

# 「関係人口」とは何か？ —その背景・意義・可能性

小田切徳美  
Odagiri Tokumi

ハードルの高い「移住」でもなく、一過性の「観光客」でもない  
いわば第3の人口ともいえる「関係人口」という考え方に今注目が集まっている。  
離れていても、ある地域に愛着を感じ、応援し、役立つことができる  
多様な人々を有する「関係人口」は、今後、都市と農村が共生する  
新たな社会へ導くものとなり得るのか？ 背景やその可能性を考察し  
新たなよき者像としての未来への可能性をさぐる。

おだぎり・とくみ  
1959年、神奈川県生まれ。明治大学農学部教授。東京大学大学院農学生命科学研究科博士課程単位取得退学。東京大学大学院助教授などを経て、2006年より現職。日本学術会議会員、日本地域政策学会会長、ふるさとづくり有識者会議座長（内閣官房）、国土審議会委員（国土交通省）、過疎問題懇談会委員（総務省）、今後の農林漁業・農山漁村のあり方に関する研究会座長（全国町村会）などを兼任。著書・編著に『農山村は消滅しない』岩波書店、『世界の田園回帰』（共編著、農文協）、『内発的農村発展論』（共編著、農林統計出版）など多数。

## はじめに

### — 活性化する「関係人口」論議

本稿がテーマとする「関係人口」は、「新語」ではあるが急速に世の中に広がっている。たとえば、政府会議における首相挨拶や新聞紙上にも登場する用語である。

前者に関しては、地方創生の新しい方針を決めた会議において、安倍総理の次のような発言が記録されている。

「安倍内閣総理大臣——そうした観点から、例えば、週末の地方での兼業・副業など、関係人口の創出・拡大によって、将来的な地方移住につながることや、企業版ふるさと納税の活用促進による、地方の魅力を一層高めていく取組などの政策を通じて、地方への人・資金の流れを重層的な形でもっと太いものにしていきたいと考えています——」

（まち・ひと・しごと創生会議、2019年6月11日）  
また、後者の例として、「日本経済新聞」の最近の社説が次のように触れている。  
「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かかわる「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）

これらの例からわかるのは、新語であるにもかかわらず、賛否を分かたず対象となっていることである。今後、ますます議論呼びつ、普及していく言葉であることが予想され、その意味で「現代的キーワード」であろう。本稿では、この言葉の意味、背景や意義、そして政策的課題について、まとめてみたい。

## 関係人口とその背景

「関係人口」という言葉を、定義しつつ、使い始めたのは『月刊ソトコト』編集長の指出（さしでかき）正氏である。氏は、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若者を紹介し、「関係人口」とは、言葉のとおり『地域に関わってくられる人口』のこと。自分のお気に入りの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」（『ぼくらは地方で幸せを見つけた』ポプラ社、2016年）とした。そして、「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」とも論じている（同書）。編集長自らのそのような認識から『ソトコト』誌は、18年2月号と19年3月号の2回、「関係人口特集」を企画しており、

そこからもこの概念は広がっている。

その現実を次の表（図1）で確認してみよう。いずれも内閣府の世論調査結果により、農山漁村に対する国民意識とその変化を見たものである。表の①では、農山漁村地域への定住願望を尋ねているが、男女とも、「定住願望がある」という回答が増大しており、特に20歳代男性では、14年には47%以上にもなっていることが注目される。

また、②は農村地域の維持活動への意識を見たものであり（設問は「農業の停滞や過疎化・高齢化な

どにより活力が低下した農村地域に対して、あなたはどのように関わりたいですか」というもの）、男女共通して「協力したいとは思わない」が7ポイントも増加して、「農村離れ」が見られる。しかし、20歳代の男子に限定すれば、全く逆に、「積極的に維持活動に協力したい」が約10ポイントも増加しており、彼らの農村へのシンパシーの増大を見ることができ、先の定住願望の大きさと重なるものであろう。

への「関わり」に対する新しい意識や多様化が生じている。  
それでは、なぜこのような変化が生まれているのであろうか。次のように考えたい。  
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。たとえば、政府の重要文書にも、次のような記述がある。「社会の成熟化に伴い国民の価値観が多様化している。国際化の中で競争に勝ち抜き経済的豊かさを目指す『経済志向』、自然や地域に根付いた生活により金銭に換算できない豊かさを求める『生活志向』等働き方や生き方について様々な価値観に基づくライフスタイルを実現することも可能となっている」（『第二次国土形成計画』、2015年）。この点は、すでに言い尽くされたことであろう。しかし、特に、若者の多様な生き方、暮らし方の一部に、地域とのさまざまな「関係」を求める価値観が出てきている点は新しい傾向といえる。

第2に、この「関係」に関わり、その手段としての情報通信技術の進化があげられる。地元から多数の地域情報が、日々、SNSを通じて発信されている。地震や水害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、地域が利用する当たり前のツールであり、それはもちろんICT時代の産物であろう。

そして、第3に、これらふたつの要素を外的条件として、「関わり価値」の発生が指摘できる。一般的なライフスタイルの多様化のなかで、地域やそこに住む人々と関係を持つことに意義を見いだす人々、特に若者が生まれている。先の指出氏は、ある講演会で「若者は関係を創るためにお金

■図1：国民の農山漁村に対する意識の変化（内閣府世論調査結果）

①農山漁村地域の定住願望の有無（単位：％）

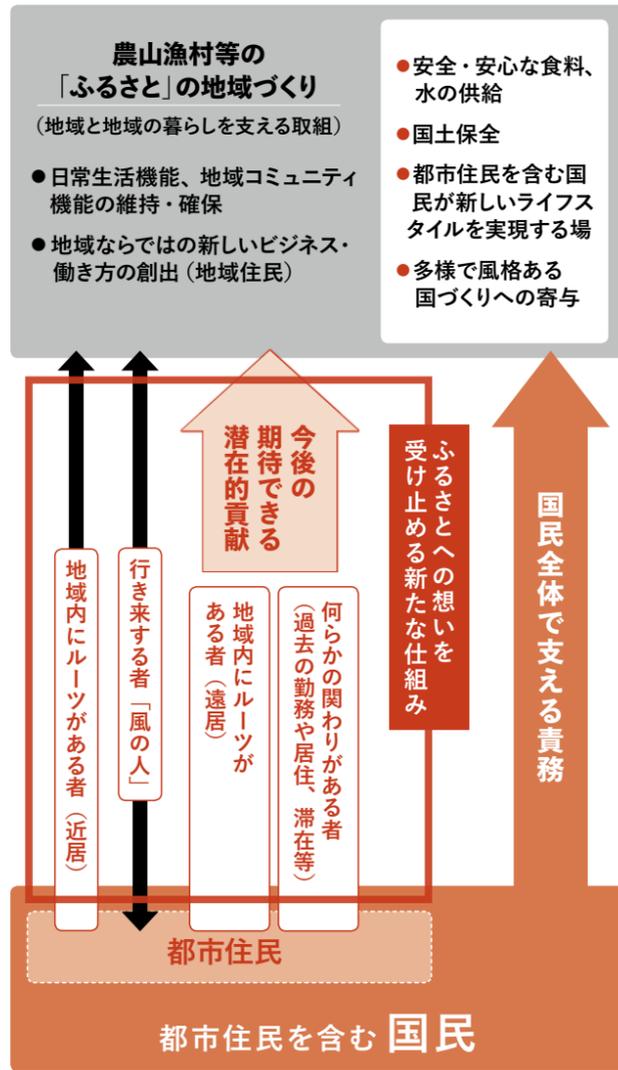
	定住願望がある （「どちらかというところ」を含む）			定住願望はない （「どちらかというところない」を含む）			どちらともいえない			合計
	2005年	2014年	増減	2005年	2014年	増減	2005年	2014年	増減	
女性	16.3	26.7	10.4	80.9	69.9	-11	2.5	2.5	0.0	100.0
男性	25.7	36.8	11.1	70.4	60.2	-10.2	3.5	2.2	-1.3	100.0
うち20歳代	34.6	47.4	12.8	63.5	47.4	-16.1	1.9	2.6	0.7	100.0

②農作業や環境保全活動・お祭りなどの伝統文化の維持活動について（単位：％）

	積極的に維持活動に 協力したい			機会があれば 維持活動に協力したい			協力したいとは思わない			合計
	2008年	2014年	増減	2008年	2014年	増減	2008年	2014年	増減	
女性	17.8	15.7	-2.1	63.9	58.4	-5.5	9.9	16.9	7.0	100.0
男性	19.0	18.3	-0.7	60.8	54.5	-6.3	12.9	20.1	7.2	100.0
うち20歳代	13.4	22.9	9.5	64.7	60.0	-4.7	19.3	17.1	-2.2	100.0

注1/資料=内閣府世論調査  
（2005年「食料・農業・農村の役割に関する世論調査」、  
2008年「食料・農業・農村の役割に関する世論調査」、  
2014年「農山漁村に関する世論調査」）  
2/いずれの問いも「わからない」などの表示は省略した  
3/①は都市地域居住者への質問

■図3:「ふるさと」の地域づくりの役割と担い手の多様化



出典/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報告書」より

鳥取県日野町の「ふるさと住民票カード」



「ふるさと住民票」に登録するとカードが発行され、日野町の場合には、公共施設の住民料金での利用や、伝統行事やイベントへの案内、町の計画や政策へのパブリックコメントへの参加などのサービスを受けることができる。

このように関係人口は、地域の多様な「応援団」として、また今後の移住者の拡大のためにも、さらなる増大が期待される。それを促進するためにはどのような政策が求められているのだろうか。

**関係人口拡充のための政策**

し、ときには右上の「移住」から左方向へ移動することを意味している。最近では、しばしば「風の人」などと呼ばれており、そのような名前が付くほどの存在となり始めている。

こうした新しい傾向を含めて、地方の地域への人々の行動の全体像を把握するために、この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ものであろう。

ふたつの省庁で検討が行われているため、それを紹介してみよう。

第1に、総務省に設置された「これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会」(2016~18年)での検討である。その報告書では、「地域や地域の人々と多様に関わる者である『関係人口』に着目し、『ふるさと』に想いを寄せる地域外の人材との継続的かつ複層的なネットワークを形成することにより、このような人材と『ふるさと』との関わりを深め、地域内外の連携によって自立的で継続的な地域づくりを実現することが重要」であると関係人口を論じている(中間報告、2017年4月)。この文書は、おそらく、政府関係ではじめて関係人口を位置づけたものであろう(図3・検討会報告書より期待される役割について抜粋する)。

具体的対応の方向性については、①「関わりの階段」を意識した段階的な移住・交流の支援、②地域に思いを寄せる関係人口の受け皿となる自治体レベルの新しい仕組み、③中間支援組織などによる①や②などへのサポートが論じられた。

これを受けて、総務省では、2018年度から関係人口モデル事業を創設して、2年間にわたりそれぞれ30自治体による関係人口に関わる事業への支援を行っている。そこで蓄積されたノウハウや課題が今後の政策形成に活かされることとなる。

そのなかで、ひとつの焦点となっているのが市町村による「ふるさと住民票」の試みである。先の報告書では、「『関係人口』を持つ、『ふるさと』の地域づくりに対して貢献したいという想いを受

を使うことが当たり前前の時代になっている」と端的に表現している。同義反復ではあるが、地域と関わりを持つこと自体の価値を、あえて「関わり価値」と呼べば、その高価値化を確認できる時代となっているのである。

このような「関係人口」の概念には、大きな意義がある。その説明のためにも、概念図(図2:「関係人口」の見える化を試みたい。縦軸に地域への「関心」の程度を取り、横軸に「関与」を取っている。つまり、関係人口の「関心」を、「関心」と「関与」に分解して、その組み合わせを示したものである。関係人口の存在領域は、図のグレイの枠組みの部分となる。関心も関与もない「無関係人口」はもちろん、強い関心を持ちずでに移住した者はそれには含まれない。また、観光のため、一過的に地域を訪問した者は「無関係人口」に含まれている。関係人口がしばしば、「観光人口」を超え、定住人口未満」と表現されているが、まさにそのような状況を図示している。

そのうえで、関係人口認識には、地方創生のなかで注目されている地方移住(田園回帰)が生じるプロセスを明らかにするということ意義がある。移住者の実態をつぶさに見れば、人々の地域への関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地域の特産品の継続的な購入↓②地域への寄付↓③頻繁な訪問↓④地域でのボランティア活動↓⑤二地域居住↓⑥移住というプロセスを経る人がいる。先に掲げた図2はそれらも示しており、階段状のプロセス(筆者は「関わりの

階段」と呼びたい)を経て、移住に至っている。このことから、政策的には、次のことも導かれる。第1に、移住促進政策とは、この階段を上りサポートすることであることが視覚的にわかる。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。

そして、第2に、田園回帰はこの関係人口の厚みと拡がりのなか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」を上る人々の裾野の拡がりがなければ、田園回帰も今ほど活発化していないだろう。

このように考えると、冒頭で見た日本経済新聞の社説による、関係人口を持ち出すことで、「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」だとする新しい地方創生への批判に当たっては、むしろ、関係人口は地方移住をさらなるトレンドとするためにも、欠かせない存在だと捉え直すべきであろう。

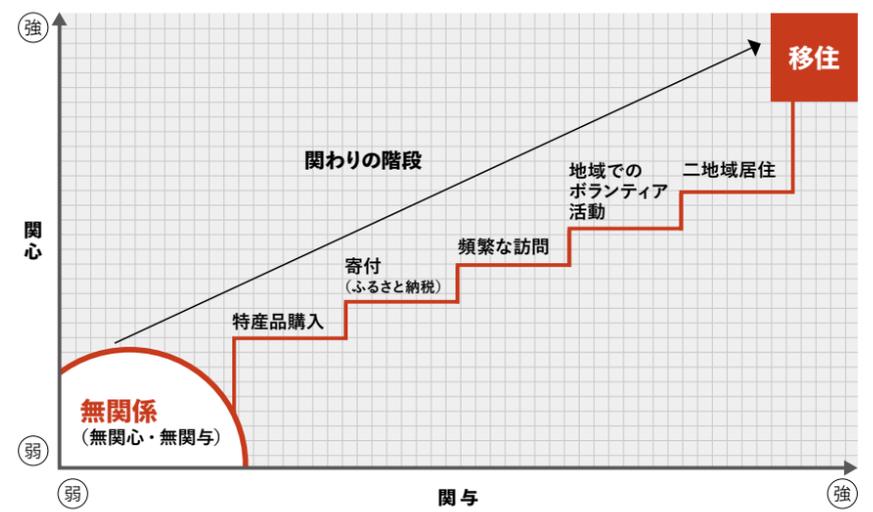
しかし、実は、関係人口は、このような地方移住との関係を超えた革新的な議論でもある。それは、ふたつの実態が教えてくれている。

ひとつは、指出氏が活写した関係人口の諸事例は、「関わりの階段」を上ることに必ずしもこだわりを持たない人々がほとんどであるということだ。同じステップに踏みとどまり、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は、逆に「定住しなくて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)。

ふたつは、「関わりの階段」から、意図的に外れる関係人口も生まれているということがある。それは、特定の農村に強い思いを持ちながらも、あえてその地域に定住しないライフスタイルを選ぶ若者群である。彼らのなかには、地域外に住み、その地域のさまざまな取り組みをコーディネートする者もいる。先の図2では、図中の上部に位置

■図2: 関係人口の図式化と「関わりの階段」





「つながりサポート機能」の強化を図るために、民間企業などの活用も検討されている。事例として、WILLER(株)が運営するレストランパスや、(一社)ノオトが展開する古民家などの空き家再生と事業者マッチングの取り組みとの連携などがあげられている。

け止めるため、地方公共団体は、自らの団体の『関係人口』を認識し、それらの者に対して、地域と継続的なつながりを持つ機会を提供していくことが重要である」(最終報告、2018年1月)とやや抽象的であるが、それに触れている。また、この報告書以前より、シンクタンクの「構想日本」が、「ふるさと住民票」の政策提言を行い(2015年)、すでに鳥取県日野町をはじめ8自治体の取り組みが新たに始まっている。

このように現在進んでいる実践的実践を通じて、「ふるさと住民」の具体的関わり方を深化させるノウハウなどが明らかになることが期待される。そこに可能性がある場合、将来的には「ふるさと住民」の仕組みを国レベルの制度とするのか否か、さらに進んで、「ふるさと住民」の活動への国レベルの何らかの財政支援が議論となろう。

また、第2に、国土交通省の国土審議会に設置された「住み続けられる国土専門委員会」では、国土への人々の新しい関わり方として、やはり関

の階段」でも、「寄付(ふるさと納税)」というひとつのステップを示したのはそのためである。

このような視点から見れば、昨今議論されている、ふるさと納税の返礼品をめぐる問題は、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が重要となる。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「段階」は成立していない。実際、ふるさと納税の経験者のなかには、産品(牛肉、カニなど)は認識しているが、その寄付先の自治体名は覚えていない者もいる。このケースでは、寄付者と寄付先地域には、なんら関係が生まれていない。

そうではなく、返礼品を媒介として、たとえば、寄付者が地域の生産現場を訪れることに誘導する



東京で開催された「上土幌まるごと見本市2018」では、特産品の無料試食や移住・観光などの相談コーナー開設のほか、将来的に運行を目指す自動運転バスの展示などもされ多くの人々にぎわった。



係人口に注目している。ここでは、「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」(同専門委員会報告書、2018年)として、それを「つながりサポート機能」と名付け、整理した。「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あることを認識し、そのような「つながりサポート機能」を持つ組織を市町村段階——全国段階で整備する必要性を提言している。具体的な政策化は今後の課題であるが、公共政策の領域のなかに「つながりサポート」の促進という新しいテーマを打ち立てた意義は小さくない。

### ふるさと納税と関係人口

話題となっているふるさと納税も、関係人口とは無関係ではない。先の図2における、「関わり

など、より深い関係づくりを段階的に促進するような対応が自治体には求められる。こうしたふるさと納税の「関係人口論的運用」ができるか否かが、今後の課題であろう。

実際に、ふるさと納税を、関係人口とそのステップアップを強く意識して、運用している自治体もある。たとえば、北海道上土幌町である。同町へのふるさと納税の寄付総額は2018年度で20・9億円にもなり、北海道でもトップクラスである(2018年度は道内第6位)。

この寄付額の大きさは、返礼品(ジェラートアイスや牛肉など)の魅力や、いち早くふるさと納税のための寄付金のクレジットカード対応を可能としたことなどが背景にある。しかし、それに加えて、資金を育児支援に集中投資することを表明し、「ふるさと納税・子育て少子化対策基金条例」(2014年)により、新たな基金を創設したことも寄付者の共感を呼んでいる。この基金により、町の認定こども園の保育料を10年間無償化し、外国人教員の配置も行っている。そのため、この園の園児数は持続的に増加している。

また、2018年度には、新たにクラウドファンディング型のふるさと納税にも取り組んでおり、そのメニューとして「起業家支援」(そば屋の営業経費支援)、「移住交流プロジェクト支援」(移住者住宅の改装)を掲げ、特に前者には238件、309・5万円の寄付が集まり、18年12月には移住者が開業を実現している。

さらに、ふるさと納税寄付者などを対象に、東京での「まるごと見本市」の開催も注目される。これは、2018年で4回目となり、約10000人の来訪者があり、特に移住相談コーナーの充実を力を入れている。また、寄付者などから移住体



右/上土幌町は韃靼(ダツタン) そばの産地にもかかわらず、数年前にそば屋が一軒もなくなってしまったことを受け、起業家支援を開始。空き店舗を改修し、東京出身の移住者により営業が実現した。上/北海道上土幌町では、認定こども園の保育料10年間無償化のほか、幼児期からの国際理解と異文化交流を進めるため、ネイティブの外国語指導助手及び国際交流推進員の配置も行っている。

験モニターを募集し、町内の滞在期間中は、町の生涯学習活動である「生涯活躍かみしほろ塾」のスタッフとして参加できる仕組みは、地域住民との交流の場の形成という効果がある。これらのベースになるのは、1・5万人にも及ぶ寄付者のメーリングリストであり、寄付後のつながりがこうしたかたちで確保されている。そして、このような多彩な関係人口づくりの延長線上で移住者が増え続けている。上土幌町の人口は、14年末に4884人でボトムとなり、その後は増加して、19年7月には4979人まで回復している。

### おわりに ——都市農村共生社会へ——

本稿で見たように、「関係人口」という概念の登場は、都市部に住む者が地方部に関心を持ち、何らかの関与をする実態があることを明らかにした。これを、国土という大きな枠組みで考えれば、国民レベルでの都市と地方(農村)との接近を意味している。さまざまな局面で見られる社会の閉塞状況は、ともすれば人々の分断を生みだし、特に地理的な対立、つまり都市と農村の対立となりがちである。その点で、関係人口の存在は、そのような対立を超えて、両者が共生する社会を草の根的に創造する、ひとつの条件と考えられる。「都市なくして農村なし、農村なくして都市なし」という理念を実現する都市農村共生社会への入り口を関係人口に見ることができるといえる。

私達が関係人口を意識するもうひとつの理由がここにある。このような大きな視点からも、今後関係人口に注目していきたい。