



地域格差の時代？

株式会社双日総合研究所
主任研究員

かわぐち めぐみ
川口 恵



1. 「津々浦々」の変貌

明治、昭和に続く「平成の大合併」、1999年3月末に3,232あった市町村は、2006年3月末には1,822になる予定だ。東京都では西東京市の発足が記憶に新しい程度だが、広島、愛媛、長崎、新潟などの各県では自治体数が7割程度減少する。

2005年3月31日までに合併申請すれば合併特例債が発行できる。財政難に苦しむ各自治体にとって、自由度が高く、返済すべき割合も少ない起債*1はおいしい。ニンジンを前に、各地で合併の可否について真剣な議論が戦わされたが、都市部やその他財政に余裕のある自治体での関心は低かったと言える。

現在のところ、最も市町村数が少なくなる富山県は15の自治体で構成されることになる見通しだが、面積の広い北海道が180、知事が合併に消極的だった長野県が81、狭いはずの埼玉県で71など引き続き多数の基礎自治体を抱えるところも少なくない。合併後の景色は各地さまざまだ。

2001年の「合併しない宣言」で有名になった福島県矢祭町（人口約7,000人）のように自立を前向きに選択する自治体もあれば、（主として財政基盤が弱いため）合併を希望しているのにどこからも相手にしてもらえず取り残された自治体もある。

「国土の均衡ある発展」「全国一律」という言葉はもはや魅力がないようだ。人口減少社会を前提に、多くの自治体で横並びからの脱却が試みられている。

2. 違うことはいいことだー構造改革特区

地域が独自性を打ち出すための武器のひとつが構造改革特区である。

制度導入当初に比べて報道される機会が減っており、また、認定されている特区は教育、福祉といった生活直結型の分野や農業関連分野が多くを占めるため、われわれ企業人にとってはやや遠い存在になりつつある。あらためてこの制度について復習してみよう。

<構造改革特区制度の概要>

年に2回程度、地方自治体・企業・個人などあらゆる主体から特区の提案を受け付け、内閣官房構造改革特区推進室（特区室）と所管省庁が折衝し、特区に認められる規制の特例措置を決める。この措置は「特定事業」として、特区のメニュー表とも言える「構造改革特別区域基本方針 別表1」（以下「別表1」）に追加されていく。加えて必要な法律改正等の手続きが行われる。全国の地方公共団体を対象にメニュー表をもとにした特区の認定申請が募集され、申請により特区が誕生する。

筆者は構造改革特区に関連し、2004年11月から2005年1月にかけて、地方自治体の首長や職員にインタビューをする機会に恵まれた。

特区に関わった担当者たちは皆、多かれ少なかれ特区を「地域のためのもの」と捉えていることが印象的だった。構造改革特区は規制改革の突破口としても期待されているが、特区申請者となる地方自治体は、規制改革機能についてはあまり注意を払っていない。規制改革機能が発揮されて全国展開されてしまうと自治体の政策の独自性が保てなくなるため、歓迎できないというのが本音のようである。ある関係者は、担当した提案事項を「残念ながら（規制の特例措置ではなく）全国展開になってしまった」とさえ表現していた。

「地域再生計画」を特区制度に統合してほしいとの意見もあった*2。特区という概念が政策の場で多用される「〇〇計画」という言葉より直感的に分かりやすく、地域の政策としてアピールしやすいということもあろう。

表1は提案された特区構想の数と、採用された特定事業の数の推移を示している。新たな規制の特例措置が認められにくくなっていること、規制改革の全国化の進行ともあいまって特

区として適用できる特定事業数が伸び悩んでいることが分かる。政府は特区制度の再活性化が必要との問題意識を持っており、今年度は所管省庁の反対で実現できなかった提案の復活折衝にも力を入れることになっている。

ただし、図1にもあるように特区数は着実に伸びている。当初、岩手県遠野市での導入で話題になった「どぶろく特区」も、同じ特定事業を利用した特区申請が相次ぎ、現在では同種のもものが約40件ある。

特区構想の提案は、予想される規制改革効果を明確に打ち出し、特区室と所管省庁の折衝のためにバックデータを用意するなど、それなりの準備が必要だ。一方、一定の基準さえ満たせば、認定のハードルは低い。このことから、提案からスタートするよりもメニュー化されてから特区認定申請をしたいとする傾向が地方自治体に出始めている。

特定事業のメニューがなかなか増えない中、類似の認定特区が増加しているため、先行する自治体では単に規制の特例措置に乗るだけではなく、条例制定を含めたその他の地域施策との複合など、政策の工夫に余念がない。産業振興関連の特区を抱える自治体では、財源に余裕がない中で地方税の減免など重点配分をする例も

表1 特区構想の提案数とメニュー（基本方針別表1）

提案	<参考>提案構想数	基本方針	別表1への追加	別表1からの削除	特定事業数
第1次 (2002年8月30日締切)	426	2003年1月24日決定	—	—	79
第2次 (2003年1月15日締切)	651	2003年7月4日変更	43	▲ 6	116
第3次 (2003年6月30日締切)	280	2004年2月24日変更	13	▲ 1	128
第4次 (2003年11月30日締切)	338	2004年4月23日変更	13	▲ 16	125
第5次 (2004年6月30日締切)	356	2004年12月10日変更	7	0	132
		2005年2月25日変更	1	0	133
第6次 (2004年11月17日締切)	286	2005年4月22日変更	5	▲ 23	115
第7次 (2005年6月30日締切)	?				

(注) 1. 1つの提案に対して必ずしも1つの特定事業が対応するとは限らない

2. 別表1からの削除は、規制改革の全国化などにより行われる

(出所) 特区室資料より筆者作成

ある。国の補助金をとるためにスペックをはめられた中で地域政策を実行するよりも、特区のように国の税財政措置がなくても、歯をくいしばって地域でお金を作って自由にやった方がいいとコメントした担当者もいた。

最近記憶に残るのは、5月19日付日本経済新聞朝刊1面に掲載された神奈川県の新しい構造改革特区「かながわバイオ医療産業特区」の認定申請だろう。あるバイオ・ベンチャー企業が再生医療技術を活用した美容外科医療を行う診療所の開設を求め、神奈川県がこれに応じて、特区の認定申請を行ったようである。

すでに特定事業として、自由診療でかつ一定の指針に沿った高度医療に限って、株式会社による病院等の新設が認められている。しかし、今までこの特定事業で特区を設定した自治体はなかった。早速、神奈川県医師会が理事会で反対の方針を確認、また、神奈川県保険医協会が県に特区申請の撤回を求める談話を発表するなど、本件を扱うことの困難さの一端が垣間見える展開となっている。とはいえ、特区は、基準を満たした申請であればよほどのことがないかぎり認定されるのが通例である。順調にいけば、1948年の医療法制定以前からあるものを除いては、初めての株式会社診療所が誕生することになるはずだ。

他方、相前後して、再生医療を中心に医療産業都市構想で先行する神戸市ポートアイランド地区への進出を決定していた企業が、埋立地での建設費用が当初見込み以上に嵩み^{かさ}そうであることを理由に進出を撤回したとの報道がなされた。マイナスイメージの報道が出てしまったが、ほぼ同時期に同地区に進出予定だった3社はオフィスへの入居などを始めている。

神戸市の医療産業都市担当参事 三木孝氏によれば、神戸市はあくまで先端医療を中心とし、関係者を集めて医療産業都市具体化に向けての研究会などを立ち上げ、透明性を図りながら、

さまざまな意見を集約した形で構想を推進してきたが、医療への株式会社参入などの特例措置については、現況では、導入の困難さに比べて医療産業振興への効果は薄いとして申請を見送っていると言う。また、特区制度導入の当初から先端医療に関わる規制の特例措置について積極的に提案してきたが、自分たちが行った多くの提案が、全国対応になり、独自性を出すのは簡単ではないともコメントしている。

構造改革特区制度の特徴は、地方自治体が主体的に政策を検討し、特区運営、すなわち規制改革の責任も自治体自らが持つ点にある。責任を持って運営する意思のある自治体だけが、特区申請をする構図だ。特区制度が地方分権（地方主権）に向かうための橋頭堡とも捉えられている所以である。

自治体側は、特区を利用して自らが置かれた状況に応じた政策展開を戦略的に行う。

ある新任首長は非公式な場で自分の新しい県政を語る時、必ず「今度〇〇で特区をめざします」と付け加える。佐賀県や滋賀県など、条例を使って都道府県版特区を構想・実行している自治体もある。

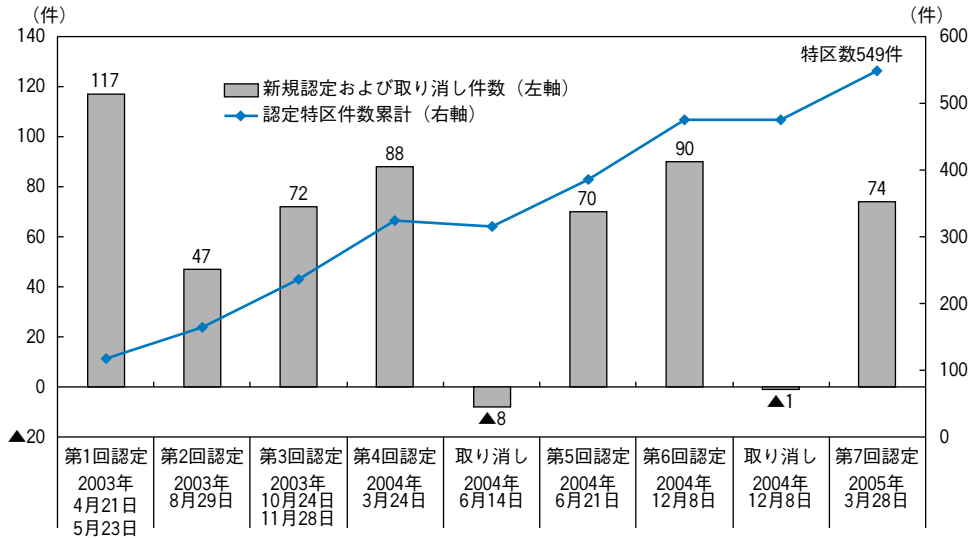
地域ごとの多様性はますます深まろうとしている。

3. 「価値組」の視点

今回の景気回復局面では、「地域格差」「二極化」という言葉がしばしば登場した。

例えば2004年度の完全失業率は4.6%、前年比0.5%のプラスと改善が目立ったが、新規求人状況を見ると都道府県別有効求人倍率（季調値、パートを含む）*3で、青森県0.38、沖縄県0.44から愛知県の1.72と、地域間格差はむしろ広がっており、引き続き大きな課題として残されている。

他にも景況感、地価など地域のさまざまな現象を二極化と捉え、無意識のうちに東京から地

図1 構造改革特区の認定申請件数と認定数推移


(注) 1. 取り消しは、規制の特例措置の全国展開によるものや、自治体自身取り下げによるもの
 2. 規制の特例措置が全国展開になると、当該特例措置を利用した特定事業のみを行っている特区は認定取り消しとなる。今年度は多くの規制の特例措置が全国展開化されるため、相当数の認定取り消しが出る見込み
 (出所) 特区室資料より筆者作成

方を色分けしがちである。

しかし、地方ではすでに、東京や他の地域との「格差」ではなく、自分たちの「個性」や「独自性」に注目しはじめている。低調と言われながらも、地域から特区をめざす動きが止まらないのもその一例だ。「勝ち組」ならぬ「価値組」をめざす動きである。

政府は、特区提案をより多くの主体から受けたいとしている。提案主体が地方自治体や個人、NPOなどに偏っており、企業からの特区提案がまだまだ少ないとも考えているようだ。

種を明かすと、医療産業振興のアイデアを最初に神戸市に提案したのは日商岩井（当時）の関係者だった。

かつて商社は経済活動を通じて社会的ニーズを発掘し、仕組み作りを率先して行ってきた。われわれは地方に対して、格差を見るのではなく、世界と直接対峙できる価値を提供していくことができるのではないだろうか。

新しい価値の創造は商社の得意分野ではなかったか。特区も含めた地域への提案も行えるだろう。

今、商社は新しい社会の仕組み作りに汗しているだろうか。いち早くニーズを汲み上げ、仕組みを考えたものが最も大ききなりターンを得る。仕組みを工夫し、そこに商機を見出す商社本来の姿を忘れないようにしたいと思う。

特区を申請できるのは、今のところ2007年3月までである。同年12月までに特区制度の見直しながされることになっている。

- *1 合併特例債は、合併後の建設計画に伴う事業や住民の一体感醸成のために行う基金造成などに使え、返済は国からの交付税で補填してもらえ
- *2 当時、「地域再生計画」の認定が進められていたものの、地域再生法は未制定で概要さえ明らかになっていなかったという背景もある
- *3 厚生労働省「一般職業紹介状況（平成17年4月分）」