



創刊号(第1号) 2018年

# 地域創生学研究

Journal of Regional Development Studies

特集 「地域創生を問い直す」

北九州市立大学 地域創生学群



# 地域創生学研究

第1号

2018年3月

## 目 次

### 特集論文

- 地方日本の創生  
―「まち、ひと、しごと」の融合に向けて…………… 金子 勇 (1)
- 地域創生の視点 …………… 山崎 朗 (23)
- 人口減少社会に相応しい地域活性化手法の今後の方向性について …… 佐々木晶二 (43)
- 「地域学」としての北九州学序説  
―地域創生の位置づけをめぐって― …………… 西田 心平 (73)

### 自由投稿論文

- わが国のスクールソーシャルワーカーの養成教育のあり方における考察  
―SSW養成校へのアンケート調査から― …………… 寺田千栄子 (107)
- 地域実習におけるフィールドスタディの意義  
―実習生のリフレクションを促すグループインタビューの質的データ分析― …… 大木えりか (121)





## 『地域創生学研究』創刊にあたって

北九州市立大学地域創生学群は2009年に設立され、以来、地域の再生と創造を目指して地域とともに歩んで参りました。とりわけ、多くの地域創生学群生が大学を飛び出し、市民の方々と一緒になって地域の課題解決に取り組んできました。そして、そのような実践活動は幸いにして各方面から多くの評価を頂くことになりました。

また、地域創生学群ではそうした地域での活動を広く学内外に知ってもらうため、2010年から『地域創生マイルストーン』を発行してきました。地域創生学群の教育理念、同学群の特徴でもある地域での実習活動の概要、また地域創生学群での学びを通じた学生の成長などについて、これまで全7巻にて報告してきたところであります。

こうしたなか、2019年に設立10周年を迎えることになる地域創生学群では、その更なる飛躍を遂げるため、理論と実践の融合に基づいた「地域創生」を進めることとなりました。そしてこの度、その一環として、従来の『地域創生マイルストーン』を刷新し、新たに『地域創生学研究』を創刊することになりました。『地域創生学研究』はあらためて「地域創生」を学術的に捉え、学問としての「地域創生」を確立することを目指すものであります。「地域」について問う研究は長い歴史をもち、その豊富で深い知的蓄積を重ねてきていますが、我々地域創生学群の中からも、自らが掲げている「地域創生」という概念を既存の学術体系の中に位置付け、その学問的意義を追求すべきとの機運が高まりつつありました。そうした意識的背景には、近年になって数多く設立されるようになった他大学における地域系学部・学科の存在ということもありますが、やはりそれ以上に、地域をフィールドとして研究し、教育実践を行っていく当事者として、自らが抛って立つ知的基盤を確固たるものにする必要性を感じるようになってきたことが偽らざる理由です。逆に言えば、そうしたものがあってこそ、「地域創生」も可能になると考えた次第でした。

さて、こうした思いのもとで編纂されることになった『地域創生学研究』ですが、本創刊号では、その特集テーマを「地域創生を問い直す」としました。これは学問としての「地域創生」を確立するための最初の試みであると考えています。様々な視点から「地域創生」を議論することで「地域創生」の学術的な出発点が定められ、今後の進展の基盤になると考えました。そして、このテーマを特集するにあたり、4名の先生からご寄稿を頂きました。それぞれ各専門分野にてご活躍されており、「地域創生」についても深い御見識のある方ばかりです。今回、先生方には、ご多忙のところ、打ち合わせから原稿のご執筆、および校正に至るまで多大なご協力を賜りました。この場を借りて厚く御礼申し上げます。

また本号では、学内から2本の自由投稿論文を掲載することもできました。いずれも地域創生学群の実践教育に関連したものとなっており、創刊号にふさわしいものとなりました。ちなみに自由投稿論文に関しては次号以降も広く募集致しますので、是非巻末の投稿規定をご覧ください。

今後、『地域創生学研究』は年一回のペースで発刊を続けていく予定です。この『地域創生学研究』の刊行によって、地域創生に関する学術的進展のみならず、地域の課題解決や地域に貢献する人材育成に広く寄与できるよう尽力して参りたいと考えております。末筆となりましたが、今後とも、皆様からの末永い御指導、御鞭撻のほどよろしくお願い申し上げます。



地方日本の創生  
— 「まち、ひと、しごと」の融合に向けて  
Regional Empowerment for Local Community in Japan  
: Creating a Virtuous Cycle between Communities, People and Work

金子 勇<sup>1</sup>

Isamu KANEKO

要 旨

「少子化する高齢社会」研究を日本の地方都市で研究してきた経験を活かして、この数年は「地方創生」に取り組んできた。コミュニティDLR論を基盤とした自らの事例研究と公表されている事例研究を基にして、一般的な枠組みを求めて、汎用性のある地方創生理論を目指す立場である。本稿も、社会学からという限界はあるが、「まち、ひと、しごと」を融合させて、イノベーション理論や社会システム論でまとめてきた成果の一部である。

<キーワード>: 少子化、高齢化、地方創生、イノベーション、社会システム

1. コミュニティのDLR理論

1980年代に感じた「前向きの危機感」のなかで、私は「人口減少社会」の構造と機能を把握するために、21世紀になっても地方都市で進む「少子化する高齢社会」を具体的な課題としてきた。その延長線上に地方創生論があり、「まち、ひと、しごと」のいずれかに重点を置き、コミュニティ研究の立場でその一般理論を模索しつつある（金子、2016a）。

「一事なれば、万事なる」という経験から、地方創生論のよりいっそうの広がり求めて、この数年はコミュニティのディレクション（D）とレベル（L）に社会的資源（R）を加え、DLR理論としての総合化をめざしている。この背景には、地域社会学が社会現象（たとえば地方創生事業）の理論化を志向せずに、調査事例の紹介に止まっている現状への不満があり、研究成果の汎用性に私も含めて無頓着であったという反省がある（日本村落研究学会編、2017）。自治体は内閣府などの中央官庁からの行政指導だけを墨守するだけであり、地域研究者の多くも現状紹介にとどまり、通説の一部に自らの事例分析の成果を盛り込む

---

<sup>1</sup>北海道大学名誉教授 神戸学院大学教授

方向での理論化をしなかった。

図1はコミュニティのディレクション(D)とレベル(住民の力)(L)を接合して、コミュニティのDL理論を探究した鈴木広モデル(鈴木、1976)を下敷きに、資源(R)としてのリーダーシップ論と社会的資源を新しく加えた理論化の試みである。社会的な価値がある目標を達成する手段となるものはすべて資源とみなすので、ここでは天然資源だけではなく、地理的資源、産業的資源、歴史的資源、人的資源なども文脈に応じて使う。

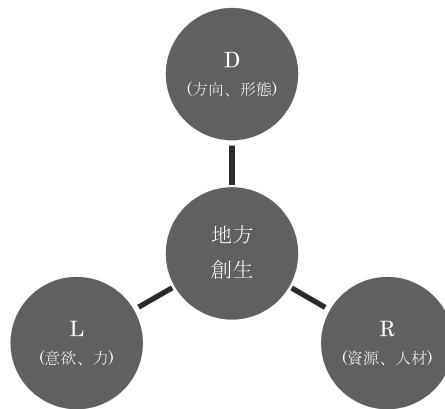


図1 地方創生とコミュニティDLRの関連図

このうち(D)は、どのような「まちづくり」をめざすかに関連していて、抽象的には「快適なまちづくり」や「共生社会」でも構わない。この意味での地方創生は、「まち、ひと、しごと」の順になる。またそれは、100年前の柳田國男による分類である生産町、交易町、消費町のどれに該当してもいい(柳田、1906=1991)。柳田が使った当時の事例でも、現在と未来への関心から再度選べば、現代日本の地方創生実践のための素材となる。

ただし地方創生でも、実践とともに学説の活用が重要である。たとえば「まち」づくりでは、住民生活と経済活動に不可欠な社会的共通資本として、シビルミニマム(松下、1971)の整備を不可避とする。私のコミュニティミニマム研究では、①街並みの維持、②社会的共通資本の確保、③親交と経験の交流の場、④自治と運動の基盤、⑤生活協力と共同防衛のシステムにまとめられる(金子、2011:149)。地方創生の「まち」づくりの基盤にはこれら5つの機能要件があり、これらが自治体の責任で整えられて、シビルミニマムとして住民からも評価されるほうが望ましい。

自らが直面した個別事実の解明が研究者としては最優先されるが、事実の背後にある日本社会システムにも配慮して、下位システムである政治、経済、文化、国民性などにも言

地方日本の創生  
—「まち、ひと、しごと」の融合に向けて

及する。この包括的な姿勢を通して、自らの事例分析と他者による事例研究を合わせて得た地方創生の大原則は、①長期性と②事業化に集約できる<sup>(1)</sup>。単年度で仕掛けた事業やイベントが成功しても、翌年度が不成功ならば、それはいかなる地方創生にもなりえないからである。その場限りのイベントも地方創生には不向きであり、事業として長期化する戦略がなければ、「まち、ひと、しごと」の融合にも役に立たない。

次に地域での主体（L）としての地域住民の力は、①異なる世代の協力と②新しい来住者との交流によって高められる。異なる世代間の協力は、地方創生事業を長期化させるためにも重要な意味を持つ。なぜなら、ある数年間は特定年代のリーダーが引っ張っても、10年後には次の世代が台頭しないと、その地方創生事業は確実に停滞するからである。

異なる世代は地元の若者や中年だけではなく、外部の人でも地域移動経験者でも構わない。なぜなら、階層移動や地域移動の経験者は比較の視点を持ちやすいために、地方創生事業では重要な位置を占めるからである<sup>(2)</sup>。収入、地位、資産、名声、ライフスタイルなどで決定される個人の階層帰属は固定されていないから、学力、能力、婚姻などにより階層間を上昇もできるし下降もある。その意味で階層移動とは、上下の垂直的な移動である。

一方、地域移動は階層移動に随伴することが多い。地方支店の課長が東京本社の部長に栄転することもあれば、逆に大都市居住者が地方の小都市に移住する「都落ち」も珍しくない。地域移動も上下の階層移動の結果生じやすいが、定年を迎えた高齢者になると、階層移動とは無縁になり、故郷に戻る、温暖な地域に移る、子どもがいる都市に引っ越すなど、地域移動に際しての多様な選択理由が生まれる。

このような階層移動や地域移動の経験者はいくつかの特性を持っている<sup>(3)</sup>。その多くが、①一度は大都市生活の経験がある。②長期的なビジョンをもち、地域住民に具体策を示せる。③すべての人々がビジョンの賛同者にならないことも認識している。④人と人を結びつけるネットワークづくりの才能がある。⑤地域を情報発信源にする意欲をもつ。⑥自営業や定年後という立場で、比較的自由に時間がとれる。

階層移動や地域移動の経験者は、このような個性を持ちやすく、コミュニケーション力に恵まれる人もいて、地方創生の「まちづくり」に貢献する場合がある。ただし、行政側が配置した「集落支援員」には一人当たり350万円の初年度の支給はあるが、2年目以降は続かないから、他地域からの安易な招へいは集落支援員の生活苦の原因になる。「Iターン」した「集落支援員」の「雇用が一年契約」（松宮、2017:161）で「きわめて多忙」（*ibid.*:161）では、先細りする危険性が十分にあるからである。さらに「二人合わせた収入としてはかなり減

少しした」(ibid.:162) ののであれば、この条件で広く募集するのは心苦しい。

同じくこの人々が「月10万円あれば生活できる」(ibid.:164)は本当か。ネット代金、ポケットWi-Fi料、医療費、車の維持費を含む生活費が10万円で済むとは思えない。

このような指摘が地方創生論では散見される。たとえば、5つの仕事それぞれで月額5万円の合計25万円、年収300万円程度の「ナリワイ」(小田切、2014:198)の提唱がある。また、3つの異なる業務で月に合計30万円の「複業」(神山、2017:144)も推奨されたが、リーダーの暮らしの基盤としては安易に推奨できない。月額25万円のうち、必ず国民健康保険、年金、介護保険などの掛け金があり、車の維持費やネット通信費ですら定期的な支出を伴うのは「集落支援員」の場合と同じである。

2016年9月に発表された国税庁企画課による「2015年分民間給与実態統計調査結果」からみると、年間の平均給与は420万円であった。男女合計の給与所得者4794万人のうち、男性(2831万人)が521万円、女性(1963万人)が276万円で、依然として格差が大きい。また、正規雇用者(3142万人)が485万円であるのに対して、非正規雇用者(1123万人)は171万円であった。ここにも大きな格差が存在する。そして非正規雇用者の低所得と将来展望のなさが、結婚を控え、結婚後も子どもを産み控える原因の一つである。

大企業定年退職者であれば、年金が年間240万円程度あるから、「ナリワイ」年収300万円でも「複業」360万円でも構わないかもしれないが、それでは65歳以上のリーダーばかりになる危険性がある。若い世代や中年世代は、余程の事情がなければ300万円では移住しないのではないか。仮に移住しても、その低い年収が続けば、地方創生活動での長期性が危うくなる。優秀ならば、他にも活動の場が広がるからである。

しかし、移動者層が地元で示す違和感が、土着の地域住民(local people)が保有する力を刺激することは確かである。一般に土着者も流動者とともに人間的資本(human capital)を持っているから、それぞれに固有の学力、能力、資力、資格、経歴、名声、家格などが総合的力を構築する素材になる。これらすべてが合わさって(L)としての住民の力となる。

(R)としては、地域住民のうちのリーダーシップと社会的資源がある。住民の力と不可分なリーダーシップをここで社会的資源と位置づけるのは、すべての地域社会にそれが普遍的には存在していないからである。かりに地域社会でそれが存在すれば、そのまま「人材」として地方創生の世界にも登場する<sup>(4)</sup>。したがって、「人材」をリーダーシップのP(実行力)M(統率力)で具体化しておくことが実践的になる(三隅、1984)。特にリーダーのP機能

属性は、地域移動論の成果を使えば、地方創生でも説明力が増す<sup>(5)</sup>。

2013年からの地方創生政策は、旧来の国土設計思想である新全総や列島改造論などにみる平準化志向とは異質な特徴をもっていて、むしろ格差を是とする競争原理に裏打ちされた政策である。そのために、地方創生に関わる地域リーダーの持つ資質のうち、(P)「実行力」次第でその成果が左右される。まさに「まち」づくりは「ひと」次第である。

しかし、年に一度の補助金付きのイベントなどのひも付き事業は、「ひと」がいても地方創生にはふさわしくない。その単発性を超えて事業の長期性が望まれるからである。その長期的展望を持つためには、社会的資源としてのリーダーシップのもう一面である (M) 統率力の重要性にも配慮しておきたい。地方創生でも、一人のリーダーが実行力と統率力双方の力は持ちにくいので、「ひと」は数人の指導集団とみなしておきたい。

その意味で、コミュニティ内部での住民力 (L) を左右する人間的資本の集積は、社会的資源としてのソーシャルキャピタルを媒介にして、地方創生でも威力を発揮する。なぜなら、「しごと」も「まち」も「ひと」のつながりが基本にあるからである。

なお、資本と隣接するかたちで資源が位置づけられることがある。たとえばクロークとパークは総論的に資源の大原則をのべている (Clove & Park, 1985 : 124-126)。

(1) 人間の欲求、人間の能力、物理的環境と人間環境の総体についての人間の評価の間にある機能的な関係

(2) 確実に社会的な価値がある目標を達成する手段になるものはすべて資源とみなす

このように、一般的にいえば資源とは、何かを行ったり、作ったりする際に活用可能であり、天然資源だけではなく、地理的資源、産業的資源、歴史的資源、人的資源などとしてもよく使われる。したがって、地方創生にも産業分野である農業資源が用いられるのは当然だが、その社会的資源を農業に限定することは地方創生論を閉塞させ、その多様性の機会を奪うことになるから私は農業に限定しない戦略を採ってきた。

むしろ地場産業の一環として農業を正しく位置づけ、地理的特性や産業的利点を活かした各種製造業 (織物、陶磁器、家具、伝統工芸、特産品など) と観光資源 (歴史的建造物、自然景観、食文化など) と組み合わせる方向性 (D) が望ましい。なぜなら、地方創生での資源 (R) は地域社会がもつ歴史風土や自然景観に合致する形態として「 $R = D$ 」もあるが、全国的には逆に「 $R \neq D$ 」も珍しくないからである。

「 $R = D$ 」でも「 $R \neq D$ 」でもそれぞれに豊かな個性を持つので、その収集事例から学べることは大きい (竹本、2016)。そのうえで私は、次のような問いこそが地方創生論では



肝要ではないかと考えてきた。それは全国どこでも普通に存在する水や森林をどのように活用して、それを支える気象条件をどのように利用すれば事業化に成功するかという問いである。

その理由は、地域活性化の阻害要因に「五き」(天気、人気、景気、季節、規則)を抽出した経験があるからである(金子、2000:218、2014a:25)。「五き」による地域活性化阻害を排除しつつ、逆にそれを積極的に活かすことも地方創生では有効である。このような観点からの事例分析が、全体として地方創生理論の汎用性強化に寄与するであろう。

コミュニティDLR理論は、日本地域社会研究の原点をなす柳田國男と宮本常一の研究を出発点として、歴史的には全国総合開発計画、一村一品運動、内発的発展論、地域活性化論、そして比較コミュニティ研究などの膨大な内外の実証的な地域研究文献との接合により生み出された。具体的事例が持つ地域の方向性(D)、そこでみられた住民力(L)と使用された社会的資源(R)とリーダーシップの三位一体の総合性の解明が、これからの日本の「地方創生」の理論化には役に立つ。

そのための研究の大原則は、どこにでもあるありふれた資源(R)を使い、地元の人々(L)ができるだけ関与して、まちの特性(D)を鮮明にした事例を自ら探求して、その一般化を図ることにある。この点で同業の研究者による事例からも学んでいかないと、調査対象の事例の量的な不足が生じて、調査地域が偏ってしまうという欠点もある。

私は単なる事例紹介では研究になりえないと判断する傍ら、可能な限り公表された事例からの普遍化を心がけて、理論の汎用性を求めるという立場を標榜してきた。

たとえば島根県中山間地域で、十名程度のNPOによる有機農産物の大都市産直運動の成功事例は貴重であるが、そのやり方が北海道後志地方に应用可能かどうか。また、兵庫県丹波篠山地方でも実践できるか。

地方創生論の応用可能性拡大には、これまでのコミュニティ研究で培われてきた理論についての先行研究から学び、いくつかの社会学的な概念を駆使することが求められる。

この段階から少し前に進むと、一般に成功した地方創生のR(資源)は多彩であり、農業・農村だけから得られているわけではないことが分かる。たとえば柳田のいう生産町はもちろん米や麦や野菜や果樹などの農業生産物も含むが、それら農産物だけに限定されるわけでもない。今日的には第一次産業の産品を超えて、第二次産業に属するような数多くの製品の生産がある。さらに教育、金融、情報、医療、介護、福祉などのサービス分野を軸とする第三次産業もまた、各種サービスの生産に貢献するすべてが「しごと」を創り出す産業



である。このような分類を用いると、サービス産業では生産と同時に消費がなされるので、大都市の都心に象徴的な消費する「ひと」の姿が浮かんでくる。

2017年に長時間労働が全国的に顕在化した宅配業界では、流通業特有の再配達による労働強化を緩和する動きが普遍化した。全体としての貨物量の増加は避けがたいために、郵便局や宅配業界では、受付や仕分けの際の効率化が行われ、昼間の2時間は個別配達をしないなどもすでに実行されている。

このような視点から、コミュニティ研究の一環として「まち、ひと、しごと」を包括する地方創生の理論化を図る。

## 2. 地方創生論の位置づけ

安倍内閣のいわゆるアベノミックスは、第一の矢が「金融政策」、第二の矢として柔軟な「財政政策」、そして第三の矢が「構造改革」として構成されている。この「構造改革」が、「人口減少を克服し、日本の地方経済を再活性化するための長期的展望」を示し、合わせて2014年12月に内閣承認の「包括的戦略」を今日まで内包してきた。

「構造改革」の主内容が「地方創生」であり、この動向に沿うように刊行された増田編(2014)では日本全国の1800余りの自治体のうち、896の自治体が数十年後には消滅すると名指しで予告された。それによって、それら自治体を中心にして「地方消滅」をめぐる全国的な論争に火が付き、「地方創生」論は華々しくデビューした。

その後も「地方が消滅するか」をめぐり、久々に地方日本論が全国的な話題として論壇を駆け巡った。都道府県でも市町村も内閣府の指導に基づき、独自の「自治体版地方創生」の総合戦略計画づくりを行った。しかし2017年になると「消滅と創生」を主題とした議論は散発的になり、「地方創生」が国策であることすら忘れられてしまった感が深まった。

一つには2016年までに、都道府県でも市町村でも『地方創生戦略計画』が作成されて、それ以降はすでに実行の段階にあるからであろう<sup>(6)</sup>。学問としても、小さな集落での「活性化」などの事例分析に基づき、「地方創生」を標榜する立場がある反面、過疎地域研究を踏まえた「限界集落や消滅」の現状報告も続いている。「社会学は、だれかがあるときなんらかの理由で何かをし、別のだれかが別のときに別の理由で別の何かをしないとといった特殊な例を無数に集めただけだ」(ワッツ、2011=2014:312)という指摘がここでも該当してきた。

私は、ライフワークとして「少子化する高齢社会」の研究を行いながら、もっと地方日

本の近未来を明るくしたいという問題意識から、この「地方創生」に取り組んできた。現状からの予測結果とともに、「その結果の先にある未来」（傍点原文、同上：197）を知るために、事例分析に基づき理論化を試みてきた。

なぜなら「地方創生」の名目で、2014年から2017年の4年間で膨大な国家予算が使われたからである。担当の内閣府ばかりでなく、この国策に各省庁が便乗し、その予算総額は1兆円を超えた。しかし、円安や貿易の恩恵を受けやすい企業の高収益と違って、地方の市町村では少子化が顕在化し、人口減少が恒常化するなかで高齢化も進んで、自治体の財政危機が慢性化している。兆の単位の資金を投入しても、その先にある「地方創生」とは無縁な世界が地方日本ではむしろ鮮明になってきた。

その反面、日本の株価は四半世紀ぶりの高値で、企業の多くが史上最高益を達成して、内部留保率を高めてきた。日本全国の至るところで「しごと」は増えたが、「まち」や「ひと」にはその高収益が還元されないままである。

社会学は個々の事例観察を立脚点に置くが、その事例紹介だけではなく、それらの事例を「地方創生」の理論化に結びつけるため、あるいは既存の理論を補強することにより、周囲の期待に応えようとする<sup>(7)</sup>。これはいわば現実を構成する諸要素のうち、地方創生に関連の深い要素を選り分けて、対象の全体像を再構成する作業になる（濱田・金子、2017b）。

この種の試みは少ないが、たとえば九州経済調査協会（九経調）による「自主研究事業報告書」として刊行された『地方創生』（2016年）では、具体的事例とともに、地方部における「しごと」と「ひと」の循環図が描かれた（図2）。ここでは、地方では魅力的な「しごと」が少ないために、「雇用機会」を求めて特に若い世代が域外に流出して、「ひと」が社会的に減少するという構図が作られた。それを基にして、地方の再生産力が低下して、「ひと」の自然減少もまた進み、結果として「地域の経済規模」がますます縮小するという悪循環モデルとともに、その具体的打開策が示されている。

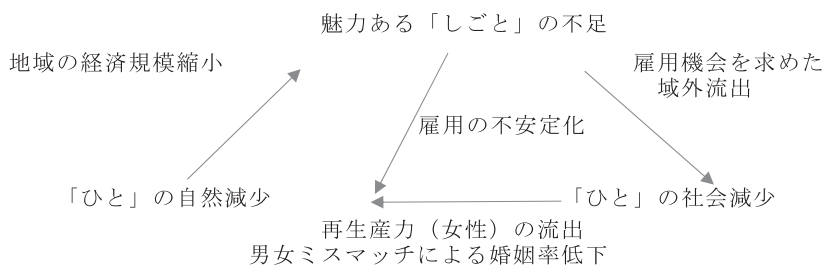


図2 地方部における「しごと」と「ひと」の循環

（出典）九州経済調査協会編『自主研究事業報告書 地方創生』2016：5.より

地方日本の創生  
— 「まち、ひと、しごと」の融合に向けて

「まち」の観点では、人口減少が進み「少子化する高齢社会」が顕在化する「まち」の根幹を支える諸分野として、最低でも「文化・教育」、「郵便局・銀行支店・支所」、「医療・福祉・介護」、「治安・秩序」、「環境・交通」、「商店街・買い物行動」などへの配慮が要件となる。これら「まち」を構成する諸分野のどこかに「しごと」を提供する企業や団体・法人が関与しなければ、「ひと」は定着できない。そうなれば、「しごと」自体が徐々に衰退を始めることになり、「まち」全体の地方創生にはなりえない。

九経調の「自主研究」では、「ひと」については、九州・山口全体では福岡県が学生の進学では「ダム機能」を持つてはいるものの、卒業後の就職になると、「ポンプ機能」に変貌するという分析が鮮やかであった（同上：9）。福岡県以外の九州・山口の県では、若者の転出超過しか目立たないからである。「自主研究」では、人口動態の分析から九州全体で「人口流出が落ち着く気配はない」（同上：19）とまとめられた。

「まち、ひと、しごと」が重複している現状を踏まえると、「まち、ひと」、「ひと、しごと」、「しごと、まち」ではそれぞれの二つの関連も強いことが分かる。したがってある地方で「しごと」を作ることが地方創生論の最優先課題になっていても、「まち」と「ひと」にも配慮しておきたい。

さらに九経調の「自主研究」では、大都市から地方にも「分散できるしごと」が五つあるとした。これは卓見であり、一般論でも「しごと」には、相応の賃金、安定した雇用形態、やりがいが必要である。そのうえで「自主研究」では大胆にも、通常は本社機能として認められている「しごと」のうち、一般事務、会計事務、営業・販売事務、管理的職業、技術者の地方移転を取り上げた。

これらのうちから、いかなるコンセプトを用いてどの機能を地方に移せるか。いくつかの事例研究をもとにして「自主研究」が下した判断は、「事務サービス業務」としての、「人事、総務、経理・財務、ITシステム管理」の機能であった（同上：23-24）。なぜなら、これらの業務では、もはや東京における「優秀な人材が枯渇」しているからである。いわば「人材枯渇リスク」を地方分散することが、「しごと」の地方分散にも結びつくという処方箋である。

一般事務、会計事務、営業・販売事務、管理的職業などの受け手には、地方の健康で自立した高齢者もまた、ある程度は想定できる。元来、高齢化が進む「人口減少社会」の中での「地方創生」追求なのだから、「しごと」の受け手の一部に高齢者が位置づけられたことは理論的にも現実と整合するといえる。

当然ながら「人材枯渇リスク」の地方分散という判断には異論もあり得よう。しかし、「まち、ひと、しごと」モデル融合のなかで、高齢化する地方において「しごと」を誰があるいはどこが行うのかを最初に明示し、その創生主体を明らかにすることは現実的にも重要である。

そしてそれはリーダーシップの在り方と深く関連する。事例研究でも、発見できたリーダーシップは目標達成のための実行力として機能したのか、あるいは集合体を引っ張っていく統率力になったのかを科学的に判断したい。そこで得られた主体がリーダーシップ論で位置づけられると、特定の地方、地域社会、都市などで「まち」づくりの方向が明らかになるからである。この方向性を解明したい。

伝統産業や商業の活動を活発にすることを「まち」の達成目標とするか。環境やエネルギー問題に取り組むのか。教育や情報に特化したまちづくりをめざすのか。世界遺産や日本遺産に認定された歴史的史跡をどのように活用するかも地方創生論の主題の一つであり、「ひと」や「まち」ごとの知恵比べになる。知恵比べだから、全国的には競争原理が貫徹し、結果的には地域格差が大きくなる。

その目標達成のためには、有益な「しごと」の探究と発掘がテーマとなる。開始に当たっては、第一次、第二次、第三次という伝統的な産業分類の延長上の「しごと」でもいいし、第六次産業までを含んでも構わない。「しごと」は「ひと」が担い、「ひと」は「まち」で暮らす。これらの三領域はどこでもしっかりと融合しているから、その仕組みを事例に即して分析すると、独自の「地方創生」の姿も見えてくる。

そして、本来の「地方創生」とは「地方」創生、地方「創生」のいずれであるかの判断は、最終的に行えばよい。私の「地方創生論」では、まず「創生」を事例に基づきながら「まち・ひと・しごと」に還元しながら総合的に解明して、そのうえで「地方日本」の在り方について論じる。

方法的には、将来人口推計結果を多用せずに、成功事例の単発的な紹介もしない。自らが収集して分析した少数事例はもちろん、他の研究成果やそして政府や自治体が集めた膨大な事例をも活用する。いわば地方創生の「傾向と対策」の観点で、「まち」と「ひと」を中心としながら、可能な限り「しごと」も含みつつ、類型化と理論化を柱として社会学による分析と提言をこの数年間行ってきた。

以下、社会システム論を基盤にして、最優先する課題とその周辺的ないくつかの課題を含みながら、「まち、ひと、しごと」が全体として融合した第一義的な目標としての「地方創生」の理論化を少しでも進めてみたい。

### 3. 地方創生論の汎用性をめざして

コミュニティ社会システム論では、「まち」の基盤をなす「地域性」(locality)構造が、①生産・分配・消費(産業・経済・文化)、②社会化(教育・生涯学習)、③社会統制(政治、連帯、まとまり、国民性)、④社会参加(文化の質、行政制度面と非制度面)、⑤相互扶助(文化の質、連携、支え合い、福祉)に分けられる(金子、2011;2016a)。これらは、地方創生としての「まち、ひと、しごと」が結びつく機能面の客観的結果として位置づけられる。どの方向性を狙うにせよ、ここに示した5種類の「まち」の基盤づくりはその前提になる。

生産に関連する「しごと」を量的に増やし、質的に高めるためには、産業化への配慮が欠かせない。これには、①土地、労働、資本、天然資源、②組織、リーダーシップ、③初等教育水準の向上、④高等教育の普及、⑤熟練者、専門家の存在、⑥上昇移動の機会増加、⑦明るい将来展望、⑧政治の安定による社会的調整力の増大などが役に立ち、とりわけその相乗効果が期待される。

パーソンのAGIL図式に当てはめると、①②はA(適応)機能、③④はI(統合機能)、⑤⑥⑦はL(文化)機能を果たし、⑧のみがG(目標達成)機能として政治の出番になる。①と②による産業化は、地方創生の産業面でも一次製品、二次製品、三次製品のうちいずれかの製造販売を促進する。結果として、それらは生産財と消費財に区別されるが、最終的には両者の融合もまたありえる。

地方創生の促進要因を考える際には、最初に対象とする地域社会を分類したい。地方創生は第一義的には地域社会における「活発な営み」(activation)を内包するが、  
④残存(survival)：最低限の地域性維持のため、地域社会機能を低下させない  
⑤再生(revival)：特定の組織構造を強化して、活性化関連機能水準の上昇を図る  
⑥創生(vitalization)：特定の目標を追求して、新しい産業構造と社会構造を創り出すのうち、どのレベルで開始するかを決定を必要とする。なぜなら、この判断の結果で、主体による活用資源が選択され、その投入ができるからである。

その意味で、自治体だけではなく、研究者もやみくもに地方創生を叫ぶのではなく、対象とした現段階の地域社会の人口構成と産業構造のレベルを正確に点検したい。そのあとで、地域性を踏まえた方向性を残存、再生、創生のいずれかを選択する。コミュニティDLR理論では、主体による最初の決定課題がここに該当する。

この際、創生する「地方」という表現がやや曖昧なために、私は「地方」を具体的な「拠点」として位置づけ直す。したがって地方創生とは、新たな地方拠点が動き始め、そこから第

一義的に「地方創生」達成を求める「活発な営み」の運動を指すことになる。

「活発な営み」の典型は産業経済活動であり、地域社会の残存でも再生でも創生でも生産と分配をめぐる理論がこれまでも積み上げられてきた。しかし原則的には義務教育での英語への特化や生涯学習面での健康づくりでも構わないし、支え合いや福祉などの相互扶助の質的向上を地域性の柱に置くことも可能である。それは「まち」の特性になりやすく、従事する「ひと」も集まり、「しごと」が増える。その意味で、これら三者に関してはどこから始めてもいずれ繋がって来る。いわば地方創生事業全体が長期化して、「ひと」が「協働」(working together) する状態が生み出される。

それには出発段階で地域社会の資源に応じた持ち駒を使いこなしたい。地元資源とは無縁な新規事業ではリスクが高くなる。成功すればそこからは大きな収益性が期待されるが、多くの場合「ハイリスク・ハイリターン」ではうまくいかない。最初は地方創生を目指す特定の主体が、地域社会の資源を活用した持ち駒をどのように用いるかを検討する。

その素材が図3であり、これは竹本(2016)が集めた193事例を4通りの主体に私が分類・整理したものである。その結果、地方創生の主体は、自治体主導が32.1%、コミュニティが30.1%、公益法人が19.2%、ビジネス会社が18.7%になった。むろんこれら主体間の協力や融合もあるが、ここでは私の判断により、地方創生に一番に関与していると考えられる主体を選び、一本化した。

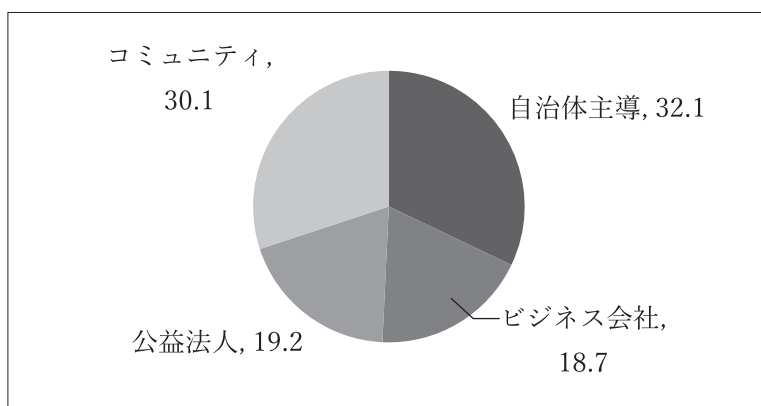


図3 地方創生の主体

(出典) 竹本、2016。

(注) 四捨五入しているため、100%にはならない。



地方日本の創生  
 — 「まち、ひと、しごと」の融合に向けて

主体が4通りに類型化されたら、次には地方創生のための事業と方向性を確定したい。これは極言化すれば、イノベーションそのものになり、共有可能な方向性としても使えるところがある。たとえば、豊かさ (richness)、便益性 (benefit)、快適性 (amenity)、共生 (well-being) などが地方創生の最終目標に位置づけられてもかまわない<sup>(8)</sup>。

ただし現実的にはこの4種類のイノベーションを念頭にしながら、もっと具体的な事業を展開したほうが成功しやすい。その観点で、主体と同じく竹本の193事例から方向性を類型化しておこう。そうすると、「農業・漁業」33事例 (17.1%)、「産業・商業活動」54事例 (28.0%)、「まちづくり・観光」55事例 (28.5%)、「環境・エネルギー」19事例 (9.8%)、「学校・教育・情報」32事例 (16.6%) となった (図4)。これらが総括的な方向性を構成した。主体が4通り、方向性が5通りに分類されたから、合計20通りの組み合わせが発生することになる。理想的にはこの先に豊かさや便益性などの4種類のイノベーションも想定されるが、ここでは論じない。

もちろん一人では20組もの事例を詳細に研究できないから、各自がいずれかを選択して理論化を目指すしかない。理論研究に「付加価値」をつけるには、①誰が動くか、②どこと繋がるか、③どこまで広げるか、④最終的な方向性は何かの判断が不可避となる。

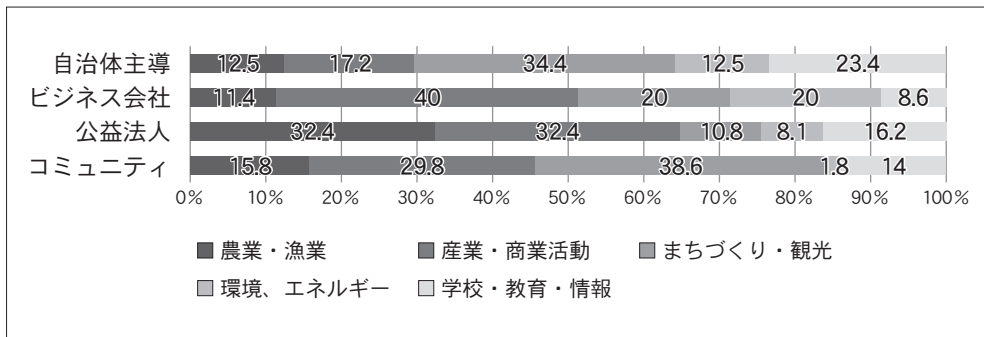


図4 地方創生の主体と方向  
 (出典) 竹本、2016.

それには柳田の慧眼である「無用の商業、不必要の消費、無益なる輸送」(柳田、1929=1991:529)への配慮をしておきたい。なぜなら現代資本主義では、全体社会や企業がマスコミを経由して国民間に限りない欲望を作り上げて、その消費を拡大するという傾向が強いからである。たとえ地方創生を目指した産業・商業活動でも環境事業でも、「放縦なる都市の消費風俗」に繋がるのならば、「非難せられてよい」(同上:530)。それでは

地方創生が長続きしないからである。

また、流行のインバウンド（外部から誘客して稼ぐ）、ローカル（地元地域内で稼ぐ）、アウトバウンド（外部に販売して稼ぐ）に分類して、事業の特徴を整理するのは確かに有益である<sup>(9)</sup>。

以下、二つの事例を使ってこれらを検証するが、北海道上川郡下川町の事例はローカルに該当する。もう一つはアウトバウンド事例として神戸市灘の酒造を取り上げ、「五き」を活かして、複数の天然資源を結びつけ、人為的ネットワークを加え、明治時代前でもその製品を海運により江戸まで拡販した事例について論究する。

#### 4. 地方創生事例研究からの普遍化

前節の①土地、労働、資本、天然資源と②組織、リーダーシップによる地方創生事例として、「環境未来都市」で各方面から高く評価される自治体が下川町である。ここでは身近に活用できる「お湯」を地方創生の最大の資源としていて、この過程に私は注目した。地球環境に配慮して、化石燃料を可能な限り使わない選択の結果、「森林経営」の一環として木質バイオマスを燃料化して、それを最大限に利用することで、町民に無尽蔵に近い資源として毎日「お湯」を提供している。

竹本の類型では、「自治体主導」による「環境・エネルギー」を方向性を持つ下川町の試みを、町が出した『エネルギーの自立と地域創造』（2014）に依拠してまとめておこう。

2017年10月現在3500人が住む下川町は全国の過疎地域と同じく、数十年前から少子化する高齢社会、限界集落、買い物難民、医療環境の低下、廃屋増加による社会不安、コミュニティの衰退など、町の諸分野でいくつもの問題を抱えていた。鉄道や高速道路という交通インフラにも恵まれず、冬期は道内でも厳しい寒さと豪雪であった。

日本の中小自治体のほとんどが同じような森林資源を後背地にもっているのに、そして北日本での寒さと豪雪のなかで、なぜ下川町のみが「森林経営」に成功したのか。答えはその歴史的な長期戦略にあった。すなわち、1953年に開始された「循環型森林経営」の手法により、天然林1598haを含む買い増された町有林4583haのうち人工林2985haが、この循環型経営に使用されてきたのである。具体的には毎年50haを伐採して、その後すぐに植林する。森林育成に60年かかるから、結局は植林50ha×育林60年＝3000haになり、町有林だけでこのサイクルが可能になり、60年間の伐採・植林・育林の循環が定着した。

1年間の伐採や植林はもちろん、育林の59年間にも安定した地元での「しごと」が「まち」



地方日本の創生  
—「まち、ひと、しごと」の融合に向けて

の「ひと」に提供され、そこには熟練高齢者の雇用も生まれる。さらにその伐採の際にも地元の業者が関与できる「しごと」があるから、下川町のなかで循環する木材の安定供給に結びついた。生産財として「木材→木質バイオマス」から消費財としての「お湯」が得られ、これがまた温泉、地域暖房、シイタケ生産などの生産財に転用される。産業化が生産財と消費財を同時に作り出し、いずれも森林経営事業の長期性を支える。

このような背景で、周辺6市町村の合併が進まなかったことを受けて、2004年に「単独のまち」としてのプランづくりを開始したところから町の「自律」の歴史が始まった。人口減少の不安や基幹産業だった林業の衰退に直面して、町が目標(D)とした資源は「環境」にあった。折から人為的な二酸化炭素の排出による「地球温暖化問題」が世界的に注目されていたこともあり、下川町の「環境」には二酸化炭素を減らそうという目標が刻み込まれ、「低炭素社会」づくりが町の社会目標に据えられた<sup>(10)</sup>。

幸い、歴史的にも林業が基幹産業であったために、化石燃料依存ではなく、森林資源の利活用を柱として木質バイオマスの開発が進められた。紆余曲折はあったが、市長を始め関係者の努力と町民の協力により、過疎が一番厳しい地区であった「一の橋」で「バイオビレッジ」が構想されるようになった。

その地区ではバイオマス活用による集住型住環境が整備され、生活者への支援を行う総務省による「地域おこし協力隊」制度が活用されて、全町に関わる「地域おこし協力隊員」が2010年9月から任用された。いわば地域の何でも受け持つサービス提供者であったが、初年度は住民全体が3名の「協力隊員」に馴染めなかった。しかし、冬期に最も必要とされる除雪サービスを通して地域全体にその働きが徐々に浸透して、3年かけてほぼ全町の住民からの信頼も得られるようになった。2014年からは4名になり、さらに2017年には6名に増えた。加えて、同じく総務省による「集落支援員」1名が加わり、さまざまな住民生活支援活動が行われている。継続すれば、それだけ町の予算が膨らむが、今のところはやっていけるようである。

なかでも「地域食堂運営」、小規模多事業をねらった「コミュニティビジネス」、「買い物支援」、「高齢者見守りサービス」、「除雪サービス」、「移動販売」などが高齢者住民にも好評なために、これらサービスの中断は考えられないとのことであった。

すなわち、当初の目標(D)は林産資源(R)を活用した木質バイオマスによる環境面に配慮した「まち」づくりだったが、次第に人口、産業、住民生活、消費サービスなどの「まち」づくり全体にまで事業が拡大してきた。これを受け入れる高齢者住民にも新しいニーズや

期待が出てきた。

下川町では、環境をテコに産業と社会生活が結びつき、環境を活かそうとした「まち」が「しごと」をつくり、「ひと」を呼び始めたのである。たとえば、2013年には王子ホールディングスが「医療植物研究室」を下川町に設置した。これは薬用植物栽培と乾燥、加工などを行う研究開発型の組織である。下川町定住者は10名ほどであるが、季節により数十名が数か月の滞在者となる。さらに2014年には「特用林産物栽培研究所」が設置され、しいたけ栽培の研究が開始された。こちらはパート勤務が多いが、合計で20名以上の職員が働いている。その他、北海道林業試験場との「タラの芽ビジネス」としての共同研究も進んでいる。「しごと」を得た「ひと」が「まち」に少し定住し始めたのである。

1960年には15555人であった町人口が木材自由化、基幹の鉱業の衰退、鉱山業の終焉、鉄道廃止などが続き、ぎりぎりまで追い詰められた2000年あたりから、「地域自律」を謳い、「環境モデル都市」を木質バイオマスにより追い求めた成果が「環境未来都市」へと結びついた。人口減少は続いているが、その速度は緩和され、3500人で維持されている。

これらの試みは、『平成29年版 環境白書』でも高い評価を受けている。その住民密着の「まち」の資源を支えるのは、高度に洗練された科学的な森林管理の実践（前節の産業化の⑤）にあった。さらに、資源となった「お湯」は町内独自の発電や農業のビニールハウスでの農作物の栽培などにも供給され、「ひと」が関わる「しごと」を増やした。いわば、「お湯」が消費だけではなく、製造にも教育にも社会参加にも高齢者福祉にも生産財として機能している。こうして下川町は、ローカルな生産財と消費財が交錯する環境配慮型の地方創生のモデルの一つになった。このモデルは他の自治体に先行しているだけに、長期化する可能性も持ち、まさに「思考様式を変える」（ステフィック&ステフィック、2004=2006：170）イノベーションの見本になった。

毎年の『環境白書』において、全国から選ばれた23の「環境モデル都市」でも、全国から選択される11の「環境未来都市」でも、高い評価を受けている（環境省、2016：113）。両方に登場するには横浜市、北九州市、富山市しかなく、下川町の先人の先見の明が評価される。その結果、下川町は長期性と事業性を兼ね備えた地方創生自治体の典型になった。

さて、もう一つの事例は歴史的には300年を越える神戸市「灘五郷」の酒造りである。日本各地で米ができて、良質の水も多いのに、なぜ「灘の生一本」なのか。菊正宗酒造記念館に行くと、その入り口に「地方」創生でも地方「創生」でも応用可能な「日本一の酒どころの要因」が列挙してある。これらは制約要因「五き」の裏返しに近い。

地方日本の創生  
—「まち、ひと、しごと」の融合に向けて

六要因のうち（R）としての天然資源の筆頭は「米」である。これは神戸近郊に播州米や備前米など大粒の酒造りに適した産地があり、その種の米が入手しやすかったからである。その意味で自然と人間の努力が融合した資源としての「米」である。

第二の天然資源は「水」である。六甲山からの伏流水が得られ、これはミネラルが多く、鉄分が少ないという水質であり、酒造りに適していた。これも播州米や備前米と同じくまさに天然資源の恩恵である。

第三の天然資源は、冬季の六甲山を越えて吹く冷たい乾燥した風（六甲おろし）である。六甲おろしは、冬季という決まった時期に六甲山から海側に一定の強さで吹くために、窓の開閉だけで酒造りの際の温度管理を容易にさせた。北風を無料で使えるというのも、製造業立地の条件と天気恩恵になる。

この三者とともに第四の「川」もまた天然資源であるが、そこには人為性が加わっている。すなわち、六甲山から神戸市を經由して瀬戸内海までの一方的な傾斜が水の流れを円滑にして、それが精米のための水車の動力源になり、日本酒の大量生産を可能にした。水車は無料の動力であり、ここでも「川」という天然資源と人間の技術の融合が見られた。

第五には「港」が挙げられる。徳川時代から酒の大消費地江戸への輸送に、瀬戸内海から太平洋の海運が利用された。積み出す港が酒造り所や酒蔵のそばにあり、江戸まで船で大量に運べたのである。これもまた天然の良港という資源に加えて、「しごと」としての造船業や「ひと」がもつ船の運行技術の高さが調和した結果である。

第六の要因は「ひと」の「技」である。いくら天然資源として水、米、川、風などがあり、港に恵まれていても、それらは地方創生の必要条件に止まる。産業を起し、継続させるには、それら資源を使いこなせる人の「しごと」の存在が十分条件になる。現在ではJRでも一時間程度、江戸時代から昭和の初期までも半日から一日で灘地域と徒歩で往来できた丹波地域や但馬地域から、優れた酒造技術を伝承してきた丹波杜氏や但馬杜氏が、農閑期の出稼ぎ先として灘の酒造りに出ていたという歴史がある。

さらに、江戸時代末期には「宮水」が発見され、昭和初期に酒造米として人為的に品種改良された山田錦が生まれたことも、灘の酒造りに大きな影響をもった。灘の酒造りは、天然資源としての水、山、土地の傾斜、川、気温、風、港などを活かしたうえで、アウトバウンドである大消費地江戸への海運が可能であり、技術と年季が入った酒造りのプロ集団として丹波杜氏と但馬杜氏が近在にいたから成功した（前節の産業化の⑤）。まさしく、長期性に富む「しごと、ひと、まち」そのものの融合であり、昭和になって三つの酒造会

社が合同で灘中・高校を作り、一社が甲陽学園中・高を創設して、「ひと」づくりにも大きく貢献してきた。

以上の事例を踏まえて、柳田のいう生産町を再度考えてみよう。それは広義の産業化路線を歩み、今日的にはたとえば手工業生産から機械生産へ、畜力や自転車による配送から鉄道や自動車による配送へ、店舗販売からネット通販販売へというような構造的で不可逆的な変動が付随する。すなわち新しい産業化は、生産製造、流通配送、販売消費に関わる原材料、動力源、そしてエネルギーの変化、ならびに日常生活の規則でさえも変えてしまう。歴史学者アシュトン「産業革命は工学上の出来事であると同時に、経済学上の出来事でもあった（アシュトン、1948=1974：108）」とまとめた。

工学と経済学での知見に社会学による実態を付加すると、地方創生のための生産町のイメージが得られやすい。すなわち、技術と土地利用という工学・地理学的手法（モノとまち）、資本と労働それに組織という経済学の基本（カネとしごと）に加えて、時代が求める価値規範と人間行動と社会集団という社会学の文脈（ココロとひと）でいう生活様式のすべてが連動している。進歩、前進、発展、改善などの方向に全体社会システムが変化する総過程は「産業化」（industrialization）として一括できる（カーほか、1960=1963）。

なお、「工業生産における多くの発明の背後には体系的な思想が横たわっている」（アシュトン、前掲書：23）という指摘は重要であり、今日の地方創生の掛け声の背景にどのような思想があるかの点検も不可欠である。なぜなら、地方創生の方向性には必ず特定の思想が存在するからである。これまでに顕在化してきた地方重視の思想には、ローカリズム、コミュニタリアニズム、地域主義、内発的発展などがあり、私はローカルチャー（金子、2000；2014a；2016a）を標榜してきた。

このような認識を地方創生論に応用すると、創生の開始時点でも工学、地理学、経済学、社会学などの諸分野が動き出し、その方向も進歩や前進それに発展や改善とさまざまに変わってくる。そこでは「企業はより大規模に、取引はより広汎に、分業はより細密になり、さらに、輸送や金融はより専門化し、かつより能率の高いものになる」（アシュトン、前掲書：108）。これは時代を超えて、現代日本の地方創生でも応用可能性に富む。

## 5. 理論の汎用性を求めて

徐々に汎用性を高めるために、地方創生論は「農業・漁業」、「産業・商業活動」、「まちづくり・観光」、「環境・エネルギー」、「学校・教育・情報」の5つの分野で、その根底に金融機

関に象徴される「費用対効果」の発想によって、長期化が可能な事業システムづくりを最優先する。これを社会システム論で解釈すれば、5分野から選択した目標の追究には基幹主体（自治体、企業、公益法人、NPOなど）が必ず存在し、さらにその隣接する周辺組織が基幹主体との「協働」（working together）を不可避とするシステムになる。

第二は、事業化に際しては規模の集積利益だけではなく、下川町の森林経営や灘の酒造に見たような長期性に富むネットワークの融合効果を活用する。ローカル事例として北海道下川町では、町有林からの木質バイオマスが「お湯」という消費財を作り、それが生産財にも転用されて、多方面にネットワークを拡大させていた。アウトバウンド事例として灘の酒造では、「五き」を活かして、複数の天然資源を結びつけ、人為的ネットワークを加え、その製品を空間的に拡販した。これらを「ひと」が行う「しごと」と見れば、やはり「協働」になる。

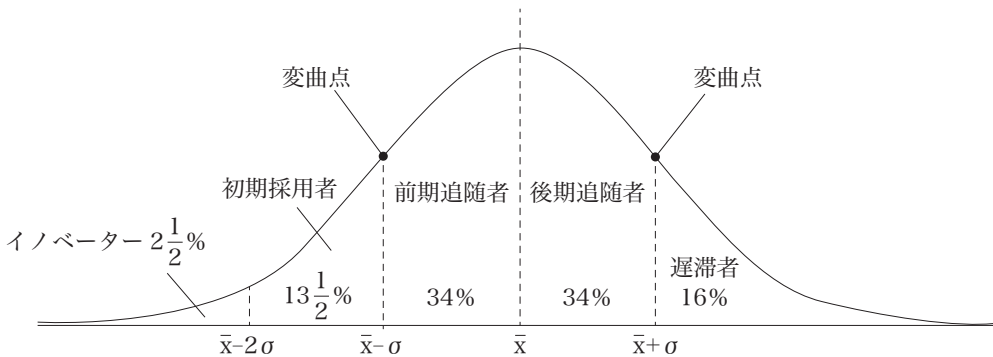
第三は、短期と長期の具体的目標を融合させ、その利益が創生の基幹主体やリーダーはもとより周辺組織や支援者にも行き渡り、全市から全国に広がる。事業は単発ではなく、長期的展開を維持したい。この延長線上に、「しごと」で地域社会のアイデンティティを創り、それを長期にわたる「まち」の個性とする試みが想定される。

第四には、下川町のように単なる「お湯」でも、そのために輸入天然資源を使わず、森林資源を活用したイノベーションを絶えず工夫することで、時代の動きとして地球温暖化への対応の流れに追いつき、先駆けすることがあげられる。時代の動きへの配慮は環境だけではなく、「少子化する高齢社会」や国際化でも構わない。

時代の動きを自治体や企業やNPOなどの基幹主体を核とする集団連関の中に、いかに取り込むか。さらに定住者や流動者が混在する地域社会で、異質な体験をもつ諸個人の活動を、地方創生のための共通の「豊かさ」づくりや「便益性」増進あるいは「快適性」向上などにどのように応用するか。いずれも事例分析とともに、理論社会学の知見を活用するしかないが、私は次の3領域を点検しながら理論の汎用性を求めてきた。

一つの手がかりは知識社会学の成果にあり、とりわけ「思考の大部分は集合的行為を基盤にして組成される」（マンハイム、前掲書：132）が活用される。地域社会に暮らす「ひと」のうち、「まち」への関心が高い諸個人に、「しごと」を通して「まち」での集合的な行為に加わってもらう。個人の思想は特定の集団思考の中に組み込まれて、初めて社会性を帯びる。個人は集団思考に加わることで、個人思考と行動の支えが得られる。この知識社会学の根幹は地方創生の思想と行動にも実践可能である。

第二に、この具体化にはロジャースの「イノベーションの波及理論」が有効であり、周知のイノベーター (innovator)、初期採用者 (early adopters)、前期多数採用者 (early majority)、後期多数採用者 (late majority)、遅滞者 (laggards) の5段階で構成される (ロジャース、1962=1966:112)。地方創生の起動力は2.5%のイノベーターとしての「ひと」で十分だが、それだけでは波及しない。次の13.5%に含まれる「初期採用者」としての「ひと」が、開始された地方創生の動きに参入することが波及の条件になるであろう<sup>(11)</sup>。



個人が1つあるいは複数のイノベーションを採用する時期によって測った革新性の次元は、連続的である。しかしながら、この変数は採用の平均的時期からの標準偏差で区分することによって、5つの採用者カテゴリーに分けることが可能である。  
(出典) Rogers 1962 (=1966, 藤竹訳: 112) .

図5 波及に関するイノベーションモデル

第三には、社会システム論にみる機能要件の地域研究への応用と具体化である。パーソンズの晩年では、適応機能の増大は「進化という意味において、『進歩的』 (progressive) である『進化的変化』 (evolutionary change) は、『適応的能力を向上』させる変化」(パーソンズ=倉田、1984:119) とのべられていた。

これを支えるのが、分化 (differentiation) と調整 (coordination) の機能だから、分化を「システムの複合性の増大」とみて、調整を「権力による関与」とすれば、コミュニティもまた「人員配分と資源配分のシステム」なのだから、「まち、ひと、しごと」の融合を図る地方創生の理論化にも有用になる。適応、分化、調整、包摂 (inclusion) などの社会システム言語をコミュニティで実態化する作業も理論の汎用性を高めるであろう。

これらを手掛かりに、さらに汎用性のある地方創生の理論を目指したい。



(注)

- (1) これはマンハイムのいう「事実に基づく明証性という基準」で作成した(マンハイム、1936=1979:109)。  
 (2) いわゆる「Iターン」における集落支援の実態については松宮(2017)に詳しい。  
 (3) 「Uターン」はともかく、「Jターン」も「Iターン」も和製英語なので、私はこれらの用語を使用しない。  
 (4) 50年前の宮本常一が喝破したように、新しい「まち」づくりには必ず「人材」の活躍が認められる(宮本、1967)。この「人材」が方向性を決め、生産と交易と消費を求めて地域を動かす。当初は少人数の運動体が自治体も巻き込み、地域住民全体の力を向上させる。ただし、宮本も含めた従来の研究のように、結論部に「まち」づくりには「人材」が必要という指摘だけでは不十分である。そこから先の議論を用意しないと、新しい展開が難しい。ここでは「人材」をリーダーシップのPM理論で読み替えている。  
 (5) Pの特性の筆頭は「率先垂範因子」(initiating structure)であり、これはリーダーと集団員との関係を組織づけ、明確にすることに関連している監督者の行動である(三隅、前掲書:156)。またMの筆頭には「配慮因子」(consideration)があり、友情、相互信頼、尊敬、リーダーと集団との間のある種の暖かさということに関連する監督者の行動である(同上:156)。  
 (6) たとえば兵庫県のそれは2016年9月に出来ている。  
 (7) この期待は大きいので、「社会科学の伝統的なツール、つまり文献調査、実地調査、理論モデル、深い内省などは重要な役割を果たしつづける」(ワッツ、2011=2014:333)のはもちろんである。これらを抜きにした体験談や事例の紹介だけでは、科学としての対処が困難になる。  
 (8) これらは野城のイノベーション理論での達成課題とされたものである(野城、2016:9-10)。ただし、いくつもの問題点が残っている。詳しくは、金子(2018)『社会学の問題解決力』を参照のこと。  
 (9) 外国人観光客による「爆買い」はインバウンドの典型であるが、地方創生の手段としてはこれだけに止まらない。ローカル内での完結や、アウトバウンドもまた推奨される方法である。  
 (10) 私は、二酸化炭素と地球温暖化を結びつける立場ではないが、下川町の「森林経営」の姿勢を私は高く評価する(金子、2012)。この立場としては、たとえば「木質バイオや小水力発電、風力発電などの地域エネルギーの促進策によって、脱炭素社会への転換政策と、人口減少地域の地域振興策などを連動させることも重要である」(長谷川、2017:272)という主張も続けられている。  
 (11) ロジャースによれば、「前期多数採用者」が34%、「後期多数採用者」も34%、「遅滞者」が16%になっている。

<参考文献>

- Ashton, T.S., 1948, *The Industrial Revolution : 1760-1830*, Oxford University Press.(=1974中川敬一郎訳『産業革命』岩波書店)。  
 Kerr, C., Dunlop, J.T., Harbinson, F.H.and Myers, C.A., 1960, *Industrialism and Industrial Man*, Harvard U.P.(=1963川田寿訳『インダストリアリズム』東洋経済新報社)。  
 Cloke, P.j. & Park, C.C., 1985, *Rural Resource Management*, Croom Helm.  
 濱田康行・金子勇, 2017a, 「人口減少社会のまち、ひと、しごと」『商工金融』第67巻第6号:5-34。  
 濱田康行・金子勇, 2017b, 「地方創生論に見る「まち、ひと、しごと」北海道大学『経済学研究』第67巻第2号:29-97。  
 長谷川公一, 2017, 「福島原発震災から何を学ぶのか」長谷川公一・玉本薫子編『原発震災と非難』有斐閣:245-274。  
 北海道下川町役場, 2014, 『エネルギーの自立と地域創造』同役場。  
 神山典士, 2017, 『成功する里山ビジネス』角川書店。  
 金子勇, 2000, 『社会学の創造力』ミネルヴァ書房。  
 金子勇, 2011, 『コミュニティの創造的探究』新曜社。  
 金子勇, 2012, 『環境問題の知識社会学』ミネルヴァ書房。  
 金子勇, 2014a, 『成熟社会を解説する』ミネルヴァ書房。  
 金子勇, 2014b, 『日本のアクティブエイジング』北海道大学出版会。  
 金子勇, 2016a, 『「地方創生と消滅」の社会学』ミネルヴァ書房。  
 金子勇, 2016b, 『日本の子育て共同参画社会』ミネルヴァ書房。  
 金子勇, 2017, 「地方創生の光と影」『熊本学園大学経済論集 伊東維年教授退職記念号』第23巻第1-4合併号:113-138。  
 金子勇, 2018, 『社会学の問題解決力』ミネルヴァ書房。  
 環境省, 2016, 『平成29年版 環境白書』日経印刷。  
 九州経済調査協会編, 2016, 『自主研究事業報告書 地方創生』九州経済調査協会。

- Mannheim, K, 1936=1952, *Ideologie und Utopie*, Schulte Bulmke Verlag. (=1979 高橋徹訳「イデオロギーとユートピア 英語版序文」高橋徹責任編集『世界の名著68 マンハイム オルテガ』中央公論社): 97-158.
- 増田寛也編, 2014, 『地方消滅』中央公論新社.
- 松宮朝, 2017, 「Iターン移住者、集落支援員による「協働」型集落活動」日本村落研究学会編『年報 村落社会研究53』農山村文化協会:143-173.
- 松下圭一, 1971, 『シビル・ミニマムの思想』東京大学出版会.
- 三隅二不二, 1984, 『リーダーシップ行動の科学』有斐閣.
- 宮本常一, 1967, 「日本列島にみる中央と地方」(『宮本常一著作集 2』未来社).
- 小田切徳美, 2014, 『農山村は消滅しない』岩波書店.
- 日本村落研究学会編, 2017, 『年報 村落社会研究53』農山村文化協会.
- Parsons, T・倉田和四生編訳, 1984, 『社会システムの構造と変化』創文社.
- Rogers, E.M., 1962, *Diffusion of Innovations*, The Free Press.(=1966 藤竹暁訳『技術革新の普及過程』培風館).
- Stefik, M.& Stefik, B., 2004, *Breakthrough : Stories and Strategies of Radical Innovation*, MIT.(=2006 鈴木浩監訳『ブレイクスルー』オーム社).
- 鈴木広, 1976, 『都市構造と市民意識』福岡市.
- 竹本昌史, 2016, 『地方創生まちづくり大事典』国書刊行会.
- 柳田國男, 1906=1991, 「時代と農政」『柳田國男全集 29』筑摩書房: 7-227.
- 柳田國男, 1929=1991, 「都市と農村」『柳田國男全集 29』筑摩書房: 333-541.
- 野城智也, 2016, 『イノベーション・マネジメント』東京大学出版会.
- Watts, D.J., 2011, *Everything is obvious*. Crown Business.(=2014 青木創訳『偶然の科学』早川書房).

本研究は金子が代表者である「JSPS科研費 JP15K03903」の助成を受けたものである。



# 地域創生の視点

## A Viewpoint of Regional Vitalization

山崎 朗\*

Akira YAMASAKI

### 要 旨

東京対地方の対立、地域間格差の是正、行政主導型の地域開発は終焉を迎えつつある。人口増加から人口減少へ、工業からサービス業へ、不足から過剰へ、国内から海外へ、均質性から多様性へ、B級からS級へ、新規の社会資本整備から社会資本の更新・維持・廃棄へという新しい時代の潮流や課題に対して、東京都を含む地域が、「新しい公共」という新しい主体によって、新しい手法をもとに、地域の課題を解決し、地域の福祉水準を向上させていくこと、これが地域創生である。

<キーワード>: 地域創生、新しい公共、プレミアム、リノベーション、グローバリゼーション

### 1. はじめに

#### 1.1 地域創生の5つの課題

本稿では、地方創生ではなく、地域創生という用語を用いる。政府の唱道する地方創生は、東京対地方の格差是正を強く意識した政策である。だが、東京都においても地域創生（これまでとは異なる地域の新しいデザイン）は求められている。東京都の推計では、東京都の人口も2025年をピークに減少に転じ、東京都内の高齢者数は急増する。すでに、東京都の郊外である多摩地域では人口減少が始まっており、東京都においても人口減少・少子高齢化という問題に対する地域的対応策が求められるようになってきている。

国際会議協会（ICCA）によると、2016年に東京都で開催された国際会議の件数は95件、世界の都市別ランキングでは21位であった。日本では外国人観光客を含むインバウンドやMICE（国際会議や国際展示会等）の増加も期待されており、その対応策として都心での国際会議場、5つ星ホテルの建設、海外の都市との航空ネットワークの充実やプライベートジェット機、ビジネスジェット機の着陸枠の増加も必要となっている。東京、ロンドン、

---

\* 中央大学大学院経済学研究科教授

パリ、ニューヨークといった第一級世界都市において、小型ジェット機専用空港のない都市は東京だけである。

東京都の出生率は、都道府県順位でみてもっとも低い。東京都から地方へ人口を移動させれば、日本の出生率は上昇するという考え方もある。だが近年、千代田区、中央区、港区の都心3区での出生率は上昇しており、これら都心3区の出生率は、札幌市や福岡市の出生率よりも高くなっている。東京から地方に人口が移動すれば、日本の出生率上昇に寄与するとは言いえない。

東京都のみならず、都心居住、職住近接の増加は出生率の上昇につながっている。これまでの都心にオフィス、郊外に住宅という地域デザインではなく、都心居住の促進と郊外における職住近接の実現（通勤時間の圧縮）という新しい地域のデザインは、首都圏や大都市の住民の福祉水準の向上につながるだけでなく、日本の人口減少に対する有力な対策ともなりうる。

これまでの政策（地方創生政策を含む）のように、地域間格差を政策課題の出発点とし、地域間格差是正を目標とするのではなく、地域創生は地域問題の緩和・解消による地域の福祉・社会・自然環境・経済環境の改善を通じて、日本全体（さらには地球全体）の課題の解決を目標とすべきである。地域固有のエネルギー資源である水力、風力、地熱、潮力、バイオマスの活用は、地域創生の手段であると同時に、日本の二酸化炭素排出量の削減を通じた地球環境の改善策でもある。その観点からすると、筆者の考える地域創生は、所得の高い地域から所得水準の低い地域への税の再配分（地方交付税制度）や、事業所の集中した地域から雇用の少ない地方への事業所の再配置（産業立地政策）とは異なっている。

いうまでもなく、地域創生の第1の課題は、人口減少・少子高齢化への地域的対応である。2025年以降、すべての都道府県で人口は減少すると推計されている。人口減少に歯止めをかけるには、外国人労働者の導入か、出生率の上昇しかない。国立社会保障・人口問題研究所は、日本の人口は2111年に4,714万人になると推計している<sup>1</sup>。現在の出生率の水準が今後も継続し、外国人労働者の流入増加がないとすれば、地方の市町村の多くは2300年以前に人口数0となるであろう。子供を産み育てやすい社会制度への移行（子供手当の増加、高等教育の無償化、働き方改革、育児休暇制度の充実、在宅勤務の拡大）および子供を産み育てやすい地域（子育て支援施設の整備や職住近接のための住宅・オフィス配置の再編）への転換を急がなければならない。外国人労働者については反対意見があることは承知しているが、高度外国人材の誘致については、ある程度国民の理解は得られるよ

うになっていると思われる。

地域における出生率の上昇は、必然的に日本の出生率の上昇につながる。日本の出生率上昇のためには、人口の集中している首都圏や地方中枢都市における出生率上昇が不可欠である。

のちほど再度取り上げるが、人口密度が極端に低くなった（今後低くなることが想定される）エリアからの撤退もまた、地域創生の戦略課題となる。

第2の課題は、地域のグローバル化である。戦後日本は、人口増加とGDPの増加という恩恵を受けて、地域市場や国内市場を対象とした事業であっても成長可能であった。国内市場の特異性に過剰適応した農作物・食品、工業製品やサービスの開発・生産は、「ガラパゴス」という用語を生み出し、日本企業のグローバル化の制約要因となっている。

日本の人口減少、とくに地域の人口減少は、国内市場や地域市場に依拠してきた農林水産業、製造業、サービス業の生産縮小や雇用の減少をもたらす。地域産業の持続的発展には、外国人観光客や国際会議の誘致、農林水産物・食品や伝統工芸品の輸出（あるいは輸入代替）の増加や地域企業の海外進出を必要とする。さらに、外国人観光客を短期滞在者とすれば、中期滞在者である留学生や高度外国人人材の誘致もまた、グローバル地域創生の課題となる。

そのためには、陸路のない日本において、海外とのアクセスの拠点となる港湾と空港におけるグローバル機能強化（海外のLCCの誘致、CIQの強化、クルーズ船用の埠頭・ターミナルの整備、滑走路の増設や運用時間の拡大、空港や港湾の利用料・着陸料の引き下げ）も地域創生の重要なテーマとなる。

第3の課題は、地域のプレミアム化である。地方創生の戦略の一貫としてB級グルメやゆるぎやらの開発やプレミアム商品券の発売などが実施されてきた。しかし、地域経済の問題の本質は、地域の付加価値創出力の低下にある。そのことが、地方の、とくに地方のサービス業における低生産性と低賃金の原因となっている。地域の自然、歴史、文化、街並み、インフラなどを活用した、地域独自のプレミアム価値の発見と創造が求められている<sup>ii</sup>。農林水産省は、日本のラーメンの自給率を10%と算定している。外国人観光客に日本のラーメンが好評だとしても、輸入食材に依存したままでは、地域の付加価値創出の連鎖の好循環にはつながらない。

テロワール（地理的な特性）を生かした、クラフトビール、吟醸酒、焼酎、ワインなどの生産は、原材料を生産する農業の再生にもつながる。

第4の課題は、地域におけるイノベーションとリノベーションの促進である。産業立地政策や高速道路、空港・港湾整備の効果もあり、1970年代から新規の工場立地は首都圏、近畿圏から地方（とくに東北地方）へと移動してきた。その結果、地方には一定の工業集積が形成されている。それらの工業集積も工場の海外移転、国内市場の縮小によって、集積水準（労働者数、工業出荷額、工業付加価値額）を低下させてきたものの、工業集積を維持し続けるためには、新製品を生み出すためのマザー工場や研究開発拠点へと進化する必要がある。産業クラスターやエコシステムという考え方は、地域のイノベーション力の向上を意図したものである。そのためには、地域内の大学や研究機関との濃密なコミュニケーションや共同研究はもとより、グローバルな人的・研究ネットワークの構築や国際会議や国際展示会の開催<sup>iii</sup>が必要である。

日本の中小企業は、主として大企業の下請けとして機能してきたが、これからは独自製品を開発し、みずから海外市場に展開する「隠れたチャンピオン」<sup>iv</sup>になるべきである。そのためには、国内の大企業向けの素材、部品、部材生産にとどまらず、海外の企業との積極的な取引開拓や独自製品開発のための研究開発が求められる。産業クラスターやエコシステムを構成する自立的なメンバーとなる必要がある。

とくに重要となる産業は、ICT、航空宇宙、医薬品、医療機器の産業であり、これらは地方に生産・開発・サービスの拠点が置かれているケースもある。航空宇宙産業においては、キャノン、IHIなどが共同で和歌山県串本町にロケットの発射場を建設することを発表しており、三菱重工業は那覇空港を拠点としたMRO（航空機の重整備）のための企業を設立している。福島県では医療機器産業の集積が進み、生産額においては全国有数の拠点となっている。大分県から宮崎県にかけての東九州メディカルバレーというバイオクラスターも生まれている。地方の産業集積のレベルアップ→日本の産業構造の高度化→日本の労働生産性の向上となるように、地域創生によって日本の抱えている課題を解決していかねばならない。

イノベーションという新しい価値の創造が重要であることは論を待たないが、これまで蓄積されてきた地域資源を、新しい価値を生み出すように改造・改変するリノベーションという視点も大切である。これまでに地域に蓄積されてきた民間資本、公的資本を新しい時代のニーズに適合した用途へと転換しなければならない。すでに、古民家の再生や廃校の活用、廃線や廃鉄橋の観光地化、イケアや無印良品による公団住宅のリノベーションなど、新しいリノベーションの動きは始まっている。

第5の課題は、地域創生の担い手と地域創生の手法である。地域創生の担い手をこれまでのように国や自治体、公社・公団に限定する必要はない。住民、ボランティア、NPO、社会的企業、さらには民間企業によるCSR（企業の社会的責任）やCSV（社会的共通価値の創造）も地域創生の主役となる。民間企業やNPOへの業務委託や官民連携によるPFIやPPPも新しい地域創生の手段と位置づけられる。地域創生の手法も政府や自治体の補助金や地域指定に限定されない。「新しい公共」による新しい対応策が求められている。また、東京都などの経済的に豊かな自治体による地方の自治体支援（東京都のファンドによる東北の風力発電への出資や電力購入など）という「新しい公共」のあり方も生まれている。

第2の課題については、山崎朗・久保隆行『東京飛ばしの地方創生』時事通信社、2016年、第3の課題については、山崎朗・鍋山徹編著『地域創生のプレミアム戦略』中央経済社、2018年において詳述しているので、そちらを参照していただきたい。

## 2. 地域創生の第1の課題

### 2.1 地域におけるサービス供給力の減退・消滅

人口減少は、地域の消費需要、サービス需要を減少させる。その結果、小売店の閉鎖・倒産による買い物難民、ガソリンスタンドの閉鎖によるガソリン・灯油難民、銀行・郵便局・コンビニの撤退によるキャッシュ難民、病院・歯科医院の閉鎖による医療難民など、基礎的な生活サービスでさえも供給・享受できないエリアが徐々に拡大していく。ただし、キャッシュの入手困難性については、クレジットカードや電子マネーの普及によって、将来的に問題は解消されると考えられる。

国土交通省の「都市圏資料」によると、人口500人以下の地区では、飲食料品小売店、飲食店、旅館・ホテル、郵便局、一般診療所、歯科診療所、介護老人福祉施設の立地確率は、50%以下となる。一般病院は5,500人、銀行の支店は6,500人、税理士事務所は17,500人、法律事務所は57,500人で立地確率50%以下となる<sup>v</sup>。

救急救命センターは175,000人、先進医療機関は225,000人で確率50%となる。20万人が高度医療機関や高等教育機関の立地閾値と考えられる。3大都市圏を除く地方圏において、人口20万人以上の市は、2010年の41都市から2050年には27都市にまで減少すると見込まれている。もちろん、市域人口に限定せず、周辺地域を含めた都市圏人口として20万人～30万人程度であれば、高度なサービス業の供給拠点として機能しうる。

2050年には、3大都市圏以外のほとんどの地方の県では、県庁所在都市のみが都市圏人

口20万人という基準を満たす都市となる。人口減少時代においては、人口20万人未満となる地方の県の第2都市や第3都市の位置づけ、すなわちこれらの都市がいかなる高度サービス業の拠点として機能しうるかという課題もまた、地域創生の重要なテーマとなる。

とくに、香川県、大阪府、東京都の5倍以上の面積を有する北海道、岩手県、福島県、長野県、新潟県、秋田県においては、第2都市、第3都市を高度サービス業の拠点として維持できるかどうかは、将来の地域の生活水準を左右する。県内・道内の第2都市、第3都市が、高度サービス業の拠点として将来的に機能するには、農林水産業や工業を基盤産業とした都市ではなく、学術都市、交通の結節点、物流拠点、港湾都市、空港都市（臨空都市）、観光都市、リゾート都市など、特色のある地方都市となる必要がある<sup>vi</sup>。

人口の少ない市町村ほど人口減少率は高くなる。人口密度の低下にともなって、住民が地域内で高度な医療・教育・福祉・介護を受ける機会は減少していく。「都市圏資料」で示されたように、人口の少ない地方の農山村や集落では、将来的には生活サービスの供給すら困難となる。都市圏人口20万人という高度サービス業を維持するための最低条件を満たす都市圏は、今後急速に減少するため、高度サービス業の拠点となる地方都市（その大半は県庁所在都市となろう）は、広域的なエリアをサービス供給エリアに組み込まざるをえない。その対応策として、拠点都心へのアクセス時間の短縮化と移動費用の逓減が新しい地域戦略の課題となる。地方の高速道路の無料化、インターチェンジ数の増加、一般道の速度制限の緩和策も、地域創生の戦略である。

人口減少は時間差を伴うとはいえ、地方のみならず、地方中枢都市（札幌市、仙台市、広島市、福岡市）や3大都市圏はもとより、東京都においても生じることが明らかになっている<sup>vii</sup>。日本には政令指定都市が20都市存在している。2015年と2017年の比較において、すでに人口減少している政令指定都市は8都市ある。なかでも人口減少数の多い政令指定都市は、多い順から北九州市、新潟市、静岡市、神戸市である。東海道ベルト地帯や関西圏に位置する政令指定都市である静岡市や神戸市の人口もすでに減少に転じている。

首都圏（1都3県）に含まれる千葉県、神奈川県、埼玉県においても、東京都心や県庁所在都市から離れた地域の一部ではすでに人口減少している。東京都内でも多摩地区、とくに青梅市以西の市町村において、人口は減少局面に入っている<sup>viii</sup>。東京都は、鉄道駅のない東京都桧原村、東京都奥多摩町の人口は、2040年には2010年比で半減以下となると推測している<sup>ix</sup>。



## 2.2 撤退地域について

人口減少問題を、「消滅都市論<sup>x</sup>」のように、自治体単位で論じるだけでは不十分である。人口減少は、市町村単位で生じる問題というよりも、より小さなメッシュ単位（たとえば1km<sup>2</sup>単位）で生じる問題であり、生活サービス業の維持のための基礎人口はメッシュ単位である。北海道夕張市の人口は1970年の116,908人から2016年には8,851人にまで減少している。市町村の人口が半減しても市町村は消滅しない。ただし、メッシュ単位や集落単位では消滅する地区が生じる。なお、1891年の夕張地区の人口は307人であった。

国土審議会長期展望委員会の報告書によると、2005年に居住者のいるメッシュのうち、2050年には21.6%のメッシュは無人化し、20.4%は75%以上の人口減少、24.4%は50%から75%人口減少すると予測されている<sup>xi</sup>。

メッシュ単位でみた無人化、低密度居住地化は、農山漁村だけでなく、地方の県庁所在地都市や東京圏においても生じる。つまり、農山漁村のみならず、地方都市でも、東京都でも、人口減少に伴う地域再編という共通の問題に直面するのである。とはいえ、東京多摩地域におけるメッシュ単位の低密度居住地化と、地方の山村の低密度居住地化とを同一視はできない。拠点都市（多摩地区でいえば八王子市や立川市）へのアクセス条件が根本的に異なっているからである。

海拔（高度）が高く、拠点都市へのアクセス時間がかかり、平地が少なく、積雪の多い農山漁村における低密度居住地区から撤退することも地域創生の検討課題である。人口減少にともない、政策的な対応を取らなくとも、低密度居住地区の大半は、無居住化へと向かう。自然の成り行きに任せるのか、政策的に撤退を促進するのかという相違にすぎない。政府により、「小さな拠点（集落生活圏）」という構想が打ち出されている。地域内にサービスの拠点を維持するためにも、集落の中心部や地方都市への移住を促進するべきである。国土交通省は土地利用の規制と補助金をもとにして、コンパクトシティ実現に向けて政策誘導する方針を示している<sup>xii</sup>。

## 2.3 土地利用・施設利用の転換

人口減少は、地域内での消費・サービスの供給基盤を棄損することについては、すでに指摘した。消費・サービスというフローの問題だけにとどまらず、人口減少にともなう住宅、学校、商業施設、オフィス、工場、公共施設や社会資本の過剰というストック（土地や建物・施設）に対する対処も求められる。

人口減少にともない、耕作されない農地や空き店舗、空き家、廃校は増加していく。これらの土地や施設を新しい時代のニーズに応じた土地利用・施設利用に転換していくことが、東京圏を含む地域の課題となる。

大都市圏においては、1950年代から70年代にかけての人口社会増に対応するために、郊外住宅地や大規模団地を開発してきた。しかし、高齢化、人口減少の時代には、昭和時代の開発方式はニーズに合わなくなっている。住宅公団は、若い世代の生活様式にあったリノベーションを、無印良品<sup>xiii</sup>やイケアとの共同で行っている。また、壁を取り払うことで二戸を一戸にして、大家族も住みやすい広さへの変更も行われている。さらに、これまで認められてこなかった建物の1階部分にコンビニや福祉施設、カフェを併設するようになってきている。農園を設置した団地もある。

大都市圏については、不足していた機能（子育て支援施設、ベンチャー起業向けの施設、駐車場、道路や歩道の拡幅用地、災害時の避難場所、緑地や都市公園など）への土地利用転換は、比較的容易である。それらの都市に不足していた機能を付加するという土地利用転換は、都市住民の生活水準を上昇させ、災害に強い都市への移行を実現する。都心の社宅、工場、倉庫跡地に高層住宅を建設し、都市住民の都心回帰による通勤時間の短縮を図ることもできる。事実、東京都で出生率の上昇率が高いのは、千代田区、中央区、港区の都心3区であり、住民の都心回帰は、出生率の上昇にもつながっている。

しかし、人口密度の低い地域については、廃屋、廃店舗、廃校のリノベーションは容易ではない。観光、リゾートに適した地域であれば、古民家の再生による旅館への転換などもありうる。しかし、人口密度の低い地域での土地利用や施設利用転換には限界がある。日本経済新聞と日経リサーチの調査によると（最近5年間で10%以上人口の減った175市町村から回答）、約6割弱の市町村では今後の社会資本の新設をしないと回答しており、既存施設の解体を視野に入れている自治体が増加していることが明らかとなった<sup>xiv</sup>。

耕作放棄地も増加の一途をたどっており、今後さらに増加すると推計されている。国内の食料需要は、人口減少、高齢化によって逡減しており、今後さらに減少する。そのため、耕作放棄地を自然に戻すという選択も迫られている。

耕作放棄地を統合し、大規模農地への再編に成功している地域もある<sup>xv</sup>。だが、国内の食料需要は人口減少とともに減少の一途をたどっている（コメでいえば年間約8万トンの需要が減少）ため、生産した農作物や食品をそれ以上に輸出しない限り、耕作放棄地は増加し続ける。のちほどグローバル地方創生の問題として再度取り上げるが、農地や農業の



維持においては、国産国消や地産地消では限界があり、輸出志向をどれだけ高められるかにかかっている<sup>xvi</sup>。

過疎地域、農山村漁村、地方都市に限らず、大都市圏や首都圏においても人口減少にともなう地域再編、それにとともなう生活水準の低下にどのように対応していくのかという地域的な対応が求められる。大都市圏でも空き家、空き店舗、耕作放棄地は増加している。そのため、地方創生ではなく、地域創生という用語を使用すべきだと筆者は考える。

## 2.4 伝統的地域政策効果の通減

問題は、地方、大都市ともに人口減少という共通の課題に直面しているという点にだけあるわけでない。これまで地域間格差を縮小させるために長年実施されてきた政策手段の効果が通減しているという問題もある。これまでの地域政策は、地方における公共事業（社会資本整備）、工場誘致、農業保護（および地方交付税制度）が中心であった。しかし、地方における社会資本整備は、高速道路、新幹線、空港・港湾、上下水道においてほぼ概成した。すでに指摘したように、今後は新規の社会資本整備ではなく、将来にわたって活用する社会資本の選択と社会資本の維持・保守・点検が中心となる。

企業（主として工場）誘致政策は、国内での工場立地が活発であった1960年代から80年代には有効であった。とくに首都圏に近く、新幹線や高速道路の整備が進んだ南東北での新規工場立地件数は相対的・絶対的に増加し、南東北からの人口流出を一定程度抑制する役割を果たした。しかし、急速な円高やモジュール化の進展、中国や東南アジアへの工場立地の増加、国内市場の縮小によって、国内の工場立地件数は低迷している。しかも、国内に残された工場では、ロボットの導入や派遣社員の活用によって、以前のようには地域に雇用や所得をもたらさなくなっている（工場による雇用・賃金創出力の通減）。

中国での賃金上昇や国産品の人気の高まりによって、工場の国内回帰も増えつつある。だが、工場の資本集約化の流れはとまらないため、工場の雇用効果は今後も低下し続ける。地域に雇用をもたらすのは、サービス業であり、地域からの人口流出を抑制するのは、高度なサービス業である。農林水産業や製造業は、相対的・絶対的に雇用者数を減少させていくという「ペティ・クラークの法則」に従っているだけでなく、人口減少による国内消費減少にともなう生産・雇用の減少という要因も加わっている。

人口減少、グローバル化、知識経済化、情報化時代において、地域振興の手段として注目を集めるようになったのは、①コールセンター、ソフトウェア開発業、通信業の誘致・育成、

②本社機能のバックオフィス機能の地方分散、③外国人観光客をも対象とした観光業、レジャー産業、④農林水産業のグローバル化、④外国人留学生をも対象とした高校、短大、大学、専門学校などの教育、⑤地域に蓄積された産業の国際競争力を高めるためのイノベーション政策や関連支援産業の関係性を深化・高度化する産業クラスター化（エコシステム化）である。

## 2.5 田園回帰の限界

首都圏から地方圏への人口移動やいわゆる「田園回帰」の動きをもとにして、地方の農山漁村の将来人口について、楽観的な見方をする論者も現れている。現実はずしもそうではない<sup>xvii</sup>。「ふるさと回帰支援センター（東京）」によると、同支援センターの面談・セミナーへの参加者数は、同支援センターの存在やセミナーが周知されてきたこともあり、2008年の1,814人から2016年の21,452人に急増している。また、同支援センター利用者に占める20代、30代、40代世代の比率が高まってきており、若年層の地方回帰と捉えられることが多い。

しかし、2016年の「ふるさと回帰支援センター（東京）移住先希望ランキング」をみると、1位山梨県、2位長野県、3位静岡県であり、東京近隣の県が上位となっている。以下4位広島県、5位福岡県、6位岡山県、7位大分県であり、気候温暖で積雪の少ない西日本の瀬戸内海に面した、100万人規模の都市が存在する県の人気が高い。

東京在住者を対象とした調査によると、移住するうえでの不安・懸念の1位は「働き口が見つからないこと」<sup>xviii</sup>であり、医療・福祉に対する不安も多い。人口減少地域では、これらの条件を満たすことは難しい。

人口流出や耕作放棄地の増加は、空き家や耕作放棄地を増加させているがゆえに、低コストでの新規参入を誘発する。新規就農者数の増加は、もちろん望ましいことではあるが、農家の廃業数増加の反作用であり、新規就農者数のみに着目し、過大評価することは危険である。

## 3. 地域のグローバル化

### 3.1 地方におけるグローバル教育

地方においても、グローバルな高等教育機関の設立やグローバルな教育は可能である。地域イノベーションの促進やグローバル人材供給という観点からみて、地方においてもグ

ローバルな高等教育を担う必要がある。

確かに、地方の人口減少は加速しており、各県に配置されてきた地方国立大学の改革も課題ではある。しかし、国立大学法人は文部科学省の管理下にあり、また歴史的に東京大学を頂点とした階層的な格付けがなされてきており、このヒエラルキーの解体は難しい。それに対して、秋田市の国際教養大学の2018年の偏差値（河合塾）は67.5であり、東京大学文科三類、京都大学文学部、東京外国語大学とほぼ同じであり、地方立地の大学としては、入学難易度の点においても異色の存在となっている。

地方においては、地方の実情にあった新しいグローバルな高校、高専、大学や新学部、大学院を構想すべき段階にきている。教育戦略も地域創生の重要な戦略である。すでに紹介した秋田県秋田市の国際教養大学、さらには大分県別府市の立命館アジア太平洋大学、そして石川県の国際高等専門学校（2018年4月開講）など、国際的で教育水準の高い高等教育を行う大学や高専が相次いで設立されている。いずれも、英語での教育を重視している。

高校においても2017年8月からユナイテッド・ワールド・カレッジの加盟校となったユナイテッド・ワールド・カレッジISAKジャパン（長野県軽井沢市）では、高校3年間の英語教育が行われている<sup>xix</sup>。

さらに群馬県太田市では、2004年に国の特区認定を受けた小中高一貫教育の「ぐんま国際アカデミー（GKA）」が開講しており、7割の授業が英語で教えられている。2018年4月には群馬県高崎市では廃校を利用した英語教育施設「くらぶち英語村」が開講し、寄宿舎で1年間生活しながら、地元の公立小中学校に通う。

表1にあるように、人口比当たりの留学生数は1位東京都、2位京都府となっているが、3位は福岡県、4位は大分県となっている。大分県が4位となっているのは、立命館アジア太平洋大学の留学生数が多いからにほかならない。

表1 人口10万に当たりの留学生数（2017年：人）

都道府県名	人口10万人に当たりの留学生数
1位東京都	752
2位京都府	431
3位福岡県	343
4位大分県	315
5位群馬県	311
6位大阪府	245

（出所）独立行政法人日本学生支援機構「平成29年度外国人留学生在籍動向調査」をもとに筆者作成。

18歳人口数が減少している今、地方においても外国人留学生を誘致すべきであり、地域のグローバル化を促進するためにも、グローバルな教育機関（小中高校を含む）が必要である。また、大学のない地域においても、留学生の誘致は可能である。日本の留学生数は、2017年5月時点で267,042人（対前年比11.6%増）となった。この20年間で約5倍に増加している。しかし内訳をみると、専門学校や日本語学校への留学生数（137,429人）の方が、大学や大学院に留学する留学生数（123,919人）よりも多い（2017年）。専門学校や日本語学校は、地方都市でも十分成立する教育機関である。東京都、大阪府に次いで留学生数の多い福岡県には、専門学校と日本語学校が多い。群馬県にも日本語学校が多い。今後は、インターナショナルスクール（高校）の設立や誘致も地域創生の戦略となろう。

地域の産業集積の活性化を目的として設立されたのは、静岡県浜松市の光産業創成大学院大学（博士課程のみ）である。この大学院は、博士課程を修了することよりも、早期退学して光産業に関するベンチャー企業を設立することを目標としている。また、地域の企業経営者、金融機関、研究者の交流の拠点とし機能している<sup>xx</sup>。地域にとって必要な学術研究機関を自ら設立する時代になったのである。

### 3.2 農林水産物・食品の輸出促進と輸入代替

2017年の農林水産物・食品の輸出額は、8,073億円になった。5年連続の増加であり、2016年の7,502億円よりも7.6%の増加となった。

表2 品目別内訳（2017年：億円）

品 目	金 額
1位 加工食品	2,636
2位 水産物	2,052
3位 水産調製品	698
4位 畜産品	626
5位 穀物等	368
6位 野菜・果実等	366

（出所）農林水産省「主な品目の輸出入量・輸出額（平成29年12月）」。

ただし、輸出品目の内訳をみれば、加工食品、水産物、水産調製品の3つで67%を占めており、農作物の輸出比率は高くない(表2参照)。輸出されている主要な加工食品は、ソース、調味料、ビール、日本酒であり、原材料としては輸入農産物を使用している製品も少なくない。加工食品の輸出増加は、海外からの原材料の輸入増加をもたらしている可能性もあり、日本の農業生産額の増加に寄与しているとは断定できない。それでも、日本産の酒米、日本産のブドウを原料している日本酒や日本ワインの輸出増加は、酒造好適米(酒米)、ブドウの生産増加をもたらしている。輸出増→加工食品等の生産増→農林水産業の生産増加という流れは、6次産業化とは逆の流れであり、逆6次産業化と呼ぶことができよう<sup>xxi</sup>。酒米の国内生産量は、2010年をボトムとして増加傾向に転じている。農林水産省は、2014年産から酒米生産を減反枠の枠外とすることを決定している。山田錦という酒米の生産地として有名な兵庫県西脇市では、2012年度から2017年度にかけて山田錦の作付け面積は41%増397haとなっている。

日本では「地方創生」のための施策として、「地産地消」や「6次産業化」を重視してきた。しかし、地方の人口減少率が高いことを考えると、地域の需要を前提としていたのでは、農業生産は、縮小し続けることになる。日本の人口も減少しているため、国内需要に依存することも地域の農林水産業の持続的発展にはつながらない。さらに、1962年度に118.3kgであった1人当たりコメ消費量は、2014年度には56.9kgにまで減少している。人口減少に加え、1人当たりコメ消費量も低下しており、そのため年間8万トンペースで日本国内のコメの需要は減少している(農林水産省「コメをめぐる状況について」平成27年3月)。

本稿では、プレミアム地域創生の重要性を指摘しているが、需要が減少している市場において、プレミアム米の開発と生産しても、ブランド米間の「過当競争」をもたらすだけであり、市場そのものの拡大にはつながらない。コメの生産を維持するためには、輸出の増加している加工食品向けの低価格米や酒米の栽培やコメの輸出促進以外には手はない。

### 3.3 中国への農林水産物・食品の輸出の増加に向けて

日本のコメ輸出の障壁となっているのは、中国政府による輸入規制と厳格な貿易条件である。グローバル地域創生は、地方自治体や地域企業、農家では対応できない部分がある。日本政府と中国政府との間での政府間交渉が進展しないかぎり、世界最大のコメ市場である中国への輸出を大きく増加させることは難しい。2016年に中国に輸出したコメは、375トンにすぎず、輸出量全体の4%以下にとどまっている。

とくに、①燻蒸は横浜市にある中国政府が指定した施設のみでしか認めない、②原発周辺10都県からの輸出は認めない、という条件が厳しい<sup>xxii</sup>。中国のアリババがネットで日本のコメを販売することを発表した、三重県と石川県のコメだけが選ばれており、取引数量も4トンにすぎない。中国は2015年に500万トンのコメを輸入しており、今後さらに輸入量は増加すると見込まれている。中国向けのコメの輸出量を100万トンペースにできないかぎり、日本のコメの生産量は減少し続け、地方のコメ農家数も減少し続けることになる。

2018年に入り、中国政府が日本国内に中国向けに輸出米を精米・燻蒸する施設を複数箇所追加指定する、原発周辺の10都県からの農産物の輸入を再開する可能性があることが報じられている。

### 3.4 インバウンド

2017年の日本のインバウンドは2,869万人にまで増加した。観光庁によると、2017年のインバウンドによる消費額は2016年の18%増の4兆4,161億円になったと推計している。外国人観光客の誘客は、地方の観光地の活性化策にとってもはや無視できない段階に入っている。外国人観光客は、東京から大阪のいわゆるゴールデンルートに集中しているが、札幌、福岡、那覇などの国際線の多い空港のある地域でも外国人観光客は増加している。

さらに、北海道のニセコ地区や長野の野沢温泉においても外国人スキーヤーの増加もあり、外国人の経営する宿泊施設や飲食店も増加している。野沢温泉のスキー客は1992年度の110万人から2011年度には30万人以下にまで減少したが、2017年は外国人スキーヤーの増加もあり、40万人強にまで回復している。

外国人観光客を誘致するための戦略については、山崎朗・久保隆行『インバウンド地方創生』ディスカバー・トゥエンティワン、2016年および山崎朗・久保隆行『東京飛ばしの地方創生』時事通信社、2016年を参照していただきたい。

### 3.5 国際物流ルートの確立

ANAの沖縄貨物ハブ事業によって、那覇空港はアジアの主要都市と日本の大都市を結合する航空貨物のハブとなった<sup>xxiii</sup>。さらにANAホールディングスは、2018年6月から北九州空港を經由して沖縄の那覇空港と結ぶ貨物便を開設することを公表した。北九州空港は海上空港のため、福岡空港と異なり24時間の利用が可能である。北九州の地理的位置、産業集積、北九州空港の特性を活用した国際航空貨物の新ルートを、北部九州地域の地域創



生に今後いかにつなげていくかが問われることとなる。

#### 4. 地域創生の主体

##### 4.1 新しい公共

地域政策や国土政策の政策主体は、国や自治体、公団であった。しかし、地域創生の主体は、いまや政府、地方自治体や、公社・公団には限定されない。地域政策ではなく、地域創生という用語の方が座りがよいのは、地域問題の解決に際して、行政による「政策」だけが解決策、解決手法ではないからである。

筆者も参画していた2007年の国土審議会では、「新たな公」という用語が用いられていた。「新たな公」は、地方の経済・社会を支える、あるいは地域の問題の解決に貢献する新しい主体であり、地方自治体に代わって、あるいは地方自治体ではできないことを行う主体として捉えられてきた。具体的には、さまざまな社会問題に向き合うNGO、NPO、社会的企業やボランティアがイメージされてきた。その後、自民党政権から民主党政権への移行に伴って、自民党政権下で提案された「新たな公」は、「新しい公共」という名称に変更された。

「新たな公」、「新しい公共」という名称問題はさておき、現時点における具体的な主体は、NGO、NPO、社会的企業やボランティアに限定されていない。日本には、消防団や自警団などの地域コミュニティによって運営されてきた歴史があると指摘されることが多いが、地域創生の関連からいえば、民間企業やエリアマネジメントのための企業、地権者および住民による複合的な組織が新たな担い手になっている点も見逃せない。逆にいえば、これまでの自治会や消防団、PTAなどの地域組織では対応できない地域の課題に対して、異なる担い手が求められているともいえよう。日本版DMOもその一つである。

企業が社員に対して行う子育て支援策は、日本の、とくに出生率の低い地域における出生率向上に寄与する。さらに、企業内保育所を地域住民にまで対象を拡大すれば、「新しい公共」として機能することになる。財務省は、兼業を禁止している銀行に対して、銀行の支店内に設置された保育所の外部開放については、兼業には該当しないという通達を出している。地域金融機関は、地域における最大の企業であることが多く、人材や情報を蓄積しているため、金融機能に限定されずに、シンクタンクやコンサルタント機能を果たすことが望ましい。

企業が社会や地域との関係性を重視し始めたのは、企業の社会的責任(CSR)や、マイケル・

ポーターらによって提唱された社会的共通価値（CSV）の創造とも関連している<sup>xxiv</sup>。また、自治体が自治体を支援するという形態の「新しい公共」も出現している。たとえば、東京都は東北の自然エネルギー発電を支援しており、新宿区は長野県伊那市の森林育成事業への協力を、世田谷区は群馬県沼田市の隣町である川場町と包括的な提携を結んでおり、世田谷区の小中学生のキャンプや川場町のバイオマス発電の電気を購入している。さらに、被災地に集中するふるさと納税の事務処理を、他の自治体が支援するという自治体関係も生まれている。

本稿でとくに注目したいのは、子育て支援に関わる課題である。すでに取り上げたように、銀行の支店に設置された保育所を地域住民に開放するという新しい動きがみられるようになってきているが、大都市圏では、大学、大企業、鉄道会社などが、所有する土地や建物を活用して、保育所を運営するケースも増加している。大都市圏では、自治体が新たに託児所、保育所や幼稚園のための用地を短期間で買収することは容易ではない。待機児童の多い世田谷区などでは、それらの用地確保が難航している。そのため、政府の目標とされている待機児童0を達成することは難しくなっている。

待機児童0を達成するには、地方自治体だけでなく、企業、大学、鉄道事業者などの多様な主体による保育事業への参画が必要である。JR東日本は、1996年に国分寺駅に初めて保育園を開設した。鉄道沿線の人口増加は、鉄道会社の事業の継続性に直結する。JR東日本が設置した施設数は、2017年9月現在、87カ所（そのほか学童保育施設3カ所と保育ステーションなど4カ所）にまで増加している。お茶の水女子大学は、2016年4月から文京区と連携して、大学のキャンパス内に「認定こども園」を開設した。

#### 4.2 PPP、PFI、業務の外部委託

すでに指摘したように、「新しい公共」とは、NPO、社会的企業やボランティアだけを指す概念ではない。

TUTAYAを運営するCCCが佐賀県武雄市の指定管理業者に指定され、蔦屋書店<sup>xxv</sup>、スターバックスのカフェと一体となった新しい図書館として、全国的に有名になった。開館時間は、朝9時から夜9時まで、年間365日開館されている。CCCが指定管理業者になる前にも、図書館についての改革が実施されたが、年間34日の休館日数にするのが限界であった。図書館は、もはやただ本を収集し、本を貸し出す施設でも、高校生が試験勉強をする場所ではない。図書館は、本だけでなく、映像や音楽も扱うようになっており、カフェでコー

ヒーを飲みながら語らう場所でもある。地方都市においては、本屋の減少によって、雑誌の購入が難しくなっており、図書館がその補完を行う機関となっている。

政府は、2017年にPFIを推進する行動計画を改正し、公共インフラの売却額と投資額を2013年度から2022年度の10年間で21兆円となる新しい目標を掲げた。2018年に政府や、地方自治体が運営するインフラの民間企業への売却を促進するためにPFI（民間資本を活用した社会資本整備）法を改正する。公共施設の運営権を民間企業に売却する際にこれまでは地方議会の議決を必要としたが、これを不要として、国からの借入金を前倒して返却することを認める。関空、仙台空港、高松空港などはすでに民間企業による経営となっており、今後は福岡空港などが対象となる。仙台空港のコンセッション（空港コンセッション第1号）によって運営権を獲得した東急の子会社（仙台国際空港株式会社）の営業損益は、2015年の11億円の赤字から2016年には1億円の赤字にまで赤字幅が縮小している。2014年度に324万人だった乗降客数を、2044年に550万人することを目標としている。ターミナルビルの改修などによって、集客効果を高める計画となっている。

自治体の業務から民間企業への委託は、単なる行政コストの削減だけでなく、行政が提供できない新しい、質の高いサービスの提供という点に目的がある。地域創生のためには、空港、港湾、高速道路（愛知県の県道の高速道路は民間委託された）、さらには図書館、美術館、博物館や公園など公共空間の効率的、高質的な利用が必要であり、そのためには民間の技術・ノウハウ・経営資源の投入が有効である。

## 5. おわりに

本稿で論じてきたように、東京対地方の対立、地域間格差の是正、行政主導型の地域開発は終焉を迎えつつある。人口増加から人口減少へ、工業からサービス業へ、不足から過剰へ、国内から海外へ、均質性から多様性へ、B級からS級へ、新規の社会資本整備から社会資本の更新・維持・廃棄へという新しい時代の潮流や課題に対して、東京都を含む地域が、「新しい公共」という新しい主体によって、新しい手法をもとに、地域の課題を解決し、地域の福祉水準を向上させていくこと、これが地域創生である。

<参考文献>

- 市川虎彦『田園回帰1%の功罪』『松山大学論集』第27巻第4-3号、2015年
- 小田切徳美『農山村は消滅しない』岩波新書、2014年
- 小田切徳美・藤山浩・石橋良治・土屋紀子『はじまった田園回帰』農山漁村文化協会、2015年
- 熊谷徹『隠れたチャンピオン』が持つ高い技術力が成長のカギ『日経ビジネスOnline』2012年4月5日
- 増田寛也『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減』中央公論社、2014年
- 山崎朗『日本の国土計画と地域開発』東洋経済新報社、1998年
- 山崎朗編著『クラスター戦略』有斐閣、2002年
- 山崎朗編著『地域創生のデザイン』中央経済社、2015年
- 山崎朗・久保隆行『東京飛ばしの地方創生』時事通信社、2016年
- 山崎朗・久保隆行『インバウンド地方創生』ディスカバー・トゥエンティワン、2016年
- 山崎朗・鍋山徹編著『地域創生のプレミアム戦略』中央経済社、2018年
- 
- <sup>i</sup> 国立社会保障・人口問題研究所による推計（平成29年推計）。
- <sup>ii</sup> 山崎朗「無用・不要・無料の付加価値化」『日経研月報』2017年10月号、pp.2-3を参照。
- <sup>iii</sup> 一時的に世界的な研究者や経営者が地域に集い、情報交換を行うことを「テンポラリー・クラスター」と呼ぶようになっている。
- <sup>iv</sup> 熊谷徹『隠れたチャンピオン』が持つ高い技術力が成長のカギ『日経ビジネスOnline』2012年4月5日 (<http://business.nikkeibp.co.jp/article/report/20120329/230374/> 2018年1月24日アクセス) およびヘルマン・ジモン「中小企業は世界を目指せ」『日本経済新聞』2016年3月14日朝刊によると、ヘルマン・ジモンは、中小企業において世界シェア3位内に入る企業を「隠れたチャンピオン」と定義しており、ドイツには2,200社あるのに対して、日本には220社しかいないと指摘している。
- <sup>v</sup> 国土交通省「都市圏資料」(<https://www.mlit.go.jp/common/001042019.pdf>、2018年1月9日アクセス)。
- <sup>vi</sup> 物流拠点として機能している第2都市は、宮崎県の都城市である。庄内空港、酒田港や慶応大学鶴岡キャンパスのある酒田・鶴岡都市圏も、特色ある第2都市圏である。北海道の旭川市は旭川空港を活用した観光の拠点になりつつある。
- <sup>vii</sup> 地方創生の第一目標は、あくまでも東京圏の人口社会増0である。そのため、人口減少時代における地域問題への新しいアプローチである、とはいえない。本稿では、地方創生ではなく、地域創生という用語を用いる。その理由は、3大都市圏、地方中枢都市や政令指定都市においても、程度の差はあれ、人口減少にともなう地域問題が徐々に深刻化し、それらの問題への地域的対応策が求められるようになってきているからである。
- <sup>viii</sup> JR東日本八王子支社は、2018年3月17日のダイヤ改正において、青梅-奥多摩間の平日運航本数を上り・下りとも1本減便することを発表した。
- <sup>ix</sup> 「東京都市区町村別人口の予測」（平成29年3月9日）(<http://www.toukei.metro.tokyo.jp/kyosoku/ky-data.htm>、2018年1月9日アクセス)。
- <sup>x</sup> 増田寛也『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減』中央公論社、2014年のように、人口減少問題を、自治体の問題として捉えるのは適切ではない。さらに、東京一極集中を日本の人口減少の元凶だと捉えるのも正しくない。ちなみに、東京都「平成27年都人口動態統計年報」によると、東京都の合計特殊出生率は、1.24であり、北海道の1.27(2014年)とほぼ同じである。東京都心の港区は1.44、中央区は1.43で、福岡市や札幌市を上回っている。
- <sup>xi</sup> 国土審議会政策部会長期展望委員会『国土の長期展望』中間とりまとめ概要 (<http://www.mlit.go.jp/common/000135837.pdf> : 2018年1月11日アクセス)。
- <sup>xii</sup> 「都市機能集約後押し、国交省、自治体支援へ新指針」『日本経済新聞』2018年1月22日朝刊。
- <sup>xiii</sup> 無印良品によってリノベーションされた住戸のある団地は、関東地方から九州まで40団地に上っている。
- <sup>xiv</sup> 「地方インフラ 縮め方探る 新設やめる5割 維持難しく解体も視野」『日本経済新聞』2018年1月18日朝刊。
- <sup>xv</sup> 耕作放棄地を農業の担い手に仲介・賃貸する農林水産省の「農地中間管理機構（通農地集積バンク）」は、当初の目標を大きく下回っている。その背景には、分散した狭小な農地、相続問題、担い手不足がある。
- <sup>xvi</sup> 日本政府は、2016年に9,986㌧(27億円)を2019年に10万㌧(600億円)にまで増加させることを発表した。それでも年間8万㌧ペースで減少しているコメの消費量の減少に対しては、効果的とはいえない。10万㌧単位ではなく、100万㌧単位での輸出を目指すべきである。

---

<sup>xvii</sup> 小田切徳美『農山村は消滅しない』岩波新書、2014年、小田切徳美・藤山浩・石橋良治・土屋紀子『はじまった田園回帰』農山漁村文化協会、2015年、藤山浩『田園回帰1%戦略』農山漁村文化協会、2015年などの著作は、田園回帰の潮流を過大評価している。また、地域人口1%の人口を外部から獲得するという目標は、実現不可能な目標であり、地域創生の政策提言として不適切である。田園回帰論および1%戦略についての批判は、市川彦彦「田園回帰1%の功罪」『松山大学論集』第27巻第4-3号、2015年、pp.7-33を参照。

<sup>xviii</sup> <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/souseikaigi/h26-09-19-siryout2.pdf>

<sup>xix</sup> 詳しくは、大橋知佳「グローバル教育のプレミアム展開－多様性がもたらす意識改革」山崎朗・鍋山徹編著『地域創生のプレミアム戦略』中央経済社、2018年を参照。

<sup>xx</sup> 増田靖「光産業を支える光産業創成大学院大学」山崎朗編著『地域創生のデザイン』中央経済社、2015年を参照。

<sup>xxi</sup> 山崎朗編著『地域創生のデザイン』中央経済社、2015年の第1章を参照。

<sup>xxii</sup> 詳しくは、農林水産省「中国への精米の輸出について」

([http://www.maff.go.jp/j/seisan/boueki/kome\\_yusyutu/china.html](http://www.maff.go.jp/j/seisan/boueki/kome_yusyutu/china.html): 2018年1月12日アクセス)を参照。

<sup>xxiii</sup> 山崎朗編著『地域創生のデザイン』の第1章を参照のこと。

<sup>xxiv</sup> マイケル・ポーター、マークR. クラマー「競争優位のCSR戦略」『ダイヤモンド・ハーバード・ビジネス・レビュー』2008年1月号を参照。

<sup>xxv</sup> 東京の代官山にある蔦屋書店は、Laura Itzkowitz” The World Best Bookstores” *Esquire*,07/02/2017 (<http://www.esquire.com/uk/culture/news/g9902/worlds-most-beautiful-bookstores/?>: 2018年1月11日アクセス)で世界14の訪れたい書店に選ばれている。





# 人口減少社会に相応しい地域活性化手法の今後の方向性について

## The Proper Measures to vitalize Local Community and Economy in appropriate to the declining population in Japan

佐々木 晶二\*

Shoji SASAKI

### 要 旨

地域活性化に関する施策について、その評価指標を設定した上で、これまでの国が講じてきた施策を概観する。その上で、今後、有効であると想定される公的不動産活用等の施策について、現状を分析し、その推進のための制度改善の方向性を指摘する。さらに、地域活性化を地方公共団体が主体的に進めるための独自の地域活性化手法の提言を行う。

<キーワード>: リノベーション、公的不動産活用、暫定利用、都市再生整備計画、都市公園法

### 1. 地域活性化の意義

#### 1.1 地域活性化に関する様々な政策目的規定

現時点（2018.1.25）での政府の地域活性化の政策は「地方創生」という用語で推進されている。「地方創生」の政策内容は、内閣官房・内閣府の総合サイト「地方創生」<sup>1</sup>において一覧できる。

これに関係する法律を列記すると、

- ア 中心市街地活性化法（1998年制定）
  - イ 都市再生特別措置法（2002年制定）
  - ウ 構造改革特区法（2002年制定）
  - エ 地域再生法（2005年制定）
  - オ 総合特別区域法（2011年制定）
  - カ 国家戦略特別区域法（2013年制定）
  - キ まち・ひと・しごと創生法（2014年制定）
- である。

---

\* 前・国土交通省国土交通政策研究所所長

このうち、最新の法律である、「まち・ひと・しごと創生法」によって、地域活性化に関する政策目的<sup>2</sup>を抽出すると、「国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会の形成」（第1条）と規定されている。

これに対して、上記のうち制定年が最も古い「中心市街地活性化法」においては、地域活性化の政策目的については、「中心市街地における都市機能の増進及び経済活力の向上」（第1条）と規定されている。

以上のとおり、地域活性化の政策目的や意義については、法律上、制定時期ごとに、手法などの違いを踏まえ、様々な規定ぶりをされていて、法律上統一されたものは存在しない。

本稿では、デジタル大辞泉の定義<sup>3</sup>に基づき、「地域の様々な活動が活発になること」を「地域活性化」と規定して、以下、議論を進める。

## 1.2 地域活性化の判断指標

地域活性化は、その政策目的を個別の法律から憲法まで遡ると、「憲法第13条の「幸福追求に関する国民の権利」を最終目的として、憲法第25条の「健康で文化的な最低限度の生活」を実現すること」と整理できる。

この「幸福」という観点は、マズローの欲求階層説<sup>4</sup>によれば、基本的な生理的生存欲求・安全欲求から、承認欲求、実現欲求というより高位の段階に整理されるなど、経済的側面と精神的・社会的側面の双方から、本来複合的に検討する必要がある。

ただし、精神的・社会的側面からの影響は判断する指標が難しいこと、さらに所得と幸福度の関係分析では一定の所得までは所得水準と幸福度が比例するとの調査結果<sup>5</sup>がだされていることから、地域活性化の判断指針としては、「一人あたりの所得」とすることが適当である<sup>6</sup>。

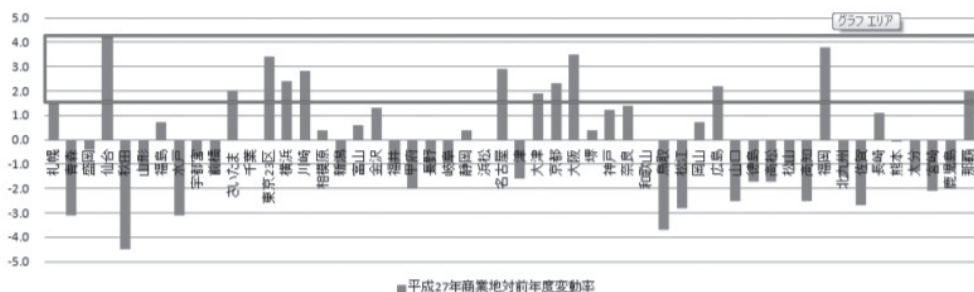
特に、地方都市においては、生産年齢人口の減少から、「一人あたりの所得」が減少する可能性があるが、幸福度分析からは、所得の減少は大きく幸福度の減少につながることから、その観点からも「一人あたりの所得」を重視する必要がある。

「一人あたりの所得」のデータについては、一定の政令指定都市に限って、内閣府の県民経済計算で数字が経年的に公表されているが、それ以外の市町村では、一人あたりの所得についての正確なデータは存在しない。

経年・市町村別で入手しやすい代替指標としては、土地の面積あたりの生産性を反映している地価水準がある。例えば、図表-1で県庁所在市の商業地の地価動向をみると、大

都市圏及びブロック中枢都市と沖縄市の経済状況が相対的に高いことが分かる。

(図表－1) 平成27年度商業地对前年度推移



(備考) 平成27年度地価公示を用いているのは、国土交通省土地情報ライブラリーが2018年1月15日時点でサービス停止になっているためである。

地域活性化の指標として「一人あたりの所得」を基本とすることは、歩行者数の増加など本来の地域活性化につながらないデータ<sup>7</sup>に基づいて、その効果を語ることを防ぐ意味がある。

ただし、国の交付金などの交付に伴い、厳密な効果検証<sup>8</sup>を求めることは、交付金を受けた地方公共団体が効果測定のために外注するなど、地方公共団体の事務煩雑さを招くことから、注意が必要である。本来、地域活性化の実現を目指す地方公共団体の職員自らが、「一人あたりの所得」の増加につながっているかについて、常に判断しながら政策を立案するという、自主的な形で用いられることが望ましい。

## 2. 地域活性化施策の歴史的概観

### 2.1 地域活性化施策の歴史的概観の対象範囲

地域活性化に効果のある施策としては、マクロな経済や産業、地方財政などを対象にした、経済政策や産業政策、福祉政策、地方交付税などの地方財政政策なども存在する。しかし、これらは本来の目的は個別の地域（市町村の行政区域を超える場合と市町村の行政区域内の双方がありうる）の活性化を目指すものではなく、国全体を対象にしたマクロ政策である。

ここでは、このマクロ政策以外の、特定の地域を対象にしてその活性化を実現することを主目的とした施策として、国土計画制度、大都市立地制限制度、地域産業補助制度、規制緩和制度の四つの視点で法制度を取り上げ、必要なコメントを行う。

2.2 国土計画制度

国土の均衡ある発展の目標として、大規模なインフラ整備とそれに伴う都市開発を一体的に実施し、地域の活性化を図った制度として、全国総合開発法に基づく全国総合開発計画制度があった。

(図表-2) 全国総合開発計画制度の概要

	全国総合開発計画(全総)	新全国総合開発計画(新全総)	第三次全国総合開発計画(三全総)	第四次全国総合開発計画(四全総)	21世紀の国土のグランドデザイン
閣議決定	昭和37年10月5日	昭和44年5月30日	昭和52年11月4日	昭和62年6月30日	平成10年3月31日
策定時の内閣	池田内閣	佐藤内閣	福田内閣	中曽根内閣	橋本内閣
背景	1 高度成長経済への移行 2 過大都市問題、所得格差の拡大 3 所得倍増計画(太平洋ベルト地帯構想)	1 高度成長経済 2 人口、産業の大都市集中 3 情報化、国際化、技術革新の進展	1 安定成長経済 2 人口、産業の地方分散の兆し 3 国土資源、エネルギー等の有限性の顕在化	1 人口、諸機能の東京一極集中 2 産業構造の急速な変化等により、地方圏での雇用問題の深刻化 3 本格的国際化の進展	1 地球時代(地球環境問題、大競争、アジア諸国との交流) 2 人口減少・高齢化時代 3 高度情報化時代
長期構想	—	—	—	—	「21世紀の国土のグランドデザイン」 一極一軸型から多軸型国土構造へ
目標年次	昭和45年	昭和60年	昭和52年からおおむね10年間	おおむね平成12年(2000年)	平成22年から27年(2010-2015年)
基本目標	<地域間の均衡ある発展>	<豊かな環境の創造>	<人間居住の総合的環境の整備>	<多極分散型国土の構築>	<多軸型国土構造形成の基礎づくり>
	都市の過大化による生産面・生活面の諸問題、地域による生産性の格差について、国民経済的視点からの総合的解決を図る。	基本的課題を調和しつつ、高福祉社会をめざして、人間のための豊かな環境を創造する。	限られた国土資源を前提として、地域特性を生かしつつ、歴史的、伝統的文化に根ざし、人間と自然との調和のとれた安定感のある健康で文化的な人間居住の総合的環境を計画的に整備する。	安全でうるおいのある国土の上に、特色ある機能を有する多くの極が成立し、特定の地域への人口や経済機能、行政機能等諸機能の過度の集中がなく地域間、国際間で相互に補完、触発しあいながら交流している国土を形成する。	多軸型国土構造の形成を目指す「21世紀の国土のグランドデザイン」実現の基礎を築く。
基本的課題	1 都市の過大化の防止と地域格差の是正 2 自然資源の有効利用による生産性の格差の是正 3 資本、労働、技術等の諸資源の適切な地域配分	1 長期にわたる人間と自然との調和、自然の恒久的保護、保存 2 開発の基礎条件整備による開発可能性の全国土への拡大均衡化 3 地域特性を活かした開発整備による国土利用の再編成と効率化 4 安全、快適、文化的環境条件の整備保全	1 居住環境の総合的整備 2 国土の保全と利用 3 経済社会の新しい変化への対応	1 定住と交流による地域の活性化 2 国際化と世界都市機能の再編成 3 安全で質の高い国土環境の整備	1 自立の促進と誇りの持てる地域の創造 2 国土の安全と暮らしの安心の確保 3 恵み豊かな自然の享受と継承 4 活力ある経済社会の構築 5 世界に開かれた国土の形成
	<拠点開発構想>	<大規模プロジェクト構想>	<定住構想>	<交流ネットワーク構想>	<参加と連携>
開発方式等	目標達成のため工業の分散を図ることが必要であり、東京等の既成大集積と関連させつつ開発拠点を配置し、交通通信施設によりこれを有機的に連絡させ相互に影響させると同時に、周辺地域の特性を生かしながら連鎖反動的に開発をすすめ、地域間の均衡ある発展を実現する。	新幹線、高速道路等のネットワークを整備し、大規模プロジェクトを推進することにより、国土利用の偏在を是正し、過密過疎、地域格差を解消する。	大都市への人口と産業の集中を抑制する一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図りつつ人間居住の総合的環境の形成を図る。	多極分散型国土を構築するため、①地域の特性を生かしつつ、創意と工夫により地域整備を推進、②基幹的交通、情報・通信体系の整備を国自らあるいは国の先導的な指針に基づき全国にわたって推進、③多様な交流の機会を国、地方、民間諸団体の連携により形成。	一多様な主体の参加と地域連携による国土づくり(4つの戦略) 1 多自然居住地域(小都市、農山漁村、中山間地域等)の創造 2 大都市のリノベーション(大都市空間の修復、更新、有効活用) 3 地域連携軸(軸状に連なる地域連携のまとまり)の展開 4 広域国際交流圏(世界的な交流機能を有する圏域)の形
投資規模	「国民所得倍増計画」における投資額に対応	昭和41年から昭和60年 約130～170兆円 累積政府固定形成 (昭和40年価格)	昭和51年から昭和65年 約370兆円累積政府固定資本形成 (昭和50年価格)	昭和61年度から平成12年度 1,000兆円程度 公、民による累積国土基盤投資 (昭和55年価格)	投資総額を示さず、投資の重点化、効率化の方向を提示

(注) 平成17年の法改正に伴い、今後は全国総合開発計画に代わり、国土形成計画を策定する。

(備考) 国土交通省ホームページから転載。

さらに、全国総合開発計画制度と同様にインフラ整備と都市開発を一体的に実施する地方活性化策としては、

ア 高度技術工業集積地域開発促進法(テクノポリス法、1983年)

イ 総合保養地域整備法(リゾート法、1987年)

ウ 地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律(地方拠点都

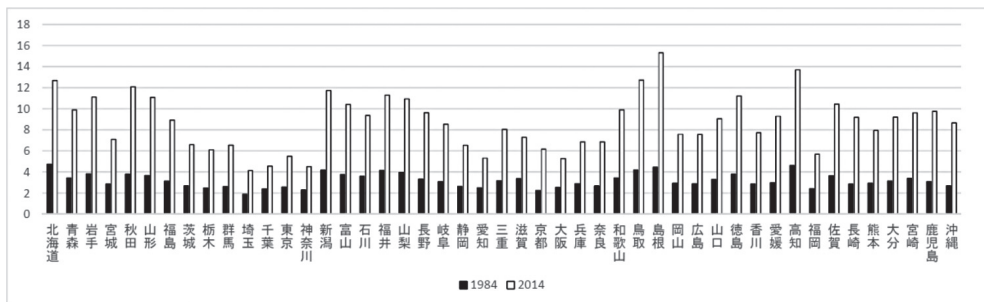
市法、1992年)

などが存在する。

これらの制度によって、着実に社会資本の整備とそれに伴う都市開発が進んだことについては一定の評価はできる。しかし、図表-3のとおり、高度成長期を通じて、一人あたり社会資本ストックでも、地方部に重点的に社会資本整備を進められてきた。

その結果、社会資本の整備水準が一定程度まで進んでいる現時点では、収穫逡減の法則によって、インフラ整備を起爆剤として地域活性化を進めるという手法は、効果が乏しくなっている。

(図表-3) 都道府県別人口一人あたり純資本ストック (百万円)



(備考) 内閣府社会資本ストック推計データの年度粗資本ストックと総務省人口推計長期時系列データから算出。

なお、人口減少社会に突入したわが国において、どの地域、都市に重点をおいて、地域活性化を進めるべきかという、市町村の行政区域、場合によっては都道府県の行政区域を越えた広域的な視点からの施策立案は、高度成長期よりも難しい課題ではあるものの、避けては通れないものである。その意味では、国土計画の観点から地域活性化政策を考えること自体は、依然として重要である。

### 2.3 大都市立地制限制度

首都圏、近畿圏、中部圏を大都市圏として位置づけ、その整備に関する基本法として、1956年に首都圏整備法が、1963年に近畿圏整備法が、1966年に中部圏開発整備法が制定されている。

これを踏まえて、さらに、首都圏と近畿圏の中心部の工場や大学等の立地を抑制し、地方への再配置を目的として、

ア 「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」（1959年）、「近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律」（1964年）（以下「工場等制限法」という。）  
イ 工業再配置法促進法（1972年）

が制定された。

しかし、首都圏、近畿圏の都心部において、工場や大学の新設、増設を抑制することは、首都圏、近畿圏の国際競争力を削ぐだけでなく、国全体としての生産性向上に悪影響があるという観点から、工場等制限法は2002年に、工業再配置促進法は2006年に廃止された。

生産性の高い大都市圏の都心部への機能集中は国策として重要であり、むしろ促進すべきという発想は、都市再生特別措置法の制定及びそれに基づく都市再生緊急整備地域の指定によって、明確に位置づけられている。

2017年9月に発出された文部科学省告示による東京都心での大学定員抑制の告示<sup>9</sup>については、以上のような議論と齟齬がないかの検証が必要である。

## 2.4 地域産業補助制度

地域産業保護のうち地域活性化で注目されるものとしては、商業振興策がある。

商業振興関係法として主なものは、

- ア 特定商業集積の整備の促進に関する特別措置法（1991年制定、2006年廃止）
  - イ 中心市街地活性化法（1998年制定）
  - ウ 中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進に関する法律（2008年）
- などである。

基本的な枠組みは、大臣が認定した計画に基づく事業については、補助金等の国の支援措置を上乗せするというものである。

産業補助のうち、商業施設に対する支援措置については、拙稿<sup>10</sup>において、「補助金の支出によって、事業者の初期投資を大きくするように誘導し結果として経営圧迫要因をつくる可能性があること」、「非効率なゾンビ事業の存続につながる可能性があること」などの課題を指摘したところである。

## 2.5 規制緩和制度

地域活性化に対して規制緩和制度を活用するという発想は、主に、中曽根第一次内閣（1987年）の頃から始まり、法制度としては、1988年の都市再開発法改正による再開発地



区計画制度に始まり、1995年には街並み誘導型地区計画制度が創設された<sup>11</sup>。

さらに、1.1で記述したとおり、

- ア 都市再生特別措置法（2002年制定）
- イ 構造改革特区法（2002年制定）
- ウ 総合特別区域法（2011年制定）
- エ 国家戦略特別区域法（2013年制定）

などの法制度が創設されている。

規制緩和制度は、国が地域活性化施策として現在、最も中心的な施策となっている。これは、3.2で述べるとおり、地域活性化策として、民間事業者と地方公共団体が連携して実施する手法が中心となっていくため、民間事業者の活動領域を広げる規制緩和制度が特に重要になっているからである。

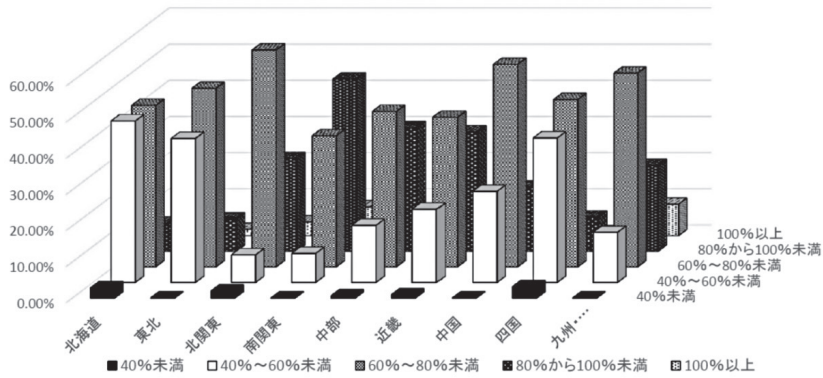
### 3. 地域活性化手法の今後の方向性

#### 3.1 地域活性化策立案に当たっての前提条件

地域活性化の政策を立案するにあたっては、その前提条件として、わが国がかかえるマクロの構造変化を前提にする必要がある。

第一に、図表-4のとおり、大都市圏に比べ、「人口が40%から60%とほぼ半減する市町村の割合は」、北海道、東北、四国などの地方圏の方が高い。経済成長が、人口・資本・イノベーションの三要素から決まるという標準的な経済理論に基づけば、この人口減少は地域経済の大きなマイナス要因になる。さらに、高齢化に伴い生産年齢人口比率も低下するので、人口減少の率よりも、より大きなマイナスの影響が地域経済に生じる。これをそのまま放置すれば、地域活性化の基本的な指標である「一人あたり所得」の減少が自動的に生じてしまう。

(図表-4) 2040年の圏域別市町村の人口減少割合



(備考) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成25年3月推計)」概要版のデータに基づき作成。

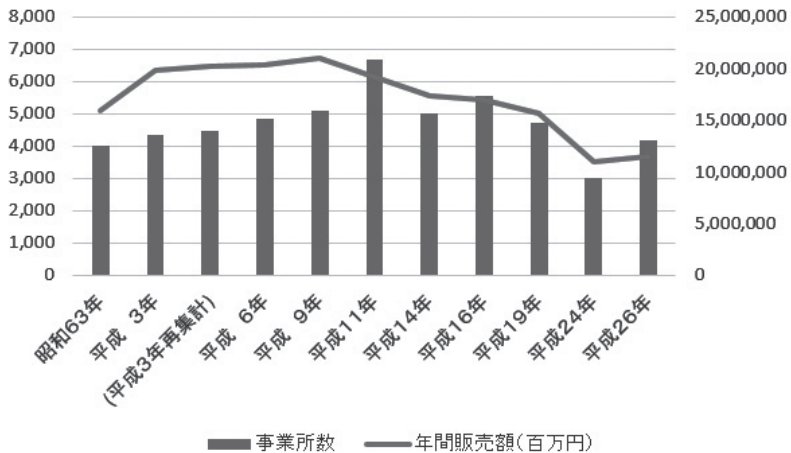
第二に、産業構造の変化である。

わが国の戦後の高度成長期を牽引した製造業について、自動車を除き、中国などの新興国との競争に敗れ、その一方で、英米などで高い生産性を保っている金融・保険業などについては、わが国は十分な生産性をあげることができていない<sup>12</sup>。

地域活性化を図るためにも、グローバル経済による大きな産業構造の変化を前提とせざるをえず、製造業などの工場誘致では地域活性化は全く期待できない状況にある。

また、商業をみると、図表-5のとおり、事業所数、販売額とも右肩下がりである。

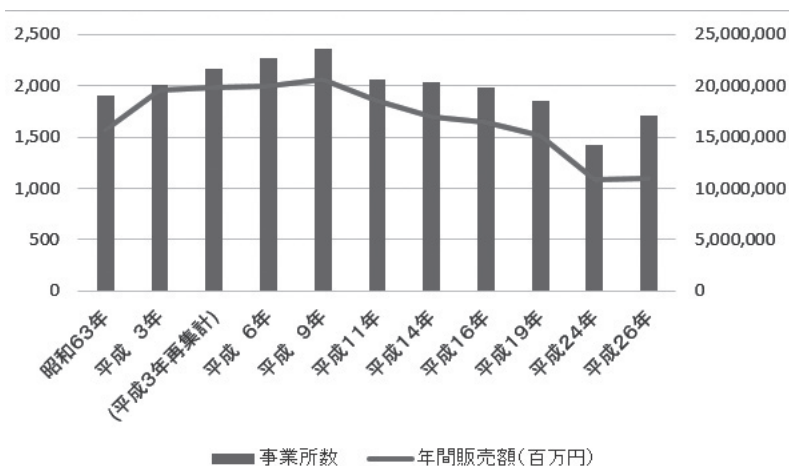
(図表-5) 商品小売業の事業者数及び年間販売額の推移



(備考) 総務省平成26年商業統計調査に基づき作成。

百貨店についても、事業所数、販売額とも、図表-6のとおり、同様に右肩下がりである。

(図表-6) 百貨店総合スーパーの事業所数及び年間販売額の推移



(備考) 総務省平成26年商業統計調査に基づき作成。

特に、直近の百貨店の状況としては、2018年1月14日の日経新聞朝刊によれば、2017年は三越千葉店、堺北花田阪急など6店が閉店、2018年は6月までに西武船橋店、伊勢丹松戸店、丸栄（名古屋）など6店が閉店する計画を明らかにするなど、地方を中心に撤退する状況にある。eコマースの影響や消費者ニーズの変化から既存型の百貨店ビジネスは大きな転換期を迎えている。

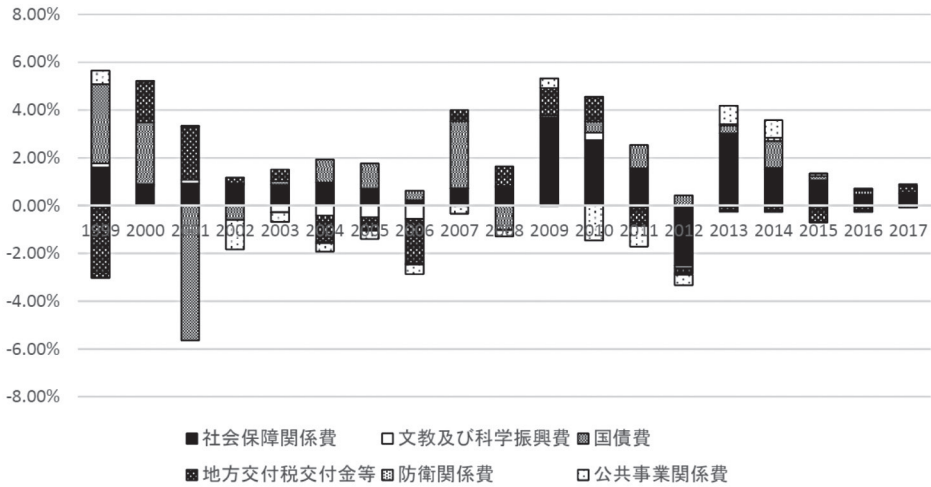
百貨店の新規立地は、地域活性化手法として、従来用いられていた市街地再開発事業の床所得者、テナントとして想定されていたことから、百貨店ビジネスの衰退によって市街地再開発事業の地域活性化効果も同時に減少してきている。

第三に財政構造の変化である。

わが国の財政構造は、高齢化に伴う社会保障費増などを背景にして、公共事業、教育、防衛などの政策経費が減少しており、国債費、社会保障費、地方交付税交付金等の割合が7割以上となっている。

現在の国の予算編成の前提としては、図表-7に示すとおり、公共事業関係費が2002年度から2012年度の10年間で大幅に削減される一方で、社会保障関係費は、2012年以外大幅な予算額の増加を連続して続け、一方で、地方交付税交付金、文教科学振興費、防衛関係費などはほぼ横ばいを続けた予算編成のこれまでの経緯がある。

(図表-7) 近年の当初予算の項目別の伸び率の推移

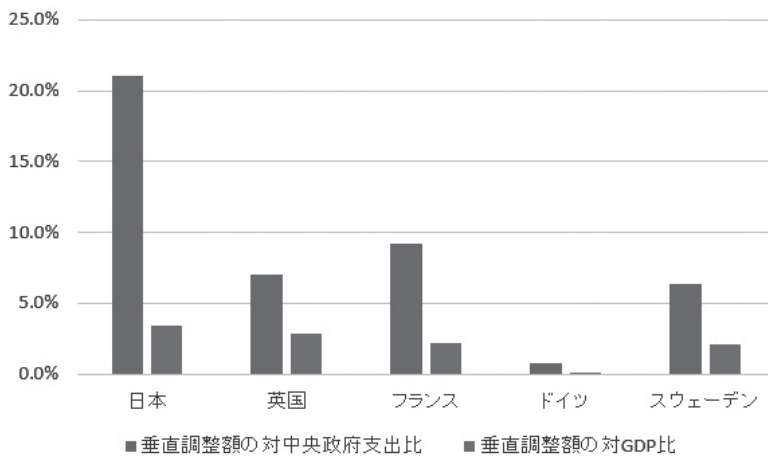


(備考) 財務省資料より作成。

地方財政も同様に厳しいものの、図表-8のとおり、わが国では先進国に比較して相対的に充実した財政調整制度を有している。

しかし、今後の高齢化の進展に伴い、地方公共団体自体の財政悪化と、国の財政悪化に伴う財政調整制度への予算削減の圧力が高まる可能性などを踏まえ、地方公共団体としても、一層の財政効率化が必要となってきた。

(図表-8) 主要国における国と地方の財政関係



(備考) 財務省資料から作成。以下のURL参照 (最終閲覧2018.1.15)。

[https://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/fiscal\\_system\\_council/sub-of\\_fiscal\\_system/report/kaigaichyosa1906/kaigaichyosa1906\\_06.pdf](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/kaigaichyosa1906/kaigaichyosa1906_06.pdf)

なお、ドイツ、スウェーデンには国と地方公共団体との間の垂直調整のほか、地方公共団体間の水平調整の仕組みもある。

### 3.2 今後の地域活性化方策の方向性

急激な総人口減少、生産年齢人口の減少にかかわらず、「一人あたり所得」を維持、向上させるためには、地域の生産性を高めるための「イノベーション」を実現していく必要がある。

この際には、3.1に述べたとおり、産業構造が大きく変化していることから、従来の製造業などの工場立地策では地域活性化を実現することは難しい。いわば、クリステンセンの言うところの「破壊的イノベーション」<sup>13</sup>を実現していかなければならない。

「破壊的なイノベーション」は、拙稿<sup>14</sup>で述べたとおり、政府が生み出すことはできず、イノベーション促進のために、財政を活用したターゲットポリシー政策を実施することも不適切である。また、現実的にも、国及び厳しい財政事情を踏まえれば、大規模な予算投入は非効率である。

このため、

ア 民間事業者が中心となって地方活性化を進め、国及び地方公共団体はその環境整備を行うこと、いわば「公民連携」の関係で行うこと

イ 地域で稼ぎをあげる、すなわち付加価値を創出する「新しいビジネスモデル」を構築すること

ウ 新しいビジネスモデルを実現するにあたっては、小規模な投資を最初に行い、その効果を見ながら段階的な事業規模を拡大していくこと<sup>15</sup>

の三点が、今後の地方活性化策を立案する上で重要である。

### 3.3 地域別にみた地域活性化策の方向性

3.1で述べた、わが国のマクロの前提条件の変化は、すべての都市・地域において均等に発生しているわけではない。

首都圏、近畿圏、中部圏の都心部においては、行政、経済機能の集積に伴い活発な投資活動が行われており、いわば、地方都市や農山村部と比べれば、高度成長期と同様に強い経済力を維持している。福岡、仙台などのブロック中枢都市においても同様である。

このような強い経済力を維持している地域については、市街地再開発事業など従来型の地域活性化手法が依然として有効である。

ただし、首都圏等の大都市圏でも郊外部になると、高齢化の進展が著しいことから、従来型の再開発などの地方活性化手法<sup>16</sup>ではなく、新たな「破壊的イノベーション」となる

ビジネスモデルの構築、公民連携事業の実施が必要となる。

地方都市や農山村部でも同様である。

このため、図表-9の表の上半分の行に示すとおり、都市の規模別、地域別の課題の把握と地域活性化手法の選択が重要である。

(図表-9) 都市規模別にみた地域活性化の課題と施策の方向性等

		東京圏心	大都市圏心	大都市周辺部	都市中心部	都市郊外部	農山村
地域活性化の課題と施策の方向性	地域活性化の課題(今後5年から10年を想定)	・国際競争力の強化 ・拠点開発と都市基盤整備 ・エネルギー自立システムの導入 ・公共交通機関の充実強化、サービス向上		・空き家問題 ・高齢者の買い物難民、医療介護問題	・商店街の衰退 ・空き家・空き地問題	・空き家問題 ・高齢者の買い物難民、医療介護問題	
	経済状況	上昇傾向		停滞	停滞	停滞	衰退
	地価状況	上昇傾向		停滞	下落	下落	下落
	都市と地域の潜在力	経済性 非常に強い	強い	普通	普通	やや弱い	弱い
	社会関係資本 社会保障力	弱い	やや弱い	普通	普通	普通	強い
比較的全国統一的な制度							
地域活性化の施策の方向性		・国の経済成長の牽引役としての都市再生を推進 ・国際競争力拠点に対して、国、地方公共団体、民間企業、大学など総力を挙げて支援		・UR・電鉄会社などを核にした団地再生 ・地域の総合的な生活支援サービス企業体の育成	・公有地・公共建築物を活用した公民連携事業の実施 ・中心部の空きビルを活用したリノベーション事業 ・駅前広場、都市公園を賑わい空間に活用	・医療、福祉、公共交通から買い物サービスなど生活サービスを地域総合的に支援する地域協働事業の推進	
最近の地域活性化策への評価(CCRC構想以外は、そもそも地域活性化手法なのかどうかの疑問あり)	CCRC	・地価が高く事業採算性がとれない		・UR団地をつかった可能性あり	・地価が高く事業採算性がとれない	・空き家を使った可能性あり。(新規開発は都市計画上の問題あり)	
	連携中核都市圏構想	なし	一部可能性あり	一部可能性あり	一部可能性あり	なし	
	立地適正化計画	・ニーズなし		・ニーズなし	・一部の市でニーズあり		・対象外
	公共交通網計画	・現状の地域公共交通機関の維持		・路線バス→デマンドバス	・路線バスの維持	・路線バス→デマンドバス→デマンドタクシー→過疎地有償運送	
	公共施設等総合管理計画	・小学校教育跡地など再生ニーズあり		・団地再生や高齢者サービスの起爆剤としての再生のニーズ・可能性あり	・再生の可能性は乏しい。		
エリアマネジメント	・株式会社主体 ・広告収入など収益事業の拡大 ・インフラ整備に伴う受益者負担制度の必要性		・協同組合組織の必要性(コンビニや宅配業者の巻き込み) ・公的不動産の管理・活用による収益事業化(都市公園や駅前広場などの規制緩和) ・高齢者サービス事業の互助的の主体による実施(前期高齢者が業務実施?) ・フリーライダー対策(分担金、都市計画税の基金化等)	・地域互助組織の法人化(実例あり)			

このような考え方は、富山和彦<sup>17</sup>のG(グローバル)の経済とL(ローカル)の経済をわけ、地方都市においては、Lの経済振興を重視すべきとの考え方と同じである。また、神野文彦<sup>18</sup>が提案している、ローカルでもグローバル経済とつながる「ローカル・ハブ」の考え方も、実態として整合している。

この都市規模別という整理は、市町村の行政区画を前提に議論している。しかし、木下斉<sup>19</sup>が指摘するとおり、都市圏、都市の経済圏単位で地域活性化策を講じた方がより経済のポテンシャルを活かした施策の実施が可能となる。この都市圏という発想をより重視した施策展開も同時に必要であるが、本稿では具体的には触れていない。



#### 4. 最近の話題になっている地域活性化手法へのコメント

地域活性化の方策については、各地域の実情にあわせた施策を地域ごとに知恵を絞って講じる必要あり、また、実際に施策を講じても、短期的に成果があがりにくい。一方で、政治的にも地域活性化が重要なテーマであることから、政治的なアピールをねらって新たな手法の構想や提案が次々に行われている。

最近、話題になった地域活性化策について、簡単なコメントを行う。

なお、このコメントは図表-9の下半分の行に対応している。

##### 4.1 CCRC構想

日本版CCRC構想とは、日本版 CCRC 構想有識者会議 最終報告<sup>20</sup>では、「生涯活躍のまち」構想という名称に変更されたが、中身は当初と変わらず、「東京圏をはじめとする地域の高齢者が、希望に応じ地方や「まちなか」に移り住み、地域住民や多世代と交流しながら健康でアクティブな生活を送り、必要に応じて医療・介護を受けることができるような地域づくり」を目指すものである。」とされている。

この構想自体は、既存の介護保険制度とその住所地特例とが前提となっていることから、結果として、従来どおり、介護保険制度等に基づく高齢者向けの施設について事業収支がとれるかどうか、各都市、地域での立地の決め手となる。

高齢者が地方などに移住することは、若年層よりも意識面で抵抗があることから、高齢者がこれから大量に発生する大都市地域では、その近辺での高齢者施設のニーズが高まることが予想されている。その一方で、大都市地域での周辺での新規開発ではコスト増からサービス等の提供価格が相当高額なものになってしまう。

これを解決しつつ新たなサービス付き高齢者住宅を供給するためには、UR都市機構の高島平団地でのサービス付き高齢者住宅<sup>21</sup>のように、既存ストックを活用した形で進める手法が、現実的であり、かつ、着実な進捗が期待できる。

##### 4.2 連携中枢都市圏構想

連携中枢都市圏構想とは、総務省が推進しているもので、「相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携し、コンパクト化とネットワーク化により「経済成長のけん引」、「高次都市機能の集積・強化」及び「生活関連機能サービスの向上」を行うことにより、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済

を維持するための拠点を形成する政策」<sup>22</sup>とのことである。

コンパクト化とネットワーク化を通じた経済成長等を目的として、総務省が具体的な法律の根拠なしに、かつ、地方交付税制度等の運用で、具体の市町村の計画行政に影響を与えることへの疑問については、拙稿<sup>23</sup>で既に指摘したとおりである。

制度的な違和感に加え、そもそも政令指定都市や中核市とその周辺都市という「行政主体」同士が連携協約を結ぶことと、3.2で指摘した、地域活性化には民間事業主体が中心となり、かつ、「新しいビジネスモデル」を「イノベーション」によって作り出すということとの間には、直接の関係性を認めることはできない。この構想は、行政側の効率化の施策にはなりえても、地域の「一人あたりの所得」を増やすという地域活性化本来の施策にはなりえない可能性が高いと考える。

地方公共団体相互の連携の促進自体は、地域活性化策というよりも、公共施設等の効率的な管理、財政効率化の目的から位置づけることが適切と考える。

#### 4.3 立地適正化計画制度

立地適正化計画制度は、2014年都市再生特別措置法改正によって制度化されたもので、市街化区域内等の区域を居住誘導区域及び都市機能誘導区域に区分し、コンパクトな都市形成を目指すものである。

立地適正化計画自体が、様々な都市の実態を踏まえた柔軟で実効性のある制度設計になっているかについての論点は、既に拙稿<sup>24</sup>において指摘している。

都市をコンパクトにし、人口密度を維持し、都市の中心部での経済活動の密度を高めること自体は、民間事業者の様々な地域活性化の取り組みを実施する上で、プラスの効果を持つことは確かである<sup>25</sup>。

しかし、都市構造自体を適切に誘導することは、地域活性化の前提条件としては必要であるものの、都市をコンパクトにしたからといって地域の「一人あたり所得」が向上するものではないので、これをもって地域活性化を実現する手法と位置づけることには無理がある。

#### 4.4 その他の地域活性化策

公共交通網計画や公共施設等総合管理計画も、4.2の連携中枢都市圏構想や4.3の立地適正化計画制度と同様に、都市財政の効率化や、適切な都市構造の実現のために一定の意味があると考えますが、地域活性化策として位置づけるには無理がある。

エリアマネジメントなどの一定の地区での自立的な地域管理の動きも、それ自体は都市政策上、様々な効果があると考えられるが、地域活性化に直接つながる施策と位置づけることはできない。

最近では、「SNS、インスタ映えが地方創生の鍵」<sup>26</sup>との最近の流行を追う発言もある。しかし、1.2で述べたとおり、地域活性化の指標が「一人あたり所得」の維持、向上につながるかどうかにあること、また、3.2で述べたとおり、地域活性化の実現は、民間事業者による「破壊的イノベーション」、「稼ぐ新しいビジネスモデルの構築にあること」を踏まえると、流行に流され、基本的な施策の方向性を見失わないことが重要である。

## 5. 今後有望な地域活性化手法とそのための国の施策の方向性

### 5.1 地域活性化を支援する施策の必要条件

地域活性化の指標である「一人あたりの所得」の維持・向上につながる、民間事業者が主体となり、「破壊的なイノベーション」として「新しいビジネスモデル」を構築して、効果をあげつつある手法として、「エリアリノベーション」「公的不動産活用(PRE)」「暫定利用」の三つについて、現状と今後の施策の方向性を述べる。

その前提として、地域活性化を支援するための行政の施策として守るべき、三つの必要条件を整理する。

ア 地域活性化の主体は民間事業者であることから、民間事業者が主体的に行動することを支援するための環境整備、特に、民間のビジネスモデル構築の際の障害や参入障壁となっている規制緩和を実施することが最も重要であること

イ 民間事業者の活動を支援するにあたっては、補助金の場合には、初期投資が大きくなりがちであり、事業採算性への悪影響を与える可能性があること、補助金交付手続きなど事業収支に関係ない行政の介入が生じることなど問題がある。このため、民間事業者の活動は収支が本来とれる事業内容なので、事業収支を継続的にチェックする出資等の金融的な手法が望ましいこと

ウ 補助金の原資は国債、地方債など将来世代の負担につながるものであることから、補助金を活用する場合には、公共施設など民間事業者が事業収支をとりながら整備することが困難であり、かつ、将来世代の役にたつものに限って行うことが適切であること

なお、補助金と政策金融についてのより詳細な整理は、拙稿<sup>27</sup>を参照いただきたい。

## 5.2 エリアリノベーション

今後、有望な地域活性化手法としては、リノベーション（増築・改築や建築物の用途変更など大規模な改造）がある。最近では、現代用語の基礎知識<sup>28</sup>でも用語として採用されるなど、話題となっている。

このリノベーションを地域活性化の観点から捉えると、中心市街地などの一定の地域（エリア）を対象にして、従来のしがらみとは離れた新しい人的ネットワークを構築し、建築物オーナー、地元の起業意識のある若者、新しいテナントなどのアイデアをだすプロフェッショナル、さらに地元金融機関などが協力して、段階的に小規模な事業を積み上げていくという取組が重要である。

この取組を馬場正尊<sup>29</sup>は「エリアイノベーション」として定義している。また、初期の実践事例としては、嶋田洋平<sup>30</sup>などが立ち上げた北九州家守舎による北九州市小倉地区での取り組みなどがある。

これらをビジネスとしてうまく立ち上げるポイントについては、馬場正尊や嶋田洋平、清水義次<sup>31</sup>の著書などを参考にされたい。

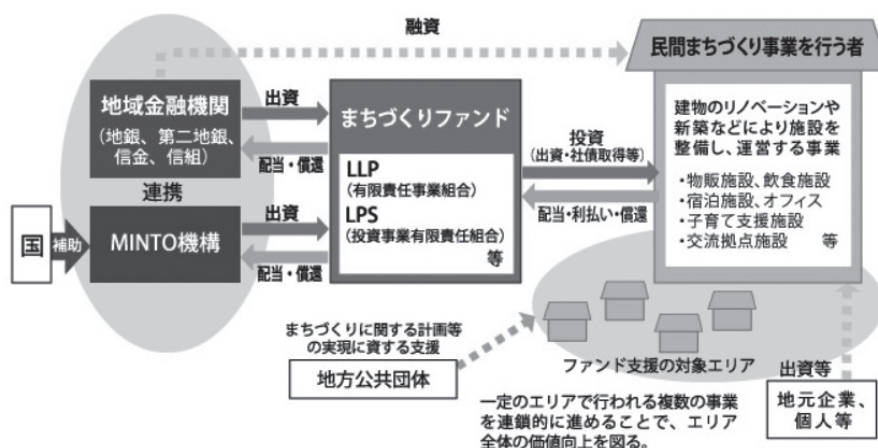
行政が、エリアリノベーションを支援する施策としては、

- ア 建築確認検査済証のない建築物に対する用途変更等の際の柔軟な手続きの実施<sup>32</sup>
  - イ テナント誘致に伴う規制緩和の実施（旅館業法や都市計画法の用途規制など）
  - ウ 地元のまちづくり会社を組成する段階への出資等政策金融の積極の実施<sup>33</sup>
- が重要である。

このうち、テナント誘致に伴う規制緩和措置のうち、旅館業法については、2018年6月15日に施行される住宅宿泊事業法が施行され、従来、国家戦略特別区域に限定されていた、いわゆる「民泊」が、一定の条件のもとで、旅館業法の許可なく営業することが可能となる。一方で、法施行前から地方公共団体の条例によって民泊を規制する動きもある<sup>34</sup>。新しい取り組みを事前に抑制するのではなく、まず、社会実験として段階的に実施しながら、居住環境への影響などを抑えつつ、地域活性化を実現していくという、ビジネスマインドをもった冷静な対応が、行政及び地域住民の双方に期待される。

政策金融措置については、図表-10に示す「まちづくりファンド」が、地元市町村等への財政措置を求めず、政策金融機関と地元金融機関による、経済性判断を前提にした出資等の仕組みとして有効である。

(図表-10) まちづくりファンドの仕組み



■ 機構から「まちづくりファンド」への出資の要件

ファンドの要件	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 機構と共同で地域金融機関が出資を行うファンドであること</li> <li>・ ファンドの形態はLLP（有限責任事業組合）、LPS（投資事業有限責任組合）等</li> </ul>
限度額等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 機構の出資金額はファンド総額の1/2を限度</li> <li>・ 機構の出資金が民間まちづくり事業への出資に充てられること</li> <li>・ 出資に対する配当の支払いを可能とするための収益性が十分に見込まれること</li> </ul>
存続期間	ファンドの存続期間は最長20年

(備考) 一般財団法人民間都市開発推進機構ホームページから転載。

なお、既成市街地だけでなく、高齢者の買い物難問題・医療難民問題や、空家・空き地問題を抱える都市郊外部においても、エリアリノベーションの展開も期待される。都市郊外部では、既成市街地でのエリアリノベーション以上に事業収支がとりにくいことから、6.1及び6.2で述べるとおり、より充実した規制緩和措置などが必要である。

5.3 公的不動産活用

5.3.1 公的不動産活用の意義

公的不動産活用は、地方公共団体が所有、管理している建築物及び土地の価値が、図表-11のとおり、企業が所有する不動産の価値よりも高いことからわかるように、有効活用されれば、地方公共団体にとって高い収益をもたらすあげる潜在力を持っている。

(図表-11) 公的不動産の規模



出所：不動産証券化手法等による公的不動産（PRE）の活用のあり方に関する検討会第1回資料

また、公共施設等の老朽化を踏まえて財政負担の軽減・平準化を主目的とする「公共施設等総合管理計画」の策定が、総務省等の通知を踏まえ、政令指定都市で100%、その他の市区町村で99.4%と進捗していること<sup>35</sup>も追い風となっている。

しかし、公的不動産は地方公共団体が管理していることから、なんらかの手法を用いて、民間事業者の主体的な取り組みを可能とする規制緩和措置、参入障壁の撤廃措置が必要となる。

以下、この規制緩和措置等の手法別に述べる。

### 5.3.2 普通財産の活用

地方公共団体の不動産は、地方自治法第238条第3項に基づく、行政財産（庁舎などの公用財産、学校などの公共用財産）とその他の普通財産に分かれる。このうち、普通財産については、直接的に行政執行上の手段として使用されるものではなく、主として「経済的価値の発揮」を目的としていること、通常、市町村等においては、「財産の交換、譲与、無償譲渡等に関する条例」といった名称の条例をあらかじめ定めていることから、地方自治法第96条第1項第6号の規定に基づき、地方議会の議決も不要である。

実際には、小学校の統廃合に伴い生じた廃校を活用した事例が多く、千代田3331などの事例がある。



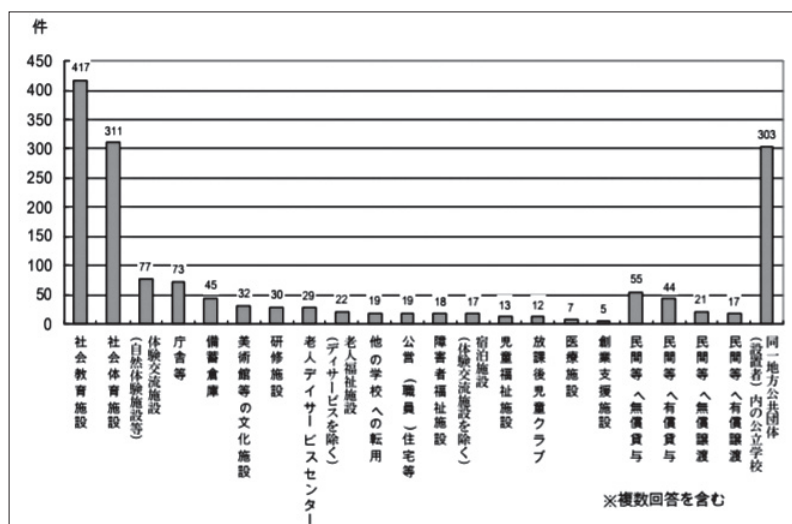
(写真-1) 千代田3331



(備考) 筆者撮影。

ただし、図表-12の文部科学省調査によれば、廃校になった既存建築物の利用実態は、公共的な利用への転換が多く、民間事業者が活用する事例は極めて少なく、依然として民間事業者の潜在的な活用可能性は大きいものとする。

(図表-12) 廃校となった既存建築物の活用用途



(備考) 文部科学省「廃校施設の実態及び有効活用状況等調査研究報告書」から転載。

### 5.3.3 指定管理者制度の活用

指定管理者制度は、2003年の地方自治法改正により、従来、外郭団体に限定されていた「公の施設」の管理者を株式会社等まで拡大したものである。

ただし、2003年地方自治法改正の条文において、道路、都市公園など公物管理法との関

係を整理せず、公物管理法所管部局に指定管理者制度の対象業務の解釈を委ねたため、図表-13のとおり、公物において清掃などの事実行為しかできない対象施設が多く生じるようになった。なお、図書館、博物館については、指定管理者制度と管理法との関係を整理する通知すら発出されていない<sup>36</sup>。

また、個別法の解釈の結果、指定管理者制度は、公物管理制度の存在しない「公の施設」、例えば、展示場施設・見本市施設や最初から社会福祉法人等が運営するのが中心の特別養護老人ホームなどが、市区町村での導入の中心となっている（図表-14）。

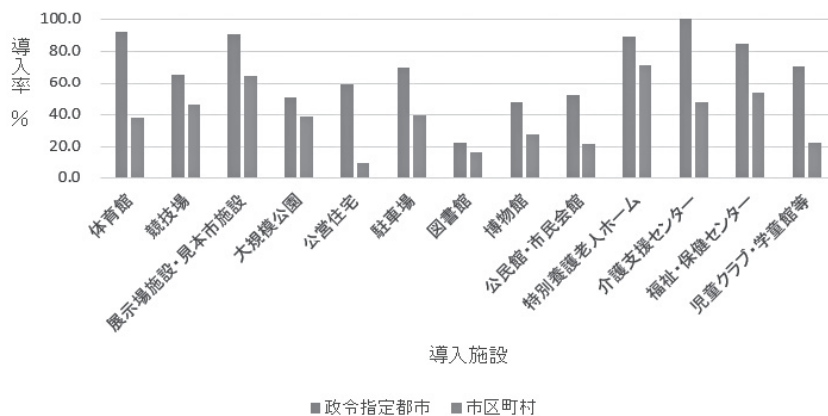
（図表-13） 指定管理者制度の施設ごとの業務内容

施設分類	関係法令	対象業務内容	根拠通知
道路	道路法	行政判断を伴う事務、行政権の行使を伴う事務以外の事務（清掃、除草、単なる料金の徴収業務で定型的な行為に該当するもの等）	「指定管理者制度による道路の管理について」（平成16年3月31日）
河川	河川法	行政判断を伴う事務、行政権の行使を伴う事務以外の事務（河川の清掃、河川の除草、軽微な補修、ダム資料館等の管理運営等）	「指定管理者制度による河川の管理について」（平成16年3月26日）
港湾	港湾法	港湾施設の管理に係る事務で、使用料の強制徴収、不服申し立てに対する決定、行政財産の目的外使用許可等法令により地方公共団体の長のみが行うことができるもの以外の事務（使用許可、自らの収入とする利用料金の収受、事実行為（自らの収入としない利用料金の収受、清掃、保守点検、植栽等）等）	「指定管理者制度による港湾施設の管理について」（平成16年3月29日）
下水道	下水道法	下水処理場等の運転、保守点検、補修、清掃等や管きよの保守点検、補修、清掃等あるいは使用料の徴収管理等の事実行為	「指定管理者制度による下水道の管理について」（平成16年3月30日）
都市公園	都市公園法	地方公共団体の設置に係る都市公園について公園管理者が行うこととして都市公園に定められている事務（占用許可、監督処分等）以外の事務（行為の許可、自らの収入とする利用料金の収受、事実行為（自らの収入としない利用料金の収受、清掃、巡回等）	「指定管理者制度による都市公園の管理について」（平成15年9月2日）

人口減少社会に相応しい地域活性化手法の今後の方向性について

公営住宅	公営住宅法	従前の管理委託制度による受託者が行うことができるものと同じ。家賃等を指定管理者の収入として収受させることは適切ではない。ただし、家賃の徴収等の事務のみの委任や駐車場等共同施設の使用料の収受は差し支えない。	「公営住宅の管理と指定管理者制度について（通知）」（平成16年3月31日）
社会福祉施設	老人福祉法、児童福祉法	養護老人ホーム、特別養護老人ホームや保育所などの社会福祉施設であって、地方公共団体が設置するものでも、個別法による制約のない範囲において指定管理者制度を活用して、その管理を指定管理者におこなわせることができる。	「社会福祉施設における指定管理者制度の活用について」（平成15年8月29日）
病院	医療法	指定管理者に管理を行わせている地方公共団体を医療法上の病院等の開設者とする。こと。	「地方自治法に基づく指定管理者制度の活用に関する留意事項について（通知）」（平成15年11月21日）
公立学校	学校教育法	学校施設の警備、清掃、プールや体育館等の保守、給食の料理などの業務や、学校施設の時間外一般開放の管理などについては、現行制度下においても、民間事業者へ委託して実施することが可能。	「公立学校における外部の人材や資源の活用に関する推進について（通知）」（平成16年3月30日）

（図表－14） 対象施設別の指定管理者制度導入状況



（備考）総務省「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査（平成29年3月30日）」に基づき作成。

指定管理者の指定については個々に議会の議決が必要とされている（地方自治法第244条の2第6項）が、近年、この議決が得られず、指定管理制度の成功事例が突然中止される事態も生じている<sup>37</sup>。このような民間事業者が安定的に事業を実施できない前例が続くようであれば、新しい収益力をあげる起業者が参加することは今後期待できなくなる恐れが強い。

#### 5.3.4 個別法における民間事業者参入制度

5.3.3で述べたとおり、指定管理者制度は、道路などの公物管理法が存在する公的不動産については、事実行為以外に民間事業者が参入することはできない。

これに対して、都市再生特別措置法第46条に規定する都市再生整備計画に基づいて、道路空間にカフェや広告などを設置する道路法の占用許可の特例（都市再生特別措置法第46条第10項、第11項、第62条）や都市公園に観光案内所などを設置する都市公園法の占用特例（都市再生特別措置法第46条第12項、第62条の2）を実施することができる。

また、河川の民間事業者利用を進めるための「都市・地域再生等利用区」の指定にあたっては、都市再生整備計画に河川利用を定めることを勘案するという運用方針<sup>38</sup>も出されている。

このように道路法等の特例措置がリンクしている都市再生整備計画は、都道府県協議などは不要であり、さらに市町村が自ら作成し公告するという、簡便な手続きで策定できることから、当面、この計画制度を用いて、道路、都市公園、河川などの民間事業者利用を進めることが適切である。

さらに、2017年の都市公園法改正によって、従来、国家戦略特別区域のみで認められていた保育園の立地が一般的に認められるとともに、公園施設の公募手続きを経た場合には、事業期間を20年まで延長できるとともに、建ぺい率の緩和も可能となった。

そもそも、都市公園は、戦前の日比谷公園のように公園での収益で独立採算を維持してきた歴史があること<sup>39</sup>から、都市公園法定（1956年）当初から、公園施設に飲食店や宿泊施設などを位置づけ、さらに民間事業者が整備し運営することを前提とした設置管理許可制度（第5条）を設けていた。

もともと、公園施設の定義規定や建ぺい率の制限規定も、公園管理者である地方公共団体が柔軟に拡大できるように定められていることから、今回の都市公園法の改正に伴い、米国ニューヨーク市の公園のように自由で積極的な利用が、今後期待できる。

(写真-2) ニューヨーク市のマディソンスクエアパーク  
(公園内に立地しているシェイク・シャックに行列ができています)



(備考) 筆者撮影。

なお、道路空間を活用する場合に、都市公園と道路を兼用工作物として位置づけ、実態として、道路交通法に基づく警察署長の使用許可なしにイベントなどを行う事例が、札幌大通公園などで進んできている。このような取組も、比較的高幅員の道路で展開することが期待される<sup>40</sup>。

#### 5.4 暫定利用

地域活性化のために暫定利用が課題となるのは、都市計画道路の拡幅や住宅地区改良事業等の実施のために用地を買収して、まだ供用していない土地を利用する場合である。

道路として供用されている場合であっても、5.3.4で述べたとおり、都市再生整備計画等に基づき民間事業者による収益施設としての利用は可能である。事業施行中でまだ道路などとしての供用していない土地についても、本来、道路等に供用された場合よりも柔軟な対応が許容されるべきであることから、暫定的に民間事業者に貸し付け、地域活性化に役立てることは、もっと積極的に実施されるべきである。

しかし、実際には、地方公共団体側が道路等の用地買収に入っている国からの補助金の返還につながらないかという心配から、買収した土地が非効率に放置されるケースが多い。補助金の返還につながらないことを、事業に対する補助を行った国が明確に地方公共団体に示し、地方公共団体の積極的な暫定利用を促進していくべきである。

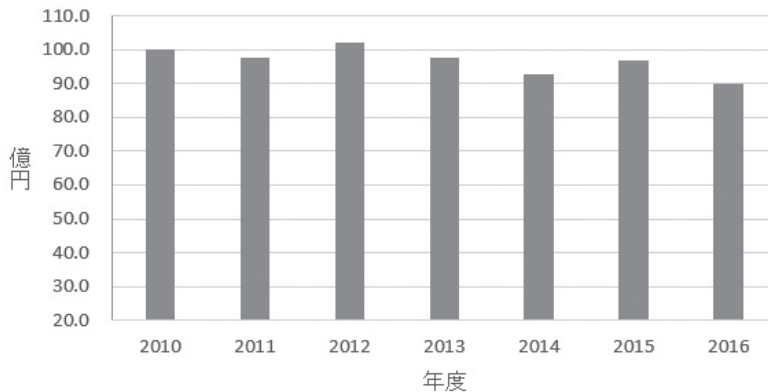
例えば、アーバンデザインセンター大宮が実施した「都市計画道路・暫定地活用社会実験「おおみやストリートテラス」<sup>41</sup>はその先駆的な事例である。

### 5.5 その他の手法

公的不動産活用など既述の手法と類似の性格のものとして、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（いわゆる「PFI法」）に基づく、PFI事業がある。

PFI事業は、公共施設の整備と運営を一体的に行う民間事業者が自ら資金調達を行い実施する事業手法で、実際には、相当大規模な公共施設整備が前提となっている。近年でも図表-15に示すとおり、1事業あたり100億円程度の事業規模となっている。

（図表-15） 近年のPFI事業1件あたりの事業規模



（備考）内閣府ホームページのデータに基づき筆者作成。

地方公共団体が、地域活性化のために、今後、1件あたり100億円規模の社会資本整備を続けていくことは、国及び地方公共団体の厳しい財政事情を前提にすると、一般的には期待できない。その意味では、PFI事業は、地域活性化手法として汎用性が乏しい。しかし、PFI法第79条の規定に基づく、地方公共団体の職員の退職派遣制度など、民間事業主体への地方公共団体職員の人事交流を円滑化させる仕組みなどは、5.3で述べた、より事業規模が小さな、民間事業者が組成する事業主体にとっても必要であり、PFI法にならって類似の制度が整備されることが期待される。



## 6. 地方公共団体が主体的に実施すべき施策の方向性

5に述べた、今後有望な、「エリアリノベーション」や「公的不動産活用」などの地域活性化の動きを支援するには、国による施策に加え、地方公共団体が自ら、地域の実情に応じて、積極的に民間事業者の活動を支援するための環境整備を行うことが重要である。

ただし、地方公共団体が独自に民間事業者のために規制緩和などを講じようとする場合には、法律との関係が懸念されて積極的に実施できない実態にある。詳細な法制度上の論点と分析は将来の別の機会に譲ることにして、本稿では、その視点を提示する。

### 6.1 用途規制の柔軟な緩和

「エリアリノベーション」や「公的不動産活用」にあたっては、建築物に従来とは異なる新しい用途を導入することによって、新しいビジネスモデルを実現することが可能となる。この際、都市計画法に基づく用途地域に基づく用途規制が、その支障になる可能性が高い。

特に、高齢者の買い物難民問題や医療難民問題が深刻化している住宅市街地では、第一種低層住居専用地域などの厳しい用途規制が行われていて、例えば、買い物支援につながるコンビニエンスストアや、ナーステーション類似の事務所の立地が禁止されている。

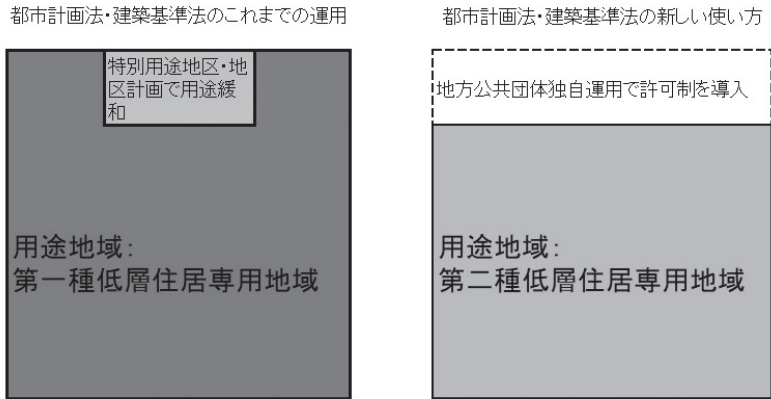
これに対しては、国は、地区計画や特別用途地区という制度、さらには、個別の特定行政庁の許可という制度を一応用意している。しかし、地方公共団体は、地域の居住環境と折り合いをつけるため、立地主体に様々な条件をつけつつ、選択的に立地誘導することを求めているが、これらの法律に基づく特例措置は、地方公共団体のニーズにうまく対応できていないという批判もある。

この状況に対処するための一つの試みとして、住宅市街地に整備されている街区公園の利用などについて拙稿<sup>42</sup>したところである。

より実質的に、市町村が独自の許可制度を創設して、出店等にあたってチェックを行うとともに、周辺住民のニーズにあったサービスを付加させるなど、適切な立地を誘導することは、現行都市計画法、建築基準法の運用の中でも、市町村が工夫すれば可能になるのではと考えている。

そのイメージを示したものが図表-16である。

(図表-16) 市町村の自主的・柔軟な用途規制のための運用



(備考) 左の現状の運用は、用途規制緩和を地区計画や特別用途地区など法定の枠組みで緩和していることをイメージしている。これに対して、右側の新しい運用は、一旦、用途地域による用途規制を緩和して、市町村が柔軟に定められる地区計画、特別用途地区によって規制を元に戻し、同時に独自の許可制度を導入するなど、柔軟な運用を行うことをイメージしている。

今後、これらの運用が法制的に問題のないことを論証して、より市町村による積極的かつ主体的な用途規制の緩和につなげるよう検討していきたい。

## 6.2 都心部での都市開発事業と郊外部での地域活性化のための事業の連携の仕組み

地域活性化のための民間事業者の行う事業の事業収益性を改善するために、都心部で行っている都市開発事業などの容積率の割り増しと、都心部以外で行われる地域活性化事業など当該都市にとって重要な事業に対する貢献を連携させるという運用も、都心部において活発な都市開発が行われている、大都市圏やブロック中枢都市などでは有効と考える。

このような地区外の社会貢献を容積率割り増しに反映させたものとしては、名古屋市が2012年2月29日都市計画決定を行った、「名駅4丁目10番地区都市再生特別地区」がある。また、密集市街地整備の観点から検討も進められている<sup>43</sup>。

容積率という制度自体の根幹を揺るがすことなく、地方公共団体が安心して地区外での社会貢献を容積率割り増しに反映できるための、法制上の論点について今後整理していく予定である。

## 6.3 地方公共団体独自の財源の確保

3.1で述べたとおり、わが国では国から地方への充実した財政調整制度が存在しており、この結果、地方公共団体独自の財源確保の意欲が削がれているとの指摘も強い<sup>44</sup>。

しかし、今後の社会保障費の一層の増大を踏まえると、市町村においても独自の財源確保の努力を積極的に実施する必要がある。

例えば、商業施設や事務所などの自動車交通発生量の減少から駐車場法に基づく附置義務駐車場の規制緩和の動きがでている。しかし、都市としての交通問題については依然として深刻なことから、交通まちづくりの観点から、附置義務対象の台数の緩和と同時に一定の負担金制度を条例上位置づけるなど、独自財源の確保を進めるべきである。

このような地方公共団体の自主条例による負担金制度については、地方財政法との解釈などを整理したうえで、積極的に推進する方策を整理する予定である。

#### 6.4 新しいシンプルな市街地整備手法の開発

高度成長期において、経済や地価の右肩上がりを前提にして整備されてきた土地区画整理事業、市街地再開発事業という手法は、人口減少時代においては、地域活性化という観点からは、その有効性が減じていることは拙稿<sup>45</sup>でのべているとおりでである。

人口減少時代においては、民間事業者が主体となり、小規模で段階的に事業を積み重ねていく手法が必要となってくる。このためには、法律に基づく手続きが重厚な制度を新たに作るのではなく、既存の都市計画制度をうまく現場で使いこなしていくという観点から、新たな手法が見いだせると考えている。

既に、拙稿<sup>46</sup>において、人口減少時代におけるシンプルな市街地整備手法の提案を行っているところであり、都市計画道路整備、密集市街地整備など、具体的なケースに基づいて、提案した事業手法の有効性や課題を整理していきたい。

### 7. まとめ

地域活性化については、歴代の政権において重要な政策課題であり、中心市街地活性化、都市再生、地方創生など様々な名前をつけて政策が実施されてきた。

これらの施策を概観した上で、地域活性化の指標を「一人あたりの所得」と整理し、それは、民間事業者の「破壊的イノベーション」としての「新しいビジネスモデルの構築」にあること、そして行政はその環境整備に徹すべきという基本的な考え方を整理した。

それに基づいて、最近話題の「CCRC構想」や「連携中枢都市圏構想」などの施策の評価を行うとともに、現実に地方活性化の効果をあげだしている、「エリアリノベーション」「公的不動産活用」などの動きとそのための国の施策の方向性を明らかにした。

さらに、より地方公共団体、特に、市町村が主体的に地域活性化のための環境整備を自らが行うための施策の可能性についても最後に明らかにしたところである。

もとより、本稿は筆者の国家公務員、地方公務員の経験を踏まえて立論しており、事業主体、経営主体としての観点は乏しい。この点については、清水義次、岡崎正信、木下斉、馬場正尊、嶋田洋平など、現場で地域活性化に地道に取り組んでいる方々の教えによるところが大きい。感謝を申し上げたい。

なお、本稿において、意見にわたるものを含めて本稿の責任はすべて筆者が負うものである。また、本稿の内容は、筆者が以前及び現在属している組織の公式の意見とは一切関係がないことを申し添える。

---

(注)

<sup>1</sup>以下のURL参照（最終閲覧、2018.1.25）。<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/>

<sup>2</sup>「地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保」及び「地域社会における魅力ある多様な就業機会の創出」は雇用に係る政策目的と整理した。

<sup>3</sup>デジタル大辞泉における「活性化」の定義は、「1 特定の機能が活発になること。反応性が高まること。2 組織などの活動を活発にすること。「地域社会を一する」である。（最終閲覧、2018.1.25）

<sup>4</sup>『最新 心理学事典』（平凡社、2013）722頁では、「マズローは、人間は自己実現に向かって成長するという人間観に基づいて、欲求を低次から高次に階層化して分類する欲求段階説を提唱した。低次から、生理的欲求、安全欲求、所属と愛の欲求、承認欲求、自己実現欲求の5階層である。」とされる。

<sup>5</sup>大竹文雄『日本の幸福度』（日本評論社、2010年）74頁において、「所得700万円までは個人の幸福度と相関があり、それ以上は相関が薄くなる」とされる。ブルーノ・S・フライ『幸福度をはかる経済学』（エヌティティ出版、2012年）でも、各国で一定の所得水準まで幸福度と相関するという結果がでており（41頁）、さらに、失業などで所得が減少すると幸福度が大きく下がるという結果も示されている（67頁）。

<sup>6</sup>一人あたりの所得以外に、配分、格差の問題が健康水準に大きな影響を与えるという指摘もリチャード・G・ウィルキンソン『格差社会の衝撃』（書籍工房早山、2009）で指摘されている。しかし、格差は正自体は配分政策で議論すべきことであるので、格差の指標は地域活性化の指標として取り扱う必要はないと考える。

<sup>7</sup>読売新聞2017年12月29日朝刊で、「市街地活性化3割のみ」という記事で、歩行者数や空き店舗率の指標が悪化していることを記述しているが、それ自体が、地域活性化の指標として適当かどうかの議論もありえる。

<sup>8</sup>小川克彦、山口信弥『地方創生は日本を救うか』（NTT出版、2017）36頁から41頁に「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略」のうち、「5都道府県以上で共通して設定しているKPI指標」の一覧が記載されている。それらが地域活性化の指標として本来適切かどうかについては検証が必要である。

<sup>9</sup>以下のURLの文部科学省告示参照（最終閲覧、2018.1.25）。

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/nc/1396808.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/1396808.htm)

<sup>10</sup>拙稿「民間都市開発事業に対して本当に補助金はいらないのか？（検討メモ）」（一般財団法人民間都市開発推進機構レサーチメモ 2015.4）3（5）、以下のURL参照（最終閲覧、2018.1.25）。

[http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research\\_17.pdf](http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_17.pdf)

<sup>11</sup>拙著『都市計画のキホン』（ぎょうせい、2017）30頁から34頁参照。

<sup>12</sup>野口悠紀雄『変わった世界、変わらない日本』（講談社、2014）Kindle版、位置No. 1164-1166参照。

<sup>13</sup>ハーバード・ビジネス・レビュー編集部『ハーバード・ビジネス・レビュー BEST10論文—世界の経営者が愛読する』（ダイヤモンド社、2014）のクリステンセン、オーバードルフの論文「イノベーションのジレンマへの挑戦」参照。

- <sup>14</sup> 拙稿「地方活性化を立案する上での大事なポイント」(『Urban Study』Vol.61 (2015/12)) 参照 (最終閲覧、2018.1.25)。 [http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/urban\\_61.html](http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/urban_61.html)
- <sup>15</sup> 入山 章栄『ビジネススクールでは学べない 世界最先端の経営学』(日経 BP 社、2015.11.20) Kindle版、位置 No490によれば、経営学の観点からも、経済状況が不安定な時期など、将来の不確実性が高い場合には、「リアルオプション」「リスタートアップ」といって、大規模な投資を一度に行うのではなく、小規模な投資を最初に行い、その効果を見ながら段階的な事業規模を拡大していくことが有効と指摘されている。
- <sup>16</sup> 大都市圏都心及びブロック中枢都市以外の都市での市街地再開発事業が地域活性化に効果がとぼしくなっていることなどの課題については、拙稿「民間都市開発事業に対して本当に補助金はいらないのか? (検討メモ)」 [http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research\\_17.pdf](http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_17.pdf)参照 (最終閲覧、2018.1.25)。
- <sup>17</sup> 富山和彦『選択と捨象』(朝日新聞出版社、2015) Kindle版、位置No2506において、「地域の事業は、小売り、卸売り、交通、物流、福祉、保育、医療といった地域密着型のサービス事業。労働生産性を高めて人出不足を補う、一人あたりの所得を増やして労働力を確保する、そして地域のローカル型企業で働く人の所得増と出生率の向上が消費を押し上げ、地域市場の縮小に歯止めをかける。このローカルな社会で好循環を起こす上で重要なのは「規模」ではなく「密度。」という内容のことを指摘している。
- <sup>18</sup> 神野文彦・松林一裕『地方創生2.0』(東洋経済新報社、2016) 参照。
- <sup>19</sup> 「木下斉氏が指摘する“3つのシフト”人口減少時代をどう生きる? 専門家の見方」(ヤフー記事、2017/10/04(水) 公開、以下のURL参照 (最終閲覧、2018.1.25)。 <https://series.yahoo.co.jp/feature/local/3/>) 「自治体単位の人口減少で考えていくと、解決策が見えにくくなります。隣近所で人口の取り合いをしたり、都道府県の境目があるから合同事業ができないとか言ったりするのはナンセンスです。都市圏人口のみで、インフラの再編を考えたり、自然環境を活かしたりすれば、活路はまだあります。」と述べている。
- <sup>20</sup> 以下のURL参照 (最終閲覧2018.1.25) 参照。  
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/ccrc/h27-12-11-saisyu.pdf>
- <sup>21</sup> UR都市機構高島平団地のサービス付き高齢者住宅については、以下のURL参照 (最終閲覧2018.1.25) [http://www.ur-net.go.jp/east/pdf/ur2014\\_e1126\\_takashimadaira.pdf](http://www.ur-net.go.jp/east/pdf/ur2014_e1126_takashimadaira.pdf)
- <sup>22</sup> 以下URL参照 (最終閲覧2018.1.25) 参照。  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html)
- <sup>23</sup> 拙稿「本年1月に実施された連携中枢都市圏構想に対する批判的検証(検討メモ)参照(最終閲覧、2018.1.25)。  
[http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research\\_12.pdf](http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_12.pdf)
- <sup>24</sup> 拙稿「コンパクトシティに係わる制度の課題と現実に即した柔軟運用の提案」(一般財団法人民間都市開発推進機構『Urban Study』(Vol. 59 (2014/12)) 及び「立地適正化計画の居住機能と都市機能の概念区分と運用改善の提案について (検討メモ)」 [http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research\\_32.pdf](http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_32.pdf)参照 (最終閲覧、2018.1.25)。
- <sup>25</sup> 富山和彦『選択と捨象』(朝日新聞出版社、2015) Kindle版、位置No2506でも、「ローカルな経済の好循環のためには規模ではなく密度が重要」と述べている。
- <sup>26</sup> 内外情勢調査会全国懇談会安倍総理講演参照 (最終閲覧、2018.1.25)。  
[https://www.kantei.go.jp/jp/98\\_abe/statement/2017/1219naigai.html](https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2017/1219naigai.html)
- <sup>27</sup> 拙稿「民間都市開発事業に対して本当に補助金はいらないのか? (検討メモ)」  
[http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research\\_17.pdf](http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_17.pdf)参照。
- <sup>28</sup> 現代用語の基礎知識2017ではリノベーションは、「建物の更新のための工事。通常の修理より大掛かりな化粧直しのことで、外壁の補修、建具や窓枠の取り換え、設備の更新を含む。リニューアル、リファイン建築ともいう。建築を長寿命化させ、地球環境に貢献する。」と記述されている。
- <sup>29</sup> 馬場正尊ほか『エリアルノベーション』(学芸出版社、2016) 参照。
- <sup>30</sup> 嶋田洋平『ぼくらのリノベーションまちづくり』(日経BP社、2015) 参照。
- <sup>31</sup> 清水義次『リノベーションまちづくり』(学芸出版社、2014) 参照。
- <sup>32</sup> 和歌山市は以下のURLなど柔軟な取扱いを行っており、地方公共団体の判断で柔軟な運用が可能である。(最終閲覧、2018.1.25)  
[http://www.city.wakayama.wakayama.jp/kurashi/sumai\\_jyogesuidou/1001110/1010370/1008943.html](http://www.city.wakayama.wakayama.jp/kurashi/sumai_jyogesuidou/1001110/1010370/1008943.html)
- <sup>33</sup> 一般財団法人民間都市開発機構は、北九州市小倉地区のタンガテーブルプロジェクトに出資を行っている。以下のURL (最終閲覧、2018.1.25) 参照。 [http://www.minto.or.jp/archives/results\\_02.html](http://www.minto.or.jp/archives/results_02.html)
- <sup>34</sup> 日本経済新聞2018年1月14日づけ、以下のURL参照 (最終閲覧、2018.1.25)。  
<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO24456170Z01C17A2EA3000/>
- <sup>35</sup> 総務省「公共施設等総合管理計画の策定状況等に関する調査(平成29年9月30日時点)。以下のURL参照 (最終閲覧2018.1.25)。  
<http://www.soumu.go.jp/iken/koushinhiyou.html>



<sup>36</sup> 文部科学省平成21年度委託調査「図書館、博物館等への指定管理者制度導入に関する調査報告書」はまとめられ、公表されている。以下のURL参照（最終閲覧2018.1.25）。

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shougai/tosho/houkoku/\\_icsFiles/afieldfile/2010/06/29/1294217\\_01.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/tosho/houkoku/_icsFiles/afieldfile/2010/06/29/1294217_01.pdf)

<sup>37</sup> 株式会社「四万十ドラマ」の指定管理者の継続中止については、高知新聞の記事参照（最終閲覧2018.1.25）。

<http://www.kochinews.co.jp/article/151760>

<sup>38</sup> 国土交通省河川局長通知「河川敷地占用許可準則の一部改正について」（平成23年3月8日）参照。

[http://www.mlit.go.jp/river/hourei\\_tsutatsu/riyou/kasen\\_riyou/kyoka/h230308\\_kyokutyou.pdf](http://www.mlit.go.jp/river/hourei_tsutatsu/riyou/kasen_riyou/kyoka/h230308_kyokutyou.pdf)

<sup>39</sup> 進士五十八『日比谷公園』（鹿島出版社、2011）参照。

<sup>40</sup> 日本経済新聞2018年1月15日づけ。以下のURL参照（最終閲覧、2018.1.25）。

[https://www.nikkei.com/article/DGXLASFD10H39\\_Q7A510C1CN8000/](https://www.nikkei.com/article/DGXLASFD10H39_Q7A510C1CN8000/)

<sup>41</sup> 以下の記事参照（最終閲覧、2018.1.25）。<http://sotonoba.place/omiyastreetterrace2017>

<sup>42</sup> 拙稿「計画開発された住宅市街地の公園が高齢者サービス成立の鍵になる」以下のURL参照（最終閲覧2018.1.25）。[http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research\\_29.pdf](http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_29.pdf)

<sup>43</sup> 日端康雄ほか『東京モデル』（清文社、2009年）参照。なお、この『東京モデル』で提案されている「容積率移転」という発想については、筆者のブログ<http://blog.livedoor.jp/shoji1217/archives/1069331472.html>において疑問点を提示している。

<sup>44</sup> 原田泰『都市の魅力学』（文藝春秋、2001）参照。

<sup>45</sup> 拙稿「民間都市開発事業に対して本当に補助金はいらないのか？（検討メモ）」

[http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research\\_17.pdf](http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_17.pdf)

参照（最終閲覧、2018.1.25）。

<sup>46</sup> 拙稿「人口減少時代に対応した新しい市街地整備手法のアイデアについて」（土地総合研究 2017年秋号）以下のURL（最終閲覧2018.1.25）参照（最終閲覧、2018.1.25）。

[http://www.lij.jp/html/jli/jli\\_2017/2017autumn\\_p017.pdf](http://www.lij.jp/html/jli/jli_2017/2017autumn_p017.pdf)

#### <参考文献>

- 1) 清水義次『リノベーションまちづくり』（学芸出版社、2014）
- 2) 木下斉・広瀬郁『まちづくり：デットライン』（日経アーキテクチャ、2013）
- 3) 木下斉『まちで闘う』（学芸出版社、2016）
- 4) 木下斉『地方創生大全』（東洋経済新報社、2016）
- 5) 嶋田洋平『ぼくらのリノベーションまちづくり』（日経BPマーケティング、2015）
- 6) 馬場正尊『都市をリノベーション』（NTT出版、2011）
- 7) 馬場正尊ほか『公共空間のリノベーション』（学芸出版社、2013）
- 8) 馬場正尊ほか『新しい公共空間のつくりかた』（学芸出版社、2015）
- 9) 馬場正尊ほか『エリアリノベーション』（学芸出版社、2016）
- 10) 佐々木晶二『政策課題別都市計画制度徹底活用法』（ぎょうせい、2015）
- 11) 佐々木晶二『都市計画のキホン』（ぎょうせい、2017）



# 「地域学」としての北九州学序説 —地域創生の位置づけをめぐる—

An Introduction to Kitakyushugaku through Regionology  
: Positioning A Concept of Regional Development

西田 心平

Shimpei NISHIDA

## 要 旨

近年、新しい地域づくりを表す概念の一つとして「地域創生」という言葉が使われ始めている。また、「地域創生学」なるものが語られている状況もある。本稿では、ひとまず「地域学」という視座から北九州市を取り上げ、その試みとして同市の「これまで」と「これから」の一端を浮かび上がらせる。その上で、「地方創生」ならぬ「地域創生」を語ることの意義について検討している。

<キーワード>: 地域学 北九州学 「中央—地方関係」 地方創生 地域創生

## 1. はじめに—目的と課題

2000年代に入る頃から、新しい地域づくりを表わす概念の一つとして徐々に「地域創生」という言葉が使われ始めている。この言葉が、従来からある「地域再生」や「地域活性化」と若干異なるのは、単に「地域を元々あった姿にもどす」であるとか「いまある地域をさらに盛り上げる」といったことではなく、「いまの地域を一からつくり変える」あるいは「いまの地域をあらためてつくり直す」といったニュアンスにやや重きがあるということである。つまり、「地域」そのものの成り立ちを含め、「これまで」と「これから」の地域のあり方についてあらためて考え直すといった、ある種の強い「姿勢」や「構え」を含んだ概念としてこの言葉が使われ始めている。

例えば、おそらくもっとも早い段階で「地域創生」という言葉を使った人物の一人である松畑熙一は、その著『「吉備学」への助走』において、「今活気を失っている地域の『再生』に留まることなく、『地域創生』を。保存・再生しながらも、新たに望ましい地域を創っていく意気込みが大切です」（松畑 2007: 3）と語り、清成忠男は、『地域創生への挑戦』という著書の中で、「いま、わが国の地域を構造的に創り直さなければならない。連携を主軸

とする切り口を変えた新しい地域創りが必要である。それがここでいう『地域創生』である」(清成 2010: 1) と述べた。両者が語る「地域創生」という概念の内容や方法には多くの違いがあるが、この言葉に込められた「地域」のあり方そのものを問い直すという点については、共通した姿勢を感じ取ることができる。

近年、こうした「地域創生」をめぐる、「学術」と「実践」の両面から、さらに議論を深めていこうとする動きが生まれつつある。地方大学を中心として「地域創生」をその名に冠した新たな学部や学科、研究機関などが設置されてきたことはその一例である<sup>1)</sup>。また、2017年には「日本地域創生学会」が設立されたり、「地域創生」という言葉が表紙に飾られた情報誌や、自治体と大学との協働事業などを紹介するテキスト、あるいは「地域創生学」を名乗る研究書までが刊行されたりもしている<sup>2)</sup>。このことは、「地域創生」という言葉がもつ特有の喚起力に加えて、「地域」のあり方そのものへの関心が確実に広がりつつあることの一つの証左であるといえるかもしれない。

筆者は2009年に開設された北九州市立大学の地域創生学群という学部にも所属し、これまで約10年間にわたり教育と研究に携わってきた。その間に意を強くしてきたことは、「地域創生」という概念が、政治的にも社会的にもますます重要性を増してきているのではないかと、ということである。このように考える背景には、主に次のような出来事が関係している。その一つが2011年に起こった東日本大震災であり、もう一つが2014年から政府が推し進めている「地方創生」という一連の施策の動向である。結論からいえば、筆者にとって、前者は「中央」との関係で「地方」や「地域」のあり方を考えさせる出来事であり、後者は「『地域』をつくるのは誰か」という問いをあらためて投げかける動きであった。

本稿の目的は、今日のこうした政治的・社会的な状況の中に「地域創生」という概念をあらためて位置づけることである。それは、「地域創生」が一つの「学」としても語られようとしている中で、筆者なりの立ち位置を明らかにする試みでもある。その際、筆者が論じたいことは、学際的な分野として語られがちな「地域創生学」なるものを一足飛びに奨励することではない。そうではなく、あくまで固有の専門性に立脚しつつ、かつローカルな視野に徹することが、結果的に「地域」のあり方そのものについて普遍的に問い直すことにつながるのではないかと、いうことを主張したい。そのための方法をここではひとまず「地域学」と呼んでおく。このような視座から筆者のフィールドである北九州市について論じることで、同市における「これまで」と「これから」の一端を浮かび上がらせることが本稿の課題である。

## 2. 「地方」と「地域」をめぐる今日的状況

### 2.1 「集権」から「分権」へ—地方分権改革をめぐる—

冒頭において、「地域創生」という概念が政治的にも社会的にもますます重要性を増しているのではないかと述べた。そのことの意味を「地域創生」そのものではなく、まずは「地方」と「地域」の現実をめぐる政治的・社会的な状況を検討することから考えてみたい。とはいえ、「地方」と「地域」は意味合いとしては重なる部分もあるが、厳密には異なる概念である。例えば、「地方都市」や「地方自治」、「地方大学」などという場合は、いわば中央（東京圏）に位置する都市や政府、大学といった中枢の担い手があらかじめ想定されていることが多い。それに対して、例えば「地域性」や「地域文化」、「地域集団」などという場合は、ある種の固有性をもった特定の範囲や圏域を指して使われていることが多いといえる。したがって、ここで「地方」と「地域」の現実といった場合も、それらの概念上の差異にいったん留意した上で、まずはそれぞれの経緯について振り返ることから始めていこう。まずは「地方」からである。

そもそも「地方」なるものが、その固有の意味において政治的・社会的な関心の対象となってきた背景には戦後以降の長い歴史がある。ここでいう固有の意味とは、いわゆる「中央—地方関係」を踏まえた際の「地方」のことである。周知のとおり、明治憲法下の日本では、天皇を中心として「中央」の政府による集権体制のもとで国家の運営が行われてきた。「地方」の政府である府県庁（自治体）の位置づけは、事実上、中央省庁からの機関委任事務を担う末端の行政機関であったといつてよい。そこに「地方」（府県や市町村）の「自治」が認められる余地は、全くといっていいほど存在しなかった。戦後、日本国憲法と同時に地方自治法が施行され、その後も同法の改正、警察・消防・教育などの地方分権、内務省の解体などといった改革が行われるが、「中央」による集権体制そのものが変わることはなかったといつてよい。

戦後も存続した集権体制は、しかしながら、明治期以来のそれと必ずしも同じではなかった。むしろ、戦時期から占領期にかけて新たな形に変容を遂げたものである。その最初の契機となったのは、昭和恐慌による未曾有の経済危機や総力戦の進展による戦時行政の増大である。いずれも「中央」の政府機能をこれまで以上に拡大させると同時に、機能分化した個別の行政をどの「地方」の政府にも満遍なく実施させるという実務上の要請を迫るものであった。行政学では「機能的集権化」とも呼ばれるこの過程は、「中央」の「地方」に対する統制手段の増大と表裏一体をなすものである（市川 2017: 803）。例えば、各省

から「地方」への出先機関の設置、機関委任事務の増大、通達行政の深化、補助金行政の拡大といった、今日に通じる「中央－地方関係」の一端は、実はいずれもこの時期から始まったものであった。

ところで、日本のこうした「中央－地方関係」は、1990年代以降、ようやく分権化の方向にシフトしつつある。例えば、93年6月の衆参両院による「地方分権の推進に関する決議」が一つの起点となり95年5月に「地方分権推進法」が成立し、同年7月には「地方分権推進委員会」が発足した。同委員会のもとで5次にわたる勧告が出され、2000年4月には、475本の法律改正を一括で行う「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（地方分権一括法）」が施行されている。このとき、明治期から引き継がれてきた機関委任事務が廃止され、「中央」から「地方」への関与のあり方も抜本的に見直されることになった。「第1次地方分権改革」とも呼ばれるこの一連の改革を皮切りに、明治期から形を変えつつ存続してきた日本の集権体制は、現在、歴史的に大きな転換期を迎えているといえることができる。

そして、「地方」におけるこうした動きと関わって重要なのが、それぞれの固有性をもった「地域」の現実である。かつて「地域」といえば、その多くが「中央」の政府にとって「公共事業」や「地域開発」などの対象であった。例えば先述の昭和恐慌の際には、農村の救済を目的とした「時局匡救事業」が行われたり、戦後の高度成長期以降は、拡大していく地域間格差の是正を目的として「全国総合開発」が行われたりしてきた。変容を遂げた集権体制のもとで、それぞれの「地域」の発展は基本的に「国土の均衡ある発展」として不可欠の要素と考えられてきた。しかし、近年、「地域」に対するこうした位置づけは大きく変わりつつある。すなわち、それは次のような現実との関わりにおいてである。

## 2.2 「規模」による選別－「平成の大合併」のねらい

地方分権改革とほぼ並行して進められてきたのが市町村合併であった。「平成の大合併」とも呼ばれるこの大規模な改革は、日本ではこれまで明治20年代（「明治の大合併」）と、戦後の復興期から高度成長期前にかけて（「昭和の大合併」）の大きく2回にわたって行われてきた。3回目にあたる今回の目的は、市町村の平均的な行財政能力の強化と自治体行政の効率化の推進である。その背景には、地方分権改革との関連で都道府県から市町村への事務権限の移譲を円滑に進めるための「受け皿」づくりというねらいがあった。しかし、そのことだけに必ずしもとどまらなかったのが今回の特徴である。そこにはもう一つ、90

年代後半から加速されたいわゆる「構造改革」に向けた流れが伏在していたことも見逃すことができない。

99年7月、2005年3月までの時限立法として「市町村の合併の特例に関する法律（合併特例法）」が改正・公布されて以降、政府は市町村合併を押し進める姿勢を一気に強めていく。期限までに合併を行なう自治体に対しては、「合併特例債」起債が可能になるなど財政上の優遇措置が盛り込まれる一方、2001年6月、経済財政諮問会議の答申にもとづき、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（骨太の方針2001）」が閣議決定された。この方針に定められた財政再建策の一環として地方に配分される交付税交付金が年々減額されていくことになる。2005年に上記特例法が失効するまでの間に、約3000あった市町村の数が約1800にまで減少したのは、各自治体の自主的な判断というより、実はこの地方交付税の減額による影響が大きかったのではないかとされている（西尾2007: 128）。

しかも、第27次地方制度調査会（2001年11月発足）の西尾勝副会長から出された「今後の基礎的自治体のあり方について（西尾私案）」では、合併促進の動きを今期満了時点で終わらせないために、合併を目的とする市区町村人口の最小規模や合併の再検討を要請する対象町村についてはその基準を法律に明示すべきであること、小規模町村の合併を容易にするために「小さな自治体」と呼ばれる部分団体の創設を認めること、合併しない小規模町村には事務権限を限定し議員を無報酬にするなど身軽な自治体に改めるための特例団体制を創設すべきであること、などが明記された（同上: 130-133）。これら私案のすべてが第27次地方制度調査会の答申に反映されたわけではなかったが、今回の合併促進のねらいが小規模町村の削減にあることをあらためて全国の市町村に周知させるものとなった。

こうした状況の中で、本来、地方分権改革のための一手段であったはずの市町村合併が、あたかも自己目的化していくことになる。同じ第27次地方制度調査会の答申では、「今後の基礎自治体は、住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となる必要がある」と明記され、そのための財政基盤と専門的な職員を有するだけの最低限の組織規模が求められた。この点は2002年6月の経済財政諮問会議の答申（「骨太の方針2002」）において示された「団体規模に応じた事務や責任の配分」についての考え方を踏まえたものであり、このことがその後のいわゆる「小規模自治体の解体」論議にまでつながっていくのである。

### 2.3 「中央」と「地方」の新たな関係―「小さな政府」への移行とともに

さて、以上で述べてきたような経緯は、「地方」と「地域」をめぐるこれまでの政治的な動向の一端であるが、本稿ではいずれも今日の政治的・社会的な状況の前提をなす重要な出来事であると受け止めておきたい。というのも、先に見てきた「集権」から「分権」への転換とその中で進められてきた市町村合併との複雑な関係は、この時期の国家による統治のあり方と表裏一体をなすものであると考えられるからである。より正確に言えば、地方分権改革の一手段に過ぎなかった市町村合併が、しだいに目的そのものへと転化していったという事態に、実はこの時期における国家の役割そのものの変化が大きく関係しているということである。そして、その変化は基本的に今日もなお継続している点に留意しておきたい。実はその過程で使われるようになってきた言葉の一つが、「地域創生」であったと思われる。本節と次節では、引き続きそのことについて検討していこう。

ここでいう国家の役割そのものの変化とは、いわゆる「福祉国家からの後退」とも言い換えることができる。日本における福祉国家の成立時期については、それ自体がすでに論争的ともいうべき主題であるが、本稿ではひとまず戦後の占領期までが一つの重要な画期をなしたという立場を採用しておきたい。すなわち、戦時期から占領期にかけて進展した先述の「機能的集権化」のプロセスとほぼ軸を一にして成立してきたとする考え方である。いや、むしろこの時期における福祉国家の成立こそが、「機能的集権化」を推し進めたといった方が適切かもしれない。いずれにしても、この時期から続いてきた福祉国家という役割からの離脱が、とりわけ2000年代に入って以降、急速に進んでいくのである。

例えば、「構造改革」と呼ばれる新自由主義的な改革の波は、先述した地方分権改革にとどまらず、年金、医療、介護などの社会保障改革や、医療、福祉、教育、労働、農業などの幅広い分野にわたる規制改革などを含むものであった。社会保障改革に関しては、給付の抑制と負担の増大を基本的な方針として、医療費における各世代での自己負担割合の引き上げや高齢者医療制度における対象年齢の引き上げなど様々な抜本的改革が行われてきた。また規制改革では、総合規制改革会議の主導のもと、構造改革特区の設置や株式会社等の医療機関経営の解禁、労働者派遣業務の医療分野への対象拡大、公共施設・サービスの民間開放の促進などが議論され、文字どおり「官から民へ」の動きが強力で押し進められていったのである。

ところで、こうした動きは、いわゆる「小さな政府」を指向するものであることはいうまでもない。すなわち、政府による経済活動への介入を可能な限りおさえ、幅広い分野に



において市場原理を導入することで民間による経済活動の活性化を図ろうとする方向である。こうした指向性は90年代半ばからすでに現れていたが、先述のとおり急速に本格化したのは2000年代に入ってからであった。そして重要なことは、この時期における新自由主義的な改革の波は、同様の考え方を「地方」や「地域」に対しても強く要請するものであったということである。その表れが、「骨太の方針2001」において謳われた「個性ある地方の競争」であり、また「国土の均衡ある発展」から「個性ある地域の発展」への大きな転換であった。こうして「地方」と「地域」は、「中央」ないし「国」との関係において、新しい段階に立たされていくことになるのである。

#### 2.4 問いとしての「地域創生」

「地域」への関心があらためて高まってきたのは、およそこうした時期からである。かつて「地方の時代」と呼ばれた時期があった。1977年、地方自治法施行30周年を機に神奈川県や埼玉県を中心として開催された「地方の時代シンポジウム」をきっかけとしたものである。提唱者の一人で当時神奈川県知事であった長洲<sup>かずじ</sup>一二は、日本における中央集権的な行財政の仕組みの変革と、分権型の行財政システムや福祉型の経済システムの実現を訴えた。こうした動きは、その後、80年代から始まった行政改革（臨調行革路線）によって一気に消されてしまうが、その主張は今日から見ても重要な足跡を残したものといえる。しかし、その時代と現在が大きく異なるのは、前提となる「中央」と「地方」との関係性である。

現在における「小さな政府」は、もはや「地方」を満遍なく「中央」の統制下におくことなどは考えていない。むしろ、国家の財政危機がますます深刻さを増していく中で、これまでのような「中央—地方関係」のあり方が、すでに限界に近づいていることを悟り始めている。一方で、こうした事態に拍車をかけているのが、経済的なグローバル化の進展である。資本移動の自由化が一段と進み、国際的な厳しい競争の中に日本もまた否応なくさらされている。成長の壁に突き当たった経済・財政・人口の範囲内で、限られた資源を効率よく振り分けながら、いかにこの競争を勝ち残っていくのかということが、国家運営上の最大の関心事となりつつある。こうした状況下において、いまや「中央」にとって「地方」とは、ある意味で「重荷」として感じられる存在ともなっているのである。

誤解を恐れずにいえば、今日の「地域」へ関心の高まりは、こうした状況から生まれている。「個性ある地方の競争」が謳われ、「国土の均衡ある発展」から「個性ある地域の発展」へとといった転換が叫ばれたのは、この「重荷」となった「地方」への一種の決別宣言とい

う意味でもあった。とはいえ、それは必ずしもこれまでの一切の「中央—地方関係」からの「決別」を図ろうというのではない。あくまでグローバルな競争に勝ち残っていくために、絶えず「地方」を選別の対象としつつ、新たな「中央—地方関係」を再構築していこうとするものである。そのために「基礎自治体」に求められたのは、とりわけ人口面での最低規模を備えた経営体としての役割であった。第27次地方制度調査会の答申の中で示された「地域の総合的な行政主体」とは、まさにそのような意味合いから言及されたものである。

さて、近年「地域」について語られるとき、「ガバナンス」、「経営」、「マネジメント」、「参加」、「協働」といったキーワードが使われることは、もはや珍しいことではなくなった。そのことの意味も、こうした政治的・社会的な状況の中に位置づけて理解することができる。すなわち、「選別」の対象とされるようになった「地方」は、自らの「個性」を発揮しつつ、「競争」の中で勝ち残っていくことが求められるようになった。「これまで以上に自立性の高い行政主体」となるために、その規模・能力ともに強化し続けることが、望ましい「基礎自治体のあり方」とされるようになったのである。ここでは、「参加」や「協働」の担い手としての住民の役割もまた強調されていくことになる。この時期における「地域活性化」や「地域再生」とは、まさにこうした文脈の中で語られてきた言葉ではなかっただろうか。

その上で、「地域創生」という言葉はどうかといえば、いまや定着しつつあるようにも見えると同時に、ある種の「お守り言葉」といった印象が拭えなくなってきていることも確かである。つまり、これを使えば何でも解決できるような気にさせられてしまう便利な言葉になりつつある。近年、新しい地域づくりを表す概念の一つとして使用されることが多いが、その中身とはといえば、それぞれの論者の中で必ずしも一致したイメージがあるわけではない。ただし、この言葉もまた、今日の「地域」への関心の高まりの中で生まれてきたことは確かである。しかも、後述する「地方創生」という一連の諸施策の動向とも関連して、あえて「地域創生」という言葉で語ることの意義があらためて問われてくる状況ともなっている。冒頭で、この概念が政治的にも社会的にも重要性を増してきているのではないかと述べたのは、あくまでこうした「問い」に対する私たちの「答え方」にかかっているという意味においてである。

そこで本稿の後半では、今日の政治的・社会的な状況の中で「地域創生」を語ることの意義について検討するために、一つの視座を提示しながら議論を進めていくことにしたい。それは「地域学」と呼ばれる方法によるものである。こういえば、すでに聞き慣れた感のある、いささか古めかしい印象を与えるかもしれない。だが、この方法を通じて筆者が提示した

いのは、日本におけるこれまでの「中央—地方関係」そのものを根底から相対化する視座である。「東北学」を提唱した赤坂憲雄の「いくつもの日本」という考え方を一つの導きとしながら、「地域学」という方法を通じて筆者なりの「北九州学」を試みてみたい。そのことによって、「地域創生」という概念を今日の政治的・社会的な状況の中に、いささかなりとも具体的に位置づけることができるのではないかと考えるのである。

### 3. 「地域学」としての北九州学

#### 3.1 「地域学」という視座

学術の領域では、実は「地域創生」に先行してすでに「地域創造」についての議論が存在し、今日もなお継続されている。ちなみに、「地域創造」とは次のように定義される。「地域において、その地域が内包すべき機能や社会基盤を、そこに住む人々をはじめ多様な関係者が、主体的に充足していく、あるいは創りだしていく活動や行為の総称」である、と。そして、それが目標とするのは、①人々が信頼関係（共生関係）を築き、豊かな人生を全うできる地域を創造すること、②各世代が誇りをもって住み、他地域にも貢献する地域を創造すること、③生きとし生けるものすべての将来世代へ引き継ぎ得る地域を創造することである（「地域創造へのアプローチ」編集委員会 2003: 2）。

その上で、「これからの地域創造は、経済の論理を中心に進められた従来の地域開発等の教訓を踏まえ（従来の地域開発等のすべてを否定するものではない）、地域が連綿と引き継ぎ育ててきた地域資源（自然資源、歴史文化資源、生活文化資源、人的資源、伝統技術など）を活かし、地域の主体性と地域資本によって、また地域の多様な関係者の『協働・共働』と他地域との連携によって、現世代の満足を充たしつつ将来世代へ引き継ぎ得る地域の創造でなければならない」（同上: 3）と述べられている。

ここで重要なのは、定義や目標の中身それ自体ではなく、こうしたことが2000年代の初めごろから「地域創造」という言葉をとおして議論されてきたということである。また、「中央主導で効率や規模の利益あるいは平準化を追い求め、一定の成果を得たにも関わらず、地域を疲弊させてしまった時代が終わり、人々の集合体としての地域の活力醸成、地域の集合体としての国のあり方が模索され始め」（同上: 60）た、とも述べられているように、日本における「中央—地方関係」の大きな転換が意識されていることは明らかである。しかも、そのことを「中央」ではなく、あくまで「地方」の視点から捉えようとしていることに留意しておきたい。「地域の集合体としての国のあり方が模索され始め」ている、とい

う現状認識が、何よりそのことを示唆しているといえる。

さて、こうした「地域創造」へのアプローチの一つとしてあげられているのが、「地域学」と呼ばれる方法である。そこでは、まず「地域」を「政治・経済・文化・社会・歴史等に関して、一つのまとまりとしての、一定の特徴をもった空間領域」（奈良県立大学地域創造研究会 2005: 2-3）と捉え、「行政区画とは異なる生活行動空間、つまり分かりやすくいえば、『同じ景色を共有する空間』（同上: 3）であるという。その上で、「明治から大正期、そして昭和の高度経済成長を遂げた結果、各地に地域格差が生まれ、都市の画一化がすすみ、地域の独自性や多様性が損なわれ」（同上: 3）てきたとする一方で、環境問題やエネルギー問題など、「地域を越え、国を越えて解決しなければならない地球規模の課題」（同上: 3）が山積していることに注目する。すなわち、ここでの「地域」とは、「一定の空間領域」をさすと同時に、「ローカルな問題」と「グローバルな問題」を架橋する戦略的な概念としても位置づけられているのである。

そのような意味での「地域学」とは、必ずしも従来のような一つの独立した学問体系として構想されているのではない。そうではなく、「地域に着目し、地域から学び、課題解決のヒントを見つけようとする新たな試み」（同上: 3）ともいわれるように、まずは個々の「地域」を知ることから出発し、日本や世界とのつながりの中で課題を受け止め、その解決のために「地域」において行動することまでが含まれている。すなわち、①地球的、世界的な視野で、②既存の学問領域との広範なリンクを意識しながら、③科学的、客観的に地域をとらえ、④開かれた精神（open mind）で、⑤地域社会の身近な問題に取り組んでいく姿勢が重要とされるのである（同上: 4-5）。

こうした学際性と実践性を備えた「地域学」という方法は、「個と全体の新たな関係が問われだした」（「地域創造へのアプローチ」編集委員会 2003: 60）時代の新しい学問的視座の一つであるといえるかもしれない。

### 3.2 「いくつもの日本」という考え方

このような学問上の性格からして、「地域学」という方法には、個々の「地域」の実情に応じた様々なタイプの「地域学」なるものが存在しうる。例えば、「地域創造」の議論の中では、それらがだまかに次のように整理されている（奈良県立大学地域創造研究会 2005: 5-6）。

1つ目が、地域の歴史や文化、民族などを深く掘り下げることによって、地域を再発見・再認識し、地域のアイデンティティの確立を図ろうとするものである。「研究体系型」とも

呼ばれる。その代表としては、後述する「東北学」、そして「播磨学」などがあげられている。2つ目が、行政や大学、NPOなどの実践団体によって、地域住民を対象に生涯学習事業の一環として行なわれるものである。地域住民をまちづくりの担い手として捉え、単に地域のことを学ぶだけでなく、その学習結果を行政に反映させることを目指しているものもある。「生涯学習型」とも呼ばれている。「掛川学」、「山形学」、「青森学」などがその中には含まれるという。そして3つ目が、過疎化や地域産業の衰退など、地域が直面している課題を解決するために、住民自身で勉強会を企画したり、行政が住民に呼びかけて会を組織したりして、ともに問題解決の糸口を見つけようとするものである。「課題解決型」とも呼ばれている。それには「十津川創生塾」、「新世紀まほろば塾」、「但馬学研究会」などがあるという。

以上の3つの分類は、あくまでそれぞれの「地域学」の基本的な特徴について説明したものである。実際には、2つ目の「生涯学習型」のものが1つ目の「研究体系型」に発展したり、3つ目の「課題解決型」のものが「生涯学習型」に移行したりしながら継続しているといったケースも多く見られるという。いずれにしても、すべてが必ずしも一つのタイプに収まるものではなく、それぞれの「地域」の中で絶えず変化しつつ発展しているのが、「地域学」そのものであるということが出来る。

本稿では、今日にかけてそのような意味での発展を遂げている地域学の一つである「東北学」を参照しながら議論を進めていきたい。「東北学」とは、1999年に設立された東北芸術工科大学東北文化研究センターを拠点に活動していた赤坂憲雄らが提唱したものである。赤坂憲雄といえば、『異人論序説』や『山の精神史』などで知られる民俗学者であるが、99年に雑誌『東北学』を創刊するより前の96年に『東北学へ1』の中で次のように述べていた。「近世には、分断された『いくつもの日本』が存在していた。おそらく、初めて『ひとつの日本』をそれとして見いだしたのは、幕末から明治維新にかけての時期に、日本に滞在した外国人の学者やジャーナリストらであった。この近代に生成を遂げた国民国家としての『ひとつの日本』を、内なる眼差しをもって発見し直したのが、ほかならぬ柳田国男であり、柳田の創った『民俗学』であったと、わたしは考えている」（赤坂2009: 30）と。

赤坂は「東北」をフィールドとして柳田民俗学との批判的な対話を深めつつ、近代の所産であるこの「ひとつの日本」という考え方へのアンチテーゼを試みる。「ひとつの日本」とは、赤坂自身の言葉を借りれば、「瑞穂の国という幻想に覆いつくされた『日本』（同上: 21）という表現にも置き換えられる。断るまでもなく「瑞穂」とは稲穂のことであり、さ

らに稲作を暗示する。日本において稲作とは、もともと縄文時代の終わりに大陸から伝播したもので、それがまず西日本を中心に拡がり、その後、東日本にもおしなべて伝わったと考えられてきた。しかし、赤坂によれば、「稲作地帯としての東北というイメージ」は、あくまで近代以降になって人為的に作り出されたものに過ぎない。それまでの東北では、縄文時代から続く畑作（焼畑）の方が中心であったのではないかと推測させる農具などが一部の地域では今も残っているという（同上：274-275）。

それだけではない。歴史への眼差しを支える座標軸を「東／西」から「南／北」へと変換することで、「ひとつの日本」に代わる「いくつもの日本」の姿が浮かび上がる。例えば、穀物の選別や運搬のために使われる農具の一つである「箕」を取り上げても、そのことがいえる。農耕の歴史とともに古くから使われているこの道具は、北日本（北海道アイヌ）では木製のもの、東日本（本州東部）では樹皮を裂いて編んだもの、西日本（本州西部・四国・九州）では竹を材料としたもの、南日本（奄美・沖縄）では箕に代わるものとしてミーゾーキーという、やはり竹を素材としたものが使われている。そして、それらの形状はといえば、北日本・東日本・西日本では片口という特徴があり、南日本だけが丸口であるという。すなわち、素材については、北日本・東日本では木や樹皮の文化であるのに対して、西日本・南日本では竹の文化であるという大きな対比が見いだされる。また形状については、トカラ列島と奄美諸島の間大きな断裂が走っていることが分かる（赤坂 2000: 21-25）。まさに同じ日本列島を見渡しても、複数の地域文化が微妙に交錯しつつこれまで存在してきたということが窺えるのである。

ところで、赤坂のこうした議論の背景には、経済的なグローバル化が進展する中で、多様な地域文化が失われていくことへの危機意識が横たわっている。赤坂による「いくつもの日本」という考え方は、そのことへの異議申し立てを表明するものとして受け止めることができる。そのような赤坂にとって「地域」を捉え直すことは、同時に人が生きていくための拠点を新たにつくり直そうという知的な運動の試みでもある。『『いくつもの日本』を孕んだ地域こそが、逆説的ではあるが、グローバル化の時代にたいする抵抗の拠点となるだろう。海の向こうから、多文化主義とグローバリズムとが、まるでアメと鞭のごとく手を携えて押し寄せてくる。だから、かれらに身を委ねるわけにはいかない』（同上：198 傍点赤坂）という言葉は、そのような自身の覚悟を象徴するものといえるだろう。

赤坂にとって「東北」というフィールドは、まさにそのような実践を可能にするための不可欠にして確かな手がかりなのであった。



### 3.3 試みとしての「北九州学」へ

今日の政治的・社会的な状況の中に「地域創生」という概念を位置づけようとする本稿にとって、以上で述べてきたいわば方法としての「地域学」の議論が示唆するものとは、大きく次の2点にあると思われる。

第一に、「地域創造」の議論と「地域学」との関係についてである。先述のとおり、「地域創生」に先行してすでに「地域創造」についての議論が存在し、それは今日もお継続されている。その上で、「地域学」とは、その「地域創造」へのアプローチの一つとして議論されてきたということであった。ちなみに、近年の「地域創生」をめぐる議論において、これまで蓄積されてきた「地域創造」の議論が参照されることはきわめて少なかったように思われる。私見では、「地域創生」が単なる「お守り言葉」になりつつあるような状況が生まれているとしたら、その一因は、こうした類似する概念をめぐる学術的な議論との接合が、必ずしも十分になされていないことにあるのではないかと考える。その責任の一端は筆者自身にもあることを認めつつ、本稿では、あらためてこうした議論を参照することから始めていきたい。

「地域創造」をめぐる議論では、日本における「中央—地方関係」の大きな転換が意識されていることについてはすでに述べた。しかも、そのことを「中央」からではなく、あくまで「地方」の視点から捉えようとしていることに、この議論の特徴があることについてもすでに指摘したとおりである。そのためのアプローチの一つとして「地域学」という方法があるのだとすれば、本稿において「地域創生」の意義を検討する上でも、それは有効な視座となり得るはずである。なぜなら、「地域創生」もまた「中央—地方関係」の大きな転換期を背景とした、「地域」への関心の高まりの中で生まれてきた言葉だからである。そして、そうであるならば、一足飛びに「地域創生学」なるものを標榜するのではなく、まずはこの「地域学」という方法それ自体を深めていくことが先決であると考えられる。

第二に、その上で、方法としての「地域学」が有する学問的視座の可能性についてである。「一定の空間領域」をさすと同時に、「ローカルな問題」と「グローバルな問題」を架橋する戦略的な概念として位置づけられた「地域」についての学問が切り拓くのは、単なる個々の地域における文化や郷土の発見ではない。赤坂による「いくつもの日本」という考え方が示すように、それはグローバルなものと同ローカルなものが絶えず拮抗し合う現実の中に、人が生きていくための新たな拠点を発見しようとする試みである。その際に見出される「地域」なるものとは、もはや行政区のような既存の「空間領域」には必ずしもとどま

らないだろう。少なくとも、「複数の文化」からなる多様な個性をもった空間として描かれるはずである。赤坂にとっては、その一つが他ならぬ「東北」なのであった。

一方、赤坂自身が別のところで述べているように、そのことは『東北学』とはかぎらぬ、あらゆる地域学を支える知の構えであるにちがいない（赤坂 2007: 205）。つまり、「地域学」という方法をとおして、「東北学」と同様の試みが、様々な「地域」において柔軟に取り組みられてよいし、またそのことが必要でもあるという。何よりも、「地域に拠ることが、国民国家の境界をこえて、日本やアジアについて問うことへとまっすぐに繋がっている」（同上: 223）からである。その意味で、方法としての「地域学」が有する学問的視座の可能性とは、まさに次の点にあるといえるのではないか。すなわち、「地域学」とは日本における「中央—地方関係」そのものを根底から相対化する視座である、と。そして、それは「地方創生」ならぬ「地域創生」の意義を検討しようとする本稿においても、きわめて重要な視座となるはずである。

さて、以上の2点を踏まえつつ、次節でとり上げたいのは「北九州」に照準をあてた地域学、すなわち「北九州学」の試みである。ただし、赤坂のような民俗学的な視点からのそれではない。本稿で試みたいのは、いわば「社会学的想像力」からのアプローチである。C.W. ミルズによれば、社会学的想像力とは「われわれ自身の身近な現実を、全体の社会的現実とのつながりの中で理解する」（Mills 1995: 20）ための能力である。それは、「一つの観点から別の観点へと移る能力」（同上: 277）でもあると言い換えることができる。本稿では、北九州における「これまで」の現実を、日本における「中央—地方関係」という社会的現実とのつながりの中で理解することを試みる。それは、「これから」の地域づくりを展望する上で不可欠となるような具体的素材を提供するものとなるだろう。その延長線上において、「地域創生」を語ることの意義について検討してみたい。

### 3.4 北九州の「これまで」—北九州学序説

#### 3.4.1 「地方自治の実験場」

2章を通じて述べてきたように、日本における「中央—地方関係」のあり方は、現在、大きな転換期に差しかかっている。ただし、「地方」の側にとって、こうした動きが意味することは、きわめて両義的であることもまた確かである。既述のとおり、それは積年の地方分権改革における一つの成果のあらわれであると同時に、それぞれの「地方」が自らの「個性」を発揮しつつ「競争」の中で勝ち残っていくことが求められるような切迫した事態に

もつながっているからである。そして、そのことは「福祉国家からの後退」といった国家の役割の変化とも表裏一体をなすものであり、この時期から高まっていく「地域」への関心もまた、実はこうした状況から生まれたものであることも、すでに2.4で指摘したとおりである。

ところで、こうした「地域」への関心の高まりの中で、とくに自治体やその関係者などの中で注目を集めてきた「地方」都市の一つが北九州市であった。とりわけ、1990年代から始められた住民を主な担い手とする「地域づくり」の取り組みが、他の都市に先駆けた試みとして「中央」の政府からもしばしば肯定的に言及されるようになっていく。それは、93年に発表された「北九州市高齢化社会対策総合計画」に端を発しており、全国平均を上回る速さで進行する北九州市の高齢化に対応するため、「地域」の最小単位を「小学校区」と捉え、その中で生じる様々な課題に、地域住民をはじめとした自治会や民間企業、ボランティア活動団体、そして行政などが、協働しながら取り組んでいくというものであった。

ちなみに、その前提となる考え方は、市全体を「小学校区レベル」、「行政区レベル」、「市レベル」といった三層構造で捉え、それぞれに拠点となる施設を整備するとともに、相互支援や情報交換等のネットワークを形成し合うというものである。その中で特徴的なのは、それまで主に中学校区レベルで取り組まれてきたコミュニティ施策を、高齢者にとってより身近な小学校区レベルで取り組むことへと転換し、そのための拠点として、同校区ごとに従来の公民館に代わる新たな施設を整備していくというものであった。それにもとづいて進められたのが、保健所と福祉事務所を統合した94年からの「保健福祉センター」の設置（各区）であり、また、翌95年から2000年代初めにかけての「市民センター（当時の名称は市民福祉センター）」の整備（各校区）であった。

さて、「北九州方式」とも呼ばれたこの手法が、当時の自治体やその関係者などの中で注目を浴びたのは、単にそれが来るべき高齢化社会に対応した先進的な試みであったからというだけではない。何より最大の関心は、住民を主な担い手とする「地域づくり」の取り組みが、北九州という一地方都市の再生にとって果たしてどのような効果をもたらすのかという点にあったといつてよい。つまり、低成長と高齢化といういずれにおいても共通する壁に直面しつつあった自治体にとって、北九州市の試みは、住民の「生活の質の向上」と「市の財政負担の軽減」の両立を図ろうとする点で、きわめて挑戦的な性格を有するものであった。言い換えれば、それは産業の斜陽化と急速な高齢化をいち早く経験していた北九州市ならではの一つの苦肉の策でもあったのである。

その上で、このこと自体が問いかけたのが、他ならぬ「地方自治」のあり方そのものについてであった。北九州市といえば、1963年に五つの市が合併して生まれた都市であることについては周知のとおりである。ただし、その成り立ちにおいても、またその後の運営においても、絶えず課題とされてきたのが、行政と住民との間のある種の乖離であった。裏返せば、それは行政による主導性の強さと住民による自治の弱さといってもいいかもしれない。住民を主な担い手とする「地域づくり」の取り組みは、そのことを根本から変革する可能性をもつと同時に、依然としてこれを行政自身が推し進めるという一種の矛盾を孕んだ試みとして展開されていく。成立して以降、ある意味で「地方自治の実験場」<sup>3)</sup>であり続けてきた北九州市にとって、果たしてこの取り組みはどのような経過をもたらしたのだろうか。

### 3.4.2 北九州市の成り立ち－工業地帯の停滞と都市生活圏の変容から

そのことについて考えるために、まず北九州市の成立過程から振り返っていこう。北九州市は、当時、五つの市が合併して生まれた都市であることについては先に述べた。旧門司市、小倉市、八幡市、戸畑市、若松市の対等合併によるもので、そのころ自治体どうしの「対等合併」というのは、国内はもとより世界的にもほとんど例のないものであった。同市の成立は63年2月10日、直後の4月1日には政令指定都市となっている。当初は、人口105万、世帯数26万、総面積450平方キロメートルという、東京や大阪、名古屋、京都、横浜、神戸に続く、第7番目の大都市としてスタートした。それは、日本全体が経済的な高度成長をひた走っていた最中の出来事であった。

もともと北九州圏域は、日清・日露戦争、第一次世界大戦を経る中で、日本の大陸侵略とともに急速に発展してきた地域である。まず門司市が大陸貿易の国際港として1899年に、小倉市が軍隊と兵器廠によって1900年に誕生する。さらに、八幡市が官営製鉄所(以下、八幡製鉄所)の建設によって1917年に、戸畑市がその関連企業の発展によって1924年に、若松市は筑豊炭田の積み出し港として同じく1924年に、それぞれが市制を布いた。

これら旧五市の人口は、例えば1889年から1935年までの46年間で、合計24,000人から586,456人へと実に約24倍にも増加している(池田 2006: 56)。また、この間の工業化と商業化の度合いも著しく、1893年には、農業と非農業(工業・商業・雑業)の割合がそれぞれ50.3%と44.2%であったのが、第一次世界大戦が始まる1914年には、農業が15%まで減少し、非農業が81.5%に増加している。この時期の全国の農家の割合が全産業の約

2/3を占めていたことを踏まえると、いかにこの地域の工業化と商業化の進展が急速であったのかが推察される（同上：56）。

では、こうした戦前の北九州地域の発展を支えたものは何であったのかといえば、それはひとえに、八幡製鉄所などの大企業の存在が大きかったとあってよい。明治政府は、「富国強兵・殖産興業」によって欧米と肩を並べるだけの近代国家の建設を急務とし、とくに日清戦争を契機に兵器素材、労働手段素材である鉄の生産の確保に迫られていた。その基盤となる製鉄所の建設が必須の課題であった政府にとって、北九州の八幡(当時、八幡村)は、大陸とのアクセスの容易さ、背後地に筑豊炭田や石灰石などの資源を有すること、港湾海陸の要所に位置していることなど、立地上の好条件を兼ね備えた場所であった。こうして1901年から八幡の地で官営製鉄所が操業を始めて以降、北九州の工業化は急速に進んでいくのである。

しかし一方、そこでの発展のあり方は、ある種、不均衡なものであったことも確かである。第一に、鉄鋼や肥料などの重化学工業に傾斜して、軽工業である繊維工業や機械工業などが欠けていたこと。つまり、素材産業に著しく偏るあまり、消費財産業が劣っており、しかも、その周辺に分業と循環部門を欠いた、いわば逆ピラミッド型の工業構成をなしていた。第二に、立地する企業の資本系統が、中央の大手企業を中心としており、北九州はいわばその支店経済といった位置づけにとどまっていたこと。例えば、石炭では三菱、住友、三井、古河など、鉄鋼では八幡製鉄、住友金属、神戸製鋼、日立金属、化学では三菱化成、三井化学、八幡化学、旭化成などが挙げられる。第三に、企業の事業所の構成が、大企業と中小企業の両極に集中しており、中堅企業が未発達であったということ。全国平均の規模別出荷額と比べても、北九州は大企業の比重が圧倒的に大きく、中堅企業層がきわめて薄いことが特徴であった。

もちろん、戦前の北九州工業地帯の発展を支えたものは、鉄鋼業ばかりではない。その他にも石炭と石灰石を利用するセメント工業の立地、また門司が優れた港湾条件のもとに大陸貿易の拠点となり、若松と筑豊を背景に石炭集散地として成長したことなどが挙げられる。しかし、短期間のうちにかかなりの速度で発展した北九州工業地帯も、日本の工業全般の急速な成長には及ばず、生産額の全国に対する比重は、1935年をピークにしだいに低下しはじめ、相対的停滞の兆しが見えてくるのである（山本 1971: 120）。

戦後、果たして同工業地帯は、1947年から始まるいわゆる傾斜生産方式の復興策によって一時的には持ち直すものの、設備の復旧が一段落すると再び相対的停滞に陥るという傾

向に変わりはなかった。むしろ、日本経済全体が大陸貿易よりも対米貿易に傾斜し、また原燃料を石炭から石油に依存するようになるなど、取り巻く状況はいつそう厳しさを増す。とりわけ、用地や用水の不足、また耐久消費財など消費地立地に適さないといった要因も重なり、1960年代以降の技術革新による設備投資は、ほぼ太平洋ベルト地帯に集中していく。結果的に、同工業地帯では新産業そのものの展開がみられないだけでなく、旧来の石炭産業の不振や製鉄産業の投資の停滞、その関連産業の不振などが露呈していくことになった。まさに五市合併への動きは、実はこうした状況を打開するための試みとして立ち上がったのである。

一方、合併への動きを側面から促した要因の一つに、1951年から始まる「北九州特定地域総合開発計画」(以下、総合開発計画)の進展が関わっていたことも見逃すことができない。総合開発計画とは、1950年に国土総合開発法が公布され、それにもとづき51年に北九州がその特定地域に指定されたことに始まる。この計画は、北九州の旧五市と筑豊産炭地帯を合わせて「北九州鉱工地区」として特定地域に指定したもので、その当初から北九州圏域を一体として捉えるものであった。その上で、産業基盤の造成に必要な広範な事業を盛り込みつつ、北九州鉱工業地帯の育成・強化を図ることをねらいとした大規模な開発計画であったといえることができる。

これにより、通信手段としては54年に統合市街電話局が建設され、57年からは旧五市間の電話がすべて自動化されていった。また交通手段としては、52年に門司駅が九州最初の民衆駅として再出発を果たし、54年には新八幡駅が完成、翌55年には日田線が開通し、57年には新小倉駅が完成するにいたっている。鹿児島本線門司一久留米間の電化が実現するのは61年になってからであるが、それまでにすでに北九州各駅の乗降人員は増加の一途をたどっていた。さらに58年には関門国道トンネルが開通しており、北九州の交通体系と本土とが直に接続されることで、人と物の流動性にいつそうの拍車がかかっていたことも、この当時の客観的な情勢として都市生活圏そのものの変容を物語るものであった。

それにしても、当時の五市合併の中心的な担い手となったのは、一貫して地元政財界のトップリーダーたちであったことは、本稿においてとりわけ留意されてよい。そもそも合併へのきっかけは、60年2月の五市市長会議における当時の八幡新市長による提言であったとされる。これを受けて、6月には「北九州総合開発振興促進協議会」が発足し、翌61年4月には「北九州五市合併問題連絡協議会」がその活動を開始している。さらに62年1月、同連絡協議会が「北九州五市合併促進協議会」へと拡充・強化され、合併の実現のための



具体的な調査、協議、計画作成へと本格的に取り組んでいくことになった。実は、こうした一連の動向を強力に後押ししたのが商工会議所をはじめとした地元産業界であり、またその意向を強く受けた各市議会等のリーダーたちであった。

それだけに、同促進協議会によって作成された「北九州市建設計画書」における「新市将来の発展の方向」として示された内容は、あくまで「産業基盤の整備」の方に比重が置かれたものであった。例えば、63年からの10年間に見込まれた根幹事業における総事業費2,042億円のうち、実に62%までが臨海工業用地、ダム工業用水、港湾、道路など含む「産業基盤の整備」にあてられ、残りの38%が宅地造成と住宅建設、上下水道、衛生清掃・福祉施設、公園などを含む「生活環境の改善」であった。また63年からの5年間に見込まれた総事業費808億円で見ても、そのうちの少なくとも65%が産業基盤の整備にあてられ、生活環境の改善は34%にとどまっていたことに留意しておきたい（池田 2006: 61）。こうした点に、五市合併のねらいが、何より総合開発計画の拠点づくりにあったことが窺えるのである。

### 3.4.3 両立の困難—「住民福祉の向上」と「地域経済の発展」をめぐる

新市として発足した北九州市の船出が、その当初から決して順風なものでなかったことは確かである。その要因の一つが、合併による急激な行政変化を緩和するために設けられた経過措置であった。通称「タッチゾーン」とも呼ばれるもので、合併後の5年間は、各区の自主財源について旧市時代と同様に自分の区で使用することとし、政令市としての新規の事務や本庁経費等に限り、新財源を使用するというものであった（北九州市史編さん委員会 1983: 75）。これにより、各区（旧五市）の従来の行政水準を落とすことなく、段階的に調整しながら新市の一体性を図ることが目指されたのである。だが一方で、そのことが新市の市長の政策や全市的な事業に対して一定の制約を課すことにもなり、結果的に各区の行政水準の格差を是認することになったり、各区間の人事交流の妨げや、職員の給与、格付けに不均衡が生じたりするなどの多くの課題を積み残すことにもなっていた。

それだけではない。そもそも新市が発足した年、すなわち62年度の同市の財政収支は、形式収支として約4億円の赤字からスタートしている。というのも、合併前から旧五市では、文化会館や病院の増築、学校のプールの施設投資などが行われ、それらに必要な職員の増加や給与調整などによって人件費が増加したり、また仮庁舎の建設など合併にともなう多くの臨時的支出によって増大した赤字などが、そのまま新市の財政に引き継がれていった

からである。にもかかわらず、上記の経過措置のため、全市的な財政運営による対応が極力制限されたこともあり、合併以降も赤字財政を是正することは、しばし困難な課題であり続けたのであった（同上：115-116）。

ところで、北九州市のこうした現状とその問題点を指摘したのが、当時の自治省であった。自治省は、五市合併から2年後の65年7月に北九州市の行財政について調査を行い、その結果を10月には『北九州市行財政調査報告書』としてまとめている。その中で、合併後の経過措置についても取り上げており、とくにそのことが与えるマイナスの影響について、次の諸点を挙げていた（自治省 1965：62-76）。すなわち、①区間における公共施設の整備・均衡の困難、②主要幹線道路事業、全市的下水道計画等の実施の困難、③職員配置のアンバランス、人事交流の困難および給与の不均衡、④補助金、交付金の不均衡、⑤市民サービスの不均衡、以上の5点である。その上で、北九州市の一体化を推進し、合併の効果を十分に発揮するためにも、経過措置の速やかな撤廃が必要であると指摘したのである（同上：76）。

なお、この経過措置は68年3月をもって、ようやく正式に終了を迎えることになる。これによって、財政上の制約は解消されることになり、いよいよ統一的な行財政の運営が可能となった。これ以降、北九州市は各種行政機構の改革を本格的に進めていくことになるが、その際の基本的な指針とされたものが、やはり自治省による上記の報告書であった。そこで指摘された行財政の現状と問題点および改善の方向を踏まえながら、より高度な行政水準を確保することが求められていくことになる。ここでは同報告書が、その冒頭において合併後の北九州市を取り巻く厳しい状況について、次のように総括していたことにひとまず留意しておきたい。

戦前より我が国四大工業地帯の一に数えられるほどの飛躍的な発展を遂げた北九州地区も、最近の経済構造の変化やエネルギー革命の影響を受けていわゆる北九州経済の地盤沈下に呻吟し、鉄鋼、石炭の二大基幹産業の不振による生産の相対的停滞は、市民の経済活動の上にも少なからぬ影響を及ぼしている。この他、産炭地における失業対策や、増加する生活保護対象、規模の拡大する鉱害復旧事業等行財政上に特殊な問題を多くかかえる北九州市が、合併後の新市の一体性ある建設を目指し、百万都市として円滑な行財政運営を行い、住民福祉の向上と経済の発展を図っていくことは、容易ではないと思われる（同上：1）。

ちなみに、北九州圏域では、60年ごろから失業者の増大にもとない保護率が急激に上昇し、五市合併後も依然としてその傾向に歯止めがかからない状況であった。同報告書においてもこの問題への関心は強く、生活保護などの扶助費や失業対策事業費を非弾力的経費として捉え、それを普通建設事業費と比較すると63年度の歳出において前者の割合が56%に達し、後者のそれが19%に過ぎないことが指摘されていた。同年度の他の大都市の非弾力的経費の構成比率が31%、普通建設事業費のそれが37%であることと比較して、同市の財政がいかに硬直化しているのかが論じられたのである(同上: 260)。また、62年度、63年度における財政赤字の原因の一つとしても人件費や扶助費の増加が挙げられており、一般財源の普通建設事業費に対する充当率を上げるためにも、これらにかかる経費圧縮の必要性が指摘されていたのであった。(同上: 272)

さて、以上の経緯からも、同報告書の言葉を借りれば「住民福祉の向上」と「経済の発展」との両立を図ることが、北九州市にとっていかに困難な課題であったのかが理解される。そして、北九州市はその難題を乗り越えるために両者のうちの主に後者に比重を置くことを選択してきたのであった。そのことは、先述の「北九州市建設計画書」の内容が、「生活環境の改善」よりも「産業基盤の整備」の方に力点を置いたものであったという事実にもよくあらわれている。ただし、そのことは必ずしも北九州市に固有の選択であったというわけではない。とりわけ60年代の地域開発において、「住民福祉の向上」を図ることは所得を増大させることであるという考え方がごく一般的であった。そのため的手段として、「産業基盤の整備」を図ることは、一地方にとってはむしろ当然の選択であったのである。

初代市長の吉田法晴は、先の「建設計画書」に示された方向性を踏まえ「北九州市長期総合計画」(65年)を策定し、それに続く谷伍平も「北九州市基本構想・長期構想」を打ち上げ、それぞれが外需依存型の大企業(八幡製鉄所、三菱化成、三菱セメント、小野田セメント、旭硝子、黒崎窯業、九州電力発電所等)に肩入れした地域開発を推進していく。経済の高度成長を背景に、五市合併以来、赤字続きであった市の財政状況は、67年度の一般会計決算で単年度黒字になるなど徐々に好転の兆しを見せはじめていた。しかし、73年のオイルショック以降、日本の産業構造が素材・エネルギー中心から機械工業中心へとシフトしていく中で、一転して重厚長大産業は軒並み地位の低下を余儀なくされていく。このころから、北九州市における地域経済そのものの衰退がいよいよ本格化していくことになるのであった。

### 3.4.4 「再生」の試みと「地域づくり」の経過

87年2月以降、谷市長から市政を引き継いだ末吉興一は、建設省（当時）の元官僚という経歴をもつ人物であった。末吉市長は、「この街を何もかも新しく再生させる」とした選挙公約そのままに「北九州市ルネッサンス構想」と銘打った基本構想を策定し、そこで描いたグランドデザインにしたがって同市の都市経営に乗り出していく。とりわけ89年から99年にかけて3次にわたる「ルネッサンス実施計画」を打ち出し、89年から01年までの普通建設事業費として1兆9,179億円にも達する公共事業を推進した（池田 2006: 64）。その主な柱は、①空港や港湾、高速道路などを整備することで同市の競争力を強化すること、②都市の顔として都心と副都心をつくり、大型小売店などを集中させ都市の魅力を創出すること、③新日本製鉄（当時）などの高度技術にもとづいて、環境や観光、情報、またハイテク産業などを展開すること、などであった。

それだけに、前市長の時代から引き継がれてきた人件費や扶助費などの圧縮は、末吉市長の時代においても、なお重要な課題であり続けることになる。そのための取り組みの一つが、例えば「仕事シェイプアップ作戦」という本庁内の組織改革であった。「削るべきところは削り、強めるところは強める」という基本姿勢のもと、新たに取り組むべき課題、仕事の中で省力化すべき点、見直すべき仕事内容などを職員自身に検討させている。その結果、94年から95年にかけて約2,200件にのぼる事務事業の見直しと約52億円の経費削減の効果が達成された（北九州市ルネッサンス構想評価研究会 2003: 196）。また職員についても、「事業の見直し」や「委託化・委嘱化等」、「組織・機構の見直し」などにより774名が削減される一方、「救急医療体制」、「都市防災体制」、「国際化戦略」等の強化および「産業活性化の推進」などで計434名が増員され、差し引き340名の純減員が実現されたのである（同上: 196）。

なお、上記の基本姿勢は、その後も「北九州市行財政改革素案」（96年）、「北九州市行財政改革大綱」（97年）、また98年以降の「行財政改革実施計画」においても貫かれ、2000年までには総計1000名以上にのぼる職員が削減されていった（同上: 197）。そして、それと並行して各部局の統廃合も行なわれていき、99年までには少なくとも従来の約10%にあたる2局16部58課が廃止されている（鈴木 2003: 66）。実はこの統廃合を最も早い段階で実現させた部署の一つが、他ならぬ3.4.1で触れた「保健福祉センター」であった。先述のとおり、同センターの設置は93年の「北九州市高齢化社会対策総合計画」に端を発するものであるが、別の角度からみれば、それは人件費削減のための組織改革の一環

でもあったのである。まさに、こうした流れの中に位置づく「地域づくり」の取り組みは、高齢化への対応と合わせ、実はその「本音」の部分で、次のようなねらいを持つものであった。

じつは、北九州市には公式的には80人、実際にはもっと多くの社会的入院を続ける高齢者がいるという。こうしたお年寄りに対しては、生活保護としては月におよそ40万円が必要である。これが自宅に戻ることができ、通院できるようになれば、その費用は15万円程度に減少し、さらに自立的な生活ができるようになり、生活保護の対象でなくなれば、費用はゼロとなる。つまり、「地域づくり推進事業」を通じて、なるべく住民が自立的な暮らしができるようになれば、本人の生活の質向上につながるばかりか、市の財政負担も軽減されるというわけである（岡本・山崎 2001: 15-16）。

かくして、「地域づくり」の取り組みは、本質的に「市の財政負担の軽減」との関わりで推進されたものであった。ただし、こうしたねらいが即座に批判されるべきことであるかといえば、そうとはいえない。むしろ、住民の「生活の質の向上」と「市の財政負担の軽減」を何とか両立させようとする挑戦的な試みとして、まずは理解されなければならない。しかし、その上で、この「地域づくり」の経過がもたらした現実の一つが、生活保護をめぐる不適切な運用の問題と密接に関連した出来事であったことも確かであった。このことは、前市長の時代から引き継がれてきたもう一つの課題である「扶助費」の圧縮のために、同市が取り組んできた生活保護の「適正化」の試みとも関係している。以下では、そのことについて説明した上で、「地域づくり」の経過をたどっていこう。

自治省による『北九州市行財政調査報告書』の中で、財政の中に占める扶助費や失業対策事業費の割合が高いことについての指摘を受けて、同市では60年代半ばから生活保護の受給率を引き下げるための「適正化」に取り組んできた。その特徴は、基本的に稼働能力を十分に活用していないと判断されるような世帯の保護受給を停止または廃止に追い込んでいくというものである。つまり、生活保護が受給者によって「濫用」されている可能性に着目し、これに対して検査命令や指示・指導を発した上で、当該者がそれに従わない場合は、その保護を停止または廃止するというものであった。これによって、例えば67年5月には69%で全国最高というだけでなく、全国平均の実に4倍という高率であった同市の保護率は、72年11月には39.8%にまで低下していったのである。

そして、こうした手法はその後も引き継がれていく。オイルショック後の74年以降、同



市の保護率が再び増加に転じていった際にも、「ケースの見直し」と呼ばれる各ケースの一斉点検を強化したり、福祉事務所での受付段階で保護の必要な人とそうでない人を選別するための相談マニュアルを作成するなど様々な取り組みが行われた。生活保護費の圧縮にとりわけ力を入れたとされる前市長の谷伍平にならい、末吉市長もまた88年3月以降、各福祉事務所の保護係長や面接主査らを集めては、定期的に意見交換会などを催し、保護受給の動向や福祉事務所の問題点の把握にも努めてきたといわれる（北九州市保健福祉局社会部 1996: 111）。こうした努力もあって、85年の時点ですでに35.8%まで下がっていた同市の保護率は、90年代に入るとさらに20%台にまで低下していき、94年には実に16%を記録するまでに至るのであった（同上: 112）。

ちなみに、同市における生活保護行政の歴史を振り返る座談会の中で、「適正水準にまで下がった同市の保護率を今後も維持していくべきである」という市職員の発言を受けて、別の幹部職員の一人が、「地域での支え合い」という言葉に触れて次のように述べていたのは、まさにちょうどこの時期であった。

これからはまさに高齢化社会です。これからは、地域での支え合いということが生活保護に限らず重要になってきます。障害者であれ、高齢者であれ、生活保護を受けている人も、地域の中でお互いに支え合っていく、最終的にはそこではなかろうかとわたしは思います。ケースワーカーもただ生活保護の処遇だけを行うのではなく幅広く、地域作りに係わって行く、あるいは保健婦さんとタイアップし、あるいは地域の人達と交流しながら、その中で生活保護行政が行われていくというのが私たちの目指すべき方向ではないかと思っています。そういう意味で保健福祉センターを中心にした地域福祉ネットワーク作りというのが基本になると思います（同上: 192）。

事実、先の「北九州市高齢化社会対策総合計画」（93年）を受けて、97年から保健福祉行政の一部を地域住民が担うことを目的とした「市民センターを中心とした地域づくり推進事業」が実施されていく。ここでいう「地域づくり推進事業」とは、先述の市民センターを拠点として、保健師とケースワーカーがコーディネーターとなって「地域づくり」に取り組んでいくというものである。そのねらいは、住民自身が「地域のことを地域で考え解決していく」ための仕組みづくりを推進するというものであった。そのことは保健師やケースワーカーの支援を受けながら、むしろ住民自身が前面に立ち、地域の保健福祉活動にあ



たることが期待されていくということでもある。言い換えれば、町内会や民生委員をはじめとした既存の住民組織のメンバーが、生活保護が必要とされるほど困窮した住民とも直接対峙することが求められていくことでもあった。そして、そうした経過の中で起こった出来事の一つが、まさに生活保護をめぐる「孤立死」という現実であったのである。

紙幅の都合から詳細については省くが、同市では2005年から2007年にかけて、少なくともこうした出来事が3件、立て続けに起こっている。いずれのケースも亡くなるまでに至った背景の一つに、「相談者本人から申請の意志が示されたにもかかわらず、申請書の交付すら行われなかったこと」や「担当のケースワーカーから、度重なる執拗で厳しい就労指導があったこと」など、福祉事務所の側に必ずしも適切とはいえない対応の問題があったことが指摘されていた（西田 2012: 10）。そのような中で、ある一つのケースでは亡くなった本人をとり巻くように、少なくともその家族や町内会長、民生委員、区役所、福祉事務所などのアクターが存在していたにもかかわらず、死後4ヶ月の間、発見されないまままでいたという事実も判明している（同上: 12）。上記の主旨による「地域づくり」がスタートしてから、すでに約9年という歳月が経過していた中での出来事であった。

#### 4. 北九州の「これから」と「地域学」

北九州の「これまで」を振り返ることで浮かび上がってくるのは、日本における「中央—地方関係」の現実である。「北九州市の成り立ち」(3.4.2)において示唆しておいたように、そもそも北九州の工業化は、市場の発展という歴史的な条件にもとづいて発達したのではない。むしろ、明治政府という「中央」の国家資本の力で創設され、育成されて発展してきたものといえる。古典的な資本主義の発展といえば、繊維などの消費財産業の発展を前提として、機械工業、さらには鉄鋼業などの重工業が発達してくるが、必ずしもこうしたコースをたどれなかった日本の資本主義の成立事情が、いわば北九州の工業化のあり方をも規定してきたのであった。「中央」の政府による集権体制が、近代国家の建設において必須のものであったとすれば、「中央」の政府と「地方」の北九州との関係もまた、すでにこの時期から始まっていたといえることができる。

ただし、2.1でも述べたように、戦後の「中央—地方関係」は、明治期以来のそれと必ずしも同じものではなく、戦時期から占領期にかけて新たな形に変容を遂げたものであった。その最初の契機となったのは、昭和恐慌による未曾有の経済危機や総力戦の進展による戦時行政の増大である。いずれも「中央」の政府機能をこれまで以上に拡大させると同

時に、機能分化した個別の行政をどの「地方」の政府にも満遍なく実施させるという実務上の要請を迫るものであった。「機能的集権化」とも呼ばれるこの過程は、「中央」の「地方」に対する統制手段の増大と表裏一体をなすものであったことについても、すでに述べたとおりである。そして、戦後における「中央」の政府と「地方」の北九州との関係もまた、こうした「中央-地方関係」の変化と軸を一にしながら形成されてきたのであった。

ところで、1963年の五市合併は、まさにこうした「中央」の政府と「地方」の北九州との関係において、はじめて実現したものである。先述のとおり、五市合併の背景には、北九州工業地帯の相対的停滞と総合開発計画の推進による都市生活圏の変容という2つの条件が重なっていた。そうした状況のもとで、五市の行政機構の一本化と行財政力の結集化をとおして産業基盤の再開発を図るということが、北九州市発足の本質的なねらいであったのである。その際、「地方」において中心的な担い手となった地元政財界と並んで、「中央」においてその推進役を果たしたのが自治省をはじめとした関係省庁であった。市の合併の特例に関する法律と地方自治法の一部改正の成立、地元からの陳情に対する指導や助言、または監督などを通して、中央省庁による北九州への統制力はいっそう拡大していったのである。

北九州市において、もし仮に行政と住民との間に、ある種の乖離が存在していたら、その構図はすでにこうした五市合併のプロセスそのものにあつたということができる。というのも、60年2月の五市市長会議において八幡新市長による提言があつて以降、五市合併に向けた動きは、ほぼ一貫して「地方」における地元政財界と、「中央」における関係省庁とのある種の「協力関係」のもとで進展したからである。逆にいえば、そのような過程において、北九州の住民それ自身は、その大半が常に「脇役」ないしは「受け身」の立場に置かれてきたのであった。新市発足後の運営における「行政の主導性」の強さは、まさにこのような事情に由来しているといつてよい。北九州市における「中央-地方関係」とは、「地方自治」の本来の担い手である住民それ自身を蚊帳の外に置いて成り立つものであったのである。

さて、新市として発足して以降、北九州という都市が「地方自治の実験場」であり続けてきたというのは、まさにこのような意味においてである。そもそも北九州にとって、自治体どうしの「対等合併」ということ自体が、国内はもとより世界にもほとんど例のない一大事業であった。それだけに発足した当初から、自治省によって行財政の一体化が運営上の課題として挙げられてきたことについては、すでに述べたとおりである。そして、同

市はこうした課題を乗り越えるために、とりわけ市の財政に占める人件費や扶助費の抑制に努めつつ、一方で様々な地域開発や公共事業に取り組んできたのであった。しかし、そのことは、たしかに「産業基盤の整備」にはつながっても、「住民福祉の向上」にまでは必ずしもつながらなかったのではないか。ましてや住民自身の中に自治能力や参加意欲、イニシアティブなどが育つ余地は、ほとんど残されていなかったのではないかと考えられるのである<sup>4)</sup>。

こうした状況の中で、住民の「生活の質」を向上させつつ、少しでも「財政負担」を軽減させようとして始められたのが、90年代における「地域づくり」の取り組みであった。ある見方に立てば、この試みは住民それ自身を初めて「地方自治」の担い手として位置づけようとしたものとも考えることもできる。そして、それがもし現実となれば行政と住民との乖離も、当然、解消されていくことになるはずであった。しかし一方で、こうした試みが、依然として行政の主導のもとで進められたことが北九州市の現実である。しかも、市の財政負担を軽減するための一手段であった生活保護の「適正化」とも重なり、先述のようにあたかも「地域づくり」の試みの「死角」を露呈するかのような出来事が生じてしまった。「こうした事態に至るまでに何らかの対応をすべきであったのは、あくまで地域住民であって、福祉事務所ではない」。同市は、正式にこうした見解を表明するのであった。<sup>5)</sup>

本章の最後に、北九州市の「これから」を展望する上で強調しておきたいことは、同市の「地域づくり」の取り組みを含めた「これまで」の経過は、あくまで日本における「中央—地方関係」とのつながりの中で理解されなければならないということである。言い方を変えれば、北九州における「これまで」の経過は、明らかに日本における「中央—地方関係」そのものが生み出した社会的現実の一端である。つまり、この「中央—地方関係」のあり方そのものが変わらないかぎり、北九州市がたどった経過は、形を変えながらまた別の「地方」でも繰り返される可能性は十分にある。その意味で、私たちは同市の「これから」を「地方自治」の真の実現に向けた一つの試金石と捉えながら、そのための新たな「実験」に自ら取り組んでいくことが求められているといえる。

その際、筆者が提案したいと考える方向は、「中央—地方関係」から「地方—中央関係」へ、というものである。すでに何度か言及したように、日本における「中央—地方関係」のあり方は、現在、大きな転換期に差しかかっている。ただし、そのことは多くの「地方」にとって、自らの「個性」を発揮しつつ「競争」の中で勝ち残っていくことが求められるような切迫した事態にもつながっている。こうした「中央」からの動きに与するのではなく、あくまで「地

方」の視点に立ち、自らの地域を捉え直すことから始める必要がある。それは、2.1で述べた地方分権改革の流れに「地方」の側から合流することを単純に意味するものではない。むしろ、自らの「地域」をグローバルなものと同ローカルなものが拮抗し合う固有の現場として描き続けることである。そのための「地域学」の方法が、様々な学問領域と連携しつつ模索されなければならない。筆者にとって本稿は、そのためのささやかな第一歩をなすものであった。本稿を「地域学」としての北九州学序説と題した所以である。

## 5. おわりに—地域創生の位置づけをめぐって

以上の議論を踏まえ、2.4において提起しておいた地方創生ならぬ「地域創生」を語ることの意義について検討することで、本稿のまとめにかえておきたい。先述した「地方—中央関係」とは、「統制する—される関係」としての「中央」と「地方」の関係を転倒させること、つまり「国のために地方がある」のではなく「地方のために国がある」という関係に転換させるという筆者なりの意図が込められている。現在、「中央—地方関係」のあり方が転換期に差しかかっているといっても、それは双方の関係を転倒させることまでは企図されていない。むしろ、日本という国がグローバルな競争に勝ち残っていくために、新たな「中央—地方関係」を再構築することに主眼があるといつてよい。その際、「地方」は「中央」にとって、絶えず選別の対象とされつつあるのが現状である。

その一つのあらわれが、2014年から政府が推し進めている「地方創生」という一連の施策の動向である。雑誌『中央公論』（2013年12月号）に掲載された「壊死する地方都市」という特集記事を皮切りとして、翌14年5月には日本創生会議・人口減少問題検討分科会が、「成長を続ける21世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』」と題する提言を発表した。同年、やはり『中央公論』（2014年6月号・7月号）に「消滅する市町村523」や「すべての町は救えない」という特集記事が掲載され、これら一連の内容は同分科会の座長の名をとって「増田レポート」と呼ばれるようになる。このレポートが一つのきっかけとなり、同年7月には内閣官房に「まち・ひと・しごと創生本部」設立準備室が設けられ、9月に第2次安倍改造内閣が発足すると、新たに地方創生担当大臣が任命されたことを受けて、同本部は「地方創生本部」と称されることになった。

ところで、この「増田レポート」については、『中央公論』に掲載された内容を大幅に加筆した上で、あらためて『地方消滅 東京一極集中が招く人口急減』という著書にまとめられている。その中でひとときわ目を引くのが、同書の最後に36頁にわたって掲載された「全

国市町村別の将来推計人口」のリストであった。すべての市区町村について20～39歳の若年女性人口が、2010年から40年にかけてどのように推移するのが予測されている。その結果、同人口が5割以下に減少する市区町村数が896自治体あるとされ、それらは「消滅可能性都市」を呼ばれた（増田 2014: 29）。さらに、そのうち2040年の時点で人口が1万人を切る市町村数は523自治体あるとされ、「このままでは消滅可能性が高い」（同上: 30-31）と指摘されたのである。現存する市町村をこのように名指しで“消滅自治体”として提示したことは、きわめて大きなインパクトを持つものであったことはいままでもない。

また、同書の中には第2章「求められる国家戦略」の冒頭に、「『マクロ政策』や『地方分権論』を越えて」という節が設けられている。それによると、地方が持続可能性を有する社会を実現するためには、「従来の『地方分権論』を越えた論議が必要で」（同上: 38）あり、「この課題を単純な『国 vs. 地方自治体』の構図に落とし込み、国の権限を地方自治体に移譲しさえすれば解決するというものでもない」（同上: 38）と述べられていた。さらに、このことに関連して、同書の「おわりに」では「問題は『時間軸』である。統治構造の改革には、これだけで国民的な大議論が必要であり、多くの時間と政治的コストが費やされるだろう。その間も少子化は止まらず、人口減少は進行していく。これは避けなければならない。統治構造の改革と人口急減対策は切り分けて考えるべきである」（同上: 201）とも論じられていたのであった。

こうした議論が興味深いのは、「消滅可能性」という脅しめいた言葉を使って「地方」における市区町村の危機感を煽りながら、一方でこれまでの地方分権改革の流れに位置づけて議論することを性急に回避しようとしていることである。結果的に、国と地方のそれぞれに「中央司令塔」にあたる「総合戦略本部」と、「地方司令塔」にあたる「地域戦略協議会」を設置することを提言し、国と地方が共通の課題認識のもとで目標を共有しながら取り組むことを求めるのであった。そのことがそのまま踏襲されたわけではないが、「地方創生法」の施行後（2014年12月）、国は各都道府県知事宛てに通知を出し、国の「地方創生総合戦略」を勘案し、各都道府県および市町村が自ら「地方創生総合戦略」を策定することを求めたのである。あくまで、それは「努力義務」とされるものであったが、「中央」から「地方」への強力なトップダウンで進められていくものであることは確かであった。

さて、本稿の最後にあらためて問いたいのは、そもそも「地域」とは何か、そして「地域を創る」とはどういうことか、というものである。本稿では、「地方」と「地域」という言葉について、その意味合いとしては重なる部分もありながら、厳密にはそれぞれ異なる

概念として使用してきた。2.1の冒頭でも述べたように、「地方」という言葉には、「中央」における中枢の担い手があらかじめ想定されている場合が多く、「地域」という言葉は、ある種の固有性をもった特定の範囲や圏域を指して使われることが多いというものである。その上で、あらためて「地域」とは何かという問いに対して、私たちはどのように答えることができるだろうか。その一つのヒントとして、「東北学」を提唱する赤坂憲雄と、かつて「内発的発展論」を展開した鶴見和子との対談の中で、とくに鶴見が「『地域』とは何か」ということに触れて、次のように語っている部分を引用しておきたい。

地域というものは壊されたんですね、明治近代によって。1888年に市町村合併が始まりました。それからどんどん市町村の単位が大きくなって行って、町村の数が減っていったんですね。明治初年に町村数を当時（1874年）の30分の1にするという目標が達成されたのは、1970年です。戦後までずっと市町村合併が続いていたんですね。その中で、一番小さい地域というのは村でしょう。村には一つの産土社<sup>うぶすな</sup>があって、その産土社を中心に村寄り合いをした。お互いに人の顔の見えるかたまりだから、そこでうまく自治が働いていたんですね。ところが、市町村合併をしていけば、村々を幾つか集めて町にする、町を幾つか集めて市にする、そうすると、一つの町村に二つ以上の産土が出来ちゃうんですね。そこで明治政府の官僚は、これをもったいないと考えた。一つの町村に原則として一つの鎮守様にしろというのが神社合祀令です（赤坂・鶴見 2015: 187-188）。

今日の時代を生きる私たちにとって、「地域」なるものをイメージすることがなぜ難しいのか、また、その「地域」の原点とはそもそも何であったのかということ、これほど明確に語った言葉は他にないといってよい。すなわち、「地域」なるものの原点とは他ならぬ「村の自治」にあり、そして、それは日本における近代化以降、絶えず壊され続けてきたものであった。では、それを壊してきたのは誰か。鶴見は、次のように続けている。

地域というのは、村々と町との一つの連続体というふうに言っていていいでしょうか。神社合祀令によって村の自治を破壊し、人々の信仰心を薄れさせ、農民、漁民の生業を衰えさせました。自然の破壊はその時急速に進んだんです。これは足尾銅山のような産業公害ではないけれども、ここにいらっしゃるお役人はいいお人ですけれども当



時のお役人はひどいもので、役人公害と私は言っております（同上：188）。

ここでいう「お役人」とは、その文脈からして先の「明治政府の官僚」の言い換えである。また赤坂も、鶴見の言葉を受けて「神社合祀というのは、国家権力の命令で行なわれてきた」（同上：189）とも述べている。すなわち、「村の自治」としての「地域」とは、「政府の官僚」または「国家権力」そのものによって、今日に至るまで破壊され続けてきたものであった。そして、もしそうであるならば、今日において「地域を創る」とはどういうことかといえば、詰まるところ、私たちが生きている特定の範囲や圏域の中に、あらためて「自治」を取り戻すということではないだろうか。そのことの大切さを、私たちは、例えば2011年3月の東日本大震災によって逆説的に経験することにもなった。まさに「中央—地方関係」における東北での現実の一端を見せつけられることになったのである。そのことについて、赤坂もまた鶴見との対談を振り返りつつ、次のように語るのであった。

思えば、われわれは東京電力福島第一原発の爆発事故の映像を前にして、東京という大都市が東京湾とその干潟ばかりでなく、もうひとつの海辺や潟を、はるか周縁か辺境に確保しつつ、ひたすら蕩尽しているという現実、ほんのつかの間であれ気付かされたのではなかったか。この列島の原子力発電所の多くは、辺境の半島や岬の蔭にひっそりと身をひそめている。そうして、途方もない核のエネルギーを産みだし、それをはるかな都市へと供給する役割を負わされてきたのである。そこに「内なる植民地」という異物のような言葉を投げ込んでやると、現実はいっそう残酷なかたちでむき出しにはるはずだ（同上：32-33）。

さて、もはやこれ以上の説明は要しまい。今日、「地域」を創っていく上で、その背後における方向性として、「中央—地方関係」から「地方—中央関係」へという転換の発想をもち続けることは、私たちにとって必要不可欠となるはずである。そのためにも、たとえ様々な問題を抱えたものであろうと、地方分権改革の流れに位置づけて議論することそのものは、決して回避されるべきではない。そのことによって、自らの生活圏の中に「自治」を取り戻すための努力が、はじめて実を結ぶことになるのではないだろうか。その意味で、「地域を創る」のは国ではなく、あくまで地域の住民それ自身である。「地域創生」とは、まさにこのような試みを指すための言葉であり、そのような理解の仕方をしてこそ、ようやく

意義をもった概念ともなり得るのである。

---

(注)

<sup>1)</sup> 例えば、大正大学地域創生学部、関東学院大学法学部地域創生学科、徳島大学地域創生センターなどが挙げられる。

<sup>2)</sup> 大正大学地域構想研究所が発行している雑誌『地域人』では、その表紙に「地域創生のための総合情報」という文句が各号に掲載されている。その他、テキストや研究書では、樋口・保井(2017)、湯浅・大西・崔(2014)などがその一例である。

<sup>3)</sup> 「地方自治の実験場」とは、もともとは鈴木「21世紀型自治体に向けた実験場」(鈴木 2003: 3)という言葉に由来している。鈴木は高齢化対策に見られるようなこれからの自治体としての北九州市のあり方を指すものとしてこの言葉を使っているが、「地方自治」という側面では、発足して以降、北九州市は常にその実験場であったという主旨から、筆者なりに組み替えた上で使用させていただいている。

<sup>4)</sup> この点についての詳細は、西田(2014)を参照されたい。

<sup>5)</sup> 例えば、2006年6月9日の北九州市議会定例会において、末吉市長は、議員から市長の責任と生活保護行政の改善等について答弁を求められた際、次のように語っている。「今回の門司区の単身男性が病死した事例でございますが、保護課が相談を受けておったところでございます。亡くなられた方には大変お気の毒でございますが、市としては、相談の中で保護の制度や趣旨を十分説明をし、理解、納得していただいたものでありまして、再相談についても説明したとおり適切な対応であったと考えております。(略) 今後は、昨日も述べましたとおり、こうした孤独死が起こらないよう、これまで以上に地域住民あるいは民間団体等の協働を進めまして、つまりこの問題に当たりましては、地域社会から距離を置く世帯がふえておること、それから、民生委員、福祉協力員らの地域福祉活動の困難性などの点を昨日も上げましたけども、こういう状態ではございますが、これまで以上に地域住民、民間団体との協働を進め、これまで培ってきました地域福祉のネットワークの点検を行い、その充実に向けていきたいと思っております」とのことです。(「平成18年6月定例会(第2回) - 6月09日 - 03号」p182)。

以下のURLより <http://www.kaigiroku.net/kensaku/kitakyushu/kitakyushu.html> (最終閲覧2018.1.26)。

<参考文献>

赤坂憲雄、2000、『東西／南北考—いくつもの日本へ—』岩波新書。

———、2007、『方法としての東北学』柏書房。

———、2009、『東北学／忘れられた東北』講談社学術文庫。

赤坂憲雄・鶴見和子、2015、『地域からつくる 内発的發展論と東北学』藤原書店。

「地域創造へのアプローチ」編集委員会編、2003、『地域創造へのアプローチ』IBC コーポレーション。

Mills.C.Wright, 1959, The Sociological Imagination, New York, Oxford University Press.

(=1995、鈴木広訳『社会学的想像力』紀伊国屋書店。)

樋口邦史・保井美樹、2017、『学びあいの場が育てる地域創生 産官学民の協働実践』水曜社。

市川直子、2015、「地方分権改革と地方創生」『文京学院大学外国語学部紀要』第15号、93-106頁。

市川喜崇、2005、「中央-地方関係史のなかの分権改革—福祉国家における集権と分権」『季刊行政管理研究』第112号、4-20頁。

———、2017、「日本における中央-地方関係の展開と福祉国家」『社会保障研究』Vol.1 No.4、797-812頁。

池田清、2006、「北九州市の地域開発とソーシャル・キャピタル—地域開発政策から地域公共政策へ—」『関門地域研究:関門地域連携のあり方に関する調査研究—中間報告・「ソーシャル・キャピタル」の視点から—』(2006年3月) Vol.16、51-79頁。

「地域学」としての北九州学序説  
—地域創生の位置づけをめぐる—

- 
- 自治省、1965、『北九州市行財政調査報告書』。  
神野直彦、2015、『『地域創生』と『地方創生』』『學士會報』No.915、36-40頁。  
持続可能な地域社会と住民自治に関する研究会（分権型政策制度研究センター）、2016、「持続可能な地域社会と住民自治—『地方創生』に関連して—」1-14頁。  
北九州保健福祉局社会部保護課・監査指導課、1996、『軌跡—北九州都市・生活保護の30年』北九州社会福祉協議会。  
北九州都市ルネッサンス構想評価研究会、2003、『北九州都市ルネッサンス構想評価研究報告書』北九州企画政策室企画政策課。  
北九州市史編さん委員会、1983、『北九州市史 五市合併以後』北九州市。  
清成忠男、2010、『地域創生への挑戦』有斐閣。  
増田寛也編、2014、『地方消滅 東京一極集中が招く人口急減』中公新書。  
松川照一、2007、『『吉備学』への助走 「連塾・健塾・地域創生学研究所」の挑戦』吉備人出版。  
蓑原敬・宮台真司、2016、『まちづくりの哲学 都市計画が語らなかった「場所」と「世界」』ミネルヴァ書房。  
奈良県立大学地域創造研究会編、2005、『地域創造への招待』晃洋書房。  
西田心平、2012、「開発主義の幻影—北九州市の『地域づくり』と『生活保護行政』の関連性をめぐって」『基盤教育センター紀要』第13号、1-59頁。  
——、2014、「生活保護行政から見る北九州市の『人』と『街』—生活保護をめぐる二〇〇〇年代の出来事を手がかりに—」『北九大基盤教育センターブックレット11 北九州学 その10』20-49頁。  
西尾勝、2007、『地方分権改革』東京大学出版。  
岡本栄一・山崎克明、2001、『北九州市発 21世紀の地域づくり—参加型社会福祉の創造』中央法規出版。  
鈴木祐司、2003、『ドキュメント介護保険 北九州市の挑戦』中央法規出版。  
徳本正彦、1991、『北九州市成立過程の研究—合併論・合併運動を中心として』九州大学出版会。  
東京市政調査会研究部、2000、『都市の再生 北九州市を事例として』東京市政調査会。  
東洋経済、2007、「生活保護—保護行政の“優等生”北九州市で続く悲劇」『週刊東洋経済』（7月1日特大号）、48-50頁。  
山本正雄編、1971、『日本の工業地帯 第二版』岩波書店。  
山崎克明、2003、「地域コミュニティの再構築と＜地域協治＞の模索」北九州市立大学 北九州産業社会研究所編『21世紀型都市における産業と社会 北九州市のポスト・モダンに向けて』海鳥社、131-160頁。  
山下祐介、2014、『地方消滅の罠—「増田レポート」と人口減少社会の正体』ちくま新書。  
湯浅誠、2007a、「“極北”の地、北九州市保護行政が示す“福祉の未来”」『賃金と社会保障』2007年3月上旬号（No.1437）、29-37頁。  
湯浅誠、2007b、「ダンピングされる“生”=貧困化「21世紀のモデル都市」北九州市が投げかける問い」『論座』（2007年5月）朝日新聞社、120-127頁。  
湯浅良雄・大西正志・崔英靖編著、2014、『地域創生学』晃洋書房。



# わが国のスクールソーシャルワーカーの養成教育のあり方における考察 —SSW養成校へのアンケート調査から—

Consideration about the way of the school social worker training education of Japan  
: From the questionnaire survey to a school social worker training school

寺田 千栄子

Chieko TERADA

## 要 旨

本研究は既存のSSW養成校のアンケート調査を通して、わが国におけるSSW養成の現状と課題を明らかにすることを目的とした。調査では、わが国のSSW養成教育においては、SSW職に就く者を輩出している養成校は少なく、授業体制、実習時間、実習指導ができる指導者の確保、実習内容、実習先との連携などがその要因と考えられた。また、現在の養成教育においては、教育課程を修了しSSW職に就く者への支援や卒後教育が十分でないことも指摘した。本学でのSSW養成においては、わが国における養成教育の先行的なモデルになるよう、これらの課題の克服を目指した養成教育を展開していきたいと考える。

<キーワード>: 学校ソーシャルワーク、SSW、養成教育、実習

## 1. はじめに

今日、わが国の学校教育現場では、児童虐待や貧困、不登校、いじめなど、子ども達を取り巻く環境が複雑多様化している。学校教育現場では直面する課題に適切に対応し、学校生活を安心して送るための取り組みが求められる。この対応においては、学校のみならず家庭や地域と協働し取り組んで行くことが望ましいとされ、その担い手としてスクールソーシャルワーカー（以下、SSWと記す）への期待が高まっている。

わが国におけるSSWの活用は、2008（平成20）年文部科学省による「スクールソーシャルワーカー活用事業」により開始され全国的な配置が進んだ。事業開始の背景として、児童生徒が置かれた環境の問題が複雑に絡み合っていることが挙げられ、SSWに①関係機関等との連携・調整に関するコーディネート、②児童生徒が置かれた環境の問題（家庭、友人関係等）に働きかけることを期待されている。また、2014（平成）年に内閣府は「子どもの貧困対策に関する大綱」において総合的な子どもの貧困対策の推進を打ち出した。これは、

すべての子どもが集う場である学校を、子どもの貧困対策のプラットフォームとして位置づけ、貧困の連鎖的様態を断ち切ることを目的としている。そのために、きめ細やかな授業の推進を基本とした学校教育における学力の保証、地域における学習支援を中心とした学習支援の充実、教育相談の充実を掲げ、そのつなぎ役としてもSSWを位置付けている。このように、SSWに対するわが国の社会的期待は高まっている。ここで学校ソーシャルワーク実践の目的において門田(2010:129)は、「人権と社会正義を専門職の価値基盤とし、種々の要因によって、子どもたちが等しく教育を受ける機会や権利が侵害された状況にある場合、速やかにその状況を改善し、教育を保証していくことにある」としている。

SSWへの社会的期待が高まる一方で、その人材育成についてはいくつかの課題が指摘される。まずSSWの専門性に関する課題である。SSWの任用資格について文部科学省(2009)は、「社会福祉士や精神保健福祉士等の福祉に関する専門的な資格を有する者が望ましいが、地域や学校の実情に応じて、福祉や教育の分野において、専門的な知識・技術を有する者又は活動経験の実績等がある者」としている。土井(2016)の調査によると、SSWが所有している資格において社会福祉士もしくは精神保健福祉士の資格を取得しているものは約7割に留まっており、残りは教員免許取得者などが実務を行なっている。また、無資格者が実務を行う地域も一定数存在することが明らかとされた。このことは人権や社会正義を価値基盤とし、学校ソーシャルワーク実践が行われていない可能性を示唆する。そのため、専門職の価値基盤を持ち合わせたSSWの輩出が重要であり、養成教育にかかる期待は大きい。わが国では、これまで学校ソーシャルワークの実践研究やSSWの人材育成に向けた取り組みはほとんど行われてこなかった。現在のところ、SSWの養成は福祉系の大学等での社会福祉士および精神保健福祉士のソーシャルワークに関する国家資格取得に向けた養成に加え、一般社団法人日本ソーシャルワーク教育学校連盟(以下、ソ協連と記す)が主催する「スクール(学校)ソーシャルワーク教育課程(以下、教育課程と記す)認定事業」での認定校による教育が中心となり展開されている。本学においても、この教育課程事業を活用し、SSWの養成を行っていくことを目標としている。しかしながら、既存の教育課程認定校(以下、養成校と記す)のなかには、学校ソーシャルワークの分野における教員の専門性の不足や、学生の実習先が確保できないなどその教育内容に苦慮している養成校も少なくないと課題が指摘されている<sup>1)</sup>。そこで、教育課程におけるSSWの人材養成の課題について明らかにし、わが国におけるSSW養成教育の基盤を作っていく研究を蓄積していくことが重要である。



そのために、本研究は既存の養成校のアンケート調査を通して、わが国における教育課程でのSSW養成の現状と課題を明らかにすることを目的とする。なお、本研究は北九州市立大学地域創生学群においてスクール（学校）ソーシャルワーク教育課程を設置するにあたり、その教育を有効に展開していくための基礎研究と位置づけ実施するものとする。

## 2. 研究方法

### 2.1 調査方法

調査は、ソ協連による「スクール（学校）ソーシャルワーク教育課程認定事業」を認定されている41の養成校（39大学、2養成施設）を対象に、郵送法による質問紙調査により実施した。調査期間は、平成28年8月から平成28年9月までの期間である。主な調査項目は、①教育課程の基礎情報、②スクール（学校）ソーシャルワーク専門科目の実施予定、③教育課程修了者の進路、④卒後の養成校の関与状況などである。

### 2.2 倫理的配慮

本調査の回答は任意とし、回答の返送を持って同意を得たこととした。また、情報については個人情報の厳重な管理と適切な処理を行い研究以外の目的では使用しないこと、日本社会福祉学会の研究倫理指針に則り実施することを調査紙に明記した。回収した情報については、養成校の特定できないよう配慮を行った。

## 3. 調査結果

### 3.1 教育課程の基礎情報

調査紙の返送があったのは25校（60.9%）であった。回答者の学校形態については、24校（96.0%）が大学、1校（4.0%）が養成機関であった。図1は教育課程の設置認可年度を示したものである。最も多かったのが2009年度の6校（24.0%）であり、次いで2016年度の5校（20.0%）であった。

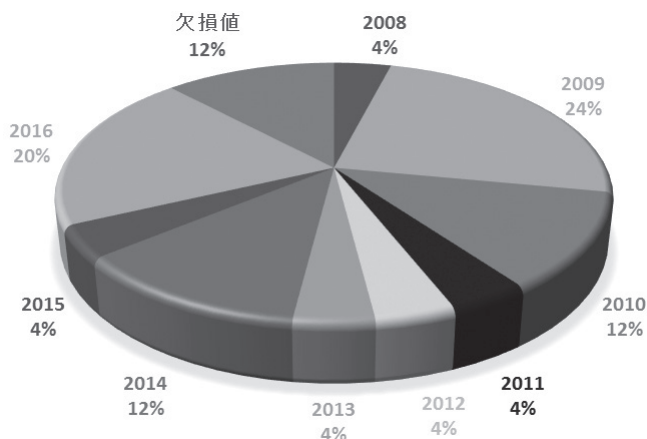


図1 教育課程設置認可年度

教育課程履修の際に、履修人数の制限を設定しているかを調査したところ、人数制限を設けているのは13校（52.0%）、設けていないのが12校（48.0%）であった。表1は履修人数の内訳を示したものである。

表1 教育課程の履修人数制限

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
制限なし	12	48.0	48.0	48.0
10人	4	16.0	16.0	64.0
20人	3	12.0	12.0	76.0
30人	3	12.0	12.0	88.0
5人	2	8.0	8.0	96.0
6人	1	4.0	4.0	100.0
合計	25	100.0	100.0	

すでに卒業した学生が教育課程の履修を希望した場合の対応を調査したところ、5校（20.0%）の養成校において既卒生の履修が可能であり、2校（8.0%）の養成校が現在は履修することが出来ないが今後履修可能とできるよう検討している状況であった。

### 3.2 スクール（学校）ソーシャルワーク専門科目の実施状況

社養協により規定されているスクール（学校）ソーシャルワーク専門科目群（スクール（学校）ソーシャルワーク論、スクール（学校）ソーシャルワーク演習、スクール（学校）ソーシャルワーク実習指導、スクール（学校）ソーシャルワーク実習）の開講時期、授業時間など

の実施状況について調査した。図2はスクール（学校）ソーシャルワーク専門科目の開講年次を示したものである。

スクール（学校）ソーシャルワーク論が最も多く開講されていたのは、3年次で11校（44.0%）であった。なお、1年次を開講年次に指定しているのは大学に比べ養成期間の短い養成施設であった。養成施設を除いた開講年次の平均値は2.85年次であった。社養協では、当該科目の規定時間を30時間としている。これについて、授業時間数を1コマあたり90分で換算したところ、15コマの実施が20校（80.0%）、30コマの実施が1校（4%）であった。また、当該科目においては専任教員が授業を実施していたのが14校（56.0%）、非常勤教員が11校（44.0%）であった。

スクール（学校）ソーシャルワーク演習が最も多く開講されているのは、4年次で11校（44.0%）であった。なお、1年次を開講年次に指定しているのは大学に比べ養成期間の短い養成施設である。履修年次の平均値は3.55年次であった。社養協では、当該科目の規定時間を15時間としている。これについて、本調査では授業の時間数を1コマあたり90分で換算したところ、15コマの実施が14校（56.0%）、7.5コマの実施が6校（24.0%）、30コマの実施が1校（4.0%）であった。なお、7.5コマ実施している学校は、スクール（学校）ソーシャルワーク実習指導と合わせて15コマの授業を実施していた。また、当該科目においては専任教員が授業を実施していたのが15校（60.0%）、非常勤教員が7校（28.0%）であった。

スクール（学校）ソーシャルワーク実習指導が最も多く開講されているのは、4年次で19校（76.0%）であった。なお、2年次の開講しているものについては大学に比べ養成期間が短い養成施設である。その他については、3年次と4年次をまたにかけて開講している状況にあった。履修年次の平均値は4.00年次であった。社養協では、当該科目の規定時間を15時間としている。授業の時間数を1コマあたり90分で換算したところ、15コマの実施が17校（68.0%）、7.5コマの実施が6校（24.0%）であった。なお、7.5コマ実施している学校は、スクール（学校）ソーシャルワーク実習指導と合わせて15コマの授業を実施していた。また、当該科目においては専任教員が授業を実施していたのが15校（60.0%）、非常勤教員が授業を実施していたのが6校（24.0%）であった。

スクール（学校）ソーシャルワーク実習が最も多く開講されていたのは、4年次で20校（80.0%）であった。その他については、3年次と4年次をまたにかけて開講している状況にあった。なお、2年次の開講については大学より養成機関の短い養成施設である。履修年次の平均値は4.00年次であった。

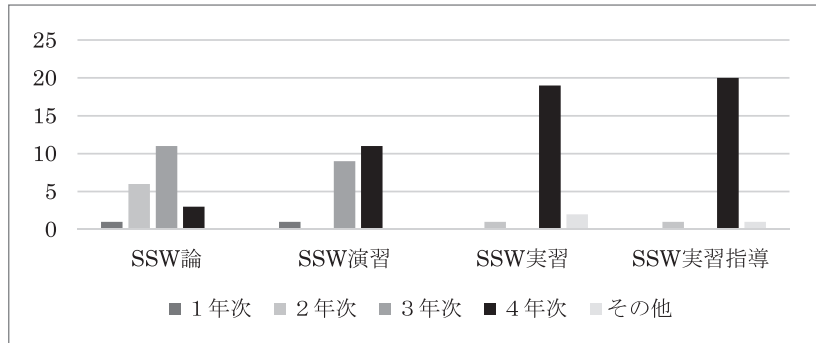


図2 スクール（学校）ソーシャルワーク専門科目 開講年次

### 3.3 スクール（学校）ソーシャルワーク実習に関する状況

図3は実習（予定）先施設の種別を示したものである。調査時において、これまでにすでに実習を実施したのが15校（60.0%）、これから実習を実施するのが9校（36.0%）であった。最も多い実習（予定）先は、市町村教育委員会であった。次いで小学校、中学校が実習先として選ばれていた。その他については、SSWが配属されている青少年センターや放課後児童デイサービスや児童養護施設など、児童に関する福祉施設の回答が確認された。これらの実習先で実習を開始するにあたり、実習開始前にボランティア活動等で実習先の活動に参加する機会を設けていたのは20校（80.0%）であった。また、同様の機会の検討をしているのが4校（16.0%）あり、学生の希望に応じて実施すると回答していた。

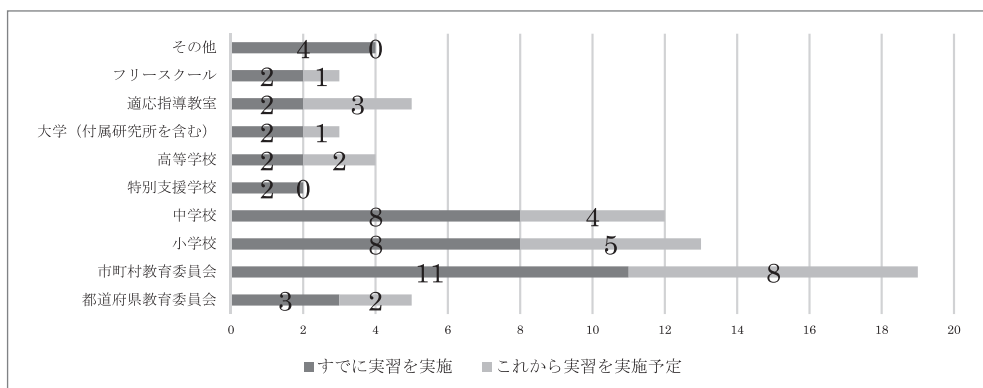


図3 実習（予定）先施設の種別

実習（予定）時間の内訳を示したのが、図4である。社養協では80時間の実習時間が規定されており、規定時間通り実施していたのが、すでに実習を実施している学校において

は11校（73.0%）、これから実習を行う学校においては5校（56.0%）であった。なお、すでに実習を実施している養成校の実習時間の最大値は200時間、これから実習を行う予定である養成校の最大値は120時間であった。また、実習に際して「実習の手引き」やそれに準ずるものを作成していたのは13校（52.0%）、まだ作成していないものこれから作成していく予定があるのは5校（20.0%）であった。

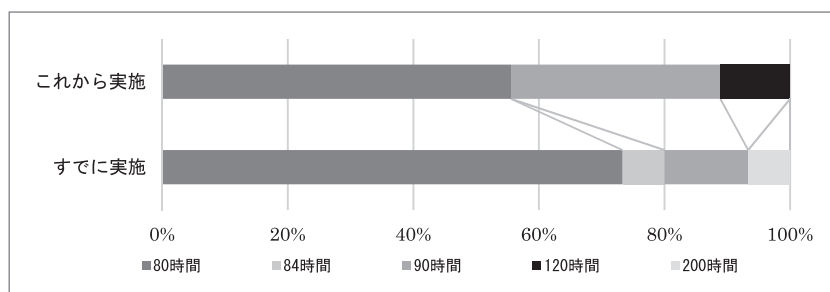


図4 実習（予定）時間

次に、実習指導者の要件について調査した。社養協は実習指導者の要件について、「イ」学校において現にスクール（学校）ソーシャルワーカーとして規程第1条第2項に定める業務に従事している者であって、本通知の1-(1)-ハ)及びニ)に定める教育内容の指導を行うことができる者 ロ) その他施設・機関等において規程第1条第2項に定める業務に従事している者であって、本通知の1-(1)-ハ)及びニ)に定める教育内容の指導を行うことができる者」と規定している。本調査ではこの規定に加え養成校独自の基準を定めているかを調査したところ、独自の基準を定めていたのは4校（16.0%）であった。独自の規定について自由回答を求めたところ3校（12.0%）からの回答が認められ、その結果を表2に示した。主には、「社会福祉士もしくは精神保健福祉士の資格を有しているもの」、「SSWとしての実務経験が一定の年限に達しているもの」など指導者の専門性に関する内容と、「実習の内容等教員とのコミュニケーションを取り検討できるもの」、「実習報告会へ参加できるもの」など養成校と指導者の関係性に関するものが確認された。なお、実習指導者と（養成校）担当教員間で事前の打ち合わせを行っているのが20校（80.0%）であり、同様の検討をしているのは3校（12.0%）であった。なお、調査時に実習をすでに実施していた15校については、すべての養成校が実習期間に教員による巡回指導を実施していた。巡回の回数の最小値は1回、最大値は3回、中央値は2.0回であった。

表2 実習指導者の独自要件

サンプル番号	独自の要件
1	①社会福祉士もしくは精神保健福祉士を有するもの ②SSWとしての実務経験3年以上のもの ③社会福祉士もしくは精神保健福祉士の資格取得後、相談援助業務に5年以上従事した経験があるもののうち、SSWとしての実務経験を2年以上有するもの ④社会福祉学に関連する大学院修士課程以上の学位を有する者のうち、SSWとしての実務経験を2年以上有するもの これらの要件のうち①+②、①+③、①+④のいずれかの要件を満たす者を実習指導者とする
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>・SSWの経歴が3年以上のもの</li> <li>・(養成校の指定する)教育課程の実習報告会などに参加できるもの</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>・(養成校の)担当教員と十分なコミュニケーションが取れる可能性のあるもの</li> <li>・実習計画や振り返り、報告会まで一貫して関わってくれるもの</li> </ul>

実習報告会について、実習をすでに実施している15校のうち実習終了後に実習報告会を行っていたのは11校（73.0%）であり、実施予定であったのは2校（13.0%）であった。そのうち1校（6.0%）は、実習中に中間報告として報告会を実施していた。これから実習を実施する予定である10校のうち、実習報告会を開催予定であるのは4校（40.0%）であった。また、実習報告会以外で実習の学びを実習指導者と共有する機会として、「実習指導者に授業に参加してもらい・授業を担当してもらい」、「実習指導者も含めた勉強会を実施」などの回答が認められた。

### 3.4 各養成校の独自科目

社養協により定められている教育科目群及び追加科目群以外に教育課程のカリキュラムに養成校独自の科目を設定しているかを尋ねたところ、独自科目を設定していたのは3校（12%）であった。独自科目の内容をまとめたものを表3に示す。教育課程開始以前の教育内容に教育課程の導入的な位置づけの科目を設定しているかを尋ねたところ、独自科目を設定していたのは1校（4.0%）であった。科目内容は、2年次に設定しているサービスマーケティングであり、概要については無回答であった。



わが国のスクールソーシャルワーカーの養成教育のあり方における考察  
 —SSW養成校へのアンケート調査から—

表3 独自科目に関する自由記載内容

サンプル番号	科目名	履修年次	概要
1	司法福祉論	3年次	更生保護に関する内容
2	福祉教育論	3年次	(無回答)
3	臨床福祉・心理学演習	1年次	対人援助技術、心理検査の解釈など
4	エンパワーメントアプローチ	2年次	学校コーチング
5	コミュニティソーシャルワーク論	3・4年次	コミュニティソーシャルワークの理論と方法を学び、それに基づき実践事例を検討する。

3.5 教育課程修了者の進路および卒後の関与状況

調査時において教育課程修了者があった養成校は、15校（60.0%）あった。これらの養成校において、教育課程修了者のうち実際にSSW職に従事した者の状況を表4に示す。教育課程修了者のうちSSWへの就業者が過去3年間にいないのは、8校（53.3%）であった。また、SSW職への就業率が高い養成校については、実習時間の長さ、卒後の養成校の関与（スーパービジョン等）との相関が認められた。

表4 教育課程修了者のSSW職への就業率

サンプル番号	2015年度				2014年度				2013年度			
	履修生	資格取得者	SSW実務者	実務者割合	履修生	資格取得者	SSW実務者	実務者割合	履修生	資格取得者	SSW実務者	実務者割合
1	5	2	0	0	6	2	1	16.6	3	1	0	0
2	4	1	0	0	6	1	1	16.6	3	2	1	33.3
3	11	3	0	0	14	9	0	0	8	6	0	0
4	3	0	0	0	1	0	0	0	2	1	0	0
5	2	2	0	0	4	2	0	0	3	1	0	0
6	2	2	1	50	3	3	0	0	3	3	1	33.3
7	7	2	0	0	11	6	0	0	11	2	0	0
8	3	3	2	66.6	6	6	2	33.3	10	9	2	20
9	21	20	3	14.2	14	12	6	42.8	5	5	2	40
10	2	0	1	50	1	0	1	100	2	1	1	50
11	5	3	0	0	3	3	0	0	2	2	0	0
12	1	1	0	0	3	2	0	0	3	3	0	0
13	6	4	0	0	3	2	0	0	3	2	0	0
14	6	0	3	50	8	0	3	37.5	7	0	1	14.2
15	1	0	0	0	3	1	0	0	4	3	0	0

教育課程を修了し実際にSSW職に就く実務者に対して、卒後のスーパーバイズなどへの関与の状況を示したのが図5である。実際に卒業生に対して直接スーパーバイズの形態で関与を行っていたのは、3校（20.0%）であった。その他として回答があったのは、「準備

はあるものの実際に就職したのがいない」などの内容であった。スーパーバイズ以外の取り組みとして、修了生がすでに存在する学校のうち卒業生同士の交流の機会を設けていたのは5校（33.3%）であった。また、大学院での継続した教育の機会を設けていたのは2校（13.3%）であった。

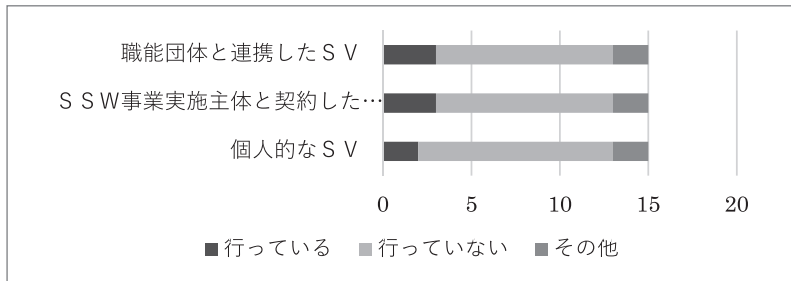


図5 スーパーバイズへの関与状況

#### 4. 考察

本調査により、教育課程修了者のうち卒業後に実際にSSW職に就くものは少ないことが明らかとなった。また、SSW職に従事する教育課程修了者が多かった養成校は、教育内容の独自性、実習時間の長さや担当教員の卒後のスーパーバイズの関与において、以下のような点が考察される。

##### 4.1 実践力を培う実習プログラム

SSW職に就く者を多く輩出していた養成校においては、実習内容に大きく2点の特徴が見られた。まず、1点目は実習と演習を同じ年度に連動して行っていることにある。これは、実習指導及び実習と演習の授業の連動による相乗的な教育効果によるものと考えられる。ソ協連における「相談援助演習のための教育ガイドライン」（2015）では、相談援助演習の目的において実習指導及び実習と演習との相乗作用による教育効果を以下のように述べている。

社会福祉士養成において、実習は学生が現実に向き合い専門的な実践力を磨く場となるが、実習指導及び実習だけでは、その教育機能を十分に発揮することはできないだろう。実習前に行う演習は、学生の実習へのレディネスを高め、実習での学びの質を高めることができる。また、実習後も実習体験を演習のなかで活用することで、実習の学びをさらに深め、一般化することができる。演習も、実習前であること、あるいは実習後であるということが、取り上げる内容についての現実感を増し、学習意欲を高めることとなる。つまり、

実習と演習は双方の教育効果を相乗的に高めることができる。

これは、社会福祉士の養成を前提としたSSWの養成教育においても同様のことが言えると考えられる。奥村（2013）は、「スクール（学校）ソーシャルワーク実習は、時代の要請にも対応したうえで専門性に特化したより実践的な養成教育を目指していかなければならない」とし、「SSWの実践に足を踏み入れることは、支援の対象となる児童生徒の生活や人生を左右する可能性的にもあるという自覚と責任を現実的に捉える指導を実習生に行う」ことが重要であると指摘している。教育課程においても実習及び実習指導と演習の授業を連動することで、このような指摘にも対応することができ、教育効果を相乗的に高めしていくことができると考える。

2点目は、実習教育の充実である。本調査における実習時間については、ソ協連の規定時間の80時間に準ずる養成校と、規定時間より多く実習をする養成校とに二極化していた。後者においては、SSW職に就くものが多い傾向にあった。また、規定の80時間を実施する学校においても、養成校独自の科目としてサービスマニエールを位置づけ地域活動の時間を設けるなど、実践にあたる時間を重視していることが明らかとなった。

そもそも、わが国のソーシャルワーク教育における実習時間の貧困さについて指摘する先行研究<sup>2)</sup>は多い。特に、中村ら（2006）は、ソーシャルワーク教育における臨床実習について「実習期間の大幅な延長が必要である。当面3ヶ月とし、最終的には6ヶ月までの延長が望まれる。」としている。また、実習内容についても課題が指摘され、矢嶋（2004）は、イギリスのソーシャルワーク実習の内容については、正規職員が行うすべての仕事を同様に任されているとしている。教育課程におけるスクール（学校）ソーシャルワーク実習においては、実習時間も十分に確保されているとは言い難い。また、実習指導者が実習生を受け入れるにあたり、どのようなプログラムを展開していくかなどの共通した指針もなく、実習内容についても実習指導者の裁量に委ねられている状況にある。今回の調査において、いくつかの養成校は実習指導者に独自の基準を設け、実習内容の質の担保を図っていることが明らかとなった。今後は、実習指導者の基準や効果的な実習プログラムの提示などを通し、時間数のみならず質の向上を図っていくことが課題であると考えられた。

#### 4.2 初任者のSSWへの支援体制・卒後教育

本調査により、教育課程を修了しSSW職に就いた初任者に対し、養成校による卒後のフォローアップは積極的にはなされていないことが明らかとなった。わが国における初任者の

SSWへのスーパーバイズの必要性について門田ら（2016）は以下のように述べている。

アメリカやカナダでのSSWはソーシャルワーク専門職大学院にて養成されていく。この2年間の専門的知識の学びと学校教育現場実習での専門的技術を通して、卒業後は即実践者として活動していく。しかし、わが国ではこのようなSSW人材養成プログラムが実施されていないため、初任者のSSWへのスーパービジョンにて学校教育現場でSSWとして活動していく取り組みが求められる。

つまり、わが国におけるSSW専門職養成が十分でないことを指摘した上で、教育課程を修了してSSW職に就いた後の継続した教育の必要性を述べており、これらについては養成校への期待は大きい。しかしながら、本調査にて教育課程を修了しSSW職に就く者に対して卒業後もスーパーバイズ等の形態で関与を行っている養成校は少なく、大学院の進学を含めた教育の継続を行う養成校も2校に留まっていた。卒業後のスーパーバイズの関与を可能にする要因として、（養成校の）教員の専門性、職能団体との連携などが考えられたが、こちらについてはさらなる調査が必要である。また、卒業後も関与がある養成校は、実習時から実習指導者とのコミュニケーションを重要に行っていることも考察された。

## 5. 終わりに

今回の調査において、わが国のSSW養成教育においては、SSW職に就く者を輩出している養成校は少ないことが明らかとなった。その要因として、授業体制・実習時間・実習指導ができる指導者の確保、実習先との連携などが考えられ、実習の質の担保が必要であることを示唆した。また、現在の養成教育においては、教育課程を修了しSSWに就く者への支援や卒業後教育が十分でないことも指摘した。しかしながら、その要因までは明らかにできておらず、今後の研究の課題である。

本学でのSSW養成においては、これらの課題の克服を目指した養成教育を展開していきたいと考える。また、わが国における養成教育の先行的なモデルになるよう、今後も研究を深めていきたいと考える。

## 謝辞

本調査は、平成28年度北九州市立大学基盤研究充実費の助成を得て実施し、その成果の一部を報告するものです。調査に際して多くの養成校の関係者の皆様にご協力いただきました、心より御礼申し上げます。

わが国のスクールソーシャルワーカーの養成教育のあり方における考察  
—SSW養成校へのアンケート調査から—

---

(注)

1) 鈴木庸裕 (2008)、奥村賢一 (2013) などの先行研究が挙げられる。

2) アメリカにおける対人援助専門職と日本との比較をした宮本義信 (2004) や平山尚 (2004) などが挙げられる。

<参考文献>

土井幸治 (2016) 「全国におけるスクールソーシャルワーカー事業の実態」『学校ソーシャルワーク研究 (報告書)』。

一般社団法人日本社会福祉士養成校協会演習教育委員会 (2015) 「相談援助演習のための教育ガイドライン」 ([http://jaswe.jp/practicum/enshu\\_guideline2015.pdf](http://jaswe.jp/practicum/enshu_guideline2015.pdf))

一般社団法人日本ソーシャルワーク教育学校連盟 「社会福祉士等ソーシャルワークに関する国家資格有資格者を基盤としたスクール (学校) ソーシャルワーク教育課程認定事業に関する規程」 ([http://jaswe.jp/ssw/20170401\\_ssw\\_kitei.pdf](http://jaswe.jp/ssw/20170401_ssw_kitei.pdf))

門田光司 (2010) 『学校ソーシャルワーク実践-国際動向とわが国での展開-』、ミネルヴァ書房。

門田光司ほか (2016) 「スクールソーシャルワーカーのスーパービジョン・プログラム」科学研究費基盤研究 (B) 研究報告書。

文部科学省 (2008) 『スクールソーシャルワーカー活用事業』。

文部科学省 (2009) 『スクールソーシャルワーカー活用事業実施要項』。

中村敏秀・相澤哲 (2006) 「わが国におけるソーシャルワーク教育とその課題」、『長崎国際大学論叢第6巻』。

内閣府 (2014) 『子どもの貧困対策に関する大綱』。

奥村賢一 (2013) 「スクール (学校) ソーシャルワーク実習の実施状況に関する全国実態調査」『学校ソーシャルワーク研究第8号』、日本学校ソーシャルワーク学会。

鈴木庸裕 (2008) 「学校ソーシャルワークをめぐる実習カリキュラムの一考察-社会福祉と学校教育の結節点をめぐって」『学校ソーシャルワーク研究第3号』、日本学校ソーシャルワーク学会。

矢嶋真希 (2004) 「イギリスのソーシャルワーク教育について」『ソーシャルワーク研究所、ソーシャルワーク研究vol30、相川書房』。





地域実習におけるフィールドスタディの意義  
—実習生のリフレクションを促すグループインタビューの質的データ分析—  
Significance of Field Study in Regional Practice  
: Qualitative Analysis on Data Obtained by Group Interviews to Promote Reflection of Interns

大木 えりか\*

Erika OKI

## 要 旨

本稿は、大学におけるフィールドスタディ<sup>1)</sup>を通じた実習科目により、大学生の成長にもたらされる効果について明らかにすることを目的とする。A実習に在籍する実習生7名にグループインタビューを実施し、データの質的分析を実施し、17のカテゴリーに分けられ、それらを5つに統合化した。分析結果から、実習生らの学びの成果は、「地域実習を通じた学びの『変換』」「伝統知とロールモデル」の二つの枠組みによって示された。

<キーワード>: 地域実習、フィールドスタディ、リフレクション、キャリア形成

## 1. はじめに

### 1.1 大学教育における地域実習の現状と課題

平成24年に文部科学省より打ち出された「大学教育改革実行プラン」においては、大学教育の質的転換に寄与するものとして、学生の「主体的な学び」を拡大する教育方法の革新が挙げられ、参加型授業やフィールドワーク等を取り入れることが推奨されている<sup>2)</sup>。このプランが実行されて以降、大学生が主体的に学ぶアクティブラーニングの重要性が叫ばれ、その手法のひとつであるPBL (Project based Learning) の形式をカリキュラムにとり入れ、地域活動科目を設けている大学は増加の一途をたどっている。

しかし、大学教育としての地域活動に対し、その位置づけや実際の効果については、「教育の方法論として取り組まれてきたという背景からか実践の蓄積に比して、研究はそれほど進展していないという現状がある (松永 2016)」との指摘がある。

大学教育としての地域活動をめぐる上述の現状と課題をふまえて、本稿においては、地

---

\*北九州市立大学地域共生教育センター特任教員

域活動を単位化され、地域実習として位置づけられている科目より、大学生にもたらされる学びの効果に着目し、学生のキャリアデザインに役立つ地域実習の意義について検討する。

## 1.2 研究の目的と課題

1.1の節において述べた大学教育における地域実習の現状と課題をふまえて、本研究においては、大学における地域活動を通じた実習科目により、大学生の成長にもたらされる効果について明らかにすることを目的とする。

地域実習は、地域の再生と創造が求められる時代の要請に応えるものであるが、実習で得られた学びによる成長については、おもに大学教員や地域の受け入れ組織等の主観的な印象によって認められることが多い。学生同士の多面評価についても同様に、その名の通り各自で多面的に自己理解を深めることが可能である一方、主観的な評価によって評価にバイアスがかかるリスクがある。実習生が評価されるというアプローチのみではなく、実習生ら自身で地域実習によって得られた学びを自覚し、それをキャリア形成に生かしていくことで、地域実習の学習効果が大きくなると考えられる。

上記の現状をふまえ、本稿の目的のために取り組む手続きとして、①実習生らのリフレクションを軸にして実習活動を通して得られた実習生の学びについて言語化する、②言語化した実習生の学びをふまえて、地域実習に求められる要素について考察するという2点の研究課題を設定する。

## 2. 調査の手続き

### 2.1 調査対象者の概要

単位化されている地域実習であり、筆者が実習指導を担当しているA実習に在籍する実習生を対象とした。

調査対象者が所属する実習の活動内容は、環境、ジェンダー、多文化共生等の社会課題を解決するための課題を取り上げ、種々の社会課題の解決に取り組むために参加体験型の学びの場づくりを実践している。この学びの実践は、学校にとどまらず、行政、市民、企業等あらゆる社会の構成要素を対象とする。したがって、意図的にアクティブラーニングの手法が取り入れられているというわけではなく、実習分野そのものがPBLの形式に沿うものといえるのがA実習の特長である。

## 2.2 データ収集

1～2年生の7名の実習生に対して、90分のグループインタビューを実施した。参加学生には、事前に本研究の目的を伝えるとともに、①守秘義務を遵守し、個人が特定されないよう配慮すること、②データの分析結果とその考察等、発表内容については、協力学生以外の全実習生に開示することを約束した。

グループインタビューの方法を選択した理由は、地域実習はグループによってプロジェクトが進められるものであり、実習活動による学びの成果については、グループにおけるメンバー同士の相互作用によるところが大きいことである。グループインタビューの特長として、話しやすさという観点から、「個別インタビューでは何も言うことがないと思っている人が、他のメンバーの発言を聞いて、自分の意見を言い出せることがある（田垣 2007：115）」というグループダイナミクスを生かした利点が挙げられる。地域実習とグループインタビュー双方の特長を附合させると、グループインタビューの場そのものが、地域実習における日常的な文脈に即しているといえる。

インタビューにおける筆者からの質問は、以下の視点にもとづいたものである。

- ①地域に出て実習を通して学ぶということで、講義系科目では学ぶことができない学びを得ることができたか（地域実習の意義、チームで実践することによる効果、他学年と協働することで学んだこと、多世代とのかかわり方、社会的スキルの獲得等）
- ②自身で「いちばん大きな発見や気づき」と思えたことは何か、それを実感したのはいつか、講義系科目からは得られない学びがあったか（イベントの企画運営のプロセス、実践の当日、ミーティングでの話し合い等の場面を通して）
- ③実習を通して気づいたことを、次の実践に生かされたか、または生かすことを考えているか

## 2.3 データ分析<sup>3)</sup>

得られたデータについては、単位化して切り離したうえで、同種のエッセンスの内容を抽出して集め、それを要約して見出しを付してカテゴリー化した。整理したデータを検討し、ことばから窺える一定の傾向性を把握し、単位同士を関連付けてデータを統合した。

### 3. 研究結果

#### 3.1 データの統合化

得られたデータを単位化したところ87挙げられ、よく似たものをまとめて60単位とした。さらに、同種のエッセンスの内容のもの同士を抽出したうえで要約し、見出しを付けたところ、17のカテゴリーに分けられた。見出しにもとづいて、グループ間において関連のあるものを集め、5つのデータを統合した。

#### 3.2 統合化されたデータの分析

統合化されたデータは、①獲得し始めた社会人基礎力、②実習固有の文化、③指導力と主体性の必要性、④A実習から描くキャリアデザイン、⑤見えにくい実習の効果の5つである。各データから、実習生が得られた学びについて記述する。

表1 データの分析結果

単位化	カテゴリー化	統合化	
いろいろな体験・自分たちで企画した実践	(1) 地域実習を通して得られたこと	1. 獲得し始めた社会人基礎力	
社会のスキル			
思考力			
実践当日のミッションをこなす力			
先輩の助言が行動に移せない初めての実践	(2) 1年生の登竜門		
不可欠な初めてのイベント経験			
話が理解できないので実践あるのみ			
下級生が初めにやった企画を通して初めて勉強できた			
プロセスを1回経験したら要領がつかめる	(3) 「ぬるま湯のカエル」の法則		
ぬるま湯に浸かっていると何も生まれないという不安			
地域の人からの印象的かつ辛口な意見	(4) ロールモデル	2. 実習固有の文化	
先輩から得られる大きな学びは勝るものない財産・誇り			
先輩も自分たちの先輩が大好き			
引退した上級生の優れた教育			
上級生らで作りに上げて「できた感」	(5) 上級生たちが築き上げた歴史		
「これほど仲のよい実習は他にはない」と自他共に認める絆がいちばんの誇り			
実習分野よりメンバーが大事			
これまでの実習の歴史で引き継がれたDNA			
「〇〇をしたい人」というキャッチフレーズ	(6) エンゲージメント・キャッチフレーズ		
キャッチフレーズを見直したら「全部当てはまる」			
他学年同士の協働という目に見えないつながり	(7) We are all one	3. 指導力と主体性の必要性	
発言しても大丈夫な場だとわかり始めたとき	(8) 話す・話させるまでの道のり		
絶対にある「話せる雰囲気」というもの			
上級生の切羽詰まった状況	(9) 当面の遠慮		
先輩の切羽詰まった雰囲気を感じていたこと			
上級生と下級生それぞれの秘めた思いの暴露大会	(10) システム作りに対する上級生の思い		
足場をきちんと作りたい			
体制づくりとか次の代に引き継いでいく			
地盤作りをしてから抜かれるようにしたい			
下級生に対する親心	(11) 上級生の親心		
学生しかできない何か違うことに挑戦したい	(12) 下級生が語る今後		
上級生が引退するときに自分に贈られたことば「発言力がついた」	(13) 自己の考えの表出・具現化		
自分の実践みたいなのが自分で考えてできたらいい			
複眼的な考え方ができて、多くのことができる力をもつ			
グループにおける発言力			

地域実習におけるフィールドスタディの意義

—実習生のリフレクションを促すグループインタビューの質的データ分析—

「大学生だから自発的ではないだろう」という地域の人の目	(14) A 実習からキャリアデザインを描く 苦しき	4. A 実習から 描くキャリア デザイン
自分が今後どうしたいのか他者に向けて発信する重要性		
仕事として課題解決の活動をしている地域の人の視点		
A 実習における実践に仕事として携わる困難さ		
社会に出たときに A 実習で学んだことをどう変換するか		
学びを自覚的に変換し、将来の夢につながるものを見出す		
複眼的視点をもって自分の引き出しをたくさん持ちたい	(15) 実習成果の暗中模索	5. みえにくい実習の 効果
ゴールがない実習		
ずっと悩み続けないといけない問題		
こういうもの、広める必要があると言われてやっていること		
とても漠然として見えにくい実習		
闇に入っていく感じ		
成長している実感が無いという悩み		
客観的な評価がほしい		
実習ならではの強みが不明		
専門性に特化		
実習後に必ず湧く「何をやっているのだろう」という気持ち	(16) ほしい手応え	
何をどうすれば得られるのか		
ひとりひとりが実感できる成果		
実習してないと出会わない人に、出会える、つながれること		
実習したからこそもてる考え方・得られる何か	(17) A 実習の意義	
「結果」ではなく「成果」		
インターンシップよりも魅力的な実習		
社会的スキルの獲得以外のこの実習ならではの学び		
他の実習に属する学生とは異なる力		
答えがないため自分で考える力がつくこと		
同じことをずっと考え続けなくていけない持久力		
普段から多くなった気づき		
実践と解決課題のつながり		

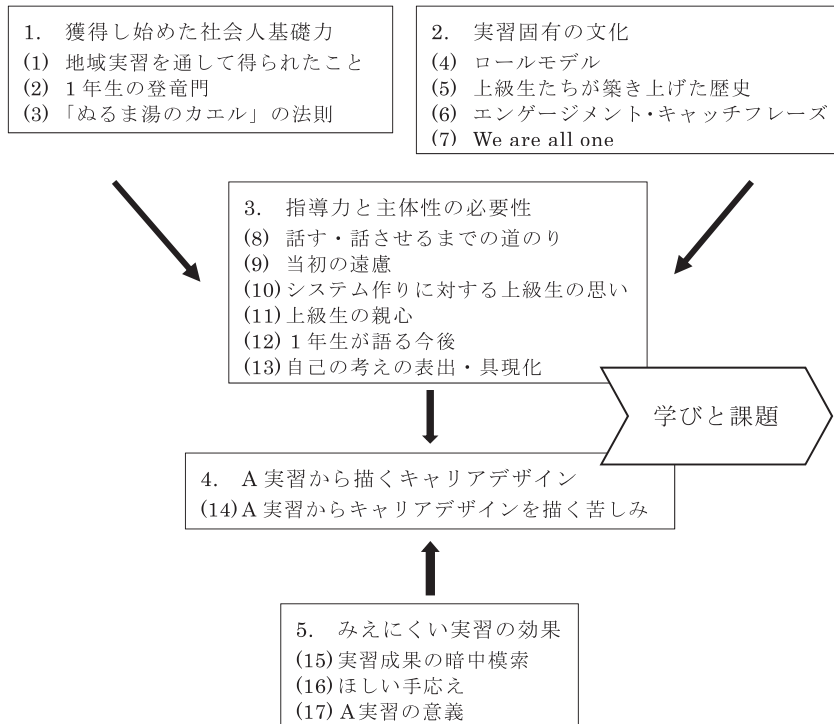


図1 統合したデータの連関

### 3.2.1 獲得し始めた社会人基礎力

「1. 獲得し始めた社会人基礎力」については、インタビューにおける実習生らの発言量が多く、実習生らにとって最も意義ある学びといえる。社会人基礎力について、各自が明瞭に身につけられた自覚があり様子がうかがえる。

「地域実習を通して得られたこと」においては、さまざまな体験ができ、自分たちで考えた企画が実践できることに魅力を感じていることがわかった。

下級生が実習を始めたばかりの頃は、「先輩の助言が行動に移せない初めての実践」に右往左往し、「不可欠な初めてのイベント経験」の「プロセスを1回経験したら要領がつかめる」という経験を通して、ようやく理解できるというふりかえりが聞かれた。下級生には過酷な経験だったと思われるが、当人たちは逆に「ぬるま湯に浸かっていると何も生まれないという不安」の方が勝っていることである。とにかく実践あるのみという「(3)『ぬるま湯のカエル』の法則」<sup>4)</sup>を、みずから必須のプロセスだと考えているということがわかった。

### 3.2.2 実習固有の文化

インタビューにおいて、これまでの実習経過において培われてきた「2. 実習固有の文化」という優れた実習の構成要素が浮き彫りとなった。これまでの実習の経過において、実習生らが明瞭に語ったことのないトピックである。

A実習の下級生たちは、「自分たちほど、先輩たちを尊敬している実習はほかにない」と明言し、上級生から勝るもののない財産・誇りとなる大きな学びを得られていると強調している。一方、上級生もまた、自分たちも上級生が大好きであるといい、自他共に認める絆を最も誇っている。したがって、「自分たちも、下級生から尊敬され、好かれる先輩になろう」とする意識が醸成されたのであろう経過が見てとれる。A実習がかかわる専門領域をふまえた学びという枠組みを考慮する必要がある一方で、「実習分野よりメンバーが大事」という思いが強いことで、同学年・他学年同士で協働して実習にあたることができていることにつながっていると考えられる。

もうひとつ挙げられるA実習特有の方針として、「○○をしたい人」というキャッチフレーズの存在が挙げられる。このキャッチフレーズは、新年度に上級生が1年生を実習に勧誘するときや、実習においてイベントの参加者を募る際に用いられるものである。「キャッチフレーズを見直したら、全部当てはまる」という認識が聞かれ、明瞭なエンゲージメントを掲げることが、実習のあらゆる側面で関係性を築くことに役立っていると推察される。



### 3.2.3 指導力と主体性の必要性

上級生には、まだ発足して間もない実習組織の体制を確立し、それを次の代に引き継ぎたいという思いが強い。これは、代替わりしても実習運営がうまくいくように、地盤作りをしてから引退したいという下級生に対する親心の表れである。

一般的に、実習という学びの形式に不可欠とされる「主体的に学ぶ」という観点から、ミーティングにおける「発言力」というトピックが浮かび上がった。実習生らは、ミーティングのような多い人数で集まって話し合いをする場には、「絶対にある『話せる雰囲気』いうもの」を誰もが感じており、下級生の一人から、「発言しても大丈夫な場だとわかり始めたとき」があり、そのときから話せるようになったという感想が聞かれた。上級生もまた、自身らの上級生が引退する際に、「発言力がついた」と評価されている。実習生らは、グループにおける「発言力」が高まることは、「複眼的な考え方ができて、多くのことができる力をもつ」ことにつながると実感していることがわかった。

一方で、年度当初は、「上級生の切羽詰まった状況」があり、それは下級生にも、「先輩の切羽詰まった雰囲気を感じていた」と認識している。各々の立場において、余裕のなさや遠慮があった時期があり、互いに助言したり、質問したりすることがままならなかった様子がうかがえる。発言力が高まるように、上級生が指導力を発揮でき、下級生が主体性をもつようになるには、一定期間を要すると考えられる。

### 3.2.4 A実習から描くキャリアデザイン

A実習でかかわる分野は、国際機関で提唱されている社会の諸問題に対するアプローチであり、それにもとづく地域実習の体験は、「A実習における実践に仕事として携わる困難さ」を実習生たちに感じさせるものである。下級生の一人より、「地域の人には二つの視点があると感じている」という学びが提示され、ひとつは、実習生らに対する『『大学生だから自発的ではないだろう』という地域の人々の目」、もうひとつは、「仕事として課題解決の活動をしている地域の人々の視点」ということである。実際に地域の人から、「大学を卒業したら、あなたたちはこの活動をやめてしまうのだろうか」という主旨の話や、「自分が今後どうしたいのか他者に向けて発信する重要性」を感じ、その方法を模索しているとのことである。

一方で、A実習で取り上げられる分野の専門性について、「社会に出たときにA実習で学んだことをどう変換するか」を「4. A実習から描くキャリアデザイン」を考え始めている

学生がいることがわかった。「学びを自覚的に変換し、将来の夢につながるものを見出す」「複眼的視点をもって自分の引き出しをたくさん持ちたい」という単位化されたデータから、実習生らが「(14)A実習からキャリアデザインを描く苦しみ」を抱えつつも実週の学びを肥やしとしようとする前向きな姿勢がうかがえる。

### 3.2.5 みえにくい実習の効果

統合化されたデータ4と強い連関が見られる要素として、「5. 見えにくい実習の効果」という不安が浮かび上がり、A実習がかかわる専門分野の実践の効果が測りづらく、実習生らには即効性がないと考えられる。得られたデータ量が最も多く、実習活動を通して得られたものが多い反面、自分たちの「学びの成果」ではない地域に対する「実践の成果」について手応えが実感しにくい実習でもあることが窺える。

A実習において扱われる分野は専門性が強い側面はあるものの、環境やジェンダー等さまざまな社会課題の解決に向けた目標を達成するための学び合いが軸となるため、その実践の効果は即時性に乏しい。それゆえに、「実習成果の暗中模索」という状況下であり、実習生たちには不安、焦り、迷い、わからなさ等が入り混じった混沌とした思いが恒常的にある様子が見受けられた。「とても漠然として見えにくい実習」であるため、「闇に入っていく感じ」「実習ならではの強みが不明」「実習後に必ず湧く『何をやっているのだろう』という気持ち」に苛まれている状況がうかがえる。

## 4. 考察および成果

### 4.1 結果の考察

データ分析により、最も焦点を当てて考察すべき点は、大学生の学習のモチベーションを高める要素はどのようなものであるかということであることが示されたと解釈しうる。

#### 4.1.1 地域実習を通じた学びの「変換」によるキャリアデザイン

実習生たちは、A実習の分野について、「専門性に特化している」と普遍性の乏しさを指摘し、各自のキャリアデザインを考えるうえで、ことに職業選択には直接的な影響をおよぼすものではないだろうという感触を抱いているようである。しかし、A実習がかかわる分野は、グローバルな視野にもとづいて、国内外における社会の諸問題をとらえる力が求められるものであり、目標が掲げられている社会問題は多岐にわたっており、むしろ多く

の分野の職業において役立つ学びが得られると思われる。この齟齬は、実習における体験学習をそのまま職業の形式に置き換えているのであろう実習生らと、自身の職務において学びを活用しようとする筆者との視点の相違によるものであると推察される。

#### 4.1.2 地域実習に不可欠な「伝統知とロールモデル」

A実習の固有の文化については、「これまでの実習の歴史で引き継がれたDNA」と単位化されたデータに示されたように、すでに引退した上級生に備わっていた下級生から尊敬される姿勢や、実習組織の基盤となりうる「伝統知」といえるものが残されてきた成果によるものと推察される。この成果は、実習生らにとっては、学びというよりもむしろ努力してきたこと、築いてきたものということになると考えられる。実習活動の内容やレベルを充実させるためには、他学年同士の協働が大きく作用されることを、学生は実践知として身につけている様子うかがえる。上級生は下級生の手本となること、下級生は上級生の姿をみて尊敬し学ぶことを、互いに自覚している実習風土が、地域実習の学びの成果を大きなものにする要素であると考えられる。

#### 4.2 考察から吟味しうる研究成果

統合されたデータの分析から、地域実習は、実習生らがキャリアデザインを描き始め、キャリア形成を図るうえで、重要な糸口となるカリキュラムであることが示された。

A実習の分野が実習生にとって「実践の効果がみえにくい」と認識されるものであっても、実習に対する意欲を維持しうる要素が実習組織の基盤として存在していれば、みのり多い実習活動を持続することが可能であると思われる。

本調査を通して、大学教育における学生主体の地域活動に対しては、一般的によく用いられる「フィールドワーク」とは峻別し、「フィールドスタディ」という視点から、その意義や困難さを完投する必要性を認識することができたと考える。現地調査を中核的な目的とするフィールドワークとは異なり、フィールドスタディは、自分たちの地域の諸問題について現地に身をおくことを通して理解し、さまざまな体験学習を通して自らの問題意識を高めることを目的とするものであると定義しうる。

なお、グループインタビューの技法に関して、下級生より「発言しても大丈夫な場だとわかり始めたとき」があったという発言があり、時間軸の一点をとらえる必要性が見出されたため、「それは、いつ頃か」と、事実質問<sup>5)</sup>を用いて背景をつかむことを試みた。その結果、

該当学生からは、「あまり覚えていない」返答が得られなかったが、上級生のひとりが、「絶対、後期からに違いない」と、確信をもったように強調してその学生に問いかけ、その理由として、「自分たち（上級生）が、下級生に向けて指導できるよう余裕が出てきたのがその頃」ということが挙げられた。地域実習の成果を検討するための背景をつかむために、さまざまな技法を活用することが有効であると思われる。

## 5. 今後の課題

### 5.1 実習教育の課題

実習活動における各自のふりかえりは十分にみられる一方で、地域の人々とのかかわりからの学びについては、おもに年配者とかがかわる際の態度面にふれられるにとどまった。実習分野から専門性よりも、実習メンバーとの関係や社会的スキルの獲得に価値をおいている側面も認められる。しかし、実践における思考力、企画する力、ソーシャルスキル等については、実習生らが明瞭に自覚しうる学びの成果であったとしても、実習においては当然のように得られるものであるともいえる。

一方で、「専門性」という側面については、実習生らには「効果をつかみにくい」実習をしているという焦りや不安がある。地域実習科目を設定するうえでの実際的な側面として、①大学が所在する地域の諸課題に対し、大学としてどの領域に対しても等しく協働によつてかかわる、②ひとつの分野の地域活動から学ぶ実習組織が構成されるということが挙げられる。こうした側面をふまえると、一般的に大学生が「効果をつかみにくい」と感じる分野の課題に対しても、地域の関係者（ステークホルダー）とともに働きかけることが求められる。

上述した地域実習の課題をふまえ、今後の実習においては、実習でかかわる専門分野の内容に応じて、「実習の学びの成果を測る」ということについて、学生たちが実践し、「変換」できるように、教員が働きかけをすべきであると思われる。そのうえで、実習生らが今後出会う実践者等とのかかわりから自身の将来像を描くことができ、自己実現のためのキャリア形成が図られる機会を得られるように働きかけることが必要だと考える。

### 5.2 研究における課題

本稿では、グループインタビューによつて得られたデータについて、質的な方法を用いて分析することで、地域実習のもつさまざまな意義や課題を言語化でき、一定の研究効果

を見ることができたと思われる。

一方で、今回はA実習を対象としたが、大学が所在する地域における大学生のフィールドスタディの形態は多種多様であり、かかわる分野の性質がA実習とは大きく異なる実習がある。たとえば、地域経済に携わる分野の地域実習であれば、A実習とは対照的に、具体的な企画による数字的な何らかの成果が学びの成果の指標の一部となっていることも考えられる。その場合、本稿と同様の研究手順をとると、「目に見える数字的な成果が実習の学びの成果」という短絡的な研究結果に陥る恐れがある。

したがって、本稿の研究成果は、汎用性の面では十分とはいいがたい。しかし、地域実習の多様性をふまえると、複数の対象を比較したり、多数の対象者の回答を収集したりする量的な手続きでは、個別の地域実習の背景にあるものを見落とすリスクも大きい。本稿においても、「学びを変換してキャリアデザインを考える」「実習固有の文化」といったA実習に特有の学びの成果が示され、グループインタビューの妥当性が確認される。地域実習を通した大学生の学びの成果を検討する研究においては、対象となる実習の性質と現状を見極めたうえで、妥当な手続きを用いる必要があると考えられる。

## 謝辞

本研究におけるグループインタビューについて、快諾するにとどまらず、インタビューをふりかえりの場として主体的に活用した7名の実習生に、賛辞を呈するとともに感謝の意を述べる。

---

(注)

- 1) 本稿においては、フィールドワークとは峻別して用いている。詳しくは、4.2を参照されたい。
- 2) 平成24年6月に文部科学省より発表された資料「大学改革実行プラン1・2」による。
- 3) 収集されたデータの分析方法については、『フィールドワーカーズハンドブック』第8章「フィールドデータの整理と統合」および『グループ・インタビューの技法』第7章「データ分析」を参考にした。
- 4) カエルを熱いお湯に入れると、熱さに驚いて慌てて外に飛び出し命が助かるが、のんびりと気持ちよいぬるま湯に浸ることが習慣化すると行動が遅れ、取り返しがつかない状態になってしまうことにたとえた比喻表現である。ゆっくりとした環境の変化に身を置き続けると、世の中の多種多様な変化についていかれず、成長が見られなかったり破綻したりするため、目標に挑戦する姿勢をもち続けることが大切だという主旨である。組織等における人間の行動、とくにビジネスにおいてよく使われる。
- 5) 事実質問とは、中田豊一が途上国支援を通じて生み出した「対話型ファシリテーション」の手法である。詳細については、『対話型ファシリテーションの手ほどき』に詳しい。

<参考文献>

- 松永紀子 (2016) 「留学生はボランティア活動をどう意味づけているのか—地域社会参加、キャリア形成との関連から」『地球社会統合科学』2、1-11
- 中田豊一 (2015) 『対話型ファシリテーションの手ほどき』認定NPO法人ムラのミライ
- 日本文化人類学会監修 (2011) 『フィールドワーカーズハンドブック』世界思想社
- S・ヴォーン、J・S・シューム、J・シナグブ／井下理監訳、田部井潤・柴原宜幸訳 (1999) 『グループ・インタビューの技法』慶応義塾大学出版会
- やまだようこ編 (2007) 『質的心理学の方法—語りをきく—』新曜社



## 『地域創生学研究』投稿規程

1. 原則として、毎年1回原稿を募集する。
2. 本誌への投稿資格は、原則として地域創生学群専任教員であることとする。
3. 地域創生学群専任教員の責任監修があれば、本学専任教員、本学招聘の客員教授、本学特命教授、本学専任教員が原稿を投稿・掲載することも可とする。
4. 地域創生学群専任教員との連名であれば、非常勤講師、大学院生、学部学生などが、共著・共編の原稿を投稿・掲載することも可とする。
5. 本学以外の者が投稿する場合は、編集委員会が審査するものとする。
6. 原稿のカテゴリーは、「論文」「実践論文」「研究ノート」「資料紹介」などとし、執筆者がカテゴリーを指定する。
7. 原稿のカテゴリーの定義は次の通りとする。
  - ・論文は、実証的または理論的な検討をつうじた学術的知見の提起を目的とするもの。
  - ・実践論文は、実践科学に関する内容または実際的な問題の究明や解決などを目的とするもの。
  - ・研究ノートは、研究の中間報告または予察的な研究報告などを目的とするもの。
  - ・資料紹介は、事例や取り組みに関する紹介、解説、論評などを目的とするもの。
8. 投稿を希望する者は所定のエントリー・シートに「氏名」「原稿カテゴリー」「原稿タイトル」「予定枚数」を記入する。
9. 執筆にあたっては北九州市立大学『地域創生学研究』の執筆要領に従うものとする。
10. 執筆者は、論文等の内容や記述が他者の著作権や研究に関わる者の人権を侵害することがないよう十分に配慮するものとする。
11. 原稿の提出にあたっては執筆要領を参照したうえで、MS-Wordまたはそれに準ずるソフトウェアで作成した原稿の電子データを地域創生学群資料室に提出する。
12. 執筆者は各号とも同一カテゴリーに複数の原稿を投稿することはできない。ただし、異なるカテゴリーの原稿、もしくは「共著」論文を含む投稿の場合、合計2本以内ならそれを妨げない。
13. 同一執筆者の連続投稿も可とする。この場合、回数制限は特に設けない。
14. 本誌に発表する論文等は、いずれも他に未発表のものに限る。
15. 他で審査中あるいは掲載予定となっているものは二重投稿とみなし、本誌での発表を認めない。
16. 本誌に発表された論文等の著作権は北九州市立大学地域創生学会に帰属する。
17. 本誌に発表された論文等を他の著作に転載する場合には、事前に文書等で北九州市立大学地域創生学会の許可を得なくてはならない。



『地域創生学研究』創刊号(第1号)

2018年3月30日発行

---

編集・発行 北九州市立大学 地域創生学会(2017年度)  
会長：眞鍋和博  
編集委員／学会委員：佐藤貴之 西田心平 石川敬之  
〒802-8577 北九州市小倉南区北方4-2-1

印刷所 株式会社ゼプロス  
〒807-0075 北九州市八幡西区下上津役4-19-20

---

# 地域創生学研究

Journal of Regional Development Studies

No.1 March 2018

## 特集論文

地方日本の創生

―「まち、ひと、しごと」の融合に向けて……………金子 勇

地域創生の視点……………山崎 朗

人口減少社会に相応しい地域活性化手法の今後の方向性について…佐々木晶二

「地域学」としての北九州学序説

―地域創生の位置づけをめぐって……………西田 心平

## 自由投稿論文

わが国のスクールソーシャルワーカーの養成教育のあり方における考察

―SSW養成校へのアンケート調査から……………寺田千栄子

地域実習におけるフィールドスタディの意義

―実習生のリフレクションを促すグループインタビューの質的データ分析……………大木えりか