

関係人口と国土形成 —「つながりサポート機能」の意味—

明治大学 農学部 教授 小田切 徳美
おだぎり とくみ

1. はじめに—「2018年とりまとめ」の着眼点—

地方行政や生活圏のあり方をめぐって、「広域圏域」がさかんに議論されている。たとえば、総務省「自治体戦略 2040 構想研究会報告」（2018 年）は、人口減少の進行の下で、「地方圏の圏域単位でのマネジメントのスタンダード化」を提言している。人口減少のなかで、ある程度の人口や経済規模を求めると、自ら「広域圏域」の議論に向かうのであろう。

しかし、現実には事態はそれほど単純ではない。国土審議会計画推進部会「住み続けられる国土専門委員会」の初年度である 2016 年度はそれを意識して検討を行った。国土計画では、むしろなじみのある「広域圏」は、少なくとも生活圏域としては、「高速交通ネットワークの進展により、従来のような、複合的な生活機能を網羅するような圏域は崩れており、これまでの特定の（地域）階層に焦点をあてた圏域論では不十分である」（「専門委員会審議報告（2017 年 5 月）」、括弧内は引用者）と結論づけている。

ここで「特定の（地域）階層」としたのは、例えば「人口 30 万人以上の都市（階層）」を設定して、生活圏域として自己完結的な生活圏域を政策対象として想定することをイメージしているが、むしろ広域圏域自体がすでに融解しているのである。

そのため、機械的に「広域化」と捉えるのではなく、「大都市、中小都市や小さな拠点といった各

階層において定住者・交流者を対象に果たすべき役割が今後の検討課題である」としていた。それは、地理的に連続した「圏域」を超えた移住者候補者や交流者との新しい関係が地域の持続化にながしかの役割を果たすものであることを仮説的に示している。

初年度におけるこうした結論から、「住み続けられる国土専門委員会」の「2018 年とりまとめ」に向けて次年度の検討対象としたのが「関係人口」である。同一圏域に地理的に包摂されていない人口と地域との関係を考えることは、国土計画が常に意識していた「広域圏」とは異なる方向性を考えることであり、検討そのものがチャレンジであったと言えよう。

そこで、本稿では、この関係人口について、筆者なりの背景や意義についての理解（この部分は筆者の個人的見解である）を論じ、そのうえで「2018 年とりまとめ」で打ち出した「つながりサポート機能」という政策課題提起の意味について若干解説したい。

なお、関係人口は、その多様性こそ特徴であるが、大雑多に言えば、「特定の地域に対して、観光人口以上、定住人口未満の関わりを持つ人々」である。これは、『月刊ソトコト』編集長の指出一正氏が、空き家のリノベーションを楽しみながら進める新潟県十日町市の若者建築集団などのユニークな活動をする人々をその著書（指出一正『ぼくらは地方で幸せを見つける』ポプラ社、2016 年）

で紹介し、「関係人口とは、言葉のとおり『地域に関わってくれる人口』のこと。自分のお気に入り地域に週末ごとに通ってくれたり、頻繁に通わなくても何らかの形でその地域を応援してくれるような人たち」と定義し、さらに「いくつかの地域ではそうした関係人口が目に見えて増えている」と論じたことから始まっている。本稿では、概ねこのような定義、イメージで関係人口を論じていきたい。

2. 関係人口の背景と意義

(1) 関係人口形成の背景

まず、なぜこのような関係人口が、注目されるほど増えているのだろうか。この点については、次のように理解できる。

第1に、大状況として、人々のライフスタイルの多様化がある。これは、国土計画では、既に言い尽くされた事ではあろう。しかし、筆者が移住者の調査をして、あらためて気づくことは、移住に至る動機や契機が実に多彩だということである。ある人は、「地域でなにか貢献したい」と考え、また別の者は「そこにビジネスチャンスがある」と目論む。「あの人に惚れた」と集落の高齢者や先輩移住者の固有名詞を出す人も多い。こうした多様な生き方、暮らし方、住まい方の一部に、地域との様々な「関係」を求める者が出てきているのであろう。

また、第2にこの「関係」にかかわり、その手段としての情報通信技術の進化があげられる。なによりも、地域から多数の地域情報が、日々、SNSを通じて発信されている。各種の被災地からの支援要請の情報はもちろん、「空き家改修ボランティアの募集」などは地域情報の定番となっている。また、クラウド・ファンディングは、地域が利用する今や当たり前のツールであり、それはもちろんインターネット時代の産物であろう。

第3に、これらふたつの要素を条件とする「関わり価値」の発生が指摘できる。これは、地域とのかかわり持つこと自体にある種の価値を感じる人々が生まれていると言い換えることができる。

この点については、既に次のような指摘がある。地域産業論研究者の松永桂子氏は、「これからは、仕事の間、雇用の場がある地域よりも、なにかしら新たな仕事をつくっていくことができる土壌に、意識や志の高い人びとが引き寄せられていくのではないだろうか」として、それを「ソーシャルに働く」と表現する。そして、「(その)意味は、他者のため、地域のためという直接的な動機よりも、他者と関係性を築くこととそのプロセスに重きが置かれている」(松永佳子・尾野寛明『ローカルに生きる・ソーシャルに働く』農山漁村文化協会、2016年)と論じている。

一般的なライフスタイルの多様化のなかで、このように地域やそこに住む人々との関係を有することに意義を見いだす人々、特に若者が生まれているのであろう。前出の指出氏は、より端的に、「これからは、若者が地域との関係を作るために、金を払う時代になる」と語っている。別の言葉で言えば、「関わり価値」の発生である。

(2) 関係人口論の意義—田園回帰との関係—

この関係人口という概念の登場は、人々の地域へのかかわり方が多彩であることをあらためて理解する助けとなり、移住に対する認識やそれに基づく政策を深めることとなる。

地方の人口動向が焦点となり、人口の社会動態が注目されているが、その際、現実に移住したという行為のみが取り上げられることが多い。しかし、つぶさに実態を見れば、人々の地域へのかかわりは段階的である。たとえば、観光としての訪問を契機として、①地域の特産品購入→②地域への寄付→③頻繁な訪問(リピーター)→④地域でのボランティア活動→⑤準定住(年間のうち一定期間住む、二地域居住)→⑥移住・定住というプロセスを経る人がいる(そのプロセスを「関わり」の階段と呼びたい)。その状況がある時点で切り取れば、人々の農村への関係は「無関係—移住」という両端ばかりではなく、中間に多段階の大きな領域が生じることになり、それが関係人口の多様性である。

このことから政策的には、次のことが導かれる。第1に、移住を促進するためには、さらに多様な階段を想定し、準備することの必要性である。先に示したものはあくまでも一例であり、もっと「段」(ステップ)のオプションは多く、そしてその組み合わせのバリエーションは多数ある。最近ではよく見られる「お試し移住」もそのステップのひとつであろう。

第2に、移住促進政策とは、下から上のステップに上ることをサポートすることであることが見えてくる。関係人口がこの階段を踏み外さぬよう、きめ細かい対応が必要になる。たとえば、特産品を購入した者に対して、地域のためのクラウド・ファンディングや「ふるさと納税」を丁寧に案内するのは、有効な手段となる。

なお、「ふるさと納税」も階段のひとつの重要なステップである。そうした視点から見れば、昨今議論されている、返礼品をめぐる問題も、それが寄付者(関係人口)と地域との関係の持続化またはステップアップ化に資するか否かという点での評価こそが重要である。寄付者に、もっぱら格安での商品購入という意識が生じているとすれば、そこには「関わりの階段」は成立していない。

そして、第3に、最も重要なこととして、田園回帰はこの関係人口の厚みと拡がりの中で生まれた現象であることがわかる。つまり、若者をはじめとする多彩な農村への関わりが、多数見られ、そのひとつの形として移住者が生まれている。逆に言えば、「関わりの階段」を登る人々の裾野の広がりがないとすれば、田園回帰もいまほど活発化していないだろう。

しかし、実は関係人口論は「関わりの階段」を超えた新しい議論でもある。先に紹介した書籍で指出氏が活写した関係人口の諸事例は、「関わりの階段」を登ることに必ずしもこだわっていない人々がほとんどである。同じステップに踏みとどまり、必ずしも移住などは考えない人々も立派な関係人口である。ローカルジャーナリストの田中輝美氏は、移住への過度の誘導を、逆に「定住を考えない人は地域にかかわる資格がない」という

メッセージとなると、鋭く批判する(田中輝美『関係人口をつくる』木楽舎、2017年)。

こうした新しい傾向を含めて、地方部、特に農山村への人々の行動の全体像を把握するために、関係人口概念は有効性を持っており、それは生まれるべくして生まれたといえよう。それにより、注目される田園回帰の輪郭もさらに明瞭になるものではないだろうか。

3. 関係人口と国土形成

(1) 「つながりサポート機能」の意味

このように、関係人口は一面では移住と連続性を持った現象であり、他面では人々の意識の多様化という同根から生まれる異なる現象である。しかし、それらを一体的に捉えて、はじめて都市部の若者を中心とした農山村への人々の行動の全体像が明らかとなるものであろう。「2018年とりまとめ」は、そのような認識から、「従来の各地域の定住人口に加え、新たな動きとして注目されている関係人口を増加させるためには、移住、二地域居住・就労、地域と関わりを持つことを支援する機能を強化する必要がある」として、それを「つながりサポート機能」と名付け、整理した。

「2018年とりまとめ」の中心的成果と言えるが、その提起の意味は小さくない。第1に、農山村の地域や自治体から見て、「移住」と「関わり」の両者に、つながりサポートの強化という共通する課題が認識できることである。図(「2018年とりまとめ」より引用)は、つながりサポートの主体タイプ別に(①全国プラットフォーム型、②サテライト型、③現地型)、つながりサポート機能のステップを示したものであるが、移住・関わりとともに、①窓口機能(“人と地域”をつなぐ)、②調整機能(“人と人”をつなぐ)、③継続機能(“将来”につなぐ)というステップがあることがわかる。

第2は、こうした機能は自治体の政策のなかで、①の窓口機能は、いままでの移住相談窓口として既に位置づけられた機能であろうが、②③はそれを超えるものであろう。また、内容は、きわめて総合的である。つまり、つながりサポート機能の



図 つながりサポート機能を各ステップ毎に分類

強化を目的とする「つながり政策」とは、新しい公共政策領域の形成と言え、その比重は、例えば、「福祉政策」、「農業政策」などのカテゴリーと同様の重みを持つことも予想される。

第3は、このつながりサポート自体が対流促進型国土形成における「対流づくり」を意味している。いうまでもなく、「対流促進型国土」は2015年に公表された第2次国土形成計画のメインテーマである。その実現手段が具体的につながりサポート機能、そしてそのための「つながり政策」として見えてきたとも言える。

(2) 残された課題

「2018年とりまとめ」では今後の検討課題も明示した。以下の4点である。

- ①地方への関心を拡げていく取組
- ②関係人口を支える交通サービス
- ③関係人口の窓口となる地域の拠点
- ④関係人口に関する取組

①と④は、移住や関わりに関する理解促進の必要性を提起している(①は地方サイド、②は国民全体)。したがって、より具体的な政策的課題は②と③になる。

まず、②では、地方部へのアクセスや地域交通のために条件整備を論じると同時に、特に具体的に「各地域と積極的に関わりたいと考える個人に

としては、頻繁な交通機関の利用による費用負担の問題も大きく、交通費の軽減に配慮した取組が望まれる」とした。これは、関係人口にしても移住準備にしても、その地域に頻繁にアクセスした場合の経済的負担とその軽減策の必要性を問題提起している。「2018年とりまとめ」には記していないが、頻繁な訪問者に対して、公共交通の「関係人口割引」の設置促進のような発想が必要なのかもしれない。今後の具体的検討が望まれる。

また、③では、地域に関わりを持ちたいと思う人々が集う物的な拠点について指摘している。前出の指出氏はそれを「関係案内所」としており、現にそのような機能を果たす「場」の有効性を論じている。しかし、そこに地元住民がどのようにかわるのか、また現在推進されている「小さな拠点」の仕組みがそれをどのように担うのか等の実践的課題は残されている。

最後に、「2018年とりまとめ」の「まとめ」で次の一文をあえて挿入していることも指摘しておきたい。「人々がどのような地域に住み、または関わるのかは自由な選択によるものであることから、定住人口や関係人口を増やしていくためには、当然ながら住みたい、関わりたいと思えるような地域の魅力が前提となるものであり、そのことを欠いて、移住・関わり等の促進戦略の立案やつながりサポート機能の発揮に注力するのは効果的では

ない。」

つまり、外部の人々をつなげるべき地域の魅力や個性を磨くことが、つながりサポートを論じる前提となり、また同時に「対流促進型国土」もその上になりたつものである。そして、そこから出てくる検討課題が、地域コミュニティのあり方やそれをベースとする地域の内発的发展となる。それこそが「住み続けられる国土専門委員会」の3年目のミッションとして、現在検討している課題である。