

政経研究

第六十三巻 第一・二号 2026年9月

論 説

ペリメター概念を通じた国境相対化の再検討

—— EU越境ガバナンスの法的・制度的側面 ——

柑 本 英 雄

人口減少下における自治体運営の制度変化

—— 岡山県美咲町「賢く収縮」するまちづくりの展開過程 ——

林 紀 行

EUにおけるAI法の成立過程

—— 公的アクターとロビー活動の政治力学 ——

三 澤 真 明

株主アクティビズムとコーポレート・ガバナンスの変容

—— 取締役会に着目した日本企業の事例分析 ——

郇 清 義

政経研究 第六十二巻第一・二号 目次

論 説

イギリス保守党における
「保守」党ラベル導入の経緯と背景 …………… 渡 邉 容 一 郎

二〇二四年欧州議会選挙と右派政党
——何が統一会派を妨げるのか—— …………… 山 本 直

資 料

サン＝シモンのキュヴィエ宛て自筆書簡
とアンファンタンのメダル …………… 川 又 祐

論 説

行政学と徳倫理学
——予備的考察と応用研究の意義の検討—— …………… 鏡 圭 佑

国際経営における経営倫理の意義と課題
——企業文化とリーダーシップの観点から—— …………… 鈴 木 貴 大

市町村合併後の地域自治
——地域間の政策学習を中心に—— …………… 児 玉 博 昭

政経研究 第六十二巻第三号 目次

論 説

戦争を追体験する「装置」としてのテレビドラマ
——NHK・民放の三作品のテキスト分析を中心に—— …………… 米 倉 律

資 料

ゼッケンドルフの自筆書簡と
エルンスト敬虔公のメダル …………… 川 又 祐

研究ノート

カザフスタンの
行政区画構造と地方政府 …………… 高 橋 広 雅
…………… 竹 本 絵 里 亨

論 説

地方行革における行政学の潮流の層化
——栃木県の行政改革大綱を事例に—— …………… 児 玉 博 昭

EUミクロリジョンへの
ポスト・ウエストファリア的批判的視座 …………… 柑 本 英 雄

雑 報

政経研究 第六十二巻 索引

ペリメーター概念を通じた 国境相対化の再検討

——EU 越境ガバナンスの法的・制度的側面——

柑 本 英 雄

1. ペリメーター概念援用による CBR 研究の再検討

本論文は、EU における CBR (Cross-Border Region : 以下、CBR) が、域内統合の深化と拡大の過程で、「ペリメーター (perimeter)」の役割を担いながら、その区域の有する意味を転換することで、国境の相対化を促進していることを明らかにする。EU 統合の深化のプロセスで実施される国境の相対化は、国境そのものの隔離性を直接的に低く誘導するというよりも、むしろ、その国境の上に多層的なペリメーターを重ね合わせていくことで進められていると理解した方が説得力を持つ。本論文では、その重層性による国境の相対化へのミクロリージョンの役割を検証したい。

本論文では、これまで使用してきた CBR の和訳である「国境地域」や「越境地域」を直接的な分析上の領域概念として使用せず、あえて、地理学で使われる「ペリメーター」を、国際政治学における地域政策分析に援用する。ここでは、筆者がこれまで考察してきた、EU 地域政策分野の「ユーロリージョン (Euroregion)」や「欧州領域協力団体 (European Grouping of Territorial Cooperation : 以下、EGTC)」などが、国境の相対化を促進してきたことの分析に用いるため、「外周」という一

般概念よりも操作的な狭義の分析概念として用いるので、冒頭のように、カタカナ表記で「ペリメター」と統一したい⁽¹⁾。

まず、本論文で、この「ペリメター」を国際政治学における地域政策分析に援用する理由を共有しておこう。地理学でいう「ペリメター」とは、中心 (core) に対して、境界的・周縁的な位置に置かれ、機能や権力の配分において非対称な扱いを受けやすい空間の関係性を指す概念であり、「外周」という訳語が一般的に充てられる。この概念の国際政治学への援用は新しいものではなく、すでに、貧困や開発途上の問題を分析する用具である世界システム論や中心・周縁理論に援用されている。例えば、先進国を中心 (core) として、政治・経済・資本・情報が集中し、国際社会における意思決定において、周辺部分 (perimeter) が中心の影響を受けつつも、距離的に国家の「外周」に置かれ、中央の決定からは遠いところに位置する状況で援用される。この概念が世界システム論や中心・周縁理論に援用された理由は、この「ペリメター」という概念が機能や権力の配分の関係性を示しうるからである。

本論文の研究対象である EU 地域政策分野に関して言うと、CBR において、隣国との協力構造などが改善されれば、「ペリメター」の意味も変容し、その中に含まれる国境そのものの意味も変容する。隣接国との緩衝地帯として機能したり、中心地域にはない農業や漁業資源の供給場所となっていたりもする。すなわち、単なる「国家の端っこ」ではなく、国家の中心部分との相互作用の中で規定される位置ということが言えよう。これは、CBR という領域を指す国際政治学や地域政策研究の用語だけでは表現できない、この地域分析における「関係概念」である。CBR における外周は固定的な地理的位置ではなく、国境両側のアクターの認識や立場、すなわち、間主観的な国家間関係にも大きく影響を受ける。つまり、国境の相対化、あるいは、その逆の国境の絶対化の影響である。

ペリメターの両端に位置するアクター、すなわち、国家や地方政府

間の構造が協力的に変われば、この跨境地域のアイデンティティそのものが変化する⁽²⁾。そして、国境そのものが主権国家の絶対的な領域区分としての意味を残しつつも、国境を相対化しうるのである。このプロセスの分析こそ、ペリメーター概念援用の肝となる部分である⁽³⁾。

2. EU 統合の深化とペリメーター分析の動態性

では、EU 統合の深化プロセスで、このペリメーターは具体的にどのような意味を持つのであろうか。EU 統合の深化・拡大は、加盟国にとって、ペリメーターの意味変容を促す。De Sousa が指摘するように、EU 統合は国境地域に二重の影響を及ぼした。すなわち、一方で物理的国境障壁を解体し、他方で国境地域を領域協力と制度革新の肥沃な土壌へと変えた⁽⁴⁾。もう少し、広く一般的なことを言うと、同じ場所でも、国家レベルでは「周縁」的な場所も、EU 統合の深化・拡大によって、隣接国に一番近い場所ともなる。また、逆に、国家レベルでは「中心」である場所が、EU レベルではブリュッセルなどから様々な意味で遠く、「周縁」的な意味合いを濃くする場所となる場合もある。統合の深化によるペリメーターの意味は、経済・政治・安全保障・制度など、どの文脈で見るかによって、見える分析上の景色を変えてくる。また、統合の拡大によるペリメーターの意味は、静態的な制度間連関だけではなく、EU 統合の進展や国家間関係、地方政府間関係の歴史の推移など、時間的な推移の中で「動態的な関係性の変化」としてとらえる必要がある。これが、ユーロリージョンや EGTC などの越境協力 (Cross-Border Cooperation : 以下、CBC) の動態的变化をとらえる際、ペリメーター分析概念が効果を発揮する点である。

国家と国家の境界である国境は、本来は、国家主権と国家主権がぶつかり合う境界線であり、その両サイドは個別に各々の主権によって相互排他的に国家支配がなされる地域である⁽⁵⁾。EU 統合の進展によって、EU 共通漁業政策 (Common Fisheries Policy : CFP) における排他的

経済水域のように、主権が超国家レベルに統合され、加盟国の個々の排他的経済水域が CFP によって管理され、国家の直接的政策意思が反映されにくい「相対化が徹底された境界」もすでに存在する。しかし、本論文におけるペリメター議論の重要な部分は、どれだけ EU 統合が進展し、シェンゲン条約の枠組みが適用されても、加盟国の主権国家体制が維持される限り、EU における「主権国家の国境は依然として存在する」という事実である。英国の EU 離脱（Brexit）は、海上におけるミクロリージョンやマクロリージョンの意味を、当然ながら、「協力促進の装置が配置された領域」から、EU 離脱に伴う国境絶対化によって「EU 領域と英国の境界による分断の場」へと戻させた⁽⁶⁾。このことからわかるように、国境の意味は、社会条件の変化によって全く逆にもなりうる。ここに、統合の深化の過程で、非常に矛盾する、また、悩ましい、相反する事態が生じる。すなわち、主権国家の存在の核となる国境の物理的存在は維持しつつも、国境の隔離性を除去するという、EU 統合の深化における命題である。

3. 領域性概念としてのペリメター理解の前提

では、領域性概念としてのペリメターがどのような意味を有するのかについて、その前提となる境界、境界領域について、国際政治学への批判的観点から、学際的な議論である 3 人の立場から読み解いてみよう。哲学の Balibar が考える世界の配分装置としての観点、社会学の Foucault の議論する統治性の観点、また、地理学の Paasi の言う境界の制度化の観点である。ここで明らかになるのは、境界は固定的な線ではなく、権力・統治・制度化によって不断に再編される空間的装置であるという点である。これこそが、まさに、国境の上に多層的なペリメターを重ね合わせていくことで進められている国境の相対化への現代的実践形態、すなわち、ミクロリージョンの役割を理解する前提となる。

【Balibar：境界＝線ではなく配分装置】

国境とは、単に個別的な差異を区切るためだけに存在してきたのではない。むしろ同時に、そのローカルな機能を果たすことによって、世界そのものを分割し、構成し、表象可能な姿を与えてきた。しかもそれは単なる空間分割ではなく、歴史的過程の結果として形成された空間領域の配置である。そうした配置は、その歴史的進展を瞬間的に映し出す投影図のように機能する。この意味で、あらゆる地図はつねに世界地図である。

(筆者訳)

Balibar は、領域空間はその歴史の進展と過程の瞬間的な投影として機能しているだけであり、この意味において、あらゆる地図は常に世界地図であると指摘する⁽⁷⁾。ここで Balibar が問うているのは、本研究に当てはめてみるならば、CBR も時間の推移の中では、ある時期の「世界の一部」を表すだけであり、このペリメターの意味変容を空間領域の再配置として「動態分析」することへの覚悟である⁽⁸⁾。この‘universitas that is omnitudo compartium absoluta’というラテン語部分こそ Balibar の議論の核心であり、ここで彼は、「世界とは何か」をラテン語的概念で言い直して、「独立した諸部分の総体」、あるいは、「自立した部分群から成る全体」であり、局所的に投影するものであるとしている。すなわち、世界地図とは、世界を、ある特定時期の、境界をもつ部分の集合として見せる装置であると考察している。

その意味では、Balibar のいう universitas は主権国家という単位から成るウェストファリア的世界であるが、欧州においては、EU の統合の深化によって、その主権国家の国境上のペリメターの両サイドから、国家、領土、境界、主権単位の意味の、ポスト・ウェストファリア的問い直しが起こり、universitas そのものを空間領域の再配置として再検

証する必要が生じる。つまり、国境 (state border) は「ある時点の世界秩序」が反映された結果であり、EU 越境協力体はその「部分」の定義を壊し、EU の越境地域形成は、世界地図の構成単位そのものを書き換える試みである。これが、本研究が取り組む「局所に現れたグローバル秩序の変容」分析の理論的根拠ともなりうる。

すでに議論したように、Balibar は、border = line (地図上の線・法的境界) ではなく、border = partition / distribution すなわち、「世界空間の配分装置」⁽⁹⁾ という二層構造を示している。つまり国境は単なる線ではなく、人の移動を選別し、資本の流れを制御し、中心／周辺を配置し、包摂／排除を生む権力の空間装置であるとする。その意味で、ミクロリージョンにおける境界は、単なる線ではなく、境界の再編装置であり、その両域の空間はこれに基づいてガバナンスが執行されるペリメターという制度空間であると考えうる。

【Foucault：領域＝統治の効果】

では、Foucault は、どのように境界を理解したのであろうか。Foucault が指摘するように、領域 (territory)⁽¹⁰⁾ とは法的・政治的概念であり、ある種の権力によって統制される区域である。したがって、領域は中立的な空間としてではなく、統治実践の産物として理解されるべきである⁽¹¹⁾。Elden は、Foucault の有名なレクチャーシリーズ“Security, Territory, Population” (『安全・領域・統治される民』⁽¹²⁾) の書評的論文 ‘Governmentality, Calculation, Territory’ の中で、領域を固定的容器ではなく、政治的合理性によって再編され構築される統治空間として再定義した⁽¹³⁾。従来、外周は境界線の周辺地域、あるいは地理的輪郭として理解されてきた。しかし、この理解は静態的である。統治技術としての空間編成であるとの分析視角に立てば、ペリメターは単なる境界領域ではなく、安全保障・市場統合・資源管理・人口移動管理など複数の目的のために設計された、動きうる「統治の作用範囲 (governance zone)」と理解される。

EU におけるミクロリージョンやマクロリージョンは、その意味で Elden が示した「再編可能 (calculative)」なペリメターの制度形態である。EU の EGTC、海洋マクロリージョンなどは、国家国境の消滅を意味しない。むしろ、それらは、既存主権線の上に重層的に形成された新たなペリメターであると考えられる。例えば、北海やバルト海、あるいは大西洋沿岸マクロリージョンにおける漁業政策では、資源保全、生産調整、港湾ネットワーク、沿岸共同体保護が個別のマクロリージョンで包括的に扱われる。このとき作用している空間単位は国家領域ではなく、政策目的に応じ再編された機能的ペリメター (functional perimeter) であると言えよう。

【Paasi：境界＝制度化プロセス】

Paasi によれば、地域およびその境界は自然的な所与のものではなく、①領域形成、②象徴形成、③制度形成、④再生産というプロセスを通じて制度化される社会的構築物である⁽¹⁴⁾。この4段階の地域形成プロセスの観点から見ると、ユーロリージョンの一部にみられる EGTC への展開は、越境領域における制度化の深化、すなわち境界の高度な制度化形態として理解することができる⁽¹⁵⁾。ユーロリージョンは主として「象徴形成＋緩やかな制度化」にとどまるのに対し、EGTC は法的主体性を伴う「制度形成の完成段階」に位置づけられる。

①領域形成 (territorial shaping)

②象徴形成 (symbolic shaping)

③制度形成 (institutionalization)

④再生産 (reproduction / stabilization)

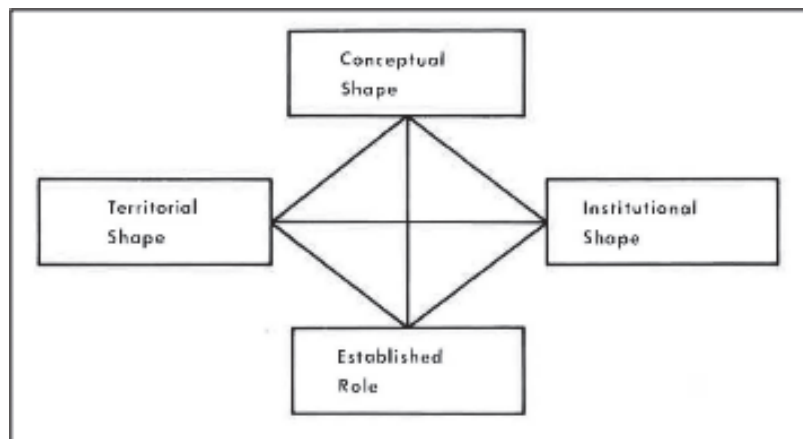


図1 地域の制度化における相互作用の段階 (Paasi, 1986: 121)

【関係性からの国際政治学ロジックの整理】

では、ここで、これらの学際的な観点から、ペリメーター論を国際政治学へ接続してみよう。国際政治学は伝統的に、主権国家と固定国境を前提に空間を理解してきた。しかし現代の EU 統治は、国家領域内部だけでなく、越境的・海域的・都市圏的・インフラ網的空間単位で展開している。すなわち、EU の国境相対化戦略は、物理的国境は維持しつつ、国境そのものの意味のダイレクトな変容というよりも、その境界を含むペリメーターを戦略的に重層化し、領域の再編成 (territorial recalculation) を実施していると考えうる。すなわち、「統合の深化」とは、国境の両サイドの「関係」を協力的言説、協力的プロジェクトを用いて変容させることで、結果として国境の相対化を図る作業を推進していると言い換えることができる。この「ペリメーター」という概念が、機能や権力の配分の制度間連関を示しうるからである。

そのような学際的接続を試みることで、ペリメーター概念は、以下の3点で、国際政治学的な有効性を確認しうる。

- ① 主権概念の変容を説明できる
- ② 国境の意味を線から帯へ転換できる
- ③ つまり、領域統治の再編成を説明できる

まず、①にあるように、ペリメーター概念を援用することで、EU の統合深化プロセスで国境周辺地域における加盟国の主権概念の変容を説明できる。すなわち、主権を確立する国境は消滅せず、主権の作用範囲を再編する。次に、②のように、国境の意味を線から帯へ転換できる。「領域性 (territoriality)」の変容により、国境線 (border line) ではなく政策帯・作用範囲 (policy belt/management zone) として把握できる。さらに、③のように政治地理の概念を援用することで、領域統治の再編成を説明できる。これは、既存の国際政治学のような、安全保障空間を「現実主義的政治空間理解」としてとらえ、経済空間を「自由主義的政治空間」としてとらえるグランドセオリーの分離に架橋する、新たな分析手法とも考えうる。ゆえに、分析概念としてのペリメーターは、ポスト主権時代の「領域 (territory)」の再編を記述しうる国際政治学の理論概念として有効であると言えよう。

4. 広域ペリメーターと狭域ペリメーター

【ペリメーター研究の嚆矢】

ここで、その嚆矢となる Chilla らの考察を使いながら、具体的にペリメーターの重層性による国境の相対化を検証してみよう。Chilla らは、マルチレベルに展開する EU の CBC には「CBR ペリメーター」が存在し、このペリメーターでのガバナンスには、国境の両サイドからマルチレベルのアクターが参加するとする⁽¹⁶⁾。Chilla らは、このペリメーター概念の整理を、①領域の範囲 (territorial scope：どこまで包摂するか)、②領域の任務 (territorial mandate：誰が統治権限を持つか)、③領域的組織化 (territorial organization：EGTC 等の制度形態) の観点から整理している⁽¹⁷⁾。まず、①の領域の範囲については、そのペリメーターがどこまで包摂するかがポイントとなる。その CBR (越境協力) は、どの領域において機能しているのか、さらに、越境協力における「外部境界 (external borders)」を、いかに定義するのかである。続いて、②の領域の任務で

ある。これは、そのペリメターにおいて、誰が統治権限を持つのかという問いに直結する。越境協力は、与えられたペリメターの内部で、いかなる目的を果たそうとしているのか、また、その行為がどのような政治的正統性に基づいているのかが問われる。同時に、それは、例えば交通プロジェクトのような単一課題型の協力なのか、それとも、より包括的・一般的な地域構想を持つものなのかも切り分けられねばならない。③の領域的組織化は、どの領域当局が、どの国境のどちら側から、また、どの統治レベルから参加しているのか、そして、それぞれはいかなる役割を担っているのかが問題となる。

すでに引用したように、Balibar のいう ‘universitas’ は、主権国家という個々の部分から成る世界である。しかし、欧州では、EU 統合の深化によって、その構成単位である国家・領土・境界の意味そのものが問い直されている⁽¹⁸⁾。その観点で、EU の ‘universitas’ は動態的に再編されつつあり、EU 越境地域形成は、その空間秩序の再構成として理解することができる。本稿では、さらに、ペリメターによる「重層性」の動態分析を行うため、Chilla らのペリメター概念を援用しながら、拙著『EU のマクロリージョン』での知見を使って、「国境の相対化」の思考実験を試みよう。

【マクロリージョンとミクロリージョンの違い】

この EU のペリメターの多層的配置については、国境の相対化を図る重要な EU 地域政策である INTERREG プログラムに、A（ミクロリージョンを利用した越境協力：Cross-Border Cooperation）、B（マクロリージョンを利用したトランスナショナル協力：Transnational Cooperation）、C（メガリージョンを利用したリージョン間協力：Interregional Cooperation）の3つが重層的に用意されている⁽¹⁹⁾。

表1 3つの国境相対化デバイスがそろった INTERREG Ⅲプログラム

呼称	英語	EU 地域政策	内容	領域規模
越境協力	Cross-Border Cooperation or Trans-frontier Cooperation	INTERREG Ⅲ A	隣接する市町村レベルの地方政府、あるいは、州レベルの地方政府が、2つ、あるいは3つ以上で実施する地方政府間協力	ミクロリージョン
トランスナショナル協力	Transnational Cooperation	INTERREG Ⅲ B	市町村レベル、州政府レベルだけでなく、国家中央政府も含み込み、比較的大きな領域をカバー	マクロリージョン
リージョン間協力	Interregional Cooperation	INTERREG Ⅲ C	国境で隣接しない州政府間などの協力	メガリージョン

(筆者作成⁽²⁰⁾)

INTERREG は、プログラムの名称からもわかるように、それぞれが、EU 域内の対象地域同士の制度的連関を変容させ、国境の相対化を図ってきた。本来であれば、本研究においても、ミクロリージョンを使って国境の相対化を図る A プログラム、マクロリージョンを使って国境の相対化を図る B プログラム、メガリージョンを使って国境の相対化を図る C プログラムのすべてについて、思考実験ができればよい。しかし、C プログラムのメガリージョンは EU 全体を1つの領域ととらえてプログラムの対象とし、「湿地帯プログラム」や「空港地域プログラム」のように、特定課題 (Issue) による対象地域抽出が行われるので、基本的に「国境」そのものの相対化がアクターに意識されにくい。そこで、本思考実験では、C プログラムのメガリージョンは対象から除くことにする。まず、ペリメターとしてのミクロリージョン分析に入る前に、思考実験として、マクロリージョンを「ペリメターの重層

性」の事例として扱おう。ただし、ここで留意しなければならないのは、マクロリージョンは国境を跨いではいるが「跨境」だけが大きな意味を持つ地域ではなく、広域にパッチをあてることによって国境の相対化を図っている広域ペリメターと考えた方が理解しやすいことである。一方、あとで検証する CBR はミクロリージョンであり、まさに、「跨境」が意味を持つ、狭域ペリメターであると言えよう。

さらに、もう一点、留意しなければならないポイントがある。それは、物理的な領域の広さが問題なのではなく、国家のかかわり方、国境のとらえ方、参画する中心アクターの違いによってこそ、広域ペリメターと狭域ペリメターの違いが出るのであって、マクロリージョンとミクロリージョンは、「広さ」そのもので切り分けられるのではないというトポロジー的な視点である。

加えて、ペリメターの援用による分析の視座で、「対立から協力への言説転換」の他に、もう一点重要なのが、「クロススケールの分析視座」である。「国境の両サイドからマルチレベルのアクターが参加する⁽²¹⁾」ことは、Chilla らも指摘するところである。しかし、このときの参加は、EU 的マルチレベルガバナンスを前提としたヒエラルキーにはめ込まれた各層のガバナンスへの参画である。国家レベル、リージョンレベル、ディストリクトレベル、ローカルレベルのように、国家は国家同士、リージョンはリージョン同士、ディストリクトはディストリクト同士、ローカルはローカル同士、各層のカウンターパートが国境を挟んで参加する。これは、ミクロリージョンが国境を挟んだ「CBR ペリメター」であることから、リージョンが中心的アクターとなるマクロリージョンに比べて、階層的に低いディストリクトやローカルのアクターが中心的役割を担うからである。しかし、筆者がクロススケール・リージョナルガバナンス (Cross-Scale Regional Governance : 以下、CSRГ) で検証したように、「協力から対立への言説転換」とまではいかないが、「対立を前提とするモデル」があり、州レベルのアクターが自国の政策の変更を促すために、EU レベルの資源や法を操作す

る政治力を、州レベルネットワークを駆使して行使する場合がある⁽²²⁾。この広域ペリメターと狭域ペリメターの違いは、「埋め込まれたヒエラルキー」の序列における国家のパワーの強さにも依存する。すなわち、狭域ペリメターである CBR では、国境を挟み、主権の問題をどのように解決するのかを常に突きつけられるペリメターであることから、国家アクターの影響が EU 主導のマクロリージョンより大きいということが考えられる。

ここで、Jauhiainen の理解に従って、CBC 研究におけるガバナンス研究を蓄積してきた Jessop と Perkmann の見解を整理してみよう⁽²³⁾。Jessop は、制度的配置の「戦略的選択性 (strategic selectivity of institutional arrangements)」という観点から、マルチレベル・ガバナンスの制度は、アクターなどに対して中立ではないと指摘する。すなわち、制度は、あるアクターには有利に、また、別のアクターには不利に働く、つまり、形成される制度空間そのものが選択的・偏向的である点を重視する。これを CBC に引き付けると、EU・国家・地方政府や、ユーロリージョンや INTERREG 事務局などが存在していても、全員が平等に政治的影響力を持つわけではない。CBC の制度設計そのものが、

誰が資金にアクセスできるか

誰がガバナンスを主導できるか

誰がペリメターを定義できるか

を決めるのである。つまり、この CBC の領域的なガバナンス (territorial governance) は権力中立的 (power-neutral) ではない。

Perkmann は、この Jessop 的理解をさらに CBC で展開し、CBC にはアクターと制度間の循環的相互関係が存在すると考察した。制度がアクターの行動を形成し、アクターが制度を再生産する円環的な循環構造の関係性である。すなわち、Perkmann は、ユーロリージョンや CBC が単なる国境の持つ乖離性の除去ではなく、新しいガバナンスの

スケールを形成していることを指摘した。つまり、CBR では、アクターが単純に制度を再生産するのではなく、アクターの行為によって制度的環境が継続的に変化し、逆に制度がアクターの行為の可能性や利益などをも再形成すると議論している。この「新しい領域性」の観点から、ミクロリージョンでは対立的な CSRG モデルよりも、協力的な MLG モデルが選択され、国境の両サイドの国家アクターが「循環的相互関係」の中で存在感を発揮するのである。

【ペリメーターとしてのマクロリージョン】

表2 マクロリージョン的領域概念の比較整理 (MLG + CSRG)

概念	英語	詳細
①領域の範囲（どこまで包摂するか）	Territorial scope	・マクロリージョンにおける領域の設定目的は、従来の国境線や行政区域を前提とせず、機能的空間を単位として再編成。 ・北海地域では、漁業資源管理、環境保全といった課題が単独国家では処理しにくく、複数国家・複数レベルの協働が必要。 ・そのためマクロリージョンは、国家主権を否定するものではなく、既存国家の上に政策解決型の広域協治空間を形成することを目的。
②領域の任務（誰が統治権限を持つか）	Territorial mandate	・マクロリージョンにおけるデーモス (demos：政治的共同体) は、共通課題への参加を通じて形成される機能的公共圏。 ・たとえば北海やバルト海をめぐる地域では、海洋資源や地域経済の将来をめぐる越境的に関与することで、限定的ながら共有された政治的主体が形成。 ・政策分野ごとに生成される多層的・部分的デーモス。
③領域的組織化	Territorial organization	・マクロリージョンでは、その目的達成を主導する主体として、国家のみならず地方政府・自治政府・都市圏が重要な役割を担う。 ・lead partner は、中央政府の代理人ではなく、クロススケール・リージョナルガバナンスの中で、地域利益をEU空間へ接続する戦略的行為主体として機能。

(筆者作成)

では、さきほど議論したマクロリージョンとミクロリージョンの違いを踏まえ、まず、①のマクロリージョンにおける領域の範囲 (territorial scope) について検討してみよう。広域ペリメターの場合、領域の設定目的は、従来の国境線や行政区域を前提とするのではなく、海域・流域・物流圏・資源圏など、実際の政策課題が発生している機能的空間を単位として再編成する点にある。たとえば北海地域では、エネルギー供給、海上交通、安全保障、漁業資源管理、環境保全といった課題が単独国家では処理しにくく、複数国家・複数レベルの協働が必要となる。そのためマクロリージョンは、国家主権を否定するものではなく、既存国家の上に政策解決型の広域協治空間 (problem-solving perimeter) を形成することを目的とする⁽²⁴⁾。

次に、②の領域の任務 (territorial mandate) である。広域ペリメターであるマクロリージョンにおいて誰が統治権限を持つのか、誰がその対象デーモス (Demos) となるのであろうか。マクロリージョンは、統治領域ではなく、新たに作られた「EU 政策容器」の意味合いが強い⁽²⁵⁾。単一民族的・国家的人民ではなく、共通課題への参加を通じて形成される機能的公共圏として理解される。たとえば北海やバルト海をめぐる地域では、沿岸自治体、漁業団体、港湾関係者、企業、環境 NGO などの市民社会アクターが、海洋資源や地域経済の将来をめぐって越境的に関与することで、限定的ながら共有された政治的主体が形成される。これは国民国家型デーモスではなく、政策分野ごとに生成される多層的・部分的デーモスであり、EU 統合下の新しい正統性基盤とも位置づけられる⁽²⁶⁾。このような新しい機能的公共圏としての広域ペリメターを国境の上に重ねることで、EU 域内国境の相対化を図っているのである。

③の領域的組織化 (territorial organization) は、マクロリージョンの広域ペリメターでは、どのような形態をとるのであろうか。その目的達成を主導する主体として、国家のみならず地方政府・自治政府・都市圏が重要な役割を担う。たとえばスコットランド北東部のアバ

ディーン州政府は、既述のように、北海エネルギー政策、港湾ネットワーク、漁業政策、対ノルウェー協力などにおいて、自らを北海圏の結節点として位置づけ、EU レベルの政策資源を引き寄せようとしてきた。このようにリードパートナー (lead partner) は、中央政府の代理人ではなく、クロススケール・リージョナルガバナンスの中で、地域利益を EU 空間へ接続する戦略的行為主体として機能する⁽²⁷⁾。

5. 狭域ペリメターとしてのマイクロリージョン

表3 ミクロリージョン的ペリメター概念の整理⁽²⁸⁾

概念	英語	詳細
領域の範囲（どこまで包摂するか）	Territorial scope	越境協力は、どの領域において機能しているのか。越境協力における「外部境界 (external borders)」を、いかに定義するのか。
領域の任務（誰が統治権限を持つか）	Territorial mandate	越境協力は、与えられたペリメターの内部で、いかなる目的を果たそうとしているのか。また、どのような政治的正統性に基づいているのか。それは単一課題型の協力（たとえば交通プロジェクト）なのか、それともより包括的・一般的な構想を持つものなのか。
領域的組織化 (EGTC 等の制度形態)	Territorial organization	どの領域当局が、どの国境のどちら側から、またどの統治レベルから参加しているのか。そして、それぞれはいかなる役割を担っているのか。

(筆者作成)

では、さきほどのマクロリージョンの思考実験を踏まえて、狭域ペリメターとしてのマイクロリージョンを検証してみよう。まず、①の領域の範囲 (territorial scope) である。つまり、どこまで狭域ペリメターに包摂するか、越境協力は、どの領域において機能しているのか、越境協力における「外部境界 (external borders)」を、いかに定義するの

かである。この狭域ペリメーターにおける国境線は、通常の状態間の主権がぶつかり合う単なる国境線、あるいはその領域ではなく、この両側の参加自治体・制度主体の領域を束ねて形成される領域となる。すなわち、筆者がこれまでミクロリージョンの検証で論じてきたように、領域の再構成が行われ、主権国家由来でない空間の輪郭、すなわち、新しいガバナンス単位としての外周が形成され、「新しい制度的領域 (institutionally produced territory)⁽²⁹⁾」が生み出されている。つまり狭域ペリメーターは、「単なる線とその周辺地域」ではなく、統治能力の空間的外延としての新しい意味を持つ。ただし、このペリメーターは、主権国家を基礎とするウェストファリア的領域秩序を消滅させるものではない。むしろ、既存国境の上に超国家的プログラムを重層化することで、国境の領域性を変容させる⁽³⁰⁾。

次に、②の領域の任務 (territorial mandate)、すなわち、誰が統治権限を持つかである。この越境協力は、与えられたペリメーターの内部で、いかなる目的を果たそうとしているのだろうか、また、どのような政治的正統性に基づいているのだろうか。それは単一課題型の協力（たとえば交通プロジェクト）なのか、それともより包括的・一般的な構想を持つものなのか。これは、ピレネーの EGTC⁽³¹⁾ で分析をしたように、統治権限は当然、国家に帰属する。しかし、その狭域ペリメーターの運営に関わる組織については、超国家組織が EU 法に基づく法人としての新しい地位を付与している。すなわち、EU 深化が越境地域の主権概念を、狭域ペリメーターを通じて再編し、分断された社会の象徴である国境に重層的なパッチの 1 つをあてたのである。

続いて、③の領域的組織化 (territorial organization) である。すなわち、どの領域当局が、どの国境のどちら側から、またどの統治レベルから参加しているのか、そして、それぞれはいかなる役割を担っているのかである。この狭域ペリメーターとは、ユーロリージョンなどへ、州政府やそれよりも小さな地方政府が参加し、自主的な制度化を通じて、国境の相対化を促進し、EU など超国家機関レベルからのさらなる

制度化を希求するようになる。これが、EU 法によって提供された枠組みである EGTC である。筆者は、この研究に先立って、欧州の CBR において、ユーロリージョン（Euroregion）が CBC 促進の「孵卵器（incubator）」として越境協力を制度化したことを、制度発展の観点から整理し、欧州における国境相対化の制度的進展の特徴を明らかにした⁽³²⁾。この段階では、この領域秩序の再編は、欧州評議会（Council of Europe：以下、CoE）の規範を使いながら「制度的空間」として CBC を進展させていくプロセスであり⁽³³⁾、そのユーロリージョンの出現こそが国境地域における「ペリメターの出現」ととらえることができた。そして、そのプロセスの検討で明らかになったのは、確定的なガバナンス形態としてユーロリージョンが固定されているのではなく、欧州やその領域国家の社会状況の変化に合わせて、一部のユーロリージョンが EGTC という EU の制度的枠組みを使いながら、さらに、質的な変化を遂げていることであった⁽³⁴⁾。これこそが、まさに、ペリメターにおける「関係性の変化」の概念に他ならない。

6. 結論：狭域ペリメターによる国境の相対化

【境界線支配】

国家 A —— 境界 —— 国家 B

↓ 統合の進展

【ペリメターの出現】

国家 A —— 外周（Euroregion） —— 国家 B

↓ 制度化の要請（CoE 的制度化）

【ペリメターの EU 制度化】

国家 A —— 外周（EGTC） —— 国家 B

↑

EU 法が枠組み提供

図2 狭域ペリメターの EU 制度化

De Sousa の部分でも述べたように、統合の進展によって、この国境周辺の CBR の意味は「分断された地域」から「交流可能な連続性のある地域」に変容する。図 2 を見てみよう。さまざまな社会条件の変化が促す国境の相対化によって、国家 A の国境隣接内部地域と国家 B の国境隣接内部地域が、国境を挟んでひとつの狭域ペリメーターとして出現する。さらに、このペリメーターでの人・モノなどの物理的越境行為が盛んになると、両サイドの地方政府から「ペリメーターの制度化の要請」が高くなる。これが、筆者が拙稿「ユーロリージョンの意義と限界」で検証したユーロリージョンによる制度化である。このとき、制度化は欧州評議会のマドリード枠組条約等を背景とする「CoE 的制度化」と呼ぶことも可能であろう。というのも、両サイドの国家主権（3 国の場合は 3 つのサイド）は、当然、絶対的なものであり侵害されえない状態のまま、「国境を挟んだ協力関係」が進展・維持されるからである。

さらに、このユーロリージョンによるペリメーターの制度化は、EU 統合の深化によって、次のステージに進む。すなわち、筆者が「ユーロリージョンの意義と限界」で考察したペリメーターの「EU 的制度化」である。ここでは、EU による国境の相対化がさらに推し進められ、EU 法による EGTC の枠組みが提供される。ここでも、先に述べたように、制度としての「物理的国境」は依然として存在する。しかし、EGTC のような EU 法に基づく法人格を有する「ペリメーター運営」のための制度が、国境の相対化の意味を、主権の観点からも一歩推し進める⁽³⁵⁾。このように、本研究の対象であるミクロリージョンにおける国境の相対化を分析するには、ペリメーターの概念を援用しながら、EU 統合の進展や国家間関係、地方政府間関係の歴史の推移など、時間的な推移の中で分析していくことの有効性が明らかとなった。

本研究は、JSPS 科研費基盤研究（C）「EU 越境協力枠組み EGTC の研究：ハンガリーをめぐる重層的地域の権力関係」（課題番号 20K01532、2020 年 4 月—2025 年 3 月）の研究成果を基礎とするものである。

注

- (1) 境界については、人文地理学会がまとめた『現代地政学事典』で詳細な議論が行われている。『現代地政学事典』編集委員会編、人文地理学会編集協力『現代地政学事典』丸善出版、2020年。
- (2) 中央ヨーロッパの「カルパチアユーロリージョン」のロゴを例に、跨境地域のアイデンティティ変容について議論している拙稿を参照されたい。柑本英雄「ユーロリージョンの意義と限界—EGTC 登場以前の欧州越境協力の制度的展開—」日本大学法学部法学研究所／日本大学法学部政経研究所『法学紀要』第67巻、2026年、79-111頁。Regionのアイデンティティの変容については、以下を参照されたい。Anssi Paasi, “Regional Planning and the Mobilization of ‘Regional Identity’: From Bounded Spaces to Relational Complexity,” *Regional Studies* 47, no. 8 (2013): 1206-1219.
- (3) 地方自治体の国際的アクターへのアイデンティティの変容過程については以下を参照。柑本英雄『国際的行為体とアイデンティティの変容—欧州沿岸辺境地域会議と共通漁業政策をめぐる—』成文堂、2000年。
- (4) Luis De Sousa, “Understanding European Cross-border Cooperation: A Framework for Analysis,” *Journal of European Integration* 35, no. 6 (2013): 669.
- (5) 境界や国境をめぐる問題についての研究の成果としては、北海道大学スラブ・ユーラシア研究センターによる「ボーダースタディーズ (境界研究)」が挙げられる。日本国際政治学会編『ボーダースタディーズの胎動 (国際政治162号)』日本国際政治学会、2010年。岩下明裕『入門 国境学：領土、主権、イデオロギー』中央公論新社、2017年。川久保文紀「領域性のリスケーリングと国境空間の再編—IR とボーダースタディーズからの接近」『中央学院大学法学論叢』第29巻第2号、2016年、119-144頁。
- (6) 統合の縮小の例としては、Brexitがその事例となろう。柑本英雄「英国のEU離脱、スコットランドの英国からの独立問題」『地理月報』548号、二宮書店、2017年、9-12頁。
- (7) Étienne Balibar, *Politics and the Other Scene*, (London: Verso, 2002): 93.
- (8) 動的なリージョンの変容については、英国ランカスター学派の用いる社会学的分析用具 Time-space envelope approach の考察が基礎となる。Ngai-Ling Sum, “A Temporal-spatial Approach on Cross-border Subregions: Time-space Envelopes and Governance,” in *Regionalism and Subregionalism in East Asia: The Dynamics of China*, eds. Glenn Drover, Graham Johnson, and Julia Tao Lai Po-Wah (New York: Nova Science, 2001): 29-44; Ngai-Ling Sum, “Time-space Envelopes, Governance and the Subregion of ‘Greater China’,” in *Regionalism and Subregionalism in East Asia: The Dynamics of China*, eds. Glenn

Drover, Graham Johnson, and Julia Tao Lai Po-Wah (New York: Nova Science, 2001): 83-110. Sum らの Time-space envelope approach の概念は、Massey (1995) に啓発を受け、ガバナンスの形成プロセスを分析する枠組みとして開発された。Doreen Massey, “Places and Their Pasts,” *History Workshop Journal* no. 39 (1995): 182-192. この概念については、拙稿で詳しく議論している。柑本英雄「EU 地域空間再編成とサブリージョン—越層する非国家領域的行為体とクロススケールガバナンスの視座からの分析」早稲田大学博士学位論文、2010年。

- (9) Balibar, *supra* note 7.
- (10) 領域および領域性に関する議論は、拙稿を参照されたい。柑本英雄「EU ミクロリージョンへのポスト・ウェストファリア的批判的視座」日本大学法学会『政経研究』62(3)、2025年、131-158頁。
- (11) Michel Senellart, François Ewald, Alessandro Fontana, eds., *Security, Territory, Population: Lectures at the College De France, 1977-1978 (Michel Foucault, Lectures at the Collège de France)*, London: Palgrave Macmillan, 2007.
- (12) 以下、高桑和巳訳版では、“population”は「人口」と訳出されているが、ここでは「統治される民」とした方がふさわしいだろう（ミシェル・フーコー著、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年度（ミシェル・フーコー講義集成7）』筑摩書房、2007年）。
- (13) Stuart Elden, “Governmentality, Calculation, Territory,” *Environment and Planning D: Society and Space* 25, no. 3 (June 2007): 562-580.
- (14) Anssi Paasi, “The Institutionalization of Regions: A Theoretical Framework for Understanding the Emergence of Regions and the Constitution of Regional Identity,” *Fennia - International Journal of Geography* 164, no. 1 (1986): 121; Anssi Paasi, “Boundaries as Social Processes: Territoriality in the World of Flows,” *Geopolitics* 3, no. 1 (1998): 69-88.
- (15) Paasi (1986), *supra* note 14, at 105-146.
- (16) Tobias Chilla, Estelle Evrard and Christian Schulz, “On the Territoriality of Cross-Border Cooperation: ‘Institutional Mapping’ in a Multi-Level Context,” *European Planning Studies* 20, no. 6 (2012): 962.
- (17) Ibid.
- (18) Balibar, *supra* note 7.
- (19) 柑本英雄『EU のマクロリージョン—欧州空間計画と北海・バルト海地域協力』勁草書房、2014年、95-119頁；柑本, *supra* note 10.
- (20) 柑本, *supra* note 10, at 156.
- (21) Chilla et al., *supra* note 16.
- (22) Hidetoshi Taga and Hideo Kojimoto, “Toward a New Analytical

- Framework of Sub-regions: Cross-scale Regional Governance,” in *The New International Relations of Sub-Regionalism: Asia and Europe*, eds. Hidetoshi Taga and Seiichi Igarashi (New York: Routledge, 2018): 27-49; Hideo Kojimoto, Yoshitaka Ota and Ann Bell, “The Parallel Evolution of Functional Macro-regions and Cross-scale Regional Governance as Emerging Political Instruments in the North Sea Region,” in *The New International Relations of Sub-Regionalism: Asia and Europe*, eds. Hidetoshi Taga and Seiichi Igarashi (New York: Routledge, 2018): 213-231.
- (23) Jussi Sakari Jauhiainen, “New Spatial Patterns and Territorial-Administrative Structures in the European Union: Reflections on Eastern Europe,” *European Planning Studies* 22, no. 4 (2014): 694-711; Bob Jessop, “Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance: Changes in the European Union as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood,” in *Multi-level Governance*, eds. Ian Bache and Matthew Flinders (Oxford University Press, 2004): 49-74; Markus Perkmann, “Building Governance Institutions across European Borders,” *Regional Studies*, 33, no. 7 (1999): 657-667; Markus Perkmann, “Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region,” *Regional Studies*, 41, no. 2 (2007): 253-266.
- (24) 柑本 (2014), *supra* note 19, at 15-30.
- (25) 柑本 (2014), *supra* note 19, at 61-80; Peter J. Taylor, “The State as Container: Territoriality in the Modern World-system,” *Progress in Human Geography* 18, no. 2 (June 1994): 151-162.
- (26) 柑本 (2014), *supra* note 19, at 215-223.
- (27) 柑本 (2014), *supra* note 19, at 31-59.
- (28) Chilla et al., *supra* note 16.
- (29) Ibid.
- (30) Ibid., at 961-962.
- (31) 柑本, *supra* note 2.
- (32) 柑本, *supra* note 10, at 8 ; 柑本, *supra* note 2, at 79; Martina Eckardt, Stefan Okruch, “The Legal Innovation of the European Grouping of Territorial Cooperation and its Impact on Systems Competition,” Andrassy Working Paper Series in Economics and Business Administration, nr.37 (2018): 2.
- (33) 柑本, *supra* note 2, at 103.
- (34) 柑本, *supra* note 2, at 83-86.
- (35) 詳しくは、EGTC の法的制度化を扱う別稿で検討する。

人口減少下における 自治体運営の制度変化

——岡山県美咲町「賢く収縮」するまちづくりの展開過程——

林 紀 行

(目次)

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

1 はじめに

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

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

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

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

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

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

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

2 スマートシュリンクをめぐる議論と分析視角

(1) 人口減少社会と自治体運営の再編課題

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

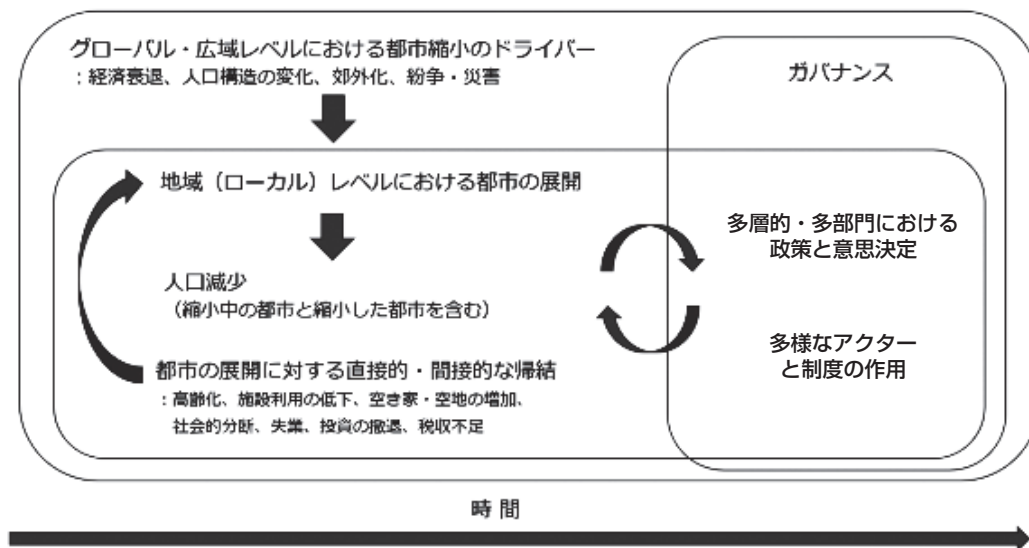
こうした状況への対応は、単なる自治体運営の効率化にとどまるものではない。人口減少社会に対応しながら、インフラ、土地利用、公共施設、地域運営のあり方をどのように再構築していくのかという課題である。スマートシュリンクは、このような人口減少社会における都市・地域の再編をめぐる議論を背景として展開されてきた。

(2) 都市縮小の研究とスマートシュリンク論

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

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

図1 都市縮小の「ヒューリスティック・モデル」



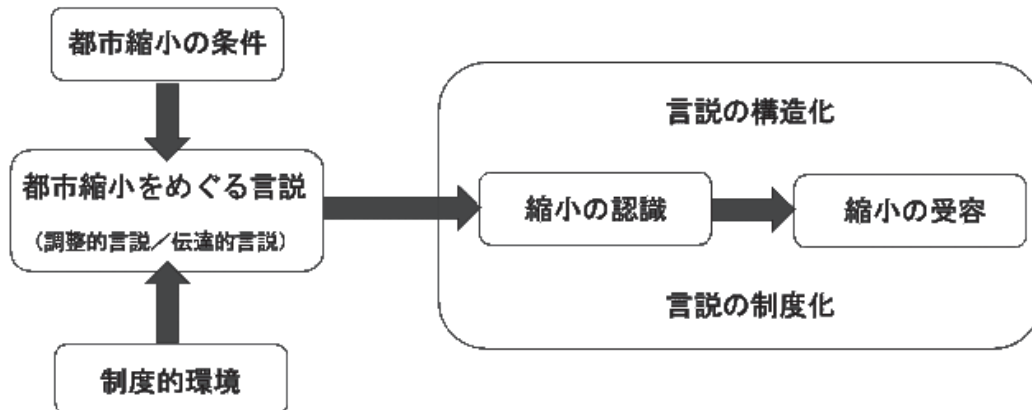
(出典) Haase et al. (2014) をもとに作成。

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

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

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

図2 都市縮小の受容を理解するための概念モデル



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

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

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

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

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

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

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

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

（3）日本におけるスマートシュリンク概念の受容と展開

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

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

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

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

（4）本論文の分析視角

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

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

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

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

3 美咲町における問題状況と「賢く収縮」の形成過程

(1) 人口減少と自治体運営をめぐる構造条件

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

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

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

表1 岡山県美咲町の人口・高齢化率の推移

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

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

なお、2000年以前は旧3町の人口を合算した数値。

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

維持されていたという点にあった。

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

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

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

（2）「賢く収縮」するまちづくりの展開段階

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

る。

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

表2 美咲町における「賢く収縮」するまちづくりの展開過程

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

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

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

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

4 「賢く収縮」するまちづくりの展開過程

(1) 第Ⅰ期：「問題認識の形成段階」（2018年12月～2020年2月）

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

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

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

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

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

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

は、「賢く収縮」の形成過程について、次のように述べられている。

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

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

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

このように、「賢く収縮」は、町長、職員、総務省からの派遣職員に

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

（3）第Ⅲ期：「事業・予算への反映段階」（2021年3月～2023年2月）

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

（4）第Ⅳ期：「自治体運営の基本方針として具体化する段階」

（2023年3月～2026年2月）

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

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

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

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

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

れる。

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

（5）第Ⅴ期：「新たな政策展開へ移行する段階」（2026年3月～）

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

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

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

づくり」といった基本政策が掲げられている⁽⁶²⁾。

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

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

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

表3 「第三次振興計画」と「第四次振興計画」の計画体系の比較

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

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

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

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

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

5 おわりに

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

一方で、「賢く収縮」に対しては、公共施設や行政サービスの縮小を

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

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

なお、本論文には、いくつかの課題が残されている。

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

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

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

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

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

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

参考文献

Ⅰ 一次資料（政策文書・審議資料）

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

国土交通省「今後の市街地整備の目指すべき方向」（2008年6月）。

総務省「平成26年度決算状況（市区町村）」。

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

全国知事会「地方創生・日本創造への提言」（2025年11月）。

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

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

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

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

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

美咲町「美咲町第二次振興計画」（2014年3月）。

美咲町「美咲町第三次振興計画」（2020年3月）。

美咲町「美咲町経営マネジメント指針」（2021年3月）。

美咲町「第三次教育振興基本計画」（2021年）。

美咲町「美咲町第四次振興計画」（2026年3月）。

美咲町「第三次美咲町行財政改革大綱」（2026年3月）。

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

美咲町議会「美咲町議会会議録」2018年12月～2026年3月。

美咲町議会『議会だより』2018年～2025年各号。

美咲町『広報みさき』2018年～2025年各号。

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

Ⅱ 学術文献（国内）

海道清信『コンパクトシティ』（学芸出版社、2001年）。

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

林良嗣「レジリエントな国土と社会に向けたスマートシュリンクのすすめ」

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

饗庭伸『都市をたたむ』（花伝社、2015年）。

齊藤誠（編）『都市の老い』（勁草書房、2018年）。

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

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

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

Ⅲ 学術文献（海外）

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

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

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

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

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

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

Ⅳ 実務誌・インタビュー資料・新聞

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

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

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

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

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

月5日)。

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

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

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

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

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

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

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

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

朝日新聞、毎日新聞、山陽新聞、中国新聞、日本経済新聞。

注

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

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

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

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

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

EU における AI 法の成立過程

——公的アクターとロビー活動の政治力学——

三 澤 真 明

1 はじめに

現代のデジタル技術は、急速な発展とともに、多くの分野で利便性の向上をもたらしている。しかしながら、これらの発展は人権保護との相克を生み出すことになった。本稿で取扱う人工知能（AI: Artificial Intelligence）が社会実装されることで、様々な分野で業務効率を上昇させ、大量のデータ処理を可能にするなどの多大な利益が生み出されるようになった。同時に、偽情報の発信が容易になることや誤情報に惑わされた意思決定が行われるなど、民主主義社会の基盤を掘り崩すことにもつながっている。世界各国で SNS を利用した選挙が展開されている中で、AI を活用した誤情報の大量発信が行われ続ければ、有権者の選択を阻害することになる。このような事態を回避するために、急速な技術の変化に対応した規制が求められる。

AI と社会の調和が必要とされる一方で、世界各国の立法措置は、必ずしも迅速なものであるとはいえなかった。そのような中で、いち早く AI に関するルールを定めたのが EU である。EU は2024年8月に「AI 法」を発効させた⁽¹⁾。EU の動きに対して、「ブリュッセル効果」の提唱者であるブラッドフォード（Anu Bradford）は、「AI 法は、世界初の包括的かつ横断的で拘束力のある AI 規制であり、ヨーロッパにおける状況を一変させるだけでなく、管轄区域を超えた AI 規制に向けた

世界的な機運を大きく高めることになるだろう」と述べている⁽²⁾。一般データ保護規則 (GDPR: General Data Protection Regulation) や競争法などを事例にして、EU の影響力が波及していくことを示したブラッドフォードの指摘を踏まえると⁽³⁾、AI 法の世界的規模での意義を検討する必要性を感じるだろう。しかしながら、AI 法はその重要性に比して、どのような経緯で立法化されたのかという研究は必ずしも多くない。もちろん、欧州委員会、欧州議会、閣僚理事会といったアクターがトリログ (Trilogue) という形で、交渉を重ねて立法化してきた事実を指摘しているものは多数ある⁽⁴⁾。特に、このプロセスを過程追跡の手法を用いて分析することで、欧州議会や閣僚理事会の基本的な人権保護に対する意識の格差を浮き彫りにした研究も存在している⁽⁵⁾。

これらの研究に共通しているのは、欧州委員会を始めとする公的なアクターに着目していることである。EU の立法過程は、その特殊性から各公的アクターの相互作用を研究するだけでも重層的なガバナンスであると実感することができる。ただし、EU は「民主主義の赤字」を解消する観点から、私的領域も含めた多様なアクターの立法過程への参画が認められている。この私的アクターの立法過程への参画の多さを示す一端として、活発なロビー活動が挙げられる。EU の透明性登録簿によれば、2024年時点で、13,000を超える利益団体が登録されている⁽⁶⁾。2026年には、17,000を超える団体が活動し、上位10団体のみで1億ユーロ近くのロビー活動費が計上されている⁽⁷⁾。これは、公的アクターのみならず私的アクターも EU の立法過程に深く関与していることを示唆するものである。

そこで、本稿では、EU における AI 法の成立過程を明らかにするために、公的アクターに加えて私的アクターも分析射程に収める⁽⁸⁾。私的アクターによる公的アクターへの働きかけに着目することで、市民社会において誰の利益が、どのような形で AI 法に反映されたのかを明らかにするものである。

2 AI法の制度設計とリスク管理の構造

AI法が対象とするのはすべてのEU加盟国である。同時にEU域外の国に拠点をもつ事業者にもその影響が及ぶこともある。同法2条には、EU域内でサービスを提供するプロバイダー(provider)やその使用者であるディプロイヤー(deployer)はもちろんのこと、域外に拠点を置くプロバイダーやディプロイヤーも規制の対象になることが定められている。したがってAI法は、EU市場へアクセスしようとする主体をも含むという意味で広範な影響力をもつ規制といえる。

同法の特徴として挙げられるのがリスクベースアプローチである。これはAI使用そのものを禁止するのではなく、そのリスクの度合いに応じて規制することを指している。その度合いとして①許容できないリスク、②ハイリスク、③限定的リスク、④最小限リスク、という4つのカテゴリーが設けられている⁽⁹⁾。

許容できないリスクとしてカテゴライズされるAIシステムは、人間の安全や基本的人権を脅かすものに適用され、全面的に使用が禁止される。例えば、ソーシャルスコアリングを行うことで、個人の行動や性格を社会的信用と紐づけるような行為、サブリミナル効果をもたらすことで、個人の自由意志に影響を与えるようなものを挙げることができる。

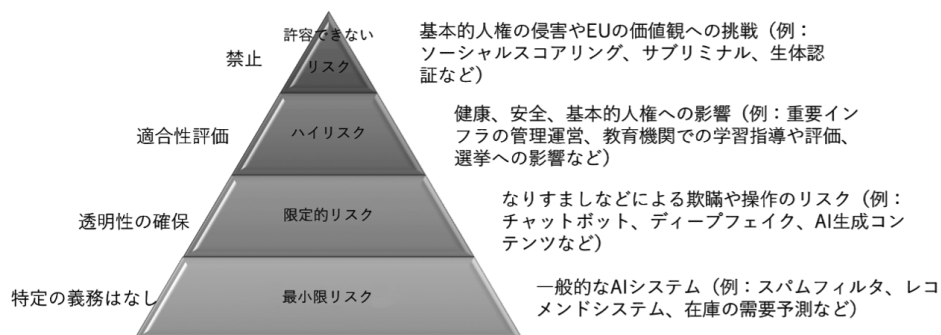
ハイリスクのAIシステムは、人々の健康、安全、基本的権利に重大な影響を及ぼすものに適用され、使用そのものが全面禁止されるわけではないが、透明性の確保や人間による監視体制の構築を行うことで、サービス提供前に適合性評価を受けなければならない。水道、電気、ガスなどの重要インフラの管理運営、教育機関での学習指導や評価などがこれにあたる。

限定的リスクのAIシステムは、騙されるリスクや操作されるリスクがあるものに適用され、透明性の確保が求められる。例えば、チャットボットやディープフェイクなどが挙げられるが、これらはAIが用いられていることを明示しなければならないとされる。

最小限リスクの AI システムは、市民生活に対するリスクがほとんどないとされるものである。特筆すべき義務が課せられることはなく、自由度の高いカテゴリーといえる。例えば、スパムメールに対するフィルターや需要予測などが挙げられる。

また、法案審議の途上で、上記の 4 分類とは別に、汎用目的型 AI モデルの 2 分類が追加されている。GPT-4 や Gemini に代表される汎用 AI モデルは、システムリスクの有無によって、課される義務が異なる⁽¹⁰⁾。リスクがあるとされたものについては、AI モデルの評価、リスク評価と軽減対策などが求められる。システムリスクを有するか否かの判定は欧州委員会が行う。委員会は、AI 法第51条に基づき、AI モデルの学習に使用された累積計算量が浮動小数点演算（FLOPS）で、 10^{25} を超える場合に、リスクをもつと指定できるほか、AI の能力や普及度から同等のリスクがあると判断した場合も指定が可能となる。

図1 AI 法におけるリスクベースアプローチ



（出典：筆者作成）

EU の組織構造上、欧州委員会には EU 法の遵守を監督することが求められるが、AI 法の成立に伴い、新たにいくつかの組織が設立された。欧州委員会の通信ネットワーク・コンテンツ・技術総局内に AI オフィス（Artificial Intelligence Office）が設けられた。AI オフィスは、すべての加盟国における AI 法の遵守状況を監督する機能を果たす。同時に、汎用 AI モデルのプロバイダーに必要な情報の提供を求めることができる。欧州委員会のリスク判定は、事実上 AI オフィスが調査・監督する

ことによって支えられている。もし、プロバイダーが AI オフィスの求めに応じずに、AI 法から逸脱すれば、同オフィスは、制裁の勧告を行うことができる。違反に対する罰則は、レベルごとに異なるが、最大で3,500万ユーロか年間売上高の7%相当が上限として設定されている。これは GDPR の罰則2,000万ユーロか年間売上高の4%相当をも上回る水準である。

AI オフィスのほかにも欧州委員会を支える組織として欧州 AI 委員会（European Artificial Intelligence Board）が置かれている。AI 委員会には、各加盟国から1名の代表者が参加するとともに、欧州データ保護監督官がオブザーバーとして加わっている。同委員会は、各国の国益を反映し一貫性のある AI 法の実施を目指して欧州委員会へ助言を行っている。また、諮問フォーラム（Advisory Forum）や科学パネル（Scientific Panel）を設置することで、産業界、学界や市民社会などの多様なステークホルダーの関与を目指した体制を作っている。

AI 法の分類やガバナンスのあり方を踏まえると、いくつかの対立軸が見えてくる。規制の弱体化やリスクに基づく分類からの回避とそれに対する反作用、EU（特に欧州委員会）への権限の集約とそれに対抗するガバナンスがそれである。これらは、テック企業と消費者保護団体、欧州委員会と欧州議会と閣僚理事会の対立を想起させるものである。そこで、次節からは、まず公的アクターによる立法過程に着目することで、ガバナンス体制がどのように構築されるに至ったのかを検討するとともに、どのような争点が存在したのかを明らかにしていく。

3 立法過程における公的アクター間の合意形成

EU における立法過程は、欧州委員会の法案発議から始まり、欧州議会と閣僚理事会による審議を経る仕組みとなっている。したがって、まず検討すべきは、なぜ欧州委員会が AI 規制にかかわる法案を提出するに至ったのかということである。

表 1 AI 法の成立過程

日付	出来事
2021/ 4 /22	欧州委員会による法案採択
2021/ 9 /22	欧州経済社会委員会の意見
2021/12/ 2	欧州地域委員会の意見
2021/12/29	欧州中央銀行の見解
2022/12/ 6	閣僚理事会による基本方針採択
2023/ 5 /22	欧州議会へのレポート提出
2023/ 6 /14	欧州議会によるレポート採択
2023/12/ 9	欧州議会と閣僚理事会による「マラソン協議」開始
2024/ 2 / 2	コレペールによる暫定合意の承認
2024/ 2 /13	欧州議会担当委員会と閣僚理事会との暫定合意の承認
2024/ 3 /13	欧州議会第一読会による立場表明
2024/ 5 /21	閣僚理事会による欧州議会の立場承認
2024/ 6 /13	欧州議会議長および閣僚理事会議長の署名
2024/ 7 /12	官報掲載

(出典：EU Law Tracker)

欧州委員会は、2021年4月22日に法案提出のための採択を行っている。AI法の担当となったのは、通信ネットワーク・コンテンツ・技術総局であり、担当委員はブルトン（Thierry Breton）が務めることとなった。法案提出の背景には、フォン・デア・ライエン（Ursula Gertrud von der Leyen）が提示した2019 - 2024年期の政治指針である「さらなる高みを目指す連合——私の欧州政策（A Union that strives for more: My agenda for Europe）」がある。同文書の中で、フォン・デア・ライエンは、6つの主要な政策目標の1つとして「デジタル時代にふさわしいヨーロッパ」を掲げていた。AI技術の進展がコミュニケーション、生活、働き方を変え、社会的な課題を解決するイノベーションにつながるものとしてポジティブな評価をしつつも、同時に、高いプライバシー保護、セキュリティ、安全性や倫理基準とデジタル技術の融合の必要性を指摘していた⁽¹¹⁾。そして、彼女は「欧州委員長就任後100日以内に、人工知能がもたらす人々に対する影響、倫理的影響について、欧州全体で協調的な取組みを行う法案を提出する」覚悟を示した⁽¹²⁾。

欧州委員長就任後の2020年2月には、「人工知能に関する白書——卓越性と信頼に向けた欧州のアプローチ（On Artificial Intelligence: A European approach to excellence and trust）」が発表された。同白書では、「EU市民の価値観と権利を完全に尊重しつつ、信頼性が高く安全なAIの発展」を可能とするために、何ができるかが列挙された⁽¹³⁾。AI法に取り入れられたリスクベースアプローチは、すでにこの白書の中に盛り込まれていた⁽¹⁴⁾。またハイリスクとされるAIシステムについても、一般的にリスクの発生が最も高いとみなされる分野に規制介入の的を絞ることとし、医療、運輸、エネルギーおよび公共部門の一部が例として挙げられていた⁽¹⁵⁾。その上で、リスクレベルの評価にあたっては、当事者が受ける影響に基づくべきとして、「個人または企業の権利に対して、法的または同様の重大な影響を及ぼすAIの利用、負傷、死亡、または重大な有形、無形の損害のリスクをもたらす利用、個人または法人が合理的に回避できない影響を及ぼす利用」などが例示されていた⁽¹⁶⁾。

AI規制に関するガバナンス体制については、加盟国間の協力体制の強化が前面に押し出されており、この時点では、各国の主権が尊重された上での提案がなされている⁽¹⁷⁾。現在のAI法との接続を踏まえると、多様なステークホルダーがガバナンス構造に参加すべきである旨が書かれている点は、特筆すべきことであるといえる⁽¹⁸⁾。同白書がAI法の原型たる枠組みを提供しており、閣僚理事会も欧州議会とともに欧州市民の権利保護のために、何らかのAIに関する規制を設けることに賛意を示していた。

白書は様々なアクターから反響を呼ぶことになったが、欧州委員会による法案提出へと至ることになった。AI法案では、リスクベースアプローチが取り入れられたほか、ガバナンス体制構築の一環として欧州AI委員会の創設が盛り込まれていた⁽¹⁹⁾。この法案に対して、欧州経済社会委員会（EESC：European Economic and Social Committee）、欧州地域委員会（ECOR：European Committee of the Region）、欧州中央銀行

(ECB : European Central Bank) の3つの組織から意見が提出されている。

EESC は、AI 法案が AI に関連するリスクに対処することで、人々の健康や安全、基本的人権の保護を行おうとする姿勢を評価している。しかしながら、EESC は、禁止されている AI による行為の範囲、定義、明確さ、リスク分類などで改善の余地があることを指摘している⁽²⁰⁾。ECoR は、法案の個々の条文に対して、31個の具体的修正案を提示している。修正の多くは、EU や加盟国のみが規制主体となるのではなく、必要に応じて地方 (local) や地域 (region) の関与を求めるものとなっている⁽²¹⁾。ECB は、主として銀行システムへの影響や監督業務の観点から意見を表明している。リスクベースアプローチとの関係でいえば、スコアリングシステムがハイリスクに分類されていることに懸念を示している。スコアリング自体はすでに日常的に行われているため、人間の監督の下で行われる統計分析に基づく AI システムは、ハイリスク分類から除外することが求められている⁽²²⁾。これらの諸組織は、AI 法の導入自体には賛成を示しつつ、それぞれの観点から修正案を示していた。

2022年12月には、閣僚理事会によって、基本方針が示されることになる⁽²³⁾。これは欧州委員会提案に対して、各国がどのような態度であったのかを表すものであり、後に行われるトリロークの際の閣僚理事会の方向性を探るものでもある。この協議の場となったのは、運輸・通信・エネルギー理事会である。閣僚理事会は、AI 法案に対して、国家主権と産業競争力などの観点から修正を求めた。

第3条1項で掲げられた AI システムについては、「自律性」や「機械学習」に基づき作動するものであると定義をしており、法案がより広範なソフトウェアやプログラミング技術に影響を及ぼしかねないとして定義を厳格化する修正が行われた。また、法案では言及がなかった技術である汎用 AI システムについての条文も加筆された (第4a、4b、4c 条)。これにより、汎用 AI システムを提供するプロバイダーに課される遵守要件が明確にされた。

国家主権の揺り戻しという点では、軍事、防衛、国家安全保障の目的で開発・使用された AI システムは、AI 法による規制の対象外とされた（第 2 条 3 項）。また、警察権への影響として重要インフラ、人命、身体の安全に対する具体的かつ重大な脅威の防止やテロに対する脅威の抑止、重大犯罪容疑者の特定などといった目的において、リアルタイムで行われる遠隔生体認証への AI システムの例外的使用を可能とする修正提案も行われた（第 5 条 1 項 d）。

2023 年 5 月には、欧州議会本会議に、域内市場・消費者保護委員会（Committee on the Internal Market and Consumer Protection）のベニフェイ（Brando Benifei）と市民的自由・司法・内務委員会のトゥドラチェ（Dragoș Tudorache）らによるレポートが提出された。彼らは合計 771 か所の修正案を提示した⁽²⁴⁾。この時点で、汎用 AI システムについて、言及がなされている。例えば、第 3 条 1 項（d）において定義付けがなされるのと同時に⁽²⁵⁾、汎用 AI システムがハイリスク AI システムに転化した場合の義務を示している⁽²⁶⁾。また、「基盤モデル（foundation model）」を規制することで、汎用 AI システムに制限を設けようとしている。この点は、閣僚理事会による修正案と同様に、欧州議会が汎用 AI システムを検討対象として捉えていることを示している。

第 3 条 1 項の修正案は、閣僚理事会の提案より端的な AI システムの定義となっている。端的な定義は、それゆえにどこまでを規制対象に含むのかという点において、事業者にとって不確実性を高めるものであるといえる。一方で、閣僚理事会の提案が、「推論」の有無や生成 AI への対応、技術的特徴などによって AI システムを厳格に定義付けていることで、規制対象になる AI とそうでないものの区別を明確にしようとしていることが分かる。議会委員会レポートには、第 5 条 1 項（d）において、リアルタイムでの遠隔生体認証に対する AI システムの使用は、一切の例外を設けずに禁止する姿勢が現れている⁽²⁷⁾。これは、閣僚理事会よりも国家権力の行使を抑制することで、市民の基本的な人権を擁護しようとする態度である。このレポートを受け、翌 6

月には、賛成499票、反対28票、棄権93票という結果で、欧州議会は修正案を採択した。

この時点で、閣僚理事会と欧州議会の公的な立場が表明された。欧州委員会も含めて、それぞれのアクター間の相違を埋めるべく、通常立法手続きの枠組みを超えるものとしてトリローグを活用することになる。2023年の6月から12月にかけて、トリローグは計5回にわたって断続的に開催されることになった。その中でも12月のトリローグは、ブルトンをして「マラソン」と呼ぶほどの長丁場に及んだ⁽²⁸⁾。法案からの変更点として、ここで合意された内容は次の点が挙げられる。

① AI法の対象範囲および適用範囲であるが、閣僚理事会の修正提案に沿った形での合意となった。すなわち、AI法の適用除外として軍事や防衛、安全保障が明示され、いかなる場合も加盟国の権限を侵害することはないとされた⁽²⁹⁾。② AIシステムの定義については、広範な定義となっていた法案に対して、より限定した定義を示していた閣僚理事会と欧州議会の修正案を受けて、単純なソフトウェアを排した、「自律性」や「機械学習」を取り入れたものとなった⁽³⁰⁾。③ 禁止されるAIの実践については、特に遠隔生体認証システムが挙げられる。これは閣僚理事会と欧州議会の隔たりが大きかった争点の1つである。条件付きながらも法執行機関に、リアルタイムでの遠隔生体認証システムを認めた閣僚理事会に対し、監視社会の拡大による基本的人権の侵害を懸念する欧州議会という構図において、最終的には、閣僚理事会の要求が通った。ただし、リアルタイム遠隔生体認証は、当初の修正要求に比べて限定が行われた。例えば、理事会案では、「特定」の犯罪が何かを示さず、「潜在的な」被害者をも対象にできるとしていたものが、「誘拐、人身売買、または人身に対する性的搾取」に、また「被害を受けた者」へと変更された⁽³¹⁾。また、テロ攻撃などへの脅威についても、「具体的かつ重大で差し迫った脅威の防止 (the prevention of a specific, substantial and imminent threat)」という条件がつけられることで、より抑制的な運用を求められるようになった⁽³²⁾。加えて、刑事捜査や

公訴の提起などを目的にする遠隔生体認証の使用にも限定がかけられた。閣僚理事会は「理事会枠組決定2002/584/JHA」第2条第2項で示された32類型を対象としていたが、最終的にはAI法付属文書Ⅱで示された16類型に変更された⁽³³⁾。その結果、欧州議会が求めるリアルタイム遠隔生体認証システムの全面禁止には至らなかったものの、閣僚理事会の修正案よりは抑制された規定となった。

④法案では規定がなかった汎用AIモデルについては、閣僚理事会と欧州議会の要求を汲んで新规定が設けられた。第3条63項で、汎用AIモデルを定義付け、第5章の各条文でモデルの分類、プロバイダーの義務、システミックリスクを伴う際の追加義務、行動規範が定められた⁽³⁴⁾。システミックリスクをもたらす汎用AIモデルは、閣僚理事会が求めていたFLOPSで 10^{26} ではなく、 10^{25} に設定され、適用範囲が拡大された。ほかにも付属文書XIIIにて、欧州委員会がシステミックリスクを有するAIモデルに指定する際に、考慮すべき7つの要件が示されることとなった。

⑤AI法に関するガバナンス体制については、トリログにおいて特筆すべき変更が加えられた。それは、AIオフィスの設置が合意されたことである⁽³⁵⁾。汎用AIモデルの監視や執行については、加盟国の枠組みを超えて、欧州委員会内に設置されるAIオフィスがその実践にあたることとなった。この点は、各国の主権が部分的に委譲されたと捉えることもできるが、一方で、すでに提案されていたAI委員会の設置は、閣僚理事会の「共通の立場」を受け入れたものとなった。すなわちAI委員会は、加盟国ごとに1名の代表者で構成され、欧州データ保護監督官がオブザーバーとして参加するというものである⁽³⁶⁾。欧州委員会に完全なフリーハンドを与えることなく、AI委員会を通じて、各国の意向を反映させる機会が残されたと評価することができるだろう。また、諮問フォーラムや科学パネルについても、トリログによって導入が決まった。AI法の重層的なガバナンス構造は、トリログという最終段階で、ようやくその原型が整ったものになる。

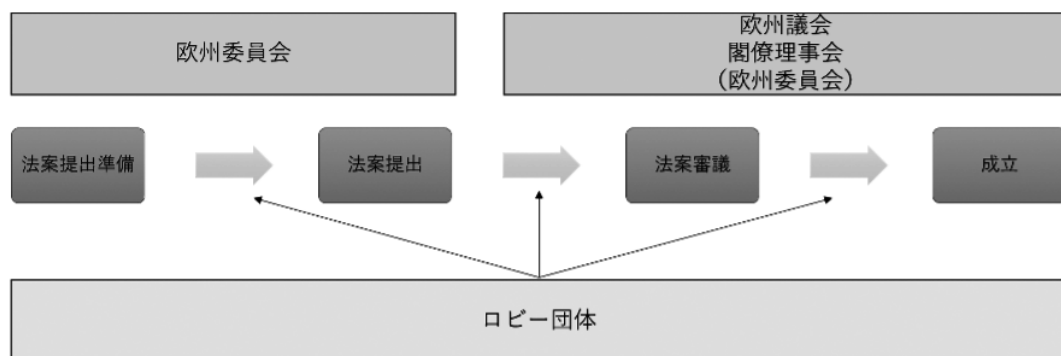
トリログでの妥協を受けて、2024年2月には、域内市場・消費者保護委員会と市民的自由・司法・内務委員会が賛成71票、反対8票、棄権7票で、交渉結果を承認した。そして、3月には欧州議会で賛成523票、反対46票、棄権49票という結果となった。閣僚理事会でも、同年2月にコレペールで全会一致の賛成を得た上で、5月に承認された。その結果、6月に欧州議会議長と閣僚理事会議長の署名がなされ、7月12日、官報に掲載されたことでAI法の立法手続きは完了した。

これまで見た通り、欧州委員会、欧州議会、閣僚理事会との間で、交渉と妥協が繰り返されることで、基本的人権の保障、国家主権のあり方、規制と競争力の保持といった困難な問題解決が図られてきた。

4 ロビー活動による利害調整の動態

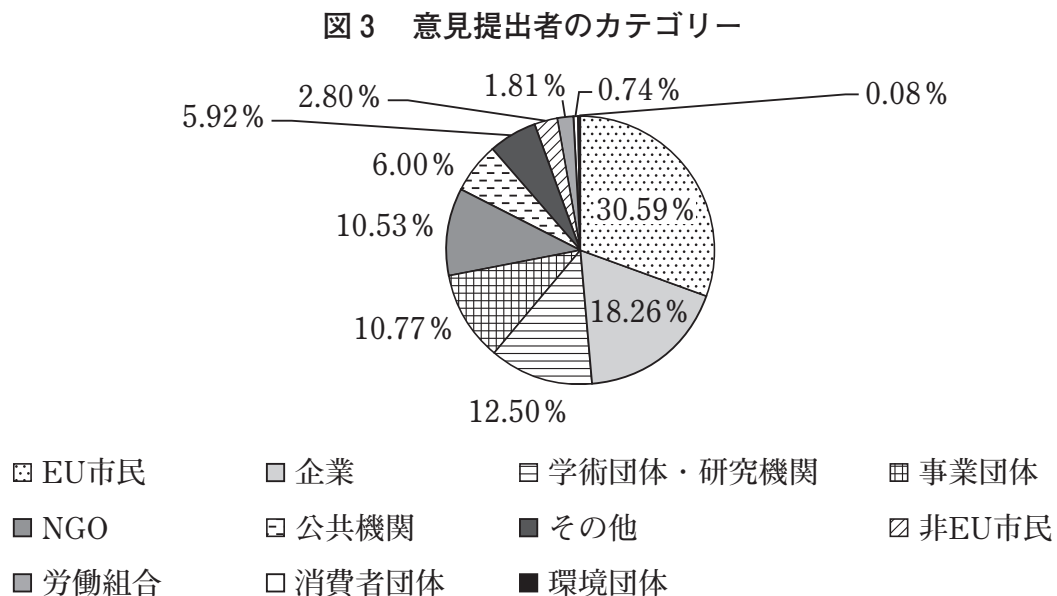
EUにおけるロビー活動は、公的なアクターのみでは代表されない利益を反映させる貴重な機会の1つである。様々なアクターが立法過程に関与していくことで、より広範な民意を組み込んでいくことができる。ロビー活動は、欧州統合において、しばしば問題視されてきた「民主主義の赤字」を解消する手段としても評価することができる。欧州統合が深化していく中で、欧州議会の権限が拡大したことにより、ロビー団体のアクセスポイントも広がりを見せてきた。（図2）

図2 EUの立法過程とロビー活動におけるアクセスポイント



（出典：筆者作成）

前節で、AI 法案の提出から成立までの過程を説明してきたが、ロビー団体による活動は、法案提出前から行われていた。法案提出の準備段階で、欧州委員会は、2020年2月20日から6月14日の期間で、AIに関心がある利害対象者に向けて公開諮問（Public Consultation）を行っていた。提出された意見の総数は1216件であり、多くの関心を集める議題であったことが窺える⁽³⁷⁾。(図3)



(出典：欧州委員会の公開諮問情報により作成)

ビッグテックの1つである Microsoft も同制度を用いて、意見を表明していた。Microsoft も AI 規制そのものには反対の立場をとってなかった。その上で、いくつかの注意点を示していた。例えば、AI 定義の明確化、リスク概念の精緻化、ハイリスク AI の限定などが挙げられる⁽³⁸⁾。これらの指摘の根底にあるのは、自社の製品やサービスが規制対象となるのか否か、あるいはより厳格な義務が課されるのかという問題である。市場競争力の確保という観点から、Microsoft は要望を行っていたと捉えることができる。

Google も Microsoft 同様に、AI 規制を支持しつつ、比例的なアプローチによる規制を訴えていた⁽³⁹⁾。またハイリスク AI の定義につい

ても、懸念を示していた。特に、欧州委員会が白書に盛り込んでいた、「例外的な事例 (exceptional instances)」に関する条項がそれである。Google は、この条項の完全削除を求めており、企業が提供する製品やサービスが規制対象になるかが不明瞭であるとして非難していた⁽⁴⁰⁾。

Amazon も前述の 2 社と同じく、AI 規制支持を基礎としつつ⁽⁴¹⁾、ハイリスク分類の基準については懸念を示している⁽⁴²⁾。3 社に共通しているのは、AI 法の導入自体に反対はしないものの、すべての AI を一律に規制するのではなく、リスクの大きさに応じた規制を行うという比例性の対応を求めたことである。その際の焦点は、ハイリスク AI がどのように定義されるのか、またどのような製品やサービスがその規制に適用されるのかということであった。根底にあったのは、AI 法がすでにある規制 (GDPR など) で対応しきれない、限定的な部分のみを対象とすることへの希望であった。これらの意見表明からは、最小限の規制の中で、AI の研究・開発や投資、AI 活用を進めていくことにより、競争力の維持を求める意図があったと読み解くことができる。

この段階から高い関心を示していたビッグテックを始めとする産業界に対して、消費者団体は、強い関心をもっていたわけではなかった。ただし、いくつかの NGO が意見を表明していた。ヨーロピアン・デジタル・ライツ (EDRi: European Digital Rights) は、基本的人権の擁護という立場から特定の AI 利用の禁止 (レッドライン) を求めた⁽⁴³⁾。とりわけ強調されたのは、公共の場で生体認証データの処理および収集を行うことである⁽⁴⁴⁾。EDRi は生体認証システムの利用が公共空間に対する常時監視機能として働き、プライバシー、集会の自由、表現の自由などといった基本的人権を侵害するものにつながると主張していた⁽⁴⁵⁾。ハイリスク AI の定義については、ビッグテックが限定的な定義を要求していたのに対して、白書で示された内容では不十分として、より広範な規制の適用を主張していた⁽⁴⁶⁾。

また、ガバナンス体制についても意見が述べられている。EU レベルと国内レベルの双方で、基本的人権を擁護 (傍点は筆者による) するた

めの AI 規制の監督・執行体制を求めている⁽⁴⁷⁾。加えて、市民社会、平等推進機関、人権団体やデータ保護機関など多様なステークホルダーを参加させたガバナンス体制の構築を推奨している⁽⁴⁸⁾。

欧州委員会により法案が提出された後も多くの団体から意見が寄せられている。リスクベースアプローチや AI 委員会の創設が盛り込まれた法案に対して、条文に即した形でのフィードバックが見られた。Google や Microsoft は、ともに10条3項の規定の困難さを指摘している⁽⁴⁹⁾。また、プロバイダーとディプロイヤーの役割についても、プロバイダーに義務が集中しているため、ディプロイヤーの責任を明確にするように要求している。

EDRi からは、法案が市場の原理を優先しており、人権保護が不十分であることを指摘されている。特に、欧州委員会が定めた付属文書Ⅲにおけるハイリスク分類が限定的であるために、人権侵害リスクが残ることが懸念された⁽⁵⁰⁾。人権擁護の観点から、公共空間での生体認証の全面禁止が引き続き求められたほか、ソーシャルスコアリングシステムの禁止、犯罪リスクの予測に AI システムを用いること、移民・難民への差別的な AI システム利用の禁止が提示された⁽⁵¹⁾。欧州消費者機構 (BEUC: Bureau Européen des Unions de Consommateurs/The European Consumer Organisation) も生体認証の全面禁止やソーシャルスコアリングの禁止を求めたほか、AI 委員会の設置にあたっては、その権限や自律性が限定的であり、消費者向けの救済措置が貧弱であることが指摘されている⁽⁵²⁾。

表2 各団体の要望内容の要約

カテゴリー	団体	主な要望
ビッグテック	Amazon、Google、Microsoft	技術的に不可能な義務の回避 イノベーションを阻害しない柔軟なルール
デジタル権利団体	EDRi	公共の場での生体認証システムの禁止 人権保護を最優先
消費者団体	BEUC	消費者の権利保護 AIで不利益を被った消費者の救済

法案が提出されると、ロビー団体の活動は、ますます活発になった。それまでのロビー活動の対象は、主として欧州委員会だったものが法案審議段階になると、欧州議会や閣僚理事会にも拡大することになる。ロビイスト達との会談記録を公開している欧州議会は、AI法の立法過程において、報告者 (Rapporteurs)、影の報告者 (Shadow Rapporteurs)、委員会委員長 (Committee Chairs) に対する接触が550件にも上ったことを明らかにしている⁽⁵³⁾。その内訳として、Amazon 関連団体が6回、Google が18回、Microsoft が16回、EDRi が6回、BEUC が1回となっている。2桁回数以上の接触があったのは、ほかに OpenAI やアメリカ商工会議所だけとなっており、潤沢な活動費を確保している団体がより積極的に働きかけを行ってきた。

そして、2022年末に、OpenAI が ChatGPT をリリースすると、ロビー活動の争点が汎用 AI へと拡大していくことになった。その後、Google が BARD (後の Gemini) を発表し、Aleph Alpha や Mistral AI が設立されることで、汎用 AI を取り巻く環境は過熱していくことになる。Aleph Alpha は、ドイツ政府にロビー活動を展開することで、規制への影響力を行使しようと試みた⁽⁵⁴⁾。首相府や連邦経済エネルギー省をはじめ、7つの省庁・政府機関に対して、40回にわたる接触を試みている⁽⁵⁵⁾。

Mistral AI のロビー活動も、自国政府を対象としたものであった。同社は、デジタル経済担当国務長官を務めたセドリック・オー (Cédric O) を中心にしてロビー活動を展開した。マクロン大統領との親交を背景に、オーは、フランスに設置された生成 AI 委員会 (Comité de l'intelligence artificielle générative) のメンバーとなっている。オーが発起人として名を連ねた公開書簡を見ると、欧州議会が基盤モデルへの規制に積極的であった点に対して、欧州の競争力と技術主権を危うくするという強い懸念が表明されていた⁽⁵⁶⁾。欧州議会は、基盤モデルを、広範なデータで学習し、特定の用途に使用が限定されず、他の多くの AI システムの土台として機能するものとして位置づけていた⁽⁵⁷⁾。そし

て基盤モデルに位置づけられるものについては、リスクの特定と軽減、データガバナンスの整備、環境負荷の明示、著作権の透明性確保、透明性登録を求めている⁽⁵⁸⁾。

この強固な規制案に対して、Aleph Alpha と公開書簡は、汎用 AI（基盤モデル）を一律に規制することは、技術発展への阻害になることを主張している。このことは欧米間の技術格差を広げることになり、多くのスタートアップ企業が海外流出する恐れがあることを意味している。また、責任の主体としてプロバイダーの役割を強調するのではなく、ディプロイヤーと責任を分担することを求めている⁽⁵⁹⁾。

そして、汎用 AI に対するロビー活動は、フランス、ドイツ、イタリアの姿勢に影響を与えることになる。3 カ国は2023年11月に非公式合意文書を締結している。その中で、基盤モデルの規制緩和を訴え、あくまでも「義務的な自主規制（Mandatory self-regulation）」にとどめることを求めた⁽⁶⁰⁾。規制の方法については、技術そのものを制限するのではなく、どのように使われるのかというリスクに基づくべきとしている⁽⁶¹⁾。

こうした様々な争点に対する活発な働きかけの結果が、トリローグを「マラソン協議」足らしめた。ビッグテックなどの産業界からの要望は主として閣僚理事会を通じて、NGO の要望は主として欧州議会を通じて反映されることになる。閣僚理事会の「共通の立場」では、AI 定義の明確化、リスクベースアプローチの維持、プロバイダーとディプロイヤーの責任分担が盛り込まれることとなった。また、トリローグへと至るプロセスの中で、汎用 AI モデルへの規制を弱体化させるようになっていった。その結果が、一律の規制ではなく段階的な規制となり、汎用 AI モデルのプロバイダーとディプロイヤーの責任分担が規定されることとなった。

NGO からの要望について、生体認証システムの全面禁止は実現しなかった。閣僚理事会との妥協の末に、生体認証システムの使用は原則禁止であるものの例外つき許可となった。特定の AI システム利用の禁

止については、ソーシャルスコアリングの禁止、教育現場での感情認識 AI の禁止、犯罪リスク予想の禁止などが盛り込まれることになった。また、基本的人権の保護は、ハイリスク AI の導入にあたっての事前評価が義務化されることとなった。

5 おわりに

世界初の包括的な AI 規制となった EU の AI 法は、多くのアクターがその立法過程に参画してきた。AI 法においても積極的なロビー活動が展開されてきたことは広く知られることである。そこで、本稿では、公的アクターとして欧州委員会、欧州議会、閣僚理事会を、私的アクターとして各種のロビー団体を分析の対象とした。公的アクターが関与した通常立法手続きは、公開諮問といった形の他にもロビー活動という形での参加が認められている。AI 法についていえば、総じて産業界からのロビー活動が活発であった一方、量の点では劣るが NGO も行動を起こしてきた。

産業界は、主として閣僚理事会を通して、限定的な AI 規制となるように働きかけを行ってきた。NGO は、主として欧州議会を通じて、基本的人権の擁護の観点から AI 規制を行うように求めてきた。利害関係が交錯した中で、政治的な妥協が図られた結果が AI 法であったとしても、その影響力が世界規模となる可能性を秘めていた点で、大きな一歩であるといえる。しかしながら、AI 法が妥協の産物である以上、不十分さは残されたままである。EDRi は、AI 法が「人権保護に向けてわずかな一歩を踏み出したにすぎず、同時に、深刻な人権侵害の道をも開いた」と評している⁽⁶²⁾。汎用 AI モデルに代表されるように、AI 開発企業の要望が AI 法に取り入れられた背景には、各国政府との緊密な連携（ロビー活動）があった。AI 法をめぐるロビー活動は、その質と量に支えられたものといえることができる。

本稿を通じて明らかにしてきたのは、「活発なロビー活動」が行われ

たとして知られている AI 法の立法過程において、ロビー活動はどの程度の量が、どのタイミングで、どのアクターに対して行われてきたのか、ロビイストが求めてきたのは何だったのかである。これらのことが示唆するのは、立法過程にはロビー活動を通じて、市民社会の民意が反映されているということである。しかしながら、その民意とは誰のものなのかを考えなければならない。

AI 法が成立し、段階的な施行が進んでいる今もなお、法律の適用延期や規制の簡素化などをめぐって対立が続いている。イノベーションと人権の擁護の狭間で AI 法はどのような道をたどるのか。公私問わずに様々なアクターの動きに注目していく必要があるだろう。

注

- (1) AI 法は「Regulation（規則）」の形態をとっており、加盟国に直接適応される法規範である。
- (2) Kelvin Chan (2023) “Europe agreed on world-leading AI rules. How do they work and will they affect people everywhere?”, *AP News*, 12 December.
<https://apnews.com/article/eu-ai-act-artificial-intelligence-regulation-0283a10a891a24703068edcae3d60deb> 最終閲覧日：2026年4月28日。
- (3) Anu Bradford (2020), *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press.
- (4) 特に立法過程に着目したものとして、次のものが挙げられる。山本直 (2025) 「EU における実践的禁止 AI の策定——AI 法 5 条の経緯と理路」『政策科学』第32巻、第5号、263-280頁。
- (5) Francesca Palmiotto (2025) “The AI Act Roller Coaster: The Evolution of Fundamental Rights Protection in the Legislative Process and the Future of the Regulation”, *European Journal of Risk Regulation*, Volume 16, Issue 2, pp. 791-792.
- (6) Transparency Register Management Board (2025), “Annual report on the functioning of the Transparency Register 2024” p. 18.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/publications/divers/2024/2024/EP-PE_DV_\(2024\)_2024_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/publications/divers/2024/2024/EP-PE_DV_(2024)_2024_EN.pdf) 最終閲覧日：2026年4月28日。
- (7) Lobby Facts のデータを参照。<https://www.lobbyfacts.eu/search-all#representative-search> 最終閲覧日：2026年4月28日。
- (8) 例えば、ロビイストが AI 法に対して積極的に働きかけを行った指摘

- する研究はあるものの、誰が、どのような主張を AI 法に組み込もうとしていたのかは不明確である。内田聖子 (2024) 『デジタル・デモクラシー——ビッグ・テックを包囲するグローバル市民社会』、172 - 173頁。
- (9) ここでいう「リスク」とは実害が生じる確率とその深刻度の組合せを意味している (AI 法第 3 条 2 項)。
- (10) システミックリスクとは、非常に大きな波及効果をもつ汎用 AI モデルに特有のリスクを指す (AI 法第 3 条 65 項)。
- (11) Ursula Gertrud von der Leyen (2019), “A Union that strives for more: My agenda for Europe” p. 13.
- (12) Ibid., p. 13.
- (13) European Commission (2020), “White Paper: On Artificial Intelligence: A European approach to excellence and trust”, COM (2020) 65 final, p. 2.
- (14) Ibid., p. 17.
- (15) Ibid., p. 17.
- (16) Ibid., p. 17.
- (17) Ibid., p. 24.
- (18) Ibid., pp. 24-25.
- (19) European Commission (2021), “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts”, COM (2021) 206 final, p. 15.
- (20) European Economic and Social Committee (2021), “Opinion of the European Economic and Social Committee on Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain union legislative acts”, EESC (2021) 02482, p. 1.
- (21) European Committee of the Region (2021), “Opinion of the European Committee of the Regions - European approach to artificial intelligence - Artificial Intelligence Act (revised opinion)” COR (2021) 02682. 修正案 3、4、13、14、15、18、26、27、28、29を参照されたい。
- (22) European Central Bank (2021), “Opinion of the European Central Bank of 29 December 2021 on a proposal for a regulation laying down harmonised rules on artificial intelligence”, CON (2021) 0040, p. 6.
- (23) Council of the European Union (2022), “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts: General approach”, ST 15698 2022 INIT.
- (24) Committee on the Internal Market and Consumer Protection and

- Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (2023), “REPORT on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on laying down harmonised rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union Legislative Acts”, P9_A (2023) 0188, p. 364.
- (25) Ibid., pp. 120-121.
- (26) Ibid., p. 205.
- (27) Ibid., pp. 141-142.
- (28) ブルトンは X の投稿 (2023年12月6日) で、トリログに対して、「ハーフマラソン、マラソン、ウルトラマラソン?」と発言しており、いかに議論が難航したのかが伺える。結果的にトリログは37時間にわたって開催された。
- (29) European Union (2024), “Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations”, Art. 2. 3. See, Council of the European Union, op. cit., Art. 2. 3.
- (30) European Parliament (2023), “Artificial Intelligence Act: Amendments adopted by the European Parliament on 14 June 2023 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on laying down harmonized rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts”, COM (2021) 0206 – C9-0146/2021 – 2021/0106 (COD), Art. 3. 1. See, AI Law Art. 3. 1 and Council of the European Union, op. cit., Art. 3. 1.
- (31) See, AI Act Art. 5. 1 (h), (i) and Council of the European Union, op. cit., Art. 5. 1 (d), (i).
- (32) See, AI Act Art. 5. 1 (h), (ii) and Council of the European Union, op. cit., Art. 5. 1 (d), (ii).
- (33) Council of European Union (2002), “Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States: Statements made by certain Member States on the adoption of the Framework Decision”, 2002/584/JHA, Art. 2. 2.
- (34) European Union, op. cit., Chapter 5.
- (35) See, AI Act Art. 64.
- (36) See, AI Act Art. 65. 2 and Council of the European Union, op. cit., Art. 56. 1.
- (37) European Commission (2020), “Public consultation”. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12527-Artificial-intelligence-ethical-and-legal-requirements_en 最終閲覧日：2026年4月

28日。

- (38) Microsoft (2020), “Trust and Excellence Made in Europe: Response of Microsoft Corporation to the European Commission’s White Paper on Artificial Intelligence”, pp. 7-9.
- (39) Google (2020), “Consultation on the White Paper on AI: A European Approach”, pp. 2-3.
- (40) Ibid., p. 15.
- (41) Amazon (2020), “Consultation on the White Paper on Artificial Intelligence”, p.1.
- (42) Ibid., p 5.
- (43) European Digital Rights (2020), “Recommendations for a Fundamental Rights-based Artificial Intelligence Regulation: Addressing collective harms, democratic oversight and impermissible use”, pp. 9-10.
- (44) Ibid., p. 10.
- (45) Ibid.
- (46) Ibid., pp. 11-12.
- (47) Ibid., p. 12.
- (48) Ibid.
- (49) Microsoft (2021), “Microsoft’s Response to the European Commission’s Consultation on the Artificial Intelligence Act”, p. 6. Google (2021), “Consultation on the EU AI Act Proposal: Google’s submission”, p. 8.
- (50) European Digital Rights (2021), “European Commission adoption consultation: Artificial Intelligence Act”, pp. 20-21.
- (51) Ibid., pp. 8-16.
- (52) European Consumer Organisation (2021), “AI Act – BEUC’s preliminary assessment”, p 6.
- (53) European Parliament による Artificial Intelligence Act の透明性情報の公開データによる。 <https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2021/0106> (COD) 最終閲覧日：2026年4月28日。
- (54) ここでいうロビー活動対象者としてのドイツ政府は連邦首相、連邦大臣、国務次官（調整官や特命担当を含む）、事務次官を指している。
- (55) Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2023), “Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin (BMDV) Daniela Kluckert”, p. 1. なお、同資料は、ドイツ連邦議会議員 Anke Domscheit-Berg の質問に対する回答である。質問は下記 HP で確認ができる。
<https://mdb.anke.domscheit-berg.de/2024/01/meine-schriftliche-frage-zu-kontakten-zwischen-vertreterinnen-der-bundesregierung-und-dem-ki-unternehmen-aleph-alpha/> 最終閲覧日：2026年4月28日。
- (56) Cédric O, et al. (2023), “Open letter to the representatives of the

European Commission, the European Council and the European Parliament”, p. 1.

- (57) European Parliament, op. cit., pp. 74-75.
- (58) Ibid., pp. 198-201.
- (59) Cédric O, et al. (2023), op. cit. Aleph Alpha (2023), “Position-Paper-Table-AI-Act-Art-28-28b-Final”.
- (60) Liubomir Nikiforov (2023), “Joint Non-Paper on the AI Act. France, Germany and Italy reach consensus”, p. 3.
- (61) Ibid., p. 2.
- (62) European Digital Rights (2025), “EDRI’s 2024 in Review”. <https://edri.org/our-work/edris-2024-in-review/>

株主アクティビズムと コーポレート・ガバナンスの変容

——取締役会に着目した日本企業の事例分析——

邨 清 義

1. はじめに

1990年代以降、日本企業に対するガバナンス機能の主な担い手は、従来の銀行や大株主から株式市場へと移行した。しかし、英米型の株式市場を中心としたコーポレート・ガバナンス（以下、「ガバナンス」という）モデルが日本で必ずしも有効に機能せず、外部ガバナンスの空白が指摘されてきた（井上，2008）。こうした空白を補完する存在として、近年、アクティビスト株主が注目を集めている。

日本は現在「アクティビスト天国」と呼ばれるほど⁽¹⁾、アクティビストの活動が活発化している。2024年の新規アクティビスト・キャンペーン件数は前年比で約50%増加し、日本は米国に次ぐ世界第2位のアクティビズム市場となった⁽²⁾。近年では中小型株に限らず、大企業に対しても積極的に介入が行われている（林，2024）。その背景には、政策保有株の売却が進み、安定株主が減少していることに加え、東京

(1) たとえば、日本経済新聞「アクティビスト対策、『言われる前にやろう』」2025年3月10日。

(2) Bloomberg「Bloomberg Global Activism League Tables FY 2024」、<https://www.sidley.com/en/-/media/publications/bloomberg-activism-league-tables-fy2024.pdf?la=en>、3頁参照。

証券取引所が上場企業に対し「資本コストや株価を意識した経営」を要請し、PBR（株価純資産倍率）1倍割れの改善などを促していることがある。

こうした状況の中で、アクティビストは企業ガバナンスの改善を目的とし、取締役会や経営陣が本来の機能を果たすよう、取締役の選任や取締役会の変革を迫るケースが増えている。たとえば、2019年に米ファンドのバリュース・アクティビズム・キャピタル（以下、「バリュース・アクティビズム」）から社外取締役を迎えたオリンパスの事例は、現在でもアクティビストが企業変革を後押しする役割を果たした一例として言及されている。また、2024年のダイドーリミテッド（以下、「ダイドー」）に対するストラテジックキャピタル（以下、「SC」）というの介入では、取締役選任をめぐる激しい対立の末、SCが提案した取締役候補のうち3名が選任されるに至った。

このように、ガバナンスに対するアクティビストの影響が拡大しているものの、その介入を契機とした企業のガバナンスの変化については、先行研究において十分に検討されていない。介入後に財務報告の質が低下したとする分析結果も報告されているが（郇, 2025）、これはガバナンスの変化を直接捉えたものではなく、あくまで間接的な評価にとどまっている。また、既存研究の多くは定量分析に基づき、株価や財務パフォーマンスといった介入の結果に焦点を当てており⁽³⁾、企業が介入にどのように対応し、その過程でガバナンスがどのように変化したかに着目した研究は限られている。したがって、アクティビスト介入後の展開や、それに伴うガバナンスの実態については、なお十分な理解が得られていない。

(3) たとえば、株価パフォーマンスについてはタイ（2023）、財務パフォーマンスについては郇・三和（2025）が挙げられる。海外を対象とした代表的な研究としては、アクティビスト介入が株価や企業価値に与える影響を分析した Brav et al.（2008）や、介入の長期的な影響を検討した Bebchuk et al.（2015）などがある。

本稿では、こうした問題意識に基づき、アクティビストの介入が取締役会の変革を通じて企業のガバナンスに与える影響を明らかにすることを目的とする。従来の定量分析では十分に捉えられてこなかったガバナンスの変革の実態を、事例分析によって明らかにする点に本研究の意義がある。具体的には、近年日本で活動する主要アクティビストを整理した上で、穏健型のバリューアクトによるオリンパスへの介入、強硬型の SC によるダイドーへの介入、中間型のオアシス・マネジメント（以下、「オアシス」という）による北越コーポレーション（以下、「北越」という）への介入という三つの事例を取り上げる。これらの事例について、アクティビストによる介入経緯や企業側の対応を比較分析し、介入がガバナンスに与える影響を検討する。

本稿の構成は以下の通りである。次節では、日本の株主アクティビズムの動向を整理し、近年日本で活動する主要アクティビストの特徴や分類を示すとともに、本稿における事例選定の理由を説明する。第3節では三つの事例について整理し、第4節ではこれらの事例を踏まえ、アクティビストの介入がガバナンスに与える影響について考察する。第5節では、本稿の結論および今後の課題を示す。

2. 研究背景

2-1. 日本における株主アクティビズム

アクティビスト株主について確定した定義があるわけではないが、一般的には、株価が割安な企業の株式を数%～数十%取得し、経営の効率化や株主還元の強化などを要求して株価を引き上げる等した上で、数か月から数年後に株式を売却してリターンを得る投資家を指す（太田, 2023）。彼らは割安な企業に投資するが、その「割安」には、市場が本源的価値を十分に評価していない「市場ギャップ」と、経営方針の見直しによって本源的価値の向上が見込まれる「経営ギャップ」の双方が含まれる（田村, 2014）。

2000年代初頭の旧村上ファンドやスティール・パートナーズの事例に見られるように、当時のアクティビストは株価を短期的に押し上げることを目的とした短期志向の投資家であるとの否定的な評価が一般的であった。しかし近年では、アクティビストの提案内容がより戦略的かつ洗練されたものとなり、経営陣との建設的な対話を重視する姿勢が強まっている。従来、アクティビストの要求は増配や自社株買いといった株主還元の強化が中心であったが、近年ではそれに加えて、ガバナンスの観点から取締役会構成の見直し、特に取締役の選任や交代を求める動きが目立っている。この動きは、アクティビストの提案に対して企業側が実質的な対応を示さず、業績や株価の改善が見られない根本要因が、経営陣の意思決定能力やそれを監督する取締役会の機能不全にあるとの認識によるものである(近澤・福岡, 2025)。

2-2. 日本で活動する主要アクティビスト

アクティビストは、目的や要求を実現するために多様な手法を用いるが、初期段階から取締役会レベルにまで踏み込むことは少なく、一般に段階的なアプローチを取る。もっとも、その介入姿勢は一様ではない。企業に対して公開的な圧力を強める強硬型から、対話を重視して協調的に関与する穏健型まで幅広いタイプが存在し、その中間的な立場を取るアクティビストも少なくない。

表1では、近年の日本における主要アクティビストの概要および行動傾向を整理している。2020年以降、アクティビストを取り巻く制度的および市場的環境は大きく変化しており⁽⁴⁾、新たなアクティビストの参入が進む一方で、TCI (The Children's Investment Fund) やトライアン・パートナーズなど、かつて日本市場で活動していたアクティビストの動向が確認されなくなっている。アクティビストが企業のガバナ

(4) 菊地(2024)では、2024年のアクティビストを巡る環境が2020年と比較して大きく変化したことが指摘されており、こうした変化として、2021年のコーポレートガバナンス・コード改訂や東京証券取引所の市場区分再編、東証による資本コストや株価を意識した経営の要請などが挙げられる。

表1 2020年代の日本で活動する主要アクティビスト

アクティビスト	概要		大量保有報告書提出状況 (5%以上保有状況)	株主提案対象企業数に基づくアクティビズムの傾向							取締役選任・派遣有無（時期）		
	設立	地域		主な提案内容	2024/7以降 日本で初めて 新規対象企 業への提出 有無	株主提案対象 企業総数 (2019/7~2024/ 6)	2023/7 ~2024/6	2022/7 ~2023/6	2021/7 ~2022/6	2020/7 ~2021/6		2019/7 ~2020/6	
旧村上ファンド系	1986	日本	株主還元、TOB	2004/6/4 (C&I ホールディング あり グス)	株式大 量取 得・対 抗型	4社	0社	1社	0社	1社	2社	黒田電気（2017年6月）	
ダルトン・インベス トメンツ	1999	米国	株主還元、役員選任、報酬 関連、事業再編、ガバナ ンス改善、情報開示改善	2004/8/6	あり	20社 以上 ・ 強硬型	35社	6社	13社	12社	3社	1社	天馬（2021年6月、オアシスと同 趣旨の独立提案）
ストラテジックキャピ タル	2012	日本	株主還元、役員選任、報酬 関連、持合解消、ガバナ ンス改善、情報開示改善	2013/11/7	あり		33社	9社	5社	7社	5社	7社	ダイドーリミテッド（2024年6月）
オアシス・マネジメ ント	2002	香港	株主還元、役員選任、報酬 関連、定款変更、リス トラ、ガバナンス改善、情報 開示改善	2013/5/24	あり	5社 ~20社 ・ 中間型	13社	4社	2社	0社	3社	4社	フジテック（2023年2月）、レー サム株式会社（2023年1月、過半 数株式を取得）、天馬（2021年6月、 ダルトンと同趣旨の独立提案）、サ ン電子（2020年4月）
アセット・バリュー・ インベスターズ	1985	英国	株主還元、役員選任、報酬 関連、持合解消、ガバナ ンス改善	2018/12/7	あり		9社	1社	2社	3社	3社	0社	
シルチェスター・イン ターナショナル	1994	英国	株主還元、役員選任、資本 効率性改善、内部統制、情 報開示改善	2010/11/22	あり		6社	0社	2社	4社	0社	0社	
3Dインベストメン ト・パートナーズ	2015	シンガ ポール	株主還元、役員選任、ガバ ナンス改善	2018/7/25	あり		4社	1社	1社	2社	0社	0社	
ひびき・バース・アド バイザーズ	2015	シンガ ポール	取締役選任、株主還元、情 報開示改善	2018/12/5	あり		4社	3社	1社	0社	0社	0社	
カナメ・キャピタル	2018	米国	役員選任、報酬関連、買収 防衛策の廃止	2023/9/4	あり	5社以 下・ 穏健型	2社	1社	1社	0社	0社	0社	
マネックス・アクティ ビスト・ファンド（公 募）	2020	日本	株主還元、役員選任	2009/6/19 (カ タリスト株式 あり 会社)			2社	2社	0社	0社	0社	0社	
エフィシモ・キャピ タル・マネージメント	2006	シンガ ポール	役員選任、株主還元、調査 役の選任	2007/7/5	あり		1社	0社	0社	0社	1社	0社	川崎汽船（2019年6月、株主提案 なし）
ファラロン・キャピ タル・マネージメント	1986	米国	資本政策の見直し	2013/6/12	あり		1社	0社	0社	0社	1社	0社	東芝（2022年6月）
バリューアクト・キャ ピタル	2000	米国	役員選任、事業再編	2023/5/23	あり		1社	0社	1社	0社	0社	0社	JSR（2021年6月、株主提案なし）、 オリンパス（2019年6月、株主提 案なし）
ブランド・インベス トメント・パートナ ーズ	1974	米国	持合解消、株主還元	2004/7/16	あり		0社	0社	0社	0社	0社	0社	
シンフォニー・フィ ナンシャル・パートナ ーズ	2000	シンガ ポール	成長戦略中心の対話	2014/3/5	あり		0社	0社	0社	0社	0社	0社	
エリオット・マネー ジメント	1977	米国	株主還元、スピンオフ	2006/11/22	あり		0社	0社	0社	0社	0社	0社	東芝（2022年6月）
タイヨウ・パシフィ ック・パートナーズ	2001	米国	株主還元、IR改善	2022/1/5	あり		0社	0社	0社	0社	0社	0社	ローランド（2022年3月）、ロー ランドディー・ジー、（2020年3月）
RMBキャピタル	2005	米国	株主還元、役員選任、スピ ンオフ	2015/10/23	なし		9社	0社	0社	2社	3社	4社	
ナナホシマネジメン ト	2022	日本	株主還元、役員選任、情報開 示改善、買収防衛策の廃止		なし	2024/7 以降 新規対 象企業 への提 出なし	2社	1社	1社	0社	0社	0社	
Yamauchi No.10 Family Office	2020	日本	役員選任、報酬関連、MA アービトラージ	2022/3/31	なし		1社	0社	1社	0社	0社	0社	東洋建設（2023年6月）
キルターン・パート ナーズ	2011	英国	株主還元	2014/9/25	なし		1社	0社	1社	0社	0社	0社	
ファー・ツリー	1994	米国	株主還元、役員選任	2018/12/19	なし		1社	0社	0社	0社	0社	1社	
バリサー・キャピタル	2021	英国	株主還元、事業運営改善、 ガバナンス改善		なし		1社	1社	0社	0社	0社	0社	
サード・ポイント	1995	米国	役員選任、スピンオフ		なし		0社	0社	0社	0社	0社	0社	

注：旧村上ファンド系はC&Iホールディングス、レノ、南青山不動産、シティインデックスイレイション、オフィスサポート、エスグラントコーポレーションに加え、長女である野村細氏の情報を統合した。ダルトン・インベストメンツはNippon Active Value Fundの情報も統合した。Yamauchi No.10 Family Office（YFO）はYFOの投資会社であるWK 1 Limited、WK 2 Limited、WK 3 Limitedの情報を統合した。

出所：筆者作成。

注：旧村上ファンド系はC&Iホールディングス、レフ、南青山不動産、シティインデックスイレブンス、オフィスサポート、エスグラントコーポレーションに加え、長女である野村
興氏の情報を統合した。ダルトン・インベストメンツはNippon Active Value Fundの情報も統合した。Yamauchi No.10 Family Office（YFO）はYFOの投資会社であるWK1 Limited、
WK2 Limited、WK3 Limitedの情報を統合した。
出所：筆者作成。

ンスに与える影響を検討するにあたり、制度的および市場的環境の変
化といった外生的要因の影響を抑える観点から、表1では2020年代に
活動が確認された主要アクティビストに焦点を当てる。主要アクティ
ビストの選定にあたっては、菊地（2020）を更新する形で2020年代の動
向を詳細に整理した菊地（2024）を参照している^{（5）}。

（5） 菊地（2024）では、タワー投資顧問やヴァレックス・パートナーズな
どの独立系の日系運用会社はアクティビストとは呼べないとされている。

表1は、24の主要アクティビストについて、設立年、地域、主な提案内容、大量保有報告書の提出状況、株主提案対象企業数に基づくアクティビズムの傾向を示している。大量保有報告書については、各アクティビストが日本で初めて同報告書を提出した時期と、2024年7月以降に新たな対象企業への提出が確認されたかどうかを整理した。2024年7月以降に提出が確認されない場合には、保有比率が低い、または現時点で活動が見られず、企業への影響が限定的であると判断する。一方、提出が確認されたアクティビストについては、株主提案の対象企業数に基づいてアクティビズムの傾向を整理した。アクティビストの行動が非公開のエンゲージメントから公開的な圧力へと段階的に展開される点を踏まえ、株主提案対象企業数に応じてアクティビストを三類型に分類している。具体的には、2019年7月から2024年6月までの株主提案対象企業数を集計し、企業数が多いほど強硬な手法を取る傾向があるとみなし、20社以上を強硬型、5社～20社を中間型、5社以下を穏健型として分類した。ただし、旧村上ファンド系については、提案件数は少ないものの、株主提案より株式の大量取得を交渉や圧力の手段として用い、投資回収を目的として企業に自社株買いを迫る点に特徴があるため、独立して株式大量取得・対抗型として位置づけている⁽⁶⁾。なお、大量保有報告書に関する情報はeolから取得し、株主提案対象企業数は牧野(2020、2021、2022、2023)および牧野・林(2024)に掲載された各年の株主提案情報をもとに筆者が集計した。

主な提案内容については、上記の株主提案情報に加え、菊地(2022)および各種インターネット情報を参照して整理した。ほとんどのアクティビストが株主還元に関する提案を行っており、強硬型ほど提案内

(6) Bloomberg「存在感増す旧村上ファンド、自社株買いや対抗TOB駆使する手法健在」2021年1月29日、<https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2021-01-29/QNNYMCDWLU7301>も参照されたい。株主提案やパブリック・キャンペーンを通じて経営に影響を与えるアクティビストとはアプローチが異なる。

容が多様である傾向が見られる。ただし、この点は、強硬型が公開要求を多く行い、公開情報が豊富であることにも起因すると考えられる。これに対し、穏健型のアクティビストは水面下での接触が中心であるため、公開情報が限られ、提案内容の種類も相対的に限定的となる傾向がある。

上記の分類に基づくと、2024年7月以降に大量保有報告書の提出が確認されたアクティビストのうち、近時とりわけ注目されているフジ・メディア HD に株主提案を行ったダルトン・インベストメンツ（以下、「ダルトン」という）と、ダイドーの株価上昇直後にイグジットした SC は強硬型に分類される。ダルトンは2004年に日本市場への投資を開始し、リーマン危機後に一時的に日本株への投資規模を縮小したものの、2013年頃から再び日本株を買い戻し、2021年7月以降はほぼ毎年10社前後に対して株主提案を行っている。SC は2019年7月から2023年6月まで、毎年おおむね5社に株主提案を行っていたが、2023年7月から2024年6月にかけてその数が倍増している。中間型には、オアシス、アセット・バリュー・インベスターズ、シルチェスター・インターナショナルが該当し、いずれも日本国外のアクティビストであり、2010年以降に日本市場への投資を開始した。穏健型には、東芝に介入した3D インベストメント・パートナーズ、エフィッシモ・キャピタル・マネージメント、ファラロン・キャピタル・マネージメント、エリオット・マネージメントが含まれる。また、マネックス・アクティビスト・ファンドは公募投信としては国際的にも例の少ないアクティビストである。一方、2024年7月以降に大量保有報告書の提出が確認されなかったアクティビストのうち、ナナホシマネジメント、パリサー・キャピタル、サード・ポイントについては、それ以前にも提出が確認されておらず、日本市場での保有比率は比較的低いと考えられる。

2-3. 対象事例の選定

本稿では、アクティビストの介入が取締役会の変革を通じて企業の

ガバナンスに与える影響を明らかにすることを目的としている。そのため、表1では各アクティビストについて、対象企業における取締役の選任または派遣の有無を整理した。2024年7月以降に大量保有報告書の提出が確認されたアクティビストのうち、取締役の選任または派遣が確認されたのは、株式大量取得・対抗型の旧村上ファンド系、強硬型のダルトンおよびSC、中間型のオアシス、穏健型のエフィッシモ・キャピタル・マネージメント、ファラロン・キャピタル・マネージメント、バリューアクト、エリオット・マネージメント、タイヨウ・パシフィック・パートナーズである。

アクティビストの介入や企業側の対応を比較検討するため、本稿では、強硬型、中間型、穏健型の三つの類型からそれぞれに該当するアクティビストを1社ずつ選定し、事例分析を行う。具体的には、強硬型のSCによるダイドーへの介入、穏健型のバリューアクトによるオリンパスへの介入、中間型のオアシスによる北越への介入という三事例を取り上げる。

SCとダルトンはいずれも強硬型に分類されるが、特にSCによるダイドーへの介入は、SCが提案した取締役候補者の一部が選任された一方で、株価上昇後の短期間でイグジットに至った点に特徴があり、短期的利益を追求するアクティビストに対する典型的な批判を受けている事例である。一方、バリューアクトによるオリンパスへの介入は、企業との協調的な関係を構築し、取締役派遣を通じて企業変革を実現した代表的な成功事例として注目されている。また、オアシスはフジテックなど複数企業で取締役選任や派遣を成功させているが、北越に対する介入では株主提案が否決された。北越の事例は、取締役派遣が実現したSCおよびバリューアクトの事例とは対照的である。これら三つの事例を比較することで、アクティビストの行動や企業側の対応の違いが、取締役会の変革および企業ガバナンスにどのような影響を及ぼすかを明らかにすることができる。

3. 取締役選任をめぐるアクティビストの介入事例

3-1. バリュースクットによるオリンパスへの介入

(1) 介入の背景

本稿で最初に取り上げるのは、穏健型に属するバリュースクットによるオリンパスへの介入である。バリュースクットは米国に拠点を置くアクティビストであり、日本における最初の投資先がオリンパスである⁽⁷⁾。2017年に株式取得を開始した当時、オリンパスは2011年の会計不祥事を受けて経営体制を刷新していたが、経営危機の影響がなお残っており、業績回復やガバナンス改革の推進が引き続き課題となっていた⁽⁸⁾。2018年5月末、バリュースクットが同社株式の5%を保有していることが大量保有報告書により明らかとなり、同ファンドは投資理由として、医療機器分野における優れたビジネスモデルと高い市場シェアを挙げている⁽⁹⁾。

(2) 介入の経緯

当初、オリンパス社内ではアクティビストに対する警戒感が強かったが、その後、経営陣の認識が変化し、バリュースクットとの間で対話が進んだ⁽¹⁰⁾。2018年末には、同ファンドから社外取締役派遣の提案がなされ、CFOを務めていた竹内氏もこれを前向きに受け止めた。2019年1月、オリンパスは企業変革プラン「Transform Olympus」を正式に発表するとともに、バリュースクットから取締役を受け入れる方針、な

(7) 日経 ESG 「【interview】 いわゆる “アクティビスト” ではない」 2019 年12月参照。

(8) 日経 CNBC online 「トップに聞く オリンパス 社長 竹内康雄」 2019年 6月13日では、オリンパスの社長竹内氏が、会計不祥事後に策定した中期経営計画の未達やガバナンス改革の必要性に言及し、当時の状況を振り返っている。

(9) 日本経済新聞「米大物アクティビスト、日本上陸 オリンパス株を 5% 保有」 2018年 5月31日。

(10) 日経ビジネス「バリュースクットとは何者か オリンパス、『排除』からの逆転劇」 2023年 4月20日参照。

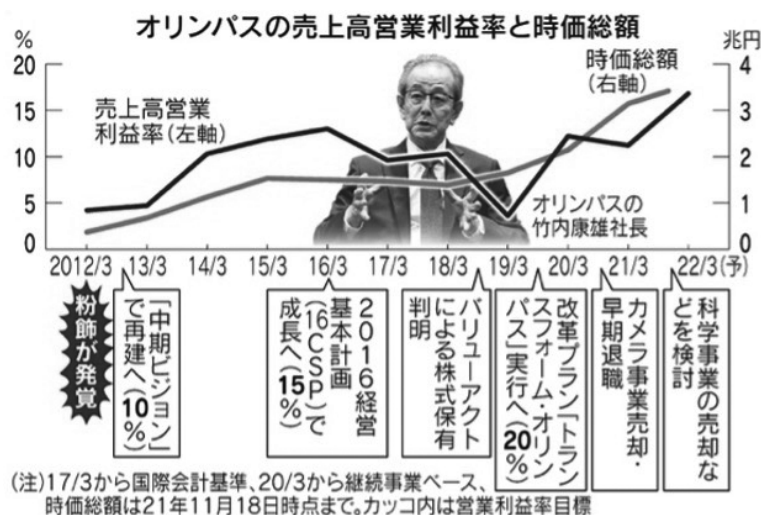
らびに指名委員会等設置会社への移行を公表した。「Transform Olympus」の原案は、2017年に社内で作成された改革構想「ブループリント」である。同年6月の定時株主総会を経て、オリンパスは指名委員会等設置会社へと移行し、取締役15名中10名が社外取締役となり、バリューアクトからは2名が取締役に選任された。

(3) 改革の成果

その後、オリンパスは取締役会改革に加え、映像事業の売却や科学事業の分社化を進め、医療分野への集中を加速させた。これらの改革は業績および市場評価にも反映され、「Transform Olympus」が本格化した2019年3月期以降、売上高営業利益率は回復し、停滞していた時価総額も上昇した(図1)。

このように、バリューアクトによる介入は、取締役会の形式的な変化にとどまらず、事業ポートフォリオの見直しを含む企業変革を後押しした事例である。アクティビストと企業が信頼関係に基づく対話を重ね、協働的な関係を築いたことが企業価値向上につながり得ることを示唆している。

図1 オリンパスの売上高営業利益率と時価総額



出所：日本経済新聞「オリンパス改革『外圧』で2倍速 物言う株主が統治助言」2021年11月25日。

3-2. ストラテジックキャピタルによるダイドーリミテッドへの介入

(1) 介入の背景

バリューアクトによるオリンパスへの介入とは対照的に、強硬型に分類した SC によるダイドーへの介入では、より対立的な展開が観察された。SC は2012年9月に設立された日本を拠点とする投資ファンドであり、代表の丸木強氏は旧村上ファンドの創業メンバーとして知られている。ダイドーは主力のアパレル事業において、コロナ禍以前から長年にわたり赤字が続いていた。こうした状況の下、SC は2022年秋以降、ダイドー株を段階的に取得し、2024年には議決権ベースで約30%を保有する筆頭株主となった。2023年には株主提案を試みたが、要件不備により不受理となり⁽¹¹⁾、2024年4月には業績不振などを理由として、新たに6名の取締役選任を求める株主提案を公表した。

(2) 経営権をめぐる攻防

SC の提案以前、ダイドーは既存取締役の再任を前提とする方針を示していたが⁽¹²⁾、SC の提案を受けて方針を転換し、新たな中期経営計画（以下、「中計」という）および経営体制を公表した⁽¹³⁾。これにより、既存取締役の大半が退任する体制変更が示され、SC はこれに反対を表明した⁽¹⁴⁾。両者の対立は法的手続きにも発展し⁽¹⁵⁾、株主総会直前に

(11) SC「株式会社ダイドーリミテッド（東証スタンダード：コード3205）への株主提案の不受理について」2023年5月8日。

(12) ダイドー「取締役候補者および執行役員体制に関するお知らせ」2024年3月8日参照。

(13) ダイドー「中期経営計画の策定に関するお知らせ」2024年5月20日、ダイドー「譲渡制限付株式報酬制度の導入に関するお知らせ」2024年5月24日、ダイドー「取締役候補者及び執行役員体制の変更並びに代表取締役の異動に関するお知らせ」2024年5月24日参照。

(14) SC「株式会社ダイドーリミテッド（東証スタンダード：コード3205）が提案する取締役候補者について」2024年5月27日参照。

(15) ダイドー「株主総会検査役の選任に関するお知らせ」2024年6月17日参照。

は、両者が公開の場を通じて株主に対し自らの立場を主張する展開となった。

2024年6月の定時株主総会では、会社提案の取締役候補5名と、SC提案の候補者3名が選任され、企業側が過半数を占める取締役会が発足した。その結果、会社側が提示した中計の継続が事実上確定した。

(3) 株主総会後の動向

株主総会後の7月5日、ダイドーは大幅な増配を含む株主還元策を公表し⁽¹⁶⁾、株価は急騰した。同日、SCが保有していた株式のほぼすべてを売却したことが、7月12日付で提出された大量保有報告書により明らかとなった。この売却について、SCの丸木氏は、投資家に対する受託者責任を踏まえた総合的判断であったと説明している⁽¹⁷⁾。また、7月10日には、SCの提案により6月27日に選任された中山俊彦氏が、7月9日付で一身上の都合により辞任したことが判明し、就任から2週間にも満たない期間での辞任となった。

株主総会までの一連の攻防はダイドーの業績にも影響を及ぼした。2024年4～6月期の連結決算では、アクティビスト対応に伴う費用が発生し、営業損益の赤字が拡大した。その後、同社は資産効率化への取り組みとして保有資産の売却を進め、資本政策の柔軟性確保を目的として資本金の減資を実施した。

SCの介入は、ダイドーの経営陣の刷新や資産効率化を促す側面があった一方で、株主提案により選任された取締役の早期辞任や、SC自身の迅速なイグジットといった動きを踏まえると、アクティビストの介入が企業の中長期的なガバナンス改善にどこまで寄与したのかについては慎重な評価が必要である。結果として本事例は、多額の対策費

(16) ダイドー「株主還元に関する方針及び配当予想の修正（増配）に関するお知らせ」2024年7月4日、日本経済新聞「ダイドーリミテッド『戦略変更なし』株主還元130億円」2024年7月5日参照。

(17) 東洋経済オンライン「物議醸す『ダイドー株売却』の内幕を丸木氏語る」2024年7月19日。

用というコストを残しつつ、短期的な株主価値の実現が、必ずしも持続的な企業価値の向上やガバナンスの安定に直結するとは限らないことを示唆する一例となった。

3-3. オアシス・マネジメントによる北越コーポレーションへの介入

(1) 初期のエンゲージメント

オアシスによる北越への介入は、SCによるダイドーへの介入と同様に、最終的に委任状争奪戦にまで発展した事例である⁽¹⁸⁾。中間型に分類されるオアシスは、2002年にセス・フィッシャー氏によって設立された香港の投資ファンドであり、日本企業への投資は設立当初から行われている。オアシスは2019年から、製紙業を主力とする北越とのエンゲージメントを開始した。2021年には「A Better Hokuetsu」と題するパブリック・エンゲージメント・キャンペーンを展開し、北越のワンマン経営を問題視するとともに、事業改善や保有する大王製紙株の売却などを提案した⁽¹⁹⁾。2023年には「Accountability NOW」と題する新たなキャンペーンを公表し、岸本社長の再任に反対票を投じるよう他の株主に呼びかけた⁽²⁰⁾。

これに対し北越は、大王製紙株の保有は戦略的意義があると主張し、経営目標の達成や株価パフォーマンスの実績を根拠として、オアシスの主張は短期的利益の追求にとどまり、中長期的な企業価値や株主利

(18) なお、本件の背景には北越と大王製紙との間に歴史的な敵対関係が存在するが、本稿ではアクティビストであるオアシスと北越経営陣との攻防に焦点を当てる。

(19) オアシス「A Better Hokuetsu」、<https://abetterhokuetsu.com/working-together-for-a-better-hokuetsu-1>参照。

(20) 詳細はオアシス「今こそ責任追及を：北越のコーポレートガバナンス改善」、https://static1.squarespace.com/static/64619a70f456be06380f4211/t/646a27c0435dc328a354af33/1684678602277/Hokuetsu_Campaign_J_vF.pdf 参照。

益の向上とは相反すると反論した⁽²¹⁾。2023年6月の定時株主総会では、岸本社長の再任議案は前回2021年の賛成率80.21%から65.13%へと低下したものの、最終的には可決された。

(2) 委任状争奪戦と総会後の展開

2024年、オアシスは6月の定時株主総会に向けて、岸本社長および社外取締役4名の解任に加え、自ら推薦する社外取締役候補者の選任などを求める株主提案を提出し、ガバナンスの形骸化を改めて批判した⁽²²⁾。これに対して北越は、大王製紙との業務提携および大王株の一部売却方針を発表し、オアシスの株主提案に正式に反対を表明した。その理由として、業績が競合他社を上回っていること、オアシスの主張が一貫性を欠き場当たり的であること、オアシスの推薦候補者が北越の経営方針について明確な見解を持っていないことなどを挙げた⁽²³⁾。ISSおよびグラスルイスも、取締役会の独立性改善や業績向上を評価し、買収防衛策に関する議案を除いた会社提案への賛成を推奨した。

2024年6月27日の定時株主総会では、岸本社長の解任案を含むオアシスのすべての提案が否決された。その後、2025年3月には、オアシスが北越の保有比率を18%から9.92%へと大幅に引き下げたことが、大量保有報告書により判明した。

(21) 北越「オアシスのプレゼンテーションに対する当社取締役会の見解に関するお知らせ」2023年6月2日、https://www.hokuetsucorp.com/pdf/20230602_release01.pdf 参照。

(22) オアシス「今こそコーポレートガバナンス改革の時」、<https://www.hokuetsucorpgov.com/hokuetsu-corp-gov-jp> 参照。

(23) 北越「株主提案に対する当社取締役会意見に関するお知らせ」2024年5月22日、https://www.hokuetsucorp.com/newsrelease/release2024/file/20240522_release03.pdf 参照。

4. 考察

4-1. アクティビスト3社の比較

前節では、バリューアクトによるオリンパス、SCによるダイドー、オアシスによる北越への介入事例について、アクティビストの行動および企業側の対応の経緯を整理した。本節では、まずこれら3社の特徴を比較し、介入姿勢の違いを明らかにする。表2は、アクティビスト3社の概要や投資行動を整理したものである⁽²⁴⁾。日本企業への投資規模を見ると、オアシスが約2兆円と最大であり、バリューアクトが約35億米ドル（1ドル＝150円換算で約5,250億円）、SCが約1,000億円となっている。いずれのアクティビストも少数の企業に集中投資を行っている。また、投資戦略においても、市場で過小評価されている企業に投資し、企業価値の向上を図る点では共通性が見られる。

一方で、企業との関わり方には違いがある。バリューアクトとオアシスが経営陣や取締役会との協働を重視するのに対し、SCは積極的な働きかけを特徴としている。本稿で取り上げた事例においても、各社の手法や企業への圧力のかけ方に違いが見られる。バリューアクトが主として非公開での対話や取締役派遣を通じて協調的に介入しているのに対し、SCおよびオアシスは、パブリック・キャンペーンや株主提案権の行使など、公開の場における手法を併用している。

また、大量保有報告書によれば、本稿の事例における3社の保有期間はいずれも概ね2～4年であるが、保有比率には大きな差がある。保有期間中の最大保有比率は、SCが24.85%、オアシスが18%、バリューアクトが5.04%である。これらを踏まえると、3社の介入姿勢は、バリューアクトが最も穏健であり、SCとオアシスが相対的に強硬であると整理できる。この点は、本稿における分類（SC・強硬型、オアシ

(24) アクティビストに関する情報は、SCについてはSCのホームページおよび丸木（2025）、オアシスについてはオアシスのホームページおよびFischer（2025）、バリューアクトについてはBreeding（2025）を参照している。

表2 アクティビスト3社の比較（SC、オアシス、バリューアクト）

		SC（強硬型）	オアシス（中間型）	バリューアクト（穏健型）
概要	設立年、地域	2012、日本	2002、香港	2000、米国
	主な出資者	9割が米国の財団、基金、ファンドオブファインズ、ファミリーオフィス、年金など	医療、住宅、教育関連の年金基金や財団といった世界の機関投資家	年金基金、政府系ファンド、財団、ファミリー・オフィスなどの世界の機関投資家
	トップ	丸木強氏	セス・フィッシャー氏	ロバート・ヘイル氏
日本企業への投資アプローチ	投資規模	約1000億円台前半、全額日本株	日本株への投資規模約2兆円	運用資産約110億米ドルのうち、日本企業に約35億米ドル投資
	保有期間、投資先数	平均3年、10～12社程度	1～15年、数十社	3～5年、8～12社程度
	投資戦略	自らが評価する企業価値に比べて市場で低く評価されている株式に集中的に投資し、少数株主として積極的に企業に働きかけることで潜在的な価値を顕在化	質が高いが過小評価されている上場企業に投資し、経営陣や取締役会と協力して、全株主の利益のために長期的で持続可能な利益成長の向上を図る	優良な中核事業を有しながらも市場で過小評価され、かつ、安全余裕度を提供できる企業に投資し、経営陣や取締役会と協働しながら、企業の成長を実現させることを重視
事例（ダイドー・北越・オリンパス）	手法	パブリック・カンパイン、株主提案（一部可決）、検査役選任	パブリック・カンパイン、株主提案（否決）	非公開での働きかけがメイン
	主な提案内容	業績不振などを理由としての取締役選任、報酬関連、ガバナンス改善	ガバナンス改善、事業改善、取締役選解任	経営改善、取締役派遣
	保有状況	2022年10月取得開始 2022年11月6.77% 2024年7月0% 保有中最大24.85%（2024/4）	2019年エンゲージメント開始 2021年4月5.28% 2025年3月9.92% 保有中最大18%（2023/3）	2017年取得開始 2018年5月5.04% 2021年1月保有5%以下 保有中最大5.04%（2018/5）

出所：筆者作成。

ス・中間型、バリューアクト・穏健型）とも整合している。もっとも、SCおよびオアシスが公開的かつ対抗的な手法を取るに至った背景には、アクティビストとの対話に対する企業側の対応姿勢といった要因も影響している。

4-2. 対象企業3社の対応および介入前後の比較

アクティビスト介入時において、いずれの対象企業も経営やガバナンス面で改善余地を抱えていた点で共通している。具体的には、ダイドーでは長年赤字が続く主力事業の抜本的な改革が進まず、北越では経営トップの長期在任や買収防衛策の再導入が問題視されていた。オリンパスにおいても、不祥事後の業績回復とガバナンス改革が継続的

な課題となっていた。

一方で、アクティビストの介入に対する企業側の対応には明確な違いが見られる。オリンパスでは、経営トップがアクティビストとの対話を積極的に行い、社内では2017年に策定されていた「ブループリント」をもとに改革構想が共有された。これに対して、ダイドーではSCの介入以前に中計の存在が確認されておらず、新中計は急遽策定された可能性が高い。また、大規模な株主還元策も、実質的にはアクティビスト排除を意図した対抗措置としての性格が強く、持続的な改革への明確な意思も示されていなかった。北越では、企業側がアクティビストの経営関与意思の乏しさを指摘しつつ、自社の方針や成果を積極的に開示したことが株主の信頼を得て、株主提案が否決される一因となった。

介入後には、各社においてガバナンス面で一定の変化が確認できる⁽²⁵⁾。オリンパスは監査役会設置会社から指名委員会等設置会社へと移行し、社外取締役比率が高まり、バリューアクトから2名の取締役を受け入れた。2020年のインタビューでは、当時社長であった竹内氏がガバナンス改革の効果を示唆している⁽²⁶⁾。これに対し、ダイドーおよび北越では、機関設計の変更は行われなかったものの、社外取締役比率が上昇し、北越では女性役員比率も上昇した。ただし、ダイドーではSCの提案により選任された3名の取締役のうち1名が、就任から2週間にも満たない期間で辞任した。

4-3. アクティビストのコーポレート・ガバナンスへの影響

以上を踏まえると、いずれの企業においてもアクティビストの介入

(25) アクティビストの介入が取締役会の構成に影響を及ぼし得ることを示した先行研究の結果とも整合的である (e.g., Marquardt and Wiedman, 2016; Berns and Williams, 2022; Rastad and Dobson, 2022)。

(26) 週刊東洋経済「狙われた会社のその後①—圧力テコに経営改善を断行」2020年4月18日49頁によれば、竹内氏は「(ヘイル氏らが入ったことによって) 取締役会としてもガバナンスが効いているとはどういう状態なのかを体感している」と述べている。

を契機としてガバナンスの改善や経営上の変化が見られ、介入は企業変革を促す一種の触媒となり得ることが確認される。一方で、ダイドーではアクティビスト対応費用により赤字が拡大し、SC が提案した取締役のうち1名が就任から短期間で辞任するなど、介入が持続的なガバナンス改善にはつながらなかった。

こうした結果の違いには、アクティビストの介入姿勢の差が影響している。SC は2022年10月にダイドー株の取得を開始し、2023年に株主提案を行い、翌2024年に再度株主提案を実施した後、同年7月にイグジットした。保有期間は約2年と比較的短く、最大保有比率は約25%に達しており、強硬な姿勢を示していた。しかし、2023年の提案に至るまでの企業との対話は限定的であり、SC のホームページで公開されているダイドー宛の書簡も、同年の株主提案公表時に1通のみである⁽²⁷⁾。これに対し、オアシスによる北越への介入は約5年に及び、2年間のパブリック・キャンペーンを経て株主提案に至っている。また、バリューアクトとオリンパスとの間でもより継続的な対話を確認できる。

アクティビストの介入姿勢の差は、提案される取締役候補者の質にも表れている。北越は、オアシスが提案した取締役候補者について、経営への関与意思や企業方針に対する明確な見解が示されないと指摘していた。それにもかかわらず、オアシスは株主提案を実施しており、候補者の資質や経営への関与意思が十分に説明されないまま提案が行われた点から、その介入には限定的な側面があった。一方で、オリンパスがバリューアクトから受け入れたヘイル氏は、投資活動や国際経営の経験に加え、ヘルスケア業界に関する知見を有しており、企業価値向上に実質的に寄与し得る専門性を備えていた⁽²⁸⁾。

このように、アクティビストの介入姿勢の差や、バリューアクトと

(27) SC「株式会社ダイドーリミテッド」、https://stracap.jp/all_daيدoh_limited。

(28) オリンパス「デイビッド・ロバート・ヘイル」、https://www.olympus.co.jp/company/profile/officer/d_robert_hale.html?page=newgraduates 参照。

オリンパスの協調的な関係は結果の違いを説明する要因となる。他方で、いずれも協働的な関係を築いていない北越とダイドーにおいて、なぜ北越では会社提案が可決され、ダイドーではSCとの対立が深まり、経営の混乱を招くに至ったのかが問われる。その違いは、企業側の対応姿勢、特にアクティビストや他の株主に対する対話のあり方、および経営陣の変革に対する意思の差にあるのではないだろうか。北越は他の株主に対して経営方針や成果について具体的に説明し、プレスリリースや公開書簡を通じて比較的透明性の高いコミュニケーションを行ったことで、株主の理解を得てオアシスの提案の否決につながったと考えられる。一方、ダイドーでは、企業側が株主やアクティビストと十分な対話を行っていたとは言い難い⁽²⁹⁾。また、新中計の策定や大規模な株主還元など、短期的な対応が目立ち、経営陣の変革に対する意思が明確に示されていない。この点において、社内で改革案「ブループリント」を策定したオリンパスとは対照的である。

以上より、本稿の事例分析からは、アクティビストの介入効果はその介入姿勢のみならず、企業側の姿勢によっても大きく左右されることが示唆される。特に、企業側の姿勢の重要性という点は先行研究の発見とも整合している。Francis et al. (2021) は実証分析により、経営者の属性や姿勢がアクティビストの戦略に影響を与える要因であることを示しており、増田ほか (2025) によるインタビュー調査においても、伝統的機関投資家およびアクティビストの双方が、経営者の姿勢がエンゲージメントの成否を左右する決定的な要素であると指摘している。本稿はさらに、企業側の姿勢が実際のエンゲージメントにおいてどのように影響を及ぼすのかを、事例分析を通じて具体的に示している。

(29) 日経ビジネス「8社に学ぶアクティビスト対応術 リクルートは株価2倍 向き合う姿勢で明暗」2025年2月7日によれば、山田政弘会長も株主総会後、再びアクティビストに株式を保有された場合には、「まずは主張を受け止め、会社として受け入れるべきことと受け入れられないことについて、丁寧に対話していくに尽きる」と述べており、対話の重要性を認めている。

5. おわりに

本稿では、日本企業に対する株主アクティビズムが取締役会の変革を通じて企業のガバナンスに与える影響を明らかにすることを目的とし、事例に基づく定性分析を行った。三つの介入事例を比較し、次の示唆を得た。第一に、企業への圧力や推薦候補者の質など、アクティビストの介入姿勢が介入結果に影響を与えている。第二に、アクティビストは企業変革の触媒となり得るが、その効果は企業側の姿勢、特にアクティビストや他の株主に対する対話のあり方や経営陣の変革に対する意思にも大きく左右される。

アクティビストは受託者責任に基づいて行動する存在であり、一定の目的を達成すればイグジットすることが前提である。大日本印刷の黒柳雅文専務は、米エリオット・マネージメントのイグジットに関して「私たちと一緒に企業価値を高めていきたいと思います」と言っていたのに、事業の成長を見届けずに去って行った。正直こんなものかと思った」と述べており⁽³⁰⁾、企業が自ら変革を主導する必要性を示唆している。企業はアクティビストの介入を一時的な外圧として捉えるのではなく、それを契機として自社のガバナンス課題を見直し、自律的に改革を推進する体制を整えることが重要である。明確な変革意志と自律的な取り組みがあれば、アクティビストのイグジット後も混乱が生じにくく、ガバナンスの持続的な改善にもつながる。

もっとも、本稿にはいくつかの限界も存在する。第一に、本稿の分析は主に公開情報に依拠しているため、非公開のエンゲージメントを分析の対象外としており、その実態を十分に捉えているわけではない。第二に、本稿は取締役会に焦点を当てた分析を行っており、取締役会の変革を通じたガバナンスには一定の変化が確認されたものの、アクティビストが提案する課題の中には、親子上場や安定株主の解消と

(30) 日経ビジネス「リクルートHD、正攻法でアクティビストに隙与えず1年で『株価2倍』クリア」2025年2月12日。

いった取締役会の枠組みを超えた側面も含まれている。したがって、企業のガバナンスの全体像を包括的に把握するには至っておらず、この点も今後の課題として残されている。

謝辞

本稿は石井記念証券研究振興財団の研究助成を受けたものである。ここに記して感謝申し上げる。

参考文献

- 井上光太郎 (2008) 「アクティビストファンドの効果—日米比較」『証券アナリストジャーナル』46巻2号、56-66。
- 太田洋 (2023) 『敵対的買収とアクティビスト』、岩波新書。
- 菊地正俊 (2020) 『アクティビストの衝撃：変革を迫る投資家の影響力』、中央経済社。
- 菊地正俊 (2022) 「日本におけるアクティビスト活動と2022年6月株主総会を概観する—株主提案数は過去最高も、盛り上がりには欠ける結果に—」『MARR : Mergers & acquisitions research report』336号、44-58。
- 菊地正俊 (2024) 『アクティビストの正体：対話と変革を促す投資家の戦略』、中央経済社。
- タイ清義 (2023) 「日本における株主アクティビズムの株価パフォーマンスへの影響」『商学研究論集』59号、119-138。
- 邇清義 (2025) 「アクティビスト株主による介入が財務報告の質に与える影響」『証券経済学会年報』60号、3-20。
- 邇清義・三和裕美子 (2025) 「日本における株主アクティビズムの企業業績への影響」『経営財務研究』45巻、2-20。
- 田村俊夫 (2014) 「アクティビスト・ヘッジファンドと企業統治革命：『所有と経営の分離』の終わりの始まり？」『証券アナリストジャーナル』52巻5号、56-68。
- 近澤諒・福岡侑希 (2025) 「戦略課題型アクティビズムの増加と実務対応」『旬刊商事法務』2390号、33-39。
- 林良樹 (2024) 「株主提案の概況と特徴」『企業会計』76巻10号、1377-1383。
- Fischer, S. (2025) 「機関投資家に聞く (68) Oasis Management Company」『旬刊商事法務』2390号、80-82。
- Breeding, J. B. (2025) 「機関投資家に聞く (62) ValueAct Capital」『旬刊商事法務』2383号、33-34。
- 牧野達也 (2020) 「株主提案権の事例分析 (1) 2019年7月総会～2020年6

- 月総会」『資料版商事法務』437号、6-35。
- 牧野達也(2021)「株主提案権の事例分析(1) 2020年7月総会～2021年6月総会」『資料版商事法務』449号、59-81。
- 牧野達也(2022)「株主提案権の事例分析(1) 2021年7月総会～2022年6月総会」『資料版商事法務』461号、45-71。
- 牧野達也(2023)「株主提案権の事例分析(1) 2022年7月総会～2023年6月総会」『資料版商事法務』473号、54-86。
- 牧野達也・林良樹(2024)「株主提案権の事例分析(1) 2023年7月総会～2024年6月総会」『資料版商事法務』485号、53-85。
- 増田友樹・三和裕美子・邵清義(2025)「エンゲージメントにおける伝統的機関投資家とアクティビストの役割—機関投資家へのインタビュー調査をもとに—」『青山法学論集』67巻1号、37-87。
- 丸木強(2025)「機関投資家に聞く(64) ストラテジックキャピタル」『旬刊商事法務』2386号、46-48。
- Bebchuk, L. A., Brav, A., & Jiang, W. (2015). The long-term effects of hedge fund activism. *Columbia Law Review*, 115 (5), 1085-1155.
- Berns, J. P., & Williams, J. L. (2022). Calling out the laggards: shareholder activism and board gender diversity. *Gender in Management: An International Journal*, 37 (1), 39-57.
- Brav, A., Jiang, W., Partnoy, F., & Thomas, R. (2008). Hedge fund activism, corporate governance, and firm performance. *The Journal of Finance*, 63 (4), 1729-1775.
- Francis, B. B., Hasan, I., Shen, Y. V., & Wu, Q. (2021). Do activist hedge funds target female CEOs? The role of CEO gender in hedge fund activism. *Journal of Financial Economics*, 141 (1), 372-393.
- Marquardt, C., & Wiedman, C. (2016). Can shareholder activism improve gender diversity on corporate boards? *Corporate Governance: An International Review*, 24 (4), 443-461.
- Rastad, M., & Dobson, J. (2022). Gender diversity on corporate boards: Evaluating the effectiveness of shareholder activism. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 84, 446-461.

日本大学法学部機関誌執筆要領

令和3年11月18日機関誌編集委員会決定

令和3年12月15日 執行部会議承認

令和3年12月16日 教授会報告

令和4年 4月 1日 施行

1. 本要領の目的

本要領は、日本大学法学部機関誌編集委員会（以下「編集委員会」という）にかかる機関誌に投稿する際の基本的手順について定めるものである。

2. 投稿資格者

- (1) 法学部、法学研究科および法務研究科の専任教員、名誉教授および定年退職した元専任教員
- (2) 以下の者については、編集委員会の審議を経て単著の投稿を認めることがある。なお、投稿に際しては、法学部専任教員の推薦状を必要とする。
 - ① 法学部非常勤講師
 - ② 法学部客員教員
 - ③ 法学部以外の日本大学専任教員
 - ④ 法学部付置研究所研究員および法学部所属の日本大学研究員
 - ⑤ 法学部校友および法学部関係者で研究業績が認められる者
- (3) 学外の研究者は、法学部専任教員の投稿の共著者となることができる。
- (4) 大学院法学研究科博士後期課程学生は、指導教員の許可を得て『日本法学』に「判例研究」を投稿することができる。
- (5) 前4項の規定にかかわらず、退職記念号および追悼論文集については、別の定めによる。

3. 研究倫理の遵守と権利保護

- (1) 投稿原稿は未発表のものに限る。他誌との二重投稿は認めない。また注釈なく自己の既発表著作と重複する記述をすることは認められない。
- (2) 剽窃、捏造、改ざん等の研究不正を行ってはならない。また投稿原稿については、著作者が適正に表示されていなければならない。
- (3) 研究・調査対象に関する権利保護（資料の使用許諾や個人情報保護に関する同意等）、および翻訳に関する権利について、必要な手続きを投稿前に完了していなければならない。
- (4) 利益相反に関する倫理を遵守するとともに、利益相反情報を申告しなければならない。
- (5) 機関誌に掲載された著作物の著作権のうち、複製権および公衆送信権を日本大学法学部に譲渡する。ただし、著者自身による複製権および公衆送信権の行使を妨げない。

4. 原稿種別

投稿は以下の種別で受け付ける。

- (1) 論説
- (2) 研究ノート
- (3) 判例研究（『日本法学』のみ）
- (4) 特別講演
- (5) 翻訳
- (6) 資料
- (7) 書評
- (8) 雑報

5. 原稿の作成

- (1) 原稿は、A4用紙に適当な文字数で打ち出す。
- (2) 分量の上限は、文字数で概ね22,000字（刷り上がり約25頁）とする。それを超えるものについては、原則として分割して掲載する。ただし、編集委員会は、他の掲載原稿のページ数を勘案し、その上限の変更を認めることができる。なお半面1ページ大の図表1枚に付き900字を原稿文字数に含めるものとする。
- (3) 連載を前提とする長大な原稿についても、完結分までの完全原稿を投稿するものとする。
- (4) 表題と氏名には、和文表記および欧文表記を併記する。
- (5) 注、参考文献の表記法は、当該分野の慣例に従うものとする。

6. 原稿の提出

- (1) 原稿は、投稿票、要旨（800字程度）と合わせ、デジタルデータで研究事務課に提出する。

デジタルデータは、原則として電子メールの添付ファイルで研究事務課宛に送付する。
- (2) 原則として、投稿締切日を過ぎた原稿は受け付けない。
- (3) 原稿提出後の原稿の差し替えはできない。

7. 審査

別に定める「日本大学法学部機関誌審査要領」に則って行う。

8. 校正

- (1) 執筆者による校正は、原則再校までとする。加筆、訂正は最小限とし、特に再校時に頁数が変わるような加筆や削除は避ける。再校返却の際は、タイトル頁に「校了（または責了）」と明記する。

- (2) 校正は1週間程度で返却しなければならない。著しい返却の遅滞は、次号掲載になることもありうる。

以 上

- 本誌に掲載の全ての論文につきましては、以下の Web サイトで PDF を電子公開しております。

日本大学法学部ホームページ (<https://www.law.nihon-u.ac.jp/>)

- 本誌の受入れに関しまして、送付先（住所・宛先等）の変更や受入辞退等がございましたら、以下まで御連絡ください。

<連絡先部署> 日本大学法学部研究事務課

(住 所) 〒101-8375 東京都千代田区神田三崎町 2-3-1
(T E L) 03-5275-8510
(F A X) 03-5275-8537
(E-mail) kenjimu.law@nihon-u.ac.jp

執筆者紹介

掲載順

柑 林 三 邨
本 英 紀 澤
雄 行 明 義
日本大学教授
日本大学教授
日本大学准教授
日本大学助教

機関誌編集委員会

委員長
副委員長
委員

柳瀬典昇 小野美亨 竹本孝聡 石橋正也 大岡拓也 大久保真理子 黒滝聡明 小林英明 佐藤竜也 杉本竜一 高畑英一郎 友岡史広 中村明彦 野村和彦 松島雪江 山本直大 鈴木貴弘 野中貴弘 前高西一 生垣琴馬 大野久敏

政経研究 第六十三巻第一・二号

令和八年九月十五日 印刷
令和八年九月三十日 発行 非売品

編集責任者 日本大学法学会
小田 司

発行者 日本大学法学会
電話〇三(五二七五) 八五三〇番

印刷所 株式会社メディオ
東京都千代田区神田猿樂町二一四 A&Xビル
電話〇三(三二九六) 八〇八八番

S E I K E I K E N K Y Ū
(Studies in Political Science and Economics)

Vol. 63 No. 1 · 2 September 2026

CONTENTS

ARTICLES

Hideo Kojimoto, *Reconsidering Border Relativization through the
Concept of Perimeters: Legal and Institutional
Dimensions of EU Cross-Border Governance*

Noriyuki Hayashi, *Institutional Change in Local Government
Management under Population Decline: The Formation
and Institutionalization of “Smart Shrinkage”
Governance in Misaki Town, Okayama Prefecture*

Masahiro Misawa, *The Legislative Process for the EU AI Act: The
Political Dynamics of Public Actors and Lobbying*

Qingyi Tai, *Shareholder Activism and Corporate Governance in Japan:
A Comparative Case Study Focusing on Boards of
Directors*