

(一財)北海道開発協会では、2017年12月4日に当協会、「地域の活性化と地域政策」をテーマに第13回助成研究発表会を開催しました。

各研究発表後には、ご参加をいただいたフロアの方々を交え、活発な質疑と意見交換が行われました。

クローズアップ①

第13回助成研究発表会

「地域の活性化と地域政策」

(一財)北海道開発協会開発調査総合研究所



草苺 健
(一財)北海道開発協会
開発調査総合研究所長

北海道開発協会では、北海道開発の推進に関わる社会科学分野の研究に助成を行い、これまでの助成研究から共通したテーマを選定して発表会を開催しています。

13回目となる助成研究発表会では、「地域の活性化と地域政策」をテーマに発表を頂きます。

第8期北海道総合開発計画が2016年3月にスタートし、ここ2、3年は特に地方創生の施策のもとで地域の活性化、地域政策がスポットライトを浴びています。今日の発表は官民の活性化に直接・間接に関係したもののばかりです。短い発表時間ですが、密度の濃いお話を伺い、今後の糧にできると期待しております。

研究発表1

『北海道における「高校」が廃校した市町村地域の実態と持続可能な支援モデルの構築』

【地域再生、地域活性化の定義】

地域再生の成功事例として、宇都宮市や小樽市などが挙げられます。しかし、現在では財政赤字が増え、小樽市では観光客が以前の3分の2まで減少しています。そもそも、地域が再生したとは何なのでしょう。例えば沖縄のように、経済的には苦しくても、地元を一度離れた子どもたちが再び地域に戻ってくる傾向が高いなど、地域への愛着やプライ



厚東 芳樹 氏
北海道大学大学院教育学研究
院 准教授

ド育成が育つことで、地域産業を守る人材育成になる、こうした地域再生の考え方も存在していると思います。

【学校が地域を守る鍵】

世界に目を向けると、98%が70歳以上の超高齢化地域でも小学校や中学校が存在し、そこでは地域産業を学ぶ機会が担保され、将来的に多くの子どもが地域産業を中心とした仕事に携わることが多い傾向にあります。その意味でも、学校は地域を守る鍵になると考えました。

【札幌へ移住する近隣の高校生】

将来的には、道内の高校の3分の2が札幌市内に集中し、他の地域からは高校が消えていくといわれています。札幌市の出生率は1.08と低い一方で、死亡率はそれを上回る状況です。それにも関わらず、人口は増加しています。これに対して、近隣の北広島市では、高校進学と共に札幌への移住者が増え、昨年度も300人の高校生が移住によって減少、逆に3,000人の高齢者が増加するといった現状が起きています。

こうした事例からも、地域から高校を守ることが、地域に子どもや人々をとどめる一つの要因になると考えました。

【地域産業の衰退が高校廃校に与えた影響】

現在、漁業産業が盛んな日高管内で調査研究を行っています。日高管内の市町村立の高校は、生徒数が100名以下で、今後、統廃合対象となり、管内から高校が無くなる可能性が高い状況です。

日高管内と同様、漁業産業が盛んな地域で、地域から高校が無くなった積丹町では、1800年代からニシン漁が盛んになり、1897年10万tの水揚げを記録しましたが、1960年代後半にはそのニシン漁がほぼ終焉しま

した。ニシン漁の漁業関係者の方々は町を離れ、1974年、美国高校は廃校となりました。

今回、こうした地域産業の衰退が、結果的に学校消滅を招いたことで、今の積丹町で暮らす子どもにどのような影響を与えているのか調査しました。

日本の漁業問題は、漁業だけでは食べていけないことに問題があります。2007年の漁業従事者収入は平均274万円（今は平均204万円）と低く、家計を支えるには厳しいことがわかります。漁期以外には、他の漁業の手伝い、大工や除雪作業員といった副業で生計を立てる者がほとんどです。

積丹町の**美国漁港地区**（以下、美国地区）で働く漁師の中には、スノーケリングツアーの観光ガイドや飲食産業に携わる人がいました。一方、同じ積丹町の**日司・余別漁港地区**（以下、日司・余別地区）では、昔ながらの漁師が多く、漁以外にも他の漁業の手伝いやウニの養殖に取り組む人が多い特徴がありました。

【地区で異なる子どもたちの意識】

積丹町で暮らす子どもたちが地域をどのように思い育っているかについて、アンケートや聞き取り調査を行った結果、美国地区と日司・余別地区では、地域に対する愛着や気持ちにやや違いがありました。

美国地区の30%近い子どもは、「地域に愛着は感じない」と回答。「地域に住み続けたくない」という回答も25%です。漁業への思いは、自慢の産業と答えた子どもは半数で、「全く知りません」、「興味を持ったことない」と答えた子どもも同じくらいいました。

一方、日司・余別地区では、「地域に対する愛着がある」、「地域に住み続けたい」と回答した子どもたちは100%で、漁業についてもほとんどの子どもが「良く知っている」と答え、尊敬する人も「親」と回答（漁師の子どもは全員が「親」と回答）していました。

【地域の子どもの守るまちづくり】

大人が、本気で地域産業（漁業）に向き合い、守り続けたいという姿勢が強いほど、子どもたちの地域への愛着が育つと考えました。一方で、将来的に地域に残るかという問いに対しては、ほぼ100%の子どもが残れない・残らないと回答しました。これには、先輩やこれまで地域に居た人々を見てきた中で、最終的に高校進学を契機にほぼ全員が地域を離れて戻って来な

いことを積丹町の子どもたちは知っているのです。現に、小樽市や余市町など都市部に行きやすい美国地区の子どもの方が、多様な職業像や地域の情報を有しており、積丹町に残る将来像は有していませんでした。地域に高校が存在しないことが子どもたちに与える最も大きな影響が、ここにあると考えました。

研究発表 2

『「北海道のコミュニティ放送」ー地域活性、防災、災害時媒体としての現状と可能性に関する研究ー』

【コミュニティFM放送の定義と目的】



北郷 裕美 氏
大正大学地域創生学部
教授

コミュニティFM放送は、1992年、郵政省（現総務省）が放送免許を交付し開局する制度の制定以降、道内には多くのコミュニティ放送局が生まれ、函館山ロープウェイ(株)が第3セクターで運営する「FMいるか」は、全国初のコミュニティ放送局です。放送局は、一つの市町村、または、区の場合は政令指定都市に限られ、行政区の中に一局を基本として、地域の需要にこたえるための放送を行うことと定義されています。

地域情報として、行政や商業の情報、コマースによって地域を活性化させ、併せて、地域内生活者のコミュニケーションを繋ぐことも重要な役割です。近年では、阪神・淡路大震災や東日本大震災で、防災や災害時に役立つメディアという認知が高まっています。

【全国の都道府県で開局した放送局】

全国315局（平成30年1月現在）の独立した運営会社に対して、マスメディアのキー局は数局です。また、現在では都道府県に一つ以上のコミュニティ放送局が開局、道内のコミュニティ放送局は27局です。

広大な地域で都市間あるいは、市町村間の交流が難しい場所も多く、広域連携や地域独自の自立化が叫ばれたことが増えた理由だと思えます。

地域のコミュニティ放送は、人口比率の相関より、①札幌圏域都市（札幌市および周辺近隣の市）、②地方中核都市（中核となる商業集積地）、③地方小都市（札幌からは距離を置く生産地の顔を持った市）の大きく

3つに分類され、設立理念や動機の共通点として、単なる情報媒体ではなく、地域内コミュニケーションの活性化や防災・災害時の対応があり、近年では行政側からの評価も上がっています。

【コミュニティ放送の公共性】

公共性の定義には温度差があり、今回、放送当事者の認識を指標化したことで、コミュニティ放送やマスメディアが自身を振り返る切っ掛けにもなります。

具体的には「公共的なコミュニケーションの質・しかけ」、「公共的なコミュニケーションの拡大」、「コミュニティ・メディア組織・マネジメント」に関して7つの項目を抽出し、さらに21細目の質問項目を入れた指標アンケートを作り、対象とした各局の社長、局長など主体的に組織に関わる人との対面調査では、特に誤解の無いよう時間をかけて行いました。

札幌市内の放送局は、公共性意識が比較的高く札幌に限らず東京もメディアが乱立する都市部であるため、市民と当事者意識の放送評価の実態とは若干の乖離^{かいり}が見られました。

マス・キー局、県域局は組織の拡大という点では、目標・ミッションが共にはっきりしています。一方、コミュニティ放送局は非常に多様で、共通してお金儲け^{もう}のメディアではありません。通常、放送免許は民間組織に与えられ、臨時災害放送局はその社会性、非営利性が考慮されるため自治体に与えられます。

【災害時のメディア】

1961年に災害対策基本法の成立で、NHKが災害時メディアとして指定公共機関に位置付けられました。ラジオは被災地内向け、テレビは被災地外向けともいわれコミュニティ放送や臨時災害放送局が、災害時に非常に注目されたことはご承知かと思えます。

防災とは、平常時からの啓蒙^{けいもう}です。重要なのは、災害発生時以降、特に災害発生直後には、直接的で身近な情報が急遽^{きゅうきょ}求められます。命に関わる情報は時間推移と共に復旧・復興へと変化し、言い換えるとemergency、recovery、rehabilitationと連続する災害時メディアの認識が必要ということは理解されていません。しかし、コミュニティ放送は、被災者が切に求める多様な情報変化への対応が可能です。

災害発生時、被災地にあるコミュニティ放送局が放

送する場合と首都圏の放送局が報道する場合の大きな違いは、放送する側も聴く側もほぼ全員が被災当事者で、切迫感や共感認識が強いことです。

災害時にいきなり聴いてもらうのは難しく、普段から地域に親しまれる放送を継続することで初めて、地域に根ざしたコミュニティ放送となり、有事に活かすには、まず平時からの認知と利用が必要です。

【コミュニケーション媒体としての今後に向けて】

コミュニティ放送本来の役割は、日常のコミュニケーション媒介です。地域創生において、私たちが地域をどれだけ知っているのか。情報、あるいはコミュニケーションツールとして使うことを普段からどれほど意識しているかが大事です。

現在、閉局（廃局）と世代交代の調査をしています。これまで全国で閉局した放送局は25局。また、世代交代調査では、1992年の制度化から四半世紀が経過し、市民パーソナリティを含め担い手の高齢化も進み、次の世代にどう受け継ぐのか。ラジオはあまり聴かないという若者をどう取り込んでいくのか。理念継承にもスポットを当て、今後もコミュニティ放送の調査を進めていきたいと考えています。

研究発表 3

『魅力ある地域とは：豊かさ指標から見えるもの見えないもの』

【豊かさ指標とは】



町野 和夫 氏
北海道大学大学院経済学
研究院 教授

豊かさという漠然とした概念で経済のGDPで現せないものをどう測るかという分野の研究です。先行研究の一つである社会指標は、1960年代の先進国で、第二次世界大戦後の急速な経済成長一辺倒への反省として、主に社会学者たちが考え、その後、下火となりました。2009年頃にフランスのサルコジ大統領がStiglitzやSenなどのノーベル経済学賞受賞者を中心に、広い意味で国の政策を考える指標ができないかについて諮問し、そのレポートが、世界的指標^{*1}であるOECDや国連の指標作りにも影響し、再び注目されました。

* 1 世界的指標：OECDのbetter Life index、国連のHuman Development index、ドイツとフランスが共同開発したQuality-of-LifeのIndicatorsなど。

【日本の社会指標と世界の社会指標】

日本では、1974年、1986年、1996年と10年おきに指標を作る気運が高まりましたが、膨大な作業となったこともあり、継続的に同じ指標は使われていません。2000年以降も小泉改革、民主党への政権交代などで、それぞれ新たな指標が作られるも指標の項目が多く、また解釈が難しいため継続は困難でした。

最近の特徴は、最終的な評価を情報の受け手に任せ総合指標でランキング付けをしなくなりました。

OECDの例では、住居、収入、雇用、共同体の分野に分け、いくつかの指標を使い、一番の国を10点、そうでない国を0点として11点満点で評価し、総合化の指標は作らず、分野ごとに相対的な評価を行います。日本の評価は、雇用や教育では高い反面、ガバナンス*2の分野では極端に低くなっています。

【主観的指標と客観的指標の方針】

主観的指標は、満足や幸せであり、短期的にはその日の気分でも左右されるため信頼性は低い反面、逆に長期的には変化しにくいという性質があります。そこで助成期間当初は客観的指標を集めました。市町村レベルでは集められるものがなかなかなく、結果的に、主観的指標を混ぜて行いました。2年目は、主観的指標で行い、分析過程において客観的指標で補う方針に転換しました。

指標には、北海道の長期計画を作るために行われたアンケート調査を利用し、生活に関わる45項目の質問に対し、各項目の満足度と重要度を5段階で評価しています。

各項目の重要度と満足度を加重平均し、重要度の低いものを計算しても結果は変わらないため、最終的に地域別に重要度の高かった10個の項目について、それぞれ加重平均で指標を出しました。

このような作成方法にしたのは、豊かさや幸せは、地域によって何が重要で、何が重要でないかは異なるため、その地域が重要と思うものについて満足が高いかどうかを重視すべきという考え方からです。北海道のアンケート調査をベースにしたデータとは別に、初年度に小規模なアンケートを札幌とオホーツクで行い、2年目は札幌と上川で行いました。幸福度で見た順位と1年目の指標はずれていましたが、新指標は幸

福度と整合的な結果を示しました。新指標の結果で、一番良かったのは十勝、道央は5位、札幌を抽出した独自アンケートでは3位でした。

【札幌の一極集中から帯広などの自立経済圏拡大へ】

道内の主要6地域の都市に関する各年齢階級（10歳単位）を10年ごとの人口分布で見た場合、1980年に団塊世代は30歳代で、その子どもたちは0～9歳でしたが、その後、各年代階級の推移を見ると、札幌は安定して若い世代が増加したのに対して、釧路では団塊世代も若い世代も減少傾向でした。同じ地方都市の帯広は比較的札幌と似た変化が見られ、人口の社会変動は、2010年、2015年など対道外ではマイナスでしたが、対道内は純増でした。道内5都市と札幌の人口の純移動は、5都市とも札幌への流出が見られました。一方で、人口が集まる札幌の出生率が一番低いのは問題です。帯広との人口の純移動では、他の都市からの純移動も多少あるものの、多くは同じ十勝圏内からで、515人の純移動が見られました。

私たちがみた豊かさ指標では、十勝地方が一番で、帯広的、あるいは十勝の地域を北海道の他地域でも作ることが、北海道の地域活性化の一つの方向を示唆するのではないかと考えています。

格差理論で有名な橋本先生は、東京一極集中を避けるため、福岡や札幌の中核都市が頑張り、八ヶ岳方式の人口構造に改編すべきと主張されています。道内も札幌一極集中ではなく、帯広的な周辺地域も含めた自立した経済圏を作っていけないだろうかと思います。

【指標の役割と今後の問題】

私たちが行った総合指標は、地域ごとの重要度に応じ、異なる重みを使い指標を作ることで地域の多様性を反映した指標となりました。

今後は、主観的な重要度や満足度をベースに作ったこの総合指標を構成する、個別指標の値を上げるためにはどんな客観的指標を改善すべきかを考え、主観的指標と客観的指標をフィードバックしながら政策提言に使うべきだと思います。

最後にまだこの研究では手に負えない大きな課題として少子高齢化の問題が残っていることは申し上げておきます。

*2 ガバナンス：投票率や政策決定にどの程度市民が関わるか。