「関係人口」の地域づくりにおける可能性

徳島大学　総合科学部　准教授　田口　太郎

はじめに

2018年1月、筆者も検討会の末席に加えさせていただいた総務省「これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会」の最終取りまとめ報告書[文1)]が公表され、その中で「関係人口」への言及があることから一定の話題を得ているが、同時に地域づくりの現場や研究者の中から既に批判の声も聞かれる。「関係人口」という用語はここ数年で急速に普及し始めた言葉であることから、未だその明確な定義が定まっておらず、都市部に暮らす人々の新しいライフスタイルや農山村との関わり方として、地域を大切にしようとするものとは違う目線で言われてしまっていることもその大きな要因である。とはいえ、農山村の集落ではその維持も大変な状況となりつつあり、これまでの地域づくりの枠組み自体も問い直していく必要に迫られていることも現実である。「関係人口」という用語にとらわれ過ぎず、「自治の担い手」や「自治のあり方」を問い直していく必要がある、という視点で私なりの「関係人口論」を論じてみたい。

1．不毛な移住者獲得競争と地域を取り巻く「担い手」の多様化

2005，6年を境に我が国は人口減少局面に突入し、国の号令の下で全国の自治体で「人口ビジョン」が策定され、数値目標も含めた移住者獲得に向けた競争がスタートした。一方で、若者の間でも2011年に発災した東日本大震災による価値観の転換もあり、都市から農村へと向かう「田園回帰」が加速している。用語「田園回帰」の提唱者である小田切徳美明治大学教授は「田園回帰とは、必ずしも、農山村移住という行動だけを指す狭い概念ではない。むしろ、農山村（漁村を含む）に対して、国民が多様な関心を深めていくプロセスを指している」としている[文2)]。しかし、まち・ひと・しごと創生本部の主導により全国で策定された「地方創生総合戦略」の中の「人口ビジョン」の策定は、多くの自治体による移住者の獲得を目指した競争を誘発し、都市部で開催される「移住フェア」は地域の見本市化してしまった。移住フェアでは地域の魅力を発信する事を目指して、更には他地域の中に埋もれないことが重視され、「なぜ移住者が必要か」という議論は殆ど聞かれない。実際に移住者を受け入れるには、周辺住民の理解が不可欠であるが、周辺住民の中で「なぜ移住者が必要か」が自覚されている地域は少ないように思える。

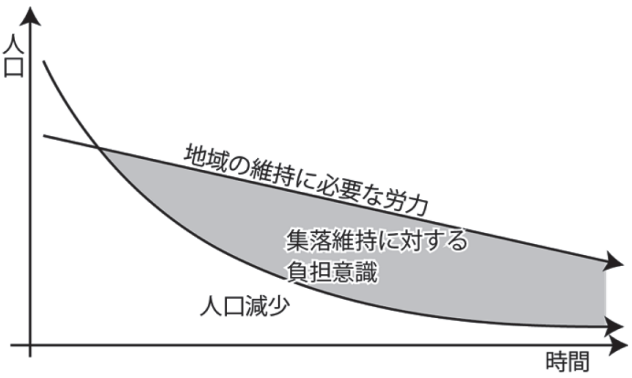

図１　地域における人口と負担意識の関係

図１は集落の衰退と負担意識の関係について私なりに整理したものである。過疎地域に限らず、地方に行くとよく聞くことは「昔は人が多かった」という話である。商店街では「昔は人と肩をぶつけながら歩いた」という話があり、田舎に行けば「昔は子どもも多く、山車の上で太鼓を叩けるのは憧れだった」という話をよく聞く。しかし、その大半の地域で現在の状況を聞くと、「シャッター通り商店街」であり、「少子化により、祭りの担い手が居ない」という話である。この変化と人口、地域の関係を見ていくと、これからの地域づくりを考える上で、何をする必要があるかが見えてくる。まず、人口は社会減による急速な人口減少から自然減を中心としたなだら

かな局面へと移行しているが、地域を維持していくために必要な労力、自治力は人口と同じように減っていくものではなく、田畑の広がりや居住世帯の分布、地域に根ざした行事ごとの数によって左右されるものである。かつては人口が必要な労力を十分に上回っていたことから、特段「地域づくり」を意識せずとも地域は問題なく維持され、活気を持っていた。結果的に地域の出事（でこと）には各世帯1名が出ればよく、お祭りの担い手も全員参加というよりも、様々なルールに基づく選抜となった。しかし、人口減少が進む中で、地域の維持に必要な担い手の数を人口が下回るようになると状況は一変する。地域住民の中で出事を仕切る「役」も含めて全て回さなくてはならず、それが「負担」となって住民にのしかかっている。若者はこのような負担を嫌い、さらに転出に拍車がかかっていった。

つまり、地域の問題は人口減少が直接的に響いているのではなく「地域の維持に必要な労力の不足」である。結局、様々な行事や地域での出事、役の負担感が地域住民に「地域の衰退」を実感させ、現実問題としての集落維持が困難であるという実感につながっている。更に地域に住まう担い手である若年世代の意識にも大きな変化が生まれている。かつてと違い、様々な情報がある中で、価値観の多様化は都市部のみならず農村部にも広がっている。若者は個人主義化し、地域への貢献を当然と考える者もいれば、負担と考える者もいる。結果として、地域に暮らす若手であっても必ずしも地域の担い手となることが期待できなくなってきている。かつては「コミュニティの希薄な都市部」に対して「コミュニティの濃密な農山漁村」と言われていたが、都市部ほどではないにせよ、若者のコミュニティ離れは農山村においても確実に進んでいる。一方で、もともとの出身者で近隣の都市部に転出しつつも、当然のように地域の行事に参加し、消防団の担い手ともなっている人も少なからずいる。理由は「入団当時は地域に住んでいたが、転出の際も退団できずに今に至る」ような部分もあるものの、地域への貢献認識があるからこそ通ってくるのである。これはなにも消防団にかぎらず、地域の祭りに出かけていけば、そこには多くの転出者があつまり、旧交を温めている風景も風物詩化しつつあることからもよく分かる。このように、現在の農山村集落の担い手は、「集落」の空間的な範疇を大きく超え、転出子の参入もあれば地元若手の不参加もあるなど、多様化している。（図２）ゆえに、人口減少や少子高齢化の進む地域では「地域の維持に必要な労力」と「地域の担い手の数」のギャップを埋め、それを持続させることが一つのゴールと言えるだろう。

こうした状況の中で募集されている「移住者」。地域は何を持って「移住者の獲得」を目指しているのだろうか。現在の地域がかかえる問題は「担い手の喪失」に起因するものであるため、移住者を受け入れるにあたっても「担い手」になるのかならないのかは、地域にとっては重大な関心事だ。特に、長きに亘り転出が続き、久しく新規の世帯を受け入れてこなかった地域にとって、移住者の受け入れは大きな転機となる可能性があると同時に大きな精神的負担でもある。しかし、実際に移住者を受け入れてみると、移住者それぞれにも地域での暮らしに対する認識がある。地域に古くから根付いているよう

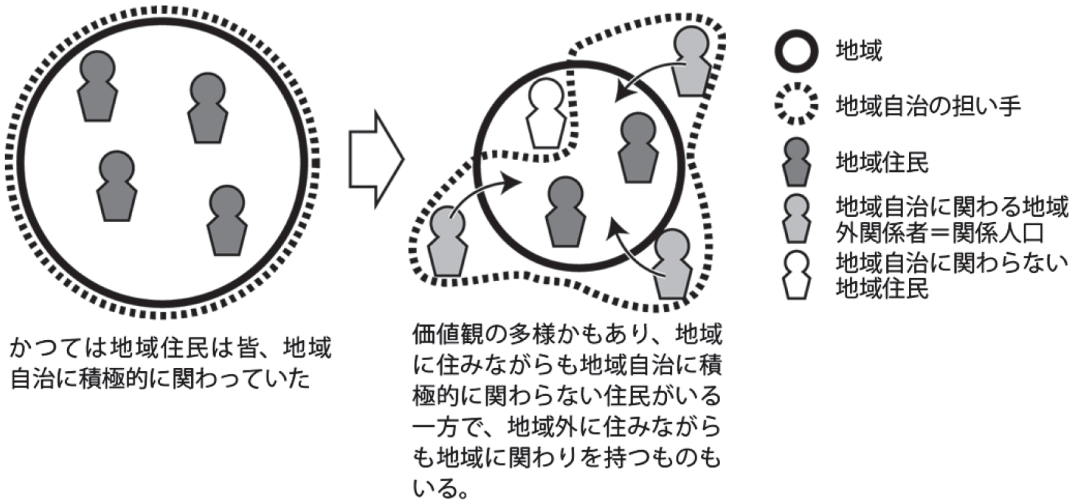

図２　地域における自治の担い手の変化

な慣習や地域住民との関係づくりを大切にしようとする移住者もいれば、スローライフやエコロジカルな暮らしをイメージし、濃密な地域社会へ溶け込むことには関心の低い移住者もいる。受け入れる地域の課題や想いと移住者の居住イメージが必ずしもあっていないのである。しかし、移住者や「関係人口」を惹きつける地域の魅力自体は地域で脈々と営まれてきた生活の結果であり、その生活の現在形が今日の地域コミュニティの有り様であると理解するならば、地域社会との関係に消極的であることは地域環境をいわばフリーライドしていると言っても過言ではない。つまり、移住者とはいえ、地域で生活するということは少なからず地域コミュニティでの責任の一端を担うことが求められるのである。

２.「関係人口」の概念整理

「関係人口」の定義は未だあいまいであるが、地域との関わりを持つ外部者、という点は確定している。そこで、この「関係人口」を大きく２軸、４つの視点からみることが出来るのではないだろうか。（図３）まず１つの軸は外部者の志向する「地域づくり」中身である。一方は地域の価値観の転換や価値創造の担い手としての外部者であり、地域づくりも都市へのアピールや都市住民への啓発的意味合いが大きい。他方は地域の自治を下支えする外部者である。地味ではあるが、地域に脈々と続く行事や風習、必要な取組などが絶えぬように続けていくことを志向するものである。もう１つの軸は都市と地域、どちらに主軸が置かれているか、という軸である。様々な情報を発信する際には主たるターゲットや主語が存在する。都市からの目線は都市での暮らしの改善を目指すものであり、地域の目線は地域での暮らしをいかに維持、改善していくか、ということを考えるものである。昨今、各種メディアで特集されるなど注目を浴びているのはどちらかと言うと都市側目線による価値創造の概念であり、筆者が重視しつつも目立たない存在となっているのが地域側に置かれた視点である。

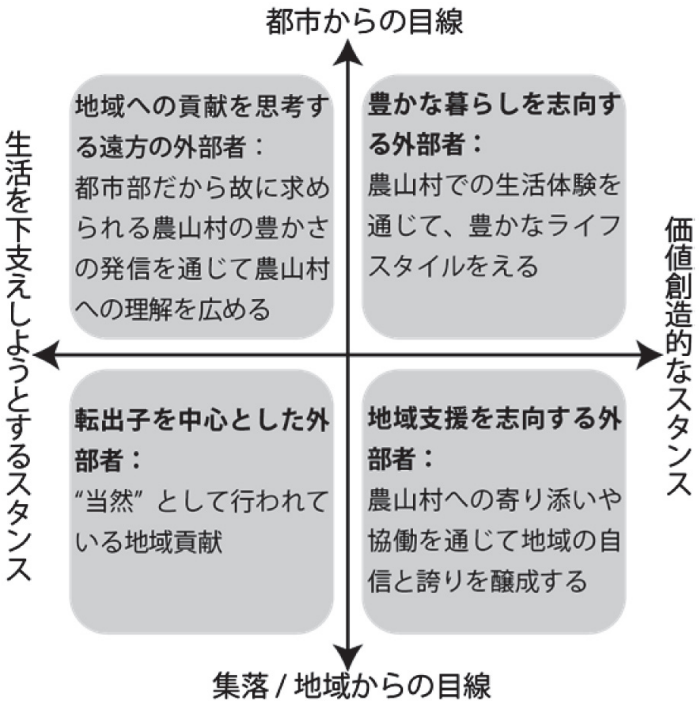

図３　４つの「関係人口」

ここでは、２軸の先にある４つの志向性について紹介したい。

(1) 価値観の転換や価値創造の担い手としての「関係人口」

農山村の集落に出かけていくと、もちろん元気な地域もある一方で、地域の将来の話になると急に悲観的になるケースが多々ある。俗に「諦め感」と呼ばれる現象である。地域に暮らす人々が地域の持続や明るい未来に向けた取り組みを諦め、地域に対して悲観的な発言が繰り返されるようになると、地域の中で新しい可能性を生み出そうという気力すらも失われていく。戦後から始まった人口減少の中で多くの地域は何も手を打ってこなかったわけではない。地域の利便性向上こそが地域の発展と考え、様々な環境整備をすすめてきた。しかし、インフラをはじめとした環境整備は農山村から都市への人口流出を加速させ、地域は更に衰退が進んだ。かつては進学や就職など自己実現を目的とした離村が中心であったが、いつしか病院の不足などの生活インフラの脆弱化から、「地域での生活に対する不安」が広がり、望まずして転出を余儀なくされているのが現状である。こうした状況下では、地域の将来ビジョンの検討など前向きな議論は起こりにくく、まずは地域自身が誇りを取り戻すところからスタートする必要がある。これは稲垣文彦氏がいうところの「足し算の支援」[文3)]である。「足し算の支援」とは、地域における新しい価値観を創り出しながら創発的な地域づくりを展開する前の段階に位置づけられ、「住民の不安や悩みに寄り添う」事が重要である、とされている。つまり、これまでの様々な取り組みにも関わらず、止まらぬ人口減少によってすっかり自信を失った地域に寄り添い、共に考え、行動しながら地域の自信と誇りを

醸成していくプロセスである。このプロセスの中ではどうしても外部主体の存在が求められる。

ここで外部者は地域の価値を地域の外からの視点で評価することにより、地域に価値の自覚を促すことにもなるし、また外部者自身が触媒となってさらなる外部者と地域との新しい連携が生み出されることもある。地域と外部との連携により、これまで上手に発信、価値化されて来なかった地域資源はこれまでとは違った価値を持ち、外部に発信されていく。地域はこうした外部者との連携の中で、地域の新しい可能性を見出していくのである。

(2) 地域の自治を下支えする「関係人口」

前述のものとはまったく違う外部者の存在を地域から見ることが出来る。転出子や孫をはじめとした、地域の関係者たちだ。彼らは地域で生まれ育ったり、両親が未だ地域に居住していたりするなかで、自身の就職や結婚を機に地域を離れている。しかし、自らが育った場所や実家への貢献は当然のこととして位置づけ、お祭りや出事、消防の担い手として活躍している。また、高齢化が進む両親にかわり農作業や買い物、病院の送迎までをも担っているケースが過疎地域を見ているとよく見かけるのである。彼らは自らを「関係人口」と呼ぶこともなければ、注目を浴びようと何かを発信している訳でもない。しかし、地域のライフラインを確実に支えているのである。今後、過疎地域の全ての集落が存続することが現実的ではないとした時、消滅していく集落の最後の「看取り」はどのような姿になるのか。地域の終末を考えると、そこに転出子などの通い農業者による地域の見守りが重要なのではないかと筆者は考えている。

筆者は香川県のとある山間地域の集落で「転出子懇談会」を開きながら、転出子による地域サポートの可能性について検討を課させているが、転出子にとっての地域支援は「支援」という自覚すらなく、家族として、地域で育った者として「あたりまえ」と捉えている。また、高齢化が進み運転が困難となった高齢者が多く住むこれらの集落では、転出しても実質的な自治の担い手として機能しており、災害対応からお祭りに至るまで、地域の根幹を支えている。

また、様々な事情から地域に暮らすことができなくても、地域の外から地域へのサポートをすることも可能である。たとえば、徳島県佐那河内村出身の井寺善香さんは東京・小金井市で徳島の産品を販売する「てのひらストア」を開設している。東京と徳島では遠く離れており、簡単に行き来することは難しいが、東京に居ながらにして徳島県に対して出来ることを模索した結果としての特産品販売である。これも地域の情報発信としては有用である。佐那河内村は井寺さんに「ふるさと住民票」を交付、地域づくり村民活動補助金の申請権を付与している。

(3) 都市からの目線

「関係人口」が注目を浴びている理由の一つに「移住しなくたって良い」というものがある。東日本大震災を契機として東京などの都市部に暮らす若者たちの間にパラダイムシフトが起きている。というのも、都市部で高収入を得ながらも、ストレスに耐える暮らしへの問題意識から、「ローカル」や「ソーシャル」といった、都市には少なかったつながりを求めて田舎を志向する動きである。若者向けの雑誌では「これからは田舎がかっこいい」など若者のフロンティアとして田舎が位置づけられている[文4)]。しかし、実際に移住するとなるとなかなか大事（おおごと）である。多くの若者は農山村での暮らしに関心を持ちつつも、実際には雇用先がないことなどから実際の

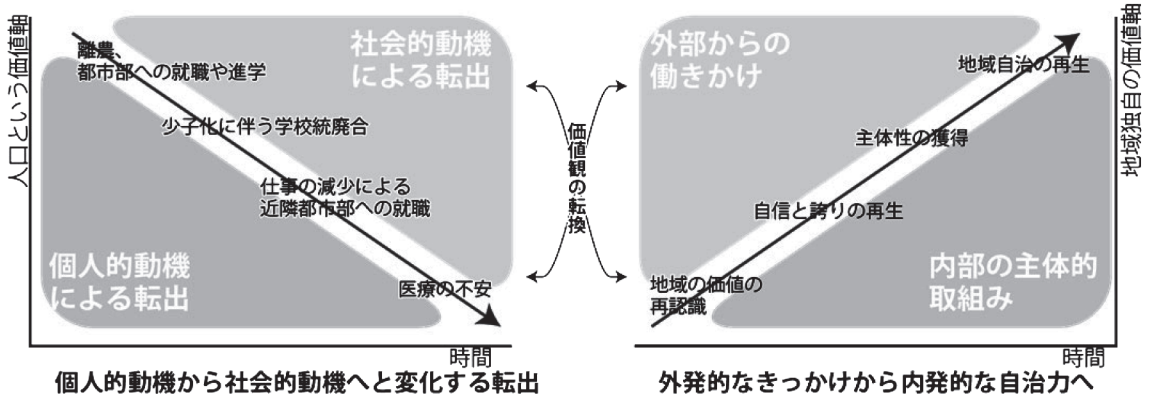

図４　地域の衰退と再生の流れ

移住はハードルが高い。そこで、移住するまではしなくても、時々通いながら田舎の良さを満喫するライフスタイルが注目されるようになる。二拠点居住とも言われたりしている。閉塞感をかかえる若者世代への強烈なメッセージとしての意味合いが強いこともあり、「田園回帰」を加速させる可能性があるが、筆者としては地域側の理解がついていっていない状況下での過度な促進は地域との齟齬を生み出す懸念を抱いている。

⑷ 地域からの目線

一方で、地域側から積極的に「関係人口」の様な存在を位置づけるケースもある。例えば、2004年に中越地震が発災した新潟県中越地域では、災害により大幅な人口減少が進んだ。一方で、継続的に地域に通い続ける震災ボランティアとの交流を通じて、前向きに活動を始める地域も多く出現した。こうしたボランティアの動きは集落復興を促進する上で有効である、という社会的評価から東日本大震災の被災地でも総務省事業としての「復興支援員」が設置されているに至っている。一方で、地域はこうしたボランティアとの交流の中で、地域の価値を再認識し、主体的な地域活動を住民主導で進めるに至っている。ボランティアは「ボランティアさん」ではなく、固有名詞で呼ばれるようになり、「准区民」として集落のメンバーに位置づけよう、という動きも出てきている。また、昨今話題の「地域おこし協力隊」などの人材も任期を終えた後、地域に定住できないケースも多くある。しかし、任期中に培った地域との信頼関係はそのまま継続し、地域外に居住しつつも地域との絆が維持されていることも多々ある。このように地域側から認定されるような外部者は地域との良好な関係を築いていることもあり、直接的な関係が途絶えたとしても地域との関わりは続くのである。

この２軸４つの志向性により、４つのタイプの「関係人口」を理解することが出来る。また、地域の状況に応じて、どのようなタイプの関係人口との関わりが地域にとって有用であるかを判断する必要があるだろう。

３．地域自治の再定義：地域による自覚的「関係人口」の自治への算入

このように地域への様々な役割や可能性が見いだせる「関係人口」であるが、こうした外部の力をいかに地域にあった使い方ができるか、が地域には問われている。つまり、地域が主体的に地域の目指す方向性を考えた上で、そのプロセスの中で必要に応じて、柔軟に外部者の力を取り入れ、活用することが出来るか。これまで、都市部を中心に言われてきた「関係人口」を地域の側から位置づけ、戦略的に活用していくことが求められている。

これまで、地域の自治の担い手は地域の住まい手に限られてきたが、これからは各種の「関係人口」を地域側が自覚的に位置づけ、多様な担い手による地域自治の姿を描いていく必要がある。そこで活躍する「関係人口」は単純に田舎での暮らしを自己実現の手段として位置づけるだけの外部者ではなく、地域に思いを寄せるような「意志ある協力者」であろう。こうした地域に有用な様々な外部者との連携を包含するような自治の姿が求められている。つまり、これまでの住民を主たるアクターとして位置づけてきた自治の姿から、「意志ある協力者」を含めた多様な担い手による新しい自治の枠組みへと変革が求められている、ということである。そしてこれを実現するためには、まずは現状の自治の枠組みである住民をベースとした住民自治組織が多様な担い手の可能性を自覚し、地域の意思を明確に持った上での自律的な地域づくりを展開していくことが重要である。かつて「交流人口」が現在の「関係人口」と同様の用語として登場したが、いつしか当時差別化されていた「観光入り込み客数」と同義化してしまい、ひいてはオリンピック招致の際の「おもてなし」の流行もあり、外部へのサービス

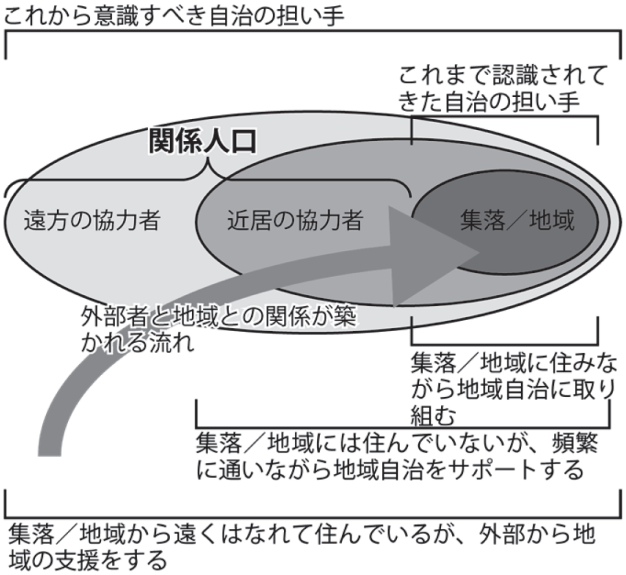

図５　地域自治の多様な担い手

が重視され、「外から来て頂く地域」となってしまった。結果として地域には「交流疲れ」に代表されるような、地域の疲弊も散見されてしまった。

4．地域がもつ「磁力」を強め、「磁場」を広めることで、地域の可能性を切り開く

一方で、「関係人口」が注目され始めると、容易に予想できるのが「関係人口獲得競争」である。構想日本による「ふるさと住民票」への注目が集まっている状況を踏まえると「ふるさと住民票の数」が次なる指標となってしまう懸念がある。一方で、外部から地域を支えている「関係人口」は先も述べたとおり、単なる「関係者」ではなく「意志ある協力者」である。その故に、重要なのは地域に貢献したいと思うような、あるいは地域に貢献することが当然と認識されるような「意志」をどのように創り出すか、ではないだろうか。それは単純なサービスの問題ではなく、地域がもつ本来的な魅力と考えることが出来るだろう。地域の魅力があれば、たとえそれぞれの事情で転出したとしても、外部者としての関係が継続することは多々あり得るし、さらには通過していく様々な「予備軍」を巻き込んでいく可能性すらある。筆者はこれを「地域が持つ磁力」ととらえている。

こうした磁力のような魅力を持つ地域であるかどうか。それには地域としてのスタンスが影響するだろう。地域には古くからの慣習があり、そこで暮らす上では慣習のみならず、濃密な集落社会への参加も必要である。ただ一方で、濃密すぎるがゆえに地元の若者を遠ざけてきた側面も否定できない。これからの集落を考える際に、全ての出身者や居住者が永遠に「定住」し続けることは難しいだろう。我々日本人のライフスタイル自体も流動的になっており、一箇所に定住するようなライフストーリーは描きにくくなっている。ならば、地域自身が魅力を持ち、そこに惹きつけられる様々なアクターが入れ替わり立ち替わり地域に関わり、そして将来的に居住せずともそれなりの関わりを持てるような集落自治の有り様が求められるだろう。

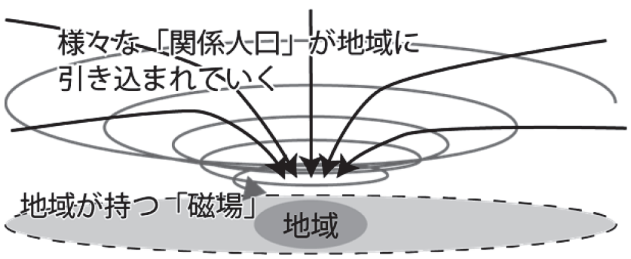

図6　地域がもつ「磁場」と惹きつけられる「関係人口」

私も参加させていただいた日本建築学会農村計画委員会の中に置かれた集落居住小委員会では、こうした問題意識をもとに「住み継がれる集落をつくる」[文5)]という書籍を取りまとめている。地域との関わりは「居住」にとどまらず、様々でありそれらの動きを惹きつける地域が「住み継がれていく」ことになるだろう。

5．用語に惑わされない地域の主体性と自律性

今後、用語「関係人口」は急速に普及し、様々なPR戦略とともに消費されていくと考えられる。重要なのは「関係人口」という用語ではなく、地域を核としつつも地域内外の「意志ある協力者」を包摂するような集落自治の再定義である。そのためには、地域自身が自らの状況に立脚した方向性を自覚的に持つことが求められており、こうした「地域の意志」が更なる協力者を得るキッカケとなっていくことだろう。様々な外部からの風に振り回されないような主体性と自律性が求められている。

【参考文献】
田口太郎、「農村学教室　『関係人口』の捉え方」、日本農業新聞、2017.10.1
文1）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」、2018.1
文2）小田切徳美、「農山村は消滅しない」、岩波新書、2014.12
文3）稲垣文彦他、「震災復興が語る農山村再生」、コモンズ、2014.10
文4）指出一正、「ぼくらは地方で幸せを見つける」、ポプラ社、2016.12
文5）山崎義人、佐久間安冨編、「住み継がれる集落をつくる」、学芸出版社、2017.8

Profile　田口　太郎（たぐち　たろう）

1976年生。神奈川県茅ヶ崎市出身。1999年早稲田大学理工学部建築学科卒業、2001年同大学院理工学研究科修了。2002年小田原市政策総合研究所特定研究員、2004年早稲田大学建築学科助手、2006年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）。専門は都市計画、まちづくり。著書は、「まちづくりオーラル・ヒストリー」（水曜社）、「中越地震から3800日」（ぎょうせい）、「住み継がれる集落をつくる」（学芸出版社）など。