

第18章 和歌山県における移住・定住施策

阪井 加寿子

1. はじめに — 農村の過疎化と都市住民の農村志向

自然に囲まれ、四季折々に美しい風景が広がる日本の農村とそこで営まれている農業は、食料の供給にとどまらず、農村文化の伝承、国土保全、水源の涵養などの環境保全、都市住民等への癒しやすさの提供、体験学習などにおいて多面的な機能を有しており、地域の存続は、農村に暮らす住民だけでなく都市の住民にとっても大変に価値がある。しかしながら、農村の過疎化は山間部から平野部へと拡大が続いており、人口減少や高齢化により、それまで住民が相互に扶助し合ってきた生活の維持や農業の生産活動、また、里山や水路の管理など農村をとりまく環境の維持が難しくなっている。

政府の公式文書で初めて「過疎」の言葉が使われたのは「経済社会発展計画(1967年3月閣議決定)」であり、次いで「経済審議会地域部会報告(1967年10月)」であったとされる¹⁾。高度経済成長を契機に農村の若者が第2次産業、第3次産業の仕事を求めて農村から都市部へと大量に転出して行き、農村は人口減少が続いた。「過疎地域」とは、人口の著しい減少により生活水準や生産機能の維持が困難になった地域をいう。過疎問題が顕在化してきた1970年に「過疎地域対策緊急措置法」が制定されて以降、過疎対策立法(一般に過疎法と総称される。)が4次にわたり制定されるとともに、2000年に成立した過疎地域自立促進特別措置法は、当初の期限が2021年3月まで延長されている(図1)。これらの過疎法にもとづき生活環境や産業基盤の整備などにおいて、公共事業への財政上の特別措置や民間事業への税制上の優遇など、各種の支援措置が実施された。過疎地域をかかえる自治体はこれらの支援策により産業振興、生活基盤の整備、雇用の創出、さらに農村環境の保全に向けた過疎対策事業を実施し、地域の定住環境の向上につとめてきた。

図1 過疎対策立法

制定	法律名称	目的	公示市町村数 過疎市町村数/全市町村数 A B	A/B
1970	過疎地域対策緊急措置法	人口の過度な減少防止/地域社会の基盤強化/住民福祉の向上/地域格差の是正	当初 776/3,280	23.7%
1980	過疎地域振興特別措置法	過疎地域の振興/住民福祉の向上/雇用の増大/地域格差の是正	当初 1,119/3,255	34.4%
1990	過疎地域活性化特別措置法	過疎地域の活性化/住民福祉の向上/雇用の増大/地域格差の是正	当初 1,143/3,245	35.2%
2000	過疎地域自立促進特別措置法 (法期限を2021.3まで延長)	過疎地域の自立促進/住民福祉の向上/雇用の増大/地域格差の是正/美しく風格ある国土形成	当初 1,171/3,229 (2018.4) 817/1,718	47.6%

資料：総務省「平成29年度版過疎対策の現況」より作成。

しかしながら、全国的に過疎地域は拡大傾向にあり、過疎地域の人口は減少が続いている。過疎地域については、市町村の人口減少率および財政力指数等から地域指定が行われている。全国の過疎地域の状況を見ると、1970年の法定当初に指定を受けた市町村数は776で、全国の市町村総数3,280に対する割合は23.7%であったが、人口減少や過疎地域の要件の見直しにより、2018年には過疎関係市町村数が817に増加し、全国の市町村総数1,718に対する割合は47.6%に上昇している。

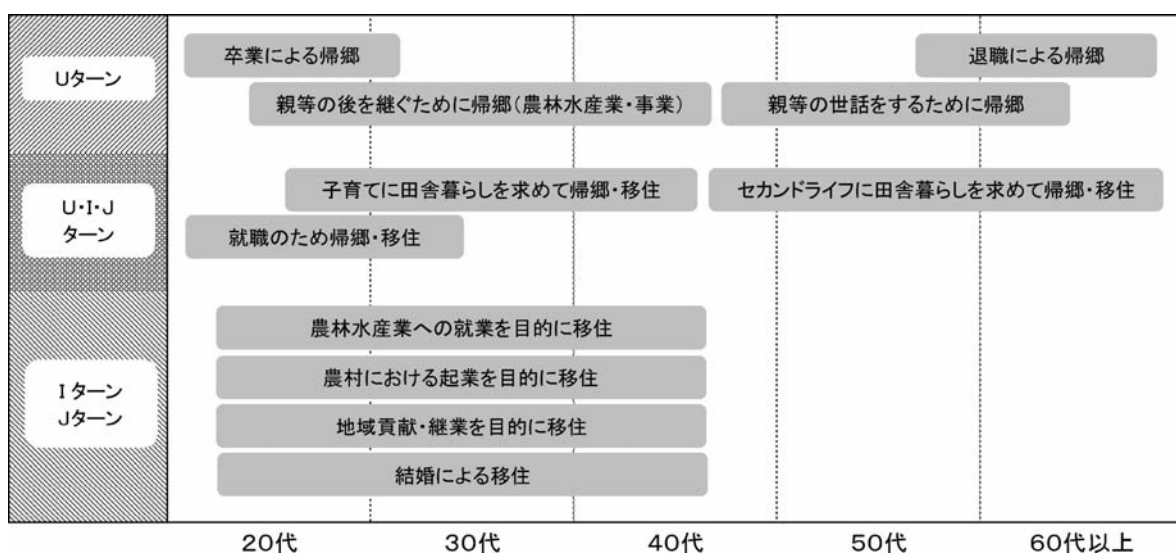
一方、農村に対し、「以前のように、一方的な都市志向をほとんどの国民がもっているという状況ではない。若い世代を中心に、定住や子育てにおける農山漁村志向は確かに生まれている」と指摘されるように、都市住民の田園回帰の動きが注目されている²⁾。

都市住民の農村に対する関わり方はさまざまである。滞在時間に注目すると、農業体験や農村ボランティア、農村でのワーキングホリデー、就農研修などのように、農村を訪れ一時的に滞在する「都市農村交流」、また都市の住まいと行き来しながら農村に暮らす「二地域居住」、さらに都市から農村へ移り住む「農村移住」がある。都市住民はこれらを別々に志向するのではない。農村ワーキングホリデー、就農研修などを目的に何度も農村を訪れ、地元住民と交流するうちに農村に対する共感が生まれ移住に至るケースがあり、この場合は、都市農村交流の延長線上に農村移住がみられる。

また、農村への移住の形態については、U I J ターンに分類される。Uターンは、生まれ育った故郷から進学や就職を機に都会へ移住した後、再び生まれ育った故郷に移住(帰郷)すること、Iターンは、都市で生まれ育った者が地方へ移住すること、また、Jターンは地方で生まれ育った者が都市に移住し、その後生まれ育った地域でない別の地方に移住することを指す。都市住民はライフステージの変化を機に農村への移住を選択している(図2)。

Uターンは、生まれ育った故郷への帰郷である。この事例では、学校卒業を機に帰郷する若年移住、定年退職を機に帰郷する定年移住、また親や親族が高齢になるなど、家庭の事情によ

図2 ライフステージの変化によるUIJターン移住



資料：国土交通省資料等より作成。

り家業の後継や介護のため帰郷するミドル世代の移住の事例がみられる。また、IターンとJターンは、地縁のない地方への移住という点で共通している。移住者は農業や農村がもつ資源に魅力を感じ、それぞれ目的をもって移住している。この事例では、農林水産業への就業、農村の地域資源を活用した起業、地域貢献を希望する「地域おこし協力隊」、地場産業等への就業や継業などがみられ、また結婚により配偶者の故郷へ移住する事例もある。これらは、農村における「なりわい」や活動を主な目的に移住することから、若年世代や転職を希望するミドル世代など、現役世代に多くみられる。さらに、UIJターンに共通する、企業への就職を目的に移住する若年世代の帰郷や移住、農村に子育ての環境を求めて移住するミドル世代の帰郷や移住、退職後の田舎暮らしを求めて移住する中高年世代の帰郷や移住がある。

このように、農村への移住はライフステージの変化にあわせて生じており、Uターンは、主な目的が「帰郷」という「地域先行型」であるのに対し、IターンとJターンは、農村の資源を生かす「なりわい」や活動、セカンドライフを求める「目的先行型」の移住が多い。

このような都市住民の農村への移住については、都市農村交流のひとつの形態として、「都市と農村の交流・対流・共生」の観点から注目され、国の主導により推進されてきた経緯がある。特に、国土交通省(旧国土庁)、総務省(旧自治省)、農林水産省の3省では、それぞれの政策課題解決の一つの施策として農村移住を推進してきた。

国土交通省では、国土計画の面から、都市部の人口集中の緩和と地方への還流をめざす「交流・定住施策」が実施された。三全総における「定住圏構想」のもとUターン現象がみられた。その後、東京一極集中がすすむ中、「多極分散型国土」形成、「多自然居住地域」構想、「二地域居住」の推奨など、都市と農村の交流・定住に関する施策・事業が実施された。

また、総務省では、山村地域から農村地域へと拡大していく「過疎対策」の面から農村移住・定住施策を推進してきた。自治体への財政措置や民間事業者への税制措置などにより、ハード面、ソフト面から農村における定住環境の整備を支援してきた。

さらに、農林水産省では、農林水産業低迷という構造的課題に対する「農業・農村政策」として、農業後継者や地域の担い手確保を目的に農村移住施策を推進してきた。

そして2000年代に入ると、退職期を迎える団塊世代が、定年を期に生まれ育った故郷に帰って老後を過ごすのではないかと、「ふるさと回帰」が注目され、関係7省³⁾の政策群による農村移住支援施策が実施された。2005年、農林水産省の関係団体として、都市と農村の交流や移住を推進する全国組織「オーライ！ニッポン会議」が設立され、2007年には、総務省の関係団体として「移住・交流推進機構(JOIN)」が設立された。さらに、同年、内閣府の研究会では、再チャレンジできる社会をめざし、大都市と地方の二地域居住やUIターンを可能にする「暮らしの複線化」が提言された。地方ではこれらの国の施策に呼応し、移住支援に取り組む自治体が増加していった。

結果的に団塊世代の「ふるさと回帰」の流れはできなかったが、定年後のセカンドライフに田舎暮らしを志向する都市住民は一定数存在し、また2000年代の後半には、若者の農村志向の高まりがうかがえ、若者を農村に迎え入れようと「地域おこし協力隊」の制度が創設された。

都市から農村への移住・定住を推進する施策は、人口の大都市集中の緩和、農村の過疎対策、

農林業の新たな後継者確保、都市と地方の共生、都市住民の農村への理解醸成など多面的な目的をもって実施されてきた。また、地方の人口減少に危機感を抱いた「地方消滅」に対する議論の高まりの中で地方創生政策が創設され、全国の自治体は、地方へ向かう新しい人の流れ、特に若者が地方に向かう流れを創出するために、地方移住の支援施策に取り組んでいる。

2. 和歌山県における農村の人口減少

(1) 過疎・高齢化の進行

和歌山県は県全体の4分の3以上を森林が占め、山間部からはじまった過疎問題は農村部に拡大している。1960年代以降、大都市における急速な工業発展や社会資本の整備は、農山村との地域間格差を生み、本県においても若者が労働者として都市部に流出していった。また、エネルギー革命で燃料は石炭から石油へと転換し、山村の主要な副業であった薪炭の需要も急激に減少した。薪炭市場の縮小は、山村地域の過疎化の内的要因となったといわれている⁴⁾。

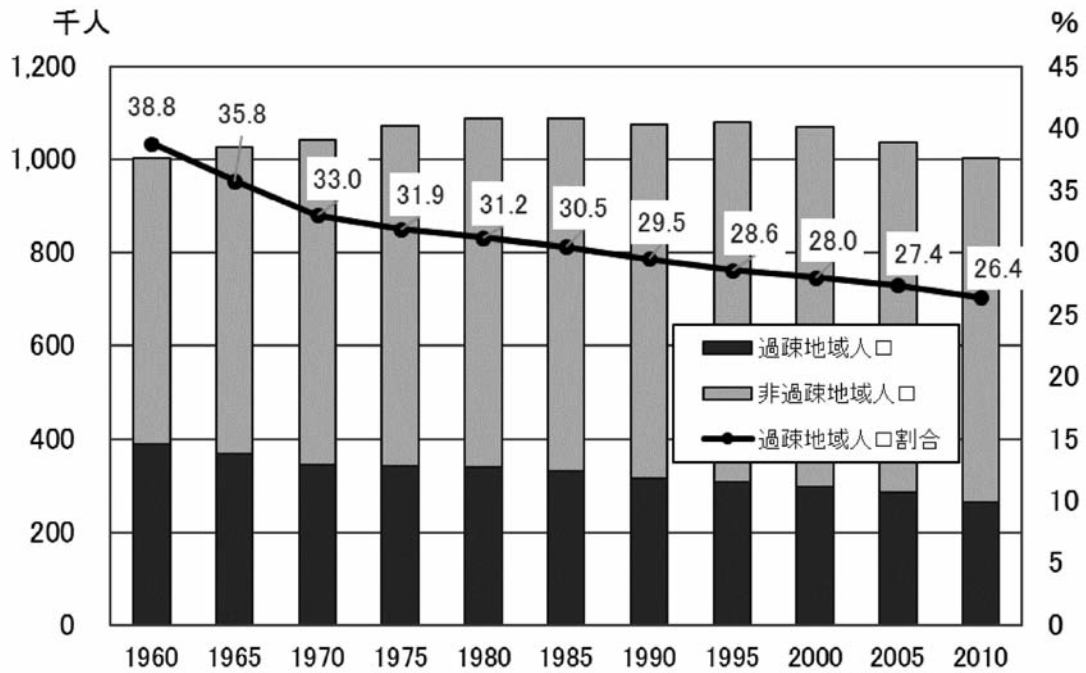
1970年に初めて制定された過疎地域対策緊急措置法のもと、過疎地域の指定を受けた県内の市町村は、50市町村のうち14市町村で、県全体に占める面積は50.8%となっている。当該過疎地域の対策として作成した和歌山県の振興方針をみると、「所得と生活水準の均衡ある向上、ならびに住民の福祉水準の向上と地域間格差の是正」が目標とされ⁵⁾、過疎債の優遇措置や補助金を受けて、道路の整備、医療の確保、産業の振興等の取組みを行うとともに、国の制度に採択されない道路整備、社会環境整備、産業振興等の小規模事業については、山村振興特別対策事業として県の補助事業を実施するとされている。過疎法は4次にわたり制定、延長されているが、それぞれの過疎法のもとで作成された県の計画や方針をみると、農林水産業など産業の振興や交通・通信体系の整備、生活環境の整備、高齢者福祉の向上、医療の確保、教育の振興、地域文化の振興、集落の再生等に取り組むことが謳われている。県では、過疎債の発行や国庫補助のかさ上げ等の国の支援を受け、生活基盤の向上を目指して幹線道路や水道設備の整備、産業基盤の整備など、ハード面の事業を重点的に行ってきた。このような施策により、過疎地域の定住環境は向上していった。

一方で、都市への人口流出はつづき、県内の過疎地域も拡大している。図3は2015年に作成された和歌山県の過疎地域自立促進計画における過疎関係市町村の状況である。全30市町村のうち過疎地域は18市町村(うち過疎地域とみなされる区域を有する市町村：1市1町、過疎地域を含む一部過疎市町村：1町)あり、その面積は3,570.97km²で、県全体の75.6%を占めている。全国の過疎地域面積が58.7%であるのと比較すると、高い割合を示している。

直近の過疎法のもとで作成された和歌山県過疎地域自立促進計画に時期をあわせ、2010年までの本県の過疎地域の人口とその割合をみていく(図4)。県の人口は、1960年以降一時増加したものの、2010年には1960年の水準まで減少している。一方、過疎地域の人口は1960年の38万9千人から2010年には26万5千人と一貫して人口減少が続いている。

過疎地域の状況を全国との比較でみると(表1)、2010年の本県の過疎地域の人口割合26.4%

図4 和歌山県の過疎地域の人口とその割合



資料：和歌山県資料より作成。

表1 過疎地域の状況（和歌山県－全国）

（単位：千人）

		1960年	2010年	増減
和歌山県	過疎地域人口	389	265	▲ 124
	県人口	1,002	1,002	0
	過疎地域人口割合	38.8%	26.4%	▲ 12.4
	県高齢者人口	73	271	198
	県高齢者比率	7.3%	27.3%	20.0
	過疎地域高齢者比率		31.8%	—
全国	過疎地域人口	19,923	11,355	▲ 8,568
	国人口	94,302	128,057	33,755
	過疎地域人口割合	21.1%	8.9%	▲ 12.3
	国高齢者人口	5,398	29,246	23,848
	国高齢者比率	5.7%	23.0%	17.3
	過疎地域高齢者比率		32.7%	—

資料：「和歌山県過疎地域自立促進方針(平成28年度～平成32年度)」、「平成29年度版過疎対策の現況」、2010年国勢調査結果より作成。

(2)第1次産業への就業状況

2015年の国勢調査をみると、和歌山県における第1次産業就業者数は38,997人で全就業者数の8.8%である。内訳は、農業35,757人、林業1,145人、漁業2,095人となっており、農業就業者が9割以上を占めている。表2から、就業者総数と第1次産業就業者数の推移についてみると、1960年以降、就業者の総数は増加傾向にあったものの1995年をピークに減少し、最近では1960年の就業者総数を下回っている。一方、第1次産業への就業者数は一貫して減少し、1960年の157,936人から2015年には38,997人と約4分の1に、また、第1次産業就業率は1960年の34.5%から2015年には8.8%と25.7ポイント低下している。このような農林漁業を支える担い手の著しい減少は、森林や農地の保全に支障をきたし、農村では鳥獣被害による農作物生産への影響が年々深刻になるとともに耕作放棄地も増加している⁶⁾。

表2 第1次産業への就業状況

年次	就業者総数	第1次産業 就業者数	第1次産業 就業率
1960	457,345	157,936	34.5%
1965	481,181	129,783	27.0%
1970	511,565	113,326	22.2%
1975	487,213	87,405	17.9%
1980	499,416	80,313	16.1%
1985	497,049	74,153	14.9%
1990	503,903	63,542	12.6%
1995	521,584	60,823	11.7%
2000	499,157	52,712	10.6%
2005	478,478	49,873	10.4%
2010	450,969	41,923	9.3%
2015	445,326	38,997	8.8%

資料：国勢調査より作成。

3. 和歌山県における移住・定住施策

(1)農林業就業支援型の移住施策

和歌山県では農林業者の減少に対し、新たに「農業」、「林業」に就業する人材の確保や育成を目的に農林業への就業研修を行ってきた。このような農林業への就業研修は県内の住民を対象とするだけでなく、農村への移住を希望する都市部の若者にも拡大して行った。このような産業の担い手を確保するための研修に、本県の移住施策のはじまりをみる事ができる。都市

部の若者を過疎化や高齢化がすすむ農山村へ呼び込み、林業の担い手を確保しようとした研修事業が「緑の雇用」事業であり、農業の担い手の確保を目的とした事業が「新規就農研修」事業である。このような産業の担い手確保から派生した就業支援型の移住施策は、①都市から農村への若者の移住、②農林業の担い手の確保、③地域の活性化という3つの目的をもっていた。

本県において開始された緑の雇用事業は、国の施策として全国的に実施された。事業開始当初は雇用対策として、多くの若者が森林組合等に雇用され、林業に携わりながら研修を受けたが、雇用を継続・拡大するための事業量確保という構造的な課題もあり、現在の緑の雇用事業は、雇用対策としての側面が小さくなり、林業労働者のキャリア形成支援の意味合いが大きくなっている。したがって、事業の中身も、森林組合等の林業従事者が業務内容を理解し、林業に定着するためのキャリアアップの研修が中心になっている。

ここでは和歌山県の緑の雇用事業開始からの5年間と新規就農研修事業について、その内容と実績をみていく。

1) 緑の雇用事業

和歌山県における緑の雇用事業は、2001年度の補正予算で成立した国の緊急地域雇用創出特別交付金事業(2001~2004)とリンクする形ではじまった。長引く景気低迷による失業者対策のため、地域に新しい雇用を創出することを目ざした国の緊急雇用創出事業を、林業労働力の確保につなげようとスタートした。採用した労働者を林業技術者として育成し、林業を担う労働力として確保するとともに、農山村に若者を定住させることを目的に行われた。緑の雇用事業は2003年度からは、林野庁の事業に引き継がれ、事業が継続されている。

和歌山県は緑の雇用事業の目的を、「森林が持つ公益的機能に着目し、その環境保全事業を展開することによって新しい雇用やビジネスチャンスを創り出し、都会と地方の交流を促進して、地域の活性化を図る事業」と捉えた。つまり、緑の雇用事業により、新しい雇用の創出を行うとともに、都市部から若者を呼び込むことによる地域の活性化、さらに、森林整備によりCO₂削減のための環境保全を行っていき、というものであった。和歌山県は林野面積が広く、森林の継続的な手入れが必要であるが、木材需要の低迷により林業経営が困難な状況から、手入れされない森林が増加している。緑の雇用事業は、森林の荒廃を防ぎ、CO₂吸収の機能を保全するために、環境林として公共事業で森林整備を行うことに意義を見だし、林業労働者の新しい雇用を創出したものである。

和歌山県における緑の雇用事業の2002年から5年間の実績は、表3のとおりである。林業労働者は、森林組合に雇用され、2002年には465人が林業研修を受けた。当初、6カ月間の短期雇用であったが、その後、緊急地域雇用創出特別交付金事業、緑の雇用担い手育成対策事業(林野庁事業)、和歌山県の単独事業を通じて、合計3年間の継続した雇用が可能となり、2003年は705人、2004年は596人、2005年は329人、2006年は261人が研修を受け、森林作業に従事した。

緑の雇用事業による県外からの移住者は、5年間で461人である。各年度の移住者の平均年齢をみると32歳から39歳で、若い世代が移住し、森林作業に従事している。長引く景気低迷により都市部の雇用力は低下し、地方に目を向ける若者があらわれた。自然や田舎暮らしを志向す

る若者が、林業研修生として農山村に移住してきた。このような移住者の若い家族は、地域の担い手として地元からも歓迎された。

研修を終えて引き続き林業を続ける移住者もいたが、森林作業から離れる者や、再び他の地域に移転する者もいた。緑の雇用で移住したIターン者のうち、当該年度末において、林業に従事するIターン者、及び林業から離れて企業等へ就職または自ら起業するなどして県内に居住するIターン者をみると、緑の雇用事業開始から5年後の2006年度末には、引き続き林業に従事するIターン者は152人、また、林業から離れて就職・起業等のIターン者は123人であり、併せて275人が、県内で地域の担い手として生活している。これは、緑の雇用事業によるIターン者の約60%となっている。

表3 緑の雇用事業5年間の実績

年度	林業従事者 (人)	林業従事の Iターン者(人)	就職・起業等の Iターン者(人)
2002	465	123	10
2003	705	257	18
2004	596	290	39
2005	329	198	97
2006	261	152	123

資料：和歌山県資料より作成。

注：林業従事者は当該年度の人数、林業従事のIターン者及び就業・起業等のIターン者は当該年度末の人数。

写真1 林業研修



写真2 緑の雇用担い手住宅



また、緑の雇用事業で移住してきた移住者の住まいの確保のため、2003年度から「緑の雇用担い手住宅」が整備された。農山村では賃貸住宅がほとんど存在しないことから、林業に従事するIターン者の住宅として既存の公営住宅を使うとともに、木造平屋建ての世帯向け賃貸住宅が整備された。緑の雇用担い手住宅の状況は表4のとおりである。市町村合併があったため11市町村になっているが、現在、55棟ある住宅には、森林組合の職員や民間の林業従事者等が入居し、生活している。このような県内各地の農山村に緑の雇用事業で若い家族が移住し、地元住民が受入れたという経験は、その後の官民連携の移住支援につながっていく。

表4 「緑の雇用」担い手住宅一覧

	市町村名	施設名称	住宅 (棟)
1	紀美野町	美里緑の雇用担い手住宅	4
2	かつらぎ町	花園緑の雇用担い手住宅	2
3	有田川町	清水緑の雇用担い手住宅	2
4	日高川町	中津緑の雇用担い手住宅	3
		美山緑の雇用担い手住宅	5
5	田辺市	龍神緑の雇用担い手住宅	3
		中辺路緑の雇用担い手住宅	9
		大塔緑の雇用担い手住宅	2
		本宮緑の雇用担い手住宅	7
6	白浜町	日置川緑の雇用担い手住宅	2
7	那智勝浦町	那智勝浦緑の雇用担い手住宅	4
8	串本町	古座緑の雇用担い手住宅	4
9	古座川町	古座川緑の雇用担い手住宅	5
10	新宮市	熊野川緑の雇用担い手住宅	1
11	北山村	北山緑の雇用担い手住宅	2
		合 計	55

資料：和歌山県資料より作成。

2) 就農支援センターにおける就農研修

和歌山県は、緑の雇用事業による林業の担い手を確保する事業につづき、農業においても広く担い手を確保するために、2004年、御坊市に和歌山県就農支援センターを設置した。同センターでは、県内で新しく農業を始めたい人に向けて、就農に関する相談や研修の実施、就農地域へ定着するためのサポートを行っている。

就農相談は、農業をしたい移住希望者に向けての就農の相談も行うため、県内だけでなく、大阪や東京でも開催されている。就農研修は、初心者でも農業を基礎から学ぶことができる機会を提供しており、農業の知識や技術、経営について学ぶ次の講座が設けられている。研修生には移住者もおり、座学と実習で果樹・野菜・花などの栽培を複合的に学ぶことができると好評である。

- ①農業体験研修（1日）
- ②ウィークエンド農業塾（10日）
- ③技術習得研修（25日）
- ④社会人課程（9カ月）

また、就農・定着サポートでは研修生と現地のJA、農家、自治体をつなぎ、地域でスムーズに就農できるよう支援している。

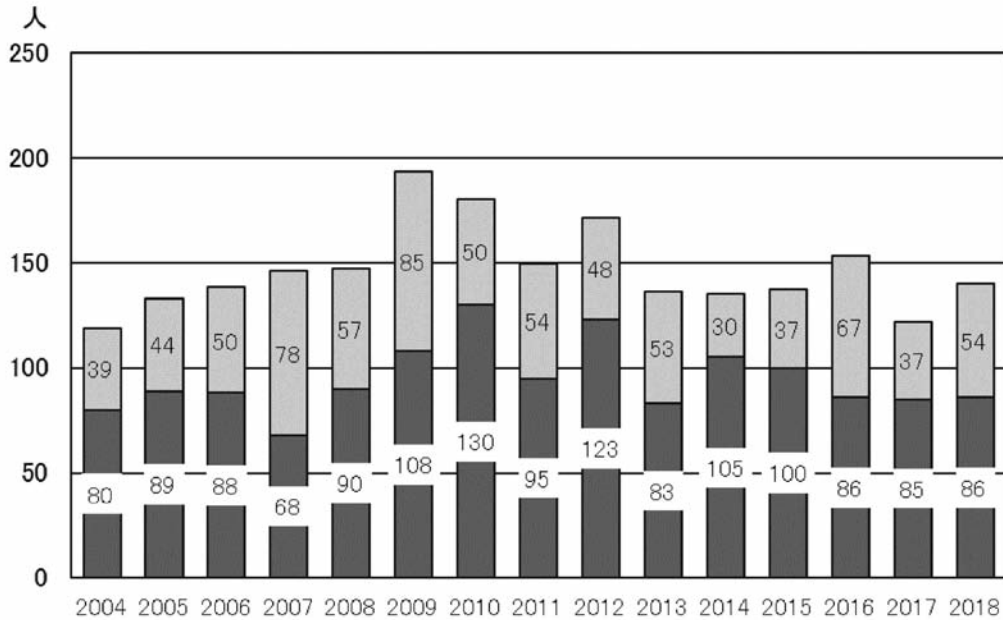
同センターが設立された2004年以降の和歌山県の新規

写真3 和歌山県就農支援センターにおける農業実習の様子



就農者の状況をみると、15年間の新規就農者数は2,199人で、平均して年間約140人が新しく就農している(図4)。また、年齢をみると39歳以下が64.4%と、若年世代の就農者が多い(図5)。

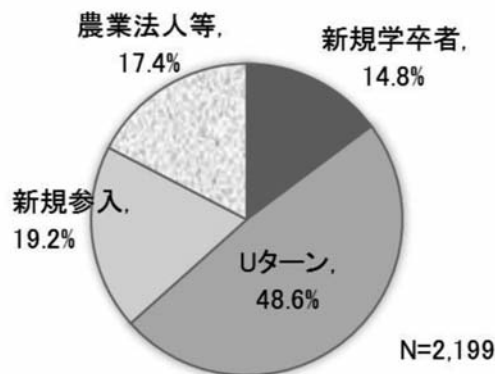
図5 新規就農者の推移



資料：和歌山県資料より作成。

また、新規就農者の区分ではUターンが48.6%あり実家の農業の後継と考えられるが、一方、新規参入が19.2%あり、この中にIターン者も含まれていると考えられる(図6)。Iターン者には、農業の知識や技術、経営の研修に加え、住む家や農地の確保とともに、地域への定着のサポートが必要である。

図6 新規就農者の区分



資料：和歌山県資料より作成。

(2)田舎暮らし支援型の移住施策

農林業への新規就業支援を移住希望者にも拡大して行った就業支援型の移住施策に加え、2006年には、都市住民の田舎暮らし志向を受けた移住施策が、「田舎暮らし支援事業」としてス

ターゲットした。「田舎暮らし」という言葉は、テレビや雑誌などのメディアで取り上げられて1990年代に広く使われるようになった。都市の住民が定年を機に農村へ移住して農業などを始め、地元の住民と交流する田舎暮らしは、第二の人生を充実させるもので、新しいライフスタイルとして好意的に受け止められた。2002年には、都市住民の田舎暮らしを支援しようと、NPO法人100万人のふるさと回帰・循環運動推進・支援センター(以下、ふるさと回帰支援センターという。)が東京に設立され、移住先の情報提供などの支援を始めた。特に、団塊の世代の大量退職が「2007年問題」としてクローズアップされると、定年後にふるさとへUターンする都市住民が増加するのではないかと予想された。

和歌山県では、このような都市住民の田舎暮らし志向に呼応し、2006年に「田舎暮らし支援事業」を開始し、県と市町村、そして地域住民による官民連携の移住支援の体制づくりが行われた(図7)。県内には、それまでも那智勝浦町色川地域にみられるように、住民による移住支援の取組みが行われていた。県と市町村は、このような住民主体の先導的な取組みを事業に組み入れ、官民連携した移住支援を行った。市町村は移住の担当である「ワンストップ・パーソン」を配置するとともに、地域に移住者の受入れを支援する組織が設置された。

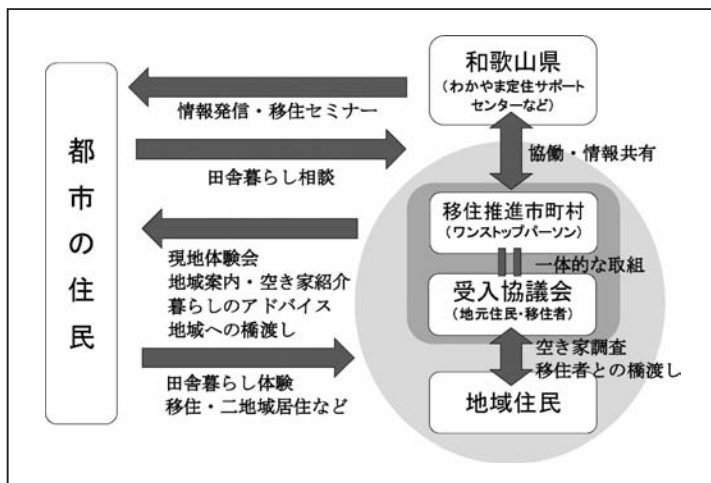
受入協議会は地域の自治会の代表や移住者などで構成されたが、以前から体験型グリーンツーリズムや地域振興の活動を行ってきた団体が、受入協議会を兼ねる場合もあり、地域づくりを目的に、新しく移住支援の取組みを始めた。

また、市町村が受入協議会の運営を担う場合が多く、行政と受入協議会が一体的に移住支援事業を行った。行政の担当職員である「ワンストップ・パーソン」は、住まいや子育て等に関する行政の部署をまたぐ相談に、「ワンストップ」で対応する。また、受入協議会の役割は、先輩移住者によるアドバイスや区長などによる地元住民への橋渡しなどで、地域への移住・定住を支援する。さらに、受入協議会は空き家の調査も行い、移住者に紹介できる住宅の情報を集める。このように受入協議会は、行政と移住希望者や地元住民との間で移住や定住にかかる中間支援を行っている。このような移住支援の取組みは、当初、県内5市町においてスタートしたが、過疎化や高齢化の深まりとともに移住支援に取り組む市町村が増加していった。さらに、

国の地方創生政策による後押しもあり、2017年には22市町村において、移住支援に取り組む受入協議会が設置され、県内の30市町村すべてに「ワンストップ・パーソン」が配置されている。

事業が開始された2006年から2018年の移住相談、現地案内、移住者の状況は図8のとおりである。2018年における県内の農山村への移住者の累計は1,852人となっている。また、図9、図10から移住者の内訳をみる

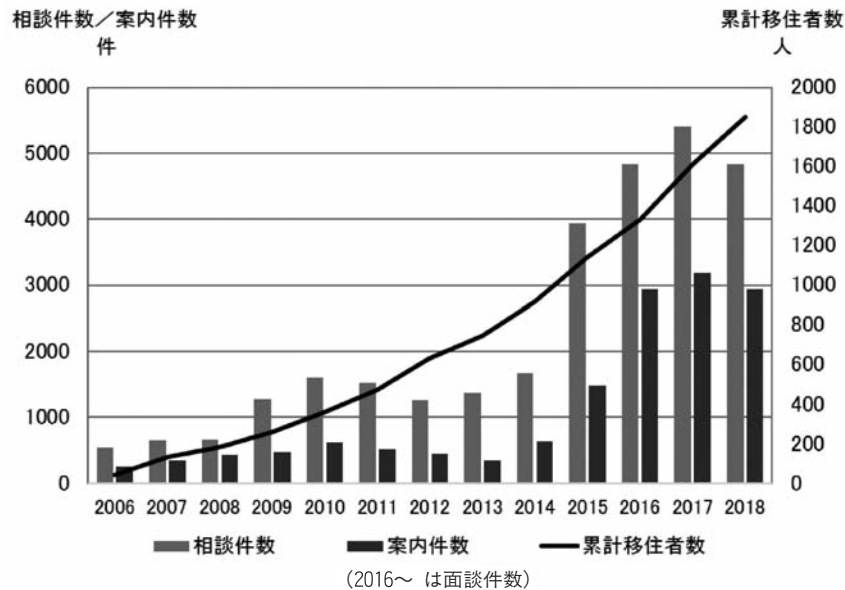
図7 和歌山県の移住支援の体制



資料：和歌山県資料や聞き取りにより作成。

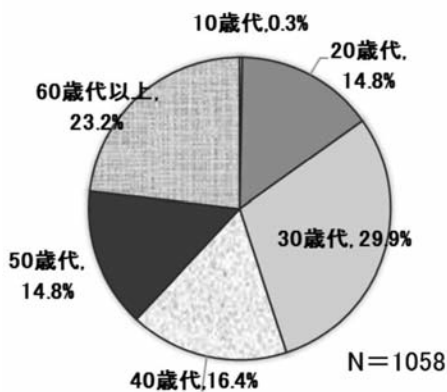
と、世帯主の年齢からみた世代別の移住割合では、40歳未満が45.0%あり、50歳未満では62.0%となっている。移住者(世帯主)の年齢層は、もともと想定していたセカンドライフに田舎暮らしを希望する中高年の割合は一定あるものの、それよりも子育て世代を中心とした若い世代の移住が多くを占めている。また、移住前の住所地から地域別の移住割合をみると、大阪を含め近畿圏からの移住者が66.2%あり、近隣都市圏からの移住が多くなっており、首都圏を含む関東からの移住者も17.6%で、「向村離都」の流れ⁷⁾をみる事ができる。

図8 和歌山県の移住支援の取組み



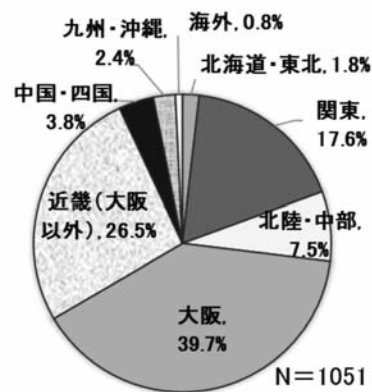
資料：和歌山県資料や聞き取りにより作成。

図9 世代別の移住割合



資料：和歌山県資料より作成。

図10 地域別の移住割合 (前住所地)



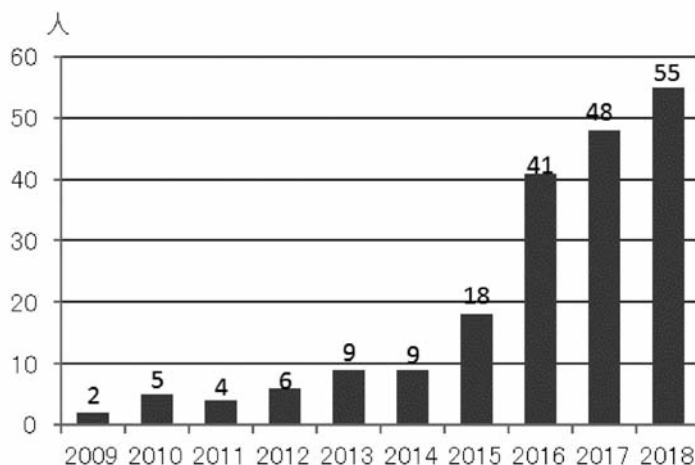
資料：和歌山県資料より作成。

(地域おこし協力隊)

このように、農村に目を向け、実際に移住する若者が増加している。2009年には、このような若者を地方に呼び込むことを目的に、総務省において「地域おこし協力隊」の制度が創設された。都市部に住む若者が、過疎地域等の条件不利地域に移住して農林漁業、交流・観光、住民の生活の支援などの地域協力活動に一定期間従事するもので、任期が終了した後の定住も視

野に入れている。また、地域おこし協力隊を受け入れた自治体には費用を交付税で措置されるという優遇策が設けられた。制度の導入から10年目にあたる2018年度には、隊員数が、5,500人を超えるまでに拡大している。地域おこし協力隊への参加者は若い世代が中心で、任期終了後も約6割の隊員が同じ地域に定住している⁸⁾ことから、若者の移住・定住促進策として地域の期待は高まっている。

図11 地域おこし協力隊の推移



資料：和歌山県資料より作成

全国における地域おこし協力隊の

拡大は、和歌山県でも同じ傾向にあり、地域おこし協力隊による移住者は増加している。2018年度には18市町村において、55人の地域おこし協力隊が地域づくりや観光振興などの業務を行っている。

また、任期終了後は自治体職員、集落支援員、また農業や製炭業への就業やゲストハウスを起業するなどして全体の66.7%が引き続き県内に居住している。

(3)地方創生政策と連動した地方移住支援型移住施策

地方創生は、わが国の少子高齢化の進展に対応し、人口減少に歯止めをかけ、東京圏への人口の過度の一極集中を是正し、地域の住みよい環境を確保して活力ある社会をつくることを目的とした一連の政策である。国は、日本創生会議の「消滅可能性都市」公表による少子化対策や地方再生の必要性の議論などから、2014年、まち・ひと・しごと創生法を制定し、まち・ひと・しごと創生本部が設置された。

政府は、「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」を示すとともに、5カ年の目標や施策の基本的方向をまとめた第1期(2015年度～2019年度)の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を定めた。総合戦略には、基本目標として、①地方における安定した雇用の創出、②地方への新しい人の流れをつくる、③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる、④時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守り、地域と地域を連携することを掲げている。これを受けて全国の都道府県と市町村は、地方版まち・ひと・しごと創生総合戦略を作成し、交付金などの支援策を受けて地方創生事業に取り組んだ。

和歌山県が作成した総合戦略をみると、①安定した雇創出する、②和歌山への新しい「人の流れ」を創造する、③少子化をくい止める、④安全・安心な暮らしを実現する、⑤時代に合った地域をつくる、の5つの基本目標が掲げられている。特に、新しい「人の流れ」の創造については、首都圏や大都市圏からの移住の促進や、受入協議会やワンストップ・パーソンの配置など、和歌山モデルの移住受入体制の拡充について記載されている。

和歌山県は、国の地方創生交付金事業を受け、移住施策を拡充させた。移住を推進する市町村のワンストップ・パーソンや受入協議会による従来の移住支援、古座川町のふるさと定住センターにおける田舎暮らし体験研修に加え、2015年には、東京のふるさと回帰支援センターに移住相談員として職員を配置した。そして、東京をはじめ、大阪、和歌山市の「わかやま定住サポートセンター」において、地域の情報提供や移住相談会、セミナーを開催し、県内の市町村や受入協議会と連携して移住支援を行っている。また、移住者の「仕事」、「住まい」、「暮らし」を総合的に支援するという観点から、起業や就農、継業の際の助成や空き家バンクの開設、空き家改修への助成などを行うとともに、県内の現地体験会の開催を増やし、移住後の暮らしを紹介している。図8をみると、2015年以降の相談件数や案内件数が増加しており、本県における移住支援の取組みが拡大している様子がうかがえる。

また最近では移住希望者のニーズが農村での「田舎暮らし」から、地方都市を含めた「地方移住」へと変化してきている。和歌山県が相談ブースを置くふるさと回帰支援センターが行ったアンケート調査をみると⁹⁾2018年の来訪者・問い合わせ件数は41,518件で、2014年(地方創生にかかる事業が開始される前年)の約3.3倍に拡大している。また、センターの利用者は、40歳代までの若い世代の割合が54.7%(2014年)から72.4%(2018年)に増加している。このような若い世代の多い2018年のアンケート結果をみると、UJIターンの希望では、Iターンが60.6%、Uターンが29.8%、Jターンが5.9%となっている。また、希望する地域類型(複数回答)は、1位「地方都市(市街地)」(74.4%)、2位「農村」(21.5%)となっており、希望する就労形態(複数回答)では、1位「就労(企業等)」(71.1%)、2位「農業」(14.2%)、3位「自営業(新規)」(12.7%)の順である。地方へ移住したいという若者は、従来のように農村で農業や田舎暮らしを希望するだけでなく、企業等への就労など多様な仕事や暮らしのニーズがある。今後の移住支援は、このようなニーズの多様化に対応した取組みが求められることになるだろう。

(4)定住施策 — 過疎集落支援総合対策事業 —

和歌山県では、2010年から過疎がすすむ地域への定住施策として過疎集落支援総合対策事業を実施している。人口減少や少子高齢化が著しい過疎地域では、医療・交通・買い物などの生活を支える機能の維持や集落で受け継がれてきた祭りや行事の存続などに困難をきたし、地域の活力が低下している。このような過疎地域等を「ふるさと生活圏」の概念で再生しようとする事業である。人口減少や高齢化等の問題を抱える地域において、基幹集落と周りに点在する基礎集落で構成される集落群を、住民生活の一体性が確保できる単位(昭和合併前の旧町村や小中学校区をイメージ)として、「ふるさと生活圏」と捉えた。そして、住民主体で取り組む「ふるさと生活圏」の課題解決や活性化に向けた活動に過疎地域の自立の面から意義を認め、県と市町村が連携し財政面や人的な面から支援している。

住民による地域再生の取組みは寄合会を組成するところからスタートする。地域内の区長や各団体の代表者、キーパーソンとなる住民により寄合会が発足し、地域の現状や将来予測を分析する。そして、課題を考え、解決策や地域の活性化に向けた取組みについて話し合い、将来

像を思い描いて事業計画を立案する。寄合会は地域の住民が多く集まることができる時間を選んで開催されるため、仕事終わりの夜の時間帯に開かれることが多く、その場には県や市町村の担当者、外部のサポーターなども参加して意見を出し合う。このような寄合会を1年程度かけて行い、ゆっくりと地域の住民の合意形成をしながら事業計画をつくっていく。最近の事業計画をみると、過疎・高齢化の深化を背景に、地域の魅力づくりや産業づくり、観光や交流事業などとともに、移住者を地域に呼び込むための移住支援の取組みが盛り込まれている。

事業計画ができ、県や国の支援事業として採択される¹⁰と、住民が自ら考えた地域づくりの取組みを1年から3年かけて実施する。この事業には交流事業などのソフト事業とともに、拠点となる施設の整備などのハード事業も含まれるのが特徴である。地域に無くなってしまった日用雑貨店の再生や移住希望者向けの短期滞在施設の整備、また、直売所や加工所、食堂の新設などの取組みは、地域の利便性を向上させるだけでなく、新たな収入源を生み、住民の生きがいづくりにつながっている。このような事業の運営・管理は、地域おこし協力隊などの地域外からの移住者が担当するケースが増加し、高齢化する地域の住民をサポートしている。

4. まとめ

和歌山県における移住施策について、時代の要請により実施されてきた3施策を、開始時期を追って順にみてきた。第1期の施策は、農林業従事者減少への対策として、「農業」、「林業」に就業する産業人材の確保を新たに移住者にも拡大した、行政主導による「農林業就業支援型」の移住施策であった。2002年に開始された緑の雇用事業や2004年に設立された和歌山県就農支援センターの研修事業により県内各地の農山村に若い人材が移住した。地元の住民にとっては、移住者の地域行事への参加や協力を得て農村の風習や文化をつないでいく初めての経験になり、移住者を地域の担い手として認識するきっかけになった。

次の第2期は、団塊の世代等の農村帰住に期待し、2006年に開始された「田舎暮らし支援型」の移住施策であった。過疎化、高齢化がすすむ農村において、地域の担い手確保の観点から官民連携による受入体制づくりを行い、移住支援に取り組んだ。移住者は定年世代に限らず、若年世代の移住もみられた。全国的にも、都市と農村の共生・対流や農村との交流や移住を促進する全国組織が設立され、省庁横断して農村移住を推進する流れができた。また、2009年のリーマン・ショックや2011年の東日本大震災以降、若年世代の「田園回帰」の高まりにより、2009年に開始された地域おこし協力隊の制度は、農村移住のファーストステップとして参加者が年々増加している。

続く第3期は、国の地方創生政策と連動して2015年に開始された「地方移住支援型」の移住施策であった。過疎化、高齢化はさらに拡大し、「消滅可能性都市」の公表による地方創生政策のもと、移住施策は農村の活性化だけが目的ではなくなり、県全体の人口施策と捉えられ、推進されるようになった。県内の市町村すべてに移住相談担当のワンストップ・パーソンが配置されるとともに、国の地方創生交付金事業の後押しを受けて、行政先導の相談事業や助成事業が充実し、移住後の「仕事」、「住まい」、「暮らし」の総合的な支援を行い、移住施策が拡大し

ていった。

また、和歌山県の移住施策は、過疎集落総合対策と併せて行っている。地域の住民は「寄合会」を設置し、「ふるさと生活圏」の概念で自らの地域や集落の維持について考え、住民主体の取組みを事業化し、それを行政が支援している。

図12 和歌山県の移住・定住施策

移住・定住施策	2000	2005	2010	2015	内容
(1)農林業就業支援型移住施策					農林業就業研修 (林業)緑の雇用事業2002～ (農業)就農支援センター設置2004～ ※ 行政主導
(2)田舎暮らし支援型移住施策					都市住民の移住を支援する事業2006～ 田舎暮らし志向を受けた地域活性化 (ワinstopp・パーソンと受入協議会) ※ 官民連携
(3)地方移住支援型移住施策					地方版まち・ひと・しごと総合戦略2015～ 国の地方創生政策に連動 地方創生交付金事業により取組みを拡大 ※ 行政の先導
(定住施策) 過疎集落支援総合対策					(県事業)過疎集落再生・活性化支援事業2010～ (総務省)過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援 事業2012～ 「ふるさと生活圏」の概念で「寄合会」を組成し、 過疎地域等の再生を支援 ※ 住民主体の取組を行政が支援

資料：筆者作成。

依然として人口の東京一極集中が続いているが、定年世代だけでなく、若年世代の田園回帰が生まれている。若い移住者は従来の農林業への就業だけでなく、都市では得られない生活や子育ての環境、地域の資源を活用した「なりわい」を求めて、また、農村が受け継いできた知恵や技術に共感し、地域づくりに参加する地域おこし協力隊など、さまざまな目的をもって農村に移住している。

農村コミュニティは、このような移住者の多様性を受け入れ、地域づくりに生かすことができるかが問われている。日本の農村は、ムラ社会の閉鎖性や密接な人間関係が指摘されてきた。Iターン者やJターン者は、地縁のない新しい土地で一から人間関係を築かなくてはならない。従来の移住者は農業に携わる者が多く、共同作業など住民との密接な関係のなかで、集落で受け継がれてきた風習や決まりごとをそのまま受け入れて暮らしてきた。ところが、最近は農業だけでなく地元の企業に就職するなど、さまざまなライフスタイルで農村に暮らす移住者が増えてきた。一方、閉鎖的だといわれた農村コミュニティでは、活力が低下する地域の活性化のため、外部の移住者を受け入れようという機運が高まっている。今後は、移住者に地域の風習や決まりごとを一方的に押しつけるのではなく、お互いに理解し、協力し合って集落の暮らしを守っていこうという合意形成が必要になるだろう。移住者が農村コミュニティの一員として連帯感をもって暮らすには、地域の暮らしを理解し、共感して移住するステップが必要である。また、若者の田園回帰にあっては移住後の仕事探しも必要である。そのためには、行政と移住者、また地元住民と移住者との間を仲立ちする中間支援組織や地元の世話人の存在がさらに重

要性を増す。

最近、情報技術の進歩が著しい。Wi-Fiやクラウド、5Gなど、ITを教育、医療、就労などの現場に活用することにより過疎化や高齢化による不利な条件を低減し、農村の可能性を広げるものと期待する。また、ITの進歩により場所を選ばない働き方が可能になってきており、働き方改革の流れもあって企業も地方に目を向けはじめている。今後、農村においてもこのような多様な人材を農業・農村の再生に生かす取組みが期待される。

注

- 1) 総務省地域力創造グループ過疎対策室『平成29年度版過疎対策の現況』2018年12月、p1、2020.1.14参照。
https://www.soumu.go.jp/main_content/000591841.pdf
- 2) 内閣府の世論調査によると、都市住民の農山漁村への定住願望は2014年の調査では「ある」、「どちらかというところ」と回答した割合は31.6%で2000年時点(20.6%)よりも増加し、年代別では30代・40代の増加率が大きい。小田切徳美「『田園回帰』の概況と論点」、小田切ほか『田園回帰の過去・現在・未来』農山漁村文化協会、2016年、pp.13～15参照。
- 3) 総務省、文部科学省、環境省、国土交通省、経済産業省、農林水産省、厚生労働省。
- 4) 岡田知弘「現代日本の地域経済と地域問題」、岡田ほか『国際化時代の地域経済学』有斐閣アルマ、2007年、p.75。
- 5) 自治省過疎対策管理官室「過疎地域の現状と対策」1972年3月、p265。
- 6) 大西敏夫「統計からみた和歌山県農業構造の展開動向」、和歌山大学食農総合研究所『和歌山県農業展開史』、2018年、pp.67～68。
- 7) 大森(2015)は、依然として都市の吸引力は強いが、少なからざる人々が積極的に村へ向かい始めたこと、「向村離都」の動きを取り上げ、都市と農村の人の流れを交流から対流へ転回させるためには、田舎暮らしの中に真の豊かさと幸せがあることを発信できなければならないと述べた。大森彌「人口減少時代に立ち向かう」、大森ほか『人口減少時代の地域づくり読本』公職研、2015年、pp.19～28。
- 8) 総務省「地域おこし協力隊」2020.1.14参照。
https://www.soumu.go.jp/main_content/000610488.pdf
- 9) 認定NPO法人ふるさと回帰支援センター「2018移住希望者の動向プレスリリース」2020.1.14参照。
http://www.furusatokaiki.net/wp/wp-content/uploads/2019/02/webnews20190219_furusato_ranking.pdf
- 10) 県事業は「過疎集落再生・活性化支援事業」、また、総務省事業は「過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援事業」(過疎地域等自立活性化推進交付金)。

参考文献

- [1] 興梠克久編著『「緑の雇用」のすべて』日本林業調査会、2015年
- [2] 増田寛也編著『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減—』中央公論新社、2014年
- [3] 大森彌ほか『人口減少時代の地域づくり読本』公職研、2015年
- [4] 岡田知弘ほか『国際化時代の地域経済学』有斐閣アルマ、2007年
- [5] 小田切徳美・筒井一伸編著『田園回帰の過去・現在・未来』農山漁村文化協会、2016年
- [6] 阪井加寿子・貫田理紗「移住・定住と農村コミュニティの再生」『現代の食料・農業・農村を 考える』第16章 pp.233-249、2018年5月
- [7] 阪井加寿子・貫田理紗・藤田武弘「UIターン移住者の実態と農村移住支援についての考察—和歌山県紀美野町における移住者アンケートを事例に—」『農業市場研究』第27巻第1号 pp.30-37、2018年6月
- [8] 椎川忍ほか『地域おこし協力隊10年の挑戦』農山漁村文化協会、2019年
- [9] 自治省過疎対策管理官室「過疎地域の現状と対策」1972年
- [10] 総務省地域力創造グループ過疎対策室『平成29年度版過疎対策の現況』2018年