

地方発の「構造改革」と地方再生

— 「構造改革特区」と「地域再生計画」を中心に —

岩 城 成 幸

目 次

はじめに	5 「横並び」の発想
I 規制改革の推進と地方分権	6 全国展開をめぐる問題点
1 規制改革の進展	7 構造改革特区制度の課題
2 地方分権への試金石	III 新たな地域政策としての「地域再生計画」
3 市場化テスト（官民競争入札制度）	1 「地域再生」の基本的コンセプト
4 地方レベルの規制改革	2 「地域再生法」の制定
II 規制改革と「構造改革特区」制度	3 「地域再生計画」と「構造改革特区」
1 「構造改革特区」制度の創設	4 「地域再生計画」の認定事例
—地方分権への「橋頭堡」—	5 「地域再生計画」の問題点
2 「特区」認定の現状	おわりに—地域再生のポイント—
3 「独自性」の追求と政策立案能力	
4 「特区」への期待と不安	

はじめに

平成13年（2001年）4月26日にスタートした小泉内閣は、「改革なくして成長なし」、「民間にできることは民間に」、「地方にできることは地方に」、「地方のやる気を全国へ」⁽¹⁾等々のスローガン（基本理念）を掲げて、金融システム改革、歳出改革、産業再生、規制改革、郵政改革、三位一体の改革（地方財政自立改革）等に取り組んできた。

以下では、このうち、「地方のやる気を全国へ」との理念の下に進められている地方発の「構造改革」、特に「構造改革特区」（地域限定の規制緩和）と「地域再生計画」（新たな地域政策）に焦点を当てて、地方再生との関係を考えてみたい。

地方再生⁽²⁾は、目下、地方から国への提案（ボトム・アップ）と、国から地方へのトップダウン（規制改革、補助金改革等）とが、相互にまざりあう形で進められている⁽³⁾。すなわち、地方の自立・自助精神のもと、国による規制改革、補助金改革、さらには民間の積極的活用がすす

(1) 内閣府『ここまで進んだ小泉改革—経済構造改革の成果と進捗状況—』2004.8, pp.3-4.

(2) ここでは、「地方再生」と「地域再生」をほぼ同じような意味あいで使用している。

(3) 星野菜穂子『「地域再生」にかかわる諸問題』『DIR Market Bulletin』Vol.5, 2005, p.37.

められている。国の財政的支援措置も、地方からの提案を受ける形で行われているため、地方のやる気と政策立案能力が、大きく問われている。ただ、霞ヶ関ではまだ、「手取り足取り指図しなければ」との意識（地方自治体の行政能力に対する不信心）が根強く残っている⁽⁴⁾。このため、地方の首長からは、「中央官僚というものは、地方のまちの持つそもそもの潜在力を知らない」⁽⁵⁾とか、「省庁間の障壁はいかんともしがたく、国の権限はそうたやすく地方へは移譲されないのが実情である」⁽⁶⁾との声があがっている。

I 規制改革の推進と地方分権

1 規制改革の進展

国の関与を弱め、省庁が持つ規制権限を民間や地方自治体に移すことにより、利用者の選択肢を広げ、効率的な社会と国民生活全体の向上を目指すのが、「規制改革」⁽⁷⁾の趣旨である。規制には、電気通信、エネルギー、運輸、金融等の分野における「経済的規制」と、医療、福祉分野に見られる「社会的規制」とがある。前者は、原則自由となったこともあり、規制緩和は一定の成果をあげている。一方後者は、「必要最低限に」との原則は確認されているものの、既得権を持つ利害集団や所管省庁の抵抗によって、規制緩和はあまり進んでいない⁽⁸⁾。

1990年代以降の「経済的規制」の緩和により生み出された利用者メリットは、約14兆3,338億円、国民1人当たりで換算して約11万2千円になるという（平成14年度の内閣府試算）⁽⁹⁾。また、サービス産業のうち、保育、在宅介護、人材派遣等、規制緩和の恩恵を受けた業種は、平成16年度の売上高が対前年度比で大きく伸びている⁽¹⁰⁾。規制緩和措置は、こうした消費者利益をもたらすと同時に、問題も生み出している。例えば、規制緩和から3年を経過した大阪のタクシー業界は、タクシー台数の大幅増加により、過当競争状態にある。運賃値下げ競争の激化（初乗り500円のタクシー登場）、乗務員の長時間労働と労働条件の悪化等々、波紋が広がっている⁽¹¹⁾。

2 地方分権への試金石

国レベルの規制改革は、こうした問題を抱えながらも、ともかく進んでいる。しかし、規制の網は、まだ様々な領域に張り巡らされているため、地方からは、次のような不満の声があがっている。

❖ 「国の規制は、ありとあらゆる分野に及んでおり、われわれの一挙手一投足が縛られている…これらの縛りは、地方の知恵と工夫を活かすうえでの大きな阻害要因となっている」⁽¹²⁾

(4) 「総務省が握りしめて放さない『地方支配』のうまみ」『Foresight』No. 184, 2005.7, p.68.

(5) PHP 研究所編『志ある首長39人が本音で語る 国の常識は地方の非常識』PHP 研究所, 2004, p.204.

(6) 同上, p.138.

(7) 「規制改革」は、規制緩和よりも、ずっと幅広い概念であると言われる（八代尚宏『規制改革』有斐閣, 2003, p.28.）。

(8) 福井秀夫『官の詭弁学』日本経済新聞社, 2004, p.233.

(9) 「90年代以降の規制改革の経済効果」<<http://www.kisei-kaikaku.go.jp/Publication/2005/1007/index.html>>

(10) 「規制緩和で売上高急伸：サービス業本社調査」『日本経済新聞』2005.11.9.

(11) 安部誠治「大阪のタクシー今そして明日③, ④」『毎日新聞』2005.8.19, 2005.8.26.; 「検証・規制緩和 ドライバー残酷物語」『週刊東洋経済』No.5996, 2005.12.24, p.62.

(12) PHP 研究所編 前掲書 注(5), p.23.

❖ 「『地方は国に従っていけばよい』という気持ちが根強く、規制緩和は遅々として進まない。これでは、地方にとって工夫の余地はほとんどない」⁽¹³⁾

こうした地方の不満に応えるべく、国も対策を講じようとしている。平成15年4月に発足した「構造改革特区」制度（後述）も、こうした対策の一つである。全国規模での一律の規制改革が難しいのであれば、地域を限定して規制改革を先行実施しようというのである。「特区」制度は、規制改革を推進するための手段（地域限定の規制緩和）であるが、同時に各省庁が持つ権限の一部を、地方（市町村）に移管する地方分権の実験でもある⁽¹⁴⁾。さらに、地方自治体の独創的な立案や自主的な判断を重視することによって、自治体の意識改革と自治体間の競争を促す狙いもある⁽¹⁵⁾。地域を限定しているとはいえ、地方の現場の新機軸に期待をよせる地方分権の社会的「実験」⁽¹⁶⁾は、我が国の政策形成過程においても、ユニークな試みである。

3 市場化テスト（官民競争入札制度）

平成16年12月24日に発表された規制改革・民間開放推進会議（宮内義彦議長）の『規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申—官製市場の民間開放による「民主導の経済社会の実現」—』は、「包括的な公共サービスの民営化や民間譲渡等、官から民への事業移管を加速化するための横断的な手法として、市場化テストを適切に導入し、平成18年度から本格的に実施していく必要がある」⁽¹⁷⁾と述べている。官製市場の改革を推進する分野としては、医療、教育、福祉・保険等を挙げている。

「市場化テスト」（官民競争入札制度）は、公共サービスの担い手を、役所と民間企業との競争入札によって決めることで、官業の民間開放を強力に推進しようというものである。コスト構造の透明化、サービスの効率化を図ることによって、非効率な「お役所仕事」をなくすことを目指している。言うなれば、行政改革を進めるひとつの手段である。民間には、ビジネスチャンスが広がることへの期待があるし、消費者には、競争の促進により、多様なサービスがより安く受けられるメリットがある。ただ、仕事を失うことにもなりかねない官側からは、強い反対意見が出されている⁽¹⁸⁾。

「市場化テスト」は、民間の提案を受け入れる形で進められる。平成16年には民間から119の提案がなされたが、モデル事業（市場化テストの試行的導入）として選定されたものは、わずか3分野8事業（再就職支援、社会保険料徴収、刑務所の一部運営等）にすぎなかった。官側は、「民間の創意工夫に委ねることが適当でない場合もある」とか、「テストに馴染むもの、除外すべきものにタイプを分けて事業を選別すべきである」⁽¹⁹⁾、などと主張している。

(13) 同上

(14) 「構造改革特区推進会議首長会議 議事概要」2005.2.10, p.17. <<http://www.mmjp.or/gyokaku/tokku/index.htm>>

(15) 構造改革特別区域推進本部評価委員会 「構造改革特区評価の成果と課題」2005.8.31. <<http://www.kantei.go.jp/singi/kouzou2/hyouka.html>>

(16) 小野達也 「構造改革特区が日本の経済・社会を活性化する条件—社会実験としての構造改革特区—」『富士通総研研究レポート』No.177, 2003.10, p.1.; 八代尚宏 「構造改革と特区の意義と今後の課題」『「官製市場」改革』日本経済新聞社, 2005, p.249.

(17) 規制改革・民間開放推進会議 『規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申—官製市場の民間開放による「民主導の経済社会の実現」—』2004.12.24, p.5. <http://www.kisei-kaikaku.go.jp/publication/2004/1224/item041224_02.pdf>

(18) 「公共サービス、競争入札」『朝日新聞』2005.9.27.夕刊; 「市場化テスト、問われる質」『日本経済新聞』2005.9.28.

(19) 「市場化テスト：小さな政府へ官のリストラ」『産経新聞』2005.9.9.

規制改革・民間開放推進会議が平成17年9月27日に発表した提言は、市場化テスト法案（「公共サービス効率化法案」〈仮称〉）を、平成17年度中に策定し、国会に提出すべきであるとしている。法案骨子では、「市場化テスト」の対象を「想定される公共サービスすべて」と表現している⁽²⁰⁾。ただ、市場化テストに関する反対意見も、提言の別紙（「関係府省の意見及びこれに対する見解」）に付けていることは、提言をまとめる際に、官僚の抵抗がかなり強かったことを物語っている。

地方自治体は、住民と接する機会も多く、市場化テスト導入に適した事業分野は、国レベルよりも多いかもしれない。市場化テストが、適切かつ効果的に用いられるならば、歳出削減や定員数の管理等、地方の行財政改革に資する重要な道具ともなりうる⁽²¹⁾。ただ、市場化テストを地方へ導入する場合には、国の法令に基づき地方に課せられている各種の規制（事務執行規制、財務会計規則等）を緩和することが、是非とも必要である⁽²²⁾。規制改革・民間開放推進会議の提言も、「先進的な地方公共団体が自発的に『市場化テスト』を導入・実施する場合に必要なとなる規制の特例措置についても、所要の措置を講ずるものとする」⁽²³⁾としている。

4 地方レベルの規制改革

国レベルでの規制改革は、各種の問題を抱えつつも、一定の成果をあげているように見える。一方、地方レベルの規制改革は、それほど進んでいない。そのため政府も、「国においては地方分権の精神を十分尊重しつつ、国・地方を通ずる規制改革推進の観点から、地方公共団体に対し、積極的に規制改革に取り組むよう要請するとともに、国においても、地方公共団体における国の法令等に基づく規制について、必要に応じ検討・見直しを行う」⁽²⁴⁾としている。

地方自治体内においても、市町村が、「県は縦割り行政の出店であるから、県は（規制改革に一引用者）追いついていない。国のほうは雪解け現象に対して柔軟であっても、県の段階でわれわれはまた苦しむことになる」⁽²⁵⁾と、県の指導行政を厳しく批判している。こうした批判に対し、県も都道府県版「特区」（後述）を作るなど、変革への取り組みを見せ始めている。

経済団体等は、また別な観点から地方自治体の対応を批判している。例えば日本経済団体連合会は、次のように述べている。「大規模小売店舗立地法に係る届出を行う際、法律には定められていない事前協議を求めるなど、条例等に基づく『上乘せ、横出し』⁽²⁶⁾に代表される地方レベルの規制改革は一行に進展していない」⁽²⁷⁾。「規制改革なくして地方分権なし」との理念に基づき、国が地方の規制改革を支援するとともに、地方公共団体も、積極的に自らの規制改革に取り組む必要がある、と言うのである⁽²⁸⁾。

(20) 「どうなる市場化テスト法」『日経グローカル』No.38, 2005.10.17, p.2.

(21) 美原融「市場化テストー地域再生の起爆剤となりうるかー」（第3回日本版PPPセミナー）p.7. <http://www.pppweb.jp/event/seminor/06_3/1.pdf>; 田巻竜介「姿見せた市場化テスト法案」『月刊ガバナンス』No.56, 2005.12, p.37.

(22) 市場化テスト研究会『概説 市場化テスト』NTT出版, 2005, pp.209, 215-216.

(23) 規制改革・民間開放推進会議『「小さく効率的な政府」の実現に向けてー 公共サービス効率化法案の骨子等ー』2005.9.27, p.14. <<http://www.kisei-kaikaku.go.jp/publication/>>

(24) 『規制改革・民間開放推進3か年計画（改定）』（閣議決定）2005.3.25. p.11. <http://www.kisei-kaikaku.go.jp/publication/2004/0325/item040325_01-01.pdf>

(25) 構造改革特区推進会議首長会議 前掲注(14) p.11.

(26) 「上乘せ」とは、条例等により法規制をより厳しくするものである。また「横だし」とは、法規制のない領域への自治体の独自の規制を意味する。

(27) (社)日本経済団体連合会「2005年度日本経団連規制改革要望」2005.6.21, p.3. <<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2005/043.html>>

(28) 「規制改革・民間開放の一層の推進による経済活性化を求める」『経済 Trend』Vol. 53, No.9, 2005.9, p.48.

ただ、地方自治体側としては、この主張を全面的には受け入れ難い事情もある。中心市街地の商店街の衰退⁽²⁹⁾に拍車をかけている量販店やショッピングセンターといった大型商業施設の郊外出店に対し、地方自治体は、国の法改正（中心市街地活性化法等まちづくり三法の改正）⁽³⁰⁾を先取りする形で、出店計画を広域的に調整しようとしている⁽³¹⁾。

福島県は、平成17年10月に、店舗面積6千平方メートル以上の大型店舗の郊外出店を事実上規制する「福島県商業まちづくりの推進に関する条例」を、全国で初めて制定した（施行は、平成18年10月）。富山市議会も、隣接市町村への大型店の出店自粛を求める決議案を可決した⁽³²⁾。また熊本県も、「大型店の立地に関する指針」（ガイドライン）による大型店の郊外出店規制に乗り出している。

こうした地方自治体の規制再強化の動きに対して、規制緩和の波に乗って郊外出店を増やしてきた小売業界は反発を強め、「規制緩和に逆行するものだ」とか「条例は、大規模小売店舗立地法（大店立地法）が禁じている商業施設の需要調整にあたり、法律の範囲内を超える条例は憲法違反」⁽³³⁾、「画一的に規制するのはいかがなものか」⁽³⁴⁾との声をあげている⁽³⁵⁾。

マイカー利用者が郊外型店舗を強く支持していることや、大都市周辺の町村部は郊外型のショッピングセンターの開発に対して好意的なケースが多いこと⁽³⁶⁾、さらには、工場跡地を商業施設に売却しようと思っている大手メーカー側の反発も予想される⁽³⁷⁾。こうしたことから、郊外立地を規制するこれらの条例が、はたして中心市街地の空洞化防止に効果があるのかどうか不透明である。商店街の再生のためには、規制は不要との意見も多い⁽³⁸⁾。例えば次のような指摘である。

「条例で郊外出店を規制したとしても、効果は期待できない。むしろ中心市街地に出店しやすい環境（地権者が賃料を引き下げる等）を整備する方が先だ」⁽³⁹⁾、とか「地権者の意識（地権者のまちづくりへの参加等）を変えない限り、いくら大型店の郊外出店を規制しても、中心市街地活性化の成果はあがらない」⁽⁴⁰⁾、「安易な出店規制は、事業者間の自由競争を阻害するばかりでなく、消費者にも不利益をもたらす」⁽⁴¹⁾といったものである。商店主、地権者といった商店街の当事者が、果たすべき役割を自覚し、自助努力することがあってはじめて、行政サイドの協力・支援も効果を発揮することになるのである⁽⁴²⁾。

(29) 中心市街地の商店街では、シャッターの下りた空き店舗が目立つことから、「シャッター通り」と揶揄されている。

(30) 「郊外大型店規制へ」『毎日新聞』2005.11.19; 「福島県のまちづくり条例」『日本経済新聞』2005.12.19.

(31) 「コンパクト都市へ舵を切る自治体」『日経グローカル』No.38, 2005.10.17, p.8.

(32) 「大型店出店規制、福島県が条例案」『日本経済新聞』2005.10.8.

(33) 「大型店の立地を広域調整する条例を制定」『月刊 ガバナンス』No.55, 2005.11,p.88.

(34) 「福島県の条例『大型店規制に主眼』イオンが不快感」『河北新報』2005.10.28.

(35) 「大型店規制、福島県議会が条例可決」『朝日新聞』2005.10.14; 「郊外出店、地方が待った」『日本経済新聞』2005.10.14; 「福島県の大規模店立地条例」『読売新聞』2005.10.25.

(36) 周辺部の町村は、郊外型大型店の出店による税収増や雇用拡大に期待をかけている。

(37) 「郊外大型店規制、大手スーパー反発」『毎日新聞』2005.11.19; 前掲『月刊ガバナンス』注(33) p.88.

(38) 個性的な街づくりのためには、規制も必要との意見もある（松原隆一郎「活気あふれる街づくりには、地域の個性を活かすための規制が必要である」『日本の論点 2006』文芸春秋, 2005, pp.478-479.）。

(39) 「大型店規制、福島県議会が条例可決」『朝日新聞』2005.10.14.

(40) 「官製街づくりは破綻する」『日経ビジネス』No. 1314, 2005.10.31, p.129; 藻谷浩介「中心市街地衰退、ペイしない郊外開発」『日経グローカル』No.38, 2005.10.17, p.21.

(41) 前掲『日経ビジネス』注(40) p.126.

(42) 中沢孝夫「中心市街地の空洞化は当事者の努力不足にすぎないー規制など不要」『日本の論点 2006』文芸春秋, 2005, pp.480-481.

II 規制改革と「構造改革特区」制度

1 「構造改革特区」制度の創設 —地方分権への「橋頭堡」—

「構造改革特区」制度（以下、「特区」制度とする。）は、小泉内閣の「聖域なき構造改革」の切り札として打ち出されたものである。総合規制改革会議（現在の「規制改革・民間開放推進会議」の前身）は、平成14年7月23日に、『中間とりまとめ—経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革—』を発表した。この中の「5章『規制改革特区』の実現に向けて」で、「規制改革特区」構想⁽⁴³⁾が提示された。これを受けて、同年12月には、「構造改革特別区域法」（平成14年法律第189号。以下、「特区法」とする。）が制定され、「特区」制度は、平成15年4月からスタートした。

「特区法」第1条は、その目的を、次のように規定している。「この法律は、地方公共団体の自発性を最大限に尊重した構造改革特別区域を設定し、当該地域の特性に応じた規制の特例措置の適用を受けて地方公共団体が特定の事業を実施し又はその実施を促進することにより、教育、物流、研究開発、農業、社会福祉その他の分野における経済社会の構造改革を推進するとともに地域の活性化を図り、もって国民生活の向上及び国民経済の発展に寄与することを目的とする」（下線、引用者）

従来の「全国規模での一律の規制緩和」や「国がモデルを示す」といった方針を転換し、地方自治体等の自発的提案に基づき、地域を限定したうえで、地域の特性に合致した規制の特例（地方分権型の特区形成）を導入することにした。あわせて、地域の活性化や雇用創出等も同時に実現しようというものである。いわば「一国二制度」⁽⁴⁴⁾であり、そのスローガンは「地方のやる気を全国へ」である。主体はあくまでも、地方と民間である。地方と民間の知恵と工夫によって、産業の集積や新規産業の創設を図り、もって地域振興や地域経済の活性化を図ろうとする試みである⁽⁴⁵⁾。

特区に対しては、補助金や税の特例といったカネがらみの措置は、一切与えられていない。また、規制の特例措置等により生ずる恐れのある弊害に対しても、特区を持つ地方自治体が自ら、対応しなくてはならない。このため特区制度は、「地方発の構造改革」⁽⁴⁶⁾とか、地方分権に向けての「橋頭堡」とも言われている。ただ「特区法」の中には、自発性を強調する言葉はあるものの、「地方分権を進める」といった類の文言は見出せない。

特区における社会的「実験」の結果、特段の問題が生じていないと「構造改革特区評価委員会」⁽⁴⁷⁾が判断した規制の特例措置は、全国展開されることになる。全国展開とは、特区の認定申請をしなくても規制の特例措置とほぼ同じ内容が得られるように、規制を担当する省庁が、それに沿うように法改正等を行うことである。ただ、特区の規制改革が、複数の法律の規制緩和の組み合わせである場合には、一つだけ法律を改正しても、「特区」の場合と同じ条件には

(43) 総合規制改革会議『中間とりまとめ—経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革—』2002.7.23. <<http://www8.cao.go.jp/kisei/siry0/020723/5.html>>

(44) 八代 前掲注(16), p.272.

(45) 内閣官房構造改革特区推進室『構造改革特区の実現に向けて』（2002.7.26）；山梨県「構造改革特別区域とは」<<http://www.pref.yamanashi.jp/barrier/html/seisaku-hs/81398098744.html>>

(46) 構造改革特別区域推進本部評価委員会 前掲注(15)

(47) 地域限定の規制緩和を、全国展開するための提言等を行う第三者機関

ならない⁽⁴⁸⁾。

我が国の構造改革特区のモデルとなったのは、スウェーデン等北欧諸国で行われた「フリーコミュニティ」⁽⁴⁹⁾の実験（地方自治体による、教育、福祉等の分野における規制撤廃に向けての申請実験）であった⁽⁵⁰⁾。スウェーデンでは、各自治体にやってみたい施策をあげさせ、良い計画には予算をつけて実験させ、うまくいけば全国に広げるといった試みを行った。この実験の結果、市民は、分権にした方が暮らしが良くなると実感し、地方分権が進んだと言われている。ただ、「フリーコミュニティ」の実験においては、経済の活性化ということは、意図されていなかった⁽⁵¹⁾。

2 「特区」認定の現状

特区の認定は、平成15年4月から平成17年10月までの間に、9回行われ、累計件数は、709となった。「全国展開」がなされた分を除いた認定特区は、平成17年11月現在、累計で498件である⁽⁵²⁾。平成16年度には、26件46項目の規制に関わる特例措置（不登校児のための学校設置にかかるカリキュラムの弾力化等）が⁽⁵³⁾、平成17年度には、20件（幼保一元化、株式会社等の農地リース方式による農業参入、市町村が教員を独自に採用する際の手続きの簡素化等）が全国展開された⁽⁵⁴⁾。

特区の認定状況（累計件数）には、地域差が認められる。北海道（52件）、長野県（38件）、東京都（29件）、兵庫県（19件）等が多いのに対し、沖縄県（3件）、佐賀県（3件）、鳥取県（3件）等は少なくなっている。公共投資に依存する度合いが相対的に強い地域ほど、特区提案は少ないという傾向が認められるという⁽⁵⁵⁾。ただ、全国展開される件数が多い一方、新規認定件数が少ないと、累計件数は大きく減ってしまう。例えば長野県の場合、14件が今回（第9回認定）新たに特区として認定されたものの、全国展開されたものが15件もあったため、累計件数は前回（第8回）よりも1件少ない38件となった。これに対し、東京都は、新規認定7件、全国展開2件であったため、5件の純増となった。北海道の場合は、新規認定25件、全国展開7件で、差し引き18件の純増となった。

申請主体別では、「市町村単独」が圧倒的に多い（498件中、市町村単独は377件、県単独67件等）。申請に積極的な自治体と、そうでない自治体とが出ている理由については、首長等推進者のリーダーシップ、地方自治体が変革に対して積極的であるか否か、特区以外のビジネスチャンスがその地域にあるかどうか、等が深く関わっていると指摘されている⁽⁵⁶⁾。

特区の累積認定件数（498件）を分野別で見ると、多い分野は、生活福祉（148件）、教育（129件）、都市農村交流⁽⁵⁷⁾（51件）、幼保連携・一体化推進（42件）、産学連携（34件）、産業活性化（26件）等である。少ない分野は、地方行革関連（2件）、国際交流・観光（4件）、IT（情報技術）関連（10

(48) 八代 前掲注(16) pp.238, 247.

(49) スウェーデンの「フリーコミュニティ」の実験については、「第3節 スウェーデンにおける地方行政制度改革の実験－フリーコミュニティ実験の概要－」『欧米先進諸国における地方行政制度の動向』国土交通政策研究所, pp.21-25. <<http://www.mlit.go.jp/pri/houkoku/gaiyou/pdf/H7.3.5.pdf>> を参照。

(50) 「霞ヶ関相手「特区」どう活用」『朝日新聞』2003.5.15.

(51) 前掲注(49) pp.21-25.

(52) 構造改革特別区域推進本部「構造改革特別区域計画の認定状況（第1回～第9回）」<<http://www.kantei.go.jp/jp/sing/kouzou2/kouhyou/051122/siryou2.pdf>>

(53) 内閣府 前掲注(1) p.15.

(54) 「特区20件、全国展開」『産経新聞』2005.1.27.

(55) 八代 前掲注(16), p.244.

(56) 原正紀「構造改革特区を活用したビジネスの可能性」『企業診断』Vol.52, No.8, 2005.3, p.21.

(57) 具体的中身は、「農村民宿等における濁酒の製造免許の要件緩和」等である。

件) 等である⁽⁵⁸⁾。特区認定の件数が多い分野は、規制が強い分野と見ることもできる⁽⁵⁹⁾。ただ、ここでも全国展開との関係で、累積件数がかなり変動している。農業は、前回(第8回)累計94件と、教育(120件)について多かった。ところが今回は、80件が全国展開されたことや、新規認定が2件しかなかったこともあり、累積件数は16件まで大きく減少した。

特区の認定件数は増えているが、新しい規制緩和措置を活用した事例は、急速に少なくなっている。小粒で断片的な規制緩和が多くなり、パッケージとしての政策革新にまでは至っていない⁽⁶⁰⁾とか、「特区」制度は「踊り場」にさしかかっているとされている⁽⁶¹⁾。規制改革が容易でない分野に切り込んでいくための方策であった「特区」が、地域再生の手段に変質してしまった、との声も聞かれる⁽⁶²⁾。

3 「独自性」の追求と政策立案能力

国が規制を緩めることで、地方自治体に自分で考え、地域の個性や独自性を発揮するよう求めた事例としては、「自ら考え自ら行う地域づくり事業」(ふるさと創生1億円事業)⁽⁶³⁾や「パイロット自治体制度」⁽⁶⁴⁾が挙げられる。「ふるさと創生1億円事業」には様々な批判があったが、ともかく各自治体は、1億円の使い道について頭をひねり、みずからアイデアを出すきっかけとなった。

地域限定の制度改革の試みという点では、「パイロット自治体制度」が、特区制度に似ているかもしれない。ただ、「パイロット自治体制度」は、地方分権の実験(平成4年12月8日に閣議決定された「地方分権特例制度について」に基づく)であった点で、特区(規制改革の実験)とは異なる。法律改正は行わない、予算はつけない、人口20万以上の自治体で、という各種の制約があったうえ、各省庁が「行政に実験は許されない」として真っ向から反対したため⁽⁶⁵⁾、結局、「パイロット自治体制度」は、事務手続きの弾力的運用・簡素化の域を出るものとはならず、失敗に終わった。それでも、空き教室の活用など、今日に通じる成果をあげた⁽⁶⁶⁾。

特区は、「ふるさと創生」や「パイロット自治体制度」と比べれば、はるかに進んだ形で、地方自治体が自ら考え、意識改革を行い、活動することを求めている。市民の側からの諸要求に対し、これまでのように、「〇〇法があるから難しい、無理だ」と言い訳することは難しくなっている。言い訳せずに、自治体自らが道を切り拓く方法を考え、論理を組立て、提案することが必要となっている。

これまで国は、政策のパッケージを示し、一方、地方自治体は、それに従って仕事をすると

(58) 構造改革特別区域推進本部「分野別累計件数」<<http://www.kantei.go.jp/jp/sing/kouzou2/kouhyou/051122/siryu2.pdf>>

(59) 原前掲注(56), p.9.

(60) 構造改革特区推進会議「構造改革特区、地域再生計画制度の改善のために」2004.4.30, p.1. <http://www.mmjp.or.jp/gyoukaku/tokku/20040430_2.htm>

(61) 「踊り場を迎えた構造改革特区」『日経グローバル』No.21, 2005.2.7, pp.8, 12.

(62) 福島伸亨「構造改革特区で規制改革は進んだのか」『論座』No.115, 2004.12, p.47.

(63) 地方自治政策研究会『全国ふるさと創生一億円データブック』第一法規出版, 1989, p.1.

(64) 「パイロット自治体制度」(地方分権特例制度)は、平成6年4月から11年までの5年間の時限措置として実施された地域限定の規制緩和の試みである。法律改正を要しない法の運用の範囲内での事務手続きの弾力的運用にとどまったため、成果はあがらなかった(『第162回国会 衆議院内閣委員会議録』第12号 平成17年6月8日, p.4.)。

(65) 並河信乃「構造改革特区と自治体の政策革新」<http://www.jichiro.gr.jp/tsuushin/699/699_01_02.htm>; 同「パイロット自治体の挫折」『第三の改革を目指して—証言でたどる分権改革』ぎょうせい, 2000, pp.46-48.

(66) 「構造改革特区と自治体の政策革新」『実践自治』No.13, 2003, p.4.

というのが一般的パターンであった。だが、こうした枠にはめられた状態で地域政策を行うよりも、たとえ財政的支援はなくても、地方自治体が自ら考え、自由にやれる方がずっといいし、またそうした時代に向かいつつあるという意見は、関係者からも聞かれる⁽⁶⁷⁾。多くの自治体が規制の壁に挑み、特区を活用することで、その殻を破ろうとしている。ただ、こうした試みが、役所の理屈に阻まれ、様々な壁に突き当たっていることもまた事実であり、その状況は、「6勝24敗」⁽⁶⁸⁾という言葉で表現されている。例えば、次のようなケースが報告されている。ある町おこしのグループが、実費程度の手数料で有料の観光ガイドができるようにと、「旅行業登録緩和特区」を提案した。ところが、国土交通省は、旅行者の信頼を確保するには、現行制度（最低でも200万円の保証金を積んだ旅行業者にしか認めていない）が必要だといって、この特区はボツになってしまった⁽⁶⁹⁾。

特区の提案は、その内容、やり取りが公開されることや、自治体と省庁間に「特区推進室」が入っていることから、これまで何度交渉しても緩和されなかった細かい規制（例えば、「郵便局では切手を売っているが、自治体では切手を売ることができない」という不便さ）が、急に解除された例も報告されている⁽⁷⁰⁾。その一方で、「現行制度でも対応可能」との回答を省庁から得たにもかかわらず、その回答が周知徹底されないため、折角の規制緩和が実現できないケースもあるという。特に、権限が都道府県にある場合が多いという。国の変化に県が追いつかないのである。市町村からは、「県は中央省庁の指示を第一に考えて市町村に対応していることは、あまり変わっていない」⁽⁷¹⁾との声も聞こえてくる。

それでも、県も少しずつ重い腰をあげつつある。その例が、県レベルでの特区制度の創設である。滋賀⁽⁷²⁾、佐賀、愛媛、島根、徳島県等では、条例を使って、都道府県版の「特区」制度を設ける動きが見られる。都道府県版の「特区」の目的は、産業振興、地域経済活性化、県が行っている業務の規制緩和（県行政のあり方の見直し）等が多い⁽⁷³⁾。いずれも地域の特性に依拠した地域の取り組みであることに変わりはない。

なお、特区申請をする場合には、自治体職員が何日も詰めて法律の細かい条文を検討し、国と対等に議論できる論理を組み立てる「政策立案能力」が問われる場面が多くなっている。「政策立案能力」の育成は、自治体の最も重要な課題の一つである⁽⁷⁴⁾。

4 「特区」への期待と不安

構造改革特区は、規制改革と地域再生を実現するための1つの社会的「実験」であるため、特区制度から恩恵を受けている人々がいる反面、規制緩和の動きに不安を感じている人々も少

(67) 構造改革特区推進会議 前掲 注(60), p.4.

(68) 「志木発、特区挑戦ただいま6勝24敗」『朝日新聞』2004.10.21.

(69) 「草の根アイデア、ボツの山」『東京新聞』2005.11.11.

(70) 「村上天臣との懇談会議事概要」2004.11.11,p.5. <<http://www.mmjp.or.jp/gyoukaku/tokku/20041111a.htm>>

(71) PHP 研究所編 前掲 注(5) p.189.

(72) 平成16年度からスタートした滋賀県版「経済振興特別区域」制度は、地域の特性を生かしつつ、「選択と集中」により、地域経済の活性化と県全体の経済振興を図ろうとするものである。市町からの提案に基づき、県が「経済振興特別区域」を認定する。地域を限定したうえで、集中支援を行う（「滋賀県版「経済振興特区」<<http://www.pref.shiga.jp/tokku/index.html>>）。

(73) 「みえの舞台づくり提案・実践事業について」2005.9.28. <<http://www.pref.mie.jp/KOHO/gyousei/teirei/050928.htm/>>

(74) 構造改革特区推進会議「構造改革特区、地域再生計画制度の改善のために（要旨）」2004.4.30, p.1. <http://www.mmjp.or.jp/gyoukaku/tokku/20040430_1.htm>; 前掲 注(69) p.5.

なくない。次のような報告がなされている。

(a) 和歌山市北西部の丘陵地が「新ふるさと創り特区」に認定されたことで、土地開発公社の遊休地を貸し出しできるようになった。この土地に、大手食品メーカーが目をつけ、コンピューター制御された巨大なトマト菜園を作った。従業員はパートを含め300人に達し、「特区」の成功例とみなされている。大手食品メーカーが栽培するトマトは中玉であるため、周辺農家がつくるトマト（手間のかかる糖度の高いミニトマト）とは、表面上、競合しないと見られている。しかし、大手食品メーカーのトマト菜園がフル稼働した暁には、トマトの年間生産高は6千トンにも達する。このため、ミニトマト栽培農家は、余波を受けてトマトの市場価格が下落するのではないかと不安を募らせている⁽⁷⁵⁾。

(b) 山形県飯豊町は、岩手県遠野市の「どぶろく特区」⁽⁷⁶⁾（正式には「ふるさと再生特区」）の成功に刺激されて、冬場の観光の目玉として「どぶろく特区」を提案し、認められた。冬場は2メートルを超える豪雪地帯であるにもかかわらず、観光客は3割も増えた。だが、「どぶろく特区」は既に全国に48カ所もあり、競争相手も多い。こうしたことから、一時ブームとなった「地ビール」産地と同じ道をたどるのではないかと、この不安を感じている⁽⁷⁷⁾。

なお、特区で酒税法の特例が認められたといっても、それは量の制限撤廃に限られており、申請手続きの煩雑さ（申請書類だけでも、80枚以上を作成しなくてはならない）は、何ら変わっていない。そのため地方自治体が、申請手続きの手助けをすることで、なんとかやっているのが現状だという⁽⁷⁸⁾。財務省は、密造が増えて酒税徴収が難しくなることを懸念して、「どぶろく特区」の全国展開には消極的である⁽⁷⁹⁾。

(c) 構造改革特区は、本来、抵抗が強く規制改革が難しい分野に切り込み、穴をあけることが、第一の目的であったはずである。ところが、時間の経過とともに、「観光立国」の推進等のいわゆる地域再生の方に重点が移ってしまったと言われる。この典型が、個人が提案した「カブトムシ特区」（環境への悪影響が認められない等、一定の条件のもとで、家畜排泄物管理基準の適用を除外することができるようにする。）の認定であるとの指摘もある⁽⁸⁰⁾。

5 「横並び」の発想

特区は既に「踊り場」にさしかかっている⁽⁸¹⁾、との指摘があることは既に述べた。数の上では、特区は確かに増えているが、内容的に類似したものが増え、目新しさに欠けていることは否めない⁽⁸²⁾。新しい特区が増えない一方で、規制の特例措置が全国展開されることで、特区が次々に消えている。「地方の知恵と工夫」に期待をかけた特区にも、今や、自治体の「横

(75) 「特区の恩恵、ありますか」『朝日新聞』2005.9.2.；「トマトすくすく ハイテク農園」『産経新聞』2005.11.22.

(76) 酒税法では、最低醸造量（年間6キロリットル）が定められているが、自家水田で栽培したコメを材料として醸造する場合に限り、それ以下の少量生産を認めるというもの。遠野市は、この「どぶろく特区」のおかげで、平成15年度には、観光客が5割増となった（経済財政諮問会議資料『構造改革特区の現状』2005.3.25.）。なお、遠野市に適用された規制の特例措置は、以下の通り。① 農家民宿における簡易な消防用施設等の容認、② 農家民宿等における濁酒の製造容認、③ 農地貸付方式による株式会社等の農業経営への参入の容認、④ 農地取得後の農地の下限面積要件緩和。<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/kouhyou/050327/takara.pdf>>

(77) 前掲『朝日新聞』注(75)

(78) 構造改革特区推進会議首長会議 前掲 注(14) p.24.

(79) 「どぶろく特区拡大に消極的」『東京新聞』2004.12.12.

(80) 福島伸亨 前掲 注(62) p.47.

(81) 産経新聞取材班『改革の行方、特区を診る』産経新聞ニュースサービス、2005、p.198.

(82) 本間義人「地域再生の条件(5)」『地方財務』No.608、2005.2、p.142.

並び」の意識が影を落とし始めている。

特区の場合も、ある地域が成功をおさめると、わが町も、と「横並び」が続出し、同じような特区が各地に生まれる。他の自治体が提案したものであっても、特例措置メニュー表に掲載されていれば、どの自治体でも特区申請をすることができる。せつかく苦勞して特区を作っても、他の自治体に簡単に真似されるのでは、先行者の利得はなくなってしまう。改革に意欲的な自治体が報われない面も出てくる。本来、特区は他の地域にはない、その地域独特のものを、他地域に先駆けて実験するというのが狙いであった。

「横並び」の発想は、特区に限ったことではない。まちづくりや地域発展計画、市町村の基本構想（長期ビジョン）等にも見られる。「どこへ行っても同じ街なみで個性がない」とか、「南と北の地域振興計画が極めて似かよっており、違うのは計画書の表紙だけ」といった笑えない話も伝わっている。こうした事態が生まれることと、国が行政サービス水準の格差是正に積極的な役割を果たし、画一的な、全国一律の「均衡ある発展」を迫りしてきたこととは、無関係ではなさそうである⁽⁸³⁾。

各市町村は、地方自治法（昭和22年法律第67号）の規定により、基本構想という長期ビジョンを策定し、議会の承認をえなければならない⁽⁸⁴⁾。埼玉県志木市は、この基本構想を廃止する特例措置を総務省に繰り返し申請しているが、認めてもらえない。総務省からは、「市町村行政の総合的運営を法的に担保している」⁽⁸⁵⁾として策定を迫られているという。

6 全国展開をめぐる問題点

特区は、もともと、全国的な規制緩和を図るための突破口、ないしは「橋頭堡」として設けられた制度であり、規制緩和の全国展開は、特区の重要な目的である。ところが、現実には、「地域限定」を切り札として、新たなビジネスチャンスを生み出し、地域の活性化につなげたいと望んでいる地方自治体は少なくない。そのため、特例措置が短期間に全国展開されると、ビジネスチャンスは急速に萎んでしまうとか、特区設立のインセンティブが失われるとの声があがっている⁽⁸⁶⁾。このことは、「残念ながら全国展開になってしまった」とか、「全国展開に原則的には賛成だが、特区のままでいいものもある」といった言葉に端的に表現されている⁽⁸⁷⁾。全国展開するかどうかを検討する評価委員会の場においても、「先行した特区に、全国展開後も特許料のようなものがあったとしても良いのではないか」⁽⁸⁸⁾との意見が出されている。

特例措置の全国展開が行われた事例の中には、確かに、構造改革や経済活性化に貢献したのも少なくない。例えば次のような例である。① 農地リース方式による株式会社等の農業参入は、我が国の農業経営革新の起爆剤となる可能性を秘めている。② 土地開発公社が所有する造成地の賃貸を認めることは、未利用地への企業進出等、地域経済の活性化に資するものである⁽⁸⁹⁾。

(83) 八代 前掲注(16) p.235.

(84) 地方自治法第2条4は、次のように規定している。「議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め…」

(85) 市川眞一「規制の殻破る動き広がれ」『日経ビジネス』No. 1306, 2005.9.5, p.122.

(86) 前掲注(60) pp.8, 12,13.

(87) 川口恵「地域格差の時代」『日本貿易会月報』No.627, 2005.6, p.76.

(88) 「特区新たな悩み」『産経新聞』2005.2.24.

(89) 構造改革特別区域推進本部評価委員会 前掲注(15) ; 「農の企業誘致」『日本経済新聞』2005.10.31.

全国展開を行った場合に、地方分権の趣旨が損なわれかねないようなケースも出ている。特区の全国展開は、必ずしも義務ではないので、現状のまま（「特区」のまま）残し、全国展開しないことを検討する必要がある、との意見もある⁽⁹⁰⁾。このような事例にあたるのが、「構造改革特区研究開発学校設置事業」と「どぶろく特区」である⁽⁹¹⁾。

特区で株式会社の学校設立が認められても、この学校には私学助成は行われない。しかし、学校運営に関しては、事実上自治体の長が大きな裁量権を持つことができる。ところが全国展開された場合には、この裁量権は文部科学省に移ることになる。自治体の長が裁量権を維持したままでの全国展開を文科省は認めていない。それならば、特区のままにしておいた方が良くとの意見もある⁽⁹²⁾。

「どぶろく特区」では、どぶろく（濁酒）生産をコメ生産者に限定することで、酒税法の特例（年間6キロリットル以下の少量生産）を認めている。全国展開した場合には、酒税法に新たな参入規制（栽培農家だけに、どぶろく製造を認めるという）を持ち込むことになりかねない。かといって、どぶろくを酒税法の対象外とすることも難しい。現状のまま、特区の事業として残すのが現実的解決法であると言われる⁽⁹³⁾。

7 構造改革特区制度の課題

「特区は、オープンな形で議論が行われ、問題点がはっきりわかる素晴らしい制度だと思う。また職員の意識改革にもつながっている」⁽⁹⁴⁾、とか「身近なところに地域活性化のヒントがあった」⁽⁹⁵⁾などと「特区効果」を評価する意見がある。一方で、「特区の継続に終始することなく、抜本的な規制改革に取り組むことを願わずにはいられません」⁽⁹⁶⁾といった声も聞かれる。特区制度の課題としては、次のような点が指摘されている。

① 医療分野を中心とする「社会的規制」の多くは、特区申請時の基礎となる規制の特例措置メニュー（「構造改革特別区域基本方針別表1」）の中にも盛り込まれておらず⁽⁹⁷⁾、地方自治体の選択肢そのものが、狭められている。また、特区が認められたとしても、厳しい制約が課せられているため、適用例ゼロというケースも見受けられる（株式会社による病院経営がこの例である。保険診療の利かない自由診療で、かつ高度な医療に限定されている）⁽⁹⁸⁾。

② 規制改革に消極的な「省庁の論理」に対抗するためには、地方自治体が十分な理論武装をすることは勿論であるが、同時に、地方自治体の要望に十分応えていく政府のリーダーシップが必要である。さらに、政治主導で省益の壁を打ち破ることや、特区提案を第三者が審査して省庁を動かす仕組みを作ることも必要である⁽⁹⁹⁾。

③ 地方自治体側にも、特区を積極的に活用しようとする主体的、積極的なアクションが求

(90) 構造改革特区推進会議首長会議 前掲 注(14) p.24.

(91) 同上 p.19.

(92) 同上 p.19.

(93) 八代 前掲 注(16) p.248.

(94) 前掲 注(70) p.3.

(95) 「どぶろく特区」『東京新聞』2005.8.10.

(96) 福井 前掲書 注(8) pp.33-34.

(97) 特区の申請をする場合、「特区法」に書かれている特例措置（メニュー）を利用することが条件となっている。

つまり、特例措置の対象となっていない規制を利用して特区を作ることはできない。

(98) 「省庁の抵抗やまず、条件厳しく適用ゼロ」『日本経済新聞』2005.5.4.

(99) 「省益が厚い壁、政治決断を」『東京新聞』2005.11.11.

められている⁽¹⁰⁰⁾。

④ 民間は、地方自治体に対し特区計画の案を提案することはできるが、認定申請はできない（できるのは、地方自治体のみ）⁽¹⁰¹⁾、このへんの検討も必要である。また、一般市民の声を取り込んだ特区提案も必要であるが、一般市民の特区認識度は極めて低いことが世論調査でも明らかとなっている⁽¹⁰²⁾。

省庁側の抵抗で、特区対応が不可能となる件数が、特区認定が回を重ねるごとに増えている。提案総数のうち、どの程度が、特区として認定されたかを示す実現率を見ると、回を追うごとに低下している。第1次提案では、特区として対応したものの割合は22.5%、特区としての対応が不可であったものは、23.2%であった。ところが、第6次提案では、特区として対応したものの1.2%、特区対応不可は58.7%となった⁽¹⁰³⁾。自治体には、徒労感も広がっているという⁽¹⁰⁴⁾。

このため、特区制度の再活性化や再設計（特例措置の拡充）が必要であるとする意見が、経済財政諮問会議の民間議員から出された⁽¹⁰⁵⁾。政府としても、規制改革の推進に新風を吹き込むために、実現しなかった特区構想（いわゆる“ボツ案件”）の再検討を、構造改革特区に関する有識者会議（座長は八代尚宏国際基督教大学教授。メンバーは「評価委員会」と同じ。）で開始した。所管省庁の反対で実現できなかった「提案」の復活折衝に力を入れ、地方自治体のインセンティブを高めたいとしている⁽¹⁰⁶⁾。この特区の「敗者復活戦」で、有識者会議は18項目（公立病院診断料など公金のクレジットカード納付、人材派遣業者による公認会計士の派遣等）の復活を決め、政府も同意した⁽¹⁰⁷⁾。

特区制度においては、「新たな財源措置はとらない」となっているため、少しでも補助金や税制がからむものは、取りあげられない。また、教育や農業分野では株式会社の参入が認められたものの、私学助成や農業の制度融資が使えないため、参入効果は減殺されているとの声もある。税財政上の手段を封じられたまま、規制改革だけで政策展開するには限界がある。それゆえ、カネがらみの問題は、すべて地域再生計画（後述）の方に委ねるといえるのであれば、スムーズに特区から再生計画に移行できる仕組みも必要であろう⁽¹⁰⁸⁾。

Ⅲ 新たな地域政策としての「地域再生計画」

1 「地域再生」の基本的コンセプト

景気は「踊り場」を脱し、再び拡大局面に入っている。しかし、大企業が集中する大都市と地方都市、北海道と東海地域とでは、景況感にかなりの差が認められる⁽¹⁰⁹⁾。こうした地域間

(100) 「構造改革特区の現状と課題」『Monthly Review』No.2, 2005.2, p.15.

(101) 前掲注(23) p.4.

(102) 内閣府大臣官房政府広報室『地域再生に関する特別世論調査（訂正版）』2005.9, p.8. <<http://www8.cao.go.jp/survey/tokubetu/h17/h17-chiki2.pdf>>

(103) 社団法人行革国民会議「これまでの実現率の推移」<<http://www.mmjp.or.jp/gyoukaku/siryoku.pdf>>

(104) 「草の根アイデア、ボツの山」『東京新聞』2005.11.11.

(105) 「構造改革特区の再活性化のために」2004.12.24. <<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2004/index.html>>

(106) 「未実現の特区提案を再検討」『時事トップコンフィデンシャル』No.11228, 2005.5.27. p.9.

(107) 「構造改革特区18項目を復活」『日本経済新聞』2005.10.22.

(108) 構造改革特区推進会議 前掲注(60) p.4.

(109) 内田真人「広がりつつある経済の地域間格差」『日本経済研究センター会報』No.935, 2005.9, pp.46-47.

格差をいかに克服するかが、重要な政策課題となっている。ただ、現下の厳しい財政状況のもとでは、かつてのように、国が支援措置を一方的に決め、公共事業を積極的に投入することにより、景気の浮揚を図ることは難しくなっている。

地域間格差が生じる原因は、その地域の産業構造等、地域固有の構造的要因によるところが大きい。そのため、全国一律の「お仕着せ型」の政策では、地域の実情にそぐわなくなっている。そこで、地域の独自性に注目し、「自助と自立の精神」の下に、地域で知恵を出し合い、創意工夫をこらすことで、地域の潜在力を引き出そうという考えが出てきた⁽¹¹⁰⁾。

地域再生の基本的コンセプトは、「地域がこれからの主役」⁽¹¹¹⁾である。ただ、このような自主的、自立的な地域経済の活性化が唱えられている背景には、国と地方の財政事情が急速に悪化し、旧来のような全国一律の政策が取れなくなっていることもある。

なお、地方自治体側では、地域が主体的に諸施策を実行していくためには、まず税源と権限の移譲が必要であるとの意見が強い⁽¹¹²⁾。

2 「地域再生法」の制定

平成15年10月17日の経済財政諮問会議の席上、小泉首相は、「地域再生に本格的に取り組み、地域雇用を創出することが必要であると思うので、できるだけ早く内閣として、きちんとした体制を整備して取り組んでいきたい」⁽¹¹³⁾と発言した。これを受けて、同年10月24日には、内閣総理大臣を本部長とし、全閣僚で構成する「地域再生本部」が発足した。さらに同年12月19日には「地域再生推進のための基本指針」が、平成16年2月27日には、国として講ずる支援措置を定めた「地域再生推進のためのプログラム」が決定された。

平成16年6月21日には、地域再生計画の第1回認定（673件の提案に対し、認定件数は214件）が行われた⁽¹¹⁴⁾。だが、この時の自治体の提案内容は、自治体業務のアウトソーシングのほか、補助金制度の改善、補助金施設の転用、規制緩和等、「特区」と重複するものもかなり見られ⁽¹¹⁵⁾、差がはっきりしなかった。

平成17年4月1日には、新たな特別措置補助金の整理統合、課税の特例、補助金適正化法の緩和等を盛り込んだ「地域再生法」（平成17年法律第24号）が公布、施行された⁽¹¹⁶⁾。以後、地域再生計画の認定は、この「地域再生法」に基づき新制度の下で行われることとなった。

地域再生法の目的は、「地方公共団体が行う自主的かつ自立的な地域経済の活性化、地域における雇用機会の創設その他の地域の活力の再生」（第1条）とうたわれている。地域再生法は、「地域が自ら考え行動し」、国がこれを支援することを基本方針としている。従来の一面的な施策では解決できない課題を、個々の地域の特性に応じた自主的・自立的取り組みで、解決しよ

(110) 「日本改革前線マップ：地方再生とは？」<http://www.zensen.jp/about_2.html#3>；大前孝太郎「新しいアプローチによる地域再生の取り組み」『Business & Economic Review』No.177, 2005.7, pp.37-40.

(111) 内閣官房地域再生推進室『地域再生のために－地域が主役－』2005, p.1.

(112) 『第162回 国会衆議院内閣委員会議録』第5号 平成17年3月16日 p.31.

(113) 「経済財政諮問会議（平成15年第22回）議事次第」2003.10.17, p.7. <<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2003/1017/shimon-s.pdf>>

(114) 「地域再生法」成立前に、250件の「地域再生計画」が認定されている。これらの計画が、「地域再生法」に基づく支援を受けるためには、新しい計画を作成し、改めて認定を受ける必要がある。ただし、手続きは、なるべく簡素化を図っていくという（『第162回国会 衆議院内閣委員会議録』第5号 平成17年3月16日 p.27.）。

(115) 「地域再生」『実践自治』No.23, 2005.9, p.7.

(116) 内閣官房地域再生推進室 前掲 注(111) p.18.

うとしている⁽¹¹⁷⁾。地域再生の基本理念は、「地域における創意工夫を生かしつつ、… 地域の特性に応じた経済基盤の強化及び快適で魅力ある生活環境の整備を総合的かつ効果的に行うこと」(第2条)である。

地方と国が一体となって地域再生に取り組んでいくために、「地域再生法」には、以下のような税財政的措置が盛り込まれた。

① 省庁横断的補助金の整理統合。複数の省庁にまたがる補助金を整理統合して交付金化した(第13条。「地域再生基盤強化交付金」)。道(みち)整備交付金(道路と農林道)、污水处理施設整備交付金(下水道、集落排水、浄化槽)、港整備交付金の3種類の交付金が創設された。

② 地域再生税制は、地域再生に資する「特定地域再生事業会社」への個人の出資に対し、税制上の優遇措置(投資額控除、損失繰延、譲渡益圧縮)を講じる(第12条)というものである。出資に対する税制上の優遇措置を設けることで、民間投資をひきつける狙いがある。地域にあるお金を地域で活用し、雇用機会を創出することをめざす。ただ、この再生事業会社の要件には、「自治体が5%以上3分の1以下の出資を行っていること、従業員が20人以上であること、非上場会社であること」⁽¹¹⁸⁾等の細かい条件が付けられている。

③ 補助金等適正化法の手続きの特例。財産の処分制限に係る承認手続きの特例(第14条)である。既存の補助対象施設の有効活用を図ろうとするもので、廃校校舎をコミュニティ活動の拠点施設に転用したり、下水処理場をバイオマス発電施設に転用して、自立的なエネルギー供給システムの整備を図る。

地域再生計画の支援措置には、この他、日本政策投資銀行による低利融資、国民生活金融公庫の「新創業融資制度」の要件緩和、地域通貨モデルシステムの導入支援、地域再生に資するNPO等の活動支援等が盛り込まれている。

地域再生計画の各種支援措置は、あくまでも、ハード面をカバーするものであり、集客力を高めるといったソフト面の充実は、各地方・地域の知恵と工夫にゆだねられている⁽¹¹⁹⁾。そのためここでも、地域の知恵が試されることになる。これまでの「国土の均衡ある発展」といった地域政策から、地域の自主裁量権を拡大させることにより、ある程度の地域間格差は容認する方向へと変わりつつある。

地域再生法に基づく新制度の下では、562件(第1回452件、第2回110件)の地域再生計画が認定された。都道府県別の内訳(累計)では、長野県(27件)、愛知県(25件)、茨城県(22件)、岩手県(21件)等が多くなっている。地域再生基盤強化交付金を含む計画が451件(道整備交付金167件、污水处理施設整備交付金256件、港整備交付金28件)、交付金を含まない計画が111件である。申請主体別(累計件数)では、市町村単独が337件、県・市町村共同が207件、県単独等18件となっている⁽¹²⁰⁾。

3 「地域再生計画」と「構造改革特区」

地域再生計画と構造改革特区とは、地域活性化を推進する車の両輪⁽¹²¹⁾であると言われるが、

(117) 田中元「地域再生法の活用に向けて—真の活性化になり得るために—」『MRIパブリックマネジメントレビュー』Vol.20, 2005.3, p.1.

(118) 前掲注(60) p.8.

(119) 『「地域再生」最前線 24』『産経新聞』2005.9.29.

(120) 内閣府地域再生事業推進室「地域再生計画の認定状況(第1回～第2回)」<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/kouhyou/051122/siryous3.pdf>>

(121) 『第162回 国会参議院内閣委員会会議録』第5号 平成17年3月31日 p.2.

両者の間には、以下のような類似点、相違点がある。

① 地域が自分たちのアイデアを提案し、それを実現できるように「推進室」が各省と協議し、地域の活性化につなげて行く点で、両者は共通している。

しかし、② 特区は、規制緩和の特例措置だけであるが、地域再生計画の方は、省庁の壁を越えた交付金、地域再生税制、補助金で整備された施設の転用、人づくり支援等を含んでいる。

③ 特区は、地域限定の実験の後に、規制の権限を持つ官庁が、特区における弊害を立証しない限りは、原則として全国展開されることになる。これに対し、地域再生計画は、地域限定の取組みであり、「全国展開」は想定されていない⁽¹²²⁾。

ただ、両者間には重なる部分も多いため、両者の関係がいまひとつ判然としない、との思いが自治体側にはある。実際のまちづくり等では、特区の規制改革（建築基準法の規制緩和）と地域再生計画の補助金改革（国交省、農水省、環境省に分かれている「生活排水系補助金」の一元化）とを組み合わせている例も見うけられる⁽¹²³⁾。

4 「地域再生計画」の認定事例

認定された「地域再生計画」の中から、二、三の事例を以下に紹介してみよう。

❖ 大分県別府市の「地域再生計画」－ONSEN ツーリズム－

旅行形態が、団体旅行から個人・グループ旅行へと変化したことにもない、別府市の観光客は伸び悩み、新しい観光振興が、市の大きな課題となっていた。別府市は、従来型の観光振興策（誘客キャンペーン、イベント施策等）にとらわれずに、観光と地域づくりに一体で取り組む「ツーリズム振興」という戦略を打ち出し、平成16年6月21日に、第1回地域再生計画の認定を受けた。道路使用・占有許可の円滑化を地域活性化活動（祭りやイベント等）に役立てたり、映画・テレビのロケ地として情報を発信していくことを、「地域再生計画」に盛り込んだ。また「まちづくり交付金」⁽¹²⁴⁾を活用して、温泉地の環境整備市道の美装化、駅前広場の整備等を、効率的、重点的に行うことを決めた。別府市の地域再生計画は、民間が中心となって進めてきた温泉文化に関連する地域資源（共同温泉、老舗などの散策等）の開発を、官が支援していく観光・地域振興である⁽¹²⁵⁾。

❖ 北九州市の地域再生計画－電子地域通貨を活用した地域再生

深刻な公害問題を克服した経験を基礎に、北九州市は、これまでエコタウン事業の具体化に取り組んできた。まちづくりでも、環境を軸とした取り組みを行っている。平成16年6月に認定を受けた地域再生計画では、「北九州市民環境パスポート事業」（電子エコマネー制度を創設し、このツールを通じて、市民が環境首都づくりに主体的に参加する。）を実施することにした。地域再生のツールの一つとして、電子地域通貨の導入・普及を支援することで、市民団体のリサイクル

(122) 構造改革特区推進会議事務局「第2回企画委員会幹事会議事概要」2004.3.30. <<http://www.mmjp.or.jp/gyoukaku/tokku/20040412.htm>>

(123) 構造改革特区推進会議首長会議 注(14), p.5.

(124) 平成16年度に創設されたこの交付金は、対象施設の限定や縦割りを排除し、地域の自主裁量を重んじている（大前 前掲 注(110) p.39.）。

(125) 岡本信一「地域再生の現場から：温泉を活用した観光まちづくり」『地方財務』No.611, 2005.5, pp.487-489.

活動、企業の簡易包装への取り組み、NPOの植林活動等との連携を図っていく。地域通貨の有効性が実証された事例の一つであると言われている⁽¹²⁶⁾。

❖ 東京都豊島区の地域再生計画 —文化芸術創造都市の形成

豊島区は地域再生計画は、区内に散在する映画、演劇、音楽等の文化資源を再評価・編集することにより、文化クラスターを形成し、地域コミュニティの再生を図り、「文化芸術創造都市」の構築を目指す。平成16年12月に、地域再生計画の認定を受けたことで、廃校舎を舞台芸術の稽古場等に活用することが可能となった（「補助金で整備された公立学校の廃校校舎等の転用の弾力化」という支援措置の活用⁽¹²⁷⁾）。また、沿道等を映画ロケ等の場として活用している。

5 「地域再生計画」の問題点

平成16年6月21日の第1回「地域再生計画」認定書授与式において、小泉首相は、「構造改革の先導者として、地方から国を変える原動力となって欲しい。地域の視点から補助金改革も進める⁽¹²⁸⁾」と述べた。この発言の背景には、補助金の問題（省庁ごと、制度ごとに細分化されていて使い勝手が悪い等）が、地方再生の妨げになっているとの声が強まっていたことがあげられる。各省の縦割り行政の是正等も考慮して作成された「地域再生法案」の中の地域再生基盤強化交付金について、村上誠一郎国務大臣（当時）は、次のように説明した。

「地域再生の交付金は、所管が複数省庁にまたがる類似の補助金を内閣府に一元し、一括計上した手続面に係る大幅な簡素化を図っておりまして、これは戦後初めてであります。その結果、地方にとっての使い勝手が格段に向上し、正に地方の具体的ニーズに応じた改革になっているものと考えております。」⁽¹²⁹⁾（下線—引用者）

地域から自主的な地域再生の提案ができる点を、自治体側は評価しつつも、措置の必要性を判断する権限が依然として国側にある（権限は地方には移らない）ことや、類似の各省の地域再生策が、まだまだ一本化されていないこと等から、旧来の仕組みと大きくは変わっておらず、依然として地方分権を阻害している、ととらえている。ある知事は、「基本的には地方再生計画の仕組み自体については、地方分権の趣旨に反するものであるというふうに思っております⁽¹³⁰⁾」とまで述べている。ただ、心情的にはこの様に反対であっても、自治体は「出てきた制度は、やはり、したたかにこれを利用しなければならない⁽¹³¹⁾」と考え、計画の申請はしつかり行っている。これが自治体の現実の姿である。

三位一体の改革は、補助金改革を行い一般財源化する方向を打ち出しているが、地域再生法では、地域再生の名のもとに、各省庁の補助金が温存され、結果的には三位一体改革と齟齬をきたすことになるのではないかと懸念を地方は抱いている⁽¹³²⁾。また、内閣府に一括計上される「地域再生基盤強化交付金」も、810億円では少なすぎると見ている⁽¹³³⁾。本来ならば、

(126) 同「市民力が創る『環境首都』北九州」『地方財務』No. 616, 2005.10, pp.302-307.

(127) 同「地域再生の現場から 文化芸術創造都市の形成」『地方財務』No.610, 2005.4, pp.307-308.

(128) 井筒宏和「地域再生の最近の動向について」『地方財政』No.511, 2004.7, p.104.

(129) 『第162回 国会参議院会議録』第10号 平成17年3月25日 p.4.

(130) 「知事定例会見」2004.5.18. <<http://www.pref.mie.jp/KOHO/gyousei/teirei/040518.htm>>

(131) 同上

(132) 井筒宏和 前掲論文 注(128), p.105.; 構造改革特区推進会議事務局「2004年度の構造改革特区・地域再生計画の主な動き」注(60) 2005.4.27, p.2.

(133) 『第162回国会 参議院内閣委員会会議録』第5号 平成17年3月31日 p.19.

補助金を交付金化するよりも、地方に税源を移譲するのが筋ではないか、また現在は交付金であるとしても、次の段階では税源移譲へと進む筋道を考えることが必要である⁽¹³⁴⁾、との思いを地方は抱いている。

実務面においても、「地域再生基盤強化交付金」が、単に名称を変えただけのものではなく、提出書類作成等の事務手続きの大幅簡素化、申請事務の効率化等につながるものでなければ、意義は薄いと見ている⁽¹³⁵⁾。

おわりにー地域再生のポイントー

国の各種規制が張り巡らされている中で、「構造改革特区」制度（地域限定の規制改革）や「地域再生計画」は、オープンな形で議論が行われていることもあって、地方は一定の評価を与えている。ただ、国の規制は依然として、そのまま県の指導行政にも反映されているため、市町村は、県を「国の下請け」⁽¹³⁶⁾と批判している。ただ市町村も、程度の差こそあれ、「横並び」の意識がきわめて強いため、地域の特性や独自性を十分発揮するまでには至っていない。

「地方発の構造改革」は、地方自治を促進する視点から開始されたものではないこともあって、自治体の改革への取り組みには温度差がある。その差は、首長のリーダーシップ、自治体職員の熱意、さらには一般住民の改革への情熱等に根ざしているようにも見える。

地域再生にとっては、自治体の政策形成能力も大切であり、そのための「人づくり」も欠かせない。リーダーシップのある元気な首長、意欲のある自治体職員、問題意識を持った一般市民がそれぞれ連携することで、はじめて自治体を活性化させることができるのではないだろうか。

(いわき しげゆき 財政金融調査室)

(134) 同上 p.17.

(135) 前掲「構造改革特区推進会議首長会議 議事概要」注(14) pp.8-10; 『第162回国会 衆議院内閣委員会議録』第4号 平成17年3月18日 p.7.

(136) PHP 研究所編 前掲 注(5) p.189.