

第4節 都道府県版総合戦略における「関係人口」の捉え方

小西 敦（京都産業大学法学部 客員教授）

1. はじめに

本節は、まち・ひと・しごと創生法に基づき、都道府県が策定した地方版総合戦略（以下「都道府県版総合戦略」という）において、「関係人口」がどのように定義され、把握されているのか、を明らかにする。

総務省「二地域居住・関係人口ポータルサイト」³⁹は「関係人口」を「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、地域と多様に関わる人々」を指すとしている。本節では、これを「総務省定義」という。

総務省定義は、抽象度が高く、「関係人口」についての幅広い議論を喚起できるものと思われる。しかしながら、例えば、総合戦略で求められている KPI⁴⁰の設定を関係人口について行う場合などには、この定義では抽象度が高すぎるとも思われる。いくつかの自治体をインタビュー調査した際にも、この概念の曖昧さを指摘する意見があった。

そこで、本節では、各都道府県が、実際の地方版総合戦略において、関係人口をどのように捉えているかを整理し、関係人口という概念についての理解と議論を深める一助としたい。

なお、関係人口という概念が比較的新しいものであることなどを考慮して、用いる総合戦略は、2025年11月時点で入手できた各都道府県の最新版のものとする。

2. 都道府県版総合戦略

2025年11月に各団体のウェブサイト参照して、都道府県版総合戦略の、その時点における最新版を見出した。表1は、その結果をまとめたものである。なお、都道府県版総合戦略を総合計画等と統合する団体もある。例えば、「新・宮城の将来ビジョン」が、「これまでの『宮城の将来ビジョン』『宮城県震災復興計画』『宮城県地方創生総合戦略』に掲げる理念を継承し、一つの計画に統合」したものと表記されている。こうした二枚（以上の）看板のものについては、表1の「総合戦略の名称」欄には、各資料の表紙の表現を記している。したがって、総合戦略以外の名称のものも散見される。以下、本節の記述は、主として、表1の都道府県版総合戦略に基づくものである。これらの総合戦略からの引用等の際には、原則、団体名のみを記す。例えば、「第3期北海道創生総合戦略」からの引用であれば、「北海道」と記す。

³⁹ <https://www.soumu.go.jp/kankeijinkou/about/index.html> : 2025年10月18日確認。

⁴⁰ Key Performance Indicator、重要業績指標。

表1 都道府県の総合戦略

都道府県	策定年月	総合戦略の名称
◎北海道	2025.3	第3期北海道創生総合戦略
青森県	2025.3	あおもり創生総合戦略
◎岩手県	2024.12	第2期岩手県ふるさと振興総合戦略
◎宮城県	2020.12	新・宮城の将来ビジョン
秋田県	2022.3	新秋田元気創造プラン
山形県	2025.3	第4次山形県総合発展計画 後期実施計画
◎福島県	2025.3	ふくしま創生総合戦略
◎茨城県	2022.3	第2次茨城県総合計画
◎栃木県	2023.12	とちぎ創生15戦略(第2期)
◎群馬県	2020.3	第2期群馬県版総合戦略
◎埼玉県	2025.3	第3期埼玉県まち・ひと・しごと創生総合戦略
◎千葉県	2024.3	第3期千葉県地方創生総合戦略
東京都	2025.3	2050 東京戦略
神奈川県	2025.3	第3期神奈川県まち・ひと・しごと創生総合戦略
新潟県	2025.3	新潟県総合計画
富山県	2024.12	第2期とやま未来創生戦略
石川県	2023.9	石川県成長戦略
福井県	2025.3	福井県長期ビジョン
山梨県	2023.12	山梨県総合計画 2023年策定版
◎長野県	2023.3	しあわせ信州創造プラン 3.0
岐阜県	2023.3	「清流の国ぎふ」創生総合戦略
◎静岡県	2022.3	新ビジョン後期アクションプラン
◎愛知県	2023.10	愛知県まち・ひと・しごと創生総合戦略
三重県	2022.10	みえ元気プラン
滋賀県	2024.7	滋賀県基本構想実施計画
◎京都府	2023.3	京都府総合計画
◎大阪府	2025.1	第3期大阪府まち・ひと・しごと創生総合戦略
◎兵庫県	2025.3	第3期兵庫県地域創生戦略
奈良県	2025.3	第3期奈良県地方創生総合戦略
和歌山県	2025.3	和歌山県まち・ひと・しごと創生総合戦略
◎鳥取県	2024.3	輝く鳥取創造総合戦略
◎島根県	2025.3	島根創生計画第2期
岡山県	2025.3	第3期おかやま創生総合戦略
広島県	2020.12	ひろしまビジョン アクションプラン
◎山口県	2025.3	第3期山口県まち・ひと・しごと創生総合戦略
◎徳島県	2025.3	徳島新未来創生総合計画
◎香川県	2023.10	「人生100年時代のフロンティア県・香川」実現計画
◎愛媛県	2023.6	愛媛県総合計画
高知県	2025.3	高知県元気な未来創造戦略<令和7年度版>
福岡県	2022.3	福岡県総合計画

佐賀県	2023.8	佐賀県施策方針 2023
長崎県	2025.3	第2期長崎県まち・ひと・しごと創生総合戦略(令和6年度改訂版)
熊本県	2024.12	くまもと新時代共創総合戦略
大分県	2025.3	第3期まち・ひと・しごと創生大分県総合戦略
宮崎県	2023.6	宮崎県総合計画 2023
鹿児島県	2023.12	第2期鹿児島県まち・ひと・しごと創生総合戦略(改訂版)
沖縄県	2024.1	沖縄21世紀ビジョンゆがふしまづくり計画

(注1) 各都道府県の都道府県版総合戦略に基づき、筆者作成。

(注2) 総合戦略中で「関係人口」の定義をしているもの(定義有総合戦略)については、団体名の前に「◎」を付している。

3. 国の行政機関による「関係人口」の定義

「関係人口」については、国の行政機関による次のような定義がある。

(1) 総務省定義

前記(1.)したように、総務省定義は、「関係人口」を「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、地域と多様に関わる人々」としている。ここでは、「定住人口」や「交流人口」との比較で、控除的な表現が用いられている。積極的な定義要素としては、「地域と多様に関わる」という幅広い表現が用いられている。

(2) 内閣府定義

国の第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(2020改訂版)は、「関係人口」を「特定の地域に継続的に多様な形で関わる者」としている⁴¹。本節では、これを内閣府定義という。総務省定義と比較すると、内閣府定義は、「地域」に「特定の」という形容詞が付されていることと、「継続的に」と継続性が求められていることが特徴である。

(3) 国土交通省定義

国土交通省国土政策局総合計画課の資料「関係人口の実態把握」は、「関係人口」を「移住や観光でもなく、単なる帰省でもない、日常生活圏や通勤圏以外の特定の地域と継続的かつ多様な形で関わり、地域の課題の解決に資する人など」としている⁴²。本節では、これを国交省定義という。国交省定義は、総務省定義と比較すると、控除的な表現では、「単なる帰省でもない」と帰省を控除に追加

⁴¹ 第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(2020改訂版)50頁。<https://www.chisou.go.jp/sousei/about/kankei/pdf/kankeigaiyou.pdf> : 2025年11月12日確認。

⁴² 国土交通省国土政策局総合計画課「関係人口の実態把握」(令和3年3月17日)3頁。<https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/content/001391466.pdf> : 2025年12月3日確認。

している点、「日常生活圏や通勤圏以外」とこれらを除いている点に特徴がある。内閣府定義の要素である「特定の地域」や継続性は含んでいる。全体として、総務省定義と内閣府定義を包含しつつ、独自の要素として、「地域の課題の解決に資する人など」を追加している。ただし、「など」が付いているので、限定的ではない。

国交省定義は、表 2 のように、「関係人口を訪問系及び非訪問系に大別するとともに、関係人口（訪問系）の関わり先の地域における過ごし方（地域との関わり方）等を踏まえ」、次の 5 つの大分類を定義している⁴³。

表 2 国交省定義による「関係人口」の区分

区 分	定 義
訪問系	日常生活圏、通勤圏、業務上の支社・営業所訪問等以外に定期的・継続的に関わりがある地域があり、かつ、訪問している人（単なる帰省などの地縁・血縁的な訪問者を除く）
直接寄与型	産業の創出、商店街の空き店舗有効活用の活動、朝市・マルシェへの出店活動、ボランティア、地域資源・まちなみの保全活動、まちおこし・むらおこしにつながるようなプロジェクトの企画・運営、又は協力・支援等
就労型 現地就労	地元の企業・事業所での労働（地域における副業）、農林漁業への就業、農林漁業者へのサポート（援農等）
就労型 テレワーク	本業として普段行っている業務や仕事（テレワークなど）、訪問地域外の業務や仕事（テレワーク/副業など）
参加・交流型	地域の人との交流やイベント、体験プログラム等に参加
趣味・消費型	地縁・血縁先以外で、地域での飲食や趣味活動等を実施（他の活動をしていない）
非訪問系	ふるさと納税、クラウドファンディング、地場産品等購入、特定の地域の仕事の請け負い、情報発信、オンライン活用関係人口
【参考】地縁・血縁的な訪問者	地縁・血縁先を訪問している人（帰省を含む、地縁・血縁先の訪問を主な目的として地域を訪れている人）、及び特定の生活行動や用務を行っている人

（注）国土交通省国土政策局総合計画課「関係人口の実態把握」（令和 3 年 3 月 17 日）3 頁に基づき、筆者作成。

4. 都道府県版総合戦略における「関係人口」の定義

（1）概説

表 1 の都道府県版総合戦略において、「関係人口」の定義を行っているもの（本節で「定義有総合戦略」ということがある）は、21 件ある。以下では、この定義有総合戦略における定義状況を整理してみる。

⁴³ 国土交通省・前掲 3 頁。

(2) 国の行政機関の定義と同旨の定義

定義有総合戦略における定義のうち下記の16件は、総務省など国の行政機関の定義と同旨と思われる。

16件のうち、下記の14件は、総務省定義と同じ又は近似している。

総務省定義をそのまま用いているのは、埼玉県及び京都府の2件である。

総務省定義と若干の差異があるものの近似しているものは、北海道、宮城県、群馬県、千葉県、長野県、愛知県、兵庫県、鳥取県、山口県、徳島県、香川県及び愛媛県の12件である。この12件の総務省定義との異同は、次のとおりである（下線は筆者による）。

北海道、宮城県、千葉県、愛知県、山口県及び愛媛県の6件は、総務省定義である「地域と多様に関わる人々」の部分を「地域や地域の人々と多様に関わる人々」とし、{地域の人々}を追加し、人の要素を強調している。

群馬県は、総務省定義の「地域と多様に関わる人々」の部分を「地域や地域の人々と多様に関わる地域外の人々」と、{地域の人々}と「地域外の」を追加している。

長野県は、「つながり人口」という表現を用いたうえで、「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、地域と多様に関わる人々。『関係人口』とも呼ばれる」としている。

兵庫県は、総務省定義の「地域と多様に関わる人々」の部分を「地域と継続的に多様な形で関わる人々」と、「継続的に」を追加している。

鳥取県は、「地域に暮らす『定住人口』や観光で訪れる『交流人口』はもちろん、多様な形で地域と関わり続ける『関係人口』」とし、総務省定義の「移住した」と「観光に来た」という部分を「地域に暮らす」と「観光で訪れる」に、それぞれ言い換えただけで、「関わり続ける」と継続性の要素を示している。

徳島県は、総務省定義の「地域と多様に関わる人々」の部分を「地域と継続的に多様な形で関わる者」と、「継続的に」を追加した上で、「本県では、徳島に想いを寄せて、徳島と継続して多様に関わる『関係人口』を『徳島ファン』と呼んでいる」としている。

香川県は、「その地域に住む『定住人口』でもなく、旅行者などの『交流人口』でもない、地域や地域の人々と多様に関わる人々」とし、総務省定義の「移住した」と「観光に来た」という部分を「その地域に住む」と「旅行者などの」と、それぞれ言い換えただけで、「地域の人々」を追加している。

16件のうち、栃木県は内閣府定義に、大阪府は国交省定義に近似している。

栃木県は、「特定の地域に継続的に多様な形（二地域居住や地方での副業・兼業など）で関わる（関係人口）」としている。「特定の地域に継続的に多様な形で関わる者」とする内閣府定義と同旨である。

大阪府は、「移住や観光でもなく、単なる帰省でもない、日常生活圏や通勤圏以外の特定の地域と継続的かつ多様な関わりを持つ人々」としている。全体として、国交省定義と近似している。ただし、国交省定義で示されている「地域の課題の解決に資する」という要素は、大阪府は用いていない。大阪府は、総務省と国土交通省の両方の資料の抜粋を参考資料として掲載している⁴⁴。

(3) 独自の定義

これら以外の5件は、次のように独自の定義をしている。

岩手県は、「自分のお気に入りの地域に週末ごとに通ったり、頻繁に通わなくても何らかの形でその地域を応援するような人たちの総称」としている。独自の定義であるといえよう。

福島県は、「本県と関わりのある人」としている。「交流人口」等を除くような表現はなく、幅広い定義となっている。

茨城県は、「地域に関心を持ち、多様に関わる（関係人口）」としている。これも「交流人口」等を除くような表現はなく、幅広い定義となっている。

静岡県は、「県外に生活拠点をもちながら、県内の地域を定期的・継続的に訪れて地域づくり活動に多様な形で参加する人々」としている。独自の定義であるといえよう。

島根県は、「移住した『定住人口』でもなく、観光等で訪れた『交流人口』でもない、都市部にいながら地域や地域の人々と多様に関わりたいと希望する人々」としている。前段は、総務省定義と近似し、後段で「都市部」と「関わりたいと希望」を記している点が特徴的である。

(4) キーワードによる整理

表3は、以上の考察を踏まえて定義有総合戦略による「関係人口」の定義を、頻出しているキーワードに基づいて整理してみたものである。

表3のキーワードで最多に使用されているのは、「多様」という用語である。21件の定義有総合戦略のうち19件が「多様」を使用している。「多様」を用いていない岩手県の「何らかの形で」という表現は多様性を示唆し、福島県の「本県と関わりのある人」という表現は「関わり」を限定せず幅広いので、多様性は、定義有総合戦略の状況を見る限りでは、「関係人口」を定義する際の不可欠な要素であるといえよう。

⁴⁴ 大阪府 127 頁。

表3 都道府県版総合戦略による「関係人口」の定義の整理

キーワード	使用総合戦略
「定住人口」(移住)でもなく、「交流人口」(観光)でもない	北海道、宮城県、群馬県、埼玉県、千葉県、長野県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県、鳥取県、島根県、山口県、徳島県、香川県及び愛媛県の16件
多様	北海道、宮城県、栃木県、茨城県、群馬県、埼玉県、千葉県、長野県、静岡県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県、鳥取県、島根県、山口県、徳島県、香川県及び愛媛県の19件
地域の人々	北海道、宮城県、群馬県、千葉県、愛知県、山口県、香川県、愛媛県及び島根県の9件
継続	栃木県、静岡県、大阪府、兵庫県、(鳥取県)及び徳島県の6件

(注) 定義有総合戦略に基づき、筆者作成。

5. 「関係人口」政策の目的

(1) 概要

ここでは、21件の定義有総合戦略が、「関係人口」政策の目的をどのように記しているか、を把握してみたい。

ただし、総合戦略の表現や構成(政策体系)は、各団体で様々であり、「関係人口」という用語の使用場面も様々である。例えば、政策の目的の記述部分だけではなく、政策の背景や課題の記述などにおいて、「関係人口」を使用する例もある。これらを体系的に整理するには、相当の時間と紙面を要する。

そこで、以下では、筆者が、定義有総合戦略を概観した結果、得られた知見を紹介することにとどめる⁴⁵。詳細な検討は、表1に掲載した総合戦略の本文に当たっていただきたい。

なお、上記の定義と下記の目的との間に特別な関係は観察できなかった。

(2) 「定住人口」のための「関係人口」

定義有総合戦略には、「関係人口」政策の最終的な目的を「定住人口」の確保や増とする事例が、相当数ある。これらは、「関係人口」政策を「定住人口」の確保策や「定住人口」の「裾野」の拡張策(将来の移住につなげる策)等として記述している。

例えば、北海道は、数値目標を「本道への転入超過数を前年より増加させる」とする基本戦略の中の「主な施策」の一つとして、「関係人口の創出・拡大、二地域居住の促進」を掲げている。そのほかにも、下記の①から⑫のような記述例があった。北海道を合わせると、13件である。

⁴⁵ 以下で紹介している記述例以外にも「関係人口」の記述部分は多数有るが、本稿では、「関係人口」(政策)の目的等を端的に表現している記述例を中心に紹介している。

- ①福島県：「移住を見据えた関係人口の創出・拡大」。
- ②茨城県：「移住の可能性のある『関係人口数』の把握。
- ③栃木県：「地域の課題解決や将来的な移住に向けた裾野の拡大を図るため、特定の地域に継続的に多様な形（二地域居住や地方での副業・兼業など）で関わる「関係人口」の創出・拡大に取り組みます」。
- ④群馬県：「将来的な移住に向けた裾野を拡大するため、（中略）関係人口の創出・拡大」。
- ⑤埼玉県：「移住の促進」という主な施策の表題の下、具体例として「関係人口の創出・拡大の取組の支援」を掲げる。
- ⑥長野県：「『つながり人口』が増えることにより、地域の活性化や将来の移住、二地域居住につながる可能性がある」。
- ⑦愛知県：「関係人口としてのつながりをつくることで、活力ある地域づくりや、将来的な移住者の拡大を図る」。
- ⑧大阪府：「『関係人口』と呼ばれる地域外の人材が、地域に入り変化をもたらしたり、将来の定住人口になるなど、地域づくりの担い手となることが期待」。
- ⑨鳥取県：「関係人口の増加による地域活性化や将来的な移住者の裾野拡大に繋がっています」。
- ⑩島根県：「関係人口の拡大による、地域への貢献や将来的な移住の促進」。
- ⑪山口県：「関係人口の創出・拡大（中略）促進など、本県への移住・還流を促進する取組」。
- ⑫香川県：「関係人口の創出・拡大（中略）に取り組み、本県への人の流れをつくり、人口が減少し続ける流れを変え、定住人口の拡大につなげます」。

（3）地域の活性化等のための「関係人口」

一方で、「関係人口」そのものに、それが地域活性化や地域課題解決等に資するものとしての意義を見出し、政策を展開しようとするものもある。

例えば、宮城県は、「移住・定住や関係人口の増加を推進し、地域コミュニティの機能強化や活性化を図ります」と記述している。岩手県は、「関係人口や交流人口の拡大を図り、岩手と多様な形でつながることのできる社会を目指す」を、ふるさと振興の4本の基本目標中の1本とし、「関係人口」の拡大自体を大きな政策目標としているようである。そのほかにも、下記の①から⑭のような記述例がある。宮城県と岩手県を合わせると、16件である。

単純に件数だけみると、前記の「定住人口」目的よりも、地域活性化等目的の方が若干多く見える。

しかし、下記の理由で、「定住人口」と地域活性化等の両方が「関係人口」政策の主な目的と考えられる。理由の第一は、地域活性化等と移住の裾野拡大（「定

住人口」の増)の両方を目的とするものが8件ある(下記の栃木県、埼玉県、長野県、愛知県、大阪府、鳥取県、島根県及び香川県は前記5(2)にても紹介済)。第二は、地域活性化等という概念は広く、「定住人口」の増等も含み得る。例えば、前記の岩手県の「関係人口創出・拡大戦略」のKPIは、「移住相談件数」となっている。第三は、下記の千葉県のように、「移住・二地域居住の促進」という項目の中でも、「関係人口」を使用する例もある。

①栃木県:「地域の課題解決や将来的な移住に向けた裾野の拡大を図るため、特定の地域に継続的に多様な形(二地域居住や地方での副業・兼業など)で関わる「関係人口」の創出・拡大に取り組みます」(再掲)。

②埼玉県:「関係人口などを増やし、活性化していくことが重要」。

③千葉県:「関係人口の創出を通じた地域活性化を図る」。このほかに、「移住・二地域居住の促進」という項目の中で、「高度な専門能力を持つ副業人材を活用した地域企業等の課題解決を通じた関係人口の創出及び地域活性化を図る」という表現で、「関係人口」を使用。

④長野県:「『つながり人口』が増えることにより、地域の活性化や将来の移住、二地域居住につながる可能性がある」(再掲)。

⑤静岡県:「関係人口と連携・協働した地域づくり活動の創出」、「関係人口と連携・協働した地域づくり活動の活性化」。

⑥愛知県:「地域の活性化のためには、関係人口の創出・拡大に取り組んでいくことが必要」。

⑦京都府:「地域の絆と交流を通じた活力ある地域づくり」の項目中で、「それぞれの地域に関心を持って、各自に合った方法でつながろうとする関係人口・交流人口を増やしていくことが求められます」との記載。

⑧大阪府:「『関係人口』と呼ばれる地域外の人材が、地域に入り変化をもたらしたり、将来の定住人口になるなど、地域づくりの担い手となることが期待」(再掲)。

⑨兵庫県:「地域に継続的に関わりを持つ関係人口の拡大を通じて、地域の課題解決に向けた取組などを広げる」。

⑩鳥取県:「関係人口の増加による地域活性化や将来的な移住者の裾野拡大に繋がっています」(再掲)。「関係人口の増加による地域活性化」。

⑪島根県:「関係人口の拡大による、地域への貢献」。

⑫徳島県:「交流人口・関係人口を拡大することにより、農山漁村地域ににぎわいを創出」。このほかに、「国内外から選ばれる魅力的な地域づくり」という項目中で、「『徳島ファン』である関係人口の創出・拡大を図ります」という表現で、「関係人口」を使用。

⑬香川県:「関係人口と連携・協働して行う地域づくり活動」。

⑭愛媛県：「都市部と行き来をする関係人口の拡大を図ることで、地域のにぎわいを創出」。

6. おわりに

以上の観察から得られた知見を再整理すると、次のようになる。

第一に、47都道府県版総合戦略のうち、「関係人口」の定義を行っているものは、約45%の21件（定義有総合戦略）である。

第二に、21件の定義の3分の2の14件が、「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、地域と多様に関わる人々」という総務省定義に近似等している。現在のところ、抽象度の高い定義が好まれているようである。

第三に、21件の定義有総合戦略における「関係人口」政策の目的は、「定住人口」が13件、地域活性化等が16件である（両方を目的とするものは8件）。地域活性化等の意義の広さなどを考慮すると、「定住人口」と地域活性化等の両方が「関係人口」の主な目的となっていると考えられる。