

---

# 私たちは再び農山村の大切さを訴えます

---

～住民一人ひとりが誇りと愛着を持てる  
活力と個性溢れる町村を実現するために～

平成18年11月

**全 国 町 村 会**

# 目 次

|  |    |
|--|----|
| <b>はじめに</b> .....                        | 1  |
| <b>1. 「平成 13 年提言」で私たちが訴えたこと</b> .....    | 2  |
| <b>2. この 5 年間における情勢の変化</b> .....         | 4  |
| (1) 平成の大合併.....                          | 4  |
| (2) 少子高齢化の進展.....                        | 5  |
| (3) 「格差社会」の拡がり.....                      | 6  |
| <b>3. 「平成 13 年提言」の重要性は高まっている</b> .....   | 7  |
| (1) 国の取組みは十分であったか.....                   | 7  |
| (2) 町村の取組みは十分であったか.....                  | 8  |
| (3) ヨーロッパに見る都市と農山村の関係.....               | 9  |
| (4) あらためて農山村の大切さを訴える.....                | 11 |
| <b>4. 町村が、これからも重要な役割を果たしていくために</b> ..... | 12 |
| (1) 国が取組むべき課題.....                       | 12 |
| (2) 創意工夫をこらした町村の自主的取組み.....              | 15 |
| (3) 今後の方向－何をめざすべきか－.....                 | 18 |
| <b>5. むすび</b> .....                      | 19 |

## はじめに

平成13年7月、私たち全国町村会は、「私たちは提言します。21世紀の日本にとって農山村が、なぜ大切なのか―揺るぎない国民的合意にむけて―」と題する提言（以下「平成13年提言」という）をまとめ、広く各界に訴えました。

「平成13年提言」を発表した直前の5月には、「構造改革」を掲げた小泉内閣が発足しました。長い間バブル崩壊の影響から抜け出せずにいた経済状況の中で、斬新な改革イメージを伴った当時の小泉首相は、世論の大きな支持で迎えられました。

時の政権に向けられたこの支持は、長期にわたる景気の低迷、少子高齢化への対応や財政赤字の打開、環境問題への取組みといった、これまで経験したことのない困難な課題を前に、既得権益や既成概念の打破を掲げることに對する大きな期待を背景としていました。

この「構造改革」という大きなうねりの中で、大転換に伴う利害の対立をことさらに強調する動きもありました。

たとえば、「都市住民の犠牲の下で農山村を優遇し、その結果、町村は無駄な支出をしている」とか、「どんなに小規模で財政効率が悪くとも地方交付税で財源保障がなされている限り、町村が自主的に合併を進めるはずがない」といった議論などです。

こうした議論が、地方交付税の総額を大幅に縮小すべきであるとか、地方交付税の段階補正をやめるべきだというような「改革論」と結びつけられ、農山村地域に暮らす人々に、「農山村はこのまま切り捨てられていくのではないか」といった不安を抱かせていました。

農山村と町村の実態に関する基本認識を欠いたまま、都市と農山村の対立をあり、真の問題から目を背けるような議論に対し、「平成13年提言」は、農山村（漁村も含む。以下同様）が持つ価値と重要性を一人でも多くの国民が認識し、それを互いに共有しようということを主眼にとりまとめたものです。

それから5年を経た現在、日本経済はようやく回復の兆しが見え始めるなど、少しずつ改革の成果が現れているとも言われています。しかしながら、拍車の

かかる少子高齢化、様々な格差の拡がりなど、我が国全体として、解決すべき課題が山積しています。

この間、「平成の大合併」が進み、2,500以上あった町村数が約1,000にまで激減しました。この大合併が何であったのかも、今後、検証されなければなりません。

「平成13年提言」の提出後、5年という節目を迎えた現在、農山村を取り巻く状況を今一度見つめ直し、我が国が今後とも持続可能な社会であり続け、健全に歩いていくことを願い、あらためて私たちの主張を訴えたいと思います。

## 1. 「平成13年提言」で私たちが訴えたこと

「平成13年提言」の内容は、概ね以下のとおりです。

### I 農山村のかけがえのない価値とは何か

#### ○農山村にはどんな価値があるのでしょうか

##### ①生存を支える

・農山村は、私たちの生存に欠かすことのできない食料の安定供給という大きな役割を果たしています。

##### ②国土を支える

・農山村の水田や畑、森林は、洪水被害の防止や、飲料水となる地下水のかん養、二酸化炭素の吸収と酸素の供給といった人間の生存に関わる機能を有しています。

##### ③文化の基層を支える

・農山村は日本文化の源であり、個性ある地域文化を育て、スポーツや芸術活動の舞台として、新しい文化を創造しています。

##### ④自然を活かす

・農山村は日本を代表する景観や景勝地など国立、国定公園の多くを有し、すべての人たちににとって新しいライフスタイルを実現し、創造的な自由時間を過ごす不可欠な空間となっています。

##### ⑤新しい産業を創る

・農山村は、その環境を活かした新しいツーリズムなどの舞台となるとともに、ハイテクや情報、保健・医療・福祉といったヒューマンサービス産業など、新しい産業が展開される有望な場となっています。

## II 町村は農山村を守り、発展させていくことができるか

### ○農山村を守るための町村の役割を考えてみます

#### ①豊かな生活空間の創造

- ・人口が少なく、空間が広い農山村においては、医療・教育・情報など「必要な都市的サービス」の提供と、これらの高レベルの生活サポート機能の維持が必要です。
- ・少子高齢化が進んでいるなかで地域の生活を支え合うためには、地域社会の仕組みを議論できる新しい「寄り合い」の場を創ることが必要です。
- ・高レベルな生活サポート機能を提供するためには、複数の市町村間の連携も有効です。

#### ②町村の持つ優位性の発揮

- ・豊かな自然を地域の誇りとして守り活用することこそ、創造力豊かな地域づくりです。
- ・町村自治の仕組みと農林漁業がしっかり結びつくことにより大きな経済効果が生まれます。そうした産業政策を担えるのは「顔が見える規模」の町村であり、町村が積極的な関与を行っている地域では、めざましい成果を上げています。
- ・農山村が活力をもつためには、住民一人ひとりが地域の問題や将来を考え、地域の人たちと議論し合うことが必要です。そうした自己決定権を残すためには、小規模自治体の存続が、その支えとなります。

#### ③自立のための町村の改革

- ・町村の自主財源を充実・強化することにより、国の補助金等依存財源に左右されることなく、政策の優先順位を町村が決定することが必要です。
- ・町村は、地域活性化ビジョンをもち、農山村の個性を活かす政策を展開することによって、地域全体を発展させていくことが必要です。
- ・情報の共有と住民参画によって、住民と行政の新しい協働システムを構築することが必要です。
- ・地域を活性化するためには、農山村に踏みとどまり、気概を持つ人材を育て活用することが必要です。

## III 揺るぎない国民的合意にむけて一町村の決意と訴え

### ○私たちは、揺るぎない国民的合意にむけて提言します

#### ①農山村の自立に向けて

- ・町村は、農山村の良さと価値を再認識し、美しい地域を創ります。
- ・町村は、農山村にしっかりとした所得をもたらすため、異業種・異集団の組織化を図りながら産業区分をこえて地域を重層的に活用します。
- ・町村は、地域の自然環境を知り尽くした人たちと協働して、地域再生に取り組みます。

## ②町村自治の充実に向けて

- ・ 町村は、地域に根ざした産業政策の担い手になります。
- ・ 町村が持つ住民のニーズをきめ細かく捉え、施策調整を図りやすいという優位性を活かして、独自性を発揮します。
- ・ 町村は、情報公開と住民参画を一層促進しながら、地域生活の質を高める政策を精選します。

## ③農山村と町村の自立支援にむけて

- ・ 農山村の多面的な価値を大切に考え、都市と農山村の共存を国是とすべきです。
- ・ 多様な地域が全国に根付くように、都市とは異なる農山村の重要性に目を向けるべきだと考えます。
- ・ 農山村の多面的な価値を守り、町村の多様性が発揮できるような、事務と財政の新たな自立支援の仕組みが必要です。

## 2. この5年間における情勢の変化

この提言から5年経った現在、我が国、とりわけ農山村や町村を取り巻く情勢は大きく変貌しつつあります。

### (1) 平成の大合併

まず、農山村や町村にとって最も大きな変化は、何と言っても市町村合併です。いわゆる「平成の大合併」の端緒とされる平成11年4月から平成18年10月までの間に、3,229あった市町村は1,817まで減少しました。このうち、町村は2,558から1,038と実に6割も減少したことになります。

とりわけ、財政上の特例措置を盛り込んだ「市町村の合併の特例に関する法律」(合併特例法)により、平成17年から18年にかけて大幅に市町村の再編が行われ、日本地図は大きく様変わりしました。

この合併特例法は、特例措置の適用について期限を定めていたため、多くの市町村がごく短い期間で合併協議を行わざるを得ませんでした。しかしながら合併協議では、新しい市町村の名称や組織体制はもとより、各種の手数料や使用料といった住民負担に関する事項や、公共施設の運営、福祉サービスの提供など、住民生活に関わる多くの課題について協議がなされる必要がありました。

そして合併には、何よりも地域に暮らす住民の方々の合意形成が重要である

ことから、多くの市町村では、住民の方々とともに今後の自治体としてのあり方、地域のあり方について、議論が重ねられてきました。その結果が合併に結びついたこととなりますが、今回の平成の大合併を振り返ってみると、あまりにも協議期間が短いため合意形成ができなかったり、地理的な条件や歴史・文化の違い、また、個々の行財政事情の違いなどから合併に至らなかった事例もありましたし、合併後も合併協議で詰め切れなかった課題の克服や、計画や予測と異なる実態の対応に苦慮しているところもあります。

なかでも、合併後の問題として、中心市街地から遠い農山村地域の衰退が早くから指摘されてきました。旧町村の農山村地域では、役場がなくなったり機能が縮小されたことによる衰退の懸念が拭えないでいます。地域自治区や合併特例区の設置により、こうした懸念に対する制度上の手当が講じられてはいますが、合併により旧町村部の農山村地域の衰退が加速することのないよう、十分に留意する必要があります。

そのように考えると、今回の合併の進め方について、国や都道府県が合併気運の醸成を半ば強制的に図るといった姿勢が示され、手法がとられたことは、地方自治の理念に反するものと言わざるを得ません。市町村合併という自治の根幹に関わることについては、あくまでも真に地域の自主的な判断に基づくものでなければなりません。

私たちが提言してきた農山村の果たす重要な役割は、その所在が町村であろうと市であろうと変わりませんが、農山村という集落をコミュニティの基礎とする地域において、自治体の規模をこれ以上拡大することは、地域への関わりを希薄にし、自治体として果たすべき役割が担えなくなるおそれがあると危惧します。

今後の合併については、まず「平成の大合併」の結果を十分検証、評価することが先決でありますし、広域的な行政課題に対処していくためには、現行の広域連合の見直しや私たちが提唱している「市町村連合」の制度化なども幅広く検討すべきと考えます。

## (2) 少子高齢化の進展

次に、少子高齢化の進展があります。5年前の平成13年に1.33だった合計特

殊出生率は、平成 17 年には 1.25 に落ち込んでいます。(厚生労働省・人口動態統計の年計値)

また、総人口に占める 65 歳以上人口の割合も平成 13 年の 17.69%から 18 年の 20.30%と高齢化に拍車がかかっています。(総務省・住民基本台帳人口要覧)

この問題はいうまでもなく、我が国が抱える大きな課題ですが、平成 17 年の国勢調査では、終戦時の昭和 20 年を除いて総人口が初めて減少に転じたことが明らかになりました。

これは、国立社会保障・人口問題研究所の予想より 2 年早まったとされ、我が国が本格的な人口減少局面に移り、少子高齢化への的確な対応を早急に図るべきものとして留意する必要があります。

農山村地域では、高度経済成長の影の部分とも言える過疎化の問題を背景に、その進行がより加速化していることから、この少子高齢化を切実な課題として認識し、様々な対応をしてきました。

少し前、町村の出産祝い金や敬老祝い金の支給などが無駄遣いと批判されたことがありましたが、最近、政府や国会でもようやく議論されはじめたように、むしろ、全国の町村の取組みを少子高齢化対応の先行モデルとして活かすような方策を、知恵を出し合いながら考えるべきではないでしょうか。

### (3) 「格差社会」の拡がり

また最近、「格差社会」という言葉をよく見聞きするようになりました。「格差」に明確な定義を求めることはできませんが、例えば、「所得格差」や「就労格差」など、個人の暮らしや生き方に関わる問題や、「地域間格差」といった都市と農山村という地域の暮らしに関わる問題などが「格差」を考えるテーマとしてあげられます。

そして、この「格差」が急速に拡大しているというのが現実です。東京と地方を往来すれば、それが実感されるという声を聞きます。私たちは、どこに暮らしていようとも国民の一定の生活水準を保障することは、国や自治体が果たすべき当然の責務だと考えます。「地域間格差」は解消されていかなければなりません。



しかしながら残念なことは、格差問題を専ら市場競争主義や経済効率主義的な捉え方に立って、むしろ是認するという考え方や主張が、様々な方面でなされていることです。

例えば、条件不利地域への財政支援等を自治体の甘えなどとして、不要であると唱えるような論調も見受けられます。

都市と農山村を比べてみれば、その地理的条件はもとより、人口や産業、社会資本等の集積度などの社会的条件は自ずと異なります。このそもそも異なる条件を顧みず、経済効率や生産性という一面的な捉え方で比較してしまうと、農山村の見劣りや甘えといった議論につながり、都市と農山村の対立という誤った結果を導きかねません。

「地域間格差」の問題を考えると留意すべきことは、都市と農山村は互いに異なる機能や役割を発揮しながら、足らざる部分を相互に補完し、共存すべきであるということです。政府が掲げる「都市と農山漁村の共生・対流」もこうした理念を基本的な価値に据えているのではないのでしょうか。

様々な面で条件が不利であっても、そのような農山村地域でがんばって暮らす人々の生活を、社会全体で支えるという、自立と連帯こそ、すぐれて民主政治の考え方です。

### 3. 「平成 13 年提言」の重要性は高まっている

「平成 13 年提言」で、私たちは我が国の将来における農山村の重要性を強く主張してきました。5 年を経た現在、むしろその主張はますます重要性を増しているという思いを強くしています。

#### (1) 国の取組みは十分であったか

「平成 13 年提言」で私たちは、自然と向き合いながら生産活動を営む農山村地域の困難性を主張しました。

しかしながら、低迷を続ける食料自給率（平成 17 年カロリーベースで 40% 農林水産省・食料需給表）や増え続ける耕作放棄地の実態を見ると、未だその困難性の克服に向けた取組みが十分であるとは言えない状況にあります。

農山村における産業の振興は、定住化を促進し、都市では生まれない価値を育ててきた空間を維持していくため、非常に重要です。

また、農林業の衰退により働き口や跡継ぎもいなくなることは、農山村のみならず、都市ひいては我が国全体に大きな影響をもたらします。

「食料安全保障」という言葉がありますが、生存を支える食料の安定的な確保は、何よりも重要な問題です。

せっかく生産できる豊かな土壌を有しながら、ただ、価格競争の下で生産性を追求する余り、輸入農産物などに依存することは、永続的な国家の繁栄を阻害しかねない重大な事態を招くおそれがあります。

国も農山村の重要性に着目した様々な取組みを展開し、一定の成果を発揮しているものもありますが、農山村に暮らす人々が、将来の暮らしに不安がなく誇りを持って生活できる条件の整備には、未だ道半ばと言わざるを得ません。

国が中心となり、国民全体で農山村を守るための施策をもっと強力に展開する必要があります。

## (2) 町村の取組みは十分であったか

一方、「平成13年提言」では、町村が自立的に発展するためには、どのような改革が必要なのか、その方向性を示しました。

その中では、①補助金への依存から脱却し政策の優先順位を自ら決定すること、②地域活性化のビジョンを持つこと、③住民参画の拡充、④地域の人材育成などについて提言しました。

5年間を振り返ると、これらの取組みがすべての町村で十分に行われていると言い切れる状況には至っていないと考えます。

市町村合併への対応や地方交付税を中心とした財源の減少などにより、町村独自の取組みを編み出すだけのゆとりが、十分に確保できなかったというのも実情ではないでしょうか。

しかし、合併しないで自立の道を選択した町村や、地域の個性を最大限に発揮しながら独自の取組みを展開し、町村自治の可能性を拓く動きが見られることも事実です。これらの事例については後ほど取り上げてみます。

町村はこれまでも、限られた財源や人的資源を有効に使うため、国に率先して行政改革に取り組んで来ました。そのような状況の下で行われたいわゆる三位一体の改革は、3兆円規模の税源移譲という一定の成果を引き出したものの、地方分権という観点からは、まだまだ不十分なままにとどまっているといわざるを得ません。

今後、必要なことは、地方分権改革をさらに進めて、権限と財源を伴った真の分権社会を実現し、町村における団体自治と住民自治が、具現化されるようにすることです。

同時に町村も、一層の行政改革に取り組むとともに、市町村合併が一段落した現在、手つかずだった新たな課題への取組みを積極的に行い、町村だからこそ実現できる自治の営みを示すべきです。

### (3) ヨーロッパに見る都市と農山村の関係

「平成13年提言」では、農山村のかけがえのない価値を訴え、都市と農山村の共存に向けて揺るぎない国民的合意の必要性を主張しました。

これからの農山村を考えると、こうした国民的合意を確立するため、今までの見方にとらわれない新たな視点から農山村を考える必要があります。

これまで我が国の農山村は、戦後の急激な工業化や都市化を目指す過程で、後景に退きがちであったり、後塵を拝するような扱いを受けてきた印象がぬぐえません。第1次産業から第2次産業、第3次産業への労働人口のシフトは、農山村から都市への労働力の供給に支えられ、我が国は世界に冠たる先進工業国家として発展を遂げました。

しかしその繁栄の裏返しとして、農山村の疲弊や都市問題が顕在化し、子供がいない農山村と子供が産めない都市をいつの間にか形成してしまい、ついには少子高齢化の進展という、皮肉な課題を背負うことになりました。

こうしたいびつとも言える都市と農山村の構造を今後どう考えるべきか。我が国と同様に農山村を有するヨーロッパ諸国の考え方や取組みに目を向けてみたいと思います。

5年前に私たちが提言をとりまとめた時点では、我が国においてことさら都

市と農山村を対立して捉えるという議論が広がっていたことは前述のとおりです。しかし、このような発想はヨーロッパ諸国で定着している内政の基本的な考え方には見出し得ない議論ではないでしょうか。

ヨーロッパ諸国では、概して国土における農山村地域の位置づけが高く、農山村の美しい景観を大切に思っているだけでなく、持続可能な環境の育成という役割を担うものとして、そのような地域の重要性を認識しています。

具体的な取組事例を挙げてみましょう。

たとえば40数年前にドイツで農村の景観美化を競うコンクールとして始まった「わが村を美しく運動」は、その後コンクール名をスローガンとした行政と住民が一体となった景観形成活動に発展しています。とくに最近では景観だけでなく、景観形成の基盤となる持続的な環境改善や自然回復などに力が注がれています。

また20年ほど前からフランスでは、「フランスで最も美しい村」連合が、国内の魅力的な景観や文化遺産を備えている村の保護やPRに努めるなど、積極的な地域づくりを続けています。気持の通じ合う小規模の地域こそ大切だとして、連合の構成員を人口2千人以下の村に限定していることも特徴です。そしてこの運動は最近では、イタリアやベルギー、オランダ、オーストリア、ドイツ、そして日本にも広がりを見せつつあります。

欧米に広がっている「エコ・ミュージアム」（「生活・環境博物館」、「地域まるごと博物館」）という発想は、地域全体の生活と環境を守り、地域の自然・文化・産業を生かしながら、地域住民と都市住民との交流をめざすものです。この「エコ・ミュージアム」の理念は、わが国でも急速に消滅しつつある農村風景の保全を考える際に、欠かすことができない思想ではないでしょうか。

ヨーロッパ諸国にみられるこうした農山村地域を守ろうという運動の基底にあるものは、農山村が持つ豊かな自然と環境、そして公益的機能が、都市に生活する人々の暮らしを支えている、という国民的合意です。グローバル化の進む現代社会において、このような自然環境の保護と持続的な発展をめざした取組みに学ぶべき点は多くあると思います。

そして最近では我が国においてもこうした潮流に触発された活動が少しずつ芽生え始めたことは、大いに歓迎すべきです。その中で特に注目すべき動向として、「森林環境税」※を導入、あるいは導入を検討している自治体がこの2, 3年で急速に目立ってきたことがあげられます。こうした独自課税の仕組みについては、平成18年度までに高知県や岡山県をはじめ約20の道府県が設けており、このような動きはさらに進みつつあります。これは森林の整備・保全に対する関心の高まりの中で、森林のもつ公益的機能を享受していることを都市住民も認めはじめたことのあらわれにほかなりません。

※ 森林環境税とは、水源のかん養機能に代表される森林の公益機能に着目し、それを保全・再生するために、都市住民自らが負担して財源を確保しようとするもので、県民税の超過課税方式をとっています。

この財源は、森林の保全・再生事業に充当されるほか、森林の公益的機能に関する意識啓発・教育・広報活動や、間伐・植林・ボランティア団体への支援などに活用されています。

#### (4) あらためて農山村の大切さを訴える

ここまで「平成13年提言」で私たちが農山村の大切さを訴えた時から今日に至るまでの町村を取り巻く情勢の変化と国の取組み、町村の取組み、そして海外の動向などを概観してきました。市町村合併が一段落し、これまでの地方分権改革の成果を踏まえ、今後さらなる改革を押し進めていかなければならないこの時期に、私たちはあらためて「21世紀の日本にとって、農山村が、なぜ大切なのか」を訴えたいと思います。

私たちが「平成13年提言」から一貫して訴えてきたことは、我が国の国土を支え、私たちの生存を支えている農山村の持つ多面的な価値が、もし仮に損なわれることになれば、それは農山村の危機だけでなく、都市を含む日本全体の危機を招くことになる、ということです。そして私たちは、この国の将来展望は、農山村地域の多面的価値を守り、支えている町村の存続と自立を通じて、都市と農山村の共生と対流を確固たるものとしていく制度と政策の実施によって拓かれるものと確信しています。

「都市と農山漁村の共生・対流」という文言は、平成13年に閣議決定された

「骨太の方針」に初めて盛り込まれたものです。「共生」とは、都市と農山村がそれぞれ異なったお互いの価値を認めることであり、「対流」とは、一方的な農山村からの人口の流出ではなく、都市からの人口還流も意味する言葉です。私たちはこれまでの提言でもこの「都市と農山漁村の共生・対流」を国是とすることの重要性を訴えてきましたが、内閣府が昨年11月に行った世論調査においては、こうした取組みについて「聞いたことがない」とする回答が73.8%に上るなど、定着というには程遠い状況にあります。

しかしながら注目すべきは、こうした取組みを「必要である」とする回答が78.4%あり、共生・対流の「ライフスタイルに関心がある」という回答が52.3%もあったことです。また団塊世代が退職を迎えるいわゆる「2007年問題」が論じられるときに、都市部から農山村地域への移住や交流促進というテーマが取り上げられることなども、農山村地域の魅力と価値を都会の人々が認めはじめた一つの論拠になるのではないのでしょうか。

国においては、こうした動きを的確に捉え、我が国の国土形成に農山村地域を明確に位置づけるような施策の展開が望まれます。一方、私たち町村においても、豊かな地域資源をかけがえのない宝として守り、誇りと愛着の持てる地域社会を実現するよう、ひたむきな努力を続けます。

たとえ町村の数が減ったとはいえ、全国には1,000を超える町村が存在します。私たちは今後とも相互の連携を一層強固なものとして、これまで果たしてきた食料供給、大気浄化、水源かん養、土壌保全など国民の生存を支える重要な役割を持続して果たしていくという決意は、いささかも揺るぐものではありません。

## 4. 町村が、これからも重要な役割を果たしていくために

### (1) 国が取り組むべき課題

#### ① 地方分権改革の推進

地方分権は、平成7年の地方分権推進法制定、12年の地方分権推進一括法施行を経て、機関委任事務の廃止という歴史的な転換点を刻みました。その後、いわゆる三位一体の改革において、3兆円規模の税源移譲等の実現をみました

が、まだまだ残された課題が多いまま現在に至っています。

この分権改革を引き続き、推し進めるため、全国町村会など地方六団体は、平成18年1月に、「新地方分権構想検討委員会」（委員長：神野直彦東京大学教授）を設置しました。委員会は5月には税財政改革を中心とした7つの提言を「中間報告」としてまとめ、この提言を基に6月7日、地方六団体は、「地方分権の推進に関する意見書」を内閣と国会に意見提出しました（地方自治法に根拠を置く意見提出権の行使による）。

これに対し、7月21日、内閣総理大臣から「意見」に対する回答がありました。その中では、分権改革を一括法の制定により進める方向性が明確に示され、また、国と地方の役割分担や税源移譲を含めた税源配分の見直しについても一体的に改革するとの内容が盛り込まれました。

そして、安倍新内閣のもと、10月下旬には、「個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図る」ことを基本とする「地方分権改革推進法案」が国会に提出されました。

分権型社会の実現のためには、この先いくつものハードルを乗り越えなければなりません。改革の火を絶やすことなく、当事者である地方の声を結集して未完の分権改革を実現していく必要があります。

## ② 地方交付税の充実強化

町村の財政運営にとって、地方交付税は極めて重要な地位を占めています。しかしながら、地方交付税改革においては、依然として「過疎地域の甘え」という議論が繰り返され、町村の実情を無視ないし軽視するような、削減・見直しの動きが出ています。

農山村が果たしている公益的機能は、そこに人が住み、維持しているからこそ発揮されるものです。そしてそこに暮らす人たちの標準的な行政サービス全体の費用を財源的に保障することが、地方交付税制度の根幹であるはずで

一部のマスコミ等で、地方交付税の無駄遣いの事例とされた敬老祝い金や出産祝い金などは、人口流出を食い止め、転入者を増やし、過疎に歯止めをかけなければならないほど、深刻な状況を打開するための真摯な取組みの一例です。そこには少子高齢化、過疎化の進む農山村の崩壊を食い止めるために、必死に

頑張っている町村の姿を見ることができます。

地域を守ろうとするこうした動きがある限り農山村は維持されますが、それさえを不可能にするような、さらなる地方交付税の削減が行われれば、自治の崩壊を招き、国土の衰退につながることにもなりかねません。

また都市の一部のひとからは、自分たちが払った税金が地方にばかり流れている、といった声が聞かれます。しかし、消費地としての性格を持つ都市は、周辺地域に様々なものを依存しており、発電所やダムが立地する農山村から、水や電力が、食料とともに供給されています。加えて、廃棄物処理施設などのリスクを周辺地域に頼ることによって、自らのアメニティを良くしてきたという経緯があります。さらに、農山村からの大量の優秀な労働力供給が日本経済の高度成長を支えたことも事実です。

地方交付税の配分の根拠を考える際は、このような都市と農山村の関係のなかで、都市の経済活動や都市住民の生活の重要部分が農山村によって支えられているといった視点を忘れるべきではありません。

現在、国では「新型交付税」の仕組みが検討されています。現行の地方交付税制度について、これまで指摘されてきた複雑な算定方式を簡素化するため、人口と面積を基本に配分するというものです。

しかし、地方交付税制度の根幹は、そこに暮らす人たちの標準的な行政サービス全体の費用を実態に即して計算し、それを財源的に保障することにあるはずで、人口と面積を基準にすることによって算定を簡素化することはできても、このふたつの要素は自治体ごとの偏りが非常に大きく、多様な財政需要が適切に反映されなくなる恐れがあります。

多くの町村は、過疎、山村、離島、豪雪等の条件不利地域であり、その人口・面積も千差万別です。「人口と面積」を基準に算定する部分を増額するに当たっては、このような町村の多様な財政需要を的確に反映するための工夫が不可欠です。

地方交付税は決して地方財政の赤字を補填するためのものではなく、行政が国民生活に対する責任を果たすために存在しているものです。財政力格差があっても国民であれば基本的、標準的サービスを受けることができるようにすること、これが地方交付税の「財源保障機能」と「財源調整機能」を通じて実現



されるわけです。

地方交付税のもつ両機能の堅持と必要な総額の確保が必要不可欠であることを、改めて強く訴えたいと思います。

## (2) 創意工夫をこらした町村の自主的取組み

少子高齢化の進展や財政環境の悪化など、町村を取り巻く環境が厳しさを増す中でも、全国の町村は、それぞれの創意と工夫をこらしながら、様々な行政課題に取り組み、活力と魅力ある地域づくりをめざし、懸命な努力を重ねてきました。以下、そのような取組みの実態をいくつか紹介します。

ここで取り上げた事例は、全国町村会の機関誌「町村週報」やホームページに掲載した事例等、ごく限られた資料をもとに、地域バランスや内容などを考慮して構成したほんの一例に過ぎません。このほかにも全国の町村が、地域の個性を最大限に活かしながら、創造的なまちづくりに取り組んでいます。

### 〔少子化対策〕

少子化対策は、基本的には国全体で取り組むべき課題ですが、多くの町村が国に先駆けて、子育て支援や経済的支援、定住促進などの具体的な施策を実施しており、少子化に歯止めをかけた事例も見られます。

「出生率が伸びた村」として知られる長野県下條村（人口4,196人）は、合計特殊出生率（一人の女性が生涯で平均何人の子供を産むかの指標）が1.97人で、全国平均の1.25人を大きく上回っています。村では若者定住促進のために国・県の補助を受けず、町単独の予算で村営住宅を建設しました。入居の基準も、若い夫婦、または近く結婚する予定の若者に限定するという、独自の選定基準を設けた住宅政策により、村の人口は平成2年の3,895人から4,196人（平成18年）へと増加しています。

### 〔高齢者対策〕

都市部に比べ過疎地域は高齢化が急速に進んでいます。徳島県上勝町（人口2,095人）は高齢化率47.02%と全国の20.30%（総務省・住民基本台帳人口要覧 平成18年3月末現在）を数値の上では大きく上回っていますが、ここに暮らすお年寄りは、みな元気で生き生きとしています。野山や庭先にある木の葉

や花を料理の皿を彩る「つまもの」として商品化した「彩（いろどり）事業」への参加者の主力は70歳台の高齢者で、みんながパソコンを駆使し、若者に負けずに働いているからです。

町では寝たきりのお年寄りは非常に少なく、これからの高齢社会においては「率」という単純な数値では計れない、「元気で生き生き」といった「質」の重要さがうかがえます。

### 〔住民参加〕

「平成の大合併」という歴史的な転換点を経て、いずれの町村も総合計画等を策定し、将来の姿を描いています。そこには今後の分権型社会の実現に欠かせない住民自治の視点が盛り込まれています。

長野県原村（人口7,620人）は、住民による「夢会議」で作成した提言書が総合計画策定のバイブルの役割を果たしました。また全住民に参加を呼びかけて開催する「ユートピア原村を語る会」は、役場職員と住民が村の将来像を直接語る場となっています。また役場では、課を横断した職員による「夢未来プロジェクトチーム」が、自立に向けた諸々の課題の解決方策を検討してきました。このような議論を経て昨年策定された「第4次原村総合計画」をもとに、住民と行政が協働で、「人も地域も輝く緑豊かな原村」の実現を目指しています。

### 〔行財政改革〕

財政危機に直面した離島のまちは起死回生をかけて大胆な改革に取り組みました。一島一町の島根県海士町（人口2,492人）は、単独町制を決めたときに作成した「自立促進プラン」に基づいて町長から職員まで自主的な報酬・給与の大幅削減に踏み切りました。その結果、ラスパイレス指数は72.4（総務省・平成17年地方公務員給与実態調査結果）と全国で最も低い数値になりましたが、キャッチフレーズは「先憂後楽」、削減分を未来への投資に充てるべく「攻め」の人口増加対策と経済振興策で、地域の活性化に取り組んでいます。

### 〔交流〕

これといった観光資源のない小さな村が、創意工夫によって新たな観光資源を生み出した例があります。宮崎県西米良村（人口1,356人）は、10年ほど前、全国に先駆けて「ワーキングホリデー制度」に取り組みました。都会における元気で働く意欲のある定年退職者や、働くことの意義を求めている若者のニーズと、村における農業労働力の不足といった状況を結びつけたのが「西米良ワ

ーキングホリデービレッジ・カリコボーズの休暇村」構想です。都会から訪れた人たちは、村の豊かな自然と文化を満喫しながら働き、村の人たちは地産地消による最高のもてなしを実践しています。現在、遠くは北海道や沖縄など県内外から毎年約 50 人が参加しており、リピーターも定着するなど、交流人口の拡大や地域の活性化に大きな効果を上げています。

※「カリコボーズ」の「かりこ」とは「狩子」といって、猟をするとき獲物をかりだして追う役目をする人のことです。平成 8 年度に村のイメージキャラクターになりました。

### 〔景観保護〕

市町村合併の進行により、小さくても素晴らしい地域資源の存続や美しい景観の保護などが難しくなっています。

四季折々の豊かな自然の表情が「丘のまち」としてテレビやCMで有名な北海道美瑛町（人口 11,561 人）や世界遺産の合掌集落を抱く岐阜県白川村（人口 1,865 人）など自らの景観の美しさや文化を誇りとする町や村が集い「日本で最も美しい村」連合を発足させたのは、昨年のことです。

ここでは「フランスで最も美しい村」連合の活動（前述）に範をとり、自然と人間の営みが長い年月をかけてつくりあげた小さな、美しい日本を慈しみ、楽しみ、そしてしっかりと未来に残すための地道な活動が続けられています。

### 〔環境〕

昨今、我が国においても地球環境への配慮やエネルギー問題に対するしっかりとした国民的合意が求められていますが、岩手県葛巻町（人口 8,371 人）では、「クリーンエネルギーの町」を掲げて取り組んだ、風力、太陽光利用の発電事業が軌道にのっています。高原牧場に並ぶ世界最大級の発電用風車は、町のシンボリック的存在になっています。その発電量も約 1 万 7 千世帯分と町の総世帯数（約 3 千世帯）の実に 5 倍以上に及びます。最近では、家畜の排せつ物等を原料に、熱や電気、有機肥料などに有効利用する、いわゆるバイオマス事業にも取り組んでおり、町のエネルギー革命の夢は未来に向けてふくらみ続けています。農山村には、その地域が必要とする電力量をつくり出す自然の力が十二分にあるのです。

※各町村の人口は、総務省・住民基本台帳人口要覧（平成 18 年）に基づくものです。

以上、いくつかの事例を紹介しましたが、今後の地域のあり方を考えるとき、こうした「小さな自治」が取り組んだ成果を活かす必要があります。

私たちはこれからも、そこに暮らす人々の地域への熱い思いが息づくような地域づくりを目指していきます。

### (3) 今後の方向－何をめざすべきか－

現在、農山村地域に所在する多くの町村は、自主財源が乏しく、国等からの移転財源が減少していくなかで、より一層財政的苦境に追い込まれる可能性があります。

そのような中で、それぞれの町村は、創意工夫による個性ある地域づくりを進めていくことが求められています。

そのためには、農山村の多面的な価値を守り、町村が知恵と工夫を活かし、その持ち味が発揮できるような財政の新たな自立支援の仕組みが必要です。その際、町村の社会・経済面での条件不利性を補填するための地方交付税の確保は不可欠です。

また、町村が積極的な施策を展開することができるような条件の整備や、地域の自主的・自発的な取組みを促進するような支援が重要となります。

一方では、今後とも町村が基礎自治体として地域を担う制度を維持しなければなりません。ただ単に財政効率が悪いという理由で権限を縮小し、「半人前」扱いするような方策は決してとるべきではないと考えます。

多様化する行政需要に対応が難しいというのであれば、国と地方の役割分担を再点検したり、広域行政の仕組みを再構築することにより対応すべきです。

自主自立の途をめざし、**住民一人ひとりが誇りと愛着を持てる活力と個性溢れる町村を実現**するための取組みにより、芽生えてきた活性化の芽は、さらに伸ばしていかなければなりません。

その結果として「地域差」が生ずるとしても、分権型社会においては、それは解消されるべきものではなく、尊重されるべき「個性差」として認識すべきではないでしょうか。

地域の多様性を尊重せず、自主性を否定するような動きによって、これらの灯を消すことがあってはなりません。

## 5. むすび

これまで、私たちは何度も繰り返し農山村のかけがえのない価値や、農山村地域に暮らす人々の生活基盤を支える地方交付税など、地方財政制度の重要性を訴えてきました。

それは、「平成13年提言」で主張したような農山村を重視した社会の実現が、年々危ぶまれていくことを懸念したからにはほかなりません。

日本の農山村には、高齢であってもいきいきと生きるワザを発揮しながら、元気に生産活動を続けている人々がいます。こうした地域の中には高齢化率が高くても寝たきりになる人の割合が極端に低い所もあります。

暮らしやすく、将来が展望できる地域では、子供を産み、育てようと思うでしょう。こうした地域が農山村にはたくさん残されているのです。

また最近、田舎暮らしを志向する人が増えたり、「スローライフ」、「スローフード」といった言葉の流行や、田舎の良さを積極的に取り上げたテレビ番組が脚光を浴びているのはなぜでしょうか。

田舎にあこがれを抱く人の中には、「豊かにはなったけれども幸せを感じられない」というような、現在の生活に閉塞感を抱いている人が多いからではないでしょうか。

それは、人間が人間らしく生きていける条件が、日本の農山村には、自然に備わっているということの証しだと思います。

「人が人を支える」という地域コミュニティの重要性が、近年、災害や防犯の側面だけでなく、いきいきと毎日を豊かに暮らすといった日々の生活においても強調されるようになってきました。

農山村には、人と人とが支え合ってきた歴史や文化が今もしっかりと息づいています。

農山村を豊かにすることが、都市の人々の心を潤し、都市に活力を与えることにもつながるのです。農山村で人々が暮らし続ける条件を損なうことなく、守り育むことが、都市住民を含む国民全体の幸せに結びつくことに、いまこそ気づかなければなりません。

都市と農山村の未来を築き、そして我が国の今後の展望を拓くために、私たちは、農山村が日本の国土の中でどういう位置づけをもっているのかを、繰り返し問い、確認する必要があると思います。

**私たちはこれからも農山村の大切さを訴え続けます。**

❖ 作成協力者 ❖

|         |          |
|---------|----------|
| 大 森 彌   | 東京大学名誉教授 |
| 岡 崎 昌 之 | 法政大学教授   |
| 小田切 徳 美 | 明治大学教授   |
| 金 澤 史 男 | 横浜国立大学教授 |
| 橋 立 達 夫 | 作新学院大学教授 |
| 松 本 克 夫 | ジャーナリスト  |
| 宮 口 侗 廸 | 早稲田大学教授  |

(五十音順・敬称略)