

草津市における関係人口の創出・拡大と 定住促進の可能性に関する調査研究報告書

2022(令和4)年3月

草津市 草津未来研究所

要旨

新型コロナウイルスの感染拡大は、人々に新しい日常(ニューノーマル)による生活を余儀なくさせる一方、テレワークの普及に代表される新たな働き方や価値観をもたらし、特に若い人の地方への移住意識が高まっている。事実、新型コロナウイルス感染症が発生する前と比較すると、三大都市圏(東京圏・名古屋圏・大阪圏)から地方への人口移動が進んでいることが明らかになった。

一方、2008(平成 20)年から始まったわが国全体の人口減少は、その後も今世紀を通して継続的に減少することが見込まれており、2014(平成 26)年に発表された「増田レポート」を契機として推進された第 1 期地方創生では、「地方への移住・定着の推進」が基本目標として掲げられたが、期待通りの成果を得られた自治体は多くはなかった。その後、定住人口でも交流人口でもない「関係人口」という新たな概念が登場し、第 2 期地方創生では、第 1 期から引き継いだ「地方への移住・定着の推進」に加え、「地方とのつながりの構築」が基本目標として新たに追加されることとなり、関係人口にもスポットが当てられることとなった。そこで、関係人口が登場した背景等を概観し、本市における関係人口を定義した。

また、本市における数年間の人口移動、人口増減および高齢化率のデータを学区・地区毎に分析するとともに、第 6 次草津市総合計画および市内 4 学区において策定されている草津市版地域再生計画(まちづくりプラン)との整合性を確認のうえ、本市における地域特性を考慮した本市が推進すべき関係人口について、3つの方向性および視点を明確にした。

そして、その方向性および視点に沿った政策や事業等を展開している他の地方自治体の事例を参考にしながら、今後、本市が推進すべき関係人口を、①JR 草津駅・JR 南草津駅を中心とした地域における関係人口、②農業振興の推進に視点を置いた関係人口、③大学等の学生・教員等を中心とした関係人口、の 3 点に絞った。最後に、①から③のそれぞれの関係人口について、創出・拡大策および定住促進策に関する検討を提案している。

目次

はじめに	1
第1章 新型コロナウイルス感染症の拡大がもたらした行動変容	2
1 新型コロナウイルス感染症と新しい日常(ニューノーマル)	2
2 都市から地方への人口移動	3
第2章 関係人口について	5
1 人口減少と地域社会の再生	5
2 地方創生と移住の推進	5
3 地域再生の行き詰まりと関係人口論の登場	5
4 関係人口と第2期地方創生	6
5 草津市の地域特性と第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略	6
6 草津市における関係人口の定義	8
第3章 草津市における人口移動等の分析	11
1 人口移動に係る分析	11
2 人口増減および高齢化率に係る分析	14
3 第6次草津市総合計画における位置づけ	16
4 草津市版地域再生計画(まちづくりプラン)における位置づけ	18
5 小括(草津市が推進すべき方向性および視点)	21
第4章 参考事例にみる関係人口	22
1 静岡市(静岡県)	22
2 浜松市(静岡県)	23
3 島根県・津和野町(島根県)	25
4 丹波篠山市(兵庫県)	28
5 松山市(愛媛県)	29
6 小括	31
第5章 草津市における関係人口の創出・拡大と定住促進の可能性	33
1 草津市における関係人口の創出・拡大の可能性	33
2 草津市における関係人口の定住促進の可能性	39
おわりに	42

關係者一覽.....	43
参考文献.....	44
参考資料.....	49

はじめに

2032(令和14)年度までの12年間における本市の総合的かつ計画的なまちづくりの指針となり、本市が目指す将来ビジョンである「ひと・まち・ときをつなぐ 絆をつむぐ ふるさと 健幸創造都市 草津」を実現するため、第6次草津市総合計画が今年度からスタートした。

第6次草津市総合計画のベースである人口見通しは、国全体が人口減少局面に入っている中でも本市の人口は依然として増加し、第6次草津市総合計画の計画期間が終了する2年前である2030(令和12)年の147,000人程度がピークである、と推計している。しかし、その後の人口は減少に転じ、2040(令和22)年には143,200人程度になると見込んでいるため、第6次草津市総合計画における人口フレームは147,000人とされ、今年度からの4年間を計画期間とする第6次草津市総合計画第1期基本計画では、人口減少を直接見据えた施策は見当たらない。

しかし、現時点では人口増加が続いている本市においても、人口減少は確実に到来するうえ、市域全体としては増加基調であっても、一部の地域では既に人口減少が始まっている。全国の状況を概観すると、既に人口が減少している地方自治体では、様々な知恵を絞り工夫を凝らしながら人口増加策や人口維持策を講じているが、成功した事例は多くない。このことは、移住を含めた人口増加策や人口維持策は実現が難しく、仮に実現するとしても相当長い時間を要することを意味しているが、危機意識が高い自治体は一步ずつでも着実に前進している。しかも、「関係人口」という新たな概念に基づいた取り組みが既に始まっており、近い将来、本市が「危機感を抱いたとき」に、「もう少し早く取り掛かっておけばよかった」と言わなくて済むように、今のうちから関係人口の創出・拡大を意識しておくことが肝要である。

本報告書の目的は、市域全体の人口が増加している今の段階から、関係人口を増やす取り組みやそれらを視野に入れた施策を検討することの必要性と、地道な努力を継続することの重要性を市民および職員に理解してもらうことにある。

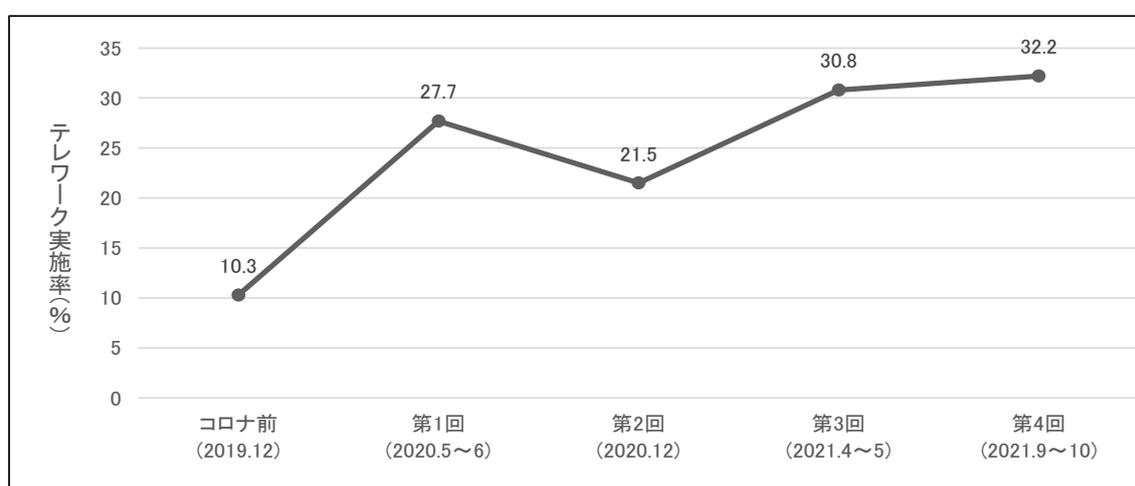
本報告書は5つの章で構成されている。第1章では、新型コロナウイルス感染症の拡大が人々に新しい日常(ニューノーマル)をもたらし、それに伴う地方への移住意識の高まりのみならず、三大都市圏から地方への人口移動が進んでいる事実を整理した。第2章では、関係人口を概観するとともに、本市の地域特性を踏まえた本市における関係人口を定義した。第3章では、本市の人口移動、人口増減および高齢化率の分析をするとともに、第6次草津市総合計画および草津市版地域再生計画(まちづくりプラン)における位置づけを確認し、関係人口について本市が推進すべき方向性および視点を明確にした。第4章では、第3章で明らかにした本市が推進すべき方向性および視点到った参考事例を取り上げた。そして第5章では、以上のことから本市が推進すべき関係人口を3点に絞り、その創出・拡大および定住促進について述べている。

第1章 新型コロナウイルス感染症の拡大がもたらした行動変容

1 新型コロナウイルス感染症と新しい日常(ニューノーマル)

全世界に拡大した新型コロナウイルス感染症は、ワクチン接種により感染者や死亡者の爆発的増加の抑制には一定の効果があったが、今後の新型コロナウイルスは、新たに開発されるワクチン等と新たに出現する変異株との競争を経て、次第に人類に定着していくと思われる。一方、新型コロナウイルスの感染拡大は、テレワークの普及に代表される新たな価値観や新しい日常(ニューノーマル)をもたらしており、内閣府が実施する「新型コロナウイルス感染症の影響下における生活意識・行動の変化に関する調査」¹(以下「コロナ禍の生活意識・行動変化調査」という。)によると、特に若い人の地方移住や結婚への関心の高まりと職業選択や副業等に対する希望の変化が明確になった。

例えば、図1-1が示す「テレワーク実施頻度の変化」では、全国でテレワークを実施している就業者の割合²が、新型コロナウイルス感染症の影響が出ていない2019(令和元年)年12月の調査(以下「コロナ前調査」という。)では10.3%に対し、2020(令和2)年5~6月の調査(以下「第1回調査」という。)では27.7%、2020(令和2)年12月の調査(以下「第2回調査」という。)では21.5%とやや減少したものの、2021(令和3)年4~5月の調査(以下「第3回調査」という。)では30.8%、2021(令和3)年9~10月の調査(以下「第4回調査」という。)では32.2%にまで増えている。



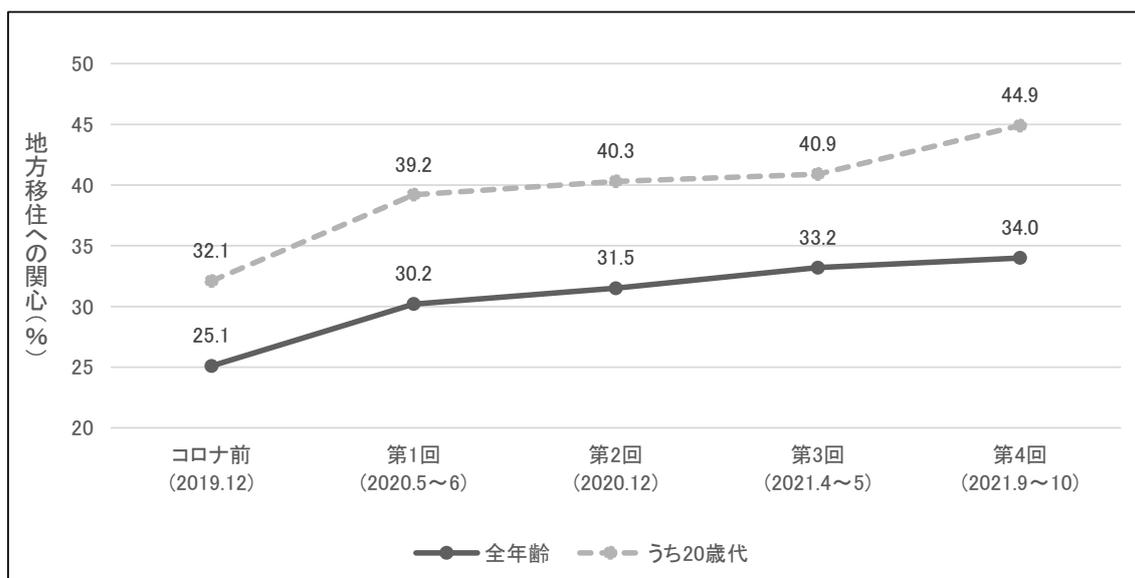
出所：内閣府(2021)のデータを基に草津未来研究所作成

図1-1 テレワーク実施頻度の変化

¹ 内閣府(2021)参照：内閣府が実施したインターネット調査。「第1回調査」は2020(令和2)年5~6月に、「第2回調査」は2020(令和2)年12月に、「第3回調査」は2021(令和3)年4~5月に、「第4回調査」は2021(令和3)年9~10月に実施された。回収数はいずれの回も10,128件。

² 今回の感染症の影響下において経験した働き方を全て問う設問において、「テレワーク(ほぼ100%)」、「テレワーク中心(50%以上)で定期的に出勤を併用」、「出勤中心(50%以上)で定期的なテレワークを併用」、「不定期にテレワークを利用」と回答された割合の合計。

一方、図 1-2 が示すように、東京圏³ 在住者の全年齢で「地方移住への関心がある」と回答した人の割合⁴ は、「コロナ前調査」が 25.1%（うち 20 歳代は 32.1%）に対し、「第 1 回調査」は 30.2%（うち 20 歳代は 39.2%）、「第 2 回調査」は 31.5%（うち 20 歳代は 40.3%）、「第 3 回調査」は 33.2%（うち 20 歳代は 40.9%）、「第 4 回調査」は 34.0%（うち 20 歳代は 44.9%）と増加している。



出所：内閣府（2021）のデータを基に草津未来研究所作成

図 1-2 地方移住への関心（東京圏在住者）

また、「地方移住への関心理由」の質問では、「人口密度が低く自然豊かな環境に魅力を感じた」との回答が約 32%で最も多く、次いで「テレワークによって地方でも同様に働けると感じた」との回答が約 25%であった。

2 都市から地方への人口移動

「コロナ禍の生活意識・行動変化調査」で明らかになった地方移住への意識の高まりを裏付ける結果も出ている。総務省が公表した 2020（令和 2）年の住民基本台帳人口移動報告によると、東京都からの転出者数が対前年比で 4.7%増加するとともに、東京都への転入者数は対前年比で 7.3%減少している一方で、三大都市圏（東京圏・名古屋圏・大

³ 本報告書において、「東京圏」は東京都、埼玉県、千葉県および神奈川県の一都三県を指し、「首都圏」は茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県および山梨県の 1 都 7 県を指している。また、「名古屋圏」は愛知県、岐阜県および三重県を指し、「大阪圏」は大阪府、京都府、兵庫県および奈良県を指している。

⁴ 「強い関心がある」、「関心がある」、「やや関心がある」、「あまり関心がない」、「まったく関心がない」、の 5 つの選択肢のうち、「強い関心がある」、「関心がある」、「やや関心がある」、の回答割合の合計を示している。

阪圏)全体では81,738人の転入超過であったものの、新型コロナウイルス感染症発生前の2019(令和元)年と比較すると47,931人減少している(総務省2021:8-10)。

同様の傾向はその後も継続しており、2021(令和3)年の住民基本台帳人口移動報告によると、東京都からの転出者数が対前年比で3.2%増加するとともに、東京都への転入者数は対前年比で2.9%減少している一方で、三大都市圏全体では65,873人の転入超過であったものの、転入超過数は前年の2020(令和2)年と比較すると15,865人減少している(総務省2022:7-10)。なお、東京都特別区は、今回、外国人を含む集計を開始した2014(平成26)年以降初めての転出超過となり、日本人についても1996(平成8)年以来25年ぶりに転出超過となった(総務省2022:24)ため、今後の動向が注目される。

次章で述べるように、地方創生の取り組みは、人口減少や超高齢化社会の克服と東京一極集中の是正を目指してスタートした。地方創生を実現するための目標や施策が示されている第1期まち・ひと・しごと創生総合戦略における成果や課題を踏まえ、基本目標を一部修正したうえで、政府は2019(令和元)年12月に第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略を公表したが、このなかで関係人口の拡大が強く打ち出されることとなった。

しかし、地方移住への関心が高く、その意欲があったとしても、実際に移住するとなると、仕事や所得、住む場所、地域における人間関係の構築など様々な課題を解決しなければならず、移住を決断し実行するためのハードルは決して低くない。それでも第一歩を踏み出してもらいやすいように、都市に住む人と地方そのものや地方に住む人々とのつながりを強化し、将来的には移住につなげようとする取り組みが関係人口であるが、次章以降において、様々な角度から関係人口についての考察を進めていきたい。まず、次章では、関係人口という新しい概念とそれが出現した背景、本市が置かれている状況と地域特性等について述べていく。

第2章 関係人口について

1 人口減少と地域社会の再生

明治期以降のわが国の人口は社会の近代化とともに増加したが、2008(平成20)年をピークとして減少に転じた後は、今世紀を通して継続的な減少が見込まれている(日本学術会議 人口縮小社会における問題解決のための検討委員会 2020: 1)。ただし、ピーク以前からも地方を中心とする一部の地域では、段階的に人口が減少していく過疎化が始まっており、どのように地域を再生させるかはその地域にとって大きな問題であって、これまでも地域振興や地域活性化などの地域再生策は様々な形で取り組まれてきたが、著しい成果があったとは言い難いのが実情である。

2 地方創生と移住の推進

こうした状況において、わが国が抱える課題について提言する民間組織である日本創成会議が、2014(平成26)年、「2010年から2040年までの間に日本全体の49.8%にあたる896自治体が消滅する恐れがある」とした内容の、いわゆる「増田レポート」を発表した(増田・日本創成会議人口減少問題検討分科会 2014: 22)。同レポートがセンセーショナルに報道されたこともあって、必要以上に危機感が煽られている感はあるものの、人口減少が次のステップに入ったことは間違いない。

増田レポートは、人口減少を克服するための基本目標として、①人口減少の歯止め、②東京一極集中の是正、を掲げている(増田ほか 2014: 23-26)が、それに呼応するように登場したのが、地方創生である。地方創生は、投げかけられた地方消滅への危機感をベースに、過剰な人口対策へと傾斜していくことになる(田中 2021: 10)。しかも、まち・ひと・しごと創生総合戦略が各自治体に転出超過状態の改善を求めたため、各自治体は素早い成果につながる移住者の獲得に力を入れてきたが、期待通りの成果を得られた自治体は少なく、結果的に、決して多くない若い移住希望者を地方同士で取り合っているのが実態である(藤波 2020: 9-10)。

3 地域再生の行き詰まりと関係人口論の登場

人口減少に伴う地域再生が喫緊の課題であることは論を待たないが、第1期地方創生(2015(平成27)年度～2019(令和元)年度)では、2060年までの中長期展望を示した「地方人口ビジョン」と、それを実現するための計画である「地方版総合戦略」の策定を全自治体に求めたため、各自治体の総合戦略においても人口に関する施策が中心となっている(鈴木・長内 2019: 72)。さらに、地域再生の主体は、定住人口が減るという量の問題とともに、誰がそれを担うのかという主体性の欠如という質の問題の両面において、困難な状況にある(田中 2021: 12)。

こうした情勢の中で、2016(平成28)年に定住人口でも交流人口でもない関係人口と

いう新たな地域外の主体を指す用語が登場した。この関係人口という用語は、「東北食べる通信」元編集長の高橋博之と雑誌「ソトコト」編集長の指出一正という二人のメディア関係者が最初に言及し、その後、学術研究においては農業経済学者の小田切徳美が中心となり論じてきたというのが大きな流れである(田中 2021: 15)。

4 関係人口と第2期地方創生

指出生は、地域を再生させることと関係人口について、次のように述べている(指出生 2016: 218-219)。

地方を元気にする方法として、これまでは移住者が増えて人口増を目指すことか、観光客がたくさん訪れることによって経済効果が上がるかのどちらかが主流でした。しかし、日本はこれからどんどん人が減り、東京ですら 2020 年には人口減に転じると予測されているなか、このふたつの方法で人を集めることはどの地域でも難しくなっています。地方の課題は、人口減に歯止めをかけることではない。そこにいち早く気づいた地域が、真っ先に取り組んでいるのが「関係人口」を増やすことです。

また、田中は関係人口のメリットとして、ある自治体の人口増が別の自治体の人口減になってしまう定住人口は自治体間で移住者の奪い合いになることが多いが、関係人口は複数の関係先を選択できる点を挙げている(田中 2021: 59)。

2018(平成 30)年、総務省は、人口減少や高齢化等が先行する地方においてはこれまで以上に地域外の人材の力(資金・知恵・労力)を取り込むことが必要であり、とりわけ関係人口への着目や関係深化とそれを継続することが地域再生の糸口になる旨の報告書を公表した(総務省 2018: 19)。そして、総務省は同年度からモデル事業として「関係人口創出事業」を開始したが、これが第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略(2020(令和 2)年度~2024(令和 6)年度)において初めて掲げられた関係人口の創出・拡大につながっていくこととなる。

5 草津市の地域特性と第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略

(1) 第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略における基本目標

第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大による経済や生活への影響、新たな生活様式や人々の意識・行動変容を踏まえ、第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略(2020 改訂版)として改訂された(内閣府 2020: 32-33)が、目指すべき将来として、「将来にわたって『活力ある地域社会』の実現」および『東京圏への一極集中』の是正」が掲げられている。これら2つの将来目標の実現に向け、①稼ぐ地域をつくるとともに、安心して働けるようにする、②地方とのつながりを築き、

地方への新しいひとの流れをつくる、③結婚・出産・子育ての希望をかなえる、④ひとが集う、安心して暮らすことができる魅力的な地域をつくる、の4つを基本目標としている(内閣府 2020: 34)。

(2) 第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略と地方移住・関係人口

「地方への移住・定住を促進するためには、第1期で取り組んできた地方移住を直接促進する施策を引き続き展開するだけでなく、将来的な移住にもつながるよう、地方とのつながりを築き、地方への新しいひとの流れをつくるのが重要である」(内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局 2019: 39)。そのため、必ずしも地域に居住していない地域外の人々に地域の担い手として活躍してもらい、地域の活力を維持し発展させることが不可欠な関係人口を盛り込むべく、第1期まち・ひと・しごと創生総合戦略の基本目標である「地方への新しい人の流れをつくる」に、第2期では「地方とのつながりを築く」観点が追加されることとなった(図2-1参照)。つまり、第1期では人口移動のみに焦点が当てられていたが第2期では関係人口も着目され、本報告書では、第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略に掲げられている4つの基本目標のうち、地方移住および関係人口が含まれる2番目の基本目標である「地方とのつながりを築き、地方への新しいひとの流れをつくる」について考察を進めていく。



出所：第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略(2020改訂版)について(概要)

図2-1 第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略における基本目標と方向性

図 2-1 によると、2 番目の基本目標は、「地方への移住・定着の推進」と「地方とのつながりの構築」に分かれているが、「地方への移住・定着の推進」の主な施策の方向性は、①「地方移住の推進(地方創生テレワークの推進)」および②「若者の修学・就業による地方への定着の推進(魅力ある地方大学の実現と地域産業の創出・拡大)」である。一方、「地方とのつながりの構築」の主な施策の方向性は、③「関係人口の創出・拡大(オンライン関係人口など、新たな関係人口の創出・拡大)」が掲げられており(内閣府 2020: 50-59)、①から③の 3 点を本報告書の対象⁵とする。

(3) 草津市の地域特性と「地方とのつながりを築き、地方への新しいひとの流れをつくる」

①「地方移住の推進(地方創生テレワークの推進)」、②「若者の修学・就業による地方への定着の推進(魅力ある地方大学の実現と地域産業の創出・拡大)」および③「関係人口の創出・拡大(オンライン関係人口など、新たな関係人口の創出・拡大)」を本報告書の対象とすることを確認した。しかし、本市の特徴および課題として、市全体としての人口は現在も増加しているものの、一部の郊外部では既に人口減少が進行するなどの課題が現れており(草津市 2021a: 14)、「人口増加地域」と「人口減少地域」では課題やその解決策が異なることから、③「関係人口の創出・拡大(オンライン関係人口など、新たな関係人口の創出・拡大)」および③の発展形としての①「地方移住の推進(地方創生テレワークの推進)」については、「人口増加地域」と「人口減少地域」に分けて考えていきたい。

一方、②「若者の修学・就業による地方への定着の推進(魅力ある地方大学の実現と地域産業の創出・拡大)」については、立命館大学びわこ・くさつキャンパスが市域内に立地しており、魅力ある大学としての立命館大学の存在や本市と立命館大学との協力や連携等について論じることとしながらも、③「関係人口の創出・拡大(オンライン関係人口など、新たな関係人口の創出・拡大)」と関連させながら、その発展形としての①「地方移住の推進(地方創生テレワークの推進)」をも視野に入れて考察していくこととしたい。

6 草津市における関係人口の定義

(1) 第 2 期まち・ひと・しごと創生総合戦略における関係人口の定義

① 狭義の関係人口と広義の関係人口

2020(令和 2)年度から 2024(令和 6)年度までを計画期間とする第 2 期まち・ひと・しごと創生総合戦略では、「地域に住む人々だけでなく、地域に必ずしも居住していな

⁵ 「地方とのつながりの構築」のうちの主な施策の方向性の 2 点目の「地方への資金の流れの創出・拡大(企業版ふるさと納税(人材派遣型)の創設)」は資金面からの視点であるため、本報告書では取り扱わない。

い地域外の人々に対しても、地域の担い手としての活躍を促すこと、すなわち地方創生の当事者の最大化を図ることは、地域の活力を維持・発展させるために必要不可欠である」ため、「地域外から地域の祭りに毎年参加し運営にも携わる、副業・兼業で週末に地域の企業・NPOで働くなど、その地域や地域の人々に多様な形で関わる人々、すなわち『関係人口』を地域の力にしていくことを目指す」こととしている(内閣府 2020: 36)。

また、それ以外にも、次のように記載されており(内閣府 2020: 56)、国は関係人口の概念を広く捉えていることがわかる。

地方の暮らしを体験する、地方と都会の暮らしを使い分ける、ボランティア等で定期的に関わるといった取組に加え、オンライン関係人口など必ずしも現地を訪れない形での取組等も含め、(中略)副業・兼業、テレワーク、ワーケーションといった多様な形で地域と関わりを持つ都市部の人材が、地域にはない知識・知見を広く共有・活用する等、関係人口は地域ごと、人ごとに多様な形態があるものと捉えることが重要である。

② 地方創生の出発点

地方創生の出発点を振り返ってみると、第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略(2020改訂版)における「第1章 地方創生の目指すべき将来」には、次のように記載されている(内閣府 2020: 30)。

少子高齢化により人口減少が急速に進行している中、東京圏への一極集中の傾向が継続し、地方における人口、特に生産年齢人口が減少している。このため、地方においては、地域社会の担い手が減少しているだけでなく、消費市場が縮小し地方の経済が縮小する等、様々な社会的・経済的な課題が生じている。(中略)人口減少や東京圏への一極集中がもたらす危機を国と地方公共団体がしっかりと共有した上で、(中略)地方創生は、各地域が意欲と熱意を持ち、その地域の強みや魅力を生かした取組を自主的・主体的に行うことが重要であり、この取組を国が支援することが基本である。

つまり、「関係人口の創出・拡大」という全体的なスキームは国が用意するが、地域課題は各地域により大きく異なるため、その内容等は各地域が主体的・意欲的に実施すべきである、と読める。

(2) 草津市における関係人口の定義

これまでの考察を踏まえ、本報告書では国が定義する関係人口を、

特定の地域や地域の人々と多様な形で関わりを持つ人々。具体的には、

- ①地域外から地域の行事(祭りやイベントを含む)に継続的に参加し運営にも携わる
- ②地域の企業・NPOで働く(副業・兼業・週末のみを含む)
- ③地方の暮らしを体験する
- ④地方と都会の暮らしを使い分ける
- ⑤ボランティア等で定期的に関わる

といった取組に加え、オンライン関係人口など必ずしも現地を訪れない形や、副業・兼業、テレワーク、ワーケーション等の多様な形態も含む、と再定義する。

そのうえで、第5項において確認した本市の地域特性に鑑みて、

- ①現在も人口が増加している地域における関係人口
- ②すでに人口が減少している地域における関係人口
- ③魅力ある大学としての立命館大学の存在を意識しながら、学生・教職員との連携・協力および地域産業の創出・拡大を図る関係人口

の3点に分けて本市独自の関係人口について論じていくこととする。

第3章 草津市における人口移動等の分析

1 人口移動に係る分析

(1) 人口移動データ分析の必要性

前章においては、主として地方創生の側面から本市における関係人口の定義を整理した。本章においては、別の角度から本市における関係人口の定義の妥当性を確認するとともに、本市が推進していくべき方向性等について考察していく。

本市における関係人口の創出・拡大と定住促進の可能性についての考察に際しては、本市における人口移動の実態を把握しておく必要がある。転入元や転出先の傾向については、市域がそれほど広くはない本市であっても各学区・地区によってその様相は大きく異なることが予想されるため、市域全体の把握は勿論のこと各学区・地区の実態把握も必要である。そこで、2020(令和2)年度における草津未来研究所の報告書である「人口移動調査からみる各学区・地区の姿」のデータ等⁶を分析していく。

(2) 転入の状況

① 都道府県別転入

表3-1によると、本市においては毎年約7,100人の転入があるが、転入者の旧住所としては県内他市町が最も多く、毎年約37%を占めている。次いで、大阪圏で約27%、東京圏約8%、名古屋圏約5%の順になっており、三大都市圏で全体の約40%を占めていることがわかる。

表3-1 転入者の旧住所（都道府県）

圏域／都道府県	2017(H29)年		2018(H30)年		2019(R1)年		2020(R2)年		4年平均		
	人数(人)	割合(%)	人数(人)	割合(%)	人数(人)	割合(%)	人数(人)	割合(%)	人数(人)	割合(%)	
滋賀県	2,653	37.38	2,615	36.12	2,500	34.83	2,707	38.78	2,619	36.78	
東京圏	埼玉県	90	1.27	91	1.26	85	1.18	102	1.46	92	1.29
	千葉県	87	1.23	72	0.99	91	1.27	65	0.93	79	1.11
	東京都	282	3.97	273	3.77	287	4.00	285	4.08	282	3.96
	神奈川県	160	2.25	202	2.79	107	1.49	141	2.02	153	2.14
名古屋圏	岐阜県	50	0.70	37	0.51	78	1.09	60	0.86	56	0.79
	愛知県	246	3.47	220	3.04	247	3.44	272	3.90	246	3.46
	三重県	79	1.11	94	1.30	89	1.24	86	1.23	87	1.22
大阪圏	京都府	812	11.44	818	11.30	775	10.80	741	10.61	787	11.04
	大阪府	709	9.99	810	11.19	697	9.71	694	9.94	728	10.21
	兵庫県	274	3.86	347	4.79	293	4.08	251	3.60	291	4.08
	奈良県	81	1.14	103	1.42	81	1.13	69	0.99	84	1.17
その他	1,575	22.19	1,557	21.52	1,848	25.74	1,508	21.60	1,622	22.76	
計	7,098	100.00	7,239	100.00	7,178	100.00	6,981	100.00	7,124	100.00	
・三大都市圏別											
東京圏	619	8.72	638	8.81	570	7.94	593	8.49	605	8.49	
名古屋圏	375	5.28	351	4.85	414	5.77	418	5.99	390	5.47	
大阪圏	1,876	26.43	2,078	28.70	1,846	25.72	1,755	25.14	1,889	26.50	
計	2,870	40.43	3,067	42.36	2,830	39.43	2,766	39.62	2,883	40.46	

※4年平均の人数は整数表示をしている

※割合は小数点以下第3位を四捨五入しているため合計と一致しない場合がある

出所：草津未来研究所作成

6 報告書完成後に整備された(時点修正を含む。)データのこと

② 県内市町別転入

表3-2によると、県内他市町から本市へは毎年約2,600人(約37%)の転入があるが、大津市が最も多く(約35%)、次いで栗東市(約22%)、守山市(約8%)の順になっている。草津市と隣接する大津市、栗東市および守山市の3市で、県内全体の約65%を占めている。

表3-2 転入者の旧住所(県内市町)

	2017(H29)年		2018(H30)年		2019(R1)年		2020(R2)年		4年平均	
	人数(人)	割合(%)	人数(人)	割合(%)	人数(人)	割合(%)	人数(人)	割合(%)	人数(人)	割合(%)
大津市	913	35.43	913	34.91	991	36.04	918	33.92	913	35.08
彦根市	127	4.79	126	4.82	102	4.08	116	4.29	118	4.50
長浜市	85	3.20	97	3.71	71	2.84	105	3.88	90	3.41
近江八幡市	102	3.84	114	4.36	86	3.44	111	4.10	103	3.94
守山市	211	7.95	230	8.66	252	10.08	197	7.28	223	8.53
栗東市	586	21.48	540	20.65	447	17.88	618	22.84	548	21.07
甲賀市	138	5.20	154	5.89	127	5.08	168	6.21	147	5.60
野洲市	117	4.41	104	3.98	85	3.40	112	4.14	105	3.98
湖南市	164	6.18	140	5.35	125	5.00	116	4.29	136	5.21
高島市	35	1.32	29	1.11	44	1.76	36	1.33	36	1.38
東近江市	103	3.88	86	3.29	89	3.56	135	4.99	103	3.93
米原市	10	0.38	11	0.42	21	0.84	15	0.55	14	0.55
日野町	20	0.75	23	0.88	24	0.96	12	0.44	20	0.76
竜王町	17	0.64	25	0.96	12	0.48	18	0.67	18	0.69
愛荘町	11	0.41	15	0.57	11	0.44	15	0.55	13	0.49
豊郷町	3	0.11	3	0.11	0	0.00	6	0.22	3	0.11
甲良町	2	0.08	2	0.08	1	0.04	5	0.18	3	0.10
多賀町	4	0.15	3	0.11	2	0.08	2	0.07	3	0.10
計	2,653	100.00	2,615	100.00	2,500	100.00	2,706	100.00	2,619	100.00
大津・守山・栗東3市計	1,715	64.64	1,683	64.36	1,700	68.00	1,734	64.08	1,708	65.27

※4年平均の人数は整数表示をしている

※割合は小数点以下第3位を四捨五入しているため合計と一致しない場合がある

出所：草津未来研究所作成

(3) 転出の状況

① 都道府県別転出

表3-3によると、本市においては毎年約6,300人の転出があるが、転出先としては県内他市町が最も多く、毎年約37%を占めている。次いで、大阪圏が約26%、東京圏が約12%、名古屋圏が約6%の順になっており、三大都市圏で全体の約44%を占めていることがわかる。

表3-3 転出者の新住所(都道府県)

圏域/都道府県	2017(H29)年		2018(H30)年		2019(R1)年		2020(R2)年		4年平均	
	人数(人)	割合(%)	人数(人)	割合(%)	人数(人)	割合(%)	人数(人)	割合(%)	人数(人)	割合(%)
滋賀県	2,244	36.99	2,396	37.54	2,304	36.04	2,239	36.11	2,296	36.67
東京圏	76	1.25	108	1.69	95	1.49	98	1.58	94	1.50
千葉県	91	1.50	79	1.24	118	1.85	73	1.18	90	1.44
東京都	360	5.93	360	5.64	356	5.57	379	6.11	364	5.81
神奈川県	181	2.98	179	2.80	160	2.50	200	3.23	180	2.88
名古屋圏	50	0.82	42	0.66	53	0.83	41	0.66	47	0.74
岐阜県	238	3.92	197	3.09	237	3.71	215	3.47	222	3.55
三重県	68	1.12	59	0.92	97	1.52	70	1.13	74	1.17
京都府	601	9.91	564	8.84	622	9.73	606	9.77	598	9.56
大阪圏	638	10.52	762	11.94	767	12.00	768	12.39	734	11.71
兵庫県	258	4.25	233	3.65	256	4.00	263	4.24	253	4.04
奈良県	78	1.29	69	1.08	75	1.17	52	0.84	69	1.10
その他	1,184	19.52	1,335	20.91	1,253	19.59	1,196	19.29	1,242	19.83
計	6,067	100.00	6,383	100.00	6,393	100.00	6,200	100.00	6,261	100.00

・三大都市圏別

東京圏	708	11.66	726	11.37	729	11.41	750	12.10	728	11.64
名古屋圏	356	5.86	298	4.67	387	6.06	326	5.26	342	5.46
大阪圏	1,575	25.97	1,628	25.51	1,720	26.90	1,689	27.24	1,653	26.41
計	2,639	43.49	2,652	41.55	2,836	44.37	2,765	44.60	2,723	43.50

※4年平均の人数は整数表示をしている

※割合は小数点以下第3位を四捨五入しているため合計と一致しない場合がある

出所：草津未来研究所作成

② 県内市町別転出

表3-4によると、本市から県内他市町へは毎年約2,300人(約37%)の転出があるが、大津市が最も多く(約36%)、次いで栗東市(約24%)、守山市(約11%)の順になっている。本市と隣接する大津市、栗東市および守山市の3市で、県内全体の約71%を占めている。

表3-4 転出者の新住所(県内市町)

	2017(H29)年		2018(H30)年		2019(R1)年		2020(R2)年		4年平均	
	人数(人)	割合(%)	人数(人)	割合(%)	人数(人)	割合(%)	人数(人)	割合(%)	人数(人)	割合(%)
大津市	762	33.96	879	36.69	873	37.89	801	35.77	829	36.08
彦根市	91	4.06	87	3.63	85	3.69	66	2.95	82	3.58
長浜市	44	1.96	57	2.38	50	2.17	44	1.97	49	2.12
近江八幡市	88	3.92	78	3.26	83	3.60	109	4.87	90	3.91
守山市	258	11.50	261	10.89	237	10.29	275	12.28	258	11.24
栗東市	513	22.36	608	25.38	529	22.96	501	22.38	538	23.40
甲賀市	105	4.68	81	3.38	80	3.47	105	4.69	93	4.06
野洲市	103	4.59	89	3.71	83	3.60	74	3.31	87	3.80
湖南市	106	4.72	96	4.01	94	4.08	106	4.73	101	4.39
高島市	25	1.11	18	0.75	27	1.17	16	0.71	22	0.94
東近江市	85	3.79	83	3.46	102	4.43	96	4.29	92	3.99
米原市	14	0.62	19	0.79	18	0.78	8	0.36	15	0.64
日野町	31	1.38	15	0.63	15	0.65	14	0.63	19	0.82
竜王町	7	0.31	10	0.42	7	0.30	4	0.18	7	0.30
愛荘町	4	0.18	7	0.29	15	0.65	13	0.58	10	0.43
豊郷町	5	0.22	1	0.04	3	0.13	4	0.18	3	0.14
甲良町	3	0.13	0	0.00	1	0.04	0	0.00	1	0.04
多賀町	0	0.00	7	0.29	2	0.09	3	0.13	3	0.13
計	2,244	100.00	2,396	100.00	2,304	100.00	2,239	100.00	2,296	100.00
大津・守山・栗東3市計	1,533	68.32	1,748	72.96	1,639	71.14	1,577	70.43	1,624	70.71

※4年平均の人数は整数表示をしている

※割合は小数点以下第3位を四捨五入しているため合計と一致しない場合がある

出所：草津未来研究所作成

(4) 学区・地区別の転入・転出

① 学区・地区別の概観⁷

次に、学区・地区別の状況を確認すると、4年とも年間500人以上の転入者があるのは、玉川学区、志津学区、草津学区、大路地区である一方、転入者が年間300人以下は、常盤学区、志津南学区、山田学区である。また、玉川学区と志津学区は転出者も多く人口移動が激しい学区である一方、転出者が年間300人を下回っている学区は、常盤学区、志津南学区、山田学区であり、これら3つの学区は転入者も少なく人口移動が少ないといえる。

さらに、転入・転出の差をみてみると、4年とも転入者が転出者を上回っているのは、矢倉学区、草津学区、老上学区、玉川学区および笠縫学区の5学区であり、4年とも転出超過になっている学区はない。しかし、4年のうちの複数年間で転出超過になっているのは、大路地区、渋川学区および常盤学区である。

⁷ (草津市2021f:14-15)の記述を時点修正した。参考資料参照。

② 三大都市圏から(へ)の転入・転出

次に、三大都市圏から(へ)の転入・転出状況を学区・地区別に整理してみた。三大都市圏から(へ)の転入・転出の割合における4年平均で、転入・転出ともが市域全体の概ねの割合である40%を上回るのは、矢倉学区、草津学区、大路地区、渋川学区、老上学区および玉川学区の6学区・地区である⁸。一方、転入・転出ともが40%を下回るのは、志津学区、老上西学区、南笠東学区、山田学区および常盤学区の5学区である。このことから、JR草津駅またはJR南草津駅に近い学区・地区では三大都市圏から(へ)の転入・転出が多いことが読み取れる。【参考資料参照】

(5) 人口移動分析の総括

(1)から(4)で分析した結果をまとめると、本市の転入・転出には以下の3点の特徴があると整理することができる。

- ① 転入・転出の約37%を県内市町が占め、そのうちの約65～71%は本市と隣接する大津市、栗東市および守山市である
- ② 転入・転出の約40～44%を三大都市圏が占めている
- ③ 三大都市圏から(へ)の転入・転出が平均して40%を超えるのは、JR草津駅またはJR南草津駅に近い矢倉学区、草津学区、大路地区、渋川学区、老上学区および玉川学区の6学区・地区である

また、(4)学区・地区別の転入・転出の状況には、志津、玉川学区に代表されるように、転入超過が大きく人口が増えている学区と、大路、渋川および常盤の各学区・地区に代表されるように、転出超過の傾向があり人口が減っている(市内間転居は考慮しない)と思われる学区・地区が混在しているという特徴も見受けられる。

したがって、本研究に際しては、これらの特徴を十分に意識しながら考察していく必要がある。

2 人口増減および高齢化率に係る分析

(1) 人口増減の状況

前項においては、転入・転出における人口移動に焦点を当てて考察してきたが、ここでは、令和3年3月31日を基準日とする「住民基本台帳に基づく学区・地区別人口(年齢別男女別人口調)」の異動状況に基づき考察を進めていく。

表3-5は、平成27年度末(2016.3)から令和2年度末(2021.3)までの5年間にわたる市全体ならびに各学区・地区別および年齢区分毎のデータと高齢化率(65歳以上人口の

⁸ 6学区・地区における三大都市圏から(へ)の転入・転出の程度が市全体に占める割合を計るため、同学区・地区における県内他市町から(へ)の転入・転出が市全体に占める割合と比較したところ、4年とも、県内の転入・転出が概ね5割に対し三大都市圏では概ね6割であった。

全体人口に占める割合)を整理したものである。なお、表 3-5 の最右列の増減率は平成 27 年度末(2016. 3)を基準として、令和 2 年度末(2021. 3)の状況を示したものである。

表 3-5 住民基本台帳人口および高齢化率の推移

	2016.3[平成27年度末]			2017.3[平成28年度末]			2018.3[平成29年度末]			2019.3[平成30年度末]			2020.3[令和元年度末]			2021.3[令和2年度末]			増減率(%)
	男性	女性	計	男性	女性	計	男性	女性	計										
草津市全体	65,206	65,131	130,337	65,872	65,796	131,668	66,568	66,179	132,747	67,230	66,871	134,101	67,701	67,323	135,024	68,337	67,756	136,093	4.42
志津	6,449	6,067	12,516	6,624	6,251	12,875	6,887	6,435	13,322	7,034	6,574	13,608	7,109	6,604	13,713	7,184	6,665	13,849	10.65
志津南	3,089	3,081	6,170	3,098	3,088	6,186	3,144	3,137	6,281	3,206	3,186	6,392	3,221	3,191	6,412	3,299	3,276	6,575	6.56
矢倉	4,810	5,017	9,827	4,818	4,999	9,817	4,853	4,982	9,835	4,871	5,020	9,891	4,818	5,036	9,854	4,837	4,983	9,820	▲0.07
草津	5,317	5,266	10,583	5,356	5,329	10,685	5,477	5,478	10,955	5,589	5,567	11,156	5,711	5,746	11,457	5,788	5,703	11,491	8.58
大路	5,517	5,870	11,387	5,583	5,930	11,513	5,558	5,923	11,481	5,578	5,904	11,482	5,632	5,947	11,579	5,775	6,134	11,909	4.58
渋川	4,705	4,778	9,483	4,727	4,831	9,558	4,757	4,811	9,568	4,778	4,851	9,629	4,775	4,812	9,587	4,744	4,734	9,478	▲0.05
老上	4,404	4,527	8,931	4,480	4,582	9,062	4,517	4,624	9,141	4,586	4,699	9,285	4,687	4,806	9,493	4,857	5,009	9,866	10.47
老上西	4,132	4,296	8,428	4,131	4,344	8,475	4,159	4,372	8,531	4,179	4,436	8,615	4,180	4,460	8,640	4,231	4,446	8,677	2.95
玉川	5,953	5,295	11,248	6,133	5,426	11,559	6,244	5,465	11,709	6,360	5,575	11,935	6,486	5,632	12,118	6,512	5,695	12,207	8.53
南笠東	4,114	3,720	7,834	4,173	3,722	7,895	4,199	3,677	7,876	4,182	3,707	7,889	4,178	3,692	7,870	4,127	3,646	7,773	▲0.78
山田	3,905	4,038	7,943	3,880	4,006	7,886	3,883	3,994	7,877	3,852	3,992	7,844	3,834	4,006	7,840	3,838	4,018	7,856	▲1.10
笠縫	5,260	5,541	10,801	5,264	5,584	10,848	5,271	5,581	10,852	5,361	5,630	10,991	5,417	5,690	11,107	5,412	5,726	11,138	3.12
笠縫東	5,112	5,077	10,189	5,173	5,161	10,334	5,222	5,198	10,420	5,261	5,235	10,496	5,264	5,234	10,498	5,352	5,271	10,623	4.26
常盤	2,439	2,558	4,997	2,432	2,543	4,975	2,397	2,502	4,899	2,393	2,495	4,888	2,389	2,467	4,856	2,381	2,450	4,831	▲3.32
学区別計	65,206	65,131	130,337	65,872	65,796	131,668	66,568	66,179	132,747	67,230	66,871	134,101	67,701	67,323	135,024	68,337	67,756	136,093	4.42

草津市全体

	2016.3			2017.3			2018.3			2019.3			2020.3			2021.3			増減率(%)
	男性	女性	計																
0-14歳	10,356	9,830	20,186	10,441	9,863	20,304	10,492	9,885	20,377	10,490	9,934	20,424	10,477	9,883	20,360	10,470	9,879	20,349	0.81
15-64歳	42,399	40,471	82,870	42,604	40,628	83,232	42,953	40,577	83,530	43,386	40,850	84,236	43,692	41,029	84,721	44,123	41,150	85,273	2.90
65歳-	12,451	14,830	27,281	12,827	15,305	28,132	13,123	15,717	28,840	13,354	16,087	29,441	13,532	16,411	29,943	13,744	16,727	30,471	11.69
計	65,206	65,131	130,337	65,872	65,796	131,668	66,568	66,179	132,747	67,230	66,871	134,101	67,701	67,323	135,024	68,337	67,756	136,093	4.42
高齢化率	19.09	22.77	20.93	19.47	23.26	21.37	19.71	23.75	21.73	19.86	24.06	21.95	19.99	24.38	22.18	20.11	24.69	22.39	6.98

出所：草津未来研究所作成

過去 5 年間の住民基本台帳人口の状況を概観すると、次のことがわかる。

- ① 矢倉、渋川、南笠東、山田および常盤、の各学区は人口が減少している。
- ② ただし、矢倉および渋川学区は減少の程度が少なく、横ばいと言ってもよい。
- ③ 南笠東学区は約 0.8%、山田学区は約 1.1%、常盤学区は約 3.3%の減少率である。

(2) 高齢化の状況

過去5年間の住民基本台帳人口から見る高齢化の状況を概観すると、次のことがわかる。なお、総務省が発表している2021(令和3)年9月15日現在のわが国の高齢化率は、29.1%(対前年比0.3ポイント増、過去最高を更新)である。

- ① 本市全体の高齢化率は20%を超えており、令和2年度末(2021.3)の高齢化率は約22.4%である。
- ② 市全体における65歳以上人口の5年間の増加率は約11.7%である。
- ③ 市内の全ての学区・地区において、65歳以上人口は増加している。
- ④ 令和2年度末(2021.3)において、市全体の22.4%を大きく上回り全国平均の29.1%をも上回っているのは、常盤学区(約32.2%)、山田学区(約30.6%)および笠縫学区(約29.9%)の3学区である。
- ⑤ 一方、高齢化率が20%を下回るのは、志津学区(約17.4%)、渋川学区(約18.0%)、大路地区(約18.5%)、玉川学区(約19.0%)および老上学区(約19.5%)の5学区・地区である。
- ⑥ したがって、市全体の高齢化率(約22.4%)と同程度なのは、志津南(約21.1%)、矢倉(約23.6%)、草津(23.3%)、老上西(約20.8%)、南笠東(21.7%)および笠縫東(約25.8%)の6学区である。

(3) 人口増減および高齢化率の総括

(1)および(2)で考察した内容を総括すると、常盤、山田および南笠東学区の人口減少が進んでいるとともに、常盤、山田および笠縫学区の高齢化が特に進んでいることが読み取れる。

特に、常盤学区と山田学区は、人口減少と高齢化が同時に進行しており、高齢化率が約30%と高い笠縫学区も含めて、今のうちから何らかの対策が必要である。

3 第6次草津市総合計画における位置づけ

(1) 将来のまちの構造

人口移動分析では本市の転入・転出の特徴を、人口増減・高齢化率分析では本市の人口減少と高齢化の特徴を考察してきたが、そこで明らかになった課題等および第2章で整理した本市における関係人口について、市の最上位計画である第6次草津市総合計画では、どのように位置づけられているかを確認しておきたい。

今年度からスタートし、2032(令和14)年度までの12年間の本市のまちづくりの指針となる第6次草津市総合計画基本構想では、本市の将来ビジョンである「ひと・まち・ときをつなぐ 絆をつむぐ ふるさと 健幸創造都市 草津」の実現のため、将来のまちの構造を「まちなか・にぎわいゾーン」、「丘陵・産業・交流ゾーン」および「湖岸・

農業・再生ゾーン」の3つに区分している(草津市 2021a: 26-30、図 3-1 参照)。



出所：第6次草津市総合計画 基本構想(2021)

図 3-1 将来のまちの構造

(2) まちなか・にぎわいゾーン

まちなか・にぎわいゾーンは、JR 草津駅・JR 南草津駅を中心とする市街地であり、誰もが楽しめる“都市部”としてにぎわいを創出するゾーンである、と謳われている(草津市 2021a: 28)。このゾーンは、第2章第5項(3)で整理した「関係人口の創出・拡大(オンライン関係人口など、新たな関係人口の創出・拡大)」のうちの「人口増加地域」と重なる部分が多いことがわかる。また、本章第1項の人口移動に係る分析にて考察した「JR 草津駅または JR 南草津駅に近い矢倉学区、草津学区、大路地区、渋川学区、老上学区および玉川学区の6学区・地区では三大都市圏から(へ)の転入・転出が多い」と、重なる部分が多いことがわかる。

(3) 丘陵・産業・交流ゾーン

丘陵・産業・交流ゾーンは、製造業等の産業活動を促進するとともに、大学を中心とした様々な分野の人材育成・研究・開発のほか、福祉、医療、文化等の交流活動を促進するゾーンである、と謳われている(草津市 2021a: 28)。このゾーンは、第 2 章第 5 項(3)で整理した「若者の修学・就業による地方への定着の推進(魅力ある地方大学の実現と地域産業の創出・拡大)」と重なる部分が多いことがわかる。

(4) 湖岸・農業・再生ゾーン

湖岸・農業・再生ゾーンは、農業や水産業等の振興を図るとともに、生活機能の確保や歴史・文化等の地域資源の活用等による地域再生を推進するゾーンである、と謳われている(草津市 2021a: 28)。このゾーンは、第 2 章第 5 項(3)で整理した「関係人口の創出・拡大(オンライン関係人口など、新たな関係人口の創出・拡大)」のうちの「人口減少地域」と重なる部分が多いことがわかる。また、このゾーンは、本章第 2 項の人口増減および高齢化率に係る分析にて考察した「常盤学区と山田学区は、人口減少と高齢化が同時に進行しており、高齢化率が約 30%と高い笠縫学区も含めて、今のうちから何らかの対策が必要であるといえる」と、重なる部分が多いことがわかる。

(5) 第 6 次草津市総合計画と関係人口の整合性

(1)から(4)の確認の結果、本市が目指そうとする関係人口の取り組みの方向性、および人口移動や人口増減・高齢化に対する今後の本市の取り組みの方向性は、いずれも第 6 次草津市総合計画の考え方や方向性と合致している、といえる。

4 草津市版地域再生計画(まちづくりプラン)における位置づけ

(1) 草津市立地適正化計画、草津市版地域再生計画、草津市地域公共交通網形成計画

第 6 次草津市総合計画に次いで、特に、人口減少や高齢化について、草津市版地域再生計画等の位置づけを確認しておきたい。

本市においては、人口減少や高齢化が進行する将来においても持続可能なまちであり続けるまちづくりを推進するため、2018(平成 30)年度から 2039 年度までの 22 年間の計画期間とする草津市立地適正化計画および草津市版地域再生計画、ならびに 2018(平成 30)年度から 2027 年度までの 10 年間の計画期間とする草津市地域公共交通網形成計画を策定している。

草津市立地適正化計画は生活サービスや行政サービスが一定程度集積している市街化区域を中心に、都市機能をコンパクトかつ効率的に集約し、充実させることが目的であり、草津市版地域再生計画は主に市街化調整区域を対象として生活・交通拠点の形成等を検討し、既存地域における生活利便性の持続や、地域資源の活用による振興を促す

計画である。そして、草津市地域公共交通網形成計画は、市街化調整区域も含む各拠点を結ぶ公共交通ネットワークの構築を目指す計画となっており、これら3つの計画を一体的に進めることで、本市の「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の実現を目指す、と謳われている(草津市 2018: 2)。

(2) 草津市版地域再生計画とまちづくりプラン

前述したように草津市版地域再生計画は、主として市街化調整区域、具体的には志津、老上、老上西、山田、笠縫、笠縫東、常盤の7学区を対象としており、市街化調整区域の現状分析、各学区の課題や将来ビジョン等について記載している。

2018(平成 30)年度に当該計画が策定された後、計画に掲げられた課題の解決や将来ビジョンの具現化に向け、対象学区ごとに地元でのワークショップ等で検討された事項を反映させ、具体的に取り組む施策などを取りまとめた実行計画がまちづくりプランである。まちづくりプランには、「これからも、ずっと住みたい、住んでみたい健幸なまち」を基本理念として、①生活拠点の形成、②交通環境の充実、③地域資源を活かした産業支援、の3つを基本方針として掲げられている。

2020(令和 2)年3月には常盤学区まちづくりプランおよび山田学区まちづくりプランが、2021(令和 3)年3月には志津学区まちづくりプランおよび笠縫学区まちづくりプランが策定された。

(3) まちづくりプランに掲げられている課題

常盤、山田、志津、笠縫の4学区で策定されたまちづくりプランは、前述のとおり①生活環境、②交通環境、③地域資源、の3つの側面から各学区の課題が抽出されている。①生活環境は公共施設や生活利便施設の充実が掲げられ、②交通環境は公共交通機関の充実や道路等の整備がその中心であり、生活拠点の充実や交通環境の形成は、人々が住み続けるに当たって最も関心が高く重要な事項のひとつであるため、別の機会での考察を検討したい。

したがって、本報告書では、③地域資源に係る課題を考察の対象とし、その内容を簡潔にまとめたものが表3-6である(常盤学区活性化プロジェクト検討委員会・草津市 2020: 12; 山田学区まちづくり協議会・草津市 2020: 12; 下笠町自治連合会・草津市 2021: 11; 志津まちづくり協議会・草津市 2021: 11)。

表 3-6 まちづくりプランに掲げられている地域資源の課題

学区	基本方針	施策	施策内容
常盤		烏丸半島の利活用	烏丸半島の民間未利用地の利活用を進めるとともに、烏丸半島内の既存施設との連携による活性化を推進する
		歴史を活かしたまちづくり	学区内に豊富に存在する史跡や文化遺産を活用し、交流人口の増加による地域活性化を推進する
		農業・水産業の振興	農産物の高付加価値化の推進や農業ファンドの活用による農業振興を図るとともに、水産資源の養殖による水産業の振興を推進する
		道の駅草津のリノベーション	集客力の向上と地域活性化の拠点として、道の駅草津のリノベーションを進める
		志那漁港のリノベーション	漁港での漁業体験等の着地型観光など地域資源を活かした魅力的な空間づくりを行い、交流人口の増加を目指した地域活性化を図る
山田	Ⅲ地域資源を活かした産業の支援	農産物の高付加価値化	草津メロンや愛彩菜等の高付加価値化やブランド力を持つ農作物等による農業振興および地域の活性化を推進する
		北山田漁港のリノベーション	漁港での漁業体験等の着地型観光など地域資源を活かした魅力的な空間づくりを行い、交流人口の増加を目指した地域活性化を図る
		草津川跡地公園の利活用	草津川跡地公園区間2「ai彩ひろば」を訪れてもらう仕組みづくりを行うとともに更なる地域の賑わいの創出を進める
笠縫		田園地域の活性化	地域が農業に関わりやすい仕組みづくりを進め、地域の活性化を進める
		農業関連施設の利活用	農産物の直売や体験農業等で地域の活性化に寄与しているが、大学等との連携により更なる賑わいの創出と地産地消を進める
		歴史を活かしたまちづくり	学区内の歴史・文化資源を活用し交流人口の増加を図るとともに、田園風景を活かした取り組みの推進により地域活性化を図る
		地域資源の再発見・認識	地域資源の再発見・認識とともに、地域が主体となる取り組みの検討および地域資源を活用した地域の活性化とコミュニティの創出を図る
		草津川跡地公園の利活用	草津川跡地公園区間2「ai彩ひろば」の更なる利活用による地域の活性化
志津		馬場山寺基盤整備	馬場山寺基盤整備(圃場整備)を推進し、生産性の向上と担い手の確保を図るとともに農産物の高付加価値化を進める
		ロクハ公園の利活用	ロクハ公園の更なる利活用を検討し、学区内の地域活性化を推進する
		里山や自然の利活用	里山や自然環境を活かした体験学習等を通して地域の活性化を図るとともに、大学や地元企業と連携した取り組みを進める

出所：各学区のまちづくりプランを基に草津未来研究所作成

志津学区を除く常盤・山田・笠縫の各学区は、第3章において人口移動・人口増減・高齢化について分析した人口減少や高齢化の部分で一致するが、各まちづくりプランの施策内容全体を俯瞰すると(表3-6参照)、農作物の高付加価値化に代表される農業振興に関する項目が多いことに気づく。そういった点を考慮すると、本市における「人口減少地域」における最も大きな課題は、「農業振興の推進」であると認識されていることがわかる。

5 小括（草津市が推進すべき方向性および視点）

これまでの考察の結果から、第2章で整理した「草津市における関係人口の定義」は妥当であることが確認できた。また、関係人口についても、本市が推進すべき方向性およびその視点として、

・方向性および視点1

JR 草津駅・JR 南草津駅を中心としたまちなか・にぎわいゾーンにおいて、三大都市圏からの関係人口を増やしていく取り組みを進めることとするが、その際にはテレワーク等の活用を視野に入れる

・方向性および視点2

人口減少と高齢化が深刻な湖岸・農業・再生ゾーンにおいて、特に農業振興の推進に視点を置いた関係人口を増やしていく取り組みを進める

・方向性および視点3

産業活動の促進とともに、大学を中心とした研究・開発等を進める丘陵・産業・交流ゾーンにおいて、大学等の学生・教員等と協力・連携した関係人口を増やしていく取り組みを進める

の3つを進めていくことが求められる、といえる。

そこで、次章においては、これら3つの方向性および視点に沿った参考事例を取り上げる。

第4章 参考事例にみる関係人口

1 静岡市(静岡県)⁹

(1) 背景・課題

古くから今川氏や大御所時代の徳川家康公の城下町として発展してきた静岡市は、1988(昭和63)年に市制施行100周年を迎え、2003(平成15)年には隣接する清水市と合併し、2005(平成17)年には政令指定都市となった。しかし、静岡市の人口は約690,000人と政令指定都市20市では最も少なく、1990(平成2)年をピークに人口減少に転じている。多くの政令指定都市が、自然減を社会増でカバーしているのに対し、首都圏と近接している静岡市は、首都圏に対する転出超過を主因とする社会減の状況にあったため、移住促進策に取り組むこととなった(前田2019:77)。

(2) 静岡市移住支援センターの設置

静岡市は本格的な移住の促進に際して、まず、生の声による現状把握のみならず情報提供と相談機能を併せ持つ拠点として、2015(平成27)年4月に、東京有楽町駅前から徒歩1分の東京交通会館内にある「ふるさと回帰支援センター」の中に、市町村単位では唯一となる「静岡市移住支援センター」を設置した。

移住支援センターの設置により、①他自治体の取り組みに関する情報収集と静岡市への展開、②移住を検討している方のリアルな悩みの把握、の2点の効果があつた。移住支援センターにおける相談件数は年間500件前後であるが、相談件数が増えるにつれて、「若年層の移住希望者が多いこと」および「移住にあたっては仕事と住まいがネックになる」ことが明らかになった(前田2019:77-78)。

(3) テレワークの活用と実証実験

そこで静岡市は、近年のICTの発達を背景とするテレワークが普及すれば、(2)で述べたネックのうちの仕事の課題は解消され、「仕事はそのまま、住まいは静岡市」というライフスタイルが確立し、移住促進につながれるとの仮説を立て、2017(平成29)年に、東京のIT企業と「地方創生推進に向けた連携協定」を結び、同社社員45名が実際に静岡市に居住しながら、市庁舎内のサテライトオフィスや民間のコワーキングスペースでテレワークを実施する等の実証実験を3週間にわたって実施した。

実証実験の結果、「テレワークでの通常業務は可能」、「静岡市は交通、生活環境、文化面で他の地方都市より優位性あり」と報告され(前田2019:78-79)、「仕事の確保や認知度向上によりテレワーク移住の可能性は十分にある」と結論づけられた¹⁰。

⁹ この項目は、静岡市ウェブサイトを参照した。

¹⁰ 地域情報化アドバイザーインタビュー「静岡市 テレワークの活用により移住促進と関係人口の創出を目指す」『全国のICT/IoT優良事例』iJAMP時事通信社<事例紹介>参照

(4) お試しテレワーク体験事業と Move To しずおか

実証実験結果に手ごたえを感じた静岡市は、首都圏等企業の社員や個人事業者が1日から1週間程度の「お試しテレワーク体験」をした場合、参加者の往復新幹線代(高速バス代)や宿泊費、コワーキングスペース等の施設使用料を市が負担する事業を2018(平成30)年からスタートさせた¹¹。また、静岡市は、首都圏等企業の地方移住ニーズを取り込むため、市に新規進出する企業が市内のシェアオフィス等に入居した際には、施設利用料(1か月分)全額と宿泊費および交通費の一部を助成する(補助金最大50万円)新しいビジネス様式支援事業「Move To しずおか」を2020(令和2)年11月から開始した。

2 浜松市(静岡県)¹²

(1) 背景・課題

浜松市は、東京と大阪のほぼ中間に位置し東海道新幹線や東名・新東名高速道路が通る交通の要衝として栄え、2005(平成17)年には12市町村の合併により、人口は80万人を超え県内最多となった。2007(平成19)年には政令指定都市へ移行したものの、人口は2008(平成20)年をピークに減少に転じており、超高齢化社会の到来と併せて、産業における担い手不足による経済面への影響が懸念されている¹³。

人口減少の主な原因は、出生率の低下や若年層を中心とする人口の市外流出(とりわけ東京圏)であり、出生率の上昇や転出の抑制により人口減少のスピードを緩やかにし、将来的には人口構成の最適化が可能と考え、浜松市総合戦略(第1期および第2期)を策定した(浜松市2015:4)。

(2) 浜松市総合戦略における位置づけ

① 総合戦略と関係人口

合計特殊出生率の上昇および東京圏との社会移動を均衡させることによる人口減少の抑制は、2020(令和2)年度から2024(令和6)年度を計画期間とする第2期浜松市総合戦略において、第1期浜松市総合戦略(2015(平成27)年度から2019(令和元)年度)よりも強化されている。

具体的には、「若者がチャレンジできるまち」、「子育て世代を全力で応援するまち」、「持続可能で創造性あふれるまち」の3つの基本目標を貫く新たな視点として、①「関係人口」の創出・拡大、②Society5.0実現に向けた技術活用、③SDGsを原動力にした地方創生推進、④誰もが活躍できる地域社会の実現、を導入し、地域課題の解決や将来的な移住につながる地方創生の推進を図ることとしている(浜松市2020:12-15)。

¹¹ 地域情報化アドバイザーインタビュー「静岡市 テレワークの活用により移住促進と関係人口の創出を目指す」『全国のICT/IoT優良事例』iJAMP時事通信社<事例紹介>参照

¹² この項目は、浜松市ウェブサイトを参照した。

¹³ 浜松市ウェブサイト「第2次浜松市総合計画について(平成19~26年度)基本構想」参照

② 雇用創出・創業支援と転入促進・転出抑制

特に、第2期浜松市総合戦略の基本目標Ⅰ「若者がチャレンジできるまち」において「若者、子育て世代の生活基盤の安定」を掲げ、「仕事のない場所には人は集まらない!!」をキャッチフレーズにしており、そこには次のように記載されている(浜松市2020:16)。

15歳以上39歳以下の若年層の転出超過に加え、40歳代も転出超過になっている。

“ものづくりのまち”として発展を遂げた本市の強みを活かし、既存の産業力の強化や(中略)新たな技術の活用により、魅力的な雇用の創出や働きやすい環境づくりに努めていく。また、様々なジャンルの創業を支援するとともに、(中略)誰もが活躍できる環境を整備することで、若者、子育て世代などの生活基盤の安定を図り、転入促進・転出抑制を図っていく。

(3) 2021(令和3)年度当初予算のポイント¹⁴

第2期浜松市総合戦略での基本目標Ⅰ「若者がチャレンジできるまち」の内容については、2021(令和3)年度の当初予算では、①若者世代の転入促進、②世界の一步先を行く産業の創造、③もうかる農業の実現、④だれもが働きやすい労働・雇用環境の整備、の4項目に分けて整理されている。これら4項目のうち、②世界の一步先を行く産業の創造、に含まれる「ベンチャー企業等の誘致促進」が、浜松市における雇用創出や創業支援に係る関係人口の創出、拡大につながる施策と思われるため、その概要に触れる。

・テレワーク推進事業

① テレワーク等促進拠点施設整備費補助金 10,045千円

テレワークの実施場所に適した施設整備を行う民間の取り組みを支援する。

補助対象経費の1/3以内 通信設備・防音環境等、上限額10,000千円/件

② テレワークポータルサイト運営事業 1,500千円

2020(令和2)年5月に開設したテレワーク情報ポータルサイト「ハマリモ!」のコンテンツを拡充

③ 浜松でテレワーク&宿泊応援キャンペーン 34,560千円

首都圏をはじめとする市内外の企業人材等による市内におけるリモートワークおよび宿泊の促進を目的とする。割引上限額3,000円(税込)/人・泊(複数回利用可)

宿泊施設:浜松駅周辺15施設、郊外3施設、浜名湖周辺4施設

サテライトオフィス・コワーキングスペース等:浜松駅周辺14施設、郊外3施設、浜名湖周辺3施設、天竜地域1施設

¹⁴ この項目は、浜松市ウェブサイト「令和3年度当初予算の概要」を参照した。

・多拠点居住推進事業

① 多拠点居住およびワーケーション拠点施設整備事業費補助金 20,000 千円

宿泊事業者によるワーケーション等の環境整備を支援する。

対象経費：通信・インフラ環境整備、コンシェルジュ機能の追加、オリジナル食事メニューの開発等、補助率：投資的経費 1/3 以内、投資的経費以外 1/2 以内、上限額 10,000 千円

② 浜松テレワークパーク実証実験 7,400 千円

首都圏等からのワーカーを対象に、車内でテレワークが可能な環境を提供する実証実験

・スタートアップ誘致事業

① トライアルオフィス等の管理運営 22,102 千円

- ・浜松市への進出を検討する大都市圏のベンチャー企業と地元企業等との交流の場（コワーキングスペース）…はままつトライアルオフィス…無料で利用可
- ・浜松市天竜区に興味がある企業等と地元の人々のつなぎの役目を果たす…天竜トライアルオフィス…無料で利用可
- ・浜名湖のほとりに立地するベンチャー企業向け賃貸オフィス(6室)…舞阪サテライトオフィス

② ベンチャー企業等お試し進出支援事業費補助金 400 千円

浜松市に新たに進出を検討しているベンチャー企業等を対象に、5,000 円/泊を上限に 1/2 を補助

3 島根県・津和野町(島根県)¹⁵

(1) 背景・課題

島根県の人口は現在約 67 万人であるが、長らく人口の減少傾向が続いており、県では、この課題を克服するためには、若い世代に島根に残ってもらうこと、UI ターンをってもらうこと、島根に生まれてくる子どもの数を増やすことが必要であると考えている。そのため、2020(令和 2)年度から 2024(令和 6)年度を計画期間とする島根創生計画において「人口減少に打ち勝つための総合戦略」を掲げ、その実現のために、①活力ある産業をつくる、②結婚・出産・子育ての希望をかなえる、③地域を守り、のばす、④島根を創る人をふやす、の 4 つの基本目標を掲げている。(島根県 2021: 1-2)

島根県西部の中山間地域に位置し「山陰の小京都」とも称される津和野町は、観光と農業を基幹産業とする人口約 6,900 人の町である。近年、生産年齢人口の減少が著しく、少子高齢化の進行と併せて地域経済が衰退し、空き店舗や空き家が増加している。

¹⁵ この項目は、島根県および津和野町ウェブサイトを参照した。

津和野町の主要産業の一つである観光については、年間 100 万人以上が訪れるにも関わらず大半が日帰り客であるため、滞在型観光地への転換が必要なことに加え、コロナ禍により団体客が激減しており、抜本的な観光施策の再構築が課題となっている。

また、もう一つの主要産業である農業についても、農業従事者の減少や急激な高齢化により担い手が著しく不足しており、県域全体で同じ悩みを抱える島根県と歩調を合わせ、自営就農や雇用就農などの新規就農施策を含む担い手確保策を展開している。

(2) 島根県の担い手確保の取り組み

島根県は農地に占める水田の割合が高く、気象や土壌の条件も適していることから長年米作りを主体としてきたため、米の消費減少や価格低迷の影響により農業産出額の減少が顕著になっている。農業産出額の減少と収益性の低迷が続く状況においては、魅力的な農業の姿が描けず、意欲ある担い手の育成や参入が進まなかった結果、担い手の高齢化が進み、農業・農村の活力が失われつつある(島根県 2020: 15)。

こうした中で、将来にわたって持続可能な農業・農村を実現していくためには、県内各地域において、農地の生産性を上げ、意欲のある担い手が生産の大宗を占める農業構造を実現していく必要がある(島根県 2020: 15)。したがって、島根県では、地域が必要とする多様な担い手の確保に向け、次に掲げる 6 つの施策を実施している¹⁶。

- ① 担い手不在集落の組織化等支援：1) 担い手不在集落の解消に必要な基盤整備の負担軽減、2) 組織化に向けた体制づくりの経費や共同利用機械の購入経費を助成、3) 担い手不在集落の農地を賃借する場合の受け手支援、を 3 点セットで支援
- ② 定年等帰農者営農開始・定着支援：中山間地域の担い手不在集落で農業経営を開始(65 歳未満)し、5 年以内に専業農家となる計画を作成後、将来に向けて地域農業の担い手となる人を支援(営農開始支援は 6 万円/月：最大 2 年間、施設・機械整備は 1/3 以内：上限 1,000 万円)
- ③ 近隣の担い手による営農支援：集落営農法人や認定農業者が担い手不在集落へ出向いて営農を開始し、担い手不在集落を解消する取り組みを支援(営農拡大経費は 50 万円/1 集落、機械整備は 1/3 以内：上限 1,000 万円)
- ④ 集落営農雇用支援：退職等による就農希望者(50~64 歳)を雇用する集落営農法人に対し、技術や知識等を習得する現場研修を支援(120 万円/人：最長 1 年間)
- ⑤ 半農半集落営農支援事業：集落営農組織での活動に加え、退職等を機に新たに自らの農業経営を始め、両方を合わせて農業の担い手としての所得を確保する活動を支援(県内に 1 年以上在住する 50~64 歳に対し 6 万円/月：最大 2 年間)
- ⑥ 半農半 X¹⁷ 支援：県外から UI ターンし、就業時 65 歳未満の半農半 X 実践者を対

¹⁶ 島根県ウェブサイト「多様な担い手の確保・育成」を参照した。

¹⁷ 北九州市立大学地域共生教育センター特任教員の塩見直紀氏が提唱した農業と他の仕事(=「X」)を組み合わせた働き方のこと。

象に、就農前研修経費助成事業(12万円/月)および定住定着助成事業(12万円/月)として、それぞれ最長1年間支援。なお、半農半X実践者が営農を開始するために必要な施設整備(半農半X開始支援事業：補助率1/3、上限100万円)についても助成。

(3) 半農半X支援事業

(2)で述べたように、島根県では県内農業・農村の担い手の育成・確保をめざして、①から⑥の事業を実施しているが、そのうち最も特徴的な取り組みが⑥の半農半X支援事業である。

従来から推進している自営就農および雇用就農に加え、近年の農業・農のある暮らしへの関心の高まりを背景として、農業を営みながら他の仕事にも携わり、両方から生活に必要な所得を確保する半農半Xを島根らしい田舎のライフスタイルとして推進している。島根県は、自営就農・雇用就農に加え、半農半Xを農業の担い手確保策の一つと位置づけるとともに、半農半Xが農村への移住・定住の促進や地域貢献へ寄与すると考え、県の独自事業として⑥半農半X支援事業を創設した。この事業がスタートした2010(平成22)年度は「農業+ α 」という名称であったが、半農半Xの提唱者である塩見直紀氏の了解を得て、2012(平成24)年度から「半農半X」という名称にリニューアルしている(島根県農業経営課2020:1)。

島根県外からUIターンして半農半Xによる就農・定住を希望する人が、営農による所得の確保ができるとともに定住も促進されるよう、県内の市町村は、地域の実情に合った「半農半X定住モデル」を作成し、併せて就農・定住希望者を同モデルに照らして「半農半X実践者」として認定する¹⁸。半農半Xの助成を受けるためには、半農半X実践者に認定されることが条件となっており、半農半X支援事業は島根県および県内の市町村が協力して推進されている。

(4) 津和野町の担い手確保の取り組み¹⁹

島根県と同様、津和野町でも農業の担い手不足は切実な課題であり、町でも担い手確保策に力を入れている。例えば、新規に就農する際には①農業技術、②住宅・農地、③資金、がハードルとなることが多く、町ではこれら3つの課題をクリアするため、地域、JA、県と連携して新規就農希望者を次のようにバックアップしている。

- ① 農業技術：独立して農業に従事し円滑な経営が可能となるよう、町での1年以上の研修を勧めている。就農に向けた研修の前に行う3日から1週間のプレ農業

¹⁸ 「半農半X定住モデル」は島根県内19市町村のうち14市町村が策定しており、2020(令和2)年3月末現在で、74名が「半農半X実践者」として認定されている(島根県農業経営課2020:1-2)。

¹⁹ 津和野町ウェブサイト「津和野町就農プラン」および「空き家情報バンク利用の流れと確認事項」を参照した。

体験により、就農希望者と受入農家の意向が合致するように町が仲介している。

- ② 住宅・農地：住居については公営、民営の住宅を町が斡旋している。なお、空き家情報バンクの登録物件に入居し改修する場合は、改修費用の 1/2(上限:50 万円)を町が助成している。また、農地については地域や農業委員会と連携し、就業者の意向に沿って町が紹介している。
- ③ 資金：国県事業のみならず町単独事業も活用し、研修から就農後も切れ目のない生活面・施設機械整備の支援をするなど、町が手厚い支援事業を用意している。

4 丹波篠山市(兵庫県)²⁰

(1) 背景・課題

兵庫県の中東部に位置する丹波篠山市は人口約 40,000 人の農村地域であり、兵庫県立農科大学(神戸大学農学部の前身)が 1966(昭和 41)年に神戸大学農学部として神戸市に移転するまでの間は丹波篠山市に立地し、同大学のフィールドとして地域の特産品である黒大豆や山の芋などの生産研究等が行われていた。その後、国立移管から 40 年が経過した頃、丹波篠山市ではこれまでの歴史を振り返り、市全体を「生きた現場」として神戸大学の研究者や学生達に研究フィールドと活動拠点を提供するなど、丹波篠山市が抱える地域課題の解決と地域の活性化を図ることを目的とした連携協定を神戸大学と締結し、2006(平成 18)年には活動拠点施設「丹波篠山フィールドステーション」が設置されている(中塚・小田切 2016: 8)。

(2) 神戸大学の授業からの展開

2008(平成 20)年から神戸大学農学部では「食農コープ教育プログラム」が開始され、1 回生対象の「実践農学入門」では、農家を訪問し指導を受けながら農作物の栽培や農村生活の理解を深め、2 回生は、調査やプロジェクトに参加し実践的に地域課題の解決を目指す「実践農学」に取り組んでいる(中塚ほか 2016: 9)。このプログラムでは、年間 50 名程度の学生を市内 19 の「まちづくり協議会」で受け入れている(橋田 2018: 1)。

この取り組みの特徴である学生の自主性とそれを促すプログラム設計について、中塚・小田切は次のように述べている(中塚・小田切 2016: 9)。

特筆すべきことは「実践農学入門」を終えた学生たちが自ら地域活動団体を立ち上げ、自主的に活動を継続していることである。「実践農学入門」の受け入れ地区は、その連携の面的な広がりを狙い、毎年変えていくように設計されていることもあって、地区地区に根ざした学生活動団体がいくつか設立されているのである。

²⁰ この項目は、丹波篠山市ウェブサイトを参照した。なお、2019(令和元)年 5 月 1 日をもって、市の名称を「篠山市」から「丹波篠山市」に変更されており、本報告書では、その変更以前の事象も含めて「丹波篠山市」と表記している。

例えば、西紀南まちづくり協議会では「にしき恋」と命名されたサークルに約 130 名が登録され、学生と農家が交流している(北山 2018: 88-93)。また、卒業生の中には、実際に丹波篠山市内で新規就農者として働いている者もいる²¹。

(3) 農村での起業・継業に特化したローカルビジネススクール

食農コープ教育プログラムが大学生向けの教育プログラムであるのに対し、農村地域にまち・ひと・しごとの創造的な循環を生み出すことを目的として掲げ、そこに関わる人材育成の拠点として、2016(平成 28)年に「神戸大学・丹波篠山市農村イノベーションラボ」が設置された²²。このラボは JR 篠山口駅舎内に設置され、「農村で新しい価値を生み出し仕事をつくる人のための通学型(駅直結!)、ローカルビジネススクール」と銘打ち、大阪や神戸から約 1 時間という立地も活かしながら、市内外の方を対象にすることで、丹波篠山に関心を持つ潜在的な関係人口や定住人口の発掘も視野に入れている(橋田 2018: 2-23 ; 竹見・垣内 2018: 58)。

具体的には、「篠山イノベーターズスクール」として開講している 1 年間のプログラム(税込で年間 88,000 円の学費が必要)で、4 つの「地域プロジェクト実践型学習(CBL²³)」と 6 つの「セミナー」で構成されている。前半に開講される地域プロジェクト実践型学習(CBL)は、最大 8 人の少人数制によりビジネス実践者からノウハウ・姿勢・仲間づくり等を学ぶ内容で実施され、テーマは年により異なるが「地域商社を立ち上げよう」、「駅活用で地域プロデューサーになろう」等の 4 種類から 1 科目を選択する。また、年間を通して順次開講される「食と農の流通とマーケティング」や「起業のためのファイナンス」等 6 種類のセミナーでは、大学教員等から基礎的な知識や理論、手法を学ぶように設計されている。さらに、ビジネスモデルづくりから地域での実践、離陸までを実践者や専門家が支援する「企業・継業サポート」による伴走型の支援もあり、これまでのスクール生 190 名中 35 名(うち丹波篠山市内 27 名)が起業・継業し、10 名(うち丹波篠山市内 6 名)が事業拡大をしている(篠山イノベーターズスクール事務局 2022)。

5 松山市(愛媛県)²⁴

(1) 背景・課題

人口減少や超高齢化、車社会の定着等に伴う大規模商業施設の郊外立地等により、中心市街地が空洞化し、まちなかの賑わいが消失しつつある今日、歴史や文化を活かした持続可能な都市への再生が課題となっている。また、戦後復興期から高度成長期にかけ

²¹ 詳細は、丹波篠山市ウェブサイト「認定新規就農者 大坂宇津実 さん」参照

²² 詳細は、丹波篠山市ウェブサイト「神戸大学・丹波篠山市農村イノベーションラボ」参照

²³ 「Community Based Learning(地域プロジェクト実践型学習)」の略

²⁴ この項目は、松山アーバンデザインセンターウェブサイトを参照した。

て整備された都市基盤施設の老朽化や時代との不整合等により、中心市街地は更新の時期を迎えている。こうした課題を解決するため、2014(平成26)年に「学」が主体となって「行政」と「民間」が役割分担をしながら、協働で地域の課題解決に取り組む「松山アーバンデザインセンター(UDCM)」が設置された。

UDCM の役割は、中心市街地に拠点施設を構え、将来ビジョンの検討や都市空間のデザインマネジメント等のハード面と、まちづくりの担い手育成や地域デザインプログラム等のソフト面の、双方からのアプローチによる総合的なまちづくりへの取り組みである。また、UDCM の基本コンセプトとして、①創る：質の高い美しい都市空間をつくること、②交わる：人々の交流を推進すること、③学ぶ：まちづくりの担い手を育成すること、④知る：情報を集め発信すること、の4つを掲げている。

(2) UDCM の取り組み

4つの基本コンセプトに沿ったUDCMの具体的な取り組みは次のとおりである(小野ほか2019: 171-175)。

- ① 創る：質の高い都市空間では、専門的知見に基づき、都市の将来ビジョンの検討や都市空間整備に係る事業のデザインマネジメントを行っており、具体的には「道後温泉活性化基本計画策定業務」の受託や、「一番町大街道口景観整備事業」への助言等である。
- ② 交わる：交流推進では、UDCMが管理運営する「もぶるテラス」と「みんなのひろば」は、まちなかの賑わい再生や市民参加のまちづくりの拠点として、様々な活動を通じた交流の場として活用されている²⁵。
- ③ 学ぶ：まちづくりの担い手育成では、市民や学生、社会人向けの実践学習プログラムである「アーバンデザインスクール」を実施しており、松山市内の4大学(愛媛大学、松山大学、聖カタリナ大学、松山東雲女子大学)の教員で構成される「アーバンデザインスクール運営委員会」が運営している。
- ④ 知る：情報発信では、UDCMの活動内容の市民への周知およびUDCMへの市民参画への契機づくりを目的に、まちなかマガジン「もぶる」の発行や、FM愛媛とコラボした番組「まち@ラジ」の放送などを行っている。

(3) UDCM における学生の関わり

松山市は、4大学のみならず短期大学や専門学校も立地する「学生が多いまち」であ

²⁵ 「もぶるテラス」と「みんなのひろば」は、当初、中心市街地の賑わいを再生する手法を検証する平成30(2018)年までの社会実験として設置されたが、「もぶるテラス」は平成30(2018)年に、「みんなのひろば」は平成31(2019)年に終了した。UDCMの移転により、多目的スペースである「もぶるテラス」は「もぶるラウンジ」と名称を変えUDCMの自主事業として運営されているが、民有地を借りて社会実験が実施された「みんなのひろば」の新たな整備計画はない。

そのため、UDCMの取り組みについても、学生が関与している要素が少ない。

具体的には、1点目として運営を担う「学生スタッフ」がUDCMに常駐していることである(片岡ほか2015: 2)。学生のため基本的には4年程度で卒業するが、そのうちの何名かは元学生スタッフとしてUDCMの運営に協力している。

2点目は学生の参加である。まちづくりの担い手育成として実践しているアーバンデザインスクールの受講生は圧倒的に学生が多い。アーバンデザインスクールの修了条件としてまちづくりプロジェクトの実践が必須になっており、約1年をかけてプロジェクトの企画から実践までを行うことや、4大学の教員が各プロジェクトをサポートしている(片岡・羽鳥・羽藤2016: 525)ため、学生の参加が多いものと思われる。

3点目は学生の斬新で豊かな発想力である。アーバンデザインスクールでは学生が中心となって各プロジェクトが進んでいくが、若者らしいアイデアが詰まったプロジェクトが多い。例えば、道後温泉本館にて椿の香りを演出する「椿の香りでおもてなしプロジェクト」は、松山市の花である椿の香りをブランド化してまちづくりを盛り上げようとするプロジェクトで、椿の香りを使ったオリジナル商品の事業化も実現している(小野ほか2019: 173)。

4点目は学生の柔軟性・行動力である。「みんなのひろば」の一角を活用して野菜などを育てる「ひろばのはたけ」は、市民の発案をUDCMの学生スタッフが吸い上げて実現した事業である(小野ほか2019: 173)。また、UDCMは学生の活動拠点ともなっており、お化け屋敷やコンサート等の数多くの学生イベントが催されている。

6 小括

ここで取り上げた参考事例は、数ある取り組みの一部に過ぎないが、具体的な取り組み内容のみならず、そこに至るまでの背景や考え方等も示唆に富んでいる。

静岡市および浜松市の取り組みは、サテライトオフィスやコワーキングスペース等において、テレワークを活用して関係人口を増やそうとしているところに特徴があった。

島根県の取り組みは、従来の自営就農や雇用就農だけでなく、半農半Xを農業の担い手確保策の一つとして位置付けるとともに、地域振興の側面にも着目して市町村と協力した事業展開に特徴があった。また、津和野町の取り組みは、半農半X支援事業に代表される県とタイアップした担い手確保策のみならず、様々な不安を抱える新規就農者に寄り添った手厚い支援に特徴があった。半農半Xという新しい概念を取り入れた島根県の意欲や、新規就農の際に支障となる要素を分析し、それらを取り除くべく腐心する津和野町の姿勢に注目したい。

丹波篠山市の取り組みは、大学の授業におけるカリキュラムを工夫して学生と地域の結び付けを強め、関係人口を増やそうとしている点に特徴があった。また、比較的交通の便のよい農村において、大学とコラボしたローカルビジネススクールを契機として、起業や継業に結び付けることにより関係人口を増やそうとしている点にも特徴があっ

た。

また、島根県、津和野町および丹波篠山市の取り組みは、農業をはじめとする産業の担い手となり得る人材を関係人口として育成し、確保しようとするところに特徴があった。様々な立場の人が様々な機会によって関わりを持ち、その入口を広める努力をしながらも個々のつながりを大切にし、その関係性をより深化させるとともに、その人数を増やすことでまち全体が活性化していく事例である。

松山市の取り組みは、「学生が多いまち」という特色を最大限に生かしたUDCMの展開に特徴があった。UDCMの事業展開は、関係人口の増加を直接の目的とする政策ではないかもしれないが、多くの地方都市ではまちづくりの担い手育成が喫緊の課題であり、学生や卒業生にもその一翼を担ってもらう取り組みは、まさに関係人口であり、大いに参考になる。

次章においては、これらの参考事例を踏まえながら、第3章で整理した本市が推進すべき関係人口の方向性および視点に沿って、①JR草津駅・JR南草津駅を中心とした地域における関係人口の創出・拡大の可能性、②農業振興の推進に視点を置いた関係人口の創出・拡大の可能性、③大学等の学生・教員等を中心とした関係人口の創出・拡大の可能性、の3点に絞り、「現状」および「現状を踏まえた対策」について述べる。最後に、本市における関係人口の定住促進の可能性について、どのような施策の推進が考えられるのかについて考察する。

第5章 草津市における関係人口の創出・拡大と定住促進の可能性

1 草津市における関係人口の創出・拡大の可能性

(1) JR草津駅・JR南草津駅を中心とした地域における関係人口の創出・拡大の可能性

・現状

第3章第1項で整理したように、JR草津駅またはJR南草津駅に近い学区・地区では三大都市圏から(へ)の転入・転出が多い、つまり「移住者は多い」現状がある。

国土交通省都市局が、新型コロナ危機を契機とした働き方や住まい方の変化と必要な方策等を調査²⁶した結果を2021(令和3)年3月に公表しており、「働き方の変化とオフィスのあり方」に関する項目では、有識者・民間事業者の主な意見の一つとして、「全員が集まるオフィスワーク前提ではなくなり、郊外のコワーキングスペース等の自宅以外の新たなワークプレイスの需要が増え、テレワークの進展により、サテライトオフィスの活用や地方都市のワーケーションなど、多様な働き方で出てきている」が挙げられている。また、「住まい方」に関する項目では、「首都圏近郊エリアが居住地として選ばれるようになってきている傾向があり、特に、都心からのアクセス性に優れ、自然、文化などが充実しているところが好まれている」が主な意見の一つであった。

一方、本市は2023(令和5)年に草津市産業振興計画を策定する予定であるが、その基礎資料とする目的で現況調査²⁷を実施した。その結果、「草津市の立地メリット」を尋ねたところ「交通の便が良く地理的にも便利」、「自然災害が少ない」、「自然環境の良さ」および「大学等の教育機関が近接」等の回答や意見が多く、「コロナ禍の事業活動への影響」については、「対面活動が極小化し置き換え可能なものは極力オンライン化が図られた」や「IT企業は東京に多いがリモートの普及により地方からの打ち合わせが可能になった」との意見があった。また、「今後の産業振興に向け草津市が目指すべき方向性」の質問では、「若手起業者やIT等先端企業の誘致、協力、助成」、「草津で働き暮らす人を増やす雇用機会や新産業の創出が重要」および「創業間もない企業は資金面が弱いためコワーキングスペースのような場所が必要」等の意見が散見された。

なお、JR草津駅から徒歩6分の場所にある草津川跡地公園 de 愛広場(区間5)を含む草津川跡地の全域は、17頁の「図3-1 将来のまちの構造」にも示されているように「みどり軸」と位置づけられている。さらに、草津市健幸都市基本計画では、「子どもから

²⁶ 国土交通省(2021)参照：調査方法＝有識者20人・民間事業者13社・スタートアップ企業23社・31自治体を対象としてヒアリングやアンケートを実施、調査期間＝2020(令和2)年11月～2021(令和3)年1月

²⁷ 草津市(2021c)参照：事業者アンケート調査(調査対象＝市内1,000事業所、調査期間＝2021(令和3)年6月30日～7月26日、調査方法＝郵送による調査票の配布・返信用封筒による回答またはインターネット回答、有効回答数331件、有効回答率33.1%)および事業者ヒアリング調査(調査対象＝市内の事業者35件、大学・金融機関・産業支援機関・市内の学生起業家等9件の計44件、調査期間＝2021(令和3)年8月～9月、調査方法：電話・インターネット・訪問による聞き取り調査)

高齢者まで、市民の誰もがいつでも気軽に訪れ、健幸づくりを行うこともできるような健幸拠点の一つとして、草津川跡地公園や各地域の公園の活用を進めます」と明記されている(草津市 2017: 40)。

・現状を踏まえた対策

現状において述べた調査結果から考察すると、交通の利便性が非常に高い JR 草津駅・JR 南草津駅に近い地域において、テレワーク等を活用したサテライトオフィス・コワーキングスペース等の設置や整備を進め、IT 等先端企業や若手起業者の誘致を進めることによって関係人口を増やすことの検討が考えられる。その際には、自然環境が良く災害が少ないこと、京阪神へのアクセスが良いこと、大学等が近接していること等の本市の魅力を最大限に PR し、本市での居住も併せて誘導したい。

もちろん市外からの誘致は重要であるが同様に大切な視点は、市内で事業展開している企業等の市外への流出防止である。2021(令和 3)年 5 月に開催された「アーバンデザインセンターびわこ・くさつ事業運営懇話会(以下「UDCBK 事業運営懇話会」という。)」では、複数の委員から「コワーキングスペース等を作ってほしい」旨の意見があった(草津市 2021d: 8-12)ことから、市内の既存事業者にとってもコワーキングスペース等の需要は多いと思われる。

(2) 農業振興の推進に視点を置いた関係人口の創出・拡大の可能性

・現状

2021(令和 3)年 6 月に農林水産省は、大都市への過度な集中を是正し地方への人の流れを加速化させることで、多様な主体が農村に定住し、新しいライフスタイル等を実現するための方向性を示した「新しい農村政策の在り方に関する検討会」等の中間とりまとめを発表した。そこでは、従来の農地の集積・集約化の推進に加え、新たな発想が必要である旨が明記されている(新しい農村政策の在り方に関する検討会ほか 2021: 5)。

農業生産活動に取り組みつつ、農業以外の事業にも取り組む者(農村マルチワーカー、半農半 X 実践者)、地域資源の保全・活用や農業振興と併せて地域コミュニティの維持に資する取組を行う農村地域づくり事業体等、多様な形で農に関わる者を育成・確保し、地域農業を持続的に発展させていくという発想も新たに取り入れて施策を講じていく必要がある。

このことについて小田切は、「農村政策サイドから、兼業・副業タイプの農業生産者を育成すべき政策対象として位置づけ、それによる地域農業への貢献が期待されている。『半農半 X』により、地域政策と農業の担い手育成を支援する産業政策が橋渡しされる構図が描かれているということであろう」と述べている(小田切 2021)。

本市では、第2次草津市農業振興計画の基礎資料として、2020(令和2)年度に市民アンケート・農業者アンケート調査を実施している²⁸。農業者アンケートで「草津市の農業振興のために、力をいれるべき取り組み」を聞いたところ、「農業の担い手の確保・育成」の回答が54.4%で最も多く、次いで「基盤整備等の優良農地の確保」が39.6%、「市内直売所・飲食店等での販売促進」が38.5%、「台風・地球温暖化等の自然災害対策」が32.5%の順であった。一方、市民アンケートで「農業とどのように関わってみたいか」を聞いたところ、「家庭菜園やベランダ菜園を行う」が52.7%で最も多く、次いで「イチゴ狩り等の観光農園の利用」が49.2%、「子どもの農業体験」が21.9%、「市民農園や貸し農園の利用」が15.5%の順であった。

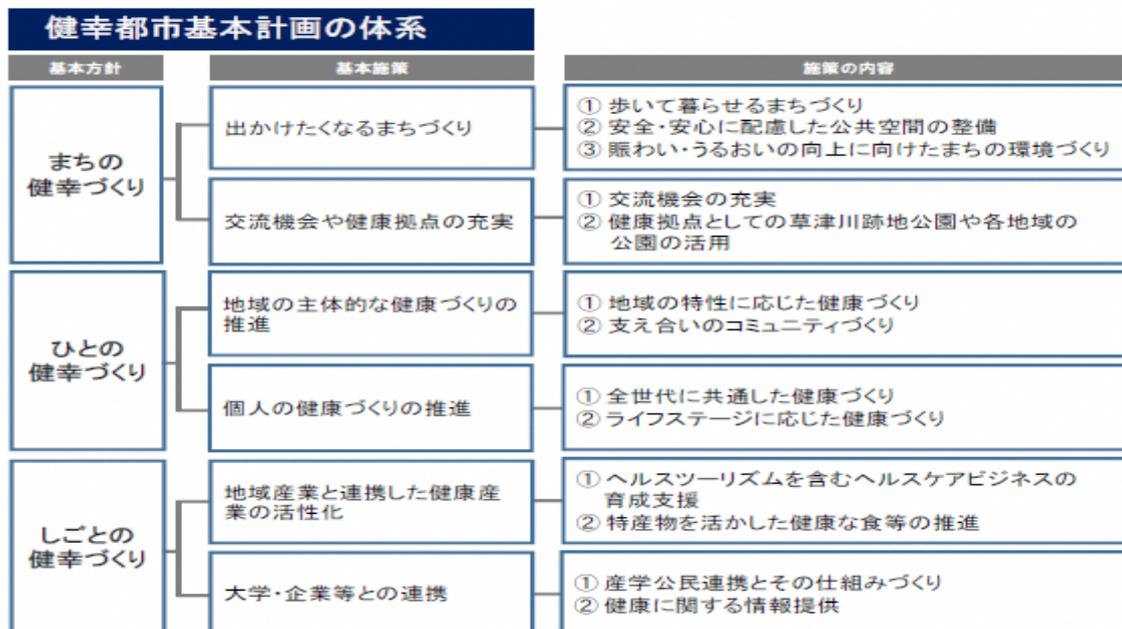
・現状を踏まえた対策

農業者アンケートの結果から、農業振興の推進のうち最も力をいれるべき課題は「担い手の確保」であることが明確になった。また、「耕作放棄地の解消」は、「担い手の確保」と表裏一体であるため、それらの解決方策として、市民アンケートの結果から、「家庭菜園やベランダ菜園を行う」や「市民農園や貸し農園の利用」のように、自分自身が能動的に行動すべき項目が上位になっていることに注目したい。菜園や農園での農作物等の収穫は、健康な身体を維持するうえで大切な野菜等の摂取につながるだけでなく、植物の成長を慈しみながら農作物等を収穫することによって得られる喜びは、心の健康にも通じる。また、軽度の農作業は身体を動かす運動そのものであり、これも身体の健康と結びついていく。

これらのことは、草津市健幸都市基本計画でも、図5-1に示す「全世代に共通した健康づくり」の項目において、「ウォーキング等の有酸素運動や、(中略)筋力の維持・増強につながる運動の普及を図る」、「食事の大切さや野菜の摂取の啓発に取り組む」と記載されている(草津市2017:49)。さらに、「健康にもつながるよう地元野菜を中心とした野菜摂取量の増加を促す取組を進める」旨の記載は、図5-1に示す「特産物を活かした健康な食等の推進」の項目にも挙げられている(草津市2017:63)。

また、今年度末に策定された第2次草津市農業振興計画では、農業振興の目標における基本理念として「未来につなぐ草津の『農業』『農』がうるおす健幸なまち」が掲げられている。ここでは、「農業者、市民、関係機関、行政等の多様な主体が農業に関わることによって、草津の農業を次世代につなげていくとともに、『農』の活用を教育、観光など多様な分野に拡大し、草津のくらしに広く浸透することで、健やかで幸せに過ごせるまちを実現する」と明記されている(草津市2022:24)。

²⁸ 草津市(2021b)参照:「市民アンケート」は18歳以上の市民(農業従事者を除く)2,000人を無作為抽出して実施し、回答数は939件(回収率47.0%)であった。「農業者アンケート」は市内の農業者300人を無作為抽出して実施し、回答数は169件(回収率56.3%)であった。両アンケートとも、調査期間は2020(令和2)年12月30日～2021(令和3)年1月5日、調査方法は郵送配布・郵送回収にて実施した。



出所：草津市(2017)

図 5-1 健幸都市基本計画の体系

「家庭菜園やベランダ菜園を行う」のは草津市民であるが、「市民農園や貸し農園の利用」は市外在住者であっても良いのではないだろうか。これには、草津市コミュニティ事業団が発行する「コミュニティくさつ」128号で紹介された「ぱたぱたふぁーむ」の取り組みが参考になる。耕作放棄地を開墾した約3,000㎡の農地を1区画約15㎡に区分し、農具・資材や肥料は園が用意し、週末には農家がアドバイスする体験農園として、1区画を月額4,000円(税込)で貸し出す取り組みである²⁹。こういった「市民農園や貸し農園を利用」する市外在住者はまさしく関係人口であり、この様な取り組みを推進していくことが必要となる。

ただし、「市民農園や貸し農園の利用」に供する農地等に大きな面積を想定することは困難であるため、半農半Xを含めた新規就農を促進することで、各人が生計の柱となる別の仕事を持つ関係人口を増やすことも検討する価値がある。また、半農半Xは居住場所が支障になる場合が多いことから、空き家の活用も併せて検討できれば最良である。いずれにしても、様々な不安を抱える新規就農者等に寄り添う姿勢を大切に、きめ細やかな施策や対応を心掛けることが重要となる。

さらに、大学等の農業系または食料系の学部と協力し、地域と学生・教員の関係性を深める仕組みづくりや、将来の起業や継業につながることを狙いとしたローカルビジネススクールやセミナーの開催も検討に値する。

²⁹ 詳細は、ぱたぱたふぁーむウェブサイト参照

(3) 大学等の学生・教員等を中心とした関係人口の創出・拡大の可能性

・現状

2015(平成 27)年 3 月発行の「大学と地域の連携に関する調査研究報告書—大学のある都市としての優位性を活かすために—」において、将来の展望(10 年後のあるべき姿)の実現に向けて必要な 5 項目として、①具体的なまちづくりでの連携・強化のために、②地域コミュニティの振興のために、③地域経済を活性化させるために、④大学のキャンパスを市民の身近なものとするために、⑤学生が草津を「第 2 のふるさと」と考えていくために、を掲げている。そのためにも、地域をベースに市民と行政、企業、大学等が連携してまちづくりを進めていくための「場所」、「環境」である連携拠点(機能)が必要との提言がなされ、それを契機として、2016(平成 28)年 10 月に「アーバンデザインセンターびわこ・くさつ(UDCBK)」が設立された(草津市 2015: 61)。

UDCBK における学生の活動については、開設以来、アーバンデザインスクールなどの学習参加や運営補助、社会実験準備事業を通して実施しており、オープンスペースを活用した立命館大学理工学部学生の演習課題による模型や、図面等の成果物展示の活動も行ってきた³⁰。2018(平成 30)年度には、立命館大学理工学部の学生による企画「みなくさまちライブラリー」をスタートさせ、未来創造セミナーのテーマの一つとして「植本祭企画ワークショップ」を開催(草津市 2019: 11)し、後輩に引き継がれて毎年実施しているが、その活動数は多くはなかった。そこで、2019(令和元)年度に UDCBK が 3 つの事業プロジェクトを立ち上げ、そのうちの一つとして、大学での正課・課外活動等で得た学生の知見を市民に還元することを目的とする「大学生が住むまちプロジェクト」が展開されることとなった(草津市 2020b: 7-8)。さらに、同年から、立命館大学理工学部環境都市工学科 2 回生が授業で取り組む「特殊講義(部門)まちづくり最前線」で調べた成果を「まち調べプレゼンテーション」として報告会を開催し、まちの課題や可能性について市民の方と共有する場も設けている(草津市 2021e: 9)。

しかし、2020(令和 2)年 7 月に開かれた様々な立場の委員で構成される「UDCBK 事業運営懇話会」において、「大学生が多くいるはずのまちであるのに、この駅前空間に大学生の存在があまり感じられないのは勿体ない」旨の指摘があった(草津市 2020a: 9)。昨年度や今年度の大学生が住むまちプロジェクトは、新型コロナウイルス感染症の拡大による学生活動の停滞等により進捗状況は芳しくない。時節柄ある程度の停滞はやむを得ないとしても、UDCBK の事業内容等を鑑みると、包括協定を締結している法人としての大学等との連携・協力は実践できているが、学生との連携や UDCBK を拠点の一つとする学生の関与は弱いと言わざるを得ない。

³⁰ この他にも、立命館大学の学生主体の Sustainable Week 実行委員会が 2017 年から UDCBK で SDGs イベントを実施したことを契機として、現在も SHIGA SDGs Studios として関係は継続している。

・現状を踏まえた対策

新型コロナウイルス感染症拡大の影響により計画どおり進捗しない面はあったものの、大学生が住むまちプロジェクトをUDCBKにおける事業の柱の一つとして明確に位置付けた意義は大きかったことから、今後は、更なる内容の充実を図り大学生がより一層の関わりを持てるような工夫が必要である。また、今年度は、立命館大学理工学部の授業で取り扱った「南草津駅周辺における都市課題とその解決方法」について、学生が設計した模型や図面等の成果物をアーバンデザインセミナーの場で発表する企画を試行的に行った。セミナー終了後も暫くの間は成果物が展示されたため、UDCBKを訪れた人が、それを基に思いを馳せたり議論したりする副次的な効果もあった。

これまでのUDCBKにおける学生の活動は、市内にキャンパスが存在する立命館大学の学生が主体であった。しかし、近隣には本市と包括協定を締結している滋賀医科大学や龍谷大学も立地しているため、今後は、これまでの取り組みを継続させながら、立命館大学以外の学生も活躍できる場を意識的に増やしていくことが肝要である。そのためには、学生のことを最もよく知っている各大学との連携をより密にするとともに、教員への働きかけも必要となる。学生に本市を「第2のふるさと」と考えてもらうためにも、学生が活動する拠点の一つとしてUDCBKの強化が重要であり、それが関係人口の拡大につながっていく。

なお、草津市健康都市基本計画では、図5-1に示す「産学公民連携とその仕組みづくり」の項目において、「市内の大学や企業・団体とともに、産学公民連携による健康都市づくりを進めます。包括連携協定を行う大学を増やし、協定に基づく大学との健康分野での連携に向けた取組を更に進めるほか、そこで学ぶ大学生との連携についても検討します。(中略)アーバンデザインセンターびわこ・くさつ(UDCBK)の活用により、健康分野における産学公民連携を進めます。」と明記されている(草津市2017:66)。

(4) 草津市における関係人口の定義との関係

ここでは、本章第1項の(1)から(3)で考察した3つの視点が、第2章第6項(2)にて考察した本市における関係人口の定義で掲げた①から⑤と合致しているかを確認しておく。

まず、(1) JR草津駅・JR南草津駅を中心とした地域における関係人口の創出・拡大の可能性については、本市の関係人口定義の②地域の企業・NPOで働く(副業・兼業・週末のみを含む)、同③地方の暮らしを体験する、および同④地方と都会の暮らしを使い分ける、が該当する。

次に、(2)「農業振興の推進」に視点を置いた関係人口の創出・拡大の可能性については、本市の関係人口定義の①地域外から地域の行事(祭りやイベントを含む)に継続的に参加し運営にも携わる、同③地方の暮らしを体験する、および同④地方と都会の暮ら

しを使い分ける、が該当する。

最後の、(3)大学等の学生・教員等を中心とした関係人口の創出・拡大の可能性については、本市の関係人口定義の①地域外から地域の行事(祭りやイベントを含む)に継続的に参加し運営にも携わる、同②地域の企業・NPO で働く(副業・兼業・週末のみを含む)、および同⑤ボランティア等で定期的に関わる、が該当する。

つまり、(1)から(3)の3つの視点は、本市における関係人口の定義で掲げた①から⑤の全てを網羅しているといえる。

2 草津市における関係人口の定住促進の可能性

総務省の検討会が報告した「これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会報告書—『関係人口』の創出に向けて—」³¹では、中間とりまとめでの今後の方向性について、次のように指摘している(総務省 2018: 21)。

移住希望者が最終的な移住地を決めるには一定の期間が必要となるため、地域外の者からの交流の入り口を増やすことや、地域住民との交流の機会を積極的に創出し、将来の移住・定住を促すための仕組みを整えることが有効であると考えられる。これらを通じて、段階的な移住・定住を希望する者の想いの受け皿を確保すべきである。

つまり、いきなり移住や定住が実現する人数を目標とするような施策の実施は困難なため、関係人口における関係・関与の度合を次第に色濃くしながら徐々に移住に結び付け、最終的には定住してもらい、言わば一歩ずつ階段を上がっていくような息の長い取り組みが必要、ということである。

以上のような考え方にに基づき、第1項で言及した3つの視点に沿って考察を進めていく。

(1) JR 草津駅・JR 南草津駅を中心とした地域における関係人口の定住促進の可能性

前項における関係人口の創出・拡大の可能性では、内閣府のアンケート調査結果(2~3頁参照)および国土交通省都市局のアンケート調査結果(33頁参照)によると、地方移住への動機付けとしては、「自然豊かな環境」、「テレワーク」、「交通アクセス」および「大学等の立地」がそのキーワードであった。したがって、コワーキングスペースやサテライトオフィス等の整備や充実によりテレワーク環境を整え、本市のアドバンテージである自然豊かな環境、自然災害の少なさ、交通アクセスおよび大学等の立地等と

³¹ 総務省はこれまでの移住・交流施策の成果と課題を検証し、今後の同施策のあり方の検討を目的とした検討会を設置したが、同検討会が2018(平成30)年1月に中間とりまとめも含めた報告書を公表した。

ともに積極的にアピールする必要性を述べた。そういった関係人口の創出・拡大による移住を最終的な定住に結び付けるためには、これらの施策を地道に続けていく以外にはない。

第3章で検証したように、JR草津駅またはJR南草津駅に近い地域は特に三大都市圏から(へ)の転入・転出が多く、換言すれば「移住は多い」といえる。しかし、本市への「移住者」は一定の期間が経つと別の市町の「移住者」になってしまう例が多いため、「草津市に定住する人をどうやって増やすか」が課題であるが、滋賀県では、国および市町と連携した移住支援事業を展開している³²。その概要は、一定の制約条件はあるものの、東京23区に在住している人や条件不利地域を除く東京圏から東京23区に通勤している人が、移住支援金の対象となる求人に応募のうえ就職した場合等に最大100万円(単身の場合は60万円)が支給される制度である。その支給要件として、テレワーク移住や関係人口も対象となるため、市費による拡充も含めた移住支援事業の活用は検討に値する。

「移住者は多い」現状においても、一定の期間を経過すると別の市町への「移住者」になってしまう人々が、例えば、勤務している企業などを退職されたことを契機として家族とともに本市に戻ってきて、その後は一生涯住み続けたいとだけ思っていたら、本市が愛着や魅力を感じてもらえる都市へと昇華していくためには、より一層の努力が必要である。

(2) 農業振興の推進に視点を置いた関係人口の定住促進の可能性

前項における関係人口の創出・拡大の可能性では、市民農園・貸し農園の更なる推進、半農半Xなどの新規就農の促進ならびに起業・継業につながる学習機会の提供の重要性を述べた。

国は2020(令和2)年3月に、今後10年の農政の指針となる「食料・農業・農村基本計画」を閣議決定したが、「農村の振興に関する施策」の項目において、①しごと：地域資源を活用した所得と雇用機会の確保、②くらし：農村に人が住み続けるための条件整備、③活力：農村を支える新たな動きや活力の創出、の3つの柱に沿った施策展開が重要である旨を明記している(農林水産省2020：56)。

①しごと：地域資源を活用した所得と雇用機会の確保では、新たな事業・価値の創出や所得向上を図る取り組みとしての「農村発イノベーション」等を掲げている。また、②くらし：農村に人が住み続けるための条件整備では、農村地域における情報通信環境の整備や生活交通を含めた生活インフラの確保などが掲げられており、③活力：農村を支える新たな動きや活力の創出では、地域を支える体制と人材づくり、農村の魅力の発信などが掲げられている(農林水産省2020：56-63)。これらの取り組みは、今後10年

³² 詳細は、滋賀県ウェブサイト「移住支援事業」参照

の農政の指針に盛り込まれた内容であり一朝一夕に実現するものではないため、これらの施策を継続していくことが最終的には定住に結びついていくものとする。

(3) 大学等の学生・教員を中心とした関係人口の定住促進の可能性

前項における関係人口の創出・拡大の可能性では、UDCBKにおいて学生が活躍できる場を意識的に増やすことが肝要であり、そのためには大学や教員との更なる連携の強化や、立命館大学以外の大学を巻き込む展開等の必要性を述べた。また、学生や卒業生・修了生にも本市のまちづくりの一翼を担ってもらい取り組みのみならず、商工会議所や環びわ湖大学・地域コンソーシアム等と連携した学生と産業界を結びつける取り組みについても検討の余地がある。そして、学生と産業界を結び付ける拠点としてUDCBKが機能することにより、学生と市内企業等の関係がより深く、より多くなれば、卒業生・修了生が市内の企業等に就職する³³契機となり、地域産業の振興につながる可能性も十分に考えられる。

³³ 前出(33頁)の「事業者ヒアリング調査」において、「大学等に優秀な学生がいるが、卒業すれば皆他の都市に就職し、優秀な人材が根付かないのは問題である」との指摘もあり、今後の課題である(草津市2021c: 178)。

おわりに

明治期以降、社会の近代化とともに増加してきたわが国の人口は2008(平成20)年をピークに減少に転じ、その後も今世紀を通して継続的な減少が見込まれている。人口減少を喫緊の課題として認識し既に独自策を講じていた一部の過疎地域を除いて、各地方自治体は第1期地方創生において地方移住の実現に向けた知恵を絞ったが、大きな成果に結びついた事例は少なかった。その反省点を踏まえた第2期地方創生では、第1期の継続である「地方への移住・定着の推進」に加え、「地域とのつながりの構築」を主眼とする新たな概念である関係人口の創出・拡大を推進している。

こうした状況で発生した新型コロナウイルス感染症の拡大は、人々に新しい日常(ニューノーマル)による生活を余儀なくさせる一方、テレワークの利用促進とあいまって若者中心に地方移住の希望者が多くなるなど、関係人口の創出や拡大にとっては、今、大きなチャンスが到来している。

一方、本市は、市域全体での人口が2030(令和12)年まで増加する見込みであるため、市民や市職員の人口減少に対する危機意識はそれほど高くはない。しかしながら、市内の一部地域では既に人口減少と高齢化が進行し、それによる不都合も発生しており、近い将来には様々な弊害が一機に顕在化してくる危険性も孕んでいる。前述したように関係人口の推進にとって順風が吹いている現在、本市の関係人口を創出・拡大するためには、どういった方向性や視点が有効なのかを検討した。その結果として、①JR草津駅・JR南草津駅を中心とする地域における関係人口、②農業振興の推進に視点を置いた関係人口、③大学等の学生・教員等と協力・連携した関係人口、の3つの方向性および視点が明らかになった。

ただし、これまでの考察は、関係人口の創出・拡大について、本市全体の一部分を特に重点的に実施することを前提として示したに過ぎず、今後は諸情勢の変化に応じて臨機応変に対応していく他ない。また、地方移住をはじめとする人口増加策や人口維持策は、計画どおりに実現することが難しい場合が多いため、まずは出来るところから始めていく必要がある。そうでなければ事態は好転していかないため、様々な関係機関や関係者と幾度も議論を重ねたうえで、必要な措置や仕組みの構築などの地道な努力の継続によって関係人口の創出・拡大を推進し、最終的な移住や定住に結びつけることが今から求められている。

◎関係者一覧

○アドバイザー

肥塚 浩 立命館大学大学院経営管理研究科長(草津未来研究所 顧問)

○草津未来研究所

木村 博	草津市総合政策部	草津未来研究所	副所長
林 裕史	草津市総合政策部	草津未来研究所	主任研究員
田中 祥温	草津市総合政策部	草津未来研究所	参与(主担当)
橋本 千秋	草津市総合政策部	草津未来研究所	研究員
林沼 敏弘	草津市総合政策部	草津未来研究所	会計年度任用職員

参考文献

- 新しい農村政策の在り方に関する検討会・長期的な土地利用の在り方に関する検討会<中間とりまとめ>(2021)「地方への人の流れを加速させ持続的低密度社会を実現するための新しい農村政策の構築ー令和2年度食料・農業・農村基本計画の具体化に向けて」
- 小田切徳美(2021)「農村政策改革の本質」『自治日報』2021.9.10 第4121号
- 小野悠・小崎信・片岡由香・羽鳥剛史・羽藤英二(2019)「地方中核市におけるアーバンデザインセンターの実践ー松山アーバンデザインセンターを事例に」『日本建築学会計画系論文集』第84巻 第755号
- 片岡由香・新階寛恭・松本啓治・羽鳥剛史・羽藤英二(2015)「松山アーバンデザインセンターの設立とその役割」『土木計画学研究・講演集』第51回
- 片岡由香・羽鳥剛史・羽藤英二(2016)「まちづくり実践学習のプログラム化と地域連携への展開可能性に関する研究」『土木学会論文集(土木計画学)』, Vol. 72, No. 5
- 北山透(2018)「西紀南まちづくり協議会の活動・成果と課題」『神戸大学と篠山町の地域連携活動の展開と課題』和歌山大学食農総合研究所, 食農総合研究所研究成果第5号
- 草津市(2015)「大学と地域の連携に関する調査研究報告書 - 大学のある都市としての優位性を活かすために」
- 草津市(2017)「草津市健幸都市基本計画」
- 草津市(2018)「草津市版地域再生計画」
- 草津市(2019)「草津市総合政策部草津未来研究所平成30年度事業報告書」
- 草津市(2020a)「令和2年度第1回アーバンデザインセンターびわこ・くさつ事業運営懇話会会議録」
- 草津市(2020b)「草津市総合政策部草津未来研究所令和元年度事業報告書」
- 草津市(2021a)「第6次草津市総合計画 基本構想」
- 草津市(2021b)「市民アンケート・農業者アンケート及びヒアリング調査等の結果報告書」
- 草津市(2021c)「草津市産業振興計画策定に係る基礎調査報告書」
- 草津市(2021d)「令和3年度第1回アーバンデザインセンターびわこ・くさつ事業運営懇話会会議録」
- 草津市(2021e)「草津市総合政策部草津未来研究所令和2年度事業報告書」
- 草津市(2021f)「人口移動調査からみる各学区・地区の姿」
- 草津市(2022)「第2次草津市農業振興計画」
- 草津市コミュニティ事業(2021)「週末に畑のある生活ーぱたぱたふぁーむ」『コミュニティくさつ』2021.7 第128号

国土交通省(2021)「ニューノーマルに対応した新しいまちづくりに関する調査結果」
篠山イノベーションズスクール事務局(2022)「2022年度入学生募集パンフレット」
指出一正(2016)『ぼくらは地方で幸せを見つけるーソトコト流ローカル再生論』ポプラ社
滋賀県ウェブサイト「移住支援事業」
<<https://www.pref.shiga.lg.jp/ippan/shigotosangyou/shigoto/304820.html>>
(2022.1.26 閲覧)
静岡市ウェブサイト <<https://www.city.shizuoka.lg.jp/>>(2022.1.26 閲覧)
志津まちづくり協議会・草津市(2021)「志津学区まちづくりプラン」
島根県(2020)「島根県農林水産基本計画」
島根県(2021)「島根創生計画」(2021年4月発行 概要版)
島根県ウェブサイト <<https://www.pref.shimane.lg.jp/>> (2022.1.26 閲覧)
島根県ウェブサイト 「多様な担い手の確保・育成」
<https://www.pref.shimane.lg.jp/industry/norin/nougyo/tayou_ninaite/>
(2022.1.26 閲覧)
島根県農業経営課(2020)「島根県における『半農半X』の取り組みとその実績をふまえた今後の取組方向」新しい農村政策の在り方に関する検討会(第5回)資料
下笠町自治連合会・草津市(2021)「笠縫学区まちづくりプラン」
鈴木雄太郎・長内智(2019)「総合戦略から探る令和時代の地方創生に必要なことは何か」
『大和総研調査季報』2019年夏季号 VOL.35
総務省(2018)「これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会報告書-『関係人口』の創出に向けて」
総務省(2021)「住民基本台帳人口報告-2020年結果 結果の概要」
総務省(2022)「住民基本台帳人口報告-2021年結果 結果の概要」
竹見聖司・垣内由起子(2018)「篠山市と神戸大学との地域連携事業」『神戸大学と篠山町の地域連携活動の展開と課題』和歌山大学食農総合研究所,食農総合研究所研究成果第5号
田中輝美(2021)『関係人口の社会学ー人口減少時代の地域再生』大阪大学出版会
丹波篠山市ウェブサイト <<https://www.city.tambasayama.lg.jp/>>(2022.1.26 閲覧)
丹波篠山市ウェブサイト 「神戸大学・丹波篠山市農村イノベーションラボ」
<https://www.city.tambasayama.lg.jp/kurashi_tetsuzuki/koyo_shushoku/16336.html>(2022.1.26 閲覧)
丹波篠山市ウェブサイト 「認定新規就農者 大坂宇津実 さん」
<<https://www.city.tambasayama.lg.jp/soshikikarasagasu/nomiyakoseisakuka/ganbarunougyousya/12603.html>>(2022.1.26 閲覧)
地域情報化アドバイザーインタビュー「静岡市 テレワークの活用により移住促進と関

係人口の創出を目指す」『全国の ICT/IoT 優良事例』 iJAMP 時事通信社
津和野町ウェブサイト <<https://www.town.tsuwano.lg.jp/>> (2022. 3. 4 閲覧)
津和野町ウェブサイト 「津和野町就農プラン」
<<https://www.town.tsuwano.lg.jp/www/contents/1384329342399/index.html>>
(2022. 3. 4 閲覧)
津和野町ウェブサイト 「空き家情報バンク利用の流れと確認事項」
<<https://www.town.tsuwano.lg.jp/www/contents/1000000462000/index.html>>
(2022. 3. 4 閲覧)
常盤学区活性化プロジェクト検討委員会・草津市(2020)「常盤学区まちづくりプラン」
内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局(2019)「第2期『まち・ひと・しごと創生
総合戦略』」
内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局(2020)「第2期『まち・ひと・しごと創生
総合戦略(2020改訂版)』」
内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局(2020)「第2期『まち・ひと・しごと創生
総合戦略(2020改訂版)』について(概要)」
内閣府(2021)「第3回 新型コロナウイルス感染症の影響下における生活意識・行動の
変化に関する調査」
中塚雅也・小田切徳美(2016)「大学地域連携の実態と課題」『農村計画学会誌』
VOL. 35, NO. 1
日本学術会議 人口縮小社会における問題解決のための検討委員会(2020)「提言『人口
縮小社会』という未来—持続可能な幸福社会をつくる」
農林水産省(2020)「食料・農業・農村基本計画」
橋田薫(2018)「神戸大学・篠山市農村イノベーションラボの取り組み」『神戸大学と篠
山町の地域連携活動の展開と課題』和歌山大学食農総合研究所, 食農総合研究所研
究成果第5号
ぱたぱたファームウェブサイト <<https://pata-pata-farm.com/patapata/>>
(2022. 1. 26 閲覧)
浜松市(2015)「浜松市“やらまいか”総合戦略」
浜松市(2020)「第2期浜松市“やらまいか”総合戦略」
浜松市ウェブサイト <<https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/>>(2022. 1. 26 閲覧)
浜松市ウェブサイト 「【参考】第2次浜松市総合計画について(平成19~26年度)
基本構想」<[https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/kikaku/totalplan/
kihon_kousou/ index.html](https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/kikaku/totalplan/kihon_kousou/index.html)>(2022. 1. 28 閲覧)
浜松市ウェブサイト 「令和3年度当初予算の概要」
<<https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/zaisek/budget/budget03/index.html>
>(2022. 1. 28 閲覧)

藤波匠(2020)「第1期地方創生戦略の振り返りと今後のあるべき姿」『JRI レビュー』
VOL6, No. 78

前田誠彦(2019)「新たな地方移住の可能性を探るーテレワークを活用したライフスタイルの転換」『大正大学地域構想研究所 地域構想』第1号

増田寛也・日本創成会議人口減少問題検討分科会(2014)「提言 ストップ『人口急減社会』」『中央公論』2014.6月号

松山アーバンデザインセンターウェブサイト<<https://udcm.jp/>> (2022.1.28 閲覧)

山田学区まちづくり協議会・草津市(2020)「山田学区まちづくりプラン」

