

国家戦略特区・地方創生政策の留意点

国家戦略特区が、加計学園問題で揺れている。国家戦略特区とは、国家戦略特別区域法に基づき国・地方自治体・民間企業が一体となって連携し、特定のプロジェクトに取り組む仕組みである。国家戦略特区の認定の流れは、国家戦略特別区域会議を特区ごとに設置し、担当大臣や地方自治体の首長、内閣総理大臣が選定する民間事業者等の協力や同意で区域計画を作成、これを内閣総理大臣を議長とし、内閣官房長官や国家戦略特区大臣などで構成する内閣府に設置した国家戦略特別区域諮問会議を通して、最終的に内閣総理大臣の認定を得て進める仕組みとなっている。この制度の特色は、区域計画作成の時点で規制の特例措置を盛り込み、ベンチャー企業への金融支援、設備投資や固定資産に関する税の優遇措置、研究開発分野での減税措置などの特例を織り込むことが可能な点にある。加計学園問題の真偽は別として、国家戦略特区は一定の成果を生み出している。

2015年の地方創生政策からはじまる一連の法体系(以下、創生政策関係)は、安倍内閣の地方政策に関する理念や政府の取り組み体制等を定める抽象的内容で構成されている。通常の法体系では、国民や地方自治体の権利・義務を明確にするため、さらに下位の法令で具体的な内容を定めるいわゆる行政作用法の設定が一般的である。しかし、創生政策関係では、基本的に行政作用法を通じて行政主体が国民の権利等に対して具体的に影響を与える事項を明確にしていない。創生政策関係の特性は、地方自治体の創意工夫を広範に受け止める柔軟な体系となっている一方で、PDCAサイクルによる評価等は組み込まれているものの、国や地方自治体の役割・責任関係等政策構図の明確性が問われる姿となっている。

創生政策関係は、形式上、地方自治体が自主的な計画を作成し、それに国が規制改革、予算・税等の面で支援するボトムアップ型を形成している。しかし、国と地方自治体の行政相互間は当然のこと、国民との関係でも政府の裁量権が実質的に広範に展開可能であり、財源・権限を国に留保する中で地方自治体においては、実質的に「限定された選択肢(自由)」の中の政策選択にならざるを得ない側面を持っている。このため、創生政策全体において自治体間で類似政策が展開され重複投資や過度な競争が発生し、意図した活性化が生ぜず逆に相互の活力を相殺し合う「逆機能」を生じさせる危険性があることが指摘される一方で、特区政策においてはその選定手続き等の透明化がとくに求められる。こうした「限定された選択肢(自由)」の中で国の実質的裁量権が広範なだけに、政策の選定、実行と成果に対する地方自治体だけでなく国の説明責任は、極めて高く求められていることになる。

国の創生政策は、最終的に地方の自立性を求めている。自立性とは、地方創生政策が景気変動等短期的な政策課題への対処ではなく、長期構造要因への対処を本質とし、同時に特定の地域に効果が帰着し国の支援が将来なくなった後も地域自身で政策の持続性確保を行うことである。こうした政策の自立性は、地方分権政策と共に重要な視点であるものの、国から地方自治体への交付金等財政的誘導策が拡大する中で、当面の財源確保策として地方創生を受け止める構図も少なくない。国の支援をトリガーとしつつも継続可能な政策、そしてコストとリスクを認識した自治体経営、地域経営が本質となる。

また、国の創生政策は当然のこと地域性も求められている。特定の業界等タテ割り単位ではなく、地域経営として民間も含め横断的に形成され効果が地域全体に帰着することを意味する。特定分野や組織に効果が帰着するのではなく、地域全体への帰着の広がりが必要となる。加えて、規制改革、地方への権限や財税源移譲は進んでおらず、国からの予算や実際上の事務処理もタテ割り体質を強く温存しているため、パッケージとしての有効性自体も限定的となる側面を有している。こうした国の行政組織そして国と地方の関係を根本的に見直す透明性あるトリガーとして国の創生政策を位置づける必要がある。