

政府の地域活性化策を問う

～真の処方箋は道州制導入にあり～

あらたひでとも
荒田英知

PHP総合研究所 主席研究員

Talking Points

1. 小泉政権の発足以降、国による地域活性化策の基調は、「地方が手を挙げ、国が支援する」スタイルとなった。従来の一律的補助金主導型からは様変わりしている。
2. 地方再生を大命題とする福田政権にとって、地域活性化が急務である。しかし、前記の手法に財政色が色濃くなり、地方に対する国の関与が強まる方向にある。
3. 地方分権の流れに照らした場合、この流れは逆行的である。地域の自主性が最大限発揮できる条件整備こそが求められており、道州制がその切り札となる。

PHP 総合研究所

〒102-0075 東京都千代田区三番町 5-7 3F

Tel:03-3239-6222 Fax:03-3239-6273 e-mail:think2@php.co.jp

はじめに

参議院選挙での自民党大敗の主因は、都市と地方の格差問題にあるといわれる。いまや政権与党に対する支持回復を図るために、地域活性化が喫緊の課題となっている。

そこで福田政権は、小泉政権時代に創設された「都市再生」「構造改革特区」「地域再生」「中心市街地活性化」の4つの地域活性化関係施策を一本化し、地域活性化統合本部を発足させた。11月中にも、省庁横断的な総合戦略がまとめられる。

小泉政権以降の一連の政策を概観しつつ、これから求められる地域活性化の処方箋について考えてみたい。

小泉構造改革と地域活性化

まず、小泉政権が取り組んだ4つの地域活性化策について見てみる。

第1は「都市再生」である。01年、「官から民へ」の方針に沿って、都市再生本部が設置された。ここで民間による都市開発投資を促進するための都市計画の特例を柱とした都市再生特別措置法が制定されている。その後、5次にわたり64地域を都市再生緊急整備地域に指定してきたが、うち半数近い28地域を首都圏の1都3県が占め、大都市再生が優先されたことは明らかである。

政府は、その効果を地方都市へと波及させ、最終的には「稚内から石垣まで」都市再生を行うことを描いたと考えられる。しかし、実際には民間投資に見合う東京を中心とした大都市の再生だけが先行し、都市と地方の格差問題の一因となったといえる。

第2は「構造改革特区」である。02年に構造改革特区推進本部が設置された。地域特性に応じた特例事業について、法律による規制を緩和するという施策である。教育・物流・国際・農業・まちづくり・医療・福祉などの分野で、地方公共団体等から提案を募集した。これまで15回にわたって認定が行われ、累計は984件に上る。

従来のような財政支援によらず、地方の知恵と自発性を尊重した施策として評価できる反面、実際に認められた規制緩和は限定的なものに留まっているのが現状である。ここ数年、新たな特区提案は頭打ち傾向にある。

第3は「地域再生」であり、03年に地域再生本部が設置されている。地域経済の活性化と地域雇用の創造を図る持続可能な地域の再生を実現する計画を地域が自主的に作成し、国が各省庁の施策を連動させて集中的な支援措置を講じるというものである。これまで8回の認定が行われ、累計は962件に上る。

07年2月に決定された「地域再生総合プログラム」では、「地域の雇用再生」「地域のつながり再生」「地域の再チャレンジ推進」「地域の交流・連携推進」「地域の産業活性化」「地域の知の拠点再生」の6つが重点プログラムに示されている。4施策中、最も間口の広い内容となっており、後に登場した「頑張る地方応援プログラム」と共通点も多い。

第4が「中心市街地活性化」である。98年に施行された「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」が、06年に「中心市街地の活性化に関する法律」に改正されたのを機に、政府の総合的な窓口として中心市街地活性化本部が設置された。

この改正は、いわゆる「まちづくり三法」

の見直しの一環であり、「大店立地法」と「都市計画法」による郊外の大型店立地抑制と併せ、中心市街地への都市機能の集積を進め、コンパクトシティを実現しようとする方向にある。「中心市街地法」では、市町村が作成する基本計画を内閣総理大臣が認定し支援する制度が創設された。これまでに、18市が作成した基本計画が認定されている。

以上4つの施策に共通する特徴は、いずれも「地方が手を挙げる方式」であり、規制緩和や既存施策の連動などを主な手法として「新たな財政支出を生まない」という点が共通している。補助金を手段とした、財政による一律的な政策誘導が主であった、従来型の地域活性化策からの脱却が志向されているといえる。

三位一体改革への批判と挽回策

この間、小泉構造改革の「国から地方へ」の方針を受けて「三位一体改革」が進められた。結果的には、04～06年度の3年間で、「国から地方への税源移譲」が約3兆円、「国庫補助負担金の廃止・縮減」が約4兆7千億円、「地方交付税の削減」が約5兆1千億円、それぞれ行なわれた。

この改革は、地方の歳出規模に見合った歳入を確保するという当初の理念とはかけ離れた結果を生んだといわざるを得ない。もともと税源に乏しい地方の中小自治体では、税源移譲の恩恵はほとんどなく、むしろ地方交付税削減の影響が直撃するかたちとなった。また、税源移譲により自主財源が増えた自治体においても、法令に事務の義務づけがある限り、財政的な自由度は高まらないという事態に直面している。

その結果、地方からは三位一体改革に対して厳しい批判の声が上がった。06年9月に誕生した安倍政権において、07年の参議院選挙をにらんだ地方対策の重要性はすでに重く受け止められていたのである。

そこで、いわば挽回策として登場したのが、「頑張る地方応援プログラム」である。これは、地方の頑張りの成果を交付税の算定に反映させるというもので、一律主義からの脱却という意味では、先にふれた4施策に通ずるものといえる。

具体的には、地方自治体が成果指標を掲げたプロジェクトを策定し、国は必要な経費を特別交付税措置する。加えて、頑張りの成果を、行政改革指標、農業産出額、製造品出荷額、事業所数、出生率、転入者人口、小売業販売額、若年者就業率、ごみ処理量の9つの指標で算定し、普通交付税に反映させるというものである。また算定に当たっては、過疎・離島・豪雪などの条件不利地域に配慮することとされた。

地方交付税が政策ツールに

もともと地方交付税の算定は、人口や面積などの客観的指標に基づく静態的算定と、公共事業や災害復旧など政策的な行政需要に基づく動態的算定が複雑に組み合わせられて、自治体の財政需要をカバーしてきた。そのため、行革を進めて経費を削減したり、企業誘致をして地方税収を増やしても、その分交付税が削減されるため、地方の自助努力を阻害しているとの指摘がなされてきた。

そこで05年度からは、行革インセンティブ算定が導入され、行革努力や徴税努力の成果が一定程度反映されるようになった。「頑張

る地方応援プログラム」はそのインセンティブを拡充した施策とみることができる。しかし、そこには課題もある。

第1に、仮にインセンティブ算定が有効なものだとして、07年度で14兆3千億円の普通交付税規模に対して、2700億円程度とされる同プログラムの予算規模はあまりに小さい。

第2に、インセンティブとはいっても、頑張りを図る尺度は、本来多様なはずである。しかし、財源配分のためには何らかの指標を一律に用いざるを得ない。指標は客観性を考慮して複数の組み合わせにならざるを得ないであろう。実際に今回も9つの指標が用いられた。その結果として地域間のメリハリが付きにくく、かえって交付税全体の煩雑さや不透明さを助長する可能性が高い。

第3に、第2のような条件に対して数多くの自治体が応募した場合、実質的なインセンティブとしての効果は希薄化して、単なる配分のための便法になってしまう。

第4に、特定の成果指標を設定した場合には、地方交付税を国の政策誘導のツールにしてしまうことを意味する。これは交付税が補助金化することにほかならず、財源保障・財政調整を目的とする地方交付税本来の役割を逸脱しかねない。

実際に、同プログラムの初年度である07年度には、全国1874自治体（都道府県、市区町村）のうち、96%にあたる1802団体が応募した。7月末の普通交付税額の決定時には、個々の応募自治体毎に同プログラム分の交付税額が決定している。一例に、高知県内の市町村の算定状況をみると、「条件不利地域の割増分」が手厚いのが特徴的である。実はこここそが三位一体改革で大きく

削り込まれ、財政力の弱い小規模自治体が悲鳴をあげた部分なのである。

結局のところ、「頑張る地方応援プログラム」は三位一体改革がもたらした結果に対する、政治的なお詫びのメッセージであると読み取れて仕方がない。しかしその効果は焼け石に水で、参議院選挙では、地方の反乱ともいわれる一人区総崩れ、自民党大敗という結果を生んでしまった。

むしろ強まった国の後見的関与

安倍総理の退陣を受けて発足した福田内閣では、増田総務大臣が地域活性化を担当し、地域活性化統合本部が作成する地域再生総合戦略を取りまとめる。その「増田プラン」の目玉は2つとされている。

第1は、地方交付税に交付税本体とは別に地方再生・活性化対策の特別枠を創設し、主に財政力の弱い自治体に配分するというものである。これは「頑張る地方応援プログラム」同様、三位一体改革の軌道修正という意味合いが強いといえる。財源は、地方法人2税と消費税を税源交換する中から捻出を図ろうとしているが、財務省や税収が減る東京都などどう折り合いをつけていくかが課題となっている。

第2は、まちづくりや産業振興などの地域活性化プロジェクトを広く公募し、1プロジェクト当たり数千万円規模で、全国50か所程度を支援するというものである。特に地方都市の中心市街地活性化や中山間地域の集落問題などのテーマが重視されている。

こちらも、基本的にはこれまで見てきた小泉政権以降の国の地方活性化政策の基調である、「地域の自主的・自発的な取り組みを国が

支援する」という図式の延長線上にあるといえる。しかし、支援の中味が当初の規制緩和から財政支援のウエイトが高まりつつあることは疑いがない。果たしてこの路線で地域活性化は実現できるのだろうか。

ここには、「国から地方へ」というかけ声とは裏腹の実態がある。一見、地方の自主性に理解を示しているようで、国が「お墨付き」を与えることで、国の地方に対する後見的関与、ないし財政的支配はむしろ強まっていると見るのが妥当ではないか。

分権・融合型か分権・分離型か

この点に関して、地方の「自己決定・自己責任」体制をめざす地方分権改革との関係を考えてみたい。

第一次分権改革の成果として2000年に施行された「地方分権一括法」は、機関委任事務の廃止と自治事務の創設を通じて、国と地方の政府間関係を明治以来の集権・融合型から分権・融合型へ変えたと説明される。

集権・融合型は、国が内政全般に関与するため、国と地方の重複行政によって、財源や人員に無駄が生じるばかりでなく、透明性が欠如し責任の所在が不明確になるとの課題が指摘されてきた。

地方自治体を国の機関と見なしてきた明治以来の仕組みが、ここで改められたことは画期的であった。しかしながら、実態として国の地方に対する様々な義務づけや関与はその後依然として残っており、「国の手のひらの上での自治」ととどまっているという評価が根強い。

そこで、07年度に始まった第二次分権改革を進める地方分権改革推進委員会は、11

月に公表した「中間的な取りまとめ」の中で、「地方が主役の国づくり」に向けての柱として、「地方政府の確立」と「完全自治体の実現」という文言を用いた。地方政府は、住民の視点に立った総合行政を進めるため、中央政府と明快な役割分担を確立し、重複行政を徹底して排除する。そして、自治行政権、自治財政権、自治立法権を有する完全自治体を目指す」と説明されている。

自治体固有の権限、財源、立法がセットで強化されるなら、それは国と地方の役割を分離した地方レベルの政府の確立に道を開く。すなわち、分権・融合型から分権・分離型への移行である。いまや地方分権は、国の関与を残した分権・融合型の段階にとどまるのか、地方が真に自立する分権・分離型に歩みを進めるのかという選択が問われる段階に入ったといえる。

地域活性化の切り札としての道州制

一次、二次の地方分権改革は、いずれも「受け皿論」をタブー視してきた。改革を実現するための地方側の体制を論じ始めると議論百出してまとまらないことが危惧されたのである。しかし、第一次分権改革では、結果的に市町村の「平成の大合併」が進展していった。そして、第二次分権改革と平行して、道州制の検討が本格化している。07年度中には、「道州制ビジョン懇談会」の中間報告が予定されており、わが国が目指すべき道州制の骨格が明らかになる。

政権公約に「道州制ビジョンの策定」を掲げたのは安倍政権であった。政府に初めて道州制担当大臣が置かれ、その下に「道州制ビジョン懇談会」が設置されたのである。福田

内閣においても、基本路線は踏襲されているが、その位置づけについて重要な転換が行なわれた点を見逃してはならない。

06年9月に行なわれた安倍総理の所信表明演説では、道州制は「財政再建と行政改革の断行」という見出しの章に書き込まれている。つまり、行財政改革の究極の姿というのが、この時点での道州制の位置づけであり、それ故に行革担当大臣が道州制担当大臣を兼任した。

しかし、07年10月の福田総理の所信表明演説では、道州制は「いわゆる格差問題への対応」と題する見出しの章に置かれ、「地方の再生に向けた戦略を一元的に立案し、(中略)地方分権の総仕上げである道州制の実現に向け、検討を加速する」とされた。担当大臣も総務大臣が兼任することとなったのである。すなわち、政府における道州制の位置づけが「究極の行財政改革」から「地方分権の総仕上げ」へと変わったことに注目すべきである。

先にふれた、分権改革推進委員会の中間的な取りまとめも、「地方の自由度の拡大が、地方の活性化に不可欠」と述べている。完全自治体を念頭において、自ら創意工夫できる体制を確立することこそ、究極の地域活性化策にはほかならない。中間的な取りまとめは、完全自治体の実現が、「将来の道州制への道筋をつけるものである」とも明記している。

「国の手のひらの上の地域活性化」にとどまらないためには、地方の側の体制整備が欠かせない。その答えを道州制に求めるなら、単なる都道府県再編ではなく、融合型の国と地方の関係を分離し、地域ブロック毎に自己完結的な地方政府を確立することに意義がある。特に産業振興を中心とした地域活性化を

行う主体として、スケールメリットを発揮できる道州という単位は有効性が高いと考えられる。

地域が求め、国が講ずるべきは、地域活性化の目先の果実ではなく、地域が自ら描く地域活性化策を持続的に可能にするための処方箋であるべきだ。その意味で、「道州制は地域活性化の切り札」なのである。