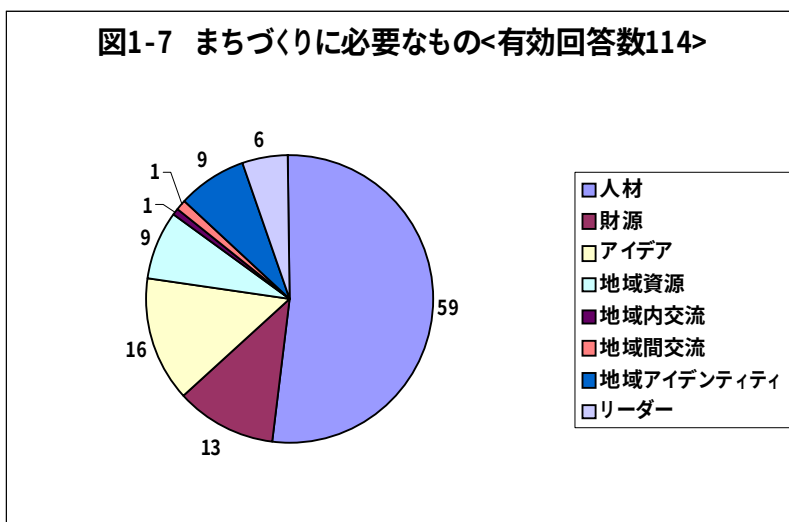
1.2.2 まちづくりに必要なもの

次に、まちづくりにおいて特に必要なものを選択していただいた結果が図 1-7 である。約半数の 59 自治体が「人材」と回答、突出した結果となった。次に多かったのが「アイデア」だが、16 自治体にとどまっている。「財源」は 13 自治体、また、「地域資源」は 9 自治体であり、多くの自治体が、まちづくりに必要な要素を「知恵」に求めている様子がうかがえる。もっとも、これは回復の兆しがみられない経済状況と、バブル崩壊以降悪化の一途をたどった自治体財政状況を踏まえての回答である可能性もある。

しかしながら、このような結果になったことは、今後の北海道におけるまちづくりを占う上では、望ましい兆しであると評価したい。高度経済成長期に拡大した地域格差是正策は、大規模な公共投資に依存した「外来型」開発が中心であった

が、その結果、地域および自治体は開発の客体に置かれる場合が多かった。そのために、厳しい言い方をすれば、基礎自治体である市町村が、国・都道府県あるいは進出企業の「下請け」に過ぎない存在と思われるような行動をとることもしばしばみられた。自治体が主体性を持ち、自主的な事業を増やしていくためには、今回のアンケート結果に現れたように、「人材」や「アイデア」が必要不可欠である。

図1-7 まちづくりに必要なもの<有効回答数114>



1.2.3 まちづくりの現状に関する自己認識

道内自治体は、自らの地域におけるまちづくりの現状をどのように認識しているだろうか。その結果が図 1-8 である。最も多かった回答は「普通」で、78（66.7%）の自治体を選択した。一方、肯定的な回答をしたのは 22 自治体、否定的な回答をしたのは 19 自治体と、ほぼ同数となっている。顕著な傾向ではないが、規模の大きい自治体が肯定的に回答する

ケースが比較的多く、逆に、否定的な評価をしたのは、いわゆる僻地と位置づけられる自治体が多かった。

1.2.4 力を入れたい広報媒体

今日のまちづくりは、行政のみならず、住民・企業・各種団体など、いわゆるステイクホルダーとの協働によって行われるものであるということ

とがいわば常識となりつつある。これを現実のものにするために必要なことはいくつもあるが、情報発信あるいは情報公開のための広報手段は、重要度の高い要素のひとつである。

図 1-9 は、今後力を入れて生きたいと考える広報媒体を問うた結果である。選択肢として用意した 6 つの項目のうち、「ホームページ」はほぼすべての自治体を選択、続いて「広報誌」が 79 自治体となった。第 5 章で検討するが、住民への広報に利用される媒体として、この二つはほぼすべての自治体が利用していると回答している。これと比較して考えると、ホームページの方が有力な広報媒体であるという認識を持っているように思われる。さらにいえば、広報誌という媒体の「限界」を感じてのことかもしれない。他の手段を選択する自治体は少数にとどまっており、情報発信については、多くの自治体が「閉塞感」を感じているようにも思える結果となった。なお、「その他」の中では、「インターネットテレビ」（江別市）がユニークな回答であった。

ちなみに、第 5 章で検討する広報媒体において、「その他」の自由回答の少数意見として、オフトーク通信（ニセコ町・喜茂別町）¹が 2、町内有線放送（雨竜町）・FM（稚内市）・全世帯をつないでいる光ファイバー網を利用した有線放送（西興部村）・広報車（七飯町）・

図1-8 まちづくりの状況<有効回答数117>

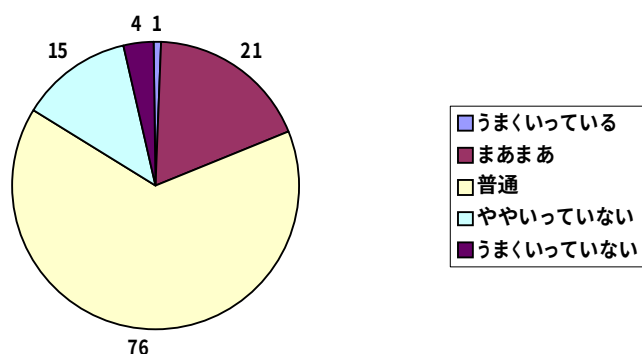
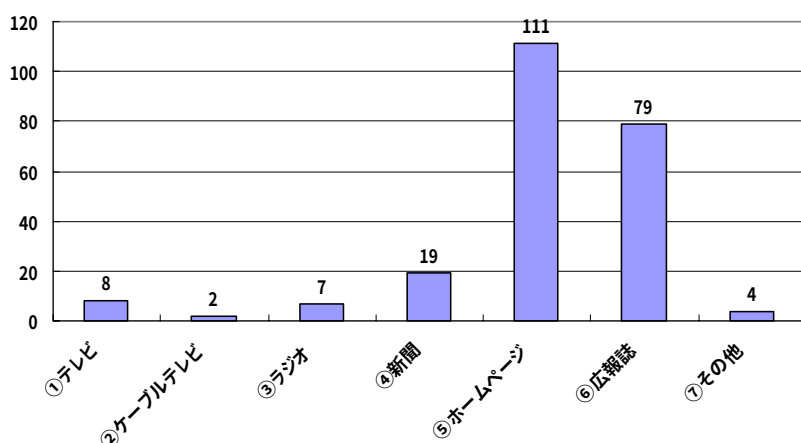


図1-9 力を入れたい広報媒体 (複数回答可)



¹ オフトーク通信とは、アナログ固定電話・ISDN等の電話回線の通話に使用していない時間を利用した、地域情報の放送サービスのことである。なお、北海道庁のホームページによると、道内でオフトーク通信を情報通信拠点施設としている自治体は、ニセコ町・喜茂別町、他、蘭越町・島牧村であり、後志支庁に集中している（<http://www.pref.hokkaido.jp/skikaku/sk-jkkku/densidb/kyoten-shisetsu.htm>）。

電照ポスター（札幌市）・ロビー展示（札幌市）・新聞チラシ（釧路町）が各 1 あった。こうしたさまざまな取り組みが現実に行われていることを、互いに情報交換しあいながら、広報手段を多様化させることも、状況を打開する道になりえるとも考えられる。限られた手段に頼るのではなく、多様な手段を用いて状況を打破するという発想は、広報手段に限らず、あらゆる事柄に応用可能なものであるかもしれない。

1.2.5 一村一品運動の経験とその評価

1979 年、当時の平松守彦大分県知事の提唱によってはじまった一村一品運動は日本各地に広がった。北海道では、1983 年に当選した横道孝弘知事の下で一村一品運動が産業政策として提案され、道内の市町村の多くが取り組みを開始した。

図 1-10 は、過去に一村一品運動に取り組んだことがあったかどうかを質問した結果である。71 自治体（66.3%）

が「取り組んだ」と回答、有効回答の 3 分の 2 に達した。また、図 1-11 は、一村一品運動に対する評価をまとめたものである。ちなみに、「取り組んだ」と回答した自治体数 71 に対して有効回答が 78 になっているのは、「検討したことがある」と回答した自治体も評価について回答を行っているためである²。

1.3 本章をめぐる若干の考察

1.3.1 支庁別の傾向

ここでは、本章の回答に簡単な加工を加えて検討を行う³。

まず、支庁別の傾向であるが、主要産業の認識について、商工業を多く挙げたのは石狩支庁（71.4%）と胆振支庁（60.0%）である。漁業を挙げたの

図1-10 一村一品運動（有効回答107）

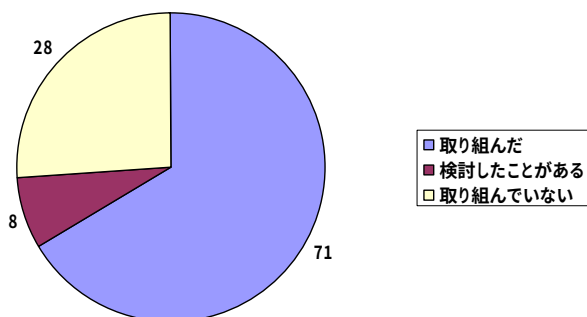
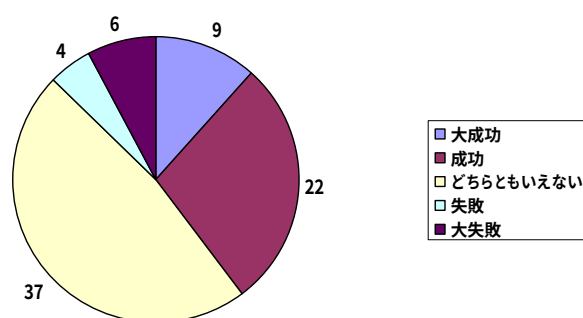


図1-11 一村一品運動評価（回答数78）



² 「検討したことがある」と回答した自治体のほとんどは「どちらともいえない」と回答したが、「大失敗」と回答した自治体が1つあった。おそらくは、検討のプロセスが成就しなかったことを「失敗」と捉えての回答と思われる。また、「取り組んでいない」を選択した1自治体が「どちらともいえない」と回答している。実際に取り組んでいないから「どちらともいえない」という意味の回答と思われる。あるいは、実際に行っているかどうかとは無関係に、一村一品運動そのものを評価した可能性もある。なお、この可能性は、他の選択肢にもありえることである。

³ 分析はグロス集計によるが、その際、精度を高めるためにカテゴリーの結合等を加えている。

は後志支庁（41.6%）、宗谷支庁（83.3%）、渡島支庁（66.7%）、留萌支庁（40.0%）、その他の地域は農業が最多となっている。産業状況については、「元気である」は十勝支庁が40.0%で最大かつ突出している。北海道の産業の中では、商工業以外では十勝の農業が最も「好況感」を感じていることを示しているようである。また、「やや元気である」を含めると、網走支庁の81.8%がかなり目立つ（十勝支庁は60.0%）。逆に、「元気がない」「やや元気がない」という回答が多かったのは後志支庁（91.6%）、上川支庁（78.6%）、日高支庁（75.0%）であった。就業人口では、石狩支庁だけが増加が過半数を超えた（71.4%）。まちづくりの状況については、十勝支庁が「うまくいっている」「ややうまくいっている」が40.0%となっているのが目立つ。

表1-1 主要産業とその状況

	元気・やや元気	やや元気がない	元気がない	計
農業	35 (45.5%)	36 (46.8%)	6 (7.8%)	77
漁業	5 (23.8%)	9 (42.9%)	7 (33.3%)	21
商工業	7 (46.7%)	5 (33.3%)	3 (20.0%)	15
計	47 (41.6%)	50 (44.2%)	16 (14.2%)	113

$$X^2=10.506 \quad p<0.05$$

1.3.2 主要産業との諸関連

表 1-1 は、主要産業とその産業の状況についての関連を示したものである。状況を肯定的に把握している自治体とそうでない自治体とが2:3の割合であるが、漁業における否定的回答がやや目立っている。

表1-2 主要産業と就業人口の増減

	増えた・やや増えた	横ばい	やや減った	減った	計
農業	3 (3.9%)	4 (5.2%)	38 (49.4%)	32 (41.6%)	77
漁業	0 (0.0%)	4 (19.0%)	8 (38.1%)	9 (42.9%)	21
商工業	6 (37.5%)	1 (8.3%)	5 (31.3%)	4 (25.0%)	16
計	9 (7.9%)	9 (7.9%)	51 (44.1%)	45 (39.5%)	114

$$X^2=27.274 \quad p<0.001$$

表 1-2 は、主要産業と就業人口の増減についての関連を示したものである。結果は明らかで、商工業での増加が際立ち、農業・漁業ではほとんどの自治体が減少と回答している。表 1-1 のとおり、漁業の場合は状況について否定的回答の方が多いこともあるので理解できるが、肯定的回答がかなりあった農業も9割以上が減少と回答をしている。これは、一農家あたりの経営面積・経営規模の拡大によって好調を維持していることを示している。漁業も含めて、第一次産業を軸としたまちづくりの難しさが、ここからうかがえるように思える。

表1-3 主要産業とまちづくりの状況

	うまくいっている	普通	うまくいっていない	計
農業	13 (16.9%)	58 (72.7%)	8 (10.4%)	77
漁業	2 (9.5%)	10 (47.6%)	9 (42.9%)	21
商工業	8 (50.0%)	7 (43.8%)	1 (6.3%)	16
計	23 (20.2%)	73 (64.0%)	15 (13.2%)	114

$$X^2=23.558 \quad p<0.001$$

表 1-3 は、主要産業とまちづくりの状況との関連を示したものである。これも結果が明瞭である。すなわち、商工業と回答した自治体において肯定的回答、漁業と回答した自治体で否定的回答が目立つ。また、これまでの結果を踏まえると、やはり産業の状況や人口の増減といった要素が、まちづくりの状況に関する認識に影響を与えることがうかがえる。

1.3.3 まちづくりの状況との諸関連

上記のことについてさらに検討を進めるため、続けて、まちづくりの状況と他の要素との関連についてみてみよう。

表 1-4 は、就業人口との関連を示したものである。先に述べたように、主要産業の就業人

口の増加について肯定的回答をしている自治体の方がまちづくりに関しても肯定的である。逆に、相対的ではあるが、主要産業の就業人口が減少したと回答している自治体で否定的回答が多くなっている。ただし、有意水準は10%未満で、やや低い。

表1-4 就業人口とまちづくりの状況

	うまくいっている	普通	うまくいっていない	計
やや増えた	6 (54.5%)	5 (45.5%)	0 (0.0%)	11
横ばい	3 (33.3%)	5 (55.6%)	1 (11.1%)	9
やや減った	8 (15.7%)	35 (68.6%)	8 (15.7%)	51
減った	7 (15.2%)	30 (65.2%)	9 (19.6%)	46
計	24 (20.5%)	75 (64.1%)	18 (15.4%)	117

$$X^2=11.336 \quad p<0.1$$

表 1-5 は、産業の状況との関連を示したものである。ここでも、肯定的回答をしている自治体の方がまちづくりの状況についても肯定的回答をする傾向が強く、逆も同じである。

表1-5 産業の状況とまちづくりの状況

	うまくいっている	普通	うまくいっていない	計
やや元気	16 (32.7%)	29 (59.2%)	4 (8.2%)	49
やや元気がない	5 (9.8%)	40 (78.4%)	6 (11.8%)	51
元気がない	3 (18.8%)	5 (31.3%)	8 (50.0%)	16
計	24 (20.7%)	74 (63.8%)	18 (15.5%)	116

$$X^2=25.303 \quad p<0.001$$

これらは、先に記した内容、つまりまちづくりの状況に関する認識が、産業の状況や就業人口の増減などに関する認識と関連するということを補強するものだろう。

最後に、表 1-6 は、産業の状況と就業人口の増減の関連をまとめたものである。ここにも両者の関連性の深さが現れている。

表1-6 産業の状況と就業人口の増減

	増えた・やや増えた	横ばい	やや減った	減った	計
やや元気	9 (18.4%)	8 (16.3%)	23 (46.9%)	9 (18.4%)	49
やや元気がない	1 (2.0%)	1 (2.0%)	27 (52.9%)	22 (43.1%)	51
元気がない	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (6.3%)	15 (93.8%)	16
計	10 (8.6%)	9 (7.8%)	51 (44.0%)	46 (39.7%)	116

$$X^2=41.262 \quad p<0.001$$

おわりに

これまでの検討を踏まえ、今後の、北海道のまちづくりに関する展望について、簡単に述べてみよう。

北海道が日本の農業・漁業の根幹であるということは、今後もゆるぎないものであり続けることは疑いのないことである。しかしながら、少なくとも自治体職員において、農業・漁業人口が減少しているという認識があり、少なからずそれがその他の認識にも影響していることが推測された。

農業に関して、国は国際競争力を要請することを求め、経営規模拡大路線を中心としている。確かに、グローバル化の進展する今日の世界において、それは不可避であり、それによって個々の農家の力は強くなるかもしれない。しかしながら、それが進めば、地域の人口は減少していくという矛盾も生じる。もちろん、今までの農業のやり方のみでは厳しいだろうが、その一方で、そのみでは地方がますます閉塞していく可能性もはらんでいる。

いかなる方法があるのかは非常に難しい問題ではある。しかし、単に国際競争の観点だけではない農政が求められているように思われる。それと同時に、地方の努力が重要であることはいうまでもないが。