

# 町村週報

(町村の購読料は会費)  
の中に含まれております)

## 3022号

毎週月曜日発行

発行所 全国町村会 〒100-0014 東京都千代田区永田町1丁目11番35号：電話03-3581-0486 FAX03-3580-5955

発行人 武居丈二：定価1部40円・年間1,500円(税、送料含む) 振替口座00110-8-47697

<http://www.zck.or.jp>



燃える紅葉と富士山 (山梨県忍野村)

### もくじ

- 情 報
- フォーラム
- 政 策
- 活 論
- 報 報
- 動 説

地方財政の課題と展望：日本社会事業大学学長・東京大学名誉教授 神野 直彦…(2)

都市・農村共生社会創造シンポジウム in 東京を開催  
～「関係人口」をテーマに活発な議論～…(5)

「観光以上、移住未満」を発掘し地域おこしの担い手拡大～  
島人による上島ならではのまちづくり～住民自らによる、  
産業・歴史・文化・自然を活かしたまちづくり～愛媛県上島町…(10)

国政情報…(14)

町村Navigator…(15)

### コラム

## 物語が生まれてこそ

ジャーナリスト 松本克夫

日本のものづくりに黄信号がともっている。電機、自動車、鉄鋼などの主力産業の代表的企業で不祥事が相次いでいるからだ。これだけ不正会計、不正検査、不正な品質表示が重なれば、日本製品への信頼は揺らぐ。日本企業が抱える病根の解明が必要だが、もしかしてバブル崩壊以降のリストラ経営が響いてはいないか。目先の利益優先で、非正規社員を増やしたが、技術革新力は衰え、生産現場が疲弊しているという指摘もある。

産業界の危機は自治体にとっても無縁ではない。2000年代以降の市町村合併や人員削減などの分権から行革への流れは産業界のリストラの後を追ったともいえるからだ。忙しすぎると批判される学校を含め、自治体の現場も余裕がなくなったという話はよく耳にする。それもあってか、長年、心を打つ物語を追い求めて地方を歩いてきた者の印象でいえば、物語の種が乏しくなっているようだ。

そう感じていた折、栃木県芳賀町にある有限会社ドンカメの小久保行雄社長に出会った。ドンカメは生ごみなどを堆肥化する会社である。小久保さんは一農家にすぎなかったが、店や家庭から出る生ごみを集め、堆肥にし、田畑に施せば、地域の資源循環システムが成り立つと見て、仲間とこの事業を始めた。小久保流に言えば、「やっかいもの(ごみ)を宝(堆肥)に転換し、喜び(農産物)として循環する」仕組みである。やがて行政も加わり、町ぐるみの「環(わ)の町」づくりへと広がった。小久保さんは今、国際協力の一環として、農業技術とともにこの仕組みを独立後間もない東ティモールで教えている。

小久保さんのように、現場からの独自の発想で地域の可能性を切り拓いてこそ物語は生まれる。国が号令しても生まれるものではない。先の衆院総選挙では、地方分権は隅に追いやられた感があったが、本来、分権型社会として期待されていたのは、方々で地域が誇れる物語が生まれるような社会である。

## 視 点

## 地方財政の課題と展望

日本社会事業大学学長  
東京大学名誉教授

神野 直彦

未来を信じられた時代が終わろうとしている。世界を見渡せば、憎悪と暴力が溢れ出し、人間の歴史が方向性を喪失してしまっているからである。

ギリシャ神話のアンティゴネの舞台である古代都市テーベが、未知の病に脅えた時、その原因を誰もが理解していた。それはコミュニティの崩壊である。人間の歴史が方向性を喪失している現在の時代閉塞状況の原因は、誰もがわかっている。それはコミュニティの崩壊である。

コミュニティが崩壊し、人間の絆が断ち切られたという不安感は、純粋な共同体への強い憧憬を呼び覚ます。というよりも、暴力的手段を行う使っても、伝統的共同体を守ろうとする社会反動を生じさせる。

このままではイスラムの伝統的共同体が崩されてしまうという不安感、ISISに象徴されるような宗教的原理主義を登場させる。ブレグジットつまりイギリスのEU離脱も、このままEUに残留すれば、イギリスの伝統的共同体が崩壊してしまふ恐怖感によって起きている。トランプ大統領を支える熱狂も、このままでは白人を中心とする伝統的共同体が崩壊するという恐怖によって支えられている。こうして国家的原理主義が抬頭する。

宗教的原理主義と国家的原理主義は、相互に反発し合いながら、憎悪と暴力を増幅していく。そのため未来への確信が喪失し、不安に抱かれた悲観主義が世界を暗雲のように覆ってしまっている。

しかし、人間はたとえ明日、この世界が終わろうとも、明日のために生きなければならぬ。しかも、ホモサピエンスつまり「知恵のあるヒト」である人間は、未来の社会を構想する想像力を使い果してしまつたわけではない。というよりも、現在の時代閉塞状況を人間が創り出した以上、そこから脱出する道筋も人間が創り出せるはずである。

このように現在の状況を理解すれば、日本の町村の担っている歴史的使命は大きいといわなければならない。日本の町村にはコミュニティが息づいているからである。このコミュニティを培養し、人間の社会の未来のモデルを世界に示さなければならない。つまり、日本の町村は、楽観主義を携えて、現在の時代閉塞状

況を抜け出す道案内を務めなければならないのである。

とはいえ、日本の町村が新しい状況のもとで、コミュニティを培養していく道程は容易ではない。というのも、ポランニーが指摘するようにも、市場が「悪魔の碾き臼」として機能し、家族やコミュニティという共同体的人間関係を磨り潰してしまうからである。

そのため町村は、家族やコミュニティへの支援サービスを適切に提供して、コミュニティを培養していく必要がある。もちろん、家族やコミュニティへの支援サービスは、地域社会ごとに相違する。コミュニティを形成して営まれている町村での生活様式は、それぞれの個性ある自然環境に合わせて形成され、その生活

## 論 説



神野 直彦 (じんの なおひこ)

1946年埼玉県生まれ。東京大学経済学部卒業後、日産自動車を経て同大学大学院経済学研究科博士課程修了。大阪市立大学助教授、東京大学助教授、同大学・大学院教授、関西学院大学・大学院教授等を経て、現在、日本社会事業大学学長・東京大学名誉教授。専攻は財政学・地方財政論。社会保障審議会年金部会部会長、税制調査会会長代理、地方分権改革有識者会議座長等を兼任。主な著書に『分かち合いの経済学』（岩波書店）、『希望の島 への改革—分権型社会をつくる—』（NHK出版）、『地域再生の経済学』（中央公論新社・2003年度石橋湛山賞受賞）、『財政学』（有斐閣・2003年租税資料館賞受賞）、『人間回復の経済学』、『教育再生の条件』（岩波書店）、『財政のしくみがわかる本』（岩波ジュニア新書）、『人間国家 への改革』（NHK出版）等がある。

現在の日本では政権が「地方創生」を掲げるほどに、地域間の経済力格差が拡大している。したがって、地方交付税という財政調整制度の機能を強化する必要がある。しかも、町村が一般財源によって、コミュニティを活性化させていくという歴史的使命を果すため

にも、地方交付税の機能を強化させなければならない。ところが、現在でも逆風が吹いている。来年度に向けた予算編成の過程では、地方交付税が財政力格差の是正と財源保障機能を適切に発揮し、一般財源の総額を今年度の水準を下回らないように確保することすら、危ぶまれる状況に陥っているからである。

もちろん、一般財源の太宗は地方税と地方交付税である。地方財政の財源所要額を算定する目的で策定される地方財政計画の歳出は、国庫支出金や地方債などの特定財源と、一般財源とからなる歳入で支えられる。地方交付税の総額は、こうした地方財政計画上の所要の一般財源を充足するように決定されることになっている。

一方で地方交付税は、国税5税の一定割合が充当されることになっている。ところが、現在では国税5税の一定割合つまり地方交付税の法定率では、所要の一般財源を充足できない状態が続いている。つまり、財源不足状態が続く、折半ルールにもとづく交付税特別会計の借入れでしのいでいる。そのため地方自治体も、臨時財政対策債の起債を余儀な

様式を支えるように、固有の産業循環が町村ごとに築かれているからである。

こうみてくれば、それぞれの地域社会のコミュニティ機能を支援し、地域社会の生活様式とそれを支える産業循環を発展させていくこととすれば、地方自治体が自由に使用できる一般財源が確保されなければならぬことがわかるはずである。もちろん、地方自治体の収入は地方税によって賄うことが原則である。

税はヨーロッパでいえば教会などをシンボルに、教育・福祉・医療などのために、地域住民が互いに負担し合っていた教会税などが転化したものである。

しかし、封建領主によって支配されていた封建国家が統合されて国民国家になると、通貨が統合されて、市場社会が成立する。通貨が統合されると、相違する地域経済ごとの生産性の相違から、地域社会間に経済力の格差が生じることになる。

そのため地域社会から地方税を調達する課税力と、地域社会で営まれる住民生活を支援する財政需要にも格差が生ずる。つまり、課税力と財政需要とから構成される財政力に、

## 一般財源確保の重要性

格差が生じることになる。

もちろん、地域社会間の財政力格差を調整しなければ、国民としての権利充足に相違が生ずるため、国民国家は分断されてしまつ。そこで財政力格差の是正と、国民としての権利の同権化を実現する財源保障を、同時に実現する財政調整制度が誕生することになる。

財政調整制度は1920年代のドイツのワイマール共和国のもとで導入される。その時の合言葉は、「ドイツは一つだ」である。

現在の日本では政権が「地方創生」を掲げるほどに、地域間の経済力格差が拡大している。したがって、地方交付税という財政調整制度の機能を強化する必要がある。しかも、町村が一般財源によって、コミュニティを活性化させていくという歴史的使命を果すため

にも、地方交付税の機能を強化させなければならない。ところが、現在でも逆風が吹いている。来年度に向けた予算編成の過程では、地方交付税が財政力格差の是正と財源保障機能を適切に発揮し、一般財源の総額を今年度の水準を下回らないように確保することすら、危ぶまれる状況に陥っているからである。

もちろん、一般財源の太宗は地方税と地方交付税である。地方財政の財源所要額を算定する目的で策定される地方財政計画の歳出は、国庫支出金や地方債などの特定財源と、一般財源とからなる歳入で支えられる。地方交付税の総額は、こうした地方財政計画上の所要の一般財源を充足するように決定されることになっている。

一方で地方交付税は、国税5税の一定割合が充当されることになっている。ところが、現在では国税5税の一定割合つまり地方交付税の法定率では、所要の一般財源を充足できない状態が続いている。つまり、財源不足状態が続く、折半ルールにもとづく交付税特別会計の借入れでしのいでいる。そのため地方自治体も、臨時財政対策債の起債を余儀な

くされている。もちろん、こうした状態は地方交付税の法定率の引き上げで対応すべき事態である。

しかも、消費税の増税が先送りされたこともあり、このところ交付税特別会計の「入口」ベース、つまり一般会計からの繰り入れ額を、交付税特別会計の「出口」ベース、つまり地方自治体へ実際に交付される額が下回るという事態が生じる事態となっている。そのためストックに手をつける事態に陥っている。今年度でいえば、地方公共団体金融機構の金利変動準備金が活用されている。

来年度の予算編成に向けて、このストックを活用するという流れは急速に強まっている。というよりも、地方自治体のストックに対する攻撃にも似た注目が高まっている。

財政制度審議会の『経済・財政再生計画』の着実な実施に向けた建議』（平成29年5月25日）では、地方財政の決算では「ストック」である基金が存在し、「毎年増加し続け、「平成27年度決算でその残高は21・0兆円の規模」となっていると指摘しつつ、「各団体の基金の内容・残高の増加要因等を分析・検証し、こうした地方団体の決算状況を地方財政計画へ適切に反映させることに

より、国・地方を通じた財政資金の効率的配分につなげていく必要がある」と主張している。

しかし、「歳入の自治」と「歳出の自治」が中央政府によって制約されている地方財政では、決算上の赤字が生じていることを忘れてはならない。ところが、フリーハンドで財政運営が可能な国家財政では、決算上の赤字は論理的に生じない。

これに対して地方財政では、決算上の赤字が発生する。そのため地方財政では「繰り上げ充用」制度が認められている。「繰り上げ充用」制度は、決算上の赤字が発生した場合、その赤字を翌年度の歳入で処理することをいう。

国家財政では「繰り上げ充用」は認められない。それは「会計年度独立の原則」に違反するからである。会計年度独立の原則とは、その会計年度の歳入は、その会計年度の歳入で賄わなければならないという予算原則である。もっとも、国家財政では原則として、決算上の赤字を生じないことは、既に述べたとおりである。

地方財政では決算上の赤字が生じるが故に、基金として財政調整基金が存在する。財政制度等審議会の建

議は、財政調整基金の「最近の積立増加傾向は著しい」と批判する。しかし、地方財政では決算上の赤字が生じるという国家財政との根源的性の相違を考慮しなければならぬ。とりわけ最近の不安定で予測不可能な景気動向をみれば、地方自治体が慎重の原則にもとづいて対応せざるをえないことも忘れてはならない。

財政制度等審議会は「地方財政計画上の歳出の効率性・適正性を検証すべきである」と唱える。しかし、既に指摘したように、町村の歴史的使命は拡大し、地方財政の財政需要が高まっていることを肝に銘ずるべきである。地方財政が住民の生活を支援する使命は、急速に高まっている。そうした地方財政による住民生活を支援する使命を、中央政府は支えることこそその責務であるはずである。そうした責務を怠れば、国家統合は危機に瀕してしまうのである。

### 全国町村会の使命

交付税という財政調整制度を有効に機能させながら、コミュニティを活性化させていく町村の使命は大きい。確かに財政調整制度は、

1920年代のドイツのワイマール共和国のもとで誕生した。しかし、日本の財政調整制度の誕生に、全国町村会の果たした役割は大きい。

第一次大戦後の1918(大正7)年に、市町村財政の窮乏を救済すべく、「市町村義務教育費国庫負担法」が制定された。この義務教育費国庫負担は、財政調整機能を備えていた。そのため義務教育費国庫負担は、財政調整制度の前身とされる。

しかし、この義務教育費国庫負担は、市町村教育費のわずか1割を賄うにすぎなかったため、三重県度会郡七保村(現在の太紀町)の大瀬東作村長が、「小学校教員俸給国庫支弁請願運動」を展開する。こうした運動を推進する全国組織を結成すべく、1919(大正8)年に、三重県度会郡七保村役場に、全国町村長会創立事務所が設けられ、1921(大正10)年に、全国町村長会が創立されたのである。

このような全国町村会の歴史に思いを馳せる時、財政調整制度としての地方交付税が、機能不全に陥ることを阻止する任務を、全国町村会は担っているといわざるをえない。しかし、それは人間の歴史に方向性を与える導き星ともなるのである。

活 動

全国町村会

都市・農村共生社会創造  
シンポジウムin東京を開催

「関係人口」をテーマに活発な議論

全国町村会と一般財団法人地域活性化センターは、11月3日、東京都内で「都市・農村共生社会創造シンポジウムin東京」増やせ関係人口・田園回帰は次のステージへ」を開催した。当日は全国各地から約200名が参加、登壇者の議論に耳を傾けた。

シンポジウムでははじめに、主催者を代表して武居丈二全国町村会事務総長が「私どもがこれまで連弾で行ってきたシンポジウムで、本日は、「田園回帰」から次のステージにあがるキーワードとして「関係人口」を取りあげる記念となる日ですが、都会の真ん中で農山漁村に思いを馳せ、大切なものをせひつかみ取っていただきたい」と挨拶。第一部では、一般社団法人持続可能な地域社会総合研究所所長・藤山浩氏から「新たな潮流の解明〜田園回帰のセカンドステージ」と題する特別報告が行われた。藤



一般社団法人持続可能な地域社会総合研究所所長 藤山 浩氏

山氏は、各市町村が持続可能となるための人口分析を行い、その結果として「過疎市町村では、毎年1%人口

が増えれば、地域の人口は安定する。東京圏は11万7千人の転入超過となっており、その半分にあたる5万7千人が過疎地域に定住すれば子ども人口は安定化すると研究の成果を公表。そして「社会増を実現した離島・山間部等に共通するのは、①自己決定力、②地域の資源・特色に根ざした循環圏の創設、③新たな生態系の形成の3つの条件が整っていることである」と述べる一方「高齢者数の予測値などから、長い目で見て最も持続可能性がない地域社会は東京である」と東京一極集中に警鐘を鳴らした。また、持続可能性の力ギとして集落地域を支える「小さな拠点」についても言及し、買い物や医療介護、再生エネルギーなどの「小さな拠点」の実例を紹介。最後に地域のあるべき姿として、「5年や10年での急激な人

口増加を目指すのではなく、30年程度の長い目で見て地域を持続可能にしていくことが安定化を実現し、都市との交流にもつながる」と結んだ。

続く第2部では、「関係人口とは何か？」をテーマに3名の連続講演が行われた。はじめの登壇者であるフリーアナウンサーの富永美樹氏は、アウトドアの趣味が高じて3年前に富士山麓に山荘を建て、1か月の約3分の1を過ごしている。その後、テレビ番組の企画で静岡県沼津市戸田での移住生活を体験。番組終了後も移住した家を残したことについて「優しさをくれた地域の人々に（家という）形を残すことで絆を残したかった」と述べ、そのことがきっかけとなり、「沼津市の『燦々ぬまつ大使』に夫婦で任命され、沼津市のPRや移住促進の手伝いをしている。人と人とのつながり、支えあいが私たちの力になるし、地域の人たちの力にもなっていると信じている。東京、山梨、静岡を結ぶ三角形を気持ちをつなぐ三角形にしていきたい」と三地域居住についての思いを語った。

続いての登壇者は、月刊『ソトコト』編集長・指出一正氏。関係人口が生まれた背景や若者が関係人口を受け入れた理由について、「社会に

活 動

◀フリーアナウンサー

富永美樹氏



◀月刊『ソトコト』編集長

指出一正氏



◀明治大学教授

小田切徳美氏



関わりたい、社会をより良いものにしていきたいという人が、20代、30代で爆発的に増えたこと」であると述べ、関係人口が生まれる場所を、関わりしろがある場所」と定義。「関わりしろとは、のびしろのようなもので、ほころんだり、破綻していたり弱みのある場所に若者は惹かれる」と説明した。また、昨今、クラウドファンディングを使った地域活動が盛んになっていることについては、「お金の使い方が変容し、物を買う時代から、経験や資格を買う時代を経て、新しい世代は関係を買っている」と分析。指出氏は、移住をせずに島根のことを学び、考える「しまコトアカデミー」や首都圏でむらのことを考える「奈良・下北山 むらコトアカデミー」で講師を務めるほか、多

数の地域プロジェクトに携わっているが、「自発的に地域に関わる若い人が生まれており、行政の方も積極的に関わってくれるようになった。自分が行っている活動を通じて若者の笑顔と地元の人々の笑顔をつくるのが自分の責務である」と語った。

第2部最後の登壇者である明治大学教授・小田切徳美氏は、関係人口について「定住人口でも交流人口でもない人々で、関心人口または関与人口のいずれかに該当する人々」と説明したうえで、内閣府の世論調査（2014年）で20歳代の男性の約半数が移住願望があるという結果を紹介。「しかしながらこれらの若者がいきなり移住するのではなく、移住に至るまでに、特産品購入やふるさと納税、ボランティア活動といっ

た地域への関わりを少しずつ深める「関わり段階」があるのではないかと。そして国の移住政策はこの「関わり段階」をバリアフリー化するものであり、市町村もそこにチャレンジすべきである」と強調した。また、関係人口が形成された背景として、

- ①若者のライフスタイルの多様化や
- ②SNS等による「関わり」手段の高度化、
- ③関係性を持つこと自体から価値が生まれる「関わり価値」の発生をあげ、「グローバル化による」として家族、共同体が解体していったことへの反作用として関わり価値の価値が生まれてきたのではないかと述べた。一方、政策面では「総務省の研究会等で関係人口に着目した支援施策が検討中である。私見ではあるが、将来的にふるさと住民票

の制度化やそれに対する財政支援も考えられる」と説明。さらに関係人口をめぐる課題として、「国においては、関係人口の量的質的把握を行うこと。また、国や自治体による受け皿整備の目的は量的拡大ではなく、関係性を持続する事が重要である。地元のNPO等が次なる関わりへのステップアップを支援したり、地域では「関わり価値」を磨き上げることが必要である」と指摘した。最後に「関係人口は、人、地域、国土の各レベルに関係する大きな存在。都市・農村共生社会を実現するキーパーソンになりうる」と述べ、関係人口を持つ価値の可能性を展望した。

第3部では、「関係人口と創る未来」をテーマにしたパネルディスカッションが行われた。コーディネーターを小田切氏（前出）、コメンテーターを指出氏（前出）が務め、パネリストには、富永氏（前出）、いがたイナカレッジ事務局・井上有紀氏、㈱ほんぶ代表・松浦伸也氏が登壇した。

井上氏は農学部に進学後、調査先である新潟県内野町に移住し、老舗米屋さんとともに「コメタク」（米を炊く）を立ち上げた経歴の持ち主。今年4月から中越防災安全推進機構ムラビトデザインセンターに就職

活 動

し、学生の夏休みインターンシップなどを担当している。

松浦氏は東京農大卒業後、福井県池田町で緑のふるさと協力隊員として農業とまちづくりを学んだ。その後、生産者のいない墨田区と日本各地の生産者を結び「すみだ青空市ヤッチャバ」を企画・運営。現在、この運営を後進にゆずり、農山漁村への若者の移住・定住支援を行う団体の設立を進めている。

地域と関わる理由について、井上氏は「その土地に人に会いに行くことが幸せであり、自分にとっての関



▶ パネルディスカッションに登壇した各氏



▶ いがたイナカレッジ事務局 井上 有紀氏



▶ 株ぼんぶ代表 松浦 伸也氏

わり続ける価値になっている」「富永氏は「場所との出会いは偶然であるが、最終的には価値観が合う人と

場所で量的に増えることには問題がある。少しずつ異なる世代が増えていき、次の世代にバトンを渡してい

の出会いがあった」と述べた。指出氏は「都会と違って100%の答えが返ってくる場所ではないこと。未来を語れる大人がいることが、若者が地域に惹かれる理由になっているのではないかと語った。

関係人口を量的に増やすことは是非に關する議論において、指出氏は「同じ時代、同じ

けるような状況が好ましい」と述べ、いろいろな世代を含む多様な関係人口の増加が、地域の持続可能性につながることを示唆した。地域に長く関わり続けるポイントとしては、井上氏は「答えをくれる地域ではなく、一緒になって答えを考えられる地域に「関わりしろ」がある」と回答、富永氏は「人口が減少し、観光客も減っている地域には、助けてあげたいという気持ちが起こる」と述べた。

農山村のコミュニティと関係人口について、指出氏は「関係人口は増えるに越したことはない。関係人口は関わりを楽しむ人たちであり、そのような人たちが集まって何か新しいことが始まる。関係人口が作りだす新しい動きが地域に幸せをもたらしてくれる可能性がある」と強調。藤山氏(前出)も「地域と関係人口が相互に進化してほしい」と語った。最後に小田切氏が「エビデンスデータから関係人口をとらえることが重要である。また、関係人口のキーワードは多様性であり、関わり方の形態や関わり方の価値にも多様性がある。今後、政策や地域が関係人口とどのように関わるべきかは難しい論点であるが、関係人口を何らかの形で見える化する試みが必要になってくるだろう」と述べ、シンポジウムを総括した。

## 政 策 解 説

# 「観光以上、移住未満」を発掘 ～地域おこしの担い手拡大～

総務省は、2018年度予算概算要求に「地域との関わり創出事業」と「地域おこし未来塾」の関連費用を計上した。都市部から人口減少が進む地方へ、人の流れを生み出す施策の一環。既存の「地域おこし協力隊」などには参加していなかった層でも、田舎での生活や地域協力活動に関心がある人は多いとみて、潜在的ニーズを掘り起こし、より多様な人材を地方の活性化に巻き込む狙いがある。

これら新事業の特徴は、地域おこし協力隊などと比べ、会社勤めをしているような人でも取り組みやすい制度となっている点にあると言える。同省地域力創造グループは「将来的に地方に移住するかもしれない『観光以上、移住未満』の予備軍をもっと発掘したい」と意気込んでいる。

## 社会人も参加しやすく

総務省は、地方での人口減少が進んだことを受け、09年度に地域おこし協力隊を創設した。都市部の若者らが過疎地域に最長3年間移り住み、地域活性化に向けた活動を行いながら、定住につなげることを目指す取組だ。09年度は実施団体数が31で、隊員数は89人だったが、現在は900弱の団体で約4000人が活動するまでに規模が拡大。任期終了後に地域にとどまる隊員は約6割に上り、地方への人口流入に一定の効

果を上げていると言える。

ただ、隊員となるには、住民票をその地域に移して1〜3年間活動に専念する必要がある。ハードルは決して低くない。同省は、大学生らを取り組みやすいメニューをつくろうと、16年度から「ふるさとワーキングホリデー」を展開。夏休み期間などを利用して、農家や旅館で働きながら、地方での暮らしを体験できるようにしている。

ふるさとワーキングホリデーは主に大学生が対象で、やはり2週間から1カ月程度のまとまった活動期間が必要となる。同省は、田舎暮らし

や地域活性化に関心を持ちながらも、都市部に勤務先や生活拠点があるために、実行に移せない人が潜在的に一定数存在しているとみており、来年度、社会人らが週末などを利用して活動できる新たなメニューを整備することにした。

## 「関係人口」に着目

地域との関わり創出事業は、その地域に現在居住はしていないものの、出身者や勤務経験者であるなど継続的な関わりがある人を「関係人口」ととらえ、地域活性化に生かす体制づくりを支援する。複数自治体をモデル指定して取り組む方針で、18年度予算概算要求に必要な経費2億4000万円を盛り込んだ。

「関係人口」は、長期的に住む「定住人口」と、旅行などで訪れた「交流人口」の中間に位置付けられる概念だ。地域出身者のほか、仕事や勉強のため一定期間住んだことのある人らが該当する。総務省は、こうした人が「ふるさと」に貢献したいという気持ちがあるものの、活動のきっかけに乏しい状態にあると分析している。週末や休暇中にもっと「里帰り」する機会を生み出し、祭りなど地域の伝統行事やボランティア活

政 策

動に参加するよう促す考えた。

「関係人口」による地域活動を推進するには、例えば該当者の登録名簿を作って、イベントやボランティア活動などに関する情報を随時周知するといった取組が考えられ、これを行う組織や人材が必要になる。モデル事業を希望する自治体には、受け皿となる組織の整備や人材育成の計画に加え、「関係人口」と協力して解決に取り組む地域の課題も併せて提案書としてまとめ、応募してもらおう方針だ。

組織の整備については、新たに立ち上げたり、既存のNPOなどを活用したりすることが想定される。モデル事業の実施団体数など詳細はこれから詰めるが、最終的には、事業を通じて得られたノウハウを取りまとめ、他の自治体と同様の取組を広げることを目指している。

また、総務省は来年度、新たに地域おこし未来塾も開講する方針だ。仕事を通して得たスキルや知識を生かし、ボランティアを行う「プロボノ」に意欲を持つ人らを対象とする。有識者らが講師となり、高齢化や人手不足といった地方の課題解決に関して講義するほか、こうした人材の活用を希望する自治体に塾生を派遣し、各地域の課題に取り組んでもら

う。18年度予算概算要求に、必要経費として4億6000万円を盛り込んだ。

この事業についても、平日は都市部で働き、週末に継続的に地方へ通って支援活動を行うなど、完全な移住よりも気軽なスタイルを提案。ふるさとワーキングホリデーで大学生を受け入れている自治体などから「もっと継続的に関わってほしい」「より密度の濃いつながりが欲しい」「人材開発の知識を持った人に来てほしい」といった要望があったことを踏まえた。特定分野のプロフェッショナルによる地域での継続的な活動を促す。

具体的には、18年度、「プロボノ」の活用を希望する自治体を公募し、20〜30団体を選ぶ方針。塾生に取り組んでもらう地域の課題などを示した「カリキュラム」の作成、提出を応募要件とする予定だ。塾生は数百人規模を集めることを想定している。弁護士資格やIT、観光振興に関する知識などを持った人材を呼び込む狙いだが、あまり要件を厳しくすると応募者が少なくなる懸念もある。地域力創造グループは「地方を元気にしたい」という意欲がある人であれば応募してもらいたい」とし、細かい応募要件は設けない考えた。

塾は、有識者のほか、国や自治体の職員を講師とし、東京都内などで地方の現状や課題、解決に向けたアプローチについて講義を行う。塾生と参加自治体を希望に応じてマッチングした上で、塾生が自治体と活動内容を相談しながら地域に継続的に通い、課題に取り組む。年度末にそれぞれの活動を報告としてまとめ、他の自治体の参考にしてもらう。



多様な個人を地方に呼び込む施策に加え、総務省は来年度、地方自治体がサテライトオフィスを設けて三大都市圏の企業を誘致する取組についても支援を拡大する。16年度から一部のモデル自治体で試行してきたが、企業、自治体ともにサテライトオフィスの活用に向きなきところが多いと判明したことを踏まえた。18年度予算概算要求に8000万円を盛り込み、より詳細な企業のニーズ調査や、企業と自治体のマッチングに乗り出す。

同省が16年度に東京、名古屋、大阪の三大都市圏の企業を対象に行った調査で、回答した約1万社の3割に当たる約3000社がサテライトオフィスの利用に前向きであること

が分かった。また、16年度から「お試しサテライトオフィス」事業を展開し、計18市町村をモデルに採択しているが、全国では他にも600を超える自治体が自主的に誘致に取り組んでおり、実現につながった例もあるという。

こうした企業、自治体の旺盛な需要を踏まえ、総務省は18年度以降、モデル自治体以外でもサテライトオフィスへの企業誘致を本格的に支援することにした。まず、三大都市圏の企業について、再び実施の意向や必要とするオフィス環境、取り組みたい業務内容などを尋ねるニーズ調査を行う。16年度調査とは異なる業界や、同調査で関心が高いと判明した業界から、さらに対象を抽出して調査する方針だ。

ニーズ調査を通じて前向きな意向を持つ企業をより多く把握した上で、自治体とマッチングするセミナーを東京、名古屋、大阪で開く。企業、自治体ともに互いの情報を求める声が多いことから、特設サイトを設けたり、インターネット交流サイト(SNS)を活用したりして、それぞれのプロフィールやニーズについて発信できるようにする考えだ。

▷生名橋を照らす夕日

### 現地レポート

### 町村独自のまちづくり

# 島人による上島ならではのまちづくり

住民自らによる、産業・歴史・文化・自然を活かしたまちづくり

#### 上島町の概要

上島町は、愛媛県と広島県の間に点在する芸予諸島の中でも、愛媛県側で最も北東、瀬戸内海のほぼ中央に浮かぶ上島諸島（三削島、佐島、生名島、岩城島、赤穂根島等）及び魚島群島（魚島、高井神島等）の7つの有人島と18の無人島から構成されている、人口約7千人余りの町となっています。海を隔てて広島県尾道市に隣接しており、本町上島諸島の生名島と広島県尾道市因島との距離はわずか300mであり、生活圏は主に因島側に属しています。

年間を通して晴天が多く、降水量が少ないという瀬戸内海特有の安定した気候で、平均気温は15〜16℃、年間降雨量1,000mm前後となっており、冬季にもほとんど積雪はありません。交通機関は、海上交通のみですが、広域航路や地域間航路は多くの旅客船・フェリー等が就航しており、海を隔てた広島県尾道市因島へはフェリーで5分という近さです。最寄りの空港は広島空港、最寄り駅は福山駅で、共に車で1時間程度の距離となっています。

上島町内の道路・交通体系については、上島架橋建設事業により、平成8年3月『三削大橋』、平成23年2月に『生名橋』が完成し、平成33年度には『岩城橋』の完成が予定されており、車による交通アクセスの向上が図られています。

第一次産業は、後継者不足や販売価格の低迷などにより、厳しい状況が続いていますが、農業については、瀬戸内海特有の気候条件を活かした柑橘裁

愛媛県 上島町



フォーラム

培(特にレモン、温州ミカン等)が中心となっており、岩城島の「青いレモン」のブランド化やレモンを飼料に使った「レモンポーク」などの六次産業化にも取り組んでいます。

水産業については、瀬戸内有数の好漁場であり、魚島群島の定置網、蛸壺漁など漁船漁業が基幹産業です。一方で、弓削地区の海苔養殖、岩城・生名地区ではエビ・ヒラメ・マダイの養殖などにも取り組んでいます。

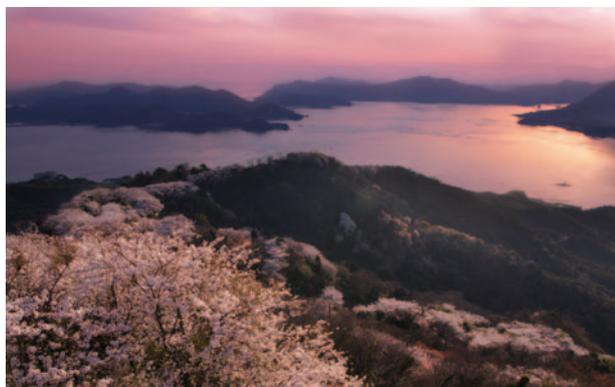
第二次産業は、就業者数や町内総生産額から見ても主要産業です。その中でも、戦後の高度成長期から島を支えている産業として造船業が中心となっています。

第三次産業は、人口減の中、小売業・



△岩城島のブランド豚「レモンポーク」

△岩城島の「青いレモン」



△岩城島積善山の三千本桜 (天女の羽衣)

卸売業ともに厳しい状況が続いており、商業以外で一定の従業員数がある業種としては、宿泊業・飲食サービス業があります。平成23年度には離島体験滞在交流促進施設として弓削島に「インランド・シー・リゾートFEESPA」を整備しました。しまなみ海道と連動したサイクリングの振興、いわぎ桜まつりなどのイベント強化などの観光振興策により、島内における観光産業は拡大しています。

観光による交流人口の拡大は、宿泊業・飲食サービス業のみならず、産業への波及効果が見込まれており、一次産業との連携による『体験型×民泊』などのツーリズム型の観光に注目が集まっています。

上島町の観光施策

○「観光体験メニュー」×「民泊メニュー」の推進

本町では、平成28年度事業として「体験メニュー」の開発に着手し、従前から実施していた藻塩づくり等の郷土色あふれる事業を含め、島でしか体験できないシーカヤック・クルージング・釣り体験等の新メニューを合わせ29の体験メニューを開発しました。

△主な体験メニュー例▽

- 弓削島…島サイクリング&グルメ、藻塩づくり体験
- 岩城島…レモンの島でリフレッシュヨガ、和太鼓アクティビティ
- 佐島…古民家ゲストハウス「汐見の家」宿泊体験
- 生名島…鯛めし(タコ飯)体験/釣った魚の調理体験
- 魚島…龍宮城へようこそ

今後、上島町が有する様々な地域資源の中から観光的価値の高い資源を活用し、地域住民と観光客との交流が生まれ、そこから成長していく体験メニューのスキルアップ支援や提供する商品・サービスの向上と新たなプログラムの開発に努め、インストラクターやガイド等の住民(受入れ側)の魅力が最大の売りになるようなツーリズム

体験を推進していきます。

また、体験メニューと関連して「民泊メニュー」の開発にも着手し、現在27件の受入れ家庭を募っています。最初はイベント民泊からスタートし、次に修学旅行生を対象とした民泊に発展させ、将来的には農家民宿等として長期滞在にも対応可能な受入れ体制整備を推進しています。

○サイクリング事業の強化

愛媛県は「サイクリングパラダイス愛媛」を掲げ、サイクリング事業による地域活性化・観光振興を推進しており、上島町においても、「ゆめしま海道サイクリングコース」の設定、「レンタサイクル事業」による島内での交通手



△シーカヤック等体験メニューも充実

上島町の定住促進事業

上島町は、平成16年に1町3村の離島同士が合併した町です。本町は、過

また、事業推進の中心的役割を担う地域住民の支援策として、小中高生への「ヘルメット支給事業」、一般住民への「ヘルメット購入費助成事業」、「サイクリング体験教室等」を実施しており、サイクリングの安全な利用とサイクリスト育成等の促進に努めています。



△海沿いでサイクリング

疎化・高齢化・少子化等多くの諸問題を抱えており、合併当初から定住促進については、最重要課題として危機感をもって対策に取り組んできました。

○定住促進プランの三本柱

まず、平成17年6月に人口増加対策に取り組み「定住促進プロジェクトチーム」を結成しました。これまでの移住者への意見聴取、先進地の視察を実施し、定住促進プランを作成しています。その内容は、①住宅対策、②土地対策、③産業振興対策の三本柱です。

①住宅対策

住宅対策では、転入者のための一戸建住居の建設や貸家、町営住宅、売家の斡旋を行い、生活できるよう支援を行う

②土地対策

土地対策では、定住の目的に応じ、必要な借地の仲介を行い、生活拠点の確保、生産活動が可能となるよう支援を行う

③産業振興対策

産業振興対策では、農地の荒廃化対策のため、就農による定住を町の施策の一つとして実施することとし、具体的には「農地の提供、各種就農制度の活用、農家との仲介等の支援」を行うことが提案されました。また、農協、農業委員会、地区とのタイアップを図り、生産から加工・販売までの農業経営形態を確立し六次産業化を目指すも



△生名橋と石碑

のとなりました。

これらの計画を具現化すべく、第一弾として平成20年4月から「定住促進3事業」を開始しました。

○定住促進3事業

次の3事業の受入れには、NPO法人や地域漁協に協力してもらい、充実した研修が可能となっています。また、移住・田舎暮らしの前に短期間で生活体験ができる体験交流施設「知新館」も整備しています。

①ワーキングホリデー（1週間程度）

上島町に興味を持ち、農漁業の勉強や島のライフスタイルを満喫したい人を支援する事業

②お試し就業研修事業（20日間までの短期研修）

農漁業への就業を希望される方に対して支援する就業研修事業  
③インターン事業（2年以内の長期研修）

新たな農林漁業の担い手の確保を目的とし、農林漁業への就業を希望される方に対して支援するインターン事業

○新築住宅建設支援事業

町内に新たに住宅を建設する施工主に対して、補助を行う「新築住宅建設支援事業」を平成23年度から行っています。補助内容は、町内で建築費1千万円以上の費用がかかった住宅に対して50万円の補助を行います。この制度により、町内に家を建てる住民が増えてきています。



△岩城島では造船業も盛ん

フォーラム



△弓削海苔の摘み取り

○定住促進条例

定住促進条例は、定住人口の確保を図り、町の活性化、住民福祉の向上に寄与することを目的とし、

- ・「若者世帯賃貸住宅家賃補助」(世帯主が40歳以下で月額2万円以上の家賃に対して1万円を2年間支給)
- ・「就業・就職奨励金」(町に定住の意思をもち、就業又は就職する方に10万円を支給)
- ・「結婚祝い金」(婚姻後、夫婦で町に住民登録をし、夫婦とも40歳未満の方に祝い金30万円を支給)
- ・「出産・子育て祝い金」(町に定住の意思を有し、町内に居住している者で新生児等を養育する方にそれぞれ祝い金を支給(3〜50万円))
- ・「移住ウエルカムプレゼント事業」(Uターン者等で過去3年間上島町

に移住したことがない方に特産品を支給)の奨励策を実施しています。

○NPO法人豊かな食の島「岩城農村塾」

定住促進策を展開する上で大きな存在となっているのが「NPO法人豊かな食の島『岩城農村塾』」です。定住促進事業の受入れ団体として、全面的に協力をいただいています。

農村塾は、元愛媛県の果樹試験場岩城分場で長年柑橘栽培の指導、ブランド化などに取り組んでこられた理事長を中心に、地元出身農家、Uターン農家など、幅広い年齢層で構成されています。会員は23名で、約半数を女性が占めています。新規就農者支援や特産品開発など、島で自立できる農家の実現と活性化に向けて取り組んでいます。



△誰もが主役のまちづくり

上島町の今後の課題

本町は島ならではの豊かな自然環境、風土、歴史及び文化など観光資源に恵まれており、来町者にとつての魅力をも十分に兼ね備えています。これまでも、その魅力についてPRしてきましたが、より多くの来町者を呼び込むためには、今後一層力強い発信を行っていくことが重要となります。また、消費額の多い長期滞在旅行者を増やすためには、更なる環境整備が必要であり、官民一体となった体制づくりが急務となっています。町内の自転車・歴史遺産を中心とした観光資源の活用を進め、観光客の受入れ態勢の充実を図るとともに、自転車・歴史遺産などを前面に押し出した観光PRをはじめとする情報発信を強化していきます。

また本町は、高齢化による人口の自然減と転出者の増加により長期的に人口が減少しており、出生率の向上をはじめ、町外への転出者の増加を食い止めるとともに、Uターン移住者を増やすための取組が急務となっているとともに、移住者に加えて、町内就業者の住居の確保も重要な課題となっています。その他、空き家をより利用しやすくする対策など、移住・定住に関する相談体制の充実や若者の出会い支援に加え、救急医療体制や子育て支援策など、本町で安心・安全に暮らすための体制



△「訪れたい」町をめざして

の充実を図り、移住・定住希望者への情報発信を強化し、広く周知してまいります。

終わりに

上島町の魅力は、瀬戸内の島嶼として自然の恵みと、長年の積み重ねによって培われた文化にあります。子どもから高齢者まで住民すべての知恵と力を活かすことで町を元気にし、いきいきと暮らし続けることができるまちづくりを目指します。その結果として町に集う人々が「住み続けたい」と思う、また観光や交流などで「訪れたい」と思つ町を実現していきますので、ぜひ瀬戸内海上島町へお越しください。

上島町長 宮脇 馨

情報



◎超高齢化2040年代の課題検討へ  
構想研究会発足―総務省

総務省は10月2日、自治体戦略2040構想研究会を発足させた。2040年代には総人口が1億1千万人に減少する一方、団塊ジュニア世代の高齢化で高齢者人口が3、921万人に増加。その中で、自治体

がどのような課題を抱え、どんな行政経営改革、圏域マネジメントが求められるかなどを検討する。具体的には、急増する介護需要と介護人材不足、社会保障関係費の増加、築50年超を迎える公共施設の更新、耕作放棄地と都市のスポンジ化の増加などについて、年度内に中間報告をまとめる。野田聖子総務相は9月25日の記者会見で、「2040年あたりが厳しくなる。課題を抽出し何ができるか今から備えないといけない」と述べた。

また、同省は10月17日、地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会の初会合を開いた。先の地方自治法改正で自治体のガバナンス強化の一環として都道府県・指定都市に内部統制の方針策定が義務付けられた(その他の市町村は努力義務)ことを受けて、内部統制導入のガイドラインを作成する。

◎地方創生総合戦略のKPI検証チームなどが初会合―内閣府

内閣府は10月6日、まち・ひと・しごと

創生総合戦略KPI検証チームの初会合を開いた。2017年度が総合戦略の中間年となるため、その基本目標に掲げた①地方に「しごとをつくる」②地方への新しいひとの流れをつくる③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえるなどの各施策のKPI(重要業績評価指標)の進捗状況などを検証・評価する。さらに、10月20日に生涯活躍のまち推進懇談会、小さな拠点・地域運営組織の形成推進懇談会、23日には政府関係機関移転の有識者会議をそれぞれ開催、年内に検証結果をまとめる。なお、実態は総合戦略が掲げた目標と異なり、全国で増えた就業者数の大半は東京圏が占め、東京圏への転入超過も加速している。

一方、内閣府は10月13日、地方創生推進交付金(第2回)で222事業・14億円、地方創生拠点整備交付金(第3回)で56事業・13億円の交付を決定した。推進交付金では茶業のリノベーション創造事業(京都市府和束町)、道の駅を中心とした地域商社構築(奈良県大淀町)など、拠点整備交付金では、地域の安全安心を支える拠点施設整備(宮城県七ヶ宿町)、廃校舎利用の水産加工施設整備(三重県南伊勢町)などが選定された。

◎相続未登記農地の活用で意見交換会など開催―農林水産省

農林水産省は10月13日、相続未登記農地等の活用検討に関する意見交換会の第2回会合を開いた。未登記農地は全農地の約2割(93万ha)を占め、農地の集積・集約化の阻害要因となっており、未登記農地活用の実態や問題点などを議論した。一方、国土交通省の国土審議会土地政策分科会は10月25日、所有者不明土地の利活用のため、反対者がいない場合は所有者が一部不明でも収用手続きを簡素化・5年間の利用権設

定で事業実施などの方針を示した。また、同省の中長期的な地籍整備推進検討会は10月13日の第3回会合で、山間部における地籍未整備の実施状況と課題を審議。山村部の地籍調査進捗率は45%に留まり、境界情報の喪失が危惧されている。法務省も10月2日に登記制度・土地所有権の在り方等研究会を発足させた。

いずれも骨太の方針2017で関係省が所有者の特定困難な土地の有効活用を検討し法案を次期通常国会に提出するとされたことを受けたもの。なお、民間の研究会は10月26日、今後の高齢化の多死社会・大量相続時代により所有者不明土地が2040年には約720万haに拡大、経済的損失も累計で約6兆円にのぼるとの試算を発表した。

◎TPP対策費の見直しなど提言へ―財務省財政審

財務省の財政制度等審議会は10月17日、2018年度予算編成に向け農林水産について審議した。農地集積の実態は4分の3が農地中間管理機構を経由していないとし、「協力の財政負担を縮減すべき」と指摘。また、TPP対策では農産物輸入の約半額を占める米国の復帰が見通せないとし同対策費見直しの必要性を強調。併せてEUの輸入増加問題もTPP対応でカバーできるとした。年末の建議に盛り込む。なお、経団連は10月23日、米国のTPP早期実現を安倍晋三首相に提言。首相は11月にベトナムで開催されるAPEC(アジア太平洋経済協力会議)で日本が主導して調整を加速する考えを示した。一方、財務省が自治体の基金残高増加から「地財余裕論」を展開。骨太の方針2017でその実態把握が盛り込まれたことを受けて、総務省は9月29日、2016年度の積立金現在高を公表した。総額は

21兆5、461億円、内訳は財政調整基金が7兆5、241億円、減債基金が2兆5、440億円、特定目的基金が1兆4、781億円。前年度に比べ総額は5、231億円増えたが、うち東京都と23特別区が4、483億円と8割超を占め、その他の全団体は747億円の増にとどまっている。

◎ふるさと納税のさらなる活用へ新たな支援策―総務省

総務省は10月27日、ふるさと納税の新たな支援策を発表した。追加支援策は、①ふるさと起業家支援プロジェクト②ふるさと移住交流促進プロジェクト③優良事例集の作成による横展開の3つ。自治体がクラウドファンディング型ふるさと納税を活用して事業を立ち上げる起業家のふるさと納税を募り補助する。起業家は寄付者を「ふるさと未来投資家」と位置付け自社製品の送付など寄付者との継続的なつながりを図る。総務省は、2018年度から起業家の初期投資経費に対する補助金に特別交付税措置する。さらに、移住希望者への移住・定住対策事業にも特別交付税措置する。参考となる優良事例集は年度内にも公表する。

一方、同省は10月2日、2017年度過疎問題懇談会の第2回会合を開いた。現行過疎法の期限(2011年3月)に向け、過疎対策の実施状況を検証、過疎対策全般について課題を整理、18年度に新たな過疎対策の基本的な考え方をまとめる。そのため、改めて過疎法目的・対象地域・過疎の指定要件・税財政支援などを議論する。第2回会合では、過疎地域の地域福祉・地域介護・僻地医療(厚労省)、小中学校の統廃合・地方大学の地方活性化・公民館の現状(文科省)についてヒアリングした。(ジャーナリスト 井田正夫)

# 今年は冬に開催! 入場無料!!



## 町村の自慢のグルメ・物産が大集合!

日時 **2017年12月2日(土)** 12:00~19:00  
**12月3日(日)** 10:00~17:00

会場 **東京国際フォーラム**  
 ホールE / ロビーギャラリー  
 サテライト会場: 有楽町駅前広場

主催 **全国町村会**

■後援: 内閣府・税務省・厚生労働省・農林水産省・経済産業省・観光庁・全国知事会・全国市長会・全国都道府県議会議員会  
 全国市議会議員会・全国町村議会議員会・東京都・読売新聞社

あの町! この村!  
 気になる町村の「生活」に密着した情報が一度に手に入る!

**暮らしのイロハ**  
 情報コーナー 町村の人たちと直接交流ができる!  
 両日ともセミナー開催!  
 移住・定住相談コーナー 移住・定住相談セミナー

各日とも先着1万5千名様に  
 オリジナルエコバッグをプレゼント!

100体以上の  
 ご当地キャラクターも大集合



町村から日本を元気にする

[machilmura1-2017.com](http://machilmura1-2017.com)

町イチ! 村イチ! 2017

検索

※掲載されている特産品などは都合により出展がない場合もございます。※混雑が予想されますので、会場の一部で入場制限をさせていただく場合がございます。ご了承ください。