

# 学者が斬る

## 地方から規制改革の声を上げよう

縦割り行政による過剰な規制が、地方の発展を阻害しているが、地方や個人が規制緩和を進める手立てはある。地方はもっと声を上げよう。

米田 雅子 (慶応義塾大学理工学部教授)

よねだ まさこ

1956年山口県生まれ。78年お茶の水女子大学理学部数学科卒業後、新日本製鉄入社。82年退社後、建築技術の調査研究会社やNPO法人の設立・運営を手掛け、東京工業大学統合研究院特任教授を経て2007年から現職。専門は建設産業、国土建設、地域再生の研究。07年から内閣府の規制改革会議（首相の諮問機関）委員。著書に『建設業 残された選択肢』（同友館）、『建設業からはじまる地域ビジネス』（ぎょうせい）など。



過剰な規制が、地方の地域振興や地方企業の経営多角化の障害の1つになっている。地方活性化のためにも規制の緩和・撤廃が急務となっている。これは、地方建設業の研究を進めるなかで、私が感じてきたことである。

首相の諮問機関である規制改革会議（議長、草刈隆郎・日本郵船会長）は、1981年にスタートした第2次臨時行政調査会（会長、土光敏夫・元経団連会長）をルーツとし、総合規制改革会議（2001年4月～04年3月）、規制改革・民間開放推進会議（04年4月～07年1月）と形を変え、現在に至っている。

形が変わるなかで、市場経済の導入やグローバル化などに改革の重点が置かれ、当初の狙いの1つであった「過剰、無用な規制を緩和・撤廃する」という視点が薄らぎつつあった。そこで、地域活性化のための規制緩和・撤廃を積極的に図るため、規制改革会議は07年2月に作業部会を作った。地方の声を積極的に吸い上げ、規制の緩和に役立てるための部会である。

### 補助金等適正化法の緩和が 公共施設を宝の山に

今年3月、酒類製造販売の自由度の向上や企業の農業参入促進、過疎化が進む地域などでバスやタクシーのサービスを補完するための、ボランティアによる有償運送の促進などを含む「規

制改革推進のための3か年計画」の改定が閣議決定された。4月には、地方自治体が国の補助金を受けて整備した施設について、本来の用途目的以外の転用や譲渡を認める基準を、大幅に緩和する方針が決定した。

国の補助金を使って整備した施設については、自治体が当初定めた用途以外に目的を変更する際は、決められた耐用年数を過ぎるか補助金を全額返還すれば転用や譲渡、取り壊しなどができると定められた補助金等適正化法があった。しかし、耐用年数の多くは50年と長く、補助金を全額返還するにも、昨今の自治体の財政事情からすると、実際には難しかった。

現在の法律でも、耐用年数に達していなかったり、補助金を返還しなくても、該当する所管官庁の承認を得るか、地域再生計画の一環としてなら転用などが可能である。だが、承認基準が省庁ごとに異なるほか、転用後の用途が所管省庁の関係分野に限定するなど、多大な労力と様々な条件がつくため、文部科学省が廃校の転用などで運用を行っているほかは、実績があまりなかった。

このため、「市町村合併により過剰となった公民館や学校を産業振興用施設に転用できない」「学校用給食センターで高齢者向けの給食を調理できない」「余っているスクールバスを地域のコミュニティバスとして運行できない

規制緩和で不要施設を地域振興に活用へ



建設業者がらっきょう作り（鳥取県米子市）

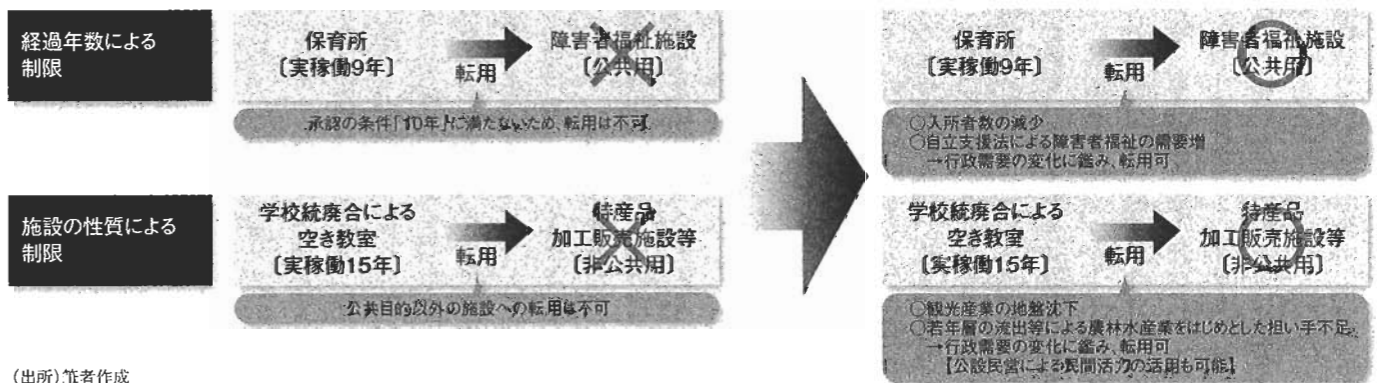
い」といった問題が、自治体や住民の行動を規制してきた。  
 今回の補助金等適正化法の緩和（図1）は、施設の完成後10年たてば、国に報告をするだけで自治体がその施設を自由に転用でき、補助金の返還も不要となるというものである。完成後10年未満でも、市町村合併や地域再生の施策に伴う場合は、10年たったものと同様の扱いとされる。  
 この緩和により、国に報告すれば、人口減少で子供が減り、使われなくなった学校や幼稚園を、高齢者向け福祉施設や地域交流拠点に転用できるよう

になる。また、建設したものの利用者が増えず、維持管理費だけがかさむ施設を早い時期に自治体が廃止することも容易になる。  
**増大する義務的経費**  
 故竹下登元首相を輩出した鳥根県雲南市（出身地の掛合町など6町村が04年に合併）は、05年に財政非常事態宣言を発した。当時の雲南市によれば、05年度の一般会計当初予算で収支が不足したため、自治体の預貯金に当たる基金から23億円を取り崩さざるを得

ず、07年には基金を使い果たし、赤字が発生する見込みだった（現在は官民一体となり行財政改革を進め、順調にいわば2011年度には宣言解除になるといえる）。その一因として、施設管理維持費などの義務的経費が増大していることを挙げている。  
 施設のなかには、町村合併や人口減少で不要になった建物も多い。もちろん、財政非常事態宣言に至る要因が施設管理維持費だけにあるわけではないが、今回の運用緩和で施設の運用や譲渡が容易になれば、雲南市のお荷物と化している施設を地域振興、財政再建のために活用できるようになるだろう。

竹下元首相は、88年度から89年度にかけて、全国約3300の市町村に使用道を定めない交付金として1億円を分配した「ふるさと創生事業」で知られる。この事業を始めた背景には、85年のプラザ合意で貿易不均衡是正のために公共投資で内需拡大を図る国際公約がなされたことがあった。  
 そして、88年の「ふるさとづくり特別対策事業」から90年の「地域づくり推進事業」、93年の「ふるさとづくり事業」、99～01年の「地域活力創出プラン

図1 補助金等適正化法緩和の具体例



（出所）筆者作成

## 公共事業が減少する地方では「複業」が重要

関連事業」まで、ふるさと創生路線は地方財政を深刻化させる箱モノ行政という批判を浴びながら14年間続いたら、ようやく01年度をもって終止符が打たれた。一連のふるさと事業のための地域総合整備事業債という地方自治体の借金は、ピークの00年度末で1兆2700億円に上った。

現在、過疎の地方にある施設は、ほぼ公共施設といってもいい。87年から99年にかけて、日本全国の文化会館は782から1751へ、図書館は1801から2593へ、美術館は379から987へと増えた。博物館（類似施設を含む）に至っては2311から5109へ増加した。

「文化会館」と名のつく施設は、文部省（現・文部科学省）が建設時に補助金を出した施設である。農林水産省なら「ふるさと会館」、厚生省（現・厚生労働省）なら「福祉会館」と名前がついており、どの省庁の補助金で建設されたのかがすぐわかる仕組みになっているのだ。

こうして、省庁ごとの縦割りによって地方に施設が建てられたものの、耐用年数を経過するまで建設時の用途目的以外の使用が原則として禁じられて

きたのである。公民館や事務所の耐用年数は、鉄筋コンクリート造は50年、鉄骨造は38年、木造は24年である。

これまで「ひも付き補助金」と呼ばれる、利用目的が定められている地方自治体向けの補助金については、使用目的を限定しない交付金化が進められてきている。ただ、過去の補助金につけられた「ひも」(制約)を時代の変化に応じて緩めることができなかったため、地方の公的施設を活用することができなかった。今回の規制緩和は、ひも付き補助金を過去に遡って交付金化する画期的なもので、地方自治体の財政健全化と地方活性化の起爆剤となる可能性がある。

今後は、地域活性化に結びつく施設の活用方法を民間からの提案を受けて実施する「ローカルPFI」(民間資金を活用した地方公共施設などの整備)への広がりも期待できる。コンバージョンリフォーム(用途変更改修)の仕事も増えるだろう。

### 規制の壁が阻む 地方企業の「複業化」

酒類製造に関する特例措置もある。07年、北海道ニセコ町のペンション

が果実を酒に漬け込んで宿泊客に提供していたところ、酒税法上で「新たな酒類の製造」とみなされ、酒類の製造免許の取得を求められた。しかし、酒類に果実を漬け込んだだけで酒類の製造免許の取得を求められ、しかも最低製造数量基準(6キリット)を充足しなければならぬのは納得がいかないと、ペンションの経営者が制度変更の要望書を国に提出。これを受けて、旅館などで自家製の梅酒を出すなどのケースはほかにも多いことから、このような場合は「新たな酒類の製造とはみなさない」という租税特別措置法の改正が08年度に施行された。

酒税をめぐっては、地域限定で規制緩和する構造改革特区の「どぶろく特区」に加え、農家などが特産の果実を使った果実酒やリキュールを少量でも製造・販売できる「果実酒特区」が08年度から新設されることとなった。酒税法では年間最低6キリットの酒を製造しなければ免許はおりないが、特区ではこの条件が緩和され、果実酒は2キリットに、リキュールは1キリットに引き下げられた。

どぶろく特区は、岩手県遠野市をはじめ全国82カ所で認定され、地域活性化

に寄与した成功例とされているが、果実酒特区の新設に対しては、すでに19道県の25団体からぶどう(ワイン)、梅、ミカン、ナシなどを使った酒類の提案がある。

今後の課題としては、PFIの導入促進に向けた運用の改善、農産物に被害をもたらす鳥獣の捕獲に対する規制緩和などが挙げられる。

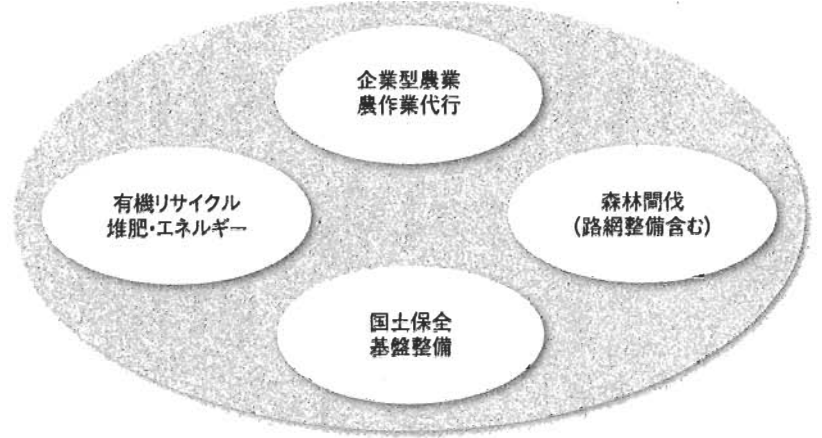
公共事業が減少する地方の町や農村で、自立型の地域産業を興すためには、1つの企業が複数の業種を営営する「複業」が重要性を増している(図2)。大都市ではさまざまなビジネスが成立しやすいが、地方は市場が小さいため、専業では費用対収入が見合わず、継続的な仕事確保できないことが多いからだ。

たとえば、農業に乗り出した岩手県平泉市の建設会社は、公共工事の減少で従業員の仕事を確保することが難しくなったため、工事の少ない時期に作業ができる作物を選び、農業に進出した。農業が建設業を補完することで、通年雇用を実現させている。

青森県では、土木や森林資源リサイクル、馬飼育、堆肥、ブルーベリー栽培などの複業経営を行う建設会社が出ている。富山市の建設会社は、デイサービスや介護タクシー、介護リフォームなど、建設と介護の複業化に取り組んでいる。

岐阜県では、砂防や治山に携わる建

図2 中山間地を支える複業会社の例



建設会社が  
土木・農業・林業・環境会社へ

(出所) 筆者作成

ンを製造する農業法人など、農業分野からの新たなビジネス展開は後を絶たない。

しかし、これらの複業化が難なく進んでいるかといえば、そうではない。建設会社の農業参入には、自作農を中心とする農業制度の壁や、建設専門を前提にした公共工事体制の問題がある。建設会社が農地を取得して農業を始めるには農業生産法人をつくる必要があるが、農業生産法人は建設会社からの出資が制限され、売り上げの過半が農業関連でなければならず、環境事業や土木事業との複業が難しい制度となつてい

求されるなど、農家にとって過剰な負担となつてきた。今回の規制改革で簡素化が進んだものの、一層の緩和を求める声強い。

### 地方の自立のために

今回、実現が決まった補助金等適正化法の緩和は法改正の必要がなく、運用の緩和だけで実現できるものだった。しかし、中央省庁の仕組みは業種ごとの縦割り組織になっており、「専業」をベースにした全国画一的な制度が出来上がっている。

さらには、何か問題が起こるたびに全国一律に規制が強化され、情報開示が求められた結果、中央省庁ごとの法律や規則が増え続けている。縦割り行政の弊害や中央省庁の権益維持から、地方は非効率な施設運営を強いられるきたのである。

この弊害は、複業化で自立を目指す地方中小企業で特に大きい。業種ごとに複雑な許可や申請書類が必要になり、現場では「書類づくりに追われっぱなしで、事業本体に費やす時間が少ない」状況が蔓延し始め、悲鳴を上げているのが実態だ。

地方の再生に必要なのは、業種を超えて魅力ある事業を構想する力である。地方分権を進めるとともに、従来の業界構造や業種ごとの法制度にとらわれず、地方産業を再構築していくための横断的な規制緩和や行政の簡素化を進めなければならない。

国の規制が効率的な事業活動や公正な競争を妨げていると感じたことのある方は多いだろう。ただ、規制を緩和してほしいと思っても、どこに相談したらいいのか、わからないことが多い。あまり知られていないが、実は、誰もが規制緩和の要望を出せる「目安箱」の仕組みが内閣府規制改革会議にあるのだ。規制改革の要望は、自治体、個人、企業、団体、どんな立場からでも提出できる。名称、氏名などを非公開にもできる。具体的な事例がたくさん集まれば、規制を変える原動力になる可能性が高くなる。

地域活性化といえば、税金で集めた予算の配分や公共事業に目がいきがちだったが、時代に見合っていない法制度が地方の活力を低下させている面も否めなかった。過剰な規制、時代遅れの規制はいまだに多く存在しており、それが地方の元気を失わせている一因になっている。現在、国は地方への権限移譲を進めようとしている。そうしたなかで、地方は、自分たちの自立のためにもっと声を上げるべきである。

## 地方の声規制を変え原動力になる

設会社が森林の路網を整備し、機械化した林業に挑戦し始めている。農業分野でも、観光業、酒造業、加工販売業などの複業化の動きが活発である。前述のように、特区制度を利用して農業の傍ら「どぶろく」を作り、民宿を経営する農家もあるし、長野県や山梨県では、ぶどうを栽培してワイ

農家の酒造参入にも、酒の専業メーカーを前提とする酒税法の壁がある。例えば、特区は最低製造数量基準が緩和されているとはいえ、どぶろく製造を始める際には80に及ぶ申請書類が必要であり、製造の過程ではアルコール度数のチェックなどの煩雑な検査が要