

## 構造改革特区は経済活性化の特効薬となるか

### [要旨]

1. 規制緩和をてこに日本経済の活性化を目指す「構造改革特区」への期待がにわかに高まっている。既に2002年の臨時国会において構造改革特別区域法が成立し、現在117件の特区プロジェクトが全国各地で展開されている。本稿は、「構造改革特区」の導入が、果たして日本経済活性化の特効薬となりうるのかについて検討したものである。具体的には、特区提案の内容や、規制緩和によって想定される効果、また効果顕現に際しての課題を整理している。
2. 第一次特区提案（2002年夏）に対する中央官庁の対応状況をみると、全提案（2456件）のうち66%に対して何らかの規制緩和措置がとられることとなった。新聞報道等では中央官庁の抵抗ばかりが強調されているが、一連の取り組みで規制改革が前進したことは間違いない。その一方で、国による財政措置が排除されたため、行政手続の簡素化に関する提案が多くなり、直接的な経済効果を見込めるものが少ないのも事実である。今回、検討の対象とならなかったが、財政措置を前提とした提案が400件以上寄せられており、財政措置と一体となった規制緩和を望む声は地方の側で根強い。実際、海外で成功している特区には、何らかの財政措置を伴ったものが多い。安易な財政支援は避けるべきだが、経済や国民生活の改善に明らかに寄与する提案であれば、中央官庁は柔軟に対応することも選択肢として残すべきだろう。
3. また、特区の提案状況を仔細にみると、中央官庁だけでなく、応募する地方公共団体の側にも問題があることが明らかになった。例えば、特区に対する取り組み姿勢に地域間で温度差がみられることだ。とりわけ、公共投資依存度の高い地域は特区の活用に対して消極的であった。これは、規制改革を通じて民間活力を引き出し、公共投資依存体質からの脱却を目指してほしいとする政府の狙いとは裏腹に、地方公共団体の意識改革が依然として進んでないことを示唆している。海外では、地方主導で取り組んでいる特区が成功している。わが国で構造改革特区が成功するには、地方が自らのニーズを捉える発想力とそのニーズに応えようとする行動力を持っているか否かが大きな鍵となろう。
4. 今回の特区に対しては、実効性を伴わないなど悲観的な評価が多いように見受けられる。しかし、特区が全国的な規制の壁に風穴を開け、新たな発展の可能性を広げる役割は、大きい。全く新しい今回の特区構想を、一過性の盛り上がりだけで終わらせず、日本経済を牽引していく一助とするために、地方公共団体には、規制緩和に果敢に挑戦していくことが望まれる。同時に、政府には、これまでに見送ったものも含め、可能な限り規制緩和の対象を広げるとともに、地方公共団体の前向きな動きを支援する施策の実施を期待したい。

[目次]

<b>1. はじめに</b> .....	<b>1</b>
<b>2. なぜ今、構造改革特区が注目されるのか</b> .....	<b>2</b>
(1) わが国の規制改革の取り組み .....	2
(2) 構造改革特区の狙いと特徴 .....	7
<b>3. 構造改革特区構想の現状と課題</b> .....	<b>10</b>
(1) 構造改革特区の応募状況 .....	10
(2) 中央官庁の対応状況 .....	13
(3) 構造改革特区を巡る課題 .....	17
<b>4. 地方公共団体の取り組み状況 ~ 具体例 ~</b> .....	<b>19</b>
(1) 埼玉県志木市「志木市型高齢者福祉施設」 ~ 官製市場の開放を目指した取り組み事例 ~ .....	19
(2) 東京都千代田区「子育て特区」 ~ 住民の利便性向上に主眼を置いた取り組み事例 ~ .....	21
(3) 静岡県静岡市・清水市「都市近郊型エコツーリズム推進特区」 ~ 誤解から進展した取り組み事例 ~ .....	22
<b>5. 海外における特区の成功事例</b> .....	<b>24</b>
(1) 海外で成功した特区の取り組み .....	24
(2) 成功事例から示唆される構造改革特区の課題 .....	26
<b>6. おわりに</b> .....	<b>28</b>

## 1. はじめに

90年代以降、幾度となく経済対策が繰り返されたにもかかわらず、日本経済は未だ低迷から抜け出せずにいる。公共投資をはじめとした従来型の経済対策の効果が疑問視される一方、政府の財政赤字は確実に増加し、今や先進国の中でも最悪の水準にある。こうした状況のもと、規制緩和をてこに日本経済の活性化を目指す「構造改革特区」への期待がにわかに高まっている。政府も改革姿勢を改めて打ち出す好機とばかりに特区構想を強力に押し進める方針だ。

「構造改革特区」とは、全国一律の規制を、特定の地域に限って緩和する試みである。これら一部の地域で規制緩和の効果を見極めた上で、実際に効果があるものについては原則全国展開することとなっており、「構造改革特区」はいわば規制緩和の実験場としての意味を持つ。既に2002年の臨時国会において構造改革特別区域法が成立し、4月には第一弾として57件の特区が誕生した。その後、5月に第二弾60件が追加認定され、現在117件の特区プロジェクトが全国各地で展開されている。

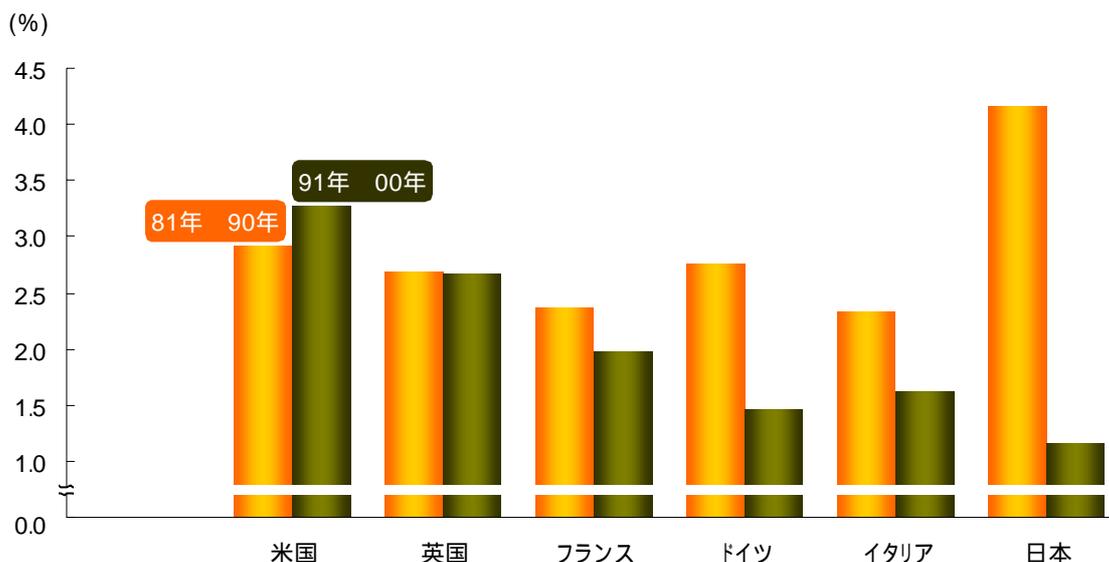
本稿は、「構造改革特区」の導入が、果たして日本経済活性化の特効薬となりうるのかを検討するものである。具体的には、わが国におけるこれまでの規制改革の歴史を踏まえ、今般の「構造改革特区」の必要性が叫ばれるようになった背景を明らかにした上で、特区提案の内容や、規制緩和によって想定される効果、また効果顕現に際しての課題を整理している。分析にあたっては、2002年夏の第一次特区提案（全4224提案）を要請側（地方公共団体）・許認可側（中央官庁）の双方の立場から仔細に分析したほか、複数の地方公共団体に対してヒヤリング調査を行った。また、海外における構造改革特区の成功事例も検討に際しての参考としている。

## 2. なぜ今、構造改革特区が注目されるのか

90年代の日本経済の成長率は、主要先進国と比較しても著しく低い(図表1)。90年代が日本経済にとって「失われた10年」といわれる所以である。日本経済が長期低迷に陥った要因として、構造改革の遅れが指摘されている。ここで指摘される構造改革の遅れとは、経済のグローバル化や少子高齢化など急速な環境変化が生じていることに対して、経済活動の礎である諸制度の改革が追いついていないというものだ。改革が遅れている制度の具体例としては、ピラミッド型人口を前提とした公的年金・医療保険といった社会保障制度、また、大企業を中心とする終身雇用や年功賃金制度など、かつて高度経済成長の源泉とされた諸制度があげられる。

しかし構造改革には、これら諸制度改革のほか、規制改革も含まれていることを忘れるわけにはゆかない。むしろ、規制改革の方が、かなり以前からその必要性を議論され、これまでも折に触れて政策の主要課題として位置付けられてきた。にもかかわらず、いまだに規制改革の進捗ははかばかしくない。そこで、はじめにわが国の規制改革の取り組み状況について、簡単に振り返ることにしたい。

図表1 主要先進国における経済成長率の推移



(注) 実質GDPの年平均伸び率。

(資料) Datastream

### (1) わが国の規制改革の取り組み

わが国において、規制緩和が政治の主要問題として登場したのは、1980年代初めである(図表2)。1970年代の2度のオイルショックで日本経済の成長率が下方屈折し、財政が慢性的な赤字に陥ったことがそもそものきっかけである。また、同時期に、政府の役割に関する理念の転換が起こり、英国や米国等で規制緩和の動きが加速したことも、わが国の

規制緩和に少なからず影響した。実際、「小さな政府」を掲げるサッチャー首相やレーガン大統領と思想的基盤をほぼ同じくする中曽根氏の首相就任（1981年）を機に、臨時行政調査会（第二次臨調）が強化<sup>1</sup>され、国鉄、電電、専売の3公社の民営化をはじめとする規制緩和の動きが本格化することとなった。続く臨時行政改革推進審議会（第一次～第三次行革審）では、円高や経常収支の黒字拡大に伴う米国との経済摩擦に対応するため、内需拡大を推し進める観点から規制緩和の改革方策が検討された。

図表 2 わが国における規制緩和の流れ

時期	背景	主な目的	主な事項
～1980年 (第二次臨調まで)		<ul style="list-style-type: none"> <li>業務の簡素合理化</li> <li>国民負担の軽減</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「許可、認可等の整理に関する法律(一括整理法)施行(67.4)</li> <li>許認可等整理合理化計画(77.12)</li> <li>1240事項の許認可について廃止、簡素化等</li> </ul>
1981～83年 (第二次臨調期)	<ul style="list-style-type: none"> <li>石油危機のダメージ</li> <li>経済成長率の屈折</li> <li>財政赤字の拡大</li> <li>国際的な規制緩和の動き</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国民負担の軽減</li> <li>行政事務の簡素合理化</li> <li>民間活力の助長</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>第二次臨調(81～83)</li> <li>電電、国鉄、専売の3公社の民営化を提言</li> <li>235事項の許認可を指摘 (例)新車の車検の有効期間を2年から3年に延長</li> </ul>
1983～86年 (第一次行革審期)	<ul style="list-style-type: none"> <li>経常収支の黒字拡大に伴う対米経済摩擦(85～)</li> <li>プラザ合意による円高・ドル安(85～)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>民間活力の発揮・推進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>第一次行革審(83～86)</li> <li>特殊法人の改革等を提言</li> <li>258事項の許認可等を指摘</li> <li>日本専売公社、電電公社の民営化(85.4)</li> <li>国際協調のための「経済構造調整研究会報告書」(前川レポート)を発表(86)</li> </ul>
1987～90年 (第二次行革審期)	<ul style="list-style-type: none"> <li>巨大化する貿易・経常収支黒字</li> <li>円高</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国民生活の質的向上</li> <li>産業構造の転換</li> <li>市場アクセスの改善</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>第二次行革審(87～89)</li> <li>公的規制の廃止・緩和、民間部門の活用などを提言 (例)トラック事業の規制緩和、金利規制緩和</li> <li>国鉄の分割・民営化(87.4)</li> <li>規制緩和推進要綱(88.12)</li> <li>流通、物流、金融など8分野 77事項の規制緩和の具体的方策、推進体制を決定</li> <li>日米構造協議(SI)開始(89.9)</li> <li>米国側から日本市場の閉鎖性が指摘され、独占禁止法の運用強化、大店法の運用大幅見直し等を求められる</li> </ul>
1990～93年 (第三次行革審期)	<ul style="list-style-type: none"> <li>バブル経済後の景気後退</li> <li>貿易・経常収支の黒字拡大による対米経済摩擦の再燃</li> <li>細川連立政権の発足(93)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国民生活の質的向上</li> <li>産業構造の転換</li> <li>地域の活性化</li> <li>開かれた市場の形成</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>第三次行革審(90～93)</li> <li>証券、金融の不正取引の是正、地方分権特例制度などを提言</li> <li>国民生活に関わりの深い分野の経済的規制を中心とした規制緩和の実施を提言 (例)運転免許証の有効期間にメリット制導入</li> <li>地方分権特例制度(パイロット自治体制度)の実施を決定(92.12)</li> <li>総合経済対策(93.4)</li> <li>許認可等の1割整理、1万件を切ることを目標に規制見直しを決定</li> <li>緊急経済対策(93.9)</li> <li>経済活性化、内需振興の観点から94事項の規制緩和等を決定 (例)ビール製造免許の最低数量基準引き下げ、携帯電話切り売り制</li> <li>経済改革研究会(平岩研)中間報告(93.11)</li> <li>規制改革を、経済改革の中核として初めて明確化</li> <li>経済的規制は「原則自由」、社会的規制については「自己責任」を原則に最小限にすることを提言</li> </ul>

<sup>1</sup> 第一次臨調（1962年2月～1964年9月）では、基本政策を与件とした審議が中心であった。第二次臨調（1981年3月～1983年3月）では、行政改革により財政再建をはかろうとしたため、行政の守備範囲のあり方を問題として取り上げるなど、従来の行革では与件とされてきた主要な基本政策についても見直しを行った。

時期	背景	主な目的	主な事項
1993～94年 (行政改革委員会の設置まで)	●不況の長期化	●企業のビジネスチャンスの拡大や内需の掘り起こし ●非製造業部門の効率化による内外格差の是正 ●景気対策や経済の構造改革を目指すものへとシフト	◆「今後における行政改革の推進方策について」(行革大綱)(94.2) ●規制緩和推進計画の策定、行政改革委員会の設置、白書の作成等を決定 ●781項目の規制緩和を決定 (例) 鉄道のグリーン料金等の届出化、国内空港の割引運賃届出化 ◆「今後における規制緩和の推進等について」(行革大綱)(94.7) ●住宅・土地、情報・通信、輸入促進・流通、金融・証券・保険の重点4分野につき279事項の規制緩和を決定 (例) 建設資材の外国検査データ受入れ、トラックの営業区拡大、普通預金の金利自由化
1995～97年 (行政改革委員会期)	●急激な円高による国内産業の空洞化、高コスト構造	●内外価格差の改善等による国民生活の向上 ●内需の拡大・輸入促進・事業機会の拡大等による国際的調和の促進 ●経済社会の抜本的な構造改革 97年の再改定時に初めて追加	◆規制緩和小委員会を行政改革委員会の下に設置(95.4) ◆「規制緩和推進計画」これ以降、計画に基づく推進体制に ●95年3月決定後、96年3月改定、97年3月再改定 ●95年当初は、11分野、1,091項目を盛り込んでいたが、97年再改定後には、12分野、2,823項目の規制緩和を盛り込んだ計画に ◆「経済構造の変革と創造のためのプログラム」(97.5) ●成長が期待される分野について総合的な施策を展開し、魅力ある事業環境を整備し、経済の効率性や柔軟性と産業の競争力を高めることを決定 ◆「規制緩和の推進等について」(97.12) ●新たな規制緩和推進3カ年計画の策定、民間有識者を中心とする、規制緩和委員会の設置等を決定
1998～2000年 (規制緩和委員会・規制改革委員会期)	●長引く景気低迷 ●金融危機の発生	●経済社会の抜本的な構造改革 ●構造改革が筆頭目的に ●国際的に開かれ、自己責任原則と市場原理に立つ自由で公平な社会への変革 ●事前規制型行政から事後チェック型行政に転換 ●行政改革の一環となることを一段と明確化	◆「規制緩和推進3カ年計画」 ●98年3月決定後、99年3月改定、00年3月再改定 ●98年当初は、15分野、624項目を盛り込んでいたが、00年再改定後には、16分野、1,268項目の規制緩和を盛り込んだ計画に ◆規制緩和委員会を、規制改革委員会に改称(99.4) ◆行政改革大綱(00.12) ●新たな規制改革推進3カ年計画の策定と新たな規制改革推進体制の方向性を示す(規制改革委員会に代わり新たな審議機関を内閣府に設置する意向を示す)
2001～ (総合規制改革会議期)	●経済の長期低迷	●経済活性化による持続的な経済成長の達成 ●透明性が高く公正で信頼できる経済社会の実現 ●多様な選択の確保された国民生活の実現 ●国際的に開かれた経済社会の実現	◆「規制改革推進3カ年計画」 ●01年3月決定後、02年3月改定 ●医療、福祉・保育等重点6分野を含む15分野を盛り込んだ計画に ●規制緩和・撤廃だけでなく、新設・強化を含めた改革の実施を明確化 IT、環境、高齢化関連分野等における新産業・新雇用を創出し、低迷する日本経済の拡大を直接担うことを期待されるものに ◆総合規制改革会議を内閣府に設置(01.4) ●審議会レベルに格上げ、規制改革大臣の設置

(資料) 総務庁編「規制緩和推進の現況」、江藤勝「規制改革と日本経済」、加藤治彦編「年表で見る日本経済の足どり」等によりみずほ総合研究所作成

しかし、1980年代後半に出現したバブル経済のなかで、規制緩和の議論はいったん下火になる。依然として規制の弊害は色濃く残っていたものの、未曾有の景気拡大が、グローバル化や少子高齢化を前提としていない諸制度の歪みを包み隠したためだ。一般に、規制改革は一時的な需給バランスの悪化につながるもので、不況時よりも好況時に進められることが望ましい。しかし、わが国では、景気拡大という追い風が、結果的に必要な改革を先送りさせることとなった。

規制緩和論が再び政策課題として認識されるようになったのは、バブル崩壊により不況感の蔓延した1990年代に入ってからである。まず、1993年の細川内閣時に、規制改革を

一段と進めるべく、経済構造改革研究会（平岩研究会）が設けられた。「経済的規制は原則禁止、社会的規制は必要最低限に」という理念の下、規制緩和推進計画の作成や、規制緩和白書の作成、行政改革委員会の法的設置等が提言された。この提言に基づき、1995年に「規制緩和3カ年計画」（当初は5カ年計画）が策定された。これ以降、わが国の規制改革は、「計画」を作成して推進されることとなった。1998年に第二次「規制緩和推進3カ年計画」、2001年には三度目の「規制改革推進3カ年計画」が策定され、現在に至るまで、この計画の実施並びに改定作業等が続けられている。

以上のように、わが国の規制改革は20年程度の歴史を持つ。しかし、肝心の規制緩和の進捗状況は芳しくない。

規制緩和の効用に関しては、これまでも数々の経済効果分析によって指摘されてきた（図表3）。にもかかわらず、なぜ、規制改革が遅々として進まなかったのであろうか。ここでは、規制改革を阻んできたと考えられる要因について、次の二点を指摘したい。

第一に、規制緩和がもたらす影響が未知数であることへの不安や懸念である。規制緩和に慎重な立場の人たちからは、「国民の健康・安全の確保や環境保護、地域社会のために必要」、「労働者保護や中小企業保護、さらには弱者救済が必要」、あるいは、「今までのやり方や秩序を破壊することは影響が大きい」、「営利法人や民間企業に自由にビジネスをさせたら無秩序で大混乱になる」といった主張がなされる。無論、国民の生命や安全を脅かすことや、社会を無秩序にすることが規制緩和の趣旨ではないが、こうした大義名分によって、規制緩和の推進が先送りされてきた面があるのは否定できない。

第二に、規制による既得権益の存在が、「総論賛成・各論反対」の壁を厚くさせていることである。規制は特定の目的に対して効果を持つように作られているため、建前としては消費者保護であっても、実際には生産者保護に使われ、一部の業界秩序形成のために機能してきた。例えば、自動車技術が進歩してもなお安全性の確保を理由として残されている車検制度などがあげられる。規制によって独占利益を得ている業界団体が、多数存在していることも徐々に明らかになりつつある。このような膨大な数の業界団体に対する配慮から、中央官庁は規制緩和に踏み切れず、業界の仲間うちのもたれ合いを助長する環境を醸成することとなった。また、業界に対する権限がなくなることを中央官庁が好まなかったことも、改革を遅らせる要因として少なからず作用しているとの見方もあるようだ。

図表 3 規制緩和の効果の試算例

分析者	分析内容	分析結果	資料名(発表時期)
経済企画庁	<ul style="list-style-type: none"> <li>規制緩和により消費や投資が拡大された効果(需要効果A)と、規制緩和がない場合に想定される価格水準と実際の価格水準の差に各年度の需要数量を乗じて金額に換算したものの(利用者メリットB)を試算</li> <li>対象Aは、情報通信、大規模小売店舗、土地・住宅、航空、転換社債、労働者派遣事業、地ビールの7分野</li> <li>対象Bは、電気通信、酒類販売、化粧品・医薬品、車検、航空、金融、石油製品、電力、ガスの9分野</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>90～95年度の需要効果は、年度平均で7.9兆円程度(対名目GDPの1.68%程度)</li> <li>90～96年度における利用者メリットは、年度平均約4.6兆円(対名目GDP比0.98%程度)</li> </ul>	「近年の規制緩和による経済効果の定量的試算」(97年4月)
経済企画庁	<ul style="list-style-type: none"> <li>1997年3月に再改定された規制緩和推進計画を中心とした規制緩和などの経済構造改革が1998～2003年度のマクロ経済に及ぼす影響を予測</li> <li>対象分野は、金融、情報通信、運輸、流通、エネルギー、土地・住宅、医療・福祉、雇用・労働の8分野</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2003年度の実質GDPを97年度対比で5.8%程度押し上げる(年度平均0.9%)</li> <li>2003年度の完全失業率は、0.0%ポイントの影響</li> </ul>	「規制緩和などの経済構造改革が経済に与える影響について」(97年6月)
経済企画庁	<ul style="list-style-type: none"> <li>規制緩和により、消費や投資が拡大した効果(需要効果)、価格低下で利用者が支出を節約できた効果(利用者メリット効果)を試算</li> <li>対象は、情報通信、大規模小売店舗、土地・住宅、国内航空、卸売電力、労働の6分野</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>90～97年の需要効果は、年平均8.2兆円程度(名目GDP比1.73%程度)</li> <li>90～97年の間に創出された利用者メリット効果は、年平均6.6兆円程度(名目1.38%程度)</li> </ul>	「近年の規制緩和による経済効果の改訂試算」(99年3月)
経済企画庁	<ul style="list-style-type: none"> <li>規制改革が、料金・価格の低下を通じて利用者にもたらしたメリット(消費者余剰)を試算</li> <li>対象は、国内電気通信、国際電気通信、国内航空、車検、電力、石油製品、ガス、株式売買委託手数料の8分野</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>98年度時点での消費者余剰累計は、8.6兆円程度(98年度国民所得の2.3%)</li> <li>98年度との比較では、1.9兆円程度増加</li> </ul>	政策効果分析レポート(No.1)「近年の規制改革の経済効果 利用者メリットの分析」(2000年1月6日)
経済企画庁	<ul style="list-style-type: none"> <li>雇用調整助成金など、短期的・一時的な景気の要因による失業を防止するための政策(雇用維持政策)と、労働者派遣事業や有料職業紹介事業の規制緩和(マッチング強化策)が、循環的失業率及び構造失業率に与えた影響を検証</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>雇用維持政策は、93～96年度に平均0.2%ポイント程度の失業率押し下げ効果</li> <li>マッチング強化策は、90～97年度に0.2%ポイント程度の失業率押し下げ効果</li> <li>98年度は、0.3%ポイント程度に効果上昇</li> <li>失業率に与えた影響は、マッチング強化策の方がやや大きい</li> </ul>	政策効果分析レポート(No.2)「90年代の雇用政策が失業率に与えた効果について」(2000年5月9日)
経済企画庁	<ul style="list-style-type: none"> <li>90年代における事業所の開廃業率の上昇により説明される入職者・離職者の増加を「規制改革の効果」として近似的にとらえることにより、雇用再配置動向を分析</li> <li>対象は、90年代に規制改革が進展した運輸・通信業、卸売・小売業、飲食店等の10業種</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>金融・保険業を除く規制改革分野全体として、92～94年、98～99年の期間合計で、延べ110万人程度の入職者の押し上げ効果</li> <li>上記同期間に、90～140万人の離職者の押し上げ効果。景気循環の影響を除いた場合は、90万人程度</li> <li>90年代の規制緩和による入職者と離職者への影響は概ねバランスがとれている</li> </ul>	政策効果分析レポート(No.3)「規制改革分野における雇用再配置の動向」(2000年9月5日)
総務庁	<ul style="list-style-type: none"> <li>効果分析の対象を従来の調査より広く取って、その効果を定量的に試算できるものは試算し、データの制約等で定量的分析が困難な場合には定性的な分析を実施</li> <li>対象は、情報通信、流通、住宅、土地、運輸、エネルギー、金融、雇用・労働、教育、基準認証の10分野</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>定量的な分析では、成長分野である電気通信分野、流通分野(大規模店舗立地)、エネルギー分野(電力、石油)といった市場規模の大きな分野を中心に大きな効果が試算された</li> <li>規制改革が90年代半ば以降進展したため、2000年度時点では未だその恩恵を受ける事例が乏しく数字としては大きな効果とならないものの、今後、その効果の増大が確実なものが多い</li> <li>消費者の選択肢拡大等の利便性やコスト削減に確実に効果を挙げているものも多い</li> </ul>	「規制改革の経済効果分析」(2000年12月)
内閣府	<ul style="list-style-type: none"> <li>90年代における規制改革が、産業全体の生産性の向上に与えた影響を試算(産業別に試算)</li> <li>対象は、電気通信、航空、電力、都市ガス、小売、銀行の6分野</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>86～99年度に規制改革の進んだA電気通信業、B航空業における全要素生産性の上昇率は、年率A 7.1%、B 3.6%。うち、規制改革効果による部分は、年率A 3.4%、B 1.1%。</li> <li>上記期間の労働生産性は、年率A 14.1%、B 7.0%に上昇</li> </ul>	政策効果分析レポート(No.6)「近年の規制改革の経済効果 - 生産性の分析」(2001年4月13日)
内閣府	<ul style="list-style-type: none"> <li>規制改革が、料金・価格の低下を通じて利用者にもたらしたメリット(消費者余剰)を試算</li> <li>対象は、国内電気通信、国際電気通信、国内航空、車検、電力、石油製品、ガス、株式売買委託手数料、鉄道、トラック、米、酒類の13分野</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2000年度時点での消費者余剰累計は、15.7兆円程度(2000年度国民所得 実績見込みの4.1%)</li> <li>99年度との比較では、1.5兆円程度増加</li> </ul>	政策効果分析レポート(No.7)「近年の規制改革の経済効果 利用者メリットの分析(改訂試算)」(2001年6月29日)

(資料) 内閣府政策統括官(経済財政・景気判断・政策分析担当)「政策効果分析レポート」等によりみずほ総合研究所作成

## (2) 構造改革特区の狙いと特徴

これらの規制改革に対する不安や不信に対して、限定された地域で実験的に規制を緩め、その効果や問題点を把握しようと提案されたのが今回の構造改革特区の試みである。万一、弊害が発生しても影響は限定的で済むこと、また、全国一律で実施する場合と比べて、地域限定なら抵抗も少なく、関係者への根回しや調整に費やす負担が軽減されるといったメリットがある。

そして、特区で効果があがった規制緩和についてはその対象を全国レベルに広げ、日本全体の経済活性化につなげようというのが政府の方針である。他方で、地域の特性に応じた規制緩和を推進することで、特定産業の集積や新規産業の創出による地域経済の活性化につなげようとの狙いもある。

この構造改革特区構想は、2002年3月の総合規制改革委員会と同年4月の経済財政諮問会議において、提案されたことに端を発し、以後急ピッチで導入に向けた検討が進められてきた(図表4)。

**図表 4 構造改革特区に関するこれまでの経緯**

<b>2002年</b>	
3月	総合規制改革会議で特区構想が浮上
4月	経済財政諮問会議で平沼経済産業大臣と民間議員が別個に特区構想を提案
5月	総合規制改革会議が作業部会で検討開始
6月	特区導入を盛り込んだ「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」(骨太の方針 2002)を閣議決定
7月	内閣官房に構造改革特区推進室を設置 総合規制改革会議が規制改革特区構想の中間とりまとめ 内閣総理大臣を本部長とする構造改革特区推進本部を設置 第一次提案募集(7/26～8/30)
9月	426提案をとりまとめ 構造改革特区推進のための基本方針の策定
10月	構造改革特区推進のためのプログラムを策定
11月	構造改革特別区域法案を国会提出 第二次提案募集(11/7～03/1/15)
12月	構造改革特別区域法が成立(12/18)
<b>2003年</b>	
4月	第一次特区計画認定申請(4/1～4/14) 第一弾として57の特区計画を認定(4/21)
5月	第二弾として60の特区計画を認定(5/23)
6月	第三次提案募集開始(6/1～6/30)
7月	第二次特区計画認定申請(7/1～7/14)

(資料) 構造改革特区推進本部資料

もっとも、地域を限定した規制緩和の取り組みは、今回が初めてではない。

最初の試みとして、1992年に導入された「パイロット自治体制度(地方分権特例制度)」がある(図表5)。規制緩和と地方分権の推進を図るため、地域を限定して許認可等の特

例措置を試行的に認めるというものだ。しかし、同制度については、一国二制度になることを恐れた中央官庁が発案当初から難色を示した。結局、「法律の制定や改正を要しない範囲で」という前提条件が付けられたため、同制度は目立った成果をあげることができず、特例措置期限である 1998 年度末をもって終了した。その後も、1995 年の阪神・淡路大震災直後に、被災地域が早期復興のため、当該地域の法人税減税や土地利用等の規制緩和を実施する「エンタープライズゾーン」構想を要望したが、これについても全国一律を掲げる中央官庁の反対で、具体的な検討に入ることなく頓挫した経緯がある。

なお、近年の新しい例として、2002 年 4 月、沖縄振興特別法改正により沖縄県名護市に導入された沖縄金融特区や、同年 6 月に施行された都市再生特別措置法に基づいて指定される都市再生緊急整備地域がある。これらは、政府主導のもと、金融や土地利用に限定して規制緩和を進めるものであり、今後の動向が注目されている。

図表 5 わが国における特区政策

特区名	概要
地方分権特例制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>●目的: 規制緩和と地方分権の推進</li> <li>●対象地域: 希望する地方公共団体</li> <li>●内容: 1992 年 6 月の第三次行革審答申で打ち出された「パイロット自治体」構想を受け導入。地域を限定して許認可、補助金等の特例措置を試行的に容認し、その実施結果を踏まえて一般制度化を検討するもの。</li> <li>●効果・評価: 95 年までに認められた特例措置は 101 件。適用には、「法律の制定又は改正を要しない範囲で」との前提条件が付けられたことから、結果的に、事務手続きの弾力的運用、簡素化の範囲を出ないものとなった。地方独自制度の実現は困難を極め、大きな成果を上げられないまま、特例措置期限の 98 年度末に廃止となった。</li> </ul>
エンタープライズゾーン構想	<ul style="list-style-type: none"> <li>●目的: 被災地域産業の早期復興</li> <li>●対象地域: 阪神・淡路大震災の被災地域</li> <li>●内容: 1995 年の阪神・淡路大震災後の都市復興計画として、兵庫県や神戸市が、被災地域における法人税や関税等の優遇や、大規模小売店舗法等の規制緩和を政府に要望した。</li> <li>●効果・評価: 一国二制度を理由として国が反対し、実現に至らなかった。ただし、兵庫県・神戸市は条例を制定し、独自の減免措置を実施。</li> </ul>
金融業務特別地区 (金融特区)	<ul style="list-style-type: none"> <li>●目的: 普天間飛行場の代替空港を名護市に建設する見返りとして、特例措置を講じ、沖縄振興を図る</li> <li>●対象地域: 沖縄県名護市(金融特区)</li> <li>●内容: 2002 年 4 月に成立した沖縄振興特別措置法に基づく制度。金融業を対象とし、常時、従業員 20 人以上であること等を要件として、10 年間にわたり、法人所得税額を 35% 控除(法人税の実効税率 26%)か、投資税額控除 15%(建物・付属設備は 8%)の選択適用、地方税の免除、低廉なオフィスの提供、通信費の 8 割助成、若年者雇用助成金等の特例措置を実施。</li> <li>●効果・評価: 2002 年 7 月に第 1 号を開業。</li> </ul>
都市再生緊急整備地域	<ul style="list-style-type: none"> <li>●目的: 都市再生の拠点として市街化地域整備を計画している地域の規制を撤廃・緩和して都市開発事業を行いやすくする。</li> <li>●対象地域: 都市再生本部が都市再生特別地区として指定した地域</li> <li>●内容: 2002 年 6 月施行の都市再生特別措置法に基づく制度。特定の地域に限定して、既存の土地利用規制を撤廃。都市開発事業者の自由な事業計画の提案が可能に。手続きの簡素化により、事業提案から認可までの期間を大幅短縮する。公的施設整備への無利子融資、政府機関による債務保証等の金融支援を実施する。</li> <li>●効果・評価:</li> </ul>

東京、大阪、名古屋など、全国で40余りの地区で土地利用に関する規制緩和が容認。
---

(資料) 白石賢「規制改革特区の提案を巡る論点について」、各種報道等によりみずほ総合研究所作成

今回の構造改革特区では、規制改革に関するこれら過去の反省点を踏まえ、従来とは異なる三つの新たな枠組みが採用された。具体的には以下の通りである。

まず、自治体や民間事業者の自発的な提案を促すため、対象となる規制範囲の拡大が図られた。国があらかじめモデル事業を提示し、自治体が手を挙げるといった従来型の地域振興策とは一線を画するやり方といえる。

また、地域の「自助と自立の精神」を尊重し、地方公共団体が主体的に問題解決を図る仕組みを根付かせるため、国による税の減免や補助金等の財政措置を一切排除するルールが盛り込まれた。財政措置が前提となれば、旧来型の横並び、ばらまき型の地域振興に陥りかねず、補助金などを目当てにした無駄な事業を誘発するとの懸念がその背景にある。

さらに、政府は、2002年7月、内閣官房に「構造改革特区推進室」を設置して対応を一元化、あわせて首相自らが本部長を務める「構造改革推進本部（現：構造改革特別区域推進本部）」を立ち上げることで、特区導入に必要な法案整備や設置地域の検討を内閣主導で進める体制を整えた。規制を所管する中央官庁の介入を最小限にとどめる狙いがあり、政府の構造改革特区実現にかける意気込みの強さを示すものといえよう。その甲斐あって、2002年12月には臨時国会で「構造改革特別区域法」が成立、既に117の特区プロジェクトが動き出すなど規制緩和策としては過去に例のないスピードで進展している。

このように「構造改革特区」には、政府が過去の失敗から学んだ部分があるのは確かだ。しかし、今般の新たな枠組みが上手く機能するためには、政府の取り組みとともに、地方公共団体の知恵と創意工夫も欠かせない。そこで、次に地方公共団体の取り組み実態とそれに対する中央官庁の対応についてみることにする。

### 3. 構造改革特区構想の現状と課題

政府の示した規制改革の新たな手法に対しては、政府内外から期待と関心が高まっている。一方で、昨今の構造改革特区に関する議論については、医療や教育分野における株式会社参入の是非や中央官庁の抵抗ばかりが強調されており、問題の本質がやや矮小化されている感が否めない。事実、2002年7月に実施された第一次特区提案募集における構造改革特区の応募状況を仔細に検討すると、中央官庁だけでなく提案する側の地方公共団体にも少なからず問題があることがわかってきた。

本節では、第一次構造改革特区提案における実態分析を通じて、そこから示唆される構造改革特区の課題について、提案側である地方公共団体、許認可側である中央官庁のそれぞれの立場から考えてみたい。

#### (1) 構造改革特区の応募状況

第一次特区提案では、249の地方自治体や民間企業から426件の特区構想が寄せられた。これら特区構想を実現するためにあげられた要望項目は延べ4224件<sup>2</sup>にのぼる。以下、この4224件について、都道府県別・分野別・目的別にみることにしよう。

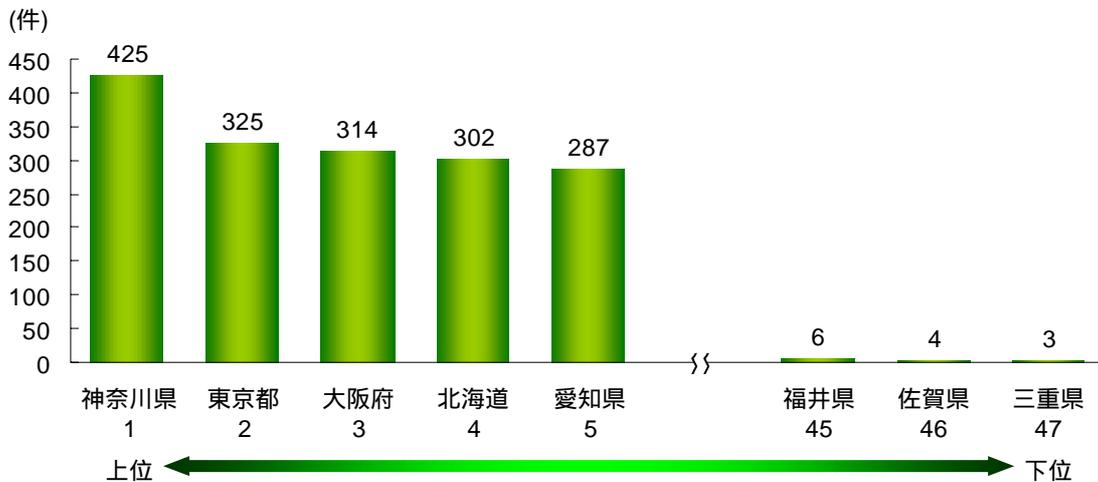
##### a. 都道府県別の応募状況

都道府県別にみると、全件数は4224件（1都道府県あたり88件）と多いものの、上位5都道府県（神奈川県、東京都、大阪府、北海道、愛知県）に全体の約4割が集中しており、応募状況にかなりの地域差があることがわかる（図表6）。しかも、都道府県別の申請件数と地域経済に占める公共投資の割合をみたところ、両者の間には弱いながらも負の相関関係が認められた（図表7）。公共投資依存度の高い地域ほど、特区の活用に消極的であることがうかがえる。規制改革を通じて民間活力を引き出し、公共投資依存体質からの脱却を目指してほしいとする政府の狙いとは裏腹に、地方公共団体の意識改革が依然として進んでいないことを示唆するものだ。

---

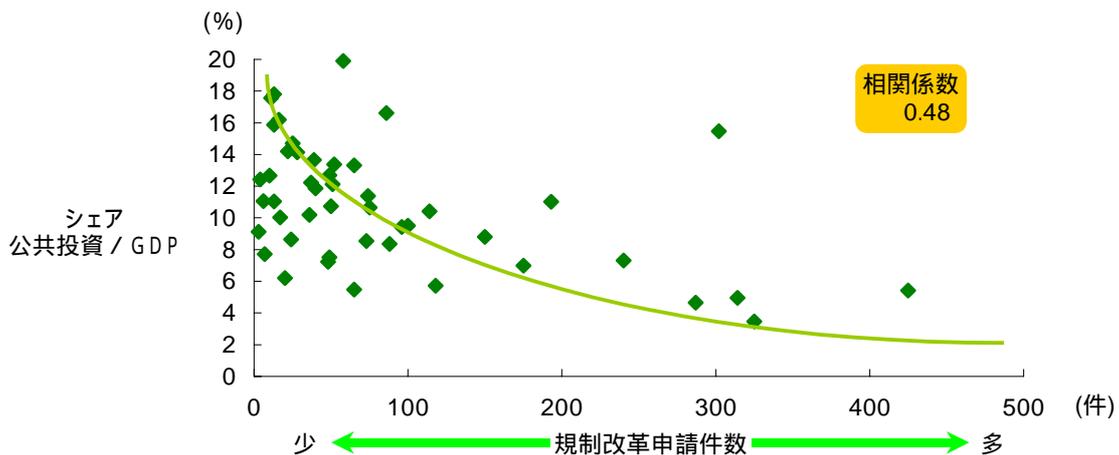
<sup>2</sup> 一つの項目で複数の分野にまたがるもの（1034項目）についてはダブルカウントしている。

図表 6 都道府県別の申請状況



(資料) 構造改革特区推進本部資料

図表 7 都道府県別申請件数と公共投資ウェイト



(注) 公共投資は95-99年の平均値。公共投資シェア = 公的固定資本形成 / 県内総生産。実質ベース。  
 (資料) 構造改革特区推進本部資料、内閣府「県民経済計算」

### b. 分野別の応募状況

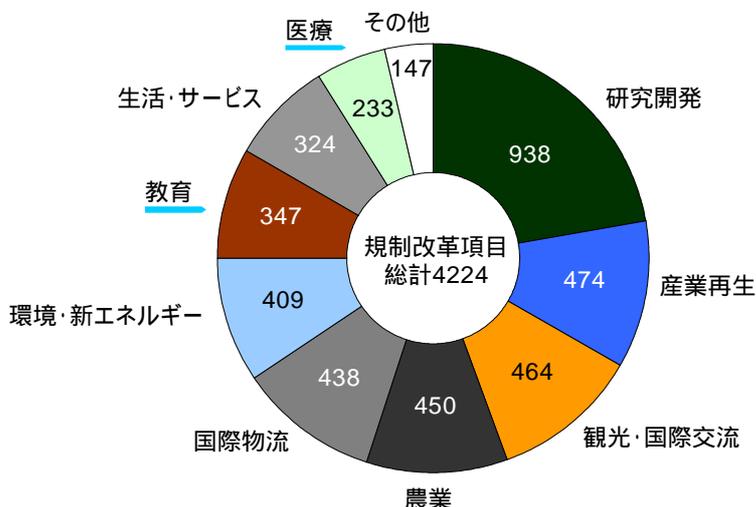
次に、全提案を、政府の分類基準に基づいて 10 分野<sup>3</sup>に分類した。その結果、研究開発に関するもの(938 項目)が最も多く、以下、産業再生(474 項目)、観光・国際交流(464 項目)、農業(450 項目)の順となった(図表 8)。

昨今の構造改革特区を巡る議論では、病院や学校への株式会社参入の是非とそれらに対する中央官庁の抵抗ばかりがクローズアップされているが、これら分野への提案数は、医療で 233 項目、教育で 347 項目となっており、他の分野に比べて少ない。特に医療分野については、話題となっている株式会社の参入を求めるものは 2 件であり、提案の多くが、

<sup>3</sup> 政府の分類基準に基づいて、全提案を、研究開発、産業再生、観光・国際交流、農業、国際交流、環境・新エネルギー、教育、生活・サービス、医療、その他の 10 分野に分類。

先端的治療に関して保険診療と保険外診療を組み合わせる一部「混合診療」の容認や、外国人研究者の在留期間の延長等を求めるものであった。

図表 8 分野別の申請状況



(資料) 構造改革特区推進本部資料

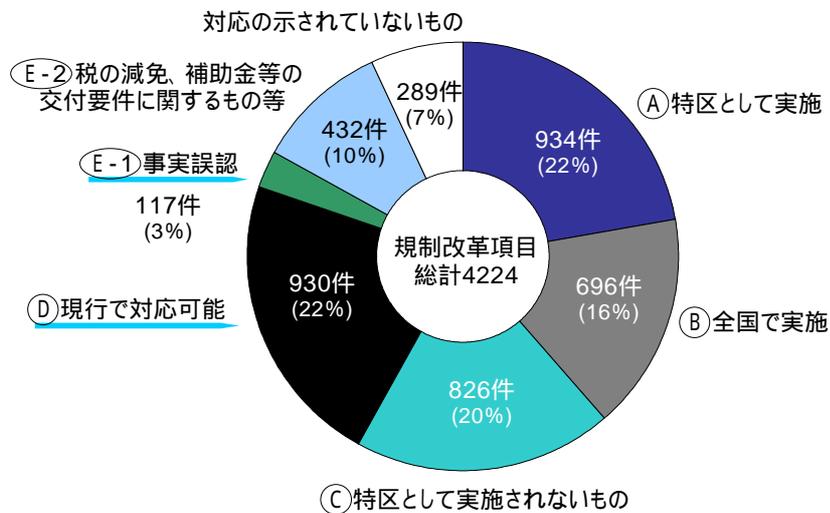
### c. 無効提案の実態

さらに、地方公共団体の特区に対する認識不足をうかがわせる結果も示された。

今回、何らかの理由で、特区の審査対象とならなかった提案（「税の減免、補助金等の交付要件に関するもの等」、「現行で対応可能」、「事実誤認によるもの」、「対応の示されていないもの」）は、全提案の42%にのぼる。その内訳をみていくと、驚くべきことに、「現行で対応可能」や「申請側の事実誤認」に該当するものが、全4224提案の25%を占めている（図表9）。これらは、もともと規制改革を必要としないものや、そもそもそのような規制はないというもので、地方公共団体の見込み違いを示すものである。無論、「現行で対応可能」とする提案の中には、制度上は対応が可能でも、現実には、ハードルの高さから実施を断念せざるを得ないケースが含まれている可能性は否定できない。しかし、概してみれば、地方公共団体の側に規制に対する認識不足があると言わざるを得ず、特区ブームにのった安易な提案が数多く存在していることを裏付ける結果といえよう。

また、「税の減免、補助金等の交付要件に関するもの等」に該当するものが、全提案の10%を占めていることにも留意が必要だ。今回の特区制度は、国からの財政措置を一切排除しているため、これらの提案は特区提案の対象から外されている。これらについては、国の補助金を当て込んだ提案との見方もできるが、それで全てを片付けるのは短絡的であろう。むしろ、目下の厳しい経済状況の下では、規制緩和だけではインセンティブ付けが弱いと感じている地方公共団体が多いことを示唆したものと考えべきではないか。

図表 9 無効提案の実態



(資料) 構造改革特区推進本部資料

## (2) 中央官庁の対応状況

続いて、許認可側である中央官庁の対応状況について分析する。

なお、分析を行うにあたっては、先の無効提案（今回中央官庁の検討対象から外された1768提案。「税の減免、補助金等の交付要件に関するもの等」、「現行で対応可能」、「事実誤認によるもの」、「対応の示されていないもの」）を除外しているため、分析対象数は、2456提案（4224提案 - 1768提案）となっている。

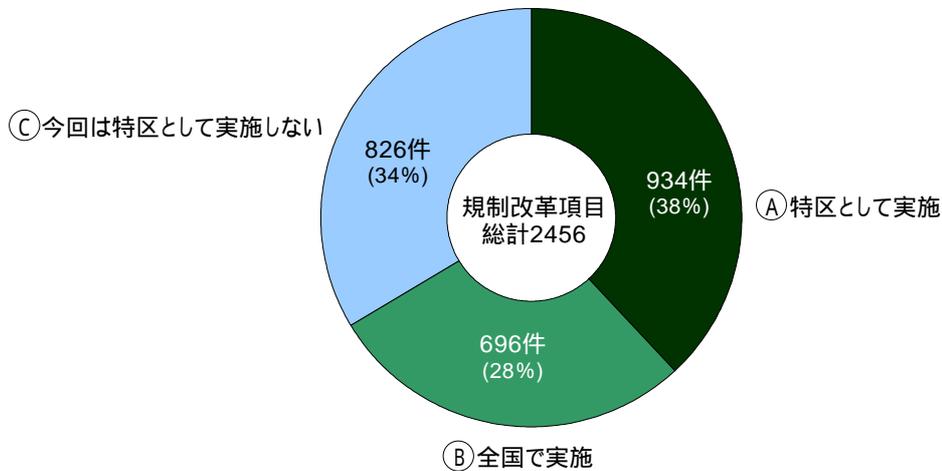
最初に、中央官庁の対応状況を概観した上で、分野別、目的別の視点から分析することにした。

### a. 中央官庁の対応状況

まず、全 2456 提案に対する中央官庁の対応状況<sup>4</sup>をみると、A 特区として実施するものが 38%、B 全国で実施するものが 28%と、全体の 66%に対して何らかの規制緩和措置がとられる結果となった。特区での実験的導入を踏まえず、いきなり全国で実施するとの対応があったことは、予想外の副産物として評価できよう。ただ、裏を返せば、名目だけの規制がいかに多かったかを再認識させるものともいえる。また、依然 3 割を超える規制緩和要望が見送られた事実も忘れてはならない（図表 10）。

<sup>4</sup> 政府の対応別分類に基づき、A 特区として実施、B 全国で実施、C 今回は特区として実施しない、の3つに分類。

図表 10 中央官庁の対応状況



(資料) 構造改革特区推進本部資料

### b. 分野別の対応状況

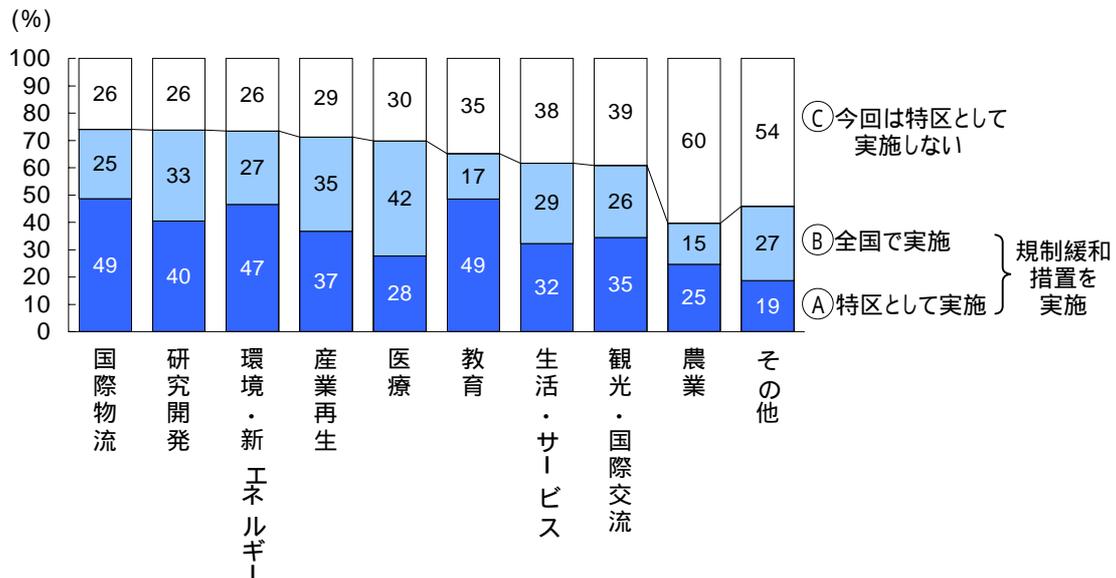
次に、全 2456 提案について、分野ごとに対応状況をみると、A 特区として実施する割合が最も多かったのは、国際物流と教育（49%）であった。特に、地方公共団体からの提案の多かった、通関・検疫の 24 時間・365 日化、通関業務の時間外手数料である臨時開庁手数料の見直し（国際物流）、小・中・高等学校における教育課程の弾力化や教科の自由な設定（教育）などが主に認められた。

また、B 全国で実施するものの割合が最も多かった分野は、医療（42%）である。なかでも、地方公共団体からの提案が集中した、先端的治療に関して保険診療と保険外診療を組み合わせる一部「混合診療」の容認や、高度先進医療の実施について保険給付が受けられる「特定承認保健医療機関」の要件緩和などが認められた。新聞報道等では所管官庁の抵抗の強さばかりが強調されているが、現実には医療分野での規制緩和はかなり進んだといえる。

今回、何らかの規制緩和措置がとられるもの（A + B）は、国際物流、研究開発、環境・新エネルギー（74%）などの新規・成長分野に集中している（図表 11）。これら新規・成長分野には、業界団体の既得権益が醸成されておらず、中央官庁の抵抗も比較的弱かったことがこのような結果につながったと考えられる。

一方、C 今回は特区として実施しないとされた割合が最も多かったのは、農業（60%）である。とりわけ、提案が多かった農地関連項目（農業に取り組もうとする個人または法人が小規模な農地を取得できるよう、農地取得後の下限面積要件 都府県は 50 アール、北海道は 2 ヘクタール以上 を緩和するというもの、民間企業等による農地取得の容認等）への所管官庁の対応は、極めて消極的であった。特区として実施しない割合が 2 番目に多い観光・国際交流（39%）と比べても、その抵抗の強さが目立つ。

図表 11 分野別の対応状況



(資料) 構造改革特区推進本部資料

### c. 目的別の対応状況

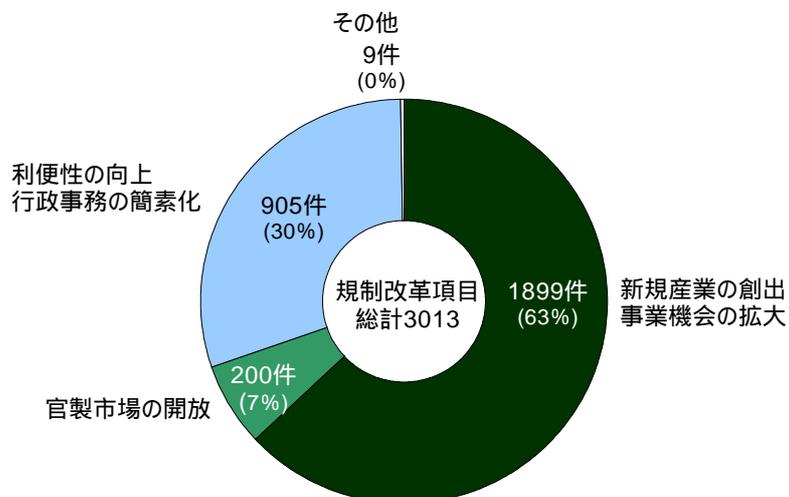
さらに、目的別に対応状況をみた。「目的」とは、筆者が独自に設けた基準であり、「新規産業の創出、事業機会の拡大」、「官製市場の開放<sup>5</sup>」、「利便性の向上、行政事務の簡素化」、「その他」の4つに区分される。ここでは、特区の審査対象となった全2456提案をこれら4つの目的に分類し、中央官庁がどのような対応を下したかについてみている。ただし、一つの提案で複数の効果を含むもの(557提案)をダブルカウントしているため、分析対象数は、累計で3013提案(2456提案+557提案)となっている。

目的別に対応状況を分析する前に、それぞれの目的別にどれだけの提案があったかを簡単にみておくことにしよう。

最も提案が多かったのは、「新規産業の創出、事業機会の拡大」に関するもの(63%)で、次に「利便性の向上、行政事務の簡素化」に関するもの(30%)が続いている(図表12)。今回の特区創設の目的が、規制緩和による経済活性化であるにもかかわらず、直接的な経済効果を伴わない規制に対しても、地方公共団体が高い関心を示した点は興味深い。一方で、「官製市場の開放」に関するものは、僅か7%にとどまり、提案側である地方公共団体の関心の低さが露呈したといえる。

<sup>5</sup> 政府の総合規制改革会議で用いられている概念。運営主体の制限を行うなど公的関与の強い市場及び公共サービス分野を示す。

図表 12 目的別のシェア



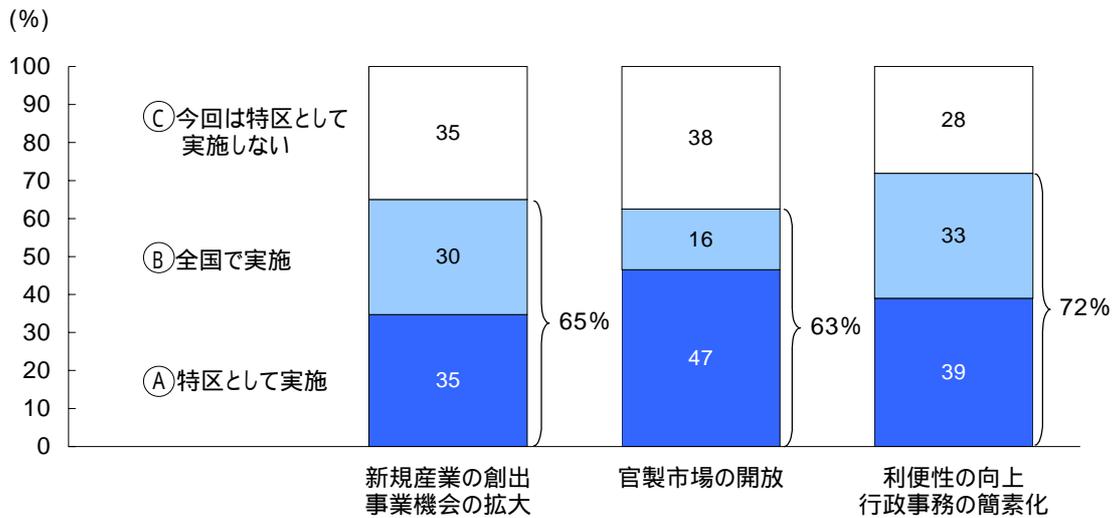
(資料) 構造改革特区推進本部資料

次に、目的別に中央官庁の対応状況を見ると、「新規産業の創出、事業機会の拡大」を目的とした提案のうち、65%に対して何らかの規制緩和措置がとられることとなった（図表 13）。内訳は、A 特区として実施するものが 35%、B 全国で実施を検討するものが 30% を占めている。

「官製市場の開放」に関するものは、提案数こそ少ないものの、63%の提案に対して何らかの規制緩和措置が実施される。ただし、内訳をみると、A 特区として実施されるものが 47%にのぼる一方で、B 全国で実施されるものは 16%にとどまっており、中央官庁が規制緩和の全国展開に依然慎重な姿勢を崩していない様子がみてとれる。

「利便性の向上、行政事務の簡素化」では、何らかの規制緩和措置がとられるものが全体の 72%と、上記 2 つのケースと比べて中央官庁の前向きな対応が目立った。規制緩和による経済活性化を目的とした今回の特区制度からすれば、当初予期していなかった展開であるものの、利用者（住民や民間事業者など）の視点に立てば、重要な成果であるといえよう。

図表 13 目的別の対応状況



(資料) 構造改革特区推進本部資料

### (3) 構造改革特区を巡る課題

以上の実態分析から、今後構造改革特区を進めていく上で検討すべき課題が、いくつか示唆された。ここでは、地方公共団体及び中央官庁双方で浮き上がってきた課題についてまとめておく。

#### a. 地方公共団体の課題

第一の課題は、地方圏による消極的活用である。実態分析により、特区提案は全国的に盛んなわけではなく、特に民需の活発な大都市圏に集中していることがわかった。公共投資への依存度が高い地方圏こそ、自立的な経済活性化を図るべく積極的な活用が望まれよう。

第二に、地方公共団体の認識不足がある。全国から 4224 の要望が寄せられたものの、既に現行制度で対応可能なものや、提案者側の事実誤認によるものが全体の 25% にのぼることが明らかになった。地方公共団体は、まず現行規制の問題点を的確に把握することが大前提だ。その上でいかに地域のニーズを反映させるのか、個々の力量が問われるのである。

第三は、「官製市場の開放」に関する申請が少なかったことである。とりわけ、病院や学校への株式会社の参入については、新聞報道等では所管官庁の抵抗の強さが強調されているが、実際の申請はごく僅かであった。官製市場の開放が進まないと言われるのは、中央官庁だけでなく、提案する地方公共団体の消極姿勢にも問題があるといえるのではないかと（ただし、農業分野に関してはかなり積極的な提案があった）。官製市場の開放は、一般に需要創出効果が高いとされることから、地方公共団体には、この目的での積極的な提案を行っていくことが求められよう。

最後に、利便性の向上や行政事務の簡素化に関する規制緩和にも、より果敢に取り組ん

でいくことが必要だ。規制緩和というと、とかく短期的で直接的な経済効果に目が向きがちであるが、こうした効果を持たない規制緩和でも、長期的、間接的には経済効率を高めることを踏まえて、地方公共団体は中央官庁により一層の規制緩和を求めていくべきであろう。

#### **b. 中央官庁の課題**

無論、構造改革特区を巡る課題は、地方公共団体だけにとどまらない。中央官庁側にも課題はある。第一にあげられるのが、規制改革に対する消極的な対応である。経済効果が期待される規制改革が数多くあげられているにもかかわらず、今回見送られた提案は3割強に達している。地域のニーズや実情に相応しい規制を迅速に変更できるよう、中央官庁はできる限り特区を活用して規制緩和の対象を広げるよう取り組むべきではないか。

第二の問題は、財政措置の取り扱いである。今回の提案の中で、「税の減免、補助金等の交付要件に関するもの等」を理由として、中央官庁が規制改革を見送ったものが全体の約1割を占めた。規制緩和だけでは十分な効果が見込めないと提案に二の足を踏む地方公共団体も少なくないと聞く。今日のように、経済が極端に萎縮した状況の下では、政府による何らかのインセンティブ付けも改めて検討してもよいのではないか。

さらには、全国実施の可能性をより積極的に考えることも求められよう。今回の対応では、特区で実験的に導入するのではなく、いきなり全国実施を検討するものが、有効提案の3割弱を占めた。中央官庁には、今回は特区に限定して緩和されることになった規制を早期に全国に広めるとともに、新規の提案については、できる限り、はじめから全国実施を検討する姿勢を強めることが望まれる。

#### 4. 地方公共団体の取り組み状況 ～具体例～

昨今の新聞報道等では、中央官庁の抵抗ばかり強調されている。しかし、これまでの分析から、構造改革特区を巡っては、認可側である中央官庁だけでなく、提案側である地方公共団体においても、いくつかの課題を抱えていることが明らかになった。

では、地方公共団体は、現場で実際にどのような不都合に直面し、それにどう対峙しているのだろうか。本節では、先にみた課題に積極的に取り組んでいる地方公共団体に注目し、ヒヤリング調査を行った。ここでは、(1)今回、最も提案数の少なかった「官製市場の開放」に取り組む事例（埼玉県志木市）、(2)短期の需要刺激策としてではなく、住民の利便性の向上に主眼を置いた取り組みを進める事例（東京都千代田区）、そして、(3)規制に対する誤解が事業を進展させる契機となった事例（静岡県静岡市・清水市）について紹介する。ヒヤリング調査では、特区提案の動機と目的、特区の導入効果、中央官庁の対応への評価、特区制度に対して改善を望む点、今後の取り組み方針等について聞いた。

##### (1) 埼玉県志木市「志木市型高齢者福祉施設」 ～官製市場の開放を目指した取り組み事例～

志木市の提案した「志木市型高齢者福祉施設」は、介護保険法における特別養護老人ホーム<sup>6</sup>の指定要件に、同市が独自に定めた基準を追加することで、民間による施設の整備・運営をできるようにすることを主な要望とするものである。先の分類区分のうち、生活・サービス産業関連分野に該当し、規制緩和により「官製市場の開放」が期待されるものである。

現在、志木市内には 100 人を超える特別養護老人ホーム待機者が発生しているが、肝心の施設は 1 か所（定員 52 名）しか設置されておらず、施設整備が急務となっている。しかし、現行制度では、施設の設置・運営が地方公共団体と社会福祉法人にしか認められていないほか、多額の建設コストを要する設備基準が設けられている。目下の厳しい財政状況の中では、こうした制度の下で施設を一気に整備することは難しく、今後急速に増大することが予測される入所希望者にも対応できない状況だ。そこで、同市は特区制度を活用し、民間活力を導入することで、特別養護老人ホームの設置・運営の低コスト化の実現を目指すこととした。

同市の試算によると、特区の導入で、入所者 1 人当たりの建設コストが約半分に軽減されるほか、200 人程度の雇用創出が見込まれる。また、民間企業の参入が進めば、既存の施設との競合により、よりよい施設運営や入所者へのサービスの向上につながる効果も創出されるとみており、特区への期待は大きい。

しかし、所管官庁の対応は、「今回は特区として実施しない」という残念な結果に終わった。実施しない主な理由として、「全国一律基準の施設に特例を設ける訳にはいかない」、

<sup>6</sup> 介護保険法第 86 条の指定介護老人福祉施設。要介護 1～5 に該当する者を対象としている。

「有料老人ホーム、ケアハウス、生活支援ハウス等<sup>7</sup>を活用すれば十分対応できる」、「株式会社を参入させて、倒産した場合の責任をどうするのか」などが挙げられたという。

こうした対応について、同市は納得していない。同市の担当者からは、「全国一律基準では、うまくいかないことが多い。サービスに応じた保険料を住民から徴収している以上、地域の発想で、地域の実情に見合った施設があってもよいのではないか」といった思いが語られた。所管官庁が主張する有料老人ホーム等の活用に関しても、有料老人ホームでは「施設」としての介護報酬を得ることができないために、入所者が多額の費用等を負担せざるをえないので、有料老人ホームでは特別養護老人ホームへ入所を望む待機者の期待には応えられないという。また、株式会社の参入についても、監視システムを十分に整備すれば対応可能と同市は判断している。

志木市の特区にかける意気込みは、特区の申請書からもうかがえた。所管官庁に何とかインパクトを与えたいとの思いから、同市は申請に必要な様式の他に、参考資料を添付するなどしたものの、所管官庁から返される回答はごく簡単なもので、今後の対策の参考にならないという。同市は、この提案の必要度が高いと判断しているので、今後も他の方策からのアプローチを検討するなど、諦めずに粘り強く提案していく方針である<sup>8</sup>。中央官庁は、既に特区での株式会社による特別養護老人ホームの「運営」解禁に踏み切った<sup>9</sup>ものの、「設置」に関してはPFI方式<sup>10</sup>を除いて実施を見送った。こうした対応について、市の担当者は、「政府の認めた公設民営方式では、民間活用の効果が半減してしまう。これでは、特区導入を名乗り出る地方公共団体は少なくなるだろう。民間企業が参入できないという現行制度こそが、設置・運営コストを高めている。我々は、民間活力による施設の設置・運営を基本とすることで、低コスト化とサービスの質の向上を、確実に実現できる」と自信をみなぎらせている。

規制改革のなかでも、官製市場の民営化は最も進んでいない分野である。特区の議論をよりの確なものにするためにも、所管官庁は、特区として採用できない提案については、単なる結果だけでなく、申請した地方公共団体等がきちんと納得できる理由を添付すべきではないか。所管官庁には、回答の様式や方法について見直す必要があるようだ。これからの志木市の粘り強い取り組みに期待がかかる。

---

<sup>7</sup> 特別養護老人ホームとは異なり、経営主体の法人格の種類に制限がない。介護保険法上では、在宅サービスに区分され、要介護者が否かを問わずに入居できる。

<sup>8</sup> 志木市は、第二次特区提案募集で、再度「志木市型高齢者施設」を提案したが、政府は特区の実施を見送っている。

<sup>9</sup> 所管官庁は、特別養護老人ホームへの株式会社の参入が認めだが、公設民営方式（管理委託）という条件を付けた。

<sup>10</sup> 所管官庁は、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（PFI法）に基づく選定事業者である法人に限定して特別養護老人ホームの設置を容認した。「特別養護老人ホームの設備及び運営に関する基準（平成11年厚生省令第46号）」等に適合した事業者限定されるなど厳しい条件が設けられている。

## (2) 東京都千代田区「子育て特区」 ～住民の利便性向上に主眼を置いた取り組み事例～

千代田区は、子ども達が一貫した育成方針による養護や教育が受けられる幼保一体型施設の創設を目指した「子育て特区」を提案している。この提案は、先の分類区分のうち、生活・サービス産業関連分野に該当し、規制緩和により「利便性の向上、行政事務の簡素化」や「新規産業の創出、事業機会の拡大」が期待されるものである。

千代田区では、保育所の入所需要が高まる一方で、幼稚園は定員割れをおこしており、幼保の配置バランスに歪みがみられる。今のところ、保育所で待機児童が出ていないが、潜在的な保育需要に鑑みると、保育所の需給バランスの改善が急務となっている。加えて、近年、少子化や核家族化の進行を背景に、家庭での育児に不安を感じる保護者も多く、これらの多様なニーズに対応できる体制の整備が求められている。「幼保一元化園」の創設は、こうした住民の様々な要請に応えたいとする同区の熱い思いから始まった。

もともと千代田区では、全国に先駆けて、年齢区分方式<sup>11</sup>による幼稚園と保育所の連携に取り組んできた。しかし、現行法のもとで、幼保一元化園を運営するには、同施設が児童福祉法の規定に基づく保育所（厚生労働省所管）と学校教育法に定める幼稚園（文部科学省所管）の2つの性格を併せ持つ施設であることを明記し、また、それぞれの法制度を踏まえた施設基準や職員配置基準を遵守しなければならないなど、所管官庁が二つあるゆえの煩わしさがある。この背景には、幼稚園部分、保育所部分で受けることのできる補助金額が異なっていることも影響しているようだ。

特区が実現すれば、より迅速に幼保一元化園の整備が進むことになる。その効果について、同区の担当者は、「幼保一元化園は、保護者の子育て不安の解消や保育所における慢性的な待機児童解消につながる効果等があり、保護者の就労促進や地域経済活性化につながると考えられる。また、何より、未来を担う就学前の子ども達が、年齢や保護者の就労形態等で区分されることなく、心身の発達に合わせ、一貫した方針に基づき、継続的な育成を受けられるようにすることは、大きな国益ともなる。」と期待を寄せる。

一方、中央官庁の対応は、「今回は、特区として実施しない」であった。回答には、現行の「幼稚園」「保育所」の枠組みを堅持した上での対応しか掲載されておらず、同区の期待を大きく裏切るものとなった。特区実現に向けて、同区は数々の反論書も提出してきたが、所管官庁が実際にそれらを読んでいるかどうかは疑わしいという。実際、「抜本的な幼保一元化を否定的に捉えるなら、その論拠を国民の前に明白にすべきである」という同区の反論にも、所管官庁からは明確な回答が寄せられなかった。

また、国による財政支援を一律に排除することにも同区は異論を唱える。同区の提案は、新たな財政措置を伴うものではない。しかし、財政事情の厳しい地方公共団体が多いことを考慮すれば、国民生活や経済に画期的な改善をもたらす提案をした自治体に対しては、国が一定の財政支援をすべきではないかというのが同区の実情だ。

<sup>11</sup> 0～2歳児を保育所、3～5歳児を幼稚園に区分して運営するもの。

勿論、同区も特区が容認されるまで何度でも挑戦する意気込みである。担当者は、「幼保一元化園については、全国の自治体からの視察が多いほか、区民からも設置要望があがっている。時代の要請によって既存施設が淘汰されるのは、決して悪いことではない。今後も、幼保一元化への取り組みを進めるとともに、あらゆる機会を通じて関係機関に制度改正を訴えていきたい。」と決意を語ってくれた<sup>12</sup>。今後の区の動きに期待したい。

### (3) 静岡県静岡市・清水市「都市近郊型エコツーリズム推進特区」～誤解から進展した取り組み事例～

静岡市・清水市が合同提案したのは、「都市近郊型エコツーリズム推進特区」である。名勝地の現状変更等の許可に関する権限を、文化庁長官から市に委譲すること等を主な要望とするものだ。先の分類区分のうち、観光・国際交流関連分野に該当し、規制緩和により「利便性の向上、行政事務の簡素化」や「新規産業の創出、事業機会の拡大」が期待されるものである。

静岡市と清水市の間位置する有度山山頂の「日本平」は、全国有数の観光地で、文化財保護法上の名勝地の指定を受けている。しかし、数々の厳しい法規制により、展望台や休憩所、ハイキングコース等の整備が進められず、観光客数は、昭和50年代前半の年間280万人をピークとして、現在は同140万人にまで減少した。両市のアンケートによると、現状に満足している観光客は6%しかない。

本来、有度山一帯は、市街地に隣接して自然を楽しめる日本でも数少ない環境を持つ。両市は、有度山へのエコツーリズム推進を合併記念事業<sup>13</sup>に位置付け、厳しい規制の網の中で検討を進めた。特区の話が浮上したのは、その矢先である。

特区が実現すれば、有度山一帯の自然環境整備が促進され、新市発展のシンボリックな地域を創造できる。また、観光客や定住人口の増加が見込まれるほか、民間企業による観光施設開発など新しいビジネスの場が創出されるとの期待が高まった。

しかし、今回の提案は、現行制度のままでも実行可能であることが判明した。名勝地に係る許可権限の文化庁長官から市への委譲については、市が管理計画書を見直し、変更を申請して認めてもらうことで対応できるのだ。両市の担当者は、「これまでがんじがらめの規制に手をつけられないと決め込み、二の足を踏んでいるだけであった。」と苦笑する。

両市の誤解が事業推進のネックになっていたとはいえ、今回の特区制度に対する両市の評価は非常に高い。従来は国が発案して補助金を出すといった手法が多かったが、今回の特区のような取り組みは、これまでにない画期的なシステムであるというのが両市の率直な感想のようだ。市の担当者は、「地方の実情を聞いてくれる場ができたことで、改善の

<sup>12</sup> 千代田区は、第二次特区募集提案で、再度「子育て特区」を提案している。政府は、保育所と幼稚園の児童と一緒に保育する「合同保育」を特区で認める方向で合意したが、幼稚園と保育所の制度自体を一本化する「幼保一元化」は認めていない。

<sup>13</sup> 静岡市・清水市は、2003年4月に合併する予定。

一歩が踏み出せた。現行の規制の網は、国が一方的にかけたものばかりでなく、市自身がかけているものも沢山あることに気付かされた。所管官庁の担当者は、電話相談にもよく応じてくれ、解決の道筋を立ててくれた。抵抗ばかり強調されるが、協力的な人も沢山いると思う。」と感想を語ってくれた。

今後両市は、市民の合意を得ながら、可能なものから整備を進める予定だ。ただし、経済効果のみを狙うと乱開発になりかねないため、「環境調和型観光のメッカ」を第一目標に、環境整備と保全を進めていく方針という。この事例のように、これまでの誤解が解けたということも、特区から得られた成果として評価できるのではないだろうか。

以上、3つの地方公共団体の取り組み状況を紹介した。特区を巡る課題はそれぞれあるものの、これらの団体はいずれも柔軟な発想と熱意を持って取り組んでいる様子であった。これらの団体が特区を好機と捉え、現状の打破に踏み出す原動力としたことは間違いなさそうである。

## 5. 海外における特区の成功事例

規制改革については、地方の主体的な取り組みが鍵となるものの、それをわが国で特区の形で成功させるには、さらに特区に対する議論を深めておくことが不可欠である。そこで、最後に海外における特区の成功事例について若干触れておきたい。

### (1) 海外で成功した特区の取り組み

特区という考え方は、日本の専売特許ではない。海外では、日本に先駆けて様々な取り組みが行われており、特区の導入が現状を打破する起爆剤となり、経済発展を遂げた国も数多い(図表 14)。こうした海外における成功事例は、具体的な手法や効果という点で、日本の規制改革を評価するにあたって、有益な示唆を与えてくれる。ここでは、海外における特区の成功事例を紹介し、わが国で構造改革特区を進めるうえで、特に重要と思われるポイントを指摘したい。

図表 14 海外で成功した特区政策

特区名	国名	概要
経済特区	中国	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆目的: 国内産業の振興と外国資本の誘致</li> <li>◆対象地域: 1980年に広東省の深セン、珠海、汕頭、福建省のアモイを指定、88年に海南島を追加指定</li> <li>◆内容: 外資系生産企業への所得税減税(経営期間10年以上の場合、利益計上後2年間免税、その後3年間は半減の15%)、輸入関税の免除等の優遇措置、政府資金によるインフラ整備を実施。</li> <li>◆効果・評価: 特区の導入は、外資に対する税制優遇が外資を惹きつけ、今日の「世界の工場」の基盤を作った。特に、3ヶ所の特区を有する広東省は中国の輸出の4割を担い、深センの1人当たりGDPは、4000~7000ドルという中進国から先進国の水準に達している。特区の成功を受けて、改革開放は全国的に拡大。更にWTO加盟を経て、中国が全面開放段階に入ったことで、特区はその歴史的使命を終えたといえる。</li> </ul>
エンタープライズゾーン	英国	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆目的: 都市中心部等の衰退地域の再生</li> <li>◆対象地域: 衰退する都市中心部</li> <li>◆内容: 1980年代始めから指定開始。指定から20年間にわたって、指定地域への立地企業に対する税の優遇(商工業用建物及び設備投資に対する税の100%控除、地方資産税の100%免除)、指定地域内での都市計画手続きの簡素化、早期化等を実施。現在は、原則認めていない。</li> <li>◆効果・評価: 政府介入の縮小し、民間主導型への変革を狙うサッチャー政権の経済改革の一環として実施された。1990年時点で、全国22地域のエンタープライズゾーンにおいて、5000社以上の企業が約126000人を雇用。ただし、財政措置を中心とした従来型の地域振興策と変わりなしとの評価もある。</li> </ul>
エンタープライズゾーン	米国	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆目的: 都市中心部等の衰退地域の活性化と雇用創出</li> <li>◆対象地域: 失業率の高い地域等</li> <li>◆内容: 1981年頃から指定開始。実施主体は州政府のため、優遇措置の内容は州によって異なる(雇用創出企業への税の減免、補助金の給付が中心。その他、規制緩和、インフラ整備の措置等)。</li> <li>◆効果・評価: 1996年時点で、少なくとも36の州が制度導入。周辺地域と比較して、高成長を記録。ゾーン数が少なく総指定面積の小さい州ほど産業誘致や雇用拡大に成功したとの分析もみられる。ただし、成長要因は税のインセンティブより、住民生活向上のための対策(犯罪や麻薬の防止、住宅改善、職業訓練等)によるものであるとの分析結果もある。</li> </ul>

特区名	国名	概要
金融センター (キャプティブ 保険会社)	米国	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆目的: 豊かな自然環境を壊さず地域の活性化に資する新産業の創出</li> <li>◆対象地域: バーモント州(人口約 60 万人)</li> <li>◆内容: 1970 年代、アメリカ連邦政府が、企業と資本の海外流出を防止する観点から州法によるキャプティブ保険会社制度の創設を容認したことを受け、バーモント州は 1981 年に「特別保険法」を制定。州政府は、専従スタッフの配置により、柔軟かつ迅速な体制を整備し、企業ニーズに即した政策を展開。キャプティブに特化したユニークな金融センター。</li> <li>◆効果・評価: 2002 年時点で、527 のキャプティブ保険会社を誘致(国内第 1 位、世界第 3 位のキャプティブ集積地)。キャプティブ保険関係の直接間接雇用効果は約 1300 人。株主総会や取締役会の開催に伴う観光産業への経済波及効果も大きい。より早くキャプティブ保険制度を創設したテネシー州やコロラド州や、地理的条件が全米一のニューヨーク州で、集積に成功しなかったのは、行政をはじめとする州をあげての取り組みが弱かったからと言われている。</li> </ul>
フリーコミュニティ	スウェーデン	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆目的: 地方行政に対する国の指揮・監督権の縮小</li> <li>◆対象地域: 希望する地方公共団体</li> <li>◆内容: 1980 年代に、地方公共団体に行政事務を行うための組織を自由に改変することを容認。指定により、法律や規則外の組織作り、事務が可能になった。</li> <li>◆効果・評価: 1984 年から 85 年にかけて、3 県 9 市町村が様々な申請を提出。約 280 件の申請のうち 4 分の 3 程度が承認。その後、88 年には希望する全ての自治体がフリーコミュニティへの参加が可能に。この結果を踏まえ、92 年には自治体に対する国の指揮・監督権を縮小すること等を狙いとした新地方自治法が施行。これにより、福祉などの分権化を実現した。 ただし、産業政策や職業教育は中央集権のままとなったため、経済発展には結びつかなかったという指摘がある。</li> </ul>
マデイラ国際 ビジネスセンター	ポルトガル	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆目的: 若年の島外への流出の阻止(観光以外の産業の創出)</li> <li>◆対象地域: マデイラ(モロッコ西に位置する人口 26 万の島)</li> <li>◆内容: 1986 年に、製造業振興のための自由貿易地域、金融業を誘致するための金融センター、金融以外のサービス業を行う国際サービスセンター、便宜船籍を誘致するショッピング、の業務を行う「マデイラ国際ビジネスセンター」を創設。法人税 0%、政府・EU による通信インフラの完備、第 3 セクターであるマデイラ開発公社(SDM)による積極的な企業誘致活動を実施。</li> <li>◆効果・評価: 6000 社の企業を誘致し、2600 人の雇用を創出。ほぼ 100%地元からの雇用に成功。海外やポルトガル本国からの投資も促進された。</li> </ul>
国際金融 サービスセンター (IFSC)	アイルランド	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆目的: 高失業率の改善と雇用の確保</li> <li>◆対象地域: 首都ダブリン市内の再開発地域(造船所跡地)</li> <li>◆内容: 1987 年に創設された国際金融サービスセンターに進出した国際金融業に対し、法人税 10%の低税率(当初 24%)、地方税の 10 年間免除、キャピタルゲイン税の免除、不動産賃料の損金算入等の各種優遇税制の適用、通信インフラの整備等を実施。2003 年 1 月より、国内の法人税率は一律 12.5%(現行税率の適用企業は、2010 年末まで 10%維持)になり、事実上金融特区は廃止に。</li> <li>◆効果・評価: 434 社の多国籍企業(支店形態含めて約 1000 社)を誘致、9000 人の直接雇用と 7000 人の間接雇用を創出。1987 年に 17%だった失業率は 2002 年には 5.3%にまで改善。特に、90 年代後半の GDP は平均 10%近くを記録し、OECD 加盟国中でもトップクラスに。政府歳入の半分以上が、法人税収入。税制優遇措置だけでなく、優秀な人材(国家歳出の 20%を教育に充当)、英語を公用語とすること、生活コストの安さ等の諸条件も重要なインセンティブになった。沖縄金融特区のモデルとなっている。</li> </ul>

(資料) 内閣府政策統括官(経済財政 - 景気判断・政策分析担当)横山直「景気判断・政策分析ディスカッション・ペーパー：構造改革特区を通じた規制改革と産業の集積に関する一考察」、各種報道等によりみずほ総合研究所作成

第一に、海外で成功したといわれる特区には、企業誘致の手段として税制上の特例措置

や補助金の給付、インフラの優先的整備等が設けられている事例が多い。とりわけ、中国の深センや英国のエンタープライズゾーンなど、都市再生や経済活性化を目的とした特区では、これら優遇措置が企業誘致の大きなインセンティブになって成果をあげている。一方、スウェーデンのフリーコミュニティのように、「地方行政に対する国の指揮・監督権の縮小」を狙って導入された特区については、行政組織の改革には貢献しているが、経済発展には結びついていないとの見方が強いようだ。

第二に指摘できることは、行政をはじめとする地域をあげての取り組みが特区の成功につながっていることである。例えば、アメリカのバーモント州がキャプティブ保険会社（親会社のリスクを中心に引き受ける専属保険会社）集積地として成功している要因は、州政府のキャプティブへの深い理解と対応体制の良さであると指摘されている。キャプティブ保険会社制度を成功させるために、バーモント州では専従スタッフを配置し、業界ニーズをきめ細かに吸い上げ、企業ニーズに即した政策を迅速に展開できる体制を整備した。また、バーモントキャプティブ保険協会など民間サイドによる広報、人材育成事業等が活発であったという土壌も無視できない。地理的条件でニューヨーク州に劣っていたにもかかわらず、キャプティブ保険会社の設立地として成功したのは、行政等による熱心な取り組みがあったためといわれている。

海外で成功している特区の第三の特徴は、規制緩和の効果が顕現するまでに、ある程度の時間を要していることである。一例を挙げると、アイルランドの首都ダブリンに 1987 年に設立された国際金融センター（IFSC）は、7～8 年の歳月を経て目覚ましい成果を上げている。IFSC は、高失業率に悩むアイルランド政府が、雇用創出を目的に創設したものである。数々の税制優遇策と質の高い若年労働力を背景に、政府を挙げて外国企業の誘致を行った結果、1000 社（支店形態含む）を超える企業誘致に成功し、これまでに 16,000 人（直接・間接雇用合計）の雇用を創出している。また、当初 17% だった失業率は、1990 年代半ばから徐々に改善され、2002 年時点で 5.3% にまで縮小した。

## (2) 成功事例から示唆される構造改革特区の課題

翻って、これら海外の成功事例とわが国の構造改革特区を照らし合わせるとどのような課題が浮かび上がってくるだろうか。それぞれのポイントについて評価してみたい。

まず、財政上の優遇措置の問題である。先述した通り、海外の成功事例が何らかの財政優遇措置を伴っている一方、わが国の特区制度は、国による税の減免や補助金等の財政措置を一切排除している。確かに、財政措置が前提となれば、旧来型の地域振興に陥りかねず、補助金を目当てにした無駄な事業を誘発するとの懸念は否めない。しかし、こうした懸念は評価・監視システムなどの整備によって回避することは可能だ。今日の日本のように経済が極端に萎縮した状況の下では、政府による何らかのインセンティブ付けがないと特区の実効性が弱まる恐れが強いと考えられる。実際、規制緩和だけでは十分な効果は見込めないと特区提案に二の足を踏む地方公共団体も少なくない。補助金のばらまきとの批

判を避けるため、実施にあたっては、費用対効果を慎重に検討するなど工夫の必要はあるものの、経済や国民生活の改善に寄与する特区であれば、ある程度の財政措置が認められてよいのではないかと。政府は、一律に財政措置を否定するのではなく、内容によって柔軟に対応することも選択肢として残すべきだろう。

次に、海外の成功事例では、行政をはじめとする地域をあげての取り組みが特区の成否の鍵を握っていることがわかる。しかしながら、わが国の特区に対する地方公共団体の取り組み姿勢に温度差がみられたのは先に指摘した通りである。特区は、あくまでも地方公共団体主導の仕組みであり、地方の積極的な意思なしには成功はもとより実現すらおぼつかない。地方公共団体には、地域の存在意義を高めるのにはまたとないこの特区制度のチャンスを活用し、知恵を絞って規制緩和を推進していくことが求められている。

最後に、規制緩和の効果が客観的に評価できるようになるまでには、ある程度の時間を要することが明らかになった。わが国では、特区を短期の景気低迷打開策として位置付け、あたかも経済活性化の特効薬のように喧伝する傾向が見受けられるが、正しい議論とはいえない。そもそも、規制改革はサプライサイド政策であり、企業の生産性（供給力）を向上させるものである。今日のように、経済全体が需要不足に陥っているような状況では、規制改革のもたらす供給力の増強がかえって需給バランスを悪化させ、デフレを加速させる恐れすらあることにも留意が必要である。しかし、このことは規制改革の意義を否定するものではない。規制緩和は、企業の生産活動を効率化し、長期的には日本経済の潜在成長力を高める。経済活性化という目的に対して、特区制度は、短期的な特効薬としては有効でないものの、長期的な処方箋には十分なり得ると考えておくべきであろう。

## 6. おわりに

今回の特区に対しては、実効性を伴わないなど悲観的な評価が多いようである。しかし、特区が全国的な規制の壁に風穴を開け、新たな発展の可能性を広げる役割は、高く評価すべきではないか。

政府は、今後も随時特区提案の募集を実施し、良い提案については法改正によって追加していく方針である。既に締め切られた第二次特区提案募集では、412 の地方公共団体、民間事業者などから 651 の特区構想が提案された。一次特区提案と比較して、1.6 倍もの提案者から応募があり、なかでも、一次提案で 18 機関にとどまった民間事業者が、164 機関へと大幅に増えていることが注目される。前回は模様眺めであった民間事業者からの提案が一挙に増えたことは、特区制度が一定の期待と評価をもたれていえることを示すものといえよう。

また、これまで全国実施を含め 328 の規制が緩和もしくは撤廃された。物足りない結果との見方も一部にはあるものの、規制改革に着実な進展がみられるのも事実である。特区についての取り組みは緒についたばかりであり、最終的な評価を下すには余りに時期尚早であろう。むしろ、当面は特区により規制緩和のペースが今までになく早まっていることを評価すべきである。実際に、第一次、第二次提案では、中央官庁の歩み寄りにより長年の懸案事項が僅かながらも解決されつつある。

最後に、繰り返しになるが、構造改革特区を成功させるには、地方の発想力と行動力が大きな鍵を握っている。これまでにない全く新しいこの特区構想を、一過性の盛り上がりだけで終わらせず、日本経済を牽引していく一助とするために、地方公共団体には、規制緩和に果敢に挑戦していくことが望まれる。同時に、政府には、これまでに見送ったものも含め、可能な限り規制緩和の対象を広げるとともに、地方公共団体の前向きな動きを支援する施策の実施を期待したい。

政策調査部 主任研究員 太田智之  
前研究員\* 樋口 桂

Tel : 03-3201-0231

E-Mail : tomoyuki.ohata@mizuho-ri.co.jp

\*2002 年度東京都庁からの研修生。

[参考文献]

- 稲垣清『特区海外事例』（毎日新聞社「エコノミスト」、2003年3月）
- 江藤勝「規制改革と日本経済」日本評論社、2002年
- 小川昭『“構造改革特区”を成功させるために』（日本総合研究所『Japan Research Review』、2003年2月）
- 加藤治彦編「年表で見る日本経済の足どり」財経詳報社、2001年
- 経済企画庁「規制緩和などの経済構造改革が経済に与える影響について」、1997年
- 小林慶一郎・加藤創太「日本経済の罨」日本経済新聞社、2001年
- 小山保彦『地方から見た国の規制改革について』（経済企画協会「ESP」、2002年8月）
- 白石賢『規制改革特区の提案を巡る論点について』（日本経済研究センター「JCER DISCUSSION PAPER NO.78」、2002年5月）
- 住友生命総合研究所編「規制緩和の経済効果」東洋経済新報社、1997年
- 総務庁委託調査「規制改革の経済効果分析」、2000年
- 総務庁編「規制緩和推進の現況」大蔵省印刷局、1995年  
「規制緩和推進の現況」大蔵省印刷局、1996年  
「97年版規制緩和の白書」大蔵省印刷局、1997年  
「98年版規制緩和の白書」大蔵省印刷局、1998年  
「99年版規制緩和の白書」大蔵省印刷局、1999年  
「2000年版規制緩和の白書」大蔵省印刷局、2000年
- 内閣府政策統括官（経済財政・景気判断・政策分析担当）『近年の規制改革の経済効果 - 利用者メリットの分析』（内閣府「政策効果分析レポート No.1」、2000年1月）  
『90年代の雇用政策が失業率に与えた効果について』（内閣府「政策効果分析レポート No.2」、2000年5月）  
『規制改革分野における雇用再配置の動向』（内閣府「政策効果分析レポート No.3」、2000年9月）  
『近年の規制改革の経済効果 - 生産性の分析』（内閣府「政策効果分析レポート No.6」、2001年4月）  
『近年の規制改革の経済効果 - 利用者メリットの分析（改訂試算）』（内閣府「政策効果分析レポート No.7」、2001年6月）
- 名護市国際情報通信・金融特区創設推進プロジェクトチーム、大和証券グループ金融特区調査チーム編「金融特区と沖縄振興新法」商事法務、2002年
- 樋口卓也『動き出した構造改革特区』（ぎょうせい「ガバナンス」、2002年12月）
- 福井秀夫『構造改革特区が地域を変える』（ぎょうせい「ガバナンス」、2002年12月）
- みずほ総合研究所「日本経済の進路 2003年版」中央公論新社、2002年
- 宮内義彦『規制改革の更なる推進に向けて』（経済企画協会「ESP」、2002年8月）
- 八代尚宏『規制改革特区をどう活用するか』（日本経済研究センター「日本経済研究セン

ター会報」、2002年5月)

『規制改革特区の意義と方策推進』(経済企画協会「ESP」、2002年8月)

『構造改革特区の課題と展望』(日本経済研究センター「日本経済研究センター会報」、2002年10月)

『構造改革特区の争点』(日本経済研究センター「日本経済研究センター会報」、2003年3月)

吉田和男「行政と規制改革の経済学」講談社、1995年

横山直『構造改革特区を通じた規制改革と産業の集積に関する一考察』(内閣府「景気判断・政策分析ディスカッション・ペーパー」、2002年12月)

#### インターネット情報

- ・ 構造改革特区推進本部

( <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou/index.html> )

- ・ 構造改革特別区域推進本部

( <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/index.html> )

- ・ 総合規制改革会議

( <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kisei/index.html> )

- ・ 経済財政諮問会議

( <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/index.html> )