

少子高齢化社会における地方自治のあり方について ～農山村広域自治体の視点から2040年問題を意識して～

岡山県真庭市長 太田 昇

情報化時代を超えて次の発展過程（人によっては society5.0）に入ろうとしている日本の場合、人口が一定減少するのはやむを得ないが、このままでは2050年に9,500万人になり、更に減少するという底なし沼の状態と想定されている。この危機を2040年問題と位置づけ国民が共通認識を持つとともに、国策として大胆な人口減少歯止め対策を打ち出し、総力を挙げて取り組み、どこかの水準で歯止めを掛ける必要がある。地方自治体も、この動向に適切に対応しながら、ともに歯止めを掛けることに取り組んでいかなければならない。

1 真庭市の現状と今後の方向

(1) 概要

- ① 平成17年3月31日に、9町村が広域合併（828平方km。東京都23区の1.3倍、琵琶湖の1.2倍）
- ② 人口（46千人）
- ③ 旧町村すべてが旭川流域。南北50キロあり、多彩な地域特性
- ④ 市域の80%が森林（うち植林は60%）

(2) 現状

- ① 人口減少（H29の自然減は486名、社会減は274名の、計▲762名で、合併後最大の人口減少幅）【資料2-1-1】
- ② 高齢化の進行（高齢化率37.4%・H30.3.31現在）
- ③ 市中心部と山間部の人口格差が広がるおそれ【資料2-1-2】
- ④ 森林資源などを活かした産業、エネルギー政策（バイオマス産業都市）
 - ・地域資源を活用した全市的な産業政策及びこれと連携した各地の地域政策の展開（里山資本主義の実践）
 - ・製造品出荷額などの伸び、税収増、商工会員数の増加【資料2-1-3】
 - ・全国29の「SDGs未来都市」、中でも先導的な取組を行う全国10の「SDGs自治体モデル事業」に中山間地域の市として唯一選定
- ⑤ 岡山連携中枢都市圏における圏域内への移住・定住の促進
 - ・移住相談会の開催、フリーペーパー・ウェブサイトの制作協力
 - ・高速道路（岡山道・米子道）周遊エリア内乗り放題社会実験の実施
 - ・ムスリム観光客誘致推進プロジェクト（ムスリム受け入れに好意的な宿泊施設や飲食店の認定、ガイド養成）の実施

(3) 今後

- ① 広域合併の強みを活かした行政展開
 - ・流域圏での多様な自然資源、人材の育成と活用
 - ・効果的・効率的な施設配置（北房小学校の開校、生ごみ等資源化施設）
- ② 地域資源を活用し、地域内循環をさせ、付加価値を増加させる仕組みづ

くり（回る経済）

- ③ 再生可能エネルギーを中心とした地域エネルギー自給率100%などエネルギーの地産地消と豊かな環境づくり
- ④ 人口減に対応した「地域自治」の構築（自治意識を持った市民の形成）
- ⑤ 他の都市との連携は、win・winの関係になるよう、事業ごとに連携する

例：広域観光は岡山市と。教育は津山市と。林業は新見市・津山市と

2 国策として、東京圏等大都市集中の歪みを是正し、人口・経済など均衡のとれた国づくりを推進することが重要

- ① 人口の大都市集中の弊害
 - ・大都市住民の出生率の低さ⇒人口減少の加速化（負のスパイラル）
 - ・若年者の男女割合の差（ミスマッチ）から生じる婚姻率の低下⇒出生数の減少、単独世帯の増加
 - ・「都市生まれ都市育ち」が都市住民の多数派に（都市と地方の意識的な分断）
 - ・社会保障費の増大（都市部における高い生活保護率、多数の高齢者の急増）
- ② 農山村部の人口減少、経済的な疲弊（放置山林や耕作放棄地）による自然災害の増加
- ③ 首都直下型地震・南海トラフ地震などによる甚大な被害（日本経済の長期的低落のおそれ）【資料 2-1-4】
- ④ 高齢者の人的資源のアンバランスによる損失
 - ・農山村部の高齢者は、地域を支える中心的存在（少数で不足気味。生産労働）
 - ・都市部の多数の高齢者は、福祉の対象に（絶対的多数。非生産労働）。社会保障費の増加要因

3 国レベルの政策の推進（かつての国土庁的な国土形成の司令塔機能が必要か）

- ① 中央政府機能の地方分散化とネットワーク
- ② 東京へヒト・モノ・ジョウホウが集中する仕組みの是正。東京中心の交通体系の見直し（東京が機能停止した時の甚大な被害。国土の強靱化対策）
- ③ 大企業の本社機能の地方移転（欧米の例あり）
- ④ 都市部から農山村部への人口移動の促進の誘導（出生率の低い地域から高い地域へ）

例：31年度実施が検討されている地方就職支援制度（職業訓練も必要）

例：都市部の退職者が農山村に定住する場合の退職金上乘せ措置

4 平成の合併後の自治体（市町村）の現状を踏まえた新たな展開

① 平成の大合併の検証について

平成の大合併以来、10年以上が経過した今日、総務省、地方6団体などで現時点における検証を行う必要がある。

② 都市部の小規模自治体について

合併しなかった都市部の自治体においても、人口減少・高齢化が進行しており、合併による効率化、行政力の強化を図ることが現実的。

③ 合併広域自治体について

- ・合併により「圏域」が自治体の範囲になっている場合が多く、今後十数年に渡り、合併効果を発揮することを優先する必要性と市民世論
- ・真庭市では、生活・コミュニティ拠点である農山村で「なりわい」をしつつ、林業などの地場産業や生活利便施設の集中する市中心部で「稼ぐ」という安定した暮らしが形成されている。

④ 「圏域」での連携の在り方について

「フルセット主義」に拘らない方向は支持するものの、必要に応じて個別事業ごとに連携することが重要

観光などは広域連携が効果を発揮するが、地域資源を活かした産品開発などは一定規模の自治体が競い合うことで成果が生まれることから、市内循環型の地域経済を作っていくことが重要。特に、西日本豪雨の経験から、災害対策は住民の生活や災害危険個所を熟知した地元出身者でないと対応不可能。

⑤ 「圏域」について

- ・平成合併後の現状から、広域な不自然な人為的な「圏域」ではむしろ効果が出ない（歴史、文化、生活ではなく、人口規模に偏った議論に陥る嫌い）し、周辺部で過疎化が進行する可能性がある。

例1：真庭市域を超える広域移動の困難性【資料 2-1-5】

例2：「自治体戦略 2040 構想研究会 第2次報告」（p19）で圏域事例として挙げられている福山圏域では、福山市の通勤圏の井原市、笠岡市の周辺化が進み、将来人口予測が悪化【資料 2-1-6】

- ・「圏域」誘導より、各自治体がそれぞれの地域の特性を活かした連携、補完の関係を強化することを主体的に考え、実行すること（地方自治の重要性）。

《例》大型文化施設、スポーツ施設などは中心都市
郊外型のレジャー施設、観光施設は農山村

⑥ 人口減少・高齢化に対応する「地域自治」の必要性について

旧小学校区などを単位にして、センター（小さな拠点）を作り、まちづくり委員会（自治会、消防団、地域社会福祉協議会、民生委員など）が主体となって、防災・減災（自主避難、要介護者支援）、介護予防、コミュニティ、地域内清掃、コミュニティ交通などの地域共同業務を担う仕組みを作る（ただし、コミュニティの構造は、地域によって大きく異なり、柔軟な組織構成が必要）。

5 広域的連携のあり方 ～スケールメリットが出る行政事務について～

- ① 事務様式の標準化、共通化
一定エリアにおける情報処理業務の共同化（共同設置の情報処理会社）
* 地方における知的産業育成
- ② 地方税事務の共同化
課税自主権を堅持しつつ、税額決定後の事務処理の共同化
(単に債権の効率的な徴収に過ぎない)

6 都道府県のあり方

- ① 都道府県の実態差の拡大に即した現実的対応
面積（不変だが土地利用）、人口（格差大）、産業構造、政令市（中核市）の割合など
- ② 小規模自治体の補完機能の増加
- ③ 専門職機能の強化
市町村との連携、職員派遣（特に、農林、土木、建築、情報などの専門技術職）
* 市町村には専門技術職員が少なく、養成も困難（かなりの規模の都府県自治体でも）
* 「自治体戦略 2040 構想研究会 第2次報告」(p17)では、市町村連携が困難な条件不利地域での都道府県による事務代替執行を挙げるが、優先的に必要なのは事務職員よりも技術職員
- ④ 道府県と政令市の事務分担の検討
 - ・ 人材確保の観点から教員採用制度の再検討
 - ・ 管理する道路区分の見直し（広域機能を持つ道路の管理。わかりやすい名称へ変更）
- ⑤ 県合併の必要性？（道州制の非現実性）

7 結びに

- ① 「国家1000年の計」の姿勢、「国民幸福度」を上げること。
- ② 人口減少に歯止めを掛ける方策を実行しながら、都市部、農山村部とも人口減少のメリットを生かすまちづくり
都市部：高密度集積のまちづくりからゆとり空間のあるまちづくりへ
(高層建築物の地震時の弊害、将来における「負の遺産」化)
農山村部：林業、農業の大規模化。「経営する農林業へ」。空き家の活用。
- ③ 各自治体又は周辺を含めた連携した自治体（「圏域」も）が、水、食糧、エネルギーなどの面から自立できることを目指す。自立を前提にしつつ、足りないものを充実するとともに、相互補完する。そうすることがバランスの取れた地域を形成することになり、また、自治体連携の重要性を認識し、災害にも強く、しなやかな国土を創ることになる。