

「交流」政策の展開と「交流人口」概念の変容

包國, 嘉介

(出版者 / Publisher)

法政大学大学院

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

大学院紀要 = Bulletin of graduate studies

(巻 / Volume)

89

(開始ページ / Start Page)

108

(終了ページ / End Page)

127

(発行年 / Year)

2022-10-31

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00026032>

「交流」政策の展開と「交流人口」概念の変容

公共政策研究科 公共政策学専攻
博士後期課程2年 包國 嘉介

要旨

兵庫県で発生した「交流人口」概念は、当初、地域活性化のための手段として「交流」の内実が重視された概念であった。「交流人口」概念は国土計画に取り入れられ、その指標化も目指されたが、達成されることはなく、国土計画のうち農村に関わる部分は省庁再編に伴い農村計画が継受した。その後、両計画とも二地域居住を推進することを決定し、国土計画では従来の「交流人口」から「二地域居住人口」を特に取り出したために概念が縮小したのに対し、農村計画では二地域居住を拡大定住概念に含めたために、同様に「交流人口」概念は縮小した。「交流人口」概念が用いられる底流には、その指標化により地方交付税の算定基礎を得たい自治体の思惑があったが、「交流」政策の関心が入込客という数量的要素へ傾斜していくことにより「交流人口」概念は矮小化した。またこうした概念変容の背景には、手段の目的化という現象があることが明らかになった。

キーワード 「交流」、「交流人口」、二地域居住、政策決定、手段の目的化

はじめに

地域活性化の主たる担い手は地域住民である。しかしながら、地域によっては極度の過疎が進行したことにより、集落機能の維持すら困難になっている。また、都市部にあつては、地域住民のつながりの希薄化により、コミュニティの衰退が指摘されている。こうした中、特に過疎地域においては、移住者や地域外の人びとに地域づくりの担い手としての期待が寄せられている。これらの者は「地域づくりの担い手として重要な役割を果たしうるし、現に果たしている者も多い」との指摘もある¹。しかし、移住は都市住民にとってハードルが高いことから、現在、「関係人口」の創出により地域づくりを行おうとする動きがある。

そして「関係人口」に類似の概念として「交流人口」があるが、「交流人口」には法令上の定義はなく²、一般の辞書、百科事典で交流人口の意義を詳しく説くものも見当たらない。作野(2018)は「個々の地域に対する多様ななかかわり方を示す「交流人口」の概念は、政策の俎上に載る中で、いつの間にか「観光客数」に近い概念に矮小化された」と述べている³。さらに小田切(2018)も、「「都市と農村の交流」が語られ始めた1980年代の「交流」とはもっと多様で奥行きのあるものが想定されていた」が、「「交流」がいつの間にか短期の観光として語られる傾向が出てきた」と述べている⁴。二人とも交流人口の用例が観光客に近い概念に変容したことを指摘しているが、経過についてはいつの間にかと述べるだけで、いつ、いかなる理由によってそうなったのかは明らかにしていない。

1986年に兵庫県で発生した「交流人口」の概念⁵は、地域活性化のための「根」として「交流」の内実が重視されていた⁶。本稿では、紙幅の関係で兵庫県における「交流」事業の展開については割愛し、「交流人口」が、その概念を継受した国の政策である国土計画や農村計画においてどのように位置づけられ、展開されていったかについて見ていく。その過程は、まさに「いつの間にか観光客と同じ意味になった」という「交流人口」概念の変容過程を解明する作業でもある。この作業は現在多用されている「関係人口」概念が変容することを防止することにもつながることから、政策論的にも重要と考える。

第1章 国土計画における「交流」

1.1 三全総の定住構想に至る経緯

まず、一全総(全国総合開発計画)⁷は、戦後復興に伴う大規模な工業立地を中心とした国土開発に重点が置か

れていた。山崎(2003)は経済企画庁総合開発局長を歴任した伊東正義の「工場を分散するというような着想は時の流れを逆さにするようなものであり全然問題にならない着想だと頭から問題にされなかった」という、当時の審議会の雰囲気についての証言を紹介しつつ、当時はまだ均衡ある国土の発展という基本理念が定着していなかったと総括している⁸。

次に、三全総では一人当たりの所得格差の是正を目標として掲げ、「大都市に立地することが不適当な工業の徹底的な分散」が示された⁹が、各地で工業集積に伴う環境破壊が進み、公害病と言われる住民の健康被害も続出した¹⁰ことから、大規模プロジェクトの誘致による地域活性化という手法には疑問が呈され始めていた時期と重なる¹¹。

こうした背景の中、国土庁は1974年に総理府(当時)の外局として設置された、いわゆる大臣庁であった¹²。そして、国土総合開発法に基づき、内閣総理大臣が関係行政機関の長の意見を聞き、国土審議会における調査審議を経て作成する、全総の策定事務を担当することになった¹³。三全総は1977年11月に閣議決定された(福田内閣)。その総論部分において、「明治初頭以来1世紀にわたって集中をもたらした経済社会の発展が集中の結果として分散のメカニズムをはぐくみ、人口、産業の地域的展開の基調は、大都市への集中から地方都市での集積へと転換する兆しを見せはじめている」との分析がなされている¹⁴。背景には、1973年に第一次オイルショックにより、生産縮小に伴う解雇・休職が発生したことなどを要因として、一時的ではあるが三大都市圏への人口集中が止んだ¹⁵ことがある。

この時期、世界的に人口集中が進む都市部での住環境の整備に関心が向けられるようになり¹⁶、1976年6月には国連人間居住会議(ハビタット)が開催された。この会議に日本政府代表として派遣されたのが金丸信国土庁長官(当時)である。金丸自身も所信表明において「狭い国土に現に一億を超える人口を擁し、過密過疎、環境の悪化、住宅難、水の不足等の各種の困難な問題を抱えて」いるという認識を示している¹⁷。

三全総の基本目標は、国連ハビタットも踏まえ、「限られた国土資源を前提として、地域特性を生かしつつ、歴史的、伝統的文化に根ざし、人間と自然との調和のとれた安定感のある健康で文化的な人間居住の総合的環境を計画的に整備することである」とされた。そして、三全総の開発方式¹⁸として採用されたのが「定住構想」であり、「大都市への人口と産業の集中を抑制し、一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図りつつ、人間居住の総合的環境の形成を図るという方式」¹⁹であると定義づけられた。ある程度の都市機能を集積し住環境にも優れた地方都市を育成し、いわばダム機能を持たせることによって三大都市圏への人口流出に歯止めをかけるという戦略が決定されたのである。

また、三全総策定過程において国土庁は、生態系を重視した結果、国が地域活性化に一定の責任を持つナショナルミニマム論には依らず、地域の差異を特性ないし多様性として認め、全国を河川の水系別に200~300の「定住圏」に分割して自立を促そうとした。その意味では分権論が政策形成の基底部にある²⁰。下河辺は「定住圏」に法的主体性を持たせようとしていたが、地方自治法上難しかったことと、知事会の反対が予想されたことから最終的には断念せざるを得ず²¹、結果的に、河川の水系主義²²に基づく分権論は五全総への「宿題として送った」と述べている²³。

そして、三全総が描く定住とは、「ごく端的に言えば、地方から大都市部へ移住しなくとも生活でき、都市部においては遠距離通勤を強いられないような環境整備のこと」²⁴である。しかしながら、山崎(2003)が指摘するように、地方部において「現実に定住を促進するには、環境保全だけでは不十分であり、地域における雇用の確保が重要である」²⁵ことはいままでのない。しかし、三全総には三大都市圏から地方部への人口還流についての目標や、雇用の創出方法など具体的な施策は見られない。その結果、経団連(当時)の評価にも見られる通り、「国際化や情報化の萌芽がみられるなかで、東京の持つ集積を活用した産業活動の活発化により、東京への一極集中はさらに加速され」た²⁶のである。

1.2 四全総における交流ネットワーク構想

四全総は、三全総の成果と反省を踏まえて1987年6月に閣議決定(第3次中曽根内閣)されたが、新たに「多極分散型国土の構築」という目標が決定された。策定時の基本認識は「生活や経済活動の圏域が拡大し、交流が

活発化している実態を踏まえ、定住構想の理念を更に発展させる必要がある」として、三全総の「定住構想」を目標として引き継いでいる²⁷。ここにいう「交流」とは、道路や情報ネットワークの整備など、何らかの政策投入に伴い結果的に発生する人・物・情報の流れのことであり、これを本稿では「結果的交流」と呼ぶことにする。さらに四全総は、基本的課題として「定住と交流による地域の活性化」を掲げ、初めて定住と交流がセットで登場する²⁸。また、小田切(2014)によれば、“活性化”という言葉が全総に登場するのは四全総が初めてだという²⁹。

その上で四全総は定住を促進するために、「地方圏の定住条件を飛躍的に改善する必要がある」という問題意識を提示し、それを解決するための開発方式として採用されたのが「交流ネットワーク構想」であり、大きく次の3つの事業からなっている。すなわち、①「定住圏」における個々の特性に応じた拠点整備、②「交流」に要する交通基盤や情報・通信基盤の整備（ハード事業）、③「交流」促進のための文化、スポーツ、産業、経済等各般にわたる多様な交流の機会とノウハウの提供（ソフト事業）である。また、定住と交流の関係は当初は並立的なものではなく、「交流」は定住(目的)を促すための政策(手段)という関係にあった。八十島³⁰(1987)はこの関係について、「定着人口をもつ地域が発展しやすくする為の原因として今回とられたのが、容易な交流といって良いであろう。つまり、定住と交流という言葉を使ったのは、交流の持つ意義の中に定着の条件としての交流というように解釈しても良いとわたしは考えている」と述べている³¹。

このような理解に対しては、四全総が「大都市の成長の抑制と地方都市の振興の路線をひきつぐといいながら、実のところ「基幹的交通、情報・通信体系の整備」、つまり運輸・通信ネットワークを全土にはりめぐらすという「新全総」の路線を復活させている³²等との批判がある。確かに、実際の予算配分の比率は、交通網やリゾート開発などインフラ整備へと傾斜した側面がある。しかしながら、金田(1996)は四全総の評価を述べる中で、「地域に発展要因として人口を位置づけるとすれば、それは、単なる人口数ではなく本来の人口の特性である移動性と目的性を指向した「交流・連携」でなければならない。このような意味において「交流・連携」は第4の要素としてインフラ概念を構成するものであるといえよう」と結論づけている³³。つまり、四全総の解釈として、「交流」が定住や地域活性化のための従来のインフラ概念とは異なるインフラ概念であるとの理解が存在していたことが分かる。同様のことは、青山・山本(1998)が交流・連携概念を概観する中で、四全総が策定された「1980年代後半には、(中略)経済社会機能としての人やものの移動だけではなく、人と人とのふれあいや、創造力涵養など移動以外の部分についての交流効果も注目され、地域の活性化には「交流」が不可欠であるという認識が形成されている」と述べている³⁴ことから読み解ける。ここでの「交流」は人的交流のことであり、四全総策定時には「交流」は主としてソフト施策であり、内発性を喚起する手段であることが意識されていたのである。

ここで、「交流」の効果とされている「人と人とのふれあいや、創造力涵養」は、「交流」による中間アウトカムであるとも見ることが可能であり、この点について四全総は、「交流の活発化は、地域間の市場や資源を相互に活用することによって経済活動範囲を拡大、活発化し、自らの地域のもつ風土や歴史に培われた独自性への再確認から地域アイデンティティをかん養し、また、地域相互が個性豊かな異質なものに接触することによって、社会全体の活性化、新たなものの創造を可能にする」と述べ、「交流」が地域活性化に与える効果について言及している³⁵。

さらに、四全総策定後の国土審議会政策部会第1次報告は、国土政策の重点課題の筆頭に都市及び農山漁村を通じた地域の活性化を挙げており、「交流」にあたって注意点の一つに「地域の意思を常に反映するとともに交流の効果が地域に還元できるよう、地域内部の人材・資金・交流資源を活用し内発性を発揮して推進すること」を挙げている³⁶。ここには、国土計画における「交流」と内発的發展論との接点が見える。

以上のように、「交流」は定住の基盤ないし条件となるソフト施策であり、地域住民の内発性ないし創造力の源泉として捉えられていたことは重要である。そこで、定住の基盤ないし条件となる手段的側面を持つ「交流」を「結果的交流」との対比で「原因的交流」と呼ぶことにする。すると、「交流ネットワーク構想」は単に「結果的交流」を増加させるための政策ではなく、「原因的交流」を含む定住条件ないし定住基盤の整備にかかる政策群であったと整理することができる。交流施策を事業化するにあたって、交流基盤整備として道路などのインフラや施設を整備することは「結果的交流」を増やす取り組みであり、都市住民と農山漁村地域の住民が交歓会

などを行うのは「原因的交流」にあたる。これを政策過程のロジックモデルによる視点で見れば、「結果的交流」は何らかの政策投入によるアウトプットないしは初期的なアウトカムとして観察されるものであるし、「原因的交流」は定住を促進させるためにインプットすべき政策そのものである。

つまり「交流」概念は、政策過程の異なる局面における状況ないし現象について、局面の違いを明確に意識しないまま使用されてきたことには留意が必要である。

1.3 国土計画における「交流人口」指標化の取り組み

国土審議会調査部会(1994)は四全総の総合的点検調査報告を発表し³⁷、21世紀初頭に日本の総人口が減少に転じることが予想される中で、「原因的交流」の拡大に期待を示し、「人的交流が増加することにより、その地域に生じることが期待される効果を客観的に示したり、交流によって増える来訪者をも考慮した施設整備を行うための指標が求められており、そのための指標として「交流人口」について関心が高まっている。こうしたなか、一部の地方公共団体において、「交流人口」の試算を行ったり、総合計画のフレームとして活用するなどの動きが出ている」と紹介し、「「交流人口」の概念や指標化の在り方についての検討を深めていく必要がある」と結論づけた³⁸。

国土庁は先の部会報告を受けて、1994年と1995年の2か年にわたり四全総推進調査を発表し、「交流人口」の指標化を試みている。まず国土庁(1994)では、「交流人口」など来訪者の計測に関して先進的な取り組みを行う兵庫県をはじめ6つの事例を紹介し、「交流人口」指標として、次の二つの試案を発表した。

- ①「地域活性化指標」= Σ (「交流を行った人数」×交流度)
- ②「施設整備指標」= Σ (「交流を行った人数」×滞在時間/24×滞在日数/365)

「交流人口」を施設整備における需要予測に使用するというのは、兵庫県における先進事例を参考にして作られたものである。兵庫県では、21世紀ひょうご創造協会(1986)が、多くの自治体での総合計画などの「立案にあたって、定住人口の増加にこだわり、計画内容とは無関係に人口フレームを設定しがちである」ことを指摘する³⁹とともに、生活圏の拡大や農村における生活様式の都市化に伴い、都市-農村という2元論的な区分けが困難になったことから、「交流人口という概念を提案し、行政需要の大枠を律するものとして「定住人口」と「交流人口」というフレーム」の策定を提言した⁴⁰。この概念を継受した国土庁では、「交流人口」を行政需要の予測のほか、地域活性化の指標としても活用することを考えたのである。

地域活性化指標については2つの指標案が示されているが、1994年に示された交流度は、双方向・一方向・単純来訪という交流の型と、人的効果・広報効果・経済効果という交流効果を勘案し、 $1/6 \leq \text{交流度} \leq 1$ となる段階的な定数を与えるものであり、1995年の研究によれば交流度は住民のアンケートにより当該交流を好ましいと思う住民割合に変更している。この方式によって交流度は連続的な数値になるが、理論的に $0 \leq \text{交流度} \leq 1$ となる。

従って、いずれの案を採用しても、地域活性化指標、施設整備指標とも「交流人口」は実際の交流人数を最大値とする数値として導出される。ここからは、実際に交流のあった人々の中から限定された一部を取り出して測定したいという意図が読み取れる。これは、すなわち「交流」の質的側面に着目していたからだとの推論が成り立つ。

こうした指標化案について、「「交流人口」という新しい概念を具体的に指標化するという事から言えば、極めて野心的な試みであり、それを十分評価したうえで、住民の意識アンケートによって交流度を決めるのは「言わば主観型モデルである。この場合地域によって異なるという前提は評価できたとしても、果たして、この評価が安定的であろうかという疑問が生ずる」という児島(1996)の指摘⁴¹は頷ける。また、どの交流事業を住民アンケートに付すかなど、運用上の困難を考えればアンケートを要件とする指標化は実用的ではない。

また、「交流人口」を施設整備指標として指標化する動きについて、坂本(1995)は、「東京一極集中の中で地方圏の「定住人口」のみならず「交流人口」のあり方がクローズアップされ都市農山漁村の交流の拡大と地域の国

際化の中で新たな意義を付与」されたと評価する一方で、指標を作ることによって、①雇用を中心とした経済効果に関する検討、②「交流人口」を地方の安定財源にするための検討、③特に施設整備指標を地方交付税の基準財政需要額にいかんにか反映させるかなどが課題として残ると主張している⁴²。

なお、国土庁(1994)で紹介された先行事例のうち、自治体における「交流人口」関連指標の名前と要素は次の図表1の通りである。

図表1 「交流人口」関連指標名とその要素

自治体	指標名	指標を構成する要素
兵庫県	交流人口	地域を訪れる訪れないにかかわらず、経済的、文化的、情動的その他の面において地域社会と相互交渉を持つ人
西川町	移動人口	宿泊客
京都市	都市活動人口	京都に住み、働き、学び、遊び、憩うすべての人
愛知県	交流人口	様々な目的をもって一時的に来訪する人をはじめ、その居住地を問わずこの地域を舞台に活動する人々
山梨県	幸住人口	山梨に生まれて良かった、住んで良かった、訪れてよかったと実感している人々からなる人口
山形県	交流人口	県全体を子どもの国にすることをめざし、児童・青少年受け入れのチャンスの開拓や受け皿づくりを検討

出典：国土庁(1994)pp. 15-20 をもとに筆者作成⁴³

西川町における「移動人口」は宿泊客と明確に定義され、同町では年間20万人の宿泊客があれば2,200人の定住人口に匹敵する経済効果を生むと試算している⁴⁴。これは、人口減少に伴う域内消費の減退を観光入込客の消費で補うという考え方を採用していることが分かる。山形県の指標要素には総務省が所管する子ども農山漁村交流プロジェクト⁴⁵と同様の発想が見える。この二つは、国土庁の分類によれば、地域活性化の指標として「移動人口」や「交流人口」を用いていることが窺える。これと対比すると、京都市、愛知県はその区域に現在する全ての人を包含するものであり、どちらかといえば、定住の有無にかかわらず一定区域に現在する人々に対する公共サービス提供を念頭に、施設整備の指標としての意味合いが強いのではないだろうか。三大都市圏では交通の高度化に伴う「結果的交流」も盛んになり、施設整備が主要課題であったからだ。山梨県は両者の中間に位置づけられよう。しかしながら、こうした指標化という決定は、関心が「交流人口」の数量的な側面へと傾斜することにつながり、質的な側面が捨象される端緒を開くことになる。

1.4 その後の国土計画における「交流」

以上にみたような国土庁の調査研究にも拘わらず、結論として、「交流人口」の指標化という試みは、最終的な成果を出すことなく終わる。以下、その経緯をみていく。

五全総の閣議決定は1998年3月(第2次橋本内閣)であるが、矢田(2014)は、「行政改革のなかで国土庁の再編も渦中に巻き込まれたこと、また、2年間五全総の決定が「棚ざらし」になったことなど、時の首相の政策が計画決定にマイナスに作用した」と分析している⁴⁶。バブル経済の処理にあたり緊縮財政を採用した当時の政府は、大型の公共事業を伴う全総の策定を後回しにした。バブル経済の終焉に伴って、地方部における交流拠点の名目で設けられたリゾート⁴⁷の多くも破綻し、平尾(2003)は「交流による地域づくりが脚光をあげ、そして、限界を露呈した」と総括している⁴⁸。確かに、ゴルフ場やスキー場を建設して、宿泊施設に観光客を呼び込むという「結果的交流」を希望的観測によって過大に見積もったハコもの行政は、確かに失敗したと言える。しかしながら平尾(2003)はソフト事業が主体の「原因的交流」については何らふれていないことは指摘しておく必要がある。

このように誕生した五全総においては、「交流」施策の扱いにも変化が生じる。計画当局の解説によれば、「計

画思想の流れからすれば、今回の全総計画の「連携」は四全総でいう「交流」の拡大を前提としながら、地域相互の役割分担と連携⁴⁹を強調するものであり、「交流」の概念を深化させたものである⁵⁰というが、「交流ネットワーク構想」のさらなる展開を図るべく指標化に注力したはずの「交流人口」は、五全総においては次に掲げるように、わずか4カ所においてふれられるのみである(下線はいずれも筆者加筆)。

- ① 交通、情報通信基盤の整備を進めることにより、多自然居住地域⁵¹は、大都市や中枢・中核都市等と交流、連携し、これらの都市地域から高度な医療、文化等の高次都市機能を受取る一方、交流人口の拡大やUJIターンの促進を図り、マルチハビテーション(複数地域居住)⁵²、テレワーク(情報通信を活用した遠隔勤務)を進め、地域の活性化を図る。
- ② また、グリーン・ツーリズム、長期のボランティア、マルチハビテーション(複数地域居住)等による都市と地域の交流人口の拡大を通じて地域社会の活性化を図る施策を行う。
- ③ これらの地域の産業開発戦略の構築に当たっては、地域の中心となる都市と周辺地域を一体の圏域としてとらえ、両者が都市的機能と自然的な機能を相互補完することや大都市圏との交流人口を拡大すること等を念頭に置いて、より広域的な視点に立つて行うことが重要である。
- ④ 地域の豊かな自然や文化等の資源を活用することによって都市との交流を促進し、都市の人々の自由時間を活用した滞在型の交流地や第二の居住場所として、観光レクリエーション産業や、グリーン・ツーリズム等の進展を踏まえた産業の展開を図るとともに、新たな定住を促進する。また、アジア諸国の経済発展等にもとない我が国を訪問する外国人が格段に増加すると見込まれることから、美しい自然的・文化的景観や優れた滞在環境等を整備することにより、国内外の交流人口の飛躍的な増加を図る。

①から③では都市農山漁村交流の文脈において「交流人口」が使用されており、「交流人口」の拡大が地域活性化に直結することを想定した書きぶりになっているが、すでに修辭的な印象もある。①においては、基盤整備(インプット)の成果(アウトプット)として「交流人口」を捉えている。②においては、むしろ「交流人口」拡大をインプットとして捉えているようである。③において「交流人口」は、産業戦略(政策)実施によるアウトカムとしての側面が強い。ここでは②において、マルチハビテーション(複数地域居住)を「交流人口」に分類していることに留意が必要である。また④において、「交流人口」はインバウンドを意識した書きぶりであり、観光入込に近い用例であるが、ここでも複数地域居住を「交流人口」として捉えていることが分かる。いずれにしても、全体としては「交流人口」の「拡大」ないし「増加」という用法であり、その数量性に着目していることは明らかである。なお、五全総において、「交流人口」の指標化については一言もふれられていない。

さらに2005年7月、国土総合開発法は抜本的に改正され、法律名も国土形成計画法と改められた。政府は新法に基づき、2008年7月に国土形成計画(全国計画)を策定したが、そこには「交流人口」という用語は次の1カ所しか出てこない(下線は筆者加筆)。

「我が国の総人口は今後本格的に減少することから、「定住人口」の増加をすべての地域で実現することはできない。このため、都市住民が農山漁村等の他の地域にも同時に生活拠点を持つ「二地域居住人口」、観光旅行者等の「交流人口」、インターネット住民等の「情報交流人口」といった多様な人口の視点を持った地域への人の誘致・移動を促進することが必要である」⁵³

ここで、定住人口と対比すべき人口概念が、二地域居住人口、交流人口、情報交流人口の3つに分化したことが認められる。しかも、「交流人口」を観光旅行者等と例示したことは、「交流人口」概念の矮小化の要因の一つになったと評価して良からう。

当時、国土交通省は二地域居住を推進すべく研究を進めていた。そのことを示す報告文書の該当部分は下記の通りである。

「農山漁村等において、これまでの「定住人口」や観光者等の一時的・短期滞在からなる「交流人口」に加え、都市住民が年間で1ヶ月以上の中長期、あるいは定期的・反復的に農山漁村等の同一地域に滞在する「二地域居住」、その人口である「二地域居住人口」の果たす役割が注目されてくる」⁵⁴

国土交通省国土計画局総合計画課によれば、「価値観が多様化する中で、様々な局面で国民の『選択肢』を多くしていくことが必要であり、二地域居住は2007年に始まる団塊の世代の大量定年に備えるものであるとの認識が示されている⁵⁵。つまり、新たな国土計画の形成過程で、団塊の世代の大量退職期を睨んで、将来的には出身地などへのUターンをも展望しつつ、選択肢の一つを提供するため、二地域居住を推進することになった。その際に、元々の「交流人口」概念から二地域居住人口を取り出して別立てにしたことにより、反作用として「交流人口」概念が縮小的に変容したのである。

二地域居住人口研究会の委員でもあった鬼頭⁵⁶は「まず体験的に来てもらって、グリーンツーリズムでもいいし、『二地域居住』でもいいし、来てもらった上で、そこに定着していくためには何が必要かということを通して新しく住み着いた人たちも一緒に考えていくべき」⁵⁷と、二地域居住についても最終目的が移住・定住の促進にあることを明確に述べている。ここで、元々の住民と、新たに住み着いた人たちも一緒に考えていくべきとの指摘は示唆に富む。

また、先の報告文書では、日本の定住人口1億2776万人に対して、二地域居住人口は100万人、「交流人口」は1億5100万人、情報「交流人口」は35万人と試算しており、ここでの「交流人口」は、国民の国内宿泊旅行者数(延べ数)とされている⁵⁸。国土庁が「交流人口」の指標化に着手した際には、地域における交流度も加味すべく検討されていたが、ここでは、そうした検討はなされていない。これにより、“「交流人口」≒観光入込”という性格がますます強まったといえる。

なお、ほぼ同時期に内閣府が発表した『地域の経済2008』をみると、「観光や二地域居住といった「交流人口」という用例があり⁵⁹、二地域居住を「交流人口」に含める内閣府と、「交流人口」から特出しする国土交通省の間で用例の違いも見受けられる。さらに、同年の国会議論をみると、数年にわたる構造改革特区、地域再生、中心市街地活性化等の地域活性化策を推進したことにより、「就業者数で約一万四千人増加、「交流人口」で約百五十万人増加など、地域の経済を活性化する効果があったと承知しております」という総理(福田康夫)答弁がある⁶⁰。この150万人が具体的にどこまでを指すのかについては、答弁だけでは分からなかった。しかし、規模からみて、観光のような単純来訪が含まれている可能性は高いように思われるし、二地域居住についても別段の数字を挙げていないことから、官邸においても二地域居住は「交流人口」の内数としてカウントされていた可能性が高い。また、「交流人口」が構造改革特区などの政策を投入したことによるアウトプットとして捉えられている点は見逃せない。

1.5 新たな国土計画と「関係人口」の登場

2014年3月に策定された『新たな「国土のグランドデザイン」(骨子)』においては、「定住人口の減少による生産・消費の縮小が見込まれる中、「交流人口」の増加により地域経済を活性化」⁶¹する必要性が強調されるとともに、「留学、医療観光、ビジネス等「交流人口」を包含したより深く広い「滞在人口」の拡大、さらに積極的に地域に関わる「協働人口」の拡大」という案⁶²も示されたが、成案には「滞在人口」という用語例はあるが、「協働人口」という用語例はない。“積極的に地域に関わる”という形容句をみると、ここで使用されている「協働人口」は、現在、政策に取り入れられている「関係人口」のプロトタイプであった可能性を指摘できる。年代的に、この時期「関係人口」概念はまだ成立していない。「関係人口」概念が政府の政策形成の場において議論されるのは、2017年9月26日に開催された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における議論で、小田切委員長⁶³の発言という形が初めてである。小田切委員長らが「関係人口」の提唱者として果たした役割は紙幅の都合で別稿に譲るが、「協働人口」は地域に関わるという点では「関係人口」と同じ志向性を持っており、こうしたことが底流にあって、近年、国の政策決定の場において、いわばゴミ箱から取り出されて「関係人口」として装いを換え、急速に広まったのではないかという仮説を提示できよう。

同年7月に『国土のグランドデザイン 2050』が発表され、「アジアを中心とする大交流時代を迎える中、我が国においては地域的偏在を伴う定住人口の減少に対応して、内外の観光客を積極的に呼び込み、「交流人口」の増加によって地域経済を活性化していくことが極めて重要となる」⁶⁴ことも確認された。ここでの「大交流」というまでもなく、交通手段の高度化とアジア諸国の急速な経済成長を原因とする「結果的交流」である。この時期、インバウンドが急激に拡大しており、ここにおいて、「交流人口」には海外からのインバウンドの取り込みという新たな指向性が加わり、ますます数量性が重視され、“「交流人口」＝観光入込”という図式が定着したといえる。

その結果、2015年8月に策定された第二次国土形成計画(全国計画)は、当局によれば「本格的な人口減少社会に初めて取り組む国土計画」⁶⁵であるが、ここでの「交流人口」概念は観光入込客と同様の意味において使用されている。二地域居住は引き続き推進されているが、「二地域居住人口」という用例はない。また、同計画においては、開発方式である「交流」に相当する用語として五全総が使用した「連携」も姿を消し、「対流」という用語が使用されている。

第2章 農村計画における「交流」

2.1 農村計画と都市農山漁村交流

2001年1月6日に実施された中央省庁の再編時に、農林水産省は従来の構造改善局に代えて農村振興局を設置した⁶⁶。国土庁設置法第4条第4号において規定されていた「地方における都市及び農山漁村の整備に関する総合的かつ基本的な政策を企画し、立案し、及び推進すること」という事務のうち、農山漁村の整備に関する基本的な政策立案が農林水産省に引き継がれた。これにより、農村振興局は産業としての農業の基盤整備ばかりでなく、農村全般を担当する局として再出発した。農村振興局の事務分掌として、農村計画を農村政策部において、従来の構造改善局の事務を整備部において担当し、また、農村政策部には地域振興課ならびに都市農山漁村交流課が置かれている。本稿では、この農村政策部によって立案される行政計画を農村計画と呼ぶことにする。

そして本章では、農村計画の主要な事業である都市農山漁村交流事業にそって、「交流」や「交流人口」概念がどのように変容したか考察する。

2.2 都市農山漁村交流の端緒と内発的発展論

農山漁村では担い手の高齢化、後継者不足が深刻化しており⁶⁷、若い世代の就農を促進するとともに、農業生産と加工・流通を組み合わせ、農家民宿や観光農園等により、6次産業化を図り、収益を確保することが必要であるという課題認識があった。都市農山漁村交流とは農林水産省(2010)の解説によれば、「「人・もの・情報」の行き来を活発にし、都市と農山漁村それぞれに住む人々がお互いの地域の魅力を分かち合い、理解を深めるため」の取り組みであり⁶⁸、都市農山漁村交流の端緒について、小川(1990)では以下のような事例をまとめている。

図表2 都市農山漁村交流の発端とされる主な事業 ()内は事業開始年

町村名	地域住民と都市住民との交わり
宮崎県 綾町 (1978)	町の液状堆肥供給施設完成をきっかけに、有機農業に取り組む農家や都市住民らによる「土からの文化を考える会」が組織され、農産物の直売所が宮崎市に設けられたほか、独自の流通経路が開拓された。
大分県 湯布院町 ⁶⁹ (1972)	ゴルフ場開発に対抗して自然保護を目的とし、都市住民に20万円で仔牛を一頭購入してもらい、5年間の飼養期間後に売却して返済する仕組みをつくった。なお、その間の利息は毎年米1俵 ⁷⁰ であった。
福島県 三島町 (1973)	年会費1万円の特別町民を募集。町民と同様に町施設を使用できる制度にした。集まった年会費でふるさと振興公社を設立し、宿泊施設の管理運営などを行った。

長野県 八坂村 ⁷¹ (1976)	東京に本部のある(財)育てる会が行っていた農家民泊から山村留学への発展が見られた。子供を1年間預かり、センターでの集団生活と、農家里親の下での農業を行う生活の両方を体験する。
山形県 西川町 (1982)	年会費2万円、3万円、5万円の3コースで果樹野菜の詰め合わせを送る会員制ふるさとクーポン事業を展開。会員の中には個人ばかりでなく、大手薬品メーカー、建設会社などもあった。

出典：小川全夫「都市と農村の交流—その展開と意義—」『日本の農業 あすへの歩み 177』(財)農政調査委員会 1990, pp. 25-38 をもとに筆者作成

これら都市農山漁村交流の発端となった事例をみると、都市部の大資本に対抗し、地元のヒト・モノ・カネを活用して地域の活性化を図るという意味では、当初からいわゆる内発性を備えていたことがわかる。特に、一番古い事例である湯布院町(当時)については、全国の他の自治体や住民の「交流」政策に影響を与えた。また、これらの交流事業についてみれば、それぞれの事業は、八坂村の事例を除き、定住のための経済的基盤ないし条件を形成していることにも気づく。地域にカネが落ちる仕組みとしての「原因的交流」と言っても良からう。

しかしながら、都市農山漁村交流の多くは、都市農山漁村交流研究会(1985)により「農山村側の「過疎に歯止めをかけたい」という願望と、都市側の「新鮮なものを直接買いたい」という願望の結びつきから、「第2のふるさと」⁷²というアイデアを生み出して始まった」と端的に述べられている通り、当初から農山漁村住民と都市住民との間に目的の相違を内包したまま制度化されている。そのような「交流」は、当初こそある程度の活気を地域にもたらしたが、森戸(2001)の指摘に見られるように、「担い手の意欲が減退し、新たな感動や展開を喚起するための工夫や取組が弱まり、交流内容がマンネリ化している例」の方が多い。こうした状態は「交流疲れ」と呼ばれるものであるが、このような「交流」が定住の基盤ないし条件にならないことはいうまでもない。森戸は「交流疲れ」現象が発生する原因の一つに「行政主導で全国的に展開されてきた交流事業は、数多くの住民が動員されるが、住民自身の内発的な動機は必ずしも強くない」ことを挙げている⁷³。ここでも「交流」における地域住民の内発性が強調されており、「原因的交流」を企図した事業が「結果的交流」に転化していく過程を見ることができる。

2.3 食料・農業・農村基本計画と都市農山漁村交流事業

政府が新たに食料・農業・農村基本計画を策定した背景として、当時、日本農業界が新たな問題に直面していたことが挙げられる。農産物の輸入自由化問題である。GATT(関税及び貿易に関する一般協定)⁷⁴に基づき、1986年から1994年にかけて行われた交渉過程をウルグアイ・ラウンドといい、貿易の自由化などについて交渉が行われた。この際、日本国内においては米の輸入自由化の是非という形で激しい議論があった⁷⁵が、交渉の妥結に伴い、各国とも非関税措置の関税化⁷⁶を実施することなどが取り決められ、農業政策の大きな方向転換が図られることになった。価格支持に関する各種の補助金が廃止され、政府は農業基本法に代わり、①食料の安定供給の確保、②多面的機能の発揮、③農業の持続的な発展、④農村の振興を理念とする食料・農業・農村基本法を1999年に作った。この新基本法に規定される、施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本計画⁷⁷こそ、食料・農業・農村基本計画である。基本計画のうち農村に関する施策に係る部分については、「国土の総合的な利用、整備及び保全に関する国の計画との調和が保たれたものでなければならない」とされ⁷⁸、国土計画に平仄を合わせるものになっていることから、農村計画は国土計画の分野別計画であるともいえる。また、概ね5年ごとにこれを見直す規定⁷⁹も入っており、第1期の食料・農業・農村基本計画は、2000年に策定され、以降5年毎に改定されている。そこで、それら農村計画の中で、都市農山漁村交流に関する計画の記述の概要を表にまとめたものが次頁の図表3である。

図表3 食料・農業・農村基本計画にみる都市農山漁村交流に関する記述

期数（策定年）	「交流」使用箇所数	「交流」を含む 文の文字数合計	全体ページ数 ⁸⁰
第1期（2000）	11	218	48
第2期（2005）	11	944	67
第3期（2010）	13	1, 232	48
第4期（2015）	19	2, 726	66
第5期（2020）	11	1, 008	80

出典：各期の食料・農業・農村基本計画をもとに筆者作成

一見して分かるのは、第1期から第4期にかけては、回を追うごとに記述が増えているにもかかわらず、第5期において記述量が半減以下になっているということである。しかも、第4期から第5期にかけて全体のページ数が2割ほど増えているにもかかわらずである。

各期の内容としては、第1期基本計画では、都市農山漁村交流について1項を使って記述があるが、総じて、「広域的な観点からの交流を促進することにより、農村の住民のより高度な都市サービスの享受等を容易にする」⁸¹という認識のもとで、「広域的な交流・連携の軸となる高規格幹線道路、地域高規格道路等の幹線道路網の整備」⁸²が推進された。つまり、「結果的交流」を増やすための基盤整備である。

つづく第2期基本計画では、都市住民に対する食農理解を深めることが目的として加えられており、体験型施設の例として市民農園の拡充も記載されている。市民農園については後でもふれる。また2007年には、第2期基本計画にそって「農山漁村の活性化のための定住等及び地域間交流の促進に関する法律」が制定された。ここで、本法の第2条第1項において「定住等」とは、「農山漁村における定住及び都市の住民がその住所のほか農山漁村に居所を有することをいう」とされており、二地域居住（マルチハビテーション）を含む概念であると定義づけられている。いわば、定住概念を拡大することにより、従来は来訪者に区分されていた都市住民を農山漁村人口として取り込む手法といえる。ともあれ、本法の成立・施行により、都市農山漁村交流事業は定住促進事業と並び、農山漁村活性化施策の大きな柱として法的に位置づけられることになったのである。

なお、齋藤(2020)は、二地域居住を観光の延長と捉えて「交流人口」に分類するとともに、主としてその経済効果に着目し、沖縄県八重山地域では来島者に環境税が課されていることを紹介している⁸³。来訪者の増加に伴い自治体の払うコストへの対応として注目できるが、二地域居住者と地元住民との人的交流が持つ意義や効果についてはふれておらず、二地域居住者が地域のアクターとなりうるという視点が抜け落ちている。

また、この法律において、「地域間交流」は同条第2項に「都市の住民の農林漁業の体験その他の農山漁村と都市との地域間交流をいう」とされ、農林漁業の体験が例示されているが、前節までに見たように都市農山漁村交流はきわめて多様な形態がある。中には小川(1990)が示したような地域住民の内発的な行動を喚起した「交流」があるにもかかわらず⁸⁴、農林漁業の体験だけを例示に挙げることにより、都市農山漁村交流を体験型観光の枠に閉じ込めることにつながった点を指摘しうる。これも、「交流人口」概念が観光入込と近接化する要因にほかならない。現在、農村計画においては、グリーン・ツーリズム施設の宿泊人数をもって「(国内)交流人口」と称している。但し、この数字自体、統計上の明確な指針や手法はなく、都道府県からの報告を取りまとめているに過ぎない。

第3期基本計画には、新たな交流需要を創造することが重要であるとして、国内旅行ばかりではなく、インバウンドの視点が追加され、教育旅行、農福連携⁸⁵などにも言及している。さらに、都市部の外部人材の活用についてふれている。しかし、ここでの交流需要とは基本的に都市住民や外国人観光客からみた観光需要である。交流を定住の基盤として、その効果に農山漁村の視点で着目した四全総の議論とは隔たりがある。

第4期基本計画では、「都市と農村の交流を一過性の取組に終わらせることなく、「交流人口」の増加を移住・定住へと発展させていくための取組」⁸⁶であると捉えており、二地域居住の推進もこの文脈において語られている。さらに、都市農山漁村交流に関する箇所に都市農業ないし都市農園の記述を盛り込んでいるのが本計画の特

徴であろう。都市農山漁村交流の目的のひとつが、農山漁村に対する都市住民の理解促進であることを鮮明にしたものである。さらに第4期計画では「都市と農村の交流や都市住民の移住・定住の促進等の取組を「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（平成26年12月閣議決定）等を踏まえ、関係府省の連携の下、総合的に推進する」と明記されている⁸⁷ように、都市農山漁村交流は総合戦略における移住・定住施策ともリンクして語られている。

第5期計画では、公表時に農林水産大臣談話が発表された。農村の人口減少に関する問題意識は語られているが、その対策についての具体的施策にはふれられていない。また、「人が住み続けるための条件」整備を言いながら、第3期計画が明らかにした「交流」の効果についてふれない⁸⁸のは何故なのか。要因として、第2期計画に際して制定された新法による2大事業のうち、定住促進事業に比重が傾いたのではないだろうか。

こうしてみると、「交流」概念は、当初人的交流が意図されていたものが、計画策定段階において、道路整備や施設整備が強調され、次第に観光に近い用法になったことが確認でき、さらに、農村計画における都市農山漁村交流の位置づけそのものが、第4期から第5期にかけて急激に低下したといえよう。また、国土計画とは異なり、農村計画における交流事業はインバウンドのように観光ばかりではなく、農福連携や都市型農業など、従来は「交流」として認識されてこなかった新たな分野まで包含しつつも、事業の裾野の拡がりを将来的な移住・定住へと導きたいという計画当局の思惑が見え隠れしている。

ここで、農村計画における「交流人口」の用例についてみると、第4期計画において2カ所用いられているが、初出であり最後である。しかし、都市農山漁村交流の政策現場では、現在でも「交流人口」が用いられている。例えば、農林水産省の平成28年度実施施策に係る政策評価書によれば、「多様な分野との連携による都市農山漁村交流や農村への移住・定住等」という名の施策概要においては、「交流人口」という用例は見当たらない⁸⁹が、同名の施策に関する平成29年度実施施策に係る政策評価の事前分析表によれば、平成32(2020)年の目標として、「交流人口」1,450万人」という記述がみえる。そしてそこでの「交流人口」は、前述の通り、「都市農山漁村交流はグリーン・ツーリズムの宿泊者数」をカウントするものとして記述されている⁹⁰のである。このことは、「交流」をインプットすべき政策ではなく、アウトプットされる目標として認識しているということになる。また、宿泊者をカウントするという手法は国土計画と同じで、「交流人口」の観光入込への近接化を助長したといえる。

2.4 グリーン・ツーリズムの低迷

既に述べたように、都市農山漁村交流事業は、定住促進事業と並び農山漁村活性化施策の大きな柱である。食料・農業・農村基本法による農村計画が策定される前から都市農山漁村交流は行われていたが、グリーン・ツーリズムはその一類型であり、出口(2021)の整理によれば我が国でグリーン・ツーリズムが脚光を浴びるようになったのは1990年代だという⁹¹。出口は、それが事業として導入された背景として、農山村側の視点から、「農業所得の維持・確保に貢献でき、うまくいけば若者・壮年層の定住・移住につながる雇用の創出を目論んだ」と分析している。1990年代といえ、平尾(2003)が明らかにしたように、定住人口と並列的な意味合いで使用される「交流人口」という用語が新聞に登場するなど注目を集め始めていた時期と重なる。従って、グリーン・ツーリズムには、この頃から「交流人口」について定住人口の減少を埋め合わせる者という理解が含まれていたと推測できる。予算配分などをみると、自治体の施策は定住促進事業へと傾斜しており、出口の指摘した側面があることは否定しないが、先に述べたように、元々は住民の内発性を喚起する手段として「交流」の意義が認識されていたことを無視すべきではない。

その後、新法による都市農村交流の法的な位置づけの変化を受けて、大浦(2008)は「都市農山漁村交流は、一方でグローバル化・自由化の流れに連動した、国内農林業の縮小再編を内容とする国家政策を色濃く反映した展開方向にあるが、他方では、食の安全・安心を求めて国内農業や農山漁村の意義を見出し、豊かな森づくりを可能とする社会を目指す市民の行動と、そこに地域再生の活路を見出した農山漁村地域との協働という発展の方向をみることができる」と述べ⁹²、都市農山漁村交流にふたつの潮流があると主張している。ここで提示されたふたつ目の点、食料の安全・安心や農山漁村の多面性を評価する都市住民と農山漁村地域の協働という発展の方向について、その後の経過をみながら考察してみたい。

大浦(2008)が都市と農村の協働が進んでいる例として提示したのは、長野県飯田市と兵庫県多可町である。飯田市は新規就農や体験型修学旅行を例として、多可町は滞在型市民農園を例として挙げている。新規就農や体験型修学旅行それ自体を協働と呼べるかどうかは留保を付すが、これらの取り組みはその後どうなったのであろうか。

新規就農については、飯田市議会本会議で「平成8年ごろから始めておるワーキングホリデーの中でも、既に恐らく6、70人くらいの方は新規就農者として、この地域にかかわりが無いけれども、この地域の皆さんとかかわりを持ったり、この地域に魅力を感じて移住をされてきた方というのはおいでになります」と答弁がある⁹³ように、一定の成果を挙げていることが分かる。

しかし、体験型修学旅行については「受け入れのピークは平成20年度でございまして、このときが116校で1万7,000人という状況であります。そうしたことに對しまして、今年度の2月、今年度でありますけれど、81校で1万600人という状況でございまして、こういう状況でございまして、これはその要因といたしますと、この体験教育旅行というのが、全国的に非常に取り組む自治体がふえた、あるいは同業者がふえてきたというような状況の中で、学校側とするとその旅行先を変更したり、あるいは選択ができたりというような状況もあって、こういうことで少し減ってきたということがあるのかなあと感じております」との答弁があり⁹⁴、競合する自治体の出現などもあって、数としては減少していることが分かる。

一方、多可町において行われていた滞在型市民農園はドイツ発祥のクラインガルテン⁹⁵に近い施設であるが、同町岩座神地区に15棟あるクラインガルテンが7棟しか貸出されていない理由について町議会で質問があり、「近隣にもクラインガルテンができてきた、近畿圏内にもできてきた、そういうふうなこともあるのではないかなと思っております。当初入居された方、これで入居から10年から15年たっております。ですから、例えば60歳で入居された方はもう70歳、65歳でしたらもう少しお年がいかれているというふうなことで、高齢化による転出をされます、やめますというふうな方が最近よく出てこられてます。そういうふうなことが原因」であるとの答弁がある⁹⁶。ここでは、高齢による農業からの引退という現象は、滞在型市民農園においても同様にみられることが分かる。

農林水産省が統計上掌握している市民農園には、市民農園整備促進法による場合と特定農地貸付法による場合とがあるが、全国を単位としてそれらを合算し、農業地域類型別に開設届け出済みの市民農園面積の推移を表にしたものが次の図表4である。

図表4 農業地域類型別市民農園面積 単位 ha、()内は占有率:小数第2位四捨五入

年度	2006	2011	2016	2021
全国市民農園面積	1,101.2 (100.0)	1,339.5 (100.0)	1,370.8 (100.0)	1,293.6 (100.0)
うち都市的地域	675.9(61.4)	827.4(61.8)	869.7(63.4)	872.8(67.5)
〃 平地農業地域	117.4(10.7)	185.2(13.8)	194.3(14.2)	125.4(9.7)
〃 中間農業地域	205.9(18.7)	211.3(15.8)	200.4(14.6)	186.9(14.4)
〃 山間農業地域	102.0(9.3)	115.6(8.6)	106.4(7.8)	108.6(8.4)

出典：各年度農林業センサスにより筆者作成

この推移にみられるように、市民農園はそもそも都市的地域における設置が過半であり、中期的にみれば山間農業地域における市民農園の面積、面積占有率とも低下傾向にあることが分かる。この結果は、多可町におけるクラインガルテンの貸し出しが、近畿圏に同様の施設ができたという町の分析と整合的である。直近の平地農業地域における開設面積、占有率のかなり急激な減少は、市街化地域の農地の固定資産税や相続税の税制改正との関係が示唆されるが、本稿ではそれに立ち入る紙幅がない。かろうじて、直近5年における山間農業地域における市民農園の開設が2haほど増加しており、1区画の面積を仮に10m四方(=100㎡=約30坪)と仮定すると200区画分に相当するため、地域的にある程度集中しているようであれば、当該地域の農地の維持や農業の多面

的な機能の理解促進に多少なりとも貢献していると評価できようが、残念ながら市町村別の集計データは入手できなかった。一方で、同時期の2016年から2021年のいわゆる耕作放棄地⁹⁷は、全国合計28万ha超で推移していることから、文字通り桁が違う。結局のところ、市民農園が都市と農村の協働の現われとして全国規模で拡大しているを見るには、無理がある⁹⁸ように思われるのである。

市民農園の拡大が頭打ちである理由としては、多可町議会での答弁にもあるように借主の高齢化などにより、都市部から遠い中山間地に所在する市民農園が敬遠され、都市あるいはその近郊(平地的農業地域)における市民農園の需要が高まったことが示唆される。都市部あるいはその近郊での農業体験が、農村や農業の有する多面的価値に対する都市住民の理解を促進する面があることは否定しないが、そこには農村住民の定住基盤となるような人的「交流」が存在するだろうか⁹⁹。

こうした状況の背景に、マスメディアの影響を指摘するのが、民俗学者であり自身も農業を営む野口憲一である。野口(2022)によれば、日本テレビ系列の『ザ!鉄腕!DASH!!』やTBSテレビ系列の『金スマ』で農業が取り上げられることにより、「演出過剰なロマンチックな農業イメージ」が形成され、「都市住民にとって、文化的他者の確認作業としてのエキゾチシズムを日帰りで体験できる地方や農村・農業が、消費の対象となった」と述べている¹⁰⁰。この考察も併せて考えれば、都市農山漁村交流研究会(1985)が指摘した農山村住民と都市住民との目的の違いは今もって解消されていないと判断せざるを得ない。

以上のことから、大浦(2008)の指摘にいう都市と農山漁村の協働の拡大という方向性は、潮流になっているとはいえ、ふるさとワーキングホリデーを除くと、現段階では、頭打ちないし足踏み状況にあるといえよう。逆に言えば、ワーキングホリデーについては移住・定住に一定の効果があつたため、この認識が地域おこし協力隊との一体的運用を進めることにつながった可能性を指摘できる。

2.5 農村計画における外部人材

「農山漁村の活性化のための定住等及び地域間交流の促進に関する法律」の制定と並行して、農林水産省では有識者による「農村振興政策推進の基本方針」研究会を設置し、2007年12月には中間とりまとめが行われた。そこでは、高齢化、人口減少、市町村合併など、農村を取り巻く状況の急激な変化に対応して、5~10年後を見越した政策の理念が必要であると論じ、農村におけるソーシャル・キャピタルの再生のほか、都市の人材や資源を活用すべきであると指摘している。

ここで改めて都市部の人材の活用、農村側から見れば外部人材の活用についてふれられているが、総務省の所管する「地域おこし協力隊」(2009年スタート)は、地域ブランドや地場産品の開発・販売・PR等の地域おこし支援や、農林水産業への従事、住民支援などの「地域協力活動」を行いながら、その地域への外部人材の定住・定着を図る取組である。農林水産省では同様の取り組みとして、農山漁村の持つ豊かな自然や「食」を活用した、都市と農山漁村の交流及び地域の活性化に資する地域活動の推進のため、意欲ある都市の若者等の地域外の人材を長期的に受け入れる事業である、「田舎で働き隊」(2008年スタート)という事業を行っていた。両事業は目的や実施地域が大きく重なることから、一体的に運用されるようになり、名称も2016年に「地域おこし協力隊」に統一された。隊員は都市地域から過疎地域等の条件不利地域に住民票を異動することが要件となっており、移住・定住にこだわる自治体の姿勢が強固であることが窺える。

純粋な(居住しない)外部人材の本格的な活用は、「関係人口」概念の登場を待たねばならなかった。

第3章 考察

3.1 「交流人口」指標化という問題意識

以上、国土計画と農村計画において「交流」概念が変容(矮小化)していく過程を見てきたが、ここでまず、国土庁が「交流人口」の指標化に取り組んだ実質的な理由について考察しておきたい。

先の坂本(1995)の指摘にもあるように、定住人口の減少がはじまった自治体を中心に、「交流人口」を地方交付税などの算定基礎として採用して欲しいとの思惑があつたのではないだろうか。施設整備の指標として作る

からには、何らかの財源措置の必要性が認識されていたものと思われる。日本経済新聞をみると、自治省(当時)が「交流人口」を地方交付税配分指標として使用するべく検討に入ったとの報道があり¹⁰¹、そうした要求が過疎地域からあったことが推認される。

さらに、時期が異なるが、『頑張る地方応援プログラム』¹⁰²によるタウンミーティングにおいて、市町村長から「交付税算定上、移動人口や「交流人口」が考慮されていないなど観光地への配慮が非常に少ないことから、算定において反映できないか」という問題意識が示されている¹⁰³。また、これに対し、総務省は「交付税算定上における「交流人口」等の取り扱い(観光地への配慮)について、基礎数値として使用できるような客観的数値がないことから、19年度の算定にあたっては人が来れば買い物をするのではないかということで、小売業年間商品販売額を指標に算定することとしている。具体的な提案があればお聞きしていきたい」と答弁している¹⁰⁴。総務省としても「交流」を受け入れる自治体の払うコストについて関心を持っていたことは確かである。二地域居住について齊藤(2018)が指摘するように、「受け入れ側の自治体の財政問題として、住民票がおかれぬままの居住では、公共サービスなどを享受しながらも税金を支払わないフリーライダーを抱えることになる」¹⁰⁵という課題は、「交流人口」全般にもあてはまる問題である。

最近でも、全国町村会が2020年度に向けた政府への予算要望の中で、「まち・ひと・しごと創生事業費」に係る地方交付税の算定に当たっては、条件不利地域や財政力の弱い町村において、関係人口や人材、交流人口等数字に表れにくい成果を加味するとともに、人口減少の克服・地方創生の目的を達成するためには、長期にわたる取組が必要であることを十分考慮すること」¹⁰⁶と述べ、「交流人口」について地方交付税の算定基礎に加えるよう要望している。このように、交付税を定住人口だけで算定することへの問題意識は、連綿と続いてきたとみるべきである。

3.2 「交流人口」指標化断念の背景

「交流人口」の指標化については兵庫県、国土庁とも断念したが、その要因を考察すると、指標化に技術的な困難が伴うことが主因であったことは間違いないが、環境的な要因として、阪神・淡路大震災と省庁再編を挙げることができる。阪神・淡路大震災は1995年に発生したが、それによって兵庫県が震災の復旧・復興に追われ、1993年に誕生した「交流人口」概念の深化を図る余裕がなかったのではないかと推察される。また、省庁再編は橋本行革の目玉として2001年に実行され、旧国土庁は大部分が国土交通省に移管されたが、農村計画に関する分野は農林水産省に移管され、防災部局は内閣府に移管された。いうまでもなく国土交通省は旧建設、旧運輸という官庁を引き継いでおり、元々小さかった旧国土庁行政の国土交通省内での存在感が相対的に低下した感は否めない。

村上(2018)は「国土庁は、とりわけ列島改造論について、総理の後ろ盾があつてこそ対自治体の総合調整機能を果たすことができた」と指摘する¹⁰⁷。中曽根総理(当時)の指示により国際都市東京の位置づけを明確にする必要に迫られた結果、「あまりにも明確な世界都市東京の整備方針は、東京圏の人口転出超過を目指すという方針に反して、東京の世界都市化に対する過剰な幻想を生み出し、世界都市東京戦略は、地上げ屋による都心地区の乱開発、都心居住の解体などの傷跡を残した」(山崎2003)との指摘¹⁰⁸にもみられる通り、中曽根総理の指示は、国土庁が有した東京圏の人口転出超過を目指すという方針については、少なくとも後ろ盾にはならず、東京への一極集中を加速する要因になったとみられる。小泉総理(当時)が自ら議長となり、実質的政策決定の場として活用した経済財政諮問会議¹⁰⁹と比較しつつ、国土審議会の答申先が総理から国土交通大臣に変更されたことを併せて考えれば、政府部内において国土計画の持つ意味合いが微妙に後退したといえる。

このように、「交流人口」概念の指標化は、初期段階で旗振り役や後ろ盾を失ってしまったのである。本間(1999)は全総の失敗原因を考察する中で、地方には「国のプロジェクトにぶらさがってれば、地域開発につながり、大きな間違いはないという安易な期待感があることも見逃せない」と述べている¹¹⁰が、自治体の中から積極的に「交流人口」を継受・発展させようとする動きがなかったことも、その矮小化に拍車をかけたといえよう。

3.3 「交流人口」概念の矮小化の要因

国土計画では、「交流人口」の中から特に二地域居住を取り出して推進を図った。計画当局は「二地域居住に

については、都市から地方へ人流や二地域就労とともに、国内の都市と地方の地域間において促進すべき対流¹¹¹の一つとして位置づけられている」と述べる¹¹²。つまり、過疎・過密問題における最大の懸案であった、都市部から農村への人の流れを作る一環だという。そうした政策形成の背景として、空き家問題があったことは想像に難くない。2008年には住宅・土地統計調査¹¹³が行われたが、同年10月1日現在における全国の総住宅数は5759万戸となっており、2003年からの5年間に370万戸(6.9%)増加したのに対し、空き家は756万戸となっており、同じく97万戸(14.6%)増加している。空き家戸数および総住宅数に占める割合(空き家率)とも過去最高だった。その後2009年から長期優良住宅等推進環境整備事業がはじまり、住み替えや二地域居住の推進が図られることになった。二地域居住は一世帯で二つの住居を占有する政策である¹¹⁴から、空き家対策の有効な施策として認識され、展開されたのではないだろうか¹¹⁵。

一方、農村計画では、新法によって定住概念を拡大し、そこに二地域居住を取り込むという手法を取った。「交流人口」という用語は第4期計画にしか登場しない。これら農村計画の変遷をみると、「交流人口」が「政策の俎上に載る中で、いつの間にか「観光客数」に近い概念に矮小化された」のではなく、①都市農山漁村交流の中でも特に深い「交流」が期待される二地域居住が拡大定住概念に取り込まれた。②都市と農村の協働の具体例として注目された体験型修学旅行、市民農園も頭打ち傾向にある。さらに決定的なのは、③農村計画の中で、都市農山漁村交流そのものの位置づけが低下したことである。

また、国土計画、農村計画とも二地域居住の推進に併せて、「交流人口」の計量方法として宿泊者数を用いたために、把握可能な数量性のみがクローズアップされた。

以上が、「交流人口」概念の矮小化の要因である。

おわりに(本稿の含意と今後の課題)

本稿により得られた知見を含意としてまとめるならば、ある種の政策決定が、施策や事業の中核的な概念にも変容を及ぼすことがあるということである。二地域居住の推進という政策決定が、国土計画においても農村計画においても、「交流人口」概念の矮小化につながった。また、国土計画における答申先の変更や、農村計画における定住促進への傾斜が、「交流」事業の縮小を招き、さらに、縮小した「交流人口」の計数方法を宿泊者数にすることを決定したことで、「原因的交流」は「結果的交流」へと転化し、「交流人口」の質的側面が捨象されたのである。

ここで、「原因的交流」と「結果的交流」を手段と目的に置き換えて改めて考察すると、手段の目的化という現象が浮かび上がる。経営学における組織論的な説明では、政策は最上位の政策目標から連鎖的に何階層かに分かれているが、中間階層は上位階層から見れば手段であり、下位階層から見れば目的にあたる。手段の目的化は、より上位の階層においては最上位の最終目的を見失うことによって発生すると説く。

政策過程におけるこうした現象を、「官僚制の逆機能」という表現で指摘したのは、アメリカの社会学者ロバート・キング・マートンである¹¹⁶。さらに、多元化・重層化する政治のありようを「分節政治」と呼んだ政治学者の松下圭一は、閉鎖的な官僚機構により政策形成が政策管理へと転化し、責任の所在も曖昧なまま「政治は過程としての流体になってしま」う¹¹⁷と指摘している。

これに「交流」を当てはめて考えると、個々の事業現場において、担当事業の「結果的交流」の拡大に走った結果、地域活性化という上位の階層、あるいは最終目的である地域住民の福祉の向上が見失われたといえる。例えば、三全総において開発方式(手段)に採用された定住構想は、四全総において理念(目的)に置き換えられ、「交流」も手段から目的へと置き換わり、「交流」促進のための施設や道路整備などが新たに手段として採用された結果、リゾート法に見られるようなハコ物行政に至ったと整理できる。さらに、「交流人口」の指標化という決定は、政策評価段階での「原因的交流」を捨象し、「結果的交流」を追い求めることへとつながり、「交流」の質的な側面が捨象された。

このように、「交流人口」概念の矮小化はいつの間にか起こったものではなく、外部環境的な要因でもなく、政策決定を契機とした政策過程における内部要因により起こったと総括できる。手段の目的化という現象は、公共政策分野ばかりでなく、およそ政策のあるところならどこでも生じうる現象である。これを防ぐためには、よ

り上位の目的を見失わないようにすることが必要だが、政府においても自治体においても、地域活性化を専掌する部署はなく、松下が指摘するような閉鎖的な官僚集団により、それぞれの部署において蝸壺的な政策過程が制度化されている場合には、こうした病理に陥りやすいと言えるのではないか。

「関係人口」は、定住人口でも「交流人口」でもないというのが一般的な説明だが、「交流人口」概念の矮小化という現象の反省を踏まえて形成された概念ではない。従って、このような現象は「関係人口」においても発生しうる、否、むしろすでに発生しつつあることを指摘せざるを得ない。例えば、「交流人口」概念を創出した兵庫県においては、地域の活力創出には、担い手としての関係人口の増加が不可欠になっているとして、「既存の統計データやモバイル空間統計を活用し、独自の関係人口及びその関連人口データの指標化を試み」ている¹¹⁸。具体的な手法は異なるが、「交流人口」の指標化を目指したときの成果や反省についてはふれることなく、「関係人口」の指標化に取り組もうとしている。また多様な関係性の質的な側面は、既存の統計データやモバイル空間統計には表れない。

なお、二地域居住人口を考案した国土交通省と、二地域居住を拡大定住概念に含めた農林水産省の手法の相違について、その理由を詳らかにすることはできなかったが、当時の政府における各府省間において、少なくとも「交流人口」や二地域居住に関する政策形成における唱道連携が成立していなかったことは指摘できよう。

昨今、コロナ禍の影響により、インバウンドは皆減に近い減少となり、国内観光も大きく落ち込んでいる。このような状況を逆手に取り、数量的な入込から人的交流を基礎とする新たな「交流」需要が生まれることを期待したい。地域活性化に向けて、農山村住民と都市住民とが目的を共有するなど、政策形成時において「交流」の持つ可能性を再認識し、そうした政策を推進する組織や部署のあり方について研究を進めることが今後の課題である。

<参考文献>

青山吉隆・山本恒平「都市機能の需要構造を考慮した地域間交流・連携政策に関する基礎研究」『土木学会論文集』597, 1998. 7

伊藤淳「国土政策の観点における二地域居住の現状と課題」『日本不動産学会誌』32(2), 2018. 9

大浦由美「1990年代以降における都市農山村交流の政策的展開とその方向性」『林業経済研究』54(1), 2008. 3

小田切徳美「関係人口という未来—背景・意義・政策」『ガバナンス』2018. 2

小田切徳美『農山村は消滅しない』岩波新書, 2014. 12

金田昌司「地域間「交流人口」の地域政策的意義」『地方自治の窓』60, 1996. 3

神田栄治「交流事業と交流人口—兵庫県一週間生活調査中間報告より」『自治実務セミナー』31(6), 1992. 6

国土庁計画調整局監修『21世紀の国土のランドデザイン 地域の自立の促進と美しい国

土の創造 新しい全国総合開発計画の解説』時事通信社, 1999. 4

齊藤広子「二地域居住とそれを支える不動産法制度」にあたって」『日本不動産学会誌』32(2), 2018. 9

齋藤正巳「交流人口と二地域居住：地方都市のまちづくりへの新しい提言」『地域イノベーション』12, 法政大学地域研究センター, 2020. 3

坂本忠治「「交流人口」の意義と二、三の問題点」『岡山大学経済学会雑誌』27(2), 1995. 9

作野広和「「関係人口」の捉え方と自治体の役割—自治体の真価が問われる時代に向けて」『ガバナンス』2018. 2

下河辺淳『戦後国土計画への証言』日本経済評論社, 1994. 4

城山英明「政策過程における経済財政諮問会議の役割と特質—運用分析と国際比較の観点から—」『公共政策研究』3, 2003. 3

竹野克己「大平正芳内閣の「田園都市国家構想」と戦後日本の国土計画」『法政大学公共政策志林』(3), 2015. 3

田中輝美『関係人口の社会学 人口減少時代の地域再生』大阪大学出版会, 2021. 4

出口高靖「都市農村交流論：グリーン・ツーリズムの限界と方向性」(博士論文:法政大学 2021)

豊田昌秀「地域開発と内発的発展論—宮本憲一氏の所説に関連して」『一橋研究』23(1), 1998. 4

中井孝一「「関係人口」の創出に向けて」『地方自治』846, 2018. 5

縄田康光「戦後日本の人口移動と経済成長」『経済のプリズム No. 54』参議院, 2008. 5

21世紀ひょうご創造協会『人口低密度地域のアメニティに関する研究』, 1986. 3
 野口憲一『「やりがい搾取」の農業論』新潮新書, 2022. 1
 平尾元彦「交流産業と地域経済の成長」『地域経済研究』14, 広島大学経済学部附属地域経済システム研究センター, 2003. 3
 本間義人『国土計画を考える 開発路線のゆくえ』中公新書, 1999. 2
 松下圭一『政治・行政の考え方』岩波新書, 1998. 4
 村上裕一「国土政策と地方創生の関係について」『地方創生を超えて これからの地域政策』岩波書店, 2018. 7
 八十島義之助「四全総について」『地域開発 275』日本地域開発センター, 1987. 8
 矢田俊文「戦後国土計画策定の構図—下河辺証言から読み解く—」『経済地理学年報』60(2), 2014. 6
 山崎朗「戦後日本の国土開発政策」『九州大学経済学会経済学研究』69, 2003. 3
 ロバート・K. マートン(森東吾ほか訳)『社会理論と社会構造』みすず書房, 1961. 9

¹ 中井孝一「「関係人口」の創出に向けて」『地方自治』846, 2018. 5, p. 63

² 電子政府の総合窓口 e-Gov 法令用語検索で「交流人口」を検索してもヒットしない。なお、「関係人口」にも法令上の定義はない。
https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0100/ (最終閲覧日: 2022. 2. 1)。

³ 作野広和「「関係人口」の捉え方と自治体の役割—自治体の真価が問われる時代に向けて」『ガバナンス』2018. 2, p. 18

⁴ 小田切徳美「関係人口という未来—背景・意義・政策」同上, p. 15

⁵ 平尾(2003: 40)によれば、「交流人口」という用語が初めて新聞に登場するのは 1990 年であり、旭川商工会議所会頭(当時)の小松山亨氏が地元ゴルフ場の着工の際に「旭川の定住人口の減少は交流人口の増加でカバーする必要がある」と発言したことを日経新聞の記事から引用している。これに対して本稿では、兵庫県と密接な関係を持つシンクタンクである 21 世紀ひょうご創造協会(1986)が行政需要の大枠を決める概念として「交流人口」という用語を用いていることから、「交流人口」は兵庫県で発生したと判断している。

⁶ 神田栄治「交流事業と交流人口—兵庫県一週間生活調査中間報告より」『自治実務セミナー』31(6), 1992. 6, p. 60

⁷ 本稿では策定順に一全総、二全総、三全総、四全総、五全総と呼ぶ。一全総を単に全総と、二全総を新全総と呼ぶ研究者もある。

⁸ 山崎朗「戦後日本の国土開発政策」『九州大学経済学会経済学研究』69, 2003. 3, p. 116-119

⁹ 『二全総(増補)』(1972. 10. 31 閣議決定), p. 26

¹⁰ 一般には、四大公害病は「水俣病」「新潟水俣病」「イタイイタイ病」「四日市ぜん息」として知られる。

¹¹ 二全総には「生活の場としての環境形成の総合的な対応が遅れて、自然環境の破壊によるこの場の減少あるいは災害や公害の発生など、環境悪化の現象が生じている」との認識が示されている。『二全総(増補)』, p. 7

¹² 国土庁設置法第 6 条第 1 項 国土庁の長は、国土庁長官とし、国務大臣をもつて充てる。本法成立前における全総(一全総、二全総)の策定事務は、経済企画庁が担当していた。

¹³ 同法第 4 条第 1 号に国土の適正な利用に関する総合的かつ基本的な政策及び計画を企画し、立案し、及び推進することとあり、同第 4 号に地方における都市及び農山漁村の整備に関する総合的かつ基本的な政策を企画し、立案し、及び推進することとある。

¹⁴ 『三全総』(1977. 11. 4 閣議決定), p. 2

¹⁵ また、いわゆる列島改造ブームで 1970 年度から 1975 年度の間に国の一般会計における公共事業関係費が 5 倍近くになり、都市部と地方部における所得格差の縮小が主たる要因であるという縄田(2008)の分析もある。

¹⁶ 政府の国際居住年推進本部長は中曽根総理(当時)が自ら務めた。

¹⁷ 衆議院建設委員会議録-2 号(昭和 51 年 03 月 03 日), p. 2

¹⁸ 全総の目標を達成するために策定された政策・施策・事業の総称。高度成長を目指した最初の 2 つの全総の開発方式は、それぞれ「拠点開発構想」「大規模プロジェクト方式」と命名された。

¹⁹ 竹野克己「大平正芳内閣の「田園都市国家構想」と戦後日本の国土計画」『法政大学公共政策志林』(3), 2015. 3, p. 133

²⁰ 下河辺淳「戦後国土計画への証言」日本経済評論社, 1994. 4, pp. 172-173

²¹ 同上 pp. 160-162。下河辺自身は地方自治法との調整ができなかったことを以て、三全総は二・五全総であるとも述べている。

²² 河川を行政境界とするのではなく、ひとつの生態系を構成する河川流域を一体として整備する考え方。

²³ 同上 p. 191, 122。

²⁴ 竹野克己「大平正芳内閣の「田園都市国家構想」と戦後日本の国土計画」『法政大学公共政策志林』(3), 2015. 3, p. 133

²⁵ 山崎朗「戦後日本の国土開発政策」『九州大学経済学会経済学研究』69, 2003. 3, pp. 105-127, p. 120

²⁶ (社)経済団体連合会 1996 年 7 月 16 日付「新しい全国総合開発計画に関する提言」

²⁷ 『四全総』(1987. 6. 30 閣議決定), p. 3

²⁸ 同上, p. 4

²⁹ 小田切徳美『農山村は消滅しない』岩波新書, 2014. 12, p. 50

³⁰ 帝京科学技術大学学長(当時)。東京大学教授、日本学術会議副会長など歴任し、1992 年国土審議会会長。

- ³¹ 八十島義之助「四全総について」『地域開発』275, 日本地域開発センター, 1987.8, p.3
- ³² 豊田昌秀「地域開発と内発的發展論—宮本憲一氏の所説に關連して」『一橋研究』23(1), 1998.4, p.34
- ³³ 金田昌司「地域間「交流人口」の地域政策的意義」『地方自治の窓』60, 1996.3, p.13. 中央大学教授であった金田は「地域発展要因はその基盤性に着目して「インフラストラクチャー」概念によって理解されてきた」とし、①物的基盤、②制度的基盤、③人的基盤の3つの要素が必要であるとの立場に立つ。ここで、「交流」は人的基盤の拡大であり、「連携」は人的基盤の拡大と制度的基盤の拡大の両面があると捉えることが可能であるから、第4の要素であるというのは、やや誇張した言い方かもしれない。
- ³⁴ 青山吉隆・山本恒平「都市機能の需要構造を考慮した地域間交流・連携政策に関する基礎研究」『土木学会論文集』597, 1998.7, p.61
- ³⁵ 『四全総』, p.7
- ³⁶ 国土審議会政策部会『国土審議会政策部会第1次報告—四全総の総合的推進—』, 1989.8, p.15.
- ³⁷ この時の部会長が(株)東京海上研究所理事長に転じていた下河辺淳である。
- ³⁸ 国土審議会調査部会『四全総総合的点検調査部会報告』国土庁計画・調整局, 1994.6, pp.53-54
- ³⁹ 21世紀ひょうご創造協会『人口低密度地域のアメニティに関する研究』, 1986.3, p.138
- ⁴⁰ 同上 pp.137-139。ここでは、交通網の整備によって通勤距離が長くなったことにより、昼間人口と夜間人口という区分が必要になり、さらに、週休二日制の定着などにより人々の1週間のライフスタイルが大きく変化することから、定住人口と交流人口という区分が必要になったと述べている。
- ⁴¹ 児島賢治「交流人口について」『大分大学経済研究所報』30, 1996, pp.1-18
- ⁴² 坂本忠治「「交流人口」の意義と二、三の問題点」『岡山大学経済学会雑誌』27(2), 1995.9, pp.317-336
- ⁴³ 福井県においても「交流人口」の拡大を地域活性化の方法として研究していることも紹介されているが、その構成要素について記述がなくここでは割愛した。また(財)地域活性化センターと北海道経済同友会の政策提言についても紹介されているが自治体でないのと同じく割愛した。
- ⁴⁴ 国土庁『交流人口 新たな地域政策 平成5年度四全総推進調査』, 1994.9, p.18
- ⁴⁵ 総務省ウェブサイトには、「農林漁業体験や宿泊体験、地域住民との交流を通じて、子供たちの生きる力を育むとともに、交流の創出による地域の再生や活性化を目的として、取組を推進しています」との紹介がある。
(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/kodomo.html (最終確認:2022.4.20))
- ⁴⁶ 矢田俊文「戦後国土計画策定の構図—下河辺証言から読み解く—」『地理学年報』60, 2014.6, p.58. 矢田は五全総策定時の国土審議会部会専門委員長代理であった。
- ⁴⁷ 四全総に先立って制定された総合保養地整備法(昭和62年法律第71号)によって全国に設置された。同法第1条によれば「国民が余暇等を利用して滞在しつつ行うスポーツ、レクリエーション、教養文化活動、休養、集会等の多様な活動に資するための総合的な機能の整備を民間事業者の能力の活用に重点を置きつつ促進する措置を講ずることにより、ゆとりのある国民生活のための利便の増進並びに当該地域及びその周辺の地域の振興を図る」ことを目的としていたが、こうした外来型の民間資本による画一的な開発方法は当時から批判が多かった。
- ⁴⁸ 平尾元彦「交流産業と地域経済の成長」『地域経済研究』14, 広島大学経済学部附属地域経済システム研究センター, 2003.3, p.38
- ⁴⁹ 「連携」という用語は全部で130ページ余りの五全総に388カ所用いられている。その多くは、地域間(の)連携、あるいは他の政策との連携という用法であり、人的基盤の拡大というよりも、自治体間の役割分担や協力という制度的基盤の拡大を意味する用法で使われている。
- ⁵⁰ 国土庁計画調整局監修『21世紀の国土のグランドデザイン 地域の自立の促進と美しい国土の創造 新しい全国総合開発計画の解説』時事通信社, 1999.4, p.70
- ⁵¹ 明確な定義はないが、農山漁村と中山間地域を併せた概念であるとみて良い。
- ⁵² 東京と大阪など複数の都市に居住地を持つことも概念的にはマルチハビテーションとなるが、本稿では過疎農山漁村を対象とすることから、居住地の少なくともひとつが過疎農山漁村にあることを要するとしておく。国土形成計画においてもそのように整理している。
- ⁵³ 『国土形成計画(全国計画)』(2008.7.4閣議決定), p.21
- ⁵⁴ 「二地域居住人口研究会」事務局『「二地域居住」の意義とその戦略的支援策の構想』2005.3, p.5. さらに、ここでは、「農山漁村等における「二地域居住人口」の増加が、その地域の消費需要や住宅需要等を増加させ、その地域の中に新しい雇用の機会や本業以外の付随所得(「ながら所得」)を生み出すことである。これにより、各種の支援策と併せて、その地域の「定住人口」の増加に繋がることが期待できる。同時に、「二地域居住人口」となった都市住民のある程度の割合が、その地域の魅力等を実際に体験することによって、その地域の「定住人口」となることも期待できる」(同:8)とし、二地域居住の経済的な効果に期待し、将来の定住人口に繋げたいとの思惑もみえる。
- ⁵⁵ 国土交通省国土計画局総合計画課「「二地域居住」の意義とその戦略的支援の構想」『国土交通 62(2月号)』2006, pp.14-15
- ⁵⁶ 鬼頭宏(上智大学経済学部教授:当時)。第一次国土形成計画策定時には、国土審議会ライフスタイル・生活専門委員会の委員長。

- ⁵⁷ 座談会での発言。『国土交通 62(2月号)』2006.2,p.13
- ⁵⁸ 国土計画局総合計画課の解説。同上,p.17
- ⁵⁹ 内閣府政策統括官室(経済財政分析担当)『地域の経済 2008－景気後退と人口減少への挑戦』,2008,p.73
- ⁶⁰ 衆議院会議録第 6 号『官報(号外)』(2008 年 02 月 19 日),pp.16-17。加えてこの答弁からは、地域活性化策の一環として構造改革特区を推進したことにより、「交流人口」が増えたという言い方をしており、「交流人口」がアウトプットないし初期的なアウトカムとして用いられていることは興味深い。
- ⁶¹ 国土交通省『新たな「国土のグランドデザイン」(骨子)』2014.3,p.10
- ⁶² 同上,p.11
- ⁶³ 小田切徳美明治大学教授。この時、小田切は総務省これからの移住・定住に関する研究会で座長を務めており、これに先立って、内閣官房ふるさとづくり有識者会議の座長も務めていた。
- ⁶⁴ 国土交通省『国土のグランドデザイン 2050～対流促進型国土の形成～』2014.7,p.23。
- ⁶⁵ 参議院国土交通委員会における石井国土交通大臣答弁。参議院国土交通委員会会議録第17号(2018年06月05日)p.14
- ⁶⁶ 農林水産省組織令(平成12年政令第253号)第72条に「農村振興局に、農村政策部及び整備部に置くもののほか、総務課を置く」とされた。
- ⁶⁷ 平成31年農業構造動態調査(2019年2月1日現在)によれば、農業法人を除く基幹的農業従事者(農業に主として従事した世帯員(農業就業人口)のうち、調査期日前1年間のふだんの主な状態が「仕事に従事していた者」のことをいう)の数が全体で対前年3.8%減であるのに対し、49歳以下の従事者は同様に4.0%減である。従って、基幹的農業従事者の平均年齢は高齢化している。
- ⁶⁸ 農林水産省『平成22年度版食料・農業・農村白書』2010,p.348
- ⁶⁹ 2005年、周辺3町の合併により由布市となる。
- ⁷⁰ この年の米価(政府買入価格)は、8,954円/60kgなので、金利換算でおよそ4.5%となる。公定歩合は1972年10月に4.25%だった。なお、同じ年の実質経済成長率は8.6%であった。すると、この換算金利では消費者にとって利殖として旨味のある投資とはいえない。従って、都市住民が農村住民を支援するという枠組みが強い制度であると評価することが可能なのである。
- ⁷¹ 2006年、大町市に編入される。
- ⁷² 阪神淡路大震災後の兵庫県の主要政策にも“第2のふるさとづくり”があったが、都市農山漁村交流の枠組みに依っていた。
- ⁷³ 森戸哲「都市と農村の共生を考える～交流活動の現場から～」『農村計画学会誌』20(3),2001,p.172。
- ⁷⁴ 締約国による多角的貿易交渉を行い、関税水準を引き下げた。その基本的な考え方は、世界貿易機関(WTO)に引き継がれている。
- ⁷⁵ 米のミニマムアクセスについては、政府統一見解が出され「我が国が負う法的義務の内容は、コメの国内消費量の一定割合の数量について輸入機会を提供することである」とされた。(1994年5月27日に衆議院予算委員会で公表。当時は羽田内閣)
- ⁷⁶ 輸入制限や国内支持、輸出補助金の削減などが盛り込まれた。
- ⁷⁷ 食料・農業・農村基本法第15条第1項。
- ⁷⁸ 同条第4項。
- ⁷⁹ 同条第7項。
- ⁸⁰ 写真やグラフなどを含む。いずれも、A4印刷である。
- ⁸¹ 『食料・農業・農村基本計画』(2000.3.24閣議決定),p.39
- ⁸² 同上 p.42
- ⁸³ 齋藤正巳「交流人口と二地域居住：地方都市のまちづくりへの新しい提言」『地域イノベーション』12, 法政大学地域研究センター,2020.03,pp.29-47
- ⁸⁴ 農村計画学においては、地域関わる多様な人々の動向を「交流人口」として俯瞰的・数量的に把握する作業は行われてこなかったようだ。その理由としては、内発的発展論との関係でこれらの地域の内発性なり、交流の担い手であるリーダー論ないし主体形成論に関心が向けられていたことが考えられる。
- ⁸⁵ 障害者等の農業分野での活躍を通じて、自信や生きがいを創出し、社会参画を促す取組である。
- ⁸⁶ 『食料・農業・農村基本計画』(2015.3.31閣議決定),p.51
- ⁸⁷ 同上,p.56
- ⁸⁸ 厳密に言えば、小さな拠点との関連で「地域コミュニティの形成や交流のための場づくり」の推進という記述もみえる。ただし、この「交流」はむしろ内発的発展を支える地域内交流を指すとみるべきであり、外部人材の活用を主たる目的にはしていない。
- ⁸⁹ http://www.maff.go.jp/j/assess/hanei/zisseyki/h29/pdf/sheet28_16.pdf(最終閲覧日:2022.8.1)
- ⁹⁰ http://www.maff.go.jp/j/assess/hanei/zisseyki/h29/pdf/jizen29_16.pdf(最終閲覧日:2022.8.1)測定指標の選定理由及び目標値(水準・目標年度)の設定の根拠として、「都市と農山漁村の「交流人口」を拡大することにより、農村地域においては経済的効果、高齢者の生きがいづくりや女性の活躍の場の創出などの社会的効果があるとともに、都市住民に対しては、農村滞在や定住及び二地域居住

に係る潜在的な願望が実現されること、また、今後、訪日外国人旅行者数が増加することが予想されることから、国内の「交流人口」及び外国人の「交流人口」の合計数を増加させることを目標とした。国内の「交流人口」については、「グリーン・ツーリズム施設年間延べ宿泊者数」を、外国人の「交流人口」については、「農山漁村に滞在した訪日外国人旅行者数」の増加を目標とし、両者の合計を目標値として設定した」という記述があり、「交流人口」拡大の効果として、経済的效果に加え社会的効果も考慮していることに注意が必要である。国内と国外で「交流人口」のカウント方法を分けた理由は定かではない。

⁹¹ 出口高靖「都市農村交流論：グリーン・ツーリズムの限界と方向性」(博士論文：法政大学 2021)

⁹² 大浦由美「1990年代以降における都市農山村交流の政策的展開とその方向性」『林業経済研究』54(1),2008.3,p.46

⁹³ 飯田市議会による行政評価・全体会,平成30年7月19日-01号,p.59

⁹⁴ 飯田市定例会(第1回),平成28年3月2日-02号,p.132

⁹⁵ ドイツにおいては19世紀に劣悪な都市労働者の住環境整備の視点から、また20世紀には戦後の深刻な食糧難による貧困対策の視点から整備が進んだものであって、我が国とは全く背景が異なる。施設内容としては、農地に作業小屋を兼ねるラウベと呼ばれる簡易宿泊所が附帯しているのが特徴である。利用者の宿泊を伴うことが多いことから、現在我が国では宿泊者は交流人口としてカウントされている。

⁹⁶ 多可町議会75回定例会,平成29年3月16日-03号,p.61

⁹⁷ 農林水産省の統計上は現在、正式には荒廃農地と呼ばれている。

⁹⁸ 大浦論文の執筆時は2008年であることから、農林業センサスの数字だけ見れば市民農園が増加傾向にあった時期と思われ、当時としてはこうした認識でも間違っているとはいえないことは付記しておきたい。

⁹⁹ 近時 SNS で農作業の様子などを発信し、数万人の読者がつく農業人も散見される。都市住民である読者とネット上や対面でのやり取りを通じて細かなアドバイスを与えつつ、読者が都市農園で野菜や果樹を栽培する手助けをする人的「交流」が芽生えつつある。

¹⁰⁰ 野口憲一『「やりがい搾取」の農業論』新潮新書,2022.1,pp.10-104

¹⁰¹ 日本経済新聞1995年1月8日付朝刊23面。日経しか報道していないこと、結果的にそのような制度にはなっていないことを併せて考えると、誤報の可能性もある。

¹⁰² 2007年度(第1次安倍内閣)にスタートし、成果指標に基づく支援措置には、普通交付税による支援措置が講じられた。その成果のひとつに転入人口が加えられた。

¹⁰³ 総務省『頑張る地方応援懇談会 in 群馬 議事概要』,2007.2.17,p.2

¹⁰⁴ 同上 p.4。

¹⁰⁵ 齊藤広子「二地域居住とそれを支える不動産法制度」にあたって」『日本不動産学会誌』32(2),2018.9,p.37

¹⁰⁶ 全国町村会『令和2年度政府予算編成及び施策に関する要望』,2019.7,p.20

¹⁰⁷ 村上裕一「国土政策と地方創生の関係について」『地方創生を超えて これからの地域政策』岩波書店,2018.7,p.92

¹⁰⁸ 山崎朗「戦後日本の国土開発政策」『九州大学経済学会経済学研究会』69,2003.03,pp105-127,p.124

¹⁰⁹ 城山英明「政策過程における経済財政諮問会議の役割と特質—運用分析と国際比較の観点から—」『公共政策研究』3,2003.3,pp.34-45

¹¹⁰ 本間義人『国土計画を考える 開発路線のゆくえ』,1999.2,中公新書,p.190

¹¹¹ 対流の意義については「コンパクト・プラス・ネットワークという概念と、そしてそれぞれ個性というものを発揮する都市というものをつくっていく。そして、隣接する都市と都市との間に違いが出るという個性ある都市が形成されることによって、物理学でいう対流現象がそこに起きていく」という太田国土交通大臣(当時)答弁がある。『参議院予算委員会会議録』6号(2015年3月16日),p.25

¹¹² 伊藤淳「国土政策の観点における二地域居住の現状と課題」『日本不動産学会誌』32(2),2018.9,p.39。当時、国土政策局地方振興課職員。

¹¹³ 総務省所管の調査。住宅や土地の保有状況などの実態を調査し、その現状と推移を明らかにするもので、1948年以来5年ごとに調査が行われている。

¹¹⁴ 厳密には、農山漁村に置かれる二つ目の住居は家屋に限られず、宿泊施設やシェア・ハウス等の場合もある。

¹¹⁵ なお、近時の国勢調査によれば、人口は減少しているものの世帯数は増えていることが確認されているが、これは主に独居高齢者をはじめとする単身世帯の増加によるものである。

¹¹⁶ ロバート・K・マートン(森東吾ほか訳)『社会理論と社会構造』みすず書房,1961.9

¹¹⁷ 松下圭一『政治・行政の考え方』岩波新書,1998.4,p.199

¹¹⁸ <https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk07/documents/03-1hp31.pdf>(最終閲覧日:2022.8.1)