

地方創生と関係人口

大阪産業経済リサーチ&デザインセンター 主任研究員 山本 敏也

はじめに

人口減少社会の到来が、いよいよ現実味を帯びてくる中で、地域と個人との関係がより重要な意味を持つようになりました。それは、過疎地域を抱える地方において、交流人口の拡大や移住・定住促進に向けた施策を、積極的に行う市町村が増えていることから明らかです。都市部から地方への新しい人の流れをつくることで、現在も進行している東京一極集中を食い止め、疲弊した地域の活力や魅力を取り戻そうと、様々な施策が展開されています。

市町村による移住・定住支援の施策は、過疎地域対策緊急措置法が施行された 1970 年度頃に始まりですが、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の初年度に当たる 2015 年度は 111 団体と、移住・定住支援策に取り組む市町村が大幅に増えています¹。このような急伸長の起爆剤となったのは、日本創成会議・人口減少問題検討分科会が 2014 年に発表した「増田レポート」です。

増田レポートでは、全国 1,799 の市町村（2010 年時点）のうち、2010～40 年にかけて 20～39 歳の若年女性人口が 5 割以下になる市町村（＝消滅可能性都市）は、896 に及ぶと指摘されました。同レポートの提言を受けて、政府は地方における人口減少と地域経済縮小を克服すべく、「ローカル・アベノミクス」の実現に乗り出しました。

この政策に則して、行政や民間が地場産業の振興、移住者の受入サポートなどの移住・定住施策に積極的に取り組んだ結果、移住者が増加した市町村も散見されます。そうした施策の代表例として、総務省による「地域おこし協力隊」を挙げることができます。

そこで本稿では、制度の開始から 10 年が経過した地域おこし協力隊について振り返り、移住・定住の促進に向けた新たなアプローチの可能性について、検討したいと思います。

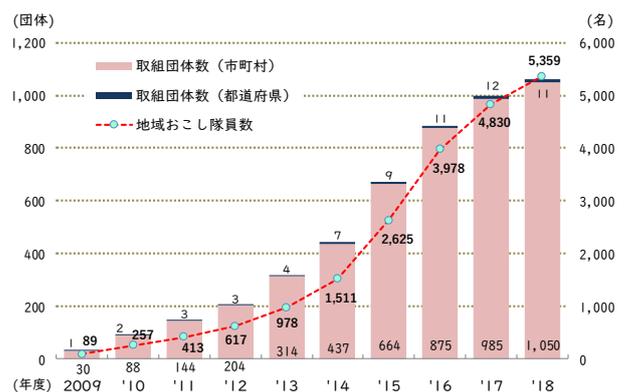
1. 地域おこし協力隊の貢献と課題

地域おこし協力隊は、2009 年度に制度化された移住・定住支援策です。都市部の若年者が地方自治体の委嘱を受けて、国から生活費などの支援を受けながら過疎や山村などの地方に移住²し、地

域ブランドや地場製品の開発・販売・PR、商店街の活性化、農林水産業の応援、環境保全活動、住民の生活支援といった、様々な地域協力活動に従事する仕組みです。

地方自治体はこの制度を通じて、地域おこし協力隊員の募集をはじめ、報償費、起業・事業承継などの諸経費に対して国から特別交付税措置が受けられます。そのため、市町村を中心に地域おこし協力隊に取り組む団体数は、年々増加傾向にあります。また、隊員として生活拠点を移す者も、2018 年度には 5,000 名を超え、制度が始まって 10 年間で約 60 倍になりました（図表 1）。

図表 1 地域おこし協力隊の取組団体数と隊員数



資料：総務省ホームページ「地域おこし協力隊」より作成
 (http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyousei08_03000066.html)。

さて、隊員に行ったアンケート調査によれば、任期終了後に配置先の地域に「定住する予定である」と考えている人は 54% を占めています（図表 2）。任期途中で隊員を辞めた人が含まれていないので、実際の定着率は図の数値を下回る可能性があります。直近 5 年間でみると、その割合は漸増傾向にあります。

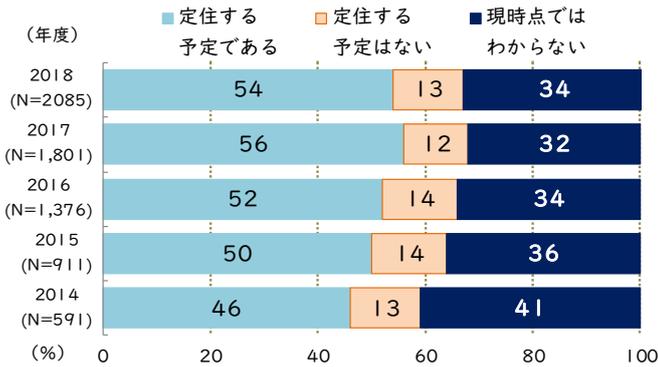
一方、地域おこし協力隊の課題も見えてきました。同制度の目的は、隊員の定住・定着を図ることですが、収入の少なさを指摘する声も少なくありません。特別交付税によって、隊員 1 人当たり 1 年間に支援される額は 400 万円が上限となって

1 総務省「過疎市町村に対する調査結果」（平成 29 年度「田園回帰」に関する調査研究会資料。2018 年 1 月）

2 移住期間は、概ね 1 年以上 3 年以下とされている。

います。これは、家賃、光熱・水道代、社会保険料、住民税、ガソリン代といった生活費に該当する「報償費」と、活動旅費、消耗品費、事務的経費、研修等の経費などの「地域おこし活動費」を合わせた金額です。単身世帯ならまだしも、子育て世帯にとって隊員の収入だけで生活を維持するのは、難しいかもしれません。

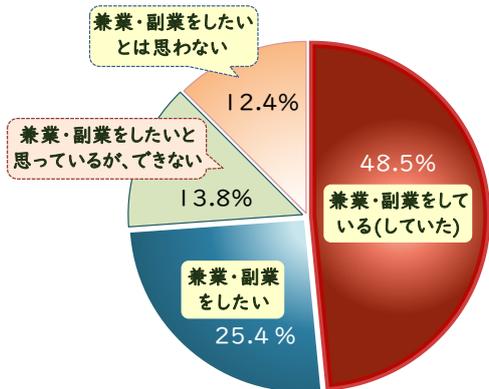
図表2 地域おこし協力隊の任期終了後の意向



資料：移住・交流推進機構「地域おこし協力隊の現状と課題」(2019年)より作成

事実、任期終了後の起業・事業化に向けたステップとして、あるいは生活費の補填のために、兼業や副業を行う隊員が5割近くいることが、厳しい現実を示唆していると考えられます(図表3)。なお、自治体によって異なりますが、隊員の兼業・副業を制限しているケースもあります。彼らの定住率の向上につなげるためにも、収入の安定化を図る自治体のサポートが不可欠です。

図表3 兼業・副業の有無 (N=2,085)



資料：移住・交流推進機構「地域おこし協力隊の現状と課題」(2019年)より作成。

また、この制度を費用対効果の観点から評価すると、必ずしも十分な成果が得られているとはいえない側面もあります。仮に、特別交付税による隊員1

人当たりの年間支援額を上限の400万円と想定し、2018年度の隊員数(5,359人)を掛けると、単純計算で214億3,600万円の支出となります。これを地域への投資額と捉えるならば、投資によって地域にどの程度のリターンがもたらされたかを調べる必要があります。まち・ひと・しごと創生本部によると、定住人口1人当たりの年間消費額は125万円とされているので、これに2018年度の隊員数を掛けると約67億円となり、両者を差し引きすると、147億3,700万円の赤字となります。

この数字は、きわめて大まかな算出結果です。もちろん、地域経済への直接的な波及効果だけでなく、地域コミュニティに与える貢献など、数字に現れない効果もあるでしょう。支出は、基本的に国の特別交付税なので、地元自治体の負担はありませんが、10年間行ってきた手法で今後も国の税金を使うべきか、制度のあり方を検討する余地はあると思います。

2. 新たなアプローチの登場

■定住政策の見直しの機運

2024年度に隊員を8,000人程度に増員する政策目標が掲げられ、自治体間では隊員の獲得競争が始まっています。木下氏によれば、募集人員に満たない自治体では、他の地域で過去に隊員だった人材を改めて採用するケースもあるようです³。これでは、「何人の隊員を受け入れるか」が目的となり、地域の課題解決にどのような専門知識やノウハウを持った人材が必要なのか、わが町を将来どのような地域にしたいのか、というビジョンを描けないまま、人数確保に予算を費やしているに過ぎません。

定住人口の増加は、訪日外国人旅行者や国内旅行者に比べて、地域への経済効果が大きい⁴とされています。しかし、地域に住まわせることを最優先課題にして、国の税金などを優先的に投入する意義はあるのでしょうか。

様々な課題が明らかになるにつれて、持続的に制度を運用し、人口減少、地域コミュニティ・地域経済の衰退を阻止しようと、「関係人口」というこれまでとは異なる概念に基づく議論や政策がみられるようになりました。以下では、関係人口の定義や関係人口のタイプなどについて、整理したいと思います。

3 木下斉『『地域おこし協力隊』が抱える根本的矛盾』ダイヤモンド・オンライン、2018年12月19日。

4 人材・組織の育成及び関係人口に関する検討会によれば、定住人口1人当たりの年間消費額は125万円で、外国人旅行者の旅行支出の8人分、国内宿泊旅行者の25人分に相当する。

■新しい「第3の人口」

関係人口とは、移住者のような「定住人口」でも、観光客のような「交流人口」でもない人々のことです。具体例を示すと、都市部で生活しながらも、ルーツがある地域のコミュニティ活動を担っている人、ルーツはなくても頻繁にその地域を行き来し、まちづくりイベントに参画しながらローカルライフを楽しむ人、過去にその地域で居住や勤務・滞在した経験から、頻繁に行き来はしないが、何らかの形で地域を応援する人、などが関係人口と呼ばれます⁵。要するに、ある地域に繰り返し「心を寄せ」たり「かかわる」ことによって、心の拠りどころであり生活の営みの場としての「ふるさとづくり」に貢献する人々です。

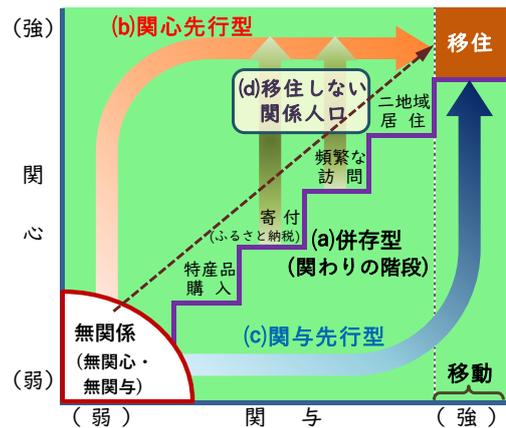
明治大学の小田切徳美教授は、関係人口が誕生した背景として、①人々のライフスタイルの多様化、②ICT（情報通信技術）の進化、③「関わり価値」の発生を挙げていますが、中でも③は、地方のまちづくりにおいて重要なカギを握っています。関わり価値とは、その土地に所縁があるなしにかかわらず、自分が気に入ったり興味のある地域と、積極的・能動的に関わることに価値があると考える考え方です。ですから、地域と何かしらの形で関わりたいと思う人は、そこに足繁く通うかもしれませんし、農産品の購入やふるさと納税での寄付といった金銭の支払いもいとわないのです。

■いろんな特性を持つ関係人口

図表4は、地域に対する関心の度合いを縦軸に、関与の度合いを横軸にして、関係人口の段階性や多様性を示したものです。移住人口を拡大させるためには、関係人口のすそ野を広げることが有効であると考えられますが、その理想形として (a) 「関与・関心並存型」があります。

このタイプは、地域に対する興味と地域への関わりが並行して高まるのが特徴です。例えば、旅行で訪れた地域の特産品に感動してその地への関心が高まり、ふるさと納税やオンラインショップを通じて特産品を入手したり、訪問を繰り返すうちに、二地域居住から移住へと向かっていきます。無関心な人がいきなり移住するのではなく、関与と関心が並行して高まることから、「関わり」の階段モデル」とも呼ばれます。

図表4 多様な関係人口のタイプ



資料：小田切徳美『「関係人口」と『地域運営組織』をめぐる論点』人材・組織の育成及び関係人口に関する検討会資料（2019年2月）を加筆・修正。

2つ目のタイプとして、地域への思いが一気に強まった結果、移住につながる (b) 「関心先行型」があります。地域ならではの資源が、外部の人々に移住を決意させるほど魅力的に映ることもあるようです。例を挙げると、青森ねぶた祭り好きが高じて、県外から青森市に移住するようなイメージです。都市部に住む熱狂的なファンに魅力を伝えて移住を促すためには、総花的なPRよりも、特定のターゲット層に刺さるメッセージが有効になるでしょう。

3つ目は、(c) 「関与先行型」と呼ばれるタイプです。元々、その地域に関心はないのですが、お気に入りのミュージシャンの全国ツアーでたびたび当地を訪れるうちに、宿泊施設や飲食店など地元住民との交流が深まって、移住するケースなどが考えられます。地域に何も魅力がないのではなく、来訪者がその良さに気づいていなかっただけかも知れません。音楽、マンガ・アニメ、ゲームなど、訪問のきっかけは何であれ、彼らに対する地域の温かい受け入れ体制があれば、都市住民が移住する可能性は少なくないでしょう。

■関係人口の現実的な捉え方

以上、きわめて特徴的な関係人口のタイプについて紹介しましたが、関係人口の議論は必ずしも移住人口への転換が目的ではありません。図表4の着色部分（「移住」と「無関係」を除いた部分）のどこかで留まっている人も、毎年ふるさと納税で寄付をしたり旅行で訪れはするけれど、移住は念頭にないといった人（図表4の (d) ）も、関係人口の一形態となります。さらに、複数の地域に対して心を寄せたり関与することができるのも、関係人口の強みです。

⁵ 「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」（2018年1月26日）

今後、東京一極集中が加速するばかりか、人口減少も一層進展する中で、移住に傾斜し過ぎた地方創生の取り組みは、より困難になるでしょう。また、移住ありきの政策は「移住を考えない人は地域に関わる資格がない」という空気感を醸成し、地域の排他性を高めかねません⁶。

そこで、上述した多様な関係人口を想定すれば、全体のパイ（＝人口）が縮小しても、定住を着地点に置く必要がなくなり、自治体間の定住人口の争奪戦から解放されます。その結果、都市部と地方の交流を促す方法を、より多面的に模索できるようになるのです。

3. 移住しない関係人口の重要性

■石川県羽咋市の事例に学ぶ

最後に、都市住民との交流を図るために、石川県羽咋市（人口 21,555 人）で行われていたユニークな取り組みを紹介します。能登地方には、「烏帽子親」という中世からの伝統的な文化が今も残っています。これは、実の親子ではない者同士が疑似的な親子関係を結び、農作業や冠婚葬祭などで助け合う風習です。これを現代風にアレンジし、「烏帽子子」として登録した都市の大学生が「烏帽子親」の農家に宿泊して農業体験をする「烏帽子親農家制度」が、2005 年に始まりました。

通常、料金を払って農家に宿泊する際には、旅館業法、食品衛生法、建築基準法、消防法などの基準をクリアしなければならず、法律適用のために厨房やトイレ・洗面設備の整備などに 500～600 万円の経費が必要です⁷。ところが、烏帽子親の制度によって金銭の授受が「親子間のやりとり」であると認められ、各法律の適用が除外されました。また、2006 年からは東京の大学生が「援農合宿」として、同市の神子原地区に来るようになりました。援農合宿でも、農家は都市から来た大学生を「お客さま扱い」せず、一緒に農作業をして、同じ食事を取ります。さらに、学生が農家と直接交渉して宿泊先を決めます。

羽咋市での交流がきっかけで、夏休みに遊びに来たり、海外旅行のお土産やはがきを送ってくる若者など、合宿後も農家とのやり取りが続いたそうです。それと同時に、地域の人々の意識も変わりました。当初、地元農家は受け入れを躊躇していましたが、滞在が終わる頃には涙で学生を見

送る方や、今年はどうな子が来るのかと楽しみにしている住民もいたそうです。

ただ、残念なことに、援農合宿に参加していた大学の指導教授が退職したのを機に、これらの事業は 2013 年度で終了となりました。とはいえ、これは烏帽子親のような地域の伝統文化を現代的に読み解くことで、本当の親子のような関係が築かれ、移住しない関係人口を増やす仕組みを作り出せた好例といえます。

■都市部と地方で価値観を共有

今、地方創生に求められるのは、都市部と地方の住民が共感や価値観をベースにつなぎ合い、地縁血縁を越えたネットワークを構築することです。なぜなら、地方では地域の課題を域内の人材や資源だけで解決したり、商品やサービスの生産・流通を域内で完結させることが難しくなっているからです。

幸いにも、ICT の進歩によってクラウドファンディングをはじめ、地域に関わりたい人々を全国・世界から募ることができる仕組みが整ってきました。小さな地域（自治体）単位で定住者を奪い合うのではなく、共感や価値観に基づくネットワークを通じて、地域で多様なコミュニティを担保することが肝要です。そうすれば、人口減少が進行しても、地域を応援してくれる人材（関係人口）はもちろん、不足する資源（技術・ノウハウ、アイデア等）も地域間で融通できるようになります。

たくさん課題を抱える地方は、ビジネスチャンスの宝庫でもあります。特定の地域への定住を強制しない関係人口は、やや曖昧な側面もありますが、他の資源とともに流動することによって、全国各地が元気になる解決策を導いてくれる可能性を感じます。

6 田中輝美『関係人口をつくる』木楽舎、2017 年。

7 高野誠鮮『ローマ法王に米を食べさせた男』講談社、2015 年。