

構造改革特区制度を活用した 都市農村交流の取り組み

戦略調査第一グループ 研究員 日高 憲扶

はじめに

我が国の国土（地域）政策の潮流を概観すると「国土の均衡ある発展」というスローガンから「個性ある地域の発展」と転換したことで、地域は今まで以上に「自立」を求められている状況にある。

特に農山漁村地域を見ると、長引く景気低迷、高齢化の進展、過疎化の進行等、様々な理由により環境整備や自然環境保全、地域産業の活性化等において課題が山積している。そうした中で、昨今、地方公共団体だけでなく、特定非営利活動法人（NPO）、任意団体等の多様な主体により、地域の自立への取り組みに対する期待が高まっている。

国においても、地域が自立した再生への取り組みを行えるよう様々な施策が実施されており、その一つに、2002年度に創設された「構造改革特区制度」がある。この制度は構造改革特別区域法に基づき、これまでに10回の認定審査が行われ、全国各地の市町村から提案された件数は約4,000件に上る。中でも、農山漁村地域からの提案には「地域資源を活かした交流人口の拡充」をキーワードに、提案申請を行うケースが少なくない。これを見ると、地域にある多様な主体が人、自然、文化、伝統等の地域資源の活用策を考え、都市との交流及び地域内交流を拡充させることで、地域住民のアイデンティティの創出、所得の拡大、雇用の場の創出等を図ろうというものであることがわかる。

しかしながら、認定を受けた地域の中からは「全国展開される特例措置の件数も増え、地域の独自性や優位性を活かすことができない」という声も散見される等、「構造改革特区制度」の課題や不満が指摘されている。

本稿では、「構造改革特区制度」を概観するとともに、本制度を活用して、交流による地域活性化を図る上でのポイントを整理する。

構造改革特区制度の概要

（１）構造改革特区制度導入の背景と目的

これまでは、「国土の均衡ある発展」というスローガンのもと、国が発展のモデルを示し、都市と比べ経済力が弱い地域に補助金や地方交付税を配分することで、公共サービス等の充実を図り、地域格差を是正するという措置が講じられてきた。しかしながら、長引く景気低迷による国の財政悪化等により、国と地方公共団体の税財政を見直す「三位一体改革」が進められ、農山漁村地域は、一層の「自立」を求められる状況となった。

このような中で、自発的に地域特性を活かした経済活動を地方公共団体や民間事業者等が取り組む場合、その障害となっている規制の緩和を行うことで、地域活性化を図ろうと「構造改革特区制度」が導入された。

構造改革特区推進本部からだされている「構造改革特区推進のための基本方針」を見ると、特区を導入することによって地域が得られる効果として2点挙げられている。1点は「規制改革が遅れている分野が多々あるなかで、地域を限定してその地域特性に応じた成功事例を示し、全国的な規制改革へと波及させることを通じて、我が国全体の経済が活性化される」とし、もう1点は「地域特性を顕在化させることで、その特性に応じた産業の集積や新規産業の創出等により、地域経済が活性化される」としている。

つまり、国が従来の財政措置や「国から地方へ」の上意下達で地域振興を図るのではなく、地域が自らの特性に応じた特区構想を立案し、その環境整備を国が行うことで、地域の再生・自立を促そうというものである。

（２）構造改革特区制度の手続きフロー

構造改革特区の認定を得るまでの手続きフローを見ると、内閣府に設置された構造改革特区推進室が定期的に地方公共団体や民間事業者等から「規制緩和」の提案を受付け、取りまとめた後に、各省庁と協議を行う。協議

の結果、規制を所管している省庁が「規制緩和」を認めれば、特例措置として採用される。

次に地方公共団体は、それらの特例措置を活用した特区計画の申請を行い、「認定」を受けることとなる。その際、単に規制の特例措置を示すだけでなく、特区認定により考えられる効果を整理し、地域における展開ビジョン・戦略を明確に示す必要がある。

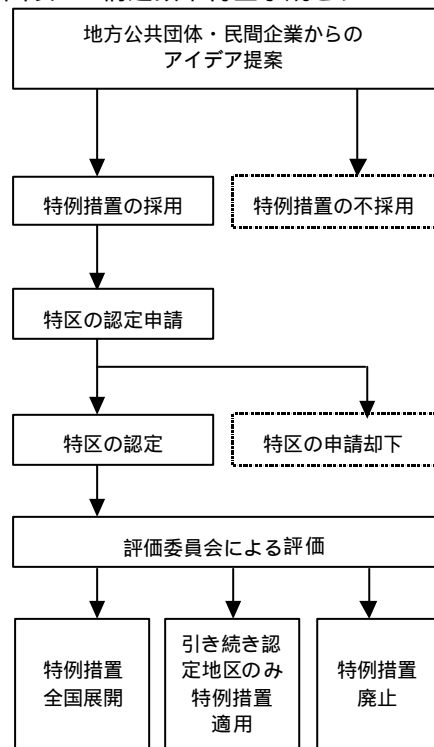
なお、特区認定後は構造改革特別区域推進本部に設置された評価委員会によって、実施内容が評価され、特に「規制緩和」したことによる弊害がなければ、特例措置は解除され、全国的に適用（全国展開）されることとなる。（図表 1）

（３）構造改革特区制度の現状

これまでに認定された特区の累計を見ると、2006 年 6 月時点で 847 件に上る。但し、変更手続きの容易化や、特例措置が全国展開された場合、特区が解除されることから現在の特区数は 630 件となっている。

構造改革特別区域推進本部では、認定された 630 件の特区の内容に応じて、13 の分野に分類している。最も多い分野は「生活福祉関連」分野の 225 件（35.7%）であり、次いで「教育関連」分野の 141 件（22.4%）、「都市農村交流関連」分野の 56 件（8.9%）と続く。（図表 2）

図表 1 構造改革特区手続きフロー



出所：内閣府 構造改革特区担当室
地域再生事業推進室 資料より作成

「生活福祉関連」分野及び「教育関連」分野は、都市・農山漁村地域に共通する分野であるため、特区認定件数が多くなっているものと思われるが、「都市農村交流関連」分野に関しては、どちらかと言えば、農山漁村地域側が主として取組む分野であると思われる。このように考えると件数に大きな差があるものの、農山漁村地域においては、「構造改革特区制度」に対する期待度が高いことが窺われる。

都市農村交流関連

次に、「都市農村交流関連」分野の特区計画・内容について見ていきたい。「都市農村交流関連」分野に適用される特例措置は、全部で 12 項目ある。認定された特例措置の上位 3 項目を見ると、財務省所管の「農家民宿等における酒類の製造免許要件の特例措置」を適用した特区の割合が 32.9%と最も多い。これは、農家民宿や農園レストラン等を営む者が、自ら生産した米を原料として濁酒（いわゆる“どぶろく”）を製造する場合、酒造法に規定されている最低製造数量基準を適用せずに、酒類製造免許を交付するものである。つまり、農家民宿等が自らどぶろくの製造・販売を行うことで、観光の目玉となることを期待したものである。

次に、総務省所管の「農家民宿における消防用施設等に係る消防例の規定に対する柔軟な対応」（通知の発出）の 15.8%となっている。これは、農家が自宅を改装する等して農家民宿を開業する場合、消防法施行令により一般の旅館等に設置が義務付けられている「誘導灯及び誘導標識」及び「消防機関へ通報する火災報知設備」の設置を省略できるようにしたものであり、開業に際しての費用の負担軽減を行うことで、農家民宿の開業促進等を期待したものである。

図表 2 構造改革特区認定の分野別特区認定件数

分野	件数(実数)	件数(割合)
生活福祉関連	225	35.7%
教育関連	141	22.4%
都市農村交流関連	56	8.9%
幼保連携 一体化推進関連	47	7.5%
IT関連	36	5.7%
産学連携関連	34	5.4%
産業活性化関連	28	4.4%
農業関連	20	3.2%
まちづくり関連	13	2.1%
国際物流関連	11	1.7%
環境・新エネルギー関連	11	1.7%
国際交流・観光関連	6	1.0%
地方行革関連	2	0.3%
合計	630	100.0%

出所：内閣府 構造改革特区担当室
地域再生事業推進室 資料より作成

次いで、農林水産省所管の「特定農地貸付けによる市民農園の開設主体を地方公共団体及び農業共同組合以外の者に拡大」の13.2%と続く。これまで、農地法等により市民農園の開設主体は、地方公共団体と農業協同組合に限られていたが、農地所有者のほか、農地を所有しない市民や NPO 法人等も開設できるようにしたものである。この特例措置により、多様な主体による耕作放棄地等の有効活用が進み、農業をテーマとした交流メニューが多様に展開されることを期待したものである。(図表3)

このように、「都市農村交流関連」分野における特例措置の多くは、都市との交流を地域住民等が主体となっていく場合に、障害となっていた規制を緩和することで、特産品の開発や交流事業促進の目玉となるプログラムの創出を促し、地域資源を活かした交流事業の多様化を図ろうとするものである。

但し、前述した上記3項目のうち、「農家民宿における消防用施設等に係る消防令の規定に対する柔軟な対応」(通知の発出)と「特定農地貸付けによる市民農園の開設主体を、地方公共団体及び農業共同組合以外の者に拡大」に関しては、2005年に特例措置が全国展開されており、これが前述したような特区認定による独自性や優位性を保てないという声に繋がっている。

つまり、労力をかけて特区申請を行ったものの、特例措置の全国展開が決定されると、それを活用した地域が続出し、他地区との競争が生じるため、地域の独自性・優位性を発揮することが難しくなるというものである。

現在、このような指摘を受けて、政府では一部の特区については、提案した自治体の先駆的な取り組みを保護しようという動きもある。

しかしながら、特区認定の優位性が維持されたとしても、それだけでは、地域の自立や活性化を図るためには、十分といえないのではないだろうか。特区認定を受けた地域が積極的に地域住民等とその取り組みの効果を地域内に広げて行く必要もあるように思われる。

特に、「都市農村交流関連」分野においては、交流相手が求める多様なニーズを把握し、提供していかなければならない。このニーズに応えるためには、地域住民をはじめ関係者が多いほど、それに対応できる幅が広がり、交流メニュー等の内容もより深く、厚みがあるものになる。その意味でも、如何に地域住民の巻き込みを図るかは、一つの大きなポイントになるものと考えられる。

次に、都市農村交流分野で特区認定を受けた地域のうち、地域住民の巻き込みを図り、農家民宿の推進体制づくりで工夫を凝らした事例として熊本県人吉市を、また、地域住民が主体的に活動し、通称、どぶろく特区の適用を受け、商品化に成功した事例として山形県飯豊町を取り上げ、都市農村交流を展開する上での望ましい取り組み方について考えてみたい。

事例1：^{もり}^{くに}森林の郷農林業げんき特区

(1) 熊本県人吉市の概要

熊本県の南東部に位置する人吉市は、朝霧、霊峰市房等の九州山地に囲まれた豊かな自然景観を有する農山村地域であり、農林業を基幹産業としている。域内を見ると、65歳以上人口の割合が平成7年には、20.6%であったものが、平成12年には24.4%と農村部を中心に高齢化が進展しており、耕作放棄地が増加する等の影響を受けている。

図表3 都市農村交流関連分野における特例措置

特例措置の概要	所管	都市農村交流関連割合	備考
農家民宿等における酒類の製造免許要件の特例	財務省	32.9%	
農家民宿における消防用設備等に係る消防令の規定に対する柔軟な対応(通知の発出)	総務省(消防庁)	15.8%	全国展開
特定農地貸付けによる市民農園の開設主体を、地方公共団体及び農業協同組合以外の者に拡大	農林水産省	13.2%	全国展開
農業生産法人以外の法人の農業への参入を容認	農林水産省	11.8%	全国展開
国立・国定公園の特別地域における許可を要しない行為の拡充	環境省	7.9%	
国立・国定公園の特別地域における届出を要しない行為の拡充	環境省	7.9%	
複数人による有害鳥獣駆除に従事する場合において、補助者に狩猟免許を所持しない者が従事することの容認	環境省	6.6%	
農地の権利移動後の下限面積要件(原則、都府県50アール、北海道2ヘクタール)の特例の認定基準の弾力化	農林水産省	3.9%	全国展開
農業生産法人が農業関連事業として行うことができる事業の範囲の拡大	農林水産省	0.0%	全国展開
空き家の情報提供等の奨励に際しての宅地建物取引業法の適正な運用の明確化	国土交通省	0.0%	全国展開
家畜排泄物を利用した昆虫飼育事業	農林水産省	0.0%	
網又はわなを選定しての狩猟免許取得の容認事業	環境省	0.0%	

出所：内閣府 構造改革特区担当室 地域再生事業推進室 資料より作成

また、農作物については、鳥獣による被害が増加しており、近年では年間平均 400 万円程度の被害を被る等の問題も抱えている。

しかし、近年では、九州縦貫自動車道の全面開通及び九州新幹線の開業等インフラ整備も進み、これらを「都市との交流の起爆剤」と考え、地域を活性化しようとする機運が高まっている。

これまでも都市及び域内交流人口拡大の取り組みの一環として、農林業フェア等が行われていたものの、各市町村で散発的に実施されるだけであり、近隣市町村との横断的な交流の取り組みやツーリズムを行っていくような組織も存在していなかった。

（２）森林の郷農林業げんき特区の概要

平成 15 年構造改革特区計画の第 2 回認定申請において、「森林の郷農林業げんき特区」計画が認定された。区域の範囲としては、人吉市を中心とする熊本県球磨郡錦町、多良木町、湯前町、水上村、相良村、五木村、山江村、球磨村及びあさぎり町の全域である。近隣市町村が連携して、特区申請を行うケースはあるが、10 市町村が連携して取組むケースは非常に珍しい。歴史的にみると、明治時代までは「人吉球磨地域」としてまとまりがあったため、その地域性を再生し、地域づくりに一丸となって取組んでいくことを期待したものである。

認定された特例措置は「農家民宿における簡易な消防用設備等の容認」、「市民農園の開設者の範囲の拡大」、「有害鳥獣捕獲における狩猟免許を有しない従事者の容認」の 3 項目である。

計画をみると、グリーンツーリズムの展開を主軸に据えており、近隣市町村と共同に取り組むための組織を立ち上げ、市民農園の開設や農家民宿の拡充を図ることで、都市の農村の交流による地域活性化を推進していくことが目標とされている。

（３）人吉市の取組み

人吉市は、まずは地域住民へのグリーンツーリズムの周知、意識醸成を図ることから始めた。特に、実際に人を受入れる楽しさを体験してもらうことで、交流のコツを得て欲しいという考えから、農家民宿のモニター事業を行うこととした。その際に、国土交通省が実施する「若者の地方体験交流支援事業（地域づくりインターン事業）^注」を活用している。この事業は、三大都市圏に居住する

若者を体験調査員（地域づくりインターン）として 2 週間程度、地域に派遣するもので、受入地域では、工夫を凝らした独自の体験プログラムを設定し実施することで、体験調査員から外の目を見た地域づくりに関する率直な意見やアイデア等を引き出そうとするものである。この事業では、地域の各団体や多くの地域住民との幅広い交流が生まれるため、例年、「今後の地域づくり活動のあり方を考える大きな一助となった」との声が多く寄せられている。人吉市では、この事業で派遣された体験調査員を農家民宿のモニターとし活用することとした。

その結果、モニターを受入れた農家からは「交流の感覚を掴むことができた。」「親戚が帰ってきたようで、家族間の会話も増え楽しむことができた。」といった声が寄せられ、交流の機運が高まったと担当者は語っている。この経験がきっかけとなり、平成 17 年 6 月には、スムーズに農家民宿を行う体制を構築することを目的に、人吉市グリーンツーリズム推進協議会を立ち上げることとなった（図表 4）。協議会のメンバーは、モニター事業の受入農家及び民宿受入希望農家であり、20 名程度で組織されている。人吉市の職員も参加しているが、あくまでオブザーバーとしての参加であり、地域住民主体の地域づくり団体といえる。

活動としては、グリーンツーリズムに対する会員相互の意識啓発、ノウハウ蓄積のための交流会・勉強会の開催、グリーンツーリズム先進地研修、地域内での農業フェアの実施等を行っており、地域内交流の創出にも一役かっている。

こうした地域住民の自主的な活動が実を結び、平成 18 年 2 月に、会員の中から 2 名が農家民宿の開業許可を取得し、「来年には、人吉市だけでも 5 軒に増やす方向で調整している」という。

また、現在ある市民農園も交流メニューのボリュームをだすために、近年中に 2 倍に増やす方向で調整を行っている。

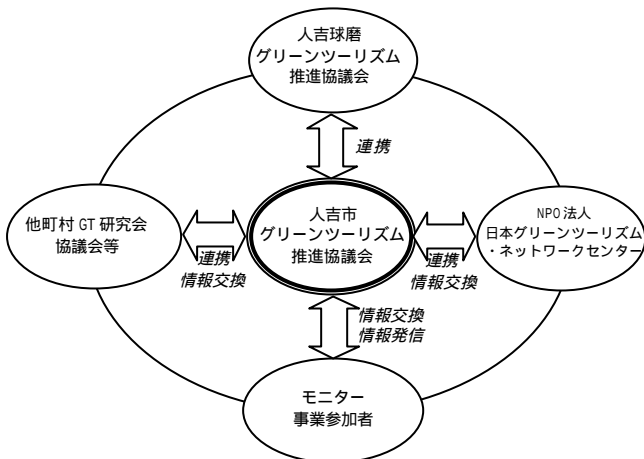
この事例がうまく言った点は、市職員が、地域住民の積極性を引き出すことに注力するとともに、地域づくりインターン事業等、他の事業をうまく組み合わせ、住民にグリーンツーリズムを体験する機会を提供したという点である。こうした一定の準備期間を設けたことで、地域住民のヤル気生まれ、上記の効果を生み出している。

一方、特区区域全体の取り組みを見ると、今年に入り、人吉球磨グリーンツーリズム推進協議会が組成された。初年度目の活動ということもあり都市との交流を担う人材の発掘・育成に注力しており、広域的な農林業フェアを開催する等の取り組みが行われつつある。

注 平成 12 年度より国土交通省から弊社が受託し取りまとめた事業である。詳細は、

『<http://www.ujiturn.net/intern/>』を参照されたい

図表 4 人吉市グリーンツーリズム推進協議会の体系



出所：人吉市資料より作成

事例 2：東洋のアルカディア郷再生特区

(1) 山形県飯豊町の概要

飯豊町は、山形県の西南部で、飯豊山に連なる山岳地帯の盆地に位置しており、河川沿いの耕地と山間地の沢沿いに集落が散在している。農林業を基幹産業としてきたが低生産地帯が多く、人口は、昭和 33 年の 16,213 人を最高に年々減少をたどり、現在では、9,000 人台まで減少している。65 歳以上人口の割合も平成 12 年には 28.5% と高齢化が進展している状況であった。このため農林業の担い手である農家人口も減少し、農林業生産物の出荷量も減少していた。中でも山間部に位置する飯豊町南部一帯の中津川地区のそれらの減少が著しいものであった。そのような状況の中で、中津川地区は観光収入の増加を目的に、各種イベントの開催等、地区独自の地域おこしを活発に行い、観光客も年々増加していた。

しかし、通過型の観光客が多く、豊富な自然資源を活かした体験メニューや郷土料理を提供する体制を確立させ、滞在型の観光客を増やしたいという声が、地域住民の中から上っていた。

(2) 東洋のアルカディア郷再生特区の概要

飯豊町の特区の申請においては、中津川地区にある「中津川むらづくり協議会」に拠るところが大きい。

「中津川むらづくり協議会」は、白川ダム建設により移転を余儀なくされた地域住民がツーリズムに取り組もうと昭和 40 年代に立ち上げた組織で、早くから宿泊施設や交流施設の整備を行ってきた。現在でも、週に 3 回～5 回のペースで会合を開いており、中津川地区における地

域づくりの舵取り役を担っている。今回の特区申請の話も、協議会が町に相談したことに始まる。

こうした経緯により、平成 15 年構造改革特区計画の第 4 回認定申請において「東洋のアルカディア郷再生特区」計画が認定された。区域の範囲は、山形県飯豊町全域であり、認定された特例措置は「農家民宿等における濁酒の製造免許の要件緩和」、「農地貸付方式による株式会社等の農業経営への参入の容認」の 2 項目である。この計画では、昔、飯豊町の米作り農家で楽しまれていたどぶろくを再生しつつ、それと農業体験や郷土料理とを併せて観光客に提供し、どぶろくを含めた農村文化そのものを楽しんでもらうことで、交流人口の拡大と滞在型の観光振興を推進しようというものである。

(3) 飯豊町の実践

この計画では、どぶろくの再生・商品化がキーポイントとなるため、飯豊町はその製造法を学ぶことから始めた。中津川地区にある宿泊施設の「白川温泉白川荘」「ホテルフォレストいいで」の責任者と共に、町の第三セクター「緑のふるさと公社」の職員を県工業技術センターに三ヶ月間派遣し、醸造方法を会得しつつ、その間に酒造免許の煩雑な申請手続き等も町職員と同公社の職員が行った。その後、中津川地区の地域住民を中心に、どぶろく製造が始まることとなる。室温管理等に試行錯誤した結果、特区認定から 1 年後、どぶろくの商品化に成功した。

現在は、「白川温泉白川荘」「ホテルフォレストいいで」さらに町の中心部にある「がまの湯温泉いいで旅館」の 3 軒において一杯 400 円で提供され、好評を博している。

また、この成功を機に、町職員と「白川荘」「フォレストいいで」のどぶろくの製造責任者が飯豊町の商工会に働きかけ、飯豊町にある商店をあげて、どぶろくを活用した特産品づくりが行われるようにもなった。今では「どぶろくまんじゅう」「どぶろくソフトクリーム」「どぶろくラーメン」等が売り出されている。商工会では、今後もさらに他の特産物の開発も行っていきたいとしている。観光協会もホームページをリニューアルする等して、どぶろくの PR を積極的に行っている。こうした取り組みが実を結び、どぶろくを目当てに飯豊町に再訪する人の数も増えているという。

この事例のうまくいった点は、早くから一地区で展開されていた地域づくりの活動について、「構造改革特区制度」を活用しながら、さらに加速させ、これを町全体の取り組みとして波及させている点といえる。

また、町職員が詳細に協議会の要望を聞き取り、煩雑

な事務手続きを代行する等、協議会のアシスト役に徹することで、地域住民が主体となった事業展開をサポートしている。いわゆる小さく生んで大きく育てるという方式である。

また、町職員が協議会のサポートのみならず、飯豊町全域にどぶろくを波及させるために、商工会や観光協会の巻き込みを図る等、関係者を増やすことに積極的に取り組んだ点もポイントといえる。

結びにかえて

「構造改革特区制度」を活用した取り組みは各地で展開されているが、構造改革特区推進室に寄せられる提案件数は減少しており、一時期のブームが収束した感があることは否めない。もちろん「規制緩和」を行う中央省庁側の柔軟な対応も望まれるが、提案内容の中には、採択の対象とならない税の減免や補助金等の財政措置等を前提とした提案内容が少なくなく、提案を行う地域側にも問題があるものと思われる。

事例として取り上げた熊本県人吉市と山形県飯豊町をみると、今後、「構造改革特区制度」を活用し、交流を契機とした地域活性化を考えている地域にとって参考となる点がいくつか挙げられる。

特区認定前について見ると、人吉市の場合は、地域の課題を把握し、地域資源を見つめ直すということから始め、飯豊町の場合は、地域住民の声を聞くところから始めている。つまり、自分の地域のおかれている状況を十分に理解した上で、自然・生活文化・地域住民といった地域に内在する資源を咀嚼し、地域の発展の将来像を描くところからスタートしている。

特区認定後について見ると、人吉市の場合は、人吉球磨地域という広域的な取り組みを意識しつつ、まずは地域住民の一体感を引き出すことに注力し、人吉市全域で取り組むための核となる組織を立ち上げている。組織設立後も、オブザーバーとして市職員が参加しており、勉強会の開催や他地区の視察を行う際の手続き、他の組織との折衝窓口になる等、組織が機能的に運営されるようアシストしている。

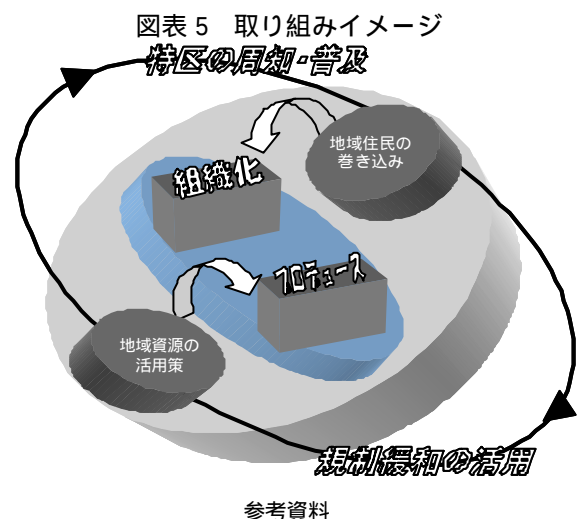
飯豊町の場合は、核となる組織があったため、地域住民のアシスト役になることに注力し、置賜白川の水流を活かしたどぶろくの開発を行っている。どぶろく特区は他の地域においても認定されており、商品化が急がれたが、町職員が迅速にトータルプロデュースしたことにより、わずか1年足らずで、どぶろくの商品化に成功した。

職員の関わり方は、それぞれ異なるが、特区認定前と特区認定後で「地域住民主体の組織育成」、「地域資源のプロデュース」の2点を行っていることが共通している。（図表5）

これらのことから、「構造改革特区制度」を活用した交流の取り組みをうまく進めていくためには、まずは、申請者である地方公共団体が、地域に内在する人、自然、文化、伝統等の地域資源を発掘することの他、主体的に取り組むことが期待される地域住民の持つやる気や潜在する思い、熱意等の地域づくりの萌芽を把握する必要がある。そして、特区認定を受けることにより考えられる効果を整理し、地域の実情に応じた、展開ビジョン・戦略を明確に示す必要がある。

特区認定後は、地方公共団体が、実施体制の構築において、地域住民の参加を促したり、交流の取り組みに専念できるように煩雑な作業を代行する等の仕掛けやサポートを行っていくことが重要である。

これにより、地域住民は、交流の取り組みを主体的に且つスムーズに行うことが可能となり、特産品の開発や豊富な交流メニューの創出を比較的早い段階で実現することが可能となる。そして、その効果をきっかけとして、さらに多くの地域住民を巻き込み、波及効果を生み出していく。こうした官民一体となった取り組みを継続して行うことが、都市農村交流を展開する上で重要なポイントの一つといえるのではないだろうか



- ・ 構造改革特区推進本部HP
(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/index.html>)
- ・ 農林水産省HP「構造改革特別区域計画の認定について（農林水産省関連）」
(<http://www.maff.go.jp/tokku/itiran170803.htm>)
- ・ 21世紀政策研究所「踊り場にさしかかりつつある構造改革特区制度—地方公共団体等のモチベーションに配慮した制度の再設計を—」（2004年12月20日改訂）
(<http://www.21ppi.org/mintoku/research/report/20041209.pdf>)

