

構造改革特区制とその状況・課題

佐藤 俊一

東洋大学法学部教授

1 構造改革特区制とは何か

最近、新聞・雑誌などで特区という言葉をよく目にし、耳にする。構造改革特区もその1つであるが、他に次のような特区がある。

まず、本年3月に成立した改正沖縄振興開発特別法（以下、沖振法）における「金融・情報通信特区」と、新たに10年間の限時法として立法化された都市再生特別措置法による「都市再生特区」がある。前者は、沖縄の経済・産業の浮揚・自立化を図るため前沖振法で導入された自由貿易地域（FTZ）をより発展させたものといえる。そして名護市がこの特区となった。

後者の「都市再生特区」とは、バブル経済の崩壊で停滞化した都市再開発を促そうというものである。そのため、民間事業者も再開発計画を提案することができ、かつそれを実施に移すための手続きを大幅に短縮する「緊急整備地域」を

政府が指定し、そのなかに設定される「特別地区」では建物の容積率や用途規制の緩和を行なうというのである。東京都臨海部や大阪駅周辺などが対象区域と考えられている。

その他、総理大臣の指示のもとで総合科学学会は「知的特区」を検討しているとされる。そして以上すべては、広く構造改革を進めるための特区構想の一環であるといつてよいのだが、それらとは別に本年6月「構造改革特区」の導入が閣議決定されたので、以下の論述はこの構造改革特区に限定する。

さて、内閣に設置された構造改革特区推進本部による基本方針によれば、この特区制度導入の目的は次にあるという。経済の活性化のためには、規制改革を行なうことによって民間活力を最大限に引き出し、民業を拡大することが重要であるが、全国的な規制改革の実施はさまざまな事情により進展が遅い分野があるのが現状である。

そこで、こうした実情を踏まえ、自治体や民間事業者などの自発的な立案により、地域の特性に応じた規制の特例措置を図る特定区域を設定し、当該地域において地域が自発的に構造改革を進めることを狙いにする。と同時に、その成功事例を示し、かつ十分な評価を通じて全国的な構造改革へと波及せしめ、国民経済全体の活性化の実現をめざそうとするものであるという。

次いで、この特区制度を推進するため5点の

さとう しゅんいち

1943年生。中央大学法学部卒。73年中央大学大学院法学研究科博士課程修了。群馬大学医療技術短大部助教授、中京大学教授を経て現職。著書に、『戦後日本の地域政治』、『現代都市政治理論』などがある。

取組み方策を掲げる。第1は、規制は全国一律でなければならないという伝統的な発想の転換である。すなわち、国があらかじめモデルを示して全国の均等ある発展をめざす旧来的制度から、自治体や民間事業者などがそれぞれの地域の実態に合わせて規制改革を通じた構造改革を立案・遂行するという「知恵と工夫の競争による活性化」をめざす制度にすることである。

第2は、地域が潜在力を自由に発揮できる制度とするために地域の「自助と自立の精神」を尊重することである。だから、個別の規制に特例措置を設けることによって構造改革特区の外に発生する弊害を防止する措置が必要になる場合には、その特例措置の内容に応じ特区の指定を受けた自治体が主体的に対応することを原則とする。また、自助・自立の精神を活かすために、この特区制度においては国による従来型の財政措置は講じないとする。

理念的な以上の2点を踏まえ、第3は、可能なかぎり幅広い規制を対象とすることである。そして特区において特例措置を設けることが可能な規制については、あらかじめ幅広くリストとして明示し、自治体が特区申請に当たってこのリストから選択できるようにする一方、自治体などの提案による新たな特例措置をそのリストに追加するようにするとする。

第4に、経済活性化のため地域で講じられる施策は、實際上、各省庁所管の規制の特例措置を組み合わせるものが多いであろうから、特例措置の申請手続きや構造改革特区の指定については内閣において一元的に行なうことである。

第5は、構造改革特区で実施された規制の特例措置については、一定期間後に評価を行ない、その結果に基づいて必要な措置（指定の取り消しや改善の指示・勧告などが想定されているといえる）を講じることである。

このようにしてみると、この構造改革特区制

は、先の沖振法と都市再生特別措置法の特区制と同様にデフレ下で長期停滞状態にある経済の活性化の手段、しかも規制改革によってそれを図ろうとするものであるため、巷間いわれているように財政負担なき経済活性化の手段であるといえる。ただ、構造改革特区制は、沖振法の特区制と異なり、特区地域が沖縄県に限定されず全国を対象とすることや、都市再生特別措置法のように規制の特例措置を都市再開発に限定するものでなく、できるかぎり幅広い規制を対象にする点で2つの特区制と異なるわけである。

そのかぎり、構造改革特区制は、またこれまでの「上から全体的に一気に」進めようとしてきた構造改革がなかなか進捗しないことの反省を踏まえ、「下から部分的に徐々に」構造改革を進めようとする新たな手法であるともいえよう。

こうした構造改革特区制が具体的に進捗すればするほど、一国多制度状況が生ずることになる。ただ、一国多制度といっても、単一主権国家のそれは大きく2つあるとされる。1つは、新たな地域レベルに地方政府を設立し、そこに主権を分与するような創設型の一国多制度（典型的には道州制）である。もう1つは、医療・福祉、教育、都市計画などの諸行政分野における国法上の規制を大幅に緩和し、政策決定に関する自治体の自由裁量の拡大を図る規制緩和型の一国多制度である（山口、2002:133-134）。したがって、構造改革特区制が惹起する一国多制度化は、いうまでもなく規制緩和型のそれであるわけだ。

2 構造改革特区制の経過と状況

構造改革特区制構想は、改正沖振法と都市再生特別措置法が成立した後、政府の経済財政諮問会議と総合規制改革会議で活発に議論されは

じめた。そして本年6月、経済財政諮問会議による「経済財政・構造改革の基本方針2002」（いわゆる骨太方針・第2弾）が、特定地域の規制を緩和し、新産業などの集積を図るため構造改革特区の早期導入をめざすとする一方、総合規制改革会議も特区制構想の報告書をまとめた。両者の間には、特区に対して補助金や税制優遇などの税財政措置をとるか否かについて確執があったようである。そうした経過をへながら、7月下旬には総理大臣を本部長とする構造改革特区推進本部が内閣に設置された。

同推進本部は、前述したような構造改革特区推進の基本方針を発表するとともに、早速、方針にしたがい8月末を締切り期限として自治体や民間事業者などから規制改革の特例措置案を募った。その結果、249主体から426件の特区提案をみたが、同本部推進室の発表によれば、その内容は以下のようである。

第1は、249の提案主体の内容である。その大部分は自治体などの公的主体で92.8%（231）を占め、民間企業や大学などの民間主体はわずか7.8%（18）にすぎなかった。ここに構造改革特区に対する自治体側の期待がうかがわれるが、自治体といっても市町村・基礎的自治体がかなり期待をよせている。というのも、第2に、公的主体の68.8%（159）が市町村単独の提案で、次いで都道府県単独は18.6%（43）、都道府県・市町村の共同と市町村の共同が9.5%（22）にすぎないからである。

そうしたなかで、第3に、426件の特区構想のエリア設定は、市町村全体が38.7%（165）、市町村の一部区域が27.0%（115）、複数の市町村区域が24.7%（105）へとほぼ三分化されている。

第4に、もっとも興味あるのは、特区構想の提案内容である。既述したように総合規制改革会議がまとめた報告書には、表のような特区構想が例示されていたため、多分にその影響を受けた

表 主な特区構想（政府の総合規制改革会議まとめ）

| |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ・外国人研究者の在留資格の緩和 ・外国人向け弁護士、公認会計士、医師業務を外国人に開設 ・国立大学学長などへの外国人任用 ・インターナショナルスクール卒業生に高校・大学入学資格 ・学習指導要領等の基準を上回る教育内容の設定 ・教員免許のない企業人、外国人の常勤教員任用 ・株式会社の学校経営への参入 ・公立小中学校の通学校指定制度の廃止 ・医療機関の広告規制緩和 ・先端的医療に関する「混合診療」の容認 ・図書館や学校などの民間企業への運営委託 ・商店街の空き店舗利用の保育サービスに株式会社参入 ・農地の保有を民間企業に容認 ・市民農園の開設者を農業生産法人や民間企業へ拡大 ・リサイクル対象物を廃棄物処理法の廃棄物から除外 ・水素ステーションとガソリンスタンド併設容認 ・地域分散型電源で企業や家庭などに小売り ・臨港地区の構築物規制の弾力化 ・港湾や空港の通関・検疫業務の24時間化 |
|--|

朝日新聞、2002年7月30日より。

と思われるのだが、提案数の多い代表例は次のようである。

①国際物流関連・29件。大規模港湾地域における通関・検疫業務の24時間化など。②研究開発関連・69件。大学・研究機関の知的資産をIT、バイオなどの新産業化に結びつけるための産業連携や外国人研究者の招聘など。③環境・新エネルギー関連・43件。大規模港湾の後背地域などでのリサイクル産業を促進するため、廃

棄物関係の規制の合理化を図ることなど。④産業再生関連・40件。コンビナート地域などにおける最近の防災技術や国際基準レベルの保安規制の導入、電力供給の自由化、民間主体の職業紹介・派遣事業の導入など。⑤農業関連・94件。農村地域で生産・加工・販売が一体となったアグリビジネスを促進するため農業経営への株式会社参入や、都市近郊地域で都市住民が小規模農地を保有して農業生産に参入するなど。⑥医療関連・25件。医療研究機関の集積地域などで外国人医師の治療を可能にすることなど。⑦生活・サービス関連・46件。ベッドタウン地域における民間による幼保一体化の事業を可能にしたり、自治体の公共施設の民間委託や行政サービスの民営化など。⑧教育関連・44件。公設民営・民間資本などによる小中高一貫教育、外国人・社会人の教員採用、全授業の英語化や学年枠撤廃の授業などなど。⑨観光・国際交流関連・57件。国際空港の周辺地域で外国人の弁護士・医師などが外国人向けのサービスを行なえるようにすることなど。

以上のような特区化に対する自治体（とくに市町村）側の期待は大きいのだが、しかしながら、他方で抵抗も大きい。その1つは、個々の規制行政（許認可行政）を所管する省庁の抵抗である。構造改革特区推進本部が自治体などから提案された特区構想の検討を各省庁に求めた結果は、①特区で対応すると②全国的に対応すると合わせて約1割、③特区で対応できないが約3割で、残りは④その他（事実誤認や現行規定でもできるなど）であった。そして、なかでも総務・厚生労働・文部科学省の反対・消極対応が強いとされている。

もう1つの抵抗勢力は、これまで規制行政（許認可行政と行政指導）と結びついてきた各種業界団体である。例えば、総合規制改革会議の民間議員との意見交換会において、日本医師会やJAの代表は医療分野への株式会社参入、外国

人医師による医療行為容認などを絶句・酷評し、農業経営への株式会社参入については農地所有は絶対に認められないなどとしたという（以上、朝日新聞2002年9月26～27日）。

構造改革特区推進本部は、各省庁と折衝をつづけつつ、10月中には「構造改革特区推進のためのプログラム」を決定し、それを受けて規制の特例措置をとりまとめた一括法案の策定作業を行なうとしている。しかし、さらに政治がからみだすと利害がさらに複雑化し、前途多難、必ずしも同推進本部が予定するスケジュールどおり進まないこともありうると思われる。

3 パイロット自治体制の風化

かつて構造改革特区制と類似した制度があった。いわゆるパイロット自治体制（地方分権特例制度）がそれである。ところが、今日、地方自治業界関係者にとっても、「そういえばそういう制度があったな」という程度のものになったのである。いいかえれば、この制度は、ほとんど成果を上げることなく風化し、歴史のクズ籠に放り込まれた（1995年に廃止された）のである。しかし、そうであれば、構造改革特区制の問題点や課題を検討する前に、それと類似したパイロット自治体制の風化についてふれておく必要がある（以下、佐藤、1997:398-403）。

さて、パイロット自治体制は、1990年に設置された第3次行政改革推進審議会（以下、第3次行革審）の「豊かな暮らし部会」で提起され、それを受けて制度化されたものである。とはいえ、同部会は、当初からパイロット自治体制を提案したわけではなかった。当初は、地方一層制化をも射程に入れた分権化戦略の実現を図るため、広域市町村圏程度の広がりをもつ広域的な基礎的自治体の自主的形成論—その背後にあつ

たのは、いわゆる廃県置藩や全国300自治体構想であったとてよい一を提起したのである。

しかし、それは、市町村大合併を誘引・必須化することへの反発や広域連合制と中核都市制とのかねあいなどから委員の合意がえられず挫折した。そこで「豊かなくらし部会」会長の細川護熙グループは、スウェーデンのフリー・コミュニケーション制ないしは中国の開放特区制にヒントをえ、代替的な地方分権特例制度を、すわなち自主的に地域づくりへ取り組む意欲ある自治体に対して特例的に国・都道府県からの権限委譲や補助金等の一般財源化、地方債許可手続きの弾力化などを行なうというパイロット自治体制を提起したのである。

この新提案には、省庁のみならず自治体も消極的・否定的な態度を示した。しかし、ともかく第3次行革審は、このパイロット自治体制を「自立への意欲と自主的な地域づくりに取り組む行財政能力を備えた地方自治体」形成の「先導的試行」と位置づけて答申し、1992年末には政府もその実施に向けての閣議決定を行なったのである。そして内閣に設置されたパイロット自治体制度推進本部は、翌94年に第1次と第2次の指定申請受付を開始し、共同申請も含め第1次では14市1広域市町村圏が、第2次では13市1町1共同を指定した。

しかしながら、それらの市町村が申請した特例措置で認められた案件は3分の1程度で、しかもその大半は許認可などの手続的な簡素化にすぎなかった。そのため、冒頭で述べたようにほとんどなんらの成果を上げることなく、結局、風化し忘れさられてしまったのである。それでは、何故にこのような状態に陥ってしまったのであろうか。

第1の最大の理由は、審議中からパイロット自治体制を特別「立法」で実現するか、それも現行制度上の「運用」で実現を図るかの確執があり、結局、部会事務局と官僚OB委員の力によって

「運用」実現とされ、さらに閣議決定段階でも「法律の制定又は改正を要しない範囲」で特例措置を講じるとされたことである。

したがって、特例措置の認定＝パイロット自治体の指定は、関係省庁の判断いかに委ねられることになった。しかも、旧大蔵省は財政的特例措置を拒否し、他省庁も事務権限の委譲に反発していたゆえに、許認可などの規制緩和どころか、例えば従来1カ月の許認可手続期間を20日程度に短縮化するとか、許認可に必要な書類を簡素化するなどでお茶を濁されてしまったわけである。

第2は、他の特例的な地域指定制度との重層性である。当時、3大都市圏外の地方主要都市とその周辺を一体化した都市基盤整備をいっそう進め、そこへ大都市圏の産業業務施設の移転を促進しようという6省庁共同所管の地方拠点都市整備法が1992年に制定され、さらに1993年には地方制度調査会の答申を受けて地方自治法が改正され、国・都道府県からの事務権限委譲の新たな受け皿たりうる広域連合制と中核都市制が導入されることになった。

そして以後、各法による申請・指定が進められた。そこで地方拠点都市の指定を受ければ、パイロット自治体制のように個別の特例措置を各省庁ごとに申請して認定を受ける必要はなく、基本的には類似の措置は1つの手続で可能になり、また中核都市の指定を受ければ法令により国・都道府県より一定数の事務権限委譲をいわば自動的に受けることができた。かくして、このようにこれらの指定制度はパイロット自治体制度より有利であったため、後者の意義を希薄化してしまったといえる。

第3は、税財政的な特例措置の欠如である。広域連合制や中核都市制はともかく、パイロット自治体制や地方拠点都市制に対して自治体側が期待したのは、本音としては事務権限委譲や規制緩和以上に税財政的な特例措置、とくに特例的

な補助金の交付であったといえる。そうした要請＝依存意識は依然として今日でも強いといつてよいのだが、ともかく特例的な補助金交付などはなかった。だから自治体側からすると、パイロット自治体制や地方拠点都市制とも本音的には必ずしも魅力あるものではなかったといえる。

そしてバブル経済崩壊後の景気浮揚には、地方でも公共事業の拡大が必要だとして政府（旧自治省）が地方債発行の許可を大きく緩和したり、その元利償還を交付税で措置するとしたことなどに自治体側も無批判的に一斉に乗り移り、今日の深刻な地方財政危機の一因を形成したのである。

4 構造改革特区制の問題点と課題

構造改革特区制は、前述のパイロット自治体制からほぼ20年後のものである。だから、その背景となる時代状況や制度的位置づけなども異なるのはいうまでもない。とくにパイロット自治体制は行政改革から派生したといえる分権改革ないしは分権化の方策として提起されたのに対し、構造改革特区制は経済構造改革の一環としての規制緩和の方策として提示されてきたという相違がある。

とはいえ、1995年に発足した地方分権推進委員会は、分権改革の基本方針を明示した『中間報告一分権型社会の創造』で改革方向の第1に「自己決定権の拡充」とし、その2本柱を「規制緩和と地方分権」にすえた。だが、2本柱の改革は、主として中央地方関係における必置規制の緩和と機関委任事務制度の廃止（国の関与の縮減方式）による分権化＝団体自治の強化であった。そのため、改革をリードした西尾勝教授は、第2次分権改革としての地方税財政秩序の再構築に次ぐ第3次改革の重要な5課題の1つと

して個別法令による自治体事務事業の義務づけ・枠づけの緩和を、もう1つに自治体の組織形態に対する画一的な制度規制の緩和をあげる（西尾、2001:94-95、同、2002:17-22）。

ここで西尾教授がいう2つの緩和を前述した一国多制度の観点から捉え返せば、前者は規制緩和型の、後者は創出型の一国多制度化を意味する。だから、西尾教授が第3次改革の課題とする個別法令による自治体の事務事業の義務づけ・枠づけの緩和は、すでに構造改革特区制として着手されはじめており、逆に構造改革特区制は必置規制の緩和以上に規制緩和を拡大するものとしてさらに分権改革を推進する方策でもあるわけだ。そうであれば、時代状況は異なれどまさに分権改革の観点からパイロット自治体制の結果を踏まえながら構造改革特区制の問題点・課題を一しかも中央地方関係にかかわるので国と自治体レベルに分けて一検討する必要がある（なお、法的論点については、さしあたり白石、2002を参照されたい）。

まず国レベルでは、現状（10月段階まで）においては次が問題となろう。第1は、既述したように構造改革特区推進本部は特区推進プログラムを実現するため、パイロット自治体制と異なり、必要な規制の特例措置については「運用」ではなく「立法」化を図っているのはよい。しかし、立法化の法改正原案などはおそらく個別の規制行政を所管する省庁が作成するであろうから、推進本部には各省庁の骨抜きを封じ込めた法案の作成・提出が求められよう。

第2は、やはり既述したところであるが、自治体などによる特区構想案に対する各省庁の検討結果の約6割は事実誤認や現行規定でも実現可能とするものであったことである。ということは、特区構想案の大部分は現行法の運用で実現可能とされているわけであるから、結局、各所管省庁の政省令や通達による運用上の条件付加や不備指摘などによって実現がなかなか困難になるおそれがある。だから、各省庁主導の運用実

現幅をいかに少なくして立法実現にするかが重要になろう。

第3に、特区申請の受付や特区の指定については内閣が一元的に行なうとしているのはよいのだが、特区の指定基準などが問題となろう。ただ、指定をめくり自治体側に不満がある場合には、国地方係争処理委員会を活用しうる余地があると思う。

いずれにせよ国レベルで重要なことは、内閣・推進本部がいかにして省庁の抵抗を懐柔し、主導的に特区の推進・実現を図るかにある。小泉改造内閣は、新設の防災大臣に構造改革特区の推進を担当せしめ、その意気込みをみせている。しかし、総合規制改革会議は、特区の実現が早急に進行しない場合には、2年次内にむしろ一気に全国実施をめざす方針であるという。規制緩和には、この方針の方が有効であるかもしれない。

次は自治体レベルであるが、自治体側には次のような注意が求められよう。第1は、この特区制に安易に便乗しようとしないうことである。というのも、前にみたように国は指定した特区に税財政的な特例措置はとらないとしているし、特区化によって内外的に生じうる弊害—とくに他自治体や業界団体との確執など—には原則的に当該自治体が対処するとされているからである。そうした点に慎重な配慮を払わないと、むしろ重荷やトラブルをかかえるおそれがある。

第2は、政策的な独自性を追求することはよいとしても、あまりにも奇をてらうような施策は避けるべきであろう。また、単に単一施策的な特区化を図るのではなく、総合計画の観点からどのような規制の特例措置化が必要かつ有効であるかを検討し、位置づけする必要がある。

第3は、安易に特区制を志向しないで、特区制として構想したものをこの世紀末に分権化された制度のなかで実現できないかを検討してみる必要がある。幼保一元化は単独事業として行

なおうとすれば不可能ではないし、とくに生活・サービス関連の特区構想の提案には、必ずしも特区化によらずしても実現可能と思われる提案がかなりみられるからである。

ただ、生活・サービス関連の特区構想を先取りするかのようには、総務省は自治体の公共施設の管理委託対象を民間企業にまで拡大する方針を固め、地方自治法および関連法令の改正に取り組むことにしたともされている。もし、これが実現すれば全国的に公立の図書館やスポーツ施設、集会施設などが民間業者の管理によって早朝・夜間も利用することが可能になろう。

こうした点からすれば、各省庁の規制行政の現状を揺さぶり、それをより緩和あるいは環境や安全・衛生分野などのように必要によってはむしろ強化させるためには、実施可能性はひとまずおいて、今後とも自治体などが各規制行政分野におけるさまざまな特区構想を提案しつづけることも省庁の全国的対応を生み出す1つの方途であろう。

〈引用文献〉

- 山口二郎、2002「一国多制度」、松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想1・課題』岩波書店。
- 佐藤俊一、1997『戦後日本の地域政治—終焉から新たな始まりへ』敬文堂。
- 西尾勝、2001『行政学・新版』有斐閣。
- 西尾勝、2002「分権改革の到達点と課題」、松下・西尾・新藤編、前掲書。
- 白石賢、2002「規制改革特区提案をめぐる法的論点について(上)(下)」『自治研究』第78巻第7号、第9号。