



JRI news release

「構造改革特区」を成功させるために

2002年12月9日

日本総合研究所 調査部
経済研究センター

<http://www.jri.co.jp/>

本レポートに関するご照会は、下記宛にお願いいたします。

調査部 経済研究センター 研究員 小川 昭

(Tel: 03-3288-4662 E-mail: ogawa.akira@jri.co.jp)

要 旨

現在国会で審議中の「構造改革特別区域法案」は、総合規制改革会議の「規制改革特区」の考え方に基づいたもの。

「規制改革特区」の考え方は、**規制改革促進策としての特区利用**。地域を限定することによって、規制改革の際の意見調整を容易に行えることが利点で、特区での先行的・実験的規制改革が成功した場合には、その**成功事例をデコに同様な規制改革を全国に敷衍**することが目的。

→いわばこれは「**緩和先行型**」特区とでも呼ぶべきもの。規制改革の遅滞が問題となっている状況下、許容できる「次善策」と考えられる。規制改革という目的を達成するためには**可能な限り多数の自治体の参加が望ましく、いかに自治体への「参入障壁」を低めるかが鍵**。

「緩和先行型」としての現法案を評価すると

- ・**対象となる規制項目が限定的**で、各地方自治体にとってメリットがさほど大きくない
- ・関係行政機関(省庁など)の長の同意が必要など、**省庁などに裁量の余地を与える**などの問題あり。省庁の裁量余地の除去と規制項目の拡充が必要不可欠。

例えば、株式会社の農業参入(農地取得)であれば問題となるのは転売・転用。取得を禁止しなくても、転用規制の強化で、**そのような弊害に対しては十分に対応可能**。

このような議論を公開して活発化させ、規制改革に伴う弊害を十分に洗い出して、これに対する適切な代替措置の設定を図ることが、**特区の実効性を高め、ひいては規制改革を促進させる効果があると考えられる**。

現法案とは異なる立場からの議論には、特区制度に**財政措置を組み込み、国家プロジェクトとして戦略産業を育成**し、経済活性化を実現するという考え方も存在。

→これはいわば「**国家戦略型**」特区とでも呼ぶべきもの。新規産業立ち上げが停滞している状況下、**考え方の1つとしてあり得る**。ただし、従来の国費支出を伴う地域振興策が、必ずしも支出に見合った効果を挙げてこなかっただけに、戦略産業集積という目的を達成するために、長期的かつ慎重な見通しに基づいて、**大きな効果の期待されるごく少数の特区に絞り込み、その特区に対して集中的に施策を講じる**ことが必要不可欠。

「緩和先行型」と「国家戦略型」とは、対象となる特区の数や財政措置の有無など、**互いに相容れない特区像**。現法案への**財政措置の追加や経済効果に基づいた特区選別基準の導入は不適切**。

「国家戦略型」特区を推進する場合には、**現法案とは別個の法的枠組み**が必要。

特区における事業の予算は、各地方自治体の**自主財源拡充**を通じて確保すべき。**財政の地方分権化**は「緩和先行型」特区の推進策として有効。

はじめに

(1) 関心の強まる構造改革特区

特区を巡る議論が活発化し、様々な動きが現れるとともに関心が強まりつつある。

- ・各自治体からの提案が集まる(9月公開)、2次提案が募集される(11月)
- ・構造改革特別区域法案が提出される(11月)
- 構造改革関連法案の目玉として、**主要な政策課題の1つ**に。

(2) 様々な議論

4月以降、政府案 / 総合規制改革会議 / 経済財政諮問会議 / 自民党など、様々な議論がそれぞれの立場から積極的に展開されている状況。このため、**それぞれの議論は必ずしも共通の土俵に立っておらず、必ずしも議論がかみ合っていない状況。**

- 以上の点を踏まえると、法案策定までの経緯とそれぞれの議論を整理し、それぞれの特徴について検討することが、特区について考える上できわめて重要。

各地の特区構想

分類	件数	提案地域の例	分類	件数	提案地域の例
国際物流関連	29	成田空港周辺、北九州市	医療関連	25	神戸ポートアイランド
研究開発関連	69	鶴岡市、八王子市	生活・サービス関連	46	志木市、鳥取県
環境・新エネルギー関連	43	名古屋市、屋久島	教育関連	44	東海村、対馬島
産業再生関連	40	栃木県、東濃西部	観光・国際交流関連	57	呉市、琴平町
農業関連	94	北海道、広島中部台地	その他	36	須賀川市、山北町

(資料) 構造改革特区推進室「地方公共団体からの構造改革特区構想の提案概要」

(注) 複数の分類に掲載されている特区が存在するため、各分類の和は合計数(426件)と一致しない。
提案地域の例は無作為に抽出したもので、各構想の有望性その他を判断したものではない。

特区法案策定までの経緯

(1) 先鞭をつけた総合規制改革会議

4/15 「『規制改革特区』を規制改革の有力な手段に」提出、ワーキンググループ発足
→ **規制改革促進のための特区活用策をイメージ**（「緩和先行型」特区）

7/23 「中間とりまとめ」決定
→ 「規制改革特区」に1つの章が割かれ、理念や制度の枠組み・課題点などを列記

秋 「構造改革特区に関する意見交換会」実施（計4回）

(2) 2番手としての経済財政諮問会議

4/24 「構造改革特区について」提出
→ 規制改革促進のための特区活用策（総合規制改革会議の議論を踏襲）
→ その一方で、「特定地域への**産業集積を誘導し、戦略的に新産業の勃興を計る**」
国家プロジェクトとしての特区をイメージ（「国家戦略型」特区）

6/22 「経済財政運営と総合改革に関する基本方針2002」決定
→ 「構造改革特区」に数行が割かれ、**総合規制改革会議の意見を聴きつつ推進**すると明記

(3) 法案策定・事務処理主体としての構造改革推進本部・推進室

7月 推進室発足（6日）、推進本部発足（26日）
→ 推進室と総合規制改革会議などとの間で意見交換を実施

10/11 「構造改革推進のためのプログラム」決定
→ **制度像は概ね「中間とりまとめ」に準拠**

11月 法案閣議決定（5日）、衆議院通過（21日）

「緩和先行型」特区の考え方

「緩和先行型」特区は規制改革の一環として浮上したもので、以下のような基本原則に基づいて制度像が描かれている。

(1) 基本原則 = 規制改革促進策

- ・全国一律の規制改革が妨げられていることへの「対案」
→ **地域を限定し、規制改革を各自治体の自主性に委ねることで合意形成がより容易になる。**
- ・特区と全国一律の規制改革とは、相互に補完するという位置づけ
→ まず特区、次いで全国という**段階的規制緩和**も許容。

全国的規制改革が滞るもとで地域ごとに規制改革を推進するという、「**次善の策**」ながら意義あり。
特区での改革成果を「論より証拠」という形で活用することで、**規制改革を後押し**。

(2) 基本原則から導かれる制度像

規制改革の推進のため、自治体の特区への参加を最大限促進(**特区は多ければ多いほど良い**)

- ・**対象となる規制を幅広く確保**(「中間とりまとめ」では外交・防衛・刑法関連など以外は全て対象)。
- ・手続きを簡略化(**特区の法律を一本化し、特区申請にかかる窓口を統一**)

「必要な代替措置」の検討

- ・特区で弊害が生じ、問題がこじれることは規制改革にとってマイナス。考え得るトラブルに対しては、特区推進自治体が、それぞれの**自己責任において事前に代替措置を設定**して対処。

事後的な評価の確立

- ・成功例については全国展開、失敗例については特区適用の抹消。**全国的規制改革へと連携**。

国による税の減免や従来型の財政措置の否定

- ・あくまで規制改革がメインの政策。
- ・各地方自治体の自己責任によって財源も手当。

「緩和先行型」としての法案の評価

(1) 目立つ法案の問題点

目下成立間近の法案は、基本的には「中間とりまとめ」に基づいており、**基本理念は妥当**。しかし、**実効性のある運用が可能かどうかという観点からみると以下のような問題点が目立つ**。

特区において規制改革を実施する際、関係行政機関の長の同意が必要。

(条件を満たすものは同意するとされているものの、条件の判断が自治体と省庁で相違した場合の対応が不明) → **省庁に裁量の余地**

・特区において規制改革の**対象となる項目が93と少ない点**

→ 株式会社の農業経営など、**厳しい条件が付されたものも存在**。

→ 医療や教育への株式会社参入など、ポイントとなっていた規制項目で**除外されたものも多い**。

これらの問題点が存在するため、自治体の自主性を最大限に生かす法律としてははなはだ不十分。特区の推進が**自治体の自主性(自己責任)に基づく**にも拘わらず、規制項目を狭めたり、関係行政機関の同意を必要としたりする根拠が明示されていない。

このため、**特区への参加が鈍り、成果が限定的になる危険性あり**。

(2) 法案の修正策

法案の修正策としては、以下2点が要となる。

関係行政機関の同意条件を撤廃、その代わりに代替措置の設定を厳格化。

→ 法律面からも各地方自治体の自己責任原則を強く打ち出す。

対象となる規制項目の拡充

→ 「中間とりまとめ」の示した対象範囲を念頭に、医療への株式会社参入など今回見送られたものについても拡張を図る。

○ 各規制項目の対象組み入れに際して、**議論を広く公開すべき**。それぞれの意見の周知を通じ、関心を高めつつ対象を拡大することが望ましい。

ポイントとなる規制項目：農業

今回の法案において、制限付きで認められた農業への株式会社参入と、認められなかった医療への株式会社参入について、その是非を検討する。

(1) 農業への株式会社参入

農業への参入については、地元の農業委員会の同意や役員(のうち少なくとも1人)の農業従事などが条件とされ、さらに借地営業のみを許容。

このような限定的な解禁にとどまったのは、下記4点に代表される反論(注)が背景。

株式会社が農地を保有可能にすると、**投機的購入が行われる結果農村が荒廃する**。

株式会社に対しては誰でも投資できるため、経営権が自由に移転し、誰でも農地投機に荷担可能。

株式会社が農地を保有すると(儲からなくなった場合に)**耕作が放棄される**。

独自の資本力で規模を拡大しようとしている**農家と競合するのは困る**。

しかし、これらの反論は、以下の理由から農地取得を規制するための論拠としては不十分といえる。

株式会社だけが投機を行うわけではなく、**投機を防ぐ施策としては株式会社排除よりも農地の転用規制強化の方が有効**。この場合は、保有主体に拘わらず農地の転用を厳しく制限すべき。

株式会社が農業を担っていない**現在でも耕作放棄地は多く**、株式会社の排除は問題を解決しない。

独自の資本力で規模拡大する農家が存在する場合には、(農家との競争になるため)株式会社が一方的に農地を取得できるわけではない。しかも、この場合のみが本当に問題なのであれば、既存農家が農地を手放す際に、優先交渉権を農家に与えるなどの施策で十分に対処可能。

従って、借地に限定する規定は「必要十分な代替措置」ではないため維持する根拠に乏しい。農地保有を含めて特区の対象に盛り込み、さらに、農業委員会の同意条件をはじめとする条件は撤廃ないし緩和すべきであると考えられる。

(注)反論は「構造改革特区に関する意見交換会」議事録から抜粋。

ポイントとなる規制項目：医療

(2) 医療への株式会社参入

医療への株式会社の参入は認められなかった。この背景には、**株式会社が病院経営を行うと、営利原則に基づいて行動する**結果、医療の質が低下し、人命に関わるようなトラブルを排除できない、という反論が存在。

しかし、現在日本では**68の病院が株式会社形態で経営されており**、これらの病院において医療の質が低下してトラブルになった、あるいは大きな事故が生じた、などの事実は確認されていない(注)。つまり、**株式会社による病院経営の弊害**というのは、**少なくとも現時点では事実と整合しているとは言い難い**。

加えて、医療法人形態や個人開業医の形態であれば絶対に営利を追求しない、と説明できる十分な証拠が存在するわけではなく、株式会社に限定して参入規制を行う必然性は薄いと考えられる。

さらに、仮にそのような反論が正しく、株式会社の参入を認めた場合に一部の病院で質の低下が生じるとしても、それについては参入を排除するのではなく、**配当制限(配当上限の設定)や外部監査の強化、医療過誤に伴う賠償上限の大幅引き上げなど、他の措置を講じることによっても十分に担保可能**と考えられる(しかも、配当制限以外の施策については、既存の病院に対しても質を高める要因となる)。

換言すれば、**参入排除は弊害防止策としては過剰である可能性が否定できず**、特区において適切な措置が講じられる場合であってもなお容認できないほどの理由として「質の低下」を用いることは困難。このように、**生命という非常に重いものに関する規制であっても、適切な代替措置を執ることを条件とする限り、特区での実施を排除すべきではない**と考えられる。

このように、制限が加えられたり、対象から外されたりした項目についても再検討の余地は十分に存在。なお、適切な代替措置を検討するためには、**反論は多ければ多いほど好ましい**。全ての反論を考慮した上で代替措置によってカバーされるのであれば、そのような規制項目を特区での執行対象から除外する根拠がなくなるため。考える弊害を最小化し、規制改革の効果を十全に発揮するためにも、特区での執行対象にするか否かについての議論は広く公開すること望ましい。

(注)「構造改革特区に関する意見交換会」議事録から抜粋。

「国家戦略型」特区の考え方

一方、「国家戦略型」特区は、新規産業育成策・地域振興策として浮上したもの。

(1) 基本原則 = 戦略産業の集積

- ・新規産業を育成し、経済活性化に貢献するという立場
 - 新規産業の立ち上げが停滞しているもと、**地域を限定し、そこに規制を中心として集中的に施策を展開**することによって地の利を生み出し、戦略的に産業の育成・振興を図る。
 - アイルランドなどの経済特区と共通する考え方。

(2) 基本原則から導かれる制度像

新規産業にとって最適な立地を厳選

- ・共倒れや効果の拡散防止のため、**特区数を経済効果で絞り込む。**
- ・地方から自主的要望がなくても、**経済効果が著しいものについては国主導で特区を設定。**

規制に限定されない特区への優遇付与

- ・制度面の優遇に加え、沖縄特区で実施されているような**租税特別措置なども検討対象。**

(3) 「緩和先行型」と「国家戦略型」の比較

2つの考え方は、直接的目標など多くの面において対照的(下図表)。同一のプランには両立不可能であるので、「**国家戦略型**」に伴う**絞り込みや財政措置は現法案とは整合的ではなく、追加すべきではない**。なかでも、**現法案への財政措置の組み込みは、特区自体を「金蔓化」させかねず非常に問題**。「国家戦略型」を実施する場合には、あくまで現行法案の枠組みとは独立して推進すべき。

対照的な2つの特区像

	緩和先行型	国家戦略型
直接の目標	規制改革の試験的实施による全国的規制改革の促進	戦略産業の集積による経済活性化
対象となる特区数	要望が多ければ多くなる	効果が上がるものに絞り込み
国のイニシアチブ	弱い(地域の自主性を最大限に尊重)	相対的に強い(国からの特区指定など)
財政措置	国からの財政措置は盛り込まない	国からの財政措置も検討対象(租税特別措置など)
類似した制度	日本のパイロット自治体制度 / 欧州のフリー・コミュン実験	海外(アイルランドなど)の特区・沖縄特区

特区を成功させるために

(1) 現法案のもとでのポイント

現法案の成立に当たって考慮すべきポイントは、以下の2点となる。

法案は、その成立経緯から「緩和先行型」。「緩和先行型」の考え方は次善策として一定の評価が与えられるものの、法案には問題があり、自治体の自主性を引き出すには不十分。

関係行政機関の同意条件の撤廃や、対象となる規制項目の拡大・要件緩和は急務。

その際、ポイントとなる規制項目に関する議論は広く公開し、関心を高めるべき。

国の財政措置や、国主導での特区認定の特区法への追加は「2兎を追うもの」で不適切。

「国家戦略型」には別の法的枠組みが必要不可欠であり、「構造改革には財政支援も必要」という主張に対しては、現法案の考え方を維持する限り、**特区を変質させかねないような財政支出の制度への組み込みよりは、むしろ下記の自主財源拡充といった、地方分権策で対応すべき。**

(2) 特区の限界と対応策

現法案のもとでの特区は、元々、その成り立ちから以下のような限界を内包している。

元々が「次善策」であり、全国的な規制改革には及ばない。

国費支出が含まれないため、**規制改革と財政措置の組み合わせは、地方財政に大きく依存。**
現状のままでは、**財政制約からの規制改革遅延** のリスクあり。

従って、特区と平行して、以下のような施策を積極的に検討すべき。

全国的規制改革の着実な推進。特に、**特区での事例・成果を広く公開し、改革気運を高める。**

特区とリンクしない形での各地方自治体の自主財源の拡充は、各自治体にとって改革に使える原資を入手することになり、特区の推進にとってもプラス。 地方分権の一環として、「緩和先行型」特区を位置づけ直すことも十分に考えられる。