

消滅を超える地方の知恵

～『地方創生を超えて これからの地域政策』の分析をベースに～



（一財）北海道開発協会開発調査総合研究所では、2016年度から「人口減少時代の地域政策に関する調査研究」（座長：小磯修二）に着手しています。本誌2017年6月号では、「人口減少時代の地域運営～地方版総合戦略と人口ビジョンをふまえて～」と題し、地方版総合戦略づくりに携わった道内3自治体の担当者座談会を掲載しました。また、2018年7月には、調査研究の成果を『地方創生を超えて これからの地域政策』（岩波書店）として発刊しています。

新春座談会では、この調査研究の過程でお話を伺った道内自治体の中から、創意工夫に特色のある地域運営をしている3町の町長にお集まりいただき、まちづくりや地域運営の実践経験から、真の「地方創生」に向けて、議論しました。

出席者（五十音順）

佐藤 多一 氏 津別町長

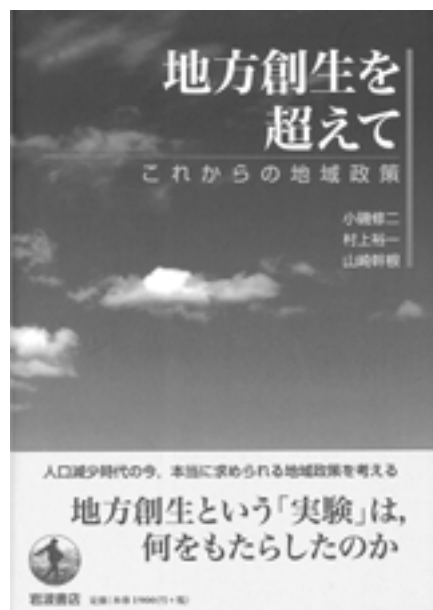
菅原 章嗣 氏 喜茂別町長

竹中 貢 氏 上士幌町長

コーディネーター

小磯 修二 氏 （一社）地域研究工房代表理事
元北海道大学公共政策大学院特任教授

（本座談会は2018年10月18日に札幌市内で開催しました）



本座談会と合わせて読んでいただくことをお勧めします。
『地方創生を超えて これからの地域政策』
（岩波書店） 1,900円（税別）

地方創生への率直な感想

小磯 日本創成会議のレポートでは、北海道の8割の市町村が消滅するという衝撃的なメッセージが出されました。しかし、私が「人口減少時代の地域政策に関する調査研究」で訪問した道内の多くの自治体では、消滅どころか、創意工夫を凝らしながら意欲的な挑戦を進めておられました。今日はそのけん引役である自治体トップにお集まりいただいて、人口減少時代における地域政策について語っていただきます。

まず、これまで国が進めてきた地方創生の取り組みについての率直なご感想をお聞かせください。

菅原 当初、私は地方創生という言葉から、地方が元気になれる、それが国としても大きな力になるだろうと期待感を持って受け止めました。

振り返ってみると、国土の均衡ある発展を目指す全国総合開発計画、新産業都市、ふるさと創生、地方分権とさまざまな動きがありました。

国から地方に向けて発展を願う純粋なメッセージということから、政治的な話題づくり、また政党政治における政策づくりとして、効果的な起爆剤になり得る言葉が「地方創生」ではないかと、その裏側を想像していたところでした。ともかく、地方、地域の目標として、全総計画と同じような看板の「地方創生」が必要であったと思います。

ただ、都市部を含めた全国にどこまで浸透するのは、国の政策と地方の受け止め方によると考えられるので、予測がつかないのも事実です。どのような理由があるにせよ、地方が試されていることに違いはないようです。

日本全体のバランスを考える上で、地方を活性化させるための政策は必要です。地方創生のような政策はしっかり続けてほしいと思っています。

竹中 以前から地方の過疎は課題とされてきましたが、これまではそれを解決できませんでした。今回の地方創生が少し違うと感じるのは、日本創成会議のレ

ポートがかなり説得力を持っていたからです。地方創生で重要なことは、人口減少と地方の経済の活性化に加えて、東京の一極集中の是正です。地方創生と今までの政策との違いは、それを具体的にメッセージとして打ち出したことだと思います。しかし、結果的に今もその状況は変わらず、待ったなしの状況です。

もう一つの大きな転機は、平成の合併です。上士幌町は結果的に自立することになり、具体的にどのような自立するのかという将来のあり方を町民と議論しました。その中の一つが都市と農村との交流で、そのために人とモノをつなぐICTも推進してきました。また、人口が減っても経済が回るように、町産品の価値の向上も考えてきました。これらの取り組みは地方創生と共通します。国は女性の活躍や生涯活躍など、いろいろ施策を打ち出していますが、それらは地方創生を実現するための施策であることを発信し続けていくべきだと思います。

佐藤 地方創生では、具体的にどんな取り組みをしていくべきかをいろいろと検討しましたが、津別町としてはこれまでのネットワークを見直し、そこから広げることができないかと考えました。そこで思いついたのが、今まで21年も続いている筑波大学ラグビー部の合宿です。まちなか再生をしていく上で、専門的な見地から意見をいただこうと、筑波大学でまちづくりや地域再生の研究を続けている先生を紹介いただき、町内にゼミ生が宿泊していろいろな調査をしてくださいました。それで驚いたのが、2010年の津別町の国勢調査結果が2040年の全国の人口ピラミッドに形状が似ているということです。あまり好きな言葉ではありませんが、津別町を課題先進地域と捉えて、本町を研究すれば国の将来の人口対策にもつながるのではないかという提案もありました。そうした経験から、改めて地方創生は人口問題だと感じています。

『地方創生を超えて これからの地域政策』を読んで、改めて地方創生をまちづくりや地域活性化の総体として捉えるのではなく、人口減少にどう対応してい



菅原 章嗣 氏

くのかという観点で捉えて、今後もいろいろな対策をしていこうと考えています。

人口減少の現状とその対策

小磯 皆さんのお話を聞いて、改めて人口減少問題に対する国の役割、責任の大きさを感じました。一方で、その中で自治体として何ができるのかを考えていかなくてはなりません。地方創生で提起された総合戦略策定の議論の中で、皆さんは自治体のトップとして、どのような政策を打ち出し、どこに重点を置いて自治体運営をされてきたのでしょうか。

菅原 喜茂別町は、ピーク時に比べると人口は3分の1程度になっています。早くから人口減少に対応してきたつもりですが、なかなか止めることができませんでした。それは自らの問題もありますが、都市から魅力的な情報が発信されてしまい、都市部に若い人が引っぱられてしまうという外的要因もあると思います。

人口減少対策としては、例えば、病院などの施設は採算の合わない時点で整理しながら、時代の流れに沿って対応をしてきました。ただ、喜茂別町では高齢化率のピークが過ぎたので、これから高齢化率は下がってくると思います。移住政策も早くからやっていて、お金のかかるものは切り捨てていくようにしました。足りないものはICTで補う、第3の手を借りる、他町村との共同作業を模索する、地域コミュニティを充実させる、押しつけ型から発想型に考え方を変えていくなど、いろいろな対策をしてきました。人口減少対策は、単純に子

どもが生まれればいいのか、長生きすればいいということではなく、総体で取り組むものです。

日本創成会議が示した人口減少のメッセージは、私たちのまちからすると遅いくらいだと思っています。ただ、地方創生で人口減少問題を全国民に印象付けられたという点では意義のあることだったと思います。

竹中 常にまちづくりの中心的な課題として人口減少問題を見据えながら戦略的に考えていて、そのターゲットは東京だと思ってきました。1千万人いる東京都民の中で、1万人に1人が上士幌町に関心を持ってもらえば千人になります。10年以上前、自治体が集まってスロータウン連盟を組織しました。そこでは、スピード社会の都市と、スローな時間が流れる農村地帯の違いを互いに認め合って共生しようというねらいがありました。農村地帯にある自然や食物など、日々の生活の価値を伝えていこうとしましたが、苦労がありました。

ところが、最近では上士幌町の人口が増えています。しかも首都圏からの移住者が出ていく人よりも多くなり、高齢化率も下がってきました。2015年に町内に認定こども園を開園しましたが、当初の入園者は102人、今は180人で近いうちに200人になります。2人目、3人目の子どもを産む多子の家庭が増えています。

よく地方には仕事がないと言われますが、そんなことはありません。農業や医療・福祉、建設業などは人手不足です。そういう仕事に合う人に来てもらえばいいわけです。

本町では町外から通勤する人が圧倒的に多いこともわかりました。調べてみると、原因は住宅がないことだったので、住宅対策を徹底しました。ハローワークも全国一律の情報提供ではなく、独自の無料職業紹介窓口を設けました。ピンポイントの施策では、簡単に人口は増えません。子育て支援や住宅対策、職業紹介など総合的な取り組みをした結果、半世紀以上減り続けていた人口が増え始めてきています。

佐藤 津別町では、筑波大学ラグビー部のほかに、千葉県船橋市と1983年につながりを持ち、その後、青少

年交流などを行ってきています。交流が始まった当時の津別町の人口は1万人弱で、船橋市は50万人ほどでした。現在は津別町が約4,800人、船橋市が63万人となっています。市長に、どなたか過疎のまちにお手伝いに来てくれる方はいませんかとお願いをしたところ、地元でフリーペーパーを発行している会社の編集長が下見に来ました。その方に実態を見てもらうと、次々にいろいろな人を連れて来町され、その結果、福祉関係の会社設立や空き家を活用した障がい者のグループホームの開所など、移住を含めた新しい動きが出てきています。

本町は車で30分もあれば北見市に行くことができるので、中学校までは自然の多い津別町で暮らす方が良いとの声もありますが、その後の子どもの進学を考えると北見市に家を建てる方が多いのです。地元には全国で約1割のシェアを持つ大きな合板会社がありますが、働いている約360人の従業員のうち半分が北見市と美幌町からの通勤者で、なかなか町内に住む選択をしてくれません。愛林のま^ちを宣言している本町の木材産業に関しては、木を伐^きって、植えて、加工して販売する一連の企業があり、横浜の崎陽軒のシュウマイ弁当の容器や成田山のお札なども本町で作られています。そのような地元企業がなくなってしまうと家族ごと転出してしまうため、企業に対する支援も行っています。それでも高齢化率は改善しておらず、人口はなかなか増えない状況です。

しかし、地元企業の支援や移住者対策、子どもの数を増やすなど、人口が減っても筋肉質な人口構造を目指していこうと取り組んでいるところです。

地域を元気にするさまざまな取り組み

小磯 移住定住政策は、近隣地域同士の奪い合いではなく、しっかりターゲットを首都圏に向けていくべきだと思います。

では、次に人口減少、超高齢時代に地方が疲弊する



竹中 貢氏

ことなく活力をもって生き抜く独自の施策についてご紹介ください。

菅原 地方で不可欠なのがICTやAIの活用です。労働力などの足りないものについては、これらの技術で補っていかなければならないと思っています。

例えば、喜茂別町では光回線が全戸に入っているのので、保健師が現地に行かなくてもテレビ電話で体調を確認したり、健康診断や診療データを共用して、救急時に医者がない場合も対応できるような取り組みをしています。2019年からは光回線と無線のスマートフォンを組み合わせ、災害時でも対応できるようクラウド化に切り替える予定です。

住民にも自ら汗をかいてもらっています。例えば、高齢者は病気にならないように、自身で健康に気をつけていただいています。早めに健康診断をすることも勧めていて、国民健康保険の高齢者医療費は徐々に下がってきています。町営のフィットネスセンターを整備して体を動かしてもらう環境も整えました。

喜茂別町はニセコ山系が近いので、外国人が違和感なく勤めている状況も出てきています。首都圏以外にも優秀な人材が世界中にいるので、外国人をどのように地域で受け入れていくのかというまちづくりも重要です。国内人口の約2%が外国人だそうですが、本町では3%ほどになっていて増える傾向にあります。町内ではWi-Fiがほとんど設置されているので、外国人対応にもつながっていて、移住しやすい環境づくりも行っています。

一方で、まちが小さくなると何でも町内だけで賄う



佐藤 多一氏

ことは難しく、お互いに持っている特徴をつなぎ合わせる対策をしなければと思っています。ただ、市町村合併は難しいので、地域間連携、広域連携に取り組もうと思っています。わかりやすい例が病院です。子どもを産めないような地域では困りますので、機能を補完しあう地域づくりを目指しています。

すでに羊蹄山麓と西胆振地域で広域的な連携をスタートさせています。先日も室蘭－岩手県宮古間のフェリー就航を記念して、北海道の観光PRを兼ねて宮古市に行ってきました。羊蹄山麓と西胆振エリアに札幌市南区を含めると、人口は約40万人。洞爺湖、登別、ニセコと有名な温泉地があり、今後は新幹線駅もできるので、戦略的には非常に可能性があります。一緒に組んで何かをやるには時間がかかりますが、将来のことを想定しながら動き出しています。

竹中 現在、上士幌町の人口減少は止まっていますが、さまざまな課題の中で集中と選択で政策を進めてきた成果だと思っています。

本町ではふるさと納税で多くの支持があります。この寄付金をどう活用するかというときに子育てで少子化対策夢基金条例を制定し、選択と集中の表明をしました。その基金で認定こども園の保育料無料化のほか、教育面でも外国人講師の採用や公営塾の開設などを実践しています。ちょうど国も少子化対策で保育園の無料化を検討していましたが、問題は財源でした。でも、私たちのような小さなまちなら、十分に実験することができると思いました。その結果、確かに人口が増えています。ソフトな政策は、成果が出るまでに時間が

かかります。いつからやるかが大切で、KPI^{*1}とPDCAサイクル^{*2}も重要だと思いました。数量化できないこともあります、できることは徹底してやる姿勢が大切です。

子育て施策の充実で人口が増えて、一定の成果が出てきました。そこで、次の展開として、健康寿命の延伸をターゲットに生涯活躍・いきがい基金条例を制定しました。この基金は、働く世代、アクティブシニア、元気なお年寄りがいつまでも元気でいられる環境づくりのために活用します。

もう一つは官民協働のまちづくりです。これまでは、産官学金労言にかかわる組織が一堂に会した取り組みは、あまりありませんでしたが、2018年に官民協働による会社が2社立ち上がっています。1社は「(株)karch (カーチ)」という観光まちづくりを担う地域商社です。今までは観光協会が担っていましたが、観光資源の発掘、旅行業などに加え、家畜ふん尿によるバイオマス発電の地産地消を意識した電力小売業にも参入し、収益性や経営を前面にした会社です。もう1社が、「(株)生涯活躍のまちかみしほろ」です。地域包括ケアや生涯活躍の場づくり、人材センターなど、公益性のある事業を通じてまちづくりを担ってもらおうと思っています。

佐藤 津別町でも上士幌町のまちづくり会社を勉強させていただき、2019年3月に同様の会社を立ち上げる予定です。地方創生の交付金を活用して、中核となる統括マネージャーを全国に公募したところ、49人の応募があり、そのうち10人に絞って、公開プレゼンテーションを行い、町民の声も参考に採用者を決めました。審査会では、私のような年代の人間と若者とのものの見方の違いに気づかされました。私の世代は、それなりの経験を積んだ比較的年配の方に目がいきがちですが、若者は将来一緒にやれる、やってみたいという視点を持っていました。

採用した統括マネージャーは30代で、外資系コンサルタントでの経歴がある人です。家族と一緒に本町に

※1 KPI

重要業績評価指標。組織において、個人や部門の業績評価を定量的に評価されるための指標。

※2 PDCAサイクル

業務を継続的に改善していく手法の一つ。計画 (plan) を立て、実行 (do) し、実行した業務を評価 (check) し、改善 (act) が必要な部分を検討し、次の計画に役立てる。

引っ越して、今は会社設立に向けた事業計画づくりを進めています。ふるさと納税の業務も移行しようと考えていたところ、早速、上士幌町と比較して本町の課題が指摘され、さすがだと思いました。会社の制度設計や立ち上げなど課題もありますが、これは楽しい仕事の一つです。

また、本町も2012年に全町に光回線を引きました。きっかけは、サンマルコ食品(株)の津別工場からの相談です。それまではISDN回線で、クリームなどが来るときに工場への画像伝送に時間がかかっていました。工場が古くなったので津別町以外のネット環境の良いところに建て替えも検討したいという意向が示されたので、国の補助制度を活用して町内全域に光回線を導入しました。環境を整備したので、今は新しく330人規模の新工場ができています。新築を記念して同社から町に福祉車両が寄付されたので、敬意を表してサンマルコに^{ちな}因んで「305」のナンバーにしました。

本町は1919年に津別村として誕生してから、2019年で100年になります。庁舎はオホーツク管内の中で一番古く、2018年に還暦を迎えたので新築する予定です。役場庁舎だけでなく、まちなか再生事業の一環として同時期に建てられたJAや消防庁舎などの建設も進める予定です。また、津別町は図書館活動が盛んなオホーツクの中で、図書館のないまちです。住民アンケートでは図書館と買い物環境の整備の要望が高いので、これらを含めてまちなか再生整備を進めていく予定です。10年くらいはかかりそうですが、合わせてソフトにかかわる政策も進めていきます。

また、本町には100%自社制作によりウェブ上で映像を提供している道東テレビがあります。これは千葉県船橋市とのつながりからできました。先ほどお話しした編集長に紹介していただいた人の中に映像会社の経営者がいて、本町を大変気に入って、家族で移住してきました。今は地域おこし協力隊の制度を活用して隊員となっていますが、2019年5月の隊員卒業後は、リノベーションした空き家のコワーキングスペースで事



小磯 修二氏

務所を開設して、展開を広げていく予定のようです。本町の美しい風景や人、グルメ情報などを発信してもらい大変助かっています。

小磯 私が関わっていた北海道大学公共政策大学院のHALCC^{※3}のメンバーも絶賛していて、津別町の魅力発信につながっています。そのようなスキルを持っている人に移住してもらうことが、地域の発展につながります。好循環を目指したシナリオを持って働きかけることも大事ですね。

国や北海道の役割は

小磯 最後に、改めてこれからの地域政策の中での国や北海道が果たすべき役割について、お考えをお聞きます。

菅原 私たちが目指していた地方分権は、なかなか進んでいないという気がしています。地方分権社会では責任が生じ、責任を持つことで個性が出てきます。先日の胆振東部地震のような災害が起きた場合には、縦のつながりも非常に重要なのですが、中央集権と地方分権の良いところと悪いところを吟味して地域政策を進めていく必要があります。個人的に、国には、国がどうあるべきかという、国づくりの理念を示してほしいと思っています。

小さな自治体ほど人材も減っています。以前はいろいろな権限を移譲してほしいと思っていましたが、人が減って権限が移譲されてもできない状況が出てきているので、そこで北海道庁に受け止めていただければ

※3 HALCC (ハルルク)

Hokkaido Academic Local Creation Conferenceの略で、2016年3月に津別町まちづくりアイデアコンペに参加したことをきっかけに、北海道大学公共政策大学院の学生が立ち上げた学生団体。学生主体に学生目線で津別町に地方創生に向けた取り組みを提言している。活動の様子は本誌2017年3月号(地域経済レポート特集号『マルシェノルド』)、2018年2月号の「若者からみる北海道の未来」シリーズを参照。

と思っています。農業など明らかに政策として道庁でしかできないこと、特殊なものがあるので、そこを道庁に積極的に受けていただき、迅速に決断できるようになれば、私たちもその中でできることがあると思います。お互いが持っている力をうまく活用しながら地域運営していけないかと考えています。

竹中 世界の大きな流れの中で日本を考えると、明治維新があり、そこから中央集権がスタートしたと思います。それから150年経って、地方の価値を再認識することが求められていると思います。

課題はいろいろありますが、国の役割は東京の一極集中をどうするかです。依然として、人と企業が集まっている現状です。サテライトオフィスやテレワークなど、企業が地方に移転するに当たっては、例えば企業には法人税の減免や福利厚生の特優策など、インセンティブを与えることが必要です。人の移動に当たっては、田舎の豊かさの再評価とともに、従来の不便だとか、貧しいとか、そういったイメージを一新する必要があります。そのためには、マスコミの役割も大きいと思います。いまだにマスコミの情報発信は東京が中心です。モノや金という従来の価値ではない、自分らしく生きられる豊かさが地方にはあるのに、埋没して発信されていません。

北海道も人口減少対策をやっていますが、地方に何を期待しているのかが見えてきません。ミニ東京である札幌の一極集中をどう食い止めるのか。道庁として、そこにメスを入れていないと思います。道庁が移住定住を進めるのであれば、例えば、地方転勤の場合、振興局所在地以外の自治体での居住を、家族と一緒に奨励してはどうかと思います。いろいろと課題があると思いますが、道庁が人口減少をどう食い止めていこうとしているのか、その思いやメッセージが伝わってこないのが残念です。

佐藤 今回の地方創生で事業を組み立てていく上では、地方創生の本部である東京との折衝が中心になりました。これまでは、職員が直接霞ヶ関とやりとりを

することがなかったのですが、今回のような経験をすると道庁の存在が薄くなった感じがします。これは担当職員も同じように感じたのではないかと思います。

振興局長をはじめ、幹部職員はだいたい2年くらいで異動されるので、管内の町村のことが理解できたところに次の勤務地に移ってしまうというのが実情だと思います。本来は、管内のあの町とこの町がこのようにつながれば良いなど、俯瞰的に見てアドバイスすることが道庁の仕事だと思います。できればもう少し長く勤務していただいて、しっかり力を発揮してから次の勤務地に移るようになって良いと思います。

小磯 今日は地方創生をテーマに座談会を開催しました。これまで地方創生という言葉はかなり浸透したように思います。それは、中央がすべてを決める仕組みへの閉塞感を皆が感じていて、地方が多様性を持って生き抜く時代になってほしいという期待でもあるように感じます。皆さんのお話をお聞きして、東京から出てくる画一的な発想では、人口減少時代は乗り切れない、地方の多様な思考から生まれる革新的な発想からこそ、閉塞感を打破するアイデアや実践が出てくるという思いを強くしました。これからも「地方が主役」という言葉に踊らされることなく、したたかな戦略を地方から提起していくことが必要だと思います。

今日は貴重なお話をお聞かせいただき、ありがとうございました。

プロフィール（五十音順）

佐藤 多一（さとう たいち）

津別町出身。京都産業大学卒業後、津別町役場に入り、監査委員会事務局次長、農業委員会事務局次長、企画財政課長を歴任。2006年津別町長就任。

菅原 章嗣（すがわら あきつぐ）

喜茂別町出身。中央大学法学部卒業。会社勤めを経て家業の養豚業を継承し、1990年に農産物販売企画会社を設立。1991年から町議会議員を2期務め、2004年喜茂別町長就任。

竹中 貢（たけなか みつぎ）

羽幌町出身。釧路教育大学卒業後、教育委員会社会教育主事として上土幌町役場に入り、社会教育課長を務めた。2001年上土幌町長就任。

小磯 修二（こいそ しゅうじ）

大阪市出身。京都大学法学部卒業。国土庁、北海道開発庁（ともに現国土交通省）で全国総合開発計画、北海道総合開発計画などに携わる。釧路公立大学学長、北海道大学公共政策大学院特任教授を務めた。北海道はじめて多くの道内市町村の総合戦略の策定、推進に関わっている。