

地方分権改革と地方創生

市 川 直 子*

【要旨】 安倍内閣は「地方創生」の名で全国的な地域経済の活性化を促している。この地域インフラを整備しようという政策は、これまでの地方制度改革の延長線上にある。本稿は1990年代以降の地方分権改革を振り返りながら、憲法上、自治を保障される地方公共団体の法改正による変容を跡づけていく。この変容が制度的保障説に基づく地方自治の本旨に合っていると解されてきたことを確認し、ここを地方創生の考察を始める起点とする。

はじめに

2011年3月に発生した東日本大震災の後、日本経済の立て直しを最優先課題として、第2次安倍晋三内閣が発足した。この安倍内閣の経済政策は、レーガン政権下に打ち出されたレーガノミクスにならい、アベノミクスと名づけられている。1990年代後半から続く長期デフレからの脱却と日本経済の再生をはかるため、2012年暮れ、安倍内閣は「3本の矢」という経済の基本政策を明らかにした。第1の矢は翌2013年1月22日の政府と日本銀行の共同声明に始まる“大胆な金融緩和”であり、第2の矢は翌2月26日に成立した2012年度補正予算に始まる“機動的な財政政策”であり、2013年度予算や税制改正により積極的な財政出動をはかっていくというものである。そして第3の矢が2013年6月から進められている“民間投資を喚起する成長戦略”である。持続的な経済成長を目指すとして、電力、医療、農業、労働市場などの規制緩和が進められている。この第3の矢の柱として喧伝されているのが「地方創生」である。

「地方創生」とは、一般に、第2・3次安倍内閣の進める地方活性化の一連の取組みのことである¹⁾。政府やメディアが「ローカル・アベノミクス」と呼ぶ地域活性化を強力に促進するための経済インフラの整備政策である。だからこそ、「地方創生」は国のかたちを再編する戦略である、とも指摘されている²⁾。単なるイメージではないことに警鐘が鳴らされている。そこで本稿は、この「地方創生」の骨格を、国内の政治行政主体間の権限配分を変えていこうという地方分権改革と絡めて取り上げる。

「地方創生」はすでに広く経済学などで研究され、法学でも行政法学や財政法学の領域で探究されている。しかし、地方自治、財政民主主義、経済活動の自由、社会権などの保障を考究する憲法学は、安倍内閣の政治動向につき、安全保障の問題を考察対象とすることが多く、「地

* 非常勤講師／法学

方創生」に焦点を絞ることはあまりない³⁾。そこで本稿は、憲法学から「地方創生」を考察するための下準備をする。

以下においては、まず初めに、これまでの地方分権改革を振り返り、次いで「地方創生」のきっかけを作ったと言われる資料を通覧していき、最後に「地方創生」を定める法律から、その意味するところを確認する。この作業を通して、「地方創生」の憲法問題に接近していこう。

1、これまでの地方制度改革

1947年4月、地方自治法が公布され、翌5月、それは日本国憲法と同時に施行された。これにより、地方自治制度は憲法的保障を受けることになったが、地方自治法は明治時代⁴⁾に定められた市制町村制、郡制及び府県制を一本化したものにすぎず、すぐにさらなる制度変革が始められることになる。

1952年には、内閣総理大臣の諮問に応じて地方制度に関する重要事項を調査、審議、助言する〈地方制度調査会〉という機関が設置され、戦後10年余りは“制度改革の時代”と呼ばれるほどの改革が行われた。本稿との関係では、戦後直後に、町村合併促進法（昭和28年法律第258号）及び新町村建設促進法（昭和31年法律第164号）が制定され、それまで約1万あった市町村の数を約3,400にまで減少させていた、ということが重要である。その後40年程は“制度運用の時代”と位置づけられ、1990年代半ば頃からは再び“制度改革の時代”と呼ばれている⁵⁾。この1990年代からの地方制度改革が、現在の地方分権改革と大きく関係する。

(1) 第1次地方分権改革

まず、現在の地方制度改革の下地をつくったのが、第1次地方分権改革と呼ばれる大規模な法改正のための取組みである。これは1992年結党の日本新党が地方分権を強く打ち出して人気を集め、諸政党間に地方分権改革への競争ともいえる状態を作りだしたことに始まる、と言われている⁶⁾。翌1993年6月の衆参両院による「地方分権の推進に関する決議」が起点となり、1995年5月に地方分権推進法（平成7年法律第96号）が成立すると、同年7月には〈地方分権推進委員会〉が発足した。この委員会の基本方針は3点にまとめられている⁷⁾。第1は、都道府県と市町村の二層制を維持することであり、第2は、住民自治ではなく団体自治を充実させることであり、第3は、事務権限の移譲よりも関与の縮小廃止を狙うことである。

この〈地方分権推進委員会〉の下で第1次ないし第5次の勧告が出され、それは合計475本の法律改正を一括で行う「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（平成11年法律第87号）にまとめられた。この地方分権一括法は1999年に成立し、翌2000年4月1日から施行されている。このとき通達行政の中心であった機関委任事務が廃止され、国の関与のルールも抜本的に見直され、新ルールが創設された反面、権限の移譲、条例による事務処理特例制度の創設なども行われた。この法律により、1947年施行の地方自治法は大幅に変更され、したがって、地方自治制度はこのとき大きく変容したことになる。

本稿との関係では、この第1次地方分権改革のときに、平成の大合併と呼ばれる改革が進め

られたことに留意しておきたい。1995年、市町村の合併の特例に関する法律（昭和40年法律第6号）が改正され、その法的性格が市町村合併の推進を図るものになった。そして1999年の地方分権一括法による同法の再改正にもとづき、地方交付税と民意による合併誘導が行われ、結果として、市町村の数は2005年に同法が失効するまでに約3,000から約1,800に減少した。

この第1次地方分権改革については、主に2点で、評価が分かれている。第1は、機関委任事務の廃止である。廃止された当時、この意義は高く評価され、第1次地方分権改革の最大の成果と評された。もっとも、その後、現場に大きな変化が見られなかったことも指摘されている⁸⁾。原因としては、国の法令による事務の義務付け、事務事業の執行方法や執行体制に対する枠付けが緩和されなかった反面、国の法令の規律密度は高く、地方公共団体の条例を制定する余地が実質的には少なかったことがあげられている⁹⁾。この法律による義務付け・枠付けという権限移譲の方策については、第2次地方分権改革で検討されていく。

第2は、地方自治法1条の2に「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」（1項）と定められたことである。これについては、「憲法学から観て、目玉になり得る」し、「地方自治にとって極めて積極的な規定になっている」という高い評価もあった¹⁰⁾。しかし反対に、この規定が追加されることで、地方公共団体の総合行政主体性が上位概念として語られることになり、新しい基礎自治体論が登場してくる土台を作ってしまった、という見方が示され、これが第1次分権改革から第2次分権改革への橋渡しの役目を果たしている、とも言われる¹¹⁾。

この2点に注目しながら、さらに検証を進めていこう。なお、この分権改革のときも地方自治法の大改正の後、内閣府の附属機関である＜地方制度調査会＞は＜地方分権推進委員会＞と平行し、地方制度に関する調査を進めていた。

（2）第1次地方分権改革と第2次地方分権改革の間

一般に、＜地方分権推進委員会＞が最終報告（2001年6月14日）を出した2001年までの改革を第1次分権改革と称し、2006年に地方分権改革推進法（平成18年法律第111号）が制定され、翌2007年に＜地方分権改革推進委員会＞が設置されてから進められた改革を、第2次地方分権改革と位置づける¹²⁾。

① 三位一体改革

2001年4月に成立した第1次小泉純一郎内閣は、構造改革の一環として、地方分権と財政改革を行うことを表明し、＜地方分権改革推進会議＞を発足させた（2001年7月3日）。また、予算編成や財政運営の権限を首相官邸に移す目的で設置されていた＜経済財政諮問会議＞は、翌2002年6月27日、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」（骨太の方針2002）を作成し、三位一体改革を行うことを宣言した。この国と地方公共団体に関する行財政システムに関する3つの改革、つまり、国から地方への税源移譲、地方交付税の見直し、国庫補助負担金の廃止・縮減が同時に目指されることになった。さらに＜地方制度調査会＞も、第27・28次において「地方税財政のあり方についての意見」（2003年5月23日及び2004年11月18日）

という三位一体改革に関する報告書を公表していった。

しかしながら、現実の三位一体改革は、税源移譲に反対する財務省、交付税改革に反対する総務省、補助金削減に反対する事業官庁、さらに地方公共団体相互の対立、というように利害関係が錯綜し、思うように進展しなかった。そのため、＜経済財政諮問会議＞が司令塔となり、＜地方分権改革推進会議＞は最終意見（2004年5月12日）を提出して解散した（同年7月2日）。改革自体も、小泉第3次改造内閣が「三位一体の改革について」という政府・与党合意（2005年11月30日）をまとめると、終わりを迎えた。

三位一体改革の評価は、既に定まっている。3兆円の税源移譲がなされたが、地方交付税改革が約5.1兆円、国庫補助負担金改革が約4.7兆円の規模であったために、地方自治の充実をはかる改革というよりも、国の財政再建改革になってしまった。分権の旗を掲げていたのに、いつの間にか国の財政再建の手段に収斂してしまった、というものである¹³⁾。

本稿との関係では、このとき全国町村会が「三位一体の改革について」（2003年6月16日）という意見書を出し、「とくに、人口が少なく課税客体に乏しい町村」への配慮を求めていたことが重要である。地方交付税と国庫補助負担金の削減を受けて運営困難に陥った市町村が、地方交付税の優遇措置を求めて合併に突き進んだからであり、この反省から、全地方公共団体に地元経済の活性化を強く迫る「地方創生」が生まれてくることになるからである。地方創生の一翼を担う改正地域再生法（平成17年法律第24号）がこの時期に制定されていたことも、ここで付言しておく。

② 基礎自治体論と広域行政論

市町村合併と関係し、第27次＜地方制度調査会＞は、先にみた「地方税財政」に関する意見のみではなく、「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（2003年11月13日）も、小泉内閣総理大臣に提出していた。ここでは、＜地方制度調査会＞専門小委員会の西尾勝委員長が討議資料として示した「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」（2002年11月1日）を一瞥しておこう。

この通称、西尾私案と呼ばれる文書の要点は、次の4点である¹⁴⁾。第1に、第1次分権改革における市町村合併の目的は、市区町村の平均的な行財政能力の強化と自治体財政の効率化の推進にあった。第2に、合併促進運動はさらに続行されるべきである。目的が小規模町村の総数の削減にあることを市区町村関係者すべてに周知徹底させるため、合併の目途となる市区町村人口の最小規模を法律上に明記する。第3に、小規模町村の合併を容易にするため、「小さな自治体」と呼ばれるものを市町村の部分団体として認める。第4に、合併しない小規模町村は、それを事務権限などが限定された団体に改変するため、特例団体制を創設する。

西尾委員長が総括するように、この西尾私案の要点がすべて第27次＜地方制度調査会＞答申に反映されているわけではない¹⁵⁾。合併促進策の継続は、都道府県による勧告制度を骨子とする通称、市町村合併推進3法¹⁶⁾に結実したが、合併の目途となる市区町村人口の最小規模などを法律上に明記する案には反対意見が多く、都道府県にその活用を要請すると定めるにとど

められた。特例町村制についても、厳しい意見の対立があり、引き続き検討をするという扱いになった。

とはいえ、西尾私案は、第1次分権改革が権限移譲よりも市町村合併を推進させた点で有意味であり、合併の目的も小規模町村数の削減であった、と明示している点で重要であろう。合併を迫られる小規模町村の特定は、後に「地方創生」のきっかけを作ったと言われる増田レポートにおいて、半ば実現されることになる。合併されなかった町村の組織改変方式として示されている仕組みも、都道府県による「垂直補完」は「事務配分特例方式」として、周辺市区町村による「水平補完」は「内部団体移行方式（包括的団体移行方式）」として、それぞれ「地方創生」の前提となる2014年の地方自治法改正のときに具体化される¹⁷⁾。西尾私案とそれを受けた第27次＜地方制度調査会＞答申は、この財政基盤を強固にするために市町村の広域化をはかるという基礎自治体論を推し進めたのであり、それが「地方創生」の前提にもなっている。

さらに、第28次＜地方制度調査会＞が「道州制のあり方に関する答申について」（2006年2月28日）を出し、＜地方分権改革推進会議＞の最終意見も「道州制」に言及し、地方自治制度にかかる構造改革が、広域行政論に転回し、国家統治の基本構造改革に及ぶように見えるようになった、と指摘されていることにも目を向ける必要があろう¹⁸⁾。

（3）第2次地方分権改革

2006年、地方6団体が小泉内閣に提出した「地方分権の推進に関する意見書」（2006年6月7日）をもとに、同年12月、地方分権改革推進法（平成18年法律第111号）が成立した。同法は翌2007年4月に施行され、3年間の予定で＜地方分権改革推進委員会＞が設置されたが、政権交代により、民主党政権下の閣議決定（2009年11月17日）で、改めて＜地域主権戦略会議＞が設置された。後に自民党が政権復帰を果たすと、もう一度、閣議決定（2013年3月8日）を行い、＜地域主権戦略会議＞を廃止し、代わって＜地方分権改革推進本部＞を内閣に設置した。この＜地域主権戦略会議＞と＜地方分権改革推進本部＞の2つの組織にまたがって進められるのが、第2次地方分権改革である。

その成果は、2011年から制定され始めた「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」に結実している。これは、地方分権一括法（地域自主性一括法）と略称され、既に数次の同名の法律が制定されている。

2011年5月2日公布の地域主権改革法、いわゆる第1次一括法（平成23年法律第37号）は、義務付け・枠付けの見直しを扱っている。続く2011年8月30日公布の第2次一括法（平成23年法律第105号）も、都道府県から市町村への事務権限の移譲及び義務付け・枠付けの見直しを対象とする。さらに続けて、第3次一括法案があったが、衆議院解散に伴い廃案になった。もっとも、その後、「義務付け・枠付けの第4次見直しについて」が閣議決定（2013年3月12日）されたため、第3次見直しと第4次見直しを受けて、改めて第3次一括法案が作成なされ、最終的には2013年6月14日公布の第3次一括法（平成25年法律第44号）となった。これは74法律を一括改正するもので、内容的には、都道府県から市町村への事務権限の移譲及び義務付け・

枠付けの見直しであった。さらに、「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」という閣議決定(2013年12月20日)を踏まえ、2014年5月には第4次一括法(平成26年法律第51号)が63法律を改正し、国から地方公共団体または都道府県から指定都市への事務権限の移譲を定めた¹⁹⁾。続く2015年6月26日公布の第5次一括法(平成27年法律第50号)も、2014年から導入した「提案募集方式」における地方公共団体などからの提案などを踏まえた「平成26年の地方からの提案等に関する対応方針」という閣議決定(2015年1月30日)に基づき、国から地方公共団体または都道府県から指定都市への事務権限の移譲などをめぐる19の関係法律を整備した。

この数次に及ぶ地方分権法は、国から地方(都道府県・市町村)への権限移譲により地方公共団体の自治領域を増やすことが目指されている。しかしながら、たとえば第4次一括法の「概要」の「参考」は、第1次から第3次までの一括法が「地方に対する規制緩和」を進めたものである、と示している。これは2014年初夏から始動する「地方創生」が意識されていたからであろうが、第2次地方分権改革が、地方自治の充実よりも、民間企業による経済活動の自由化の方を狙っている、ということを明確に示していよう。このような地方分権改革の途上で出されたのが、いわゆる増田レポートであり、その後に続く「地方創生」である。

2、増田レポートを前面に出した改革

2012年末から2013年の初めにかけて第2次安倍内閣が地方問題を大きく取り上げるということとはなかった。それを一変させたのが、2013年12月に雑誌「中央公論」に掲載された「壊死する地方都市」という特集記事であった。翌2014年、日本創成会議・人口減少問題検討分科会という民間組織が「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』」(2014年5月8日)と題する提言書を公表すると、安倍内閣はローカルな問題に目を向けるようになった、と言われる²⁰⁾。

そこで、この増田レポートと呼ばれる政府への提言を一瞥しておこう。もっとも、この提言は雑誌「中央公論」に2回に分けて公表されているが(2014年6月号・7月号)、さらに再構成の上、雑誌未掲載の内容も大幅に加筆したという『地方消滅』²¹⁾が刊行されているので、ここでは、主にその『地方消滅』をもとに、地方創生と関係する部分を抜き出してみよう。

(1)『地方消滅』

まず『地方消滅』の後半は、「全国市区町村別の将来推計人口」に頁が割かれている。そこでは、すべての地方公共団体につき、20～34歳の若年女性人口が2010年から2040年にかけて、どのように推移するのかが予測されている。この要約版である雑誌「中央公論」(2014年6月号)も、「消滅可能性都市896 全リストの衝撃 — 523は人口1万人以下 — 」と題する市町村名入りの一覧表を掲載していた。確かに、全市区町村のデータを示すのと、一定地方公共団体のみのデータを示すのとでは意味が異なるが、現存する市町村を“消滅自治体”として示したことは大きなインパクトをもった²²⁾。平成の大合併のときでさえ“自主的な合併”が強調され、中央政府

は小規模町村に対し合併を強制しなかった。それなのに、民間の提言が一定の市町村に合併を迫ってきた、と理解されたからである。2014年5月の地方自治法改正にからみ、“市町村の合併推進路線”から小規模の市町村も生き残る“自治体間連携”へと政策転換が行われた、と評価され出していたこととも、そのショックと関係しよう²³⁾。

また、『地方消滅』には「『マクロ政策』や『地方分権論』を越えて」という文章がある。地方が持続可能性を有する社会を実現するためには、「従来の『地方分権論』を越えた論議が必要で」、それは「この課題を単純な『国 vs. 地方自治体』の構図に落としこみ、国の権限を地方自治体に移譲しさえすれば解決するというものでもない」(38頁)。「問題は『時間軸』である。統治構造の改革には、これだけで国民的な大議論が必要であり、多くの時間と政治的コストが費やされるだろう。その間も少子化は止まらず、人口減少は進行していく。これは避けなければならない。統治構造の改革と人口急減対策は切り分けて考えるべきである」(201頁)。この部分は興味深い。従来、地方分権は少子高齢化社会への対策として進められてきたのに対し、ここでは少子化問題と高齢化問題が分けられ、少子化対策は地方分権改革とも切り分けられるべきだ、と主張されているからである。

『地方消滅』によれば、「これまで地方行政組織のあり方をめぐる議論は、主に地方分権という狭い枠組みでなされてきた。しかし、これからは違う」。「『広域ブロック行政』の考え方は必要不可欠で」、「行政・経済単位としての、『国家のあり方』の観点から議論していくべきである」(51頁)。中核拠点都市への「『選択と集中』とは、限られた財政を全国の市区町村に満遍なく振り分けるのではなく、圏域単位に有望な産業や雇用の芽を見出し、若い人たちの雇用の場の開拓に集約して用いるということである。」もとより、「生活のために必要な公共サービスは維持していかなければならない」ので、「施設の集約化、多機能化はもちろんのこと、自治体間の連携により、図書館や公民館といったものを相互に分担し、『共同化』していくような取り組みも必要だろう」(201-202頁)。

この『地方消滅』及び増田レポートは、人口減少と都市集中という2つの問題を、地方再生により一挙に解決する、という目標を示している点で特徴がある。そして、それは「地方創生」の特色でもある。

(2) 報告書「個性を活かし自律した地方をつくる」

増田レポートが出された翌月、＜地方分権改革有識者会議＞の名で、「個性を活かし自律した地方をつくる ～地方分権改革の総括と展望～」という文書が公表された。この＜地方分権改革有識者会議＞は、民間組織ではなく、内閣を構成する内閣府特命（地方分権改革）担当大臣の下で開催される会議体である。分権改革に関する政策を検討し、決定する場である＜地方分権改革推進本部＞における検討内容を充実させるため、地方分権改革に関する課題を調査、審議するものと位置づけられている。

この会議が公表した約50頁の報告書の本文は、「今求められる地方分権改革の全体像」、「具体的な改革の目指すべき方向」、「改革の推進に当たり今後地方に期待すること」の3章に分か

れる。その上で、「道州制は、国の在り方を根本から見直す大きな改革であることから、国民的な議論を要する課題である」ので、ここでは検討の対象から外す、とする²⁴。そして、「更なる権限移譲、規制緩和等を推進することが必要になる」という認識を示し、重要な手法として地方公共団体の自主性に基づく「提案募集方式」と「手挙げ方式」を提案する。提案募集方式とは、「地方がイニシアチブを発揮しつつ、引き続き改革を推進するため、地方6団体の意見を尊重しつつも、個々の地方公共団体からの意見を広く取り上げ、改革を着実に推進するシステムとして、地方公共団体から全国的な制度改正の提案を募る方式」²⁵であり、手挙げ方式とは、「制度改正に当たって」「個々の地方公共団体の発意に応じ選択的に権限移譲を行う」ものである。この報告書は、「地方分権改革を進めるに当たって、特に考慮すべき重要事項」として「基礎自治体の考え方を汲み取る」ことを明示している。この点も注意が必要であろう。

(3) 骨太の方針 (2014 年、2015 年)

地方創生が開始される前に出された重要な文書として、安倍内閣が閣議決定 (2014年6月24日) した「経済財政運営と改革の基本方針2014 〜デフレから好循環拡大へ〜」がある。これは「地方分権改革有識者会議」の報告書と同日に公表され、その内容の多くを取り込んでいるので、「地方創生」を考えるとときに有用である。

骨太の方針 (2014年版) 第1章「アベノミクスのこれまでの成果と今後の日本経済の課題」の「4. 日本の未来像に関わる制度・システムの改革」には、「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、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のための司令塔となる本部を設置」することが定められている。

同方針第2章「経済再生の進展と中長期の発展に向けた重点課題」「3. 魅力ある地域づくり、農林水産業・中小企業等の再生」「(3) 観光・交流等による都市・地域再生、地方分権、集約・活性化 (地域活性化)」は、「地方分権改革の推進等」という小項目を設ける。そこでは、次のように記されている。「個性を活かし自立した地方をつくるため、従来からの課題への取組に加え、地方の発意と多様性を重視し、個々の地方公共団体から募集した改革提案の実現を図る (注: 提案募集方式、手挙げ方式の導入) ことで、地方に対する権限移譲及び規制緩和等を力強く推進する。あわせて、これまでの改革の成果を国民が実感し、主体的に地方行政に参画する機運を醸成するため、SNSの活用や全国シンポジウムの開催等による情報発信を強化する」。道州制については、「道州制に関する基本法案の動向を踏まえ、必要な検討を進める」。ここでは、経済活性化のための地方分権という位置づけが明確になされている。

さらに続いて、「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 (注: 地方圏における県庁所在都市や中核的な都市と社会的、経済的に一体性を有する地域) 等の形成等 (注: その他、公的資産の効率的マネジメント (ハード面のアセット・マネジメントとソフト面を含むファシリティ・マネジメントの両面での効率化を含む)、地域公共交通ネットワークの再構築等を図る) 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。その際、集約・統廃合等に伴う除却に係る諸コストを賄う地方債の積極活用を促すとともに、都市再生を妨げる

障害を除去し、集約の取組を加速させる」とする。

このように、政策推進本部を作って地方行政改革を進めるという内容は、『地方消滅』の提言に類似する。しかし、政府の方針は必ずしも『地方消滅』の主張と一致するものではない²⁶⁾。とくに、地方（市町村）の行政改革とこれまでの地方分権とを切り離さないという点で大きく異なる。増田レポートは確かに「地方創生」のきっかけを作ったかもしれないが、それはきっかけにすぎない。「地方創生」を理解するためには、第1章で通観したような、より大きな地方分権の流れに落とし込んで考察することが肝要であろう。

3、地方創生

第2次安倍内閣の地方改革は、増田レポート、上記報告書や骨太の方針が公表された直後から始まっている。2014年7月25日、まず内閣官房に「まち・ひと・しごと創生本部」設立準備室が作られた²⁷⁾。この“まち・ひと・しごと”という平仮名の長い言葉は、後に法律の名称にも付されることになる。「まち・ひと・しごと創生」とは、「国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会の形成」を“まち”のイメージにつなげ、「地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保」に“ひと”を想起させ、「地域における魅力ある多様な就業の機会の創出」で“しごと”を含意させるとする。そして、この3つのイメージを一体的に推進することが「まち・ひと・しごと創生」である。その中でも、“しごと”の面に力を注ぐ必要がある、と解説されている²⁸⁾。つまり、この“まち”は、地方分権改革における権限の移譲先である具体的な地方公共団体ではない。しかし、それは税財政基盤の確固とした基礎自治体論に基づくものであり、もちろん単なるイメージではない。

2014年9月3日、第2次安倍改造内閣が発足すると、新たに地方創生担当大臣が任命された。この地方創生担当大臣の正式名称は「元気で豊かな地方を創生するための施策を総合的に推進するため企画立案及び行政各部の所管する事務の調整担当」大臣である。通常、略して地方創生担当大臣と呼び、副本部長が担う〈まち・ひと・しごと創生本部〉（閣議決定、後に法定組織に変更）も、政府により地方創生本部と称されている。ここで軸になる法律は、「まち・ひと・しごと創生法（地方創生法）」（平成26年法律第136号）である。

(1) 地方創生法

第2次安倍改造内閣は早くも地方創生法案を作成し、2014年9月29日、国会に提出した。それは衆議院で可決された後、同年11月21日、参議院でも可決された。この地方創生法は、内閣提出時の法案のままに成立している。そもそも同法は基本的な枠組みを示した基本法的なものであり、この下で作られる個別の作用法や制度が意味をもつ²⁹⁾。

地方創生法によれば、「地方公共団体は、基本理念にのっとり、まち・ひと・しごと創生に関し、国との適切な役割分担の下、地方公共団体が実施すべき施策として、その地方公共団体の区域の実情に応じた自主的な施策を策定し、及び実施する責務を有する」（4条）。

この支援を国が行うため、地方創生法が施行された直後の2014年12月27日、「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」という通知が、各都道府県知事に宛てて出された。そこには、都道府県と市町村が、地方創生法9・10条に基づき、それぞれ、都道府県「地方創生総合戦略」と市町村「地方創生総合戦略」を策定する努力義務が明記されている。しかも、その策定にあたっては、国の「地方創生総合戦略」（閣議決定）を勘案し、「地方人口ビジョン」も作成した上で検討することとされている。都道府県知事にはさらに、域内の市町村長に対し、同様のものを策定するよう求めている。この規定は、確かに努力義務を定めるにすぎないが、国から都道府県さらに市町村というトップダウンの方式でなされるものであり、地方分権とは異なる流れにのるものであろう。

国民一般についても、同様の義務が定められている。「国民は、まち・ひと・しごと創生についての関心と理解を深めるとともに、国又は地方公共団体が実施するまち・ひと・しごと創生に関する施策に協力するよう努めるものとする」（6条）。

（2）地方創生長期ビジョンと地方創生総合戦略

2014年11月21日、地方創生法が公布されたが、この日は衆議院解散の日でもあり、翌12月14日の総選挙を経て、同月24日に第3次安倍内閣が成立し、その3日後、地方創生のための「長期ビジョン」と「総合戦略」が閣議決定（2014年12月27日）された。地方創生法は公布と同時に第1章を施行させたが、そこには次のような定めが置かれていた。「国は、前条に定める基本理念にのっとり、まち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に策定し、及び実施する責務を有する」（3条）。地方創生は解散総選挙に左右されなかったのである。

地方創生「長期ビジョン」は、日本の人口問題、とくに人口減少時代の到来、東京圏への人口の集中、そして人口減少が経済社会に与えるマイナスの影響を明示し、その対策をとることを求めている。この「長期ビジョン」を踏まえ、2015年度を初年度とする5か年の政策目標や施策の基本的方向、具体的な施策をまとめているのが、地方創生「総合戦略」である。

全4章立ての地方創生「総合戦略」は、（Ⅰ）「基本的な考え方」と（Ⅱ）「政策の企画・実行に当たっての基本方針」に続く（Ⅲ）「今後の施策の方向」において、2つの「政策パッケージ」を提示する。1つは「しごとの創生」と「ひとの創生」政策であり、いま1つは「まちの創生」政策である。その後の（Ⅳ）「国家戦略特区・社会保障制度・税制・地方財政等」において、国家戦略特区制度との連携や地方財政、地方分権が明記されている。

この地方創生「総合戦略」は、一瞥するだけでも“まちの創生”政策がその基本であることがわかる。それは、中山間地域等における小さな拠点、経済・生活圏を形成する地方都市、その他の大都市圏という3種類の“まち”の形成発展であり、とくに経済・生活圏の形成のために「地域連携」と「連携中枢都市圏」構想が示されている。そして、地方創生にいう“まち”が3層で示されていることにも注目したい。それが現存の市町村と都道府県の2層を含むものかどうかは明らかではなく、3層目として道州制が想定されているのかどうかも明瞭ではない。しかしながら、強い基礎自治体論と道州制を展開する国家構造の変革を視野に入れていることは確かであろう。さらにこれらを前提に、地方創生「基本方針」が閣議決定（2015年6月

30日）されている。

（3）憲法からみた地方創生

地方創生は現在進行形の政策であるが、ここまでの確認作業を通じ、その骨格がおぼろげながら見えてきたことであろう。それを若干ではあるが、憲法論とからめていきたい。

内閣の下に置かれた〈地方創生本部〉という国の組織が、すべての都道府県及び市町村に対し、「地方創生」とよばれる政策の実施を求めている。これまでの地方分権改革が日本国憲法第8章の「地方自治」、とくに第92条の掲げる「地方自治の本旨」により制約をほぼ受けてこなかったのと同じく、「地方創生」も憲法による立法統制とは、一見、無関係に進められてきている。それは「地方自治の本旨」が通説的な見解、すなわち地方自治制度の本質的な内容ないし核心的部分は国の法律をもってしても侵害することができない、という制度的保障説で理解されていることによる。

地方創生「総合戦略」にいう“まちの創生”は、具体的なところを明示していないので、地方自治制度の本質的部分を侵害しているとは言えない。しかし、従来、地方自治制度の核心として2段階の重層的構造をあげる説が有力であったことを想起すれば³⁰⁾、「小さな拠点」「地方都市」「大都市圏」という一国多制度的な国家構造を視野に収め、市町村の解体を含みうる道州制論も否定しない“まちの創生”が、地方自治制度の本質的部分にまったく触れないわけではない。とはいえ、基礎自治体論に基づく“まちの創生”は、人口減少により一層の財政難に曝される地方公共団体に、これまでも実施されてきた地域連携を勧めているにすぎない。

同様に、「総合戦略」にいう“ひと・しごとの創生”も、地方自治制度の本質的部分を明確に侵害するものではないだろう。むしろ、地方公共団体の行財政基盤を強化しようとする地方自治制度の重要な部分である。しかも地方都市を経済・生活圏の形成を目指す場と位置づけることにより、その圏域内で経済を活性化し、税収も増大化させ、もって財政的に自立した基礎自治体をつくる、という目標を明示しているにすぎない。確かに、地方公共団体が一律に地方版総合戦略の策定を求められることにより、かえって地域経済が混乱するという可能性も否定できない。拙速な地方版総合戦略の策定は、国がそれを参照し財政支援の可否を決めるということを意識したものにならざるをえない、とも指摘されている。とはいえ、「地方創生」を叫ぶことにより、国が地方公共団体に一定の個別政策を遂行する旨を強要しているわけではない。むしろ、これまで課税自主権を極度に制約されてきた地方公共団体が地元出身の国会議員を通して中央官庁に補助金の獲得や公共事業の誘致を働きかけていたことを思い起こせば、地元経済の活性化を目指す「総合戦略」の策定は地方公共団体自身がその将来を見据え、自ら財政難の解決の糸口を見つける機会でもあり、“ひと・しごとの創生”は従前よりも地方の自治を尊重する政策である、とさえ言えるかもしれない。

しかしながら、地方公共団体は立法によっても侵害できない自治権をもつと憲法が認めるのは、それが強大な中央政府の権限を抑制するからであり、人権保障に資すると考えられているからである。第1次地方分権改革のときに改正された地方自治法も、この思想に沿って理解さ

れる必要がある。地方自治法1条の2によれば、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本とする」のであり、経済活性化を第一のしごととするものではない。そうであるならば、地方公共団体は人口減による財政難が目前のものであるとしても、地域経済の振興をあまりに重視し、結論において住民福祉の取り組みを後回しにするようなことがあってはならない。

地方創生は、国の地方公共団体への税財源保障のあり方とも関係する。地方創生の名で各地方公共団体が自由に使える交付金制度が新設されたが、後に国は地方版総合戦略をみて財政支援の可否を決めることが指摘されている。確かに、国は地方創生が成功を収め、各地方公共団体の地方税収入が増えることにより、独自に用途を決められる一般財源が充実することを期待している。将来的には、国による地方公共団体の税財源保障である地方交付税制度の改革が行われることは十分に予想される。地方創生は、地方公共団体の域内経済の活性化に止まらず、本来、国の財政制度改革に連なるものである。

結びにかえて

2014年12月の総選挙は、アベノミクスが、とくに消費増税の先送りの是非が、重要な争点であるような様相を呈していた。しかしながら、翌2015年の夏は、安全保障関連法制で国会の内外が大荒れし、全国各地でデモが行われた。とはいえ、地方創生の掛け声は止まず、地域活性化策も各地で着々と進められている。

2015年9月24日、安倍内閣総理大臣は「アベノミクスが新たなステージに移った」として、「新3本の矢」を発表した。「GDP600兆円」、「希望出生率1.8」、「介護離職ゼロ」を経済政策運営の目標として設定した。さらに同年10月7日に内閣を改造すると、自らその第3次安倍改造内閣を「未来へ挑戦する内閣」と位置づけ、新たな課題として「1億総活躍社会」の実現をあげた。

2016年3月までに策定されることになっている地方公共団体の地方創生プロジェクトは、今後、次々に公表され、実施されていこう。「新たなステージに移った」ことにより、この地方創生がどのような影響をどの程度に受けるのかは定かではないが、「地方創生」の中央集権性、財政的な後ろ盾を必要とする各種社会権の国による保障の軽視、経済的自由に関する規制緩和の検証の不十分性、経済的に活性化しづらい地域にも財政的な自立を求めていこうとする地方自治のあまりの強調、その結果としての一般住民の人権保障の低下といった諸問題は、新ステージへの移行宣言でいきなり消えるわけではなかろう。

注

- 1) <http://nipponianippon.or.jp/local-creation/news/1485.html>
- 2) 岡田知弘『「自治体消滅」論を超えて』自治体研究社(2014年)10頁。
- 3) 中島徹「憲法からみた『国家戦略特区』」『世界』(2014年)859号は、安倍内閣の経済政策について、政策論として片づけるのではなく、憲法条文の背後にある価値や思想と対峙させるべきだと述べる。
- 4) 1888年から1889年に及ぶ「明治の大合併」では、約7万あった町村数を1万5,000に減少させていた。

- 5) 西尾勝『新版 行政学』有斐閣（2001 年）等。
- 6) 北山俊哉「日本の地方自治の発展」村松岐夫編『テキストブック地方自治（第 2 版）』（2010 年）30 頁。
- 7) 同上 32 頁。
- 8) 市川喜崇『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（2012 年）225 頁。
- 9) 笹口裕二「地方統治機構の改革経緯と新しい動き—国と地方の関係を考える—」『立法と調査』（2015 年）190 頁。
- 10) 大津浩「〔座談会〕地方分権改革の意義と課題」小早川光郎・小幡純子編『ジュリスト増刊 あたらしい地方自治・地方分権』有斐閣（2000 年）23 頁。
- 11) 白藤博行『新しい時代の地方自治像の探求』自治体研究社（2013 年）107 頁。
- 12) 笹口、前掲書 182 頁。また、地方分権改革有識者会議による資料「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～」は、第 1 次分権改革（1995 年—1999 年）と第 2 次分権改革（2007 年—）に区分けしている。
- 13) 平岡和久・森裕之『地方財政改革の焦点 新型交付税と財政健全化法を問う』自治体研究社（2007 年）3 頁。
- 14) 西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会（2007 年）129 頁以下。
- 15) 同上 137 頁。
- 16) 2005 年 3 月 31 日に市町村合併特例法（昭和 40 年法律第 6 号）が失効すると、同年 4 月 1 日より市町村の合併の特例等に関する法律（平成 16 年法律第 59 号）が適用されることになり、それは地方自治法の一部を改正する法律、市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律とともに、合併 3 法と呼ばれた。
- 17) 岩崎忠「定住自立圏構想と地方枢拠点都市制度」『都市問題』（2015 年 2 月）66 頁。
- 18) 白藤、前掲書 105 頁。
- 19) 小島功平「国から地方への事務・権限の移譲等—地方の自主性及び自律性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案（第 4 次一括法案）—」『立法と調査』（2014 年）352 号。
- 20) 「海外からの大規模移民は、人口減少対策としての現実的な政策とはなりえない」と言い切る。増田寛也・日本創成会議・人口減少問題検討分科会「提言ストップ『人口急減社会』」『中央公論』（2014 年 6 月）30 頁。
- 21) 増田寛也『地方消滅 東京一極集中が招く人口急変』中公新書（2014 年）、増田寛也・富山和彦『地方消滅 創生戦略篇』中公新書（2015 年）参照。
- 22) 山下祐介『地方消滅の罨』ちくま新書（2014 年）、小田切徳美『農山村は消滅しない』岩波新書（2014 年）、大江正章『地域に希望あり—まち・人・仕事を創る』岩波新書（2015 年）等参照。
- 23) 伊藤正次「自治体間連携の時代？—歴史的な文脈を解きほぐす」『都市問題』（2015 年 2 月）49 頁。
- 24) 地方分権改革有識者会議「個性を活かし自律した地方をつくる」（2014 年）4 頁。
- 25) 同上 7 頁。
- 26) 増田氏は政府の経済財政諮問会議「『選択する未来』委員会」の委員長を務めたほか、日本創成会議には有力な元事務次官が含まれていた。一連のレポートの背後に政府の意向が働いていることが指摘されている。大江、前掲書 3 頁。
- 27) 人羅格「平成 26 年 9 月『地方創生』の背景と論点」<http://www.nga.gr.jp/data/report/report26/>

14090102.html

28) 溝口洋「まち・ひと・しごと創生法について—その制定の背景と条文のポイント—」『全国市町村振興協会会報』(2015年1月)。

29) 同上。

30) 成田頼明「地方自治の保障」『日本国憲法体系(5)』有斐閣(1964年)289頁。

(2015.10.13 受稿, 2015.11.27 受理)