

第四回 平成二十八年（二〇一六）年七月十六日

地方消滅と地方創生 ～その現場から考える～

谷村

要

（たにむら・かなめ）

大手前大学の谷村です。今日はよろしくお願いいたします。さて、今日は、お話する内容ですが、「地方消滅と地方創生」という、タイトルに「地方消滅」という不穏な言葉が含まれる内容になります。この「地方消滅」という言葉自体はベストセラーになった書籍のタイトルでもあります。その著者は、（二〇一六年七月）現在、話題になっているあの人（二〇一六年七月三十一日に実施された東京都知事選に出馬していた増田寛也氏）であります。この『地方消滅』の発売をきっかけに、そこから一気に関連する議論が盛り上がりつついきました。そして、その後に安倍政権の重要施策として、地方創生がクローズアップされたという流れがあります。私自身は、先ほどのご紹介にもありましたように、京丹後市という、京都府北部の丹後半島にある市で、学生と一緒に過疎地域での活動をしておりまして、そこでの経験等も含めて、今日はこの「地方消滅」と「地方創生」という、二つのテーマについて、現場で活動していることも踏まえて、お話をしていきたいと思えます。こちらにおられる皆さんの中には、そういった地域での活動に取り組まれている当事者もおられるかもしれませんがね。

さて、西宮市は日本の多くの市の中では、あえて言えば、(地方消滅への危機感という点に対して)それほど問題が深刻ではない都市であります。そこで日常を過ごしているとなかなか実感しにくいのですが、一方で、まさに目の前に「地方消滅」という、この言葉自体の実現が目前に迫っているという危機感を抱いているところもありまして、地域間で温度差が非常に激しい状態が今の日本では並立しています。

こういったことを勉強されている方にとっては、すでにご存知の内容もあるかと思いますが、ある程度、皆さんと私との間で、「地方消滅」がどのような経緯で出てきたのか、そして地方創生という取り組みがどういうふうに行われているかについてもまず共通認識を固めるところから話して、そこから京丹後市での活動について話してまいりたいと思います。本講演では、まず、「地方消滅」の議論の高まりについてお話し、その議論の背景となった「増田レポート」の衝撃と、現状の地方創生の取り組みとその課題をお伝えします。そのうえで、私がかかわっている事例として、京丹後市という地域に大学がどのように関与しているのか、そして、その意義とは何かについてお話していきたいと思います。

「地方消滅」の議論の高まり

まず、地方消滅の議論の高まりについてのお話から入りたいと思います。先ほども取り上げましたが、この「地方消滅」という議論の火付け役として、真つ先に名前が挙がるのが増田寛也氏です。二〇一六年七月現在、東京都知事選に出ておられる方です。この方の経歴についてかんたんに説明す

ると、二〇〇七年から二〇〇八年にかけて、第一次安倍政権時の総務大臣や、それ以前（一九九五年（二〇〇七年）に岩手県知事を十二年間務められています。このような経歴を踏まえて、都知事選には、実務型であることを期待されて出馬されているとのことですね。何より、今日の話に関係してくるのは、この増田寛也氏が二〇一一年に発足された日本創成会議という——二〇一五年を最後に活動してないんですけども——組織がありまして、増田氏はこの会議の座長をしていたんですね。その会議では「地方消滅」という非常に過激なキーワードを使って、ざっくり言えば、「この日本は遠い将来ヤバイのではありません、近い将来にもヤバくなっていく」ということを強く主張しています。結果、それはセンサーショナルに世間に受け止められ、いろんなメディアでもよく取り上げられましたし、一時期、講演もしょっちゅう行われるような状況になりました。そのような大きな盛り上がりを踏まえて、安倍政権の方で「地方創生」というキーワードが、二〇一四年の年明けぐらいから浮上してくるようになります。そして、今、地域活性化に変わるキーワードの一つとして使われるようになってきています。

この増田氏を中心にした日本創成会議で作られた報告書として、通称「増田レポート」と言われるものが二〇一四年に出ました。このレポートは、『地方消滅』の一部に含まれています。結局のところ、『地方消滅』という本で書いている一番重要なポイントは、この「増田レポート」です。二〇四〇年：現在から約二十五年後に、四半世紀後には八九六の自治体が消滅するかもしれない——それが「増田レポート」の結論です。その対策としてどのようなことができるかということが、この「地方消滅」関連の議論ではさかんに交わされてきました。ちなみに、ここで言っている消滅の危機にある八九六の自治体を指す言葉

として、この「増田レポート」および『地方消滅』で使われているのが「消滅可能性都市」という概念です。この「消滅可能性都市」は、二〇四〇年に二十歳〜三十九歳の女性が五十%以上減少する地区町村と定義されています。この定義が意味することは、人口再生産力——すなわち、子供を産むのに適している年齢期の女性の人口が今よりも五十%以上下がるといふ数量的な基準で、「消滅可能性都市」という範囲が決められているということです。ですから、消滅可能性都市に関する議論——「地方消滅」に関する議論は、基本的には人口論なのです。日本の人口が今後減少していく。そのことはもう確実であり、止めようがない。それをある程度、自明視した上で、しかし何も手を打たずにいると、日本という国を支えている文化——日本の国土のさまざまな地域で根付き、人びとが築き上げてきた地域の文化が消えてしまっておそれがあるということが、増田氏たちが指摘した危機であるわけです。

人口を維持するためにはどうすればいいか。それを議論する際には、「人口置換水準」という概念がよく使われます。この人口置換水準は合計特殊出生率が「二・〇七」に達していることが、（人口を維持するための）一つの基準とされます。増田氏の場合はこれを二・一と計算して、「地方消滅」議論を進めていますけれども、現在の（合計特殊）出生率は二〇一五年時点で一・四六という数字になっています。ちなみに、二〇〇五年に一・二五という数字で、非常に衝撃をもって受け止められたぐらい、出生率が低下した時期があったのですけれども、それ以降からはどちらかというと、上がってきている状況があります。これは単純に、私もそうなんですが、団塊ジュニア世代と言われる団塊世代の子どもに当たる世代の人

たちが三十代、あるいは、三十代後半になって経済的な余裕を得て子供を産み始めているということと、関係あるんじゃないかということが言われています。ただ、この人口置換水準の数値からすると、一・四六という数値はまだまだ低い状態ですので、ここにどういった手当をしてくのか、この増田レポートで議論されているものであります。

次に都道府県別の消滅可能性都市の比率を概観していくと、その中でもっとも高い数値を出した県が、秋田県です。秋田県では大潟村以外、すべての自治体がこの消滅可能性都市とみなされています。続いて高い地域を出しているのが青森です。この青森の場合も、現在存在している自治体のうちの八十七・五%がこのままだと消えてしまう可能性を指摘されています。さらに、その次、三番目に高い数値となっているのが、島根県でして、これも八十四・二%の自治体が消えるのではないかと言われています。これらが特に突出しているわけですが、大阪、兵庫、京都のような関西の大都市圏に当たる府県でも多くの自治体が消滅可能性都市に指定されています。率でなく、実数で見えていくと、近畿圏の消滅可能性都市で挙げられているのが、だいたいこのような数字（滋賀県…三、京都府…十三、大阪府…十四、兵庫県…二十一、奈良県…二十六、和歌山県…二十三）になります。滋賀県の数値が最も低いのは——ちなみに、全国でも消滅可能性都市が最も少ないのが滋賀県です——ここが近畿圏の中で人口増の自治体が多いこととも関係しているかと思えます。大阪府や兵庫県の消滅可能性都市を見てみると、これも消滅可能性都市の中に入れられているのか？という自治体が入ったりしています。

たとえば、神戸市の須磨区なども消滅可能性都市のひとつとして挙げられています（二十歳～三十九

歳の女性の減少率をマイナス五十一・四％と推計)。これは、人口の移動の状況を見るにあたって、増田氏は二〇一二年時点のデータを利用して、このまま、例えば、地方から大都市への人の移動が止まらず、さらに、低出生率がずっと続く状態が維持されていったら、こういう危機的な状況に陥るところが増えるという計算でやっていますので、必ずしも、これを額面通りに受け取るよりは、あくまでも参考程度に受け取るべきと考えます。兵庫県内では、丹波市（マイナス五十一・四％）や淡路市（マイナス五十八・七％）よりも、一番高い数字を出しているところだと、二十から三十九歳の女性の減少率が七十％を超えると推測されています。大阪府も十四という数値が挙がっていますが、私が住んでいる八尾市の隣にある柏原市もこの（消滅可能性都市の）中に入っています。実際、今、柏原市の状況とかもかなり厳しい状況にあると聞いています。

このような数字が出てくるなかで、やはり危機感がいろいろな形で自治体から表明される状態があるわけです。さらに、マクロなデータの話をしますが、このままの出生率の状態が続くと、だいたい二一〇〇年には明治期の人口と同じくらいにまで日本は落ちこむといわれています（二一〇〇年の推計人口は、中位推計で四九五九万人）。一応、これは中位推計といつて、現状の出生率より少し低く見積もって推計された数字です。今、数値はこれよりは高い状況ですので、必ずしもこの通りには推移するわけではないと思われるんですけども、中位推計——おおよそ出生率一・三五程度で推移することを前提に人口の数値を出すと、四九五九万人というのが二一〇〇年の推計人口になります。また、ここで何より、問題とすべきなのは、高齢化率が四十一・二％という、非常に高い状況になっているという点です。

要は、六十五歳以上の人口が四十一・二%、もう半数に迫る勢いで増えてしまう状態なわけですが、今後の日本は人口減少と高齢化がセットで進んでいくことが常態化する可能性が高いのです。

増田レポートでも指摘されていますし、多くの地域活性に関する議論のなかでもよく言われることですけれども、実のところ、人口減少が起っている最たる一つの理由として挙げられるのは、やはり、地方から都市への人口流入です。これはもう、多くの方がよくご存知かと思えます。かつ、非常に問題であるといわれるのは、日本の出生率の高い地域、低い地域を見ていくと、だいたい、沖縄県が一番高く、一番低いのが、常に、東京です。要は、東京という都市自身は、今も（待機児童などで）非常に問題になっている通り、子育てに向いていない。あるいは、こういう言い方もまたちよつと過激な言い方になりますけれども、人間を消費する場所として、このような大都市は存在していて、東京に限った話ではなく、超低出生率が大都市圏の非常に大きな特徴です。非常に低い。これは、その環境によるものなのか、そこに来ている人たちの気質によるものなのかという議論はまた改めてしていくべきところはあると思うんですが、やはり環境そのものが要因として大きいだろうと言われています。地方は人口流出に加えて、出生率も高いと言っても、また二・〇七を超えている県は日本にはどこにもありません。最高の数値の沖縄でも一・九ぐらいです。ですので、低出生率はずっと続く状態のなかでは、もう必然的に人口減少に至ってしまうことを前提として、手当していくべきところはどこかを考えていかなければなりません。

この低出生率を少しでも改善していくにはどうすればいいのか。そして、若年層の大都市圏への人口

移動をどうするのか。そういったことが、今後の日本の大きな課題として挙げられてくることになりま
す。

このようなことについて増田レポートでは触れていまして、まず一つは、今後もずっとこの低出生率
が続いていくと非常にまずいのは、いびつな年齢構成がずっと続くことです。非常にアンバランスな状
態に日本の年齢構成は徐々になってきたことはよく言われていますが、要は、高齢者が増え、そし
て子供の数が減っている。このままいくと、いわゆる現役世代も減っていきますが、この状態が続いて
いくと必然、来るのは社会保険制度の崩壊です。現状の地方都市では、高齢者率が非常に高くなってま
す。あとで京丹後市のデータを出しますが、京丹後市も同じように非常に高齢者が増えてきている状態
があります。そういう状況が作られていることは、年金生活者が多いということとイコールです。そ
して、年金生活者が多いということは、年金がある種、地域経済、地方経済を回していることにつな
がります。たとえば、非常に高齢者率が高い地域では、地域経済の三分の一は年金生活者のお金で回っ
ているところがあるので、年金制度が崩壊してしまうということは、結果的に地方が本当の意味で消え
ちやうとということに至ってしまうのが、大きな問題です。

もう一つ、指摘されるのが大都市圏に人が住んで、そして地方から人が出て行ってしまおうという状況
を、ずっと日本では五、六十年に渡ってずっと繰り返されてきているわけですが、こういう状況が進んで
いった結果、大都市圏には人がたくさん集まった状態になっている一方で、地方では人がいない。ある
いはもう完全に消えてしまおうという状況が発生することが想定されます。このことを「極点社会」と増田

氏は呼びます。この極点社会が到来することは、同時に「地方消滅」であるというのが彼の主張する考えなわけです。結局のところ、彼が言っている非常に中心的な議論の元になるデータは結局、人口です。この人口が減少してしまうと、結果的に地域は消えていってしまうという、ごく当たり前のことを言っているわけです。彼がこれと言ったことの意義というのは、人口減少が、遠い先の未来でなく、決してもう遠くない——少なくとも今、生まれている子供たちが二十代、三十代の時には——この公開講座では年配の受講者の方も多いので、みなさんのお孫さんの世代にあたる人たちがまさに大人として生きていく社会は、非常にそういった過酷な状況にあることを示したことと言えます。

地方創生の取り組みとその課題

それに対して、今、国が取り組んでいることについて、これから少し紹介してまいります。こういった地方消滅の現状に関する喫緊の危機を取り上げた増田レポートを受けて、二〇一四年から地方創生の事業が動き始めます。その中核を担う総合戦略本部と言えるのが、「まち・ひと・しごと創生本部」です。安倍政権が進めた主要政策として、アベノミクスが二〇一二年から動いていたわけですが、そのアベノミクスと並んで安倍政権の重要課題、重要政策の一つとして、地方創生が動くようになっていったのが二〇一四年であるということです。さらに、二〇一五年から本格的に総合戦略というものが動いています。一応、二〇一四年年末に、おそらく相当に急いだと思いますが、急いで総合戦略を作って、

二〇一五年から総合戦略に従っている動いていくようになっていきます。

その取り組みの一つとして取り上げられるのが、「RESAS」(地域経済分析システムRegional Economy and Society Analyzing System)というシステムです。この「RESAS」は、インターネットが使えれば誰もが見ることのできるシステムですが、地域活性に関連する研究会などでは、このRESASが二〇一五年からよく言及されるようになっていきました。「RESAS」というのは、地域、経済、そして社会の状況を分析するシステムだという定義づけがされています。地域経済のさまざまな、おそらく、数字を見せてもなかなかわかりにくいので、数字ではなくてビジュアル、こういった地図上などで見やすくするというのがこのシステムの目的です。今、スライドで写しているのは「RESAS」の、人口の将来推計のページを写した画像を見ているんですけども、これは先ほど言っていた消滅可能性都市を実際に地図上にプロットしているものです。例えば、ここが須磨、ここが京丹後市というように「消滅可能性都市」がどこにあるかがわかるようになっていきます。見事に山間地域、そして日本海側のところに、こういった消滅可能性都市が出てきているのがおわかりになるかと思えます。ちなみに、これは、ちょっと慣れていくと使えるようになります。RESASというのはR・E・S・A・Sで検索してもらったりすると、すぐに見つけられます。先ほど言及した、「まち・ひと・しごと創生本部」のホームページから行くことができますけれども、ここが目玉システムの一つです。

このシステムを使って、では、何をするのか。一般国民にも、地方の状況について理解してもらえようになっているんですね。「RESUS」のサイト<https://resas.go.jp/>を見せながら)これを使うためには、

まずここをポチッとクリックしていただくと、ここに「産業マップ」というのがあるので、今回、この部分をクリックしてみますが、そうすると、稼ぐ力分析とか、中小・小規模企業財務比較なるものが、いろいろな形で出てきます。どういふものか、実際見てみましょう。

この「稼ぐ力分析」というのを、例えば見てみると、今、こういうふうに色が赤いような状態で映し出されています。こうやって見ると、一応、日本全国の様子が見えるんですけども、都道府県ごとに、「稼ぐ力」を数字化しています。これは例えば岐阜県だったら一・三六とか、一・六一とあります。ただ、この稼ぐ力は、実は当然、産業によって違いますから、産業を設定してやる必要があるんですが、今、これ、お見せしているものは製造業になります。だいたいどこらへんに製造業、要するに、工場が集積しているかが、これだとわかりやすい状態にはなっています。さらに、ちょっと見えにくいんですが、ここに「表示産業を指定する」という項目があります。この部分に「製造業」と書いているんですが、この箇所を選択すると、他にも建設業であるとか、農業とか、情報通信業であるとか、いろんなものを見ることが出来ます。例えば「金融業、保険業」で押してみますが、その結果は、もうおもしろいぐらいに金融業だと東京一極集中ということがわかります。

他にもいろいろ…たとえば、「教育学習支援業」の項目を見ると、岡山が出てきます。なぜ「教育学習支援業」だと岡山がくるのかというと、通信教育の事業をおこなっているベネッセがここが本社だからです。このような形で、いろんな産業に応じて、どこが儲けているのかというのがわかるのが、このシステムになります。他にも…あまりこれを詳しくやっている時間がなくなっちゃうのですが、「輸出入

「花火図」というのがあります。これだと、日本の、今どこの国と取引していて、どういう状況にあるのかを、血が流れているような感じですけども、どこからどこに向かつて動いているかが、わかりやすいように表示されています。今、全ての大品目になっています。これ、「輸出を表示する」ですが、これが「輸入を表示する」になると、こんな感じになっています。さっきは日本に向けてなだれ込んで来ましたが、今度は日本から出て行くような状態のイメージで描かれています。これは輸入ですので、日本から海外にお金が流れていっているようなイメージでとらえることができますね。

他にも農林水産業とか地域経済循環マップであるとか、実にさまざまなデータがここに示されています。このようにデータをグラフィカルに示すシステムがつくられた理由に関して、ある研究会で、(当時の地方創生担当大臣であった)石破大臣が講演された際におっしゃっていたのが、結局、このシステムは、各地方が自分の地域の現状を理解するためのツール、道具として利用して欲しいということでした。各自治体において自分の地域はどういうところが強みなのか、どういうところが課題であるのかを、この「RESUS」は絵として表示できるので、それを上手く活用して自分の地域の課題に取り組んでもらいたい。そのためにこれを作ったという話をされていました。現在は、国の補助金もかつてのようなバラマキをしないことが、はつきりと今回の地方創生の事業でも謳われています。バラマキはしない、その代わり、おもしろいアイデアがあったら持ってきてくれと。おもしろいアイデアにはお金を出すよというのが、地方創生に関する予算を握る側の考えであります。これは、大学をめぐる状況ともリンクしております。地域とイかに組んでいくのかも、近年、大学が補助金を得ていく上でも重要になってきてい

ます。このRESASに関しては興味があれば、ぜひ使ってみてください。見ていておもしろいシステムです。また、データ自体は若干古いデータが入っていたりしますが、今後、最新のデータは徐々に投入されていくはず。現状のデータはたぶん二〇一二年から二〇一五年までのデータで使っているので、今後もデータが追加されていく中で、年によってどういう変化があったかもわかるようになっていくかと思います。

では、次にいきます。ちよつと、「RESUS」の部分で話し過ぎてしまったかもしれません。この「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の基本的な考え方は、先ほど伝えました地方消滅の議論のところと密接に絡んでいることが、はっきり謳われております。たとえば、まず課題克服として、「人口減少、そして地域経済縮小というものの克服にある」ということが最初に述べられています。これは先ほど言った「地方消滅」に関する危機感・問題意識から来ているわけです。それを克服するためにどうするかというところで、「まち・ひと・しごと」の創生と好循環の確立」ということが示されています。これを実行するためには、やはり地域の経済を活性化させることが重要であることが、結局のところ言われています。実際のところ、具体的にどうするのかということについて言うと、まず一つは、(一) 地方における安定した雇用の創出。そして(二) 地方への新しい人の流れ——Ｉターンといわれる大都市部から地方への人の流入を作り出していきたいということが述べられています。さらにもう一つは、今まさにこの七月に行われる都知事選でも一つの課題になっていますけれども、(三) 若者世代の結婚、出産、子育ての希望をかなえるということにあります。後にもお伝えすることになるんですが、気になるのは増田氏のレポートで

はこの希望出生率というのが、一・八であると、具体的なデータとなつて示されています。とりあえず、すぐ人口置換水準である二・〇七という数字は達成できないということですね。ただ、二〇二五年までに一・八を狙つてみたらどうかということが、日本創成会議のメンバーから出されているんです。ここでちょっと気になるのが、地方創生事業の目的においては「結婚、出産、子育ての希望をかなえる」とは書いているんですが、具体的な数字に関しては言及されていないところがあつて、そこが気になる部分なわけです。実のところ、こういう地方創生が言われはじめた時に、週刊誌などでも書かれていましたけども、「またか」という印象もあるわけです。この地域を活性化しようとする政策は、もうこの三十年四十年ぐらいの間に何回も繰り返されてわけで、もつと言えば、田中角栄がおこなつた日本改造計画もそれを目的としていたわけです。が、結果的には、ほとんど上手くいかず、現在の地方の苦境を招いているわけです。実のところ、それに関する反省も踏まえて、「増田レポート」ではある程度、具体的な数字が出されてきたんですけれども、なぜか、今回、総合戦略の中には示されていないところがあるんですね。ここはちょっと気になるところです。

最後に、ここが、後での話していくところのポイントになつてくるので、挙げているんですが、今、国で考えているのが、(四)時代に合った地域を作る。これはちよつとマイルドに書いてあるんですけども、もう、ぶつちやけていうのであれば、人口減少社会を前提にして——人はもうこれまでよりずっと減つてくる、少子高齢化も進む——これを前提に地域を作つていかなければいけないということを指摘しています。だから夢物語の話ではなくて、もう少し現実的な——増田さんはこれを「撤退戦」と言っ

ていますが、その撤退戦をいかに戦っていくかということが議論の対象となります。もう一つ、指摘されているのが地域間の連携であります。地域と地域をつないでいくことを推進していきたいという話です。これは、実際にこのあとで話をする大学と地域の連携とも関係してくる話になります。この地域間の連携——地域と地域をつなぐことによって、新しい価値を創り出すということが一つ、地方創生の目標としてはあるのです。

そして、今回、この講演で詳しく取り上げるのが、政策の基本目標でも示された、時代にあった地域を作る具体的政策の基となっている『『小さな拠点』づくり』という考え方です。この「小さな拠点」というのは、一応、「まち・ひと・しごと創生本部」でよく言及されています。別にこれはそんな新しい概念でも全くないんですけれども、要は、人口が減少している地域——たとえば、国土交通省が示している小さな拠点づくりの取組イメージを見ている、はつきりわかるのが、明らかに山間部のことをイメージしているのがわかります。先ほど、この兵庫県の人口が減少している地域、減少するだろうと言われるような消滅可能性都市を取り上げましたが、そのだいたいの場所を見てもそうなんですけれども、やはり山間部のところが非常に危ないということで、ここの絵でもそれがイメージされているわけです。山間部のほうに行くと、地区の人口が一人という地区があるんです。もう、ほとんどお年を召された方しかいないため、「地域おこし協力隊」のメンバーがその常駐していることで地域としてぎりぎり成り立っているところもあります。この「地域おこし協力隊」のように、今、積極的に地方で雇用を創出する意味で、このように、そういう過疎化が進んだ地域に若い人を入れていくような取り組みとかされてい

るんですけれども——たとえば、京丹後市も人がいなくなってしまうた地区があつて、そこに、地域おこし協力隊として京丹後市に来ている若い人を住まわせて、同じくほとんど人がいない周辺地区のを取りまとめをさせたりというのをしています。こういう限界集落と言われている地域がさまざまなかたちで、現実のものとして出てきています。こういった状況のなかで、そういう地域の周辺は人が減ってくるのと同時に、当然ですが、お金も回らなくなっていくので、同時に、そこで商売することが難しくなっていくますから、結果的にはいろいろと店が閉じていくわけです。

国土交通省が示している『「小さな拠点」づくり』の取組イメージでも想定されているのが、たとえば、「撤退後のスーパーを集落コンビニ等に活用」というものがあります、要は、空き家になつてしまった施設を、新しく、周辺住民がそこで消費行動等が行えるような、小さな消費集積地として利用できる場所にしていくというのが、この大まかなイメージだと考えられます。ただ、道の駅に直売所を作つて、農家の人たちがそこで自身が生産したものを売っていくことは以前からなされていますし、道の駅周辺のところに、さらにいろんな設備を整えて地域の活性化を図るということも考えられてきました。そのことを考えれば、こういった議論自体はずっと昔からされていて、結局のところ、「これ、焼き直したな」なんて僕からは見えてしまうのです。ただ、以前と違うのが、前提になつているのが人口減少は進むということです。明らかに、そういう人が減つていくなかで、どういうふうに地域を残していくかという問題意識に則つて、「小さな拠点」という表現になつているんだと思うんですが、拠点を作つていかなないと地方が潰れますよというのを、ある種、国が認めた上でこういう政策を打つているということは新し

いのではないか、と思います。

ただ、こういったイメージ自体は十年ぐらい前から言われていたコンパクトシティ構想の過疎地域版かなとも思えます。コンパクトシティという政策が地域活性の取り組みではありまして、たとえば、青森市などはそれをねらったまちづくりを推進してきた経緯があります。青森駅周辺が特にその試みを進めている場所として有名なのですが、そのコンパクトシティとは何かと言うと、結局、住民が何か買い物をしたり、病院に行ったり、いろんな行動をする時に中核を担う施設を全て、街の中心部に集約してしまつて——コンパクトに都市機能を充実させてしまつて、その周辺部に人が居住するような状態を作つていく。より効率的なまちづくりをしていく——ということが、その狙いでもあります。結局のところ、この『小さな拠点』づくりも同じようなことを言っているなと思うのです。ただ、『小さな拠点』づくりの取組イメージは、今のところは絵に書いた餅に過ぎません。これを実際に進めていくための手引き書（『小さな拠点』づくりガイドブック）が国土交通省国土政策局の手で書かれているんですけども、そこで示されているのは、今あるものをどう活用していくか——新しく再開発で何かハコモノを作るといったものではなく、今地域にあるものを使つて、何とかうまく、今後地域がどう生き延びていくか。そのことを中心に強調して言っているものなのです。撤退戦をいかに戦っていくかというのが、今の日本の状況である、ということとは増田氏も強調していますが、それがもつともビッドに現れている部分ということができるといえるでしょう。

ただ、先ほども言及しましたが、少し気になるところがありまして、元々、この「地方創生」という

言葉が出てきたとき、気になったのは、この「地方創生」をどう定義するのかなど、どう考えるのかなと思っていたんです。それについて、「地方創生」という言葉は、「地方」という言葉が消えて、今は「まち・ひと・しごと創生」が正式名称になっています。「まち・ひと・しごと創生」については、首相官邸ホームページ内 (https://www.kantei.go.jp/jp/headline/chihou_sousei/) にこういうことを目指しますというのが書かれています。その一部抜粋すると、「まち・ひと・しごと創生に向けては、人々が安心して生活を営み、子供を産み育てられる社会環境を作り出すことよって、活力にあふれた地方の創生を目指すことが急務の課題である。」この部分は、待機児童の問題や介護などの解決につなげようとする問題意識がうかがえる一方で、「活力にあふれた地方の創生」がどう実現可能なのか、という部分については、ぼかされています。

以前から指摘されていることですが、「地域活性化」という言葉自体は、あえて言いますと、ペテンみたいなところがありまして、微妙に定義がわからない言葉なのです。地域活性化学会という学会に私は所属しているんですけども、この地域活性化学会設立当初に、真っ先に問題だったのは、「地域活性化」ってどういうことなのかということでした。それくらい、この言葉は意味がよくわからないのです。「地域活性化」というと、言葉自体はよく使いますが、意味していることはあまり議論されていません。特に、「何をもって地域活性化となるのか」がよくわからないんです。例えば、一番わかりやすいのは、地方経済が活性化するというパターンです。経済が活性化しました。要は経済活動が以前より明らかにお金が回

るようになりました。ということができれば、これはもう活性化だというふうに捉える人もいる一方で、「いやいや、そうじゃないよ」「やつぱり人がちゃんとコミュニケーションし合わなきゃダメだよ」「話し合ったり、地域の人たち同士が、飲み会とかをやらなきゃダメだよ」などという指摘もあります。要は、地域の人たちが、そこでコミュニケーション、話し合いとかが活性化されれば、それは地域活性化であるという考え方もまた一方ではあるのです。さらには、「いやいや、そうじゃなくて、子供がたくさん生まれたら地域活性化だよ」というような考え方もあります。あるいは、ある特産物を作り出す。かつて大分県のほうで「一村一品運動」なる取り組みがありました。あのように、何か特産物を使って、「売り」がその地域で構築できれば、それは地域活性化だよという言い方もあります。要は、地域活性化というのは、あまりにも範囲が広すぎて、よくわからないのです。よくわからない上に、この地域活性化を目指した政策をしました。じゃあ、その政策は成功だったんですか？失敗だったんですか？と言われた途端にその評価がわかりにくくなるというところがあります。

二〇一二年から十三年にかけて私は本学（大手前大学）や関西大学の研究者とともに、地方自治体のソーシャルメディア活用の実態について調査をしたんですけども、その結果、得られたことは以下のようなことでした。二〇〇〇年代半ば以降から、各自自治体がかんりの金額を使って、地域SNSと呼ばれるシステムを構築したり、各地域にインターネットの交流サイトみたいなのを作ったんですけども、今ほとんど潰れかけているんです。もうほとんど消滅しかかかっているんです。それに関していろいろ、自治体の方に調査票調査に回答していただいたりインタビューを自治体の関係者の人に聞いたりしたんで

すけども、やっぱり、その政策の評価というのは非常に難しいわけです。自治体関係者の方々は、たとえば地域SNSの評価について聞くと、自らが取り組んだことですから、いいところを探してそれを回答してくれるんですが、「それで本当にいいのか？」と感じることがあります。ネットを通じて地域の交流がほんのちよつと増えたというぐらいでも地域活性化したと言われる方がいるんですね。実際にアンケート調査してもそういうデータが出てくるのですが、たとえば地域SNSには結構なコストをかけているわけです。一千万、数百万の税金をそのシステムの構築にかけていたら、「その程度でいいのだろうか？」と思うところはあるわけです。政策をこのように言うのはあまり好きではないのですが、やはりコストパフォーマンスは、ある程度、問われなければいけないのではないかと、そう考えるわけです。

地域活性化事業といわれるものの多くは、ある時点、ピンポイントで上手くいったことがメディアや学会報告などで成功事例として大々的に取り上げられるときがあるのですけれども、それがどれだけ継続しているかについての検証はじゅうぶんにされないままのものが多くあります。にもかかわらず、「地域を活性化する」という大義のもとで政策が次々と実行され、税金が使われてきたという状況がある中で、地方創生もそうならないかなというのが、不安があるのです。気になるのは、「増田レポート」では、具体的な数値目標があったんですけれども、それが、今の「まち・ひと・しごと創生」では、なくなっているものがありまして、そこがちよつと大丈夫かなと思っています。ある程度、ここは市民としてきちりと見ていかないといけないんだらうと思えますが、国も、何でもかんでも金を出そうとやっている

わけでは、ありません。どちらかというと、地方のほうで、このようにして盛り上げていきたい、地方を良くしていきたいというアイデアを提案していくことを期待しており、その地方の要望を踏まえて、国として、たとえば特区をつくって、すなわち、規制緩和をした場所を作って、そこで地域に即した創生事業を実施していく。たとえば、兵庫県下であると、養父市がいろいろ活動をしていこうとしています。

「地方消滅」議論への批判

増田氏の「地方消滅」議論について補足すべきこととして、その議論への疑義や反論を少しお話してはいかがでしょうかと思います。この増田レポートで提示された議論に関しては、即座に批判が出てくることになりました。たとえば、山下祐介氏が、この増田レポート公表後すぐに反論を出したということで知られています（『地方消滅の罫「増田レポート」と人口減少社会の正体』ちくま新書）。その反論の中で指摘されていることは、「増田レポート」は「人口しか見てないんじゃないの」というところです。先ほどお話した「小さな拠点」づくりも、コンパクトシティもそうなのですが、効率性を優先している政策なのですが、一方で、人には生まれ育っている地域という実体を持った空間があるわけです。これらの政策の落とし穴として言えるのは、人びとが生まれ育った、なじみのない場所に商業施設がつけられ、人びとはそこに移動する必要があるという点です。それを前提としていることです。拠点に商業施設等を集中させる

代わりに、さまざまな場所に偏在していた商店の多くの存続は諦めるんです。各地域に存在していた、個人商店は人口減少社会となるこれからはもう維持できないと、だから撤退戦略といっているわけです。

増田氏もはつきりと書いているんですが、この小さな拠点づくりの根幹は、地域生活の防衛ラインを下げるということです。これまでのように全ての地方を、あるいは全ての地域の現状の生活を維持していくことを、そもそも諦めるというわけです。この「小さな拠点」づくりという政策には、そういう思想が見られるわけです。あちこちの商店を一所に集約して、そこに地域のみんなが集まってくることで従来の消費生活やライフラインを維持しようというわけですけども、それはそう簡単に実現は難しいのではないか。これは机上の空論じゃないか。ともいえるわけです。やっぱり慣れ親しんだ場所がそれぞれの人たちにあるわけです。問題は、その人達に「移動しろ」と言えるのかという話です。そこが非常に大きな課題の一つでもあるわけです。かつ、結局のところ、出生率の話が出ていたんですけども、それは「産めよ育てよ」というわけなんですか、という話なわけです。これもやっぱり非常に大きな一つポイントですね。だから、山下氏は非常にその価値観そのものを、戦前の風潮と合わせて議論していて、それがちょっと若干感情的ではないかみたいな感じの批判を山下さん側が逆に受けちゃったりもしていますけれども、重要な一つのポイントでもあるとは思うんです。繰り返してききましたけれども、「撤退戦」だという言葉を増田氏は使っているんです。人口減少することを当然視すると。ある種、それは現実的な政策のように見えるけれども、ほんとにそれでいいのところが、やっぱりちょっと注意しないといけないんじゃないかということが一つの疑問として指摘できます。

もう一つ、上念司さんという方が書いた、『地方は消滅しない』（宝島社）という本が去年（二〇一五年）出ていまして、個人的にはこれもおもしろかったんですが、その本の中では、金をかけないで、いかに儲けるかというようなアイデアのことを考えようよということを書いて、そうやってうまいこといつている地域もあるという話がいろいろ紹介されたりしているのです。この『地方は消滅しない』という本のところでも、儲けている地域の成功事例が幾つか挙げられていますが、この本を含め、「地方消滅」議論への批判として多くは挙がるものは、これこれの地域では、消滅可能性都市などと当てはめられているけど、必ずしも、消滅しないように地域はいま、動いていますよというような指摘がされることがあります。そうして、「地方は消滅しない」と、書かれていたりするわけです。地域の活力が低下しているように見えるのは、人口の問題だけではなくて、実のところ、その地域で不動産を持っている人も関係している部分があります。たとえば、地方のシャッター通りも、何であれが作られちゃうのかというと、店を持っているというだけで、要はシャッターを閉めている店にお金——補助金が下りてくるような仕組みができていくというのがよく指摘されます。要は、シャッター閉めているんだったら若い人に貸してあげて、それである程度、商店街を活性化させたらいいのでは、という話がよく出るんですが、地域によっては、それ、全然できないことがあるんですね。成功しているところは学会なども取り上げられたりするんですが、まったくできていないところもあるのです。それが、なぜかというと、店を持っていることで、補助金が下りてきているところがあるんです。そういうところは、他人に（実際は閉めている）店を貸す必要はないので、あまりそういう動きは出てこないのです。だから、補助金に

頼らない仕組みづくりがむしろ必要ではないか、ということなどが問題提起として挙げられます。地域を元気にしていくことは、税金でやることなのかも知ってそこでは議論になります。各商店側で何か基金みたいなものを作ってしまうべきだというような話もあつたりするんですよ。国がこうやってトップダウンでやっていくこと自体が、地域の力を削ぐからやめておけ、ということでもありますね。ただ、そうやってうまくいっている地域があつて、うまくいっている地域は官の力を頼らずに、民の力だけでうまくやっている。だからそういうのをもっと広げていけばいいんだと言つるのは簡単ですけども。

実際のところ、まちおこしに成功している地域に必ず共通するのは「人」だったりします。まちおこしの成功事例においては、地域のために動いてくれる、コアになるキーパーソンが存在が絶対に存在しています。まちおこしとか、地方創生とか、地域活性化とかのコアとなる要因は、結局、人じゃないのか。そこがこの地域活性化を一般化しようとするときの壁になつてきます。そういう地域を引っ張る人の教育を、では、どうやっていくのかと。成功している地域には、だいたいパターンがあつて、地域で上の地位にいる人がまず、ある程度、下の地位にいる若者のやることの自由度を与えるとか、あるいは自らの信念に基づいてアクションを起こしていくような人がいるとか、いろんなポイントがあるんです。あの場所の地域活性化に成功している方法が他の地域でも適用可能かといった時に、その「人」に関する部分がネックになつてうまくいかないことは往々にしてあるのです。実は、この地方消滅論に関しての反論の中で多くある、「いや、この地域は上手くやっている」という事例が他の地域に応用できるかということとは非常に困難さを伴うときがあるのです。結果的に、地方消滅論批判への批判になるようなこと

をさらにお話しましたが、地域活性化／地方創生を考えるうえで重要なポイントの一つです。

京丹後市への大学の関与

ここからは、手前みその話になってしまふんですけども、私のゼミが中心になって大手前大学が京丹後市と連携した活動をしていますので、そのお話をしていきます。今は、こういう地方消滅、そしてその地方消滅に対応しようとして出されている地方創生の取り組み、あるいは、その課題という話をしてきたわけですが、今、積極的に進められていることの一つに、大学地域間の連携もあります。これを「地学連携」、あるいは「域学連携」と言ったりします。この地学連携と域学連携の2つの言葉があるわけですが、これは担当している省庁が違うためだといわれます。文部科学省の事業だと「地学連携」、総務省の事業だと「域学連携」とのことです。こういう地域と大学の連携は、今、いろんなかたちで進められています、大手前もそれを積極的にやろうとしています。西宮市とも包括提携を結んでいますし、他の様々な地域と結んでいるんですが、これはどういうことが意味としてあるのかについてもお話していきます。

まず、京丹後市の話から、少しお話しておこうと思うんですが、京丹後市は京都府北部にある行政市です。今から十二年前、平成十六年（二〇〇四年）に六つの町が合併して生まれたのが京丹後市です。二年前（二〇一四年）に、市制十周年を迎えまして、それに関する取り組みの一つとして、あとで言う、

ラッピングバスの制作を大手前大学は京丹後市と共同で行いました。

京丹後市は、平成の大合併で六つの町がくっついて、できた市ですから、実のところ、今もほとんど町ごとで——旧町単位で動いているというのが課題としてあります。また、京丹後市の主要な産業の一つとして、観光産業があるのですが、実際、久美浜とか網野辺りは、今でも結構、レジャーで、ちょうどこの夏がシーズンなので、あるいは丹後町のほうだと非常に有名なブランド化している蟹である「間人（たいざ）蟹」があったりします。そういうのもあって、それなりに観光業が盛んだと伝えるんですが、実質はここはホテルが少ないというポイントがありまして、小さなホテルはあるんですけども、やっぱり舞鶴とか宮津のほうに観光客が流れていってしまい、ここに泊まる人があまりいないのが、一つ、課題としてあります。京丹後の地域自体は、太古の時代には丹後王国と表現できる、かつては大和政権と独立した王国があったといわれるぐらいのところなので、歴史的な遺物は多くあります。古墳も各地に点在しています。

その京丹後市ですが、先ほどお話しした、消滅可能性都市の中に入っている自治体となります。実際、人口の減少と少子高齢化の進展がかなりの勢いで進んでいます。たとえば、二〇一〇年のデータの人口では五万九千三十八人となっていますが、京丹後市の直近のデータ（二〇一六年七月一日現在）だと五万六千人程度まで減っています。特に、中山間部のところが特に人の減りが早いという状況があります。また、京丹後市内の人口の比率を見たら、もう明確に、六十五歳以上の人口が一九八〇年——これは合併前の統計ですけども——そのときは十四%にすぎなかったのが、二〇一〇年は三十一%と全人口

の三分の一が六十五歳以上という状態です。この十五歳未満の数字と現役世代である十五から六十四歳の数字が、それぞれ下がって、特に十五歳未満の数がそのまま減っているというのが現状としてあるわけです。先ほど少しお話した、地方のいびつな年齢構成がこういったところでもはつきりと見えていて、京丹後市なんかは、そういう意味では「課題先進地域」の一つとも言えるところで、京丹後市の前市長は逆に、それを売りにしておりました。

大手前大学と京丹後市の関わりについてお話ししますと、総務省が二〇一二年から進めていた「域学連携」という取り組みに関連して、大手前大学の谷村ゼミが京丹後市に入って活動をしてきました。だいたい、そこでやってきたことは、まず、「地域の魅力というのは、どこにあるのか」を、外部の目を持っていて見つけ出そうということを、進めています。その一つとして、京丹後市にゆかりのある七人の姫Ⅱ「京丹後七姫」を活用することを市に提案し、それが京丹後七姫が描かれたラッピングバスの制作につながっていくことになりました（写真Ⅰ）。

さらに、地域に学生とともに入って活動に取り組んだなかで、特に意義があったと思うのは、地域住民と学生とが議論をし合うワークショップ、地域の未来について考えるワークショップの開催でした。先ほどから言及している総務省の域学連携事業、「域学連携」地域活力創出モデル実証事業とよばれる取り組みですが、この事業は、京丹後市と大手前大学だけではなく、龍谷大学と同志社大学、そしていろいろ入れ替わったりはしたんですが、法政大学であるとか、あるいは高崎経済大学であるとか、そういうところが入っていったって、活動しておりました。その事業の基本的な考え方としては、大学が地域に



写真1：大手前大学の学生たちが制作したイラストをラッピングしたバスが2015年2月1日から京丹後市内を運行している。

入っていった、地域の中の課題を発見したり——ワークショップもその課題発見活動の一環なのです——あるいは地域で活動したことを通じて、大学の学生たちが研究を進めていくということがイメージとしてあります。

地域と大学の共同プロジェクトにより、地域力創造人材の育成——学生が地域で活動していくことによって、厳しい地方の現状や課題を知り、そしてそこで活躍できる人材になるということ、もう一つはそういった大学との連携を通じて、自立的な地域づくり、これも「ひと・まち・しごと創生」の中で謳われている、実質的な地域づくりを推進することとつながっています。実際に、その狙いのもとで、谷村ゼミが活動したのは、京丹後市久美浜町の蒲井・旭地域地区です。海はすぐくきれいなところですが、全然、お客さんはいません。この蒲井浜というところは非常にきれいなんですけど、八月の終わりに学生と一緒にいくと、ほとんどプライベートビーチ状態で楽しめるので、結構、穴場だといわれていたりし

ます（注：ただし、二〇一六年夏以降、シーカヤックツアーなどの取り組みを地域で始めたことがメディアなどでも取り上げられ、観光客も増加しているとのこと）。ただ、サーファーの人がしょっちゅう来ているらしくて、よく、波に乗りに来ていたりします。ここは蒲井地区と旭地区という二つの地域で活動したんですが、この蒲井地区と旭地区の総人口というか、全員合わせた人口は約六十人です。二つの地区をあわせて六十人程度なのです。一つの地区は二十九でもう一つの地区二十一三人程度だったでしょう。それぐらいです。限界集落化がまさに深刻なところでして、それは二〇〇〇年代前半までこの地域を騒がした原発設置の問題とも関係しているとのこと。元々、この地域自体は、江戸時代には、さまざまな廻船が泊まっている港として栄えたところでした。この場所じたいは、海をつうじて移動するうえで非常にいいところなのですが、ただ、周りを山で囲まれていまして、陸を通じてだと、非常に交通の便が悪いという地域です。今のような車や電車中心の社会になってしまつて、取り残されてしまった地域になつたところのようです。移動が船中心だった時は、ここは逆にいうと、結構いい立地だったので、それが陸上交通の発達でダメになつてしまつたという地域です。そのダメになつてしまつた状況をカバーするために、原発の話が一九七〇年代に入つてきたようで、それを、やるかやらないかという地域でドタバタしたわけです。そのあと、二〇〇〇年代半ばに京丹後市の市長が、原発はやらないと。東日本大震災とかがあつたわけじゃありませんが、その時にやめるといふことになつて、結局はそういう話がなくなつたわけです。そして、今後どうするのかというなかで、現在に至つては、一方で人口が六十人をそろそろ切るうとしているので、何とかしないといけないという状態

で、その時に学生と一緒に大手前大学が入っていったという状況になります。ワークショップでは学生と地域の方が活発に議論しあったのですが、後にこの地域の住民の方に聞いたところによると、そのことで住民には危機感が生まれたとのこと。当初は、地域資源の発掘を目的とした大学生の地域への参入が、住民の自らの地域の危機への自覚につながったようです。現在でも、この蒲井・旭地区に谷村ゼミはかかわっており、地域の清掃活動や地域資源の調査などを実施しています。これらの活動を通じて、日本の地方の未来を考えていく機会を今後も学生に与えていきたいと考えています。

「プロフィール」※二〇一六年度現在

大手前大学メディア・芸術学部准教授

専門は情報社会学。関西学院大学大学院G.Pプログラムリサーチアシスタントを経て現職。博士（社会学）。

これまで、地方自治体によるソーシャルメディア活用状況やコンテンツツールの活用した地域活性化等を研究。

二〇一三年より、京丹後市「域学連携」地域活力創出モデル実証事業に本学の学生たちとともに参加。社会調査協会広報委員、京丹後市夢まち創り大学監事を務める。

《著書》『現代社会を生きるキーワード』（共著）大阪公立大学共同出版会（2015.3）

『無印都市の社会学：どこにでもある日常空間をフィールドワークする』（共著）法律文化社（2013.7）

《論文》「ファンが「聖地」に求めるもの」（特集マンガ・アニメと地域活性化）／谷村 要 地域開発 589, 13-17 (2013.10)

日本地域開発センター等

「ジモト型コミュニティ」の浮上（特集・情報社会における地域デザイン）

日本情報経営学大会誌 32(3), 72-83 (2012.5) 日本情報経営学大会