

タイトル	「消滅可能性都市」の持続可能性に関する一考察： 留萌市・浦河町を事例に
著者	内田，和浩； UCHIDA, Kazuhiro
引用	開発論集(101)： 1-32
発行日	201-03-16

「消滅可能性都市」の持続可能性に関する一考察

—— 留萌市・浦河町を事例に ——

内 田 和 浩*

はじめに

本研究は、「北海学園学術研究助成」総合研究「北海道における発展方向の創出に関する研究」(平成27年度～平成29年度)の研究グループ課題②「市町村の人口動態と地域政策に関する研究」の一環として、「『消滅可能性都市』における地域政策とその可能性」をテーマに取り組んだものである。

筆者の問題関心は、2014(平成26)年5月に日本創成会議・人口問題検討分科会(座長・増田寛也元総務大臣)が発表した「消滅可能性都市」の中に、北海道内の多くの市町村が含まれていたことにある。そして、北海道における地方中心都市である旧北海道庁支庁(現・総合振興局, 振興局)所在地の多くがその1つに挙げられており、特に総合振興局ではなく振興局となった所在地は、札幌市と倶知安町を除く4市町(留萌市, 根室市, 浦河町, 江差町)が「消滅可能性都市」となっていたことに向けられたのである。したがって、当初はこれら4市町全ての調査研究を考えていた。

一方、筆者が所属する経済学部地域経済学科では、専門ゼミナールと連動して地域研修を毎年実施しており、筆者のゼミでは、2014(平成26)年と2015(平成27)年は浦河町を、2016(平成28)年と2017(平成29)年は留萌市をフィールドとして質的調査法及び量的調査法を用いた地域調査を行ってきた。そこには、自らの生活課題を地域社会持続の課題と重ねあわせながら、積極的に地域づくりに取り組む人々との出会いがあり、学生たちとともに「消滅可能性都市」の現状と可能性を学ぶ機会となった。

1. 問題の所在

では、「消滅可能性都市」とは、いかなる自治体なのだろうか？

日本創成会議・人口問題検討分科会の指摘は、「消滅」というショッキングな言葉もさることながら、それまでの少子高齢化の進展に伴う一般的な「人口減少」論とは異なり、若年女性である「20～39歳の女性人口」の減少に視点を当て、国立社会保障・人口問題研究所の推計人口

* (うちだ かずひろ) 北海学園大学開発研究所研究員, 北海学園大学経済学部教授

を元に、2010（平成 22）年から 2040（平成 52）年の間にこの若年女性人口が 5 割以上減少する市町村を「消滅可能性都市」としたことにある。全国で実に 896 自治体が「消滅可能性都市」と指摘され、北海道では行政区である札幌市の 10 区を含む 188 市区町村中、約 8 割にあたる 147 市区町村が「消滅可能性都市」とされた¹。

北海道内の多くの市町村は、明治維新による「北海道開拓」（1868 年）から僅か 150 年の歴史しかない。特に道庁振興局の所在地は、正に「北海道開拓」の歴史の中で当該地域の行政・文化・経済の中心地として位置づけられ、いわば最初から「都市」として創られてきた歴史を持っている。したがって、農業や漁業等の第 1 次産業を主要産業とする振興局内の他町村とは異なり、それらも含む加工業等の第 2 次産業や流通・サービス、そして公務等の第 3 次産業を中心とする産業構造を形成しており、本州の歴史的に城下町や中継商業地等として形成されてきた地域拠点都市とは性格を異にする形成史がある。

地域研修で訪問した留萌市も浦河町も、日本創成会議・人口問題検討分科会による 2010（平成 22）年から 2040（平成 52）年の「人口の減少段階」は、第 2 段階と位置づけられている。第 2 段階とは、30 年間の老年人口（65 歳以上）が「維持・微減（減少率 10%未満）」、年少人口・生産年齢人口（65 歳未満）が「減少」と予想される市町村を意味している。

図 1 は、留萌市と浦河町の 2040（平成 52）年の将来推計人口である。両市町とも、2010（平成 22）年と 2040（平成 52）年では総人口が半減するだけでなく、20～39 歳の若年女性人口が 6 割以上減少することが予想されている。たしかに今後このように人口が推移するのであれば、「消滅」に限りなく近づいて行くことが予想される。

先に述べたように「都市」として創られてきた歴史を持つ留萌市と浦河町は、今後も続く他町村を含めた振興局管内の大幅な人口減少により、公務を中心に第 3 次産業の縮小・撤退に拍車がかかることになり、「都市」であるがゆえの「消滅可能性」がさらに増すのではないかと、この危惧は大きい。

増田廣也編著『地方消滅』（中公新書）の第 5 章「未来日本の縮図・北海道の地域戦略」では、「地域圏の分析」と題して、「地域圏」の地域拠点都市が「ダム機能」（人口流出を食い止める）を果たすかどうかという視点から 4 つのタイプに分類し、「ダム機能」が低い順にタイプ 1 からタイプ 4 としている。タイプ 1 は釧路圏、タイプ 2 は旭川圏・北見圏、タイプ 3 は帯広圏、タイプ 4 は札幌圏である。この中で「ダム機能」が一番低いとされたタイプ 1 の釧路圏は、その定義が「周辺地域から拠点都市への人口流入が少なく、一方で拠点都市から他地域への流出が

図 1 将来推計人口

	若年女性人口変化率	2040 年若年女性人口	2040 年総人口	2010 年若年女性人口	2010 年総人口
留萌市	-69.20%	754 人	11,447 人	2,449 人	24,457 人
浦河町	-66.30%	516 人	7,248 人	1,530 人	14,389 人

（出典：増田廣也編著『地方消滅』（中公新書，2014.8）「全国市区町村別の将来推計人口」より抜粋）

多く、拠点都市が「大幅な流出超過」となっている地域」となっている。しかし、実は留萌市や浦河町の実態は、すでに振興局管内の周辺地域にとって「ダム機能」すら発揮できない「大幅な流出超過」状態であり、「タイプ0」ではないかと筆者は考えている。したがって、「タイプ0」の「都市」に固有の地域戦略を検討しなければならないだろう。

本稿では、留萌市と浦河町を事例として、振興局所在地に特徴的な「転勤族」という地域住民へ実施したアンケート調査結果の分析を踏まえて、「タイプ0」の「都市」である2市町の持続可能な地域発展へ向けた可能性を考察していきたい。

2. 留萌市を事例に

(1) 歴史と概要

留萌市は、北海道北西部留萌管内にある中心市であり、北海道庁留萌振興局が置かれている。

留萌市のホームページに書かれた留萌市の概要には、「留萌市は、北海道の北西部に位置し、ニシン漁とともに発展し、日本一の生産性を誇る「かずの子」をはじめとした水産加工業、国の重要港湾「留萌港」と国道3路線の終点、さらに高規格幹線道路留萌深川自動車道の整備といった交通・物流の拠点、国や北海道の官公庁が集積したマチです。」と書かれている。しかし、現在の人口は、2017（平成29）年11月末で21,778人（11,766世帯）であり、「消滅可能性都市」の基準となった2010（平成22）年からすでに約3千人の人口減となっている。

歴史的には、江戸時代初期から松前藩の知行地が置かれていたが、留萌市では1877（明治10）年に戸長役場が設置されたことを「開基」としている²。その後、1910（明治43）年に留萌港築港工事が着手（1931年完了）し、同年深川との鉄道が開通（現・留萌線）する等して発展し、1914（大正3）年には増毛に置かれていた北海道庁の支庁が留萌に置かれるようになり留萌支庁所在地として、正に「都市」として形成されていったのである。

そして、1947（昭和22）年10月1日には道内12番目の市である留萌市（人口30,057人）となった。さらに、1952（昭和27）年には留萌港が重要港湾となり、1967（昭和42）年には最高人口42,469人を記録したのである。他の地域拠点都市なら、その後も高度経済成長とともに都市化が進み、さらに人口の増加や交通網の整備、市街地の近代化が進んでいったと思われる。

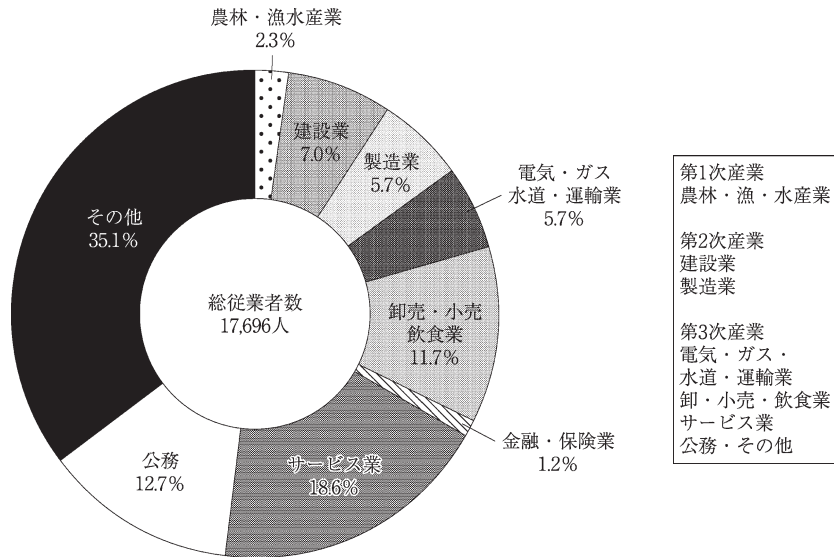
しかし留萌市は、その後近隣の炭鉱の閉山や若者の大都市への流出、港湾の利用低迷、羽幌線の廃止等により人口減少が進み、今日の「消滅可能性都市」状況を迎えている。

現在の留萌市の基幹産業は、上記のように「かずの子」をはじめとした水産加工業、そして重要港湾である留萌港とされている。

図2は、2015（平成27）年の留萌市の「産業分類別従事者構成比」である。ここからは、基幹産業といわれている水産加工業を含む「製造業」が5%程度であることがわかるが、留萌港に関わる仕事に従事している人たちがどこに分類されているのかはわからない。おそらく全体の8割以上を占める第3次産業の中の「運輸業」や「サービス業」「公務」そして「その他」の

図2 留萌市産業分類別従事者構成比

(A) 平成27年産業分類別従事者数構成比



中に含まれると思われる³。

近年の推移では、「製造業」の従業員数は2006（平成18）年に1,626人だったのに対して、2015（平成27）年には1,009人と約38%減少している。全体の従業員数の合計は、2006（平成18）年に18,750人に対して2015（平成27）年は17,696人と5%程の減少であるのと比べ、「製造業」の減少率は大きく、基幹産業である水産加工業の衰退は明らかである。

一方、留萌市は「国や北海道の官公庁が集積したマチ」とされ、北海道開発局や陸上自衛隊、海上保安庁等の国の出先機関、北海道庁留萌振興局や北海道警察留萌警察署、そして道立高校が2校等、道の出先機関が多く存在している。こちら、2010（平成22）年の道庁の支庁再編に伴い留萌支庁が留萌振興局とされたことによる規模縮小等の影響もあり、「公務」の従業員数は2006（平成18）年に2,909人だったのに対して、2015（平成27）年には2,245人と約29%減少している。

(2) 「人口ビジョン」と「総合戦略」に見る自治体の政策

日本創成会議・人口問題検討分科会の提起を踏まえ、国の政策として「地方創生」が始まった。具体的には、2014（平成26）年11月「まち・ひと・しごと創生法」が制定され「まち、ひと、しごと 創生本部」がスタートし、国としての総合戦略が示された。これを受けて市町村毎に策定されたのが、地方版「総合戦略」であり「人口ビジョン」である。

留萌市でも、2015（平成27）年10月に「人口ビジョン」と「総合戦略」を策定している。

まず「人口ビジョン」では、目指すべき将来の方向性として「地域産業の強みを活かし、魅力とやりがいを感じて働くことができるまちづくり」「留萌のブランドを活かし、人との交流に

より、元気に過ごせるまちづくり」「留萌市で結婚し、子どもを産み育てたいと思えるようなまちづくり」の3つを上げ、「目指すべき将来の方向性の実現に向けた取り組みにより、合計特殊出生率が国の長期ビジョンや北海道の人口ビジョン（素案）と同様に2030（平成42）年までに1.80、2040（平成52）年までに2.07（人口置換水準）まで上昇し、純移動数で唯一増加している年齢層（20～24歳→25～29歳）の移動率については、社人研設定値をさらに15%増加を見込むとともに、移動減である0歳から64歳の年齢層を社人研設定値よりも15%、65歳以上を10%の転出抑制を図ることで、2040（平成52）年の人口14,678人をめざします。」⁴としている。

確かにデータでは、留萌市では高校を卒業する年齢層（15～19歳→20～24歳）の転出が多く、これは高校卒業後進学や就職で都市部への転出によるものといえる。一方、留萌市では逆に大学卒業後の年齢層（20～24歳→25～29歳）の転入が少なくない。純移動では、この世代で男女ともにグラフに転入の山が見られる。その理由について「人口ビジョン」には明確な記述はないが、現在の留萌市の産業構造は第3次産業従事者が8割以上と圧倒的であり、その多くが公務やサービス業となっている。すでに述べたように、その多くは陸上自衛隊や道庁振興局等の国や道の出先機関であり、そこで働く多くが転勤族であり、大学卒業後の年齢層（20～24歳→25～29歳）の多くが毎年新たに配属されているのであれば、その理由になると考える。また、留萌市の合計特殊出生率は、全国平均・全道平均よりやや高く近年は1.60で推移している。その理由の一つとして、このように若い世代の転入が多いこと考えられる。しかし、すでにこのような「公務」に分類される人々は近年減少傾向にある。

このような視点から「人口ビジョン」での目標値を見ると、（20～24歳→25～29歳）の年齢層の移動率を15%増加させ、合計特殊出生率を2030（平成42）年までに1.80、2040（平成52）年までに2.07に上昇させると掲げているが、今後も転勤族が減少していくことを考えると、なかなか困難な目標値といえる。また「目指すべき将来の方向性」には、「地域産業の振興により、地元学卒者や大学等の高等教育機関卒業後に、生まれ育った留萌で就職できる雇用の確保や一次産業の担い手の確保、新たに起業しやすい環境づくりを進めます。」とも書かれており、Uターン者を増やし自立したまちづくりを目指す方向性が示されている。「0歳から64歳の年齢層を社人研設定値よりも15%、65歳以上を10%の転出抑制を図る」としていることも、今後は具体的にどのような取り組みをすることで可能となるのであろうか。

「人口ビジョン」に描かれた2040（平成52）年の目標人口推計を実現していくために行う戦略的な施策が「総合戦略」である。留萌市では、当時2007（平成19）年～2016（平成28）年の第5次総合計画が展開しており、2015（平成27）年～2019（平成31）年の計画である「総合戦略」は、2017（平成29）年～2026（平成38）年の第6次総合計画との整合性を図りながら策定され、政策として進められている。

「総合戦略」では、国の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の4つの基本目標に対応して、さらに「人口ビジョン」で示した3つの目指すべき将来の方向性に対応して、以下の3つの総合戦略の柱を定め、それぞれに2019（平成31）年の数値目標を掲げている。

1 「魅力・やりがい留萌地域経済戦略」。ここでは、数値目標として「製造品出荷額等の維持」(130 億円)、「産業分類別総所得学の維持」(275 億円)、「転入による新規就農・新規漁業従事者数」(10 人)を掲げ、具体的には(1)地域産業の振興(2)農林水産業の振興(3)留萌港の利用促進の 3 つの施策への取り組みとその目標値を提示している。

2 「健康・賑わい留萌ブランド」。ここでは、数値目標として「健康をキーワードとした企業連携研究に参加する市民」(100%を維持)、「宿泊を伴う合宿・大会誘致による交流人口の拡大」(10 団体延 1000 泊以上)を掲げ、具体的には(1)健康づくりの推進(2)地域医療の充実(3)地域福祉の充実(4)体験交流人口の拡大(5)魅力発信の充実(6)シンボル公園の整備の 6 つの施策への取り組みとその目標値を提示している。

3 「出産・子育て留萌サポート戦略」。ここでは、数値目標として「合計特殊出生率の向上」(1.64)を掲げ、具体的には(1)子育て環境の充実(2)学校教育の充実(3)社会教育の充実(4)子育て空間の充実の 4 つの施策への取り組みとその目標値を提示している。

しかし、ここで掲げられた 3 つ柱(基本戦略)と数値目標、そしてそれを実現するための具体的な施策とその目標値は、はたして「人口ビジョン」で掲げた(20~24 歳→25~29 歳)の年齢層の移動率を 15%増加することに繋がり、かつ彼らの合計特殊出生率の向上に直結する政策であろうか。

先に指摘したように、今後も転勤族である「公務」従業員が減少していく現状を踏まえると、「(20~24 歳→25~29 歳)の年齢層の移動率 15%増加」を実現していくためには、既存の中小企業を維持させるだけでなく、より積極的に新たな産業の創出による起業・創業を促進し雇用の場を現在より大幅に創出して行かなければならないはずである。しかし、(1)地域産業の振興の記述からはその具体的な方向性が見えない。それは(3)留萌港の利用促進についても同様である。

このような留萌市の「人口ビジョン」「総合戦略」からは、国や道等の出先機関がこれからも継続して留萌に置かれ、転勤族である職員たちがこれまでと同じように住民として存在することが前提のように感じられるが、果たしてそれでよいのだろうか。

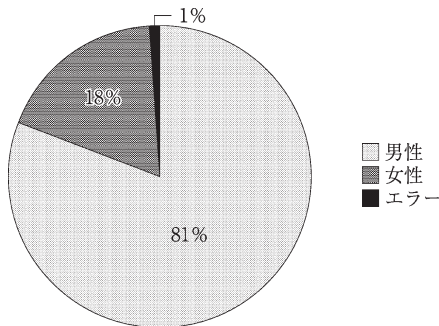
(3) 転勤族から見たまちづくりの課題～アンケート調査結果から～

筆者は 2016(平成 28)年 12 月、留萌市内の転勤族 500 人に対して留置郵送法によるアンケート調査を行った。回収件数は 330 件(回収率 66%)であった。配布先は、留萌市内に出先機関を有する北海道庁(留萌振興局)、北海道開発局(留萌開発建設部)、陸上自衛隊(留萌駐屯所)、北海道警察(留萌警察署)、北海道立高校(留萌高校・留萌千望高校)である。配布方法は、それぞれの機関の協力を得て、職場内で該当者(転勤族本人と家族)に配布していただき、個人から直接郵送で回収した。ご協力いただいた皆様に、改めて感謝申し上げたい。アンケート調査票は、資料編に掲載した。

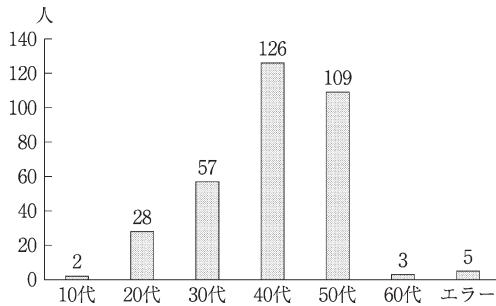
アンケート調査の単純集計

問 I 基本項目 問 I - 1 調査対象者の性別

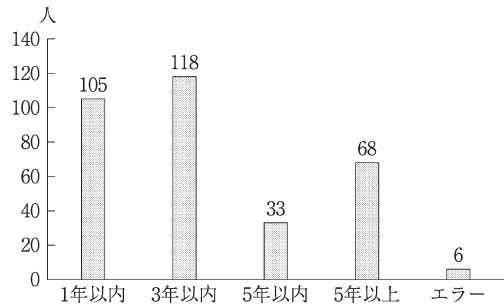
男女比は、約 80% が男性となった。これは、転勤族とその家族へのアンケートを、職場を通じて行ったため、単身赴任を含む就労者の多くが男性であったといえる。



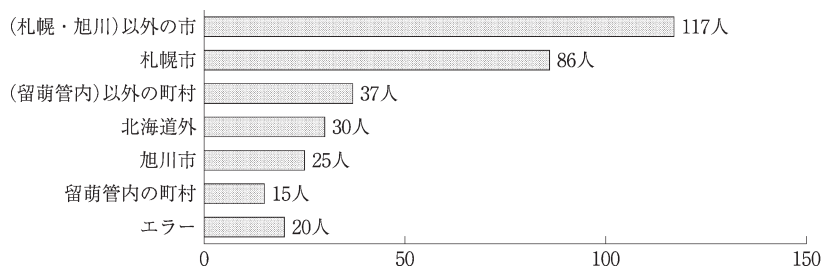
問 I - 2 調査対象者の年齢



問 I - 3 留萌市に住んでから何年になるか

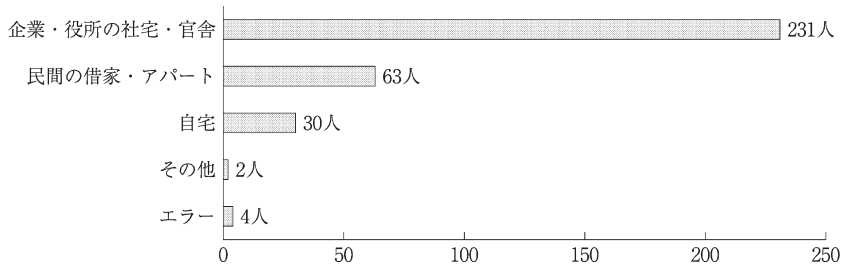


問 I - 4 留萌市以前の居住地



転勤族であっても 5 年以上留萌に居住している人も意外と多い。年齢層で 40 歳以上が圧倒的に多い。以前の居住地では、札幌・旭川、それ以外の都市が 7 割近くを占めている。道外は主に自衛隊関係と思われる。

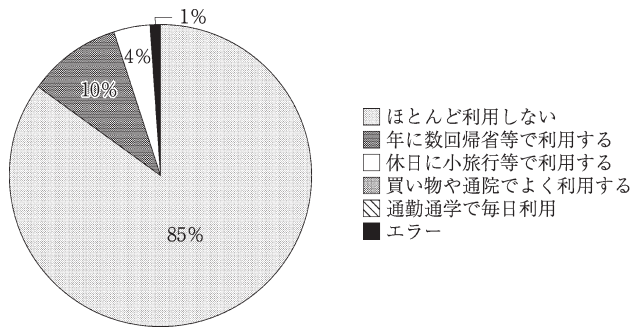
問 I - 5 現在の住まいについて



自宅も30人程おり、もともと留萌市出身の人もいるとは思うが、退職前に留萌に家を購入した人もいると思われる。

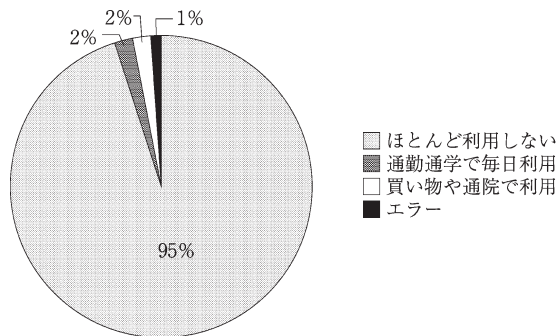
問 1. 日常生活について

問 1 - 1 JR 留萌線の利用頻度



JR 留萌線の利用頻度について質問したが、85%が「ほとんど利用しない」と答えており、利用頻度が非常に低いことが分かる。また「買い物～」や「通勤通学」は回答者がほぼ0人で、日常的にJRを使う通勤族はいないことがわかる。

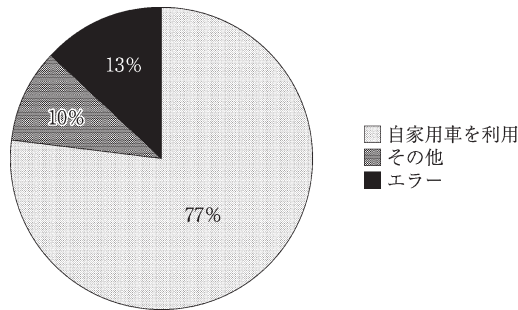
問 1 - 2 市内路線バスの利用頻度



95%が「ほとんど利用しない」と答えている。市内路線バスの利用頻度もJRと同様に非常に低い。JRだけでなく市内を移動するバスの利用もほとんどない。

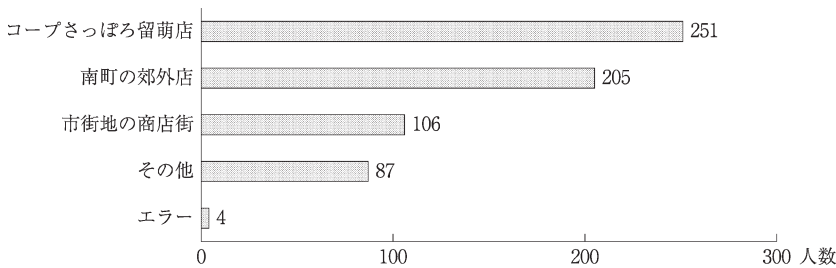
問1-3 JRや路線バスを利用しない理由

公共交通機関を利用しない通勤族は、車を主たる移動手段としている。その他の記述には、徒歩や自転車での移動、という記載が多く見られた。



問1-4 普段、買い物をどこですか

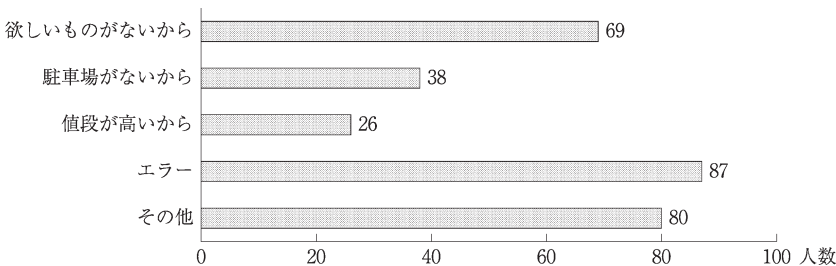
この問は、複数回答有としているため、全ての場所に行く回答者も多く見られた。また、その他の記述ではドラッグストアやコンビニという記述が多い。他は、札幌や旭川という記述が大半で、帰省時にまとめて購入するという内容もあった。



この問は、複数回答有としているため、全ての場所に行く回答者も多く見られた。また、その他の記述ではドラッグストアやコンビニという記述が多い。他は、札幌や旭川という記述が大半で、帰省時にまとめて購入するという内容もあった。

問1-5 店に行かない理由

最も多い回答は「ほしいものがないから」であった。また、その他の記述で「(職場・家から)遠いから」という内容が非常に多く見受けられた。

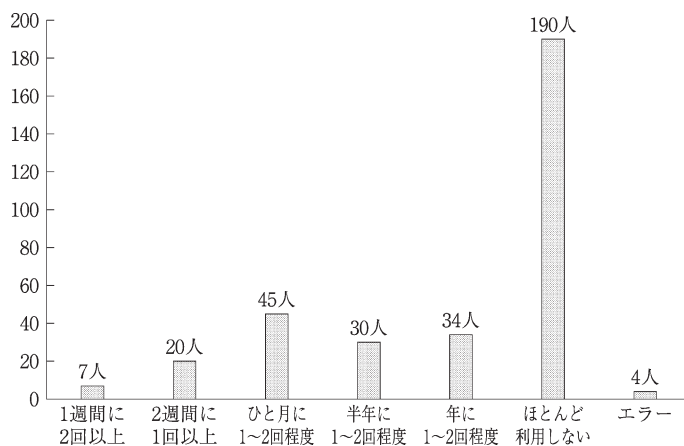


非常に多く見受けられた。

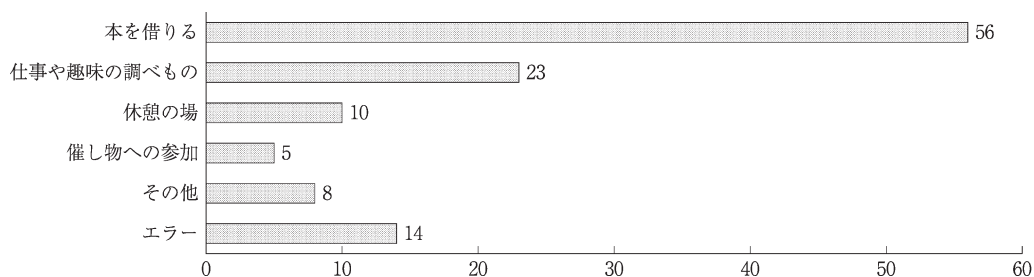
エラーが多いのは、設問が「問1-4で○をつけなかった場所をなぜ利用しないのか」という趣旨だったが、問1-4で全てに○を付けている回答者も回答していたためである。

問2. 読書環境について

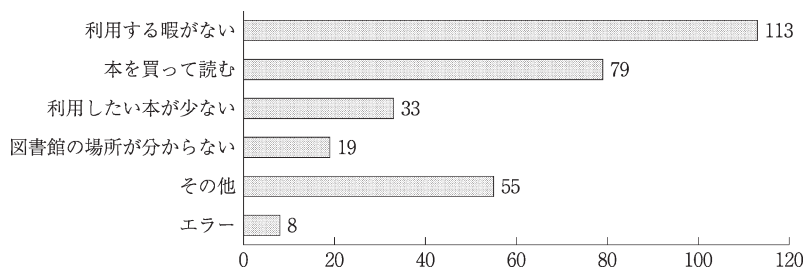
問2-1 市立留萌図書館の利用頻度について



問2-2 図書館の利用頻度が「1週間に2回以上～1ヵ月に1回以上」の方の利用目的



問2-3 図書館の利用頻度が「半年に1回程度～ほとんど利用しない方」の利用しない理由



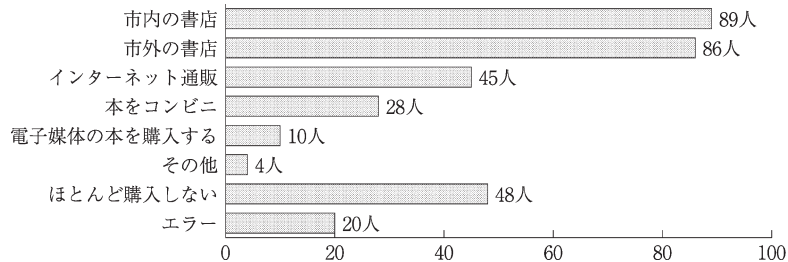
問2-1を見ると、「ほとんど利用しない」と回答している回答者が非常に多い。年に1～2回と答えた回答者数と合わせると、約7割以上の通勤族がほとんど図書館を利用していないことになる。

問2-3を見ると利用しない理由の多くが「利用する暇がない」となっている。また、「その他」の記述には、図書館の閉館時間が早い、若しくは時間が合わないと思っている回答者が多

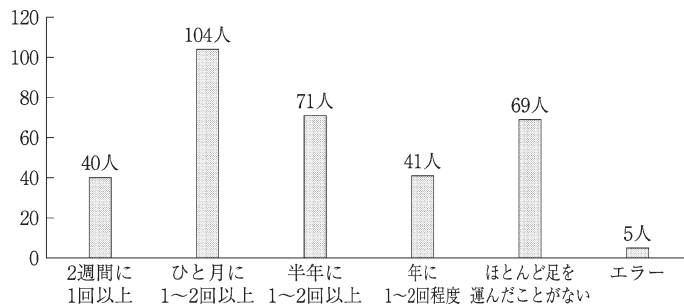
い。他には、「そもそも本を読まない、読書習慣がない」、「札幌や旭川の方が図書館も大きく、書店の品ぞろえも良いから」という回答も見られた。

問2-2では、利用者の多くは「本を借りる」ことが利用目的となっていることがわかる。

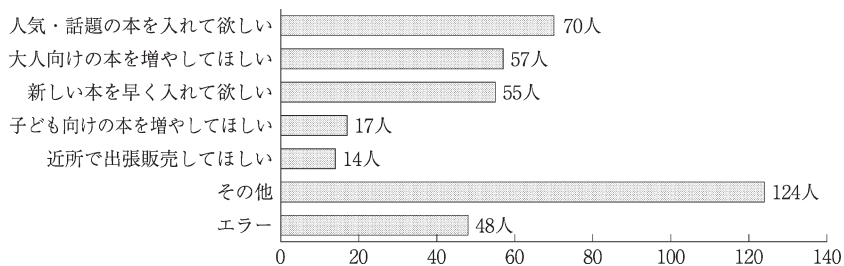
問2-4 書籍や雑誌の購入方法



問2-5 留萌ブックセンター by 三省堂の利用頻度



問2-6 留萌ブックセンター by 三省堂に望むこと

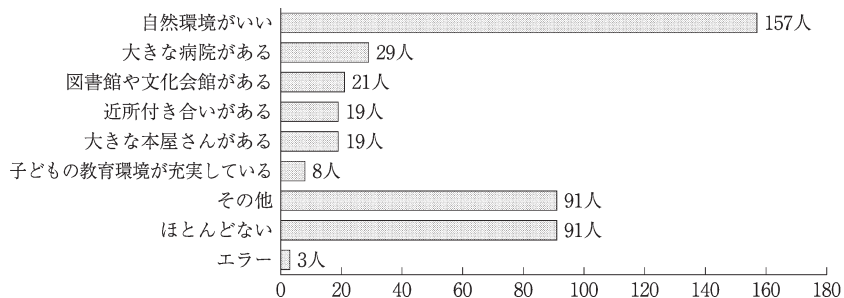


問2-4の「市内の書店」は留萌ブックセンター by 三省堂のことであるため、通勤族にも留萌ブックセンター by 三省堂がある程度認知されていることが分かる。しかし、同じくらい的人数が市外の書店でも購入しており、ほとんど購入していない人も一定数いる。

問2-6では、「その他」で「現状維持」の内容の記述が殆どであった。一方、地道な活動の末に、やっとの思いで誘致した書店がなくなって欲しくない、という記述も多く見られた。

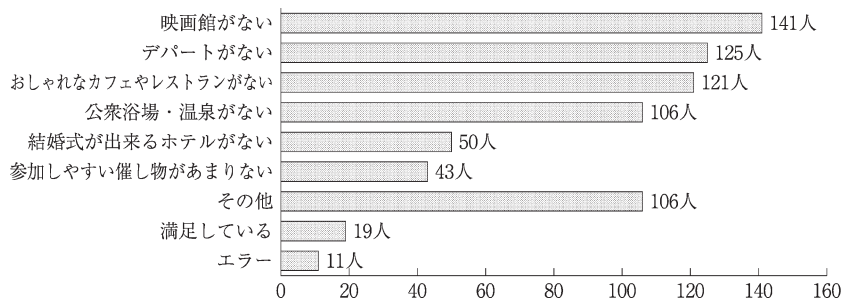
問3. 留萌市のまちづくりの課題について

問3-1 留萌市に住んで良かったと思うこと（複数回答）



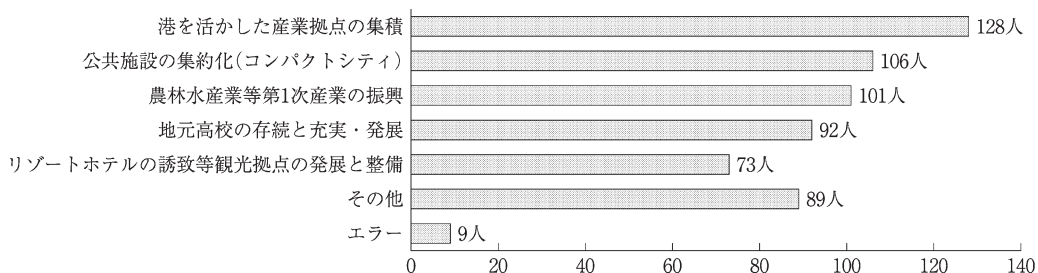
通勤族の多くが、留萌の自然環境について評価していることがわかる。しかし、一方で「ほとんどない」と回答している人数も非常に多い。

問3-2 以前住んだ町と比較して留萌市に足りないと思うこと（複数回答）



通勤族が留萌の様々な点に不満を抱えていることわかる。

問3-3 今後の留萌市の持続的な発展に必要なと思うこと



留萌の港を活かした産業の振興を考えている回答者が多く見受けられた。また市街地範囲が大きくなりすぎ、公共施設・商業施設が共に分散していることを課題と捉えていることもわか

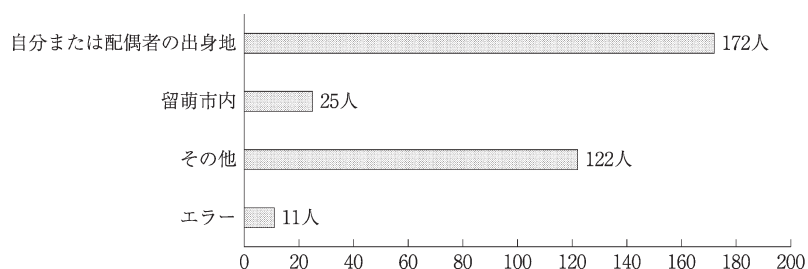
る。

「その他」の記述も非常に多く、代表的なもので「新たなイベント起こし」「B級グルメの開発」「観光施設の整備」「大型商業施設の誘致」「雇用の創出」など、様々な意見が出されていた。

問3-4 留萌に事業所がこれからも残り続けるためには何が必要か

この設問は、全て自由記述で回答を求めたが、半数以上から記述があった。代表的なものは「雇用の創出」「子どもの人数の維持、増加」「経済活性化」「留萌管内の町村との連携」「予算・事業の見直し」などである。ここから、逆に言えば今後「地域産業の雇用が落ち込み」「子どもの人数がさらに減少」「経済が停滞」していけば、これら出先機関の縮小・引き上げは避けられない、とも見ることができる。

問3-5 定年後、どこに永住したいか



留萌市内と答えた人が25人いるが、問1-5で現在の住まいが「自宅」と答えた人が30人おり、この二つをクロス集計すると、このうち18人が現在自宅に暮らしていて定年後も留萌に暮らすと答えている。一方、残り7人は現在官舎や民間アパートに住んでいるが、定年後は留萌に暮らすと答えている。その他は、「札幌」や「札幌近郊の街」が多数であり、通勤族の9割以上が最終的には留萌を離れていくことがわかる。

以上のアンケートの単純集計の結果を踏まえ、通勤族から見た留萌市のまちづくりの課題について分析・考察していく。

まず日常生活（問1）については、公共交通機関の利用はJR、バス共に非常に低いことがわかった。通勤族で特に独身者や単身赴任者は、職場・家・最低限の買い物の場の行き来ができれば良いので、車や自転車等があれば用が足りてしまう。そのため、JRや路線バスは必要ないと思うのであろう。また、通勤族のほとんどが今後も通勤で別の場所に移動していくのであり、定年後も留萌に住み続ける人は僅かである。したがって、自ラ車を運転出来なくなった後（老後）のことは、考える必要がないのかもしれない。

買い物に関しても、品揃えや数を求める場合、自家用車があれば札幌や旭川で買い物をすることが出来る。必要なものだけを市内で購入し、日常的な買い物は札幌や旭川等の大都市で済

ませるというライフスタイルを伺い知ることができる。

次に、読書環境（問2）については、ゼミで行った留萌での地域研修で「三省堂書店を応援し隊」を調査したことに起因する。2011（平成23）年7月にオープンした「留萌ブックセンター by 三省堂」は、書店が1店も無くなった留萌で、市民活動の高まりによって誘致した書店を市民が応援するという形で現在も存続しており、留萌市におけるまちづくり活動の成功例として知られている。一般市民には浸透している「留萌ブックセンター by 三省堂」や読書環境について、転勤族はどう考えているのかアンケート項目にも取り入れたのだった。

まず、市立図書館の利用頻度については非常に低かった。この原因として図書館の開館時間と転勤族が利用したいと思う時間とが合わないこと等が考えられる。しかし、市立留萌図書館は2009（平成21）年に指定管理者制度を導入して、NPO法人留萌市体育協会がスポーツセンター・中央公民館・文化センターと図書館を一括して管理・運営するようになってからさまざまな改革を行い、開館時間の延長や公民館内に図書館分館を設置して夜間図書貸出等を実施している。そのことをどれだけ転勤族が理解しているかこの調査からは明らかではないが、そのような情報が伝わっていないように感じる。

一方、図書館をほとんど利用しない人の多くが「暇がない」と答えているが、「買って読む」人も多かった。では、本はどこで買っているのか。「市内の書店」とは「留萌ブックセンター by 三省堂」のことであり、転勤族にもそれなりの認知度と利用があることがわかったが、「ほとんど足を運んだことのない」人も多く、本を「市外の書店」や「インターネット通販」で買っている人も多い。「その他」の記述では「札幌や旭川の方が図書館も大きく、書店の品ぞろえも良いから」という意見も見られた。ここからは、「留萌は本を読んだり買ったりする町ではない」という考え方も見えてくる。

これらのことと先の買い物についての回答結果と重ねて考えると、転勤族にとっては留萌市全体が職場であり、家は寝食の場としてのみ存在しているかのように見える。つまり、転勤族にとって仕事以外の生活感覚や生活実態が希薄なのではないかということである。

最後に、まちづくりの課題（問3）についてである。多くの転勤族が、留萌の「自然環境」について評価している。しかし、「ほとんどない」と回答している人数が非常に多いこともわかった。複数回答であることを考えると、「自然環境」のみしか評価をしていない人が多く、逆にそれ以外の点には満足していないことがわかる。一方、「留萌市に足りない」ことについては、すべての項目に多くの人々がそうだと答えており、転勤族が留萌の様々な点に不満を抱えていることがわかった。これらの項目だけに限らず、「その他」の記述には「娯楽施設」「スポーツ・トレーニング施設」「飲食店」「子どもの遊び場、日用品の販売店」「人への優しさ」などがあげられている。また、「留萌市の持続的な発展に必要」とする点については、こちらで示した項目のみならず「その他」の記述も非常に多く、様々な意見が出されていた。以上のことから、転勤族は留萌のまちづくりに対して強い問題意識を持っていることがわかる。

さらに全体を通じて調査から見てきたのは、「その他」への自由記述が非常に多かったこと

である。そこには、特に留萌市役所や商店街への強い批判が多く見受けられた。転勤族だからこそ、留萌を客観的に見て思うところがあるのだが、根底にあるのは、「都市」である留萌市は、転勤族から見ても「都会である」という印象が強いことである。したがって、「都会のはずなのに」という札幌や旭川との比較をされるため、「都会にあるはずのものが無い」という「ないものねだり」が生まれやすいのではないかと。特に転勤族は、「自分が働いている間の生活さえ便利になればよい」という発想が強く、「ないものねだり」の傾向が強いように見える。

留萌市のまちづくりの課題は、正にここにある。

「人口ビジョン」に書かれた「目指すべき将来の方向性」の3つの項目（「地域産業の強みを活かし、魅力とやりがいを感じて働くことができるまちづくり」「留萌のブランドを活かし、人との交流により、元気に過ごせるまちづくり」「留萌市で結婚し、子どもを産み育てたいと思えるようなまちづくり」）は、現在の留萌市の住民の多くを占める転勤族（及び勤務する出先機関・事業所）とともに目指していかなければならないはずである。しかし、今回のアンケート調査からは、実際には転勤族の人たちからは留萌市に対する厳しい批判は聞かれたが、「魅力とやりがい」「留萌のブランド」「結婚し、子どもを産み育てたい」等の視点でまちづくりを考えているわけではない。そこには「ないものねだり」の批判が多く見られた。

しかし、今後の「持続可能な」まちづくりを考えるならば、転勤族を「お客様扱い」するのではなく、同じ地域住民の1人として、日常的なまちづくり活動への積極的な参加や地域づくり政策への主体的な関わりを求めていかなければならないと考える。

もちろんそのためには、転勤族と一般住民との間で顔の見える関係をいかに築いていくかが重要になる。このような関係性が生まれることで、転勤族には「自分が住んでいる間さえ良ければ」という発想が、一般住民には「転勤族はお客様」という意識が、変化するのではないだろうか。

3. 浦河町を事例に

(1) 歴史と概要

浦河町は、北海道日高管内南部に位置しており、北海道庁日高振興局が置かれている日高地方の行政・経済・文化の中心地である。一方、農業と漁業を中心とした第一次産業が基幹産業の町でもある。現在の人口は、2017（平成29）年11月末で12,628人（6,769世帯）であり、「消滅可能性都市」の基準となった2010（平成22）年からすでに約1,700人の人口減となっている。

歴史的には、北海道では松前地方に次いで古くから開かれ、明治時代に入ると開拓使の移民政策により本州からの移民が盛んになる一方で、昆布を始めとした海産物などの物資の集積地としてにぎわった。1872（明治5）年に開拓使の浦河支庁が置かれてからは、諸官庁や銀行等が相次いで設置された。1915（大正4）年には浦河町となり、1922（大正11）年には北海道庁

日高支庁が置かれ、浦河町は一貫して日高地方の行政・経済・文化の中心として発展してきた。1956（昭和31）年には浦河町と荻伏村が合併し現在の浦河町となった。また、古くから馬との関わりが深く、明治時代に国の種場牧場が置かれたことを契機に民間での競走馬の生産も始まり、現在は国内有数の軽種馬生産地として日本の馬産振興の拠点となっている。

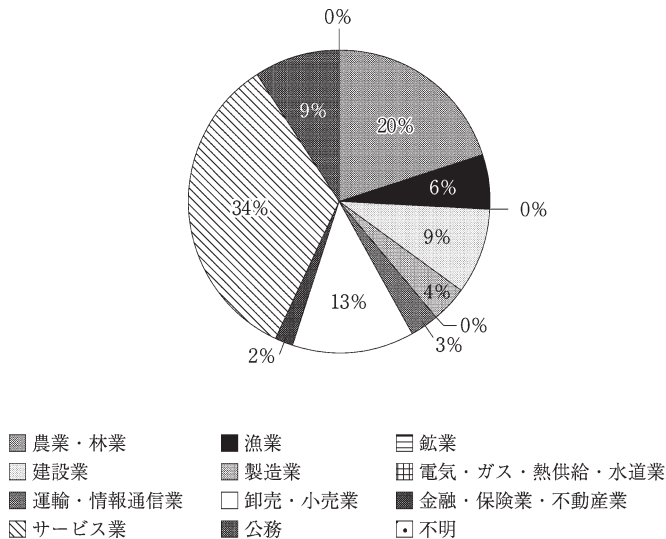
1960（昭和35）年には、人口が最も多い21,915人に達した。しかし浦河町は、その後地域経済の縮小、若者の大都市への流出等により人口減少が進み、今日の「消滅可能性都市」状況を迎えているのである。現在の浦河町の基幹産業は、上記のように農林水産業とされている。

図3は、2010（平成22）年の浦河町の「産業分類別従事者構成比」である。第1次産業は農林業（20%）と漁業（6%）で合わせて約26%となっている。電気・ガス・熱供給・水道業から公務までの約60%が第3次産業であり、公務の割合は約9%である。留萌市に比べると基幹産業の構成比が高く、第3次産業の割合も低い。公務への人口依存率は留萌市の3分の1程度である。

近年の推移⁵では、農林業従事者数は2000（平成12）年に1,696人だったのに対して、2010（平成22）年には1,401人と約17%減少している。漁業従事者は2000（平成12）年に589人だったのに対して、2010（平成22）年には433人と約26%減少している。全体の従業員数の合計は、2000（平成12）年に9,023人だったのに対して、2010（平成22）年には7,109人と約21%の減少であるのと比べ、漁業の減少率は大きく衰退は明らかであるが、農業は逆に減少率は小さく、基幹産業だけが衰退しているわけではないようだ。

一方、留萌市程ではないが、開発局等の国の出先機関、北海道庁日高振興局や北海道警察浦

図3 2010年産業分類別従事者構成比



出典：浦河町「統計要覧 浦河のあゆみ（平成25年度版）」をもとに筆者が作成

河警察署、道立浦河高校等、道の出先機関が浦河町には多く存在している。こちらも、2010(平成 22)年の道庁の支庁再編に伴い日高支庁が日高振興局とされたことによる規模縮小等の影響もあり、「公務」の従業員数は2000(平成 12)年に698人だったのに対して、2010(平成 22)年には614人と約12%減少している。

(2) 「人口ビジョン」と「総合戦略」に見る自治体の政策

浦河町でも、2016(平成 28)年2月に「人口ビジョン」と「総合戦略」を策定している。

まず「人口ビジョン」では、目指す姿とその実現に向けた取り組みとして「個性豊かで持続可能な地域社会」の実現を掲げ、次の3つの取り組みを一体的にすすめるとしている。「①地域の資源や特性を活かし、生き生きと働くことのできる就業の場の確保」「②結婚、出産の希望と地域全体による子育て環境づくり」「③将来にわたって暮らし続けることのできる生活環境の確保」。そして、それらを通じて、合計特殊出生率については、2020(平成 32)年までに1.6程度、2030(平成 42)年までに1.80程度、2040(平成 52)年までに2.07(人口置換水準)という仮定値を展望している。純移動率については、社人研設定値(転出超過)を2025(平成 37)年で0.5倍縮小し、2030(平成 42)年から0にすることをめざすとしている。

浦河町では、1960(昭和 35)年に最高人口となって以降、人口減少が続いているが、1996(平成 8)年に初めて自然減に転じ、一進一退を繰り返しながら遂に2003(平成 15)年以降は一貫して自然減となっている。合計特殊出生率も、全道平均より高いとはいえ全国平均よりも低く、近年は1.33程度となっている。社会増減は、一貫して転出超過が続いている。また、留萌市と違ってすべての世代で転出超過傾向にあり、特に20～24歳が最も多く15～19歳も含めて若年層の転出超過が著しい状況にある。そして、特に若い世代の女性の減少が著しくなっている。その理由として、「希望する職種が少ないことから就職等のため札幌圏や道外へ移動することが大きな原因」と指摘した上で、浦河町での有効求人倍率が近年1倍を上回っているデータを示しながら、「雇用のミスマッチ」を指摘しているのである⁶。

このような視点から「人口ビジョン」での目標値を見ると、合計特殊出生率の上昇はもとより、転出超過(人口流出)を2030(平成 42)年から0にすることが可能なのか疑問である。

「人口ビジョン」に描かれた2040(平成 52)年の目標人口推計を実現していくために行う戦略的な施策が「総合戦略」である。浦河町でも、当時2007(平成 19)年～2016(平成 28)年の第6次総合計画が展開しており、2015(平成 27)年～2019(平成 31)年の計画である「総合戦略」は、第6次総合計画の下位計画として位置付けられ策定された。そして、浦河町ではそのために必要な住民意識を把握するため、住民アンケート調査を行っている。調査対象は、町内の50歳以上の一般世代、18～49歳の子育て世代、そして浦河町への移住者(転入者)と過去5年以内に浦河町から転出した転出者、さらに町内の高校生全2650サンプルとなっている。このうち927人からの回答(回答率35%)を得て、その結果を分析して人口減少の要因を次のように整理したのである。「町に残りたくても仕事がない、もしくは希望する職種や条件の仕事がな

い等の雇用情勢から、就職や進学という進路を選択して、札幌市を中心とした町外への転出する者が増加しています。」「特に、若い世代の女性の町外への転出が多くなっています。」「子育て世代の中核となるべき若年層が減少していくことから、必然的に出生率が減少しています。」「町内で希望に合う仕事がないことから、進学後のUターンも限定的となっています。」「住民アンケートでは、18～49歳の子育て世代については、未婚・既婚者を含めても出産計画がありは3割強に止まっており、所得が低い等の経済要因から結婚や出産に踏み切れないという状況もあります。」「現在は居住しているが、将来にわたって住み続けたいと思わないという意向を持っている人については、商業、娯楽、医療、福祉、交通への不満度が高くなっています。」

これらを踏まて「総合戦略」では、国の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の4つの基本目標に対応して、さらに「人口ビジョン」で示した3つの取り組みに対応して、以下の4本の政策目標を掲げて具体的な施策を展開し、それぞれに2019(平成31)年の数値目標を掲げている。

政策目標1「競争力のある産業振興による活力あるまちづくり」。ここでは、数値目標として「いちご生産額」(4億3千万円)、「新規雇用者数」(50人)、「新規創業件数」(10件)を掲げ、具体的には(1)第一次産業の振興(2)新たな観光産業の振興(3)浦河産品の付加価値向上と消費拡大(4)人材・後継者の育成(5)起業・起業支援と雇用の拡充の5つの施策への取り組みとその具体的な目標値を提示している。

政策目標2「潜在価値と魅力を活かした選ばれるまちづくり」。ここでは、数値目標として「転入者数」(950人)、「交流人口数」(5千人)を掲げ、具体的には(1)移住・二地域居住の促進(2)交流人口の増加促進(3)体験交流人口の増加促進(4)浦河応援団の獲得の4つの施策への取り組みとその具体的な目標値を提示している。

政策目標3「子育て世代を支える優しいまちづくり」。ここでは、数値目標として「出生者数」(80人)、「合計特殊出生率」(1.40)、「子育て環境に関する満足度」(60%)、「教育に関する満足度」(70%)を掲げ、具体的には(1)結婚・定住支援(2)子育て支援の充実(3)仕事と子育てを両立できる環境づくり(4)教育の充実の4つの施策への取り組みとその具体的な目標値を提示している。

政策目標4「安心と連携で支えるまちづくり」。ここでは、数値目標として「社会減少数」(115人以下)、「暮らしやすい町に関する満足度」(60%)、「町民活動に関する満足度」(40%)、「広域連携に関する満足度」(30%)を掲げ、具体的には(1)安心な暮らしの確保(2)資源の有効利用と環境にやさしい地域づくり(3)地域情報化の推進(4)まちづくりへの住民参加の促進(5)広域な地域連携の促進の5つの施策への取り組みとその具体的な目標値を提示している。

さらに4つの政策目標に具体的な施策の横断的な連携を計るため、施策パッケージとして「若者が魅力と可能性を感じる産業振興」(産業振興による新たな仕事・雇用の創出)「浦河の魅力を活かした交流促進」(新たな人の流れの創出)「子育てしやすい環境づくり」(定住者・子育て世帯の増加)「安心して暮らせるまちづくり」(安心して生き生き暮らせる町)を提示している。

しかし、ここで掲げられた4つの政策目標と数値目標、そしてそれを実現するための具体的な施策とその目標値は、はたして「人口ビジョン」で掲げた合計特殊出生率の上昇と転出超過(人口流出)を2030(平成42)年から0にすることに直結する政策であろうか。

浦河町では近年、移住・定住へ向けた取り組みを積極的に行って来ており、そのことは第1次産業の担い手育成や起業・創業支援とも連携して進められている。例えば、ゼミの地域研修でインタビュー調査したまちづくりリーダーが2013(平成25)年から始めた「地域デザインカフェ」は、毎月第1木曜日19時から開催しているイベントである。そこでは、「地域の色々についてゆる〜く話をする」をテーマとして、町内の様々な人が「カフェマスター」として地域を元気にする話題や浦河をもっとよく知るための話題を提供し、そこに集まった20歳代から60歳代の町民が意見を述べあい交流している。ここには、浦河町に移住してきた人たちや農業後継者、起業家等も参加しており、「街コン」のような雰囲気での交流が行われており、新たなまちづくりへ向けた少なからず成果が期待できると感じられた。しかし、女性を中心とする若者の札幌等への人口流出の勢いは衰えることがなく、なかなか展望は見えない状況にある。

このような浦河町の「人口ビジョン」「総合戦略」からは、数値目標が高く実現性に疑問を感じるが、果たしてそれでよいのだろうか。

(3) 転勤族から見たまちづくりの課題～グループインタビューの結果から～

浦河町では、時間的な問題や予算的な問題から、大掛かりな転勤族へのアンケート調査は行うことができなかった。そこで、2017(平成29)年8月20日に浦河町を訪問し、民間企業と北海道庁日高振興局に勤務している転勤族6名の方々の協力を受け、質的調査法の一つとしてグループインタビューを行った。

ここでは、留萌市で用いたアンケート調査票をもとにした「浦河版」を作成し、参加者に配布して話を伺った。結果は、以下のように整理した。

I. 基本項目 調査対象者の属性

- 1 性別 男性6人(うち3人は家族と同居。3人は単身赴任)
- 2 年齢 20代1人 30代2人 40代1人 50代2人
- 3 居住年数 1年以内1人 3年以内3人 5年以内1人 5年以上1人
- 4 浦河以前の居住地 札幌3人 札幌以外の市3人
- 5 現在の住まい 企業・役所の社宅・官舎3人 民間の借家・アパート等3人

II. 質問事項

1. 日常生活について

1-1 JR日高線(現在は代替バス)利用頻度=全員普段は乗らない。

*乗ることもある 3人(具体的に=函館への出張時1人、管内出張で車がない時2人)

- 1-2 町内路線バスの利用頻度＝全員普段は乗らない。
*乗ることもある 1人（具体的に＝車がない時のみ。飲み会等）
- 1-3 JR や路線バスを利用しない理由＝全員自家用車等を利用しているから
*札幌へ出張の時は、5人が高速バスを利用。
- 1-4 買物はどこですか＝全員「パセオしかない！」
*それ以外はコンビニ。町内での買い物は食料品のみ。紳士服を売っている店がない。
以前は「はるやま」や「弐萬圓堂」、回転寿司もあったが、今はない。
- 1-5 町内で買い物をしない利用＝全員「店がないから」
ではどこで買い物するのか？ ちょっとしたものは静内6人。
それ以外買い物は、苫小牧・帯広1人。札幌5人。
-

ここでは、日常的にはJR日高線（現在は代替えバス）・町内路線バスをほとんど利用しないことがわかるが、逆に出張や飲み会等、車での移動が認められない時だけ利用していることもわかる。

買い物先では、浦河町内には大型店舗は「パセオ」しかなく、町内での買い物先が限られていることもあり、町外での買い物が多くなっている。

2. 読書環境について

- 2-1 町立図書館の利用頻度＝全くいかない3人（妻は 週2回1人，週1回1人）
2週間に1回2人，月一回1人
- 2-2 図書館を利用する人の目的＝調べもの1人，借りる1人，休息の場1人
- 2-3 図書館をあまり利用しない理由＝本は買って読む3人
- 2-4 本（書籍や雑誌）の購入方法＝帯広とか苫小牧1人 札幌2人
*アマゾンで買う人が多い。しかし、受け取りはローソンだが町内にはローソンがない。
浦河には書店がなくなった。書店があった時には使っていた3人。
-

半数の人が町立図書館を利用せず、「本は買って読む」としているが、現在浦河町には書店はなく、購入先も町外の都市や通販等となっている。

3. 浦河町のまちづくりの課題について

- 3-1 浦河町に住んでいて良かったと思うこと（①～⑤の選択肢に対する意見）
- ①大きな病院があること－日赤病院があるが、いつも混んでいて疲れる。医者が毎回交代する。周りの人を見ていて、大きな病気をしたら苫小牧か札幌。医者が少なく、曜日によっては専門医がいない。病院は大きいのが、使えない病院だという評価も聞く。
- ②図書館や文化会館等があること－文化会館は何をやっているのか、情報が入りにくい。

家族がいる人は子ども向けとか情報が入るが、単身者には情報が伝わりにくい。

- ③子どもの教育環境が充実していること—妻からの情報として、子どもへの医療費支援や子育て支援は充実している。いろいろなイベントが行われていて、子どもが参加できる。
- ④近所づきあいができること—社宅なので通勤族同士の交流はある。子どもの関係での交流も。
- ⑤自然環境が良いこと—雪が少なくて気候はよい。地震が多い。

3-2 以前住んだ町と比べて浦河町に足りないと思うこと

- ・デパートがないこと（全員）
- ・ちょっとしたカフェはあるが、レストランはない。
- ・映画館はあるが、古くマニアックな映画が多い。映画は見たことがない。封切は札幌で見る。
- ・温泉がない。公衆浴場は1件あり、たまに行く。温泉は町内にないが、隣町にはあるのでよく行く人もいる。
- ・それなりに文化会館で演劇・演奏会・講演会等をやっているが、回数は少ない。
- ・その他 病院、商業施設—妻の意見。

3-3 浦河町の持続的な発展に必要なと思うこと

- ・公共施設の集約化（コンパクトシティ）—3地区に広がっていて集約する広い土地はない。牧場があり難しい。
- ・観光拠点の開発と整備—今、観光協会を作って地域おこし協力隊員を雇って移住定住に取り組んでいる。観光について4町連携で観光パンフや移住対策をやっている。
- ・妻の意見として、乗馬公園で乗馬を習っている。そこには体験移住者も来ている。観光バスが停まる道の駅が必要。そこで浦河の観光PRができる。国道にトイレもない。海があつて馬がいる＝停まって景色が見える場所も必要。
- ・港を生かした水産加工業等の産業拠点の集積 イカやサケ、昆布。それほど売り上げは多くない。
- ・農林水産業等第1次産業の振興。特に軽種馬、イチゴ栽培
- ・なかなか、難しい。浦河独自のというよりも、日高管内の拠点というイメージが大きい。

3-4 勤める事業所がこれからも浦河町にあり続けるために何が必要か？

*ここでは、個別の事業所の実態が語られたが、事業所が特定されるため非公開。

3-5 定年退職後どこに永住したいか 自分又は配偶者の出身地1人。札幌・近郊5人。

3-1については、小さな子どもがいる家族で生活している人たちにとっては、大きな病院があることや文化会館・図書館もあり、安心して暮らせて親子で文化活動に参加できる環境もあり評価が高い。しかし、単身赴任者にはこのこと自体が「いつも混んでいる」「情報がない」等の否定的な要素になっている。

3-2では、逆に「都市」でありながらそれまで住んでいた都市にあるものがなく、少し無いものねだり的な意見も見られた。

3-3には、いろいろな意見が出されたが、観光について浦河町単独ではなく、日高管内全体というイメージが大きい。

3-4は、特定の職場に勤める参加者の話であるが、日高地域の拠点であった事業所自体が規模縮小されてきており、今後の人口減少の中でますます規模縮小が進んでいる現実がわかった。おそらく他の民間企業や銀行、信金、生命保険の支店・営業所等も同様といえる

3-5では、定年後浦河町に永住したいという人は1人もいなかった。

以上のような転勤族の方たちへのグループインタビューの結果を踏まえて、浦河町のまちづくりの課題を整理していく。

まず日常生活については、現在代替バスで運行している JR 日高線や町内路線バスの利用はほとんどなく、仕事上（出張等）でごく稀に利用していた。買い物では、浦河町には大型スーパーが1店しかなく、町内の買い物先が限られているため、町外での買い物が多くなっているが、このことは転勤族に限らず、浦河町民一般も同様と考える。

読書環境については、独身者や単身者の図書館利用は少ないが、子どもがいる家庭では利用頻度が高い。図書館が浦河町大町の国道沿いの文化会館等との複合施設の中にあり、比較的便利な場所にあるため利用されていると考える。一方、「本は買って読む」人については、現在町内に一つも書店がなく、札幌や他の都市に行ったときにそこの書店で購入することもあるが、アマゾン（通販）で購入する場合もローソンが受取り店となっており、町内にはローソンが1店舗なく他町のローソンに行かなければならないという。

買い物にしても本にしても、留萌市に比べると浦河町はすでに「都市」としての機能がかなり縮小しており、町内で買い物できるものが限られてきていることがわかる。しかし、転勤族にとっては休みの日に自家用車で、静内（新ひだか町）や苫小牧、そして札幌や帯広等へ買い物に行くことがすでに一般化しているようだった。

最後にまちづくりの課題については、子育て家族にとっては病院や図書館等の文化施設もあり、子育て環境も恵まれているようである。逆に独身者や単身者にとっては、他の地域拠点都市に比べて無いものが多く、1人で行ったり参加したりする場所や催しが少ないように感じる。

「浦河町の持続的な発展に必要」なことでは、それぞれが浦河町のまちづくり課題をしっかりと認識しているように感じる。浦河町は地形的に3つの市街地があり、海岸線が迫っておりそれぞれを1カ所に集約するコンパクトシティ化はできない。そのことも踏まえた地域の実情に合致したまちづくりが必要であり、「観光拠点」「第一次産業の振興」「水産加工業の集積」が求められているといえる。

全体を通じてグループインタビュー調査から見えてきたのは、現状に対しては「ないものねだり」というより、「ないものに対するあきらめ」を感じているといえるが、それが浦河町役場

や地域への批判になるのではなく、転勤族だからこそ浦河町を客観的に見て、その可能性と発展の方向性を見据えているように感じる。

浦河町のまちづくりの課題は、正にここにある。

「人口ビジョン」に書かれた「個性豊かで持続可能な地域社会」の実現のための3つの取り組み（「①地域の資源や特性を活かし、生き生きと働くことのできる就業の場の確保」「②結婚、出産の希望と地域全体による子育て環境づくり」「③将来にわたって暮らし続けることのできる生活環境の確保」）は、転勤族にとっても他人事ではなく、自分と家族が暮らす場所にとっても必要不可欠なことであり、一時期とはいえ現在浦河町で働き生活している自分たち自身の課題でもある。

浦河町の「総合戦略」策定過程では、先に述べたように事前に住民アンケート調査が行われている。その中にはもちろん転勤族が特に別枠で含まれていた訳ではないが、「浦河町への移住者（転入者）」や「過去5年以内に浦河町から転出した転出者」への調査が含まれており、それらの人々から見た浦河町の客観的な評価が、実態把握の中に反映されていると考えられる。しかし、それでも実現性は難しい。

今後の「持続可能な」まちづくりを考えるならば、今後とも転勤族が移住者や新規就労者、そして一般住民との交流を深めていくことを通じて、同じ地域住民の1人として、日常的なまちづくり活動への積極的な参加や地域づくり政策への主体的な関わりを続けていかなければならない。そのためにも、先に紹介した「地域デザインカフェ」等の活動は重要と考える。

4. 「消滅」から持続へ

留萌市と浦河町は、北海道開拓の歴史の中で「都市」として形成されてきた市町であり、共通点も多いが相違点も見られた。例えば、現在の産業構造上では留萌市は第三次産業が8割を超えており、まさに都市としての産業構造となっている。しかし、浦河町では第三次産業は約6割と多いが、基幹産業である農林漁業が約26%あり、人口的にもすでに都市というより都市と農林漁村が混在している町といえる。また、留萌市が位置的に留萌管内の交通の要（JR留萌駅や高速バス、高規格道路の終点）にあるのに対して、日高管内は苫小牧から一直線でJRと国道が東に走っており、浦河町は経済的には日高東部の中心でしかない。

すでに筆者は、いくつかの場所で「持続可能な地域社会」について提案を行ってきた⁷。そこで最初に問いたかったのは、「増田ショック」がキッカケとなって国の音頭で始められた地方創生政策であるが、「そのことは、貴方の自治体の人たちにとって縮小社会（人口減少社会）という現実を真剣に考える機会になったのか？」ということである。それは、「すでに地域の中では、あきらめが蔓延しているのではないか？」を問うとともに、そのための対策である地方版「総合戦略」を立てる時、「自治体として縮小社会という現実を本当に受け入れてきたのか？」ということであった。

これまでも筆者は、自治体の総合計画に対して、作成したけど活用されない「絵に描いた餅」ではないのか？を問い続けて来た。今回の「総合戦略」でも、単に国からの「地方創生推進交付金」を得るための方便であるならば、今からでも遅くないから、しっかりと地域社会とそこで暮らしている人々の実態把握を行い、地域毎に現状把握を共有しながら、我がまちの課題の本質理解を深めて、「持続可能な地域社会」を見据えた行動ができる「総合戦略」や総合計画を創ってください、と提起して来たのである。

本稿におけるこのような共通点と相違点を持つ留萌市と浦河町の持続可能性について、基本的には筆者のこれまでの考え方を踏襲しなから考察していきたい。

(1) 複合的な産業の創出によって新しい雇用を生み出す

はじめに、新たな雇用を生み出すための複合的な産業の創出を目指すことである。

もちろん留萌市でも浦河町でも「総合戦略」には、「雇用の確保」や「雇用の拡充」が掲げられている。しかし、「都市」であるために、管内の他の町村と同じように一般的な「第1次産業の振興」や「水産加工業の振興」はもとより、「第6次産業化」でも十分な雇用は生み出せないと考える。

したがって、振興すべき産業は、農業・漁業（1次産業）と加工業（2次産業）、観光業や販売業（3次産業）、そしてIT産業（4次産業）を複合的に組み合わせた産業でなければならない。「雇用がない」や「雇用がミスマッチ」という声を多く聞くが、実は地域には雇用がないわけではないのだ。第2次産業・第3次産業の零細企業が多い地域では、求人の実態が表になかなか出づらいためであり、そのような求人を発見して繋ぐ役割も重要なのである。

留萌市のある留萌振興局管内も、浦河町のある日高振興局管内も、管内全体で見ると農業・漁業（1次産業）と観光業（第3次産業）が中心である。それらを繋ぐ加工業（2次産業）、運輸業（第3次産業）の強化はもちろんであるが、さらにIT産業（4次産業）を活用することによって、複合的な産業の創出が可能であると考えられる。そのためには、管内の他町村との広域連携を深めていくことが不可欠であり、担い手となる人材の発掘や育成が重要となるだろう。

(2) 今ある学校を無くさない！

次に、地域を持続させていくためには、出生率を上げて子どもの数を維持していかなければならない。しかし、合計特殊出生率の目標値を掲げて、乳幼児の子育て支援策をいくら充実させても、地域社会の持続可能性は見えてこないのではないかと考える。

筆者は、持続可能な地域社会には地域毎の学校が不可欠だと考えている。小学校、中学校の義務教育校はもちろんだが、特に高等学校は「都市」として自治体が持続していく上に不可欠な存在だと考えている。

なぜならば、地域で生まれ育った子どもは、まさに地域社会の子どもとして、地域の中で暮らし、地域の学校に通い、地域の文化や歴史を吸収して成長していく。それが15歳まででなく

18歳まで。ほぼ成人に達するまで、地域社会がその成長に関わることで、人間としての人格形成が地域社会を通じて行われたことになり、そこに「故郷意識」が生まれてくるのだと考える。そして、大学や就職で故郷を離れたとしても、いつかは故郷へ帰りたいたい、故郷で暮らしたいという「故郷意識」を持ち続けてくれると考えるからである。(1)で指摘した「担い手となる人材の発掘や育成」の出発点は、このような「故郷意識」の形成なのである。

したがって、高校を今後も維持していくことを考えるならば、自治体として今ある複数の小学校を維持し、中学校を維持していかなければならない。また、当該小学校・中学校を学区とする地域社会として地域住民自身が学校を維持していかなければならないのだ。そのためには、「地域社会とそこで暮らしている人々の実態把握」が不可欠なのであり、「地元学」や「T型集落点検」等の手法を使った学区毎の地域住民自身によるワークショップの実行が重要且つ不可欠なのである。

(3) 「都市」としての強みを生かす

最後に、「都市」としての強みを生かすべきだと提起したい。「活かす」だけでなく「生かす」ことを進めたい。留萌市と浦河町は、良くも悪くも「都市」として100年以上形成されてきた。そのため、近隣の他町村とは違う都市機能（交通拠点、医療拠点、文化拠点、経済拠点、都市インフラ）が求められ、それなりの資本がこの間投入されてきた。しかし、逆にそのことが現在では老朽化等により維持困難となり、コンパクトなまちづくりの足枷（あしかせ）になっているのだ。それは、「都市」の弱みともいえる。

では、「都市」の強みとは何か。1つ目は、すでに見てきたように「都市」には通勤族がたくさん住んでおり、彼らは他の都市での生活を経験した「よそ者」であるとともに、さまざまな知識や技術を持つ「学識経験者」でもあり、まさに「人材」であるということだ。2つ目は、老朽化等による都市機能（交通拠点、医療拠点、文化拠点、経済拠点、都市インフラ）の存在は弱みでもあるが、「都市」として存続していくためには守っていかなければならない「シビル・ミニマム」であり、自治体としてはもちろんであるが、多くの地域住民が維持していくことを強く望んでいることである。

①人材として通勤族を生かす

もちろん、今後の人口減少や政策、企業の戦略転換によって数は減らされていくだろう。しかし、いきなり全部いなくなるわけではない。

通勤族は、他の自治体での生活を経験しており、地域社会を客観的に見ることもでき、さまざまな知識や技術、そして全道・全国にネットワークを持つ人材の宝庫ともいえる。この人たちが、平日の夜はもちろん、休日にもたまたま実家に帰ることがあっても、地域住民と積極的に交流して、まちづくり活動に主体的に関わってくれる存在となれば、正にそのことが「都市」としての強みを生かすことに他ならないだろう。

留萌市の通勤族へのアンケート調査では、各設問の「その他」欄にたくさん批判的な意見を

書いた人たちが多かった。そのことは、正に現状ではなかなか関わるができないでいるまちづくりへの参加や関わりへの積極的な意思表示なのだと考える。したがって、浦河町で行われている「地域デザインカフェ」のような集まりが毎月定期的に留萌市でも開かれるならば、きっと転勤族の多くの皆さんも参加してくれるのではないだろうか。

また、先に述べた「地域社会とそこで暮らしている人々の実態把握」のために、筆者は「地元学」や「T型集落点検」等の手法を使った地域住民自身によるワークショップの実行を提案している。その際、地元住民である「土」の人とよそ者である「風」の人が協働して取り組むことが重要であるが、転勤族の人たちはまさに「風」の人として参加すべきである。そして、転勤族の中にはファシリテーターとしての技術や力量を持つ人もいると考えられるので、より積極的な参画が望まれる。

②都市機能を生かす

医療拠点として大きな病院があることを、留萌市も浦河町も都市機能として守り発展させて行こうと考えている。

また、先に取り上げた高等学校の存在も、「都市」としての「シビル・ミニマム」である。その辺の議論や確認が、「総合戦略」の中では希薄に見える。

一方、浦河町のグループインタビューに集まった転勤族は、町に書店が1店もなくなってしまったことを嘆いていた。実は留萌市の「留萌ブックセンター by 三省堂」は、留萌に書店が1店もなくなり翌年度の参考書販売を三省堂が臨時販売した時、2011（平成23）年4月11日に市民の中から「三省堂書店を留萌に呼び隊」が結成され、三省堂会員カードの申込書を署名として市民から広く集め、僅か1か月余りで2500人分の申込書を署名として提出することで誘致できたのである。開店後は「三省堂書店を応援し隊」を結成し、本の紐かけや書店でのボランティア、書店内での「読み聞かせ会」や「大人の朗読会」の開催、そして病院等での出張販売等を行い、書店が無くならないように支えている。

また、留萌市のアンケート調査結果では、「映画館がない」という批判も多かったが、浦河町では2008（平成20）年に「大黒座サポーターズクラブ」ができ、町民の手で唯一の映画館を守る活動が続けられ、現在も映画館が町に存在している。

このように、「都市」としての形成史があったからこそ、都市機能としての文化拠点、経済拠点として書店や映画館が作られてきた歴史があるのであり、留萌市でも浦河町でも、一般住民と転勤族の人たちが共に活動していけば、このような都市機能の維持や復活も不可能ではないと考える。

一方、JR・バスについては、転勤族の利用も理解も低く、今後高速道路・高速バス、そして市内公共交通との関係で交通拠点としての都市機能をどう再構築していくかは、JRの廃止問題も含めて喫緊の課題である。実は、筆者が2015（平成27）年に在外研修で6か月間暮らした韓国・大田広域市には、「大田複合ターミナル」という高速バスと市外バスのターミナルがある。5階建ての西館と4階建ての東館の中には、1階に乗車場と降車場があり、フードモールもあ

る。2階にショッピングモールがあり、3階以上は巨大なスーパー（E-Mart）や書店、映画館等が入っている。したがって、この「複合ターミナル」は交通拠点のみならず、文化拠点や経済拠点としてもまさに複合的に機能しているのである。一つの提案として、JR廃止後の留萌駅・浦河駅及び周辺に、このような「複合ターミナル」の設置を計画してみてもどうか。もちろん、先に提起した「複合的産業」も「複合ターミナル」があればこそ、創出されやすいと考える。

いずれにせよ、「都市」としての弱みを嘆くのではなく、「タイプ0」の「都市」である留萌市と浦河町の持続可能な地域発展は、このように「都市」の強みを再確認し、転勤族を含む地域住民みんなで生かすことによって、探って行くべきと考える。

おわりに

本稿の執筆中の2017（平成29）年12月12日、本学で開発研究所特別講演として、増田寛也氏からお話を伺う機会があった。講演前の打ち合わせの席で筆者は、「実は、今日の講演には私の講義を受けている学生も参加しています。学生には事前に、質疑時間に私が先生に質問するので、質問内容と先生の回答を書いて感想文と一緒に提出してください、と書いてあります。」と増田氏にお願いした。

実際には、時間の関係もあり「今日の講義のキーワードを3つ上げてください。」と質問した。そこで増田氏から語られたキーワードは、「自立」「広域連携」「地域の個性や魅力を探す」の3点であった。「自立」とは、「消滅可能性都市」と言われた自治体が、あきらめてしまい国や都道府県に頼り切るのではなく、正に自ら自立して「地方創生」に取り組むことである。「広域連携」とは、その際単独の自治体だけではできないことは、合併するのではなく、自立した自治体同士の「広域連携」で相互主体的に進めることである。そして、最後に「地域の個性や魅力を探す」とは、そこに暮らし人々自身が自分たちの地域の個性や魅力を自分たちで探し発見して、そのことをベースに持続可能な地域づくりを進めていくことである。増田氏は、そのことを「今だけ」「ここだけ」「貴方だけ」という言葉で表現していた。

筆者は、この3つのキーワードに共鳴するとともに、改めてそのような地域づくりを担う担い手を大学としても地域と連携して、しっかりと育成していかなければならないと感じた次第である。

最後に調査や地域研修で、この数年の間留萌市と浦河町を何度も訪問した。各市町の関係者の皆さんには、いつも大変お世話になり、心より感謝しております。ありがとうございました。

また、本研究の分析にあたっては、本学の大学院生の斎藤仁史さん（札幌国際大学非常勤講師）と学生の武田颯太郎さん（現・浦河町教育委員会勤務）にご協力いただいた。合わせて謝意を表したい。

注

- 1 増田廣也編著『地方消滅』（中公新書，2014.8）を参照。以下，日本創成会議・人口問題検討分科会によるデータ等は本書を参照。
- 2 留萌市ホームページ「留萌市のあゆみ」を参照。<https://www.e-rumoi.jp/index.html>
- 3 図2の出典，及びここでのデータは，すべて「留萌市統計書」平成28年度版（北海道留萌市）を参照した。
- 4 留萌市ホームページ「人口ビジョン」の説明文 http://www.e-rumoi.jp/seisaku/sei_00039.html
- 5 ここでのデータは，「統計要覧 浦河町のあゆみ（平成25年度版）」を参照した。
- 6 ここまでは，「浦河町人口ビジョン」（平成28年2月 北海道浦河町）を参照。
- 7 最近では，北海道町村等監査委員協議会主催の監査委員・補助職員研修会（2017年11月14日）で「縮小社会における持続可能な地域社会の発展を考える」と題して講演した。

資料編

転勤族から見た留萌市のまちづくりの課題に関する調査

(ご協力のお願い)

皆様には、日ごろより大学における教育・研究活動に対して、ご理解ご協力を賜り厚く御礼申し上げます。

さて、このたび標記調査を留萌市内在住の転勤族の皆様（ご家族を含む成人の方）にお願いすることとなりました。ご多忙のところ誠に申し訳ありませんが、何卒ご協力くださいますようお願いいたします。

なお、この調査は北海学園大学開発研究所の総合研究「北海道における発展方向の創出に関する基礎研究」（平成27年度～平成29年度）の共同研究の一環として実施するもので、北海道における地方中心都市（道庁振興局所在地）の一つである留萌市が、「人口減少社会」における「消滅可能性都市」であると指摘される（いわゆる「増田ショック」）中、今後どのようにまちづくりを進めていけば「持続可能な発展」を展望できるのか、その課題と可能性について研究するものです。

つきましては、調査の趣旨をご理解いただき、率直なご意見を賜りますよう、心からお願い申し上げます。

平成28年12月
北海学園大学経済学部 教授
内田 和浩

【記入上の注意】お答えは設問ごとに、○を付けたり、記入したりしてください。ご不明な点がありましたら、以下の【連絡先】へご連絡ください。

記入後は、返信用封筒に入れて 12月20日までに投函ください。

【連絡先】北海学園大学経済学部 内田和浩
〒064-8605 札幌市豊平区旭町4丁目1番40号
TEL 011-841-1161 (内2737)
E-mail ukazuhir@hgu.jp

- a. 大人向けの本を増やしてほしい b. 子ども向けの本を増やしてほしい c. 新しい本を早く入れてほしい d. 人気・話題の本を入れてほしい e. 近所で出張販売してほしい
f. その他 ()

3、留萌市のまちづくりの課題について

3-1 留萌市に住んでいて良かったと思うことはなんですか?すべてに○をつけてください。

- a. 大きな病院があること b. 図書館や文化会館等があること c. 大きな本屋さんがあること
d. 子どもの教育環境が充実していること e. 近所づきあいができること f. 自然環境が良いこと
g. その他 () h. ほとんどない。

3-2 以前住んだ町と比べて留萌市に足りないと思うことはなんですか?

- a. デパートがないこと b. 結婚式ができるホテルがないこと c. オシャレなカフェやレストランがないこと
d. 映画館がないこと e. 公衆浴場・温泉がないこと f. 住民が参加しやすい催し(演劇・演奏会・講演会等)があまり開催されないこと
g. その他 () h. 満足している。

3-3 今後の留萌市の持続的な発展に必要なだと思うことはなんですか?すべてに○をつけてください。

- a. 公共施設の集約化(コンパクトシティ) b. リゾートホテルの誘致等観光拠点の開発と整備
c. 留萌港を生かした水産加工業等の産業拠点の集積 d. 地元高校の存続と充実・発展
e. 農林水産業等第1次産業の振興
d. その他 ()

3-4 あなた(又は配偶者)が勤める事業所がこれからも留萌市にあり続けるために何が必要だと思いますか?

自由記述

[]

3-5 最後に、あなたは定年退職後どこに永住したいと思っていますか?

- a. 留萌市内 b. 自分又は配偶者の出身地 c. その他 ()

ありがとうございました。

記入後は、返信用封筒に入れて 12月20日までに投函ください。