

# 今、なぜ「関係人口」なのか？【前編】

—関係人口創出・拡大にむけて地域側として何を思考するか その1—

徳島大学総合科学部准教授 田口 太郎

編集者注：本稿は、広く地方公共団体の今後の施策に役立てていただけるようなコンテンツを提供すべく御執筆いただいたものです。

※ 後編は、次回発信の予定です。

### ■はじめに

昨今話題となっている「関係人口」。昨年発表された政府による第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の中にも「関係人口の創出・拡大」が大きなテーマとして掲げられ、ふたたび全国の自治体が関係人口施策に邁進している。関係人口とは「観光以上、移住未満」で「地域との関わり」を持とうという都市住民との連携を模索するものである。2018年度からは総務省による「関係人口創出・拡大モデル事業」<sup>注1)</sup>もスタートし、各地で「関係人口」による地域づくりが模索され始めているが、施策を超えたムーブメントになりえているか、ということでもない。また、東京などの都市部では「移住まで行かないが、地域と関わりたい」と思う若者たちの受け皿ともなっているが、これも東京では多くの人を集める「関係人口」イベントなどがありつつも、地域を大きく動かすムーブメントとまではなっていないように感じる。

結局、都市側からみた「地域との関わり」と、地域側からみた「都市住民との関わり」のギャップがあり、都市部にとっての「地域との関わり」が地域側にとっての「有益な関わり」になっていない、というギャップの存在にも気がつける必要がある。更に、「なぜ、関係人口との連携が必要なのか？」「関係人口に何を期待し、何を準備すべきか」を十分に検討しなくては、これまでの都市農村交流事業などで言われてきた、いわゆる「交流疲れ」を助長してしまう懸念も

ある。そこで、本稿では、人口減少の問題から関係人口戦略までの論点整理をしながら、関係人口創出・拡大に向けて地域が何を考える必要があるのか、について論じたい。

しかし、「関係人口」や「移住」による地域活性化を語る前に、そもそも「人口」とは何なのか、「人口」が地域の維持発展においてどのような意味を持つのか、改めて整理するところから始めたい。

### ■人口減少ではなく、人口移動

我が国の人口は2008年をピークとして減少局面に入った。我が国に限らず諸外国を含め、これまでの地域政策の基本は人口増加によって拡大する地域をどのようにコントロールするか、に置かれてきた。つまり新規開発のコントロールである。故に許認可やインセンティブの付与による一定程度の「計画」が可能であった。しかし、人口減少は拡大した地域を縮退させる計画を要求している。しかし、そもそも土地の個人所有化などを含めて、縮小を想定してこなかったため、“削る”という発想はなかなか難しい。一方で、国や地方自治体は「人口減少」には極めて敏感で、「消滅可能性自治体」が言われてからはもはやショック状態である。国にとどまらず、すべての自治体で「人口ビジョン」の策定がなされ、地方版総合戦略では人口獲得に向けた様々な施策が打ち出され、多額の公金が使われている。しかし、「人口減少」の何が問題なのか、についてはさほど語られることはない。

しかし、地方では既に1960年代あたりから人口減少は始まっている。そして「過疎」という言葉は島根県が発祥と言われているが、もはや

全国で当たり前に語られる時代であり、過疎指定を受けている自治体の数は800(H29年で817)を超え、我が国の全市町村の半数に近い(H29年で47.6%)。こうした過疎市町村では既に高度経済成長期から人口減少問題はあり、様々な対策をねってきた。しかし多くの地域では国全体の人口増加に反して、人口減少に歯止めをかけることができず今に至っている。

では、こうした地方における「人口減少」とは何か?を考えてみると、我が国の発展の副作用のような側面が見えてくる。我が国は戦後目覚ましい経済発展を遂げたことは言うまでもないが、この発展の中で産業構造が大きく変化している。戦前、あるいは戦後直後の産業構造は1次産業が中心である。故に人口は1次産業の生産地域、すなわち全国の農山漁村にあった。しかし、高度経済成長期ではそれが2次産業へとシフトする。すると人口も1次産業の生産地域から2次産業の生産地域である地方都市へと移動していく。そしてオイルショック以降は3次産業となり大都市圏への人口移動となる。故に3次産業が基幹産業となっている今日の日本では都市部に人口が移動するのは必然であるとも言える。近年の各地の人口減少の大きな要因として若年女性の流出が挙げられている。しかし、コレもなんとも悩ましいのである。女性が流出する主たる要因は「魅力的な職場がないこと」と言われている。この30年、女性の進学率が上昇し、キャリアもアップしている。結果として地方にある仕事の質と求職者の質のマッチングが合わずに、求人はあるものの応募がない、というのは各地で共通している課題である。更に地方で進む廃業の多くが採用の難しさや後継者不在に起因しており、地方経済を低迷させる一因とも言われている。しかし、キャリアが上がったこと自体は歓迎すべきことであり、地方の産業構造(つまり1, 2次産業や小規模な3次産業)とのズレによる前述した動き(産業集積地への人口移動。これらは主に家長となり、

家庭の居住地選択の主因となる男性世帯主の職業による移動)と重なるものであり、独身の若年女性の動きはある意味必然とも言える。転居活動は様々な動きと比較して比較的鈍いと言われるものの、世代交代やライフステージの変化が転居機会となり、その際の職業選択によって人口が移動しているのが今日の「人口減少」の実態である。たしかにインターネットの普及や働き方改革、この度のコロナ禍もあり、テレワークが進めば、居住地の選択自由度は高くなったとは言えるが、単身者ならまだしも世帯の移動には仕事以外の様々な要素が影響するため、簡単には移動できないのが現実である。

### ■空虚な「移住者獲得競争」

今日の地方創生施策を見てみると「人口ビジョン」の下で各自治体は、人口減少はあたかも地域の問題かのごとく、必死になってその回復や減少幅の抑え込みに躍起になっている。「移住者獲得競争」とも揶揄され、移住フェアでのサクラの動員まで話題となった。これらの動きは「人口減少」に対する危機感から、その減少幅を「移住者」によってなんとか埋めようという動きである。実際に地方紙などでは各自治体の「移住者数」が報道され、そのランキングに一喜一憂している。しかし、「移住者」自体の定義も曖昧であり、各自治体の住民票窓口でのアンケート回収率がランキングの上下に影響している地域も多い。結果として移住者獲得競争と揶揄され、少ない移住希望者のパイを全国の過疎地域が奪い合っている現実がある。更に、移住者を受け入れたとしても多量の流出トレンドにある地域の人口が増加に転じることは少ない。さらに地域住民自身の移住者に対する関心は低く、移住者の獲得に邁進しているのが行政や移住支援を業とするものばかりである。移住支援の場に行くと、各地のおしゃれな移住パンフレットが並び、その多くが「素敵な我が地域へぜひ移住を！」と呼びかけているが、いざ地域に

でかけていき、地域住民と言葉をかわすとポジティブな話よりも「なんでこんなところに？」という問いかけを多く受ける。外向けの広報と内側の実態の乖離が激しいのが現状である。移住者からすれば、「素晴らしいと聞いたから来たのに…」といった感想だろう。

結局、地域住民自身が「なぜ、移住者を受け入れるのか」について実感を持って理解／共感していないことがこうした背景にはある。人口減少が叫ばれているが、今一度「人口減少の何が問題なのか」を生活者視点で考え直す必要がある。

### ■地域における「人口」をどう考えるか

「人口」は広辞苑によると「一国または一定地域に居住する人の総数」と定義されている。国も広義的には地域であると捉えると、一定地域に居住する人をカウントするものである。各自治体はそれぞれが抱える住民の数が減少することをもって地域の衰退ととらえているが、今日の我々のライフスタイルを考えると、我々の生活はそれほど「居住地」に依拠していないということが容易にわかる。「自治体」という領域はもはや自治体職員の管轄範囲でしか無く、そこで生活している人々は「自治体」という領域には特に縛られずに生活している。しかし、多くの人が「地域」というと「市町村の範囲」をイメージするため、「市町村の人口」に対する関心は一定程度高く、「人口」というと「市町村の人口」をイメージする人が大半だろう。

では、「市町村」の人口は何を意味するのだろうか。筆者は「市町村の人口」を3つの論点から整理している。一つは地域経済の観点、一つは自治の観点、最後は自治体運営の観点である。

### ○地域経済の観点からみた「人口」

地域経済も人口減少とともに衰退している。地域経済の衰退の要因として挙げられているものが「労働力不足」であり、「後継者不足」であ

る。前述したとおり、我が国の発展とともに産業構造により地方産業と就業希望者のマッチングにずれが生じている。結果として地方企業では求人が思うように進まず、働き手が確保できていないために産業自体が縮小してしまう、ということである。更に、零細企業においては後継者不足により、経営悪化による廃業ではなく、後継者不在による廃業が多く<sup>注2)</sup>、地域経済の大きな課題となっている。つまり地域経済の観点で言えば「労働力の確保」が主たるテーマとなる。

### ○地域づくりの観点からみた「人口」

人々が生活する地域社会と「人口」の関わりで言えば、自治機能である。これまでの我が国では町内会や自治会を中心とした住民自治が地域社会を下支えてきた。都市部ではコミュニティの衰退が言われているものの、人口減少の進む過疎地域では地域コミュニティが生活維持の拠り所ともなっており、その持続性確保が大きな課題となっている。しかし、減少しつつも地域に残る担い手層の価値観も多様化しており、現役世代といえども、地域活動への貢献度に温度差が広がっていることも事実である。例えば、地域の安全・安心の下支えをしている消防団組織を見てみると、その人員確保が困難となってきている。つまり、地域づくりの観点で言えば「自治の担い手の確保」が主たるテーマとなる。

### ○自治体経営の観点からみた「人口」

自治体経営から見ると税収確保が急務であるが、もはや我が国において自主財源により自治体運営が行える不交付団体は激減しており、そもそも自身の税収で自治体を運営すること自体が一部の立地条件の良い地域を除いては現実的ではなくなっている。こうした中、各自治体は地方交付税を財源確保の拠り所としているが、地方交付税の算定基準における「人口」の比重が大きいこともあり、自治体経営の視点か

ら言えば統計上の人口の意味は大きい。つまり、自治体経営の観点で言えば「税収の確保」が主たるテーマである。

## ○地域課題と「人口」

上記のように、地域課題のとらえ方によって「人口」に期待する意味が異なっており、当然対応する施策もそれぞれへの対応となる。では、「関係人口」がどこに関わるか、というとおそらくは「地域づくりの観点」だろう。しかし、「地域づくり」は概念自体も曖昧であるため、具体的なイメージは難しい。筆者は「地域の自治機能の再生」が地域づくりの根幹であると考えており、次稿では「地域の自治機能の再生」における「関係人口」の位置づけとその戦略について論じたいと思う。

注1) 総務省「関係人口モデル事業」については「関係人口ポータルサイト」で各種取組が紹介されている。

<https://www.soumu.go.jp/kankeijinkou/about/index.html>

注2) 村上義昭：中小企業の事業継承の実態と課題、日本政策金融公庫論集、2017



(自治大学校中庭から見た講堂・体育館棟)

### 著者略歴

徳島大学総合科学部准教授  
田口 太郎 (たぐち たろう)

専門は、都市計画、地域計画、まちづくり。

早稲田大学理工学部建築学科卒業。2001年同大学大学院修士課程修了、2002年小田原市政策総合研究所特定研究員、2004年早稲田大学理工学部助手、2006年10月新潟工科大学建築学科准教授を経て、2011年10月より現職。博士(工学)

他に、総務省「これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会」委員、徳島県「過疎対策研究会検討部会」部会長等を務める。

また、中越地震被災地で活動する地域復興支援員の研修活動や研究、集落支援員・地域おこし協力隊など地域への人的支援の人材育成を各種研修会等を通じて進めている。