

地方創生の 推進に関する提言

平成 26 年 11 月

全 国 町 村 会

はじめに

高齢化、少子化の急速な同時進行により、農山漁村地域に所在する町村では、合計特殊出生率は東京などの都市地域に比べ総じて高い水準を維持しながらも、多くの困難に直面している。そうしたなかで、町村はそれぞれが有する地域資源や、置かれた条件に応じて、農山漁村地域を守り発展させ、集落を維持し、住民の暮らしを充実させる施策を懸命に展開してきたところである。

全国町村会では、平成 13 年、「21 世紀の日本にとって、農山村が、なぜ大切なのか一揺るぎない国民的合意に向けて一」を提言し、農山村のかけがえのない価値を強調するとともに、農山村の力を発揮していくため、町村自ら改革を進め、農山村の自立、町村自治の充実に向け、様々な政策を実施していく決意を表明した。

また、本年 9 月には、農業政策が重要な変革期を迎えていることから、「都市・農村共生社会の創造～田園回帰の時代を迎えて～」を提言し、田園回帰の潮流がある状況のもと、再生可能エネルギーの蓄積など農村の新たな価値を踏まえ、「農村価値の創生」は誰よりも農村サイドに求められる責務であることを明言している。

安倍内閣では「まち・ひと・しごと創生本部」を設置し、地方の創生と人口減少克服に向け、政府一丸となって対策を講じることになった。極めて厳しい状況にある町村にとって、新たな展望を拓くものとして大いに歓迎すべきことであるが、当然、これに取り組む町村の覚悟と企画・実行力が問われることとなる。

まち・ひと・しごと創生法案が成立すれば、国は、人口の長期ビジョンと「まち・ひと・しごと創生」の総合戦略を策定し、これを勘案して町村は人口ビジョンと総合戦略を策定することになるが、この策定は、今ある町村の総合計画との整合性を図りながら、議会、住民を巻き込んで実施すべきものである。町村においては自分達で知恵を絞り、人口動態を含む地域の分析を行い、取り組むべき施策とその具体的な実行策を企画立案する必要がある。

国は、人口減少、少子化に対する国全体のグランドデザインを描くとともに、町村が覚悟の上で実施する対策を財政的にも制度的にも支援し、対策の障害となる規制の撤廃、縦割りの弊害の除去、地方分権の更なる推進を強力に進めるべきである。

以上のような観点に立って、町村は何をすべきか、国に何を期待するのかを中心として以下の提言を行う。町村の置かれている条件、地域資源は様々であり、これらの違いを踏まえ、それぞれの町村で更に検討し、積極的に取り組んでいくべきである。なお、本提言の策定に当たっては、本年 9 月、各分野の専門家の方々による「人口減少対策に関する有識者懇談会」を設置し精力的に検討をいただいた。委員の皆様には感謝申し上げる次第である。

1. 「しごと」—生業(なりわい)を増やす

農山漁村における「しごと」のあり方としては、もちろん1つの業に特化・専門化した「生業」の促進（例えば専業農家の育成）は十分考えられるが、兼業・副業化している多くの実態を踏まえれば、これに対応した「生業」（暮らしを立てるための仕事）を多様に作り出していく方策も重要である。仕事がないと嘆くのではなく、なければ作ればよいという発想が大切である。

例えば、農家所得の多くは、農業所得と農業外所得と年金等によって構成されており、減少傾向にある農業外所得をいかに増やすかが課題となっている。そのために、公共事業や従来型の企業誘致の方策に期待をかけるよりも、農山漁村の地域資源を掘り起こし、小規模でも多様な「生業」を生み出していく必要があると言える。この場合、さまざまな「しごと」をつくり出していく上では、最終的に、地域にある資源（素材・エネルギー・アイデア等）を使い、生産と消費を地域内で循環させる戦略が有効である。「地域で使うものは地域でつくる」という「地消地産」の発想が大切である。

（農業を強くする）

町村において農業は、基幹産業の一つであるが、農業就業人口の減少と高齢化や農業所得の減少等により、低迷が続いている。しかし、農村は、農業活動等を通じ、食料の供給や国土の保全などの役割に加え、再生可能エネルギーの蓄積や、災害時のバックアップ機能など新たな可能性を有している。

現在、農地の集約や生産性の向上等による生産規模の拡大、高品質性や安全性を売りにした輸出の拡大、6次産業化による付加価値の増大など様々な努力がなされているが、「食料・農業・農村基本法」の基本理念である、①農業の発展、②農村の振興、③多面的機能の発揮が偏ることなく、バランスをとった上で政策が実施されることが重要である。

国と自治体（町村）が新たなパートナーシップを構築し、それぞれの役割を明確にし、その上で国は国内農業の保護・振興をめざす「競争条件整備政策」を、自治体は農村の価値を創生する政策（「農村価値創生政策」）を、それぞれ担う必要がある。

近年、農村での暮らしを望んでいる都市の人々が増加するなど「田園回帰」の動きがある。農村価値の創生が田園回帰の動きを加速することにより、「都市の

安定と農村の安心」という視点からの「都市・農村共生社会」の創造につながる。

（林業を再生する）

輸入材の増大等に伴い、日本の林業は衰退し、それが山村人口減少の一因になってきたと同時に森林地荒廃へと繋がっている。山の手入れの再生が急務である。それには、山仕事（植え付け・下刈り・間伐・玉切り・集積）に携わる人材の育成と一定の所得保障が必要である。山仕事に関心を持つ都市住民を受け容れる条件整備も重要である。

中山間地域の林業は、農業や畜産と複合化した形で展開され、用材生産だけではなく薪炭や林産物生産など多彩な合わせ技で成り立っている。森林組合が良質のブランド材を地元工務店と連携して「木の家」をインターネットに載せて売り出すといった試みも林業再生にとって有望である。国産材の需要拡大を図るCLTの推進も期待される。地場材による古民家リフォームも移住者受け入れ施策として有効である。また、家具や調度品など高品質な木材製品の輸出など、海外にも目を向けた需要の拡大を積極的に推進すべきである。

木材としての活用に加え、木質バイオマス発電、小水力発電など森林が保持している力を活用し維持管理していくことも重要である。それには新しい財源（全国森林環境税など）を作り、雇用の受け皿を整備する必要がある。

（水産業を復活する）

わが国の水産業はかつて世界一の漁獲量を誇るほどに発展していた産業である。しかし、近年、漁価の低迷や漁業者の高齢化、燃油価格の高騰により、経営環境の悪化は構造的な課題を抱えている。

水産業を復活するためには、水産物への選好を高め、消費の拡大を図ることが何よりも重要である。学校給食への積極的な導入は、魚食文化の定着を図る絶好の機会であり、国を挙げてより積極的に取り組むべきである。

同時に、調理が面倒だとするイメージを払拭するための、加工技術や商品開発、販売の工夫、魚食の優位性を強調した消費者対策を一層強化すべきである。

また、水揚げ現場で加工し、地元の旅館や店舗を含め出荷先の選択と確保を通じて海の恵みの付加価値を高めるといったことを推進すべきである。

（農・林・畜・漁の連携によって物産の付加価値を高める）

農業・林業・畜産業や農業・漁業というように業間を有機的に結びつけて、ま

た、それぞれの集落・地区の資源・産物を、他の集落・地区のものと組み合わせて付加価値のある新しい物産をつくり、販売網を拡大するなど、テーマのネットワークとエリアのネットワークを重層的に絡めていく必要がある。

自ら育てた米や野菜や牛・豚肉を自ら経営する居酒屋やレストランで使うなどの工夫も必要である。

農山漁村の産物の販売拠点として常設型の直売所は重要である。例えば「道の駅」は、すでに1,000を超え、全国で直接雇用だけで3万人以上の人が働いていると見込まれており、加工、出荷などのしごとを含めれば相当の地域雇用を生んでいる。こうした常設型の直売所を災害時の拠点とするなどにより機能を追加することも新たなしごとを生み出すのに役立つ。

（起業支援、企業誘致等）

地域資源を利用した起業支援、第三セクターの活用も雇用の場作りには重要である。この場合、経理や販売戦略などの専門家の支援が重要であり、都市の移住希望者でその道の専門家との全国規模でのマッチングシステムの構築が望まれる。

また、地域の金融機関の融資も活用した産・学・金・官の協同事業による企業支援の仕組みを取り込んでいくことも必要である（例えば総務省が実施している「ローカル10,000プロジェクト」など）。

地方の企業の全国展開、世界展開のためにも国土軸のインフラ整備も重要である。地域の企業も、国内需要が今後減少することが見込まれる中で、東京を経由することなく、直接海外へ展開することも必要である。

豊かな自然や人のつながりが魅力的な農山村は、サテライト勤務が可能となるIT産業や地域資源を活用する食品産業などの企業立地の可能性が十分にあり、地域の特性を活かした新たな企業誘致努力をする必要がある。

地域での起業にとって資金調達は大きな課題である。地域に雇用の場を作り出す起業の資金として、ふるさと納税制度を活用することが考えられる。新たな「生業」を起こす意義と雇用効果について見通しを明示し、ふるさとを支援したい人から寄付を募るのである。地元金融機関だけでは展開が難しい事業の立ち上げには、ふるさと融資など既存の制度を活用するほか、金融機関からの融資があることを条件に都道府県が市町村を通じて補助金を交付する制度を考案することも考えられる。

また、わが国では未開拓であるが、民間の労働者自身が資金を持ち寄り、労働者自身が所有・管理する協同組合を作って、仕事おこしや地域課題解決の活動に

乗り出し、地域活性化の担い手になることも検討すべきである。

なお、ふるさと納税制度については、住民税の持つ負担分任の性格にも配慮しつつ、控除額の上限引き上げと手続きの簡素化が期待されるが、寄付に対する謝礼としての特典の提供については、納税の見返りとして特定の利益を求める風潮を醸成することがないように、各町村において節度ある運用が必要である。

（安心して子どもを産み育てられるために）

町村では、産科のある病院が遠方にあるケースが多いが、産前産後のケア体制が充実していれば、たとえ、その地域に産科がなくとも、安心して子どもを産むことができる。

このため、妊婦健診や妊婦相談等の産前ケアと、産後の乳房ケアや乳幼児健診、育児相談、さらには母親の休養と体力回復に向け、看護師、助産師等の専門職が24時間体制でケアにあたり、家族一体で宿泊ができる機能を持つ、「産前産後ケアセンター」（日本型ネウボラ）を、既存の施設の有効利用を含め、町村単独で、あるいは広域連携で設置する必要がある。これは、利用者にとって敷居が低く、落ち着いて子育て相談しやすい個別対応の仕組みである。この母子及び家族を包み込む形の支援は、親子の愛着を強め、2子以降の出生行動に大きくプラスに働くと考えられ、専門職の活躍の場が雇用の確保に通じる。さらに、就業女性が心身ともに社会に復帰することを支援することができる。

（すべての人を包み込み、出番と居場所を充実させる）

人は、生まれてから死ぬまで、心身の状況や社会的・経済的理由により、さまざまな場面でケアやサポートを必要とする。子ども・子育て支援、生活困窮者、障害者、高齢者といったさまざまな枠組みの支援に横串をさすとともに、すべての人を包み込み、その人なりの出番と居場所を充実させる地域づくりが重要となる。

これは、すべての人を支えあいの主体・担い手と位置づけるということでもある。地域において、生活上の課題を抱えながら、あるいは病気や障害とつきあいながら生きる人たちの知恵や経験を「資源」ととらえ、地域内で共有すること、さらにそれを新たなサービスや商品の開発に役立てることは、新たな価値としごとの創出にもつながるものと期待される。

（地方大学への期待）

地方大学の責務として、教育カリキュラムを、地域の産業政策や地域づくりと

連動して進めることを前提に組み立て、起業しようとする若者に対して地域の資源を生かす知識と技能を身につけさせることが求められる（例えば、高知大学は、全国初の「地域協働学部」を創設し、県内各地を「キャンパス」として授業を実施、地域における課題解決の現場を直接体験させるため、多彩な実習科目を配置し、地域への愛着や誇りを育てる教育を実践している。ここでは地域コミュニティの再生、商店街の活性化、地場産品を生かした商品開発など学生自らが企画を練り上げ、地域住民と協働しながら、組織・人を動かす力を身につけさせる計画）。

このほか、大学での先端的な研究成果を活かした大学発のベンチャー企業の育成など教育政策と地域の産業政策との連動が重要である。

また、学生への無料ないし低廉な寮の提供は、地方の大学へ全国から志望者を集めることになるとともに、家庭の負担を減らすことに繋がることから、積極的に検討されるべきである。

（専門高校の可能性を広げる）

農林業の衰退や人口減少とともに全国で農林高校をはじめとする専門高校の存続が危ぶまれている。地域にとって専門高校は、手に職を持った地域づくりの担い手を養成する機関として重要な存在である。専門高校自身が、生産物の商品化や販路拡大、仕事おこしにつながるような教育の拡充が求められている。いわゆる6次産業化法（「地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律」）が制定されていることで、専門高校もまた、同窓会、農家、企業、行政との緊密な連携や専門高校間の協力によって、6次産業化に取り組むことが重要である。自分たちで収穫した食材を使って調理し、園芸で育てた草木で飾った場所で、訪れる内外のお客さんをもてなす「高校生レストラン」を開設しているところもある。専門高校生が地域の特産物を活かした商品開発など、産業振興をはじめとする地域課題に取り組んでいる例は数多い。

地域に根ざした教育機関としての専門高校や、そこで学ぶ高校生のアイデアとスキルを最大限に尊重し活かす体制がつくられることが必要である。

（着地型・体験型観光をめざす）

観光は、地域のあらゆる業種に波及効果をもたらしうる産業であり、雇用機会の創出も期待されている。

観光は、ともすれば旅館業など観光業者に特化した「生業」と思われがちであ

るが、農山漁村の美しい風景や安全安心な食材と料理や風物・人びととの出会いもまた重要な吸引力となっている。観光業もまた地域連携の中での「生業」として関連のしごとを作り出す必要がある。

観光は有望なビジター産業であり、農山漁村では、いわゆるグリーンツーリズムによる都市との交流を基軸に展開されている。滞在期間は短く小規模な家族経営が中心ではあるが、持続的・反復的な滞在（リピーター）を特徴とし、都市住民との心の通い合う交流を可能にしている。農産物の直売所、農業体験農園、滞在型市民農園、体験教育旅行（農家民泊）、子ども農山漁村交流プロジェクト、ワーキングホリデー（都市住民が人手の不足する農繁期に農作業を手伝い、農家は寝食を提供する。）などがその例である。都会の若者をシェフや農業従事者の研修生として積極的に受け入れ、観光振興に結び付けることも有効である。

着地型・体験型観光業の展開は、国内客だけでなく外国客誘致についても有効であり、東京オリンピック・パラリンピックも一つのきっかけとして、多言語環境を整えるなど積極的な対応がなされるべきである。

また、観光の振興のためにも、それぞれの地域の文化の保存・継承が重要であり、これが他の地域と違った魅力を作り出すことにつながる。

ブログ、ツイートから生まれる大量のデータ「ビッグデータ」を分析し、そこから、いままでにない知見・洞察を導き出す情報技術が開発されつつある。観光の有望なターゲットは海外から来る個人旅行者である。ブログによる大量の情報発信の中にインバウンド（訪日旅行）で活躍するパワーブロガーを発見し活用することが有効である。ビッグデータの分析・活用力が地域振興の決め手になろうとしている。

（「憧れの中心地」になる）

「この分野ではあのまち、あのむら」「あそこに行かないと、こうした体験はできない」というような、全国から、世界から、多くの人が来訪するオンリー・ワンの地域づくりが必要である。文化財、祭り、食など「憧れの中心地」としての地位を維持することによる「生業」の創出も期待できる。

スポーツについても、野球で言えば甲子園のようなスポーツの拠点になることができれば、全国から多くの人が参集することとなる。サッカーがすでに、地域の拠点スポーツとなっているが、多くの他のスポーツ分野で拠点化が可能である。モトクロスやフリークライミングなど、地域の自然環境に適したスポーツを振興することにより、世界から愛好者が訪れる中心地づくりも可能となる。

2. 「ひと」—高齢者と若者が連帯する

農山漁村における「ひと」は、「百姓」と呼ばれる人びとに象徴されるように、天候のこと、季節の変化のこと、山のこと、土のこと、水のこと、草木のこと、生きもののこと、農作業のこと、農閑期のこと、地域のしきたりのこと等を熟知したマルチ人間である。農山漁村を支え、ここで生き抜くには、こうした知識集約型のマルチ人間こそが必要である。こうした観点に立って、高齢者は健康寿命を伸ばしつつ「生業」を維持し、若者を励まし、若者はそれに応え、高齢者から地域で生きる知恵と技を受け継いでいくことが求められている。「生業」はもとより、子育て、学校教育、地域活動など、幅広く世代間の連帯の取り組みを強化していく必要がある。

若者たちが生まれ育った故郷から教育や就職の機会を求めて他の地域へ出ていくことを無理にとどめることはできないし、またそうすべきではない。大きく羽ばたきたいという若者の志を是とすべきである。しかし、生まれ育った地域で生き抜きたいと思う若者の願いも叶えられてしかるべきである。また、故郷へ戻ってくる若者・中高年を受け容れる条件も整えなければならない。そのために地域における就業や起業のチャンスを確保する必要がある。

最近の調査から明らかなように、関東圏以外の出身者の約5割が東京から移住する予定又は移住を検討したいと思っている事実を踏まえ、今までのような東京への一方的な人口流出を変えられる可能性がある。そのため、気づき・情報収集・現地訪問交流・二地域居住・移住・定住といったプロセスを通じてきめ細かい受け入れ施策が必要である。

（妊娠・出産・育児支援の切れ目のない施策の展開）

わが国では、周産期の死亡率の低下（これ自体は慶賀すべきこと）を背景として、未婚率が男女とも上昇傾向にあり、晩婚化の進行も継続しており、結婚した夫婦の出生児数は減少傾向にあり、1960年代生まれ以降の世代では、これまでのように最終的な夫婦出生児数が2人に達しない可能性がうかがえる。

子どもを比較的多く産んでいる地域は、近隣との信頼関係が保たれ「お互いさま」という生活規範が共有されているところである。また、何よりも子どもが大事という価値観が地域で共有されているところである。都市と比べて農山漁村における出生率の高さは、こうした地域特性に起因していると言えよう。このよう

な地域特性が弱まっていないかどうかを分析した上で、実情に応じて、妊娠、出産、育児まで切れ目のない、安心して子どもを産む環境を整える支援体制の確立が重要である。そのためには、母親の話し相手や一緒に外出するなどの支援を行う「産後パートナー事業」や保育所と地域の中高年の育児経験者・ボランティア等が協力し子育て家庭を支援する活動などが有効である。敬老祝い金の一部を子育て支援金に回し、地域全体で育児を支える意気込みを示すことも考えられる。民間企業が福利厚生の一環として、この事業に参加することを奨励することも必要である。

（出会いを支援する）

結婚と出産が強く連動しているわが国では、人口の維持には結婚の成否が大きく影響している。農山漁村でも、結婚願望がありながら結婚できない人が増加していること、若い年齢で結婚したほうが子どもを多くもうけられること、夫婦が知り合ったきっかけは職場・仕事で、学校で、友人・姉妹を通じてというような、婚活色のない「自然な出会い」が多いことを考慮して、20歳代から恋愛や結婚を前向きに意識できるような事業を町村が推進する必要がある（高知県内の市町村で構成する「こうち人づくり広域連合」の平成26年度の若手職員による政策研究共同事業報告「人口減少時代のまちづくり～愛を育てる活動」では、愛活事業として愛活支援企業認証制度・愛活パスポート・25歳の愛活成人式という3つを提案し、これらすべてが人口減少に歯止めをかける事業であるとしている。）。

（新たな学校教育の模索）

現在、就学児童の減少によって、小学校の統合・再編を強化する動きがあるが、小学校は、単なる教育施設ではなく、地域の文化・郷土教育の拠点、地域コミュニティの核とも言える地域住民の拠り所であり、その消滅はコミュニティの衰退につながる。

I C Tを通じた遠隔授業等を活用して小規模小中学校を存続させること（地域に一つの大きな「拠点校」を置き、子どもの少ない学校をそのブランチ校と位置づけ、集団学習が必要な時だけ「拠点校」に通う方式）、地域環境と結びついた少人数教育の魅力を発信して外からの就学者（家族ぐるみでの移住を含む）を呼び込むことなどが考えられる。やむを得ず廃校となった場合の校舎は、打ち捨てておくことなく、地域密着型の介護施設や宿泊研修施設などへの利活用を検討すべきである。

2014年6月、首長権限の強化を図る「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律」が成立し、首長と教委により構成される総合教育会議を設け、首長は、教育の振興に関する施策の「大綱」を策定することとなった。そこには教育を行うための諸条件その他の地域の実情に応じた教育を図るため重点的に講ずべき施策が書き込まれることになっており、小中学生の教育課程において、自立と尊厳の重要性とともに、地域への愛着と誇りの醸成という方針が明確に打ち出されることを検討すべきである。そのことを通じて、故郷とは、都会に出て志を果たして帰る先ではなく、自分のやりたいことに挑みうる希望の場所であるという意識を若者たちに植え付けたい。

農山漁村体験教育を一層進めることは、都市の子どもたちにとって有益であるとともに、受け入れ側の農山漁村にとっても地域の子どもの都市の子どもと交流することは地域の魅力に気づくきっかけづくりともなる。農山漁村の子どもたちが日常生活の中で地域の「生業」に触れることや、体験をしなくなっている傾向を是正する必要がある。

高校段階では、地域課題や産業・人材需要に対応した専門学科・専門コースの開設により、地域を支える中核人材の育成に力を入れる必要がある。高校生たちの社会活動コンテストを行い、地域とかわる若者たちを励ますのも有効である。

また、地方の大学のみならず都市圏の大学も含め、一定期間、中山間地域での体験をカリキュラムに取り入れるなど、活性化のための人材育成に大学教育を活用すべきである。自治体の協力を得て、大学生と大学教員が地域の現場に入り、地域住民やNPO等とともに、地域課題解決や地域づくりに継続的に取り組む活動をさらに積極的に行うべきである。

（国の取り組みへの期待）

現在、国は、自治体と協力して、「子ども・子育てを支援し、若者が安心して成長できる社会へ」として、児童手当制度、高校生等への修学支援、私立学校における授業料減免事業等支援等、「妊娠、出産、子育ての希望が実現できる社会へ」として、出産育児一時金、出産手当金、待機児童解消などに向けた保育の充実、放課後児童対策の充実等、「多様なネットワークで子育て力のある地域社会へ」として、地域子育て支援拠点事業、一時預り事業等、「男性も女性も仕事と生活が調和する社会へ」として、テレワーク普及促進対策事業等、さまざまな施策を行っている。これらの施策を充実することはもちろんであるが、さらに、子育て世帯における経済的負担の軽減のため全国的に子ども医療費の無料化を実施すべきである。

3. 「まち」—内を外に開き、内の力を強める

農山漁村（むら）は、都市（まち）とは、一味も二味も異なった雰囲気や暮らし方を持っているが、ヒト・モノ・カネ・情報が自由に流出入する開かれた社会の一部である。この流出入は農山漁村にたえず変化をもたらすから、その変化に自律的に適応していくことが求められている。そのためには、外から入ってくる、ひと・アイデア・技術などを、地域の力を強める方向で積極的に活用していく必要がある。それは、都市との共生と交流・連携の基礎でもある。

若者の地域間の交流、移住を活発化するため、諸外国と比べて割高な鉄道運賃、航空運賃などについて、一定の年齢層に限定した大幅な割引制度の導入の検討を国に求めたい。

（都市と農山漁村との交流・連携）

滞在期間は短く小規模な家族経営が中心ではあるが、持続的・反復的な滞在（リピーター）を特徴とし、都市住民との心の通い合う交流を可能にしている日本型グリーンツーリズムは、農産物の直売所、農業体験農園、農家レストラン、滞在型市民農園、体験教育旅行（農家民泊）、ワーキングホリデーなど、活発に展開されている（再掲）。こうした事業は、都市と農山漁村の共生（絆）をさらに強めていく上でも発展させていくべきである。また、自然災害時への対応のためにも、日頃からお互いに行き来し合う関係を維持していることが重要である。このようなことが、将来の移住に発展していることが多い。

都市からの移住希望者の強い要望は、仕事と住む場所の確保であるが、全国で820万戸もある空き家を子育てがしやすいよう改修し、一定期間無料で提供するなどの施策も重要である。また、ふるさと納税を特定の町村に継続的に行っている人には、将来の移住候補者として定期的に移住情報を提供することも必要である。

今後、都市部における後期高齢者数の増加への対策と地方における雇用の創出のために、地方に都市の高齢者を受け入れるケア付き住まい・介護福祉施設を整備する仕組みを創設することが考えられる。その場合、高齢者移住に伴うストレスの緩和や自治体間の医療・介護費の負担の公平化が必要である。

(集落間ネットワーク)

過疎集落等の小規模化、高齢化により集落機能が低下し維持困難な集落が増加している。中心となる基幹的な集落に日常生活に不可欠な機能を集約するとともに、周辺集落と基幹集落との間で道路、デマンドバス等のアクセス手段を確保することにより、ネットワークを強化し、人々が引き続き集落に安心して暮らせるようにする必要がある。このことは、また、地元企業にとって受注しやすい事業が生まれ、雇用の創設にもつながる。

この場合、地域の「足」を確保するため、移動が不自由で閉じこもりがちな高齢者を「運び」あるいは高齢者の元へ物を届けるために、ワンコイン・コミュニティバス、移動販売、配達業者のまごころ配達便、過疎地有償運送の活用と集落商店の設置（隣の高齢者をマイカーで送って料金を取り、これとバス路線をつなぎ、待合所を集落の商店にする）などの工夫が必要である。

見守りや緊急時の連絡機能を持った高齢者にやさしいICTの活用も望まれる。

また、現在、各省において類似の事業（小さな拠点、集落ネットワーク圏、小規模・高齢化集落支援など）が実施・構想されているが、地域住民にとってもっとも使い勝手のいい、効果的な事業に統合する必要がある。

(スペシャル・プランニング等)

住みよいまちづくり、地域づくりのためには、都市的土地利用と農的土地利用を一体的な計画対象として扱うこと、物理的空間のみならず社会的空間（「きずな」や「つながり」で結ばれたコミュニティ）も含めて計画やデザインの対象とすることが重要である。このように拡大した計画概念をヨーロッパでは「スペシャル・プランニング」と呼んでいる。

わが国では、都市部は都市計画法によって、非都市部は農地法・農振法・森林法等によって、それぞれ別個の法体系でコントロールされている。都市が急速に拡大した時代には、都市化の制御と優良農地や自然環境の保全への適切な対応が求められたが、都市が衰退をはじめた人口減少社会においては都市と農村を区分するのではなく、合わせて一体的な計画対象とすることが理にかなっている。また、地方分権の見地に立てば、都市計画に関しては分権が進んだのに対して、農地に関しては不十分である。土地利用に関する各種法体系を総合的に運営する観点から、法体系の一元化と住民に身近な市町村が権限と責任を担うことが強く望まれる。

このため、個々の農地転用に関する許可権限については、市町村に移譲すべき

である。もとより、農地は、町村にとって重要な地域産業である農業の基礎となるものであり、町村において農地転用などの土地利用のあり方を検討するに際しては、優良な農地の確保を前提としてなされるものである。

また、モビリティの増大により生活圏が拡大したことを背景に、都市や周辺地域の連携による新たな計画的圏域を設定し、圏域内の機能の相互補完による集約化とネットワーク化を戦略的に進めることが求められている。ヨーロッパで「シティ・リージョン」と呼ばれている計画的圏域は、例えば、都市的土地利用と農地的土地利用を一体的に、あるいは、都市とその周辺の町村からなる都市圏を一体的に扱うもので、従来の土地利用計画のように単純に土地利用の純化を目指すものではなく、異なる性格の土地利用を合わせて描くことによって新たな空間像を導くものである。

地方自治法の改正による「連携協約」制度の創設など、自治体間の相互連携による機能補完が可能となりつつあることを踏まえ、定住自立圏の拡充などにより戦略的な「シティ・リージョン」の構築に対してインセンティブを与えることは効果的である。

（東京一極集中の是正）

首都東京には大企業の本社の6割以上が所在するなど、企業活動の過度の東京集中がみられる。このことは、他の先進国には見られないものである。

この一極集中は、地方の経済に深刻な影響を与えているとともに、エネルギーの非効率な利用、大災害が発生したときの経済の機能麻痺の恐れなどの問題を抱えている。国は、このような過度の集中を是正するべく、総力あげて抜本的な対策を講じるべきである。

東京への人口流出を止めるためには、地方の中核都市に資金と雇用と公共サービスを割り振り、若者の流出を食い止める（「人口のダム機能」）という考え方があるが、この「選択と集中」施策は、行き過ぎると、それ以外の多くの地域を見捨てる可能性をはらんでおり、要注意であるといえる。地方創生でいう「まち」とは農山漁村を含む全国津々浦々の地域であるはずである。

東京には、農山漁村から多くの若者が流入し、ある意味で便利で快適な都市的暮らしを営んでいるが、そこが、わが国で最も出生率が低い地域であり、総人口の減少に歯止めをかけていく上で、大きな課題を抱えていることを意味している。

なお、東京が日本経済のリーディング・センターとしての活力を保持するためにも、巨大都市東京に住む20～30歳代の若者が安心して結婚・出産・子育てが

できる環境条件を一刻も早く整備すべきである。

（外部人材の活用）

内を外に開いていく方策の一つは、外部人材の活用である。国は、地域おこし協力隊、田舎で働き隊、集落支援員など人的支援策を実施している。

現在、このようなスキームで、都会の若者が町村において、地元の住民と協働で地域活性化に従事している。こうした有志を受け入れ、住民が事業を展開することは、地域を外にひらくことでもある。なお、これらのスキームで働いている若者が地元に着定できるよう、しっかりとした研修と支援のシステムを構築すべきである。

国の「まち・ひと・しごと創生本部」では、副市町村長などの幹部として首長を補佐したり、非常勤職員として地域活性化を支援したりするため、中央省庁の若手・中堅職員約 25 人、公募して集める大学やシンクタンクの研究者約 75 人を市町村に派遣することを計画している。地方創生の「助っ人」である。期間は 2 年程度で、その間の人件費は市町村の負担という。受け入れに当たっては市町村の応募理由や地域活性化計画などが試される。

農山漁村の活性化のために、都道府県が果たす役割にも注目すべきである。県職員を「地域支援企画員」などの形で市町村に派遣し、集落活動センターのようなものを旧小学校や集会所等に設け、近隣の集落との連携を図り、それぞれの地域課題やニーズに応じて総合的に地域ぐるみで取り組めるよう支援活動を実施している例もある。これらは、市町村を包括する広域の自治体の新たな役割として全国的な展開が期待されるモデルとなりうる。地域住民による主体的な活動を喚起・促進・支援する「黒子役」に徹し、現地役場の部門間をつなぎ、地域課題に対して総合的な対応が図れるような調整機能を果たすのである。困難を抱える市町村を支援・補完するのは、広域の自治体としての都道府県の本来の役割であると言えよう。

これらに加えて、強力な情報発信力があり IT 利活用の能力のある人材を民間から積極的に登用することも考えられる。

4. 町村の自立と国の自立支援

「まち・ひと・しごと創生法」が成立すれば、国は、人口の長期ビジョンと「まち・ひと・しごと創生」の総合戦略（「まち・ひと・しごと創生」の目標や施策に関する基本的方向等）を閣議決定し、これを勘案して、すべての市町村と都道府県は、努力義務として、それぞれに人口ビジョンと総合戦略を策定することになる。その際、人口の現状・将来見通しを踏まえるとともに客観的指標を設定することとされている。

（実効性のある政策目標の設定）

石破地方創生担当大臣は、用途の自由度が高い新たな交付金制度の創設を検討する考えを示し、そのためには、自治体が、地域活性化の具体的な政策目標を定め、交付金の効果をきちんと検証できる仕組みにすることが大切であるとしている。地域の抱える課題はさまざまであり、また、その解決のための地域資源にも多様性があることから、そうした地域の実情に最も詳しい町村が実効性のある目標と施策を速やかに立案することが不可欠である。雇用創出や、若者の定住・移住促進、結婚・出産支援など具体的な政策目標を定め、その達成度を測る指標の工夫が必要である。その際、町村の場合は、具体的な定住の場となる基礎的な生活圏単位（小学校区・公民館区等）の詳細分析と人口予測を行い、子ども数維持に必要な新規定住世帯数を割り出すなどの工夫が必要であろう。

（総合戦略は必ず自らの手で）

地方自治法から市町村が基本構想を策定する義務規定は削除されたが、いずれの町村でも、いわゆる総合計画を策定・実施している。今回の「総合戦略」の策定は、単にもう一つの行政計画が加わるといったことを超え、農山漁村地域と町村の将来の行方を左右する計画となる。当然、総合計画との整合性を図りながら、あるいは近い将来に総合計画の見直しを考えながら、必ず町村長・町村議会・住民が自ら策定すべきものである。いま、町村は、少ない職員で増加する日常業務に追われているのが実情であるが、自分たちで、知恵をしぼり、人口動態を含む地域の分析を行い、取り組むべき、取り組みたい施策とその実施手立てを企画・立案しきる必要がある。

（人口減少に立ち向かうための財源措置）

自治体では、若者の定住、移住者の受け入れ、仕事の創出、地域での起業、空き家対策、都市・農山漁村交流・対流、結婚・妊娠・出産・育児支援など人口減少への対策が必要となっており、そのための財源措置が必要な「実需」が現に発生している。厳しい財政運営を続けている町村も、自ら予算配分に一段の工夫の余地はないかどうかを検討しなければならない。その上で、今後、長期的な戦略として人口減少に立ち向かっていくには、自治体が責任をもって使途を決定できる財源の確保が不可欠である。そのためには、自治体自らが設定した具体的な政策目標の達成のために、主体的に人口減少克服や地方創生に幅広く活用できる包括的な交付金を創設する必要があると同時に、地方財政計画において地方創生・人口減少の克服のための地方施策を拡充強化する歳出を新たに「地方創生枠」として計上し、地方交付税を充実する必要があると考える。

人口急減に歯止めをかけるには、粘り強い、着実な努力の積み重ねが必要である。どうせうまくいくはずはないといった冷淡な見方もある中で、全国の町村は、人口急減に立ち向かう長い闘いを自ら選び取り、地域の暮らしと自治を守り通していく堅固な意志と覚悟を問われている。

全 国 町 村 会

〒 100-0014 東京都千代田区永田町 1-11-35

全国町村会館

TEL. 03-3581-0483

FAX. 03-3580-5955

URL:[http//www.zck.or.jp](http://www.zck.or.jp)