



Title	利用者参加型の施設運営を通じた地域マネジメントへの展開：北海道登別市の「ふおれすと鉱山」を事例に
Author(s)	森重, 昌之
Citation	日本計画行政学会第30回全国大会報告要旨集. pp.159-162
Issue Date	2007-09
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/38229
Type	proceedings (author version)
Note	日本計画行政学会第30回全国大会. 平成19年9月15日～平成19年9月16日. 福岡市
File Information	morishige-1.pdf



[Instructions for use](#)

利用者参加型の施設運営を通じた地域マネジメントへの展開

—北海道登別市の「ふおれすと鉱山」を事例に—

Building Regional Management by Participatory Approach with Outsiders' Knowledge : Case Study on “Forest KOZAN” in Noboribetsu, Hokkaido

森重 昌之（北海道大学大学院国際広報メディア・観光学院観光創造専攻博士後期課程）

1. 緒言

近年、まちづくりでは地域外からかかわりを持つ「よそ者」の力が積極的に評価されるようになってきた。そこでは、専門家が地域外からかかわるケース(敷田・森重 2006b)や「観光まちづくり」(安村 2006 など)として観光客がかかわるケースなど、さまざまな事例が見られる。実際、人口減少社会が到来する中で、地域内の関係者だけでまちづくりを考える「自立」には限界がある。むしろ、いかによそ者の持つ知識を取り入れて「自律」するかが現代の地域課題であろう。

このような状況の中で、自然体験プログラムなどを実施する北海道登別市のネイチャーセンター「ふおれすと鉱山」では、利用者が持つ知識をプログラムに取り入れるとともに、利用者が施設運営に参加するマネジメントを確立している。そこで本研究では、既存資料や聞き取り調査からふおれすと鉱山のマネジメントの特徴を分析した。そして、そのマネジメントを援用することで、よそ者が持つ知識を地域のまちづくりに活かす可能性を示した。

2. 登別市およびふおれすと鉱山の概要

2.1 登別市の概要

登別市は、北海道南西部の胆振支庁に位置する面積 212.11km²、人口 53,135 人(2005 年国勢調査)の都市であり、登別温泉をはじめとする観光産業と室蘭工業地帯の重工業を中心に発展してきた。2005 年国勢調査の産業別就業者数を見ると、観光産業を含むサービス業就業者が 9,542 人と 41.5%を占めている。また隣接する室蘭市に通勤していると見られる製造業就業者の割合も 12.5%(2,868 人)と比較的高い。

登別市の人口は海岸に沿った登別、幌別、鷺別の 3 地区に集中しているが、市役所は幌別地区に位置し、人口の 8 割以上が幌別、鷺別地区に集まっている。人口は 1983 年の 59,481 人をピークに漸減傾向にあり、高齢者比率も 24.6%(2005 年国勢調査)と全国平均を上回っている。



図-1 登別市の位置

2.2 ふおれすと鉱山の概要

本研究で調査対象としたふおれすと鉱山は、JR室蘭本線幌別駅から北西へ 10km ほど進んだ登別市鉱山町にあり、旧鉱山小中学校を利用して整備された。鉱山町は 1906 年から「幌別鉱山」として硫黄や金属などを採掘し、大正時代には約 450 世帯、約 1,300 人が生活する地域として栄えた。しかし 1950 年代から 60 年代にかけて次々と閉山(最終的には 1973 年に閉山)する中で、次第に鉱山町の人口は減少し、現在は 8 世帯、25 人が暮らすだけになっている。

2002 年 4 月に開館したふおれすと鉱山は、自然学習や創作活動などの自然体験プログラムを展開する施設であるが、こうした自然体験としての機能だけでなく、社会教育施設としての役割も担っている。ふおれすと鉱山には、登別市や近隣の室蘭市、白老町を中心とした小中学校や各種団体がプログラムに参加するほか、主催イベントなどで地域住民も多く利用している。開館当初 15,223 人であった年間利用者数も年々増加し、2006 年度は 19,728 人となっている。

2.3 ふおれすと鉱山の設立経緯

ふおれすと鉱山は構想から開館までに10年以上を要している。その間の経過は次の通りである。まず「自ら考え自ら行う地域づくり事業(ふるさと創生事業)」1億円の使途を市民レベルで検討する「いきいき人とまち推進会議」が創始となった。1989年7月に設立された同会議ではネイチャーセンターの必要性が指摘され、1994年3月に「鉱山の自然の村づくり構想」が提言された。それを受けて登別市は、1996年4月からスタートした「総合計画」の中で鉱山町を「人と自然のふれあい拠点」と位置づけ、ネイチャーセンターの整備を施策の1つに掲げた。

その後、1998年9月からより具体的な検討を行うために「人と自然のふれあい拠点の形成」にかかわる市民懇話会を立上げ、1999年6月に中間報告を行った。しかし約10年に及ぶ議論の成果を市民だけで取りまとめることができないということで、市民と行政の橋渡し役としての専門知識を持つ札幌市のNPO法人「ねおす」が2001年6月に参画・支援し、同年11月に運営計画を策定、そして翌年4月に開館した。

2.4 ふおれすと鉱山の運営コンセプトと運営体制

ふおれすと鉱山の特徴の1つは、運営コンセプトにある。それは①永遠の未完成、②コラボレーション、③オーダーメイドプログラム、④インフォーマルな教育、⑤自然環境の持続可能な利用と管理である。このうち「永遠の未完成」は、利用者のニーズに合わせてより使いやすくフレキシブルに形を変えていく運営をめざすというものであり、運営コンセプトの中核をなしている。これは、開館までの10年以上に及ぶ話し合いをこれからも続けながら、価値観の変化に合わせて少しずつつくり変えていくという発想に基づいている(登別市教育委員会 2003)。

もう1つの特徴は、開館当初から市民主体の運営をめざしていた点である。開館時は登別市が管理運営し、専門NPOの「ねおす」が運営補助を行っていた。しかし2ヵ月後の2002年6月には、前述した市民懇話会のメンバーを中心に、市民レベルで運営を支えるための準備会が発足している。この組織が同年9月に「モモンガくらぶ」として約40名で活動を開始した。

モモンガくらぶは当初、「利用者」として活動に参加していたが、やがてふおれすと鉱山で主催事業を開催するようになり、活動支援の役割を高めていった。その後、2005年8月にNPO法人化し、2007年4月にはふおれすと鉱山の指定管理者として「利用者による管理」がスタートすることになった。この間にモモンガくらぶは職員・スタッフ8名、会員数157名を擁する組織に成長した。現在のふおれすと鉱山は、登別市が委託してモモンガくらぶが管理運営を担い、「ねおす」がモモンガくらぶと協働しながら運営補助を担うという体制になっている。

3. 利用者が持つ知識を活用したプログラムの実践

本研究では、地域外からかかわりを持つよそ者の知識をいかに取り入れるかが重要であると述べた。そこで、ふおれすと鉱山が運営コンセプトの1つに掲げる「オーダーメイドプログラム」を事例に、利用者が持つ知識を活用するマネジメントの方法とその効果を明らかにする。

オーダーメイドプログラムとは、利用者と綿密な打ち合わせを行いながら、ニーズに合わせてオーダーメイドで立案される自然体験プログラムである。一般的な自然体験プログラムでは、主催者が提供可能なプログラムを提示し、利用者がそれを選択することが多い。しかしふおれすと鉱山では、利用者や引率者がプログラムのねらいを持っているという社会教育施設としての発想に基づいて、オーダーメイドプログラムを実践している(登別市教育委員会 2003)。

オーダーメイドプログラムは、まずふおれすと鉱山のスタッフとプログラムに参加する団体の引率者で、プログラムの「ねらい」を共有するところから始まる。ねらいを共有できれば、次にそれを達成するための手法を考える。このように事前に時間をかけることで、自然体験の専門家であるスタッフと団体の様子を熟知している引率者の信頼関係を構築し、お互いに頼り合う場面を多くつくり出していく(登別市教育委員会 2006)。

聞き取り調査によると、オーダーメイドプログラムは毎年50本以上実施されており、開館当

初は地元の小中学校が多かったが、近年は子ども団体や子育てサークルなどの一般団体が増えている。プログラム参加団体のおよそ6割がリピーターであり、この割合の高さがプログラムに対する評価を裏づけている。

オーダーメイドプログラムでは、スタッフと引率者がねらいを共有し、お互いに頼り合う場面をつくり出すことによって利用者のデザインプロセスへの参加度合いを高めている。これは利用者が「主体的な学習者として参画できるしくみや機会」(秋田 2006)といえる。こうした利用者の「主体的参加」(敷田・森重 2006a)の機会を創出することで、利用者は学習しながら満足度の高いプログラムを実践できる一方、ふおれすと鉱山は利用者の知識を取り入れたプログラム展開が可能になり、施設利用者の増加にも結びついている。

4. 利用者参加型の施設運営に向けたマネジメント

4.1 モモンガくらぶによるふおれすと鉱山の「支援」の変遷

モモンガくらぶは開館当初からふおれすと鉱山に「支援」という形でかかわってきた。開館当初のモモンガくらぶの「支援」とは、利用者としてふおれすと鉱山を利用し、プログラムに参加することであった。しかし2003年3月から、市民の意見を反映した運営をめざして「ふおれすと鉱山利用者会議」が開催され、単なる利用・参加から徐々に運営にかかわるようになっていった。そして2006年3月からは「利用者会議」に代わって、モモンガくらぶが主催する「利用者懇談会」が開催されるようになり、ふおれすと鉱山運営会議に参画し、計画策定などに深くかかわるようになった。2006年度事業報告書によると、2006年度にモモンガくらぶは55本の主催事業を実施したほか、ふおれすと鉱山主催事業の活動支援を47日間、団体・個人などの自然体験にかかる活動支援を6回実施している。

このようなプログラムへの「参加」から施設の「計画策定」、「運営管理」というモモンガくらぶの「支援」の変遷は、まさに Arnstein(1969)の「参加の梯子」が上がっていくプロセスといえる。

4.2 利用者参加型の施設運営

現在のモモンガくらぶはふおれすと鉱山の指定管理者として、ふおれすと鉱山の活動に関心を持つ利用者を受け入れ、利用者に運営プロセスへの参加機会を提供する「運営参加」機能、運営に参加する利用者を養成する「人材育成」機能などを持っている。

モモンガくらぶは、オーダーメイドプログラムなどを通じてさらにふおれすと鉱山にかかわりたいと考える利用者を支援する役割を担っている。モモンガくらぶには、利用者が実施したいと考える事業を実現する「チーム制」と呼ばれる体制がある。現在、「ながぐつレンジャー」や「森のようちえん」、「デカタビレンジャー」など、自然体験活動や創作活動、子育て支援、調査活動などを行う11のチームがある。

利用者がふおれすと鉱山で実施したい事業を提案し、運営コンセプトに合致した事業と認められると、チームを編成し運営する裁量権と予算が与えられる。利用者は賛同者を集めて提案を実現することで、利用者の主体性の発揮や自己実現機会の創出につながるほか、モモンガくらぶにとっても運営コンセプトが具現化され、誰にでも理解できる「形」ができることになる。このチーム制は、運営コンセプトを利用者にわかりやすく伝え、運営プロセスに参加する機会を提供するものであり、「ルールとロール(役割)を理解した新たな利用者呼び込む」(敷田・森重 2006a)機会になっている。

4.3 モモンガくらぶによる人材育成

さらにモモンガくらぶは、ふおれすと鉱山周辺の自然環境や歴史のガイドをめざす利用者に向けて、コーザン・ネイチャーガイド(KoNG)養成講座を実施している。ふおれすと鉱山は自然体験機能と社会教育機能を担っているが、スタッフの不足などにより前者の機能が十分整っていないかった。特に、ふおれすと鉱山の位置する鉱山町の自然環境に関する専門的知識の習得が

課題であったことから、2004年4月からモモンガくらぶ主催のKoNG養成講座がスタートした。これまで34名が認定者として登録され、現在は第4期養成講座が実施されている。

このようにモモンガくらぶは、多様な機会を通じて利用者の知識を蓄積・活用するだけでなく、継承や「ローカルな知」の掘り起こしも行っている。

5. 結 言

本研究では、北海道登別市のふおれすと鉦山を事例に、利用者が持つ知識やノウハウを取り入れた利用者参加型の施設運営のマネジメントについて分析してきた。

ふおれすと鉦山では、10年以上に及ぶ議論を通じて「戦略」となる運営コンセプトを明確にするとともに、モモンガくらぶのチーム制などに見られるように、利用者が主体性を発揮しながら運営コンセプトを具体的な形にする「実践」のしくみを確立してきた。その結果、モモンガくらぶは発足からわずか5年で指定管理者となり、市民主体の運営を実践している。安村(2006)は、大分県湯布院町(現由布市)や滋賀県長浜市の事例から、まちづくりの「戦略」の構築と「実践」の重要性を指摘しているが、ふおれすと鉦山のマネジメントはこれらの事例と共通している。

またふおれすと鉦山は、利用者(市民)と専門NPO、行政の協働によって利用者が持つ知識を活用するしくみを構築してきた。例えばオーダーメイドプログラムにおける「ねおす」と利用者、施設運営における「ねおす」とモモンガくらぶの関係のように、利用者の「主体的参加」によって彼らの知識を活用するマネジメントを実践している。そこには「専門家による一方的な知識の啓発ではなく、学びの過程によって構築される信頼関係」(富田 2007)が見られる。

ふおれすと鉦山における「コンセプトの明確化と実践」や「利用者の知識の活用」のマネジメントは、他の地域のまちづくりにも十分援用できる。それは、まちづくりの戦略を明確にし、戦略を共有したよそ者に活動機会を提供することで戦略の具現化を図る「自律的なまちづくり」である。モモンガくらぶは2006年11月に「のぼりべつNPO ネット(N ネット)」の結成にかかわり、登別市内で活動する市民団体やNPOとともに、まちづくり活動を進めることになった。N ネットはこれから具体的な活動を展開していくことになるが、ふおれすと鉦山で培ったマネジメントのしくみがN ネットを通じて、地域のまちづくりに活かされることが期待される。

〔謝辞〕

本稿を作成するにあたり、登別市ネイチャーセンターふおれすと鉦山の松原條一センター長をはじめ、上田融氏、遠藤潤氏、吉元美穂氏からさまざまな資料や情報を提供していただき、お忙しいところを聞き取り調査にご協力いただいた。ここに記して感謝の意を表したい。

〔参考文献〕

- 秋田光彦 (2006) 「アート・オブ・ライフを育む寺院」佐々木雅幸編『CAFE—創造都市・大阪への序曲』法律文化社, pp.20-26.
- Arnstein, S. R. (1969) A Ladder of Citizen Participation, *JAIPI*, Vol.35, No.4, pp.216-224.
- 登別市教育委員会 (2003) 『平成 14 年度登別市ネイチャーセンター「ふおれすと鉦山」活動報告—ふおれすと鉦山パーフェクトブック』, 32p.
- 登別市教育委員会 (2006) 『平成 17 年度登別市ネイチャーセンター「ふおれすと鉦山」活動報告—ふおれすと鉦山パーフェクトブックⅡ わたしたちのすきなふおれすと鉦山』, 48p.
- 敷田麻実・森重昌之 (2006a) 「オープンソースによる自律的観光—デザインプロセスへの観光客の参加とその促進メカニズム」西山徳明編『文化遺産マネジメントとツーリズムの持続的関係構築に関する研究 (国立民族学博物館調査報告第 61 号)』国立民族学博物館, pp.243-261.
- 敷田麻実・森重昌之 (2006b) 「地域環境政策に専門家はどうかわるか—地域自律型マネジメントとその実現を支援する専門家のかかわり」環境経済・政策学会編『環境経済・政策研究の動向と展望 (環境経済・政策学会年報第 11 号)』東洋経済新報社, pp.194-209.
- 富田涼都 (2007) 「「自然の設計」の思想—生物多様性を保全するしくみを「設計」するために」松永澄夫編『環境—設計の思想』東信堂, pp.181-212.
- 安村克己 (2006) 『観光まちづくりの力学—観光と地域の社会学的研究』学文社, 166p.