

地域再生法の一部を改正する法律 (平成30年6月1日法律第38号)

其 田 茂 樹

はじめに

地域再生法の一部を改正する法律（以下、本法律という）は、2018年2月6日に閣議決定、同日、第196回国会に提出されたものである。同年3月16日に衆議院地方創生に関する特別委員会に付託され、3月22日に同委員会で可決、翌23日に本会議で可決（賛成会派：自由民主党、立憲民主党・市民クラブ、希望の党・無所属クラブ、公明党、無所属の会、日本維新の会、反対会派：日本共産党、自由党、社会民主党・市民連合）された後、審議の舞台を参議院に移している。参議院においては、5月16日に内閣委員会に付託、同24日に同委員会で可決、翌25日には本会議で可決（賛成会派：自由民主党、公明党、国民民主党・新緑風会、立憲民主党・民友会、日本維新の会、希望の党、無所属クラブ、国民の声、反対会派：日本共産党、希望の会（自由・社民）、沖縄の風）されている。本法律の公布は、2018年6月1日である（法律番号38、施行日は公布日と同日）。

本稿の課題は、これらの法律改正の概要や可決に至る過程での論点、地方自治体への影響等を整理することである。

本法律は、国立国会図書館ウェブサイト「日本法令索引」によると、2016年の「第六次改正」以来のものとなる⁽¹⁾。

(1) 「地域再生法の一部を改正する法律」（平成28年4月20日法律第30号）。第六次改正以降、本法律までの間に「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成28年5月20日法律第47号＝第6次地方分権一括法）、「雇用保険法等の一部を改正する法律」（平成29年3月31日法律第14号）、「企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律の一部を改正する法律」（平成29年6月2日法律第47号＝地域未来投資促進法）、「農村地域工業等導入促進法の一部を改正する法律」（平成29年6月2日法律第48号＝農村地域への産業の導入の促進等に関する法律＝農村産業法）、「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」（平成29年6月2日法律第52号）にともない、その附則等によって改正されている。

政府は、2017年12月22日に「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の第3次改訂を閣議決定した。そこに盛り込まれた内容を具体化することと、同日に閣議決定された「平成30年度税制改正の大綱」に盛り込まれた地方拠点強化税制の見直しの前提に地域再生法が掲げられたことから法律案が策定され提出されたものである。

1. 主要改正箇所の概要

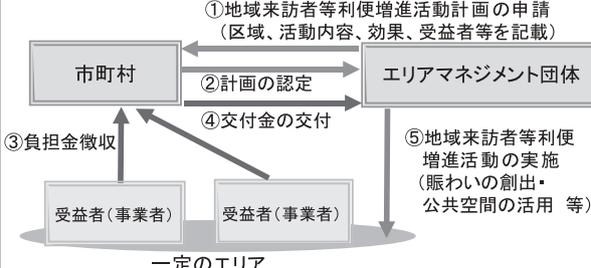
図表1は、国会提出時の本法律の概要を示したものである。

図表1が掲載された資料には、「地域の活力の再生を総合的かつ効果的に推進するため、認定地域再生計画に基づく事業に対する特別の措置として、地域来訪者等利便増進活動計画の作成及びこれに基づく地域来訪者等利便増進活動に関する交付金の交付等を追加するとともに、地方活力向上地域特定業務施設整備計画に基づく課税の特例の適用範囲の拡大等の措置を講ずる。」との説明と、目標として、「1 関係：2020年までの5年間で、企業の地方拠点における雇用者数を4万人増加、件数を7,500件増加／2 関係：エリアマネジメント活動を行うものとして地域再生法等に基づき指定されているNPO法人等の数：5年後までの100団体／3 関係：計画前後で比較して、計画区域における年間総売上高を5%向上／4 関係：2020年までに、小さな拠点1,000か所（2017年：908か所）、地域運営組織5,000団体（2016年3,071団体）を形成」が記載されている⁽²⁾。

以下、図表1の項目を中心にして具体的に整理しておく。

(2) 目標における「関係」の前の数字は、図表1に掲げられた項目の数字に対応している。

図表 1 法律案の概要

<p>1. 企業の地方拠点強化に関する課税の特例等の拡充</p> <p>【現行制度の概要】 本社等の特定業務施設の東京23区からの移転(移転型事業)又は地方における拡充(拡充型事業)を行う事業者を課税の特例等により支援</p> <p>【改正内容】</p> <p>○課税の特例等の適用範囲の拡大【第5条第4項第5号、第5章第6節】 近畿圏中心部及び中部圏中心部から東京圏への人口の転出超過の状況等を踏まえ、移転型事業を実施した場合に課税の特例等を受けられる地域として、<u>近畿圏中心部及び中部圏中心部を追加</u></p> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 10px; margin: 10px 0;"> <p>＜法改正以外の課税の特例の拡充内容＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ・移転型事業の拡充として、立地環境が整った中山間地域も支援対象地域とする ・小規模オフィス等の移転・拡充を支援するため、従業員要件(10人以上→5人以上)等を引下げ </div> <p>○地方交付税による減収補填措置の拡充【第17条の6】 現行では固定資産税等の不均一課税を行った場合に国から地方公共団体へ減収補填が講じられるが、<u>移転型事業に限り課税免除を行った場合も減収補填の対象に追加</u></p> <p>⇒東京一極集中を是正し、地方における良質な雇用の場を創出</p>	<p>2. 地域再生エリアマネジメント負担金制度の創設</p> <p>○海外のBID制度等を参考とし、市町村が、地域再生に資するエリアマネジメント活動に要する費用を、受益者から徴収し、エリアマネジメント団体に交付する官民連携の制度を創設</p> <p>…地域の発意や受益者の2/3以上の同意を要件 ※BID…Business Improvement District</p> <p>【エリアマネジメント活動の例】(第5条第4項第6号)</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p>オープンスペースの活用</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>イベントの開催</p> </div> </div> <p>【制度のイメージ図】(第17条の7～第17条の9)</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p>○地域の賑わいの創出に寄与する施設(自転車駐輪施設、観光案内所等)を都市公園の占用許可対象に追加【第17条の10】</p> <p>⇒フリーライダーの発生を防止、安定的な活動財源を確保し、地域再生に資するエリアマネジメント活動を促進</p>
<p>3. 商店街活性化促進事業の創設</p> <p>○市町村が商店街活性化のために作成する計画に対し、<u>中小企業への資金調達面での支援や商店街振興組合の設立要件の緩和、関係省庁による予算措置など、商店街の活性化の取組を重点的に支援</u> <small>【第17条の13、第17条の15、第17条の16】</small></p> <p>○計画区域内の空き店舗の所有者等に利活用を促すため、指導・助言・勧告等の手続きを整備【第17条の14】 <small>(居住実態が無いことが確認され、勧告された建築物については、固定資産税の住宅用地特例の対象外)</small></p> <p>⇒空き店舗等の活用等による商店街の活性化</p>	<p>4. 小さな拠点の形成に資する株式会社に係る課税の特例の拡充</p> <p>【現行制度の概要】 中山間地域等における雇用創出や生活サービス(小さな拠点形成事業)を行う株式会社に対し個人が出資した場合、出資額について寄付金控除を適用</p> <p>【改正内容】 <u>設立時出資を新たに課税の特例の対象に追加</u>【第16条】</p> <p>⇒中山間地域等における雇用や生活サービスの確保</p>

(出所) 内閣府ウェブサイト。

(1) 企業の地方拠点強化に関する課税の特例等の拡充

図表 1 にもあるとおり、本社等の特定業務施設の東京23区からの移転(移転型事業)、地方における拡充(拡充型事業)を行う事業者を課税の特例等により支援する

ものである。改正前の制度において、移転型事業とは、本社機能を有する施設を東京23区から三大都市圏中心部以外の地域に移転する事業を指し、拡充型事業とは、三大都市圏中心部以外の一定の地域において本社機能等を拡充する事業を指す。これらの事業に対する課税の特例は、2015年の地域再生法改正により創設され、その適用期限は2017年度までとされていたものである⁽³⁾。先述のとおり、2018年度税制改正においては、地方拠点強化税制について2年間の延長を決定するとともに、地域再生法の改正を前提としてその拡充も決定されている。すなわち、本法律におけるこの部分については、この税制改正の前提を達成するものである。

具体的な拡充内容については、制度全体を拡充するものとして、整備計画認定の拡充（移転・拡充先施設で従業員数が10人（中小5人）以上増加としていたものを5人（中小2人）とする）、雇用促進税制の適用要件の拡充（単年度において全事業所の雇用者数が5人（中小2人）以上増加としていたものを移転・拡充先施設の雇用者数が2人以上増加とする、前年度から法人総給与額が「法人雇用増加率×30%以上増加」を要件としていたものを同20%以上増加とする、1人あたり最大控除額60万円適用の要件として前年度からの法人雇用増加率が10%以上としていたものを、移転型5%以上、拡充型8%以上とする）、支援対象施設の拡充（本社機能（事務所、研究所、研修所）のみから工場内の研究開発施設も対象とする）がある⁽⁴⁾。

さらに、移転型事業に関しては、**図表1**にもあるとおり、支援対象に近畿圏及び中部圏の中心部を追加する（対象外地域は首都圏の中心部）ほか、対象区域について小規模オフィス等の立地環境が整った中山間地域等を含めることとし、さらに、計画期間中の従業員増加数の過半数が東京23区からの転勤者であることを整備計画認定の要件としていたものを初年度に転勤者が過半数であれば、計画期間中では4分の1の転

-
- (3) 具体的には、政府の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を踏まえ、2015年1月に閣議決定された「平成27年度税制改正の大綱」において地域再生法の改正を前提として地方拠点建物等を取得した場合の特別償却又は税額控除制度の創設、雇用者の数が増加した場合の税額控除制度の拡充を併せて「地方拠点強化税制」と称して創設されたものを法律に位置づけたほか、この「地方拠点強化税制」や地方自治体が当該事業者に対して固定資産税等の不均一課税を行った場合に生じる減収額を地方交付税により補填する制度を創設したものである。なお、地方拠点強化税制は、2016年度、2017年度の税制改正においてそれぞれ拡充されている。また、ここでいう「特定業務施設」については、「本店又は主たる事務所その他の地域における就業の機会の創出又は経済基盤の強化に資するものとして内閣府令で定める業務施設」を指し、特定業務施設を整備する事業を「地方活力向上地域等特定業務施設整備事業」という。
- (4) ここでいう「整備計画」とは、「地方活力向上地域等特定業務施設整備計画」を指す。

勤者で可とする支援の拡充がなされている（後２者は、法改正以外の課税の特例＝**図表 1** 参照）。

また、地方交付税により地方自治体の減収を補填する制度については、固定資産税等の不均一課税を対象としていたものを移転型事業に限り課税免除を行った場合も補填対象とするものである⁽⁵⁾。

(2) 地域再生エリアマネジメント負担金制度の創設

図表 1にあるように、端的にいうと、市町村が、地域再生に資するエリアマネジメント活動に要する費用を受益者から徴収し、エリアマネジメント団体に交付するという制度を創設するものである。

まず、地域再生計画の記載事項として「地域来訪者等利便増進活動計画」を位置づける。これは、来訪者の増加により事業機会の増大又は収益性の向上が図られる事業を行う事業者が集積している地域において、その事業者の意向を踏まえてNPO法人等が実施する地域来訪者等利便増進活動に要する経費の財源に充てるため、市町村が、当該活動により生ずる利益を受ける事業者から負担金を徴収し、当該事業を実施するNPO法人等に対して交付金を交付する事業である⁽⁶⁾。条文には当該活動として、来訪者等の利便の増進に資する施設又は設備の整備又は管理に関する活動、来訪者等の増加を図るための広報又は行事の実施その他の活動がそれぞれ位置づけられている。

そのうえで、地域来訪者等利便増進活動計画が、記載された地域再生計画が内閣総理大臣の認定を受けた日以降にその地域再生計画の認定を受けた市町村に対して地域来訪者等利便増進活動実施団体が活動計画を定めて当該市町村の認定を申請できることとし、活動計画の記載事項、活動計画の認定に係る手続について規定したものであ

(5) **図表 1** 参照。関連条文は、第17条の6である。なお、内閣府ウェブサイトで公表されている2018年5月現在のパンフレット「地域再生制度」も参照のこと。

(6) 来訪者等とは、当該地域の来訪者又は滞在者を、NPO法人等とは、特定非営利活動促進法（平成10年法律第7号）第2条第2項に規定する特定非営利活動法人、一般社団法人若しくは一般財団法人その他の営利を目的としない法人又は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をそれぞれ指し、当該活動を実施するNPO法人等を「地域来訪者等利便増進活動実施団体」という。

る⁽⁷⁾。

さらに、負担金の徴収（徴収、督促、延滞金の徴収等について）、交付金の交付等（徴収した負担金を財源の全部又は一部として交付金を交付すること、計画期間終了時には精算することについて）、都市公園の占有の許可の特例（地域来訪者等利便増進活動の実施団体に対する都市公園の占有の許可について）、受益事業者の請求による認定の取消し（負担金の徴収に係る同意要件を欠くに至った場合の認定取消し、その公表、交付金の精算について）、監督等（実施団体の適正な活動・会計を図るための監督規定について）をそれぞれ規定している⁽⁸⁾。

なお、**図表 1**にある B I D（Business Improvement District）制度については、まち・ひと・しごと創生基本方針2016に基づき「日本版 B I D を含むエリアマネジメントの推進方策検討会」の中間とりまとめが2016年6月30日に示され、そこに、「フリーライダー（エリアマネジメント活動に対する会費を負担しないにもかかわらず、活動により利益を得ているもの）の出現防止によるエリアマネジメント団体の財源確保をはじめとした、エリアマネジメントの推進方策について必要な法制を含め制度化などの施策展開につなげていく」とされている。

国内では、大阪市において2013年7月に「大阪版 B I D 制度検討会」が設置され、2014年4月「大阪市エリアマネジメント活動促進条例」が施行されることによって大阪版 B I D 制度が創設されている。

（3） 商店街活性化促進事業の創設

これは、**図表 1**にあるように、空き店舗等の活用等による商店街の活性化に積極的に取り組む地方自治体や商店街を支援するためのものである。

具体的には、まず、地域再生計画に記載できる事項として「商店街活性化促進事業

(7) 活動計画とは、地域来訪者等利便増進活動の実施に関する計画を指し、活動計画へ記載しなければならない事項として、①活動実施区域、②活動の目標、③活動の内容、④活動により事業者が受けると見込まれる利益の内容及び程度、⑤④の利益を受ける事業者の範囲、⑥計画期間（5年を超えないものに限る。）、⑦資金計画（⑤の事業者（＝受益事業者）が負担することとなる負担金の額及び徴収方法の素案を添える）、⑧その他内閣府令で定める事項がある。手続については、①受益事業者の同意を要すること、②公告・縦覧、③認定及び公表、④変更の認定について規定している。①の同意については、総受益事業者の3分の2以上であって、その負担することとなる負担金の合計額が総受益事業者の負担する負担金の総額の3分の2以上となる受益事業者の同意を得なければならない。

(8) 負担金の徴収の同意要件については、注(7)参照のこと。

に関する事項」が追加され、それが記載された地域再生計画については「商店街活性化促進事業計画」を策定することができるようになる。

そのうえで、商店街活性化促進事業計画の策定について、当該計画の記載事項（①当該事業に関する基本的な方針、②市町村が講ずべき施策、③その他）、関係者の意見聴取等（関係事業者の意見を聴くとともに、公聴会の開催等、住民の意見を反映させる）を規定する⁽⁹⁾。

さらに、当該事業計画に即して市町村の長が行う援助、必要な措置の要請、必要な措置の勧告、以上の要請又は勧告をした場合の関係者への通知等について規定するほか、商店街振興組合法の特例、中小企業信用保険法の特例について規定している⁽¹⁰⁾。

（４） 小さな拠点の形成に資する株式会社に係る課税の特例の拡充

これは、本法律成立以前の地域再生法第16条における小さな拠点形成事業に係る課税の特例、すなわち、当該事業を実施している株式会社が発行する株式を取得する場合において出資額分（出資額と総所得金額の40%のいずれか少ない金額から2,000円を控除した額）を総所得金額から控除することができるという所得税の特例措置（寄附金控除）について、特例の対象となる株式会社は、出資以前から市町村による認定を受けていることが必要であったため、設立時の出資が対象外となっていたものを、設立時出資であって、「当該株式を取得したことについて内閣府令で定めるところにより認定地方公共団体の確認を受けた場合」には、課税の特例が適用されるように拡大するものである⁽¹¹⁾。

(9) 記載事項の②については、①に適合する事業を行い、又は行おうとする者に対して、必要な情報の提供、区域内の建築物又は土地であって事業、住宅、その他の用途に供されていないものに関する所有権又は賃借権その他の使用及び収益を目的とする権利の取得についてのものであつせん、新商品の開発又は販売、新たな役務の開発又は提供その他の需要の拡大のために要する費用の補助等が挙げられる。

(10) 商店街振興組合法については、事業計画に記載された区域における商店街振興組合の地区については「30人」としている同法の適用を「20人」とすること、中小企業信用保険法については、市町村長の認定を受けた中小企業者が行う当該事業に係る債務の保証に係るものについて、保険の付保限度額の別枠化、てん補率の引上げ及び保険料率の引下げの措置を講ずる等の特例が設けられる。

(11) このほか、経過措置として本法律施行日前に確認を受けた株式会社により発行された株式を払込みにより個人が取得した場合については、その効力を有することとしている。

2. 審議の経過等

本法律は、衆議院・参議院を通じ「地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律案」と同時に審議された。したがって、一部の質疑においては、いずれの法律案を対象としたのか判然としないようなものも見受けられたが、前節に挙げた(1)から(4)の改正項目ごとに必要な論点が提示されていると思われるものをいくつか取り上げたい。

(1) 企業の地方拠点強化に関する課税の特例等の拡充

ここでの議論は、法律案の内容に即したものとして、支援対象に近畿圏及び中部圏の中心部を加えることと移転型事業に対する課税の特例の見直しに関することが中心であった。このほか、これまでの実績に対する評価も議論された。

衆議院地方創生に関する特別委員会 第4号

太田昌孝氏（公明党）

「これまでの経緯から考えても、大都市圏への移転が促進されて、いよいよ地方に企業が移転しなくなるのではないかというふうに懸念をするわけでございますが、この点について御説明をお願いいたします」

田川和幸氏（内閣府地方創生推進事務局審議官）

「東京一極集中が依然として継続し、その是正が求められる中で、東京圏への人口の転入超過数の1位、2位を大阪市、名古屋市が占めるなど、近畿圏や中部圏の中心部から東京圏への人口の流出が東京一極集中の要因のひとつとなっております。加えまして、これらの地域から東京圏への転出超過数は、制度創設時よりも増加傾向となっているところでございます。」

「こうした状況を踏まえまして、東京一極集中を是正する観点から、今般の地方拠点強化税制の改正によりまして、本社等を東京23区から移転する移転型事業に限り、近畿圏中心部及び中部圏中心部を支援対象に追加することとしたところでございます。」

「しかしながら、先生の御指摘もございましたけれども、近畿圏中央部あるいは中部圏中心部は、他の地域と比較をいたしますと、産業や人口の集積度の観点から優位性があることに加えまして、全国知事会から支援内容に差を設けるべきとの意見があ

ることを踏まえまして、これら地域において、本社等を拡充する拡充型事業につきましては引き続き支援対象から外すとともに、移転型事業につきましても、東京23区から当該地域への移転とその他地域への移転との間で支援措置に差を設けた制度設計としているところでございます。」

衆議院地方創生に関する特別委員会 第5号

堀越啓仁氏（立憲民主党）

「認定地域再生計画における移転型事業の目標数280件に対し、移転型事業に係る整備計画の認定数はこの2年間で19件、これによる雇用創出人数も439人とどまっております。このような現状で、移転型事業は東京一極集中の是正に本当に効果があると言えるのかということ。」

「また、本改正案は、平成27年の改正地域再生法の附則第3条の検討規定を受けて移転型事業の支援対象地域の拡大等を行うものと理解していますが、移転型事業について、地方拠点強化税制の実際の適用状況、本社機能の移転先及び移転した施設の別などが公表されておらず、移転型事業に係る企業の動向が必ずしも明らかになっていないとは言えないのかなというふうに思います。」

田川和幸氏

「本社機能の地方移転につきましては、先生御指摘のとおり、移転型事業については19件にとどまっているところと認識をしておりますが、これにつきましては、先ほども申しましたけれども、社内での意思決定及び計画認定の取得、これに加えましてやはり社員の転勤などの調整も必要になってくるということでございます。こうしたことから、移転型事業については19件にとどまっているというふうに認識をしているところでございます。」

「まだ道半ばではございますけれども、今後、自治体と連携をいたしまして、自治体を実施いたします企業誘致セミナーなどのPR活動、あるいは政府広報、各地域の財務局、経済産業局、税理士会等を通じた企業への情報発信に積極的に取り組むことで、まずは企業による地方拠点強化の促進を図っていきたいというふうに思っております。」

「また、今回の移転事業の支援対象地域の追加の検討についてでございますけれども、具体的には、人口の動態あるいは企業動向の動きといったものも踏まえた検討を行っているところでございます。」

「人口については累次御説明をしているところでございますが、東京一極集中は依

然として継続をしている、さらに、東京圏への人口流入の上位1位、2位を大阪市、名古屋市が占めるということで、近畿圏、中部圏の中心部から東京圏への人口流入というものが東京一極集中の要因のひとつとなっているということ、加えまして、この地域から東京圏への転入超過数が制度創設時よりも増加傾向にあるということがございます。」

「さらに、企業の移転の動向につきましては、民間調査会社の調査によりますと、東京圏への企業の本社の転入超過数というのは増加傾向にあるといったことを踏まえて検討を行ったものでございます。」

「こうした人口動態、企業の動向とともに、全国知事会を始めとしまして地方の意見を踏まえまして、今回、移転型事業に近畿圏中心部、中部圏中心部を対象に追加をしたということでございます。」

(2) 地域再生エリアマネジメント負担金制度の創設

ここでは、負担金に対する合意のあり方や先行する大阪市の事例についての議論が中心であった。

衆議院地方創生に関する特別委員会 第6号

松平浩一氏（立憲民主党）

「日本でのB I D制度、どの程度なじんで活用される予想なのでしょうか。この点、お尋ねしたいと思います。」

青柳一郎氏（内閣府地方創生推進事務局審議官）

「内閣府が昨年、全国のエリアマネジメント団体に対して実施したアンケート調査によりますと、約半数のエリアマネジメント団体が強制徴収制度を必要と、また3分の1以上の団体が活用を検討すると回答もしているところでございまして、いわゆるB I D制度への具体のニーズも存在しますことから、エリアマネジメント団体による本制度の活用というのを促進、期待もしてまいりたいと考えております。」

宮本岳志氏（日本共産党）

「法案では、エリアマネジメント団体が地域来訪者等利便増進活動計画というものを作成することになっておりますけれども、この地域来訪者等利便増進活動計画作成段階で、エリアの住民の参加は保障されておりますか。」

青柳一郎氏

「エリアマネジメント活動により経済的利益を受ける事業者から負担金を徴収する

制度でございますので、経済的利益を受けない一般的なエリアの住民の参加については、法律上は位置づけてはおりません。」

「制度上、市町村による地域再生等利便増進計画の認定に際して、市民の代表である市町村議会の議決を経ることを要件としているところでございます。」

宮本岳志氏

「大阪版B I D制度として大阪のグランフロント大阪を先進事例として紹介をしておられます。これは間違いないですね。」

梶山弘志氏（地方創生担当大臣）

「間違いございません。」

宮本岳志氏

「三菱地所、阪急電鉄と、名立たる大企業ばかりでありますけれども、こういうものが地方の活性化や商店街の振興の参考になるはずがないのではないか」

「そもそも、大阪の今おっしゃった、うめきた開発、グランフロント大阪というのは、地域再生とは全く無関係の代物であります。住民参加など、みじんもありません。大企業のもうけのために行っている巨大開発だと言わざるを得ない」

青柳一郎氏

「委員御指摘のグランフロントについては、梅田の大規模開発ということで、大企業中心ということでございますけれども、私ども、エリアマネジメント活動、これは全国の団体もございますけれども、いろいろな、大企業中心のものもあれば小さいところもございまして、そういった全国各地のエリアマネジメント活動を全体として底上げをしていきたいということで、今回の制度を設けようとしているところでございます。」

(3) 商店街活性化促進事業の創設

ここでの議論は、具体的な法案の内容というよりも、商店街の活性化全般に及ぶ質疑が中心となった。

参議院内閣委員会 第12号

熊野正士氏（公明党）

「この計画というのは、市町村が商店街の活性化のために作成する計画というふうに承知をしております。この市町村がしっかりと計画を立てていくという目的と、それから期待している効果について教えていただきたらと思います。」

高橋淳氏（内閣府地方創生推進事務局審議官）

「商店街活性化で成功した事例というものをいろいろと拝見をいたしまして、そうしたのを見ますと、やはり多くの商店街におきまして、商店街の方々が熱心にお取り組みになるというのはもちろんのことなんでございますけれども、市町村、自治体の熱意でありますとか、あるいは地域の住民の方々、こういった方々も含めまして地域が丸となりまして、それぞれの商店街、置かれている課題がやっぱり異なるわけでございますので、それに対応した形で商店街の活性化に取り組むということが非常に重要だというふうに考えております。」

「このため、本改正では、まず市町村がリーダーシップを取っていただいて、地域の住民などから意見をお聞きした上で地域が目指すべき商店街の姿を描く、今先生から御指摘がございましたが、商店街活性化促進事業計画、これを作成すると、こういった枠組みをしたいと思っております。」

（４） 小さな拠点の形成に資する株式会社に係る課税の特例の拡充

ここでは、改正前における活用状況、拡充の狙い、地域運営組織との関係等に関する質疑が中心となった。

衆議院地方創生に関する特別委員会 第5号

緑川貴士氏（希望の党・無所属クラブ）

「改正していないまずは現在の時点で、この投資促進税制の活用実績は一体何件でしょうか」

青柳一郎氏

「この小さな拠点のこれまでの税制、平成28年の創設後、課税の特例が位置づけられました地域再生計画は2件認定しているところでございまして、そのうち、長野県の豊丘村では、本年の3月中に課税の特例の対象となる増資を行う予定と聞いております。」

緑川貴士氏

「この税制は昨今始まったものではない。つまり、前の姿が、社会福祉の増進に関する事業等を行う株式会社に対する投資促進税制ということで、昨今というか、ここ2年とかという話ではなくて、2012年度から2015年度まで、既にこれは4年間で実施されてきた事業の後の姿であろうかと思いますが、この適用件数は、調べたところ、1件もないということです。」

「これは、税制の名称は変わっておりますけれども、いずれにしても、ほとんど活用に至っていない、こうしたことが言えると思いますが、この原因はどこにあるというふうにお考えでしょうか。」

青柳一郎氏

「私ども、これまでの税制、実は、先ほど2件、地域再生計画の認定があったというふうに申し上げましたけれども、これは、創設のときから、増資のときを対象とした特例ということでございまして、小さな法人が増資をして寄附金税制の特例を受けるというケースがなかなか出てこなかったということでございまして、それを踏まえまして、今回、設立時の出資についても適用対象としようということで、拡充を法案に盛り込んでいるところでございます。」

以上のような議論を経て、可決・成立に至るが、衆議院・参議院いずれにおいても、下に挙げるような附帯決議がなされている。

地域再生法の一部を改正する法律案に対する附帯決議 衆議院

政府は、本法施行に当たり、次の事項について特段の配慮をすべきである。

- 一 企業の地方拠点強化に関する課税の特例等については、移転型事業に係る支援対象地域の拡大後の企業の動向等も踏まえ、より東京一極集中の是正に資するものとなるような見直しを検討するとともに、企業の地方拠点強化のための環境整備を行う地方公共団体に対し、地方創生推進交付金の重点的な交付を始めとした各種支援措置を講ずること。
- 二 小さな拠点の形成に資する事業を行う株式会社に対する投資促進税制については、適用実態も踏まえつつ、現物出資等の場合の取扱いも含め、制度の在り方について検討を行うこと。
- 三 企業の地方拠点強化に関する課税の特例及び小さな拠点の形成に資する事業を行う株式会社に対する投資促進税制の利用が低迷している実情に鑑み、これらの制度の趣旨及び内容について、地方公共団体及び事業者等に周知すること。
- 四 地域再生制度の支援措置については、地方公共団体の要望等を踏まえ、引き続き、その充実・強化及び周知に努めるとともに、地方公共団体による地域再生制度に係る各種計画の作成に当たって、必要な支援を行うこと。
- 五 人口減少の克服、東京一極集中の是正等を実現するためには地方公共団体による

長期的な取組が必要であることに鑑み、地方創生推進交付金に必要な予算について、まち・ひと・しごと創生総合戦略の進捗状況等を踏まえつつ、安定的かつ継続的に確保すること。また、同交付金が、自由度の高い、使い勝手の良いものとなるよう、地方の意見を聴きつつ、不断の見直しを行うこと。

地域再生法の一部を改正する法律案に対する附帯決議 参議院

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずるべきである。

- 一 企業の地方拠点強化に関する課税の特例等については、移転型事業に係る支援対象地域の拡大後の企業の動向等も踏まえ、より東京一極集中の是正に資するものとなるような見直しを検討するとともに、地方に本社機能を置く企業が当該地域において持続的な成長が可能となるよう、企業の地方拠点強化のための環境整備を行う地方公共団体に対し、地方創生推進交付金の重点的な交付を始めとした各種支援措置を講ずること。
- 二 小さな拠点の形成に資する事業を行う株式会社に対する投資促進税制については、適用実態も踏まえつつ、現物出資等の場合の取扱いも含め、制度の在り方について検討を行うこと。
- 三 企業の地方拠点強化に関する課税の特例及び小さな拠点の形成に資する事業を行う株式会社に対する投資促進税制の利用が低迷している実情に鑑み、これらの制度の趣旨及び内容について、地方公共団体及び事業者等に周知すること。
- 四 地域来訪者等利便増進活動の推進に当たっては、それぞれの地域の特性に応じた活動が実施されるよう、計画の作成、受益事業者の合意形成及び認定市町村における条例の制定等の方法に関するガイドラインの作成等により、地方公共団体に対し適切な情報提供を行うこと。
- 五 地域来訪者等利便増進活動の公益性の高さに鑑み、同活動に資する税制上の取扱いを含めた支援の在り方について検討を行うこと。
- 六 地域再生制度の支援措置については、地方公共団体の要望等を踏まえ、引き続き、その充実・強化及び周知に努めるとともに、地方公共団体による地域再生制度に係る各種計画の作成に当たって、必要な支援を行うこと。
- 七 人口減少の克服、東京一極集中の是正等を実現するためには地方公共団体による長期的な取組が必要であることに鑑み、地方創生推進交付金に必要な予算について、まち・ひと・しごと創生総合戦略の進捗状況等を踏まえつつ、安定的かつ継続的に

確保すること。また、同交付金が、自由度の高い、使い勝手の良いものとなるよう、地方の意見を聴きつつ、不断の見直しを行うこと。

右決議する。

3. 地方自治体等への影響等（小括にかえて）

そもそも、地域再生法という「地域再生」とは、「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」である⁽¹²⁾。また、首相官邸ウェブサイトによれば、「地方公共団体が作成する地域再生計画を内閣総理大臣が認定、認定改革に基づく措置を通じて、自主的・自律的な地域の活力の再生に関する取組を支援」とされている。地域再生法は、近年において改正の頻度が高いが、それについては、「地方創生の流れに呼応し、4度の法改正により支援措置の拡充等を実施」としている。また、まち・ひと・しごと創生法との関係については、「地方創生全体の方向性を定めるまち・ひと・しごと創生法と、個別の地域における地方創生の実現のために具体的な措置を提供する地域再生法、これら2つの法律が両輪となって地方創生を推進」とある⁽¹³⁾。

しかしながら、まち・ひと・しごと創生法は、都道府県・市町村に対してそれぞれその第9条、第10条によって地方版創生総合戦略の策定を努力義務として定めている。これは、政府が定める「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を勘案して策定されなければならないこととなっている⁽¹⁴⁾。また、まち・ひと・しごと創生法の第9条、第10条には、地方版の総合戦略は、当該都道府県／市町村の「区域の実情に応じたまち・ひと・しごと創生に関する施策についての基本的な計画」として定めるよう努めなければならないとされている。以上の規定や、ほとんど全ての地方自治体においていわゆる地方版創生総合戦略が策定されたという事実を照らせば、「個別の地域における地方創生」のための措置は、まち・ひと・しごと創生法の規定を充実させることによって実現されるべきではないかと思

(12) 地域再生法第1条。

(13) https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/pdf/seido_gaiyo.pdf

(14) まち・ひと・しごと創生法第8条。「勘案」については、同法第9条、第10条に言及されており、後者において市町村が策定する際には、都道府県の戦略も勘案することとなっている。

われる。現に、同法第4条は、地方公共団体の責務として「その地方公共団体の区域の実情に応じた自主的な施策を策定し、及び実施する義務を有する」と定め、第7条は、「国は、まち・ひと・しごと創生に関する施策を実施するために必要な法制上または財政上の措置その他の措置を講ずるものとする」と定めている。第4条における責務と、第9条・第10条における努力義務の関係は不明であり、最近の地域再生法改正が第7条の規定によるものか判断できないが、「地方創生」と「地域再生」の根本的な概念の再整理が必要ではないかと思われる。そこでは、地方版の総合戦略と、地域再生計画の両方を地方自治体が策定しなければならなかったのかについても検証が必要であろう。国の地方版総合戦略等の改正は実施され、それらに影響される形で本法律のような改正が実施されているが、本来は、まち・ひと・しごと創生法の基本理念等を対象とした再検討が必要なのではないか。

もちろん、地域再生法に基づく地域再生計画が年に3回計画申請できることや、個別の領域の事業に特化した計画も見受けられることなどに地域再生法の存在意義を見いだせる可能性もあると思われる。しかし、まち・ひと・しごと創生法が存在している現状において、地域再生制度を「地方創生の推進のための有用なツール」と位置づけることについては違和感が残る⁽¹⁵⁾。

今回の地域再生法の改正は、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の第3次改訂と「平成30年度税制改正の大綱」に盛り込まれた地方拠点強化税制の見直しとにそれぞれ対応するものとなっているが、これ以外に明確な立法事実が見当たらない。

国会の議論等からすると、小さな拠点の形成に資する株式会社に係る課税の特例の拡充については、不十分な制度の活用を促進するものとも考えられる。また、エリアマネジメントに関する研究成果等も発表されている現状において、地域再生エリアマネジメント負担金制度の創設は、エリアマネジメント活動に対する安定的な財源を確保する道筋を確保するものとして評価するものもある⁽¹⁶⁾。

地域再生法の置かれている他の法律等との関係において、「地方公共団体が行う自主的かつ自立的な取組」としての地域再生が実現するかについての疑問が残る。というのは、「車の両輪」の関係のまち・ひと・しごと創生法に基づく「まち・ひと・しごと創生総合

(15) 内閣府地方創生事務局「地方再生制度」、2018年5月。

(16) さしあたり、上野美咲『地方版エリアマネジメント』日本経済評論社、2018年、小林重敬＋森記念財団編著『まちの価値を高めるエリアマネジメント』学芸出版社、2018年を挙げておきたい。

戦略」の改訂にともなって地域再生法も改正され、平成30年度税制改正の前提として地域再生法の改正が前提となっていることなどから国の方針に左右させる要素が大きいのではないかと思われるからである。特に、前者については、「地方版創生総合戦略」が国の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を勘案することとなっており、かつ、地域再生計画にも内閣総理大臣の認定が必要であることから、「勘案」した「地方版創生総合戦略」と「認定」を目指す地域再生計画それぞれにおいて、「自主的かつ自立的」なスタンスをどこまで保つことができるのか、少なくとも、現状を前提とすれば、国において地方公共団体の「自主的かつ自立的」なスタンスをどのように担保することができるのかが地域再生制度の大きな課題であるように思われる。

（そのだ しげき 公益財団法人地方自治総合研究所研究員）