

地方活性化の鍵は「潜在住民」にあり！

－ 地方が取り入れるべき新しい視点について

この小論の目的は、衰退する地方において進められる従来型の地域活性化策が直面する限界について確認し、その限界を乗り越えるコンセプトとして「潜在住民」という新たな視点を提出することにある。そして、この「潜在住民」の活性化こそが、地方が町や地域の文字通りの再開発といったハード開発に先行して行うべき「ソフト面での環境整備」である、ということが本論のメインの主張となる。

地方の衰退については、あらためてここで詳述する必要はないだろう。少子高齢化に伴い、地方の人口減と高齢化は加速している。それに加えて、長年にわたる若者世代の都会への流出は、地方の人口ピラミッドをより不安定なものにしてきた。また、こうした地方における働き手世代の減少はそのまま税収減に直結しており、特に長い間地方債や国からの地方交付金に頼ることでなんとか運営されてきた地方行政の財政難は近年ますます深刻化している。そうした深刻さは、いまや統計上、数字上にあらわれるだけではない。それはシャッター商店街や耕作放棄地に代表されるように私たちの日常生活の中で「目に見える形」となって地方の衰退を表している。こうした状況の中で、日本全国あらゆる地方で地域活性化、地方再生の模索と実行が急がれている。

だが、そうした地域活性化について、地方政治家や地域産業の担い手がとる「やりかた」には、それほどバリエーションはない。ここでは、代表的なものをふたつあげる。

ひとつは、地元の特産品を都会で売る（都会に買ってもらう）という「やりかた」だ。特に農作物や畜産などに力を入れている地方では昔から一般的だったが、さまざまな地域で生産物のブランド化が進められた結果、全国津々浦々でこうした「生産物の都会への売り込み」が重要な産業振興策になった。首長自らが「地元のトップセールスマン」を名乗って地域特産物を売り込むという姿は、現在の宮崎県知事などを見ると分かりやすいだろう。

しかしながら、このやりかたにはPRコストの増大という難点がある。都会の不特定多数の消費者に向けた生産物の直接的な売り込みという形をとるため、認知度を上げるための費用が膨らむわけだ。芸能界出身の首長など、それ自体にネームバリューがあるおかげでパブリシティ¹にのり

¹ マスメディアに流される、製品やサービスに関する報道のこと。宣伝広告とは違い、メディア側がニュースとして取り上げることで情報として流れるため、一般に費用がかからない（とされる）。

費用がかからないというケースでもない限り、一つの地方（自治体など）が大規模な宣伝を打つことはもはや不可能である。

次の「やりかた」は、工場やコールセンターなどといった大企業施設の誘致によって雇用（そして税収）を増やそうという「やりかた」だ。これは「ヒト」「モノ」「カネ」を一気に解消する方法として、昔から地方政治家が熱心に取り組んできたものでもある。

この昔ながらのやりかたにも限界が言われて久しい。グローバル化が前提となった現在、大手メーカーを中心とする国内企業は人件費の安い海外に工場やコールセンターをつくり、また場合によっては自社機能を大幅に海外にアウトソーシングしている。そもそも日本国内に新しい拠点を持とうとする企業自体が減っているわけだ。また国内に生産拠点を持つ場合も、その担い手となる非熟練労働者は非正規雇用がその大きな割合を占める。このことは永続的な税収の確保という観点で、地方行政にとって悩ましい状況を生んでいる。今年（2010年）に入ってから、大規模な企業誘致政策で県が100億円近い補助金を交付して誘致されたシャープの亀山工場が規模を大幅に縮小し、その結果、誘致施策を展開した三重県と問題が起きている例などがある²。事業環境の変化は当然ながら企業戦略の変更を伴うものだが、こうした企業の論理・事情の前には、誘致する側の地方は大きな力を持たない。

ここであげたような既存の地域振興策がもはや効果を発揮しえないことは、地方の住民にしてみればすでに周知の事実である。その状況の中で、地方の疲弊や衰退はますます進行していき、政治（へ）の無力感はますます醸成されていく。そして、この政治の無力感は住民のみならず、古い政治家にも共有されているものではないかと私は考えている。

まず、（地方の）政治家にできることが数十年前から変わっていないという固定観念は広く共有されているのではないだろうか。先に述べた企業誘致はもちろんのこと、公共事業を念頭に置いた中央の政治家に対する陳情などの昔ながらの手法は、もはや時代遅れになっている。高度成長期の生活インフラ需要と比べれば、現在のそれは一般に切実度が低い。時代状況が変わったのに同じことを続けている、そう思われても仕方がないだろう。もちろん、政治家主導のカンフル策のみが地域活性化の方法ではない。しかしながら、地元雇用を生み出すような新しいビジネスの創出とその成功こそが地元にとってより効果的という思いは広く共有されながらも、その担い手が「いない」という現実がある。典型的な日本の地方では、これからの地域を支える20～40代の働き手が人口的に不足している。このことはそもそも地元で職がないことなどが回りまわった結果であり「鶏が先か卵が先か」の問題なのだが、そのためになお一層解決は難しい。

言うまでもなく、中長期的な財政再建の見通しが立たない地方自治体は増える一方だ。全国知事会の試算によると、地方の財源不足は2012年度には最大13兆1千億円に膨らむという。厳しい地方財政は、限られた財源の中でそこに住む住民へのサービスの質を下げていくという悪循環を生

² <http://www.sankei-kansai.com/2010/03/13/20100313-021562.php>

んでいる。その結果、「中央に対してカネを要求する地方」という硬直したありかたからいつまでも抜け出せないことになる。その一例として、とりわけ今年（2010年）に入ってから盛り上がっている消費税の増税議論を挙げることができるだろう。この増税議論に関連して、その地方配分（地方消費税）の拡大を望む地方自治体の首長からの要求が強くなっている³。景気に左右されない安定財源が欲しいという本音の部分が透けて見えるこの要求の妥当性はともかく、自治体に税率決定権がなく徴収事務も国が行う消費税に依存したこうした議論は、「中央に対してカネを要求する地方」というありかたを繰り返しているのは間違いない。

また、行政主導で行われる地域活性化論議が、制度的な枠組みなどの「手法」のみに焦点化されていることの功罪についても触れる必要はあるだろう。ここ10数年で地域活性化を話題にする際には、決まってPFI（Private Finance Initiative）やPPP（Private Public Partnership）などが検討されてきた。しかしながら、現在の地方財政状況では建設・管理ができない「箱モノ」を何とかして成立させる手法としてのみそれらを捉えて検討する、ということが頻繁に起きているという印象を私は受けている。またそうした手法の多くが「海外の制度の輸入・模倣」であることにも注意が必要だろう。制度の輸入・模倣自体はもちろん悪いことではない。しかしながら、そうした輸入ベースのコンセプトを元に議論をする「コンサル的なあり方」が、具体をベースとした土地土地の独自性や当事者性をはく奪しているという側面はないだろうか。最近盛んに議論されているFBなどについても同様で、「FB=family Business=（日本では特に）地域に根差した老舗企業」といった図式をすぐに理解できる人間が、地域活性化を考え、行動しなければならない当事者のなかにとれだけいるのだろうか⁴。

ここまで、おもに地方政治・行政を主体とした地方活性化の一般的な「やりかた」を駆け足で見てきた。文章の都合上だいぶ簡略化したか、その中で挙げた問題点を再掲すると次の3点にまとめることができるだろう。

- ・ 都会、国、大企業など、外部頼りの依存的な姿勢
- ・ 地域内部の人的、財政的疲弊による「自活力」の欠如
- ・ 手法が具体的に先行し、目的志向型になれない行政

地方の内部の資源をどう活用するかを十分検討する前に、外部のパッケージ化された資本・資源に頼る。その繰り返しによって、地方が本来持つべき「自活力」を養う機会がなくなり、並行して地域内部の人的、財政的疲弊は進む。問題が深刻化するにつれてそれを打開する方法が模索

³ <http://www.jiji.com/jc/zc?k=201007/2010071600366>

⁴ 成功事例にならった地域再生策の多くが失敗する現実を描き、日本の地域再生が陥っている問題を指摘した著書『地域再生の罠』（ちくま新書）の中で久繁哲之介は「土建工学者などが提供者の視点から押しつける」地域再生施策を批判している。この「土建工学者などの提供者の視点」は、ここで私が問題にしたい「コンサル的なありかた」と通底している。

されるが、そこで大きな役割を果たすべき行政にはイノベーション的な思考はなく、横並びの「成功例の模倣」ばかりが試される。成功例はそのモデル化を通じて「手法」ばかりが前面に押し出される傾向にあり、地域地域の特徴は後からそこにはめ込まれることになる。結果、地域活性化の失敗例が量産される。これらの問題点を通じて言えることは、一般に、地方行政には地域活性化に必要な「経営的な視点」が欠如しているということである。

では、地方行政に必要な「経営的な視点」とはどういったものだろうか。さまざまな視点が考えられると思うが、ここで私が改めて問題にしてみたいのは「地方行政とは一体だれのためのものか」という点である。伝統的に地方行政の役割はそこに住む住民の福祉の増進にあるとされてきた⁵。行政サービスと言ったときに、その受益者は住民にあたる。このことは当然のことなのだが、地方の衰退が進行する現在にあって「地域」のステークホルダーを考える際には、もう少しコンセプトの拡張が必要になるのではないだろうか。

そこで私が取り入れたいものが「潜在住民」という視点である。「潜在住民」とは、「過去にその地域に住んでいたなどのつながりがあり、後にその地域を離れたものの、いまでも変わらず感情的なつながりを保ち続けている人」のことを指す。具体的には、「高校までをその地域で過ごし、大学進学を期に都会へ住んでそのまま就職している」ような、見渡せばどこにでもいる私たちのことだ。

地域活性化を考える際には、現在そこに住んでいる「現住民」に加えてこの「潜在住民」という視点を取り入れてみるのが有効だと私は考える。なぜならこの視点の導入は、その地域に対して「私たち意識」を持っているステークホルダーを倍にして考えるということの意味しているからだ。そのため、とりわけ人口減が進んでいる地域では、「潜在住民」の価値・重要性は今後ますます高くなっていく。

なぜならば現代においては、地方や町の活性化というのは、その地域をめぐる「情報」の活性化とほぼ同義だからだ。まず地域をめぐる情報が活性化し、その結果として、その地域に対する注目が集まり、(内外の)人が活動的になる。それはすべての地域再生の前提だろう。この観点からとらえた時、潜在住民の活性化がもたらす価値は計り知れない。私たちの中の潜在住民の部分が活発になるということは、遠く離れた私たちがその地方について考えたり話題にしたりするということの意味する。つまり、遠く離れたところ⁶でその地域を話題にする潜在住民は、地域にとっての「ソーシャルメディア」なのだ⁷。

⁵ 「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うもの」とされてきた（地方自治法第1条の2）。

⁶ 潜在住民がその地域から「離れたところ」で生活しているというのが大切な点である。その地域にすむ現住民がいくら地元を話題にしたところで、その情報はコップの中の対流のようなものであり、活性化は外へと広がりづらい。

⁷ この言葉は「マスメディアに対する存在として」の意味合いも含んでいる。

また、2008年に始まった「ふるさと納税」への世間の注目とその停滞も、この潜在住民というコンセプトの有効性を考える上で示唆的だ。

公布までの経緯はともかく、ふるさと納税は人々の「ふるさと意識」に訴えかけた、潜在住民向けの施策としてとらえることができる。にもかかわらず、いまのところふるさと納税がうまくいっていることを示すデータはなく、開始時にマスメディアをにぎやかさせた以降はこれといって話題にもなっていない。開始から時間がたっていないとはいえ、人々の間に定着したとはとても言えないのが現状だ。

この理由としては、大きく次の2つが考えられる。1つめは、その納税方法（正確には寄付と控除の仕組み）が、特に一般企業に勤める会社員にとって非常に面等だという制度的な側面である。これは普段から忙しく、かつ納税について会社任せにしている会社員にとってはハードルが高い。だが、より根本的な問題点は次の2つめにある。

それは、ふるさと意識を直接的に納税（寄付）というお金の部分にだけ結びつける直截性である。「いきなりカネですか」感があるのだ。確かに先に触れたとおり地方は金に困っているし、そんなことは誰もが知っている。しかしながらそれが「いきなり」ふるさとへの納税という制度になったときに、そこに地方の努力はどのように介在しているのだろうか。言葉は悪いが、「企業にたかり国にたかった後で、今度は都会に住む私たちに直接たかっているのだな」という印象が少しでも潜在住民の心に湧いた時点で、多くの人間はこの制度の利用に積極的ではなくなるだろう。ふるさと納税そのものではなく、そこに透けて見える地方の「依存心」を多くの人は忌避しているのではないだろうか。

しかしながら、こうした制度的不備を超える視点もまた、潜在住民という視点の中にある。現行のふるさと納税の問題点は地方の依存心が透けて見える点だと先に指摘したが、それは同時に提供者の視点の押しつけでもある。「困っているからお金がほしい」「あなたに損はないのでふるさとに納税してください」という地方行政の本音には、当たり前的事实がすっぽりと抜けている。それは、納税（寄付）行為までしてもらうためには、十分に潜在住民のふるさとを想う気持ちが活性化していなければならないということだ。ふるさと納税は「人々のふるさと意識というのは基本的に高く、こういった制度があれば利用するだろう」という、提供者の論理で見積もられているがゆえに、潜在住民を捉えそこなっているのである。

それを提供者の側からではなく、潜在住民の視点から考えることで問題は解決に近づく。地方行政が納税（寄付）を呼び掛ける前にやらなければならないことは、当たり前の話だが、情報の提供である。もちろんふるさと納税についての情報提供ではなく、ふるさと、つまり地域の情報をきちんと潜在住民に届けることが最初にやらなければならないことなのだ。

このことはふるさと納税に限らず、地域活性化に取り組む地域が共通して最初に取り組むべきことだと私は考えている。私ごとになるが、今年の7月の終わりに帰省した際、駅から実家までの

3キロほどの道を歩きながら帰った。隣の地区に差し掛かったところで車両通行止めが行われており、その横に掲げられた看板を見ると夏祭り開催のためと書かれている。たまたまその地区のお祭りの日だったわけだ。ところが人出はさびしい限りで、神輿の音は遠くで響くものの、それが通り過ぎた道端では半被を着た子供たちがかき氷を食べている姿に出くわすだけ。車が通らない夕暮時だったこともあわせて、さながらゴーストタウンのようだった。

地区の小さなお祭りで、特にめずらしい何かがあるわけではない。しかしながらこの祭りが今日開催されることを都会に住む潜在住民が知っていたならば、もしかしたらこの日にタイミングを合わせて帰省したかもしれない。そうしたタイミングが少しずつ重なることで祭りはもう少し活気にあふれたかもしれないし、少なくともそれを知った人はふるさとの地域に想いをはせることだろう。情報がなければそうしたちょっとした「なにか」さえ生まれることは難しい。ちなみに、その地区は昔は旧市街の中心地だったのだ。

ここまでの議論を受けて、最後に潜在住民という視点が与える価値について整理しておこう。

まず、潜在住民とは「離れた後もその地域に感情的なつながりを保ちつづけている人々」と定義することができる⁸。現住民と同様に、その地域に対して「私たち意識」を持つ人々のことである。彼らは地域の行政サービスの対象ではなく、そのために従来の行政的な視点からは死角になっていたが、地域にとって重要なステークホルダーである。地域の活性化が「地域をめぐる情報の活性化」と同義である現在、潜在住民はその担い手（ソーシャルメディア）として大きな価値を持っている。

潜在住民と地域との結びつきは過去の経験に基づいているため、地域は一時的ではない、サステナブルな関係をはじめから期待できる。メディアとしての価値と同時に、潜在住民は消費者としての価値も持っている。心情的な結びつきはその地域への頻繁な訪問にもつながるし、観光資源や特産品の消費にも直結する⁹。また潜在住民は地域から離れているため、異なる視点を地域にもたらすことができる。行政主導のまちづくり議論から観光地商店街の商品開発まで、その視点が地域にメリットをもたらす機会は少なくないだろう。一方で、潜在住民の生活の基盤は別の場所にあるため、彼ら/彼女らに過剰な役割を求めることはできない。また同様の理由で、彼ら/彼女らを新たに組織化することは難しい。

このあたりのバランスをうまくとり、潜在住民をうまく活性化することができれば、彼ら/彼女らのコミットメントを得ることができる。その一歩目は地域からの適切な情報提供であり、潜在

⁸ 観光で訪れた町を気に入ってファンになる、といったあり方も広義の「潜在住民」と考えることができる。その意味では、例えば京都などは多くの潜在住民を抱える町である。

⁹ ただし、この消費者としての側面のみを強調することは潜在住民を「お客さん」扱いすることにつながってしまうので注意が必要だろう。ホスト⇄クライアントの関係に取り込まれ、潜在住民から「われわれ（私たち意識）」としてのコミットメントが失われることは避けなければならない。

住民のふるさとを想う気持ちを目に見える形にすることだ。幸いなことに、インターネットをはじめとする通信手段の進歩とネット系ソーシャルメディアの進展は、そうした方法を具現化するためのさまざまなコストを劇的に引き下げている。

活性化とコミットメントのループを繰り返して強化することで、人々はその地域に潜在住民として「ふるさと納税」をすることになるかもしれない。しかしあくまでそれは地域再生のループの中の一つのプロセスにすぎない。「ふるさと納税をする人たちはその地域の住民なんだ」という意識を地方行政が持つことが何よりも大切だろう。

本論では「潜在住民」という、これまで明確に言葉にされてこなかった新たなコンセプトを提出することで、硬直した地域活性化の議論に新たな論点をもたらすことができないかを検討してきた。ここで十分に展開できたとは言えないが、この可能性を探る議論に地域活性化に関わる多くの人たちが参加してくれるならば、地域活性化には新しい領野が広がるのではないだろうか。