

地方自治体における文化政策と移住促進の関連性についての一考察

——兵庫県豊岡市における「演劇のまちづくり」を事例として——

A Study on the Relationship between Cultural Policy and Migration Promotion in Local Governments
—A case study on “Engeki no Machizukuri” in Toyooka city, Hyogo prefecture—

伊藤 将人 (一橋大学大学院)

Ito Masato (Hitotsubashi University)

要旨 まちづくりにおいて文化政策と移住促進が注目を集めているが、先行研究では文化政策と移住促進の関連性や課題は明らかにされてこなかった。本研究の目的は文化政策と移住促進の関連性の実態と課題を明らかにすることであり、豊岡市の演劇のまちづくりを事例に政策資料と前現市長・移住者へのインタビュー結果を分析する。研究の結果、文化政策と移住促進の関連は地域活性化に寄与するクリエイティブ人材としての移住者の活躍の土壌をつくる一方、本事例では逆機能としての反発や不満が生じており、要因として政策過程の不透明性、政策意図や予算の市民への説明不足、行政主導のアクター偏在構造などの課題があったことが明らかになった。

キーワード 文化政策, 移住促進, 移住者, まちづくり, クリエイティブ人材

1 研究の背景

1-1. 研究背景

まちづくりの一環として文化政策を実践する自治体の事例が注目を集めている。松本 (2011) によれば21世紀初頭から芸術文化の振興がまちづくりに欠かせない要素であるとする考え方が定着し始め、自治体の計画には文化政策関連事業が多数掲載されてきた。現在、大規模国際芸術祭から小規模イベントに至るまで地方自治体や企業メセナによる文化芸術支援が活発に行われ、活用領域も観光や教育、福祉など多岐にわたる [金善美, 2018]。

文化政策の意義は様々な側面から評価されており、都市政策分野では文化資源、すなわち地域の文化的アイデンティティを最大限活かし都市全体の創造性・発展性を高める推進力として位置づけられている (澤井, 2008)。また野村総合研究所 (2015) は、文化芸術活動は少子高齢化、人口減少など日本が抱える様々な課題を解決する手段として成果を挙げるものが多いと指摘している。

こうした文化政策によるまちづくりを支える概念として「創造都市 (Creative City)」がある。創造都市とは「人間の創造的活動の自由な発想に基づいて、文化と産業における創造性に富み、同時に脱大量生産の革新的で柔軟な市場経済システムを備えた都市」を指す [佐々木, 2021]。21世紀は各都市が創造性を競い合う時代となり、創造性の有無が生き残りの鍵となる。それは行き詰まりを経験した都市や地域社会に新たな希望を与え、グローバル競争を生き残る戦略であると同時に、社会の分極化を乗り越える方法として採用されている [チャールズ, 2003] [リ

チャード, 2007] [佐々木, 2007]。文化芸術振興は創造都市の核心である創造性の発掘・育成と直接関連するため、若手アーティストの発掘や創造活動への後援、芸術祭の開催など幅広く公的支援が行われている [金善美, 2018]。

創造都市論が主な対象としてきたのは主にグローバルシティや大都市であったが、日本では地方自治体においても創造性に富んだまちづくりが模索されている。背景には地方自治体の人口減少や少子高齢化による地域の持続可能性への不安などがある。中山間地域を取り巻く環境が大きく変化する時代においては、自治体の文化政策が重要になるのである [古池, 2008]。

こうした地域資源の活用や文化政策において注目されるのが、創造都市論などで議論される「クリエイティブ人材」である。創造都市論と同じく従来は都市政策において企業の集積からクリエイティブ人材の集積への転換が必要という文脈で議論されてきたが、野田 (2013) や佐々木・川井・萩原 (2014) など、地方農村においても創造性に富んだ移住者などのクリエイティブ人材が地域活性化に貢献するという主張は高まっている。

1-2. 先行研究と課題

先行研究として文化政策とまちづくりに関する研究と、クリエイティブ人材として注目される移住者に関する研究が位置づけられる。文化政策とまちづくりについては古賀 (2020) や松本 (2011)、宮本 (2018) などの先行研究がある。古賀 (2020) によれば住民がまちへの愛着や誇りをもち、あるべき姿を語り合い行動することが重要

であり、そのために人々の創造性を発揮できる土壌を芸術文化で整えることが重要である。宮本（2018）によればアートによるまちづくりは実践を通じたまちづくり・地域振興が可能になる、新しい考えや発想が生み出されるなどのメリットがある。一方で旧来の地域の関係性が破壊される、人びとが強制的に動員される危険性もある。松本（2011）は従来の文化政策の課題として、政策形成および決定する過程の不透明さ、アクターの偏在、垂直関係、プロセスの不在があると指摘する。

クリエイティブ人材としての移住者に着目した先行研究としては、小田切ほか（2016）や野田（2014）（2020）がある。小田切ほか（2016）は、欧米ではクリエイティブ人材が都市にいてのに対して、日本では農山村、中山間地域などの条件不利地域にいて地域に関わっていることが最大の特徴である可能性を指摘している。野田（2014）は、徳島県神山町の事例を分析し、文化事業を契機にクリエイティブ人材である移住者を積極的に誘致した結果、地域活性化に成功したと指摘している。また野田（2020）は、変化は農村から起きると考えられ、地域のイノベーションを主導するのはアーティストなどのクリエイティブ人材であり、彼らが集積する地域から次々と地域創生の動きが出てくるのではないかと主張する。

先行研究では文化政策によるまちづくりの利点や課題が明らかにされ、一連の文化政策にはクリエイティブ人材の移住者が関わることで成功してきた側面が報告されてきた。一方で、こうした実践を行うための行政による文化政策と移住促進の関連性については管見の限り扱われてこなかった。しかし芸術祭をきっかけとした移住や、文化資源を活用したまちづくりによる移住事例は成田（2019）や宮本（2019）なども報告しており、文化政策と移住促進が同時に進められている事例が多数存在する点で、両政策の関連性への着目には意義がある。

また先行研究では文化政策と移住促進により地方移住した人々の生活や地域との関わりについては論じられてきた一方で、移住者が文化政策や移住促進をどう捉えているのかは論じられてこなかった。しかし当事者である移住者の認識や経験を明らかにすることは、多様な住民の視点を踏まえた政策改善につながる可能性がある。

さらに本研究では文化政策のうち「演劇によるまちづくり」を対象とする。先行研究では現代美術などが中心で演劇は扱われてこなかったが、演劇が有する社会的、教育的効果に注目が集まる状況¹⁾を踏まえると、演劇をめぐる文化政策について研究する必要性は高まっている。

1-3. 研究目的と本研究の意義

本研究の目的は地方自治体における文化政策と移住促進の関連の実態と課題を明らかにすることである。先行研究の多くは文化政策における移住者の役割や、クリエイティブ人材としての移住者のプラスな側面に着目してきたが、本研究を通して浮き彫りになるのは両政策の関連をめぐる複雑な実態や課題である。取り上げるのは、兵庫県豊岡市が推進し先進的な文化政策と移住促進の事例として注目を集める「演劇のまちづくり」である。

本研究の意義は二点ある。第一に、文化政策と移住促進の関連性、文化振興におけるクリエイティブ人材としての移住者の誘致をめぐる実態と課題が明らかになる点である。国の文化芸術方針を定めた「文化芸術推進基本計画」では、戦略的な文化芸術推進は移住につながり、地域活性化に資するとされている[文化庁, 2018]。こうした方針に沿って国や地方自治体は文化政策と移住促進を展開しているが、国の方針や先行研究では主に成功面が強調され、課題や障壁は明らかにされてこなかった。本研究は文化政策と移住促進の関連性の課題を明らかにするとともに、両政策を推進する地方自治体がかかえる課題の解決策を提供できる可能性を有する。

第二に先進事例を扱う意義である。豊岡市は文化政策と移住促進を積極的に関連させてまちづくりに活用してきた。しかし行政主導で進められた演劇のまちづくりは、2021年の市長選によって政策方針の転換が示された。こうした急速な文化政策の展開と移住促進、そして方針転換を経験した自治体は少ないため、本事例の分析は最新の動向を明らかにする点で学術的・政策的な新規性を有するとともに、他の自治体による文化政策と移住促進を関連させた地域活性化のさらなる発展に貢献できる。

2 調査方法, 調査対象地, 調査対象者

2-1. 調査方法

本研究は個別面接式の半構造化インタビュー調査で聞き取りを行った。調査時期は2020年4月～2020年8月、調査時間は1人あたり2時間程度であり対象者によっては複数回の聞き取りを行った。

調査対象者は二つに大別でき、前市長の中貝氏と現市長の関貴氏にインタビュー調査を行った。またスノーボールサンプリング方式を採用し、16人の移住者に聞き取りを行った。移住者への調査項目は社会属性、移住定住の経緯、投票行動、移住者と地元住民の関係性、演劇のまちづくりについての認識などである。

表1 調査対象者の基本属性

仮名	年齢	職業	投票先	移住形式	移住理由
A	28歳	観光協会職員	中貝	Uターン	地域に関わる仕事に就くため
B	30歳	自営業	中貝	Uターン	田舎の人の温かさが恋しくなったため
C	31歳	芸術家	中貝	Uターン	芸術活動の素材となる環境が地元で山があるため
D	33歳	記者	中貝	Iターン	職場移動で但馬地域担当になったため
E	34歳	劇場職員	中貝	Iターン	劇場運営のため
F	35歳	宿泊施設社長	中貝	Uターン	家業を継ぐため
G	35歳	ウェブデザイナー	中貝	Iターン	地域おこし協力隊になるため
H	39歳	自営業	中貝	Uターン	オンラインで地元でも仕事ができるようになったため
I	40歳	ウェブデザイナー	中貝	Iターン	就職のため
J	42歳	まちづくり会社社長	中貝	Iターン	地方創生関係の仕事で豊岡市と縁ができたため
K	51歳	司会業	中貝	Iターン	主人の出身が豊岡市だったため
L	55歳	自営業	中貝	Uターン	地元の田舎で暮らすため
M	57歳	メディア関係者	中貝	Uターン	地域に貢献するため
N	31歳	音楽家	関貫	Uターン	地元で音楽活動をするため
O	31歳	教員	関貫	Iターン	結婚を機に職場が変わったため
P	32歳	自営業	関貫	Uターン	家業を継ぐため

2-2. 調査対象地

豊岡市は2005年に1市5町（豊岡市、城崎町、竹野町、日高町、出石町、但東町）が合併して誕生した。農林水産業、観光業などが盛んで、特に観光業は城崎温泉、神鍋スキー場などを有し年間の観光客数は420万人にのぼる。地場産業の靴は全国4大産地として知られる²⁾。

人口分布は旧豊岡市にあたる地域に人口の半数以上が集中している。国勢調査によれば合併時に89,208人いた人口は、2020年に77,489人まで減少している。

2-3. 調査対象者

調査対象者（表1）は豊岡市に移住（Uターン/Iターン³⁾）した16人である。年齢は28歳から57歳、職業は自営業が最も多いが顕著な傾向はない。市長選の投票先は前市長で演劇のまちづく推進派の中貝氏に投票したのが13人、現市長で演劇のまちづくりに対して消極的な姿勢を示した関貫氏に投票したのが3人である。

移住形式はUターン者が9人、Iターン者が7人である。移住理由は対象者によって異なるが、「地域関連の仕事をするため」「地域おこし協力隊になるため」「地方創生関係で縁ができたため」「地域貢献するため」など、地域活性化や地域貢献を目的に移住した対象者が4人いた。

3 文化政策と移住促進の概要と関連

3では豊岡市における「文化政策としての演劇のまちづくり（以下、演劇のまちづくり）」と、「移住定住促進政策（以下、移住促進）」の成立と展開を整理する。その上で豊岡市総合戦略第一期第二期を対象に、演劇のまちづくりと移住促進の関連を分析する。

調査の結果、演劇のまちづくりは2010年代に行政主導で本格化したこと、文化政策の域に留まらない波及効果があったこと、移住促進は2010年代に活発化したことが明らかになった。演劇のまちづくりと移住促進の関連は、総合戦略第二期に文化政策における演劇のまちづく

りの位置づけがより高まったこと、第二期により関連が強まったことなどが明らかになった。

3-1. 文化政策としての演劇のまちづくりの概要

3-1では演劇のまちづくりの変遷を整理する。豊岡市と演劇の歴史は古く、旧出石町には近畿地方最古の芝居小屋永楽館が存在した。昭和39年に閉館するも、平成20年に大改修が行われて以降は人気歌舞伎役者が公演するなど文化的活動が積極的に行われてきた⁴⁾。

こうした従来の演劇文化と異なる形で、2008年頃から演劇のまちづくりにつながる動きが起こる。当時、兵庫県と用途について議論となっていた城崎大体育館について、中貝前市長は劇団員に貸し出せば人が来るのではと考案劇作家の平田オリザ氏と共に城崎アートセンター（KIAC）の構想を開始した⁵⁾。その後、平田オリザ氏の劇団青年座の本拠地が豊岡市に移転するなどした。

豊岡市議会議事録で初めて「演劇」の文字が登場するのは2014年2月議会である。2月議会で中貝前市長は城崎国際アートセンターが4月26日に閉館すること、アーティスト・イン・レジデンス⁶⁾が9月に始まることなどを発表⁷⁾、一連の事業を通じて地域の新しい魅力を創出し城崎、豊岡を広く世界に発信すると発言した⁸⁾。これに対し一部の議員からは「市民の理解が全く得られていない⁹⁾」などの発言があった。この発言からは事業当初から市民への説明・理解不足が課題だったことが読み取れる。市職員も「まだ演劇というものになじみがないという状況が実態」と発言している¹⁰⁾。

2015年度からは豊岡市内の全小中学校38校で演劇を取り入れたコミュニケーション教育が始まるなど、義務教育課程にも演劇のまちづくりの影響が波及した¹¹⁾。

2019年度には二つの大きな事業が動き出した。一つ目は芸術文化観光専門職大学の設置である。2019年10月24日に設置認可申請された芸術文化観光専門職大学は、2020年10月23日に設置を認可され、2021年4月1日

に開学した〔兵庫県, 2020〕。1学部1学科で芸術文化と観光を学べる全国初の大学として当初から注目を集めた。

二つ目は豊岡演劇祭実行委員会の設置と豊岡演劇祭の開催である。2019年5月7日に(仮称)豊岡国際演劇祭実行委員会設立総会と第1回企画部会が行われた。計6回の総会と企画部会を経て2020年9月9日～22日に豊岡演劇祭2020が行われ、来場者数は延べ6,547人、観光消費額は約4,500万円、経済波及効果は約7,500万円と算出された。感染症の拡大により縮小しての実施となったが、中貝氏は「演劇祭の予算約6,900万円を上回った。演劇ツーリズムの可能性を感じる」と発言¹²⁾。なお2021年度は緊急事態宣言発出を受けて中止となった¹³⁾。

3-2. 移住促進(移住定住促進政策)の概要

3-2では移住促進の変遷を整理する。政策的な移住促進の開始時期は特定できなかったが、2007年12月議会での中貝前市長の発言は注目に値する。9月議会でも中貝氏が移住・交流推進機構への参加を表明したことに対し、具体的にどのような活動を行うのか質問があった。これに対し中貝氏は「こちら側が意欲を持った政策として移住策というのは、私としては考えたくない、そう思います¹⁴⁾」と発言、2007年時点では政策的な移住促進について消極的だったことが読み取れる。しかし2010年代に入ると職業紹介や空き家バンク設置、お試し居住制度開始など移住促進は徐々に活発化する。本格化を決定づけたのは、いわゆる地方創生の開始であり、2014年12月議会でも中貝氏は「移住をどのように推進するか。これも地方創生の大きな柱になるもの、このように考えているところです¹⁵⁾」と発言、地方創生の文脈で都市部から豊岡への移住促進について言及している。

同年に策定された豊岡市総合戦略では、総合戦略の二つの軸の一つに「移住・定住促進に係る戦略体系図」が位置づけられ、移住促進が本格的に始動した。「移住定住促進プロモーション戦略」「移住定住推進(ワンストップ窓口、現地案内人)」「豊岡移住相談会」「飛んでるローカル豊岡編集部支援」「移住促進支援補助金」など、実施施策は合計10事業に及び、情報発信を軸に金銭的な支援や相談体制の充実など多角的な移住促進が展開された。

移住促進は豊岡市総合戦略第二期に加速する。特に第二期では地域おこし協力隊の積極的な活用が示され、「全国から多様な人材を地域おこし協力隊として委嘱し、新たな視点や発想により、地域の活性化や課題解決を図るとともに、隊員期間終了後の定着による移住者増加を目指す」ことが掲げられた。2014年度から開始した協力隊の受け入れ人数は年々増加し、最新のデータによれば受

け入れ人数は31人と兵庫県内トップ、全国1065自治体の中でも8番目に多い状況となっている¹⁶⁾。

3-3. 演劇のまちづくりと移住促進の関連

3-3では演劇のまちづくりと移住促進の関連を総合戦略から分析する。表2は2014年に策定された総合戦略と2019年に策定された第二期戦略のうち、演劇のまちづくりに関する指標と事業を抜粋した表である。上位目的である「豊岡に暮らす価値を認め、豊岡で暮らすことに自信と誇りを持って住む人が増えている」状態の実現のために位置付けられた戦略目的A「暮らすなら豊岡と考へ、定住する若者が増えている」状態は第一期と第二期で共通しており、戦略目的達成のための重要行政評価指標と、実現のための事業が位置付けられている。

表2からは二つの変化が読み取れる。第一に第一期には登場しない演劇のまちづくりの文字が第二期では関連事業として登場する。第二期はKPIでも演劇の文字を冠した豊岡演劇祭の市外からの来訪者数が掲げられている。これらから第一期よりも第二期のほうが文化政策における演劇の位置付けが高まっていることが読み取れる。

第二に、第一期には存在しなかったアーティスト・クリエイター移住者数が第二期ではKPIに設定されている。また関連事業でも演劇のまちづくりと関連する形で地域おこし協力隊の推進が掲げられている。

以上から、第一期よりも第二期のほうが演劇のまちづくりと移住促進の関連が強まっていることが読み取れる。これは、行政において目標年度までに移住者としての演劇関係者を政策的に増やす必要が生まれたことを示唆している。例えばKPI達成のために積極的に活用されたと考えられるのが、第二期に増加を目指すこととされた地域おこし協力隊である。2022年3月時点で豊岡市内では46人の地域おこし協力隊が活動しているが、豊岡演劇祭などの演劇や舞台芸術関連が12人と最多である。第二期総合戦略ではKPIとしてアーティスト・クリエイター移住者数が掲げられており、2019年度から5年間で35人増を目標値としている。演劇や舞台芸術関連の協力隊の数を含むと2022年時点で35人中12人が地域おこし協力隊によって達成されていることになり、演劇のまちづくりと移住促進の関連が強いことを示している。

4 演劇のまちづくりと移住促進をめぐる移住者の評価

3より演劇のまちづくりと移住促進は、特にクリエイティブ人材を外部から誘致することでKPIを達成し地域活性化を目指す点で関連性があった。こうして政策的に推進された演劇のまちづくりと移住促進に対する風向

表2 総合戦略における文化政策と関連するKPIと事業の推移

豊岡市総合戦略第一期(2014年策定)		豊岡市総合戦略第二期(2019年策定)	
戦略目的A 暮らすなら豊岡と考え、定住する若者が増えている(人口の社会増減の緩和) 基準値△313人(2014年)→目標値△281人(2019年)		戦略目的A 暮らすなら豊岡と考え、定住する若者が増えている(人口の社会増減の緩和) 基準値△442人(2019年)→目標値△388人(2024年)	
演劇政策関連の重要行政評価指標(KPI)			
・城崎国際アートセンター(KIAC)アーティスト・イン・レジデンス滞在者数(累積) 基準値501人(2014年度)→目標値1,366人(2019年度)		・ アーティスト・クリエイター移住者数 基準値5人(2019年度)→目標値35人増(5年間)	
・城崎国際アートセンター地域交流プログラム等自主事業への市外からの参加者数(累積) 基準値2,226人(2014年度)→目標値4,800人(2019年度)		・ 豊岡演劇祭 の市外からの来訪者数 基準値600人(2019年度)→目標値4,300人(2024年度)	
・子どもたちが豊岡で世界と出会う音楽祭訪問学校数(累積) 基準値4校(2014年度)→目標値41校(2019年度)		・アーティスト・イン・レジデンス滞在者数(累計) 基準値1,066人(2018年度)→目標値1,970人(2024年度)	
演劇のまちづくりを含む文化政策に関連した事業			
・アーティスト・イン・レジデンス	→	・アーティスト・イン・レジデンス	
・芸術文化担当参与の設置	→	・芸術文化参与の設置	
・アーティスト・クリエイター移住等促進	→	・アーティスト・クリエイター移住等促進	
・城崎国際アートセンター自主事業	→	・城崎国際アートセンター運営・事業	
・豊岡演劇祭協同開催	→	・豊岡演劇祭協同開催	
・文化と教育の先端自治体の連携	→	・文化と教育の先端自治体連携	
・コミュニケーション教育推進	→	・コミュニケーション教育推進	
・永楽館歌舞伎	→	・出石永楽館歌舞伎開催	
・子どもたちが豊岡で世界と出会う音楽祭	→	・子どもたちが豊岡で世界と出会う音楽祭開催(豊岡アートシーズン2021参加)	
・ディレクター等の配置(KIAC)	→	・ 演劇のまちづくり推進	
・文化芸術創造交流事業(Toyooka Art Season2019)	→	・ 地域おこし協力隊の推進	
・文化芸術創造交流事業(市民参加の演劇、演劇ワークショップ)	→	・専門職大学連携推進	
・芸術文化情報発信(レクチャー&ワークショップ)	→	・豊岡アートシーズン2021	
※矢印は第一期から第二期に類似の事業が引き継がれたものを示している。		・高校生コミュニケーション教育等支援	

きが変わったのが、2021年4月25日の豊岡市長選挙(以下、市長選)であった。そこで4-1では市長選の概要を整理する。そのうえで4-2以降は市長選後に移住者を対象に行ったインタビュー調査から、演劇のまちづくりと移住促進の関連についての当事者の評価を整理分析する。

調査の結果4-1では選挙戦は関貫氏が立候補を表明して以降、演劇のまちづくりが争点化されたこと、選挙後に関貫氏が演劇のまちづくりに反対する態度を軟化したこと、演劇のまちづくりに反対した候補の当選が移住促進に影響を与えた可能性などが明らかになった。

4-2と4-3では演劇のまちづくりと移住促進の関連に対する移住者の評価を分析した。その結果、評価する意見は市長選で中貝氏に投票した調査対象者からのみ聞かれ、現市長に投票した対象者からは肯定的な評価は聞かれなかった。また評価する対象者は、演劇のまちづくりによって移住者の増加という効果もたらされていたと解釈していることが明らかになった。それに対して評価しないとする意見は中貝氏に投票した対象者からも、関貫氏に投票した対象者からも聞かれた。具体的には積極的に政策的な移住促進を展開する裏で移住者と地元住民の間で様々な軋轢が生じていること、本来多様な移住者像が演劇関係者のイメージに収縮してしまっていることなどが明らかになった。

4-1. 2021年豊岡市長選挙の概要

4-1では豊岡市長選における演劇のまちづくりと、移住促進の争点化の経緯と結果を確認する。市長選に着目する理由は二つある。第一は市長選で演劇のまちづくりが両候補者の争点となったことである。第二に市長が自治体の政策決定に与える影響力は、他のアクターと比較して群を抜いて高く評価されているため(伊藤, 2002)、豊岡市の文化政策と移住促進の関連についても前市長と現市長が与えた影響は強いと予測されるためである。

任期満了に伴う豊岡市長選は2021年4月18日に告示、同25日に投開票された。先に出馬を表明したのは当時現職の中貝氏であった。2020年末に記者会見を行い立候補する意向を表明、旧豊岡市から通算すると連続6選に挑む形となった。中貝氏は記者会見で演劇のまちづくりについて「力強く歩み始めているが、緒についたばかり。失速することがないよう、私が風よけになる必要がある。」と発言¹⁷⁾しており、立候補時にすでに演劇のまちづくりに対する反発を少なからず感じていたことが読み取れる。

前市議会議長の関貫氏が記者会見し立候補を正式に表明したのは告示の18日前である。関貫氏は演劇のまちづくりに対し「市民感情とかけ離れた、過大な税金の使い方になっている。人口減少対策として違うのではないかと疑義を呈した¹⁸⁾。この記者会見により、演劇のまちづくりが選挙戦の主要な争点の一つとなった。

2021年4月15日、立候補予定者2名による公開討論

会が開催された。以下では公開討論会詳報¹⁹⁾をもとに両氏の主張を確認する。

移住促進について関貫氏は「子育て支援は一丁目一番地だ。UI ターン者には選ばれるまちにならないといけない」と発言、子育て支援の充実による移住促進を主張した。それに対して中貝氏は経済的魅力・文化的魅力の乏しさ、男女格差問題による若年女性の U ターンの少なさが課題と主張した。文化的魅力については「フルセットはそろえられないが、たまたまチャンスだった演劇やダンスは、最先端の作品を見ることができる」と発言した。

演劇のまちづくりについては、まず中貝氏が演劇のまちづくりによって経済、観光は活性化し、子どもたちの能力向上にも有効であり世界中から評価されることで市民のプライドと誇りが生まれると主張した。対して関貫氏は「残念ながら、その期待は大きく裏切られた。近年感じることは、なんだか張り子の虎のような感じがして、本当にそれは実のある中身があるのだろうか。」と発言、市民感情と離れたものになっていると批判した。

市長選は 4 月 25 日に投票され、新人の関貫氏が現職の中貝氏を僅差で破り初当選した。関貫市長は選挙戦で「演劇のまちなんかいいらない」と発言したが当選後に、「市の関わり方を考えていくべきだという意味だった」と釈明した²⁰⁾。また記者会見では演劇のまちづくりや豊岡演劇祭について「やってもかまわない。演劇のないまちにはしない。演劇もあるまち、ということで演劇が中心ではない」と述べた²¹⁾。なお翌 26 日には井戸兵庫県知事が会見で「選挙中は極端な対立議論になりがちだ。演劇を使ったまちづくりが争点になったとしても、今までの積み上げや経緯を無視することは豊岡市民も是としないのでは」と発言するなど選挙結果は注目を集めた。

選挙結果をめぐるのは神戸新聞が「新市長の「演劇のまちはいいらない」との発言の波紋は大きく、豊岡で演劇を学ぶために全国から集まった大学生たちの気持ちを心配する声もある」と報じた。また豊岡市で移住相談を受ける H 氏は「選挙結果を見た移住希望者から「選挙結果を見て夢を持てなくなった」と連絡が来た」と語っており、市長選の結果は、移住促進の現場に直後から影響を与えていたことが明らかになった。

4-2. 演劇のまちづくりと移住促進を評価する語り

市長選は演劇のまちづくりと関連する移住促進などが争点化された。こうした一連の動向と選挙結果について、演劇のまちづくりに関わる移住者をはじめ当事者である移住者はどう感じたのか。また移住者は演劇のまちづくりと移住促進をどう評価し投票行動をとったのか。

4-2 では調査対象者の語りより、演劇のまちづくりと移住促進の関連を評価する語りを分析する。

豊岡市の移住サイトの運営に携わる H 氏は「移住者が増えている理由は、演劇のまちづくりの影響が大きかった」と語る。H 氏は演劇のまちづくりという独自の政策が市に先進的な印象を持つ人を増やし「豊岡を選んで移住した」人を増やしたと評価している。

記者である D 氏は、取材を通して「演劇に関心を持ち移住する人は増えていた」と語る。移住前から共通のテーマがあることで、移住後も地域に参加しやすく打ち解けやすい面があったと関連を評価している。

観光協会職員の A 氏は「前市長の功績として、多くの劇団員が移住し家族が市役所や企業に勤め、目に見えるアピールになっていたから勢いを感じていた」と語る。A 氏の発言からは演劇のまちづくりの派生効果で劇団員だけでなく、その家族も移住した点で演劇のまちづくりと移住促進の関連を評価していることが読み取れる。

M 氏は「演劇など新しいことをやっている街として取り上げられることが多かったから移住者が増えた要因は明らか、今後どうなるか不安」と語り、新市長の誕生による方針転換に不安を感じていることが読み取れる。

以上より、調査対象者が演劇という独自のテーマをまちづくりのスローガンに掲げ移住促進にも力を入れていたことで、移住者が増えていたと演劇のまちづくりと移住促進の関連を評価していることが明らかになった。

4-3. 演劇のまちづくりと移住促進の課題に関する語り

つづいて演劇のまちづくりと移住促進の関連には課題があったと評価する語りを分析する。

地域おこし協力隊として移住した G 氏は「豊岡市の移住の取組は演劇など外向けに派手だけど、そこだけだと残念を感じる。移住して終わりじゃないから、移住後の支援を厚くする必要がある」と語り、行政は演劇による移住促進に力を入れているが、地域への定着段階への支援が足りていないと評価している。

メディア関係者として取材を続けてきた M 氏は、「ある地元の方に話を聞いたとき、「移住者や演劇関係の人が集う場所にはいかんと。私たちが長年頑張ってきたことは認められないのに、県の補助金が下りたり何千万円と予算がついたり、なんであんなに支援が付くのか」という意見を聞いたエピソードとともに、「こういう人たちの声が今回の選挙で爆発した」と語る。M 氏の語りから、行政が積極的に演劇のまちづくりと移住促進を進める中で、演劇関係者や移住者への金銭の流れに対して不満と不信感をいだき疎外感があった地元住民がいたことがわ

かる。M氏はこうした話を聞いた経験から、演劇のまちづくりと移住促進の関連に課題もあったと語っている。

関貫氏に投票した対象者3人のうち2人は演劇のまちづくりと移住促進の関連について次のように語っている。

自営業を営むP氏は演劇と移住促進の関連について「近年ちょっと加熱しすぎ。制度を頼ってというよりは、豊岡に良い環境があるから来ましたとか、そのほうが安心できる」と語る。また「前市長のカリスマ性抜きで自発的に移住してきている人もいるのに」とも語っており、豊岡市の移住者像が演劇のまちづくりとの強い関連により一部の層に限定されていることに不満をもっていたことが読み取れる。

教員のO氏は「うちの学校には移住してきた劇団員さんの子どもが多く来ているけど、お家の考え方が都会的。やっていく中で都会的な考えとぶつかりあうところはあ」と語る。O氏によれば都会的な考え方とはフリースクールに通わせるか公立かで迷った、やりたくないことはやらせなくてよいなどの親の価値観だという。O氏は特にこうした価値観を「親御さんが移住してきた劇団員さんだから」と解釈しており、その結果演劇のまちづくりと移住促進の関連を課題だと語っている。

以上より積極的に移住促進を展開する一方で、演劇のまちづくりを機に移住した人と地元住民の間で様々な軋轢が生じていること、多様な移住者像が演劇関係者のイメージに収敛してしまっていることなどが課題として捉えられていることが明らかになった。

5 選挙後の動きと影響

選挙後に行った今回のインタビュー調査では、演劇のまちづくり関係者や移住者の中にも前市政に問題を感じていた人はおり、行政主導の地域活性化から市民による活性化に移行することに期待を抱いている人もいることが明らかになった。では市長選の結果を受けて、演劇のまちづくりに関わる移住者や一般の移住者は何を考えどのような行動を取ったのだろうか。5では、選挙結果をめぐる感想とその後の行動について分析を行う。

分析の結果、中貝氏に投票した人からも選挙になったことや関貫氏の当選を肯定的に受け止める意見が聞かれた。また演劇のまちづくりや移住促進に関わっていた調査対象者からは、行政主導の演劇のまちづくりを反省し民間の動きを活発化させようという声が聞かれた。こうした声はその後の一般社団法人設立に結びついた。また2022年度当初予算案には21年度と同じ5,400万円の豊岡演劇祭運営費が盛り込まれ、市政移行後も行政による演劇のまちづくりへのコミットの程度は予算上大きく変

化しないことが明らかになった²²⁾。

調査対象者からは中貝氏に投票した人からも選挙結果を肯定的に受け止める意見が聞かれた。「こんなに豊岡市民が意思を持って投票したのは初めてだ(C)」「民の動きが活発化する気配を感じるので、そういう意味ではよかった(F)」「自分たちがやるべきことを考えるきっかけになった(K)」「演劇や移住など従来の手法を見直すきっかけになった(N)」「外向きではなく住民を向いた市政を期待したい(O)」などの語りが聞かれた。調査対象者からは無投票ではなく選挙になったことを肯定的に受け止める語りや、従来の当たり前を考え直す機会になったと結果を受け止める語りが聞かれた。また関貫氏に投票した人からは、外向けではなく住民重視のまちづくりへの転換を期待する声が聞かれた。

調査対象者の中には演劇のまちづくりと移住促進に現場で関わっていた人もいた。こうした人からは従来の行政主導の演劇のまちづくりを反省した上で、民間での動きを活発化させようという声が多数聞かれた。「行政に期待し依存しすぎると良くない、今後は一緒に活動していきたい(E)」「中貝氏が破れ周りが頑張らないと、という動きになっている、おもしろくなりそう(F)」「これまでは行政と中心で頑張ってきたけど、選挙後、反体制側にまわった。哀れなピエロだけど、移住してくるような人間だから活動的で原動力もある、頑張りたい(H)」「演劇の意義を伝える努力が不足していたことを反省している(H)」「民の立場で活動しようとする人の情報が入ってきているので応援したい(I)」などの語りが聞かれた。

こうした声は具体的な活動となっており、2021年6月に前市長の中貝氏を中心に一般社団法人豊岡アートアクションが設立された。活動内容は市民講座やシンポジウムの開催などである。また豊岡市に移住した学生らを対象に、定期的な食事の機会の設置や相談窓口になる取り組みも始め移住する若者への支援も開始した²³⁾。こうした活動の活発化は市政にも影響を与え、2022年度当初予算案には豊岡演劇祭に21年度と同額の運営費が盛り込まれた。関貫氏は継続理由を「やめるのは多方面に不都合が生じると感じた」と説明した²⁴⁾。一方でこうした方針は演劇のまちづくりに反対した市民の気持ちを反映できていないとも言えるため、今後の動向に注視する必要がある。

6 「演劇のまちづくり」を主導した前市長の語り

ここまで政策資料と移住者へのインタビューから、演劇のまちづくりと移住促進の関連を分析してきた。では一体、こうした取組を主導した前市長は一連の政策と選

挙結果をどのように考えているのだろうか。そこで最後に前市長である中貝氏へのインタビュー結果をもとに、文化政策と移住促進の関連について分析を行う。

中貝氏は選挙戦で演劇のまちづくりや移住促進が争点化されたことについて、「出口調査の結果が入ってくると恐ろしい状況だった。僕は現実を甘く見ており、市民は未来よりも今日の苦しさや不満を抱えていた」と、市民感情を読み違えていた旨を語っている。

文化政策の進め方については、「市民の理解が進んでいなかったことは反省している。理解が進む前に選挙になってしまったが、対話による理解促進が必要だった。またこれまでは行政、その中でも市長と担当部署だけが頑張ってきてしまった」と語っており、市民への説明不足と行政主導のアプローチを反省していることがわかる。

教育課程への演劇導入については、「コミュニケーション能力の向上という形で、教育を通して演劇のまちづくりが地域に根を張ることを目指した」と振り返っている。

コロナ禍の豊岡演劇祭の実施については、「現場はとても大変だったが、僕にはその声が届いていなかった。まさか反対する人がいるとは思わなかった」と語っており、現場で実働する職員やスタッフ、市民と、中貝氏の間には現状認識をめぐるズレがあったことが示唆される。

文化政策と移住促進の関連については、「移住促進に対しては福祉の充実や子育て支援の充実はほとんど効果が無い。2020年度に市の窓口を通じて移住した人が初めて100人を超えたが、それは豊岡の演劇のまちづくりや観光促進などよそ者を受け入れる町であるという、突き抜けた価値が評価された結果である」と語っており、文化政策の充実の結果、移住者が増えたと認識していることが読み取れる。一方で福祉や医療、子育て環境の充実による移住促進を掲げる現市長の方針には反対の姿勢であることが読み取れる。

選挙後に始動した民間主体の活動については、「僕も先頭に立って活動を行い、演劇のまちづくりは死んでいないと伝えたい。また、理解不足を補うために、市民向けの講座などを行い、どういう戦略のもとに演劇のまちづくりを行うか理解を促進したい」と語っており、市長時代の市民への説明不足・理解不足を補う活動を民間主体で自身も参加して行うことを表明している。

以上より前市長は演劇のまちづくりをめぐる市民への説明不足が課題であったこと、市民感情や演劇祭への反応を正確に把握できていなかったこと、移住者の増加を文化政策等の結果と捉えていること等が明らかになった。

7 まとめ—結論と本研究の意義・課題—

本研究は、兵庫県豊岡市を対象に政策資料の分析と移住者・前現市長へのインタビュー調査によって、地方自治体における文化政策と移住促進の関連の実態と課題を分析した。その結果、以下の点が明らかになった。

- ① 演劇のまちづくりは2010年代以降に行政主導で積極的に推進され、文化政策に留まらず波及効果を及ぼしていた。移住促進も同時期に行政主導で行われた。
- ② 市長選では演劇のまちづくり推進派の中貝氏と反対派の関貫氏という対立構造が生まれ争点となった。市長選後、関貫氏は演劇のまちづくりへの態度を軟化したが、反対派候補の当選は移住促進にも影響を与えた。
- ③ 演劇のまちづくりと移住促進の関連を評価する意見は市長選で中貝氏に投票した調査対象者からのみ聞かれ、演劇のまちづくりによって移住者の増加という効果もたらされていたと解釈していた。
- ④ 演劇のまちづくりと移住促進の関連を評価しないとする意見は中貝氏に投票した対象者からも、関貫氏に投票した対象者からも聞かれ、移住者と地元住民の間で様々な軋轢が生じていること、本来多様な移住者像が演劇関係者のイメージに収斂してしまっていることなどが評価しない理由として聞かれた。
- ⑤ 中貝氏に投票した人からも選挙と関貫氏の当選を肯定的に受け止める意見が聞かれた。演劇のまちづくりと移住促進に関わっていた調査対象者からは行政主導の演劇のまちづくりを反省し、民間での動きを活発化させようという声が聞かれた。
- ⑥ 市長選後、演劇のまちづくりや移住促進を行う一般社団法人が設立された。こうした動向の活発化は市政にも影響を与え、2022年度当初予算案には21年度と同額が豊岡演劇祭運営費に盛り込まれた。
- ⑦ 前市長は文化政策において市民への説明不足が課題だったこと、市民感情や演劇祭への反応を正確に把握できていなかったこと、移住者の増加を文化政策の結果と捉えていることが明らかになった。

最後に本研究の学術的・政策的意義を提示する。

学術的意義としては、第一に従来は文化政策などにおけるクリエイティブ人材としての移住者の誘致が地域活性化にプラスの影響を与える事例が中心的に取りあげられてきたが、本研究の結果は文化政策と移住促進の関連の課題を明らかにした点に学術的な新規性がある。

第二に文化政策と移住促進の関連をめぐる先進事例の経緯と実態を精緻に整理分析したという成果も、今後の同分野の研究発展のための新たな議論材料を提供した点において学術的貢献性がある。

つづいて政策的意義や地域活性化をめぐる議論における意義を提示する。

第一に本研究の結果は文化政策と移住促進の関連による地域活性化の逆機能として、地域からの反発が生じるケースを明らかにした。反発の要因としては、松本(2011)が従来の文化政策の課題として示した①政策形成および決定する過程の不透明さ、②アクターの偏在、③行政主導のトップダウン型の構造などが本事例にも当てはまった。ただし本事例ではこうした課題は推進時には目立って顕在化することはなく、市長選を通して顕在化した。こうした結果から、現在、国や地方自治体が積極的に行う文化政策と移住促進の推進時には、継続的な市民への説明や理解促進の取り組み、市民との協働と対話による事業実施が重要である。

一方で第二に本事例では市長選という機会が不満や市民の声を顕在化させ、結果的に従来抱えてきた①から③の課題を民間主導で乗り越えようとする動きにつながったことも明らかになった。民間主導への変化から、市長選のインパクトと市長の交代は必要だったと結論づけることは可能である。しかし本文中でも触れたとおり、一部の移住者や移住希望者、演劇関係者に大きな不安や疎外感をいだかせたことは間違いない。こうした不安や疎外感が生じる可能性を無視して、行政主導で文化政策や移住促進を積極的に推進することにはリスクが伴うことを本事例は示しており、類似の試みを行う他自治体が同様の課題に直面しないためにも、上記の①から③の課題が生じないような継続的かつ意識的な取り組みと、中長期的な視点をもった戦略とアプローチが求められる。

第三に地域の担い手不足、地域活性化という背景からのクリエイティブ人材としてのよそ者である移住者への期待に関するものである。敷田(2009)によれば、国内の地域再生の現場では、地域外から当該地域を訪問滞在して活動支援を行う「よそ者」の活用事例が増加している²⁵⁾。従来よそ者は地域住民とは異なる属性や特性を持つ存在として、地域に新たな視点を付与したりしがらみにとらわれない立場からの問題解決の提案ができたりするなどよそ者効果による地域再生が論じられてきた[敷田, 2005]。しかし本研究の結果は、こうしたよそ者でありクリエイティブ人材である移住者に政策的に期待しリソースを集中させ過ぎることは、地元住民に疎外感をいだかせ不満や反発を招く可能性があることを示唆している。本事例のように一部の移住者をターゲットに政策的な移住促進を活発化させる際には、政策意図や予算配分の透明化、一部の移住者だけでなく地元住民を巻き込んだ施策の展開などを意識的に行う必要があることを、本

研究の結果は示している。こうした結果は地方自治体間の過度な移住者獲得競争が課題視される現在の政策状況において意義があり、先行研究が指摘してこなかった点において新規性・独自性があるといえる。

本研究には残された課題もある。第一に本研究では移住者のみを調査対象としたが、移動経験のない地元住民の評価や認識も今後は調査する必要がある。第二に本研究では質的手法により調査研究を実施したが、今後は計量的な手法で調査を行うことでより市全体の傾向と動向を把握するなど引き続き調査を継続したい。

謝辞

調査にご協力いただいた兵庫県豊岡市の皆様にお礼申し上げます。本研究は日本学術振興会特別研究員(22J12424)の助成を受けた。

註

- 1) 渡邊・楠見(2020)によれば演劇を活用した教育実践が多様な教育目標を含む形で実施されている。渡邊(2019)は協同学習への演劇的手法の導入が思考の深化につながる可能性を実証している。
- 2) 参照 2022年5月13日, <https://www.city.toyooka.lg.jp/shisei/shinoshokai/1004513/1002323.html>
- 3) Uターン: 地方農村部で生まれ育ち都市部に移住した人が、再び生まれ育った地域に戻る。Iターン: 都市部で生まれ育った人が、地方農村部に移住すること。
- 4) 永楽館の歴史(参照 2022年4月10日, cirakukan.com/?page_id=159)
- 5) 中貝氏へのインタビューより(2021年6月14日)
- 6) アーティスト・イン・レジデンス: アーティストが一定期間ある土地に滞在し常時とは異なる文化環境で作品制作やリサーチ活動を行うこと。
- 7) 2014年2月28日 中貝宗治氏の発言
- 8) 2014年2月28日 中貝宗治氏の発言
- 9) 2014年6月10日 前野文孝議員の発言
- 10) 2014年6月9日 地域コミュニティ振興部長 岸本京子氏の発言
- 11) 参照 2022年4月10日, www.lmaga.jp/news/2019/09/75511/
- 12) 神戸新聞, 2020年12月28日記事, 「豊岡演劇祭、経済効果は7500万円 予算上回る」
- 13) 参照 2022年4月10日, toyooka-theaterfestival.jp/fd-message/
- 14) 平成19年第6回定例会会議録, 2007, p304
- 15) 平成26年第5回定例会, 2014, p67
- 16) 参照 2022年5月13日, www.kobe-np.co.jp/news/sougou/202203/0015115219.shtml
- 17) 朝日新聞, 2020年12月29日, 「現職・中貝氏 5選出馬表明」
- 18) 朝日新聞, 2021年4月2日, 「関貫前市議長が立候

補表明」

- 19) 神戸新聞, 2021年4月17日, 「詳報 豊岡市長選へ2氏が公開討論 コロナ対策 演劇のまちづくり」
- 20) 神戸新聞, 2022年2月18日, 「演劇のまちづくり」見直しから一転、継続 豊岡市長、予算盛り込む「やめるのは多方面に不都合」
- 21) 毎日新聞, 2021年4月28日, 「選挙：豊岡市長選初当選の関氏が方針「演劇もあるまち」へ 0～3歳児、医療費無料化「早急に」
- 22) 演劇祭の実行委員会では行政から民間への移行が一部行われた。2021年6月7日の総会で会則を変更し同日、市長の関貴会長が退任し豊岡ツーリズム協議会の高宮浩之氏が後任に就く人事を決定。実行委は「より市民らに広めるためトップを民間に託した」とした(参照2022年5月29日, www.kobe-np.co.jp/news/sougou/202106/0014396737.shtml)
- 23) 参照2022年5月29日 jocr.jp/raditopi/2022/03/04/415613/
- 24) 神戸新聞, 2022年2月18日, 「演劇のまちづくり」見直しから一転、継続 豊岡市長、予算盛り込む「やめるのは多方面に不都合」.
- 25) 伊達崇晃・敷田麻実・坂村圭, 「コミュニティとの関係性に着目したよそ者の性質について」(参照2022年2月20日, www.jaist.ac.jp/fokcs/papers/8th/P8_revised_paper_Takaaki_Date.pdf)

引用・参考文献

- [1] 伊藤修一郎, 2002, 『自治体政策過程の動態』慶應義塾大学出版会.
- [2] 小田切徳美・藤山浩・伊藤洋志・小野寛明・高木千歩, 2016, 『日本のクリエイティブ・クラス』農文協
- [3] 株式会社野村総合研究所, 2015, 「社会課題の解決に貢献する文化芸術活動の事例に関する調査研究」.
- [4] 金善美, 2018, 『隅田川・向島のエスノグラフィー』晃洋書房.
- [5] 古賀弥生, 2020, 『芸術文化とまちづくり』九州大学出版会.
- [6] 佐々木雅幸, 2001, 『創造都市への挑戦』岩波書店.
- [7] 佐々木雅幸, 2007, 『創造都市への展望』学芸出版社.
- [8] 佐々木雅幸・川井田祥子・萩原雅也編, 2014, 『創造農村』学芸出版社.
- [9] 澤井安勇, 2008, 「文化都市政策のガバナンス」中牧弘允・佐々木雅幸・NIRA (総合研究開発機構) 編『価値を創る都市へ』NTT出版, 97-156.
- [10] 敷田麻美, 2005, 「よそ者と協働する地域づくりの可能性に関する研究」『江淳の久爾』50: 74-85.
- [11] 敷田麻美, 2009, 「よそ者と地域づくりにおけるその役割にかんする研究」『国際広報メディア・観光学ジャーナル』9: 79-100.
- [12] チャールズ・ランドリー, 2003, 『創造的都市』日

本評論社.

- [13] 成田海波, 2019, 「文化交流拠点の創造プロセスにみる新たな市民社会の形成に関する研究」『都市計画論文集』3: 645-651.
- [14] 野田邦弘, 2013, 「徳島県神山町-クリエイティブ人材を誘致する驚異の「創造的過疎」の地域づくり-」.
- [15] 野田邦弘, 2014, 「創造人材の誘致による過疎への挑戦」佐々木雅幸・川井田祥子・萩原雅也編『創造農村』学芸出版社, 188-203.
- [16] 野田邦弘, 2020, 「アートが地域を創造する」『アートがひらく地域のこれから』ミネルヴァ書房.
- [17] 兵庫県, 2020, 「芸術文化観光専門職大学の設置認可について」.
- [18] 文化庁, 2018, 「文化芸術推進基本計画」.
- [19] 松本茂草, 2011, 『官民協働の文化政策』水曜社.
- [20] 宮本結佳, 2018, 『アートと地域づくりの社会学』昭和堂.
- [21] 宮本結佳, 2019, 「地域がアートに出会う時」『フォーラム現代社会学』18: 111-121.
- [22] リチャード・フロリダ, 2007, 『クリエイティブ・クラスの世紀』ダイヤモンド社.
- [23] 渡邊淳子, 2019, 「演劇的手法を取り入れた協同学習の効果」『熊本保健科学大学研究誌』16: 59-65.
- [24] 渡邊智也・楠見孝, 2020, 「演劇体験が社会的能力に及ぼす促進効果の実験的検討」『認知科学』1-17.

Abstract (英文)

Recently, community development through cultural policy and migration promotion by local governments has been attracting attention. While cultural policy and migration promotion share the same point of utilizing Creative human resources, the relationship between the two policies has not been studied in previous research. In this study, we investigate the relationship between cultural policy and migration promotion, using the "Engeki no Machizukuri" in Toyooka City, Hyogo Prefecture, as a case study. The results revealed that while the relationship between cultural policy and migration promotion has a positive impact on regional development, numerous issues arise when the policy process is opaque, poorly explained, or actors are unevenly distributed.