

# コロナ禍に出来る地域づくり

## － 関係人口との連携も見据えた

### 小さなコミュニケーション－



徳島大学大学院 社会産業理工学研究部

准教授 田口 太郎

#### [要旨]

新型コロナウイルス感染症の広まりにより、地域の様々な取組みがストップした。しかし、地域の高齢化はストップしてくれない。故にコロナ禍中であっても、何らかの取組みをしていく必要がある。コロナ禍によるオンラインの普及は多様な人材と直接会わなくてもコミュニケーションを取ることを可能にし、多様な人材が地域に出入りするようになってきているが、重要なのは地域側と外部の多様な人材が信頼関係を構築できるかである。オンライン化や慣習の見直しは合目的を明確にするものであるが、様々な慣習がもっていた親睦機能を忘れてはならない。親睦機能によって多様な人材間の信頼関係が醸成される。多様な人材を地域の良好な関係を築くためには「小さなコミュニケーション」を育むことで信頼のネットワークを築き、これまで住民によって担ってきた自治をネットワーク型自治へと改変していくことは必要である。

#### 1. はじめに

「コロナが明けたら会いましょう」と挨拶代わりにするものの、それが一体どれほど先になるのか、予想もつかない。しかし、コロナ禍は災いをもたらすばかりでなく、オンラインへのシフトによって地域には光明も見せてくれたのではないだろうか。「東京都の転出超過」というニュースは単純に都市から農山漁村への人口移動と捉えるのは早計であるが、人々の大都市離れが始まりつつある一つの現象と捉えることはできるだろう。もちろん、東京の人々の移動先は東京郊外が大半であり、それが都市離れをどの程度意味するかという現時点では判断が難しい面もある。しかし、仕事上の理由で大都市に縛られていた人々が、ライフスタイルも含めた暮らし方に目を向け始めたことは、暮らし方にこそその価値がある地域への眼差しが今まで以上に増す大きな機会となるだろう。とはいえ、こうした社会の流れを上手に掴むか、あるいは見逃してしまうのかは地域次第な側

面もある。こうした転機に対して、地域は何を考える必要があるのかについて論じたい。

#### 2. コロナ禍が地域にもたらしたものと

##### 2022年問題

##### 2-1. 地域慣習の休止／中止

コロナ禍により、日本中のあらゆるイベントが中止や規模縮小を余儀なくされた。地方においては地域の晴れ舞台ともいえる秋祭りの大半が大幅な規模縮小となったのではないだろうか。秋祭りはいわゆる祭事であるが、祭りの際には住民のみならず、地域から外に転出していった子弟も多く集まり、さながら地域の同窓会のような場が創られる。更に太鼓や笛、獅子舞などの練習によって本番前から地域には多くの人が入りし、親睦が図られてきた。ここで様々な風習が継承されてきたことは言うまでもない。

祭事以外にも地域の寄り合いやイベント、まちづくりのワークショップなども大半が規模縮小さ

れた。地域の寄り合いは各世帯が参集し、地域の情報共有基盤として機能してきた側面も大きい。こうした地域の出事/協働の場は、その負担感から地域の負の側面として言われる面も少なからずある。しかし、このようなルーティンの場は地域の親睦機能として重要な役割を担ってきた。地域コミュニティの活力を測る指標がなかなかないが、地域のコミュニケーションが活発であるかどうかは大きな意味を持つだろう。そして、その関係性の根幹に位置付けられるのが地域の定期的な顔合わせの場である寄り合いだろう。集まることの意味は「主題」の脇にある挨拶や他愛もない会話である。筆者はこれを「小さなコミュニケーション」と呼んでいる。この小さなコミュニケーションによってお互いの状況をなんとなく把握し合う。「おすそ分け」という言葉に代表されるように、協力すること自体が目的化するのではなく、自らの身の丈の中で小さなサポートをし合う文化こそ、我が国における近隣づきあいの基盤となっていることだろう。そして、こうした小さなサポートのための基盤づくりが集落ごとに行われてきた寄り合いの大きな役割だっただろう。今日では毎月寄り合いが開かれるような地域はだいぶ減り、回覧板に置き換わっているケースも多いだろう。しかし、直接顔を合わせるコミュニケーションと、回覧板によって情報だけが通り過ぎていく情報共有では大きくその意味は異なってくる。

## 2-2.DXは移行、休止/中止ではない

コロナ禍は「会う」ことを前提としてきた我が国の社会構造にも大きな影響を及ぼしている。DXに代表されるようなデジタルへの移行も大きな変化の一つで、その代表とも言えるのが捺印廃止の動きではないだろうか。しかし、ビジネスや行政上の慣習の廃止は正確には「廃止」ではなく「移行」である。これまで、疑問を持ちつつもなんとなく続けてきたことをより効率的に、合目的な方法に移行しようとするものである。地域の

慣習も「悪しき風習」「不要な慣習」と思われがちであるが、それは目的が議事にあると思われているからである。寄り合いもかつては地域の方針を決めるなどしてきたが、戦後の行政の拡大に伴い、その役割の多くを行政に受け渡し、現在は行政からの伝達事項などが主たる内容となっている。故に合目的を考えると休止/中止は妥当であるが、助け合いをベースとして成立している地域コミュニティにおいては寄り合いが持つ親睦機能は基盤として欠かすことのできない機能である。こうした機能は主たる機能ではなく付加的機能としてあったものの、コロナ禍の中で主たる機能の見直しに押し流されるように消えてしまえば、地域コミュニティの崩壊にもつながりかねないのである。

主たる機能であれ、付加的機能であれ、重要な機能は休止/中止ではなく、DXのように移行する必要があるが、地域コミュニティを始めたとした地縁社会はデジタルネイティブを前提としたビジネスのように簡単には移行できない。ならばコロナ禍に対応できる親睦のあり方を模索する必要があるだろう。

## 2-3.2022年問題

### 一団塊世代の75歳超えが意味するもの一

コロナ禍により様々な地域行事や地域づくりの検討が休止してしまっているが、時間の流れは止まってくれない。来年には2022年を迎えるが、筆者は「2022年問題」として、地域にとって大きな節目になると考えている。というのも、未だに地域社会の人口ピラミッドを作ると、いわゆる「団塊の世代」が最大勢力となる。そして、彼らの頑張りがこれまでの地域を支えてきた。しかし2022年、団塊の世代の中心である昭和22年生まれの方々が75歳を超え、後期高齢者となっていく。これまで「高齢化率」というと65歳以上の人の割合を指し、高齢化率に注目した指標と実際の地域の雰囲気にはギャップがあったこともあり、高齢化率に対して冷静に見る必要があった。というの

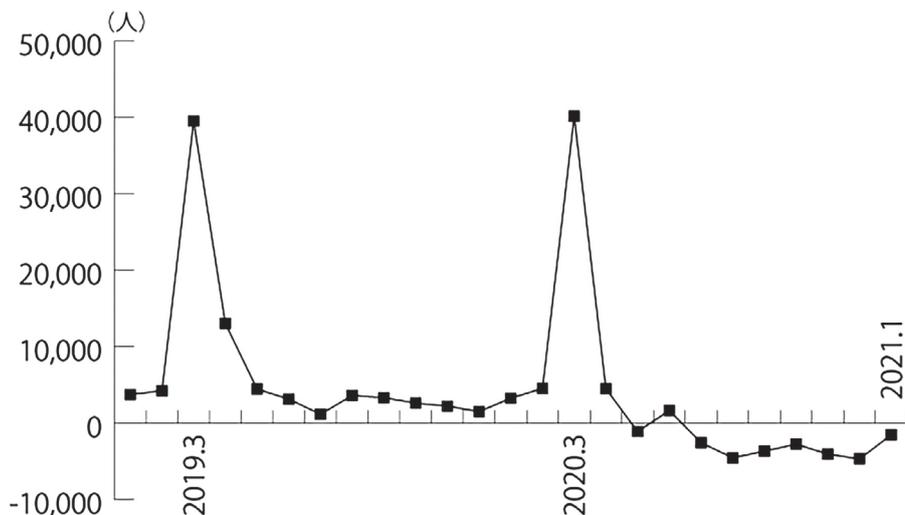


図1 東京都の転出超過

も、現在の65歳はかつての65歳と比較してもかなり元気であり、地域社会では「若手」として扱われることも多い。故に「高齢者」となってもまだまだ地域の中核的な役割を担っていた。しかし、いよいよ75歳を超え、後期高齢者となっていくと気力・体力も大きく減退し始める。当然これは個人差のあることではあるが、地域の機運としても大きく変化していくことだろう。故に、2022年までの団塊世代がまだまだ現役として機能してきた10年と、これから始まる団塊世代が引退した2022年以降の10年では地域の機運は大きく異なっていく。この大事な節目にコロナ禍に遭ってしまっているのが地域の厳しい状況である。コロナ禍が落ち着いた暁にはいち早く、体力が衰えている地域を前提とした地域づくりのあり方を早急に検討する必要があるだろう。

### 3. コロナ禍対策が地域にもたらす

#### 新しい可能性と課題

##### 3-1. 立地からの開放

コロナ禍によるオンライン化の急速な普及はデジタル世代にとっては大きな意味を持っている。立地からの開放である。コロナ禍により一気に普及したテレワークの実践は、仕事と都市居住の強いつながりを破壊した。これまで一極集中の是正

が叫ばれつつも進み続けてきた東京への転入超過は2020年5月に転出超過となり、そのトレンドは2021年初頭の時点では未だ変わっていない(図1)。さらに内閣府調査<sup>文1)</sup>によるとテレワーク経験者の地方志向は未経験者よりも大幅に高くなるなど、地方で課題とされてきた仕事の確保がテレワークによって可能となれば、地方に都市部の人々を呼び込む可能性は大きく広がったと言えるだろう。

他方、子どもたちについてもオンライン学習が普及することにより、僻地の小規模校を中心部の学校とオンラインでつなぎ合同の授業を実施しようという取り組みや、地方で不足しがちな専門教科の教員確保もオンラインによって教職課程の学生がサポートすることで課題を克服しようという取り組みもスタートしている(長野県伊那市)。徳島県ではテレワークをする親に付き添った子どもがテレワーク先の学校に通う際に本属校と就学情報を共有する「デュアルスクール」の取り組みも行われており、多様な学習の可能性がテレワークの推進によって実現しているとも言える。こうした遠隔授業の普及は教育の場に多様な地域、多様なライフスタイルの理解という面で大きな効果があると期待できる。

立地から開放されることで、人々の居住地選択

の動機は「職場からの距離」から「自らの価値観にも基づいたライフスタイルの実現できる場」へとシフトが進んでいくことだろう。これまでも産業構造と人口分布は大きな関係を持ってきたが、情報通信を基盤とし、物流システムの発達したコロナ禍以降の世界ではまた新たな人口分布の可能性が出てきている。

### 3-2. 人の流入可能性

先日、パソナグループが1,000人を超える社員を東京から淡路島へと移動させる動きが発表され、更に移動した社員のライフスタイルが大きく改善したというニュースも多数流れている。人口減少が大きな課題として位置付けられている地方にとっては大きなニュースであり、このような巨大な人口流入に対して、地域がどのような受け止め方をするのかは大いに注目される。このような大きな人口移動の他にもテレワークの延長に移住を見据えている都市住民の意識変化も先の内閣府調査により明らかとなっている。

### 3-3. 多様な人が関わる転機

コロナ禍以前からの動きではあるが、かつてと比較して人の転出入は活発化しており、地域には多様な人々が入り出すようになった。また、これまでは対面によるコミュニケーションが唯一の方法のような存在であったが、オンラインコミュニケーションの普及によって多様な人々と継続的にコミュニケーションを図ることも可能になった。一方で、地域に住む居住者は少子・高齢化が進み、地域の自治活動の存続が危機に立たされている。この一見矛盾にも似たような状況が発生しているのは、地域に出入りするような多様な人々を地域が適切に扱いきれていないことも一因と言えるだろう。

### 3-4. 流入人口が地域課題を解決するのか

地域への人口流入が起ることで地域課題は解決するのだろうか。「人口減少」が課題である以

上は「人口流入」によってその課題は解決できるかもしれないが、本当に「人口減少」が地域の課題なのだろうか。大規模な人口移動であれ、テレワークの延長としての人口移動であれ、移動する動機は“都市部におけるライフスタイルへの疑問”や“地域での暮らしへの興味関心”と言えるだろう。あくまで都市部の事情だ。地域の課題解決を目指すことを前提としたものではない。故に、人口の流入が即地域課題解決か、というところではないことを自覚する必要がある。もちろん、即地域課題解決でないだけであって、地域の取り組みや移住者の価値観によっては大いに地域課題解決に貢献する活動が生まれてくることを否定するわけではない。ただ、「人口」に人々の指標意識が依存しすぎてしまっているのではないだろうか。道路交通網が発達し、人の移動自由度が増した今日、「特定自治体に居住する人の数」である人口にどれほどの意味があるかを考え直す必要がある。地域の中でも価値観は多様化しており、地域コミュニティに対して積極的でない層を否定することもできない。一方で、「地域課題」とされることは農業の担い手や集落自治の担い手など、コミュニティへの接続が前提となっている。つまり、価値観の多様化した今日においては「人の流入」が「コミュニティへの人の流入」を意味するものではない、ということだ。地域側としては流入してくる人々とどのような関係性を構築するか、ということがこの人口移動の流れを捉える上で重要だろう。

コロナ禍で普及したオンラインを駆使して多様な人々との関わりを創り、多様な人々の力を地域が的確に活用することができれば、地域の持続性に向けた道筋も見えてくるのではないだろうか。

## 4. 多様化する「地域の担い手」

### 4-1. 「人口」の意味の再考

先にも述べたとおり、地域課題といえば「人口」が第一に挙げられることが多い。しかし、「人口」の定義について、考え直す必要があると筆者は考

えている。というのも「人口」は広辞苑によると「一定地域に居住する人の総数」と定義されている。しかし、モータリゼーションもあり「一定地域」に留まったライフスタイルから複数の自治体を日常的に行き来するライフスタイルにシフトしつつある。たとえば、地方の都市近郊の農村であれば、住まいは農村だが職場は都市部というケースも多い。また買い物は都市部のスーパーに出かけるということも多いだろう。このように我々のライフスタイルは「一定地域」とどまることなく、複数の自治体をまたいだものとなっている。しかし、「人口」だけは「一定地域」という自治体の範域に縛られてしまっている。

人口対策は国レベルから市町村レベルに至るまであらゆる行政で取組まれているが、それぞれの施策を見ると「人口」に期待されるものが異なっている。具体的には1.地域産業の視点、2.住民自治の視点、3.自治体経営の視点、である。

#### ○地域産業の視点

我が国の地方創生は「ローカル・アベノミクス」という造語からもわかるように経済的側面が強い。地方における経済的衰退の一因とされているのが地方中小企業の担い手不足である。地方における事業所の廃止は倒産よりも後継者不足による廃業が多く、また地方中小企業の多くが採用活動に苦労している。これに対して、事業継承により都市部の人材をマッチングしようというものや、入管法改正による外国人労働者の受入れ、などの施策が取られているが、こうした人材確保は企業労働力としての人材である。また、産業創出を目的とした起業家の募集などもこれに該当するだろう。つまり仕事をしたい人材の確保である。

#### ○住民自治の視点

住民自治の観点では人口減少による地域の担い手不足による集落維持の課題が大きい。施策としては地域おこし協力隊や移住施策などが挙げられるだろう。こうした施策における人口は地域行事

や出事など、地域における役割を期待されている。施策としては移住施策や地域おこし協力隊が位置付けられるだろう。

#### ○自治体経営の視点

コロナ禍による緊急事態宣言下で、東京がいち早く協力金を支出できたのは東京都の税収が潤沢に有り、都道府県レベルでは唯一の不交付団体であるため、というニュースにもあったように、我が国の自治体財政はどこも厳しい状況に置かれる中でも東京の財政状況は健全を維持している。都道府県にとどまらず地方の多くの市町村はその財源を地方交付税に依存しており、地方交付税の算定基準に人口要件が大きく影響している。つまり、地方自治体にとって人口の確保は地方交付税の確保につながるもので、自治体経営の視点からは重要である。しかし、これは税の再分配がアンバランスになっていることに起因するもので、予算改革を行う必要性が高い事案である。

以上のように、「人口」に期待する役割は視点とともに異なっており、課題とその解決の際に求められる「人口の質」も異なってくる。しかし、未だ多くの地域では闇雲に人口を追い求める状況が続いており、少ないパイの奪い合いとなっている。移住による人口獲得が難しくなって関係人口にシフトする傾向も見受けられるが、今後2022年を越えて現在以上に地域の体力が低下していく中で、いかに的確な課題認識を持てるか、さらにその課題認識に基づいた的確な外部人材の獲得ができていくか、が地域の将来を左右することだろう。

#### 4-2. 担い手ベースで考える

地域づくりの視点から言えば、地域の課題は担い手の減少である。ここで求められる人口は地域の担い手である。つまり、地域の居住者が増えたとしても担い手となりコミュニティの一員として機能しなければあまり大きな意味を持たない。流

入人口に限らず、既存住民の中にもコミュニティに対して消極的な人も増えてきていることから、単純に居住者数を増やせば獲得できるものでもない。また、コミュニティに対して積極的な人材が流入しても受け入れる地域側との信頼関係が醸成されなければそれも機能しない。では関係はどのように構築されるのか、という点まずは相互がコミュニケーションに対して前向きであることが必要であり、その上での対話や交流機会である。交流といっても、いわゆる交流会でなくても、日常的な会話や地域の共同作業などで、共に汗を流す中で育まれる信頼関係もある。しかし、このような交流や協働の場を経ずして信頼関係を育むことは難しいだろう。つまり、コロナ禍を契機に都市部から人が流入したとして、こうした人材と地域が積極的に交流・協働することで、少しずつ関係性が構築されていく。このプロセスを経て担い手の獲得が進めば、地域の自治力が高まり必然的に持続可能性も高まっていくことだろう。つまり、地域において課題は人口減少というよりも、「コミュニティの力」「課題解決力」の衰退であり、筆者はそれを「自治力の衰退」と呼んでいる。

#### 4-3. 地域の自治力を規定する企画機能と実行機能

地域の自治力はどのように規定されているのか。筆者は地域の自治力を規定するものとして1.企画機能と2.実行機能が重要だと捉えている<sup>文2)</sup>。かつてはこの2つの機能は地域の中で十分に確保ができていた。しかし人口流出や財政悪化は地域の企画機能を低下させている。昨今、関係人口の議論のなかでも「外部人材により地域課題解決のアイデアを」という取組みが多数見受けられるが、様々なアイデアが提示されつつも実際に実行に移されるものは少ない。これは提案自体に問題があったり、非現実的であるというよりも、実行する地域と企画する地域外との関係性が十分に育まれていない中で一方的に企画が提示されるからであろう。個人的な関係に置き換えてみればわかりやすいが、見ず知らずの人に提案され

ると、信頼する仲間に提案されるのとでは、受け止める側の認識は大きく異なってくる。つまり、「関係人口」の企画機能を十分に生かすためには、地域と関係人口の間の信頼を育むことから始める必要があり、それを育むのは先述したような交流・協働の積み重ねが必要となる。また、こうした丁寧な関係づくりを経たつながりは強固なものとなり、さらなる関係性の連鎖のハブとしても機能していく。

コロナ禍での企業の地方移転やテレワーク、ワーケーションが広く知られるようになり、各所がこうした動きの受け皿となるべく様々なサービスを展開し始めているが、地域の活力を創り出し、持続性を確保する上ではマスとしての人口というよりも、小さくとも着実な個人と地域との関係性を紡いでいくことが必要であろう。「関係人口」は地域と外部のあらゆる関係性を包含した概念ではあるが、関わる側の多様性も十分に理解した上で、それを的確に利活用する地域側のスタンスも求められるのである。

#### 5. 変化する地域と関係人口の関係

都市住民の地域に対する眼差しは様々な価値観に基づくものであり多様であることは、本誌2017年No. 2<sup>文3)</sup>の拙稿に記した(図2)。また、

	生活を下支えしようとするスタンス	価値創造的なスタンス
都市からの目線	地域への貢献を思考する遠方の外部者： 都市部だから故に求められる農山村の豊かさの発信を通じて農山村への理解を広める	豊かな暮らしを志向する外部者： 農山村での生活体験を通じて、豊かなライフスタイルをえる
地域からの目線	転出子を中心とした外部者： “当然”として行われている地域貢献	地域支援を志向する外部者： 農山村への寄り添いや協働を通じて地域の自信と誇りを醸成する

※文2掲載の図を改変

図2 4つの関係人口

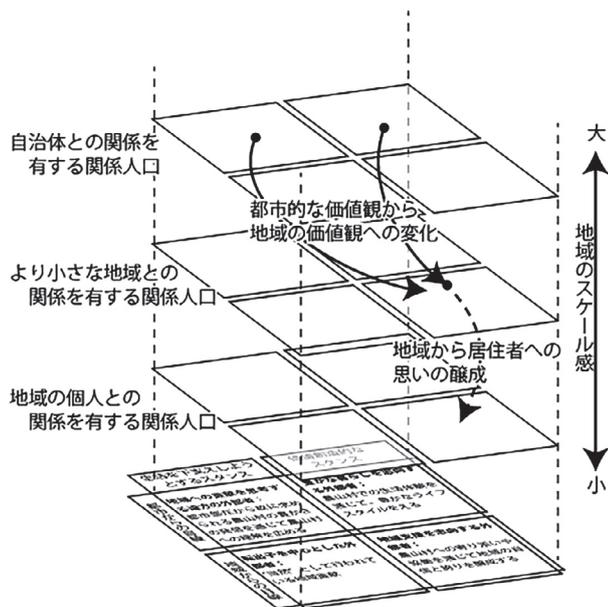


図3 関係人口の階層性と関係の動き

その眼差しも関係性とともに変化する、という議論<sup>文4)</sup>もある。関係とは、基本的には対をなす概念であるため、たとえば自治体にとっての関係人口が自治体の住民一人ひとりや、自治体内の一集落の関係人口になるか、というとそうではない。故に各自治体で取り組まれている関係人口施策は自治体にとっての関係人口をリストアップすることはできたとしても、自治体内の各地域との橋渡しをした上で、各地域と関係人口の信頼関係構築ができなければ、その持続は難しい。それぞれのスケールに応じた関係人口がおり、その関係人口自体も関係づくりのプロセスの中で価値観や関係先が変化していくのである。重要なことは、行政単位の関係人口をいかに地域に落としていけるか、ということであり、都市的な視点であった関係人口の価値観を地域側に寄せていけるか、が重要だろう。(図3)

## 6. 関係人口と地域はどう付き合うか

### 6-1. 地域を主語に自治を再定義

地方創生もさることながら関係人口も「何のためか?」といえは地域のためである。主語が地域であることを大前提とする必要があり、関係人口

と地域をつなぐ触媒として「地域課題」が挙げられる<sup>文5)</sup>が、その地域課題も単純に「人口減少」としてしまわずに、地域の生活レベルから、具体的に人口減少によって何が課題となっているのか、について分析し、さらに住民間で共有するところから始めていく必要があるだろう。そのためには単純な行政統計の提示ではなく、統計上の数字が実際の生活の中にどのような影響を及ぼすのか、そしてそこに外部の関係人口が協力することによってどのような可能性が育まれるのか、地域の中で共通認識を持っていく必要がある。更に、これまで住民だけを担い手として意識してきた地域の自治機構を関係人口をも含めたネットワーク型の自治機構へと再定義していくことも必要だろう。

### 6-2. 小さなコミュニケーションから始まる

#### ネットワーク型自治

コロナ禍で「集う」ことが難しい中では、地域外との交流を育むことは更に難しくなっている。しかし、コロナ禍でこそ重要な取組みもあるのではないだろうか。筆者はそれを、日常的な会話と中心とした集わずともできる「小さなコミュニケーション」にあると考えている。大勢が集わなくとも、人と人が出会うことで小さなコミュニケーションは可能であり、信頼関係とはこうした小さなコミュニケーションの積み重ねで育まれる。実際の地域にはこの10年で多くの移住者が入り込んでいる。この移住者も、かつての関係人口である。もともと全く別の世界にいた都市住民が移住者として現在は地域にいる。こうした人材と旧来からの地域住民が小さなコミュニケーションを通じて相互理解を深め、更に信頼関係を介した人脈を広げていくことで地域を中心としたネットワークが構築されるだろう。そして、地域を主語にしつつ、持続可能な自治の姿を模索していくことが、コロナ禍でできることであり、人口減少が進みつつある中でできることなのではないだろうか。(図4)

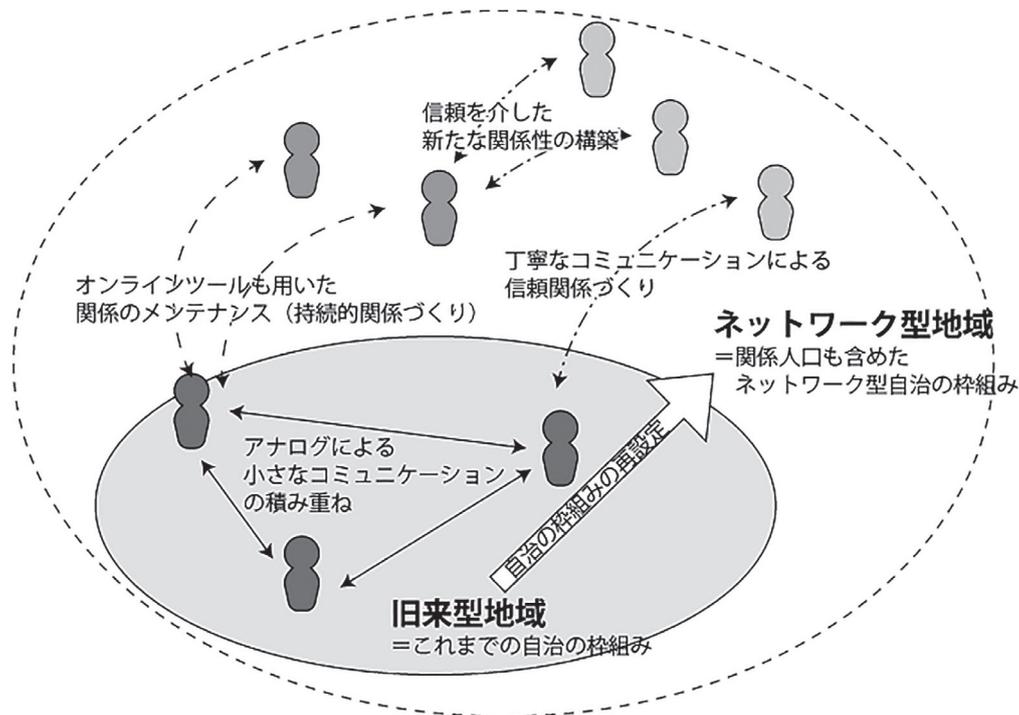


図4 信頼をベースとしたネットワーク自治

【参考文献】

- 文1) 内閣府「新型コロナウイルス感染症の影響下における生活意識・行動の変化に関する調査」2020年6月
- 文2) 田口太郎：今、なぜ「関係人口」なのか？【後編】、自治大学校「自治体行政の視点」、2020年9月、[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000708938.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000708938.pdf)
- 文3) 田口太郎：「関係人口」の地域づくりにおける可能性、ECPR、Vol.40、pp.13-18、2017
- 文4) 平井太郎：関係人口を介した意識と実践の転換、日本政策金融公庫論集（49）、pp.61-87、2020年11月
- 文5) 田中輝美：関係人口をつくる、木楽舎、2017

Profile 田口 太郎 (たぐち たろう)

徳島大学大学院 准教授、合同会社暮らしと自治と創造 業務執行社員。

1976年神奈川県生まれ。早稲田大学理工学部建築学科、同大学院修了。小田原市政策総合研究所特定研究員、早稲田大学建築学科助手、新潟工科大学建築学科准教授を経て現職。

市民主体の地域づくりのプロセスデザインに関する研究、実践に取り組み、自らも過疎集落で生活している。

共著に「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)、「受け継がれる集落をつくる」(学芸出版社)、など。