

関係人口による地域価値共創プログラムと地方創生人材育成モデル —宮崎県五ヶ瀬町「関係人口創出事業」を事例に—

同志社大学総合政策科学研究科ソーシャル・イノベーションコース教授
大和田 順子

1. はじめに

宮崎県五ヶ瀬町は、九州のほぼ中央、宮崎県の北西部にあり、宮崎の西の玄関口に位置し、東部は高千穂町、南部は椎葉村、北部から西部は熊本県に接している。町名は町内を流れる五ヶ瀬川に由来する。町の約 88% を森林が占め、平均標高が 620 メートルと高く、平均気温は 13.0 度と冷涼な地域であり、国内最南端のスキー場がある。2015 年 12 月には FAO（国連食糧農業機関）の世界農業遺産（以下、GIAHS）「高千穂郷・椎葉山地域の山間地農林業複合システム」（高千穂町、五ヶ瀬町、日之影町、諸塚村、椎葉村の 3 町 2 村）に認定されている。近年、人口減少（2009 年 10 月 4,445 人→2019 年 10 月 3,537 人）が急速に進み、高齢化率も 41.5%（2019 年 10 月）と高く、産業や集落の維持のための担い手不足という課題に直面している。

また、町内には県立で全寮制の中高一貫校である五ヶ瀬中等教育学校（以下、五ヶ瀬中等）がある。1994 年に開校し、2019 年に創立 25 年を迎えた。宮崎県内全域から 1 学年 40 名が入学し、240 名の学生および教員とその家族など合わせて 300 名ほどにのぼり、町民の約 1 割である。6 年間の学習過程において、多くの町民が協力し、様々な体験学習やホームステイを行っている。学生は五ヶ瀬町の地域課題を自ら抽出し、仮説を立て、解決策を

提案するフォレストピア学習という課題探求学習を行っている。また、6 年間、町の子どもとして育ち、五ヶ瀬町を「第二のふるさと」と思い、地域に恩返し（貢献）したいと思っている者が少なくない。

そこで同町は、この五ヶ瀬中等の卒業生を“関係人口案内人”として育成し、関係人口を創出する事業を構想した。2019・20 年度に総務省の「関係人口創出モデル事業」に採択され、2021 年度は町単独の事業として継続している。事業の推進体制は、五ヶ瀬町企画課が起案し、五ヶ瀬中等、NPO 法人五ヶ瀬自然学校の協力を得て実施している。また、総務省が認定する「地域力創造アドバイザー」2 名がアドバイザーとして支援している。地域力創造アドバイザーでもある筆者は、本事業の企画、学生支援、効果測定、事業の改善提案などに携わっている。その関連で、2019 年度に同町が実施した、「県立中高一貫校の在校生・卒業生を対象とした関係人口案内人育成事業」（以下、「五ヶ瀬町関係人口創出事業」）の取り組み実績を分析し、P2M 理論を適用した事業の改善、ならびに地方創生を担うリーダー人材の育成を行うモデル（以下、「地方創生人材育成モデル」と呼ぶ）を検討し、2020 年 10 月、「関係人口による地域価値共創プログラムと地方創生人材育成モデル—宮崎県五ヶ瀬町「関係人口創出事業」

を事例に「-」という論文にまとめた^[1]。

本稿では、同事業への P2M 理論適用のプロセスを振り返るとともに、その後の関係人口に関する国内の動向および、2020・21 年度の同事業の成果を報告する。

2. 関係人口創出および探求学習

関係人口という言葉は「東北食べる通信」初代編集長の高橋博之氏や、雑誌『ソトコト』編集長の指出一正氏らが使うようになったことに端を発している。高橋は「地方自治体は、いずこも人口減少に歯止めをかけるのにやっきだが、相変わらず観光か定住促進しか言わない。しかし観光は一過性で地域の底力にはつながらないし、定住はハードルが高い。」「交流人口と定住人口の間に眠る「関係人口」を掘り起こすのだ。」と述べている^[2]。指出一は「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。」

「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おり、そこでは中心となる人が地域づくりを始めようになりました。」と述べている^[3]。

総務省ではこれまでも移住・定住促進や、地域おこし協力隊の活用など新たな担い手を獲得する政策を推進している。近年は、「関係人口」と呼ばれる地域外の人材が地域の課題解決や地域づくりの担い手となることを期待し、関係人口を推進する政策に取り組んでいる。2016 年度に「これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会」を開催し、2018 年度から「関係人口創出・拡大事業」モデル事業を開始した。なお、関係人口とは、移住した「定住人口」でもなく、観光に来た「交流人口」でもない、地域や地域の人々と多様に関わる者を指す。

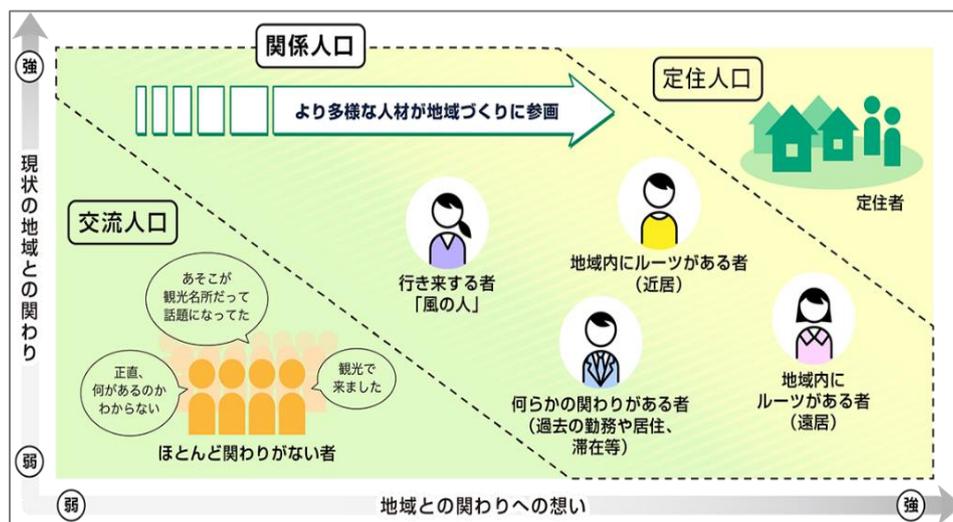


図1 関係人口概念図（総務省「関係人口ポータルサイト」より）

2019 年度の「関係人口創出・拡大事業」モデル事業の採択団体は表 1 のとおり、6 パターン計 44 団体が採択された。このうち、五ヶ瀬町の事業は、パターン(1) ①関係進化型(ゆかり型)

「その地域にルーツがある者等を対象とする取り組み」に分類されている。その他学生が関係している取り組みは、パターン(3) 裾野拡大型「都市住民等の地域への関心を醸成する取り

組み」に4団体あり、富山県氷見市が地元中学生と都市部（横浜・川崎）中学生の協働による地域課題の解決策を検討しながら氷見市への関心を高めるもの、京都府福知山市が福知山公立大学の協力を得て、地域の中高生と

都市圏の大学生の意見交換やアンケート調査を行うもの、奈良県下北山村が都市部の大学生が地域住民との交流を通じて、空き家を改修し拠点を創ることで継続的に下北山村と関わりを持つ事業が含まれている^[4]。

表1 タイプ別モデル事業採択団体数

パターン	特徴	採択団体数
パターン(1)① 関係深化型（ゆかり型）	その地域にルーツがある者等を対象とする取り組み	6
パターン(1)② 関係深化型（ふるさと納税型）	ふるさと納税を行った者（寄附者）等を対象とする取り組み	1
パターン(1)①② 双方に取り組む団体	県人会などその地域にルーツがある者やふるさと納税等を行った者等を対象とする取り組み	4
パターン(2) 関係創出型	これから地域との関わりを持つようとする者等を対象とする取り組み	7
パターン(3) 裾野拡大型	都市住民等の地域への関心を醸成する取り組み	21
パターン(4) 裾野拡大（外国人）型	訪日外国人の地域への関心を醸成する取り組み	5
		44

出典：総務省ホームページ 平成31年度「関係人口創出・拡大事業」モデル事業の採択団体概要を元に筆者が作成

一方、文部科学省では学習指導要領の改訂により、2022年から高等学校の「総合的な探究の時間」を始める。「高等学校学習指導要領（平成30年告示）解説」によれば、「高等学校の教育課程における「総合的な学習の時間」を「総合的な探究の時間」に変更した」もので、「探究の見方・考え方を働かせ、横断的・総合的な学習を行うことを通して、自己の在り方生き方を考えながら、よりよく課題を発見し解決していくための資質・能力を次のとおり育成することを目指す。」ものだとしている^[5]。

これまでも大学生と地域の協働による域学連携活動や、高校生による地

域の課題解決を通じた探求学習などが行われきたが、上記のように、関係人口や探求学習は国の政策として重視されており、学生と地域住民、関係人口の協働による地域課題の解決策の実践や、地方創生人材の育成への期待が高まっており、そのためのプログラムや人材育成モデルが求められていると考えた。

3. 五ヶ瀬町関係人口創出事業へのP2M理論の適用

2019年度の「五ヶ瀬町関係人口創出事業」の具体的内容は、五ヶ瀬中等の卒業生（現在大学生）および高校1～2年生を対象に、五ヶ瀬町の関係人口創

出をテーマに、3泊4日のスタディツアー（大学生対象）の開催、政策提案コンテストを行い、コンテストで選ばれた優れた提案についてはプロジェクトチームを結成し実践活動を行った。事業への参加人数は、スタディツアー参加大学生4名、政策提案コンテスト参加学生数17名、政策提案コンテスト提案数12件、コンテストと併せて実施したシンポジウムへの参加者120名、そして選定された実践活動は6件であった。ちなみに、優秀提案として選定された6つの内容は、①卒業生を中心とした関係人口ネットワークの構築（通称：わらじプロジェクト）、②キャンプ事業による関係人口の増加（通称：ワイルドキャンプ）、③IT×GOKASE（都市部企業によるワーケーション）、④アグリプロジェクト（耕作放棄地の活用）、⑤農村民泊から関係人口を増やす（通称：農泊×アート）、⑥

教育（共に行く）プロジェクトであった。

これらのプロセス、すなわち五ヶ瀬中等の在校生及び卒業生（主に大学生）を対象とし、五ヶ瀬町の関係人口創出をテーマとしたスタディツアー（大学生対象）、「政策提案コンテスト」、優れた提案の実践活動という一連の取り組みを「関係人口案内人育成プロセス」と名付けた。

初年度の事業終了後に「五ヶ瀬町関係人口創出事業」の課題を抽出し、次年度以降事業を継続し、地域課題解決のしくみに進化させるために、P2M理論（3S、ロジックモデル、プラットフォーム）を適用し、関係人口案内人を育成し、地域の人たちと協働して地域に新しい価値を創出する仕組み「五ヶ瀬町・地域価値創出プログラム」構築を行った。これを図2に示す。



図2 五ヶ瀬町・地域価値創出プログラムの全体像

今回の関係人口創出事業は、五ヶ瀬町にとっては地方創生に関する特命ミッションと位置付けることができる。3Sモデルのそれぞれについて説明する。

スキームモデルには、そのミッションを遂行するために五ヶ瀬町は五ヶ瀬中等学校、地元のNPO団体（五ヶ瀬自然学校）、及び専門家（地域力創造ア

ドバイザー）による組織を作り、推進体制を整備し、総務省の事業から財源を確保した。目標としては、2019年度は関係人口創出事業を行い、そのうえでプログラムの構築を行う。2020年度は地域住民と協働して地域課題解決に取り組むこととした。また、関係者とロジックモデル（表2）を協議・作成した。

表2 五ヶ瀬町関係人口創出事業のロジックモデル

戦略		想定事項（内部・外部の環境の変化）		
【ミッション】 ・地方創生戦略として地域の課題解決を担う人材「地方創生人材」を獲得・育成するしくみを構築する 【個別戦略】 ・五ヶ瀬中等在校生・卒業生を対象とした関係人口創出のしくみづくりを行う。次世代の人材育成を行える町にする ・学生・関係人口と地域住民の協働による課題解決のしくみづくりを行う ・GIAHSを活かした地域づくり		【外部】 ・探求学習（文科省）、関係人口創出（総務省）などの政策が実施 ・SDGsの広がり ・地方創生 ・全国で人口減少、高齢化が進む 【内部】 ・人口減少、高齢化が進む ・農家の高齢化、耕作放棄地の増加		
資源	活動	短期のアウトプット	短期と長期のアウトカム	インパクト（ゴールイメージ）
・人材：五ヶ瀬中等の在校生・卒業生、教職員/NPO五ヶ瀬自然学校/地域づくりに熱心な地域住民 ・夕日の里：20年以上GT ・五ヶ瀬川：清流、魚、豊富な水量 ・森林資源 ・質の高い農産物：有機釜炒り茶、米、野菜 ・最南端のスキー場 ・ワイナリー ・神楽、荒踊りなど農村文化	・2019年度： 五ヶ瀬中等の在校生・卒業生を対象とした関係人口案内人のしくみ構築（スタディツアー、政策提案コンテスト、地域課題解決プロジェクトの試行） ・2020年度：オンラインによる事前学習、スタディツアー、政策提案コンテスト、住民と協働した地域課題解決プロジェクトの実践、プラットフォームづくり	2019年度： 政策提案コンテスト応募数12 選定された課題解決プロジェクト6 2020年度： オンラインによる学習・合宿ノウハウの蓄積 他県大学からの参加 在校生・大学生による政策提案とその試行 地域住民との協働実施	1～3年後： 関係人口案内人育成のしくみが軌道に乗る 様々な関係人口が来訪するようになる 「地方創生人材育成ベース」が他地域でも活用される 4～6年後： 様々な関係人口が町内各地に訪問している	7～10年後 ・卒業生がUターンし起業している。 ・様々なタイプの関係人口が地域課題解決の担い手として定着している

システムモデルには、「関係人口案内人育成プロセス」を位置付けた。このプロセスは、五ヶ瀬中等の卒業生及び在校生を対象とし、「五ヶ瀬町の関係人口創出」をテーマに3泊4日のスタディツアー（大学生対象）、「政策提案コンテスト」を実施するとともに、優れた提案についてプロジェクトチームを結成し実践するというものである。提案活動の内容は、卒業生ネットワークづくり、生きる力を育むキャンプ、廃校・空き家活用、耕作放棄地・

農業サポート、農泊、教育といったテーマがあり、学生たちは関心のあるテーマに関するグループを作り、提案内容を実践する。また、総務省では関係人口創出・拡大事業の初年度事業結果の分析から、課題として中間支援組織並びに継続的な仕組みづくりが必要であると指摘しているが、それに対応する「プラットフォーム」という機能を追加した。プログラム全体を推進するプラットフォームマネジメントを行うよう改善した。このプラットフォ

ームでは、ICT を活用した情報の受発信、各プロジェクトの進捗の共有なども行う予定である。

サービスモデルでは、政策提案コンテストから生み出された各プロジェクトに関し、地域住民と協働して地域課題の解決に取り組み、新たな地域価値を創出すること、及び事業の成果測定・評価等を位置づけた。各プロジェクトを通じ、卒業生を中心としたネットワークが構築され、大学生や若い世代、地域外の人が継続的に五ヶ瀬町に訪れ、共に課題解決策の実施を行うことができるようになることを目指すものである。遊休地の活用や、地元農業に関しても、在校生が定期的に行きに行くようになるとともに、近隣に居住する親子にも GIAHS 地域での農業体験の機会を提供することができ、また農家にとっても人手不足や販路の開拓につながることを期待される。以上、3S モデルを適用することで、プログラム全体が整理され、関係人口を創出し、地域の課題の解決に取り組み、新たな地域価値を創出するプログラム「五ヶ瀬町・地域価値創出プログラム」として整理することができた。

なお、総務省は、関係人口創出・拡大モデル事業の公募に際し、2019 年度は「関係人口の創出」に重点を置き、2020 年度は「関係人口と住民との協働による課題解決の実践」が要件に加わった。そこで、五ヶ瀬町は 2020 年度も継続して応募するに際し、プログラムを改善し“住民との協働”という側面も加えた。

また、コミュニケーションを担う中間組織として「推進プラットフォーム」機能を追加した。さらに、将来のビジ

ョンを共有し、そこからバックキャストして取り組む内容を決めるためのロジックモデルを関係者と作成(表 2)するなどして継続して採択された。

なお、これらの仕組みを一般化し、他地域に適用することが可能であると考え、その際には本プログラムを「関係人口による地域価値共創プログラム」と呼ぶこととしたい。

4. 関係人口と地域の協働による「地方創生人材育成モデル」

本事業は地域外から地域の課題と一緒に担ってくれる、あるいは応援してくれる人、すなわち関係人口を創出することが目的であるが、在校生に対しても、一連のプログラムを通じ「関係人口案内人」として育成し、卒業後も五ヶ瀬町に関係人口として関わり続けてもらうことを目指している。併せて、これまでの探求学習が課題の探求であったものから、課題解決の探求へと転換すること、すなわち文科省が掲げている「地域課題の解決等の探究的な学びを実現する」を先取りすることに他ならない。このように「関係人口創出」(総務省)および「探求学習」(文部科学省)という異なる省庁の事業が、五ヶ瀬町においては一つのプログラムとして統合実践されているということもできるだろう。

本事業および本研究は、在校生や卒業生が関係人口案内人として、また自らが関係人口として、自分たちが立案したそれぞれの地域課題解決プロジェクトを通じ、地域住民や学生らと協働して地域の課題を解決することが、地域の持続可能な未来を創出することであり、その実践を通じて地方創生

人材として成長していくことにつながる可能性を示しているといえるのではないだろうか。また、この地方創生人材は、第二のふるさと五ヶ瀬町の地域活性化のみならず、そのスキルやネットワークを活かし、関わりを持つ県内外の地域の課題解決活動でも力を発揮することができるようになるだろう。さらには途上国など海外の課

題解決、すなわち SDGs の目標達成にも貢献できる人材へと成長していくことが可能ではないかと考える。同校の「野性味あふれる地球市民 (Global citizen) を育成する」という現在の目標と合致するものであるといえるだろう。この地方創生人材育成モデルは図4のとおりである。

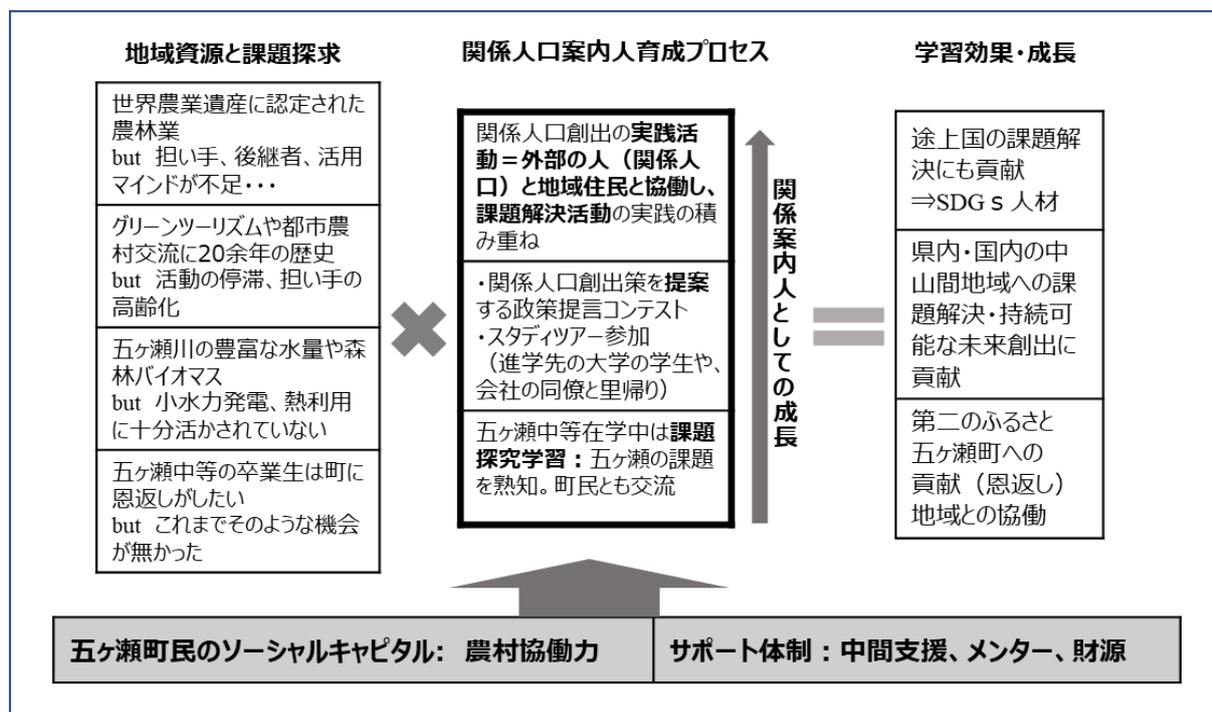


図4 探求学習と関係人口創出事業を統合した「地方創生人材育成モデル」

また、成長するのは学生だけでなく、協働する地域住民や、関係人口としてかかわる地域外の人にも当てはまるのではないだろうか。在校生は授業において GIAHS や SDGs について学んでいるが、役場職員や地域住民を対象とした GIAHS や SDGs に関する研修の機会は十分行われているとはいえない。プロジェクトを通じて学生が住民に働きかけ、GIAHS や SDGs について問いかけることにより、鏡効果として地域住民においても GIAHS や SDGs の価値理解が促進されるのではないかと考

えているところである。

5. 関係人口に関するその後の動向

「関係人口」に関する論考は2019年頃より増えている。それ以前は都市農村交流や、地域づくりにおける外部人材の活用に関する先行研究がある。小田切(2013)は「我が国における内発的発展論の農山村への具体化は、地域づくりという形を取り、その手法として都市農村交流が焦点となり、さらにそれは地域サポート人材による協働的交流として実践されている」、内部

と外部人材による「共発的発展」というキーワードにも言及している^[6]。関係人口については作野（2020）が「外部主体が関わることにより、地域住民が触発され、新たに主体的な動きを誘発する可能性が期待される。その結果、地域課題の解決という「守り」の観点と、地域資源の活用という「攻め」の観点において、地域の新しい可能性が見いだされる。」とし、「関係人口がいかにかローカルイノベーションに関与しているか」について論じている^[7]。

また国土交通省では「ライフスタイルの多様化と関係人口に関する懇談会」を2020年7月より開催しており、2021年3月の最終回の最終とりまとめにおいて「関係人口は訪問先の地域活力の維持・向上に資するだけでなく、訪問する側においても“よく生きるため”の手段として非常に有効」としている^[7]。

2020年9月には「関係人口」に関する実態把握調査を実施し、「その結果、全国の18歳以上の居住者（約10,615万人）のうち、約2割弱（約1,827万人：推計値）が特定の地域を訪問している関係人口（訪問系）であり、全国を大規模に流動していることが判明した」と公表した^[8]。「現在の居住地（日常圏）や通勤・通学先以外での「関わりのある地域」の有無」について職業別のクロス集計では「ある」と回答した割合は学生（N=3786）が43.4%と最も高くなっている。現在の居住地（日常圏）や通勤・通学先以外に地域とどのような関わりがあるのかについての回答は、上位3項目は「お盆や正月に帰省を行っていた」（47.5%）、「短期的な滞在場所がある又は知人・友人がいることから、観光及び業務目的以外で定期的又は継続的に特定の地域を訪問していた」（32.1%）、「地縁がある又は血縁者のいる地域に訪問していた（お盆や正月

の帰省を除く）」（22.9%）となっている。この設問に対する回答では、学生に特に際立った特徴があるわけではないが、定期的又は継続的に特定の地域を訪問している学生は3割程度あり、今回の「関係人口案内人プログラム」や「地方創生人材育成モデル」を活用した事業を自治体や地元の高校・大学が行うことにより、地方創生人材の育成や地域価値の共創につながっていくものと考えられる。

なお、五ヶ瀬町における関係人口創出事業はその後、2020年度（総務省関係人口創出・拡大事業）、2021年度（町事業）として継続されている。昨年からは新型コロナウイルス感染拡大を受け、スタディツアーはオンラインで開催している。また、参加者として名古屋の南山大学が授業の一環として参加することになり、20名ほどの大学生が2年継続して政策提案を行っている。事前にオンラインで講義を聞き、スタディツアー最中は、現地からライブ配信や事前に録画した動画の配信で地域の人や現場（フィールド）の状況を知り、対話を行う。また、zoomのブレイクアウト機能を使ってグループワークを行い、政策提案をまとめていく。このようにオンラインを活用した関係人口創出の工夫も色々と図られている。五ヶ瀬中等の在校生も継続して政策提案コンテストに参加している。卒業生（大学生）は実行委員として運営側に回り、まさに関係人口案内人として活動を継続している。NPO法人五ヶ瀬自然学校は、中間支援組織として役場との調整や、実行委員、実践活動の推進をマネジメントしている。まだローカルイノベーションとまで言える成果にはつながっていないが、3年間の事業を通じ、一つのプログラムとして形ができあがったと言えるだろう。

引用文献

- [1] 大和田順子、風見正三「関係人口による地域価値共創プログラムと地方創生人材育成モデルー宮崎県五ヶ瀬町「関係人口創出事業」を事例にー」国際 P2M 学会誌、Vol.15 No.1、pp. 164-182、2020 年
- [2] 高橋博之「都市と地方をかきまぜる 「食べる通信」の奇跡」p.107、光文社新書、2016 年
- [3] 指出一正「ぼくらは地方で幸せを見つける（ソトコト流ローカル再生論）」p.219、ポプラ新書、2016 年
- [4] 総務省ホームページ 平成 31 年度「関係人口創出・拡大事業」モデル事業の採択団体概要（閲覧 2020 年 3 月 12 日）
https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei08_02000175.html
- [5] 文部科学省「高等学校学習指導要領（平成 30 年告示）解説」p8
- [6] 小田切徳美「地域づくりと地域サポート人材ー農山村における内発的発展論の具体化ー」32 巻 3 号、pp.384-387、農村計画学会誌、2013
- [7] 作野広和「人口減少社会における関係人口の意義と可能性」2019 年 65 巻 1 号 pp.10-28、経済地理学年報、2020
- [8] 国土交通省「ライフスタイルの多様化と関係人口に関する懇談会 ～関係人口と連携・協働する地域づくり～」(閲覧 2021 年 9 月 25 日)
https://www.mlit.go.jp/kokudosaisaku/kokudoseisaku_tk3_000110.html

参考文献

- [9] 総務省関係人口ポータルサイト（閲覧 2020 年 3 月 12 日）
<https://www.soumu.go.jp/kankeijinkou/about/index.html>
- [10] 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」（閲覧 202 年 3 月 14 日）
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/ijyuu_koryuu/index.html
- [12] 文部科学省「地域との協働による高等学校教育改革の推進」（閲覧 2020 年 3 月 14 日）
https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kaikaku/1407659.htm
- [13] 総務省 関係人口ポータルサイト インタビュー03（閲覧 2020 年 3 月 23 日）
<https://www.soumu.go.jp/kankeijinkou/about/interview03.html>
- [14] 吉田邦夫、山本秀男「実践プログラムマネジメント」、p26、日刊工業社、2014 年

(2021 年 9 月 27 日 受理)