

「ふるさと住民票」の提案

～自治体との柔らかな関係が築く「プラスサム」社会～
～人口を奪い合うのではなく新たに創り出す「関係人口」という発想～

構想日本 代表 加藤 秀樹



「ふるさと住民票」は「構想日本」が12名の自治体首長や研究者とともに2015年に提案し、実現を進めている仕組みです。すでに5つの自治体で運用が始められ、2018年度にはさらにいくつかの自治体が参加予定です。なかでも全村避難から帰村が始まった福島県飯舘村は、これを復興の有効な手だてとして生かそうとしています。私たちがなぜ「ふるさと住民票」を提案し、また導入する自治体も増えているのか。その背景には、自治体が直面する2つの大きなチャレンジがあります。

■人口減少下のゼロサム型地方創生策の限界

一つ目は、急速に進む人口減少であり、いわば量的なチャレンジと言えるものだ。

数年前に流行した「地方消滅」という言葉に、地方の強い危機感が表れていたように、各自治体は生き残りをかけた戦いを強いられている。どの自治体も、活力と再生の源となるヒト（居住者、移住者など）やカネ（資本、税金など）を引き付けようと、地方創生の具体化を競っている。若い人たちの定住・移住の促進策、企業や大学などの誘致策などがその典型であろう。過熱ぶりが伝えられる「ふるさと納税」も、税というお金の誘引策のひとつだ。

こうした試みに成功し、活性化している自治体もある。しかし、有限な（あるいは減少する）ヒトやカネを各自治体間でいわば「奪い合う」ような発想と対応では、限界があることは明かだ。ある自治体の成功（プラス）は他の自治体の失敗（マイナス）となる、という「ゼロサム」的な関係にあるからだ。どこかの自治体への転入者（移住者）が増えることは、どこか他の自治体から転出する人が増えることを意味する。嫌な言い方だが勝ち組になるには、より強く大きな誘引策が必要ということになる。「ふるさと納税」も基本的には同じ限界を持っ

ている。

こうした人口やお金（税金）の「奪い合い」といった「ゼロサム」的な限界を超える「プラスサム」的な発想や施策が、自治体に求められているというのが一つ目のチャレンジである。

■住民・自治体間関係の多様化に応えられない単線的な制度

もう一つは、住民と自治体との関係についての現行制度が、多様化する住民の生き方や暮らし方に合わなくなってきたことであり、いわば質的なチャレンジと言えるものだ。

今や、住民と自治体との関わり方は、社会の流動性の高まりに伴って多様化している。住む場所を時々変える必要がある人、災害のために元の居住地を長期間離れなければならない人、介護のために複数の地を行き来する人など様々だ。（相続などで）親の居住地やかつての住民登録地において複雑な行政手続きを行う人も少なくない。つまり、現在住民登録をしている自治体とは異なる自治体との間で、行政を含めた様々な形で深く関わっている、関わりたい、関わらざるをえない人が増えているのである。

同時に、社会の流動性の高まりは、関わりを持つ様々な自治体に対する愛着の程度や帰属意識の違いを住民間にもたらしつつある。例えば、昼間人口と夜間人口の差が大きい地域では、自治体の行政サービスに対するニーズや意識は異なるだろう。また、別荘地などでも居住住民と一時滞在者ごとに愛着の程度は様々だろう。

しかし、現行の制度上は、住民は一つの自治体に住民登録し、納税し、そこから行政サービスを受けるしかない。つまり、住民と自治体との関係は、一つの線（つながり方）しかない「単線的」なものとなっているのだ。

その結果、住民が自治体に求めることと、自治体が住民に求めることの間、自治体への愛着や関わり方の濃度の違いから様々な形でのズレや齟齬が生じることになる。

こうした、住民と自治体との「単線的」な関係ではなく、多様化する住民の生き方や暮らし方に対応した「複線的」で「柔らか」な自治体制度が求められているというのが、もう一つのチャレンジである。

■「ふるさと住民票」の提案

「ふるさと住民票」は自治体に対する上記2つのチャレンジに立ち向かう有力な手法として、様々な理由から自治体と濃淡様々な関わりを持つことを希望している人を対象に始めたものだ。自治体が、現在はそこで住民登録をしていない人にも必要なサービスやまちづくりへの参加の機会を提供し、お互いに有益なつながりを作ろうという制度といえる。

「ふるさと住民票」の内容は、具体的には各自治体が自らの事情に合わせて自主的に決めることになっているが、例えば対象となる人は、次のような人が考えられる。自治体の出身者、ふるさと納税を行った人、自然災害などで他市区町村へ避難移住している人、複数の地域で居住している人や別荘を持つ人、住民登録をしていない一時的な居住者（学生を含む）、などである。

「ふるさと住民票」の登録者が受けられるサービスも各自治体の裁量次第だが、具体的な取り組み事例としては、住民と登録者を対象にした専用HPやSNSの利用、自治体広報などの発送、パブリックコメントへの参加、条例に基づく住民投票への参加（参考投票）、公共施設の住民料金での利用、相続や親等の介護関係書類の受付、「ふるさと住民票」による本人確認、祭りや伝統行事への紹介・参加案内、などが挙げられる。法律に基づかない自治事務として現行制度内での実施だとしても、知恵の出し方次第でいくらでも出てきそうだ。

このように「ふるさと住民票」は、従来のような住民と自治体との「単線的」な関係ではなく、居住する自治体以外の複数の自治体と関わりを持つ個人の多様な暮らしに対応した「複線的」で「柔らか」な制度である。また、既存の住民以外の人で、その自治体に愛着を感じている人にも地域づくりに参画してもらうことは、より新鮮で客観的な発想をもたらすことも期待できる。それは、

人口を自治体間で「奪い合う」といった「ゼロサム」の発想ではなく、人が複数の自治体に多面的・多重的に関わり活用されるという「プラスサム」の発想なのである。別の言い方をすれば、自治体を「広げる」発想なのだ。リソース（人口やお金）の有限性の下で、地方を再生させる新たな可能性をもたらす制度だと言えよう。

■「ふるさと住民票」提案のきっかけ

「ふるさと住民票」発想の端緒となったのは、福島県飯舘村の経験だ。2011年の東日本大震災の際、他自治体へ長期避難を余儀なくされた村民のために、菅野飯舘村長が片山総務大臣（当時）に、将来の帰還のことも考え、村民が安心して避難できるよう、飯舘村と住民の避難先自治体の「二重住民票」の検討を提案した。それ自体は認められなかったが、それならば大きな制度改正なしでもできることを考えよう、人々の多様化する生き方や暮らし方に対応した住民と自治体との柔軟で「複線的」な関係を築く仕組みを考えてみようということから始まったのが「ふるさと住民票」なのである。こうして、冒頭に述べたように菅野村長など8自治体の首長を含む12名が共同呼びかけ人となり、2015年8月に本構想を提案した。

■着実に広がる実施自治体での取り組み

その第一号となったのは鳥取県日野町で、2016年2月に本制度の運用を開始した。続いて、2017年3月には、徳島県佐那河内村と香川県三木町が、2017年8月には、徳島県勝浦町と香川県三豊市が、それぞれ運用を開始するなど、2018年1月現在、5自治体で展開されている。

実施自治体は、それぞれの取り組みを共有するための相互交流や、全体での情報発信のために「ふるさと住民カード」を作成している（図1）。カードは共通ロゴなどを持っており、今後、鳥取県日野町のふるさと住民票の登録者で「ふるさと住民カード」を持っていれば、香川県三木町に訪れた際に、三木町のふるさと住民票のサービスを受けられるなど実施自治体間での相互交流を目指している。

実施自治体は、それぞれ固有の事情と特色あるサービスを展開しているが、従来の制約を超えて新たな再生の糸口にしたいという共通認識を有しており、それらに応

(図1) ふるさと住民カードの例

※左から鳥取県日野町、徳島県佐那河内村、香川県三木町のふるさと住民カード。



ふるさと住民カードの右半分は、実施自治体すべてに共通する共通デザイン（赤ラインと共通ロゴ）であり、左半分は各自自治体が独自のデザインを作成する。自治体独自のデザインには「地域を象徴する風景、伝統行事、動植物」や「自治体でこれから応援していきたい物事」などが描かれている（日野町は、町の鳥である“オシドリ”をデザインしている）。

えるものとして大いに期待されている。

■いくつかの実施事例の紹介

すでに実施している自治体の取り組みについて、主な特徴と狙いを中心にいくつか簡単に紹介したい。

(1) 鳥取県日野町（人口：3,273人）[なお、人口は2015年国勢調査人口速報集計による。以下、同様]

日野町では、盆や正月には多くの人々が帰省し町は賑わいを見せる。特に夏祭り（ねう祭り）には人口の2倍程度の人々が集まる。また、町の出身者には、町内に田畑や家が残っている、親がいる、墓がある、といった人が多いのが特徴だ。

そうした状況の下で、町に帰省する町出身者に日野町の町づくりに参画してもらおうと、2016年2月から「ふるさと住民票」の運用を開始した。定期的な会報の送付、町づくりへの参画だけでなく、介護、相続等に伴う町関係事務書類の送付先変更書受付もサービスとして取り組んでいるのも特徴の一つとなっている。[2018年1月時点の登録者数は、192人]

(2) 徳島県佐那河内村（人口：2,292人）

佐那河内村では、人口の移動とともに村内に不動産を所有する人が流出してしまっている。そのため、相続が生じても登記が行われなため、所有者の把握ができず村内の不動産が利用できないという課題があった。

そこで、村内に固定資産を所有している人との具体的なつながりを作るための手段として、2017年3月から「ふるさと住民票」の運用を開始した。村は、空き家を

含む遊休不動産の利用や、移住や事業継続の促進を行う地域運営法人を設立したり、登録者に村のイベントや企画の情報、村関係書類の提供を行い、全国に在住する村とのつながりのある人を可視化する取り組みを行っている。[2018年1月時点の登録者数は、105人]

(3) 香川県三木町（人口：27,695人）

三木町では、町内に香川大学の農学部、医学部、附属病院があり、それらで人口の1割以上の人々が働いているにもかかわらず、その人たちは三木町には住民登録をしていない。それらの人たちが、さらに三木町への愛着心を高めることを目的として、2017年3月から「ふるさと住民票」の運用を開始した。登録者には、定期的に会報が送付されるとともに、三木町の特産品が当たるキャンペーンや、町長・副町長との食事交流会に応募ができるなどのサービスが提供されている。[2018年1月時点の登録者数は、394人]

(4) 徳島県勝浦町（人口：5,303人）

勝浦町では、近隣自治体への転出が多いという状況にある（2015年の転出者数106人の81%が近隣自治体への転出だった）。そこで、こうした勝浦町に住民票はないものの勝浦町への愛着や縁がある人を「関係人口」と定義し、その可視化のための手段として、「ふるさと住民票」の運用を2017年8月から開始した。登録者には、定期的に会報が送付される。勝浦町は、本制度を通じて「関係人口」の増加に取り組んでいる。

このように、各自自治体の状況は様々であるが、「関係人口」という言葉に象徴されるように、様々な形で自治

体に縁があったり愛着があったりする人たちを可視化した上で自治体活動への参画を目指していることは共通点である。

■国（総務省）も注目し検討を開始

一方、こうした自治体の取り組みに関連して、国はどのような動きをしているのであろうか。総務省は、「これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会」を2016年11月に発足させ、人々の「ふるさと」への思いを地域づくりに生かすために必要な仕組みについて検討を行った。（なお、この検討会には構成員として、「ふるさと住民票」の共同呼びかけ人の景山享弘鳥取県日野町長（当時）と山下祐介首都大学准教授が参加している。）

同検討会では、これからの地域づくりの担い手として、従来からの地域住民だけでなく、地域と多様な関わりを持つ「関係人口」が重要であるとの議論があり、その先進的な手法として鳥取県日野町、徳島県佐那河内村、香川県三木町の「ふるさと住民票」の事例が紹介されている。なお、同検討会は、2018年1月に「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」を公表した。

■今後の課題

「ふるさと住民票」の試みは始まったばかりであり、まずはこの仕組みの存在と意義についてできるだけ多くの自治体や住民に知ってもらうことが大事だと考えている。各自治体が固有の事情の下で、活力ある地域づくりという共通の思いを実現するためには、「ふるさと住民票」という共通の名称と理念の下、自治体毎に知恵を出し、できるだけ柔軟かつ多様に展開されることが望ましい。したがって、国（総務省）レベルでも関心が持たれ始めているが、自治体が自治の理念を実践するためには、国が画一的な制度を作るのではなく、自治体独自の判断と工夫で可能なことから始めることが望ましい。

将来的には、選挙権・被選挙権のあり方や課税権、そもそも「住民（制度）とは何か」といった根源的な課題にも取り組む必要が出てくるかもしれないが、「ふるさと住民票」は自治体が知恵を出して住民と自治体との新たな関係を作っていく試みとして、国や都道府県が枠をはめたり、画一化するような誘引策を取らないよう、各自治体の個性を伸ばすことがより大切である。

Profile 加藤 秀樹（かとう ひでき）

1973～96年大蔵省勤務の後、97年4月、日本に真に必要な政策を「民」の立場から立案、提言そして実現するため、非営利独立の政策シンクタンク・構想日本を設立（2014年一般社団法人化）。

行政改革、地方自治、医療行政など幅広い分野で政策提言を行い、制度改革などの形で実現したものは40以上にのぼる。2002年から始めた「事業仕分け」は、国レベルでは自民党（無駄撲滅チーム）、政府（行政刷新会議、現政権でも行政事業レビューとして継続）、国会（決算行政監視委員会）が行うなど、行財政改革の切り札的手法として定着し、地方自治体では230回以上行われている。さらに、行政への住民参加の有力な手法として総合計画策定委員会、住民協議会などの形で応用が広がっている。また、海外でもインドネシア国会、OECDなどで国民参加による新しい民主主義の手法として注目されている。

住民（国民）参加による政治・行政の「自分事」化は、最近の欧米でのポピュリズムに対する抵抗力をつけるうえでも重要だと考えている。

1997年～2008年 慶應義塾大学総合政策学部教授
 2009年～2010年 東京大学公共政策大学院実務家教員
 2009年～2012年 内閣府行政刷新会議議員 兼 事務局長
 2006年～現在 公益財団法人四国民家博物館理事長
 2014年～現在 京都大学経営協議会委員
 2015年～現在 京都大学特任教授