

適疎のまち・東川町の可能性と課題について

About the Possibilities and Issues of the Suitable Sparse Town Development of Higashikawa

○伊東裕¹, 田中賢²

*Hiroshi Ito, Yasushi Tanaka

Abstract: I think that the town development of Higashikawa-cho, Hokkaido, which is neither overcrowded nor depopulated, can be utilized in depopulated areas, and we will study the introduction and precautions. After conducting a literature survey on the website of the town hall, books, etc., we interviewed 20 cases that visited the Higashikawa government office and the Higashikawa government office. As a result of the survey, the background to the birth of "Suitable sparse town development" was that the development of social infrastructure, welfare policies, etc. could not keep up, and the land available for residential land was decreasing year by year. According to the response from the Higashikawa government office, the policy to maintain "suitability" is to regulate development by landscape planning. This should seek perspectives other than landscape planning. From the answers from the local governments, it was found that "appropriate" town development has not yet penetrated.

1. はじめに

東川町は北海道の中央に位置し、人口約8,000人、面積約247km²の小さな町である。道北の中核都市である旭川市の中心部から13kmに位置しており、3つの道「国道・鉄道・上水道」のない町としても知られている。写真文化都市「写真の町」を1985年に宣言し、全国初の公立日本語学校設立等、既存のスタイルにとらわれない柔軟な発想と行動力で、「町民の幸せ」に向け、同町役場東川スタイル課を起点に取り組んでいる^{*1}。

1950年の人口約1万人をピークに1993年度には7千人を切ったが、様々な施策により、2014年11月には、40年ぶりに目標の8千人に回復した。

地方消滅（増田レポート）が社会の耳目を集めた時期（2014年頃）に、北海道・東川町は、「適疎（人口8,000人の維持）」を目標にしている。「適疎」とは過疎でも過密でもない、「適当に疎がある」という造語で、ゆとりのある空間を重視し、「未来に向かって均衡ある適疎な町づくりを目指す」という考え方。

2. 研究目的

適疎というまちの規模を上手に捉えた東川町を調査対象として、まちづくり手法を調査。この調査により過疎化を迎える同規模の地方自治体へ「適疎」のまちづくりを導入する際の留意点について研究する。

3. 文献調査結果

文献調査は、論文検索と書籍・HPの検討からなる。

3. ① 論文検索結果と考察

適疎での検索：過疎の「過」概念の基準を問う中で、「適疎」を用いる研究（金二哲.1998）や、農村や漁村における過疎の言い換え案として「適疎」を用いた研究

（藤本尚久.1987）等が散見されるが、主に概念を示すために用いられ、本研究のような具体的な目標や施策等は確認できない（J-STAGE 27件中）。

東川町での検索：東川町を事例とした、移住起業家・移住者、農地に関する研究は確認できたが、適疎を取り上げた研究はない（J-STAGE 163件中）。

3. ② 東川町史の分析結果と考察

人口増加には東川スタイル課を起点に取り組む各事業が大きく影響しているが、移住者が増えるきっかけは、大規模宅地造成である^{*2}。

東川町では1994年（平成6年）ごろから民間が、翌95年からは町の土地開発公社も加わって大規模宅地造成に着手し、2002年（平成14年）ごろまでに、500区画を超える宅地を販売、完売した。これにより人口減少に歯止めをかけた。2000年代に入り写真の町づくりをはじめとする独創的な事業が評価され、日本全体が人口減少社会に向かう中で、逆に人口が増加する町として知られるようになった。

「適疎」誕生背景には、急激に人口が増えてしまうと、道路や学校校といった社会インフラの整備や福祉政策などが追いつかなくなる懸念に加え、町内で宅地に利用できる土地が年々減少していることが挙げられ、まちの規模にあった無理をしないまちづくりを行っていることを考察する。

4. 聞き取り調査結果と考察

東川役場および東川町を行政視察した他自治体（以下、視察自治体とする）の担当者に対し聞き取り調査を行った。

視察自治体には東川町の各種取り組みに対しての評価を聞いた。

1：日大理工・院（前）・まち、2：日大理工・教員・まち

4. ① 東川役場に対する聞き取り調査結果と考察

東川役場に対する質問項目と回答は以下の通りである。回答者は税務定住課・企画総務課である。

- ①人口増加に最も影響を与えた事業
- ②東川町への視察自治体数
- ③東川町の人口の限度
(人口8千人というラインの決め方)
- ④「適疎」について
(適疎に行き着いた経緯・適疎を維持する方針)

回答①：人口増加に最も影響を与えた事業について写真の町事業を通して、世界に開かれた写真を文化にまちづくりを進めてきたことだと思います。

1985年の「写真の町」宣言以降、地域振興を目的として文化施策を進めてきた (table1)。

目に見えない文化的な地域振興は住民から理解されにくく反対の声もあったが、平成6年に始まった写真甲子園は多くのボランティアが関わり、東川町民、企業、高校生との間に交流が生まれ、東川町は町全体で「写真の町」を作り上げた^{※3}。文化施策を長年にわたって継続したことが、まちの付加価値創造につながり、行政の手厚い移住支援や魅力づくりが相乗的に作用し、人口増の要因になったと考えられる。

回答②：本町への視察は、行政、公益団体、民間等、様々な団体が来ます。ここ3年の行政視察は R1年度：28件、H30年度：24件、H29年度：53件です。

回答③・④：現在、人口が8千人となり、適度な空間が得られることから8千人を維持する方針となりました。過疎でもなく、過密でもない状態を適疎という造語により、聞く側が分かりやすく認識できるようにしている。東京は縦に高い社会、そのような社会を北海道で作る必要はなく、東川町には横に広い町づくりを目指しており、景観基準を設けるなどの指針も示している。建物の高さを制限し、むやみな宅地開発を行わない。

適疎を維持する方針として、景観基準、建物の高さ制限、宅地開発制限を提言した。景観法（第8条）を基に、東川町景観計画を町全域対象に策定。基本方針では、開発行為や建築物の景観・環境への配慮等、規制や誘導を行うことや、助成金対象の東川風住宅設計指針の尊重を提示している。具体的には、建築物の建築等届出対象行為の規定に則っている。

工場区域等の指定以外の区域では高さ10m以下とする高さ制限や、道路・隣地間の距離を確保、敷地に対してゆとりある配置し植栽等による緑化を行う等配置の制限を景観形成基準として設けている。景観計画による規制によって、宅地間に適度な距離を与え、過度な開発を抑制することが適疎なまちづくりに影響を与え、と考えられる。

4. ② 視察自治体への聞き取り調査結果と考察

視察自治体*4（20件）に対し、メールや電話による聞き取り調査、および報告書を入力し文献調査を行った。回答率は60%（12件）^{※4}。質問項目は以下の3点である。

- ①北海道東川町へ行政視察を行った目的と理由
- ②参考になった点、実際に取り入れた施策等
- ③「過疎」なまちづくりに対しての印象、感想等
主な回答内容は以下の通りである。

回答①・②：視察目的で最も多かったのは東川日本語学校で、全国初の公立日本語学校開校は貴重な視察対象である（12自治体中、8件）。移住定住政策の関心も高く（5件）、人口減地域において働き手・移住者の対象として留学生を迎えることを検討している自治体が多い（8件中、検討1件、参考4件）。

回答③：日本語学校は2015年に開校。対し、「適疎」という言葉自体は2014年に宣言した「写真文化首都」に登場。その10年前から松岡町長は公言している。しかし今回の調査では適疎の定義を知った上で回答したのは12件中1件だけであった。

「適疎」という言葉自体、認識していない自治体が多いことが分かった。興味・関心の低さから、「適疎」の考え方はまだ浸透していないと考えられる。

table1.
Major regional development

1985年	「写真の町」宣言 「東川町国際写真フェスティバル」開催開始
1986年	「写真の町条例」制定
1990年	「東川町文化ギャラリー」オープン
1994年	「写真甲子園」開催開始
2002年	「美しい東川の風景を守り育てる条例」制定
2006年	「君の椅子プロジェクト」開始 「新・婚姻届」「新・出生届」開始
2008年	「ひがしかわ株主制度」開始
2014年	「写真文化首都」宣言 「東川アウトドアフェスティバル」開催開始
2015年	「高校生国際交流写真フェスティバル」開催開始 「東川町立東川日本語学校」開校 「写真文化首都創生課」設置
2017年	「写真甲子園 0.5秒の夏」映画上映

5. まとめ及び今後の予定

「適疎」導入には、まちのインフラ、福祉、宅地開発の限界が背景にあった。東川町は独創的な事業が評価されており、特に日本語学校や移住者支援は行政視察の目的になるほど人口増加の効果がある。

今後の予定は、「適疎」に対する東川町役場職員や住民の評価を調査し、役場内での意識の差や、地域自治振興区毎の評価の違いをまとめ分析する。また日本語学校による移住実態の調査を行う。

6. 参考文献

- ※1：東川町 HP(<https://town.higashikawa.hokkaido.jp/>)最終閲覧日・2002年11月
- ※2：玉村雅敏・小島敏明編『東川スタイル—人口8000人のまちが共創する未来の価値基準』産学社（2016）
- ※3：写真文化首都「写真の町」東川町編『東川町ものがたり—町の「人」があなたを魅了する—』新評論（2016）
- ※4：聞き取り調査協力自治体：池田町・飯塚市・上越市・見附市・すさみ町・中標津町・糸魚川市・大鰐町・五島市・新地市・伊東市・唐津市