

過疎山村自治体における「脱成長」型の移住・定住促進施策の展開 —長野県天龍村の事例—

Development of Local Governmental Policy for Promoting Migration of in a Depopulated Mountainous Village: A Case Study of Tenryu Village, Nagano Prefecture

相 川 陽 一*

丸 山 真 央**

福 島 万 紀***

Yoichi AIKAWA

Masao MARUYAMA

Maki FUKUSHIMA

1. 問題の所在

1. 1 問題関心

19世紀後半から21世紀初頭にかけて、日本の総人口はほぼ一貫して増加してきた。明治初期と総人口がピークを迎えた21世紀初頭を比較すると、総人口は3倍以上に増えている。このような総人口の増加は、農山村における過剰人口問題として、戦前から社会科学の中心的研究課題のひとつとなってきた。そして、過剰人口問題に対して国内では開拓、海外に向けては移民などの国策がとられた(毎日新聞社人口問題調査会編 1950)。

約150年にわたりほぼ一貫して総人口が増加したことにより、人口増加を日本社会の常態とみなす史観と社会観が、諸学問でも与件化されてきた。総人口の増加傾向がいずれ鈍化することは、合計特殊出生率が高度成長期にすでに低下傾向にあったことから推測できたはずだが、少子化と将来的な人口減少は、総人口の増加によって覆い隠され、長らく社会問題とみなされず、社会諸科学の対応も鈍かった。過疎化が顕在化した西日本の農山村を主要なフィールドとする村落社会学者の徳野貞雄が、社会学をはじめとする社会諸科学の存在被拘束性を指摘し、こうした史観と社会観を相対化する問題提起をしたのは例外のひとつであろう(徳野 1998; 徳野・柏尾 2014など)。

近年、国レベルで総人口が減少するなか、大都市圏以外の地方自治体を中心に、国内移住への関心が高まっている。各地の自治体は、移住者を引き入れて定

住人口の維持・増加につなげる移住・定住促進施策を展開しており、移住者をめぐる自治体間の争奪戦も生じている。こうしたなかで社会諸科学も新たな国内移住の動向や政策展開に関する研究が必要になっている。

近年の自治体の移住者への関心は、2014年のいわゆる「増田レポート」から国の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」への流れのなかで、「地方への人の流れをつくる」と政策的に明確に位置づけられたことが直接的な契機とされる(嵩 2019)。自治体の移住・定住促進施策への関心は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大で都市生活のリスクが顕在化し、地方移住への関心がさらに高まることでより強まるかもしれない。

自治体の移住・定住促進施策は、ともすれば移住者の数を競うことになりがちだが、そもそも移住者の動向は、大都市からの遠隔性などの地理的条件をはじめ、当該地域の個別努力によっては如何ともしがたい構造条件に左右されるところが大きい。各種調査が明らかにしているように、都市部からの移住者や移住希望者の多くは、大都市近郊や大都市圏からそれほど遠くない地域に関心をもつ¹⁾。それゆえ、自治体が移住・定住促進施策に関心を向けることは、自治体間の移住者獲得競争の過熱化を招き、そのとき、地理的条件をはじめ構造的に劣位に置かれてきた地域の自治体は、より不利な立場を強いられかねない。

こうした事態に対して、次のように懸念が表明されている。「“数”的な意味での『人口』の増加のみを都市か

*長野大学環境ツーリズム学部教授 **滋賀県立大学人間文化学部教授 ***都留文科大学教養学部専任講師

ら農山村への移住の意義として過度に期待をする傾向は広がりつつあり、筆者らはこの傾向に少なからず危惧をしている。都市から農山村への移住の促進政策を軽率に人口増加政策として位置づけることは、農山村にとっての本質的な意義を見失う恐れがある。前述の通り、人口は増えてはいないが新たな人の流入が進んでいる農山村が散見されはじめており、それまで住んでいた住民とは異なる考え方や発想、スキルをもつ新たな人材の増加に結びついている。とりわけ高齢世代が中心の農山村にとって現役世代の移住者の増加は、多世代型コミュニティへの転換という意義も大きい(筒井ほか 2015:46)。この言明を敷衍すれば、近年の国内移住やそれをめぐる政策動向を考えるうえでは、人口増加を第一義とする「成長」型の発想を問いなおすことが同時に必要だということになる。

人口増加を所与とする史観・社会観を相対化しようとする際、ひとつの手がかりがある。高度経済成長期に急激な過疎化を経験し、いち早く少子高齢化や人口減少に直面してきた地域・自治体のなかには、定住人口の増加を第一義的な政策目標とせず、高齢化や人口減少を避けたい前提として受け入れつつ、地域社会の存続のための行政施策や住民活動を早くから模索してきたところがある。そうした自治体では、定住人口の増加を必ずしも第一義とするのではない移住・定住促進施策が展開されている。

本稿はそうした一例として、全国有数の過疎地帯に位置し、高齢化・人口減少が全国的にみても高水準で進行している長野県下伊那郡天龍村の取り組みに注目したい。天龍村にみられる「脱成長」型の移住・定住促進施策は、総人口の減少下で限られた生産年齢人口層の獲得をめぐる過熱化する競争に参入する道ではなく、そこから距離をとって、「人口減少社会に適合した制度やシステムを作り、少ない人口でも生活の質の高い社会」(徳野 1998:167)を実現するための一例であると考えられる。

1. 2 自治体の移住・定住促進施策に関する先行研究

近年の地方自治体の移住・定住促進施策については、総務省の実態調査があるほか、農村計画学や都市計画学を中心に研究蓄積が進んでいる。

まず、1990年代末に723市町村を対象にした調査によると、自治体の移住・定住促進施策は、1990年代初頭のバブル末期から取り組みはじめたところが多いという(住田ほか 2001)。2017年度に総務省の研究

会が過疎関係市町村(全817市町村)に対して実施した調査によると、移住・定住促進施策の開始時期は、1990年代のあと、2005年ごろから再び増え、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が開始された2015年度以降が目立つ(総務省地域力創造グループ過疎対策室 2018)。

自治体の移住・定住促進施策には多様な事業が含まれる。総務省の調査では、「市町村が実施している移住・定住促進施策」として60項目を挙げているが、このなかには、「移住相談窓口の設置」や「移住・定住フェアへの出展、開催」「地域内での移住体験の実施」など、移住者や移住希望者のみを対象とする施策だけでなく、「子どもの医療費助成」「子育て支援センター、学童保育等の設置」など、移住者以外も対象とする施策も多く含まれている(総務省地域力創造グループ過疎対策室 2018)。

このような多様な施策を分類する方法はいくつか提案されている。たとえば事業内容に着目して、「就業施策特化型」(企業立地の奨励や就業助成など)、「住宅施策特化型」(住宅・宅地の提供など)、「奨励金施策特化型」(結婚祝金、就業・定住奨励金など)などの分類がある(住田ほか 2001)。また、「第一次産業就業者の獲得」のための施策(就業支援など)、「定住促進」のための施策(住宅確保や居住支援金など)、「情報の発信」(移住相談など)、「地場産業促進」のための施策(地場企業への就職祝金など)などの分類もある(高村ほか 2020)。

移住のプロセスに着目した施策類型もある。総務省の調査報告書は、移住に関心をもつ「関心期」には情報提供や一次的な相談対応が、移住候補地を探すようになる「準備期」にはニーズに応じた情報提供や不動産業者の紹介が、移住に至る「行動期」には仕事情報の提供・斡旋等が、それぞれ必要であると整理している(総務省地域力創造グループコミュニティ・交流推進室 2010)。また、専門誌の移住体験記から行政の支援内容を抽出、分類した研究では、移住に至るプロセス順に、「体験・企画」「情報発信」「居住情報提供」「就労環境整備」「相談機能」などの施策がみられるという(十代田ほか 2015)。さらに、「移住への関心を喚起するための情報提供」(移住専用サイトの開設)に始まり、「移住の実践の決意」のステージにおいて「地域生活への不安を取り除くための情報提供」(移住相談窓口など)、実際に移住するステージでの「仕事や住居などの支援」(転職・転居支援など)、最終的

に移住するにあたっての「地域に溶け込むための支援」(仕事・子育て・住宅支援など)があるとの分析もある(武田・加賀 2018)。

多様なメニューのなかで取り組まれる施策には偏りがみられるとの指摘もある。総務省の2017年度の調査によると、多くの自治体が行っている移住者向けの施策では、「移住相談窓口の設置」(過疎関係市町村の85.6%が実施)や「移住・定住フェアへの出展、開催」(同77.6%)などが目立つが、「移住相談員、定住コーディネーターの設置」は38.2%、「地域内の見学ツアーの開催」も33.2%にとどまっている(総務省地域力創造グループ過疎対策室 2018)。地域類型別にみた研究によると、都市・近郊自治体では企業立地の奨励や就業助成などの「就業施策特化型」施策が多いのに対して、山村自治体では住宅確保や居住支援金などの「住宅施策特化型」や「奨励金施策特化型」などが多いとされる(住田ほか 2001)。このほかにも、都市自治体では情報発信や定住促進が中心である一方、農村地域の自治体では第一次産業就業者の獲得をめざす施策や若年層向け説明会などが多いという分析もある(高村ほか 2020)。

また、移住プロセス別にみると、「移住決定前」の移住予備軍を対象にした施策が多いとの指摘がある(十代田ほか 2015)。自治体のウェブサイトや悉皆的に検索した調査でも、住宅や補助金の情報提供などの「移住前の宣伝」は多くの自治体で行われている一方、移住者への助言・交流組織など「移住から定住に向けてのケア」は少ないという(牧山ほか 2014)。地方拠点都市の自治体を対象にした調査でも、移住を促すステージでの支援は多いが、最終的に移住するステージでの支援は、ニーズの多さに比して施策の充実している自治体は少ないとしている(武田・加賀 2018)。

農村・都市計画学の研究の多くに通底しているのが、移住・定住者の増加要因を探るという関心である。たとえば、いわゆる「消滅可能性自治体」523市町村を対象にした分析では、転入者数に影響を与えている要因として、財政力が高いこと(公共サービスや公共施設が充実)や診療所・幼稚園が充実していることなどを見出している(谷垣 2018)。個別自治体の事例研究でも、転入者増がみられる自治体の「成功」に着目したものが目立つ。たとえば、一定の転入者数を獲得した徳島県山城町の事例報告では、空き家の斡旋や町営住宅の建設など、住宅政策を重視した移住・定住施

策が展開され、それが転入・定住者の増加につながっていると報告している(垂水ほか 2000)。

1. 3 本稿の課題

本稿では、個別自治体の移住・定住促進施策の展開事例を検討するが、移住者が増加している「成功事例」に注目する方法はとらない。前述のように、定住人口の増加を第一義とせず、高齢化や人口減少を避けがたい前提として受け入れつつ、地域社会の存続のための行政施策や住民活動を早くから模索してきた自治体において、移住・定住促進施策がどのように展開されているかを検討することで、「脱成長」型の移住・定住促進施策のあり方を探りたいからである。

その際、とくに次の2点に注目する。ひとつは、移住・定住促進施策が他の施策とどのように関連づけられて展開しているのかである。先行研究では、前述した住宅政策のほか、就業・起業支援施策(筒井ほか 2015)、農林業における六次産業化の推進(衛藤 2017)など、関連施策との連携や連動の意義が指摘されてきた。天龍村の「脱成長型」の移住・定住促進施策は関連施策のなかにどのように位置づけられているのか。

もうひとつは、自治体現場で施策の立案や実施を担う行政職員が移住・定住促進施策をどのように捉えているのかである。過疎対策の分野では従来から自治体や職員の役割が強調されてきたが、自治体の移住・定住促進施策の研究では、一部の例外(鈴木ほか 2011)を除いて、自治体職員の問題認識や役割意識を実証的に検討したものは多くない。

以下では、まず、本稿で事例とする長野県天龍村の概況を述べる(2節)。そのうえで、同村における移住・定住促進施策の展開を、担当職員へのインタビュー調査や資料から記述する(3節)。次に、かかる移住・定住促進施策は、村職員のいかなる認識や意見を背景に展開されているのかを、役場職員を対象にしたアンケートの分析から明らかにする(4節)。最後に若干の考察とまとめをする(5節)。

2. 事例地の概況と研究方法

天龍村は長野県最南端に位置する。地質的に中央構造線の西側にあたり、村の大半が急峻な山間地である。1956年9月に旧平岡村と旧神原村が合併して誕生した村であり、以後合併をしていない²⁾。

国勢調査によると、2015年の天龍村の人口は

1,365人、652世帯である。高齢化率は59.0%で、全国の市町村中第2位の高さである。1940年代に旧平岡村内(現天龍村の中心部)に平岡ダムが建設されたのに伴い一時的に人口が急増し、1950年には8千人を超えたが、その後は主産業の林業が衰退し、目立った産業も育たず、地理的に企業誘致も難しかったことから、人口と世帯数はともに減少しつづけてきた。

この間、少子化と村外への人口流出には歯止めがからず³⁾、この20年ほどの間で人口は約半減した。他市町村からの転入者数は増えていないが、毎年、村の人口の3%前後の転入者を保っている(表1)。

表1 天龍村の人口と他市町村からの転入者数

年	住基人口	他市区町村からの 転入者数	(人口比)
1999	2,307	79	(3.4%)
2000	2,270	102	(4.5%)
2001	2,232	74	(3.3%)
2002	2,204	74	(3.4%)
2003	2,153	85	(3.9%)
2004	2,065	68	(3.3%)
2005	2,033	70	(3.4%)
2006	1,964	81	(4.1%)
2007	1,914	47	(2.5%)
2008	1,840	63	(3.4%)
2009	1,795	59	(3.3%)
2010	1,740	57	(3.3%)
2011	1,661	54	(3.3%)
2012	1,622	44	(2.7%)
2013	1,587	57	(3.6%)
2014	1,563	56	(3.6%)
2015	1,507	37	(2.5%)
2016	1,428	44	(3.1%)
2017	1,392	42	(3.0%)
2018	1,355	34	(2.5%)
2019	1,290	45	(3.5%)
2020	1,246	32	(2.6%)

注：住民基本台帳人口移動報告、住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査から筆者作成。

筆者らは、2013年より天龍村役場の移住・定住促進施策の担当部署(2013～15年度はむらづくり推進係、2016年度以降は移住定住推進係)の職員に対しインタビュー調査を継続的に実施してきた。以下では、その結果をもとに、収集した資料も用いながら、同村の移住・定住促進施策の内容、実施状況、特徴を記述していく。

3. 天龍村における移住・定住促進施策の展開

3. 1 移住・定住促進施策の担い手と組織

天龍村で2015年度まで移住・定住促進施策に取り組んできたのは総務課むらづくり推進係であった。同係では、都市交流の促進、地域おこし協力隊の受け入れ、総合計画の作成等を担当していた。同係の分掌内容は、2016年度の機構改革に伴って設置された振興課(その後地域振興課に改称)移住定住推進係に引き継がれて、現在に至っている。

2020年度の移住定住推進係の専従職員は正規職員2名(係長、係員)である。係長のA氏は30歳代の男性で、東京都出身のIターン者である。都内の大学を卒業後、民間企業に正社員として就職し、都内や高崎市などに勤務した後、2014年に同村に移住した。きっかけは、静岡県浜松市出身の配偶者が2013年に天龍村の地域おこし協力隊員になったことだった。A氏は企業勤務を続けたまま、配属先を伊那地方担当に変更してもらい、天龍村に移住した。村で暮らすなかで地域に関心を深め、天龍村役場の職員採用試験を受け、それまで勤めていた企業を退社し、天龍村職員となった。財政担当部署などを経て、2017年度に移住定住推進係に配属され、その後、係長に昇任した。

移住定住推進係の業務内容は多岐にわたる。村の広報誌に記載された2019年度の業務内容は、次の通りである。出前講座、いきいき活動支援金、県元気づくり支援金、都市との交流、構造改革特区、若者定住・結婚相談、地域おこし協力隊、まち・ひと・しごと創生総合戦略、移住定住、空き家バンク、職業紹介指導、集落支援員、大学生インターン事業、地方創生応援税制(企業版ふるさと納税)、山村留学等⁴⁾。業務はこれにとどまらず、A氏の作成した資料では、次のものも加えられている。「総合戦略の策定・検証、空き家バンクの整備(空き家の調査)、情報発信、移住パンフレットの作成、婚活イベント(結婚対策事業)、大学生等の受け入れ、地域おこし協力隊・集落支援員、バスの運転、地区の巡回、パターゴルフ場の草刈りetc.…」^{5) 6)}。

このように移住定住推進系の兼務分掌が多いのは、小規模自治体で部署や職員数が限られているためでもある。このことは、職員が特定の業務に集中しづらいというデメリットをもたらす一方、職員の裁量により分野横断的な施策が可能になるというメリットにもつながる。A氏自身、「市役所のような大きな組織であれば、職員は一つのことに集中できるが、村役場は兼務になるので業務の取捨選択を迫られる面がある。しかし、兼務していることで、様々なことを一人で調整できる良さもある」と述べている(2020年8月5日、A氏へのインタビュー記録より)。

3.2 移住前向けの情報発信・相談・体験企画

本項と次項では、先行研究(十代田ほか 2015; 武田・加賀 2018など)の整理を参照して、移住から定住へのプロセス・ステージごとの天龍村の施策展開を見ていく。本項ではまず移住前を対象とした施策をみる。

(1) 相談

自治体が、移住を考えたり希望したりする人に対する情報提供の方法のひとつに、常設の相談窓口の設置、個別相談会の実施、移住・定住フェアへの出展などがある。相談窓口の設置や移住・定住フェアの出展は、過疎関係市町村の8割近くが実施しているとされる(総務省地域力創造グループ過疎対策室 2018)。

天龍村でも、移住定住推進係が常時相談に応じているほか、都市部で開催される移住フェアにも積極的に出展している。村外での移住相談活動の多くは、村単独で実施するのではなく、主に下伊那地方の他市町村とともにフェアに出展するなどしている。2019年度の相談実績をみると、東京、名古屋、大阪などで開催された移住フェアが多く、ほとんどが他市町村とともに出展したものである(表2)。

他市町村と共同で出展することの背景には、長野県内の圏域・自治体間の知名度や移住希望の格差がある。「長野県は人気がある。『移住したい県』ナンバー1だが、長野のイメージは、上田、佐久、軽井沢、安曇野、松本などが人気エリアで、これらは観光地でもある。そして、諏訪から南は、なんだかよくわからない。観光地ガイドブックでも、南信は木曽・伊那とひとくくりにされてしまい、よくわからないフロンティア」とみられがちだという(2020年7月1日、A氏へのインタビュー記録より)。

立地面でも、北陸新幹線や上信越自動車道で首都圏と結ばれた東北信地方や、JR中央線や中央自動車道が通る中信地方と比べて、南信地方とくに下伊那地方は「高速バスが公共交通の主要な手段で、東京から4時間かかる。アクセスも障害になっている」(同上)。こうした立地や知名度ゆえに「天龍村独自の移住定住相談会よりも南信州という単位で動くことが多い」の

表2 天龍村の移住相談活動(2019年度)

開催日	名称	開催地	参加自治体	来場者(人)	天龍村相談者(人)	後日来村者(人)
6月1日	南信州移住相談会	名古屋	9	36	—	
6月8日	南信州移住相談会	東京	8	66	—	
7月6日	信州で暮らす働くフェア	東京	32	321	14	
8月3-4日	広域移住体験ツアー	現地		11	4	
9月12日	移住相談デスク	名古屋	1	1	1	
10月20日	当たり前のない暮らしから学ぶ	東京	1	58	2	7
11月16日	南信州移住相談会	東京	7	35	—	
11月30日	南信州移住相談会	名古屋	9	18	—	
12月14日	楽園信州移住セミナー	大阪	8	27	3	
2月1日	はじめるアイデア会議	東京	1	22	0	4
2月4-8日	まるごと南信州フェア	東京				
2月9日	協力隊募集説明会	東京	6	10	0	
2月22-23日	広域移住体験ツアー	現地		11	1	
	信州つながるボ		2	21	9	9
			合計	637	34	20

出典:天龍村役場提供資料から筆者作成。

である(2020年8月5日、A氏へのインタビュー記録より)。

(2) 体験企画

近年、出身者や移住者にとどまらない広い裾野を捉えるべく「関係人口」の概念が提唱され注目されているが(田中 2017、2021)、天龍村では「関係人口」ブーム以前から「関係人口」論的な発想で施策を展開してきた。「長野県は、諏訪から南の地域は知名度が低い。そのこともあって、関係人口に注目している。いろいろな人を巻き込んでいくという発想でいる」という(2020年8月5日、A氏へのインタビュー記録より)。

そのひとつが、2006年度に始まった「天龍村地域づくりインターン事業」である。国内外の大学の実習や研修、調査等を受け入れて、大学生が来村する機会を設け、移住定住推進係をはじめ役場が支援するものである⁷⁾。下伊那地方には短期大学しかなく、飯田市をはじめ下伊那地方の自治体は、域外の4年制大学とのつながりをつくることに積極的であるが、天龍村もその例に漏れない。この事業で来村した大学生のなかには、自主的に村に通うようになり、地域おこし協力隊員に就任して村に移住・定住した人もいる。

また、大学生以外の都市部在住の会社員等の受け入れもおこない、かれらが休日に村を訪れて村民と交流し持続的な人間関係を形成することで「関係人口」となることをめざすソフト事業も推進している。その一例が、2019年度に長野県と連携した「信州つなぐラボ」事業(関係人口増大事業)による、都市部の会社員等9名の受け入れである。

この事業で移住定住推進係は、都市部在住の会社員らと天龍村向方地区の有志の交流会を企画、開催した。これがきっかけとなって、同地区に伝わる「霜月神楽」である「向方お潔め祭り」に会社員らが参加する機会が生まれた。参加者は、交流企画や祭りのあとも、SNSを通じて同地区の高齢住民と継続的に連絡をとり、住民側から自発的な情報発信もみられるようになったという⁸⁾。さらに同地区では、新型コロナウイルス感染症の流行のなかで、SNSやオンライン会議システムを利用して会社員らとの人間関係を維持する取り組みを模索しはじめ、移住定住推進係はその支援にもあたっている(2020年7月1日、A氏へのインタビュー記録より)。

「信州つなぐラボ」事業にみられる「関係人口」形成について、移住定住推進係では一定の明確な方針を

もって事業展開にあたっており、またそれが奏功した事例と位置づけている。「現代では、都会育ちで、親や祖父母も都会にいて、田舎を知らない都会人が増えている」ので、「コンセプトをはっきりさせ、提案型でイベントの参加者を募集するとドンピシャの人が来る」とA氏はいう。そして、「この村にはキーマンがいる集落が少ない状況がある。そのような中で、キーマンと参加者をLINEでつないで、イベント終了後も盛り上がっており、事業の継続性を持つことができた。意図したことがストレートにできた事業と考えている」と語っている(2020年8月5日、A氏へのインタビュー記録より)。

(3) 情報発信

天龍村では、移住希望者向けの情報発信は、役場ウェブサイト「移住・定住」ページを設けて随時おこなっている。しかし、新型コロナ禍のなかで2020年8月に動画配信サイトを活用して実施された「天龍村オンラインフェス」(図1)は、それまでにない大規模かつ意欲的な情報発信の試みであった。



図1 「天龍村オンラインフェス」のトップページ

出典:天龍村ウェブサイトより

URL:<http://www.vill-tenryu.jp/notice/20200828/>
(2021年9月30日最終閲覧)。

これは、動画配信サイトYouTubeを利用して、天龍村から長時間の中継を同時配信するとともに、一定期間、動画を閲覧できるようにしたものである。中継配信のなかでは、長野県認定の伝統野菜でいぎなすをはじめとする村の特産品を紹介したり、東京都内の飲食店

にていぎなすを活用した料理を作ってもらったりするなどの企画が用意された。また、役場からの情報発信だけでなく、きのこ栽培や林業に熟達した住民に登場してもらい、高齢住民がスマートフォンやSNSを活用している姿を積極的に紹介するなどした。

この取り組みは、既存の情報発信をすべてオンラインに置き換えるものではない。新型コロナ流行前に築いていた村外との人間関係を維持し、村への関心をつなぎとめたり、情報発信や関係維持のチャンネルを増やしたりするものと位置づけられている(2020年8月5日、A氏へのインタビュー記録より)。

3.3 移住後向けの定住支援

前述したように、近年の自治体の移住・定住促進施策は、移住前の情報提供や相談事業が多い一方で、移住後の支援施策が少ない。天龍村の移住・定住促進施策は、移住前だけでなく移住後の支援も重視しているところに特徴がある。また、移住後の支援施策は、移住者交流会の企画や助言などが一般的だが、天龍村ではそうした狭義の移住後支援にとどまらない施策に特徴がある。

これらの特徴は、小規模自治体のメリット、つまり移住定住推進係の分掌内容が広範にわたるという特徴を生かした、縦割りではなく「横割り」によって可能になっている⁹⁾。「横割り」の事例を以下で具体的にみていく。

(1) 「買物ご用聞き」事業との連動

近年、天龍村でも「買物弱者」や「買物困難者」問題への対策が課題となってきた。村内に大規模小売店舗はなく、中心部の商店街に個人経営の小売店があるのみである。日用品や食料品を買いに隣町や飯田市内まで車で行かねばならない住民は少なくない。しかし車の運転が困難になる高齢者も増えている(丸山2018)。

そこで天龍村では「買物弱者対策に関する拠点施設設立準備委員会」を設置し、検討を開始した。現村長は初当選時から買物弱者対策の実現を表明していた(『南信州新聞』2016年11月11日ウェブサイト版より)。同委員会の最終答申を受けて、2020年4月に移住定住推進係内に「買物弱者対策準備室」が設置された。買物弱者対策が移住定住推進係の業務となったのは、買物対策は定住条件の維持を図る事業であり、そこが欠ければ、移住者を呼びこめても定住につながらないとの認識からでもある(2020年8月5日、

A氏へのインタビュー記録より)。

買物弱者対策準備室は2020年8月、「買物ご用聞き事業」(愛称「やまびこデリ」)を開始した。村内の11事業所が扱う商品の注文を受けて自宅まで配送するものである。集落支援員2名が軽自動車で複数のルートをめぐり、主に高齢者宅を回る。物販の営利事業であるため、天龍村社会福祉協議会に事業委託した。

やまびこデリの特徴は、物販・配送だけでなく、高齢者の安否確認や見守り、傾聴に類する機能も担っていることである。販売員は、顔ぶれを固定し、高齢者宅を訪問して物販する際、高齢者から時間をかけて話を聞くことに力を入れている。そもそも集落支援員を販売員としたのは「営利事業ではあるが、見守り活動を行っている」ためだった(2020年8月5日、A氏へのインタビュー記録より)。高齢の住民にとっては、自宅まで配送してもらえるだけでなく、「村の人たちには、来てくれるのがうれしい、話ができるのがうれしいという状況」になったという(同上)。

さらに買物弱者対策準備室では、2022年度内に公営の固定店舗を開設することもめざしている。前述の準備委員会において「議論を重ねるうちに拠点を作ろうとなった。数年後に拠点施設を作る方針だが、先行して村の商店を使いながら御用聞きを始めよう、できることから始めようとなった」(同上)ということで、やまびこデリの移動販売事業は店舗開設の先行事業にも位置づけられている。固定店舗は村中心部のJR飯田線平岡駅近くに開設される予定で、平岡地区の商店街の衰退への対策の性格も併せ持っている。

(2) 若者向け村営住宅の整備との連動

買物弱者対策の固定店舗の開設計画は、若者向けの村営住宅の整備計画とも連動している。これは、JR平岡駅付近の廃業した宿泊施設の跡地に単身者用の集合住宅を建設するものであるが、この建物の1階部分に固定店舗が入居することになっている。

天龍村が、限られた財政のなかであえて若者向けの村営住宅の建設に乗り出した背景には、空き家需給の不均衡がある。ここ数年、移住定住推進係には移住希望者から空き家に入居したいとの問い合わせが増えており、新型コロナ禍以降、問い合わせはさらに増加傾向にあるという。天龍村建設課の調査では村内に約300戸の空き家があることが判明しているが、老朽化や所有者の了解を得ることが困難などで、賃貸や分譲が可能な物件は少なく、2021年7月現在で入居可

能な空き家はわずか1戸だという(2020年7月1日、A氏へのインタビュー記録より)。

3. 4 移住・定住促進施策担当職員の認識

移住希望者に人気の著名リゾート地が豊富にある長野県内にあって、天龍村は、「移住者の獲得競争に関しては、競争にならない」のが現状である(2020年7月1日、A氏へのインタビューより)。上掲のデータにあるように、首都圏や名古屋で移住相談会を開催しても、天龍村に関心をもつ人の数は多いとはいえない。こうした状況について、A氏は「100人きて1人移住するという発想ではなく、5人の人がきて5人となつがれればいいという発想でいる」と語る(2020年7月1日、A氏へのインタビュー記録より)。

このような現状に根差した発想は、A氏に限ったものではない。A氏の前任係長のB氏と前々任係長のC氏も、「[U・Iターンに]力を入れていたことがあった。何世帯か来たが、一部、3〜4割ぐらいは数年で帰ってしまった」といい、そうした経験から、移住者の“数”の獲得をめざすのではなく、地域を理解し地域の一員となろうとしてくれる人が少しでも来てくれればよいと考えるようになったと語っていた(2014年8月22日、B氏へのインタビュー記録より。[]は筆者による補足を指す)。

このような認識は、人口減少が避けられない地域社会の将来像に関して、次のようなB氏の思いにつながっている。

「高齢化率が上がること自体悪いことなのか。自立して生きていければいいのでは。生まれたところ、ここで生きていく幸せ。最後まで暮らせることを、行政が手助けすることが大事では」(2014年8月22日、B氏へのインタビュー記録より)

このように定住人口の増加を第一義としない認識が、天龍村の移住・定住促進施策の「脱成長」的な姿勢を支えているとみられる。B氏の後任の現係長のA氏も「人口が減っても積極的な人がいれば大丈夫という考え方については、自分も考え方は同じ」と語っている(2020年7月1日、A氏へのインタビュー記録より)。

4. 移住・定住をめぐる自治体職員の意識

4. 1 調査の方法

前節では、天龍村の移住・定住促進施策の展開と担当者の認識をみたが、そこでみられた特徴は、担当者個人の志向や資質だけに依存するものではなく、役場職員とくに管理職層に一定程度、共有された認識に基づくものであると考えられる。そのことを、天龍村役場の全職員を対象に実施した質問紙調査(以下、役場職員調査と呼ぶ)の結果からみていきたい。

役場職員調査は、天龍村役場の職員のうち役場本庁舎勤務の全正規職員(38名)と特別職(3名)の計41名を対象に、自記式の構造化質問紙に回答してもらったものである。質問紙は、地域振興課の協力を得て、2019年11月に各職員に配布した。回答は無記名とし、回収は庁内に設置した回収箱でおこなった。有効回収数は28、有効回答率は68.3%であった。

有効回答者の内訳を職階別にみると、係員15名(有効回答者の54%)、係長・課長補佐9名(32%)、課長2名(7%)、特別職・その他1名(4%)、不明1名(4%)である。調査対象の職員全体の構成(係員51%、係長・課長補佐27%、課長15%、特別職7%)に照らすと、おおむね各職階から満遍なく回答を得たと見える。

4. 2 分析

(1) 地域社会の現状と今後のあり方に関する意見

移住・定住を含めた地域の現状と方向性について、4つの質問を尋ねた。質問では4つの見方を示し、それぞれに対して「そう思う」から「そう思わない」までの5件法で回答してもらった。ここでは、「そう思う」と「どちらかといえばそう思う」を「賛成」、「どちらともいえない

表3 地域社会の現状と今後のあり方に関する
天龍村職員の意見

	賛成	中立	反対	NA	合計
村外出身者の移住・定住によって、村が活気づいている	9 (32%)	11 (39%)	7 (25%)	1 (4%)	28 (100%)
村外出身者の移住・定住がもっと増えるとよい	20 (71%)	7 (25%)	1 (4%)	0 (0%)	28 (100%)
村ではもっと企業誘致に努力するべきだ	11 (39%)	9 (32%)	6 (21%)	2 (7%)	28 (100%)
人口減少が進行しても、地区や村を支える活動に積極的な住民がいれば、村は存続できる	16 (57%)	4 (14%)	7 (25%)	1 (4%)	28 (100%)

い」を「中立」、「どちらかといえばそう思わない」と「そう思わない」を「反対」として再分類した。その結果が表3である。

まず、「村外出身者の移住・定住によって、村が活気づいている」という村の現状に関する見方に対しては、賛成、中立、反対はいずれも割合がさほど変わらず、役場職員の見方は3つに割れていた。

次に、村の今後のあり方に関する3つの質問の結果をみえる。「村外出身者の移住・定住がもっと増える」といという見方に対しては、賛成が7割強を占め、反対はわずかしかなかった。移住・定住促進施策を推進することについては、役場内でそれなりに意見の一致がみられるといえるだろう。

「村ではもっと企業誘致に努力するべきだ」という見方に対しては、賛成と中立がいずれも3割台、反対が2割台で、反対がやや少ないものの、企業誘致に関する見方は3つに割れていた。

移住者の増加も企業誘致も、人口増加によって地域社会を存続させようとする戦略といえるが、それに対して、必ずしも人口増加を第一義としない地域社会の存続戦略もありうる。そこで、「人口減少が進行しても、地区や村を支える活動に積極的な住民がいれば、村は存続できる」という見方に対する賛否も尋ねた。その結果は賛成57%、中立14%、反対25%で、肯定的な見方が過半数を占めていた。

(2) 移住・定住促進施策の捉え方

人口減少が進行している天龍村にあって、地域社会の今後の存続を考えるうえで、移住・定住促進施策はどのように位置づけられるか。先の4つの質問のう

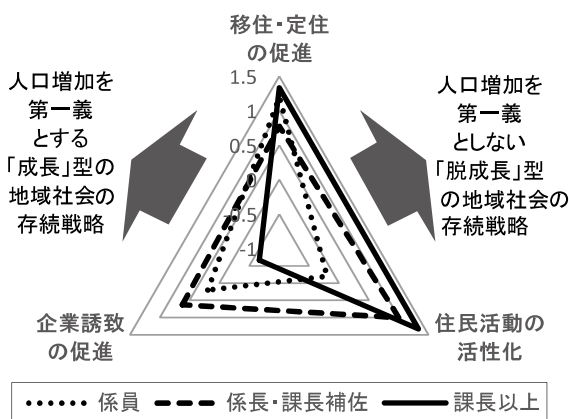


図2 地域社会の存続戦略に関する各質問の平均点:職位別

ち、地域社会の今後の存続戦略に関して、「村外出身者の移住・定住がもっと増える」とい、「村ではもっと企業誘致に努力するべきだ」、「人口減少が進行しても、地区や村を支える活動に積極的な住民がいれば、村は存続できる」の3つの質問について、それぞれの回答に得点を割り当てて、職員の職位別に平均点を求めてみた¹⁰⁾。その結果を示したのが図2である。

これによると、職位によって「移住・定住の促進」の捉え方にずれがあることがわかる。どの職位でも「移住・定住の促進」を支持する割合は高いが、若い世代を中心とする「係員」層では、「移住・定住の促進」とともに「企業誘致の促進」を求める割合が高い。それに対して、中間管理職である「係長・課長補佐」層は、「企業誘致の促進」を求める割合も高いが、同時に「住民活動の活性化」の得点も高い。管理職である「課長以上」層では、「企業誘致の促進」得点が低く、「移住・定住の促進」得点と「住民活動の活性化」得点がともに高いという結果である。

移住者を外から呼びこもうとする移住・定住促進施策は、企業誘致のように外部依存的で「成長」志向的な発想と親和的であると同時に、地域の「住民力」を高める契機とする内発的で「脱成長」的な発想とも親和性をもつ。図2にみられるのは、職位が上がるにつれて、「成長」型の地域社会存続戦略のなかで移住・定住促進施策を捉えるのではなく、「脱成長」型の地域社会存続戦略の一環として移住・定住促進施策を捉える傾向が強まるということである。管理職層には、このような「脱成長」型の地域社会存続戦略の文脈で移住・定住促進を理解する傾向が顕著である。これは、長年にわたり企業誘致に取り組みながら捗々しい成果につながらなかったという経験が背景にあるとも考えられる。天龍村の移住・定住促進施策にみられる「脱成長」的な特徴は、このような管理職層の経験と認識が反映されたものということもできる。

5. まとめ:天龍村の移住・定住促進施策の意義と特徴

天龍村の移住定住推進係の移住・定住促進施策の特徴は、第一に、移住希望者向けの移住前の希望者向けの情報発信や相談、体験企画だけでなく、移住後の定住に向けた施策として住宅建設や買物環境整備も取り組まれていることが挙げられる。

このことは、施策の対象者が移住希望者や移住者に限定されていないという第二の特徴につながる。移住・定住促進施策は、移住(Uターン)者への支援に

とどまらず、村民の定住条件の維持も目的に掲げており、それが移住後の施策の充実をもたらしている。同時に、このことによって、狭義の移住者数を増加させることを第一義としない移住・定住促進施策が可能になっているともいえる。

第三に、そうしたことは、移住定住推進系の分掌内容の広範さを活かすことで可能になっている面がある。小規模自治体で部署や職員数に制約があり、一部署・一職員が多様な業務を兼務せざるをえない状況のもとで、裁量の範囲内で複数の事業を有機的に組み合わせている。地域おこし協力隊や集落支援員の受け入れと活動支援、村営スーパー、若者向け公営住宅の整備が相互に結びつけて展開されているのは、そうした「横割り」のメリットを生かした一例である。

このように天龍村では、移住者の増加をめざして移住希望者向けのアピールや相談、「関係人口」形成に向けた体験企画などの施策を展開しつつ、現に村に定住している高齢者や若者の居住環境の維持を目的とした施策が同時に展開されている。これは、移住者と元からの住民が、ともに定住しつづけるための環境整備という発想で統合されることで可能になっている。また、小規模自治体の行政体制を逆手にとって各施策が相互に有機的に結びつけられることで実現している。

従来からの企業誘致や近年取り組まれている「関係人口」形成に向けた観光事業に近い施策は、いわば外来型の資源導入によって「成長」をめざす移住・定住促進施策といえよう。これに対して天龍村では、こうした「成長」型の発想とは違って、現に村に暮らす人びとの定住条件の維持が、移住者向けの施策とともに進められている。

以上のような施策を担う役場職員は、アンケートによると、村外からの移住を歓迎しつつ、人口増加を第一義とする企業誘致に一定の距離を置いていた。とくに管理職は、村の総人口が減少することを前提に住民活動の質を高めていくことへの意識が高かった。こうした認識が天龍村における移住・定住促進施策が移住者に限らず高齢の村民の生活サポートと連動し展開されている背景になっているとみられた。

以上のような天龍村の移住・定住促進施策が、類似条件の地域・自治体でもみられるかは、他の地域・自治体の事例研究が必要である。その作業によって天龍村の一般性と特殊性を見極めることもできるだろう。

注

- 1) たとえば、認定NPO法人ふるさと回帰支援センター（東京）が移住に関心をもつ人を対象に実施したアンケート（2020年）だと、移住希望地の1位は静岡県、2位は山梨県である（『日本経済新聞』2021年3月5日より）。
- 2) 「平成の大合併」をめぐる天龍村の対応については、丸山（2018）、丸山ほか（2020a）を参照。
- 3) 天龍村からの人口流出と他出家族員については、相川ほか（2020、2021）、丸山ほか（2020b）を参照。
- 4) 『広報天龍』2019年4月24日号、16頁より。
- 5) 2019年度長野大学環境ツーリズム学部科目「地域調査演習」での招聘講義時の資料より。
- 6) 移住定住推進係における地域おこし協力隊の受け入れについては、福島ほか（2021）で論じた。
- 7) 筆者（相川）も2018年度から「天龍村地域づくりインターン事業」を活用して、移住定住推進系の支援を得て、長野大学環境ツーリズム学部の授業「地域調査演習」にかかる社会調査を実施している。2018年度は、同村の地域おこし協力隊員に対して学生がインタビュー調査を実施した。2019年度は、地域おこし協力隊員に仲介役となってもらい、在村者と他出者が連携して行う国指定重要無形文化財「坂部の冬祭り」の現状に関するインタビュー調査を実施した。2020年度は、新型コロナウイルス感染症の流行により訪問調査は断念したが、オンライン会議システムを使用してA氏や集落支援員、地域おこし協力隊の経験者に対して学生がインタビュー調査を実施した。
- 8) 南信地方の各地に残る「霜月神楽」は、天龍村内では3地区で伝承されているが、担い手となる住民が減少するなかでの対応をみると、他出子と連携して祭りの原型を守りながら存続を図る地区と、外部から多様な舞手を迎えて非血縁的な存続を図る地区に大別できる。「向方お潔め祭り」は後者の例にあたる。前者の地区についても、移住定住推進係では、村外からの移住者（地域おこし協力隊員出身者）が祭りに参加することを支援してきた。ここで重要なことは、移住定住推進係では、各地区の特徴を熟知したうえで、地区のキーパーソンと外来者・移住者とをつなぎ、祭りの維持存続と外来者・移住者の地域参加の両方を実現させていることであろう。

- 9) 本稿では、分掌内容の広さと「横割り」の意義を評価するが、担当職員の労働強度の高さを肯定するものではない。
- 10) 「移住・定住の促進」(「村外出身者の移住・定住がもっと増えるとよい」)、「企業誘致の促進」(「村はもっと企業誘致に努力すべきだ」)、「住民活動の活性化」(「人口減少が進行しても、地区や村を支える活動に積極的な住民がいれば、村は存続できる」)のそれぞれの回答に、「そう思う」2点、「どちらかといえばそう思う」1点、「どちらともいえない」0点、「どちらかといえばそう思わない」-1点、「そう思わない」-2点を割り当てた。

参考文献

- 相川陽一・丸山真央・福島万紀,2020,「現代山村における若年他出者の出身村とのつながりとUターンの条件——長野県天龍村の中学校卒業生調査から」『長野大学紀要』41(3):1-11.
- 相川陽一・丸山真央・福島万紀,2021,「現代山村における自給的農林業の役割と実態——長野県天龍村の事例から」『農村生活研究』64(1):39-53.
- 衛藤彬史,2017,「移住・定住促進と6次産業化推進の相補関係——職と住の一体的な支援を担う地域活動団体を事例に」『農村計画学会誌』36:217-22.
- 福島万紀・相川陽一・丸山真央,2021,「地域おこし協力隊の継続的な受け入れに必要な自治体の対応——長野県下伊那郡天龍村の事例」『都留文科大学研究紀要』94:51-69.
- 嵩和雄,2019,「地方移住希望者の動向と自治体の対応」『都市問題』110(6):48-56.
- 毎日新聞社人口問題調査会編,1950,『日本の人口問題』毎日新聞社.
- 牧山正男・平林藍・細谷典史,2014,「東日本における市町村主体の移住促進を目指した取組——悉皆的なホームページ検索を通じた現状把握と傾向分析」『農村計画学会誌』33:227-32.
- 丸山真央,2018,『「平成の大合併」からみた小規模自治体の「自治」』『都市計画』67(5):16-9.
- 丸山真央・相川陽一・福島万紀,2020a,「非合併小規模自治体の行財政運営とその評価——長野県天龍村を事例として」『人間文化(滋賀県立大学人間文化学部研究報告)』49:18-31.
- 丸山真央・相川陽一・福島万紀,2020b,「過疎山村における他出家族員の『生活サポート帰省』——長野県天龍村の事例から」『東海社会学会年報』12:46-58.
- 総務省地域力創造グループコミュニティ・交流推進室,2010,『平成21年度都市から地方への移住・交流の促進に関する調査報告書(概要版)』総務省.
- 総務省地域力創造グループ過疎対策室,2018,『「田園回帰」に関する調査研究報告書』総務省.
- 住田和則・渡邊貴介・羽生冬佳,2001,「地方自治体におけるUIターン施策に関する研究」『都市計画論文集』36:355-60.
- 鈴木健史・森尾淳・内山久雄・寺部慎太郎,2011,「広島県におけるUIターンの要因に関する研究——地域の特徴,UIターン支援施策からみた分析」『都市計画論文集』46(3):325-30.
- 武田裕之・加賀有津子,2018,「拠点都市における移住・定住施策の実態と移住者特性に関する研究」『都市計画論文集』53(3):1153-60.
- 高村友美・宋俊煥・岡松道雄,2020,「地域特性と移住支援施策からみた地方移住の要因に関する研究——愛媛県の中20市町を対象に」『都市計画論文集』55(3):806-13.
- 田中輝美,2017,『関係人口をつくる——定住でも交流でもないローカルイノベーション』木楽舎.
- 田中輝美,2021,『関係人口の社会学——人口減少時代の地域再生』大阪大学出版会.
- 谷垣雅之,2018,「消滅可能性自治体への移住者誘因に関する定量分析」『農村計画学会誌』36(4):554-61.
- 垂水亜紀・藤原三夫・泉英二,2000,「徳島県山城町における定住促進政策の展開と成果」『林業経済研究』46(1):57-62.
- 徳野貞雄,1998,「少子化時代の農山村社会」山本努ほか『現代農山村の社会分析』学文社,138-70.
- 徳野貞雄・柏尾珠紀,2014,『T型集落点検とライフヒストリーでみえる家族・集落・女性の底力——限界集落論を超えて』農文協.
- 十代田朗・中村賢佑・津々見崇,2015,「移住者支援における主体間の連携」『都市住宅学』89:32-5.
- 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』34(1):45-50.

謝辞

本稿は、第一生命財団研究助成(奨励研究)、長野大学研究助成金(地域・社会貢献研究)の成果の一部である。調査では天龍村役場の皆様、とくに総務課むらづくり推進係(当時)、現・地域振興課移住定住推進係の皆様にお世話になりました。記して感謝いたします。