

地方自治体の持続可能性に関する関係アクターの問題構造認識：北海道富良野市を事例として

PROBLEM PERCEPTION OF MAIN LOCAL ACTORS ON SUSTAINABILITY IN FURANO CITY, HOKKAIDO

元田 結花¹・工藤 康彦²・城山 英明³・加藤 浩徳⁴・辻 宣行⁵

¹ 学習院大学教授 法学部(E-mail: yuka.motoda@gakushuin.ac.jp)

² 北海道大学博士研究員 サステイナビリティ学教育研究センター(E-mail: gongteng@sgp.hokudai.ac.jp)

³ 東京大学教授 大学院法学政治学研究科(E-mail: siroyama@j.u-tokyo.ac.jp)

⁴ 東京大学准教授 大学院工学系研究科(E-mail: kato@civil.t.u-tokyo.ac.jp)

⁵ 北海道大学特任准教授 サステイナビリティ学教育研究センター(E-mail: n-tsuji@sgp.hokudai.ac.jp)

本研究は、北海道富良野市を事例として、複数のセクターを対象に、関係アクターがサステイナビリティに関して抱える諸問題の構造に対する認識を包括的に調査し、今後解決すべき課題やその合意形成の可能性を検討することを目的とするものである。検討に際しては、農業、観光業、商業、ゴミ・リサイクル、社会福祉、メディアに関係する地元関係者に対して個別インタビューを実施し、各アクターの認識する問題とその問題構造を把握した。また、明らかとなった問題構造認識をもとに、今後富良野市が検討すべき課題の抽出、ならびに関係者間の相互期待分析を行った。その結果、農業および観光業の個別活動の強化に加えて、異セクター間の連携促進、財政収入の強化、「文化」の育成・活用、連携実現のための機能・人材の育成が重要な課題となること等を示した。

キーワード：地方自治体、サステイナビリティ、問題構造分析、富良野市、インタビュー

1. はじめに

近年、地球環境問題は、中央政府のみが責任を負うべき問題ではなく、一般市民を含めた幅広い関係者が協力し合うことを通じて、総合的に取り組まれるべき問題だと認識されるようになってきている。特に、基礎自治体の政策が市民の日常生活に直結し、多大な影響を及ぼすことを鑑みると、具体的な環境問題解決を目指す上で、基礎自治体は不可欠な役割を果たしていると言えよう。そのため、各地方自治体において、環境問題の解決、より幅広くサステイナビリティの実現を独自に検討することが重要となってきた。

ところが、サステイナビリティは、それ自体が極めて広範な概念である。単に現状を持続する(sustain)というだけでなく、現状からの何らかの基準に照らした改善が含意され、世代間の公平性および同一世代内の公平性の実現や、それを可能とするような、より広範な参加に依拠した政治体制などが要求されている。そして、サステイナビリティは多様な政策セクターにおいて目指すべきとされる、いわば領域横断的な概念であるが故に、ある地方自治体がどのような点からサステイナビリティの実現に取り組むべきかは、一律に決まるものではない。例えば、サステイナビリティの実現を目指す政策といっても、いわゆる自然環境に関する論点—土壌汚染、水質汚濁、森林伐採など—のみならず、

経済・産業活動、さらには高齢化社会といった形で、社会生活を対象とした論点をも包含する。加えて、財政運営や決定過程、実施・評価体制のあり方などについて、これらの活動をどのように持続可能な形で形成・運営していくのかも問われる¹⁾。

また、誰が地方自治体におけるこれらの活動に利害関心を持ち、関与する行為主体、すなわちアクターであるのかについては、サステイナビリティ概念の広範さに対応して広範なアクターが想定されることになる。さらに、近年は、公的領域に属する自治体中心の構造に代わり、前述のとおり、市民社会に属する住民組織や非営利組織(NPO)、市場に属する民間企業などの参加も促されており、多元化が進んでいる。同時に、このようなアクターの範囲の拡大は、従来よりも多様な見解が政策過程において提示される必要のあることを意味する²⁾。

したがって、ある基礎自治体において、住民および行政の関連アクターが、サステイナビリティの実現に向けて認識している問題は、非常に多岐にわたる。しかし、問題が広範であり、関係するアクターが多面的であることは、誰がどのような問題を認識しているのか、あるいは、それぞれの問題の関連性はどうかを、十分に把握することが困難であることを意味する。

このように、複雑かつ広範な概念であるがゆえに、サステ

イナビリティをめぐることは、基礎自治体内部においても十分な意思疎通が行うことは難しい。その結果、整合性の低い、断片的な政策が形成・執行され易い状況を生み出している³⁾。また、サステイナビリティに関する関係アクター間での課題認識の違いは、政策立案プロセスにおける合意形成を困難にしているとも考えられる。

そこで、本研究は、北海道富良野市を対象として、(1)市内の主要関係アクターが、サステイナビリティに対して認識している問題構造(問題の原因や、それが他の要因に及ぼす影響のあり方など)をインタビューによって把握すること、(2)今後取り組むべき行政課題を抽出すること、(3)関係アクター間相互の期待を分析することによって、それら行政課題に向けた対策の実現可能性について検討すること、の三点を目的とする。以上の一連の作業は、富良野市におけるサステイナビリティに関連する諸政策の方向性を考えていくにあたって、重要な知見を提供すると期待できる。

本論文の構成は、以下のとおりである。2章では、富良野市の概略ならびにその発展の経緯を、主要な産業に焦点を当てながら整理する。3章では、市内の主要関係アクターに対するインタビュー調査によって、各アクターの問題構造についての認識のあり方(以下、問題構造認識とする)を分析する。次に、4章では、インタビュー結果をもとに、サステイナビリティに関連する将来の政策課題とその実現可能性を検討する。最後に5章では、本研究の成果を総括し、分析結果から得られる示唆を整理するとともに、本研究の富良野市に対する貢献と、方法論上の課題を考える。

2. 富良野市の概要とその発展の歴史的経緯

2.1. 富良野市の概要⁴⁾

北海道富良野市は、上川支庁管内の南部に位置する。北海道のほぼ中心にあり、総面積は約 600 km²、人口は約 24,560 人(2008 年現在)である。東方に大雪山系十勝岳、西方に夕張山系芦別岳がそびえる一方で、南方には、東京大学北海道演習林をはじめとする原生林があり、これらに囲まれた富良野盆地の中心地に位置する。

富良野市開拓の歴史は、1896 年に富良野原野殖民地地区画の設定が行われ、翌年に福岡県出身の中村千幹らが、扇山地区に入植したことに始まる。1899 年に、富良野村戸長役場が現在の上富良野町に設置されたが、1903 年には富良野村は分村され、現在の富良野市、南富良野町、占冠村に当たる地域が、下富良野村となった。その後、山部村の分村(1915 年)や町制への移行(1919 年)を経て周辺町村と合併し、1966 年に現在の富良野市が誕生している。主要産業は、開拓以来から続く農業とならんで、スキーと映画の影響による観光業がその中核となっている。近年では、同市は、ゴミの減量化と資源のリサイクルに積極的に取り組

んできている。分別を徹底した資源化に努めており、2001 年からは、脱焼却・脱埋立を基本とした「14 種別」収集と資源化が進められ、道内でも有数の環境モデル都市の先鋭となっている。

2.2. 農業の展開

富良野市の農業の開拓は、移民団体や開拓移民による経営、それに続く資本家らによる農場経営、および札幌農学校が山部地区に設置した第8農場、いわゆる学田地経営が中心となって進められた。一方、山間部の山林は、東京大学により、演習林などの形で開かれていった。さらに、当時の皇室も御料林として地区の開発管理に携わったという、極めて特殊な形態がとられた点も特徴となっている。

開拓後の 1899 年には、盆地の特性を生かして稲作が始められた。これを契機に大正期から昭和期にかけて、稲作の作付地域とその面積が拡大した。現在においても、道内有数の稲作地帯となっている。他方、畑作は主として開拓民の食糧とされていた麦類、馬鈴薯などの作付に当初はとどまっていたが、順次拡大していった。第 1 次世界大戦中には、投機的な作物として豆の作付が増加し、遠くは欧州へ向け輸出された歴史もある。加えて、工芸作物としてビート、ホップやアスパラガスなどの作付が、大手資本により進められていった。また同時期には、畜産や酪農も始められ、現在に至っている。さらに園芸(野菜)作物として、玉葱の作付が明治後半より始まった。昭和に入ると、集荷業者の出現や栽培技術の進歩を背景に、その作付面積を一層拡大させている。その他、人参や食用ユリの作付が振興されたり、果樹園が開かれたりした。

第二次世界大戦後は、食糧増産期を経て、構造改善事業が 1960 年代に始まり、圃場の整備や機械化が進められていった。1960 年代後半には全国的な米余りが進行し、1970 年代から現在に至るまで、減反政策、いわゆる生産調整が行われている。その結果、生産調整を契機とした転作が進められ、稲作から野菜や果菜類への本格的な作付の転換が始まった。現在、転作は本作化し、玉葱や人参などは富良野市における野菜類の作付面積の半数を占めるほどである。ホクレンの出荷実績(2004 年度)によれば、富良野市の出荷量は玉葱が全道で 2 位、人参が 1 位となっており、同市は今や両作物の主要産地である。それ以外の野菜としては、スイカやメロンの作付も振興されている。

最近の概況をみると、農家戸数は減少傾向(2008 年で 762 戸)にある一方で、土地集積が進められ、1 戸当たりの経営面積は拡大している(2005 年で 12ha 弱)。高齢化も進み、後継者の確保が問題となり、担い手の育成が急務とされている。作付面積は 9,400ha(2007 年)であり、水稻が減少する一方で、畑作物のうち麦類や野菜(玉葱、人参、スイカ、メロン)などが増加し、畑作化が進んでいる。また、1970 年代よりワイン用のぶどうの栽培と加工販売(ぶどう果

汁研究所やワイン工場)やチーズ工場の整備など、農業振興を目的とした地元産物の活用が進められている。さらに、「市民農園」の開設や、「農業大学講座」の開催をはじめとする都市と農村の交流促進、各種農業支援施設の整備などが行われている。

2.3. 観光業の展開

富良野市における観光業の発展は、1950 年に芦別岳の周辺が道立自然公園に指定されたことを契機としている。以後、富良野は景勝地としてその自然を観光の資源としていく。加えて、北海道の「へそ」とも言える中央経緯度観測標が文化財に指定されたことや、戦前から親しまれていた北の峰地区のスキー場が、スキーの全道大会や選手権大会などの開催を通じて全国的な知名度を有するようになったことも、観光地化を促す要因となった。その後、リフトの設置などスキー場の環境整備が進み、冬型の観光業が確立された。

1970 年代に入ると、通年観光地としての様相を呈するようになった。市による観光振興策が打ち出され、大手リゾート開発企業によって、外部資本主導の観光開発が行われた。同リゾートグループによって、1972 年と 1988 年にそれぞれ富良野プリンスホテルおよび新富良野プリンスホテルが建設されている。自然休養村事業も推進され、2.2 で触れたワイン工場建設や他の農業振興策と合わせて、観光振興が行われた。テレビドラマ「北の国から」の舞台となり、長期にわたる収録活動が行われたことも、通年型観光の確立を強力に促す要因として作用した。

市経済部資料によれば、観光客数は、1970 年代半ばに 100 万人台を突破し、1980 年代後半のバブル期には 200 万人台を達成した。2002 年には 250 万人を超え、近年では 200～250 万人台を推移している。月別の推移では、1980 年代までは冬(1～2 月)に集中していた傾向が、1990 年代以降は夏(7～8 月)と冬(12～3 月)にピークを迎える M 字型の構造となっている。海外も含めた道外客数が増加傾向にあり、客層の変化が見られることや、日帰り客数の増加傾向が認められることが示唆するように、「通過型」の観光地の様相を呈していることも、近年の特徴である。今後の方向性としては、豊かな自然環境を活用し、主要産業である農業との連携を通じた観光のあり方が模索されている。

2.4. 商工業の展開

ここ30年間の富良野経済圏の範囲と商業の展開、そして工業の展開について見てみよう。1970 年代半ばにおける経済圏は、富良野市を中心として、経済圏北部の上富良野町から南部の占冠村と周辺町村をその範囲としていたが、吸収力は小さかった。1978 年の段階で上富良野町が旭川市の影響下に入り、他は富良野市に包摂されている。その後も富良野市に集中度は増すが、近年の交通事情の改善

などにより、道内各地で見られる傾向と同様に、札幌方面に包摂されつつある。

富良野市の商業における大きな転機の一つとして、大型店の進出を挙げることができる。大型店の「無競合地帯」として、長らく地元の商店のみで構成されていたところに、1971 年の大型店の出店を皮切りに、76 年、78 年と出店が続いた。これらの地元商店街への影響は計り知れないものとなった。続いて、86 年および 89 年にも進出が見られ、商店街の衰退を招くこととなった。その後、コンパクトシティ化の発想に基づいて中心街の活性化が試みられ、現在に至っているが、このことは既に 1982 年当時の北海道庁による報告書⁵⁾の中において「買い回り性、中心性の改善強化、回遊性の高い地域型中心商店街の建設の必要性」として指摘されており、遅きに失している状況にある。

他方、工業は、原生林を背景とした木製品製造業や、地元農産物を利用した食品製造業が、その中核をなしている。現在に至るまで大きな変化は見られず、素材産業・地場資源活用型の工業が展開していると言える。

3. 富良野市の関係アクターの問題構造認識に関する調査

3.1. 調査方法

本研究では、加藤ら^{6),7)}の提案する問題構造化手法を用いることにより、関係アクターの問題構造認識に関する調査を実施する。調査方法は、現状の把握、仮説の構築、インタビューの実施、の三段階から構成される。

まず、富良野市の発行する政策文書(年次報告書、各種計画書など)や、市役所のホームページに記載されている情報・データを確認し、同市がサステナビリティの実現・維持にどのように取り組んでいるのか、その現状を把握した。同時に、同市の経済・社会生活における重要度および、サステナビリティとのつながりを鑑みながら、調査対象候補となる政策セクターを絞り込んでいった。次いで、各セクターに関係する同市役所職員⁸⁾を対象としたインタビューを 2007 年 6 月に実施し、市の立場から見た現状および問題意識について情報を得た。これらの作業を通じて、農業、観光業、ゴミ・リサイクル、社会福祉を調査対象セクターとして選択した。農業・観光業は、2 章で見たように同市において重要な産業であり、市場活動のみならず自然環境やエネルギー・資源問題などに関連づける必要性が高いため、サステナビリティの多面性をよりよく把握できると判断した。富良野市が力を入れてきたゴミ・リサイクルへの取り組みも、資源問題と密接な関係にあるとともに、生活空間の整備という、日常生活の改善に直結しているため、同市におけるサステナビリティの実現に向けて重要な位置を占めると考えられた。社会福祉との関係で焦点となるのは、同市におい

表-1 インタビュー調査の概要:政策セクターとその選定理由, 対象アクター, 実施時期

政策セクター	政策セクターの主要な選定理由	対象アクター	実施時期
農業	開拓以来の基幹産業	個人農家 農業委員会関係者 ふらの農業協同組合関係者	第1回目
		個人酪農家	第2回目
観光	今後、一層の進展が期待されている産業	ふらの観光協会関係者 旅館組合関係者(ホテル経営者) 大手ホテル支配人	第1回目
商業	農業と観光業をつなぐ役割を期待されている産業	富良野商工会議所関係者 中心市街地活性化協議会関係者 個人レストラン経営者	第2回目
ゴミ・リサイクル	ゴミ分別の徹底(14種別) 一般ゴミ93%のリサイクル率	連合町内会関係者 ふらの市民環境会議関係者	第1回目
社会福祉	高齢化の進展	富良野市役所職員(介護保険課高齢者福祉係所属)	第1回目
		民間福祉施設のケア・ワーカー 民間内科医院経営者	第2回目
メディア	全体の政治的文脈の把握	地元新聞社関係者	第1回目

注:実施時期の第1回目は、2007年11月下旬～12月上旬、第2回目は、2008年6月下旬をそれぞれ指す。

て進行中の高齢化対策である。高齢化は社会生活そのものが持続できるかどうかという問題を提示しており、サステナビリティを実現するためには、不可避の政策課題と言えよう。なお、分析の直接の対象とはならないものの、富良野市全体における政治的文脈を把握するための情報源として、地元メディアも調査対象に組み込むこととした。

次に、上で収集された情報をもとにして、富良野市全体のサステナビリティの実現・維持に向けた問題構造に着目し、上記の政策セクターそれぞれにおいて何が問題であり、どのような構造になっているのか、その解決に向けた対策として何が必要であるのか、さらにセクター間の関係はどうなっているのかといった仮説を構築した。同時に、抽出された各問題に関係すると思われる、インタビュー対象者となりうる主要なアクターの候補を列挙した。その際、農業関係者、観光関係者、商業関係者などについては、それぞれの中でも幅広い問題認識の存在が想定されるので、それらを包含しうる多様なアクターを対象とするために、上記の市役所職員から得た情報を活用した。次いで、農繁期や観光シーズンなど、候補者が従事する仕事における「季節性」や、インタビューに費やす時間や労力など、各種制約を考慮しながら、インタビュー対象者数の決定と具体的な対象者の選定を行った。インタビュー対象者についても、富良野市におけるサステナビリティの実現・維持に関する問題構造を、それぞれがどのように認識しているのかについて、仮説を構築していった。その際、対象者が過去に発表した文献⁹⁾や、ウェブページ^{10), 11)}に記載されている情報、あるいは他の事例研究^{12), 13), 14)}にて指摘されている論点などを参照し、各アクターの観点に依拠した問題構造に関する認識を、何が原因となってどのような問題が生じているのか、各要因はどのような影響を他の要因にもたらしているのかなど、因果

関係に即して整理した図(以下、問題構造認識図とする)として表していく。

最後に、インタビュー対象者別の問題構造認識図と、調査の目的、概要についての説明を、各対象者に事前に送付し、アポイントメントを取った上で、インタビューを実施した。インタビューでは、問題構造認識図の仮説を相手に見せながら話を進めていった。専門用語の利用は避け、それぞれの対象者について、「富良野の方々が『豊かで安全な生活を将来にわたって続けていく』ため」の対策や、その実現の障害となる問題は何かについて、各自の立場から回答してもらう形をとり、問題構造認識図で示された仮説が適切であるか、適切でない場合はどのように修正すべきかを確認していった。その一方で、対象者に対して、行動目的あるいは目標、行動を制約する要因、他のアクターに期待する事項、の三点を必ず尋ねるとともに、問題構造認識図で扱われていない対策や問題点についての確認を行い、予め示された仮説に制約されることなく、対象者が見解を提示できるように配慮した。その他、不明確な点や疑問に思われる点を適宜質問する。インタビューは多くの場合、1.5～2時間を費やしたが、これは問題構造化手法においては標準的な長さと言える。

なお、上記の問題構造化手法を用いる利点として、予め仮説が提示されることで、対象者がより具体的次元で問題や対策を語りやすくなることが挙げられる¹⁵⁾。特に1章で見たような、複雑かつ広範な概念であるサステナビリティを扱うにあたっては、このような情報を事前に提示せずにインタビューを行えば、対象者が混乱を来す可能性もあることを鑑みると、その有用性・妥当性は高いと言えよう。

インタビューは、第1回は、2007年11月下旬から12月上旬にかけて、第2回目は2008年6月下旬に行われた。第1

回目は、既述のとおり農業、観光、ゴミ・リサイクル、社会福祉の4つの政策セクターにおける関係アクターおよび、地元メディア従事者を対象としている。これらの対象者とのやりとりを踏まえて、富良野市のサステナビリティの実現・維持について考えるにはさらに、商業セクターに関する情報を入手するとともに、進展する高齢化の現状および、農業の多面的な展開の一つである酪農と耕作の連携のあり方について調査することが必要であると判明したため、第1回目と同様の手続きを踏んで、インタビュー対象者の選定、資料・情報^{16), 17)}の収集、問題構造認識図の作成、日程調整を行い、第2回目のインタビューを実施した。

なお、選出したセクター、各セクターのインタビュー対象者となったアクター、ならびにインタビュー実施時期をとりまとめたものが表-1である。なお、各インタビュー対象者の問題構造認識図は、付録に示されるとおりである。

3.2. 農業関係者の問題構造認識

(1) 個人農家

富良野市では、近年、有機・低農薬農法を採用している個人農家が増えており、当該個人農家も、そのような試みを積極的にを行っている農家の1つである。

インタビューによれば、この農家がもっとも重視するのは「やりがい」のある農業の実践である。農業協同組合(以下、農協とする)を経由せずに、独自の生産・販売活動を通じて、良質の商品を顧客に提供することを目指している。具体的には、現実的な有機・低農薬栽培の採用、トラクターの利用頻度の低減を通じた土壌管理(これは同時に、二酸化炭素排出量の削減にもつながる)、耕畜連携の推進といった試みによって、高品質化、低コスト化とリサイクルを実現しようとしている。なお、廃ビニルの処理も、回収業者を通じて適切に処理しているとの認識であった。農家同士で農業技術や土壌管理の研究会を開催するなど、情報収集のためのネットワーク化にも積極的である。顧客開拓はいわゆる「口コミ」による直売が中心であり、宅配サービスを活用した通信販売方法を採用している。電話口での顧客との注文のやりとりなど、営業面で女性が果たす役割も大きい。

一方で、個人販売が中心とはいえ、一部の作物については、農協を通じて出荷されている。そのため、農協の名前のもとに大量に出荷される商品に対する市場での評価が、収入面で経営に大きく影響することになる。農協によって形成される商品価値は、農協を経由せずに出荷している作物についても同様に影響を与えるため、「富良野ブランド」の付加価値の維持・向上に向けて、農協に対して、出荷基準の管理を強く求めている。

(2) 農業協同組合関係者

農協は、富良野における地域団体—自治体をまたぐ形で—として、「地域農業の振興」を目的に掲げ、組合員のみな

らず、地域経済全体を視野に入れて、様々な活動を展開している。したがって、農業が主要産業の一つである富良野市において、極めて重要なアクターとなっている。個人農家と比較すると、機械化を通じた大規模経営という北海道の生産形態に対応した大量出荷システムを運用している点が特徴であり、個々の組合員の経営支援や、技術支援などを行っている。放漫経営をもたらしやすいとされる組合員勘定制度については、廃止する決定を下している。農協自体の経営の効率化も目指されており、広域合併が行われた。

農協も、観光との連携が必要であるとは認識しており、農業活動において極めて重要な土壌管理と併せて、景観としての農地作りに対して強い意欲を示している。低農薬栽培の推進にも積極的である一方で、個人農家との関係では、無農薬・有機農法を行おうとする個人農家の農地から害虫や雑草が広がり、近隣の農地に被害を及ぼすことを特に懸念しており、隣接地との調和を維持する農法を行う重要性を指摘している。

(3) 農業委員会関係者

農業委員会は、市の一組織であり、その第一の目的は農地の保全を行うことである。富良野市においても、高齢化を原因とする労働力不足が深刻化しており、それに伴って放棄される耕作地も拡大し、地域全体の農地保全が大きく阻害されている。しかし、北海道の場合は耕作面積が大きいこともあり、農地の購入には多大な資金が必要となり、余力のある農家による放棄耕作地の合併はなかなか困難である。これに対処すべく、法人化の試みなども見られ、農地の合同利用方法が模索されている。

なお、耕作面積に影響を及ぼす中央政府による農業政策として、2007年から導入された品目横断的経営安定対策の動向が挙げられている。同対策は、指定作物に対する補助について、一定の耕作面積以上を有する農家を対象とする形に切り替え、大規模農業化を進めるものとされている。しかし、現状では制度がまだ固まっておらず、不安定な状態で経営を行うことを強要されていると感じている農家が多いとの指摘がなされた。

また、農協の広域合併について、人員削減を伴うものであったため、人材が不足するようになり、かつてほどには組合員に対して技術支援を行えなくなっているとの見解を示していた。実際、農家にとっては、種子・堆肥の業者から得る情報が果たす役割が大きいという。

(4) 個人酪農家

酪農家にとっては、乳牛の管理のみならず、飼料の確保が重要であり、当該個人酪農家の場合は、連作障害を回避しながら、地形に応じた粗飼料の作付を行っている。なお、粗飼料は自給が100%可能となっているが、それだけでは生産活動には不十分であり、穀類は輸入する必要がある。

近年のバイオエタノール需要、穀物への投機加熱など、世界経済の動向から飼料穀物価格が急上昇する一方で、乳価への反映はワテンポ遅れることから、経営が厳しくなることが予想されている。しかし、為替の動向次第では輸入品への競争力も向上する可能性があるなど、国際的な影響力がどう作用するのかは流動的である。今後の対策としては、肥料投入量の減少による牧草の収穫量の低減を通じて、乳量の減少と乳価の増大を図ることが考えられている。

北海道において、牛乳は一元集荷・多元販売が行われており、ホクレンを通じて集乳され、各乳料メーカー経由で消費者のもとに届くことになる。基本的に合乳であり、個別の品質にこだわる意味がなくなってしまうため、もし高品質の商品を提供しようとするならば、個別にプラントを持つ必要が出てくる。このように、「ふらの牛乳」が全国レベルでは展開せず、また、地元の商業セクターとの交流もない一方で、「富良野」というブランドが持つイメージは大きく、富良野の名を冠する商品がメーカーから全国規模で出されることになる。

経営面では、土地単価が高いため、採算性を考慮して、デントコーンの作付や耕種農家との耕畜連携を図っている。特に、たまねぎとデントコーンの耕作圃場の入れ替えは酪農家・耕種農家双方にとってメリットがあるため、2～3年での交換分合、作業受委託の形で進められている。同時に、効率的な経営のためには土地を集積化させる必要性が認められている。

3.3. 観光業関係者の問題構造認識

(1) 観光協会関係者

観光協会は、各種の施策事業の実施を通じて「富良野の観光振興・発展」に寄与することを目的としている。

富良野の観光は、国体の実施を契機とした、大手リゾート開発企業および同グループホテル会社が主導する「スキーマチ」形成から始まり、その後、テレビドラマ「北の国から」によって全国的に注目を集めたという点で、かなり外生的な要因によって発展してきた経緯がある。しかし、国内スキー人口の減少、「北の国から」ブームの沈着化という動きを前に、今後は主体的に観光政策を展開する必要性が強く認識されている。

近年増加しつつある外国人観光客への対応や、旭山動物園ブームを背景とする広域連携の模索、夏は通過型、冬は滞在型という観光客の季節性に対応したサービスの提供などが、当面对処すべき課題として挙げられた。なお、経済的効果の大きさから、特に夏場の滞在客を増やすとともに、観光客が、7～8月（ラベンダーの季節）と12～3月（スキーマチの季節）に集中する状態から、年間を通じて均等に訪れる状態に転換できるような、サービスの内容と提供方法を模索している。

具体的対策としては、例えば、外国人観光客との交流と

地域のイベントを組み合わせた「国際観光地づくり事業」が実施されたこともある。総合的な対策を考える上では、農業セクター（グリーン・ツーリズム、体験学習など）や商業セクター（観光名所形成と合わせた商品開発など）との連携の必要性も認識されているが、単発的なものにとどまり、本格的な動きはこれからというのが現状である。

(2) 旅館組合関係者（ホテル経営者）

富良野市の宿泊施設は、大手リゾート開発企業のホテルに代表される大規模ホテルと、小規模なホテル・ペンション・旅館に二分化されており、顧客の棲み分けができている。インタビュー対象者が属する組合は、後者の小規模宿泊施設経営者を構成員とするものである。

多くの小規模宿泊施設の抱える問題として、設備が老朽化し、現在の顧客のニーズ（洋室、ベッド、ユニットバス完備など）と乖離していることが挙げられる。しかも、経営者も高齢化しているために改築が進まず、これらの施設の稼働率は極めて低くなっているのが現状である。

一方、富良野は、特に沖縄を仮想敵とする全国的な観光市場の競争にさらされており、個別宿泊施設に向けられるコスト削減圧力は極めて大きい。施設の建設・維持に関わる固定費用は全国的に差が生じないため、利益幅を圧縮する形で安価な価格設定をせざるを得ないのが実情である。このような状態を脱却する方法として、高齢化に向けたサービスの充実という形で、富良野市に付加価値をつけることが考えられている。特に、旭川に近く、比較的医療設備が整っていることから、高齢者が安心して訪れることのできる観光地として、さらなる体制整備を進めることが重要であるとされる。

(3) 大手ホテル支配人

インタビュー対象となった大手ホテルは、全国規模のリゾート開発企業グループに属し、富良野市の宿泊施設における中心的存在である。「顧客が満足するサービスの提供」を目指して、新館の建設、温泉の掘削など、施設のリノベーションを継続的に行っており、集客力に問題はないとされる。スキー客の宿泊地としてスキー場に隣接して設立されているが、スキー施設が十分に稼働するためには、ホテルの宿泊客のみでは不十分であり、近隣の小規模ホテル・旅館の稼働率の向上を強く求めている。

地元経済との関係であるが、観光協会や商工会議所に参加しており、また、農協からの地元産品の仕入れや、地元業者への印刷物の発注、地元の人材の雇用などを通じて、継続的な協力関係を結んでいる。冬場のスキー客が北の峰地区近辺にとどまり、市街地まで足を伸ばさないことから、滞在客に当該ホテルもしくは市の中心部に位置する提携レストランでの食事利用に使える「お食事券」を配布して（経費はホテルが負担する形で）、市中心部の活性化に貢献し

ようとしたこともあった。

3.4. 商業関係者の問題構造認識

(1) 商工会議所関係者

商工会議所は、会員に各種情報を提供し、事業者へ便宜を図っているが、今後は、地域経済を主導する役割を担う必要があるとされている。同会議所の会頭は市の行政財政改革活動におけるメンバーでもあり、商工会議所側は、市と良好な関係にあると認識している。その一方で、市の動きが遅いとも感じており、陳情などを通じて市への働きかけを進めるとともに、下で見るショッピングモール事業のように、自前での活動も展開しようとしている。但し、市・会議所とも財政難に苦しんでおり、中央からの補助金事業の戦略的活用が目指されている。

農業と観光業を両輪とする富良野経済において、両者をつなぐことが商業の担うべき役割であるとされる。農業との関係では、「地域資源」の活用がキーワードとなることが予想され、農産物加工における農協との連携にも着手している。観光業との関係では、観光客向け商品の開発が主眼となるが、地元食品加工品が大半を占めている。富良野ブランドのインパクトの大きさを認識していることもあり、地元の原材料を用いた製品の量産体制および販売網の構築が今後の課題となっている。なお、観光協会と商工会議所のメンバーは重なっている部分が多い。

商工業においても後継者問題は深刻であり、50%近くの店で後継者が確保されておらず、廃業が進んでいる。その結果、客足も遠のき、新たな投資もなされず、商店街が寂れるという悪循環に陥っている。その対策のためにも、郊外型店舗を展開して客足を引き込んでいる域外資本との共生が課題となるが、域外資本が商工会議所のメンバーに入っていないため、協議が困難となっている。

(2) 中心市街地活性化協議会関係者

上で見たように、北海道の地方都市の例に漏れず、郊外型チェーン店の進出など外部との競争にさらされ、シャッター街の形成が見られる富良野市において、市中心部の活性化は商業関係者に共通する課題である。また、「富良野の自然」を求める観光客は、市の中心部にまで足を伸ばすことが少ないため、観光地としてのさらなる発展を目指すためにも、中心部において魅力ある商業活動を展開することが求められている。これらの課題・目的に対処するために組織されたのが、中心市街地活性化協議会である。

行政主導の駅前再開発事業が硬直的な内容だったことを反省して、現在は、商工会議所を中心とする民間サイドで、旧協会病院跡地の利用計画を進めている。その軸となるのがショッピングモールであり、都市と農村双方の魅力を併せ持つ「ルーバン・フラノ」をキャッチフレーズに、道の駅にとまらない、食文化を活用した空間作りを目指している。同

時に、国道38号線、JR 駅前、市街地への人の流れを作ることを通じて、観光客のみならず、地元民にも活用される空間を作ろうと意図している。そのためには、JR 駅に情報提供機能を持たせることも必要となってくる。

モールが持続的に展開できるように、農協との協力関係の構築や、小規模ロットでの販路の構築、レストランや大手ホテルとの連携強化などが考えられている。同時に、事業設計の段階から地域主体で進めるために、地元のコンサルタントの雇用を試みている。

(3) 個人レストラン経営者

富良野市の外食産業の特徴として、顧客が観光客と地元住民とに分かれていることが挙げられる。高額なサービスへの対価を支払う用意がある観光客向けのレストランが増大する中、地元民が日常的に利用できる安価な店が圧迫されることも懸念されている。インタビュー対象者の店では、夏場に観光客、冬場に地元民が多く利用しているが、メニューを二分化する形は取らず、価格によってそれぞれのニーズに対応しようとしている。女性雑誌による宣伝効果が大きく、それ以外にも、ネットや口コミを通じた情報の広がりにより、顧客が訪れていることが分かる。

富良野に開業した理由は、夏場・冬場ともに顧客が見込める点にあるという。地元の良質な食材を用いたメニューを提供するため、個別に農家・漁家と交渉して仕入れを行っている。観光協会との関係であるが、協会の方から紹介された客がくるといった形で接点はあるものの、インタビュー対象者のような外部からの新規参入者と協会の連携は、必ずしも十分ではないと考えている。

富良野市の今後の方向性については、田舎という価値を認め、文化の創造を通じた「富良野ブランド」の維持を図ることを提唱している。そのために、外部チェーン店の流入や外国人を対象とした無秩序な土地開発に規制を課すといった形で、行政が役割を果たすことを期待している。

3.5. ゴミ・リサイクル関係者の問題構造認識

(1) 町内会関係者

富良野市のリサイクル活動の根幹を支えるのは、収集場に出されるゴミの分別状況をコントロールする、町内会による日々の活動である。市の研修を受けたり、ゴミ袋に名前を書いたり、担当者が収集場に立ち会って監視したりと、それぞれの町内会が工夫を凝らして分別の徹底・維持に努めているが、分別を行っても当初期待されたようなゴミの削減にはつながっていないことが指摘された。また、消費者が理解しにくい商品が多く出されていることもあり、プラスチックゴミの分別に混乱が見られることもあった。その結果、処理施設を共有する近隣地域から、富良野市のゴミの分別が杜撰であり、処理作業に支障を来しているとの苦情が出され、住民の再教育が図られるなど、分別の徹底・維持が容易で

はないことも指摘されている。

同時に、分別の規制強化を強めれば住民サイドからの不法投棄が増大することも指摘され、観光客による不法投棄とともに、対応が求められている。その他、農業で用いられた後の大量の廃ビニルが、「野焼き」の形で処理されていることが問題として指摘された。

(2) ふらの市民環境会議関係者

ふらの市民環境会議は、2003年1月に、富良野市環境基本計画に基づき、同市全体の環境保全・創造に向けて、市民・事業者・各種団体が幅広く連携して対応するために設置された組織であり、環境保全事業やイベントの開催などに取り組んでいる。

市民への働きかけにおいては、継続的な活動を展開するために、「犯人捜し」を行わず、「ともに楽しく学びながら行動に移す」ことが強調されている。具体的には、不法投棄の現場視察や、小学校教育などとも連携した「環境展」の開催などを通じて、広く市民が富良野市の環境の現状を理解し、今後の対策を考える契機を提供している。ゴミ・リサイクル処理に関わる負担のルールをいかに設定するのかについて、市民の間で話し合う必要があるとの見解を示しており、市の政策のあり方を問い直している。

なお、他のセクターにおける動きに対しては、町内関係者と同様に、観光客による不法投棄が多いことや、農家が廃ビニルを「野焼き」してしまうことが問題であると指摘している。

3.6. 社会福祉

(1) 市役所担当部局職員

高齢者人口の増大を反映して、福祉のニーズが質的な多様化と量的な増大を見せているのに対して、(過去の箱物中心の政策の影響もあり)財政状況が悪化していることから、富良野市が提供できるサービスは縮小されており、市民のニーズとの間に乖離が生じていることが指摘された。農業関係者などが同市を活性化させる案の一つとして提唱する中高年層の移住促進は、社会福祉利用者の増大を意味するため、財政面からはむしろマイナスに作用するのではないかと懸念されている。

高齢者住民の現状を把握するためには、民生委員による年一度の訪問調査が大きな役割を果たしている。家の前の雪かきをする、ゴミ出しの便宜を図るといった高齢者への日常的なフォローアップは、町内会など地域ネットワークに依存する面が大きい。NPO やボランティアの活動にも期待が寄せられているが、停滞する経済状況などを背景に、担い手となる余裕を享受する人口が少ないのが実情である。中心の都市部と、それをとりまく広大な農村地帯という二重構造下では、行政サービスを効率的に供給することは難しいにもかかわらず、高齢者が農村部から中心部への移住を嫌

うため、今後いかに都市のコンパクト化を進めるのかが課題となっている。

(2) 民間福祉施設のケア・ワーカー

福祉の現場での課題としては、増加しつつある一人暮らしの老人への対応が挙げられ、行政や専門家の提供するサービスを越えた、横のネットワーク作りが求められている。その際、公民館などの活動場所はあるが、組織化を担うボランティアやコーディネーターが不足しており、その育成が急務となっている。北海道開発局の協力を得て除雪した河川沿いを歩く「フットパス」への参加を通じて、交友関係も拡大したという例があるので、健康サービスや観光サービスを組み合わせて、観光業の振興のみならず、そこに住む人々の生活の充実も図れるのではないかと期待もある。

根本的には、コミュニティの活性化が求められているが、現状においては、若者の就職機会の少なさ、労働条件の悪化、子どもの減少に伴う行事を通じた交流機会の喪失、核家族化の進展など、むしろ地域の紐帯を弱体化させる動きが見られる。長期的な視点で今後の対策を考えていくには、現役世代が地域作りに参加することが求められている。

(3) 民間内科医院経営者

当該医院は、地域を背負っているという意識のもとに、地域住民を対象とした経営を行っている。富良野市の高齢化が進展しているのは事実であるが、後期高齢者については人口の約 15%となっており、他の地域と比してそれほど深刻ではないと認識している。インタビュー対象の医院の患者は、生活習慣病患者・高齢者(その3分の1は65歳以上)が中心となっている。

市全体の医療体制においては、病院間の棲み分けが進んでおり、重度の患者や専門外の患者は、旭川の高度医療機関へ搬送している。救急も、1次は医師会を通じて輪番で行い、2次は協会病院で担当するという形で、棲み分けを行っている。学術講演会や協会病院での症例検討会など、医療情報へのアクセスを提供する支援も進んでいる。

介護分野との関係では、市側からの協力要請を受けて、月2回の頻度で介護認定にも携わっている。往診を行うこともあり、その場合は重複処置を防ぐため、訪問看護師の日誌から受診情報を確認している。近年の動きとしては、(福祉制度の改定を背景とする混乱による)受診抑制の増加や、(特に農村部での)高齢者の増加が見られている。医療サービスへのアクセスがない患者の対応が問題となるが、医師側から働きかけることはなく、医療関係者間の連絡網を通じて情報が入ることになる。

医療従事者の目からは、富良野市は医療設備面では問題がないと思われるが、市民側には危機感があり、両者の認識のギャップが指摘されている。市への要望として、救急体制の確保を充実し、担当医療機関の負担を軽減させるこ

とが挙げられている。

4. 富良野市の将来課題および関係アクター間関係に関する分析

4.1. 富良野市の検討課題の抽出

(1) イシュー抽出の流れ

まず、インタビューによって得られた情報をもとに、ファクター（ヒアリング対象者にとって重要な事柄）と、ドライバー（今後生じるであろう外的要因の変化）を列挙した。次に、これらを組み合わせて、今後検討すべきイシュー（課題）は何であるのかを分析し、抽出していった。

インタビュー対象者にとって重要な事柄としては、環境への負荷の軽減、富良野ブランドの活用、地域経済の振興、安心・安全な生活、有効で効率的な行政資源の配分、地域文化の育成、生きがい・学びの奨励といったことが、インタビューを通じて明らかになった。一方、今後生じるであろう外的要因の変化としては、外国人観光客の増加、競争の激化、高齢化の一層の進展、環境意識の隆盛、財政の赤字化とその増大、通信・流通技術の向上、消費者の嗜好の変化、「北の国から」ブームのかげり、国内スキー人口の減少などが考えられる。

これらを踏まえて、富良野市の市民が、豊かで安全な生活を将来にわたって続けていくために、今後検討すべきイシューについての分析を行った。その際、広範かつ複雑なサステナビリティ概念を扱う本研究においては、分析を進める際には、メンバーの専門領域¹⁹⁾を超えて論点が広がることが想定されたため、これらの論点をめぐる専門的な知見を補うために、北海道農業に明るく、各地の農業－観光業連携の事例に通じた専門家や、社会福祉の動向に詳しい専門家、各地のまちづくりの事例研究を行っている専門家などを参加者に加えたワークショップ（2008年1月9日、東京大学にて）を開催した。その成果を踏まえて、第1回目のインタビュー対象者と市役所関係者を対象としたワークショップ（2008年1月25日、富良野市にて）を行い、進捗報告も兼ねて研究で得た知見を富良野市へフィードバックをするとともに、研究の方向性を確認し、同年6月に行った第2回目のインタビューにつなげた。同年7月には、全国的な観光業界の動向における北海道・富良野市の位置づけを確認するために、観光実務家であるJTB関係者とのインフォーマルなミーティングを追加的に行い、分析に反映させた。研究全体をとりまとめる段階では、公共経済・地域医療を専門とする研究者も加えて研究会（2008年8月31日、東京大学にて）を開催し、第2回目のインタビューの分析の総括および抽出した全イシューの最終的な確認を行った。

(2) イシュー抽出の際の基本的な視点

どのようにイシューを抽出するのかであるが、まず潜在的なリスクの存在を認識し、次いでそのリスクをヘッジする対策を考えることを、基本的な方向性とした。

潜在的なリスクの指定は、上の(1)で挙げたインタビュー対象者にとって重要な事柄を実現・維持しようとする場合に、どのような問題が生じるのかについて、特に、今後生じる外的環境の変化が及ぼす影響を考慮する形で行った。例えば、農業分野における国際的な競争の激化は安価な輸入農産物の流通の増大を招き、地元農産物を市場から駆逐してしまう結果、農業を通じて地域経済の振興を目指そうとする際に大きな制約になると予想される。この時、国際競争の激化、あるいは国際化の進展は、潜在的なリスクとして存在していることが分かる。このリスクを回避する対応策としては、農業経営の基盤強化、輸入品との差異化を目指した商品開発、地産地消を促すような経営の多角化、その手段としての観光業や商業との連携などが考えられる。

このような作業の結果、国際化の進展、中央の政策のブレ、消費者の嗜好の変化などに代表される農業の置かれた流動的な環境、国内スキー人口の減少、「北の国から」ブームの沈静化、中心市街地の空洞化の加速化、高齢化の進展およびその結果としての後継者の不足、が潜在的なリスクとして挙げられた。これらのリスクをヘッジするためには、創意工夫を通じて既存資源の有効活用を図ることが第一であるとして、「富良野ブランド」の価値を一層向上させるとともに、各産業活動における経営の多角化が戦略の中核をなすと考えられるに至った。

表-2は、以上の検討作業を踏まえて抽出されたイシュー群をまとめたものである。既存資源の有効活用に向けた経営の多角化を目指すことを反映して、2産業間および農業－観光業－商業間の「連携」がキーワードとなったが、それ以外にも、連携の前提となる「個別産業活動の強化」、行政・民間を問わず諸般の活動を支える「財政収入の強化」、生活の質的側面にも目を向け、産業振興にもつなげていく「『文化』の育成・活用」、そして創意工夫の実践において一番重要な資源である「連携を推進する機能・人材の育成」が挙げられた。

4.2. 関係アクター間の相互期待に関わる分析

今後の検討イシューを抽出する一方で、それらのイシューにどのように取り組むのかを考える必要がある。「連携」がキーワードに浮上したことが示すように、サステナビリティの実現には領域横断的な対応が求められる以上、関係アクターがあるイシューについて他者をどのように認識しているのかを明らかにすることが必要となる。また、このような作業は実行可能性のある取り組みを提示する上でも重要である。そこで、まず、インタビューを通じて得られた各アクターの問題構造認識図をもとに、それぞれの目標、競争相手、

表-2 分析から抽出された富良野市において今後検討すべきイシュー群

I. 個別産業活動の強化	
①農業経営基盤の強化	例: 農牧地の集積化: 経営の効率化の推進, 地域全体の農牧地保全の進展
②観光業における基礎的インフラの整備・改善	例: 老朽化した施設の整理・更新: 観光客のニーズに合致した, 適正価格でのサービス提供, 市全体における宿泊施設の稼働率の向上, 適正規模での宿泊施設の運用・過当競争の回避 例: バリアフリー化の推進(←Vとも関係): 高齢者のニーズへの対応, 誰にとっても快適な空間の提供
II. 二産業間の連携の推進	
①農業—観光業連携の推進	例: 農村の女性を活用した農業—観光業連携: 経営の多角化に寄与(大規模・大量生産以外の形態), 女性の経済的な自律を促進(自分で決定する) 例: リタイアメント者を担い手とした農業—観光業連携: 一昔前の農耕機械の利用(体験型に最適), 収益はあまり問題にならない(生計維持が目的ではない), 小規模経営の可能性(資金・耕作面積)
②観光業—ゴミ・リサイクル分野の連携の推進	例: 観光商品としてのリサイクル施設ツアーの実施: 専門家の目から見ても充実した設備・体制の活用, 「環境先進都市」としての名声の国際的活用, 生活に根差した「リサイクル文化」の育成→発信(←Vとも関係), 施設見学への料金徴収(←IVとも関係)
③観光業—健康福祉事業との連携の推進	例: 健康ツアーの開催: 北海道の「自然」と「健康」を売りにした高齢者向けサービスの提供, 地元の高齢者の「横のネットワーク化」との連動
④教育と各産業セクターとの連携の推進	例: 食育＝農業のあり方を理解することによって, 富良野を知る: 富良野市内の学校教育における活用(市民を育てる), 教育資産として, 観光業と連携した形での活用, 富良野の「文化」の育成・発信(←Vとも関係)
III. 産業横断的な連携の推進	
農業—観光業—商業の連携の推進	
例: 地産地消の推進: レストラン等における地元産品の提供と広報活動の充実, 食品加工業との提携・商品開発, 観光客向け商品開発・量産体制・販路整備 例: 中心市街地活性化事業の活用: 具体的な活動(旧協会病院跡地の利用計画など)を通じた, 協議の経験, 連携の実績づくり, 枠組みの形成	
IV. 財政収入の強化	
例: 環境維持のための資金調達＝入場料・税の徴収: 市街地中心部に駐車場設置, 観光スポット・体験スポットの開拓(→パス制度を導入し, 複数のスポットをカバー) 例: 有料リサイクル施設ツアーの開拓(←II—②とも関連)	
V. 「文化」の育成・活用	
例: 「富良野ホスピタリティ」の提供: 富良野の人々にとって住みやすい＝観光客にとって滞在しやすい, 医療体制の充実, バリアフリー化, 清潔な街並み, 自然との共存 など→等身大のサービス＝満足してもらえるサービス, 無理な投資をする必要がなく, 持続可能 例: 長期滞在型観光客を惹きつける商品の開発: 陶芸, 音楽, 演劇の育成・活用, 富良野の個性を生かした食文化を提供するレストラン など 例: 「環境先進都市」の名声の維持・活用(←II—②とも関連) 例: 食育の推進(←II—④とも関連)	
VI. 連携を推進する機能・人材の育成	
例: コーディネーター機能の育成(産業間連携, 高齢者のネットワーク化など): アレンジの手間・ロジを行う人材の提供, 全体の戦略・方向性を考えるリーダーシップの提供 例: 具体的な活動・協議の場の設定・提供: 中心市街地活性化協議会による自律的な活動の展開	

空間認識, 時間認識, 認識している外的条件を整理した。次いで, 関係アクター間の相互期待について分析を行い, サステナビリティの実現に向けての促進要因(例えば, 協力関係の構築)および制約要因(例えば, 対立関係の惹起)の把握を目指した。

以下, 4.1.で示された今後の検討イシュー—産業間の連携, 個別産業活動の強化, 財政収入の強化, 「文化」の育成・活用, 連携を推進する機能・人材の育成—を中心に, 関係アクター間の相互期待に関する分析結果を示す。

まず, 農業と観光業の関係については, 富良野の「経済の両輪」とであるとされるにもかかわらず, 両者が有機的に連

携している例は稀である。農業サイドは, 例えば, 農業体験学習を行いたいという顧客の要望に応えるのも結局は農協であったというように, 観光業との連携推進にまつわる大半の活動を担っているとの自己認識を有している。そのため, 観光業がより自発的な活動を展開するとともに, 地元農産物品の活用を推進することを期待している。観光業サイドは, 農業体験型サービスの受け入れなど, 農業サイドからの協力を一層期待する一方で, 域外へ大量出荷するシステムを持つ農業の販売方法に対して, 地元産品を市内の観光産業に流通させることを要求している。

農業・観光業従事者ともに, 「富良野ブランド」の構成要

素として重要な位置を占める「景観」維持の観点から、農業活動が観光業活動と不可分な関係にあると認識している。また、農業体験型観光サービスの提供、地元産品の活用、富良野ブランドの活用などの点で、両業界が連携することのメリットがあるという点でも共通の認識を持っており、情報の共有や相互の役割を調整するための仲介者を欲している。富良野市にその役割を期待する声も大きい。NPOなどの活用も提案されている。但し、具体的なNPOが念頭にあるわけではない模様である。連携を担う人材面を自分たちでどう育成・調達するのかについては、その金銭的・時間的負担の大きさや、異なる見解を調整する技術を獲得する難しさなどから、農業・観光業の両セクターにおいて、今後の課題となっている。

商業サイドは、農業と観光を連携させる形で、中心部の活性化に向けた協力体制を構築したいと考えている。すなわち、商工会議所はショッピングモールを建設して観光客を含む人の流れを中心部まで作り出し、その誘因となる商品を農業サイドから提供してもらうとともに、地元産品を用いた商品開発を進め、安定した集客能力の構築を目指す考えである。但し、商業―農業―観光業をつなぐネットワークの範囲は狭く、ネットワーク自体もアドホックに形成されたものであり、連携を支える制度的な枠組みは確立されていない状態である。

レストラン産業にとっても、良質の食材を提供する農家や、観光客への情報提供活動を行う観光協会との連携は重要である。しかし、商工会議所が「ルーバン・フラノ」を掲げるのに対し、レストラン経営者が「田舎」ならではの文化の育成を主張するように、「富良野ブランド」の中身については、方向性が分かれていることも伺える。

高齢化は、農業、観光業、商業いずれにおいても、経営活動を阻害する労働力の低下を招く要因として認識されている。これらの政策セクター関係者から、高齢化に関するサービスについて、社会福祉関係セクターに直接具体的な期待が示されることはなかった。反対に、社会福祉セクター関係者からは、市民が安全に暮らすためには、自らの活動が重要であるとの認識が示されている。また、高齢者を顧客と見なして、医療サービスを観光サービスに連携させる形で、高齢者―富良野市民・観光客ともに一が健康で充実した生活が送れるような体制を作ることも期待されている。その一方で、高齢化の進展によって、これらの連携を通じた体制作りを担う人材が先細りしているとの危機感も示され、いわゆる現役世代の一層の動員を求める声もあった。

ゴミ・リサイクルに関する活動については、市民が快適な生活環境を享受するためのいわば与件として、他の政策セクター関係者に認識されている模様である。観光業の観点からは、市民が住みやすい街は観光客にとっても訪問しやすく、滞在しやすい街であるとして、現在のクリーンなイメージが保持されることが期待されていると言えよう。このような

生活文化に関するイメージは、農産物の付加価値も高めることとなる。一方、ゴミ・リサイクル活動に関わるアクターからは、快適な生活環境を支える日常の分別活動において、高齢者に便宜を図ることが求められている。加えて、観光客による不法投棄問題に見られるように、現在のレベルを維持するためには、観光業からの協力が求められているのも事実である。また、すでに見たように、農業サイドに対しては、廃ビニルの適正な処理を求めている。

市に対しては、農業サイドからは、「本来の範囲外の業務」を減らし、農協への依存を減らすように要求している。観光業からは、市政において農業が大きな発言力を享受しているのに対して、観光業はその経済規模に比して冷遇されているとして、相応の財政的な配慮を求める声もあった。具体的な観光業振興政策としては、バリアフリー化や医療体制の整備なども期待している。両産業とも、お互いを仲介する役割を市に期待している点は、上述のとおりである。

これに対して、市の活動の制約要因である財政問題を改善するには、経済活動の振興が不可欠であり、市の認識としては、農業による財政の貢献は評価する一方で、観光業からは一層の貢献を期待している。また、市の人口減少抑制策として、退職者の新規就農などが一部農業サイドから提案されているが、福祉担当部局からは、むしろ財政負担の増大を招くのではないかとの見解も出されている。農業と観光業を市が仲介することについては、意見交換の場を設定・提供することは可能であるが、最終的には両産業が主体的に交流を深め、連携を進めていくべきであるとの考えが示された。

ゴミ・リサイクル、高齢化・社会福祉いずれの活動においても、市民のネットワークを構築・活用しようという動きが市の方から出される一方で、当該セクター関係者の方からは、行政が定めた枠を超えた、独自のネットワークが重要ではないのかという見解が生まれている。同時に、ゴミ問題における負担のルールの設定や、医療体制の拡充など、市にも果たす役割があると主張されている。

4.3. 関係アクターへのフィードバック

以上の分析結果を踏まえて、2008年9月12日に、富良野市で開催されたシンポジウムで研究活動の報告を行い、関係者ならびに一般市民に対するフィードバックを行った。シンポジウムにおいては、インタビュー対象者の問題構造認識の見取り図を提供し、分析結果に関する議論を行った。問題構造認識の骨格に関しては、参加者によって認容された。その上で、参加者からは以下のような意見が出された。

市民サイドの見解としては、例えば、限界集落を抱える地域の住民からは、地域主導の地域作りの重要性が改めて指摘された。あるいは、旅行企画会社の企画担当者からは、農業体験型サービスを行う際の問題点として、受け入れ側となる農家への負担にいかに対応するのかが重要であると

主張がなされた。この企画担当者はさらに、状況把握や論点整理の面で本研究の報告を有意義であったとして、行政サイドには富良野市の運営について明確なヴィジョンを確立することを求めるとともに、市民が重層的にネットワークを構築していくことが重要であるとの見解を示した。

なお、本シンポジウムには富良野市以外の住民も参加しており、より広範な意見交流が可能となった。隣接する美瑛市から参加していた宿泊施設経営者からは、同市における宿泊施設経営に外部から参入した者は、都会のしがらみを逃れて農地の景観を楽しもうという傾向が強く、他の産業のみならず、同業者との連携もなく、経営の工夫もなされていないことが問題であるとされた。このような内向きの姿勢を打破するために、富良野市と美瑛市が行政の区分を超えて、富良野市はスキー施設や、テレビドラマ関連の観光サービス、ラベンダーなどを中心に、美瑛市は景観を軸として、それぞれの利点を補う形で、広域連携の可能性を探っていくという提案がなされた。

同時に、富良野市サイドからは、本報告については、現在進行中の農業計画の策定に向けて示唆に富む点が多かったとの見解が示された。また、高齢化問題・限界集落の問題は市の方でも認識しているとして、地域の動きを支えるために、国の交付金を申請しているとの説明がなされた。生産活動については、多種多様なものを生産できる富良野市の可能性を重視した産業政策を展開しようとする方向性が示される一方で、例えば農業と観光業の連携については、農業サイドから全ての人間が関わらなければならないのかという疑問が出されているとして、誰がどの活動に参加するのかという点から話し合う必要があることが主張された。その他、農家の女性が高齢者の介護につきっきりとなり、人手不足が加速している現実を踏まえて、農村福祉と高齢者介護の問題が今後の重要な政策課題として挙げられた。

これらの追加的意見は、これまでの問題構造化分析により抽出されたイシューをより深めるものであるとともに、関係者間で、今後、イシューの取り扱いを検討する契機となりうるものであると評価できる。

5. おわりにー分析結果からの示唆

(1) 連携の可能性と関係者の認識のギャップ

本研究は、北海道富良野市を事例として、複数のセクターを対象に、関係アクターがサステナビリティに関して抱える諸問題の構造に対する認識を包括的に調査し、今後解決すべき課題や、その合意形成の可能性を検討することを目的とするものである。検討に際しては、農業、観光業、商業、ゴミ・リサイクル、社会福祉、メディアに關係する地元関係者に対して個別インタビューを実施し、各アクターの認識する問題とその問題構造を把握した。また、明らかとなった

問題構造認識をもとに、今後富良野市が検討すべき課題の抽出、ならびに関係者間の相互期待分析を行った。

分析の結果、今後検討すべき課題として、農業および観光業の個別活動の強化に加えて、農業－観光業、観光業－ゴミ・リサイクル分野、観光業－健康福祉事業、教育－各産業セクター、農業－観光業－商業といった複数のセクター間の連携促進が重要であることが示された。また、これらを実現する上で、財政収入の強化、「文化」の育成・活用が重要な課題となることも明らかとなった。

また、インタビューの結果、富良野市の現状を打破するためには、異なるセクター間の相互連携が不可欠であることは、当事者によって全く認識されていなかったわけでないことも判明した。ところが、関係アクター間の相互期待分析によれば、アクターによって、自分あるいは他者の果たすべき役割に認識の違いがあることが、こうした連携の促進を阻害している可能性も明らかとなった。例えば、農業関係者と観光業関係者とは、ともに農業体験型観光サービスの提供、地元産品の活用、富良野ブランドの活用などのメリットは認識しているが、双方とも、第三者を含めた他者が、連携に向けた努力をすべき、という考えを持っている。したがって、連携実現のためには、コーディネーター機能の育成や具体的な協議の場の設定が重要であるという点も指摘した。

(2) 基本的課題ー連携への主導権の欠如とその原因

以上の調査・分析からも明らかとなったように、本事例では、各セクターに属するアクターが、セクター間の連携の重要性を認識していながら、自らが主導権を持って連携を進めていないことが、問題解決に踏み出せない基本的課題の1つであった。これと同様の問題は、他地域においても往々にして見られるものと考えられる。

このような事態が発生する理由として、インタビューおよびシンポジウムで示された見解をもとに、ここでは、次の3つの仮説的な原因を挙げることにする。第一は、連携検討開始の初期コストが大きいこと、第二は、連携の具体的内容に対する不確実性が大きいこと、第三は、連携に前向きな意識を持つ人々はいるが、地元コミュニティの慣習等が彼らの活動を抑制・阻害していることである。これらの問題を乗り越えるためには、次のような点について検討することが必要と思われる。

第一に、連携検討開始の初期コストには、金銭的なコストのみならず、連携対象となりうるアクターの選定などの準備に必要な時間や、異なるセクターの問題、さらには、そもそも何を中心的な問題として位置づけるのかというアクター毎の「フレーム」のあり方を理解する努力も含まれる。したがって、連携検討を開始するためには、これらのコストを負担するための相応の覚悟が必要であるものと思われる。ところが、自分だけが覚悟を決めて、連携の相手が覚悟を決めない

場合には、正直者が馬鹿を見る結果となりかねない。これは、典型的な社会的ジレンマの状況にあると言える。そして、富良野市でも、例えば農業セクターと観光業セクターいずれのアクターも、相互に自己の貢献はすでに十分だと認識する一方で、相手のセクターに対しては一層の貢献を求め、連携についても自己ではなく「他者」が果たすべき役割として期待していることが示すように、相互に相手に対する信頼が十分ではなく、連携に向けたコミットメントがなされない社会的ジレンマの状況が散見される。

山岸¹⁹⁾によれば、社会的ジレンマを克服するためには、相互協力状態の達成が自分自身の利益になることを理解し、そのような状態を作り出すために進んで協力する気になること、ならびに、自分が進んで協力行動をとっても他者につけ込まれたり搾取されたりしないだろう、という他者に対する信頼が醸成されることが、不可欠であるとされる。特に、信頼関係については、社会心理学において、「アクター間で直接の接触やコミュニケーションがあるほど協力行動が増える」、「他のアクターが協力的であると確信できる場合には、協力行動が増える」、「利害関係者が少ないほど協力行動が増える」などの知見が得られており、これらを活用することが有用だと思われる^{20), 21)}。したがって、問題を憂慮する少数の関係者が、自主的かつ非公式な活動からスタートし、信頼関係を醸成することが、最終的に、セクター間の連携に寄与するものと思われる。

第二に、相互の負担の度合いや役割を分担する活動の範囲といった、連携についての内容が明確に定まらず、不確実なものであると、関係者が連携に対して消極的になる可能性がある。これは、富良野の事例において、農業従事者が、農業-観光業連携について、全ての人が連携に関わらなければならないのか、という疑問を持っていることでも理解できる。将来の連携内容は、誰にとっても不確実であるから、その意味では、本質的に問題を取り除くのは難しい。しかし、他地域での先行事例の学習や、相互の話し合いを通じて、将来の連携に対するイメージを明確にしていくことは有効だと思われる。今回、筆者らが行ったシンポジウムにおいても、専門家を招いて先進的な事例を紹介してもらったが、このような勉強会を継続的に行うことが、関係者の理解を深めることにつながるものと思われる。

第三に、連携活動が地域コミュニティにおける慣習によって阻害されている点については、特に、今回の事例では、外部から移住してきた新規居住者の位置づけが示唆的である。確かに、シンポジウムにおいて指摘された、美瑛市において宿泊施設経営に外部から参入した者のように、新規居住者自身が都会のしがらみを逃れて地方にきたため、同業者との連携を避けているというケースは珍しくない。同時に、このような新規居住者は、従来からの居住者の目には「よそ者」と映り、地域内の活動を決定・運営するネットワークから排除されやすいことも、富良野市を含めた北海道の

地方都市には往々にして見られる慣習である。しかし、富良野の魅力に惹かれて移住した進歩的な市民の中には、富良野の抱える問題を、内部と外部の両方の観点から冷静に観察し、連携の必要性を強く感じている者も少なくないと思われる。連携を開始する上で、こうした新たな住民の活力を積極的に活用することは、新たな展開を図る上で貴重な原動力となることが期待できる。

(3) 本研究の貢献と残された課題

本研究では、現場の関係者および一般市民へ知見をフィードバックすることによって、問題を関係者間で共有化し、問題解決に向けた話し合いの機会を提供することを行った。インタビューを通じて得られた多様なアクターの見解を、集約した形で提示したことは、シンポジウムの参加者が問題を俯瞰して把握することを可能にし、今後の検討 이슈をより具体的に考える一助となった。こうした実践的な取り組みは、富良野市において、サステナビリティの内容やそのあり方を検討する上で、極めて重要な貢献であると考えられる。

本研究に残された課題としては、第一に、インタビュー対象者に一定のバイアスが存在する可能性が指摘できる。インタビュー対象者の選定段階において、なるべく幅広い関係アクターを選定することを試みたが、その際、富良野市役所関係者から得た情報を活用したことによって、市の行政活動と接点があり、職員の目に映る有力なアクターが対象となった。これは、市が把握できないような、小規模な、それでいて日常生活に密接に関わる活動をしているアクターをカバーできないことを意味する。また、問題の解決に力点を置いたため、各セクターにおいて、問題を悪化させるようなアクターではなく、むしろ優等生的な活動を行うアクターが選定された余地があるため、サステナビリティの実現を制約する要因の把握と、その対応策について、より詳細な情報を得る点では限界が存在した可能性があると思われる。

第二に、選出した政策セクターにおける重要なアクターとしてインタビュー対象者を扱っているため、「一般市民」の声の捕捉が難しくなっている。すなわち、農業やレストラン経営、ゴミ・リサイクル問題への取り組みなどといった特定の活動との関係で、サステナビリティの実現に向けた議論を展開することは可能であるが、その特定の活動から離れた、日常生活を送る市民としての見解は、直接には取り込めない状態にある。

なお、以上二つの問題点に対しては、シンポジウムを通じた一般市民からのフィードバックという形で、インタビュー対象者から得た情報の偏りを一定程度修正する機会を設けた。しかし、シンポジウムでの一般市民からのフィードバックと、個別インタビューから得た情報との間では、量的・質的な差があるのは否めない。従って、より多面的な見解を取り入れていくためには、どのようにインタビュー対象者を行う

のかが、方法論上の大きな研究課題と言えよう。

参考文献

- 1) Drenser, S. (2002) *The Principles of Sustainability*. London: Earthscan.
- 2) Pierre, J. and Pierre, B. G. (2000) *Governance, Politics and the State*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- 3) 植田和弘 (2004) 「持続可能な地域社会」 植田和弘, 大西隆, 神野直彦, 森田朗, 大沢真理, 荻谷剛彦編『持続可能な地域社会のデザイン—生存とアメニティの公共空間』(pp. 1-16) 有斐閣.
- 4) 富良野市編 (1968: 1994) 『富良野市史(全3巻)』富良野市.
- 5) 北海道編 (1982) 『昭和五十七年度大型店進出対策特別診断報告書』北海道.
- 6) 加藤浩徳, 城山英明, 中川義典 (2005) 「広域交通政策における問題把握と課題抽出法—関東圏交通政策を事例とした分析—」『社会技術研究論文集』3, 214-230.
- 7) Kato, H., Shiroyama, H., Nakagawa, Y. and Fukuyama, T. (2007) Problem Structuring in Transport Planning: Cognitive Mapping Approach, *Proceedings of the 11th World Conference on Transport Research*.
- 8) 2007年6月6日に、富良野市役所にて実施した。農業については、富良野市の経済部農林課・農政係長、観光業については、同商工観光室商工観光課・課長、ゴミ・リサイクルについては、市民部環境生活課・環境係長を対象とした。さらに、建設水道部幹線道路整備推進課・係長から、観光や物流などにも関わる道路交通網についての情報を得た。社会福祉については、担当部局の職員との日程調整が困難であったため、2007年11月実施のインタビューに回したという経緯がある。
- 9) 富良野市 (2006) 『富良野市地域福祉計画』富良野市.
- 10) ふらの農業協同組合 <<http://www.ja-furano.or.jp>>
- 11) ふらの観光協会 <<http://www.furano-kankou.com/top.html>>
- 12) 岩崎徹, 牛山敬二編 (2006) 『北海道農業の地帯構成と構造変動』北海道大学出版会.
- 13) 矢崎俊治 (1990) 『営農集団と農協』北海道大学図書刊行会.
- 14) 平岡祥孝, 高橋清編 (2007) 『北海道再建への戦略—豊かな「ストック社会」に向けて』北海道新聞社.
- 15) 加藤浩徳 (2007) 「政策課題抽出のための問題構造化手法

とその合意形成手法への適用可能性」, *PI-Forum*, 2 (1), 2-5.

- 16) 富良野商工会議所 <<http://www.furano.ne.jp/furano-cci>>
- 17) 大沼盛男編 (2002) 『北海道産業史』北海道大学図書刊行会.
- 18) 政治学, 行政学, 都市工学(交通), 農業経済, 数理モデル分析が該当する.
- 19) 山岸俊男 (1990) 『社会的ジレンマのしくみ—「自分1人ぐらいの心理」の招くもの』サイエンス社.
- 20) 土場学, 篠木幹子編 (2008) 『個人と社会の相克—社会的ジレンマ・アプローチの可能性』ミネルヴァ書房.
- 21) 盛山和夫, 海野道郎編 (1991) 『秩序問題と社会的ジレンマ』ハーベスト社.

謝辞

本論文は、科学技術振興調整費(戦略的拠点形成)の事業、北海道大学担当分である「持続的生物生産圏の構築と地域ガバナンス」の一環として行われたものである。本論文の基礎となった一連の調査・研究は、当該事業担当機構である北海道大学サステイナビリティ・ガバナンス・プロジェクト(SGP)、サステイナビリティ学連携研究機構(IR3S)および東京大学の協力によって行われた。調査実施にあたっては、富良野市役所商工観光課長・川崎隆一氏、同農政係長・上田博幸氏、同環境係長・関根嘉津幸氏に多大な支援をいただいた。また、インタビューにおいては、多くの関係者からの協力をいただいた。ここに深く感謝の意を記す次第である。

付録 関係アクターの問題構造認識図

インタビューを行った関係アクターの問題構造認識図は、付録図-2 から図-17 までである。ここで、付録図-2 は、インタビューの前と後で、どのように問題構造認識図が変化したのかを付録図-3 と対比させるために掲載している。

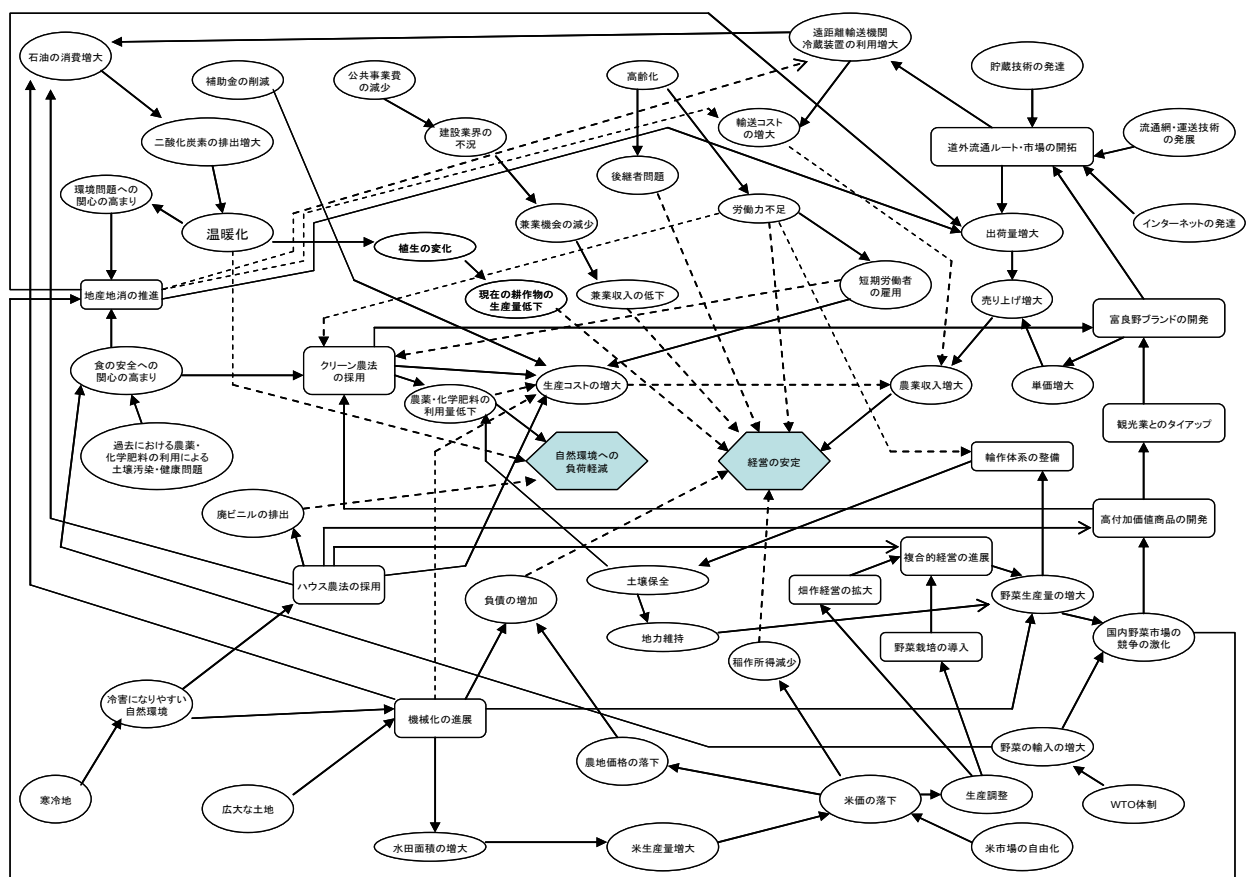
付録図-3 以降の問題構造認識図は全て、インタビューで得た情報を反映させたものである。なお、問題構造認識図の凡例は、付録図-1 に示されるとおりである。

- ◀ : 当該行為主体にとっての最終的な目標、最重要課題
- : 当該行為主体を取り巻く環境・与件・ある状態
- : 当該行為主体による行動
- : 正の変化をもたらす作用
- > : 負の変化をもたらす作用

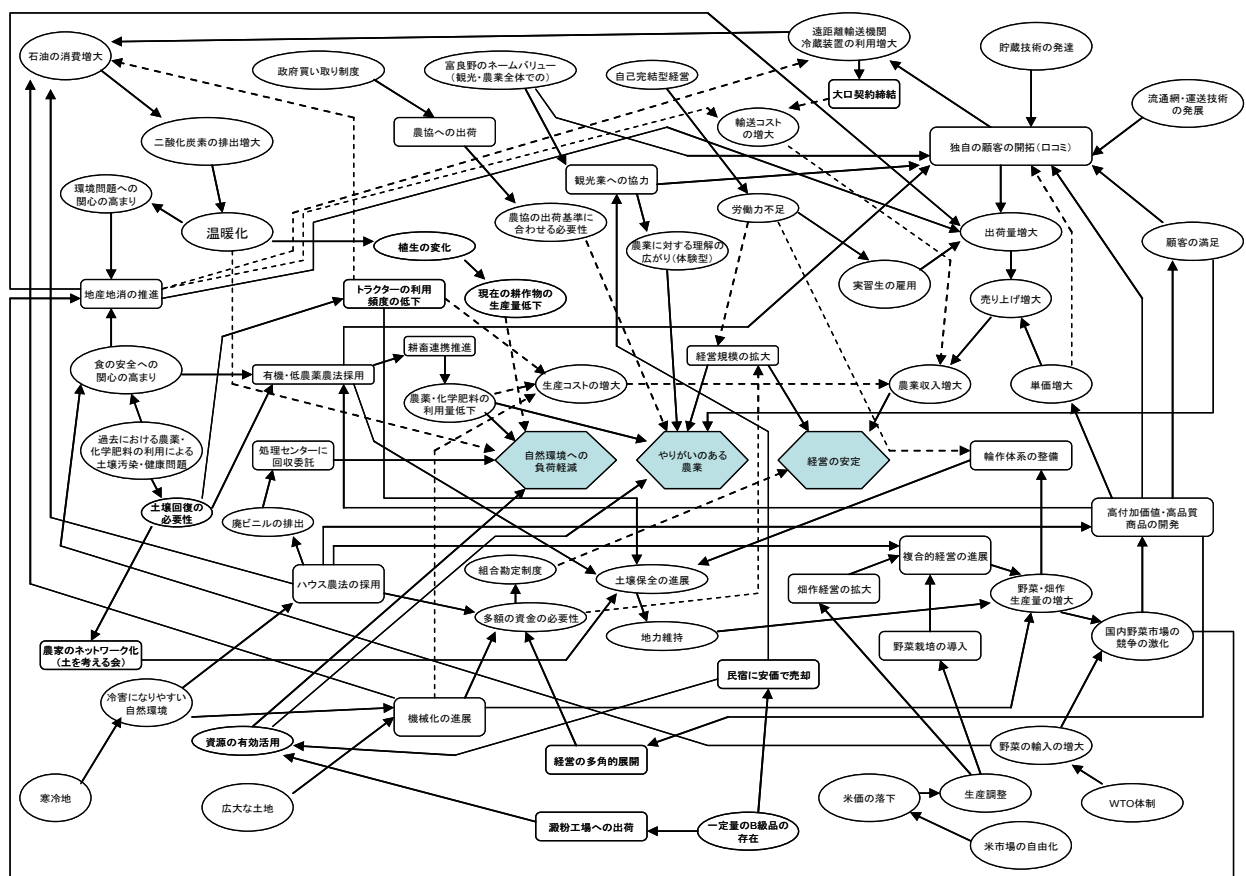
例) 農業において、「寒冷地」であるため「冷害になりやすい自然環境」にあり、それに適用するために「機械化の進展」が図られるが、これは「生産コストの増大」を招くことになり、「農業収入の増大」を阻害することになる。「農業収入の増大」が「経営の安定」に繋がる以上、機械化の進展は「経営の安定」にとってマイナス要因となる。



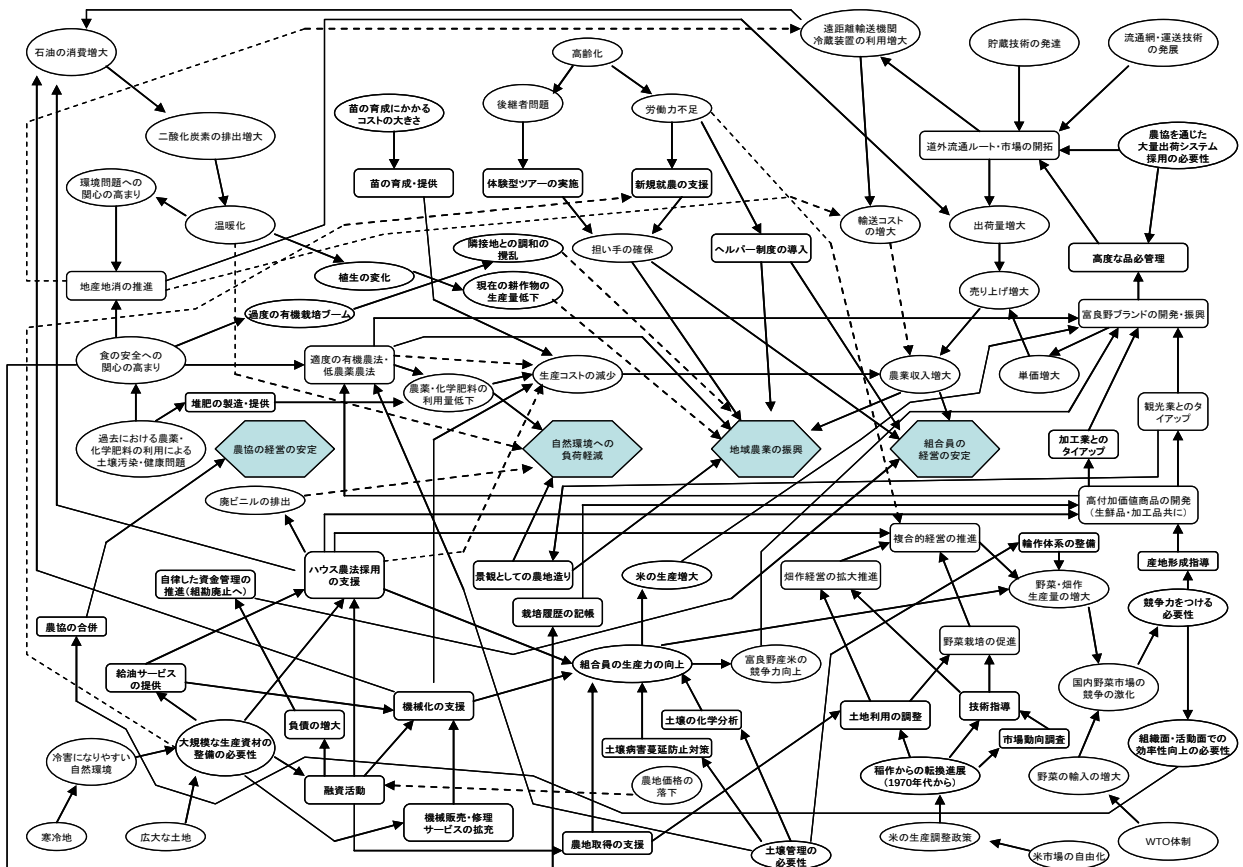
付録図-1 問題構造認識図(付録図-2~17)の凡例



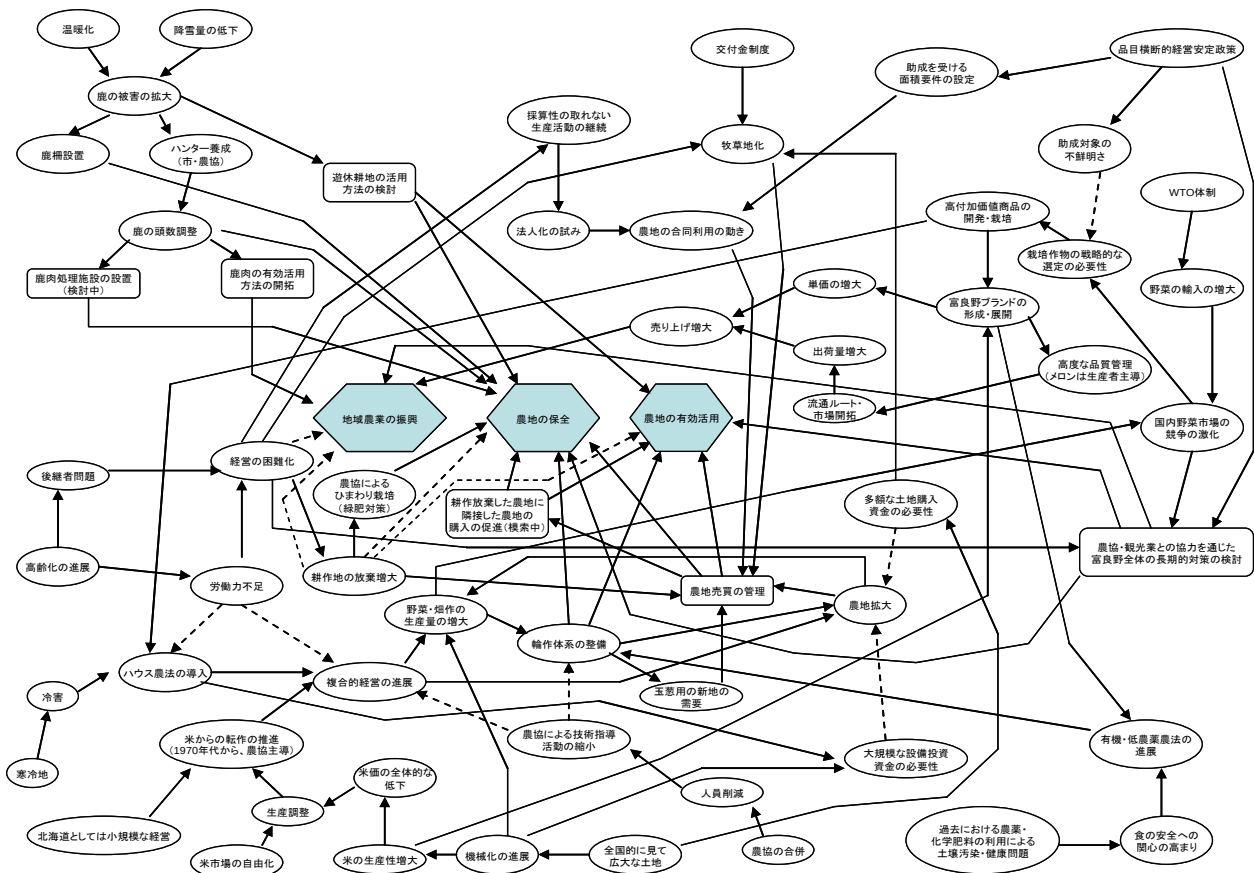
付録図-2 富良野市個人農家の問題構造認識図(インタビュー前)



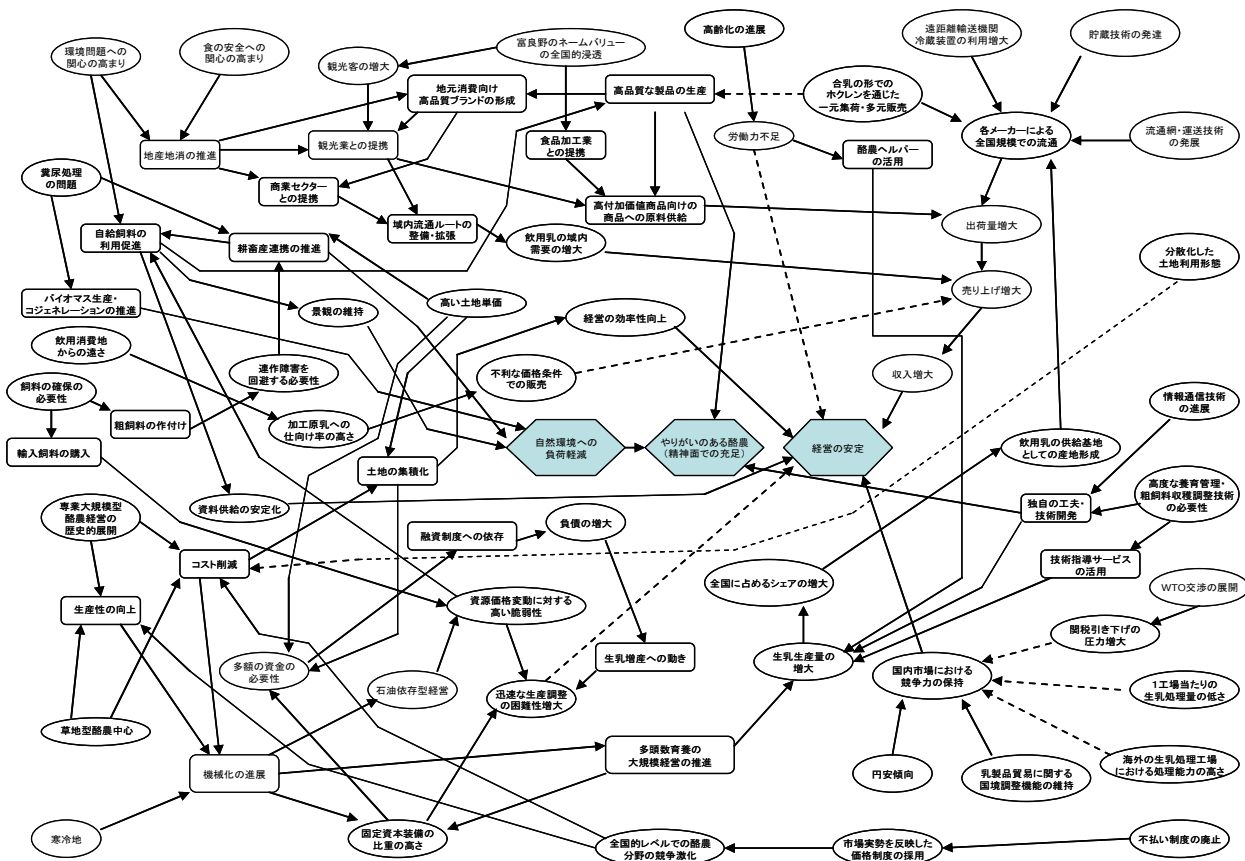
付録図-3 富良野市個人農家の問題構造認識図(インタビュー後)



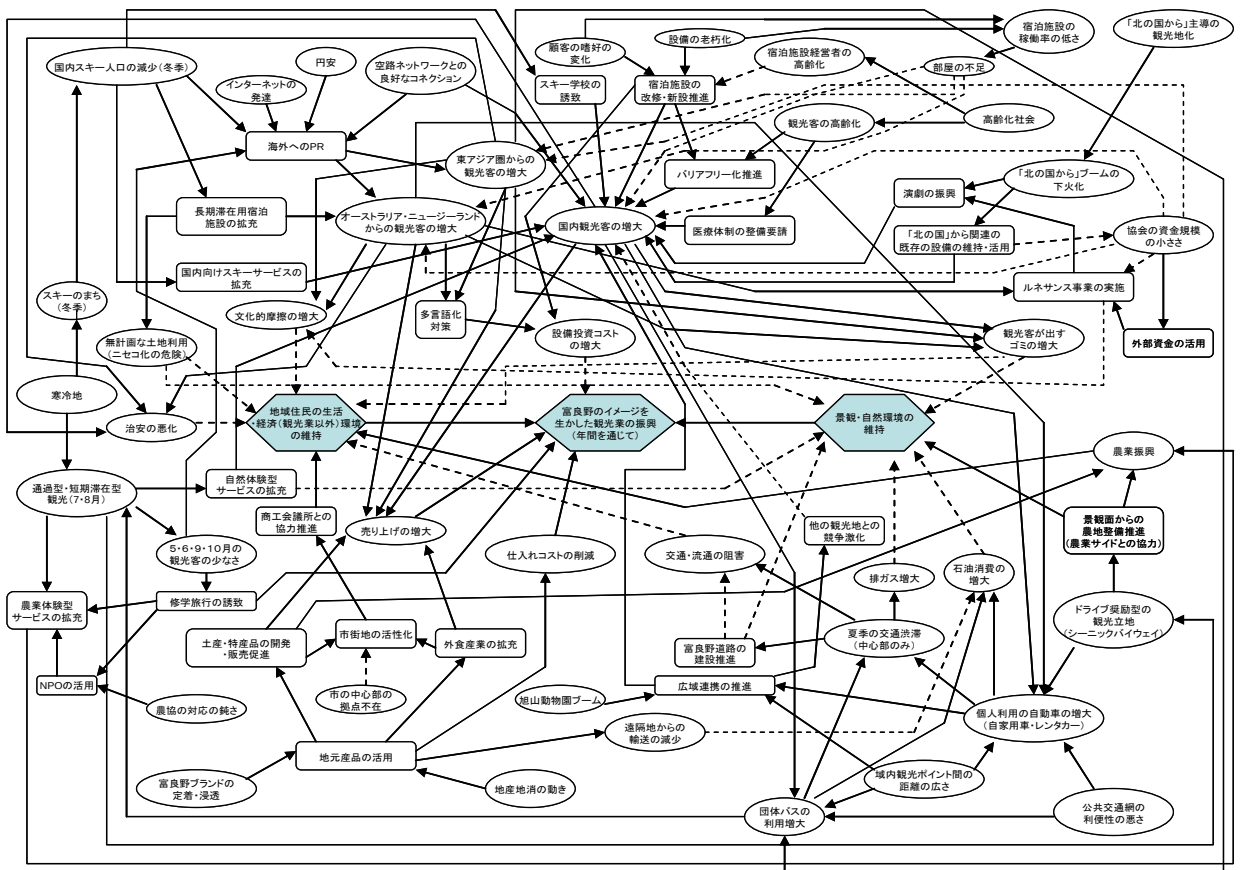
付録図-4 富良野市農業協同組合関係者の問題構造認識図



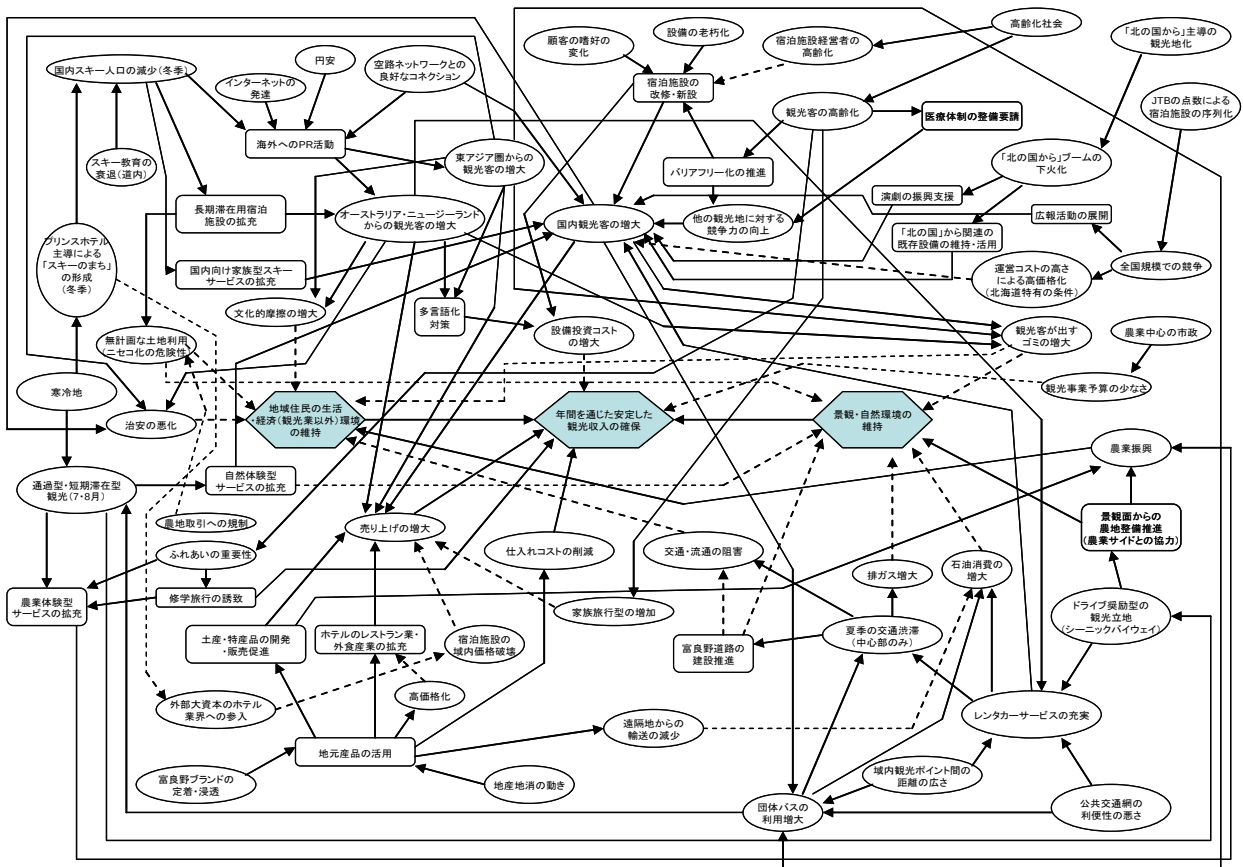
付録図-5 富良野市農業委員会関係者の問題構造認識図



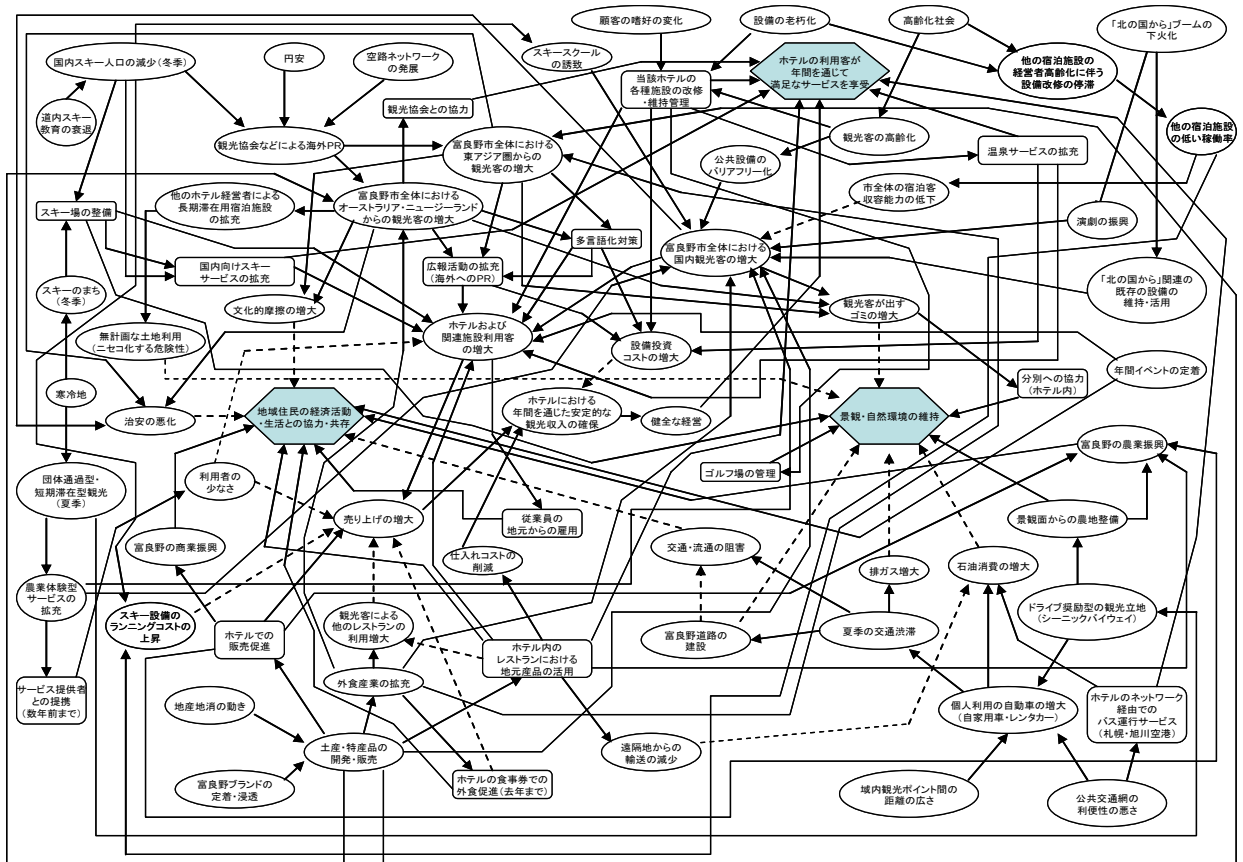
付録図-6 富良野市酪農家の問題構造認識図



付録図-7 富良野市観光協会関係者の問題構造認識図

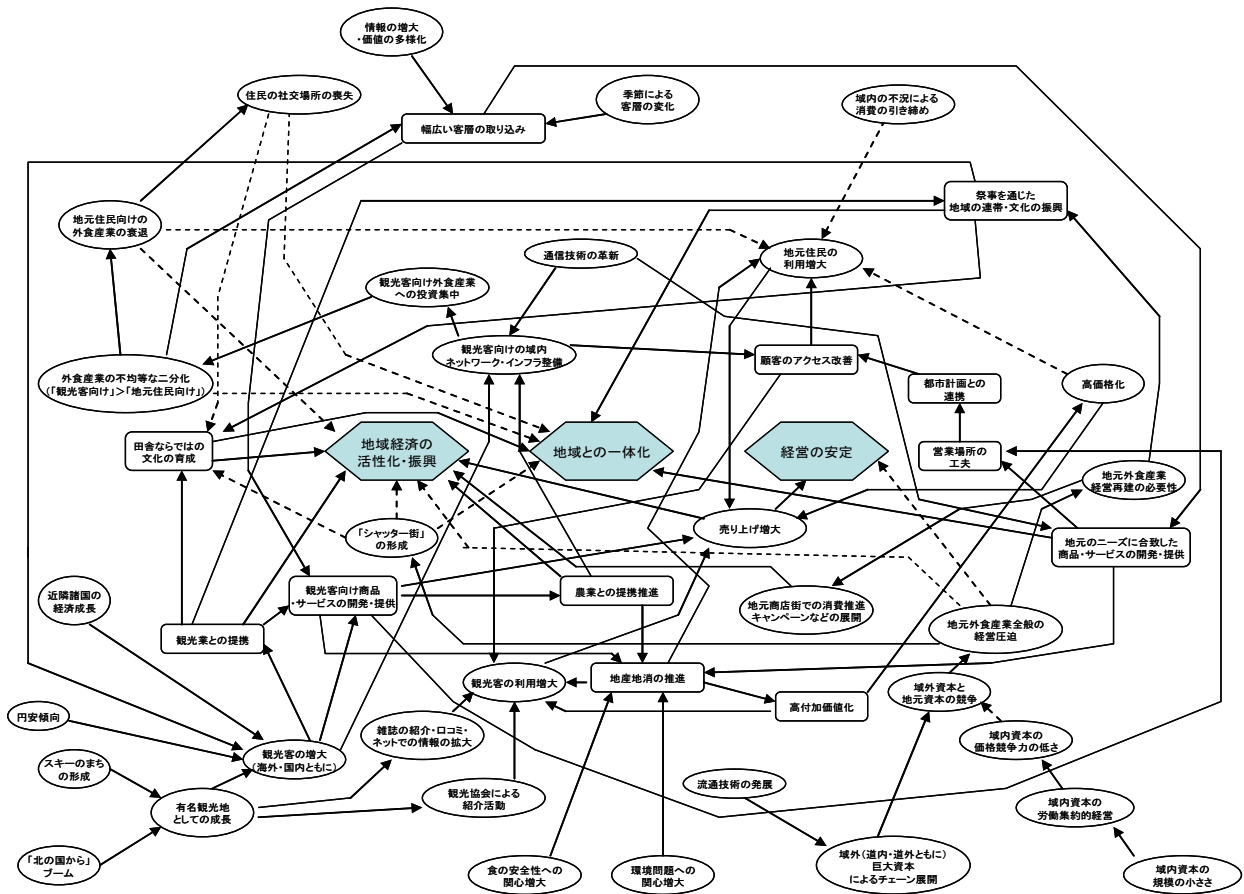


付録図-8 富良野市旅館組合関係者(ホテル経営者)の問題構造認識図

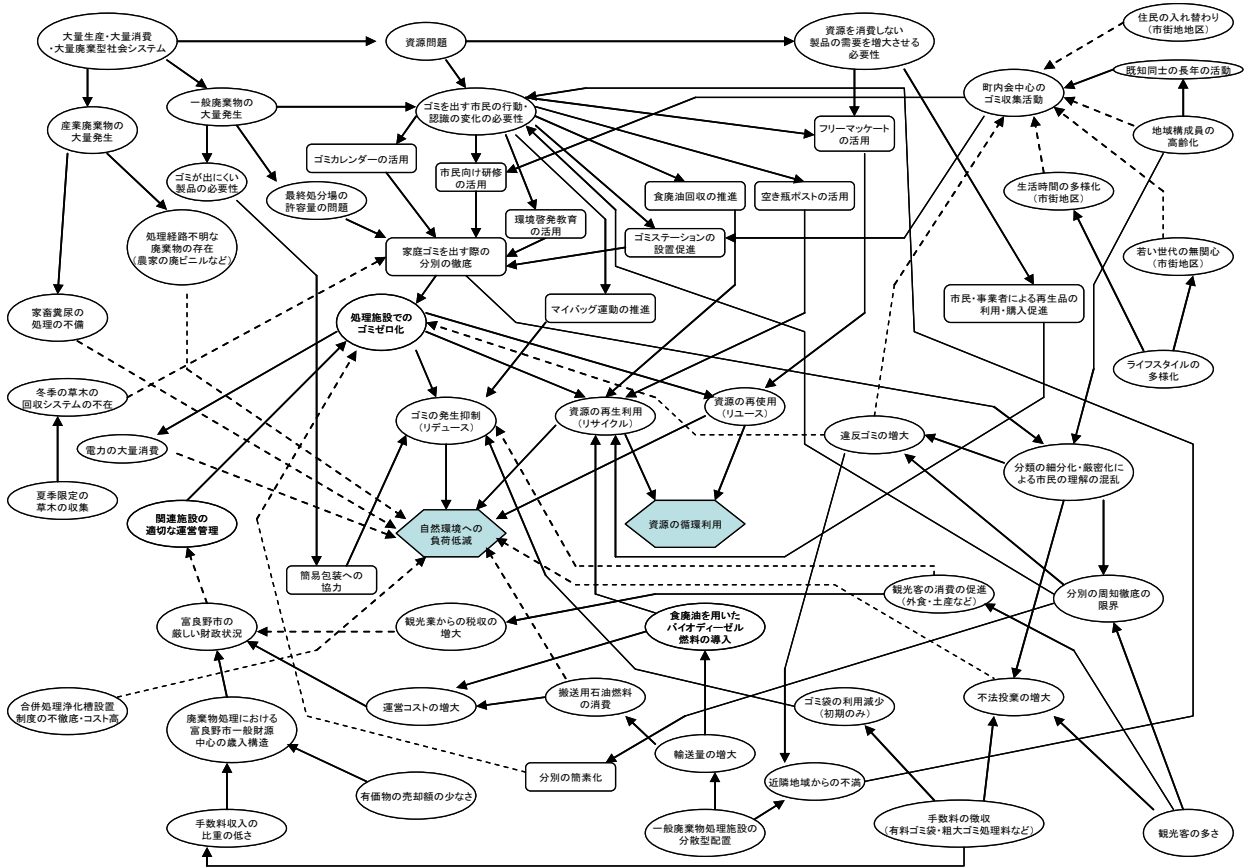


付録図-9 富良野市大手ホテル支配人の問題構造認識図

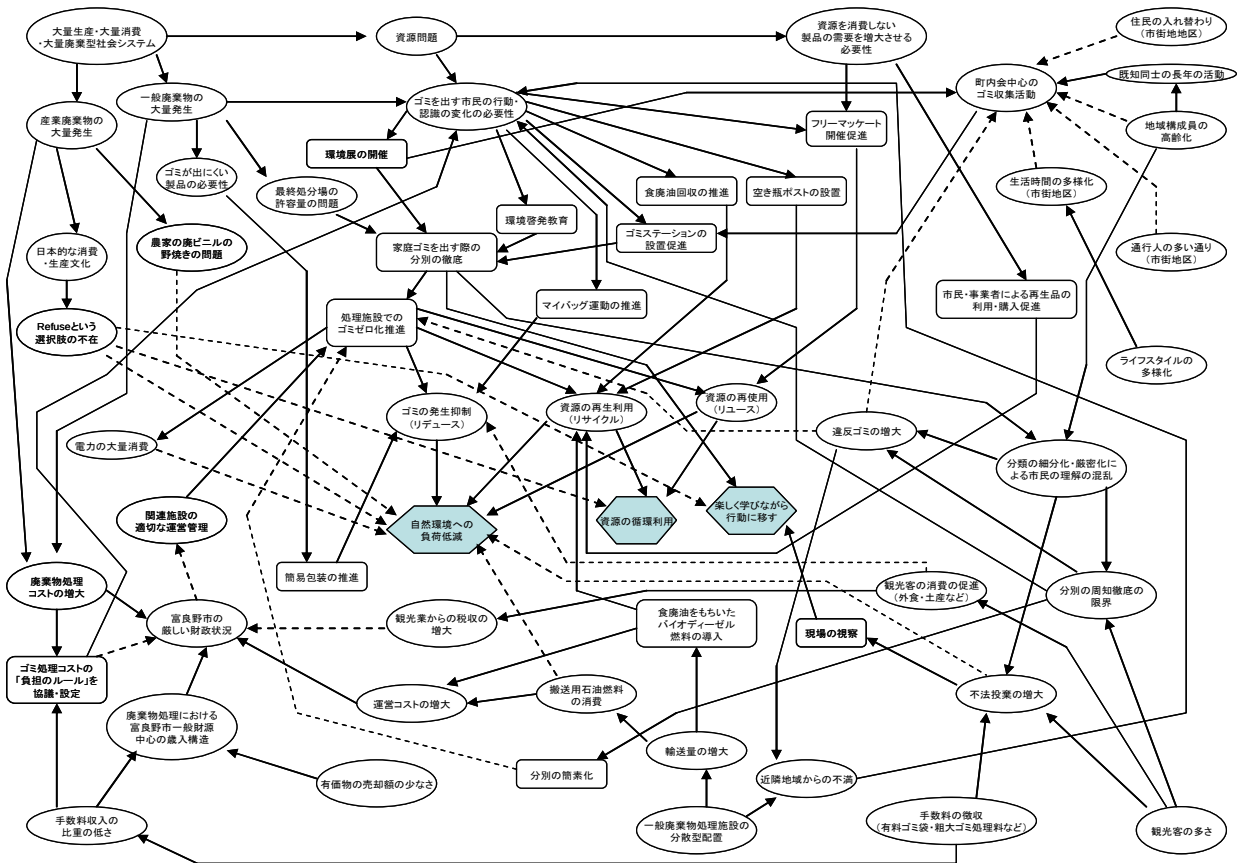
142



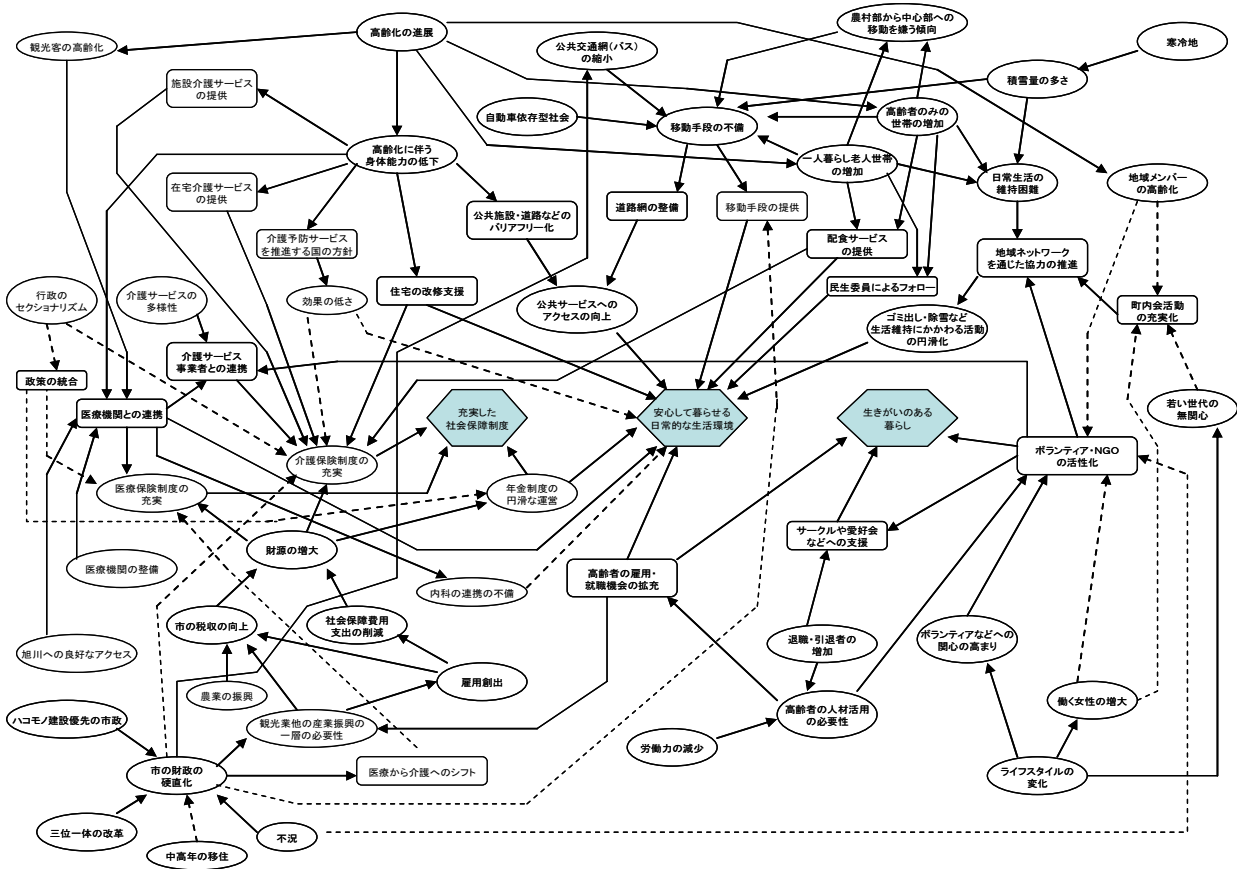
付録図-12 富良野市レストラン経営者の問題構造認識図



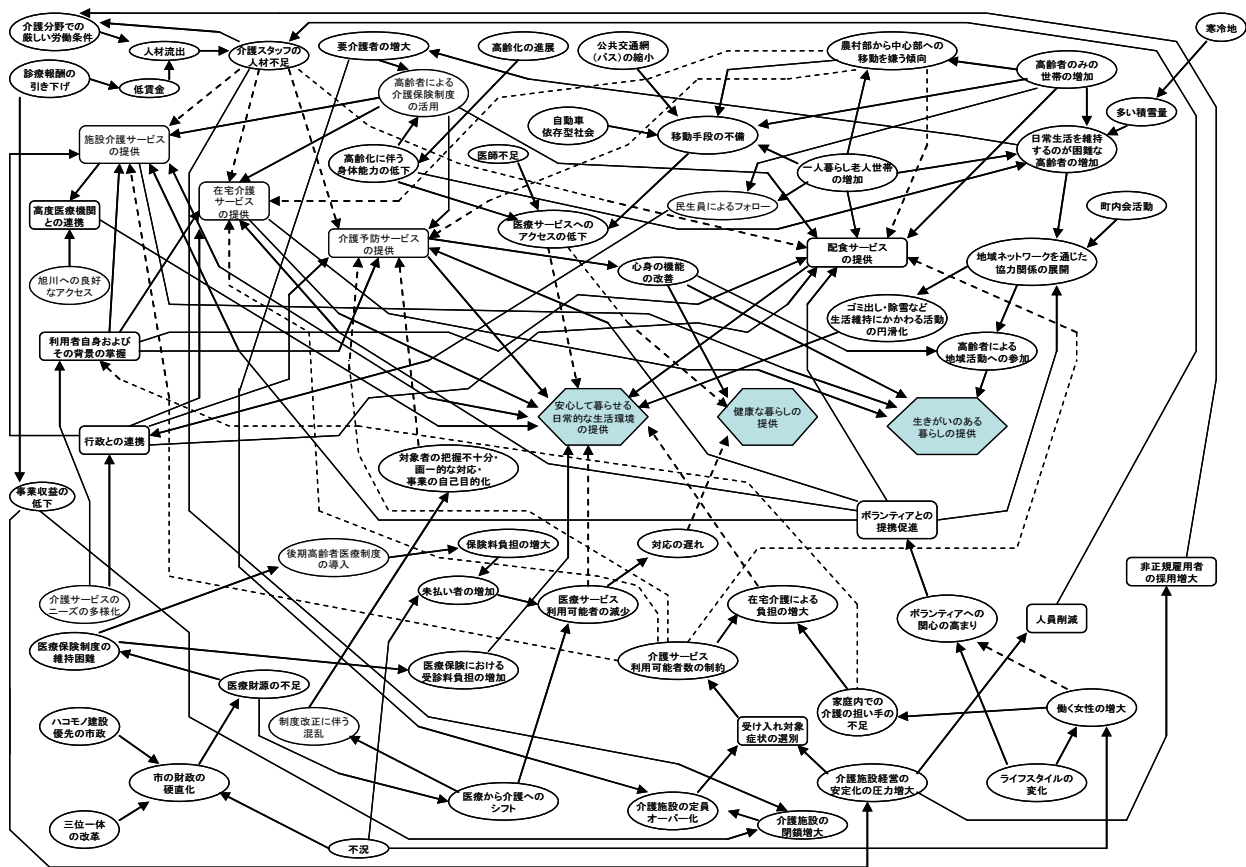
付録図-13 富良野市町内会関係者の問題構造認識図



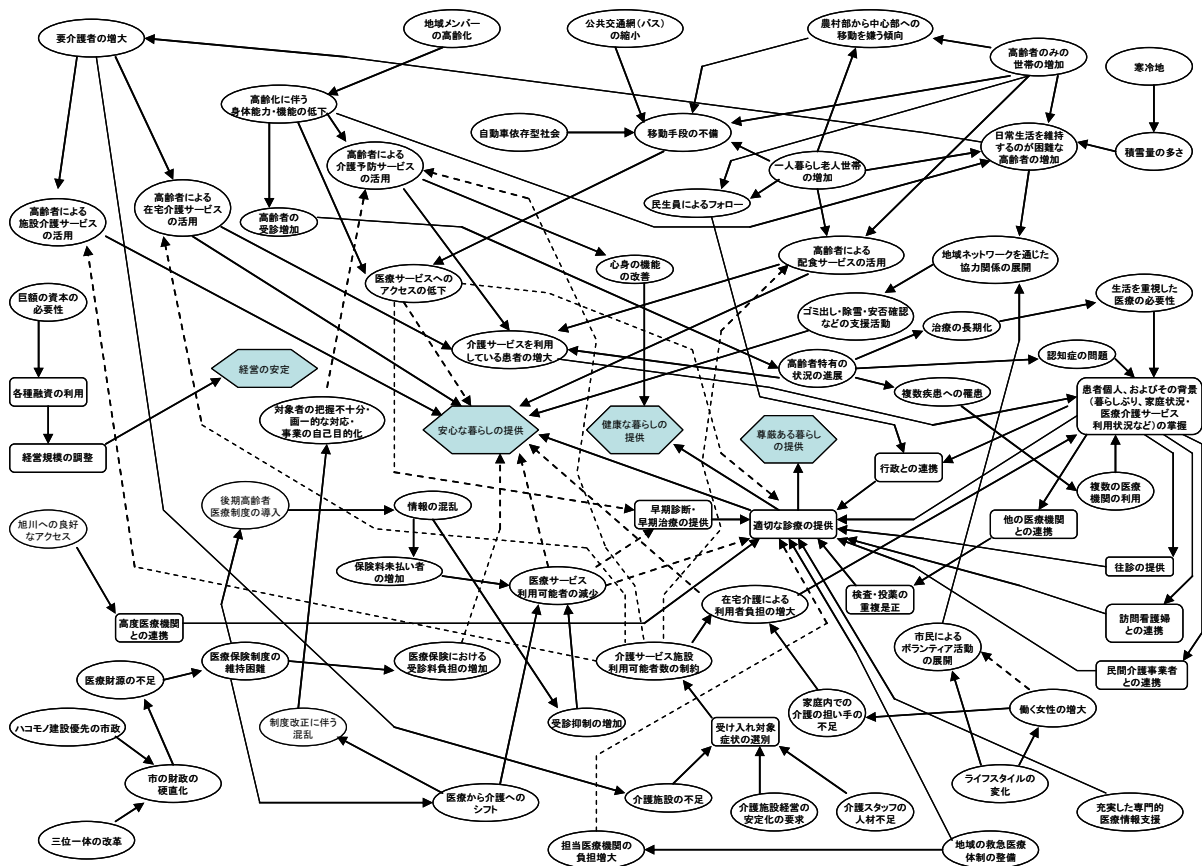
付録図-14 富良野市ふらの市民環境会議関係者の問題構造認識図



付録図-15 富良野市役所社会福祉担当部局職員の問題構造認識図



付録図-16 民間福祉施設のケア・ワーカーの問題構造認識図



付録図-17 民間内科医院経営者の問題構造認識図

PROBLEM PERCEPTION OF MAIN LOCAL ACTORS ON SUSTAINABILITY IN FURANO CITY, HOKKAIDO

Yuka MOTODA¹, Yasuhiko KUDO², Hideaki SHIROYAMA³, Hironori KATO⁴ and Nobuyuki TSUJI⁵

¹ Professor, Gakushuin University, Faculty of Law (E-mail: yuka.motoda@gakushuin.ac.jp)

² Post-doctoral Fellow, Hokkaido University, Center for Sustainability Science (E-mail: gongteng@sgp.hokudai.ac.jp)

³ Professor, University of Tokyo, School of Law and Politics (E-mail: siroyama@j.u-tokyo.ac.jp)

⁴ Dr. Eng., Associate Professor, University of Tokyo, Dept. of Civil Engineering (E-mail: kato@civil.t.u-tokyo.ac.jp)

⁵ Dr. Sci., Associate Professor, Hokkaido University, Center for Sustainability Science (E-mail: n-tsuji@sgp.hokudai.ac.jp)

This paper surveys the perceptions of main actors regarding the problems on sustainability in Furano, Hokkaido and analyzes them with the problem structuring method. First, we interview the local actors in agriculture, tourism, commerce, waste disposals and recycle, social welfare and mass media. Then, we abstract the political issues concerning the local sustainability and examine their feasibility through the reciprocal expectation analysis among stakeholders. The results show that the political issues include the improvement of performance in agricultural and tourism sectors, strategic cooperation among different sectors, the effective efforts to increase the local government's revenue, the enhancement of local culture and the new function and human developments for further cooperation among stakeholders.

Key Words: local government, sustainability, problem structuring analysis, Furano, interview