

構造改革特区の可能性

2003年9月5日

21世紀政策研究所

目 次

| | |
|---|----|
| 1. はじめに | 2 |
| 2. 制度の所期の目的実現に向けた課題 | 3 |
| 3. 地方分権の視点から特区制度を捉えなおす | 5 |
| 4. 効果 「改善」 - 現場からのカイゼン提案としての特区制度 | 5 |
| 5. 効果 「競争」 - 一国多制度が促す地域間競争の深化 | 7 |
| 6. 効果 「鍛錬」 - 「地方分権のジレンマ」の解消 | 8 |
| 7. 効果 「加速」 - 「リナックス型」構造改革としての特区制度 | 8 |
| 8. 民間事業者にも問われるエンパワーメント | 9 |
| 9. おわりに | 10 |
| [資料] | |
| ・資料 1 特区構想提案自治体の特性について | 11 |
| ・資料 2 分野別 主要特区構想の「背景」及び「所管省庁との調整状況」について | 21 |
| ・資料 3 「構造改革特区支援サイト - みんなの特区」の概要 | 27 |

構造改革特区の可能性

2003年9月5日
21世紀政策研究所

1. はじめに

2002年12月、地方公共団体や民間事業者からの自発的な提案によって、地域特性に応じた規制の特例を特定の区域に導入することを主眼とする『構造改革特別区域法』が成立した。

構造改革特区制度の目的は大きくふたつある。「構造改革特別区域法」や「構造改革特別区域基本方針」によれば、ひとつは、全国レベルでの規制改革が難航する中で、地域を限定してその地域の特性に応じた規制の特例を導入することで成功事例を示し、それを全国的な規制改革へと波及させることを通じて、わが国全体の経済の活性化を実現すること（規制改革の先行実験）であり、もうひとつは、地域の特性を顕在化し、その特性に応じた産業の集積や新規産業の創出、消費者・需要家利益の増進等により、地域の活性化に繋げること（地域経済活性化）である。

構造改革特区制度は概略以下のフローに従って進められている。

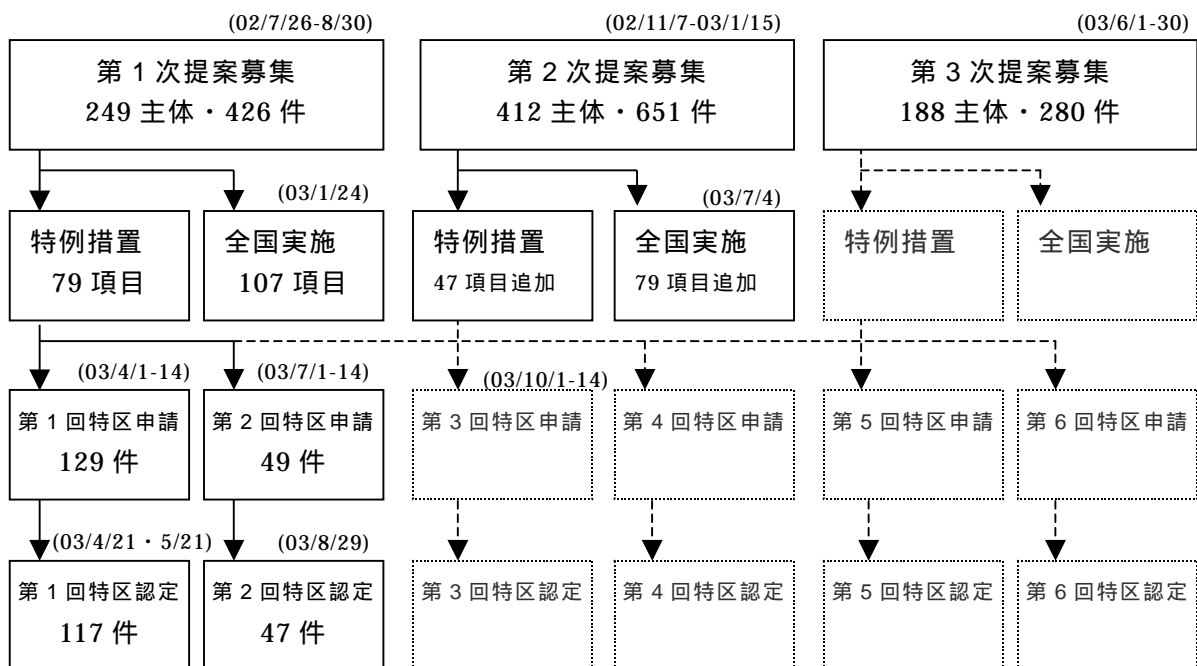
全国の地方自治体、民間事業者、個人等から広く特区の提案を募集（年2回程度実施）

寄せられた規制改革要望につき、内閣官房に設置された構造改革特区推進室が関係省庁と協議して、特区において実施できる規制の特例措置を決定するとともに、特区に限定せずに全国において実施すべき規制改革事項も決定。

地方自治体が決定された規制の特例措置を活用した構造改革特区計画の認定を申請（年4回程度実施）

認定

表1 特区制度のフローと現在までの進捗状況



構造改革特別区域推進本部公表資料より 21世紀政策研究所作成

このフローに従い、これまでに第1次分が特区認定まで終了し、第2次分、第3次分がそれぞれ進行中というところである。第1次・第2次の2回で延べ661の提案主体から1,077件にのぼる特区構想提案が寄せられた。それらの提案の中から特区において実施できる規制の特例措置として決定された規制項目は117項目¹にのぼり、それら特例措置を利用して構造改革特区として認定された計画は164件となっている。また、特区に限定せずに全国で実施することとなった規制改革事項も186項目となった(表1参照)。

2. 制度の所期の目的実現に向けた課題

このように、まずは順調な滑り出しを見せている構造改革特区制度ではあるが、「規制改革の先行実験」と「地域経済活性化」という制度の所期の目的の実現という視点から見た場合、その実効性については現状では課題が多い。

規制改革の先行実験

本制度は昨年3月の総合規制改革会議において発案されたという経緯もあり(当初は「規制改革特区」と称されていた)さまざまな事情により全国一律での規制改革がなかなか進まない現状に対して、地域の実態に合わせた規制改革へと発想を転換し、特定の地域における規制改革の成功事例を示すことによってそれを全国レベルへと波及させようという、規制改革の先行実験としての性格を色濃く有している。

その点に関しては、第1次・第2次の2回の提案において、規制の特例措置として認められたのは117項目、全国実施となった規制項目も186項目と一定の成果をあげつつあると言えよう。所管の中央省庁に特区提案の採否について理由を付して回答することを求め(説明責任)それを公表する(透明性)こととし、また特区について中央省庁が別途通達等で関与することを禁ずるなど、提案主体の自発的な立案を中央省庁が阻害することのないような制度上の工夫を随所に盛り込んだことが功を奏したと言ってよい。

しかし、一方で、中央省庁のスクリーニングを経ているがゆえに、認められた規制緩和項目の一つひとつは「小粒」であり、中央省庁の「本丸」には切り込めていないという批判もある。確かに、例えば第1次で規制の特例措置として認められた79項目の内訳を見ても、「法律」の特例措置は16項目に過ぎず、大半は政省令や通達・告示レベルの規制が対象となっている(表2)。特区制度を通じた規制改革とは、このように細部にわたって十重二十重に張り巡らされている規制の網を一つひとつはがしていく地道な作業であり、実際にはかなり「消耗戦」的な色彩が強いものとなっている。

表2 規制の特例措置の根拠法令等(第1次決定分)

| 区分 | 法律 | 規則 | 政令 | 省令 | 通達 | 告示 | 計 |
|-----|----|----|----|----|----|----|----|
| 項目数 | 16 | 2 | 3 | 28 | 24 | 6 | 79 |

構造改革特別区域推進本部公表資料より 21世紀政策研究所作成

その反面、例えば株式会社による農地取得は認められず、株式会社による医療経営も高度医療目的の自由診療に限定されるなど、規制改革の「本命」案件については依然としてガードが堅い状態は変わらない。経済財政諮問会議は「経済財政運営と構造改革に

¹ 第1次と第2次の間で同種の特例措置を一本化する等の整理がおこなわれたため、表1の合計とは一致しない。

関する基本方針 2003」において、総合規制改革会議の取りまとめた「規制改革推進のためのアクションプラン・12 の重点検討事項」への対応を明記したが、そこでは 株式会社等による医療機関経営、 株式会社等による学校経営、 大学の校地面積基準、 株式会社による特別養護老人ホーム経営、 株式会社による農業経営（農地のリース方式）の 5 項目について、「特区における実施状況を踏まえ検討する」とされており、むしろ特区制度が検討先送りの材料に使われている感すらある。

また、特区における規制の特例措置の実施状況については、民間有識者（一部公募）により構成される評価委員会を設置してその効果、影響等を評価し、 地域を限定することなく全国において実施、 引き続き当該地域特性を有する地域に限定して適用、 規制の特例措置の廃止又は是正、 のいずれかの判断を行うこととなっているが、この段階での中央省庁の巻き返しが起こることは充分予想されるので、評価委員会の果たすべき役割は極めて重要なものとなる。

地域経済活性化

一方、特区制度には規制改革の実験場としての目的と並んで「地域経済活性化」が目的として挙げられている。これは、特区制度については総合規制改革会議とほぼ並行して経済財政諮問会議でも議論がなされていたが、経済財政諮問会議は「新しい産業の勃興と持続的発展には、例えば、シリコンバレーのような産業集積の持つシナジー効果や地域の特長に根ざした産業の基盤整備が必要であると考えられる²」というように、特区が地域にもたらす経済的効果の側面に着目していたことによるものと思われる。

しかし、例えばテクノポリス法やリゾート法などに代表されるような、ある特定の地域を限定してその区域についての規制を緩和し財政支援措置を講じて産業集積を図るといいうゆる「経済特区」的な政策は、ある意味ではわが国の中央省庁のお家芸であった。ただ、わが国のこの手の地域活性化施策の本質的な問題点は、構想の立案が中央省庁主導であり、それを全国至るところで認めてしまうことによって、結果として画一的な計画が乱立してしまうことにある。例えば 1983 年に制定された「高度技術工業集積地域開発促進法（いわゆるテクノポリス法）」では 26 道県が計画の承認を受けている³。一方、アイルランドのダブリンに代表される、諸外国の経済特区の成功事例は、区域を絞り込んだ上でそこに規制緩和や財政支援措置を集中させるという「選択と集中」が基本であり、その点がわが国の従来型の地域活性化施策と決定的に異なる点である。

翻って構造改革特区制度はどうかといえば、「成功例を全国に波及させる」というコンセプトからしてそもそも地域限定的ではないし、また国としての財政支援措置は行わない（自治体が独自に措置を講ずることは妨げない）というのが当初からの方針である。つまり、今般の特区制度は自治体主導という点では従来型の地域活性化施策とは異なるものの、かといってダブリン型の「経済特区」とも異なっており、地域経済活性化という目的に関しては性格付けの曖昧さを拭いきれない。

特区制度を利用して事業参入を検討する民間事業者からすれば、財政支援措置が確保されていないという点で参入のインセンティブが低いことに加え、特区での先行実験を経て評価委員会による評価を受けるという今の仕組みでは、評価の結果特例措置が廃止となるリスクを負うことになる反面で、効果が認められて全国で実施となれば、先行者

² 「構造改革特区について」平成 14 年第 11 回経済財政諮問会議(4 月 14 日)における有識者議員提出資料

³ 同法は既に工業集積の進んでいた東京・名古屋・大阪圏は対象から外されている。

利得も一時的なものに過ぎなくなるというジレンマに陥ることとなる。

3. 地方分権の視点から特区制度を捉えなおす

さて、以上述べてきたように、構造改革特区制度は「規制改革の先行実験」「地域経済活性化」という制度の所期の目的に対しては実効性の点で問題なしとは言えないとわれわれは考えている。

そもそも、特区制度における規制改革のコンセプトは、全国的な規制改革が遅々として進まないために、特区という地域限定の規制緩和を行い、その成果を全国に広げていくというものである。この場合、全国レベルの規制改革こそが理想型であり、特区はあくまでそこに至る過渡的な形態であるという位置付けになっており、中央省庁が規制の特例措置というかたちで過渡的な形態を容認するという手続きからみても、基本的には中央省庁が規制の主体（規制権者）であるという枠組み自体は変わらない。

しかし、重要なことは規制にかかわる権限を中央省庁から地方自治体に委譲すること、すなわちエンパワーメントであり、それこそが「国から地方へ」「地方でできることは地方に委ねる」という地方分権の本旨ではなかったか。地方分権改革推進会議は、昨年10月30日にとりまとめた「事務・事業の在り方に関する意見 - 自主・自立の地域社会をめざして - 」において、「ローカル・オプティマム」の実現、すなわち、「地方の自己決定と限られた資源の有効な利用を妨げている、地方に対する国の種々の関与・規制や補助金等による関与を縮減・廃止し、各地域において、住民のニーズに応じた最適の政策の形成や統合が可能になるような状態を目指すこと」を地方分権改革の方向性として掲げている。

地方分権を前提とすれば、規制改革は必ずしも全国レベルである必要はないはずである。なぜなら、規制の緩和・撤廃（場合によっては強化も含む）は自治体住民の選択に委ねられるわけであるから、地域によって規制が異なることは当然となるからである。つまり、地方分権を前提とすれば特区は決して過渡的な形態ではなく、むしろそれが常態となるはずなのである。

そのように考えると、構造改革特区制度はむしろ地方分権の視点から捉えなおしたほうが、その意義が明瞭に見えてくるように思われる。つまり、特区制度は「地方分権の先行実験」にほかならないというのが、われわれの特区制度に対する基本的認識である。地方分権改革、すなわち国から自治体への権限委譲（「事務・事業の在り方」と財源委譲（「三位一体改革」）の先にあるのは各自治体がそれぞれの地域特性や住民ニーズに対応した制度を選択した「一国多制度」とでも言うべき姿である。構造改革特区はそれを先取りする実験であると同時に、実験を通して分権改革を加速する役割も担っていると解すべきではないだろうか。このような視点から改めて特区制度を捉えなおすと、この制度がもたらすいくつかの効果が浮かび上がってくる。そしてこれらの効果に共通するのが「エンパワーメント」というキーワードである。

4. 効果 「改善」 - 現場からのカイゼン提案としての特区制度

地方自治体、特に住民にとってもっとも身近な存在である市町村（基礎的自治体）は住民サービスの最前線、いわば「現場」の担い手としての役割を担っているわけである

が、構造改革特区制度に寄せられる「提案」の多くは、そうした日々の現場での活動において直面する規制に対する改革要望にほかならない。いわば、これまで本社スタッフ（＝中央省庁）が作成したマニュアル（＝規制）に従って業務をこなしていた事業所が、現場の目線で改めて業務の見直しを行ったようなものである。

例えば、昨年 7～8 月に実施された第 1 次提案募集においては、249 の主体から 426 件の提案が寄せられたが、提案に盛り込まれた規制改革の要望は 903 項目に及んでいる。提案を受けて構造改革特区推進室が各所管省庁と個別に協議した結果は表 3 のとおりである。そこから「E. その他（規制自体が存在しないなど事実誤認のものや、特区制度では対応しないと明記されている税の減免・補助金の交付要件に関するもの）」を除いた 656 項目の有効提案のうち、特区で対応するもの 93 項目（14.2%）、特区ではなく全国で対応するもの 111 項目（16.9%）、見送り 141 項目（21.5%）、現行で対応可能と考えられるもの 311 項目（47.4%）となっている。

表 3 第 1 次提案における規制改革要望への対応状況（02 年 10 月 11 日時点）

| 対応状況 | 項目数 |
|---------------------------|-----|
| A. 特区として実施 | 93 |
| B. 全国で実施（原則として 15 年度中に実施） | 111 |
| C. 今回は特区として実施されないもの | 141 |
| D. 現行で対応可能と考えられるもの | 311 |
| E. その他（事実誤認、財政措置に関するものなど） | 247 |
| 計 | 903 |

構造改革特別区域推進本部公表資料より 21 世紀政策研究所作成

これはまさに現場発の「カイゼン提案」そのものである。「全国で実施」とされた項目は、A 事業所から提起されたカイゼン提案を全国の事業所で「ヨコ展開」しようというものであり、「特区で実施」に分類された項目は、まずは発案した事業所で実践してみて効果があるようなら全国に広めようというものや、事業所の特性に応じて採否を判断しようというものと言うことができよう。また、「現行で対応可能」とされた項目は、それまで事業所サイドで勝手に「できない」と思い込んでいたものということになる。つまり、有効提案ベースで見れば、見送り 141 項目以外の、実に 8 割弱の項目が、今回の業務見直しによって何らかの「カイゼン」がなされたことになる。

企業の本社スタッフが事業所の業務の細部まで完全に把握しきれないのと同様、中央省庁も地方自治体業務の最前線で何が問題となっているかを想定してきめ細かな規制を策定することは不可能である。同様に、総合規制改革会議にせよ、地方分権改革推進会議にせよ、中央での規制改革の議論では、全国レベルでの影響の大きい、いわば「大項目」についての議論はできても、細かな規制の一つひとつにまで目配りを行き届かせるには限界がある。前述のとおり、規制は法律のみならず政省令や通達のレベルまで十重二十重に張り巡らされているが、こうした瑣末な規制こそが、実は現場の自由な動きを阻害し、地域行政の非効率を生んでいるのである。これらの細かな規制の一つひとつについて中央省庁にお伺いを立て、あるいは総合規制改革会議に上げて議論してもらうというのではあまりに効率が悪すぎる。それよりは、現場に裁量権を与えて、現場の実情や特性に合ったカイゼン策を考え、実行してもらったほうが迅速かつ効果的だし、全体としての効率も上がるはずである。これこそがエンパワーメントの効用にほかならない。

先に、特区制度で提案あるいは認定された規制の特例措置は一つひとつが「小粒」で、

規制の「本丸」には切り込めていないという批判があると述べたが、特区制度をカイゼン提案制度だと捉えれば、こうした批判は必ずしも的を射ていないことが理解されよう。われわれはむしろ、これまで細部に至るまで中央省庁の定めた規制というマニュアルに一挙手一投足を縛られ、それに対して疑義を呈することもできずにいた自治体に、自分たちの目線で業務を見直すというプロセスを組み込んだことの意味は極めて大きいものがあると考えている。

5. 効果 「競争」 - 一国多制度が促す地域間競争の深化

特区制度は、暫定的あるいは実験的にはあるが、「一国多制度」の状態を作り出す。地域によって制度が異なるということは、地域に多様性がもたらされるということであるが、われわれは多様性の発現が地域間競争に深みをもたらすものとする。

地域間競争、あるいは自治体間競争という言葉が最近よく言われる。しかし、これまでの中央集権構造を前提とすれば、地方自治体というのは基本的には同質的であり、同質的な者同士の競争においては、競争の軸は、基本的にはマイケル・ポーター言うところの「コスト・リーダーシップ」とならざるを得ない。つまりスケールメリット追求型の市町村合併である。市町村合併について、政府は市町村合併特例法に基づき 2005 年 3 月末の期限に向けて、財政措置を含むさまざまな支援メニューをインセンティブにしながら、これを強力に推進しているところである。われわれは本稿では市町村合併の是非について立ち入ることはしないが、期限を切って人參を鼻先にぶら下げるかのような強引な進め方には問題があると考えている。いずれにせよ、3,000 市町村が仮に政府の目論見どおり 1,000 になったとしても、合併後の自治体がこれまで同様同質的なままであれば、競争状態は合併前とさして変わらないであろう。

さて、競争戦略にはコスト・リーダーシップ戦略と差別化戦略があるが、マイケル・ポーターは「競争戦略の本質は差別化である⁴」と明言している。コスト・リーダーシップ戦略がつかまるところは「体力勝負」となるのに対し、差別化戦略、すなわち地域固有の資源を活かして他の自治体にはない独自性を強化する戦略は、まさに「知恵と工夫の競争」である。これまでのように同質的な自治体を前提とすれば、コスト・リーダーシップという軸でしか競争はできなかったが、特区制度によって擬似的にはあれ一国多制度が許容されるということになれば、自治体は競争相手に対して差別化戦略という新しい軸でも競争することが可能になり、地域間競争に幅と深みが出てくることが期待される。

われわれは、特区構想を提案した自治体のプロフィールを統計的に分析してみたが(別添資料 1「特区構想提案自治体の特性について」参照)、特区構想を提案した自治体は未提案の自治体に比べて市町村合併の法定協議会に参加している比率が低いという傾向が確認された。特区制度が差別化戦略を志向する自治体にとって有効なツールとなっていることがこのデータからも伺えよう。

⁴ マイケル・ポーター「競争戦略論」ダイヤモンド社 1999 年

6. 効果 「鍛錬」 - 「地方分権のジレンマ」の解消

わが国における地方分権の論議は長い歴史を有しているが、残念ながらその歩みは遅い。このように、ゴールである「地方分権の時代」がいずれ到来することはかなり明白であるにも関わらず、その時期がいつになるかがはっきりしない、というのは、当の自治体にとってはなかなかつらいものがある。なぜなら、来るべき地方分権の時代、地方自立の時代に備えて、自らの経営能力の向上を図らねばならないというのはおそらくどの自治体にも共通の課題認識となっているにも関わらず、現状においては、中央省庁によってその手足をがんに縛られているために、経営能力向上に向けた自己改革に取り組むことが困難であるからだ。この、「地方分権のジレンマ」とでも言うべき状態のままで、ある日突然、「これからは地方分権の時代だから、自分たちで勝手にやりなさい」と放り出されては、自治体のほうもたまったものではない。

こうした中で、特区制度は使いようによっては自治体にとって格好のトレーニングの機会となる。限定的とはいえ自由裁量の余地が認められたことで、自治体は地域の特性や資源といった強み・弱みを自分たちで見直し、自分たちで特区を構想できるようになった。反面、特区において弊害が生じた場合には自分たちがかぶることになるし、国からの財政支援は得られないから、必要となれば自分たちの「手がね」を使わなければならないという点で、リスクも負わなければならない。これまでの地方自治体は、極論すれば権限がない代わりに責任もなかった。しかし、特区を実施するということは、その範囲において自治体に権限と責任が委譲されるということである。こうした経験を積むことは、自治体の経営能力を鍛える上で大いに役に立つものと思われる。

われわれの分析によれば、特区構想を提案した自治体と未提案の自治体には、さまざまな統計指標において明確な差異が存在していることが確認された。特区構想を提案した自治体は、そうでない自治体よりも住民一人あたり地方交付税交付金の額が少なく、第一次産業就業者比率が低く、また自民党支持率も低いなど、一言で言えば中央依存度が低いのである（別添資料1「特区構想提案自治体の特性について」参照）。このようにスタートの段階で既に特区に前向きな自治体とそうでない自治体の間に差がある中で、特区制度の利用によってその経営能力が鍛えられるとするならば、今後の自治体間競争においてその格差がますます拡大していくであろうことは想像に難くない。

7. 効果 「加速」 - 「リナックス型」構造改革としての特区制度

リナックス（Linux）という OS が注目を浴びているが、構造改革特区制度は、ある意味でリナックスの開発手法に共通するものがあるとわれわれは考える。リナックスのソース・コードは公開されており、誰もが自由にそれにアクセスすることができるといういわゆる「オープン・ソース・ソフトウェア」である。誰でもコードを修正して新しいバージョンのプログラムを作成できるため、世界中の数千人にのぼると言われるプログラマ達が、ボランティアでその開発に参加しており、今日ではこの無償で配布される OS が、マイクロソフトなど一流企業が販売する有償の OS の強力なライバルになりつつある。

構造改革特区制度とリナックスの開発手法の共通点は、一言で言えば、「たくさん試して、上手くいったものだけを残す」ということである。まず「たくさん試す」という点であるが、一人の人間が 100 通りの実験をするとすると、時間はかかるし、そもそも 100

通りの実験を思いつくことも難しい。それよりは、100 人の人間がそれぞれひとつずつ実験をするほうが、時間は短縮できるし、実験のバリエーションも豊富になる。リナックスでいえば膨大な数のボランティアが、特区制度でいえば多数の自治体が参加して、とにかくいろいろ試してみる、という点で極めて類似していると言えよう。

しかし、多数の参加者が好き勝手に実験をしていては無秩序状態に陥るため、「上手くいったものだけを残す」というプロセスが必要になる。リナックスの場合は、生みの親であるリーナス・トーバルスを中心とするコミッティがさまざまな修正バージョンをチェックしたうえで、「次期標準バージョン」として正式リリースするというかたちをとっている。特区制度においては評価委員会がこの役割を担うことになる。

しかし、ロバート・アクセルロッドが「リナックスは膨大な数のボランティアによって支えられている。そして、それと同じくらい重要なのは、ボランティアたちの間で、問題の原因とその代替案が正確に情報交換されることである⁵」と評しているように、リナックスの最大の成功要因は、全世界に散在するボランティアの開発者の間で、インターネットを介して実験に関する情報が即座にフィードバックされる結果、相互に迅速な「学習」が可能となっている点にある。

特区制度においても、全国で展開される多種多様な取組みについて、成功や失敗の事例を自治体で共有することができれば、無駄な動きが省けるし、全体として改革が加速されるはずである。このように、リナックスの開発手法とのアナロジーで特区制度を捉えた場合、現在の特区制度において不十分な点は、この自治体間の情報共有にかかる点であることが見えてくる。この点に関しては、例えば全国 86 の市町村長が自発的な集まりである「構造改革特区推進会議（代表：榛村純一掛川市長）⁶」のような連携組織が立ち上がりつつあるところであるが、われわれ 21 世紀政策研究所としても、自治体間の特区に関わる情報の共有化を支援するために、今般インターネットサイト『構造改革特区支援サイト - みんなの特区』を立ち上げたところである。

特区制度の成否はいかに多くの自治体がこれに参加するかにかかっている。既に特区制度に挑戦している先進的な自治体の経験を他の自治体が共有することによって、新たな参入が途切れることなく続くこと、あるいは自治体間のインタラクションの中から新しい特区のアイデアが生まれてくることを期待したい。

8. 民間事業者にも問われるエンパワーメント

構造改革特区への民間事業者の関わり方については、特区における規制緩和があくまで実験という暫定的な位置付けであるために、民間事業者としては先行投資のリスクと先行者利得のリターンの不確実性から二の足を踏むということを先に指摘した。実際、これまでのところ民間事業者の特区における事業参入は、地場産業やベンチャー企業、あるいは大企業の場合は地域の事業所レベルでの事例しか見られない。しかし、これまで見てきたように、特区制度を「現場」発のカイゼン運動と捉えるならば、これはある意味で当然であろう。特区制度を利用しようとするならば、民間事業者の側にもまた「現場」発の目線が不可欠なのである。

例えば、姫路市が提案主体である「環境・リサイクル経済特区」においては、「再生利

⁵ R.アクセルロッド & M.D.コーエン『複雑系組織論』ダイヤモンド社 2003 年

⁶ 事務局：社団法人行革国民会議 <http://www.mmjp.or.jp/gyoukaku/>

用認定制度対象品目の拡大」が特例措置として認められたが、これにより同市にある新日本製鐵(株)広畑製鐵所では、これまで有償にて受け入れてきた製鉄原燃料としての廃ゴムタイヤ等を、廃棄物処理業の許可を取らずに無償あるいは逆有償にて受け入れることが可能になった。また、三重県・四日市市等が提案主体である「技術集積活用型産業再生特区」においては、「石油コンビナート施設のレイアウト規制の緩和」が認められたことで、四日市コンビナートに立地していた企業にとっては設備のリニューアルが容易になった。いずれの事例も自治体と企業の熱意に満ちた連携が特区の実現に結びついている。どちらの計画もけっして派手さはないが、自治体・企業双方がメリットを享受するとともに、地域産業の活性化に繋げていくという好例である。

中央省庁が地方自治体の最前線業務に目配りできないのと同様、民間事業者の側においても、本社スタッフが特区への事業参入を検討しても、これらの事例のような現場密着型のアイデアはなかなか浮かばないであろう。事業の最前線にいる現場のスタッフが、常に問題意識をもって日々の事業活動に従事しているか、そしてそうした中から自発的に具体的なアクションを起こせるか。つまり、民間事業者の側が特区制度を活用できるかどうかは、当の民間事業者においてもエンパワーメント、すなわち現場への権限委譲がなされているかどうかにかかっているのである。

9. おわりに

戦後の経済成長に最適化して形成されてきた種々の社会制度、経済制度の多くは、現在の日本が置かれている環境においては既に適合的でなくなりつつある。しかし、これらの制度は極めて強固な「制度的補完性」を形成しており、構造改革は頑強な抵抗に遭っている。これまでの構造改革の手法は、郵政民営化にせよ特殊法人改革にせよ、これら諸制度に対して正面から攻撃を挑むというスタイルをとってきた。こうしたスタイルは問題点を衆目の下に晒し、広く議論を喚起するという点で極めて意義のあることであるが、反面、正面攻撃であるがゆえに、抵抗勢力の側の防御もとりわけ強固なものとなるという嫌いがある。今般の構造改革特区制度は、従来の構造改革の手法を「正面攻撃・中央突破型」とするならば、それとは明らかに異なる、一種ゲリラ戦的な手法であると言えるかもしれない。マクロレベルの改革に対してミクロレベルの改革とでも言うべきこの構造改革特区制度は、一見すると迂遠なアプローチのように見えるかもしれないが、自治体へのエンパワーメントが促され、その結果これまで見てきたような「改善」「競争」「鍛錬」「加速」といった効果が十分に発揮されるならば、実は構造改革の道程に新たな展開をもたらす可能性を秘めているのではないだろうか。

その意味で、特区制度は一種の運動論としての側面をも有しているとわれわれは考えている。われわれは、この特区制度にさらに多くの自治体や民間企業が参入し、多種多様な試みが持続的に行われていくことが極めて重要であると認識しており、今後もさまざまなかたちでこの制度に関与していきたいと考えている。

以上

資料 1：特区構想提案自治体の特性について

2003年9月5日
21世紀政策研究所

1. はじめに

構造改革特別区域（以下、特区という）においては、地方自治体からを中心とした提案がこれまで3度にわたって募集され、累計1357件の特区構想が提案された。自治体は、市区町村や都道府県が単独で、または複数の市区町村、都道府県が共同で提案を行ったが、本稿ではより地域ニーズに近く、それを特区構想に直接結び付けられるという観点から、市区町村が主体となって行った提案に焦点を当てることにする。

特区制度の手続きとして、「提案」「申請」「認定」というステップを踏む。まず特区のアイデアを持っている自治体等は、そのアイデア実現のために必要となる規制の特例措置を「提案」することができる。つぎに内閣官房の特区推進室は、提案された特例措置の認否を所管官庁と協議する。その結果認められた特例措置をもとに、自治体は改めて特区認定の「申請」を行い、内閣総理大臣の「認定」を受けることができれば、晴れて特区の誕生となる。

このステップで明らかなのは、「認定」は中央官庁のスクリーニングを経た最終結果であり、自治体の意欲がストレートに表れているのは「提案」だということである。そこで本稿ではこの「提案」を通して、特区に取り組む自治体に共通する特性について考察を行う。

さて、特区の提案を行った市区町村数を見てみると、第1次募集から第3次募集のそれぞれにおいて表1のような状況で、延べ528の市区町村が提案を行った（都道府県との共同提案を含む）¹。ただしこの中には複数回にわたって提案している市区町村もあるため、それぞれの初回提案のみを対象としたものが表2である。これによると、主体となって提案を行った市区町村は第3次提案までの合計で385であった。この数は全国で約3200ある市区町村の1割強を占めるに過ぎないが、この1割の提案をした自治体と、残り9割の提案をしなかった自治体との間にはどんな差異があるのだろうか。以下では、両者の特区に対する取組み姿勢の違いが生まれる背景を探っていく。

表1 募集時期別の提案市区町村数

| | 市区町村数 |
|-------|-------|
| 第1次募集 | 200 |
| 第2次募集 | 235 |
| 第3次募集 | 93 |

表2 市区町村の提案開始時期

| | 市区町村数 |
|---------|-------|
| 第1次から提案 | 200 |
| 第2次から提案 | 146 |
| 第3次から提案 | 39 |
| 合計 | 385 |

*提案募集期間：第1次（02/7/26～8/30）、第2次（02/11/7～03/1/15）、第3次（03/6/1～
構造改革特別区域推進本部公表資料より21世紀政策研究所作成

そもそも特区とは、自治体からの自発的なアイデアによって中央主導による全国一律の規制に地域限定で特例を施し、自治体独自の制度を敷くものである。従来の中央と地

¹ 構造改革特別区域推進本部公表資料より算出。

方の関係を考えると、このように中央主導でなく、自治体が自ら創意工夫し中央に対して直接に提案して独自の制度を作るというのは、まったく新しい手法である。そういった前例のない試みに率先して挑戦した 385 自治体(第 1 次～第 3 次まで毎回提案している自治体も 29 ある)の熱意の背景には、日頃からの改革意識や自主性、中央への依存度といったことが背景として少なからず影響しているのではないだろうか。そのような視点から、特区提案のあった自治体となかった自治体との比較を行ってみることにする。

2. デジタルマップによる特性分析

図 1～図 4 は、地図上に特区提案のあった 385 の市区町村を赤線で囲み、各自治体の改革意識や自主性、中央依存度を表すと思われる指標を同時に表示することで、特区提案をした自治体としていない自治体との違いを探ったものである。ここで用いる指標は、以下に述べるような仮説から、住民 1 人あたりの地方交付税交付金額、第 1 次産業人口比率、自民党得票率、住民平均年齢²の 4 つを選んだ。

地方交付税とは、自治体の財源調整のために用途を特定せずに国から交付されるものである。自治体サービスの受け手である住民 1 人に対する交付金額が多く、すなわち財政的に国への依存度が高い自治体は、行政全般においても中央に頼る意識が強く、自立的な環境が育っていないと考えられる。第 1 次産業人口比率が高い地域は、農林水産業に対する国の手厚い保護を受けてきた経緯から中央依存の意識は強いであろう。また自民党得票率の高い地域は、改革よりも中央主導の現状維持を望んでいるだろうと考えられるし、住民の平均年齢が高く、高齢人口の比率が高い地域からは改革の気運は高まりにくいのではないかとわれわれは考えたのである。

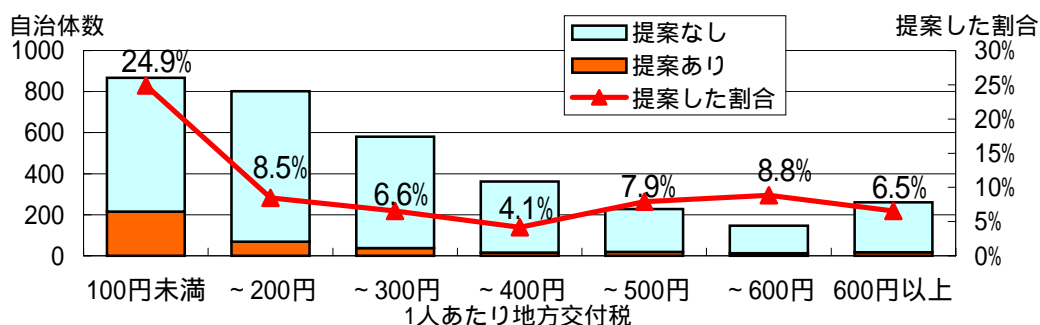
1 人あたり地方交付税交付金との関係

図 1 は、各自治体の地方交付税交付金額(2001 年度)を人口(2000 年国勢調査)で割った住民 1 人あたりの地方交付税交付金額を色分けして表示している。黄色ほど金額が多く、青色ほど金額が少ない。

この図からは、赤線で囲っている特区提案をした自治体が青色の地域に偏っており、黄色の濃い地域からはほとんど提案がないことがわかる。実際にグラフ 1 のように、1 人あたりの交付税が 100 円未満の自治体のうち 24.9%が提案しているのに対して、交付税額がそれ以上になると一気に提案の割合が下がり、1 人あたり 600 円を超える自治体で提案をしたのは 6.5%に過ぎない。つまり、1 人あたりの地方交付税が多い自治体ほど、特区提案が少ないという傾向が確認された。

² 各数値の出典は、人口、1 次産業比率、平均年齢は 2000 年国勢調査より。地方交付税交付金は 2001 年度市町村別決算状況調より。自民党得票率は 2001 年参議院選挙のデータを用い、朝日新聞社の協力を得た。

グラフ1 1人あたり地方交付税額別 特区提案した自治体の割合



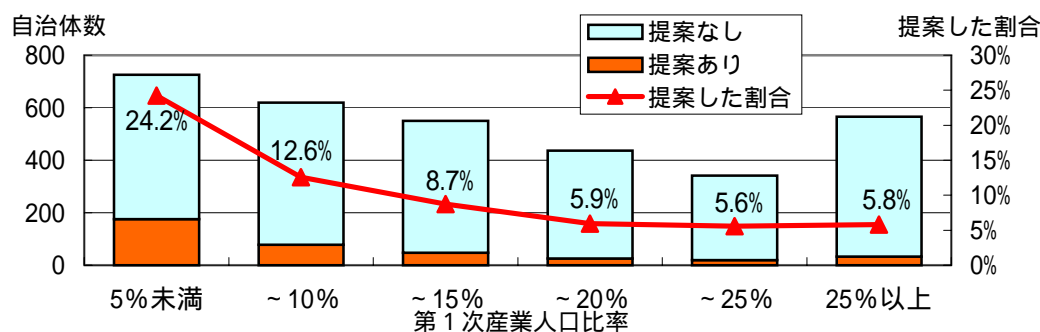
出所 地方交付税：2001年度市町村別決算状況調査、人口：2000年国勢調査

第1次産業人口比率との関係

図2は、各自治体の第1次産業人口比率（2000年国勢調査）を表している。黄色が濃いほど比率が高く、緑色が濃いほど比率が低い。

この図から、特区提案を行った自治体が緑色の地域に偏っており、黄色の濃い地域には少ないことがわかる。実際に、第1次産業人口比率が5%未満の自治体のうち24.2%が提案を行っているのに対して、比率が25%以上の自治体では5.8%のみの提案であり（グラフ2）、第1次産業人口の比率が高い自治体ほど提案が少ない状況がわかる。

グラフ2 第1次産業人口比率別 特区提案した自治体の割合



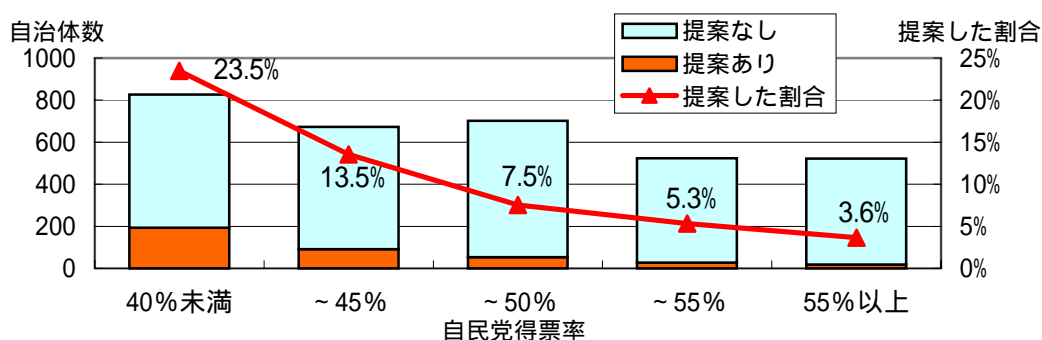
出所 2000年国勢調査

自民党得票率との関係

図3では、2001年参議院選挙における各自治体での自民党の得票率を表している。白色に近いほど得票率が高く、緑色が濃いほど得票率が低い。

この図を見ると、特区提案のあった自治体が緑色の地域に偏っていることがわかる。実際にグラフ3のように、自民党の得票率が40%未満の自治体のうち23.5%が提案を行ったのに対して、得票率が55%以上の自治体で提案をしたのは、わずか3.6%に過ぎない。自民党への支持が強く、得票率の高い地域ほど、提案が少ない状況だと言える。

グラフ3 自民党得票率別 特区提案した自治体の割合



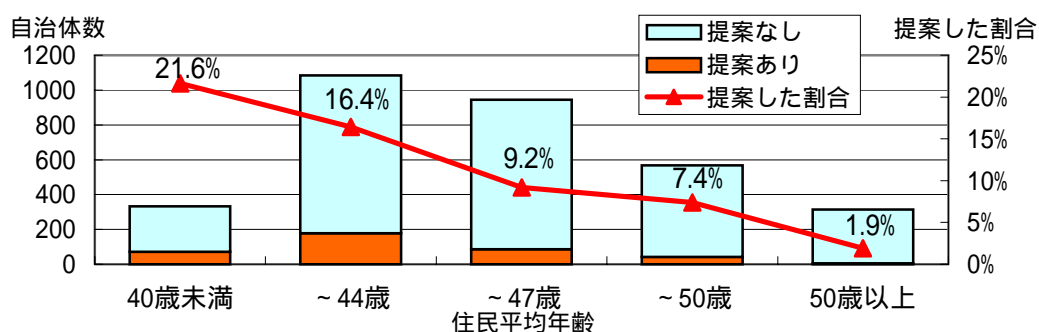
出所 2001年参院選データ、朝日新聞社の協力を得た

住民平均年齢との関係

図4では、各自治体住民の平均年齢(2000年国勢調査)を表示している。青色が濃いほど年齢が低く、青色が薄く白色になるほど高いという色分けである。

この図を見ると、特区提案をした自治体が、青色の濃い地域に多く、白色に近い地域にはほとんど見られないことがわかる。これも実際の数値を見ると、平均年齢40歳未満の自治体のうち21.6%が提案をしているのに対して、平均年齢50歳以上の自治体からは、わずか1.9%のみであり(グラフ4)住民の平均年齢が高くなるほど、提案が少ない状況が表れている。

グラフ4 住民平均年齢別 特区提案した自治体の割合



出所 2000年国勢調査

これらの指標については、提案をした自治体としていない自治体それぞれの単純な平均値を見ても、差は明らかである(表3)³。つまり、提案した自治体よりも提案しない自治体のほうが、1人あたりの地方交付税が約7割多く、第1次産業人口比率は6ポイント以上高いのである。さらに、高齢人口比率や5年間の人口増減率(どちらも2000年国勢調査)においても、同様の傾向が確認された。

³ 平均値は本来、該当自治体について再計算されるべきだが、ここでは便宜上、各自治体ごとの指標自体を平均している。

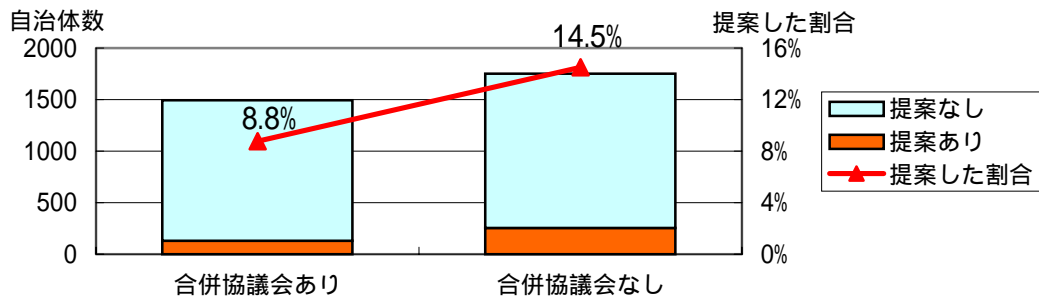
表3 特区提案の有無による自治体の指標比較

| | | 提案した自治体平均 | 提案しない自治体平均 |
|----------------|-----|-----------|------------|
| 1人あたり地方交付税 | (円) | 160.5 | 270.6 |
| 第1次産業人口比率 | (%) | 9.1 | 15.3 |
| 自民党得票率(01年参院選) | (%) | 39.7 | 46.7 |
| 平均年齢 | (歳) | 42.9 | 45.0 |
| 高齢人口比率 | (%) | 20.2 | 24.6 |
| 人口増減率(95-00年) | (%) | +0.1 | -2.0 |

なお、この「提案した自治体平均」をこれまでの3度の提案募集期間で分けて、第1次募集に手を上げた200の自治体と、第2次募集以降になってから手を上げた185の自治体を比較すると、前者において上記の傾向がより顕著に表れる。例えば1人あたりの地方交付税交付金額は、第1次募集の自治体の平均が155.7円なのに対して第2次募集以降の自治体は165.6円となっている。つまり、特区のような前例のない取組みにまず最初に手を上げる自治体というのは、提案を行ったすべての自治体の中でも、より自立性の高いところであると言える。他方の第2次募集以降の自治体には、まずは先陣の動向を眺めてから動き始めようという意識があったのではないかと推測される。

また、今般各地で進められている市町村合併との関連を見てみると、正式に他自治体との合併協議会を設立している1494の市町村のうち特区提案を行ったのがその9%であるのに対して、今のところ合併に向けた正式な協議会がない自治体からはその15%が提案を行っている⁴。つまり、今後も合併をせずにやっていこうという自治体の方が、多く提案を行っているのである(グラフ5)。

グラフ5 市町村合併への取り組みと特区提案



総務省公表資料より21世紀政策研究所作成

3. まとめ

以上のように、特区に対して提案をした自治体というのは、提案をしていない自治体と比較して、財政面を初めとして中央への依存度が低く自立しており、改革に対する意識も前向きであると言える。言い換えると、旧来からの中央依存の体質が残り、自主的な改革を実行する土壌が育っていない自治体では、現状ではまだ特区に対する取組みが

⁴ 総務省ホームページ公表資料より算出。(協議会設置状況は2003年8月11日現在)

盛り上がりにくい状況だと言えるだろう。

そもそも特区制度とは各自治体の知恵と工夫による地域間競争を促進させる仕組みである。現状のままでは制度を利用する自治体とそうでない自治体との格差が更に広がっていきかねないが、それはこの特区制度の本来意図するところではないはずである。むしろ地方分権へ向けた「三位一体」の改革が叫ばれる今、そういった旧態依然の体質を引きずっている自治体こそが先んじて特区に取り組み、地域の自立と活性化をいち早く進めなければならないのではないか。

以 上

図1 特区提案の有無と1人あたり地方交付税交付金

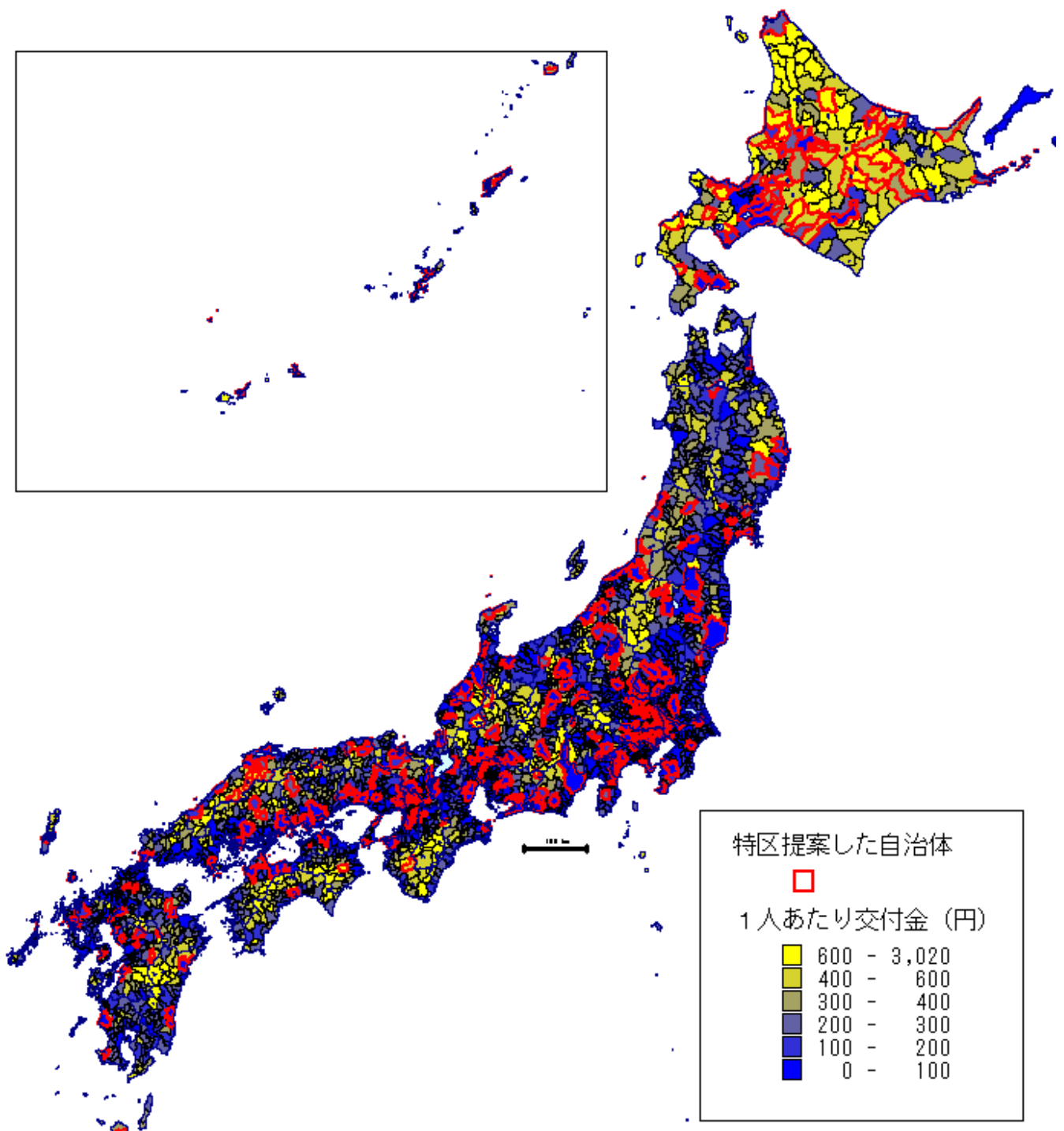


図2 特区提案の有無と第1次産業人口比率

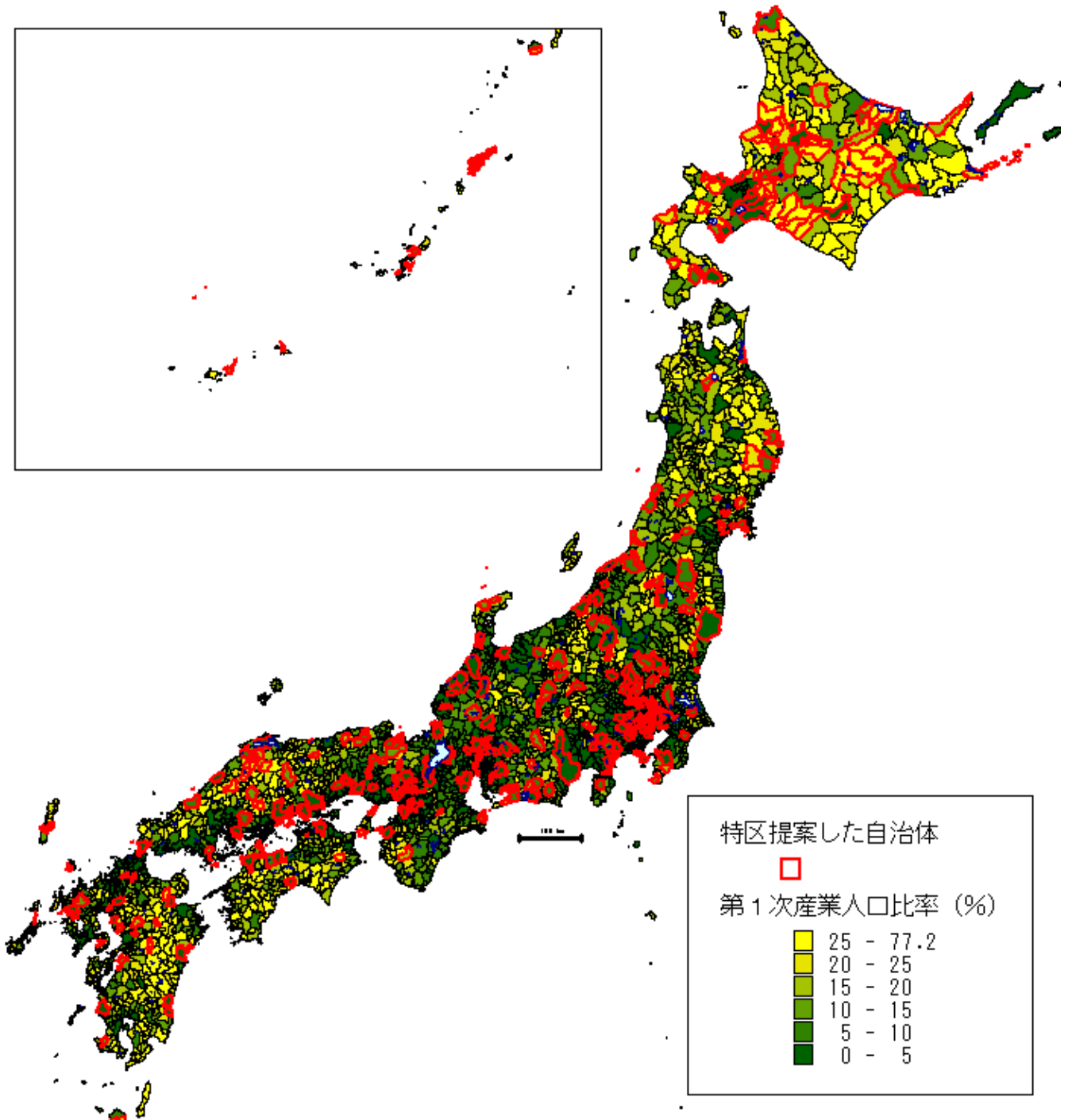


図3 特区提案の有無と自民党得票率

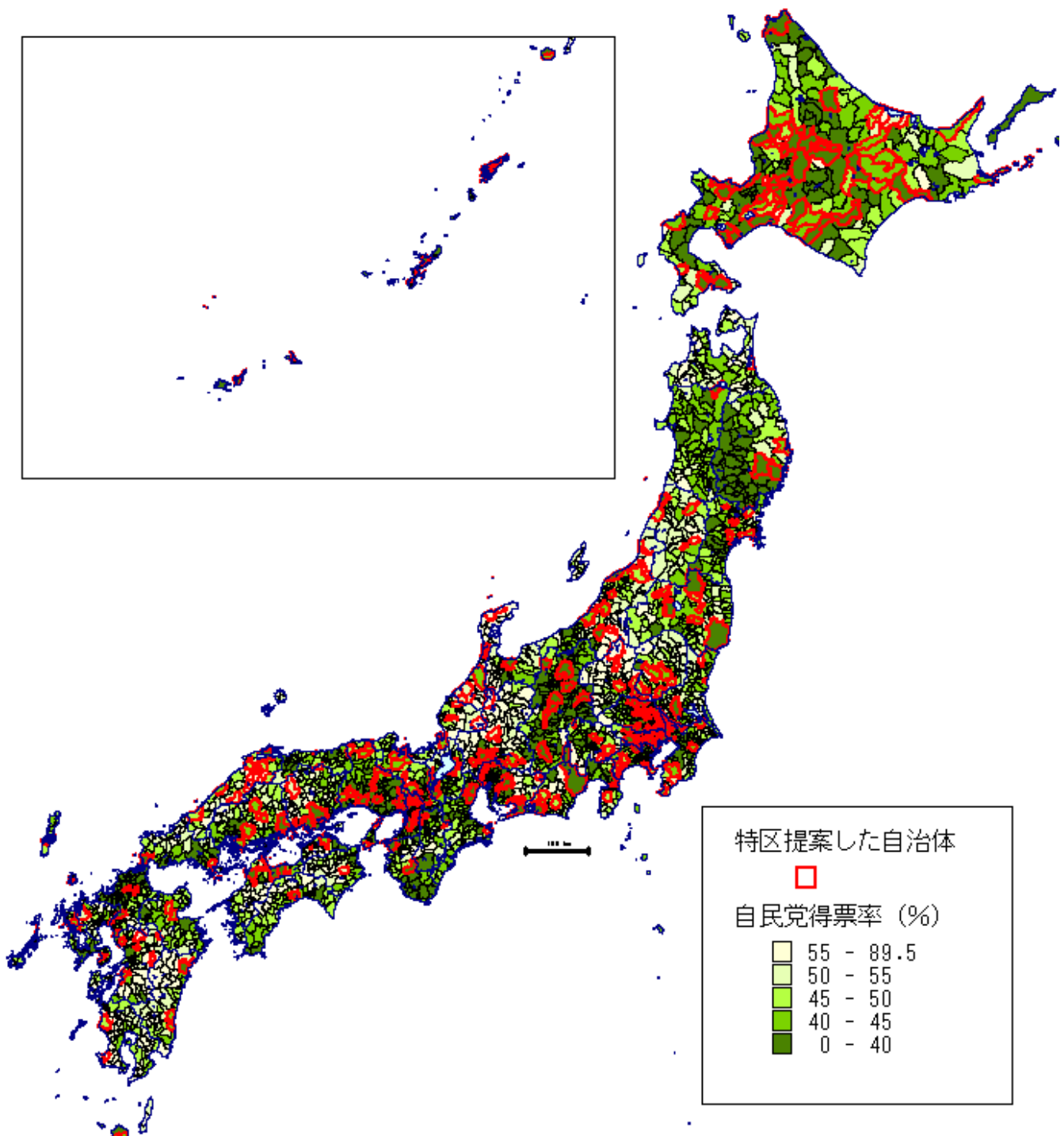
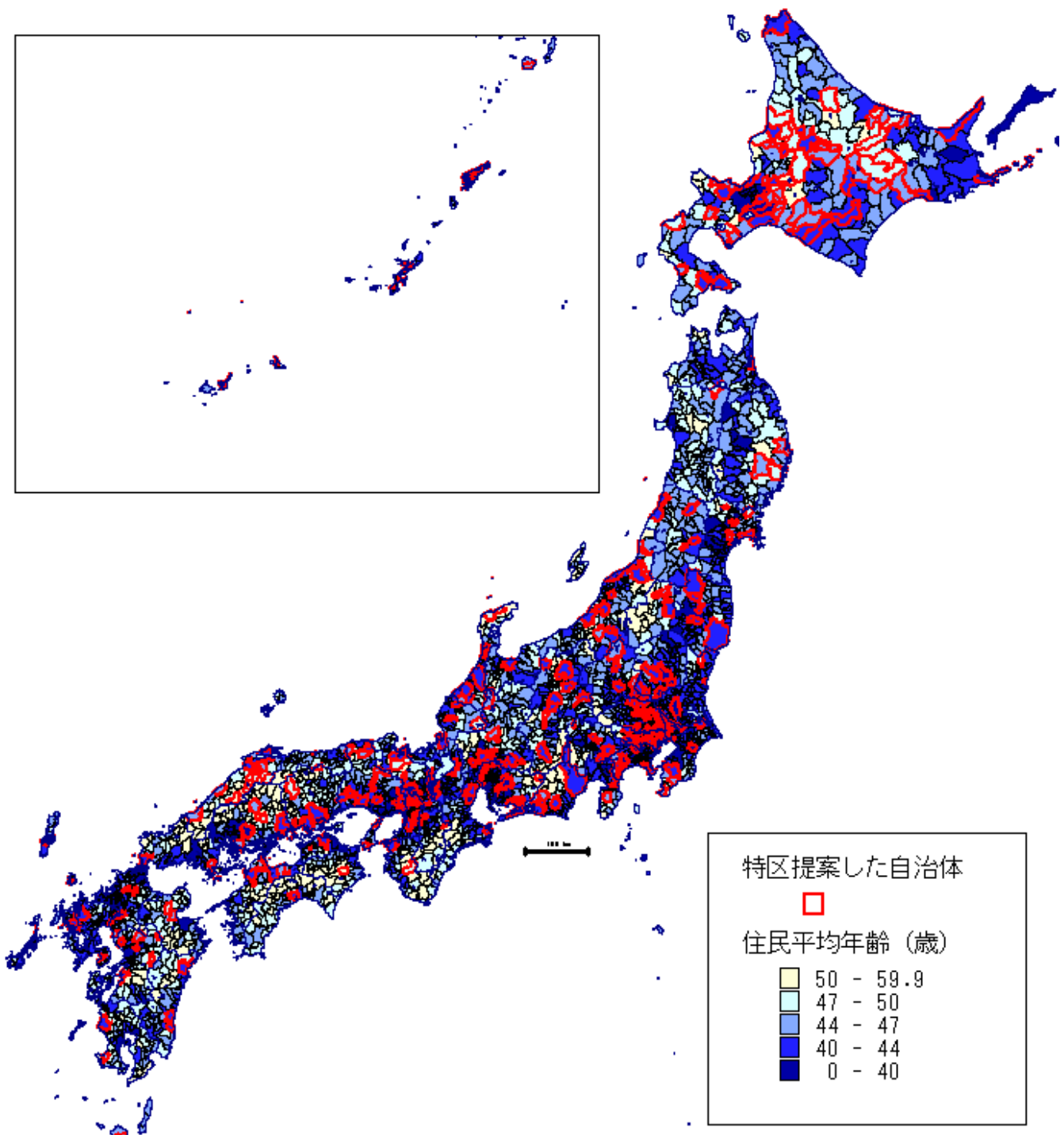


図4 特区提案の有無と住民平均年齢



資料2：分野別 主要特区構想の「背景」及び「所管省庁との調整状況」について

農業関連

| 特区名称 | 提案・申請主体 | | 提案・申請に至る背景 | 特区構想で求められている主な規制の特例事項 | | 適用の有無 | 所管省庁の見解 (非適用の理由) |
|-----------|---------|----|--|---|--|-------|--|
| | 提案 | 申請 | | 目的・効果 | | | |
| アグリビジネス特区 | 宮城県大郷町 | × | <p>農業を取り巻く環境は激変している。従来のような政府による補助金や価格支持政策には今後期待が持てず、生産農家は自主自立し、経営に取り組むことが求められている。</p> <p>大郷町の多くの生産農家は農業生産に関するノウハウはあるが、農業経営に関するノウハウを保有する者は皆無である。町の基幹産業である農業の弱体化を避けるためには、企業経営的自立型農業を展開できるような農業生産法人の存在が当該地域の農家や行政から望まれている。大郷町は特区制度を利用し、農業生産法人要件の緩和を求め、現存する第3セクターを農業生産法人化することで、農業問題の解決を目指している。</p> <p>日本の農業にとって最もシンボリックな農作物であるコメについても平成14年11月に政府・与党により決定された「米政策大綱」のなかで、農家に自己責任を求め、「自身の経営判断に基づく需要に応じた売れるコメづくり」を促している。</p> | 農業生産法人の要件緩和 (第3セクターに係る農業生産法人の要件緩和) | <p>株式会社形態の第3セクターによる農業経営により、以下のような効果が期待できる。</p> <p>企業経営的自立型農業の確立 町が70%出資しており、株式会社といえども公共性を持ち、地域に根ざした長期的な農業振興が実現できる。 当該第3セクターが持つ各種販売施設等を活用することにより、従来の系統型販売(JA系流通)に縛られない生産販売システムを構築する。</p> | × | (農林水産省 2003/8/8現在) 株式会社は、利益を追求し、その利益を株主へ分配することを目的とする法人であり、地方公共団体が出資している株式会社であっても、その基本的な性格は変わらず、地方公共団体が農業振興のために出資していることだけでは、地域における土地・水利の混乱、農業の担い手との調和が図り得るかといった懸念を払拭することができないため、農業生産法人制度において第3セクターを別扱いすることはできないと考える。 |
| 新ふるさと創り特区 | 和歌山県 | | <p>和歌山県が進めている「新ふるさと創り」施策は、同県の地域資源を活用して、都市と地方の交流を促進し、相互理解を深め、ひいてはIターン促進による人口の逆流動を図っている。県の北部地域では「食と緑の交流促進エリア」として新たな視点の地域資源の活用を目指しており、県南部では「緑のIターン促進エリア」として、定住政策を進めようとしている。県北部和歌山市の加太地区には、県の土地開発公社が所有する200ha以上の土地があり、「コスモパーク加太」として企業誘致などを進めている。</p> <p>一方でカゴメ株式会社は、近年「生鮮トマト事業」を展開しており、国際競争に耐え得るような大型施設園芸を目指している。</p> | <p>土地開発公社造成地の賃貸の容認</p> <p>農地貸し付け方式による株式会社等の農業経営への参入の容認</p> <p>市民農園の開設者の範囲の拡大</p> <p>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</p> | <p>カゴメが計画しているトマト生産施設は、養液栽培を行うために直接に土地を耕さないことから、非農地での事業が可能である。そこで、土地開発公社所有地の賃貸(総務省所管)が認められれば、和歌山県加太地区の公社所有地に大規模な施設を建設できる。</p> <p>農家人口の高齢化、担い手不足、耕作放棄地の拡大に歯止めをかけ、遊休農地の活用や都市住民との交流による地域活性化を図る。</p> <p>都市からのIターン者定住促進のためには、農作物の鳥獣被害を防ぐために迅速かつ適正な有害鳥獣捕獲を行うことが重要である。現状の規制では、網・わな猟免許の所持者だけがその設置に従事できるが、これを緩和し、従事者の中に免許を所持しない者を含むことができるようにすることで、有害鳥獣捕獲の円滑な実施を図る。</p> | | |

医療関連・産学連携関連

| 特区名称 | 提案・申請主体 | | 提案・申請に至る背景 | 特区構想で求められている主な規制の特例事項 | | 適用の有無 | 所管省庁の見解 (非適用の理由) |
|--------------------|--------------------------|----|--|--|---|--|--|
| | 提案 | 申請 | | 目的・効果 | | | |
| バイオメディカル・クラスター創成特区 | 大阪府 大阪大学 創薬推進連絡協議会 | | <p>バイオメディカルにかかる新薬開発については国際競争が激しく、日本の製薬企業においても「治験に時間がかかりすぎる」日本を嫌って海外で治験を進める動きが見られる中、国内における研究開発事業の空洞化が懸念されている。</p> <p>大阪府は医薬品生産額で全国1位のシェアを誇り、特に北大阪(いわゆる彩都エリア)には、大阪大学や国立循環器病センター等の優れた研究機関や質の高い研究者、また、中央区道修町には製薬企業等のライフサイエンス分野での有効の集積が備わっている。</p> <p>大阪府は、これら知的クラスターを活用して、バイオメディカル分野の研究振興・産業化促進を目指すべく、本特区構想を提案・申請した。</p> | 外国人研究者の在留資格の緩和 | 優秀な人材を確保することによる研究水準の向上 研究成果を活用した実用化研究が促進される環境を整えることによる産業活性化 | | |
| | | | | 国立大学教員等の勤務時間内兼業容認 | | | |
| | | | | 国有施設等の廉価使用措置の拡大 | | | |
| | | | | | | | 共同IRBと施設IRBの併用の容認 (IRB:治験審査委員会) |
| | | | NPO法人によるIRB設置の容認 | <p>治験を行うことの適否やプロトコル(治験実施計画書)の初期審査・修正など治験開始の技術的な部分の調査審議機能を共同IRBが担い、それ以外の調査審議機能は施設IRBが担う体制を容認する。</p> <p>NPO法人を共同IRBの設置主体として容認する。</p> | × | (厚生労働省 2003/8/8現在) NPO法人はIRBの設置主体として認められていない(現行規制では、同設置主体は治験実施医療機関のみ)。その要件については検討が必要であり、現在検討中である。 | |
| 鴨川医療特区 | 千葉県鴨川市 亀田総合病院 | × | <p>亀田総合病院は千葉県鴨川市において、早い時期から臨床研修病院として教育に注力してきた全国でも有数の教育病院である。臨床教育の場において、先進の技術を習得する上でさまざまな障壁となる規制が存在し、日常、不便を感じる事が少なくない状況にある。</p> <p>また、同病院の医療レベルは高く、県内はもとより関東圏からも患者が受診している。患者ニーズの多様化に対応した最先端医療を提供する上で、いわゆる「混合診療」にかかる規制が障壁となっている。</p> | 看護師による医療行為の容認 | <p>麻酔医の絶対数の不足により手術の安全性に大きな問題がある等、医療の現場では看護師の力を借りなければいけない場面が多数見られるのが現状である。 麻酔看護師を養成する等、医師以外の医療職種が業務を拡大して一部の医療行為を行うことができるようにすることで、日本の医療環境を改善する。</p> | × | (厚生労働省 2003/8/8現在) 診療を行う者には副作用や合併症に対応するための救急医学、また生理学・解剖学等の幅広い臨床医学に関する知識が不可欠なので、現行の日本の資格制度を前提とすれば、当該提案を実現するためには医師に匹敵する教育・国家試験を看護師等にも受けてもらう必要がある。よって、これらの条件が満たされていない状況下で、医師以外の者の医行為を容認することは適切でない。 |
| | | | | いわゆる「混合診療」の解禁 | <p>現行規制下では、社会保険の対象となっていない最先端診療の提供を行うためには、患者に保険対象分も含めたすべての医療費を自己負担してもらう必要があるが、混合診療が解禁されれば、保険対象部分についての自己負担の必要がなくなるため、患者の選択のもとに最先端医療を提供することが可能となる。</p> | × | (厚生労働省 2003/8/8現在) 国民誰もが一定の負担でいつでもどこでも安心して必要な医療を受けられることが日本の医療保険制度の原則である。医学の進歩や患者ニーズの多様化に対しては、患者が追加費用を負担することで保険外の新しい高度先進医療サービスを受容できるようにするために、特定療養費制度として制度化しているところなので、これを待てば問題は解決される。つまり、いわゆる混合診療の解禁は、「安全性・有効性が確保されない恐れがあり、不当な患者負担が増大するリスクがある」ので、患者への最先端医療の提供手段としては適当でない。 |

教育関連

| 特区名称 | 提案・申請主体 | | 提案・申請に至る背景 | 特区構想で求められている主な規制の特例事項 | | 適用の有無 | 所管省庁の見解 (非適用の理由) |
|--------------------|---|----|--|--|---|-------|---|
| | 提案 | 申請 | | 目的・効果 | | | |
| 教育改革特区 | 東京都杉並区 | × | <p>区民の教育への関心が高い杉並区は、PTA、学識経験者、学校関係者等で組織された「杉並の教育を考える懇話会」の設置や「教育改革アクションプラン」の作成等を通じて、児童・生徒及び保護者のニーズを反映した学校づくりに取り組んでいる。</p> <p>また、杉並区は1,000人近い教職員を抱えているが、区立の教育研究所における学校経営・教科研究や民間会社との連携による大規模な情報教育研修を実施する等、教職員の資質向上にも取り組んでいる。</p> <p>これらの取り組みをさらに推進し、「教育区・杉並」の実現を図るべく、本特区構想を提案した。</p> | 学校設置者以外(具体的には「地方独立行政法人」)による学校の管理・運営の容認 | <p>地域人材の活用や民間資本の導入を図ることが可能になる。</p> <p>「小中一貫校の創設」「小・中無学年制スキル学習」の導入により、基礎・基本の確実な定着、さらに児童生徒が将来社会人として自立していただけるような資質・能力の育成を目指す。</p> <p>また、全寮制学校の設置により、学力だけではない人格面も重視した教育を実践する。</p> | × | (文部科学省 2003/8/8現在) 本提案の前提となっている公立学校の公設民営については、中央教育審議会で検討中。 公立学校を地方独立行政法人制度の対象とすることについては、 教育行政の中立性や安定性を確保するための教育委員会制度との整合性のとり方 公立学校の教職員の身分の取り扱いなどの課題について検討を進めているところであり、特区において導入することは困難である。 |
| | | | | 公設民営型学校における県費負担教職員(校長含む)任命権の特区长への付与 | 教職員の区への帰属意識が高まるとともに、地域密着型教育の実践が可能になる。 | × | (文部科学省 2003/8/8現在) 本提案の前提となっている公立学校の公設民営について、中央教育審議会で検討中。 |
| | | | | 公設民営型学校への県費負担教職員の配置の容認(同職員の人件費相当額の担保) | 公設民営型学校に派遣される県費負担教職員の人件費相当額については、現行の都道府県による給与負担の原則を守るか、もしくは財源の再配分を行うべき。 | × | (文部科学省 2003/8/8現在) 本提案は、これまで国庫負担を伴う県費負担教職員の配置対象となっていなかった形態の学校について新たにその対象とすることであり、新たな財政支出を伴うことになるため、問題がある。 |
| | | | | 公設民営型学校における上乗せ授業料の徴収 | <p>地域密着型教育の実践が可能になるとともに、教育の独自性・主体性をより発揮しやすくなる。</p> <p>保護者の経済的状況によって就学先が制約されるような児童生徒が安価な経費で私学的な上乗せ授業を受けることが可能になる。</p> | × | (文部科学省 2003/8/8現在) 国立・公立の義務教育諸学校については、憲法の保障する「国民の等しく教育を受ける権利」を担保するため、その授業料は一切無償とすることが定められている。よって、これらの学校で授業料を徴収することは困難である。 |
| | | | | 教科用図書採択権の公設民営型学校への委譲 | 弾力性のある教育課程の実践が可能になる。 | × | (文部科学省 2003/8/8現在) 本提案の前提となっている公立学校の公設民営について、中央教育審議会で検討中。 |
| 豊かな明日の子どもたちを育む教育特区 | 東京都港区 | × | <p>港区は67の外国大使館や多くの外資系企業が立地するなど国際色豊かで、110カ国以上の国籍の外国人が居住し、外国人登録人口約16,000人は同区人口の約1割である。</p> <p>こうした地域特性を活かし、国際人育成を念頭においた小中一貫校の創設を目指す。日本人の児童に対して英語教育や英語による他教科教育を行い、外国人の児童に対しては日本語および日本文化を学ぶ機会を与える。</p> | 学校設置主体の要件の緩和(株式会社等による学校経営等) | <p>教育の多様化、活性化</p> <p>新しいタイプの義務教育学校の設置にあたり、学校の設置形態の選択肢を広げる。</p> | | |
| | | | | 教育課程の弾力化 | 国際人育成のための独自の教育課程を編成する。 | | |
| | | | | 学校設置主体以外の学校管理・運営の容認 | <p>民間の持つ弾力性や運営ノウハウ、優秀な人材を活用する。</p> <p>既存の区立学校と公設民営学校とが互いに刺激しあい、切磋琢磨することで教育の多様化、活性化を進める。</p> | × | (文部科学省 2003/8/8現在) 中央教育審議会で検討中。 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」において、「公立学校の民間への包括的な管理・運営委託について、早急に中央教育審議会で検討を開始する。特に、通信制、定時制等の高等学校の公設民営方式について平成15年度中に結論を得る。」とされている。 |
| 公立学校における授業料の徴収 | 既存の区立学校の運営経費を超える部分について、既存学校の在學生との公平性を確保する。また、その超える部分についての財政負担の軽減。 | × | (文部科学省 2003/8/8現在) 国公立の義務教育諸学校については、憲法の保障する国民のひとしく教育を受ける権利を担保するため、その授業料は一切無償とすることが定められているものであり、これらの学校で授業料を徴収することは、困難である。 | | | | |

幼保連携・一体化推進関連

| 特区名称 | 提案・申請主体 | | 提案・申請に至る背景 | 特区構想で求められている主な規制の特例事項 | | 適用の有無 | 所管省庁の見解 (非適用の理由) |
|-----------------------------|---------|----|---|---|--|-------|--|
| | 提案 | 申請 | | 目的・効果 | | | |
| 子育て特区 (幼保一元施設設置) | 東京都千代田区 | × | <p>千代田区では、1988年、年齢区分方式によって「幼稚園」と「保育園」の連携に取り組むなど、早くから幼保一元的な取組みを行ってきた。</p> <p>設置条例を制定し、2002年4月、21世紀にふさわしい乳幼児育成施設として、「幼稚園」と「保育園」双方の要素を取り入れながら、両園の枠を越えた新しい幼保一元化園である「いずみこども園」を創設。</p> <p>幼稚園、保育所に続く第三の乳幼児育成施設として完全な形での幼保一元化園の創設を提案中。</p> <p>なお、特例措置の有無にかかわらず、2006年度中に、2つ目の「こども園」を創設する予定である。</p> | 幼稚園と保育所における教育内容の統一 | 幼稚園や保育所に区分されない、0歳から就学前までを見通す一貫した育成方針に基いた養護・教育が可能になる。 | × | (文部科学省 2003/8/8現在) 幼稚園教育要領と保育所保育指針は整合性を確保しており、各施設において、幼稚園教育要領と保育所保育指針の双方を踏まえた育成方針を策定することは現行制度上でも可能である。 |
| | | | | 幼稚園と保育所の機能を統合した第三の制度の創設 | 児童が年齢や保護者の就業形態等で区別されることなく、一貫した育成方針による養護・教育が受けられるようにする。 | × | (文部科学省 2003/8/8現在) 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」に基づき、就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設の設置を検討。 (厚生労働省 2003/8/8現在) 保育所は、親の就労等により家庭で保育をなし得ない児童に対して、家庭に代わり保育を提供する児童福祉施設であり、幼稚園のように親の希望により教育を提供する教育施設とは異なる。近年、幼稚園との差異は拡大。 幼稚園と保育所制度を統合した新たな施設については、地方単独事業であれば現行制度でも創設可能。 構造改革特区第2次提案を受け、少子化の進行等の事情のある地域を対象に、保育所において保育所児と幼稚園児を合同で保育することを容認したところであり、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」において平成18年度までに検討することとされている「総合施設」については、子どもの幸せとともに、利用者や地域のニーズを考え、保育所と幼稚園の共用施設や、構造改革特区における合同保育の実施状況も評価しながら検討することとしている。 |
| | | | | 保育所入所要件を緩和し、「保育に欠ける」児童だけでなく、「保育を必要とする」児童も保育を受けられるようにする。 | 複雑多様化する現代社会において、真に保育を必要としている子どもが保育を受けられるようにする。 | × | |
| 保育所運営の効率化を進め、子育てを支援する構造改革特区 | 鳥取県羽合町 | × | <p>同町は少子化に歯止めをかけるために、「子育て支援」を町政の大きな柱にしている。少子化には家計における育児コスト負担が大きいことが起因していると考え、町営保育所の保育料を県内の平均水準より安価に設定し、町人口の増加に結び付けている。しかし、町財政は十分な余裕があるわけではなく、保育料を安価に設定するためには保育所の運営コストを低減する必要がある。そのために、保育所の給食業務を給食センターに委託し、コスト低減を実現している。</p> <p>本来保育所には設置基準の一つに「調理施設の必置規定」があり、給食業務の委託は認められないが、同町では、保育所の給食は学校給食共同調理場で調理、配送されている。給食業務の委託化は経費を大幅に低減することで「安価な保育料」を実現、父母からも給食業務への不満はなく、衛生面栄養面でも問題がないことから、特区により、保育所施設の要件緩和を要請している。</p> | 保育所調理施設設置要件の緩和 | <p>保育所の給食業務を給食センターに委託することにより、新規設備投資や増改築費、また調理員や栄養士の雇用コストが発生せず、町財政への負担は大幅に軽減される。</p> <p>加えて、家計の育児負担の低減に寄与することから、「安価な保育料」維持への住民の要望も強く、少子化の歯止め策として効果は大きい。</p> <p>給食センターによる調理は技術設備の進歩により、品質の高いものになっており、父母からの不満もなく、衛生・安全面でも問題が起きたことはない。また、アレルギー等に対応した除去食にも対応できる等、きめの細かいサービスを提供している。</p> | × | (厚生労働省 2003/7/30現在) 保育所の調理室については、一人ひとりの子どもの状況に応じたきめ細やかな対応 多様な保育ニーズへの対応 食卓を通じた児童健全育成を図る 観点から、必要不可欠であると考えており、調理室の必置規制を撤廃することは困難である。 |

環境・リサイクル関連

| 特区名称 | 提案・申請主体 | | 提案・申請に至る背景 | 特区構想で求められている主な規制の特例事項 | | 適用の有無 | 所管省庁の見解 (非適用の理由) |
|--------------|---------|----|--|--|---|--------|---|
| | 提案 | 申請 | | 目的・効果 | | | |
| 環境・リサイクル経済特区 | 兵庫県姫路市 | | 兵庫県においては2000年10月に産・学・官が一体となり「広域リサイクル拠点整備協議会」を設立し、事業化に向け9つの研究会が立ち上げられ、2002年2月に14の事業化提案がなされた。 | リサイクル対象物を取扱う企業が設置するリサイクル施設に限り建築基準法第51条ただし書の都市計画審議会の議を経たものとみなす。 | 事前に都市計画上支障がないと判断できる位置、規模や対象となる施設の種類等についての総括的な基準を定めることにより、個々の施設ごとに、煩雑かつ長期間を要する都市計画審議会の議を経ることを省略できる。 | × | (国土交通省 2002/10/22現在) 都市計画はすべて都市計画審議会の議を経て決定することとされており、処理施設が都市計画上支障がないことの確認にあたっては、都市計画審議会の議を経ることが必要である。 |
| | | | 2002年春、特区制度が検討されはじめたことを受け、兵庫県は、6月に、兵庫において実現すべき5つの特区構想(素案)の1つとして「環境・リサイクル経済特区」を発表。 | リサイクル企業に対しては、廃棄物処理法の処分業の許可の適用を除外する。 | 処分業の許可には、煩雑な手続と期間、経費が必要となる。特例措置により、リユース・リサイクルされるべきものを逆有償(廃棄物)として受け入れでも処分業の許可が必要とならないため、時間と経費の節減になる。 | × | (環境省 2002/10/22現在) 廃棄物処理法において再生利用を行う者に対する再生利用認定制度については廃棄物を再生することにより生活環境に影響がないかを審査する必要があるため現行の申請手続きをとっているものである。また、指定の申請については地方公共団体の判断で手続を定めればよく、貴市の判断で申請主義を採らず特定企業を貴市が指定することは可能である。 |
| | | | ガス化リサイクル利用など技術蓄積を生かした環境・リサイクル分野への事業シフトの促進、環境・リサイクル産業の集積による雇用の創出など、循環型社会の構築に向けた広域リサイクル拠点の創出、環境産業の集積を目指す内容である。 | リサイクル対象物を取扱う企業にかかる廃棄物処理法の施設設置許可の適用を除外する。 | 現在、廃棄物は一般廃棄物と産業廃棄物に区分が置かれ、性質や性状による分類となっていない。例えば、廃プラスチックを処理する場合、一般廃棄物処分業の許可と、産業廃棄物処分業の許可が必要であるが、その必要がなくなる。 | × | (環境省 2002/10/22現在) 廃棄物処理法に基づく許可というプロセスは、周辺住民の不安や懸念を緩和するためにも社会システムとして必要なものであり、そもそも周辺環境に配慮した適切な施設であるならば、法に基づき速やかに許可すれば足り、許可を不要とする必要はない。 |
| | | | 兵庫県からの依頼により、姫路市が提案主体として4点を提案したが、特例措置としては認められなかった。 しかしその後、別の自治体が提案した特例措置を利用して、特区認定申請を行い、計画の認定に至った。 | 再生利用認定制度対象廃棄物として、廃ゴムタイヤその他の廃ゴム製品(ゴムと鉄を原材料として製造される加工品)を追加する。 | 新日本製鐵広畑製鐵所では、1999年から有償で廃タイヤを製鉄原料として受け入れてきた。廃タイヤ及び廃ゴム製品類を廃棄物(逆有償)として受け入れることが可能となり、量的・コスト的にも再生利用の拡大を図る環境が整った。 | | |
| ITリサイクルポート特区 | 千葉県 | × | 千葉県は、2002年10月に「千葉県資源循環型社会づくり計画」を策定し、全国有数の多様な産業集積などを背景にした資源循環型の社会づくりを進めている。 こうした中、2003年4月、木更津港がリサイクルポート(総合静脈物流拠点港)として国交省より指定を受けた。当該地域周辺には自動車や家電のリサイクル事業が計画されるなど、今後、静脈物流拠点としての活用が期待され、県としてもリサイクル産業の誘致に積極的に取り組む計画を持っている。 | 電波法における周波数割当計画の変更 | 電子タグをコンテナに備え付け、廃棄物の船舶への積み込み時、船舶からの積み下ろし時の内容照合を行う。 世界における電子タグの主要電波帯のうち、900MHz付近は他の電波帯に比べて通信距離が長く、水分の浸透性等に優れるなど、大型貨物の輸送管理に有益である。しかし、国内では主として携帯電話の電波帯であるため、周波数割当計画で使用不可能となっている。 | (全国対応) | |
| | | | | 廃棄物運搬に係る広域再生利用指定制度の拡大および指定基準の緩和 | 電子タグを備え付けたコンテナを海上静脈物流に導入することで、廃棄物の再資源化施設までの適正な搬送管理が確保される。 再資源化施設に確実に廃棄物の運搬を行う海上運送業者について、規制を緩和することで、現状必要な廃棄物の積み込み、積み下ろし両港の都道府県知事に許可を得る必要がなくなる。 | × | (環境省 2003/8/8現在) どこから、どのような廃棄物をどのように収集・運搬するのか、どこでどのように廃棄物のリサイクルを行うのか不明であるため、広域再生利用指定制度の活用の適否について判断できるような状況にない。 |

産業再生関連

| 特区名称 | 提案・申請主体 | | 提案・申請に至る背景 | 特区構想で求められている主な規制の特例事項 | | 適用の有無 | 所管省庁の見解 (非適用の理由) |
|--------|-------------|----|--|--|---|-------|---|
| | 提案 | 申請 | | 目的・効果 | | | |
| 鹿島経済特区 | 茨城県 三菱化学 | | (茨城県) 企業倒産等による雇用情勢の悪化 高校生の就職率低下 (三菱化学) 国際競争力の低下 ・欧米に比べて厳格な保安規制による低生産性 ・高い事業インフラ(工業用水、電力等)コスト 厳しさを増す石油化学事業環境 ・石油関連製品の関税引き下げ(2004年より) ・強力な欧米企業のアジア進出加速化 | 酸素濃度4%以上の可燃性ガスの圧縮 禁止事項にかかる緩和 | 酸化エチレンの収益率の向上 世界トップレベルの高生産性プラントへの転換 | | |
| | | | | 高圧ガス設備の開放周期の自主基準化 | 高圧ガス施設の定期検査(3年毎)によるプラント 停止に伴う生産ロスの解消 定期検査費用の削減 | | |
| | | | | 特区へのPPS(Power Producer and Supplier、特定規模電気事業者)参入と 廉価での供給 | 電力費の低減 (電力の供給を電力会社の送電線を介さず、直 接自前のケーブルで行うことによるコスト削減) | | |
| | | | | 産業活性化のための特例税制 ・欧米並みの税制措置、すなわち ・償却資産の加速度償却制度の創設 ・法人税の欠損金の繰り戻し還付(3年) ・法人税の欠損金の繰越控除(20年) 等 | コスト競争力の高い事業環境を整備することによ るコンビナートの集積強化 | × | (財務省 2003/2/28現在) 現行特区制度では「国からの財政措置は講じない」と されている。 当該要望は税制上の措置にあたるため、規制の特 例事項として検討する対象にはなり得ない。 |

その他

| 特区名称 | 提案・申請主体 | | 提案・申請に至る背景 | 特区構想で求められている主な規制の特例事項 | | 適用の有無 | 所管省庁の見解 (非適用の理由) |
|----------|---------|----|---|---|--|-------|--|
| | 提案 | 申請 | | 目的・効果 | | | |
| 地方自治解放特区 | 埼玉県志木市 | × | 志木市では、経済の縮小が余儀なくされる今後の 少子高齢化社会に対応し得る、簡素で効率的な 自治体の構築を目指して、市民との協働を前提 とした様々な取組みを進めてきている。 本提案は、こうした地域の特性を活かし、自治体 の規模に関わらず全国一律に規定されている 種々の現行制度の弾力化を図り、自主立派的な 行政運営の展開を図ろうとするものである。 | 市町村長の廃止 (基礎的自治体の規模にかかわらず、意思 決定機関(議会)と執行機関(市長)と いう二元代表性の組織形態が定型化され ており、地域の実情に応じた組織形態を 選択することができない) | 基礎的自治体の規模に合わせ、現行制度の弾 力的運用を可能とし、行政の効率化や意思決定 機関(議会)と執行機関(市長)が一体となった町 づくりが展開できる。 | × | (総務省 2003/8/8現在) 本件提案の内容は、首長と議会の二元代表制とい う地方自治制度の基本構造のあり方に関わり、憲法 解釈上の疑義も存することから、幅広い見地から議 論を必要とする問題であることから、特区では対応 できない。 |
| | | | | 教育委員会の廃止 (合議制の教育委員会では、責任の所在 が不明確で、教育問題の改善・改革 が遅れている) | 教育に対する責任の所在を明確化するとともに 山積する教育課題へ迅速な対応が可能となる。 | × | (総務省 2003/8/8現在) 現行地方自治制度は、教育委員会の必要性を前提 として、長・委員会・委員それぞれの権限配分や相 互関係等を規定しており、教育委員会を任意設置と するかどうかは、教育行政のあり方・地方自治制度 全般をめぐる議論の中で検討されるべき課題である から、特区では対応できない。 |
| | | | | 市における助役の収入役事務兼掌の容 認 | 行政コストの低減 (規模の小さい自治体においては収入役を置か なくとも適正に会計事務の処理が可能) | | |

資料3：「構造改革特区支援サイト - みんなの特区」の概要

<http://www.21ppi.org/mintoku/>

1. 主要コンテンツ

| | |
|----------|--|
| 特区データベース | 認定された特区を、都道府県名・分野・名称・特例措置の所轄官庁から検索可能。特区ごとのプロフィールシートには、基本情報を掲載。 |
| 特区担当者に聞く | 地方公共団体や民間企業への取材レポート |
| リレーメッセージ | 特区推進に積極的な地方公共団体の首長等からのメッセージ |
| 研究報告 | 21世紀政策研究所の研究報告 |
| 構造改革特区とは | 特区の概要、特区構想の提案や特区認定申請のプロセス、スケジュールのチャート等 |
| 関連リンク | 構造改革特区に関するニュースサイト、構造改革特別区域推進本部、地方公共団体の関連サイトへのリンク |

2. トップページへのアクセス数の推移

