

関係人口創出に係る地域広報の可能性

河井孝仁
(東海大学)

要旨：第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略において新たに導入された「関係人口」は、その定義が大枠を定めるにとどまることもあり、各地方自治体・地域では改めて、それぞれに必要な「関係人口」を定義、創出することが求められる。地方自治体・地域は、地域に関わる人々の持続的な幸せを実現することが目的である。この前提を踏まえ、関係人口を、潜在的関係人口・顕在的関係人口・創発的関係人口という3つの段階として捉えるとともに、その創出方法としての地域広報・シティプロモーションの取り組みについて、5つの点から分析を行った。

キーワード：地域メディア、行政広報、シティプロモーション、地方創生、公共コミュニケーション

1. 研究背景

1-1. 関係人口

地方創生に係る「まち・ひと・しごと総合戦略」の第2期においては、従来の定住人口を中心とした内容から、「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」、つまり「関係人口」を創出することが必要との提起がされている。

しかし、総務省「関係人口ポータルサイト」に掲げられた、「地域に多様に関わる人々」との定義は、広範すぎて曖昧であり、このままでは、各地域ごとに意義を持つ明確な意味を把握することは困難である。その結果、各地域において、どのように関係人口を創出していくことが望ましいのかについて、十分なモデルが構築されていない。

一方で、「関係人口」を「定住人口」と切り離して議論することが的確であるかについて、河井(2020)は、「関係人口2.0」という問題設定を行うことで課題を摘示し、地域内外の居住の相違を乗り越え、地域への関与意欲によって「関係」の多寡を測ることの必要性を提示している。

この視点からは、定住者であればア・プリアリ(先験的)に地域への関与意欲を持つとは考えられず、定住人口を、既に獲得した資源としてカッコに入れる発想は必ずしも十分ではないと指摘できる。

本研究では、上記の思考も踏まえ、「関係人口」定義について、地域外居住を要素とすることを認めつつ、その創出方法については、定住者の関与意欲の向上と基本的には重複するものとして検討していく。

1-2. 地域広報

地域広報は、行政広報の3つの区分の一つとして提起される。

行政広報には、①顧客としての市民に、行政サービスについての情報を周知し、的確な活用を促す「行政サービス広報」及び、②主権者としての市民に、地域行政をめぐる現状認識とそれに基づく問題・課題を提起し、参画を促す「政策広報」に加え、③地域のもつ多様な資源や施策を地域内外に広く知らせ、市民のプライド醸成、域外者の共感形成を促す「地域広報」が存在する。

一方で、近年、行政広報に関わって、シティプロモーションという取り組みが行われている。シティプロモーションとは、河井(2009)の定義に従えば、「地域を持続的に発展させるために、地域の魅力

を創出し、地域内外に効果的に訴求し、それにより、人材・物財・資金・情報などの資源を地域内部で活用可能としていくこと」を意味する。

上記内容は、既に述べた地域広報と重複する部分が多い。ただし、シティプロモーションにおいては、行政広報にとどまらず、多様な地域メディアが機能することによって成功に近づくと考えられることから、その範囲は完全に重なることはない。

そのうえで、本研究では、関係人口獲得において重要な意味を持つと考える、地域広報を含めたシティプロモーションの役割について議論を行っていく。

2. 研究目的

本研究は、上記背景に鑑み、地域に関わる人々の持続的な幸せを実現するために、地域広報及びシティプロモーションの視点を基礎に、関係人口の段階的把握の可能性とそのための広報のあり方について提起を行うものとする。

なお、本論のうち「関係人口の段階的把握の必要性」については、河井（2022b）が試論として提起した内容に、筆者が作成した模式図及びさらなる分析を加え、より明確にしたものとなっている。

3. 研究内容

3-1. 関係人口の段階的把握の必要性

本論においては、総務省関係人口ポータルサイトにおける定義である「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」は、全国の地域を横断した大枠を定義したものであると評価する。

そのうえで、この定義を基礎に、地域がそれぞれにとって必要な関係人口を改めて定義することが必要になるとの前提に立つ。

① 潜在的関係人口

地域の置かれている現状はさまざまであり、一概に「人口急減・超高齢化という課題」という抽象化された問題意識だけで施策を行っても、地域に関わる人々の持続的な幸せを実現するには至らない。そのため、まず、それぞれの地方自治体、あるいは地方自治体をさらに細分化した地域、または地方自治体を横断した地域において、自らの課題解決にとって必要な関係人口を再定義することが求められる。本論では、このように地方自治体側・地域側が「あってほしい存在」と考える関係人口を「潜在的関係人口」と提起する。「潜在的関係人口」は、あくまで地域側が、「こういう存在」が定住・観光以外の形で地方自治体・地域に関わることで、地方自治体・地域の課題解決に繋がると想定する、いわば「片思い」の存在として位置づけられる。潜在的関係人口側では自らを関係人口として位置づけていない状態と言える。こうした「片思い」の相手を明確化することは、関係人口創出にとって的確なセグメントを可能にする。

地方自治体は、地域に関わる人々の持続的な幸せを実現するために、総合計画や総合戦略を策定する。しかし、それらの計画や戦略が十全に達成されるためには、行政や地域内住民とは異なる地域外からの力が必要とされることは十分に考えられる。この空隙を埋める存在として想定される者が潜在的関係人口になる。

地方自治体・地域にとって必要な取り組みは、抽象的かつ曖昧な関係人口「的なもの」の数を増やすことではなく、それぞれに具体的な課題と可能性を持つ地方自治体・地域にとって必要な関係人口を創出することと考える。

② 顕在的関係人口

次に、片想いの対象としてセグメントした「潜在的関係人口」に対し、後述するメディア活用及び取り組みに裏打ちされた地域広報により、地方自治体・地域への「関与意欲を向上」させることが求められる。ここで、自らを地域にとって意義ある関係人口としての自己認識に至る状態に変容させる。

さらに、地域広報・シティプロモーションを引き続きの確に行うことで、意欲を向上させた対象に、地方自治体・地域が期待する行動の契機となる「関与の窓」を設けることが必要になる。

この「関与意欲の向上」と「関与の窓の設計」によって、「潜在的関係人口」を、実際に地域を多様に担う存在、両想いの「顕在的関係人口」にすることが可能になる。なお、関与意欲の向上及び関与の窓の設計については後述する。

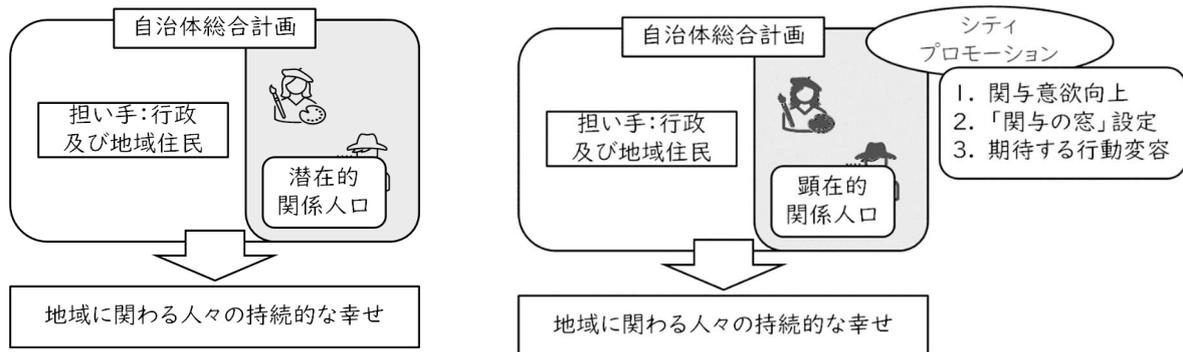


図1 潜在的関係及び顕在的関係人口模式図

(出所) 筆者作成

③ 創発的関係人口

地方自治体・地域にとって、期待する行動を実現する「顕在的関係人口」の創出により、課題解決に一定の支援となる。しかし、「顕在的関係人口」にとどまる議論では、地方自治体・地域の思惑の範囲に限定され、関係人口となる人々は、その思惑のなかで思考し、行動するにとどまる。このことは、関係人口となる人々の自発・自律的な思いや動きを阻害することにもなりかねない。

両想いになったつもりでも、一方が一方に束縛されるのであれば、関係の継続は困難になる。

この際に必要な発想が「創発的関係人口」である。「創発的関係人口」は、関係人口となる人々自身が、地方自治体・地域側の思惑を超えて地域の課題や可能性を発見し、自ら行動をはじめめる段階となる。この状態では、自らの創意工夫に基づく行動が結果として地域への貢献に繋がることになる。地方自治体・地域が常に地域のすべてを把握できているわけではない、外から見るからこそ見えるものも少なくない。そうしたものを発見する存在としても「創発的関係人口」が位置づけられる。

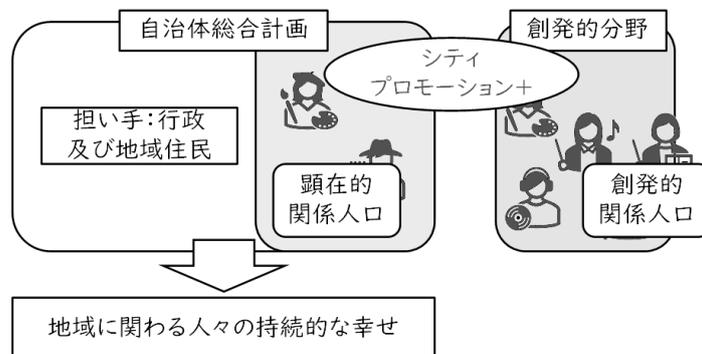


図2 創発的関係人口模式図

(出所) 筆者作成

以上により、さまざまな関係人口が創出され、創発的分野を中心に地方自治体・地域の想定を超えた多彩な活動が行われることが期待される。

そのうえで、地方自治体・地域としては活用可能な資源に限られているなか、地域に関わる人々の持続的な幸せを実現するためには、施策や支援の取り組みについての優先順位付けや重点化も求められる。ここで求められる力が地方自治体・地域の再編集力である。

当初の総合計画や総合戦略を策定するために必要な力が編集力である。地域の多様な資源を発掘し、それによって可視化された地域のあり得る姿をビジョンとして見通した上で、ビジョン実現の阻害となる地域のさまざまな課題を確認し、その課題を発掘した資源の組み合わせにより解決する方向を示す力が、施策や取り組みに係る編集力である。

当初の総合計画や総合戦略を編集する際には見通せていなかった創発的分野や創発の関係人口が析出された状況で、地方自治体・地域は、それらの創発的分野や創発の関係人口を組み入れた地域の新たなビジョン設定や、課題発見、資源の組み合わせによる課題解決を提起する必要がある。これが再編集力である。この力によって、地方自治体・地域と、関係人口となる人々との持続的な関係が構築されるとともに、地方自治体・地域の新たな可能性が生まれると考えられる。

3-2. 関係人口を創出するシティプロモーション

潜在的関係人口の顕在的关系人口化及び、創発的关系人口の創出にとって、「関与意欲の向上」と「関与の窓の設計」が求められること、特に顕在的关系人口の創出には「期待する行動変容」が必要であることを述べた。

これらを実現する考え方として、「地域を持続的に発展させるために、地域の魅力を創出し、地域内外に効果的に訴求し、それにより、人材・物財・資金・情報などの資源を地域内部で活用可能としていくこと」を定義とするシティプロモーションの的確な実現があると考えられる。

その理由及び取り組み手法について、①地域にとって最も重要な資源を地域への「関与意欲」として把握する、②資源としての関与意欲を「定量化」する、③関与意欲を創り出すために「地域を語る力」を育てる、④意欲を地域に関わる人々の幸せ実現につなげる「関与の窓」を設ける、⑤関与の窓を的確に機能させる「行動促進」を行う、という5つの点から分析していく（図3）。

発想段階	キーワード		実現手法
① 地域にとって最も重要な資源を、地域への	「関与意欲」	として把握する	【地域参画総量】
② 資源としての関与意欲を	「定量化」	する	【修正地域参画総量指標 mGAP】
③ 関与意欲を創り出すために	「地域を語る力」	を育てる	【地域魅力創造革新スパイラル】
④ 意欲を、地域に関わる人々の幸せ実現につなげる	「関与の窓」	を設ける	【行政・地域の多様な活動】
⑤ 関与の窓を的確に機能させる	「行動促進」	を行う	【メディア活用戦略モデル】

図3 シティプロモーションの発想段階

(出所) 筆者作成

① 地域にとって最も重要な資源を地域への「関与意欲」として把握する

この点は「地域」の再定義を前提とする。本論においては地域を単なる地理的範囲とは考えない。そうではなく、地域を、一定の地理的範囲を前提としつつも「経営されるもの」として定義する。経営されるものとしての地域という把握は、企業経営の理論であるプリンシパル・エージェント関係、つまり主権者・代理人関係によって地域を見る、地域経営という概念化によって可能となる。企業経営においては、企業を存立させるために継続的な利益の向上が目的とされることに對し、地域経営においては、地域に関わる人々の持続的な幸せの実現である。地域経営におけるプリンシパルは、主権者である「広義の市民」である。広義と述べるのは当該地方自治体に住民票を持つ「住民」、当該地方自治体の首長および議員の選挙権を持つ「有権者」に限らず、当該地域に関わりのある多様な人々との意味を含んでいる。これによって関係人口を、この主権者に包含できる。地域経営におけるエージェントは3つのシステムに分かれている。議会・行政システム、地域企業システム、NPOシステムである。ここでシステムと述べるのは、地域企業やNPOはもとより、議会・行政も各個別組織として代理人となるのではなく、多数の要素が集まってまとまりを持った組織や体系として主権者を代理するという発想に基づいている

以上からは、プリンシパルであるべき地域に関わる人々が、積極的に代理人つまりエージェントを活用するという意欲を持たない限り、十分な地域経営は実現しないことになる。

さらに地域経営において興味深い点は、プリンシパルつまり主権者がエージェントを経由せず、地域経営の目的である地域に関わる人々の持続的な幸せの実現のために行動するところにある。NPOのような組織的なものに限らないアドホック（その場限り）な地域活動が多様に行われることで、地域経営の目的は実現に近づく。地域に関わる人々は、行政サービスや公共的なサービスの単なる顧客であっては不十分であり、地域経営の主権者としての関与意欲を持つことが求められることになる。そして、地域に関与しようとする意欲が資源として十分に存在することが、地域経営にとって重要であるとの思考が導かれる。

② 資源としての関与意欲を「定量化」する

関係人口の創出、それにつながる地域への関与意欲の向上は、少なくとも初動的には地域行政によって担われる部分が大きいだろう。行政による施策が求められるということは、そこに説明責任が生ずることになる。

また、近年においては、内閣府などがEBPM（Evidence Based Policy Making）、「証拠に基づく政策立案」の必要性を提起している。地方行政において往々において行われがちなエピソードレベルからの政策立案ではなく、合理的な根拠に基づく政策形成が求められる。このことから、資源としての地域への関与意欲を、エピソードではなくエビデンスによって示さなければならない。

そのための定量化方法について、河井（2016）は修正地域参画総量指標（mGAP）を提起している。修正地域参画総量指標は、図7のように、人口と意欲の乗算によって求められる。ここでの意欲の定量化手法としては、F.ライクヘルド（2006）が提起するNPSを一部修正して用いている。

具体的には、推奨意欲については「あなたは住んでいる地域を知人友人にどの程度の気持ちでおすすめしたいと思いますか」、参加意欲については「あなたは住んでいる地域をよりよくするためにどの程度の気持ちで参加したいと思いますか」、感謝意欲については「あなたは住んでいる地域をよりよくするために活動している人にどの程度の気持ちで感謝したいと思いますか」という設問に對し、10から0までの11段階からの選択を依頼した上で、10から8を選んだ人を積極的存在とし、5から0を消極的存在とする。そのうえで、積極的存在の百分率から消極的存在の百分率を減算することで求めら

れる。

関係人口創出の視点から修正地域参画総量指標に注目したい点として、乗算される人口に地域内居住人口にとどまらず、地域ターゲット人口が含まれていることを挙げる。

この地域ターゲットに該当する存在を、①で述べた潜在的関係人口とすれば、当該潜在的関係人口による地域への関与意欲向上を実現できたか否かを定量的に評価できる。さらに顕在化を期待する潜在的関係人口の多様な区分ごとに関与意欲向上のレベルを確認することで、ターゲットとしての優先順位を設定することもできるだろう。

③ 関与意欲を創り出すために「地域を語る力」を育てる

地域への関与意欲は、地域を語る力と相関する。このことは、筆者が2018年にNTTコムリサーチに依頼して行った全国500名へのオンラインアンケート結果で確認できる。

「まちの魅力をいくつ挙げられるか」の回答と「まちをよくするために活動したいか」の回答のクロス結果からは、多くの魅力を挙げられるものほど地域での活動意欲が高いことがわかった。また、筆者が行った、次に述べる地域魅力向上革新スパイラルに基づく多様な地域でのワークショップからは、地域を語る力を持つことで地域への関与意欲が向上することは明らかであった。これによって、地域を語る力の増大に伴って地域への関与意欲が向上するという因果関係も想定される。

では、どのようにして「地域を語る力」を養うのか。この点を2つの視座から確認する。一つは、既述した地域魅力創造革新スパイラルに基づき地域のライフスタイルを明確化することで、他地域との差別的優位性を明確にし、地域イメージのブランド形成を図る取り組みである。

これは、地域における個別的魅力を過剰に発見し、地域に関与する機会を提起する「発散」過程、次に発散された大量の個別的な地域魅力を、現地に赴いたり、関係者の講話を聞くなどして行われる「共有」過程が前提となる。この前提の上で行われる地域におけるライフスタイルの差別的優位性を明確にする取り組みが「編集」過程である。「編集」過程はペルソナ設定とストーリー構築を要素とする。ペルソナ設定は、商品や民間サービスのマーケティングにおいては、顧客属性を明確にするために実施される。地域魅力創造革新スパイラルにおけるペルソナ設定では、どのような存在が地域の個別的な魅力や関与機会を活用することで自らの希望を実現できるのかを明らかにするために行われる。地域の特性ごとに自らの希望を実現しやすいペルソナは異なるとの発想に基づく。そのうえで、当該ペルソナが、地域の個別的な魅力や関与機会を活用して自らの希望を実現するストーリーを構築する。ここで必要な要素が「挫折」である。ストーリー内に「挫折」を設定することで、そこからの立ち直りに、地域の魅力や関与機会がどのように活用されるかが理解できるようになる。こうして、ストーリーとしてのライフスタイルの想像上の体験と相まって「地域を語る力」が磨き上げられる。この地域魅力創造革新スパイラルを、より明確な関係人口創出のために一部を修正して、実行することもできる。ここでは、その取り組みを「関係人口創出サイクル」と呼称する（図4）。

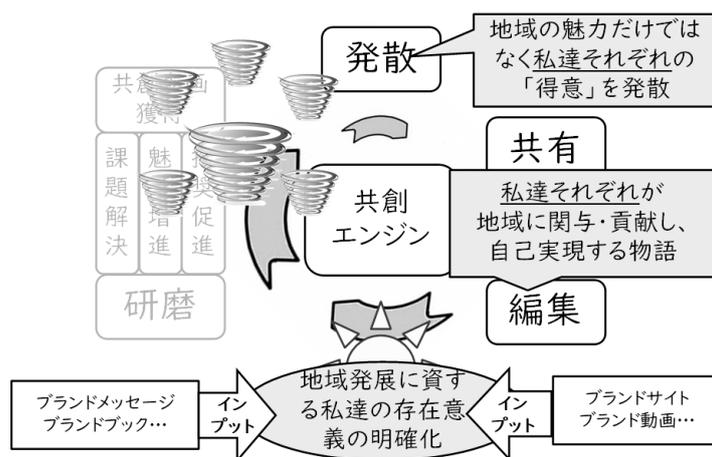


図4 関係人口創出サイクル

(出所) 河井(2022)から筆者作成

関係人口創出サイクルでは、発散過程において、地域の個別的の魅力や関与機会に加え、顕在化を期待する潜在的関係人口である人物(たち)の持つ「能力」を要素に加える。共有過程では、顕在化を期待する潜在的関係人口としての人物(たち)に「自らの持つ能力」についてのプレゼンテーションを依頼することが有効になる。

関係人口創出サイクルでの発散過程、共有過程を経ての編集過程では、地域魅力創造革新スパイラルでのペルソナ設定とは異なり、ペルソナは新しく創作されることはない。潜在的関係人口としての人物(たち)自身を抽象化したものがペルソナとなる。

また、ペルソナのゴールは自らの希望の実現にとどまらず、地域の発展である。何を地域の発展とするかは、ストーリー作成の段階でそれぞれに考慮される。これらのペルソナが、地域の個別的の魅力や関与機会に加えて、自らが持つ能力を活用することで、自らの希望を実現し、あわせて地域の発展を実現するストーリーが構築されることで、地域にとっての自らの価値に気づくことが期待される。それによって、顕在化を期待する潜在的関係人口としての人物(たち)は、当該地域を語る力を高めるとともに、自らが意味のある存在として地域に関与する姿を具体的に想像可能となり、顕在化への可能性が十分に高まると考えられる。

また、関係人口創出サイクルを実現していく過程において、地方自治体・地域側が従前には十分に把握していなかった地域課題の発見も起こりうる。この新たな地域課題の発見によって、それらの課題解決を支援する力を持つ創発的關係人口の創出を促すことも考えられる。

より具体的には、地域内住民や、既に顕在化あるいは創発化した関係人口に、顕在化を期待する潜在的関係人口としての人物(たち)や、多様な地域外居住者を組み込んだ、関係人口創出サイクルワークショップ等の実施も考えられるだろう。

もとより、地域魅力創造革新スパイラルや関係人口創出サイクルに基づくワークショップだけが地域を語る力を育てるわけではない。より簡便な方法も考えられるだろう。これが2つ目の視座である。例えば、筆者は、東京都立川市で自治体幹部職員を対象にグループワークを継続的に実施している。ここでは、「あなたの組織において、a.立川市ブランドメッセージ(メインコピー+ボディコピー)にあるライフスタイルの実現を促す取り組み・工夫、b.住民や対象者の「地域への参画・推奨・感謝意欲」を高められる取り組み・工夫、について、できる限り具体的に考える」ことを課題としてディスカッション

ョンを行うことを内容としている。

この例は自治体職員向けのグループワークであるが、ワーク参加者に顕在化を期待する潜在的関係人口としての人物（たち）を組み入れることも考えられる。こうした方法も、より簡便に地域を語る力を育てることにつながるだろう。

④ 意欲を地域に関わる人々の幸せ実現につなげる「関与の窓」を設ける

地域への関与意欲は、地域に関わる人々の持続的な幸せを実現するための重要な資源である。しかし、関与意欲が意欲のままにとどまれば、地域における幸福は状況としては出現しない。そもそも、地域への関与意欲が向上すれば、地域経済の活性化や、地域福祉の充実を実現する可能性があるのか。この点を筆者が行ったアンケートから確認していく。筆者は、2018年及び2019年に全国の554人（2018年）、500人（2019年）にNTTコムリサーチを利用してオンラインアンケートを行った。このアンケートでは、地域への推奨意欲が高いものほど、地域産品への購入意欲、地域内での就業意欲、地域困窮者への支援意欲が高いことが確認された。ここからは、地域への関与意欲が向上すれば、地域経済活性化や地域福祉の共助による福祉の充実が期待される。

ここで必要になるものが、こうした意欲を発現させる「関与の窓」である。先に紹介した東京都立川市での自治体幹部職員を対象としたグループワークでは、先述以外に「高まった意欲を活用して、地域に関わる人々の持続的な幸せを実現することに繋がる『関与の窓』に該当する取り組み・工夫について、できるだけ具体的に考える」という課題も設定された。

ここからもわかるように、地方自治体の多様な施策を、顧客へのサービス提供として考えるにとどまらず、広義の市民を主権者とするための「関与の窓」を設定するものとして再定義することの可能性は、十分に存在すると考えられる。

⑤ 関与の窓を的確に機能させる「行動促進」を行う

地域への関与意欲が特に高いものは先のアンケート結果からも、地域経済活性化や地域福祉の共助による福祉の充実につながる行動を積極的に実現する者が少なくないと考えられる。

しかし、意欲が高いものであっても、関与の窓さえあれば即座に行動に移せるものばかりではないだろう。こうした人々を行動に促すためには、メディア活用戦略モデルの的確な実現が必要になる。メディア活用戦略モデルは、河井（2022a）が提起している、行政広報により事業対象者の行動変容を可能とする戦略モデルである。本論ではこのモデルの詳細な紹介は行わないが、多様な分野での活用が可能であり、潜在的関係人口の顕在化にも意義を持つと考えられる。

4. 考察

以上に述べた、「関係人口の段階的把握」と「関係人口を創出する地域広報・シティプロモーション」により、地方自治体・地域において、地域課題の解決に資する関係人口創出が可能になると考えられる。あらためて確認すれば、関係人口創出とは、アドホックなエピソードレベルでの逐次的な対応によって実現するものではない。また、地域におけるライフスタイルの相違を無視した、いわゆる先進事例の踏襲に基づく取り組みによって可能となるものでもない。

それぞれの地域の個性を十分に理解し、それらを地域それぞれのライフスタイルに結びつけた上で、そのライフスタイルを阻害するものとしての課題を摘出し、当該課題を解決する存在として関係人口を把握することが、地域に関わる人々の持続的な幸せを実現するための関係人口創出につながる。関係人口創出にあたっては、適切な抽象化、モデル化を行い、それぞれの地域特性にふさわしい具体的な取り組みが求められるだろう。

5. 謝辞

本研究は、科学研究費助成事業<基盤研究>(C)「地方創生戦略における成果指標の提案—地域プロモーションの視点から—」及び、日本広報学会による助成研究B「関係人口創出に係る地域広報の現状及び将来像の明確化」の支援により行われた。末尾になるが、謝意を表す。

参考文献

- 河井 孝仁(2009).シティプロモーション—地域の魅力を創るしごと— 東京法令出版
- 河井 孝仁(2016).シティプロモーションでまちを変える .彩流社
- 河井 孝仁(2020).「関係人口」創出で地域経済をうるおすシティプロモーション 2.0—まちづくり参画への「意欲」を高めるためには— 第一法規
- 河井 孝仁(2022a).新シティプロモーションでまちを変える 彩流社
- 河井 孝仁(2022b).「関係人口」概念の新たな提起と、その創出手法への試論.第83回全国都市問題会議文献集
- F.ライクヘルド(2006). 顧客ロイヤルティを知る「究極の質問」 ランダムハウス講談社
- 野口 将輝(2020).シティプロモーション評価の比較研究 公共コミュニケーション研究 6巻1号.17-30.

【著者連絡先】河井孝仁 : tk.kawai@nifty.com

Possibility of Regional Public Relations Related to the Creation of a Related Population

Takayoshi KAWAI
(Tokai University)

Abstract

The definition of "related population" may only define the general framework, and each local government/region is once again required to define and create the "related population" necessary for each of them. The objective of local governments and regions is to realize the sustainable happiness of the people involved in the community. Based on this premise, we have analyzed the three stages of "relevant population"-potential relevant population, apparent relevant population, and emergent relevant population-as well as regional public relations and city promotion efforts as a method of creating this population from five perspectives.

Keyword : Local Media, Government Public Relations, City Promotion, Local Development, Public Communication