

# 戦後地域開発史における 構造改革特区の意義と可能性

## Importance and Possibility of Special Zones for Structural Reform

高 木 学

### 1. はじめに

戦後、日本の国土開発は様々な補助育成の形をとっておこなわれてきた。2002年に制定された構造改革特別区域制度（通称、構造改革特区）も、その一つである。構造改革特区は、小泉純一郎内閣の政策として打ち出されたもので、制定当時は小泉氏本人の人気もあって話題となり、新聞等マスコミによって大いに注目された。この特区制度の骨子は、いわば地域限定の規制緩和制度と呼べるものである。地域自治体を単位とする比較的狭い範囲のエリアに限定して、従来の法律・条例を改変あるいは撤廃する規制緩和の一種といえる。たとえば関西では、枚方市での福祉移送サービス特区がいち早く制定された。これはNPO団体が有償で高齢者・要介護者の搬送をおこなうことを可能にした。この場合規制緩和の対象となったのは、有償で人を搬送する行動が、タクシー・バスとして許可を得たものだけに限るという規制である。その規制の壁を破り、介護ボランティア組織が低額の料金を取ることを可能にしたのである。

こうした特区の認定は02年7月に最初の募集がおこなわれて以来、ほぼ半年に一回のペースで、2004年6月時点で第五次を数えるに至っている。これまで述べ1437の自治体が、2347の提案をおこなっており、全国で397の特区が認定され、1897の全国的規制緩和が実現した。

本論では、戦後の地域開発の歴史をひもときながら、その延長線上にあられた構造改革特区という制度のもつインパクトを分析するとともに、地域社会において与える影響力、そして単なる制度としてではなく、住民相互のネットワークの中における特区の意義と可能性を再考していく。

## 2. 構造改革特区制度の概要

### (1) 制度の概要

特区の骨子が規制緩和にあることは前述したとおりであるが、その規制緩和の形式には、大きく分けて2つある。まず1点が、話題となっている『構造改革特別区域（特区）』である。これは、地域を限定し、現行の全国一律の法令施行を改変して適用するというもので、まさしく法律上の特別な例外区域として位置づけられる。もう一方のタイプは、地域を問うことなく、規制そのものの緩和措置を実施するものである。現在の規制の適用条件を緩和したり、実際には支障のない規制を取り除くというものである。これらは地域を限定することなく、全国に通用する規制緩和としておこなわれる。

特区については、2002年の第一回から、全国的な規制緩和の提案については、2003年の第三回から、受付と認定が始まっている。これまでの申請数・申請した主体数・認められた案件数を表にすると以下ようになる。

	募集受付期間	「特区」提案主体数			提案数	認定数	全国規模の 規制改革要 望主体数	要望数	認定数
		地方公 共同体	民間企 業等	計					
第1次	2002/07/26～ 2002/8/30	231	18	249	426	117	—	—	
第2次	2002/11/07～ 2003/1/15	248	164	412	651	47	—	—	
第3次	2003/06/01～ 2003/6/30	112	76	188	280	72	109	584	67
第4次	2003/11/01～ 2003/11/30	121	102	223	338	88	147	1216	93
第5次	2004/06/01～ 2004/6/30	250	135	385	652	70	138	927	29

## (2) 様々な分野

規制緩和の分野は、大変多岐にわたるものである。現在、特区推進室が便宜的に分類しているカテゴリーとしては以下の項目がある。①国際物流関連、②産学連携関連、③産業活性化関連、④IT 関連、⑤農業関連、⑥都市農村交流関連、⑦教育関連、⑧幼保連携・一体化推進関連、⑨生活福祉関連、⑩まちづくり関連、⑪地方行革関連、⑫環境・新エネルギー関連、⑬国際交流・観光関連、の 13 カテゴリーである。ただし、項目は暫定的なもので、今後の特区提案状況によって、カテゴリーが変化する可能性を残している。

いくつか実際の例を挙げてみる。

②産学連携に関わる特区では、福岡県の北九州市と福岡市で「ロボット特区」が認定されている。これまでの道路交通法では、ロボットは車両ではなく法規上の扱いが曖昧だったが、この特区ではロボットの歩行実験のための道路使用を正式に認め、二足歩行タイプのロボットが、路上の段差を乗り越えたり、障害物を認識したりする実験が可能となった。

⑤農業関連の事業では、グリーンツーリズムの推進を目指したものがある。兵庫県篠山市では「グリーンツーリズム特区」として、農家での民宿において、消防装置の設置基準が緩和され、農家民宿を営みやすくなった。また農業者・NPO 法人などが市民農園を貸し出すことも新たに可能となった事例もある。また「どぶろく特区」は、岩手県遠野市をはじめ、全国各地に 20 件の特区が認められている。農家が自家生産した米を原料として、どぶろくを製造する場合に、酒類製造免許の最低製造数量基準である年間 6,000 リットル以上を生産しなければならないという制限を適用しないことになった。農家は自家製の「どぶろく」をお客さんに提供できるようになったのである。

⑦また教育関連特区では、兵庫県尼崎市で「計算教育特区」として、小学校のカリキュラムを改変して、「そろばん」による計算を指導する過程が導入できるようになった。また民間の株式会社などが、学校の開設・運営、独自のカリキュラム編成など、地域の特性とニーズに応じた多様な教育を行うことができるようになった。

21世紀政策研究所による類型によれば、これらの特区は縦横のマトリクス上に4つに分類できる。まず、目的の面に注目して「事業者向けの地域活性化型」と「住民向けの行政サービス充実型」に分ける。そして取り組みのスタンスとして、ある程度具体的な要望を受ける形で、「既存のニーズを充足する」ことを重視するのか、あるいは、環境整備として、「ニーズに先行して規制緩和を成し遂げて」おくことを目指すのかという区分である。

### (3) 制度の要点

制度的な特徴としては4点に集約できる。①規制緩和のケーススタディ ②「特区推進室」による情報の一元化 ③多岐にわたる分野の省庁横断的な改革実施 ④自治体の立案能力・実行能力の向上の4点である。

1点目は、特区を規制緩和のケーススタディとして捉えた場合の重要性である。各特区は単に地方独自の事例であるのではない。先進的な取り組みは、状況や個別の事情をふまえながら、いち早く全国展開へ移行することが実現されている。この点は基本方針の中にも含まれており、全国規模の改革のリスク低減を担う、まさに実験場としての特区である。

2点目は「構造改革特区推進室」の存在である。内閣に準じる形で作られたこの組織は、全国の自治体からの申請・提案を一手に集め処理するとともに、中央の各省庁と規制緩和に関する交渉事務もほぼすべてを引き受ける。この申請処理の窓口一元化によるメリットが大きい。まず省庁間で申請様式がバラバラになる非効率性が解消されている。また重要な決定に関する書類は、インターネットのサイトで閲覧することが可能であり、既存の特区の情報、あるいは落選した特区案件に関するやりとりも参照することが出来る。従来、別の自治体が申請した補助事業や交渉の情報がなかなか得られなかったことに対して、大きな利点といえよう。

3点目は、改革の守備範囲の広さである。一般的にこれまで地方自治体の活性化のプロセスは、各省庁の定める補助事業の認定を受けるという形でおこなわれてきた。事業の1つ1つは、一定の目的に特化しており、多くの場合、1つの省／庁の扱う分野でおこなわれてきた。省庁単位での

開発事業となると、内容はそれぞれ自らが受け持つことが明確な分野を中心にこなわれ、他の省庁との連携や協力は期待できないことになる。逆に言えば、複数の省庁に関わる分野の事業や分野が明確でない事業に対して、大変消極的であったといえる。それに対して、この特区推進室は分野を限定することなく、推進室独自の判断で複数の省庁を横断的に事業の要望・規制緩和の「おうかがい」をたてていく。省庁間の連携や分野が曖昧な提案に対して大変有効な制度となっている。

4点目は、地方自治体側の政策立案と実施能力の向上である。これまでの開発では、多くの場合、国→都道府県→市町村とヒエラルキー構造の中でこなわれてきた。市町村は都道府県に依存し、都道府県は国に依存する仕組みができあがっていた。このヒエラルキーに対して、今回の自治体と特区推進室の関係は、より直接的でストレートなつながりとなっている。特区の事業主体としては、県も市も村も同列に扱われる。市町村といっても上部組織である県の干渉を受けることがない。このシステムでは、ひとつ1つの自治体が主体性と責任をもって取り組むことが可能である一方で、逆に企画能力・実行能力がない市町村は、上部組織のフォローを受けることができず、事業をおこなえなくなる可能性がある。言い方を換えれば、競争を促して良いプランが生み出されやすく、力のないものは日の目を見ないという競争原理が働く場となっているのである。

以下では、このような特性を持つ構造改革特区制度と、第二次大戦後の国内の地域活性化の歴史と組み合わせて概観していきたい。構造改革特区が、歴代の開発手法と比較して、どのような特徴を持ち、どのようなインパクトを持つのか、分析していきたい。

### 3. 戦後地域開発史について

戦後の地方活性化を概観してみると、その本流は「公共事業」による雇用創出とハードウェア整備に偏っていたといわざるを得ない。その発端は、太平洋戦争直後の復興期から始まる。

### (1) 戦後直後から高度成長以前

戦後直後から高度成長以前の地域開発は、戦争による荒廃からいかに立ち直るかという国家的な課題にすべてのエネルギーが傾けられた時期であった。課題の一つである食糧の増産は、「農地改革」による大量の小作農家の自立によって、自発的意欲的な営農を促されたことと、エネルギー革命・技術革命による生産効率の飛躍的な上昇により解決に至った。農業面以外の経済復興に関しては、国家一丸となるプロジェクトの立案に時間を要した一方で、応急処置的に「特定地域総合開発計画」というプロジェクトが立ち上げられた。アメリカのニューディール政策における TVA 方式を模範とした、主として資源開発と国土保全の推進を目的とした開発計画である。内実は、特定の地域に多目的ダム建設を中心とした重点的な開発をおこない、電源開発・治水・農産物増産などを推進し、その効果から地域発展を目論むものであった。特定地域は57年までに21カ所制定され、53年から60年までに2770億円の巨費が投じられ、80基以上のダムが建設された。

しかし、この事業は、全国を通じて、総合開発計画が存在しないままの見切り発車であったため、経済的効率重視の立場から重要資源地区を先行して集中開発するものか、あるいは社会的に公平な発展を重視する立場から後進未開発地区を開発するものなのか、などの理念の中心を欠いていた。また、この開発事業は、様々な要因により予定どおりに進まなかった。まず地域指定の問題として、多くの陳情に対する政治的な配慮から特定地域の数が予定の2倍以上に増やされた。そのため集中投資のメリットが薄められてしまい、十分な効果を上げられなかった。また朝鮮戦争による好景気が始まったことにより、電源開発や治水事業から重工業振興へと開発の重点がシフトしてしまったことも、より効果を下げる原因となった。結局当初計画された額の51%しか実現されず、地域への波及効果も開発の弊害以上のものではなかった。弊害として最も大きかったものがダム災害であった。多目的ダムの運用が、電源としての利用ばかりが重視され、治水の機能を軽視した結果、洪水の防止どころか、かえってダム災害を引き起こしてしまうことになった。例えば、豪雨時にダムの放水が遅れ

たためにダム上流域が浸水したり、遅れた放水を取り戻すために一度に大量の放水をしたため下流域で水害を引き起こしたりしたのであった。

この期間の決算をはじき出すとすれば、工業の分野においては高度成長への基礎を固めた時期であり、農村では、農地改革によって自立して農家が数多く誕生し、高い生産意欲を持って食糧増産に貢献した。しかし、農家経営が小規模化し、その後の兼業農家の激増へとつながっていった。これら戦後直後の改革によって、1950年代には既に高度成長と農村の衰退の下地が出来上がっていたのである。

## (2) 高度成長期

次なる1960年代、高度成長期になると商工業の高度成長と農村の衰退が、いよいよはっきりした形を表してきた。その要因の一つが、1960年に発表された池田内閣の「所得倍増計画」と1962年の「全国総合開発計画（全総）」である。所得倍増計画では、計画に基づいた産業立地構想として「太平洋ベルト構想」が掲げられ、計画期間10年間に、千葉から北九州に至る太平洋ベルト地帯を基軸として、既存の有利や立地条件を生かして新しい工業地帯を作ること为目标とした。しかしこの構想は、太平洋ベルトという一部の地域だけを重視し、後進地域の開発に正面から取り組んでいないという批判を受けることとなった。

それらの批判をかわし、かつ過密の弊害が現れつつあった大都市の集中を緩和するために挙げられた計画が、初めての全国的な地域開発計画となった「全総」である。計画書にある目的は「都市の過大化防止と地域格差の縮小を配慮しながら……各資源の適切な地域配分を通じて地域間の均衡ある発展を図る」というものである。具体的には地域格差の原因を、先の太平洋ベルト地帯にある4大工業地帯への工業の過集中にあると考え、工業を積極的に地方に分散させることを目的としていた。そして工業の地方分散を全国各地への全面的な分散ではなく、コンビナートの立地可能地点であり将来中枢的役割をはたす地方都市を選定し、開発効果の高い地域から順次集中的におこなうといういわゆる「拠点開発方式」であった。特に臨海性素材供給型産業を中心とした重化学工業の立地を推進することに

よって、その開発効果を他産業に波及させ、地域全体の所得水準を引き上げようと狙ったものであり、中心的政策は「新産業都市」「工業整備特別地域」の建設であった。この結果、「太平洋ベルト構想」の成果として、京葉・富士・名古屋南部・四日市・堺泉北・播磨・徳山・大竹・岩国などに鉄鋼、石油、石油化学、エネルギー産業を組み合わせたコンビナートが建設され、世界有数の巨大工業地帯の形成へと至ったのである。

一方「全総」により、全国で「新産業都市」として15ヵ所、「工業整備特別地域」として6ヵ所の地域が開発対象として指定された。しかし計画どおりに開発が進んだのは、岡山県南と大分の2ヵ所に過ぎず、多くの地区では予定の企業誘致に至らないまま、用意された用地・道路・港湾など産業基盤の一部が遊休資産と化した。整備のための公共投資資金が浪費されてしまったのである。

さらに格差を是正するはずであった「全総」の開発過程で、かえって地域間格差がさらに拡大するという結果を招いてしまった。つまり重化学工業を中心とした拠点開発は、関連工業や周辺の商業などに対しては経済効果を得ることが出来る。しかし関連の薄い農林業や遠隔地の産業はその波及効果の恩恵を被ることが出来ない。それどころか遠隔地域における道路整備などは、開発効果の高い地域への人口流出を促進したり、外部の商品の流入により地域内産業の衰退を招いたりすることになるのである。

しかし本当に深刻な社会問題となったのは開発に成功した地域であった。開発の真の目的は、重化学工業の誘致によって、都市型サービス産業も誘致し、農林漁業などの第1次産業の発展も促し、住民所得が全体として向上し、行政の財政基盤が確保され、住民福祉の充実が達成できるというものであった。しかし、重化学工業の偏重は、公害や災害の発生から、第1次産業の崩壊、住環境の悪化を招き、都市型サービス産業の誘致も進まず、人口は停滞し、誘致事業を展開した行政では財政の圧迫も招いた。これらの問題は、ほとんどすべての開発拠点地域で現れ、社会問題となり、開発方法への批判が高まったのであった。

一方の農政の面からの施策として最も重要なものが、1961年の農業基本法である。基本的理念としては、農業における高度成長を実現するため



により生産性の高い農業が目指され、規模拡大による農家経営の構造改善を進めるものであった。それは結果としては農業から商工業へ労働力を移動させ、適正な人口配分へのすみやかな移行を促進するものでもあった。政策的には1. 米麦中心の生産体制から果樹・園芸・畜産等への農業生産の選択的拡大、2. 生産性向上のための経営規模拡大、3. 農産物価格制度による所得格差是正を、中心の三本柱として進められた。所得の是正は、生産者所得補償方式とよばれ、生産者米価の調整により、サラリーマンの賃金上昇にあわせて農家所得も上昇していった。

その後「全総」の拠点開発の反省を踏まえ登場したのが、69年に策定された「新全国総合開発計画（新全総）」である。これは直後に登場する田中角栄の「日本列島改造論」に基づいた「工業再配置促進法」によって補われ、日本全域の高度成長が目指された。

新全総では「開発可能性の全国土への拡大、均衡化」を目指し「地域特性を生かした国土利用の再編効率化」が目的とされた。すなわち、全国に交通・通信・情報のネットワークを張り巡らすことによって、日本全国を一つの都市のように見立てるのである。そして地域の分業化をより促進し、高度成長を全国各地に、そして各産業に波及させようとしたものであった。そのために、それまで太平洋ベルトと呼ばれた地域を「中央地帯」とし、中枢管理機能や都市型産業を集積し、一方「北東地帯」「南西地帯」は大型産業基地、観光地としての機能を担わせ、地域間を高速交通通信網で連携する。過疎地域の住民は、高速交通網により、用意に短時間で中央地帯の都市的機能を利用できるため、格差意識は解消されるというのである。また過密の弊害や、公害問題を抱える都市工業は「工業再配置促進法」によって地方への分散を目指すことが約束された。

これを実現するための手段が巨大プロジェクトと広域生活圏の設定である。巨大プロジェクトとは、国内地域の分業化によって各産業の拠点を集約し、巨大コンビナート・巨大食糧基地・大型酪農基地などを建設し、中央には中枢管理機能を集約した巨大都市を誕生させ、地方には観光人口のための巨大観光基地を配置するというものであった。もう一方の広域生活圏構想では住民の生活圏として、農村地域では半径20キロメートル程

度、大都市地域には半径 30 から 50 キロメートルの範囲を広域圏として設定した。そしてこの広域圏の中に行政・経済・福祉・娯楽など機能を効率的に配置し、行政も統廃合しようというもので、これによって福祉やし尿ゴミ処理・消防などの行政サービスの充実を図ろうとしたものであった。

しかし結局、新全総は具体的な成果を挙げられないままに終わってしまった。「日本列島改造計画」に基づく巨大プロジェクトについては、当時既に社会問題となっていた公害など開発の弊害に対する配慮を計画が欠いていたこととともに、十分な成果を上げられないうちに高度成長が止まってしまったために、計画は終焉を迎えることになった。しかし「工業再配置促進法」については、ある程度の成果は得られ、地方の工業化が進展することになった。

広域生活圏構想は、実現のための具体的な政策を欠き、実行力に乏しかったために、構想のみに終わる結果となった。しかし、この広域圏構想は地域開発計画において、初めて「生活問題」への言及が盛り込まれたものであり、生活者の視点で地域を改善をしようとしたという点で、開発と地域の関係の新たな局面に入ったといえるものであった。

こうして全総・新全総は、高度経済成長を推進し、商工業の急速な発展を実現させた。しかし高度成長は、農村や環境問題など数多くのものを切り捨ててきた過程でもあった。農村における急激な人口現象が「過疎」として認識されたのもこの時期であった。「過疎」が公文書に初めて登場したのが 1967 年、経済社会発展計画においてであり、その後の経済審議会地域部会報告で、次のようにまとめられた。「『過疎』を人口減少のために一定の生活水準を維持することが困難となった状態、(中略)と理解すれば、人口減少の結果、人口密度が低下し、年齢構成の高齢化が進み、従来你的生活パターンの維持が困難になりつつある地域では、過疎問題が生じつつあると思われる。」

こうして人口減少の急激な進行は社会的な危機感を招き、1970 年「過疎地域対策緊急措置法」(「過疎対策法」)が制定されることになった。同法の有効期間内 10 年間に、過疎対策事業費として市町村に約 4 兆 3 千億

円、都道府県に約3兆5千億円、合計7兆9千億が充てられた。内容は交通通信体系の整備、教育文化施設の整備、生活環境施設の整備など多岐にわたっていたが、中道路を中心とした交通通信体系の整備が事業費の約半分を占めた。過疎対策法によって、過疎地域での市町村道の舗装率は70年度末の2.7%から78年度末には25.1%に上昇した。集会施設の整備も進み、78年度末までに約80%の過疎地域市町村において中央集会施設が建設された。

### (3) 低成長の時代＝地方の時代

その後、高度経済成長は1970年イザナギ景気の後退・71年のドルショック・73年のオイルショックなどいくつかの事件の幕引きによって終わりを告げた。これから日本経済は長い低成長の時代に入っていくことになるのである。経済の発展によって課題を克服していくシステムとそれを支えた中央集権・巨大化・効率主義などによる弊害が社会を停滞させ、様々な問題を解決できなくなってきたのである。成長の時代には黙認され続けた数々の社会問題・矛盾が一気が表面化し、科学や合理性・近代性などそれまで信じられてきた価値に疑問が投げられるようになった。そして高度成長から低成長へという移行とともに、社会の様々な面に大きな変動をもたらしたのである。

地域開発や地方自治に関しても、都市への反発の動きが現れた。行政における「地方」の見直しの動きである。それは、70年代の後半から現れた「地方の時代」「地域主義」というスローガンをもつ大きなうねりであった。高度成長終焉以降のゆとりや安らぎなどに象徴される人間性を尊重する動きは、行政においては個々の自治体を重視し、中央からの自立を目指し、地方の個性・文化を回復しようとするものとなって現れたのである。

しかしそれは当時の中央偏重の政治方針を批判こそしたものの、体制解体を目指すものではなく、いわば運用方針の変更のような内部改革に近いものであった。その穏健性ゆえに、地方自治体などでのスローガンとなりえたのであり、国の施策であった三全総とも大きな齟齬を起こすことな

く、進められていった。その後「地方の時代」自体は自然消滅に近い形で姿を消すが、それは80年代の「地域づくりへ」と昇華していく。

このような低成長時代・地方復権の時代における開発計画として、1977年「第三次全国総合開発計画（三全総）」が登場した。三全総はそれまでの開発計画と大きく趣を異にするもので、既に高度成長が終わりを告げ、低成長に時代に入ったことを受け、自然環境・生活環境・生産環境からなる「人間居住の総合的環境の整備」を中心とする「定住構想」を提唱した。これは、地域の定住条件改善という本来、地方自治体の責務としておこなわれている分野に関わるものであるため、計画では、市町村などの自治体の果たす役割が重要視された。つまり、計画体系がこれまでのように上から下へではなく、下から上への流れに転換したのである。時期は前後するが、この背景には1年後に形となって現れる「地方の時代」の影響が強く現れていたといえる。この地域主義的な考え方は、その後の地域づくりが芽を出す土壌となるものであった。

しかし三全総は、計画実現のための具体的な政策が弱く、実質的な成果を得ないまま、10年後の87年に策定された第四次全国総合開発計画（四全総）にその座を明け渡すことになった。

一方農家の置かれた立場は、ますます悪化していくことになった。1970年からコメ生産調整いわゆる減反が始まったのである。農政においては、戦後一貫して増産が指向されてきたが、1962年をピークにコメの消費量は下降してきており、また67年から69年の豊作の連続に政府の抱える在庫は553万トンに達し、70年ついに「米生産調整」に踏み切ることとなったのである。

低成長期に始まった「地方」の復権はいつまでも続くものではなかった。非大都市圏と大都市圏の人口移動は、上述のように76年に大都市圏からの流出超過になるものの、80年からは再び流入が上回ってきた。また過疎地域をみても80年から人口減少率が鈍化するが、90年からは再び減少率の拡大が始まった。そして人口減少の質も、かつては主に若年層が就学・主食のために都市部へ流出することに起因する「社会減」であったが、1987年からは、過疎地域全体の統計で死亡者数が出生数を上回る

「自然減」へ移行したのである。今後は、都市と農村の綱引きという状態から、もはや農村の内部の状態によって人口の減少が引き起こされるという状況になったのである。

この時代の地域開発として、1989年「第四次全国総合開発計画（四全総）」が誕生した。四全総で目標とされたのは「安全でうるおいのある国土の上に、特色ある機能を有する多くの極が成立し、特定の地域への人口や経済機能、行政機能等諸機能の過度の集中がなく、地域間、国際間で相互に補完、触発しあいながら交流している他極分散型の国土を形成すること」であった。

この四全総は、具体的な施策を欠く机上の空論的なものであったが、その中で結果的に最も大きな影響を与えたのが、「総合保養地域整備法（通称リゾート法）」であった。この法により、開発構想が承認されるとその地域では、税制・資金融資の支援、関連公共施設の重点的整備、各種土地規制の許認可運用上の優遇などによってリゾート開発が促進されるというものであった。リゾートの適地が過疎地域である場合が多かったことに加え、ちょうど第二の過疎が進んでいた時期であったため、多くの地方自治体は活性化の切り札としてリゾート開発へ動きだしていった。

その結果、京都府丹後地方の丹後リゾート構想をはじめ、全国27ヵ所の構想が承認され、リゾートマンション・ゴルフ場・スキー場・マリーナなどが建設された。一時はアウトドアブームやバブル景気に支えられ、開発は史上空前の勢いで進んだ。しかしバブルが弾けた後はまさに夢の跡となり、巨大な負債を抱えて現在に至っている。地域活性化としても採算の問題以上に、開発主体が民間企業であったという点において、地域への波及効果の薄さが指摘された。またリゾート開発の悪影響として、ゴルフ場の農薬・マリーナの景観破壊など数多くの弊害も問題視された。結果としてリゾートに手をつけた地域では、負債が重荷になって思うような振興策がとれないでいる。

過疎地域対策は、90年に旧過疎対策法が失効することを受け、過疎地域の実情に合わせてリニューアルされた。「過疎地域活性化特別措置法（過疎活性化法）」である。過疎地域全体が「自然減」社会へ移行したとい

う事態は、過疎の定義、過疎地域の指定にもその変化が見て取れる。「新過疎法においては、旧過疎振興法とは異なり、人口の著しい減少のみならず、人口の減少が引き続いた結果としての高齢者が多く、若年者が少ないという状態が地域社会における活力の低下をもたらしているということにも着目していることから、高齢者比率および若年者比率が、それぞれ、人口に係る要件の一つとして採用している。」

これまでの過去の3つの過疎法の事業費の推移によってしてみると、全体を通じて最も比率の高いものは「交通通信体系の整備」であったが、後になるほど比率が低下してきている。同様に「教育・文化施設の整備」も最初の12%から次第に低下している。逆に「生活環境整備」は、当初は10%ほどであったが、近年は高くなって17%近くになった。これは、過疎地域での下水道整備が近年盛んになってきていることが背景にあると考えられる。また「産業の振興」は、「対策法」の段階では22%程度であったが、少しずつ比率を上げ、最近では30%を越えている。過疎対策がすべき道路や公共施設の整備といった基盤を補う役割が終わりに近づいてきたことの現れであるとともに、より根本的な部分への対策が必要になったということである。しかしながら、過疎地域の基盤の整備が進んだことは事実であり、この基盤確保の上でこののち地域づくりが花開くのである。

これら四全総、過疎対策に共通していることは、開発の目的を生活利便性の向上とし、基盤整備や交通アクセスなどのハード整備が中心であったという点である。しかし現在まで結果的に過疎化を押さえることは出来ず、過疎地域からの流出は再び増加に転じてしまった。さらに深刻な状況として人口の自然減という地域社会の再生不全も顕在化している。このような事態に対して従来のハード中心の開発ではなく、住民の活動自体への援助、人材への投資、あるいはハード完成後の運用の重視などソフトを重視した開発が注目を浴びてきた。特に90年代に入って、地域の特殊性を生かした資源の活用など、地域住民の主体性を生かしたソフト事業が打ち出され、多くの過疎地域において地域活性化を目指す動きが一般化する。

この動きのきっかけとなったものが1988年、竹下内閣の打ち出した

「ふるさと創生1億円」であった。これは「自ら考え自ら実践する地域づくりの交付金」として、一部の富裕自治体を除く全国三千余りの地方自治体に、規模の大小を問わず一律に一億円が交付された。その活用の一切を各地方自治体に一任された。この交付金の特異な点は、それまで多くの補助金が事業費の一部を補助する定率補助であり、多少なりとも自治体の支出が必要であるために補助金の利用に制約がことに対し、その制約がなくなり、完全に自由な事業が可能になったという点と、市町村の事業に国、都道府県が一切関与しないという形が取られたという点である。

また、これまでの国の主導でおこなってきた振興策の限界が見えてきたという点も挙げられよう。これまでの4次にわたる全国総合開発、20年間の過疎対策などは、道路やコミュニティセンター・上下水道など生活の器の整備には貢献してきた。しかし結果生まれたのは、大都市を頂点とする分業の末端としての地位であり、または地域の必要と関わりなく財政援助額を維持するために公共事業をおこなう補助金依存症であった。こうした状況に、地域の人々は上からの対策の限界を感じとった。必要なものは、整備によりひとまず整った地域環境・地域資源の上に打ち立てるソフト的な戦略であり、地域の事情を反映させた独自性のあるプランなのである。これらの地方独自の活性化プランは、90年代以降各地で様々なバリエーションとして展開した。それらを主な目的・方向性によって大別すれば、4つに分けられる。①地域産業振興型、②観光・イベント型、③住環境整備型、④都市農村交流型の4タイプである。

#### (4) 地方分権へ——補助金削減と市町村合併——

しかしながら、90年代のバブル景気崩壊を受け、日本経済の景気が低迷の時代にはいると、地方は再び冬の時代へ突入していく。5年ごとの統計では、95年まで減少してきた、都市への人口流出が増加に転じたのである。経済的に都市に依存するところが多い地方・過疎地域では、都市の景気動向は都会と呼ばれれる地域以上に地方経済を揺さぶることになる。

また景気対策や不良債権処理で大きな負担を背負った政府は、90年代後半から、次第に地方への補助金を見直す動きを強めてきた。とくに過疎

地域に対する経済的援助は、次第に弱まってきている。一つが市町村合併・もう一つが地方自治体への補助金削減である。

市町村合併は、その名の通り、従来の自治体を合併あるいは併合することによって、経営規模を拡大し、効率を高めることを目的として、2000年「自治体合併特例法」が制定された。この法のポイントは、合併のための「アメ」として、合併に対しての旨みを与えることにある。具体的には、合併した自治体に対して、新たな事業を行うための補助金を提供するという点と、自治体規模が拡大することによって減ってしまう補助金を10年間は据え置きするというものである。当初04年度末が特例法適用の期限であったが、地域の協議が難航してる地域が多数あるため、05年3月末に1年、期限が延長された。

#### 4. 構造改革特区の位置づけ

ここまで戦後の地域活性化の歴史を追ってきたが、ここで改めて構造改革特区の特徴を考えてみたい。まず1点は、ソフトウェアに特化した事業である点である。戦後から現在までの地域活性化策は、公共事業によるハードウェア整備であった。90年代以降、地域の自主性を重視した「まちおこし」的な事業が、イベントや地域交流などのハードに依存しない活性化を推進してきた。今回の構造改革特区は、このハードウェアからの脱却の、もっとも徹底した先鋭的な形となっている。

2点目の特徴は、大変コストがかからない地域振興策であるという点である。これまで地域活性化に置いては、大変大きな金額を掛けて地域の活性化を実現してきた。それに対して、構造改革特区では、法令の改正という手法をとるため、大規模なコストのかかる事業が存在しない。従来のハードウェア整備に対して、大変安上がりな活性化プランとなっている。

3点目の特徴は、情報の一元化という点にある。前述したように特区制度では、特区推進室という組織を中心に、政府側では省庁の区分を乗り越える横断的な規制緩和の実行を実現し、自治体側では、都道府県を經由しない直接的な企画立案過程を採っている。これにより、省庁間のタテ割り



の不自由さと地方自治体のヒュラルキーの支配からまぬがれている。またインターネットを積極的に活用し、一元的に取り扱っている各種データを積極的に公開している。他の自治体を他山の石となし、より実現可能な先進的な提案を生み出すことも、これによって促される結果となっている。

4点目は、地域の自主性・主体性を尊重している点にある。これまで内閣主導のトップダウン式の開発計画は、どれも全国一律の硬直した手法か、あるいは絵に描いた餅のようなイメージ先行の具体性の乏しいものであった。それに対して特区制度は、規制という「制度のルール自体」を現場の自治体組織から見つめ直すというプロセスをとっている。まさに近年の環境問題で叫ばれる **think globally, act locally** に通じる制度といえる。

これら4点をまとめてみると、これまでの地域開発の数多くの手法のどれからも大きく異なる、たいへん革新的な開発手法であるといえる。

## 5. 課 題

以上、活性化策としての構造改革特区の特徴を概観してきたが、今後の展望と課題について触れておきたい。制度的な面における不安材料は、まず、自治体側からの提案数の低減と政府側が認定不可と判断する案件の増加である。提案数の低減は、2千件をすでに超える提案の中にアイデアが出尽くしてしまい、今後、効果的なプランや斬新な取り組みが生まれ出にくくなるということである。これはある程度、避けようのないことと思われるが、特区という制度の活力低下を防ぐためにも、新しい切り口で規制緩和に取り組んでいくことが望ましいと考えられる。今のところ、自治体からの提案が全体の8割以上を占めているが、今後は民間企業・NPO・市民団体などからの柔軟で活力に満ちた特区提案を積極的に促すことも必要になるであろう。

また「特区推進室」という強力なまとめ役によって、縦割り行政の解消と、より主体的な地域おこしの企画、情報の共有という大きなメリットが生まれているものの、デメリットが存在しないわけではない。まず永続性

について小泉内閣の強力な指導の下で実現した制度であるだけに、首相や内閣の変遷に伴って存在自体が無くなることもあり得る。また、法律条例の変更が、非常に多岐にわたり、かつ細かい条項にまで及んでいる。その細かく多様な方の変更が、短期間に多数実行されることによって、変更情報の周知徹底が行き届かず、各方面に混乱を招く可能性がある。

また、地域社会とのかかわりについても楽観視は出来ない。地域開発・地域活性化策が、地に足のついた社会に根付いたものになるためには、地域社会内での了解と、地域内での調整役あるいはリーダー的存在の活躍が不可欠であると考えられる。しかし、これらについても問題は残っている。まず地域社会での了解については、社会への浸透はまだまだ浅いと見られる。本来、その骨子が規制緩和という法律の問題であり、一般の住民の生活に直接むすびついているものではない。いうなれば、普段は制限されていておこなえなかったことが許されただけに過ぎない。日々実践されてきた日常生活から、かけ離れた次元での「規制と解放」の話である。たとえてみれば、普段通らない通勤路がキレイに明るく整備されたというものである。

調整役またはリーダーの存在という点では、制度の中に「特区エキスパート」と呼ばれる相談役・広報係となるポストが各都道府県単位で設置されている。ただしこの人材は都道府県レベルに設置されるポストであり、特区の制度自体を周知させ、円滑な申請をおこなうための事務的な専門家である。地域社会の中で、個別の特区を地域に根付かせるような存在は、いまだ定型化されていない。しかし規制緩和によってはじめて可能となった数々の事業や活動を円滑におこなうには、実際に現場を見て指導・調整する人材は必要不可欠である。単なる文字としての規制緩和に終わることなく、実際の活発な活動を引き出すことができるかどうかは、すべて地域住民の実行力にかかってくる。地域の状況と細かい規制の条文とともに精通しながら、現実の事業を柔軟に捌いていく人材が必要である。

最後に、この構造改革特区の事業は、課題となる問題を多く残しているものの、地域開発においては、大変先進的な大きな可能性を秘めた制度である。この事業の持つ可能性を絶やすことなく有効に活用されていくこと

を期待していきたい。

### 参考文献

- 過疎対策研究会編『過疎対策データブック——平成 14 年度過疎対策の現況——』2004 丸井工文社
- 島田晴雄 2004 年『雇用を創る構造改革伸びる生活支援型サービス業』日本経済新聞社
- 農政ジャーナリストの会編 2004 年『構造改革特区は何をめざすか 日本農業の動き No. 148』農林統計協会
- 本間義人 1999 年『国土計画を考える—開発路線のゆくえ』中公新書
- 宮本憲一 1973 年『地域開発はこれでよいか』岩波書店
- 構造改革特別区推進本部「特区において講じられた規制の特例措置の評価及び今後の政府の対応方針」2004 年 2 月 16 日確認  
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/hyouka/050209taiou.pdf>