

『知恵と工夫で地域再生～「特区」の魅力～』の概要と 都市部と中山間地域の特区への取り組みの比較

3月15日、松山市において、県内の自治体、主要企業等関係者出席のもと、第13回政策研究セミナーを開催した。講師には、21世紀政策研究所 研究主幹辻田昌弘氏をお招きし、『知恵と工夫で地域再生～「特区」の魅力～』をテーマに講演をいただいた。

また、この講演を契機に、「都市部と中山間地域の特区への取り組みの比較」について小考察を行った。

1. 『知恵と工夫で地域再生～「特区」の魅力～』

(講師：辻田昌弘氏) 講演の概要

(1) 「特区」の現状

全国の特区の認定状況は236特区(平成16年2月末現在)で、特区の認定数が一番多いのは長野県の20特区、次に兵庫県の15特区。愛媛県においては3特区である。

特区制度の目的は大きく2つの基本方針が掲げられている。1つ目は、「規制改革の先行実験」ということである。全国レベルでの規制改革が難航する中で、地域を限定してその地域の特性に応じた規制の特例を示し、それを全国的な規制改革へと波及させることを通じて、我が国全体の経済の活性化を実現させること。2つ目は、「地域経済の活性化」ということで、地域の特性を顕在化させ、その特性に応じた産業の集積や新規産業の創出、消費者・需要家利益の増進を図ることにより、地域の活性化につなげることである。

しかしながら、この目的からすると特区制度の認定状況は、いまひとつではないのか。

まず、「規制改革の先行実験」という点においては、特区において認められた規制の特例措置127項目、特区によらず全国的に対応することとなった規制217項目

(数字は第一次～第三次提案の合計)であり、数だけをみれば300以上の規制が何らかの形で緩和されたので、成果は上がったと言えるかもしれない。しかし、中身を見てみると、個々の特例措置、特区で使える規制の特例措置は小粒ものが多い。

第一次認定の際には全部で79の規制緩和が特区で行われているが、そのうち法律レベルの規制緩和は16しかない。省令(28)、通達(24)、告示(6)合計58が大半を占める。一方で、既得権益のガードが非常に固いところ(ex. 幼保一元化・医療の株式会社参入・株式会社の農地取得)については、ほとんど特区でも変わっていない。

次に、もう1つの目的である「地域経済の活性化」であるが、我が国には特区的なものが今までにもたくさんあった。例えば、テクノポリス法、リゾート法。ある地域を限定して、その地域の規制を緩和したり、補助金を交付して産業を誘致したり産業集積を進めようとする施策は、日本の中央省庁のお家芸である。これが何故機能しなかったかと言うと、たくさん作りすぎた。

最近、海外で成功した経済特区の事例をあげると、アイルランドのダブリンの金融特区があるが、ここは場所を非常に限定している。国内でも、一ヵ所だけであり、そのかわり10年間法人税を無料にするなど相当な軽減を行っている。1点集中で、かなり思い切った緩和策をとることで魅力をだしている。日本の従来のテクノポリス法、リゾート法等は、結局何処の県にもいくつも作ってしまい、しかもメニューは中央省庁が決めるので全国共通である。経済を活性化するのであれば地域限定で、なおかつその限定したところには思い切り支援をするのが、地域活性化対策としてはいい

わけである。

では、特区はどうなのかというと、財政支援はなく地域限定でもない。最初に新しい特区を取れば、その段階では地域限定であるが、特区制度は基本的に真似出来るので他の自治体も同じ特区を作ることが出来る。そうすると、先程のダブリンの金融特区のように地域を限定して思いきった支援策を導入することが地域活性化に効果的であるとすれば、地域限定でも財政支援でもない特区は、こうした地域活性化策とは少し違うようである。

では、特区制度は機能しないのかと言うとそうではなく、地方分権という視点から特区制度を捉え直すと意外に面白い制度ではないか。

地方分権というのは規制の緩和・撤廃、場合によっては地方自治体で規制を強化することもあると思う。基本的には自治体ないしは住民の選択に委ねるのが地方自治、地方分権の趣旨ではないかと思う。

だから、地域によって規制が異なってもかまわない。一国多制度という状態が起きてもいいのではないかというのが分権の趣旨だと思う。特区をそういうふうに考えると、一国多制度という状態を実験的に発生させる試みである。今現在、特区に取り組んでいるところと取り組んでいないところではその目的に関して言えば規制が違うわけで、現実に一国多制度の状態になっている。勿論暫定的であるし、期間は限定的ではあるが、同じ国の中に規制の違う状態を作っているというのが特区の意義ではないかと思う。

(2) 特区のタイプ別分析

特区を、目的(誰にプラスになるのか)とスタンス(地域のニーズ)の種類に分けると4つのタイプに分けることが出来る。

①企業活動直接支援型

特定の事業者のニーズに応じた規制緩和を実施することによって、当該事業者の事業活動を支援し、地域活性化につなげる。

②企業活動環境整備型

規制緩和によって事業活動の魅力を向上させ、事業者を誘致し、あるいは起業を促し、地域活性化につ

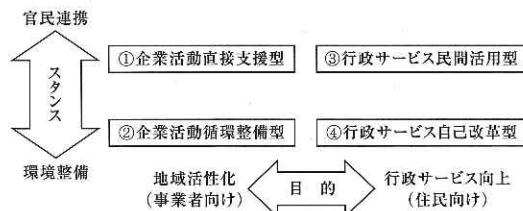
なげる。

③行政サービス民間活用型

規制緩和によって民間事業者の参入を促すことで、行政サービスの一部を民間に委ね、コストダウンやサービスの向上を図る。

④行政サービス自己改革型

規制緩和によって自治体の業務に柔軟性や独自性、効率性をもたらすことで、コストダウンやサービスの向上を図る。



(3) 先行自治体に見る特区のポイント

先行している自治体にヒアリングしてみると幾つか共通点がある。1つ目は、「特区は目的ではなく手段である」ということ。目的(構想・ビジョン)が元々あり、いろいろ活動していた時に、それを現実にする手段として特区制度が出来たので使おうかという言い方をする人が非常に多い。2つ目は、地域の個別性・具体性が突破口になるケースがあるということ。今までに財界・業界団体が働きかけても通らなかった規制緩和項目が、特区で実現した例がみられる。

特区は1ヶ所取れば、メニューに載っているものは原則否定されないので、特区に積極的に取り組んでいない自治体は先行自治体から学び、地域に適した特区に取り組むことが重要である。

(4) ビジネスに特区を活用するには

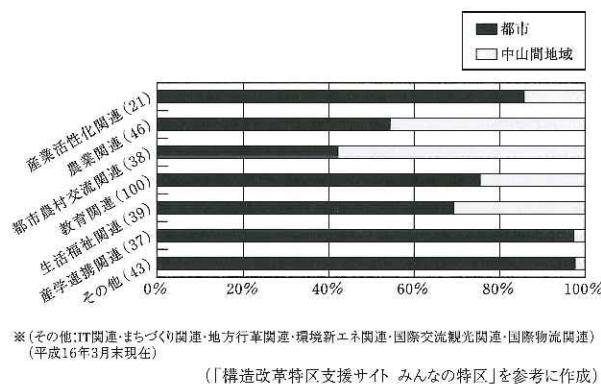
これは先程のタイプ別分析「企業活動直接支援型」、につながるが、企業(事業者)はまず事業活動上、障害となっている規制を把握し、全国の特区の認定内容を調べ、利用できるものは市町村に特区申請を働きかけることが必要である。

以上が、「知恵と工夫で地域再生」～特区の魅力～のセミナーの概要である。

2. 「都市部と中山間地域の特区への取り組みの比較」についての小考察

(1) 都市部と中山間地域の取り組み状況

全国ではいろいろな特区への取り組みがみられるが、都市部と中山間地域では必然的に取り組む内容に違いが出てくるという観点から、全国の認定済特区を種類別に類型化すると下表のようなる。



内容を見ると、種類により都市で積極的に取り組まれているもの（都市型）、中山間地域で積極的に取り組まれているもの（中山間地域型）、都市・中山間地域のどちらの地域でも取り組まれているもの（都市型・中山間地域共通型）に分けることが出来る。

都市型

- ・産業活性化関連
- ・産学連携関連
- ・IT関連
- ・国際物流関連
- ・国際交流観光関連
- ・まちづくり
- ・地方行革関連

中山間地域型

- ・都市農村交流関連
- ・農業関連

都市・中山間地域共通型

- ・教育関連
- ・生活福祉関連

都市型は、企業（事業者向け）で産業中心に地域を活性化するものが多くの、中山間地域型は農業関係・都市と農村の交流を行い地域を活性化するものが多い。また、都市・中山間地域共通型は、住民向けの行政サービスを行うものであり、共通して地域が取り組めるものである。

(2) 愛媛県内の取り組み状況

愛媛県内においては、3特区が認定されており、取り組み状況は下記の様な状況である。

都市型（産業活性化関連）

「愛媛県東予地域外国人研修生受入れ特区」
(今治市・新居浜市・西条市・東予市・小松町・丹原町・朝倉村・玉川町・波方町・大西町・菊間町)

都市型（まちづくり関連）

「松山市観て歩いて暮らせるまちづくり交通特区」
(松山市)

都市・中山間地域共通型（教育関連）

「松山市キャリア人材育成特区」^(※2)
(松山市)

都市型（産業連携関連）

「愛媛バイオ研究開発特区」^(※1)
(松山市・重信町)

(※1)は3月末で取消(愛媛大学の独立行政法人化に伴い規制する項目がなくなったため)

タイプ別に見ると、都市型2、都市・中山間地域共通型1の状況である。

愛媛県内の特区の取り組み状況を見てみると、松山市を中心とした地域と、今治市・新居浜市を中心とした地域で、愛媛県でいうところの都市部地域でしか特区は行われておらず、中山間地域では行われていない。

辻田講師の講演にもあったように、「特区制度は基本的に真似出来るので他の自治体も同じ特区を作ることが出来る」ものであり、「地方分権」「地域の活性化」を実現させるためにも中山間地域には特区設定に積極的に取り組んでいただきたい。

(3) 中山間地域で取り組める特区について

全国で既に認定されているもので、中山間地域で特徴的な特区について一例を紹介する。

○企業活動直接支援型 ……中山間地域型（都市農村関連）

「グリーンツーリズム特区」
(兵庫県豊岡市・城崎町・竹野町・香住町・日高町・出石町・但東町・村岡町・浜坂町・美方町・温泉町)
適用される規制の特例措置

- ・農家民宿における簡単な消防用施設等の容認
- ・農家民宿等における湯酒の製造許可の要件緩和
- ・市民農園の開設者の範囲の拡大

○企業活動環境整備型 …中山間地域型(農業関連)

「とよたアグリビジネス特区」

(山口県豊田町)

適用される規制の特例措置

- ・農地貸し付け方式による株式会社等の農業経営への参入の容認
- ・市民農園の開設者の範囲の拡大
- ・農地取得後の農地の下限面積要件緩和

○行政サービス民間活用型

…都市・中山間地域共通型(生活福祉関連)

「福祉移送特区」

(岡山県全域)

適用される規制の特例措置

- ・NPOによるボランティア輸送の有償化

いない自治体は、「真似」からでも、特区の活用に取り組んでいただきたい。

なお、冒頭で紹介した第13回政策研究セミナー「知恵と工夫で地域再生」～特区の魅力～の内容詳細については、当センターより別途記録集を発刊しているので、そちらの方も、ぜひご参照願いたい。

(当センター研究員 服藤 圭二)

○行政サービス自己改革型

…都市・中山間地域共通型(教育関連)

「幼稚園特区」

(和歌山県白浜町)

適用される規制の特例措置

- ・幼稚園児と保育園児の合同活動

3. 総括

特区を総括的にみると、その本質的な狙いは自治体・住民・企業で作り上げていく地域再生ではないかと考えられる。そう考えると、これを利用する自治体と利用しない自治体では、サービスやビジネスチャンス面において多大な格差が生じることになる。

民間企業の自治体が特区に取り組むに当たり大切なことは、基本に戻り①新産業育成のビジョンを持つ②地域益の創出を第一に考える③住民サービスの徹底をすることなどであり、特区に取り組むことにより地域にどのようなメリットをもたらすかを第一に考えることが重要である。

今回の特区には、財政措置はないとされており、言葉を替えると、「補助金や交付金を当てにするな」ということではないかと思う。そうであれば、知恵を出し工夫をしてより有利な条件を創り出していくことがポイントとなる。

愛媛県内では現在3特区である。特区の認定数が多ければいいという訳ではないが、他の事例で愛媛県内に導入出来るものはあるはずである。特区を導入して