

地方行政ガバナンス改革プログラムとしての「地方創生」¹

報告者：法政大学大学院 宮川裕二²

——緊縮財政資本主義と組み合わさった責任主体化によって、わたしたちは外的に特定された方法で自己投資することを要求されるが、わたしたちの繁栄は、わたしたちがより大きな秩序に付属しているかぎりにおいて、けっしてこの自己投資や責任ある行動によって保証されてはおらず、その秩序の目的には、わたしたちの安全を保障するという約束は含まれないのである。(ウェンディ・ブラウン)

0. 報告要旨 (別掲のとおり)

RQ: 「地方創生」の実施スキームはどのような構造、どのような政策効果をもっているのか。

RA: 「地方創生」の実施スキームは統治合理性としての新自由主義により特徴づけられる (集権・分権軸では捉えられない) ガバナンス構造をもち、(人口減少対策や地域活性化よりも) 新自由主義国家に相応する国土・地方制度と地方行政主体を創出する効果をもっている。

1. 本報告の課題・視点

- 「地方創生」は、安倍政権によって 2014 年から推進されている、「急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していく」(まち・ひと・しごと創生法第 1 条) ことをめざすとす一連の政策である。それは若者の雇用創出や移住促進や子育て支援等々、そのような目的に適うと見做された多種多様な施策メニューがパッケージ化されたものとなっているが、「その多くは一過性の施策で自治体任せのパラマキ型人気取り政策に終わる可能性が懸念される」(吉田 2015:239) などとも批判されている。そのような諸施策の有効性等は問われるべきテーマであるが、その問題とは別に、本報告ではその実施スキームに焦点をあてるものとする。
- 「地方創生」の主たる実施スキームは、①政府が「長期ビジョン」(50 年後に 1 億人程度の人口を維持することを目指し、日本の人口動向を分析し、将来展望を示すもの) と「総合戦略」(それを基に、今後 5 か年の政府の目標、施策の基本的方向性や施策を提示するもの) を策定するとともに、②自治体は国の「長期ビジョン」と「総合戦略」を勘案して、「地方人口ビジョン」(当該地方公共団体の人口動向を分析し、将来展望を示すもの) と「地方版総合戦略」(それを基に、当該自治体における今後 5 か年の目標、施策の基本的方向性や施策を提示するもの)

¹ 国土と地方行政体制を含む「地方行政」についての「ガバナンス」構造をもった「改革プログラム」、というほどの意味で解されたい。

² 公共政策研究科博士後期課程 E-mail : yj_mygw@yahoo.co.jp

を策定する、そして②に関しては国からの情報支援・財政支援・人的支援が行われる、というものである。

- 共同通信の全国の自治体トップを対象にしたアンケート調査では、この実施スキームについて、一方では「地方の自主性を強調しながら、内容は丸投げの感がする。国の無責任さを露呈している」（群馬県板倉町）というその分権の様相についての、他方では「地方の主体性と言いながら、中央集権的な手法を感じる」（滋賀県日野町）というその集権の様相についての批判が示されている（下野新聞 2015.3.1 付）。
- 分権と集権とを両極に置く——直接統治の枠内の制約の程度の問題で論じる——ガバメントの分析枠組みに基づけば、このように二つの相反する批判があるのは、いずれか一方がその性格を見誤っていることによるもの、あるいは「地方創生」が矛盾をはらんだ政策でしかないことによるもの、と理解されることとなるだろう。
- しかし本報告は、正村俊之とウェンディ・ブラウンの研究を踏まえ、「地方創生」の実施スキームが「新自由主義的ガバナンス」（ウェンディ・ブラウン）の構造をもっているという観点で分析を行うものとする。それを通じて、地方創生が「自治体が政府の意向に沿って自ら地域を再編する仕組み」（中山 2017:31）であることの読み解きをより踏み込んで行い、さらにそれが新自由主義国家に相応する国土・地方制度と地方行政主体を創出する効果を持つことを浮き彫りにしていきたい。

2. 分析対象の概要と先行研究

(1) 「地方創生」の枠組み

①法律とスキーム

- ・法律と組織……2014年11月、「まち・ひと・しごと創生法」（以下、法）、「改正地域再生法」（地域活性化関連施策を統合的に運用、ワンストップ化）可決成立。内閣に設置された「まち・ひと・しごと創生本部」が、①総合戦略の案の作成及び実施の推進、②総合戦略についてその実施状況の総合的な検証を定期的に行う、③まち・ひと・しごと創生に関する施策で重要なものの企画及び立案並びに総合調整、をつかさどる（法 11、12 条）。
- ・国の計画……2014年12月に「長期ビジョン」「総合戦略」を策定（「総合戦略」は15年12月、16年12月に改訂）。2015年6月に「まち・ひと・しごと創生基本方針 2015」を策定（以降、各年12月、6月に改訂）。
- ・地方の計画……2016年3月までに、全47都道府県と1,741中1,737の市区町村が総合戦略を策定（報告者調べで現時点の未策定は1自治体、「人口ビジョン」は策定済み）。

②人的支援・情報支援・財政支援（3本の矢）

- ・人的支援……地方創生人材支援制度（小規模市町村に国家公務員等を首長の補佐役として派遣）、地方創生コンシェルジュ制度（府省庁の職員を相談窓口として選任）、など。
- ・情報支援……地域経済分析システム（RESAS）の開発、普及。
- ・財政支援
 - 地方創生関係交付金……地方公共団体の自主的・主体的な取組で、先導的なものの事業経費にあてる交付金。地方版総合戦略の策定が求められる H28 年度以降は、KPI の設定と PDCA

サイクルを組み込んだ、地方版総合戦略に位置付けられた地域再生計画に基づく事業を対象。
H26年度補正～H29年度当初の累計で5,600億円（事業費ベース8,500億円）規模。

➤まち・ひと・しごと創生事業費……H27年度以降、毎年1兆円を地方財政措置。地方自治体の「努力や成果」を反映させるとし、人件費削減や人口や地域経済等の指標をもとに、各自自治体の伸び率と全国伸び率の差に応じて地方交付税の配分を算定。

➤その他……企業版ふるさと納税など。

③地方版総合戦略の内容と評価システム

- ・政策分野と施策……総合戦略に盛り込むべき政策分野は①しごとづくり②ひとの流れ③結婚・出産・子育て④まちづくりで、国の総合戦略に盛り込まれた「政策5原則」（自立性、将来性、地域性、直接性、結果重視）の趣旨を踏まえて施策を推進。地方創生推進交付金制度要綱（H28.4.20）では、法に規定する「先導的な事業」として①自立性（将来的に交付金に頼らず事業継続）②官民協働（民間資金獲得推奨）③地域間連携（関係自治体との広域的メリット）④政策間連携（地方創生関連事業との連携）⑤事業推進主体の形成⑥地域社会を担う人材の育成・確保⑦事業が先導的であると認められるその他の理由、という要素を挙げるなどしている。
- ・重要業績評価指標（KPI）の設定 ……政策分野ごとに基本目標を設定。基本目標は原則としてアウトプットではなくアウトカムに関して数値で設定。設定にあたっては RESUS（地域経済分析システム）の活用が推奨される。
- ・PDCAサイクルの確立……KPIに基づき施策・事業の効果を検証し、必要に応じ総合戦略の見直し。外部有識者の参画が推奨される。交付金事業についてはKPIの達成状況を国に報告（要綱で担保）、国は検証の上、次年度以降の交付に反映。

（2）地方創生とリンクする政府の計画等

①新自由主義国家像にかかわるもの

- ・「日本再興戦略」（2013～）……アベノミクスの成長戦略指針。政府によるKPIの本格的採用。地方創生で従来の各地域活性化関連施策をワンパッケージで実現する仕組みを構築。
- ・「経済・財政再生アクション・プログラム」（2015～）……「経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）」の第3章「経済・財政一体改革」の取組である「経済・財政再生計画」を推進するため、経済財政諮問会議の下におかれた「経済・財政一体改革推進委員会」により策定されるプログラム。地方創生はここでは、「〔3〕地方行財政改革・分野横断的な取組」の「（1）地方交付税をはじめとした地方の財政に係る制度の改革」に位置付けられ、全国ベースでのKPIが設定されている。

②国土・地方行政体制像にかかわるもの

- ・「国土のグランドデザイン2050」（2014）→「第2次国土形成計画」（2015）……3大都市圏をスーパー・メガリージョン、その他地域（離島等を除く）を中枢都市と周辺市町村／「小さな拠点」とを結ぶ「コンパクト+ネットワーク」で再編し、「対流促進型国土」を目指すとする。
- ・「連携中枢都市圏構想」……第30次地方制度調査会答申を受けて2014年から全国展開。相当の規模と中核性を備える圏域において中心都市が近隣市町村が連携してコンパクト化とネットワーク化による拠点を形成。

- ・「立地適正化計画」「公共施設等総合管理計画・個別施設計画」「地域公共交通網形成計画・地域公共交通再編実施計画」等……コンパクト＋ネットワークを促進するための個別部門のプログラム。
- ・地方行財政改革……地方交付税におけるトップランナー方式、公営企業（水道事業・下水道事業・病院事業）の広域化、窓口業務等の民間委託等による地方財政規模の抑制。地方財政の見える化。

（3）地方創生に関わる専攻研究：その要点と報告者メモ

①片山善博・小田切徳美（2015）

- ▼「地方創生」政策の下地をつくった民間有識者の『増田レポート』は、ある思惑や意図を持ったグループ、多分に霞ヶ関の影のタスクフォースが出したものだ。元幹部官僚が策定メンバーに入り、実際に現役官僚が作業。
 - ▼具体的には①コンパクトシティ＝国交省、②地域の広域化＋中心都市に機能集約＝総務省、③ムダを省くために中心都市に重点投資＝財務省、④人口問題で政府内のプレゼンスを高める＝厚労省の各省の狙いが盛り込まれた。
 - ▼安倍政権は、TPP 参加交渉などの新自由主義的な政策で痛めつけてきた地方の慰撫策、融和策として、また総選挙で借りをつくった土木・建設業界への配慮として政治的利用価値があると考え、「増田レポート」に沿った「地方創生」を実施した。
- ⇒「地方創生」が採用された背景・狙いが詳らかにされている。ただしスキームについては、PDCA サイクルや KPI 等について言及するものの、「中央集権的なあり方に回帰」「これまでと同じくお役所中心」など、質的には従来と変わらない手法として捉えている。

②中山徹（2017）

- ▼アベノミクスは小泉構造改革を継承、発展させるもの。日本の国際競争力を維持するため、地方に対する公費負担、社会保障と市民向けサービスの大幅な削減を進めようとしている。しかし、小泉構造改革が引き起こした地方の反乱は避けなければならない。そこでアベノミクスは小泉構造改革と異なる点を内包している。その一つめは、単に地方を破壊するのではなく、地方を造り替えようとしている点。大幅な人口減少を前提とし、先にみたコンパクト化と連携で、そのような変化に耐えうる地域に造り替えようとしている。もう一つは、そのような再編を政府が進めるのではなく、自治体が自ら進めること。

この仕組みが地方創生及び関連する一連の施策。地方創生の下で自治体は人口ビジョン、総合戦略をはじめさまざまな計画を策定している。これらは義務ではないが、実際はこれらの計画を策定しないと地方創生に関連する交付金が取れず、実質的には義務になっている。また、これら一連の計画は政府が作成したマニュアルに沿って作られるため、ほぼ政府の考えを各地域で具体化する内容になっている。さらに、自治体はこれら計画の達成度を常に検証しなければならず、達成度が低ければ交付金が減るため、自治体は計画を推進せざるを得ない。

地方創生は自治体が政府の意向に沿って自ら地域を再編する仕組み。地方創生で誘導しようとしている再編の中身は、「地方都市の再編」と「中山間地域の再編」、「公共施設の統廃合」。自治体は財政難のため交付金に依存した地方創生を進めようとしているため、交付金の総額が少ないという批判は出ているが、地方創生そのものに対する批判は自治体からあまり出されて

いない。自治体は自ら策定した計画に基づいて進めるため、地方創生に失敗したら自己責任になる。

⇒「地方創生は自治体が政府の意向に沿って自ら地域を再編する仕組み」との実施スキームについての指摘は、「政府が自治体を通じて地域を再編する仕組み」（＝集権的政策）とも、単に「自治体が自ら地域を再編する仕組み」（＝分権的政策）とも区別されることが含意された表現となっている。ただし、その革新性については小泉構造改革の反省を契機とする指摘に留まり、また他領域との共時性への言及はない。

③山下祐介・金井利之（2015）

- ▼「地方創生」は、単なる旧来型のばら撒きではない。あらかじめ KPI を設定し、人口減少などを理由に、あとになって特定の自治体を悪く評価する。
 - ▼KPI で不用意に数値目標を設定してしまうと、国は後になって詰め寄ってくるかもしれない。国の為政者は、そうやって KPI を使い得る。国の為政者はあの数字によって、自治体が自分で自分を縛ることを結果として望んでいるようなもの。大学も KPI で追い込まれている。
 - ▼新産業都市・「地方創生」は拠点開発のロジックで成り立っているが、推進手法の質には違いがある。新産業都市の場合は国が政策アイデアを出し、なおかつ責任も取った。「地方創生」の場合、国は政策アイデアを出さ（せ）ない。だから責任も取らない。
 - ▼もともと地方交付税は一般財源として自治体に交付するもの。しかし現在は明らかに、一般財源主義・ルール配分主義から特定財源主義・競争主義（裁量的配分主義）に移行している。各自治体は「競争は嫌だ」と思って手を挙げなければ、「どんどんジリ貧に陥っていくぞ」と焦らされている。この移行で、国・自治体の関係性（型）の構造も変わったのかもしれない。以前の競争はプラスアルファの競争。いまは削られた基盤的経費を取り戻すための競争。
 - ▼真の地方創生にしても、研究にしても、競争的資金が想定する計画期間のわずか数年で成果など出るわけがないから、この競争的資金の仕組みは空論。自治体も大学も、そういう無駄なことをやらされている。
- ⇒KPI や責任所在の転嫁、地方交付税の政策的動員など「地方創生」のスキームが過去の地域開発と質的に異なっていること、また大学改革のスキームと通底していることを指摘するなど、「地方創生」のスキームが革新性と共時性のある改革フォームであることを看取している。ただしそれ自体を探究すべき対象とはしていない。また、国土や地方行政の再編とのリンクに触れておらず、総じてその非合理性が強調されている。

◎自治体による「地方創生」の遂行が、単なる地域の破壊ではなく政府の国土と地方行政再編にリンクしているとする観点は、③よりも②、①でクリアである。他方、「地方創生」のスキームを従来の集権的政策と見なさずにその革新性さらに共時性をとらえる観点は、①よりも②、③で認められる。比較的に両観点が看取されている研究は②であるが、それは、国土・地方行政の再編に際して地方の反乱を回避するためのものとされ、それ以上の言及はなされていない。

3. 方法に関する先行研究の概要

本報告が手掛かりとする方法上の、ガバナンスにかかわる二つの先行研究はともに、ミシェル・

フーコーを嚆矢とする「統治性研究 (governmentality studies)」につらなるものである。統治性研究とは、「西洋近代において、いかなるしかたで個人々の生 (生活・生命) が全体秩序にかかわる問題となり、政治的な介入の対象となってきたかを、統治という観点を導入することで歴史的に描き出そうとした研究である。統治とは、近代における全体秩序の形成にかかわる問題を、人と人との関係の作り方、人の行為を特定の方向に導くための方法・型の観点から考察するための概念枠組である」(米谷 1996:198)。

統治性研究が着目してきた「全体秩序の形成」と「人の行為を特定の方向に導く」ことに関わる合理性の問題は、ガバナンスの名で探究されているテーマそのものでもある。そして、そもそも「統治性研究の全般を貫く核心的な主題」が「統治は近代国家だけが独占的に行使するものではない」ということから (Walters 2012:19=2016:55)、「様々な官僚機構、団体、アソシエーション間の相互作用から生じる政策ネットワークと官民パートナーシップを捉えて、政治権力と社会的経済的アクターとの相互依存関係が拡大している」(Lemke 2012:35) とするガバナンス研究と統治性研究には、大いに接点がある。

加えて新自由主義を「たんなる経済政策ではなく、市場の価値観と評価基準を生活のあらゆる領域へと散種し、人間そのものをもっぱらホモ・エコノミクスとして解釈する統治合理性」(Brown 2015=2017:201) ととらえる統治性研究は、「ガバメントからガバナンスへ」といわれる変化を新自由主義の亢進との関わりから捉えようとしてきた。ブラウンは、「ガバナンスは新自由主義と同一ではない」が、「成熟して新自由主義に収斂するにしたいが、ガバナンスは新自由主義の主要な行政形態に、つまり新自由主義が環境を創造し、制約とインセンティブを構築し、その故に主体を操導する政治様式になってきた」と述べる³。統治性研究がガバナンスに関心を寄せてきたのは、このような背景がある。

³ 報告者なりに、ガバナンスと新自由主義にかかわる概念整理を雑駁に行えば以下の通りになる。

欧米のガバナンス研究の文脈では多くの場合、ガバナンスは新自由主義改革によって生まれた問題と、新自由主義が取り組もうとしてきた問題の両方への解決策と見なされている (ex. Bevir 2012; 神野 2004)。他方では新自由主義化の観点から、「国家の意思決定を、……階級権力のネットワークと資本蓄積のダイナミズムのうちに統合する方策」として、例えば「閉鎖的で時に密室の会合を通じて企業家や場合によっては専門家を統治に組み込む」ことを指して「ガバナンス (市民社会のキーパーソンと国家とのより広い編成構造)」を理解する文脈もある (Harvey 2005=2007:109)。この二つの文脈は新自由主義にかかるガバナンスの評価としては相反しているが、新自由主義を公共業務のアウトソーシング/市場化等々の帰結として統治不能状況を生み出すものとする点では共通している (後者においてはその対処として新保守主義の台頭がみられるとの指摘が加えられる)。

しかし新自由主義が統治合理性として——現代的な意味での経済ではなく家政的統治に連なる概念として——把握される正村やブラウンらのガバナンス論は、例えば次の記述にあるように、このいずれにも該当しない。「新自由主義的ガバナンスは、責任を負う単位や個人を孤立した企業家に変えることによって、権威、意思決定、政策の実行と行為の規範を委譲することによって作動する。これらは、職場における個人やその他の小単位に自己責任を課す一方で、彼女ら、彼らを全体の権力とプロジェクトに捕縛しておくプロセスである。統合と個人化、集団化なき協働—新自由主義的ガバナンスは、フーコーが近代の統治性の特徴であると同定した『全体的かつ個別』、集めることと分離すること、集中と孤立の最高の例である」(Brown 2015; 2017:145)。

報告者はウィリアム・ウォルターズと同様に、現代の支配は「きわめて多方面にわたる経験」であり、新自由主義如何を問わずガバナンス型でないものも含む種々の統治実践が「現在の政治経済秩序を構成する重要な要素」としてあると考えており (Walters 2012=2016:136-37)、関心をどのガバナンス概念が適切なか等にはではなく、その「重要な要素」の一つとして、とりわけ 20 世紀末葉よりプレゼンスを増してきたものとして、新自由主義的ガバナンスを分節し掘り下げることに置いている。

①正村俊之 (2014, 2016)

- ▼ガバナンスは多様な形態をもつが新自由主義と強い親和性を持っている。市場は、自律的なアクターによって構成されるが、そのアクターの自律性とは、競争したり選択したりするアクターの自律性を意味する。各アクターの競争的・選択的な関係を非経済的領域で樹立するには、アクターの活動を一元的尺度で評価する環境を整備しなければならないが、その役割を担うのが国家である。
- ▼フーコーによれば、新自由主義がめざしたのは、ケインズ主義のように市場の働きを直接コントロールすることでも、また古典的自由主義のような自由放任でもなく、人為的介入をつうじて競争的環境を創出し、企業形式を社会の隅々にまで広げることである。ガバナンスは、ガバメントの否定というよりは、むしろさまざまなアクターの自己統治を促す、政府による新しい統治ともいえる。
- ▼ガバナンスのモデル的役割を果たしているのがコーポレート・ガバナンスであり、その特徴は株主と経営者が水平的な関係にありながら一定の統制的機能が組み込まれていることである。
- ▼コーポレート・ガバナンスは、①「本人（株主）／代理人（経営者）」関係：株主は②③の方法により経営者の舵取りを行う、②責任の応答性：株主は監査を通じて業績評価し（問責）、経営者はアカウントビリティを負う（答責）、③権力手段としての貨幣：業績結果に連動した貨幣的サンクション⁴、という3つの要素から成立している。
- ▼コーポレート・ガバナンスは、垂直的コントロールを働かせる集権的構造とも、貨幣が権力手段ではなく交換媒体に留まる水平的な市場的構造とも異なる。経営者は株主のコントロール下に置かれている点で他律的であるが、そうした外部コントロールは経営者が自律的に振る舞うことを要請する。コーポレート・ガバナンスは外部からのコントロールを通じて経営者を自律的な競争主体となることを余儀なくするような「主体形成メカニズム」として機能している。
- ▼行政分野における新自由主義的改革である1980年代以来のNPM (New Public Management) の導入は、官民の間に「本人／代理人」関係を構築した（領域的拡張）。しかし効率性重視で有効性を、競争的關係重視で協働的調整を損なう問題を生み出したために、それぞれ後者を重視するものとされるNPG (New Public Governance) が1990年代以降に志向されるようになった (ex.ブレア政権の「ベストバリュウ政策」)。
- ▼しかしNPGが競争的關係を排除し効率性を度外視したわけではなく、実際には主体に適用する誘因のあり方を変えることで、競争型ガバナンスも協働的ガバナンスもともに形成しうる枠組みとなった⁵。さらに国家は「漕ぎ手」（代理人）の役割を縮小させつつ、「舵取り」（本人）の役割に重点化するようになった（一次コントロール）のみならず、さまざまな社会領域で「舵取りと漕ぎ手」の関係を積極的に創出するとともに、その性格を競争的あるいは協働的のいずれかに方向づけていく（二次コントロール）役割を果たすようになった（機能的拡張）。
- ▼漕ぎ手役の組織は、内部監査や自己評価という仕方で内部コントロールを働かせており、舵取り役の組織は、漕ぎ手に対して外部コントロール（一次コントロール）を加えているが、そうした体制を確立させる過程で働くのが、メタ・コントロール（二次コントロール）である。

⁴ ここにはインセンティブも含めてよいだろう。

⁵ 競争的のみならず協働的である場合も、競争的な大きな秩序のなかの構成要素として形成された関係であれば、新自由主義にカテゴライズすべきである。

②ウェンディ・ブラウン（2015=2017）

- ▼人も国家も現代の企業をモデルとして解釈され、人も国家も自分たちの現在の資本的価値を最大化し、未来の価値を増大させるようにふるまう。そして人も国家も企業家精神、自己投資および／あるいは投資の誘致といった実践をつうじて、そうしたことを行う。
- ▼新自由主義的合理性による主体の「経済化」のもとで、主体は企業の一員であり企業そのものであり、どちらの場合も企業にふさわしいガバナンス実践によって適切に管理されたものとして定式化される。こうしたガバナンスは、国家、企業、主体のいずれにおいてもトップダウンの支配に代わって、つねに進化し続ける新しい経営技術——インセンティブ、ガイドライン、ベンチマークを強調する、ネットワーク化されチームベースで実践志向の技術——をもちいるようになった。
- ▼ガバナンスは、政治用語とビジネス用語の調和により新自由主義理性を散種する。ガバナンスは、法の支配をベンチマーク、ガイドライン、同意、ベストプラクティスといったガバナンスの道具に置き換える。ガバナンスはチームワーク、責任主体化、利害関係者のコンセンサスを個人の利益に置き換え、自己投資し責任主体化された主体は経済成長のプロジェクトへと統合され、個人の利益と自由は減じられる。
- ▼ガバナンスは、市民を国民経済の健全化というプロジェクトに統合し、特に緊縮財政政策の文脈において合法的にはじき出されたり犠牲にされたりする市民を生み出す。
- ▼わたしたちは自分自身にとってのみ人的資本ではなく、企業、国家、あるいは自分たちが所属するポストナショナルな集団にとっても人的資本である。人的資本は、それ自体を目的とし本来的に価値のあるカント的個人の地位をもたない。人的資本として、主体は自己を管理し、自己に責任をもつが、同時に全体の一要素であり、全体に適合可能でありつつ潜在的にはなくともよい要素である。
- ▼新自由主義的ガバナンスが強調する権限移譲はしばしば、不況や国家の財政危機など規模の大きな問題を、技術的にも政治的にも財務的にも対処できない小さくて弱い単位に送り出し、またそうした単位のあいだに競争の種をまく。また権限移譲と関係する責任主体化は、送り出し先に道徳的な負荷をかけ、生き残るために自己投資と企業家精神の正しい戦略を見極め、実行せよという負担を強いる。責任主体化が指し示すのは、責任を果たすという単独的な能力が主体を構成し統治するために展開されるような体制であり、またそのような体制をつうじて主体の行為は組織され、測定され、主体は新自由主義的秩序のためにつくりなおされ、新たに方向付けされる。

4. 考察

①市場的關係・行為の非市場領域への拡張

- ・市場的關係の非市場的關係への拡張……コーポレート・ガバナンスの中央-地方関係への適用。
- ・コーポレート・ガバナンス型のベンチマーキング指標……内部統制（代理人／代理人自身）と外部統制（本人／代理人）の一元的な評価尺度としての KPI の導入。
- ・コーポレート・ガバナンス型の経営管理手法……KPI に基づくチェックを核とした PDCA サイクルの導入。
- ・ベスト・プラクティスによる自己投資の奨励……地方創生関係交付金および地方交付税の算定

のシフトをインセンティブに、補助金依存の下請から、自ら知恵を出し価値を高める企業家への自治体の体質転換を図る。

②「本人／代理人」関係の創設のテクノロジー（2次コントロール）

●「自主的」な策定への誘導

- ・危機感醸成……増田レポート公表により「消滅可能性」ショックを与え、自治体および住民の危機感を醸成。
- ・地方財政フレーム改革……地方財政規模を抑制して自治体の基盤的財政を削減しつつ、競争的な交付金獲得への意欲を高める。
- ・法的財政的枠組み……法で地方版総合戦略策定を努力義務化。策定経費を交付金で補助。

●策定内容に関する誘導

- ・法的枠組み……法で国の総合戦略を勘案するよう規定。
- ・地域版総合戦略……策定の「手引き」「参考資料」の作成、提示。
- ・交付金事業……事業分野、採択基準の提示。不採択事業の不採択要因分析の提示。
- ・「人的支援」……人材派遣、相談窓口による誘導。
- ・「情報支援」(RESUS)……施策の KPI 設定にあたり他の自治体との比較やランキング(=自治体間競争)を意識するよう誘導。
- ・「財政支援」……国の総合戦略に整合的な交付金事業実施へのインセンティブ。交付金獲得競争を通じ高水準の目標設定を誘導。
- ・協働的關係／チームワークの構築……交付金事業採択の評価基準の「先駆性」中に官民協働(産官学金労言士の連携)、地域間連携を盛り込むことで、圏域(連携中枢都市圏／定住自律圏)内で自治体間の協働、アクター間の協働を構築するよう誘導。

③「本人／代理人」関係による統制（1次コントロール）

- ・答責……内部統制：外部有識者を交えた審議会や議会を関与させた KPI に基づく自治体の自己評価を核とする PDCA サイクルの運用。
- ・問責……外部統制：KPI の達成状況を国に報告させ検証。
- ・権力手段としての貨幣……国の検証により次年度以降の交付金交付に反映。

④仕切られた競争による大きな秩序への従属

- ・大きな秩序への従属……地方創生政策それ自体が、経済財政諮問会議の経済・財政一体改革推進委員会により KPI と PDCA で管理されている。
- ・コンパクト+ネットワークに対応した自治体の機能分化……政府の総合戦略および地方創生関係交付金で都市圏レベルの自治体間連携を誘導し、フルセット中枢都市と軽量周辺自治体／「小さな拠点」に機能分化。
- ・周辺自治体の単独存続の抑止……地方創生および関連施策を通じて中枢都市の都市機能を高め、周辺自治体からの人口流入可能性を高めると同時に、地方交付税算定において人口減少自治体が不利になるように制度変更(「取組の必要度」に応じた算定から「取組の成果」への段階的シフト)。

5. 結論

- 「地方創生」においては主として、ケインズ主義／開発主義型でもなく権威主義型でもない、新自由主義的ガバナンス型の実施スキームが取り入れられている。その特徴は、集権か分権かではなく集権も分権もであり⁶、換言すれば「本人／代理人」関係の構築＝権限委譲と責任主体化である。
- 新自由主義的ガバナンスのもとでは、市場的關係では当然の選択肢である「本人／代理人」関係を拒否する、あるいは条件交渉することが困難となっている。政府が法制化した上で、一面で強制・義務ではないことを呈しつつ、貨幣その他の手段を用いて、競争的環境の中で企業として行為することへのインセンティブと、そうしないことへのサンクションを付与するような間接介入、2次コントロールを行うためである。
- そのもとで構築された「本人／代理人」関係に基づく1次コントロールを中核とする実施スキームであればこそ、地方創生は小泉構造改革への反省があったからというだけでなく、「自治体が政府の意向に沿って自ら地域を再編する仕組み」となっている。
- 人口減少への対応や地域活性化に失敗する事例を挙げることで地方創生政策を批判する文献が散見されるが、それは地方創生がめざす射程を捉えきれていない。地方創生はマクロレベルでは、政権中枢で描かれている新自由主義国家像（＝より大きな秩序）に沿う国土（コンパクト＋ネットワーク）・地方行政（フルセット中枢都市＋軽量周辺市町村／拠点）の体制を、仕切られた競争下の個別自治体・圏域の取り組みを通じて「自生的に」創出することを目指すプログラムと言える。加えて自治体にこのようなプログラムを遂行させることで、地方創生は地域を再編するだけでなく、新自由主義国家に適合的な国土・地方行政体制に相応しい「主体」群を形成してもいる⁷。
- 付言すれば、報告者は新自由主義的ガバナンス型の統治様式は、この20年ほどの政治・政策の変容を特徴づけたものであるが、他の様式を全く不必要としたわけではないと考える。そもそも「本人／代理人」関係という、KPI+PDCAのように業績を数値ではかり貨幣的インセンティブ／サンクションを付与する方法が適さない分野があること、たとえそれが可能だとしても緊縮財政政策のもとでは競争環境やインセンティブの創出が失敗しやすいことなどが考えられる。

⁶ フリードリヒ・ハイエクは、経済システムのあるべき考え方として「極端に分散的な自由競争」も「単一計画による完全な中央集権」も、さらにこれらの「二つの方法の賢明なある混合物」をも斥けたうえで、「計画化と競争は、競争のための計画化ということによってのみ結びつけられる」べきと述べている（Hayek 1944; 1992:55）。「自由主義論は競争が有効に行われるときには、他のいかなるものよりも個人の努力をよく指導するという信念を基礎とし……競争が有利に行われるためには、慎重に考えつくされた法的構造が必要であること……を否定しないで、むしろ力説さえするのである」（*ibid.*: 48-49）。このような集権か分権かではない「競争のための計画化」という思想がヴァージョンアップしたものが新自由主義的ガバナンスと考えられる。

⁷ 例えば、中国地方のT市に編入合併されたA村の住民は、ガソリンスタンドや地域交通を維持するために運営組織を立ち上げ、地域再生計画認定を受けて改修した旧村中心部の施設を活用して農産物加工や観光交流事業を展開している。このように地方創生は好むと好まざるにかかわらず、ボランティアであれ何であれ企業家たることを迫る。しかし、この「自己投資や責任ある行動」（ウェンディ・ブラウン）によっても存続が保証されるわけではない。

【参考文献】

- Bevir, Mark. 2012. *Governance: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Brown, Wendy. 2015. *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. MIT Press.
- 訳：中井亜佐子. 2017. いかにして民主主義は失われていくのか：新自由主義の見えざる攻撃. みすず書房.
- Harvey, David. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press.
- 訳：渡辺治. 2007. 新自由主義：その歴史的展開と現在. 作品社.
- Hayek, Friedrich A. von. 1944. *The Road to Serfdom*. University of Chicago Press.
- 訳：一谷藤一郎 and 一谷映理子. 1992. 隷従への道（改版）. 東京創元社.
- Lemke, Thomas. 2012. *Foucault, Governmentality, and Critique*. Paradigm Publ.
- Walters, William. 2012. *Governmentality: Critical Encounters*. Routledge.
- 訳：阿部潔, 清水知子, 成実弘至, and 小笠原博毅. 2016. 統治性—フーコーをめぐる批判的な出会い. 月曜社.
- 吉田敬一. 2015. “持続可能な地域経済再生の展望と課題.” Pp. 237–57 in 地方消滅論・地方創生政策を問う, edited by 岡田知弘, 榊原秀訓, and 永山利和. 自治体研究社.
- 山下祐介 and 金井利之. 2015. 地方創生の正体：なぜ地域政策は失敗するのか. 筑摩書房.
- 神野直彦. 2004. “新しい市民社会の形成：官から民への分権.” Pp. 2–16 in ソーシャル・ガバナンス：新しい分権・市民社会の構図, edited by 神野直彦 and 澤井安勇. 東洋経済新報社.
- 正村俊之. 2014. 変貌する資本主義と現代社会：貨幣・神・情報. 有斐閣.
- 正村俊之. 2016. “新公共管理後のガバナンスと情報問題.” 社会情報学 4(2):39–53.
- 中山徹. 2017. 人口減少と公共施設の展望. 自治体研究社.
- 米谷園江. 1996. “自由主義の統治能力.” Pp. 196–222 in 自由な社会の条件, edited by 鬼塚雄丞, 丸山真人, and 森政稔. 新世社.
- 片山善博 and 小田切徳美. 2015. “対談 真の「地方創生」とは何か：下請け構造から脱却し、内発的な地域づくりへ.” 世界 (869):74–84.