

関係人口は 新たなフェーズに入ったか？

— 自治体の役割に着目して —

大正大学地域構想研究所主任研究員 中島ゆき



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(一)三重地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
http://www.mie-jichiken.jp/
info@mie-jichiken.jp

はじめに(概要)

ここ数年、自治体における関係人口をめぐる関心は高まりを見せてきた。特に政策面で予算化されたことが議論をより活発化させてきた背景であった。ところが、昨年8月に申請された令和4年度の総務省予算概算要求ではその位置づけに少し変化がみられている。ここ数年の活発な議論に一定の方向が見いだされつつあり、関係人口が新たなフェーズに入ってきたと筆者はみている。

本論では、前半でこの数年の関係人口の議論の流れを追い、後半ではそこから見えてきた関係人口の新たなフェーズの方向性をみていく。そして、これからの関係人口政策において自治体に求められている役割について考える。

賛否両論で始まった関係人口

関係人口¹⁾という言葉が政策現場で活発に使われるようになったのは2020年、第2期地方版総合戦略の中で目標の一つとして明文化されてからだ。²⁾この関係人口の概念が政策的に位置づけられた背景について、当初から複数の有識者や政策現場の間では賛否両論があり議論が活発化した。

否定的意見には「人口減少への歯止めや東京一極集中の是正が十分な

成果があがっていない」(内閣府、2020) 現状を踏まえ、より広範な施策を包括的な位置づけに変えた、目標達成ありきの政策ではないか、というものであった。

例えば、小田切(2018)が指摘する日経新聞の社説では、「政府は地方創生の第2期として2020年度から5年間の基本方針を決めた。都市に住みながら地方に関わる『関係人口』を増やし、交流によって活性化することを柱にする。東京一極集中の是正という課題を直視するのを避けた形で、もっと正面から東京一極集中に向き合う必要がある。」(2019年6月24日「東京一極集中を直視した地方創生を進めよ」という論に代表されるように、やや否定的な意見が存在していた。一方で、「都市と地方で人口をシェアする考え方と、減少する地域の担い手の確保を目指す」(日経新聞「社説」2019年12月24日「人口減でも持続できる地方に」より抜粋)という点で関係人口に期待する論も存在していた。

盛り上がる関係人口議論 その主な論点は3つ

このように、関係人口に関しては当初は懐疑と期待が入り混じった議論であった。Google Scholar, Scholar および CiNii で関係人口を検索するとそれぞれ592件、253件の論文がヒットする(表1)。この論文公開状況を見ると関係人口の調査・研究は2019年から2021年に盛り上がったと言える。

同時期の論文の主な論点は3つに絞ることができる。

表1 論文検索上における「関係人口」の件数³⁾

	Google Scholar	CiNii
2017年	20	8
2018年	81	40
2019年	127	47
2020年	194	82
2021年	170	76
合計	592	253

まず1点目は、関係人口の概念整理とその意義についてである。そもそも「定住でもなく交流でもない」とされた関係人口であるが故に、既存政策(交流人口促進に代表される観光政策や移住促進政策など)との境目があいまいであるということが課題視された。特に「移住・定住を必ずしも目標とせず」(総務省、2018)という意見が政府から提示されたこともあり、より混乱が生じていたと言える。⁴⁾また、このことは同時に(関係人口が移住に繋がらないのだとしたら)、関係人口を創出することが地域にどのような便益をもたらすのか?といった、根本的な意義を探索する「そもそも論」にも発展していた。それ故に、初期は概念整理およびその意義を探索する調査研究が多々みられた。

2点目は、関係人口の実態把握である。ある時期から、「どうやら観光でも移住でもない人が都心部と地方間で結構対流しているっぽい」と感じていた人は多かった。しかしながら、それがどのような人が、どういったニーズで地域に訪問している

のか、あまりにも漠然としていた。そのため、地域では具体的な取組みに落とし込めないという課題になっていた。そこで、多くの研究者が課題の第1点目と合わせた形で「関係人口とは何か」、どのような属性の関係人口がどの程度存在しているのかという実態把握の調査研究が複数すすめられた。

最後の3点目は、現状の課題を整理しているものであり、実際に関係人口創出に取組んでいる地域や団体の事例調査が主である。関係人口創出のための成功モデルの探求から、地域環境や人材、取組み内容など多様な側面から課題が浮き彫りになり、それらが徐々に整理されてきたと言える。

大規模調査が実施され 課題が整理された転換期

こうした議論を受けて、国土交通省では2019年7月から「ライフスタイルの多様化等に関する懇談会」を（また、2020年は新型コロナウイルスが関係人口に与える影響等を議論に加え新たに）開催。有識者たちが集まり約1年半にわたり関係人口のあり方やその施策が検討された。その最終とりまとめの報告書（以下「最終とりまとめ」）が2021年3月に発表された。

大規模調査から分かってきたこと

「最終とりまとめ」では、これまでの議論の多くが整理されている内容であり、この数年間の関係人口議論の総括と言える。特にインターネットアンケート調査では、令和元年9月は18歳以上の三大都市圏に居住する人を対象に有効回答数28,466人、令和2年9月は実全国調

査として有効回答数148,831人を得ており、これは関係人口調査としては過去最大規模である。加えて令和2年調査は三大首都圏と他都市圏との対比やコロナ禍での影響も調査しており、今後の政策の検討に大変大きな影響を与える報告になっている。

詳細はオリジナルの「最終とりまとめ」を参考にしたい。と、本論では前述した関係人口研究の論点3点について、「最終とりまとめ」でどのような結果が示されたかを確認する。

論点① 関係人口の概念整理と意義

関係人口は「地域外にあって、移住でもなく観光でもなく、日常生活圏や通勤圏以外の特定の地域と継続的かつ多様な形で関わり、地域の課題解決に資する人など」（国土交通省、2020、引用）と再定義された。特に、「多様な形で」と再定義された。関係人口には多様なライフスタイルとそれに応じた様々な制約が存在しており、それぞれ地域にあった関係人口の積極的な活用が有効であることを示している。例えば、産業創出からボランティア活動を始め、地域でテレワークや副業を行う人や消費や趣味活動で地域を楽しむ人までを含めて関係人口として概念化した。

それでは、関係人口を創出することが地域にどのような便益をもたらすのか？といった、その意義についてであるが、調査結果から明らかにされた主なものは以下の3つである。一つ目は、関係人口は「新たな地域づくりの担い手」として期待される

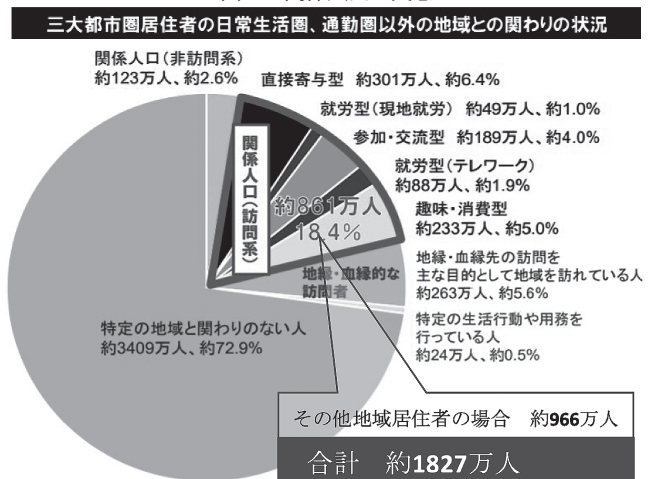
存在」（国土交通省、2020、引用）であること。二つ目は関係人口の来訪が多い地域は都市圏からの移住者が多い傾向であること。三つ目は、多様な関係人口の存在が地域の内発的発展に直接的な寄与を促していること、の以上である。これらが明らかにになったことで、関係人口の意義に疑問を投げかけるそもそも論には終止符が打たれたと言っても過言ではないであろう。

論点② 関係人口の実態把握

「最終とりまとめ」では、18歳以上の全人口の約2割弱が関係人口であることが示された（図1）。今まで「なんとなく、地域を行き来する人」が増えてきたという漠然とした印象であったものが、かなりダイナミックに全国レベルで人が対流していることが数値で明らかになった。これによって、「観光でもなく移住でもない」と言われていたが故に統計として数値で捉えられなかった課題が大きく前進した。

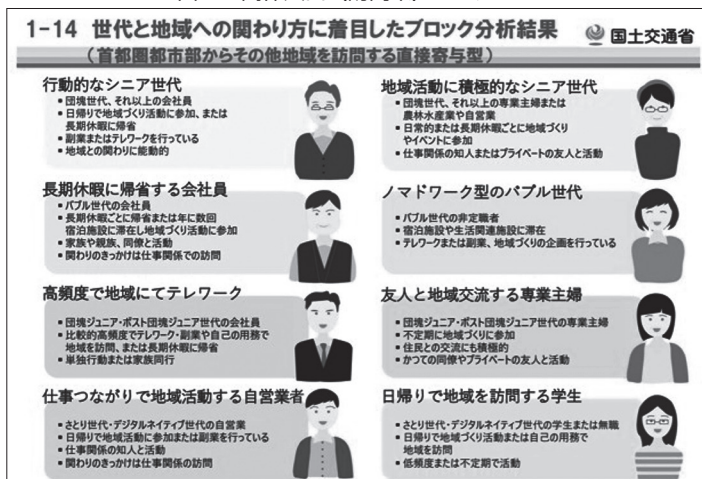
加えて関係人口が地域でどのような活動をしているかといった活動種類別に分類され、多様なライフスタイルと合わせて8種類のペルソナが描き出された（図2）。

図1 関係人口の実態



（出典）「地域との関わりについてのアンケート」（国土交通省、令和2年9月実施）より転載 ※その他の地域計算箇所のみ、筆者作成

図2 関係人口（訪問系）のペルソナ



（出典）国土交通省「ライフスタイルの多様化と関係人口に関する懇談会とりまとめ」資料より転載

ドファンディングといった非訪問型も一定数存在していることが数値でみえてきた他、関係人口の活動要因・阻害要因、ニーズなどの詳細が把握された。

これらの実態把握ができたことにより、地域でどのような「課題解決に資する人」を求めているのか、それは具体的にどのような人物像なのか、さらにその属性は首都圏にどのくらいいるのかを想定することが可能となった。すなわちターゲットが絞られることで、地域の取組みの方向性も絞られることにつながってきた。

論点③関係人口の課題整理

「最終とりまとめ」の中では、地域の対応や人との関わり方、サポーター面や人材などといった様々な視点での課題が整理されている。本論では、それらの中でもすべての施策の要となるであろう重要なポイントを絞って紹介したい。

①関係案内人や中間支援組織等の活動支援、②キーパーソンへの育成、③関係人口および地域居住者の双方に対する情報発信、④地域、関係案内人、中間支援組織等の支援者としての行政の役割、である。今後、日本が関係人口全体を促進しつつ持続化されるのが東京一極集中の是正に大きく寄与するとしたら、そこに欠かせないのがこの4つのポイントであろう。「最終とりまとめ」では、多様な側面から課題が整理されているが、本論後半では、このポイントに焦点をあてて今後の関係人口の在り方を考えていく。

関係人口は新たなフェーズに入った

2021年8月に出された「令

図3 総務省所管予算



和4年度の総務省予算概算要求」では、関係人口に該当する「地方への新たな人の流れの強化」の項目で12・5億円が概算要求されており、前年の3倍以上である(図3)。また、その中の約半分にあたる6億5,000万円が地域おこし協力隊の強化等での概算要求額であり、今年度の3億5,000万円の倍近くとなっていることがわかる。

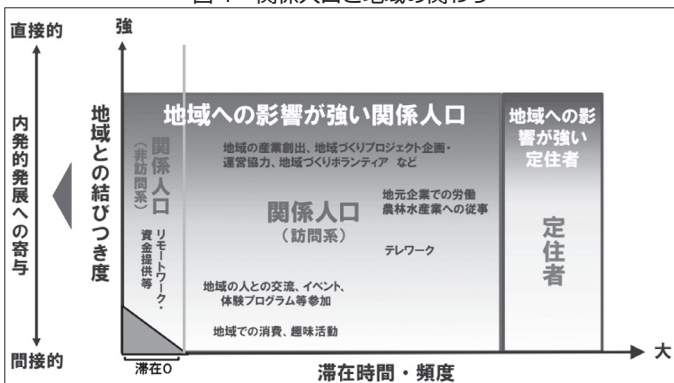
関係人口はもともと、令和2年度の「地方への新しい人の流れの創出」の中心目標であり、同年度は2・9億円予算であった。その位置づけが翌年の令和3年度には「都市から地方への移住・交流推進」目標の一つとなり0・4億円に、最新の令和4年度では「地域おこし協力隊の強化等」の目標の中の位置づけへと変化し0・1億円へと減額となった。

図3でまとめた経年の予算減額の変化は、関係人口政策の重要度が下がったと考えるよりは、先の「最終とりまとめ」が示す方向性と併せて考えた時に、その役割が変化し新しいフェーズに入ったと捉えた方が適している。

それは具体的にどういふことか。初めて関係人口の言葉が登場した時には、観光でもなく移住でもないという、新しい市場を獲得できるような期待感が高まっていたように思われる。それ故に「関係人口」という言葉にやたら焦点があたり、ややもすれば関係人口の創出自体が目的に置き換わりがちな傾向がみられる。

しかし、徐々にその実態が明らかになるにつれ、現場の取組み例が増

図4 関係人口と地域の関わり



(出典) 国土交通省「ライフスタイルの多様化と関係人口に関する懇談会 とりまとめ」資料より転載

えるにつれ、「関係人口」は一つの大きな概念であって、実際に政策目標に落とし込む際にはそれぞれの地域が描く地域外の人との関わり方が通過点であることが認識され始めた。結果的に地域外の人との関わりに関する活動は関係人口の概念に含有されているものであり、地域によってその定義や目標は異なるのだということがわかってきた。それは、(図4)の関係人口と地域の関わりで整理された概念図にも表れている。

時に自治体から「〇〇〇は関係人口にあたるのですか?」という質問を受ける時があるが、昨今は「それは、地域が定義することですよ」と答えている。すなわち、その地域でどのような「課題解決に資する人」を求めているのか次第であるということであり、それが(図4)の関係

人口の幅のどこに位置する人とつながりを作るのか、最終的にその人に地域でどのように活躍してもらいたいかは地域次第である。それが移住政策になるのか定住促進政策になるのかも地域次第であり、関係人口政策の中の一部であるということである。

期待される地域おこし協力隊の役割

総務省予算からみると明らかに重きが置かれ始めたのが地域おこし協力隊である。その内容をみると、「未導入団体や応募が集まらない団体へのフォローアップ」「双方へのサポートの拡充」、「自治体、地域の受入れ企業、都市部の人たちが等をつなぐ合同説明会の開催やポータルサイトの運営」、「地域との関わりを深める機会を提供」などと記載されている。すなわち、地域と地域外との接点を創出する「つなぎ役」としての活動が期待されていると言える。

自治体に求められる役割は？

それでは、自治体が今後注力すべきことは何だろうか。それは「つなぎ役の支援」であると考ええる。「つなぎ役」として期待されている地域おこし協力隊であるが、彼らが活躍する場として代表的な関係案内所や中間支援組織などの支援役に徹し、その環境整備に注力することである。例えば、「最終とりまとめ」で(図5)の図が示されているが、今回地域おこし協力隊に期待されているのは同図内の「⇄」や「▶」部分を中心とした全体の潤滑油的存在である。その場合、彼ら「つなぎ役」の支援には何が必要であろうか。全体が

上手く循環している事例とそうでない事例を比べた時に、自治体の役割として何が異なっているかという視点で、筆者は大きく2点あると考えている。「つなぎ役」の権限の拡大と、自治体および地域内の気前のいい情報開示である。全体が上手く循環している地域では、「つなぎ役」が地域内外であらゆる地域資源(あるいは地域資源となりそうなネタ)を探し、それを企画化し実現するまでの手順が非常にスピーディである。実現までの障害が少ないという特徴がみられるが、これは自治体が「つなぎ役」の権限として承認しているケースではより顕著に良さがでてくる。また、「つなぎ役」が上手く地域内外でコーディネートするためには、地域内の情報開示がオープンであることが必要である。特に上手く循環している地域では、自治体内部や地域の情報が積極的に開示されたことで「つなぎ役」がコーディネートできる機会を増やすことに影響していると考えられる。時に「そんなに詳しく教えてもらっていいのか」と驚くほど気前のいい情報開示がされるケースでは、「つなぎ役」

図5 関係人口と地域の人の「つながり」のサポート



(出典) 国土交通省「ライフスタイルの多様化と関係人口に関する懇談会 とりまとめ」資料より転載

おわりに：何からはじめればいいのか

自治体担当部署の方から、「何からはじめればいいのか」という質問をいただくことがよくある。それにお答えする前に、地域が目指す目的・方向性が明確になっているかを確認させていただいている。なぜなら、これまで記してきたように、関係人口はとかく漠然と捉えられがちであり、地域ごとに定義と目的が異なっており、良いものであるから。そして、自治体の一部署が担当して実施できる施策ではなく、地域住民や関係団体、組織などが連携して活動することが不可欠であるからだ。そのため、まずは地域で関係人口をどのように考えていくのか、すなわち地域でどのような「課題解決に資する人」を求めているのかを先の(図4)の概念図のどの位置づけであるのかを意識統一していくことが肝要であろう。「何からはじめればいいのか」、まずは自治体をはじめ関係者、関係団体が集まって連携・合同の見交換会を開き、各々がどのような関係人口を考えているのか方向性を捉え、目指す道を探ることが必須であろう。

〈参考資料〉

- 小田切徳美(2018)「関係人口という未来…背景・意義・政策」ガバナンス(202), 14-17, 2018-02
- 総務省(2018)「これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会報告書―「関係人口」の創出に向けて」
- 内閣府(2020)『まち・ひと・しごと創生基本方針2020』

中島ゆき(2020)「自治体における「関係人口」取組みの現状と課題…熱狂的ファン戦略、モデルの一考察」地域構想2, 57-65, 2020-03

1 関係人口とは高橋博之著「都市と地方をかきまぜる」と差出一正著「ぼくらは地方で幸せを見つめる」の両書の中で明示的に使われ、その後急速に地方活性の一つのキーワードとして語られるようになった言葉

2 実際に政策現場で関係人口という言葉が登場し始めたのは平成30年度。総務省所管概算要求書であり、2018年から。総務省が関係人口創出に向けた取組みを行う自治体を支援する「関係人口創出モデル事業」のスタートにより着目された。

3 Google Scholarで検索すると同概念で使われている関係人口という言葉が登場したのは2017年から。初出から2021年末までで合計592件が該当する。Ciniiでは同期間で253件の論文が発表されている。それら論文を整理した結果である。

4 中島(2020)の調査では関係人口の「目標を数値設定するのが難しい」あるいは「取組みの成果・効果が明確でない」のいずれかを回答した自治体が72.7%程度存在しているという結果であったことから、現場で迷いがあったことがわかる。

プロフィール

大正大学地域構想研究所
主任研究員

中島 ゆき



法政大学修士課程修了(政策学修士)。約11年間、広告業界にて企業のプロモーションやマーケティング戦略に携わる。現在はその民間の経験を生かし自治体のシティプロモーション等のコンサルティング業務に従事。2015年より現職。地域のポジショニング分析手法を基盤とし、地域資源評価、地域分析などを中心に各地の地域活性化プロジェクトに関わる。