

人口減少下における 自治体運営の制度変化

——岡山県美咲町「賢く収縮」するまちづくりの展開過程——

林 紀 行

(目次)

- 1 はじめに
- 2 スマートシュリンクをめぐる議論と分析視角
- 3 美咲町における問題状況と「賢く収縮」の形成過程
- 4 「賢く収縮」するまちづくりの展開過程
- 5 おわりに

1 はじめに

わが国では、人口減少と高齢化の進行により、地方自治体を取り巻く環境が大きく変化している。これまで地方自治体は、人口増加や経済成長を前提として、行政サービスの拡充や公共施設の整備を進めてきた。しかし、人口減少社会においては、こうした拡大型の自治体運営を維持することが困難になっている。こうした中、人口減少を前提とした自治体運営を説明する概念として、スマートシュリンクが注目されている。スマートシュリンクとは、人口減少を構造的変化として受け止め、限られた資源を再配分しながら、地域機能や住民生活の質を持続可能な形で維持しようとする考え方である⁽¹⁾。ただし、実際の自治体運営は、必ずしもスマートシュリンクの理論を参照して展開さ

れるわけではない。それは、人口減少、財政制約、公共施設の老朽化等への実務的対応が先行し、その取組が事後的にスマートシュリンクとして位置づけられる場合もあるからである。

こうした自治体運営の制度変化を検討する上で、岡山県美咲町の取組は重要な事例である。美咲町では、人口減少、歳入縮小、公共施設の老朽化への対応を検討する中で、「賢く収縮」という政策言説が次第に形成されていった。本論文では、この「賢く収縮」を、単なる削減方針ではなく、人口減少を前提に限られた財源を再配分し、公共施設再編を含む自治体運営全体の見直しを通じて、持続可能な地域運営を図ろうとする政策言説としてとらえる。

以上をふまえ、本論文は、美咲町において「賢く収縮」が住民や議会を含めて広く受容されたか否かを検証するのではなく、この政策言説が行政内部でいかに形成され、計画、予算、事業へ制度化されていったのかを明らかにすることに力点を置く。なお、本論文でいう制度変化とは、政策言説が行政計画、予算、事業、その他の制度的ルールや実践に組み込まれていく過程を指す。分析にあたっては、都市縮小を生み出す構造条件を整理するために Haase らのモデル⁽²⁾を参照するとともに、縮小をめぐる認識と政策言説が制度へ組み込まれる過程を検討するために Marjanović らのモデル⁽³⁾を用いる。ただし、美咲町の「賢く収縮」は、これらの理論を参照して形成されたものではない。そのため、本論文では、行政内部で形成された「賢く収縮」という政策言説とその展開過程を、これらのモデルに基づいて、検討する。

本論文では、施政方針、町長・職員へのインタビュー資料、各種計画、議会会議録を中心に、各資料の性格に応じて分析に用いた。具体的には、施政方針および町長・職員へのインタビュー資料は、人口減少をめぐる問題認識と政策言説の形成を把握するために用いた。振興計画、行財政改革大綱、教育振興基本計画等は、「賢く収縮」が行政計画へ組み込まれる制度変化の過程を分析するために用いた。予算および具体的事業は、政策言説が自治体運営上の判断基準として実装され

た過程を把握するために用いた。さらに、議会会議録については、「賢く収縮」という用語の使用状況を把握するため、発言回数および発言者を確認した。ただし、発言回数は、議会における用語の使用状況を把握するための補助的資料として位置づけるにとどめ、政策言説の共有や議会全体の賛同を直接示すものとは解釈しない。

本論文の構成は、以下の通りである。第1節では、本研究の背景と問題意識を示す。第2節では、都市縮小およびスマートシュリンクをめぐる先行研究を整理した上で、HaaseらおよびMarjanovićらのモデルを用いた本論文の分析枠組みを示す。第3節では、美咲町において「賢く収縮」が形成される背景となった人口、財政、公共施設等の構造条件を整理し、五つの段階に区分した展開過程を示す。第4節では、それぞれの段階について、問題認識、政策言説の形成、制度化という観点から分析する。第5節では、分析結果、学術的・実務的意義および本論文の限界を整理する。

2 スマートシュリンクをめぐる議論と分析視角

(1) 人口減少社会と自治体運営の再編課題

人口減少と高齢化の進行は、税収基盤や地域の担い手の縮小をもたらす一方で、社会保障や生活支援への需要を増大させると指摘されている。その結果、地方自治体は、行政需要の増加と財源・人的資源の縮小が同時に進行するという構造的課題に直面している⁽⁴⁾。

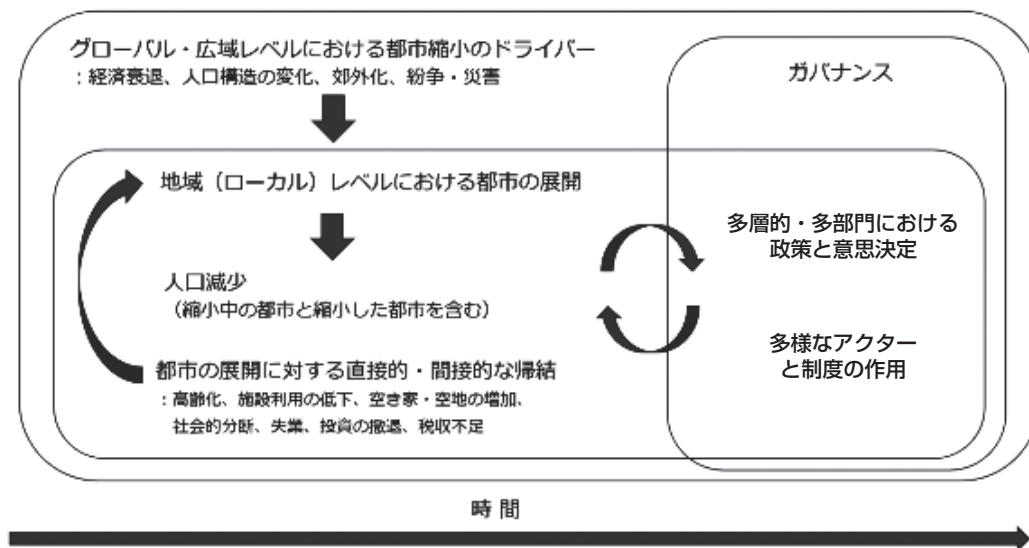
こうした状況への対応は、単なる自治体運営の効率化にとどまるものではない。人口減少社会に対応しながら、インフラ、土地利用、公共施設、地域運営のあり方をどのように再構築していくのかという課題である。スマートシュリンクは、このような人口減少社会における都市・地域の再編をめぐる議論を背景として展開されてきた。

(2) 都市縮小の研究とスマートシュリンク論

人口減少や産業構造の転換に伴う都市縮小 (urban shrinkage) をめぐっては、欧州・北米を中心に、1990年代以降、研究の蓄積が進められてきた。当初、都市縮小は、「decline (衰退)」、「decay (荒廃)」、「blight (都市荒廃)」、「abandonment (放棄)」など、衰退を示す現象の一部として理解されることが多かった⁽⁵⁾。しかし、その後、Haase⁽⁶⁾らによって、都市縮小を独自の分析対象としてとらえる研究が進められ、その縮小の原因、影響、政策応答をめぐる議論が展開されてきた。

本論文では、都市縮小を構造的・動態的過程として分析した Haase らの研究に着目する。Haase らは、都市縮小を単なる人口減少の結果としてではなく、複数の要因が相互作用する動態的な過程としてとらえ、図1に示す「ヒューリスティック・モデル (heuristic model)」⁽⁷⁾を提示した。

図1 都市縮小の「ヒューリスティック・モデル」



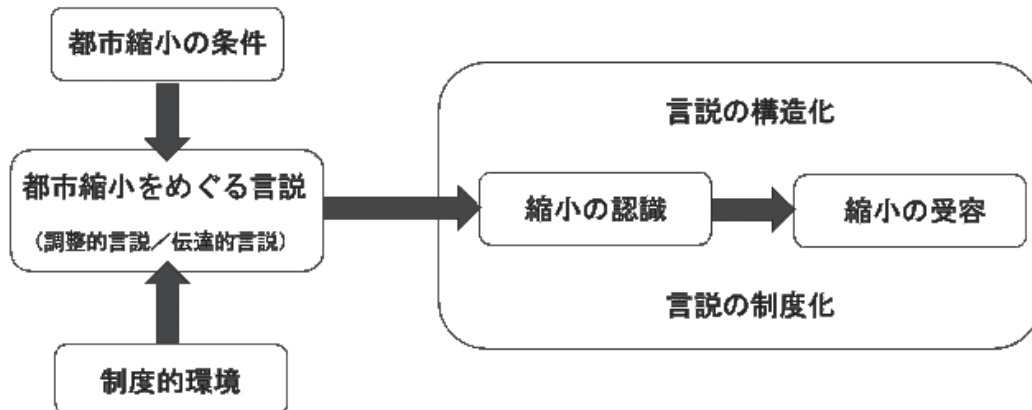
(出典) Haase et al. (2014) をもとに作成。

このモデルの構造は以下の通りである。第一に、「グローバル・広域レベルにおける都市縮小のドライバー (global and regional drivers of shrinkage)」が存在する。具体的には、経済衰退、人口構造の変化、郊

外化、紛争や災害などが含まれ、これらは個々の自治体では制御が困難な外生的条件として作用する。第二に、これらのドライバーは、「地域（ローカル）レベルにおける都市の展開（urban development at the local scale）」に影響を与え、その過程で人口減少が生じる。第三に、人口減少は、高齢化、施設利用の低下、空き家・空地の増加、社会的・空間的な分離の進行（reinforced segregation）、失業、投資の撤退（disinvestment）、税収不足（tax deficits）など、都市の展開に対する直接的・間接的な帰結をもたらす。第四に、こうした過程全体に対して、多層的・多主体的なガバナンス（governance）が介在する。具体的には、多層的・多部門における政策と意思決定、多様なアクターと制度の作用（agency of various actors and institutions）を通じて、都市縮小への応答が形成される。そして、人口減少に伴う直接的・間接的な影響とそれに対するガバナンス上の応答は、相互にフィードバックしながら、再び地域（ローカル）レベルにおける都市の展開に影響を及ぼし、その後の都市の展開の方向性を規定する⁽⁸⁾。

Haaseらのモデルは、都市縮小を一方向的な衰退過程としてではなく、人口減少、都市の展開への影響、政策応答、ガバナンスが相互に作用する循環的・動態的過程としてとらえている点に特徴がある。これをふまえ、縮小をめぐる「政策言説（policy discourse）」が、いかにして制度変化を媒介するのかという問題に着目したのが Marjanović らの研究である。Marjanović らは、都市縮小がいかにして「認識（recognizing）」され、さらに「受容（accepting）」へと至るのかを説明するために、図2に示す「都市縮小の受容を理解するための概念モデル（the conceptual model for understanding acceptance of urban shrinkage）」⁽⁹⁾を提示した。その概要は以下の通りである。

図2 都市縮小の受容を理解するための概念モデル



(出典) Marjanović and Lilius (2026) をもとに作成。

このモデル⁽¹⁰⁾は、Haase らの「ヒューリスティック・モデル」をふまえつつ、Schmidt の「言説的制度論 (discursive institutionalism)」を組み合わせて、都市縮小がどのように「認識」から「受容」へ至るのかを説明するものである。ここでは、「都市縮小の条件 (urban shrinkage conditions)」と「制度的環境 (institutional setting)」が出発点となる。Marjanović らは、「都市縮小の条件」を明示的に定義しているわけではないが、これは、Haase らのモデルにある「グローバル・広域レベルにおける都市縮小のドライバー (global and regional drivers of shrinkage)」に相当すると考えられる。そして、「制度的環境」とは、それぞれの縮小する地域に固有の制度的要因から構成され、それらは一定の事実的条件が政策問題として認識され、どのように枠づけられるのかを左右するものであるとしている⁽¹¹⁾。

次に、「都市縮小の条件」と「制度的環境」を意味づける役割を担うのが、「都市縮小をめぐる言説 (urban shrinkage discourse)」である。「都市縮小をめぐる言説」とは、都市縮小をどのように意味づけ、政策課題として理解するかを媒介するものであり、「調整的言説 (coordinative discourse)」と「伝達的言説 (communicative discourse)」から構成される。「調整的言説」は、政策アクターが政策領域で新たな政策を形成・調整する過程で展開され、「何をなすべきか」を示す言説であり、社会的・

経済的・政治的現象の因果関係を整理し、政策の妥当性や効率性に基づいて政策決定を正当化するものである。これに対して、「伝達的言説」は、政策アクターが市民に向けて政策を説明する政治領域の言説であり、「なぜそれを行うことが望ましいのか」を示すものであり、社会的価値を政策決定に取り込み、政策の重要性や適切性に基づいて、その規範的正当性を確保する役割を果たす⁽¹²⁾。

この過程を通じて、都市縮小はまず構造的な政策課題として「認識」される。しかし、政策アクターがその深刻さや影響の規模を十分に認識していない場合には、都市縮小は一時的な問題とみなされ、新たな住民や企業を呼び込むことによって解決可能であると理解されやすい。その結果、政策は都市成長を促進する方向へ向かうことになる。これに対して、「受容」とは、主要な政策アクターが、都市縮小の深刻かつ不可逆的な影響と、都市発展に対する広範な課題を言説の中で認めることである。さらに、「受容」が成立するためには、「言説の構造化 (discourse structuration)」と「言説の制度化 (discourse institutionalization)」が必要となる。「言説の構造化」とは、「受容」の言説が縮小都市の意思決定者の「調整的言説」と「伝達的言説」の双方に組み込まれた状態をいう。さらに、「言説の制度化」とは、その言説が支配的になり、制度的ルールや実践の中に埋め込まれ、制度レベルで「受容」が実現した状態を意味する⁽¹³⁾。

美咲町の「賢く収縮」は、単なる政策スローガンではなく、人口減少や財政制約を構造的条件として意味づけ、それを行政計画や具体的事業へ結びつけていく政策言説である。そのため、その形成過程を分析するには、都市縮小の客観的条件だけでなく、それが政策アクターの間でどのように認識され、調整され、議会や住民に向けてどのように説明され、さらに制度や実践へ組み込まれたのかをとらえる枠組みが必要となる。

そこで、本論文では、Marjanović らのモデルを都市縮小の「受容」そのものを検証するためではなく、美咲町における「賢く収縮」とい

う政策言説が行政内部で形成され、計画、予算、事業へと制度化される過程を分析するための枠組みとして用いる。具体的には、第一に、人口減少、財政制約、公共施設問題等が、従来型の自治体運営を見直すべき構造的な条件として、どのように認識されたのかを検討する。第二に、町長、職員、総務省からの派遣職員等の間で、「賢く収縮」という考え方が、どのような調整的言説として形成されたのかを検討する。第三に、施政方針、議会答弁、行政計画等を通じて、その考え方が、どのような伝達的言説として説明されたのかを検討する。第四に、「賢く収縮」という政策言説が、振興計画、行財政改革、教育政策、予算、具体的な事業へどのように組み込まれ、制度化されたのかを分析する。ただし、本論文が用いる資料は、施政方針、行政計画、議会会議録、事業資料、関係者へのインタビューである。そのため、「賢く収縮」という政策言説が、地域社会を含めて広く構造化され、Marjanovićらのいう都市縮小の受容が成立したかどうかを確定することはできない。

（3）日本におけるスマートシュリンク概念の受容と展開

わが国では、スマートシュリンクという用語は、国土交通省の市街地整備をめぐる議論において、早期に確認できる。国土交通省の検討会の資料⁽¹⁴⁾では、人口減少により低密度化が進む郊外市街地について、荒廃を防ぎつつ、都市サービスを一定程度維持しながら、農地・樹林地等への土地利用転換を誘導する方策として、「上手に縮退していく（スマートシュリンク）」⁽¹⁵⁾ことが示されている。この段階におけるスマートシュリンクは、主として郊外市街地の土地利用転換や集約型都市構造への誘導を目的とする都市計画上の概念であった。

次に、林良嗣教授は、スマートシュリンクを「20世紀の成長期にできあがった既成概念を捨てて、来るべき社会状況への的確な認識に基づき、だらしなく拡散することを戒め、孤立に決別し、かしこく凝集して人と人が絆を結んでいけるコミュニティを再興する道筋を見出す

こと」⁽¹⁶⁾と述べ、レジリエントな国土・社会を形成するための戦略として位置づけている。人口減少と高齢化が進行する社会では、不必要に拡散した市街地やインフラを維持することが困難になるため、コンパクトシティやコンパクトヴィレッジへの再編を通じて、持続可能な地域構造へ転換する必要があると論じている。また、災害リスクの高い地域においては、「かしこい撤退」と凝集を組み合わせた対応戦略の必要性も指摘している⁽¹⁷⁾。

最後に、小峰隆夫教授の議論⁽¹⁸⁾では、スマートシュリンクは、都市政策上の再編手法にとどまらず、人口減少社会への適応を前提とした社会運営の考え方として論じられている。小峰教授は、地方創生政策が人口減少の克服を前提としてきた点を批判的にとらえ、人口減少は「克服」すべき対象ではなく、社会運営の前提条件として受け入れるべきものであるとしている。その上で、スマートシュリンクを、「人口減少を所与として、人口減少下でも国民のウェル・ビーイング（幸福感、満足感などが良い状態にあること）が維持・向上するような社会を目指すということ」⁽¹⁹⁾と定義し、生産性向上や資源配分の最適化を通じて、その実現を図るべきであるとしている。また、スマートシュリンクの柱として、「人口減少は避けがたいこと」「少子化対策に政策資源を投入するのは慎重にすべきであること」「人口が減っても人々のウェル・ビーイングを高めていくことは十分可能であること」をあげている⁽²⁰⁾。

（4）本論文の分析視角

わが国におけるスマートシュリンク論は、都市空間の縮退を管理するための都市計画概念として導入され、自治体運営のあり方を問い直す概念へと展開してきた。Haase らが、人口減少や経済・財政条件の変化によって生じる都市縮小の過程を分析していたのに対し、わが国では、人口減少社会への対応をめぐる議論の中で、この概念は、都市空間の縮退管理を超えて、自治体や地域運営の方向性を示すものとして用いられるようになっている。

こうした議論と並行して、地方自治体の現場においても、スマートシュリンクを政策理念として取り入れる動きがみられる。多田憲一郎教授は、美咲町を対象として、スマートシュリンク論を自治体財政および政策実装の観点から分析している⁽²¹⁾。多田教授は、美咲町の行財政改革を分析し、人口減少を前提とした地域運営の必要性を指摘するとともに、スマートシュリンクを「地域にとって必要な機能を施設に集約・複合化し、ダウンサイジングしつつも、必要なサービスは提供していく」⁽²²⁾ものとして説明している。美咲町では、「賢く収縮」するまちづくりの下で、公共施設再編や財政改革、地域拠点整備が一体的に進められてきた。そこでは、限られた資源を再配分しながら、公共サービスや地域機能を持続可能な形で維持しようとする考え方が重視されてきた。

近年では、こうした考え方は、個々の自治体の取組にとどまらず、人口減少社会に対応するための全国的な政策課題としても認識されつつある。たとえば、全国知事会は2025年の提言において、「『スマートシュリンク』の視点を取り入れた社会機能・行政機能の再構築」⁽²³⁾を明示している。また、朝日新聞の調査では、知事の約6割が「賢く縮む」という発想を地方行政に取り入れる必要性を認めており、人口減少を前提とした政策転換が広がりを見せている⁽²⁴⁾。

しかし、スマートシュリンクという考え方が、自治体行政の中でどのように形成され、計画、予算、事業へと制度化されていくのかについては、なお十分に明らかにされていない。そこで本論文では、「賢く収縮」を政策理念として展開してきた美咲町を分析対象とし、この政策言説が自治体運営の中でどのように形成され、計画、予算、事業へと制度化されていったのかを明らかにする。なお、本論文では、先行研究上の概念として用いる場合には「スマートシュリンク」を、美咲町固有の政策理念を指す場合には「賢く収縮」を用いる。

3 美咲町における問題状況と「賢く収縮」の形成過程

(1) 人口減少と自治体運営をめぐる構造条件

美咲町における「賢く収縮」は、海外のスマートシュリンク論とは異なり、住民の居住地の集約や撤退誘導を中心とするものではない。その特徴は、公共施設再編や地域運営の再構築を通じて、人口減少社会に対応した自治体運営をいかに実現するかという点にある。

このような特徴を有する「賢く収縮」するまちづくりの出発点には、人口減少という構造条件と拡大型の自治体運営との間に生じた制度的不整合が存在していた。表1に示すように、美咲町の人口は、1990年の18,972人から2025年には11,597人へと減少しており、35年間で約39%の人口が減少している。近年では5年間の人口減少数が加速している。また、高齢化率も一貫して上昇している。

こうした人口動態の変化は、労働力人口の減少や社会保障需要の増大などを通じて、自治体運営に影響を及ぼしていた。特に重要であったのは、人口規模が縮小しているにもかかわらず、行政組織、財政運営、公共施設が人口増加を前提とした構造を維持していた点である。すなわち、美咲町における問題は、人口減少そのものではなく、人口減少が進行しているにもかかわらず、自治体運営の仕組みがそのまま

表1 岡山県美咲町の人口・高齢化率の推移

年	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
人口（人）	18,972	18,254	17,562	16,577	15,642	14,432	13,053	11,597
増減（人）	—	－718	－692	－985	－935	－1,210	－1,379	－1,456
高齢化率	23.5%	27.8%	31.5%	34.0%	35.3%	38.8%	40.9%	42.4%

(注) 人口は各年10月1日現在の数値。2020年までは総務省「国勢調査」に基づく実績値、2025年は岡山県「岡山県の人口（令和7年10月1日現在）」に基づく実績値。

なお、2000年以前は旧3町の人口を合算した数値。

(出典) 総務省「国勢調査」および岡山県「岡山県の人口（令和7年10月1日現在）」をもとに作成した。

維持されていたという点にあった。

人口減少の進行を前に、2014年3月に「美咲町第二次振興計画」（以下、第二次振興計画）が策定された。同計画では、2022年の人口を14,041人と予測し、定住促進プロジェクトの推進によって、これを上回る14,300人の人口維持を目標として掲げた⁽²⁵⁾。しかし、実際の人口推移はこの目標を大きく下回り、人口減少の流れを反転させるには至らなかった。

「第二次振興計画」策定直後の2014年度時点の財政状況を見ると、実質公債費比率等の健全化判断比率はいずれも早期健全化基準を下回っており、制度上は財政の健全性が保たれていた⁽²⁶⁾。しかし、歳入の減少と歳出の増加が見込まれる中、その健全性を中長期的に維持することは困難であった。さらに、合併算定替の段階的縮減により、普通交付税の大幅な減少が見込まれていたため⁽²⁷⁾、財政的余裕は縮小し、従来型の自治体運営を維持することが困難になりつつあった。

このような人口減少や財政制約の増大、公共施設をめぐる課題は、Haase らが指摘する都市縮小の構造条件に該当するものであり、美咲町においても、人口減少と従来型の自治体運営との乖離を拡大させていた。すなわち、「行政需要は増加する一方で、それを支える基盤が縮小する」という制約が進行していたのである。ただし、こうした構造条件が存在したからといって、直ちに政策転換が生じるわけではない。Marjanović らが指摘するように、人口減少を認識することと、それを前提とした政策転換は同一ではないからである。

（2）「賢く収縮」するまちづくりの展開段階

本論文では、美咲町における「賢く収縮」するまちづくりの展開過程を、表2に示す五段階に区分して整理する。すなわち、「第Ⅰ期：問題認識の形成段階」、「第Ⅱ期：政策原理としての確立段階」、「第Ⅲ期：事業・予算への反映段階」、「第Ⅳ期：自治体運営の基本方針として具体化する段階」、「第Ⅴ期：新たな政策展開へ移行する段階」であ

る。

この区分は、人口減少をめぐる認識が、政策言説として形成され、計画、予算、事業を通じて自治体運営の中に制度化されていく過程を示すものである。ただし、この過程は直線的に進行したわけではなく、議会での論議や住民との調整を通じて、前段階へ立ち戻る場面や、複数の段階が併存する場面もみられた。すなわち、「賢く収縮」は、試行錯誤や調整を重ねながら、段階的に自治体運営へ組み込まれていったといえる。次節では、この区分に基づき、施政方針、計画および本会議における「賢く収縮」または「スマートシュリンク」への言及回数を補助的な指標として用い、その展開過程を検討する。

表2 美咲町における「賢く収縮」するまちづくりの展開過程

時期	特徴	施政方針	計画	本会議における 発言回数
第Ⅰ期 2018年12月 ～ 2020年2月	「問題認識の形成段階」 人口減少への問題認識 が強まり、従来型の自 治体運営の限界が意識 され始める。	人口減少を最重要課 題として位置づけ (2018年12月議会)、 公共施設再編の必要 性を示す。	第二次振興計画が 継続	「賢く収縮」に言及した 発言は10回であった。 このうち、議員による 発言は3回、発言した 議員は1人であった。
第Ⅱ期 2020年3月 ～ 2021年2月	「政策原理としての確 立段階」 人口減少を前提とした 自治体運営への転換が 明確化する。	人口減少・歳入縮小 を前提とした町政運 営への転換を明示 し、「賢く収縮」の 理念を提示。	第三次振興計画を 策定	「賢く収縮」に言及した 発言は7回であった。 このうち、議員による 発言は4回、発言した 議員は2人であった。
第Ⅲ期 2021年3月 ～ 2023年2月	「事業・予算への反映 段階」 「賢く収縮」が事業や 予算の基準として具体 化される。	三大プロジェクトと 行財政改革を柱に、 「賢く収縮」を施 策・予算の判断基準 として具体化。	第三次振興計画が 継続 経営マネジメント 指針（第二次行財 政改革大綱）を策 定 第三次教育振興基 本計画を策定	「賢く収縮」に言及した 発言は32回であった。 このうち、議員による 発言は20回、発言した 議員は9人であった。
第Ⅳ期 2023年3月 ～ 2026年2月	「自治体運営の基本方 針として具体化する段 階」 行政内部において、 「賢く収縮」が施策や 地域運営全体を方向づ ける基本方針として位 置づけられる。	三大プロジェクトの 進展を前提に、「賢 く収縮」を自治体運 営全体の基本方針と して位置づけ。	第三次振興計画が 継続	「賢く収縮」に言及した 発言は69回であった。 このうち、議員による 発言は30回、発言した 議員は12人であった。
第Ⅴ期 2026年3月 ～	「新たな政策展開へ移 行する段階」 「賢く収縮」を前提と して、「賢く挑戦」と いう新たな政策言説へ と展開する。	三大プロジェクトの 完了を一つの節目と して、「賢く収縮」 を前提として新たな 政策展開へと移行。	第四次振興計画を 策定 第三次行財政改革 大綱を策定 第四次教育振興基 本計画を策定	「賢く収縮」に言及した 発言は15回であった。 このうち、議員による 発言は6回、発言した 議員は4人であった。

(注)・第Ⅱ期以降の各期は、施政方針が示される3月定例会を起点として区分した。定例会の開会日が前月(2月)となる場合も、当該定例会は起点となる期に含めている。なお、第Ⅰ期は、青野町長が就任した2018年12月定例会を起点とする。

・本会議における発言回数は、「賢く収縮」または「スマートシュリンク」に言及した発言を集計したものである。なお、第Ⅴ期の数値は、2026年3月定例会のみを対象としている。

(出典) 3月定例会の施政方針、各種計画(美咲町第三次・第四次振興計画等)、美咲町議会会議録からとりまとめた。

4 「賢く収縮」するまちづくりの展開過程

(1) 第Ⅰ期：「問題認識の形成段階」（2018年12月～2020年2月）

第Ⅰ期は、人口減少への問題認識が強まり、従来型の自治体運営の限界が意識され始めた段階である。人口減少にともなう構造条件を自治体運営上の課題としてとらえ直し、新たな方向性を示したのが、2018年12月の町長選挙で当選した青野高陽町長⁽²⁸⁾であった。青野町長は、就任直後の2018年12月定例会の施政方針⁽²⁹⁾で、「少子・高齢化、過疎化、そして人口減少の克服」を町の最重要課題と位置づけた。また、人口減少に伴う歳入縮小のなかで、従来と同じ町政運営を続けることは困難であり、老朽化した公共施設の廃止・縮小を含む課題に向き合う必要があることを示した。さらに、「美咲町公共施設等総合管理計画」⁽³⁰⁾に掲げられた建設系公共施設を30年間で42%削減する目標を達成する必要性を認めた上で、「ただ単純に人口規模に合わせて小さくしていくつもりはありません。地域課題の解決に資するような真に必要な施設については、集約複合化、機能性向上、長寿命化によってコストダウンを図りつつ効率的に整備していきます」⁽³¹⁾と述べた。ここには、人口減少に合わせて縮小するのではなく、必要な機能を維持しながら再編するという、「賢く収縮」につながる発想があらわれているといえる。ただし、この時点では、「人口減少の克服」という表現を使っていた。これは、人口減少は克服できるものとする考え方であった。

次に、2019年3月定例会の施政方針⁽³²⁾で、青野町長は、小規模多機能自治の必要性を述べる中で、「この10年が美咲町の勝負だ、正念場だ」と述べた。この発言は、それ自体としては危機感の対象を明確に示すものではない。しかし、同施政方針では、住民ニーズと役場の考えとのずれ、消防・防災体制の見直し、公共施設の再整備、機構改革、組織風土の変革などがあわせて示されていた。したがって、この発言は、人口減少や地域課題の深刻化を背景として、従来型の行政運営を

見直す必要性が意識され始めていたことを示すものと位置づけられる。こうした認識は、具体的な政策課題にも表れていた。青野町長は公共施設の再編問題にも言及し、2019年度中に旭総合支所付近の再整備計画、柵原中学校区の学校建設について方向性を示す考えを明らかにした。この時点では「賢く収縮」という表現は用いられていなかったが、施設再整備や地域拠点の再構築といった論点が提示されており、後に「賢く収縮」として展開される問題認識が形成されつつあったとみることができる。

こうした流れの中で、転機となったのが、2019年6月定例会における一般質問への答弁⁽³³⁾であった。人口減少への対応について質問された青野町長は、「これまで築いてきた施策を点検、継承するとともに、人口減少、歳入縮小時代を前提としたまちづくりへの転換を図り、未来に負担を残さないよう賢く収縮しながら、持続可能なまちづくりを進めていかなければなりません」と答弁した。これは、議会において初めて「賢く収縮」という政策言説が使われた場面であった。

では、「賢く収縮」という政策言説はどのように形成されたのだろうか。青野町長へのインタビュー調査⁽³⁴⁾によれば、町長自身の発案ではなく、職員の提案を契機として形成されたものであった。就任当初、青野町長は、「首長になったからには、町のためになる新たなことをやりたい」という強い意欲を持っていた。しかし、職員から、「町長がやりたいことに取り組む前に、既存のものを削減すべきである。それが終わるのは、2025～2026年ごろになる」⁽³⁵⁾との指摘を受けた。さらに、「賢く収縮」という考え方を提案された際には、「何じゃこりゃ。『賢く収縮』ってわけがわからん。いやじゃ、こんなものは」⁽³⁶⁾と当初は抵抗したことを振り返っている。この抵抗は、人口減少を前提とした自治体運営への転換が、これまでの町政運営との摩擦を伴うものであったことを示している。

なお、この提案を行った職員とは、当時、総務省から美咲町に派遣されていた山本翔紅政策推進監であった。山本政策推進監の報告書で

は、「賢く収縮」の形成過程について、次のように述べられている。

「こうした中、私は、3本の計画を個別に見直すことは困難であると判断し、一体的な見直しにより事実上の一本化を図るとともに、「人口維持・歳入維持を前提としたこれまでのまちづくり」から、「人口減少・歳入縮小時代を見据えた新しいまちづくり」への転換、つまり“賢く収縮”するまちづくりを提案した。

「収縮」と聞くとネガティブなイメージを与えるが、“賢く収縮”するまちづくりの目指すものはそうではない。利用率が低くなった公共施設を廃止することなどにより生み出した人、モノ、金といったリソースを、中山間地域における高齢者の移動支援や地域コミュニティの維持に向けた支援、特色ある教育を実現するための環境整備など、住民が真に求めているサービスに振り替え、住民満足度を維持、向上させつつ、将来（みらい）に負担を残さないよう人口減少のスピードに合わせて行政規模を縮小させ、持続可能な行政基盤を確立させようというものである。」⁽³⁷⁾

山本政策推進監によれば、「賢く収縮」という表現は、未利用のハードを廃止・縮小し、そこで生み出された財源をソフトサービスの充実へ振り向けるという発想を職員との議論の中で言語化されたものであった。「使っていないハードを畳み、その分で浮いた財源を活用してソフトを充実させていく、すなわち『賢く縮む』ことが必要である。格好良く言えば『スマートシュリンク』である」といったやり取りを通じて、この概念が形成されたという。また、当初は「スマートシュリンク」という表現をそのまま使うことも考えたが、「このような地域で『スマートシュリンク』のような難解な表現を使っても理解されにくい」という職員の指摘を受け、住民と職員への浸透を重視し、「賢く収縮」という表現を採用することになった⁽³⁸⁾。

このように、「賢く収縮」は、町長、職員、総務省からの派遣職員に

よる試行錯誤や相互作用の中で形成され始めた政策言説であった。そこには、人口減少を前提として受け入れる考え方と、縮小によって生み出された資源を再配分するという考え方が含まれていた。他方で、計画面では、第二次振興計画が存続していた。同計画は、定住促進による人口維持を基本方針として掲げており、この時点では従来型の枠組みが維持されていた。

Marjanović らのモデルに即していえば、第Ⅰ期は、人口減少、歳入縮小、公共施設の老朽化といった都市縮小の条件が、自治体運営上の問題として認識され始めた段階であった。同時に、「賢く収縮」は、町長、職員、総務省からの派遣職員の間で、人口減少を前提とした自治体運営への転換をめぐる調整的言説として形成され始めていた。ただし、この段階では、第二次振興計画にみられるように、人口維持を前提とする従来型の制度的枠組みが存続していた。そのため、「賢く収縮」は、政策言説として形成され始めていたものの、計画体系や行政実務に組み込まれ、制度化された段階には至っていなかった。

なお、議会では、2018年12月から2020年2月までの1年3か月間に、「賢く収縮」に言及した発言が10回確認された⁽³⁹⁾。その内訳は、町長が6回、職員が1回、議員が3回であり、議員による発言は1人の議員によるものであった⁽⁴⁰⁾。

（2）第Ⅱ期：「政策原理としての確立段階」（2020年3月～2021年2月）

第Ⅱ期は、「賢く収縮」が「第三次振興計画」を通じて計画体系へ組み込まれ、人口減少を前提とした自治体運営への転換が始まった段階である。また、同計画の可決により、首長が提示した「賢く収縮」の考え方は、自治体の基本計画に位置づけられ、議会の議決を経て計画上の方針として制度的承認を得ることとなった。

2020年3月定例会の施政方針⁽⁴¹⁾において、青野町長は、これまでの施策を点検・継承するとともに、住民・地域・議会・行政が目標を共有しながら、持続可能なまちづくりを進めていく必要性を示した。ま

た、人口維持を前提とした従来型のまちづくりから、人口減少を前提としたまちづくりへ転換するため、「第三次振興計画」を策定する必要性があると述べた。さらに、「事業の選択と集中、公共施設マネジメントや民間活力の導入を推し進め、賢く収縮しながら、未来に負担を残さないよう、持続可能なまちづくりを進めます」⁽⁴²⁾とした。そして、「第三次振興計画」は、3月19日に全会一致で可決された⁽⁴³⁾。

「第三次振興計画」では、「基本方針（まちの未来像）」として「ひと輝くまち みさき」が掲げられ、計画目標年次である2024年の目標人口を12,000人と設定した。また、その実現に向けた6つの基本目標のうち、第6の基本目標として、「賢く収縮するまちづくり（行財政）」⁽⁴⁴⁾が定められた。そこでは、人口減少・少子高齢化・過疎化の進行を前提として、従来型の自治体運営からの転換が示されていた。具体的には、支所機能の本庁集約、DX推進による業務効率化、行政評価制度を通じた「選択と集中」、民間活力の導入を進めるものであった。

Marjanovićらのモデルに即していえば、第Ⅱ期は、第Ⅰ期に形成され始めた調整的言説が、第三次振興計画の基本目標として位置づけられ、計画レベルで制度化された段階である。また、同計画が議会で可決されたことにより、人口減少を前提とした自治体運営への転換は、少なくとも計画上の方針として制度的な承認を得たと位置づけられる。

なお、議会では、2020年3月から2021年2月までの1年間に、「賢く収縮」に言及した発言が7回確認されている⁽⁴⁵⁾。その内訳は、町長が2回、職員が1回、議員が4回であり、議員による発言は2人の議員によるものであった。

（3）第Ⅲ期：「事業・予算への反映段階」（2021年3月～2023年2月）

第Ⅲ期は、公共施設再編、地域拠点整備、行財政改革などを通じて、「賢く収縮」が事業や予算の基準として具体化され始めた段階である。

2021年3月定例会の施政方針⁽⁴⁶⁾において、青野町長は、限られた人的資源や財源を活用し、事業の選択と集中を進める必要性を示すと

もに、「賢く収縮」するまちづくりを基本目標とし、これまで以上に選択と集中を徹底する方針を明示した。さらに、2022年3月定例会の施政方針⁽⁴⁷⁾では、「予算規模や公共施設が縮小しても、そこに住む町民の方々に幸せを感じてもらえるような改革」と述べており、量的縮小を前提としながらも、住民生活の質の維持を重視する考え方が、予算編成や事業選択の基準として具体化されていたことがうかがえる。「賢く収縮」は、単なるスローガンではなく、資源配分の基準として機能し始めていた。

この転換を支えたのが、「第三次振興計画」を補完する「経営マネジメント指針（第二次行財政改革大綱）」および「第三次教育振興基本計画」であった。以下では、「賢く収縮」が自治体運営にどのように展開されたのかをみていく。

まず、「経営マネジメント指針」では、「賢く収縮」の考え方が行財政改革の方針として具体化された。そこでは、「筋肉質な財政構造の構築」や「柔軟に変革できる行政組織の構築」を基本理念として、「公有財産マネジメントの推進」、「民間活力活用の推進」、「行政経営の推進」などが改革の柱として位置づけられていた。中でも、「公有財産マネジメントの推進」では、人口規模に応じた公共施設総量への転換を進めるため、公共施設は原則新設しないこと、廃止・複合化・集約化・用途変更によって施設総量を削減すること、さらに未利用地・遊休地の活用や売却による歳入確保を進めることが示された⁽⁴⁸⁾。

次に、「第三次教育振興基本計画」に基づき、教育政策も人口減少下における地域拠点再編と結びつけられていた。中央・旭・柵原の3地域では小中一貫教育を推進するとともに、「三大プロジェクト」を通じて教育拠点・行政拠点・地域拠点の再編を進めることが明示された⁽⁴⁹⁾。そこでは、「3地域それぞれに拠点が必要」とする考え方の下、生活圏の維持を前提とした再編が志向されていた。

この段階では、「賢く収縮」の意味内容に変化がみられた。第Ⅰ期では、人口減少への危機対応として語られていたのに対し、第Ⅲ期では、

限られた資源を重点分野へ配分する戦略として位置づけられた。たとえば、第Ⅰ期には、老朽化した公共施設への対応が強調されていたのに対し、第Ⅲ期には、「賢く収縮」を基本目標とし、これまで以上に選択と集中を徹底することが述べられていた。

Marjanovićらのモデルに即していえば、第Ⅲ期は、「賢く収縮」という政策言説が、計画にとどまらず、行財政改革大綱、教育振興基本計画、予算および具体的事業へ組み込まれた段階である。すなわち、第Ⅱ期に始まった政策言説の制度化が行政実務へと展開し、「賢く収縮」が資源配分や政策選択を方向づける自治体運営上の判断基準として具体化していった段階と位置づけられる。

なお、議会では、2021年3月から2023年2月までの2年間に、「賢く収縮」に言及した発言が32回確認されている。その内訳は、町長が10回、職員が2回、議員が20回であり、議員による発言は9人の議員によるものであった⁽⁵⁰⁾。第Ⅱ期と比較すると、「賢く収縮」に言及する議員数は増加しており、議会においてもこの政策言説が議員によって用いられるようになったことがうかがえる。

（4）第Ⅳ期：「自治体運営の基本方針として具体化する段階」

（2023年3月～2026年2月）

第Ⅳ期は、行政内部において、「賢く収縮」が自治体運営全体を方向づける基本方針として位置づけられ、施策や事業の中で具体化していく段階である。この時期には、収縮によって生み出された資源を将来投資へ再配分する方向性が明確化され、「三大プロジェクト」が進められた。

2023年3月定例会の施政方針⁽⁵¹⁾では、「人口減少、歳入縮小時代を見据えた新しいまちづくりへ転換」を図ることが示されるとともに、「持続可能なまちづくりを協働で進めていくために賢く収縮するまちづくりを目指し、質の高い行政サービスを実現する予算編成」の方針が掲げられた。ここでは、限られた資源を重点的に配分しながら、必要

な行政サービスを維持する方向性が示されている。さらに、2024年3月定例会の施政方針⁽⁵²⁾では、「今後人口増に転じることは極めて難しく、厳しく、むしろいかに減少幅を少なくするかが重要な状況」という見通しが述べられるとともに、「公共施設の縮小など、行財政改革には時には痛みを伴」うことも示された。また、「一般財源を圧縮できるよう要求上限を設け」、「不要となる公共施設の除却」を進める方針も示された。他方で、学校統廃合や本庁舎再整備は、地域住民の生活圏や地域アイデンティティに深く関わるため、反対意見もあった。住民説明会では、地域の衰退につながるのではないかと懸念も示された。こうした合意形成上の課題が集中的にあらわれたのが、「三大プロジェクト」であった。

2024年3月定例会における施政方針⁽⁵³⁾では、2024年度は半世紀に一度のプロジェクトが大きく前進する年と位置づけられ、「三大プロジェクト」が町の中核事業として推進されることが示された。「三大プロジェクト」は、(1)柵原学園（義務教育学校）⁽⁵⁴⁾、(2)美咲町多世代交流拠点施設⁽⁵⁵⁾、(3)旭学園（義務教育学校）・「旭地域多世代交流拠点（あさひなた）」⁽⁵⁶⁾から構成されている⁽⁵⁷⁾。これらは、教育・行政・地域機能を統合する拠点として位置づけられており、人口減少社会に対応した拠点再編を進めるものであった。そのため、これらの事業は、長期的な合意形成と政治的調整を必要とする政策課題でもあった⁽⁵⁸⁾。

Marjanovićらのモデルに即していえば、第Ⅳ期は、「賢く収縮」という政策言説が、施政方針、予算編成方針、公共施設再編、地域拠点整備を通じて、自治体運営全体を方向づけるものとして位置づけられた段階である。第Ⅲ期までに進んだ政策言説の制度化は、この段階で三大プロジェクトという具体的事業を通じて具体化された。ただし、学校統廃合や庁舎再整備をめぐって反対意見や懸念もみられたことから、「賢く収縮」が地域社会を含めて全面的に受容されたとまではいえない。むしろ第Ⅳ期は、制度化された政策言説が、具体的事業の実施過程において政治的調整や合意形成の課題に直面した段階として位置づけら

れる。

なお、議会では、2023年3月から2026年2月までの間に、「賢く収縮」に言及した発言が69回確認されている。その内訳は、町長が31回（うち4回は「スマートシュリンク」）、職員が8回、議員が30回（うち1回は「スマートシュリンク」）⁽⁵⁹⁾であった。また、議員による発言は12人に及んでいる。第Ⅲ期と比較すると、発言回数および発言議員数はともに増加しており、議会では「賢く収縮」をめぐる議論が広がっていたことがうかがえる。

（5）第Ⅴ期：「新たな政策展開へ移行する段階」（2026年3月～）

第Ⅴ期は、「賢く収縮」を前提として、新たな政策展開へ移行する段階である。この段階では、「賢く収縮」が少なくとも行政内部において自治体運営の基本的方針として維持される一方、「賢く挑戦」という新たな政策言説が提示された。

2026年3月定例会の施政方針⁽⁶⁰⁾において、青野町長は、「賢く収縮するまちづくりは、決してネガティブな方針ではなく、未来に向けての足場固め」であると位置づけるとともに、そこから生み出された資源を「未来への投資として活用」する方向性を示した。また、「賢く収縮」が自治体運営の基本的な考え方として維持されたことを前提として、新たな政策言説として「賢く挑戦」を提示した。これは、「賢く収縮」によって生み出された資源を将来への投資に振り向けながら、新たな地域づくりや政策展開を進める方向性を示したものであった。

この転換を制度的に示したものが、「第四次振興計画」である。同計画は、2026年3月定例会において全会一致で可決された⁽⁶¹⁾。そこでは、「ひと 輝くまち みさき」という将来像の下に、「賢く挑戦するまち」が基本理念として位置づけられている。また、「こどもの笑顔があふれるまちづくり」、「みんなが笑顔でつながるまちづくり」、「自分らしく笑顔で暮らせるまちづくり」、「安全安心に笑顔で暮らせるまちづくり」、「にぎわいと笑顔があふれるまちづくり」、「未来の笑顔につながるまち

づくり」といった基本政策が掲げられている⁽⁶²⁾。

また、教育分野では、「第四次教育振興基本計画」が策定された。同計画では、「賢く収縮」するまちづくりの下で進められてきた義務教育学校や生涯学習センターなどの整備を踏まえ、それらを基盤として「賢く挑戦」するまちの実現を目指すことが示された。さらに、教育・生涯学習・生涯スポーツを一体化した計画として再編され、町長部局と教育委員会が連携しながら、新たな地域づくりを担う人材の育成を進める方向性が示されている。

ここで注目すべき点は、「賢く」の意味内容が変化している点である。「第四次振興計画」では、「賢く」とは、「みんなで協力して、技術や工夫により暮らしを便利で安全にすること」および「データを活用して未来ビジョンを創ること」と定義されている。また、「挑戦する」とは、「新しいサービスや活動によって生活を楽しくすること」、「こどもや若者のアイデアによってまちを活性化すること」、さらに「失敗しても改善して、また挑戦すること」を意味するものとして位置づけられている⁽⁶³⁾。

この点は、「第三次振興計画」と比較するとより明確になる。表3は、両計画における政策理念および重点の変化を整理したものである。ただし、この変化は、「第三次振興計画」が理念的・価値的要素を欠いていたことを意味するものではない。「第三次振興計画」においても、「ひと 輝くまち みさき」という将来像や、持続可能なまちづくりの理念が掲げられていた。したがって、両計画の差異は、価値を重視するか否かにあるのではなく、政策言説の重点にある。すなわち、「第三次振興計画」では、「賢く収縮」という用語を通じて、人口減少と歳入縮小を前提とした行財政改革、公共施設再編、資源再配分の必要性が前面に示されていた。これに対して、「第四次振興計画」では、「賢く収縮」を通じて形成された自治体運営の基盤を前提に、「賢く挑戦」や「笑顔」といった将来志向や生活価値、地域共創を前面に掲げる方向へと政策言説の重点が移っている。

表3 「第三次振興計画」と「第四次振興計画」の計画体系の比較

第三次振興計画	第四次振興計画
(将来像) ひと 輝くまち みさき	(将来像) ひと 輝くまち みさき
(基本方針) 住民が主役の協働のまちづくり 地域の特性を活かしたまちづくり みらいにつなげる持続可能なまちづくり	(理念) 賢く挑戦するまち ・こどもに優しいまちづくり ・地域共創のまちづくり ・若者が活躍するまちづくり
(基本目標) 地域で支え合うまちづくり 安全・安心なまちづくり 元気に暮らせるまちづくり 生きる力を育むまちづくり 暮らしやすいまちづくり 賢く収縮するまちづくり	(基本政策) こどもの笑顔があふれるまちづくり みんなが笑顔でつながるまちづくり 自分らしく笑顔で暮らせるまちづくり 安全安心に笑顔で暮らせるまちづくり にぎわいと笑顔があふれるまちづくり 未来の笑顔につながるまちづくり

(出典)「第三次振興計画」(2020年)37頁、「第四次振興計画」(2026年)21頁からとりまとめた。

Marjanović らのモデルに即していえば、第Ⅴ期は、「賢く収縮」という政策言説が制度化を前提として、新たな政策言説へと展開する段階である。すなわち、「賢く収縮」は、人口減少と歳入縮小に対応するための行財政改革や資源再配分の言説として形成・制度化されてきたが、第Ⅴ期では、それによって形成された自治体運営の仕組みや教育・地域づくりの基盤を前提に、「賢く挑戦」という将来志向の政策言説が提示されている。したがって、第Ⅴ期は、「賢く収縮」が単に維持される段階ではなく、制度化された政策言説を基盤として、「賢く挑戦」という新たな政策言説へと展開する段階として位置づけられる。

こうした変化は、議会における発言にも一定程度あらわれている。2026年3月定例会において、「賢く収縮」または「スマートシュリンク」に言及した発言は15回確認され、このうち「スマートシュリンク」は4回であった。その内訳は、町長が8回(うち「スマートシュリンク」は2回)、職員が1回、議員が6回(うち「スマートシュリンク」は2回)

であった。なお、議員による発言は4人の議員によるものであった。ただし、これは2026年3月定例会のみの数値であり、発言回数それ自体から、議会における政策言説の受容を直ちに判断することはできない。

5 おわりに

本論文では、海外およびわが国におけるスマートシュリンク論を踏まえ、岡山県美咲町における「賢く収縮」するまちづくりの形成・展開過程を検討した。美咲町の「賢く収縮」は、既存のスマートシュリンク理論を導入することによって形成されたものではなく、人口減少、高齢化、歳入縮小、公共施設の老朽化・過剰配置といった現実の制約に対応する過程の中で、町長、職員、総務省からの派遣職員の相互作用を通じて形成された政策言説であった。ここでいう「収縮」は、単なる公共施設の削減や行政サービスの縮小を意味するものではなく、利用率の低い施設等を見直すことで生み出した財源や人的資源を、教育、福祉、移動支援、地域コミュニティの維持など、将来世代や新たな地域課題へ再配分し、持続可能な自治体運営を実現しようとする考え方であった。

次に、分析の結果、「賢く収縮」は、町長の施政方針や議会答弁における政策言説にとどまらず、振興計画、行財政改革、教育政策、予算、公共施設再編、学校統合、地域拠点整備へと段階的に組み込まれていたことが明らかとなった。すなわち、美咲町の取組は、個別の公共施設を削減する政策ではなく、人口減少を前提として自治体運営全体を再編する制度変化として展開したものと位置づけることができる。

第Ⅰ期から第Ⅴ期までの展開過程をみると、「賢く収縮」は、当初の人口減少や財政制約に対する危機認識から、自治体運営を方向づける政策言説へと展開していった。第Ⅰ期には、人口減少と従来型の自治体運営との不整合が認識され、町長、職員、総務省からの派遣職員の

相互作用を通じて、「賢く収縮」という政策言説が形成された。第Ⅱ期には、「第三次振興計画」に組み込まれることで、人口減少を前提とした自治体運営の方向性が計画体系上明確にされた。第Ⅲ期以降は、公共施設再編、学校統合、地域拠点整備、行財政改革などの事業や予算を判断する基準として具体化され、第Ⅳ期には自治体運営全体を方向づける基本方針として位置づけられ、三大プロジェクトなどの具体的事業を通じてさらに展開していった。さらに、第Ⅴ期には、「賢く収縮」を前提としながら、「賢く挑戦」という新しい政策言説が提示されている。このことは、「賢く収縮」が単なる削減の論理ではなく、将来の政策展開を可能にするための資源再配分の原理として位置づけ直されたことを示している。

また、「賢く収縮」が政策言説として形成され、計画、予算、事業へ組み込まれていった背景には、少なくとも二つの要因があったと考えられる。

第一は、町長の政治的リーダーシップである。美咲町では、学校再編や本庁舎機能の集約など、従来型の施設配置を見直す政策が進められた。これらは、地域住民の生活に関わるので、政治的調整や合意形成が必要な政策課題であったが、限られた財源をより必要性の高い地域課題へ振り向けるという方針の下で、施設再編が進められた点に特徴がある。特に、町長自らが各地域において説明を重ね、人口減少、財政制約、公共施設再編の必要性を伝えたことは、政策の正当性を説明する伝達的言説として重要な役割を果たしたと考えられる。

第二は、行政内部における計画間の連携である。美咲町では、振興計画、行財政改革、教育政策、公共施設再編を個別に進めるのではなく、「賢く収縮」という考え方の下で相互に関連づけていた。このことにより、「賢く収縮」は抽象的な政策理念にとどまらず、計画、予算、事業を方向づける共通の判断基準として機能したと考えられる。

この点を Marjanović らのモデルに即してみれば、美咲町では、人口減少や財政制約が単に問題として認識されただけではなく、それらを

容易には反転しない構造的条件として自治体運営へ反映する政策転換が進められたと評価できる。「賢く収縮」という用語は、町長、職員、総務省からの派遣職員の間で政策の方向性を調整する政策言説として形成され、施政方針、議会答弁、行政計画を通じて説明されていった。その後、振興計画、行財政改革、教育政策、予算および公共施設再編などの具体的事業に組み込まれたことから、本論文の資料から確認できる範囲では、主として自治体行政内部において政策言説の制度化が進展したと判断できる。ただし、議会における言及回数は、用語の使用状況を把握する補助的な資料として有用であるものの、それだけで議会における政策言説の共有や受容を証明することはできない。また、地域社会において「賢く収縮」がどのように理解され、評価され、受容されたのかについては、本論文の資料のみから確定することはできない。小規模多機能自治や地域拠点整備の具体的な機能や実態についても、今後の検討課題として残されている。

以上のように、「賢く収縮」は政策言説として形成され、計画や事業へ制度化されていった。その具体的な政策実施の一端は、公共施設再編の規模から確認することができる。2024年度当初予算では、施設解体関連予算として20.7億円が計上され、解体対象は39施設63棟、売却対象は10施設20棟に及んだ。床面積ベースでは既存施設の47.6%の削減が見込まれる一方、新設床面積を1万8,200平方メートルに抑えることで、全体として30.9%の縮減が図られている⁽⁶⁴⁾。もっとも、施設面積の縮減だけをもって、美咲町の取組を評価することはできないが、施設機能を集約した美咲町多世代交流拠点施設では、物産センターの売上が約3割増加したほか、図書館利用者が約4倍、公民館利用者が約7倍となるなど、施設利用と地域交流の活性化が確認されている⁽⁶⁵⁾。これは、施設数や床面積を縮小しながらも、必要な機能を集約し、利用価値を高めるという「賢く収縮」の考え方が、一定の効果を生み出している可能性を示唆するものである。

一方で、「賢く収縮」に対しては、公共施設や行政サービスの縮小を

合理化し、周辺地域の切り捨てを正当化するものではないかとの批判⁽⁶⁶⁾がある。この批判は、縮小に伴う負担や不利益が、特定の地域や住民に集中する危険性を指摘する点で重要である。施設の廃止や統合によって、住民の利便性が低下し、中心部と周辺部との地域間格差が拡大する可能性については十分に検討する必要がある。しかし、その一方で、施設再編や行政規模の見直しを直ちに「地域の切り捨て」と評価することも一面的である。人口、税収、職員、地域活動の担い手が減少する中で、従来の施設配置や行政サービスを維持し続けることは、維持管理費の増大を招き、教育、福祉、移動支援、地域拠点の維持など、住民生活を支えるために必要な機能へ十分な資源を配分することを困難にするおそれがある。

したがって、人口減少下の自治体に問われているのは、単純に「縮小するか、しないか」ではない。人口減少に伴う無秩序な縮小に委ねるのか、それとも、縮小によって生じる負担や不利益に配慮しながら、限られた資源を計画的に再配分し、地域に必要な機能を可能な限り維持するのかが問われている。美咲町の「賢く収縮」を評価する際にも、施設やサービスを縮小したか否かだけでなく、何を守り、何を再編し、どこへ資源を再配分したのか、さらに、縮小に伴う地域間・住民間の負担をどのように調整し、住民生活と地域の存続可能性を確保しようとしたのかを検討する必要がある。

なお、本論文には、いくつかの課題が残されている。

第一に、本論文は岡山県美咲町を対象とした単一事例の分析である。そのため、他の自治体においても、同様の政策言説の形成や制度変化がみられるのかについて、比較研究を進める必要がある。特に、自治体規模、財政状況、合併経験、地域構造、首長の政治的リーダーシップの違いが、人口減少を前提とした政策転換にどのような影響を与えるのかを検討することが求められる。

第二に、本論文では、議会における「賢く収縮」または「スマートシュリンク」への言及回数と発言主体を、用語の使用状況を把握する

ための補助的な資料として用いた。しかし、発言回数の増加だけでは、議会における政策言説の受容を証明することはできない。今後は、各発言が「賢く収縮」を肯定的に評価したものか、批判的に用いたものか、また、どのような政策課題と関連づけて論じられたのかについて、議会会議録の質的分析を進める必要がある。

第三に、本論文では、行政内部における政策言説の形成と制度化を中心に分析したため、住民による理解、評価、反対、受容の実態を十分に検討できていない。今後は、住民説明会の記録、住民アンケート、地域別の聞き取り調査等を通じて、施設再編や学校統合、地域拠点整備が住民生活に与えた影響を明らかにする必要がある。

第四に、公共施設再編や地域運営の再構築は現在も進行中である。施設利用者数の増加等の短期的な成果だけでなく、財政負担、行政サービスへのアクセス、移動手段、地域間格差、住民の生活の質、地域活動の持続性等への中長期的な影響を継続的に検証する必要がある。

以上のように、美咲町の事例は、「賢く収縮」という政策言説を通じて、人口減少を自治体運営の構造的な前提として受け止め、限られた資源を再配分しながら、必要な地域機能を維持しようとした事例である。その特徴は、縮小を単なる撤退や削減としてではなく、持続可能な自治体運営を実現し、将来の政策展開を可能にするための制度変化として位置づけた点にある。もっとも、その過程において、施設再編や学校統合に伴う負担が地域間・住民間でどのように分配されたのか、また住民がそれをどのように理解し、評価したのかについては、なお検討すべき課題が残されている。したがって、本論文で明らかにした政策言説の形成と展開の過程は、人口減少社会における自治体運営のあり方を検討する上で一定の学術的・実務的示唆を有する一方、その評価には、住民生活への影響や地域間格差への配慮を含めた継続的な検証が必要である。

参考文献

I 一次資料（政策文書・審議資料）

国土交通省都市・地域整備局市街地整備課「今後における都市政策の方向性」都市計画協会『区画整理』2007年8月号（2007年8月）。

国土交通省「今後の市街地整備の目指すべき方向」（2008年6月）。

総務省「平成26年度決算状況（市区町村）」。

林良嗣「レジリエントな国土と社会に向けたスマートシュリンクを支えるICT」（2012年5月）。

全国知事会「地方創生・日本創造への提言」（2025年11月）。

https://www.nga.gr.jp/committee_pt/item/teigen_9.pdf（閲覧日：2026年5月5日）。

全国知事会「これまでの主な議論～全国知事会議 in 青森より～」（2025年8月）。

https://www.nga.gr.jp/committee_pt/item/04_sankogiron.pdf（閲覧日：2026年5月5日）。

高知県「人口減少社会に適応し『賢く縮む』4Sプロジェクトの推進について」（2025年7月）。

<https://www.pref.kochi.lg.jp/doc/2025061900029/>（閲覧日：2026年5月5日）。

美咲町「美咲町第二次振興計画」（2014年3月）。

美咲町「美咲町第三次振興計画」（2020年3月）。

美咲町「美咲町経営マネジメント指針」（2021年3月）。

美咲町「第三次教育振興基本計画」（2021年）。

美咲町「美咲町第四次振興計画」（2026年3月）。

美咲町「第三次美咲町行財政改革大綱」（2026年3月）。

美咲町「ひと輝くまちみさき—賢く収縮するまちづくり—」（2026年2月22日）。

美咲町議会「美咲町議会会議録」2018年12月～2026年3月。

美咲町議会『議会だより』2018年～2025年各号。

美咲町『広報みさき』2018年～2025年各号。

山本翔紅「岡山県美咲町における地方創生の取組について～“賢く収縮”するまちづくり～」『地方創生人材支援制度平成30年度派遣者活動報告書』（2020年）、116～117頁。

II 学術文献（国内）

海道清信『コンパクトシティ』（学芸出版社、2001年）。

国際交通安全学会土地利用・交通研究会（編）『都市のクオリティ・ストック』（鹿島出版会、2009年）。

林良嗣「レジリエントな国土と社会に向けたスマートシュリンクのすすめ」

国際交通安全学会『IATSS Review』Vol.36, No.2 (2011年)。

饗庭伸『都市をたたむ』（花伝社、2015年）。

齊藤誠（編）『都市の老い』（勁草書房、2018年）。

多田憲一郎「人口減少時代の新しい公共投資—岡山県美咲町財政を事例として」鳥取大学地域学部『地域学論集』第22巻第1号（2025年8月）。

公益財団法人中曽根康弘世界平和研究所（編）『スマートシュリンクへの道』（中央経済社、2026年）。

小峰隆夫『地域と人口減少の経済学—スマート・シュリンクという選択肢』（中公新書、2026年）。

Ⅲ 学術文献（海外）

Haase, A., Rink, D., Grossmann, K., Bernt, M., and Mykhnenko, V. (2014), “Conceptualizing Urban Shrinkage,” *Environment and Planning A: Economy and Space*, 46(7), pp. 1519–1534.

<https://doi.org/10.1068/a46269>

Marjanović, M. and Lilius, J. (2026), “What Does It Take to ‘Accept’ Urban Shrinkage? A Comparative Analysis of Discursive Pathways to Policy and Action on Shrinking Cities in the Netherlands and Finland,” *International Journal of Urban and Regional Research*, 50(3), pp. 731–752.

<https://doi.org/10.1111/1468-2427.70029>

Schmidt, V.A. (2008), “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse,” *Annual Review of Political Science*, 11, pp. 303–326.

<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>

Ⅳ 実務誌・インタビュー資料・新聞

青野高陽「自治・地域のミライ(43) 岡山県美咲町長 青野高陽 “賢く収縮するまちづくり” で将来を見据える」『月刊ガバナンス』No.282（ぎょうせい、2024年10月）。

青野高陽「現職インタビュー 岡山県美咲町長 注目の『賢く収縮』は実はやりたくなかった（前編）」『首長マガジン』第10号（一般社団法人地方自治マネジメントプラットフォーム、2025年12月号）。

青野高陽「現職インタビュー 岡山県美咲町長 注目の『賢く収縮』は実はやりたくなかった（後編）」『首長マガジン』第11号（一般社団法人地方自治マネジメントプラットフォーム、2026年3月号）。

小峰隆夫「スマートシュリンクは提案から実践へ—スマートシュリンク論の変遷」（2025年9月）。

https://chikouken.org/report/report_cat01/17480/（閲覧日：2026年5

月5日)。

小峰隆夫「自治体によるスマートシュリンクの実践—岡山県美咲町と山梨県早川町の例」(2025年11月)。

https://chikouken.org/report/report_cat01/17736/ (閲覧日: 2026年5月5日)。

小峰隆夫「朝日新聞のアンケート調査から スマートシュリンクを考える」(2026年2月)。

https://chikouken.org/report/report_cat01/17906/ (閲覧日: 2026年5月5日)。

小峰隆夫「朝日新聞の連載記事を読む スマートシュリンクを実践する地域に学ぶ」(2026年3月)。

https://chikouken.org/report/report_cat01/17974/ (閲覧日: 2026年5月5日)。

小峰隆夫「全国と地域は一心同体 日本全体のスマートシュリンクを考える」(2026年4月)。

https://chikouken.org/report/report_cat01/18009/ (閲覧日: 2026年5月5日)。

朝日新聞、毎日新聞、山陽新聞、中国新聞、日本経済新聞。

注

- (1) 以下のものを参照。公益財団法人中曽根康弘世界平和研究所(編)『スマートシュリンクへの道—人口減少社会を賢く生きる』(中央経済社、2026年)
- (2) Haase, A., Rink, D., Grossmann, K., Bernt, M., & Mykhnenko, V. (2014). Conceptualizing Urban Shrinkage. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 46(7), pp. 1519-1534.
- (3) Marjanović, M. and Lilius, J. (2026), "What Does It Take to 'Accept' Urban Shrinkage? A Comparative Analysis of Discursive Pathways to Policy and Action on Shrinking Cities in the Netherlands and Finland," *International Journal of Urban and Regional Research*, 50(3), pp. 731-752.
- (4) 以下のものを参照。小峰隆夫『地域と人口減少の経済学—スマート・シュリンクという選択肢』(中公新書、2026年)
- (5) Haase et al. (2014), p. 1521.
- (6) Ibid., pp. 1519-1534.
- (7) Ibid., pp. 1524-1525.
- (8) Ibid., pp. 1524-1525.
- (9) Marjanović and Lilius (2026), p. 733.

- (10) Ibid., p. 733.
- (11) Ibid., p. 732.
- (12) Ibid., p. 733.
- (13) Ibid., pp. 733-734.
- (14) 国土交通省今後の市街地整備制度のあり方に関する検討会「今後の市街地整備の目指すべき方向―市街地整備手法・制度の充実に向けて―」（2008年6月）。
- (15) 国土交通省、同上、23頁。
- (16) 林良嗣「レジリエントな国土と社会に向けたスマートシュリンクのすすめ」国際交通安全学会『IATSS Review』Vol.36, No.2（2011年）、140頁。
- (17) 林、同上、141頁。
- (18) 小峰隆夫「全国と地域は一心同体 日本全体のスマートシュリンクを考える」（2026年4月）。
https://chikouken.org/report/report_cat01/18009/（閲覧日：2026年5月5日）。
- (19) 小峰隆夫「はじめに」公益財団法人中曽根康弘世界平和研究所（編）『スマートシュリンクへの道―人口減少社会を賢く生きる』（中央経済社、2026年）、3頁。
- (20) 小峰隆夫「全国と地域は一心同体 日本全体のスマートシュリンクを考える」（2026年4月）。
- (21) 多田憲一郎「人口減少時代の新しい公共投資：岡山県美咲町財政を事例として」鳥取大学地域学部『地域学論集』第22巻1号（2025年8月）。
- (22) 多田、同上、7頁。
- (23) 全国知事会「地方創生・日本創造への提言」（2025年11月26日）、3頁。
- (24) 朝日新聞「地方で広がる賢く縮む、6割近くの知事が必要性認める朝日新聞調査」（2026年1月19日）。
<https://www.asahi.com/articles/ASV1F240FV1FOXIE02ZM.html>（閲覧日：2026年5月5日）。
- (25) 美咲町「美咲町第二次振興計画」（2014年）、35頁。
- (26) 総務省「平成26年度決算状況（市区町村）」を参照した。2014年度時点では、一般会計等において実質収支が黒字であったため、実質赤字比率および連結実質赤字比率は算定されず、実質公債費比率は13.6%、将来負担比率は53.9%であった。
- (27) 美咲町「美咲町経営マネジメント指針」（2021年）、6頁。
- (28) 1968年10月生まれ。岡山県旭町（現美咲町）出身。新聞記者を経て、岡山県議会議員3期（2007年4月～2018年12月）。前町長の辞職を受け、2018年12月に美咲町長選挙で無投票当選。2022年11月の美咲町長選挙も無投票当選。
- (29) 美咲町議会「美咲町議会会議録 平成30年第9回（12月）定例会第1

- 日（2018年12月14日）」
- (30) 2017年度からの30年間を計画年度として策定された。
- (31) 美咲町議会「美咲町議会会議録 平成30年第9回（12月）定例会第1日（2018年12月14日）」
- (32) 美咲町議会「美咲町議会会議録 平成31年第2回（3月）定例会第1日（2019年3月4日）」
- (33) 美咲町議会「美咲町議会会議録 令和元年第4回（6月）定例会第2日（2019年6月4日）」
- (34) 青野町長および美咲町職員2名に対するインタビュー調査による。調査は2026年4月23日に美咲町役場で実施した。
- (35) 青野町長および美咲町職員2名に対するインタビュー調査による。調査は2026年4月23日に美咲町役場で実施した。
- (36) 青野高陽「現職インタビュー 岡山県美咲町長 注目の『賢く収縮』は実はやりたくなかった（前編）」『首長マガジン』第10号（一般社団法人地方自治マネジメントプラットフォーム、2025年12月号）、31頁。
- (37) 山本翔紅「岡山県美咲町における地方創生の取組について～“賢く収縮”するまちづくり～」『地方創生人材支援制度平成30年度派遣者 活動報告書』（2020年）、116～117頁。
- (38) 山本翔紅・元政策推進監への照会に対するメールでの回答（2026年4月24日受領）。山本翔紅『地方創生人材支援制度平成30年度派遣者活動報告書』（2020年）116～117頁も参照のこと。
- (39) 美咲町議会「美咲町議会会議録 平成30年第9回（12月）定例会」～「美咲町議会会議録 令和2年第1回（1月）臨時会」。なお、この期間に「スマートシュリンク」への言及はなかった。
- (40) 各期における発言回数は、「賢く収縮」または「スマートシュリンク」という用語が議会でどの程度用いられていたかを把握するための参考資料として用いるものである。したがって、発言回数それ自体をもって、政策言説が議会全体に共有された、あるいは受容されたと判断するものではない。
- (41) 美咲町議会「美咲町議会会議録 令和2年第2回（3月）定例会第1日（2020年2月28日）」
- (42) 美咲町議会「美咲町議会会議録 令和2年第2回（3月）定例会第1日（2020年2月28日）」
- (43) 美咲町議会「美咲町議会会議録 令和2年第2回（3月）定例会第4日（2020年3月19日）」
- (44) 美咲町「第三次振興計画」（2020年）、252～260頁。
- (45) 美咲町議会「美咲町議会会議録 令和2年第2回（3月）定例会」～「美咲町議会会議録 令和3年第1回（2月）臨時会」。なお、この期間に「スマートシュリンク」への言及はなかった。

- (46) 美咲町議会「美咲町議会会議録 令和3年第2回（3月）定例会第1日（2021年3月1日）」
- (47) 美咲町議会「美咲町議会会議録 令和4年第2回（3月）定例会第1日（2022年2月28日）」
- (48) 美咲町「美咲町経営マネジメント指針」（2021年）、7～14頁。
- (49) 美咲町「第三次教育振興基本計画」（2021年）、22頁。
- (50) 2021年3月～2022年2月までの1年間には、6人の議員による11回の発言が確認された。また、2022年3月～2023年2月までの1年間には、6人の議員による9回の発言が確認された。議会における発言全体に占める議員発言比率は、前者が68.8%、後者が56.3%であった。第Ⅱ期の2人に対し、第Ⅲ期では発言した議員数は9人となった。なお、この期間に「スマートシュリンク」への言及はなかった。
- (51) 美咲町議会「美咲町議会会議録 令和5年第2回（3月）定例会第1日（2023年2月27日）」
- (52) 美咲町議会「美咲町議会会議録 令和6年第2回（3月）定例会第1日（2024年3月4日）」
- (53) 美咲町議会「美咲町議会会議録 令和6年第2回（3月）定例会第1日（2024年3月4日）」
- (54) 小学校2校と中学校1校を統合し、岡山県北2校目の義務教育学校として2024年4月に開校した。児童館のほか、地域住民も利用できる交流ホール・多目的室を併設した。
- (55) 役場本庁舎、物産センター、図書館、公民館、保健センター、美咲町社会福祉協議会などが入居している複合施設である。
- (56) 小学校1校と中学校1校を統合し、岡山県北初の義務教育学校として2023年4月に開校した。旭地域多世代交流拠点（あさひなた）は、旭総合支所、多目的ホール（公民館）、図書館、西川診療所、保健センター、子ども第三の居場所、シルバー人材センター、岸田吟香資料室を併設した。
- (57) 美咲町「ひと輝くまちみさき一賢く収縮するまちづくり―」（2026年2月22日）。
- (58) 青野町長および美咲町職員2名に対するインタビュー調査による。調査は2026年4月23日に美咲町役場で実施した。
- (59) 2023年3月～2024年2月までの1年間に3人の議員による4回の発言、2024年3月～2025年2月までの1年間に9人の議員による12回の発言、2025年3月～2026年2月までの1年間に10人の議員による14回の発言が確認された。議会における議員発言比率は、それぞれ40.0%、41.4%、46.7%であった。
- (60) 美咲町議会「美咲町議会会議録 令和8年第1回（3月）定例会第1日（2026年3月2日）」
- (61) 美咲町議会「美咲町議会会議録 令和8年第1回（3月）定例会第4

- 日（2026年3月19日）」
- (62) 美咲町「第四次振興計画」（2026年）、21頁。
- (63) 美咲町、同上、17頁。
- (64) 美咲町「ひと輝くまちみさき—賢く収縮するまちづくり—」（2026年2月22日）、18頁。
- (65) 美咲町「ひと輝くまちみさき—賢く収縮するまちづくり—」（2026年2月22日）、19頁。
- (66) 2026年6月27日に開催されたシンポジウム「中山間地域から『賢く縮む』を考える～岡山からの問題提起～」では、小田切徳美教授が、美咲町の取組を単なる施設削減やコンパクト化ではなく、住民自治の充実を志向する多面的な取組として評価した。また、嶋田暁文教授は、「賢く縮む」を単に横展開すると、周辺部の住民に不利益を甘受させる言説として作用しうる危険性があることを指摘した。両者の議論は、「賢く収縮」を評価する際には、効率化や施設再編の成果だけでなく、住民自治、中間支援機能、地域間格差、住民参加のあり方をあわせて検討する必要があることを示している。