

北海道東川町に見る小規模都市の地方創生

Regional development of small towns as seen in Higashikawa-cho, Hokkaido

谷 脇 茂 樹

TANIWAKI Shigeki

2014年に政府が地方創生を掲げて以降、全国1,740市区町村で「市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」が策定され、地方創生の取り組みが行われている。しかし、2019年の最終年度を迎えても、都市部への人口集中は続き、地方は人口減少の一途をたどっている。

本研究では、北海道東川町の地方創生の取り組みに着目する。同町では、「写真の町」という文化振興により、20年以上にわたり移住者・起業家を増やし人口増を続けている。また、日本初の公立の日本語学校を開校して、東アジア諸国を中心に多くの留学生を集め、独自の地域活性化策を展開している。こうした取り組みを考察し、小規模都市の地方創生をどのように進めていくべきなのか、そのための考え方を整理した。

キーワード： 地方創生、観光、文化振興、人口増加、日本語学校、北海道、東川町

I はじめに

2014年11月、急速な少子高齢化の進展と人口減少への対応、地域経済の活性化、東京一極集中の是正を目的に、「まち・ひと・しごと創生法」が制定された。同年12月には、2060年の人口を1億人程度に維持する展望を示した「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」と、今後5年間の目標や施策をまとめた「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が閣議決定された。

この総合戦略では、人口減少の克服と地方創生を確実に実現するため、①自立性、②将来性、③地域性、④直接性、⑤結果重視、の5原則を政策の柱としている。そして、以下の4つの基本方針のもと、地方創生を進めるための関連政策が策定されている。

基本目標1：地方における安定した雇用を創出する

基本目標2：地方への新しいひとの流れをつくる

基本目標3：若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる

基本目標4：時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する

政府は、2015年に入ると、地方自治体に対して、総合戦略の基本的な考え方や政策5原則をもとに、「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略」および「市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下

「地方版総合戦略」という)を策定するように求めた。そして、47都道府県、1,740市区町村(東京都中央区を除く)において地方版総合戦略が策定された。

全国各地域では、それぞれの地方版総合戦略による地方創生の取り組みを推進しているが、どの地域も政府の政策パッケージを意識した移住促進、創業支援、観光振興を軸にした同じような取り組みが行われている。2019年度は、総合戦略の最終年度を迎えるが、2018年1月1日現在の住民基本台帳では、日本人住民は前年比0.3%減の1億2,520万9,603人と人口減少が進む。

都道府県別に見ると、東京都、埼玉県、神奈川県、千葉県、愛知県、福岡県、大阪府、滋賀県の8都府県が転入超過となっている。東京圏においては23年連続の転入超過で、その数は13万5,600人と前年に比べて1万5,821人拡大している(表1)。「地方への新しいひとの流れをつくる」と出発した地方創生だが、東京圏への人口流入は止まるというよりも加速しているのが実態である。

本研究では、こうした状況下にある地方創生の中で、人口減少に歯止めをかけ、25年で20.2%の人口増加を実現している北海道東川町の取り組みに着目する。同町の地方創生の取り組みの中で、特に筆者が注目した「写真の町」と「東川町立東川日本語学校」の事業概要、それぞれの取り組みによる効果、さらには今後の事業展開について把握することを目的に、2018年9月3日に、矢ノ目俊之・東川町写真の町課長、増田善之・東川町立東川日本語学校事務局長への聞き取り調査を行った。その調査結果を踏まえ、東川町がどのような事業活動を行い、人口の増加を実現しているのかを整理するとともに、小規模都市の地方創生のあり方について考察する。

II 東川町の概要と地方創生

1. 東川町の概要

東川町は北海道のほぼ中央、上川地区管内に所在する。北海道第2の都市で人口34万211人(2019年1月1日)の旭川市の南東に位置する人口8,382人の小さな町である。日本最大の自然公園「大雪山国立公園」(面積2,267.64km²)の区域の一部で、その面積は約102.55km²となっている。旭川市中心部から車で約20分(13km)、旭川空港から車で約10分(7km)という好立地にあるが、かつて通っていた鉄道は廃線となり、バスや自動車を利用しないと移動することが困難な町である。

上水道がなく、生活用水は各家庭から地下水を汲み取っている。しかし、これが結果的に、ミネラル豊富な大雪山系の雪解け水の恵みを受けられる利点にもなっている。

表1 3大都市圏の転入超過の推移(2014~2018年)

区 分	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
3大都市圏全体					
転入者数	827,740	866,643	854,820	865,117	884,547
転出者数	725,979	750,705	740,982	753,824	761,493
転入超過数	101,761	115,938	113,838	111,293	123,054
東京圏					
転入者数	493,236	516,109	509,249	516,699	530,124
転出者数	377,188	388,486	383,967	391,169	390,256
転入超過数	116,048	127,623	125,282	125,530	139,868
名古屋圏					
転入者数	129,117	135,082	134,124	135,207	137,783
転出者数	129,753	135,713	135,048	139,667	145,159
転入超過数	-636	-631	-924	-4,460	-7,376
大阪圏					
転入者数	205,387	215,452	211,447	213,211	216,640
転出者数	219,038	226,506	221,967	222,988	226,078
転入超過数	-13,651	-11,054	-10,520	-9,777	-9,438

(注1)「-」は転出超過を表す。

(注2) 東京圏(東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県)、名古屋圏(愛知県、岐阜県、三重県)、大阪圏(大阪府、兵庫県、京都府、奈良県)

(出所:総務省「住民基本台帳人口移動報告 平成30年(2018年)結果」(平成31年1月31日))

東川町の人口は、1950年の1万754人をピークに1993年3月には6,973人まで減少した。しかしその後、移住者が増え、2018年12月の人口は8,382人になっている。1994年から増加を続け、2018年までの25年で1,409人、20.2%の人口増を実現させている。また、海外との交流にも力を入れており、2018年12月現在の外国人住民登録者数は380人で、東川町の人口に占める外国人の割合は4.5%となっている（図1）。

総務省の「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」（2018年7月）では、全国の外国人住民の割合は2.0%となっている。都道府県別で最も割合の大きかった東京都でも3.8%ということからも、東川町の外国人比率の高さがうかがえる。

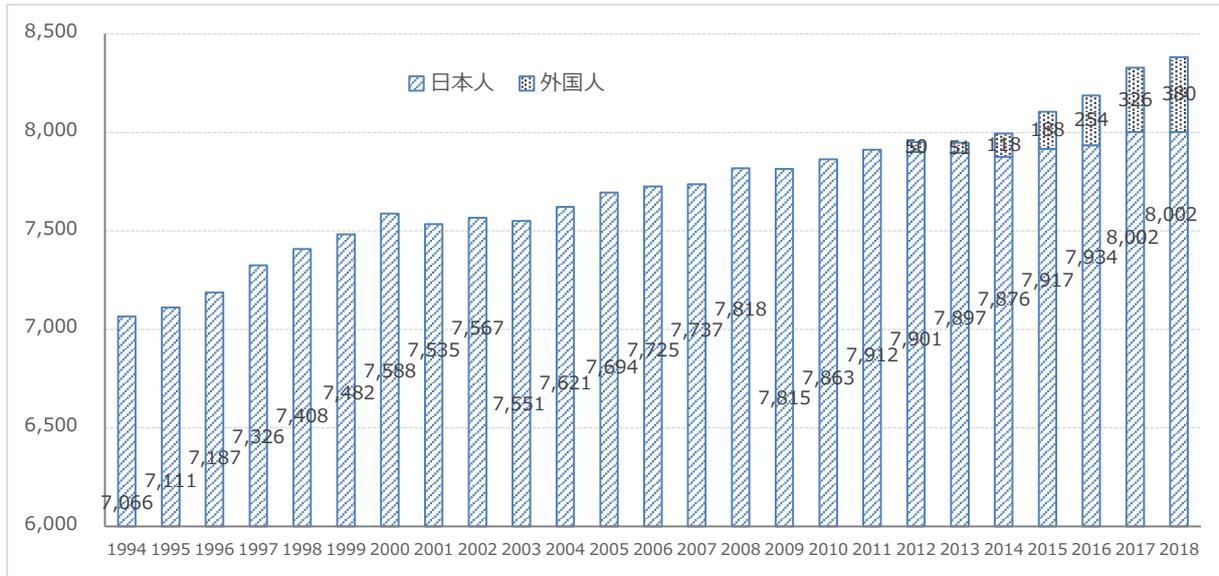


図1 東川町の人口の推移 (1994-2018)

(出所：「東川町人口動態調査」 (<http://town.higashikawa.hokkaido.jp/administration/pdf/004.pdf>) をもとに作成)

東川町は地域団体商標を取得している東川米に代表されるように、もともと米を中心とした農業を基幹産業としていた。また、全国的にも有名な旭川家具の約3割が東川町で生産されており、木工業も盛んな町である。同町では、地方創生がうたわれる前の2010年に、役場内にいち早く「定住促進課」を設置し、移住促進政策を実施してきた。宅地造成や民間アパートの建設支援、起業家支援などを充実させている。2002年には、「美しい東川の風景を守り育てる条例」（景観条例）制定して、「東川風住宅設計」を提唱した。住宅や建築物の外観・屋根・色・材質などを町指定のものとすると補助金が支払われる制度も実施している。

移住政策としては、公営住宅の整備に加え、子育て施設、医療施設などを整備し、町の集積をつくり出す。さらに、移住者に対する助成、支援などを含めて移住しやすい環境を整備している。東川町における人口の増加は、近隣の旭川市で働くためのベッドタウンと思われがちだが、町内の公営住宅、民間運営の住宅はほぼ100%が稼働しており、昼間人口を見ても旭川市から東川町に働きに来る人の方が、東川町から旭川市に働きに行く人よりも多い状況になっている。

国勢調査による東川町の高齢化率は、2010年の28.0%から2015年は32.1%と4.1ポイント増加しているが、子育て世代の移住者が、町の人口増加を牽引しているため、幼少年年齢人口（0～14歳）の割合は1995年から13%台を維持している（図2）。

また、東川町全体の人口増減率を見ると、死亡が出生よりも多い自然減の状況にあるが、移住者の増加により転出者よりも転入者が多く社会増となり、町全体では町民が増えている状況になっている

(図3)。上川地区管内の市町村を見ても、自然増・社会増となっているのはトマリゾートで多くの外国人旅行者を集める占冠村しかなく、旭川市の人口が2013年から1万人超減少している状況を見ると、東川町の移住政策は成果を上げているといえる。

また、移住政策だけでなく、起業家支援についても力を入れている。木工・写真・陶芸などのアーティストの工房、アパレルショップ、個性的な飲食店など、毎年10件ほどの起業が移住者によって行われている。2008年には約25店舗だった飲食店は、この10年間で約60店舗に増加するなど、地域内の産業振興の面でも好循環が生まれている。

基幹産業である農業や木工業がしっかりとしていることから、それを起点に、移住者が起業家として町に新たな「文化価値」を生み出し、町の魅力を増幅させ、新しい経済循環が生まれている。

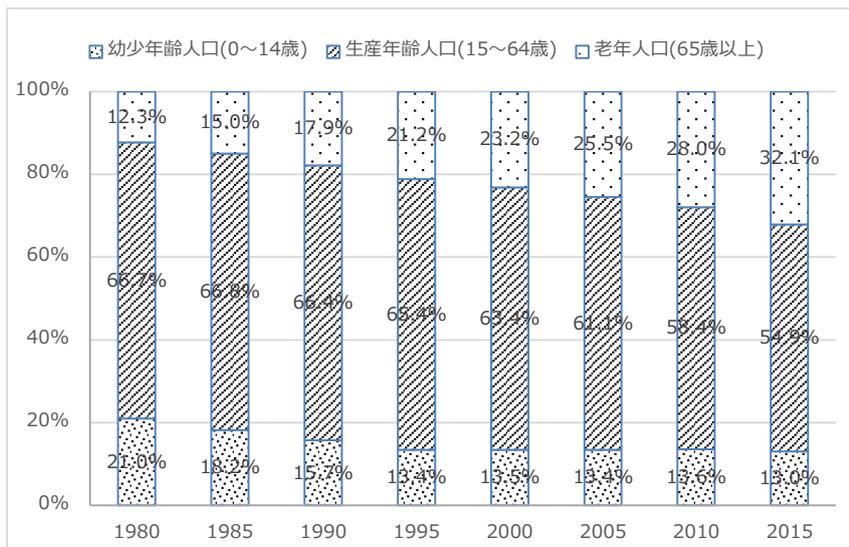


図2 東川町の人口構成比の推移

(出所:「東川町まち・ひと・しごと創生地方人口ビジョン」(平成27年8月)、「平成27年国勢調査」をもとに作成)

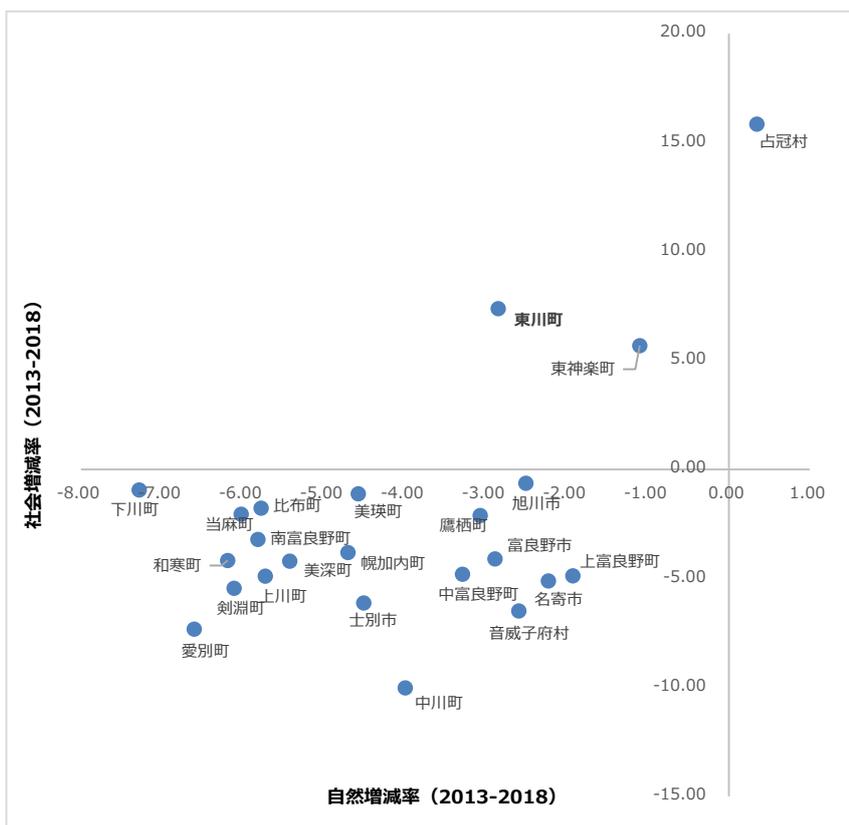


図3 北海道上川地区管内の人口増減率

(出所:総務省「住民基本台帳」(2013年1月~2019年1月)をもとに作成)

2. 東川町の地方創生への取り組み

東川町の人口増加政策、産業振興策は、他の地域で実施しているような企業を誘致したり、地域に有力な産業があつて人口増を牽引しているわけではない。1985年に行つた「写真の町」宣言に代表されるように、「文化」を主体に地域振興策を進めている。地域内に新しいハードを整備したり、企業誘致によるインセンティブを強化するのではなく、写真や木工といった東川町ならではの文化的なイメージを長期間にわたって作り上げてきた。

東川町での暮らしぶりというライフスタイルを提案していくことで、地域住民、移住者との共創を実現し、地域内に自発的なエコシステムを創出した結果と考えられる。そのため、2015年10月に取りまとめられた「写真文化首都 東川町まち・ひと・しごと創生総合戦略」は、何か新しいことに取り組もうという計画ではなく、これまでに実施してきた計画を継続していく戦略となっている。

表2は、「写真の町」を宣言してからの地域振興策を整理したものである。2014年には、新たに「写真文化首都宣言文」を發表し、写真を軸とした町づくり事業をさらに前面に押し出している。毎年夏に開催される「全国高等学校写真選手権大会」（以下「写真甲子園」という）は、全国から500校以上が応募する一大イベントに成長しており、写真の町としての東川町のブランディングを推し進めている。2017年には、映画「写真甲子園 0.5秒の夏」が上映された。写真の町というハードルの高い文化施策を長年にわたって継続したことが、町の付加価値創造につながっている。

2000年代に入ると、さらに独自の地域振興策をスタートさせる。「新・婚姻届」「新・出生届」は、通常、役場に提出するだけで終わる手続き書類を大切な記憶の形にするために始めた住民サービスである。婚姻届が複写される台紙に相手へのメッセージなど、幸せな思いを詰め込んだ「記念品」として渡すサービスで、2005年10月にスタートした。同年11月には「新・出生届」も開始した。町内だけではなく、北海道内、県外からも届出を提出するために東川町に訪れるようになった。

また、2006年には、生まれてきた子どもに手作りの椅子をプレゼントする「君の椅子プロジェクト」をスタートさせた。著名デザイナーの協力のもと、町内の家具職人が制作しており、地場産業の振興にもつながっている。2012年からは、持続可能な仕組みにしていけるために「君の椅子の森」と名付けた植樹活動も行われている。

2008年には、東川町のファン醸成のために、「ひがしかわ株主制度」という会員制度を始めた。これは、ふるさと納税の仕組みを利用したもので、他の地域が返礼品等の物品に力を入れているのに対して、東川町では、1万円（10株）以上の寄付に対して株主証を発行している。株主になると、①株主証の発

表2 「写真の町」宣言以降の東川町の主な取り組み

1985年	「写真の町」宣言 「東川町国際写真フェスティバル」スタート
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	「全国高等学校写真選手権大会(写真甲子園)」スタート
1996年	写真甲子園のインターネット配信
2002年	「美しい東川の風景を守り育てる条例」制定
2005年	「新・婚姻届」「新・出生届」スタート 写真甲子園でデジタルカメラを導入
2006年	「君の椅子プロジェクト」スタート
2008年	「ひがしかわ株主制度」スタート
2014年	「写真文化首都」を宣言
2015年	「高校生国際交流写真フェスティバル」スタート 「東川町立東川日本語学校」開校
2017年	映画「写真甲子園 0.5秒の夏」の放映

(出所：東川町ホームページなどをもとに作成)

行、②株主優待（優待商品）、ひがしかわ土産、株主配当などの特産品のギフト、③東川町の公共施設、加盟店などの優待利用、などのメリットを享受できる。そして、道外に在住の株主には「特別町民」の認定も行う。ふるさと納税の利用者を、「寄付・特産品」という関係に限定するのではなく、「投資・参画」という関係で、東川町に関われるように設計されており、株主から投資を受けた東川町は、各プロジェクトが実施金額に達すると町の事業として実施する。

現在、「日本の未来を育むプロジェクト」として、①写真文化首都「写真の町」整備事業、②日本初デザインミュージアム建設事業、③日本福祉人材育成事業、の3つが、そして、「こどもプロジェクト」として、④オリンピック選手育成事業、「ECOプロジェクト」として、⑤水と環境を守る森づくり事業、「イコトプロジェクト」として、⑥自然散策路整備事業、⑦ひがしかわワイン事業、⑧医療型観光施設整備事業、の8つの事業の募集が行われている。

株主の中には、東川町の応援者として、東川の魅力を知人などに伝える人や、投資や直接的な事業への参画をする人もいて、結果として交流人口・定住人口の増加につながるという好循環を生んでいる。2017年度の実績は11,559件（2億3,907万円）で、これまでに延べ3万人近い株主が存在している。

東川町では、文化を主体に、そして、東川町を通じて様々な交流を生み出す地方創生策を進めてきた。これにより、地方版総合戦略で目標としている観光客の年間入込数104万人に対して、2017年は149万人と上回る結果となっている（図4）。2013年の観光客数を100に上川地区内の2017年までの観光客入込数の伸び率を見ても、占冠村に次ぐ伸び率となっており、観光客数は毎年着実に増加している（図5）。

また、人口においても目標値である住民基本台帳人口8,067人を、2016年（8,105人）から超え、2017年は8,188人、2018人は8,328人となっている。

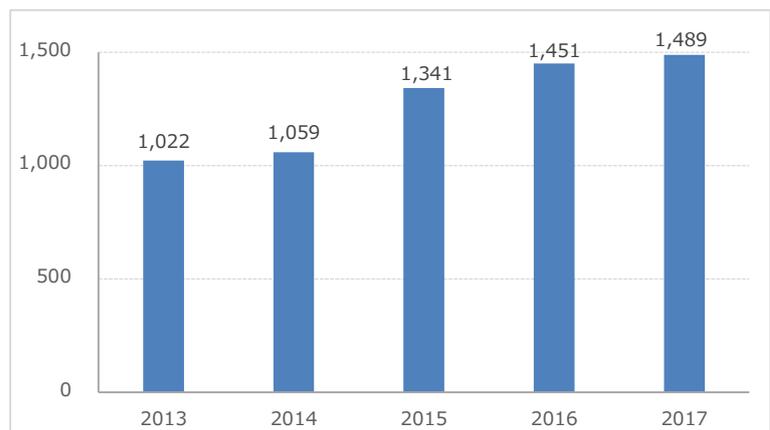


図4 東川町の観光客入込数の推移

（出所：北海道上川総合振興局「平成29年度上川管内観光入込客数調査報告書」（平成30年6月）をもとに作成）

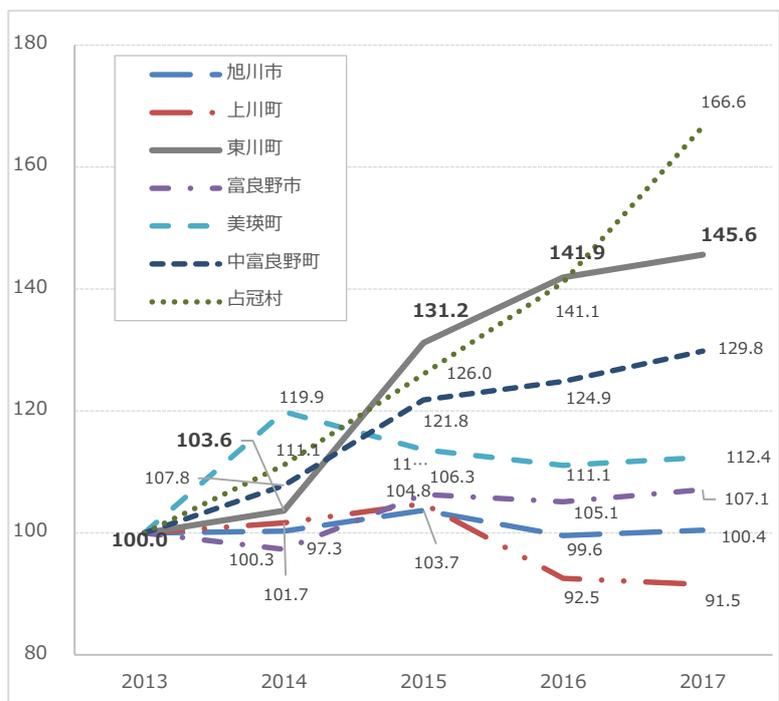


図5 北海道上川管内の観光客数の推移

（出所：北海道上川総合振興局「平成29年度上川管内観光入込客数調査報告書」（平成30年6月）をもとに作成）

Ⅲ 東川町に好循環をもたらした2つの事業

1. 「写真の町」と「写真甲子園」

(1) 「写真の町」宣言から始まった文化振興による町づくり

東川町が「写真の町」宣言をしたのは今から30年以上前の1985年に遡る。当時は、全国的に一村一品運動が話題となっていたが、東川町では、当時の企画会社からの提案もあり、「町民が参加し、後世に残せる町づくり」を模索した。そして、モノではなく文化振興による町づくりを目指し、同年6月1日に「写真の町」宣言を行った。以来、同町では6月1日を写真の日とし、「自然」や「文化」、そして、「人と人との出会い」を大切に、「写真写りの良い町づくり」を進めている（東川町，2018.9）。

役場では当初、一過性のイベント企画を考えていたが、企画会社から「局地的な観光施策ではなく、町全体が強い発信力を持ち、価値あるものに変革しなければ目的が達成されない」という主張があった（写真文化都市「写真の町」東川町，2016）ことから、1986年3月に「写真の町条例」を制定して、長期的な観点から継続性のある事業に発展させていく方針に転換させた。

まず取り組んだのが、1985年から実施している「東川国際写真フェスティバル」の開催で、町外に対して「写真の町」をアピールするため、同フェスティバルの開催期間中に国内外のカメラマンを表彰する「写真の町東川賞」の授賞式を行っている。また、1989年には、写真の町を象徴する中心施設として「東川町文化ギャラリー」をオープンさせた。しかし、当時は町内に反対の意見も少なくなく、「写真の町」という文化を定着させるのは難しい課題となっていた。そして、その流れを大きく変えたのが、宣言から10年後の1994年にスタートした「写真甲子園」であった。

(2) 全国高等学校写真選手権大会（写真甲子園）

写真甲子園は、北海道開拓100周年を記念して、全国の高校に呼び掛けて行ったものである。当初は161高校が応募し、東川町で行われる本戦に12校が参加するものだった。現在では、初戦応募に全国から513校（2018年）が参加し、初戦審査、ブロック審査会を勝ち抜いた18校が写真甲子園の聖地・東川町で本戦を戦う大会にまで成長した（図6）。

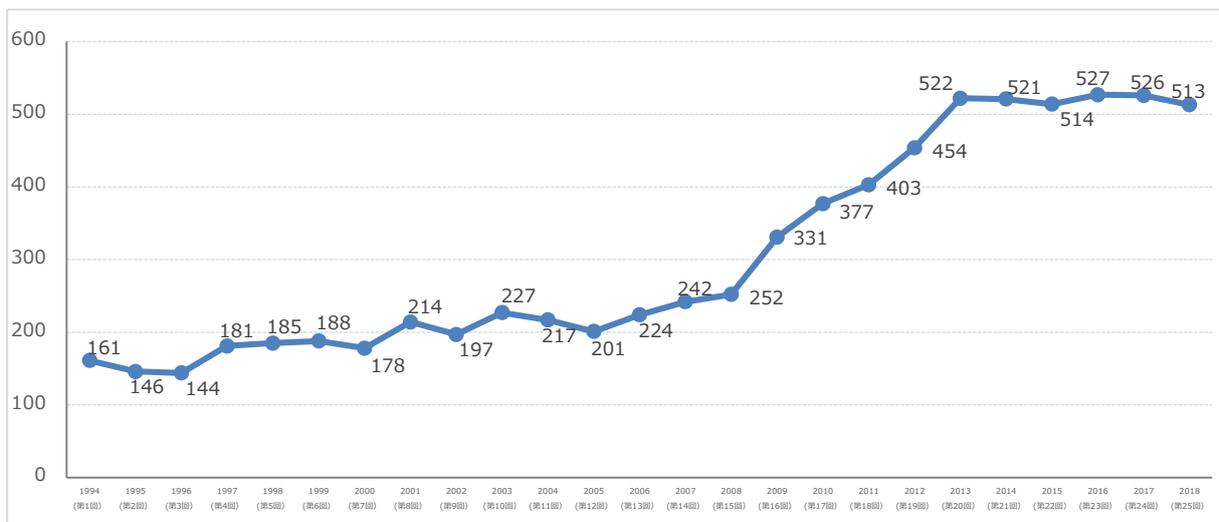


図6 第1回から第25回までの写真甲子園初戦応募校の推移（1994年～2018年）

（出所：東川町「写真甲子園初戦応募校数推移」（2018年9月）をもとに作成）

この写真甲子園は、毎年5月に初戦審査が行われる。この初戦審査は、全国を11ブロック（北海道、東北、北関東、南関東、東京、北陸信越、東海、近畿、中国、四国、九州・沖縄）に分けて、ブロック審査会に進出する80校を選抜し、ブロック審査会では各ブロックから代表校を選出し、本戦に進出できる18校を決めるものである。本戦は、毎年7月下旬から8月上旬に予定されており、出場を決めた高校は、監督1名、選手3名でチームを構成する。大会に参加するための交通費や宿泊費などは、東川町が負担する。

本戦は、大会前後を含めて6泊7日のスケジュールで行われる。大会期間中、参加選手・監督は、町民宅にホームステイや町内のロッジに宿泊する。東川町をはじめ美瑛町・上富良野町・東神楽町・旭川市を含めた1市4町を撮影ステージに3泊4日の大会を戦う。3日間の撮影では、毎日違うテーマが出題され、指定された撮影場所でそれぞれ写真を撮り、撮った写真の中から8枚の写真を選定して組み写真を一作品にしてまとめ、プレゼンテーションを含めた公開審査会を毎日行い、3日間の総得点で最終的な順位が決まる。「1994年の開催当時はポジフィルムだったものが、2005年からはデジタルカメラに変更した。同じ条件で競い合うのが写真甲子園のポイントといえ、大会のノウハウは、教育と写真の文化活動という点を踏まえながら、キヤノンなどの協賛企業とともに作り上げてきた」（矢ノ目・写真の町課長）という。

写真甲子園は、町全体で取り組む一大事業で、参加選手の食事をはじめ、数多くの町民ボランティアが大会を支えている。また、写真甲子園に参加したOB・OGもボランティアとして大会のサポートをしている。写真甲子園は、写真の町としての東川町の知名度を上げる大きなきっかけとなっただけでなく、町全体に写真の町という文化を根付かせるきっかけにもなった。

「写真の町をスタートさせた当初は、写真との関係性も特になく、大雪山国立公園の景観を守る、写真の舞台になるといった雑駁なイメージであった。写真甲子園を通じて、町民の理解につながり、東川町の人づくり、町づくりの根幹になった。そして、『美しい景観を守ろう』『町民が魅力的な被写体となろう』といった動きが生まれ、東川町に住みたい、住み続けたいといった動きに転化していっているように感じている」（矢ノ目・写真の町課長）。写真甲子園を通じて、東川町を取り上げる報道も増え、町民の地域プライドの育成につながった。外から注目されるようになったことで、写真の町に対する理解が深まっていった。

毎年、写真甲子園終了後の週末に「東川町国際写真フェスティバル」と「ひがしかわどんとこい祭り」をつなげて開催しており、期間中3万人の観光客が訪れる。写真甲子園開催期間中は、本戦出場チーム72人にOB・OGのボランティア約15人、協賛メーカースタッフ20～30人ぐらいが来町するため、150人程度の関係者・町民で審査会場が埋め尽くされる。事業費の約半分は協賛金、その他各種交付金などを活用し、町の持ち出しは半分以下で行われている。しかし、経済効果では測れない効果が写真甲子園にはあるという。「移住を増やすには、町のことを知ってもらう。そして、実際に滞在してもらうといった住んでもらうための場づくりが必要。長く住むためのプロセスをいかに作っていくのが、地方の移住には重要だと考えている。写真甲子園の事業そのものは町の負担も多いが、東川町のファンづくり、PR効果、町民理解と町民ボランティアの協力体制など、金額では表すことのできない効果がある」（矢ノ目・写真の町課長）。第2回大会以降は、大会を経験したOB・OGがボランティアとして協力してくれるようになる。近年では、東川町への恩返しという側面から、毎年15名程度のOB・OGが参加している。定住とまではいかないが、東川町を訪れるリピーターになっている。

写真の町宣言から30年を迎えた2014年には、「写真の町」としての個性や独自性の確立、文化的なイメージの浸透による知名度の向上、人口が8,000人を突破したことなどを踏まえ、「写真文化首都」宣言を行った。これは、「写真の町」の新たな一歩として、写真文化の中心であり続け、写真文化を通じて国内・国外を問わず人々をつなげていくことを決意したものである（写真文化首都「写真の町」東川町, 2016）。さらに、2015年には「高校生国際交流写真フェスティバル」を開催した。4回目を迎えた2018年には、海外選抜校18校（18の国・地域から1校）¹に加え、国内選抜校3校の計21チームが参加した。

2. 日本唯一の公立日本語学校の運営

(1) 東川町短期日本語・日本文化研修事業

東川町には、日本で唯一の公立日本語学校「東川町立東川日本語学校」（以下「東川日本語学校」という）がある。この設立の背景には、町内にある学校法人北工学園旭川福祉専門学校（以下「旭川福祉専門学校」という）の協力を得て2009年から行っている「東川町短期日本語・日本文化研修事業」に始まる。1990年代に同校の前身の北海道情報処理専門学校で日本語を勉強していた韓国の留学生が来町した際、東川町で韓国人が日本語学習できる機会を設けてくれないかという打診があっ

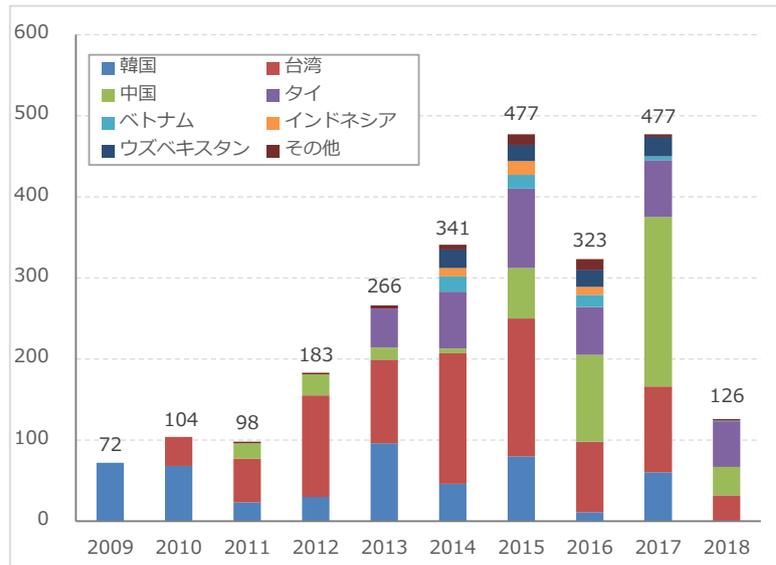


図7 短期日本語・日本文化研修生受け入れ実績

（出所：東川町「東川町日本語教育事業概要」（2018年5月）をもとに作成）

た。これを受け、韓国・水原市での現地調査を経てスタートさせたものである（東川町, 2018.5）。

当初は韓国からのみの受け入れでスタートしたが、その後、台湾、中国などに広がっていき、これまでに東アジアを中心に2,468人（2018年5月現在）が受講している（図7）。

研修期間は1カ月から3カ月の短期コースで、日本語の能力に応じてクラス分けをし、個々のレベルに合わせた指導を行っている。町民との交流にも力を入れており、地域イベントへの参加だけでなく、独自イベントの企画・運営や、「日常会話サポートクラブ」として週に1回程度、受講者と町民との交流の場を設けている。受講後も東川町とつながりを持つ受講生が多く、何度も受講するリピーターもいる。特に受講生の多い台湾では、2013年に「台北東川会」が発足するなどの動きも出ている（東川町, 2018.5）。

(2) 日本初の公立日本語学校

東川町短期日本語・日本文化研修事業をスタートして5年間で1,064人の留学生を受け入れた実績を踏まえて2014年、全国で初めてとなる公立の日本語学校の設置許可を申請し、翌2015年10月に「東川町立東川日本語学校」を開学させた。

¹ 中国、韓国、台湾、タイ、ベトナム、ウズベキスタン、インドネシア、オーストラリア、カナダ、ラトビア、アメリカ、ミャンマー、マレーシア、シンガポール、フィンランド、マーシャル諸島、モンゴル、ロシアの18国・地域が参加した。

東川日本語学校設立の目的は、①日本語、日本文化を世界に広め、日本語教育を通じて国際貢献する、②東川町を世界に向けてPRし、世界に開かれたまちづくりを推進する、③交流人口を増やし、地域および地域経済の活性化を図る、の3つである(東川町, 2018.5)。現在、1年コースと6カ月コースの2つのコースが設置されており、それぞれの募集定員は40名ずつとなっている(1年コースはもともと定員20名だったが、2017年12月より40名に拡充)。それぞれの学費は、1年コースが80万円で6カ月コースが40万円となっている。また、旭川福祉専門学校においても1年半と2年のコースを開設している。これにより、短期から最大2年までの留学生受け入れの体制が整った。

授業は1回45分の授業で、1日4コマ。長期留学の場合は、午後の自習を含めて全員参加となっている。このほか、レクリエーションをかねて日本文化にも触れられる教室もあり、お茶や舞踊、木工、陶芸、写真などを行っている。留学生はとにかく日本語漬けの毎日を送っている(表3)。

そもそも東川日本語学校の誕生の背景には、少子化があった。町の教育機関に通う学生がピーク時から半減して学生寮の空き部屋が増えた。学生がいなくなるとは町が終わってしまうという危機感があったため、数が増加している短期留学生に着目し、町に一定期間生活してもらい、日本語を学んでもらう拠点を作ろうという方向になった。道内や国内の地域と日本人の学生獲得競争をするのではなく、アジアからの外国人留学生を増やし、町に定住してもらおうという戦略である。

東川日本語学校の募集は4月と10月の2期に分けて、それぞれ80人の受け入れを目指している。中国、韓国、台湾、タイ、ベトナムの5カ所に設置した海外事務所(現地の個人や法人に営業委託)を通して留学生を集めており、ビザ等の申請も含めてほとんどの事務処理は海外事務所で行っている。そして、留学が決まった学生に対しては、町が手厚い奨学金を付与している。

具体的には、授業料の半額を支払っているほか、朝食・夕食2食付きの寮(1カ月6万7,000円から7万4,000円)を整備し、毎月4万円の家賃補助をしている。さらに、東川町限定のポイントカード「東川ユニバーサルカード(HUC:フック)」に毎月8,000円のポイントを付与して、留学生の生活費を支援している。フックは、町内の約100店舗以上のお店で使えるポイントカードで、1ポイント1円で使える。生活者である留学生は喜んで町内のお店で消費をするため、域内消費の拡大に加え、地域商店にお金が落ちる仕組みを作っている。

なお、旭川福祉専門学校には、介護福祉科・医薬福祉科・子ども学科・日本語学科の4つの学科があり、そのうちの介護福祉科・日本語学科に留学生が在籍している。東川町は旭川福祉専門学校と連携して、留学生に対する奨学金の支給だけでなく、PRや募集に係る費用の援助、留学生同士の交流会などを実施している。

長期型の留学生をスタートさせて以来、2018年4月までの留学生の受入数は両校合わせて568人となっている(表4・表5)。国別の受け入れ状況を見ると、ベトナムが188人と最も多く、タイが141人、台湾が123人、韓国が47人という順になっている。

表3 東川日本語学校の時間割

	時間	内容
1校時	9:00~9:45	日本語の授業
2校時	9:50~10:35	
3校時	10:55~11:40	
4校時	11:45~12:30	
午後	13:30~15:10	自習・試験対策、日本文化学習など

【主な日本文化学習】

- ・茶道や日本舞踊など日本の伝統文化体験
- ・木工や陶芸、写真など東川町の特色を生かした体験学習
- ・旭岳や近隣町村など北海道の自然を肌で感じ理解を深める学習
- ・旭山動物園や科学館、美術館などの施設見学
- ・小樽など北海道の魅力を感じてもらおう研修旅行

(出所:東川町「東川町日本語教育事業概要」(2018年5月)をもとに作成)

表4 東川町日本語学校の入学実績 (単位: 人)

【6カ月コース】

	2015年10月	2016年4月	2016年10月	2017年4月	2017年10月	2018年4月	計
韓国		5	4	4	2	1	16
台湾	4	6	3	13	6	8	40
中国			3	3	5	2	13
タイ	3	1	6	4	2	13	29
ベトナム	1	1	5	9	8	5	29
マレーシア				2	1		3
モンゴル				1			1
その他				1			1
計	8	13	21	37	24	29	132

【1年コース】

	2015年10月	2016年4月	2016年10月	2017年4月	2017年10月	2018年4月	計
韓国	2	3			1	2	8
台湾	4	4	7			3	18
中国		1			2	2	5
タイ						6	6
ベトナム	2	1	5		2	3	13
モンゴル						1	1
その他					1		1
計	8	9	12	0	6	17	52

(出所: 東川町「東川町日本語教育事業概要」(2018年5月)をもとに作成)

表5 旭川福祉専門学校の留学生受入れ状況 (単位: 人)

【日本語学校】

	2014年1月	2014年10月	2015年1月	2015年10月	2016年4月	2016年10月	2017年4月		2017年10月	2018年4月		計
	1年半	1年半	1年半	1年半	1年半	1年半	1年半	2年	1年半	1年半	2年	
韓国	0	9	2	0	0	4	0	0	2	0	1	18
台湾	1	12	6	12	2	5	7	3	9	5	1	63
中国	0	0	1	0	0	3	0	0	1	1	0	6
タイ	3	7	0	15	15	17	9	6	19	11	4	106
ベトナム	0	13	3	12	16	15	5	24	16	13	20	137
インドネシア	0	16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16
モンゴル	0	0	0	0	0	3	0	0	5	2	2	12
マレーシア	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	3
計	4	57	12	39	33	48	21	34	53	32	28	361

【介護福祉科】

	2014年1月	2014年10月	2015年1月	2015年10月	計
韓国	0	0	2	3	5
ベトナム	2	5	2	0	9
インドネシア	0	8	1	0	9
台湾	0	0	0	2	2
計	2	13	5	5	25

(出所: 東川町「東川町日本語教育事業概要」(2018年5月)をもとに作成)

東川町はもともと国際交流の推進、多民族交流の促進に力を入れてきた。現在も町では外国青年招致事業(JETプログラム)を通じて、外国語指導助手3人(アメリカ、カナダ)、国際交流員5人(韓国、中国、ラトビア、タイ、ウズベキスタン)、スポーツ国際交流員2人(フィンランド、ブラジル)を配置

し、多様な分野で国際交流を進めている（写真文化首都「写真の町」東川町、2016）。東川日本語学校の運営でも国際交流員に関りを持ってもらい、自国から来る留学生の生活サポートをお願いしている。

留学生の半分が大卒、自国の大学を休学、社会人の学び直しで、日本語を必要としている留学生が多い。中には、日本の大学・大学院に入学する留学生や日本国内の企業に就職する留学生も出てきている。「東川町では、昔から外国人と触れる機会が多かったため、町民の外国人アレルギーはなく、町内のイベントにも積極的に留学生が参加できる。地方都市は人材不足が深刻な問題であることから、外国人の参画は、様々な面で町に活性化をもたらしている」（増田事務局長）。

（3）日本語学校を起点としたエコシステム

東川日本語学校の特徴は、奨学金制度が充実していて、民間の日本人学校に比べて授業料が安いことが挙げられる。

増田事務局長は、東川日本語学校は黒字経営だという。この日本語学校事業には、約4億円の事業費がかかっているが、そのうちの8割を国からの特別交付税で賄い、残りの2割を第三セクター株式会社東川振興公社の負担にしたことで、自己負担なしの仕組みにしている。特別交付税では、留学生の奨学金や海外事務所の運営委託費を支払う。そして、町が保有する学生寮を第三セクターの株式会社東川振興公社に運営委託し、同社が管理するほかの施設の指定管理委託料を減額することで、学校側の実質負担をゼロにしているとのことである。結果的に東川日本語学校の運営費は年間3,000万円程度となり、それを留学生からの残りの授業料収入で賄うことから、結果的に東川日本語学校は黒字になる。

さらに東川町が力を入れているのが、5年に一度の国勢調査である。それは、人口の増加分に対して国から支給される地方交付税が増加するからである。算出方法にもよるが一人当たり約15万円程度の増収になるという。国勢調査の基準となる10月1日時点で3カ月以上滞在している、または、3カ月以上滞在を予定している留学生は町民として含めることができるため、増えた地方交付税で子育て支援や道路・建築物等のインフラ整備など、町の生活環境改善事業に還元していくことができる。

東川日本語学校の運営、そして、留学生を積極的に受け入れることで、留学生を支援しながら町内の消費増大や町民のための生活環境改善を実現させる仕組みを構築させている。東川日本語学校を中心に、国からの地方交付税を町の経済に直接寄与させていけるエコシステムができあがっている。留学生が東川町の町民となることで、アルバイトという形ではあるが、町に不足する労働力の確保につながる。そして、留学生が町内で行う消費行動は、地消地産²を実現させることができる。

「この東川日本語学校の事業は、投資分だけ着実に地元へ流れる仕組みとなっている。毎月、留学生に提供する8,000円分の生活費が地元へ落ちる。さらに、東川日本語学校の運営に伴い、短期ではあるが非常勤として高齢者雇用の促進にもつながっている」（増田事務局長）。

現在、日本語を勉強した約12人の留学生がそのまま旭川福祉専門学校に進学し、介護・福祉を勉強している。日本は少子高齢化が進み、介護・福祉分野の担い手が不足している。政府もEPA（経済連携協定）により、フィリピン、インドネシア、ベトナムなどからそのための従事者を集める制度を作っている。

「東川日本語学校で日本語を学び、その後、旭川福祉専門学校で介護・福祉を勉強する。そして、日本の介護・福祉分野でそのまま働いてもらえる人材育成の仕組みができれば、東川町が介護・福祉分野の外国人労働者のハブになっていける」（増田事務局長）。東川町にはまだまだ大きな可能性がある。

² 「地消地産」とは地域で消費するものを地域で生産するという「消費」を起点にした考え方。

IV 共創型価値による地方創生

東川町は、地方創生がうたわれる前から長期的な戦略の視点に立ち、「文化振興」という独自の地方創生を進めている。東川町の地域振興策の特徴は、「地域全体で育ててきた『東川らしさ』という『コモンズ (Commons) =共有資源』に関わりながら、それぞれが大切に思うことに取り組み、その活動で生み出された成果が連鎖し、新たな価値を創出するという好循環が生まれている」(玉村雅敏・小島敏明, 2016) ことにある。「写真の町」という新しい地域の文化を育てていくことを柱に、国内外の様々な交流の場を創造したことで、東川町ならではの魅力の再発見、まちづくり、ライフスタイルを構成し、長期にわたる人口増を実現させている。

東川町役場には、「予算がない」「前例がない」「他でやってない」という3つの“ない”はない、という指針がある(玉村雅敏・小島敏明, 2016)。これが新しい事業を生み出す原動力と継続的な政策運営につながっている。

東川日本語学校を視察した際、そこに貼られていたポスター「北海道東川町『自治体ベンチャーのカルチャーを探る8つの旅』(図8)が印象的であった。そこには、①写真映りのよいまち、②本気で営業する公務員、③鉄道ない。国道ない。上下水道ない、④みんなみんなオープンマインド、⑤「長く」続けること。「みんなごと」にすること、⑥「ふるさと納税」ではなく、株主制度&株主総会、⑦ワードで巻き込む、⑧首都といえるものをつくる、という8つの言葉が記されている。自治体職員が積極的に動く姿勢、さらには、何事にもチャレンジする姿勢がうかがえ、まさに文化を開拓する東川町を象徴するものである。

図9は東川町の地方創生の取り組みを整理したものである。写真の町という柱をもとに、写真甲子園を通じた地域と高校生たちの交流、ひがしかわ株主制度による応援団の仕掛けづくり、東川日本語学校を通じ



図8 自治体ベンチャーのカルチャーを探る8つの旅 (筆者撮影)

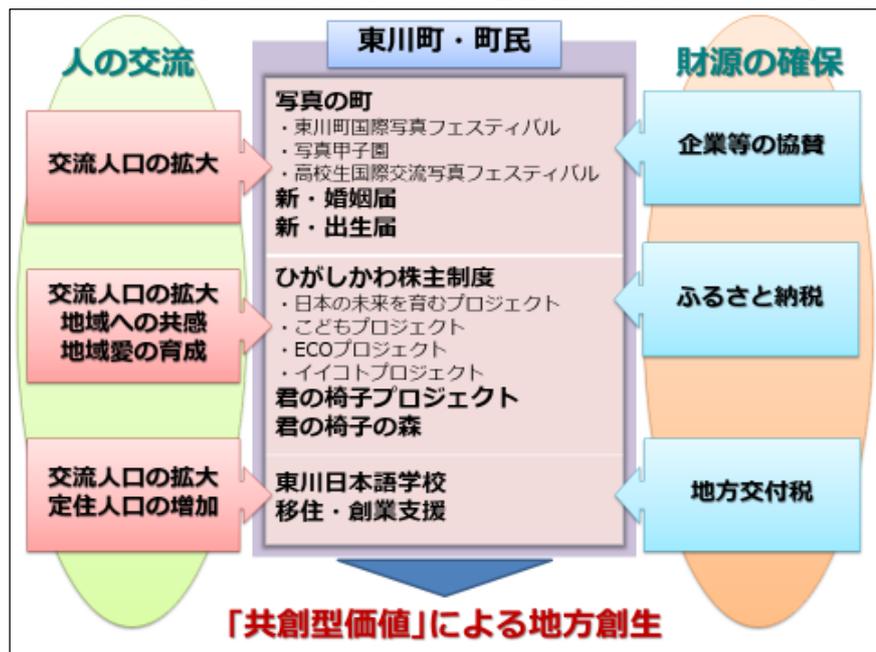


図9 東川町の地方創生スキーム (筆者作成)

た留学生受け入れによる外国人との交流、さらには、移住者たちが生み出す新しい文化価値、東川町という場を通じて様々な人たちと地域が共感し、共に創り上げて価値を生み出している。東川町にはこうした「共創型価値」³が生まれており、それが結果的に交流人口の拡大、定住人口の増加を実現させ、他とは違った形での「外貨」を得る形を作り上げた。海外からの留学生を町で生活させ、短期間であれ町民として迎え入れ、町で消費させる仕組みは、交流人口の拡大と定住人口の増加を一体化させた振興策といえる。観光は、繁忙期と閑散期の差が激しい事業体質を持つ。短期的なイベントを実施しても、年間を通じた安定的な収益を得ることはできない。しかし、留学生（観光客）を一定期間（留学期間）維持して囲い込む。その留学生による経済活動が、年間を通じて安定的な域内消費拡大につながる仕組みを構築したという点は、非常に特質すべきことである。

国の交付金を最大限に活用し、町の生活者である留学生に奨学金という形で提供し、地域内の経済循環を創造した。留学生を住民として地方交付税の拡大につなげ、町民の生活環境改善につなげるというエコシステムを確立している。東川日本語学校を軸に、人の流れ、経済循環を作り出した東川町の戦略は、小規模都市の地方創生につながる一つの知恵といえる。

地方創生に向けて、政府は地方創生推進交付金の1,000億円をはじめ様々な予算を用意している。そして、それに応じるように地方自治体による産業創出や振興、地域の魅力づくりに向けた取り組みが進められている。しかし、多くの自治体は地方創生の名のもと、補助金ありきの取り組みや、他の自治体の先行事例と類似させた取り組みを展開しており、結果的に東京一極集中は止まらない。

東川町の取り組みは、まさにこれからの地域のあり方を示していると考えられる。これまでのハード整備や、横並びの施策を実施するのではなく、地域ならではの文化や自然の活用、多様な人材が交流する場づくり、そして、そこから生まれるイノベーションを創造させた。人口減少時代で地方創生を実現させるには、地域と住民、地域と国内外の人々をつなぐ共創の仕組みが重要である。地方自治体は、地域の内と外をつなぐ役割を担うことが大切である。両社が共感し、価値を生み出す仕組みができたとき、地域に新しいサービス、価値が生まれる。これからの地方創生は、地域に共創価値を生み出す仕組みを創り上げることが必要であると考えられる。

参考文献

- 写真文化都市「写真の町」東川町(2016)『東川町ものがたり一町の「人」があなたを魅了する一』新評論
玉村雅敏・小島敏明(2016)『東川スタイルー人口8000人のまちが共創する未来の価値基準』産学社
東川町(2015 a)「写真文化首都東川町まち・ひと・しごと創生地方人口ビジョン」
東川町(2015 b)「写真文化首都東川町まち・ひと・しごと創生総合戦略」
東川町「写真文化都市『写真の町』東川町＝『写真の町』によるまちづくり＝資料」2018年9月
東川町「東川町日本語教育事業概要」2018年5月
東川町ホームページ (<https://town.higashikawa.hokkaido.jp/>)
ふるさとチョイス (<https://www.furusato-tax.jp/city/info/01458>)
北海道上川総合振興局(2018)「平成29年度上川管内観光入込客数調査報告書」

³ サービスの提供者が利用者と共にサービスを創り上げてその価値を生み出す形式・仕組み。

別添資料

【東川町の「写真の町宣言」】

写真の町宣言

「自然」と「人」、「人」と「文化」、「人」と「人」それぞれの出会いの中に感動が生まれます。

そのとき、それぞれの迫間に風のようにカメラがあるなら、人は、その出会いを永遠に手中にし、幾多の人々に感動を与え、分かちあうことができます。

そして、「出会い」と「写真」が結実するとき、人間を謳い、自然を讃える感動の物語がはじまり、誰もが、言葉を超越した詩人やコミュニケーションの名手に生まれかわるのです。

東川町に住むわたくしたちは、その素晴らしい感動をかたちづくるために四季折々に別世界を創造し植物や動物たちが息づく、雄大な自然環境と、風光明媚な景観を未来永劫に保ち、先人たちから受け継ぎ、共に培った、美しい風土と、豊かな心をさらに育み、この恵まれた大地に、世界の人々に開かれた町、心のこもった“写真映りのよい”町の創造をめざします。

そして、今、ここに、世界に向け、東川町「写真の町」誕生を宣言します。

1985年6月1日 北海道上川郡東川町

【写真文化首都宣言文】

写真文化首都宣言文

1985年、私たちは「自然」と「人」、「人」と「文化」、「人」と「人」それぞれの出会いの中に感動が生まれる「写真の町」を宣言し、写真文化を通じて潤いと活力のある町づくりに取り組んできました。30年にわたる「写真文化」への貢献は私たち住民の大きな誇りになっています。

私たちは「写真文化」を通じて「この小さな町で世界中の写真に出逢えるように、この小さな町で世界中の人々と触れ合えるように、この小さな町で世界中の笑顔が溢れるように」願っています。

「おいしい水」、「うまい空気」、「豊かな大地」を自慢できる素晴らしい環境を誇りにする東川町が、30年にわたる「写真文化」の積み重ね、そして地域の力を踏まえ、開拓120年の今、私たちは未来に向かって均衡ある適疎な町づくりを目指し、「写す、残す、伝える」心を大切に写真文化の中心として、写真文化と世界の人々を繋ぐ役割を担うことを決意し、ここに「写真文化首都」を宣言します。