

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

二〇一七年四月 これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会

はじめに

人口減少、少子高齢化が急速に進む現在、地方圏から東京圏への転出超過はいまだ年間10万人以上の規模で続き、東京一極集中の傾向を是正できていない。

国立社会保障・人口問題研究所の推計では、過疎地域等をはじめとする地方圏において、より著しい人口の低密度化が進むことが予想されており、各地方公共団体においては、将来に向けた様々な施策を展開し、地域の日常生活支援機能の維持や暮らしを支える仕事づくりに取り組んでいる。

このような地方圏において、地域力の維持・強化を図るためには、地域づくりの担い手の育成・確保が大きな課題の一つとなっており、移住・交流施策を通じて積極的に課題解決に取り組む地方公共団体が増えている。

加えて、近年、若者を中心に、ライフスタイルや働き方の多様化が進んでいる。具体的には、多くの若者に従来都市志向から地方志向が広がっており、特に東日本大震災以降、人の役に立ちたいというソーシャルな価値を重視するトレンドが生まれている。また、ICT化の進展等により、時や場所を選ばず仕事ができる状況も確実に現実のものとなっている。

実際、地域によっては若者を中心とした「田園回帰」

といわれる都市部から農山漁村等への移住の潮流が生まれており、地域おこし協力隊員をはじめ、新しい仕組みを生み出し、変化を引き起こすことができる人材（ソーシャルイノベーター）が地域に入り始めている。

また、国民各層が居住地以外の地域と関わる機会が多様化している。例えば、都市部で生活しながらも、ルーツがある地域のコミュニティ活動を担っている人、ルーツはないが頻繁にその地域に行き来し、まちづくりイベントに参加しながらローカルライフを楽しむ人、過去にその地域で居住や勤務、滞在した経験から、頻繁には行き来しないが、何らかの形で地域を応援する人等、様々な動きが出てきている。

本検討会では、国民の一人一人が積極的に関心を持ち、想いを寄せる地域である「ふるさと」の価値や役割を改めて評価し、国民全体で農山漁村を含む地域の多様性を維持することが、国の豊かさにつながるなどの観点から、近年の「ふるさと」との関わりを深めようとする人々の新しい動きにも着目し、「ふるさと」への想いを地域づくりに生かすための新たな移住・交流施策のあり方を検討した。

第1 これまでの取組と成果

総務省ではこれまで、人口減少等に伴う地域の活性化

化策等について、様々な施策を展開してきた。

（過疎対策）

高度経済成長に伴い、地方圏から三大都市圏への大規模な人口の流出が起これ、農山漁村では「過疎問題」が発生したことを受け、昭和45年、議員立法で過疎地域対策緊急措置法が制定された。以降、関係補助金や過疎対策事業債等による過疎対策により、過疎地域の道路舗装率や水消化率等が向上するなど、一定の地域格差の是正が図られてきた。

（地域おこし協力隊）

その後、日本全体が人口減少局面に入るに際し、地方への人の流れを創出するため、「地域おこし協力隊」が創設されたのが平成21年度である。地域おこし協力隊は、直接的に都市から地方への人の流れをつくることを目指し、都市部の若者等が過疎地域等の条件不利地域へ移住し、地域協力活動を行いながら定住・定着を図ることを支援する仕組みである。総務省では、隊員の活動経費や募集経費等について、地方公共団体に対して特別交付税による財政措置を講じている。また、地域おこし協力隊全国サミットや研修会の開催、サポートデスクの設置等を通じて、隊員の活動を支援する取組を充実させている。

平成21年度には隊員数が89名、取組団体が31団体であったが、平成28年に活動した隊員数は4158名、取組団体が863団体と急増している。平成26年度末までに活動を終了した隊員のうち、約6割が同じ地域に定住しているほか、同一市町村内に定住した隊員の約2割は起業をしているなど、地域外の人材の導入により地域に新しい発想や力を吹き込むというだけでなく

く、新しい仕事の創出にもつながっている。

(交流プロジェクト)

平成20年度にスタートした「子ども農山漁村交流プロジェクト」は、子どもたちに着目した事業であり、総務省、農林水産省、文部科学省、環境省の連携の下、農山漁村での実地体験等を含む小学校が行う宿泊体験を支援している。総務省では、地方財政措置等により地方公共団体の本プロジェクトの推進に係る取組を支援しており、平成27年度には延べ約6万名の小学生が都市と農山漁村の交流事業に参加した。農山漁村での様々な体験を通じて子どもたちの生きる力を育成し、農林漁業、自然環境、食等への関心・理解を深め、都市と農山漁村の交流を創出している。

地域づくりに民間企業の社員の力を活用する観点からは、三大都市圏に勤務する民間企業の社員による「地域おこし企業人交流プログラム」が実施されており、一定期間、地方公共団体において地域独自の魅力や価値の向上等につながる業務に従事してもらい、地方への人の流れを創出することを目指している。平成28年度には、32団体が37名が活動している。

(移住・交流の情報発信等)

平成26年度にまち・ひと・しごと創生本部が設置されて以降、地方圏から東京圏への転出超過の解消を目指し、地方への人の流れを創出するための取組がさらに推進されている。

まず、平成27年3月には、移住関連情報の提供・相談支援の一元的な窓口として「移住・交流情報ガーデン」が東京駅八重洲口に設置された。本施設においては、一般的な移住相談のほか、厚生労働省や農林水産

省と連携し専門家を設置して就職や就農についての相談にもワンストップで対応するとともに、地方公共団体等による移住相談会・移住セミナー等の場として活用されている。平成27年度には来場者数が1万6480名、移住候補地等のあつせん件数が7530件と、首都圏等の方が移住を考える際のきっかけとなる場所としての役割を果たしている。

移住関連情報を発信するイベントとしては、平成25年度から移住・交流推進機構（JOIN）と共催している移住交流フェアのほか、平成27年度からは総務省独自のイベントも開催し、全国の地方公共団体の移住関連情報の発信により地方での暮らしに関心のある来場者への貴重な情報提供の機会となっている。

地方公共団体が独自に実施する創意工夫を凝らした移住・交流施策に対しては、平成27年度から特別交付税による財政措置を講じている。移住相談窓口の設置等による情報発信のみならず、移住体験ツアー等の機会の提供や移住体験住宅の整備、移住希望者に対する職業紹介、さらには、移住コーディネーターや定住支援員の設置等、多種多様な地域の取組を支援するものとなっている。

(新しい圏域の形成)

一方、人口減少社会において、地方圏における定住の受け皿を形成し、地方圏から三大都市圏への人口流出を食い止めるためには、「集約とネットワーク」の考え方に基づき、地域連携による活力ある経済・生活圏の形成を推進することも重要である。平成21年度にスタートした人口5万人程度以上の市を中心市とする「定住自立圏構想」に加え、平成26年度からは中核市以上の市を中心市とする「連携中枢都市圏構想」がス

タートしている。総務省では、これらの取組に対して、地方財政措置等を講じており、平成29年3月時点で定住自立圏については118圏域、連携中枢都市圏については23圏域が形成されている。

過疎地域の集落レベルにおいても、圏域の日常生活支援機能の確保や地域資源を活用した産業の振興のため、基幹集落を中心とする「集落ネットワーク圏」の形成が進められている。総務省では、交付金等による取組支援のほか、集落ネットワーク圏等の事業を担う住民主体の地域運営組織の形成、運営等に対して平成28年度から地方財政措置を講じている。

(直近の取組)

さらに、平成28年度からは、地方への人・情報の流れを加速する観点から、新たな事業に着手している。

まず、大学生等を対象とした施策として、「ふるさとワーキングホリデー」をスタートさせた。これは、都市部の大学生等の若者が一定期間地方に滞在し、働きながら、地域住民との交流や学びの場等を通じて地域での暮らしを学ぶ「国内版」ワーキングホリデーの取組をモデル的に支援するものであり、地域の活力向上に加え、将来的な地方移住の掘り起こしもその目的となっている。

「お試しサテライトオフィス」事業も平成28年度からスタートした事業であり、地方公共団体の取組をソフト面から支援するものである。具体的には、三大都市圏のベンチャー企業を含めた民間企業等のサテライトオフィスニーズに関する基本調査を実施するとともに、各地での企業によるお試し勤務を通じて地方公共団体が企業ニーズを実践的に把握し、地域の特性を生かした誘致戦略等を策定することを支援している。

また、すでに平成26年度から、地方のサテライトオフィス等において都市部と同じように働ける環境を実現し、都市から地方への人や仕事の流れを促進する「ふるさとテレワーク」を推進している。

（これまでの成果）

このように、総務省のこれまでの取組を振り返ると、地域コミュニティ、市町村、広域連携等、様々なレベルにおいて地域づくりを支援してきているほか、多様なターゲットに対して、多様な切り口から地方への人の流れをつくる移住・交流施策を展開してきている。特に地域おこし協力隊の各地域での活躍等を見ると、条件不利地域における地域づくりの担い手としての成果も現れており、「田園回帰」の潮流に対しても、一定の貢献をしたものと評価できる。

また、これまでの取組を地域との関わりや定着性の高い移住・定住からスタートする地域おこし協力隊がある一方で、移住・定住に向けて階段状に施策が位置しており、新しい働き方を進めるふるさとテレワーク等も二地域居住等を支える取組にもなっている（図1参照略）。

これらの取組については、中長期的な視点を持って、引き続き推進していくことが重要であるが、加えて、人々と地域との関わりの多様化を踏まえながら、人々の「ふるさと」への想いを地域づくりを生かす施策をさらに充実していくことが求められる。

第2 移住・交流「ふるさと」との関わりの推進

人口減少や高齢化等が先行する地方においては、人

口の低密度化や生産年齢人口の大幅な減少がもたらす様々な課題に直面している。特に過疎地域等では、日常生活支援機能の低下といった住民生活に関わる課題が生じている。こうした地方において、地域力の維持・強化を図るためには、移住・交流施策を更に進めることにより、地域づくりの担い手不足を解消し、これまでに以上に地域外の人材の力を地域に取り込むことが必要になっている。

また、国民の一人一人が、出身地に限ることなく想いを寄せる地域である「ふるさと」に関わることで、そして「想いを寄せる」「関わる」「想いを寄せる」という循環を生み出すことが「ふるさと」を支えることとなる。

都市部には、特定の地域を「ふるさと」として想いを寄せ、地域外から「ふるさと」を支える主体となる人材が相当数存在している。

こうした地域外の人材を「ふるさと」との関わりで分類すると、まず、その地域にルーツがある者として、近隣の市町村に居住する「近居の者」と遠隔の市町村に居住する「遠居の者」が存在する。また、ルーツがない者としては、過去にその地域での勤務や居住、滞在の経験等を持つ「何らかの関わりがある者」のほか、ビジネスや余暇活動、地域ボランティア等をきっかけにその地域と行き来するいわば「風の人」が存在する。

これらの地域外の人材と「ふるさと」との多様な関わりを踏まえると、必ずしも移住・定住のみを目標とするのではなく、地域内外の人材が「ふるさと」との複層的なネットワークを形成することにより、地域づくりに継続的に貢献できるような環境を整えることも重要となっている。

1 地域における諸課題と農山漁村の価値・役割

（農山漁村の価値・役割）

農山漁村は、安全・安心な食料や水の供給、国土の保全、災害の防止、地球温暖化の防止等はもとより、都市住民へのやすらぎや教育の提供の場として、農山漁村の住民だけではなく、国民全体の生活を支える極めて重要な公益的機能を有している。また、現行の過疎地域自立促進特別措置法が制定される際にも、過疎地域が「風格ある国土を形成する地域」、「新しい生活様式を実現する場」となっていくことを求めており、都市とは別の役割を持つ存在として農山漁村を位置づけている。

一方、農山漁村を中心として、人口減少や高齢化等の著しい地方においては、地域の基礎的な単位である集落機能の低下や商店・スーパー等の閉鎖、医療提供体制の弱体化等、日常生活支援機能が低下している傾向が見られる。このような課題に対し、地域住民が主体となった地域づくりが展開されているが、農山漁村の価値や豊かさは、地域住民だけではなく、都市住民を含めた国民全体で享受していることから、国民全体が農山漁村の価値や役割を適切に認識・評価した上で、農山漁村を支えていくことが求められている。

（新しいライフスタイルと価値観）

さらに近年、人々のライフスタイルが多様化する中で、若者を中心として、新しい仕組みを生み出し、変化を引き起こすことができる都市部の人材も地域に入り始め、農山漁村はルーツがない都市住民にとっても新しいライフスタイルを通じて自己実現をできる場として、また、新しいビジネスモデルが生まれるイノベー

タイプな場として考えられるようになっていく。

2 地域づくりの担い手

(1) これからの地域づくりの担い手

(地域住民の役割)

地域づくりの主たる担い手は、地域住民であることは言うまでもない。

過疎地域等における地域コミュニティ・集落機能は、冠婚葬祭等の生活扶助や農作業等を世帯間で助け合う生産補完機能のほか、農道の道普請、草刈り、水路掃除や共有林の手入れ等、農地や山林に関わる地域資源維持管理機能等、都市部に比して多様な分野にわたっている。一方で、集落の小規模化・高齢化が進む中、集落機能の維持が困難となっている地域もあり、生活支援サービス需要の増加と同時に、サービス提供機能の低下という課題に直面している。

また、都市部においても、人口減少・超高齢化社会の到来や地域住民のつながりの希薄化等により、地域コミュニティの衰退が指摘され、その維持が課題となっている。

このような状況の中、これまで自治会や町内会が中心となって行われてきた地域コミュニティ機能を複数の集落を含む小学校区等の単位で集落ネットワーク圏を形成することや、地域住民やNPO、地域づくり団体等による地域運営組織を形成することにより補完していく取組が各地で展開されている。地域づくりを自立的で継続的なものとしていくためには、地域住民の自覚と主体性を引き出しながら、今後の地域づくりの担い手として、自治会や町内会といった地縁団体のほ

か、多様な地域活動団体を捉えて、各々の役割を検討することが必要である。

(移住者や地域外の人材)

一方で、地域外から地域住民となった移住者や地域外の人材も、地域づくりの担い手として重要な役割を果たしている。また、現に果たしている者も多い。これらの者は、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、地域はこうした者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。それは、出身者等であっても同様で、かつては気付かなかつた地域の魅力・価値を見つける可能性もある。また、地域外の人材が地域内の内発的エネルギーと結びつくことで、地域の主体性を引き出し、地域づくりを継続的な活動にしていけることが期待できる。

このように、地域づくりを従来からの地域住民だけで担うことを考えるのではなく、移住者や地域外の人材等も含め、地域内外の担い手を広くつなぎとめ、活用することが重要である。

(2) 地域づくりの担い手の多様性への対応

地域に関わる多様な人材を地域づくりに生かすためには、多様性から生まれる地域内の温度差にも対応する必要がある。移住者は、その地域コミュニティの一員として、地域の行事や自治会、消防団等の活動に参加することが期待されるが、必ずしも、このことが地域と移住者との間で共有されていないことがある。

『「田園回帰」に関する調査研究会』が実施した調査によると、都市住民が農山漁村地域に移住を希望する

理由として多く挙げられるものに、「気候や自然環境に恵まれたところで暮らしたいから」や「環境にやさしい暮らし(ロハス)やゆとりとした暮らし(スロウライフ)、自給自足の生活を送りたいから」があることから、移住しようとする者の多くは、地域コミュニティへの参加というよりも、自分らしい暮らし方や働き方を期待して、移住を検討していることがうかがえる(表1-11略)。

このため、移住者を地域づくりの担い手として期待する地域と、それぞれのライフスタイルを楽しみたい移住者には地域づくりに対するスタンスにギャップが生じることが多くなっていることから、地域づくりに際しては、この両者の相互理解と協働が重要になる。移住者が地域コミュニティの一員として責任を果たす意義を理解することが重要であるとともに、地域もまた、地域の諸活動が自立的で持続的可能性のあるものとなるよう、その実施方法を工夫することが重要である。

また、地域の中に存在する地域づくりにアクティブな層とネガティブな層の温度差を考えると、このような地域と移住者の相互理解と協働が進むことにより、地域内におけるネガティブな層の底上げを図ることもつながると考えられる。

さらには、その地域にこれから移住する者が、より円滑に移住できるような環境づくりにも寄与することとなる。

3 都市住民と「ふるさと」との関わり方の多様化

(都市住民の移住に対する考えの傾向)

近年、都市住民の農山漁村地域への移住願望が高まっている。前述の調査によると、都市住民のうち農山漁

村地域に移住してみたいと考える者が、全体で30.6%となっている(表2〓略)。これまでの同様の調査では、20代と50代で移住希望が特に高い傾向があったが、本調査では20代のほか、30代でも移住希望が高いことが特徴的である。

また、都市住民の多くの者が、移り住む以外の方法で農山漁村地域と関わりを持ちたいと考えており、観光やイベント参加等に関心がある者のほか、地域活動(農作業や祭り等)への参加や地元の人との交流のための滞在、二地域居住を希望する者もそれぞれ1割程度存在する(表3〓略)。

(出身者のUターン希望の状況)

出身県外居住者の出身市町村へのUターン希望を年齢別に見てみると、「29歳以下」・「30〜34歳」・「35〜39歳」の者の「戻りたい」「戻らない」と及び「やや戻りたい」と割合は、全ての年齢で4割を超えており、年齢が若いほど高い傾向となっている(表4〓略)。

このことから、ルートはあるが遠隔の市町村に居住する「遠居の者」も、将来的にUターンする可能性も含め、地域づくりの重要な担い手となりうると思われる。

(「ふるさと」との関わりが多様化)

このように、都市住民の農山漁村への移住願望や出身者のUターン希望は多い状況にあるが、多くの人はすぐに移住できるような状況にはない(表5〓略)。

しかしながら、移住以外の関わりを求める者も一定数存在している。現に、「近居の者」が、継続的に地域コミュニティ活動に参加し、地域住民とともに地域づくりを支える役割を果たしていることが多い。また、

「遠居の者」が、帰省や墓参り、空き家となった家屋の見守り等、地域との関わりを継続的に持ち、一定の役割を果たしていることも多い。

加えて、ライフスタイルの多様化により、居住地以外にも、出身地、就学地や勤務地のほか、ボランティア活動を通じて縁のできた地域等、人々が想いを寄せる地域が生まれるきっかけも多様になっている。特に東日本大震災以降、このような居住地以外の特定の地域に対する想いを行動に移し、想いを寄せる地域に貢献するため、資金や知恵、労力を提供する取組が積極的に行われ始めている。

こうした「ふるさと」との様々な関わりを地域づくりにつなげていくためには、現状で多様な立場で地域との関わりを持つ者の役割を認識しつつ、都市部のビジネスパーソンを含め、地域に新しい変化をつくっていく地域外の人材を巻き込み、その活躍の基盤をつくっていくことが求められている。

4 移住・交流から、「ふるさと」との関わりを深化へ

人口減少や高齢化等が先行する地方において、地域力を維持・強化するためには、前述のとおり、多様な地域づくりの担い手の確保という観点からも、都市からの移住・交流等、人口の流動性を増加させることが重要である。その際、「ふるさと」との関わりが多様化していること等も踏まえると、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」に着目することが必要である。この「関係人口」に着目し、「ふるさと」に想いを寄せる地域外の人材との継続的かつ複層的なネットワークを形成し、地域へ貢献する人材の「ふる

さと」との関わりを深め、継続させることが重要となっている。

地域外の人材による資金や知恵、労力の提供は、地域内の内発的エネルギーと結びつきやすく、ここに地域再生の糸口がある。移住・交流、「ふるさと」との関わりを深化を推進し、地域内外の連携によって自立で継続的な地域づくりを実現することが重要である。

「関係人口」である「近居の者」「遠居の者」「何らかの関わりがある者」「風の人」との間に、それぞれの関わり方に応じたネットワークを形成することが求められている。例えば、「遠居の者」等に関しては、都市部の県人会等、地域に関心を持つ地域外の人材等との多様な関わり、ネットワークをつくることが有効である。

第3 今後の方向性

我が国は人口減少局面に突入しており、現状の人口動態が継続すれば、地方圏での生産年齢人口の大幅減、三大都市圏での高齢者の大幅増が予想されることである。我が国全体の人口構成の不均衡が続く見込みである。

人口構成の不均衡や低密度化が地域にもたらす具体的な影響は、宅地・墓地・田畑・山林の荒廃や集落機能の低下等、地域によって様々であるが、それぞれの地域社会が安定し、人々が安心な暮らしを営んでいくよう、持続可能な地域社会を形成する施策が求められている。

政府においては東京一極集中を是正し、地方への人・情報の流れを創出するため、様々な施策を講じているところである。これらの取組により、一定の成果が現れているものの、現時点においては地方圏と東京圏と

の転出入の均衡までには至っていない。

一方、人々のライフスタイルが多様化し、「田園回帰」の動きが見られるほか、都市住民の農山漁村への移住願望が高まっている状況がみられた。しかしながら、多くの人は必ずしもすぐに移住できるような状況にはないことも併せて指摘された。

以上のような現状認識を踏まえ、移住・交流、「ふるさと」との関わりを推進する今後のあり方について議論を進め、次の三つの方向性が示された。

1 段階的な移住・交流を支援する

第2で紹介したとおり、国民各層のライフスタイルの多様化に対応するとともに、将来の農山漁村への移住願望を実現する観点から、中長期的な対応が求められている。

将来的に地方移住を希望する者が、最終的に希望する地を選択し、移住地に住民票を移動するまでには、移住希望者の家庭環境や生活環境等により様々な段階（ステップ）を経ることが一般的であると考えられる。例えば、地方移住の希望を有するものの、都市部に仕事や生活の基盤を持つため、すぐに移住することが困難であることから、移住希望先の地域と触れあう機会を経ながら、最終的な移住地を決めようとする者等が想定される。

したがって、移住希望先の地域においては、これらの者との積極的な交流の機会を創出することが求められている。具体的には、地方公共団体において、移住希望者が地域との関わりを深めようとする段階的なニーズに対応する形で、地域住民との協働により、施策を検討することが望ましい。

各地方公共団体においては、人口を回復・増加させることを主たる目的として移住・定住の施策が実施されているが、移住希望者が最終的な移住地を決めるには一定の期間が必要となるため、地域外の者からの交流の入り口を増やすことや、地域住民との交流の機会を積極的に創出し、将来の移住・定住を促すための仕組みを整えることが有効であると考えられる。これらを通じて、段階的な移住・定住を希望する者の想いの受け皿を確保すべきである。

また、進学や就職、結婚や子育て、リタイヤといったライフステージに応じた移住・定住のニーズが存在することから、そのライフステージに応じた多様な交流の入り口を用意することが重要となる。

なお、総務省において実施されている施策についても、住民票の移動を直接的な要件とする施策に加え、移住希望者が移住に向けた階段を一步一步登ることができるように、その一段一段を低く感じることができるとような施策を充実させるべきである。

この点について、ライフステージに応じた多様な交流の入り口を増やす施策として、例えば、子どもや若者に着目してみると、特に幼児・児童期から地域とどのように触れ合うかが重要である。子どもを農山漁村に宿泊・滞在させるとともに、農林漁業等の体験を行わせ、地域住民との交流を深めるなどの動きを更に拡充することが重要である。こうした取組による豊かな体験（ボランティア活動、自然体験活動等）を通して、地域づくりに関する関心を高めていくことが必要であり、現在の小学生から中学生、高校生、更には大学生まで対象を拡大すべきである。

また、近年、若い世代、特に高校生以下の生徒等が、地域住民や事業者等と連携して地域課題の解決を図る

取組がみられるところであり、これらの取組には地域課題の解決や移住促進にとどまらず、I・U・ターンの誘発効果がみられるものもある。こうした取組を支援することにより、若い世代の「ふるさと」への想いの形成に寄与することが期待される。

さらに、高等教育機関においては、年間を4学期に分け、学期ごとに科目が完結する、いわゆるクォーター制を導入する動きが活発化している。クォーター制が導入される大学等においては、長期休暇等を活用して地域に入り、暮らしを経験することが可能となるなどのメリットがあり、大学等と地域の現場をつなげる基盤づくりに寄与することが期待される。このような大学等の動きに合わせて、ふるさとワーキングホリデーのように学生等を対象として一定期間地域に滞在しながら、リアルな暮らしを体験する機会を提供するなど取組を支援することが有効である。

このほか、近年、地域おこし協力隊のように住民票を移動させ、長期間にわたり地域に入るスタイルに加え、短期間の地域滞在型のインターンシップ事業が各地で実施されるようになってきている。具体的には特定の地域に入り、一定のプロジェクトを通して地域に関わり、自分らしいキャリアをデザインするプログラムであり、選択肢として比較的選び易い地域への入り口の一つとなっていることから、このような取組も参考とすべきである。

2 「ふるさと」への想いを受け止める

(1) これまでの取組

地方公共団体の外に住所を有しながらも、その地域

を応援したいと思う者に対して、一定の基準を設けて地域づくりに参画してもらおう先駆的な仕組みとして、昭和49年1月から開始された福島県三島町における「ふるさと運動」がある。

「ふるさと」を持たない都市住民に着目し、この運動の目的に賛同し、会費を納入する三島町民以外の者を特別町民に認定することで、三島町に來れば事実上町民として過ごすことができるよう、農家を紹介し「ふるさとの家」として親類付き合いをしてもらうこととした。これらにより、地域外の人材が持つている知恵や知識、経験といったものを借りて、一緒になって理想の「ふるさと」づくりに参加してもらうことを考えたものである。また、会費はふるさと運動を推進するための施設整備・維持管理に要する経費に充当することとされた。

この取組は一時的な盛り上がりのみをみせたものの、昭和50年代に入ると同様の取組を行う地方公共団体が増え、地域特産物の売り込みの報道が先行し、「心の交流」を掲げる例は隅に追いやられた。また、昭和60年代のリゾートブーム等で当初の考え方が変質したこともあり、残念ながら当初の運動の目的が必ずしも果たされていない。

昭和50年代に都市社会学者の磯村英一氏や農村社会学者の小川全夫氏らによって提案された「信託住民」構想という考え方においても、地域外に住みながらも、その地域環境に関心を持ち、その地域を応援したいという人々に着目し、空洞化が顕在化し始めた中山間地域において、これら地域外の人材の地域に対する多様な活動が重要な意味を持つことが指摘されている。

近年の取組としては、都市住民等と地方公共団体との間に新しい関係が生まれることが期待された制度で

ある「ふるさと納税」や、一部の地方公共団体又は地域において運用されている「ふるさと住民票」・「ふるさとサポーター」・「ふるさと応援団」等、そして「オーナー制度」が例として挙げられる。

ふるさと納税は、平成20年度税制改正において、個人住民税の地方公共団体に対する寄附金税制を大幅に拡充して創設され、現在、国民に広く認識されて活用が進んでいる。今後、地方への応援が継続的に得られるよう、地方公共団体において、寄附金を活用する施策の明確化や、活用実績のわかりやすいPRを行うなど、使い途が評価されることに力点を置いた取組が広がっていく方向で、更なる活用の促進が図られるべきである。

地方公共団体の中には、継続的に、ふるさと納税を通じた支援を得るため、様々な工夫を凝らした取組を行っている団体も存在する。例えば、北海道東川町等では、寄附者とその団体の応援者（株主、「サポーター」等）として位置づけ、広報、寄附金活用状況の報告や交流会の案内等、「絆」を深めるための様々な取組が実施されていることは評価すべきである。

ふるさと住民票・ふるさとサポーター・ふるさと応援団等は、一部の地方公共団体において実施されているものであり、法令上の「住民」の概念を拡張することなく、「住民」以外の者に、まちづくりに参画してもらう仕組みを整え、その団体に関心を有する方々との「絆」をより深めるための取組が進められている。

例えば、鳥取県日野町では、ふるさと住民票に登録した者に対して「ふるさと住民カード」を発行し、広報誌や町内の伝統行事・各種催しの案内等を「ふるさと定期便」として毎月送付しているほか、町民と同一の条件で公共施設を利用できるようにしたり、町の計画や政策への意見募集（パブリックコメント）の対象と

したりしている。

登録の対象者は、町出身者をはじめとして町に関心を持った者であり、一度登録された場合、継続的な運用が期待されており、これらの取組により、将来の移住・定住に結びつくことが期待されている。

一方で、住民と同等の行政サービスを提供することに対する負担や公平性についてどのように考えるべきか、成果をどのように可視化すべきか、また、制度的保証がないこと等が運用上の課題となっている。

オーナー制度は、農村の景観維持、生産機能を都市と分かち合うことや、地域の労働力の確保のために、一部の地域において創設され、運用されている。都市住民等が農村にある一定の財物（土地・酒・木等に設定する例がある。）のオーナーとなり、会費等の納入や地域のイベントへの参画等、一定の責務を果たすことが求められる例がある。

オーナー料は、対象となる財物の数量等に応じて、1年ごとに設定される例があり、継続性の観点からは、この取組のみでは財源を十分に確保できないことや、支援者を固定化できるかなどが課題となっている。

(2) 「ふるさと」への想いを受け止める仕組み

前述したとおり、段階的な移住・交流の支援や、「ふるさと」への想いを受け止める仕組みを検討するに当たっては、人々の多様なライフスタイルに応じた中長期的な対応が求められているほか、人々の地域との関わり方のニーズに合わせて検討することが必要である。

近年、法令上の「住民」ではないものの、「近居の者」や「遠居の者」等が、住所地以外の地域コミュニティ活動等に積極的に参加するなど、その地域との関わり

を深めており、これらの者が地域住民の暮らしや地域コミュニティを支えている実態も指摘されている。

また、東日本大震災、熊本地震や新潟県糸魚川市大規模火災等を契機に国民各層からの多額の寄附金やボランティア活動が提供されるとともに、災害からの復興に当たり多様な地域外の人材が被災地域に継続的に関わることで重要な役割を果たすなど、近年、国民の地域への貢献に係る意識の高まりが顕著になっている。

このように、必ずしも移住という形でなくとも、特定の地域に対して想いを寄せ、継続的に関わりを持つことを通じて、貢献しようとする人々の動きを国や地方公共団体は積極的に受け止めることができる新たな仕組みを検討することが望ましい（図2参照Ⅱ略）。

以上のような観点から施策を実施することは、国民各層の「ふるさと」に対する意識を刺激するとともに、それを受け止める地域の自治意識を大きく進化させることにつながるほか、「ふるさと」を外から支えようとする人々のエネルギーを受け止めるため、各地方公共団体において積極的な取組がなされるという点で大きな意義があると考えられる。

資金や知恵、労力を提供するなど、「ふるさと」に貢献したい者が、その地域にすぐに移住することができない場合でも、地域の伝統文化の承継に係る活動や、地域づくりの担い手としての活動を行うことを継続的に支援するなど、外部から多様な関わりを持つことを可能とする新たな仕組みを整えることは、今後の地域づくりの展開に向けた有効な方策の一つであると考えるられる。

地方公共団体においては、「ふるさと」に貢献したい者が地域や地域住民との関わりを持つことを支援するほか、このような者に、地域活性化に係る事業等に

対する意見を積極的に求めたり、必要な行政サービスを提供したりすることにより、外部からの継続的な支援を得られるような仕組みを併せて整えることが有効である。

この仕組みは、「ふるさと」に想いを寄せている者との関わりを新たに創出するとともに、より深い関わりを創り出す手段として位置づけられるものである。また、「関係人口」について、地域づくりを動かす存在として認識し、その増大に取り組む地域も出てきている。本検討会で検討する仕組みは、この「関係人口」づくりを促進するものとも言える。

これに加えて、第2において指摘した農山漁村等の「ふるさと」の果たしている役割（公益的機能）の大きさを改めて認識する契機とし、国民全体がこれらを支える責務を有するとともに、「ふるさと」の価値を維持・確保する取組に参画する権利を有することを再確認すべきである。また、「ふるさと」の地域づくりの担い手として、「関係人口」のうち、現に様々な関わりを持つ者（近居の者や「風の人」等）の役割を評価するとともに、「遠居の者」や「何らかの関わりがある者」による「ふるさと」との関わりを新たに引き出すことに寄与することが期待できる（図3参照Ⅱ略）。

さらに、都市と農山漁村における人的な交流が拡大する傾向にあり、これらの動きを更に加速させることで、都市と農山漁村における新しい共生の形を後押しすべきである（図4参照Ⅱ略）。

これらは、地方公共団体のみならず国にとっても大きな意義を有するものであり、本来であれば国も自らの政策を通じて地域の活性化を促す立場にあることに鑑みれば、制度を構築する国においても相当程度の役割を担うことが望ましい。このため、制度の構築に当

たっては、国と地方公共団体がそれぞれの責任に応じた一定の役割を果たす仕組みとすることが適当である。

国と地方公共団体の取組により、「ふるさと」を支える外からのエネルギーと、地域内の内発的エネルギーとが触れあう機会を創出することで、様々な創発を生み出し、ある種の好循環を生み出すことを目指し、引き続き具体的な検討を進めるべきである。一方、これらの仕組みを検討するに当たっては、地域とその地域に貢献したい者等の考え方をどの程度まで事前に調整すべきか、また、広域自治体である都道府県と基礎自治体である市町村の役割分担や小規模自治体への配慮等について、引き続き検討が必要である。

さらに、「関係人口」づくりを促進するため、地域間の競争が予想される場所であるが、これについてどのような対応が考えられるかについても検討する必要がある。

3 地域における環境を整える

段階的な移住・交流の支援や、「ふるさと」への想いを受け止める仕組みを円滑に進めるためには、「関係人口」である「近居の者」「遠居の者」「何らかの関わりがある者」「風の人」それぞれと地域との関わりを顕在化させ、「関係人口」と「ふるさと」を継続的につなぐ新たな仕組みの構築を検討する必要がある。

この新たな仕組みを機能させるためには、「関係人口」と地域の間で、それぞれの想いやニーズを把握した上でコーディネートし、マッチングする中間支援機能が不可欠になる。地域に想いを寄せる「関係人口」としては、地域の暮らしを応援したいと考えている「近居の者」のみならず、専門的な知識や経験を提供して

貢献したいと考えるビジネスパーソンや、地域課題の解決を図るための社会貢献活動を検討している民間企業等も存在する。「関係人口」の地域との関わりが深化が、本来の意味で地域づくりへの貢献となるためには、事前に地域課題を共有しておくことが重要であり、「関係人口」に対する複層的なネットワークによるアプローチが必要である。

このため、例えば、地域外からの資金、人材、情報等の資源提供者と、地方公共団体やNPO等の中間支援組織が求めるニーズをクラウド化し、マッチングするためのプラットフォームを構築するなど、中間支援機能を積極的に支援することも考えられる。

受入側の地域としては、地域課題を共有するだけでなく、「関係人口」のおかれている状況やライフステージ等に応じて、その想いを受け止めるプロジェクトを企画、実施することにより、地域づくりへの貢献を実現させることが必要となる。

このような「関係人口」と地域をつなぐ取組を効果的なものとしていくためには、地域の中においてもコーディネート機能・プロデュース機能を発揮できる自立した中間支援機能が不可欠であり、その中心的な役割を担う人材の育成に対する支援についても併せて検討する必要がある(図5参照略)。この場合の中間支援機能は、都道府県や広域的な圏域で担うことが望ましい場合もある一方で、市町村や地域コミュニティレベルで取り組むことが有効であることも考えられ、具体的なあり方については引き続き、議論を深める必要がある。

なお、「関係人口」との関係を経期的に継続し、将来的な移住や二地域居住等に結びつけるためには、移住者や地域に貢献したいと考える者が、地域に対して

抱いている生活環境面(交通インフラ、買い物環境、医療・福祉サービス、教育環境等)や仕事面(求人、所得等)での気かりを解消し、積極的に地域を選択して活躍できる環境を整えるための支援を引き続き講じていくことも求められている。

今後は、人口が減少しても都市と農山漁村との共生・互恵関係に基づき、より少ない人口が活発に交流し、多様な人と人とのネットワークが構築されることにより、地域が活性化する仕組みづくりを目標とする必要があり、まずは、このような「関係人口」との関わりを深めることの意義について国民各層の理解を深めることが重要となる。

加えて、農山漁村のみを対象とした対策だけではなく、それらの地域の発展とともに、核となる地方都市の都市機能の充実を図るといふ両面からの対策を講ずる必要があることから、個々の地方公共団体の取組だけではなく、定住自立圏構想や連携中枢都市圏構想等の広域連携を更に推進することも求められる。

おわりに

本検討会を平成28年11月から平成29年3月までの間に計5回開催し、これまでの移住・交流施策の成果を検証した上で、人々の多様な「ふるさと」への想いを地域づくりに生かすことを念頭に、今後の施策のあり方について議論を重ねてきた。

農山漁村の価値や役割を改めて確認しながら、「ふるさと」の地域づくりにおける地域住民の役割とともに、地域外の人材の活用必要性が改めて指摘された。また、若者を中心とした「田園回帰」の潮流や都市住民の「ふるさと」との関わりが多様化を踏まえ、「定住

人口」でも「交流人口」でもない、地域や地域の人々と多様に関わる「関係人口」に着目した取組の重要性が指摘されたところである。

その上で、今後の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」への想いを受け止める、(3)地域における環境を整えるという方向性が示された。移住希望者が移住に向けた階段を一步一步登ることができるように、その一段一段を低く感じることができるよう施策を充実させるべきである。加えて、人々の「ふるさと」との多様な関わりを前提に、移住・定住を必ずしも目標とせず、「ふるさと」への想いを積極的に受け止め、地域づくりに生かす新たな仕組みをより具体的に検討することが望ましい。そして、これらの移住・交流、「ふるさと」との関わりを深める取組を展開していくためには、その取組をコーディネート、プロデュースできる中間支援機能の育成等、受入側の地域の環境を整えることも重要である。

この中間とりまとめは、平成28年度における検討会の議論の成果をとりまとめるものであるが、「ふるさと」への想いを受け止める新たな仕組みの具体的なあり方をはじめ、施策の具体案については更なる議論が必要と判断し、引き続き本検討会において、議論を深めていくことにする。

【注】

(1) 総務省「住民基本台帳人口移動報告平成28年(2016年)結果」(平成29年1月31日)

※ 目次、図、表、注釈の一部、構成員名簿は省略しましたので、ご了承ください。