テーマ③　人の移動と地域・自治体

人の移動と自治の再構築
―人口縮減が先行する地域からの示唆―

学習院大学 法学部 教授　**上神　貴佳**

人口減少が進む地域の姿を形作ってきたのは、人口減少そのものというより、都市と農村の間の人の移動ではないだろうか。本稿は、飯國芳明・上神貴佳編（2024）『人口縮減・移動社会の地方自治』の知見に基づき、人口移動の先行地域である高知県大豊町を事例として、移動が地方自治の基盤である集落自治と住民自治にどのような影響を及ぼしてきたかを整理する。あわせて、大豊町と高知県が講じてきた対策を振り返り、その成果と課題を明らかにする。そのうえで、関係人口や二地域居住など移動を前提とした自治の将来像を検討し、地域自治組織の弱体化と転入者の統合という二つの局面から、都市自治体への示唆を得る。

1　はじめに――人口縮減と移動

日本の総人口は2008年をピークに減少局面へ入ったが、地域の姿をより大きく特徴付けてきたのは、総量としての人口減少そのものというより、地域間の人の移動ではないか。高度経済成長期以降、農山村から都市への大規模な人口流出は、送り出す側の地域社会の構造を根底から変えてきた。そして今日、UIJターン移住、田園回帰、二地域居住、関係人口、さらに現在検討されている「ふるさと住民登録制度」に至るまで、人の移動はますます多様な形を取りつつある（小田切2014、田中2021など）。人口減少を伴いつつ移動が普遍化する社会において、自治体は自治と地域づくりをどう組み立て直すべきか。

筆者らは、『人口縮減・移動社会の地方自治』（飯國・上神編2024）において、高知県大豊町を事例に検討した。同書は、政治学、行政学、農業経済学、農村社会学の研究者による多分野共同研究の成果である。

大豊町は四国のほぼ中央に位置する山間の町である。同書の第1章（飯國芳明・霜浦森平）が描くように、1955年に2万人を超えていた人口は、2020年には3,252人まで減少し、高齢化率は58.6%に達した。農村社会学者の大野晃が「限界集落」という概念を生み出したフィールドの一つでもある。同書では、この町を舞台に、人口移動が地域の自治に及ぼしてきた影響を、関係者へのインタビュー調査、住民・区長（自治会長）・議員への悉皆調査、議会議事録・陳情書のテキスト分析等によって実証的に明らかにした。

一見すると、都市自治体の実務とは縁遠い事例に思えるかもしれない。都市と農村を分けてきたのは、人口の増減そのものというより、そのメカニズムである。人口の増減は、転入と転出の差である社会増減と、出生と死亡の差である自然増減とに分けられる。都市部と農村部は、この二つの要因の現れ方が対照的であった。

農村部では、まず若者の流出、すなわち社会減が人口減少を牽引した。総務省「過疎対策の現況」によれば、過疎地域の人口減少の要因は、時期とともに次のように変化してきた（表1）。当初は流出による社会減が主因であったが、高齢化の進行ととも

Copyright 2026 The Authors. Copyright 2026 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

に 1989 年度には死亡が出生を上回る自然減に転じ、2009 年度以降は自然減の寄与が社会減を上回り、その後も自然減が人口減少の主たる要因となっている。人の流出が高齢化を招き、その高齢化がやがて自然減という第二の人口減少をもたらす。農村部の人口減少は、この二段階を先行して経験してきたといえる。

表 1　過疎地域における社会増減・自然増減の推移

年度	社会増減	自然増減	人口増減
1987 年度	△ 161,784	18,885	△ 142,899
1989 年度	△ 151,754	△ 5,970	△ 157,724
1994 年度	△ 55,947	△ 34,320	△ 90,267
1999 年度	△ 76,154	△ 58,723	△ 134,877
2004 年度	△ 80,205	△ 68,882	△ 149,087
2009 年度	△ 65,297	△ 84,066	△ 149,363
2014 年度	△ 73,542	△ 107,534	△ 181,076
2019 年度	△ 78,813	△ 125,376	△ 204,189
2024 年度	△ 67,694	△ 155,212	△ 222,906

出典：総務省「過疎対策の現況 令和 6 年度版」図表 2-2-7 より作成。単位は人、△は減。

これに対して都市部は、流入すなわち社会増によって人口を保ってきたと一括りに語られがちである。しかし、その実像は大都市圏と地方の中小都市とで大きく異なる。総務省「住民基本台帳人口移動報告」によれば、2025 年に転入超過となったのは東京都、神奈川県、埼玉県など 7 都府県にとどまり、40 道府県は転出超過であった。東京圏は 12 万人を超える転入超過を記録し、日本人の移動に限っても 30 年連続の転入超過が続いている。その内実は 20 歳代を中心とする若者の流入であり、他方で 60 歳代前後はむしろ転出超過となる。大都市圏は、地方が育てた若者を集め、退職期には地方へ送り返してきたいえる。

他方、地方の中小都市は、移動の「受け手」と「送り手」という二つの顔をあわせもつ。周辺の農山村から人口を受け入れる一方で、進学や就職を機に若者を大都市圏へ送り出してきた。かつては農山村からの流入が流出を補ってきたが、人口移動には農山村から地方都市へ、地方都市から大都市へという段階性があると想定するならば（増田編 2014）、供給源である農山村の人口が細れば、中小都市への流入も枯渇していく。実際、転入超過の市区町村は大都市圏に偏在しており、地方圏の中小都市の多くは、流出が流入を上回る社会減の局面に入りつつあると考えられる。農山村の社会減と大都市の社会増は、中小都市を介してつながる一連の人口移動の裏表にほかならないのではないか。

しかも、自然減は社会増減の違いを問わず、すべての地域に及んでいる。2022 年には、それまで唯一自然増を維持していた沖縄県も自然減に転じ、以来、全ての都道府県で出生数が死亡数を下回る状態が続いている。流入によって当面の人口を保つ大都市圏でも、その足もとでは、農山村が先に経験した自然減が着実に広がりつつある。移動が自治に及ぼす影響は、送り出し側の農山村で数十年先行して現れてきたにすぎない。大豊町の経験は、社会減と自然減の双方に既に直面する地方中小都市にとっては現在進行形の課題であり、大都市圏の自治体にとっても、これから直面する移動社会の帰結の先行事例といえる。

本稿では、同書の知見を踏まえ、人の移動が自治の基盤をどう変えてきたか、大豊町と高知県がそれにどう応じてきたか、移住者という新しい担い手をどう統合するかを論じたうえで、移動を前提とした自治の将来像と都市自治体への示唆を示す。

2　集落自治と住民自治――分析の枠組み

同書の序章（飯國・上神）では、自治を二つの層に分ける視角を示した。一つは自治体全体に関わる「住民自治」であり、二元代表制や直接請求などの回路を指す。もう一つは、集落（大豊町では「地区」と呼ばれる）など小地域における「集落自治」である。序章補論（秋津元輝）によると、住民相互の協力による道路・水路の維持管理など、地域の共同生活を支える基盤といえる。都市自治体に置き換えれば、集落自治は町内会・自治会活動に、その担い手である「区長」は自治会長・町内会長に、それぞれ対応する。

同書の中心的な問題意識は、この集落自治と住民自治が「車の両輪」であり、一方の持続可能性が損なわれると他方も弱められてしまうという仮説を検証することにあった。従来の代表的な研究には、集落の変容を論じる「限界集落論」と、自治体の消滅

Copyright 2026 The Authors. Copyright 2026 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

可能性を論じる「消滅自治体論」があるが、ともに両者の関係を十分に論じてこなかった。人口移動が集落自治を通じて住民自治に及ぼす影響という「ミッシングリンク」を埋めることが、同書の狙いである。

検証には、複数の方法を用いた。第2章（上神貴佳・遠藤晶久）、第6章（上神）、第8章（遠藤）では、2019年に実施した大豊町の悉皆「3層調査」を分析した。住民調査（有効回答1,846名）、区長調査（76名）、議員全員（10名）への調査からなり、地区を単位に行政と地域をつなぐ区長を調査対象に加えた点に特色がある。第3章（松井望）では、行財政データの分析と役場関係者インタビュー調査を、第4章と第5章（小川寛貴）では、選挙結果や議会議事録、陳情書の分析、第7章（図司直也）では、綿密な住民インタビュー調査を、それぞれ実施した。

3　人口流出が自治に残したもの――声の経路の衰弱

同書の重要な発見の一つは、集落自治の活発さが、住民の政治・行政への働きかけの水準を左右するという、第6章で計量的に裏づけられた関係である。政治関心や役場信頼などの要因を統制した多変量解析の結果、地区活動の水準が高い住民ほど役場への接触が有意に多いことが確認された（地区活動促進説）。この傾向は、地区の代表者である区長を対象とした調査でも同様に確認されている。一方、地元議員が多く接触頻度も高い地域ほど、住民自身は役場や議会に直接働きかけなくなる（議員活動代替説）。議員の地元密着的な活動が、住民個々の働きかけを補ってきたと考えられる。

この分析結果は、人口流出に伴って集落自治が弱まれば、住民の要望が行政へ届く経路も細る可能性があることを示している。それは単に地縁の希薄化という情緒的な懸念ではなく、自治体運営に直結する実務上の問題である。同書の第4章（小川寛貴）によると、2023年の選挙では議員の選出基盤である公民館区12区のうち5区で候補者が不在となり、議会でも公民館区への言及が1990年代後半以降低下傾向にあるという。また、第5章（小川）が示すように、住民が要望を文書で伝える陳情の提出数は、1980年代の年平均26.1件から2010年代には0.7件へと激減している。問題は、この減少を「ニーズの消失」と解釈してよいのか、という点である。町長が2023年に企画した住民との座談会（後述）では依然として切実な要望が語られており、ニーズはあるのに、それを取りまとめて行政に届ける「地区の力」そのものが衰えているのである。

都市自治体にとっても、これは他人事ではない。自治会・町内会の加入率は全国的に低下を続けており、その水準はおおむね人口規模の大きい区分ほど低い（表2）。しかも、2010年からの低下幅は、20～30万人規模の▲7.6ポイントを筆頭に5万～50万人規模の中位区分で軒並み大きく、1万人未満の自治体では最も小さい。つまり、地域自治組織の弱体化は大都市に限られた現象ではなく、地方の中小都市を多く含む中位区分でも加入率の低下が顕著である。人口流出や高齢化に伴う担い手不足が、その背景の一つとなっている可能性がある。パブリックコメントや住民相談の件数が減少したとき、それを住民の関心の低下と解釈してよいのか。地域の中間組織の担い手が枯渇し、要望を届ける機能そのものが失われているのかもしれない。大豊町の事例は、都市自治体にこの可能性を突きつけている。

表2　人口規模別の自治会・町内会加入率

区分	2010	2020	低下幅
指定都市	77.2%	70.3%	▲6.9
50万人以上	64.4%	57.9%	▲6.5
30～50万人	73.6%	66.3%	▲7.3
20～30万人	72.1%	64.5%	▲7.6
10～20万人	70.8%	63.9%	▲6.9
5～10万人	74.0%	66.6%	▲7.4
1～5万人	80.8%	74.2%	▲6.6
1万人未満	91.7%	88.6%	▲3.1
全国平均	78.0%	71.7%	▲6.3

出典：総務省「地域コミュニティに関する研究会報告書」（2022年）図表23（区分別、624団体）・図表7（全国平均、600市区町村）より作成。低下幅の単位はポイント。50万人以上は指定都市を除く。

4　財政緊縮と町職員の移動

人の移動が変えたのは住民の側だけではない。役

Copyright 2026 The Authors. Copyright 2026 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

場職員の構成もまた、財政緊縮を契機に大きく変わった。第3章（松井望）が詳述するように、直接の契機は2004年度からの三位一体改革による地方交付税の削減であり、大豊町では予算編成が10億円の不足に直面し、23名（全職員の約2割）の勧奨退職などによる大規模な人員削減を余儀なくされた。

重要なのは、この危機対応が一時しのぎで終わらなかった点である。その後の新規採用停止と採用年齢要件の緩和を経て、職員構成そのものが変質した。かつて町内出身者が中心で、「住民である者が職員となる」いわば「住民職員」の時代が長く続いていたが、2023年度には全職員の約4割が町外出身者となり、30歳未満では8割を超えた。役場での就労を機に町内に住み始めた「職員住民」が生まれる一方、町外へ転居する「他出職員」も現れている。役場職員の採用と居住という次元でも、人の移動が自治の担い手の性格を変えているのである。これらは、定員削減、採用圏の広域化や職員の域外居住が進む都市自治体においても生じうる。

5　大豊町と高知県は移動にどう対応してきたか

こうした人口流出と集落自治の衰弱に対して、行政はどのような対策を講じてきたのか。同書の記述に基づき、大豊町と高知県の取組みを振り返りたい。まず集落への支援である。第7章（図司直也）が検討するように、大豊町は2008年度に町単独の「みんなで支える郷づくり事業」を導入した。当初は集落間の連携によって機能を支える「攻め」の再編を目指していたが、集落の活動水準そのものの低下により、事業の重点は単一集落への支援、すなわち「守り」へと回帰している。連携による再生という構想は、担い手不足の前に足踏みしている。

県レベルでは、高知県が主導する「集落活動センター」事業がある。大豊町内には5か所が設立され、育苗や加工品づくりといった「なりわいづくり」に取り組んできた[1]。注目すべきは担い手である。5つのうち3つのセンターのリーダーはUターン移住者であり、いずれも帰町後10年以上をかけて地域に溶け込み、センターの設立を実現している。他出した世代の帰還という人の移動が、集落自治の再生の起点となりうることを示す事例である。ただし、活動同士を掛け合わせて相乗効果を生む段階に至るセンターは少なく、多くは担い手の確保に苦しむ。センターで活動するIターン移住者の多くも、地域おこし協力隊や集落支援員という「職務としての移住者」であり、一住民としての参加は依然として見えにくい。

行政の側から地域への距離を縮める仕組みとしては、2005年度導入の「地域担当職員制度」がある（第3章・第7章）。原則として出身地区の担当職員を配置する構想であったが、町外出身職員が4割を占めるようになると、その前提が崩れる。2023年度からは町内・町外出身者を組み合わせた「チーム編成」へ移行するなど、制度は試行錯誤を続けている。同書の終章（上神・飯國）によると、2023年度には町長の発議で公民館単位の住民との座談会が初めて開催され、道路の拡幅や空き家利用の促進などの要請が次々と上がった。かつて地区から示された要望を、いまや役場側が能動的に把握せざるを得ない実態が表れている。また、継続的な把握の手法として、職員が集落に出向く「集落調査」や、移住希望者への情報提供を目的に企画された生活ガイド「集落の教科書」づくりの活用も、終章は提案している。

他方、移住促進政策そのものには、大豊町は長く慎重であった。産業振興を優先し、職場の確保によって人口を維持する方針を採ってきたためである。一定の成果はあったが、役場の移住担当は1名が置かれたのみで、多様化する人口流入への体制としては手薄であった。終章はまた、移住政策を転換して人員を重点配置するか、受け入れ機能をNPOなどの外部に委託して移住者や地域との関係を持続できる体制を整えるべきと論じた。

以上を総括すれば、大豊町と高知県の施策は、集落の「守り」を支えることには一定程度成功し、Uターン移住者を核とするなりわいづくりの芽も生んだ。しかし、集落間連携という「攻め」の再編は進まず、移住者を住民として自治に統合する仕組みは

1　その後のセンターの展開について、図司直也先生より移住や関係人口、林業の事例をご教示いただいた。紙幅の関係で詳細は省かざるを得ないが、記して謝意を表する。

Copyright 2026 The Authors. Copyright 2026 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

今後の課題である。「人の移動をどう自治に組み込むか」という問題は、依然として残されている。

6　移住者という新しい担い手

移住者の統合はどこまで進み、何が障壁なのか。第8章（遠藤晶久）の住民調査の分析によれば、Uターン移住者は回答者の27.1%を占め、区長では45.2%とほぼ半数に達する。（結婚に伴う女性の移住者を含めると）Iターン移住者も17.8%を占め、特に30～40代ではその比率が既住者やUターン移住者を上回る。少子高齢化が極度に進んだ大豊町において、これからの自治は移住者抜きには語れない。

しかし、Iターン移住者の統合は順調とはいえない。移住10年以内の新規Iターン移住者は回答者の3%ほどにすぎないが、彼らを既住者と比較すると、興味深い特徴が見えてくる。冠婚葬祭や祭りといった地縁に基づく行事への参加は既住者より少ない一方、集落にとって負担の重い道路の維持管理や清掃、さらには区長などの役職への参加率は、Iターン移住者のほうが高い。つまり、彼らは共同作業や役職を通じて集落運営には積極的に参加しているが、冠婚葬祭や祭りなど、長期的な地縁に基づく関係への参加は相対的に弱い。まちづくりや移住促進政策への満足度も既住者より有意に低く、その背景には地域の将来像をめぐる認識のズレがあると考えられる。

他方、希望もある。既に定着したUターン移住者は、地元出身であるがゆえに既住者との障壁が低く、同時にIターン移住者と接点のある団体にも加入している割合が高い。既住者とIターン移住者という二つの層を橋渡しする「結節点」の役割を、Uターン移住者が担いつつあるかもしれない。地域に根ざしつつ新しい住民との接点を持つ「橋渡し人材」をどう見出し、活かすかが、移住者統合の鍵といえる。

7　移動を前提とした自治へ

ここまでは、既に住み始めた移住者の統合を論じてきた。しかし人の移動は定住を伴う移住だけではない。広域通勤や二地域居住が常態化するなかで、より根本的な問いが浮上する。住民・区域・地方政府という自治体の三要素の一体性を、移動する住民のもとでどう保てばよいのか。同書の終章では、東日本大震災を契機に議論されてきた「二重の住民登録」論を出発点に、この問いを再検討し、とりわけ二地域居住において、二重の住民登録の可能性を示唆した。

ただし同書では、限界も率直に指摘した。集落自治は、土地や資源の共同管理という領域的な性格に深く根ざしている。道路の新設や拡幅のために私有地を提供し合い、土地利用を集落全体で話し合ってきた歴史が、それを物語る。土地と結びついた集落自治を基礎とする限り、住民を区域から完全に切り離すことはできない。それに加えて、参加と受益の二重性という課題が残る。二重に登録された住民は、二つの自治体で行政サービスを受益し、二つの選挙に参加するのか。受益・負担・参政権の対応関係の整理は、なお残された論点である。

他方、総務省で検討されている「ふるさと住民登録制度」は、興味深い試みといえる。住民票の異動を伴わず、居住していなくても任意で自治体に登録できる緩やかな仕組みであり、法制度上の住民資格や選挙権には踏み込まない。関係人口の延長線上にあるカジュアルな制度であるからこそ、参加と受益の二重性という難問を回避しつつ、一人が複数の自治体と関わる暮らしを制度として受けとめられる。総人口という全体のパイが縮小するなかで、定住人口を奪い合うゲームには持続可能性がなく、緩やかな登録で広く薄く全国の自治体を支えるという発想は、検討に値する。ただし、この制度が拓く「登録上の住民」と、領域に根ざした「自治の担い手としての住民」との間には、なお埋めるべき距離がある。自治体には、登録者に何を期待するのかを明確にした設計が求められる。

8　都市自治体への示唆――結びにかえて

以上の知見を都市自治体の視点から捉え直したい。ただし第1節で見たように、その立ち位置は一様ではない。移動の「受け手」であり続ける大都市圏に対し、地方の中小都市は「受け手」と「送り手」の二つの顔をもち、社会減と自然減の双方に直面しはじめている。大豊町が先行して経験した課題は、以下の二つの局面で、中小都市にはより切実な

Copyright 2026 The Authors. Copyright 2026 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

形で、大都市圏にも確実に、既に現れている。

第１に、地域自治組織の弱体化と「声の経路」の衰弱である。自治会・町内会の加入率は、水準ではおおむね大都市ほど低く、低下幅は地方の中小都市を多く含む中位の人口規模区分で大きい（表2）。大豊町の分析は、地域自治組織の活動水準と住民の行政への働きかけとの間に密接な関連があることを示した。都市自治体は、住民の声が聞こえなくなる前に、要望を待つ姿勢から能動的に把握しにいく姿勢への転換を組み込む必要がある。

第２に、転入者の統合である。都市の転入者は、ごみ出しなど生活に直結するルールには従っても、地域の意思決定や将来像の議論には距離を置きがちかもしれない。この構造は、大豊町の新規Ｉターン移住者に見られた特徴と同様であり、UIJ ターンの受け皿となる中小都市では、とりわけ直接に当てはまる。大豊町でＵターン移住者が果たしている橋渡しの役割を、都市では誰が担うのか。地域に根ざしつつ新しい住民との接点を持つ人材を意識的に見出し、地域運営の要に位置づけることが課題となる。

移動が普遍化した社会において、自治の担い手をどのように生み出すのか、あるいは自治の担い手はどのようにして生み出されるのかという問いは、大豊町のみならず、都市にも等しく当てはまる。そこでもまた、移動する人々を自治の担い手へと結び直す仕組みを、自らの文脈で構想する時期に来ている。

資料整理と文章校正の支援に Claude Opus 4.8 を用いた。無論、文責は筆者にある。

参考文献

飯國芳明・上神貴佳編（2024）『人口縮減・移動社会の地方自治――人はうごく、町をひらく』有斐閣

小田切徳美（2014）『農山村は消滅しない』岩波書店

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

増田寛也編（2014）『地方消滅――東京一極集中が招く人口急減』中央公論新社

Copyright 2026 The Authors. Copyright 2026 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.