経済と経営　*53–1*（2023.3）

〈研究ノート〉

関係人口の創出プロセスの研究 (2)
―北海道型ワーケーション施策の考察

中山　健一郎

はじめに
１．分析枠組みと仮説の提示
２．ワーケーションは関係人口，移住定住に結び付くか
おわりに

はじめに

本研究は，2019 年より始まった北海道庁が推進する関係人口創出，ワーケーション推進政策に焦点を当て，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なぞらえて，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する。

北海道の人口は 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 1970 年代には自然増／社会減ないし自然増／社会増であった構造から，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。

北海道の場合，社会増の構造は今日も維持されており，それは伸び続ける世帯数に如実に表れている。しかしながら 2006 年以降，その増加率は鈍化し，自然減の減少を相殺するまでには至っていない。2022 年度の世帯数の対前年増減率は 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となる。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明示されている。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が，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がある。

拙稿「関係人口の創出プロセスの研究―フレームワークの考察」[1]では，関係人口の定義の多義性，またその多義性により関係人口そのものがどのようにして創出されているのかが不明瞭になっている点を指摘し，関係人口の創出の部分に焦点を当て，経営学的アプローチ，人的資本アプローチから関係人口の再定義を試みた。すなわち，関係人口とは地域の立て直し事業に関与するものであることから，地域の事業運営に主体的に関わる地域の方々と他の地域の関係人口がどう結びつくのかを考察し，仕掛け人，協力者，支援者，参加者の 4 つのプレイヤーから成る関係人口をとらえるためのフレームワーク構築を行った。

本研究はそれに続く研究であり，先の拙稿では扱いきれなかった課題，地域資源と結びついた 4 層の関係人口の深化がどう地域再生につながるかに重点を置く。その場合，３点に着目する。１つは，関係人口の深化を二拠点居住や移住定住人口への展開ととらえ，地域住民とより深く結びつく関係人口の可能性を考察する。２つは地域資源と結びついた関係人口の創出，深化において，手段としてのワーケーションはどの程度の可能性を有するのかを考察する。３つは北海道庁の呼びかけに呼応した自治体は 2022 年時点で 68 市町村であったが，それらの自治体が第 2 期創生総合戦略でワーケーションを関係人口創出，移住定住促進にどう結びつけ，政策的位置付けしていたのかを明らかにする。

次節では定義の再確認と，分析枠組みと仮説の提示を行う。

１．分析枠組みと仮説の提示

ここでは先の拙稿で用いた関係人口のフレームワークのほか，ワーケーションの定義，また本研究で行った道内自治体の調査方法について紹介する。

(1) 関係人口のフレームワーク

拙稿「関係人口の創出プロセスの研究―フレームワークの考察」で試みた関係人口のフレームワークは，地域政策を誰がどう事業化していくのかの視点から人的資本の側面と，事業の生成と継続性の観点から事業の経営的な側面を重視した。

すなわち，地域の存続をかけた政策は，その政策の事業遂行こそが持続的な地域の可能性を生むものであり，また同時に事業の継続的な運営こそがその可能性を高めるものと仮定した。そのため，誰が仕掛け，誰が協力し，誰が支援し，事業としての賛同者を巻き込むのか，また，生起した事業を軌道に乗せ，それを持続的な運営にしていくためには，行政のみでは人的にも資金的にも難しい。特に過疎化の進む自治体には人的，金銭的制約が大きい。それゆえに持続的な運営には事業を継続させていく仕掛けが別に必要であると考える。そこには生成とは別の論理に基づく継続の論理が必要と考える。

以上の観点から地域政策は発案者の自治体を中心に，いかに政策に協力的な地域住民を巻き込み，

1　中山（2021）「関係人口の創出プロセスの研究―フレームワークの考察」『経済と経営』第 52 巻第 1 号，札幌大学経済・経営学会所収 pp.67-76

事業を生成し，また協力者，支援者をしっかり確保した上で，いかに継続的な事業とするべく，公的事業を民間事業に置き換えていくのかを重視した関係人口のフレームワークを構築した。

すなわち，関係人口は地域政策遂行のための事業に関わる人たちのことを指し，その中に自治体関係者，地元起業や地元住民はじめとする地元関係者を基本とし，その中核的な人たちとの結びつきや，よそ者とされる地域外の協力者や関係者を巻き込んでいく様相をいう。

図示すれば以下になる。

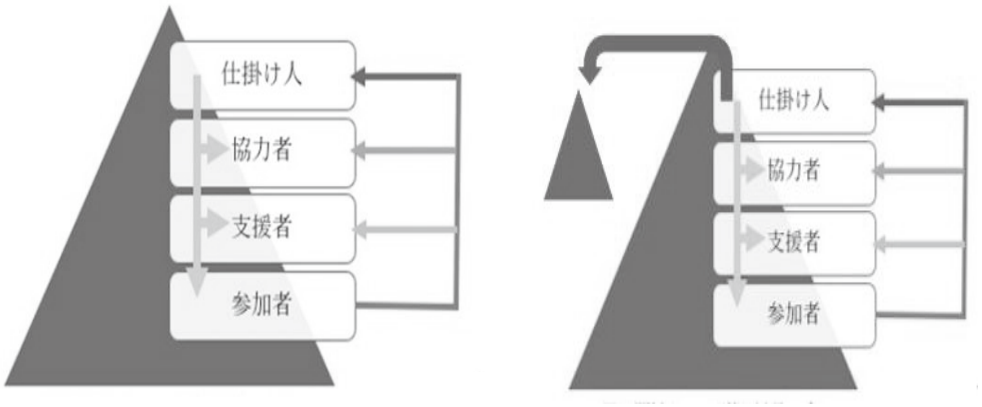

図 1　関係人口の循環モデル
（出典）筆者作成

地域の政策は多岐に及び，また政策担当者は複数の業務を抱えていることが通例であり，仕掛け人となる人は，実はさらなる仕掛け人になる必要がある。山積する地域課題を解決していくためには，政策として計画された事業を滞りなく，遂行していく必要がある。そのため仕掛け人はさらなる仕掛けになるためにも，既存事業の仕掛人を兼務するほか，他の協力者，支援者，参加者が新たな仕掛け人になるための道筋や流れを作る必要がある。そのため，現在の仕掛人は複数の事業に関わるなかで，必要があるならば，既存事業の協力者，支援者，参加者となり，事業の生末を見守ることもあるだろう。つまり，事業の構成員は流動的であり，また仕掛け人がいくらでも関係人口のなかから生み出される形が，地域の活性化を推進していくためには相応しいあり方といえる。この点, 各自治体が第 2 期創生総合戦略ないし総合計画で取り上げる関係人口をどう定義しているのか, また関係人口に何を期待し，関係人口をどう移住定住人口に繋げていこうとしているのかが調査対象となる。

(2) ワーケーションの定義

ワーケーションとは Work と Vacation を合わせた造語であり，日本では 2017 年に和歌山県が自治体では先行導入した。2019 年にワーケーション先進地の和歌山県と長野県が中心となり，「ワーケーション全国自治体協議会」が立ち上がり，同年 11 月に 1 道 65 県 58 市町村が会員に加わったことで大きな社会インパクトをもたらした。北海道もこの時点で参画を表明し，同年には北海道庁が北海道型ワーケーションの推進を提唱した。

日本テレワーク協会が提示する定義では企業や団体，個人事業主，個人等ではそれぞれワーケーションを利用する目的は異なるとし，用途に応じて 4 類型に分けている。

1 つは地域で働くワーケーションであり，2 つは地方移転促進のワーケーション，3 つが移住・定住促進のワーケーション，4 つが休暇取得促進のワーケーションである。[2]

1 つ目の地域で働くワーケーションとは，地方ならでは環境で一定期間働くことであり，事業創造，プログラム開発，各種研修，合宿などの成果を高めることが主目的にある。2 つ目の地方移転促進のワーケーションとは，従業員確保や採用，地域ならでは協業，事業継続の観点からオフィスを地方に設置ないし分散させることが主目的にある。3 つ目の移住定住促進のワーケーションは，移住定住を希望する個人が二拠点居住などを通じて，働きながら地方での生活の場を持つことが目的になる。4 つ目の休暇取得促進のワーケーションは個人などが平日を含め長期休暇取得できるよう，便宜的にテレワークを実施することが主目的となるとしている。

このようにワーケーションの定義からは様々な対象者がいて，主に企業や団体，個人事業主，個人がその対象になると想定される。

本稿では特に関係人口から移住定住につながるワーケーション及び関係人口に着目しているが，紙面の都合上，今回は個人事業主等，個人に特に焦点を当てることとし，残された NPO 法人等の団体や誘致企業等については別稿に譲りたい。

ここで重要なのは，ワーケーションはあくまでも関係人口や移住定住者を創出するための 1 つの手段に過ぎないという点である。すなわち, ワーケーションを政策的取り入れ, テレワークやコワーキング・スペース等の環境を整備すれば，自ずと関係人口や移住定住人口が創出されるのではなく，先の関係人口論でみたようにどう地域の政策協力に関わってもらい，その過程でワーケーションが現地滞在の働き方として活用されるというのが理想であろう。地域に関わる度合いが高まるにつれて，関係人口は当該地域に滞在する時間や日数が増えることがすでに指摘されている。

例えば，総務省の関係人口ポータルサイトによれば，現状の地域との関わり（縦軸），地域との関わりへの思い（横軸）の双方が強まると，定住人口の領域に到達するイメージで表されている。

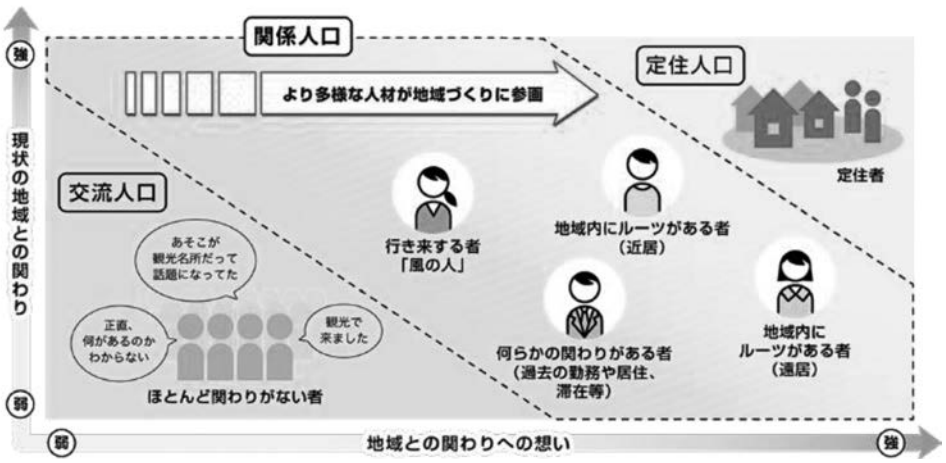

図 2 関係人口の概念図
(出典) 総務省「関係人口ポータルサイト」

2　一般社団法人日本テレワーク協会 HP（「ワーケーション類型の定義」）による。(2023 年 1 月 10 日閲覧)。

また，小田切徳美によれば，地域への思い（縦軸）と地域への定住志向（横軸）の双方を強ければ，移住定住への可能性が開けるとしており，そもそも関係人口とは，多様な関心と多様に関わる人々を想定したものであり，集団としての対応ではなく，個人としての対応が重要になることを指摘している。（図３）

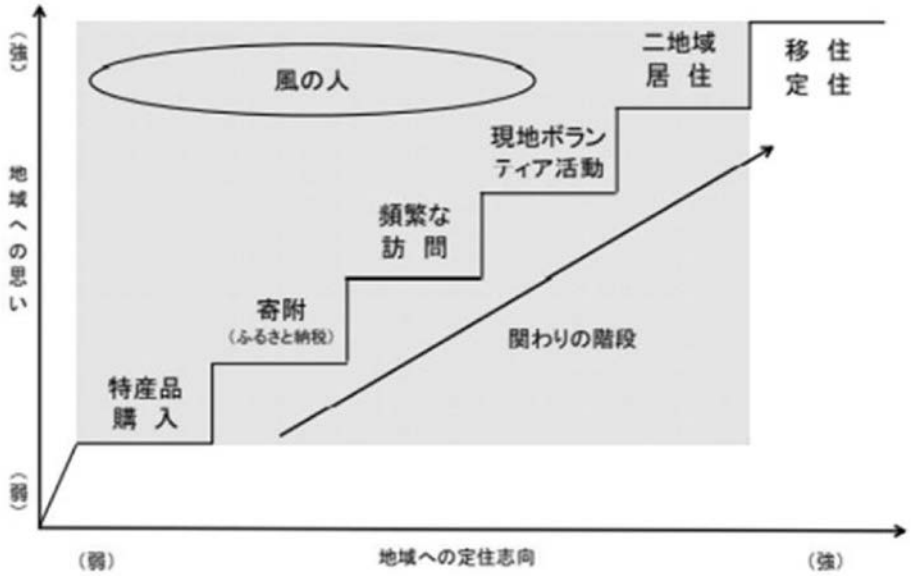

図３農村関係人口の可能性
（出典）日本農業新聞 (2017 年 6 月 4 日) 小田切徳美「農村関係人口の可能性」

このように小田切は段階的な定住へのプロセスを関係人口の中でとらえようとしているが，個人の行動ももっと多様性に富んでいると考える。もっとも関係人口や交流人口がどのように移住定住人口に結び付くのか，また関係人口はどう創出するのかの研究は不明瞭な部分が多い。

交流人口から移住定住人口までのパターンを考えた場合，大きく２つの視点があると考える。

１つは，関係人口とはどのような人なのかを明示することにより，関係人口の特性に応じて，パターン化する方法である。表１にあるように関係人口の特性により概ね９つのパターンを想定することができる。その中で移住定住に結び付く可能性のあるパターンは，４と５，６のパターンであることがわかる。もっとも関係人口になっていく段階で，当初の予定とは異なり，関係人口のままで留まってしまうケースや，交流人口に戻ってしまう可能性もあると考えるが，その一方で移住定住に結び付くもあると考える。この点は小田切も指摘しており，関係人口は極めて流動的な要素を持っていると考えられる。

もう１つは，本研究の視角になるが，関係人口が誰かよりも，自治体側の視点により行政の政策に対して自地域，他地域を含め，誰が政策に協力してくれるのかという視点である。

表１　交流人口から移住定住人口までのパターン

	交流人口　関係人口	移住定住人口	ターゲット層
1			単なる観光客の層
2			地域おこし協力隊、地域活性化に関心のある層
3			二拠点居住、多拠点居住をベストとして考えている層（風の人）
4			そもそも他の地域への移住を考えている人
5			段階を経て他地域に移住する層
6			交流人口からいきなり移住・定住人口になるケース
7			地域コーディネーター等、他地域に大いに関心ある人
8			他地域に無関心な層
9			単なる観光客の層

（出典）筆者作成

この２つの視点で留意すべき点は，関係人口ならびに移住定住人口の創出に関わって 1 つ目は移住者の意思が大きく作用している点であり，2 つ目は政策担当者や政策影響力が作用している点である。従い，本研究の立場でいえば，政策とは無関係に本人の自由意思において勝手に移住してくる人や，政策的補助金を目当てに移住候補地を探しているような人は，直接的には地域再生に必要な政策協力者とはなりえない可能性があるため，本研究においては対象外の関係人口となる。あくまでも地域再生，地域活性化に結び付く仕掛け人，協力者，支援者，参加者を枠組みのなかで結び付いた関係人口を対象にしたい。その意味ではより可能性のある関係人口，移住定住人口のパターンは５と６のパターンであると考える。

あえて本質的な議論をするならば，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。

また，北海道の近年の傾向は自然減による人口減少が大きく，また社会増が縮小傾向にあり，そのような状況下ではそもそも転入者の増加を期待しても趨勢は大きく変化しない。本来対象とすべきは，日本人ではなく，訪日外国人観光客であるべきとするのが筋であるが，現在進行中の第 2 期創生総合戦略は日本人，特に首都圏から地方への移住を促進させる施策であるため，その政策的枠組みを踏まえた上で分析枠組みにする必要があろう。

(3) 調査方法

本研究は，北海道庁が推進する北海道型ワーケーションに呼応した自治体に焦点を当て，政策遂行上の青写真となる第 2 期創生総合戦略や総合計画と照らし合わせながらワーケーション事業や関係人口創出がどのように行われ，移住定住政策に結び付く可能性があるのかを考察する。

北海道型ワーケーションが本格的にスタートしたのは 2019 年である。しかし，この時期に想定外に生起した新型コロナウィルスのパンデミックにより，北海道型ワーケーションは計画変更を余儀なくされた。もともと首都圏企業を対象に働き方改革の一環で北海道を舞台としたワーケーショ

ン活用を促進し，首都圏人口を道内に呼び込もうとする構想であったが，新型コロナウィルスによる幾度かの緊急事態宣言により，人々の生活面や企業活動に行動変容をもたらした。

主たる行動変容は行動の自粛であり，首都圏からワーケーションを介してより多くの関係人口を創出させようとする北海道庁の試みは変更を迫られた。もっぱら 2019 年は札幌圏の企業に道内でのワーケーション推進を働きかけるなどの戦略の変更を余儀なくされた北海道庁であったものの，政策は推進され，北海道庁の呼びかけにより，北海道型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 となった。

また，本来の北海道庁の戦略的構想に従い，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。

基本的には，各自治体の第 2 期創生総合戦略および総合計画に記載されている内容の確認し，原則，訪問形式での聞き取り調査を行って補足調査をおこなったが，残念ながらコロナ禍の影響により訪問できなかった自治体もいくつか存在した。

訪問できなかった自治体に対しては可能な限り，オンライン会議ないしアンケートの送付による調査も実施した。

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した質問項目をもとに，基本的な聞き取りを行った。既述したように関係人口の定義には様々な解釈があること，またワーケーションについても実施形態は様々あり，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があることから，各自治体の定義，解釈については再確認の意味でも聞き取り調査する必要があった。

表２はその対象とした自治体である。

表２　調査対象の自治体

地　域	共同実施市町村
空知	岩見沢市、美唄市、三笠市、深川市、南幌町、長沼町、栗山町、秩父別町、沼田町
石狩	札幌市、千歳市、恵庭市
後志	小樽市、留寿都村、倶知安町、岩内町、神恵内村、仁木町
胆振	室蘭市、苫小牧市、登別市、厚真町、洞爺湖町、安平町
日高	浦河町、様似町、新ひだか町
渡島	函館市、北斗市、知内町、七飯町
檜山	江差町、上ノ国町、厚沢部町、今金町
上川	旭川市、名寄市、富良野市、鷹栖町、上川町、東川町、美瑛町、剣淵町、幌加内町
留萌	遠別町
宗谷	利尻町、利尻富士町
オホーツク	北見市、網走市、美幌町、津別町、斜里町、遠軽町
十勝	帯広市、士幌町、鹿追町、新得町、清水町、芽室町、中札内村、更別村、
	大樹町、本別町、陸別町、浦幌町
釧路	弟子屈町、鶴居村
根室	中標津町

（出典）北海道総合政策部地域創生局地域政策課移住交流係の資料をもとに筆者作成。

なお，これらの自治体に加えて参考自治体も合わせた対象自治体が表３である。ここには北海道型ワーケーション推進自治体のほか，北海道庁と共に首都圏 PR を行った自治体，広域周遊型のワーケーションを取り入れようとした自治体，移住定住人口の拡大というよりは二拠点居住に政策の重点を置いた自治体も加え，各自治体の様相を示した。

簡易的な類型化であるものの，いくつかの注目すべき点がある。

１つは，複数の政策を同時に遂行する自治体があり，特に秩父別町，浦河町，鷹栖町，新得町，鹿追町ではかなり政策的に意欲的な自治体が存在したという点である。

２つは，二拠点居住の政策に力点を置いている自治体も多数があり，当初から北海道型ワーケーション政策を移住定住人口の促進と結びつけるのではなく，関係人口の深化に結び付けようとした自治体も多かったという点である。

３つは，首都圏 PR に関わっている自治体の少なさから，まだ首都圏企業や住民に対して本格的なワーケーションの宣伝が出来ていないか，準備が整っていない自治体が見受けられる点である。この点は実効的な成果をみる上ではもう少し時間を要する可能性がある。

４つは，北海道庁と連携して北海道型ワーケーションを進める自治体以外にもワーケーションを

表３　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
秩父別町	1	1	1	1	4
浦河町	1	1	1	1	4
鷹栖町	1	1	1	1	4
新得町	1	1	1	1	4
鹿追町	1	1	1	1	4
岩見沢市	1	1	1		3
美唄市	1	1	1		3
長沼町	1	1	1		3
深川市	1	1	1		3
富良野市	1	1	1		3
清水町	1	1	1		3
大樹町	1	1	1		3
北見市	1	1	1		3
津別町	1	1	1		3
斜里町	1	1	1		3
三笠市	1			1	2
栗山町	1			1	2
札幌市	1			1	2
沼田町	1			1	2
倶知安町	1			1	2
神恵内村	1			1	2
岩内町	1			1	2
厚真町	1			1	2
安平町	1			1	2
恵庭市	1			1	2
苫小牧市	1			1	2
登別市	1			1	2
洞爺湖町	1			1	2
様似町	1			1	2
北斗市	1			1	2
江差町	1			1	2
上ノ国町	1			1	2
厚沢部町	1			1	2
東川町	1			1	2
利尻富士町	1			1	2
芽室町	1			1	2
帯広市	1			1	2
上川町	1			1	2
遠軽町	1			1	2
中標津町	1			1	2
釧路市		1	1	1	3
当別町				1	1
石狩市				1	1
月形町				1	1
新十津川町				1	1
留萌市				1	1
小平町				1	1
豊浦町				1	1
壮瞥町				1	1
白老町				1	1
平取町				1	1
松前町				1	1
福島町				1	1
奥尻町				1	1
乙部町				1	1
せたな町				1	1
黒松内町				1	1
下川町				1	1
赤平市			1		1
比布町				1	1
上富良野町				1	1
中富良野町				1	1
幌延町				1	1
音更町				1	1
池田町				1	1
広尾町				1	1
幕別町				1	1
紋別市				1	1
美深町				1	1
訓子府町				1	1
湧別町				1	1
根室市				1	1
標茶町				1	1
白糠町				1	1

弟子屈町	1			1	2
南幌町	1				1
小樽市	1				1
仁木町	1				1
留寿都村	1				1
千歳市	1				1
室蘭市	1				1
新ひだか町	1				1
函館市	1				1
知内町	1				1
七飯町	1				1
今金町	1				1
旭川市	1				1
剣淵町	1				1
名寄市	1				1
幌加内町	1				1
美瑛町	1				1
遠別町	1				1
利尻町	1				1
更別村	1				1
浦幌町	1				1
本別町	1				1
陸別町	1				1
士幌町	1				1
美幌町	1				1
網走市	1				1
鶴居村	1				1
中札内村	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。

自主的に政策的に取り入れ，推進した自治体もあり，釧路市や足寄町などがあげられる。

釧路市ではすでに体験移住事業「ちょっと暮らし移住」で利用者数，述べ滞在日数で大きな実績を上げており，2020 年度も 10 年道内連続 1 位に輝いている。また，足寄町のように自治体よりも地元企業や関係者が積極的に政策に関係した事業に関わっているケースもあり，自治体主導の地域ばかりではないというのが北海道の特性であろう。

本研究の視座からしても，ワーケーションの推進，関係人口の創出，移住定住人口の促進についても行政主導一辺倒だけではなく，行政主導から徐々に民間主導への切り替えや，最初から民間主導であったものを行政がサポートするなど，多様なパターンがある方がより関係人口が生まれやすいと考えるべきであろう。

先の拙稿では表 4 にあるように関係人口をあえてヒト・モノ・カネ・情報の経営の 4 資源に準えて，関係人口による地域資源を示したが，よそ者協力者に入ってくる地域おこし協力隊の任期終了後の活動にみられるように，地域行政の一部を担うケースもあり，現実に行政の業務は地域団体や民間業者が担うケースは多々みられる。(表 5)

表４　関係人口による地域資源

地域資源	ヒト	行政関係者(仕掛け人) 住民協力者(仕掛け人, 労働, 助言等) よそ者協力者(労働, 助言)
	モノ	特産品のネット販売購入者, 特産品生産者
	カネ	ふるさと納税者, 寄付, クラウドファンディング
	情報	ノウハウ, 技術, 知恵, 助言, 分析, 行政情報

（出典 ）筆者作成

表 5　自治体業務の内部化・外部化

自治体寄り ←→ 民間寄り			
内部組織	一部外部委託	指定者管理制度	民間業者
役場の仕事	地域おこし協力隊 OB のお店・事業で引き受け	外部業者に業務を委託	外部業者に業務を全面委託 →市は補助金を出す程度
役場管理	役場管理	一部役場管理	全面外注

（出典 ）筆者作成

本研究の分析フレームワークで示した関係人口とは，関係人口が循環する形で仕掛け人が地域にどんどん生み出されることで，関係人口が増殖するモデルとなっており，筆者はこれを関係人口の循環モデルと呼んでいるが，この関係人口の循環モデルは，まさに「属人的ネットワークによる関係人口の創出」モデル であり，自治体や地元住民の構成員がベースになり ，地元住民の人脈を介して，よそ者，地域外の協力者や関係してくれる人々を巻き込んでい くイメージを重視している。そのため，ふと突然，関係人口になってくれる人々を対象にしているのではなく，ふだんの日常的な関係性において，声掛けで協力してもらえそうな人間関係を想定している。

自治体担当者にはそれぞれ任期があり，仕掛け人でいられる任期はせいぜい長くて 2 ～ 3 年である。事業の成否には，それ相応の時間を要し，第 2 期創生総合戦略の計画性自体が中期目標を掲げている以上，自治体から民間へ，あるいは自治体から住民への橋渡しは，政策の事業継続上，重要な課題となる。すなわち，ここでは関係人口はネットワークであるととらえている。

この関係人口の循環モデルが示すところは，政策効果も大事ではあるが，政策実現のための事業の継続性がどれほどあり，地域住民の理解を得て，よそ者を巻き込むほどの協力体制がどれほ備わっているかをとらえることで，関係人口の深化，移住定住人口に結び付くのかを検証できると考える。

2．ワーケーションは関係人口，移住定住に結び付くか

ここでは北海道型ワーケーションに焦点を当て，ワーケーションを介して関係人口，移住定住にどう結びつくのかを調査報告をもとに検証する。

北海道型ワーケーションとは，北海道庁によれば「市町村と連携して，企業の社員やその家族が地域と様々な関わりを持てるよう，参加企業のニーズに応じたプランで実施する」ワーケーションであるとする。

事業内容は，首都圏企業のニーズ調査を実施し，ワーケーションプランを作成し，モデルプランのイメージ動画やリーフレットを作成，首都圏企業と市町村のマッチングを促進する Web サイトを作成，道内全市町村を対象とした普及推進会議を開催，受け入れノウハウや先進事例等を掲載した受入れの手引きを作成・配布するというものである。

各自治体の政策は，第 2 期創生総合戦略や総合計画によって概ね規定され，必要に応じて政策的な見直しが行われている。地域の特性を活かした政策が色濃く反映されており，将来の人口減少抑制に向けた施策が分野や項目ごとに整理され網羅されている。この各自治体の政策点検と合わせて本研究で試みた訪問による質問票調査に基づき，考察を試みることにしたい。

(1) ワーケーション市場

自治体のワーケーション取り組み先駆的事例は，2017 年の和歌山県とされる。2019 年にはワーケーション先進地の和歌山県と長野県が中心となり，「ワーケーシ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ケーション市場規模予測 (2202) 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。[3]

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，[4] 総務省の調査に基づくと，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，サテライトオフィス事業から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。[5]

(2) 自治体政策点検

68 市町村の第 2 期創生総合戦略には重点目標に対して，期間内や最終年での目標値設定や KPI を設定しているケースがある。関係人口の創出や移住定住に関する項目では，移住定住に関する KPI を設定しているものの，関係人口の創出については十分とはいえない記載が多い。また，関係人口の創出･拡大にしろ，移住定住者の促進にしろ，主たるターゲットが誰なのか，政策のターゲット層が不明瞭になっている場合も多い。

移住定住にかかる主な指標としては，地域おこし隊の任期終了後の定住率，移住相談窓口の相談件数，移住体験者数，インターンシップ等を通じた UIJ ターンによる起業者・就業者数，産業および企業誘致，若者の教育資金補助，若者の市内就職の促進，外国人技能実習生の受入数拡大，移住コンシュエルジュの設置，子育て支援コーディネータの配置，社会移動数等である。

また，関係人口にかかる主な指標としては，ふるさと会加入率やふるさと会との関係性強化，ふるさと納税額および企業版ふるさと納税額，ふるさと納税者に対するフォロー強化による地域ファン層の拡大，都市圏の自治体や大学との連携強化，農業体験，インターンシップ事業数，サテライトオフィス利用件数，観光宿泊者数等がある。

総じていうならば，直接的にワーケーションを関係人口に結び付け，移住定住に結び付ける流れをもった実施計画はあまり見当たらない。むしろ移住定住および関係性人口に関する指標の多くは，これまで自治体が長年，手掛けてきた政策に寄せたものであり，そもそも関係人口とは何か，移住定住人口とは何かの既成概念が出来上がっていない可能性もある。

もっとも心配な点としては，本稿で重視する継続の論理にかかる事業の持続性に関わって行政主導から民間主導への明確な政策誘導姿勢がみられる自治体が少ない点である。

3　矢野経済研究所プレスリリース「ワーケーシ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）

4　北海道新聞 (2018 年 8 月 5 日)

5　北海道新聞 (2022 年 10 月 27 日)

地域住民との協働によるまちづくり推進，地域住民の活力を生かした関係人口創出，移住定住者の拡大にかかる政策を全面的に打ち出している自治体は，第 2 期創生総合戦略や総合計画が示す記述をみるかぎり目立って多くはない。本稿で示した関係人口概念で関係人口創出を積極的に行う姿勢を確認できる自治体は，札幌市，岩内町，倶知安町，江差町，厚沢部町，下川町，上川町，弟子屈町，新ひだか町等にとどまる。

本稿で示した関係人口の創出メカニズムは，仕掛け人をはじめとする属人的なネットワークをむしろ地域資源とし，そのつながりを地域政策や持続的な地域づくりの事業運営に活かし，関係人口の深化を導いていくことで地域活性化ならびに移住定住政策に結び付けていく考え方である。その意味では個々の属人的ネットワークはもちろんのこと，その属人的ネットワークを活かした関係人口の創出メカニズムは，個々の有する属人的ネットワークを地域資源として，それを共有化＝仲間づくりしていくことがさらなる関係人口創出の鍵となる。

属人的ネットワークの地域資源としての共有化とは，地域に住む住民たちがこれまでのキャリアや地域生活環境の中で培ってきた人脈に大きく関係するが，地域生活の維持や地域の活性化に資する関係性において築かれた地域内外の人脈の情報共有である。

属人的ネットワークを地域資源とするためには，少なくとも２つの条件が必要になる。

１つは，どこに誰がいて，どの地域にどれほどの関心があり，何が頼めるか，何を一緒にやってみたいか，またどの程度関与してもらえるか等の情報が必要になる。２つは，地域生活を維持，向上させていくために同士となりえる人材がこの地域を軸にしてどれほど存在し，どういう枠組みであれば関わってもらえるかの協力体制の構築である。

いわば，地域課題に携わる当事者以外の外部者（地域内の協力者，支援者，参加者，地域外の協力者，支援者，参加者）の囲い込みと内部化ともいえる。

その典型的な取り組み事例は，地域課題に関わる NPO 法人や，地域おこし協力隊であろう。特に地域おこし協力隊の活用，移住定住促進はこの関係人口の創出メカニズムとの相性は良いと考える。

（3）地域おこし協力隊の移住定住

地域おこし協力制度は，総務省によれば「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し，生活の拠点を移した者を，地方公共団体が「地域おこし協力隊員」として委嘱し，一定期間，地域に居住して，地域ブランドや地場産品の開発・販売・PR 等の地域おこしの支援や，農林水産業への従事，住民の生活支援などの「地域協力活動」を行いながら，その地域への定住・定着を図る取り組み」とされている。[6]

2009 年に制度化され, 2021 年には約 6,000 人もの隊員が全国で活動する。総務省の計画によれば, 2026(令和 8 年度) までに 10,000 人に増やす計画がある。地域力の創造・地方の再生に関わる制度や人材はなにも地域おこし協力隊に限らず，総務省の制度的枠組みによれば，そのほかにも集落支援員，復興支援員，地域人材ネット（地域力創造アドバイザー），地域活性化起業人，地域プロジェクトマネージャーなどが存在するが，規模的な観点からすれば，圧倒的に地域おこし協力隊にかか

6　総務省 HP「地域おこし協力隊」https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyosei08_03000066.html（2023 年 1 月 30 日閲覧）

る期待は大きい。

この地域おこし協力隊は住民票の異動を伴うものであり，制度的にも移住定住促進政策となっている点も注意が必要であろう。

本稿ではこれ以上，地域おこし協力隊の制度概要や関係人口の深化との関わりについては言及しないが，地域住民とよそ者と位置づけされる関係人口の地域おこし協力隊との関係性の深化は，関係人口創出のメカニズムを機能させる 1 つの方法であると考える。

(4) 訪問調査による考察

今回の調査結果では，ワーケーシ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。ワーケーシ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ケーションをどう地域に活かすかが明確になるとされる。

ワーケーションの先進地域，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，ワーケーシ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ケーション＝ IT 企業誘致，高知県高知市ではワーケーション＝投資喚起，長野県松本市ではワーケーション＝リゾートテレワーク→創業支援の意味合いが強い。[7]

北海道の場合，多くの自治体がワーケーシ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。官民あげての取り組みは北海道の大きな特徴ではあるものの，ワーケーシ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,「ワーケーシ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，企業をワーケーションの主体としてみてもまだ 2022 年時点では，トライアルの域を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，ワーケーシ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，ワーケーシ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和歌山県，長野県，高知県といった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ケーションを推進しても後手に回る。

北海道の地域特性を活かし，関係人口創出につなげつつ，ワーケーションを活用し，二段階移住への道筋をつけている自治体もある。

例えば，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。厚沢部町では育児ワーケーションに特化し, 首都圏を対象に子育て世代をターゲットにしていた。下川町，厚真町，安平町では起業家をターゲットにし，地域住民との関係性を深める試みが行われていた。洞爺湖町では地域住民が仕掛け人となり，毎月大きなイベントを開催し，交流人口から関係人口，関係人口から仕掛け人への循環がみられた。東川町では 2008 年より導入された，ふるさと株主制

7　日本経済新聞 (2022 年 7 月 22 日)

度が関係人口創出の原動力となっていた。

北海道の場合，行政主導で関係人口やワーケーシ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と考える。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ケーシ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，洞爺湖町，厚沢部町，利尻町，東川町ではすでに人的資本アプローチに注目した取り組みが始まっていると考えられる。

近年では北海道の野球独立リーグの HFL，HBL が注目される。この独立リーグの運営に関わる美唄市，士別市，石狩市，富良野市，砂川市，奈井江町，旭川市の取り組みが注目される。

おわりに

本研究では関係人口，ワーケーシ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。

（本研究は令和 3 年度札幌大学研究助成〔個人研究〕の研究成果の一部である）

参考文献

田中輝美 (2021)『関係人口の社会学』大阪大学出版会
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」
総務省「関係人口ポータルサイト」
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)