

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	二地域居住等の促進に向けた広域的地域活性化法の改正
著者 / 所属	大嶋 満 / 国土交通委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	465号
刊行日	2024-4-12
頁	98-112
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20240412.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20240412.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

## 二地域居住等の促進に向けた広域的地域活性化法の改正

大嶋 満

(国土交通委員会調査室)

1. 法律案提出の背景
2. 法律案の概要
3. 法律案及び二地域居住等の促進に係る主な論点

### 1. 法律案提出の背景

#### (1) 移住・二地域居住等の近年の動向

我が国では近年、テレワークや特定の企業に属さないフリーランスの拡大に加え、副業を許容する企業が増加するなど、働き方に関し変化が生じている。また、個人の価値観・人生観も変化しており、ライフスタイル（生活様式・営み方）が多様化している。これらにより生ずる時間的制約の低減や時間の使い方の多様化は、地域へ関心や興味を持つことの素地を形成することにもつながっている。

政府はこれまでも、地方創生等の取組において、地方への移住や二地域居住（後述）などを推進してきた。こうした中、近年のライフスタイルの変化や新型コロナウイルス感染拡大による「新たな生活様式」の推進に伴い、テレワーク等が普及・拡大したことで、地方移住・就労への関心が生まれ、その結果、一時的に東京圏からの転出超過が起り、地方移住が増加した。東京の企業に勤めたまま地方に移住しテレワークを行う「転職なき移住」など、個々人の価値観に応じた暮らし方・働き方の選択可能性が高まり、住む場所に縛られない新たな暮らし方・働き方が浸透した。東京圏の転入超過数は、現在は再び増加傾向に転じているが、若者世代を含め、地方への移住希望者の数は増加しており、東京圏在住の20歳代の約半数が地方移住への関心を示しているとされる<sup>1</sup>。

他方で、多様な価値・魅力を持ち、持続可能な地域の形成を目指すためには、地域づくりの担い手となる人材の確保を図る必要があるが、国全体で人口が減少する中、全ての地域で定住人口を増やすことはできない。これからは、都市住民が農山漁村などの地域にも

<sup>1</sup> 移住・二地域居住等促進専門委員会（以下「専門委員会」という。）中間とりまとめ（令6.1）（以下「中間とりまとめ」という。）3、4頁

同時に生活拠点を有する「二地域居住」などの多様なライフスタイルの視点を持ち、地域への人の誘致・移動を図ることも一層重要となっている。

二地域居住には必ずしも確立された定義があるわけではない。国土交通省では近年、二地域居住を「主な生活拠点とは別の特定の地域に生活拠点（ホテル等も含む。）を設ける暮らし方」と捉え、三拠点以上の居住形態となるものも含め「二地域居住等」という用語を用いている（「二地域居住等」…多拠点居住・お試し居住・長期滞在等）<sup>2</sup>。

二地域居住は、地方での豊かな自然・田舎暮らし、仕事・生活・教育環境、趣味、自己実現、地域コミュニティへの参加や社会参画・協働など、多様なライフスタイル等を実現する手段となる。ウェルビーイング（Well-being（幸福度））の向上等につながる、いわば人生を2倍楽しむ豊かな暮らし方として実践され、関心が高まっている。

国土交通省の「二地域居住に関するアンケート」（令4.9実施）の調査結果によれば、18歳以上人口（約1億495万人）のうち、約6.7%（約701万人）が二地域居住等を行っている<sup>3</sup>と推計され、二地域居住者の世帯年収については中間層がボリュームゾーンとなっている。また、同調査によれば、二地域居住等を行っていない者を対象に質問したところ、約3割が二地域居住等に関心を持っている。

二地域居住等の社会的意義は、地方への人の流れを生み、地域の担い手の確保や消費等の需要創出、新たなビジネスや後継者の確保、雇用創出、関係人口<sup>3</sup>の創出・拡大等につながり、東京一極集中の是正や地方創生に資するというものである。二地域居住等の促進は、より良い地域づくりを進めるための「手段」でもあり、全国各地で人口減少等により様々な課題が生じている中、二地域居住等に関する取組は、その地域課題の解決の糸口として、有効なものであると考えられている（後掲図表1）。人口減少により、担い手の確保が難しい中、出身地や趣味、職業等が多彩で、多様な個人的な経験や特技を有する二地域居住者が地域活動に参加することで、人手不足を補うのみならず、地域に新たな価値が生まれるといった質的な向上も生まれる可能性がある<sup>4</sup>。また、二地域居住先は、災害等リスク回避の手段として、避難場所にも活用できる。この点、第三次計画では、災害時には二地域居住先等が円滑な避難先となったり、関わりを持つ地域が被災したときには支援を行う等、

<sup>2</sup> かつては「半定住」という名称が使用されていたが、平成16年度に「二地域居住」に変更された経緯がある。平成16年度当時、二地域居住は、実態として、定年間近又は定年後の「週末田舎暮らし」や「別荘暮らし」等といったイメージが強く、都市住民を主語とした限られた一部の人の取組と考えられていた。

<sup>3</sup> 「関係人口」とは、移住した「定住人口」でもなく、観光に来た「交流人口」でもない、特定の地域に継続的に多様な形で関わる者をいい、二地域居住等を行う者も含む。コロナ禍前の関係人口は約2,078万人（全国の18歳以上の居住者の約2割）と推計され、このうち約1,827万人が特定の地域を訪問している訪問系の関係人口であり、全国を大規模に流動しているとされている。第三次国土形成計画（全国計画）（令5.7閣議決定）（以下「第三次計画」という。）では、2032年度を目途に関係人口をコロナ禍前に比べ1.5倍程度に拡大することを目指すとしている。また、デジタル田園都市国家構想総合戦略（令4.12閣議決定、令5.12改訂）では、2027年度までに関係人口の創出・拡大に取り組む地方公共団体を1,200団体とするとのKPIが掲げられている。

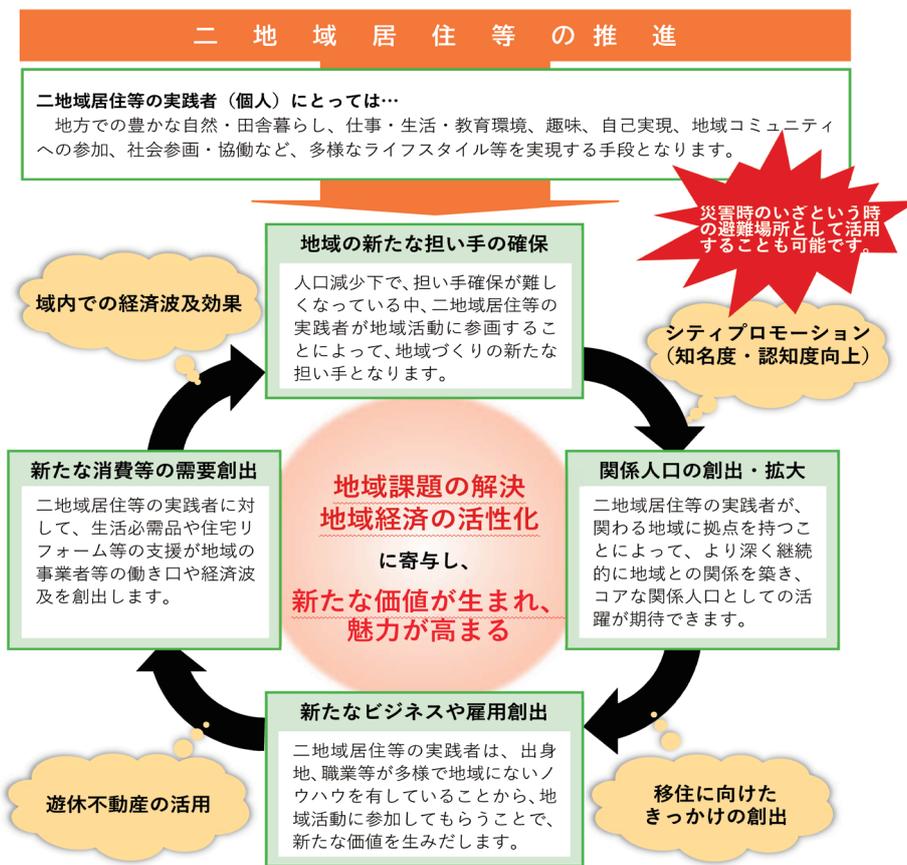
<sup>4</sup> 例えば、北海道釧路市では、同市で夏季を過ごす長期滞在者が、市役所職員の働きかけや市民との出会いにより、文化サークルや地域の祭り、ボランティア活動などへの積極的な参加機会を得たことで、消費者から価値創出者へと転換する事例が報告されている（森重昌之「快適な生活を求めて訪れる長期滞在者—北海道釧路市」（数田麻実・森重昌之・影山裕樹編著『移動線が変える地域社会—関係人口を超えて』（水曜社、2023年）77～78頁）。

災害時の支え合いの基盤となり得るとしている。

これまでの二地域居住等は、どちらかと言えば都市での生活を主とし、農山漁村等の地方を副とするものと観念されてきたが、テレワーク等を前提として地方に就労を含む生活の主な拠点を移し、都市との関わりも副次的に残すという新たな二地域居住等が可能となっている上、「アドレスホッパー」、「ノマド」と呼ばれる多数の地域を転々と移動して暮らす新たな形態も現れており<sup>5</sup>、二地域居住等の一層の進展、拡大が期待されている。

あわせて、二地域居住等を後押しする事業やサービス（定額制住居サービス、定額制オフィス・シェアオフィス、定額制移動費サービス、サテライトオフィス等）が生まれるなど、二地域居住を取り巻く環境も変わり始めている。

図表 1 二地域居住等の社会的意義



(出所) 国土交通省「地方公共団体向け二地域居住等施策推進ガイドライン 第3版」(令5.3) 8頁

## (2) 二地域居住等に関する施策等

経済財政運営と改革の基本方針2023（骨太方針2023）（令5.6閣議決定）では、「関係人口

<sup>5</sup> 「アドレスホッパー」とは、定住する家を持たずに移動しながら生活する人々や生き方のことをいい、アドレス（住所）をホッピング（転々と）するという意味で、アドレスホッパーと呼ばれている。また、「ノマド」とは、ノマド（遊牧民）のように場所に縛られない働き方を指す。こうした働き方を選択する人々を「ノマドワーカー」といい、特に、IT技術を活用し、国内外を旅しながら自身のペースで働く人々を「デジタルノマド」という。

の創出・拡大や、テレワーク活用による転職なき移住、二地域・多地域居住等の多様なライフスタイルの推進に向け、サテライトオフィス等の環境整備を進めるとともに、地域おこし協力隊<sup>6</sup>等自治体への人的支援の充実や地域企業へのマッチング支援等により地域への人材還流を促す」とされている。

加えて、デジタル田園都市国家構想総合戦略（2023改訂版）では、「都会に住む人が生活基盤を完全に地方に移すことについては、仕事等の面でハードルが高いことから、都会に生活拠点を残しつつ地方にも生活拠点を設ける二地域居住等への関心が高まっている。そこで、デジタル田園都市国家構想交付金において、民間事業者に対する間接補助も含め、移住や二地域居住に活用する集合住宅やシェアハウスなどの地方創生に資する施設整備を支援するなど、都市部と地方の二拠点での生活を始め、多様なライフスタイルの実現が可能となる仕組みづくりを行う」とされている。

以上を踏まえ、国土交通省のほか、内閣府、総務省等の関係府省庁が、二地域居住等の関連施策を講じている（図表2-1）。また、国土交通省は、令和4年3月に「地方公共団体向け二地域居住等施策推進ガイドライン」を公表（令和5年3月に第3版を公表）するとともに、令和6年度予算において、地方移住促進テレワーク拠点施設整備支援事業（図表2-2）を創設するなどとしている。

図表2-1 二地域居住等関連施策一覧（令和5年度当初）

【国土交通省関係】

主な区分	施策名	施策内容等	予算額(百万円)		担当局
			R5当初	R4当初	
提 供 報	新しい生活様式に沿った二地域居住の推進調査	先導的な二地域居住等の取組の実証調査を行うとともに、有識者の意見を活用し、二地域居住等の推進に係る取組目標等の議論の深掘りを行い、調査・検討結果について地方公共団体・民間企業等に情報発信を行う。	18	10	国土交通省国土政策局
住 ま い	フラット35	民間金融機関の全期間固定金利の住宅ローンを支援。 ※取得者が自ら利用するセカンドハウスを取得する場合に利用可能	—	—	国土交通省住宅局
	空き家対策総合支援事業	空家法の空家等対策計画に基づき市町村が実施する空き家の活用・除却や、NPOや民間事業者等がモデル性の高い空き家の活用等に係る調査検討又は改修工事等を行う場合に支援。 ※従前や従後の建築物の形態が非住宅である場合を含む。	5,400	4,500	国土交通省住宅局
	全国版空き家・空き地バンク	自治体を横断して簡単に検索できるよう構築(2社)	—	—	国土交通省不動産・建設経済局
テ レ ワ ー ク	都市構造再編集集中支援事業	地方都市の中心市街地の生活圏におけるテレワーク拠点施設(コワーキングスペース等)の整備について支援。	70,000 の内数	70,000 の内数	国土交通省都市局
	都市再生整備計画事業	観光等地域資源活用に取り組む地区におけるワーケーション拠点施設(コワーキングスペース等)の整備について支援。	社会資本整備 総合交付金 549,190 の内数	社会資本整備 総合交付金 581,731 の内数	国土交通省都市局
	官民連携まちなか再生推進事業	既存ストックや地域資源を活用し、まちなかウォークアブル区域等においてコワーキング・交流施設等の整備を支援。	315 の内数	344 の内数	国土交通省都市局
観 光	新たな交流市場の創出事業	ワーケーションに対する企業の意向改善や地域の受入体制整備に向けたモデル実証等を実施。	649 の内数	772 の内数	国土交通省観光庁

<sup>6</sup> 「地域おこし協力隊」は、都市地域から過疎地域等の条件不利地域に住民票を異動し、地域ブランドや地場産品の開発・販売・PR等の地域おこし支援や、農林水産業への従事、住民支援などの「地域協力活動」を行いながら、その地域への定住・定着を図る取組である。

【他府省関係】

類型	施策名	施策内容等	予算額(百万円)			担当局
			R5当初	R4当初	R4 2次補正	
情報提供等	移住・交流情報ガーデン	相談窓口「移住・交流情報ガーデン」において、地方自治体、関係省庁と連携し、居住・就労・生活等総合的な情報提供を実施。	93	93		総務省地域力創造グループ
	自治体による移住関連情報の提供等への特措措置	特別交付税措置でR3年度から二地域居住に係る経費についても対象に追加。	—	—		総務省地域力創造グループ
テレワーク	デジタル田園都市国家構想交付金	デジタル実装タイプ(地方創生テレワーク型)にて、サテライトオフィス等の施設整備・運営・利用促進等、地方創生テレワークを推進する地方公共団体の取組を支援。 地方創生拠点整備タイプにて、民間事業者に対する間接補助も含め、移住や二地域居住に活用する集合住宅やシェアハウスなどの地方創生に資する施設整備などを支援。	100,000の内数	100,000の内数	80,000の内数	内閣府地方創生推進室/地方創生推進事務局
	地方創生テレワーク推進事業	地方公共団体や企業等に対する、情報提供や相談対応等を実施するとともに、地方創生テレワークに取り組む企業の裾野拡大のために、自己宣言・表彰制度を実施。	120	120		内閣府地方創生推進室
	地方創生移住支援事業	東京での仕事をテレワークにより続けながら移住する場合等を対象として、移住支援金を支給。	100,000の内数	100,000の内数		内閣府地方創生推進事務局
	農山漁村振興交付金(農山漁村発イノベーション対策)のうち農山漁村発イノベーション推進・整備事業(農泊推進型)	地域における農泊実施体制の整備とともに、企業等からのワーケーションの受け入れに向けた環境整備を支援。	9,070の内数	9,752の内数		農林水産省農村振興局
住まい	農山漁村振興交付金(農山漁村発イノベーション対策)のうち農山漁村発イノベーション整備事業(定住促進・交流対策型)	農村の空き家・廃校等の地域資源を活用して、住みよい環境づくりを推進するために必要な田舎暮らし希望者の受け皿となる施設整備等を支援。	9,070の内数	9,752の内数		農林水産省農村振興局

(出所) 全国二地域居住等促進協議会(後述)資料

図表 2-2 地方移住促進テレワーク拠点施設整備支援事業(令和6年度予算)の概要

- ◆ 立地適正化計画(注)を策定した市町村が、二地域居住等を促進する区域を設定した場合等に、使われなくなった公共公益施設を活用したコワーキングスペース等の整備への支援を行う。併せて、移住・二地域居住に資するソフト事業への支援を行う。

支援内容

- ① 使われなくなった公共公益施設を活用したテレワーク拠点施設(コワーキングスペース等を含む)の整備
- ② 上記施設内に併設する関連施設(移住相談・交流スペース、子育て支援施設・キッズスペース等)の設置
- ③ 同施設で実施する移住・二地域居住に向けた交流イベントや移住・二地域居住に関する情報発信等

<支援イメージ>



静岡市「コテラス七間町 CSA」



小山市「移住者交流会」



(注)「立地適正化計画」は、市町村が都市全体の観点から作成する、居住機能や福祉・医療・商業等の都市機能の立地、公共交通の充実等に関する包括的なマスタープランである。

(出所) 国土交通省都市局「令和6年度都市局関係予算概要」(令6.1)23頁等を基に筆者作成

他方、二地域居住等の推進に係る様々な施策や事例等の情報の交換・共有や発信、課題の整理や対応策の検討・提言等を行うことにより、二地域居住等の機運を一層高めるため、令和3年3月に「全国二地域居住等促進協議会」（会長：長野県、副会長：和歌山県田辺市、栃木県那須町）が設立された。同協議会の構成は、正会員が二地域居住等の促進に意欲のある都道府県・市区町村、協力会員が関係団体・事業者等となっており、令和6年3月1日時点で753団体が参加している。国土交通省国土政策局地方振興課が運営事務局を務め、関係府省庁がオブザーバーとして参加・協力している。

### （3）専門委員会における検討

第三次計画が目指す「新時代に地域力をつなぐ国土」の実現に向け、移住や二地域居住の促進による地方への人の流れの創出・拡大が重要とされる。こうしたことから、第三次計画は、「国土の刷新に向けた重点テーマ」の中で、地域生活圏の形成<sup>7</sup>に資する具体的な取組として、「転職なき移住が実現可能なテレワークを基本とした勤務形態の普及等を踏まえ、空き家を活用したサテライトオフィスの整備、移住や二地域居住等の環境整備等による地方への人の流れの創出・拡大を図る」ことを掲げている。

令和5年10月2日、国土形成計画の推進に関し調査審議を行うため、国土審議会に推進部会が設置されるとともに、同月6日、人口減少の加速化、地方都市の疲弊や担い手不足の顕在化の地域課題に対応するための地方への人の流れの創出・拡大に向け、移住・二地域居住等の促進施策の検討のため、同部会に専門委員会が設置された。令和6年1月、専門委員会は、これまでの議論を踏まえた中間とりまとめについて、同部会に報告した。

中間とりまとめは、移住・二地域居住等の促進に当たっての基本的考え方として、促進策のスコープについて、①主にU I J ターンを含む若者・子育て世代をターゲットとすること、②二地域居住等そのものを楽しむライフスタイルのニーズも的確に捉えること、③地域との関わり合いの各段階（移住←二地域居住←お試し居住等）それぞれの特性を捉えることを挙げた<sup>8</sup>。

その上で、中間とりまとめでは、「住まい（住環境）」、「なりわい（仕事）の確保・新しい働き方」、「コミュニティ（地域づくりへの参加）」等の課題を整理し、対応の方向性を提示するとともに、これらの課題に対し、行政・民間が一体となって政策をパッケージで進めるため、次の①～③のような新たな制度設計が必要であるとした<sup>9</sup>。

- ① 地域の実情に応じ市町村が中心となり二地域居住等の促進のための計画を作成し、計画に基づき都市計画法（昭和43年法律第100号）や建築基準法（昭和25年法律第201号）等の各種法令手続きの円滑化や、シェアハウス・コワーキングスペースなどの整備等について財政的支援を行うことにより、取組を促進すること。

<sup>7</sup> 第三次計画は、「人口減少、少子高齢化が加速する地方において、人々が生き生きと安心して暮らし続けられるよう、生活に身近なコミュニティを基礎的な単位としつつ、それらを内包した地域の文化的・自然的一体性を踏まえ、より広域での日常的な生活・経済の実態に即し、市町村界にとらわれず、官民のパートナーシップにより、デジタルを徹底活用しながら、暮らしに必要なサービスが持続的に提供される地域生活圏を形成し、地域課題の解決と地域の魅力向上を図る」としている。

<sup>8</sup> 中間とりまとめ4頁

<sup>9</sup> 中間とりまとめ18頁

- ② 二地域居住等の促進に関する活動を行う民間事業者やNPO法人（特定非営利活動法人）等の指定制度を創設し、官民連携により、「住まい（住環境）」、「なりわい（仕事）の確保・新しい働き方」、「コミュニティ（地域づくりへの参加）」に係る事業をパッケージで促進すること。
- ③ 市町村、都道府県、民間事業者（不動産会社、地域交通事業者、商工会など）、農協、NPO法人等からなる協議会を設置し、情報の連携や提供、「住まい（住環境）」、「なりわい（仕事）の確保・新しい働き方」、「コミュニティ（地域づくりへの参加）」のマッチングなどの地域連携を促進すること。

#### （４）法律案の提出

以上のようなことを背景として、二地域居住等の促進を通じた広域的地域活性化に向けた基盤整備を一層推進するための所要の措置を講ずることを内容とする、広域的地域活性化のための基盤整備に関する法律の一部を改正する法律案（閣法第12号）（以下「法律案」という。）が令和6年2月9日、内閣から衆議院に提出された。

## 2. 法律案の概要

### （１）二地域居住等を促進する活動や当該活動の拠点施設の定義付け

広域的地域活性化のための基盤整備に関する法律（平成19年法律第52号）（以下「広活法」という。）は、全国各地域における広域にわたる活発な人の往来又は物資の流通を通じた地域の活性化（広域的地域活性化）に向けた基盤整備を推進するため、国土交通大臣が策定する基本方針について定めるとともに、都道府県が作成する広域的地域活性化基盤整備計画<sup>10</sup>に基づく民間拠点施設整備事業計画<sup>11</sup>の認定及び拠点施設関連基盤施設整備事業<sup>12</sup>等の実施に要する経費に充てるための交付金の交付等の措置を講じ、もって地域社会の自立的な発展並びに国民生活の向上及び国民経済の健全な発展に寄与することを目的としている（広活法第1条）（後掲図表3）。

現行の広活法第2条では、図表3のとおり、「広域的特定活動」及び「拠点施設」が定められているが、二地域居住等を促進する活動や当該活動の拠点施設は明示的に位置付けられていない。そのため、法律案では、広域的特定活動として、「特定居住（当該地域外に住所を有する者が定期的な滞在のため当該地域内に居所を定めること）<sup>13</sup>のため必要な住宅又は事務所等の提供その他の当該地域における特定居住の促進に関する活動（相当数の者

<sup>10</sup> 広活法第5条第1項では、都道府県は、その区域について、同第4条第1項に規定する広域的地域活性化のための基盤整備に関する基本的な方針（以下「基本方針」という。）に基づき、広域的地域活性化のための基盤整備に関する計画（広域的地域活性化基盤整備計画（以下、図表3、4を除き「基盤整備計画」という。）を作成できるとしており、同第5条第2項に基盤整備計画の記載事項として、拠点施設に関する事項、広域的地域活性化のために必要な拠点施設関連基盤施設整備事業に関する事項、計画期間等が規定されている。

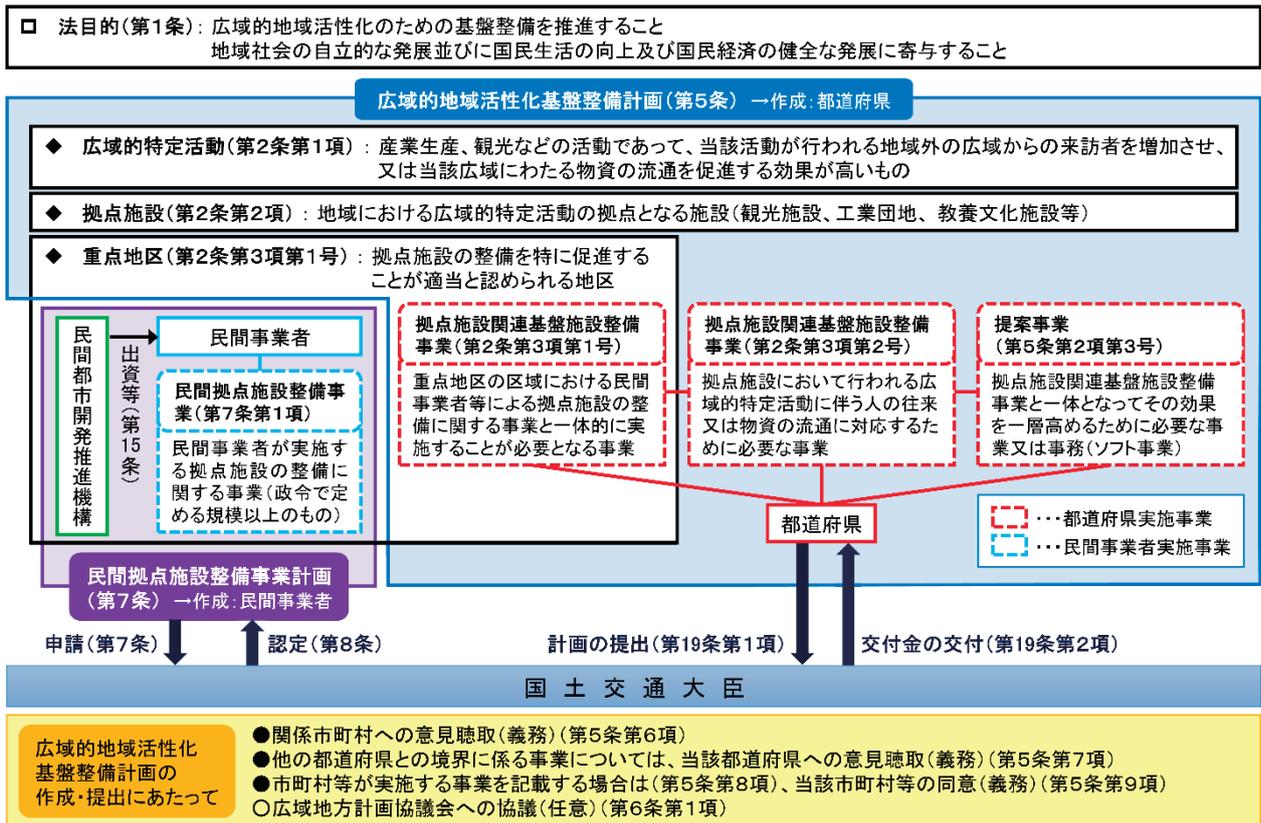
<sup>11</sup> 広活法第7条第1項により、基盤整備計画に記載された重点地区の区域内における拠点施設整備事業を民間事業者が施行しようとする場合、当該整備事業の計画（民間拠点施設整備事業計画）を作成し、国土交通大臣の認定を申請することができ、認定された当該計画の整備事業について、一般財団法人民間都市開発推進機構による出資等の支援措置が講じられている。

<sup>12</sup> 「拠点施設関連基盤施設整備事業」とは、都道府県が実施する事業であって、重点地区の区域における民間事業者等による拠点施設の整備に関する事業の施行に関連して当該事業と一体的に実施することが必要となるものをいい、具体的には、道路、河川、鉄道、港湾、空港、下水道、住宅、公園の整備、土地区画整理事業、市街地再開発事業等である（広活法第2条第3項）。

<sup>13</sup> 「特定居住」の意味するところは、二地域居住等と同内容である。

を対象として行われるものに限る。）」を追加するとともに（法律案により改正される広活法（以下「改正広活法」という。）第2条第1項第1号ハ）、拠点施設として、「一団地の住宅施設、特定居住を行う者（特定居住者）の共同利用に供する事務所、事業所等、特定居住者と地域住民との交流の促進に資する施設等」を追加としている（同第2項第4号）。

図表3 広活法（現行法）の概要



(出所) 国土交通省資料

加えて、広活法制定以降、複数都道府県が連携して作成した基盤整備計画における拠点施設関連基盤施設整備事業について、社会資本整備総合交付金（広域連携事業）による支援が実施されているが、法律案により追加される特定居住の促進に必要な拠点施設に関しても、同交付金による支援が行われるとされる。

## (2) 特定居住促進計画

法律案では、都道府県が特定居住に係る事項を内容に含む基盤整備計画を作成し、その写しの送付を受けた場合、市町村が特定居住促進計画を作成できることとしている（改正広活法第22条第1項）。あわせて、市町村は、都道府県に対し、前述の同第2条第2項第4号に定める拠点施設（以下「特定居住拠点施設」という。）等をその内容に含む基盤整備計画の作成を提案することができることとしている（同第5条第10項）。また、当該特定居住促進計画に定められた事業の実施等について、都市計画法や建築基準法の特例等を規定し、

住居専用地域において特定居住者向けのワーキングスペースを開設しやすくする等の措置を講ずることとしている<sup>14</sup>。特定居住促進計画に係る広活法改正の概要は図表4、同計画に係る手続の全体概要は後掲図表5のとおりである。

図表4 特定居住促進計画に係る広活法改正の概要

- 都道府県が二地域居住に係る事項を内容に含む広域的地域活性化基盤整備計画を作成したとき、市町村は二地域居住の促進に関する計画(特定居住促進計画)を作成可能
- 特定居住促進計画には、地域における二地域居住に関する基本的な方針、拠点施設の整備に関する事項等を記載するものとし、当該計画に定められた事業の実施等について法律上の特例を措置(住居専用地域において二地域居住者向けのワーキングスペースを開設しやすくする等)  
⇒ 空き家改修・ワーキングスペース整備について支援<予算>
- 市町村は、都道府県に対し、二地域居住に係る拠点施設と重点地区をその内容に含む広域的地域活性化基盤整備計画の作成について提案が可能

都道府県 (広域的地域活性化基盤整備計画)
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 広域からの来訪者(観光客等)を増加させるインフラ(アクセス道路等)の整備事業等【現行】</li> <li>✓ 二地域居住に係る拠点施設【新設】</li> <li>✓ その整備を特に促進すべき重点地区【新設】</li> </ul> <p>⇒ インフラ整備(都道府県事業)について社会資本整備総合交付金(広域連携事業)により支援&lt;予算&gt;</p>
市町村 (特定居住促進計画)【新設】
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 特定居住促進計画の区域</li> <li>✓ 二地域居住に関する基本的な方針(地域の方針、求める二地域居住者像等) <ul style="list-style-type: none"> <li>* 住民の意見を取り入れた上で公表し、地域と二地域居住者とを適切にマッチング</li> </ul> </li> <li>✓ 二地域居住に係る拠点施設の整備</li> <li>✓ 二地域居住者の利便性向上、就業機会創出に資する施設の整備 <ul style="list-style-type: none"> <li>* 事業の実施等について法律上の特例を措置</li> </ul> </li> </ul>
 <p style="display: flex; justify-content: space-around; font-size: small;"> <span>&lt;住宅&gt;</span> <span>&lt;ワーキングスペース&gt;</span> </p>

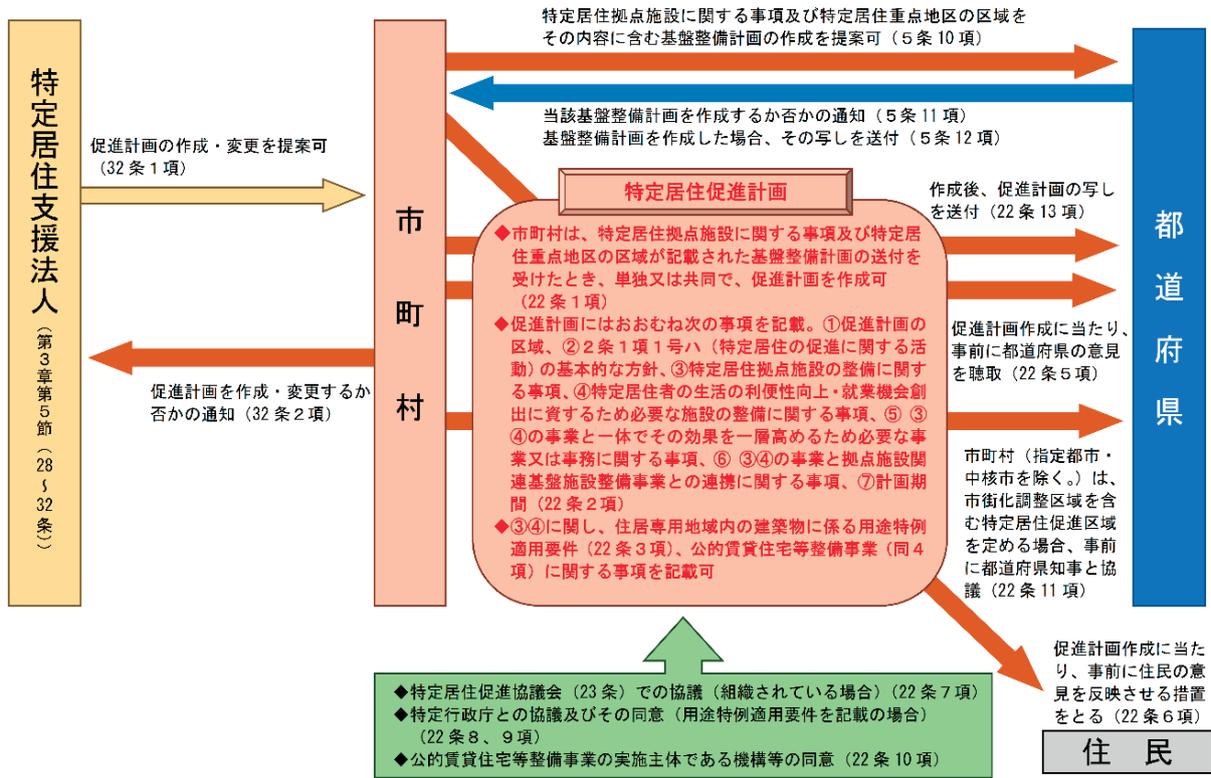
(注)「二地域居住」は法律案では「特定居住」(出所) 国土交通省資料

なお、広活法第4条第1項では、国土交通大臣に基本方針の策定義務を課しているところ、法律案では、同第2項に規定する基本方針に定める事項に、特定居住促進計画の作成に関する基本的事項を追加することとしている(改正広活法第4条第2項第7号)。

<sup>14</sup> 建築基準法では、都市計画法で定める用途地域(第一種低層住居専用地域、第二種低層住居専用地域、第一種中高層住居専用地域、第二種中高層住居専用地域等)に応じ、建築可能な建築物の用途が制限され、特定行政庁の許可を得て例外的に建築等が可能となっている(建築基準法第48条第1項～第14項のただし書に係る用途規制の特例許可。以上4種の住居専用地域については同第1項～第4項のただし書に規定)。法律案では、市町村は、特定居住促進計画において、建築基準法第48条第1項～第4項のただし書の許可を受けるための要件に関する事項(用途特例適用要件)を定め、当該事項につき、事前に特定行政庁と協議を行い、その同意を得なければならないこととしている(図表5記載の改正広活法第22条第3、8、9項関係)。なお、「特定行政庁」とは、建築主事(建築確認や完了検査などを行う地方公共団体職員)を置く市町村は当該市町村の長をいい、その他の市町村は都道府県知事をいう(建築基準法第2条第35号)。

加えて、法律案では、図表5記載の改正広活法第22条第11項を設けることで、市町村が特定居住促進計画の作成段階で、市街化を抑制すべき区域である市街化調整区域での特定居住者向けの住宅や交流施設等の整備に係る事業について、都市計画法に基づき許可を行う都道府県知事との事前協議の機会を確保することとしている。その上で、改正広活法第26条において、都道府県知事は、公表された特定居住促進計画に記載の同計画の区域(市街化調整区域に該当する区域に限る。)内の建築物について、特定居住拠点施設等の用に供するため、都市計画法に基づく当該建築物の用途変更に係る許可を求められたときは、改正広活法第22条第11項の協議の結果を踏まえ、当該建築物の当該施設としての活用の促進が図られるよう適切な配慮をするものとしている。

図表5 特定居住促進計画に係る手続の全体概要



(注1) 条文は改正広活法。促進計画：特定居住促進計画

(注2) 22条10項中の「機構等」は独立行政法人都市再生機構、地方住宅供給公社又は地域における良好な居住環境の形成を図る活動を目的とするNPO法人等を指す。

(出所) 筆者作成

### (3) 特定居住支援法人

改正広活法第28条第1項において、市町村長は、特定非営利活動法人、一般社団法人若しくは一般財団法人その他の営利を目的としない法人又は特定居住の促進を図る活動を行うことを目的とする会社で、同第29条に規定する次の業務等を適正かつ確実に実行すると認められるものを、その申請により、特定居住支援法人として指定できることとしている。

- ① 特定居住者又は特定居住を希望する者への特定居住に関する情報の提供又は相談等
- ② 特定居住拠点施設等の整備
- ③ 特定居住の促進に関する調査研究
- ④ 特定居住に関する普及啓発

また、市町村長は、特定居住支援法人から、その業務のため、特定居住促進計画の区域内の住宅・事務所等又は当該住宅・施設の敷地である土地の所有者又は管理者を知る必要があり、当該所有者等に関する情報提供の求めがあった場合は、事前に本人の同意を得て、当該所有者等の探索に必要な限度で情報提供を行うこととしている（改正広活法第31条第2項及び第3項）。

さらに、特定居住支援法人は、その業務のため必要があると認めるときは、市町村に対し、特定居住促進計画の作成等を提案できることとしている（改正広活法第32条第1項）。

#### (4) 特定居住促進協議会

法律案では、市町村は、単独又は共同で、特定居住促進計画の作成及び実施に関する協議その他特定居住の促進を図るための施策に関し必要な協議を行うための特定居住促進協議会を組織することができることとし（改正広活法第23条第1項）、その構成員は、当該市町村及び都道府県のほか、特定居住支援法人、地域住民、宅地建物取引業者等とすることとしている（同第2項）。

#### (5) 施行期日

法律案附則第3条の経過措置を除き、公布の日から起算して6月を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとしている（同第1条）。

### 3. 法律案及び二地域居住等の促進に係る主な論点

#### (1) 二地域居住等実施者の実態把握

政府は、移住・二地域居住等の双方を推進している。移住に関し、デジタル田園都市国家構想総合戦略では、地方への人の流れをつくり、地方における人口を確保し、また、東京圏への一極集中を是正するため、地方移住に対する支援を後押しするとしており、2027年度の東京圏から地方への移住者を年間10,000人とするとのKPIが掲げられている。

他方で、二地域居住等については同種のKPIの定めがなく、その実施者に関しては前述のとおり国土交通省の推計が示されているが、実績ベースでの全国的な実態は確認できない。法律案による措置を始め二地域居住等施策全体の評価や課題抽出、また、これらを踏まえた施策の見直しを促す観点からも、二地域居住等実施者について、実施者数を含め、その実態を把握していくべきである。実施者数の把握については、二地域居住等の実施形態は様々であり、住民票の異動も伴わないことから、統計的に捕捉するための要件や方法は検討を要するであろうが、実施主体となる市町村の負担軽減の観点も踏まえつつ、政府において統一的な考え方を示し、進めていく必要がある。

#### (2) 移住施策との関係性、二地域居住等促進の基本的な考え方等

人口減少・少子高齢化への対応が地方部を中心に全国的な課題となる中、移住施策の推進は、移住者という小さなパイの奪い合いとも捉えられ、我が国全体の持続可能性の確保という観点からは、その在り方が問われる面があると考えられる。

二地域居住等の促進に関しては、最終的には移住につなげていき、人口の拡大を目指すとの取組の方向性もうかがえるところ、政府は、移住・二地域居住等の施策をどのように棲み分け、相互の関係性をどのように考えているのか、十分な説明が求められよう。その上で、政府は、広活法に基づく基本方針等を通じ、二地域居住等促進の意義や目的に関する基本的な考え方を、地方公共団体を始めとする地域の関係者に明示する必要がある。

なお、国土交通省の「二地域居住に関するアンケート」（令4.9実施）の調査結果によれば、二地域居住等の非実施者の35.0%が「特に聞いたこともないし、よくわからない」と回答している。二地域居住等施策の実施と併せて、その認知度向上の取組も重要である。

### (3) 二地域居住等希望者と地域とのマッチング、地域住民の二地域居住等への理解醸成

前述の二地域居住等の社会的意義から、その希望者・実施者に各地域が抱く期待も大きいと思料するところ、まずは、二地域居住等希望者の視点に立ち、その多種多様なライフスタイルのニーズへの適合や、希望先のコミュニティとの円滑なマッチングを図ることが肝要であろう。すなわち、ミスマッチを防ぐ観点から、受入側の地方公共団体では、二地域居住等の促進を通じた地域づくりの具体的な考え方や地域の将来像、求める二地域居住等実施者のイメージを明確にすることが重要である<sup>15</sup>。その上で、これらを特定居住促進計画に明記し、情報発信を十分に行っていく必要がある。また、特定居住支援法人において、二地域居住等希望者への二地域居住等に関する情報提供や相談対応等をきめ細かく実施していくことも重要であり、同法人には大きな役割が期待される。

加えて、二地域居住者等については、地域とのコミュニケーション不足や地域のルールに馴染めないこと、地域によっては「よそ者」に対する寛容性が低く、性別や世代等による無意識の思い込み・偏見が残っている場合がある等の理由で二地域居住者等に不安が生じ、あるいは、地域住民とのトラブルが生ずることもあるとされる<sup>16</sup>。中間とりまとめでは、地域における普及啓発も含め、地域の寛容性や多様性への理解を高めるなどの意識改革も求められるとしている<sup>17</sup>。法律案では、特定居住促進計画の作成に際し、事前に地域住民の意見を反映させるための必要な措置を講ずるとしており、こうした機会を十分にいかし、その意見・要望等を的確に酌み取りつつ、理解醸成を促していくことで、地域全体としての受入環境の整備を推進していく必要があるだろう。加えて、二地域居住等実施者が円滑に地域のコミュニティに溶け込めるような仕組みづくりを促進し、既存施設を活用した交流促進施設等の整備支援等による地域交流の場の創出を図るとともに、こうした場を運営・管理するキーパーソンの確保・育成も重要となる<sup>18</sup>。

### (4) 住まい、生業・就労への対応

#### ア 住まい

二地域居住等の希望地域における住まいの確保は、一定の経済的負担を伴うこともあり、二地域居住等を行う上で重要な課題の一つとなっている。地域においては、希望する二地域居住等の形態が多種多様であることに留意し、住宅の購入、空き家の活用、賃貸住宅への入居、定額制の住居サービスの利用など、個々のニーズに応じた幅広い選択肢や支援策を提示できることが望ましい。

この点、中間とりまとめでは、空き家の適切な活用や公的賃貸住宅等の更なる活用・整備等を提示している<sup>19</sup>。特に空き家については、二次的利用、賃貸用又は売却用の住宅を除いた、長期にわたり不在の住宅等が平成30年までの20年間で約1.9倍に増加してお

<sup>15</sup> 中間とりまとめ16頁

<sup>16</sup> 中間とりまとめ10頁

<sup>17</sup> 中間とりまとめ16頁

<sup>18</sup> 中間とりまとめ16頁

<sup>19</sup> 中間とりまとめ5頁

り<sup>20</sup>、二地域居住等実施者の住まい等として有効に利活用できれば、地域の空き家問題の解決との両立を図ることができる。二地域居住等希望者の経済的負担やニーズの多様性を踏まえ、例えば、地方公共団体等において、サブリース<sup>21</sup>の手法を用い、空き家を改修し、二地域居住等実施者に貸し出すことも有効な取組であり<sup>22</sup>、特定居住支援法人制度も活用しつつ、住まいの十分な確保に努めるべきである。国土交通省では、空き家の活用等に係る市町村等向けの財政支援を行っており、その十分な活用を図っていくべきであろう。加えて、地域で活用可能な空き家・空き地に関する情報について、二地域居住等希望者はもとより、特定居住支援法人を含め当該地域の関係者との共有を図ることも重要となろう。

## イ 生業・就労

内閣府の「第6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」(令5.3.2～令5.3.11実施)の結果によれば、同月時点の地域別のテレワーク実施率(就業者)は、全国で30.0%、地方圏で23.1%となっている。

テレワーク等の場所にとらわれない働き方の推進は、二地域居住等を始め、個々の価値観に応じた暮らし方の選択可能性を高める観点からも重要であり、企業等による環境整備を一層後押しする必要があるのではないかと。首都圏の国家公務員等についても、制度面を含む所要の環境整備を進め、二地域居住等を促すことができれば、行政分野等の専門的知見・ノウハウを二地域居住等先の地域づくりにいかすことも可能となるであろうし、働き方の魅力向上にもつながるのではないかと<sup>23</sup>。

また、二地域居住等先では、その希望者が持つ多様なニーズやスキルに適した生業や就労が確保されることに留意しつつ、起業・就業者の創出等を丁寧支援していく必要があるであろう。加えて、特定居住拠点施設として、コワーキングスペース等の整備が想定される場所、これについては十分な財政支援はもとより、特定居住促進計画の作成主体である市町村と基盤整備計画の作成主体である都道府県が密に連携し、社会資本整備総合交付金(広域連携事業)を活用し、二地域居住等促進に資する道路等のインフラ整備を効果的に行うことも重要となる。コワーキングスペース等については、十分に活用されることで地域の交流機会や新たなビジネス機会の創出につながる可能性が高まることから、当該施設の整備のみならず、その運営のためのコーディネーターとなる人材の育成・確保にも注力すべきであろう<sup>24</sup>。

<sup>20</sup> 中間とりまとめ参考資料集9頁

<sup>21</sup> 不動産を所有者から転貸目的で借り受け、第三者に転貸することをいう。

<sup>22</sup> 高知県四万十町では、地方公共団体が空き家を改修、サブリースし、様々な居住形態に対応している(中間とりまとめ参考事例集5頁)。

<sup>23</sup> 参考までに、「テレワーク等の柔軟な働き方に対応した勤務時間制度等の在り方に関する研究会～最終報告～」(令5.3)は、①テレワークの活用による国家公務員の働く場所の柔軟化は、職員の能力発揮及びワーク・ライフ・バランスの実現により公務能率の一層の向上につながるのと同時に、非常時の業務継続性を確保するものであること、②柔軟な働き方を可能とする環境の整備は、公務の魅力向上につながり、多様な有為の人材確保を通じた長期的な公務の持続可能性にも資すると言えること、③地方におけるサテライトオフィスや官署から遠方の自宅等での勤務、ワーケーション等の更なる柔軟な働き方が可能となることで、職員のウェルビーイングの更なる充実が期待され、地方創生や人的交流の活性化にもつながり得ること等を示している。

<sup>24</sup> 中間とりまとめ7頁

### （５）多様な主体の連携等

中間とりまとめは、住まい、生業、コミュニティ等の多岐にわたる課題に対し、地方公共団体等の行政側のみでは取組に限界があり、また、民間が得られる情報も限りがあることから、官民で連携し情報を共有する枠組みが必要である旨提示している<sup>25</sup>。

特定居住促進協議会の場なども活用しつつ、地方公共団体と多様な主体が有機的に連携し、地域を挙げ、適材適所の役割分担の下での二地域居住等の促進が求められよう。

なお、地方公共団体では、内部の関係部局の連携強化等により施策間の十分な連携体制を確立することも重要であり、この点、政府においては、法律案による新たな措置に伴う市町村の事務負担の軽減にも適切に配慮した運用を図るべきであろう。

### （６）交通費の負担軽減、地域公共交通の確保

二地域居住等に当たっては、その実施先との間の移動に係る交通費も課題となる。

中間とりまとめでは、二地域居住等に伴う諸費用への支援の在り方は更なる課題とされた。すなわち、高速道路や燃料費、新幹線等の地域間を移動する交通費等、諸費用の個人負担が大きいため、個人負担を軽減するための支援については、関係省庁・関係地方公共団体・関係民間団体と連携の下、引き続き検討が必要であるとした<sup>26</sup>。法律案による措置を実施していく中で二地域居住等実施者の実態等を丁寧に把握しつつ、所要の検討を可能な限り速やかに実施し、的確な支援を講じていくべきであろう。

また、二地域居住等先の地方部は、過疎地はもとより、概して都市部に比べ、地域公共交通が十分に確保されているとは言い難い状況であろう。地方公共団体や地域の関係者において、利便性の高い持続可能な地域公共交通を確保すべく、鉄道、バス等の再構築や自動運転、オンデマンド交通の導入等も推進されている。二地域居住等の実施を決断するに当たり、利便性の高い公共交通が安定的に確保されているか否かは考慮すべき要素となる。公共交通の整備等に関しては、二地域居住等希望者のニーズも適切に考慮する必要がある。こうした点から、特定居住促進協議会が組織される場合は、交通事業者の参加を積極的に促していくことが重要となる。

### （７）子育て・教育面の対応

前述のとおり、中間とりまとめでは、移住・二地域居住等の促進策のスコープとして、主に若者・子育て世代をターゲットとすることを提示している。しかし、子育て世帯については、通園・通学等に係る制度や環境整備が不十分であれば、二地域居住等を希望しつつも実施をためらうことも想像されよう。こうした課題を解決の上、さらに、地域の特性を踏まえた自然豊かな地方における子育て・教育環境を充実させて、付加価値を高めることができれば、二地域居住等の一層の魅力向上につながる。

中間とりまとめは、子育てしながら仕事が行えるよう、コワーキングスペース等に子ども

---

<sup>25</sup> 中間とりまとめ12頁

<sup>26</sup> 中間とりまとめ20頁

も預けることを可能とする等、生活環境に配慮した機能も必要である旨提示した<sup>27</sup>。教育に関しては、区域外就学制度の活用も重要である。同制度は、住民票のある地方公共団体設置の小中学校に就学するところ、受入先の小中学校で就学を承諾する権限を有する者(市町村立の場合は市町村教育委員会)が承諾すれば、住民票を異動せずに就学することを可能とするものである。二拠点居住等を実施する保護者と共に居住地から離れるとの理由で同制度が活用されており、受け入れた地方公共団体の数は、小学校段階で134、中学校段階で89となっている(令和4年5月1日現在)<sup>28</sup>。徳島県では、同制度を活用し、二地域居住や地方移住を促進する際の子どもの教育上の課題を解消し、親の働き方改革や、地方と都市の双方の視点を持った児童・生徒の育成のため、「デュアルスクール」という独自の取組を展開している<sup>29</sup>。こうした先進事例の知見等の共有や横展開も効果的であろう。

#### (8) 二地域居住等先の災害時の避難先としての活用等

令和6年元日に発生した能登半島地震は、石川県を始め、広範な地域に甚大な被害をもたらした。近年は、気候変動の影響等で災害が頻発・激甚化し、首都直下地震や南海トラフ地震などの巨大地震の発生も予想され、防災力向上は全国的に喫緊の課題となっている。

こうした中、二地域居住等で住所地以外の地域に居所を確保し、あるいは、普段から関わりを結んでいれば、災害時には当該二地域居住等先が円滑な避難先となり、逆に、関わりを持つ地域が被災した際は支援を行うなど、災害時の支え合いの基盤となり得る。中間とりまとめは、二地域居住等による支え合いという役割の周知や、二地域居住等の受入れを進める地方公共団体での仕組みづくりや情報発信を進めていくべきとしている<sup>30</sup>。

加えて、被災後においても、今般の能登半島地震や東日本大震災等の被災地で復旧・復興を進めていく中、二地域居住等により、多様なスキルやノウハウ、知見を有する人材を当該地域に結び付けることで、復旧・復興の加速化や地域の発展に資すると思料する。政府においては、こうした取組を推進し、被災地方公共団体につき、二地域居住等に係る支援の充実、マッチングの強化等を図っていくべきではないだろうか。

#### (9) 関係府省庁の連携強化等

二地域居住等の促進に当たっては、関係府省庁の施策の連携を強化の上、政府一体で施策パッケージを提示するとともに、地方公共団体等の実情に応じたきめ細かな支援が求められる。また、全国的な観点から、官民における先進事例や好事例、知見・ノウハウの共有を行うことも重要である。全国二地域居住等促進協議会なども活用しつつ、精力的な取組を行っていく必要がある。

(おおしま みちる)

<sup>27</sup> 中間とりまとめ7頁

<sup>28</sup> 中間とりまとめ参考事例集32頁

<sup>29</sup> 中間とりまとめ参考事例集31頁

<sup>30</sup> 中間とりまとめ17頁