

北海道空知旧産炭地域における炭鉱遺産を手がかりにした地域再生

An Approach to Revitalization of Old Coal-mining Area by Coalmine Heritage
in Sorachi Region, Hokkaido

吉岡 宏高*

YOSHIOKA Hirotaka

北海道空知旧産炭地域は、基幹産業であった石炭産業が崩壊し、経済・社会的に厳しい状況に追い込まれた。地域固有の歴史的な文脈を表象する炭鉱遺産は、これまでは負の遺産として認識されてきたが、外部からの評価や注目という外的環境の変化を得て、地域再生の有力な手がかりとして認識され、1990年代後半から市民が先導して実践的な活動が展開されている。

本研究では、これら活動を踏まえて現在策定中の地域政策について、その経緯を整理するとともに中間段階の内容を報告し、今後の政策策定に資するための考察を行う。

キーワード：観光まちづくり、ヘリテイジツーリズム、地域マネジメント、創造都市

1. はじめに

北海道空知支庁の旧産炭地域⁽¹⁾（以下「旧空知産炭地域」）では、1960年代以降、基幹産業であった石炭産業が急激に崩壊し、社会・経済的に極めて大きな打撃を受けた。炭鉱閉山に伴う地域崩壊を食い止めるため、産炭地域臨時措置法によって、企業誘致・産業振興、基盤整備、自治体財政支援を柱とする国による産炭地域振興政策が展開された。

特に、炭鉱が最後まで残り疲弊の著しい夕張市など5市1町に対しては、1980年代後半に入って大規模プロジェクトの推進と広域展開が打ち出された。これに従い、「空知地域振興基本構想」「スカイバレー構想」「粗形材タウン構想」など多くの構想・計画が策定され、マウントレース大規模リゾート（夕張市・計画総事業費300億円）、星の降る里カナディアンワールド（芦別市・同45億円）、地下無重力実験センター（上砂川・52億円）など、事業費計画で971億円にのぼるプロジェクト開発が着手された¹⁾。

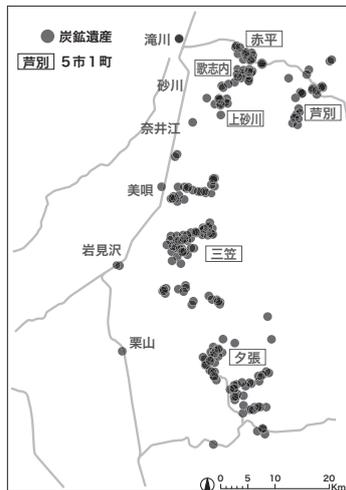


図1 空知旧産炭地域と炭鉱遺産

しかし、大規模プロジェクトのほとんどが破綻や中止に追い込まれた。また、5市1町という枠組の共通項は、最後まで炭鉱が残ったという点だけにあったため、相互連携の成果は限定的で、各自自治体による個別の取り組みに終始した。

これらの経緯から、今日に至っても地域再生の兆しは見えていない。当該地域の人口は、1960年と2005年を比較すると、不況が著しいとされる6条地域で△63.5%、5市1町で△80.6%となっている。また、高齢化率は6条地域26.1%、5市1町36.5%（全道平均21.4%）、財政力指数は6条地域0.32、5市1町0.22（同0.45）、生活保護率は6条地域16.7%、5市1町33.3%（同22.3%）となっている²⁾。

基盤整備による企業誘致と大規模プロジェクトによる産業のソフト化という国主導の地域政策は、国の財政支援が2001年度で終了したこともあって、行き詰まったと言える。これに対して、地域独自で新たな地域政策を展開しようとする機運はほとんど見られないまま、旧産炭自治体の財政は一層厳しさを増し、2007年度には夕張市が財政再建団体となった。

2. 炭鉱遺産に着目した政策展開の経緯

このような逼塞した状況の中で、1998年度に開始された北海道空知支庁による独自事業を契機として、地域主体で新たな政策の策定形成と具体的な展開を模索する動きが現れた。地域に蓄積された有形・無

*札幌国際大学観光学部

形の炭鉱遺産を「炭^マ鉱の記憶」というキーワードで括った地域再生に向けた動きは、市民による先導的な活動展開と空知支庁による間断ない支援によって、今日まで約10年間にわたって継続し展開されてきた。特に、市民団体の中核的なメンバーたちは、1990年代後半から、旧空知産炭地域と同様の歴史的文脈にあるドイツ・ルール地域で展開された地域再生プロジェクト「IBA エムシャーパーク構想」に着目し交流を続けてきた³⁾。先行するドイツの取り組みに触発され、独自の地域政策を打ち出そうとした動きは注目される。

その一方で、これまで国の政策フレームに沿って行動してきた地域住民や自治体行政には、地域で独自に政策を形成することに対する理解が浅いままの状態が続いた。このような、旧空知産炭地域を構成する各主体相互での認識の食い違いや足並みが揃わないという課題を解決しようと、市民団体の連合組織⁴⁾は、2005年11月に「炭鉱遺産サミット」を開催した。旧空知産炭地域の首長8名が出席し、約250名の地域内外の市民が傍聴した会議では、炭鉱遺産を手がかりにした地域再生に対して「ネットワーク」「選択と集中」によって「ともに事にあたる」ことを合意した。

これら10年にわたる活動を通じて、地域内外に対する炭鉱遺産のアピール度は向上し、その中で次第に市民が担い手として存在感を高めてきたことが、地元新聞の報道記事件数の推移からも見てとれる。

表1 北海道新聞の記事数

検索語 年度	炭鉱遺産 or 炭鉱の記憶	市民 and (炭鉱遺産 or 炭鉱の記憶)	支庁 and (炭鉱遺産 or 炭鉱の記憶)	産炭地域 and 財政	夕張
1995	0	0	0	11	1,326
1996	0	0	0	16	1,268
1997	2	1	0	8	1,238
1998	14	8	10	22	1,366
1999	36	20	24	27	1,361
2000	31	15	14	30	1,344
2001	113	31	24	14	1,527
2002	111	44	12	4	1,434
2003	159	57	13	10	1,414
2004	68	34	7	4	1,202
2005	83	36	14	1	1,095
2006	71	31	7	119	2,325
2007	65	31	3	33	2,335

単位：件 出所：北海道新聞記事データベースで検索

しかし、新たな地域政策の策定は容易に具体化しなかったが、夕張市の財政破綻を奇貨として、市民側が主体的に関係者へ働きかけることによって、2007年度から空知支庁の独自事業として政策の策定作業が行われることとなった。

本論は、その政策素案の策定に携わる立場から、中間段階の政策骨子²⁾の内容を報告⁵⁾するとともに、

その特徴と今後の課題について考察する。

3. 活性化戦略構想の概要

(1) 政策の新たなパラダイム

旧空知産炭地域が再生するためには、個々の自治体単位の努力と自立への取り組みは必要であるが、それだけでは十分ではない。

これまで自律的な地域政策を打ち出し得なかった要因として、国や道の政策に対する過度の依存が強く指摘できる。外的環境の変化に対して自律的に対処する拍動を生むためには、地域内外のつながり（特に地域外からの刺激）を重視すべきであり、自治体行政だけが国・道を相手に窓を開いている従来の構造ではなく、地域内の各階層・主体が地域外に向けて眼を開き繋がりを持つ構図の構築が不可欠である。

また、従来は「暗い炭鉱のイメージを払拭する」ことが地域政策において最大の眼目となっていた。しかし、「炭鉱ができたからまちが成立した」という出自から目を背けることは、地域が今日ある意義を自ら否定してしまうことに他ならない。むしろ、わが国発展の原動力として活躍した誇りを取り戻し、それを地域の価値として発揮する考えに転換すべきである。

また、旧空知産炭地域は、高齢化・人口減少・財政破綻など、わが国が凝縮社会へ急激に転換する際に発生が懸念されている課題を一身に体現している。このような最も厳しい地域において再生に向けた仕組みやストーリーを構築し実行できれば、国や他自治体にとって先導的な取り組みとして認識され、地域存続の価値や意義を主張することができる。

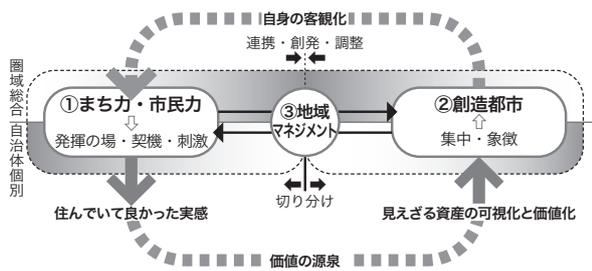
そのためには、少なくとも「ともに事にあたらう」という姿勢の一致（＝アコモデーション）と、やるべきことの範囲（＝ドメイン）の明確化が不可欠であり、本構想はそれを誘導するための指針となる。

(2) 基本的な考え方

再生戦略の基本的な視点として、① まち力・市民力、② 創造都市、③ 地域マネジメントの3つを基底にして、地域内外の循環を生み出す。

① **まち力・市民力**：自治の基本である市民が地域課題の解決力を持つことであり、従来の物的な社会基盤の整備に優先して、かつて炭鉱社会が持っていた強固なコミュニティーを再生する。そのためには、市民力を発揮するための場や契機・刺激が必要となるが、簡単に生成されるものではないため、初期段階

図2 全体構造



としては外の力を内部化する取り組みを基本とする。

② 創造都市：「モノ」ではなく、見えざる資産など「コト」をもとにした差別化や、結果よりも途中経過を共有することによって、地域外の人々の注目を集める。そのためには、地域アイデンティティーの鮮明化と、それを表現する地域資源の集中性・象徴性、さらに先駆的な取り組みの実践が必要である。炭鉱遺産は、そのランドマークとテーマになり得る当該地域最大の資源である。

③ 地域マネジメント：① まち力・市民力を高める地域内のローカルな所作と、② 創造都市として地域外に打ち出すグローバルな視点での取り組みの相互を、調整・連携し地域内外の動きをマッチングさせる機能である。目指すのは、個々の取り組みの組み合わせによる創発力の発揮であり、ローカルとグローバルという相反する視点を時々上手く使い分け結びつけるための機能と場が必要となる。

②➡①：炭鉱の記憶（炭鉱遺産）という見えざる資産の可視化と価値化であり、最も明快な形としては、ヘリテイジツーリズムで具体化される。これまで当該地域に最も欠けていた外からの眼差しに触れ、自らを客観化する所作を通じて、①を促進強化しようとするものである。

①➡②：①は、地域外に訴求する②の局面で固有性の源泉となるが、当該地域では現実的に弱体化していることから、物的・経済的な希求水準を抑え縮小均衡策を取りながら、従来の価値観とは異なる価値観を実感し発揮できる場を用意する必要がある。

(3) 具体化のための全体構造

これら①と②は相互依存的な関係にあることから、どこに取り組みの糸口を求めるかが焦点となる。地域の置かれている状況から判断して、緊急に着手しなければならないのは、地域外の人々が旧空知産炭地域に着目し、それを地域内の動きへとつなげる仕組みづくりである。

地域外の人々が関心を持つ動機として、「知的好奇心」が最も有力なキーワードとなることが、ここ10年間の市民による活動実績から得られている。

次いで外部の力を内部化する局面では、従来の量的・経済的な観点だけでなく、質的・知識的な観点も加味して捉える必要がある。そのための実践的な「場」と「仕組み」を、旧空知産炭地の中で効果的かつ効率的に設定することと、その動きをマネジメントする場・仕組み・組織が大きな役割を果たす。

炭鉱遺産の価値化にあたっては、① コンテンツ（各拠点）の充実、② センター機能（ワンストップ拠点とマネジメント機能の具備）、③ 拠点～センター間のソフトとハードの仕組みの三点が焦点となる。テーマとトレイルの設定、対象者層の同定など具体的な展開方策は、2008年度末までにアクションリサーチ⁶⁾を伴いながら構想作業が進められている。

地域外の対象層は、従来の行政政策で追求してきた人数重視の「不特定多数」ではなく、現在すでに地域活動の力となっている「特定少数」を基盤にしなが、知的好奇心が強く地域振興に理解がある有為な人材を多く含む「特定多数」へと拡大する。

(4) 選択と集中による展開

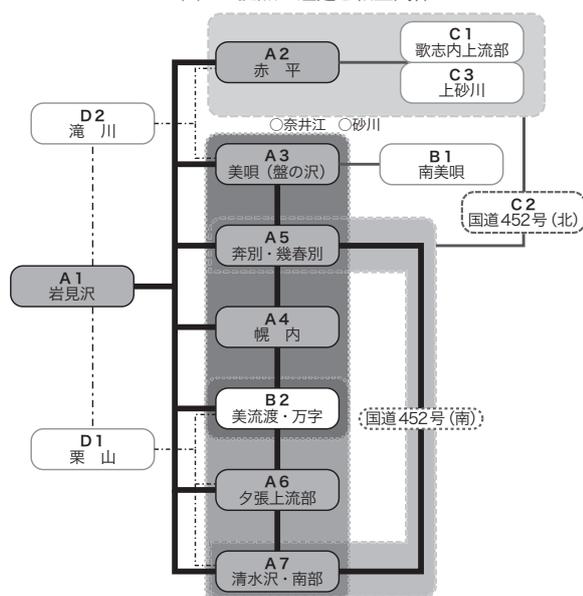
地域外に対し訴求力を持ち、かつ地域内では象徴や場となるための拠点の設定にあたっては、当該地域の限られた地域経営資源の現状を考慮して、場所を選択し地域資源を集中投入して取り組む必要がある。

その選択にあたっては、① ランドマーク（地域アイデンティティーの象徴）、② 炭鉱遺産価値（資源の賦存・集積状況、分野のバランス）、③ 展開の可能性（立地位置、これまでの取り組みの蓄積や先導性）という三つの基準で選定した。

検討の結果、13エリアが選定された。これら拠点は一様な重みを持つのではなく、旧空知産炭地域全体で「炭鉱の記憶」の表現として空間的な連続性を検討した上で、相乗・補完・代替という関係性によって整序化されている。

- 【A】：地域の歴史的な文脈を表現するため欠かせない拠点
で相乗的に機能する [岩見沢、赤平、美唄（盤の沢）、
奔別・幾春別、幌内、夕張上流部、南部・清水沢]
- 【BC】：【A】への補完関係にある拠点で、優先度は【B】>
【C】となる [南美唄、美流渡・万字、歌志内上流部、
国道452号北部、上砂川]
- 【D】：【A】のセンター機能を代替する拠点 [栗山、滝川]

図3 拠点の選定と相互関係



4. まとめ

(1) 政策策定の特徴と意義

これまで述べてきた地域政策の特徴として、次の点を指摘できる。

第一に、多様な主体の関与である。市民（NPO）と地方政府（道）は、策定が発意されてから今まで、密接に関わりながら進めてきた。近年は、当該地域の活動に関わりのあった大学教員6名が、地域内部では自覚し難い視点を補う意図から、積極的に関与していることが特筆される。市民側の幅広い動きを集約するボトムアップ式だけではなく、大学教員の学術的な知見に担保された目標設定型のターゲットシューティング方式の双方から取り組まれている。

第二に、計画概念についてである。計画が決まったから具体的取り組みがスタートする（ハードシステム）のではなく、重ねられた実践をもとに一定の方向性の下で現状を変革するための次の新たな現実を示すための計画（ソフトシステム）として構想されている。

第三に、地域政策として立案されながら、「観光まちづくり」の定義⁷⁾に合致した典型例としての内容を具備していることである⁸⁾。特に、自治体間を横断する広域的な展開、市民主導、実践を伴いながら策定されていることが特徴的である。

(2) 今後の課題

政策の実効性を担保するためには、具体的な政策案の内容が周到に計画されるだけでなく、地域内の市民・行政・企業に理解や定着を促されなければならない。現在策定中の政策は、従来の産炭地復興

政策とはパラダイムが大きく異なることから、これを理解してもらうことは容易ではない。そのため、新たな現実を生み出しながら理解を求めざるを得ないが、それには市民側の小規模散発的な動きだけでは十分ではなく、よりダイナミックな動きの創出が必要となる。そこで、特に人目に触れる機会が多い景観などにおいて、フィジカルな取り組みの早期実現が期待される。

また、地域内外の交流を促進する地域マネジメントを担う体制の構築が求められる。今回の政策策定の経緯から見てわかるように、現在の実質的なマネジメント機能は、市民側（特にNPO炭鉱の記憶推進事業団）がイニシアティブをとっているが、場・組織・機能の一体性は完備されていない。そこで今後は、観光圏整備法のような支援策を導入しながら、いち早い具体化が求められる。

【補注】

- (1) 旧空知産炭地域の範囲は、空知支庁10市15町のうち産炭地域振興臨時措置法第2条（石炭鉱業の不況による疲弊の著しい石炭産出地域及びこれに隣接する地域）に指定された9市7町を指し、このうち同法第6条（特に石炭鉱業の不況が著しい地域）に指定された7市5町または第8次石炭政策（1987～1991年度）の開始時に坑内採掘炭鉱が残っていた5市1町（夕張市・三笠市・歌志内市・赤平市・芦別市・上砂川町）が中核をなしている。
- (2) 人口は国勢調査、財政力指数は2006年度総務省決算カード、生活保護率は2005年北海道資料。
- (3) 2001年に市民側の主催で構想に係わった専門家を招き札幌市で講演会を開催して以来相互の交流は続いており、市民活動メンバーのルール訪問は延べ10回・35名に及んでいる。
- (4) 産業遺産を活かす地域活性化実行委員会。旧空知産炭地域各地の市民団体と札幌圏の学識・有識者で構成され、2003～2005年度に活動し、2007年にNPO法人炭鉱の記憶推進事業団が組織される母体となった。
- (5) 空知産炭地域活性化戦略構想（2007～2008年度）。策定にあたっては、炭鉱遺産と景観の二部門に分かれて検討されているが、本論では、主として全体構造の策定を担う炭鉱遺産部門からの視点に集中して記述した。
- (6) 2008年度のアクションリサーチは、図-3に示した13エリアのうち□拠点で集中的に展開されている。夕張市清水沢地区（同A-7）で地域資源としての炭鉱遺産部門の再評価と市民の取り組みに向けた端緒を開くための実証、赤平市赤平地区（の拠点A-2）と三笠市幌内地区（同A-4）で景観ワークショップが展開されている。
- (7) 西村（2002）による定義「地域が主体となって、自然、文化、歴史、産業、人材など、地域のあらゆる資源を活かすことによって、交流を振興し、活力あるまちを実現する活動」³⁾。
- (8) 観光が夕張市の財政破綻の原因であるという認識が管内自治体に根強く、観光に対する過度な警戒感があることから、「観光まちづくり」の概念を全面的に打ち出せないという制約が存在している。

【参考文献】

- 1) 北海道の石炭編さん委員会（1993）：北海道の石炭、北海道通商産業局、p.363
- 2) 北海道空知支庁（2008）：「元気そらち！産炭地域活性化促進事業」中間報告書、北海道空知支庁
- 3) 西村幸夫（2002）：まちの個性を生かした観光まちづくり（観光まちづくり研究会編『新たな観光まちづくりの挑戦』、ぎょうせい）、p.21