

地域づくり政策の展開と自治体主体性の変容 「多元的政策空間」から「一元的政策空間」への構造転換

坂 本 誠

<要 旨>

本稿は、戦後日本の地域づくり政策の展開を、自治体を取り巻く政策空間の変容に着目して捉え、自治体の主体性がどのような制度的条件のもとで形成・再編されてきたのかを解明するものである。

1990年代までの「多元的政策空間」には多様なアクターが交錯する「制度の隙間」が存在し、自治体はそこを突く「政策起業家」として地域固有の主体性を発揮しえた。しかし近年、政策空間は「一元化された政策空間」へと変容し、地方創生政策において典型化しているように、成果管理やE B P M等の管理技法が自治体に内面化されている。その結果、主体性は国の評価尺度に適應する「行政マネージャー」へと再編されるに至った。こうした政策空間の構造転換は、効率性と引き換えに自治の野性やダイナミズムを衰退させている。

自治体の主体性とは国の「ものさし」への適應能力ではない。統治性の構造への批判的なまなざしを保ちながら現場の知恵を独自の制度へと昇華させる「批判と実践の並行」こそが、一元化の圧力に抗い、地域固有の論理を構想し実践する自治体本来の主体性を回復するために不可欠である。

I 序論：地域づくり政策における主体性の問い直し

1 本稿の目的

本稿の目的は、戦後日本の地域づくりおよびそれを制度化して支える地域づくり政策の展開において、自治体——とりわけ市町村の主体性がいかなる制度的条件のもとで構築・再編されてきたのかを明らかにすることである。

かつて筆者は、地域づくり政策における市町村の役割の変遷を主に制度面から整理した（坂本2020）。本稿はその知見を土台にしつつ、政策構造の変化が自治体アクターの思考様式や行動原理に及ぼした影響を分析する。そしてそのなかで、「統治技法」と「主体形成」の関係を構造的に解明し、現代の自治体が直面する閉塞感の正体に迫ることが本稿の目標である。

2 問題意識

近年の主要な地域づくり政策である地方創生政策では、自治体を軸とした主体的な地域づくりが強調されている。政府の基本方針として策定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（2014年12月27日閣議決定）は、従来の個別補助金政策において地域特性や地域の主体性が十分に考慮されてこなかったとの反省に立ち、各地方が地域の実態に合った施策を自主的かつ主体的に展開できるよう支援する方針を示した。この方針のもとで、自治体には地域経済分析システム（RESAS）等の分析ツールや重要業績評価指標（KPI）、PDCAサイクル等を駆使しながら、自律的・主体的に人口減少対策に取り組むことが求められている。

自治体の主体性が前面に打ち出されたことで、一見すると自治体の裁量は拡大したかのように映る。しかし実際には、その行動は政府が提示した精緻な政策枠組みによって方向づけられ、他律的な誘導を

受けている側面が強い。地方創生は名称の類似もあって竹下内閣のふるさと創生1億円事業と比較されることが多いが、同事業がバラマキ政策との批判もある一方で、交付された1億円の使途を自治体に委ね、「自ら考え自ら行う」余地を有していたのとは対照的である。逆説的だが、制度上は中央集権的であった分権改革以前の方が、自治体は固有の「土着の論理」で振る舞う余地を有していたのである⁽¹⁾。

こうした「土着の論理」による自治体の振る舞いを、嶋田（2024：217－226）はレヴィ・ストロースの概念を援用して、持ち合わせの道具と材料でなんとかする「ブリコラージュ」、およびその源泉となる「野生の思考」という言葉で表現している。嶋田は、かつての自治体関係者が補助要綱や規制を振りかざす役人を相手に「あの手この手」で駆け引きを展開し、制度を潜り抜けながら実を取っていったエピソードを引き、当時の自治体関係者には政府の制度を現場の論理で使いこなす「したたかな主体性」があり、これが分権改革の原動力にもなったと指摘する。そのうえで、近年においてこうした主体性が弱まっている現状を捉え、職員をはじめとする自治体関係者の意識改革によってこれを克服すべきだと論じている⁽²⁾。

この指摘は、自治体の主体性を考えるうえで重要な視点を提示している。しかし一方で、現代において「野生の思考」が影を潜めている要因を、自治体

関係者の意識や努力不足といった運動論にのみ帰せられるものだろうか⁽³⁾。むしろ、自治体行政を取り巻く制度環境の構造的変容が、主体性のあり方を規定している側面はないだろうか。

従来の地域づくり研究において、主体性はリーダーシップや熱意といった属人的な要因に帰せられる傾向が強かった。しかし本稿では、それを個人の資質に還元するのではなく、資源配分条件や評価尺度といった「外側の枠組み」に着目しながら、行政システムの構造的変容が主体性に及ぼす影響を検討したい。したがって本稿では、「主体性」を主体的な態度や行動およびその積極性に限定せず、制度的条件との相互作用のなかで形成され、発揮される実践的能力として捉えたい。

その際に注目すべきは、現代における「統治技法」の進化である。E B P M（Evidence-Based Policy Making：証拠に基づく政策立案）やK P Iによる成果管理など、合理的・効果的な政策運営を実現するための技法は格段の進化を遂げた。たしかにこうした進化は政策の透明性や客観性を確保するうえで有益なものである。しかし、こうした高度に洗練された統治技法が、その合理的・客観的な「正しさ」ゆえに、かえって現場ならではの即興性や「土着の論理」を奪い、自治を窒息させていないか⁽⁴⁾。自治体関係者の意識や能力の欠如というよりも、むしろその高い事務処理能力や学習能力が合理的・客観的

-
- (1) 地方自治総合研究所が地方版総合戦略策定状況に関して2017年に実施した市町村悉皆アンケートでは、国・地方関係全般について、「国から市区町村に対する統制（制約）は強まっている」または「どちらかと言えば強まっている」と回答した市町村が合わせておよそ64%にのぼった（坂本2018b）。
- (2) 鳴りを潜めつつあるとはいえ、「野生の思考」を発揮している事例が皆無になったわけではない。嶋田（2026a）は、近年の島根県海士町における「野生の思考」の実践例も挙げている。また、筆者としては、その評価について議論の余地はあるものの象徴的な例として、大阪府泉佐野市のふるさと納税をめぐる動向を挙げておきたい。同市は、返礼率の上限設定や返礼品の地場産品限定といった国の規制強化とその遡及的な適用による制度からの除外に対して争訟で対抗し、最高裁で勝訴を勝ち取った。復帰後には、新たなルールを逆手に取り、寄附金で新たな地場産品（返礼品）を自ら創出する「#ふるさと納税3.0」を展開するなど、制度の枠組みを「したたかに」再解釈して活用する姿勢を見せている。ふるさと納税制度の是非はともかく、同市の対応は、本稿で論じる「野性」が現代においてもなお、時に過激な形で出現することを示している。
- (3) 嶋田（2017）は、自治体行政システムが構造的に内包する非難回避志向や、人事評価・異動システム、さらに過重な業務量が自治体職員の消極性をもたらしていると指摘する。これらの指摘はいずれも妥当するものであるが、本稿の問題意識に照らせば、それらの要因が時間軸でどのように質的・量的に変化したかを検証することが今後の課題となる。なお、業務量が増加した一因については、本稿でも後述する。
- (4) 今井（2026b）は、小林康夫による議論を参照しながら、自治体や地域社会からの「上昇する非合理性」に対して、国からの「下降する合理性」が一方的に力強くなっている現状を指摘する。これは、高度に洗練された統治技法が、その「合理的な正しさ」によって自治体や地域社会の「主体性」を制約しているという本稿の問題意識とも通底する。

な統治技法への適応を可能にし、結果として「したたかな主体性」の発揮を困難にはしていないだろうか。

そしてこうした統治技法の変容は、単なる実務レベルの手法論や運動論に帰せられるものではなく、国と地方を繋ぐ行政システムの構造的な変化とも密接に連動している。本稿では、かつての自治体が「野性」を発揮しえた構造的背景、およびそれが失われていったプロセスを、行政システムの構造的変容という視座から捉え直していきたい。

3 問いと本稿の構成

本稿の主要な問いは、「行政システムの構造的変容は、自治体の主体性にいかなる影響を及ぼしたのか」である。この問いは、現代の地方自治が直面する岐路とも密接に関わっている。現在、第34次地方制度調査会等で議論されている国・都道府県・市町村の役割分担の見直しや広域化（圏域化）の流れは、縮減社会に対応した効率的な行政システムの構築を目指す一方で、市町村という「主体」の存在意義を問い直すものとなっている。自治体のなかでもとりわけこれまで地域づくりの主役とされてきた市町村は、いま、どのような構造的圧力に直面し、その主体性はどこへ向かおうとしているのか。

この問いを掘り下げるために、本稿では加えて、「高度に洗練された現代の統治技法が、その『正しさ』ゆえにかえって現場の即興性を奪い、自治を窒息させているのではないか」という視角を提示する。行政システムの構造的変容が自治体に「正しく合理的な統治技法」を内面化させた結果、自治のダイナミズムを損なってきたのではないか。本稿では、このメカニズムを、地域づくり政策をめぐる政策空間の変容プロセスを跡づけることにより、歴史的・制度的に解明したい。

以上の問いに接近するため、本稿では、戦後に地域づくりの気運が生まれた1960年代以降の地域政策を、政策空間の構成原理に着目して2つの時期に区分して考察する。

第1に、複数の省庁や政治的ルートが交錯し、自治体がその「隙間」を縫って独自の資源調達を試みることができた「多元的政策空間」の時代。

第2に、政治・行政改革を経て政策決定が一元化され、成果管理の手法によって資源配分が統制されるようになった「一元化された政策空間」の時代である。

本稿ではこれら2つの時代を対比させ、自治体の主体性が「制度を駆使する創造的実践力」から「制度に適応する管理能力」へと変容するプロセスを構造的に描き出す。そのうえで、この変容が現場の規範や実践にいかなる影響を及ぼしたのかを分析し、併せて、縮減社会における自治体の主体性をいかに再定位すべきかを検討したい。

なお、本稿において現代の「ものさし」では問題含みの過去の事例をあえて肯定的にすくい上げる意図は、単なる過去への回顧にあるのではない。むしろ、現代の高度に洗練され、標準化された統治技法が、その「正しさ」ゆえにいかにも現場の即興性や固有の言葉を奪い、自治を窒息させているかを浮き彫りにするための、反照のための材料として提示するものである。

II 政策空間の多元化と主体性の拡張（1960年代半ば～90年代前半）

1 主体性の制度的基盤の形成（1960年代半ば～70年代前半）

昭和の大合併を経て、新たな市町村には旧町村の「行政共同体」の枠を超え、地域の特色を活かした総合的開発を担う「事業共同体」への脱皮が期待されていた（佐久間1955；林1955）。ところが、合併直後の市町村は限られた予算のなかで新たな自治体としての一体性確保やそのための基盤整備に忙殺され（全国町村会1958：207－219）、それに伴う財政負担が嵩んだことも相まって、多くの市町村が深刻な財政赤字からの再建に追われることとなった（岡田2009）。こうした苦境も、1960年代に入ると一段落を見せる。折しも政府主導の開発政策が公害や過疎問題を顕在化させたとの認識が広がるなかで（佐藤1965）、市町村主導のボトムアップ的な地域政策を待望する素地が醸成されていった。

この潮流を財政的に支えたのが、高度経済成長による税収増と地方交付税率の引き上げである。当時

の自治省は大蔵省に対抗して地方財政の役割を強化すべく「地域づくり」という概念を導入し、市町村を「地域経済社会の総合主体」と定義した（無署名1967；細郷1968）⁽⁵⁾。1969年の地方自治法改正による基本構想策定の義務付け⁽⁶⁾は、市町村行政に「企画部門」という新たな職能領域を確立させた（吉住1969：1；新川2003：6－7）。

さらに特筆すべきは、1970年の過疎地域対策緊急措置法（過疎法）の制定である。先行する離島振興法（1953年）や山村振興法（1965年当初）が都道府県を計画主体としていたのに対し、過疎法は市町村を実施主体に据え、過疎債という市町村を対象にした強力な財政支援の枠組みを確立させた（坂本2023a）。

こうして1970年代前半にかけて、市町村は地域経営の主体としての制度的基盤——すなわち「制度・組織・財政」の三要素を備えるに至ったのである。

2 主体性の確立（1970年代後半～80年代）

（1）「地方の時代」への期待

1977年公表の第三次全国総合開発計画（三全総）は、国家的基準によるミニマム整備の限界を認め、地域の個性と魅力を活かすための市町村の主体的役割を明示的に位置づけた。策定に関わった下河辺淳によれば、国土の多様性を踏まえると国家的基準（ナショナル・ミニマム）の画一的整備には限界があり、地域特性に応じた分権的対応への移行が必要であるとの認識が背景にあったという（下河辺1994：172－173）。つまり、当時は国もまた画一的な統治の限界を認め、自治体が主導する自律的な地域経営に解を求めようとしていた時期であったと言

える。

こうした流れを受け、1979年の第17次地方制度調査会答申は、「地域の自主的な創造力を発揮する新しい地域づくり」の広がり背景として、地方制度調査会史上初めて「地方分権の推進」を掲げた。これは、制度の画一的な運用を原則としていた自治省にとって「劇的な政策理念の転換」だった（谷本2019：162）。

社会実態面に目を向ければ、当時は全国的に人口増加基調にあり、1970年代後半には地方圏も社会増に転じていた。こうした人口還流の背景には、高度経済成長の終焉と大都市圏の過密化による吸引力の低下に加え、地域間の所得・就業・生活環境の格差縮小が寄与したとされ、さらなる政策展開によって「過疎は克服できる」との期待が高まっていた（白井1982）。都市部では革新自治体の増加を背景に、シビル・ミニマムに基づく市民参加型の都市づくりや、国に先駆けた環境行政が展開されていた（日本社会党地方政治局・教宣局編1971）。1975年に神奈川県知事に就任した長洲一二は、「地方の時代」と称して分権に基づく新たな社会システムの構築を主張し、自ら先導した（長洲1980）。

（2）内発的地域づくりの広がり

こうしたなか、農村地域においても企業誘致など外部資本の導入による「外来型開発」の限界が意識され、「内発的發展（地域内の資源を活用した地域主体の地域経済振興）」への移行が唱えられるようになった。この動きは、やがて「むら（まち）おこし／むら（まち）づくり運動」として全国に波及していった。

（5） 2009年、北海道の自治体職員や研究者有志による「政策提言自治体会議・小さな自治体のあり方検討プロジェクト」は、人口減少下においても小規模自治体が自治体としての性格を確保し続けられる制度設計を検討し、「小さな自治体の今後のあり方についての提言」を発表した。同提言は、一律ではない多様な町村のあり方を認め、自治体が各々の置かれた状況に即して事務権限の範囲を自らの判断で選択できる仕組みへの転換を求める一方で、人口規模にかかわらず町村が共通して担うべき事務として「総合計画に基づくまちづくり、集落・コミュニティ政策、産業振興、地域おこし、社会教育、防災・災害対策、（自治基本条例に基づく）情報共有と住民参加」を例示している。1960年代に示された「地域経済社会の総合主体」という自治体像は、こうした現場からの提言に示されている通り、現在もお自治体の自己規定を支えていることがうかがえる。

（6） これに先立って市町村計画策定の必要性和その手法を論じた「市町村計画策定方法研究報告」（国土計画協会市町村計画策定方法研究会1966）は、「市町村が当該地域経済社会の振興について第1次的に総合的な責任を負っている」との認識を示すとともに、当時すでに企画調整部門を設置する市町村が増加傾向にあった実態を挙げ、そうした体制整備の重要性を指摘している。

1960年代にはすでに、大分県大山町（現在は日田市）のNPC運動（1961年～、アドバンス大分1982）や北海道池田町によるワイン醸造（1963年醸造開始、丸谷1972）など、先駆的な取り組みは点在していたが、面的広がりを見せ始めたのは1970年代に入ってからである。同年代には、大分県湯布院町（現在は由布市）の牛一頭牧場主運動を契機とした観光まちづくり（1972年～、中谷1983；木谷2004）や、現在でいう関係人口施策の先駆けである福島県三島町の「ふるさと運動」（1974年～、安達1992）など、地域の創意による新たな取り組みが各地で展開された。これら地域づくりの多くには市町村が深く関与しており、全国的に知られる名物首長や職員も現れるなど、1970年代を通じて一つの大きなうねりへと発展していった。

こうした現場の気運を理論的に支え、地域相互を繋いでいったのが、学界と地域を結ぶ新たなネットワークだった。1975年に北海道池田町で開催された「第1回まちづくりシンポジウム」には、高山英華（都市計画・建築）、八十島義之助（土木工学・交通計画）、川喜田二郎（文化人類学・KJ法考案者）、奥田道大（都市社会学）、大森彌（行政学）ら、専門領域の垣根を超えた学界の重鎮や気鋭の研究者、さらに湯布院町をはじめとする各地の関係者が一堂に会した（岡崎1988a）。翌年以降も湯布院、隠岐、沖縄で同様のシンポジウムが開催された（岡崎1988b；1989）。シンポジウムを主催した日本地域開発センターは、当時の地域づくり活動を集成した『全国まちづくり集覧』（ジュリスト編集室編1977）の編集にも関与するなど、各地の多様な実践を横断的に繋ぎ、地域づくりにおける主体性を体系化するプラットフォームとして重要な役割を果たした（岡崎2020：40）^{（7）}。

これと並行して、自治体の主体性を具体的な政策に反映させ、全国へ波及させる契機となったのが、1979年に平松守彦・大分県知事が同県大山町のNPC

C運動をモデルとして提唱した一村一品運動だった（平松1982）。この運動は、市町村ごとの固有の資源を活用した地域づくりのモデルとして全国に波及した。当時、大分県に地域振興課長・財政課長として出向していた自治官僚・内貴滋は、一村一品運動に積極的に取り組む町村で人口増への転換が見られたことを紹介するとともに、地域づくりによる過疎克服の可能性に強い期待を示した（内貴1985）。こうした成功例の蓄積は、自治体主導の振興策による有効性を実証的に裏付ける有力な材料となったのである。

これらの実践の広がりには国土開発の論理も塗り替えていった。新全総までは「国が地域を開発する」ものだったが、1970年代後半になると地域自身が地域の振興に取り組む姿が一般化し、政府の用語からも「地域開発」という言葉が姿を消していった（丸山1978：85－86）。これは、国が地域を設計・管理する時代が終焉し、それぞれの自治体が固有の資源を自らの論理で編み直す主体性を発揮する時代が、制度的にも到来したことを意味していた。

こうした市町村主体の地域づくり事業を地方財政制度も後押しした。当時、地方財源は国に比べれば相対的に余裕があると見なされ、高率の国庫補助金の補助率引き下げ（補助率カット）が進められた。しかし、地方単独事業の積極的な展開によって、地方歳出はむしろ拡大基調を維持した（小西2017：69－73）。なかでも重要な役割を果たしたのが、1978年に導入された地域総合整備事業債である。同事業債は、省庁の縦割りを排し、自治体が主導的に行政需要へ対応できる財政的基盤として構想された（石原1998）。初年度（1978年）に数百億円規模でスタートした同事業債は年々その規模を拡大し、1987年には3,190億円に達している。1984年からは、個性的で魅力あるまちづくり事業等を対象とする特別分が拡充され、地域づくり事業を支える実質的な財政支援制度として機能していった。

（7） 過疎対策の文脈において同様の役割を果たしたのは、過疎問題調査会である。同調査会は専門家間あるいは専門家と現場のネットワークを構築し、現場知を専門知へと練り上げて政策立案に反映させていった。さらに、過疎対策を「野性」の次元で体現したのが、1982年に中国山地の若者を中心に結成され、各地に波及していった「過疎を逆手にとる会」である。その活動は、「過疎＝問題」という外部からの規定（枠付け）を現場の論理から再定義しようとする「野性」の発露として特筆に値する（指田1984；坂本2023b）。

（３）自治体による主体性の実践

こうした状況のもとで、自治体の現場では、首長や職員が既存の制度を現場に引き寄せ、創造的な解釈を介して実践に移す主体的な取り組みが各地で展開された^{（８）}。以下では、当時の自治体による主体性発揮の諸相をいくつかの類型に整理して概観したい。

第１のパターンは、法令に対する「創造的な不服従」。現場の論理を盾に、硬直化した法解釈の見直しを迫っていく戦略である。

愛媛県内子町では、建築基準法上は既存不適格となる町並みを保存するために、本来は確認を要する大規模修繕であっても、あえてその手続きを行わないという選択をした。申請を行えば現行法への適合が求められ、町並みが破壊されるからである。町の担当者は県の幹部に「そうしなければ町並みは残せない」と直談判し、超法規的な運用を黙認させた。また、文化財保護法の論理を盾に建築基準法に対抗するなど、省庁間の縦割りを逆手にとった駆け引きも行われた（緒方＝岡田＝亀地1988：61－63；亀地2002：121－124；森2014：45－46）。長野県飯田市では、市民が２年間にわたるワークショップでまとめた歩車共存のりんご並木整備計画が道路構造令と衝突した際、国の法令を問い直すべく粘り強く取り組み、原案通りの整備を認めさせた（安藤＝緒方＝黍嶋＝高橋＝川向＝嶋田2025）。整備されたりんご並木が後に国のモデル事例として２度の表彰を受けるなど^{（９）}、現場の論理が国の論理を上書きした象徴的な事例となった。

第２のパターンは、既存の縦割り補助金を地域の文脈に即して再構成する戦略。言い換えれば、省庁ごとの補助金を「部品」として寄せ集め、現場の知恵によってその土地の暮らしに馴染む一つの仕組みへと組み替えていく手法である。

山形県小国町のおぐに開発総合センター（1968年）

は、集会所、保健福祉、社会教育機能を備えた複合施設である。現在でこそこうした複合施設は当たり前だが、当時は多くの省庁の分野にまたがる複合施設に適合した補助金制度はなく、どの省庁も手をこまねいた。しかし町は各省庁と粘り強く交渉し、山村振興法のモデル事業として経済企画庁に認めさせた（森1983：84－89）。長野県浪合村（現在は阿智村）の浪合学校（1988年）は、「教育と文化を軸とした村づくり」のもと、保育所、小・中学校だけでなく公民館や図書館を併設した村民全世代のための教育文化拠点として整備された（長澤1992）。愛知県豊根村は、文部省補助金による寄宿舎と県補助金による集会施設を一体的に建設し、集会施設の一部を生徒の音楽室や食堂としても利用できるよう工夫した（小林＝黍嶋＝亀地1989：77－78）。

また、愛知県足助町（現在は豊田市）の三州足助屋敷（1980年）や百年草（1990年）も、農林水産省や厚生省の補助金を活用しながら、その枠組みを超えて、生活文化と観光、あるいは福祉と観光を一体化させた（図１）。特に百年草は、福祉施設に宿泊施設や高齢者によるハム工房を併設し、国の想定を超えた新しい公共空間の可能性を具現化した（小沢1993）。

第３のパターンは、レトリックを駆使した制度の「読み替え」。「国の論理」と「土着の論理」を巧みに使い分けながら、制度の趣旨を現場に引き寄せる手法である。愛知県豊根村は、農林水産省の「緑地ひろば」整備補助事業を活用し、斜面を「ひろば」に見立ててスキー場を整備した（小林＝黍嶋＝亀地1989：64）。沖縄県読谷村は、「基地内土地を村と在日米軍が一時的に共同使用する」という名目で基地内に役場庁舎を建設し、事実上の返還を勝ち取った（亀地2002：195－223）。

また、読谷村のある沖縄本島は離島振興法の指定を受けていないが、村長が「東京から見れば、沖縄本

（８） ただし、当時の自治体がおしなべてこうした創造的な営みを発揮していたわけではない。一過性のイベントや他自治体のモノマネ、あるいはイベント会社への外注（丸投げ）に走る自治体の存在は、同時代の関係者からも指摘されていた（小松1986）。

（９） 平成12年度に手づくり郷土賞、平成20年度に同大賞を受賞している（国土交通省「手づくり郷土賞 これまでの受賞一覧（PDFデータ）」、2026年4月20日閲覧）。https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/region/tedukuri/former_list/former_list.html



図1 三州足助屋敷（下は桶づくり職人による実演）
（愛知県旧足助町：筆者撮影）

島も離島ではないか」と官僚を説得して、離島振興事業の獲得に成功した（TheまちづくりView編集部1989：3）。

大分県大山町が日本初の農村型CATVの導入に過疎債を充てようとした際、自治省は、過疎債は地域間格差を是正するためのもので先駆的なものには利用できないと難色を示した。これに対し町の職員は、自治省は患者の病状を一面的にしか見ておらず、画一的な治療策しか持っていないと批判したうえで、大山町の過疎の治療に不可欠なのは、道路でも集会所でもなくこのCATVであるという独自の「診断」と「処方箋」を突き付けることで、壁を突破した（緒方＝岡田＝亀地1988：52－53）。

前述した北海道池田町のワイン醸造事業も、酒造法の隙間を突いた制度の読み替えの好例である（図2）。担当者が条文を読み込み、「特殊原料（町産の山ぶどう）の試験醸造」として許可を申請するロジックを考案した。税務署から試験醸造には研究所の設置が必要との指摘を受けると、町の上水道施設

の地下室に試験管と秤を置いて、それを研究所に見立てた。さらには、試験醸造なのだからと、正式な許可が出る前から醸造を始めたという（丸谷1972：70－78；大石ら1989：43－45）。

第4のパターンは、ひたすらに交渉して熱意を見せることで、制度の限界を突破する戦略である。池田町のワイン醸造事業では、量産体制に入るべく本格的な醸造所を建設するにあたって、自治省と大蔵省から予算を引き出すために、「また池田町のワイン町長が来ている」と言われるほど町長自ら日参し、ついに官僚を根負けさせて予算を勝ち取った（丸谷1972：98－103）。長野県川上村では、赤字路線バス問題への対応策としてスクールバスへの一般住民の混乗を認めてもらおうと、当時の企画課長（その後の村長）が文部省へ夜討ち朝駆けで通い詰めた。それでも埒が明かないと知るや、近くの政府刊行物センターで文部省の職員名簿を調べ、担当課長の自宅へ私信で切々と村の事情を訴えた。そうしたなりふり構わぬ交渉の末、ついに大臣の特認を取り付けた（藤原2009；松本2020）。

これらの事例に共通するのは、自治体が制度を静的に適用するだけの執行機関にとどまらず、創造的解釈を通じて制度に生命を吹き込み、制度を動的に運用・変容させていく主体として振る舞っている点である。彼らは「制度や組織の隙間」や「交渉の熱量」を資源として、国の画一的な論理を地域固有の文脈に引き寄せ、制度のなかに新たな可能性を切り拓いた。そこには、標準化と効率化に馴致された現



図2 池田町ブドウ・ブドウ酒研究所

（北海道池田町：2013年に筆者撮影）

代のガバナンスのなかで我々が失いつつある「野性」が横溢していた。

このような自治体による主体的な実践の蓄積は、単なる個別の取り組みにとどまらず、自治体職員が自ら政策課題を調査研究し、組織の枠を超えて知見を共有しようとする気運へと発展していった⁽¹⁰⁾。それはやがて、「第1回全国自治体政策研究交流会議」（1984年）の開催を契機として、1986年には実務者と研究者が分野横断的に集う連合体として「自治体学会」の設立へと結実した⁽¹¹⁾。

こうした現場発の運動は、大森彌（1987）の提唱する「自治体行政学」の理論的枠組みとも深く呼応した。それは、自治体を単なる事務の「執行主体」としてではなく、自ら政策を構想し制度を編み直す「自治の主体」として再定義する試みであった。

現場の「野性」的な実践が学術的な裏付けを得て理論化されたことは、自治体が自律的に統治を担う能力と正当性を備えていることを示すものとなった。そして、このような「実践と理論の結合」は、自治体が自律的な自治の主体たりうるという認識を広げ、1990年代に加速した地方分権改革をめぐる議論を基底において支える役割を果たしたのである。

3 主体性の「競争」と「余白」の制度化（1980年代末～90年代前半）

（1）時代背景と政策環境

1980年代末から90年代前半にかけて、地方への公共投資は拡大基調を維持し、市町村主導の地域振興を強力に下支えした。この時期、各省庁や特殊法人など関係団体は競うように多様な補助事業を展開した⁽¹²⁾が、なかでも自治体にとって影響が大きかったのは、地方単独事業の急拡大である。

1980年代以降に顕著な増加を見せた地方単独事業

は、1988年には事業費総額において国庫補助事業費を上回った。その背景には、地方財源の規模を維持して大蔵省に対抗しようとする自治官僚の意図があったとされる（北山2002）⁽¹³⁾。その象徴とも言えるのが地域総合整備事業債の規模拡大であり、1993年度の地方債計画計上額は1兆2,805億円に達した（山野1993）。

また、1980年代後半はバブル景気が地域にも及び、各地でリゾート開発等の外来型開発が進展した（今村（都）1992）。1990年代に入るとバブルは終焉を迎えたが、代わって景気刺激策や米国と約束した内需拡大策、またGATTウルグアイ・ラウンド対策として、引き続き積極的な財政出動が行われた。

1987年に公表された第四次全国総合開発計画（四全総）は、従来の「国土の均衡ある発展」という方針を維持しつつも、それぞれの地域が個性を磨き地域の活性化を競い合うという地域間競争の論理を明確に打ち出した点に特徴がある。三全総までほとんど見られなかった「地域づくり」「活性化（四全総が初出）」という用語が頻出するようになるのも、この四全総からである。

こうして自治体は、現代とは比較にならないほど潤沢で自由度の高い財源供給を背景に、地域の個性を磨き合う「競争」へと組み込まれていった。

（2）ふるさと創生事業における「制度化された余白」

一方でこの時代には、独自の試行錯誤を許容する制度的な「余白」が保持されていた。

その象徴とも言える地域づくり政策が、1988年にスタートした「ふるさと創生」である。その中心事業とも言える「ふるさと創生1億円事業」は、正式名称「自ら考え自ら行う地域づくり」が示す通り、

(10) 小泉（2020）は、自治体職員が互いの現場を積極的に訪問して学び合うなかで、キーパーソンどうしの全国的なネットワークが形成されていったことを指摘している。

(11) 「自治体政策のあり方を探る——自治体学会、来春発足へ」『朝日新聞』1985年10月25日付朝刊、4面。なお、自治体学会発足の経緯については、小関（2023：第4章）にも詳しい。

(12) このほか、1987年からは10兆円以上にのぼるNTT株式売却益が公共事業に投入された（福嶋2005）。

(13) これは、1960年代後半に自治官僚が大蔵省に対抗し、地方財政の役割を強化するために「地域づくり」という概念を導入した経緯（坂本2023b）と同様の構図と言える。

すべての自治体に一律1億円を措置し⁽¹⁴⁾、使途や成果指標も問わないという、従来の政府主導の補助金行政とは真逆の新機軸を打ち出した。

ここで注目すべきは、同事業が「地域の活性化」という政策目標を掲げながら、その達成手法については徹底して自治体に委ねる「放任」の姿勢を貫いていた点である。企画立案に関わったという自治官僚（内貴1989）⁽¹⁵⁾は、「国の指針やマニュアルなどを示すことは一切なく、すべて自ら考えてもらうことにした⁽¹⁶⁾」（内貴2017）と述懐している。コンサルタントへの委託を「論外」とし⁽¹⁷⁾、事業評価さえも自治体に委ねたこの方針には、現代の地方創生に見られるような精緻な管理とは対極にある、政府による「管理の放棄」ともとれるほどの徹底した放任が存在した。

当時の朝日新聞社説⁽¹⁸⁾が「成功するかもしれない。いくつかの市町村では失敗するかもしれない。いずれにしても責任は市町村が持つ。判断は住民が

する。そう割り切るべきである」と説いたように、この政策は、市町村に使途に関する全面的な裁量と「失敗する権利」さえ含めたすべての責任を丸ごと委ねることで、自治の主体性を喚起しようとしたのである。すなわち、国による「活性化」への要請が加わりつつも、この段階では制度化された広大な「余白」⁽¹⁹⁾が自治体に与えられており、そこでは依然として現場の「野性」が働く余地が残されていた。

（3）ふるさと創生1億円事業に見る主体性の発揮

この「余白」において、自治の主体性は実際にどのように発揮されたのか。2つの事例からその実態を観察したい。

第1の事例は、1億円の奇抜な使途の代表例ともされる（鈴木2000；石破2017：59）、秋田県仙南村（現・美郷町）の「村営キャバレー（フォーラムハウス・遊遊）」（図3）である⁽²⁰⁾。しかし実際のところは、村内に一軒も酒場がないことを嘆く青年

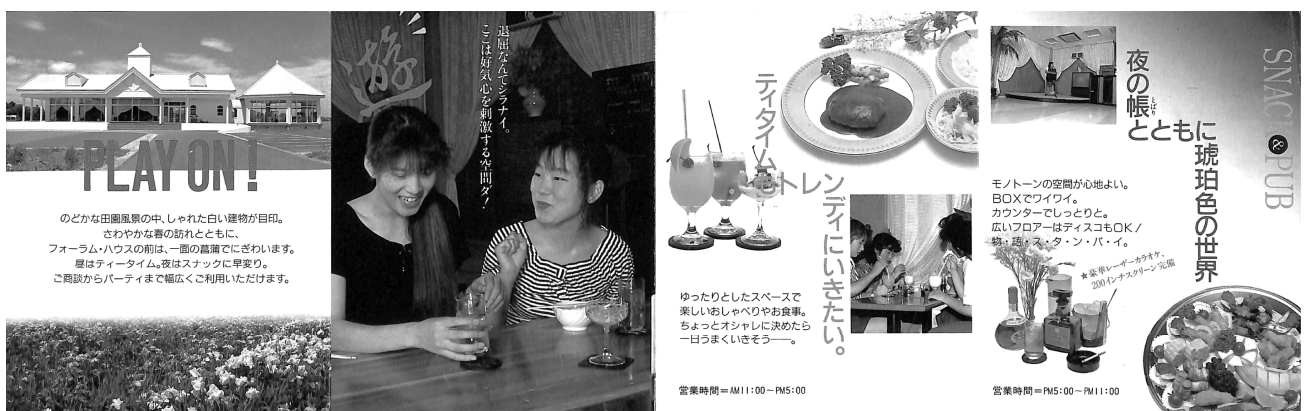


図3 フォーラムハウス・遊遊 営業時のパンフレット（昼は軽食・喫茶の店として営業していた）

（秋田県旧仙南村／当時の担当者より提供）

(14) 基準財政需要額に全自治体一律で1億円を加算する方式が採られたため、不交付団体には実質的に配分されなかった。また、そもそも地方交付税の追加交付である以上、使途を問わないのは当然とも言える（大森1990：83）。

(15) 前述のように、内貴は大分県への出向時に「一村一品運動」に携わっていた人物である（内貴2017）。

(16) もっとも、県によっては、市町村の方針に注文を付けているケースもあったとされる（農編集局1989）。

(17) 国の意図に反し、実際にはコンサルタントへの委託が相次いだとの報告もある（地方自治職員研修編集部1989）。また、広告代理店への委託が多くなるとの予測もあったが、実際のところは1億円規模のイベントでは実入りが小さく、広告代理店は受注に消極的だったとも報告されている（週刊ダイヤモンド1989；無署名1989）。

(18) 「社説：1億円の生かし方」『朝日新聞』1988年12月2日朝刊、5面

(19) 以降、本稿でいう「余白」とは、単なる制度の「隙間（gap）」にとどまらず、「あわい（間）」という言葉が示唆するように、制度と現場が交錯し、主体的な営みを生み出す境界の領域を意味している。

(20) 当時の担当職員である高橋久巳氏にヒアリングを実施した（2019年1月27日）。また、当時の担当係長である渋谷陽嗣氏による手記（渋谷1991）を参照するとともに、同氏にもヒアリングを行った（2019年1月27日）。なお、当時の写真は千葉（1990）で確認できる。

層の訴えに村長が呼応した、切なる「地域の言葉」の結晶だった。

担当した役場職員は、日中は国土調査業務に従事し、夕方からは残業扱いで深夜まで店の運営に奔走した。スタッフ採用から備品調達、水商売につきもののトラブル対応⁽²¹⁾まで、まったくの素人が手探りで「村の社交場」を切り盛りしていたのである。事実、この職員が店に張り付いた期間は客足も好調で、年間およそ1億円の売上を計上し、収支も黒字だった。当時の担当者は、「フォーラムハウスを通じて、住民が本音で語り合える社交場が生まれた。公民館でしゃべるのと、飲んでしゃべるのとは違う」と振り返る。

担当者の交代後は同様の熱量を維持できず、経営面では村からの運営委託費に依存するようになった⁽²²⁾。その後村内に民間の居酒屋が開業し、「民業圧迫」との批判も起こるなかで、後任の村長が「十分役割を果たした」と総括して2003年に閉館したが⁽²³⁾、一連のプロセスには、村の若者の切実な訴えに村長が応え、法令やマニュアルで割り切れない現場を、公務の枠を超えて個人の気概で支える主体性が存在した。国による管理が不完全であったがゆえに、自治体はその隙間において、こうした地域の切実な思いを形にする主体性を実践しえたのである。

第2の事例は、山口県下松市による市民公募の先駆的試みである⁽²⁴⁾。同市は1億円の使途決定にあたり当時としては画期的な市民公募を実施したことで、メディア等から注目を浴びた。

その決定プロセスは拙速とも言えるほど迅速だった。1988年の御用納めの日に1億円事業に関する自

治省からの通知を受けた同市企画課は、年明け早々に協議を開始し、1月中旬には市民公募の方針を固めた。他市の動向を調査する余裕もない「ドタバタ」のなか、職員たちは自治省通知にある「広く住民の参加のもとに地域の知恵と情報を結集すること」という文言を額面通りに受け止めた。審議会を設置するなどといった安全策をとらず、あえて結果が予測不能な市民公募という思い切った施策へと踏み出したのである。

結果として、寄せられた478件のアイデアから、市の高台に時報塔を兼ねた展望台「星の塔」が建設され（図4）、現在も市のシンボルとなっている⁽²⁵⁾。担当者は、目に見える結果以上に、市民が自らのまちを主体的に考えるきっかけを創出できたことに手応えを感じたと語る。



図4 星の塔 （山口県下松市：筆者撮影）

(21) 当時の担当者は、こうした業態は法令遵守を旨とする行政組織の論理だけでは運営しえない側面があり、公務員が担うには限界があったとも述懐する。

(22) 2年目までは黒字を確保していたが、以降は村からの運営委託費（年間約450万円）に依存していた（高橋久巳氏への聞き取りによる）。

(23) 開業から閉館までの13年間で延べ約25万5千人が利用した（『仙南村広報』2003年7月号。なお、2000年国勢調査における仙南村の人口は8,381人）。フォーラムハウスでのイベントがきっかけで何組かのカップルが誕生したとも報道されている（「村営『酒場』が灯す人の輪 秋田県仙南村（おーい、雲よ）」『朝日新聞』1999年1月17日朝刊、日曜版、44面）。閉館の経緯については「禅譲・仙南『集いの場』に原風景（ザ・村長：4）」『朝日新聞』2004年1月5日付朝刊 地方版（秋田）、25面を参照。

(24) 当時の企画課職員・森田康夫氏にヒアリングした（2019年1月6日）。

(25) 入賞したアイデアのなかには、イルミネーション事業やダム湖への噴水の設置など、建設省事業や県単独事業といったふると創生1億円事業以外の予算枠により実現したものもあった（森田康夫氏への聞き取りによる）。

これらの事例は、精緻な管理技法が定着した現代の「ものさし」を当てれば、「無計画」「属人的」であり、稚拙で不合理な施策と映るかもしれない。しかし、合理性や効率性の網の目から零れ落ちる「地域の切実な言葉」を即興かつ泥臭く形にしようとした当時の試行錯誤のなかには、一種の自治のダイナミズムが宿っていた。

ふるさと創生1億円事業への評価は当時から大きく分かれていた。「バラマキ」との批判が存在したほか（大野1989；週刊ダイヤモンド1989）、その成果についても「見るべきものが少ないというのが大方の地域の現状である」（山崎1991：8）とする厳しい評価が見られた。一方で、先述の朝日新聞社説のほか、NHK解説委員であった岩瀬（1989）が指摘するように、自治体に創意工夫を促す挑戦的な施策であるとして肯定的に評価する見解も少なくなかった。しかし今日では、後述するようにその後の行財政改革の時代に否定的な文脈のなかで語られたことも相まって、「無駄な歳出の象徴」という一面的な評価が定着しているように思われる。

この背景には、国による事後評価の不在が本事業の具体像をかえって曖昧にしてきたという事情もあるだろう。担当した自治官僚が「各事業評価は自治体・地域で行い一切口を出さなかった」（内貴2017）と述べる通り、国による事後評価は行われず、自治省による最終報告も、各自治体の取り組み内容を分野別に集計しただけの簡素なものにとどまっている（自治省大臣官房企画室1990）。こうした評価の不在が、かえって本事業の「バラマキ」という一側面のみをネガティブに際立たせ、エビデンスに基づく政策立案や評価が重視される今日において、「バラマキ政策」の代名詞としてしばしば引き合いに出される一因となっていることは否めない⁽²⁶⁾。

とはいえ、地域により活用状況に差はあるものの、本事業が自治体職員や住民に自らのまちづくりを自律的に思考させる契機となり、自治の主体性が磨かれたという側面（大石＝江口1999）があることはた

しかである。そこでは、失敗を許さない画一的な評価体系に縛られない広大な「余白」が、現代の自治が失いつつあるダイナミズムを許容していたのである。

4 小括：主体性を支えた「多元的政策空間」の構造

本時期の特徴は、自治体の主体性が発揮される制度的条件が整うなかで、各地での実践が拡大するとともに、それらに対する社会的期待が高まっていたことである。この時代、各地の現場では、地域の課題と将来を自らの問題として引き受け、自らの尺度に基づいて診断したうえで行動を決定していく、主体的な自治の実践が活発に展開されていた。

もっとも、こうした主体的な自治の実践の広がりには、必ずしも単純に国が寛容であったから生じたものではない。そこには、以下の3つの構造的要因が存在していた。

第1に、社会課題の複雑化に対応した「統治技法」の未確立である。

まず、当時の国は、特定の方向性へと自治体を自発的に誘導し、自律的に従わせるための精緻な統制手段（ソフトなガバナンス）を有していなかった。分権改革前の中央集権体制下において、自治体は高い規律密度のもとに置かれていたとしばしば指摘される。しかし、当時の規律はあくまで「禁止・命令」を中心とした外在的な制約にとどまっており、地方の細部までを精密にコントロールする技術も、それを貫徹しようとする積極的な意思も限られていた。規律の密度は高くとも、その網の目の間には統治の及ばない空白が存在していたのである。

加えて、当時は国が立案した政策を現場へ画一的に適用することにも限界が生じていた。地域ごとに課題が異なるだけでなく、政策を受け止める社会の実情も多様化するなかで、現場においてそれらに適合した形での政策の再構成が行われなければ、十分な政策効果は期待できなかった。その背景には、国

(26) ただし、市町村への1億円の一律配分だけを取り上げてふるさと創生1億円事業を総括するのは適切でない。同時期には、地域総合整備事業債の拡大等に裏打ちされた「ふるさと創生1兆円構想」と呼ばれる巨額のハード整備の枠組みが併存していた。ふるさと創生1億円事業がソフト事業を中心とした実験的な試行錯誤を許容しえたのは、こうしたインフラ整備等の財源が別枠で確保されていたからでもあった（渡辺1990；坂本2020：139－140）。

の側にも地域ごとの多様な課題に対応しうる具体的な知見や情報が十分には蓄積されていなかったという事情があった⁽²⁷⁾。結果として、国は各自治体に相当程度の裁量を委ね、「自ら考えさせる」ことで、統治の負担を軽減しようとしたのである。

このような統治技法の未発達や国と地方の「情報の非対称性」は、結果として国の意図を超えて、自治体が主体性を発揮しうる「制度的隙間」を生み出した。そして、この制度的隙間こそが、国による画一的な統制を緩和し、現場の創意工夫や自治体独自の政策形成を可能とする自律的空間を担保していたのである⁽²⁸⁾。

第2に、多元的な政策空間が選択の余地をもたらした点である。1990年代前半まで、日本の政策空間は、今村奈良臣（1978）が指摘したように「中央分権・地方集権」の状況にあった。法制度は集権的だったが、政治（中選挙区制下での議員間の利益誘導競争）と行政（省庁割拠による予算・権限の拡大競争（今村（都）2006））の両局面において、資源配分ルートが分散・並立していた。自治体は、縦割りの省庁や地域利益の代弁者たる族議員といった複数のルートを横断的に利用し、政策資源を自ら選択したり組み合わせたりすることで、独自の交渉空間を確保していた⁽²⁹⁾。この構造下で登場したのが、高い交渉能力をもとに地域政策を創造的に推進する「政策起業家」としての自治体の長や職員たちであった。

こうした主体性は、一面では集権体制を前提とした「陳情主義」ではあったかもしれないが（赤木1978：253－254；金井2024）、同時にそれは、国の方針を無批判に受け入れる「付度」による自己呪縛

とは一線を画す、能動的な政策形成・実現の過程だったと言える。

この構図を理論的に説明するのは、村松岐夫の「相互依存モデル」である。村松（1988）は、中央集権的な制度下においても、実態としては中央と地方が人員や財源等の資源を共有し、互いに補完し合う関係にあることを指摘した。特に、高度経済成長を経て国家主導の「近代化」が達成されたとの認識が広がるにつれて、中央政府の道義的優位は揺らぎ、さらに福祉国家化に伴いサービスの供給を地方に依存せざるをえなくなることで、その構図はより深化していった。このような相互依存関係のなかで、国・地方関係は、省庁、政治家、自治体など多様な参加者相互の「交渉」によって規定されていた。本稿の文脈に照らせば、当時の統治技法の未発達や情報の非対称性は、国側もまた地域の実情把握や政策実施において地方に依存せざるをえない状況をもたらした。結果として自治体の現場に自律性を許容することとなった。多元的な交渉空間のなかで、自治体は独自の交渉力を発揮することで、自律的な選択の余地を拡大していったのである。

加えて第3に、こうした多元的政策空間を下支えた社会経済的条件を指摘しておきたい。当時は人口減少が本格化する前夜であり、全国人口はいまだ増加局面にあった。将来的な成長への期待は依然として共有されており、1980年代後半の好景気による税収増は一時的な財政的余裕を生んだ。こうした資源の余剰（スラック）が一種の緩衝材となり、国の統治を結果として寛容に見せる環境を形成していたのである。さらに、1990年代以降の不況期においても国は景気の下支えのために地方財政の積極活用を

(27) 当時の自治体関係者の証言からは、自治体側による省庁の壁や既存制度の枠組みを超えた提案に対し、国（官僚）がむしろ柔軟に対応しようとしていたという声がしばしば見受けられる（丸谷1972：72；島本1988：69－70；緒方＝岡田＝亀地1988：54）。

(28) 大森（1990：94－95）は、集権的枠組みのなかでも、強い意志と能力を持つ自治体は国の政策経路を逆用することで独自政策を実現しえたと指摘する。また、機関委任事務が国・自治体間の上下主従関係をもたらしたとの認識は「通念」にすぎないとの当時の県職員からの指摘もある（鳥飼1997）。北村（2023）が指摘するように、仮に当時の多くの自治体が主体性を欠いていたとしても、それは国への追随意識や責任回避意識による部分が大きく、裏を返せば、そうした通念を乗り越えようとした自治体にとっては、分権改革以前においても自律的な実践空間が確保されていたと言える。

(29) 自治体による柔軟な政策資源の活用や制度運用の背後には、市町村と都道府県の協働関係も存在していた。県職員を長く務めた小泉（2020）は、「都道府県職員と市町村職員が連携して国庫補助制度と現実の事業とのギャップを創意工夫で埋めたことで、地域のニーズに適合した事業展開が図られた」と指摘している。

図っており⁽³⁰⁾、それが結果的に自治体の自律的な実践空間を温存させる背景となっていた。

以上のような構造的な要因が複合的に作用することによって、当時の地方自治は中央集権的な制度下にありながらも、その間隙において地域固有の価値基準に基づいて地域の課題に向き合い、政策的実践を行う自律的な空間を確保していた。自治体の主体性は、「政策起業家」として複数の資源を横断的に調整し、それらを地域固有の文脈へ引き寄せながら、制度のなかに新たな可能性を切り拓く「交渉能力」および「資源組み合わせ能力」として発揮されていたのである。

5 「野性」の危うさと管理技法強化への伏線

ただし、こうした「野性」の横溢が常に望ましい結果をもたらすとは限らない点には注意が必要である。

地域総合整備事業債をはじめとする地方債の乱発による地方単独事業の膨張は、自治体の地方債残高を増大させた。これは事実上、将来の地方財源の「先食い」にほかならず、後に地方財政が抑制基調へと転じると、そのツケが一気に顕在化することとなった。

また、制度の隙間を突く「野性」的な営みは、深刻な失敗をもたらすリスクと隣り合わせだった。

その典型が、北海道夕張市の事例である。かつて夕張市が手がけた観光開発による地域づくりには、まさに「野性」とも呼ぶべき独自の論理が横溢していた。炭鉱跡を活用したテーマパーク建設に際して、都市公園や工業団地といった名目で予算を確保し、目的外利用が制限されていた廃校舎をいったん社会教育施設として改修したうえで転用許可を得るなど、省庁の縦割りや法制度の限界を突破する手法は、当時「時代を先取りした超法規的な経営」として注目を浴び、成功モデルとして語られる向きもあった（青野1987：147－150）。しかし、こうした果敢な

投資は結果として財政を圧迫し、さらに債務の「飛ばし」による赤字隠蔽という違法行為へとエスカレートした末に、2006年の財政破綻を招くこととなった。

同市の事例は、多元的政策空間における「制度的余白」が、地域の自律的な創造の場となる一方で、歯止めのない暴走や規律の喪失をもたらす危うさを孕んでいたことを示している。後の時代において自治体に対してEBPMや成果管理といった「管理技法」が厳しく求められるようになる背景には、こうした制度的な余白がもたらした負の帰結に対する国側からの反作用（規律づけ）という側面があったことも見落としてはならない。

III 政策空間の一元化と主体性の再編（1990年代後半～現在）

1 政策環境の構造的転換（1990年代後半～2000年代）

（1）時代背景

1990年代後半から2000年代にかけて、日本の政策空間は「多元的・分散型」から「一元的・集中型」へと急激な変容を遂げた。この転換を決定づけたのは、主に以下の3つの要因である。

第1に、政治・行政システムの改革による意思決定の一元化である。1994年に成立した政治改革関連4法により、衆議院への小選挙区制導入に加え、個人献金が規制され政党助成金制度が創設された。その結果、政治活動の中心軸は個人単位から政党単位へと移行した。これにより、かつて中選挙区制下で見られた議員による個別利益誘導と個人集票の構造は弱まり、官邸や党本部による一元的な政策決定プロセスが強化された。行政面においても、橋本行革による内閣機能の強化と省庁再編が、各省庁が省益を競い合う割拠体制を弱体化させ、内閣主導の政策形成を可能にする環境を整備した。

第2に、地方分権改革の進展がもたらした「責任

(30) 1997年度地方財政計画の都道府県財政担当者説明会において、自治省財政局財政課長名で地方単独事業の積極的な実施（財源の消化）を促す文書が配布されていた。この背景には、景気対策のために自治体財政の悪化を厭わず地方財政を動員しようとする国の方針があったと報じられている（「[大転換] 第2部 権益移譲の虚実／3 借金財政のススメ」『毎日新聞』1997年3月14日付朝刊（東京）、3面）。

の変容」である。自治体を地域づくりの担い手として位置づけ、その主体性の拡充を企図して進められた地方分権改革（地方分権推進委員会1996）は、2000年の地方分権一括法施行により、国から地方への広範な事務・権限の移譲を実現した。しかしその一方で、税財源の移譲は十分に進まなかった。税財源の移譲を柱の一つに掲げた小泉政権下の「三位一体の改革」も、財政構造改革とセットで行われたために、結果として自治体は権限とともに「自己責任」という重荷を背負わされることとなった。かつては失敗の責任を政府や政治家に帰する余地が大きかったが、その余地は大幅に縮小し、地方は「自立」あるいは「自律」の名のもとに、厳しい財政制約下での自己決定とその帰結に対する逃れがたい責任を突き付けられることとなったのである。

第3に、多元的政策空間を支えてきた社会経済的条件の変化である。1980年代までに見られた資源の余剰は、バブル崩壊後の経済の長期停滞と人口減少の本格化（社会減に加えて自然減の顕在化・全国人口の減少局面への突入）により失われ、資源制約の時代へと移行した。国の財政制約がいつそう厳しさを増すなかで、かつての制度運用に見られた「寛容さ」は失われていった。また、人口減少局面への構造的転換は、「地域づくりによって過疎を克服できる」という成長への期待を減退させた。

こうして財政的余力と将来への展望という2つの緩衝材が失われたことにより、国は、縮小する資源配分の責任を自治体へ転嫁するとともに、その運用に対してより厳格で精緻な管理を求めるようになったのである。

（2） 具体的な展開

この時期、地方自治の現場では、効率化・合理化路線による大規模な行財政改革が実施された。1995年11月の「財政危機宣言」を機に積極的な財政出動は抑制へと転じたが、それまでの地域総合整備事業債をはじめとした地方債の乱発による元利償還金の増大は、地方財政に大きな重荷としてのしかかった。1990年代後半からメディアでは自治体のハコモノ投

資への批判が顕著になり、かつてのふるさと創生1億円事業は「バラマキ」や「モラルハザード」の象徴として厳しく批判されるようになった（鈴木2000；坂本2020：143－144）。

こうした流れの行き着いた先が「平成の大合併」である。地方債残高が積み上がったなかで地方交付税の大幅削減を伴ういわゆる「地財ショック」が襲うと、財政の持続性に不安を抱えていた多くの市町村にとって、合併は将来の不確実性からの解放へと導く合理的な選択肢として受け止められた。その結果、市町村は雪崩を打つように合併へと突き進み、市町村という地域政策の主体は広域的に集約・再構成された。

合併は、旧町村が育んできた固有の「言葉」を奪い去った。例えば、前章で触れた愛知県足助町は、豊田市との合併を経て財政的安定は得たものの、標準化されたガバナンスの適用によりかつての「文化・福祉・観光」の有機적融合は解体され、従来のダイナミズムを喪失しつつある（坂本2018a）。全世代型教育の拠点として整備された長野県浪合村の浪合学校も、隣村との合併後、中学校の統合を経て現在は保育所と小学校を残すのみとなっている⁽³¹⁾。

同時に、自治体の主体性を支える「人」の基盤も削ぎ落とされた。2000年代後半の集中改革プランのもとで「切りしろ」となったのは、企画部門の職員だった。企画能力の低下は、後に地方創生において顕在化するように、自治体が現場に根ざした言葉と実践を紡ぎ出す力を失い、外部コンサルタントへ依存せざるをえなくなるという、主体性の「外部化」をもたらす構造的要因となった（坂本2019）。

合併が一段落した後、総務省が打ち出したのは圏域単位の行政の推進だった。2008年に公表された「定住自立圏構想研究会報告書」は、「もはやすべての市町村にフルセットの機能を整備することは困難である」との認識を示したうえで、「『選択と集中』の考え方を基本とすべきである」と明記している。以降の圏域行政政策は、こうした考え方を基調として展開されていった。

この転換は国土計画にも現れている。2008年の

(31) 残る小学校についても、現在は統廃合の方針が示されている（阿智村学校のあり方検討委員会2026）。

「国土形成計画」以降、複数市町村の連携・補完が強調され、2014年の「国土のグランドデザイン2050」では、本文中に「市町村」という単語がわずか2回しか登場しない一方、集約・連携するエリアとしての「圏域」が頻出する。この傾向は、地域政策の主体としての市町村という枠組みが国家の構想する合理的・効率的な管理システムのなかに解消され、その存在意義が希薄化していく兆しを示している。

加えて、「自治体戦略2040構想研究会」の議論に見られるように、人口減少や財政制約を「抗えない前提」と設定し、そこから逆算して方針を定めるバックキャストイング手法が、政策形成の標準的な枠組みとして位置づけられた。そこでは、人口減少を不可避の前提として受け入れ、居住の集約をはじめとする適応策（縮小戦略）が語られた。これは、かつての「地域づくりによって過疎を克服できる」という希望から「所与の未来への適応」へという方向転換を迫るものであった。

住民、コミュニティ、企業等と行政との協働が強調される一方で、地域政策における市町村の主体としての位置づけは相対的に後退した。市町村の役割は「自ら行う主体」から、民間の活力を誘導・支援する「プラットフォーム」へと再編されようとしている。この再編は資源制約下における合理的対応という側面を持つが、真の問題は、それが国の政策意図を媒介して民間を動員する装置に収斂するのか、それとも地域内部の多様な主体の活動のダイナミズムを作り出す「自治の開拓者」となりうるのかである。この点については、第V章で論じたい。

2 地方創生の登場と管理技法の変容 (2014年～現在)

(1) 人口減少対策への動員と主体性の外部化

2014年にスタートした地方創生は、こうした圏域主義化と人口減少への「適応」を求める流れのなかで、あえて市町村を地域づくりの主役へと引き戻す

市町村重視の姿勢を打ち出した。国は人口減少に適応した縮小戦略を意識してはいたが、市町村が地方創生に人口減少の克服という希望を託そうとするのを、少なくとも積極的には否定しなかった。

こうして自治体を軸とした主体的な地域づくりを掲げた地方創生ではあるが、その制度的手法は、自治体への信頼を前提とした放任に彩られていた「ふるさと創生」とは対極に位置する。

地方創生は、いわゆる「増田レポート」（増田＝人口減少問題研究会2013；日本創成会議・人口減少問題検討分科会2014）が提示した「地方消滅論」による危機感を梃子（てこ）に、国家的な人口減少対策への総動員を強いるものだった。根拠法となる「まち・ひと・しごと創生法」では、国・都道府県・市町村がともに人口減少の克服に取り組むことが要請され、市町村には国および県の総合戦略を勘案して総合戦略を策定する努力義務が課された。

計画の策定にあたって、自治体には地域経済分析システム（RESAS）による客観的なデータ分析を前提として、バックキャストイングやロジックモデル等の手法を用いた将来動向の詳細な検証が求められた。国から矢継ぎ早に示される膨大な「手引き」や参考資料をもとに、自治体は「人口ビジョン」や「総合戦略」の策定に追われた。さらにそのなかでは、重要業績評価指標（KPI）の設定やPDCAサイクルによる成果検証が、事実上の必須要件として組み込まれた⁽³²⁾。

こうした管理技法の導入に加え、予算配分が国の方針との整合性や施策評価に基づいて行われたことも相まって、自治体の間には国や他自治体の動向を斟酌せざるをえない傾向が生まれた（内貴2017）。多くの自治体は示された仕様に適応して画一的な人口政策や目標を掲げ、国の方針に沿った横並び的な施策を連ねることとなり、その類似性が批判された（岡村＝米崎2023）。計画策定という行為は、外形上こそ主体的に見えても、その枠組みはあらかじめ

(32) この背景の一つには、ふるさと創生1億円事業が、裁量が大きい反面、十分な計画性や検証の枠組みを欠いていたとの認識があった。初代地方創生担当大臣の石破茂は、先述の旧仙南村の「村営キャバレー」を、「不思議なお金の使い方」であり「PDCAサイクルという観点で見た場合に、本当にゴーサインを出すべき使い方だったかといえば、疑問が残る」事例として挙げつつ、ふるさと創生1億円事業の功罪を検証し、「KKO（勘と経験と思い込み）」から「PDCA」へ転換し、そのためのKPI設定の必要性を説いている（石破2017：42－61）。

制度的に設計されている。現代の自治体に許容された主体性とは、国の仕様の範囲内でパーツを組み合わせ、限定的なカスタマイズを施す程度に矮小化されているのである⁽³³⁾。

さらに深刻なのは、自治体の企画立案機能そのものが外部へ委ねられていく「主体性の外部化」である。過去の集中改革プランによる職員削減の影響で、自治体は企画部門のマンパワーの著しい不足に直面していた。その結果、国が求めるような計画策定に対応すべく、7割以上の自治体がコンサルタントに委託した（坂本2018b）。策定された計画からは地域の生活実感に根ざした「言葉」は失われ、国が好むテンプレート（仕様）に沿った「横並びの計画」が氾濫することとなった。

（２） 計画による統治と結果責任の転嫁

金井（山下＝金井2015：29－30（金井執筆））が指摘するように、K P I の設定における要諦は、自治体が事前に自ら目標を提示させられる点にある。自治体が「自律的に」成果目標を公約することで、国は達成の成否に関する結果責任を自治体へ転嫁することが可能となる。交付金獲得のために国の方針を付度して「意欲的」と目される過大な目標を掲げた自治体は、自ら設定した指標の達成に向けて自己規律的な奔走を強いられることとなった。こうして自治体は、「管理された自律」とも呼ぶべき集権的な枠組みに組み込まれていったのである。

これに伴い、自治体の発揮する主体性の質も変容した。かつての自治体が制度の隙間を縫って「政策起業家」として振る舞ったのに対して、現在の自治

体は国の評価基準への適合を図る「行政マネージャー」的な役割を任じる傾向が強くなった。そこでの主体性は、制度の隙間を突いて新たな領域を切り拓く「突破力」ではなく、あらかじめ設定された枠組みのなかで最適解を導き出す「調整力」として費消されるようになった。

計画策定と成果指標による進捗管理をセットにした統治技法は、地方創生政策に限らず今や一般化している。今井（2018）や松井（2019）は、分権改革以降、国法に基づく自治体への計画策定要求が増えている実態を明らかにしている。今井（2025）はこうした動向を「国による自治体への『計画統制』」であると断じ、前述の金井と同様、政策結果責任の転嫁であると批判する。法律に基づき「自治体の計画」として策定させれば、その責任は形式上自治体へと移転する。国はK P I を通じて自治体を管理・評価する立場へと巧妙に転位したのである。松井（2017）もまた、国が基本方針を策定して自治体側にその下位計画としての基本計画等の策定を求める「基本方針による管理」の叢生を指摘する。

加えて、「計画による統治」を支える国からの膨大な調査・照会が、現場に過度な負担を強いている。新潟県聖籠町の渡邊廣吉町長（当時）は、国からの調査・照会が年間420件にのぼり、その対応に延べ656人日もの人手が割かれている実態⁽³⁴⁾を報告している（渡邊2014）。2014年に運用が開始された「調査・照会（一斉調査）システム」により回答手続き自体は簡便化されたものの、ある村の職員によれば、システム化によって照会のハードルが下がり、かえって安易な照会が増加しているのではないかと

(33) 松井（2017；2024）の分析・整理によれば、総合戦略を従来の総合計画に内包・統合させることで業務の省力化を図る「したたかな」自治体も少なくなかったとされるが、これは適応コストの最小化を企図した制度適応型の主体性としての側面が強いと言える。

ただし、和歌山県古座川町のように、能動的な主体性の発揮を限定的ながら試みた自治体もあった。同町は深刻な人口減少に直面しながらも、総合戦略の基本方針において、あえて人口減少を容認しつつ、「だからこそ1人ひとりの住民を大事にする」との姿勢を明記した。基本目標の柱立てにおいても国のテンプレートに追随せず、「ええ子に育つで 古座川やったら」など地元独自の言葉を書き込んだ（古座川町2015）。だが、こうした自治体は一部にとどまった。

(34) 一般行政部門の職員がおよそ100名の同町にとって、決して小さくない負担である。

指摘もある⁽³⁵⁾。

このように、地方創生以降の自治体は、「自律性」の名のもとに精緻な管理の網の目に組み込まれた。その結果、自らの言葉で地域を診断し、独自の処方箋を書いて実践するという本来の主体性を構造的に奪われていったのである⁽³⁶⁾。

3 この時期の評価：一元化された政策空間における「管理された主体性」

(1) 政策空間の変容：多元・交渉から一元的な管理・評価へ

1990年代後半から現在に至る変容の本質は、地域づくりをめぐる政策空間が、政治的・行政的構造の両面において「多元的・分散型」から「一元的・集中型」へと再編され、それに伴い資源配分の論理が「政治的交渉型」から「成果管理・評価型」へと転換した点にある。

前述したように、こうした空間の再編は旧来の構造が抱えていた負の側面を清算するという正当性を伴っていた。かつての多元的空間における「交渉」は、政治的裁量による資源配分を常態化させ、行き過ぎた公共投資や財政的モラルハザード、ひいては夕張市に象徴されるような財政危機を誘発した。そこでは、客観的な合理性に基づく説明が不十分なまま、不透明な政策決定が行われることも少なくな

かった。さらに後にも触れるように、政治的恩顧主義（クライエンテリズム）は地方の国への依存体質を固定化させていた。したがって1990年代以降の改革は、不透明な政治を是正し、地方自治に客観的な合理性と規律を導入するための必然的な要請に応えるものであったと見ることも可能だろう。また、近年におけるEBPMや成果管理といった管理技法の導入・徹底は、「過去の放漫」に対する制度的な回答だったとも言える⁽³⁷⁾。

しかし、こうした規律の導入は、引き換えに地域づくりの構造と実践のあり方を根本から変容させることとなった。かつての多元的な政策空間を支えたのは、中選挙区制下での利益誘導政治と省庁割拠体制であり、自治体はその「制度の隙間」を縫うようにして独自資源を調達する「政策起業家」として振る舞うことができた。しかし、小選挙区制の導入や政党中心の政治資金管理への移行、橋本行革による内閣機能強化は、この分散的な権力構造を再編した。深刻化する資源制約を背景に、国はもはや自治体による試行錯誤や失敗のコストを許容する余裕を失い、ふるさと創生事業に見られたような寛容な資源配分は過去のものとなった。

代わって構築されたのは、条件付き交付金やKPIによる進捗管理を通じて政府の設定した評価基準への「適合度」を問う管理体制である。分権改革に

(35) 地方自治総合研究所が2026年5月に実施した「小規模自治体における事務負担の現状把握と改善策に関するアンケート」（対象は2020年国勢調査時点で人口5千人未満の市町村）では、「事務負担の軽減や自治体運営全般について、日頃感じていることや意見」として、国や都道府県からの調査・照会の多さを訴える回答が多数寄せられている。集計結果は、<https://jichisoken.jp/news/20260615/>（2026年6月16日閲覧）を参照。

(36) 原田（2010）は、英国の地域再生事業をめぐるパートナーシップ政策においても、計画策定と指標による成果管理を通じて地方が政府の政策目標へと誘導されていく状況があることを明らかにしている。分権・協調的な関係を取りつつも実質的には政府による地方の統制が作用し、その結果として政府の意図が地方へと浸透していく構図は、日本特有の現象ではない。

(37) ただし、こうした管理技法の普及を「過去の放漫」への回答としてのみ評価することには留保が必要である。その実態はむしろ、マイケル・パワーが指摘した「監査の爆発的拡張」が地方自治の全域へ波及していくプロセスでもあった（Power 1994；1997）。パワーによれば、本来は不正防止を目的として期待された監査は、ひとたび動き出すと組織のあらゆる営みを監査可能な形へと再編し、検証そのものを自己目的化させていく「統制の統制（control of control）」という性格を持つに至った。各種の管理手法もまた、こうしたロジックに回収されることで、本来の政策の改善という目的を超え、組織の規範を監査の側の規範に即したものと塗り替える「コロナイゼーション」をもたらした。かくして自治体は管理と検証の網の目に覆われることになった。

また、こうした評価や監査への適応は、ジェリー・Z・ミュラー（Muller 2018: 17-19）が指摘するような「測定執着（metric fixation）」をもたらす。そこでは数値化しやすく評価されやすい指標ばかりが追求され、地域固有の文脈に根ざした現場の「野性」や「ブリコラージュ」は、測定不能・評価対象外のものとして切り捨てられていくのである。

よる機関委任事務の廃止は、自治体を「国の下請け」という立場から制度上解放し、その創意工夫を促すはずだった（嶋田2009）。しかし、現実のプロセスにおいて進化したのは、成果管理やPDCAといった「管理技法」を媒介とした「一元化された政策空間」への再編・編入であった。実質的な規律密度は低下するどころか、技法の高度化とそれに伴う自己規律化によって、自治体に対する規律のあり方はむしろ精緻化したと言える⁽³⁸⁾。

金井（2026）が指摘するように、たしかに分権改革以前にも、機関委任事務制度に代表される当時の制度環境が「自治体は国に従うべき」という規範を自治体に内面化させていた側面はあったかもしれない。しかし、現代における管理技法の高度化は、この規範をより深く内面化させている。かつての「陳情主義」（金井2024）においては、制度的隙間を突いて国に特例や変更を迫るような「自治性の発露」が見られたが、緻密な管理に包摂された現代の自治体はそうした交渉の余地すら奪われ、あらかじめ設定された枠組みへの「適合」に自発的に追い込まれているのである。

（2）統治技法の変容と自治体の「主体化」

こうした政策空間の一元化は、単なる制度的再編や行政手法の変更にとどまらず、自治体の行動様式や「自治」そのもののありようの変容を伴っている。これをミシェル・フーコーの「統治性（gouvernementalité）」概念（Foucault 1975；2004a；2004b）⁽³⁹⁾をもとに捉え直せば、規範を外在的に強制する「禁止・命令」による統治から、主体に規律

を内面化させる規律訓練型の統治へ、さらには、主体に自由な選択肢を与えながら、実はその前提となる環境を設計する環境管理型の統治へのシフトと捉えられる。

かつての多元的政策空間においても、自治体は規制や補助金を通じた強い規律下に置かれていた。しかし、近年の「管理技法」がもたらしているのは、対象に評価基準を内面化させ、「自己規律的な主体」へと形成していく規律訓練の徹底であり、すなわち権力関係のもとで形成される規律への自発的な適応を通じた「主体化」である。

さらに東浩紀が指摘するように、情報処理技術の発展は、アーキテクチャによって人々の行為を誘導する環境管理型の統治を可能にしている（東2002；東＝大澤2003：31－61，167－178）。これはニコラス・ローズ（Rose 1999）の指摘する「数値化」による統治とも重なり合う。自治体の個別多様な営みを特定の指標へと還元し、可視化し、比較可能なものとすることは、自治体に自己を絶えず最適化し続ける企業家的主体として振る舞うことを促し、他の自治体との相互比較を通じた競争へと駆り立てていった。

ここで日本の地域政策をめぐる現状において重要なのは、その「ものさし」自体が外部（国）によって設定されている点である。自治体は自律的に意思決定しているように見えながら、実際には「ものさし」によって規定される行動環境のもとで、「数値を介した遠隔統治（government at a distance through numbers）」に従属しているのである（Rose 1999:

(38) 中山間地域等直接支払制度（2000年～）の変遷においても同様の傾向が確認される。当初、同制度は「地方裁量主義」を掲げ、交付金の使途を市町村や集落の判断に大きく委ねており、現場からは「地域の知恵を活かす制度」として広く受け止められていた。山口県が開設した、全国の担当者が各地の実践や悩みを共有するWeb掲示板に、開設1ヶ月で約2,000名（実人数）からのアクセスが集まったという事実は、当時の現場に溢れていた「みんなで制度を作り上げよう」とする共創的な熱量を象徴している。しかし、制度が5年ごとに更新を重ねるにつれて、国（農林水産省）の方針への誘導を図る加算措置が次々と設けられ、細かな数値目標・計画策定が要求されるようになっていった。そのたびに翻弄されることとなった現場からは、「地域の知恵を活かす制度」から「地域が制度に体を合やす事業」へと変質したとの痛切な実感が語られている（小田切＝橋口2025）。

このような傾向はさらに進行しつつあり、2027年度からの水田政策見直しに伴い、中山間地域等直接支払制度の加算措置へのKPIの導入が検討されているという（「〔論説〕水田政策の見直し ひずみ正す声上げよう」『日本農業新聞』2026年6月18日）。

(39) なお、本稿でこれまで用いてきた「技法」という言葉は、一般的な手法やテクニックを意味するだけでなく、それらを通じて主体の行為を一定の方向へ導くものとして捉えるというフーコーの統治性論の視点も含意している。

212)⁽⁴⁰⁾。

こうして近年の自治体を取り巻く状況は、主体の自己規律化を基盤としつつ、その主体が自発的に行動する環境を設計する新たな統治形態が浸透しつつある事態として捉えられよう。これは単なる手法的な変化にとどまらず、統治パラダイムの歴史的転換を意味している。

以上のような新たな統治形態の典型例が、地方創生において自治体に求められた人口ビジョンおよび総合戦略の策定である。そこでは地域の持続可能性が一元的に管理可能な「人口」という統計的な数値へと還元され、自治体はその最大化に責任を持つ企業家的主体へと方向づけられた。加えて、地域経済分析システムの活用は、自治体に自身を統計的に可視化させ、他自治体との相互比較を促した。一連のプロセスを通じて、自治体は外部から強制されるのではなく、評価枠組みを内面化して自己を規律する「主体」として形成されていった⁽⁴¹⁾。さらに、KPIやPDCAサイクル⁽⁴²⁾という「行為の条件」の整備は、国家が直接介入することなく、自治体の主体性を一定の方向へと構造化していった。こうして自治体は、「主体性」の名のもとに、「主体化（subjectivation）」と不可分の「従属化（assujettissement）」の過程へと組み込まれていったのである⁽⁴³⁾。

（3）主体性の再編：「政策起業家」から「行政マネージャー」へ

この枠組みのもとで、自治体に求められる主体像は「政策起業家」から「行政マネージャー」へと変容した。かつての政策起業家が多元的政策空間の「隙間」から独自の「地域の言葉」を紡ぎ出したのに対し、現在の行政マネージャーは、一元的な管理体制下で、国の示した評価枠組みに従って最適解を算出するよう求められている。形式上、自治体は自律的に総合戦略を策定するが、その評価尺度は外部（国）によってあらかじめ規定されており、自由な政策選択の拡張というよりも、成果責任の内面化が進行している。

実務面においては、前述したように、過去の組織合理化による企画部門の弱体化が、管理技法を媒介する装置としての外部コンサルタントへの依存をもたらした。標準化されたテンプレートから出力される言葉は、地域の切実な生活実感から発せられた「地域の言葉」ではなく、国の評価基準から逆算してパッケージ化された「横文字の計画」にすぎない。

以上の帰結として、現代の自治体の主体性は、国の評価枠組みに沿って自己を規律する実践様式へと再編された。すなわち、地方分権改革が本来目指したものと裏腹に、自治体の主体性は管理技法の内部へと回収されたのである。

(40) ジェームズ・C・スコット（Scott 1998）は、国家が地域の細部を指標化や類型化することを通じて国家の側から見た地域の「可読性（Legibility）」を確保することにより、これまで地方のエリートやコミュニティに依存していた間接統治から脱却し、国家による直接統治を可能にしたと指摘した。その過程において、国家の定めた規準に適合しない地域独自の秩序、空間や言葉は捨象され、標準化・単純化された（Scott 1998: 77-78）。これに対し、本稿で指摘したような行動環境の設計を通じた環境管理型の統治は、国が示した「ものさし」に即した管理を自治体に能動的に引き受けさせており、その機序が内面化されている点に特徴がある。その意味で、スコットが描いた外部からの可読化という段階を超えて、自治体自身の自己規律化を介した、より深層の次元における統治に達していると言える。

(41) ポストモダン行政学の代表的著作である *Postmodern Public Administration* (Fox=Miller 1995) で知られるヒュー・ミラーとチャールズ・フォックスも、改訂版（Miller=Fox 2007: 132）においては、行政職員は規律・正常化・監視・個別化・司牧化といった技法のなかに組み込まれると同時に、それらを再生産する「objectified subjects（客体化された主体）」でもあることを指摘している。

(42) そのほか、計画策定や進捗管理にあたっては「産官学金言労（士）」（産業界、関係行政機関、教育機関、金融機関、メディア、労働団体、士業）の有識者を含む会議体を設置することが求められた。

(43) この「主体化＝従属化」の逆説的なプロセスは現代の研究者も直面している課題である。その点、マリリン・ストラザーン編『監査文化の人類学』（2000年）に収められた、オランダの大学におけるエピソードが示唆的である。ここでは、大学の学科長が、研究者が本当に行いたい研究計画ではなく「評価者が聞きたがっていること」を書くことこそが、研究資金の獲得につながり、ひいては「真の意味での自治」を確保する道であると説く姿が描かれている。しかし、そうした戦略的な自己適合は、結果として研究者をして自ら「周縁化」「疎外」させたのだった（Giri 2000: 181（坂田ら訳2022: 255-256））。

たしかに、かつての地方自治が省庁による規制や補助金を通じた強い規律下にあったことは事実である。しかし、当時の規律は「禁止」や「命令」あるいは「個別具体的な誘導」といった外面的・実体的な強制力に基づくものだったので、自治体には、それらとの対抗や交渉を通じて主体性を発揮する余地が比較的大きく残されていた。

これに対して現在は、政策目標や評価指標といった「行動環境」の設計を通じて、自治体による自発的な自己統治が促されている。そこでは統制が高度に内面化されており、かつてのように対抗すべき「外敵（具体的な規制）」は不可視化されている。自治体は抗おうにも対抗すべき対象を特定しにくく、この自己統制の構造から抜け出すことは極めて困難なのである⁽⁴⁴⁾。

次章では、こうした合理性と効率性の追求という大義名分のもとに進められた構造転換と、それを支えた「統治技法」の確立が、中央と地方の関係をいかなる次元へと変質させたのかを論じたい。

IV 「自己責任型ディリジズム」の構築と主体性の変容

1 中央—地方関係の転換 — 「恩顧主義」から「ディリジズム」へ

本稿の第Ⅱ章・第Ⅲ章でたどってきた日本の地域づくりをめぐる政策空間の変容は、シドニー・タロウ（Tarrow 1977）の議論を援用すれば、イタリア的な「恩顧主義」からフランス的な「ディリジズム（dirigisme：国家主導の計画主義）」への移行として捉え直すことができる。

タロウは、中央と地方（周辺）の仲介関係を2つ

の対照的なモデルに整理した。一つはイタリアに代表される「政治的恩顧主義（クライエンテリズム）モデル」である。そこでは、政治家が中央と地方の関係を取り持ち、資源配分は票の確保や党への忠誠といった政治的論理に左右される。地方の主体性は、こうした多元的な政治過程における「交渉力」として発揮されていた。もう一つはフランスに代表される「官僚的行政的モデル」である。これは強力な中央集権に基づく生産合理主義的なディリジズムを特徴とする。そこでは、自治体の長は官僚機構との折衝を通じて実務的に資源を引き出す「行政的仲介者」として振る舞う。

日本の中央—地方関係は後者のフランス型に近いものとして捉えられがちだが、こと地域づくり政策に関して言えば、その初期段階においてはむしろイタリア型の系譜に属していたのではないかと

実際、1990年代までの日本は恩顧主義的な性格を強く帯びていた。村松（1988）が指摘しているように、当時の自治体は、多元的な政策空間のなかで自らの行政的資源（現場の情報や実施能力）を武器に国と粘り強く交渉を展開し、国との実質的な相互依存関係を構築していたのである。省庁割拠と政治家個人による利益誘導が結びついた多元的空間において、自治体の長や職員は現場発の政策を携えて政治家や官僚との交渉に挑む「政策起業家」であり、「政治的ブローカー」だった。彼らは現場の切実な論理から独自の施策を紡ぎ出し、粘り強い直接交渉によって、時には既存の制度枠組みをいかくぐったり組み替えたりしてでも政治家や官僚に認めさせ、予算の獲得はもとより規制の緩和や柔軟な運用を引き出してきた⁽⁴⁵⁾。そこでは、制度の不完全さが「隙間」として機能し、既存の枠組みを現場の論理

(44) 赤木（1978：19－20）は、往時の中央地方関係を、パターナリズム（温情という干渉主義）に基づく「サディズム的マゾヒズム的な支配＝服従の関係」と評した。しかし、当時の関係が補助金や規制・命令といった餌と鞭による外在的で可視的な支配だったのに対して、現在の中央地方関係は、同じくパターナリズムに基づきつつも、国は直接的な命令を避けながら、評価指標や行動環境の設計を通じて、自治体をして自律の名のもとに自ら鞭打つよう自己規律させている。この意味で、より内在化・精緻化された「サド＝マゾ関係」の構図に組み替えられていると言える。

(45) 政治家のみならず、官僚との間にもクライエンテリズム的な関係を指摘できる。山口（1987：103）が示した「顧客官僚制」の概念によれば、官僚は自己の属する組織の繁栄、発展のために顧客（自治体）の利益過程を増進させるインセンティブを有していた。この観点に立てば、官僚にとって自治体は自らの政策領域を確保・拡張するための資源であり、両者は利害をともしながら必要に応じて規制や制度を柔軟に解釈・運用し合う共存共栄の間柄にもあったと言える。前脚注27のような官僚による柔軟な対応の背景には、こうした構造的な相互依存関係が存在していたと考えられる。

で突破していく野性的な主体性が自治の核心を成していたと言える。

しかし、2000年代以降⁽⁴⁶⁾に一元化された政策空間はその様相を一変させた。官邸が司令塔となり、省庁横断的なパッケージとして地方を管理する垂直的な統合が進んでいる。資源配分の基準は、政治的な仲介や交渉から、経営合理的な事業計画やその評価へと移行した。これは、中央政府が提示する「正解（モデル）」に対して地方が適合度を競う日本版ディリジズムの構築過程と言える。そこでは、自治体は自身の人口規模や財源を最大化させる「ホモ・エコノミクス（企業家的主体）」として振る舞うよう、「統治技法」を通じて自己規律化させられている。かつて現場固有の論理でもって果敢に制度に挑んだ政策起業家は、今や中央の規定する枠組みに地域の状況を適合させ、設定された指標の管理と数値の達成に奔走する「行政マネージャー」へと作り替えられていった。この移行は一連の行財政改革を通じて加速し、近年の地方創生政策において一つの到達点を見たのである⁽⁴⁷⁾。

2 「自己責任型ディリジズム」の構築

ここで注目すべきは、この日本版ディリジズムが、ほかならぬ地方分権改革の文脈のなかで構築されていったことである。国の掲げる地方創生や子育て支援、地域医療の確保といった諸政策はいずれも「地域の持続」や「生の維持」を命題として掲げており、自治体が必要を全面的に否定することが困難な「生政治」的な性格を有している。そのため、自治体は国の方針を受け入れ、内面化し、その枠組みのなかで自律的に振る舞うことを余儀なくされる。今井（2026 a）が指摘するように、現在の国と自治体の関係は「強制された『自発性』」によって構成

されている。企業において労働者が自発的に高い成果目標を立てさせられるのと同様に、自治体もまた、あらかじめ設計された枠組みのなかで「主体的に動くこと」を外側から条件づけられている。

そしてその実態は、国が方針を設計しながらも、地方分権の名のもとに「自律的な選択」の体裁をとりつつ、目標が未達成に終われば（例えば出生率の低迷やサービス水準の低下といった事態を）自治体の努力不足に帰着させるという、巧妙な責任転換の構造を有している⁽⁴⁸⁾。ローズ（Rose 1999）が指摘するように、現代的な統治において、自ら選択できる主体を作ること（自律化：autonomization）とその選択の結果をその主体に帰属させること（責任化：responsibilization）は不可分に結びついている。この論理に従えば、地方分権という名の「自律化」は、むしろ責任を自治体に内面化するための前提条件として機能した側面を有していたと言えるだろう。こうして、皮肉にも地方分権改革を通じて構築されたのは、「生政治的な正当性」によって地方を「自発的に」動員しつつ、その結果責任を地方へと突き放す構造だった。

こうした変容は、先述した村松（1988）の「相互依存モデル」が現代において大きく変質しつつあることを示唆している。従来の相互依存モデルは、情報の非対称性や政策形成過程の多元性を背景として成立していた。しかし近年では、計画策定や評価指標を通じて地方の行動が可視化・標準化されることで、自治体が交渉や創意工夫を発揮する余地は縮小しつつある。すなわち、かつて自治における「隙間」として機能していた多元的な政策空間と情報の非対称性は新たな統治技法によって解消され、自治体の選択行動は一元的な構造の内側へと封じ込められていった。以上を踏まえるならば、分権改革は一定の

(46) 前述のように、政治改革（小選挙区制の導入、政治資金制度改革）は1990年代半ばに行われたが、内閣機能の強化や省庁再編など他の制度改革との連関を踏まえ、本稿では2000年頃を画期として捉える。

(47) 金井（2021：102）は、国政における権力集中が国と自治体の関係にも波及した結果、分権改革は後退し、自治体は「集権型社会を支えるように、『自発』的または適応的に、国政へ追従や付度をし、さらには露払いや先導をしてきた」と指摘している。

(48) こうした責任転換の構造は、クリストファー・フッド（Hood 2011）が示した「非難回避（Blame Avoidance）」における「組織的戦略（Agency Strategy）」の観点からも説明可能である。この戦略において、上位の主体は委任を通じて形式的な責任をもつばら下位の主体に帰し、一方で名声は自らに帰着しやすいように組織構造を設計するのである（Hood 2011: 67-68）。

権限移譲を実現したが、実質的にはそれ以上に権限行使の結果に対する「責任移譲」の性格を強く帯びるものだったと言えよう⁽⁴⁹⁾。かつての双方向的な相互依存関係は、国が設計した政策枠組みのもとで自治体の主体性を動員しながら、その結果責任を地方に帰属させる統治構造へと再編されていった。こうして、自治体の主体性の動員と責任の内面化が表裏一体となった統治様式、いわば「自己責任型ディリジスム」が構成されていったのである。

3 評価に基づく統治への転換と「地域の論理」の排除

こうした構造転換は、自治体の主体性に質的な変容をもたらしている。

第1に、脱政治化および評価に基づく統治への転換である。かつての主体性は、時に政治性を強く帯びた情熱的な交渉に支えられていた。しかし現在は、評価者（国）の意向を忖度し、模範解答を競い合う「選抜試験」へと変質している。資源獲得の条件が地域を挙げた「交渉」から評価者の意向を正確に反映した「答案作成能力」へと移ったことで、自治体は熱量を競い合うのではなく、計画や書類の整合性をいかに整えるかに腐心することとなった。前述の

ような「計画統制」下において、自治体は計画と事業内容をセットで審査され、その整合性や技術的洗練度に応じて予算配分を受けるという管理構造に組み込まれている（今井2018）。こうした形式的な完成度の追求はコンサルタントの得意領域であり、地方創生においてコンサルタント依存が強まったのは構造的な帰結と言える（横山2025）。

ここで深刻なのは、慢性的な人手不足に喘ぐ自治体職員が、国の意向の「翻訳」や計画策定・成果管理といった事務作業に多大な労力を奪われ、疲弊していることである。職員には、地域の現場に分け入って、独自の言葉を紡ぎ出し、それをもとに交渉・実践を展開する「政策起業家」としての時間や余力はもはや残されていない。

第2に、「地域の論理」の周縁化である。かつての恩顧主義的な多元的空間には、中央の基準とは異なる評価軸や配分の論理が併存していた。しかし、現在の生産合理主義的アプローチは経済合理性や数値指標といった単一の評価基準を前提とし、政策空間を標準化する。その結果、地域固有の価値観や優先順位に基づく「地域の論理」は、制度設計の段階で不可避免的に周辺へと押しやられる構造が生まれて

(49) 第34次地方制度調査会第3回専門小委員会（2026年3月30日）において、阿部守一・長野県知事は中央－地方関係における「権限と責任の不一致」を鋭く指摘している。曰く、財源や制度設計の権限を国が保持する一方で、事務負担や説明責任、政策結果への責任のみを地方が負わされている実態があるという（長野県2026）。

この点について、本稿のこれまでの分析を踏まえれば、権限と責任を重層的に分かち合う「分有」を前提とした「国と地方が対等な立場にたった相互依存と協力の関係」という大森（1990：90－97）の構想が一つの示唆となる。かつて赤木（1978：250－256）は、当時の国－地方間の責任構造を、国と地方が互いに責任をなすり合う双方向の無責任状態であると批判した。しかし、責任が一元化・固定化されていなかったがゆえに、裏を返せば、国と地方が責任を分有しつつ資源の配分や制度の運用をめぐる互いに激しく働きかけ合う「あわい（境界領域）」が成立しており、そこに現場が自律的に動く余地が存在していたとも評価する。

そもそも、権限と責任の分担関係について、自治体の個別性（規模等による画一的な線引きを排した実質的な能力や意欲に基づく）や事務の性質に照らせば、一義的な線引きに馴染まない領域も少なくない。したがって、可能な範囲で明確化を図ることを前提としつつも、必ずしも固定的な分担関係に固執せず、むしろ「交渉」を通じてその都度の折り合いをつけていく「動的なプロセス」として関係を再定義する必要がある。そこでは、権限と責任を二者択一的に割り振るのではなく、双方が当事者性を分有する選択肢を許容する柔軟性が求められる。こうした考え方は、国と地方の責任や機能を共有する共管領域の存在を前提として関係を構想すべきだとする市川（2012：212－217）の問題意識にも通じる。また、大杉（2026）は直近の新聞コラムにおいてさらに踏み込んで、市町村を起点とした事務・権限・責任の分有と「地域からの逆関与」を基軸とする「分権・分有型自治」を提唱している。

もっとも、こうした関係に実効性を持たせるためには、既存の「国と地方の協議の場」の実質化のみならず、多様なアクターが介在しうる多元的な交渉空間の設計、さらには自治体が国と対等に渡り合うための財政制度上の対応をはじめとした構造的な条件整備が不可欠だろう。こうした具体的な制度設計については本稿の分析の範疇を超えるため、別の機会に譲りたい。

いる⁽⁵⁰⁾。

4 失われた「地域の言葉」

こうした中央—地方関係の転換は、これまでにきてきた「多元的政策空間」から「一元化された政策空間」への構造的変容も相まって、地域づくりにおける実践のスタイルや規範そのものを根底から塗り替えてしまった。

かつては、不透明で非効率ではあったかもしれないが、泥臭く生々しい地域の欲求や熱意を汲み上げる制度の隙間が存在した。自治体の長や職員は、その隙間において複数の制度や資源を横断的に組み合わせながら、地域固有の課題を自らの言葉で語る政策起業家として振る舞い、独自の政策を構想しえたのである。

しかし現在の「自己責任型ディリジズム」が覆う一元的な政策空間において、自治体に求められる役割は地域固有の言葉を紡ぎ出すことではなく、中央が提示する概念や枠組みに適合するよう自らの状況を整合的に位置づける「翻訳」へと変質している。地域固有の価値観に基づく「地域の言葉」は、中央の一元的な尺度（ものさし）では測りえないため、公的な意味を与えられることなく捨象されていく。

加えて、前述した慢性的な人手不足と事務負担の増大により、現場から独自の言葉を紡ぎ出す時間的・精神的な余裕が失われている。結果的に、疲弊した自治体現場において、中央の論理をそのまま受容して地域の現状をそれに適合するよう「翻訳」す

るスタイルが、最小限の労力で「正解」に到達できる一つの適応戦略として定着しつつある⁽⁵¹⁾。

すなわち、かつての政策起業家が制度の隙間から独自の語彙を創出したのに対し、現在の「行政マネージャー」は、中央の語彙を翻訳して地域へ適用し、実装する役割を担わされている。この転換は単なる主体としての役割の変化にとどまらない。それは、地域固有の価値観や独自の実践から紡ぎ出された「地域の言葉」、さらにはその根底にある住民の営々たる暮らしの積み重ねとそこに息づく生活実感から発せられる「土着の言葉」を周縁化し、何が「正当な価値」として語られるかという規範そのものを中央の語彙に回収する、自治体の主体性の根本的な変容を意味しているのである⁽⁵²⁾。

V 管理された主体性と「野性」の消失：現場における実践の変容

1 資源化される住民と「粹」の喪失

こうして自治体の主体性は「統治技法」の内側へと回収されるなかで変容を余儀なくされてきたが、この変容は自治体行政の内部にとどまらず、地域社会における実践のあり方そのものへと波及している。個人の生や人口をデータとして捕捉し、効率的に管理しようとする「生（せい）政治」の論理が浸透する過程で、現場の生き生きとした、時に泥臭く生々しい手触り感は削ぎ落とされ、規律の内面化が進行している。この自己統治の再構成はコミュニティ政

(50) 前脚注40で参照したScott (1998) の議論を踏まえれば、こうした状況は、近代主義的合理性に基づく計画行政（High Modernism）によって地域固有の現場知（メティス＝Mētis）が失われていく過程として捉えられる。ただし、スコットが描いたメティスの消失が主に権威主義的国家による強権的な「塗りつぶし」であったのに対して、本稿が指摘しているのは、環境管理型統治のもとで自治体が国の規準を自ら内面化し、自発的に現場の論理を「塗り替えて」いく過程である点に違いがある。

(51) 前脚注48で参照したHood (2011) に即せば、こうした適応戦略への傾斜は「自己責任型ディリジズム」の必然的な帰結とも言える。日本の中央地方関係のように「階統主義的な世界観（hierarchist worldview）」が支配的な状況においては、定められた手続きや専門的知見に従わない者に責任が帰せられる。こうした構造のもとで、自治体は自身への非難を回避するために、政策判断をあらかじめ設定されたアルゴリズムや外部の評価指標に委ねる「プロトコル化（Protocolization）」を志向するようになる（Hood 2011: 143-144）。結果として、自治体において「適応戦略」が常態化していくわけである。

(52) ただし、ここでいう「土着の言葉」とは伝統への固着を指すものではない。外部の異質な要素との創発や「ブリコラージュ」を通じて地域が自律的に規範を再構築していく、多系的な発展のプロセスを重視するものである（鶴見 1997: 228-229）。重要なのは、宮口（2003: 第8章）が説くように、地域が新しい時代に合わせて自らの規範を内部から主体的に見直し、地域社会の仕組みを作り変えていくという、社会論的な豊かさを創造する営みを内発的に展開していく点にある。

策などを通じて住民活動の領域にまで深く浸透しており（今井2025）、地域づくりの現場から、かつてそこにあったはずの「生（なま）」の感覚を失わせつつある。

政府は縮減社会への対応として、地域社会の多様な主体が参画するプラットフォームの構築を推進している。その代表的な形態が地域運営組織（RMO）であり、市町村が地域運営組織として認識し、国に報告したものに対しては財政措置が行われている。加えて、2024年地方自治法改正では指定地域共同活動団体制度が創設された。これは、住民生活に必要な地域活動を行っていると思われる地域団体を市町村（長）が指定し、その活動が「効率的・効果的」なものとなるよう支援する枠組みである。

一見すると住民自治の支援策に見えるこれらの制度は、実際には自治体に対し、政府の求める生産合理主義的アプローチに住民自治を適応させる媒介者としての役割を担わせる仕組みとしても機能しうる。地域社会が「国—都道府県—市町村」に連なる階統（ヒエラルキー）の下部構造へと再編されるなかで（堀内2024）、市町村には、住民の行動環境（タスクや評価基準）を設計し、活動を「効率的・効果的」なものへと導く役割が期待されるのである。

こうして、本来は現場の生活実感に根ざした自律的な活動を行うはずの地域コミュニティは、あらかじめ設計された行動環境のもとで、行政タスクの補完・代行機関へと変質していく（坂本2018c；2026a）。コミュニティによるガバナンスを目指しながら、実際にもたらされたのは、ローズ（Rose 1999: 176）の言う「コミュニティを通じたガバメント（government through community）」だった⁽⁵³⁾。この構造下において、住民は「受益者」であると同時に「担い手（動員対象）」として位置づけられ、目標を達成するための「資源」へと還元されていく。国と自治体の関係における「強制された自発性」が、

自治体と地域社会の間においても生じている。そこでは、自発性を装った「動員」が、地域の持続可能性を確保するための不可欠な手段として正当化されていくのである（今井2026a）。

しかし、本来の持続的な地域づくりを支えていたのは、管理された「生（せい）」ではなく、そこに住まう人々の、数値化が不可能な「生き生きとした」熱量だったはずである。それは、損得勘定や合理性を超えて地域の危機や課題に「一肌脱ぐ」という個の覚悟であり、苦労を重ねながらも地域に関わることに充実感を見出す「粋（いき）」の精神だった。エビデンスや確実性を追求する傾向にある現在の地域政策は、こうした個の主体性から発せられる「非合理的な情熱」を管理不能なリスクとして遠ざけようとしている。精緻化された管理の網の目は、ヤスリのように現場の「生々しい」手触りを擦り落とし、「粋」な心意気を削ぎ落としていく。こうした「生」の捨象こそが、現代の地域づくりが直面している最も根源的な危機であると言える。

2 専門分化と合理主義の罠：失われた「ごった煮」のダイナミズム

こうした規律化はまた、地域づくりの現場に「専門分化」という合理主義をもたらしている。現在の地域づくりは観光、福祉、産業振興、移住定住といった諸分野に細分化され、それぞれが独立した専門領域と人的ネットワークを形成し、その内部において半ばタコツボ的に経験知・専門知が蓄積されている。

しかし、かつての地域づくりに見られたのは、先述した池田町でのシンポジウムが象徴するように、あらゆる分野が未体系に混ざり合った「ごった煮」の状態が生み出す熱量だった⁽⁵⁴⁾。そこでは産業振興と福祉が不可分に議論され、国際交流や文化活動

(53) ミラーとフォックス（Miller=Fox 2007: 80）も、フーコーの統治性論を踏まえ、「市民による行政参加（citizen participation in government）」がむしろ「行政による市民社会への参加（government participation in the citizenry）」に取って代わられる可能性を指摘している。

(54) 「ごった煮のダイナミズム」を象徴するのが、田中栄治らが東京・新橋でひらいた「サロン集&YU」における交流のありようである。ここでは官民の垣根を超え、多様な業種や属性の人々が地域・分野・テーマを横断して交流を展開した。廃棄物行政や水辺の再生から、公衆トイレの改善運動、さらには吟醸酒ブームに至るまで、ここでの交流から創発し、派生していった社会的実践は多岐にわたる（田中1996：8－18；橋本2024）。

が予期せぬ形で地域おこしへと発展する⁽⁵⁵⁾といった分野横断的な「ごった煮」のダイナミズムが存在していた。それは、中央の論理から見れば排除すべき「不純物」や「雑味」にすぎなくとも、現場の視点に立てば、多様な要素が混ざり合うことで地域づくりに奥深い芳醇な味わいをもたらす「コク」だったのである。

ところが現代の規律的な地域政策は、こうした異質なもののどうしがぶつかり合うことで生じる予期せぬエネルギー（創発）を、管理を乱す「不規則な反応」とみなして排除しようとしている。管理という名の「濾過」のプロセスは、地域の雑多な「コク」を「不純物」や「雑味」として取り除き、透明で無味乾燥な政策空間へと作り変えていく。管理の網の目が細くなるほど、地域からはかつての野性——すなわち、未体系ゆえの自由さと、社会的実践のなかでの試行錯誤を尊ぶ「合理主義の不徹底」が失われていった。

こうした専門分化の進展は、前章で述べた成果管理型の政策手法を全面的に受容するための土壌を用意することとなった。本来は複雑に絡み合っていた地域課題を、分野ごとの専門性に基づいて測定可能な単位へと分類・整序することによって、成果管理型の政策手法との適合性を高めたからである。そしてこの適合の代償として失われたのは、あらゆる領域がその境界を越えて未体系に混ざり合っていた、かつての「ごった煮」のダイナミズムだった。不純物を取り除いたクリアな政策に、人々の心を動かすような熱量が宿ることはないのである。

さらに、前述した「中央の語彙を地域へ翻訳する役割」の要請は、マンパワーを欠く自治体の現場には過重な負担となり、結果として外部委託への依存を常態化させた。その帰結として、地域の複雑な雑味を汲み取りながら醸成すべきプロセスは、コンサルタントの手によって標準化された「横文字」のパッケージへと置き換わった。こうして、地域づくりの現場に息づいていた「野性」は、合理性や効率

性という名の「鉄の檻（iron cage）」に閉じ込められ、そのダイナミズムを失っていったのである。

VI これからの方向性：縮減社会における主体性の再定位

1 統治技法への適応から主体性の再定位へ

これまで見てきたように、現代の地域政策を覆う管理技法は、自治体の主体性を、国が示した論理を「翻訳」し、それに適応する営みへと変質させ、自治の現場から本来のダイナミズムを失わせてきた。この精緻な管理がもたらす整然たる秩序は、かえって地域のレジリエンス（回復力・強靱さ）を削ぎ落としている。いま私たちが直面しているのは、管理を精緻化すればするほど地域が衰退していくという一種の「統治のパラドックス」である。

この閉塞感を打破し、ふたたび自治のダイナミズムと地域のレジリエンスを取り戻すためには、国が設計した枠組みに受動的に適応するこれまでの主体性のあり方を根本から問い直さなければならない。人口減少・高齢化が進行するなか、戦後一貫して続いてきた成長依存型の地域戦略はすでに持続可能性を失っている。国の評価軸に沿った「横並びの競争」に疲弊する現状を脱するためにいま問われているのは、主体性のあり方を位置づけ直すこと（再定位）である。それは、国の示す「ものさし」への即応をいったん傍に置き、以下の2つの方向性を備えた主体性を獲得することを目指すものである。

2 「自治の開拓者」としての主体性

その1つは、前章で述べた野性やダイナミズムを許容し育むための主体性の回復である。国の側には、自治体を国の論理に適応させることに汲々とするのではなく、それぞれの地域に蠢く（うごめく）雑多混淆な試行錯誤や数値化不可能な「心意気」を、雑味として排除せずに包摂する「懐の深さ（寛容性）」

(55) 徳島県神山町は農山漁村におけるサテライトオフィスの先駆的事例として知られ、近年では神山まるごと高等専門学校⁽⁵⁵⁾の設立でも注目を集めているが、その源流は1991年の「青い目の人形」の里帰り運動に端を発する国際交流にある。その後、アーティスト・イン・レジデンスを通じた文化交流事業、さらにワーク・イン・レジデンスへと展開し、それらを通じて培われた人的ネットワークが契機となって、現在の地域づくりへと発展していった（前田2013）。

が求められる。すなわち、管理の網の目をあえて緩め、試行錯誤や予測不能な相互作用を許容する「余白」を制度的に担保することである。

自治体の側にも、仮に国の姿勢が即座に変わらないのであれば、国に対しては「ヨソ行きの言葉」を装いつつも、その実質において「地域の言葉」やさらにその根底にある「土着の言葉」を埋め込んでいく「戦略的な使い分け」が求められる。重要なのは、自治体自身までもが国が示す合理性・効率性の論理や枠組みに回収されないことである。外部向けには管理の形式を整える一方で、内部にはあえて「非効率な余白」を残す。この余白こそが、標準化された言葉を退け、地域での泥臭い対話のなかから「自分たちの言葉」を紡ぎ出し、それを実践していくための陣地となる。

このように、制度に飼い慣らされた「行政マネージャー」に埋没するのではなく、制度的な枠組みを表向きにはまといながらも、内実においては地域の実情に即した独自の仕組みや規範を編み出す制度創造的な対応を重ね、地域の将来を切り拓く「自治の開拓者」としての役割を果たすこと。この「制度創造的な表と裏の使い分け」こそが、現代の管理された空間において自治体がまず発揮しうる実践的な主体性の形と言えるだろう⁽⁵⁶⁾。

ただしここで強調しておきたいのは、こうした

「表と裏の使い分け」は既存の制度構造に対する異議申し立てを放棄するものではないという点である。かつての地方分権改革を牽引したのは、中央集権的な制度の壁に立ちすくむことなく現場の論理で独自のルールを紡ぎ出した「創造的設計者」としての自治体関係者たちだったが、彼らは目の前の実践を積み重ねると同時に、制度そのものを問い直す批判精神を失わなかった。したがって現代の自治体に求められるのは、「制度創造的な表と裏の使い分け」を土台にした、さらに重層的な主体性である。それはすなわち、第一層として、表向きには制度への適合を装いながら内実において地域固有の論理を独自の制度へと昇華させる営みを実践しつつ、そのうえに第二層として、その実践を現場の知恵としての「ブリコラージュ」にとどめず、統治性の構造への批判を保ちながら自覚的・自律的に行い続ける「批判と実践の並行」を重ね合わせることである⁽⁵⁷⁾⁽⁵⁸⁾。この重層的な主体性のあり方こそが、一元化の圧力に抗い、自治の領野を耕し直すための不可欠な様式となるはずだ。

3 「地域のくらしを守り抜く」主体性

以上が主体性の「攻め」の側面だとすれば、もう1つは「守り」の主体性、すなわち、地域社会の持続条件を自律的に定義し、実践する主体性の確立で

(56) 愛知県豊根村の小林文彦村長（当時）は、自治のあり方として「国に対して『半体制』でなければならない」と主張していた。小林によれば、「半体制」とは、「自分たちは体制のなかの自治体である以上、一応は体制の側に立つけれども、片手片足ぐらゐは自分の意思とか才覚で動かす」という姿勢を指す（小林＝黍嶋＝亀地1989：76－77）。これは本稿が提示する「制度創造的な表と裏の使い分け」の本質を先んじて示したものと言える。

(57) フーコーの統治性論を手掛かりにすれば、「批判と実践の並行」とは、統治性による「導き（conduite）」の条件のもとで実践を行いつつも、「あのようには導かれたくはない」という意志を貫く「対抗導き（contre-conduite）」を並行して進めることである（Foucault 2004a；箱田2013）。すなわち、ここでいう「並行」とは、既存の制度を現場レベルで改善する実践を重視しつつも、その背後にある統治性の構造が抱える問題を批判的に問い続ける姿勢を決しておろそかにはしないことであり、それとともに、実践的営みと批判的営みがそれぞれの役割を通じて相互に補完し合う関係性を意味する。したがって、批判と実践を競合的な関係として捉え、後者を優先する立場から制度への批判的分析や異議申し立てを「現状を悲観するだけの姿勢」（嶋田2026b）や「敗北主義的」（嶋田2026c）なものとして退ける態度は、本稿の立場とは異なる。本稿が主張するのは、制度への異議申し立てと制度の戦略的活用をともに重視し、批判と実践とを同時並行的に行う主体性であり、それは必ずしも単一の担い手の内部で完結する必要はなく、批判と実践が異なる担い手によって担われつつ、相互に補完し合う関係を含むものである。

(58) 「制度創造的な表と裏の使い分け」と「批判と実践の並行」をよりわかりやすく解説すれば、前者が、目的地や道路（国が敷いた制度的枠組み）そのものは受け入れつつ、目の前にある障害物や官僚制の壁をすり抜けていく「巧みなハンドル捌き」（conduite）であるのに対し、後者は、進行方向や道路を走ることを前提とする制度的枠組みそのものを問い直し、時にまったく別の方向へ向かったり、道路の外に新たな道を探したり、さらには車を降りて別の移動手段を選んだりするような「運転そのものを問い直す営み」（contre-conduite）であると言える。

ある。これは、右肩上がりの成長神話や不毛な人口獲得競争から決別し、人口という一統計指標に基づく「地方消滅論」や国の画一的な評価指標に振り回されることなく、限られた資源を生活基盤の維持を通じた「くらしの防衛」へと大胆に振り向ける戦略的判断を指す。

このためにも、前節で述べたように、自治体自らが地域内の多様な主体をつなぎ、独自の論理とルールを構想する「創造的設計者」として振る舞うことが重要である。従来の設計図が通用しない資源縮小の時代だからこそ、手持ちの限られた資源を組み合わせる局面を切り拓く「ブリコラージュ」の重要性が高まっている。人口や出生率といった国が押し付ける一律の「ものさし」を退け、「縮減」という不可避な現実を直視しつつ、住民との対話を重ね、ときに摩擦を厭わず調整を繰り返しながら、地域固有の文脈に即して、住民の生存と生活の基盤を守り抜くこと⁽⁵⁹⁾。こうして地域のレジリエンスを確立することこそが、現代の自治体に求められる真の自律性ではないだろうか（今井2025：194－200）。それは、国の価値基準に左右されることなく、地域固有の価値体系を自ら再定義し、それをもとに自らのあり方を主体的に形づくっていく実践、すなわちフーコーの言う「自己への配慮（自己陶冶）」（Foucault 1984；2001）そのものである。

これら2つの再定位は、一方が理想論で他方が現実論というわけではない。前者は地域の「活力（活動）」を、後者は地域の「生存（持続的な生活基盤）」を担保するための不可欠な両輪である。主体性とは、地域社会の持続条件を自律的に定義する能力である。問われているのは、限られた資源のもとでいかに制度的余白を確保し、そこから地域のレジリエンスを引き出していくか。この「管理技法」に抗う「攻め」と「守り」の不断の試行錯誤こそが、主体性のありようではないか。

地域の持続可能性を真に支えるのは、制度的枠組

みに沿った管理の精緻化ではない。それは、不器用ながらも自らの意思で行動する人々の生き生きとした「活動的生（vita activa）」（Arendt 1958）にほかならない。既存の制度的枠組みの内部において、申請書類や成果指標の作成といった「労働（labor）」や、国の評価基準に適合した成果を整えることに終始する「仕事（work）」へと埋没した主体性から脱して、他者との関係のなかで新たな可能性を切り拓く実践としての「行為（action）」をいま一度取り戻すこと。これが本稿の提示する「主体性の再定位」の核心である。

VII 結論とインプリケーション： 政策空間の変容と主体性のゆくえ

1 結 論

（1）分析結果の整理

本稿は、日本の地域政策空間が「多元的・分散型」から「一元的・集中型」へと移行し、それに伴い自治体の主体性が変容したプロセスについて、タロウ（Tarrow 1977）等の政策空間の構造に関する議論を補助線として外的な「制度構造的環境」の再編を分析するとともに、フーコー等による統治性論・主体化論の知見を援用して自治体や地域の内面に作用する「管理構造的環境」の高度化（内面化）を捉えることで、重層的に解明しようと試みたものである。

1990年代までは多元的政策空間が維持されていた。法制度は中央集権的であったが、中央内部が分権的（割拠的）であったがゆえに、地方はその分散構造を利用して交渉を行う余地があり、自治体は情熱と発想をもって政治家や省庁と渡り合う政策起業家としてその主体性を発揮しえたのである。

もっとも、こうした多元的空間には、不透明な資源配分や放漫な公共投資による財政モラルハザード、地方の依存体質といった根深い悪弊が併存していた。

(59) 谷川雁の「工作者」概念（谷川1959）を参照すれば、国・地方の制度体系に属しながら地域社会に根ざした両義的な位置に立つ自治体職員は、その両者の緊張関係に向き合いながら両者を媒介する主体として理解されよう。谷川は「生活語で組織語をうちやぶり、それによって生活語に組織語の機能をあわせ与えること」を「新しい言葉への道」としてしたが（谷川1958）、これは、国の一律的な「ものさし」を退け、地域固有の文脈に即して住民の生存と生活を守り抜こうとする、本稿が提示する主体性のありように対して一つの示唆を与えるものである。

当時の高い経済成長への期待が資源配分のゆとりを支えていたことも無視できない。したがって、1990年代以降の改革が「古い地方自治」を打破して透明性と合理性をもたらそうとし、縮減社会における資源制約への適応を目指した点については、一定の歴史的正当性を認めるべきだろう。

しかし、一連の改革がもたらした政策空間の一元化は、中央と地方の関係を「自己責任型ディリジスム」へと再編し、資源配分の手法を国による「選抜試験」へと変質させた。これに伴い、自治体の主体性は「行政マネージャー（管理型主体）」へと変容し、統治技法に組み込まれた「責任主体」として、地域を整序し動員する役割を担うこととなった。その結果、地域の現場からはかつての未体系ゆえの創発性を生んだ「ごった煮のダイナミズム」が失われ、地域づくりを支えていた「粹（一見すれば非合理的な情熱）」もまた、「雑味」として排除されていった⁽⁶⁰⁾。

（２）主体性の再定位

縮減社会における主体性とは、中央政府が示したモデルや指標への適応能力ではない。それは、地域の課題を自らの問題として引き受け、独自の尺度で診断し、行動を決定していく実践をもとに、「創発力の源泉となる『野性』の回復」と「地域固有のくらしを自律的に防衛する意志」の両輪として再定位されるべきである。言い換えれば、管理的・計画的な統制を緩和して、予測不能な相互作用を許容する「野性」が息づく空間を、地域社会とともに育むことである。中央から与えられた目標ではなく、地域固有のくらしとそこに根ざした「ものさし」⁽⁶¹⁾をもとに、地域ごとに、さらには一人ひとりにおいて異

なるそれぞれの「生のありよう（ウェルビーイング）」に寄り添いながら、それを自律的に育み、守り続けようとする意志を確立すること。それこそが、自治体を取り戻すべき真の主体性ではないか。そこでは、先験的な正解を前提とせず、住民一人ひとりの状況や価値観に向き合い、ともに試行錯誤を重ねつつ、ときには解のない状況において互いに納得できる折り合いを泥臭く探りながら、それぞれの地域における「良い塩梅」を探り続けることが求められる。この地道できめ細かな実践の積み重ねは、図体の大きな国ではなく、地域社会に近接し、小回りの利く自治体——とりわけ市町村だからこそ担いうるものであり、本来、分権改革の意義も、こうした地域固有の「良い塩梅」を自律的に探り続けていく環境を保障することにこそ求められよう（坂本2024a）。

こうした主体性を支えるために必要なのは、数値指標や評価制度を通じて自治体の行動を誘導する統治技法の精緻化ではない。まず求められるのは、計画策定や成果指標による管理、さらには過剰な調査・照会のあり方を見直し、現場の自治体職員が地域に向き合うための時間と余裕を回復することである。そのうえで、かつての多元的な政策空間が有していた余白や弾力性を、制度のなかに意図的に組み込み直していく必要がある。具体的には、指標の多元化や定性的評価の重視に加え、地域住民や多様な団体の活動を行政上のタスクへと還元することなくその実践や「心意気」を尊重しうる柔軟な支援枠組みを構築していくことなどが考えられる。

重要なのは、管理の網の目をあえて粗くすることによって、地域が自律的に自らの「くらし」を定義

(60) 自治体学会の現状は、自治の現場における主体性の変容を如実に物語っている。前述したように、かつて実務者と研究者が交流し、自治を深化させる場として誕生した同学会は、現在、会員数の減少とともに厳しい財政運営に直面している。これは単なる組織運営の失敗ではなく、現場の「野性」が管理技法に馴致され、研究者も分野ごとに断片化された結果、自治を総合的に探究してその可能性を広げていこうとする情熱とダイナミズムが失われつつあることの現れと言える。2025年度第2回評議員会「第1号議案：2025年度 自治体学会事業報告（案）」を参照。<https://www.jigaku.org/app/download/14304045190/2025%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E7%AC%AC%EF%BC%92%E5%9B%9E%E8%A9%95%E8%AD%B0%E5%93%A1%E4%BC%9A%E7%AC%AC1%E5%8F%B7%E8%AD%B0%E6%A1%88.pdf?t=1774474422>（2026年4月20日閲覧）

(61) 「ものさし（基準）」が意味を持つのは、測定される側が基準の設定や測定過程に関与し、その基準や測定に意義を見出している場合である（Muller 2018: 181）。その意味で、枝廣（2026: 201—215）が紹介する、住民自らが幸福度（ウェルビーイング）を定義し、測定・活用を進めている海士町の事例は、地域固有の「ものさし」を構築する実践として示唆的である。

し直すための「制度的な余白」を保障することである。そしてそこでは、形式的な計画の策定や成果指標の達成に追われることなく、地域に入り、対話し、試行錯誤するための時間を取り戻すことが可能となるだろう（Ende 1973）。一見すると不合理や非効率に映るかもしれないが、実はこうした「余白」の回復こそが、現在失われつつある自治のダイナミズムを再起動させるための最も合理的な選択ではないか。

ただしここで強調すべきは、こうした主体性の再定位が、単なる「適応」の延長線上に位置づけられるものではないことである。それは、自治体や地域を窒息させている統治性の構造そのものを対象化し、その矛盾を突き続ける「批判と実践の並行」によって初めて、「制度創造的な表と裏の使い分け」を伴う重層的な主体性として成立するものである。

（3） 「管理」からの脱却によるダイナミズムの復活 — 「活性化」の再定義

以上の議論が示すように、近年の地域づくり政策は、計画・評価・指標による管理技法を通じて自治体の行動が整然と方向づけられる一元的な「統治の空間」へと再編されており、そこでは地域社会が本来持っていた創発的なダイナミズムは抑制されつつある。したがって、地域づくりの活力を回復するためには、管理と規律を基調とする統治のあり方そのものを問い直さねばならない。

こうした問題意識を踏まえれば、地域づくりの議論において自明の目標のように語られてきた「活性化」という言葉の意味そのものにあらためて立ち返る必要がある。元来、生物化学における「活性化」とは、個々の原子や分子のエネルギーが高まるとともに、それらが激しく衝突し合う頻度が高まることで、反応が劇的に促進される現象を指す。

この定義に照らせば、現在の整然と組織化・整序化された地域社会は、分子運動が抑制された「不活

性」な状態にあると言わざるをえない。真の地域の活性化を目指すのであれば、国から自治体、地域コミュニティに至る階統的な動員によるのではなく、個の主体性が自由に交わり、時に激しくぶつかり合いながら創発のエネルギーを発するような、雑多混沌の社会を志向すべきである（坂本2024b）。この「管理」からの脱却と「野性」の回復こそが、縮減社会における自治の展望を切り拓く鍵となるだろう。

2 本稿の射程と残された課題

地方分権改革に際して、行政学は中央集権的な制度構造への批判を積極的に展開してきた。しかし、2000年に地方分権一括法としてひとまずの改革が結実して以降は、「制度をどう変えるか」から「制度をどう使いこなすか」を説く運営・経営論的な関心へと比重を移していった。特に、主体性の形成をめぐる新たな統治構造を問う批判的な分析は、必ずしも十分になされてこなかったように思われる。本稿はその空白を埋める一助として、統治性論・主体化論を中心とするポストモダン的な視角をはじめ、行政学・政治学・政治思想の知見を用いながら、制度の深層で生じている主体性の形成様式の変容を浮き彫りにしようとしたものである。

ただし、本稿は一つの試論にとどまる。以下では残された課題を整理するとともに、今後の理論的展望について検討したい。

（1） 成功事例の一般化と実証性の制約

本稿で紹介した事例は当時においても一部の先駆的な事例であり、その裏側にはいわゆる「居眠り自治体」「居眠り職員」も少なからず存在していた（松下1991）⁽⁶²⁾。したがって、これらの事例をもって戦後自治の一般的状況を記述することには自ずと限界がある。しかし、本稿の主眼は普遍的な実証分析そのものではなく、効率化の波のなかで看過されてきた「多元的空間」の価値とそこでの「野性」を

(62) 「居眠り」が許容されていたことは、むしろ当時の国による規律や監視の不徹底さを示すものであり、かつての自治には良くも悪くも「居眠り」から「野性」までを包摂する多元的で自由な選択の余地が存在したことを意味している。極論すれば、「居眠り」もまた「野性」の一つの現れだった（「あえて寝る」という主体性を伴う「居眠り」も存在しうるし、『三年寝太郎』よろしく「眠れる職員」が突然目覚めて地域づくりに貢献するエピソードは決して珍しくはない）。

浮き彫りにすることであり、紹介した事例は現代の閉塞状況を照射するための反照的材料として提示したものである。今後は、こうした多元的な空間が現代の自治一般においてどの程度再構築可能かについて、より広範かつ実証的な検証が必要である。

（２） 民主的統制と「野性」の止揚

本稿が重視した「野性」や「ブリコラージュ」は、一見すると法治主義からの逸脱や、透明・合理的な決定プロセスとの対立を引き起こすように映るかもしれない。しかし、真に民主的な自治とは、あらかじめ設定された指標への適合に終始するのではなく、不透明な現実のなかで生じる多様な価値観の対立を調整しながら、その実践と帰結に対する責任を互いに自ら引き受けていくプロセスそのものにあるはずである。その意味で本稿は、自治行政に関わる多様なアクター間の対話や相互理解を支えるためのアカウンタビリティや政策評価そのものを否定するものではない。問題は、それらが自己目的化し、現場の主体性を制約する統治技法として作用する側面を有している点にある⁽⁶³⁾。今後は、アカウンタビリティと現場における創造的な試行錯誤とをいかにして民主的統制のもとで両立させ、止揚させるかという新たなガバナンス論の構築が求められる。

（３） 職員個人の主体形成

本稿では行政組織の構造的変容に主眼を置いてきたが、組織としての主体性は職員個人の主体形成と密接に連動している。本文で触れた自治体学会の設立に象徴されるように、研究者も交えた職員相互の自己研鑽の場が個々の職員の主体形成を促し、それが組織としての主体性の確立へと波及した側面は無視できない。加えて、その源流には1950年代半ばより続く「自治研活動」の蓄積がある（川本2018；坂本2020：158－159）。自治研活動は、研究者を助言者として巻き込みつつ、住民との対話のなかから自治体職員の役割を問い直し続けてきた長い歴史を持

つ。こうした職員の意識変容や運動が主体性の形成に与えた影響については、あらためて検証を深める必要がある。

（４） 住民主体の地域づくりに対する視点

本稿の分析対象は主に「自治体行政」の主体性に偏っており、住民主体の地域づくりに対する視座が十分であったとは言い難い。歴史を紐解けば、自治体行政の「野性」が必ずしも住民主体の地域づくりと平仄を合わせてきたわけではなく、むしろ両者の間には衝突や摩擦も少なくなかった。地域社会そのものが一元的ではなく多元的な存在であることを前提に、その多元性のなかに自治体行政をいかに位置づけて相互のダイナミズムを描き出すかが問われている。筆者は住民主体の地域づくりの系譜についても調査を続けており、機会があればそれらも踏まえた総合的な分析を期したい。

（５） ポストモダン行政学の展開に向けて

本稿は、フーコーの統治性論および主体化論を主たる理論的手掛かりの一つとして、自治体を取り巻く環境の変容を考察してきた。しかし、本稿で依拠した理論的視角は、ポストモダン思想の一部にとどまる。ドゥルーズやデリダをはじめとする他のポストモダン思想との関係については、筆者の力不足もあり十分に検討できていない。

わが国の行政学へのポストモダン行政学の受容についても、嶋田（2020）がフォックスとミラーによる初期のポストモダン行政学（Fox=Miller 1995）の内容を中心に先駆的に紹介しているものの、その改訂版である Miller=Fox（2007）における議論の展開やその後の学界の研究動向を踏まえた検討は十分でない。今後、わが国の行政学におけるポストモダン行政学の受容と発展を進めるためには、近年の海外研究の展開をレビューし、その後の理論的蓄積をアップデートしていく必要がある。本稿が、わが国におけるポストモダン行政学の展開に向けた一つの

(63) 山谷清志（2006：210）は、アカウンタビリティ確保のための作業負荷が本来業務にまわすべき労力を侵食し、結果として本来業務のパフォーマンスを低下させるという「アカウンタビリティのジレンマ」を指摘しているが、約20年後の近著（山谷2025：190－192，196）においてもこの問題をあらためて論じている。評価や説明責任それ自身が自己目的化を招くという現象は、現代の行政に深く根ざした構造的問題であると言える。

問題提起となれば幸いである。

3 インプリケーション：自治体の本質的な役割とは

(1) 事務配分・役割分担に関する議論

本稿が明らかにしてきた自治体主体性の変容は、現代の地方自治が直面する4つの大きな岐路に対して重要な示唆を与えている。

第1に、国・都道府県・市町村の役割分担をめぐる議論の動向についてである。2026年1月に発足した第34次地方制度調査会は、人口減少・高齢化や公務人材の不足、社会課題の複雑化・多様化などの自治体を取り巻く環境変化を踏まえ、「将来にわたって、持続可能かつ最適な形で行政サービスを提供していくための国・都道府県・市町村の役割分担のあり方」⁽⁶⁴⁾を主要な検討課題の一つとしている。

この課題をめぐって委員からは、相次ぐ行政計画の策定事務が自治体にとって過大な負担となり、現場の足枷になっているとの指摘がなされるとともに、「事務の棚卸し」を求める意見も示されている（坂本2026b）。第2回総会（2026年5月20日）では、阿部守一・長野県知事が国による計画策定要求や補助金を通じた政策誘導について、「我々都道府県・市町村は、国でこういう法律をつくりましたので計画をつくってください、あるいはこういう補助金をつくったのでこの仕事をやってくださいというふうに毎年のように言われて、言い方が悪いかもしれませんが、国の指令に従って仕事をしなければいけない部分がたくさんございます」（第2回総会議事録）と述べている。こうした指摘は、自治体の主体性が「統治技法」に組み込まれ、自律的な構想と実践の余地を狭めてきたという、本稿の論じてきた問題意識と軌を一にするものである。その意味で、今次の地方制度調査会が単なる役割分担論にとどまらず、自治体に過重な負担を課して主体的な自治の発揮を制約している制度構造そのものにどこまで踏み込めるかが注目される。

一方で、自治体現場の負担軽減を理由として、垂

直的連携や補完の強化へと議論が収斂していく可能性も否定できない。たしかに、それによって自治体の事務主体としての持続可能性や効率性は一定程度確保されるかもしれない。しかしその代償として、地域のくらしを支える防衛拠点としての機能が損なわれる危険性も孕んでいる。自治体を単なる中央の論理に基づく「執行ユニット」へと還元するのではなく、地域固有の「野性」やそこから生まれる創発性を許容する「制度的余白」をいかに確保するかが、今後の地方自治制度設計の核心とならねばならない。

(2) 圏域主義へのシフト

第2に、地域政策の単位における「市町村主義」から「圏域主義」へのシフトについてである。

四全総以来、市町村は「個性ある地域づくり」の主役として位置づけられ、互いに切磋琢磨することが期待されてきた。2014年以降の地方創生もその延長線上にあった。

しかし、直近の第三次国土形成計画や昨今浮上している広域リージョン構想に見られるように、政策の重心はもはや個別の市町村単位ではなく、市町村を超えた圏域単位の振興へと明確にシフトしている。こうした流れは、市町村という個別の主体性を、圏域というより包括的なシステムのなかへと解消していくプロセスでもある。そこでは、かつての市町村合併がそうであったように、一つひとつの自治の主体が積み上げてきた固有の文脈は、圏域単位への最適化のプロセスのなかで捨象されかねない。これまで地域づくりの主役であり続けてきた市町村という枠組み自体が、根底から問い直されようとしている。

(3) さらなる「管理技法」の高度化

第3に、「管理技法」のさらなる深化と、そこでの自治体の位置づけについてである。EBPMの推進体制を検討した「統計改革推進会議 最終取りまとめ」（2017年5月）では、自治体が保有するデータを国がEBPMや公的統計の作成に活用できる仕

(64) 第1回専門小委員会（2026年2月18日）において事務局が示した「検討の方向性（案）」より。

組みを整備する方針が示された⁽⁶⁵⁾。前述のように、かつて大分県大山町は、国の画一的な「診断」に対して現場独自の「診断」と「処方箋」を国に突き付けることで制度の壁を突破した。しかし、デジタル化の進行によりあらゆるデータが国へと集約され、プロファイリングを経て、国の設計したアルゴリズムによって一律の「正解」が導き出されるようになれば、自治体は独自の診断機会を奪われ、国への「データ供給端末」へと還元されかねない（Lyon 2001）。

その帰結として、自治体は国が解析したデータに基づき、あらかじめ用意された「処方箋」を執行するだけの「末端の執行ユニット」へと変質するだろう。計画と計数管理による一望監視（デジタル・パノプティコン）およびそれによる規律訓練が徹底されていく過程で、自治体ならではの試行錯誤や「ブリコラージュ」は、合理性からの逸脱としてこれまで以上に許容されなくなるだろう。そこでは、地域の固有性に根ざした「野性」は管理を阻害するノイズとして、あるいは計算不能な「外れ値」として、統治のアルゴリズムから捨象されてしまうのである。

さらに言えば、情報処理技術の進展により、市町村の「データ供給端末」や「末端の執行ユニット」としての役割すら揺らぐ未来も想定される。総務省官房総括審議官（前自治行政局行政課長：執筆時点）の田中聖也は総務官僚による座談会において、市町村が総合行政主体として機能してきた背景には、市町村だけが住民一人ひとりを把握し、個人情報を保有し、住民への直接のアクセス手段を持っていたという現実があったと指摘する。そのうえで、マイナンバー制度により国も個人情報を活用して住民に直接サービスを提供できるようになった結果、「なぜ地方自治という仕組みを用いるのかと、その意味が問われるようになる時代」が到来すると述べている（山崎2026）。今後、情報処理技術がより進展し、個人情報保護規制の緩和やデータ連携の拡大によって個人の行動や取引情報が国に逐次集約されるよう

になれば、国が市町村以上に住民一人ひとりを把握する可能性すらある。そのとき、自治体の本質的な役割とは何かという問いは、避けて通れなくなるだろう。

（４） 縮減社会における「一元化」への誘惑

第４に、さらなる「一元化」への志向が強まる可能性についてである。

益田（2025）は、戦前の日本人のナラティブ（語り）を克明に分析し、人々が差異や対立にまみれた混沌とした社会に反発して、自ら「一元化」の道を選び取っていった歴史過程を描出した。この視座を援用すれば、本稿で観察した地方自治における「一元化」の進展も、単なる「上からの強制」としてのみ捉えるのではなく、むしろ雑音や摩擦に満ちた不透明な「多元的交渉空間」に対する忌避感、自治や分権の進展と自己責任の要請のもとで拡大した自由がもたらす孤立感や無力感、そして不確実性の増大に対する不安から、国によって整序された一元的な管理空間に自治体が身を委ねていったプロセス（Fromm 1941）として読み解くことも可能だろう。

加えて懸念されるのは今後の展開である。縮減社会における過酷な「生存競争」に疲弊した自治体が、より一元的な管理を自ら志向して「自己責任型ディリジスム」の深層へと溶け込んでいく——その過程において、自治体は自治の主体であることを自律的に放棄し、一元的な統制の枠組みへと一体化してしまう可能性も、決して否定できないのである。

（５） 自治体の主体性の再定位に向けて

こうして、役割分担の見直しや圏域化への集約、「管理法」の高度化による一元化が進行し、さらには自治体の存在意義そのものが問われつつある今こそ、本稿で提示した「主体性の再定位」が重要な意味を帯びてくる。自治体——とりわけ市町村が、単なる「効率的な行政サービスの事務主体」へと収斂し、圏域という包括的なシステムに包摂されてい

(65) 前述したような国からの膨大な調査・照会による現場の負担を軽減する観点からは、自治体が保有するデータを国が活用する仕組み自体には一定の合理性がある。一方で、そうしたデータ連携の拡大が自治体固有の診断や判断まで代替する可能性には留意が必要である。なお、公的統計作成への自治体保有データの活用については議論が具体化しつつある（「行政データの活用、提供義務も＝公的統計作成で研究会——総務省」『官庁速報』2026年6月19日）。

くのか。あるいは、縮小の過程にあってもなお、住民の暮らしを守り、地域の将来を拓く「自治の開拓者」として主体性を維持し続けるのか。この岐路において、管理の網の目の隙間を縫って独自の価値基準（ものさし）を構築し、それに基づく実践を積み重ねる「制度創造的な表と裏の使い分け」と、制度的な余白の確保に向けた改革を主張し続ける「批判と実践の並行」—— 両者を併せ持つ重層的な主体性

が、いま求められている。

地域づくりの主体としての自治体の存立根拠は、制度によって当然に付与されるものではない。それは、国の「ものさし」への適応に終始するのではなく、地域に入り、住民の声に耳を傾け、ともに考えながら、それぞれの地域における「生のありよう」を自らの言葉で自律的に定義し、実践しようとする自治体自身の意志に懸かっている。

（さかもと まこと 地方自治総合研究所常任研究員）

【謝辞】

本稿は、かつて、あるいは現在進行形で地域づくりの現場を切り拓いてこられた先人の方々、そして自治体職員の皆様との対話の積み重ねから生まれたものである。皆様と共有した時間は筆者にとってかけがえのない財産であり、ここに記して深く感謝の意を表したい。また、本稿の草稿段階で貴重なコメントをいただいた関西公共政策研究会の皆様、ならびに報告の機会を設けてくださった佐野亘先生（京都大学）に御礼申し上げたい。さらに、フーコー思想に関して有益な示唆をいただいた野口友康氏（エクセター大学）、貴重なご指摘をいただいた新津尚子氏（幸せ経済社会研究所）のおふたりに深謝したい。なお、本研究における事例調査の一部は「自治労 次代を担う研究者育成事業第Ⅱ期（2017～2018）」の助成を受けて進めたものである。併せて謝意を表したい。ただし、言うまでもなく、本稿の記述や見解に関する一切の責任は筆者個人に帰するものである。

キーワード：地域づくり・地方創生／ポストモダン行政学／ガバナンスと統治性／自治体の主体性・主体化／自己責任型ディリジスム

【参考文献】

- 青野豊作（1987）『夕張市長まちおこし奮戦記——超過疎化からの脱出作戦』PHP研究所
- 赤木須留喜（1978）『行政責任の研究』岩波書店
- 晨編集局（1989）「一億円交付、自治体職員のホンネ」『晨』79, pp. 38-39
- 東浩紀（2002）「情報自由論第3回 規律訓練から環境管理へ」『中央公論』2002年9月号, pp. 254-263（東浩紀（2007）『情報環境論集——東浩紀コレクションS. society』講談社, pp. 36-50に再録）
- 東浩紀＝大澤真幸（2003）『自由を考える——9・11以降の現代思想』NHKブックス
- 安達生恒（1992）『奥会津・山村の選択——三島町民による「ふるさと運動」20年の検証』ぎょうせい
- 阿智村学校のあり方検討委員会（2026）「阿智村学校のあり方 最終答申書（令和8年2月10日）」https://www.vill.achi.lg.jp/uploaded/life/19512_58288_misc.pdf（2026年7月12日閲覧）
- アドバンス大分（1982）『おおやま独立国——わが町かく戦えり（おおいた文庫9）』アドバンス大分
- 安藤周治＝緒方英雄＝黍嶋久好＝高橋寛治＝川向思季＝嶋田暁文（2025）「まちづくり『第一世代』から見た過去・現在・未来」『自治体学』39-1, pp. 8-9
- 石破茂（2017）『日本列島創生論——地方は国家の希望なり』新潮新書
- 石原信雄（1998）「地域総合整備事業債と地方自治の本旨」『自治論文集——地方自治法施行五十周年記念』ぎょうせい, pp. 599-614
- 市川喜崇（2012）『日本の中央—地方関係——現代型集権体制の起源と福祉国家』法律文化社
- 今井照（2018）「『計画』による国—自治体間関係の変化——地方版総合戦略と森林経営管理法体制を事例に」『自治総研』477, pp. 53-75
- 今井照（2025）『自治体は何のためにあるのか——＜地域活性化＞を問い直す』岩波書店
- 今井照（2026a）「『指定地域共同活動団体制度』法制化のどこが問題か——強制された『自発性』」飛田博史＝坪井ゆづる編『自治総研ブックレット30：2024年改正地方自治法は地方自治をどう変えるのか』公人の友社, pp. 50-60
- 今井照（2026b）「34次地制調と地方自治の現在地」『実践自治』106, pp. 6-15

- 今村都南雄（1992）『リゾート法と地域振興』ぎょうせい
- 今村都南雄（2006）『官庁セクショナリズム』東京大学出版会
- 今村奈良臣（1978）『補助金と農業・農村』家の光協会
- 岩瀬孝（1989）「ふるさと創生と一億円の意味」『建設業界』38（3），pp. 12-13
- 枝廣淳子（2026）『社会の価値の測り方——「見える化」で地域を豊かにする』岩波書店
- 大石卓樹＝江口賢一（1999）「点検・ふるさと創生事業——活用手法で地域づくりに大きな差 地域の自立を促す効果に高い評価」『日経地域情報』314，pp. 2-10
- 大石和也＝吉田浅吉＝望月宗明＝十河良一＝渡部昌延＝東城敬司＝高橋寿夫＝内海英男＝横田益宏＝伊東義雄＝河口将征＝横田信行＝亀地宏（1989）「View Point 座談会－1 十勝ワインを支えた仲間たち」『The まちづくりView』4，pp. 20-61
- 大杉覚（2026）「スモール・メリットを活かした事務『分有』へ」『自治日報』4374号（2026年7月20日発行）
- 大野隆男（1989）「ふるさと創生論批判」『前衛』573，pp. 192-204
- 大森彌（1987）『自治体行政学入門（大森彌自治体行政学シリーズ1）』良書普及会
- 大森彌（1990）『自治行政と住民の「元気」——続・自治体行政学入門（大森彌自治体行政学シリーズ2）』良書普及会
- 岡崎昌之（1988a）「地域の再生（リストラクチャリング）① まちづくりの15年…池田町シンポジウムまで…」『The まちづくりView』1，pp. 174-190
- 岡崎昌之（1988b）「地域の再生（リストラクチャリング）② まちづくりの15年…湯布院シンポジウムと隠岐シンポジウム…」『The まちづくりView』2，pp. 186-199
- 岡崎昌之（1989）「地域の再生（リストラクチャリング）③ まちづくりの15年…沖縄シマおこし研究交流会議…」『The まちづくりView』3，pp. 148-165
- 岡崎昌之（2020）『まちづくり再考——現場から学ぶ地域自立への道しるべ』ぎょうせい
- 岡田知弘（2009）「『昭和の合併』の受容過程——滋賀県彦根市の事例」『生駒経済論叢』7（1），pp. 57-76
- 緒方英雄＝岡田文淑＝亀地宏（1988）「View Point 対談1 自治体のイノベーション」『The まちづくりView』1，pp. 18-71
- 岡村遼輔＝米崎克彦（2023）「まち・ひと・しごと創生総合戦略に対する類似性批判についての一考察」『地域構想』5，pp. 70-78
- 小沢庄一（1993）「足助町のむらづくり——足助屋敷・百年草・ZiZi工房（過疎再生の視点——山間過疎地の地域リーダー研修会・国際過疎問題セミナーより＜特集＞；1993年度山間過疎地の地域リーダー国際研修講座より）」『地域開発』349，pp. 21-26
- 小田切徳美＝橋口卓也（2025）『どうする中山間直接支払制度——迷走から未来へ』農文協
- 金井利之（2021）『コロナ対策禍の国と自治体——災害行政の迷走と閉塞』ちくま新書
- 金井利之（2024）「分権型社会への遠い途」『世界』2024年5月号，pp. 64-72
- 金井利之（2026）「序章 補充的指示権の登場」岡田正則＝金井利之＝幸田雅治編『「地方自治の本旨」を侵害する補充的指示権——再集権化の危険性を読み解く』日本評論社，pp. 1-27
- 亀地宏（2002）『まちづくりロマン』学芸出版社
- 川本淳（2018）「自治体の自治研活動と地域政策づくり——労働者からの地方自治法の実践の具体化の取り組みとして」総務省編『自治体論文集——地方自治法施行七十周年記念』総務省，pp. 511-525
- 木谷文弘（2004）『由布院の小さな奇跡』新潮社
- 北村喜宣（2023）「基調講演 令和時代の自治体法務への期待——『慣性』に『外力』を（令和時代の自治体法務とその担い手——法務人材の役割と確保・育成について考える）」『都市とガバナンス』40，pp. 77-81
- 北山俊哉（2002）「地方単独事業の盛衰——制度をめぐる政治過程」『年報行政研究』37，pp. 5-22
- 小泉祐一郎（2020）「我が国における地域振興の変遷に関する一考察」『静岡産業大学情報学部研究紀要』22，pp. 69-85
- 国土計画協会市町村計画策定方法研究会（1966）「市町村計画策定方法研究報告」
- 古座川町（2015）『町民とともに自治を育み“きらりと光る古座川町”をつくる総合戦略（平成27年10月）』
- 小関一史（2023）『自治体職員の「自治体政策研究」史——松下圭一と多摩の研究会』公人の友社
- 小西砂千夫（2017）『日本地方財政史——制度の背景と文脈をとらえる』有斐閣
- 小林文彦＝黍嶋久好＝亀地宏（1989）「豊根村の『半体制』の地方自治づくり」『The まちづくりView』4，pp. 62-97
- 小松光一（1986）「農業近代化がおわり おもしろ農民がやってきた」ふるさと農業研究会編『農業富民別冊 ザ・村おこし』富民協会・毎日新聞社，pp. 22-28
- 細郷道一（1968）「地方交付税削減に反対する」『自治の動き』43，p. 1

- 坂本誠（2018 a）「『旧町村部』を歩く（第6回） 愛知県豊田市旧足助町など（後編）」『月刊自治研』701, pp. 63－68
- 坂本誠（2018 b）「地方創生政策が浮き彫りにした国－地方関係の現状と課題——『地方版総合戦略』の策定に関する市町村悉皆アンケート調査の結果をふまえて」『自治総研』474, pp. 76－100
- 坂本誠（2018 c）「『地方創生』と農村」日本地方自治学会編『地方自治叢書29：地方創生と自治体』敬文堂, pp. 3－39
- 坂本誠（2019）「計画策定業務の外部委託をめぐる諸課題」『都市問題』110(9), pp. 79－91
- 坂本誠（2020）「地域振興における市町村の役割に関する編年的考察」全日本自治団体労働組合編『自治労 次代を担う研究者育成事業第Ⅱ期（2017～2018）研究報告論文集』, pp. 117－161
- 坂本誠（2023 a）「過疎対策の成立とその継続（上）」『自治総研』531, pp. 51－86
- 坂本誠（2023 b）「過疎対策の成立とその継続（下）」『自治総研』532, pp. 28－57
- 坂本誠（2024 a）「人口減少時代における自治体の役割」『Opinions』2024年7月16日, <https://web-opinions.jp/posts/detail/735>（2026年5月11日閲覧）
- 坂本誠（2024 b）「農村コミュニティ政策の限界と新たな可能性」『公共政策研究』24, pp. 30－43
- 坂本誠（2026 a）「地域の自治はどこに向かうのか——制度化の進行と〈新しい公共〉の現在地」飛田博史＝坪井ゆづる編『自治総研ブックレット30：2024年改正地方自治法は地方自治をどう変えるのか』公人の友社, pp. 72－77
- 坂本誠（2026 b）「第34次地方制度調査会における論点整理と考察——第2回総会までの審議を踏まえて（2026年7月気になる地方自治トピックス）」『自治総研』573, pp. 50－64
- 佐久間彊（1955）「町村合併と部落」『自治研究』31(1), pp. 44－55
- 指田志恵子（1984）『過疎を逆手にとる——中国山地からのまちづくりニュー・ウェーブ』あけび書房
- 佐藤竺（1965）『日本の地域開発』未来社
- The まちづくりView編集部（1989）「ルポ 読谷村の文化村づくり——文化と貿易の中継地：沖縄のまちづくり」『The まちづくりView』3, pp. 1－17
- 自治省大臣官房企画室（1990）「『自ら考え自ら行う地域づくり』事業の取組み状況について（最終報告）」『自治の動き』228, pp. 2－6
- 渋谷陽嗣（1991）「フォーラムハウスからの村づくり」『全住済だより』78, pp. 4－7
- 嶋田暁文（2009）「制度化の政治学——制度化アリーナの重要性和分権改革の意義」『自治総研』363, pp. 1－38
- 嶋田暁文（2017）「第4章 自治体職員の働き方改革と自治体行政システムのあり方——分権改革論議で見落とされてきたもの」阿部昌樹・田中孝男・嶋田暁文編『自治制度の抜本的改革——分権改革の成果を踏まえて』法律文化社, pp. 288－311
- 嶋田暁文（2020）「『民主主義のループモデル』の機能不全にどう向き合うべきか？——『ポストモダン行政学』の問題提起」『法政研究』87(3), pp. 137－161
- 嶋田暁文（2024）『ポストモダンの行政学——複雑性・多様性とガバナンス』有斐閣
- 嶋田暁文（2026 a）「『指定地域共同活動団体制度』に関する私見」飛田博史＝坪井ゆづる編『自治総研ブックレット30：2024年改正地方自治法は地方自治をどう変えるのか』公人の友社, pp. 61－71
- 嶋田暁文（2026 b）「2024年地方自治法改正をどう受け止めるのか？」『地方自治ふくおか』85, pp. 2－3
- 嶋田暁文（2026 c）「自治の正念場」『自治総研』572, 巻頭コラム
- 島本虎三（1988）『島虎の町おこし奮戦記——北海道・仁木町長の八年』第一書林
- 下河辺淳（1994）『戦後国土計画への証言』日本経済評論社
- 週刊ダイヤモンド（1989）「追跡レポート “ふるさと”の規格 大量生産が始まる 1億円バラまき竹下ふるさと創生ビジネスの功罪」『週刊ダイヤモンド』1989年2月25日号, pp. 18－22
- ジュリスト編集部編（1977）『全国まちづくり集覧（ジュリスト増刊 総合特集9）』有斐閣
- 白井和徳（1982）「三全総のフォローアップと四全総の展望」『地域開発』217, pp. 45－66
- 鈴木豪（2000）「特集 まだやっていた『ふるさと創生1億円』の現場」『週刊ダイヤモンド』2000年8月5日号, pp. 104－108
- 全国町村会（1958）『全国町村会史』全国町村会
- 田中栄治（1996）『地域連携の技法——地域連携軸と社会実験』今井書店
- 谷川雁（1958）「工作者の死体に萌えるもの」『文学』1958年6月号（谷川雁（2022）『原点が存在する』月曜社, pp. 56－60所収）
- 谷川雁（1959）「さらに深く集団の意味を——『サークル村』創刊宣言」九州サークル研究会『サークル村』創刊号（谷川雁（2022）『原点が存在する』月曜社, pp. 66－78所収）

- 谷本有美子（2019）『「地方自治の責任部局」の研究 ― その存続メカニズムと軌跡 [1947―2000] 』公人の友社
- 千葉安明（1990）「飲んで唄って話して、村営酒場は今夜も大繁盛 ― 秋田県仙南村（シリーズ地域を見つめる）」『晨』95, pp. 7－9
- 地方自治職員研修編集部（1989）「地方は踊る ― 1億円をめぐる全国自治体の動き」『地方自治職員研修』286, pp. 24－28
- 地方分権推進委員会（1996）「地方分権推進委員会第1次勧告 ― 分権型社会の創造」（平成8年12月20日）
- 鶴見和子（1997）『女書生』はる書房
- 鳥飼顯（1997）「機関委任事務に関するいくつかの『通念』への疑問」『都市問題』88(7), pp. 51－64
- 内貴滋（1985）「一村一品運動の展開と行政官の役割 ― 風に向かって立つ勇気を(3)」『自治研究』61(1) (731), pp. 99－110
- 内貴滋（1989）「『ふるさと創生』施策の推進 一村一億円構想七つのポイント」『地方行政』2月1日号, pp. 2－6
- 内貴滋（2017）「継承されるべき地域づくりの理念と自治のこころ ― 一村一品運動、ふるさと創生、地方創生そして地域主義へ」『地方自治』841, pp. 2－36
- 長澤悟（1992）「地域施設と地域経営 ― 長野県浪合学校・学校からの村づくり」『地域開発』328, pp. 23－28
- 長洲一二（1980）『地方の時代と自治体革新』日本評論社
- 長野県（2026）「第34次地方制度調査会 第3回専門小委員会 長野県資料」（2026年3月30日）, https://www.soumu.go.jp/main_content/001064493.pdf (2026年4月20日閲覧)
- 中谷健太郎（1983）『たすきがけの湯布院（おおいた文庫13）』アドバンス大分
- 新川達郎（2003）「自治体計画行政の現状と課題 ― 今後の市町村総合計画について」『都市問題』94(10), pp. 3－26
- 日本社会党地方政治局・教宣局編（1971）『革新自治の創造 ― 社会党の自治体政策』社会新報
- 日本創成会議・人口減少問題検討分科会（2014）「成長を続ける21世紀のために 『ストップ少子化・地方元気戦略』」
- 箱田徹（2013）『フーコーの闘争 ― <統治する主体>の誕生』慶應義塾大学出版会
- 橋本正法（2024）「都市小屋“集&YU”を振り返って」『季刊まちづくり協会』32, p. 5
- 林忠雄（1955）「新市町村経営の一方策」『自治研究』31(4), pp. 17－26
- 原田晃樹（2010）「第7章 英国におけるパートナーシップ政策」原田晃樹＝藤井敦史＝松井真理子『NPO再構築への道 ― パートナーシップを支える仕組み』勁草書房, pp. 159－189
- 平松守彦（1982）『一村一品のすすめ』ぎょうせい
- 福岡博之（2005）「役割終えたNTT株式売却益活用事業」『経済のプリズム』10号, pp. 1－8
- 藤原忠彦（2009）『平均年収2500万円の農村 ― いかに寒村が豊かに生まれ変わったか』ソリックブックス
- 堀内匠（2024）「第33次地方制度調査会『ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申（令和5年12月21日）』を読む」『自治総研』547, pp. 23－84
- 前田夏樹（2013）「Art. Business. Creative. ～神山町と特定非営利活動法人グリーンバレーの歩み～＝徳島県神山町（現地レポート 町村独自のまちづくり）」『町村週報』2841号, pp. 5－9, <https://www.zck.or.jp/uploaded/attachment/3922.pdf> (2026年6月26日閲覧)
- 益田肇（2025）『人びとの社会戦争 ― 日本はなぜ戦争への道を歩んだのか』岩波書店
- 増田寛也＝人口減少問題研究会（2013）「戦慄のシミュレーション 2040年、地方消滅。『極点社会』が到来する」『中央公論』128(12), pp. 18－31
- 松井望（2017）「『基本方針による管理』と計画化 ― 総合戦略と総合計画を事例に」『公共政策研究』17, pp. 40－51
- 松井望（2019）「分権改革以降の自治体計画策定 ― 国の〈計画信仰〉と自治体の『忖度・追従』」『都市問題』110(9), pp. 48－61
- 松井望（2024）「法律による行政計画策定の事実上の『義務付け』 ― 『自由度拡大』路線のなかの『自由度の縮小拡大』への道程」『年報行政研究』59, pp. 54－77
- 松下圭一（1991）『政策型思考と政治』東京大学出版会
- 松本克夫（2020）「長野県川上村前村長 藤原忠彦氏インタビュー『村づくりはアート、村長はアーティストです』」『かがり火』194, pp. 4－7
- 丸谷金保（1972）『ワイン町長奮戦記』読売新聞社
- 丸山高満（1978）「三全総と地方自治の対応」地域科学研究会編『三全総と地域政策』ぎょうせい, pp. 49－110
- 宮口侗迪（2003）『地域を活かす（改訂版） ― 過疎から多自然居住へ』大明堂
- 無署名（1967）「昭和43年度地方行政重点施策」『自治の動き』29, pp. 6－7
- 無署名（1989）「竹下創生ならぬ『ふるさと創生』の行方」『企業と広告』166, pp. 28－32
- 村松岐夫（1988）『地方自治』東京大学出版会

- 森巖夫 (1983) 『地域開発とはどういうことか — ドキュメント山形県小国町 (森巖夫山村報告シリーズ2)』清文社
- 森まゆみ (2014) 『反骨の公務員、町をみがく — 内子町・岡田文淑の町並み・村並み保存』亜紀書房
- 山口二郎 (1987) 『大蔵官僚支配の終焉』岩波書店
- 山崎重孝 (2026) 「座談会 平成の地方制度改正をひもとく (第41回)」『地方自治』942, pp. 78-97
- 山崎充 (1991) 『「豊かな地方づくり」を目指して』中公新書
- 山下祐介＝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』ちくま新書
- 山野謙 (1993) 「シリーズ・地域総合整備事業債(1) 地域総合整備事業債とは」『自治実務セミナー』32(11) (377), pp. 50-53
- 山谷清志 (2006) 『政策評価の実践とその課題 — アカウンタビリティのジレンマ』萌書房
- 山谷清志 (2025) 『日本の政策評価』晃洋書房
- 吉住俊彦 (1969) 『企画室入門』良書普及会
- 横山勲 (2025) 『過疎ビジネス』集英社新書
- 渡邊廣吉 (2014) 「『分権がもたらす豊かさ』とは」、第13回地方分権改革有識者会議 (2014年5月16日) 資料, <https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/kaigi13shiryou03.pdf> (2026年4月20日閲覧)
- 渡辺文雄 (1990) 「『ふるさと創生1兆円構想』について」『地方自治』508, pp. 18-27
- Arendt, Hannah (1958) *The Human Condition*, University of Chicago Press. (志水速雄訳『人間の条件』ちくま学芸文庫, 1994年)
- Ende, Michael (1973) *Momo oder die seltsame Geschichte von den Zeit-Dieben und von dem Kind, das den Menschen die gestohlene Zeit zurückbrachte*. Thienemann. (大島かおり訳『モモ』岩波書店, 1976年)
- Foucault, Michel (1975) *Surveiller et punir: Naissance de la prison*, Gallimard. (田村俣訳『監獄の誕生 監視と処罰』新潮社, 2020年)
- Foucault, Michel (1984) *Histoire de la sexualité, tome 3: Le souci de soi*. Paris: Gallimard. (田村俣訳『性の歴史 III — 自己への配慮』新潮社, 1987年)
- Foucault, Michel (2001) *L'Herméneutique du sujet: Cours au Collège de France (1981-1982)*. Paris: Gallimard/Seuil. (廣瀬浩司＝原和之訳『主体の解釈学 — コレージュ・ド・フランス講義1981-1982年』筑摩書房, 2004年)
- Foucault, Michel (2004a) *Sécurité, Territoire, Population: Cours au Collège de France, (1977-1978)*. Paris: Gallimard/Seuil. (高桑和巳訳『安全・領土・人口 — コレージュ・ド・フランス講義1977-1978年』筑摩書房, 2007年)
- Foucault, Michel (2004b) *Naissance de la biopolitique: Cours au Collège de France (1978-1979)*. Paris: Gallimard/Seuil. (慎改康之訳『生政治の誕生 — コレージュ・ド・フランス講義1978-1979年』筑摩書房, 2008年)
- Fox, Charles J. & Miller, Hugh T. (1995). *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. Sage Publications.
- Fromm, Erich (1941) *Escape from Freedom*. Farrar & Rinehart. (日高六郎訳『自由からの逃走』東京創元社, 1951年)
- Giri, Ananta (2000) "Audited accountability and the imperative of responsibility: Beyond the primacy of the political" in Marilyn Strathern (ed.), *Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics and the Academy*, Routledge, pp.173-195. (マリリン・ストラザーン編、丹羽充＝谷憲一＝上村淳志＝坂田敦志訳『監査文化の人類学 — アカウンタビリティ、倫理、学術界』水声社, 2022年)
- Hood, Christopher (2011). *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. Princeton University Press.
- Lyon, David (2001). *Surveillance Society: Monitoring Everyday Life*. Buckingham: Open University Press. (河村一郎訳『監視社会』青土社, 2002年)
- Miller, Hugh T. & Fox, Charles J. (2007). *Postmodern Public Administration (Revised Edition)*. M.E. Sharpe, Inc.
- Muller, Jerry Z. (2018). *The tyranny of metrics*. Princeton, NJ: Princeton University Press. (松本裕訳『測りすぎ — なぜパフォーマンス評価は失敗するのか?』みすず書房, 2019年)
- Power, Michael (1994). *The Audit Explosion*. Demos.
- Power, Michael (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford University Press. (國部克彦＝堀口真司訳『監査社会 — 検証の儀式化』東洋経済新報社, 2003年)
- Rose, Nikolas (1999). *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge University Press.
- Scott, James C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press.
- Tarrow, Sidney (1977). *Between Center and Periphery: Grassroots Politicians in Italy and France*. New Haven and London, Yale University Press.