

|      |                                    |
|------|------------------------------------|
| タイトル | 自然環境の資源化による農山漁村の定住対策：北海道寿都町の地域資源管理 |
| 著者   | 早尻，正宏；HAYAJIRI, Masahiro           |
| 引用   | 開発論集(106)：89-124                   |
| 発行日  | 2020-09-30                         |

# 自然環境の資源化による農山漁村の定住対策

## —— 北海道寿都町の地域資源管理 ——

早 尻 正 宏\*

### はじめに

農山漁村の生業<sup>なりわい</sup>は、食料や生活資材の供給という物質生産機能を有する。と同時に、国土の保全、水源のかん養、文化の伝承といった公益的機能も併せ持つ。こうした農山漁村が備える多面的機能（＝物質生産機能＋公益的機能）が持続可能な国土空間をつくり、一国の生産と生活を支え、「国民経済の底を深く」[守友, 1991: 46] している。

しかし、国土の骨格を形成する農山漁村は、高度経済成長期から現在に至るまで、その時々で強弱はありつつも、過疎化と高齢化の波に洗われてきた。この間、「地域の再生」<sup>1</sup>を図るため、国内各地でさまざまな政策的努力が重ねられてきたが、人口の減少と大都市圏への集中がやむ気配はない。農山漁

村の持続性は、安定した国民の暮らしを支える条件の一つにはかならないが、農山漁村の多くはいま「持続可能性の危機」[岡田, 2019]に直面している。

本稿の目的は、人口急減への対策が急がれる農山漁村の定住方策について、自然環境の「資源化」という取り組みに焦点を当てて、その実際と課題を明らかにすることにある。

例えば、近年、都市から農村に移り住む「田園回帰」という変化の「芽」がみられる[小田切, 2014; 藤山, 2015]。まだ力強さには乏しいものの、この「芽」をどう育て、「先進地」イギリスのように国民的な動きとして定着させていくのか[早尻, 2019]。国内外の先進事例に学びながら、実践と研究の両面で、農山漁村の定住条件を強化する道筋を具体的に探り出す時期にきている。

農山漁村の定住促進に特効薬はない。地域経済の基盤となる農林漁業は時間軸の長い生業であり、「地域の再生」には息の長い取り組みが求められる。だとすれば、定住対策には、その時々で揺らぎをみせる政策の動向から一定の距離を置く「安定性」が不可欠となる。筆者が、定住促進を図る各種施策の法制度的な裏付けとして、人権のカタログに「定住権」を加える必要性を指摘する所以である

<sup>1</sup>「地域の再生」とカッコ書きにしたのは、主体と目的、内容を異にする地域形成の在り方を巡る二つの潮流を区別したいからである。本稿では、暮らしの足元から積み上げる「下」からの住民（自治体）主導のボトムアップ型の地域づくり、という意味をこの用語に込めている。それは、地域社会それ自体の内発性を重視するということであり、もう一方における、政府（国）主導の「上」からのトップダウン型の国土開発とは本質的に対抗関係にある。

\*（はやじり まさひろ）北海学園大学開発研究所研究員，北海学園大学経済学部准教授

[早尻, 2018]。

とはいえ、それだけでは十分ではない。現代日本の農山漁村がいま問われているのは、「定住権」という権利を日々の営みの中に具体的にどう生かしていくかである。それは、農業経済学者の守友裕一が指摘するように、「『仕事おこし』は現代における人権の基礎であり、『地域づくり』は人権の展開を意味する」[守友, 1991: 238]ということになる。「定住権」は、「仕事おこし」や「地域づくり」という文脈に位置付けられて初めて効力を発する権利なのである。

こうした「定住権」の実質的な保障、守友の言葉を借りれば、「人権の展開」を図る上で検討すべき論点として、次のようなものが挙げられる。さしあたり、生産と生活の二つの側面に焦点を絞って、整理しておきたい。

まず、生産面では、地域資源を活用して、安定的な所得を得る方途を見いだすことが挙げられる。守友のいう「仕事おこし」である。農山漁村は、都市に比べて、どうしても就業機会が限られる。そのため、地域住民はさまざまな仕事を組み合わせて世帯所得を確保してきた。ここで重要となるのが、地域の中の有力な産業（第一次産業）を核にして各産業（第二次・第三次産業）間のつながりを強め、物質と資金が地域内で循環する経済を生み出すことである[岡田, 2005]。

以上のような地域産業の正常な展開を土台にして、次に、生活面では、ケア（保健、医療、福祉）を拡充することが重要な課題となる。地域住民の「自らの意思」を最大限に尊重し、一生涯にわたって暮らし続けることができる支援体制を地域内に構築する必要がある。こうした公共サービスの拡充は、「地域

内のネットワーク、結合を強める方向で作用する可能性を持ち、人間としての結び付きを重視し、真の豊かさ、人間発達へとつながる側面を持って」[守友, 1991: 233]おり、その作用を通して生産の土台が再強化されていくことにつながる。

このように、生産と生活の両面から農山漁村の定住促進を図る上で鍵を握るのが、地域資源の有効利用である<sup>2</sup>。この地域資源という言葉については、学術用語としてだけではなく、政策用語としても広く使われており、その意味は使い手によってさまざまである。そこで以下では、先行研究を踏まえて概念整理を行っておきたい。

地域資源管理論の体系化に多大な貢献をした農業経済学者の永田恵十郎は、地域資源の特徴として、非移転性（移転が困難、または容易ではないこと）、有機的連鎖性（各資源間の結び付きの強さ）、非市場性（市場を通しての安定的な調達の難しさ）を挙げている[永田, 1988]。その上で、こうした性格を

---

<sup>2</sup> 資源一般をどのように捉えるのか。例えば、地理学者の石井素介は、「自然によって与えられる有用物で、何らかの人間労働が加えられることによって、生産力の一要素となりうるもの」[石井, 1965: 470]と定義している。また、近代日本の資源観を検証した佐藤仁は、石井の定義をアレンジして「働きかけの対象となる可能性の束」[佐藤, 2011: 17]として資源を捉えているが、それは「人間と自然とのあいだに多様な関係を生む可能性をもつ存在」[坪井, 1980: 111]という坪井伸広（農業経済学）の見解と重なるものである。人間や社会の役割に焦点を当てた以上の定義には、資源を固定的、静態的に捉えるのではなく、歴史的、動態的につかもうとする特徴が共通してみられる。いずれも時代や地域で異なる資源の姿を的確に捉えた見解であり、筆者もこれに同意している。

持つ地域資源を「本来的地域資源」と「準地域資源」に区分している。

「本来的地域資源」は「人間が自然に働きかける過程で対象となるもの」[永田, 1988: 87]で、地質や位置等の地理的条件、光や風等の気候的条件、農用地・森林・用水・河川、自然景観・生態系などである。

「準地域資源」は「なんらかの人間労働が加わることによって、本来的地域資源から生み出されるもの」[同上: 88]で、間伐材・家畜糞尿等、山菜等の地域特産物、「地域の伝統的な技術、情報等」<sup>3</sup>などが挙げられている。

<sup>3</sup> 地域資源を巡る永田の捉え方の特徴は、歴史的にストックされた地域固有の「伝統的な技術、情報等」を「準地域資源」の構成要素の一つに含むことにある。こうした「伝統的な技術、情報等」といったソフト面を地域資源に含むことには異論もあろう。しかし、永田があえて地域資源の一つとして「伝統的な技術、情報等」を位置付けた背景には、規模拡大を軸に経営的な合理性を追求した農業近代化路線により、「伝統的な技術、情報等」がなおざりにされ、社会的に合理的な地域社会を形成する上で不可欠な知識や知恵、ノウハウが失われてしまったという批判が込められている[早尻, 2013]。「伝統的な技術、情報等」が地域振興に意識的に用いられるべきであるという、地域活性化の視点に基づく永田の問題提起は、戦後日本の地域資源管理の在り方に一石を投じるものである。他方で、農業経営学者の酒井惇一は、素材的側面に焦点を絞って、「地域に賦存し、地域の生産に有用な自然物」[酒井, 1995: 32]として地域資源を定義している。そこでは、永田とは異なり、技術や情報、文化という無形要素は地域資源には含まれない。この点について、地域資源管理論の概念整理を行った林業経済学者の神沼公三郎は、両者の見解の相違は、永田のように地域活性化論の文脈に基づくのか、それとも酒井のように資源経済学アプローチを採用するか、にあるという[神沼, 2010]。今回、本稿で採用する定義は「自然物」に限定した酒井の見解に近い。とはいえ、「伝統的な技術、情報等」というソフト

筆者は「地域の再生」に果たす後者の「準地域資源」の有効利用の必要性を認めるものの、本稿では行論の都合上、さしあたり、前者の「本来的地域資源」という意味に限定して地域資源を捉えることにしたい。

こうした「本来的地域資源」という地域資源の捉え方は、自然資源経済論を提唱する寺西俊一（環境経済学）の「自然資源」の定義とも重なっている[寺西, 2018]。「自然資源経済（Natural Resource-based Economies）」とは「各種の自然資源を基礎とし、そのうえで成り立つ経済」[同上: 5]で、農山漁村の「産業的営み」（農業、林業、漁業）と地域コミュニティの「生活的営み」を一体的に捉えた概念である。

「各種の自然資源」には、「鉱物資源や生物資源〔…中略…〕だけでなく、太陽光や太陽熱、風力、水力、地熱、バイオマス、〔…中略…〕気候条件や地形条件、水、土壌、野生動植物などの生物多様性を育んできた自然生態系、〔…中略…〕人間の手が加わった二次的自然としての農業生態系や森林生態系」[同上: 5-6]が含まれている。このように、「自然資源」の構成要素として「太陽光や太陽熱、風力、水力、地熱、バイオマス」という再生可能エネルギーを積極的に位置付けている点に、これまでの地域資源観から一歩踏み込んだ新しさがある。

また、この指摘から改めて確認できるの

面にも目を配り、地域資源を総合的・多角的に捉えようとした永田の主張は決して色あせてはいない。農山漁村の「持続可能性の危機」が迫る今日、地域活性化という実践的な課題に向き合う中で紡がれた永田の地域資源観は、ますます重要度を増しているように思われる。

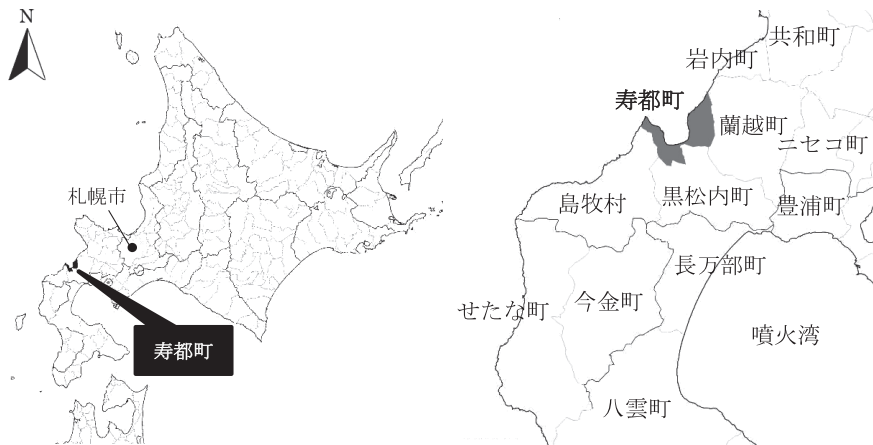


図-1 寿都町の位置

が、「自然資源」(＝地域資源)は「歴史の発展段階に応じて社会的に意味づけられた自然の一部」[石井, 1965: 470]であり,「その外延的なひろがりや有用性の程度は,技術の進歩,発達に伴って変化する」[永田, 1988: 82-83]という,地域資源を巡る本質的な理解の仕方である。

以上を踏まえ,本稿では,地域資源を意識的に活用して「地域の再生」に取り組む北海道後志地方<sup>すっぽろ</sup>の寿都町を事例として,自然環境の「資源化」による農山漁村の定住対策の在り方を検証していくことにする(図-1)。

寿都町は,日本海に沿って小高い山並みが連なり,山は海に迫り平らな土地は少ない。小さな漁港と集落が点在しており,水産業(漁業,水産加工業)を主な生業とする漁村である。町内には道南地方の日本海沿岸に典型的な光景が広がるが,その中で目に飛び込むのが巨大な風車群である(写真-1)。

近年の寿都町のまちづくりは,この風車を軸に進められてきた。それは,漁民を悩ます「厄介者」の「風」をエネルギーに変え,



写真-1 寿都湾沿いに並ぶ町営風力発電の風車(＝2020年9月,筆者撮影)

「山」に手を加えて豊かな「海」を取り戻すというものである。同町の定住対策のポイントは,地域固有の自然環境の「資源化」に努め,地域資源の経済的価値を向上させ,その果実を生業の再建に振り向けていくことにある<sup>4</sup>。

<sup>4</sup> 寿都町ではいわゆる「平成の大合併」に際して,周辺町村と協議した結果,単独自立を選択している。

## 1. 寿都町の自然、社会、経済

### (1) 地勢と自然の特徴

寿都町は、1955年に旧寿都町、歌棄村、磯谷村、樽岸村が合併して誕生した。北海道南西部の日本海側、渡島半島の付け根に位置し、町の面積は9,525 ha、道内で16番目に狭い（179市町村中164番目）<sup>5</sup>。北に開けた入口が9 km、奥行きが6.5 kmの比較的小さな寿都湾を弓上に取り囲む32 kmの海岸線には、町境界線上に連なる山地が迫る。

町の西部は島牧村、東部は蘭越町、南部は黒松内町に接している。町内には、黒松内町と太平洋岸の豊浦町の町境にある金山を源流とする二級河川の朱太川が流れる。朱太川は太平洋岸の長万部町から日本海岸の寿都町へ南北に広がる黒松内低地帯を北流し、黒松内川などの支流と合流しながら寿都湾に注ぐ。

寿都町では四季を問わず強い風が吹く。なかでも特徴的なのが、春から秋にかけて吹く「寿都ダシ」と呼ばれる局地的な強風である。これは、噴火湾から吹き付ける南南東の風が、山に挟まれ狭くなった黒松内低地帯を通過する際に加速し、それが朱太川沿いに寿都湾に向けて一気に吹き出るものである<sup>6</sup>。

<sup>5</sup> この段落数値の出所は、「寿都町の自然・歴史・産業のガイドブック」（寿都町産業振興課）と寿都町ウェブサイト（<http://www.town.suttu.lg.jp/town/detail.php?id=85>, 2020年6月30日アクセス）である。

<sup>6</sup> 『寿都町史』には、「寿都町の風速は全国でも有名で、一〇メートル以上の風が年間一六五日も吹く〔…中略…〕。これは寿都湾と噴火湾とを連結している後志地峡が径間一・七キロの狭いところで、南東一定の恒信気流（北東に吹く貿易風）が朱太川沿いに、どっとばかり寿都湾へ吹き込んでくるためである」（カッコ内筆者注）〔寿都町教育委員会編、

1952年4月15日には道内の観測史上一位となる最大風速49.8 m/sを記録しており、現在も破られていない。また、秋から冬にかけては、突風を伴うこともある北西の季節風が日本海から吹き寄せる。

時化<sup>しげ</sup>をもたらし、漁師を長年悩ませてきた「厄介者」の「だし風（ダシカゼ）」と秋冬の季節風をまちづくりに生かすことはできないだろうか——。平成期における寿都町の過疎対策はこの「風」を軸に大きく動き出していくことになる。

### (2) 土地利用の概況

寿都町の面積は決して広くなく、加えて山が海に迫る地形である。平地は限られ、町域の大部分は森林で占められている（表-1）。森林面積は7,464 ha、森林率は78.4%（小数点第2位を四捨五入、以下特に断りのない限り百分率は同様に処理した）で、北海道・都府県よりも高い。他方、耕地面積は267 ha、土地全体に占める割合は2.8%であり、北海道・都府県に比べてその割合は低い。耕地面積の大半は畑地で占められている。

町を広く覆う森林の特徴は次の通りである（表-2）。森林の所有形態別では、道有林が2,803 ha（37.6%）と最も広く、国有林が1,884 ha（25.2%）、私有林等が1,690 ha（22.6%）、町有林が1,087 ha（14.6%）と続く。なお、北海道、国（林野庁）、町という公的所有が私的所有に優占する姿は、寿都町をはじめ道内に広くみられる。町全体の人工林率は12.4%で、全国、北海道よりも一段と低い。こうした人工林率の低さは、森林

1974：28〕とある。

表－1 寿都町の農林地面積

|    | 面積           | 構成比    |          |          |
|----|--------------|--------|----------|----------|
|    |              | 寿都町    | (参考) 北海道 | (参考) 都府県 |
| 土地 | 9,525 ha     | －      | －        | －        |
| 耕地 | 267 ha       | 2.8%   | 14.6%    | 11.1%    |
|    | (田) (18 ha)  | (0.2%) | (2.8%)   | (7.4%)   |
|    | (畑) (249 ha) | (2.6%) | (11.8%)  | (3.7%)   |
| 森林 | 7,464 ha     | 78.4%  | 70.6%    | 66.2%    |

出所：「土地」は「令和２年全国都道府県市区町村別面積調（１月１日時点）」（国土地理院，2020年），「耕地」は『令和元年産作物統計調査』（農林水産省，2019年），「森林」の寿都町分については『平成30年度北海道林業統計』（北海道水産林務部，2020年），北海道・都府県分については「都道府県別森林率・人工林率（平成29年3月31日現在）」（林野庁）を利用した。

注：北海道の「構成比」はいずれも北方領土を除いて算出した。

表－2 寿都町の所有形態別、天然林・人工林別の森林面積

(単位：ha)

|         | 天然林   | 人工林 | その他 | 計                                        | 森林率                 | 人工林率                |
|---------|-------|-----|-----|------------------------------------------|---------------------|---------------------|
| 国有林     | 1,077 | 595 | 212 | 1,884<br>(25.2%)                         | －                   | 31.6%               |
| 道有林     | 2,770 | 33  | －   | 2,803<br>(37.6%)                         | －                   | 1.2%                |
| 民有林 町有林 | 897   | 108 | 82  | 1,087<br>(14.6%)                         | －                   | 9.9%                |
| 私有林等    | 1,447 | 189 | 54  | 1,690<br>(22.6%)                         | －                   | 11.2%               |
| 計       | 6,191 | 925 | 348 | 7,464<br>(100.0%)                        | 78.4%               | 12.4%               |
| (参考)    | 北海道   | －   | －   | 国有林率 55.3%<br>道有林率 11.2%<br>市町村有林率 6.1%  | 70.6%               | 26.6%               |
|         | 都府県   | －   | －   | 国有林率 23.6%<br>都府県有林率 3.5%<br>市町村有林率 5.5% | 66.2%<br>(全国 67.2%) | 44.7%<br>(全国 40.7%) |

出所：寿都町分は『平成30年度北海道林業統計』（北海道水産林務部，2020年）に基づくが，「森林率」の算出に当たっては「令和２年全国都道府県市区町村別面積調（１月１日時点）」（国土地理院，2020年）の土地面積を用いた。「(参考)」の各種比率は「森林資源現況総括表（平成29年3月31日現在）」（林野庁）と「都道府県別森林率・人工林率（平成29年3月31日現在）」（林野庁）を利用した。

注：「国有林」には林野庁と他省庁所管，「その他」には無立木地を含む。北海道分の各種数値はいずれも北方領土を除いて算出した。「計」のカッコ内には構成比を示したが，小数点第2位を四捨五入して算出したため，合計しても必ずしも100.0%とはならない。

資源の産業的利用が同町ではあまり進展しなかったことを示唆している。

### (3) 人口と産業の推移

#### ●町の成り立ち

寿都町の開拓の歴史は古い<sup>7</sup>。「1600年代当初から和人が集落を形成し、ニシンやサケ、マス、アワビやナマコなど海産物と、アイヌの人々が求める日用品（刀、鍋、酒、タバコなど）との交易の地“<sup>あきないば</sup>商場”<sup>8</sup>」であり、江戸から明治にかけてはニシン漁で栄えた。これが水産業を主な生業とする同町の礎となった。また、明治期に開かれた鉱山では鉛、銅、亜鉛などを産出したが、1962年までに採掘を終えている。

#### ●人口の減少と高齢化

1955年に現在の町制になって以来、寿都町の人口は減り続けてきた（表-3）。国勢調査によれば、1955年に10,794人を数えた人口は2015年に往時の3割を切る3,137人となった。

<sup>7</sup> 寿都町の歴史を知る基本文献として『寿都町史』[寿都町教育委員会編、1974]とその続巻『寿都町史Ⅱ』[寿都町教育委員会編、1987]がある。しかし、両冊子とも人口の推移といった基礎的な統計データの収録が不十分である。また、続巻では町政の動向に紙幅の多くが割かれており、町の成り立ちの全体像がみえにくい構成となっている。それを補って余りあるのが、気象庁職員として旧寿都測候所に勤務した経験を持つ地方史研究家の山本竜也による一連の著作である[山本、2014；同、2016；同、2018]。文献収集と取材を精力的に重ね、寿都町の近現代史を丹念に追った作品群は、町の盛衰を知る上で欠くことのできない貴重な成果である。

<sup>8</sup> 「寿都町の自然・歴史・産業のガイドブック」（寿都町産業振興課）5ページ。

表-3 寿都町の人口と高齢化率の推移

（単位：人）

| 年次    | 人口     |        | 高齢化率  |
|-------|--------|--------|-------|
|       | 実数     | 前期比増減率 |       |
| 1955年 | 10,794 | —      | 6.9%  |
| 1960年 | 9,121  | -15.5% | 7.8%  |
| 1965年 | 8,043  | -11.8% | 9.0%  |
| 1970年 | 7,257  | -9.8%  | 10.3% |
| 1975年 | 6,511  | -10.3% | 11.6% |
| 1980年 | 5,925  | -9.0%  | 13.9% |
| 1985年 | 5,497  | -7.2%  | 16.3% |
| 1990年 | 4,858  | -11.6% | 21.4% |
| 1995年 | 4,405  | -9.3%  | 26.1% |
| 2000年 | 4,114  | -6.6%  | 29.8% |
| 2005年 | 3,744  | -9.0%  | 32.3% |
| 2010年 | 3,443  | -8.0%  | 35.3% |
| 2015年 | 3,137  | -8.9%  | 37.0% |

出所：「国勢調査結果」（総務省統計局）各年版。

ただし、人口減少のスピードは各年代で異なる。1980年代前半と1990年代後半は前期比減少率が6～7%と緩んだが、2000年代以降は再び加速し、8～9%減で推移している。人口減少と同時に高齢化も進み、2015年の高齢化率（65歳以上）は37.0%に上る。

なお、国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、2045年の人口は2015年に比べ54.4%減の1,431人となる見通しである<sup>9</sup>。

寿都町では、「寿都町人口ビジョン」（寿都町、2016年2月）の中で、2011～2014年の4年間における人口移動の状況を次のように整理している。

主な道内市町村でみると、転出超過は札幌市の106人、黒松内町の10人で、転入超過は島牧村の25人、旭川市の11人、小樽市の

<sup>9</sup> 『日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）』（国立社会保障・人口問題研究所、2018年12月）。

表－4 寿都町の産業分類別就業者数（15歳以上）の推移

（単位：人）

|         | 1985年 | 1990年 | 1995年 | 2000年 | 2005年 | 2010年 | 2015年 |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 第一次産業   | 419   | 317   | 273   | 205   | 204   | 174   | 137   |
| 農業      | 103   | 55    | 63    | 35    | 41    | 40    | 18    |
| 林業      | 8     | 5     | 2     | 5     | 1     | 1     | 2     |
| 漁業      | 308   | 257   | 208   | 165   | 162   | 133   | 117   |
| 第二次産業   | 698   | 660   | 663   | 573   | 515   | 411   | 307   |
| 鉱業等     | 5     | 9     | 22    | 1     | 4     | 2     | 5     |
| 建設業     | 388   | 340   | 336   | 290   | 242   | 171   | 131   |
| 製造業     | 305   | 311   | 305   | 282   | 269   | 238   | 171   |
| 第三次産業   | 1,242 | 1,125 | 1,101 | 1,071 | 1,010 | 926   | 942   |
| 医療・福祉   | －     | －     | －     | －     | 246   | 261   | 287   |
| 公務      | 150   | 148   | 157   | 160   | 141   | 117   | 117   |
| 分類不能の産業 | 0     | 0     | 1     | 0     | 0     | 1     | 7     |
| 計       | 2,359 | 2,102 | 2,038 | 1,849 | 1,729 | 1,512 | 1,393 |

出所：「国勢調査結果」（総務省統計局）各年版。

- 注：1. 産業分類の項目（内訳）には2015年の産業大分類の名称を使用した。「鉱業等」の正式名称は「鉱業、採石業、砂利採取業」、「公務」は「公務（他に分類されるものを除く）」である。
2. 国勢調査が用いる日本標準産業分類は、2002年3月と2007年11月に第三次産業を中心に大幅に改定され、産業大分類の時系列比較は困難となった。第一次産業と第二次産業の変更点は第三次産業に比べて少ないが、2000年と2005年の間で第二次産業（製造業）から第一次産業（農業）に分割・移管された項目がある。したがって、産業大分類の時系列比較が可能なのは、第三次産業では2010年以降、第一次産業と第二次産業では2005年以降に限られる。以上のように、産業分類の時系列比較には注意を要するが、大まかな傾向をつかむことはできよう。

7人である。最大の転出先である札幌市への転出の世代別・理由別の内訳は、進学・就職・親の転出に伴い転出する子どもが約40人、働く世代が約20人、高齢単身・夫婦世帯が約50人である。

他方で、寿都町より人口の少ない島牧村（2015年人口1,449人）から働く世代と高齢者（65歳以上）が転入している。その大半は漁業従事者と町内の老人福祉施設への入所者である。

以上のデータが示唆するのは、道内人口の減少と軌を一にして進む「札幌一極集中」は、子どもからお年寄りまで幅広い年齢層の道民を他市町村から吸引することで成立している、という事情である。ここから、現在の居住地より大きなマチへ移動する——「移動

せざるを得ない」というべきかもしれない——道民の姿が目浮かぶ。

他方で、寿都町と隣り合う黒松内町や島牧村のように、減り続ける一方の人口を近隣エリアの中で「奪い合う」状況も生まれている。

#### ●「三大産業」（漁業、製造業、建設業）の低迷

国勢調査によれば、寿都町の2015年の就業者数は1,393人で、1985年の2,359人に比べて千人近く減少した（表－4）。

この間、産業分類の改定があり、時系列比較が難しい項目が一部にあるものの、就業者数の増減には産業ごとに異なる傾向がみられる。例えば、比較的新しいデータに限られるが、医療・福祉のように増加傾向を示す産業

もあり、必ずしも全ての産業で減少しているわけではない。

寿都町の2015年の産業別就業者数（三分類）は第一次産業が137人、第二次産業が307人、第三次産業が942人である。1985年に比べて第一次産業が67.3%減、第二次産業が56.1%減、第三次産業が24.2%減であり、全ての産業で軒並み減少している。

特に減少が激しいのが第一次産業である。2015年までの30年間に於ける第一次産業と第二次産業の産業大分類別の就業者数の推移をみると、農業が最大の減少率を記録している。1985年の103人から2015年には18人となり、減少率は82.5%である。また、この減少率には及ばないが、1985年に就業者数が300人を超えていた建設業、漁業、製造業の「三大産業」の減少も目立つ。

「三大産業」のうち、ひととき減少率が高いのが1985年に最多の388人を数えた建設業である。2015年は131人で、30年間で66.2%減となった。2005年には製造業に首位を譲っている。

漁業は1985年の308人が2015年には117人となり62.0%減、水産加工業が主軸の製造業は305人が171人となり44.0%減である。その結果、2015年には「三大産業」の各就業者数は、医療・福祉の287人を下回るようになった。なお、漁業は公務と同じ人数となっている。

「三大産業」における就業人口の減少要因として、主要産業である水産業（漁業、水産加工業）の低迷と、国・地方の財政悪化に伴う公共事業の削減による建設業の苦境を挙げることができる。このように水産業と建設業が雇用を生み出す力を失えば、第三次産業

（卸売業や小売業）の就業者数も減少していくことになる。

以上のように、寿都町では、就業者数と人口の減少が続いている。主要産業の低迷と自治体財政の悪化<sup>10</sup>により、北海道内・日本国内の農山漁村の多くが呻吟する中で、寿都町の産業振興と福祉向上の取り組みは展開してきている。

## 2. 地域資源の保全・利用と基幹産業の振興

### (1) 「資源化」の可能性を探る

寿都町が2020年3月に策定した「第8次寿都町総合振興計画（2020～2029年度）」（以下、「第8次総合計画」という）には、まちづくりの主要課題として次の5点が挙げ

<sup>10</sup> 筆者の片岡春雄・寿都町長への聞き取り調査結果によれば（本文では以下、町長の発言内容はいずれも2019年9月17日のもの）、小泉純一郎政権（2001年4月～2006年9月）のいわゆる「三位一体の改革」（国から地方へ支出される補助金の削減、国から地方への税源の移譲、地方交付税の見直し）により、寿都町では歳入が約1億円減少したという。同町では、財政健全化に向けて2003年度に行財政改革に着手し、2005年10月に就任した現町長もそれを引き継いだ。中期財政見通しの策定、特別職員・議会議員の報酬削減、一般職員の給与削減、退職者不補充（就任当初は10年間新規採用なし、以降は退職者数を下回る職員採用）、公共料金（住民票発行手数料、保育料等）の見直し、地方債（借金）の借入利率の抑制（利率低減）、地方債の繰上償還などにより歳出削減が進められる一方で、安定的な歳入の確保を目指して、ふるさと納税の活用や町営風力発電事業の拡大に取り組まれた。今後は、2020年度にパージョンアップした企業版ふるさと納税（地方創生応援税制）の活用も視野に入れるなど、引き続き歳入確保に努めるということであった。

られている。①人口減少社会と地域の存続について、②地域産業の振興に向けて、③環境を守り風などの資源を活かす、④人材育成について、⑤地方創生時代の自治体運営について——である。

いずれも過疎化と高齢化が深刻な農山漁村にとって重要な課題に違いないが、最大の柱は、一つ目の「①人口減少社会と地域の存続について」である。主要課題は横並びではなく、②～⑤は①の課題を解決するために必要な方策という位置付けである。

「①人口減少社会と地域の存続について」を巡って、町では「人口減少の傾きを緩やかにする」（「第8次総合計画」10ページ）という方針に沿い、町営診療所を核とする保健・福祉の充実化による少子化・高齢化への対応、交流人口の増加と移住・定住の促進に向けた取り組みの強化に努めるとしている。このように、福祉の向上と産業振興が、寿都町の定住対策の両輪である。

「第8次総合計画」には、10年後の町の将来像・イメージとして「地域の資源を地域の活力とした賑わいあふれるまち」というサブタイトルが掲げられている。地域資源の活用という寿都町政の問題意識が端的に示されているフレーズである。また、四つあるまちづくりの基本理念の筆頭に「“地域資源”を効率的・有効に活用する」が挙げられるなど、地域資源は寿都町のまちづくりの重要なキーワードの一つとなっている<sup>11</sup>。

それでは、寿都町の地域資源観とは一体どのようなものだろうか。

「第8次総合計画」には、町ならではの地域資源として「海、山、川などの豊かな『自然』や〔…中略…〕『文化』、そこから生まれてくる『産物』、そして町の貴重な財源を生み出している『風』」（同上24ページ）が例示されている。

また、同計画の策定に当たって、2018年10月に高校生と保育園児の保護者を中心とする子育て世代に実施した町民アンケート調査では、「寿都町の誇れる地域資源」として、「食」が約37%、「自然」と「伝統・文化」がそれぞれ約21%を占めるという結果が得られている。

このように、寿都町における地域資源の捉え方は、自然環境から文化、産物に至るまで幅広いが、特に注目すべきは「風」であろう。同計画には、ほかとは異なり、「風」には「財源を生み出す」という特別な役割が明記されているからである。

加えて、同計画には、「今まで活用されていない資源もまだまだたくさんあるはずで〔…中略…〕潜在する資源を発掘し、既存資源と合わせ、町の活性化や財源確保のため効率的かつ有効に活用していきます」（同上24ページ）という記述もみられる。そこには、

---

安らぎの町」が掲げられている。基本理念の一つに「地域の資源を“町の宝”としてとらえる」とあることから、この「地域の宝」とは地域資源を指すものと考えられる。また、基本目標の中にも、「地域資源を活かし、賑わいを創出するまち」という記述がみられる。なお、基本理念には「“風”を活力にかえて循環させる」が盛り込まれるなど、「風」は地域資源の一番手として位置付けられている。

<sup>11</sup> 地域資源への着目は、2010年3月に策定された前計画、「第7次寿都町総合振興計画」（2010～2019年度）でも確認できる。そのサブタイトルには、10年後の町の将来像として、「地域の宝を、地域の輝きにつなげる

地域の自然、文化、歴史の中に「資源化」の可能性を見いだそうとする寿都町の政策姿勢が示されている。

## (2) 水産業の振興と財政基盤の強化——ふるさと応援寄附金事業

### ● 漁業・水産加工業の再建に向けて

寿都町では水産加工品を前面に押し出した返礼品付きのふるさと納税が人気を集めている<sup>12</sup>。同町では、ふるさと納税の一層の普及拡大を進める国の制度改定に併せて、2015年度から水産加工品を中心に返礼品のラインナップを増やしてきた。

その狙いは、返礼品の充実化がふるさと納税の呼び水となり、水産加工品の需要が高まることで、水産加工業を活性化させる<sup>13</sup>ことにある。主要産業の水産加工業がけん引して町の経済が潤えば、それだけ税収も増す。もちろん、ふるさと納税自体もまた、まちづくりの貴重な原資となる——というものである。

積極的な取り組みの結果、ふるさと応援寄附金事業の受入額と受入件数は大幅に増加している（表-5）。ふるさと納税制度が始まっ

表-5 寿都町のふるさと納税受入額と受入件数の推移（2008～2018年度）

| 年度     | 受入件数<br>(件) | 受入額<br>(千円) |
|--------|-------------|-------------|
| 2008年度 | 0           | 0           |
| 2009年度 | 5           | 1,060       |
| 2010年度 | 1           | 30          |
| 2011年度 | 1           | 100         |
| 2012年度 | 0           | 0           |
| 2013年度 | 3           | 2,100       |
| 2014年度 | 3           | 70          |
| 2015年度 | 18,576      | 203,687     |
| 2016年度 | 64,010      | 718,589     |
| 2017年度 | 115,271     | 1,332,661   |
| 2018年度 | 94,575      | 1,142,522   |

出所：総務省ウェブサイト「各自治体のふるさと納税受入額及び受入件数（平成20年度～平成30年度）」（[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/topics/20190802.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/topics/20190802.html)、2020年6月30日アクセス）。

た2008年度から2014年度までの受入件数は一桁、受入額も最大で210万円（2013年度）であったが、2015年度には18,576件、2億369万円（千円以下四捨五入、以下同様）に急増した。水産加工品を中心に216品目を返礼品として揃えた2018年度の寄附金額は11億4,252万円で全国77位であった<sup>14</sup>。

2018年度における寄附金の受入額に占める費用とその割合は、「返礼品の調達」が3億8,777万円（33.9%）、「返礼品の送付」が1億4,985万円（13.1%）、「広報」が1,201万円（0.1%）、「決済等」が1,169万円（1.0%）、「事務」が681万円（0.6%）の計

<sup>12</sup> 2008年度に創設されたふるさと納税制度とは、出身地や応援したい地方公共団体に寄附した場合、寄附金とその一定限度まで所得税と個人住民税の控除の対象となる寄附金税制である。2015年1月からふるさと納税枠が約2倍に拡充されたほか、同年4月にふるさと納税ワンストップ特例制度が始まり、確定申告の不要な給与所得者等（年収2,000万円以下の給与所得者や年収400万円以下の年金受給者など）の住民税の寄附金税額控除の手続きが簡素化された。これにより2015年度以降、ふるさと納税額が急増している。

<sup>13</sup> 寿都町内には水産加工会社が9社ある（「寿都町の自然・歴史・産業のガイドブック」（寿都町産業振興課））。

<sup>14</sup> 総務省ウェブサイト「各自治体のふるさと納税受入額及び受入件数（平成20年度～平成30年度）」（[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/topics/20190802.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/topics/20190802.html)、2020年6月30日アクセス）。

5億5,733万円（48.8%）である。3億円を超える返礼品の調達による水産加工品の需要拡大が、ふるさと納税の直接的な経済効果として挙げられよう。

返礼品の調達費用を除いた寄附金の使途とその狙いについて、町は「水産業振興に係る各種事業に充当することにより、漁業者の所得増加を期待している」<sup>15</sup>と述べている。2016年度には漁獲物の鮮度保持により魚価の価値を高めるため、出荷調整や製氷施設の整備を行う水産物鮮度保持対策事業が実施された。

また、観光事業にも寄附金は充当されており、以下のように水産業と連携を図りながら観光客や交流人口の増加に向けた取り組みが展開している。

寿都町では「食と観光」というテーマを掲げて、水産業との結び付きを意識して観光業の振興策を講じてきている。これまでの成果は次の通りである<sup>16</sup>。

第一に、海の魅力を生かした食の提供である。

第二に、歴史的建造物の活用や体験交流事業など滞在型周遊を楽しむ「食と観光」をテーマとする交流人口の拡大である。2017年度の観光入込客数は前年度比2万人増と

なった。

第三に、町の玄関口となる寿都町観光交流センター「みなとま〜れ寿都」（2007年8月プレオープン、2008年4月「道の駅」に認定）や寿都町漁業協同組合（以下、寿都漁協という）が直営する「すつつ浜直市場」（鮮魚販売、加工品販売、レストラン）の開業など、地域資源を活用した観光拠点の整備の進展である。

第四に、近隣のニセコ町内に2017年、国内外へ寿都町の魅力を発信して誘客につながる拠点として「寿都アンテナショップ神楽」を開業した。町長が代表取締役を兼ねる株式会社寿都振興公社が指定管理者として運営する「神楽」には、寿都産の海産物を使ったレストランに、旬の魚介類や水産加工品を扱う鮮魚店が併設され、2018年度の来場者数は6万人を数えた<sup>17</sup>。

寿都町では、以上のような成果をこれからも継続的に生み出すことができれば、町の経済の柱である水産業の振興、地域ブランドの向上が図られ、地域経済の底上げが期待できるとしている<sup>18</sup>。

<sup>15</sup> 総務省ウェブサイト「平成28年度ふるさと納税に関する現況調査について」（[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/topics/20160614.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/topics/20160614.html)、2020年6月30日アクセス）。

<sup>16</sup> 総務省ウェブサイト「平成30年度ふるさと納税に関する現況調査について」（[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/archive/#ac02](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/archive/#ac02)、2020年6月30日アクセス）と筆者聞き取り調査結果。

<sup>17</sup> 「寿都アンテナショップ神楽」は2020年2月末で閉店し、指定管理者と名称を変更して2020年6月にリニューアルオープンした。このレストランでは、寿都町から直送された海産物を生かした寿司などの提供、水産加工品の販売が行われている。

<sup>18</sup> 観光振興の在り方について、町長は水産業との結び付きだけでなく、さまざまな角度からアイデアを出す必要性を指摘している。例えば、往時を伝える14カ所に上る神社や寺を「資源化」して、ストレスを抱えた都会の人々を対象としたメンタルヘルス・ツーリズムを展開できないだろうか、といった内容である。

### ●ふるさと応援寄附金事業による歳入確保

ふるさと応援寄附金事業の拡大に伴い、その寄附金を積み立てる「ふるさと振興基金」の残高が増加している。町の貯金に当たる各種基金<sup>19</sup>の中心を占める「特定目的基金」（ふるさと振興基金、人材育成基金、寿都温泉事業基金、地域福祉基金、中山間ふろさと・水と土保全基金、水産振興基金、教育振興基金の7基金<sup>20</sup>）とは、子育て、少子化、高齢者対策やまちづくり推進事業などの目的に沿った施策の実施に向けて取り崩しを行うためのものである。

その残高は2013年度が8億1,843万円、2014年度が7億169万円、2015年度が6億3,337万円と減少傾向にあったが、その後反

転し、2016年度は8億8,803万円、2017年度は9億6,462万円、2018年度は10億1,810万円となった。

また、ふるさと応援寄附金事業の好調な推移に伴い、町の普通会計の歳入に占める寄附金の割合が大幅に増加している。2013年度は0.1%（2,630千円）、2014年度は0.3%（15,130千円）に過ぎなかったが、2015年度には4.8%（207,247千円）に高まり、2016年度には13.7%（723,349千円）を占めるなど急速にシェアを拡大した（『財政状況資料集』各年度版）。直近の2年間は2017年度が23.3%（1,338,291千円）、2018年度が21.5%（1,145,221千円）で歳入の2割台を占めている（同上）。

以上みてきたように、寿都町におけるふるさと応援寄附金事業には二つの役割がある。一つが、水産加工品の需要を生み出し、主要産業である水産業の振興を図ることである。もう一つが、まちづくりに関する各種施策に振り向ける財源の確保である。特に前者は、ふるさと応援寄附金事業ならではの成果であるといえよう。

他方で、後者については、ふるさと応援寄附金事業と並んで重要な役割を果たしている事業がもう一つある。町営風力発電事業である。以下、章を改めてその詳細をみていきたい。

## 3. 町営風力発電事業とその売電益によるまちづくり

### (1) 国内有数の自治体直営の風力発電所

#### ●「逆転の発想」——「厄介者」の「風」をエネルギーに

前述した通り、寿都町では四季を通じて強

<sup>19</sup> 2018年度の基金全体の残高は17億1,640万円、そのうち「特定目的基金」は10億1,810万円で残高全体の59.3%を占めている（『広報すつつ』No.703, 2020年2月号）。「特定目的基金」以外の基金とその残額は、財政調整基金が1億2,928万円、減債管理基金が5,285万円、土地開発基金が3,455万円、国民健康保険事業基金が502万円、介護保険給付費準備基金が2,195万円、簡易水道事業基金が103万円、公共下水道事業基金が80万円、そして風力発電事業基金が4億5,282万円である。なお、寿都町では2001～2005年度の5年間に最大の財源である地方交付税等（普通交付税、特別交付税、後年度に普通交付税で措置される町が発行する臨時財政対策債の三点）は約3億8,000万円減少した。これにより2000年代前半には財源不足が深刻化して基金の取り崩しを余儀なくされ（『広報すつつ』No.548, 2007年3月号）、2003年度には一般会計も含めた基金残高が約3億6,000万円に減少した（『広報すつつ』No.523, 2005年2月号）。その後、歳出削減と歳入拡大による財政立て直しが実施に移され、徐々に基金残高も厚みを増してきている。

<sup>20</sup> 2014～2015年度は普通基本財産基金を加えた8基金である。

い風が吹く。とりわけ春から夏にかけて日本海に吹き抜ける「だし風」は、漁業や農業にしばしば深刻な被害を生む「悩みの種」であった。この「悩みの種」をどうするか。町がたどり着いたのは、強い風をクリーンエネルギーに変え、まちづくりの財源に充てるという「逆転の発想」であった。

寿都町は1989年、自治体が運営する全国初の風力発電施設を設置した。2000年代には売電事業に本格的に参入し、設備容量を増強してきた。現在の発電容量（定格出力）16,580 kW は市町村が直接運営する風力発電施設では国内最大級で、鳥取県北栄町の北条砂丘風力発電所（定格出力 13,500 kW）と肩を並べる（2020年6月末時点）。

以下、国内有数の発電容量を有する自治体直営の風力発電事業が成立した経緯について、五つの時期に区分してまとめておきたい（表-6）。

## ●第一期（1989年） 寿都風力発電所

寿都町の風力発電事業の歴史は1989年に始まる。この年の4月、自治体では全国で初めてとなる寿都風力発電所（定格出力 82.5 kW）が設置された。その目的は、中学校の統廃合に伴い新築した校舎の暖房や照明に使う電気を賄うことにあった。

同町では、通商産業省の補助事業（風力に係る地域エネルギー開発利用モデル事業）を活用して、寿都町立寿都中学校の背後の丘陵地帯に、高さ 14.8 m の支柱と直径 15 m の羽根 2 枚を持つヤマハ発動機株式会社製の小型風車を 5 基設置した。建設費は約 1 億円である。

運転開始当初は、今日のような売電制度が確立されておらず、発生した電力の用途は自家消費に限られ、台数制御により出力を抑制しながら運転していた。その後、自家発電の余剰電力を買い上げる仕組みが 1992 年にできたため、夜間や春休み・夏休みの期間などに発生する余剰電力の売電が可能となった。

表-6 寿都町における町営風力発電施設の導入状況

| 運転開始年月日<br>適用終了年月日       | 名称                         | 定格出力                      | メーカー         | 利用用途        | 会計方式 |
|--------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------|-------------|------|
| 1989年3月<br>*2006年4月廃止    | 寿都風力発電所                    | 82.5 kW (16.5 kW × 5 基)   | ヤマハ発動機株式会社   | 自家消費・余剰電力売電 | 一般会計 |
| 1999年3月1日<br>2019年6月30日  | ゆべつのゆ風力発電所                 | 230 kW (230 kW × 1 基)     | ドイツ・エネルギーコン社 | 自家消費・余剰電力売電 | 一般会計 |
| 2003年11月1日<br>2024年2月29日 | 寿の都風力発電所                   | 1,800 kW (600 kW × 3 基)   | ドイツ・エネルギーコン社 | 売電          | 特別会計 |
| 2007年8月1日<br>2027年11月30日 | 風太風力発電所                    | 9,950 kW (1,990 kW × 5 基) | ドイツ・エネルギーコン社 | 売電          | 特別会計 |
| 2011年10月1日<br>2031年1月31日 | 風太風力発電所(増設)<br>(風太第2風力発電所) | 4,600 kW (2,300 kW × 2 基) | ドイツ・エネルギーコン社 | 売電          | 一般会計 |

出所：「風を力に。寿都町風力発電所」（寿都町産業振興課）、「広報すつつ」No. 625（2013年8月号）2ページ、聞き取り調査結果。

- 注：1. 「適用終了年月日」とは、再生可能エネルギーの固定価格買取制度（FIT）の適用が終了する年月日をいう。「運転開始年月日」は電力受給開始日で、実際の運転開始日とは異なる場合がある。  
2. 風太第2風力発電所には蓄電設備（1,500 Ah, 576 V, 4 並列）が併設されている。

風力発電が収益を生むには安定的に同じ方向に吹く風が必要となる。しかし、当時は中学校への電力供給が目的であり、立地を選択する余地は限られていた。このため、寿都風力発電所の設備利用率（＝年間発電量÷（定格出力×365日×24時間）×100）は8.1%程度の低水準にとどまった〔片岡，2004〕。

寿都風力発電所は、老朽化に伴い2000年に休止、2006年に廃止された。

### ●第二期（1999年） ゆべつのゆ風力発電所

第二期は、寿都風力発電所を巡って「失敗」という評価がされ“風のまちづくり”を提唱しながらも風力発電の話題がタブーとなってしまう、〔…中略…〕失敗が許されない状況での再チャレンジ〔土開，2012：284〕となった。

寿都町は1995年、地下1,100mの温泉掘削に成功し、同年12月に町営温泉「ゆべつの湯」を開業した。その後、隣接地には寿都町農村活性化センター「風彩」が建設された。これらの公共施設の整備に併せて「ゆべつの湯」に隣接する農村公園（風太公園）に設置されたのが、ゆべつのゆ風力発電所（定格出力230kW）である。その目的は両施設の照明等への電力供給であった。

ゆべつのゆ風力発電所は、農林水産省の補助事業（中山間地域農村活性化総合整備事業）を活用して整備され、1999年3月に運転を開始した。風車は1基で、支柱の高さ36.6m、直径15mの羽根3枚を持つドイツ・エネルコン社製である。第二期以降、寿都町では同社の製品を採用している。建設費は約1億円である。

第一期と同じく、公共施設への電力供給が

設置の目的であり、立地選択の余地は限られていた。しかし、風況調査や機種選定を入念に行った結果、当初計画を上回る発電実績を達成している。設備利用率（1999年4月～2004年9月までの平均値）は当初予想の16.8%を上回る19.9%で〔片岡，2004〕、現在も順調に稼働している。年間発電量は風況により波があるが、約35万kWh（一般家庭約100世帯分）である。発電した電力は自家消費するほか、余剰分については売電している。

ゆべつのゆ風力発電所の成功は、第三期以降の売電事業の「あしがかりとなった」〔土開，2012：284〕。

寿都町は2000年、「第6次寿都町総合振興計画（計画期間：2000年～2009年度）」（以下、「第6次総合計画」という）を策定して、地域の特性に合ったクリーンエネルギーの活用促進を主要施策の一つとして掲げた。

さらに、2003年に策定した「寿都町地域新エネルギービジョン」（以下、「新エネビジョン」という）では、「地球にやさしい風の町・寿都町」の実現を目指す方針を打ち出している。

「第6次総合計画」と「新エネビジョン」の特徴は、町民の暮らしや産業振興との結び付きを強く意識して、クリーンエネルギーの活用を図ることにある。ゆべつのゆ風力発電所の成功が呼び水となり、風力を中心とする新エネルギーの導入を巡る本格的な検討がこうして始まっていった。

### ●第三期（2003年） 寿の都風力発電所

第三期以降に新設された発電所は、これまでとは異なり、いずれも売電に特化してい

る。発生した電力は全て北海道電力株式会社に販売されている。また、風況を考慮して海岸沿いに設置された風車群は町のランドマークとして親しまれている。

こうした売電特化型の発電所の第一弾が、2003年11月に運転を開始した寿の都風力発電所（定格出力1,800kW）である。風車の価格は一基当たり約1億5,000万円で、NEDO（現・国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構）の補助事業（地域新エネルギー導入促進事業）を活用した。当時の状況を知る担当職員によれば、町の職員の人件費を3年間にわたって引き下げ、建設費の一部が賄われたという。

同発電所には、これまでに比べて大型の、支柱の高さ46m、直径44mの羽根3枚を持つ風車が3基設置された。年間発電量は約434万kWh（一般家庭約1,300世帯分）である。町の担当者によれば、設備利用率（2003年11月～2019年3月までの平均値）は良好で、当初予想の27.7%とほぼ同じ27.5%となっている。

#### ●第四期（2007年） 風太風力発電所

第三期までの実績を踏まえて、寿都町では新たに風力発電計画を策定して、町営風力発電事業のさらなる拡大に乗り出した。その皮切りとなったのが、寿の都風力発電所と同じくNEDOの補助事業の採択を受けて建設された風太風力発電所（定格出力9,950kW）である。同発電所は2007年9月に運転を開始した。総事業費は約26億4,000万円、そのうち補助金がおよそ3分の1、残りを町債の発行による借り入れで賄った（「広報すつつ」No.552, 2007年7月号）。なお、町債の

返還には売電収入が充てられている。

風太風力発電所には支柱の高さ64m、羽根の直径71m、定格出力1,990kWという、一基当たり約5億円の大型風車が5基設置された。年間発電量は2,563.5万kWh（一般家庭約7,000世帯分）である。

町営風力発電事業はこれにより一気に拡大した。売電収入は年間約2億5,100万円が見込まれ（「広報すつつ」No.523, 2005年2月号）、そこから維持管理費や撤去費用などを差し引いた売電益は年間8,000万円と試算された（「広報すつつ」No.552, 2007年7月号）。

第三期までは、町営風力発電事業の売電益の用途は特に定まっておらず、一般会計の財源補填に充てられていた。それが2007年度に改められ、まちづくりの財源として売電益の使い道が明確化された。まちづくりの内容は、町民還元、福祉、医療、環境、産業、教育などである（表-7、表-8）。なお、一般会計への財源補填については、上記の残額に限って認められることになった。

#### ●第五期（2011年） 風太風力発電所（増設）

寿都町は2010年、「第7次寿都町総合振興計画（計画期間：2010年～2019年度）」を策定して、まちづくりの四つの基本理念の一つとして、「“風”を活力にかえて循環させる」を掲げた。同計画では、先に触れた「第6次総合計画」が引き継がれ、町営風力発電事業の売電益を最大限に活用して、地域活性化の活路を見いだすことが重要施策として位置付けられた。

第五期では、一般社団法人新エネルギー導入促進協議会の補助事業（地域新エネルギー

表一 町営風力発電事業の売電益を財源とする重点配分事業①（2007 年度予算）（単位：千円）

| 項目    | 事業名等                                       | 売電益充当額       | 新既の別         |
|-------|--------------------------------------------|--------------|--------------|
| まちづくり | 町内会街灯維持管理・新設改修補助（街灯維持分補助率の引き上げ）<br>花いっぱい運動 | 3,183<br>250 | 既存事業<br>既存事業 |
| 福祉    | 後期高齢者医療広域連合負担金                             | 2,199        | 新規事業         |
| 医療    | 保健師・看護師奨学資金繰出金                             | 3,000        | 新規事業         |
| 環境    | 全町クリーン作戦                                   | 397          | 既存事業         |
| 産業    | 森林資源調査                                     | 500          | 新規事業         |
|       | 磯やけ対策新技術導入                                 | 1,920        | 新規事業         |
| 教育    | 小中高生学力等向上支援補助                              | 426          | 新規事業         |
| 計     |                                            | 11,875       | －            |

出所：「広報すつつ」No. 549（2007 年 4 月号）4 ページ。

等導入促進事業）の採択を受けて、黒松内町内に風太風力発電所を増設した。

2011 年 10 月に運転を開始した 2 基の風力発電所は、支柱の高さや羽根の長さは先行する 5 基と同様であるが、定格出力は 2,300 kW に向上している。一基当たりの価格は約 6 億円である。町の試算によれば、増設には売電益を年間 3,000 万円ほど押し上げる効果が見込まれた。（「広報すつつ」No. 579, 2009 年 10 月号）。

第五期では風車の増設に当たって、蓄電設備を併設している。これは、発電した電気を送電線に流す系統連系の際に、電圧を安定させるためである。これにより、風が急にやんで短時間で出力が急減する「ランプダウン」が生じた際、電圧変動を抑制することで、安定して電力を供給することができるようになった。

## （2）寿都町風力発電事業（特別会計）の推移と現況

以上のような経過を経て、全国でもトップクラスの発電容量を有する自治体直営の風力発電所が整備された。寿都町では現在、三つ

表一 町営風力発電事業の売電益を財源とする重点配分事業②（2008 年度予算）（単位：千円）

| 項目          | 事業名等                                  | 売電益充当額         |
|-------------|---------------------------------------|----------------|
| まちづくり       | 町内会街灯維持管理・新設改修補助<br>花いっぱい運動           | 3,212<br>250   |
| 福祉<br>(子育て) | 放課後児童クラブ運営事業                          | 2,149          |
| 医療          | 奨学資金繰出金（保健師・看護師等）<br>AED（自動体外式除細動器）購入 | 2,000<br>2,331 |
| 環境          | 環境フォーラム                               | 1,000          |
|             | 全町民海岸クリーン作戦                           | 380            |
|             | 植樹活動支援事業                              | 609            |
| 産業          | 磯焼け対策事業（藻場造成）                         | 1,000          |
|             | 「魚醬」を活用した新商品開発事業                      | 250            |
|             | 広域連携物産フェア事業                           | 700            |
| 教育          | 小・中・高生学力等向上支援補助                       | 533            |
| 商工          | 消費者還元プレミアム商品券発行事業                     | 5,600          |
| 計           |                                       | 20,014         |

出所：「広報すつつ」No. 572（2009 年 3 月号）3 ページ。

の発電所で計 11 基の風力発電機が稼働しており（寿都風力発電所は廃止済み）、定格出力の総計は 16,580 kW、想定年間総発電量は 3,720 万 kWh（一般家庭約 11,000 世帯分）となっている。

このうち、定格出力のほとんど（16,350 kW）を占める寿の都風力発電所と風太風力発電所（1～5 号機）については、特別会計で運用されている。ゆべつのゆ風力発電所と

風太風力発電所（6，7号機）は一般会計での運用である。以下では、寿都町風力発電事業の特別会計に限定して、歳入と歳出の推移を確認していこう。

はじめに歳入の推移をみる（表-9）。会計処理の都合上、建設時の補助金収入といった売電収入以外が歳入に計上されていると考えられる年次（2003年度，2005～2007年度）を除くと、歳入が明確に伸びた時期は第五期の2012年度である<sup>21</sup>。これは、風太風力発電所の増設分（風太第2風力発電所）が同年度に通年で稼働したことに加え、売電単価を倍増させた再生可能エネルギーの固定価格買取制度（FIT）が2012年7月に始まったことによる。

FITとは“Feed-in Tariff”の略称で、再生可能エネルギーを国が定める価格で一定期間（陸上風力の場合は20年間）、電気事業者が買い取ることを義務付ける制度である。その狙いは、温室効果ガスの削減やエネルギー自給率の向上、化石燃料調達に伴う資金流出の抑制などのメリットを有する再生可能エネルギー（太陽光，風力，水力，地熱，バイオマス）の普及促進にある。なお、買取費用の一部は、電気の利用者が負担する再生可能エネルギー発電促進賦課金で賄われる。

寿都町では、三つの風力発電所が2012年11月に全てFITの対象設備に認定された。その結果、町営風力発電事業における電気の

買取価格は、1kW当たり9.30～11.70円（税抜き）から18.30～22.00円（税抜き）に上がった（「広報すつつ」No.616，2012年11月号）。買取価格に幅があるのは、建設時に国から補助金を交付された設備の場合、標準的な買取価格から補助金部分を差し引く形で単価が決まるためである。いずれにしても、FITにより町営風力発電事業の売電益は大きく増加することになった。

2012年度に大幅に増えた歳入は、近年はおおむね5～6億円で推移している。ただ、風況がその年々で異なるため、歳入にはどうしても年次変動が伴う。実際、2014～2018年度の5年間でみると、2015年度は5億円を割り込んだが、翌年には一転して6億5,000万円となった。寿都町では、「できるだけ風車を停止させない」[同上：285]よう、設備稼働率（＝運転時間／（運転日数×24時間））95%以上を目指している。

なお、表中（表-9）の基金残高とは、耐用年数が経過した風力発電機の撤去費用を積み立てた風力発電事業特別基金のことであり、町では撤去に備えて所要額を計画的に積み立てている。町の担当者によると、メンテナンスを適切に行えば20年以上は運転が可能ではないか、ということである。

次に、現行の体制（11基）となって以降の歳出の内訳と売電益の用途について、2013年度予算を例に確認しておきたい（図-2）。

まず、歳出の内訳をみると、維持管理費が57%（小数点第1位を四捨五入，以下同様）と最も多い。次に多いのが純利益（売電益）の40%で、残りが撤去積立金の2%，人件費の1%となる。歳出の4割を占める売電益は3億7,020万円である。

<sup>21</sup> 参照したデータの制約から表-9には示すことはできていないが、町の担当者によれば、風太風力発電所（1～5号機）が周年で稼働した2008年度の売電収入は、運転開始前の2006年度に比べておよそ6.7倍となっている。

表-9 寿都町風力発電事業特別会計（決算）の推移

（単位：万円）

| 年度      | 歳入      | 歳出      | 差引    | 基金残高   |
|---------|---------|---------|-------|--------|
| 2003 年度 | 52,892  | 52,464  | 428   | 600    |
| 2004 年度 | 6,042   | 5,822   | 220   | 1,700  |
| 2005 年度 | 77,681  | 74,014  | 3,667 | 2,643  |
| 2006 年度 | 212,219 | 212,199 | 20    | 3,626  |
| 2007 年度 | 68,979  | 68,749  | 230   | 4,559  |
| 2008 年度 | 31,072  | 31,046  | 26    | 5,538  |
| 2009 年度 | 28,273  | 28,136  | 137   | 7,765  |
| 2010 年度 | 24,985  | 24,863  | 122   | 7,766  |
| 2011 年度 | 27,009  | 26,653  | 356   | 6,787  |
| 2012 年度 | 43,473  | 42,945  | 798   | 21,866 |
| 2013 年度 | 58,389  | 58,139  | 250   | 25,787 |
| 2014 年度 | 56,683  | 56,371  | 312   | 29,563 |
| 2015 年度 | 49,463  | 47,937  | 1,526 | 32,339 |
| 2016 年度 | 65,477  | 62,704  | 2,773 | 37,489 |
| 2017 年度 | 57,268  | 56,142  | 1,126 | 41,386 |
| 2018 年度 | 55,529  | 54,594  | 935   | 45,282 |

出所：「広報すつつ」No.703（2020年2月号）、No.691（2019年2月号）、No.680（2018年3月号）、No.667（2017年2月号）、No.655（2016年2月号）、No.643（2015年2月号）、No.630（2014年2月号）、No.620（2013年3月号）、No.607（2012年2月号）、No.595（2011年2月号）、No.583（2010年2月号）、No.571（2009年2月号）、No.559（2008年2月号）、No.547（2007年2月号）、No.535（2006年2月号）、No.523（2005年2月号）。

注：「基金残高」の基金とは「風力発電事業特別基金」を指す。

この売電益については、一般会計に繰り入れた上で、一般会計分（ゆべつのゆ風力発電所と風太風力発電所（6，7号機））の売電益と合わせて、産業振興（施肥対策（磯焼け対策）事業、密漁対策補助、観光誘致宣伝事業など）に3,370万円（9%）、町民還元（プレミアム商品券発行補助、水道料の軽減対策など）に4,220万円（11%）、他会計繰出金（町立診療所運営費、国民健康保険事業特別会計繰入金、風力発電事業特別基金積立金など）に2億9,430万円（80%）が充てられている。

なお、風力発電所の建設費用に充当された風力発電事業特別会計の地方債残高（国などからの借入金返済元金）は、2012年度上半期に17億4,254万円に膨らんだが、その後、売電収入による返済が進み、2019年度上半

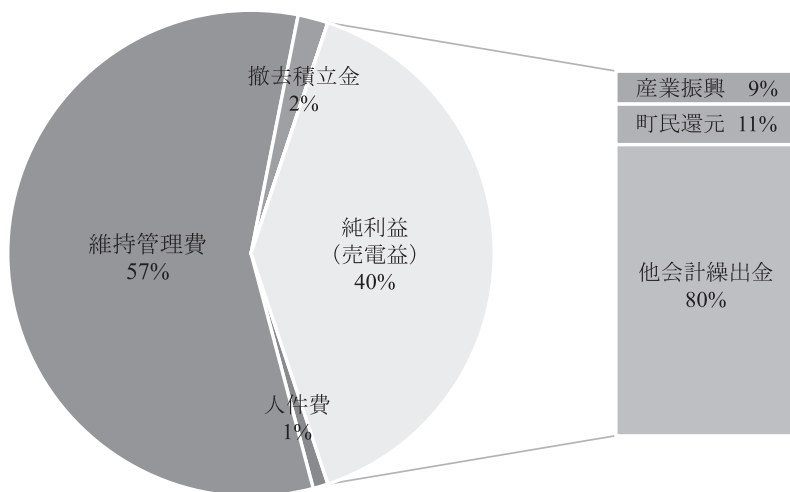
期（4～9月）は4億4,100万円に減少している。

### (3) 売電益を生かしたまちづくり——「海」づくり、「山」づくり、「街」づくり

#### ●産業振興——「海」づくりと「山」づくり

町営風力発電事業の売電益は、発電能力が一気に拡大した2007年度（第四期）以降、産業振興（環境保全を含む）、町民還元、医療福祉という各種のまちづくり施策の事業財源に充てられてきた（表-7、表-8）。このうち、産業振興の対象業種は水産業、観光業、林業である。以下では、主要産業である水産業の振興策を中心に、売電益を財源とした「海」づくりと「山」づくりの詳細をみていきたい<sup>22</sup>。

明治期のニシン漁に始まる寿都町の漁業の



出所：売電収益の歳出構成には2013年にニセコ町で開催された「第22回環境自治体会議 ニセコ会議」での寿都町職員の報告資料「寿都町の未来を担う風力発電と売電益でのまちづくりについて」（土開直樹，2013年5月23日），売電益の用途には2013年に札幌市で開催された「環境・エネルギー 国際シンポジウム——持続可能な未来へ 低炭素社会と再生可能エネルギー」での寿都町長の報告資料「寿都町における風力発電への取組み——夢をのせて 私たちの風力エネルギー」（片岡春雄，2013年11月5日）のデータをそれぞれ用いた。

図-2 寿都町風力発電事業（特別会計）の歳出構成（2013年度予算）

主力は，昭和30年代（1955年～）には，マスやスケトウダラの延縄漁<sup>はえなわ</sup>，イカ釣りといった大型漁船の沖合漁業に移った。しかし，それも200カイリ規制により漁場を締め出され，昭和50年代（1975年～）に終焉を迎える。これ以降，小型漁船の沿岸漁業が中心となる。例年，水揚げが多いのはホッケ，ナマコ，コウナゴ，サケ，そして小船（磯船）で行う浅海漁業のウニ，アワビである。

この浅海漁業に立ちはだかるのが，コンブなどの海藻類が繁茂する藻場の消失，いわゆ

る磯焼けである。日本海側を中心に広がりを見せる「海の砂漠化」とも呼ばれる磯焼けは，水産業に深刻な打撃を与えている。寿都湾も例外ではなく，主要魚種であるウニやアワビが生息し，ニシン等の産卵場所ともなる藻場が湾内から失われかけていた。

以上のように，ウニ，アワビ，ニシンなどの水産資源の持続性に黄信号が灯る中で，寿都町では，寿都漁協と連携して磯焼け対策に取り組んできた。それが，海藻が生い茂る「海の森」を再生する「海の森づくりプロジェクト」である。このプロジェクトの一部に現在，町営風力発電事業の売電益が充てられている。

「海の森づくりプロジェクト」は，①堆肥製造に係る技術開発，②ウニ移植，③海域への施肥，④モニタリング，⑤藻場再生ユニッ

<sup>22</sup> 観光業の振興策には観光交流施設運営事業，観光宣伝事業，水産加工業経営支援事業などがある。前述した「寿都アンテナショップ神楽」にも売電益が活用されている。もう一つの林業については，章を改めて取り上げることにはしたい。

ト開発・設置，⑥植樹活動——からなる。中核となるのが，施肥技術を活用した実証実験（①～⑤）である。「栄養塩を海へ投入して海水中の栄養塩不足を解消し，海藻の生育を促」（「広報すつつ」No.565，2008年8月号，2ページ）す手法は，寿都町独自のものであり，30数年前に始まった磯焼け対策の集大成というべき取り組みである。

のちの「海の森づくりプロジェクト」に結び付く，海中に施肥を行う磯焼け対策は2005年度に始まった。その狙いは，「植樹した木からの養分は，海に届くまで長い年月がかかることから，早く海に養分が届く施肥を行う」（「広報すつつ」No.607，2014年2月号，3ページ）ことにあった。開始当初は魚粕と木材チップ，鉄鋼製造に伴い副次的に発生する鉄鋼スラグを混ぜたものを麻袋に詰め込み，重機で川底を掘削して埋めたり，鋼製のボックスに入れて海中に投入したりと手間がかかっていた。

そこで，寿都町では，労力軽減を図るため，2011年度に水産関係の補助金を活用して，総事業費4,670万円を投じ，堆肥製造施設を建設した。同施設では，海中に投入する堆肥分解性ブロックが生産された（写真－2）。操業初期は手作業に頼っており，大量生産が難しかったが，その後，経済産業省の補助金（ものづくり中小企業支援事業）を活用して，堆肥分解性ブロックの製造プレス機を導入したことで，生産数量は大幅に増加した。

堆肥製造施設は寿都町水産加工業協同組合が運営し，従業員2人が5～10月にかけて年間5,000個を生産している。そのうち3,500個が寿都湾に投入され，残りは一個当



写真－2 磯焼け対策として海中に投入する堆肥分解性ブロック（＝2020年9月，筆者撮影）

たり1,500円で町外に販売される。ほぼ原価での販売となり儲けは少ないが，その売り上げを施設運営費に回している。

一個当たり15kg（乾燥重量）のブロックの主原料は，水産加工残渣，フィッシュソリブル（水産加工残渣を絞って濃縮した液体），木材チップである。これらの原料を攪拌して発酵を促し，完熟化させた後に，重しの役割も果たす鉄鋼スラグと粘着剤を混ぜて固める。

水産加工残渣は，町内の水産加工場から調達している。木材チップの原料は，道路・河川等の整備・管理を行う北海道の土木現業所から譲り受けた河川敷の伐採木，町有林の伐採事業で発生する枝条等である。このように水産加工残渣や木材チップなどの加工原料はできるだけ町内で調達している<sup>23</sup>。

鉄鋼スラグについては，日本製鉄株式会社の室蘭製鉄所から実験材料として無償で譲り受け，寿都町では運搬費を負担している。

堆肥分解性ブロックは，7～8月のウニ漁

<sup>23</sup> 水産加工残渣や端材チップは，「はじめに」で紹介した永田の定義に従えば，「準地域資源」に当たることになる。

に併せて、11～12月と3～4月の2回に分けて、水深5m程度の海中に漁船から直接投げ入れる。ブロックは数ヶ月で分解する。検証の結果、試験区では海藻の生育を促す効果が確認されているという。

「海の森づくりプロジェクト」では、この試みを寿都湾全域に広げるため、堆肥の質の向上・安定生産・製造コストの低減、施肥適期の選定、藻場再生のメカニズムの解明に取り組んでいる。なお、この堆肥づくりは、都市漁村交流の一環として、寿都町と寿都漁協が共同で行う漁業体験のメニューの一つにも組み込まれている<sup>24</sup>。

ところで、藻場再生の取り組みに当たっては、「山」との関わりが重視されている。「海の森づくりプロジェクト」のもう一つのポイントは、藻場再生という「海」の資源回復を「山」の保全・利用と結び付ける中で実現しようとしてきたことにある。

詳しい説明は次章に譲るが、寿都町では、町域の大部分を占める森林が、水源かん養、山地災害防止、保健文化機能等維持、生活環境保全、木材生産といった多面的機能を持続的に発揮できるよう、「寿都町森林づくり構

想」を推進している。同構想の特徴は、その目的の一つに水産業の振興が含まれていることである。

寿都町における「山」づくりでは、漁業を支える森林の保全が期待されている。そして、町行政や漁業者を中心に町民が自ら行う植樹活動（「海の森づくりプロジェクト」の⑥）、森林資源の保全活動、森林環境教育にかかる経費の一部に、町営風力発電事業の売電益が充当されている。

植樹活動は、森から海に流れ出る養分が水産資源を育むという問題意識に基づくもので、全国的にも有名な北海道漁協婦人部連絡協議会（現・北海道漁協女性部連絡協議会）の「お魚殖やす植樹運動」や、宮城県気仙沼湾でカキ養殖業を営む畠山重篤氏の「森は海の恋人」の取り組みの延長線上にある<sup>25</sup>。

なお、「海の森づくりプロジェクト」の成り行きについて、町は楽観的な見通しを持っているわけでは必ずしもない。実際、同プロジェクトを解説したリーフレットには、次のような記述がみられる<sup>26</sup>。「広大な海を再生させることは無謀な挑戦」かもしれないという疑念がつきまとう。けれども、こうした限界をわきまえつつ、「山へ木を植えて育てることや海への栄養の供給」を少しずつ積み重ねることが「沿岸で暮らす私たちの使命」である――。

<sup>24</sup> 都市漁村交流は2000年の「寿都の海まろごと体験」モニター事業を経て2003年に始まった。漁村に滞在して漁業体験や生活体験を通して地域との交流を深める、いわゆるブルー・ツーリズムである。寿都町では漁業体験（乗船、地引網、水産加工、堆肥づくり）、自然体験（磯遊び、磯場学習）、施設体験・漁食普及（セリ見学、加工場見学、風車見学など）のメニューを用意している。2013年度の受入人数は2,271人であり、2003年度の40人から着実に増加してきている（「体感交流 in 寿都町——寿都町の体験交流事例」（寿都町、寿都町漁業協同組合、寿都の海を豊かにする会））。

<sup>25</sup> 寿都町は2007年10月、『「森は海の恋人」 in 寿都』を開催し、畠山重篤氏による「カキを育てる森づくり」の講演会と植樹祭を行っている。

<sup>26</sup> 「寿都町 海の森づくりプロジェクト——浜の活性化に向けて 豊かな漁場環境の回復をめざして」（寿都町、寿都町漁業協同組合、寿都の海を豊かにする会）。

磯焼け対策は、町民が「我が事」として「海」や「山」に関心を向けて、問題意識を共有した上で具体的な行動を起こす重要な契機となった。寿都漁協では、林野庁の補助事業（森林整備加速化・林業再生基金事業<sup>27</sup>）を活用して、木材を粉碎して堆肥分解性ブロックの主原料となる木材チップを加工する移動式チッパーを導入するなど、「山」づくりに積極的に関わっている。漁業者の間で、「海」と「山」の結び付きが強く自覚されてきているといえよう。

### ●町民還元——「街」づくり①

寿都町では、町営風力発電事業の意義を町民に身近に感じてもらうため、町民への売電益の還元にも力を入れてきた。

例えば、風太風力発電所の運転開始（第四期）により年間8,000万円程度の売電益が見込まれた2008年度の町民還元策には、前年度から続く町内会街灯維持管理・新設改修補助や花いっぱい運動に加え、リーマン・ショックに伴う景気対策の一環として、消費

者還元プレミアム商品券発行事業などが盛り込まれた（表-7、表-8）。2010年度のメニューには医学部進学者への奨学金の支給、通学費の補助（運行バス会社への補助）などもみられる<sup>28</sup>。

通年でFITによる増収が財政に寄与するようになった2013年度には、発電収入およそ7億5,000万円のうち余剰金（売電益）を3億7,000万円と見込み、既存事業の拡充と新規事業の追加を行った。町内会育成・街灯維持管理事業、福祉灯油助成事業、敬老会記念品拡充事業、消費者還元プレミアム商品券補助、シルバープレミアム商品券補助、買い物配達支援補助、風太スタンプカード化推進補助、水道料（基本料）の一部軽減対策の総事業費は45,223千円、このうち42,223千円が売電益で賄われた（表-10）。

既存事業の拡大では、2012年度から実施しているシルバープレミアム商品券補助の事業費を増やしたり、これまで高齢者を対象にしていた買い物配達支援補助の利用対象を拡大したりした。新規事業の一つ、風太スタンプカード化推進補助では、町内の加盟店での買い物額に応じてポイントが付く町商工会の既存事業について、利用者の利便性を向上させるため、ポイントカードを磁気化した。

上記の町民還元策として、事業費が最も割かれたのが、新規事業の水道料（基本料）の一部軽減対策である。水道料（基本料）を一

<sup>27</sup> 森林整備加速化・林業再生事業は、いわゆるリーマン・ショック（2008年9月）後の経済危機対策として2009年度補正予算で導入された国庫補助事業である。地域の創意工夫を生かして、木材需要の拡大、安定的・効率的な地域材の生産・供給体制の構築、持続的な林業経営の確立を目指すもので、都道府県が国の予算を原資に基金を設置し、それを取り崩して事業費を補助するという仕組みである。同基金は、その後も東日本大震災の復興対策や緊急経済対策で積み増しされ、林業・木材産業の再生を図る事業が、国内各地で実施された。北海道では、北海道森林整備加速化・林業再生基金を設置して、基金造成に関わる国庫補助金等として総額251億円を受け入れた。道では、2016年度まで補助事業を実施して、2017年度末に基金は廃止された。

<sup>28</sup> 2013年に札幌市で開催された「環境・エネルギー 国際シンポジウム——持続可能な未来へ 低炭素社会と再生可能エネルギー」での寿都町長の報告資料「寿都町における風力発電への取り組み——夢をのせて 私たちの風力エネルギー」（片岡春雄、2013年11月5日）。

表－10 町営風力発電事業の売電益を財源とする町民還元事業（2013年度予算）（単位：千円）

| 事業名等            | 事業費    | 売電益<br>充当額 |
|-----------------|--------|------------|
| 町内会育成・街灯維持管理事業  | 3,255  | 3,255      |
| 福祉灯油助成事業        | 3,083  | 2,583      |
| 敬老会記念品拡充事業      | 1,535  | 1,535      |
| 消費者還元プレミアム商品券補助 | 6,050  | 6,050      |
| シルバープレミアム商品券補助  | 2,500  | 2,500      |
| 買い物配達支援補助       | 2,000  | 2,000      |
| 風太スタンプカード化推進補助  | 5,000  | 2,500      |
| 水道料(基本料)の一部軽減対策 | 21,800 | 21,800     |
| 計               | 45,223 | 42,223     |

出所：「広報すつつ」No. 625（2013年8月号）2ページ。

般家庭では月額1,520円から520円に、営業・団体用は月額3,800円から1,300円に割り引くもので、事業総額は2,180万円であった。水道料軽減対策は2013年度から3年間行われた。

町長によれば、この水道料軽減対策を巡っては、地域経済の活性化には結び付きにくいという声が、商工関係者から寄せられたという。こうした声に応じる形で、町民還元策として行われたのが、町内の商店で利用できるプレミアム付き商品券（一世帯当たり1万2,000円分）の無料配布である。

消費者還元プレミアム商品券補助の狙いは、地域経済の中で売電益を回して、地元商店を活性化することにあった。この無料配布は2018年度をもって休止し、現在は購入額1万円で1万2,000円分の買い物ができるプレミアム付き商品券のプレミアム部分（2,000円分）を売電益で賄う形に切り替えている。

以上の事業の中には、現在では実施されていないものも含まれる。他方で、例えば、町内会が管理する街路灯の電気料を町が全て負

担する町内会育成・街灯維持管理事業のように、町民還元策として定着した取り組みも少なくない。

## ●医療福祉の体制強化——「街」づくり②

町立診療所運営事業は、町営風力発電事業の売電益の最大の使途である。

寿都町立寿都診療所は2005年4月、北海道立寿都病院を町が引き継ぎ、有床診療所（一般19床）として開設された。開設以来、日鋼記念病院（室蘭市）から医師や看護師の派遣を受けて運営してきたが、2018年4月からは北海道家庭医療学センターが指定管理者として運営する形に切り替えている。

寿都町では、道立病院を町へ移管するに当たって、年間4億円に上る赤字への対処と医療スタッフの確保という二つの課題に直面することになった。経営規模の見直しや北海道からの財政支援、地方交付税の増額（710万円→7,300万円）により赤字の抑制に努めたものの、それでも年間1億円の赤字が見込まれた。この赤字を補填したのが、町営風力発電事業の売電益である。

財源の確保に見通しを付けた同町は、併せて町民のニーズに根差した医療サービスの提供に力を注いだ<sup>29</sup>。具体的には、町外の医療

<sup>29</sup>「第7次寿都町総合振興計画」（2010～2019年度）の策定の基礎資料とするため、2008年10月に町が実施した町民対象のアンケート調査（15歳以上の町民を無作為抽出、対象者数約700人）の結果によれば、これから優先していくべきまちづくりの分野の第一位は「保険・医療・福祉施策の充実」（66.8%、複数回答）であった（『広報すつつ』No. 570, 2009年1月号）。なお、第二位は「産業経済の振興」（46.8%）、第三位は「生活基盤の整備」（38.3%）となっている。

機関との棲み分けを図り、内科、外科、小児科など症状全般を診る家庭医療科を設置して、総合診療を中心とした地域医療を幅広く担う体制を整えた。2010年1月には、家庭医療科にリハビリ担当の作業療法士が新たに配置されている。

こうした取り組みの結果、外来診療者数は開設初年度（2005年度）の16,385人から2010年度には20,893人に増加した（「広報すつつ」No.601, 2011年8月号）。この点に関わって、町長は、道立病院の時代には町民の6割が町外の医療機関を利用していたが、現在では町民の6割が診療所を利用している、というエピソードを披露してくれた。

ほかにも、売電益は医療系学校進学者への奨学金の財源にも充てられている。奨学金事業には、医療従事者の町へのUターンを促す狙いがあり、卒業後に町内の医療機関等に従事すれば、奨学金の返済は不要とする仕組みである。

#### (4) 「卒FIT」を迎える町営風力発電事業

寿都町では、1989年に自治体初の風力発電所を開設して以来、途中で小休止を挟みつつも、「風」の「資源化」に力を注いできた。この間、発電所の形態は、完全自家消費から余剰電力売電へ、そして本格的な売電事業へ移り変わった。

こうした中で、ゆべつのゆ風力発電所が2019年6月末で運転開始から20年を迎え、FITの対象から外れた。買取価格はFITのおよそ半分、1kWh当たり10円を下回る水準となる見込みである。また、2020年代には8基が「卒FIT」を迎える。

寿都町では、同じ場所に建て替えるリブ

レースをするかどうかなど、今後の対応について慎重な検討を重ねている。リブレースを選択した場合、2020年度の価格設定では、新設の18円＋税よりも価格は落ちるが、16円＋税を確保できる。しかし、発電能力の小さい機種については生産がすでに終了しており、機材の更新は困難な状況にある。また、再生可能エネルギーの普及に伴い、系統連系の枠の確保が年々難しくなっている。

以上を踏まえ、寿都町では、リブレースと新設を組み合わせた寿都町風力発電事業（仮称）（定格出力49,000kW程度）の計画を策定したところである。同計画はすでに動き出しており、売電や建設の見通しが立った新設の陸上風力発電機2基（定格出力3,980kW）が2021年に着工、2022年12月に運転を開始する予定である。

なお、町営ではないが、大阪ガス株式会社と日本風力開発株式会社が共同で、尻別風力発電所（仮称）（定格出力25,300kW）を町有林内（元・町営放牧場）などで建設しており、2021年2月に運転を開始する予定である。設置予定の風力発電機10基のうち、寿都町内には6基が立地することになっている。

この発電事業は、町営ではないため売電益を得られない。その代わり、強風の影響で森林造成が難しかった未利用地の活用が図られた。加えて、この発電事業は、「農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律」（2014年5月施行）に基づくもので、設備整備者には、売電収入の一部を農林漁業の健全な発展に資する取り組みに還元することが求められている。これもまた町にとってメリットの一

つであるといえよう。

いずれくる「卒 FIT」や老朽化に伴う運転停止にどのように対応していくのか。町はさまざまな案を練り、その一部を実行に移しつつある。とはいえ、将来図が明確に描けているわけではない。再生可能エネルギーの普及拡大に重きを置いて、収益性も低く赤字覚悟で導入してきた初期とは異なり、現在では風力発電事業は町財政を支える柱の一つである。

買取価格が低落傾向にある中で、また、町の担当者によれば補助金の獲得が期待しにくい状況下で、国内有数の町営風力発電事業は2020年代に転機を迎えようとしている<sup>30</sup>。

#### 4. 「山」の「資源化」

##### (1) 「海」と「山」をつなぐ「寿都町森づくり構想」

「土地利用の概況」（第1章第2節）でも触れたように、寿都町の森林面積は町土全体の78.4%を占めるが、人工林率は12.4%と低い。強風の吹く日本海沿岸の厳しい気象条件の中で人工林化が技術的に難しかったこと、水産業を生業とする町であるため後背地に広がる森林への関心は低く、人工林化の機運が高まらなかったことなどが、その理由として考えられる。

こうした中で、1990年代に入って、町民

の「山」への関心が徐々に醸成されてきた。そのきっかけは「海」とのつながりであった。

例えば、1994年度から毎年、「サケの上る森づくり」植樹祭が、寿都町、島牧村、黒松内町の三町村の交代制で実施されてきた。2001年度に主催者である北海道森林管理局後志森林管理署黒松内事務所の廃止に伴い終了したが、寿都漁協も加わって8年間でカシワやブナなど3,000本を植えた活動は、それまで関わり合うことが少なかった「海」側と「山」側の関係者を結び付けるという成果を生んだ。

2005年度と2006年度には、上記三町村と後志森林管理署の共催で「北限域ブナ林現地観察会」が開かれた。2006年6月の黒松内町での催しには、寿都町から町長、町の職員、寿都漁協が参加して、森林利用の新たな可能性を探るための現地観察会と学習会が行われた。

2007年10月には、寿都町と寿都漁協カキ養殖部会が主催して、「カキを育てる森づくり」をテーマに講演会と植樹祭が開催されている。2008年10月にも同様の植樹祭が行われ、50人の参加者を得て100本のヤチダモが植樹された。

こうした地道な積み重ねが、2010年代の「山」づくりを切り開く。林務行政（以下、林政という）に熱心な町の職員が「山」の担当になったことで、「海」と「山」をつなぐ動きが本格化した。

例えば、2010年9月には「寿都の海を豊かにする会」の若手漁業者が中心となって、「つながりの森」植樹祭が開催された。生態学者の宮脇昭・横浜国立大学名誉教授を指導役として、町主催の植樹祭としては過去最大

<sup>30</sup> 町営風力発電事業は2020年4月、特別会計から公営企業会計に移行し、その所管も産業振興課農林係から公営企業管理課風力発電事業係に移った。民間企業の会計基準に近い公営企業会計の適用により、経営や資産に関するより正確な状況把握、および弾力的な経営が可能となると見込まれている。



出所：「寿都町森林整備計画（2018～2027 年度）」（寿都町）2 ページ。

図-3 「寿都町森林づくり構想」のイメージ

となる約 200 人の参加を得て、ミズナラ、ブナ、クリなど 6 種、1,000 本の苗木が植えられた。

繰り返しになるが、「山」は、町の経済を支える水産業の振興という文脈の中で「資源化」のきっかけをつかんだ。その中心には常に漁業者の姿があった。だが、森林整備には長い年月がかかる。「植えておしまい」というわけにはいかない。手間暇とコストがかかる森林整備を続けるには、漁業者のサポートだけではなく、町民全体の支持が欠かせない。だからこそ、森林づくりを巡る町民の関心を高めることが、「海」を支える「山」づ

くりの重要な課題となる。

すでに紹介したように、寿都町には、地域資源である森林を計画的に保全・利用する指針、「寿都町森林づくり構想」が策定されている（図-3）。同構想の狙いは、①豊かな森林の再生、②町民主導の森づくり、③継続した森林の整備——を通して、森林の保全と利用を同時に推し進め、水産資源の保続を図ることにある。

「①豊かな森林の再生」とは、ニシン漁の最盛期に伐採されて以来、放置状態にあった森林に手を加え、森林の持つ公益的機能（国土保全機能、水源かん養、環境保全等の諸機

能)を最大限に発揮させるというものである。「②町民主導の森づくり」では、植樹活動をはじめ、町民が森林や木材を身近に感じることのできる「木育」<sup>31</sup>に取り組むとしている。「③継続した森林の整備」とは、森林整備を継続的に実施するとともに、地域材を活用して「地材地消」を図るというものである。

寿都町では、「寿都町森林づくり構想」に沿う形で、町内の森林管理のマスタープランである法定の「寿都町森林整備計画(2018～2027年度)」を策定している。力点が置かれているのが、①森林所有者等の森林経営計画作成推進(集約化)、②林内路網の整備・拡充、③関係機関等による施業実施協定の締結、④住民参加型の森づくり——である。

「寿都町森林整備計画」では、これらの施策の実行を通して、森林が健全に保たれ価値がアップし(=収益性の高い森づくり)、地域の環境保全に寄与するとともに(=公益的機能の発揮)、雇用が創出され地域産業振興につながる、としている。

## (2) 公共建築物の木造化の推進

町を挙げて「山」づくりを推進するのであ

れば、町民の目が一人でも多く、「山」に向く必要がある。とはいえ、寿都町は漁業の町である。町政における「山」づくりへの関心は総じて薄く、林政の推進体制は脆弱である<sup>32</sup>。こうした中で、町の林政が動き出すきっかけとなったのが、「木にふれあい、木に学び、木と生きる」をコンセプトに掲げた公共施設の木造化の取り組みであった。

その第一弾が、2009年7月に着工、2010年3月に竣工した町立保育園の整備事業である。寿都町では、園舎の建築に当たって有利な補助事業を探す中で、公共建築物の木造化の補助事業に着目した。このとき活用した林業・木材産業構造改革事業(木の香るまち等施設整備(木造施設))の補助要件は、地域材の活用と「木育」等の実施であった。

そこで、同町では、「木の特性を生かした安心・安全な施設」(「広報すつつ」No.585, 2010年4月号, 9ページ)として、保育園機能(寿都町立寿都保育園)と子育て支援機能(子育て広場)を備えた寿都町こどもふれあいセンターを整備することにした。公募で決まった同センターの愛称は、「友」と「木」と「来る」を組み合わせた「トモクル」となった。

寿都町こどもふれあいセンターの構造は、木造一部2階建て(延床面積1,202.74m<sup>2</sup>)である。構造部分には後志地方のカラマツを用いた大断面集成材、外壁には道南地方のス

<sup>31</sup>「木育」は、2004年に北海道内で使われ始めた比較的新しい教育用語である。その定義は論者によってさまざまであるが、例えば、北海道庁では、「子どもをはじめとするすべての人が『木とふれあい、木に学び、木と生きる』取組で〔…中略…〕子どもの頃から木を身近に使っていくことを通じて、人と、木や森との関わりを主体的に考えられる豊かな心を育むこと」(『平成16年度協働型政策検討システム推進事業報告書』(北海道木育推進プロジェクトチーム, 2015年3月)3ページ)と定義されている。

<sup>32</sup>この状況は現在でも変わらないが、これは寿都町に限られたことではない。森林政策を巡っては、1990年代後半から地方分権の流れの中で市町村の役割強化が図られてきたものの、市町村の多くは執行体制を未だ十分に整えることができていない[柿澤・川西, 2011]。

ギが使用された。総事業費は3億5,984万円（千円以下切り捨て、以下同じ）で、財源は林野庁等の国庫補助金が2億5,495万円、町の起債が1億480万円、単独費（事業年度である2008年度の町の実質負担額）は9万円であった。

建て替えに当たっては、町産材の利用を求める声が町内から上がり、町有林での伐採・搬出が検討されることとなった。しかし、当時の町は、町有林に対してほとんど目を向けておらず、管理を委託する森林組合の提案に沿って造林地の下刈りをする程度に過ぎなかった。「町有林はどこにあるのか」、「どんな木が生えているのか」、「生えている木は使えるのか」——町の担当者によれば、右も左も分からない一からのスタートであったという。

関係者間で調整した結果、建築資材を調達する、ようてい森林組合（京極町）と伐採作業を担当する、南しりべし森林組合の協力を得て、町有林で間伐を行うことができた。町有林で伐採、搬出されたカラマツの一部は集成材の原料となったほか、トドマツは円柱加工され外構部分の木柵として利用された。寿都町にとって事実上初めてとなる地域林業の振興施策は、町の担当者に森林整備の重要性を痛感させた。これを機に、寿都町は町有林管理に本格的に乗り出すことになった。

寿都町こどもふれあいセンターの建設と時期を同じくして、老朽化した町の学校給食センターも建て替えられた。カラマツ等の地域材（後志地方で産出した木材、以下同じ）を活用した建て替えのコンセプトは、「町民に対する食育の推進及び森林資源を活かした木育の推進」（「寿都町食育センター設置条例」

第1条）であった。

寿都町食育センターは、こどもふれあいセンターに隣接しており、前者が「食育」の、後者が「木育」の拠点という役割を与えられた。食育センターは、町内の特産物を使用した給食を公立学校に一括して提供するほか、見学者を受け入れたり、食育に関する展示室を設けたりして、誰もが気軽に「食育」について学べる場とした。二つのセンターは地域産業の活性化や自然環境に配慮したまちづくりのシンボルとなった。

寿都町食育センターは木造平屋建て（延床面積563.2㎡）、建築工法はカラマツの集成材とI型梁を用いたハイブリッド工法である。事業費は約4億2,000万円で、林野庁の補助事業（森林整備加速化・林業再生事業）などを活用した。木材の使用量は140㎡で、カラマツ材を中心とする地域材が130㎡を占めた。

2013年度には、地域コミュニティの集会所施設と研修宿泊施設を兼ねた木造の地域交流施設である「新栄会館」が市街地に建設された。地区住民の活動の場と、漁業体験等のブルー・ツーリズムなどによる都市との交流の場という機能を併せ持つ。同施設にも前記の森林整備加速化・林業再生事業が活用されている。建築のコンセプトは、地域材に触れ、木のよさを知ってもらう「木育」や地域材の利用促進であった。

木造2階建て（延床面積231.86㎡）、木材使用量は41.12㎡で、このうち地域材が40.62㎡を占める。使用樹種は、構造部分がカラマツ、内装がカラマツとトドマツ、外壁が道南スギである。外観・内観ともに木材が豊富に使用されていることが一目で分かる建

建築物となっている。

こうした一連の公共建築物の木造化の締め括りが、寿都町総合体育館の建て替えである。同じく森林整備加速化・林業再生基金事業等を活用して、2013年10月に着工、翌年3月に竣工した。RC造一部木造2階建て（延床面積2,398.3m<sup>2</sup>）で、建築工法は大きな空間が確保できるトラス工法である。

新体育館の木材の使用量は595.63m<sup>3</sup>、カラマツを中心とする地域材が485.69m<sup>3</sup>を占める。構造部分にはカラマツの大断面集成材が用いられ、外壁には道南スギ、内装には道産材が使われた。総事業費は9億9,547万円、財源は補助金と交付金が4億9,134万円、町の起債が5億410万円、単独費（事業年度である2013年度の町の実質負担額）が2万円である。

体育館の建て替えに当たっては、通年で利用可能なウォーキング・ランニングコースを設けたり、隣接するプールと一体的に利用できるようにしたり、柔らかい床材を採用して避難所として利用可能な仕様としたりするなど、町民が快適に利用できる工夫が盛り込まれた。

以上のように、寿都町では、子育て施設、給食センター、地域交流施設、体育館といった町民の暮らしに身近な公共施設の木造化を積極的に進めて、木のよさを知り、自然環境の大切さを学ぶことのできる場を創り出してきた。また、人工林化があまり進んでいないという限界はあるものの、事業化に当たってはできる限り「地材地消」に努めてきた。

公共施設の木造化は、長らく忘れられた存在であった「山」の「資源化」を促す一方で、寿都町の林政が動き出す重要な一歩と

なった。

### (3) 地域一体の森林整備に向けて

#### ● 民国水連携による森林整備

森林整備を適切に行えば、森の養分が海に行き渡り、藻場の再生と魚介類の確保に結び付く。このような問題意識に基づいて、寿都町では、所有の枠を超えて森林整備を一体的に実行するため、業界の垣根や所有の枠を超えた仕組みづくりに着手している。

その一つが、民国水連携による森林整備の推進である。2013年3月、寿都町の熱心な働き掛けに応える形で、後志森林管理署（国有林）、後志総合振興局（道有林）、南しりべし森林組合（私有林）、寿都漁協、そして寿都町（町有林）の五者は、「寿都地域森林整備推進協定」（以下、「整備協定」という）を締結した。「民国水」は、民有林（道有林、私有林、町有林）の「民」、国有林の「国」、水産業の「水」を合わせた町独自の造語である。

「整備協定」の実施内容には、「所管ごとに持っている森林の情報及び森林経営の手法に関する情報の共有を図ること」、「民有林（道有林・町有林・私有林）と国有林又は民有林同士が連携して計画的かつ効率的な森林整備を推進すること」、「山脚が短く森林の整備箇所と海が近いという地理的な条件から、漁業者との連携も不可欠なものであるとして情報を共有、意見交換等を実施すること」が盛り込まれた。

同協定の柱は、所有の枠を超えた団地化の推進と合理的な路網の整備である。対象地域は町内の全ての森林であるが、実際に事業を行う森林共同施業団地として「寿都団地」、

「<sup>うたすつ</sup>歌棄団地」, 「<sup>いそや</sup>磯谷団地」の三つが設定された。

寿都町の「整備協定」の最大の特徴は、構成員に寿都漁協が加わっていることにある。国有林と民有林の間で「整備協定」を結ぶ事例は全国各地でみられるが、「海」の関係者が加わるケースは珍しい。町の担当者によれば、森林整備を行う場所と海が近いという地理的な条件から、漁業者との連携は不可欠であった。

協定締結に向けた話し合いでは、漁業者側から森林整備で土砂の流出が生じることへの懸念が表明されたこともあったという。しかし、「山」側と「海」側が丁寧に議論を重ねることで、漁業者の不安も解消していった。協定締結は、普段接することのない「山」側と「海」側が相互理解を深める機会となった。

「整備協定」の核心である森林整備についても、路網整備を軸に具体的な成果が上がりつつある。例えば、国有林と町有林が連携する「寿都団地」では、人工林が収穫期を迎えており、伐出・搬出を効率的に行える路網を整備することになった。担当者間で検討会や現地踏査を重ねた結果、国有林と町有林をつなぐ路網（町有林内 900 m, 国有林内 3,000 m）と丸太を一時的に貯め置く共有土場が接続地点に設けられた。これにより町有林では間伐に着手できるとともに、搬出経費を削減することができた。

2013 年 3 月からの 5 年間で、「整備協定」に基づいて約 500 ha の森林整備と約 14,000 m の路網整備が行われた。「整備協定」は 2018 年 3 月末に期間満了を迎えたが、5 年間の延長が決まって現在に至る。

もう一つ、特筆すべきは、町の担当者の働き掛けで北海道後志総合振興局森林室が後志管内の路網情報をデータ化して、関係者間で共有する仕組みを整備したことである。これまで所有者ごとに管理されていたため、全容を誰も把握できなかった路網情報が、GIS（Geographic Information System, 地理情報システム）上で一元化された。所有の枠を超えて森林整備を効率的に行える可能性を切り開く取り組みであった。

## ●私有林の整備支援と「山」の理解を促す環境教育

町有林がそうであったように、町内の私有林の森林整備の動きもまた鈍かった。そこで、寿都町は 2013 年、国の造林補助事業の補助残（森林所有者の自己負担部分）の一部を助成する仕組みを創設した。補助対象は造林、下刈り、除間伐、作業道である。現在、間伐（伐り捨て間伐）が年間 40 ha 程度実施されているほか、作業道の整備も徐々に進んでいるという。

「山」に対する町民、特に子どもたちの理解を促す環境教育も始まっている。寿都町、北海道、寿都漁協、寿都町応援大使は、地元の子どもたちを対象にした体験型の教育プログラム、「お魚はぐくむ海と森体験隊」を 2013 年から開催する。前述した堆肥分解性ブロックの製造工場の見学、海の生き物探し、森林の散策と生き物探しなどが行われている。

寿都町では、このほかにも、町の担当者が総合学習の時間で講師を務めたり、学童保育での「木育」を支援したりというように、「山」への関心を高めるためにさまざまな学習活動を展開しているところである。

## おわりに

自然的・地理的な制約を受けて、必ずしも生産環境に恵まれているわけではない条件不利地域の暮らしをどのように安定的なものにしていくのか。

この問いに対して、寿都町が出した答えは、「風」、「海」、「山」というように地域資源の焦点を広げつつ<sup>33</sup>、これら諸資源間のつながりを意識的に追い求め、生業の再建につなげていくことにあったように思われる。

その端緒となったのが「風」である。町営風力発電事業の売電益は、ふるさと応援寄附金事業とともに、まちづくり（「海」づくり、「山」づくり、「街」づくり）の財源として重要な役割を果たしてきた。この「風」の後押しを受けて、「海」の磯焼け対策という水産資源のいわば『再』資源化が推し進められた。さらに、「海」を媒介にして、町域の大半を占めつつも存在感の薄かった「山」が「資源化」され、森林の計画的な保全と利用が力強さを増しつつあった。

確かに、建設時や解体時を除くと、風力発電事業自体が地元で雇用を生む力はほとんどない。これは風力発電に限ったことではなく、原料調達に人手とコストがかかる木質バイオマスエネルギーを除けば、おそらく再生可能エネルギーに共通する特性の一つであろう。

しかし、自治体が自ら再生可能エネルギー事業を経営し、そこで利益を上げることがで

ければ、その利益を元手に雇用を生み出すことは可能である。実際、筆者の聞き取りによれば、町営でなければ「町には年間1,000万円程度の固定資産税しか落ちない」（町長談）ということであった。寿都町では、以上のような考えに基づいて「直営型」を採用してきた。

寿都町のように自治体が自らエネルギー事業を立ち上げて、まちづくりに必要な財源を得る取り組みは、自治体が出資する公益的事業体を意味するドイツ語の「シュタットベルケ（Stadtwerke）」の考え方に近い<sup>34</sup>。ドイツの自治体には、「シュタットベルケ」が市民生活に関わるインフラサービスを提供するケースが多くみられる。なかでも、エネルギー事業は収益源の一つであり、例えば、エネルギー事業の収益は収支の厳しい交通部門など他の公益事業を行う「シュタットベルケ」の財源を補う役割を果たしている〔諸富，2018〕。

「卒FIT」に足を踏み入れつつある現在、寿都町では「自治体が経営する風力発電は過渡期に差し掛かっており、自治体のみでの運営は非常に難しい状況にきている」（町長談）と捉えている。そこでは、「民間と連携した取り組みが重要になるが、ただ民間に丸投げするのではなく、ともに汗をかきながら協力体制を作っていくことが非常に重要になる」（同上）という<sup>35</sup>。

<sup>33</sup> 明治期にまで遡って寿都町の地域開発の歴史をみれば、資源としての「山」に対する町のまなざしは「鉾山」から「森林」へと移り変わってきたという捉え方もできよう。

<sup>34</sup> 寿都町の風力発電事業はあくまで町の直営であり、独立採算制をとる「シュタットベルケ」とは運営の在り方が異なる点には注意してもらいたい。

<sup>35</sup> なお、現段階では、町営風力発電事業で生み出された電気を町内や近隣市町村で消費できる仕組みは整っていない。寿都町では、売電

その具体的な在り方はまだ定まっていないが、従来の「直営型」だけでなく、前述した「シュタットベルケ」のような仕組みも考えられるかもしれない<sup>36</sup>。

本稿を閉じるに当たって、研究に残された課題を最後に述べておきたい。

寿都町の地域資源管理は、自然環境の「資源化」（＝地域資源の範囲の拡張）と地域資源間の相互連関（＝「海」と「山」のつながり）という特徴を持つ。他方で、こうした地域資源管理の推進主体としての住民（町民）の位置付けは総じて低いように思われる。

筆者は、住民自治に触れない地域資源管理は持続可能性に乏しいと考えているが、本稿では、政策動向や実態把握に重きを置いたため、この点に関する検証は不十分である。地域資源管理を巡る自治性がどのように捉えられているのか。住民主体の地域資源管理を促す手立ては用意されているのか。さらなる検証が必要であろう。

---

価格が半分以上となる「卒 FIT」が迫る状況を受けて、例えば、「卒 FIT」分については公共施設で使うなど、できるだけ有利な売電の在り方を検討しているところである。

<sup>36</sup>「シュタットベルケ」に着目した諸富徹（財政学・環境経済学）は、これに先行する形で「エネルギー自治」による「地域の再生」について論じている〔諸富、2015〕。「エネルギー自治」とは「地域住民や地元企業がお互い協力して事業体を創出し、地域資源をエネルギーに変換して売電事業を始めることで、地域の経済循環をつくり出して持続可能な地域発展を目指す試み」〔同上：14〕を指す。諸富は、国内事例の検証に基づいて、「エネルギー自治」の型として、「民間主導型」（地元企業主導型、地元企業育成型）と「自治体主導型」（直営型、ベンチャー企業誘致型）の四つを導き出している。この類型化に従えば、寿都町の取り組みは「自治体主導型」（直営型）ということになるであろう。

## 謝 辞

本稿は、2018年8月14日と2019年6月4日に実施した寿都町産業振興課での聞き取り調査、および2019年9月17～19日に行った北海学園大学経済学部演習科目「地域研修Ⅰ・Ⅱ」の成果に、電子メールと電話で追加取材して得た直近の情勢を加えて取りまとめたものである。

執筆に当たっては、寿都町産業振興課農政係長（現・寿都町公営企業 企業管理課風力発電事業係長）の土開直樹氏の協力を得た。同氏の担当業務は、町営風力発電事業から農務、林務、鳥獣保護に及び多忙を極める。こうした中で、筆者が座長を務めた2018年度東日本林業経済研究会シンポジウム「市町村森林行政の現状とこれから」（2018年8月28日、北海道厚真町）にもご登壇くださるなど、多くのご教示を受けた〔東日本林業経済研究会、2019〕。記して感謝申し上げる。

本研究の一部はJSPS 科研費 JP16K07764 の助成を受けたものである。

## 付記（2020年9月28日）

本稿がほぼ完成して校正作業に入っていた2020年8月13日、寿都町が、原子力発電所から出る高レベル放射性廃棄物の最終処分場を選定する文献調査（三段階に区分されるプロセスの第一段階）への応募を検討していることが明らかになった（『北海道新聞』2020年8月13日付朝刊）。町長へのインタビュー記事によれば、「最大20億円の交付金を得られ、財政改善が見込める」（『毎日新聞』2020年8月14日付朝刊、北海道版）ことが検討に至った主な理由であるという。

筆者には寝耳に水の話であり、この文章を

書き足している間にも状況は刻一刻と変化している。現在進行形の事態に対して、筆者が直接入手できた情報は皆無であり、現段階で今後の行方を見通すことは難しい。

とはいえ、高レベル放射性廃棄物の最終処分場を巡る今回の動きは、本稿でその一端を明らかにしてきたように、寿都町がこれまで推進してきた「地域資源」を生かした「地域の再生」の取り組みの根本に関わる事柄である。したがって、この件について筆者の見解を示すことは、本稿の執筆者としての最低限の務めであろう。

以下では、極めて不十分な内容となるのは承知の上で、本稿で採用した地域資源管理論のアプローチに基づいて、いくつかの論点を示すことをもって筆者の見解に代えることにしたい。

寿都町が文献調査の受け入れを検討している背景には、経済産業省が2017年7月に公表した地質学的知見と輸送範囲——地質、地勢、位置といった「地理的条件」——を考慮して最終処分場の適否を推定した全国地図、「科学的特性マップ」の存在がある。今回の件で、同町が「地域資源」という文言を用いているかどうかは定かではないが、この「地理的条件」が、「地域資源」として極めて素朴な形で読み替えられている可能性は十分に考えられる。

確かに、地域資源管理論の体系化に尽力した永田恵十郎は、こうした「地理的条件」を「地域資源」の一つとして明確に位置付けている〔永田、1988〕。しかし、ここで注意しなければならないのは、「地理的条件」は、あくまで有機的連鎖性（各資源間の結び付きの強さ）という特質を満たして初めて「地域

資源」としてみなされるということである。

「地理的条件」それ自体が、「地域資源」の本質を属性として備えているわけではない。

もう一つ、「地域資源」を正確に捉える上で重要なことは、今村奈良臣（農業経済学）が強調するように、永田のいう「地域資源」の要件には、地域個性が含まれるという点である〔今村、1995〕。

この地域個性には、①自然的個性、②歴史的個性、③構造的個性——の三つの側面が含まれる。「①自然的個性」はその地域だけが持つ自然的豊度条件、「②歴史的個性」は土地利用方式などそれぞれの地域が育んできた歴史的所産、「③構造的個性」は自然的個性と歴史的個性にふさわしい生産と流通の仕組み、をそれぞれ意味する。

三つ目の構造的個性が示唆するのは、「地域資源」は、農村漁村の暮らしを支える生業（農林漁業）と一体不可分で、両者を切り離して理解することはできないということである。このように捉えれば、「地域資源」を生かした「地域の再生」とは、それぞれの地域（住民）が主体性を発揮して、自然的個性と歴史的個性を十分に踏まえた上で構造的個性を打ち出し、生業を維持・発展させていくということになるであろう。

「科学的特性マップ」が示す「地理的条件」には、以上のような「地域資源」の視点と「地域の再生」の展望が欠けている。それぞれの地域が持つ「地域資源」の有機的連鎖性と地域個性を等閑視して、「地理的条件」だけを「地域資源」として都合よく抜き出すことは、理論的にも実践的にも厳に慎まなければならない。

有機的連鎖性と地域個性を見失ったとき、

「地理的条件」なるものは「地域資源」の資格を喪失する。「地域資源」の内実を伴わない生業は早晚行き詰まり、生業が創り出してきた農山漁村の歴史的景観も失われるであろう。そうなれば、農山漁村を支えるもう一つの有効な手立てと目される、観光業の発展の道も閉ざすことになるかもしれない。

本文でも指摘してきたように、これまで寿都町では、「海」、「山」、「風」という「地域資源」の恵みを受けて、まちづくりを進めてきた。そこには、住民自治の弱さがあるものの、この取り組みは、有機的連鎖性と地域個性という内実を持つ「地域資源」を生かした「地域の再生」を体現している実践事例の一つであるように思う。

筆者が懸念しているのは、「地域資源」を構成する物理的要素の一つに過ぎない「地理的条件」が、厳密に吟味されることなく、きわめて単純に「地域資源」なるものとして括られてしまっているのではないかと、という倒錯的状况である。それは論理の飛躍でもある。

だとすれば、いま問われているのは、寿都町がこの間に積み重ねてきた「地域資源」を巡る認識や実践と、今般の事態との整合性であるように思われる。今回の判断はこれまでの認識・実践の延長線上にあるのだろうか？ そこに齟齬は生じていないだろうか？ そもそも地域資源管理の原点というべき生業の視点が失われているのではないだろうか？ 疑問が次々に湧く。

繰り返しになるが、個々の要素それ自体が「地域資源」なのではなく、それらの結び付きがさまざまな要素を「地域資源」とする。このように「地域資源」を正確に捉えた上

で、自然的豊度と歴史的所産に根差した生業の再構築を住民主体で一步一步進めること——丁寧な合意形成が必要で、遠回りの道のりにみえるかもしれないが、これこそが「地域の再生」の近道ではないだろうか。息の長い取り組みが求められるこのプロセスでは、実際に地域で働き暮らす人々の参加、すなわち住民自治をいかに豊富化していくのかが問われることになるであろう。

このタイミングで本稿を公表することには迷いもある。しかし、1989年に町営風力発電事業に着手して以来、寿都町が「地域資源」の体系的な利用を意識的に追求してきたことは事実として受け止めておきたい。このような状況だからこそ、世に問う意味がある——。そう考えたいと思う。

東日本大震災の発生以来、筆者が追いつけてきた研究テーマの一つに、東京電力福島第一原子力発電所の事故に伴い放射性物質で汚染された森林の再生、林業の再建、山村の再興がある〔濱田・小山・早尻、2015〕。本稿はこうした研究とは切り離して構想したものであるが、このような形で、原子力発電を巡る諸問題の一つに立ち会うことになるとは露ほども思わなかった。不思議な縁を感じざるを得ない。

今後の行方を注視し続ける必要がある。と同時に、町の財政に対する危機意識が、高レベル放射性廃棄物の最終処分場の誘致検討という形で「突如」——少なくとも筆者にとっては突然の出来事であった——立ち現れた背景について、もう一度、丹念な検証が必要である。この再検証に当たっては、町の財政に関する詳細な検討と住民自治を巡る動向の把握が重要なポイントとなる。引き続き現地

調査を積み重ね、真に「地域資源」を生かした「地域の再生」の在り方を考えていくことを自らに課したい。

#### 参考文献（五十音順）

- 石井素介, 1965, 「資源」大阪市立大学経済研究所編『経済学辞典』岩波書店
- 今村奈良臣, 1995, 「地域資源を創造する」今村奈良臣・向井清史・千賀裕太郎・佐藤常雄『地域資源の保全と創造——景観をつくるとはどういうことか』農山漁村文化協会, 13-62.
- 岡田知弘, 2005, 『地域づくりの経済学入門——地域内再投資力論』自治体研究社
- , 2019, 「持続可能性の危機にある地域社会と再生への展望」『経済』290, 29-41.
- 小田切徳美, 2014, 『農山村は消滅しない』岩波書店
- 柿澤宏昭・川西博史, 2011, 「市町村森林行政の現状と課題——北海道の市町村に対するアンケート調査結果による」『林業経済』, 64(9): 1-14.
- 片岡春雄, 2004, 「寿都町における風力発電システム」『日本風力エネルギー協会誌』, 26: 341-344.
- 神沼公三郎, 2010, 「地域資源管理学の展望」湊 克之・小池孝良・芝 正己・仁多見俊夫・山田容三・佐藤冬樹編『森への働きかけ——森林美学の新体系構築に向けて』海青社, 365-374.
- 酒井惇一, 1995, 『農業資源経済論』農林統計協会
- 佐藤 仁, 2011, 『「持たざる国」の資源論——持続可能な国土をめぐるもう一つの知』東京大学出版会
- 寿都町教育委員会編, 1974, 『寿都町史』寿都町
- , 1987, 『寿都町史Ⅱ』寿都町
- 坪井伸広, 1980, 「農村地域資源」『日本の農業』132: 1-125
- 寺西俊一, 2018, 「いま、なぜ自然資源経済論か」寺西俊一・石田信隆・山下英俊編著『農家が消える——自然資源経済論からの提言』みすず書房, 5-22.
- 土開直樹, 2012, 「寿都町の未来を担う風力発電と売電益でのまちづくり」『日本風力エネルギー学会誌』36(2): 284-287.
- 永田恵十郎, 1988, 『地域資源の国民的利用——新しい視座を定めるために』農山漁村文化協会
- 濱田武士・小山良太・早尻正宏, 2015, 『福島に農林漁業をとり戻す』みすず書房
- 早尻正宏, 2013, 「地域資源管理からみた馬搬振興の展開過程と技術継承の条件——岩手県遠野地方を事例として」『東北森林科学会誌』18(1): 1-12.
- , 2018, 「国土政策の転換指針と協同セクター」『山林』1606: 21-29.
- , 2019, 「英国における衰退地域の再開発と社会的企業の事業展開」『経済論集』67(2): 17-51.
- 東日本林業経済研究会, 2019, 「2018年度東日本林業経済研究会シンポジウム 市町村森林行政の現状とこれから」『林業経済』72(5): 17-29.
- 藤山 浩, 2015, 『田園回帰1%戦略——地元の人と仕事を取り戻す』農山漁村文化協会
- 守友裕一, 1991, 『内発的発展の道——まちづくり・むらづくりの論理と展望』農山漁村文化協会
- 諸富 徹, 2015, 『「エネルギー自治」で地域再生! ——飯田モデルに学ぶ』岩波書店
- , 2018, 『人口減少時代の都市』中央公論新社
- 山本竜也, 2014, 『寿都五十話——ニシン・鉄道・鉱山そして人々の記憶』書肆山住
- , 2016, 『寿都・島牧・黒松内 南後志に生きる——五十三人が語る個人史と町・北海道・日本の歴史』書肆山住
- , 2018, 『寿都歴史写真集——明治二十四年～昭和二十年』書肆山住