

人口概念と地域経営の相互関係についての基礎的考察  
—静岡県浜松市を事例として—

Fundamental Considerations on the Interrelationship  
between the Concept of Population and Regional Management:  
Taking Hamamatsu City in Shizuoka Prefecture as a Case Study

広瀬 正剛

要 約

人口減少社会である現在、日本では地域経営を持続可能なものとするために「定住人口」、「交流人口」、「関係人口」といった人口概念への注目が高まっている。そこで本研究では先行研究や行政資料の参照を通して、それぞれの人口概念が提唱される背景と過程を確認した。また静岡県浜松市を事例に、浜松市は「定住人口」、「交流人口」、「関係人口」概念をどのように経営に取り込んでいるのかを確認した。

そのような作業を踏まえた考察の結果、一時的・短期的な訪問者、長期的な滞在者、物産品の購入者、「ふるさと納税」の納税者など、多様に地域に関わってくれる者たちに魅力を伝え、接点を作るというテーマについては、人口概念にとらわれずに「地域経営への外部資源の取り込み」と一元的に捉え、より柔軟に総合的に対応する体制構築や施策づくりが必要とされるのではないかと。またその体制としてはDMOの機能を拡張して対応することが望ましく、浜松市では浜松・浜名湖ツーリズムビューローがその役割を担うことが期待されると提言した。

キーワード：地域経営、地方創生、DMO、定住人口、交流人口、関係人口

1. 序論

1-1. 研究の背景と目的

日本が人口減少社会となっている現在、地域経営を持続可能なものとするために「定住人口」、「交流人口」、「関係人口」といった人口概念への注目が高まっている。

そしてすでに移住施策を通じた「定住人口」の維持拡大、国内外からの観光者の誘致による「交流人口」の増大、「ふるさと納税」制度などを通じた「関係人口」の創出というように、政府ならびに地方自治体によって、それぞれの人口概念に基づく施策が遂行され、統計データや研究成果も蓄積されつつある。

しかし、「定住人口」、「交流人口」、「関係人口」という人口概念は総体として地域経

営とどのように関係しているのかという問いに基づく考察にはまだ深掘の余地があるのではないだろうか。そして特定地域において、「定住人口」、「交流人口」、「関係人口」それぞれの現状ならびにそれぞれを獲得するためにどのような施策が講じられているのかを俯瞰的に可視化し、その全体観を地域づくりに携わる関係者間で共有することには意義があるのではないだろうか。

本研究はこのような問題意識を出発点に、静岡県浜松市を事例として取り上げ、「定住人口」、「交流人口」、「関係人口」という人口概念と地域経営の相互関係について明らかにすることを目的に確認作業を行い、考察する。そして最後に、浜松市にとって今後、

人口概念を地域経営のなかにどのように位置づけ、どのような体制でどのようにアプローチすることが望ましいと考えられるのかについて、提言を試みる。

## 1-2. 研究の方法と構成

本研究ではまず第2章、第3章において、「定住人口」に対置される概念として「交流人口」、「関係人口」という概念がなぜ、どのように登場し、政府ならびに地方自治体の政策に組み込まれるようになったのかという背景と過程について、先行研究や行政資料などの参照を通して把握する。

そして第4章、第5章、第6章では事例とする浜松市の行政資料や情報発信メディアなどの分析を通じて、「定住人口」、「交流人口」、「関係人口」それぞれをどのように捉え、どのような施策で対応しようとしているのかを確認する。

そのような作業を経て結論部となる第7章では、得られた知見の整理と総合的な考察ならびに提言を試みる。

## 2. 「交流人口」について

### 2-1. 「交流人口」概念の登場ならびに変容

まず「定住人口」とは、地方自治法第10条に規定された「市町村の区域内に住所を有する者」であり、日本国籍を有する者だけでなく、外国人居住者も対象となる。

次に「交流人口」の定義について長谷川（1997）は、「土地を訪れる、訪れないにかかわらず、地域活性化につながる、施設等に負荷を与える交流、たとえばイベント参加者、観光入込者数、通勤・通学者数などをさし、定住人口と対比される言葉である」としている（長谷川 1997: 213）。また小内（2011）は、「交流人口とは、その地域を訪れて一時的・短期的に滞在する人のことで、その地域に住む『定住人口』に対置して用いられる用語である」と定義づけている（小内 2011: 184）。

両者の定義はともに、「定住人口」と対になる概念であるという点は共通しているが、長谷川（1997）の定義が当該地域を実際に訪れない者も含むが小内（2011）の定義は実際に当該地域を訪問した者に限定されるといった点など、小内（2011）の定義は対象がやや狭くなっている。この差異は、「交流人口」概念の対象が登場以降に狭められたことに起因する可能性がある。

包國（2022）によると「交流人口」とは、第4次の全国総合開発計画の成果点検過程において「定住の基盤ないし条件となる手段的側面をもつ『交流』」の拡大が期待され、1998（平成10）年3月に閣議決定された第5次の全国総合開発計画である「21世紀の国土のグランドデザイン」に向けて国土庁が概念化や指標化を検討した用語である（包國 2022: 110-112）。

その検討過程の資料『「交流人口」指標の試算方法の検討と活用等に関する調査報告書』（国土庁 1994年3月）を確認すると、地域向けの政策において「交流」が注目された背景について、人口減少や高齢化を背景に「地域の活性化を定住人口の増加にのみ求めることは益々困難になってきている」ため、交流の促進による地域活性化の取り組みがなされるようになったと説明されている。

翌1995（平成7）年公開の資料『交流人口』（国土庁 1995年10月）では、交流の定義を「その土地を訪れる、訪れないに関わらず、その地域に（人、土地、もの）に何らかの効果を与えるような関わり」としている。つまり、「交流人口」という用語が登場した当初は、「交流人口」とは訪問の有無を問わず、地域づくりへの貢献が期待できる幅広い対象を指し示していたことが確認できる。

しかし、国土交通省では2005（平成17）年に「『二地域居住』の意義とその戦略的支援策の構想」という研究会（国土交通省 2005年3月）を開催し、その報告書において「情

報交流人口」、「交流人口」、「二拠点居住人口」、「定住人口」という4つの人口概念を提示している。そして包國（2022）が指摘するように、この「情報交流人口」、「交流人口」、「二拠点居住人口」、「定住人口」という同じ人口区分が用いられた2008年公開の別の計画書において、「観光旅行者等の『交流人口』」と記述され、「交流人口」は観光者を中心とするものであることが明示された（包國 2022: 113）。

このような経緯を経て「交流人口」という概念は、本節の冒頭で確認した小内（2011）の定義のような“観光者に代表されるその地域を訪れて一時的・短期的に滞在する者”という登場当初からは対象が狭められた、観光事象を指し示す概念になったのである。

しかし、その観光事象そのものにも変化が生じていることにも目を向ける必要がある。

## 2-2. 観光事象を取り巻く状況の変化

近年の観光事象をめぐる変化は、“マストツーリズムからニューツーリズムへの移行”などと表現される世界的な動向であり、観光する者、観光の対象となるもの、観光を企画する者という観光事象を構成する諸側面に変化が生じている。

そして特に日本に限定すると、訪日外国人観光者（インバウンド）市場への注目、地域内のまちづくり活動と観光の結合、着地型（地域主導型）観光への取り組みといったテーマが重要である。

### (1) 訪日外国人観光者（インバウンド）市場への注目

日本政府が訪日外国人観光者（インバウンド）市場の拡大に取り組む背景には、海外を訪れる日本人観光者数が日本を訪れる外国人観光者数を大幅に上回るという観光収支の大幅赤字、国内産業の空洞化、少子化・高齢化による人口減少といった日本社会が抱える課題に対応するためには、外国人観光者の誘致が必要であるという認識があった（新井

2009: 99-100）。そして2003（平成15）年に開始された「ビジット・ジャパン・キャンペーン」を皮切りに、2000年代に観光庁の設立といった体制の強化や様々な施策が積み重ねられた結果、「ビジット・ジャパン・キャンペーン」開始時（2003年時）の訪日外国人観光者数521万人から新型コロナウイルス禍直前となる2019年の3,188万人へと、訪日外国人観光者市場は急成長した（観光庁ウェブサイト「訪日外国人旅行者数・出国日本人数」）。

### (2) 地域内のまちづくり活動と観光との接続

次に、地域住民主体のまちづくり活動と観光事象がなぜ、どのように結合したのかについて確認する。『観光まちづくり』と銘打たれた書籍において編著者の西村（2009）は、地域経済が疲弊したために「交流人口まで対象としたまちづくりが求められるようになってきた」と指摘している（西村 2009:13）。また同書において岡村（2009）は、地域内のまちづくり活動が外部資源としての観光者を取り組む過程について、1960年代に始まる「量的拡大による地域経済の浮揚」、1980年代に始まる「戦略的活用による地域環境の保全」、1990年代に始まる「地域内浸透による地域社会の強化」という3局面であると説明し、現在もそれぞれの局面は地域経営にとって重要であることを指摘している（岡村 2009: 40）。

このような過程を経て、まちづくりと観光を組み合わせた「観光まちづくり」という用語は一般的に普及するようになったのである。そして地域における「観光まちづくり」活動は事業として着地型（地域主導型）観光に取り組み、政府や地方自治体はそれを支援する流れとなっていく。

### (3) 着地型（地域主導型）観光への取り組み

着地型（地域主導型）観光とは、「地域住民が主体となって観光資源を発掘、プログラム化し、旅行商品としてマーケットへ発信・集客を行う観光事業への一連の取り組み」で

あり、1990年代後半から徐々に農業団体、観光協会、行政組織、商工会などが主体となりプログラムの作成が進められ、2000年代に入り地域で発着する観光対象商品として展開されるようになった事業である（金井 2008：7-8）。

この着地型（地域主導型）観光への政府の支援政策の過程について大社（2020）は、交通や飲食・宿泊を手配・販売するサービス供給主体を地域に配する体制づくりを目的とする「観光ルネサンス事業」（2005年度／国土交通省）、観光協会や小規模事業者の着地型観光事業への参入を促す旅行業法の規制緩和（2007年度／国土交通省）、地域の幅広い関係者が参画し経済的にも自立した観光まちづくり事業体の創設を支援するための「持続可能な観光まちづくり事業体の創出支援調査」事業（2008年度／国土交通省）、自治体間の壁、官民の壁、観光業と他産業の壁を取り払って広域観光圏域を形成するための「観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する法律」（以下、観光圏整備法）（2008年度／国土交通省）を挙げている（大社 2020：80-81）。

ただし、例えば「観光ルネサンス事業」の政策説明資料では「ビジット・ジャパン・キャンペーン」による情報発信事業と合わせて地域の特色を生かした個性あふれる観光地域づくりを進めるための事業であると説明されている。また観光圏整備法の第一条には、「我が国の観光地の魅力と国際競争力を高め、国内外からの観光旅客の来訪及び滞在を促進するため」の法律であると説明されている。

つまり、外国人観光客を日本各地に誘致するための政策と地域の着地型（地域主導型）観光を支援するための政策は表裏の関係にあるのである。そして地域側で、その推進主体に位置づけられているのがDMOである。

### 2-3. DMOの政策導入過程と概要

観光庁が「観光地域づくり」の主体として

位置づける組織は、観光圏整備法に基づく法定協議会から法人格を有する観光地域プラットフォームへ、さらにDMOへと変遷した。DMOは[Destination Management/Marketing Organization]の略称であり、日本語では「観光地域づくり法人」と表記されている。

内閣に創設されたまち・ひと・しごと創生本部が立案し、2014年12月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（内閣府2014年12月）において紹介された概念である（高橋 2017:9-10、大社 2017:2-3）。2015年12月に候補法人の登録が開始され、2023年9月時点で282組織が登録されている。

DMOは、「地域の『稼ぐ力』を引き出すとともに地域への誇りと愛着を醸成する地域経営の視点に立った観光地域づくりの司令塔」として、多様な関係者と協同しながら、明確なコンセプトに基づいた観光地域づくりを実現するための戦略を策定するとともに、戦略を着実に実施するための調整機能を備えた法人」と定義されている。具体的には図1に示されているように、経営地域に存在する極めて多様な関係主体を束ね、コーディネートすることが期待されている（観光庁ウェブサイト「観光地域づくり法人（DMO）」）。

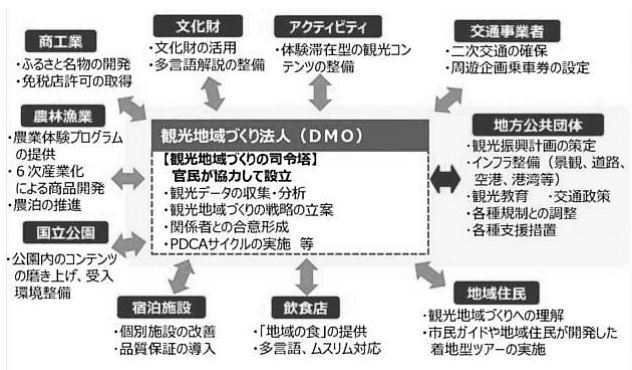


図1 DMOと地域内主体との関係  
（注）観光庁ウェブサイト「観光地域づくり法人（DMO）」掲載図の一部抜粋

### 3. 「関係人口」について

#### 3-1. 「関係人口」概念の登場および政策への導入過程

「関係人口」とは、2016年頃に言及されはじめた非常に新しい概念である。「関係人口」概念の誕生契機は2016年、2017年に出版された高橋(2016)、指出(2016)、田中(2017)という3冊の書籍であるとされている(作野2019:11-12,高橋2022:58-61)。紙幅の限界でここでは深く紹介できないが、高橋(2016)は被災地支援を通して、指出(2016)は雑誌編集長として、田中(2017)はローカルジャーナリストとして、地域で活動する人々との濃密な交流の中から「関係人口」という概念を打ち出した。

そして政府の政策への導入過程は、2016年末に私的諮問機関として総務省に組織された「これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会」において、農山村政策を専門とする小田切徳美[小田切(2021)ほか]が高橋(2016)、指出(2016)が提唱した「関係人口」概念の整理と政策化を推進した。そして、2020年度に開始された第2期「まち・ひと・しごと創生(地方創生)」政策の柱の一つとして、「関係人口」の創出・拡大が盛り込まれることになった(平井2021:149-150)。

第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(内閣府2019年12月)には、掲げられた4つの基本目標のうちの一つ「地方とのつながりを築き、地方へのひとの流れをつくる」の具体的な取り組みの一つとして、「関係人口の創出・拡大」が組み込まれていることが確認できる。

このように、「関係人口」概念は短期間に複数の先駆者によって提言され、また政策導入が図られ、地域経営を語るうえで重要な概念として浮上したのである。

#### 3-2. 「関係人口」概念とは

それでは、政府によって取りまとめられた「関係人口」とはどのような概念であろうか。

図2は前出の「これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会」の中間とりまとめ資料(総務省2017年4月)で公開された図である。2023年現在の総務省ウェブサイトでも類似する図が掲載されているため、2017年4月の中間とりまとめの時点で、政府が考える「関係人口」概念の大枠が固まっていたことが確認できる。

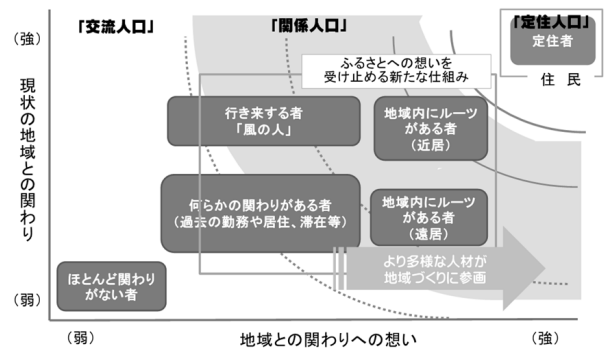


図2 人口概念と地域との関わりを示す図

(注) 「これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会 中間取りまとめ」

(総務省2017年4月)24ページ掲載

この検討会の中間取りまとめ資料(総務省2017年4月)と最終報告書資料(総務省2018年1月)から要点を整理したい。まず、「関係人口」概念が重要視されるに至った背景として、未来の地域の担い手として地域住民だけでなく、移住者や地域外の人材等も含め、地域内外からの担い手を活用していくことが重要であり、その目的のためには「長期的な『定住人口』でも短期的な『交流人口』でもない、地域や地域の人々と多様に関わる者である『関係人口』の重要性が構成員間において共有されるに至った」とまとめられている。この検討会の構成員のひとりである田口(2017)も、「これまでの住民を主たるアクターとして位置づけてきた自治の姿から、『意志ある協力者』を含めた多様な担い手による新しい自治の枠組みへと変革が求められている」と述べており(田口2017:17)、「関係人口」をめぐる議論は今後の地域経営の担

い手についての議論につながっていることがわかる。

また、地域外の人材が地域づくりを担うことによる地域住民への効果として、「地域住民が気付いていない地域の魅力・価値を発見することができるため、地域はこうしたものと交流することを通じて刺激を受け、自信と誇りを取り戻すことが多い」と記載されている（総務省 2017 年 4 月）。つまり、「関係人口」の存在は地域住民のシビック・プライドを高める効果があると指摘されているのである。そしてこの点は、観光地域づくりの文脈において DMO にも、「地域への誇りと愛着を醸成する地域経営」が求められていたことは先に確認した。

そして取り組むべき施策の方向性として、(1)段階的な移住・交流を支援する、(2)「ふるさと」への思いを受け止める、(3)地域における環境を整える、の 3 点が挙げられている（総務省 2018 年 1 月）。特にこの「(2)『ふるさと』への思いを受け止める」については、当該地域への移住（つまりは「定住人口」化）を想定しない「関係人口」のことを指示していると考えられる。つまり「関係人口」とは、「交流人口」⇒「関係人口」⇒「定住人口」という段階だけでなく、移住を前提とせず多様に地域と関わる者も対象とするという認識が示されていると捉えることができよう。この「関係人口」を移住に向けた段階として捉えるべきではないという議論は先行研究[作野(2019)ほか]でも繰り返しなされている。

さてここまでの確認作業を踏まえ、事例とする浜松市の現状を見てみることにする。

## 4. 浜松市の「定住人口」について

### 4-1. 浜松市の「定住人口」をめぐる現状

浜松市の「定住人口」の現状について、2014 年に政府が「まち・ひと・しごと創生総合戦略」において地方に要請した「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」の、それぞれ第

2 期向けの資料である『浜松市“やらまいか”人口ビジョン（令和 2 年改定版）』（浜松市 2020 年 3 月）と『第 2 期浜松市“やらまいか”総合戦略』（浜松市 2020 年 3 月）に基づき、確認する。

#### (1) 「定住人口」の減少

浜松市の「定住人口」は 2019 年 10 月 1 日現在で推計 79 万 1,770 人であり、2005 年の国勢調査以降、減少し続けている。また近年の減少幅について、2015 年～2017 年は年間約 1,000 人の減少、2017 年～2019 年は年間約 2,000 人の減少と減少幅が拡大している。

次に 1985 年～2015 年の 30 年間における人口構成の変化について、2015 年における年少人口（0 歳以上 14 歳以下）は 1985 年から 54,000 人減少して 107,411 人となり総人口の 22.2%から 13.6%に縮小している。生産年齢人口（15 歳以上 64 歳以下）は 17,434 人減少して 473,435 人となり総人口の 67.4%から 60.0%に縮小している。逆に、老年人口（65 歳以上）は 132,931 人増加して 208,355 人となり総人口の 26.4%に拡大している。

このような統計データから、浜松市は全国的な傾向同様、少子化・高齢化による人口減少社会となっていることが確認できる。

#### (2) 人口移動について

2010 年から 2018 年の地域別人口移動（以下は日本人のみ対象）について、2011 年を除き転出超過の傾向にあり、2018 年は 1,291 人の転出超過となっている。特に東京圏への転出超過が 1,282 人と規模が大きいため、特に課題であることがわかる。

総人口の推移同様、人口移動についても「東京一極集中の是正」という「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が示す全国的に共通する課題と浜松市の現状が合致していることが確認できる。

#### (3) 浜松市の現状分析と戦略

ここまでに確認した少子化・高齢化による人口減少、東京圏への転出超過といった現状

が浜松市の経営に与える影響について『人口ビジョン』では、(1)就業者の平均年齢が高い農業の就業者数が大きく減少するほか、製造業の就業者も減少し、地域経済の縮小が懸念される、(2)現役世代の減少と高齢者の増加により、現役世代の負担増大が懸念される、(3)地方財政の縮小から、インフラ施設の整備など生活利便性への影響が懸念される、と指摘している。

そして、このような厳しい未来を回避し地域経営を持続可能なものとするための対応方針として『総合戦略』では、若者や子育て世代の生活基盤を安定させること、希望出生数をかなえる環境整備をすること、だれもが引き寄せられるように都市の魅力を高めること、といった趣旨の基本目標が掲げられている。

#### 4-2. 浜松市の移住政策

ここまでに把握したように、「定住人口」の減少は地域経営にとって大きな課題であるため、浜松市では対策を講じている。その中心に位置づけられる移住政策について取り上げてみたい。

浜松市役所の市民協働・地域政策課内に「浜松移住センター」が設置されており、「はままつ移住コーディネーター事業」として、移住コーディネーターが3名委嘱されている。また移住のために必要となる職探しについて浜松商工会議所と連携して取り組んでいる（浜松商工会議所『NEWing』2023年3月）。

そして、浜松市の移住支援策全体の情報発

信メディアとして、ウェブサイト「浜松市移住促進ホームページ はじめよう、ハマライフ」を運営している（図3）。

また、「東京圏への転出超過」が課題であることは先に述べたが、その東京圏の移住検討者とは東京都の有楽町地区にある「ふるさと回帰支援センター」内の「静岡県移住相談センター」において出会う仕組みを採用している。そして実際に移住を決断した者には、東京圏からの移住であることなどの要件に合致する必要があるが、「浜松市はじめようハマライフ助成事業補助金」などの助成金制度が用意されている（浜松市『浜松市はじめようハマライフ助成事業補助金交付要領』、ウェブサイト「<拡充>はままつ移住コーディネーター事業」、「はじめよう、ハマライフ」、「参考 過疎地域持続的発展特別事業一覧」）。

#### 5. 浜松市の「交流人口」（観光者）について

登場当初は広範な概念であった「交流人口」が観光者数として語られるようになったことは第2章で確認した。そこで本章では浜松市の「交流人口」（観光者）について確認する。

浜松市の観光政策の方向性は『浜松市観光ビジョン』（浜松市2018年4月）に集約されているため、この資料を取り上げる。また、観光者数などの詳細データについては『令和元年度 静岡県観光交流の動向』（静岡県2021年2月）も参照する。

##### 5-1. 浜松市の「交流人口」（観光者）への対応

『浜松市観光ビジョン』の1ページ目に「定住人口が減少するなか、産業力の強化に取り組んでおり、とりわけ観光分野は、交流人口の拡大を牽引し、本市の持続的発展を支える産業として強化していくことが求められています」という記述があるように、浜松市でも第2章で確認した文脈同様、「交流人口」の誘致を観光者の誘致として推進しようと考えていることがわかる。



図3 浜松市の移住関連情報ウェブサイト

2 ページ目に観光政策に取り組む意義について、「観光を通じ、都市機能と自然・レジャーが共存する恵まれた生活環境をはじめとした本市の魅力を知っていただき、交流人口の拡大や企業誘致、移住促進などに繋げていく役割を担うもの」と位置づけ、「『訪れてよし、住んでよし』の好循環を生むエンジン」としたいと記されている。要するに、観光は浜松市を知ってもらうための入り口であり、移住による「定住人口」を増やす第一歩として捉えられていることがわかる。

## 5-2. 推進主体

### (1) 浜松市役所と DMO の役割分担

次に、浜松市では観光政策にどのような体制で臨んでいるのであろうか。浜松市役所において観光政策を所管するのは産業部観光・シティプロモーション課である。そして産業部観光・シティプロモーション課が立案した政策を具現化するのが、公益財団法人浜松・浜名湖ツーリズムビューローである。浜松・浜名湖ツーリズムビューローが経営する浜名湖観光圏は浜松市と湖西市を含むエリアであるが、後述するように現状では浜松市への観光者が大多数を占める状況となっている。

市役所の観光・シティプロモーション課と浜松・浜名湖ツーリズムビューローの役割分担について、浜松・浜名湖ツーリズムビューローが設立される際に役割分担を整理した資料（図 4）にて確認できる。

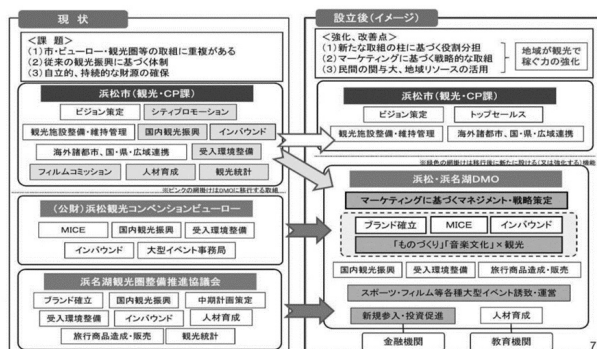


図 4 浜松・浜名湖ツーリズムビューロー設立後の市担当部署ほかとの役割分担

(注)「浜松市観光ビジョン」(浜松市 2018 年 4 月) 27 ページ掲載

この図 4 によると浜松・浜名湖ツーリズムビューローは、前身組織の業務ならびに浜名湖観光圏整備推進協議会という観光圏全体の推進主体としての業務に加え、浜松市役所の観光・シティプロモーション課（図では観光・CP 課）が担っているビジョン作成や観光施設の整備や維持管理といった業務以外の広範な業務を担うことが期待されていることがわかる。

浜松・浜名湖ツーリズムビューローの前身組織は浜名湖観光圏が認定される 2009 年度以降、浜名湖観光圏の中心的な推進主体の役割を担っている(広瀬 2023:56-57)。このような方向性の継続は、『浜松観光ビジョン』に「浜松・浜名湖 DMO がプラットフォームとなり、官民や異業種の連携を図り、地域が一体となった観光地域づくりを推進していきます」と記載されていることから確認できる。

まとめると、浜松市役所は計画書を通して観光政策の方向性を示すことにとどまり、観光地域づくりの実践は浜松・浜名湖ツーリズムビューローが担うことを期待する体制の構築が目指されているのである。

### (2) 浜松・浜名湖ツーリズムビューローの観光地域づくり

それでは現在の浜松・浜名湖ツーリズムビューローはどのような事業に取り組んでいるのであろうか。最新の『令和 5 年度 事業計画・収支予算書』によると、公益目的事業として「観光地域づくり・戦略的プロモーション事業」、「コンベンションを中心とした MICE 支援事業」、「観光案内所管理運営」の 3 事業、その他事業として「会員サービス事業」を加えた計 4 種類の事業に取り組むことが示されている。

なかでも特に取り上げたいのが、浜松・浜名湖ツーリズムビューローが手掛ける着地型（地域主導型）観光事業である「浜松・浜名湖ちよい旅ガイド」である（図 5）。2023 年 11 月末現在、自主企画と他事業者企画の紹介



を合わせて計 72 件の体験プログラムが掲載されている。各体験プログラムは、農林漁業や製造業などの地場産業を含む、浜名湖観光圏に存在する多様な地域資源が対象となっている。



図5 「ちょい旅ガイド」体験プログラム例  
(注) ウェブサイト「浜松・浜名湖ちょい旅ガイド」掲載

### 5-3. 浜松市の「交流人口」（観光者）の現状

『令和元年度 静岡県観光交流の動向』によると、新型コロナウイルス禍直前 2019 年度（令和元年度）の浜松市の観光者数（資料では観光交流客数[宿泊者数+観光レクリエーション者数]）は延べ 19,441,232 人である。内訳は、宿泊者数が延べ 2,353,617 人で、調査対象となっている観光施設への訪問者数である観光レクリエーション者数が延べ 17,087,615 人である。ちなみに浜松市とともに浜名湖観光圏を構成する湖西市の同年の観光者数は 667,299 人であり、浜名湖観光圏の観光者数は浜松市約 97%、湖西市約 3%であるため、浜松市への訪問者が大半を占めている。

## 6. 浜松市の「関係人口」について

### 6-1. 第2期「浜松市総合戦略」での「関係人口」への着目

先にも参照した「地方版総合戦略」浜松版の第2期向けの計画書である『第2期浜松市“やらまいか”総合戦略』（浜松市 2020 年 3

月）に「関係人口」への言及が確認できる。本計画書では、2015 年 12 月公開の第1期版を踏襲しつつ4つの「新たな視点」などを導入することで地方創生を推進すると説明されているが、その「新たな視点」の筆頭に挙げられているのが「『関係人口』の創出、拡大」である。

本計画書では複数個所で「関係人口」に触れているが、もっとも詳しく言及しているのは、浜松市を「持続可能で創造性あふれるまち」にするための「にぎわいの創出」を目的に、「浜松・浜名湖ブランドの確立による交流人口・関係人口の拡大」を図るという箇所である。

そのための施策として、(1)デジタルを効果的に活用することで、世界から選ばれる浜松・浜名湖ブランドを確立し、交流人口・関係人口を拡大する、(2)来訪者が観光を楽しみ、リピーターとなるよう、受け入れ環境の整備や多様な資源を浜松・浜名湖ブランドに育て浜名湖観光圏の魅力を高める、(3)ふるさと納税を活用して、浜松への愛着を育て関係人口の拡大につなげる、という3点が示されている。(2)は「交流人口」（観光者）の拡大について、(3)は関係人口の拡大についてであり、(1)の浜松・浜名湖ブランドの確立は、「交流人口」（観光者）の拡大、「関係人口」の拡大の両方に効果があると認識されていると読み取ることができる。

### 6-2. 浜松市への「関係人口」の取り組み状況

#### (1) ふるさと納税

浜松市では「ふるさと納税」制度について「交流人口」（観光者）対応同様、産業部観光・シティプロモーション課が所管している。専用ウェブページより申し込みや問い合わせができる仕組みで、返礼品の提供事業者の募集も行われている。

2012 年（平成 24 年）度から 2021 年（令和 3 年）までの実績をまとめると表 1 となる。

表 1 浜松市の「ふるさと納税」実績  
(注) 浜松市ウェブサイト掲載の表に基づき、筆者作成

年度	寄附件数：総件数[市外より／市内より]	寄附金額
平成24年度	169件 [ 116件 / 53件 ]	3,428,100円
平成25年度	216件 [ 150件 / 66件 ]	4,349,330円
平成26年度	1,806件 [ 1,687件 / 119件 ]	31,488,760円
平成27年度	1,673件 [ 1,499件 / 174件 ]	31,482,589円
平成28年度	24,873件 [ 24,747件 / 126件 ]	790,259,787円
平成29年度	43,006件 [ 42,997件 / 9件 ]	943,783,142円
平成30年度	49,370件 [ 49,362件 / 8件 ]	935,732,902円
平成31年度	88,780件 [ 88,773件 / 7件 ]	1,627,604,003円
令和2年度	111,115件 [ 111,105件 / 10件 ]	1,887,548,562円
令和3年度	131,307件 [ 131,300件 / 7件 ]	2,264,662,558円

市外からの申し込みは、件数では 2012 (平成 24) 年の 116 件から 2021 (令和 3) 年の 131,300 件に、金額では約 340 万円から約 22 億 6 千万円と急激に増加している。逆に市内からの申し込みは、2017 年 (平成 29) 年 4 月に総務省からの通知に従って浜松市が市内からの納税者向けの返礼品の送付を廃止した影響か、2017 (平成 29) 年度から大幅に減少しており、ほぼ市外からの申し込みとなっている (浜松市ウェブサイト「浜松市のふるさと納税」)。

## (2) 浜松山里いきいき応援隊 (地域おこし協力隊)

浜松市では 2013 年 (平成 25 年) 度より、総務省の「地域おこし協力隊」制度を活用した「浜松山里いきいき応援隊」制度に取り組んでいる。市役所の所管部署は市民部市民協働・地域政策課である。

当事業の目的は、人口減少や高齢化等の進行が著しい中山間地域に、都市部等の人材を積極的に誘致、居住させ、地域協力活動の実践を通じて中山間地域への定住、定着を図りながら、当該地域の維持、活性化を図ることにあるとされている。そのため、活動地域は浜松市の中山間地域である天竜、春野、佐久間、水窪、龍山、引佐の 6 地域となっている。現在活動中の隊員は各地区 2 名または 3 名で、これまでに 50 名の隊員が活動した。そして活動終了後に隊員の多くは当該地域に定着しているため、各地域には隊員 OB、OG が存在する状況であるという (浜松市ウェブサイト

「浜松山里いきいき応援隊」)。

## (3) そのほかの施策

そのほか浜松市では、スタートアップ企業との協業による「関係人口」の創出にも積極的に取り組んでいる。市役所の所管部署は産業部スタートアップ推進課である。

例として、地域を旅したい若者と人手不足の地域をつなぐ事業を展開している「株式会社おてつたび」との連携を取り上げる。第一弾の受け入れは市内の宿泊施設であり、4 名が参加しベッドメイキングや掃除などのお手伝いをしながら浜松市内の魅力を体験したという。浜松市運営の関連ウェブページに掲載されたインタビュー記事において「おてつたび」代表者が、「利用者がおてつたびを終えて帰った後も、おてつたび先の産地の農産物を購入したり、旅でまた訪れたり、ふるさと納税の納税先として選んだり……その後の経済効果を生むサイクルを作りたい」と述べていることから、浜松市が目指す「関係人口」創出の狙いと、「おてつたび」の事業が合致したために成立した連携であることが確認できる (浜松市ウェブサイト「スタートアップ支援関連事業」・「浜松市ベンチャー企業進出・成長応援サイト HAMACT!」、『PR TIMES』2021 年 5 月 11 日)。

## 7. 結 論

### 7-1. 本研究から得られた知見

本研究の確認作業から得られた主要な知見を下記にまとめる。

【1】「交流人口」、「関係人口」は「定住人口」に対置される概念として「交流人口」は 1994 年～1995 年頃、「関係人口」は 2016 年～2017 年頃に提唱され、政府そして地方自治体の政策に取り込まれ、地域経営に影響を与えることとなった人口概念である。

【2】「交流人口」は当初、地域を訪問しない者も含む、地域と多様な関わりをもつ者を包含する概念であったが、次第に一時的・短

期的に地域を訪れる観光者を表現するものに限定されていった。政府が取り組む訪日外国人観光者を地域に誘致することを支援するための施策と、地域が観光事業を手掛けることを支援するための施策は表裏の関係にある。そして2015年以降、海外の観光先進国が採用している組織形態であるDMOが地域側の推進主体として日本中に登録されるに至っている。

【3】「関係人口」は、東日本大震災の支援活動を通しての高橋(2016)、雑誌編集長としての活動を通しての指出(2016)、島根県でのローカルジャーナルとしての活動を通しての田中(2017)と、先駆者がそれぞれ地域と向き合った実践から生み出した言説が、総務省の私的諮問会議において練り上げられ、急速に政府の政策さらには地方自治体の政策に組み込まれることとなった人口概念である。

【4】事例とした浜松市において「交流人口」、「関係人口」についての言及はそれぞれ、「交流人口」は2018年公開の『浜松市観光ビジョン』に、「関係人口」は2020年公開の『第2期浜松市“やらまいか”総合戦略』に確認できる。

「定住人口」について、2019年時点で80万人弱の規模を誇るが、少子化、高齢化、東京圏への転出超過などを要因として長期的な減少傾向にある。次に「交流人口」(観光者)について、新型コロナウイルス禍前の2019年には2,000万人弱を誘致しており、浜名湖観光圏での誘致の大半を占めている。最後に「関係人口」は主要な施策となる「ふるさと納税」の市外からの納税額が2012年の約340万円から2021年の約22億6千万円へと急増している。

【5】浜松市において、直接的に「定住人口」を維持・増加するための移住施策は市民部市民協働・地域政策課が所管している。当課には移住センターが設置され、移住コーディネーターが活動している。また就職支援のため、

商工会議所と連携している。移住候補者への情報提供や相談受け付けは、専用ウェブサイトや首都圏(東京)の相談窓口で行われている。

「交流人口」(観光者)を対象とする施策は産業部観光・シティプロモーション課が所管している。2018年4月のDMO登録と同時に浜松・浜名湖ツーリズムビューローを設立し、観光政策の方向性は市役所の産業部観光・シティプロモーション課が示し、観光地域づくりの実践は浜松・浜名ツーリズムビューローが担うという体制が確立された。

「関係人口」を対象とする施策について「ふるさと納税」は産業部観光・シティプロモーション課が所管している。また、「浜松山里いきいき応援隊」(地域おこし協力隊)は市民部市民協働・地域政策課が所管し、数的規模は大きくないが着実に中山間地域に「関係人口」を創出しつづけている。最後に、その他の多様な結びつきを作ることを目的とする先進的な取り組みへの対応は産業部スタートアップ推進課が所管している。

## 7-2. 考察・提言

さて、前節までのまとめを踏まえて、「定住人口」「交流人口」「関係人口」という人口概念と地域経営の相互関係について、事例とした浜松市に関連付けながら考察したい。

浜松市では、「定住人口」を直接的に獲得するための移住施策、「交流人口」を獲得するための観光施策、「関係人口」を獲得するための様々な施策に取り組んでいることを確認したが、これらの目的はすべて「持続可能な地域経営のために新たな外部資源を獲得すること」とまとめることができるであろう。

そして、浜松市への観光者(「交流人口」)が浜松市のことが気に入り、「ふるさと納税」制度を通じて納税者(「関係人口」)になる、なかには移住者(「定住人口」)になる、または逆に移住者が他の地域に転出した後に納税者や観光者になるというように、それぞれの関係は入り組んでいる。

また、移動手段や通信手段の著しい発達により、従来からの「居住⇔訪問」という関係にも大きな揺らぎが生じていることを考えると、「定住人口」とそのほかの人口概念を区別することも徐々に難しくなることが推測される。

そうであるならば今後の持続可能な地域経営にとって、経営の基盤となる既存の居住者を大切にすることは前提としつつ、それ以外の一時的・短期的な訪問者、長期的な滞在者、将来的な移住候補者、特産品の購入者、「ふるさと納税」の納税者などなど、地域と多様に関わってくれる者たちの実態を網羅的に把握し、地域の魅力を伝え、多様な方法で関わりを持ってもらうというテーマについては、人口概念にとらわれずに「地域経営への外部資源の取り込み」と一元的に捉え、より柔軟に総合的に対応する体制構築や施策づくりが望まれるのではないだろうか。

具体的には体制の構築について、観光者獲得について浜松市では浜松・浜名湖ツーリズムビューローがプラットフォームとして一元的に担う体制が 2018 年に構築されたが、長期的な滞在者、物産品の購入者、ふるさと納税の納税者、そのほか多様に地域との関わりを持とうとする者への魅力の伝達や対応もワンストップ窓口として担うように機能拡張することはできないだろうか。

浜松・浜名湖ツーリズムビューローが展開する着地型(地域主導型)観光事業である「浜松・浜名湖ちよい旅ガイド」の関連プログラムは農家の人手不足という地域課題の解決にもつながるが、第 6 章で紹介した課題を解決しながら地域を旅する「おてつたび」のサービスとの親和性は高い。また別の例では、浜松・浜名湖ツーリズムビューローは特産品の通信販売などを手掛けているが、「ふるさと納税」の納税者が特産品を返礼品としてもらうことを納税の動機としているならば、ふたつの事業に関連性を持たせる効果は高いと推

測される。

このように、DMO である浜松・浜名湖ツーリズムビューローがさらに多様な「地域経営への外部資源の取り込み」のワンストップ窓口を担うことは、浜松市の持続可能な地域経営にとって実効性が高いと考えられるため、本研究の結論として提言する。

## 文 献

- 新井俊一(2009)：「国際観光政策の展開」寺前秀一編著『観光政策論』原書房:95-137.
- 長谷川秀男(1997)：「交流人口」長谷政弘編著『観光学辞典』同文館出版:213.
- 橋本行史(2022)：「関係人口概念の考察ー観光まちづくりとの関わりを中心としてー」『政策創造研究』16:55-84.
- 平井太郎(2021)：「『関係人口』とは何かー認識枠組みの転換としての『関係人口』ー」『日本都市学会年報』54:149-158.
- 広瀬正剛(2023)：「観光地域づくり法人(DMO)が手掛ける着地型観光事業についての研究ー浜松・浜名湖ツーリズムビューローおよび『浜松・浜名湖ちよい旅ガイド』を事例としてー」『浜松学院大学研究論集』19:51-63.
- 包國嘉介(2022)：「『交流』政策の展開と『交流人口』概念の変容」『法政大学大学院紀要』89:108-127.
- 西村幸夫(2009)：「観光まちづくりとは何か」西村幸夫編著『観光まちづくりーまち自慢からはじまる地域マネジメントー』学芸出版社：9-28.
- 小田切徳美(2021)：「『関係人口』とは何かーその背景・意義・位置ー」『月刊福祉』104(5)：70-73.
- 尾家建生・金井萬造編著(2008)：『これでわかる！着地型観光ー地域が主役のツーリズムー』学芸出版社.
- 岡村祐(2009)：「『まちづくり』から『観光』への接近ー我が国におけるその潮流

一」西村幸夫編著『観光まちづくりーまち自慢からはじまる地域マネジメントー』学芸出版社：30-40.

大社充（2017）：『DMO 入門ー官民連携のイノベーションー』宣伝会議.

———（2020）：「わが国における地域主導型観光の展開と観光政策の変遷ーDMO 形成・確立へ向けた政策過程と現状の課題ー」『観光研究』(31)2:80-81.

小内純子（2011）：「交流人口」地域社会学会編『新版キーワード地域社会学』ハーベスト社:184-185.

作野広和（2019）：「人口減少社会における関係人口の意義と可能性」『経済地理学年報』65(1):10-28.

指出一正（2016）：『ぼくらは地方で幸せを見つけるーソトコト流ローカル再生論ー』ポプラ社.

田口太郎（2017）：「『関係人口』の地域づくりにおける可能性」『調査研究情報誌 ECPR』40(2):13-18.

高橋博之（2016）：『都市と地方をかきまぜるー「食べる通信」の奇跡ー』光文社.

高橋一夫（2017）：『DMOー観光地経営のイノベーションー』学芸出版社.

田中輝美（2017）：『関係人口をつくるー定住でも交流でもないローカルイノベーションー』木楽舎.

#### 内閣府（内閣官房）

『まち・ひと・しごと創生総合戦略』2014（平成 26）年 12 月.

『第 2 期まち・ひと・しごと創生総合戦略』2019（令和元）年 12 月.

#### 国土庁

『「交流人口」指標の試算方法の検討と活用等に関する調査 報告書』1994（平成 6）年 3 月.

『交流人口ー地域を見つめる新たな視点ー』1995（平成 7）年 10 月.

『21 世紀の国土のランドデザインー地域の自立の促進と美しい国土の創造ー』1998 年（平成 10）年 3 月.

#### 国土交通省

『「二地域居住」の意義とその戦略的支援策の構想』2005（平成 17）年 3 月.

『観光ルネサンス事業の補助対象事業について』2005（平成 17）年 11 月.

『地方公共団体等に係わるインターネット住民等の「情報交流人口」の実態調査結果について』2006（平成 18）年 6 月.

#### 観光庁

「訪日外国人旅行者数・出国日本人数」（ウェブサイト: 2023 年 11 月 31 日アクセス）  
[www.mlit.go.jp/kankocho/siryoutoukei/in\\_out.html](http://www.mlit.go.jp/kankocho/siryoutoukei/in_out.html)

「観光地域づくり法人（DMO）」（ウェブサイト: 2023 年 11 月 27 日アクセス）  
[www.mlit.go.jp/kankocho/page04\\_000048.html](http://www.mlit.go.jp/kankocho/page04_000048.html)

#### 総務庁

『これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会 中間とりまとめ』2017（平成 29）年 4 月.

『これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会 報告書ー「関係人口」の創出に向けてー』2018（平成 30）年 1 月.

「地域への新しい入り口 関係人口ポータルサイト 関係人口とは」（ウェブサイト: 2023 年 11 月 31 日アクセス）  
[www.soumu.go.jp/kankeijinkou/about/index.html](http://www.soumu.go.jp/kankeijinkou/about/index.html)

#### 静岡県

『令和元年度 静岡県観光交流の動向』2021（令和 3）年 2 月.

## 浜松市

『浜松市観光ビジョン』2018（平成30）年4月。  
『浜松市“やらまいか”人口ビジョン（令和2年改訂版）』2020（令和2）年3月。

『第2期浜松市“やらまいか”総合戦略』2020（令和2）年3月。

『浜松市はじめようハマライフ助成事業費補助金交付要綱』

「<拡充>はままつ移住コーディネーター事業」（ウェブサイト：2023年11月27日アクセス）

[www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/zaisek/budget/budget02/detail/d\\_009.html](http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/zaisek/budget/budget02/detail/d_009.html)

「参考 過疎地域持続的発展特別事業一覧」（ウェブサイト：2023年11月31日アクセス）

[www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/shiminkyodo/kasokeikaku/sanko.html](http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/shiminkyodo/kasokeikaku/sanko.html)

「浜松市移住促進ホームページ はじめよう、ハマライフ」（ウェブサイト：2023年11月27日アクセス）

[www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/hamalife/](http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/hamalife/)  
「浜松市のふるさと納税」（ウェブサイト：2023年11月27日アクセス）

[www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/kankofurusato/furusato\\_nouzei.html](http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/kankofurusato/furusato_nouzei.html)

「浜松山里いきいき応援隊（地域おこし協力隊）」（ウェブサイト：2023年11月27日アクセス）

[www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/shiminkyodo/tyusankan/yamazatoikiikiouentai.html](http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/shiminkyodo/tyusankan/yamazatoikiikiouentai.html)

「スタートアップ支援関連事業」（ウェブサイト：2023年11月27日アクセス）

[www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/zaisek/budget/budget05/detail/d\\_129.html](http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/zaisek/budget/budget05/detail/d_129.html)

「浜松市ベンチャー企業進出・成長応援サイト HAMACT! 株式会社おてつたび」（ウェブサイト：2023年11月27日アクセス）

[www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/hamact/miryoku/otetsutabi.html](http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/hamact/miryoku/otetsutabi.html)

## 浜松商工会議所

「浜松商工会議所の移住就職支援」  
『NEWing』2023年3月。

公益財団法人浜松・浜名湖ツーリズムビューロー  
『令和5年度 事業計画・収支予算書』

「浜松・浜名湖ちよい旅ガイド」（ウェブサイト：2023年11月27日アクセス）

<https://hamamatsu-daisuki.net/hamanako-choitabi/>

『PR TIMES』2021年5月11日配信：株式会社おてつたび「『おてつたび』が浜松市役所と連携！」