

農山漁村における戦略的移住政策の可能性 －島根県海士町と奈良県奥大和地域の事例を素材として－

平岡 和久・江成 穰

The Possibility of Strategic Migration Policies in Rural Areas: A Case Study of Ama Town, Shimane Prefecture and Okuyamato Area, Nara Prefecture

Kazuhisa HIRAOKA, Yutaka ENARI

Abstract

Recently, population of rural areas rapidly declines because of falling birthrate, aging population and population concentration in Tokyo area. The Japanese government tries to encourage migrations from urban areas to rural areas by regional revitalization policies. However, it is difficult for local governments in rural areas to increase the number of long-range migrations from urban areas such as Tokyo. Therefore, there is a high risk that the scramble for migrations among local governments will happen. In other words, the migration policies in regional revitalization might cause the excessive competition for migrations in rural areas.

It is important to make regional revitalization policies for attracting migrants from overpopulated areas to rural areas, and it is also important not to cause the excessive competition among local governments. “The strategic migration policy” is predictably effective against this problem. The strategic migration policy is one of a migration policy which is positioned as a part of endogenous development. This policy aims to attract migrants who could work for community development, based on the endogenous and comprehensive regional activation plan of rural areas.

In this study, we analyze two cases which have been working on the strategic migration policy. One is the case of Ama town, Shimane prefecture, and the other is the case of Okuyamato area, Nara prefecture. These local governments have been working on the strategic migration policy and have achieved a certain degree of success in regional revitalization. In conclusion, we demonstrate that there is strong possibility that strategic migration policies could become a solution of declining population in rural areas.

1. 地方創生政策下における移住政策と問題の所在

政府が進める地方創生政策は、農山漁村の過疎対策と全国的な人口減少対策という2つの課題に同時に対応する枠組みとなっている。農山漁村の過疎問題は1960年代の高度経済成長期を起点としており、1970年の過疎法成立以来、半世紀近くにもわたって政策課題とされてきたⁱ。それに対して、全国的な人口減少問題は従来から指摘されてきたものの、2014年5月に公表された「増田レポート」をきっかけとしてはじめて事実上の人口目標設定をとるような全国的な政策課題となったⁱⁱ。

農山漁村の過疎問題が全国的な人口減少問題とリンクさせられたことによって、過疎自治体は「消滅可能性自治体」として位置づけられ、出生率の低い東京圏への一極集中を是正するために「地方が頑張れ」という大号令がかけられた。そこには、東京一極集中と過疎化をもたらした戦後の国土政策への反省や2000年代の構造改革政策による格差と貧困問題への反省・総括はみられない。

政府の地方創生総合戦略は積極戦略と調整戦略の2つの戦略からなっている。積極戦略はさらに人口の社会増対策と自然増対策の2つからなっている。また人口社会増対策の条件として「しごとの創出」対策が位置付けられる。積極戦略は長期的スパンの息長い戦略として位置づけられており、たとえ日本の合計特殊出生率が人口置換率にまで回復したとしても、今後数十年間、日本の人口は減少し続けることが予測される。当然、多くの自治体では人口減少が継続していくのである。そこで、当面の人口減少に対応した調整戦略が必要とされる。調整戦略は人口減少に対応した行財政効率化や公共施設見直しを伴う地域再編を内容とする、増田レポートのいう「撤退戦」ともいうべき政策である。

地方創生政策においては、自主的な人口ビジョン・戦略策定と数値目標・KPI設定をもとにした自治体の取り組みを支援することになっているが、実際にはトップダウンの政策枠組みに基づく集権的管理が行われている。政府が策定した人口に関する長期ビジョンと総合戦略を勘案して都道府県の人口ビジョンと総合戦略を策定することが求められ、さらに国と都道府県の人口ビジョンと総合戦略を勘案して市町村の人口ビジョンと総合戦略を策定することが求められる。政府が政策メニューと評価基準を設定することによって「生き残り競争」の「土俵」を設定し、財政措置等を使って「勝ち組」と「負け組」に選別するのであるⁱⁱⁱ。

人口の自然増・社会増をめざす積極戦略は、本来息の長い長期的スパンで取り組むべきものであるが、政府が自治体に求める地方版総合戦略では5年間での成果が求められる。政府は新型交付金や地方交付税の算定等をつうじて「勝ち組」と「負け組」を選別する財政誘導を強化しており、過疎化に苦しむ自治体にとって人口維持のための政策は社会増対策に重点が置かれざるを得ない。自然増対策は即効性のある成果を望みにくいものであり、そもそも中央政府による子育て支援や雇用対策等の抜本的改善が求められるからである。国民の結婚・出産・子育ての希望を叶えるための中央政府の抜本的な対策が行われないなかで、自治体は5年間という短いスパンで成果を求められ、社会増対策における移住者獲得競争に追い立てられているので

ある。

ところが、移住者獲得競争は、東京圏などからのI・Uターンよりむしろ、近隣自治体間の人口の奪い合いの様相を呈している。

一方、調整戦略における行財政効率化や公共施設見直しを伴う地域再編政策は、連携中枢都市圏、コンパクトシティ、小さな拠点などの重層的圏域形成政策と公共施設等の集約・複合化、学校統廃合等を内容としており、農山漁村地域からみれば、「農村たたみ」を伴う「撤退戦」が過疎化をむしろ促進するのではないかという懸念が出ている。「増田レポート」的な「選択と集中」論が地方創生政策に色濃く反映されることにより、多くの「負け組」地域から拠点都市・地域への人口移動が地方における成長拠点の形成につながることを期待するという戦略枠組みになっている。

以上のような地方創生政策下における社会増対策の「強制」は、これまでの農山漁村自治体の地域づくりや移住・定住政策のあり方を問うものであると考えられる。それは、単純化して言えば、東京一極集中是正につながる若者を中心とした田園回帰現象を背景とした内発的な地域づくりの一環として戦略的に位置づけられる「よい移住政策」と、移住者獲得競争による近隣自治体間の人口奪い合いに結果する「悪い移住政策」の峻別の必要性である。

本研究ノートでは、まず農山漁村地域にかかわる人口移動の推移を概観し、これまでの移住促進政策の検討を行うとともに、「よい移住政策」としての「戦略的移住政策」に焦点を当て、先行研究のレビューを踏まえて「戦略的移住政策」の定義を行う。そのうえで、戦略的移住政策を検討する素材として鳥根県海士町と奈良県奥大和地区の2つの地域の事例をとりあげ、事例検討を踏まえて考察を行う。

2. 人口移動の推移と政策

本章では戦後以降、現在までの都市圏と地方圏の人口動態や、それに影響を与えた国土開発政策を概観する。

2.1. 人口移動の歴史的展開

現在調査データの公開されている1954年から2015年の間に、我が国の地方圏から三大都市圏^{iv}へと移動した人口の総数は約1,170万人にのぼる。図1を確認すると、1961年から1963年に地方圏から三大都市圏へ移動した人数が毎年60万人を超えており、地方圏から都市圏への戦後最大の人口移動であるということが分かる。その後、第一次オイルショックを経て低成長時代に入ると地方圏からの人口流出は減少し、1976年には地方圏への人口流入が発生している。1980年から1990年には再度地方圏からの人口流出、バブル崩壊後の1993年から1995年には地方圏への人口流入が発生し、以降は地方圏からの人口流出となっていることが分かる。低成長期以降の人口移動については、名古屋圏と大阪圏がほぼ横ばいで微増と微減を繰り返しており、東京圏への人口一極集中傾向を示しているという特徴が存在する。

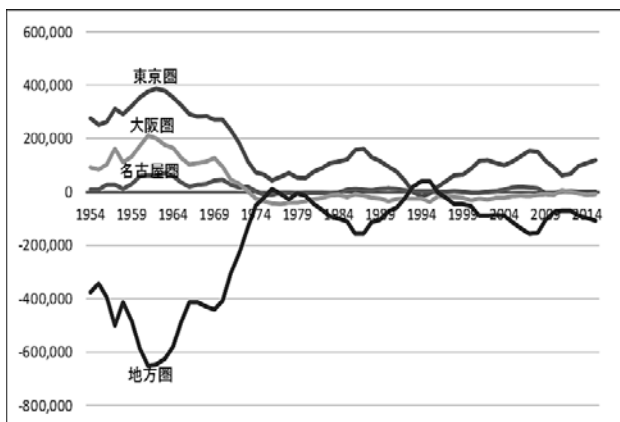


図 1：三大都市圏・地方圏の人口移動推移

出典：総務省（2016）「2015 年住民基本台帳人口移動報告」より筆者作成

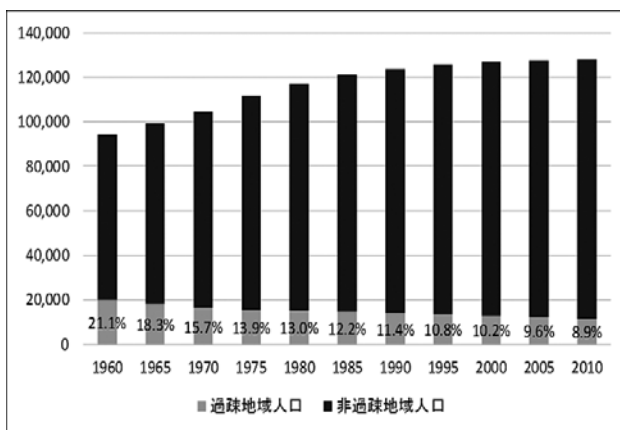


図 2：過疎地域の人口推移

出典：総務省（2016）「2015 年度版過疎対策の現況」より筆者作成

このような人口移動は、地域間の経済的格差との強い相関関係があるとされている。横平 (2013) では、地域間の所得格差について「経済活動を行う人口の移動とその集中・偏りの結果^v」であると指摘している。また、黒田ら (2008) においても人口移動と所得格差の密接な関係性について「『所得格差が人口移動を引き起こす』時期と『人口移動によって所得格差が拡大する』時期がある^{vi}」ということが示されている。つまり、地方圏からの人口流出期においては、人口移動と地域間の経済格差が相互に影響を及ぼしながら拡大していると考えることができる。また、都道府県内において確認された過疎自治体から非過疎自治体への人口移動についても同様の傾向が存在すると指摘されている^{vii}。

2.2. 過疎地域の人口動態

過疎地域の人口動態は地方圏のそれと必ずしも同じ傾向を示しているとは言えない。2016年4月1日現在の過疎関係市町村^{viii}数は、全国の市町村総数の46.4%を占める797（274市398町125村）であり、面積では日本の国土の58.7%となっている。他方、過疎関係市町村の人口は1,136万人であり、総人口に占める割合は8.9%のみである^{ix}。現在の過疎関係市町村は農山漁村中心であり、地方圏全体とは異なって継続的な人口の社会減が発生している。また近年は自然減が急速に拡大しており、結果として1960年から2010年の50年間で43%の人口が減少している^x。他方で、日本全体の人口はその期間で増大したため、図2に示されている通り過疎地域人口が全人口に占める割合は大幅に低下している。

過疎地域の人口減少原因としては、農山漁村の基盤産業である第一次産業の不振が指摘されている。1960年時点では過疎地域就業者の44.5%を第一次産業が占めていたのに対して、2010年には15.8%まで低下している。また、過疎地域就業者自体もこの50年間で約半減しており、過疎地域の第一次産業就業者は50年間で6分の1にまで減少したことが分かる^{xi}。福田（1990）が指摘するように、全国的には第二次産業及び第三次産業の大幅な雇用者増加で第一次産業の雇用減少分を吸収したが、過疎地域では第二次産業及び第三次産業の雇用機会がそれほど増大せず、雇用の場が確保できないまま、結果として人口が減少してしまったのである^{xii}。

大都市圏と地方圏や過疎地域との経済的・社会的格差の拡大は、主に地域間における労働者の就労機会や就労条件の格差に起因しているが、それは、戦後の国土開発政策と深く関わっている。そこで、次節では、戦後の国土開発政策の展開とその帰結を確認していく。

2.3. 戦後国土開発政策の展開とその帰結

我が国の戦後期における人口移動の背景には、大都市圏を中心とした国土構造の形成につながった計画や政策が存在する。その中で重要な位置を占めた計画が全国総合開発計画（以下：全総）である。岡田（2005）によれば、地域の形成は「資本の活動領域としての地域」と「住民の生活領域としての地域」という2つの異なる枠組みが影響するが、全総による国土開発は「『資本の活動領域』としての国土・地域づくりにまい進し、失敗を重ねてきた^{xiii}」という。

岡田によれば、日本の全総を中心とした国土政策の起源は第二次世界大戦中にあり、当時の国家総動員資源政策の一環として、トップダウンによる効率的な軍勢力・経済力の強化のための計画という性格を強く持っていた。結局、戦時中には国土計画が閣議決定されることはなかったが、終戦後の1950年には国土総合開発法が成立し、戦時中に構想されたトップダウン型の国土計画が推進されることとなった。ただし、当初は特定地域に対する計画のみが策定されており、最初の全総は1962年に策定されている。

1962年に策定された全総では、「新産業都市建設」を中心とした拠点開発方式が採用されている。拠点開発方式は製鉄所や石油コンビナートを誘致し、それを中心とした工業都市を構築することによって地域間格差の是正を図るものであった。しかしながら、工場誘致に成功した

としても本社機能などの高い付加価値を生み出す経済上部機能の誘致には至らず、大都市圏を中心とした垂直的国土構造が形成された^{xiv}。結果として、過疎地域から産業誘致に成功した地方都市への人口移動と、地方圏から大都市圏への人口移動が発生した。

1969年に策定された新全国総合開発計画（以下：新全総）においては、農地・山林といった土地の流動化や大規模公共事業による高速交通網の整備が意図され、より一元的、トップダウン的な開発が促進されている。宮本（1973）によれば、新全総が日本列島に対して「一つの都市としての国土を効率的に利用するために、地域的分業化をより徹底^{xv}」しようとする意図があった。その後、第一次オイルショックなどを経て低成長期に入ると、それに合わせた第三次全国総合開発計画（以下：三全総）が策定される。この三全総においては、従来の開発重視型計画から環境重視型計画への転換が見られ、その中で国土の均衡利用と人間居住環境を総合的に形成することが中心課題に設定された。これに従って、地方圏への移住・定住が意識され、河川流域圏を基盤とした「定住圏構想」が掲げられたが、地方圏の産業基盤のぜい弱さが大きな課題となり、地方圏の人口社会減少は再度拡大することとなった。

その後、日米貿易摩擦問題に対応した内需拡大策の推進を背景とした1987年からの第四次全国総合開発計画（以下：四全総）においては、都市再開発とリゾート開発による多極分散型国土の構築が目標とされた。しかし、ここでも公共事業推進の枠組みは変わらず、地方圏に高い付加価値を生み出す産業を創出することはかなわず、バブルの崩壊とともに多くのリゾート開発計画は破たんし追い込まれた。その結果として、地域社会・経済の内発的発展は成し遂げられず、地方圏における雇用機会は十分に確保されなかった。

1998年からの「21世紀の国土のグランドデザイン」では地域間連携や地域内連携といった地域の連携を基本とした「多軸型国土構造の形成」が目標とされた。その内容は、グローバル化への対応を重視したインフラの整備が中心となっている。また、農村部においては都市農村交流が重視されるようになり、最大の課題であった地方圏における産業基盤のぜい弱さを克服し地域間格差を縮小させるための政策展開は縮小されている。さらに、2008年から取り組まれている新たな国土計画である「国土形成計画」においては、国と地方の協働による広域ブロックづくりが目標とされ、人口減少社会に対応するための地域形成として自治体の大規模化や公共サービスの再編などが意識された政策展開が行われている。ただし、「国土形成計画においてもなお、都市の生み出す所得の最大化ことが最優先とされている^{xvi}」と指摘されるように、地域間格差是正は達成されず、地方圏や過疎地域から東京圏への人口移動傾向は止まっていない。

このように、全総による一連の国土開発においてはトップダウンの外来型開発方式が中心となっており、その内容も「資本の活動領域としての地域」の充実を目指したものであることが分かる。このような国土開発の結果は「互いに独自の特定産業首都同士の水平的国土構造の再生ではなく、大都市を司令塔とする垂直的国土構造への再編であり、社会的地理的不平等としての地域的不均等^{xvii}」の形成である。国土開発によって構築された垂直的国土構造と地域間格差の拡大は、地域間の雇用機会の差を生み出し、地方圏から大都市圏、過疎地域から非過疎

地域への人口移動が発生したのである。

2.4. 地方創生と内発的發展

全総による国土開発によって、経済性を重視したトップダウンの外來型開発方式の本質的問題性は明らかとなった。しかしながら、現在展開されている地方創生政策においても財政誘導などによるトップダウン型の政策展開がなされている。また地方創生では、各自治体に量的な人口目標である人口ビジョンと、これを達成するための政策パッケージである総合戦略の策定を求めた。本来、人口の自然増・社会増、特に自然増を目指す政策は数十年単位の長期的な取り組みが必要となるが、総合戦略の期間は5年間に限定されている。この間総合戦略に基づいて展開される各種政策は、数値目標であるKPIによって管理されており、相応の数値的成果を出せない場合は地方創生の「負け組」として、新型交付金や地方交付税の算定等への悪影響すらも予想されている^{xviii}。

他方で、ボトムアップによる地域社会・經濟の發展のあり方として内発的發展論が存在する。内発的發展論を政策論としてみた場合の特徴を主体、目的、方法の3点でみると、第一に、地域開発の主な主体は住民であり、住民自らの工夫や努力によって産業を振興することの重要性である。第二に、目的としては産業振興のみならず環境や教育、医療、福祉、文化など、地元住民の人権に関わる範囲の総合目的を持つことが重視されている。第三に、發展の方法論としては、地域内の産業連関を意識し、付加価値の地域内還元や地域内需要が重視されている。さらに、住民自らが産業振興のみならず総合性を持った地域の發展を求めていくことの重要性が指摘されている^{xix}。

農山村における内発的發展の経験は、地方創生政策のまちづくり・ひとづくり・しごとづくり枠組みを先取りしている。保母（2013）においては、農山漁村における集落や自治会などの小規模な自治の単位からのボトムアップによる人口、産業、生活に関する戦略づくりの必要性が強調されており、実際、集落プランにもとづく実践など優れた事例が紹介されている。

戦後の我が国における全総を中心としたトップダウン型国土政策は、極端な経済性の追求と生活の軽視によって垂直的国土構造を生み出し、人口や各種社会的機能の東京圏一極集中と農山漁村の衰退を生み出した。現在では、これを乗り越えるための方策として、内発的發展を意識した集落単位からの計画策定と、その積み上げとしてのボトムアップ型広域計画策定の必要性が明らかにされている。特に人口減少の激しい農山漁村などの過疎地域では、独自の内発的發展を達成するために、これに取り組む重要性が非常に高いと言える。ここで重要となる主体が、若者を中心とした移住者である。詳細は後述するが、移住者は地域づくりの新たな主体として内発的な地域社会・經濟の活性化に貢献する可能性を持っている。この点から、移住者を地域の内発的發展に寄与しうる主体として位置づけ、移住者を受け入れる地域が移住者の能力を地域づくりに活用していくことが重要となると考える。

3. 現在の地方移住の潮流

これまで確認してきたように、日本においては大都市圏と地方圏の経済格差を背景として特に東京圏への人口集中が発生している。これに対し、移住・定住政策などは全国的に取り組まれており、「田園回帰」と呼ばれる地方移住の傾向も存在すると指摘されている。そこで本章では、地方移住及び移住・定住政策の現状と課題を把握していく。

3.1. 人口減少の地方圏への影響

前章で確認した通り、地方圏は人口の社会減と自然減が同時に発生しており、特に過疎地域でそれは顕著である。小田切 (2014) では、日本の農山漁村において人口減少を原因とした「人・土地・むらの三つの空洞化^{xx}」が発生しており、大きな問題を生み出しているとされている。「人の空洞化」とは農山漁村における人口減少を指しており、確認した通り高度成長期に特に顕著に発生した。また、2011 年度時点においては過疎法指定市町村の人口減少数の 60% 以上を自然減が占めるなど、高齢化による人口の自然減少が農山漁村の「人の空洞化」をリードしている。「土地の空洞化」とは、特に農地の耕作放棄地化を指す。高齢化の進んだ農山漁村において地主が営農困難となる農地が続出しているが、同様に高齢化した周囲の農業者にはこれを借りて耕作面積を拡大することは非常に難しく、新規就農者も限定的であるため、耕作放棄地と化す農地が多く表れていることが指摘されている。さらに、近年では空き家の増加と放置によって土地利用がより低密になってしまう事例も多く存在することから、空き家増加による「土地の空洞化」の可能性も高いと考える。これらに加え、自然村における集落機能の低下という「むらの空洞化」が発生・拡大していると指摘されており、現在の人口減少による農山漁村への直接的影響が確認できる。

3.2. 地方移住の現状

他方で、「田園回帰」と呼ばれる都市圏から地方圏への人口移動が発生しているということも報告されている。藤山 (2015) では、島根県の中山間地域において、近年 30 代人口や 4 歳以下の幼児人口が増加傾向にあることが示されている。また、2008 年以降、島根県の一部の離島や山間部に存在する市町村では、人口の社会増が発生していることも指摘されている。この現象については、30 代という子育て世代が合計特殊出生率の高い地方自治体に移住することによって、子どもを産み育てることが可能となり、幼児人口の増加につながったと考えることができる。藤山は、このような移住・定住者増加の要因として「地元段階・市町村段階・県段階」という地域側の三段階の取組に着目している。地元段階は地域内で移住者を受け入れる意思や条件を整えること、市町村段階は市町村単位で移住希望者と地域のマッチングを行うなどして移住・定住に対する障害を低減させること、県段階は市町村同士をつなぎ、県全体で多様な定住の選択肢を用意することがそれぞれ重要であるとされている。

3.3. 市町村レベルでの移住・定住政策

人口減少による地方自治体の持続可能性に関する危機意識や地方移住に対する機運の高まり、国による地方創生政策の推進などを受けて、各基礎自治体は「地元段階」と「市町村段階」の整備のために移住・定住政策を積極的に展開している。具体的には、自治体ごとに情報提供や経済的支援、一時的な居住体験といった様々な政策が実施されている。これを、永井（2014）を参考に分類すると以下の8項目となる。

- (1) 就農関連施策：就農希望者への金銭的支援事業など
- (2) 就労関連施策：就業情報の提供、就職支援事業など
- (3) 奨励金支給施策：定住奨励金の支給など
- (4) 住居関連施策：空き家情報の提供、住居の新築・建て替え・修繕費用の助成など
- (5) 自治体情報提供施策：自治体の政策紹介、先輩移住者に関する情報提供など
- (6) ツアー体験プログラム施策：一時的な居住体験など
- (7) 地域おこし協力隊関連施策：地域おこし協力隊の雇用など
- (8) その他の施策：地元住民による定住サポート制度など

自治体の移住・定住政策の中では(4)情報提供施策、(5)住居関連施策が多く実施されていることが指摘されている。特に住宅に関する経済的支援については、戸田ら（2012）において支援の類型化を通じたより詳細な分析が行われている。経済的支援メニューは住宅建築費補助、縦郭建築借入金に対する利子補給、住宅改修費補助、民間賃貸住宅等家賃補助、移住促進

表1：高知県の移住・定住政策

	高知市	土佐市	須崎市	宿毛市	土佐清水市	四万十市	香美市
経済的住宅支援の有無	○	○	○	○	○	○	○
支援内容-1	空き家改修等	住宅改修等	住宅改修等	住宅改修等	住宅改修等	住宅改修等	空き家改修等
上限支援額（補助率）-1	50万円（1/2）	100万円（10/10）	25万円	25万円（1/2）	100万円（1/2）	50万円	50万円（1/2）
支援内容-2	同居しターン支援	子育て世帯移住補助	住宅用地分譲	建築資金補助		町産材新築補助	住宅用地分譲
上限支援額（補助率）-2	10万円（10/10）	20万円（10/10）		一部補助		100万円	
その他の経済的支援	医療費助成	空き店舗使用補助	子育て医療補助	自動車免許取得補助	お試し住宅	空き店舗対策補助	空き店舗対策補助
支援額	乳幼児医療費自己負担分	上限月5万円	子どもの医療費自己負担分補助	一部補助	月3万円	137.5万円	50万円（1/2）
	奈半利町	田野町	安田町	馬路村	本山町	大豊町	土佐町
経済的住宅支援の有無	○	○	○	○	○	○	○
支援内容-1	住宅購入助成	リフォーム支援	住宅改修等	新築補助	住宅改修等	住宅改修等	住宅改修等
上限支援額（補助率）-1	40万円（10/10）	40万円（30%）	10万円	150万円	100万円（1/2）	50万円（1/2）	100万円（10/10）
支援内容-2		住宅耐震化	住宅耐震化補助	住宅改修等			
上限支援額（補助率）-2		予算の範囲内	173.5万円	60万円（2/5）			
その他の経済的支援	出産祝い金	出産祝い金	出産祝い金	入学祝い金	出産祝い金	お試し住宅	結婚祝い金
支援額	一子につき3万円	第3児以降10万円	上限24万円	小中学校入学者に3万円	一子につき10万円	月1万円	10万円
	いの町	仁淀川町	中土佐町	佐川町	越前町	椿原町	日高村
経済的住宅支援の有無	○	○	○	○	○	○	○
支援内容-1	住宅改修等	町産材新築補助	住宅改修等	住宅改修等	住宅改修等	若者住宅補助	水道設置補助
上限支援額（補助率）-1	100万円（1/2）	180万円	100万円（10/10）	50万円（1/2）	100万円（不明）	100万円	工事費用1/2
支援内容-2		住宅改修等	浄化槽設置補助	新ストーブ等設置補助	民間賃貸住宅補助	町産材利用促進	
上限支援額（補助率）-2	50万円（1/2）	50万円（1/2）	一部補助	50万円	1万円/月（1/3）	100万円	
その他の経済的支援	空き店舗改修補助	移住者支援	空き店舗活用補助	子育て医療補助	出産祝い金	結婚祝い金	子育て応援金
支援額	100万円（1/2）	5万円	月3万円	子どもの医療費自己負担分補助	一子につき5千円	5万円（商品券）	固定資産税相当額（5年間）
	津野町	四万十町	大月町	三原村	黒瀬町		
経済的住宅支援の有無	○	○	○	○	○		
支援内容-1	住宅改修等	住宅改修等	住宅改修等	宅地分譲購入助成	宅地分譲		
上限支援額（補助率）-1	100万円（1/2）	100万円（10/10）	100万円（2/3）	購入額10%控除			
支援内容-2	住宅取得補助	住宅購入支援		移住促進共同住宅	移住者支援住宅		
上限支援額（補助率）-2	100万円	100万円		28,000円/月	最長1年		
その他の経済的支援	子育て医療補助	空き店舗改修補助	出産祝い金	子育て医療補助	出産祝い金		
支援額	子どもの医療費自己負担分補助	上限200万円	一子につき5万円	子どもの医療費自己負担分補助	一子につき2万円		

出典：高知県 HP「市町村の支援制度」より筆者作成

奨励金、まちなか移住支援の6種類に類型化され、特に住宅建築費補助は多くの自治体において実施されている。これらの補助の上限額は自治体ごとで異なっており、自治体間での支援額による競争が発生している可能性も考えられる。

住宅関連施策の実施状況について、過疎市町村が多い高知県を例にみておこう。表1より、高知県下34市町村のうち住宅関連への経済的支援を実施している市町村は26存在し、4分の3以上の市町村がこれに取り組んでいることが分かる。このような経済的支援は、多くの市町村において住民生活の充実のために展開される医療費や教育費の補助などとは異なり、移住者等の一部の住民を対象としている。その内容は、上限100万円までの住宅改修費補助といった高額な支援が多く、市町村ごとの生活実態を反映した独自の取り組みは非常に少ない。現状各市町村が展開している似通った高額移住支援政策は、基礎自治体の本旨である住民生活の充実を超えた支援競争となっている。

現在の移住者は移住後の暮らしの質だけでなく、仕事におけるやりがいなどといった働き方の質も求めている^{xxi}ことや、「農山村側の必要性を踏まえた地域づくり戦略のなかに移住者による地域の生業づくりを位置付ける必要^{xxii}」があることは、先行研究によって明らかにされている。これを考慮すると、移住者に対する過剰な支援競争ではなく、地域側の視点や移住者の働き方の質も含めた包括的・総合的な観点を持った移住政策を、各地域の内発的な発展のための戦略の中に位置付けることが重要である。

3.4. 地方圏における社会移動の状況

地方創生政策における移住・定住政策の促進は、図1にあるような東京圏への人口一極集中を是正するためのものとされているが、実際には東京圏から地方圏への大きな人口移動は発生していない。図3を確認すると、2015年に東京圏から転出した転出者の6割以上が関東地方、その大半が東京圏内に留まっていることが分かる。また、名古屋圏のある中国地方や大阪圏のある近畿地方への転出者も一定存在している。他方、中国地方や四国地方への転出者は非常に少なく、東京圏から地方圏への人口移動は限定的であることが確認できる。つまり現状の単純な移住政策では東京圏一極集中の解消は困難

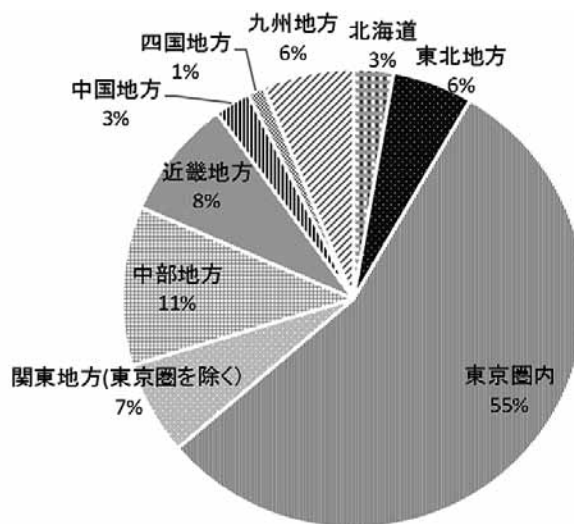


図3：東京圏からの転出者内訳

出典：総務省「2010年国勢調査」2011年より筆者作成

であり、地方圏における単純な社会増目標は地方圏内での移住者獲得競争を引き起こす危険性が高いと考えられる。

次に、市町村単位の移住者動向を確認する。表2は、東京圏からの流入が少ない四国地方の高知県において、2005年から2010年の間に発生した転入・転出者数とその転入・転出先を表している。これを確認すると、高知県内各市町村の転入者に占める県内他市町村からの転入者の割合は54.6%と半数以上を占めている。県内他市町村からの転入者の割合が50%を超えていない自治体は高知市、須崎市、東洋町のみである。他方、80%を超える日高村・越知町を筆頭に70%以上の自治体は10存在しており、転入者の多くが県内他市町村からの移住者となっていることがわかる。つまり、高知県内のほとんどの市町村は県内他市町村からの移住者への依存度が高いと言える。

ここで、県内他市町村からの転入者割合が高い10自治体の中から、各市町村の地方版総合戦略の中で2016年から2045年までの30年間の社会増減目標を明確に打ち出している5市町村に注目し、その目標値と推計値を表3にまとめた。想定転出者数は2010年から2045年の高知県の人口変化率を算出し、それを按分比として2005～2010年の各市町村の転出者数から推計した。これと各市町村の総合戦略における社会増減目標の和が目標総転入者数となる。この時、現在と転入者の中の県内他市町村出身者割合が変化しないと仮定すれば、県内他市町村からの転入者数は目標県内転入者数となる。他方で、現在の県内転入者に占める各市町村の県内転入者数の割合と2045年までの県内総転入者から算出した、現状から予想される各市町村の県内転入者が推計県内転入者数である。つまり、目標県内転入者数と推計県内転入者数の差が、

表2：高知県における市町村別人口移動：2005年～2010年

	高知市	室戸市	安芸市	南国市	土佐市	須崎市	宿毛市	土佐清水市	四万十市	香南市	香美市	東洋町
常住者数	343,393	15,210	19,547	49,472	28,686	24,698	22,610	16,029	35,933	33,830	28,766	2,947
転入者数	27,523	789	1,488	6,803	2,195	2,320	1,855	1,008	3,697	4,531	3,526	186
転出者数	31,660	1,626	1,870	6,036	2,222	2,563	2,193	1,396	4,101	3,105	2,977	315
転入超過（▲は転出超過）	▲4,137	▲837	▲382	767	▲27	▲243	▲338	▲388	▲404	1,426	549	▲129
県内社会増減	1,013	▲629	▲245	1,124	227	▲454	▲62	▲277	▲57	944	134	▲86
県外社会増減	▲5,150	▲208	▲137	▲357	▲254	211	▲276	▲111	▲347	482	415	▲43
転入に占める県内者割合	42.9%	54.9%	68.3%	68.1%	72.1%	43.6%	57.0%	51.6%	62.6%	57.7%	50.1%	17.7%
	奈半利町	田野町	安田町	北川村	馬路村	芸西村	本山町	大豊町	土佐町	大川村	いの町	仁淀川町
常住者数	3,542	2,932	2,970	1,367	1,013	4,048	4,103	4,719	4,358	411	25,062	6,500
転入者数	379	317	126	114	125	446	409	351	385	43	1,996	445
転出者数	304	369	313	160	142	316	384	438	391	51	2,616	729
転入超過（▲は転出超過）	75	▲52	▲187	▲46	▲17	130	25	▲87	▲6	▲8	▲620	▲284
県内社会増減	92	▲51	▲160	▲66	▲22	135	▲3	▲124	▲10	▲14	▲184	▲276
県外社会増減	▲17	▲1	▲27	20	5	▲5	28	37	4	6	▲436	▲8
転入に占める県内者割合	73.9%	67.5%	69.0%	58.8%	67.2%	78.3%	70.7%	54.1%	67.5%	53.5%	78.3%	54.4%
	中土佐町	佐川町	越知町	橋原町	日高村	津野町	四万十町	大月町	三原村	黒潮町	総計	
常住者数	7,584	13,951	6,374	3,984	5,447	6,407	18,733	5,783	1,681	12,366	764,456	
転入者数	503	1,407	507	374	420	460	1,169	372	134	854	67,257	
転出者数	655	1,310	575	362	558	494	1,582	598	128	1,149	73,688	
転入超過（▲は転出超過）	▲152	97	▲68	12	▲138	▲34	▲413	▲226	6	▲295	▲6,431	
県内社会増減	▲119	198	▲20	▲14	▲56	16	▲422	▲140	▲1	▲321	70	
県外社会増減	▲33	▲101	▲48	26	▲82	▲50	9	▲86	7	26	▲6,501	
転入に占める県内者割合	70.0%	77.3%	80.9%	65.0%	84.0%	73.5%	61.8%	64.5%	67.9%	55.6%	54.6%	

出典：総務省「2010年国勢調査」2011年より筆者作成

表 3：高知県各市町村目標県内転入者数

	土佐市	いの町	越知町	日高村	津野町
県内転入者割合	72.1%	78.3%	80.9%	84.0%	73.5%
現状転出者数（2005～2010年）	2,222	2,616	575	558	494
現状県内転入者数（2005～2010年）	1,582	1,562	410	353	338
県内転入者に占める割合	4.3%	4.3%	1.1%	1.0%	0.9%
累積転出者数推計（～2045年）	10,720	12,621	2,774	2,692	2,383
累積社会増減目標（～2045年）	863	▲550	330	0	30
目標総転入者数	11,583	12,071	3,104	2,692	2,413
目標県内転入者数	8,348	9,446	2,510	2,263	1,773
推計県内転入者数	7,632	7,536	1,978	1,703	1,631
目標・推計ギャップ	716	1,910	532	560	143
県内転入者追加獲得目標（年間）	24	64	18	19	5

出典：総務省「2010年国勢調査」2011年及び各市町村の総合戦略人口ビジョンより筆者作成

各市町村が県内他市町村から追加的に獲得しなければならない移住者の数となる。これを確認すると、すべての市町村において目標値が推計値を上回っており、ほとんどの自治体では年間数十人単位で県内他市町村からの移住者を追加的に獲得しなければならないことが分かる。これを踏まえると、高知県全体では年間数百人単位の人口の奪い合いが発生してしまう危険性が存在すると言える。

高知県のみならず全国のほとんどの市町村では、地方版総合戦略において社会増減の現状予想される趨勢からの改善を目指している。しかしながら、東京圏からの人口流出は限定的となっており、多くの自治体での社会増減の改善への動きは高知県の事例と同様に近隣自治体からの移住者の獲得に直結する可能性が高い。この傾向が継続すれば、移住者獲得競争が激化してしまう危険性は非常に高い。

3.5. 「よい移住政策」としての「戦略的移住政策」

先にみたように、従来展開されてきた全総によるトップダウン型の計画・開発は、各地域において大きな社会的経済的問題を生み出し、結果としては東京への人口・資本・各種社会的機能の一極集中を引き起こした。これに対して宮本（2007）では、地域の内部から生み出される総合性を持った発展形態である内発的発展の重要性を明らかにしており、保母（2013）においても、集落単位での独自の意思決定の積み重ねによるボトムアップ型の計画策定の重要性が指摘されている。

しかしながら現在の地方創生政策においては、新型交付金や地方交付税の算定等を通した「競争」や「選択と集中」を推進し、各自治体には強制的な社会増対策を求めるなどトップダウン型の計画策定が繰り返されている。また、人口減少社会に突入した現在においては、多くの自治体が地方創生政策の中核となっている人口の量的目標を達成することは困難であり、大多数の「負け組」と少数の「勝ち組」が生まれる。現状の政策展開では、各地方自治体が人口の社会増を達成しようとしても人口の東京一極集中是正にはほとんど寄与せず、近隣自治体間での

移住者獲得競争が発生する危険性が高いことも前述の通りである。

それに対して、筒井ら（2014）においては、「「移住者数」という「数的、な結果ではなく、移住者が農山村に住むことの「質的、な意味^{xxiii}」の重要性が指摘されている。農山漁村が移住者を獲得するという事は、地域づくりを内発的に行う可能性のある新たな主体の獲得であり、「移住者のもつヨソモノ視点^{xxiv}」によって潜在的な地域資源が利活用される可能性の獲得であると考えられる。つまり農山漁村にとって移住者は、経済的・社会的に地域に対する新たな価値を生み出す可能性のある主体として理解できる。このような可能性を持つ移住者であるが、その活用については「農山村側が戦略的、体系的に地域づくり戦略のなかで移住者の起業を位置づけてきた地域は少な^{xxv}」い。つまり、現在は多くの農山漁村が経済的・社会的に大きな役割を持つ移住者を十分に活用できていないが、移住者を戦略的に獲得し、その能力を十分に発揮してもらうことによって農山漁村の持続可能性向上や持続的発展が可能となると考えることができる。

以上をまとめると、農山漁村の持続可能性向上や持続的発展を求めるためには、各地域の将来像に関する内発的な議論とそれに基づいた地域ごとのビジョン・戦略を策定、実践していくことの重要性は明らかである。この地域ビジョン・戦略は単純な人口目標ではなく、将来的な地域住民の生活や地域経済、福祉、環境といったものにまで及ぶ総合性が求められる。その中で人口は、単純に量的な社会増目標とされるのではなく、質的に内発的な地域ビジョン・戦略に寄与することが重要となる。つまり、内発的な地域ビジョン・戦略を指針とし、これに寄与する移住者の獲得を目指す「よい移住政策」としての「戦略的移住政策」の展開こそが重要であると考えられる。逆に、地方創生政策において多く展開されているように、単純に量的な社会増目標達成を目指すならば、移住者の「奪い合い」競争を引き起こす「悪い移住政策」に陥る危険性がある。

そこで、「戦略的移住政策」を「地域の内発的発展の一環として位置付けられ、地域の総合的なビジョン・戦略に基づき、新たな地域づくりの主体として移住者を獲得するための政策」と定義する。具体的には、次の四つの条件を満たす移住政策が「戦略的移住政策」であるとする。

- ①内発的で総合的な地域の将来ビジョンとそれを達成する戦略との整合性があること。
- ②求める移住者像が具体的であること。
- ③戦略を実行するための主体的存在として移住者が位置付けられていること。
- ④移住者の能力や発想を活かす余地があること。

次章では、戦略的移住政策が実際に展開されている事例として、鳥根県海士町と奈良県奥大和地区の事例を確認、分析し、その現状を把握する。

4. 戦略的移住政策の現状

本章では、鳥根県海士町と奈良県奥大和地域の移住・定住政策を事例に、戦略的移住政策の展開や現状に関する把握を行い、その特徴や課題についての分析を行う。

表 4 : 海士町の人口変化

	男				女				全体			
	2010年	2015年	単純増減	コーホート変化率	2010年	2015年	単純増減	コーホート変化率	2010年	2015年	単純増減	コーホート変化率
総数 (年齢)	1153	1121	▲32		1221	1224	3		2374	2345	▲29	
0~4歳	33	51	18		34	42	8		67	93	26	
5~9歳	36	43	7	130.3%	44	41	▲3	120.6%	80	84	4	125.4%
10~14歳	50	29	▲21	80.6%	52	40	▲12	90.9%	102	69	▲33	86.3%
15~19歳	56	67	11	134.0%	35	76	41	146.2%	91	143	52	140.2%
20~24歳	22	25	3	44.6%	21	25	4	71.4%	43	50	7	54.9%
25~29歳	40	43	3	195.5%	36	35	▲1	166.7%	76	78	2	181.4%
30~34歳	50	49	▲1	122.5%	40	60	20	166.7%	90	109	19	143.4%
35~39歳	63	59	▲4	118.0%	48	51	3	127.5%	111	110	▲1	122.2%
40~44歳	41	65	24	103.2%	44	50	6	104.2%	85	115	30	103.6%
45~49歳	59	49	▲10	119.5%	43	42	▲1	95.5%	102	91	▲11	107.1%
50~54歳	89	59	▲30	100.0%	82	45	▲37	104.7%	171	104	▲67	102.0%
55~59歳	115	90	▲25	101.1%	94	87	▲7	106.1%	209	177	▲32	103.5%
60~64歳	119	107	▲12	93.0%	104	98	▲6	104.3%	223	205	▲18	98.1%
65~69歳	80	117	37	98.3%	98	104	6	100.0%	178	221	43	99.1%
70~74歳	86	79	▲7	98.8%	97	93	▲4	94.9%	183	172	▲11	96.6%
75~79歳	91	74	▲17	86.0%	129	89	▲40	91.8%	220	163	▲57	89.1%
80~84歳	62	61	▲1	67.0%	96	106	10	82.2%	158	167	9	75.9%
85~89歳	32	34	2	54.8%	73	72	▲1	75.0%	105	106	1	67.1%
90~94歳	25	13	▲12	40.6%	33	48	15	65.8%	58	61	3	58.1%
95~99歳	3	6	3	24.0%	15	16	1	48.5%	18	22	4	37.9%
100歳以上	1	1	0	33.3%	3	4	1	26.7%	4	5	1	27.8%

出典：2015年国勢調査及び2010年国勢調査より筆者作成

4. 1. 島根県海士町の戦略的移住政策

4. 1. 1. 島根県海士町の概要

島根県海士町は隠岐諸島の一島である中ノ島全域を町域とする離島自治体である。面積は33.46km²、人口2,345人^{xxvi}の小規模な町で、地理的には島根半島の沖合約60kmに位置する。終戦直後の1950年には約7,000人の住民が存在した海士町であるが、高度成長期における人口流出などによって人口が急減し、2010年時点で2,374人にまで減少した。しかしながら、戦略的移住政策の成果などもあって人口流入が発生しており、人口減少の速度が低下している。また、2009年から2014年までの6年間で人口の社会減を記録した年は2011年のみであり、東京一極集中が進む現代においては非常に珍しい地方圏での人口社会増が見られる。表4に示されている2015年国勢調査と2010年国勢調査から算出した5歳階級別人口のコーホート変化率においても、2015年時点で2010年から減少を示している世代は、自然減の始まる60歳代以上を除けば、中学校に進学する10~14歳及び高校卒業後の20~24歳の世代のみであり、その他の世代は全て増加を示している。これらの世代の増加は社会増しかありえないため、5年間の50歳代以下人口社会増減が112人ももの増加であることが分かる。また、0~4歳人口の単純増減も全体で26人と増加を示しており、高齢者の死亡数が多いため自然減ではあるが、自然増減も改善に向かっている。

4. 1. 2. 海士町における戦略的移住政策の展開

本項では、海士町の戦略的移住政策が展開してきた経緯について概観する^{xxvii}。旧来から海士町は農業、漁業以外に大きな付加価値を生み出すことのできる民間産業がなく、港湾や道路

の建設、維持管理といった公共事業需要によって建設業が主要な産業となっていた。また、離島という地理的要因によって、港湾などの特別なインフラも必要であると同時に医療機関等も島内で賄わなければならないという条件もあり、2005年頃までは公共事業の積極的な展開が行われた。公共事業の資金については、島内の税収はかなり限られているため、国や県の補助金を活用することはもちろん、交付税の措置割合の高いものを中心に起債も多く行っていた。しかしながら、この結果として地方債残高は2001年度末時点で100億円を超える程になり、一般会計予算の3分の1を返済に充てなければならないような状態に陥っている。さらに、過疎化の進行により税収及び地方交付税交付金も減少してしまい、財政は非常に危険な状態となった。これにさらなる追い打ちをかけた出来事が2004年のいわゆる「地財ショック」である。この時には小泉政権下の三位一体改革によって地方交付税交付金の大幅削減が行われ、海士町は町の独自政策の財源とほぼ同額である1億3,000万円の削減が行われた。

このような事態に対し、海士町は「自立促進プラン」という計画を策定し、「攻め」と「守り」の政策を展開した。「守り」の政策としては、徹底的な行財政改革として、町長を筆頭とした公務員の給与カットや町内に給付していた各種補助金の削減、公営バスの値上げなどを行っており、公務員の給与は現在も日本の自治体内で最低のレベルである。他方で「攻め」の戦略としては、島内経済を公共事業への依存から脱却させることを目指し、新たな産業創出のための政策展開が行われた^{xxxviii}。

地域経済の公共事業依存脱却のためには、民間企業の域外市場での活動によって域際収入を増額することが最重要となるため、域外市場において販売することのできる商品が必要であった。前述の通り海士町は農業、漁業が比較的盛んであったが、その加工は島内ではほとんど行われておらず、これを加工して高付加価値化すること、つまり第二次産業の創造が基本的な方針となった。しかしながら、海士町のような小規模の離島に対して外部からの大規模な民間投資を呼び込むことは非常に困難であるため、基本的な生産設備を整える投資は町が行うこととなった。町が投資して作った最初の生産設備が、第三セクターである「株式会社ふるさと海士」の運営するCAS凍結センターである。ここでは、魚介類の冷凍加工を行っており、これによって鮮度を保ったまま本土の市場まで運ぶことが可能となっている。この他にも同じくふるさと海士の運営する製塩所や、岩ガキの養殖を行っている「海士いわがき生産株式会社」の生産設備などは町の出資によって整備されている。なお、これらの生産設備の整備に関しては、中長期的に事業が成功し、税金等で出資費用を回収することを目指すとしている^{xxxix}。

このように、海士町は産業創出のための出資者となってきたが、すべての事業の発案を行政が行ったわけではなく、具体的な事業案の作成や事業の実施主体としては、移住者が担う役割が大きくなっている。海士町では、産業創造のための商品開発研修生制度を整備し、年間2人を島外から研修生として受け入れている。この研修生は、任期中に町内の資源を利用して商品開発を行うことが求められており、これが軌道に乗って島内での事業化を目指す研修生も一定数存在している^{xxx}。また、AMAワゴンという取組では、東京などの大学生20～30人が海士町へと定期的に訪れており、その中で優れた事業プランを持つ者や町内の問題解決に貢献する

と思われる者は、行政職員などが積極的に移住を勧めてきたとのことである。前述した「海士いわがき生産株式会社」の創業メンバーは15人中7人がIターン者であるなど、移住者のアイデアに対して町が出資をしてきた事例も存在する。つまり海士町においては、財政の健全化と産業創出という大きな目的があり、それを実現する戦略の一部として移住者を活用してきたのである^{xxxii}。この点において海士町の移住政策は戦略的移住政策であると考えられ、また、その効果も非常に大きなものとなっている。

4. 1. 3. 海士町の戦略的移住政策の現状と課題

商品開発研修生制度やAMAワゴンを筆頭に就農者・就漁者支援や新規事業支援を展開してきた結果として、2004年から2015年の12年間で行政が政策的な関わりを持つことで移住することとなった移住者は521人にのぼり、3年以上の定着率も約54%と比較的高い数値になっている。また、人口規模が非常に小さい町であるため、2015年時点で生産年齢人口1,200人弱の4分の1程度を移住者が占めていることとなる。山内町長も現在の移住政策について「ただ移住者を増やす人口戦略ではなく、「若い力」と「アイデア」を重視している^{xxxii}」と述べており、町内の産業創造などといった問題解決に貢献する移住者を戦略的に移住させていることが見て取れる。また、行政のプロジェクトに関わらずに移住してきた移住者に対する積極的な支援は、財政上の理由もあってあまり考えることができないとしており、戦略的に重要な移住者に重点投資を行おうとする意図が非常に強く感じられる^{xxxiii}。

海士町の移住政策では、自治体の活性化政策に対して貢献度の高い人材が必然的に集まるため、地域活性化や現状の課題解決に対して直接移住者の能力を活かすことができる可能性は非常に高い。海士町への移住者の中には移住の理由として「自分の能力を社会的に活かせると感じたため」というものを挙げる者も一定存在している^{xxxiv}。前述の通り、移住者は移住先に対して仕事におけるやりがいなどといった働き方の質も求めており、海士町の戦略的移住政策ではこれを満たすことができるという点が移住者に対する訴求力となっている可能性も高い。

ここで、海士町の移住政策を前章で示した四つの条件から分析し、戦略的移住政策の定義との整合性を検討する。まず、「内発的で総合的な地域の将来ビジョンとそれを達成する戦略との整合性があること」についてであるが、海士町においては財政危機を契機として住民の意見

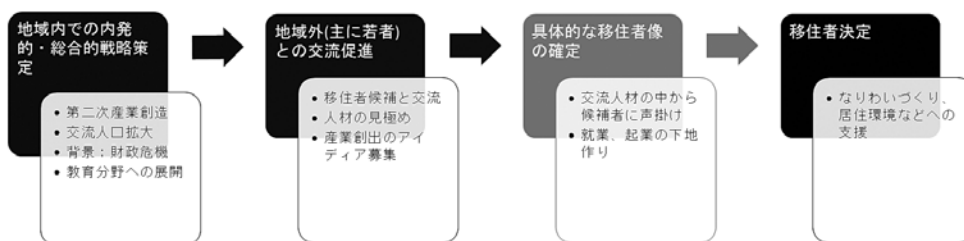


図4：海士町の戦略的移住政策の展開

出典：海士町へのヒアリング調査より筆者作成

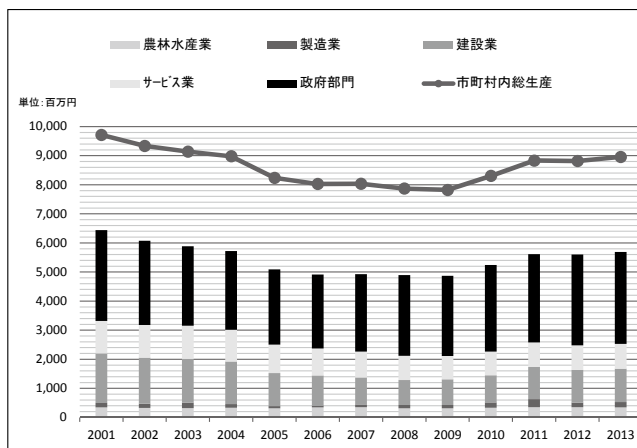


図5：海士町の産業構造の変化

出典：2013年島根県市町村民経済計算より筆者作成

を取り入れながら町主導の下での計画策定が行われている^{xxxv}。また、財政危機を背景とし産業創造が中心の計画であるが、近年は教育分野での移住者活用の動きも大きくなっており、海士町の戦略は住民生活の視点を持った総合性を帯びつつあると考えられる^{xxxvi}。

「求める移住者像が具体的であること」については、商品開発研修生制度やAMAワゴンといった制度によって島外の大学生を中心とした若者との交流機会を拡大し、その中で町の戦略との整合性をもちうる移住者像を固めていったことが伺える。また、交流を通して産業創出に関するアイデアを募り、それを持った者を移住者として受け入れ、起業等の機会を与えることによって「戦略を実行するための主体的存在」として移住者を活用していると言える。さらに、移住者の能力や発想を活かしながら産業創出に取り組んでおり、四つの条件をすべて満たしていると言える。

海士町においては、行政の進めている産業創出などに貢献する可能性が高いと考えられる人材を移住者として獲得するための戦略的移住政策が展開されている。他方、図5を確認すると現状では地域経済の公共事業依存を産業構造から転換させるまでには至っておらず、この点は大きな課題である^{xxxvii}。これについては、産業創出による民間経済の活性化によって公共事業の縮小をカバーする方向性を継続的に推進していく必要がある。

4.2. 奈良県奥大和クリエイティブビレッジ構想

奈良県南部及び東部にまたがる奥大和地域の東吉野村、黒滝村、下市町、宇陀市菟田野^{xxxviii}では、移住者を増加させ、人口減少を食い止めるための移住政策として「奥大和クリエイティブビレッジ構想」を展開している。これは、各自治体の文化や戦略と照らし合わせて重要性の高いと考えられる人材に対して、重点的に支援を行うという構想である。本節では、奥大和クリエイティブビレッジ構想の現状と課題を整理していく^{xxxix}。

表5：奥大和地域の人口変化

(単位：人)	2000年	2005年	2010年	2015年
東吉野村	2,909	2,608	2,143	1,745
黒滝村	1,194	1,076	840	660
下市町	8,670	7,737	7,020	5,664
宇陀市菟田野	4,914	4,623	4,250	3,773

出典：2015年、2010年、2005年、2000年各国勢調査より筆者作成

4.2.1. 奈良県奥大和地域の概要

奈良県奥大和地域^{xi}は県の東部及び南部に存在する中山間地域や山間地域を多く持つ地域である。表5を確認すると、奥大和地域の東吉野村、黒滝村、下市町、宇陀市菟田野では全国の他の中山間地域と同様に人口減少傾向が顕著であることが分かる。特に東吉野村では、2000年から2015年までの15年間で人口が約半減するなど、急激な人口減少が発生している。

4.2.2. 奥大和クリエイティブビレッジ構想の展開と現状

奥大和各自治体で進む人口急減に対応するため、モデル地区とされている4地区で取り組まれている移住政策が、「奥大和クリエイティブビレッジ構想」である。奥大和クリエイティブビレッジ構想では、各自治体の持つ人材や伝統産業に注目し、地区ごとに特定分野を地域の中

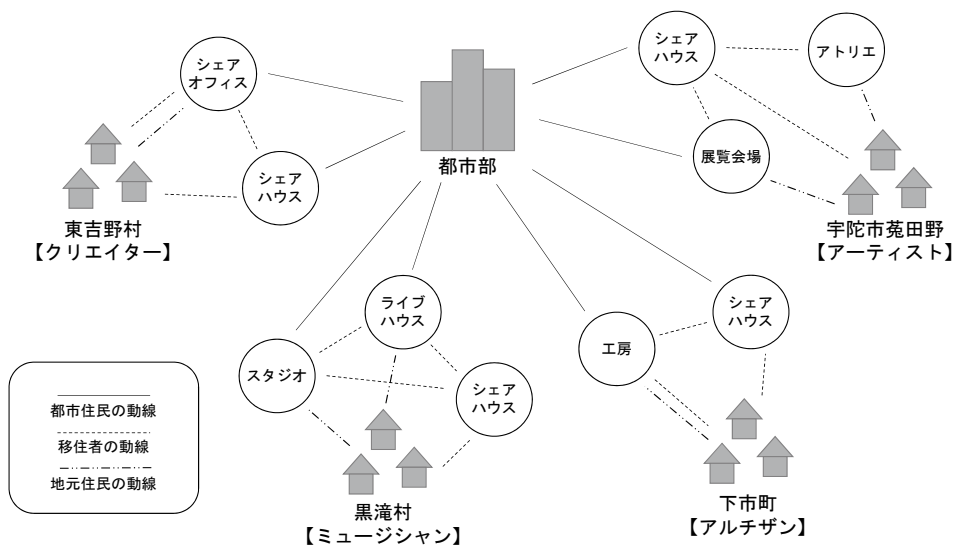


図6：クリエイティブビレッジ構想図

出典：奈良県地域振興部移住・交流推進室提供資料より筆者作成

核としている。そして、当該分野の活性化に対して貢献可能な移住者を獲得しようとする構想であり、これによって移住者の獲得と同時に産業の活性化を目指している。なお、各地区が中核とする分野は図6の通りである。下市町のアルチザン（木工職人）は、元来吉野杉を使った木工が伝統産業として存在しており、その再活性化を目指したものであるが、その他の三地区に関しては、伝統産業とは関係性の深くない分野を中核に据えている。これらの地区の産業構造は下市町と比較的似ており、古くから林業がその中核となってきたのだが、下市町よりも産業集積が進んでおらず、伝統産業の従事者を増やすことが困難な地区である。これらの地区では、農林業や製造業、小売業などといった従来の産業で移住者を受け入れることが市場規模的に困難であるため、仕事と人を同時に誘致することが意図されている。つまり、デザイナーや芸術家といった、現代においては仕事場を都市部に限定する必要性の低い人々を仕事と共に移住させ、当該分野の集積地とすることによって、人口減少に歯止めをかけると共に地域経済の活性化を目指しているのである。

このクリエイティブレッジ構想は、東吉野村が発端となって始まったものである。東吉野村には、現在クリエイティブレッジ構想の中核的役割を担っている移住者が2006年頃に移住してきていた。その移住者は建築デザインなどを中心に行うクリエイターであり、同業者が定期的に東吉野村を訪れるなど、移住者を中心としたクリエイターのコミュニティが東吉野村では形作られていた。奈良県の政策担当者がこれに着目し、クリエイターや芸術家といった人材を中核に据えた地域活性化策であるクリエイティブレッジ構想につながっている^{xii}。

現在の東吉野村では、村内の空き家を改修したオフィスキャンプ東吉野というシェアオフィスを運営しており、ここがデザイナーを中心とした移住者・住民の交流の場となっているほか、移住希望者への対応も行っており、移住者コミュニティの中核を担っている。移住者は各種デザイナーなど、特定の技能を持った者が多いため、町内には従来存在しなかった新規産業として地域経済の活性化に大きく貢献している可能性が高い。また下市町では、伝統産業である木材加工を行っている職人への弟子入りが増加しており、伝統産業の継承という面においても重要な取り組みとなっている。宇陀市菟田野においても、二拠点居住のような形で画家が定期的に訪れているという。また、各地区の取り組む分野は比較的親和性が高く、様々な場面でそれぞれの技能を活かした協力関係を結ぶなど、移住者同士の技能に基づいた展開も行われている^{xiii}。

ここで、奥大和地域の移住政策を戦略的移住政策の四つの条件と照らし合わせる。「内発的で総合的な地域の将来ビジョンとそれを達成する戦略との整合性があること」については、既存の移住者と行政を中心とした産業創出のための政策と位置付けられるため、一定満たしていると考えられる。ただし、一部産業の従事者のみを対象としているため、計画の総合性は不十分であると言える。「求める移住者像が具体的であること」については、市町村ごとに移住者属性を明示している。また、既存移住者の技術や発想を十分に活かして戦略を形成してきたという背景もあり、「戦略を実行するための主体的存在として移住者が位置付けられていること」と「移住者の能力や発想を活かす余地があること」という条件も満たしていると考えられることができる。

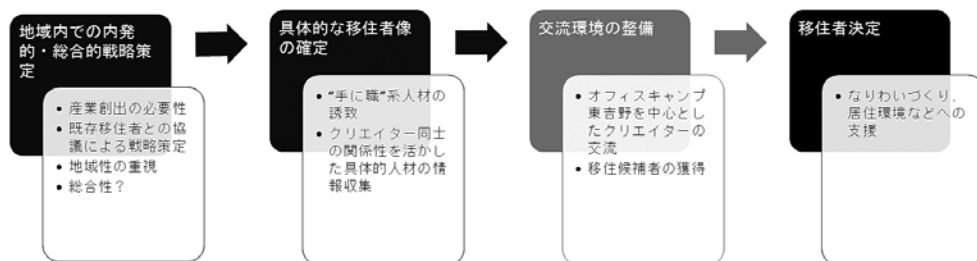


図7：奥大和地域の戦略的移住政策の展開

出典：奈良県地域振興部移住・交流推進室へのヒアリング調査より筆者作成

奥大和クリエイティブビレッジ構想では、それぞれの地域戦略に従って移住者のターゲットを絞り込み、集中的に人材の集積を行うことによって移住者の獲得と産業の活性化を同時並行的に行おうとする意図が見て取れた。インターネットの普及が進み高度に情報化した現代においては、働き方も多様化してきており今後更なる多様化が予想される。その中で、必ずしも都市部に留まらなければならない職業は多くなく、特にクリエイターや美術家などは働く場所に縛られる可能性が低い。この点に着目し、それらの人材集積を目指す同構想は非常に新規性が高く、大きな可能性のある政策であると評価できる。また、それぞれが求める人材に変化をつけることによって移住者獲得競争の発生を防ぐことが可能となるだけでなく、移住者の能力を活用した交流や協力関係の構築も可能となっている。

5. 戦略的移住政策に関する一考察

本稿では、地方圏における近隣自治体同士の移住者獲得競争を問題視し、求められる移住政策として総合的な地域づくりの一環として戦略的体系化の中での位置づけが可能な「戦略的移住政策」を設定した。その上で実際に戦略的移住政策に取り組んでいる二事例を確認したが、それぞれに特徴的な戦略的移住政策を展開しており、共に移住者の能力を積極的に活用しながら地域活性化を目指しているという特徴を備えていることも確認できた。

両者の差異としては、海士町が町独自の取組として戦略的移住政策を展開していることに対して、奈良県では東吉野村を中心としつつもより広範囲での展開を目指している点が挙げられる。これは、海士町が離島であるという地理的特性や、計画主体が市町村であるか都道府県であるかという主体性の違いなどが理由として考えられるが、今後島根県などが主導して海士町以外の市町村でも戦略的移住政策を展開していくことが求められると考える。また、海士町が特定分野にこだわらずに移住者の力を活かした活動を展開していることに対して、奥大和地域では特定分野に絞った移住者の人材集積を行っている。これは、産業振興に対するアプローチ方法の差異と考えることができるが、将来的な自治体の持続可能性を考えると奥大和地域においてはより広範な分野の計画において、戦略的に移住者を活用することが必要となろう。

それぞれに課題も存在する戦略的移住政策ではあるが、単純な移住政策とは異なる移住者を地域活性化に活用するという視点は、移住後の生活に働きがいなどを求める現代の移住者に対する訴求力も強く、その重要性は今後さらに増すと考えられる。自治体間の支援競争による移住者獲得競争ではなく、各自治体の伝統や強みといった特徴を活かした戦略的移住政策の展開は、人口減少時代に地域問題を解決し地域を活性化しながら一定の人口目標を維持するために、非常に有用であると考えられる。高度に発達した情報化社会の中で、地方圏においても多様な働き方の実現は複数の産業部門において可能となっており、そのような技能を各自治体の戦略とすり合わせ、移住政策を内発的な地域活性化の一助とすることが現代の移住政策には求められているのである。

【注】

- i 過疎対策の背景と内容については、とりあえず、保母（2013）第2章、参照。
- ii 「増田レポート」は日本創成会議・人口減少問題検討分科会によるものであり、増田寛也編著（2014）に収録されている。
- iii 金井利之は「人口が増えれば『勝ち』、人口が減れば『負け』、という土俵が『地方創生』なのです」と述べている。山下・金井（2015）、22頁。また、地方創生政策における財政措置については、平岡（2015）、参照。
- iv 本稿においては住民基本台帳人口移動報告に準拠し、三大都市圏を東京圏（東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県）、名古屋圏（愛知県、岐阜県、三重県）、大阪圏（大阪府、兵庫県、京都府、奈良県）とし、地方圏をそれ以外の都道府県と定義する。
- v 横平龍宏（2013）、29頁
- vi 黒田達朗・田淵隆俊・中村良平（2008）、230頁
- vii 福田（1990）、315頁
- viii ①過疎地域自立促進特別措置法第2条第1項に規定する市町村（過疎市町村）の区域 ②自立促進法第33条第1項の規定により過疎地域とみなされる市町村（みなし過疎市町村）の区域 ③自立促進法第33条第2項の規定により過疎地域とみなされる区域（一部過疎地域）のいずれかの区域を有する市町村を指す。
- ix 総務省（2016）「2015年度版過疎対策の現況」21頁
- x 同上、30頁
- xi 同上、65頁
- xii 福田善乙（1990）、317頁
- xiii 岡田知弘（2005）、89頁
- xiv 詳細は中村剛治郎（2004）、第4章4、参照。
- xv 宮本憲一（1973）、47頁
- xvi 松谷明彦（2009）、101頁
- xvii 中村剛治郎（2004）、15頁
- xviii たとえば山下・金井（2015）、第1章、参照。
- xxix 宮本憲一（2007）、316～323頁、参照。
- xx 小田切徳美（2014）、16頁
- xxi 佐藤遼、城所哲夫、瀬田史彦（2014）、参照。
- xxii 筒井一伸・嵩和雄・佐久間康富（2014）、49頁
- xxiii 同上、2頁
- xxiv 同上、9頁
- xxv 同上、46頁
- xxvi 2015年国勢調査
- xxvii 2016年10月3日及び4日に、立命館大学政策科学研究科の正課科目である「リサーチプロジェクト」の教員及び大学院生が共同で行った実地調査を基にする。なおヒアリング対象は、海士町長・山内

道雄氏を筆頭に総務課長、地産地商課長、株式会社巡りの環社員、島前高校教員、隠岐国学習センター職員、海士観光協会職員である。

- xxviii 海士町における産業政策の展開については、河藤（2009）、参照。
- xxix 詳細は山内（2007）、参照。
- xxx 2016年10月3日に行った海士町地産地商課長へのヒアリング調査による。
- xxxi 海士町における移住者の活動に関しては、中島（2014）、参照。
- xxxii 2016年10月4日に行った山内町長へのヒアリング調査による。
- xxxiii 同上
- xxxiv 2016年10月3日に行った海士町地産地商課長へのヒアリング調査による。
- xxxv 海士町における町と住民の意識共有に関しては山内（2007）其の4参照。
- xxxvi 海士町における教育改革に関しては山内・岩本・田中（2015）、参照。
- xxxvii 図5は海士町の市町村内総生産及び各産業部門の内訳であるが、現時点では政府部門や建設業が大きな割合を占めたままであることが分かる。つまり、戦略的移住政策とそれによる各種産業創出に関する取組の結果として、産業構造の転換を起こし海士町の経済を公共事業依存型から脱却させることまでは到達していないのである。ただし、産業構造の転換は短期的に行えるものではないため、現状の方向性に継続的に取り組んでいくことが重要である。
- xxxviii 旧菟田野町、2006年に合併して宇陀市となった。
- xxxix 2016年11月29日に奈良県地域振興部移住・交流推進室に対して行ったヒアリング調査をもとに整理した。
- xi 奈良県南部及び東部、中南和19市町村の総称である。
- xii 奈良県地域振興部移住・交流推進室へのヒアリング調査による。
- xiii 同上

【参考文献・資料】

- [1] 小田切徳美（2014）『農山村は消滅しない』岩波書店
- [2] 黒田達朗・田淵隆俊・中村良平（2008）『都市と地域の経済学 新版』有斐閣
- [3] 筒井一伸・嵩和雄・佐久間康富（2014）『移住者の地域起業による農山村再生』小田切徳美監修、筑波書房
- [4] 中村剛治郎（2004）『地域政治経済学』有斐閣
- [5] 平岡和久（2005）「地方財政と『地方創生』政策」岡田知弘・榊原一訓・永山利和編『地方消滅論・地方創生政策を問う』自治体研究社
- [6] 福田善乙（1990）「現代の農山漁村－過疎地域」宮本憲一・横田茂・中村剛治郎編『地域経済学』有斐閣、310-324頁
- [7] 藤山浩（2015）『田園回帰1%戦略－地元にと仕事を取り戻す』農山漁村文化協会
- [8] 保母武彦（2013）『日本の農山村をどう再生するか』岩波書店
- [9] 横平龍宏（2013）「地域再生の理論と農山漁村」小田切徳美編『農山村再生に挑む－理論から実践まで』岩波書店
- [10] 増田寛也編著（2014）『地方消滅－東京一極集中が招く人口急減』中公新書

- [11] 松谷明彦 (2009) 『人口流動の地方再生学』 日本経済新聞出版社
- [12] 宮本憲一 (2007) 『環境経済学 新版』 岩波書店
- [13] 宮本憲一 (1973) 『地域開発はこれでよいか』 岩波書店
- [14] 山下祐介・金井利之 (2015) 『地方創生の正体－なぜ地域政策は失敗するのか』 ちくま新書
- [15] 山内道雄 (2007) 『離島発 生き残るための10の戦略』 生活人新書
- [16] 山内道雄・岩本悠・田中輝美 (2015) 『未来を変えた島の学校－隠岐島前発 ふるさと再興への挑戦』 岩波書店
- [17] 河藤佳彦 (2009) 「離島振興における産業政策の役割に関する考察－島根県隠岐郡海士町を事例として－」 『産業研究』 第45巻、第1号、高崎経済大学附属研究所、13-29頁
- [18] 小柳真二 (2016) 「地方部における移住・定住促進策の背景・現状・課題－九州地方の事例－」 『地学雑誌』 Vol. 125、No.4、507-522頁
- [19] 佐藤遼、城所哲夫、瀬田史彦 (2014) 「地方への移住関心層と移住可能層との間での地方移住生活イメージに対する選好パターンの違い」 『都市計画論文集』 Vol. 49、No. 3、日本都市計画学会、945-950頁
- [20] 筒井一伸・佐久間康富・嵩和雄 (2015) 「都市から農山村への移住と地域再生－移住者の起業・継業の視点から－」 『農村計画学会誌』 Vol. 34、No.1、45-50頁
- [21] 戸田絢也・谷武 (2012) 「経済的支援に着目した自治体の移住定住政策に関する研究－全国49市町村の取り組みを通して－」 『日本建築学会東海支部研究報告書』 第50号、日本建築学会、705-708頁
- [22] 永井保男 (2014) 「国内移住の人口学」 『中央大学経済研究所年報』 第45号、中央大学経済研究所、653-687頁
- [23] 中島正博 (2014) 「島根県海士町の取組みから見た定住政策の課題」 『経済理論』 第376号、和歌山大学経済学部、83-101頁
- [24] いの町 (2015) 「いの町まち・ひと・しごと創生総合戦略 2015年度版」
- [25] 越知町 (2016) 「越知町まち・ひと・しごと創生総合戦略」
- [26] 高知県 (2016) 「高知県まち・ひと・しごと創生総合戦略 2016年度版」
- [27] 島根県 (2016) 「2013年市町村村民経済計算」
- [28] 総務省 (2001) 「2000年国勢調査」
- [29] 総務省 (2006) 「2005年国勢調査」
- [30] 総務省 (2011) 「2010年国勢調査」
- [31] 総務省 (2016) 「2015年国勢調査」
- [32] 総務省 (2016) 「2015年住民基本台帳人口移動報告」
- [33] 総務省 (2016) 「2015年度版過疎対策の現況」
- [34] 津野町 (2015) 「津野町人口ビジョン」
- [35] 土佐市 (2015) 「2015年度版土佐市まち・ひと・しごと創生総合戦略」
- [36] 日高村 (2016) 「日高村まち・ひと・しごと創生 総合戦略」
- [37] 本山町 (2015) 「本山町地方人口ビジョン」
- [38] 高知県 HP 「市町村の支援制度」 <http://www.pref.kochi.lg.jp/~chiiki/iju/shoukai/support.shtml>
(最終アクセス日：2017年1月13日)