

地方創生の観点で取り組む社会課題の解決

まきせ
牧瀬 みのる
稔

関東学院大学法学部准教授・社会情報大学院大学特任教授

1. はじめに

筆者は行政学を専門としている。筆者が意識しているのは机上の学問ではなく、実践的に役立つように進めている（机上の学問を否定しているのではない。筆者のスタンスを明示した）。今日まで20年以上にわたり、地方自治体の政策づくりを後方支援してきた。

近年、筆者が相談を受ける社会課題は、子どもの貧困、孤独死・孤立死という、とても重たく個別的内容がある。同時に、自治体職員の長時間労働（働き方改革）、地域情報化（DXやAI、IoTなど）、人口減少、地域経済の活性化（地域活性化）といった（筆者の心情的に）前向きに取り組める社会課題もある。このように一概に「社会課題」と言っても、その内容は多岐にわたっている。

特にVUCAの時代では、社会課題がますます複雑怪奇となっている。VUCAとは「Volatility」（不安定）、「Uncertainty」（不確実）、「Complexity」（複雑）、「Ambiguity」（不透明）の頭文字をつなぎ合わせた概念である。従来の経験が活用できず、数年先がまったく読めない状況となっている（昨今では新型コロナウイルス感染症の影響により、数か月先の予測も困難となりつつある）。

VUCA時代に発生する社会課題は、多くの場合は、地方自治体が単独で解決できることはできない。そこで地方自治体の外にある多様な資源と連携・協力し、社会課題の解決を探る傾向が強まっている。外にある多様な資源とは、民間企業や大学、地域住民など多くの主体を意味する。そのようなこともあり、近年、筆者は地方自治体と民間企業など

をつなぐ（ブリッジする）役割も担っている。

以上を背景に、多様な社会課題の中でも、本稿は地方創生という観点から社会課題の解決を模索する事例を紹介する。全体的に読者に対する問題提起という意味がある。

本稿は、次の流れで進める。次章（第2章）では、国をあげて進む「地方創生」の概要を明確にする。第3章では事例紹介である。人口減少の克服と地域活性化に絞り言及する。第4章は地方自治体だけではなく、外部主体と連携・協力することの意義を論じる。そして最終章（第5章）である。改めて社会課題を解決するために地方創生から取り組む意義を説明し、本稿を締めくくる。

2. 地方創生の意味

最初に「地方創生」の意味を確認する。2014年9月、国に「まち・ひと・しごと創生本部」が設置された。そのため2014年を地方創生のスタート年と捉えることがある。同年12月には「まち・ひと・しごと創生法」（通称「地方創生法」）が制定された。その結果、国と地方自治体において地方創生が本格的に進むことになった。今年度で7年目を終えようとしている。

まち・ひと・しごと創生本部が設置された背景には、2014年5月に民間研究機関「日本創成会議」（座長・増田寛也元総務相）が発表した調査結果（「増田レポート」とも称される）が大きく影響している。

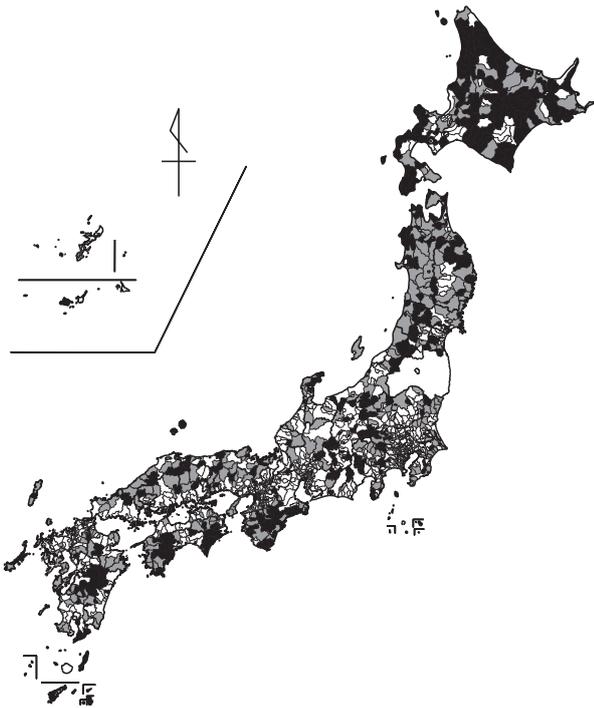
同レポートには2040年に消滅する地方自治体が「消滅可能性都市」という表現で記されている。図1の灰色と黒色が消滅可能性都市になる。なお、福



【牧瀬稔氏のプロフィール】

法政大学大学院人間社会研究科博士課程修了。民間シンクタンク、横須賀市役所（横須賀市都市政策研究所）、（公財）日本都市センター研究室（総務省所管）、（一財）地域開発研究所（国交省所管）を経て、2017年4月より、関東学院大学法学部地域創生学科准教授。現在、社会情報大学院大学特任教授、沖縄大学地域研究所特別研究員等を兼ねる。今年度は、北上市、日光市、ひたちなか市、春日部市、東大和市、新宿区、西条市、美郷町、高浜町議会等の政策アドバイザー、さらに、JTBコミュニケーションデザイン等の民間企業のアドバイザーに就いている。審議会等では、厚木市自治基本条例推進委員会委員（会長）、相模原市緑区区民会議委員（会長）、相模原市シビックプライドの推進に関する検討委員会委員（会長）、スポーツ庁参事官付技術審査委員会技術審査専門員等の委員に就いている。

図1 消滅可能性都市一覧



- 人口移動が収束しない場合において、2040年に若年女性が50%以上減少し、人口が1万人以上の市区町村（373）
- 人口移動が収束しない場合において、2040年に若年女性が50%以上減少し、人口が1万人未満の市区町村（523）

資料：一般社団法人北海道総合研究調査会（HIT）作成
注：日本創成会議のホームページ（<http://www.policycouncil.jp/>）からダウンロード

島県は調査対象外のため白くなっている。同レポートは、全国の市区町村の半分にあたる896地域を名指して「消滅する可能性がある」と主張した。余談になるが、国が進めているのは地方創「生」であり、同レポートを発表した団体は日本創「成」会議である。読み方は同じでも字が異なる。よく間違え

る傾向があるため言及しておく。

国は、2014年に「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」と「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を閣議決定している。これらには重要な数値目標がある。それは「2060年に1億人程度の人口を確保」である。国の推計によると、2060年に日本の人口は約8,674万人まで減少すると予測している。地方創生は約1億人までもどす（かさ上げする）ことが目標である¹。

図2は、地方創生法に明記されている目的規定である（第1条）。同条文に地方創生の実施すること、目指すことが明記されている。第1条を確認すると、地方創生が意図しているのは12項目あるようだ。

図2の第1条だけでは、地方創生の目指す内容が不明確である（12項目もあると焦点がぼやけてしまう）。そこで別の視点から考える。国の「まち・ひと・しごと創生本部」の英語表記を見ると「Headquarters for Overcoming Population Decline and Vitalizing Local Economy in Japan」とある。「Headquarters」は本部という意味になる。そして「Overcoming Population Decline」は「人口減少の克服」と訳せる。後半の「Vitalizing Local Economy in Japan」は「日本の地域経済に生命を与えること」と捉えられ、つまり「地域経済の活性化」となる。このことから、地方創生の大きな目標は、①人口減少の克服、②地域経済の活性化（地域活性化）、と捉えることができそうだ。

¹ ここで使用している数字は、2014年12月27日に発表された「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」である。現在、地方創生は第2期に入っている。2019年12月26日に発表された「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン（令和元年改訂版）」を確認すると、2060年の推計人口は9,284万人と変わっている。一方で2060年の目標人口は「約1億人」であり、目標そのものは変わっていない。

図2 まち・ひと・しごと創生法第1条

(目的)

第1条 この法律は、①我が国における急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、②人口の減少に歯止めをかけるとともに、③東京圏への人口の過度の集中を是正し、④それぞれの地域で住みよい環境を確保して、⑤将来にわたって活力ある日本社会を維持していくためには、⑥国民一人一人が夢や希望を持ち、⑦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、⑧地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保⑨及び地域における魅力ある多様な就業の機会の創出を一体的に推進することが重要となっていることに鑑み、⑩まち・ひと・しごと創生について、基本理念、国等の責務、政府が講ずべきまち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施するための計画の作成等について定めるとともに、⑪まち・ひと・しごと創生本部を設置することにより、⑫まち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施することを目的とする。

注：①～⑫は筆者がつけている
資料：まち・ひと・しごと創生法

人口減少も地域経済の衰退も、日本を襲う社会課題である。地方創生は、日本の社会課題を解決しようとする壮大な取組みといえる。

次章では、地方自治体が地方創生という観点から、社会課題の解決に取り組む事例を紹介する²。

3. 地方創生の観点で取り組む 社会課題解決

「シビックプライド」の醸成

相模原市（神奈川県）は「シビックプライド」（Civic Pride）という概念に注目している。シビックプライドは「都市や地域に対する市民の誇り」という意味がある。シビックプライドを「郷土愛」と捉えるケースもある。しかし、やや異なる。郷土愛とは「住民が自ら育った地域に対して抱く愛着や心情」である。すなわち、郷土愛は「自ら育った地域」ということが欠かせない。一方で、シビックプライドは「自ら育った地域」は関係ない。

シビックプライドの利点は多く指摘されている。例えば、防災活動への積極的参加、継続居住意向の

拡大、地域活動へ参加意欲の増大、NPO 活動の活発化、Uターンの高まりなどがある³。

相模原市のトピックスは、全国で初めて「さがみはらみんなのシビックプライド条例」を制定したことにある（2021年4月1日施行）。同条例を根拠にシビックプライドを着実に推進している。同条例におけるシビックプライドとは「相模原市に対する誇り、愛着及び共感を持ち、まちのために自ら関わっていかうとする気持ちのこと」である（第2条第2号）。

図3が相模原市条例の前文である。条例の文体は「です・ます調」を採用している。前文には、実は隠し文字が埋め込められている。前文1行目の冒頭の「さ」を下にたどれば「さがみ果ラ踏あん」となる。これは「さがみはらファン」と読める。

また、前文1行目の最後の「自」を下にたどれば「自びっくプライド」となる。つまり「シビックプライド」が隠されている。シビックプライドの当事者となる住民や関係者に親しみを抱いてもらうため、相模原市条例は多くの工夫が凝らされている。

シビックプライドの醸成を目指して、多くの事業

² 地方創生に関しては、次の文献を参照していただきたい。

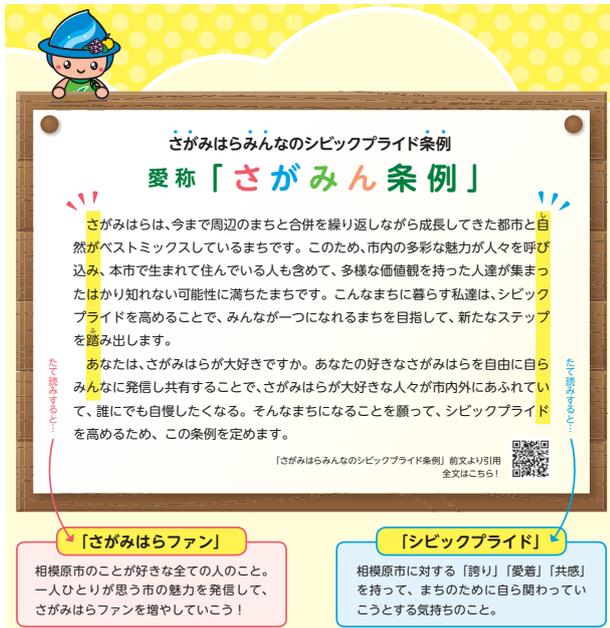
牧瀬稔（2017）『地域創生を成功させた20の方法』秀和システム

牧瀬稔・北九州市・株式会社 W TOKYO 共著（2019）『一新時代の地方創生—わがまちに「東京ガールズコレクション」が！?』第一法規

³ シビックプライドに関しては、次の文献を参照していただきたい。

牧瀬稔・読売広告社ひとまちみらい研究センター編（2019）『シティプロモーションとシビックプライド事業の実践』東京法令出版

図3 「さがみはらみんなのシビックプライド条例」の前文



資料：相模原市シビックプライド推進部



写真1 青野原野呂ロッジキャンプ場（相模原市緑区）

資料：相模原市シビックプライド推進部

を進めている。例えば、自分たちの住んでいるまち相模原市をもっと好きになってもらうことを目的に、小学生向け出張授業を実施している。

また、同市はキャンプ場を活かした「マイクロツーリズム促進事業」を実施した。相模原市緑区には多くのキャンプ場がある（写真1）。そこで、同市の南区や中央区といった都会地域で生活している市民が緑区（田舎地域）にキャンプのため訪問し、「相模原市を知る」ことにより、シビックプライドを醸成することも一つの意図である。同事業は、市内キャンプ場の魅力を磨き上げ、キャンプ場の価値を市内外に発信していくことによる、シティプロモーションも意図している。

シティプロモーションの推進

今日、シティプロモーションに取り組む地方自治体は多い。シティプロモーションの概念は多々あるが、筆者は「都市・地域の売り込み」と端的に捉えている。地方自治体の営業活動と捉えてもよいと思う⁴。本稿では、戸田市（埼玉県）と西条市（愛媛県）の事例を紹介する。

戸田市はシティプロモーションを推進することで、定住人口の増加を実現した。2015年国勢調査によると、同市は人口増加数では全国第15位であり、人口増加率では全国第7位となった。

同市のシティプロモーションの特長は対象地域を「板橋区と北区」に設定したことにある⁵。定住人口を奪うターゲット地域を明確にして、効果的な情報発信を進めてきた。具体的な手法の一つにインターネット広告の活用がある（写真2）。インターネット広告は、検索情報から利用者の属性や居住地域、嗜好などがある程度特定することができる。例え

⁴ シティプロモーションに関しては、次の文献を参照していただきたい。

牧瀬稔・戸田市政策研究所編（2019）『共感される政策をデザインする』東京法令出版

牧瀬稔編（2018）『地域ブランドとシティプロモーション』東京法令出版

⁵ 定住人口を増やすために奪う対象地域を設定することに違和感を持つ読者は多いと思われる。この点について賛否両論あるため、読者なりに考えていただければ幸いである。なお、このことを民間企業に当てはめると、A社が市場で生き残るため、ライバルB社の顧客を奪うことを意味する。民間企業では当たり前だが、地方自治体を実施すると違和感が残るという人が多い。なぜだろうか……。



写真2 戸田市のインターネット広告（スマホ版）
資料：戸田市政策研究所

ば、インターネット広告は「30代」で「東京都内」や「近隣自治体」に住んでおり、引っ越しなどの「不動産関連カテゴリー」を検索している人を対象に広告を表示することができる。

戸田市は積極的にシティプロモーションを進めた結果、2015年までは定住人口の獲得を前提とした自治体間競争において勝ち残ってきた⁶。

戸田市は都市圏に位置している。そこで地方圏の取組みとして西条市の事例を紹介する。西条市のシティプロモーションの一つの特長は、イメージメイキング (image making) に重きが置かれている。特に移住者に「ウケる」ようにイメージの創出を図ってきた。その一つの成果が「住みたい田舎ベストランキング」で上位となった事実がある。同ラン

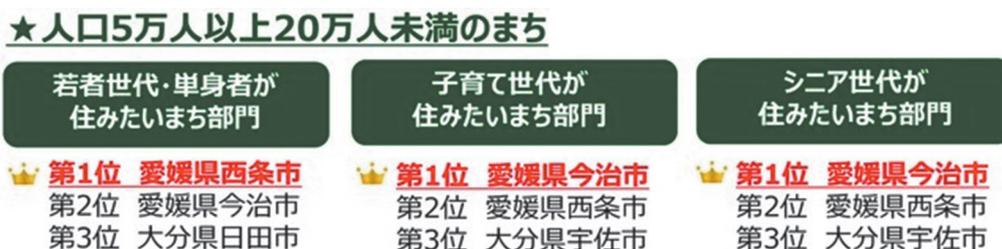
キングにおいて、若者部門で3年連続第1位となっている（図4）。

移住に関しては東京都をターゲットにして、新聞紙やテレビといったメディアを活用したプロモーションを展開してきた。また、積極的に東京都で開催される移住・交流フェアにも出展してきた。その結果、東京都における西条市の認知度を高めることにより、移住者の増加につながっている。さらに、2020年から同市は大阪事務所を「Uターンを促進する拠点」と位置づけ大阪府においても移住プロモーションを推進している。

意識しているのは「口コミ」の創出である。口コミとは「知人同士を経由し伝播される商品やサービスの情報」と定義できる。民間企業はICT（情報通信技術）の普及と共に、仮想空間（Web）において口コミの拡散に注力している。そうすることで商品やサービスの購買促進が図られる。これはマーケティング手法の一つである。西条市も、民間企業に倣って、よいイメージを創り出すために、口コミを意図的に進めてきた。

具体的な取組みとして、2018年4月スタートした「LOVE SAIJO ファンクラブ」がある（<https://www.lovesaijo.com/love-saijo-fanclub/>）。同ファンクラブは、市内・市外を問わず、西条が好きな人が集

図4 第9回住みたい田舎ベストランキング



資料：株式会社宝島社『田舎暮らしの本』（2022年2月号）

⁶ 戸田市のシティプロモーションは市長が交代したことにより、現在はターゲット地域を設定した取組みは実施していない。ちなみに、同市の2020年国勢調査の人口増加率は約3%となっている。戸田市のシティプロモーションは新しいステージに入ったといえる。

まり、みんなで西条を応援するコミュニティである。

これらの一つの成果が移住者の増加である。2017年度は106人、2018年度は289人、2019年は346人であり、2020年が358人と驚異的な数字である⁷。例えば、移住の先進自治体であるS町は1年間で62人であり、T市は3年間で112名となっている。西条市への移住者がいかに多いかが理解できる。

ちなみに、西条市の移住体験ツアーも大きな特長がある。移住希望者一人ひとりに特化した「完全オーダーメイド型」である。しかも交通費・食費・宿泊費は無料である。完全オーダーメイド型の移住促進の成果はてき面である。

「あるもの探し」に価値発見

相模原市の取組みは、人口減少の中でも「転出阻止」に重きが置かれているといえる。戸田市や西条市の活動は、「転入促進」による人口の維持や増加を目指している。そうすることで、地方創生を切り口に、人口減少という社会課題に対応してきた。

地方創生のもう一つの目標である地域経済の活性化（地域活性化）を言及する。川崎市（神奈川県）の事例である。

川崎市の「工場夜景」は有名である。同市の京浜工業地帯には多くの工場が立地している。夜間の工業地帯の夜景は「幻想的」とであると話題になった（写真3）。そこに目をつけて、2008年に川崎産業観光モニターツアーの一貫として「ドラマチック工場夜景ツアー」を試験的に実施した。なお、産業観光とは、当該地域にある特有の産業に係るもの（工場や製品、職員など）に加え、過去の工場跡や産業発祥地などの産業遺産を観光資源とする旅行を意味する。



写真3 工場夜景

資料：川崎市シティプロモーション推進室

工場夜景の反響は大きく、2010年4月から民間会社の協力を得てバスツアーの定期運行を開始している。2011年2月には、川崎市において全国初となる「第1回全国工場夜景サミット」が開催された。同サミットは、工場夜景を観光資源として推進する都市が対象となっている。2017年に「全国工場夜景都市協議会」が発足し、現在は12都市を超えている。

コロナ禍により、工場夜景の実際の体験は縮小しつつある。しかし、民間企業の動画配信サービスと共同し、リモート工場夜景を実施している。

川崎市のまちづくりは工場夜景だけではない。そのほか市内にある産業遺産や先端技術を体験できる観光を展開している。これらの観光は「スタディーツーリズム」(Study Tourism)と称されている。スタディーツーリズムを直訳すると「教育旅行」となる。しかし、一般的な教育旅行とはニュアンスが異なる。

本来、教育旅行とは、学校などで行われる旅行（例えば修学旅行など）を意味している。同市の実施するスタディーツーリズムは、教育旅行よりも広い概念を持つ。その意味は「観光を通して学習活動を体験することで、知見を豊かにするツアー（催し

⁷ 西条市の移住者の定義は、転入届提出時に、アンケートを実施し把握している。会社の命令による異動等ではなく、自らの意思で西条市にUターン、Jターン、Iターンした移住者（転入者）の数をまとめている。

物)」と定義できる。

川崎市の取組みの要諦は「ないものねだりではなく、あるもの探し」に集約される（もちろん、そうではない成功事例もある。しかし、筆者は成功している地域活性化の多くは「あるもの探し」と思っている）。

川崎市以外にも、有名なところでは、上勝町（徳島県）の「葉っぱビジネス」、宇都宮市（栃木県）の「餃子のまち」、阿智村（長野県）の「天空の楽園ナイトツアー」、五所川原市（青森県）の「地吹雪体験ツアー」など、「あるもの探し」の事例は枚挙に暇がない。

地域にないものをねだって、他地域の事例を移転しても二番煎じである。模倣したものは新鮮味がない。選ばれる要素にはなりにくい（模倣よりも本物を経験したいだろう）。地域経済の活性化において「あるものを探す」ことは、差別化につながっていく。差別化は「そこにしかないもの」であり、地域の価値を高めていくことになる。

本稿では紙幅の都合上言及しなかったが、戸田市や西条市、川崎市は、積極的に外部主体と連携・協力を進めている。次章では外部主体との連携・協力の意義を説明する。

4. 産学官金労言士による地方創生

地方創生が生み出した新しい概念に「産学官金労言士」がある。産は産業界、学は大学等の学界、官は行政（国、地方自治体等）を意味する。産官学は以前から使われていた。地方創生では産学官に加え、金という金融界、労は労働界、言は言論界（マスコミ）、士は士業（弁護士、中小企業診断士など）が加わった。すなわち、地域を構成する多様な主体が連携・協力することにより、地方創生を実現していく意図がある。産学官金労言士は、公民連携や官民連携という言葉でも表現されている。

今日、自治体間競争が展開されている。自治体間競争に嫌悪感を持つ人が一定数いる。確かに、その思いは筆者も理解できる。しかし筆者は、競争は全面的に否定されるべきではないと考える。民間企業は競争があるからこそ、財やサービスの向上が進み、消費者目線の財やサービスが提供される。競争がない状態は、言い方に語弊があるが、社会主義そのものである。社会主義がどのような経緯を辿ったかは、歴史が示している。

地方自治体も多様な競争が展開されているからこそ、行政サービスに創意工夫を凝らし、磨きをかけようとしている。そして住民に選ばれようと努力をしている。その結果、確実に行政サービスの質的向上につながっているはずである。その意味では、自治体間競争は完全に否定されるべきではないと考える。

筆者は次の仮説を持っている。それは「自治体間『競争』は自治体間『共創』にも結び付く」である。

多くの場合は、単一自治体だけでは自治体間競争に対応できない。そこで競争に負けられないために、地方自治体は多様な主体と連携・協力しなくてはいけない。その一つの現象が産学官金労言士である。

競争の英語は「Competition」である。共創は「Cocreation」と英訳される。注目したいのは、競争にも共創にも「Co」という言葉が入っている点である。この「Co」は「共に」という含意がある。ちなみに、Communication（交流）、Collaboration（協働）にもCoが入っている。すなわち、競争には「共に」という思想が組み込まれていると解することも可能である。むしろ地方自治体が競争に立ち向かうために、多様な主体と「共に」進めなくてはならないと捉えることもできる。

現実的に、激しい競争の中で勝ち残るために、地方自治体は多様な主体と共創（連携・協力）して対応していかななくてはならない。ちなみに、筆者は共

創を「地方自治体が地域住民や民間企業、NPO 法人、大学等の自治体外と『共』に活動して、イノベーションの『創』出につなげること」と定義している。自治体間共創を進めることにより、地方自治体だけの世界に多様な価値観が入ることになる。その行きつく先は、新しい価値観の提示であり、社会課題を解決する力となっていく。

5. おわりに

本稿の冒頭で、今日、多くの社会課題があることを述べた。ミクロの視点で捉えると、無数の社会課題が存在している。これら一つひとつに対応していくのは至難の業である。

言い方に語弊があるかもしれないが、人口減少や地域の衰退に起因している社会課題は少なくないと感じている。そう考えると、「地方創生」というマクロの視点で捉えることは、多くの社会課題を解決に導くかもしれない。

使い方が間違えているかもしれないが、「大は小を兼ねる」と言えるのではないか⁸。この意味は「大きいものは小さいものの効用も併せ持っている」や「大きなものは小さなものの代わりとしても

利用できる」である。地方創生という大きな観点で捉えていくことにより、身近にあるさまざまな社会課題を解決に導けるのではなかろうか。そのようなことを考えて、筆者は、日々、地方自治体の現場に入り、地方創生を進めている。

最後に地方創生の「創生」の意味を考え本稿を終わりにしたい。創生の意味を辞書で調べると「作り出すこと。初めて生み出すこと。初めて作ること」とある（ちなみに「創成」も同様の意味である）。すなわち「イノベーション」（新機軸）と同義語と筆者は考えている。社会課題の解決のためには、従前の思考が役立たないことが多い。だからこそ「創生」という思想が必要になってくる。

ところが、現在の地方創生を観察すると、実体は「地方踏襲」や「地方模倣」ということが多々ある。国の制度設計に問題があるかもしれないが、地方踏襲や地方模倣では、人口減少は克服できないし、地域経済も活性化できないだろう。そして社会課題は強く残ったままとなる。改めて「地方創生」の意味を見つめなおし、かつ地方創生の観点から社会課題の解決に取り組む時期にきていると考える。

⁸ 「木を見て森を見ず」ともいえそうである。その意味は「小さいことに心を奪われて、全体を見通さない」となる。