地方自治体から見た提案型制度の成果と課題 —東北6県の市町村を事例として—

福本 潤也¹

¹正会員 東北大学准教授 大学院情報科学研究科 (〒980-8577 宮城県仙台市青葉区片平2-1-1)

E-mail: fukumoto@plan.civil.tohoku.ac.jp

2002年以降、国が地域活性化に資する提案を地域主体から募集し、優れた提案を選定・支援する提案型制度の導入が急速に進んだ。提案型制度の導入による成果と課題の検証を行い、今後の地域活性化制度のあり方について有用な知見を探る必要がある。本研究では、東北6県の市町村を事例として提案型制度の利用実績の特徴を明らかにする。さらに、提案型制度の導入が行政担当者に与えた影響や課題をアンケート調査により明らかにする。調査・分析結果として、提案型制度の導入には、企業誘致、雇用創出、住民利便性の向上、内外からの注目度向上といった地域活性化効果に加えて、地方自治体内の複数部局間の協議機会の増加、民間企業・NPOとの連携向上、行政職員の政策立案能力向上・意識啓発等の計画プロセス改善効果もあったこと等を明らかにする。

Key Words : *proposal system, special zones system, regional revitalization system, urban renaissance model survey, genki saisei project, Tohoku region*

1. はじめに

2002年の構造改革特別区域制度（以下、特区制度）の導入を契機に提案型制度の導入が急速に進んだ^{[1][2]}。提案型制度では、国が地域活性化に資する提案を地方自治体等から募集して、優れた提案を選定して支援する。特区制度以外にも、地域再生制度、全国都市再生モデル調査、地方の元気再生事業、「新たな公」によるコミュニティ創生支援モデル事業、農山漁村地域力発掘支援モデル事業、農村コミュニティ再生・活性化支援事業等の提案型制度が導入された。2011年6月には総合特別区域法が成立し、規制・制度の特例や税制・財政・金融措置により総合的に地域の取り組みの支援を図る総合特区制度が導入された。同年12月には東日本復興特別区域法が成立し、復興推進計画により税・金融上の特例措置や規制・手続きに関する特例を認める復興特別区域制度が導入された。

地域間格差の是正や過疎地域の活性化は、一貫して、戦後のわが国における国土・地域政策の最重要課題であった。課題を解決するため、地域ブロックの開発や産業・条件不利地域の振興を目的に掲げる数多くの法律が制定された。それらの法律により、国が指定した地域内の地方自治体が法律の目的に適った計画を作成すると、施設整備や企業誘致のための税制上・財政上・金融上の

優遇措置を受けることができる制度が導入された¹⁾。しかし、地方部の施設整備は着実に進んだものの、地方都市の中心市街地や中山間地域の衰退を防ぐには至らなかった。また、バブル崩壊後の長引く経済不況や深刻な財政赤字により、施設整備を中心とする旧来の地域活性化施策に対する批判が高まった。提案型制度の導入が急速に進んだ背景には、こうした状況に対処する必要性があったことは間違いない。提案型制度は、地方自治体内の行政部局間の連携や民間事業者・NPOとの協働により、地域経営の高度化を図るソフト施策に強みを持つ。従来の地域活性化の中心的施策であった交通基盤やハコモノ等の施設整備だけでは複雑な都市・地域問題を解決することはできないとの社会的な認識が提案型制度の普及を後押しした。施策に関するアイデアを企画公募方式により発掘する点や、施策の立案から運営までの一連の業務を地域主体に委ねる点で、提案型制度は地方分権の流れとも合致している。選択と集中の考え方に適う制度であり、事業選定の効率化や財政支出の削減といった社会的な要請にも合致している。

しかし、これまでに導入された提案型制度が十分な成果を挙げているとは必ずしも言い切れない。例えば、特区制度は、導入直後こそ株式会社の農業参入や学習指導要領によらない多様なカリキュラム編成、港湾手続きの24時間化といった注目を集める成果を挙げたが、その

表-1 取り上げる制度の概要

名称	特区制度	地域再生制度	全国都市再生モデル調査	地方の元気再生事業
目標	・規制改革の促進 ・地域の活性化	・地域の活力の再生	・都市の再生	・持続可能な地方再生
創設	H14年7月	H15年10月	H14年4月	H20年4月
根拠法	構造改革特別区域法(H14.12)	地域再生法(H17.4)	都市再生特別措置法(H14.6)	なし
期間	H14-現在	H15-現在	H15-19年度	H20-21年度
支援手段	・規制の特例措置 ・特例措置の全国展開	・地域再生基盤強化交付金 ・課税の特例 ・補助事業等の箇所付けにおける配慮	・まちづくりに関わる構想の具体化の取組, シミュレーション, 実地検証等の調査活動の国費による支援	・地域主体の様々な取組の立ち上がり段階からの包括的・総合的な支援(ソフト面の取組の支援)
予算	—	—	10億円/年	25億円(H20年度)
応募主体	【規制特例措置の提案】 ・任意の主体 【特区計画の認定申請】 ・地方公共団体	【支援措置の提案】 ・任意の主体 【再生計画の認定申請】 ・地方公共団体	・地方公共団体 ・地方公共団体を構成員に含む団体 ・(地方公共団体の推薦を受けた) まちづくり活動に係るNPOその他の団体	・地方公共団体 ・官民連携の協議会 ・地域活性化に取り組むNPO等の法人
応募内容	・規制改革の提案 ・特区計画の認定申請	・地域再生の支援措置の改善 ・地域再生計画の認定申請	・先導的な都市再生活動	・地域の実情に即した先導的な地域活動等の幅広い取組
国に対する検討要請機会の有無	あり	あり	なし	なし
適用実績(2009.08時点)	・計20回の提案募集 ・計1,082件の特区を認定(721件は全国展開等で調整)	・計13回の提案募集 ・計1,166件の地域再生計画を認定(12件は合併等で調整)	・計5回の提案募集 ・計805件を選定	・計2回の提案募集 ・計311件を選定

後は規制の所管省庁の巻き返しもあり、提案件数の減少や提案案件の小粒化が恒常化している²⁾。また、特区認定を受けたとしても規制を所管する省庁との協議等が別途必要になることが多く、手続き的な負担が大きいといった問題もある³⁾。特区制度以外の提案型制度に目を向けても、雇用確保といった地域が抱える本質的な問題の解決にはつながらないとの批判がある。地方に提案の機会を与えてはいるものの、提案を採択する権限や予算配分の権限は依然として国が握っており、見かけだけの地方分権に過ぎないとの批判もある⁴⁾。新たな制度が次々と導入されるため、提案者となるべき地方自治体や民間事業者、NPO等が制度の変更に十分に対応できないとの批判も耳にする⁵⁾。

提案型制度の意義と課題をめぐる上述の議論は、国と地方のガバナンスのあり方にも関係する。究極的には、1) 国が強い権限や財源を握り、都市・地域政策にも関与する仕組みが良いのか、2) 国が基本的な権限や財源を握るものの、提案型制度の利活用により地方の発案を活かす仕組みがよいのか、それとも、3) 国が握る権限や財源を大幅に地方に移譲して、都市・地域政策の裁量を地方に委ねる仕組みが良いのか、との問いにもつながってくる⁶⁾。提案型制度の導入は、地方の発案を取り入れたり、地域資源を活かしたソフト施策を積極的に取り入れていく点で、補助事業制度によって施設整備を促す従来の地域活性化の仕組みを修正する試みと言える。しかし、国に基本的な権限や財源を残すという点で中途半

端な修正に過ぎないとの批判が当然のことながらあり得る。他方、地方分権化を徹底する場合には、地方の裁量が拡大することで多様な都市・地域政策が展開される可能性や、地域間の競争意識の高まりを通じて地方行財政が効率化される可能性がある。ソフト施策についても、地方分権化が進めば、地域の実情に即した施策を地方自治体が自ら企画して実施できる可能性がある。ただし、現在の地方自治体(特に、規模の小さい自治体)が本当に新たな権限や財源の受け皿となれるのかとの疑問が常につきまとう。多くの地域経済・地域社会が危機的状況にある現時点において、時間や労力を割くことを余儀なくされる大胆な制度変更に着手することが本当に望ましいのかとの疑問もつきまとう。ソフト施策についても、地方自治体が分権後の新しい仕組みへの対応に追われると、民間事業者・NPO・市民との連携・調整に手間のかかるソフト施策に十分な手が回らなくなるという逆説的な事態に陥る可能性もある。提案型制度の導入は、制度変更に伴う混乱を回避しつつ、既存の仕組みの修正を試みる取り組みであったと言える⁷⁾。

特区制度が導入されてから約10年が経過した。その間、様々な提案型制度が導入されて利用実績が蓄積してきた。提案型制度は“地方分権の社会実験”と捉えられることもある⁸⁾。提案型制度の成果と課題を検証し、今後の地域活性化制度のあり方や国と地方のガバナンスのあり方について、有用な知見を探っていく必要があると考えられる。

ただし、提案型制度の成果と課題の検証を試みた既存研究の蓄積は十分ではない。代表的な研究に、特区制度導入後に成立した代表的な特区についてのケース・スタディ⁶⁾⁸⁾、特区制度や地域再生制度の導入過程について自治制度や規制改革の関連から行政学の視点で考察した研究⁹⁾¹²⁾、特区制度や地域再生制度の仕組みの特徴をゲーム理論等の枠組みを用いて分析した研究¹³⁾¹⁶⁾、特区制度の提案事例を用いて都市計画の地方分権の課題について考察した研究¹⁷⁾¹⁸⁾、特区制度の利用実績のデータベースを用いて提案型制度の利用に積極的な地方自治体の特徴や地域経済との関連の把握を試みた研究¹⁹⁾²²⁾、アンケート調査結果を用いて地方自治体の視点から特区制度の成果と課題の把握を試みた研究²³⁾等がある。既存研究の大部分は特区制度を対象としており、特区制度以外の提案型制度を取り上げた研究の蓄積はほとんど進んでいない。複数の提案型制度を取り上げて制度間の共通点や相違点を分析した研究もほとんど見当たらない。

本研究では、提案型制度の適用実績と独自に実施したアンケート調査の結果を元に、1) 提案型制度を積極的に利用している地方自治体の特徴、2) 十分に利用していない地方自治体の特徴、3) 地方自治体にとっての提案型制度導入のメリットとデメリット、4) 提案型制度導入が地方自治体の計画策定プロセスに与えた影響等を明らかにする。分析対象地域として、東北6県の市町村を取り上げる。提案型制度として、特区制度、地域再生制度、全国都市再生モデル調査（以下、モデル調査）、地方の元気再生事業（以下、元気再生事業）の4つを取り上げる。制度の概要は表-1に示す通りである。複数の制度を取り上げ、制度間で利用実績等の違いを分析する点は、本研究と既存研究が大きく異なる点である。

本論文の構成は以下の通りである。2.では、本研究の調査・分析方法について解説する。3.では、提案型制度の利用実績を概観し、4.と5.で考察すべき論点を提示する¹⁰⁾。4.では、利用実績のデータを用いて提案型制度を積極的に利用する地方自治体の特徴を明らかにする。5.では、提案型制度の導入に対する地方自治体の認識についてアンケート調査結果を元に考察する。6.では、調査・分析結果を総括し、今後の提案型制度の可能性について展望する。

2. 調査・分析方法

(1) 分析対象地域

本研究では、既に導入されている提案型制度の中から1) 特区制度、2) 地域再生制度、3) モデル調査、4) 元気再生事業、の4つを取り上げる。4つの制度を取り上げる理由は以下の通りである：1) いずれの制度も内閣官房に

表-2 分析対象地域の概要

		青森県	岩手県	宮城県	秋田県	山形県	福島県	総計
市	自治体数	10	13	13	13	13	13	75
	総人口	1,080.4	1,034.8	1,888.0	1,005.8	930.1	1,621.7	7,560.9
	平均人口	108.0	79.6	145.2	77.4	71.5	124.7	100.8
町	自治体数	22	16	22	9	19	31	119
	総人口	296.4	245.1	437.3	103.8	240.1	355.5	1,678.2
	平均人口	13.5	15.3	19.9	11.5	12.6	11.5	14.1
村	自治体数	8	6	1	3	3	15	36
	総人口	40.5	75.3	5.5	9.2	14.9	86.6	232.0
	平均人口	5.1	12.5	5.5	3.1	5.0	5.8	6.4
計	自治体数	40	35	36	25	35	59	230
	総人口	1,417.3	1,355.2	2,330.9	1,118.7	1,185.1	2,063.8	9,471.0

(単位：地方自治体数、千人)

図-1 人口規模別の地方自治体数

設けられた地域活性化統合本部が所管しており、手続き面等に共通性があり比較しやすい、2) 情報公開が進んでおり、調査・分析を行いやすい、3) 複数年にわたって運用されていて適用事例が多い、4) 政策領域や適用地域を限定せずに全国各地から広範な提案を募集している点で共通性がある、5) 制度の主旨や募集内容については差異があり、制度間の比較から有益な知見が得られると期待される。

本研究では、東北6県の全市町村（計230市町村、平成21年8月1日時点）を分析対象地域として取り上げる。上記4つの提案型制度の利用実績ならびに地方自治体の意識・意向について調査・分析する。分析対象地域の概要を表-2と図-1に示す。平成の大合併後も約1/3の地方自治体の人口は1万人以下である。小規模な自治体が多いことが分かる。

(2) 利用実績のデータベース作成

3.と4.では、提案型制度の利用実績のデータベースをもとに利用実績の特徴を定量的に明らかにする。データベースの作成方法の概要を以下では説明する。

取り上げる4つの制度について、それぞれの制度の創設から平成21年8月1日時点までの全ての利用実績をデータベース化する。利用実績に関する基本的な情報は地域活性化統合本部のホームページから入手できる。それらを総務省統計局のホームページから入手した社会・人口統計体系のデータと統合して分析に用いるデータベースを作成する。なお、今回の分析対象期間内には平成

18 年 3 月をピークとする平成の大合併の期間が含まれる。市町村の廃置分合によるサンプル数の時系列変化は統計分析を複雑にする一方で、分析結果の解釈を難しくする。この問題に対し、本研究では、平成 21 年 8 月 1 日時点の市町村に全てのデータを統一化することで対処する。すなわち、合併前の市町村が特区計画や地域再生計画の認定を受けていた場合、合併後の市町村が同じ内容の計画について認定を受けていたものとする。また、市町村合併で統合された複数の市町村（合併前）が共同で特区計画や地域再生計画の認定を受けていた場合、合併後の市町村が単独で同じ内容の計画の認定を受けていたものとする。

データベースに含める情報は以下の通りである。特区制度の場合、認定された特区計画をデータベース化する。それぞれの認定計画について、提案者名、特区計画の名称、共同認定申請の有無、認定年度、取消年度、関連分野名をデータベースに含める。関連分野は、生活福祉関連、教育関連、農業関連、幼保連携・一体化推進関連、産業活性化関連、まちづくり関連、都市農村交流関連、環境・新エネルギー関連、国際物流関連、産学連携関連、IT 関連、地方行革関連の 12 分野からなる。地域再生制度の場合も認定された地域再生計画をデータベース化する。それぞれの計画について、提案者名、地域再生計画の名称、共同認定申請の有無、認定年度、地域再生基盤強化交付金措置の有無をデータベース化する。地域再生基盤強化交付金措置の有無を含める理由は、同交付金の活用を目的とする地域再生計画の認定申請は、その他の地域再生計画の認定申請とは性格が大きく異なると考えられるからである。モデル調査の場合、選定されたモデル調査をデータベース化する。それぞれの調査について、実施主体、調査名、対象地域、実施年度、応募主体区分をデータベースに含める。元気再生事業も選定された事業をデータベース化する。それぞれの事業について、提案団体、事業名、対象地域、地域類型、施策類型、選定年、2 年目以降の継続の有無、応募主体区分をデータベースに含める。地域類型は、都市、農村、基礎的条件の厳しい集落の 3 類型からなる。施策類型は、環境、観光・二地域居住、雇用・教育、地域コミュニティ・集落のあり方、地域医療・安心・安全な暮らし、地域交通・情報通信、地域産業・イノベーション・農商工連携、都市機能、農・林・水産業等の再生等の 10 類型からなる。

(3) アンケート調査の概要

本研究では、地方自治体の立場から見た提案型制度の成果と課題を把握するため、東北 6 県の全自治体を対象としたアンケート調査を実施した。主な調査項目は、1) 地方公共団体の属性と政策課題、2) 構造改革特別区域制度に関する事項、3) 地方再生制度に関する事項、4) 全国

表-3 アンケート調査に回答した地方自治体の概要

	青森県	岩手県	宮城県	秋田県	山形県	福島県	総計
市	10	11	12	12	10	13	68
町	16	14	17	5	15	26	93
村	6	4	1	2	3	5	21
計	32	29	30	19	28	44	182

図-2 制度別利用件数

都市再生モデル調査/地方の元気再生事業に関する事項、5) 地方公共団体としての提案型制度に対する評価である。設問数は計 45 問である。設問の詳細については参考文献²⁴⁾、又は、WEB 上の参考資料⁷⁾を参照されたい。

調査は平成 21 年 8 月 18 日から同 31 日にかけて郵送方式で実施した。最終的には 182 の地方自治体から回答が得られた。全体の回収率は 81%である。回答が得られた地方自治体の概要を表-3 に示す。一般に郵送方式では低回収率が問題になるが、今回は比較的高い回収率を達成できた。5.では、市町村の回答結果を用いて、地方自治体の立場から見た提案型制度の成果と課題を把握することを試みる。

3. 利用実績の概要

(1) 利用件数

東北 6 県の市町村による提案型制度の利用実績を単一市町村による利用と複数市町村による共同利用に分けて図-2 に示す¹⁸⁾。利用件数で見ると、地域再生制度が最も多く、次いで特区制度、モデル調査、元気再生事業の順番に多いことが分かる。地域再生計画は、既に 166 件の認定がなされており、東北 6 県の半数以上の市町村が認定を受けている。図-2 より、認定された計画や選定された事業・調査の大半が単一市町村による提案であることが分かる。ただし、元気再生事業の場合、選定された事業の 1/4 が複数の市町村を対象地域としており、行政界を超えた範囲を対象地域とする事業の比率が大きい。その理由として、1) 元気再生事業は（モデル調査と比べて）地方部の活性化に重点を置いており、地方部の活性化には行政界を超えた活動が求められることが多い点と、

図-3 東北6県の利用実績の全国比

図-4 利用実績のヒストグラム

表-4 市町村・制度別利用実績

利用件数	特区計画	地域再生	モデル調査	元気再生事業
2	青森市, 三沢市, 奥州市, 雫石町, 角田市, 大河原町, 柴田町, 大郷町, 秋田市, 鶴岡市, 最上町, 会津若松市, 喜多方市	八戸市, つがる市, 大鰐町, 七戸町, 盛岡市, 宮古市, 久慈市, 釜石市, 滝沢村, 田野畑村, 一戸町, 登米市, 大崎市, 大郷町, 秋田市, 横手市, 大館市, 鹿角市, 湯上市, 大仙市, 藤里町, 朝日町, 大蔵村, 須賀川市, 二本松市, 下郷町, 只見町, 南会津町, 会津坂下町, 柳津町, 三島町, 金山町, 塙町, 鮫川村, 飯館村	花巻市, 紫波町, 平泉町, 仙台市, 湯沢市, 仙北市, 酒田市, 二本松市	五所川原市, 大鰐町, 二戸市, 栗原市, 大崎市, 大館市, 北秋田市, 最上町, 福島市, 会津若松市
3	東通村, 栗原市, 大崎市, 郡山市, いわき市	十和田市, 花巻市, 北上市, 二戸市, 奥州市, 男鹿市, 湯沢市, 由利本荘市, 鶴岡市, 最上町, 福島市, 会津若松市, いわき市	八戸市, 塩竈市, 大崎市	鶴岡市, 酒田市, 上山市
4	仙台市	青森市, 酒田市	青森市, 秋田市	—
5	—	一関市, 遊佐町, 西会津町	—	—

赤字: 人口 10 万人以上, 黒字: 人口 3 万人以上 10 万人未満, 青字: 人口 3 万人以下

2) 元気再生事業では、特区計画や地域再生計画とは異なり、行政界を超えた活動を展開しやすい民間事業者や官民連携の協議会による提案が認められている点、の 2 つが考えられる。

図-3 は、東北 6 県の市町村による提案型制度の利用実績の全国比を表わしている。東北 6 県の自治体数と人口はそれぞれ全国の 13.0 パーセントと 7.4 パーセントを占めている。特区計画とモデル調査の利用実績は人口比に近く、地域再生計画と元気再生事業は自治体数比に近いことが図から分かる。地域再生計画や元気再生事業は地域活性化が必要な自治体ほど利用しやすい制度であるため、東北地方の利用実績が相対的に大きくなったと考えられる。

図-4 は、利用実績の頻度分布である⁹⁾。図より以下の 3 点を確認できる。第一に、いずれの制度でも利用実績のヒストグラムは単調減少している。第二に、いずれの制度でも利用件数が 0 件の自治体が多数存在する一方で、複数の計画認定や調査/事業を実施している自治体もあり、利用実績の自治体間格差が存在する。第三に、制度間での違いに着目すると、利用件数が 0 件の自治体が最も多いのはモデル調査で、最も少ないのは地域再生計画である。

利用実績の多い自治体は表-4 の通りである。地域再生制度を除く 3 つの制度では、3 件以上の利用件数を有する市町村の多くは人口が 10 万人以上である。一方、地域再生制度については、人口 3 万人未満の市町村でも複数の計画認定を受けていることが確認できる。ただし、

福島県や山形県では、10 以上の市町村が共同で地域再生計画の認定を受けている。それらを取り除くと、複数の計画認定を受けている市町村の多くは人口 10 万人以上であり、人口が多い市町村ほど提案型制度を積極的に活用している可能性が示唆される。

(2) 市町村合併の影響

本研究の分析対象期間内に、平成の大合併によって多数の市町村が廃置分合された期間が含まれている。東北 6 県の市町村数の減少率は 42% である。平成 21 年 8 月 1 日時点に存在した 230 市町村のうち、約 3 割にあたる 68 市町村が平成 14 年 4 月 1 日以降に市町村合併を経験している(表-5 参照)。分析に進む前に、平成の大合併に起因するバイアスが大きいことを事前に確認しておきたい。

図-5 では、合併を経験した市町村と合併を経験していない市町村の利用実績を比較している。図より、合併を経験した市町村の方が合併を経験していない市町村より提案型制度の利用件数が多いことを確認できる。2.(2) で解説した通り、本研究では市町村合併で廃置分合された自治体が行った提案を合併後の自治体と同じ内容の提案を行ったと仮想的にみなし、平成の大合併後の市町村を基本単位とする利用実績のデータベースを作成している。そのため、図-5 の結果はデータベースの作成方法に起因するバイアスを受けている可能性がある。ただし、そうしたバイアスは必ずしも大きくないと考えられる。何故なら、市町村合併で他の市町村に編入された自治体

表-5 平成の大合併による市町村数の減少

	青森県	岩手県	宮城県	秋田県	山形県	福島県	総計
H14.4.1	67	58	71	69	44	90	399
H21.8.1	40	35	36	25	35	59	230
減少率(%)	40	40	49	64	20	34	42

図-5 市町村合併の有無と利用実績

による利用件数は、特区計画の認定3件と地域再生計画の認定6件の僅か9件に過ぎず、それらをデータベースから取り除いても、合併を経験した自治体の方が提案型制度を利用するという傾向は依然として観察されるからである。図-5の傾向が生じた原因は、むしろ他市町村を編入した市町村ほど提案型制度を積極的に活用していた事実にあると考えられる。後述する通り、市町村の人口と提案型制度の利用実績の間には有意な正の相関関係が観察される。また、市町村合併で他市町村に編入された市町村は人口が少なく、他市町村を編入した市町村は人口が多いという明白な事実が存在する。これら2つの事実が組み合わさり、図-5に示した市町村合併の有無と利用実績の間の正の相関関係が得られたと考えられる。以上より、市町村の人口と利用実績の關係に着目する限り、平成の大合併を分析期間内に含む利用実績のデータベースを用いたとしても、分析結果が無意味になる（すなわち、定性的な結論が逆転してしまう）ほどの大きなバイアスを持つことはないと考えられる。

(3) 特区制度の利用実績

これまでに認定された特区計画は、構造改革特別区域推進室により、12の関連分野に分類されている。本研究では、12の関連分野を、生活関連・農業関連・産業関連の3分野に集約し^[10]、自治体区分と県のそれぞれとクロス集計する。表-7と表-2を比較すると、自治体数の比率と比較して市が認定を受ける特区計画の比率が相対的に多いことを確認できる。また、市と町の利用実績を比較すると、生活関連や産業関連の特区計画の比率が市では特に多いことが確認できる。人口規模や経済活動が相対的に大きい市には、生活関連や産業関連の規制の特例措置を受けるインセンティブが強く働くためと考えられる。一方、県別に比較すると、1) 認定件数が概ね人口に比例していること、2) 青森県や宮城県では生活関連の特区計画が相対的に多く、岩手県と山形県では農業関

表-6 特区制度の利用実績（認定年度別）

認定 年度	自治体区分			関連分野			県						総計
	市	町	村	生活	農業	産業	青森	岩手	宮城	秋田	山形	福島	
15	20	2	2	10	10	4	1	8	6	1	3	5	24
16	17	9	2	14	12	2	5	1	7	3	7	5	28
17	11	12	0	11	7	5	4	3	4	1	5	6	23
18	3	4	0	3	2	2	2	1	0	0	1	3	7
19	4	3	1	2	4	2	0	2	2	4	0	0	8
20	1	2	0	1	2	0	1	0	0	0	1	1	3
21	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1
総計	57	32	5	41	38	15	13	15	19	10	17	20	94

表-7 特区制度の利用実績（分野別）

関連分野	自治体区分			県						総計
	市	町	村	青森	岩手	宮城	秋田	山形	福島	
生活	26	14	1	7	4	12	4	5	9	41
農業	19	16	3	2	9	5	5	9	8	38
産業	12	2	1	4	2	2	1	3	3	15
総計	57	32	5	13	15	19	10	17	20	94

連の特区計画が相対的に多いことが確認できる。

特区計画の認定時期を、自治体区分・関連分野・県とそれぞれクロス集計した結果を表-6に示す。特徴的な点として次の2点を確認できる。第一に、認定件数のピークが、市は平成15年度であるのに対し、町は平成17年度である。第二に、岩手県・宮城県・福島県では平成15年度より特区計画の認定が積極的に行われているが、青森県・秋田県・山形県では平成16年度以降になってから特区計画の認定が活発化している。前者より、特区制度への適応には市町村間で大きな差があり、最初は市が先進的に取り組み、その後町へと波及していったことが分かる。一方、後者は県間で特区制度への取り組み意欲に大きな温度差があった可能性を示唆している。県間で温度差が生じた理由としては、1) 県内市町村の連携を後押しした県とそうでない県が存在した可能性、2) 市町村の規模・財政状況・市町村合併の有無等が県間で異なった可能性、3) 民間企業やNPO等の自治体以外の地域主体の活動水準が県間で異なった可能性、の3つが考えられる。

(4) 地域再生制度の利用実績

地域再生制度では、国が提示する支援措置のメニューの中から適当な支援措置を組み合わせた地域再生計画を自治体で作成し、認定申請を行う。支援措置がメニュー化されている点で特区制度と類似している。特区制度との大きな違いとして、支援措置の一部に予算措置が含まれている点が挙げられる。特に、道整備・汚水処理・港整備の3種類からなる地域再生生盤強化交付金は、地域再生計画を策定する大きなインセンティブを自治体に対

表-8 地域再生制度の利用実績（支援措置の有無別）

交付金措置の有無		自治体区分				県							総計
		市	町	村	共同	青森	岩手	宮城	秋田	山形	福島	共同	
措置あり	汚水処理	33	26	4	0	11	19	10	9	6	8		63
	港整備	2	1	0	0	1	0	1	0	1	0		3
	道整備	13	6	0	1	0	4	3	4	2	7		20
措置なし		47	21	8	5	12	18	6	13	13	19		81
総計		95	54	12	6	24	41	20	26	22	34		167

表-9 地域再生計画の利用実績（認定年度別）

認定年度	交付金措置あり				交付金措置なし				総計
	市	町	村	共同	市	町	村	共同	
16	0	0	0	0	20	8	3	0	31
17	43	29	4	1	6	3	2	1	89
18	3	1	0	0	7	3	0	1	15
19	1	1	0	0	7	3	1	0	13
20	0	0	0	0	5	2	0	2	9
21	1	2	0	0	2	2	2	1	10
総計	48	33	4	1	47	21	8	5	167

して与えている。地域再生基盤強化交付金による支援措置の有無と自治体区分・県でクロス集計した結果を表-8に示す。表より次の3点を確認できる。第一に、これまでに認定された地域再生計画の約半数が地域再生基盤強化交付金を支援措置に含んでいる点である。第二に、交付金による支援措置の有無に関わらず、市は町や村より多くの地域再生計画の認定を受けている点である。第三に、岩手県や秋田県では自治体数と比較して多くの地域再生計画の認定を受けている点である。データをより詳細に見ると、両県ではほぼ全ての市^[11]が地域再生計画の認定を受けているのに対し、他県では約半分の市しか認定を受けていないことが確認できる。

表-9 は地域再生計画の認定時期を交付金措置の有無・自治体区分のそれぞれとクロス集計したものである。特徴的な点として次の2点を確認できる。第一に、地域再生基盤強化交付金を支援措置に含む地域再生計画の認定は、交付金が支援措置として加わった平成17年度に集中している点である。第二に、交付金を支援措置に含まない地域再生計画の認定件数が、市・町・村のいずれにおいても平成16年度に最も多くなっている点である。後者は、特区計画の認定年度別利用実績（表-6）と大きく異なっている。その理由として、1) 特区制度が先行して導入されていたため、地域再生制度の導入に自治体が比較的対応しやすかった可能性と、2) 特区制度では規制の特例措置にメニューが限定されるのに対し、地域再生制度では多様な支援措置が用意されており、町・村にとっても利用しやすかった可能性、の2つが考えられる。

(5) モデル調査と元気再生事業の利用実績

モデル調査と元気再生事業は、特区制度や地域再生制度とは異なり、ソフト事業の支援を目的とする提案型制度である。地方自治体に加えて、官民連携の協議会や

表-10 モデル調査と元気再生事業の利用実績

調査・事業	応募主体区分			県							総計
	自治体	協議会	法人	青森	岩手	宮城	秋田	山形	福島	共同	
モデル調査	18	10	36	10	13	11	12	8	10	0	64
元気再生事業	6	21	17	5	6	6	3	9	11	3	44
都市	1	9	5	2	3	2	1	2	5	0	15
農山漁村	4	9	10	3	3	2	2	5	4	3	23
基礎的条件的に厳しい集落	1	3	2	0	0	2	0	2	2	0	6

NPO等の地域づくりに携わる法人による応募が認められている。モデル調査が都市域のみを対象地域とするのに対し、元気再生事業は都市域に加えて農山漁村や基礎的条件的に厳しい集落を対象地域に含んでいる。それぞれの制度について、応募主体区分別に提案採択件数を整理した結果を表-10に示す。特徴的な点として次の2点を確認できる。

第一に、いずれの制度においても、官民連携の協議会もしくは法人による提案が採択件数の約70～80%を占めている点である。ソフト事業を地方自治体が単独で行うのは難しく、NPO等の法人の役割が大きい実態を示している。特に元気再生事業では官民連携の協議会による提案比率が大きくなっている。一件あたりの助成金額が大きく、組織的に事業を展開する必要性が高いためではないかと考えられる。ただし、官民連携の協議会方式には、1) NPOや民間事業者が企画や実施に携わり、地方自治体は行政支援のためだけに関与している場合もあれば、2) 地方自治体が主体的に企画して、事業の実施をNPOや民間事業者担わせている場合もあり、地方自治体が果たす役割は表-10に示されるほど小さい訳ではない^[12]。

第二に、元気再生事業では、山形県と福島県の採択件数が他の4県と比較して多いことが分かる。筆者が複数の市町村でヒアリングを行った際に、両県のNPOの活動は東北6県内では相対的に活発であるとの評判を聞くことがあった。本研究の趣旨からは外れるが、1) 両県と他の4県ではNPOの活動の活発さが本当に異なるのか、2) 異なるとしたらその理由はどこにあるのか、などを明らかにすることは、今後の地域活性化問題について考えていく上で有益な知見を与えてくれるのではないかと考えられる。

4. 利用実績の市町村格差の特性

(1) 利用実績の市町村間格差の把握

提案型制度の利用実績の市町村間格差について見てみよう。図-6は、市町村毎の認定・採択された計画・調査・事業の件数（利用件数）と、認定・採択された制度

図-6 利用実績のヒストグラム

の数（利用制度数）のヒストグラムである。地域基盤強化交付金による支援措置の有無で地域再生計画を2種類に区別しており、図-6(b)では、市町村は最大5個の制度で計画・調査・事業が認定・採択される可能性がある。

図より、以下の2点を確認できる。第一に、いずれのヒストグラムもほぼ単峰形であり、ピークは利用実績の場合は1件（平均2.1件）、利用制度数の場合は1制度（平均1.6制度）である。第二に、利用実績のヒストグラムは裾が長くなっている。一部の自治体は複数の計画が認定されたり、調査/事業が採択されており、約1割の市町村に5件以上の利用実績がある。一方、約1/4にあたる56市町村は利用件数が0件であり、提案型制度を全く活用していない。

(2) 利用実績と地域統計の相関分析

提案型制度の市町村格差の特性を探るため、提案型制度の利用実績と複数の地域統計の相関関係を調べてみる。具体的には、表-11の区分Aの変数間の相関係数と区分Aの各変数と区分Bの各変数の相関係数を計算する。区分Bの変数には、総務省統計局「統計でみる市区町村のすがた2009」に掲載されている数値を用いる。

変数間の相関係数の算出結果を表-12に示す。表には少なくとも1つ以上の変数と0.30以上の相関係数が観察された変数だけ示している^[13]。表より、以下の3点を確認できる。第一に、利用実績の合計利用件数と最も相関が強い変数は人口であり、その他の変数との相関はそれ程強くない。第3次産業従業者比率や商業年間商品販売額/人口も、人口と正の相関を有することから、人口が利用実績の合計利用件数を最もよく説明する変数であると考えられる。一方、財政力指数や人口一人当たりの職員数といった地方行政に関わる変数は、提案型制度の利用実績と相関していると推測されるものの、有意な相関関係は見られなかった。第二に、特区計画とモデル調査の利用実績が人口や第3次従業者比率と相関しているのに対し、地域再生計画や元気再生事業の利用実績と人口や第3次従業者比率の間に有意な相関関係は見られない。その理由として、特区計画やモデル調査は都市的機能を

表-11 相関分析に用いる変数

区分A	・利用実績の合計件数 ・特区計画の認定件数 ・地域再生計画（交付金措置あり）の認定件数 ・地域再生計画（交付金措置なし）の認定件数 ・モデル調査の採択件数 ・元気再生事業の採択件数 ・利用制度数
区分B	・人口 ・人口増減率 H12-H17 ・人口純流入率 ・課税対象所得/納税義務者数 ・従業者数/人口 ・第1次産業従業者比率 ・第3次産業従業者比率 ・製造品出荷額等/人口 ・人口千人当たりの職員数 ・公債費比率 ・中学校教員一人当たり生徒数 ・ごみのリサイクル率 ・人口千人当たり一般診療所数 ・高齢化率 ・人口増減率 H18-H21 ・昼間人口/夜間人口 ・事業所数/人口 ・完全失業者数/労働力人口 ・第2次産業従業者比率 ・農業産出額/人口 ・商業年間商品販売額/人口 ・財政力指数 ・小学校教員一人当たり児童数 ・非水洗化人口/人口 ・人口一人当たり一般病院数 ・人口千人当たり医師数

表-12 相関係数

	合計 利用 件数	利用件数					利用 制度 数
		特区 計画	地域再生計画 交付金 あり	地域再生計画 交付金 なし	モデル 調査	元気 再生 事業	
利用件数							
特区計画	0.65	-	-	-	-	-	-
地域再生計画（交付金あり）	0.51	0.13	-	-	-	-	-
地域再生計画（交付金なし）	0.64	0.25	0.06	-	-	-	-
モデル調査	0.65	0.29	0.25	0.28	-	-	-
元気再生事業	0.63	0.28	0.24	0.27	0.22	-	-
利用制度数	0.91	0.54	0.54	0.58	0.54	0.61	-
人口	0.51	0.52	0.18	0.16	0.49	0.21	0.39
第3次産業従業者比率	0.30	0.20	0.13	0.13	0.30	0.18	0.27
商業年間商品販売額/人口	0.25	0.23	0.08	0.04	0.34	0.09	0.17

赤字：相関係数0.5以上、茶字：相関係数0.3以上0.5未満

有する自治体ほど提案につながる潜在的な案件を多く抱えている一方、地域再生計画や元気再生事業については提案につながる潜在的な案件の有無は人口の大きさとは必ずしも関係しないからではないかと考えられる。第三に、各制度の利用件数の間に相関係数の値が0.2から0.3の弱い正の相関が見られる^[14]。ある制度を利用する自治体は他の制度も利用する傾向があると言える。その結果、図-6に示した利用実績のヒストグラムの裾が長くなったと考えられる。

(3) 人口規模別に見た利用実績の特徴

(2)の分析結果は、市町村の人口が提案型制度の利用実績を最も良く説明する変数であることを明らかにしている。ただし、人口規模が同程度の市町村間に存在する利用実績の格差は説明できない。そこで、市町村を人口の大きさで分類した上で、各グループの利用実績の特徴についてより詳細に検討する。東北6県の230市町村を、人口10万人以上、3万人以上10万人未満、3万人未満の3つのグループに分類する。図より、以下の点を確認できる。

第一に、人口 3 万人以上 10 万人未満の市町村のグループでは、合計利用件数と人口増加率が負に相関している^[5]。合計利用件数の平均は 2.6 件であり、積極的に活用している市町村に、十和田市・二戸市・栗原市（6 件）、釜石市・大館市・男鹿市・湯沢市・仙北市・二本松市（5 件）、北上市・遠野市・登米市・塩釜市・鹿角市・由利本荘市・北秋田市（利用制度数 4 件）がある。北上市を除き、いずれも人口が減少している。一方、提案型制度をほとんど利用していない市町村に、むつ市・東松島市・亶理町・利府町・富谷町・南陽市・白河市（利用実績 0 件）や、平川市・気仙沼市・名取市・多賀城市・岩沼市・寒河江市・東根市・相馬市・田村市・伊達市・本宮市（利用実績 1 件）がある。また、人口が増加していたり、東北地方の他市町村と比べて人口減少の速度が遅い仙台通勤圏内の市町村の利用件数が少ないことが分かる。人口減少の速度が速い市町村ほど危機意識を強く持っており、提案型制度を積極的に活用するインセンティブもより強いと考えられる。ただし、人口減少の速度が速い市町村の全てが提案型制度を積極的に活用している訳ではない点に留意する必要がある。

第二に、人口 10 万人以上の市町村でも、人口 3 万人以上 10 万人未満の市町村と同じく、提案型制度を積極的に活用している市町村は、いずれも人口が減少している。市町村の危機意識が提案型制度の利用を促している可能性が示唆される。ただし、人口が減少している市町村でも、青森市・酒田市・大崎市（10 件）、鶴岡市（9 件）、一関市・秋田市・会津若松市・いわき市（8 件）のように提案型制度を積極的に活用している市町村がある一方で、石巻市（1 件）や横手市（3 件）のように提案型制度をほとんど利用していない市町村も存在する。

5.では、利用実績の市町村格差が生じた原因をアンケート調査の結果を用いて探っていく。

第三に、人口 3 万人未満の市町村では、154 市町村のうち、97 市町村の利用件数は 0 件又は 1 件であり、提案型制度をほとんど利用していない市町村が約 2/3 を占める。最上町（8 件）、西会津町・遊佐町（7 件）、一戸町・大鰐町・大郷町・南会津町・只見町（4 件）などの一部の市町村は提案型制度を積極的に利用しているが、例外的である。合計利用件数の平均は 1.3 件で、10 万人以上の市町村の平均 6.5 件や 3 万人以上 10 万人未満の市町村の平均 2.6 件より明らかに少ない。人口が少ない市町村の利用実績が少ない理由として、次の 2 つの仮説を考えることができる。第一に、人口が少ない市町村では行政として取り組むべき政策領域が限定されており、提案に適した計画・調査・事業の潜在的な案件の数がそもそも少ないという仮説である。第二に、人口が少ない市町村では、組織内の分業体制が十分に確立されておらず、職員の専門性や企画能力も相対的に低いため、提案型制

(a) 人口 10 万人以上の市町村

(b) 人口 3 万人以上 10 万人未満の市町村

(c) 人口 3 万人未満の市町村

図-7 人口減少率と利用実績の関係

度を積極的に活用する組織的な体制が整っていないという仮説である。5.では、人口規模の小さい市町村で提案型制度の利用実績が少ない理由をアンケート調査の結果を用いて探っていく。

5. 地方自治体の意識・意向

提案型制度の導入を東北 6 県の市町村がどのように捉え、どのように対応してきたか、アンケート調査結果を通じて考察する。アンケートでは、主に以下の 6 点について尋ねている：1) 提案の経緯、又は提案しなかった理由、2) 提案の目的、3) 提案のプラス面・マイナス面、4) 提案時の困難、5) 提案型制度の導入が計画策定・意思決

図-8 提案に至った経緯 (制度間の比較)

図-11 提案に至った経緯 (モデル調査/元気再生事業)

図-9 提案に至った経緯 (特区計画)

図-12 提案を行わなかった理由

図-10 提案に至った経緯 (地域再生計画)

定プロセスにもたらした影響, 6) 補助金制度の見直しに対する評価。アンケートの詳細な設問項目は参考文献²⁴⁾, 又は, Web上に掲載した参考資料⁷⁾を参照されたい。

(1) 提案の経緯・提案しなかった理由

アンケートでは, 過去に特区計画・地域再生計画・モデル調査・元気再生事業の提案を行ったことがあると回答した市町村に対して, 提案に至った経緯について尋ねている¹⁰⁾。提案を行ったことがないと回答した市町村に対しては提案を行わなかった理由を尋ねている。提案に至った経緯を図-8から図-11に示す。図-8は制度間の違いに着目したグラフ, 図-9から図-11は人口規模の違いに着目したグラフである。提案を行わなかった理由は図

-12に示す。特徴的な点として, 次の2点を指摘できる。

第一に, 図-8より, 提案に至った経緯として最も回答比率が大きいのは「所管部局が自発的に推進」であり, 「取りまとめ部局による働きかけ」と「首長による働きかけ」を含めると, 行政主導による提案が大部分を占めていることが分かる。複数項目の回答を認めたため正確な比率を示すことはできないが, 提案を行った8割以上の市町村は行政主導であったと見てよいだろう。民間企業やNPO, 住民といった行政以外の主体の働きかけを提案の経緯として挙げた回答の比率は小さい。一方, 図-12より, 提案を行わなかった理由として最も多い回答は「民間企業や住民等からの要望がない」であり, 次いで「庁内調整が整わない」が多いことが分かる。提案型制度を積極的に活用している自治体が行政主導であったとすれば, 利用実績の大きな市町村間格差は市町村の意欲や対応能力の格差を反映していると考えられる。

第二に, 図-9と図-11より, 特区計画とモデル調査/元気再生事業では, 人口10万人以上の市町村の約半数が「取りまとめ部局による働きかけ」を提案に至った経緯として回答しているのに対し, 人口10万人未満の市町村では10%から20%が回答しているに過ぎないことが分かる。市町村内で取りまとめ部局になるのは, 一般に総務企画課と呼ばれる部署である。ただし, その機能は市町村間で大きく異なる。人口の多い市町村では, “企画”

図-13 提案の目的（制度間の比較）

図-15 提案の目的（地域再生計画）

図-14 提案の目的（特区計画）

図-16 提案の目的（モデル調査/元気再生事業）

機能を期待された部署が設置されているのに対し、人口の小さい市町村では、そうした部署は“総務”機能に埋没していることが多い。取りまとめ部局の機能の違いが、「取りまとめ部局による働きかけ」を提案に至った経緯として挙げる回答比率の違いにつながっていると考えられる。一方、「首長による働きかけ」を提案に至った経緯として挙げる回答は、人口10万人以上の市町村では全く見られないが、人口10万人未満の市町村では20%から40%を占めている。首長による働きかけを提案の経緯に挙げた市町村の利用実績は平均3.1件、利用制度数は平均2.3制度であり、人口10万人未満の市町村の平均（利用件数：1.8件、利用制度数：1.5制度）を大きく上回っている。人口の少ない市町村では、首長による働きかけが提案型制度を活用する動機付けの大きな要因になっていることが分かる。

(2) 提案の目的

提案の目的について尋ねた回答結果を図-13から図-16に示す。図-13は制度間の違いに着目したグラフ、図-14から図-16は人口規模の違いに着目したグラフである。興味深い結果として、次の3点を指摘できる。

第一に、全ての制度について最も回答比率の高い提案目的は「地域経済の活性化」であり、全市町村の約50-85%が挙げている。地域再生計画では「地域再生基盤強化

交付金による歳入の増加」と「従来からある行政サービスの向上」の回答比率が次いで高く、特区計画とモデル調査/元気再生事業では「民間企業やNPOの活動の支援」の回答比率が次いで高い。地域再生計画が行政活動の支援を基本的な目的の一つとしているのに対し、特区計画とモデル調査/元気再生事業は必ずしも行政活動の支援を目的とはしていない。制度間の性格の違いを示唆していると考えられる。

第二に、モデル調査/元気再生事業では、人口10万人未満の市町村が「地域経済の活性化」を回答する比率が、人口10万人以上の市町村と比べて相対的に高い。元気再生事業に採択された事業を見ると、人口の多い市町村ではワークショップを通じた地域コミュニティの活性化等の必ずしもビジネスを目的としない企画が多いのに対し、人口の少ない市町村では地域経済活性化に少しでも寄与する新たなビジネスの立ち上げを模索する企画が多いことが分かる。

第三に、特区計画や地域再生計画の人口10万人以上の市町村では「民間企業やNPOの活動の支援」の回答比率が約40%を占めており、人口10万人未満の約10%という回答比率より明らかに大きい。民間企業やNPOの活動が活発な地域では、提案型制度を活用しうる潜在的な案件も多いと考えられる。民間企業やNPOの活動水準の違いは、行政の取りまとめ部局の企画能力の違

(3) 提案のプラス面・マイナス面

第一に、図-17 より、「企業の新設や進出」「既存企業の活性化」「雇用の創出」という計画や調査/事業の

第二に、図-17 より分かる通り、特区計画とモデル調査/元気再生事業では、「内外からの注目度の向上」をプラス面として挙げる回答が約半数を占めている。図-20 で確認できる通り、モデル調査/元気再生事業を実施した人口 3 万人未満の市町村では、80%以上もの市町村が「内外からの注目度の向上」をプラス面として指摘し

ている。内外からの注目度の向上は、観光入込客数の増加や地域ブランドの確立といった経済効果の他に、市民意識の高揚や行政職員の意識改革、行政に対する信頼の向上といった様々な効果をもたらす^[18]。内外からの注目度の向上は今後の地域活性化方策を考えていく上で重要な視点の一つであると考えられる。ただし、その意義や効果を正しく評価することは一般に難しい^[19]。提案型制度の仕組みは、地域活性化の優れた取り組みについて国がある種の認証を与える機能を持っていると言える。成功事例に対する内外からの注目度を向上させる点で有益であると考えられる^[20]。提案型制度のあり方を議論する際に、評判の創出効果やそれに付随して発生する諸々の効果をどの程度考慮するかは重要な論点の一つになるであろう^[21]。

第三に、図-17 より 10%強の市町村が、計画や調査/事業を提案する行為に起因する「職員の政策立案能力の向上や意識啓発」をプラス面として挙げていることが分かる。これらの市町村の利用実績は平均 4.5 件、利用制度数は平均 2.9 制度である。人口 10 万人未満の市町村に限定しても利用実績は平均 3.9 件、利用制度数は平均 2.6 制度であり、東北地方全体の平均を上回っている。提案型制度を一度利用すると、行政組織の意識改革や職員の能力開発が進み、提案型制度の更なる利用を試みる循環が生じる可能性がある。

第四に、図-21 より、提案型制度の利用によるマイナス面の指摘はプラス面と比較してきわめて少ないことが分かる。マイナス面の回答比率が多かったのは、モデル調査/元気再生事業を実施した人口 3 万人未満の市町村で、「人員のやりくりが余裕がなくなった」「事務手続きがかえって複雑になった」「投入した労力に見合う効果が得られなかった」といった回答が約 30%の市町村から得られた。モデル調査と元気再生事業では、地域が主導して実施すべきソフト事業を国の委託事業として実施する運用形態を取っているが^[22]、内閣官房地域活性化統合本部と所管省庁の 2 つの機関が上位組織として関与する仕組みを取っている。元気再生事業について筆者が複数の市町村に対してヒアリングを行ったところ、「予算案が国会で承認されて内閣府に予算が付いたとしても、提案の募集や選定、さらには選定された事業の経費を所管省庁に付け替えるのに時間がかかり、事業継続 2 年目の場合でも 7 月以降まで補助金を使用できず、1 年目の活動を一時的に縮小せざるを得なかった」と言う。国の制度上のひずみが行政組織の脆弱な小規模な市町村に、しわ寄せとして現れている可能性がある。

さて、以上の調査結果より、提案型制度をこれまで利用した市町村が提案型制度の利用には一定のプラス面があると認識する一方で、大きなマイナス面はないと認識していることが分かった。ただし、これより提案型制度

図-22 重要な政策分野

表-13 優先課題との関連

	人口 (千人)			利用件数				利用制度数		総計
	-30	30-100	100-	0	1-3	4-6	7-	0-2	3-5	
有益である	41	24	8	11	41	13	8	48	25	73
有益ではない	4	2		1	5			5	1	6
どちらとも言えない	65	27	8	27	56	13	4	78	22	100
総計	110	53	16	39	102	26	12	131	48	179

が有効な制度であると直ちに結論づけることはできない。アンケート調査では、25 個の政策分野の中から、それぞれの市町村が現在最も重要であると考えている政策分野を最大 5 個回答させた。加えて、優先課題に取り組む上で提案型制度が有効と考えているかどうかを尋ねた。これらの質問への回答結果をもとに、市町村が提案型制度を有効な制度であると考えているかどうか検討してみたい。回答結果を図-22 と表-13 に示す。図-22 は 25 個の政策分野のそれぞれについて優先課題として回答した市町村の比率を人口規模別に示している。

図-22 より、次の 3 点を指摘できる。第一に、「産業誘致・振興」「農林水産業」「観光振興」「雇用対策」などの経済・雇用関連の政策分野を重要であるとする回答比率が大きいことである。ただし、人口が多い市町村では「産業誘致・振興」や「観光振興」が重要であるとする回答が多いのに対し、人口が少ない市町村では「産業誘致・振興」や「農林水産業」が重要であるとする回答が多い。第二に、「学校教育」などの教育関連、「少子化対策」「医療健康」「高齢者福祉」などの生活福祉関連を重要であるとする回答比率が大きいことである。教育関連については人口の大きさによって回答比率に差はないが、「医療健康」と「高齢者福祉」については回答比率に大きな差が見受けられる。第三に、約 3 割の市町村が「財政健全化」を重要な政策分野であると回答していることである。人口の少ない市町村では「財政健全化」を重要な政策分野とみなす回答比率が大きい。

表-13 より、提案型制度が優先課題に取り組む上で「有益である」とする回答と「どちらとも言えない」とする回答が約 3 : 4 の比率であり、「有益でない」とす

図-23 提案時における困難

図-25 地域再生計画の認定申請時の困難

図-24 特区構想の提案時の困難

図-26 モデル調査/元気再生事業応募時の困難

る回答は 3%程度しかないことが分かる。自由回答のコメントでも、提案型制度は市町村が抱える優先課題に即して自由に企画立案できる点で有益であるとする意見が多数見られた。他方、優先課題を解決するには特区制度や地域再生制度のメニューは限定的で財政支援も乏しい、行政組織の体制が整っていない、国の関与が依然として残されており地方分権の徹底が望まれる、といった提案型制度の限界を指摘する意見も散見された。従来の補助事業制度を中心とする地域活性化の仕組みを修正する試みとして評価できるものの、解決すべき様々な課題を抱えているというのが、多くの市町村の評価であると考えられる。

(4) 提案時の困難

アンケートでは、提案時に感じた困難についても尋ねている。市町村が提案時に感じた困難に関する回答結果を図-23 から図-26 に示す。興味深い点として、以下の 3 点を指摘できる。

第一に、図-23 より、「現行法令等がもたらす問題点の洗い出し」を除くと、「アイデアの取りまとめ」「提案書類の作成」「地方公共団体内の推進体制の構築」「民間企業や住民との協調関係の構築」のいずれの項目においても、モデル調査/元気再生事業において提案時に困難を感じる市町村の比率が高いことが分かる。理由

として、提案者に認められる自由度の違いが考えられる。特区構想の提案や地域再生計画の認定申請の場合、既存の規制の見直しや既存のメニューの活用を伴う必要があり、提案に認められる自由度は比較的小さいと言える。自由度が小さいため、提案内容が自然と絞られる側面もある。一方、モデル調査/元気再生事業の場合、提案者が実施したい施策を自由に構想できる。自由度が大きすぎるがために、提案者が都市再生や元気再生に関するアイデアを提案書類にまとめる際に困難さを感じていると推測できる。

第二に、図-24 から図-26 より、全ての制度において人口の多い市町村が「民間企業や住民との協調関係の構築」を提案時の困難として回答する比率が高いことが分かる。規模の小さい市町村では、提案型制度の導入前から行政と民間企業や住民との協調的な関係が形成されていたのに対し、規模の大きい市町村では、そうした関係が十分に形成されていなかったからではないかと考えられる。

第三に、「アイデアの取りまとめ」と「提案書類の作成」については、特区構想の提案では人口の多い市町村が困難を感じる比率が高く、モデル調査/元気再生事業の応募では、人口の少ない市町村が困難を感じる比率が高いことが分かる。筆者が複数の市町村でヒアリングを行ったところ、人口の少ない市町村では一人の職員が複

数の業務を兼ねる必要があり、提案書類の作成にも日常業務をこなしながら別途取り組む必要があり、提案書類を作成するコストはかなり大きいとの意見が聞かれた。また、これまで提案書類を作成した経験を持たない人間が、参考となる資料や提案書類作成の経験者等のアドバイスなしに提案書類を作成するのは困難であるとの意見も聞かれた。職員の分業化が不十分なため、モデル調査/元気再生事業に関して、人口の少ない市町村が「提案書類の作成」や「アイデアの取りまとめ」において困難を感じた比率が高くなったのではないかと考えられる。一方、特区構想の提案において、人口の多い市町村の回答比率が高い理由は不明である。一つの仮説として、提案時期の違いの影響が考えられる。すなわち、特区制度の導入直後から提案を積極的に行った人口の多い市町村は、参考になる資料やアドバイスなしに取り組まざるを得なかったため、提案書類の作成コストを大きく感じたのではないかと考えられる。一方、人口の少ない市町村は特区制度が導入されてから少し時間が経過した後には提案を行うようになったため、他の市町村による過去の提案書類等を参考にすることが可能であった。その結果、提案書類の作成のためのコストを大きいと感じる市町村が相対的に少なかったのではないかと考えられる。

提案時に提案書類の作成を困難と感じる市町村が多いことは図-23 から図-26 で示した通りである。アンケートでは、提案書類を作成するコストの大きさについて、別の聞き方をしている。回答結果は表-14 に示す通りである。表より、自治体の人口規模や提案型制度の利用実績の違いに関わらず、ほとんどの自治体が提案書類の作成コストを大きいと感じていることが分かる。ただし、著者らがヒアリングで確認した限りでは、提案型制度を利活用した経験がないことが市町村の担当者に提案書類の作成コストを感じさせる大きな原因になったようである。提案型制度の利用が一般的になり、提案書類作成の経験の蓄積や自治体職員の意識改革が進めば、提案書類の作成に伴って感じる負担も徐々に小さくなっていくのではないかと考えられる。実際、アンケート調査でも、提案型制度を有効活用していると広く認知されている市町村は、提案書類の作成コストは小さいと回答している。

(5) 計画策定・意思決定プロセスにもたらした影響

アンケートでは、提案型制度の導入が計画策定・意思決定プロセスにもたらした影響について尋ねている。人口規模別と利用件数別に整理した回答結果を図-27 に示す。以下の3点を指摘できる。

第一に、「複数の部局で協議する機会の増加」を指摘する回答が最も多い。特に、人口や件数が多い市町村ほど回答比率が高く、人口 10 万人以上の市町村では 80% を上回っている。次いで、「民間企業や NPO 等と連携

表-14 提案書類作成のコスト

	人口 (千人)			利用件数				利用制度数		総計
	-30	30-100	100-	0	1-3	4-6	7-	0-2	3-5	
大きい	66	31	9	25	57	19	5	73	33	106
小さい	4	5	1	1	5	3	1	6	4	10
どちらとも言えない	37	16	6	14	36	4	5	49	10	59
総計	107	52	16	40	98	26	11	128	47	175

(a) 利用件数別

(b) 人口規模別

図-27 計画策定・意思決定プロセスへの影響

する機会の増加」が多い。人口や利用件数が多い市町村ほど回答比率が高い点は同様である。提案型制度の導入では、提案内容について市町村の自由度が大きく、提案内容を充実させるためにも複数の主体による協議が求められたと考えられる。

第二に、人口が多い市町村では、人口の少ない市町村より意思決定プロセスの変化を指摘する回答比率が高い。理由として、次の2つを考えることができる。第一に、規模の小さな市町村の方が、日常業務を通じて、複数部局間で協議したり、民間企業・NPO 等と協議する機会が多かったため、提案型制度の導入は規模の大きな市町村により大きな影響を与えたと考えられる。第二に、規模の大きな市町村の方が提案型制度の利用に対して積極的であったため、提案型制度の導入により、計画策定・

意思決定プロセスが影響を受ける機会が多かったと考えられる。

第三に、人口が 10 万人未満の市町村では、「首長による働きかけの増加」や「他の地方公共団体と比較される機会の増加」の回答比率が 10%から 20%を占めている。回答比率は必ずしも高くはないが、首長による働きかけや住民・地方議会によるモニタリングは、市町村職員に対して、地域資源を活用したソフト施策を積極的に立案・実施するインセンティブを与えたと考えられる。

(6) 補助制度の見直しに対する評価

(3)でも確認した通り、優先課題に取り組む上で提案型制度が有効であると考えている市町村は多い。ただし、地域活性化を支援する制度の拡充を望む声の大きいのも事実である。アンケートでは、提案型制度の導入と同時に生じた補助事業制度の見直しについての評価も尋ねている。結果を表-15 と表-16 に示す。表-15 はハード事業からソフト事業へ補助事業の重点をシフトすることの是非に関する回答結果、表-16 は提案型制度の活用による補助金の選択と集中の是非に関する回答結果である。興味深い点として、以下の3点を指摘できる。

第一に、表-15 より、ハード事業からソフト事業への補助事業の重点のシフトを「望ましい動きである」とする回答比率と「望ましくない動きである」とする回答比率を比較すると、前者が後者を若干上回っていることが分かる。ただし、回答の 2/3 は「どちらとも言えない」である。アンケートの設問と一緒に設けた自由記述のコメント欄には、「既存施設の維持管理のハード事業への補助金が必要である」、「ソフト面が重要であることは間違いないが、住民ニーズのあるハード事業は依然として残っており、次々とハード事業の補助金を削減することは疑問である」といった必要なハード事業を実施するための補助事業制度の継続を望む回答が多数見受けられた。また、「ソフト事業は地域経済に与える短期的な影響が小さく、一過的なものになりやすい」といったソフト事業の限界を指摘する回答も見受けられた。ハード事業からソフト事業へと補助事業の対象を大きくシフトすることについて、必ずしも多くの地方自治体が賛同していない可能性が示唆される。

第二に、表-16 より、提案型制度の活用による補助金の選択と集中を「望ましい動きである」とする回答比率と「望ましくない動きである」とする回答比率を比較すると、前者の方が明らかに大きく、また、その傾向は提案型制度の利用実績の大きい市町村ほど大きい。自由記述のコメント欄には、「明確な目的や意図を持ったバラマキではない補助金が望ましい」、「自らの判断で優先度の高い事業の計画・推進が行える点で望ましい」、「動きそのものは望ましい（ただし、行財政改革の流れ

表-15 ハード事業からソフト事業への補助金のシフト

	人口 (千人)			利用件数				利用制度数		総計
	-30	30-100	100-	0	1-3	4-6	7-	0-2	3-5	
望ましい動きである	29	3	4	10	16	6	4	24	12	36
望ましくない動きである	17	7	1	6	15	3	1	19	6	25
どちらとも言えない	65	43	11	25	70	17	7	89	30	119
総計	111	53	16	41	101	26	12	132	48	180

表-16 提案型制度の活用による補助金の選択と集中

	人口 (千人)			利用件数				利用制度数		総計
	-30	30-100	100-	0	1-3	4-6	7-	0-2	3-5	
望ましい動きである	29	10	6	9	21	9	6	28	17	45
望ましくない動きである	20	4	2	5	18	3		21	5	26
どちらとも言えない	62	39	8	27	62	14	6	83	26	109
総計	111	53	16	41	101	26	12	132	48	180

の中で対応するのが大変である）」などと、選択と集中は必要との回答が多数見受けられた。一部の市町村からは、「自治体の大小により、ノウハウや人員等の差があり、自治体の格差が大きくなる危険がある」といった自治体間の格差の拡大を危惧するコメントも散見されたが、補助金の選択と集中の必要性については多くの地方自治体が否定できない動きであると考えているのではないかと示唆される。

第三に、自由記述欄で、提案型制度の導入により地方自治体の事務コストが増大したとのコメントが多数寄せられた。具体的には、「提案しても採択されるとは限らないため、自治体としての対応が難しい」、「同じような内容の補助メニューが複数存在していて無駄が多い」、「情報が入ってこないため、各省庁のホームページを常に注視しなければならない」、「提案の提出までの期間が短すぎる」、「国の省庁間の連携がとれていないため、地方自治体の事務が煩雑になりやすい」といったコメントが寄せられた。市町村は、国の制度が提案型制度の導入に十分対応しておらず、そのしわ寄せを受けることに対して強いフラストレーションを感じている可能性が示唆される。国の制度的不備は、提案型制度の導入に合わせて変更していけば、ある程度は対処できる問題である。しかし、提案型制度を活用する市町村にとっては、提案した地域政策を実施していく場面において深刻な障害になりうる。提案型制度の新規導入や見直しにあたり、国の制度的不備の悪影響を市町村が受けないようにする工夫が必要であると言える。

6. おわりに

(1) 調査・分析結果のまとめと留意点

本研究では、提案型制度の利用実績のデータベースを用いて利用実績の特徴を明らかにするとともに、アンケート調査を通じて市町村による提案型制度の評価や課題を把握することを試みた。調査・分析結果から得られた主要な知見は以下の通りである。

- 提案型制度の利用実績には大きな市町村間格差が存在する。提案型制度の利用実績と強く相関するのは市町村の人口規模である。人口の多い自治体は一般に利用実績が多く、人口の少ない市町村は一般に利用実績が少ない。一つの提案型制度を利用する地方自治体は他の提案型制度も利用する傾向がある。人口が同程度の自治体を比較すると、人口減少率が大きい自治体は提案型制度を積極的に利用する傾向がある。
- 平成の大合併で他の地方自治体を編入した地方自治体は提案型制度を積極的に活用する傾向にある。一方、他の地方自治体に編入された地方自治体による提案型制度の活用実績は少ない。
- 提案型制度を利用しない市町村の約半数は、その理由として、民間企業や住民等からの要望がないと回答している。また、投入する労力に見合う効果を見込めないと回答している自治体もある。しかしながら、提案型制度を利用している市町村に提案の経緯を尋ねたところ、「所管部局による推進」「取りまとめ部局による働きかけ」「首長による働きかけ」といった行政主導の経緯を回答する市町村が大半を占めている。提案型制度の利用に対する行政の態度の違いが、利用実績の大きな格差を生み出している。
- 地方自治体は、提案型制度を活用するメリットとして、都市・地域政策の本来の目的（企業の進出や雇用の創出、住民の利便性の向上）を達成する効果に加えて、内外からの注目度の向上といった PR 効果や、民間企業・NPO との連携の向上、職員の政策立案能力の向上や意識啓発といった都市・地域政策の計画策定プロセスへの影響を指摘している。人口の少ない自治体は PR 効果や職員の政策立案能力の向上や意識啓発を挙げる比率が高く、人口の多い自治体は民間企業・NPO との連携の向上を挙げる比率が高い。一方、デメリットについては、事務手続きが煩雑になったと一部の自治体が回答している。ただし、メリットと比較するとデメリットの回答比率は断然少ない。
- 提案型制度の導入が都市・地域政策の計画策定・意思決定プロセスに及ぼした影響として「自治体内部での部局間の協議の機会の増加」や「民間企業・NPO 等と協議する機会の増加」を回答した自治体が多かった。特に、人口の多い自治体の回答比率が高い。規模が大

きい自治体ほどセクショナリズム化しやすく、提案型制度がそうした状況を改善するのに貢献した可能性がある。

- 提案時の困難として、「アイデアの取りまとめ」「提案書の作成」「民間事業者との連携」「地方公共団体内の推進体制の構築」等を挙げる回答が多かった。特区制度や地域再生計画と比べて、モデル調査/元気再生事業の提案時に困難を感じたと回答する市町村が多い。特に人口の少ない市町村の回答比率が高い。提案内容に認められる自由度の大きさと提案書類作成の経験の有無が大きな原因であると考えられる。ただし、これらは時間の経過と共に解決する問題である。むしろ、多くの自治体は、国の制度的不備のしわ寄せを受けることにフラストレーションを感じている。

本研究の調査・分析の留意点として、以下の三点を指摘しておきたい。第一に、本研究では基本的には認定された計画と採択された調査/事業しか分析対象として取り上げていない。地方自治体が提案したものの国に採択されなかった特区構想や地域再生の支援措置（予算関連）の提案やモデル調査/元気再生事業の提案も存在する。採択されなかった提案も本来有用な情報を含んでいるはずである。ただし、現時点では採択されなかった提案は一部しか情報が公表されておらず²⁹⁾、調査・分析の内容を直ちに拡張することは難しい。今後、公表されている地域政策のデータベースを用いた実証分析を蓄積し、データを公表することの社会的意義を訴え続けていく必要がある。第二に、本研究では東北 6 県の市町村を調査対象事例としており、その特殊性については全く議論していない。他の地方についても同様の調査・分析を行い、本研究の調査・分析結果が全国的に妥当なものであるのか、あるいは東北地方についてのみ妥当なものであるのか検証していく必要がある。第三に、本研究では提案内容の差異を無視しており、統計的な議論に終始している。採用した分析方法（統計分析とアンケート調査）の限界もあり、3.で提案型制度の利用実績を概観しながら提示したいくつかの論点については、十分な議論を行うことができなかった。データベースの内容をより詳細にして統計分析を行ったり、統計分析から離れて個別事例のケース・スタディを実施することで、考察を深めていく必要がある。

(2) 今後の提案型制度の可能性

最後に、今後の提案型制度の可能性と地方分権化の是非について私見を述べてみたい。本研究の調査・分析結果から、1) 提案型制度を利用するメリットには、地域経済の活性化や住民の利便性の向上といった直接的な効果の他に、自地域の PR や職員の意識改革、民間企業・NPO 等との連携の向上といった間接的な効果があるこ

と、2) 提案型制度の導入は行政内の計画策定・意思決定プロセスに一定の変化をもたらしたことで、3) 提案型制度の利用実績には大きな市町村格差が存在し、行政が主導的に取り組むかどうか格差の最大の原因になっていること、を明らかにした。以上の3つの点は、今後の地方分権化の是非を考える上でも示唆に富んでいる。第一と第二の点は、提案型制度だけに限定される効果ではない。むしろ、地方分権化が推し進められ、地方自治体に権限や財源が大幅に移譲されると更に大きな効果が生じる可能性がある。他方、第三の点は、地方分権化が推し進められても全ての自治体において上手くいくとは限らないという警鐘を鳴らしている。何故なら、地域活性化を実現する上で様々なソフト施策を展開していく必要があるが、地方分権化が必ずしもソフト施策を活化化する保証はないからである。ソフト施策を展開するには、企画の取りまとめや事業実施の段階で関係主体間の利害調整が不可欠である。提案型制度を活用する場合には、企画段階、すなわち、提案書類の作成段階において、提案の採択確率を上げるように関係主体間の利害調整を後押しする力が働く。また、提案採択後の段階では国から支援を受けられる内容が既に決まっているため、議会や住民から強い反対を受けることもない。これに対し、地方分権化が推し進められた状況下において地方自治体が自らソフト施策を企画して実施しようとする場合、企画・実施段階において関係主体間の利害調整を図ったり、予算措置を講じるために地方議会を説得する必要が生じる。しかしながら、ソフト施策の便益は一般に自治体内の一部の人々にしか及ばないため、関係主体間の利害調整や議会との折衝には大きな困難を伴うことが予想される。地方分権化が推し進められることで逆にソフト施策の企画や実施が困難になるという逆説的な事態が生じる危険性がある。こうした事態を避けるには行政や議会・住民等の意識改革が何よりも不可欠である。しかしながら、本研究の調査・分析結果は、一部の自治体では意識改革の実現を見込めるものの、多くの自治体については意識改革の実現を楽観視できない、という厳しい現実を示唆している。以上の議論より、地方分権化より提案型制度の利活用が望ましいと直ちに結論づける意図はないが、提案型制度が独自の機能を持っている点だけは強調しておきたい。提案型制度の導入と利活用という“地方分権の社会実験”の成果と課題を更に詳しく検証し、地域活性化を支援するための仕組みについて議論を深めていく必要があるだろう。

謝辞：本研究は財団法人第一住宅建設協会の助成を受けて行ったものです。ここに感謝の意を表します。

注

- [1] 1994年に導入された地方分権特例制度（通称：パイロット自治体制度）は特区制度に類似した制度であり、提案型制度の先駆けと言える²⁵⁾²⁶⁾。ただし、各省庁や都道府県の反対により、目立った成果を挙げず、1998年に廃止された。小泉内閣の構造改革路線の象徴の一つとしてマスコミ等にも大きく取り上げられた特区制度が、その後の提案型制度普及の大きな流れの出発点であったことは間違いない。
- [2] 特区制度は規制緩和の突破口とするために導入された制度であり²⁷⁾、地域活性化を第一の目的とした制度ではない²⁸⁾。そのため、その他の提案型制度とは性格が多少異なっている。ただし、規制緩和（官から民へ）と地方分権（国から地方へ）は分権改革の「車の両輪」と位置付けられており²⁹⁾³⁰⁾、両方の性質を備えた特区制度が最初に導入された背景には政治的な論理が存在していると考えられる³¹⁾。特区制度の意義と課題については、八代³²⁾、大前他³³⁾、並河³⁴⁾等が詳しい。
- [3] 筆者もヒアリング調査で確認している。ヒアリングした地方自治体は次の通りである。宮城県、桑折町、喜多方市、鶴岡市、二戸市、遠野市、軽米町。
- [4] 金井³⁵⁾は自治制度をめぐる普遍主義と特例主義という2つの系譜の関係性から特区制度について考察している。特区制度の位置づけは、集権か分権かといった二元論で理解すべきではなく、集権による分権の要素と分権による集権の要素が複雑に入り混じっていると指摘している。
- [5] わが国の地方自治法は、地方自治法という単一法典のもとに構築されており、全国一律の普遍主義的な仕組みである。近年の地方分権改革も、地方分権推進法の立法化等に見られる通り普遍主義を維持しながら進められてきた。しかし、全国一律で地方自治制度の改革を進めるには限界があり、地方分権改革も停滞してしまった。特区制度はそうした停滞を克服するために導入された特例主義的な仕組みとして位置付けられる³⁶⁾。
- [6] 本研究では、統計分析とアンケート調査を分析方法として採用している。分析方法が限定されているため、3.で提示する全ての論点について、4.と5.で考察を行えるわけではない。しかし、今後の研究につながるため、3.では出来るだけ多くの論点を提示するよう試みる。
- [7] <http://www.plan.civil.tohoku.ac.jp/fukumoto/research/questionnaire.pdf>
- [8] 分析対象地域が東北6県の単一市町村と東北6県外の市町村にまたがる場合、図-2では便宜的に単一市町村として数えている。
- [9] 図-3では、複数の市町村にまたがる計画・調査・事業について、全ての自治体が単独で計画の認定を受けたり、調査事業を実施しているかのようデータ処理している。その結果、図-2とは数字の合計が一致しない。
- [10] ここでは、教育、生活福祉、まちづくり、地方行革、幼保連携・一体化推進の5つを生活関連、都市農村交流、農業の2つを農業関連、IT、環境・新エネルギー、産学連携、産業活性化、国際物流の5つを産業関連に分類した。
- [11] 岩手県は全13市、秋田県はにかほ市を除く12市が認定を受けている。
- [12] 例えば、官民連携の協議会方式でも、遠野市や鶴岡市で展開されている元気再生事業では市が主に企画を担っているが、喜多方市や桑折町で展開されている元気再生事業では市民団体が主に企画を担っている。
- [13] 相関係数が0.3以上の場合、相関係数が0であるという帰無仮説が 1.81×10^{-6} の有意水準で棄却される（片側検定）。
- [14] 相関係数の大きさの判断は主観的にならざるを得ない。絶対値が0.2未満の場合、ほとんど相関はないと判断し、

絶対値が0.2以上0.3未満の場合、弱い相関があると判断する岩永他³⁰⁾の定義に従った。

- [15] 相関係数は-0.44である。合計利用件数は財政力指数とも有意に負に相関している（相関係数は-0.56）。
- [16] アンケートでは、特区構想と地域再生計画支援措置（予算関連）についても提案の有無を尋ねているが、議論の焦点を絞るため、ここでは取り上げない。
- [17] 森山奈美氏の定義によると、人口の多い市町村ではワークショップ型の企画が多く、人口の少ない市町村ではまちづくり会社型の企画が多い³¹⁾。
- [18] 筆者がヒアリングを行ったいくつかの市町村では、内外からの注目度の向上がもたらす市民や行政組織の意識改革を高く評価する声が大きかった。
- [19] どぶろく特区で有名な遠野市では、テレビ・新聞等で取り上げられた回数を元に、平成15年から平成16年にかけて年間1.4億円程度の広告費に相当する宣伝が行われたと試算している。遠野市の年間広告費が約800万円であり、その宣伝効果はきわめて大きかったとしている³²⁾。
- [20] 特に地方議会や市民に対してアピールする場合に効果を発揮すると考えられる。
- [21] 認定計画や調査・事業の事後評価のための方法論と課題については鈴木³³⁾が詳しい。
- [22] 地方の元気再生事業に関して筆者が複数の市町村に対してヒアリングを行ったところ、「事業の実施過程において他の民間事業者等に作業の一部を委託する必要性が生じ、国に対して再委託の是非について打診したが、『国から委託を受けた事業を再委託することは望ましくない』として再委託に制限を加えられた」という回答があった。
- [23] 特区構想や地域再生の支援措置（予算関連）については認められなかった提案の内容も公開されているが、全国都市再生モデル調査や地方の元気再生事業については採択されなかった提案内容は公開されていない。

参考文献

- 1) 蓼沼朗寿：地域政策論，学陽書房，1991。
- 2) 並河信乃：市民・自治体の政策実験－特区制度は活用できるか，市民立法，2006。
- 3) 齊藤紀明：福祉－規制の明確化が生んだ矛盾，西尾勝監修，東京市政調査会研究室編著：検証構造改革特区，第8章，ぎょうせい，2007。
- 4) 尾林芳匡：自治体民営化と公共サービスの質，自治体研究社，2008。
- 5) 八代尚宏：構造改革特区の意義と今後の課題，八代尚宏編，「官製市場」改革，日本経済新聞社，2005。
- 6) 木村佳弘：農業－特例措置による参入規制，西尾勝監修，東京市政調査会研究室編著：検証構造改革特区，第6章，ぎょうせい，2007。
- 7) 五石敬路：港湾－縦割り行政の弊害，西尾勝監修，東京市政調査会研究室編著：検証構造改革特区，第7章，ぎょうせい，2007。
- 8) 大前孝太郎他：特区と教育・農業改革，西村清彦監修，御園慎一郎・服部敦・大前孝太郎編：地域再生システム，第2章，東京大学出版会，2007。
- 9) 村上順：日本の地方分権，弘文堂，2003。
- 10) 金井利男：自治制度，東京大学出版会，2007。
- 11) 川手撰：構造改革特区の成立過程と制度運用過程，西尾勝監修，東京市政調査会研究室編著：検証構造改革特区，第1章，ぎょうせい，2007。
- 12) 木村佳弘，大津志保：特区制度成立後における類似制度の形成と変容，西尾勝監修，東京市政調査会研究室編著：検証構造改革特区，第4章，ぎょうせい，2007。
- 13) 福本潤也，國枝真季：提案型地域政策制度のモデル分析，地域学研究，Vol.31，pp.305-321，2009。
- 14) 福本潤也，後藤雄太：構造改革特区制度の提案・審査・事後評価プロセスに関するゲーム分析，土木計画学研究・論文集，Vol.25，pp.233-244，2008。
- 15) 服部敦：構造改革特別区域制度－全員参加型の政策立案システムへ，西村清彦監修，御園慎一郎他編：地域再生システム，第1章，東京大学出版会，2007。
- 16) 服部敦，森源二：地域再生制度－新しいガバナンスの形へ，西村清彦監修，御園慎一郎他編：地域再生システム，第4章，東京大学出版会，2007。
- 17) 饗庭伸他：都市計画・まちづくり分野における構造改革特区制度の実態分析，都市計画論文集，No.42，pp.331-336，2007。
- 18) 構造改革特区研究会：構造改革特区とは何か？，季刊まちづくり，Vol.9，2005。
- 19) 五石敬路他：構造改革特区のデータ分析，西尾勝監修，東京市政調査会研究室編著：検証構造改革特区，第3章，ぎょうせい，2007。
- 20) 勇上和史：規制緩和を活用した雇用創出－構造改革特区の効果，労働政策研究・研修機構編，地域雇用創出の新潮流，独立行政法人 労働政策研究・研修機構，2007。
- 21) 福本潤也，岡本佳洋：構造改革特別区域制度の適用実績の可視化，地理情報システム学会講演論文集，Vol.18，2009。
- 22) 福本潤也，岡本佳洋：構造改革特別区域制度の利用実績における自治体間格差の実証分析，土木計画学研究・論文集，Vol.27，pp.297-304，2010。
- 23) 大津志保他：「構造改革特区に関する地方公共団体アンケート調査」の分析，西尾勝監修，東京市政調査会研究室編著：検証構造改革特区，第5章，ぎょうせい，2007。
- 24) 福本潤也：第一住宅建設協会，特区・提案制度が都市計画の計画プロセスに及ぼす影響に関する研究，第一住宅建設協会報告書，2009。
- 25) 尾原淳之：「手を挙げる」地方分権を目指して：パイロット自治体を手がかりに，北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル，Vol.2，pp.47-73，1995。
- 26) 並河信乃：基調講演，「都市問題」ブックレット 9 構造改革特区は分権型社会を創るか，東京市政調査会，2007。
- 27) 福島伸享：構造改革特区で規制改革は進んだのか？，論座，No.12，2004。
- 28) 村上傳：構造改革特区に見る規制緩和，三橋良士明・榊原秀訓編，行政民間化の公共性分析，日本評論社，2006。
- 29) 西尾勝：未完の分権改革，岩波書店，1999。
- 30) 岩永雅也，大塚雄作，高橋一男：社会調査の基礎，放送大学教育振興会，2003。
- 31) 鎌形太郎，森山奈美，塚田幸広他：座談会 地方活性化のための戦略的シナリオへのアプローチ，土木学会誌，Vol.94，No.11，pp.18-21，2009。
- 32) 遠野市：定例記者懇談会資料（H17.2.23），2005。
- 33) 鈴木亘：構造改革特区をどのように評価すべきか－プログラム政策評価の計量手法からの考察－，会計検査研究，No.30，pp.145-157，2004。

(2011.8.9 受付)

ACHIEVEMENTS AND PROBLEMS OF PROPOSAL SYSTEMS
OF REGIONAL POLICIES
FROM THE VIEWPOINT OF LOCAL GOVERNMENTS IN TOHOKU REGION

Junya FUKUMOTO

Last decade, many proposal systems have been introduced as a form of decentralization efforts. Under the proposal systems, local governments can make proposals related to their regional policies or projects, then the central government assesses the proposals and supports only the proposals that have passed its assessment. In this study, we reexamine the achievements and problems of the proposal systems from the viewpoints of local governments in Tohoku region. Firstly, using the database of implemented policies and projects, we show the characteristics of the local governments that are positive for the proposal systems. Then, using the results of questionnaire survey, we show the impacts of the introduction of proposal systems on the planning process of regional policy in the local governments.