

人材・組織の育成及び関係人口に関する検討会 2019年2月26日

「関係人口」と 「地域運営組織」 をめぐる論点

小田切 徳美
(明治大学)

関係人口を巡って

1. 「関係人口」とは

■「関係人口」論の登場

○「関係人口」

- ・ 指出一正氏（「ソトコト」編集長）
- ・ 高橋博之氏（「東北食べる通信」編集長）

⇒ 関係人口

○その意味

- ・ 「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。自分で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」。

（指出『ぼくらは地方で幸せを見つける』ポプラ新書）

＝「定住人口」でも「交流人口」でのではない人々

- ・ ただし、「交流人口」概念は本来はもっと多義的なもの
→その後、「観光人口」の意味に傾斜

⇒ 関係人口＝再定義された「交流人口」（交流人口論にも深みがある）

1. 「関係人口」とは

■ 関係人口の形成要因

- ① 若者ライフスタイルの多様化（移住は東日本大震災以降加速）
- ② SNSによる関わり手段の高度化（情報入手を含め）
- ③ **関わり価値**の発生

・ 関係性を持つこと自体に価値が生まれる

「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」

「『ソーシャルに働く』という意味は、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」（松永桂子－松永・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）

= 「**関係性を作ることにカネを払う時代**」（指出氏）

2. 「関係人口」の意義

■ 移住の段階性－関係人口が見えるもの

- ・ あたかも階段のように、地域への関わりを深めるプロセス＝**関わりの階段**
- ・ 従来は無関心→定住という飛躍(プロセスのスキップ)を前提
- ・ 関わりの階段の例

観光地(目的地)への移動中の偶然の訪問を契機に

①**地域の特産品購入**

→②**地域への寄付(ふるさと納税等)**

→③**頻繁な訪問(リピーター化)**

→④**地域でのボランティア活動**

→⑤**二地域居住(準定住)**

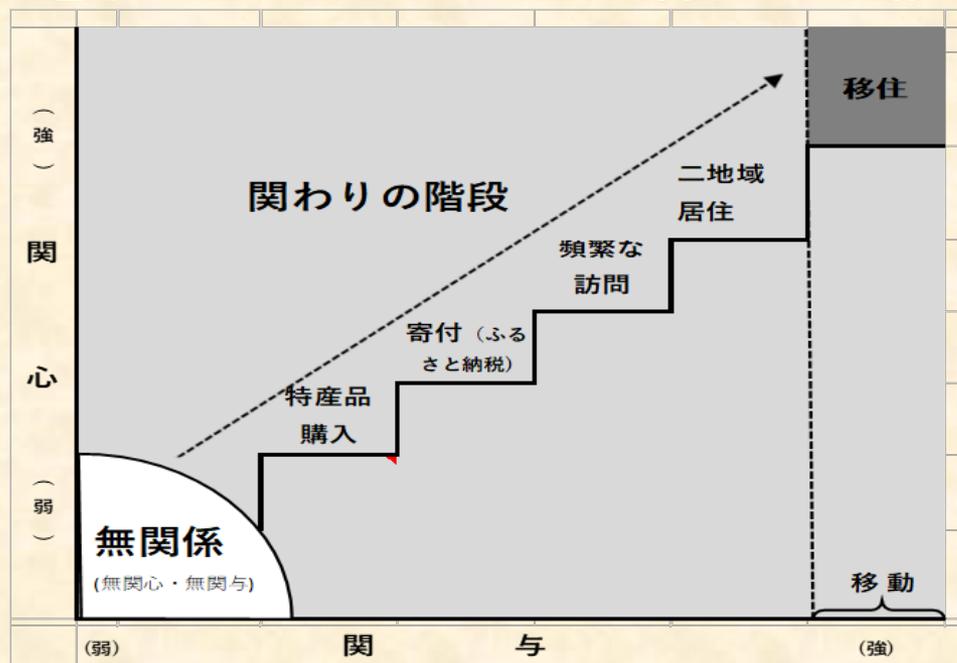


⑥**定住**

2. 「関係人口」の意義

■その意義

- ①ひとりの人間の複数地域への多様な関わり
→「奪い合い」からの脱却
- ②移住の拡大の前提としての関係人口の増大
・移住の裾拡大政策→「枯渇しない」田園回帰
- ③移住政策の新しい意味
段差を低くする＝次の段階への移動を円滑化



3. 「関係人口」の多様性

■ 移住プロセスの多様性

① 関与・関係併進型 (「関わりの階段」モデル)

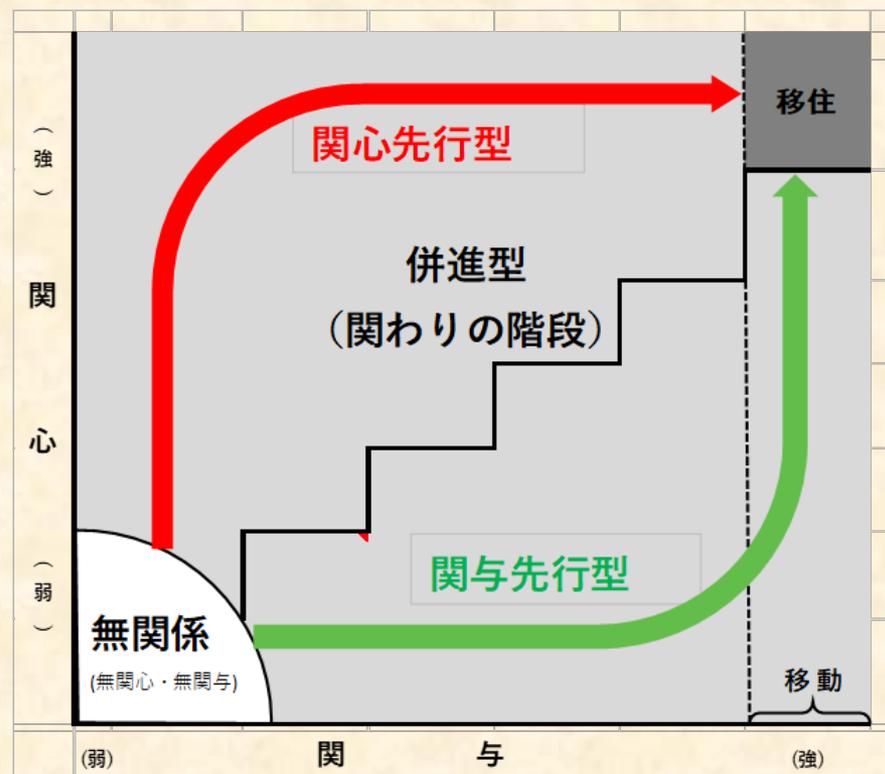
- ・ 関心を関与が平行に増大
- ・ 想定される標準(理想)型

② 関心先行型

- ・ 地域への思い → 移住
- ・ 有機農業のための移住に事例

③ 関与先行型

- ・ 移住 → 地域への思い
- ・ スポーツ移住に事例
(ex. サーフィン適地への移住)



○ 政策のインプリケーション

それぞれのプロセスで「関与」「関心」を制約する要因を特定化＝政策形成の出発点

3. 「関係人口」の多様性

■さらなる多様性

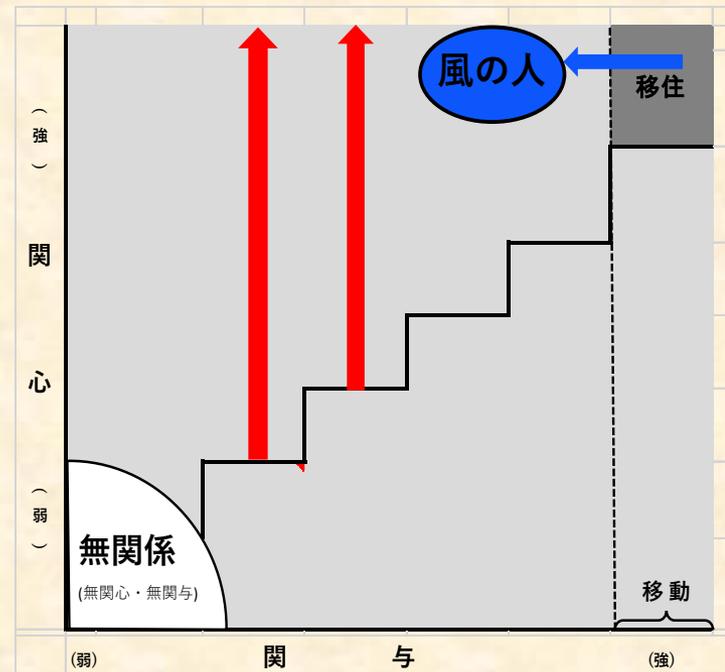
- ・ふたつのパターン

① 移住しない関係人口

- ・移住を前提としない移動
= 狭い意味での関係人口
- ・課題解決への高い貢献意識
- ・地域サイドは「定住しないなら係わる必要はない」と排除しないことが必要

② 逆流関係人口

- ・いわゆる「風の人」 (田中輝美氏)
- ・「移住」 + 「去る」 (地域に同化する前に去る)
- ・他地域に移住しながらも地域に係わる



4. 「関係人口」と政策

■ 関係人口と政策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（2018年1月）

・ 関係人口を国レベルではじめて位置づけ

「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となっている」

・ 今後の方向性の提起

① 段階的移住・交流を支援

② 「ふるさと」への想いを受け止める

③ 地域における環境を整える

・ 「関係人口」創出事業」モデル事業（現在30団体が事業実施）

⇒ 関係性の持続を支える「受け皿」づくり（「ふるさと住民」）

4. 「関係人口」と政策

■ 関係人口と政策②

○ 国土交通省・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」とりまとめ(2018年6月)

・ 報告書副題＝「地方への流れを促進し、地域の定住人口・関係人口を増やすために」

・ 戦略的対応

① 人と地域の段階的關係に着目した組立

② 対象者のライフスタイル・ステージに応じた施策

③ 地域の将来像に呼応して担い手が集まるプロセス

・ 具体的施策の提起

⇒ 「つながりサポート機能」強化(公共政策の新領域)

4. 「関係人口」と政策

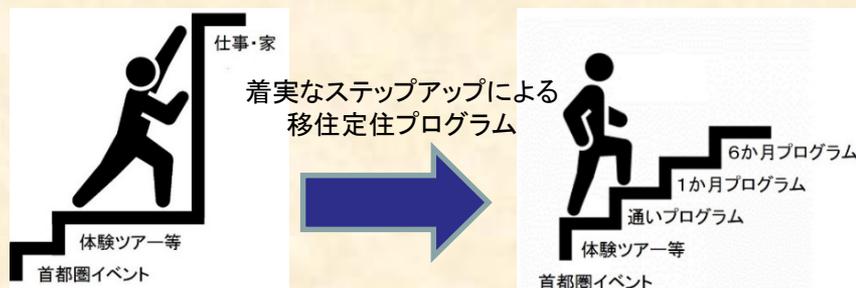
■事例＝「にいがたイナカレッジ」のインターンシップ

新潟中越地震を機に活発となった地域づくり活動をベースに首都圏の若者などに、地域づくり、産業、地域の暮らしなどを学ぶプログラム

- ① 移住を目的としない
- ② それぞれのニーズに応じた多様な地域への入り口を整備
- ③ 結果としての移住
長期インターンシップ
参加者21名のうち移住者は18名
(2014～16年の3カ年)



- 首都圏交流イベント**
 - 新潟県中越地域のPR
 - 各種ツアー等の参加者募集など都市部で様々な仕掛けを実施
- ツアー・通い**
 - 地域に興味をもった人がその第一歩を踏み出すための仕掛け
 - 他地域と差別化したツアーなどを実施
- 短期インターンシップ**
 - 地域の担い手を確保・育成する1ヶ月間の課題解決・テーマ設定型インターン
- 長期インターンシップ**
 - 中山間地域の担い手確保・育成を目的に、地域の仕事・暮らしを学ぶ1年間のインターンシップ



4. 「関係人口」と政策

■政策的論点

① つながりサポートの政策化

- ・「つながりサポート」という新たな政策領域の確認
⇒全国レベル、地域レベルの組織とコーディネーターの育成

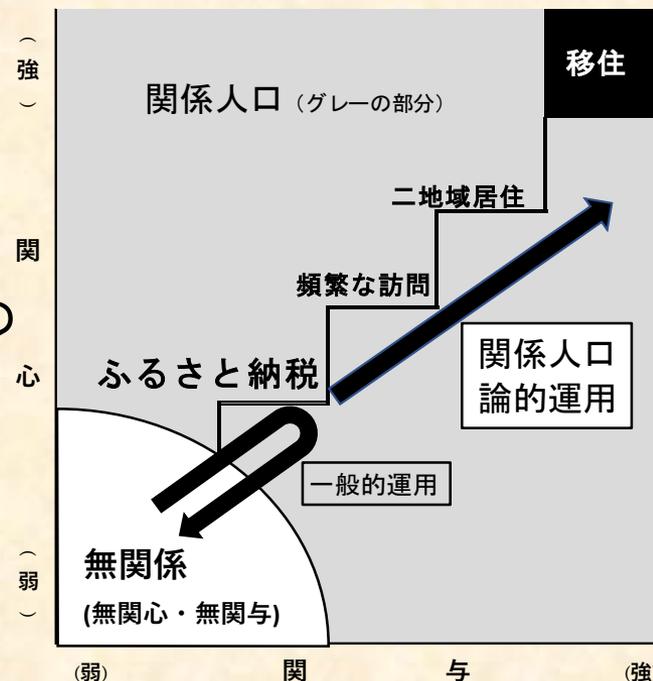
② 「受け皿」としての「ふるさと住民」の制度化

- ・ふるさと納税創設時の提言（小田切）

「この制度においては、送る方の『志』に対応するものとして、寄付を受ける自治体の積極的な取り組みを誘導、促進する仕組みも必要であろう。具体的には、自治体はその資金を利用する『ふるさと再生ビジョン』と具体的事業の内容をあらかじめ明示することが欠かせない。また、寄付者に対して、その資金の利用状況や効果についての情報還元を行うことも求められよう。そのために、送り手を『ふるさと再生特別住民』として、継続的な連携を行うことが考えられる」

（拙稿「農山村を見捨てるなかれ」『日本の論点・2008』）

⇒ふるさとの納税の「関係人口論的運用」



4. 「関係人口」と政策

■主体別の課題

①〈国〉

- ・関係人口の量的・質的把握(特に世代別)
- ・関係人口を踏まえた新たな地方財政(交付税等)

②〈国・自治体〉受け皿の整備＝目的は関係の持続化

- ・関係人口制度の構築(「ふるさと住民」の仕組み)
- ・「関わる場」づくり支援(「関係人口割引」?)
⇒若者からは安い交通費、宿泊費の要請
- ・「関わりの階段」の整備

⇒「次の段階」へのステップアップ支援(事業総合化)

③〈民間〉関係人口を掘り起こし、関わり実現を支援する

⇒「つながりサポート」支援の実施

④〈地域〉「関わり価値」のさらなる磨き上げ

⇒面白い「人」、「場所」、「場面」づくり

地域運営組織を巡って

1. 地域運営組織とは

■「地域運営組織」とは(基本的定義)

= **住民による<参加・協議+ (問題解決的) 実行>組織**

- ・「持続可能な地域をつくるため、「地域デザイン」(今後もその集落で暮らすために必要な、自ら動くための見取り図)に基づき、地域住民自らが主体となって、地域住民や地元事業者の話し合いの下、それぞれの役割を明確にしながら、生活サービスの提供や域外からの収入確保などの**地域課題の解決に向けた事業等について、多機能型の取組を持続的に行うための組織**」

(「まち・ひと・しごと創生総合戦略(2015改訂版)」)

2. 地域運営組織の性格

■先発的な地域運営組織の実態(小田切『農山村再生』2009年)

①**多機能性**; 文字通り「小さな自治」「小さな役場」

自治組織＋経済組織＝地域運営組織

(共同売店、ガソリン・スタンド、生活交通運行、特産品開発、……)

②**補完性**; 集落(町内会)←〈補完〉→地域運営組織

集落(町内会)＝「守り」の自治(地域資源保全等)

地域運営組織＝「攻め」の自治(問題解決)

⇒集落と地域運営組織の併存

③**革新性**; 「1戸1票制」ではない新たな仕組み

※住民が当事者意識をもって、地域の仲間とともに手作りで自らの未来を切り開くという積極的な取り組み

⇒「手作り自治区」(小田切)

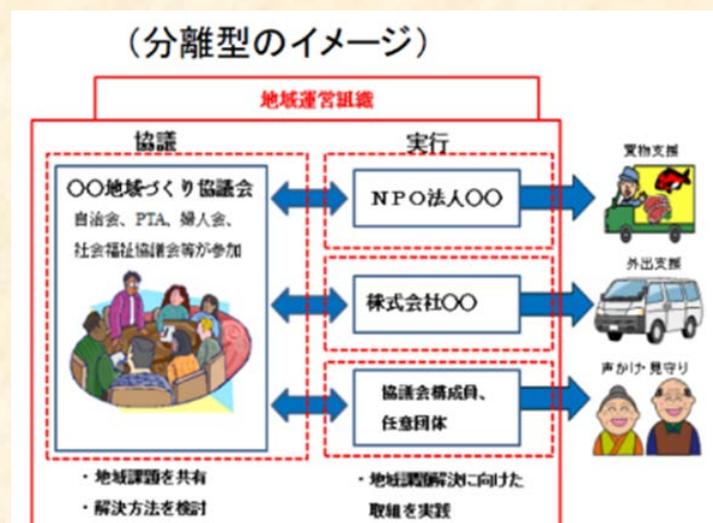
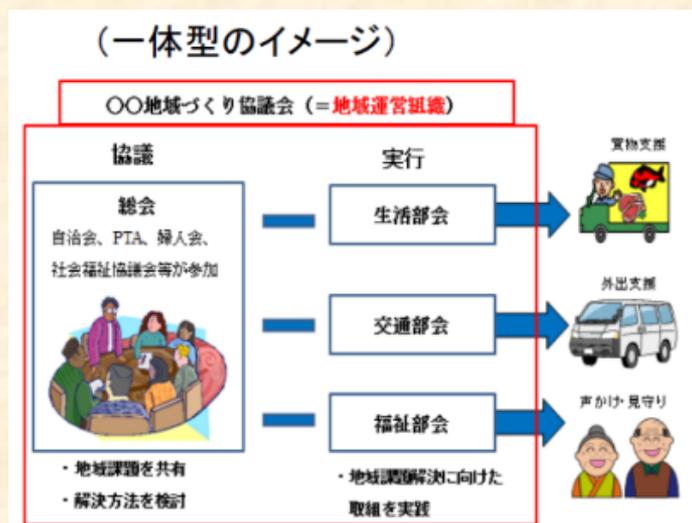
2. 地域運営組織の性格

■ 新たなもうひとつの性格 = 多様性

(1) 組織形態の多様性

・ 一体型 ⇔ 分離型

母体組織が熟度が高い実行組織を「切り出す」(名和田)



(総務省報告書より)

(2) 事業目的の多様性

・ 生活サービス ⇔ コミュニティ・ビジネス

3. 組織設立の課題

■ 設立時の課題

⇒ **設立エネルギーが必要**（「市町村合併」インパクト匹敵するレベル）

1. 地域の当事者意識の醸成

- ・ワークショップの実施
- ・そのためにファシリテーターの育成と支援

2. 自治体等のサポート

- ・市町村では担当部局の明確化と専従化が必要（企画課／農政課…）
- ・都道府県の専門的サポートに可能性（高知県の地域支援企画員＋設立支援マニュアル）
- ・上記は中間支援組織による代替も可能



| 目次 | |
|---|----------|
| 高知支援センターの必要性 | P. 1～2 |
| 高知支援センターとは | P. 3 |
| 期待される効果 | P. 4 |
| 取り組むにあたってのポイント | P. 5 |
| 地域に合った（高知・多治の村） ＜事例紹介＞ 西万十村企業振興の取り組み | P. 6～16 |
| 市民と自治体、若い世代の協働 | P. 17～18 |
| 地域の自立センターの作成手法 ① 作業の手順 | P. 19～20 |
| ② ワークショップの進め方と事例紹介 ＜事例紹介＞ 土佐市石見地区の取り組み | P. 21～24 |
| ③ ワークショップで決まった委員の選定方法 | P. 25 |

3. 組織設立の課題

3. 「やらされ感」の回避

・ **やらされ感** → 負担感 → 部会の空洞化（形骸化）
→ 事務局依存 → 事務局の疲弊 → **活動停滞**

・ 「やらされ感」の発生を回避する対応

① 設立段階で急がない対応（特にサポートする行政）

→ 「**行政の時間軸**」と「**地域の時間軸**」の認識

② 活動始動時の「小さな成功体験」

→ 「**小さな困り事**」への対応支援

〈事例〉新潟県糸魚川市・上南地域づくり協議会

・ 生活支援チームによる「なんでも屋」活動

・ 1回100円で諸活動（高齢者の「遠慮」の出ない金額）

・ 「包丁研ぎ」活動で真価を発揮（年間200丁以上）



4. 組織持続化の課題

■ 資金確保とその安定化

= 財源の複数化

- (会費＋事業収益＋補助金・交付金＋寄付・・・)
- ・有効な市町村の「一括交付金」
 - ・意外と少ない「会費」徴収組織
→将来的には全組織で会費徴収へ
 - ・中山間地域等直払い交付金の活用
→高知県梶原町の事例
 - ・寄付(特に地域外から)にも可能性
→ふるさと納税の活用事例もあり(大分県宇佐市)

4. 組織持続化の課題

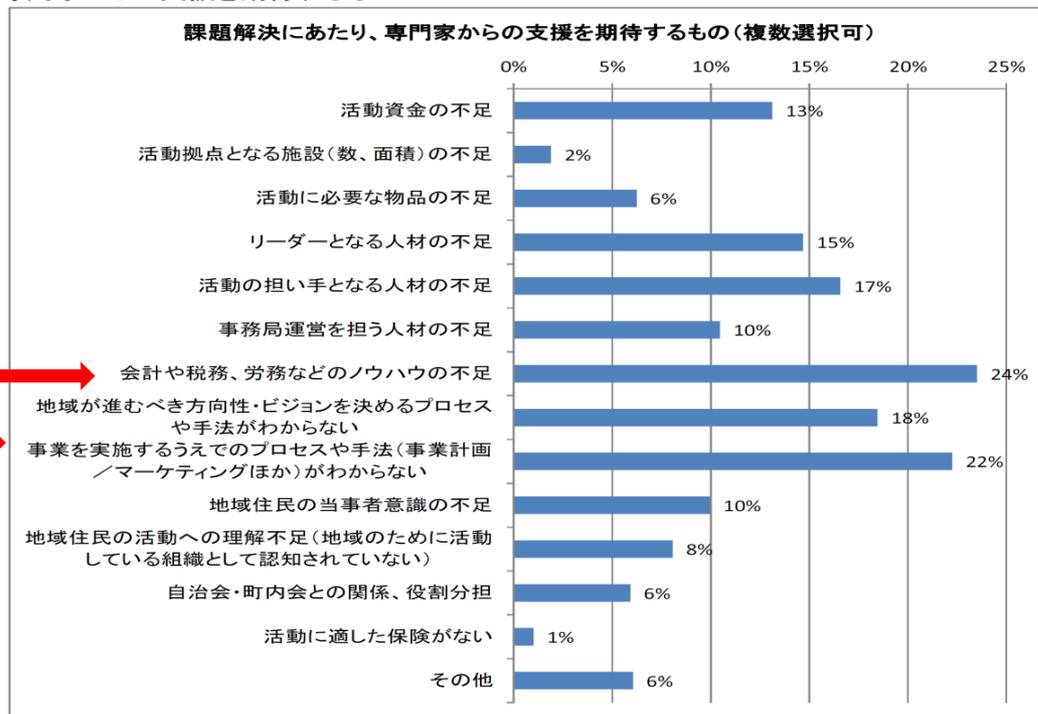
■多様な人材の確保

⇒世代交代ができる「人材群」(複数型リーダー)の形成

- ・多世代が活躍する**公民館との連携**が有効
- ・**移住者**の積極的雇用にも可能性
- ・**会計・税務・労務**は専門的**外部サポート**が必要

■専門家からの支援を期待するもの

(総務省アンケート)



(総務省研究会資料)

4. 組織持続化の課題

■適切な法人化

〈法人化論議の前提〉

- ①「逃げ水問題」から現実的問題へ（雇用、融資が契機）
- ②多様性に対応した法人格の検討→多様な類型

〈法人格をめぐる議論〉

①住民主体型NPO

→内閣府による解釈の明確化（現行法でも弾力化）

②社会的利益追求を目的とした営利法人（分離型）

→経産省により新法人制度のさらなる検討

（たとえば、「ミッション・ロック」の株式会社）

③地縁型組織のための機動的法人格（一体型）

→認可地縁団体（地方自治法）をめぐる多様な意見

→総務省研究会の検討（地域運営組織—地域自治組織）

3. 組織持続化の課題

〈法人化の検討をめぐる残された論点〉

① 複数法人・組織の連携の仕組み

⇒まず、「**連携モデル**」の構築(分離型の「一体化」のしくみ)

・分離型の事例(岡山県津山市旧阿波村・「あば村」)

＝運営協議会

＋NPO

＋社団法人

＋合同会社

② 協同組合の可能性

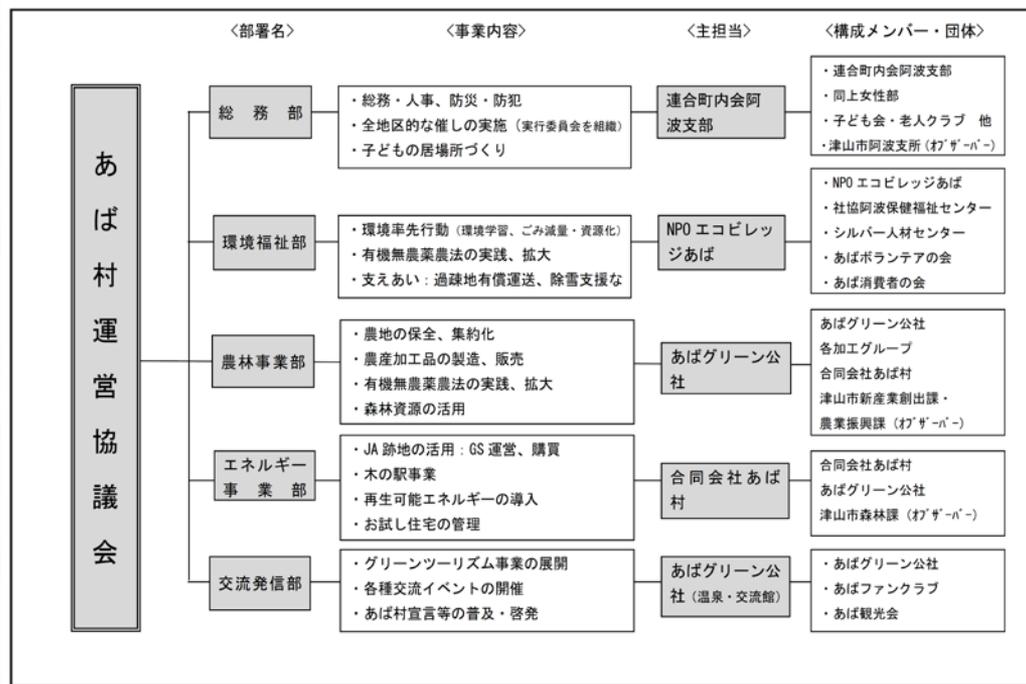
・議論は深まらず

③ 税制による支援

・法人、寄付者の税制

・困難が大きい

図 あば村運営協議会の組織図(岡山県津山市)



5. 全般的課題

図 地域運営組織の形成プロセス

■ 失速事例からの教訓

・RMOには**多様な発展プロセス**

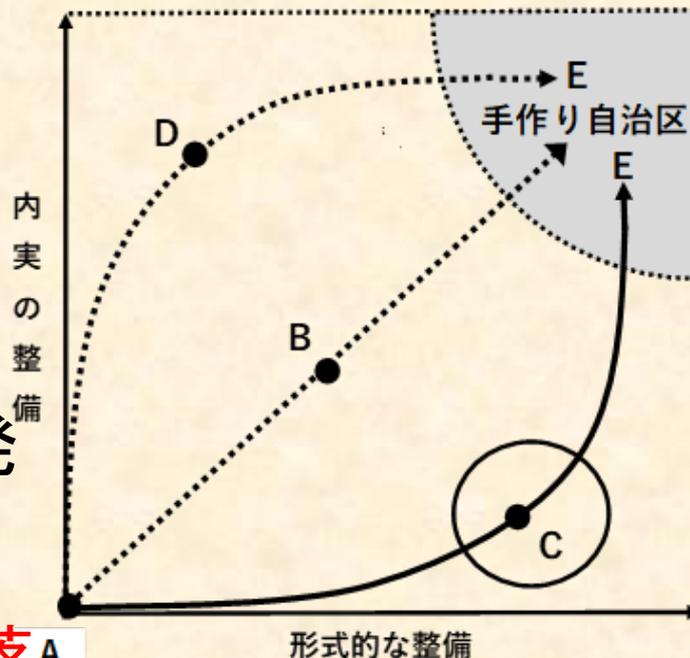
(形式先行型、内実先行型、併進型)

・しかし、量的には形式先行型が多
→**C点から失速する**ケースが多発

・C点からの失速事例の共通点

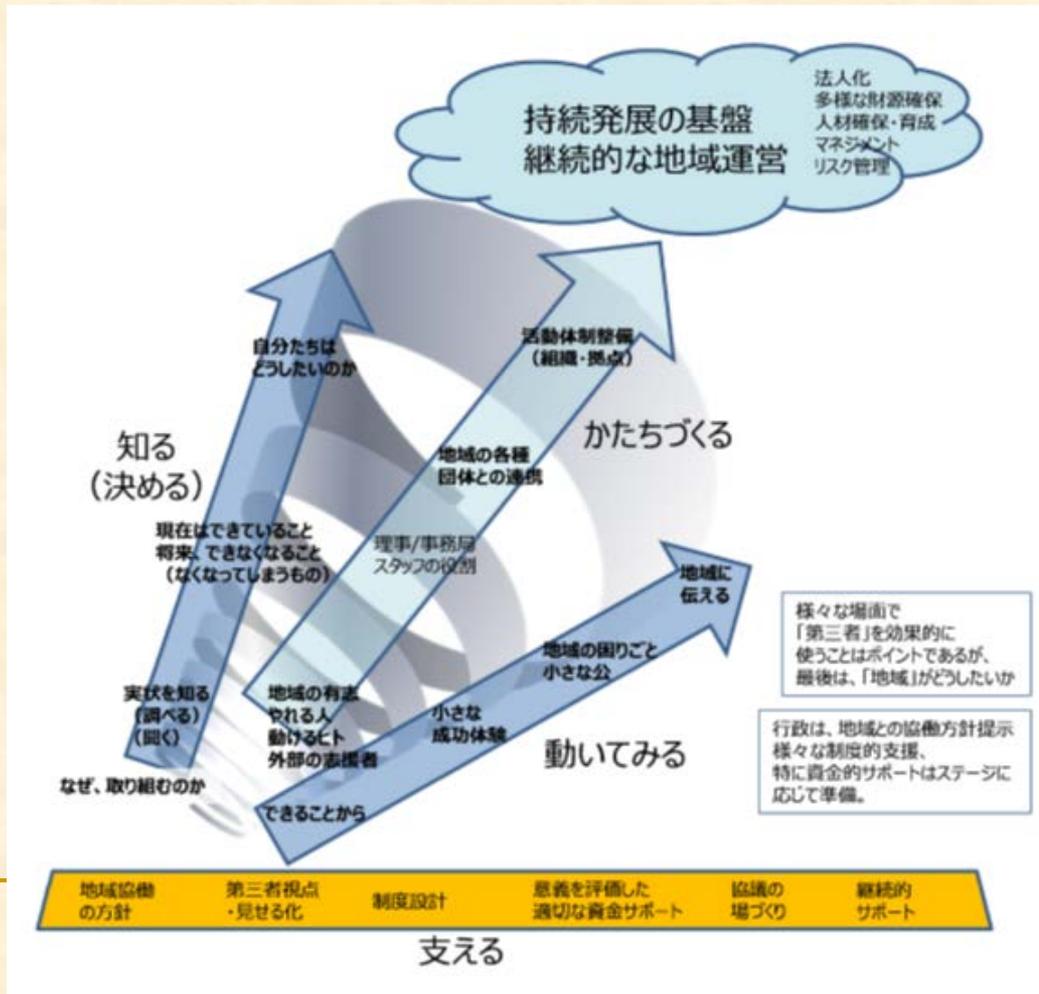
= **内発性・多様性・革新性の欠落**A

- ①地域の当事者意識の醸成を怠る(内発性の欠落)
- ②マニュアル・他地域事例の当てはめ(多様性の欠落)
- ③既存組織(連合町内会)への依存(革新性の欠落)



5. 全般的課題

- ・ 設立時から「プロセス(デザイン)」を意識することが重要
⇒ 動くー形作るー知る(決める)の反復作業(総務省委員会)



[補足] 新しい地域像

新しい地域像

『町村週報』2018年2月12日

■新しい農山村像 ⇒「にぎやかな過疎」 (人口減・人材増)

＜その様相＞

- ・移住者が移住者をよぶ
- ・起業が起業をよぶ
- ・地域内外のネットワーク
- ・多彩な人々が集う「場」
←重要な「地域の縁側」
(カフェ、パブ、
シェアハウス…)

※徳島県美波町が「にぎやかな過疎」宣言(「にぎやかそう」、2018.12.1)

コラム

にぎやかな過疎

明治大学農学部教授 小田切 徳美

最近、農山漁村を歩くと、「過疎地域にも
かわらず、にぎやかだ」という矛盾した印
象を持つことがある。人口データを見る限り
は依然として過疎であり、むしろそれが加速
化したりしている。しかし、地域内では新し
い小さな動きが沢山起こり、なにかガヤガヤ
している雰囲気が伝わってくる。それを「に
ぎやかな過疎」と称している。

実は、この言葉は筆者のオリジナルではな
く、テレビ金沢による秀逸なドキュメンタ
リー(2013年5月放映)のタイトルから
拝借したものである。ここでは、能登半島の
過疎化した集落に入る移住者とそれによりに
ぎやかになっていく地域の変化が丁寧に記録
され、見る者に感動を与えている。

しかし、そのような状況は能登半島だけ
はなく、いくつかの地域で発生している。最
近訪ねた自治体で言えば、例えば、愛知県東
栄町、山口県阿武町、同県周防大島町など、
その雰囲気に触れることができた。

これらの地域は、国内に点在する田園回帰
の「ホットスポット」であり、移住者数は増
加基調にある。しかし、単なる頭数の増大だ
けではなく、彼らがネットワークを作り、そ
れ自体が動き出していることが重要だろう。

移住者相互の「人が人を呼ぶ」という関係は
さらに活発化して、ある起業が別の仕事を生
み出すような関係が見られる。また、地域の
元々の住民と移住者が気軽に話をできる場
を、バーやカフェの形で作っている点も共通
している。それは、いわば「地域の縁側」で
あり、「にぎやか」という印象はここから発
信されていることが多い。

もちろん、地元の人々との繋がりなしには
移住者の動きは上滑りとなる。その両者を
行政がしっかりと結び付けているのが、名前
をあげた3町に共通する特徴である。それは
行政に限らず、NPO等による中間支援組織
がその役を担うことも可能であろう。

この結果生まれた状況が、「にぎやかな過
疎」であり、別の表現をすれば、「人口減・
人材増」に他ならない。人口の自然動態がマ
イナスであるために、地域全体の人口は引き
続き減少しているが、地元の人々を含めて、
多様な人材が多様なルートで形成されてい
る。

こうした「にぎやかな過疎」は、過疎地域
だけでなく多くの地域の目標ではないだろう
か。そうであれば、これこそが地方創生の具
体像となる。

新しい地域像

■にぎやかな過疎＝多様なプレイヤーの交錯

- ①(地域づくりに取り組む)地域住民
- ②(地域で「しごと」をつくる)移住者
- ③(「何か関われないか」と動く)関係人口
- ④(SDGsで機関投資家が気になる)企業
- ⑤NPO・大学……

■「にぎやかな過疎」の特徴

- ①人口減だが、地域がガヤガヤ
- ②人が人を呼ぶ、しごとがしごとを創る
- ③多様な人々の「ごちゃまぜ」(重要な「場」)
- ④都市・農山漁村共生社会形成の拠点

※農山村のみでない、多くの地域のあるべき姿ではないか