

構造改革特区の現状と今後の課題

2004年3月5日

21世紀政策研究所

目 次

1. はじめに	2
2. 特区制度を通じて進む自治体の意識改革	3
3. 民間事業者参入の視点からみた特区の特性分析	5
4. 特区における規制改革の進捗状況	9
5. 懸念される改革の失速	14
6. おわりに 広義の「三位一体改革」の推進を	17
【参考資料】特区担当チームのこれまでの活動	18

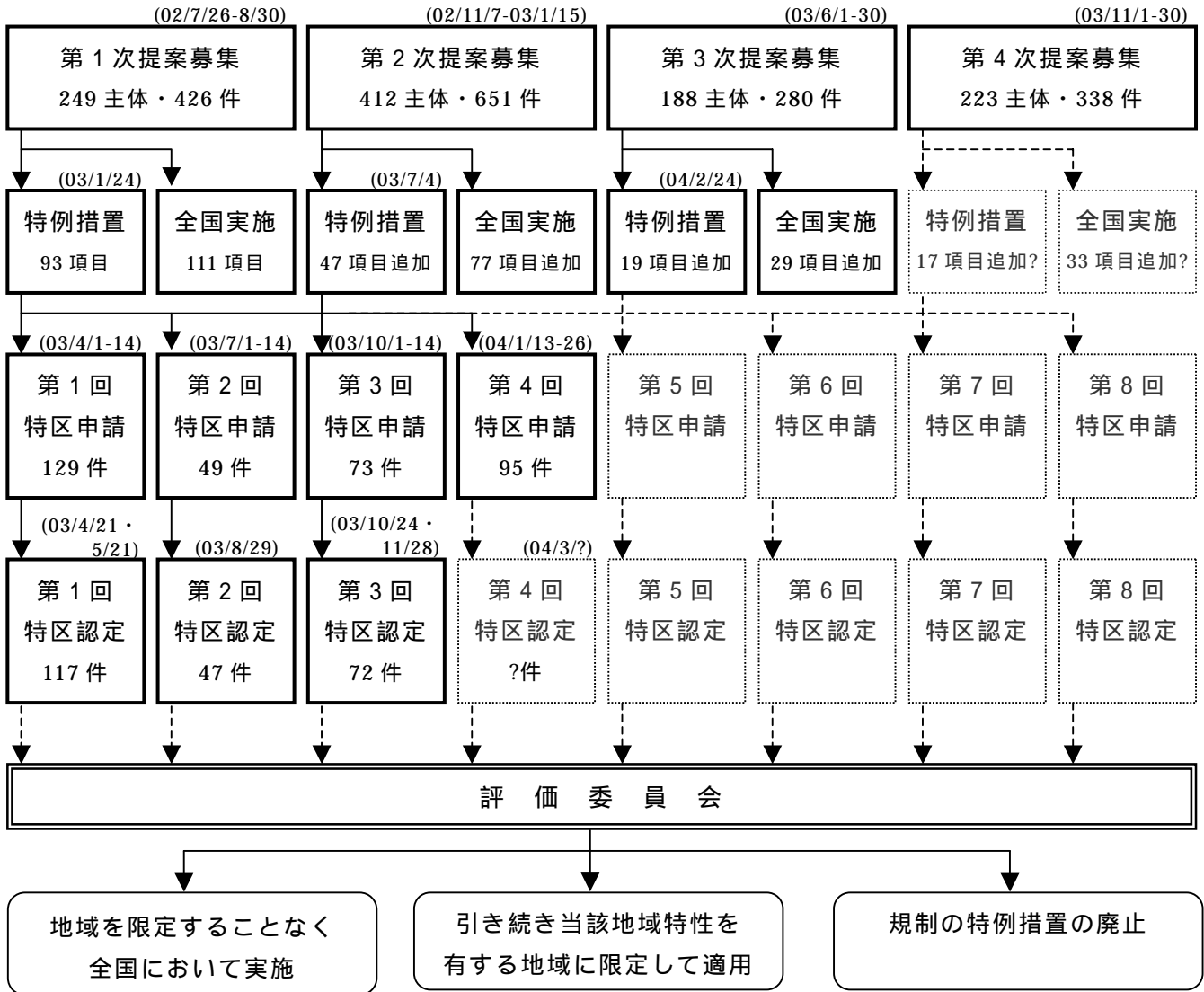
構造改革特区の現状と今後の課題

2004年3月5日
21世紀政策研究所

1. はじめに

構造改革特区制度は、2002年3月の総合規制改革会議に発案されたものであり、産声をあげてからほぼ2年が経過したことになる。この間、同年7月に第1次の特区構想提案募集が実施されて以降、ほぼ半年ごとに4次にわたり構想提案募集が実施され、これまでに延べ1,072の主体から計1,695件の提案が寄せられている。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127項目に及び、それらの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236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された規制改革項目も217項目となった(図1)。

図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

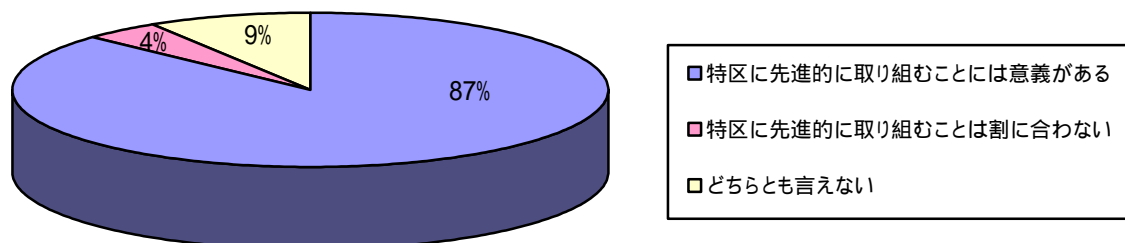
2. 特区制度を通じて進む自治体の意識改革

われわれは、構造改革特区制度を「地方分権の先行実験」と解すべきであると前回の報告時に指摘したが¹、その意味では同制度は一定の成果を収めつつあるとあってよいだろう。

一例を挙げよう。当研究所にて運営しているホームページ『構造改革特区支援サイト みんなの特区²』において、認定済み特区の自治体担当者を対象としたアンケートを定期的実施しているが、そこで「特区の損得勘定」という設問を投げかけてみた。設問の主旨は『特区制度は先陣を切って規制の特例措置を獲得するために中央省庁の折衝など多大な労力を要する半面、いったん特例措置が認められれば、他の自治体はそれを利用して比較的容易に特区認定を受けられるため、特区に先進的に取り組むことは労多くして益少なしではないか』というものであるが、この設問に対しては、実に87%の自治体担当者が「特区に先進的に取り組むことに意義がある」と回答した。この際に寄せられたフリーアンサーによれば、特区に先進的に取り組むことの意義として、地域住民・企業の行政ニーズにきめ細かくスピーディに対応できる、自治体内部の意識改革、政策立案能力の向上につながる、といった点が多く挙げられている。

少なくとも、特区に積極的に取り組んでいる自治体においては、地域の住民や企業のニーズに応えるために自ら政策を立案するという方向へと意識改革が進みつつあることが、このアンケート結果から伺える。

図2 特区に先進的に取り組むことの意義



21世紀政策研究所が2003年11月、第1回および第2回認定で特区認定を受けた地方公共団体のうち、143地方公共団体の特区担当者を対象に実施したアンケート(有効回答数23)より作成。

また、特区構想提案募集に対する自治体の関わり方からも、自治体の特区に対する意気込みと熱意を知ることができる。これまで4次にわたって実施された特区構想提案募集に応募した自治体は、市区町村ベースで445自治体と全自治体の1割を上回った。その内訳を見ると、4回中4回とも構想を提案しているところが17市区町村あり、2回以上提案をしている市区町村は146と、提案自治体総数の3分の1を占める。次々に新しい特区提案を打ち出す自治体もあれば、認められなかった提案を手直しして再提案する粘り強い自治体もある。そうした「常連組」の一方で、第4次において初めて提案したという「新規参入組」も61市区町村あり、自治体の特区への挑戦意欲には衰える気配はない(表1)。

¹ 『構造改革特区の可能性』2003年9月5日 21世紀政策研究所

² URL <http://www.21ppi.org/mintoku/>

表 1 過去 4 次にわたる構想提案募集への提案回数（市区町村）

提案回数	市区町村数
4 回中 4 回	17
4 回中 3 回	34
4 回中 2 回	95
4 回中 1 回 (うち第 4 回が初提案)	299 (61)
合 計	445

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

一方、同じ問題を抱える自治体が相互に連携して共同提案をするという取り組みも現れた。第 4 次提案において、東京都稲城市をはじめとする東京都下・埼玉県・神奈川県3の 15 市町村は、共同で「介護のまちづくり特区構想」を提案した。これは、介護保険制度の施行後、同制度の適用対象となる有料老人ホームが急増し、市町村の介護保険財政が圧迫されることを懸念した自治体が、有料老人ホーム等の指定権限を都道府県から市町村に移すことなどを求めた特区提案である。これは実は、稲城市が第 3 次提案においてほぼ同内容の提案をしたものの認められなかったため、同市が第 4 次提案に際して市のホームページで他の自治体に共同提案を呼びかけたものである。稲城市の人口は約 74,000 人であるが、15 市町村合計の人口は約 1,510,000 人となり、発言力は格段に向上したことになる。これら 15 市町村は 3 都県にまたがり、地理的に連続しているわけでもない。また首都圏以外の自治体からの問い合わせも多かったとのことである。このように、共通する課題の解決に向けて自治体が相互に連携するという新たな可能性を示したという点で、この取り組みは注目に値する。

このように、全国各地の自治体がそれぞれの創意工夫の下、さまざまなかたちで特区制度に取り組んでおり、その動きは拡大しつつある。そこにあるのは、自治体が自分達の地域の住民や企業を顧客として認識し、そのニーズを把握し、ニーズに対応する政策を立案するという、いわば地方自治の本来の姿である。重要なことは、それを従来のような中央官庁主導というかたちではなく、各自治体がそれぞれ自分達で考え、自分達で実行し、その結果に対する責任も負うということである。特区という試行錯誤のプロセスを経て、各自治体の地方分権に向けた意識改革は着実に進みつつあるといえよう。

3 戸田市、鶴ヶ島市（以上埼玉県）、青梅市、昭島市、町田市、国分寺市、国立市、多摩市、稲城市、羽村市、瑞穂町、日の出町、檜原村、奥多摩町（以上東京都）、秦野市（神奈川県）

3. 民間事業者参入の視点からみた特区の特性分析

これまでに 236 の特区が既に認定されているが、構造改革特別区域推進本部では、これらの特区を大きく 13 の分野に分類している（表 2）。件数が多い分野は、それだけ当該規制に対する緩和ニーズが普遍的であるということを示している。例えば件数の最も多い教育関連分野を例にとれば、「特区研究開発学校の設置（教育課程の弾力化）」という規制の特例措置を利用した特区が 19 件、「市町村負担教職員任用の容認」という規制の特例措置を利用した特区が 13 件といった具合で、教育カリキュラムの編成や教員の採用を柔軟に行いたいというのは、多くの自治体に共通するニーズだといえよう。

表 2 分野別の認定特区件数と規制の特例措置の例（第 1 回～第 3 回認定分）

分野名	件数	適用される規制の特例措置の例
教育関連	41	特区研究開発学校の設置（教育課程の弾力化）、市町村負担教職員任用の容認など
産学連携関連	35	国有施設等の廉価使用の拡大、外国人研究者受け入れ促進など
生活福祉関連	30	指定介護事業所等における障害児等のデイサービスの容認など
都市農村交流関連	28	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など
農業関連	26	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など
幼保連携・一体化推進関連	24	三歳未満児の幼稚園入園の容認、幼稚園児と保育園児の合同活動など
国際物流関連	17	臨時開庁手数料の軽減、税関の執務時間外における通関体制の整備など
産業活性化関連	17	土地開発公社造成地の賃貸の容認、電力の特定供給事業の許可対象の拡大など
まちづくり関連	10	中心市街地における商業活性化、条例違反の屋外広告物除却の迅速化・対象拡大など
IT 関連	4	地方公共団体による電気通信事業者への通信回線の開放など
国際交流・観光関連	4	短期滞在査証の発給手続きの簡素化など
地方行革関連	2	地方公務員に係る臨時的任用期間の延長など
環境・新エネルギー関連	2	ジメチルエーテル試験研究施設の変更工事の手続き簡素化など
合計	236	（ひとつの特区で複数の分野にまたがるものがあるため、合計は一致しない）

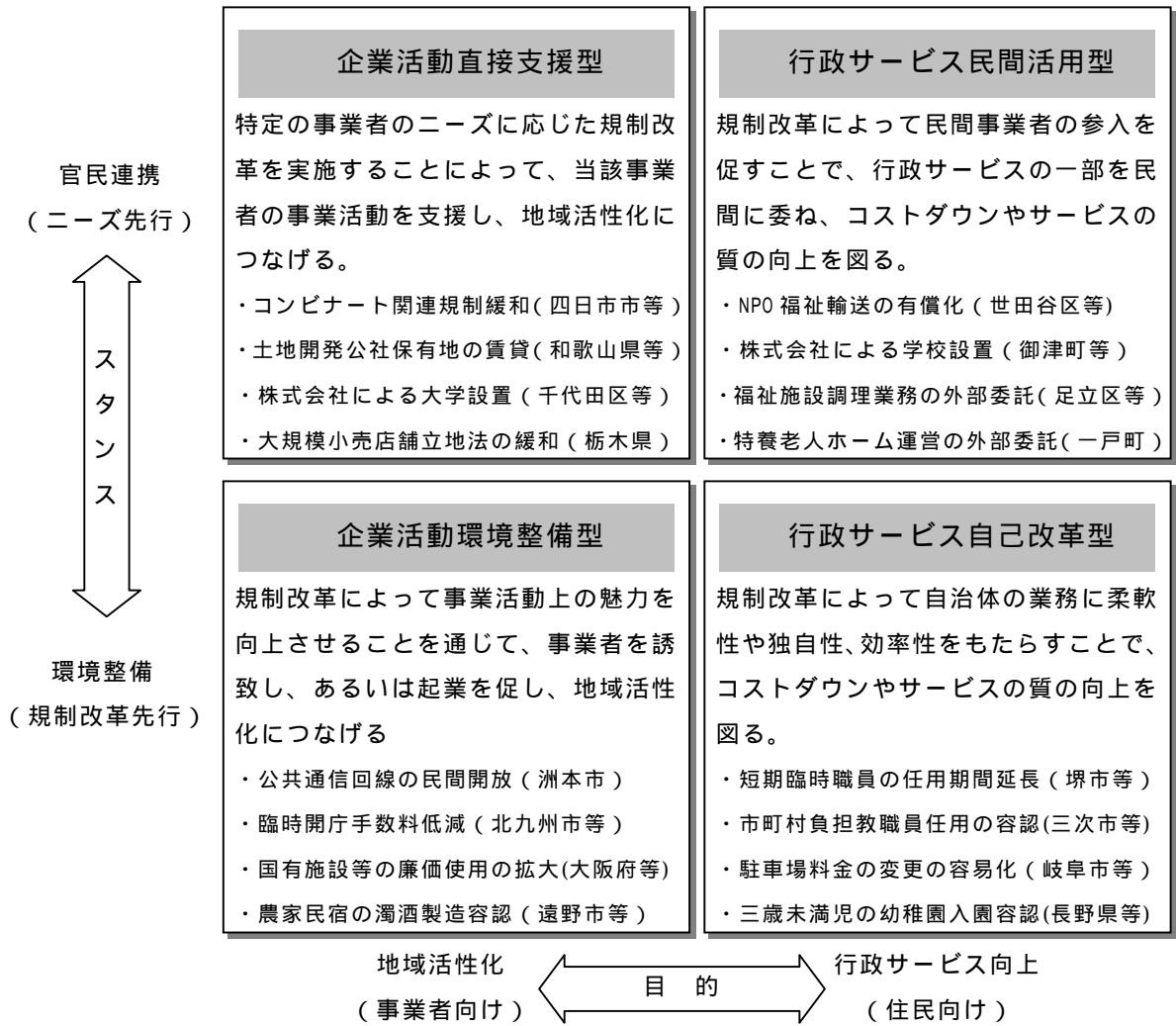
構造改革特別区域推進本部公表資料より 21 世紀政策研究所作成

(1) 特区の類型化

しかし、同じ教育関連分野でも、「校地・校舎の自己所有を要しない大学等設置事業」という規制の特例措置を利用した特区（東京都千代田区の「キャリア教育推進特区」と大阪市の「ビジネス人材育成特区」；いずれもデジタルハリウッドと東京リーガルマインドが進出予定）の場合には、進出企業の有無や立地といった点で、多くの自治体に共通する普遍性の高い規制改革とは言い難い。

このように、同じ分野に分類される特区の中でも、その性格はさまざまである。その多様性のゆえに、特区の実態を明確に把握できない嫌いがあり、それが特に民間事業者の側から見て、特区制度を新たなビジネスチャンスとして捉えることを困難にしている可能性がある。そこでわれわれは、別の尺度を用いて特区を類型化することによって、特区の実態把握をいくらかでも容易にすることを試みた（図 3）。

図3 特区の4つの類型



21世紀政策研究所作成

新しい分類に際しては、特区によって実現すべき「目的」と、自治体が特区に関わる「スタンス」というふたつの軸によるマトリクスを考えた。

「目的」軸では、その方向性を「行政サービスの向上」と「地域活性化」というふたつに大別した。施策の対象として前者は主として地域住民を、後者は主として地域事業者(当該地域への進出を考えている事業者や起業を考えているベンチャーといった潜在的な事業者も含む)という整理もできよう。一方の「スタンス」軸とは、「ニーズ先行」、つまり特区に関わる民間事業者やそのニーズがある程度具体的になっていて、それを前提とした規制改革を行うという「官民連携」型と、ニーズについては幅広に想定しておいては「規制改革先行」、つまりあらかじめ規制というインフラ環境の整備を行っておこうという「環境整備」型に大別した。

以上の軸の設定によってマトリクスを描くと、特区は大きく『企業活動直接支援型』『企業活動環境整備型』『行政サービス民間活用品』『行政サービス自己改革型』という4つのタイプに分類できる。

企業活動直接支援型

特定の民間事業者が具体的な規制改革ニーズを持っていて、特区としてそのニーズに対応した規制の特例措置の適用を受けることで、当該民間事業者の事業活動を直接的に支援し、それを核に地域活性化につなげていこうとするものである。

実例としては新日本製鐵広畑製鐵所（姫路市）における「再生利用認定制度の対象品目拡大」や、四日市市、茨城県（鹿島臨海工業地帯）、山口県周南市におけるコンビニナート関連の諸規制の緩和など、既存の民間事業者との連携によるもので、主に産業活性化関連分野のものがこれに該当する。

また、既存の民間事業者のみならず、和歌山県におけるカゴメ（土地開発公社所有地の賃貸容認）の例や、宇都宮市における長崎屋（大規模小売店舗立地法の緩和）の例、あるいは千代田区や大阪市における東京リーガルマインドやデジタルハリウッド（株式会社による学校経営）の例に見られるように、進出先を探している企業の立地条件を、規制の特例措置によって満たすことで企業誘致につなげていくというタイプも含まれよう。

企業活動環境整備型

のように個別具体の民間事業者が既にあるとそのニーズが明確、というわけではない場合に、まずは民間事業者が活動しやすいように規制を緩和して、地域の企業立地としての魅力を向上させることで、企業の誘致を促し、あるいは新規の起業を促すことによって、地域経済活性化につなげていこうとするものである。

具体的には、臨時開庁手数料の軽減や税関の執務時間外における通関体制の整備など港湾の24時間化を進めることで物流業、製造業の立地としての魅力を高めようという国際物流関連分野の特区や、国立の大学や研究機関に係る規制や外国人研究者の受け入れに関する規制を緩和して、研究開発拠点としての魅力を増すことで企業の研究開発拠点を誘致したりベンチャーの起業促進につなげようとする産学連携関連分野の特区がこれに該当する。

行政サービス民間活用型

行政サービスの実施をすべて自治体が行うよりは、むしろ民間事業者にアウトソーシングした方がコストダウンになり、あるいはサービスの質が向上することが期待される場合がある。そのような場合に規制の特例措置を講じることによって、行政サービス分野への民間事業者の参入を促そうとするものである。

特別養護老人ホームの運営の外部委託の容認や、肢体不自由児施設等における調理業務の外部委託の容認、あるいはNPOによる福祉輸送の有償化など、主として生活福祉関連分野の特区に多く見られるタイプである。また、株式会社による学校設置でも、中学校や高校などより地域密着度の高いものはこのタイプに包含されよう。

行政サービス自己改革型

自治体が行政サービスを自ら実施していく上で障害となる規制を、特区の規制の特例措置を講じることで緩和し、自治体業務に柔軟性を持たせることで、効率化につな

げたり、あるいは自治体の独自性を発揮できるようにして、行政サービスの向上につなげようとするものである。

教育課程の弾力化や市町村負担教職員任用の容認などを通じて、公教育の分野で地域独自のカリキュラムを組んだり、地域のニーズに応じて幼稚園の早期入園を容認するなど、教育関連分野や幼保連携・一体化推進関連分野に多く見られる。また、短期臨時職員の任用期間延長の特例措置などもこのタイプに該当しよう。

(2) 民間事業者の参入アプローチ

これら4つの類型について、民間事業者のビジネスチャンスという視点から見てみよう。まず、『行政サービス自己改革型』は、もっぱら自治体の内部に関わる領域なので、民間事業者の参入余地は乏しい。また、『行政サービス民間活用型』は、地域密着度が高く、個々の事業規模は小さいので、基本的には地域の事業者あるいはNPO等がその主たる担い手となるものと想定される。ただし、この分野はいわば民間へのアウトソーシングであり、今後拡大していくことが想定されるため、一件一件の事業規模は小さくとも、例えばフランチャイズ方式などビジネスモデルを工夫することで大きな事業分野として育てていく可能性は十分にあるだろう。

とはいえ、民間事業者、特にある程度の規模以上の企業にとってのビジネスチャンスという意味では、やはり『企業活動直接支援型』、『企業活動環境整備型』がメインとなるだろう。このうち、『企業活動直接支援型』については、既存の事業所や支店などにおける日常の事業活動上、制約となっている規制があれば、地元自治体に働きかけてそれを緩和していくというのがオーソドックスなアプローチとなる。あるいは、新規に拠点進出を検討する場合に、企業側の進出ニーズに合致する自治体に直接コンタクトし、企業の側から自治体に規制改革を要望するというかたちになるだろう。

『企業活動環境整備型』は逆に、企業側の進出条件に合致した規制の特例措置を既に講じている自治体の中から、進出先を選ぶというスタイルになるだろう。

特区はその名のとおり地域限定での暫定的な規制改革であるから、民間企業の側から見ると、全国一律ではないため個別対応とならざるをえず、その分思ったほどに使い勝手がよくないことは致し方ないことである。しかし、例えばカゴメは和歌山県において土地開発公社の所有地を賃借することによって、今後全国各地の土地開発公社から進出を要望されるだろうし、カゴメの側も和歌山県での経験効果が発揮できるため、スムーズな進出が可能となるだろう。東京リーガルマインドやデジタルハリウッドのケースも同様で、東京・大阪での実績をもとに例えば名古屋や札幌での展開の可能性は高まるものと想定される。つまり、地域限定の特例であっても、最初に一箇所を突破することで、以後の展開が有利になるということは十分考えられるわけで、特区をどのようにビジネスチャンスとして活かしていくかを考える上で参考となる事例であろう。民間企業にも自治体と同様に「知恵と工夫の競争」が求められているのである。

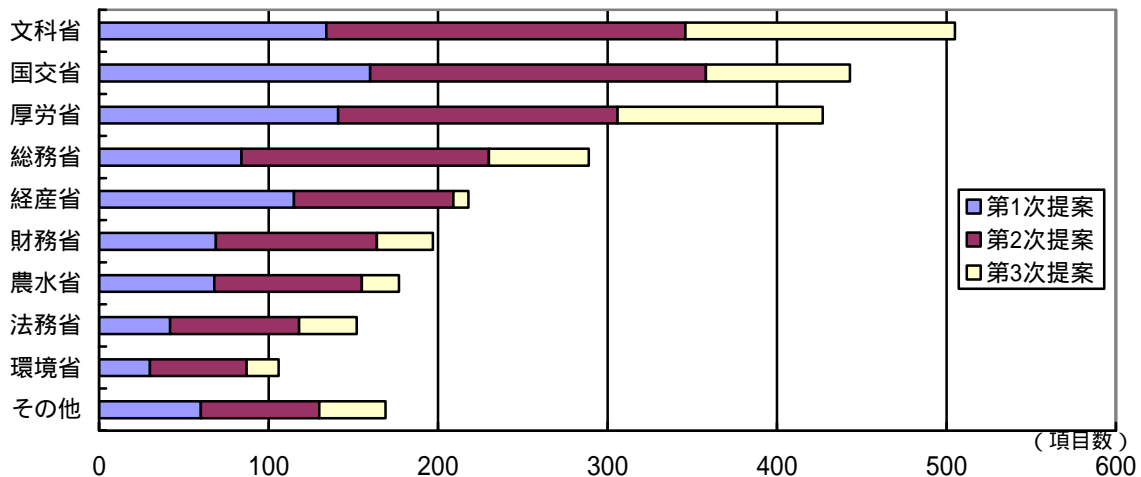
4. 特区における規制改革の進捗状況

さて、特区制度の主たる目的は、全国一律ではさまざまな理由により遅々として進まない規制改革を、地域限定で行うことで成功例を示し、全国への波及を促すということであった。では、実際に特区制度は規制改革に効果があったのかを検証してみよう。そのために、われわれは全国から募集された特区構想提案が構造改革区特区推進室と所管省庁との協議を経てどのように決着したかを分析した。なお分析にあたっては、構造改革特別区域推進本部が公表している「構造改革特区の提案に関する構造改革特区推進室からの再々検討要請に対する各省庁の回答について」を用いた。これは、これまでに実施された特区構想提案についての、構造改革特区推進室と所管省庁の協議の最終結果の一覧表であり、個々の規制項目につき「A.特区として対応」「B.全国的に対応」「C.対応不可」「D.現行で対応可能」「E.事実誤認のため検討対象外」「F.財政措置を伴う提案であり検討対象外」の6段階に分類されている。なお、第4次提案分については2月20日に公表されているが、作業の都合上今回は分析対象外とし、第1次から第3次分について分析した。

(1) 規制改革要望項目の概況

第1次から第3次の特区構想提案においては、延べ849の提案主体から1,357件にのぼる提案が寄せられたが、これを規制の項目でカウントすると2,683項目になる。それを所管省庁別に展開したのが図4であるが、505項目の文部科学省を筆頭に以下国土交通省(443項目)、厚生労働省(427項目)と続き、この3省で全要望項目の約半分を占める。

図4 特区で提案された規制改革要望(省庁別)



その他 = 金融庁・警察庁・外務省・人事院・防衛庁他

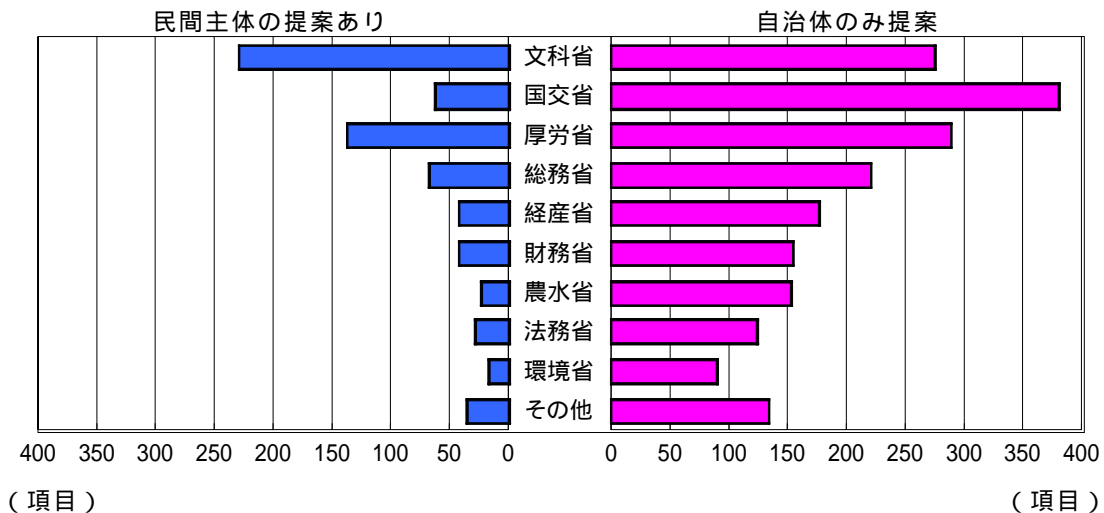
構造改革特別区域推進本部公表資料より 21世紀政策研究所作成

また、提案された規制項目を提案主体別に見たのが図5である。民間主体(企業、大学、NPO、個人等)による提案が多かったのは、文部科学省(230項目)と厚生労働省(138項目)であり、自治体からの提案が多かったのは国土交通省(380項目)を筆頭に以下厚生労働省(289項目)、文部科学省(275項目)、総務省(220項目)と続く。文部科学省・

厚生労働省は民間・自治体の双方ともに提案要望が多い。

内訳を見ると、文部科学省関係では、大学をはじめとする学校の設置基準に関わるものや、学校の公設民営、あるいは幼保一元化に関わる規制の改革要望が多い。特に民間主体からは学校の設置基準や公設民営に関わる提案が多く、教育分野への民間の参入意欲が高いことが伺える。同様に厚生労働省関係では、自治体からは介護・福祉関連の規制改革を望む声が多いのに対して、民間事業者からは医療関連の規制改革に対する要望が多い。

図5 特区で提案された規制改革要望（提案主体別）

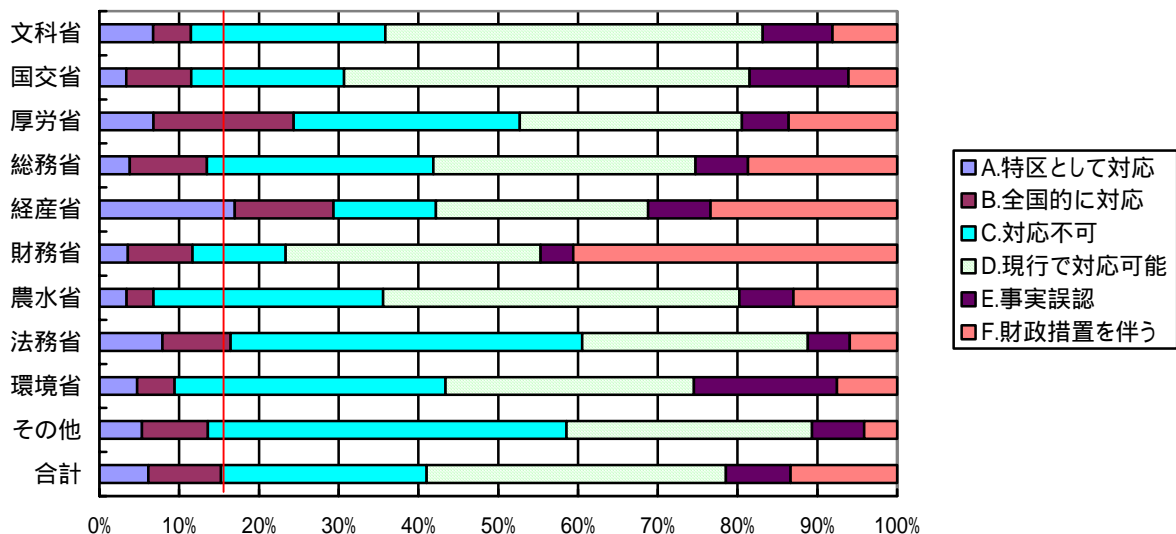


構造改革特別区域推進本部公表資料より 21 世紀政策研究所作成

(2) 規制改革要望項目への対応状況

次に、提案された規制改革要望に対する各所管省庁の対応状況を見てみよう。図6は、“A”から“F”の6段階への対応状況について見たものである。

図6 特区で提案された規制改革要望の省庁別対応状況

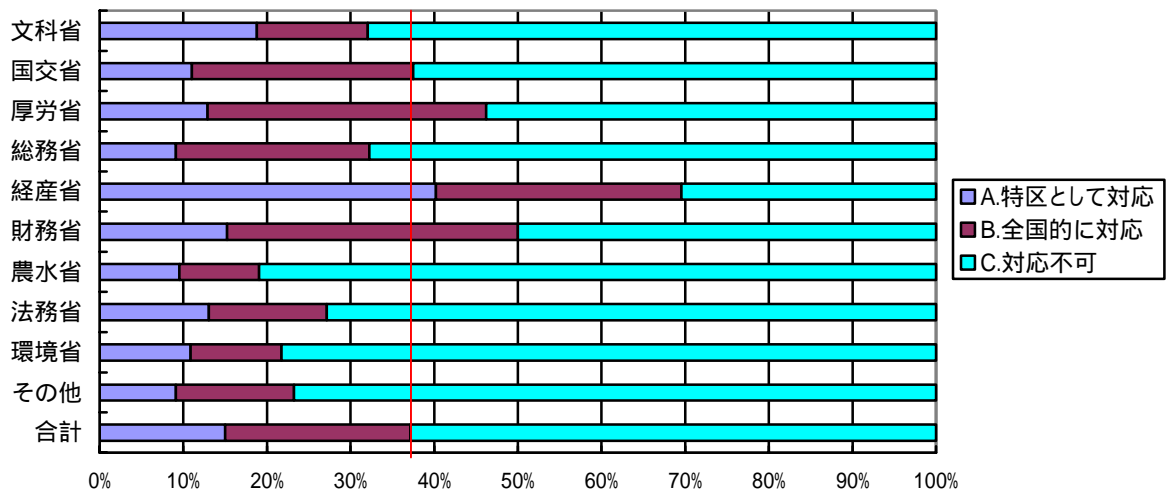


構造改革特別区域推進本部公表資料より 21 世紀政策研究所作成

「A.特区として対応」あるいは「B.全国的に対応」、すなわち規制改革に向けた前向きな対応は、全体では「A」が6.1%、「B」が9.1%の計15.2%となったが、これを上回ったのは経済産業省（A+Bで29.4%）、厚生労働省（同24.4%）、法務省（同16.5%）の3省のみであった。逆にもっとも対応が悪いのが農林水産省で、A+Bで6.8%にとどまる。

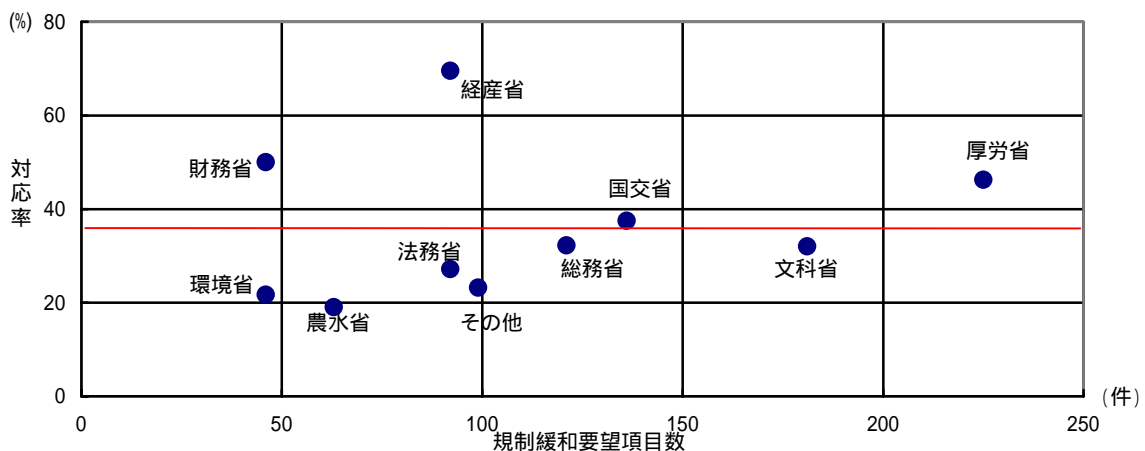
このうち、「E.事実誤認」「F.財政措置を伴うもの」についてはいわば「無効提案」であり、また「D.現行で対応可能」については、「規制改革をしなくても現行で実施可能」というポジティブに評価できるものと「たしかに現行でも実施不可能ではないが、実施は事実上困難」というネガティブに評価せざるをえないものが混在しているため、この3つを除いたところ、すなわち前向き・後ろ向きはともかくとして所管省庁が積極的に「ジャッジ」した「A」から「C」について改めて見たものが図7・図8である。

図7 特区で提案された規制改革要望の省庁別対応状況（有効提案ベース）



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

図8 省庁別の規制改革要望項目数と対応状況（有効提案ベース）



注：対応率 = (A+B) / (A+B+C)

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

これを見ると経済産業省の前向きな対応（A+Bの全体平均37.2%に対して69.5%）と農林水産省の後ろ向きな対応（同19.0%）がそれぞれ際立っていることが把握できる。

(3) 一貫して「C」回答の規制項目

第1次提案から第3次提案にかけて毎回提案されていながら3回とも「C.対応不可」となった規制の特例事項は全部で40項目に及ぶ（表3）。特に目を惹くのが文部科学省の18項目である。内訳を見ると株式会社やNPOによる学校経営に関わるものや、学校の公設民営、学校設置基準、あるいは幼保一元化に関わる規制が多い。特に学校の公設民営については、幼稚園と高校に限り特区で容認する方向でいったんは昨年12月に公表された「基本方針別表1（第3次提案に基づく追加部分）の原案」に盛り込まれたものの、文部科学省との調整がつかず、結局今般2月24日の閣議決定では見送りと決定された。

総合規制改革会議は、医療・福祉、教育、農業など、政府が自ら行うか、または公的な関与の下で民間の非営利事業者に委ねるなど公的関与の強い公共サービス分野を「官製市場」と呼び、その民間開放を主張してきた⁴。特区構想提案募集に寄せられた規制改革要望からもそれを望む声が多いことが確認される。特に、文部科学省・厚生労働省が所管する教育、医療、福祉といった分野については、民間事業者のみならず自治体からの規制改革要望も強い。自治体にとっても、こうした分野について、従来のような画一的で非効率な行政サービスの提供を続けていては、多様化・高度化する住民のニーズに的確に応えることができないばかりか、財政的にもサステイナブル（持続可能）でないという危機感が高まりつつあるようだ。

文部科学・厚生労働の両省の特区提案への対応については、対応率では全省庁平均に近く、数字の上では一概に消極的であるとは言い難い。しかし、両省の所管する領域が広大であることを考慮するならば、それだけ必然性に乏しい規制（容易に緩和できる規制）も多いと考えられるわけで、実際個別の内容にまで踏み込んで見てみると、特に官製市場に絡む領域については依然としてガードが固いという状況に変わりはない。

構造改革特区推進室はともすると、各省庁と「合意した」規制の特例措置に基づく特区の推進に注力しがちになることはやむを得ない面もあるが、その一方で、各省庁と「合意できなかった」規制改革要望についてもその実態を十分にフォローし、総合規制改革会議（およびその後継組織）にフィードバックするよう、同会議とより緊密な連携をとることが期待される。

⁴ 総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第3次答申 - 活力ある日本の創造に向けて -」（2003年12月22日）など

表3 第1次～第3次提案で継続要望されている規制の特例事項

	所管省庁	規制の特例事項
1	警察庁	違法駐車に対する措置権限を、警察官、交通巡視員及び警察署長以外（消防職員、自治体等）に付与する。
2		アーケード内におけるイベント等に関する警察署長からの使用許可の不要化
3	金融庁	キャプティブ保険制度の創設
4		財務諸表等に関する英文での情報開示及び書類の提出の容認（ 1 ）
5	総務省	全国一律に規定されている随意契約の範囲を地方公共団体の条例で規定できるようにする。
6		防油堤内を他の防油堤の配管が通過することを禁止した規制を緩和する
7		無線 LAN の出力基準の緩和(2.4GHz 帯)
8	法務省	「投資・経営」在留資格要件の緩和
9		会社設立時の最低資本金制限の廃止または緩和
10	外務省	中国特定地域からの訪日団体旅行者に対する短期滞在査証発給要件の緩和
11	財務省	保税蔵置場、保税工場、総合保税地域に外国貨物を置く場合の期間要件の緩和
12	文部科学省	学校設置者以外による学校の管理・運営に係る管理委託に関する制限の緩和
13		校長・教員の資格に関する規定の適用除外（公設民営学校）
14		教育職員免許状制度の適用除外（公設民営学校）
15		教員免許状を有しない者を採用する際の諸手続の緩和（公設民営学校）
16		特別免許状等の授与手続の簡素化（公設民営学校）
17		公設民営学校に係る教育委員会の権限の委譲（幼稚園の管理権等の特区長への権限の委譲）
18		公設民営学校に係る教育委員会の権限の委譲（学校の管理権等の特区長への権限の委譲）
19		教員免許状の授与権を市町村教育委員会に付与(株式会社・NPO 法人立学校)
20		特別教員免許状の授与権を市町村教育委員会に付与(株式会社・NPO 法人立学校)（ 2 ）
21		特別教員免許状の授与要件の緩和(株式会社・NPO 法人立学校)
22		公立学校における授業料の徴収
23		学校設置基準の弾力的運用
24		大学設置基準の緩和（必置専任教員の下限の引き下げ）
25		国立大学教員等による裁量労働制の容認
26		現行の幼稚園・保育所制度の再構築
27		幼稚園と保育所の機能を統合した第三の制度の創設
28		幼稚園教諭と保育士の資格の一元化
29		幼保合築施設における幼稚園教諭、保育所保育士資格の経過的特例措置
30	厚生労働省	幼稚園と保育所の施設設備基準の統一
31		区分許可制度の弾力的運用（改良医療用具、後発医療用具の製造に係る全工程の委託の容認）の早期施行
32		いわゆる「混合診療」の解禁
33		企業を構成員とする社団法人が行う無料紹介事業の届出制化
34	農林水産省	第三セクターに係る農業法人の要件緩和
35	経済産業省	特許の出願手続の簡素化
36	国土交通省	三大都市圏における都市計画決定、変更権限の委譲
37		旅客自動車運送事業の許可の適用除外による有償サービスの提供
38		カボタージュ（国内輸送）に係る規制（自国運送業者への留保）の緩和
39		強制水先の必要な船舶（外国籍船）の見直し（ 3 ）
40		強制水先の必要な船舶の範囲（対象船舶の大きさ）の見直し

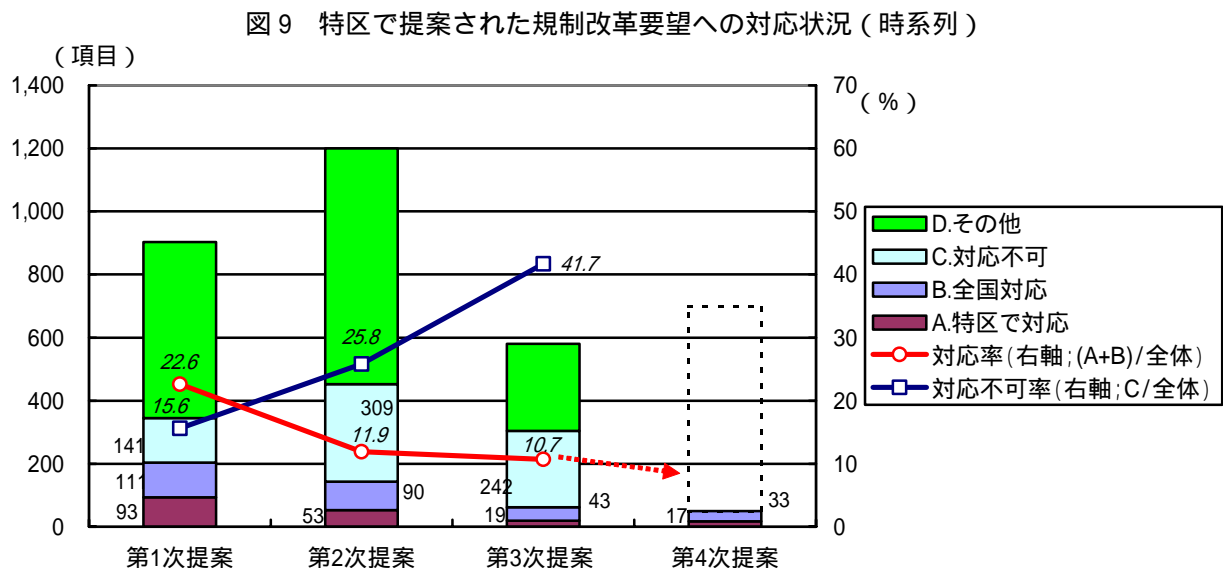
（第4次提案において 1、3 は全国にて対応、 2 は特区にて対応の予定）

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

5. 懸念される改革の失速

前節では特区構想提案に寄せられた規制改革要望の対応状況を所管省庁別に概観してきたが、それを時系列で追ったのが図9である。この図から明らかなように、「A.特区にて対応」と「B.全国的に対応」の両者を加えた数、つまり規制改革された規制項目の数は第1次提案以降を追うごとに減少傾向にある。各提案ごとの総要望項目数に占める割合（図中「対応率」）で見ても一貫して低下傾向にある。第4次提案については要望項目の総数を把握していないが、提案件数では第3次提案の約2割増し（280件→338件）となっていることから、要望項目数ベースでも第3次より増加するものと思われる。半面第4次提案における規制改革項目数（A+B）は特区17、全国33の計50項目⁵と第3次提案を下回っていることから、第4次提案における対応率はさらに低下することは必至の状況である。

一方、所管省庁が「C.対応不可」と判断した規制改革要望は回を追うごとに数、比率とも上昇傾向にあり、第3次提案では要望項目数の4割を占めるに至っている。



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

(1) 規制改革対応率低下の要因

このように、規制改革される項目数が減少傾向にあることの理由として、以下のような要因が考えられる。

提案の質の低下...提案件数自体は第4次で再び増えたものの、提案主体側のアイデアが枯渇し、質の高い提案が少なくなりつつある可能性がある。

再提案の増加...所管省庁との協議を経て「C」に判定された場合に、提案主体によっては同じ要望項目につき再提案を行うところが少なくない。回を追うごとに再提案の数が増えることにより新規提案が減少する一方、いったん「C」と判定された項目は、再提案しても「C」と判断される可能性が高いため、「C」の比率も回を追うごとに高まる可能性がある。

⁵ 「構造改革特区の第4次提案に対する政府の対応方針」2004年2月20日構造改革特別区域推進本部

妥協可能な規制項目の出尽くし...規制改革要望に応じてもよいような、所管省庁の側から見て重要度の低い規制項目が出尽くし、残るは所管省庁として譲れないような規制項目という状況になってきたということが考えられる。

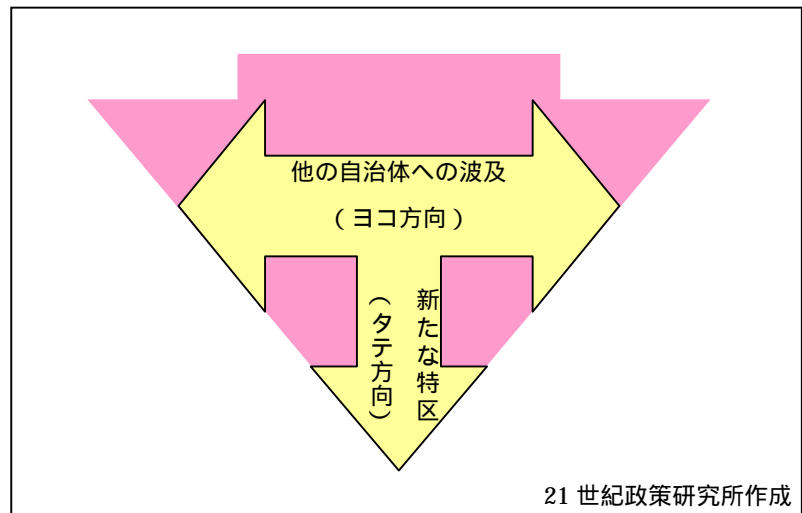
これらの要因は、回を追うごとに必然的に強まっていく部分もあり、ある程度は致し方のないことかもしれない。しかし、新たな規制の特例措置が途切れることなく「供給」されることが、特区制度の持続性の維持には不可欠である。なぜなら、特区制度の本質は、新たな規制改革を利用した新しいタイプの特区が生まれるというタテ方向の「推進力」と、それが他の自治体へと波及するというヨコ方向の「展開力」が合成されて、ひとつの大きなムーブメントを形成するという点にあるからだ（図10）。

例えば岩手県遠野市が第1次提案募集から提案していたいわゆる「どぶろく特区」は第2次提案において規制の特例措置として

認められ、それを受けた第3回認定申請において遠野市など5つの特区が誕生した（タテ方向）が、続く第4回の認定申請では、同じ規制の特例措置を利用した「どぶろく特区」が新たに7件申請されている（ヨコ方向）。

新たな規制の特例措置の「供給」のペースダウンは、特にタテ方向の推進力の失速に直結するため、なんらかの対策を講じる必要がある。

図10 特区のムーブメント



21世紀政策研究所作成

(2) 所管省庁の対応に対する監視機能の必要性

特区構想提案に寄せられた規制改革要望は、構造改革特区推進室から各所管省庁に検討が依頼され、以後「再検討」「再々検討」と最大3回のキャッチボールを経て政府方針として取りまとめられる。この間の推進室と所管省庁のやりとりはすべてホームページ上で公開されているが、省庁側からの回答は省庁によってはずいぶんと紋切り型のものも少なくない。

一例を挙げよう。東京都港区は公立の小中一貫校の設立に向けた特区構想を第1次提案時から継続して提案しているが、その中の規制改革項目に「国公立義務教育学校における授業料の徴収」という項目がある。これは、港区の構想する小中一貫校において特色あるカリキュラムを組む上で通常の義務教育以上にかかるコストについては、公平性と財政面の観点から、当該学校の利用者に負担させたいというものである。これに対する文部科学省の回答は第1次からほぼ一貫して「義務教育はこれを無償とするという憲法第26条違反である」というものである。特に第3次提案においては、検討・再検討・再々検討の3回の回答内容が一言一句ほぼ同じという、取り付く島もない状況である（表4参照）。

こうした所管省庁の対応については、自治体の特区担当者の不満も強い。われわれの実施したアンケートに寄せられたフリーアンサーを見ても「省庁によっては、はぐらかした回答を出すこ

とが多い」「回答によっては、わざとピントをはずしているのでは？と疑いたくなるようなものもある」「担当省庁の回答は、前回と同じ内容を繰り返しただけのものとなっている」という意見が寄せられている。所管省庁としては「NO」の一点張りで押し通せばいずれ時間切れとなると見越しているのかもしれない。

表4 東京都港区「豊かな明日の子どもたちを育む教育特区構想（第3次提案）」の検討経緯

港区 提案主旨	<p>本区が提案する国際人育成を目指した小中一貫教育では、教員等の確保や特別な教材など既存の区立学校の運営に要する費用以上の費用を必要とする。既存の学校の在学学生との公平性や財政負担の面から、既存の学校の運営経費を超える部分について保護者負担とできるようにする必要がある。</p> <p>少子化等により既存の学校で区内のすべての就学対象者を受け入れることが可能であり、また学校選択制の実施により「無償」の義務教育を受ける機会は担保されている。</p> <p>そのうえで、既存の学校の運営経費を超える部分に限り保護者負担とするものである。なお、経済的理由で就学困難な児童生徒に対しては、現行でも就学援助制度を用意している。</p>
文部科学省 回答	<p>国立及び公立の義務教育諸学校については、日本国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。</p>
特区室 再検討依頼	<p>提案は、国際人育成を目指した小中一貫教育を行う学校について、教員等の確保等のために通常の教育以上に必要となる経費については授業料として徴収しようとするもので、無償の義務教育を担保した上で、保護者や児童生徒の選択肢を広げるものであり、これを踏まえて具体的に検討し回答されたい。</p>
文部科学省 再回答	<p>国立及び公立の義務教育諸学校については、日本国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。</p>
特区室 再々検討依頼	<p>認定を受けた構造改革特別区域の市町村で、無償の学校を選択する機会を用意しているのであれば、児童生徒や保護者の合意に基づいて、特定の公立学校において行なわれる特別な教育サービスに対し、必要最低限の授業料を徴収することは可能ではないかと考えられるが、この点を踏まえ再度検討し回答されたい。</p>
文部科学省 再々回答	<p>国立及び公立の義務教育諸学校については、日本国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できない。</p>
検討結果	C（特区として対応不可）

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

こうした不毛な議論を避けるためには、このように膠着した案件について別の議論の場を設け、所管省庁の判断について、このような紋切り型ではない、より明確な説明責任を負わせる必要がある。現状では総合規制改革会議の構造改革特区・官製市場改革ワーキンググループがこの機能を果たしているが、ここをさらに強化するか、あるいは特区の評価委員会に権限を付与することも考えられるだろう。現時点では、評価委員会はもっぱら規制の特例措置の決定以降についての調査・監督の役割を与えられているが、これを規制の特例措置決定までのプロセスにも関与させるということである。いずれにせよ、現在のような状態が続くようであれば、やがては自治体や

民間事業者の「やる気」が削がれ、自発的・積極的な提案が先細りになることが懸念される。早急な対応が望まれるところである。

6. おわりに 広義の「三位一体改革」の推進を

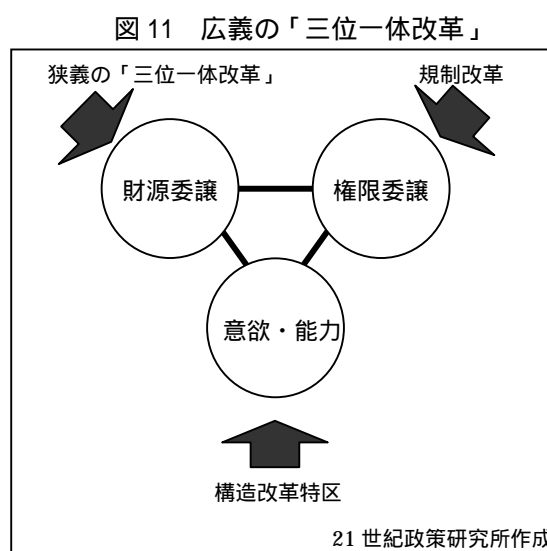
特区制度の失速の懸念に加え、先般公表された「地域再生プログラム」も、当初喧伝された補助金の統合や地方への権限委譲が見送られ、「地域再生一括法」の国会提出も断念となるなど、決して順調とは言いがたい。加えて、「三位一体改革」による地方交付税交付金削減の先行によって財源不足に陥る自治体が続出するなど、ここに来て地方分権に向けた流れに水をさすような話題に事欠かない。

われわれは、地方分権の実現のためには、「財源の委譲」と「権限の委譲」、それに加えて「自治体の意欲と能力向上」の3つが揃うことが不可欠の条件と考える。いわば広義の「三位一体改革」である（図11）。権限委譲のためには規制改革が、財源委譲のためには狭義の「三位一体改革」が、そして自治体の意欲・能力の向上には構造改革特区が、それぞれ対応している。ところが現実には、この3つがバラバラの施策として議論され、なおかつそれぞれが暗礁に乗り上げつつある。これでは地方分権の実現は到底おぼつかない。

構造改革特区制度を通じて多くの自治体が長い眠りから目覚めようとしていることを、現場での取材を通じてわれわれは実感している。その意味では、いまはまさに改革の好機であり、本気で地方分権を進めるのであれば、政府はこのタイミングを逃すべきでない。そしてそのためには、「財源の委譲」「権限の委譲」「自治体の意欲と能力の向上」の3つの改革を統合的に推進していく必要がある。

その点で懸念されるのが、地方分権あるいは地域活性化に関して、内閣に直結した「政策会議等」だけでも地方分権改革推進会議・総合規制改革会議・

地域再生本部・構造改革特別区域推進本部・市町村合併支援本部の5つの会議体があることだ。もともとはそれぞれに異なる目的や意図を持って設置された会議体ではあるが、現状では、個々の会議体が部分最適を追求することで、実は全体最適を損なっているという「合成の誤謬」を引き起こしている可能性がある。地方分権に向けた広義の「三位一体改革」の推進という大目的の実現のためには、これらの会議体が相互に連携しつつ、統合的に施策を展開する必要がある。



以上

【参考資料】 特区担当チームのこれまでの活動

1. 取材活動

2003年7月～2004年1月まで、認定された特区12件及び提案されている特区構想9件、計21件について取材を行った。うち、認定された特区6件及び提案されている特区構想3件について詳細な取材レポートを「みんなの特区」に掲載している。

表1 認定された特区

申請主体名	特区名
岩手県安代町	あしろふるさと再生特区
茨城県	鹿島経済特区
栃木県	宇都宮にぎわい特区
東京都世田谷区	NPO等移送協働特区
山梨県	ワイン産業振興特区
岐阜県可児市	IT等を活用した学校復帰支援特区
大阪府	バイオメディカル・クラスター創成特区
大阪府堺市	さかいバリューアブル・スタッフ特区
兵庫県姫路市	環境・リサイクル経済特区
兵庫県洲本市	ITベンチャー育成特区
和歌山県	新ふるさと創り特区
福岡県北九州市	北九州市国際物流特区

表2 特区構想

提案主体名	特区構想名
宮城県大郷町	アグリビジネス特区
埼玉県志木市	地方自治解放特区
千葉県	ITリサイクルポート特区
千葉県鴨川市	鴨川医療特区
東京都千代田区	子育て特区（幼保一元施設設置）
東京都港区	豊かな明日の子どもたちを育む教育特区
東京都杉並区	教育改革特区（新しいタイプの学校）の創設
東京都稲城市	介護のまちづくり特区
鳥取県羽合町	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

2. 対外活動

2003年10月～2004年2月まで、雑誌や新聞への寄稿やコメント及び講演等を行ってきた。一部については「みんなの特区」に掲載している。

表3 対外活動一覧

寄稿	タイトル		寄稿紙・誌	
	「構造改革特区の本質は「ゲリラ戦」」		『週刊エコノミスト』 毎日新聞社 2003年10月21日号	
	「地方分権時代の地方公共団体のホームページ 求められる「顧客志向」の姿勢」		『月刊LASDEC 地方自治情報誌』 (財)地方自治情報センター 平成16年1月号	
『「改革特区」が拓く』		『日本経済新聞』朝刊「ゼミナール」 2004年1月5～9日、12～16日、19～23日、26～30日、2月2～6日付(全25回)		
インタビュー	タイトル		掲載紙・誌	
	「現場発の「カイゼン」提案が地域を変える 構造改革特区は地方分権社会の実験場」		『月刊広報』 (社)日本広報協会 2004年1月号	
「期待できる改革“ゲリラ戦”」		『宮崎日日新聞』 2004年1月3日付		
講演	講演日	講演会名称	主催	開催場所
	2003/10/29	第31次(平成15年度)市町村ゼミナール	(社)地域問題研究所	名古屋市
	2003/11/06	平成15年度岩手県会計協会収入役会議	岩手県会計協会	盛岡市
	2004/02/26	規制改革講演会	北九州商工会議所	北九州市
	2004/03/15 (予定)	政策研究セミナー	(財)えひめ地域政策研究センター	松山市
その他	日付	内容		主催
	2004/02/24	「骨太の方針2004」策定に向けた経済財政諮問会議事務局ヒアリング		内閣府
	2004/02/25	第1回 北九州市活性化施策評価委員会 (評価委員として今後も参加予定)		北九州市

3. 「構造改革特区支援サイト みんなの特区」(<http://www.21ppi.org/mintoku/>)
- 2003年9月～2004年2月まで、特区を推進している地方自治体の首長の方々や民間企業のトップ計6名から「リレーメッセージ」コーナーに寄稿していただいた。

表 4 リレーメッセージ寄稿者一覧

寄稿者
末吉 興一 福岡県北九州市長
井戸 敏三 兵庫県知事
神田 真秋 愛知県知事
榛村 純一 構造改革特区推進会議代表・静岡県掛川市長
増田 寛也 岩手県知事
反町 勝夫 株式会社東京リーガルマインド 代表取締役社長

- 2003年10月より、既に認定を受けた特区の特区担当者のうち、当研究所にメールアドレスをご連絡いただいている方(3月5日現在、178アドレス)にウェブ・アンケートを行っている。担当者の「生の声」は、特区に取り組もうとしている、あるいは取り組んでいるの方々にとって有益であると思われる。

表 5 ウェブ・アンケートのテーマ一覧

	テーマ
第1回	特区先進地方公共団体の損得勘定
第2回	地域ニーズの発掘
第3回	規制所管省庁のカベ

- 前述の各種活動との相乗効果により、「みんなの特区」の総ページビュー数は順調に推移した。2月2日から3月1日までの4週間には59,043ページに達した。

図 1 「みんなの特区」の総ページビュー数の推移

