

構造改革特区制度における評価システムの課題

2004年12月6日

21世紀政策研究所

目 次

1	はじめに	3
2	特区制度の手続きフロー	3
3	規制の特例措置の評価の概要とその課題	4
3.1	評価体制の中核を担う評価委員会	4
3.2	規制所管省庁と評価委員会の役割	4
3.3	評価対象と具体的な評価基準.....	5
3.4	評価スケジュール.....	5
3.5	評価にかかわる課題	7
4	規制の特例措置の全国展開の概要とその課題	10
4.1	規制の特例措置の全国展開の概要	10
4.2	透明性についての課題	10
5	配慮が必要な「早急な」全国展開	11
5.1	規制の特例措置の提案件数に対する影響.....	11
5.2	特区計画の認定申請件数に対する影響	11
5.3	モチベーションの向上につながる全国展開を	12
6	おわりに	12

1 はじめに

「規制は全国一律でなければならない」という考え方から、「地域の特性に応じた規制を認める」という考え方に転換を図った構造改革特別区域（以下、「特区」）制度が2002年7月に導入されてから2年半近くが経過した。

この制度の目的は、（1）地域を限定して特定分野の規制を緩和・撤廃し、地域経済の活性化を図ること、（2）地域の構造改革の成功事例を示し、全国的な規制改革へと波及させること、である。特区において講じられた「規制の特例措置」は、一定の期間経過後、構造改革特別区域推進本部（以下、「特区本部」）に置かれた民間有識者からなる評価委員会が評価し、特段の問題がなければ、全国レベルの規制改革に拡大する。

本稿では、特区制度の手続きフローを紹介した後、2004年度上半期に初めて行われた規制の特例措置の評価を振り返り、その課題について考察する。

2 特区制度の手続きフロー

特区制度は、概略以下のような手続きで進められる。

地方公共団体、民間事業者、個人等が、地域を限定した規制改革（特区構想）を内閣官房構造改革特区推進室（以下、「特区推進室」）に提案する。

全国から寄せられた規制改革要望について、特区推進室が規制所管省庁と協議した上で、特区本部が、規制改革を「特区で実施」するか、「全国で実施」するか、あるいは「提案は認められない」かの対応方針を決定する。

閣議決定により、「構造改革特別区域基本方針（以下「基本方針」）別表1」に、特区計画の認定申請に際して利用できる「規制の特例措置（規制改革のメニュー）」が追加されるとともに、必要な法令等の改正が行われる。

地方公共団体は、「基本方針別表1」に示された規制の特例措置を盛り込んだ特区計画を策定し、内閣府構造改革特区・地域再生担当室に認定申請を行う。

特区計画に、規制の所管省庁が同意し、またその計画が認定基準に適合していたら、内閣総理大臣が特区を認定する。

特区において、特定事業（規制の特例措置を活用した事業）を実施する。地方公共団体自ら、特例措置を導入することによる弊害発生防止のための措置を講じる。

評価委員会は、半期ごとに前年度の同半期に最初に適用された規制の特例措置（全国展開の予定があるものを除く）の評価を行い、その結果に基づき、構造改革の推進等に必要な措置について特区本部長に意見を述べる。それを受け、特区本部は、規制の特例措置について、（1）地域を限定することなく全国にて実施、（2）引き続き当該地域特性を有する地域に限定して適用、（3）規制の特例措置の廃止又は是正、のいずれかの評価を決定する。

評価に基づき、閣議決定により「基本方針別表1」を改定する。

規制所管省庁が、内閣官房と所要の調整を行い、関係法令等の改正案を作成し、法令等の改正を行う。

これまで6次に亘る特区構想提案において、延べ1,539の提案主体から2,337件に及び提

¹ 本部長：内閣総理大臣、副本部長：内閣官房長官、内閣官房長官、構造改革特区担当大臣、経済財政政策担当大臣及び規制改革担当大臣

案が寄せられ、そのうち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第4次提案分までで129項目となっている。また、これらの特例措置を利用した特区計画は全国で475件が認定されている。

そして、2004年度上半期に初めて行われた評価の結果、評価対象となった38項目の「規制の特例措置」のうち、26項目が、全国展開されることが決定した。そして、9月からは、下半期の評価が開始されている。

以下、2003年度上半期の評価を振り返りながら、評価システムの概要を説明し、その課題について考察する。

3 規制の特例措置の評価の概要とその課題

3.1 評価体制の中核を担う評価委員会

評価において中核的な役割を果たすのは、評価委員会である。2003年7月に、一般公募委員3名を含む民間事業者、学識経験者等、計10名からなる評価委員会が特区本部の下に組織された。2003年9月3日の初会合以降、評価委員会の役割、評価の基本理念、評価の観点、評価の具体的な方法等に関して議論し、評価システムを構築する役割も担った。そして、2003年10月には、規制の特例措置が多岐の分野に渡ることから、各専門分野に分けて評価を行い、意見を作成するため、の8つの専門部会¹を組織した。各専門部会は、評価委員数名と専門の事項を調査する専門委員からなり、部会長は評価委員が務めている。

評価委員会メンバーは、2004年6月30日付で1名が辞任し、現在計9名である(表1)。

表1 評価委員会メンバー

	氏名	職業等	評価委員会、専門部会における役職等
1	八代 尚宏	(社)日本経済研究センター理事長	委員長、医療・福祉・労働部会長
2	市川 眞一	クレディ スイス ファースト ポストン証券会社東京支店証券本部株式調査部ディレクター兼ストラテジスト	産業振興部会長
3	樫谷 隆夫	日本公認会計士協会理事	地域活性部会長
4	北川 正恭	早稲田大学大学院教授	エネルギー・安全部会長
5	白石 真澄	東洋大学経済学部助教授	国土・物流部会長
6	野中 ともよ	ジャーナリスト	教育部会長
7	船橋 力	(株)ウィル・シード代表取締役社長	公募委員、国際交流部会長
8	山田 孝夫	前東川町長(北海道上川郡東川町)	公募委員、農村活性部会長
9	横山 道代	愛知みずほ大学大学院教授	公募委員

3.2 規制所管省庁と評価委員会の役割

評価委員会が、規制の特例措置の評価を行うにあたっては、規制所管省庁と専門部会による調査等がベースとなる。

規制所管省庁は、特区において適用された規制の特例措置による弊害の発生の有無等を調査し、全国展開により発生する弊害について立証する。つまり、規制所管省庁は弊害につい

¹ 内訳は、医療・福祉・労働、教育、農村活性、エネルギー・安全、産業振興、国際交流、国土・物流、地域活性。

て「立証責任」を有する。

一方、評価委員会には以下の3つの役割がある。

A) 規制の特例措置の全国展開による効果等について独自の調査を行う。

B) 規制所管省庁の長からの報告を踏まえ、弊害の発生について検証し、特段の問題が生じているか否かについて評価する。

C) 規制の特例措置の適用に伴う同意の要件や必要となる手続きについて、弊害の発生を予防し、又は弊害が発生した場合でも拡大を防止、軽減する措置として適切かとの観点から必要な見直しを行う。

そして、評価基準に基づき、評価意見を作成し、特区本部長に具申する。評価対象と具体的な評価基準を見てみよう。

3.3 評価対象と具体的な評価基準

半期ごとに行われる評価の対象となるのは、前年度の同半期に最初に適用された特例措置（全国展開の予定があるものを除く）である。

図1に示すように、特区で実施されている規制の特例措置については、「弊害が生じているか」、「障害が生じていても比較的微小であり、全国展開した場合の効果が著しく大きいのか」、「要件、手続きを是正することで、弊害の予防等措置が確保できるか」等の基準で判断し、(1) 地域を限定することなく全国にて実施、(2) 引き続き当該地域特性を有する地域に限定して適用、(3) 規制の特例措置の廃止又は是正、のいずれかの評価を決定する。

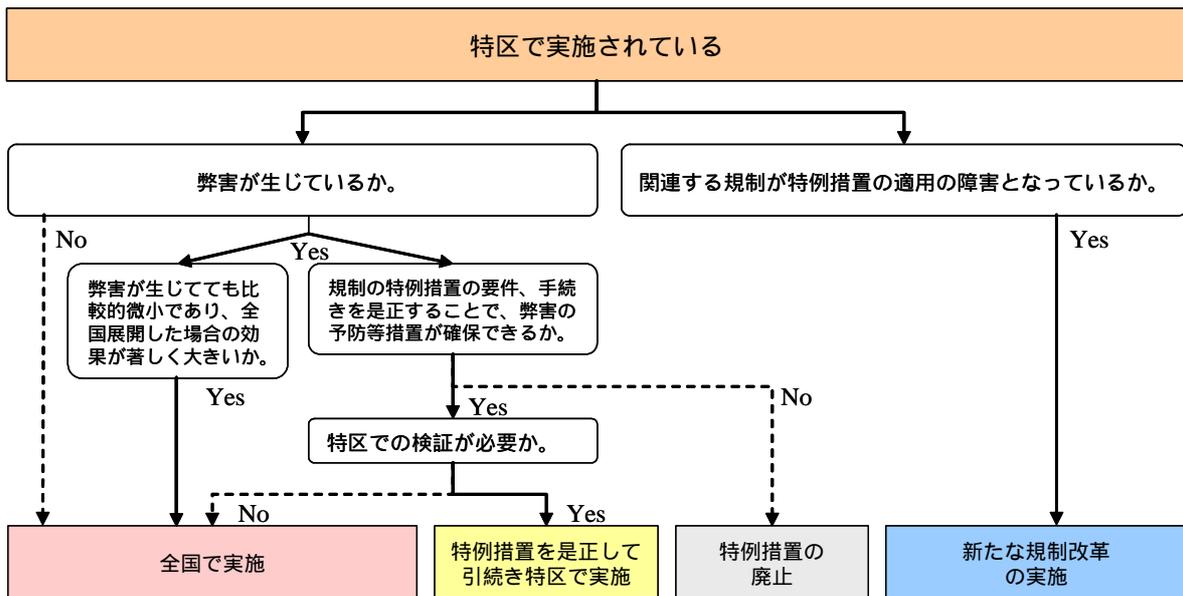


図1 規制の特例措置のあり方に関する評価の具体的基準（一部抜粋）

（基本方針を基に21世紀政策研究所作成）

3.4 評価スケジュール

評価スケジュールについて、2004年上半期を例（図2）にとって、順を追って説明する。

評価委員会は、評価の対象となる規制の特例措置につき、調査開始の3ヶ月前までに規制所管省庁に通知する。

通知を受けた所管省庁は、調査開始の2ヶ月前までに調査計画を作成して評価委員会に提出する。

評価委員会は、規制所管省庁の調査計画を踏まえ、評価委員会の調査計画を作成する。
 評価委員会、規制所管省庁が調査を行う。

2004 年度の上半期の評価では、規制所管省庁及び評価委員会による調査も、ともに 4～5 月に実施された。(さらに、特区本部事務局による特区計画の進捗状況の調査が、4 月に行われた。)

専門部会は、必要に応じて特定事業者や需要家・消費者等にヒアリングを実施する。
 専門部会は、各種調査結果を検討・議論する。

評価委員会は、専門部会からの報告を受け、規制所管省庁の実施した調査結果の検証のための調査を、必要に応じて行う。

評価委員会は、必要に応じて各省ヒアリングや再ヒアリングを行う。

評価委員会は、各省ヒアリングやその他の調査結果を踏まえ、評価意見を検討・作成する。

評価委員会は、評価意見を特区本部長に提出する。

特区本部は、評価委員会の意見を踏まえ、規制の特例措置について評価を行う。

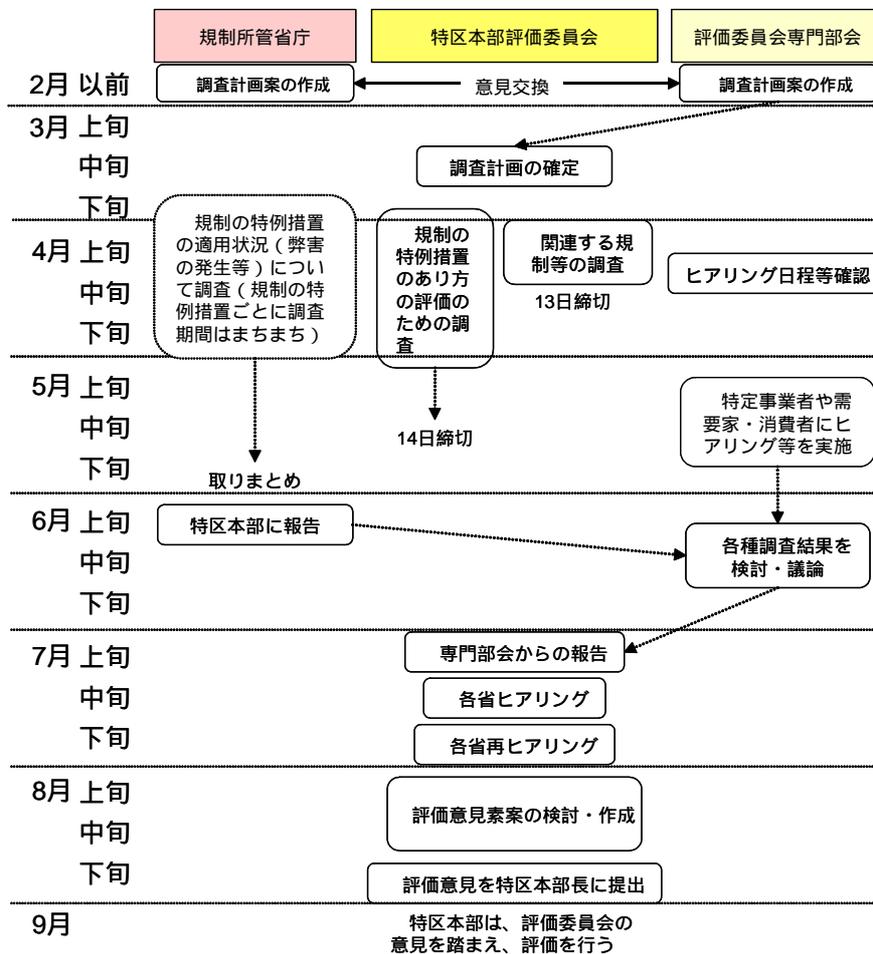


図 2 規制の特例措置のあり方等に関する評価スケジュール
 (特区推進室の各種資料を基に 21 世紀政索研究所作成)

3.5 評価にかかわる課題

これまで、評価システムの概要を見てきたが、評価委員会の会合の傍聴や当研究所が実施した地方公共団体へのアンケート結果¹等を参考にして、どのような課題があるのか、3つに整理した。

1) 評価対象の選定基準についての課題

2004年上半期の評価で、全国展開に関する評価対象とする予定であった45の特例措置のうち7つは、調査開始後に評価対象として扱わないことになった²。残る38の特例措置の32%にあたる12の特例措置は、次回以降に継続評価されることになった。評価に資する調査データが不十分だったことが理由の1つである。

2004年4～5月の調査時点において、特区で実施する予定の特定事業が実施されていない例が多々見られた。また、たとえ特定事業が実施されていたにしても、「807/914 幼稚園/保育所における幼稚園児及び保育所児等の合同活動事業」のように、4月1日から開始したばかりの特区も多くあり、特区関係者の自己評価もままならぬ状態であった³。これらは、規制の特例措置の適用の開始日（多くは、特区計画が認定された日）と特定事業の実施時点の乖離によって生じる問題である。

今後は、特例措置の成立時点に、性質上全国展開に関する評価を行わないものを峻別し、その上で、評価対象の選定基準を、「前年度の同半期に当該規制の特例措置が最初に『実施』されたもの」とすることが望ましい。それにより、少なくとも調査開始時には実施から半年経過した特区が1つはあることになる。

2) 調査方法・回答期間についての課題

2004年度上半期の評価では、規制所管省庁が行った規制の特例措置の適用状況についての調査、評価委員会による調査、ともに4～5月に実施された。

調査方法に関しては、「制度の成り立ちからやむをえない面もあるが、省庁と評価委員会がそれぞれの立場から調査を実施しており、自治体の側から見るとかなりの事務負担になっている。⁴」（千葉県）、「規制所管省庁、評価委員会等の調査において、重複している調査項目の整理をして欲しい。⁵」（大阪府）といった意見が寄せられた。

地方公共団体や関係者が、重複した設問に答えなくてすむように、各調査主体の希望する調査項目を整理・統合し、一本化してから調査票を送付すべきであろう。

また、回答期間に関しては、「調査の集計作業に大変時間がかかるので、提出期限をもう少し延ばして欲しい。⁶」（大阪府）といった意見が寄せられた。

例えば、大阪府が申請主体となっている4つの特区においては、2004年4月の調査当時、現時点で全国展開されている規制の特例措置を含めると、11の特例措置が適用されていた。

¹ 21世紀政策研究所の「規制の特例措置の評価」に関するアンケート結果（2004/7/26～8/6実施）参照。

² うち4つは、他の特例措置と併せて実施されることや、特区以外の地域と比べて優先的な取り扱いを定めたものである。したがって、全国展開するとその意味を失うため、今後も全国展開に関する評価の対象とはならない。残りの3つは、評価時点では、適用している認定特区の消滅などにより、評価が困難なものである。

³ 構造改革特別区域推進本部評価委員会（第5回）の配布資料、「参考資料2 評価委員会の調査結果」参照。

⁴ 21世紀政策研究所の「規制の特例措置の評価」に関するアンケート結果（2004/7/26～8/6実施）参照。

⁵ 大阪府企画調整部企画室へのヒアリングの回答。

⁶ 大阪府企画調整部企画室へのヒアリングの回答。

その中でも、特に回答に時間を要したのは、「501, 502, 503 外国人研究者受入れ促進事業」に関する調査である。法務省の調査では、外国人研究者やその家族である特定家族滞在活動を行う外国人のプライバシーに踏み込んだ項目（就労先、活動内容、活動頻度等）が、評価委員会の調査では、外国人が参加した産学官連携会議件数、今後 1 年間の申請件数見込み、3 年以上の長期プロジェクトへ参加している外国人研究者の数及び研究分野等の項目があったため、受入れ研究機関における実態把握に非常に時間がかかったという。

このように、調査票の送付先である地方公共団体が、関係機関や関係者本人に照会しなければ回答することが出来ない項目もあるため、回答期間を長くする必要がある。さらに、調査項目案や過去の調査項目を、随時改定されている「構造改革特区計画認定申請マニュアル（総論 / 規制の特例措置）」等に、参考として添付することも、地方公共団体の事前準備に資するのではないだろうか。

3) 先行実験から得られた知見の活用についての課題

評価委員会は、4～5 月に実施した調査において、規制の特例措置の全国展開の効果を推論するために、各規制の特例措置について、「導入してよかったと思う点」、「特定事業の将来に向けての展望」、「具体的な効果やメリット」を調査した。それだけでなく、「特例措置で定められている条件・手続等の問題点とその改善策」や「特例措置の適用にあたっての関連するその他制度の問題点と改善案」についても調査した。

しかし、後者に関しては、専門部会で十分検討・議論されず、それゆえ、専門部会から評価委員会への報告でもほとんど取り上げられなかった。そして、各省ヒアリングにおいても、地方公共団体から指摘のあった点を、論点としてほとんど取り上げなかった。つまり、先行実験によって得られた知見は、活用されなかったのである。

その例として、「1002 地方公共団体及び農業協同組合以外の者による特定農地貸付け事業」を挙げる。

評価委員会の調査に回答した地方公共団体から、「特例措置で定められている条件・手続等の問題点とその改善策」が 6 つ（表 2）、「特例措置の適用にあたっての関連するその他制度の問題点と改善案」が 4 つ（表 3）提言されたが、6 月 25 日の農村活性部会では、個別の吟味はされず、一部について委員から意見が出ただけであった。

表 2 特例措置番号 1002 で定められている条件・手続等の問題点とその改善策

1	問題点	経営移譲年金を受給している親の所有する農地に使用収益権を有している後継者が当該農地を利用して市民農園を開設しようとする場合は、この農地を親へ返還し、新たに市町村等から借受けなければならない。（青森県）
	改善案	経営移譲年金を受給している親の所有する農地に使用収益権を有している直系卑属が当該農地を利用して市民農園を開設しようとする場合は、農地所有者、使用収益権者及び認定を受けた地方公共団体が事業協定を締結することで足りることとする。
2	問題点	市民農園の貸付け手続きについては、地権者が市町村へ貸付け、さらに市町村が開設者に貸付けることとなっている。このため、市町村においては、使用料についての予算措置が必要となるなど、事務が煩雑となっている。（千葉県）
	改善案	市民農園の貸付け手続きについては、地権者から市民農園開設者に貸付けることとし、市町村も、県と同様、市民農園開設者が適正な運営を行なうよう協定を締結することとしたらどうか。
3	問題点	市民農園において生産された農産物の販売の可能性について、農林水産省から見解が示されることとなっているが、本市では情報を入手できていない。（横浜市）
	改善案	見解・基準等が公表されているか否か、されているとすればその内容等の入手先についてご教示願いたい。

4	問題点	現行制度で市民農園を開設する場合、構造改革特別区域計画の認定後、市民農園整備促進法又は特定農地貸付法に基づく手続きが必要となるため、事業の円滑な実施に支障が生じる。(長野県、波田町)
	改善案	構造改革特別区域計画の認定のみで市民農園が開設できるよう制度改正を行う。
5	問題点	特例を受ける際、市民農園開設者と計画認定を受けた地方公共団体が13号事業実施協定を結ばなければならないとされているが、本計画は売木村と長野県が連名で申請したため、三者間の協定締結が必要となり、手続きが煩雑となっている。(長野県、売木村)
	改善案	認定を受けた最小単位の地方公共団体との協定締結のみで市民農園の開設ができるよう制度の改善を行う。
6	問題点	市民農園開設のための農地の貸借について農家などが自己所有地の他に近隣の農地を借りて市民農園を開設しようとする場合、農地保有合理化法人等を仲介して借りる必要があり、契約関係が複雑となる。農家同士の農地の貸し借りは日常的に行われており、特区制度ではこの点がかえって規制となっていると考えられる。今後このような市民農園の開設パターンが増加すると思われるが、その時に障害となることが危惧される。(飯田市)
	改善案	農家が市民農園を開設する場合の農地の貸借については、農地保有合理化法人等を經由せずに行えるように改善をお願いしたい。

表 3 特例措置番号 1002 の適用にあたっての関連するその他制度の問題点と改善案

1	問題点	市民農園に付帯する駐車場等の整備には、 農地法及び農業振興地域の整備に関する法律 (以下「 農振法 」という。)の手続きが必要であるが、農地法及び農振法の手続きには時間を要するため、市民農園の整備が進まない要因の一つとなっている。(青森県)
	改善案	特区法を活用して開設する市民農園と一体的な整備を要する2a未滿(自己の農作物育成等の事業のための農業用施設整備をする場合に、農地転用許可を要しない規模)の駐車場等の付帯施設を設置する場合は、農地法及び農振法の規定の例外として、都道府県知事の許可を要しないこととする。
2	問題点	【農地法・都市計画法】 特定農地貸付法の特例では、駐車場をはじめとする付帯施設については、他法令の規制があり、なかなか実現が難しい場合がある。(法律の問題というより運用等のレベルでもあるかもしれない)(小田原市)
	改善案	特定事業により実施するものについては、他法令の一部規制緩和を伴うことにより、構造改革事業が推進されると判断された場合に限りその規制を緩和できる方策を検討する。
3	問題点	中山間地域は平地部の耕地と比較して作業効率が劣り収益率も低いため就農する人がいなくなり農地が荒れていくばかりとなっているので、耕地の有効利用を図るうえで、むしろ担い手として中山間地域ではこの制度を歓迎する。しかし、作業条件が悪いため経営計画が非常に問題となってくる。中途半端な計画で参入しても、赤字経営になってすぐ取止めたとなつては自治体に責任が及ぶので参入については慎重にならざるを得ない状況である(安塚町)
	改善案	計画及び参入について自治体としての指導及び基盤整備に対し国の補助制度の制定により企業が取り組みやすい事業体系を策定する。
4	問題点	【市民農園整備促進法】 市民農園整備促進に基づく市民農園の開設は、少なからず付帯施設の整備が伴うため、特定農地貸付法に比べ、整備期間を要し、さらに許可手続きに係る期間も最低2ヶ月余り要することから、計画から開園まで半年近くかかることが想定されるため、早期に開園し、特区の効果を発揮するために、許可手続きの簡素化が必要。(石川県)
	改善案	市民農園の区域の決定は、特区法に基づく協定書の締結を行い、開設主体から開設申請が提出されることを前提に行っているのが現状であり、これを踏まえ、区域の決定と開設申請を同時に提出する措置がとれないか。

続く7月1日の評価委員会における農村活性部会の報告では、「市民農園に隣接した農地の駐車場としての利用、市民農園の開設手続きの短縮化等について、提案等を踏まえつつ、別途検討すべき。」との意見が提示された。しかし、農林水産省が「全国展開しても弊害なし」としたため、省庁ヒアリングでも別途検討されることもなかった。

そして、評価委員会が8月31日に、それを受け9月10日に特区本部が決定した評価は、「特区における規制の特例措置の内容・要件のとおり全国展開を行うこと」であった。

規制の特例措置を改善せずに全国展開するという事は、全国展開後にこの制度を利用す

る地方公共団体もまた、先行団体と同じような問題に直面する可能性が極めて高い。

評価委員会は、全国展開の件数を増やすこと、つまり量の側面だけでなく、質の側面にも着目すべきである。

具体的には、先行実験によって得られた知見を活用して、使い勝手が良く、実効性の高い規制の特例措置への変更や全国展開が行われるよう、先導的な役割を果たすべきである。たとえ規制所管省庁が「全国展開しても弊害なし」としても、調査対象から提案された改善策案や評価委員会で考案した改善策について、必要に応じて規制の所管省庁と協議し、評価委員会としての意見を示すべきである。

それができないなら、地方公共団体等に「特例措置で定められている条件・手続等の是正要望」や「関連するその他制度の規制改革要望」を、特区構想提案募集時に、彼ら自らが提案するように促さなければならない。

以上、評価にかかわる3つの課題を示した。次に、評価の結果「地域を限定することなく全国において実施」するとされた規制の特例措置が実際に全国展開されるとはどのようなことか、またその課題について述べる。

4 規制の特例措置の全国展開の概要とその課題

4.1 規制の特例措置の全国展開の概要

特区本部が全国展開を決定した規制の特例措置は、閣議決定により、「基本方針別表1」から削除されるとともに、実施時期、全国展開の実施内容を明示した上で、「基本方針別表2」に移行される。

そして、規制所管省庁は、内閣官房と所要の調整を行い、すみやかに当該規制が本来規定されている法令等（以下、「本来制度」）の改正を行い、特区法に基づく認定制度によらず、全国規模で規制改革の成果を享受できるよう措置する。

では、全国展開すれば、すべてがうまくいくかということ、そうでもない。次に、全国展開にかかわる課題を挙げる。

4.2 透明性についての課題

全国展開には、諸要件、諸手続を据え置き、内容・要件に必要最小限の措置を付加、要件を変更し、一定の適用要件を設ける、認定制度を本来制度に追加、諸要件、諸手続を見直し、の4つのパターンがある。

パターン1の場合は、全国展開の実施内容が、規制の特例措置と同様であるから、先行実験の知見を生かして改善されていないかはともかく、想定外の本来制度の改正が行われることはない。しかし、パターン2～4の場合は、想定外の改正、つまり、過剰な措置、曖昧でわかりにくい適用要件、及び煩雑な特認制度が付加される可能性がある。

なぜなら、規制所管省庁の本来制度改正案に対して、評価委員会、先行実験の関係者を含む一般国民が、コメントする機会が義務付けられていないからである。

新規提案に基づく規制の特例措置に関しては、「基本方針別表1 原案」と「構造改革特別区域計画認定申請マニュアル原案」が公開され、誰でも意見を提出することができるのであるから、全国展開においても同じようにすべきではないだろうか。それにより、公正で透明性、そして納得性の高い全国展開が可能となると考えられる。

特に、法案については、与党審査¹や国会審議を経るため、透明性の高いプロセスを確保するべきである。

次に、規制の特例措置の評価や全国展開が、特区制度全体に与える影響について考えてみよう。評価システムの部分の最適化が、必ずしも特区制度全体の最適化につながらないことがありうる。

5 配慮が必要な「早急な」全国展開

5.1 規制の特例措置の提案件数に対する影響

2004年8月31日の第8回評価委員会において、「これだけ迅速に全国展開が行われるとなると、今までは特例措置だからということで、それほど防衛的にならずに特例措置の成立を容認していた規制所管省庁も、『蟻の穴から堤(つつみ)も崩れる』という認識に変わるかもしれない。したがって、今後は『蟻の一穴』、つまり、規制改革の提案に反対し続ける可能性がある。」という趣旨の複数の発言があった。

実際、時を経るごとに成立する規制の特例措置は減少している。現状維持派の規制所管省庁が、今後、より一層「守りの姿勢」を強め、これまで以上に規制の特例措置が成立しなくなると、それを見た地方公共団体や民間事業者等が「いくら規制改革の提案をしても、実現しないのではしょうがない。」と考え、提案をしなくなる可能性がある。

5.2 特区計画の認定申請件数に対する影響

先のアンケート²では、早期の全国展開に対して、「先行者メリットがない。PR効果、インパクトがなくなる。」(大阪府)「競争相手が増える。」(市区町村)「結果・効果のある程度出してから、全国展開にしていきたい。」(市区町村)「特区以外の地域との差別化ができなくなる。」(市区町村)「地域の特性が失われてしまう。活性化の一助として特区を申請した意味が損なわれる。」(市区町村)等の懸念が示された。

また、「前年度の同半期に当該規制の特例措置が最初に適用されたもの」を評価して、全国展開をする場合、特区によっては、たった数ヶ月で認定取消を受けることもありうる。省庁による独自の全国展開によってではあるが、2004年6月14日に認定取消を受けた8つの特区の中には、認定から7ヶ月足らずで認定取消を受けたものもあった³。

規制の特例措置が早期に全国展開されることによって、「特区に認定されたとしても、先行者メリットや差別化を享受できる期間が短すぎて、地域の競争力の向上にほとんど寄与しない。1年も経たずに認定取消になるなら、全国展開を待ってればいい。」と考える地方公共団体が出てきてもおかしくない。

¹ 内閣は、法制度上は与党の審査・承認を受けずとも、法案を閣議決定して、国会に提出することができるが、実際は閣議決定に先立って事前に与党審査を受けることが慣行となっている。法案を閣議に付議するためには、主管省庁が法律案の原案を作成し、内閣法制局が予備審査を行う。予備審査が終了すると、法律案を閣議決定する前に、法律案について、与党の審査を受けることになる。法律案は、自民党政務調査会の所管部会、政務調査会審議会、総務会の審査を受けて閣議に付議することができる。現在、連立与党の公明党についても、同様に所管部会、政務調査会の審査を経る必要がある。与党審査終了後、主任大臣は、内閣総理大臣に対し、法案について閣議決定するため、閣議請議の手続を行う。これを受け付けた内閣官房は、閣議請議書に添付された法律案を内閣法制局に回付して、内閣法制局が本審査を行う。そして、必要があれば修正の上、内閣官房に回付する。閣議請議された法律案が閣議決定されると、内閣総理大臣がその法律案を国会に提出する。

² 21世紀政策研究所の「規制の特例措置の評価」に関するアンケート結果(2004/7/26～8/6実施)参照。

³ 「とよねがんばらマイカー特区」は、2003年11月28日に認定された。

5.3 モチベーションの向上につながる全国展開を

これまで述べたように、早急な全国展開は、「意図せざる」影響を特区制度全体に与える可能性が高い。

私たちは、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、特区制度の持続には不可欠であると考えている。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、大きなムーブメントを形成するという点にあるからである¹。

先のアンケート²でも、「特区として手を挙げない自治体が、規制の特例措置が全国展開されたからといって、それをどの程度使用するのか疑問である。したがって、特区推進室は、全国展開よりも規制の特例措置の実現に尽力してほしい。」という意見があった。

特区本部は、早急な全国展開をすることが、本当に制度全体の持続にとって良いことなのか、制度全体の持続性という観点から見直すべきである。

6 おわりに

本稿では、特区制度の手続きフローを説明した後、規制の特例措置の評価やその全国展開に関する課題について述べてきた。

2004年9月7日の経済財政諮問会議第23回会議において、2004年度中に特区の更なる充実に向けた方策を決定して2005年度から実施することが確認された。

今後、政府が評価システムの改善策を検討する際は、(1)評価対象の選定基準、(2)調査方法・回答期間、(3)先行実験から得られた知見の活用による全国展開の質的向上、(4)全国展開における透明性の確保、(5)全体最適の観点から見て適当な全国展開の時期、等について考慮することが望まれる。

すでに、2004年度下半期の調査では、調査手法の充実が図られている。具体的には、全国展開による効果について、事業者等に対する直接の調査を行う必要がある場合には、現地から関係者を招いて意見交換を行うことにしたのである。11月16日には、「802 構造改革特別区域研究開発学校設置事業」を実施している特区のうち、4つの特区から、教育委員会の教育長や指導主事、校長、研究主任等を招いて、その成果や実施状況等についてヒアリングを行い、活発な質疑応答があった。

特区制度の主役は、現場の地方公共団体や民間事業者である。改善策を検討する際には、事務の効率化はもとより、現場の意見に耳を傾けると同時に、そのモチベーションにも配慮することを期待したい。

¹ 2004年3月5日付の報告書「構造改革特区の現状と今後の課題」

² 21世紀政策研究所の「規制の特例措置の評価」に関するアンケート結果(2004/7/26~8/6実施)参照。