

経営戦略論の観点から評価する

九州地区の過疎地域活性化策

熊本学園大学 古田 龍助

1. はじめに

2年前に、熊本県地域振興課から委託された調査事業が縁で始めたこの研究だが(ただし、今回の資金源は文部省科研費)、まさかOR学会から講演の依頼があるとは夢にも思わなかった。同じ九州でもハウステンボスやシーガイアならば、その絢爛豪華さで訪問者の度肝を抜くだけのインパクトがあるが、果たして過疎地域対策にどれくらいの方が関心をお持ちだろうか。という疑問を持ちながら、私の話を始めさせていただくことにする。しばしの間、お付き合いをお願いしたい。

少し研究対象を変えるだけ、と思っただけで気軽に始めたこの研究だが、過疎問題の深刻さと泥臭さを知れば知るほど、気楽に経営戦略論を援用するというわけにはいけなくなった。確かに研究そのものは気楽ではなくなったが、過疎地域活性化には今こそ本格的な戦略思考が必要、という確信はますます強くなっている。それほど、現実の活性化策には思い違いが多いのではないかと私は感じている。過疎対策にかんする調査研究には、これまでに相当の蓄積があるけれども、私はこの原稿執筆を通じて、自分自身で収集した若干のデータと経営戦略論の枠組みを使い、自分なりに過疎地域活性化を熟考してみたい。

2. 過疎地域と活性化策の現況

過疎問題に不案内な方のために、まず概況をお知らせしたい。平成8年4月1日現在で、わが国には1,208の過疎市町村がある。全市町村の約1/3、国土面積の約半分を占めている。九州は北海道について過疎地域が多く、513市町村のうち276が過疎指定を受けている。熊本県の場合も、約半数の市町村が過疎地域である。自治体の数は多いが、ところが人口比で見ると、過疎地域に住む人々は全人口のわずか6.5%に過ぎない。

このわずかな人口に対して、昭和45年に過疎地域対策緊急措置法が施行されて以来、政府は実に約25兆円もの巨費を投入してきた。その半額は交通通信体系の整備に充てられた。狙いは、過疎地域の生活・産業基盤を整備して、定住人口を増加させることであった。ところが現実には、膨大な国費投入にもかかわらず、昭和45年に認定された過疎地域は775だったのに、今では皮肉にも1,208に大幅増加している。膨大な国費投入も、産業構造の変化には到底太刀打ちできなかつたわけである(視点1)。

当初の政策目的こそ達成されなかったが、都市から過疎地域への交通アクセスだけは格段によくなった。そこで最近の過疎対策では、もはや定住促進を旗印にはせず、例えば農水省が平成6年に施行した「農山村余暇促進法」のような措置によって、都市部との交流を促進させることに狙いを定めている。ただここでも、やはり人口増加の視点は根深く残っており、例えば年間交流人口が10万人ならば、定住人口に換算すると2百数十名に相当する、などという記述が見られる。

他方では、そもそも過疎地域はかつて余剰人口を抱えていたのであって、いまはむしろ「適疎」ではないか、という言い方がある。あるいは、別に人口が減少することが問題ではなく、生産年齢層と高齢者とバランスが崩れることこそが問題、という見方もある。確かに、過疎地域の高齢者対策は難問だが、いくら先祖伝来の土地とは言え、そもそも自活力のない老人が山奥に住むこと自体に問題はないのか。同じ税金で補助を受けるのならば、効率のよい都市部に出てもらえないのか。という具合に、いったい何のための過疎対策かという点にかんして、どうも統一的な見解はないようである。当然ながら、実際に過疎活性化を実施する市町村でも、目的観がまちまちのように見える。

3. 所得成長と人口増減の関係

九州地区で見られる過疎活性化策の特徴については、自治省や国土庁の政策担当者に直接伺った限りでは、気候が厳しい北日本と比較すると、「まだまだ甘い」という見方のようである。例えば、取り壊し前の後楽園球場に1億数千万円もかけて雪を運ぶ、という大博打を打った新潟県安塚村のことを知ると、そこまでの気迫は確かに九州では見られない。それはそれとして、私は研究の手始めに、九州の全市町村について過去10年間の所得成長と人口増減を計算し、特徴的な過疎自治体を識別しようとした。その結果をお目にかけてたい。

85-94年所得成長順位

熊本県	横島町	155.43%
熊本県	御所浦町	143.03%
熊本県	産山村	134.63%
熊本県	西原村	129.19%
佐賀県	七山村	127.07%
熊本県	栖本町	125.50%
熊本県	旭志村	120.90%
熊本県	竜ヶ岳町	116.08%
熊本県	南小国町	115.96%
長崎県	上県町	114.67%

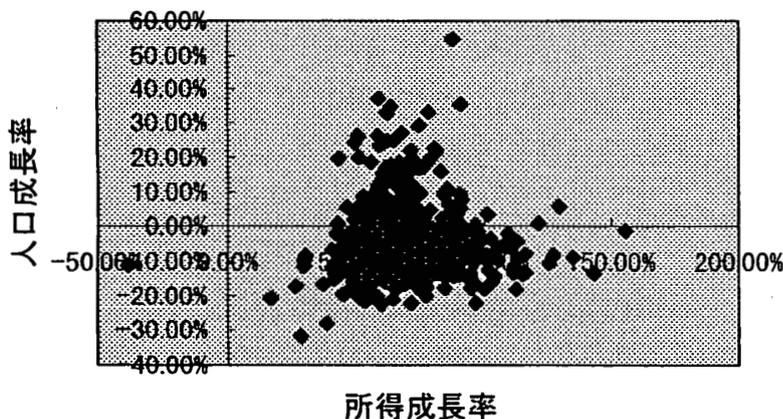
左表は、10年間にわたる住民一人当たり所得の成長率ベスト10自治体である。トップの横島町は熊本市近郊にあり過疎指定は受けていない。しかし、この町がトップなのは通勤圏だからということではなく、有名な苺の特産地だからと見られる。横島町以外は、すべて過疎自治体である。中でも、県庁所在地から遠く隔たった地域で(御所浦・栖本・竜ヶ岳・上県)、農漁業の成長セグメントに集中していると見られる地域が目立つ(視点2)。

日本離れた景観に恵まれた産山村は観光農業路線で躍進し、南小国町は黒川温泉に支えられている。

ここで注意を一言。このランキングはあくまで所得の成長率であって、必ずしも絶対水準が高いというわけではない。むしろ絶対水準が低いから、それだけ成長率は高く計算されるという側面がある。とは言え、九州の全市町村でのベスト10だから、これだけの成長率を達成したということは、単なる都市部のベッドタウン化が原因でないだけに、何らかの明らかな戦略的な成功と言えるだろう。

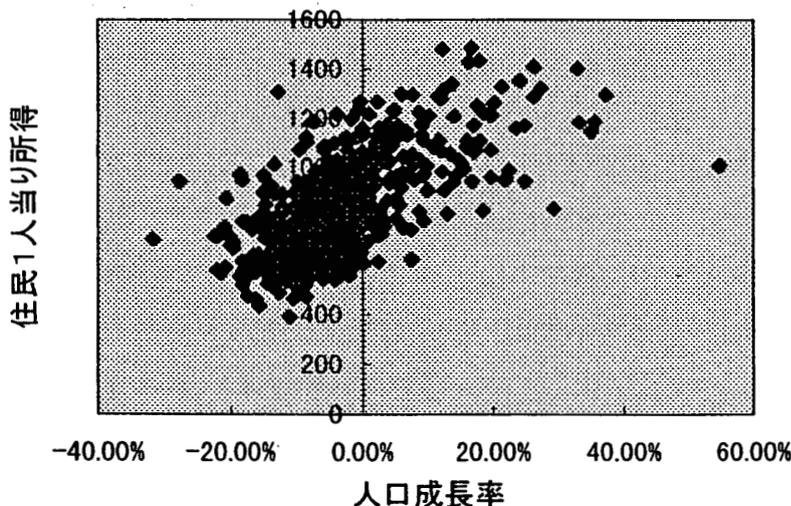
では、ベスト10にランクされた過疎町村が人口減少をうまく食い止められたかと言うと、残念ながらそのようにはなっていない。どの町村でも、1985-94年にわたって人口は減少している。ここで、所得成長率と人口増減の関係を見てみよう。下図によれば、部分的には中央上あたりに強い相関が見られるものの、全体として2つの変数には相関はないと言ってよい。

人口成長率と所得成長率(1985-94年)



ところが、人口増減を所得の絶対水準と対比させると、その下の図のように、右上がりの相関がはっきりする。先のトップ9町村については、確かに成長率は高いのだが、絶対水準はまだかなり低く、したがって人口流出には歯止めがかからないというのが、厳しい現実である。

人口成長(1985-94年)と所得水準(1994年)



4. 持続的な競争優位を構成する要素

過疎地域の活性化策については、北から南まで数多くの事例が報告されている。それらを眺めてみると、それなりに斬新な試みと評価されているから取材されているのだろうが、「基本的に何を目的として?」、「そ

のやり方で他地域と本当に差別化出来るのか?」、「果たして住民の間に定着するのだろうか?」といった素朴な疑問を感じさせるものが少なくない。これらの疑問を経営戦略論的に書くと、次のようになるだろう。

(1)目的—手段連鎖の意識

(2)競争優位の創出

(3)競争優位の持続性

「経営戦略論的な視点」と大げさに言うほどのことではないかもしれないが、「市場細分化」といった、それ以上に専門的な概念を適用出来るような分野ではなさそうだ。そもそも「公平」を旨とする伝統的な行政は、「絞りと集中」の戦略思考を相容れないし(実際には、先進自治体では見事に実践されているが)、仮に首長が地域内に戦略思考を浸透させようとしても、企業と違って自治体では(大学と同様に)合意形成が非常に困難である。

(1)目的—手段連鎖の意識

九州の元祖・過疎地域活性化と言え、大分県大山町の「桃・栗植えてハワイに行こう」だが、これなど経済成果が前面に出て、目的—手段の連鎖がとてもわかりやすい。逆に熊本県のある町は、芸術好き町長の指導で「彫刻の町」を目指した。確かにマスコミの関心は呼んだようだが、あまりに唐突でその後は音沙汰がない。この例のように、まずマスコミに取り上げられることで自分たちの自信を回復する、という程度の連鎖を狙うだけで、その先の展開まで考慮しない活性化策が実に多い。

しかしながら、この点を安易に指弾するのは酷というものである。先の視点1で述べたように、国際競争力のない衰退産業に立脚している限り、マスコミに注目されて住民が元気になれば経済効果が期待できる、という図式にはならないのである。大山町にしても、高付加価値産品への転換が功を奏して、いったんは過疎指定から外れたが、その後再び過疎の町に戻ってしまった。統計は少し古くなるが、1990年および91年の2年にわたって人口の社会増があった過疎市町村は、全国でわずか55であったが、その原因はすべてベッドタウン化・リゾート化・学校または福祉施設の建設・企業の進出によるものであった。つまり、成長する高次産業と関わりを持たない限り、人口は増えないのである。

ほとんどの活性化策は、恐らく当初は第一次産業の振興を狙っていたはずだが、それが不可能であると判明した時点で、運動は新たな目的—手段の連鎖を模索するようになったのではないか。あの有名な小国町の宮崎町長は、「小国町はがんばっているが、それでも人口は流出し財政は豊かにならないではないか、と二言目には言われるが、自分達はそんなものを目指して町おこしをしているわけではない」と、あるシンポジウムで語っていた。小国町の場合は、とくに国際競争力のない林業が基幹産業だったから、宮崎氏は運動を指導する

にあたって、目的―手段の連鎖を設定するのに大いに苦悶されたことだろうと推察する。なお参考までに、先に紹介した新潟県安塚村の場合は、豪雪地域が雪を猛烈に逆手に取ったインパクトがあまりに強烈で、それほどの地域ならば工場を移転させたいと申し出る企業が登場するなど、予想外の展開が出てきたそうである。しかし、この成果も第一次産業からは生じていない点が象徴的である。

(2)競争優位の創出

要するに、何らかの活性化策を企画・実施する際に、つねに他地域の模倣による追随を想定し、それへの対策を事前に考慮するということである。しかし現実には、どの町村でも模倣可能な、単なる箱モノ主体の活性化策が多い。その典型的な例として、阿蘇山麓に乱立する村営温泉センターがある。この地域で最初に温泉センターを建設したのは、観光農業路線で躍進する久木野村だが、博打的な温泉掘りや自治省との折衝など、かなりの時間とコストをかけて成功させたものの、いったん成功図式が見えると周囲の村は一斉に模倣追随した(視点3)。いまでは、共倒れを防ぐために、共通入浴券を考えているらしい。

他地域が簡単に追随できない優位性を創出するには、ある活性化策が最終的にはハードの形で日の目を見るにしても、そこに至るまでのソフト部分の厚みが決め手になる。つまり、ユニークな地域特性を徹底して掘り下げ、発案してから実現にこぎ着けるまでのプロセスが困難であればあるほど、優位性は確固たるものになる(視点4)。その究極とも言うべき例が、宮崎県南郷村に昨年出来た正倉院のレプリカであろう。獣医出身の村長が登場して実現までに10年。そのプロセスは感動的だ。これなら、「我が村にも正倉院を」という模倣追随はありえないし、類似路線で本物指向をと思っても、地域特性とうまくマッチし、しかもインパクトのある建造物を識別するのは容易ではない。

(3)競争優位の持続性

そうやって導火線に火が付いたあと、どこまでの広がりをもって燃え続けられるかが次の問題となる。持続性となると、もちろん上記の2つの基準をすでにある程度クリアーしていないといけない。企業競争の場合だと、市場ライフサイクルの淘汰期を乗り切るまで矢継ぎ早に新製品を繰り出し、ライバルに追随する気を無くさせてしまうパターンが一般的だが、自治体の場合もそれが出来れば理想的である。しかしながら自治体の場合は、4年ごとに首長選挙があり、現場で聞いた限りでは、少なくとも3期連続当選できるかどうかが持続性の要点のようだ(視点5)。ついでながら、そもそも上記の2つの基準をクリアーできるような頭脳を持った首長がうまく当選するには、政争が少ない土地柄というのが必要条件の1つのようなのである。

すでに持続力が実証されている1つの例が再度、小国町だろう。山里には似つかわしくないインテリ町長の宮崎氏はすでに4期目に入っており、活性化の方策も町挙げてのイベント型から地区別の住民主導型へと根付いているようだ。行政主導の活性化には常に政治的なリスクが付きまとうが、最初から民活の場合は、持続性のための優れた仕掛けが定着すればうまくゆく(視点6)。その良い例が黒川温泉である。この温泉旅館組合が発行する温泉手形は、すでに1億5千万円もの組合基金を生み出しており、この資金源があるから温泉街は行政に頼らなくても更新投資が続けられる。次の更新では、街路を現在のアスファルトから昔ながらの石畳に戻す計画だという。逆に気になるのは、第2の基準では大成功した南郷村の今後である。正倉院レプリカは確かに素晴らしいものだが、見るだけの価値だとリピーターは作れない。次の手は、定番の温泉センターのオープンとなっているが。

5. 第一次産業の呪縛のもとで基本戦略の選択

上の3つの戦略性基準のうち、最初に問題になった第一次産業との関わりがどうしても気になる。大部分の過疎地域では、基幹産業は昔も今も農林漁業である。したがって、活性化策の戦略性(=基本方向)を云々するのであれば、3つの戦略性基準を適用する前に、まず第一次産業との接し方にかんして、地域に確固たる合意があるかどうかを知る必要がある(視点7)。この場合、戦略形成の分かれ目は、都市圏からの交通アクセスと自然景観が良好であるかどうかだろう。自然景観が良いと言う場合は、過去20年間の過疎対策に身を任せた結果、地域が醜いコンクリート固めになっていないこと、会社の慰安旅行や老人会・農協の団体客専用の温泉街がないことも意味する。

衰退産業のなかの成長セグメントに集中

交通アクセスと自然景観に恵まれなければ、先の御所浦・栖本・竜ヶ岳・上県各町のように、地域あげて第一次産業のなかの成長セグメントに集中し、近代的な経営を指向するしかない(これらの町で近代的な漁業経営がなされているかどうかは知らないが)。そうすれば、目的一手段の連鎖に悩む必要はない。ただし、第一次産業の近代的なプロを目指すのであれば、当然ながら少数精鋭の体制にならざるを得ないから(視点8)、人口増加は期待できないし、高齢者の余剰人口を抱える重荷も改善されないだろう。

観光サービス業へ転身

温泉や自然景観、そして大都市圏からの程良い交通アクセスといった条件が整っていれば、過疎地域は農業から観光サービス業への転身を図るのが一般的な傾向だ。ただし、第一次産業とサービス業では天と地ほども発想に差があるから、この路線で持続的に成功できるかどうかは、リーダーのセンス次第である。都市住民は自然のなかでゆっくりするため過疎地域にやって来るのだが、過疎地域の人々の旅行と言え、従来観光型の団体慰安旅行が一般的だから、彼らには都市住民のニーズがなかなか理解できない(視点9)。

だから、補助金がいただけるとなれば、すぐに周囲の自然景観に似つかわしくないコンクリート製の観光物産館を建設するのである(ちなみに、国土庁過疎対策室長氏によれば、別に補助金だからコンクリート製という縛りはないとのこと)。幸いにしてまだコンクリートで固められていない過疎地域は、ぜひ黒川温泉郷を見習うべきだ。ここに足を踏み入れると、途端に景観がすっきりしてくるが、それは景観を乱す看板類をすべて撤去し、必要な案内板については色をモノトーンで統一し、景観全体の色彩を計算しているせいである。

従来型観光集積の呪縛

ついでながら、長崎県平戸や熊本県天草のように、古くからの観光地でもある過疎地域の場合は、これまでの団体旅行に特化した時代遅れの設備と人員が大きな呪縛となっている。それに加えて、交通アクセスが悪く、公共事業で自然景観も破壊してきたので、残念ながら近未来的には再生の目はないだろう。ただし、平戸では目下、日蘭修交400年を契機に、オランダ商館を再現しようという機運が盛り上がっている。南郷村の正倉院と同じパターンになるが、やはりそれ以後の持続性が問題である。

6. 第3の戦略的方向＝次世代を睨んだ優れた住環境づくり？

九州の過疎地域活性化策としては、全国的に最も有名なものの1つが小国町の試みだが、これまで述べた私の枠組みではうまく評価できない。この町は、国内ではすでに消滅したと言ってよい林業と、古くからの既存型・杖立温泉街を基幹産業としているため、言わばダブルで呪縛されていることになる。そこで、次世代を睨んだ第3の途とでも言うべき方向が指向されたのではないか(視点10)。すなわち、自然環境の中で文化水準を高める町づくりである。これだと、確かに人口・経済効果はないのが当たり前だ。しかしながら、都市圏への通勤は無理だが、通信基盤と知識産業がさらに進展し、教育・就業制度を中心に日本社会が大きく変貌することがあれば、都市住民の移住先として人気を集めることは間違いない。

これまで私が訪問した自治体としては、宮崎市近郊の宮崎県綾町がこの路線に乗っているように思われた。町の街路にはすべて花が植えられているし(訪問した時はフラワーフェスタ準備中だったが)、別に観光施設ではないが、高台に広大な馬事公苑がある。お城にしてもコンクリート製レプリカではなく、中世山城をそのまま再現している。数名の芸術家も在住しており、洗練された木工製品などを販売している。日本一の面積を誇る照葉樹原生林もあって、私もここなら住みたいなという気にさせられた。

7. おわりに

与えられた紙幅を目一杯使って、過疎地域活性化策を経営戦略論的に眺めることに努めてきた。かなりの熟考の産物であるが、まだ質問紙調査で検証する前の仮説モデルであることをお断りしておきたい。同時に、当日も結果の披露が間に合わないことをお詫びしたい。