

二地域居住の促進に向けた 広域的地域活性化法の改正について

国土交通省 国土政策局 地方政策課 広域制度企画室

第1 はじめに

令和6年5月15日、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（令和6年法律第31号。以下「改正法」という。）が成立した。

改正法のねらいは、昨今のコロナ禍を経て、若者・子育て世帯を中心とする「二地域居住・多地域居住」（都市部等の現住所以外に生活する場所を有すること。以下単に「二地域居住」という。）に対するニーズが高まっているこの好機をとらえ、二地域居住の促進を通じて、地方への人の流れを創出・拡大することにある。

このねらいの実現に向け、改正法においては、法律として初めて「二地域居住」を定義づけ、新たに市町村主体で二地域居住の促進に係る取組を推進するための計画制度や、地域の関係者が連携しやすくなるための指定法人・協議会等の制度を措置することとしている。

本稿においては、改正法の概要について解説を行う。

第2 改正の背景と必要性

(1) 改正の背景

①二地域居住をとりまく現状

近年、地方部を中心として、人口減少が著しく進行している地域が増加している。このような地域では、一定数の人口を前提とするインフラや生活必需サービスの維持が困難となりつつあり、少子高齢化により人口の自然増が大きく見込めない中、居住者の生活環境が持続不可能となるおそれが高まっている。

そのため、このような地域の活性化を図るためには、その地域の外から地域内への人の流れを創出・拡大することが喫緊の課題となっているところ、地方への人の流れの創出・拡大による地域の活性化を図るための一つ的手段として、二地域居住の促進が重要であり、政府の閣議決定文書においても重要施策として位置付けられている¹。

1 ・経済財政運営と改革の基本方針 2023（令和5年6月16日閣議決定）「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」
・第三次国土形成計画（全国計画）（令和5年7月28日閣議決定）「空き家等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」

さらに、新型コロナウイルス感染症の流行を契機として、企業における勤務体制の見直し等によりテレワークが普及したことや、地方における豊かな生活（例：都市部の企業に勤務する者が地方部において定期的な滞在等を行う生活様式）への関心が以前よりも高まったこともあり、二地域居住というライフスタイルに興味関心のある層が多くなっている。

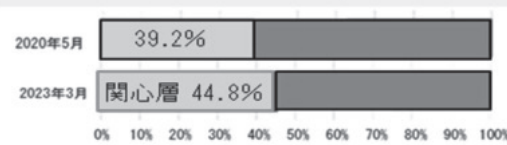
そこで、二地域居住に対する関心が高まっているこの好機をとらえて、二地域居住の促進に係る支援を更に強化し、地方への人の流れの創出・拡大を進めることが求められている。



移住・二地域居住等への関心

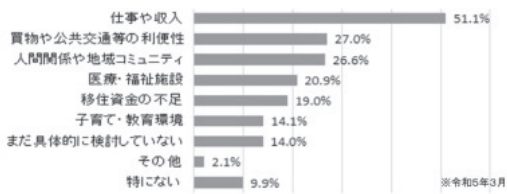
- 〇コロナ禍以降、東京圏在住者の地方移住への関心が高まっており、20歳代の約半数が関心あり（令和5年4月内閣府調査）。
- 〇二地域居住等を実施していない人のうち、約3割が関心あり。二地域居住の実施者の世帯年収は中間層がボリュームゾーン（令和4年度国土交通省調査）。
- 〇地方移住に当たっては、住まいのほか、移住先でのなりわい（仕事）や、買物や公共交通等の利便性、人間関係や地域コミュニティを懸念として挙げる人が多い。

地方移住への関心（20歳代）



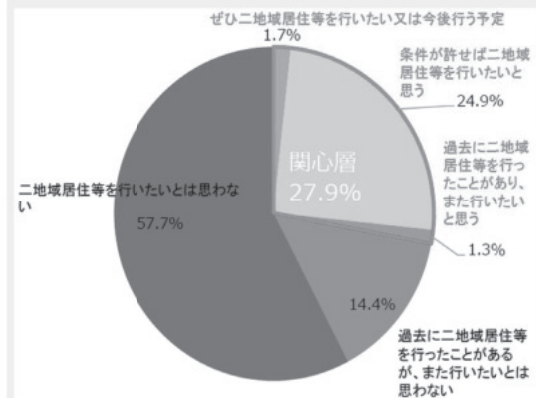
（出典）内閣府「第6回 新型コロナウイルス感染症の影響下における生活意識・行動の変化に関する調査」（令和5年4月）
（備考）東京圏：東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県。

地方移住に当たっての懸念



（出典）内閣府「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」（令和5年4月）
（備考）東京圏在住で地方移住に関心がある人

二地域居住等への関心



（出典）国土交通省「二地域居住に関するアンケート」（インターネット調査（令和4年8月））
※本アンケートは、18歳以上の全世代に対して実施しており、全体の回答者は約12万人。
※「現在、二地域居住等を行っている地域はありますか」という質問に「ある」と答えた回答者は全体の8.7%。
※上記のグラフは、この質問に「ない」と答えた回答者に対する「二地域居住等を行いたいですか」という質問への回答の分布を表している。

②二地域居住に対する支援の意義

二地域居住については、その促進により、主たる生活の本拠地のみならず、二地域居住先として想定される地方部においても、地域コミュニティにおける新たな担い手の確保、生活必需品・住宅リフォーム等の新たな需要がもたらされることによる地域の事業者等の働き口の創出や、専門的技能を有する人材と地元企業・地域活動とのマッチングなど地域活性化につながると考えられる。

他方、二地域居住は、都道府県間など広域にわたる恒常的・継続的な人の移動等が伴うものであり、進めていくに当たっては全国的な見地からの支援が欠かせないことや、都市部と地方部間など複数の地域において恒常的・継続的な移動・滞在（関係人口の増加）が広域レベルで行われるものであることから、各自治体にとどまらず、国としてその促進のための施策を打ち出していくことが求められている。

(2) 改正の必要性

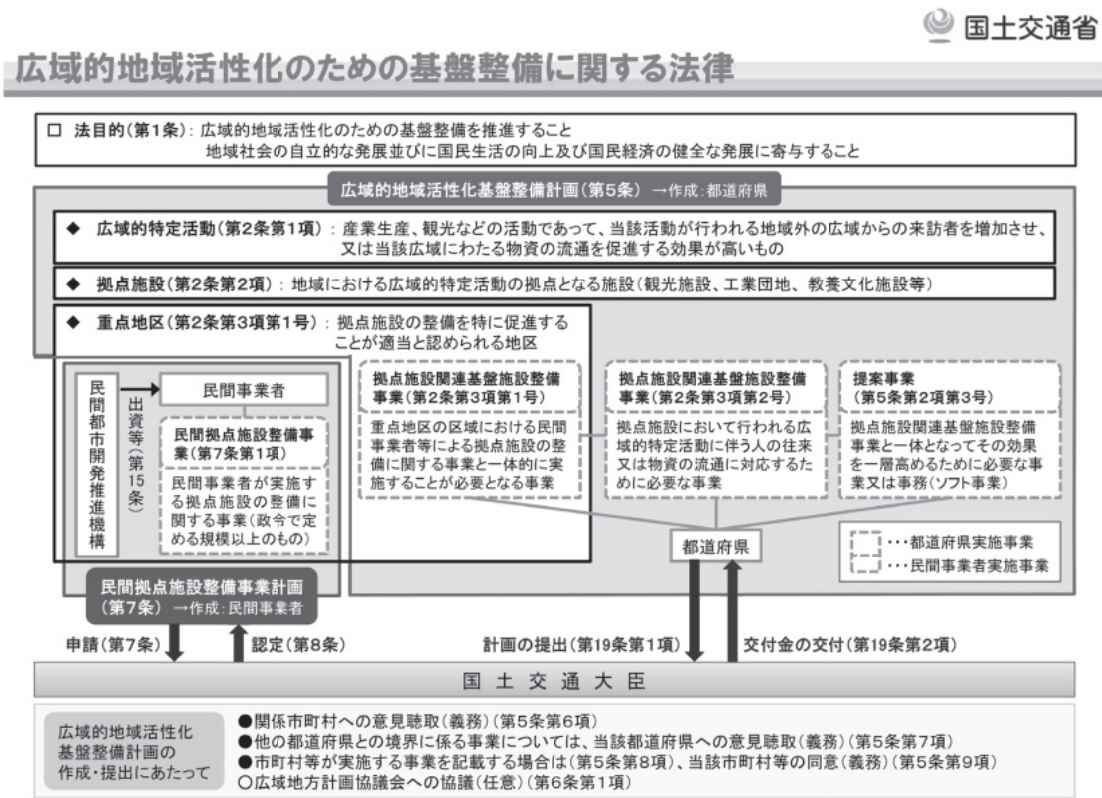
① 現行法の概要

改正前の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、二地域居住の促進を含む広域的な人の流れの創出・拡大につながる活動を促進するため、都道府県による広域インフラの整備等に対する支援措置を講ずることに主眼が置かれていた。

具体的には、まず、国際的なイベントの開催や観光事業など、広域からの来訪者を増加させる活動が「広域的特定活動」、その活動の拠点となる会議場施設や観光施設が「拠点施設」として位置付けられている(広活法第2条第1項及び第2項)。

そこで、都道府県が、広域的地域活性化のための基盤整備に関する計画(以下「広域計画」という。)を作成し(広活法第5条)、当該計画区域内の拠点施設周辺の道路等のインフラ整備事業(拠点施設関連基盤施設整備事業、広活法第2条第3項)を行う場合の、当該事業に係る経費に対する国による交付金の交付(広活法第19条)等の制度が措置されているものである。

ここから分かるとおり、現行の広活法においては、二地域居住の促進を含む広域的な人の流れの創出・拡大を促進するための行政主体として、主に都道府県が想定されている。



② 市町村の取組に対する制度的支援の必要性

他方、二地域居住の促進を通じた広域的地域活性化に取り組むに当たっては、

- ・スポーツ大会の観覧や観光等を目的とした一時的な来訪と異なり、二地域居住は、地域に一定期間、反復して居住し、そこで住まいやまちづくりに係る生活サービスを楽しむものであるため、当該生活サービスを提供する基礎自治体としての市町村の役割が特に重要であること

- ・二地域居住につながる取組を進める地元のNPO法人や企業など、地域に密着した活動主体との日頃からのきめ細やかな連携が重要であること

- ・二地域居住者の参画が期待される地域のコミュニティ活動等を踏まえた上で施策を立案することが適当であること

等を踏まえると、都道府県のみならず、地域の実情に精通した行政主体たる市町村が、自ら主体となって取り組んでいくことが求められる。

この点、現行の広活法においては、都道府県が主体となって作成する広域計画の仕組みが措置されているが、二地域居住の促進に当たっては、都道府県が広域計画において定めるインフラ整備の方向性を踏まえつつ、市町村が主体となって、二地域居住の促進に関する具体的な取組について地域の実情を踏まえて実施することができる仕組みが必要であると考えられる。

上記の議論を踏まえ、今般、市町村が中心となって行う二地域居住促進の取組を支援する仕組みを創設するため、広活法の改正に至ったものである。以下第3・第4において、主な改正事項について詳述する。

第3 市町村主体の取組推進

(1) 広域的特定活動、拠点施設の追加

今般の改正に当たっては、二地域居住の促進に係る具体的な課題を整理するため、国土審議会に「移住・二地域居住等促進専門委員会²」が設置された。同委員会での議論を踏まえた中間とりまとめでは、地方への二地域居住の促進に当たって「住まい」「なりわい（仕事）」「コミュニティ」に関する課題が存在していることが指摘された。

そこで、改正法においては、二地域居住者向けの住宅、コワーキングスペース、交流施設等の整備など、市町村が主体となって進める地域の実情を踏まえた居住環境整備の取組への支援を新たな制度構築の軸とすることとした。

他方、現行の広活法においては、二地域居住に関する制度的な位置付けが明確にされていなかった。そこで、法律としては初めて、まず二地域居住を真正面から「特定居住」として定義し、住まい・なりわい・コミュニティに関する課題を踏まえて特定居住を促進するための活動について、新たに広域的特定活動の一類型として追加した（改正法第2条第1項第1

2 国土形成計画において「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」こととされたことを受けて、国土審議会推進部会の下に令和5年10月に設置。計3回にわたって有識者を交えた議論を重ね、令和6年1月に中間とりまとめを公表。

号ハ)。

さらに、当該広域的特定活動の拠点施設の一類型として、新たに二地域居住者向けの住宅、コワーキングスペース、交流施設等を追加した（改正法第2条第2項第4号）。

なお、特定居住については改正法上「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」と定義しているが、この中の「定期的な滞在」については地域の実情に応じて求められる二地域居住者像が多様であることから、頻度や期間を国において一律に定めることはしていない。しかし、例えば単なる観光のような1日、2日の短期かつ単発的な滞在については「定期的な滞在」には該当しないものと解される。また、「居所」については、その場所とその人との生活の結び付きが一定以上あるものを指しており、住居のほか、ホテルや旅館に居住している状態も含まれるものと解される。

(2) 「特定居住促進計画」制度の創設

①市町村が作成する計画

既に述べたとおり、二地域居住の促進を通じた広域的な地域活性化に取り組むに当たっては、都道府県のみならず、地域の実情に精通した行政主体である市町村の役割が重要である。しかし、現行の広活法においては、広域的な地域活性化に取り組む中心的な行政主体として、都道府県が広域計画の作成主体として規定されているが、市町村が都道府県の取組を踏まえて具体的な取組を実施する仕組みは設けられていない。

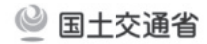
そこで、市町村が主体となって二地域居住の促進に関する取組を実施するための新たな制度的枠組みとして、「特定居住促進計画」を創設し、一定の条件の下で（以下③において詳述）市町村が単独で又は共同して作成することができることとし（改正法第22条第1項）、同計画に基づき実施する事業等について、一定の法律上の特例を措置することとした（以下②において詳述）。

特定居住促進計画においては、計画区域として「特定居住促進区域」を設定した上で、特定居住の促進に係る活動に関する基本的な方針を記載することとしており（改正法第22条第2項第1号・第2号）、同方針においては、二地域居住の促進によりどのような地域づくりを行うのか、それを実現する上での地域の課題や、実現に向けた取組のなかで特定居住者に期待される役割等をあらかじめ整理し、二地域居住の促進に関わる多様な関係者の間での共通のビジョンとして共有されることが望まれる。

また、今般新たに拠点施設として追加した二地域居住者向けの住宅、コワーキングスペース、交流施設等を「特定居住拠点施設」として位置付け、特定居住促進区域における特定居住拠点施設（改正法第22条第2項第3号）や、そのほか二地域居住者の生活の利便性の向上又は就業の機会の創出に資するため必要な施設（改正法第22条第2項第4号、以下「4号施設³」という。）の整備に関する事項について、特定居住促進計画に記載するものとした。

3 4号施設としては、例えばカフェや飲食店など二地域居住者向けもしくは二地域居住者自身が運営する店舗等を想定。

これらの施設の整備の主体としては、市町村に限らず事業者、NPO法人など様々な主体が想定されるところ、第4において詳述する特定居住支援法人や特定居住促進協議会の枠組みも活用しながら、二地域居住促進に向けて活動する地域の様々な関係者を市町村が中心となってまとめ上げていくことが期待される。



「特定居住促進計画」制度の創設

背景・必要性

- 二地域居住促進の課題である「住まい」・「なりわい」・「コミュニティ」については、都道府県のみならず、市町村の役割が重要
- 現行の広活法においては、都道府県のみが計画の作成主体とされており、市町村が都道府県の取組を踏まえて具体的な取組を実施する仕組みは設けられていない

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コワーキングスペースを開設しやすくする等)
- 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の提案が可能

都道府県（広域的地域活性化基盤整備計画）

- ✓ 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】
- ✓ 二地域居住に係る拠点施設【新設】
- ✓ その整備を特に促進すべき重点地区【新設】
⇒ 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(予算関連)

市町村（特定居住促進計画）【新設】

- ✓ 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)
* 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
- ✓ 二地域居住に係る拠点施設の整備
- ✓ 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
* 事業の実施等について法律上の特例を措置



<住宅>



<コワーキングスペース>



<整備イメージ>

②計画に係る特例

特定居住促進計画に基づき実施する特定居住拠点施設や4号施設の整備等については、一定の法律上の特例を措置することとしている。

例えば、現行の建築基準法（昭和25年法律第201号）においては、住居専用地域（都市計画法（昭和43年法律第100号）第9条第1項から第4項まで）の中で住宅以外の建築物を建築しようとする場合、建築基準法において規定する建築物以外のものは、特定行政庁（建築基準法第2条第35号）による特例許可がない限り建築できないこととされている（建築基準法第48条第1項から第4項まで及び別表第2）。

他方、地方部においては、二地域居住者の居住の対象となるような上記住居専用地域において、二地域居住者向けのシェアオフィス・コワーキングスペースや二地域居住者自身が働くカフェ・飲食店等を開設したいニーズがある中、上記特例許可に係る手続きが開設主体にとって重い負担となっているほか、特例許可の可否について事前に見通しが立ちづらいという点において、二地域居住の促進に当たり障壁となっている。

そこで、改正法においては、市町村があらかじめ特定行政庁と協議し同意を得た特例許可

を受けるための要件（用途特例適用要件）を記載した特定居住促進計画が公表された場合、特例許可を受けるに当たって特定行政庁が用途特例適用要件に適合すると認めれば、当該許可の対象となることを明確化することとした（改正法第22条第3項、第8項、第9項並びに第24条）。

これによって、住居専用地域における二地域居住者向けのコワーキングスペースや交流カフェ等の整備に当たって、事前に特例許可がなされるか否かの見通しが立ちやすくなり、地域の実情に応じた施設整備が進みやすくなることが期待される。

改正法においては、このほか、市街化調整区域における既存建築物を特定居住拠点施設又は4号施設の用に供するための用途変更に係る都市計画法に基づく都道府県知事の許可（都市計画法第42条第1項ただし書及び第43条第1項）に係る配慮等の措置を設けている。

③都道府県との連携

二地域居住の促進については、地域の実情に精通し、きめ細やかな行政サービスを提供できる主体である市町村が主体的に取り組んでいくことが重要であるが、同時に、広活法第1条の目的にある「広域にわたる活発な人の往来」としての二地域居住の促進を通じた広域的な地域活性化の実現に当たっては、広域行政主体たる都道府県との連携が必要不可欠である。

そこで、まず都道府県が広域計画において特定居住拠点施設及び特定居住拠点施設に係る重点地区（拠点施設の整備を特に促進することが適当と認められる地区）について定め、当該広域計画を市町村に送付したときは、市町村は、当該重点地区内において特定居住の促進を図るため、特定居住促進計画を作成することができることとした（改正法第22条第1項）。これにより、都道府県の広域計画と市町村の特定居住促進計画を両輪として、広域的観点を踏まえた二地域居住の促進が図られるものと考えている。

また併せて、二地域居住の促進に積極的に取り組もうとする市町村がイニシアティブを発揮できるよう、市町村から都道府県に対して、特定居住促進計画の前提となる広域計画の作成を提案することができることとしている（改正法第5条第10項・第11項）。

第4 地域関係者間の連携促進

(1) 「特定居住支援法人」指定制度の創設

二地域居住の促進に当たっては、これまで述べてきたとおり、市町村が都道府県との連携のもと主体的に取り組を進めることが重要であるが、他方で、地域のNPO法人や二地域居住の促進を目的としている企業等が大きな役割を果たしている事例が存在する。

他方で、市町村においては、マンパワーやノウハウの不足等により、事業の企画立案や実施等に当たって支障を来していることもあるところ、取り組を進めるに当たっては、こうした地域のNPO法人や企業等との連携が、非常に効果的である。

そこで、市町村の取組を補完・支援し、地域における二地域居住の促進に係る体制を強化するため、市町村長は、NPO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について、その申請により「特定居住支援法人」（以下「支援法人」という。）として指定することができることとした（改正法第28条第1項）。

支援法人は、指定を受けることにより、市町村長による業務監督を受けると同時に、市町村長に対して、業務遂行に必要な限度で特定居住促進区域内の施設等の所有者等に関する情報の提供を求めることができ、この場合において、市長村長は関係者の同意を得た上で、当該情報を提供することとしている（改正法第30条・第31条）。また支援法人は、市町村に対して特定居住促進計画の作成又は変更の提案をすることが可能である（改正法第32条）。

支援法人に期待される役割の一つとして、二地域居住者と地域住民との間に入るコーディネーターとしての役割があり、二地域居住者が地域に馴染んでいくためのサポートや、交流の機会創出による地域内外との新たな連携のきっかけづくりが想定される。

また、地元の不動産業者等が支援法人として指定を受けることにより、二地域居住希望者向けの住まいの相談への対応や、二地域居住希望者と、空き家の貸主とのマッチングがより円滑に進むものと考えられる。

こうした支援法人とも連携のうえ、地域全体で二地域居住促進の取組を進めていくことが重要である。



「特定居住支援法人」指定制度の創設

背景・必要性

- 二地域居住の促進に当たっては、都道府県や市町村のみならず、地域のNPO法人や企業等が、二地域居住者に対する「住まい」「なりわい」「コミュニティ」の確保に大きな役割を果たしている事例が存在
- こうした取組を支援する観点から、これらの法人に関する制度的措置を講ずる必要

概要

- 市町村長は二地域居住促進に関する活動を行うNPO法人、民間企業（例：不動産会社）等を二地域居住等支援法人※として指定可能
- 市町村長は空き家等の情報、仕事情報、イベント情報などの関連情報を情報提供（空き家等の不動産情報は本人同意が必要）
- 支援法人は、市町村長に対し、特定居住促進計画の作成・変更の提案が可能

※法律上は「特定居住支援法人」

推進法人の業務

- ✓ 二地域居住者やその希望者に対し、二地域居住に関する情報の提供や相談等のサポート
- ✓ 二地域居住の促進に関する事業
- ✓ 二地域促進の推進に関する調査研究
- ✓ 二地域居住に関する普及啓発 等



- ✓ 市町村長に対する特定居住促進計画の作成・変更の提案

推進法人の事業イメージ（一例）

- 推進法人が空き家を借り受け、二地域居住者向けに転貸するサブリース事業



(2) 「特定居住促進協議会」制度の創設

市町村が特定居住促進計画を作成・実施する際に、二地域居住のような地域の多様な関係

者が関わる活動を促進する場合には、これら関係者の意見を反映することが重要である。このため、広域的・地域活性化の更なる促進を図る観点から、都道府県や計画作成主体である市町村のほかに、支援法人や、地域住民、地域における住宅等に関する情報に精通する宅地建物取引業者等の知見を活用しながら、市町村が地域の関係者の意見を踏まえた施策を実施することを可能とするための機会を設ける必要がある。

そこで、市町村は、単独で又は共同して、特定居住促進計画の作成及びその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事項について協議を行うための協議会（以下「特定居住促進協議会」という。）を組織することができることとするとともに、特定居住促進協議会は、次の者をもって構成することとした（改正法第23条第1項・第2項）。

- ・市町村及び当該市町村を区域に含む都道府県
- ・支援法人、地域住民、宅地建物取引業者その他の当該市町村が必要と認める者

また、特定居住促進協議会において協議が調った事項については、特定居住促進協議会の構成員は、その協議の結果を尊重しなければならないこととするともに、ほか特定居住促進協議会の運営に関し必要な事項は、特定居住促進協議会が定めることとした（改正法第23条第3項・第4項）。

市町村においては、二地域居住の促進に当たって地域の関係者と議論し、施策の方向性を具体化していくに当たって、特定居住促進協議会の枠組みを十分に活用すること、また協議会の構成員を選定するに当たっては、地域の多様な関係者から幅広く選定することが望ましいと考えられる。

「特定居住促進協議会」制度の創設

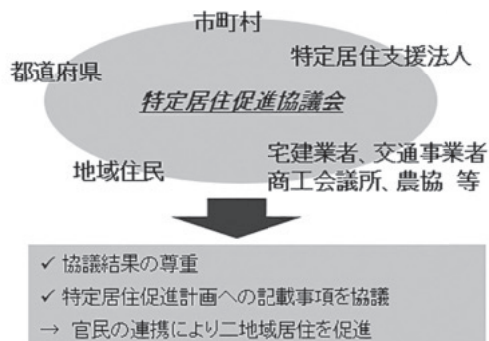
国土交通省

背景・必要性

- 市町村が特定居住促進計画を作成・実施する際には、地域の多様な関係者の意見を反映することが重要
- こうした観点から、市町村が地域の関係者の意見を踏まえた施策を実施することを可能とするための機会を設ける必要

概要

- 市町村は、特定居住促進計画の作成等に関し必要な協議を行うため、当該市町村、都道府県、特定居住支援法人、地域住民、宅地建物取引業者、交通事業者、商工会議所、農協等を構成員とする特定居住促進協議会を組織可能
- 協議会において協議が整った事項については、構成員は、その協議の結果を尊重
- 協議会が組織されている場合、市町村は、特定居住促進計画の作成時において、計画への記載事項を協議会において協議する必要



第5 おわりに

国土交通省においては、令和6年11月の改正法施行（予定）に向けて、改正法に関する考え方や留意点等をまとめたガイドラインを策定するとともに、二地域居住の促進に取り組む自治体の先進事例や特定居住促進計画に位置づけられた事業等に対する支援制度等をまとめたガイドブックの改訂を予定している。各地方公共団体や二地域居住に係る事業・活動を展開されている地域の関係者の方々におかれては、これらを参照いただきながら、改正法に基づく新たな制度の活用についてご検討いただきたい。

また、令和6年10月には、二地域居住の機運を一層高めるため、多くの自治体や多様な民間事業者等で構成される「全国二地域居住等促進官民連携プラットフォーム」を設立することとしている。同プラットフォームでは、二地域居住の促進に係る様々な施策や事例等の情報の交換・発信や、二地域居住を推進する上での課題の整理、対応策の検討・提言等を行うこととしており、二地域居住に取り組む多くの関係者の方に積極的にご参加いただきたい。

国土交通省としても、二地域居住の促進により、広域にわたる人々の活発な往来を通じて地域の活性が図られるよう、各地域における二地域居住促進の取組を全力でバックアップしてまいりたい。