北のみちづくり、地域づくり
第5回

快適な北国の暮らしを実現するため、高速道路ネットワークの整備や安全・安心の道づくり、シーニックバイウェイ、道路環境の整備などさまざまな道づくりの取り組みがなされています。

一番身近なところにあり、社会生活に不可欠な社会資本である道路をもう一度、地域という立場から見直し、新しい関係を築いていく、そういった時代が来ています。今回は、それぞれの地域で特徴ある地域づくりを実践している方々に、「地域づくり」と「みちづくり」の新しい関係についてお話していただき、未来のみちづくり・地域づくりにつないでいきます。

北海道の地域づくりと未来へのネットワーク

小磯　修二 氏
釧路公立大学教授・地域経済研究センター長

インタビュアー
林　美香子 氏
フリーキャスター

社会資本整備は社会の器づくり

林　本シリーズでは、これまで実際に各地で活躍されておられる４人の方々にお話をうかがいましたが、それぞれの地域を愛する市民の皆さんたちの力強いメッセージが伝わってきます。

小磯　公共事業で整備された道路、港、空港などの施設は社会の器です。その中身を充実させるのは地域の人々です。地域の活動が輝けば器も映えるのです。器としての社会資本整備の役割を認識した上で「みちのあり方」を考える必要があります。過去には、社会資本整備をすればそれだけで地域の人が喜んでくれる時代もありましたが、これからは、地域がどのように活用していくのか、一緒に議論していくことが必要です。まさに、林さんがインタビューされてこられた方々の活動の積み重ねが社会資本整備を活かしていくのです。

特に道路は、さまざまな社会資本部門の中でも最も幅広い経済産業活動、社会生活にかかわる分野です。それだけに道路行政は地域の経済活動、社会活動の幅広い動きに敏感でなければいけない。ユーザーである住民や民間の意向を多様な形でくみ取っていく仕組みをしっかりと構築していく必要があると思います。

高速道路ネットワークの大切さ

林　先生はお仕事で全道各地に行かれていらっしゃいますが、高速道路のネットワークやこれからの道路の作り方について、地方にお住まいの研究者、そして住民としての立場からはどうお感じですか。

小磯　札幌と釧路では300kmを超える距離がありますが、やはり道内の拠点都市を安定的に結び付ける幹線ネットワークの形成が北海道の道路整備では重要だと思います。都市間の時間距離を比較すると、札幌･釧路間は一般国道で321km、７時間16分、同じような距離の青森･仙台間は高速道路で３時間27分、半分以下です。同様の距離の福岡･

鹿児島間、福岡・宮崎間も３時間半ですから、同じ日本にありながら高速道路整備という点では大変なハンディがある。北海道の安定的な発展を考えていく上で最低限必要な基盤整備だと思います。

林　札幌に住んでいる人には感じられないつらさも地方にはいっぱいあるのはないでしょうか。

小磯　多くの機能が札幌に集中している北海道の地域構造の中で、地方と札幌都市圏との連携により、地方の力をどのように高めていくかという視点が大事です。それから、高速道路整備の難しさは、もう必要ないと考える人が少なからずいるということです。北海道には２時間圏内で高速道路の利便を享受できる方々が約７割います。釧路のように未整備地域の声が少数派になってしまうという現実があります。多くの人口が集積している都市部主体の多数決的な発想ではない見方が社会資本整備には大切です。北海道全体の20～30年後、場合によっては50～100年後の地域のあり方を見据えた上で、高速道路のネットワーク整備を道民自身が考えていくことが必要だと思います。

地域独自のものさし
北海道らしい政策発想が大事

小磯　道路整備は大変地域に密着したものです。それだけに地域独自の政策発想が大事です。実は15年前になりますが、私は北海道開発局在職時に、北海道独自のこれからの社会資本整備のあり方を考えようという思いで、仲間と一緒に研究会をつくり、「リージョナルゴールを目指して」という冊子※を出したことがあります。

　そこでは北海道における社会資本整備の特徴をさまざまな視点で分析・検証したのですが、道路の特徴を見ると、まず戦後昭和の時代の道路整備では、新規の道路延長が全国13％に対し、北海道は41％となっています。北海道の道路整備は、「道なきところに道をつくる」歴史であったわけです。決まったルートをどのように整備するかという仕事ではなく、どのようなルート、ネットワークを作り上げるのかという、道路プランナーは、将来の地域づくり、まちづくりのプランナーでもあったのです。さらに、道路がどう使われているかを分析しますと、北海道の道路機能は人を運ぶ役割も十分担っていますが、それ以上に物の輸送で非常に大きな役割を果たしていることが分かりました。北海道は広く、都市が広域分散している構造にありますが、その中での安定的な経済活動を道路ネットワークが支えているのも北海道の特徴です。さらに、北海道の道路走行速度は、全国平均を大体時速10km上回っているという実態がありました。これらに見合った北海道独自の政策展開があってもいいのではないかという主張をしたのです。

林　15年も前にですか。

小磯　ええ、この考え方は今まさに地方分権や道州制議論の中で北海道に求めらている発想ではないかと思います。北海道開発行政は国の政策ではありますが、特定地域の政策でもあります。地域独自のものさしを持つという意識は大切にしていました。

シーニックバイウェイの政策効果と課題

林　いま道路をいかに地域でうまく活用するかという視点からシーニックバイウェイの取組み（以下「シーニック」）が盛んです。釧路や阿寒、オホーツクでも活動団体が増えています。官民協働の新しい取組みですが、どうお考えですか。

小磯　シーニックは、北海道の道路空間の特性を活かした、北海道独自の政策発想だと思います。それがいま全国に展開されようとしているのは素晴らしいことです。発祥の地の北海道としては、より先駆的なシーニック政策の展開を心がける必要があるでしょうね。

林　シーニックの活動では、特に道路と地域が近く、一緒に考えるべきものだと普通の市民、住民が気づきました。道路はあまりにも身近であるために、道路の利活用が地域づくりにつながるとは最初は活動団体の人も理解できず、活動体験から地域づくりと道路利用が非常に近いと身をもって知ったという感じではないかと思います。

小磯　地域で意欲を持ち、自分の地域に関わって活動する人たちのエネルギーを引き出した面で、また地域と密着した政策として、シーニックの効果というのを私自身肌で感じています。

　アメリカでのシーニックは、道路空間の持つ魅力をPRし、良質の景観ポイントなどを観光資源として活用するシステムとして提起されたように理解しています。ところが、北海道のシーニックは、それを超えた、地域のやる気を起こし、地域の自発的な発展を担う幅広い大胆な地域政策として展開されてきています。すごいことだと思いま

※「リージョナルゴールを目指して～北海道における社会資本整備の特性と方向～」社会資本研究会編（平成年月、北海道開発協会）

すが、一方で従来の道路行政の枠組みに納まらない幅広い政策分野との連携という課題も少なからず出てくるでしょう。道路政策から発想されたシーニックが、どこまでの幅と奥行きで地域政策にアプローチしていくのか、その意味では新しいステージに差し掛かっているともいえるでしょう。

新しい風土つくり
地域が自分たちの責任で主体的に

林　活動団体の方とお会いして感じるのは、農業系の「わが村を美しく―北海道」運動がすごく盛り上がって、シーニックと活動団体も重なっています。広く大きな活動になる力がそこにあり、地域再生としてシーニックと「わが村」が大きく融合する可能性を感じます。

小磯　シーニックが今後、道路以外の社会資本整備分野も含めた総合行政につながっていくと面白いですね。そこに北海道らしい開発行政の新規展開があればまさにリージョナルゴールです。道路を核に他の社会資本も一緒に整備して、新しい景観と魅力ある空間としての風土づくりが展開できれば、北海道は他の地域に先駆けて、器と中身が有機的に結合した美しい地域づくりの政策モデルを示すことができると思います。ぜひ目指してほしいですね。

林　やはり行政側にもそういった方向に引き上げていくシステムや束ねる計画がきっと必要でしょうね。

小磯　地域が主体的に、この取組みは自分たちの責任でやるという意識が醸成されていなければダメだと思います。シーニックという活動を支えるには、もちろん道路行政の担当者だけでは無理です。農業との連携であれば、地域の農業関係者が自分たちの生産の場、空間を美しい畑や農地として、地域全体の景観魅力につなげ、それが観光訪問者の滞在などによって地域発展につながるという意識共有がなければ、風土づくりにはならないと思います。大きな壁はあるでしょうが、ぜひ乗り越えてほしい。

地域戦略としての観光産業

林　今は日本全体でも観光に対する注目度が高く、観光立国が叫ばれ、ビジットジャパンキャンペーンもありますが、観光という切り口から北海道の道路と都市・地域づくりをご覧になって、どのあたりに北海道の魅力や潜在力を感じますか。

小磯　北海道そのものの観光地としてのブランド力はすごいものです。ただ、大事なのはそれに安住しないことです。期待を持って北海道に来られた方をきっちり満足させ、年に一度は北海道に来たいと思って帰っていただく安定した観光地づくりを目指す努力がないと、長い目で見て北海道観光の前途は厳しいと思います。

林　千歳まで飛行機で来て、バスで夜通し知床へ走って、朝着いたらちょっと見てすぐ帰るというような安いツアーがある。それでは北海道の魅力は到底伝わらない。素晴らしい舞台装置を持つ北海道でも楽しみ方が一元的で安かろう悪かろうのツアーがまだ多い。そのあたりはいかがですか。

小磯　今のご指摘は大事なポイントです。北海道が今後長期的に観光産業を戦略産業として育てていくためには何が必要かを、北海道の地域住民や行政、民間が考え方を共有しておくことが重要です。北海道が観光で発展していくためには、観光訪問者の滞在によって、より多くの消費機会を北海道に創出し、それらを北海道の幅広い地域産業が受けとめ、より多くの道民が働ける場をつくるというトータルなシナリオを描き、それぞれがそのシナリオの中での役割を自覚して、行動、活動することが大切です。安かろう悪かろうで観光客を呼ぶことは、一企業の経営としては成り立っても、地域経営としては良くないという意識に変えていくことが必要です。そのためには、観光訪問者の数だけに着目するのではなく、消費単価や域内循環の度合いなどの要素をバランスをとって、地域観光戦略を考えていくことが大事です。

林　観光白書も人数だけで、一人当たりいくら使うかにスポットが当たりません。迎える側も頭の切り替えをすべき時期ですね。

小磯　現在北海道観光審議会では、自立型産業を目指した観光の展開について議論を始めています。

林　本当の意味での地域内連携、産業界や行政、大学などとの連携について真剣な議論の場が必要でしょうね。

小磯　北海道の観光産業そのものを分析する研究分野の取組み、それを生かした行政側の科学的な政策展開など、まだまだ課題は多いのです。

市民活動、NPOの今

林　15年前では考えられないほどNPO（特定非

営利活動法人）や市民活動団体による地域づくり活動が活発化していますが、その働きにどんな期待を持っていらっしいますか。

小磯　市民活動やボランティアの団体がこれまで十分な社会的認知を得られなかったのが、法的環境の整備によりNPOとして法人格を与えられ、社会的活動が認知されたことは、非常に大きな意味があったと思います。そこで、予想を上回る勢いでNPO団体が誕生し、さまざまな活動が行われていますが、主には介護保険のような政策で認められたことにより増加した分野もあります。地域づくり、まちづくりで、主体的な責任を担えるNPOがどこまで活動を維持できるかはこれからの評価でしょう。政府財政の厳しさから本来の行政サービスを「協働」という言葉で、安易にNPOに預けてしまう発想はよくないと思います。今後は、安定的な雇用の場としてのNPOの役割を意識し、サポートしていくことが地域発展の力につながるように思います。

林　本州や九州に行きますと、講演会場が前から埋まります。北海道人はシャイで後ろから埋まります。秘めているものは同じでも、やる気が意外と前面に出てこないと感じます。先生からご覧になって北海道のNPOはどうでしょうか。

小磯　北海道で頑張っておられる方の中には、実は北海道出身じゃなくて、外から来た人が北海道の魅力を強く感じて、より強いエネルギーで活動していることが結構あります。外からのエネルギーに触発された地元の人も一緒に頑張るコラボレーションや連携が北海道のひとつのやり方ではないかと感じています。私も自ら北海道を選択した移住者ですが、異質の文化をぶつけ合いお互いを高めることが大事だと思います。

北海道のNPOでは自然環境に関わる団体が素晴らしい取組みをしているように思います。例えば、浜中町の霧多布湿原トラストの皆さんとお話しをしていると、環境を守るだけでなく、積極的に地域の生産者と結びつき、自らの力で地域資源を生かしながら働く場を作り上げていくという熱意を感じます。

林　地域づくりはいろんな人の力が注がれて完成していくものですね。

阿寒湖温泉の地域おこしと交通システム

林　先生はさまざまな地域おこし活動に関わられておられますが、その中でも阿寒湖温泉交通システム検討協議会はとてもユニークな活動ですね。

小磯　阿寒湖温泉地域の再生、まちづくりには、私が地域経済研究センターに７年前に赴任して以来関わっています。団体観光客を相手にした通過型の温泉観光地から、魅力ある複数泊の滞在が出来る温泉観光地にしようという共通の目標を目指して、地元住民と一体となってまちづくりの議論を進め、マスタープランを作りました。そこからは「まりもクラブ」という女性メンバーの活動団体も生まれ積極的な活動を行っています。また、一旅館や一温泉場が立派になっても、地域全体が魅力を持たねばよくならない。これからはまちづくりだと、観光協会を「まちづくり協会」にし、それが現在はNPO団体になっています。従来の観光協会とは質の違う取組みが展開されています。

阿寒湖温泉地域は、駐車場が離れていることもあり路上駐車が多く、お客様をもてなす魅力に欠けていました。そこで車を規制して、温泉観光地を魅力ある歩行空間にするための社会実験を続けてきています。釧路開発建設部の駐車場を無料開放したり、オープンカフェを作ったり、無料バスを通し、一方通行の実験もしています。大事なことは、地域住民が主体的に参加してくれていることです。主役は地域の住民です。しかし、まちづくりには、やはり10年、20年かかります。

林　去年行ったときには、お客さんに地域を周遊していただくための「まりも手形」のお土産券がありました。お花の飾りも昼間見てきれいだと思ったら、夜は小さなイルミネーション。ちょっと外に出てみたくなるような仕掛けがあっていいなと思いました。

小磯　「まりも手形」は、新たな税を観光者に負担してもらうためには、喜んで払ってもらえるような税システムにしなければという発想から生まれたものです。新税はまだ実現していませんが、阿寒地域の中で、受益と負担のバランスの取れた議論がなされ、それが実践されていることはすごいことです。

林　阿寒湖温泉には観光カリスマの大西雅之さんにがいらっしゃいますね。

小磯　阿寒湖温泉地域再生に向けての取組みでの

最大の功労者は大西さんだと思います。自らの企業経営も成功させながら、地域の長期的な発展に向けてしっかりと取り組んでおられる姿勢には敬服します。大西さんを見ていると、地元のトップリーダーが地域にしっかり目を向けることの大切さを感じます。

林　大西さんは、小学生の子供たちが地域の観光マップを先生と一緒に手作りしてお客様に配ったり、親も子供たちも頑張って地域に目を向けている素晴らしい地域だとおっしゃってました。

小磯　女性のパワーはすごいですね。先日、日中韓の観光大臣会議が阿寒湖温泉で開催されましたが、地元のもてなしの主役は、先ほどお話した「まりもクラブ」の女性たちでした。

林　阿寒町は釧路と合併して釧路市阿寒町という形になりましたが、その素晴らしい伝統はそのまま続いていってほしいですね。

地域経済研究センターによる高速道路研究

小磯　ところで、平成14年度に釧路公立大学地域経済研究センターと釧路市が共同研究プロジェクトとして「東北海道における高速交通ネットワーク軸の形成に関する研究」を実施しました。これは、高速道路整備政策という国の政策に対して、地方からの主張をより科学的な立場で行っていこうという問題意識で取り組んだものです。背景には道路関係４公団民営化推進委員会の検討の動きがありました。不採算路線を見直すという方向で、このままでは北海道の幹線高速道路ネットワークの形成も未完成に終わるのではという懸念も出てきたわけです。このままいけば釧路までは未来永劫来ないかもしれないという不安が広がりました。従来であれば国に対して何とかしてほしいという陳情をしたのでしょうが、私自身は研究者の立場で、この問題を科学的にしっかり分析して、説得力ある形で地方の主張をすべきだと思いました。民間経営の視点ではなく、国土における高速交通ネットワーク形成という政策の意義、あり方について、地方の立場から、さらにいえば基幹的な高速交通ネットワークが未完成の地域の立場から考え、検討し、政策提起していくことにより、より質の高い政策議論に結びつけていってもらいたいという気持ちで取り組んだものです。

そこでは、歴史的な流れの中で日本における高速道路整備の政策を洗い出しました。昭和32年に戦後初めて日本の国土に高速道路のネットワーク3,028kmを形成する国土開発中間自動車道建設法という法律ができたときに作られた図面がありますが、これには釧路と稚内まできっちり高速道路が計画されている。さらに、昭和41年に国土開発幹線自動車道建設法ができ、20世紀中に整備すべき高速道路幹ネットワーク7,600kmが示されましたが、これらの図面に現在整備されている図面を重ねると、北海道以外はすべて整備が終わっていることが分かります。ところが、当時の議論は、その後昭和62年に四全総で、全国11,520kmの高速道路路線について、採算性の悪い路線はもう作る必要がないという議論だったのです。国土政策上最初から整備方針が示された幹線路線と、その後の追加路線の採算性議論が一緒になり、その議論の渦に巻き込まれてしまったのです。われわれは、歴史資料としての図面など提示しながら説明・主張していったのです。結果的には、本別・釧路間については、採算性の視点ではなく、新直轄という方式で国の税金で高速道路整備を進めていくことが決まりましたが、やはり地域それぞれの特性を踏まえ、なぜそこに社会資本整備が必要なのかを自分たちでしっかり考え、調査して、主張していくことが大事だと思います。

ちなみに、一般国道や河川、港湾、農業基盤などの北海道開発予算に含まれる社会資本整備は安定的に進められましたが、北海道開発予算から外れた新幹線と道路公団による高速道路については、北海道では極端に整備が遅れてきたという事情があります。これについては、戦後の社会資本整備については、北海道地域全体が北海道開発予算システムに頼りすぎて、その外側に置かれた社会資本整備部門に力を注いでこなかったという側面があるように感じます。

地域住民の意識を政策に

小磯　さらに翌年度には東北海道において具体的にどういう高速道路整備が必要かという調査研究を実施しましたが、幾つか興味ある結果が出てきました。例えば、釧路市民で高速道路を必要とする人は66％、一般国道でよいとする人は25％という結果が出たのです。４分の１はいらないといっているわけです。ところが、精査していくと、必要ないといいながら、一般国道に対しての走行には大きな不満があるのです。一番の不満が冬期走行、日勝峠の冬越えは９割以上の人が危険と答えています。さらに、峠越え、運転疲労、長時間運

転についての不満がある。決して一般国道に満足しているから必要ないと答えているのではないのです。反対の主な理由は通行料金でした。高い料金払うなら一般国道でいいという意識だったのです。しかしそこには誤解もあり、新直轄で無料ですから、潜在意識としては高速道路整備を否定する意識ではないことが読み取れます。このように地域の住民意識を深く探っていくこともこれからの道路政策には大切だと思います。

さらに釧路までの高速道路のあり方についてどういうことを望むかという問いには、周辺の自然、動植物に配慮した高速道路、自然環境を体験できる休息所、ゆとりの空間を持つ高速道路、道東地域らしい自然環境と共生した高速道路を作ってほしいという声が多くありました。まさにシーニックな道路を住民は望んでいるのです。ぜひこれからの道づくりは、地域住民の声をしっかり踏まえた個性ある道づくりを目指してほしいと思います。

地域、産官学連携の地域づくり

林　地域の人たちの活動は試行錯誤しつつ高まっていくものでしょうが、そこに小磯先生のようなアドバイザーがいて、また、次の段階に進めると思います。地域からの情報発信が非常に重要だということでしたが、これは北海道全体の地域づくりという点でも同じことがいえますね。

小磯　北海道独自の、あるいは各地域固有の情報発信を心がけていくことは、行政のみならず、大学研究機関においても大切なことだと感じています。できればそれが連携して、北海道の政策能力の向上につながっていけばいいのですが。また、経済界も、単に個々の企業利益だけでなく、地域社会のさまざまな分野の活動に対して、積極的に支援していくという姿勢を心がけてほしいと思います。

林　グリーンツーリズムの取材で九州にうかがうと、大分銀行は頭取以下が熱心に応援していて、日銀大分支店も一緒になって観光フォーラムや勉強会を開いたりしていました。北海道の場合、金融の方がフォーラムを開くということが比較的少ないのかなと感じます。経済界のバックアップは地域づくりにはすごく重要ですね。

小磯　観光産業がこれからの北海道にとって大事ということであれば、北海道の経済界は研究活動、政策に対する財政支援をもっと積極的にやっていくべきだと思います。また、金融機関などが地域密着、リレーションシップバンキングを標榜するのであれば、しっかりとした資金支援、財政支援も含めた地域づくりへの加勢が必要です。また、北海道電力㈱のような北海道のリーディングカンパニーは、北海道にとって長期的に重要な研究プロジェクトに対して、寄附講座や研究助成の形でどんどん支援を行ってほしいですね。

林　四国電力、九州電力はすごいですよ。先日、四国電力に頼まれて行きましたが、４つの県が集まって、県単位ではまとまってお金を出せないので、四国電力がスポンサーになり、四国全体の地域づくりの取組みをやっていくという話でした。

まさに産学官、本当に連携する形で北海道の地域づくりをどうして行くかというのを、庶民レベルでの草の根のがんばりもすごく大切ですが、それと同時に本当に大きなプログラミングを考えるグループとか、資金面を考えるグループとかが、さまざまなステージで地域づくりを考えていく必要があると思います。

小磯　北海道の経済力はヨーロッパの一国ぐらいの規模、力はあるのです。その地域の人たちが政府頼みを捨てて、一体となって北海道のために貢献していくという意気込みを持ち、それを実践していけば、北海道は大きく変わると思います。北海道を愛する気持ちを大切にすることが、北海道という風土の発展につながると私は思います。

（本インタビューは、平成18年７月31日に札幌で行いました）

profile

小磯 修二　こいそ しゅうじ

1972年京都大学法学部卒業。北海道開発庁を経て、'99年６月から釧路公立大学地域経済研究センター長。地域政策研究の分野において、内外の研究者、行政官、民間人を機動的に集めながらさまざまな共同研究プロジェクトを推進。中央アジア地域等で地域開発分野での国際貢献活動にも従事。標茶町で環境再生を目指す大学発ベンチャー企業カムイ・エンジニアリング㈱の設立・経営にも関わる。北海道観光審議会会長、産消協働普及道民会議座長、北海道総合開発委員会委員など公職多数。

林 美香子　はやし みかこ

1976年北海道大学農学部卒業。'76年札幌テレビ放送㈱入社。'85年同社退社後フリーキャスターとして活動。食・農業・地域づくりなどのシンポジウム・講演会にも参加。現在の担当番組エフエム北海道「ミカコマガジン」（日曜朝８：00～８：30）。北海道文化財団評議員、北海道田園委員会委員、スローフード＆フェアトレード研究会代表、農林水産省「食と農の応援団」メンバー、「フォーラム・エネルギーを考える」メンバーなど公職多数。著書「ハーブティを飲みながら」（共同文化社）など。