

地方創生を巡る諸議論と今後の方向に関する考察 — 一国の施策の展開方向を踏まえて —

高村 義晴¹

¹正会員 日本大学教授 まちづくり工学科 (〒101-0062 東京都千代田区神田駿河台3-11-2タワースコラ S1211)

E-mail: takamura.yoshiharu@nihon-u.ac.jp

我が国を巡る急激な少子高齢化、人口減少等の流れのなかで、「地方創生」はまさに国策上も地域政策上も重要、緊急な課題となっている。現在そのための施策として、「地方創生戦略」が進められている。本論は、その始まりを2008年前後に創設された地域活性化施策に見出し、同事業の考え方、それ以降の国の関連施策の展開のなかから、「地方創生戦略」の特徴と課題、そして今後の展開方向について論じ、「地域創生」という考え方を提唱する。

Key Words : *Regional revitalization strategy, history, framework, further development*

1. はじめに（背景・目的）

「地域活性化」という言葉は、田中角栄政権の日本列島改造計画に始まるといわれる¹⁾。それ以降、近年でいえば、内閣官房に「地域活性化統合事務局」が設置（2007年10月）され、地域活性化施策が国策・地域政策上の1つの柱となる。本論で紹介する「地方の元気再生事業（2008年）」や「総合特区制度（2011年）」などもそのような文脈のなかで提唱された。しかしこの国全体の少子高齢化、人口減少等の大きな潮流の進展のなかで、出生率の低下、人口減少、地域経済社会の疲弊・凋落には歯止めがかからず、切実な危機感を背景に、2014年に「地方創生戦略（まち・ひと・しごと創生戦略²⁾」（以下、「地方創生」という。）が登場する。

同年12月に閣議決定された地方創生戦略のおわりには、その決意が雄弁に語られる。“国が果たすべき責任”、“地方創生は日本創生”など、国としての使命感に溢れる。

「地方創生」において、国は地方に対し、自立・自主的、そして真剣な取組みを迫る。そしてそのような取組みに対し財政・特別の配慮などの支援を多彩に力強く展開する。このため、自立・自主の精神をもち、そのような取組みを為しうる地域でなければ、その想いはあっても「地方創生」の土俵には上がってこない。

筆者は、内閣官房の地域活性化統合事務局に在籍（2009-2011年）し地域活性化施策の推進に携わり、そ

の後、学術の世界に足を踏み入れる。一方で、いくつかの地域活性化プロジェクトに関わってきた。実践のなかからその要所を見出すべく、2012（平成24）年度からは、非営利組織（翌年に社団法人化）を自らつくり地域の再生・創生活動に身を置く。この間、地域のうちから新たな価値を創造することで、「しごと」や「ひと」の創出に取り組む。

本論は、このような文脈のなかで、地方創生前夜ともいえる国の地域活性化施策を振り返り、実践の観点から、「地方創生」に見忘れがちになっている懸念等を浮き彫りにし、その改善に向けた提唱を行おうとするものである。「地方創生」の意義や政策論、計画論を論じるもの³⁾ではない。国の「地方創生」²⁾を土台に、その実践、すなわち「地域版総合戦略」の地方創生効果（人口減少・地域経済縮小への対応、持続可能な地域形成上の地域課題への対応）を着実に向上させる方法論について述べ考察しようとするものである。

2. 地域活性化の流れと「地方創生」

(1) 地域活性化施策の流れ

「地方創生（2014年）」は、それまでの地域活性化施策の考え方・進め方などを抜本的に見直すところから始まる。

a) 地域活性化施策の登場と流れ

従来の地域振興方策は、企業誘致・工場誘致、大規模公共事業の誘致など、地域の成長をけん引する機能や施設を地域に引き入れようとするものが主流であった。国の関係府省庁が、地域の振興シナリオを描き、それを忠実に地方が実施する“モデル事業”も少なくなかった。そこには、ひとつの成長の見本の型があり、それを見真似れば、徐々に地域はよくなっていくとの図式があった。しかしこのような“外発的発展”の図式は、もはや有効ではなりつつある。大規模な公共事業に頼ることも、国の財政が厳しくなるなかで限界があり、せつかく企業誘致や工場誘致を実現しても、長く地域に留まってくれる保証はない。国際競争が激化し、激しく経済が揺れ動かなかでこれらの撤退や縮小は日常茶飯事となる。すでにテクノポリス、テレトピア、リゾート法などの国提案の発展の構図も、地方が多様化し、問題が個別化するなかで難しくなる。

その行き詰まりから、より時代にあった合理的な処方箋が求められ、新たに“内発的な振興”を志向する地域活性化施策の流れが登場する。そこには表-1に示す新たな計画思想が底流する。ここでの「地域の活性化」とは「地域の資源や個性、特性を最大限に活かし、創意工夫のもと、地域の総力を結集し、信頼と絆を結び、持続可能な地域をつくりあげていくこと」であると考えてよい。

内閣官房地域活性化統合事務局（以下、「統合事務局」という。）が地域活性化施策を推進していたころ、「地域活性化」に関して言われていることを最大公約数的に言い表すなら、次の7つ要点が浮かび上がる。これらは、まさに「活力と誇りのある持続可能な地域づくり」に望まれる要件であり、地方が「地方創生」を進めるに当たっても重要な視点となり得る。

- ①地域の自律志向性による地域の多様な主体の参加（地域の自立性と多様な主体の参加）
- ②地域の文化や生態系、自然さらにはあらゆる地域の資源を生かし、創意工夫や創造性により、地域の潜在可能性を追求（地域資源の活用と創造）
- ③安全安心の暮らし、住みやすい環境、信頼と絆の地域社会、新たな豊かさなど、地域の総意による地域づくりビジョンの実現を追求（総合的な理念・目的と地域のビジョン）
- ④自然環境や生態系との一体性（環境との一体性）
- ⑤世代から世代へと引き継がれる継続性をもった営み（持続性）
- ⑥地域で生み出される付加価値が、あらゆる段階で地域に帰属し、その果実が地域にもたらされる循環型の地域経済（地域経済の循環性）
- ⑦地域住民や地域の連帯と人間的な成長（連帯と成長性）

ちなみに、この時期、統合事務局において地域活性化施策に関連し市町村と向き合うに当たって意識された思いは次のようであった。

- ①その土地や地域に秘められたものや生産手段の「新結合」を起爆剤として、地域の成長を目指す。“新たな新結合”
- ②外ではなく内を見つめ、地域のなかから何かを生みだそうとする。“内発的成長”
- ③地域のやり方、流儀にこだわり、地域の創意工夫を凝らす。“ローカル思想”

表-1 計画思想の新たな方向

分野。	近代から現代。	新たな方向。
思想。	近代的思想。	ローカル思想。
地域経済。	グローバル化する市場経済。	暮らしを機軸とする地域内循環。
地域社会。	個人を基調とする市民社会。	多様な共同体からなる共同社会。
環境・サステイナビリティ。	人間が環境を管理。	自然と人間との関係づくり。
地域文化。	普遍的なライフスタイル。	地域固有のライフスタイル。

出典：筆者作成

b) 内閣官房地域活性化統合事務局による施策

地域活性化への国の対応体制は、関係府省庁がそれぞれの所管行政の分野で、個々に対応する。これが実態としては基本となる。むろんこれだけ問題が複雑化・輻輳化し、様々な分野にまたがるなかでは、単に各府省庁の施策を合冊するだけでは解決は叶わない。組み合わせたり、その隙間を埋めたりすることが求められてくる。そうした各府省庁の取組みを補完するため、統合事務局が、横断的・総合的な対応や調整を担った。

この統合事務局は、「都市再生」「中心市街地活性化」「構造改革特区」「地域再生」の4つの地域活性化施策に関し、法に基づく本部の事務局機能を統合したものととして、前述したように2007年（平成19年10月）に設置された。2011年（平成23年6月）にはこれらに「総合特区」が加わる。また新たに「特定地域再生制度」が生まれる。1つ目の柱は、政策業務としての、地域の地域活性化プロジェクトを支援するための、これら法律の所管と運用、諸調整であった。

そして2つ目の柱は、具体の地域の活性化プロジェクトに対する相談対応である。全国を8つの地域ブロックに区分し、それぞれの地域ブロックごとに室を置き、具体の事案に即して、専門家の派遣や、国の施策・助成制度等の紹介、関係府省庁へのつなぎを行う。

地域の自主性・主体性、創意工夫を生かし、地域発の地域自身による挑戦を促すためには、国による「①契機の提供」「②よりきめ細やかで弾力的・総合的な支援措置」「③関係府省庁一体の力強い支援」が望まれた。そ

の際、統合事務局内には、次のような思いがあった。

- ①地域発の地域自身による「地域活性化プロジェクト」のインキュベーション機能（孵化機能）を志向する。
- ②地域発の地域自身による「地域活性化のモデルづくり」を目指す。
- ③地域自身による地域活性化に向け、現下の支援のシステム改革につなげようとする思い

しかしこのような新たな施策や取組みが精力的に展開されたものの、地域自身による地域活性化プロジェクトへの挑戦はいまひとつ力強さを欠いた。そこに次のような理由があった。そして「地域創生」につながっていく。

- ①このような施策によって提供されるのは、地域にあるビジョンなりプランがあった場合の実現手段にすぎない。このため、このような施策を十分に生かされるかどうかは、ひとえに地域の力量に懸っている。とりわけ求められるのは地域のプロデュース力であり、行政の各分野を統合する力量であろう。しかし多くの場合、これらが不足し、結果として中途半端な結果に留まりかねない。
- ②施策が対象とする地域は、結果的に創意工夫や地域の結集力に溢れるところとなり、一部の市町村に限られる。しかもそのような成功事例は、これらが欠乏しがちな市町村には、手が届かない可能性が高い。
- ③今世紀に入り本格化する地方分権の流れのなかで、国が地方への関わりを弱め、その結果、地方の実態を肌で感じにくくなり、地方に対する具体的な助言にも微妙に影を落とす。また地域の問題は地域によって著しく多様化し、もはや国が個別の地域の問題に対し有効な解決策を提示することも厳しくなる。

c) 地方の元気再生事業

そのなかで特筆すべき事業に、「地方の元気再生事業」がある。そこには、市町村だけではなく地域の多様な主体が地域活性化の主体となり得ることが雄弁に語られる。

2008-2009年度の2年間にわたり、統合事務局では、あくまでも地域の自由な意思と創意工夫にもとづき、地域が地域を元気にするための取組みに対し、その立ち上がり段階を支援する事業を展開した。「地方の元気再生事業」と銘打ち、テーマや主体、応募額に細々とした縛りをもうけず、全額を国費で助成するものであった。こうした枠組みからすれば、その応募状況には、地域活性化というものに対する、地域の多様な主体の明確な意志が表明される。また、その採択という選定結果には、その各主体ごとの具体性や実現可能性、創意工夫といった程度が映し出される。

図-1は、応募の状況と選定結果を、地域の類型別や応

募主体別に整理したものである。応募主体別では、NPO等の民間が、約半分の応募を占め、地方公共団体は、約18%にとどまる。官民が協議会をつくり連携するものが、約36%であり、もはや、地域活性化の世界では、行政単独で取り組むということが難しいことが浮き彫りになる。また選定された結果では、官民の連携式が圧倒的に出来がよい。今後の地域活性化は、もはや自治体だけががんばるということにはなりにくい。そして、予想以上にNPO等の民間・住民組織が、主要な担い手としての地位を確かなものにしつつある、ということであろう。

地域活性化における自治体の役割も、全体をプロデュースしたり、地域の民間や団体と組んだりするなかで、行政としての強みや使命を果たしていくことが、求められる。またそのような取組みを掘り起こしたり興したりすることも、今後の課題となる。これらのことは、地方創生にも重要な示唆を与える。

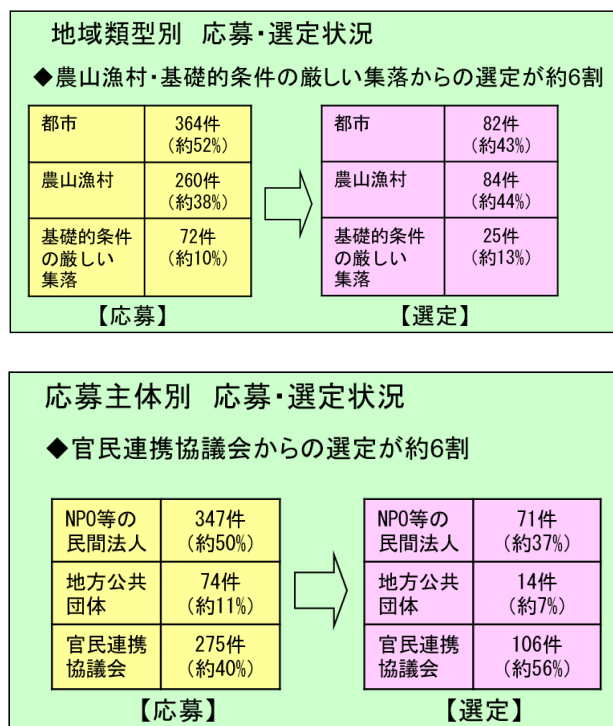


図-1 地方の元気再生事業（2009）の応募・選定状況

出典：統合事務局資料

(2) 「地方創生」の提案・創設とその特質

「地方創生は」、それまでの地域活性化施策とは、明らかに一線を画す。地域活性化施策の流れとは異にする。

その特質を挙げるなら、第1にこれまでの施策や取組みを反省し、その改善に真正面から向き合う。これまでの「縦割り」「全国一律」「バラマキ」「表面的」「短期的な成果（重視）」に、“地方の人口流出が止まらな

い原因がある”と指摘する。そこには従来、対処療法に傾きがちであった国の施策に対し、“根本療法的な解決策”を見出そうとする強い決意がある。これに関連し、これまで関係府省庁の“取組みの総合化”から、“取組みの一体化”の方向が示される。

第2の違いは、「国と地方」との関係にある。それまでの活性化施策は、地域の自主的な取組みを前提にその隘路の解消・緩和に、取組みを促進させたり、ある一定の考え方なり方向性を示すことで、その方向にある取組みを推奨、掘り起こしたりした。少なくとも、地域にその取組みを鋭く迫るようなことはなく、主体はあくまでも地域にあった。地域が主であり、国は従でしかなかったといってもよい。このことは一面で地方任せになりやすいことは否めない。これに対し、地方創生では、明らかに国が主であり、地域にも主であることを要求する。

第3に地域の振興方式(施策の考え方)にも違いがある。地域活性化施策では、地域が自主的に取り組みやすい環境を整えることに主眼がある。環境操作主義といってもよいかもしれないが、取組み環境を整えることが国の責務・使命と考えられる。けれど、地方創生では新たな機軸として、取組みの根源となる「ひと」「しごと」そして「まち」に直接、踏み込む。これらの創生要素を抉り出し、それぞれを操作し、そこに循環関係等の構図をつくり出そうとする。このような地域振興・創生のメカニズムにまで踏み込み施策しようとするのは、かつてのテクノポリス構想(1983年)など、例は極めて少ない。

第4に「ひと」といった、これまでの国の府省庁では扱いにくかった対象を中心に据える。それまで関係府省庁が対象としてきたのは、あくまでもそれぞれの府省庁の所管に関わる人の活動や行動等であり、「ひと」の1側面ではしかなかった。これに対し、「地方創生」では、ともかくも全人間的な「ひと」を取り扱う。そうして地方版総合戦略では、“地方創生とは言うまでもなく「ひと」が中心であり、長期的には地方で「ひと」をつくり、その「ひと」が「しごと」をつくり、「まち」をつくる²⁾”とする。そして付加価値なり価値創造の源泉を「ひと」とする。

このように地方創生の最大の特徴は、根本的療法を志向し、地方に自主・自立を鋭く迫り、大胆に問題に切り込むところにある。地域の思いだけではなく、あくまでも地域の行動が求められる。このため思いはあっても、疲弊し創生行動を起こせずにいる地域は斬り捨てることにもなりかねない。

3. 地方版総合戦略の実践上の構造的問題

地方創生戦略をもとに、忠実に地方版総合戦略を着実に

に実行に移していくなら、地域がもつ潜在可能性を十分に発揮する地方創生できると漠然と思われがちであるが、そこにはいくつか留意すべき点がある。それは、地方創生戦略そのものに関連、あるいは地方版総合戦略の運用だけではない。行政そのものに深く内在するものもある。

(1) 人口減少・地域経済縮小の原因とそれがもたらすもの

人口減少・地域経済の縮小は、一言でいってしまえば、「需要の減少」現象を現出させる。これに対応するには、「需要の創造」が求められ、それには「付加価値創出」なり、「新たな価値創造」が有効と考えられる。この考え方は、現下の国土形成計画⁴⁾では、「イノベーション」という言葉で表現される。まさにこれからは「価値創造の時代」といってもよい。

ここで求められる「価値」とは、なにも「物理的価値(安全安心、利便性、快適性、効率性等)」に限定されるものではない。感動、経験・体験、有意義な時間、思い出、楽しさといった「情緒的価値」もあり、さらには「精神的価値」もある。精神的価値とは、人生にとっての何かを気づかせてくれる、語り掛けてくれるなどである。地方創生において、物理的価値のみが「ひと」を惹きつけるのではない。これが唯一の貨幣価値をもつものでもない。近年叫ばれる「コトづくり」の流れは、情緒的価値・精神的価値が、物理的価値に劣らず、地域の人を惹きつけ、仕事を生み出すことを教えてくれる。

さらにいうなら、時代の変化のなかで「失われたもの」「変質したもの」も多い。これらを何らかの形で補充又は補完していかなければ、地域の維持は微妙に困難なものとなっていく。「地域から失われたもの」はひと、人口だけではない。まずは様々な需要が失われる。宅地・床需要、交通需要、購買ニーズ、利用者ニーズ等々の経済的なものである。しかしそれだけではない。「地域が脈々と受け継いできたもの」も失われる。地域の楽しみ、地域の絆、人情・誇り、地域の美意識などである。これらは地域の潜在可能性を縮小させかねない。

「著しく変質したもの」もある。まずは「地域のつながり」である。人のつながり・結びつき、地域の共同・共助社会、子どもを介してのつながりなどである。これらの変質は、地域の循環、連鎖、連携にも微妙に影響する。地方創生にも関連してくる。そして変化に対する「地域の対応力・解決力」も変質する。家族・個人での解決力、地域のリーダー、地域維持の担い手・労働力などの減退・減少である。かつてチャールズ・ダーウィンがいみじくも言ったように、「強いものが生き残るのではない。環境の変化に順応できるものが生き残るのだ」。これから、環境変化への対応力は、これからの地方創生

の重要なテーマとなり得る。

(2) 地方創生戦略の2つの汎用モデル（概念化）がもたらす歪み

地方創生戦略では、大きくは2つのモデルが描かれる。まず「ひと」「しごと」そして「まち」について、個々の地域の特殊性などを排除した“一般的な汎用モデル”が想定される。そしてもうひとつ，“地方創生方式”として汎用性のある「循環モデル」が提案される。この汎用性で組み上げられることで、地方創生戦略も汎用性を帯び全国展開が可能となる。

けれども一方でそれは、地域における地域独自のものの考え方・見方、生活様式、先人から受け継いできたもの、風習・美意識・価値観、ひとのつながり・絆等による、「生身の人間による喜怒哀楽、躍動感あふれる営み、共感の拡散」が削がれ軽んじられる懸念を孕む。地域独自の特殊事情や地域に根差したものの考え方・知恵による“地域独自の解（特殊解）”を見失いかねない。個々の地方版総合戦略には、地域固有の「実情・特殊性」「住民の行動基準・価値規範」「つながりや絆」「美意識や生活様式・生き方」によって組み上げられなければならない。地域のひとが共感し、それぞれの行動やつながり（連携・結集性等）に影響を及ぼすものでなければならず、どうしても地方創生戦略のこれらモデルを、地域独自のものにカスタマイズ（地域の独自性・特殊性を映す再構築モデル）することに求められるのだ。

地方版総合戦略の主体となる個々の地域は、それぞれに特殊性・固有の諸事情を抱える。地域の生い立ち、地域に対する想い、愛着・つながり、その土地に受け継がれるもの、価値観・生活様式などさまざまである。けれどそれらの特殊性等を捨象し、横並びにすれば、そこに共通するものが見えてくる。“概念”としての地域（ひと・しごと・まち）である。そこに国としての使命や可能性などを加味して問題を再構築すれば、国としての施策ができて上がる。しかしそこで対象とされているのは、あくまでも概念された地域であり、生身の具体の地域、個々の地域ではない。国の施策は、必然的にこのような概念化という過程を経るため、地域の特殊性・固有事情、地域の価値観・ものの見方をもともと捨象する。

(3) 地方版総合戦略の計画・手法論が内包する懸念

各地方公共団体は、国同様、地域課題にもとづく適切な短期・中期の政策目標を設定し、「地方版総合戦略」の進捗を検証し、改善するPDCAサイクルを確立することが重要である。このため「①重要業績評価指標（KPI）の設定」とそれに基づくPDCAサイクルが回しやすいよう、「②ロジックツリーによる取組みの体系化」の二つの考

え方が一般には採用される。これらの導入自体は、近年、交付金制度（都市再生整備計画事業等）でも普通にみられる。

しかしながらこのような目標指標の設定なりロジックツリーの考え方は、「価値創造」「循環（連鎖等）」を追求し、各取組みなり事業間の相互連携、波及、組み合わせなどを意識して相乗効果・創発効果を活発化させることが重要となる「地方版総合戦略」においては、不都合も内包してしまう。たとえば評価指標との因果関係が明快でない取組みは、可能性の萌芽があったとしても切り捨てられやすい。また相互に作用しあう循環などの複雑な連関性・循環性なども、単純化されやすいなどの憾みがある。

これらが次のような難点をもたらす。実際の地方版総合戦略を見るかぎり、このような懸念はぬぐえない。

- ① 市町村として責任もってPDCAサイクルを回し、的確に計画をマネジメントするには、市町村がコントロールしやすい取組み、結果がある確実度をもって見えやすい取組みに限られやすい。
- ② ロジックツリーの検討を通し選定された取組みは、個々に管理されるため、取組み間の連携、相乗効果の発現などには注意が払われにくい。
- ③ 地方版総合戦略に記載されたい多様な主体の取組みには関心が払われにくく、次の局面に向けての育成、醸成などの地域の潜在可能性を拓く取組みが後回しにされやすい。

(4) 行政に内在する限界

地方創生戦略では、従来の政策が、人口減少や地域経済の縮小に対応できてこなかった要因として5つを挙げ、そのなかで、前述したように「縦割り構造」「（全国）一律の手法」などにふれる。これらのことを肝に銘ずべきことは言うまでもないが、それだけでこれらが解消するわけではない。そのことは、地方創生の直接的主体である市町村行政についてもいえる。実は、これらは行政そのものの使命、規範・倫理に関わるため、その危険性から解き放たれることは厳しく、これらに陥らないような補完策を併せて講じていかなければならない。そのため議論が必要とされる。一つひとつ検証していく。

（分業制）

まず行政組織は、専門性が高く「分業体制」で成っている。災害などの非常事態のことを考えれば、分業体制をとることで専門性を高め、責任分担を明確にし、漏れをなくすることもできる。それを縦割り構造と揶揄しようと、解消そのものは困難である。

私たちは、なんらかの目標を達成しようとするとき、いくつかの部分に分けて、制するという。現代

社会は、このような考え方をうけずしては運営されず、分業により営まれる。行政も組織で仕事をする以上、宿命的にこの性格を帯びる。

このため地方創生にも不都合が及び寄る。1つは、所管分野ごとの分業とならざるを得ない。空間としての「まち」「しごと」「暮らし」など、行政の各部局の組織ごとの業務に解釈され関連する部分が切り出される。これらの全体が、必要とされる地方版総合戦略のすべてを網羅していることにはならない。地域の結束力、変化への適応力などは、実は重要であるが、行政の対応業務とはなりにくい領域は必然的に出てくる。取組みに「漏れ」や「隙間」が出てきやすいということを意味する。さらに言うなら、このような行政の分業体制は、各部署にとって自分が関係する個の部分に目が注がれ全体にまで気を配ることはなくなる、全体が見えなくなるのだ。このため、他の取組みとの相乗効果、組み合わせなどの、「創造的想像性」が貧弱となりやすい。

物事を漠然とひとつの全体として見るのではなく、小さな個まで細かく分けて、その個がたくさん集まったものとして物事を捉える。全体そのままではなく、それを個に分けていくことで見えてくる世界。大きなことでも小さなことに分割して、小さいことから少しずつ達成していき、最後には大きなことを解き明かしていく。それが西洋思想の特徴であり、科学の世界である。けれど、生活系・暮らし系は、このように細部に分け入るため、分割を繰り返すことで、全体が見えなくなってしまう。ぼやけてしまう。

（公平性・平等主義）

次は、公平性である。特に市町村にとって、住民や地域の関係者を公平・平等に取り扱うことは、極めて大事なことであり、明快な説明責任を果たせない限りは、特定の主体に便宜を図ったり、特別扱いをしたりすることは許されない。けれどそこにも不都合が生じやすい。合理的根拠に裏付けられる説明が構築できない限りは、特段の便宜を与えられないとすることが、特に情熱をもって何かを起こそうとする取組みの芽を摘んでしまう。地方版総合戦略において大事なことは、このような芽を育てることにあるにも関わらずにもである。

4. 地方版総合戦略のための「新たな地域創生構想」の提唱

需要減少地域の創生には、何らかの新たな価値創造が欠かせない。切迫感に迫り立てられるのではなく、地域の自在遊戯な精神、共同・共助の精神を基盤として、地域の多様な主体が自在につながり合い、多様な価値を継続して創造していく仕組みなど、地域の潜在性をさらに高

めていく議論が望まれる。それは懸命に地方創生に取り組む地域が、より価値創造を起こしやすく、地方創生を確実に手繰り寄せる、地域のための地域による地方創生論ともなる。それを本論では、「地域創生」と名づけたい。

（1）新たな視点

地域創生の展開に当たっては、いくつかの新たな視点が望まれる。第1に、多彩な支援メニューの提供にとどまらず、多様なビジョン、構想づくりに関しても、地方に手を差し伸べていく。そのためには地方が地域の実情・状況、さらには住民の実感から見て、極力着想しやすい構想をメニュー的に提供していくことである。第2に市町村が地域の新たな価値創造、創生活動をすべて把握し、マネジメントすることは至難に近い。先ほどの「地方の元気再生事業」の例によれば、NPO等の非営利団体・市民団体・民間等多様な主体が自主自由、遊戯自在の精神をもって行う取組みを掘り起こしていくことが効果的である。このためには、市町村が制御しないプロジェクトについても、それがその潜在可能性を開花させる余地・弾力性を内蔵させていくことが望まれる。そして第3に、「ひと」「しごと」「まち」を独立的に捉えるのではなく、それらを積極的に関連づけ、連携、相乗効果、拡大、そして循環構造を生み出す地域ならではのやり方に挑戦していくことが求められる。

そうして、どのような社会像を描くかについて、地域で議論を進めていくことである。それが、地域が生き抜く覚悟を諒解し、結束力と真剣さを生み出す。それは例示的に示すなら「共感社会」「創造・工夫社会」「つながり活動・ビジネス活発化社会」「皆で生き抜く覚悟に溢れる社会」などとなろう。それを継続的に取り組むため、経済的手法の導入によって実現していくことも必要となる。

（2）多様な価値創造のアプローチ

地方版総合戦略では、まず「しごと」「ひと」「まち」は独立事象として扱われる。その上で「しごと」には付加価値創出が望まれる。「まち」には、「しごと」が「ひと」を手繰り寄せ、手繰り寄せられた「ひと」が「しごと」をつくり出すスパイラルな関係性（循環）が要求される。

けれど、地域をつぶさに観察するなら、このような単純な構造にはない。「ひと」は、「しごと」を生み出せば、単純に手繰り寄せられるということにはならない。そこには地域の暮らし、誇り、つながり、楽しみなどが重層的に絡み合う。地域の美意識・暮らしのスタイル、活かされていない潜在的資源等に魅せられ「ひと」が惹

きつけられたりもする。地域自らが自分の地域やまちを見つめ、魅力を掘り起こし、そこに磨きをかけたり、地域のなかで住民相互がつながり合い、起業興しに懸命に取り組んだりする姿が共感を呼ぶこともある。「まち」も空間としての側面を越えて、そこに先人たちの想いや願い、そして今に生きる人たちの美意識・価値基準、文化が映し出されるものとして見れば、「しごと」を生み出したり、他の要素と関連し合い「ひと」を惹きつけたりもする。これら「しごと」「ひと」「まち」は独立事象ではなく、それぞれが嵌合し合い、重なり合う。このような見方を積極的にすることで、地方創生が描きだす単純なシナリオより、はるかに地域の強みを生かし、地域が取り組みやすい、地域の結集がなされやすい「多彩な正のスパイラル」を見出すことができる。

5. 新たな地域創生構想の試案

内閣官房時代、東日本大震災の復興、社团活動時代、そして研究者の一員としての活動のなかで、つねに見つめつけてきたのは、地方創生の言葉をつかうなら、「ひと」を中心に、「まち」「しごと」、さらに言うなら「暮らし」「つながり」「楽しみ」などを含めて、そこに関連性を生み出し（図-2参照）、「連携」「連鎖」「拡張」などのつながり、相乗効果を生み出し、新たな連携・循環構造（図-3参照）を築き、地域をスパイラルに強くする地域づくり構想が描き出せないかということであった。それにより“人口減少、少子高齢化等の急速な進展により需要減少に傾く地域が、地域の総力と知恵を集め、誇りと活力をもって生き長らえる地域社会を形成していく”。その原動力となるが、「新たな価値創造（小さなイノベーション）」であり、潤滑油となるのが、地域の生活様式（ライフスタイル）であり、土地に受け継がれる美意識であり、人のつながり（価値の共有）、共同・共助の営みなどであった。

総じて、地域には豊かな潜在的魅力資源や“ほんもの”がある。しかしそれらはそのままでは潜在可能性にしかない。それが花開くためには、そこに新たな使い方、楽しみ方を組み合わせ、「しごと」にしていく。そのためには「ひと」による「価値創造」が要る。この地方の潜在可能性と、大都市等に居住する「ひと」の価値創造を結び付ける新たな仕掛けが「二地域就労構想」である。もともとは論者が命名したもので、国土形成計画にも位置づけられる。また「ライフスタイル」や「土地の美意識」を基軸に、「しごと」「暮らし」「誇り」「楽しみ」の間につながりをつくり出し、地域に新たな連鎖・循環構造を生み出そうとするのが、「ライフスタイルのブランド化」であり「土地の美意識」による地域づくり構想

である。さらに地域の「しごとづくり」に取り組む人たちの思いのなかに共有価値を創造し、それを軸に同じようにして連鎖・循環構造を目指すのが「なりわいコミュニティ構想」である。（図-4参照）

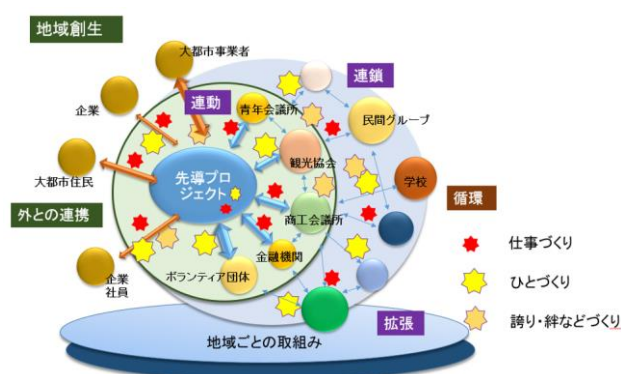


図-2 地域創生の連携・循環構造 (1)

出典：筆者作成

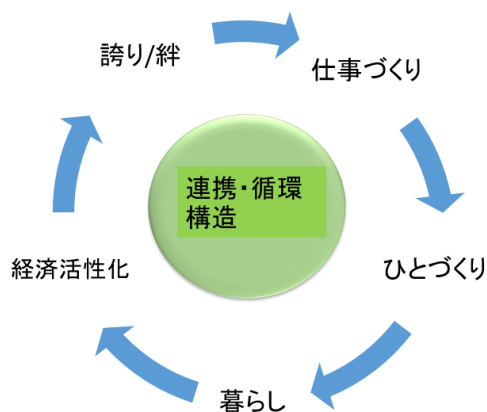


図-3 地域創生の連携・循環構造 (2)

出典：筆者作成

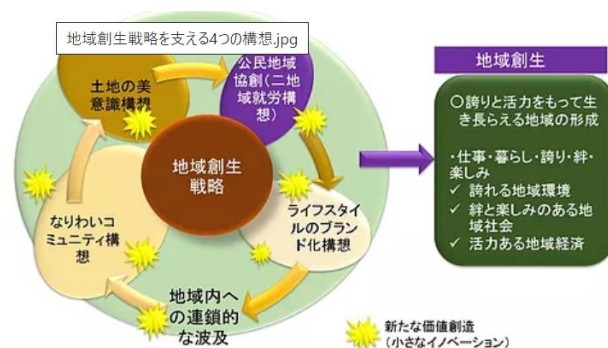


図-4 地域創生を支える4つの構想

出典：筆者作成

(1) 二地域就労構想⁵⁾

二地域就労構想とは、“大都市等との協創による地域の生業・仕事づくり”に他ならず、そのための具体的な方法論を提唱するものである。

地域のこだわり・美意識に彩られた仕事・人などに共感する「大都市や他都市等の人材・企業」。それらの方々と、「地域の人や事業者・地域等」とを結びつけ、そこに新たな付加価値を創出することで、生き生きとした地域の生業・仕事を興す取組みをいう。それにより双方が潜在可能性を花開かせていく。

二地域就労の核心は、大都市等に住む人が、地方の生業・仕事づくりに関わるところにある。この一点こそが要諦であり、さまざまな形態が想定されます。地方に居住しているか否かに関わらず、地域の生業・仕事づくりに寄与するのであれば、テレワークや、時々の来訪、短期的な滞在・就労、極端なことをいえば、大都市等に居住し、地方と組み地方の商材・サービスを大都市等に売り込んだり、コラボ商品をつくり出したりしてもよい。企業・団体、集まり、個人など主体も問わない。

(2) ライフスタイルのブランド化による地域づくり構想⁶⁾

「ライフスタイルのブランド化による地域づくり」とは、これからの地域づくりを模索する中で、市場経済の生活文化産業化の動きや、高松、長浜、沼津等の地方都市の事例を踏まえ行き着いたものである。

「ライフスタイルのブランド化」とは、単にお洒落や流行のスタイルを提案しようとするものではない。それぞれの風土のもとで育まれる伝統的な暮らしや、地域の個性、美意識・作法等を見つめ直し、地域固有のライフスタイルを生み出すことである。スローライフに徹底してこだわる「スローシティ」なども、この「ライフスタイルのブランド化」の一つのイメージと考えてよい。健康寿命、ペットなど、今後、様々なライフスタイルが想定される。

ブランド化をとおして、地域の潜在可能性を花開かせ、人の定住・交流、地域の産業の活性化、信頼と絆の再生、地域の誇りや愛着の創出などを目指す。それによって、持続可能な都市や地域の創生を達成しようとする。これが、「ライフスタイルのブランド化による地域づくり」であり、ポスト工業社会の地域のあり方、暮らしを機軸とする新しい地域戦略に他ならない。

(3) 土地の美意識と仕事づくり構想

地方の土地、土地は、固有の地域の文化が息づき、多彩な祭り・伝統芸能、生活文化、作法に彩られる。地域の感性や豊かな四季に包まれた暮らし。先人から連綿と受け継がれてきた美意識。地方には、その地に根差した暮らしがあり、美しい日本の暮らし、“ほんもの”がある。

地方の地域には、美しく、豊かな暮らしの楽しみ方、

美意識・こだわり、作法、自然観などを広くお伝えし、そこで繰り広げられるものづくりなどに秘められた想いや願いを明らかにすることで、その魅力を引き出そうとする取組みとして、それぞれの地域において「地域特有の美意識プロジェクト」を提唱する。それらに彩られることで、その地域の「ものづくり・しごとづくり」なども新たな輝きを増し、そこに新たな価値が創造される。

(4) なりわいコミュニティ構想⁷⁾

起業者・小規模事業者など相互の心の拠り所として、そこにみんながつながりながら、助け合い、刺激や情報交換、さらにはビジネス上の恩恵を受けながら、銘々が自分の事業をつないでいく。そこには多彩な起業者等の結びつきによるクリエイティブな営み（小さなイノベーション現象）も活発に見てとれる。

このような起業者・小規模事業者等の集まりを、共同体的集団に見立て“なりわいコミュニティ”と名づける。それを地域に形成することこそが、起業者・小規模事業者等が銘々の事業を継続させる大きな手助けとなる。心の支えと併せビジネス上の恩恵をもたらす「新たなソフトインフラ」ともなり得る。そしてその諸活動に共感し、公的機関だけでなく、地域内外の力がそこに集まり、“なりわいコミュニティ”を支えることになる。

6. おわりに

全国を見渡すなら、何百年も生きつながれてきた地域が、この21世紀のほんのわずかな時の流れの狭間に、その生命力を衰弱させ、生存そのものを危うくする。なにごとかの知恵なり秩序というものが早急に求められる。

「地方創生」及び「地方版総合戦略」は、まさにこのような切迫した一大事に立ち向かう。その成否は、まさに国の果敢な取組みやリーダーシップに関わることは言うまでもないが、もう一方で地方版総合戦略が、地域の創意工夫、新たな価値創造、そして地域の力の結集のもと、地域の潜在可能性を花開かせられるかどうかにか懸かる。地域住民にとって、「まち」とは先人らの思いや願いを受け継ぎ、そこに自分らの営みを誇りをもって溶かしこみ、次の世代に引き継いでいくものでもある。本論は、このような思いをもって、地方版総合戦略のための提案を行ったものである。いささかでも、役に立つところがあれば、幸いである。筆者自身、引き続き、ここでの提案の具体化に向け、わずかながらでも貢献していきたいと願っている。

参考文献

- [1] 小川長, 「地域活性化と地方創生」, 尾道市立大学経済情報論集 Vol. 2, 17-37, 2017.
- [2] 閣議決定, 『まち・ひと・しごと創生総合戦略』, 2014.
- [3] 井上武, 「地方創生の意義と課題についての一考察- 従来の主要な政策との比較から-」, ふくい地域経済研究 Vol. 24, 49-67, 2017.
- [4] 閣議決定, 『第二次国土形成計画』, 2015.
- [5] 高村義晴, 「二地域就労構想の提唱と実践」, グローバルビジネス学会全国大会, 2015.
- [6] 高村義晴, 「ライフスタイルンブランド化による地域づくり構想の提唱」, 福山市立大学都市経営学部紀要 47-62, 2012.
- [7] 高村義晴, 「三陸沿岸における起業者特性とその支援策に関する研究」, グローバルビジネス学会全国大会, 2018.

2020年?月?日 受稿

2020年?月?日 受理

VIEWS ON REGIONAL REVITALIZATION AND WHY IT REQUIRES FURTHER DEVELOPMENT

- TAKING INTO ACCOUNT ON THE DEVELOPMENT OF THE JAPANESE NATIONAL POLICY

Yoshiharu TAKAMURA

With the rapid declining birthrate and aging population, and the declining population, an initiative "regional revitalization" has become an important and urgent issue in terms of both national and regional policies in Japan.

To this end, the Japanese government has set a new strategy, the "Regional Revitalization Strategy".

The author studies that the history of the developments of the regional revitalization policies from 2008, and discusses how the regional revitalization policies should develop.