小さいからこそ輝く自治体

岡田知弘（京都大学名誉教授・京都橘大学教授）

はじめに

〇自己紹介

1954 年富山県生まれ　専門は地域経済学　自治体問題研究所副理事長・理事長を務め、2000 年代前半から市町村合併問題に取り組み、自治体と地域の持続的発展についての調査研究を行ってきた。2003 年 8 月に、山添村にお邪魔して講演。

〇2003 年に開始の「小さくても輝く自治体フォーラム」運動にも事務局として関わる

〇「平成の大合併」以来の「小さくても輝く自治体フォーラム」運動の 20 年を振り返り、歴史的に明らかになった小規模自治体の優位性と、今後の展望について語りたい

Ⅰ　「平成の大合併」の失敗と小さな自治体の優位性

1）「平成の大合併」の背景

①近代日本の「大合併」との比較

「明治の合併」（小学校）、「昭和の合併」（中学校）に対して「大義なき合併」

②1999 年合併特例法制定。2000 年閣議決定で、3232 市町村を 1000 市町村に再編

2）「平成の大合併」の理由づけ

①総務省＜地方分権の推進、高齢化への対応、多様化する住民ニーズへの対応、生活圏の広域化への対応、効率性の向上＞←自治体を「総合行政サービス体」と把握

★行政サービスの最適領域と住民自治の最適領域を一体化

実際には行政サービスの領域＞自治の領域。それを調整する事務組合、広域連合

★フランスの地方自治制度　　人口 1000 人以下が 8 割のコミューン、コミューン連合、県、州（平均人口 200 万人＜京都府）、という重層的補完関係をつくる

②最大の理由は、行財政改革　「究極の行政改革」＝道州制含む地方制度改革

〇地方交付税交付金の削減→大企業が集中する大都市開発への財源の集中

〇財界の要求としての税・各種公共料金等の事業コスト節約→「競争力」確保論

経済団体連合会『地方行財政改革への新たな取組み』2000 年 12 月 19 日

「例えば、中小規模の自治体における電子化への取組みの遅れとともに、地方自治体毎の煩瑣な許認可等の申請手続きや庁内の縦割り行政等が、効率的・合理的な企業活動の展開を阻害し、事業コストを押し上げ、グローバルな市場競争面での障害となっている」

3）総務省の合併推進論と「西尾私案」

①総務省（2001 年）「より大きな市町村の誕生が、地域の存在感や『格』の向上と地域のイメージアップにつながり、企業の進出や若者の定着、重要プロジェクトの誘

致が期待できます」

②西尾私案（2002 年 11 月、第 27 次地方制度調査会副会長、西尾勝東大名誉教授が、合併を推進するために作成した私案）の考え方。

○小規模自治体は無能力、不効率なので、将来的に県や隣接都市自治体が補完すべきという提言

4）合併推進策の帰結

①２つの合併特例法と「三位一体の改革」による「アメ」と「ムチ」の政策

○旧合併特例法（1999～2004 年度）　合併特例債や合併算定替の大幅な延長、議員特例等

○新合併特例法（2005～2010 年度）　都道府県主導での合併促進　合併特例縮減

★特例期間終了後（16 年後）　財政危機の顕在化

②自治体数の減少と大規模自治体の増加

○1999 年 3 月末→2010 年 3 月末　3232 市町村→1730（現在、1718）

○ただし 2000 年閣議決定の目標（1000 自治体）に対する削減達成率は 67%にとどまる⇔「昭和の大合併」の削減目標達成率（98%）

★小さくても輝く自治体フォーラム運動＋合併の是非を決める住民投票運動の広がり

③大規模基礎的自治体の誕生 1000k ㎡以上 7 →26

最大面積は高山市の 2179k ㎡＞香川県、大阪府

★役場が無くなった周辺部で激しい人口減少が広がり中心部も衰退→地域経済や地域社会を担ってきた役場と自治体職員・議員が消滅したことによる必然の結果

5）西尾勝氏も「平成の大合併」の失敗を認める

①第 29 次地方制度調査会答申（2009 年 6 月）　政府による合併推進政策に「一区切り」

★「こんなはずではなかった」「だまされた」との声が強まる

②西川一誠福井県知事（『「ふるさと」の発想』岩波新書、2009 年 7 月）

「道州制導入論者の多くは、効率化の観点から、地方分権を企業の競争論理と全くの同列と誤解し、自治体を国家と見紛うまでに大きいものに変革しなければならないと考えている。最近の企業合併や大規模な自治体誕生など、『拡大化』に対する節度が感じられない事例が増えている。その論理には、生きた住民が登場しない。地方自治とは、そこに生活する住民の意思をいかに汲み取るかが重要なのである。」

③西尾勝元地方制度調査会会長の証言　＜平成の大合併は惨憺たる結果＞発言（『参議院　国の統治機構に関する調査会会議録』第 1 号、2015 年 3 月 4 日）

★原因→「国会議員主導」（西尾勝『自治・分権再考』ぎょうせい 2013 年）

II　「小さくても輝く自治体」から「小さいからこそ輝く自治体」へ

1）「小さくても輝く自治体フォーラム」運動の広がりと政策論・自治思想の進化

①強制合併政策や財政圧力に対する社会的アピールを継続→大きな政治的影響

②勇気ある首長、地方議会人の動きに多くの住民や自治体関係者、研究者が共鳴。
当初の 5 名から 60 名以上の呼びかけ人に→2010 年恒常的ネットワーク組織を設立
政治的信条の多様性

③黒澤丈夫前上野村村長（元全国町村会長）の第 10 回フォーラムへのメッセージ
「我々は平素、『自治』という言葉を安易に使用しているが、それは人間が生きるために構成した社会の経営に関する深遠にして重大な行為の一つである。／動物の多くは、成長して独り立ちができる頃になると、一匹一羽で生きて行くが、人間は知性によって、他人と協力して生きることが有利なるを悟り、同じ地域に定住する者たちで扶け助けられつつ、協力して生きてきた。／この社会の経営を律する方策は種々あるが、住民の意志に従って方策を決するのが、自治と呼ばれる制度だ。自治する社会においては、常に他人を意識し、協力の恩に感謝する心を持たなければならない。この理を学び育てる教育が、不足しては居るまいか」

2）「小さくても輝く自治体フォーラム」参加自治体での注目すべき地域づくりの実践

①「一人ひとりが輝く地域づくり」を目的に、地域内経済循環と実践的住民自治による村づくり→お年寄りを大切にした高福祉・低負担の長野県栄村の取り組み

②有機農業、森林エネルギーの活用、地球環境問題への地域からの取り組み
宮崎県綾町、西米良村、徳島県上勝町、高知県馬路村、岩手県紫波町など

③早くから、人口定住対策を、自治体と住民が協同で取り組んで、人口を維持、増加させている自治体が多い　北海道東川町、長野県原村、島根県海士町、宮崎県綾町
★大都市圏よりも合計特殊出生率の高いところが「フォーラムの会」自治体に多い
全国小さくても輝く自治体フォーラムの会編『小さい自治体　輝く自治』自治体研究社、2014 年
★増田レポート（自治体消滅論）を実践的に批判した宮崎県西米良村の報告の衝撃
厚生省人口研のシミュレーションが大幅に外れる←首長・議員・職員と住民の主体的な協働によって、人口減少率が大幅に低下（黒木前村長「幸福度」を重視）

④社会教育による学習の力、自治力が、地域づくりや住民自治・議会改革に結びつく
村（長野県阿智村岡庭前村長）「ひとりひとりの人生の質が向上する村づくり」

⑤団体自治と住民自治、地域づくりの「三位一体」関係が明確に
とりわけ、地域づくりの基本単位として集落、昭和旧村＝生活領域の重要性

3）地震災害で明らかになった小さな自治体の優位性

①中越震災、東日本大震災時における大規模合併自治体での災害対応、復興の遅れ

②東日本大震災の翌日に起きた長野県北部地震での栄村の被害は最小限に抑えられる。
災害復興住宅も翌年には完成　　「村があったからこそできた」高橋彦芳元村長

4）コロナ禍で明らかになった小さな自治体の優位性

①感染者・死亡者数は、大都市に集中

②ワクチン接種をめぐる小規模自治体の優位性⇔国の大規模接種センター、大都市の接種システムの限界

③10 万円の特別定額給付金についても優位性を示す　北海道東川町⇔大阪市

5）小さいからこそ輝く自治体と「大きくても輝かない自治体」の違い

①主権者としての住民と自治体との距離　一人ひとりの住民に自治体が寄り添える

②基礎的自治体が、地域を総合的に把握できる→総合的視点から地域づくりが可能

③住民自治に基づく効果的な政策を策定、執行することができる。行財政を住民のために運用でき、地域内再投資力と地域内経済循環が構築できる

④最高裁判例の妥当性　「単に法律で地方公共団体として取り扱われているだけでは足らず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また、現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体であることを必要とする」（1963 年 3 月 27 日）→地方自治の実体的本質

Ⅲ　小さいからこそ輝く自治体の展望

1）　ポスト・コロナ時代の国づくりの必然的方向は「選択と集中」ではなく「適疎」

2）　住民の命とくらしを守り、国土を保全するために地方自治体の役割が重要な時代にその実績を各地でつみあげてきた「小さくても輝く自治体フォーラム」参加自治体

3）　産業自治、エネルギー自治の側面でも先進的な取組みがなされてきた

①北海道下川町では、早くから、バイオマスを中心にした地域づくりをすすめ、エネルギーと経済活動の地域内経済循環を進めてきている

②京都府与謝野町では、中小企業振興基本条例に基づく産業振興会議に若者も参加し、農業から福祉事業所までを直接支援し、経営と雇用を維持。コロナ下で地域経済分析調査を町民の協力で行い、年金経済に注目して新たな地域内経済循環策を構築

4）　政府はデジタル化と「広域連携」・公共サービスの産業化による「統治機構」の再編を狙うが（「自治体戦略 2040 構想」）、デジタル化と民営化ではコロナ対応できず。

★むしろ、住民が主体的に参加できる「小さな自治」は、大都市自治体にも都市内分権、住民参加の拡大という形で影響を広げ、日本の地方自治の未来を切り開く

【参考文献】

全国小さくても輝く自治体フォーラムの会他編『小さい自治体　輝く自治』自治体研究社、2014 年

岡田知弘『「自治体消滅」論を超えて』自治体研究社、2014 年

岡田知弘『地域づくりの経済学入門』増補改訂版、自治体研究社、2020 年

岡田知弘編『コロナと地域経済』自治体研究社、2021 年

岡田知弘『私たちの地方自治―自治体を主権者のものに』自治体研究社、2022 年

小さいからこそ輝く自治体
（図表集）

奈良県山添村　一緒に「自立」を考える集い

２０２３年１１月２３日

京都大学名誉教授・京都橘大学教授
岡田知弘

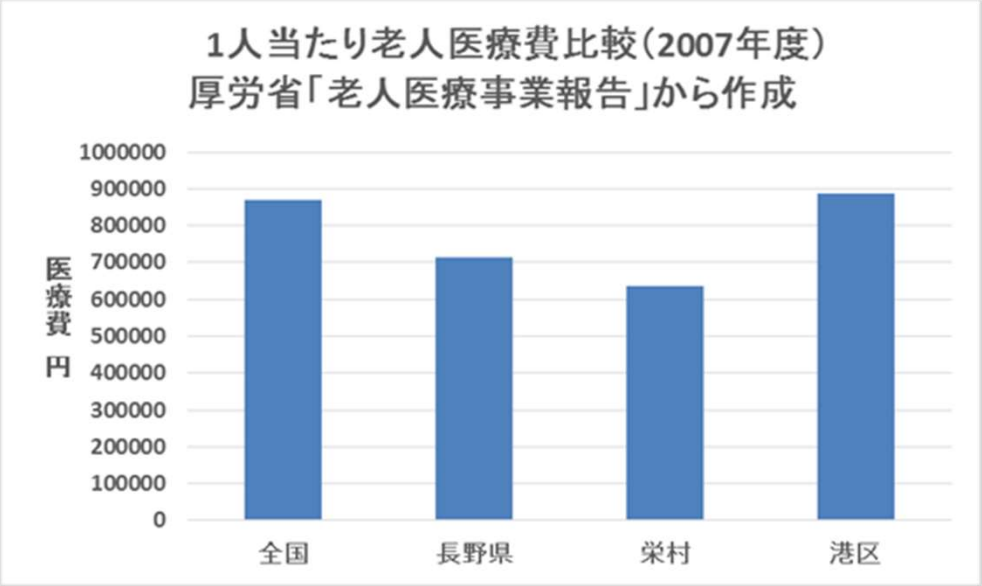
浜松市の区別人口の推移

	面積(㎢)	2007年末	2013年末	増減数	増減率
中区	44	246,388	242,389	−3,999	−1.6%
東区	46	127,836	129,561	1,725	1.3%
西区	85	112,653	115,108	2,455	2.2%
南区	47	103,447	105,226	1,779	1.7%
北区	278	95,915	94,929	−986	−1.0%
浜北区	67	89,357	94,825	5,468	6.1%
天竜区	944	35,850	33,576	−2,274	−6.3%
浜松市	1,511	811,446	815,614	4,168	0.5%

出所：浜松市ホームページ掲載統計から作成。

浜松市天竜区内旧市町村別人口推移				
旧市町村名	2005年10月1日	2014年4月1日	増減数	増減率
天竜	22,131	20,073	-2,058	-9.3%
佐久間	5,512	4,993	-519	-9.4%
春野	6,193	4,209	-1,984	-32.0%
水窪	3,345	2,424	-921	-27.5%
龍山	1,169	774	-395	-33.8%
天竜区計	38,350	32,473	-5,877	-15.3%
出所:浜松市ホームページ掲載統計から作成。				

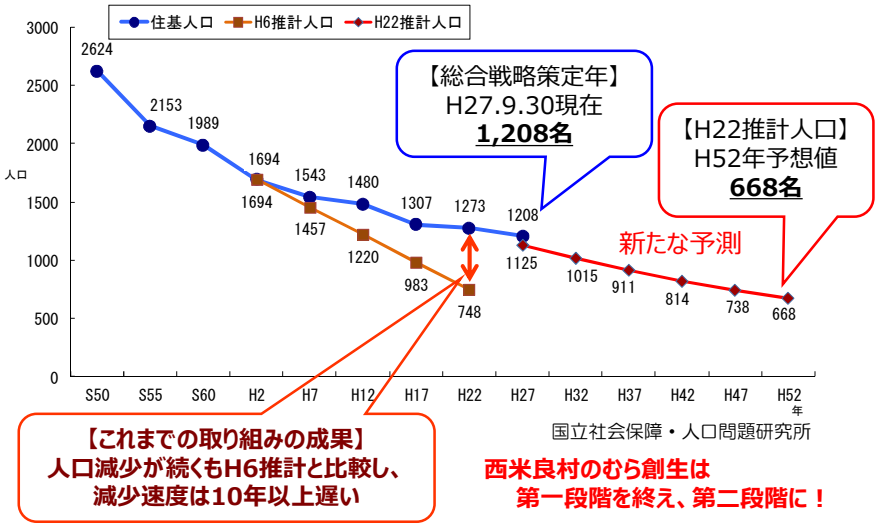
表　山添村と奈良市月ヶ瀬地区及び都祁地区の人口推移						
	2005年	2010年	2015年	2020年	減少数	減少率
月ヶ瀬	1,911	1,751	1,527	1,347	-564	-29.5%
都　祁	6,765	6,381	5,893	5,394	-1,371	-20.3%
山添村	4,774	4,331	3,920	3,471	-1,303	-27.3%
資料：住民基本台帳人口						
注：2005年4月1日に添上郡月ヶ瀬村、山辺郡都祁村は奈良市に編入合併した。						



これからの村づくり

西米良村の未来づくり

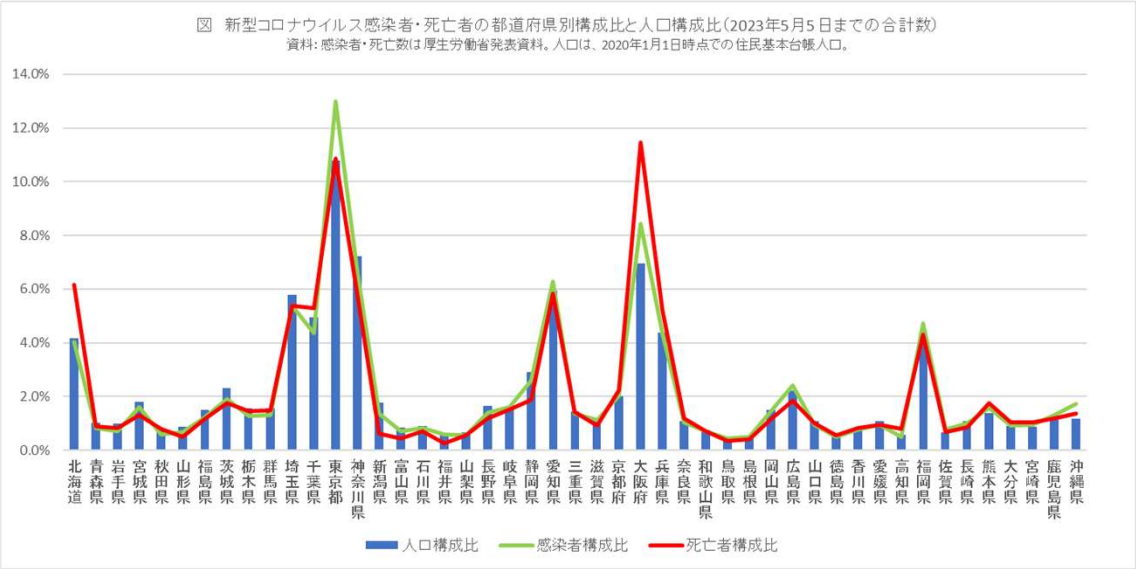
新たな将来推計人口の予測



国立社会保障・人口問題研究所

西米良村のむら創生は
第一段階を終え、第二段階に！

新型コロナウイルス感染者・死亡者数の大都市部への集中



人口規模別自治体数・人口・面積の推移

	2001年度			2012年度			増減ポイント		
	自治体数	人口	面積	自治体数	人口	面積	自治体数	人口	面積
100万人以上	0.3%	20.1%	1.4%	0.6%	15.5%	1.6%	0.3%	−4.6%	0.2%
50～100万	0.3%	6.1%	0.9%	1.4%	12.8%	2.4%	1.0%	6.7%	1.4%
20～50万人	2.5%	20.7%	4.9%	5.7%	24.4%	7.6%	3.1%	3.7%	2.7%
10～20万人	3.8%	13.0%	3.9%	9.0%	16.9%	10.7%	5.2%	3.9%	6.8%
5～10万人	7.0%	12.4%	6.7%	15.7%	14.8%	16.9%	8.7%	2.5%	10.2%
3～5万人	8.3%	8.1%	7.8%	13.8%	7.3%	13.6%	5.5%	−0.8%	5.7%
1～3万人	29.6%	12.7%	26.3%	25.9%	6.5%	22.6%	−3.7%	−6.2%	−3.6%
1万人未満	48.1%	6.5%	48.0%	27.8%	1.9%	24.7%	−20.3%	−4.6%	−23.3%
合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%
（うち20万人～）	3.2%	46.8%	7.3%	7.7%	52.6%	11.5%	4.5%	5.8%	4.3%

（資料）総務省「平成24年度　市町村別決算状況調」各年版から作成。

注：人口は、各年度末時点の住民基本台帳人口。面積は、各年度10月1日現在。