

第二次安倍政権以降の地方政策 (1)

Local Policy after Second Abe administration (1)

久保木 匡 介*

Kyosuke KUBOKI

〈目次〉

序 安倍政権の地方政策とその分析視角

一 国家戦略特区：大都市中心の規制緩和と競争力強化

- (1) 国家戦略特区制度の概要
- (2) 経済政策としての国家戦略特区
- (3) 国家戦略特区のガバナンス

二 地方創生：人口減少を梃子とした自治体の政策動員、機能集約、集約的管理

- (1) 「地方創生」政策の概要
- (2) 地方創生と経済政策
- (3) 地方創生のガバナンス

キーワード：国家戦略特区 地方創生 KPI リスケーリング 自治

序 安倍政権の地方政策とその分析視角

本稿の課題は、第二次安倍晋三内閣以降の自民・公明連立政権の主要な地方政策を概観し、政策間の相互連関を整理すること、地方自治の観点から見たそれらの政策の問題点を明らかにすることである。

第二次安倍政権以降の主な地方政策は、以下のような内容であった。①国家戦略特区による特定地域の国際競争力の強化(2013年～)、②各自治体が人口減少対策と地域活性化にとりくむ地方創生(2014年～)、③連携中枢都市圏や定住自立圏など自治体間の広域連携の強化(2014年～)、④各地域の公共施設の統廃合と再編(2015年～)、⑤PFI・PPPを中心とした公共サービスの市場化や公的不動産における民間活力の導入(2013年～)、⑥「Society5.0」に対応するAI技術を駆使したスマートシティづくりと地方行政のデジタル化(2017年～)。後述するように、これ

らの政策は相互に関連性をもって推進されてきている。

本稿では、これらの政策とその連関を検討する際に、以下の六つの視点を設定し、それぞれについて第二次安倍政権以降における変化を考察する。

第一に、地方政策と経済政策の関係を分析する視点である。日本の地方政策は、1990年代の地方分権改革以降、経済のグローバル化に対応した国家の構造改革としての側面を常に有していた(進藤2003)。特に2000年代の小泉純一郎政権において、政府の意思決定に対する経済界の影響力が強まり、地方政策においても市町村合併、NPM型行政改革や道州制など財界の要求する改革の追求が行われた。また規制改革会議など経済界の影響力の強い内閣府系の会議では、自治体の公共サービスの民営化等を「官製市場の開放とビジネスチャンスの拡大」と捉える主張が公

*環境ツーリズム学部教授

然と現れるようになった。第二次安倍政権では、安倍首相の目玉政策である「アベノミクス」の柱として「ローカル・アベノミクス」が掲げられ、自治体もこの経済政策に動員されることとなった。また、経済財政諮問会議はもちろん、産業競争力会議および後継の未来投資会議において提案された財界の意向が、後述する「公共サービス産業化」や「スマートシティ」政策として具体化されている。総じて、第二次安倍政権以降の地方政策は、経済政策に従属するものとして位置づけられながらその改革が進められていると考えられ、本稿でもその点を具体的に考察する。

第二に、第一の点のコロラリーとして公共サービスの「市場化」を分析する視点である。これは安倍政権下では「公的サービスの産業化」あるいは「公共サービスの産業化」と呼ばれる。自治体の公共サービスは、憲法に基づき住民の人権を保障し生活を維持発展させるために提供されている。これらを「官製市場」とみなしそれを解放することで企業の「ビジネスチャンス」を拡大することは、すでに小泉政権期から行われてきた。安倍政権では、「経済政策としての地方政策」の手段として、「公共サービス産業化」というスローガンのもと、公的不動産の民間活用や公共施設へのPFI方式の導入が進められている。それらが自治体公共施設の再編とセットで行われているのも特徴である。

第三に、経済界が主張するSociety5.0への対応を中心に自治体サービスの再編を分析する視点である。ここには、地方行政のデジタル化やAIの導入に加え、その基盤となる各自治体の業務の標準化、統合なども含まれる。地方創生、公共施設再編から「自治体構想2040」報告、第32次地制調答申およびスーパーシティ特区に至る政策展開には、各地方自治体の業務を標準化したうえで統合するとともに、そこにAI技術を導入することにより大胆に効率化することが追求されている。この取り組みは2020年に新型コロナウイルスの感染拡大によって、さらにその加速化が要請されることとなった。「地方行政のデジタル化」は第32地制調答申でも最重要課題に位置づけられており、2020年9月に発足した菅義偉政権は、政権の主要政策としてこれを推進している。

第四に、統治および自治の単位としての地方自治体やそのサービスの「規模（スケール）」の再編、すなわちリスケーリングを分析する視点である。リスケーリングとは、経済・社会・政治の変動を受け、国

家が政策介入し制御する空間的範囲を再調整すること、それにより新たなスケールが再定義・再構築されること（斎藤2014、外川2016a）である。リスケーリングは、特に1990年代以降に進行した経済のグローバルバリエーションが、国家や地方自治体という統治の規模の見直しを大規模に引き起こした事態を説明する概念として地理学や社会学を中心に注目を集めている¹⁾。

地方創生から「自治体構想2040」報告および第32次地制調報告までの地方政策には、多くの基礎自治体を都市中心の「圏域」に再編し、それらを財政配分の受け皿とするだけでなく、将来的には市町村に代わる自治体サービスの「標準」とする一貫した流れがある。2000年代には市町村合併の推進や道州制構想の具体化によって追求された自治体の規模の再編＝リスケーリングは、第二次安倍政権においては、もっぱら「圏域」化によって追求されている。

第五に、国家（中央政府）と地方自治体の関係における新たな集権化を分析する視点である。政府の推進する地方創生や自治体の公共施設再編においては、内閣府や総務省など中央政府が作成したフォーマットに沿って各自治体が重要業績指標（KPI）を設定し、その「成果」に基づき地方交付税の配分等の財政措置が行われている。自治体の財源保障が中央政府の求める政策遂行と強く結びつけられており、「KPI管理型統制」というべき新たな集権化が進行している。

第六に、基礎自治体における地方自治の変容を分析する視点である。上記5つの点で分析される地方政策の帰結として、地方自治体、特に基礎自治体における自治の変容が進んでいる。具体的には、中央政府の経済政策やKPI型統制により自治体の政策決定が制約されている問題、公共施設の再編や公共サービスの産業化およびAI導入により個別サービスや施設運営に住民意思が反映されなくなる問題、「圏域」の標準化により「広域化」したサービスに対する各自治体の自律的な意思決定が後退する問題などが挙げられる。総じて第二次安倍政権以降の地方政策によって、憲法で保障された地方自治の「空洞化」が危惧される事態となっている。

本稿では、安倍政権の地方政策の全体像に迫るべく、上記の視点に基づいて各政策の特徴を分析しながら、それらの相互連関を考察する。ここではおおよその時系列に沿って、①国家戦略特区による競争力強化、②地方創生に基づく自治体の総合戦略づくり

と広域連携、③地方創生に基づく自治体公共施設の「選択と集中」政策と「公共サービスの産業化」、④総務省「自治体戦略2040構想」報告から第32次地制調報告に至るスマートシティ政策と「圏域」マネジメントの具体化を分析していく。

一 国家戦略特区：大都市中心の規制緩和と競争力強化

第二次安倍政権が最初に取り組んだ地方政策は、国家戦略特区の制度を創設し、特定地域の規制緩和を推進することであった。これは地方政策と言っても、それまでの地方分権改革や地域主権改革のように地方自治制度改革の系譜に連なるものではなく、国家主導の経済政策という側面を色濃く持つものであった。同時に、この政策が東京など大都市の国際競争力強化を追求することによって、次節で見る地方創生とは矛盾する、一極集中を加速し地域間格差を拡大する特徴を持っていたことも確認しておきたい。

(1) 国家戦略特区制度の概要

国家戦略特区のスキーム

国家戦略特別区域法（国家戦略特区法）は、2013年12月に成立した。

同法は、その目的について、「経済社会の構造改革を重点的に推進することにより、産業の国際競争力を強化するとともに、国際的な経済活動の拠点の形成を促進する」ために、国が「国家戦略特別区域」を定め、同区域において「規制改革等の施策を総合的かつ集中的に推進する」と定めている。

同法の基本的な枠組みは以下のとおりである（山口2014）。

第一に、内閣府に、国家戦略特別区域諮問会議を設置する。同会議は、内閣総理大臣を議長とし、官房長官や担当大臣に加え、民間議員をメンバーとする合議体である。同会議において、意見聴取を行い政府が国家戦略特別区域基本方針を策定し、政令によって区域の指定と内閣総理大臣による区域方針の決定が行われる。

第二に、区域方針の決定を受けて、特区ごとに国家戦略特別区域会議が設置される。同会議は、国家戦略特区担当大臣と関係地方公共団体の長、および内閣総理大臣が選定した民間事業者によって構成される。合議体であるが、その通称が「国家戦略特区統合推進本部」とされているように、具体的な事業計画を策

定・実施する実働部隊でもある。同会議は国家戦略特別区域計画を作成し、内閣総理大臣の認定を経て、同計画を実施する。

第三に個別の規制緩和の仕組みである。国家戦略特区法では、規制に特例措置を適用しそれらを緩和する対象となる法律を列挙している。主な法律は、旅館業法、医療法、建築基準法、道路法、農地法などである。これらは、国家戦略特区法で規制緩和を検討する対象項目として列挙された、医療、雇用、教育、都市再生・まちづくり、農業、歴史的建造物の活用の6分野に対応している。これらの諸分野のいずれかに該当する規制緩和の計画が、諮問会議を経て区域方針に盛り込まれ、区域会議の区域計画で具体化されることによって、個別の規制緩和が実施される運びとなる。

国家戦略特区にもとづく特例措置の現状

国家戦略特区は、2014年5月に東京圏、関西圏など6地域に対して第1次指定が行われた。続いて2015年8月に愛知県など3地域に対して第2次指定が、2016年には千葉市（東京圏）など3地域に対して第3次指定が行われた。この間、2015年より毎年国家戦略特区法の改正が行われ、規制緩和のメニューが追加されている。2020年には「スーパーシティ特区」を盛り込んだ国家戦略特区法の改正案が国会で審議・可決された。

国家戦略特区制度を通じた規制緩和は、2020年4月現在で特区措置66、全国措置36が行われている。その内容は、都市再生、創業、外国人材の活用、観光、医療、介護、保育、雇用、教育、産業、近未来技術などの諸分野を含むものであった²⁾。

(2) 経済政策としての国家戦略特区

次に、国家戦略特区制度が導入された経過を概観しよう。

第二次安倍政権は、2012年12月の政権発足直後に日本経済再生本部を発足させた。この目的は、「経済財政諮問会議との連携の下、円高・デフレから脱却し強い経済を取り戻すため、政府一体となって、必要な経済対策を講じるとともに成長戦略を実現すること」とされる³⁾。同本部は第二次安倍政権以降、内閣の経済政策の企画・立案の「司令塔」として機能してきたが、同本部に最初に設置されたのが産業競争力会議であった（2013年1月）。産業競争力会議は、「我が国産業の競争力強化や国際展開に向けた成長戦略の具

現化と推進について調査審議する」ため、内閣総理大臣を議長とし、副総理、経済財政担当大臣、官房長官など閣僚の他、多くの財界人や学識経験者が議員として加わった。

この産業競争力会議が安倍政権の経済政策「アベノミクス」における成長戦略の有力な提言として発表したのが、「日本再興戦略 Japan is Back」(2013年6月)であった。同戦略は、「民間の力を最大引き出す」「全員参加で世界に勝てる人材を育てる」「新しいフロンティアを作り出す」ことなどを掲げたが、その手段の一つに位置付けられたのが国家戦略特区であった⁴⁾。すなわち、「新たな手法として、内閣総理大臣主導で、国の成長戦略を実現するため、大胆な規制改革等を実行するための突破口として、「国家戦略特区」を創設すること」を掲げ、「国・自治体・民間の各主体が(略)三者一体となって取り組む案件であって、これまでの特区では実現が期待できなかった、世界からの投資を惹きつける程度にインパクトのあるものに限って対象とし、スピード感を持って実現していく」とされたのである。

産業競争力会議において、国家戦略特区の導入論議を主導したのは、竹中平蔵議員であった。当初「アベノミクス特区」と呼ばれていた構想で竹中が強調したのは、①これまでの構造改革特区、総合特区では経済成長に直結する制度改革に踏み込んでいないこと、②内閣総理大臣の主導により特区を推進する体制を構築すること、③地域活性化だけでなく国全体の経済成長の柱として特区を位置づけること、であった⁵⁾。この竹中の提案を受ける形で国家戦略特区ワーキンググループが立ち上げられ、上述のような特区の体制が設計されていたのである。同ワーキンググループの議論においては、竹中の意向を受けた民間委員が制度設計の議論に大きな影響を与えたことが指摘されている(服部2013)。

総じて国家戦略特区は、第二次安倍政権の経済政策、特に成長戦略の目玉政策として導入されたといえよう。小泉政権は、2000年代に「官から民へ」のスローガンのもとに、財界の意向を直接に政策化した。第二次安倍政権は、2010年代においてこれを受け継ぎ、「世界一ビジネスのしやすい環境」を実現するため、2000年代からの規制改革を一段階上のステージに押し上げることをめざしたのである。

(3) 国家戦略特区のガバナンス

次に、これまでの記述をふまえ、国家戦略特区のガバナンスの特徴を検討しよう。

国家(中央政府)によるトップダウンの規制緩和

第一に、従来の特区制度と異なり、国家=中央政府、さらに言えば内閣総理大臣主導で行われる特定地域の規制緩和であるということである。

2000年代の構造改革特区制度は、その狙いこそ国家戦略特区と同様の規制緩和であったものの、自民政権が推進してきた地方分権の理念をふまえ、「地域の活性化」(構造改革特区法第一条)をその目的に掲げていた。そして特区の申請は地方自治体の申請を内閣総理大臣が認定するという形を採用しており、まがりなりにも地域の「自主性」に基づいて行われるものとなっていた。実際、構造改革特区で採用された事例は東京よりも圧倒的に地方が多い⁶⁾。

これに対し国家戦略特区は、その決定においても運用においても、厳格なトップダウンの態勢を敷いている。第一に、規制緩和のメニューに当たる「基本方針」を策定し規制緩和の特例措置を創設する国家戦略特区諮問会議である。議長を首相が務め、官房長官や担当大臣以外の閣僚は首相が指定する者だけしか参加できない。また民間有識者についても首相が任命することとされている。第二に、区域の指定を受けて区域における計画策定から実施までを担う国家戦略特別区域会議である。区域会議には、担当大臣のほかに関係自治体の長が入るが、ここでも首相が任命した民間事業者を含む有識者が入る一方で、関係大臣の参加は排除されている。区域会議の計画案は諮問会議の審議にかけられ、最後は首相に認定を受ける仕組みとなっている⁷⁾。

総じて、諮問会議と区域会議という二重構造を通じて、首相、実際には首相官邸が主導する新たな規制緩和の推進体制が構築されたということができよう。この二重のトップダウン構造は、主に二つの勢力を排除することを意味している。一つは、規制緩和の抵抗勢力となりうる関係省庁の参加を、大臣を含め極力排除していることである。もう一つは、後述するように規制緩和の対象地域における地方自治体の意思、なかんずく住民意思の反映を事実上排除していることである。

民間企業の直接参加と首相主導

上述のトップダウンと排除の構造は、同時に規制緩和を求める民間企業の意向を直接に反映させるガバナンス構造と表裏一体である。

諮問会議のメンバーに民間有識者が任命されるのは既述の通りだが、国家戦略特区法32条では、「経済社会の構造改革の推進による産業の国際競争力の強化または国際的な経済活動の拠点の形成に関し優れた識見を有する者の数は、(略)議員の総数の十分の五未満であってはならない」と規定されている。つまり、規制緩和を推進する民間有識者が諮問会議の半数以上を占めることがあらかじめ定められている(奈須2014:36)。

また区域会議においては、そのメンバーの中に「経済社会の構造改革の推進による産業の国際競争力の強化または国際的な経済活動の拠点の形成に関し優れた識見を有する者」を公募により選定することが定められている。

国家戦略特区の具体化を産業競争力会議等で主導した竹中平蔵は、「特区の作り方そのものを根本的に変える」ことを主張し、「徹底した総理主導の特区にすること」と同時に、担当大臣と地方自治体首長に民間事業者を加えた「ミニ独立政府」のような形で特区を推進していくことを強調した(服部2013:2)。その含意は、首相主導のトップダウン構造の構築に加え、規制緩和の下で活動範囲を拡大する民間事業者の意向を直接的に反映させることであつたといえよう。

国家戦略特区と議会制民主主義および地方自治：自治体と住民の排除

最後に、国家戦略特区の持つ問題点について、民主主義および地方自治との関係で指摘しておきたい(郭・奈須・内田2017:133-134、山口2014:64-67、新里2014)。

まず、構造改革特区や総合特区を含む特区制度に共通する問題である。そもそも経済社会における規制を規定する法律は、議会制民主主義の下、国会によって制定され、全国一律に適用されることを原則とする。これに対し、「特区制度」は内閣総理大臣の認定によってのみ、特定地域において特例措置を設けるものである。これは、国会を中心とした法治主義や議会制民主主義の理念に抵触する。同時にこれは、憲法14条に定める法の下での平等に反するという指摘もある(山口2014:64)。

さらに法律家等によって指摘されるのは、憲法95条における「一の地方公共団体のみに適用される特別法」との関係である。特定の地域にのみ適用される法律を制定する場合、国会の議決とともに住民投票による過半数の同意が必要とされる95条の規定が、「特区制度」においてなぜ適用されないのか、明確な説明はない。住民自治を重視する立場からは、国家戦略特区に対してこの住民投票制度を適用する可能性を探る議論もある(新里2014)。

次に、国家戦略特区に固有の問題である。既述のように、構造改革特区と異なり、国家戦略特区は地方自治体の発意により認定されるものではない。特定地域に限定して行われる規制緩和の決定にも関わらず、そのメニューや適用地域はあくまで首相主導で決定される。さらに、区域会議では関係地方公共団体の長が議員となるものの、民間議員が過半数を占める構成となっている。ここに地方自治体の住民あるいは議会の意思が反映される仕組みはなく、これらのアクターは決定過程からも実施・運用過程からも排除されている。したがって、国家戦略特区の制度は、団体自治という点からも、住民自治という点からも、地方自治を顧みることなく、首相および首相官邸の意向によって特定地域の規制緩和を推進する仕組みとなっているのである。

国家戦略特区は、2018年に国会や世論にぎわせた加計学園問題において、にわかに注目を浴びることになった。国家戦略特区が首相・官邸主導のスキームであることを利用して、首相の縁故者に対する「利益供与」が行われたのではないかという疑惑は、この仕組みが国会の統制や地方自治体の民主的統制の「治外法権」となっていることを強く印象づけた。他方で、奈須りえが指摘するように、国家戦略特区の「本丸」ともいえる東京圏における都市再開発においては、規制緩和を活用した開発事業に莫大な公的財政が投入される一方で、住環境の悪化や税負担の増大など地域住民への影響が大きい(郭・奈須・内田2017:129)。このような特区を活用した開発が、当事者としての住民の意思を反映する仕組みを持たないまま推進されていることは、地方自治および民主主義の問題として看過されるべきではない。

二 地方創生 人口減少を梃子とした自治体の政策動員、機能集約、集権的管理

本章では、第二次安倍政権以降の地方政策の看板

政策にもなった、地方創生について検討する。政策としての地方創生の内容は多岐にわたるが、その特徴は、①日本創成会議「増田レポート」に代表されるいわゆる「地方消滅」論を契機としていること、②まち・ひと・しごと創生法などに基づき政府が自治体に国の政策を具体化させる「地方版総合戦略」を策定させる形で進んだこと、③人口減少対応の考え方として自治体の「選択と集中」を採用し自治体の広域連携を進めたこと、④各自治体における地方創生の進捗を「重要業績指標（Key Performance Indicator = KPI）」を使って中央政府（内閣府・総務省）が集権的に管理したこと、にまとめられる。

(1) 「地方創生」政策の概要

1) 「増田レポート」とそれを梃子とした政策起動

2014年5月8日、増田寛也元総務大臣（現・日本郵政社長）が座長を務める日本創成会議は、「ストップ少子化・地方元気戦略」において、2040年までの全国自治体の人口推計（独自）に基づき、半数以上の自治体が「消滅可能性危機」にあると公表した（日本創成会議2014）。同報告はその後「増田レポート」と呼ばれるようになった。

増田レポートの推計は、2010年までの5年間の人口移動を前提としていること、20～30代の女性人口が半減することをもって当該自治体の「消滅可能性」と断定していることなどを特徴とする。2040年までに「消滅可能性」のある自治体は、896市区町村に上るとされた。この推計は、マスコミ報道を通じ各地で、特に消滅可能性と名指しされた多くの自治体が存在する地方において、衝撃をもって受け止められた。例えば、77のうち34市町村が「消滅可能性」に該当するとされた長野県では、翌日の信濃毎日新聞が日本創成会議の県内市町村についての全推計を掲載し、「『少子化の要因』危機感」と大きく報じている⁹⁾。

増田レポートは、上記の推計を受けて、地方における人口減少・少子化への対応として大きく三つの政策を提案した。一つは、「ストップ少子化戦略」であり、若者が結婚し、子育てしやすい環境を作り、もって国民の希望出生率の実現に貢献しようとするものである。二つは、「地方元気戦略」であり、「若者に魅力ある地域拠点都市」に投資と施策を集中し「新たな集積構造」を作り、もって大都市への若者の流出を食い止めることである。後述する「選択と集中」、「コンパクト（な拠点）とネットワーク」という地方再編の

スローガンは、この政策の文脈において発信されている。三つは、「女性・人材活躍戦略」であり、女性や高齢者の活躍推進により、生産年齢人口の減少に対応しようとするものである。

増田レポートについては、その推計方法や提案について多くの批判がある（岡田2014、小田切2014、山下2015）⁹⁾。しかしここで重視したいのは、同レポートの発表を皮切りに、人口減少対策に焦点を当てた新たな地方政策が、安倍政権によって次々と打ち出されたことである¹⁰⁾。

まず6月24日に経済財政諮問会議「骨太の方針2014」が閣議決定された。このうち、「第1章」の「4. 日本の未来像にかかわる制度・システムの改革」では、「人口減少・超高齢化の克服」を課題として掲げ、「望ましい未来像に向けた政策推進」を提起しているが、その基本内容は増田レポートの提起に沿ったものである。そして、「とりわけ、地域の活力を維持し、東京への一極集中傾向に歯止めをかけるとともに、少子化と人口減少を克服することを目指した総合的な政策の推進が重要であり、このための司令塔となる本部を設置し、政府一体となって取り組む体制を整備する」と締めくくっている。これを受け、同年9月の内閣改造時に首相を本部長、石破茂氏を地方創生担当大臣としてまち・ひと・しごと創生本部（地方創生本部）の設置が行われた。

次に、時間は前後するが、5月15日に第三十一次地方制度調査会が発足した。同調査会に対する安倍首相の諮問事項は、「人口減少社会に的確に対応する三大都市圏および地方圏の地方行政体制のあり方、議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方」である。ここでも、増田レポートにおける「人口減少・地方消滅」論を念頭に置いた制度改革への志向が見て取れる。

2) 自治体の総合戦略づくり：国の下部計画としての「地方版総合戦略」

2014年12月、地方創生本部による「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」（長期ビジョン）および「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（総合戦略）が閣議決定された。「長期ビジョン」では、人口減少問題の克服のために、「2060年に1億人程度の人口を確保」、人口減少の歯止めとして「国民希望出生率1.8%」、東京一極集中の是正、成長力の確保として「2050年代に実質成長率1.5-2.0%程度」を掲げた¹¹⁾。

そのうえで、それらを実現する5年間の政策としての「総合戦略」において政策目標と施策を打ち出している。その内容は、①2020年までの5年間で地方での若者雇用30万人分創出などにより、「地方における安定的な雇用を創出する」、②東京圏に10万人の転入超過があるのに対して、2020年までに地方移住や企業の地方立地の促進などにより、「地方への新しいひとの流れをつくる」、③若い世代の経済的安定や「働き方改革」、結婚・妊娠・出産・子育てについての切れ目のない支援などにより、「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」、④「まち」の活性化として、中山間地域等、地方都市、大都市圏各々の地域の特性に応じた地域づくりなどにより、「時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する」となっている¹²⁾。

同時に地方創生本部は、「地方創生においても、地方が自ら考え、責任をもって戦略を推進する」ため、地方創生法第9条・第10条に基づき、各都道府県と市町村に対して、それぞれ地方版の「人口ビジョン」および「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（「地方版総合戦略」）を策定することを要請した。地方創生本部から各自治体への通知にもとづき、この「地方版総合戦略」の策定においては、①国の長期ビジョンおよび総合戦略を勘案すること、②地方創生の実施において、「産官学金労（産業界・行政・大学・金融機関・労働団体）や住民代表も含めた多様な主体が参画して」進めること、③「地方版総合戦略」の策定においては、各自治体で政策目標の設定から施策・事業の効果の検証までのPDCAサイクルを確立すること、④国の総合戦略にならって、「地方版総合戦略」の策定においても、実現すべき成果について、「各施策の効果を客観的に検証できるようにするため、施策ごとに、客観的な重要業績評価指標（KPI）を設定することが求められた¹³⁾。つまり、「地方版総合戦略においても、PDCAサイクルを導入して、その進捗を基本目標に係る数値目標や具体的な施策に係る重要業績評価指標（KPI）の達成度により検証し、改善する仕組みを構築すること」（通知）を求めるものであった。

この地方創生本部の方針にもとづき、各都道府県及び市町村では「地方版人口ビジョン」および「地方版総合戦略」の策定が進められた。2015年3月末までに、すべての都道府県と99.8%の市町村において、策定が完了した¹⁴⁾。

以上のように自治体が策定した「地方版総合戦略」

は、プロセス、政策内容、目標および主体のすべてについて、国が示した総合戦略とその進め方を地方が「下部計画」として具体化するという特徴が顕著であった。

3) 広域連携：あらたな自治体と都市機能の「選択と集中」

広域連携は、安倍政権の地方創生政策において、自治体の総合戦略づくりと並ぶ柱として取り組まれた。

平成の市町村合併後の基礎自治体について、その効率化と国による財政負担の軽減をどう進めるのかという論点は、民主党政権下でも議論が進められてきた。同政権下で発足した第30次地方制度調査会の答申（2013年6月）では、「地方中枢拠点都市」を設定し、当該都市を拠点とする広域連携を進め、三大都市圏と並んで我が国の経済をけん引する役割を果たすことが求められた。

次に、前述の日本創成会議「増田レポート」（2014年5月）は、予想される「地方消滅」に対し、これらの地方中枢拠点都市（地方中核都市）に地域資源の「選択と集中」を行い、これらを軸にして人口減少に対する地方独自の再生産構造をつくる「防衛・反転線」を敷くことを提起している。同レポートの議論は、これまでの施策を「すべての集落に」「小粒な施策を総花的に行う」ものであると描きつつ、そのような財政的余裕はないと否定する。そして財政や人口制約から限られた数の地方都市にだけ資源や政策を集中投下し、人材や資源が集積し付加価値を生み出す構造を作り出せというものである（増田2014：48-50）。

この認識は、翌月に公表された経済財政諮問会議「骨太の方針2014」（2014年6月）において「地域の合意形成の下での都市機能の集約や地方中枢都市圏等の形成等を図り、行政サービスの集約と経済活動の活性化を実現する」との表現で政府に共有された。続く8月には、「地方中枢拠点都市構想推進要綱」（2014年8月）が策定された。これは総務省を中心に地制調答申を具体化したものであるが、「集約とネットワーク」の考え方にに基づき、圏域の中心都市が周辺市町村と連携し「地方が踏みとどまるための拠点」を形成する増田レポートの論理を採用する内容であった。「増田レポート」は一民間シンクタンクの提言であったが、安倍政権はそのショッキングな未来予想を共有し、それを梃子に新たな地方制度のあり方への改革

を着実に進めたのである。また、この間国交省は「高次地方都市連合」を、経産省は「都市雇用圏」を提唱し圏域の形成を主張してきた。これらは、年末の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（2014年12月）において、新たな「連携中枢都市圏」と既存の「定住自立圏」という二種類の圏域によって人口減少に対処するという方針にまとめられた。

連携中枢都市圏

では、連携中枢都市圏の概要を概観しよう。

まずその目的は、前述のような類似の圏域概念を統一しつつ、各地域において「相当の規模と中核性を備える圏域において市町村が連携」する仕組みを作ること、「コンパクト化とネットワーク化により、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成」することである¹⁹⁾。

次に、連携中枢都市圏が担う役割は、以下の三つが挙げられる。第一には、「圏域全体の経済成長のけん引」である。ここには、産学官の共同研究・新製品開発支援、六次産業化支援等が想定されている。第二には、高次の都市機能の集積・強化である。高度医療の提供体制の充実、高等教育・研究開発の環境整備等が想定されている。第三には、圏域全体の生活関連機能サービスの向上である。地域医療確保のための病院群輪番制の充実、地域公共交通ネットワークの形成等が想定されている。

連携中枢都市圏は、「地方圏において、昼夜間人口比率おおむね1以上の指定都市・中核市と、社会的、経済的に一体性を有する近隣市町村とで形成する都市圏」を指すものとされており、総務省が先行して概念化した地方中枢拠点都市を中心に各道県に形成されることが想定されていた。手続としては、中枢都市に該当する自治体が「連携中枢都市宣言」を行い、周辺の市町村と個別に「連携協約」を締結する。そのうち、都市圏として「ビジョン」を策定・公表するものとされている。

2020年4月の時点で、36市34圏域が連携中枢都市圏を形成している。ここには325市町村が含まれる。他方で連携中枢都市の要件を満たす市は61市であり、25の地域では資格があるにもかかわらず連携中枢都市圏が未形成であるともいえる。

定住自立圏

次に定住自立圏について概観しよう。

定住自立圏は、連携中枢都市圏に先駆けて、都市機能の「集約とネットワーク」化を進めるべく2008-09年に導入された制度である。当時、平成の市町村合併が一段落し地方制度改革の焦点は道州制に移っていたが、基礎自治体同士の新たな連携を図り、資源管理やサービスの効率化を図りつつ、地域の人口減少を食い止める取り組みとして、まず定住自立圏が構想されたのである。「定住自立圏構想研究会」は2008年1月に設置され、5月には報告書を提出した。これを受けて、定住自立圏推進要綱（2008年12月）が策定され、中心市と周辺市町村が、「自らの意思で1対1の協定を締結することを積み重ねる結果として形成される圏域」として制度化された。

導入当初の定住自立圏の目的は、以下のように想定されていた。第一に、「集約とネットワーク」の考え方にに基づき、圏域全体の都市機能の集約と必要な生活機能を確保すること。第二に、連携・協力により農林業の振興や環境保全を図り圏域全体を活性化すること。第三に、地方への民間投資を促進し、内需を掘り起こし地域経済を活性化すること。第四に、地方圏からの人口流出を食い止め、地方圏への人の流れを創出すること。

この目的を達成するために、定住自立圏に求められる役割は、①生活機能の強化（休日夜間診療所の運営、病児・病後児保育の実施、消費生活法律相談の実施、地場産業の育成等）、②結びつきやネットワークの強化（デマンドバスの運行、滞在型・体験型観光・グリーンツーリズムの推進、生活道路の整備等）、③圏域マネジメント能力の強化（合同研修の実施や職員の人事交流、外部専門家の招聘等）となっている。

定住自立圏は、人口5万人以上で昼夜間人口比率1以上の自治体が中心市宣言を行い、この中心市と近隣市町村が個別に定住自立圏協定（議会の議決が必要）を締結することによって成立する。協定を結んだ市町村は、圏域の将来像や推進するとりくみを記載した「定住自立圏共生ビジョン」を策定する。

「まち・ひと・しごと創生総合戦略2014」では、定住自立圏につき「人口の観点を含めこれまでの取組成果について再検証を行う」いつ「雇用増対策など定住自立圏の取組の支援策を検討・実施」し、2020年度には定住自立圏の協定締結等圏域数を140圏域まで増やすことがKPIとして記載された。2020年10月時

点では、128の圏域が成立しており537市町村が参加している¹⁶⁾。

4) 地方創生における広域連携論の論理：

人口のダム、中心都市への「選択と集中」

ここで地方創生における圏域を軸とした広域連携推進論の特徴についてまとめておこう。第一に、各地における人口減少の歯止めとなる、「人口のダム」としての役割が期待されていることである。第二に、そのために都市機能や自治体機能につき、中心都市を軸に「選択と集中」を行うということである。これは、中心市以外の周辺市町村がフルセットの行政機能を保持しないことも含んでいる。第三に、中央政府による行財政資源の投資は、各圏域の拠点都市に集中させることである。これは周辺市町村への配分の将来的な漸減をも意味している。したがって第四に、この広域連携は、基礎自治体の間に、地域を牽引する中枢都市と従属的な地位に置かれる周辺自治体という序列関係を緩やかに導入するということである。

これらの「圏域」を単位とする広域連携は、2010年代安倍政権の後半に、総務省「自治体戦略2040構想研究会」によって、基礎自治体に代わる新たな「スタンダード」として位置づけられ、再びクローズアップされることとなる。地方創生の広域連携論は、2010年代後半の「圏域マネジメント」論の嚆矢であり、その基本認識と論理は、すでに2010年代前半から形成されてきていたといえよう。

(2) 地方創生と経済政策

1) 経済政策としての地方創生

安倍政権の地方政策の柱である地方創生の特徴は、それが政権の経済政策の一領域として進められたことである。このことは、地方(自治)政策が経済成長や財政削減あるいは効率性といった経済的価値に対して従属的な位置に置かれるという結果をもたらしている。ここでは産業競争力会議による「日本再興戦略」と経済財政諮問会議の「経済財政運営と改革の基本方針(骨太の方針)」の記述から、安倍政権における地方の位置づけを確認してみよう¹⁷⁾。

産業競争力会議は、第二次安倍政権発足直後に置かれた日本経済再生本部の会議体であり、首相を議長とするほか、経団連会長をはじめとする財界実力者、竹中平蔵氏など新自由主義派の経済学者などが名前を連ねる。2013年秋からは増田寛也氏も議員と

なっている。同会議がまとめる「日本再興戦略」と後継の未来投資会議がまとめる「未来投資戦略」は、2010年代安倍政権と経済界が求める経済政策を直接に表現したものとなっている。

「日本再興戦略」(2013)および「日本再興戦略2014改訂版」は、安倍政権の経済政策であるアベノミクスのうち、「成長戦略」の方針を示すものである。ここでは地方を対象とした網羅的な政策ではなく、先述の国家戦略特区による規制緩和を中心に、大都市の「立地競争力のさらなる強化」が掲げられている。ただしその中には当初から、「公共施設等運営権の民間開放」というPFI/PPPの戦略的推進が入っていたことは重要である。続く「日本再興戦略改訂2015」では、「ローカル・アベノミクスの推進」として、地方における産業活性化が重視されるようになる。ここでは、地方における中小企業の稼ぐ力の強化や、サービス産業の活性化、地方の観光産業等の基幹産業化などが、自治体によるPFI/PPPの推進と並んで掲げられている。各自治体が策定を進める「地方版総合戦略」は、「ローカル・アベノミクス」という地方の成長戦略として位置づけることが要請されるようになったのである。

そのことは、2015年6月末に閣議決定された地方創生の新方針が「まち・ひと・しごと創生基本方針2015ーローカル・アベノミクスの実現に向けてー」と銘打たれたことに表れている¹⁸⁾。この「ローカル・アベノミクスの実現」として要請されているのは、「①各地域の「稼ぐ力」の引き出し、②熱意と意欲のある地域へのインセンティブ改革を通じた「地域の総合力」の引き出し、③民間の創意工夫を最大限に活用した「民の知見」の引き出し」であり、「日本再興戦略2015」を地方創生で具体化する内容となっている。さらに、その直後には、地方創生を深化させる新たな主体についての言及がある。具体的には、「新たな「枠組み」「担い手」「圏域」づくり」として、自治体と民間事業者による官民協働や人材育成に加え、「新たな圏域づくり」が挙げられている(P.5)。後者はもちろん、前述の連携中枢都市圏や定住自立圏の推進を含んでいる。

さらに、経済財政諮問会議「骨太の方針2015」において「まち・ひと・しごとの創生と地域の好循環を支える地域の活性化」という項目が建てられ、地方創生が地域の経済成長の政策として位置づけられた。したがって、地方創生政策による各自治体の総合戦略

づくりとその推進や新たな圏域づくりは、安倍政権の経済政策、特に成長戦略の地方における具体化であるといえる。このことは必然的に、地方創生が、国家主導の画一的な内容によって各地方で取り込まれるという結果をもたらすこととなった。

2) 地方における成長戦略としての「公共サービス産業化」

次に、安倍政権が地方の経済成長における要と位置づけた公共サービスの改革についてみていこう。「骨太の方針2014」では、主に社会資本整備の項目で、今後のインフラの老朽化に対して効率化、PFI/PPPを中心とした民間活力、「選択と集中」と優先順位の明確化などが方針化されていた。また公的部門改革の推進では、行政のIT化を中心に業務改革や行政改革が掲げられていた。これに対し、「骨太の方針2015」では、公共サービス全体を視野に入れた改革を掲げた。すなわち、国および地方の歳出改革の中で、公共サービスの無駄をなくし質を改善するためとして、「公的サービスの産業化」「インセンティブ改革」「公共サービスのイノベーション」に取り組むことを方針化している (P.22、P.26-29)。これは効率化や民間活力を駆使した歳出削減だけでなく、PPP/PFIを通じて民間投資を拡大し、「公共サービス分野を新たな成長のエンジンにすること」(P.24)を明確にするものであった。

すでに紹介したように、「日本再興戦略」では、当初から規制緩和と並んでPFI/PPPによる「官製市場開放」が主張されていた。安倍政権は、2013年に「PPP/PFI推進アクションプラン」を策定し、この推進に着手していた。そもそもPFIは、1999年制定のPFI法に基づき、「公共施設等の建設、維持管理、運営等に民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することにより、同一水準のサービスをより安く、又は、同一価格でより上質のサービスを提供する手法」とされる¹⁹⁾。安倍政権が特に重視し系統的に拡大を追求したのは、2011年のPFI法改正によって導入された「公共施設等運営権制度」を活用した「コンセッション方式」と呼ばれるものであった。

コンセッション方式を軸とするPFIが「公共サービス産業化」の手段として位置づけられる中で、地方創生における都市機能の「選択と集中」「集約とネットワーク」という政策と、地方の経済成長＝「ローカル・アベノミクス」の実現という政策が、自治体が保

有する公共施設や社会資本のマネジメントにおいて集約されることとなったのである。これが具体化されるのが、次稿で検討する自治体の公共施設総合管理計画の策定とその推進であり、公的不動産への民間資金導入の急速な拡大であった。

ここでは、地方創生が安倍政権の経済政策＝アベノミクスの地方における担い手として位置づけられる中で、地方における経済成長のターゲットとして自治体の公共サービス、特に社会資本や公共施設が「産業化」の対象としてクローズアップされることとなったことを確認しておこう。

(3) 地方創生のガバナンス

次に、地方創生を中心とする安倍政権の地方政策のガバナンスに関わる問題を検討する。ここでは、地方創生における推進体制、中央地方関係、および地方自治のありようを地方創生のガバナンスと呼ぶ。その特徴は、①国家主導、②国の経済成長重視、③財政誘導とKPIによる集権的管理、④都市機能や自治体機能のリスキュー志向、⑤基礎自治体の地方自治の「空洞化」、の五点にまとめることができる。

1) 国家主導の地方創生と経済成長重視

第一に、国家主導について。地方創生は、各自治体が「自発的に」総合戦略を策定して地域の雇用や経済あるいは移住定住を促進し、必要に応じて連携中枢都市圏などの広域連携を進めるものである。しかし、各地域で地方創生を進める際の現状認識やその方法、取り組む政策の大枠は国が定めている。総合戦略は、まず中央政府レベルで策定され国全体の目標値が設定される。それを受け多くの自治体は、国が推奨するとりくみを地方で具体化する戦略を策定して取り組んでいる。

第二に、地方創生の目標には、先述の通り「ローカル・アベノミクス」という成長戦略が途中から上書きされ、経済成長という国家目標に向かって地方が取り組むことが推奨されている。本来自治体が民主的な討議に基づき自立的に決定する地域の発展計画は、中央政府の主導のもと国の経済政策を地方で具体化する下位計画とされていると言えよう。

2) 財政誘導とKPIによる管理

第三に、このような国家主導の地方政策は、各自治体を、交付金による財政誘導と目標管理の仕組みに

よってコントロールすることで推進されている。地方創生は、当初から各種の財政誘導措置が導入されてきた。平岡(2015)によれば、①地方交付税による財政誘導、②新交付金による財政誘導、③地方版総合戦略に対する各省庁の補助金、④地方税制による財政誘導がある。

まず地方交付税については、「地域の元気創造事業費」「人口減少等特別対策事業費」が新たに創設された。さらに広域連携についても交付税の措置が設けられた。連携中枢都市圏では、連携中枢都市に対して、①圏域全体の「経済成長のけん引」および「高次機能都市の集積・強化」の取り組みに対する普通交付税措置、②「生活関連機能サービスの向上」の取り組みに対する特別交付税措置が設けられた。このように、広域連携に対する財政誘導措置が行われているだけでなく、圏域の中心都市に対して傾斜的に財政誘導が行われていることは、単なる広域連携ではなく中心となる都市に集中して投資する地方創生の政策志向が現れていると言えよう。

次に地方創生に関わる一連の交付金とその仕組みを見よう。地方創生については、地方創生先行型交付金(2014補正)、地方創生加速型交付金(2015補正)、地方創生推進交付金(2016当初～)、地方創生拠点整備交付金(2016補正～2019補正)の各種の交付金が創設され、自治体の地方創生の取り組みを誘導した。

このうち、地方創生推進交付金は、地域再生法における地域再生計画のなかに、「まち・ひと・しごと総合戦略」の各種事業を記載することによって交付の対象となるものである²⁰⁾。この交付金のスキームのポイントは、第一に、地域再生計画は内閣総理大臣の認定を受ける必要があるということである(地域再生法5条)。したがって、「地方公共団体の自主的・主体的で先導的な事業を支援」という事業目的がある一方で、大前提として国の意向に沿った事業であることが求められる。これは特に、地方創生において国が推奨する、「官民協働」「地域間連携」など主体に関わる条件と、「しごと創生」「観光振興(DMO等)」など政策領域に関わる条件をクリアした事業を申請するように誘導するものである。

第二に、交付金の対象事業については、各自治体にKPIを設定することを求め、それに基づいた目標管理の仕組み、すなわちPDCAサイクルを導入したことである。このPDCAサイクルの特徴は、「地方公共団体が自主的に設定したKPIに基づく客観的な効果

検証を実施」する一方、「KPIの達成状況については、国においても地方公共団体より報告を受け、検証を行った上で、次年度以降の交付金の交付に反映」とされているように、自治体の目標管理をさらに国が管理する仕組みとなっているということである。KPIは、客観的な成果、事業の直接的な効果、妥当な水準をそれぞれ表す指標であることが求められる。このKPIによって事業の達成すべき目標が設定されたのちに事業が実施され、実施後はKPIの達成状況を国に報告するとともに自治体が自らそれを検証することも求めている。総じて同交付金におけるPDCAサイクルとは、地方創生事業の目標設定と事後評価を国の管理の下に行い、国の求める政策を地方で事業化し推進することを求める仕組みであるといえよう²¹⁾。

そもそもKPIによる目標管理という方式は、企業経営における成果指標を用いた管理システムを、経済界の意向を受けた第二次安倍政権が政権の取り組みの政策評価として取り入れたものである(川上2017:23-25)²²⁾。そのねらいは、企業全体の業績目標の効率的効果的な達成である。これが地方創生に導入されているということは、地方創生全体がローカル・アベノミクスなどの国家目標を達成する手段として位置づけられていることを示している。他方で、金井利之が指摘するように、KPIの設定は事前に自治体が「出させられる」ことに特徴がある。地方創生の事業を行わなければならない自治体は、国の交付金の獲得競争に乗らざるを得ないが、そのためには国の意向に沿った「高め」の数値目標を「嫌々」出させられる。国は、あくまで自治体の責任であることを確認しながら、その成果を事後検証し、次年度の交付を事実上審査する。それゆえ、「国にとって、KPIというのは、後出しじゃんけんで都合よく使える手法」なのである(金井・山下2015:28-29)。総じて、KPIによるPDCAサイクルは、第二次安倍政権によって新たに導入された、「自治体の自発性を梃子にした」集権的管理手法であるといえよう²³⁾。

3)都市機能および自治体機能のリスケーリングの推進

第三に、地方創生は、都市機能や自治体機能をできるだけ統合し、新たな規模(スケール)による都市機能や自治体サービスを提供することを志向する。このリスケーリングが直接に表れるのは、連携中枢都

市圏や定住自立圏であり、次稿で扱う予定の公共施設の統廃合である。

地方創生における広域連携の論理はすでに述べたが、これをリスケーリングの観点から見ると、次のように指摘できる²⁴。

一つは、各地域における中心都市に地域の経済や社会の諸機能を集中させることをめざしていることである。これは当然ながら周辺市町村における都市機能や社会のサービス機能等の中心市への統合・集約と喪失とセットで進められることが想定されている。この「選択と集中」の中心には、自治体の行政サービスの「選択と集中」が想定されている。二つには、自治体行政サービスの「選択と集中」は、自治体の行政効率化と財政削減を目標としていることである。三つには、同時に、自治体行政サービスの「選択と集中」は自治体の行政サービスの「産業化」の推進を目標としていることである。そして四つには、上記三つの特徴を持つがゆえに、このリスケーリングのプロセスは国、都道府県、産業界、中心市がリードするものとなっているということである。したがって、そこには本来自立的ないし決定権を持つ基礎自治体、特に中心市以外の周辺市町村の意思が反映される余地は少ない（外川2016b：43）。

以上から、このリスケーリングは、中心市とそれ以外の周辺市町村の関係について以下のような変化をもたらす。第一に、対等な関係から主従関係への変化である。第二に、自治体機能の中心市への統合に伴う小規模自治体のフルセット機能の否定である。第三に、新たに設けられる「圏域」の施策や行財政資源に対する自治の「空洞化」である。

4) 地方創生と地方自治：進行する自治の「空洞化」

最後に、これまで見てきた地方創生に関わるガバナンスが、基礎自治体における地方自治にどのような影響を及ぼすと考えられるか、簡単にコメントしたい。

第一に、安倍政権の地方創生は、「地方消滅」論に集約される人口減少と行財政資源枯渇という未来予測と対応課題を中央政府が設定し、それに基づく自治体の対応課題がブレイクダウンして設定されるという流れで行われている。多くの自治体は、政府の策定した総合戦略とそこで設定された主要4領域における課題を引き受け、KPIを設定している。人口減少と行財政資源の制約が多くの自治体に共通する課題

であることは事実であるが、そのあらわれ方や程度は自治体によって多様であり、それをどう認識しどのような対応課題を設定するのかは、本来自治体が自立的に分析・評価し住民の意向をふまえながら判断すべき問題である。地方創生は、自治体の現状認識を「支配」することにより、将来の取り組みに対する自治体の自己決定を制約し「空洞化」させている。

第二に、上記の点を担保するのが、中央政府による自治体の取り組みに対する、財政誘導とKPIによる集権的な管理の仕組みである。地方再生計画の内閣総理大臣による認定を前提とした地方創生推進交付金による財政誘導や、KPIの達成状況を事実上国が審査する仕組みは、国の設定した取り組み課題や主体形成の枠組みの中で対応する限りにおいて、自治体が地方創生の財源を得ることができる仕組みである。これは、自治体が国の現状認識や政策から外れる取り組みを行う自由を奪い、国の設定した時間軸の中で、国の意向に基づいて設定させられた指標の達成を追求することに自治体を誘導する。

第三に、地方創生の下で進められる広域連携は、一方で周辺市町村から「総合行政主体」としてのフルセットの行政機能を奪い、他方で中心市を軸として基礎自治体間に新たな階層構造を作り出す。さらに、広域連携の中で複数の自治体にまたがって「共有」されるサービスや行財政資源に対する「住民自治」の仕組みは極めて脆弱である。従来は基礎自治体の下で民主的な統制のもとに置かれていた行政サービスが広域連携に「流出」することで、当該サービスに対する住民の統制、すなわち住民自治は後退する。以上の理由から、地方創生下の広域連携もまた、自治の「空洞化」を加速させる可能性を持つのである。

(つづく)

注

1) 丸山(2012)は、リスケーリングを「グローバルやリージョナルなスケールで経済・政治統合が進む中で、既存の国家諸機構の機能や影響力が地理的スケールの面で布置しなおされる現象をとらえ、その政治経済的なメカニズムを明らかにするもの」と規定している。リスケーリングは、欧州においてはEU統合や地域・自治体への大規模な権限委譲、日本においては平成の市町村合併や道

- 州制論議という形で表れている(丸山2012、町村2015)。
- 2) 参照、内閣府「国家戦略特区制度のあゆみ」、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/history.pdf>、および首相官邸HP、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/kokkasenryakutoc.html>。
 - 3) 「日本経済再生本部の設置について」平成24年12月26日閣議決定。
 - 4) https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf
 - 5) 竹中平蔵「立地競争力の強化に向けて」平成25年4月17日、産業競争力会議テーマ別会合提出資料、8-9ページ。
 - 6) 首相官邸HPで確認できる構造改革特区は、全国434のうち東京は10、特区認定されたのち全国展開された事例は全国910のうち東京41となっている。参照、https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/nintei_ichiran/03_zenkokutenkai_ichiran1.pdf
 - 7) 内閣府「国家戦略特区の活用事例」2ページ https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/200131_katsuyoujirei.pdf
 - 8) 信濃毎日新聞2014年5月9日付。
 - 9) 増田レポートの認識とその処方箋、および増田レポートの処方箋に対する主な論者の議論を検討した文献として、嶋田(2016)を参照されたい。
 - 10) この点については、日本創成会議と菅義偉官房長官を中心とする政権側との間で調整が行われた可能性が高いと言われている。岡田(2014)などを参照。
 - 11) 「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」(平成26年12月27日)、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/20141227siryou3.pdf>
 - 12) 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(平成26年12月27日)、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/20141227siryou5.pdf>
 - 13) 「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略及び市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略の策定について(通知)」(平成26年12月27日)7ページ。<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/1155.pdf>
 - 14) 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部のHPを参照。
 - 15) 総務省HP、https://www.soumu.go.jp/main_content/000680005.pdf
 - 16) 総務省HP、https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/
 - 17) これまで発表された「日本再興戦略」「未来投資戦略」は、以下の首相官邸のウェブサイトを参照。<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/keitei.html>。また経済財政諮問会議による各年度の「骨太の方針」は、内閣府のウェブサイト参照。<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/index.html>。
 - 18) 「まち・ひと・しごと創生基本方針 2015 -ローカル・アベノミクスの実現に向けて-」(平成27年6月30日閣議決定) <https://www.kantei.go.jp/topics/2015/20150630hontai.pdf>。
 - 19) 内閣府ウェブサイト「PPP/PFI推進アクションプラン(平成28年5月18日民間資金等活用事業推進会議決定)」を参照。https://www8.cao.go.jp/pfi/actionplan/pdf/actionplan28_1.pdf。
 - 20) 以下の記述は、内閣府地方創生推進事務局交付金チーム「地方創生推進交付金の概要」(平成30年11月)を参照。https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/souseikoufukin/kentokai_dai1/181113kentokai_kouhukingaiyou.pdf。
 - 21) このような仕組みは、すでに地方創生先行型交付金においても導入されていた(平岡2015:180-184)。
 - 22) 川上も指摘するように、これを産業競争力会議で当初から強く主張したのは、三木谷浩史・楽天会長である。第1回産業競争力会議三木谷議員提出資料を参照。<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/skkkaigi/dai1/siryou6-9.pdf>。
 - 23) ただしKPIの「新しさ」は表面的なものであり、上位組織が組織の下部単位に事前に目標を出させ、期限を区切ってその遂行責任と裁量を与え、結果を評価にかけて次の予算措置等で処遇する手法は、2000年代に普及した新公共管理(NPM)型の統制手法と本質的には同じである。
 - 24) 外川(2016a)は、これらの広域連携を平成の市町村合併から連なり将来の道州制の導入に向かう、経済のグローバリゼーションに対応したリスケーリングの過程として捉えている。
- 付記：本稿における各種ウェブサイトの最終閲覧日

は、すべて2020年9月30日である。

〈参考文献〉

- 岡田知弘 (2014) 「さらなる「選択と集中」は地方都市の衰退を加速させる：増田レポート「地域拠点都市」論批判」『世界』(861)。
- 岡田知弘 (2015) 「第1章「地方消滅」論の本質と「地方創生」・道州制論」岡田知弘・永山利和・榊原秀訓編著『地方消滅論・地方創生政策を問う』自治体研究社。
- 小田切徳美 (2014) 『農山村は消滅しない』岩波新書。
- 郭 洋春・奈須りえ・内田聖子 (2017) 「座談会 国家戦略特区の実相とは：私利私欲に堕した「異形の制度」」『世界』(898)。
- 金井利之・山下祐介 (2015) 『地方創生の正体 地域政策はなぜ失敗するのか』ちくま新書。
- 川上 哲 (2017) 「第1章変貌する国家・自治体、そして都政の行方」安達智則・石橋映二・川上 哲『二つの自治体戦略 地方創生と国家戦略特区、そして小池都政』東京自治問題研究所。
- 久保木匡介 (2018) 「第1章 なぜ今公共施設の再編なのか？」安達智則・山本由美編『学校が消える！公共施設の縮小に立ち向かう』旬報社。
- 久保木匡介 (2020) 「第32次地方制度調査会答申をどう見るかーコロナ禍における行政デジタル化と広域連携の推進ー」『月刊東京』2020年10月号。
- 嶋田暁文 (2016) 「「増田レポート」再考「自治体消滅」論とそれに基づく処方箋は正しいのか？」『地方自治ふくおか』60巻。
- 齊藤麻人 (2014) 「第2章「リスクレーン論」の射程と都市圏政策」玉野和志・船津鶴代編『東アジアの社会変動と国家のリスクレーン論』アジア経済研究所。
- 白藤博行、岡田知弘、平岡和久 (2019) 『「自治体戦略2040構想」と地方自治』自治体研究社。
- 進藤 兵 (2003) 「第8章「地方分権」から「地方構造改革」へ」加茂利男編『「構造改革」と自治体再編 平成の大合併・地方自治のゆくえ』自治体研究社。
- 外川伸一 (2016a) 「近年のわが国における自治制度再編構想等に関する政治地理学的考察」公益財団法人山梨総合研究所「News Letter Vol.217-1」。
- 外川伸一 (2016b) 「「地方創生」政策における「人口のダム」としての二つの自治制度構想―連携中核都市構想・定住自立圏構想批判―」『大学改革と生涯学習：山梨学院生涯学習センター紀要』(20)。
- 奈須りえ (2014) 「国家戦略特区は何をめざしているか」アジア太平洋資料センター編『徹底解剖国家戦略特区：私たちの暮らしはどうか』コモンズ。
- 新里宏二 (2014) 「憲法・住民自治から見た国家戦略特区」アジア太平洋資料センター編『徹底解剖国家戦略特区：私たちの暮らしはどうか』コモンズ。
- 服部 敦 (2013) 「国家戦略特区がはらむ諸課題への考察～地方分権・情報公開・政策参加への逆行の懸念～」公益財団法人中部圏社会経済研究所『ディスカッションペーパー』No.2、2013年12月。
- 平岡和久 (2015) 「第7章 地方財政と「地方創生」政策」岡田知弘・永山利和・榊原秀訓編著『地方消滅論・地方創生政策を問う』自治体研究社。
- 本多滝夫 (2016) 「連携中核都市圏構想からみえてくる自治体間連携のあり方」『住民と自治』2016年4月号。
- 増田寛也編 (2014) 『地方消滅』中公新書。
- 丸山真央 (2012) 「国家のリスクレーンと都市のガバナンスー平成の大合併の地方政治を例にー」『社会学評論』62 (4)。
- 町村敬志 (2015) 「リスクレーンの視点から統治の再編を考える」『学術の動向』2015年3月号。
- 森川 洋 (2016) 「連携中核都市圏構想の問題点について再度考える」『自治総研』457号。
- 山口真美 (2014) 「特区制度と国家戦略特区の危険性」城塚健之・尾林芳匡・森 裕之・山口真美『これでもいいのか自治体アウトソーシング』自治体研究社。