

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 25 日現在

機関番号：36202

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2014

課題番号：23530352

研究課題名(和文)人口減少時代における地方圏での複数居住の大規模成立・継続の可能性についての研究

研究課題名(英文) A Study of Organizing Multi-habitation on a Large Scale in Each Local District and Method to Continue It in the Period of Decreasing Population

研究代表者

正岡 利朗 (Masaoka, Toshiro)

高松大学・経営学部・教授

研究者番号：60249604

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,500,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、現在我が国の地方圏で実施されている移住施策に加え、(地方都市住民による多自然居住地域での)複数居住を推進するためにどのような条件整備が必要なかを明らかにしようとした。そこで、7つのサブテーマについて、インタビュー調査、アンケート調査を実施し、知見の蓄積を図った。この結果、例えば、都市住民の選好する地域や住宅の状況を明らかにすることができ、「クラインガルテン」がそれに適した形態であることを指摘した。また、都市住民の持つマンパワーを多自然居住地域において活用するためには、複数居住の実践後のフォローを適切に行うことが肝要であることを指摘した。

研究成果の概要(英文)：In Japan, governments in local areas have carried out actions that encourage people to move into their places from the metropolis. However, it is assumed that the effect of these actions will reach the limits in the near future. Therefore, in this study, I clarified the required conditions to encourage inhabitants in the local cities to live a second home around their near local areas. In other words, I investigated a policy for Multi-habitation. Through interviews and questionnaires based on the seven subtopics, I gathered various kinds of data. As a result, I found out the areas and forms of housing that inhabitants in the local cities liked. Also, I concluded that this type of Multi-habitation fell into "Kleingarten". Finally, I pointed out that it was important to provide appropriate care for the inhabitants who have been practicing Multi-habitation in the local areas in order to utilize the manpower that city inhabitants have.

研究分野：地域経済学

キーワード：複数居住 二地域居住 移住 人口減少 多自然居住地域 地方圏 地域間交流 クラインガルテン

1. 研究開始当初の背景

「日本創成会議」が2014年5月に発表した「増田レポート」の指摘を待つまでもなく、本研究を開始した2011年時点において、地方圏の多くの地方自治体では、近い将来の人口減少について、その深刻さをある程度までは認識し、そのための対策の一環として「移住施策」を実施していた。また、同時に解決すべき重要課題は「空き家」問題であり、こちらについても、先進的な地方自治体でさまざまな取り組みを模索中であった。

当方は、本研究開始前、戦後の我が国の地域間人口移動の研究を行ってきた。これまでの研究蓄積により、生産年齢人口については、職業を求めての移動が移動要因の多くを占めている事実がある。このことは、特に「地方圏 大都市圏」の移動パターンで顕著であり、職業による所得の獲得機会が豊富な地域には人口が流入し、乏しい地域からは人口が流出したのである。流入地域とは「都市」であり、流出地域とは「多自然居住地域」である。多自然居住地域の職業、所得獲得機会の乏しさは容易に解消されない。したがって、この地域に人口が増加する可能性は、職業によらない移動要因による移動者にかかっていると考えられた。

そこで、多自然居住地域の人口誘致策として考えられるのは、第一に「定年退職者による移住」である。この点については、すでに多くの地方自治体等で「団塊世代誘致策」が採られていた。しかし、定年退職者のみならず、より若い世代の人口が増加する可能性はないか。このような状況のもとで、特に「複数居住（「二地域居住」を含む）」の考え方が注目されたのである。

2. 研究の目的

複数居住とは、「主たる住宅を持つ住民が、従たる住宅を確保し、それら間を反復移動することにより、総合的に、より高次の欲求を満足させる居住スタイル」である。なぜ人口減少時代の今、複数居住に注目するのか。それは、このスタイルであれば、都市住民が主たる職業については都市で継続させながらも、一定期間、多自然居住地域で居住することが可能となるからである。そして、多自然居住地域では、このような複数居住の実践者を受け入れることができる空き家が多数あるし、また、複数居住であれば、受入地域側の「行政コスト」も限りなく小さくすることができるからである。

そこで、当方は、第1ステップとして、複数居住の基礎概念やそのもたらすインパクトの分析、複数居住をめぐる各種制度や施策の現状と課題等を、移住との対比の上で検討・整理した（正岡利朗、『人口減少期における複数居住の研究』、2009年3月。）。この結果、今後、我が国全体の人口減少により、移住施策は早晩行き詰まる可能性が想定され、移住の推進とともに、複数居住の大規模

実践の推進を急がねばならないことが判明した。しかし、同時に明らかになったのは、多くの地方圏においては、大都市圏との距離が遠いために、国土交通省や総務省、農林水産省をはじめとする既存の調査研究（例えば、『二地域居住人口研究会、『「二地域居住」の意義とその戦略的支援策の構想』、2005年3月。）のように、「実践者としての都市住民について、大都市圏住民を想定している」現状では、複数居住の大規模成立・維持の可能性が低いということである。そこで、地方圏においては、「自地域内での複数居住の実践率を高める」ように、施策の発想の転換が要求される。そして、この実現により、「地方圏における限られたマンパワーの相互融通」が期待される。そこで、そのためには、可能な範囲でどのような条件の整備が望ましいのかを、都市住民に対する促進策、多自然居住地域についての受入策のそれぞれの観点より、本研究で明らかにしようとした。

3. 研究の方法

本研究は具体的に以下の各テーマを明らかにすることを目的としていた。

実践を希望する地方圏の都市住民のうち、どのような層が実践を継続できるのか

複数居住を人口維持・確保策に導入した地方自治体等の現況や意識構造

複数居住先として、選定されやすい地域や住宅の理由

従たる住宅について、その取得及び処分の容易性の確保

複数居住の継続について、「集落支援員制度」のようなソフト的支援施策の必要性

複数居住の実践者と地域住民との交流の促進策

複数居住の大規模実践による社会・環境問題発生の可能性

それぞれのテーマについて、知見の導出には、インタビュー調査、アンケート調査の手法を主として活用した。このうち、インタビュー調査については、研究期間内に地方自治体54、NPO法人等22を訪問し、さらに、23の移住セミナー・体験ツアー等に参加した。

また、アンケート調査については、移住促進に多大な実績がある「大阪ふるさと暮らし情報センター」と協働して、「自治体における移住・定住事業の実施状況2014（以下「本調査」という）」を2014年10月に行った。本調査は同センターの会員262団体（都道府県41、市町村等221）に対して実施し、196団体（都道府県38、市町村等158）から回答を得た。回収率は74.8%（都道府県92.7%、市町村等71.5%）と比較的高いものとなっている。なお、移住・定住担当部局に記入依頼を行っている。

次の研究成果において、本調査の結果を適宜引用するが、都道府県と市町村等とは回答の傾向が若干異なり、市町村等の方が自地域の実情をより把握していると考えられる

ことから、主として市町村等の結果を掲載する。

4. 研究成果

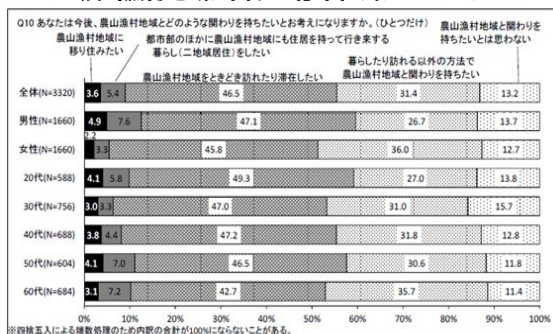
まず断っておかねばならないのは、複数居住を明示的に意識し、それを具体的施策として推進している地方自治体は本研究の期間中も 2015 年現在でもきわめて少ないことである。そこで、インタビュー調査は、特色のある移住施策を実施している地方自治体等を中心に行い、これらより本研究に活用できる知見を蓄積するという手法を採った。

(1) 実践を希望する地方圏の都市住民のうち、どのような層が実践を継続できるのか

このことについては、地方圏の都市住民に対してアンケート調査等を実施することができず、明確な成果が得られていない。ただし、「NPO 法人田舎暮らし支援ネット」代表の並木芳治氏や「ふるさと情報館ハケ岳事務所」所長の中村賢二氏によると、「(大都市圏と周辺県の)複数居住の実践者は必ずしも高所得、高年齢というわけではなく、複数居住の実践に強い意義や必要性を見出した層」ということであった。このことは地方圏においても同様であると推察された。

2013 年 2 月の国土交通省「農山漁村地域に関する都市住民アンケート」によると、都市住民のうち顕在的に「二地域居住をしたい」と回答したのは約 5%程度である。それぞれの地方都市において、これら顕在的希望者、さらには潜在的希望者に、複数居住について相当の意義や必要性を与えることができるかが促進策として肝要である。

農山漁村地域に関する都市住民アンケート



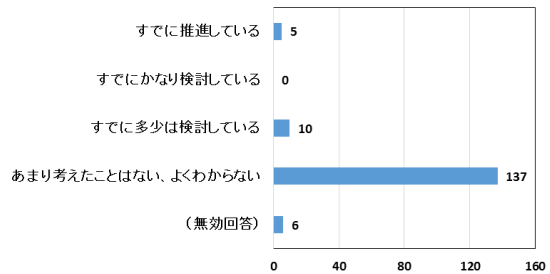
(出所) <http://www.mlit.go.jp/common/000986962.pdf>

(2) 複数居住を人口維持・確保策に導入した地方自治体等の現況や意識構造

複数居住は、山梨県や茨城県など大都市圏の周辺県でかなりの程度認知され、移住施策とともに明示的に人口維持・確保策に採用されている。しかし、大都市圏住民による複数居住が期待できない多くの地方圏に属する市町村では、自地域内での複数居住の実践を推進した方がよい。本調査では、「自地域(都道府県)内の中心都市住民による多自然居住地域との二地域居住についての推進等の有

無」について設問を設けた。この結果が図 1 である。これによると、ほとんどの市町村等で自地域内での複数居住は発想がなく、移住施策の推進に当面邁進している状況が推察される。

図 1. 自地域内での二地域居住



なお、多自然居住地域に関係する多くの地方自治体で、移住者についての「希望」を伺ったが、年齢については「若年層に来て欲しい」、職業については「看護師、農業従事者や起業者に来て欲しい」とのことであった。これらの結果は本調査でも裏付けられている(図 2、3 参照)。複数居住の受入策を実施する際にもこれらに対する優遇が重要である(職業については、もちろんフルタイムは望めない)。

図 2. 移住者の年齢についての希望

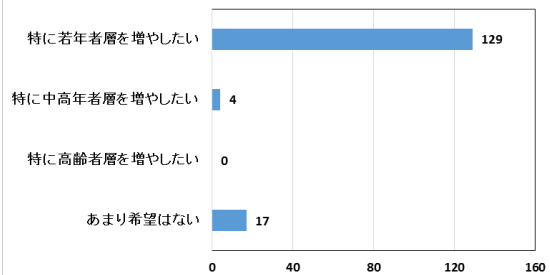
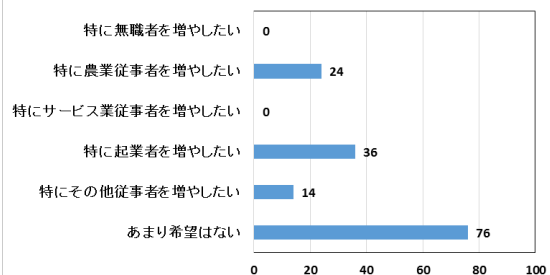


図 3. 移住者の職業についての希望



(3) 複数居住先として、選定されやすい地域や住宅の理由

現在、大都市圏住民による移住人気地として挙げられるのは、山梨県北杜市や鹿児島県霧島市など、交通の便が良く、農的な生活が営める、さらに各種アクティビティが楽しめるような地域である。本研究が対象とする、中心都市住民による自地域内での複数居住については、それぞれの要素の重要度はかなり低下するが、これら要素を他よりも兼ね備えた地域の方が複数居住先としての選定に

有利であることもまた確実である。

この点、同じような要素を備える多自然居住地域であっても、離島と中山間部では、交通の便に関しては前者が相当な不利を抱えるのが通常であり、そのために離島は複数居住先として選定されにくい(ただし、山形県酒田市中心部と飛島のような「季節居住」の例外はある)。さらに東日本大震災以降、移住について、安心・安全の要素も重要視されている。近年、災害に見舞われた地域については、例え他の要素が魅力的であっても、しばらくは複数居住先としても選定されにくいであろう。

住宅については、地方自治体が関与する「空き家見学会」等に参加した際に、多数の参加者に希望を伺ったが、「密集した集落の中の住宅は敬遠したい」、「農的な生活を楽しむための広い庭が欲しい」、「できれば眺望の良いところがよい」等とのことであった。これは複数居住の従たる住宅についても同様であろう。例えば、富山県砺波市の「散居村」のようなイメージであろう。しかし、見学会で案内される物件のほとんどはそのような条件を備えておらず、現在の状況ではミスマッチが生じている。なお、別荘地については、標高の低いエリアの方が人気であった。

多自然居住地域に関係する多くの地方自治体で「分譲住宅地の造成・販売」をしているが、インフラ整備を万全に行うゆえ、敷地面積の割りに価格が高く、農的な生活を低価格で志向する移住希望者の間ではあまり人気を得られていない。その一方、地方自治体が整備する「クラインガルテン」はかなりの人気を博している。クラインガルテンとは「滞在型農園」のことで、100坪前後の農用地と「ラウベ」と呼ばれる数十平米程度の滞在施設をセットにした区画が数十区画整備され、年間数十万円程度の利用料で貸し出される。利用者は主に週末毎に来訪し、ラウベで宿泊していくという形態をとるが、これは複数居住の一形態といえる。

クラインガルテン四万十(高知県高岡郡四万十町)



HP「クラインガルテン情報局(<http://garden.tank.jp/>)」によれば、2015年現在、全国で63ヶ所のクラインガルテンが把握されている。管理人が置かれ、多自然居住地域住民との交流は主として管理人というフィルターを通して行われる(もちろん、同じ境遇にある利用者相互の交流もある)。一般に

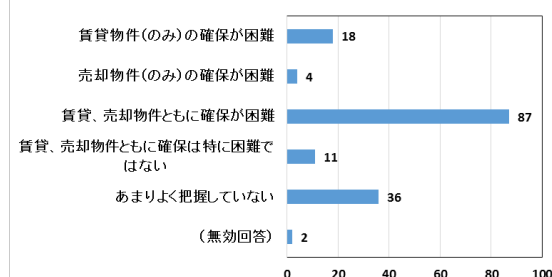
かなり人気が高く、その理由としては、農的な生活(のみ)を志向し、地域住民との濃密な交流は望まないとする都市住民にとって適切な形態であるからで、そして、このような個人等がかなり多くいることが挙げられよう。クラインガルテンは国の各種の補助金を活用して、地方自治体の負担は低く建設することができ、その後の運営をうまくできる目途が付くのであれば、受入策として各地で導入してよいものと判断できる。

(4)従たる住宅について、その取得及び処分 の容易性の確保

多自然居住地域に該当する多くの地方自治体で「空き家バンク」を整備し、自地域内で空き家になり、所有者が売却または賃貸を望んでいる物件をHPに掲載して、情報提供に努めている。ただし、地方自治体は現地案内を含めて情報提供に徹し、実際の取引手続には連携している不動産業者のみが関与する場合がほとんどである。なお、取引が成立した物件について、一定の条件の下、「補修費の補助」をしている地方自治体もある。

ただし、これら制度は有効に機能していない。本調査では、「空き家の確保」について設問を設けた。この結果が図4である。これによると、ほとんどの市町村等で賃貸、売却物件ともに確保が困難との回答であり、空き家が多数あるにもかかわらず、これらが有効活用されていない状況が推察される。

図4. 空き家の確保

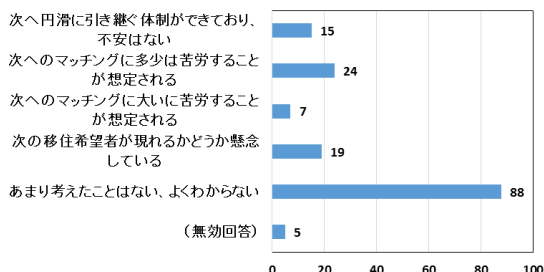


現状では、多自然居住地域の空き家の所有者の多くが賃貸にも売却にも供したがないのでこのような状況になっている。これについては、各地方自治体がNPO等の助力を得て地道に協力を呼びかけたりしているが、一部を除き、根本的な解決には至っていない。さらに、全国各地の自治体で「空き家対策条例」も制定されているものの、効力を発揮しているとは言い難い。今後、団塊世代が後期高齢者になること等、空き家の放出が促進される期待もあるが、「空家対策特別措置法」をさらに進めた、その「活用」に関する国による法整備が受入策として必要となる。

空き家の確保とともに視野に入れておかなければならないのは、移住でも複数居住でも、実践者はやがてはその終了時期を迎え、撤退することである。現在の多くの移住施策はその促進を考えてはいるものの、どのように世代を代え継続させていくべきなのかという、

中長期的な視点を欠いているのが実情である。本調査では、「移住終了時の物件の処分」について設問を設けた。この結果が図5である。これによると、ほとんどの市町村等で次の実践者へ円滑に引き継ぐ体制はできていない状況が推察される。

図5. 移住終了時の物件の処分



いわゆる田舎物件の取得には本人が前向きであるとしても、家族が「相続財産の不良資産化」を懸念して抵抗を示すことが多々あることを、インタビュー調査の際にも伺った。このようなことを考慮すると、農的な生活を低費用で実現するにはそれに適合する賃貸物件の増加が促進策として望ましい。しかし、「空き家調査」までは行っている地方自治体はかなり増加しているものの、空き家の確保のための思い切った仕組み作りに各地方自治体とも踏み出せていない。

(5) 複数居住の継続について、「集落支援員制度」のようなソフト的支援施策の必要性

このことについては、複数居住実践者に対してアンケート調査等を実施することができず、明確な成果が得られていない。ただし、集落支援員や地域おこし協力隊は、国からの特別交付税措置の対象とされ、地方自治体側の負担は軽く、最近では制度の浸透もあって、各地方自治体で導入が相次いでいる。総務省HP (http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyousei08_03000073.html 他)によると、2011年度の専任集落支援員数は597人、地域おこし協力隊員数は413人であったものが、2014年度の専任集落支援員数は221団体(5府県216市町村)で計858人、地域おこし協力隊員数は444団体(7府県437市町村)で計1,511人を数えている。

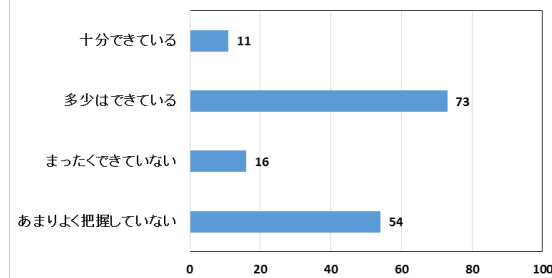
このような状況では、もはや多自然居住地域に関係する多くの地方自治体において、それらの導入は気軽にできると判断してよく、後は、受入策としてのこの制度が継続する限り、いかにして実効を挙げるかである。ただし、このまま地域おこし協力隊の募集人員総数が拡大していくと、任期が最長3年という制度の特性上、条件の不利な地域では応募者が枯渇する可能性も指摘される。

(6) 複数居住の実践者と地域住民との交流の促進策

先に指摘したとおり、都市住民の多くは農的な生活(のみ)を志向し、多自然居住地域

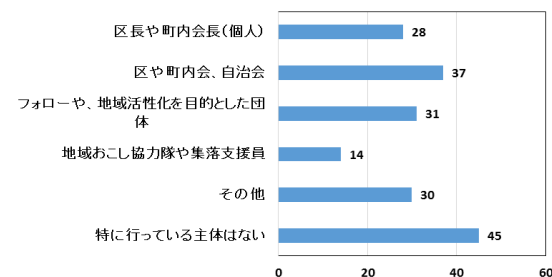
住民との濃密な交流を基本的に望まない。ただし、都市住民のマンパワーの融通を図ることが施策上望ましいのであれば、このことを促進する工夫が必要である。それは、複数居住の実践開始後のフォローに主として発揮される。本調査では、「移住後のフォロー」について設問を設けた。この結果が図6である。これによると、フォローが十分できていると認識している市町村等はきわめて少なく、多くの市町村等では移住者を誘致することが最優先で、その後のフォローは不足気味である状況が推察される。

図6. 移住後のフォロー



各市町村に配置されている移住・定住担当職員は数名程度であるのが実情で、フォローを行うためにはマンパワー不足である。それゆえ、特にフォローについては、「新たな公」との連携と協働が重要となる。本調査では、「特にフォローをしている主体(複数回答)」について設問を設けた。この結果が図7である。これによると、フォローをしているのは地域のNPO団体や自治会等が中心である状況が推察される。

図7. 特にフォローをしている主体



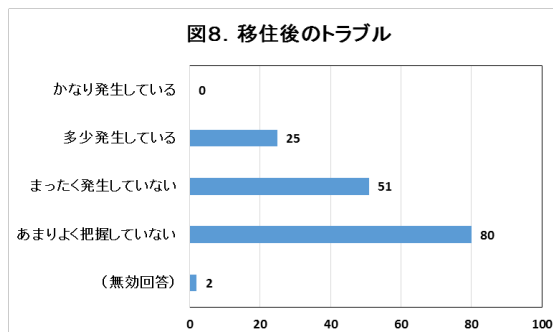
今後は、都市住民の特性を理解した上で、早急にフォローを担う新たな公の確保が(移住施策にとっても)必要である。この際、茨城県笠間市の「笠間クラインガルテン」が行っている、利用者がステップを踏んで多自然居住地域の社会環境に順応できていけるような工夫が参考になる。さらに総務省HPによると、地域おこし協力隊員は任期終了後約7割が任地に継続居住しているということ、同事業自体が大都市圏住民の多自然居住地域への順応を図っていると見ることもできる。

(7) 複数居住の大規模実践による社会・環境問題発生の可能性

過去、移住や複数居住により、社会・環境

問題が当該地域外で認識された事例としては、沖縄県石垣市、新潟県南魚沼郡湯沢町、長野県安曇野市などの例が挙げられる。石垣市ではインフラ未整備地への移住者が団結し、市当局に整備を要求した、湯沢町ではリゾートマンションの乱立によるゴミ処理能力の圧迫や週末毎の食料品の販売店舗からの払底、安曇野市では移住者の増加に伴い自治会が軽視されるようになり、地域コミュニティ内に対立が生じた。

本調査では、「移住後のトラブル」について設問を設けた。この結果が図8である。これによると、トラブルが発生している市町村等はそれほど多くはないことが判明する。



このような結果となるのは、移住にしても複数居住にしても、人口に占める実践者の割合がまだまだ微々たる水準に留まっている市町村が通常だからとも考えられる。しかし、受入体制が十分に整わないところに、移住や複数居住の実践者が短期間に大量に増加した、あるいは移住者や複数居住の実践者が受入地域に対して一定の割合を占めるまでに増加すると、問題は顕在化するようである。そこで、このことを十分に認識し、問題発生を未然に防ぐような取り組みが重要となってくる。この際、長野県安曇野市の「NPO安曇野ふるさとづくり応援団」が近年行っている、先に移住した実践者が、「新規移住者が早期に地域コミュニティに溶け込めるように助力している」という工夫が参考になる。

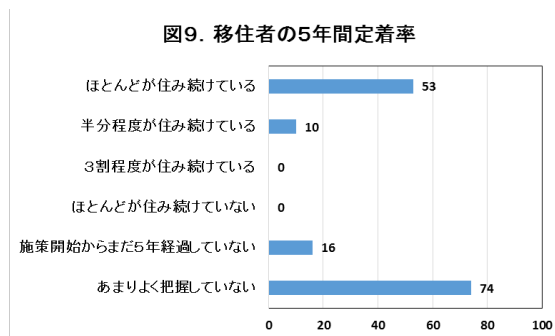
(8)まとめ

以上のような内容の研究を行ったことにより、地方圏において複数居住がスムーズに実践されるための諸条件がかなりの程度明確になった。この結果を踏まえた施策が、多自然居住地域における人口維持・確保策に取り入れられることにより、本研究は、複数居住の大規模成立・維持の可能性を高め、当該多自然居住地域の維持及び活性化に寄与できるものと思われる。

ただし、本研究の遂行中を通じて懸念されたのは、まず、自地域内での複数居住について、地方自治体がほとんど意識できていないことであった。「ふるさと暮らし情報センター・東京」相談員の宗像真弓氏によると、すでに全国各地で「県内移住」と表現されるような状況が少なからず確認されているにもかかわらず、である。実際、当方の周辺でも、

地方都市住民が週末毎に多自然居住地域の住人（親世代）の居なくなった実家等へ行き来している事例がかなりある。

また、地方自治体首長の資質もさることながら、移住・定住担当職員に資質面や熱意の点で、問題点が見受けられる場合がかなりあることも懸念された。本調査では、「移住者の5年間定着率」について設問を設けた。この結果が図9である。これによると、移住者の移住後の状況をよく把握している市町村等がある一方で、把握していない市町村等も半数程度あることが判明する。



地方自治体はさまざまな補助金を確保・活用して、移住に関する各種のセミナーや体験ツアー等を実施しているが、特色のある移住施策を展開している地方自治体の場合でも、それは「誘致のための工夫」であることが多く、移住後のフォローは不足気味である。しかし、すでに移住した実践者の状況を追跡調査し、自ら行ってきた移住施策に対する評価をして、経験値を上げることは、補助金の状況にかかわらず重要なことである。そして、仮に顕著に経験値を上げた担当職員についても、硬直した地方自治体内の「ジョブローテーション」を一律適用するケースが多く、この点にも一考を要すものと考えられた。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計1件)

正岡 利朗、交流・移住施策の現状と課題、調査月報((一財)百十四経済研究所) 査読無、NO.313、2013、10-17

〔学会発表〕(計2件)

正岡 利朗、交流・移住施策の現状と課題、高松大学地域経済情報研究所定例研究会、2013年11月21日、高松大学(香川県高松市)

正岡 利朗、自治体における移住・定住事業の実施についての課題、移住・定住担当者セミナー、2014年10月24日、シティプラザ大阪(大阪府大阪市)

6. 研究組織

(1)研究代表者

正岡 利朗(MASAOKA, Toshiro)
高松大学経営学部・教授
研究者番号: 60249604