審査学位論文 論文要旨

戦後日本における地方移住政策の登場と変遷

—政策的移住促進というアイデアと人材としての「移住者」への期待—

伊藤 将人

【章立て】

序章

1. 移動性（モビリティ）の高まりと統治 4
2. 「地方移住」の定義と社会的、政策的時代背景 6
3. 研究目的-なぜ、「地方移住」は政策的促進の対象となり推進拡大されてきたのか?- 15
4. 本研究の構成 15

第1章 先行研究の到達点と課題

1. ポスト生産主義と農村研究における「農村」の捉えられ方 18
2. 「移住」に関する4つの先行研究群 20
3. 「地方移住」の歴史研究 25
4. 移住政策研究 27
5. 移住政策史研究 31

第2章 方法論-分析枠組み・分析対象・分析期間-

1. 通底する視座-政策史としての移住政策研究- 34
2. 分析枠組み-時代背景、政策の窓モデル、言説的制度論と正当化/正統化論理の分析 35
3. 研究対象 44
4. 対象期間 46

第3章 「地方移住」と移住政策をめぐる概説的通史

1. 第二次世界大戦以前から1967年-「地方移住」前史- 48
2. 1968年から1974年-Uターン・人口還流・脱都会の時代- 56
3. 1975年から1988年-経済の乱高下と政策的移住促進の萌芽- 67
4. 1989年から1997年-バブル到来と崩壊・Iターンの登場・新規移住就農者への期待- 81
5. 1998年から2007年-中高年層、団塊世代の移住促進と経済不況、地方分権の推進- 98
6. 2008年から2023年現在-3.11、地方創生、感染症拡大と政策的移住促進の推進拡大- 120

第4章 国土計画における政策的移住促進と開発発展

1. 本章の狙い・対象事例の概要 140
2. 各計画の分析 142
3. 移住促進に関連する語句の出現回数 152
4. まとめ 154

第5章 都道府県による政策的移住促進の登場 -熊本県による「Uターンアドバイザー制度」事例-

1. 対象事例の概要 157
2. 制度誕生までの流れと制度の目的・成果 157
3. アドバイザー制度の仕組みと、制度への批判 160

4. アドバイザー制度が置かれた時代背景と熊本テクノポリス	164
5. アドバイザー制度が与えた影響	168
6. まとめ	170
第6章 「Iターン」の誕生-長野県によるIターン政策の分析-	
1. 対象事例の概要	172
2. 分析方針と分析対象	172
3. 制度誕生までの経緯と背景	173
4. Iターン政策をめぐる成果と評価	176
5. 住宅問題への対応によるIターン促進	178
6. まとめ	182
7. 第5章、及び第6章のまとめ-開発主義と人材としての移住者-	184
第7章 生じなかった団塊世代の大量移住への期待と促進の論理	
1. 対象事例の概要	186
2. 2007年問題と移住促進をめぐる政策的関心と動向	188
3. 研究会等における団塊世代の移住促進をめぐる議論と提案	191
4. 団塊世代の移住促進をめぐる問題認識、正当化/正統化言説	202
5. 2007年問題に伴う団塊世代の大量移住が生じなかった理由	205
6. 政策起業家としての高橋公（認定NPO法人ふるさと回帰支援センター）の影響	219
7. まとめ	212
第8章 地方創生における移住促進の推進拡大と横並びの自治体間移住者獲得競争	
1. 本章の課題と目的	215
2. 地方創生とは何か-地方創生の特徴と「移住」との関連-	217
3. 地方創生における政策的移住促進の位置付け	226
4. 調査統計による「国民の希望」の構築	232
5. 地方創生が移住者獲得競争を促した3つの制度的特徴	235
6. まとめ	254
第9章 地域おこし協力隊制度をめぐる-期待と理想化、正当化/正統化論理の変遷-	
1. 対象事例の概要	258
2. 地域おこし協力隊制度の政策過程と概要	259
3. 協力隊制度をめぐる発言の傾向	266
4. 協力隊関連発言の概要と傾向	268
5. 協力隊関連発言における正当化/正統化論理	269
6. 量的指標を用いた正当化論理と言説戦略	274
7. まとめ	278
終章 結論と考察	
1. 移住促進事例の分析結果	282
2. 研究結果に基づく考察	289
3. これからの移住政策はどこへ向かうのか	296
4. 本研究の課題と今後の発展性	303

【要旨】

本研究は、モビリティの統治をめぐる事例として、戦後日本における地方移住政策を取り上げ、その背景要因や政策過程、推進アクターの正当化/正統化論理を実証的に分析することで成立と変遷の歴史を明らかにすることを目的とするものである。

本研究が取り上げる「地方移住（移住）」とは、1970年前後、高度経済成長に陰りが見え、都市の過密問題や公害問題、地方の過疎問題や地域課題が注目を集め始めた時代以降に、社会的、政策的関心が高まったものである。それは、個人による東京・東京圏などから他地域への地理的・空間的移動と、その集積で生じる動向や現象を指す広範な対象である。

「移住」は、定義や指し示す対象の曖昧性が高いからこそ、時代背景や推進アクターの意図、戦略によって対象の範囲や定義が変化するという特徴を有してきた。つまりそれは、時代背景や行政の意図、政策文脈などと密接に関連した政治的で社会的なものである。

本研究では、国や地方自治体が「移住」を政策的に促進し、「移住」までの道りを整備するという政策アイデアや論理、動向全体を「政策的移住促進」と表し、政策的移住促進の実現のために行われる政策を包含して「移住政策」と表し、主たる分析の対象とした。それは、国土や地方農村の開発発展、地域活性化に有効な方法として位置付けられてきた。

政策的移住促進をめぐるのは、移住者数の把握が困難で、増加傾向にあると断言することは難しいにも関わらず政策が推進拡大してきたという課題、限られた人口と予算をめぐる自治体間の横並び移住者獲得競争という課題、移住政策における「人材としての移住者」をめぐる選択と集中、期待、理想化などをめぐる課題などが指摘されてきた。

課題をめぐる「移住」を対象とする先行研究は、分野越境的に「移住者」の自発性や主体性を重視し分析してきた一方で、自発性や主体性への着目が相対的に時代背景や歴史への関心を後退させてきた。移住政策をめぐる先行研究は、ミクロレベルの「移住者」や移住政策の動向を明らかにしてきた一方で、メゾ-マクロレベルの、国や都道府県スケールの政策をめぐる議論は蓄積されてこなかった。また、移住政策研究は政策の手段と効果に関する研究を蓄積してきた一方で、その前提となる政策の経緯や文脈、価値規範、理念などは問い直されてこなかった。さらに、先行研究は、地域振興や過疎問題の解決策として「移住者」が期待されたこと、「移住者」の位置付けや扱われ方が時代とともに変化していることを明らかにした一方で、「移住者」への期待や位置付けの変化が、なぜ、生じたのかを厚い記述に基づき実証的に明らかにしたものは管見の限りなかった。

以上を踏まえ、本研究はリサーチ・クエスチョンを「「地方移住」と、それを政策的に促進する移住政策とは一体何なのか？それは、なぜ政策的促進の対象となり、いかなる論理と移住者像を掲げ、政策過程の中で推進拡大されてきたのか？」とした。こうした課題意識と目的を設定する本研究は、移住政策史研究であると言える。

本研究は主たる分析枠組みとして時代背景（社会的背景・政治的背景・経済的背景）を採用し、いかなる時代背景の下で政策的移住促進が展開されてきたのかを明らかにした。時代背景の分析の補足的位置付けとして、キングダムの政策の窓モデルと、シュミットの言説的

制度論に基づく正当化/正統化論理の分析を援用した。政策の窓モデルは、移住政策の初期事例で、政策成立過程の詳細な検討が必要な第5章と第6章にて主に用いた。また、正当化/正統化論理の分析は、移住政策が一定程度普及したのち、国策としての政策的移住促進を継続、推進拡大していくことを試みた第7章から第9章の事例の分析で主に援用した。

移住政策史を構成するための資料として、政府及び関連アクターによる各種刊行物、国会や都道府県議会の会議録、新聞雑誌などのマスメディア資料を主な対象とした。

分析期間は、Uターン概念が登場し「移住」に関する学術的議論が始まり、都市からそれ以外の地域への「移住」が社会的に注目され始めた1960年代末から2020年代現在とした。

以下、各章の要旨を述べる。本研究は序章と終章を除く全9章から構成され、第1章と第2章が先行研究と方法論を示す予備的考察、第3章と第4章が通史分析、第5章から第9章が事例分析となる。

第1章では、本研究が対象とする「移住」、移住政策と関連する先行研究の到達点と課題を明らかにすることで、本研究の課題意識や目的の学術的意義などを示した。

第2章では、分析枠組みと分析対象、分析期間などの方法論を示した。

第3章では、「移住」と移住政策をめぐる主たる動向と時代背景、国、都道府県、市町村ごとの具体的な政策に着目して歴史的変遷を明らかにすることで、事実の確定と、時代背景と政策スケールごとの移住政策の誕生と推進の関連性を明らかにした。

第4章では、7つの国土計画を対象に、戦後日本における開発発展、国土の利用と「移住」の関連とその位置づけの変遷を分析した。その結果、三全総以降の全計画が過疎化・人口減少を正当化の論理として採用してきたこと、四全総以降の全計画が「移住者」を地方農村の活性化を担う理想的人材として位置付けてきたこと、1998年に策定された21世紀の国土のグランドデザインを境に「地方定住」から「地方移住」へと言説・方針が転換したことが明らかになった。こうした変化は、人々の長期的な定住を前提とした地域開発が困難となった情勢下において、地域開発を行うために生み出されたロジックであると言える。

第5章では、都道府県による移住政策先進事例である、熊本県が1984年度に創設したUターンアドバイザー制度事例を分析した。分析の結果、テクノポリス構想における人材不足や県経済の低迷という問題の流れ、細川護熙知事（当時）を中心とする反中央的態度の高まりという政治の流れ、移住促進への批判に対するUターンへの限定という政策の流れが合流し、アドバイザー制度創設という形で政策の窓が開いたことが明らかになった。

第6章では、長野県が1989年度に開始した人材還流事業の一環としてのIターン政策事例を分析した。分析の結果、好景気下の専門人材不足という問題の流れ、三全総と地方定住推進、テクノポリス構想という政治の流れ、Uターン促進で賄えない人材不足対応策としてのIターン促進の選択という政策の流れが合流し、Iターン政策開始という形で政策の窓が開いたことが明らかになった。第5章、及び第6章から、都道府県による政策的移住促進の初期事例は、戦後開発主義の延長線上で行われた地域政策における人材不足の解消を目的に始まった労働力移動の側面が強いものであったことが明らかになった。

第7章では、2007年問題に向けて高まった国による団塊世代の大量退職と大量移住予測と、それをめぐる研究会の議論における正当化/正統化論理を分析した。分析の結果、成功し到来するはずとされた団塊世代の移住促進は、政策的移住促進が失敗し生じなかったのではなく、生じない可能性が十分予見可能であった団塊世代の大量移住が、推進アクターらの正当化/正統化戦略により生じる可能性が高く期待すべき未来として構築され、地方自治体を含む政策方針に大きな影響を与えたからである可能性が高いことが明らかになった。

第8章では、2014年以降の地方創生と政策的移住促進をめぐる制度的特徴について分析した。分析の結果、地方創生下の政策的移住促進は、東京一極集中と地方における人材不足の是正を目的に、「国民の希望を実現する」という名目の下で国主導、内閣主導の中央集権的な体制で進められていた。また、地方自治体の政策誘導に向けた手段として、総合戦略の策定や地方創生関連交付金、KPIによる管理体制の構築といった管理手法が導入されたことが自治体間の移住者獲得競争などを加速させた制度的特徴であることが明らかになった。

第9章では2009年創設の地域おこし協力隊制度の推進拡大を明らかにするために、国会会議録の議論を中心に分析した。分析の結果、国主導の政策的移住促進の成功事例として取り上げられることの多い協力隊制度が、各時代の社会・経済・政治的背景を踏まえ言説戦略の中で巧みに正当化/正統化し、同時に推進拡大のための言説資源が投入されてきたことで、13年以上経った現在も拡大し、一定の評価を受けていることを明らかにした。また、現在に近づくほど「目標人数」を達成するために協力隊制度を推進拡大するという正当化論理が用いられるようになっていくことが確認された。

以上の分析の結論として、政策的移住促進が一貫して有してきた「移住者」をめぐる期待と規範が明らかになった。それは、国土や地方の開発発展、一地域活性化や地域振興とも呼べる一に役立ち貢献する「人材としての移住者」という位置付けと理想的移住者像の一貫性である。ただし、「人材としての移住者」という位置付けと期待をめぐるレトリックや正当化/正統化論理は、時代背景や政策を取り巻く状況によって、ときに経路依存的に、ときにダイナミックに変化しており、本研究では、特に大きな変化が生じた転換点を明らかにした。

具体的には、以下の転換点が明らかになった。

第一に日本における政策的移住促進の推進拡大の変遷は、1968年から1998年が政策的移住成立期、1998年から2007年が政策的移住促進の本格化期、2008年以降が政策的移住促進の推進拡大期と変遷してきたことが明らかになった。

第二に、理想的移住者像をめぐる政策分野の変遷として、1997年までが産業・労働人材としての「移住者」への期待に伴う政策的移住促進期であったこと、1998年以降が「移住者」による地域活性化や地域貢献への期待の高まりに伴う地域政策としての政策的移住促進期であることが明らかになった。

そして、こうした転換点を経ても、変わらず移住政策に通底し続けたのが、国土や地方の開発発展に役立ち貢献する「人材としての移住者」という位置付けと期待、理想化であった。政策的移住促進と移住政策をめぐる明らかになったことは、個別具体的な現象を歴史的な

視点の中で法則的、統一的に説明できるように整理分析を試みた知識の体系の確立作業であり、その点で本研究は移住政策の歴史をめぐる中範囲の理論の提唱を目論見、一定程度成功したと結論づけることができる。

考察として、結論の根底には開発主義からポスト開発主義への転換という単線的な歴史認識では括れない、開発主義の延長線上で、周辺化された地方の開発発展や地域活性化のために政策的移住促進というアイデアが誕生し、拡大してきた歴史があったことが明らかになった。

また、スケール間の移住政策の波及という点では、主に都道府県による移住政策の開始と水平波及による都道府県間の移住政策のスタンダード化（1970年代～1990年代）、地方自治体の動向を参照した国策としての移住政策のスタンダード化（1990年代～2000年代）、国の介入、規範化による垂直波及での市町村間の移住政策のスタンダード化（2010年代中頃以降）、という波及の流れで、国-都道府県-市町村が一体的、総合的に政策的移住促進を行う今日の状況が成立したことが明らかになった。

さらに、人材としての「移住者」をめぐるのは、理想的移住者像をめぐるある選別やスクリーニングは近年登場したものではなく、1980年代から行われ続けてきたことを歴史的に明らかにした。また移住政策において優良人材と想定され、ときにモデル化された「理想的移住者像」への支援の集中が、移動をめぐる機会の格差を拡大する方向に作用している可能性があること、中上流層の市民や社会的地位を有する「移住者」に、「移住」をめぐる商品化されたサービスや設備としての政策的支援を提供する業者的存在となった政策推進アクターの姿が見て取れることが示唆された。

移住政策史研究による羅針盤的知識の創出を目指した本研究の結果から、国策としての政策的移住促進の推進拡大路線は今後も当分は変化しない可能性が高いこと、手段から目的に転倒した政策的移住促進が、現在進行系で志向する横並びの移住者獲得競争の加速や、矛盾をはらんだ量的拡大は再検討の必要があること、一部の「移住者」を理想化し集中的に支援するのではなく、「普通」の移住希望者を排除しない、「普通」の移住希望者の機会も確保した政策が求められることなどが示唆された。