

日本における地域活性・再生のための法制に関する一考察

趙元濟*

< 목 차 >

- I.はじめに
- II. 過疎対策の法的検討
- III. 第3セクターの法的検討
- IV. 地域創生・再生
- V. おわりに

I.はじめに

私は、今回の学術大会のテーマが「セマウル運動法制の検討・継承・発展」であり、これにはセマウル運動をより一層推進させるために、その根拠づけとなる新たな立法の検討を含むものと聞いている。韓国にいう「セマウル運動」の掲げる主要な目的としては、「行政と住民団体の協働」による生活環境改善および地域社会における経済発展等が挙げられよう。

日本では、これまでに地域活性化のための法律が次々と制定され、同法律に基づいて地域活性化のための具体的な政策が施行されて来ている。地域活性化とは、人口の都市への移動による当該地域の人口減少のために、資源の合理的利用が困難となって地域の生産性が著しく低下し、それとともに、当該地域＝住民が防災、教育、保健などの地域社会の基礎的生活条件＝一定の生活水準を維持することが困難となる状態の解消を目的としている。このため、ここでいう地域活性化とは、当然、「セマウル運動」の掲げる主要な目的と同様のものとして考えられよう。

* 駒澤大学法学専門大学院・教授

日本における地域活性化のための法制度に関わるものについていえば、古いものとしては1970年から始まった過疎対策法、1986年制定の「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法(=民活法)」、翌年の「総合保養地域整備法(=リゾート法)」などがあり、現在に至っては、2012年12月26日に発足し、現在まで続いている「安倍政権」¹⁾の掲げる政策目標の1つである地域創生のために、地方の人口減少抑制をめざす基本理念を定めた「まち・ひと・しごと創生法」が2014年に制定施行されており、そして、「地域再生」²⁾を総合的かつ効果的に推進するために、地域再生法が2016年に改正施行されている。日本の地域社会が処されている現状を見てみると、東京・大阪などの大都会を除くほとんどの多くの地域は現在、高齢化・少子化のみならず、地域の衰退化と過疎化が一層深刻化するという現状にある。地域の衰退化と過疎化によって活力を失いつつある地方公共団体における地域の開発・振興策ないし創生策は、衰退をくい止め、地域社会の活力を取り戻し、活力のある成熟社会の基盤を作るものとして取り込まれるべき重要な政策課題のなかの1つとして位置づけられている。地域の開発・振興策ないし創生策は、地域の特色を活かして自主的・独創的に行われなければならないし、地域の特性を十分に熟知している地方公共団体の積極的な取り組みによってその成功が可能であるといえよう。

このため、本稿では、日本における地域活性化のための法制の具体的な形として行われてきた過疎対策および第3セクター事業について鳥瞰し、安倍政権の掲げる「地域創生」を中心として、2014年制定の「まち・ひと・しごと創生法」および2016年の改正地域再生法の概括的な紹介と法的検討を行うことにする。これらの検討が今回の学術大会のテーマである「セマウル運動のための法制の検討」に際して少しでも比較法的観点において示唆することになれば幸いである。

-
- 1) 安倍政権とは、2006年9月26日に発足し、2007年9月26日まで続いた第1次安倍内閣、2012年12月26日に発足し、2014年12月24日まで続いた第2次安倍内閣、2014年12月24日に発足し、現在で続いている第3次安倍内閣のことをいう。
 - 2) 地域再生法第1条の目的規定によると、地域再生については、近年における急速な少子高齢化の進展、産業構造の変化等の社会経済情勢の変化に対応して、地方公共団体が行う自主的かつ自立的な取組による地域経済の活性化、地域における雇用機会の創出その他の地域の活力の再生と定義されている。

II. 過疎対策の法的検討

1. 基本的視点

一般に、過疎とは、人口の都市への移動による当該地域の人口減少のために、資源の合理的利用が困難となって地域の生産性が著しく低下し、それとともに、当該地域＝住民が防災、教育、保健などの地域社会の基礎的生活条件＝一定の生活水準を維持することが困難となる状態をいい、最終的に地域社会の崩壊ないし解体に向かって作用していく悪循環過程をいう³⁾。言い換えれば、かりに人口が急激に減少し、高齢化が進んだとしても、そこに住む人々が安心して楽しく生きていける社会が定着していれば、当該地域を過疎地域とはいえないのである。したがって、過疎とは、一義的に人口減少問題のみをとらえるのではなく、人口減少のために、住民が地域社会の基礎的生活条件(一定の生活水準)を維持することが困難となるという結果を含む概念といえよう。過疎化による地域社会の解体に対しては、農林業の生産機能と環境保全機能が表裏一体をなしているとし、農林業・農山村が持つ公益的機能あるいは外部経済効果を指摘し⁴⁾、地域社会の解体が農林業生産に影響を与えるばかりではなく、農地や山林の維持を困難にし、水源や森林などの資源の管理、災害防止や自然環境の保全をも難しくしていると論

-
- 3) 安達生恒「過疎の実態」ジュリスト1970年4月号22頁(No. 455)、森井淳吉『高度成長と農山村過疎』178頁(文理閣、1995)。政府の公式文書において「過疎」という言葉が初めて用いられたのは、以下の閣議決定や報告書においてである。すなわち、「…昭和40年代においては、生活水準、教育水準の向上や産業構造の高度化に伴って、人口の都市集中はいつその進展をみせるとともに、他方、農山漁村においては、人口流出が進行し、地域によっては地域社会の基礎的生活条件の確保にも支障をきたすような、いわゆる過疎現象が問題となろう。……」(「経済社会発展計画」(1967年3月13日閣議決定)抄)と、さらに、「……都市への激しい人口移動は人口の減少地域にも種々の問題を提起している。人口減少地域における問題を「過密問題」に対する意味で「過疎問題」と呼び、「過疎」を人口減少のために一定の生活水準を維持することが困難になった状態、たとえば防災、教育、保健などの地域社会の基礎的条件の維持が困難になり、それとともに、資源の合理的利用が困難となって地域の生産機能が著しく低下することと理解すれば、人口減少の結果、人口密度が低下し、年齢構成の老齢化がすすみ、従来の生活パターンの維持が困難となりつつある地域では、過疎問題が生じ、または生じつつあると思われる。……」(「経済審議会地域部会報告(1967年10月30日)抄)と述べられている。菅原友太「農林業の担う多様な機能」月刊自治フォーラム1994年5月号8頁(No. 416)。保母武彦『内発的發展論と日本の農山村』29頁(岩波書店、1996年)。
- 4) 菅原友太「農林業の担う多様な機能」月刊自治フォーラム1994年5月号8頁(No. 416)。保母武彦『内発的發展論と日本の農山村』29頁(岩波書店、1996年)。

じる者もある⁵⁾。以上の観点からも、過疎対策は講じられるべき緊急な課題とされているのである。

政府は、過疎化を抑止し、または解消するために、10年間の時限立法として1970年の過疎地域対策緊急措置法(=緊急措置法)をはじめとして、1980年に過疎地域振興特別措置法(=振興特別法)、そして1990年に過疎地域活性化特別措置法(=活性化特別法)、さらに2000年に過疎地域自立促進特別措置法(=自立促進法)を次々と制定し、地方公共団体の過疎対策を講じられるべきとし、支援してきた。自立促進法は、2000年度~2020年度までとなっており、法制定当初から従来の時限立法よりも11年間延長している。以上のいずれも全会派一致の議員立法として成立したものである。地方公共団体は、これらの過疎対策法の下で過疎指定をうけ、過疎対策いわゆる過疎地域の活性化事業を主要な政策課題の1つとして位置づけてきた。

国は、過疎対策法の制定を通じて、過疎対策として活性化事業を行う過疎地方公共団体に対して行財政上のさまざまな特別措置による支援を行っている。このため、現在、地方公共団体の財政赤字を含め国の財政赤字が増え続けており、これに伴って長期債務残高も急増しているために、国の財政状況が大きな問題⁶⁾となっているなかで、過疎地方公共団体の活性化事業に関する政策評価の成否は、活性化事業それ自体の成否に関する評価にとどまらず、過疎地方公共団体を含む国の行財政改革の成否にもかかわるものといえる。したがって、以下では、4次にわたって制定・施行された過疎対策法の特徴や問題点などを一瞥し、これまで講じられてきた活性化事業の有効性に関する分析・検討を行い、最終的に過疎対策事業の是非について考察してみる。

2. 過疎対策法の内容および特徴

10年の時限立法として4回にわたって制定された過疎対策法は、その達成すべき

5) 阿部誠「今日の中山間地問題と地域づくりの課題」中嶋信・橋本了一編『転換期の地域づくり』所収 190頁(ナカニシヤ出版、1999年)。

6) 納める税金は必要な予算の6割程度で、約3分の1を借金(公債金収入)でまかなっている状況であり、歳出と税収等の差額を借金で埋め合わせた結果、普通国債残高は年々増加し、平成28(2016)年度末で838兆円程度に上る見込みであるとされている(財務省ホームページ「日本の財政を考える」「テーマから調べる」参照)。

目的において、人口の急激な減少の防止から地域の振興へと、そして地域の振興から地域の活性化へと、さらに現在地域の活性化から自立促進へと変わってきているのである。以上のような目的の変化とともに、これらの目的を達成するために講じられるべき対策の目標においても若干の変化がみられる。たとえば、活性化特別法は特別振興法に比して、過疎地域活性化のための対策の目標(3条)、過疎地域活性化方針(5条)および市町村過疎地域活性化計画(6条)において「高齢者の福祉増進」を新たに設けている。このことは、過疎地域における高齢化が新たな課題となってきたことにほかならない。これは時代の変化によるものといえよう。これに対して、自立促進法は、従来の過疎対策法と異なって、明らかに「過疎地域自立の促進」を目的として、過疎地域の「自立的」な活性化事業の支援を謳っており、過疎地域自立を促進するためにその対策の目標(3条)として、「起業の促進」、「過疎地域における情報化を図り、および地域間交流を促進すること」および「美しい景観の整備、地域文化の振興等を図ることにより、個性豊かな地域社会を形成すること」を新たに設けている。これらの対策の目標(3条)も、時代の変化を反映した当然のことといえよう。各過疎対策法の定める住民福祉の向上と地域格差の是正、地域の振興、活性化、自立促進という目的の正当性を否定する者はいない。過疎対策法に対しては、これらの過疎対策法に基づき諸施策が実施され、公共施設などの整備が行われるなどの過疎対策法が果たしてきた役割はきわめて大きいとの評価もある⁷⁾。

ところで、各過疎対策法の定める目的においては変化があったものの、1970年から第4次にわたって制定された過疎対策法は、基本的に講じられるべき措置に関して、「生活環境、産業基盤等の整備に関する総合的かつ計画的な対策を実施する

7) 過疎地域活性化のための新立法措置を求める請願に関する報告書では、「過疎地域活性化対策については、過疎地域対策緊急措置法(昭和45年)、過疎地域振興特別措置法(昭和55年)、過疎地域活性化特別措置法(平成2年)に基づき施策が展開され、公共施設などの整備が図られるなど、過疎対策法が果たしてきた役割は極めて大きい。しかし新潟県の過疎地域の多くの地方公共団体では、人口の減少や高齢化の進行による地域活力の減退と相まって財政基盤の脆弱さ等により厳しい状況にあり、さらに強力な施策展開が求められているが、現行過疎対策法の失効が平成12年3月末に迫っている。単に人口流出の対策にとどまらず、雇用・産業の振興、交流・定住条件の整備、農林地の荒廃防止など課題も多いことから、今後は過疎地域住民のみならず、総合的視点から恒久的な国土政策の推進を図り、新しい全国総合開発計画の“多自然居住地域の創造”を実現するための新しい過疎対策法の制定が求められている。ついでには、係る実情を十分に認識し、過疎地域が活力ある豊かで住みよい地域として発展できるよう、平成12年度を初年度とする新たな立法措置に基づく総合的な対策を講じられたい。」と述べられている(官報平成11年3月2日「第144回衆議院会議録追録」6頁)。

ために必要な特別措置を講ずる」ことを挙げているのみである。言い換えれば、これらの過疎対策法は、それぞれの異なる目的を次々と追加しているものの、これらの目的を達成するために講じられるべきとする対策の目標、方針および計画は基本的に生活環境および生産＝産業基盤等の整備であって、あまり変わっていないのがその実情である。要するに、各過疎対策法がそれぞれ異なる目的を定めているにもかかわらず、その目的を達成するための手段においては同様のものしか定めていないという目的と手段の不整合性の問題点を指摘しておきたい。このため、各過疎対策法の定める目的は、同様の対策の目標、方針および計画に基づく諸施策が講じられることによって、どの程度まで達成可能かどうか問われる。言い換えれば、この問いとは、各過疎対策法の定める対策の目標、方針および計画に基づく特別措置が目的の達成にどの程度寄与し、これによって最終的に過疎の抑止ないし解消にどの程度の効果を發揮しているかどうかについては、検討分析が必要であることを意味するものである。

3. 過疎対策法の仕組み

市町村は、過疎対策法の定める人口要件と財政力要件のいずれをもみたす場合に過疎地域として指定されることになる。すなわち、国は、過疎対策法の定める要件に従って過疎地域指定を行うのである。緊急措置法および振興特別法は、過去の人口減少率(＝単純人口減少率)のみを要件としている。これに対して、活性化特別法および自立促進法は、単純人口減少率のみならず、人口減少の結果として高齢者が増え、若者が少なくなるという状態も地域社会の活力を低下させるものとして、単純人口減少率に加えて、新たに高齢者比率および若年者比率⁸⁾をも過疎地域指定の要件としている。このことからすれば、活性化特別法制定の1990年以降、過疎地域指定の要件は、従来に比すれば、より「厳格」になっているといえる。このように、過疎対策法における達成すべき目的の変化のみならず、過疎地域指定の要件にも変化がみられる。この変化は、ある意味で、社会状況の変化に伴う当然の変化であると思われる。過疎対策法の定める過疎地域指定要件の詳細は、以下のとおりである。まず、緊急措置法と振興特別法とを比較してみる

8) 高齢者は、65歳以上の者をいい、若年者とは15歳以上30歳未満の者をいう。また、0歳から15歳未満の者を年少者という。

と、緊急措置法は、1960年から1965年までの5年間における人口減少率が10%以上であること、かつ、1966年から1968年までの3年間平均財政力指数⁹⁾が平均0.4未満であることを過疎地域指定の要件としている。これに対して、振興特別法は、1960年から1975年までの15年間における人口減少率が20%以上であること、かつ、1976年から1978年までの3年間平均財政力指数が平均0.37以下であることを要件としている。つぎに、活性化特別法は、1960年から1985年までの25年間における①人口減少率が25%以上であるか、または②当該25年間人口減少率が20%以上であり、かつ国勢調査の結果による1985年人口のうち高齢者比率が16%以上であるか、もしくは③当該25年間人口減少率が20%以上であり、かつ国勢調査の結果による1985年人口のうち若年者比率が16%以下であるか、これらのいずれかをみだし、そのうえで、1986年から1988年までの3年間平均財政力指数が平均0.44以下であり、かつ、公営競技に係る収入が10億円以下であることを要件としている。以上に対して、自立促進法は、1960年から1995年までの35年間における①人口減少率が30%以上であるか、または②当該35年間人口減少率が25%以上であり、かつ国勢調査結果による1995年人口のうち高齢者比率が24%以上であるか、もしくは③当該35年間人口減少率が25%以上であり、かつ国勢調査結果による1995年人口のうち若年者比率が15%以下であるか、④1970年から1995年までの25年間における人口減少率が19%以上であり、これらのいずれかをみだし、そのうえで、1998年から2000年までの3年間平均財政力指数が平均0.42以下であり、かつ、公営競技に係る収入が13億円以下であることを要件としている。ただし、①、②または③の場合は、1970年から1995年までの期間で人口10%以上に増加している地方公共団体は除くとされている。一見すれば、過疎地域指定の要件は、最初の過疎対策法の制定から現行法にいたるまでに徐々に厳しくなっているように見える。しかし、単純人口減少率の場合は、その要件が必ずしも厳しくなっていない。何故なら、単純人口減少率を年間平均人口減少率に換算してみると、緊急措置法は年平均2%以上の人口減少、振興特別法は1.3%以上、活性化特別法は1%以上、自立促進法は0.86%以上となっているからである。このように、単純人口減少率は、その要件が緩和されていることがわかる。

ところが、高齢者比率と若年者比率の場合は、活性化特別法が年間平均人口減少率

9) 財政力指数とは、地方交付税法14条の規定により算定した市町村の基準財政収入額を同法11条の規定により算定した当該市町村の基準財政需要額で除して得た数値のことである。

を0.8%以上としたうえで、高齢者比率を16%以上、または若年者比率を16%以下としているのに対し、自立促進法が年間平均人口減少率を0.71%以上としたうえで、高齢者比率を24%以上、または若年者比率を15%以下として、その指定要件を定めている。このように、自立促進法は活性化特別法に比して、その要件において人口減少率よりも、高齢者比率および若年者比率をより重視していることがわかる。

さて、緊急措置法の制定から現在までに、過疎地域の指定を受けている市町村(=過疎地方公共団体)数の増減について見てみると、まず、緊急措置法の施行時点776の団体と失効時点1,093の団体が、つぎに、振興特別法の施行時点1,119の団体と失効時点1,157の団体が、そして、活性化特別法の施行時点1,143の団体と失効時点1,230の団体、また、2000年4月1日現在、自立促進法の下では1,171の団体が過疎地域の指定を受けている¹⁰⁾。以上の要件の変化と過疎地方公共団体数の増減との関係について分析してみると、以下のことを指摘することができよう。まず、1970年5月1日の緊急措置法公示時点における過疎地方公共団体は776団体であったが、その後、国勢調査人口の公表のたびに追加公示され、法失効時には、要件をみたす市町村が存在しない神奈川県および大阪府、ならびに沖縄振興開発特別措置法の規定により緊急措置法の適用除外とされた沖縄県を除く44都道府県に1,093団体(当時)となった。つぎに、1980年4月1日の振興特別法公示時点における過疎地方公共団体は、緊急措置法失効時点の1,093団体よりも26団体が多い1,119団体となる。この増加は、緊急措置法失効時点の過疎地域1,093団体のうち、100団体が外れ、新たに126団体が振興特別法の下で過疎地域として新たに指定されることによるものである。以後、数次にわたる追加公示が行われた結果、振興特別法失効当時4月に1,157団体が過疎地域として指定される。そして、1990年4月1日の活性化特別法公示時点における過疎地方公共団体は、振興特別法失効時点の過疎地域1,157団体よりも14団体が少ない1,143団体となる。この減少は、振興特別法失効時点の過疎地域1,157団体のうち、103の市町村が指定から外れ、新たに89団体が活性化特別法の下で過疎地域として指定されることによるものである。活性化特別法公示時点以後、数次にわたる追加公示が行われた結果、活性化特別法失効時点

10) 同資料は、旧国土庁地方振興局過疎対策室『過疎対策の現況』所収「第1章過疎対策のあゆみ」からの引用である。本稿における過疎に関する資料は、とくに断わらない限り、旧国土庁地方振興局過疎対策室が作成し、インターネット上公開している『過疎対策の現況(平成10年の状況)』(過疎対策ホームページ(<http://www.nla.go.jp/chikas/kasokon/kasomain0.htm>))からの引用である。

4月に1, 230団体が過疎地域として指定される。また、2000年4月1日の自立促進法公示時点における過疎地方公共団体の数は、活性化特別法失効時点の1, 230団体よりも59団体が少ない1, 171となる。この減少は、活性化特別法失効時点の過疎地域1, 230団体のうち、自立促進法の定める要件をみたさない101団体が指定から外れ、自立促進法の下で42の団体が新たに過疎地域指定を受けることによるものである。過疎地方公共団体の数についていえば、過去30年間過疎対策事業が実施されていることからすれば、その減少が予測される。しかし、緊急措置法失効当時と自立促進法制定当時とを比較すれば、過疎地方公共団体の数は減少するどころか、増加している。このことは、過疎対策法の定める対策の目標、方針および計画に基づく特別措置の有効性を否定するのに値するものと考えられる。他方では、過疎対策法の下で特別措置が講じられていた結果として、過疎地方公共団体の数が大幅に増えることなく、押さえられてきたという分析や、過疎化が速くかつ強力に進行しているために、これまでの過疎対策では不十分であり、より強力な過疎対策が必要とされるという分析も可能である。いずれの分析が妥当なものか、その検討を要する問題といえよう。ところが、活性化特別法公示時点における過疎地方公共団体は、振興特別法失効時点の過疎地域1, 157団体よりも14団体が少ない1, 143団体となる。また、自立促進法の定める要件に基づく過疎地方公共団体の数も、活性化特別法失効時点のそれよりも若干減少する。この減少は、過疎地域指定の要件が変わったことによる若干の変動としてとらえられる。このように、過疎地域指定の要件が変わり、これによって過疎地方公共団体の数が減少したこともあり、過疎地方公共団体の減少とは、過疎対策法の定める対策の目標、方針および計画に基づく特別措置の有効性や、これまで講じられてきた過疎対策事業の有効性を立証するものではない。過疎地域指定要件の変動に関していえば、国から財政支援などを受ける過疎地方公共団体を一定の数に維持するために、同要件の人為的な操作が行われている点も否めない¹¹⁾。つまり、同指定要件の変動は、財政支援の予算総額を一定の額に抑えようとする国の財政上の理由によるものである。

過疎地域における地方財政の特徴は、地方税という自主財源がきわめて低いが

11) このことは、過疎地域指定の要件に関する過疎対策緊急措置法の原案において“7. 5%”以上の人口減少率という要件が、大蔵省との折衝過程で、“10%”以上の人口減少率に引き上げられたことから確認できる(伊藤善市「過疎対策のあり方—過疎対策緊急措置法を中心に—」ジュリスト1970年7月号42頁(No.455))。

故に、地方交付税などの依存財源の割合が非常に高いことである。過疎地域の経済力および地理的条件などの格差を考えれば、地方税収の格差および行政サービス単位費用の格差も当然存在することはいうまでもない。これらの格差による住民1人あたりの行政サービスの格差を是正するために地方交付税制度が存在しており、さらに過疎の抑止および解消のための過疎対策事業ないし特別措置が必要とされている。このため、自立促進法は、財政上の特別措置として国の負担または補助の割合の特例(10条)、国の補助の特例(11条)および過疎対策事業の地方債、いわゆる過疎債(12条)を定めている。そのほか、特別措置としては、行政上の特別措置(14条・15条)¹²⁾、金融措置(26条~28条)、税制措置(29条~31条、地方税法586条)などがある。そして、都道府県代行制度としては、基幹道路の整備(14条)、公共下水道の幹線管渠等の整備(14条の2)がある。以上の行政上特別措置のなかで、交通の確保(20条)、情報の流通の円滑化および通信体系の充実(21条)、教育の充実に関する配慮(22条)、地域文化の振興等に関する配慮規定(23条)は、自立促進法によって新たに追加されているものである。したがって、以上のものを除けば、自立促進法は、活性化特別法と同様の「財政上の特別措置」および「その他の特別措置」を定めている。このように、1970年に緊急措置法が制定されてから、さらに10年時限立法として自立促進法が2000年に制定されるが、過疎対策法の定める特別措置は、ほとんど同様のものを定めているのである。

4. 過疎対策法の評価

1970年の緊急措置法の制定から今日までにおける過疎地方公共団体の数の変動は、過疎対策の結果というより、むしろ過疎地域指定の要件の変動によるものである。また、同要件の変動とは、国から財政支援などを受ける過疎地方公共団体を一定の数に維持するための人為的な操作によるものであることがわかった。つまり、指定要件の変動は、財政支援の予算総額を一定の額に抑えようとする国の財政上の理由によるものである。したがって、かりに過疎地方公共団体数の増減

12) 行政上の特別措置としては、医療の確保(16条・17条)、高齢者の福祉の増進(18条・19条)、交通の確保(20条)、情報の流通の円滑化および通信体系の充実(21条)、教育の充実に関する配慮(22条)、地域文化の振興等に関する配慮規定(23条)、農地法等による処分についての配慮(24条)および国有林野の活用(25条)がある。

があったとしても、これは過疎対策の有効性を否定するものでもなく、立証するものでもない。しかも、過疎対策法が一律に財源の支援によるハード面での整備・底上げを目指しているために、過疎地方公共団体は、過疎対策ないしは地域の振興・活性化という名の下でこれまで莫大な予算をつかい、かつ、国からの財源支援の下で、道路・橋および公共施設などの社会資本の整備を行い、多くのハコモノを作ってきた。その結果、これまでの過疎対策事業は、公共施設の整備状況ないし水準を向上させ、地域格差の是正に寄与しているものの、産業においては、生産性の低さ、小規模営業、および後継者不足等の問題点が依然として多く、雇用を確保し、地域を活性化させるに至っていない状況にあるといえる。また、人口においては、過疎地域における人口の増加はおろか、若年層が現在においても流出しているばかりでなく、引き続き長期間の人口の流出や少子化・高齢化により、地域は活性化されることなく、集落の維持さえ困難になっており、過疎化は依然として進んでいる。過疎対策法によって講じられてきた社会資本の整備と、温泉によって代表される娯楽施設などのハコモノ作りは、衰退化しつつある市町村を活性化させ、過疎化を防止ないし解消する要因となっていない。このように、過疎化の進展をくい止めることができなかつた理由は、過疎対策法によって講じられた過疎対策の限界にあるといえよう¹³⁾。もっと深刻な問題点は、過疎対策法が一律に財源の支援によるハード面での整備・底上げを目指しているため、地域経済の公共事業への依存体質を強め、地域の活性化事業における過疎地方公共団体の自主性・主体性および創意工夫の創造力を失わせ、地方公共団体の依存体質を作り出すという点である。つまり、過疎対策法の施行を前後に、所得倍増のためのノーハウの開発と人材育成というソフト面を重視した施策から道路・橋などのハード面に傾斜した施策への転換、いわゆる「内発的発展論」から「外来型開発論」への移行を確認することができる。このため、過疎対策法は、過疎地域の自主性・主体性および創意工夫の力を失わせるものとして作用しているといわざるを得ない。だとすれば、過疎対策に対する財源支援が必要であるとしても、それは、全国画一的なハードの面における支援ではなく、過疎地域の自主性・主体性および創意工夫による地域活性化のためのソフトの開発支援に向けら

13) 保母武彦 『内発的発展論と日本の農山村』91頁(岩波書店、1996年)、阿部誠「今日の中山間地問題と地域づくりの課題」中嶋信・橋本了一編 『転換期の地域づくり』所収192頁(ナカニシヤ出版、1999年)。

れなければならない。また、地方公共団体の財政赤字を含め国の財政赤字が増え続けており、これに伴って長期債務残高も急増しているなかで、ソフトの開発支援には政策評価の徹底化による有効性の検証が義務づけられるべきであろう。とくに、過疎地方公共団体は、過疎対策としてさまざまな事業を行う際に、過疎債や国などから交付される各種の補助金をその財源としている。これらの財源は他の地方公共団体の住民・企業が所得税・法人税などとして納めた税金である。したがって、納税者民主主義、とりわけ受益者負担の原則からすれば、これらの財源を遣う過疎地方公共団体としては、公費の適正な執行に細心の注意を払うべきであることはいうまでもない。

Ⅲ. 第3セクターの法的検討

1. 基本的視点

国は特定政策を遂行する際に、国の行政機関はもちろんのこと、地方公共団体およびNGOなどの多様な組織を政策実施主体としている。日本では、地方分権化が盛んに謳われるなかで、廃棄物の処理および清掃に関する法律、特定家庭用機器再商品化法(いわゆる家電リサイクル法)などによる環境保全政策、または介護保険・医療保険制度などの高齢者福祉政策の領域においては、地方公共団体が政策の実施主体として位置づけられている。国土・都市開発、環境保全、福祉および経済開発などのさまざまな分野における政策の実施主体をいずれの団体にすべきかに関しては、政策遂行の合目的性や効率性の観点から論じられるべきである。

また、同議論は、国民へのサービス提供を公の第1セクターによるべきか、あるいは民間の第2セクターによるべきか、またはこれらの混合形である第3セクター(単独の地方公共団体が25%以上出資しているもの。以下同様)によるべきかといういずれの組織形態によるのがより適正かつ効率的であるかに関するものである。したがって、同議論は、行政の責任範囲論に関するものでもある。

実際、日本においては、特定政策ないし事業の実施主体として第3セクターが用いられている¹⁴⁾。第3セクターとは、地方公共団体と法人格を異にする株式会社などの民間組織の形をしているが故に、当然、地方自治法や地方公営企業法によ

る法的統制が及ばないものである。ところが、地方公共団体が第3セクターの事業に資金および人的側面で密接なかかわりを有しており¹⁵⁾、当該第3セクターは、事業の効率性追求という観点から民間の組織形態および経営手法が取り入れられたものとはいえ、営利追求を目的とする一般の民間企業とは異なって、「公益性」の追求を目的としているのである。言い換えれば、組織形態についてはともかくして、第3セクターは、全く民間企業の活動に委ねられては不足する特定のサービスの提供を目的として、地方公共団体などによって設立されたものである。しかも、第3セクターは、「公益性」を追求するものであるが故に、当然、民間企業の活動を圧迫するものであってはならない。

とくに、日本の場合に、第3セクターの設立は、国の法制定による政策的な誘導という後押しを受けて行われた。たとえば、国は、1986年制定の「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法」(以下「民活法」という)、翌年の「総合保養地域整備法」(以下「リゾート法」という)、同年の「民間都市開発の推進に関する特別措置法」、1988年の「多極分散型国土形成促進法」、1989年の「民間事業者による老後の保健及び福祉のための総合的施設の整備の促進に関する法律」、1991年の「特定商業集積の整備の促進に関する特別措置法」および1995年の「輸入の促進及び対内投資事業の円滑化に関する臨時措置法」(以下「FAZ法」という)を制定し、地方公共団体の第3セクター設立を奨励してきた、という経緯がある。とくに、民活法とリゾート法が制定されてから、第3セクターが多く設立され始めたことから¹⁶⁾、多くの第3セクターの設立は、国の後押しによるものといえよう。

2. 第3セクターの現況と実態

-
- 14) 一般的に、第3セクターとは、商法(有限会社法を含む)の規定に基づいて設立された株式会社、合名会社、合資会社もしくは有限会社(以下「商法法人」という)または民法の規定に基づいて設立された社団法人もしくは財団法人(以下「民法法人」という)であって、地方公共団体が25%以上出資している法人(複数の地方公共団体が合計で25%以上出資している法人を含む)をいう。ただし、以下の法人を除く。①事業活動の範囲が全国的な法人または複数のブロックにわたる広域的な法人もしくは全国規模で設立されている法人、②銀行等金融機関または広域的に事業を行う電力会社もしくはガス会社などの法人は除く。たとえば、地方住宅供給公社、地方道路公社、土地開発公社、社会福祉法人、信用保証協会等、民法または商法(有限会社法を含む)の規定に基づかず設立された法人は調査の対象外である。
- 15) 地方公共団体などの出資によって設立された第3セクターは、税制上の優遇措置や政府系金融機関の低利融資などを受け、かつ地方公共団体から補助金の交付または職員の派遣を受けるメリットがある。
- 16) この点については、旧自治省ホームページ「第3セクターの状況に関する調査結果について」(<http://www2.tip.ne.jp/tagawa00/tisai.htm>)参照。

1999年度末、第3セクターの数は、6,794法人であり、年度はじめの6,478法人に比べて4.9%増加している。1つの地方公共団体当たりの第3セクターの数は、都道府県が49法人、政令指定都市が31.8法人、市区町村が1.3法人となっている。そして、1999年度末現在、第3セクターが設立された年次別にみると、1980年半ばから、株式会社が多く設立され始め、1992年にピークを迎え、その後、財団法人の設立が減少したことなどの理由から、第3セクターの数は減少に転じ、とくに1997年以降、大幅に減少している。第3セクターを業務分野でみると、「観光・レジャー」が最も多く、そのつぎに「教育・文化」、「農林水産」の順になっている。「観光・レジャー」「運輸・道路」「情報処理」の分野では株式会社が多く、これら以外の業務分野では財団法人が多い¹⁷⁾。そのほか、第3セクターは、民活法に基づいて、国際交流の推進を図るための施設として国際会議場施設等の整備も行っている。

ところで、第3セクターの現況を語る際に重要なことは、第3セクターの経営破綻が全国各地で起こっていることである¹⁸⁾。リゾート法施行以降、1988年から2001年9月までの第3セクターの倒産は、43社にのぼる。年度別の倒産件数をみると、その第3セクターの倒産はとくに集中して起こっている。すなわち、1998年に6社、1999年に6社、2000年に8社、そして2001年1月から9月までに19社が破綻している。最近倒産した19社の事業内容を見てみると、ホテル、ゴルフ場、テーマパーク、スキー場経営などといったリゾート事業が大多数を占めている¹⁹⁾。ケーブルテレビ(CATV)事業もその例の1つである。

第3セクターの経営不振は、レジャー・リゾートの分野に限らず、ビル賃貸・管理、ショッピングモール運営または漁業水産加工などの多方面に及んでいる。このことは、リゾート法施行のバブル時に設立されたレジャー・リゾート事業の第3

17) 旧自治省ホームページ「第3セクターの状況に関する調査結果について」

(<http://www.mha.go.jp/news/001218.html>)。

18) 北海道芦別市の「カナディアンワールド」、宮崎県の「シーガイア」広島県呉市の「呉ポートピアランド」、および秋田県の「秋田県木造住宅」などの多くの第3セクターが破綻したのである。これらについては、成瀬龍夫「第3セクターの破綻—その責任と改革」三橋良士明・田窪五朗編『第3セクターの法的検証』所収14頁(自治体研究社、1999年)、帝国データバンクホームページ「第17回：第3セクター経営実態調査」(<http://www.tdb.co.jp/watching/press/p010903.pdf>)参照。

19) この資料は、帝国データバンクホームページ「第17回：第3セクター経営実態調査」(<http://www.tdb.co.jp/watching/press/p010903.pdf>)からの引用である。

セクターがバブルの崩壊に伴って破綻に追い込まれているということにほかならない。このなかで、2001年2月に倒産した宮崎県の「フェニックスリゾート」および「北郷フェニックスリゾート」は、リゾート法の適用第1号の第3セクターで負債額が3,261億円である。同倒産は、第3セクター史上最高規模の倒産として知られている。

3. 第3セクターの破綻をめぐる法的検討

周知のように、第3セクターは、1986年制定の「民活法」および翌年の民間活力の有効利用を謳った「リゾート法」の制定以降に多く設立されている。これらの法律制定により、地方公共団体が民間との共同で出資して作った第3セクターに対して、国は、日本電信電話株式会社の民営化に伴って株を売却して得た利益を無利子や低利で貸し付けるなどのさまざまな便宜を図っている²⁰⁾。農業や漁業の不振、炭坑の閉鎖、または基幹産業の衰退に直面していた町村部の地方公共団体は、地域活性化の方策として第3セクターによるリゾート開発および地域産業振興にかけることになった。全国41都道府県42地域がリゾート法の指定を受ける。これにより、多くのスキー場、ゴルフ場およびホテルなどのリゾート建設が行われる。これに対して、都市部の地方公共団体は、第3セクターによる都市再開発や都市基盤整備に力を入れている。事業費別でみると、3大都市圏が事業費総額の約8割を占めており、とくに民活関連プロジェクトが大都市圏に集中している²¹⁾。

このように、第3セクターの破綻をめぐる法的検討の際には、国が第3セクターの設立を地方公共団体に促し、これによるリゾート開発事業および輸入促進事業などの特定政策を押し進めたという点が主要な論点の1つになる。言い換えれば、第3セクターによる事業が失敗したとすれば、その失敗には国の政策的な誤りに起因するものとして国にもその責任があるといえよう。

第2に、第3セクターは、地方公共団体から25%以上の出資を受け、さらに税制上の優遇措置や政府系金融機関の低利融資などを受けている。第3セクターとは、

20) 第3セクターに対する税制・金融の両面での支援については、山田明「政府開発金融政策と第3セクター」宮本憲一ほか編『現代の地方自治と公私混合体』所収113頁以下(自治体研究社、1992年)参照。

21) 山田前掲論文121頁参照。

形式上、株式会社などの民間企業であるものの、地方公共団体などから人的・物的支援を受けているが故に、実質上準公共団体といえよう。だとすれば、第3セクターは、地域振興を図るという目的があるとはいえ、安易に民間企業の事業領域を蚕食することになるリゾート、レジャー事業などに参入すべきではないと考えられる。

第3に、ノーリスク、ノーリターンを謳って、設立された多くの第3セクターは、経営不振に陥っている。第3セクター破綻の原因となる赤字と債務の累積は、単なる経営者の経営不振によるものか、あるいは、第3セクターという組織形態が「観光・レジャー」、「教育・文化」、「農林水産」などの事業の担い手としてそもそも有効かつ適正なものではないという組織形態の欠陥によるものかについて検討を行わなければならない。第3セクターの破綻は、経営者の経営能力の低さによるものというより、むしろ経営を含む事業自体をチェックする責任体制の不備という組織形態にその原因を求めることができよう。すなわち、第3セクターは、地方公共団体などから人的・物的支援を受けているにもかかわらず、株式会社であることなどを理由に、情報公開の実施機関から除外されており、住民に対する説明責任が義務づけられない。こうした第3セクターの実体が経営不振を招く第一義的な要因となり、結局、地方公共団体の隠れみよとしての役割を果たしているといえよう。したがって、第3セクターの健全な経営を確保するためには徹底した情報の開示が必要であることはいままでもない。そして、偽った情報の開示を防ぐためには厳罰主義が妥当であろう。

最後に、第3セクターは事業を行うための必要な資金を金融機関から借り入れており、一部の地方公共団体は、当該借り入れに対して金融機関と損失補償契約を結んでいる場合がある。このため、当該地方公共団体は、第3セクターが破産すると、融資額を一括して返済しなければならない。しかし、実際、当該地方公共団体は、第3セクターが破産の状況に追い込まれていても、融資額を一括して返済しうる財政能力を有していない。このため、当該地方公共団体は、赤字を出し続けている第3セクターを破産させることもできず、第3セクターの赤字を補填し続けているのである。また、地方公共団体のなかでは、財政基盤がきわめて貧弱であるが故に、赤字の補填をも意のままならない地方公共団体もある。この場合に、当該地方公共団体は、第3セクターを破綻させ、第3セクターの借入金を返済しなければならないが、同借入金を返済することができないため、自己破産せ

ざるを得ない。ところが、地方公共団体の自己破産は法律上想定されていない。このため、地方公共団体は金融機関と結んでいる損失補償契約を一方的に破棄せざるを得ない。これに対して、金融機関には契約違反を理由に民事上の損害賠償請求の途が残されているが、事実上、自己破産の状態にある当該地方公共団体に対しては、損害賠償請求これも負債の返済を求めうる有効な手段にならない。結局のところ、第3セクターの負債、とりわけ損失補償契約に基づく地方公共団体の借入金、金融機関の不良債権となり、かつ多くの不良債権を抱える金融機関に対して公的資金が注入されることとなる。

以上のことからすれば、第3セクター事業の失敗につき、税金が遣われるということにほかならない。このように、少なくとも、地方公共団体が第3セクターの事業に資金および人的側面で密接なかかわりを有しており、第3セクターの事業目的は本来公益性の追求である。しかし、実際のところ、多くのリゾート開発や商業観光開発公社の商業ビル経営などの第3セクター事業は、事業実施の前に議会や住民に対して十分な説明を行い、合意形成を前提とするという「手続的意味における公共性」や、事業の実施が少なくとも住民大多数に具体的な利益をもたらすという「実体的意味における公共性」という条件をみたすものではないが故に、住民全体の具体的利益に関係することなく、かつ、住民の日常生活に不可欠なものでもなかったのである。

第3セクター事業の公共性・公益性に関する裁判所の判断としては、岡山県が行った給与付きの職員派遣行為に違法性があるかどうかを争われたチボリ・ジャパン(株式会社)事件に関する岡山地裁判決(1996年2月27日、判例時報1586号64頁)と、日韓高速船の負債処理のために、下関市が支出した補助金の支払い行為に公益性があるかどうかを争われた日韓高速船事件に関する山口地裁判決(1998年6月9日、判例時報1648号28頁)が参照に価する。すなわち、倉敷チボリ公園(テーマパーク)およびその管理運営会社である第3セクターチボリ・ジャパン(株式会社)の事件に関して、岡山地裁の判決は、チボリ・ジャパンが遊園地経営を目的とする営利事業であって、公共性が乏しいが故に、自治体がなすべき事業でないことを明確にしたケースとして注目されている。また、日韓高速船事件に関する山口地裁は、「補助金の交付と、これによる下関市住民の福祉増進という公益性の存在との間には因果関係を肯定し得ないところであって、公益性の要件は満たされておらず、したがって、違法である」とし、日韓高速船の負債処理のための下関市

が支出した補助金の支払い行為に公益性がないと判断している²²⁾。

以上のように、第3セクターの事業目的が公益性の追求であるとすれば、第3セクターは、住民との関係で当然、財政上の責任が厳しく問われるなどの民主的統制に服するものといえよう²³⁾。すなわち、民主的統制に服する第3セクターには、さしあたり情報公開の実施機関となり、また地方自治法100条調査などの地方議会による統制の対象となり、説明責任をはたすことによる財政上の責任を全うすることが要求されているものと考えられよう。

IV. 地域創生・再生

1. まち・ひと・しごと創生法

まち・ひと・しごと創生法(以下、「創生法」という。)は、その1条において、「急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかける」ことと、「東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保」することを目的として掲げている。つまり、同法は、その目的として「人口減少の歯止め」と「東京一極集中の是正」を明記しているという特徴を有する。ところが、従来においても、1987年の第四次全国総合開発計画(四全総)は、東京一極集中への対策として、明確に「多極分散型国土」を形成することを国土利用、開発の指針としており、これを受けて翌年の1988年には多極分散型国土形成促進法が成立し、国に対しては東京から国の行政機関等の移転および民間に関しても過度の集中を避け、国土への適切な配置を図るために必要な措置をとることを努力義務として定めていた。しかし、その成果に関していえば、実際に東京一極の集中は依然として止まらず、その解消には程遠いものがあったといえよう。このため、今回の創生法に掲げられている東京一極集中の解消はもちろんのこと、人口減少の歯止めという目的の実現のために、如何なる有効な具体策を講じられるかが注目され

22) 第3セクターによる事業の公共性・公益性に関する議論については、成瀬龍夫「第3セクターの破綻——その責任と改革」三橋良士明ほか『第3セクターの法的検証』前掲書13頁以下参照。

23) 第3セクターの民主的統制に関しては、三橋良士明「第3セクターをめぐる法的諸問題」三橋良士明ほか『第3セクターの法的検証』前掲書29頁以下参照。

ているといえよう。

さて、創生法の具体的な内容について見てみると、創生法は、以上の目的実現のために、同法1条にいう「まち・ひと・しごと創生」を掲げており、これらの創生を一体的に推進することとしており、「まち」創生については、国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営める地域社会の形成のことであり、「ひと」創生については、地域社会を担う個性豊かで多様な人材を確保することとし、「しごと」創生については、地域における魅力ある多様な就業の機会を創出することとしている(法1条参照)。さらに、同法は、その2条において、まち・ひと・しごと創生の具体的な内容ないし方向性を示すものと解される基本理念を定め、同基本理念には、①国民が個性豊かで魅力ある地域社会で潤いのある豊かな生活を営めるよう、それぞれの地域の実情に応じた環境を整備すること、②日常生活・社会生活の基盤となるサービスについて、需要・供給を長期的に見通しつつ、住民負担の程度を考慮して、事業者・住民の理解・協力を得ながら、現在・将来における提供を確保すること、③結婚・出産は個人の決定に基づくものであることを基本としつつ、結婚・出産・育児について希望を持てる社会が形成されるよう環境を整備すること、④仕事と生活の調和を図れるよう環境を整備すること、⑤地域の特性を生かした創業の促進・事業活動の活性化により、魅力ある就業の機会を創出すること、⑥地域の実情に応じ、地方公共団体相互の連携協力による効率的かつ効果的な行政運営の確保を図ること、⑦国・地方公共団体・事業者が相互に連携を図りながら協力するよう努めることが挙げられている。

そして、創生法11条により、以上のようなまち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施するために、内閣に、まち・ひと・しごと創生本部が設置されている。同本部は、①まち・ひと・しごと創生総合戦略の案の作成及び実施の推進に関すること、②まち・ひと・しごと創生総合戦略についてその実施状況の総合的な検証を定期的に行うこと、③前①②に掲げるもののほか、まち・ひと・しごと創生に関する施策で重要なものの企画及び立案並びに総合調整に関することを所掌事務としている(法12条)。同本部の長は、まち・ひと・しごと創生本部長とし、内閣総理大臣をもって充てる(法14条1項)。まち・ひと・しごと創生副本部長は、国務大臣をもって充てる(法15条1項)。

また、創生法は、都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略(法9条)および市町

村まち・ひと・しごと創生総合戦略(法10条)を定め、同総合戦略の策定を地方公共団体の努力義務としている。これを受けて、地方公共団体は、地方版総合戦略の策定に当たり、総合戦略推進組織を設置している。その結果として、「すべての都道府県、1,737市区町村(99.8%)において、平成27年度中に地方版総合戦略を策定済み」である²⁴⁾。総合戦略の策定の際に特徴的なのは、住民の参画ないし意見聴取という手法を取り入れていることである。すなわち、総合戦略推進組織を設置している団体のうち、産官学金労言²⁵⁾の全てが参画している団体は、40道府県、962市区町村(56.1%)であり、なお、組織への参画の他、産官学金労言から個別に意見聴取を行っている団体もあり、46の都道府県、1,736市区町村(99.7%)において、地方版総合戦略の策定に当たり、総合戦略推進組織への住民代表者の参画、パブリックコメントの実施、アンケート調査の実施、自治会等へのヒアリングの実施、住民参加型のワーキンググループ等の設置・開催その他の何らかの方法で住民から意見を聴取している²⁶⁾。

以上のように、創生法は、「人口減少の歯止め」と「東京一極集中の是正」のためには、地域創生が必要であるとし、同地域創生のための総合戦略推進組織が住民の参画ないし意見聴取を取り入れて総合戦略の策定を行うという内容となっている。言い換えれば、地域ないし地方が創生すれば、創生法が明記している「人口減少の歯止め」と「東京一極集中の是正」という目的は達成できるということになる。そして、地域ないし地方の創生のための具体的な施策を定める法制としては、地域再生法が制定されている。以下では、これについて詳しく見てみる。

2. 地域再生法

(1) 政策推進の一元化

同法は、2005年に制定されているものの、2016年に大幅に改正施行されている(以下、「再生法」という。)。同法24条により、「地域再生に関する施策を総合的かつ効果的に推進するため、内閣に、地域再生本部(以下「本部」という。)」が置かれ

24) 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「地方人口ビジョン及び地方版総合戦略の策定状況」2016年4月19日。

25) 産官学金労言とは、産業界、行政機関、教育機関、金融機関、労働団体等、メディア等それぞれをいう。

26) 前掲「地方人口ビジョン及び地方版総合戦略の策定状況」参照。

ている。本部の長は、地域再生本部長(以下「本部長」という。)とし、内閣総理大臣をもって充てることになっている(同法27条)。以上の創生法も、再生法と同様に、内閣にまち・ひと・しごと創生本部を置き、内閣総理大臣を創生本部長としている。これまでの地域活性化など対策の場合は、各省主務大臣が主務行政庁と位置づけられてきたことに比すれば、地域の創生ないし再生の場合は政策推進の一元化が図られており、とくに以上の一元化からすれば、安倍政権の地域の創生ないし再生が最重要政策の1つとして位置づけられていることが分かる。以下では、再生法の主な内容について見てみる。

(2) 地方創生推進交付金

再生法の主な内容は、地域再生計画の作成・交付金の交付である。総合戦略を策定した地方公共団体は、地域再生を図るための計画((以下「地域再生計画」という。))を作成し、内閣総理大臣の認定を受けた(法5条)場合に、当該計画に記載された事業について、「まち・ひと・しごと創生交付金」(地方創生推進交付金)の交付を受けることになる。つまり、国は、認定地方公共団体に対し、当該認定地方公共団体の認定地域再生計画に、以下のような地域再生計画の内容ないし事項が記載されている場合において、同内容ないし事項の事業に要する経費に充てるため、政令で定めるところにより、予算の範囲内で、交付金を交付することができる(法13条1項)。

地域再生を図るための計画、いわゆる地域再生計画に含まれるべき内容ないし事項として、地方創生推進交付金交付の対象となるものは、地方公共団体、事業者、研究機関その他の多様な主体との連携又は分野の異なる施策相互の有機的な連携を図ることにより効率的かつ効果的に行われるものその他の先導的なものに関する事項であるという前提の下で、(イ) 地域における就業の機会の創出、経済基盤の強化又は生活環境の整備に資する事業(ロに掲げるものを除く。)であって、① 結婚、出産又は育児についての希望を持つことができる社会環境の整備に資する事業、② 移住及び定住の促進に資する事業、③ 地域社会を担う人材の育成及び確保に資する事業、④ 観光の振興、農林水産業の振興その他の産業の振興に資する事業、⑤ ①から④までに掲げるもののほか、地方公共団体が地域再生を図るために取り組むことが必要な政策課題の解決に資する事業であり、また、(ロ) 地域における就業の機会の創出、経済基盤の強化又は生活環境の整備のため

の基盤となる施設の整備に関する事業であって、① 道路、農道又は林道であって政令で定めるものの二以上を総合的に整備する事業、② 下水道、集落排水施設又は浄化槽であって政令で定めるものの二以上を総合的に整備する事業、③ 港湾施設及び漁港施設であって政令で定めるものを総合的に整備する事業が例示されている(再生法5条4項1号)。

政府の「地域再生法の一部を改正する法律(平成28年4月20日施行)の概要」によると、地域再生計画の内容たる交付金交付の対象となる事業には、再生法5条4項1号イに関係するものとして、① 地方創生事業全般(雇用の創出、移住・定住の促進、結婚・出産・子育て支援、まちづくり等)、② 総合戦略に位置付けられた事業のうち、K P I (重要業績評価指標)²⁷⁾の設定、P D C A²⁸⁾の整備により効率的かつ効果的に実施される事業であって、先導的なもの、③ ソフト事業を中心とし、それと一体となって行うハード事業が挙げられており、同法5条4項1号ロに関係するものとしては、① 道、汚水処理施設、港の整備、② 総合戦略に位置付けられた事業であって、各事業分野ごとに2種類以上の事業を総合的に行うもの、③ 継続事業となっている。同継続事業については、附則に経過規定を置き、配慮することとなるという説明が行われている。

そして、政府の「地域再生法の一部を改正する法律の概要」によると、交付金交付の対象となる“先導的”な事業に関しては、①官民協働、地域間連携、政策間連携等による先駆的な事業、②先駆的・優良事例の横展開を図る事業、③既存事業の隘路を発見し、打開する事業が挙げられている。

また、地域再生計画には、以上の地域再生を図るために行う事業に関する事項(法5条4項1号イないしロ)のほかに、地域再生計画の区域と計画期間を明記することが求められている(法5条2項)。とくに、計画期間の明記という事項からすれば、複数年度の事業をもその交付金交付の対象事業となる。これについては、以上の政府の「地域再生法の一部を改正する法律の概要」によると、複数年度(5か年度以内)にわたる計画も対象とすることにより、地方公共団体が安定的・継続的

27) 重要業績評価指標(Key Performance Indicators)とは、組織の目標達成の度合いを定義する補助となる計量基準群のことをいう。

28) P D C Aサイクル(PDCA cycle, plan-do-check-act cycle)とは、事業活動における生産管理や品質管理などの管理業務を円滑に進める手法の一つとして、Plan(計画)→ Do(実行)→ Check(評価)→ Act(改善)の4段階を繰り返すことによって、業務を継続的に改善する仕組みのことをいう。

に事業に取り組めるようにするためであると説明されている²⁹⁾。これも、地域再生計画の特徴の1つであるといえよう。

(3) 地方創生応援税制とその他の特例措置

応援税制とは、地方公共団体が地域再生を図るための計画(地域再生計画)を作成し、同計画に対する内閣総理大臣の認定を受けた場合に、当該計画に記載された「まち・ひと・しごと創生寄附活用事業」に関連する寄附を行った企業については、同企業に対する課税の特例措置が講じられる(再生法13条の2)というものである。これらの「まち・ひと・しごと創生寄附活用事業」に寄附をした法人に対しては、当該法人に対する道府県民税、事業税および市町村民税ならびに法人税の課税については、地方税法および租税特別措置法で定めるところにより、課税の特例の適用がある(法13条の2)。課税の特例の適用対象となる寄附の要件(内閣府令等で規定)は、① 寄附額の下限は10万円であって、② 本社が所在する地方公共団体への寄附は対象外であり、③ 寄附の代償として経済的利益を伴わないものであることとなっている。企業版ふるさと納税³⁰⁾の場合に、再生法は、新たに寄附額の3割に相当する額を税額控除し、現行の損金算入による軽減効果(約3割)とあわせて、寄附額の約6割を負担軽減し、税負担軽減のインセンティブを2倍に拡大して、企業の寄附を促進しているといえよう。「まち・ひと・しごと創生寄附活用事業」とは、地方公共団体がまち・ひと・しごと創生総合戦略に定められた事業であって再生法再生法5条4項1号イ又はロに掲げるもののうち、当該地方公共団体が法人からの寄附(当該事業の実施に必要な費用に充てられることが確実であることその他の内閣府令で定める要件に該当するものに限る。)を受け、その実施状況に関する指標を設定することその他の方法により効率的かつ効果的に行うものに関する事項と規定されている(同法5条4項2号)。

以上の応援税制は、企業が認定地方公共団体に寄附をすれば、同寄附額の約6割が税額控除されるという仕組みである。これは、「企業版ふるさと納税制度」と呼ばれるものとして、すでに2008年から実施されていた「個人版ふるさと納税制度

29) 改正地域再生法の主な内容は、筆者がインターネット上公表されている政府の「地域再生法の一部を改正する法律(平成28年4月20日施行)の概要」を参照して、記述したものである。

30) 企業版ふるさと納税に先行して、個人住民税の寄附金税制が拡充された個人向けのふるさと納税は、2008年4月30日に公布された「地方税法等の一部を改正する法律」によって実施されている。

」³¹⁾の拡大版ともいえよう。

このように、地方創生応援税制の対象となるのは、地方創生推進交付金の場合と同様に、地方公共団体が地域再生を図るための計画(地域再生計画)を作成し、内閣総理大臣の認定を受けることが条件となり、法人が認定地方公共団体のまち・ひと・しごと創生寄附活用事業に寄附した場合である。地方創生応援税制の対象となる事業は、前掲の地方創生推進交付金交付の対象と同様であり、地方創生応援税制の対象となる主体は、総合戦略を策定した都道府県および市区町村である。ただし、地方交付税の不交付団体と、企業の主たる事務所が立地する当該地方公共団体は、地方創生応援税制の対象から除かれる。そして、政府は、地域再生支援貸付事業を行う金融機関に対しては、利子補給契約を通じて、地域再生支援利子補給金を支給することができる(再生法14条、15条)し、認定地方公共団体に対する地方債の特例(再生法17条)を定め、事業促進のための特例措置を講じている。

また、都道府県が地域再生計画として作成した「地方活力向上地域特定業務施設整備事業」(再生法5条4項5号)が再生法の定めるところにより、内閣総理大臣の認定を受けた場合に、地方活力向上地域特定業務施設整備事業を実施する個人事業者又は法人は、地方活力向上地域特定業務施設整備計画を作成し、当該計画が適当である旨の認定を、当該認定都道府県知事に申請することができる(同法17条の2第1項)。以上の認定を受けた事業者等が地方活力向上地域特定業務施設整備事業の実施に必要な資金を調達するために発行する社債および当該資金の借入れに係る債務については、独立行政法人中小企業基盤整備機構からの保証を受けることができるという同事業促進のための特例措置が定められている(同法17条の3)。

認定市町村は、地域再生拠点の形成並びに農用地等の保全及び農業上の効率的かつ総合的な利用を図るための土地利用に関する計画、いわゆる「地域再生土地利用計画」を作成したとき(同法17条の7)、同事業促進のための特例措置として農地

31) 個人版ふるさと納税制度とは、個人が都道府県・市区町村に対してふるさと納税(寄附)をすると、ふるさと納税(寄附)額のうち一定額(2,000円)を超える部分について、これが所得税・個人住民税の控除対象とされ、一定の上限までに税額が減税されるというものである(地方税法37条の2参照)。同控除を受けるためには、ふるさと納税をした翌年に、確定申告を行うことが必要(原則)である。確定申告が不要な給与所得者等については、同所得者がふるさと納税先5団体以内の場合に限り、ふるさと納税先団体に申請することにより確定申告不要で控除を受けられる手続の特例(ふるさと納税ワンストップ特例制度)をも創設している。自分の生まれ故郷や応援したい地方公共団体など、どの地方公共団体に対する寄附でも対象となる。

等の転用等の許可の特例(同法17条の10)、農用地区域の変更の特例(同法17条の11)および開発許可等の特例(同法17条の12)などが講じられることになる。同様に、認定市町村は、生涯活躍のまち形成事業の実施に関する計画(以下「生涯活躍のまち形成事業計画」という。)を作成したとき(同法17条の14)、同事業の実施の際には同事業促進のための特例措置(同法17条の22以下参照)を受けることになる。以下では、生涯活躍のまち形成事業の内容およびこれに対する特例措置について詳細に見てみる。

(4) 生涯活躍のまち形成事業

〈1〉 概要

周知のように、再生法5条1項により、地方公共団体は、単独で又は共同して、地域再生基本方針に基づき、内閣府令で定めるところにより、地域再生計画を作成し、同計画に対する内閣総理大臣の認定を申請することができる。同法によると、同地域再生計画には、地域再生を図るために行う事業に関する事項が含まれる(同法5条2項2号)として、同事項には生涯活躍のまち形成事業がその1つとなっている(同法5条4項8号)。同8号によると、生涯活躍のまち形成地域とは、人口及び地域経済の動向その他の自然的経済的社会的条件からみて、地域住民が生涯にわたり活躍できる魅力ある地域社会を形成して中高年齢者の居住を誘導し、地域の持続的発展を図ることが適当と認められる地域と定義されており、同地域において、中高年齢者の就業、生涯にわたる学習活動への参加その他の社会的活動への参加の推進、高年齢者に適した生活環境の整備、移住を希望する中高年齢者の来訪及び滞在の促進その他の地域住民が生涯にわたり活躍できる魅力ある地域社会の形成を図るために行う事業は、生涯活躍のまち形成事業と呼ばれている。このように、再生法上では、地方創生の観点から、中高年齢者が希望に応じて地方や「まちなか」に移り住み、地域の住民(多世代)と交流しながら、健康でアクティブな生活を送り、必要に応じて医療・介護を受けることができる地域づくりを進めるため、「生涯活躍のまち」の制度化を図ることとされている。

認定市町村は、協議会における協議を経て、認定地域再生計画に記載されている生涯活躍のまち形成事業の実施に関する計画(以下「生涯活躍のまち形成事業計画」という。)を作成することができる(再生法17条の14)。地域再生推進法人³²⁾

は、認定市町村に対し、内閣府令で定めるところにより、その業務(認定地域再生計画に記載されている生涯活躍のまち形成事業に係るものに限る。)を行うために必要な生涯活躍のまち形成事業計画の作成又は変更をすることを提案することができる。この場合においては、当該提案に係る生涯活躍のまち形成事業計画の素案を添えなければならない(再生法17条の15)。すなわち、同法人は、地域再生計画(生涯活躍のまち形成事業を定める地方公共団体と連携して、地域再生の推進を図る活動を行うこととなる。

〈2〉 生涯活躍のまちの基本コンセプト

政府の「地域再生法の一部を改正する法律(平成28年4月20日施行)の概要」によると、同基本コンセプトには、① 中高年齢者の希望に応じた住み替えの支援、② 「健康でアクティブな生活」の実現、③ 地域住民(多世代)との協働、④ 「継続的なケア」の確保、⑤ 地域包括ケアシステムとの連携が挙げられている。① 中高年齢者の希望に応じた住み替えの支援については、東京圏等大都市から地方への移住にとどまらず、地域内で近隣から「まちなか」に住み替えるケースも想定し、入居者は、中高年齢期の早めの住み替えや地域での活躍を念頭に置き、50代以上を中心とし、移住希望者に対し、きめ細かな支援(事前相談、お試し居住など)を展開する必要があるという説明がされている。② 「健康でアクティブな生活」の実現については、健康時からの入居を基本とし、健康づくりや就労・生涯学習など社会的活動への参加等により、健康でアクティブな生活を目指すこととされている。③ 地域住民(多世代)との協働については、地域社会に溶け込み、入居者間の交流のみならず、地域の若者等多世代との協働ができる環境を実現し、大学等との連携も図ることとされている。④ 「継続的なケア」の確保については、医療介護が必要となった時に、人生の最終段階まで尊厳ある生活が送れる「継続的なケア」の体制を確保することとされている。最後に、⑤ 地域包括ケアシステムとの連携については、受入れ自治体において、地域包括ケアシステムとの連携の観点から、入居者と地元住民へのサービスが一体的に提供される環境を整備(既存福祉拠点の活用、コーディネーター兼任等)することが望まれるとされ、空き家など地域のソフト・ハード資源を積極的に活用することも必要であるという説明がなされ

32) 地域再生推進法人とは、NPO法人、一般社団法人等 非営利法人、地域再生の推進を図る活動を行うことを目的とする会社のことをいう。

ている。

〈3〉生涯活躍のまち形成事業計画の実現のための具体的な措置内容

同具体的な措置内容として、再生法は、① 職業安定法の特例、② 老人福祉法の特例、③ 介護保険法の特例、④ 旅館業法の特例などを定め、規制緩和の措置を講じている。まず、① 職業安定法の特例とは、生涯活躍のまち形成事業計画が、中高年齢者の就業、生涯にわたる学習 活動への参加その他の社会的活動への参加の推進のための施策として、労働者の募集を行う事業協同組合等に関する事項(再生法17条の14第4項第1号)を定めた場合に、同協同組合等が当該募集に従事しようとするときは、職業安定法の特例措置がとられ、労働者の委託募集に必要されていた職業安定法36条1項及び3項の定める厚労大臣の許可・届出が不要となり、同意が要されることとなるというものである(法17条の18)。② 老人福祉法の特例とは、生涯活躍のまち形成事業計画が、高齢者に適した住宅の整備のための施策として、有料老人ホームの整備事業者に関する事項(法17条の14第4項第2号)を定めた場合に、老人福祉法の特例措置がとられ、都道府県知事への事前の届出不要であり、事後に市町村経由で届出で同整備事業が可能となるというものである(法17条の22)。③ 介護保険法の特例とは、生涯活躍のまち形成事業計画が、介護サービスの提供体制の確保のための施策として、介護サービス提供事業者に関する事項(法17条の14第4項第3～7号)を定めた場合に、介護保険法の特例措置がとられ、知事の同意のみで介護事業者の指定があったとみなされるというものである(法17条の23)。最後に、④ 旅館業法の特例とは、生涯活躍のまち形成事業計画が、移住希望者の来訪・滞在の促進のための施策として、試し居住を行う事業者に関する事項(法17条の14第4項第8号)を定めた場合に、旅館業法の特例措置がとられ、知事の同意のみで旅館業の許可があったとみなされるというものである(法17条の24)。

V. おわりに

日本における地域活性化のための法制としては、1970年から始まった過疎対策法から、1986年12月から1991年2月までのバブル経済のきっかけとなったと思われる1986年制定の「民活法」および翌年の民間活力の有効利用を謳った「リゾート法」の制定、そして現在の安倍政権における「まち・ひと・しごと創生法」(2015年制定)、そして2005年制定の地域再生法の大幅な改正(2016年改正)などが挙げられよう。

再生法に基づく地域再生事業の場合に地方公共団体、とりわけ市町村が事業主体となり、同事業のための計画を策定し、閣議決定による国からの認定を受ければ、財政支援として「交付金」の交付を受けることになる(再生法13条)³³⁾。過疎対策事業の場合にも、過疎地域指定の要件があり、同要件を満たす過疎地方公共団体が過疎対策事業を策定し、同事業に対する国からの「補助金」の交付を受けるというものである。このように、地域再生事業も、過疎対策事業と同じく、国からの財政支援³⁴⁾を受けるという点においては、他の補助事業推進と同様に財政支援に頼っているという仕組みを有するものであろう。従来、過疎の指定を受けた地方公共団体は、過疎対策ないしは地域の振興・活性化という名の下で、国からの財源支援を受けて、道路・橋および公共施設などの社会資本の整備を行い、多くのハコモノを作ってきたし、同ハコモノを維持管理するだけで多くのコストが掛かり、地方財政に悪影響を及ぼしてきた一方で、過疎対策としての結果であるはずの地域活性化の効果は乏しかったのではないかという評価も可能であろう。

ところが、安倍政権にいう地方創生の一環として地域再生事業の場合と、過疎対策事業との違いを指摘するとすれば、過疎対策事業とは、過疎地域指定の要件があり、同要件を満たす地方公共団体が過疎対策事業を策定し、同事業に対する国からの「補助金」の交付を受けるというものであり、これに対して、地方創生と

33) 改正地域再生法13条は、「国は、認定地方公共団体に対し、当該認定地方公共団体の認定地域再生計画に第五条第四項第一号に掲げる事項が記載されている場合において、同号に規定する事業に要する経費に充てるため、政令で定めるところにより、予算の範囲内で、交付金を交付することができる。」と規定し、過疎地域自立促進特別措置法11条は、「国は、過疎地域の自立促進を図るため特に必要があると認めるときは、政令で定めるところにより、予算の範囲内において、市町村計画又は都道府県計画に基づいて行う事業に要する経費の一部を補助することができる。」と規定している。

34) 過疎対策法にいう「補助」、および再生法にいう「交付」は、両方ともにその用途が決まっているため、性格上同様のものであろう。

しての地域再生事業とは、創生法ないし再生法が予め対象地域となる指定の要件を定めることなく、すべての地方公共団体が原則としてその対象となり、これらの団体が策定した事業計画に対する国の認定があれば、同事業計画が「交付金」交付の対象などの特例措置の対象となるというものである。とくに、従来との違いとしては、「IV. 地域創生・再生」の「(3) 地方創生応援税制とその他の特例措置」にみるように、地域再生法5条4項2号による「地方創生応援税制＝企業版ふるさと納税」の採択、「(4) 生涯活躍のまち形成事業」の「(3) 生涯活躍のまち形成事業計画の実現のための具体的な措置内容」にみるように、特例措置たる規制緩和による事業計画の効率的な推進は、特徴のあるものとして注目に値する。

安倍政権が内閣に、まち・ひと・しごと創生本部を設置したこと(創生法11条)は、地域再生事業をアベノミクス「3本の矢」³⁵⁾にいう成長戦略の1つに位置づけているからであろう。同成長戦略は、なお道半ばと評されているとするならば、地域再生事業の成否に対する評価も、現時点において時期尚早である。

ちなみに、特定の目的実現のために、法制化が必要とされる場合には、必ず法制化の対象となる法の目的が明白かつ重要でなければならない。また、その目的を達成するための手段が具体的でかつ有効なものでなければならないのは、いうまでもない。たとえば、日本では、過疎対策法にみるように、過疎抑止ないし解消としての地域活性などが法の目的として明白であり、かつ「重要なもの」であり、その目的を達成すべき手段として過疎対策事業の地方債、いわゆる過疎債の発行その他の措置が具体的なものとして法定されているのである。もちろん、地

35) 安倍晋三首相は2015年9月24日の記者会見で「アベノミクスは第2ステージに移る」と宣言し、経済成長の推進力として新たな「3本の矢」を発表した。新たな3本の矢は(1)希望を生み出す強い経済、(2)夢を紡ぐ子育て支援、(3)安心につながる社会保障という3項目を挙げている。(1)希望を生み出す強い経済については、2014年度に490兆円だった名目GDPを、2020年のGDP600兆円に2割増やすため、女性や高齢者、障がい者らの雇用拡大や地方創生を本格化して「生産性革命を大胆に進める」とし、(2)夢を紡ぐ子育て支援では、現在1.4程度の出生率を1.8まで回復させる目標を掲げ、子育てにかかる経済的負担を軽くするための幼児教育の無償化、結婚支援や不妊治療支援に取り組むとし、(3)安心につながる社会保障については、家族らの介護を理由に退職せざるを得ない「介護離職」をゼロにしたいとの目標を示した。さらに、安倍首相は、働く意欲がある高齢者への就業機会を増やす考えを明らかにし、これらを20年に向けた「日本1億総活躍プラン」としてまとめ、「50年後も人口1億人を維持する国家としての意思を明確にしたいと述べた(日本経済新聞2016年6月21日インターネット版参照)。以前には、(1)「大胆な金融政策」、(2)「機動的な財政政策」、(3)「投資を喚起する成長戦略」の3つがアベノミクス「3本の矢」であった。これまでの3本の矢のうち市場や企業が最も期待したのは、「成長戦略」であった。

域再生法も同様である。以上のことは、法制化において当然のことと思われよう。これらを勘案すると、「セマウル運動」というものに対する法制化が必要であるとすれば、同運動の目的を特定し、明白にしなければならないし、そして同目的が国民からのコンセンサスを得るように、多くの国民にとって重要なものとして位置づけられる必要がある。その上で、明白かつ重要である特定の目的を実現すべき手段が具体的かつ有効でなければならない。一般に「運動」というものには、国民の個々人に対して道徳的な一定の作為(交通秩序などの自律的な順守)を求めるものから、よりよい生活向上のために生活環境の改善のための努力を促すものまで様々なものが含まれよう。このため、今回の学術大会のテーマである「セマウル運動法制の検討・継承・発展」、すなわち、セマウル運動をより推進させるための法制を検討するにあたっては、「セマウル運動」の掲げる同目的が明白となり、かつ重要であり、さらに同目的を実現すべき手段が具体的かつ有効でなければならないという実体的正当性の有無に関する検討が必要であるのはいうまでもなく、その上、国民からのコンセンサスを得るといような手続的正当性に関する検討が先行して行われることが大前提となろう。

투고일 : 2016.11.5. / 심사완료일 : 2016.12.10. / 게재확정일 : 2016.12.20.

[국문초록]

일본에 있어서 지역 활성화·재생을 위한 법제에 관한 소고

조원제*

일본에 있어서 지역 활성화 등을 위한 법제로 過疎對策法(1970년), 민간 자본의 유효 이용을 위한 「民活法」(1986년) 및 「리조트法」(1987년), 그리고 현재의 安倍政權에 있어서 「마을·사람·일거리 創生法」(2015년)의 제정, 2016년에 들어서 地域再生法(2005년)의 대폭적인 개정을 들 수가 있다. 특히 「民活法」 및 「리조트法」은 1986년~1991년의 버블 經濟의 계기가 된 법이라고 할 수 있다.

地域再生事業과 過疎對策事業은 정부로부터의 재정지원을 받게 된다는 점에 있어서 다른 국가 보조 사업의 추진과 동일하게 정부의 재정지원에 의존하게 되는 구조를 지니고 있다고 할 수 있다. 종래에 過疎地域指定을 받은 地方公共団体는 過疎對策으로서 지역의 진흥·활성화라는 명목으로 정부로부터 재정지원을 받아, 도로 교량 및 공공시설 등(「箱物=하코모노」)의 건설 및 정비에 치중하여 왔으며, 「하코모노」를 유지 관리하는데에 많은 비용이 들고 있기에 지방재정에 악영향을 미치고 있는 반면, 過疎對策으로서 地域活性化의 효과는 그다지 크지 않다고 하는 평가도 가능하다.

그런데 安倍政權이 목표로 하는 地方創生の 수단의 하나로써 地域再生事業과 종래의 過疎對策事業과의 차이점을 지적한다면 다음과 같다. 過疎對策事業의 경우는 過疎地域指定 요건이 정하여져 있고, 이 요건을 충족하는 過疎地方公共団体が 過疎對策事業을 책정하고 동 사업의 실시 비용의 일부에 대한 정부로부터 「국고보조금」 교부를 받는다. 이에 대해 地方創生으로서 地域再生事業의 경우는 創生法 내지 再生法이 미리 대상 지역이 될 수 있는 요건을 정함이 없이, 모든 地方公共団体を 원칙적으로 그 대상으로 하고 있으며, 이러한 단체가 책정한 사업계획에 대한 정부의 인정이 있으면 사업계획의 실시 비용에 대해서는 「지방교부금」 교부 그 외의 특례조치 대상이 되는 특징이 있다. 그 외의 차이점을 들자면 「IV. 地域創生・再生」의 「(3)地方創生応援税制とその他の特例措

* 일본 고마자와대학교 법학전문대학원 교수.

置」에서 보는 바와 같은 「地方創生応援税制=企業版의 자기 고향 納税」의 채택 및 「(4)生涯活躍のまち形成事業」에서 보는 바와 같이 특례조치의 하나로서 규제완화에 의한 사업계획의 효율적인 추진은 큰 특징으로서 주목할 만하다.

安倍政權이 內閣에 마을·사람·일거리 創生本部를 설치한 것은 地域再生을 아베노믹스의 「3개의 화살」에서 말하는 성장 전략의 하나로서 중요시 하고 있기 때문이라고 할 수 있다.

본고에서는 이와 같은 일본에 있어서 종래의 지역활성화에 대한 개괄적인 소개를 하고, 특히 安倍政權에 있어서 地域創生·再生 정책을 일별함으로써 이 정책의 의의 등에 대해서 검토하기로 한다. 이 검토가 이번 학술 대회의 주제인 「새마을 운동법제의 검토·계승·발전」에 대한 논의에 있어서 조금이라도 비교 법적 관점에서 시사하는 바가 있으면 좋겠다.

주제어 : 지역활성화, 지역창생, 지역재생, 지방창생응원세제, 규제완화

[Abstract]

The Research about the Legislation for Regional activation in Japan

Jo, Won-Je*

There are some of the Depopulation Suppression Act, a Private Sector Activation Act, Resort Act etc. as the Legislation for Regional activation in Japan. The current Abe administration has established the “Town People and Job Creation Law” in 2015, and made the significant amendments to the Regional Revitalization Act in 2006. By these laws, Abe administration is striving to achieve the policy, being positioned as one of the major policy of the regional activation. In this research paper, I would like to look for the Depopulation Suppression Act and the Third Sector Businesses that have been carried out as a specific form of the legal system for regional activation in Japan. After looking at them, I would like to consider the “Town People and Job Creation Law” and Amendments to the Regional Revitalization Act legally. I hope that this research paper gives certain suggestions to the discussion about legislation of the New Town Movement in South Korea

Key words : Regional revitalization, Creation, Reproduction, Local creation cheer tax system, Deregulation

* Professor, Komazawa University Law School.

