二地域居住時代の地方行政
ふるさと納税とふるさと住民登録制度

川　窪　俊　広

＜要　旨＞

「ふるさと」を離れる人の増加、転居の活発化、二地域居住の一般化など、「住所」の変容は、行政のあり方に大きく影響する。その観点から、本稿では、ふるさと納税とふるさと住民登録を題材として、課題と将来像を考察した。

ふるさと納税については、最近のデータ分析に基づき、総額の飽和化、高単価グループの台頭、寡占状況の継続、大都市の攻勢、といった動向を確認し、ふるさと納税収入の実効的な「分散化」が課題となっていることを指摘した。

ふるさと住民登録制度については、創設の趣旨や制度の概要を整理するとともに、期待される効果や二地域居住との関係等について考察した。

また、二地域居住が本格的に普及する場合を念頭に置いて、地域活性化に向けた促進・支援策としてではなく、二地域居住者の生活を支える行政サービスを提供する自治体の責務や対象者把握に関する制度論として、第二の住民登録制度を検討する意義がある旨を述べた。

1.　はじめに

（1）　区域と住民

地方自治体の三要素は、「区域」「住民」「自治権（統治権）」である。

自治体が担当する行政事務は、大別すれば、「区域に対して実施」するものと、「住民に対して実施」するものがある。消防、警察などは前者の代表格であり、福祉、教育などは後者に属する。

国内での人やモノの移動は自由であり、各自治体は人やモノの出入りに関する境界管理を行わないため、地方行政を円滑に、かつ、遺漏なく行うためには、管轄権の明確化が重要となる。言い換えれば、自治体が行政サービスを提供する責任をもつ対象エリアはどこか、対象者は誰か、といった点を各分野の法令で明確に規定しておくことが、不可欠である。

その際、「区域」は、基本的に明確である。山岳地帯や湖沼上などに境界未確定区域が存在することもあるが、可住地や耕作地については、自治体の区域は、概ねはっきりしている。

これに対し、「住民」については、時代とともに、事情が大きく変化してきた。本稿は、そうした問題意識から、近年の注目施策である「ふるさと納税」と「ふるさと住民登録」を題材として考察するものである。

（2）　住む場所の変化

近代社会が成立し、発展するにつれて、先祖代々の地域から離れて住み、働く人々が多くなった。これは、「ふるさと」を離れて暮らす人々の増加を意味する。そうなると、森、水、お墓などで昔からお世話になってきた地域や、子ども時代に教育を受けた地域とは異なる場所で働き、（地方税を）納税する人々が多くなる。

さらに、健康寿命が長くなり「人生100年時代」を迎えた現代においては、一生のうちに、何度も転居を経験する人が増えている。いわゆる「転勤族」

はもちろんだが、転勤のない仕事に就く人々であっても、子ども時代、学生時代、社会人時代、高齢期と、それぞれ別の場所で生活する例は珍しくない。そうなると、働き盛りの時期に住民税を治める自治体と、子ども時代や老後に行政サービスのお世話になる自治体とが異なるというライフコースが普通になる。

そして、次に来るのは、「二地域居住」の時代である。

社会経済のデジタル化とともに、１年のうちの数カ月を、あるいは、各１週間のうちの数日を、主たる住所地とは異なる地域で過ごすという生き方・働き方が、一般化しようとしている。これは、旅行や帰省とは本質的に異なる地域間の往来であり、まさに、同時に「複数個所に住む」というライフスタイルの出現である。

「ふるさと納税」は、「住所」を巡る近代の社会変化を背景事情として生まれてきた。「ふるさと住民登録」の必要性も、現代における「住所」事情の変化の産物と言えるだろう。

そこで、本稿においては、ふるさと納税に関する最近の状況と課題を整理するとともに、「住所」の実態がさらに変容していく中での地方行政の将来像を、ふるさと住民登録制度の検討と絡めて考えていく。

2.　ふるさと納税の近況と課題

（１）　毎年度の「現況調査」

ふるさと納税については、毎年度、総務省が「現況調査」を実施し、調査結果を公表している。

令和８（2026）年度調査によれば、直近年度（令和７（2025）年度）におけるふるさと納税の実績は、受入件数が5,963万件、受入額が１兆3,314億円となっている（**図表１**）。

また、この調査においては、各自治体のデータも公表されているので、以下では、個別団体の受入状況の経年変化などにも注目しつつ、最新データを分析した。

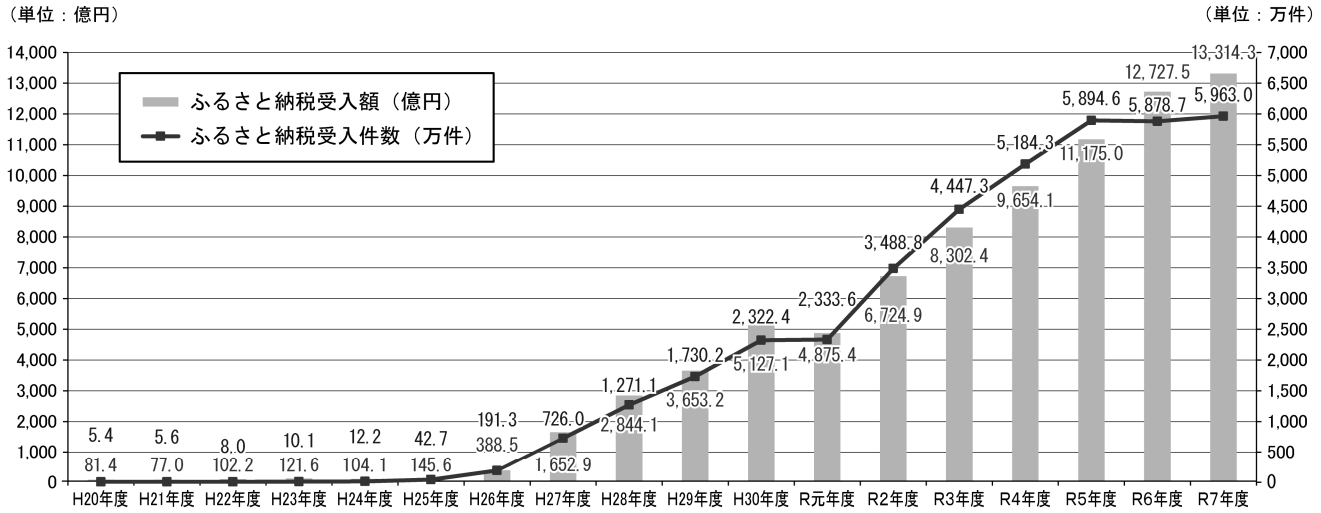
（２）　課題考察の視点

ふるさと納税については、従前から、賛否両論がある。

そのうち、消極説（否定的見解）は、自治体の行

図表１　ふるさと納税の受入額及び受入件数の推移（全国計）

○　ふるさと納税の受入額及び受入件数（全国計）の推移は、下記のとおり。
○　令和７年度の実績は、約１兆3,314億円、約5,963万件。



（出典）　総務省ホームページ「ふるさと納税に関する現況調査結果（令和８年度実施）」https://www.soumu.go.jp/main_content/001085011.pdf（最終閲覧：2026年10月26日）

政サービスと税負担との対応関係の消失や、高額所得者が返礼品で大きな利得を得ることから生じる不公平性などを問題視する。

ただし、それらについては、本稿では扱わない。

そうした質的な問題点はこれまでも各所で議論されており、また、特例控除に定額上限を導入して高額所得者の返礼品獲得に枠を設ける（令和８（2026）年度改正）など、一定の制度的見直しが始まっているためである。

また、ふるさと納税が国民に広く普及した結果、既に多額の実績が存在し、関連する経済活動も大きくなっている、という状況下にあっては、当面の取組課題に関する論考としては、制度の是非論に先立ち、データに基づく漸進的な改善策を検討することが有益だと筆者は考えている。

このため、本稿では、「現況調査」から把握できるデータに基づいて、ふるさと納税の直近の動向・傾向を探り、そこから導かれる課題と改善の方向性を整理することを目指すこととした。

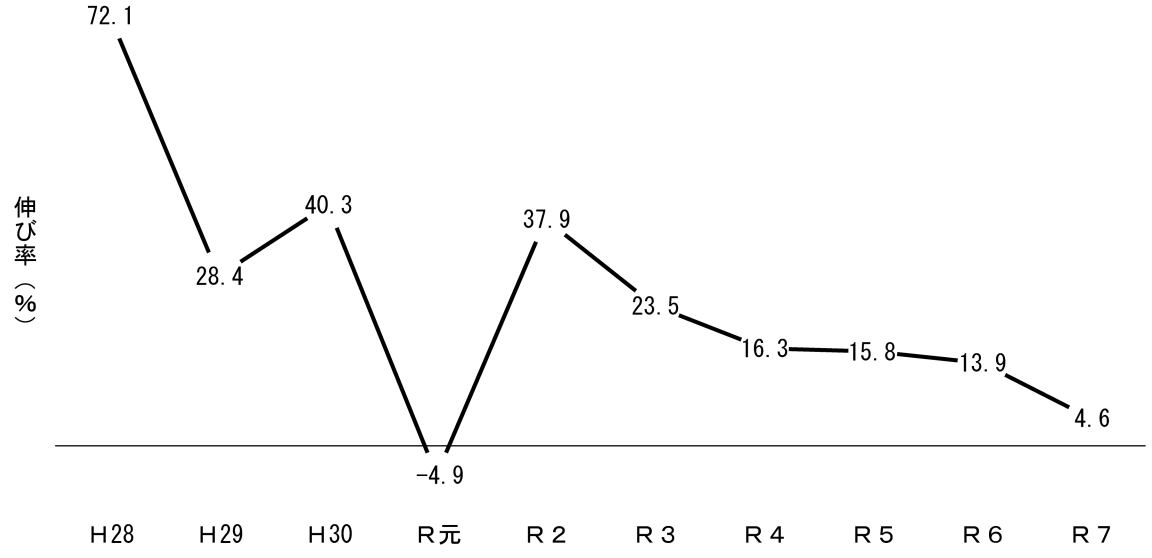
（３） 「飽和」への歩み

図表１のとおり、ふるさと納税（受入額）の総額は、右肩上がりが続いている。

しかし、①受入件数が令和５（2023）年度以降は横ばいであること、②受入総額の対前年度伸び率が低下している(1)こと（**図表２**）、③控除適用者数の対前年度伸び率も低下している(2)こと（**図表３**）などから、右肩上がりトレンドは、鈍化傾向にあると考えるべきだろう。

これは、ふるさと納税の利用実績が、制度的な面

図表２　ふるさと納税（全国）受入額の対前年度伸び率



（出典）　総務省ホームページ掲載データ「各自治体のふるさと納税受入額及び受入件数（平成20年度～令和７年度）」https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/archive/index.html（最終閲覧：2026年10月26日）に基づき筆者作成

（１）　令和元（2019）年度は、指定制度（返礼割合３割以下で地場産品を返礼品とする自治体を指定）の施行初年度であったこと、前年度（平成30（2018）年度）に駆け込み的な募集によって巨額の寄附金を集めた自治体が複数あったこと等の影響により、対前年度マイナスとなっているが、令和２（2020）年度以降は、対前年度でプラスの伸びが続いている。ただし、令和２（2020）年度以降、対前年度の伸び率は、年々低下しており、令和７（2025）年度の伸び率は、4.6%となっている。

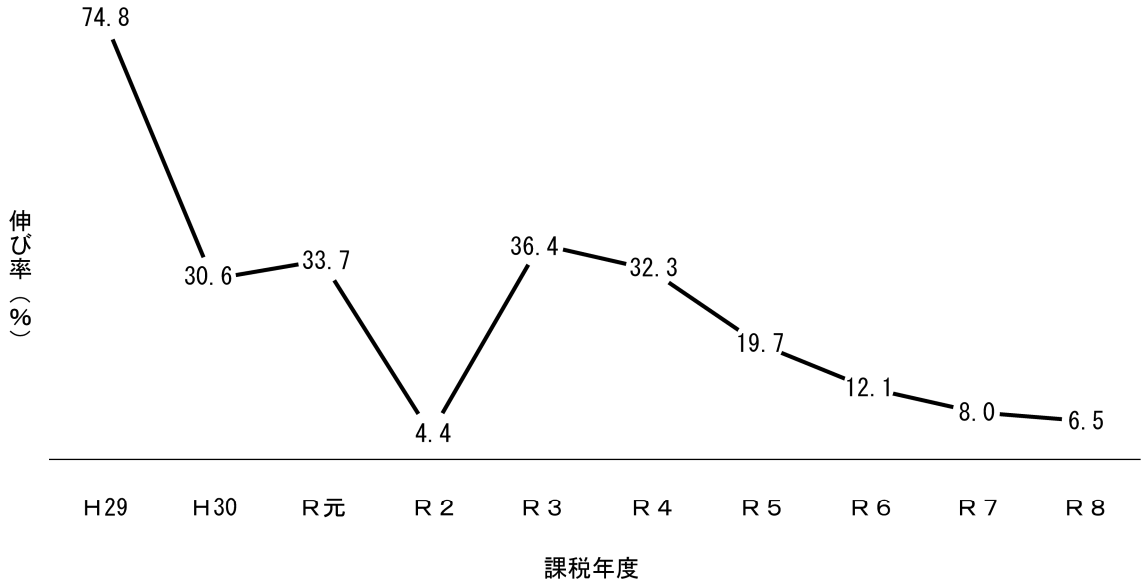
（２）　令和２（2020）年度課税に係る控除適用者数の対前年度伸び率の低下については、脚注（１）と同様の事情による。令和３（2021）年度課税では、再び、対前年度で高い伸び率となったが、令和３（2021）年度課税以降、対前年度の伸び率は、年々低下しており、令和８（2026）年度課税における控除適用者数の対前年度伸び率は、6.5%となっている。

での極大値（飽和状態）に近づきつつあることを示唆していると思われる。

ふるさと納税を行った際の税負担軽減（控除）の構造は、**図表４**のとおりであるが、各納税者について特例控除は所得割額の２割までとされる仕組みであるため、（基本分の控除の存在等を加味するとしても、）各人のふるさと納税の実質的な利用可能枠は、所得割の納税額の２～３割程度である。個人住民税（所得割）の全国総額が約14兆円（令和８（2026）年度地方財政計画）であることを勘案すれば、全ての納税者が自分の利用可能枠を最大限に使用した場合のふるさと納税の最大可能ロットは、３兆数千億円規模と見込まれる。

個人住民税（所得割）の納税義務者数は約6,200

図表３　控除適用者数（全国）の対前年度伸び率



（出典）　総務省ホームページ掲載データ（図表２と同）に基づき筆者作成

図表４　ふるさと納税制度について

○ふるさと納税（都道府県・市区町村に対する寄附金）のうち2,000円を超える部分については、一定の上限まで、原則として所得税・個人住民税から全額控除。

※　平成27年度税制改正において、特例控除額の上限を所得割額の１割から２割に引き上げるとともに、ワンストップ特例制度（給与所得者等の寄附者が、確定申告をせずに寄附金税額控除を受けられる仕組み）を創設

【控除イメージ(※１)】

ふるさと納税額　30,000円

所得税と合わせた控除額　28,000円

適用下限額	【所得税】所得控除による軽減(※３)	【個人住民税】税額控除（基本分）(※３)	【個人住民税】税額控除（特例分）
2,000円	(30,000円－2,000円)×20%（※２）＝5,600円	(30,000円－2,000円)×10%＝2,800円	(30,000円－2,000円)×（100%－10%－20%(※２)）＝19,600円

所得割額の２割を限度

※１　年収750万円の給与所得者（夫婦子なしの場合、所得税の限界税率は20%）が、地方団体に対し30,000円のふるさと納税をした場合のもの。
※２　所得税の限界税率であり、年収により０～45%の間で変動する。
※３　対象となる寄附金額は、所得税は総所得金額等の40%が限度であり、個人住民税（基本分）は総所得金額等の30%が限度である。

（出典）　総務省ホームページ「ふるさと納税制度について」https://www.soumu.go.jp/main_content/001064836.pdf（最終閲覧：2026年10月26日）

万人[3]であり、ふるさと納税の最大可能ロットは３兆数千億円である、という数字を前提とすれば、現在のふるさと納税の控除適用者が約1,150万人[4]であり、受入総額が１兆３千億円強[5]であると聞くと、まだ増加の余地が沢山残っていると感じる人もいるかもしれない。

しかし、6,200万人のうちの3,800万人が課税所得200万円以下[6]であり、その所得層の人々の理論上の最大可能ロットが１兆円程度存在している[7]こと、課税所得200万円以下の場合は、利用可能枠が小さいため利用率がかなり低くなる[8]こと、などを勘案すると、今後は、ふるさと納税の増加ペースは鈍化すると考えるのが妥当であろう。

つまり、ふるさと納税の利用者数や総額は、制度的な飽和状態に徐々に近づきつつあると筆者は受け止めている。

（４） 「高単価グループ」の台頭

次に、最近のデータにおいて注目される動向は、ふるさと納税１件当たりの寄附金額（１件単価）である。

多額のふるさと納税を集めている自治体（受入額の上位団体）について個別団体のデータを見てみると、１件単価が５万円程度以上の「高単価グループ」と、２万円程度以下の「一般グループ」に２極分化が進んでいることがわかる。

図表５は、総務省の「現況調査」に掲載されている令和７（2025）年度の受入額上位20団体の一覧表に、１件単価（１件当たり受入額）を筆者が追記したものである。これを見ると、上位団体の中には、名古屋市、京都市、甲府市、南魚沼市のような高単価グループと言うべき自治体が含まれていることがわかる。

また、**図表６**は、令和７（2025）年度の１件単価が10万円を超えており、かつ、年間受入額が10億円超である自治体の一覧である。いわば、高単価の返礼品を多用して多額のふるさと納税を集めている自治体たちである。**図表６**からは、直近の令和７（2025）年度には、これに該当する自治体がかなり多数になっていることが実感できる。

こうした高単価グループと言うべき自治体の増加は、全体の１件単価にも影響を与えつつある。**図表７**は、「３割・地場産品」の指定制度の基準が導入された令和元（2019）年度以降について、全国の受入総額の１件単価をグラフ化したものである。当該基準の下での全国総額の拡大とともに低下してきた１件単価が、令和５（2023）年度以降は反転し、年々上昇していることがわかる。その主要な要因は、高単価グループの自治体の増加であると考えられる。

個別の自治体が提供している返礼品の内容を見てみると、高単価グループの自治体は、健康美容製品、電気電子機器、宿泊旅行、高級レストランなどをはじめとする各種の１件単価が高額な返礼品[9]を用いて、比較的少ない寄附件数で多額の寄附を集めるという戦略を採っていると言えるだろう。

これらのデータから、近年の注目すべき傾向として、高単価グループの自治体の増加と、それらの自治体が集める寄附額の著しい拡大が挙げられる。

（５） 寡占状況の継続

また、継続的な問題意識を感じている点の一つとして、寡占状況が維持されていることを指摘しておきたい。

筆者は、令和元（2019）年度から「３割・地場産

（３） 令和７年度市町村税課税状況等の調（総務省）による。
（４） ふるさと納税現況調査（令和８年度実施）（総務省）による。
（５） ふるさと納税現況調査（令和８年度実施）（総務省）による。
（６） 令和７年度市町村税課税状況等の調（総務省）による。
（７） 令和７年度市町村税課税状況等の調（総務省）掲載データを用いて筆者が推計。
（８） 利用可能枠が小さい納税者の場合は、自己負担額（2,000円）が相対的に重く感じられること、実際に税が控除される時点までの家計の資金繰りに係る負担感が大きくなること、などから、ふるさと納税を実施する人の割合がかなり低くなる傾向があると想定されている。
（９） 高額な返礼品は、必ずしも工業製品だけではなく、中には、１次産品（お米など）を年間定期便とすることによって、１件単価を高額なものとしている例もある。

図表５　令和７（2025）年度におけるふるさと納税受入額 上位20団体

	団体名		寄附受入額（百万円）	寄附件数（件）	１件当たり受入額（円）
1	大阪府	泉佐野市	23,039	1,351,688	17,044
2	北海道	白糠町	22,329	1,276,246	17,496
3	宮崎県	都城市	21,646	1,058,404	20,452
4	北海道	別海町	21,155	1,337,531	15,816
5	愛知県	名古屋市	17,446	351,726	49,602
6	宮崎県	宮崎市	14,312	723,801	19,773
7	宮城県	気仙沼市	13,476	868,166	15,522
8	京都府	京都市	13,258	339,533	39,049
9	北海道	紋別市	12,473	593,559	21,014
10	北海道	根室市	12,263	552,650	22,189
11	静岡県	焼津市	11,423	768,869	14,858
12	山梨県	甲府市	10,199	181,189	56,290
13	山梨県	富士吉田市	10,101	585,386	17,255
14	静岡県	富士市	10,100	679,670	14,860
15	福井県	敦賀市	8,377	438,175	19,117
16	山梨県	山梨市	7,257	461,657	15,719
17	茨城県	守谷市	7,093	305,479	23,220
18	千葉県	銚子市	7,005	551,813	12,694
19	岩手県	花巻市	6,982	447,056	15,618
20	新潟県	南魚沼市	6,900	126,453	54,563

（出典）　総務省ホームページ掲載データ（図表２と同）に基づき筆者作成

図表６　ふるさと納税受入額10億円超かつ１件当たり10万円超（令和７（2025）年度）

	団体名		寄附受入額（千円）	寄附件数（件）	１件当たり受入額（円）
1	長野県	軽井沢町	1,894,811	8,597	220,404
2	沖縄県	恩納村	2,777,296	14,060	197,532
3	静岡県	伊豆市	1,394,368	9,045	154,159
4	静岡県	熱海市	1,922,728	12,641	152,102
5	神奈川県	箱根町	3,307,257	22,345	148,009
6	富山県	魚津市	1,376,111	9,498	144,884
7	茨城県	日立市	2,713,707	20,313	133,595
8	大阪府	大阪市	1,588,460	12,290	129,248
9	埼玉県	北本市	1,302,020	10,690	121,798
10	千葉県	千葉市	2,228,758	19,634	113,515
11	東京都	墨田区	1,192,362	11,291	105,603
12	滋賀県	草津市	2,240,508	21,238	105,495
13	東京都	千代田区	1,886,177	18,307	103,030
14	群馬県	草津町	1,161,268	11,393	101,928
15	東京都	武蔵野市	1,861,125	18,299	101,706

（出典）　総務省ホームページ掲載データ（図表２と同）に基づき筆者作成

品」を基準とする指定制度が導入されたことや、認知度の高まりによって全国総額が拡大していくことに伴って、ふるさと納税の寄附先が、全国各地の地場産品の生産地に分散する方向にシフトしていくはずであると考えていた。しかし、筆者が期待した流れとは違って、現実には、少数の巨額受入団体によ

る獲得金額が全国総額の相当部分を占めている状況が、解消しないまま推移している。

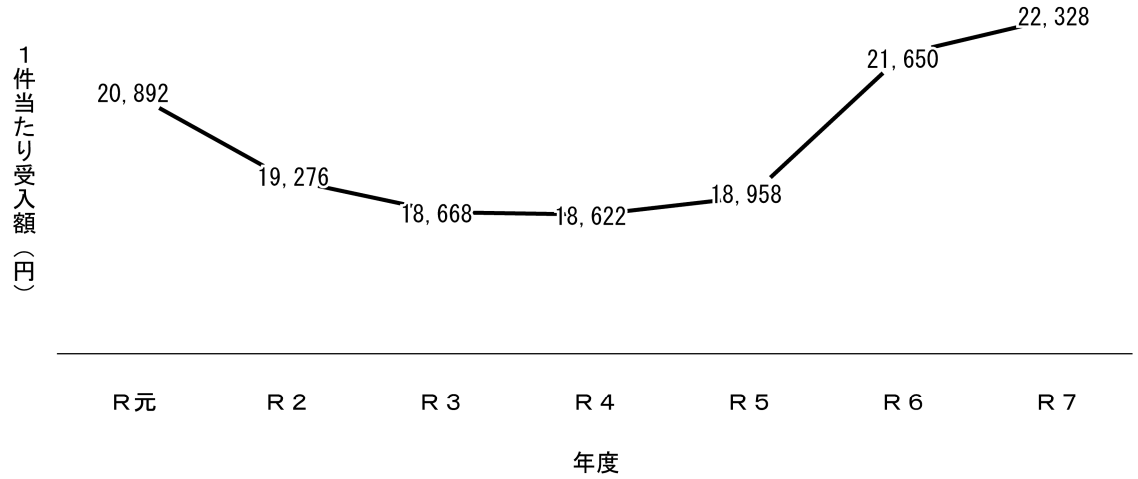
図表８は、受入金額が多い自治体を、自治体数（1,741市区町村）の１割（174団体）又は１％（17団体）に相当する数だけ（上位から順に）抽出して、それらの自治体が全体の何割くらいの寄附金額や寄附件数を獲得しているかをグラフ化したものである。

これを見ると、若干の変動は見られるが、金額においても件数においても、上位１％の団体で全体の２割程度を、上位１割の団体で全体の６割程度を、それぞれ占めている状態が、指定制度導入後も安定的に継続している。

この点の今後の動向については、上記（３）の飽和状態化との関係が気になるところである。

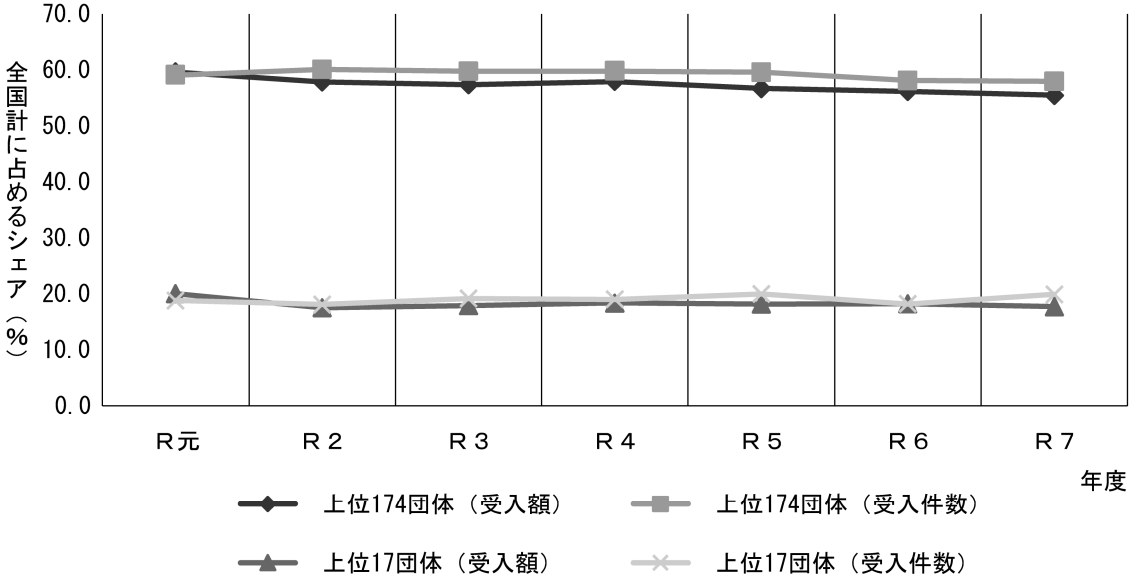
インターネットを活用すれば、特段のコストをかけることなく、「お得さ」の微妙な優劣や「品揃えの豊富さ」を、誰もが選択できる時代である。このため、総額ロットが飽和状態に近づき、全体のパイの拡大が頭打ちになっていくとすれば、今後は、期待していた分散化の方向とはむしろ逆方向に、すなわち、ふるさと納税が「寡占」的に少数の自治体に集中していく方向に、事態がエスカレートしていく

図表７　ふるさと納税（全国）の１件当たり受入額



（出典）　総務省ホームページ掲載データ（図表２と同）に基づき筆者作成

図表８　ふるさと納税受入額上位団体の対全国シェア



（出典）　総務省ホームページ掲載データ（図表２と同）に基づき筆者作成

ことが心配されるのである。

（6） 大都市の攻勢

次に、直近データを見て、特に筆者が注目している点は、大都市の攻勢である。

東京の特別区（23区）と政令指定都市（20市）をここで言う「大都市」に位置づけるとした場合、これら43団体のふるさと納税受入額は、近年、大幅に増加している。

図表９は、20政令市と特別区（内訳は主要区に限って掲載している。）について、令和７（2025）年度のデータを、５年前、10年前と比較したものである。上位20団体（**図表５**）に掲載されている名古屋市及び京都市だけでなく、直近の令和７（2025）年度では10億円を超える寄附を集めている自治体が数多く出現している。

図表９　大都市（政令指定都市＋特別区）のふるさと納税（受入額・受入件数）の状況

団体名		平成27年度	令和２年度	令和７年度			Ｒ２→Ｒ７受入額伸び
		受入額（千円）	受入額（千円）	受入額（千円）	受入件数（件）	１件当たり受入額（円）	
北海道	札幌市	106,100	613,985	4,090,639	203,888	20,063	
宮城県	仙台市	122,935	181,114	2,160,068	59,838	36,099	
埼玉県	さいたま市	5,787	55,119	953,277	30,626	31,126	
千葉県	千葉市	37,709	101,686	2,228,758	19,634	113,515	
神奈川県	横浜市	345,601	295,476	4,175,127	77,271	54,032	
神奈川県	川崎市	59,703	253,260	4,360,393	138,530	31,476	
神奈川県	相模原市	6,610	390,853	859,536	21,550	39,886	
新潟県	新潟市	68,689	154,312	995,149	33,603	29,615	
静岡県	静岡市	130,275	508,787	3,951,709	222,546	17,757	
静岡県	浜松市	31,461	1,887,549	2,670,356	96,926	27,550	
愛知県	名古屋市	131,992	735,294	17,446,369	351,726	49,602	
京都府	京都市	109,599	1,762,432	13,258,406	339,533	39,049	
大阪府	大阪市	260,092	425,756	1,588,460	12,290	129,248	
大阪府	堺市	17,647	80,939	1,527,068	42,592	35,853	
兵庫県	神戸市	155,580	1,073,957	5,392,567	148,744	36,254	
岡山県	岡山市	125,598	240,666	799,453	35,042	22,814	
広島県	広島市	78,158	113,780	245,616	6,009	40,875	
福岡県	北九州市	77,829	1,200,666	3,145,361	108,019	29,119	
福岡県	福岡市	46,879	132,569	4,157,410	147,894	28,111	
熊本県	熊本市	42,788	471,605	1,606,752	134,617	11,936	
政令市計		1,961,035	10,679,805	75,612,474	2,230,878	33,894	7.1倍
東京都	千代田区	12,617	259	1,886,177	18,307	103,030	
東京都	中央区	105,580	92,618	110,921	654	169,604	
東京都	港区	230	24,876	654,499	2,128	307,565	
東京都	新宿区	15,367	12,769	1,336,072	24,996	53,451	
東京都	文京区	6,214	94,579	710,201	6,651	106,781	
東京都	墨田区	170,006	703,113	1,192,362	11,291	105,603	
東京都	江東区	20,235	41,018	583,190	8,357	69,785	
東京都	世田谷区	15,806	368,128	797,245	15,447	51,612	
東京都	渋谷区	61,038	129,300	2,105,591	34,427	61,161	
特別区計		811,474	2,482,083	12,287,123	168,417	72,957	5.0倍
政令市＋特別区		2,772,509	13,161,888	87,899,597	2,399,295	36,636	6.7倍
全国合計		165,291,021	672,489,555	1,331,428,336	59,630,027	22,328	2.0倍

（出典）　総務省ホームページ掲載データ（図表２と同）に基づき筆者作成

その結果、これらの大都市自治体（43団体）に対するふるさと納税の増加ペース（５年前の6.7倍）は、全国の増加ペース（５年前の2.0倍）を大きく上回る勢いとなっている。

また、これらの大都市自治体は、「高単価グループ」として実績を大きく伸ばしている例が多い。例えば、令和７（2025）年度に約19億円を集めた千代田区の１件当たり受入額は10万３千円であり、同じく約16億円を集めた大阪市の１件当たり受入額は12万９千円である。

大都市部は、（４）で紹介した健康美容製品、電気電子機器、宿泊旅行、高級レストラン等の高額な返礼品を大量に提供できる環境にあることが多いため、本格的に返礼品提供に注力する大都市が増えれば、上位の「寡占」グループに入ってくる大都市は、ますます増加していくと想定される。

（７） 「分散化」（今後の課題）

以上を踏まえると、次のような課題が浮かび上がってくる。

端的には、ふるさと納税の受入額の「分散化」を図る必要性である。

元来、ふるさと納税は、人々が「ふるさと」以外で住み、働くようになったという時代変化を背景に、ふるさとやお世話になった地域に感謝の気持ちを伝えつつ、その地域を応援する仕組みとして、創設されたものである。

そこに立ち返って考えれば、返礼品の「お得さ」や「品揃え」が原因となって、ふるさと納税の大部分が、特定の限られた自治体に寡占的に集中するという状況は、趣旨にそぐわないものである。

また、ふるさと納税が、個人住民税収を実質的に他の自治体に移転する効果を有する仕組みであること、あえて換言すれば、住所地の自治体が住民サービスの財源として用いるはずだった税収を奪う性格のものであることを考えれば、自治体が必要とする財源規模（いわば「身の丈」）を大きく超える寄附金収入を得ることは、全国の自治体間の財源バランスや地方財源の効率的活用の観点から、望ましくない事態と言うべきである。

本稿を振り返ると、近年のデータから、総額の飽和化、高単価グループの台頭、寡占状況の継続、大都市の攻勢、といった動向が読み取れた。

これらのデータ動向を理解したうえで、制度創設の趣旨を踏まえて考察すれば、いま検討すべき課題は、実効的にふるさと納税の受入額の「分散化」を実現する方策である。

その具体策については、様々な方策が検討できるだろう。例えば、提供できる返礼品に１件当たり限度額を設けること、食料品以外の返礼品は低い限度額とすること、各自治体の（返礼ありの）ふるさと納税収入額に定額上限を設けて超過額を全国の自治体財源（譲与税原資など）に回すこと、高額所得者の利用枠を更に引き下げて高単価の返礼品を選べる機会を減らすこと、等々、思いつくだけでも、多様な発想があり得る。

なお、こうした「分散化」方策については、高額所得者の利用枠の縮小につながる案が一部に含まれる可能性はあるが、一般的なサラリーマンの所得水準に当たる人々が活用できるふるさと納税の効果・効用には何ら悪影響を及ぼすことなく、「幅広い地域から寄附先を選びましょう」という変化に過ぎない形で、具体策を検討することが可能である。

つまり、本稿で指摘している「分散化」という課題への対応については、納税者を現行制度よりも軒並み不利に扱う必要はなく、一般の納税者にとっての有利不利を変更せずに財源の行き先の分散化を図る方策として実施することが可能なものと言える。

（８） 小　括

納税者間の不公平などの質的な問題への指摘が引き続き存在している一方で、地域間の財政力格差への影響という視点から見れば、ふるさと納税制度は、これまでのところ、地方税の税源偏在問題を是正・改善する方向での効果を生んできたと言えるだろう。

ふるさと納税に係る賛否両論のうち、積極説（肯定的見解）の中心は、この点への評価であったと筆者は理解している。

これに対し、最近のデータに表れている大都市の攻勢や、今なお継続している寡占的な状況が、今後、さらに進行していった場合には、制度全体に対する国民の評価や許容意識を、大きく揺るがす状況が生

じかねない。仮に、寡占する側（勝ち組）の自治体の多くが大都市や県庁所在都市、特定の商工業都市などによって占められることとなり、財政力の強い地域にふるさと納税の大半が集まるような状況に至った場合には、制度の存在意義自体が問われる事態に発展する可能性も考えられる。

上記(７)で指摘した「分散化」対策の今後の進展状況にもよるが、そうした事態の萌芽が直近のデータに含まれていることも、忘れてはならない。

ふるさと納税に広く返礼品が用いられるようになったのは、平成25（2013）年頃からである。それから10数年が経過し、「３割・地場産品」基準に基づく指定制度がスタートしてから数えても、７年以上が経過した。客観的なデータに基づいて冷静に制度改善の方策を検討し、実行に移すべき時期が近づいていると思われる。

3.　第二の住民登録

3.1　ふるさと住民登録制度

（１）　これまでの経緯

社会経済のデジタル化が大きく進展し、さらに、コロナパンデミックを経験した中で、テレワークが普及し、転職（労働移動）や副業の活発化も、一段と進展している。

一方で、日本は、本格的な人口減少時代に入り、地方が「消滅」する危機への問題意識は、ますます高まっている。その危機感は、多様な働き方への期待や、関係人口を拡大する施策の活発化につながっている。

「二地域居住」がブームのように熱く語られる時期は過ぎた感があるが、人々の「住所」のあり方の長期的な変化は、着実に進んでいる。すなわち、複数回の転居を繰り返す生き方が普及した時代に続き、「さらに次の時代」として、現実に複数の地域に住んで働くという生き方が、一般化しつつあるのである（**図表10**）。

現時点では、二地域居住に関しては、地域の持続可能性の維持や地域活性化を図る施策の推進環境の向上という着眼点から、大きな期待を集めている段階であり、本稿で取り上げる「ふるさと住民登録」制度も、その発想に立脚した施策だと言えよう。

筆者は、後述するように、ふるさと住民登録のような施策推進型の仕組みの次には、新時代の地方行政の役割論として、２か所目の住民登録のあり方が注目される時代がやってくる可能性がある、と予想しているが、その議論に進む前に、まずは、現在の「ふるさと住民登録」の検討状況を確認しておくこととしたい。

（２）　令和８（2026）年度における検討・準備

「ふるさと住民登録」の実現方針を明確に定めたのは、石破内閣が策定した「地方創生2.0基本構想」と「骨太の方針2025」である。いずれも、令和７（2025）年６月13日に閣議決定されている。

これらの閣議決定の該当部分が**図表11**であり、地方創生2.0基本構想の概要が**図表12**である。また、そこに掲げられた施策については、高市内閣におい

図表10　「住所」（人々が住む場所）を巡る時代の変化

近世以前	近　代	現　代	近未来
農耕・手工業 →　職住近接 ※　先祖伝来の地に居住	産業の発達、商工業社会 →　通勤（ふるさと以外に居住） ※　夜の住所地と昼間の勤務地が乖離 →　交通の発達により、夜と昼の居場所は、別の自治体に	高学歴、長寿社会 →　人生で複数回の転居 ※　子ども時代や高齢期など（行政サービス享受）と、壮年期（納税期）とでは、異なる自治体に居住	テレワーク、副業 →　二地域居住 ※　壮年期（納税期）に、複数個所で生活・労働 ⇒　副たる住所地での行政サービスのあり方が課題に

（出典）　筆者作成

図表11　「ふるさと住民登録制度」に係る閣議決定

○経済財政運営と改革の基本方針2025（令和７年６月13日閣議決定）

第２章 賃上げを起点とした成長型経済の実現

２．地方創生2.0の推進及び地域における社会課題への対応

（１）地方創生2.0の推進 ～令和の日本列島改造～

（地方創生2.0基本構想）

③人や企業の地方分散～産官学の地方移転、都市と地方の交流等による創生～

政府関係機関の地方移転や企業・大学の地方分散に加え、都市と地方の新たな結び付き、人材の交流・循環・結び付きを促進し、地方への新たな人の流れの創出に向け、**関係人口の量的拡大・質的向上（実人数1,000万人、延べ人数１億人）を目指し、ふるさと住民登録制度を創設し、関係人口を可視化する。**

（２）地域における社会課題への対応

（関係人口の拡大と個性を活かした地域づくり）

人の流れを創出・拡大するため、若者を始め、地方移住を促す取組を強化するとともに、税制の活用も含めた環境整備による企業の地方移転や拠点拡充、産官学金労言士の連携による地域密着型企業の立ち上げ、地域おこし協力隊による人材確保の取組を促進する。**関係人口の拡大や二地域居住の促進に向け、ふるさと住民登録制度の創設、**第２のふるさとづくり・ワーケーション推進や交流・基盤施設整備、中間支援組織によるマッチング支援を進める。

○地方創生2.0 基本構想（令和７年６月13日閣議決定）

第３章 地方創生 2.0 の起動

６．政策パッケージ

（３）人や企業の地方分散～産官学の地方移転、都市と地方の交流等による創生～

④関係人口の量的拡大・質的向上

人口が減少しても多様な人材同士が影響し合い地域の活力を高める姿を目指すため、関係人口の量的拡大・質的向上（関わりの深化）を図る。具体的には、**関係人口を可視化する仕組みを創設する。**また、**地域との関わり方等に応じて関係人口の類型化を行い、それぞれの類型に応じた施策を展開し、これらを一体的に地方公共団体や経済界等へ情報提供を行うとともに、関係人口に対する行政サービスの在り方等、制度面についても検討を行い、必要な措置を講じていく。**

各地方公共団体は、関係人口と自らの地域との関わり方や、関係人口や地域に対する具体的な支援の在り方などを検討し、地域住民や関係人口と共に、新たな地方創生を進める。

ⅰ．**関係人口を可視化する仕組み（ふるさと住民登録制度）の創設**

先行する地方公共団体の事例等を参考にしつつ、住所地以外の地域に継続的に関わる者を登録することで関係人口の規模や地域との関係性などを可視化し、地域の担い手確保や地域経済の活性化等につなげる仕組みを創設する。**できるだけ多くの人が地域との関わりを深められるよう、誰もがアプリで簡単・簡便に登録でき、また地方公共団体の既存の取組を緩やかに包含できるような柔軟かつ間口の広い仕組みとし、関係府省庁が連携してプラットフォームとなるシステム構築を進める。**

【当面の目標：関係人口を可視化。関係施策と連携し、今後10年間で実人数1000万人、延べ人数１億人を目指す】

○デジタル社会の実現に向けた重点計画（令和７年６月13日閣議決定）

第２ 重点政策一覧

○[No.1-29] ふるさと住民登録制度の創設

「関係人口」に着目し、住所地以外の地域に継続的に関わる方々を登録し、地域の担い手確保や地域経済の活性化等につなげる仕組みとして「ふるさと住民登録制度」を創設する。できるだけ多くの方々に地域を応援していただけるよう、誰もがアプリで簡単・簡便に登録でき、また自治体の既存の取組を緩やかに包含できる柔軟かつ間口の広い仕組みとし、総務省は、関係府省庁と連携して、プラットフォームとなるシステムの構築に向け、検討を進める。

（出典）　総務省ホームページ「「ふるさと住民登録制度」に係る閣議決定」https://www.soumu.go.jp/furusatojuumin/assets/pdf/document/07.pdf（最終閲覧：2026年10月26日）

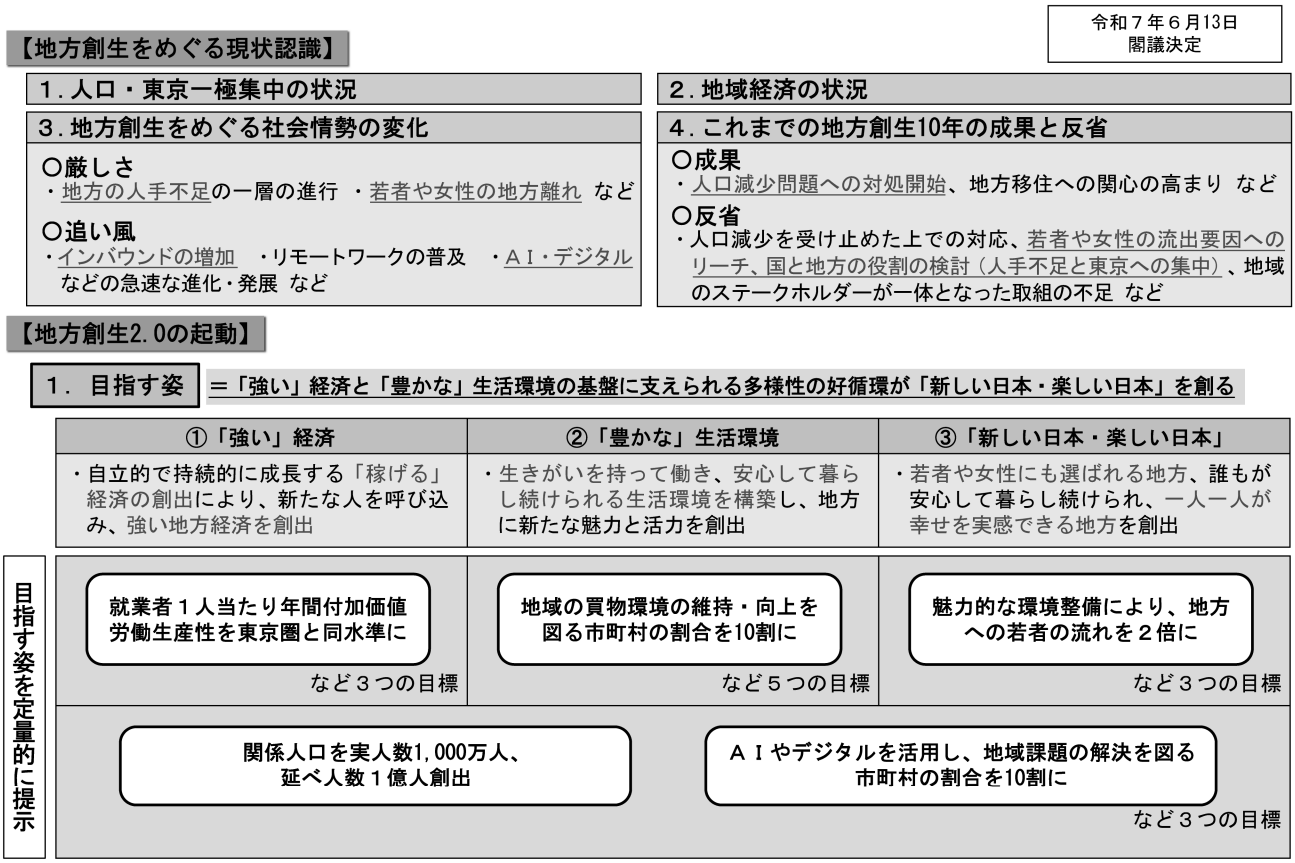
ても、引き続き取り組むこととされている。

そこでは、「人口が減少しても多様な人材同士が影響し合い地域の活力を高める姿を目指すため、関係人口の量的拡大・質的向上（関わりの深化）を図る。」という大方針が示され、「地域との関わり方等に応じて関係人口の類型化を行い、それぞれの類型に応じた施策を展開し、これらを一体的に地方公共団体や経済界等へ情報提供を行うとともに、関係人口に対する行政サービスの在り方等、制度面についても検討を行い、必要な措置を講じていく。」という国の役割や、各自治体が「関係人口と自らの地域との関わり方や、関係人口や地域に対する具体的な支援の在り方などを検討し、地域住民や関係人口と共に、新たな地方創生を進める。」旨が示されている。

また、「都市と地方の新たな結び付き、人材の交流・循環・結び付きを促進し、地方への新たな人の流れの創出に向け、関係人口の量的拡大・質的向上（実人数1,000万人、延べ人数１億人）を目指し、ふるさと住民登録制度を創設し、関係人口を可視化する。」として、ふるさと住民登録制度を創設する方針が決定されている。

これらを受けて、現在は、総務省が、令和８（2026）年度中のリリースを目指し、ふるさと住民登録を行うためのアプリの開発に取り組んでいる。

図表12　「地方創生2.0基本構想」（概要）



（出典）　内閣官房ホームページ「地方創生2.0基本構想（概要）」https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_chihousousei/pdf/20250613_gaiyou.pdf（最終閲覧：2026年10月26日）

（3）　ベーシック登録とプレミアム登録

ふるさと住民登録制度のプラットフォームとなるシステム（アプリ）のイメージは、**図表13**（令和８（2026）年６月12日に総務省が開催した全国説明会資料）のとおりである。

また、この制度の基本的な制度設計（案）は、**図表14**のとおりであり、ふるさと住民としての登録は、「ベーシック登録」と「プレミアム登録」の２段階とされている。

このうち、ベーシック登録は、特段の登録要件を設けず、アプリによって、希望者が簡便に登録することが可能とされており、地域との関係性についてアンケートを実施する対象者とされるほか、登録者に対しては、各自治体が地域の情報を提供することが想定されている。

ベーシック登録を行う者としては、特産品購入者、ふるさと納税を行う者、観光リピーター、年数回の帰省を行う地元出身者、などの多様な関係者がイメージされており、登録が可能な自治体数についての制限はない。

一方、プレミアム登録は、より深くその地域との関係を結ぶ者を想定した仕組みであり、「年３回以上、自治体が指定する担い手活動を実施すること」を必須要件とすることとされている。また、二地域居住推進の観点から、一定要件（年間10日以上の滞在をベースに自治体が設定する要件）を満たす長期滞在者については、ふるさと住民登録証にその旨を明示することが可能であるほか、プレミアム登録者に対しては、地域での円滑な活動を促進する観点から、各種サポート施策を提供することが想定されている。

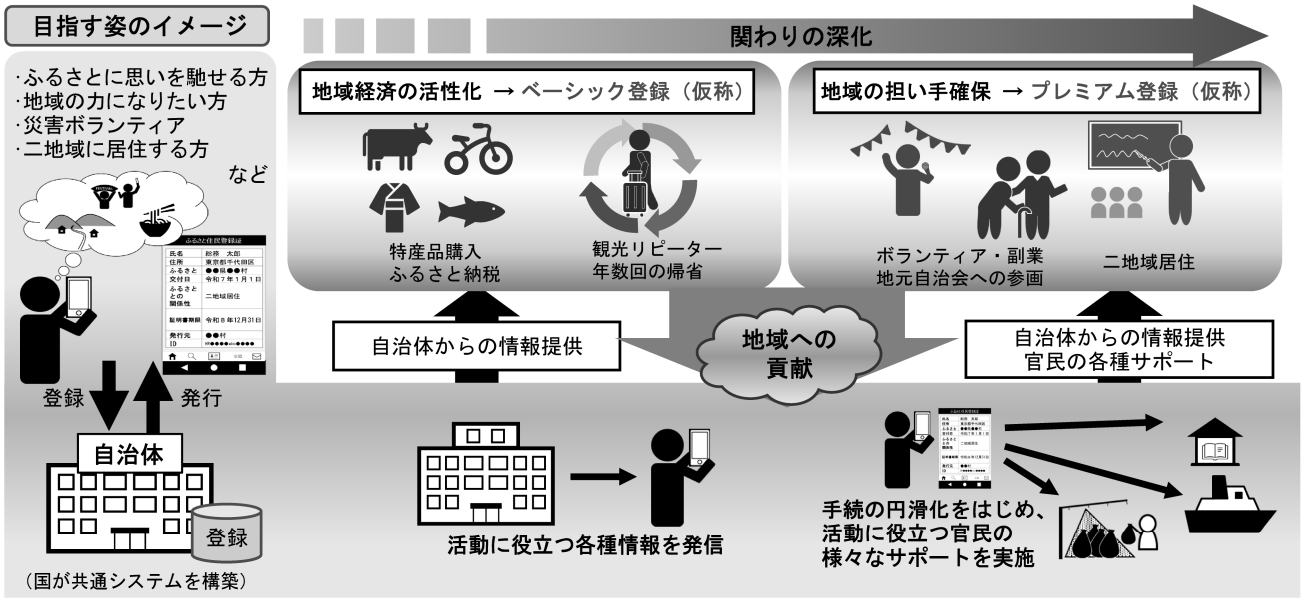
そのサポートとしては、担い手活動を行うための支援（交通・宿泊費補助、ワーキングスペース利用料補助等）や、住民に準ずる者として地域生活を営む上での支援（公共施設等の住民並み利用、避難先としての受入等）などが予定されている。

図表13　ふるさと住民登録制度のシステム構築

○　関係人口の規模や地域との関係性を可視化し、地域の担い手確保や活性化につなげる「ふるさと住民登録制度」を創設。

○　具体的には、「ふるさと住民登録」により、各種情報提供や行政手続きの円滑化をはじめ、地域での活動に役立つ官民の様々なサポートが受けられる仕組みを想定。

○　誰もがアプリで簡単・簡便に登録でき、担い手活動等を通じて地域との関わりを深められるよう、プラットフォームとなるシステムを構築。



（出典）　総務省ホームページ「ふるさと住民登録制度 ── 制度創設に向けた取組について」https://www.soumu.go.jp/furusatojuumin/assets/pdf/orientation/01.pdf（最終閲覧：2026年10月26日）

また、プレミアム登録を行う際には、マイナンバーカードによる本人確認を行うことが必要であり、プレミアム登録できる自治体数は、３団体までとされている。

なお、プレミアム登録の要件となる「担い手活動」としては、農業への従事、ハイキングコース等の清掃などのボランティア、イベントの企画・運営など、多様な活動が想定されているが、基本的には、人口減少等を背景とした担い手不足への対応となる活動であり、活動内容や活動時間等から公共性や地域貢献が認められる活動であることが求められる。

逆に言えば、そうした活動を継続的に行う形で当該自治体と関係を保つ者がプレミアム登録者であり、自治体は、その者が行う活動や地域での生活（二地域居住）をサポートする立場に立つ。ふるさと住民登録は、そうした関係性を拡充・深化させていくことによって、全国各地での地方創生を進めていく施策だと理解できる。

（４）　「ふるさと住民登録」への期待

令和８（2026）年度中には、このアプリがリリースされ、ふるさと住民登録が、開始される予定である。

筆者は、この仕組みに大いに期待している。

全国には、多様な地域が存在しており、歴史、文化、地域課題なども多彩である。それぞれの地域の特性に合致した地方創生を図っていくためには、各地域の実情に即した関係を継続的に結んでくれる人々と共に、持続可能な地域づくりや産業の振興、定住環境の充実・改善に取り組み、着実に成果を上げていく営みが欠かせない。

そうした観点から、ふるさと住民登録によって関係人口を可視化し、自治体と地域住民と関係人口がタッグを組んで地域社会の諸課題に前向きに取り組む基盤を整えることは、時宜に適い、効果が期待できる施策である、と筆者は高く評価している。

各地でその取組みが展開され、多彩な好事例が各地で生まれることを願いつつ、個人的にも、この登

図表14　ふるさと住民登録制度の基本的な制度設計（案）別紙

○　以下の内容をベースに、今後、システム開発やモデル事業の実施を通じて、引き続き検討していく

＜登録先団体＞
■市区町村・都道府県（自治体の参加は任意）
※　市区町村に登録した場合、都道府県にも同時登録される仕組みを基本（直接都道府県への登録も可能）

＜登録の種類＞
① ベーシック登録
■ 要件を設けず、自動的に登録可能
■ 地域との関係性についてアンケートを実施
■ 登録者に対し、各自治体が地域の情報を提供

② プレミアム登録
■ 「年３回以上、自治体が指定する担い手活動を実施すること」を必須要件とする
■ このうち、二地域居住推進の観点から、一定要件（年間10日以上滞在をベースに自治体が設定）を満たす長期滞在者を登録証に明示可能
■ 登録者に対し、円滑な活動を促進する観点から、各種サポート施策を提供
- 担い手活動を行うためのサポート（交通・宿泊費補助、ワーキングスペース利用料補助 等）
- 住民に準ずる者として地域生活を営む上でのサポート（公共施設等の住民並み利用、避難先としての受入 等）

※　登録の特典として、現地に行かなくても物的恩恵が及ぶ、いわゆる「返礼品」を設けることは禁止

＜マイナンバーカードによる本人確認＞
■ ベーシック登録：任意。ただし、カード活用により利便性向上。
■ プレミアム登録：必須

＜登録可能な自治体の数＞
■ ベーシック登録：制限なし　■ プレミアム登録：３団体まで(※)
※域内市区町村の登録がある都道府県はカウントしない

＜登録の更新（有効期間）＞
■ ベーシック登録：更新不要（ただし一定期間アクセス無い場合は解除）
■ プレミアム登録：年１回程度、要件充足を確認の上、更新（システムの判定による自動更新も可）

＜住所地における登録＞
■ ベーシック登録は可。統計上、関係人口に含めない

＜未成年者の利用＞
■ マイナンバーカードによる本人確認に際し、あわせて保護者の同意を確認

＜その他の機能＞
■ 自治体独自でモニターアンケート等を行う機能やオンラインコミュニティルーム、活動履歴記録等の機能を検討

＜システム利用料＞
■ 令和９年度までに参加する団体は、一定期間負担を求めない
■ 令和10年度以降に参加する団体の負担については、今後検討

（出典）　総務省ホームページ（図表13と同）より作成

録制度を活用して、ふるさとや過去の赴任地、応援している地域などに積極的に関わっていきたいと考えている。

3.2　第二の住民登録の可能性

（１）　これからの二地域居住

前述のとおり、筆者は、現在準備中のふるさと住民登録制度について、大きな賛意と期待を抱いているが、併せて、もう少し踏み込んだ問題意識も感じている。

それは、人々が住み、働き、暮らす場所自体が複数化し、現実に２か所に住んでいるという「二地域居住」が本格的に普及する時代には、その人々の生活を支える行政サービスのあり方（提供ルール）自体を検討する必要があるのではないか、という問題意識である。

ふるさと住民登録が、地域活性化に向けた活動促進の「支援策」という性格の施策であるとすれば、筆者の次なる問題意識は、二地域居住者への行政サービスに関する管轄権や自治体の責任に関する「制度論」である。

以下では、「住所」のあり方の変化という本稿の文脈に即して、ふるさと住民登録制度の先にある課題について、考えてみたい。

（２）　「３か所目」という理解

まず、この課題を考察するに当たっては、現在、提起されている二地域居住は、歴史的に見れば３か所目に当たるという理解(10)が、有益な示唆をもたらす、と筆者は考えている。

職住近接の家族労働であった近世以前の社会から、近代社会に移行した後は、多くの国民は、通勤者として働くこととなった。

また、交通機関の発達に伴い、その通勤は、市町

(10)　詳しくは、「「３地域目」として「二地域居住」を考える」（上）（下）── 「「２世紀目の地方税」を考える」（１）（２）── （川窪俊広）『税務経理』（時事通信社）2024年９月３日、６日号を参照。

村の区域を超えるケースが多くなり、昼間の住所（勤務先）と夜の住所（自宅）とが、別の市町村に属することは、珍しくなくなった。

筆者は、これを「近代の二地域居住」、すなわち、２か所目の住所地の登場であると理解している。

これを単なる日々の通勤と言わずに、あえて二地域居住だと位置づけようとしているのは、その人々への行政サービスは、夜の住所地だけで提供される訳ではなく、昼間の滞在場所（勤務先の所在地）においても、上下水道、消防・救急、警察、公園、図書館などの行政サービスを、その人々は享受しているためである。

また、全国的な社会保険制度等を通じた行政サービス（医療、年金、雇用保険など）も、勤務先の会社を通じて手続きされ、保険料徴収や給付が行われている。

こうした行政サービスとの関係で言えば、この時代の（昼夜の）二地域居住における副たる住所（昼の住所）については、次のように整理できる。

> ①　二地域居住者は、昼の住所地で、各種の行政サービスを享受している。
> ②　昼の住民への行政サービスのうち自治体が担当するもの（消防、警察、公園など）は、住民台帳管理を要しないものである。
> ③　昼の住民への行政サービスのうち社会保険などについては、勤務先の会社が従業員を管理する仕組みの中で提供されている。

このため、「近代の二地域居住」においては、昼の住所地（二地域目の住所地）においては、自治体が台帳の形で当該住民を登録し、管理する必要がなかった、と整理できる。つまり、必要な行政サービスは提供されていたが、そのための自治体への住民登録や台帳管理は、なくても済んだ。というのが、筆者の理解である（２か所目の住民登録が不適切だと整理されていた訳ではない、という意味で、この理解は重要である。）。

なお、上記③は、社会保険料を財源として給付を行うこととなるが、②については、昼間の住民に対して自治体が行政サービスを行うための財源が必要となるはずである。昼間の住民を管理しない自治体が、その財源をどう確保していたのか、という疑問が湧くが、これについては、その勤務先の会社が、固定資産税や法人住民税などを納付する仕組みによって手当てされていたと理解できる。つまり、財源確保の観点からも、昼間の住民を登録・管理する必要は生じていなかったと考えられるのである。

こうした流れを踏まえて、現在のテレワーク等の時代における二地域居住については、それを「３か所目の住所」と位置づけて、課題や論点を整理することとすれば、問題の本質や検討ポイントが明確化でき、有益な視座を得ることができると筆者は考えている。

（３）　二地域居住者への行政サービス

現代の新たな二地域居住者は、近代の二地域居住者とは異なり、毎日、夜になると自宅へ帰っていく人々ではない。一定の日数や一定の期間、まさにそこに「住む」人々である。

そのため、「住む」人として享受すべき行政サービス、言い換えれば、住んでいる人の生活や人生を支える行政サービスを、どのように遺漏なく提供できるか、という行政課題が生まれてくる。

考慮すべき行政サービスは、多岐にわたる。

例えば、子どもの（期間的な）就学、（乳幼児）医療費、（妊婦・幼児等の）健康診断や保健、児童相談所、障害等の福祉施策（相談・指導）、職業紹介・就労援助、（メンタル不調からの）リワーク、生活ごみの収集、粗大ごみの処理、上下水道、警察、消防、要支援者名簿、被災時の救助・避難所、公共施設（文教・体育・保養等）、火葬場、アンケート・パブコメ、等々、多様な行政サービスをその人々にどう届けるか、が大きな課題になってくる。

これらの行政サービスを十分に提供しようと考えると、近代の（２か所目の）二地域居住先とは違って、自治体が、その人々を台帳把握する必要があることに気づく。二地域居住者を、こうした行政サービスの提供対象者だと位置づけることにするのであれば、自然な流れとして、登録制度や台帳管理の仕組みが必要になってくるのである。

また、それらの行政サービスの財源についても、

近代の二地域居住の場合とは違う事情が生じる。テレワーク者などについては、副たる住所地の自治体に対して会社が固定資産税や法人住民税を納めてくれるという状況が望めないのである。

とは言っても、一定の日数や期間をそこで「住む」人々である以上、必要な行政サービスを届けることは必要である。と考えると、近代の二地域居住の時には問題とならなかった財源問題が、ここでは浮上してくることとなる。

逆に言えば、住民票を移さずに一定期間の居住を行う現代の二地域居住者の場合は、そうした財源手当てに関する制度が特段整備されないまま滞在することについて、地域社会に対する「後ろめたさ」を感じざるを得なくなる。

そこに、２か所目とは異なる３か所目ならではの課題が凝縮されることとなるのである。

（４） 第二の住民登録を巡る議論

複数の住民登録を認めることの是非については、これまでも、何度も議論(11)が行われてきた。

その際に論点となることが多かった事項は、選挙権と地方税の扱いである。

これまでの議論は、①選挙権の複数化（あるいは分割）、②地方税（特に個人住民税）の分割納付、③住民登録の複数化、の３点をセットで考え、セット論としては消極的な判断に至る、という検討の展開が多かったと認識している。

３点セットでの議論を行えばその結論になる、という流れについては、筆者も同感であるが、（近代ではなく）現代の二地域居住、言い換えれば３か所目の二地域居住が、社会の実態として広く普及し、一般化していく時代を迎えている中にあっては、もう少し丁寧に、３点それぞれについての議論を深めることが、時代の要請として求められるようになってきていると思う。

選挙権については、国政選挙と地方選挙を同一の名簿の下で（しかも頻繁に）執行している国であることを考えると、やはり主たる住所地１か所に選挙人登録を限定する仕組みが、今後も（少なくとも当面は）適当であると筆者は考えている。

したがって、現代の（新たな）二地域居住において、前述のような各種の行政サービスの提供が必要になるとした場合にも、選挙権の複数付与にまでは踏み込まず、対話集会やパブリックコメント、アンケートなどへの対象者に追加することなどを通じて自治体の意思決定にできるだけ参画してもらう仕組みを設けることによって、対処することが望ましいと思われる。

これに対し、地方税については、税の分割は全て不可と考えるのではなく、行政サービスの提供ルールとの関係性を考慮して検討していくことができるのではないだろうか。

もとより、税は強制徴収債権であるので、強制執行の主体が複数化する形での分割については、筆者も反対である(12)。そうではなく、副たる住所地において一定の行政サービスの提供を受ける仕組みが整えられた場合には、主たる住所地に10割の納税を行ったうえで、その一定部分を副たる住所地の自治体に移転する仕組みであれば、検討する余地があると考える。

この話のポイントは、地方税の実質的な分割が（地方税の仕組みとして）できるかできないか、という問題ではなく、副たる住所地の自治体が、それらの二地域居住者に対して、どこまでの行政サービスを義務的に（法令上の役割・責任として）提供するのか、という問題である。つまり、地域活性化策として二地域居住を促進・支援するというフェーズにおいては、あえて地方税の分割にまで議論を広げる必要はないが、二地域居住者の生活を支える行政サービスを制度化するという段階に進めようとする

(11) 東日本大震災の原発避難者について、避難先での（２か所目の）住民登録を可能とすべきではないか、との議論が行われたが、その際は、原発避難者特例法（正式名称：東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律）が制定され、同法に基づく住民サービスの提供が行われた。

(12) 平成20（2008）年のふるさと納税創設時の検討においても、地方税の分割は困難という整理がされているが、そこでの結論も、強制徴収債権としての地方税を複数個所に分割して納付する仕組みは、制度面からも、実務面からも、創設は難しい、という判断であったと筆者は理解している。

場合には、それに見合う納税の部分的移転制度が検討対象になる。筆者は、このように整理している。

なお、地方税の実質的な分割（納付後の部分的移転）の仕組みを導入する際には、それによって主たる住所地側の自治体における受益と負担の関係が崩れてしまうのではないかとの懸念を感じるかもしれないが、この議論の対象者は、あくまで、本当に、毎週のうちの数日、あるいは、１年のうちの数カ月という期間において、副たる住所地に「住む」人々であるので、その期間の分については、主たる住所地の自治体からは行政サービスを受けないこととなる。それに見合う部分的な納税移転であれば、受益と負担の関係についても、大きな問題は生じず、むしろ、実態により整合的な姿が実現すると考えても良いと思われる。

以上のように選挙権と地方税のあり方に関する議論を整理するとすれば、住民登録のあり方については、選挙制度に悪影響が及ぶから無理、あるいは、地方税での対応が困難だから無理、といった発想で考える必要はなく、ひとえに、副たる住所地における行政サービスの責任や提供義務をどのように制度化するのか、（あるいは、しないのか、）という判断に連動する論点として検討すればよいことになる。

つまり、現在準備中のふるさと住民登録とは別に、義務的行政サービスの対象者としての台帳管理が必要だという判断に至るならば、その意味での新たな住民登録の制度が、法的根拠の強固な制度として必要になる(13)であろうし、地域活性化のための支援策としての関係人口登録の仕組みに今後もとどまると考えるのであれば、ふるさと住民登録の仕組みの運用や拡充等によって対応できるだろう。

（５） 今後の課題と方向性

ここまで、筆者は、副たる住所地に関する第二の住民登録について、①必要であれば法律で制度を設け得る。②その際には、地方税の分割移転もあり得る。③選挙権は、引き続き主たる住所地１か所に限る。という考え方を述べてきた。

ただし、①の「設け得る」や、②の「あり得る」については、無条件に「検討すべき」「実現すべき」と考えている訳ではない。

新たな第二の住民登録制度の導入や、それと連動した地方税の分割移転制度の導入は、システムの開発や運用に相当なコストを要するものであり、実施段階における自治体間の調整や該当する住民とのやり取りにも相応の労力を要すると想定される。

このため、そうした仕組みの必要性の源泉となる「副たる住民（二地域居住者）への行政サービス提供の義務づけ」がどこまで進むのか、あるいは、進める必要があるのか、という点が、今後の議論のカギを握ることとなる。

筆者が思いつく行政サービスとして、上記（３）で、二地域居住者への提供が期待される様々な分野のサービスを挙げたが、個々に検討すれば、「行政サービスの提供義務まで定める必要性は薄い」、「可能な範囲で現場の運用で対応すれば良い」といった意見も出てくると予想される。そうした議論の中で、各行政分野について、どのような判断を重ねていくかが重要になる。

私見を述べれば、筆者は、この議論は、「後ろめたさ」を感じずに二地域居住を行うことができる、という状況を創り出すことについて、国がどこまでそれを重視するか、という命題に帰着すると考えている。

地方税を納めることなく「副たる住所地」に住み、特例的な扱い、すなわち「温情」としての行政サービスを享受することは、二地域居住者に「後ろめたさ」や「フリーライド感」を感じさせる(14)ことにつながる。

一方、その人々に対して自治体が行政サービスを

(13) 制度的、技術的には、現在の住民基本台帳の中に（外国人住民基本台帳のように）位置づけることも、別の法律に基づく別の台帳と位置づけることも可能であろう。いずれにしても、この意味での第二の住民登録は、現在準備中のふるさと住民登録制度とは制度の趣旨目的や効果が異なるものとなる。また、そうした法的な第二の住民登録については、当然ながら、マイナンバーと紐づけた管理運用を行うことが必須となる。

(14) 現在でも、納税していない地域に生活ごみを置いて帰ることが後ろめたい、という理由で、車にごみを積んで主たる住所地に帰るという行動を繰り返している二地域居住者がいる、と報じられている。

提供する責任を法的に明定し、行政経費として地方交付税にも算入し、さらに、対象者の地方税の一部が分割移転されて当該自治体に収入される、という仕組みが構築されれば、二地域居住者は、住民と同様な受益と負担の関係を実感しながら、副たる住所地での生活や仕事に（ある意味で堂々と）注力できるはずである。

こう書けば、新制度を創設する方が望ましい、と単純に主張しているように聞こえるかもしれないが、本当に実行するかどうかの判断は、おそらく、コストと価値観に左右されながら決まっていくだろうし、筆者も、コストを無視してでも導入すべきと主張するつもりはない。

ここで言うコストは、各分野の行政サービスのコスト(15)のことではなく、新たな登録制度や地方税制度を導入し、運営していくコストである。上述のように、そうした新制度は相当なコストを要するものであるため、「後ろめたさ」の解消を求める国民が数百人レベルだとすれば、導入しようとの判断には至らないだろうし、逆に、数百万人レベルのニーズがあるならば、導入すべきとの意見や判断が強くなるだろう。そういう意味での制度導入のコストパフォーマンスは、常に議論の行方に影響するものとなる。

また、この課題については、価値観の問題も大きく影響すると見込まれる。

筆者は、国民が生きていくうえでの「後ろめたさ」を行政の制度によって解消することは、極めて重要な国の責務であり、高い価値を伴う課題だという考えを有している（だからこそ、本稿のような議論や研究を行っており、行政サービス制度論としての第二の住民登録の必要性・可能性に深い関心をもっている。）。

しかし、一方では、二地域居住者は、主たる住所地での行政サービスを得られる立場を失っていないうえに、副たる住所地で自主的に多様な地域貢献を行うことも可能であるから、副たる住所地で温情的な行政サービスを得て、「後ろめたさ」や「フリーライド感」を感じる人が一定程度いるとしても、それは、新たな全国制度を大きなコストをかけてまで創設する必要性にはつながらない、という価値観の人もいるだろう。

筆者は、新制度へのニーズを抱く二地域居住者は、今後さらに増加し、潜在的なニーズも含めれば、相当数に上るだろうと予想しており、また、「後ろめたさ」の解消に高い価値を認めているため、積極的な検討を進める余地があると考える論者であるが、どちらの価値観から考えるとしても、現実の二地域居住者の数の推移が最も重要な検討材料になることは疑いない。

このため、当面は、二地域居住の実態の推移を注視しながら、引き続き、高い関心をもって、この議論の帰趨を見守りたいと考えている。

4. 終わりに

（1） 総 括

本稿では、大きく三つの事項について考察した。

一つ目として、ふるさと納税の近況をデータから分析し、課題を整理した。

近年のふるさと納税においては、総額の飽和化、高単価グループの台頭、寡占状況の継続、大都市の攻勢、といった動向が見られる。これらがさらにエスカレートすると、制度の趣旨に合致しない状況や、存在意義を問われる事態に至ることも危惧される。

制度の存在を前提としつつ漸進的な改善方策を講じていく観点からは、ふるさと納税収入の実効的な「分散化」が課題であると位置づけ、その観点からの対応策を順次実施していくことが重要であろう。

次に、二つ目として、第二の住民登録のうち、現在準備が進められている「ふるさと住民登録」制度の仕組みについて、その創設趣旨や制度の概要を整理するとともに、期待される効果等について考察した。

この制度は、地方創生を実効的に推進する施策の一つとして、関係人口を可視化し、人口減少下での

(15) 各分野の行政サービスに関しては、二地域居住者が副たる住所地に滞在している期間は、主たる住所地側でのサービスを受けなくなるものであり、また、副たる住所地の側では、温情的なサービスとして実施するとしても、法定のサービスとして実施するとしても、その違いによる行政コストの差は、それほど大きくはならないとも考えられる。

各地域の課題解決に向けた活動の担い手を増やしていこうとする取組みである。本稿では、地域活性化の促進・支援策としての本質を確認しつつ、その導入の成果に大いに期待する旨を述べた。

三つ目は、本格的な二地域居住が今後も拡大するとの予測の下で、二地域居住者に対する行政サービスの提供を自治体の役割や責任として実施していくことに関する制度論を考察したものである。

こちらは、第二の住民登録という意味では「ふるさと住民登録」と類似しているように見えるが、ふるさと住民登録のような促進・支援策ではなく、現実に二地域居住を行う人々の生活を支える行政サービスを提供する自治体の義務や対象者把握に関する制度的なあり方論である。したがって、法的根拠を伴う登録制度の要否に関する議論となる。

本稿では、近代社会における勤務先（昼間の住所地）との対比を行いながら、現代の二地域居住の本質を整理し、筆者の考えとして、二地域居住者が「後ろめたさ」を感じることなく副たる住所地で生活し、活躍できるよう、法的根拠を有する台帳登録制度と、登録者に対する行政サービスの提供義務の法制化、二地域居住者の地方税の部分的移転制度の導入などを組み合わせて議論していくことが、現代的かつ有益な検討課題になり得る、という趣旨の見解を述べた。

ただし、そうした新制度については、導入コストとの関係や、行政サービス提供義務に関する価値観の問題など、判断を大きく左右する要素も想定されるため、まずは、二地域居住者の実数の推移などを注視しつつ、議論の帰趨を見守りたいとの結びとした。

（2） 時代の変化と制度改正

以上の三つを通じて述べたかったことは、次のような認識である。

人々の暮らしや仕事の満足度、幸福度は、どこに住むかという事情や選択と深く関わっており、時代とともに、住む場所のあり方は、大きく変容してきている。

古来、多くの人々は、先祖伝来の場所に住み、働き、生活を営んできたが、近代を迎えて、「ふるさと」以外で暮らす人が多くなり、さらに、現代に至っては、転居の活発化、二地域居住の一般化へと進み、人生と「住所」の関係は、ますます大きく変化している。

人々の人生を支える行政サービスの多くを自治体が提供する中にあって、こうした「住所」の変容は、行政のあり方自体に、大きな変化をもたらし、また、変化を惹遍する。

行政制度や、それを財源面で支える税財政制度は、時代に合わせて変化してきたものであるとともに、常に、より良い変化を模索し、時宜に適った制度変更を行うための検討対象となるべきである。

この文脈から見たとき、「ふるさと納税」と「ふるさと住民登録」は、現下の地方行政において、重要で代表的な検討対象である。

本稿は、①「住所」の変化を背景にして生まれてきたふるさと納税が、本来の趣旨目的に適う効果を発揮する仕組みであるための課題は何か、②ふるさと住民登録は、どのような効果を期待する仕組みとして準備され、二地域居住に対してどのように作用することとなるのか、そして、③現実に二地域居住を行う人々の人生を支える行政サービスのあり方を制度論として考察した場合に、何が課題として浮かび上がるのか、こうした問題意識に基づいて執筆した。

調査研究が尽くせていない点も多く、分析や整理が十分でない部分も残っていると感じるが、筆者としても、引き続き、このテーマについての考察や研究を続けていきたい。

本稿が今後の制度改正論議の参考になれば幸いである。

（かわくぼ　としひろ　立教大学大学院経済学研究科特任教授）

キーワード：個人住民税／ふるさと納税／二地域居住／ふるさと住民登録／第二の住民登録