

# 提案型地域政策制度の役割に関する理論的考察\*

## A Study on the role of Proposal Based Regional Planning Scheme\*

福本潤也\*\*・國枝真希\*\*\*

By Junya FUKUMOTO\*\*・Maki KUNIEDA\*\*\*

### 1. はじめに

本研究では提案型地域政策制度（以下、提案型制度と呼ぶ）に着目する。提案型制度とは、各地域が独自に策定した地域政策の構想を国に対して提案し、国は提案された地域政策の費用対効果や実行可能性などを審査して、実施が望ましいと判断した場合に規制緩和措置や補助金措置などを通じて支援を行う制度のことを指す。提案型制度の代表例は構造改革特区制度（以下、特区制度と呼ぶ）である。特区制度のもとでは、地方自治体に限らず民間団体やNPOを含む多様な主体が地域内の資源や知識を活用した地域政策を構想して、その実現のために必要となる規制緩和措置を提案することができる。

近年、地域特性に合わせた地域政策を策定する必要性や、地域が主体的に地域政策の実施に取り組む必要性が主張されている。そうした流れのなか、提案型制度の有効活用に対する期待が高まっている。例えば、特区制度には次のような意義があると指摘されている：1) 各地域のインセンティブを活用することで様々な政策のアイデアが生じる可能性がある、2) 情報公開を通じて地域政策に関するアイデアが拡散・伝播する可能性がある、3) 限定された地域内で規制緩和措置を試行することで効果を検証することができる、4) 政策の提案から審査までの手続きが透明な環境のもとで進められるため、国と地方の関係の対等化を促進する。これらの意義は、いずれも今後の地域政策に対する上述の要請に応えるものであり、提案型制度が果たすべき役割は大きいと考えられる。

ただし、これまでの取り組みを通じて、提案型制度の課題も明らかになってきている。例えば、

特区制度の場合、特区としての適用期間が短いといった理由や、国の意向が反映されやすい審査体制が敷かれているといった理由から、地方自治体等に提案を申請するインセンティブが十分に働いていないとの指摘がなされている。また、手続きの簡略化や利便性の向上、情報公開といった面でインターネットに代表される情報通信技術が活用されているものの、アイデアの交換や新たなアイデアの創発といった点において、情報通信技術のポテンシャルが十分に活かされていないとの指摘もなされている。

提案型制度を有効活用していくには、提案型制度のもとで国や地方自治体といった複数の主体間でいかなる情報が交換され、それぞれの主体がいかなるインセンティブが働くかを十分に理解する必要があると考えられる。ただし、地域政策に関する提案型制度に大きな注目が集まるようになったのは比較的最近のことであり、事例研究の蓄積こそ進みつつあるものの、提案型制度の本質的な役割についての理論的な考察は十分に進んでいない。そこで、本研究では、提案型制度の代表例である特区制度に着目し、特区制度の役割について情報とインセンティブの視点から分析するためのモデルを構築し、モデル分析を通じて提案型制度の役割についての理解を深めることを試みる。

### 2. モデル

#### (1) モデル化の視点

現在の特区制度では、地域からの提案が特区として採択されると、当該地域内において一定期間規制緩和措置がとられる。また、適用期間を通じて特段の問題がないと認められた場合には、規制緩和措置が全国的に展開される。これより、特区制度には各地域のアイデアやインセンティブを活用しながら規制緩和を促進させる効果があると考えられる。一方、国は限定された地域内において規制緩和措置を試行することで規制緩和がもたらす費用や便益の大きさを確認することができる。

\* キーワーズ: 地域計画, 財源・制度論, 計画情報

\*\* 正員, 博士(工学), 東北大学大学院情報科学研究科

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

\*\*\* 学生員, 学士(工学), 東北大学大学院情報科学研究科

e-mail: kunieda@plan.civil.tohoku.ac.jp

これより、特区制度には規制緩和の費用と便益に関する不確実性の軽減を通じて規制緩和を促進させる効果があるとも考えられる。ただし、現在の特区制度に対しては、地域からの提案を国が審査する段階において国の意向が反映されやすい仕組みとなっており、規制緩和の促進に期待されたほどの効果を発揮していないとの意見も寄せられている。国が規制に起因する裁量の維持を目的として多数の特区申請を否認してしまっているとの批判には根強いものがある。

本研究では、特区制度の意義と限界に関するこれらの議論に即したモデルを構築する。具体的には、1) 地域の特区申請のインセンティブ、2) 特区適用後における規制緩和の全国展開の可能性、3) 国の裁量維持を目的とした特区申請否認のインセンティブ、という3つの視点を取り入れることを試みる。特区制度のあり方を考える上で、特区適用を通じた規制緩和の費用と便益の検証可能性も重要な視点であるが、紙面の都合より、本稿では取り上げないこととする。

## (2) モデルの概要

国と複数の地方自治体のゲーム的狀況をモデルとして表現する。モデルの流れは図-1 に示されるとおりである。

まず、申請ステージにおいて、地方自治体は特区を申請するかどうかを他の自治体の意思決定とは独立に決定する。ここでの特区申請とは、それまでに緩和されていない規制のうちいくつかを一定期間の間、特区として緩和することを国に対して要請するものである。自治体は特区内で規制が緩和された場合に発生する便益の大きさについては確定的に把握しているものの、規制緩和によって生じる外部不経済の大きさについては確率的にしか推測できない。そのため、特区が国によって採択される可能性と特区適用後に全国展開される可能性を推測したうえで、特区として認められた場合に自地域で生じる便益と特区申請に要する費用を比較衡量して特区申請を行うかどうかを決定する。

次に、採択ステージにおいて、国は複数の自治体から提出された特区申請を採択とするか不採択とするかを個別に決定する。本稿では、特区を採択した場合に当該地域で発生する便益や外部不経済の大きさ、ならびに規制緩和を全国展開した場合に全国で発生する便益と費用の大きさについて、国が完全情報を有するとの強い仮定を置く。国は、特区申請を採択した場合に一定期間後に全国展開

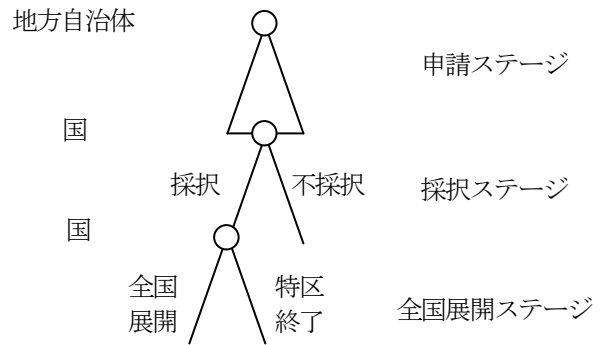


図-1 モデルの流れ

されるかどうかを事前に確定的に判断した上で、規制緩和によって生じる社会的便益の大きさ、規制を緩和するために必要な事務費用の大きさ、規制を緩和することで失う私的利益の大きさの3つを比較衡量して特区申請を採択とするか不採択とするかを決定する。

最後に、全国展開ステージにおいて、適用期間を終えた特区で採られていた規制緩和措置を全国展開するかどうかの決定がなされる。特区として適用されると規制緩和を全国展開した場合に全国で発生する便益や規制緩和によって生じる外部不経済の大きさについての情報が国や当該自治体以外にも明らかになる。そのため、規制緩和を全国展開すべきかどうかの決定には国による恣意的な判断が入り込む余地はなく、規制緩和を全国展開するために必要な事務費用との比較を通じて機械的に決められる。

## (3) 全国展開ステージ

全国展開ステージにおいて、次の条件を満たす規制緩和措置は自動的に全国展開される。

$$\frac{1}{1-\delta} \sum_{i \in I} (V_j^i - Z_j^i) - D_j^2 \geq 0 \quad (1)$$

ここで、 $V_j^i$ は規制  $j \in J$  を自治体  $i \in I$  で緩和した場合に自治体  $i$  内で発生する便益、 $Z_j^i$ は規制  $j$  を自治体  $i$  で緩和した場合に全国で発生する外部不経済の大きさ、 $D_j^2$ は規制  $j$  の緩和を全国展開するために国が負担する事務費用、 $\delta$ は割引率である。式(1)は規制  $j$  の緩和を全国展開した場合に全国で生じる便益と外部不経済の差の割引現在価値が規制緩和を全国展開するために必要な事務費用より大きいことを意味する。

## (4) 採択ステージ

採択ステージにおいて、国は複数の地方自治体が特区として提案してきた規制緩和措置のうち、

次の条件を満たす措置を採択する。

$$\frac{1-\delta^s}{1-\delta}(\kappa V_j^i - Z_j^i) - D_j^1 + \delta^s \Omega > 0 \quad (2)$$

ここで、 $D_j^1$ は特区内で規制を緩和するために国が負担する事務費用、 $s \geq 1$ は特区としての適用期間、 $\kappa \geq 1$ は規制が特区内でのみ緩和された場合に自治体  $i$  が享受できる先行者利益を表す係数である。また、 $\Omega$ は式(1)が満たされない場合に  $\Omega = 0$  となり、式(1)が満たされる場合に

$$\Omega = \frac{1}{1-\delta} \sum_{i \in I} (V_j^i - Z_j^i) - D_j^2 - E_j \quad (3)$$

となる変数である。ここで、 $E_j \geq 0$ は規制  $j$ を全国的に緩和した場合に国が裁量を失うことで被る私的不利益を表す。式(2)の第一項は自治体  $i$ の特区申請を採択して規制緩和措置を講じる場合に生じる利得、第二項はそのために国が負担しなければならない事務費用である。一方、第三項は適用期間終了後に生じる利得であり、全国展開される場合とされない場合とで値が異なってくる。全国展開される場合だと、規制  $j$ の緩和を全国展開することで生じる利得と、そのために国が負担しなければならない事務費用の他に、裁量を失うことで被る私的不利益の大きさ  $E_j$ が関係してくる。

### (5) 申請ステージ

申請ステージでは、地方自治体は自地域にとって緩和が望ましいと考えられる規制を複数個選択して特区として申請する。ただし、自治体が申請しうるのは、国が特区制度の導入前に自発的に緩和していない次の条件を満たす規制だけである。

$$\frac{1}{1-\delta} \sum_{i \in I} (V_j^i - Z_j^i) - D_j^0 - E_j < 0 \quad (4)$$

ただし、 $D_j^0$ は規制  $j$ を緩和するために国が負担する事務費用である。

申請ステージにおいて自治体  $i$ は次の条件を満たす規制  $j$ について特区内における規制緩和を申請する。

$$p_j^i \left( \frac{1-\delta^s}{1-\delta} \kappa + \frac{\delta^s}{1-\delta} q_j^i \right) V_j^i - c_j \geq 0 \quad (5)$$

ここで、 $p_j^i$ は国が規制  $j$ の緩和に関する特区申請を採択すると自治体  $i$ が予想する確率、 $q_j^i$ は採択した規制緩和措置を全国展開すると自治体  $i$ が予想する確率、 $c_j$ は規制  $j$ の緩和を申請するために自治体が負担する事務費用である。本稿では、自治体は規制緩和を実施した場合に生じる便益の大きさについては完全情報を有するものの、外部不経済の大きさについては不完全情報しか有しないと仮定する。その結果、各自治体は特区申請を行っ

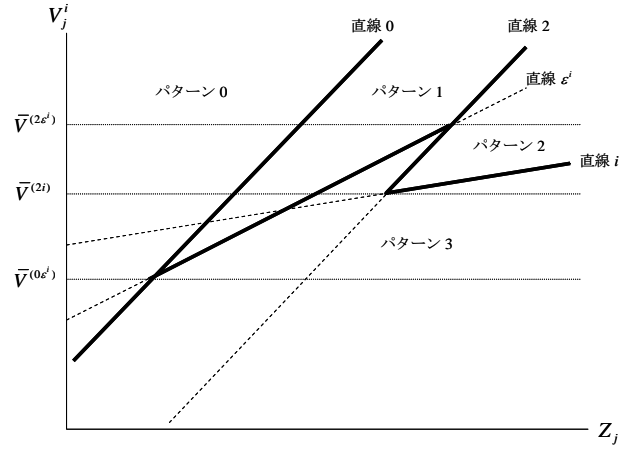


図-2 国の選択行動

た場合に国が採択するかどうか、さらには採択後に全国展開するかどうかを確定的に知ることはできず、確率的な予想を形成しなければならない。

## 3. モデル分析

### (1) 国の選択行動

前節で構築したモデルにおける、国の規制緩和に関わる選択行動（自発的な規制緩和、特区申請の採択、規制緩和の全国展開）は図-2 のとおり整理される。図-2 は横軸に規制緩和が引き起こす外部不経済、縦軸に規制緩和によって自治体  $i$ に発生する便益をとったものである。図中のパターン 0 は国が特区制度導入前に自発的に緩和している規制を、パターン 1 とパターン 2 は自治体が特区申請するならば、採択されて全国展開までされる規制と、採択されるものの全国展開まではされない規制をそれぞれ表している。また、パターン 3 は自治体が特区申請したとしても不採択となる規制を表している。図中の直線 0、直線 2、直線  $i$ 、直線  $\varepsilon^i$ は、式(4)が等号で成立する境界、式(1)が等号で成立する境界、式(2)が  $\Omega = 0$  のもとで等号で成立する境界、式(2)が式(3)の条件のもとで等号で成立する境界にそれぞれ対応している。

### (2) 自治体の信念の特定

前節で構築したモデルの特性について解析的な分析を行うには、自治体が抱く国の選択行動に関する信念（具体的には、式(5)の  $p_j^i$  と  $q_j^i$ ）を明示的に求める必要がある。そのために本稿では外部不経済の大きさを  $Z_j^i = \theta_j^i Z_j$  と表現できると仮定する（ただし、 $\theta_j^i \geq 0$ 、 $\sum_{i \in I} \theta_j^i = 1$ ）。ここで、 $Z_j \geq 0$ は規制  $j$ の外部不経済の絶対的な大きさを、 $\theta_j^i$ は自治体  $i$ が生み出す外部不経

済の相対的な大きさを表す。さらに、 $\theta_j^i$ は国と全ての自治体が既知であるのに対し、 $Z_j$ は国のみが把握していると仮定する。自治体は $Z_j$ の大きさについて確率分布 $F_j(z)$ で表される信念を有していると仮定する。

以上の仮定を置くことで、 $p_j^i$ と $q_j^i$ を解析的に導出することができる。 $p_j^i$ と $q_j^i$ が $V_j^i$ の大きさに依存することから以下では $p_j^i(V_j^i)$ および $q_j^i(V_j^i)$ と表す。

### (3) 自治体の申請行動

式(5)に $p_j^i(V_j^i)$ と $q_j^i(V_j^i)$ を代入して $V_j^i$ について解くことで、自治体が規制緩和を申請する臨界的な $V_j^i$ の値である $\bar{V}_j^i$ を求めることができる。また、同様の計算を自治体*i*以外の自治体についても行なうことで、規制*j*の緩和を申請するインセンティブが他自治体にあるかどうか、さらには特区として採用されて全国展開されるか可能性があるかどうかを分析できる。これらの分析結果を図-2に書き加えることで図-3を導出できる。図-3では、直線 $\bar{V}_j^i$ より上側に $V_j^i$ が位置する場合に自治体*i*によって規制*j*の緩和の申請がなされる。パターン3は自治体が申請しても不採択となり、パターン4はそもそも申請が行なわれない規制の領域を表している。また、パターン1'は自治体*i*は規制緩和を申請しなかったり、申請したとしても不採択となるものの、他の自治体が規制*j*の緩和を申請し採択され、さらには全国展開される結果として、自治体*i*においても規制緩和が行なわれる規制の領域を表している。

### (4) 特区制度の役割と限界

図-3より、特区制度が規制緩和の促進という点において3つのメリットを有することがわかる。第一は、規制緩和によって発生する外部不経済が小さい地域においてのみ規制緩和を行なうことを可能にすることで、自治体のインセンティブに基づき規制緩和が促進されるメリットである(パターン2)。第二は、特区における規制緩和から全国展開へと段階的に規制緩和を実施すること、国が規制緩和に伴って負担する費用を二段階で支出することを可能にすることで、自治体のインセンティブに基づき規制緩和が促進されるメリットである(パターン1)。第三は、特区制度を活用するインセンティブをもたない自治体にも規制緩和の全国展開を通じて規制緩和が促進されるメリット

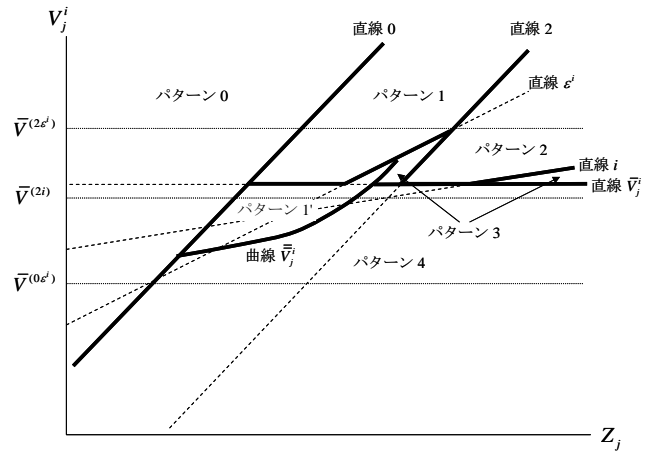


図-3 特区制度において実現する規制緩和

表-1 比較静学の分析結果

	直線0	直線2	直線 <i>i</i>	直線 <i>e<sup>i</sup></i>	$\bar{V}_j^{(0e)}$	$\bar{V}_j^{(2e)}$	$\bar{V}_j^{(2e)}$	$p_j^i$	$p_j^i q_j^i$	直線 $\bar{V}_j^i$	曲線 $\bar{V}_j^i$
$\theta_j^i$	→	→	傾↑	傾↑	↑	↑	↑	↓	↓ or →	↑	→
$s$	→	→	切↓	傾↓切?	↓	↓	↓	↑	↑ or →	↓	↓
$V_j^i$	切↓	切↓	→	切↓	↑	↑	↑	↓	↓ or →	↑	?
$D_j^0$	切↑	→	→	→	↓	→	→	↑	↑	↓	↓
$D_j^1$	→	→	切↑	切↑	↑	↑	↑	↓	↓	↑	↑
$D_j^2$	→	切↑	→	切↑	↑	↓	↓	?	↓	?	?
$c_j$	→	→	→	→	→	→	→	→	→	↑	↑
$E_j$	切↑	→	→	切↑	↓	→	↑	?	?	?	?

である(パターン1')。

ただし、特区制度は規制緩和を促進するものの、社会的に最適な規制緩和を実現するわけではない。その理由は大きく分けて2つある。第一は、規制緩和の申請費用を1つの自治体が負担するため、規制緩和の申請が過小になることである。第二は、全国展開において規制を緩和することが望ましくない自治体(規制緩和の外部性が規制緩和の便益を上回る自治体)においても規制が緩和されてしまうことである。社会的に最適な規制緩和を実現するには、規制緩和の便益が規制緩和の外部不経済を上回る地域についてのみ規制緩和を行うことを可能にするとともに、規制緩和の全国展開を通じて便益を得る自治体にも申請費用の一部を負担させる制度が必要になる。

### (5) 比較静学分析

比較静学の分析結果は表-1のとおり整理される。比較静学分析を通じて特区制度の意義と限界に関して更なる考察を加えることができる。それらについては講演時に報告したい。