

(一財) 北海道開発協会令和4年度研究助成サマリー

北海道における移住・定住に向けた取組み —関係人口創出は移住定住に結び付くか—



中山 健一郎 (なかやま けんいちろう)

札幌大学 地域共創学群 経営・会計学系 教授

三重県鈴鹿市出身。名古屋市立大学研究助手を経て1998年、札幌大学に赴任、講師、助教授を経て2008年に教授。自動車産業論を軸に人材育成、人材開発、技術移転の研究に従事。近年、ネットワーク論をベースに地域の人材育成、関係人口創出の研究に従事。

はじめに

2016年ごろより、関係人口による地域活性化、地域移住に関わる概念や政策が注目されはじめた。

関係人口とは、総務省の定義(2019)によれば、観光にきた交流人口でもなく、移住した定住人口でもなく、「地域と多様に関わる人々」とする。

武田(2021)は、関係人口概念が総務省、国土交通省の政策過程の中から生み出されたことを整理している。

総務省は2008年来、人口減少対策の一環で進めてき

た「定住自立圏構想」に基づく諸施策を展開したが、その定住政策が、過度な自治体間の移住人口の獲得競争に発展したことから、移住にはあえて拘らない方向性を模索していたとする。

また、国土交通省は、「交流人口」の政策的枠組みから関係人口への移行を模索し、2018年には総務省、国土交通省、内閣府による関係人口創出に向けた具体的事業が立ち上がっていたとする。

しかしながら中島(2020)の自治体調査が浮き彫りにしたように、自治体が関係人口創出を図る場合、その数値目標の設定の難しさや取組みの成果や効果に苦勞している現状が明らかにされた。

本研究では、2019年より北海道でも本格的にはじまった、関係人口創出やワーケーションを介した移住定住政策の推進に着目し、道内の各自治体が策定した第2期創生総合戦略および計画において、関係人口の創出やワーケーション等の施策がどの程度、移住定住の可能性を生み出すのかを考察した。

道内の人口は2000年以降、減少化の一途をたどっており、その減少率は加速度的に進行している。例えば、2000年～2005年では約5万5千人の減少であったが、2005年～2010年と、2010年～2015年は約12万人の減少となり、2015年から2020年では約15万人が減少した。そのため、2000年に約560万人であった人口は、2021年時点では約518万人まで減少した。

総務省「住民基本台帳人口移動報告」は、北海道の1970年代～2020年代までの人口変動の要因を自然減と社会減に分けて時代区分によりどう変化したかを分析した。それによると徐々に自然減の急速な拡大が1995年以降みられ、自然減/社会増の構造体質になったことが、加速的な人口減少の大きな要因であるとした。道内の人口減少がはじまった2000年にはその構造体質が表面化したとされている。

北海道でも2006年以降、社会増は鈍化し、自然減による減少を相殺するだけのインパクトはなく、2022年度の世帯数の対前年増減率はわずか0.1%であった。

人口減少化への対処には、自然減への対応と同時に社会増の持続に関わる対応が必要であり、一般的には自然減に対しては、地域内の生活の安心、魅力づくり、その上での婚姻率、出生率を高めていくことが必要である。また社会増への対処は、地域からの転出超過を抑えるとともに、他の地域からの移住、転入を促進することが必要となる。

各自治体で策定された第2期創生総合戦略はまさに

自然減への対応と、社会増の拡大対応の両面から検討され、地域特性を最大限に活かし地域が率先して取り組むべき課題が示されている。その第2期創生総合戦略では本研究で対象とする関係人口、ワーケーション、移住定住も政策目標に示され、多くの自治体ではKPI (Key Performance Indicator：重要業績評価指標) を明示している。

移住促進策は日本人全体の人口減少が進む中では限られた資源を奪い合う競争でしかない。地域レベルでいえば、地域人口の維持、増加に関わる社会増には不可欠であり、首都圏に集中する人口において特に転職希望している若者をどう地域に取り込むかは大きな意味を持っている。

1 調査方法と分析枠組み

本研究の調査方法とそれに基づく分析枠組みを提示する。

1.1 調査方法

北海道庁が推進する北海道版ワーケーションは本格的には2019年にスタートした。しかし、この時期に生じた新型コロナウイルスがパンデミックを引き起こし、幾度かの緊急事態宣言により、生活面や企業活動では行動変容を迫られ、大きく行動様式は変化した。主たる行動様式の変容は行動の自粛であったものの、政策は推進され、北海道庁の呼びかけにより、北海道版ワーケーション普及・展開事業・共同実施市町村は2022年2月時点で68に上った。

本研究では、2022年2月時点で政策賛同した68の自治体を中心に第2期創生総合戦略、総合計画の内容点検した上で、補足の訪問調査を行った(表1)。

また、首都圏企業等の社員向けにテレワークを介したPRを北海道庁と共同実施したり、広域周遊を移住定住政策に結び付けたり、二拠点居住の推進を図る自治体にも着目し、必要に応じて本研究の参考自治体として調査研究に加えた。

聞き取り調査の内容は、主に関係人口の定義やワーケーションの定義の確認のほか、またそれらをどう移住定住政策に結び付けようとしているのかを軸に、基本的な聞き取りを行った。後述するように、関係人口の定義には様々な解釈がある。またワーケーションについても実施形態は様々ある。道内の場合、「北海道型ワーケーション」と謳われているように、他地域のワーケーションとは異なる特徴を有する可能性を確認する必要がある。

表1 調査自治体の政策特徴

	道共同	首都圏PR	広域周遊	二拠点居住	重点施策数		道共同	首都圏PR	広域周遊	二拠点居住	重点施策数
秩父別町	1	1	1	1	4	今金町	1				1
浦河町	1	1	1	1	4	旭川市	1				1
鹿越町	1	1	1	1	4	剣淵町	1				1
新得町	1	1	1	1	4	名寄市	1				1
鹿追町	1	1	1	1	4	幌加内町	1				1
岩見沢市	1	1	1		3	美瑛町	1				1
美瑛市	1	1	1		3	遠別町	1				1
長沼町	1	1	1		3	利尻町	1				1
深川市	1	1	1		3	更別村	1				1
富良野市	1	1	1		3	浦幌町	1				1
清水町	1	1	1		3	本別町	1				1
大樹町	1	1	1		3	陸別町	1				1
北見市	1	1	1		3	士幌町	1				1
津別町	1	1	1		3	美幌町	1				1
斜里町	1	1	1		3	網走市	1				1
三笠市	1			1	2	鶴居村	1				1
栗山町	1			1	2	中札内村	1				1
札幌市	1			1	2	釧路市		1	1	1	3
沼田町	1			1	2	当別町				1	1
倶知安町	1			1	2	石狩市				1	1
神恵内村	1			1	2	月形町				1	1
岩内町	1			1	2	新十津川町				1	1
厚真町	1			1	2	留萌市				1	1
安平町	1			1	2	小平町				1	1
恵庭市	1			1	2	豊浦町				1	1
苫小牧市	1			1	2	社管町				1	1
登別市	1			1	2	白老町				1	1
洞爺湖町	1			1	2	平取町				1	1
様似町	1			1	2	松前町				1	1
北斗市	1			1	2	福島町				1	1
江差町	1			1	2	奥尻町				1	1
上ノ国町	1			1	2	乙部町				1	1
厚沢部町	1			1	2	せたな町				1	1
東川町	1			1	2	黒松内町				1	1
利尻富士町	1			1	2	下川町				1	1
芽室町	1			1	2	赤平町			1		1
帯広市	1			1	2	比布町				1	1
上川町	1			1	2	上富良野町				1	1
遠軽町	1			1	2	中富良野町				1	1
中標津町	1			1	2	幌延町				1	1
弟子屈町	1			1	2	音更町				1	1
南幌町	1			1		池田町				1	1
小樽市	1			1		広尾町				1	1
仁木町	1			1		幕別町				1	1
留寿都村	1			1		紋別市				1	1
千歳市	1			1		美深町				1	1
室蘭市	1			1		訓子府町				1	1
新ひだか町	1			1		湧別町				1	1
函館市	1			1		根室市				1	1
知内町	1			1		標茶町				1	1
七飯町	1			1		白糠町				1	1

(出典) 北海道総合政策部、北海道移住交流促進協議会資料より作成。

1.2 分析枠組みと仮説の提示

第2期創生総合戦略にみる自治体の移住定住政策は、地域人口の維持に係る政策全体の一部にすぎない。それは地域人口を維持する上で、転出をいかに抑え、地域での出生率を高め、かつ転入をいかに増やすかという転入・転出の関係上、移住定住政策はやや転入促進に偏った政策になる。

これまでのまちづくり政策は、鶴見和子、宮本憲一、保母武彦の内発的発展論に加えて、Ray Christopher、小田切徳美らによるネオ内発発展論によって語られてきた。いわば内発発展と外来型開発の二分法からその折衷型のモデルまでが提示されてきた。

しかし、2016年以降に登場した関係人口論は、地域

北海道の政策に賛同しつつも、北海道と共同で取り組む自治体もあれば、単独で取り組む自治体も含まれる。

2.1 ワークেশョン市場

自治体のワークেশョン取組み先駆的事例は、2017年の和歌山県とされる。2019年にはワークেশョン先進地の和歌山県と長野県が中心となり、「ワークেশョン全国自治体協議会」を立ち上げ、同年11月には、1道65県58市町村が会員として参加しており、この中に北海道が含まれる。

矢野経済研究所の国内ワークেশョン市場規模予測(2022)によれば2023年度は約1000億円を超える規模となる見込みである¹⁾。

2020年のコロナ禍で一気に多くの企業でテレワークが普及し、個人でも費用を負担する利用者が増えたことで市場は大きく発展するかに思われたが、2021年、2022年はテレワーク勤務とオフィス勤務の併用型も増えたことにより、市場拡大は鈍化した。

2021年度末時点で、道内には100カ所のサテライトオフィスが設置され、都道府県の中では最多とされるが²⁾、総務省の調査に基づくところ、用途は異業種交流の場や旅先での仕事の場としての問合せがコロナ禍前と比べて増えているものの、早期の撤退も多く、継続性に課題を残しているとの指摘もある³⁾。

今回の調査結果では、ワークেশョンを担当する部署、関係人口を担当する部署が道内の自治体の場合、圧倒的に企画課や政策課であるケースが目立った。ワークেশョン自治体協議会が把握しているデータによれば、この協議会に加盟する場合に、どの部局で登録するかによってワークেশョンをどう地域に活かすかが明確になるとされる。

ワークেশョンの先進地域、和歌山県や高知県、長野県などは北海道とは異なる部局での登録がされている。和歌山県では情報政策課、長野県松本市は移住推進課、高知県は商工労働部が主たる担当部局となる。そのため、ワークেশョンの意味合いや戦略的活用も大きく異なり、和歌山県白浜町ではワークেশョン＝IT企業誘致、高知県高知市ではワークেশョン＝投資喚起、長野県松本市ではワークেশョン＝リゾートテレワーク→創業支援の意味合いが強い⁴⁾。北海道の場合、多くの自治体がワークেশョンを観光と結び付ける傾向にあり、関係人口ではなく、交流人口に焦点が当たっている、しかも目的と手段の混同が目立つケースがみられる。官民あがての取組みは北海道の大きな特徴ではあるものの、ワークেশョンのターゲッ

トは誰なのかといった点でも不透明なところが多い。観光庁の21年度調査によれば、「ワークেশョンの考え方を認知している企業は66%、導入したのは5.3%、従業員では認知が80.5%、経験ありが4.2%」であり、まだ2022年時点においてもトライアルの域は出ていないとみるべきだろう。

北海道の自治体調査において、ワークেশョンを推進していく上で、効果的な地域はあると推察する。特に地方空港のある地域、またはその空港から1時間圏内地域では首都圏からの関係人口を受け入れる余地は高い。しかしながら、ワークেশョンのターゲットを絞り込む必要性はある。

首都圏大手企業へのアプローチはすでに先進地域が積極的に働きかけている中で、後発の北海道がにわか仕込みでワークেশョンを推進しても後手に回る。

この点、利尻町ではあえて中小企業の経営者に照準を置いたアプローチを展開していた。しかし、北海道の場合、行政主導で関係人口やワークেশョンを推進する場合には、地域住民を巻き込みつつも属人的なネットワークを利用した形で推進する方がその可能性を大きく切り開くことになるを考える。本研究調査ではまだこのアプローチでの関係性人口の創出やワークেশョンを推進している事例は多くはみられなかったが、下川町、厚真町、安平町、下川町、洞爺湖町、厚沢部町、利尻町ではすでに人的資本アプローチに注目した取組みが始まっていた。

おわりに

本研究は関係人口、ワークেশョンを介してどの程度移住定住に結び付けることができるかを考察した。人的資本のアプローチから考察した場合、関係性人口は属人的な関係性が重要になることを指摘した。

参考文献

- 武田尚子 (2021) 「関係人口と地域資源研究—オンライン活用による「関係人口」拡大の方向性」『地域活性化研究』Vol.14, 地域活性化学会, pp.225-232.
- 田中輝美 (2021) 『関係人口の社会学』大阪大学出版会
- 中島ゆき (2020) 「自治体における「関係人口」の取り組みの現状と課題—熱狂的ファン戦略モデルの一考察—」『地域構想』第2号, pp.57-65.
- 中山健一郎 (2022) 「関係人口の創出プロセスの研究(1) フレームワークの考察」『経済と経営』札幌大学経済・経営学会第52巻第1号, pp.67-76.
- 日本経済新聞 (2022年7月22日) 「広がる自治体の誘致 企業意識と温度差も」
- 日本農業新聞 (2017年6月4日) 小田切徳美「農村関係人口の可能性」
- 北海道新聞 (2018年8月5日) 「命名150年道民調査」
- 北海道新聞 (2022年10月27日) 「サテライトオフィス」
<https://www.soumu.go.jp/kankeijinkou/about/index.html> (2022年12月23日閲覧)

1) 矢野経済研究所プレスリリース「ワークেশョン市場に関する調査」https://www.yano.co.jp/press-release/show/press_id/3056 (2023年1月10日閲覧)

2) 北海道新聞 (2018年8月5日)

3) 北海道新聞 (2022年10月27日)

4) 日本経済新聞 (2022年7月22日)