

構造改革特区制度の改善に向けた中間論点整理
～構造改革特区のより一層の活用に向けて～

2004 年 5 月
(社) 日本経済団体連合会 行政改革推進委員会

はじめに

2002年に導入された構造改革特別区域（以下「特区」という。）制度は、創設から2年が経過し、この間、4次にわたる提案募集などを通じて既に176件の規制の特例措置が認められるとともに、324の特区計画が認定を受け、全国のほとんどの地域で規制の特例措置を活用した様々な事業が開始されるにいたっている（図1参照）。

図1 特区の認定状況

都道府県別の特区認定件数

都道府県名	合計	第1回	第2回	第3回	第4回	都道府県名	合計	第1回	第2回	第3回	第4回
北海道	20	5	3	4	8	滋賀	2	1	0	0	1
青森	3	2	0	0	1	京都	8	4	2	1	1
岩手	8	1	0	4	3	大阪	8	5	0	2	1
宮城	7	2	0	1	4	兵庫	18	11	1	3	3
秋田	3	0	0	1	2	奈良	7	0	3	2	2
山形	4	2	0	0	2	和歌山	6	1	0	2	3
福島	6	2	1	1	2	鳥取	2	0	1	1	0
茨城	9	2	2	0	5	島根	5	0	0	0	5
栃木	2	0	2	0	0	岡山	10	2	1	5	2
群馬	3	2	0	0	1	広島	5	3	0	0	2
埼玉	11	5	1	4	1	山口	5	4	0	0	1
千葉	9	6	1	2	0	徳島	4	2	1	0	1
東京	11	5	3	1	2	香川	5	2	0	3	0
神奈川	15	8	2	3	2	愛媛	4	1	0	2	1
新潟	7	2	1	0	4	高知	3	0	0	2	1
富山	3	0	0	2	1	福岡	6	4	1	1	0
石川	6	2	0	1	3	佐賀	2	0	0	2	0
福井	5	0	1	0	4	長崎	6	0	0	3	3
山梨	6	4	1	1	0	熊本	8	2	4	1	1
長野	23	13	6	1	3	大分	2	0	0	2	0
岐阜	14	4	3	6	1	宮崎	3	1	1	0	1
静岡	5	2	1	1	1	鹿児島	5	0	1	1	3
愛知	9	3	2	2	2	沖縄	2	0	1	0	1
三重	7	1	0	3	3	その他	2	1	0	1	0
						合計	324	117	47	72	88

- ・ 第1回認定（平成15年 4月21日、5月23日）
- ・ 第2回認定（平成15年 8月29日）
- ・ 第3回認定（平成15年10月24日、11月28日）
- ・ 第4回認定（平成16年 3月24日）

※「その他」は複数県にまたがる特区

分野別の特区認定件数

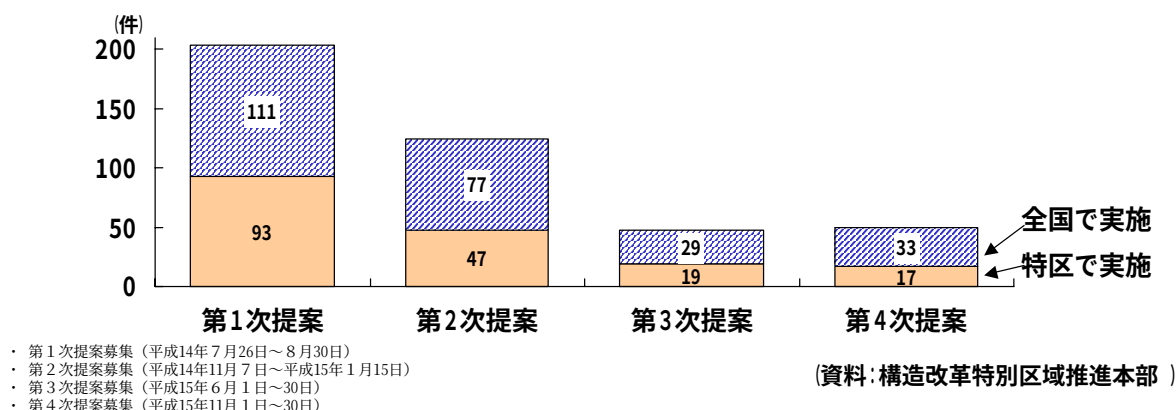
分野名	合計	第1回	第2回	第3回	第4回
国際物流関連	18	15	0	2	1
産学連携関連	37	25	8	2	2
産業活性化関連	21	13	0	4	4
IT関連	4	4	0	0	0
農業関連	46	14	2	10	20
都市農村交流関連	38	14	7	7	10
教育関連	73	17	16	8	32
幼保連携・一体化推進関連	29	6	5	13	5
生活福祉関連	37	13	6	11	7
まちづくり関連	15	0	1	9	5
地方行革関連	2	0	0	2	0
環境・新エネルギー関連	4	0	2	0	2
国際交流・観光関連	4	0	0	4	0

※複数の分野にまたがる特区をそれぞれカウントしているため、分野別認定数と県別認定件数の総数は一致しない

（資料：構造改革特別区域推進本部）

その一方で、特区で実現される規制の特例措置と全国規模での規制緩和の実現件数が減少傾向にあることや（図2参照）、規制の特例措置は小粒なものが多く、政策体系全体を覆すものにはならないという指摘がなされるなど、制度を活用した規制改革の推進に一服感が出てきているとの見方もある。

図2 実現した規制の特例措置・規制緩和数の推移



しかし、特区制度は社会的実験としての意義があり、経済的効果の大小や特例措置が制度全体に与えるインパクトの大きさなどで判断されるべきではなく、多くの提案に基づく試みを促し、その結果を積極的に評価していくことが重要である。

全国に先駆けて地域限定で規制改革を行い、特段の弊害はないと評価された規制の特例措置は速やかに全国展開を図るという特区制度の仕組みは、全国規模の規制改革推進の突破口として画期的な手法であり、地域経済の活性化や地域の再生に止まらず、制度の活用次第によっては我が国全体の産業競争力の向上に繋がることが期待できる。

そのためには、地方公共団体の自発性を最大限に尊重し、地域の活性化を図るという特区法の趣旨を活かしつつ、企業の知見や創意工夫をより一層活用できるよう制度改善を行い、地方公共団体と企業による協働をさらに促進しつつ、制度のさらなる活用を図る必要がある。

こうした問題意識を踏まえ、以下では主として企業の視点からこれまでの制度運営等について評価・分析を行い、その改善方策を提案する。

I. 特区制度の評価

特区制度には、これまでにないユニークな行政の仕組みがビルトインされているなど、制度として優れている部分が多い。その主な点は以下のとおりである。

1. 短期間で実現する規制改革要望

グローバル化や技術革新の進展により、企業を取り巻く経営環境が目まぐるしく変化中、わが国の産業競争力の維持・強化を図るためには、様々な事業活動の制約となっている諸規制を速やかに改革していく必要がある。

特区制度では、規制の特例措置の提案募集開始から実現に至るまでの期間を概ね4カ月間に設定し、規制所管省庁と合意できるものについては、速やかに措置することとしている。こうした取り組みが年に2回実施されることに加え、既に認められた規制の特例措置を利用する場合は、特区の申請から認定まで1ヶ月程度しか要さないなど、従来の規制改革の進め方に比べて格段の進歩が図られたと評価することができる。

2. 提案者の創意工夫によって進化する規制改革

特区制度は、地方公共団体や企業などからの自発的な提案をもとに、特定分野の規制を地域限定で緩和するものであり、ボトムアップ型の規制改革手法と捉えることができる。そうした規制改革手法を取る場合、多数の細かい要望にも対応していくこととなるが、規制の特例措置をあらかじめ明らかにした上で、様々な社会的実験を行ないつつ、特例措置のメニューを更新していき、弊害のないものについては全国展開を目指すという手法は、21世紀政策研究所がリナックス型の規制改革と評価している通り、優れた改革手法と言える¹。

また、特区で認められた規制の特例措置は、特定の特区に限って適用されるものではなく、自由に組み合わせて活用することが可能なため、アイデア次第で様々な地域経済活性化を図ることが出来る点も評価できる。

3. 地域経済の活性化と地方分権改革の促進

地方公共団体では、これまで国の規制は所与のものであり、規制をいかに遵守するかという意識が強かったが、特区制度を活用することにより「地方公共団体であっても国の制度を変えることができる」という意識改革が定着しつつある。今後は地域経済の活性化や雇用創造に向けて、地域の特性を生

¹ 2003年9月「構造改革特区の可能性」21世紀政策研究所。誰かが提案したものを、多くの人が情報交換しながら実験し、うまく行った物を残すという規制改革の手法をこう評した。

かした独自のアイデアに基づく多くの具体的な提案の実践が期待される場所であり、それらの具体化に係る活動を通して地方分権改革が進むことにつながる。さらに、地方公共団体自らが独自の上乗せあるいは横出し規制を見直していくことによって、活力ある地域社会の構築が可能となる。

企業においても、ビジネスの現場で障害となっている規制を地方公共団体と一緒に変わって変えていくことにより、現場の悩みを現場で処理することが可能となり、企業内の活性化にも役立つこととなる。

4. 細やかな行政サービスの提供

規制の特例措置の提案や認定申請は、内閣官房に設置された特区推進室が一元的に受付け、規制所管省庁と折衝を行なっている。この仕組みは、提案者にとって、直に規制所管省庁と交渉する煩わしさがなくなるだけでなく、提案や認定申請にあたり、様々な交渉過程を経て蓄積された同室の知見を享受できるというメリットもある。

また、同室では、地方公共団体が特区計画を作成するにあたって、事前に規制の所管省庁に法令の解釈を確認できる法令解釈事前確認制度や、民間企業等から地方公共団体へ提案をしたにもかかわらず地方公共団体から何ら回答が無い場合の苦情処理・相談の受付、さらには熟度の高い特区提案を行うための出前コンサルタント派遣を行なうなど、制度の積極的な活用を図るためのサービスも提供している。

こうした木目細やかな対応は、利用者の利便性の向上に資するだけでなく、官民が協働して改革を推進する有効な仕組みとして評価できる。

5. 情報公開の徹底による政策決定の透明性の向上

規制の特例措置の提案に関する規制所管省庁と特区推進室の折衝の経緯については、その内容が全てホームページ上で公開されている。こうしたスタイルを採用したことはこれまでの国の行政では例の無いことであり、政策決定の透明性が格段に向上した。さらに、それが総合規制改革会議やその後継機関である規制改革・民間開放推進会議へ広がり、全国規模の規制改革要望についても同様のスタイルが定着したことも歓迎される。

また、本年 1 月にはこれまで各地域で認定された特区の概要等をビジュアルに閲覧できるホームページ（日本改革前線マップ、URL: <http://www.zensen.jp/>）が開設され、広く国民各層に制度を分かりやすく広報するという工夫が行われていることも評価できる。

6. 規制所管省庁における弊害の立証義務と評価委員会の権能強化

去る2月24日の閣議において、構造改革特区計画の認定にかかる基本的事項や構造改革の推進等に関し、政府が講ずべき措置についての計画などを定める特区の基本方針が改定された。その中で、①規制の所管省庁が弊害を立証できない限り、規制の特例措置の全国展開を図る、②特区における規制の特例措置に関連する規制がある場合、特区推進本部は、評価委員会の意見を踏まえ、問題を解決するために新たな規制改革について決定する、という2点が盛り込まれたことは、制度の充実・活用促進を図る上で非常に大きな前進であると評価することができる。

図3 特区制度の評価のまとめ

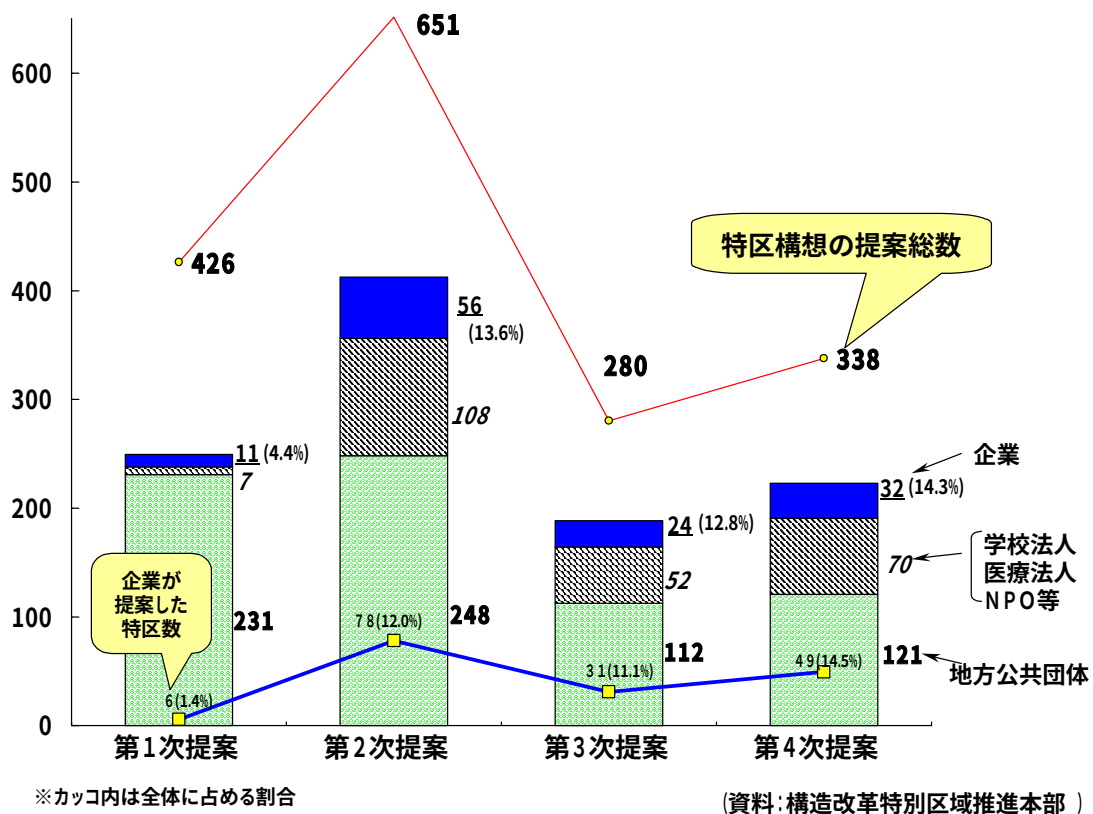
短時間で実現する 規制改革要望	提案者の創意工夫によって 進化する規制改革
・特区構想の提案募集を定期的に行い、提出されたものについては4ヶ月程度で政府の対応方針が決定される ・既に認められた規制の特例措置を利用する場合は、申請後、1ヶ月程度で認定され、事業を開始できる	・個人や企業の自発的な提案をもとにするボトムアップ型の規制改革手法である ・認められた特例措置は誰が利用してもよく、組合せによって様々な特区を作ることができる
地域経済の活性化と 地方分権改革の促進	細やかな行政サービスの提供
・地方公共団体の意識改革を促し、特色ある地域社会の構築を図ることができる ・地方自治体と企業が協力し、企業活動の支障となっている規制を取り払う事で、地域経済の活性化が図られる	・規制所管省庁との折衝は特区室推進室が行なうことで提案者の負担が軽減される ・法令解釈事前確認制度や、苦情処理の受付などが整備されている
情報公開の徹底による 政策決定の透明性の向上	規制所管省庁における 弊害の立証義務と 評価委員会の権能強化
・特例措置の提案にかかる規制所管省庁と特区推進室の折衝の経緯はすべて公開される ・こうした取り組みが全国規模の規制改革要望についても適用されるなど、広がりを見せつつある	・規制の特例措置について、所管省庁が特段の弊害を立証できない限り全国展開が図られる事が基本方針に盛り込まれたことは高く評価できる

Ⅱ. 特区制度の活用状況

前節で指摘したように、特区制度には評価すべき点が多いが、過去の提案状況を見る限り、第3次提案において提案数が大きく落ち込むなど、制度の十分な活用が図られているとは言いがたい面もある。

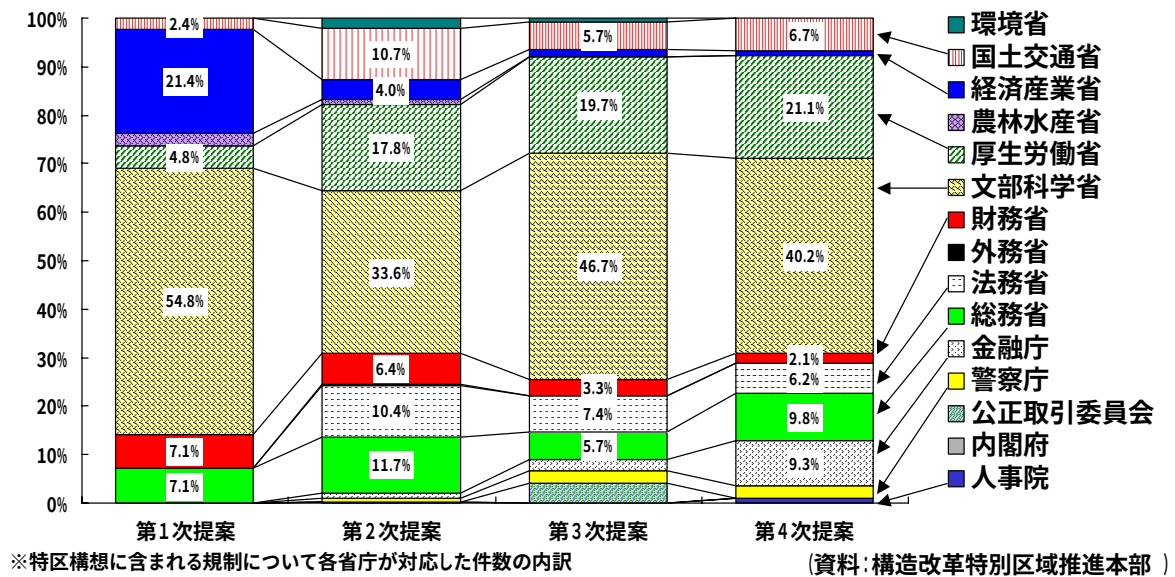
これまでの企業の特区構想提案の状況を見ると、第1次提案時は制度の周知徹底が十分でなかったこともあり、提案の主体別シェアや提案総数に占める割合がいずれも低かったが、第2次提案募集以降は提案主体数・提案構想数ともに全体の1割強のシェアで推移しており、最近はややその数字が高まりつつある（図4参照）。

図4 提案された特区構想数と提案主体数の推移



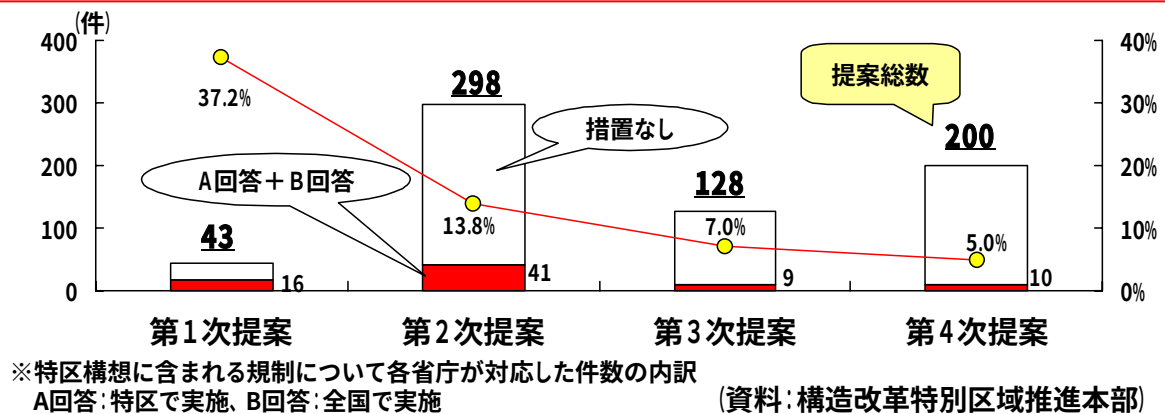
企業による提案の内容を分野別に見ると、農業や医療のように、これまで株式会社の参入が認められてこなかった分野では、規制の特例措置を求めるケースは少ない。一方、幼稚園・保育所の問題も含めた教育分野では、民間事業者が既に事業を行なっていることもあり、規制緩和を要望する声が多い。企業が提案した特区構想に含まれる規制改革要望の担当省庁別内訳を見ると、文部科学省と厚生労働省の2つの省で全体の約6割を占めるなど、特定の省庁に集中していることがわかる（図5参照）。

図5 企業による改革要望の提案先省庁別の割合



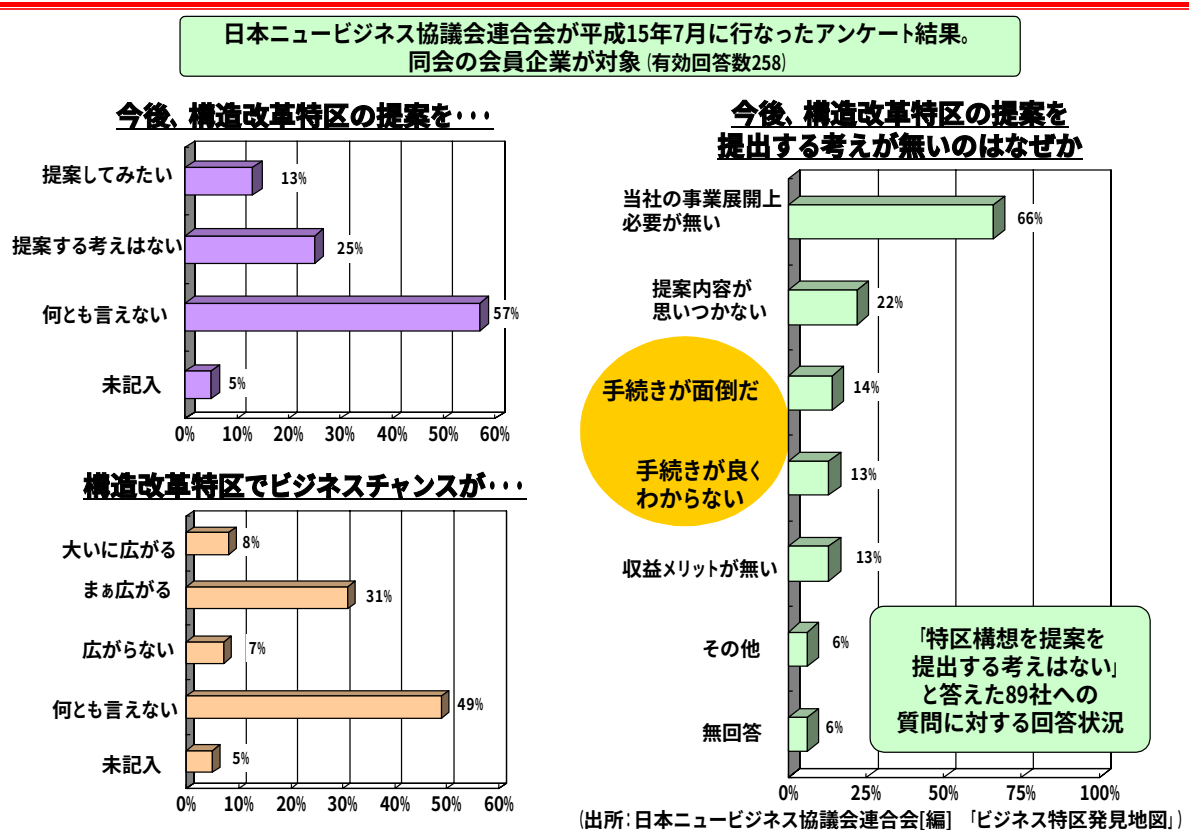
企業による提案総数と、それらの提案の全国または特区で措置された状況をみると、提案の実現状況は残念ながら回を追うごとに減少している（図6参照）。こうした傾向が今後とも続くような場合は、企業として様々な提案を行う意欲が失われていく懸念がある。

図6 企業による改革提案件数と、実現に至った割合



また、民間企業を対象とするアンケート調査をみると、特区制度に対する理解不足や、手続き上の問題などから制度の活用をためらう向きもあり、具体的な問題点について改善を図っていくことが望まれる（図7参照）。

図7 特区制度に関する企業の意識



企業からの特区提案については、地方公共団体と比べて数が少なく、もっと増やすよう企業も努力すべきとの指摘がなされている。しかし、そもそも全国展開を行う企業にとっては、地域限定の規制改革より全国規模の規制改革を求める傾向にある上、世界における最適立地を志向するグローバル企業にとっては、日本と諸外国の制度間競争の中で事業展開を行っているため、特区の活用もあくまでグローバルな戦略の中での選択肢足り得るかどうかにかかっていることに留意する必要がある。

ただし、特区制度は全国規模での規制改革の突破口となる制度であり、規制の特例措置として認められた場合、それぞれの事業所等が自治体と連携しつつ、その特例措置を活用する特区を作れば、実質的に全国規模での規制緩和と同等の効果が得られることから、全国展開をしている企業にとっても、制度活用のメリットは大きい。

特区制度は誕生したばかりであり、今後、制度を活用した民間事業者の成功事例が多数見られるようになれば企業による積極的な制度活用が進むことが期待できる。そのためには、優れた特区の表彰を行うなど、制度のPRを一層図るとともに、現行制度の使い勝手の向上を目指した改善を行うことにより、これまで特区制度を活用したことの無い企業・団体の参画を促していくことが重要である。

Ⅲ. 特区制度の問題点とその改善方策

本節では、現行制度の問題点についてなるべく具体的な事例に基づいた指摘を行なうとともに、制度の改善に向けた解決方策を提案する。

1. 対象範囲の見直しや選択肢の拡大などの改善

問題点 1．規制緩和を全国で実施するとされたため、特区における事業の開始に遅れが生じることがある

規制の特例措置に関する第 4 次提案募集までに実現された全国規模の規制改革と規制の特例措置の合計は 426 項目に及ぶが、そのうち、半分以上の 250 項目は全国規模で対応するとされた（図 2 参照）。

特区での評価を待たずに全国規模での対応とされるのは本来歓迎すべきことである。しかし、全国規模で対応するとされた事項は、特区制度のプロセスから外され、通常の規制緩和プロセスの中で個別の法令等の見直しが行われることから、審議会への付議等、所要の改革に時間を要する場合があります、特区制度の重要な特徴の 1 つである「スピーディな規制緩和の実現」が困難となる懸念がある。

たとえば、特定の事業所・工場において生じた問題を特例措置の適用により解決しようとする場合や、全国展開を前提としない地方企業にとっては、提案の結果、全国規模の規制緩和とされ、事業の開始に至るまでの時間が想定していたものより長くなると、制度の活用のメリットが損なわれることになる。

こうした事態を回避するため、特区の基本方針では全国で対応すると本部決定された規制改革の進捗状況については、規制改革・民間開放推進会議が適切に監視することとしている。しかし、スピード感のある規制改革を推進していくためには、全国対応とされたものについて、すぐに特区のプロセスから外すのではなく、規制の特例措置を講じることによって、提案者の要望に迅速に対応できるようにし、全国的な規制改革が実現した段階で別表から削除するといった対応にすべきである。

提案 1 全国対応とされたものについても、まずは特区での特例措置を認めるべきである。

問題点２．参入に際して過度な要件が課されている。

【ケーススタディー１】

大学の設立認可にあたり、過度な設備要件等を求められたA社のケース

株式会社立大学として特区認定がなされたA社は、消費者のニーズや採算性等を踏まえ、オフィスビルにテナントとして入居し大学を設置することを考えた。しかし、規制の特例措置以外は既存の大学と同様の要件を求められた。度重なる提案の末、大学設置にあたっての校地・校舎の自己所有要件の緩和、大学教室の天井の高さに係る規制の緩和、校地面積基準の緩和が認められ、オフィスビルを大学校舎として用いることが可能となったものの、依然として、「大学の教室には自然光を取り入れなければならない」、「間仕切り壁の厚さが一定以上なければならない」などの建築基準法上の規制や、大学の建物は一般の事務用建物以上に防火設備を施すべき、とする消防法の規制が障害となっている。また、「開設後４年間は、大学自らの判断のみで、カリキュラムや教員を変更することができない」という大学設置基準の運用についても、株式会社大学に適用があるとしているため、学生の希望を迅速に反映したカリキュラム編成や教員配置ができず、事業展開が阻害されている。

さらに、入学金・授業料などの金員を返還しなければならなくなる事態に備え、一定額の預金を義務付けるというセーフティーネットの確保を要求されるなど、多大な事務負担とコストが求められた。

【ケーススタディー２】

財政的なメリットが得られないため、特例措置の活用を取りやめたB社のケース

B社は自社の事業内容に関する教育を行なう大学院大学の設置を計画し、特区構想を提案したところ、現行法制下でも対応可能との回答が示された。他の主体が提案した、「株式会社による学校設置」が認められたこともあり、B社は株式会社のまま学校を設置することを考えたが、私学助成金を受け取れないなど財政的なメリットがないため、特例措置を利用せず、学校法人を設立して学校を経営することにした。

質が高く、魅力ある教育サービスを提供するためには、運営形態の多様化を図り、学生の選択肢を拡充するとともに、各運営主体の創意工夫の発揮による競争を促進する必要がある。特区において株式会社による各種教育機関の設立が認められることとなったが、株式会社立の大学は、学校法人が設立した場合に認められる様々な特典（私学助成金・補助金の支給、法人税・固定資産税等の非課税など）を受けられないため、運営主体間のイコールフットリングが図られていないという問題が存在している。

競争条件が同一でないにもかかわらず、既存の法人に適用される規制はそのまま適用されているため、株式会社立の大学は一方的なハンディキャップを背負わされている。現状のままでは、株式会社の特性である消費者のニーズに迅速に対応したサービスの提供は困難となり、経営そのものの根幹をゆるがすことになる。これでは本来期待されるべき効率的で質の高い教育サービスの提供の実現は難しく、株式会社の参入を特区において認めた意義が失われることになる。

提案２ 株式会社の参入が新たに認められた場合、既存の法律上の認可を受けた法人と同様の助成措置を付与するなど、イコールフティング（対等な競争の確保）を図るべきである。
また、弊害予防措置として過度な要件を付すべきではない。

2. 手続きなどの改善

問題点3．特区申請に積極的でない地方公共団体もあり、事業参入の妨げになることがある

【ケーススタディー3】

地方公共団体の協力が得られず、事業参入を妨げられたA社のケース

A社は株式会社による大学設置を目的とした特区構想を提案し、規制の特例措置が認められたことから、特区制度を利用することにした。現行制度では特区の認定申請は地方公共団体しかできないことから、A社は株式会社による大学設置を受け入れてくれる地方公共団体を探して廻った。

しかし、既に学校法人による大学のある地方公共団体などでは、株式会社立大学の設置に消極的で協力が得られず、設立までにこぎつけられたのは、全国で2箇所にとどまった。

特区の認定を受けた企業の成功事例を見ると、既に何年も前から地元の地方公共団体と協働して問題の解決に取り組んできたところに、特区制度ができてブレイクスルーが起きたものが多い。その反面、企業として事業を行いたい地域・場所があっても、当該地方公共団体が消極的なため、特区計画を実施できないA社のようなケースもある。

現行制度では、特区における規制の特例措置や特区構想を提案することは企業や個人にも認められているが、認定申請に関しては地方公共団体しか認められていない。また、認定申請を拒否した地方公共団体は、希望者に対して、その理由を回答しなければならないことが制度として定められているが、企業からすれば地方公共団体との関係悪化を懸念して拒否理由（特に書面による正式回答）を求め難いのが現状であり、前向きな回答が得られない場合はその後の進展が望めない状況にある。

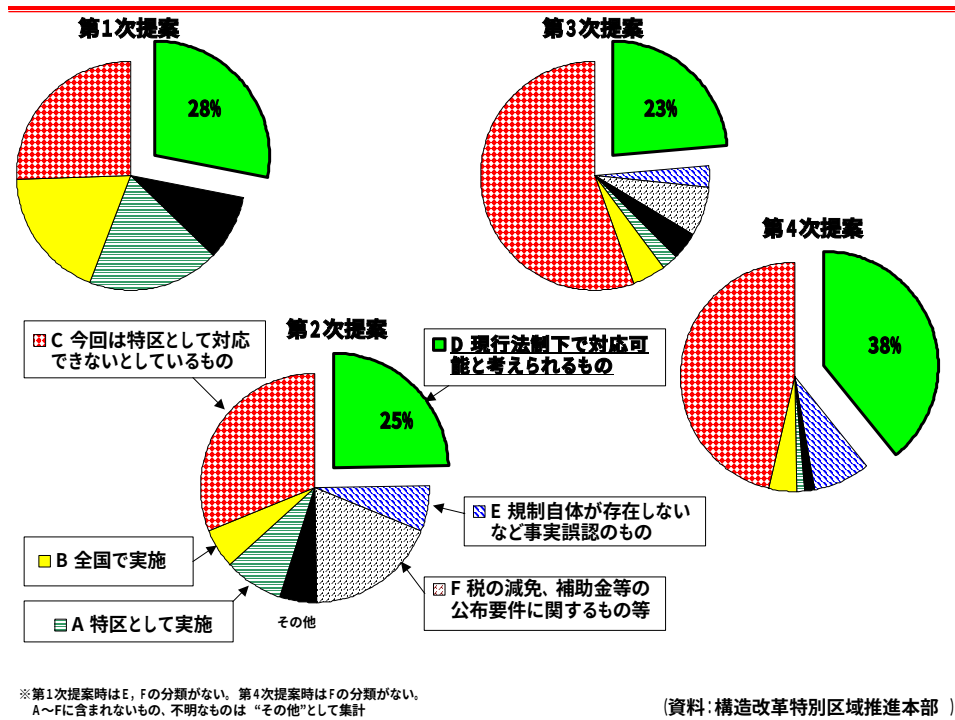
こうした事態を改善するため、企業が特区制度を活用するに当たって、地方独自の財政措置を利用しないなど、地元の地方公共団体に特段の負荷をかけない場合については、企業等による特区の認定申請を認めるべきである。その際、当該立地の地方公共団体が計画に難色を示す場合があれば、評価委員会等が提案者と自治体関係者双方の意見・事情を勘案しつつアドバイスを与えるなどの工夫を行った上で、推進本部がその扱いについて決定することが考えられる。

提案3 民間企業等による特区の認定申請を容認していくべきであり、それに向けた制度の整備を図る必要がある。

問題点４．“ 現行法制下で対応可能 ” とされた提案が実現できないことがある。

これまでの規制の特例措置に係る提案募集の状況を見ると、規制所管省庁の回答として、「現行の規定により対応可能」とするものが約３割を占めている（図８参照）。

図８ 企業による改革提案に対する省庁の回答の割合



しかし、その回答内容をみる限り、「現行の規定により対応可能」という回答は概ね以下の３つの類型に分類され、必ずしも提案者の要望が実現できるとは限らない（図９及び次頁の具体例参照）。

図９ “ D回答（現行法制下で対応可能） ” の内訳

	第1次	第2次	第3次	第4次	合計	
(1) 提案者の要望内容は実現可能としているもの	4	32	17	37	90	46.4%
(2) 実現可能ではあるが、対象範囲が限定されているもの、あるいは、関連するほかの規制が問題となり、提案内容そのものの実現は難しいもの	5	27	6	25	63	32.5%
(3) 提案者の要望に対し、代替案を提案しているに過ぎないもの	3	17	7	14	41	21.1%
合計	12	76	30	76	194	100.0%

提案者の要望に対して、何らかの規制が残されていると判断される“D回答”

引き続き緩和が必要な事項であり、必ずしも「現行法制下で対応可能」とは言えない。

(構造改革特別区域推進本部資料を元に日本経団連作成)

「現行法制下で対応可能」と整理された事例の分類（教育分野の例）

- (1) 提案者の要望内容は実現可能としているもの

【実現可能性：○】

《提案》

大学・大学院の設置要件の一つである図書館を設置せず、その代替措置として、学生の調査研究に支障をきたさない情報収集ができるサイバー上の図書館を設置したい

《上記提案に対する回答》

サイバー上で図書を揃える事により閲覧室等を置かない事もありうる

- (2) 実現可能ではあるが、対象範囲が限定されているもの。あるいは、関連するほかの規制が問題となり、提案内容そのものの実現は困難であるもの等

【実現可能性：△】

《提案》

通信制以外の高等学校においてもテレビ電話システムによる授業を単位として認定して欲しい

《上記提案に対する回答》

通信制課程を併修している生徒は可能

- (3) 提案者の要望に対し、代替案を提案しているにすぎないもの

【実現可能性：×】

《提案》

幼稚園の入園年齢要件を撤廃し、保護者の求めに応じて、乳幼児を入園させて欲しい

《上記提案に対する回答》

保護者の求めに応じて、幼稚園未就園の乳幼児を園庭、園舎で遊ばせることは可能

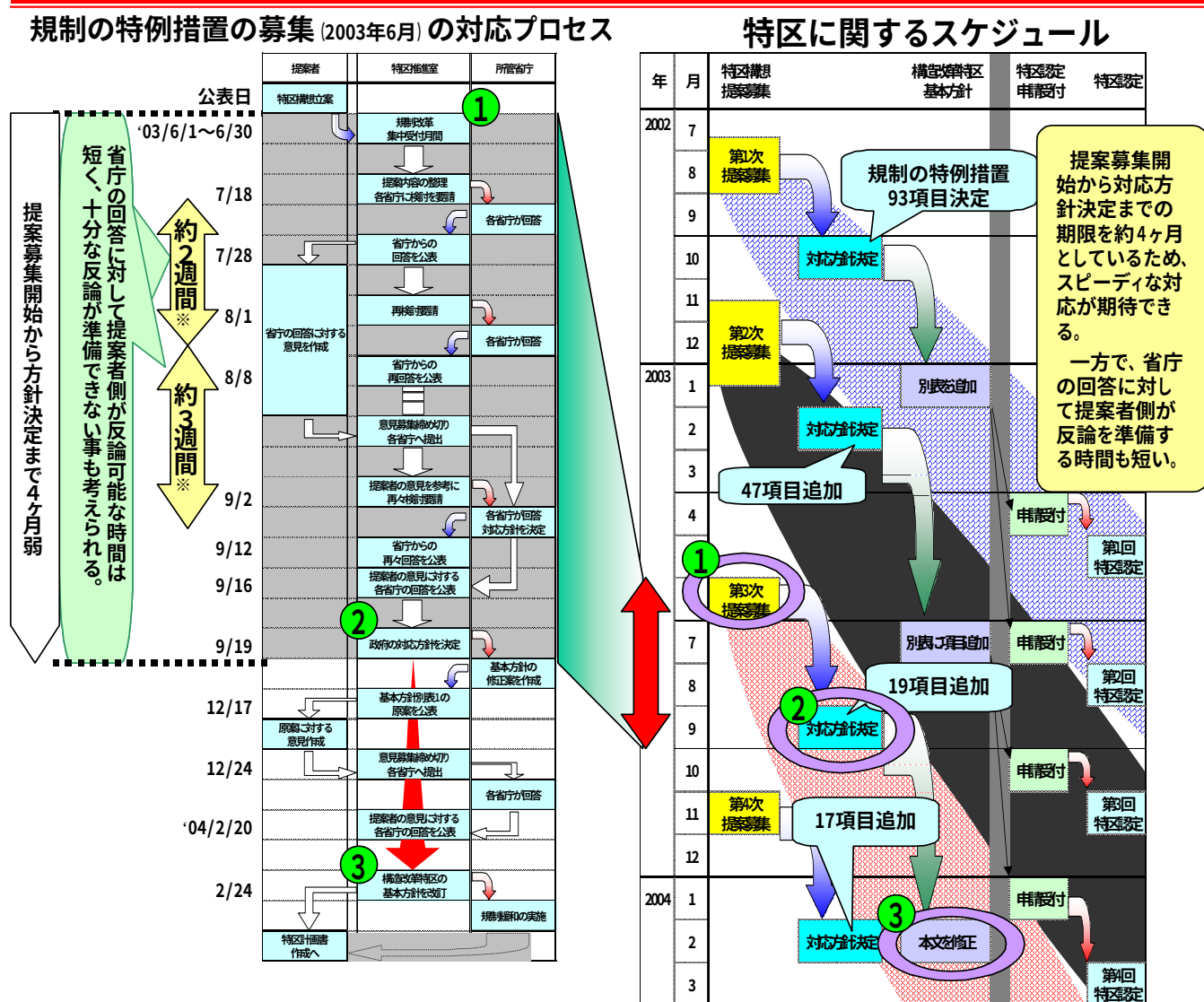
こうした事態を改善するためには、「現行の規定により対応可能」という分類を抜本的に見直す必要がある。具体的には、現行の分類で「現行の規定により対応可能(D-1)」、「特区の特例により対応可能(D-2)」、「既に決定された方針により全国的に対応予定(D-3)」となっている「D回答」については「何の制約等もなく提案どおりに実現できるもの」に限定した上で、その旨を公告すべきである。また、それに該当しないものについては、提案内容のうち現行法制下でどこまで実施できるのかについて詳細な回答を担当省庁に義務づけるべきである。

提案4 「現行法制下で対応可能」とするものは「現行法制下で何ら制約がなく実施できるもの」に限定し、通知等によりその旨を公告すべきである。それ以外については別の分類項目を設けるべきである。

問題点 5. 提案者が反論する機会が少ない

特区制度の特徴の1つとして、規制の特例措置の募集に関して、その後の省庁からの回答に対する反論を行なう機会が与えられていることは評価できるが、反論を用意するために与えられる時間が概ね2週間程度と短い上に、省庁の回答に対して提案者自身が反論する機会は1度しかないという問題がある（図10参照）。

図 10 特区のプロセス



※ 各省庁に検討を要請した日から再検討要請の締め切りまでをカウントした。
夏期休暇(約1週間)を除く (構造改革特別区域推進本部資料を元に日本経団連作成)

短期間に意見照会を行う目的は、規制所管省庁に十分な検討時間を与えないための措置であるとは認識しているが、当該規制に精通した省庁とは情報の非対称性がある提案者側には、現行の期間に加えて少なくとも1週間程度の時間的余裕を与え、再検討要請・再々検討要請のそれぞれについて提案者の意見を盛り込むことが望ましい（図11参照）。規制改革に至らなかった要望であっても、手法を変えて再提案したものについて規制の特例措置が認められたケースも少なくない（図12参照）。提案者側に十分な時間的猶予があればより熟度の高い提案が可能となる。

提案5 再検討要請、再々検討要請を行なう都度、提案者側が反論を行なえる機会を与えるべきである。

図11 提案者による反論機会を拡大する方策のイメージ

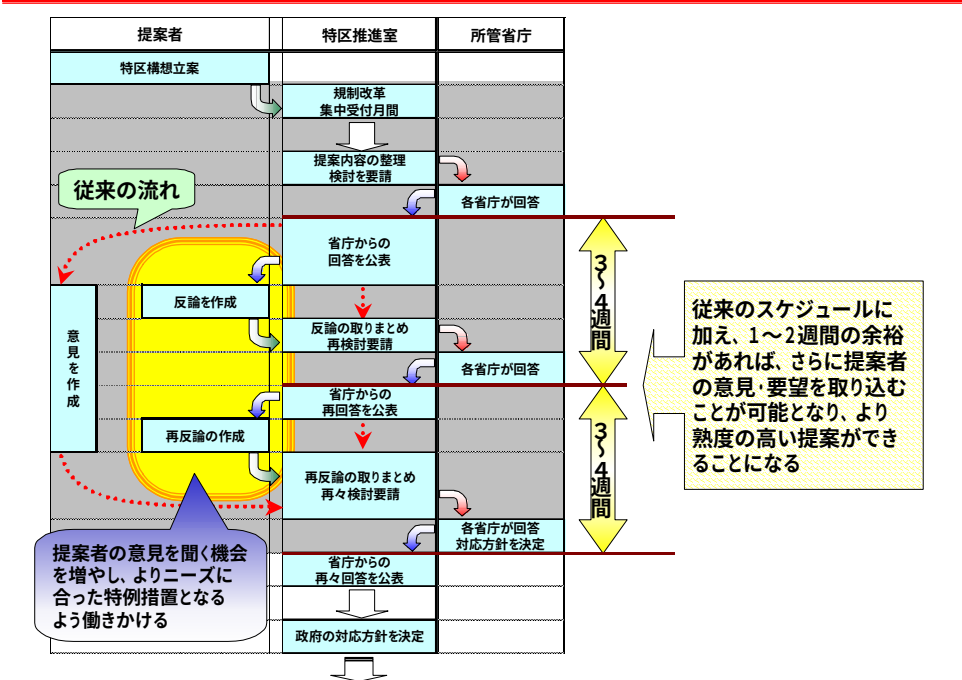
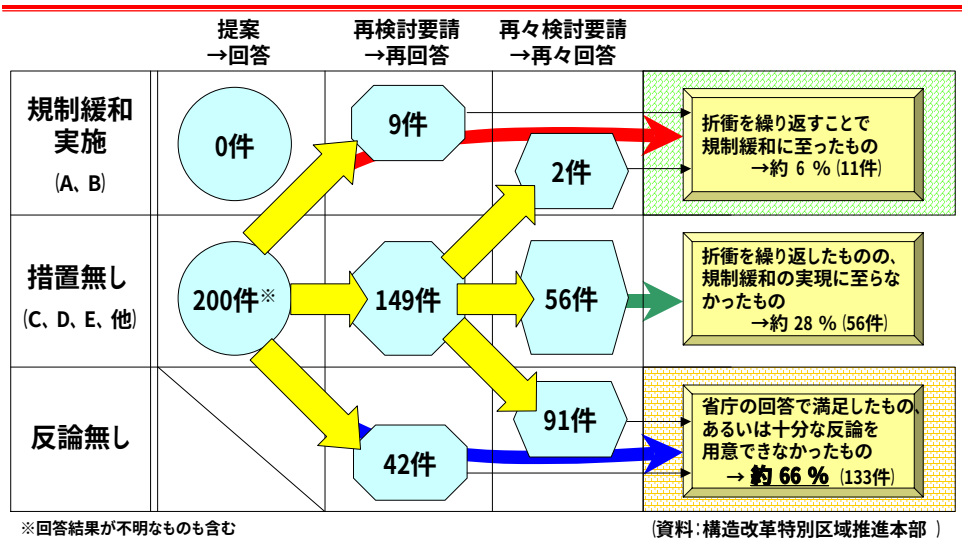


図12 第4次提案における企業の提案の取り扱いの状況



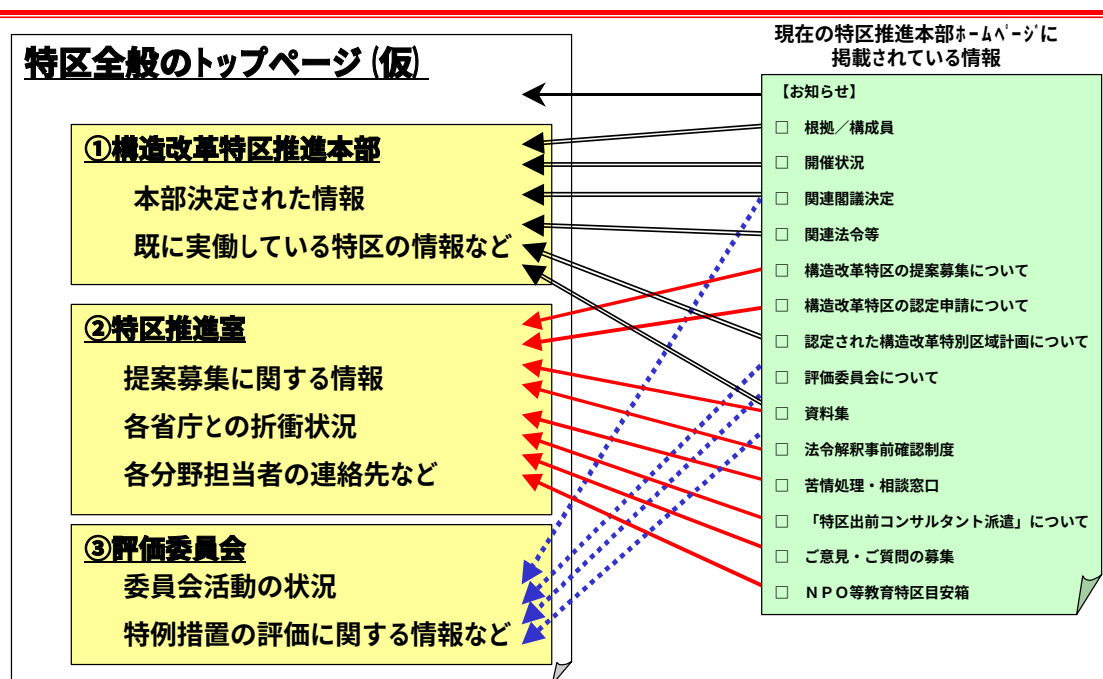
問題点6．ホームページの情報が使いにくい

先述したように、規制の特例措置の提案にかかる規制所管省庁と特区推進室との折衝の状況など、情報公開の徹底が図られている点は高く評価できる。

しかし、例えば、特区本部のホームページでは、提案者にとって自らの要望がどこにあるかが非常に分かりにくい構成となっているなど、必ずしも利用者が有効活用しやすい状況となっていない。そもそもホームページ自体が、閣議決定された情報や、各省庁と特区推進室の折衝状況、構想提案募集案内といった様々な情報が単純に並べられているだけであり、利用者にとっての見易さや使いやすさのための工夫が十分とは言えない。

この問題を解決するためには、たとえば①構造改革特区推進本部、②特区推進室、③評価委員会のそれぞれについて、役割に応じた情報を分類し、見やすいホームページとしていくことが考えられる（図13参照）。

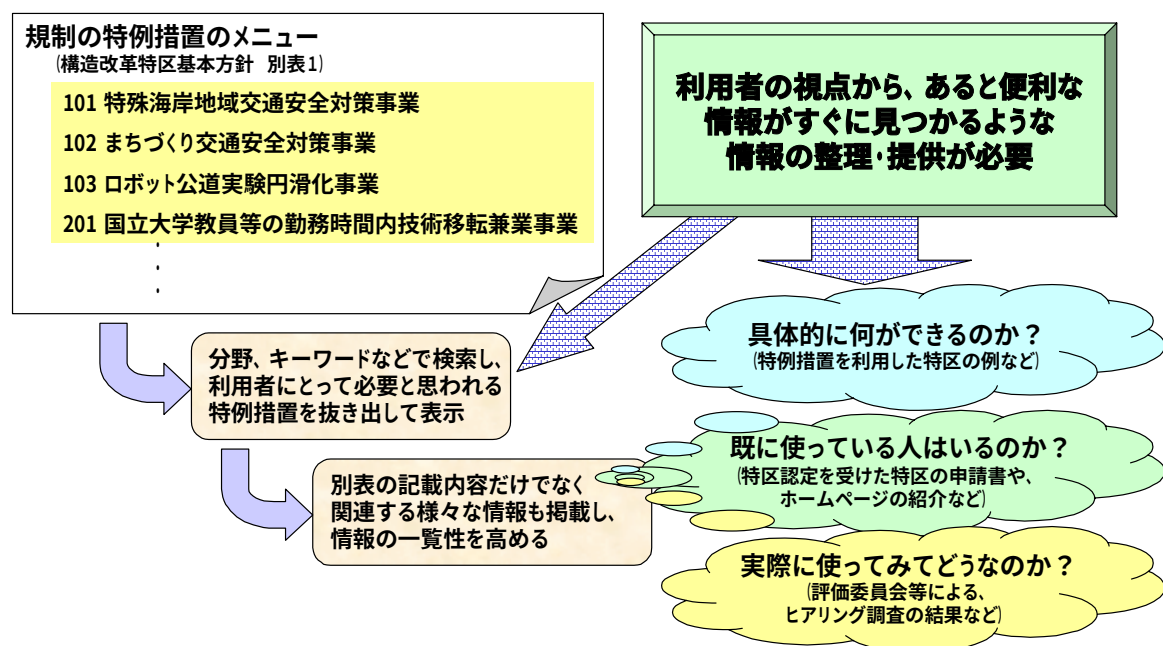
図13 現在掲載中の情報を再分類した場合の例



また、公開されている文書1ページあたりの情報量が多いため、情報端末の画面上で全てを閲覧するのが難しく、印刷を行わないと必要な情報を見出しにくいという問題もある。この状況を改善するためには、公開情報をデータベース化し、必要な情報を検索・表示させるような環境の整備を進め、利用者利便の向上を図る必要がある。

さらに、新たに特区制度の活用を考えている事業者にとって情報を得やすい環境を整えていくことも必要である。たとえば、分野やキーワードにより既に認められた規制の特例措置の一覧を検索し、それぞれについて基本方針別表における記載内容だけでなく、①特例措置により何が変わり、具体的に何ができるようになったのか、②その特例措置を活用している特区はどのようなものがあるのか、③実際に特例措置を利用した自治体・事業者等の声について情報を見つけやすくする、などが考えられる（図 14 参照）。

図 14 情報提供の機能強化のイメージ



加えて、特例措置が認められなかった事項についてもキーワードなどによる検索を可能とし、各省庁との折衝内容に容易にアクセスできるようになれば、各規制に関する省庁の見解を集めたデータベースとして、より詳細な情報を得ることが可能となる。また、省庁別の対応状況などもデータとして集計し（提案の対応省庁別回答状況など）、公表すべきである。

これらの情報は時間が経つほど増加し、整理する作業も膨大なものとなるため、可能な限り早い段階で体制を整え、継続的に整理作業を続け、より利用しやすいかたちで公開していく必要がある。

提案 6 ホームページ等で公開する情報に検索機能を付けるなど、利用者の利便性向上を図るべきである。

3. 評価委員会の機能・役割の強化

問題点 7. 弊害予防のための措置が円滑な事業展開を阻害することがある

【ケーススタディー 4】

弊害予防措置が制約条件となり、別の分野の特例措置を活用したC社のケース

C社は加工食品の原材料あるいは製品として農作物を取り扱っており、消費者にとって魅力ある商品を作るため、株式会社による農地取得を可能とする規制の特例措置を求め、農作物を生産・出荷することができるような特区構想を提案した。

この提案に対し、農林水産省は企業の農地取得こそ認めなかったものの、特区においてはリース形式による農地の利用を容認した。しかし、弊害²の予防措置として、リース契約にあたっては企業と農家が直接契約を結ぶことを一律に禁じ、地方公共団体との協議を義務付けた。

こうした制約条件によって、資本集約的な大規模農業を行うことは困難であると判断したC社は、土地開発公社の保有地に係る賃貸の容認という特例措置を活用し、事業展開を図ることとした。

上記のケースでは、規制の特例措置としてリース契約による農地利用が認められたものの、弊害予防のための措置として行政の関与が定められた。この弊害予防措置により、農地の目的外利用を未然に防ぐなど地権者が土地を貸しやすい環境が整うと同時に、借りる側にとっても賃借料の高騰を防いだり、複数の地権者との交渉・契約手続を軽減するなどのメリットが得られた。しかし、関連団体等との意見調整に多くの時間がかかるだけでなく、契約できる土地として提示される農地の多くが中山間地や条件不利地であるなど、大企業が大規模施設型農業を行なうには不利な条件が示されることが多いなど、デメリットの方が大きく、他の特例措置を活用して、事業展開を図ったケースである。

しかし、土地開発公社の保有地では、農業用水が利用できないなど、コスト高に繋がる問題が生じている。その一方で、市町村は耕作放棄地の増大などから企業の農業参入を求めているが、関係者間の調整が難航し、有効利用されない農地の増加を招いている。

こうした事態を改善するためには、特区における当該特例措置の利用状況や活用実態を比較考量し、予防措置の柔軟な見直しを図るべきである。

提案 7 規制の特例措置に係る弊害予防措置について、評価委員会が円滑な事業展開を阻害すると判断した場合には、迅速に当該措置の見直しを図るべきである。

² 産業廃棄物の不法投棄、耕作放棄地の拡大など。また、水利用をめぐる混乱や認定農業者等育成施策との不整合の問題も指摘されている。

問題点 8．提案に対して同じような回答しか提示されず、規制改革の推進が阻害されている。

これまで累次の募集において提案された規制の特例措置の中で繰り返し要望されていながら、規制所管省庁の厚い壁に阻まれて、その進展が見られない事項も少なくない。しかし、そうした提案は、いわゆる“聖域”と呼ばれる医療、介護、教育などの分野に偏在しており、先行的に特区で実施する意味のあるものがある。

それらに関する規制所管省庁の回答は、毎回、ほぼ同じ内容を繰り返すのみか、新たに加えられる場合でも提案者にとって検討に値するものではなく、提案者側としても、2次提案、3次提案と繰り返していくうちに提案努力を諦めてしまい、結果として当該分野の規制改革が遅れることが懸念される（下記具体例参照）。

繰り返し検討を求めたが、進展が得られなかった提案の例

保育所入所要件の緩和（「保育に欠ける」要件³の撤廃）の提案

初回提案（第2次提案時）

第1次回答（特区として対応不可、税の減免等に関するもの）

- 地域の実情に応じた設置・運営が可能となるよう、文部科学省と共同して、両施設の共用化等、弾力的な運用を可能としている。
- 保育所入所要件を満たさない児童の保育所への受入れについては、一時保育、特定保育のほか、定員の範囲内での私的契約児の入所、へき地保育所による対応、地方単独施策等地域の実情に応じた取組が既に可能となっている。
- なお、入所要件を満たさない児童に対して公費を投入することについては、現行の補助制度の創設・拡充を求めるものである。

[再検討要請に対する回答]

上記と同じ

[再々検討要請に対する回答]

上記と同じ

再提案（第3次提案時）

第1次回答（現行の規定により対応可能、税の減免等に関するもの）

- 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、原則「保育に欠ける」児童の保育を行なう。
- 保育所入所要件を満たさない児童の保育所への受入については、一時保育、特定保育のほか、定員の範囲内での私的契約児の入所、へき地保育所による対応、地方単独施策等地域の実情に応じた取引が既に可能となっている。
- なお、入所要件を満たさない児童に対して公費を投入することは、従来型の補助制度の創造・拡充を求めるものである。

³ 保育所に入所できるのは、親の就労等により保育する人がいない児童に制限されている

[再検討要請に対する回答]（現行の規定により対応可能、税の減免等に関するもの）

第1次回答に加え、以下の項が記載された

- また、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、先般閣議決定された「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。

[再々検討要請に対する回答]（現行の規定により対応可能、税の減免等に関するもの）

第1次回答に加え、以下の項が記載された

- 「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、子どものしあわせとともに、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、文部科学省など関係省庁ともよく相談しつつ、検討することとしている。

再々提案（第4次提案時）

第1次回答（現行の規定により対応可能）

- 保育所入所要件を満たさない児童の保育所への受入については、一次保育、特定保育所による対応、定員の範囲内での私的契約児としての入所による対応、地方単独施策による対応等が可能となっている。
- なお、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」において検討することとされた「就学前教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設」については、児童の視点に立つとともに、待機児童解消を始め、地域の子育てニーズに応える観点から検討を行い、平成18年度からの実現を目指している。

→提案主体からの反論なし

こうした事態を改善するためには、累次にわたって提案された要望がある場合、規制所管省庁は、なぜ措置困難となるのかについて同一の回答をせず、説明の仕方を変えるなど、可能な限り詳細な回答を行う必要がある。提案者としては得られる情報量が多いほど、さらに熟度の高い提案を行うことが可能となるからである。

しかし、そうしたプロセスを経ても、なお事態が前進しない場合、特区評価委員会は、提案者からの申請に基づき、規制所管省庁の回答内容を評価した上で、優れた提案が埋没することのないよう、各省庁に対して意見具申を行うことが望ましい。また、強いニーズがあるにもかかわらず進展が得られない項目については、特区構想の提案募集に係るサイクルに拘らずに、解決に向けて継続的に協議を続けることが必要であり、政府はこれらの権能を評価委員会に与えることを早急に検討すべきである。

提案8 評価委員会のさらなる権能強化を図るべきである。具体的には、提案者からの申請に基づき、規制担当省庁の回答内容を評価し、特区推進本部に意見具申できるような権能を与えるべきである。

おわりに

本稿では、基本的には現行制度の枠組みの中で、民間企業がより特区制度を活用しやすい環境整備を行うための具体的な改善方策を提示した。この他にも、たとえば、提案した特区構想に複数の規制改革要望が含まれる場合、特区推進室で所管省庁ごとに要望を切り分けて折衝することになるが、そのうちの1つが認められないために提案者が事業を開始できないケースもあり、こうした問題の対応も求められる。このようなケースを減らしていくためには、特区推進室が提案内容を踏まえ、各省庁にその趣旨を周知徹底して所要の対応を求めていくことが考えられる。

金子大臣のリーダーシップのもと、構造改革特区推進本部と構造改革特区評価委員会、規制改革・民間開放推進会議がさらに連携を強化して、ここに示した改善方策に基づき、より多くの企業等にとって特区制度が利用しやすいものとなるよう不断の制度の改善・整備等を行い、経済の活性化、地域再生の実現を目指すことが望まれる。

行政改革推進委員会では、今後とも会員企業の意見・要望の集約を重ね、さらなる特区制度の改善について提案を行う予定である。

以 上