

相対的に社会減を抑えることで人口減少を抑えた自治体の政策・民間動向の調査報告

- 金沢市、弘前市、福井市、尾道市、長門市、神山町の事例研究

Research Report on Municipalities that have Mitigated Population Decline by Keeping Migratory Population Loss to its Minimum

- The Case Study of Kanazawa, Hirosaki, Fukui, Onomichi, Nagato, and Kamiyama

著者：服部圭郎*、海道清信**、藤井康幸***、松行美帆子****、吉田友彦*****

Author: Kiyonobu Kaido, Keiro Hattori, Yasuyuki Fujii, Mihoko Matuyuki, Tomohiko Yoshida

ABSTRACT: This research report six municipalities (Kanazawa, Hirosaki, Fukui, Onomichi, Nagato, and Kamiyama) that have succeeded in mitigating the damage of population decline by keeping the net migration loss as little as possible. These six municipalities vary in their population and their policy to counteract the population decline differ. In some municipalities, non-governmental sector plays more important role than municipal government. In the era of population decline, it is nearly impossible to gain its population by natural birth, however, it is possible to mitigate the population decline by reducing net migration loss or to have net migration gain as verified through these case studies.

Keywords: Migratory Population, Shrinking Region, Shrinking Cities

キーワード：社会人口増減、縮小地域、縮小都市

1. 調査の目的

日本は 2008 年をピークに人口減少局面を迎え、2014 年から 2019 年まで住民基本台帳ベースで人口は 0.8% ほど減少した。これらの人口減少の主要因は自然減である。1960 年代においても地方の自治体は人口流出を経験したが、それらの主要因は社会減であることを踏まえると、近年、日本の自治体が経験している人口減少は従来とは異なる要因で進展していると考えられる。

さて、自然減を都市・地域政策的に解消させることは極めて難しい。これは、そのような政策を実施しても効果が発現するには 25 年以上かかるからである。歴史人口学者の鬼頭宏が指摘するように「人口変動は、巨大なタンカーが方向転換するときのように、たいへん時間がかかるもの」（鬼頭、2021）なのだ。しかし、社会減に関してはある程度、政策的対応が可能である。そして、それは人口減少に関しては即効的な効果を生じさせる。特に、日本全体で人口減

表 1. 調査対象とした自治体等の人口の自然増減・社会増減（2014 年から 2019 年）

都道府県名	市区町村名	人口(2019)	人口(2014)	増減率	自然増減	社会増減	社会減の寄与度
青森県	弘前市	172,031	180,370	-4.6%	-6,665	-3,175	0.32
青森県	青森市	284,531	298,416	-4.7%	-9,590	-6,671	0.41
石川県	金沢市	453,654	452,144	0.3%	-2,937	4,812	2.57
福井県	福井市	264,356	267,978	-1.4%	-3,581	-685	0.16
広島県	尾道市	137,643	144,935	-5.0%	-7,011	-1,972	0.22
山口県	長門市	34,305	37,384	-8.2%	-2,823	-902	0.24
徳島県	神山町	5,319	6,128	-13.2%	-719	-263	0.27
人口 20 万人～50 万人				0.1%	-243,723	269,898	10.31
上記(三大都市圏除く)				-1.4%	-258,294	100,560	-0.64
人口 8 万人～20 万人				-1.0%	-397,693	26,731	-0.09
上記(三大都市圏除く)				-2.3%	-325,777	-125,706	0.35
人口 1 万人～5 万人				-4.9%	-684,438	-333,994	0.37
人口 1 万人以下				-7.8%	-169,468	-88,811	0.42

(出所：住民基本台帳から著者等作成)

* 正会員、龍谷大学政策学部教授

** 正会員、名城大学名誉教授

*** 正会員、静岡文化芸術大学 文化政策学部 教授

**** 正会員、横浜国立大学大学院都市イノベーション研究院 教授

***** 正会員、立命館大学政策科学部 教授

少しているにも関わらず、依然として人口が増加している大都市部から I ターン的に人口縮小地域に人口がシフトすることは、国土政策的にも望ましいと考えられる。そこで、著者等は人口減少下において、社会減を少なくする、すなわち市外への流出を抑え、市外から人を呼び込むことに効果がありそうな政策を展開していると考えられる人口 50 万人以下の市町村を抽出し、具体的な政策、もしくは民間の動向を現地にて取材調査をし、その内容をとりまとめた。本報告は、取材調査をした事例の中から、学会員と共有するのに有益な知見が得られたものを選択し、整理している。選択した事例は、金沢市（石川県）、弘前市（青森県）、福井市（福井県）、尾道市（広島県）、長門市（山口県）、神山町（徳島県）の 6 自治体である。

2. 調査の背景 - 社会増減に注目した市町村の人口変化 -

2014 年から 2019 年にかけて調査対象とした自治体の人口変化、およびその期間の自然増減、社会増減、さらに人口カテゴリー別にみた自治体のそれらの平均を示したものが表 1 である。人口が 20 万人～50 万人の日本の市町村は 2014 年から 2019 年にかけて人口増加率は 0.1% とわずかに増加する。これは、自然減をほんの少し上回る社会増があったからだ。ただし、三大都市圏（関東地域の都三県、関西地域の大阪・兵庫・兵庫、愛知県）を除いた市町村でみると、それらを総計した人口は 1.4% ほど減少している。これらの自治体でも社会増はみられたのだが、それを絶対値で 2.5 倍ほど大きく上回る自然減があったためである。人口 8 万人～20 万人では、同期間の人口減少率は 1% である。これらの市町村の社会増の合計をみるとプラスではあるが、それを大きく上回る自然減（絶対値で 14.9 倍）が生じたため、全体では人口減少となっている。さらに、三大都市圏を除いた市町村でみると社会減もみられる。ただし、人口減にみられる社会減の寄与度は 35% 程度である。人口 1 万人～5 万人でみると人口減少率は 4.9% で社会減の寄与度は 37%、人口 1 万人以下でみると人口減少率は 7.8% で社会減の寄与度は 42% となる。人口規模が小さくなるほど、人口減少率が高くなり、また自然減だけでなく、社会減も進展していることがうかがえる。

3. 金沢市：同じカテゴリー（人口 20 万人～50 万人。三大都市圏を除く）の自治体と比べても高い人口増加率、さらに自然減に対して高い社会増を示している。近年、都市圏郊外（「石川中央地域」）との間では転出超過、都市圏外の県内、北陸などとの間では転入超過、東京など大都市圏との間では転出超過、といった傾向が見られるが、2008 年を境に転入超過＝社会増に変化し、人口増を達成している。

石川県の県庁所在地である金沢市は、人口 45 万強（2019 年）の都市である。尾山御坊の寺町として発展し、その後、加賀藩前田家の城下町として栄える。第二次世界大戦での

戦災や大きな災害を免れることができたため、江戸時代の街並みが現在でも残っている。金沢市の人口は江戸時代からすでに 10 万人を越え、幕末には江戸、大坂、京の三都、そして名古屋に次ぐ都市として発達するが、明治維新以降、太平洋側の都市が急成長し始め、神戸、横浜等の後塵を拝する。戦後、周辺に位置する富山市や小松市が製造業・化学工業などで発展していく中、金沢市は津田駒工業やアイ・オー・データ機器などは立地するが、総じて商業や観光業に従事する人が多く、消費都市として発展していく。

人口は明治維新の直後は減少するも、それから緩やかに増加していく。ただ、その増加率は他の地方中心都市と比べると決して高くはない。1995 年に人口 45 万人を越えると、その後ほぼ横ばいで推移をしており、2019 年の人口数は 45 万 3654 人である。この 9 年間（2010～2019）では、1% ほどの自然減であるが、2% ほどの社会増であり、自然減を社会増で補っている傾向があることがうかがえる。それ以前の金沢市は、社会減を自然増で補っていた傾向があったのだが 2008 年以降社会増に転じ、また 2012 年以降は自然減に転じるなど 2010 年以降、金沢市の人口動態には大きな変化が生じた。さらに、社会増の追い風となっているのが 2015 年 3 月に金沢まで開業した北陸新幹線である。日本政策投資銀行のレポートによれば、北陸新幹線の石川県への経済波及効果は約 678 億円と、開業前予想の 124 億円を遙かに上回るものとなっている。そして、この経済的インパクトは、都心部においてジェントリフィケーションの課題を生じつつある。北陸新幹線の開業によって、金沢市の路線価の伸びは全国地域と比べ大きく上昇し、またオフィス立地や新規の店舗出店も増えている。旺盛な観光需要を反映したホテル関連投資も活発化している。

このような動向は、金沢に多くある伝統的町家（1950 年までに建築された木造建築）の保全活動に新たな対応を迫ることになる。金沢の町家は貴重な都市資源であるが、「古い、暗い、寒い」と敬遠され、取り壊され、減少する傾向にあった。町家を保全しつつ、新たな時代のニーズに対応して活用すべき対策として、金沢市では新幹線開業以前の 2013 年に「金澤町家の保全および活用の推進に関する条例」を策定している。この条例を制定後の 5 年間でも、約 6100 棟あった町家が 550 棟ほど失われるなど、町家の取り壊しは進んではいるが、幾つか、モデル・ケースとも呼ぶべき町家保全活用事例も見られるようになってきている。例えば、2015 年 3 月に開業した複合商店「八百萬本舗」、2016 年 3 月に開業したホテル「HATCHi 金沢」、2017 年 8 月に開業した複合ホテル「KUMU」などである。これらの先駆的な事例に刺激され、住まいだけでなく、レストラン、カフェ、店舗、ギャラリー、工房、ゲストハウスなどへと町家がリノベーションされ、金沢の中心市街地に古くて新しい魅力を創出している。

政令指定都市を除く県庁所在地の 35 都市のうち、2010 年から 2019 年までで人口が増加したのは 11 都市のみである（市町村合併をした松江市を除く）。それらのうち自然増をみたのは 6 都市のみだ。一方で社会増をみたのは 25 都市である。金沢市は、自然減の人口を社会増で補い、その維持が図られている都市であるが、一方でそれはジェントリフィケーション化を伴い、町家といった都市資源を積極的に保全する政策が求められることにもなった。金沢市は人口縮小時代の社会増といった「勝ち組」においても、微妙なさじ加減を要する都市政策が必要であることを我々に提示している。

4. 福井市：同じカテゴリー（人口 20 万人～50 万人。三大都市圏を除く）の市町村と比べてほぼ平均的な人口減少率である。このカテゴリーの市町村は平均で見ると社会増を示しているが、福井市は社会減である。ただし、その数字は低い。また、同じカテゴリーの日本海側の都市と比較すると、北陸三県同士では芳しくないが、青森市、秋田市、長岡市よりは遙かに優れた数字を示している。

福井県の県庁所在地である福井市は、人口 26 万強（2019 年）の都市である。戦国時代の武将柴田勝家の時代から城下町として発展し、江戸時代には石高 68 万石と越前地方の中心都市となる。明治時代からは全国有数の繊維の町として繁栄する。しかし、1940 年代には第二次世界大戦の空襲、そして 3 年後には福井地震が起き、福井市は大きなダメージを受ける。その後、復興事業を遂行し、福井市は不死鳥のように復活する。戦後の 1948 年から 1971 年まで周辺の町村を合併し、その面積を 33km²から 339km²まで増加し、人口も 7.7 万人から 23 万人と増加する。その後、1995 年をピークに人口は減少し始めるが、2006 年に周辺の 3 町村を合併することで面積が増大し、人口も統計上は増加する。ただし、この 9 年間（2010～2019）で人口は 1%ほど減少する。ただし、同期間の自然減は 2%ほどだが、社会増は 1%と、自然減を社会増によって補うことで、人口減少を多少、緩和している傾向が窺える。

福井市は前述した二つの災害により、戦後、都市を廃墟から造りなおすことになる。これは、戦災から復興した都市とも異なる道を歩ませることになり、当時の熊谷市長のしっかりとした都市計画構想のもとに、道路網の整備に力を入れ、その後のモータリゼーションの進展にもある程度、対応できる都市構造を形成させることになる。しかし、このような都市計画を遂行したことで、福井市の自動車依存度は高くなり（福井県の世帯当たりの自家用乗用車の普及台数は全国第一位）、郊外化が進展し、中心市街地は衰退していく。2000 年の国勢調査で福井県において転入率が最も高かったのは福井市に隣接していた松岡町（現在永福寺町）の 22.6%であり、現在福井市に合併された旧清水町が 14%であるなど、福井市の郊外部にあたる自治体の

人口転入率が高いことなどから、1990 年代後半においても郊外への人口流出が顕著であったことが窺える。その結果、福井市の都心部において衰退がみられ、そこで生活する住民が減少しただけでなく、空き店舗や空き区画が顕在化している。

このような状況を大きく転換させるために、福井市は都心部での居住促進を図り、また集客をも促進しようとする政策を展開している。追い風となっているのは 2023 年度に開業予定の北陸新幹線の福井駅である。福井駅周辺部では既に再開発が進んでおり、2016 年には駅東口に地上 21 階建ての複合高層ビル「ハピリン」が開業した。これは、低層階は多目的ホールやプラテナリウムをも含む複合商業施設、高層階はマンションとなっており、福井県内でもっとも高い建築物である。さらに、この東側に現在、このハピリンを上回る高さの 27 階建てのビルが工事中である。ここもホテルを始めとした商業施設以外にも住宅も相当の戸数が供給される予定であり、今後、都心居住をする人々が増えていくことが予測される。

このような大規模再開発だけではなく、修繕型のまちづくり的アプローチによって都心部の魅力を向上させる試みもなされている。例えば、福井駅から至近距離にある 0.8ha の新栄商店街周辺地区は、築 60 年以上の木造建築物が地区内の建物延面積の 77%を占めるなど老朽建物が密集している（福井市の 2013 年時点の資料）。ここは立地が優れていることもあり、周辺地区と同様に権利変換方式による市街地再開発事業の実施が何度か検討された地区であるが、権利関係が輻輳していることもあり、大規模な再開発事業は進展しなかった。そこで、2013 年から福井市と福井大学原田研究室が協働し、2013 年に地区の不動産所有者に対する意向調査を行い、それを踏まえた社会実験後に、新栄テラスという青空駐車場の上にウッドデッキを敷いた広場を設置することにした。ここは様々なイベントスペースとして活用されており、多様な人や団体が集い、交流する場が具体化された。その結果、2015 年度に実施された来場者調査では、約 9 割の人が「まちなかの印象が好転した」と回答し、新栄商店街周辺地区の空き店舗数は 2015 年から減少に転じた（福井市『駐車場の暫定利用による地域価値の向上』第 31 回全国駐車場政策担当者会議（2018 年 2 月 2 日）資料）。老朽建物の多い新栄商店街周辺地区であるが、現地調査時には、古びた空き店舗に若年経営者が賃貸入居する店舗が複数見受けられた。

現状の統計だけでは、微々たる社会増ではあるが、都心部の硬軟取り混ぜた都市再生プロジェクトによって、福井市からの他県への人口減少は 2015 年の調査時の数字からは今後、改善されることが期待される。

5. 弘前市：同じカテゴリー（人口 8 万人～20 万人。三大都市圏除く）の自治体と比べると人口減少率は高く、また全体の人口

減に対しても平均より高い社会減を示している。ただし、北東北日本海側 3 県の同カテゴリーの自治体に限定して比較すると、同市は最も人口減少率は低く、社会減の人口減少の寄与率でも酒田市に次いで低い。興味深いのは、人口規模では弘前市より大きい県庁所在地でもある青森市（このカテゴリーには含まれない）が、弘前市より人口減少率も高く、さらにその人口減少における社会減の寄与率も高いことである。以下、青森市に比して、なぜ弘前市が人口減少を低く抑えられているのかを考察する。

弘前市は人口 8 万人～20 万人の自治体と比べても人口減少率は高く、社会減の割合も高い。その点からみると、小論の事例として取り上げるには適切ではないが、総じて人口減少が激しく進んでいる北東北の日本海側の都市としては、相対的には優等生である。特に、同県で弘前市より人口規模が大きく県庁所在地の青森と比べても人口減少が低く抑えられている。北東北の日本海側（青森県、秋田県、山形県）の 99 の自治体の人口数と 2010 年から 2019 年までの人口増加率の相関係数を求めると 0.44 となる。これは、人口規模が小さい自治体ほど人口減少率が高いことを示唆している。然るに、青森市と弘前市の同期間における人口減少率はそれぞれ 6.5%、6.4% であり、さらに社会減は 2.9%、1.8% とむしろ人口規模が青森市の 6 割にしか満たない弘前市の方が人口を維持できていることは注目値する。ここでは、そのような違いが生じた背景として、両市の都市政策の取り組みの違いも影響を及ぼしているのではないかと、との仮説から検証を行った。

「青森」と「コンパクトシティ」をキーワードとして新聞データベースを見たところ、最も古い日付でヒットするものは、1997 年に当時の青森市長が掲げた「コンパクトシティ構想」であった。記事によると、当時の佐々木市長の発案で、新しい長期総合計画「21 世紀創造プラン（1995 年）」の中に、青森駅周辺に都市機能を集中させ、民間主導型で駅前を活性化することをうたっているという。第一種再開発事業によって建設された駅前の通称「アウガ」ビルは 2001 年にオープンし、この政策を象徴する事例となった。一時は来客数が年間 600 万人を超え、コンパクトシティの成功事例として一躍有名になったものの、その後、大手ポータルサイトの新聞記事にも取り上げられたとおり、浪岡町との合併、市長の落選、テナントの撤退などを経て、2018 年 1 月までに 1 階から 4 階までが市役所機能に転用されて現在に至っている。駅ビル経営の悪化という点においては市役所が引責した形になっているものの、市や地元の商店街は、「雇用の創出も視野に入れた人々の暮らしやすい街づくり」という原点に回帰しつつ、さらなる先を見据えようとしている（庄司，2016）。経営学的に言えば、青森市はプランからドゥー、チェック、アクションの典型的な発展プロセスをひと通り経験しており、良い意味にせよ、悪い意味にせよ、「コンパクトシティの先駆者」として位置付けることができるだろう。

一方、学術論文を検索してみたところ、日本における最大の学術論文データベース J-STAGE によれば、「青森」と「コンパクトシティ」で最も古い論文は海道清信（2001）による研究であった。この論文は欧米で起きている「コンパクトシティのパラドックス」を検証するために、日本の 49 都市を事例として、人口密度と地域生活施設へのアクセスしやすさの相関分析を行ったものである。「パラドックス」とはこの場合、人口密度が高くなって過密や混雑によるマイナスの影響が生じる現象を意味しており、いわばコンパクトになればなるほど不便になる負の現象を見出そうとしている。結論として海道は、交通関係やコンビニなど市場志向の指標では人口密度との相関が認められる一方で、公園、集会所では認められず、こうした公的性格の施設での立地政策が重要であるとしている。青森市の位置付けとしては、金沢市、福井市、秋田市とともに住宅規模が大きくアクセスもやや良い北陸・東北の都市群に含まれるとした。この観点からすれば、青森が手掛けた「アウガ」ビルは民間事業での手痛い経験から、「公的性格の施設での立地政策」に回帰しつつあると解釈することができる。

弘前市では、弘前藩（通称、津軽藩）の城下町として都市構造に「歴史的制約」を受けながら、明治時代後半の 1896 年に東北地方北部を管区とする師団駐屯地が配置されることで都市化が進んだ。戦後もこうした城下町と師団駐屯地を中心としながら市街地の拡大が進み、軍用地だった場所は学校や国立病院等に転用されて中核的な都市施設となった。戦後には境界の変更により市域自体も拡大するのだが、主な人口増加は 1930 年から終戦の間に既に起きており、当時の都市化過程に対して軍用地の配置が大きな影響を与えたことが知られている（横尾，1987）。北西部に位置する城下町周辺の旧市街とともに、南東部に位置する教育施設と医療厚生施設群が核となり、戦後の都市化を促したのだと考えられる。青森が弘前藩の港町として成立した歴史を有することとは対照的に、弘前市は上記に見たように、城下町あるいは政治都市としての特徴が顕著である。古い地名からみれば、弘前が「中津軽」、青森が「東津軽」、黒石が「南津軽」と称するように、津軽地方の中心地は弘前であり、国立大学や国立医療機関の立地があることもこの歴史的な経緯を象徴している。

青森と同様に、弘前とコンパクトシティで検索したところでは、北原による 2003 年の「街なか居住」研究が最も古い文献となっている。北原はこの研究以降も「街なか居住」に関する多くの論考を出しているが、繰り返し「単純に中心部の集合住宅と郊外住宅地の戸建て住宅とを対象とした住み替え施策で対応できるものではない」ことを主張している（例えば、北原，2012）。いわゆるコンパクトシティが、単なる中心部の再開発事業と郊外からの住み替えで論じられるようなものではないことを最も早くから主張し、とりわけ「住民が主体となって地域をマネジメントし

ていく発想があって初めて、郊外住宅地の持続可能性を議論することができ、それこそが真のコンパクトシティであると断じている点は示唆に富む。

2017年に策定された弘前市立地適正化計画では、都市機能誘導区域の中心地区と地域拠点において、それぞれ「生鮮食品を扱う店舗（1,000㎡以上 10,000㎡以下）」を組み込んでいることが特徴の一つであり、「街なか居住」の考え方が色濃く反映されているものと思われる。弘前市は「コンパクトシティ+公共交通ネットワーク+スマートシティ」を謳っているように、青森市よりも前面にコンパクトシティを打ち出しているわけではないが、縮小都市としての課題の解決のためにいくつかの核となる施設整備を行っている。まちなか情報センターはその象徴的存在であろうが、旧弘前城址と師団軍用地のちょうど中間地点となる位置にあることが重要であり、弘前の都市化過程における2つの核をちょうど結節させる場所に設けられている。1927年に開業した弘前駅や1952年に開業した中央弘前駅からも、こうした2つの歴史核の中間的位置にあるとも言え、城下と師団に加えた3つ目、4つ目の都市核となって、バランスの良い一体的な都市基盤となっている。

以上のように、人口減少や経済動向から大きくみれば同等の文脈にあるにも関わらず、都市化過程の歴史的な文脈において青森と弘前は当初から大きな差異を有しており、縮小対策やその対策の効果という観点でも性格の異なる事例となっている。この違いが、その人口の社会減の差異を生み出している一つの要因なのではないか、と考えられる。

6. 尾道市：同じカテゴリー（人口8万人～20万人。三大都市圏除く）の自治体と比べると人口減少率は高い（-2.3%に対し-5.0%）。ただし、自然減と社会減をみると、社会減の割合が低く、人口は減少しているがある程度、人を市内に留め、また市外から呼び込むことに成功している自治体であると考えられる。

尾道市は瀬戸内海に面する人口14万人弱の都市である。江戸時代には北前船が寄港することから、瀬戸内海随一の商港都市として栄えた。尾道市は1980年代から90年代にかけて映画の舞台となったり、作家ゆかりの地として、映画と文学のまちとして注目され、また坂のまちとしても知られ、加えて近年はしまなみ街道でのサイクリング客も訪れ、広島県の大観光地となっている。その一方で、人口は減少傾向にあり、合併前の旧尾道市では1975年をピークに人口が減少し続けてきた。

この9年間（2010～2019）では、7%ほどの自然減であるが、社会減は1%ほどだけである。また、2016年のように僅か39人であるが社会増となっている年もある。社会減をしてはいるが、その割合は低く、また2015年の国勢調査の結果では、広島県内では転出超過（964人）ではあるが、県外では転入超過（232人）となっている。隣接している福山市（人口46.5万人）は県内では転入超

過（1195人）であるのに、県外では転出超過（904人）となっていることと極めて対照的である。その背景には、ミクロな地域間競争では福山市（同年の転入人口はマイナス623人）や広島市（同マイナス295人）、東広島市（同51人）、三原市（同30人）と負けているのだが、マクロな地域間競争ではプラスとなっている状況がある。特に三大都市圏では2010年に109人、2015年でも114人の転入超過となっているという、珍しい人口動向がみられる都市である。また、三大都市圏を除いた地方圏でも2010年は311人、2015年でも118人の転入超過となっている。

このようなユニークな人口動向がみられる理由としては、上述した観光地としての競争力の高さに加えて、そのユニークな歴史・地理的特徴を活かしたまちづくりの取り組みが挙げられる。尾道三山の斜面地であり、その斜面地が現在観光名所となっている山手と呼ばれる地区はもともと寺と神社しかなかった。明治末期から昭和初期にかけて、ここに豪商たちが「茶園（さえん）」と呼ばれる別荘住宅を建て始め、その後に、洋館や旅館建築、長屋建築など様々な時代の様々な様式の建築物が建てられ、現在の独特な斜面地の景観を形成していった。戦災にあわなかったこともあり、それらの建築物の多くは現在築40～100年を超えて現存しているが、接道義務を果たさないことから、建て替えができない物件が多く、かつ斜面地のため車が入れず、改修費は平地の3倍にもなる。そのため、多くが空き家として放置されており、所有者も、市も手をこまねいている状態であった。

現在、この山手地区を中心に活動しているのがNPO法人尾道空き家再生プロジェクト（通称：空きP）である。山手地区の空き家の再生からスタートし、現在まで約20件の空き家の再生を行った。2009年には空き家バンク事業を尾道市より委託され、委託後8年間で空き家バンクでマッチングした物件は80件にも上るようになった。その結果として、山手地区に移住者が増えたばかりではなく、パン屋、カフェ、陶房などもでき、居住者だけではなく、観光客にとっても魅力が増していった。移住者は20-30代の夫婦が多いとのことであり、高齢化の進んだ山手地区において、若い移住者が入り、放置されている古い建物が改修されることにより、新たなコミュニティが生まれていると言える。

山手地区での空き家の再生は、その斜面地にあり、かつ車でアクセスが難しいため、業者に頼むと非常に高額になる。かつ、山手地区への移住者は、歴史ある個性的な建物に非常に安価で住める、賃貸でも改修が出来る物件もあることに魅力を感じて移住することから、セルフビルドで空き家の再生をすることがほとんどである。この移住者のサポートをしているのも空きPである。空き家に残された家財やゴミの搬出や資材の搬入、引っ越し作業などは、すでにいる移住者達や地元居酒屋の若者グループがボラン

ティアで人海戦術で手伝う。そのほかに、職人からプロの技を教えてもらえるワークショップなどのイベント、空き家の家財道具を売る蚤の市の開催、改修のための行政からの助成金の紹介など様々な方法で空きPは移住者のサポートをしている。

空きPが委託されている空き家バンクでは、土日も対応するなど行政が管理していた頃より利便性は増したが、登録された空き家情報を見るには、一度尾道まで来る必要がある。他の自治体での空き家バンクの多くが、誰でもwebで登録された空き家情報を見られるのに対し、空きPの手法では、手間を惜しまず気長に自分の好みに合った空き家探しができる人に対象が絞られる。この気長さは、尾道の坂道や路地での生活にかかせないものである。セルフビルドという空き家再生の手法は、多くの手間や時間がかかる。また、車の入らない坂道での暮らしは、不便なものである。尾道の坂道や路地での暮らしには、気長さや、その不便さを楽しめるということが必要になってくる。そして、空きPは、その気長なセルフビルドや不便な生活を、サポートされる側もサポートする側も楽しみながらできる仕組みを提供している。

人口が減少している地域は、不便さが伴う地域が大部分であり、地域の再生に当たっては、誰でも良いので移住してきてもらうのではなく、その場所の個性に合った暮らしができる人、好む人に来てもらう必要がある。空きPは、まさに尾道の個性に合った人が移住をし、生活をするサポートをする仕組みを作り上げたと言える。

7.長門市：同じカテゴリー（人口1万人～5万人）の市町村と比べると人口減少率は少し高い（-4.9%に対し-5.0%）。ただし、自然減と社会減をみると、社会減の割合は低く、人口は減少しているがある程度、人を市内に留め、また市外から呼び込むことに成功している。

長門市は山口県北部、日本海に面した人口32700人（2020年1月）ほどの地方都市である。国土レベルの基幹交通ネットワークから外れているため、工業が発展せず、現在でも漁業、農業、畜産業とそれに付随する食品加工業、そして観光業が同市の主要産業である。人口は1955年の66112人をピークに下降の一途を辿っている。

そのようなじり貧状態の中、前市長である大西倉雄氏は2011年に市長に就任すると、雇用が生じ、若者の流出防止が期待できる交流人口の増大を政策の看板に掲げた。そして、「長門の売り物を活かしたまちづくり」を展開していく。2018年には仙崎港で獲れた新鮮な魚介類や地元の名産である焼き鳥を提供する道の駅「センザキッチン」を開業し、予測を上回る観光客数を呼び込むことに成功させるのと並行して、市内南部にある県を代表する温泉街である長門湯本温泉の再生にも取り組む。長門湯本温泉は室町時代に開湯された由緒ある温泉であり、1983年には

39万人が来訪するほど栄えたが、2014年には18万人とピーク時の半分以下となる。同年には、「毛利藩の殿様湯」と呼ばれた150年の歴史を誇る「白木屋グランドホテル」が倒産して、その広大な跡地が衰退した温泉街の印象をさらに強くした。この状況をどうにか改善したいと、大西氏はその土地建物を買い取り、公費解体を決断する。そして、星野リゾートの宿泊施設誘致のためにトップ営業をかける。

星野リゾートは、敷地のみでなくエリア全体としての将来像を共有できるマスタープランが投資には不可欠とカウンター提案をし、結果、長門市は民間企業である星野リゾートとマスタープランを作成する。すなわち、「投資主体がマスタープランを提案し、行政がそれに見合う公共投資を行う」という前代未聞ともいべき試みを展開したのである。行政の業務という観点からすれば、業務放棄とも批判されかねない試みではあったが、当時の市長であった大西氏は、それだけの背水の陣を敷かなければならないほどの危機感を抱いていたのであろう。その覚悟は、マスタープランの副題「今ある資源に着目し、地域資源が主導して、再生に向けて取り組む（地域のタカラ、地域のチカラで、湯ノベーション）」、その共通認識として描かれた「妥協なき観光まちづくり」という大方針に結実する。その中で星野リゾートも、自ら投資主体として老舗ホテルの廃業で生じた遊休地に進出することを決める。

さらに、マスタープランを策定するだけで安心せず、それを遂行するために、地域の適任者、事業者、専門家、行政が一体となった推進チーム体制を構築し、民間主導でその具体化を進めることとする。人口減少・財政難の時代において「成長時代のような行政投資主導では、民間事業者不在で次世代に負債を残し、まちなかは活性化しない」という問題意識を推進チームは有していた。それは、行政主導、無責任な市民参加ではなく、「リスクを背負って、覚悟を決めた民間事業者」として、地域有志自らが参画することを意味していた。推進チームの熱い訴えが功を奏して、地域有志が公営であった外湯を民営で運営するなどの流れができあがっていた。

大西氏の取り組みは成果を出し、2018年には同市では過去最高の観光客数を呼び込むことに成功する。そして、2020年3月12日、老舗ホテル白木屋の跡地に星野リゾートの「界」が開業し、3月18日には地元若手経営者らが再建した外湯「恩湯」がオープンした。コロナウィルス感染被害防止によって、華々しいデビューは飾れていないが、関係者が覚悟を持って事業の成功にコミットメントしたことで、人口減少が続き、事業も衰退していた地方の温泉街が再生の軌道に乗り始めている。

この9年間（2010～2019）の長門市の人口動向をみると自然減で11%、社会減で3%ほど人口は減っていた。ただし、社会減の数字はこの5年間では減少傾向にある。

さらに、中学卒業時、高校卒業時での転出超過は大きい、25～29歳、30～34歳では転入超過という傾向が近年、続いていることから教育機会を求めての転出はみられるものの、若年層の長門市指向もみられる。これらにトレンドに加えて、上述した長門市の政策の成果が顕在化することで、さらなる社会減の減少をもたらすことが期待される。

8. 神山町：同じカテゴリー（人口1万人以下）の市町村と比べると人口減少率は遙かに高い（-7.8%に対し-13.2%）。ただし、自然減と社会減をみると、社会減の割合は低く、神山町の人口減少は他の同規模の市町村と比べても自然減が主要因となっている。社会増減はマイナスではあるが、相対的に低く抑えられている市町村であると考えられる。

徳島県神山町は人口5100人余りの小さな町である。神山町自体は山に囲まれ、緑豊かな環境にあるが、徳島市より車で約30-40分、徳島空港より車で約1時間と便利な場所に立地している。

神山町の人口は昭和30年には2万人を超えていたが、年々減少しており、いわゆる過疎の町である。しかしながら、神山町は近年、地方創世の成功例として注目されている。その理由は移住者の存在である。神山町における年間の人口の社会増減数は2011年が27人の社会増となっているが、2010年以降、2011年を除いてはずっと社会減の状態である。しかしながら、毎年100名以上の転入者があり、20代、30代の若者がそのおよそ半数を占める（2013年から2017年の5年間の場合51%）。人口5000人ほどの町で、毎年およそ100人が転入し、その半数が20-30代であり、さらにIT・デザイン・映像関連企業など15社ほどのサテライトオフィスがあるとは、もはや過疎の町とはいえない状況である。

しかしながら、神山町も元々はよくある過疎の町であった。1991年に戦前に日米友好のために贈られた人形をアメリカに里帰りさせる取り組みからその活動がはじまったNPO法人グリーンバレーが神山プロジェクトと呼ばれる、外からの移住者や企業を引き付ける取り組みを主に行っている。グリーンバレーは、神山町が目指すべき姿を「創造的過疎」としており、人口数ではなく、過疎の内容を変えようことを目指している。すなわち、外部から若者やクリエイティブ人材を誘致し、人口構成を健全化し、多様な働き方を実現するビジネスの場としての価値を高めることによって、農林業のみに頼らない、均衡のとれた、持続可能な地域を目指している。

神山町で、最初に移住者を呼び込んだのは1999年に始まったアーティスト・イン・レジデンスの事業であり、国内外からの芸術家に対して、宿泊・アトリエなどのサービスを有償提供することにより、芸術家の移住者が生まれるようになった。その後、神山プロジェクトと呼ばれる3つのプロジェクトが開始された。ワークインレジデンスと呼

ばれる取り組みでは、商店街の空き家に現在では、ビストロ、カフェ、パン屋、ピザ屋、靴屋、総菜屋、ゲストハウスなどが開業している。普通の商店街での空き家の活用との相違点は、ただ単に空き家を開業希望者に提供するのではなく、町の将来にとって必要な働き手、起業家を逆指名して誘致し、町をデザインしていることである。また、サテライトオフィスの取り組みでは、IT、映像、デザインなど働く場所を選ばない企業の誘致に力を入れており、古民家をリノベーションして、建物の外観が古い、中身は最先端といったような、若者が魅力を感じる職場環境を提供している。また、厚生省の事業の一環として、神山塾という6か月の求職者支援訓練を実施しており、その修了生の約半数が神山塾に移住している。

このように、芸術家や起業家、サテライトオフィスで働くクリエイター、神山町で店舗を営む人などが移住することにより、新たな人の流れが生まれ、新たなサービスが生まれ、レストランなどが地元の農家の作物を使うことにより、地域内で経済が循環することが、神山町の地方創世戦略となっている。また、近年では町内のクリエイティブ人材を活用した高専の開設を目指しており、新たな人の流れが期待される。

神山町におけるクリエイティブな人材の誘致には、外部からの人の流入を拒まず、接待をするといったお遍路の文化的素地、空港や徳島市からのアクセスの良さに加え、行政ではなく、NPOが事業を実施したことであると言える。1991年の人形の里帰りの運動からNPO法人の設立まで、13年の月日がかかっている。この13年間の間に、少しずつ成功経験を共有しつつ、活動範囲を広げてきた。行政のプロジェクトであれば、短期間での成果を求められ、長期的に成功経験を蓄積できないが、民間で行うことにより、長期的な視点で事業を継続できたことが背景にあると言える。また、誰でも良いから来てもらうのではなく、神山町に来てもらいたい人材や店舗を神山町の側で設定し、町のデザインを行ったことが、長期的にクリエイティブ人材を招き入れるだけの町の魅力の形成に繋がったと言える。

9. まとめ

本小論では、人口減少に対応する自治体の政策として、その短期的な解消が難しい自然減ではなく、ある程度可能な社会減の割合を低下させることに着目し、その試みに成功していると思われる6つの大小の自治体において現地調査を行った。それらの政策の成果は大まかな統計には表れていない自治体もあるが、細かく数字を分析するとそれが顕在化してくることが明らかになった。

金沢市は自然増が自然減へとトレンド転換すると、それまで社会減だったトレンドを社会増へと転換させたことで人口をむしろ増加させることに成功した。北陸新幹線の開

表 2 まとめ

市区町村名	人口(2019)	政策の特徴	同人口規模都市との比較	社会増減の特徴
弘前市	284,531	トップダウンではなくボトムアップ的な「街なか居住」という考えのコンパクト・シティ政策。青森市と比較すると、その都市政策に「歴史的文脈」の相違がみられる。	人口減少率は平均と比べても高く、社会減の割合も高い。しかし、北東北の日本海側の都市としては、相対的には優等生。	同県の青森市と比べて人口減少率は同じであるが、社会減の割合は低い。
金沢市	453,654	歴史的町家の保全、北陸新幹線の開業に伴うジェントリフィケーションへの対応	平均では人口が減少しているが、金沢市は増加している	2008年以降、社会減から社会増へと転換し、増加傾向にある自然減を補って余りある状況にある
福井市	264,356	硬軟取り混ぜた都心再生事業	全国平均とほぼ同じ人口減少率だが、日本海側の都市と比較すると、青森市、秋田市、長岡市より優れている。	ゆるやかな自然減を社会増によって補うことで、人口減少を緩和している
尾道市	137,643	ボトムアップ的な空き家対策などの都市の魅力づくり	全国平均より、人口減少率は高いが社会減は少ない	県内の他自治体への転入者はマイナスだが、県外でみるとプラス
長門市	34,305	都市マスタープランの策定を民間業者に委託することなど、官民協働の斬新な地域再生政策を展開中	全国平均より、人口減少率は高いが社会減は少ない	社会減の割合は近年低くなっていく傾向にあり、依然として人口は減少しているが、ある程度、人を市内に留め、また市外から呼び込むことに成功している
神山町	5,319	積極的に域外からの転入者を呼び込む施策を展開	全国平均より、人口減少率は高いが社会減は少ない	100名以上の転入者があり、20代、30代の若者がそのおよそ半数を占める

業という追い風をうまく活かしつつ、ジェントリフィケーションと伝統的町家保全という微妙なさじ加減を要する政策課題に対応している。福井市は硬軟を取り混ぜた都心再生事業を展開することで、自然減による人口減少のダメージを、社会減を減らすことで緩和させている。弘前市は同県のより人口規模が大きいにもかかわらず社会減が多い青森市と比較検証し、その理由の一つとしてトップダウンではなくボトムアップ的な「街なか居住」の考え方が有効に働いているのではないかと考察した。尾道は社会減の数字をみると決して少ない訳ではないが、県内の転出超過に比して県外の転入超過というユニークな人口動態がみられる。その背景として、住民レベルでの空き家再生プロジェクトなどが有効に機能していると考察した。長門市は近年、社会減が少なくなっていることと、25歳～34歳という年齢層では転入超過となっているが、その要因は思い切った地域再生策が功を奏しつつあるからではないかと考察した。神山町はアーティスト・イン・レジデンスやサテライトオフィスの取り組みで、毎年100人以上（その半数が20代、30代という若者）の転入者を呼び込むことに成功している。

本小論でとりあげた6つの自治体の人口統計を細かくみることによって、社会減ではあっても、若年層ではプラス、もしくは尾道のように対県内のマイナスを県外のプラスでカバーするなど、人口減少という地域の持続性を脅かす危機に対して、地域特性をうまく活かした社会減に着目した政策によって回避、もしくはそのダメージを緩和していることが見えてきた。

【主要参考文献・資料】

1) 高橋利之等(2015)『福井市の戦災・震災復興計画と熊谷太三郎』土木学会学術論文「景観・デザイン研究講演集」、pp.109-118

- 2) 海道清信(2001)「人口密度指標を用いた都市の生活環境評価に関する研究 交通生活及び徒歩圏の地域生活施設を中心に」都市計画論文集 36巻、pp.421-426
- 3) 北原啓司(2012)「コンパクトシティにおける郊外居住の持続可能性とは」住総研研究論文集、38巻、pp.23-34
- 4) 横尾実(1987)「弘前の都市構造への歴史的制約」東北地理 39巻4号、pp.302-315
- 5) 豊田雅子(2016)「エリアリノベーションの実践—尾道市旧市街地」『エリアリノベーション』学芸出版社
- 6) 庄司里紗(2016)「コンパクトシティはなぜ失敗するのか 富山、青森から見る居住の自由」Yahoo! ニュース
- 7) 鬼頭宏(2011)『2100年、人口3分の1の日本』p.34

【主な取材協力者】

- 金沢大学名誉教授、川上光彦氏(2017年1月)
 弘前大学、北原啓司氏(2018年2月)
 青森市新町商店街振興組合理事長、加藤博氏(2018年2月)
 福井大学、野島慎二氏(2018年5月)
 福井大学、原田陽子氏(2018年5月)
 空きP 豊田雅子氏、新田氏インタビュー(2016年9月、2017年6月)
 長門市役所、松岡裕史氏(2020年3月)
 長門市経済観光部理事 田村富昭氏(2020年3月)
 株式会社ハートビートプラン 泉英明氏(2020年3月)
 長門湯本温泉まち株式会社 木村隼斗氏(2020年3月)
 NPO 法人グリーンバレー大南信也氏(2016年9月)

注) 本稿は科学研究費助成事業の基盤研究B「シュリンキングシティにおける空間変化と計画的対応策の日米欧比較研究と提案」(課題番号:15H04105)の補助金を受けて調査を行ったものをまとめたものである。