

Articles

論文

構造改革特区が日本の経済・社会を活性化する条件 — 社会実験としての構造改革特区

主任研究員

小 野 達 也



目 次

はじめに

I. 構造改革特区の現状

1. 構造改革特区とは
2. 今回の特区の特徴
3. 構造改革特区の現状

II. 特区の成否のカギ握る評価

1. 構造改革特区における評価の役割

2. 社会実験の必要性

III. 特区が日本の経済・社会を活性化する条件

1. 社会実験としてのデザイン
2. 社会実験を実行するために

おわりに

要 旨

1. 小泉内閣の構造改革の目玉のひとつとなった観がある構造改革特区は、政府の改革プログラムとしてはこれまで例のないスピードで取組みが進み、2003年の4月から8月までの間に合計164件の特区が誕生し、今後も続々と認定される見込みである。構造改革特区は、現状では不十分な点も多いが、本格的な規制改革をもたらす可能性のある制度である。更にこのユニークな取組みは、将来的には特区推進本部が掲げるとおり「日本を元気にする」可能性を秘めている。
2. 個々の特区における規制の緩和・撤廃の効果が明らかになり、また弊害の発生しないことが明らかになれば、その規制改革を全国に展開するというのが構造改革特区の基本的な方針である。したがって構造改革特区が規制改革のプログラムとして成功するためには、特区におけ特例措置の効果及び弊害について、評価を的確に行うことが不可欠である。そのためには各特区における取組みを社会実験として行うことが必要である。
3. 社会実験として特区の科学的評価を行えば、個々の規制改革措置を全国展開に繋げる根拠となるほか、更なる規制改革の必要性を明らかにし、また分権時代に相応しい自治体間の競争をもたらすことができる。更に構造改革特区の社会実験としての成功は、規制改革に限らず日本の公的部門の政策形成のあり方に大きな影響を及ぼす可能性も指摘できる。日本はこれまで政府の政策形成において「実験しない国」であったが、厳しい財政事情のもとで国民生活に大きな影響を及ぼすような制度改革を進めていかねばならない時代に、このような社会実験が有効である場面も少なくないと考えられる。

はじめに

構造改革特区は小泉内閣の構造改革の目玉のひとつとなった観がある。改革プログラム¹⁾としてはこれまで例のないスピードで取組みが進み、2003年の4月から8月までの間に合計164件の特区が誕生し、今後も続々と認定される見込みである。

構造改革特区は、日本における改革プログラムとしてはきわめてユニークな性格をもつといえるが、その効果については当初より懐疑的な見方も少なくない。実際、これまでに認定された特区で実現した規制改革の中味は小粒なものばかりというのが衆目の一致するところであろう。しかし、このユニークな取組みは、特区推進本部が掲げるとおり「日本を元気にする」可能性を秘めている。

個々の特区における規制の緩和・撤廃の効果が明らかになり、また弊害の発生しないことが明らかになれば、その規制改革を全国に展開するというのが構造改革特区の基本的な方針である。これまでに認定された特区における措置がすべて全国的に適用されたとしてもその効果は限定的であるともいわれるが、特区での実験の評価に基づいて全国的に規制緩和・撤廃を適用するという、規制改革の成功体験を積み上げることには大きな意義があり、それが特区のより大量で積極的な提案を通じて、より本格的な規制改革の実現をもたらすというサイクルをもたらすことが期待できる。

また構造改革特区の目的として、全国的な構造改革への波及と並んで挙げられているのが地域の活性化である。各地域における積極的な取組みの成果が客観的な評価により明らかになれば、分権時代に相応しい自治体間の競争をもたらすことになる。

更に構造改革特区の成功は、規制改革に限らず日本の公的部門の政策形成のあり方に大きな影響を及ぼす可能性も指摘できる。日本はこれまで政

府の政策形成において「実験しない国」であったが、プログラムの本格実施の前に限定的な実験を行ってその効果を評価するという社会実験は、米国などで多く行われている。厳しい財政事情のもとで、国民生活に大きな影響を及ぼすような制度改革を進めていかねばならない日本において、このような社会実験が有効である場面も少なくないと考えられる。

本稿はまず、構造改革特区が規制改革のプログラムとして成功するためには、特区における規制緩和・撤廃措置の評価を的確に行うことが不可欠であることを指摘し、そのためには各特区における取組みを社会実験として行うべきであることを示す。更に、これまで日本では事実上行われたことがない社会実験を実行するための条件を述べる。

I. 構造改革特区の現状

1. 構造改革特区とは

政府は特定地域限定で規制を緩和・撤廃する構造改革特区として、4月・5月に第1次の117件、8月に第2次の47件を認定し、これまでに合計164の特区が誕生した(本稿執筆の2003年9月時点)。特区制度のねらいは、①地域の特性に応じた産業集積や新規産業創出によって地域を活性化すること、②特定地域における規制改革の成功事例を示すことによって全国的な構造改革へと波及させ、日本経済全体を活性化すること、の2つである。

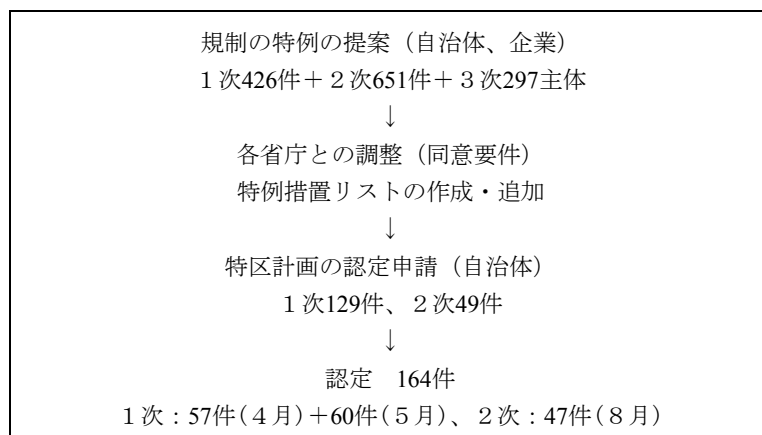
特区の認定にあたっては、まず自治体・企業から特区の構想を募集、寄せられた提案について関係省庁が事前調整した結果を踏まえて地方自治体が正式申請する。第1次認定では申請された129件のうち9割が認定され、第2次では申請された計画のほとんどが認定された(図表1)。

政府部内の事前調整が難航した教育や農業分野を含め、分野別の認定数を図表2に示す。

政府は今後更に提案と申請を順次受け付けていく方針で、小泉改革の目玉にしようとする政府の特区室と、地域活性化の切り札としたい自治体の息が合った格好で、当初の少数精鋭の方針から転じて、大量認定による競争と相乗効果をねらう積極的な展開となっている。構造改革特区が誕生するまでの経緯を図表3に示した。特筆すべきは、その実現までのスピードである。総合規制改革会議及び経済財政諮問会議において連携する形で発

端となる提案がなされてから（樋口2002、下村2003）、「構造改革特別区域推進室（特区室）」「構造改革特別区域推進本部（特区推進本部）」という推進体制が整うまでわずか数ヵ月、そこから「構造改革特別区域法（特区法）」が制定されるまでが数ヵ月、最初の提案から1年かかっていない。

図表1 構造改革特区の申請・認定の流れ（2003年9月時点）



（出所）特区推進本部の公表資料をもとに筆者作成。

図表2 分野別の認定数（2003年9月時点）

	第1回（4月）	第1回（5月）	第2回	総数
国際物流	11	4	0	15
産学連携	17	8	8	33
産業活性化	6	7	0	13
IT	2	2	0	4
農業	5	9	2	16
都市農村交流	6	8	7	21
教育	3	14	16	33
幼保連携	4	2	5	11
生活福祉	6	7	6	19
環境・まちづくり	0	0	3	3
合 計	57	60	47	164

（注）第1回の認定（4月及び5月）には、複数の分野に重複してカウントされているものがあるため、内訳の計が合計に一致しない。

（出所）特区推進本部の公表資料をもとに筆者作成。

図表 3 構造改革特区が誕生するまでの経緯

2002.3	総合規制改革会議 規制改革特区の提案
2002.3	経済財政諮問会議 民間議員が特区に言及
2002.4	経済財政諮問会議 経済産業相と民間議員 4 人が「構造改革特区」を正式提案
2002.6	骨太の方針第 2 弾閣議決定「特区の導入による規制改革の推進」
2002.7	構造改革特区推進室を内閣に設置
2002.7	総合規制改革会議「中間とりまとめ」(特区構想のたたき台)
2002.7	構造改革特区推進本部(本部長首相)を設置
2002.7.8	規制特例の提案募集
⋮	
2002.12	特区法制定

(出所) 特区推進本部の公表資料、八代2003a 等をもとに筆者作成。

2. 今回の特区の特徴

〔規制改革の歩みと構造改革特区〕

日本では、1980年代以降、規制緩和が実施されている²⁾。総理大臣直属の諮問機関である臨時行政調査会(1981-1983)、臨時行政改革推進審議会(通称、旧行革審、1983-86)、第2次臨時行政改革推進審議会(通称、新行革審、1987-90)が推進機関の役割を果たしてきた。当時の背景には貿易摩擦に起因する外からの市場開放の要求や財政改革の必要性の認識があった。

このようにして多くの産業分野にわたって規制緩和が実現し、電気通信産業を始め成果が現れたと評価できる産業もあるが、総体としては規制緩和の成果は十分とは言い難い。それどころか、OECDの日本の規制改革に関する政策審査の報告書³⁾における「日本は規制改革を構造改革の中軸に据えて強力に推進しない限り成長経路への復帰はなく、むしろ後退を余儀なくされる」という指摘は正鵠を射ていると考えられる。

日本でも米国やOECDにおける整理にならない、新行革審からは経済的規制と社会的規制が区別して論じられている(八代編2000、第1章、植草編

1997)。「経済的規制は原則撤廃、社会的規制は必要最小限度」というのが規制緩和のスローガンであったが「社会的規制の緩和については慎重であるべき」との抵抗勢力も強く、大きな成果もあったが規制の数はかえって微増する結果となった。

一方、近年の規制に関する議論は深化し、用語も「規制緩和」から「規制改革」へと変化した。規制改革とは、競争を阻害する事前規制を撤廃し、競争を促進する事後チェック機能を強化、また社会的な安全弁を形成するための規制も強化する、というように規制緩和よりも幅広い考え方である(八代2003a, 2003b)。厳密に区分することが本来困難な経済的規制と社会的規制はあわせて改革すべきものであり、これは事業者本位から消費者・生活者本位のサービスへのシフト、国から地方への権限移譲という潮流とも合致するものである。

このような規制改革を進めるためのプログラムとしての構造改革特区の持つ意味は、次のとおりである(八代2003a)。即ち、これまでの規制改革の企ては必ず「総論賛成・各論反対」の壁にぶつかり、全国一律の改革には多大の時間を要するとともに、そのための法改正が実現してもいろいろな付帯条件が付けられたりして本来の効果の発現

を阻害することも多い。そこで、全国一律改革前の先行実施で効果と安全性をチェックしようというのが特区のアイデアである。「前例がなく、影響未知数」との反対を克服する手だてともなる。

〔特区の先例と今回の構造改革特区〕

鴻池前特区担当相は江戸時代の出島、織田信長等の楽市楽座などの例を挙げ、特区構想は日本古来の知恵であると大時代な説を開陳しているが（樋口2002）、そこまで遡らずとも、特区や特区的政策の先例をいくつか挙げることができる。しかし今回の特区とは性格を異にするものが多い⁴⁾。

- ・「地方分権特例制度（パイロット自治体制度）」—— 1992年（1994年から5年間実施）
規制改革を含む特区の初の試みであったが、法律の制定・改正はなく、事務手続きの弾力的運用・簡素化にとどまった。
- ・阪神・淡路震災後の早期復興のための「規制緩和パイロット自治体制度」—— 1995年
実現せず。
- ・「都市再生特別地区」—— 2002年
土地利用規制の緩和・撤廃と民間プロジェクトの金融支援をあわせたものであり、全国約40の地区で実施されている。これは構造改革特区のひとつのモデルになっている。
- ・国のモデル事業
国がしばしば行ってきた従来型のモデル事業も、新しい制度を特定の地域に限定して実施するものであるが、構造改革特区は次の点で、モデル事業とは本質的に異なる。即ち、今回の特区は地方のイニシアティブ、ニーズに基づく改革であり、また財政的支援措置を排除していること（そのため個所付けの恩恵とは無縁）である。
- ・沖縄県の金融特区、IT 産業特区
「特区」の先例のひとつであるが、これらは国の政策の必要性に応じて従来とは異なる規

制・税制を試みるものであり、従来型のモデル事業に相当する。

このように、現在進行中で相乗効果も期待される都市再生特別地区を除いて、今回の特区のタイプの試みの先例はないといってよい。

一方、諸外国に目を転ずると、やはり様々な特区や特区的政策が見られる。

・国家戦略的特区の成功事例⁵⁾

中国の経済特区（深圳など5ヵ所）、アイルランドの金融特区（ダブリン市内）、イギリス及び米国のエンタープライズ・ゾーンなど、国の経済政策として戦略的に設定された特区の成功事例は多いが、日本の構造改革特区とは目的が異なる。

・規制緩和・地方分権を志向した特区

スウェーデンを始め北欧で1980年代に行われたフリーコミュニンという地方行政制度改革の実験は、地方の行政事務を行うための組織の自由な改変を容認したもので、これによって分権・制度改革が進んだと評価されている（横山2002）。ただし、経済の活性化を意図したものではない。

・米国の社会実験

米国では一般に、特に1970年代以降、個々の社会制度の改革を、特定地域で実験し、その成果を踏まえて全国に適用することは珍しくない⁶⁾。これは社会実験 *Social Experiments* と呼ばれ（詳細は次章で述べる）、ノウハウと実績が蓄積されている。なお、米国の州法は連邦憲法や連邦法のコア部分に抵触しない限り、州ごとの広範な地域性・独立性が認められている（司法制度、契約法、など）。日本でも諸人権規定に抵触しない限り、地域ごとに規制の扱いを異にすることは憲法の許容するところである（福井2002b）。

・ドイツの実験法律

ドイツでは1970年代以降、「実験法律」が適用

されている。期間を限定し、州毎にことなるプログラムを実施する場合もある。教育、メディア、交通、住宅などの政策分野で現実に適用されている（大橋1999）。新しい法律の副作用を懸念する反対者を説得し、改革に対する政治的抵抗を克服するという機能・性格は日本の構造改革特区と共通のものである（八代2003b,12章）。

【今回の特区のユニークさ】

今回の構造改革特区のユニークな特徴は次のようにまとめることができる。

- ① 日本ではこれまで、国の定める制度は常に最善である（あるべき）という無謬性の仮定のものと、発想自体不在であった「制度改革の実験」であること
- ② 構想提案から特区実現までのスピードが速いこと
- ③ 規制の特例措置を法律に具体的にリストアップし、頻繁に改正して追加していくことを当初から前提にしていること
- ④ 情報公開を徹底（提案に係る各省との交渉過程などもHPに公表されている）していること
- ⑤ 基礎自治体である市町村と首相直轄の内閣府（に置かれた各省庁に対して中立的な専担組織）が、これまでにない形で連携していること
- ⑥ 特区に対する省庁の通達を禁止（通達による規制維持を阻止）したこと
- ⑦ 被規制側の国民（自治体）・企業が改革を提案・要求（お願い・陳情ではない）する仕組みであること（日本の規制の多くは、関係省庁が立案した内閣提出法案であり、被規制側の利益を増大させる改革はこれまで困難であった）

3. 構造改革特区の現状

上で述べたように、画期的ともいえる特徴を備えた今回の特区のプログラムであるが、肝腎の規制改革の効果が得られるか否かについては、現時

点で既に多くの問題点が指摘、報告されており、全く予断を許さない状況である。

① 抵抗勢力との攻防⁷⁾

「自治体・民間企業・生活者+特区室・首相」vs.「中央省庁+抵抗勢力」という構図があらためて露になった観がある。第1次の提案を受けて行われた政府部内の事前調整では、所管省庁、関係団体、族議員が大幅な規制緩和に揃って異議を唱えた医療、教育、農業の3分野が焦点となり、小泉首相が直接乗り出すことによって、条件付きながら株式会社の病院や学校、農業経営への参入が認められることとなった。ただし、医療分野において株式会社参入の対象となる自由診療（健康保険外診療）の範囲を巡って、特区の実現まで調整の難航が予想されるなど、これら3分野には課題が残った形である。

この結果、今までのところ認定されたものは小規模な改革にとどまっているというのが一般的な見方であろう。構造改革特区が最大の目的とし米国等も注目する経済効果にせよ、社会的効果にせよ現在のメニューだけでは限定的なものに止まらざるをえない。

② 規制の先に規制あり⁸⁾

人材ビジネスを活用した雇用創出特区（職安と提携すれば情報提供は無償でなければならない）、CG 大学院の特区提案（タイミングが別途定まっておき設置申請が締め切りに間に合わない）、創薬促進のための臨床試験推進（独立行政法人化の前である限り国立大には定員の壁がある）など、特区において規制改革を踏まえて様々な活動がスタートした途端、別の規制が行方を遮る事例が続々と報告されている。これは様々な分野で規制が幾重にも重ねられており、規制の緩和・撤廃も2重、3重に実現しなければならないことを示唆する。

③ 自治体間・地域間に温度差あり

構造改革特区に対する自治体、地域の姿勢には

大きな差がある。少数の自治体に認定された個々の特区で効果が明らかになり規制改革が全国展開されれば、当該措置について所期の成果が得られることになるが、日本全体の社会経済効果を考える場合、どれだけ多くの自治体が積極的に取り組んでいくかが成果の総体を大きく左右することになる。また、地域の活性化という特区のもうひとつのねらいの成否は個々の自治体の取組み次第であるのはいうまでもない。

先進的、積極的自治体もいくつか知られている⁹⁾が、それらの多くは特区の提案以前より様々な改革に取り組んでおり、その課程で現行の規制による制約を痛感している。また今回の特区の提案・計画申請にあたっては、国の規制改革に係るプログラムは戦略的な地域政策の一部として位置づけられている。例えば、北九州市で認定された「国際物流特区」の当初の提案には、市が既に把握していた企業の要望を踏まえた規制改革の要望40項目が含まれていたが、「認められた7項目のうち、これはというのは1つのみ」(市担当者)であり、特区は数ある地域振興策の1つに過ぎず「むしろ特区申請を通じて発見したほかの活性化策の方が企業誘致を期待できる」(同)とされる(松永2002など)。また三鷹市の提案した「あすのまち創造特区」でも、以前からの十分な議論を踏まえ教育、産業、情報、環境の4分野で32項目が提案され、18項目が了承(うち8件は現行法で可能)されている(佐藤2002)。

一方で提案の全くない県(県及び県内の自治体、企業)もある。第1次提案426件には要望項目が4,224件含まれていたが、これらの4割が東京、神奈川、大阪、北海道、愛知の5都道府県に集中していた。また、これらの提案について都道府県別の件数と公共投資/GDP比の相関が -0.48 であるという計算結果が報告されている(太田・樋口2003)。これは統計的に有意¹⁰⁾な水準であり、公共投資に依存している地域ほど提案件数が少ない

ことを示している。

④ 地域にも抵抗勢力あり

規制改革への抵抗勢力は中央ばかりではない。規制改革のメリットとデメリットはそれぞれ異なる部分集合が引き受ける(社会的便益と社会的費用の帰属先が一般には一致しない)のが常であるが、これは特区の舞台となる地域においても同じ構図である。例えば、北海道の農業特区は、経済が不振を極める北海道の外から企業が参入することで大きな効果が期待されていたが、地元の抵抗勢力との調整の末、道外企業は締め出されることとなった(福井2002a)。

Ⅱ. 特区の成否のカギ握る評価

1. 構造改革特区における評価の役割

[規制改革の全国展開は評価に基づく]

特区制度のねらいとして掲げられている2つのうち、日本の社会経済の活性化という観点からは、規制改革の全国展開による構造改革が決定的に重要であることは言をまたない。特区を全国に広げるべきかどうかは、特区において発生した効果(あるいは弊害)の評価に基づく。その評価を受け持つのが2003年7月に特区推進本部に設置された評価委員会である。評価委員会は一般公募された3人を含む、民間事業者、学識経験者等の第三者10人で構成され、毎年度実施状況の評価することとなっており、評価の具体的方法については評価委員会発足後の9月から審議されている。また、評価委員会の下に専門調査会(仮称)と作業グループが分野別に置かれ、総務省行政評価局がデータ収集を支援するという方針が打ち出されている¹¹⁾。

[中央の評価と地方の評価]

特区制度のねらいとして掲げられているもう1つは、産業集積や新規産業創出による地域の活性化であった。このためには、特区が認定された地

域における諸活動の評価が欠かせないが、これは評価委員会が行う評価とは別のものとして、独立に行われなければならない¹²⁾。なぜなら、第1に、評価委員会の評価の尺度は、全国に展開することのメリット・デメリットの大小であり、地域における評価尺度はいうまでもなく地域内のメリット・デメリットの大小であるというように評価のスタンスが異なるからである。特定地域において発現した効果が当該地域特有の要因やそれとの相乗効果である場合、規制改革だけを全国展開しても効果は期待できない。地域における評価はあくまでも地域経営の観点からなされるはずであり、特区の規制改革の効果だけを厳密に切り出す必要は必ずしもない。特区の地域が他地域の企業活動や資金、労働力、消費などを吸収する場合には、特区として先行した地域と、効果は薄まるものの総体としての効果が期待できる全国とでは利害が対立することとなる。

第2に、評価委員会による評価のためのデータ収集は、一般に特区の認定された地域内に止まるべきでないからである（詳細は後述）。比較のために必要となる、このような横断的なデータ収集は、中央レベルで設計しなければならないものであり、特区のおかれた団体から提出されたデータに頼るのは望ましくない。

本稿の以下の部分では、評価委員会の担当する、全国ベースでの効果・弊害の評価に限定して論ずる。ここでは、特区をもつ地域が自ら行う評価においては次の2つの評価方法が重要であることを指摘するにとどめたい。

- ① 事前評価：新規・継続事業による税収増などの成果が見込めれば、減税などの財政支援を行うことが考えられる。
- ② 事中・事後評価：更なる提案や独自の取組みをあわせた発展など、特区に継続的に取り組む上で不可欠。既存の行政評価システムの枠組みの中で評価できるのが行政経営の観点からは望

ましいが、それが十分なものでなければ別途特区に関する評価システムを整備する必要がある。社会的規制の改革や、地域の活性化という観点からは、住民参加など評価と住民の関係も重要となる。

〔特区の評価は科学的・客観的でなければならない〕

このように、規制改革を全国展開するか否かは、評価委員会の評価によって決まる。規制改革の評価に限らず、評価は一般に科学的・客観的なものでなければならないが、今回の特区については本稿の前半部分で概観した状況を踏まえれば、評価の客観性¹³⁾が必要欠くべからざるものであることは次のとおり明らかである。

① 規制改革の議論に決着をつけるためには、評価の客観性が不可欠

規制改革のメリット（あるいは弊害というデメリットがないこと¹⁴⁾）が明らかになれば全国への適用を促す根拠となる。評価が曖昧なままでは、これまでと同様の議論に決着をつけられず「規制緩和は特区でやっているから」として全国的な緩和措置をかえって遅らせる事にもなりかねない。

② 客観的評価を欠いた全国展開は、将来的に得策でない

仮に、科学的に不十分な評価をもとに政治的な力や時の勢いに力を借りて全国展開しても、将来的に規制改革の行く末が政局次第となる危険がある。

③ 否定的評価にも価値あり

規制の緩和・撤廃した場合の弊害が明らかになっても、有益である。規制の緩和と強化を組み合わせた規制改革のための検討材料が得られるはずである。

④ 規制改革の実行サイクルの確立が必要

日本の経済・社会の活性化と呼ぶに相応しい成果を得るには、特区における取組み→成果の客観的評価→全国展開というサイクルを確立することにより、特区のより大量で積極的な提案を通

じてより本格的な規制改革の実現をもたらすことが必要である。

また、現在認定されている特区の措置の中にも、所期の効果が現われるまでに時間を要するものが多く含まれている。このようなタイプの措置については、中長期的なサイクルを念頭においた評価の枠組みを用意しなければならない。

⑤ 客観的評価が地域間の競争と新規参入を促す

全国ベースでの客観的評価が、そのクロス・セクションでの比較が可能な形で明らかになれば（当然、評価情報の全面的公開が要請される）、同一の措置が実施されている地域間で、また特区の認定地域とそれ以外の地域とで、競争が促進され、特区プログラムへの新規参入をうながすこととなる。

⑥ 政府が行う「実験」の先駆けとすべき

構造改革特区の推進とその客観的評価は、これからの日本に必要な政府が行う実験の先駆けとなりうる。このような実験の核心は客観的評価である。

2. 社会実験の必要性

〔規制改革に関するこれまでの評価〕

これまでに行われてきた規制改革に関する評価は概ね次の2通りに分類できる。

① 規制インパクト分析¹⁵⁾（事前に経済効果を評価）

OECDによる1997年の勧告もあり、多くの国でルール化されている。当然可能な限り定量的分析が求められるが、定性的分析にとどまる場合の方が多い。

定量的分析が行われる場合は、事前の費用便益分析・費用効果分析が中心であるが、一般に社会的便益、社会費用の推計は難しいというのが定説である。また、便益や費用の帰属先の詳細な分析は困難である。

② 規制改革の経済効果の分析¹⁶⁾（事後評価、一部は将来試算）

事後的に規制改革を評価する場合、その費用・便益は、計量経済モデル等により推定される。マクロ経済、分野別のパフォーマンスに関する膨大な文献があるが、厳密な計測は難しいとされる（OECD 2001）。その原因としては、対照（比較対象にできるような、プログラムの対象とならない集団——後述）の不在、サービスの質に関するものなどデータの制約、因果関係・複合要因・長期的効果の把握の困難などを挙げることができる。

日本では「これまで規制改革があまり進展しておらず、分析手法も確立していない、分析事例も乏しい」（内閣府2003）というのが現状である。これは日本に限らないが、規制の緩和・撤廃によって弊害が生じないという実証データがないことが、規制改革反対の論拠の1つになってきたのも事実である。

一般に、全国一律に実施される規制の効果の評価は難しく、その評価も経済学的な仮定をおいた計量モデルによるものがほとんどである。少なくとも日本では、具体的な規制改革についての直接のかつ定量的な評価はないといつてよい。

〔社会実験としての構造改革特区〕

「規制をなくしたら本当に問題があるのか実験してみたい」——これが総合規制改革会議における発端の問題意識であった（樋口2002）。実際、その後の特区に関する論文等では特区において「社会的な実験」あるいは「社会実験」を行う（べきである）という表現が用いられている（例えば八代2002、福井2002b など）。しかし「期間や地域を限定して施策を試行し、評価を踏まえて本格実施に移行すること」というだけでは「実験的」であっても、本来の自然科学や社会科学でいう「実験」 experiment ではない¹⁷⁾。

実験の基本は、検討対象の処置（今回は、規制の緩和・撤廃というプログラム）の効果を経験的

に評価することにある。そのための必要条件は、施策の対象となる集団と、その集団とできるだけ同質になるように（可能であれば無作為に）選ばれた集団（対照群 **control group** と呼ばれる）について、施策実施の前後の状態を観察して比較できるようにすることである。このようにして初めて、他の要因や偶然の効果を除いて当該施策の効果がどれだけあったのか（インパクト **impact**）が明らかになる。

インパクトを把握することは、規制改革に限らず一般のプログラム評価¹⁸⁾において、中核をなす部分である。プログラム評価論では、「総体（グロス）のアウトカム」と「正味（ネット）のアウトカム」つまりインパクトの区別が重要である。総体のアウトカムとはプログラムを評価する際に観察されるアウトカム指標の変化すべてである。総体のアウトカムは通常、プログラム実施の前後のアウトカム指標の値の差として容易に測定できる。例えば英語力を向上させるためのプログラム（英語教育特区はその一例）においてはプログラム実施直前と後における英語力の変化が総体のアウトカムとなる。事前の水準が測定できないような場合には、総体的なアウトカムは事後の水準によってのみ測らざるを得ない。

正味のアウトカムであるインパクトの測定は総体のアウトカムより難しい。正味のアウトカムとはプログラムの実施に純粋に帰因するアウトカム指標の変化であり、他のいかなる要因による影響も取り除いたものである。総体のアウトカムには正味のアウトカムの他に、当該施策の実施によらない効果も含まれる。総体のアウトカムとインパクトの関係は次のように表すことができる。

総体のアウトカム

＝[プログラム実施の正味の効果(インパクト)]
 ＋[他のプロセスの効果(外部の交絡要因)]
 ＋[計画に帰因する効果]

例えば英語力の向上がプログラム実施の前後における測定で観察されたとすれば、その総体のアウトカムは次の3つの部分を合わせたものである：①プログラム自体の効果（正味の効果）、②参加者・対象者の選別による影響やプログラムの実施期間中に英語能力に影響する諸々の事象からなる「外部の交絡要因」、③測定誤差や標本誤差、データ収集上の問題など分析プロセス自体の誤差による効果即ち「計画（手法・手順）に帰因する効果」。インパクト評価とは、プログラム実施の前後における英語力の向上が、プログラムの対象とならなかった場合の英語力の変化よりもどれだけ大きいかを問うことである。

このインパクトを正確に把握する方法が実験であり、社会的プログラムの実験は社会実験 **social experiment** と呼ばれる。なお、厳密に実験としての設計ができない場合には、無作為ではないまでも対照群を確保する、対照群がなくても事前・事後の比較だけは確保するなど、できるだけ実験に近い評価を行う。これは準実験 **quasi-experiment** と呼ばれる。社会実験という場合には実験に近い準実験を含める場合も多い。

今回の特区は、地域を限定してプログラムを実施するものであり、社会実験として行うことができるものが多い。これらについては逆に社会実験として行わない限り説得力のある客観的な評価結果を得ることはできないといえることができる。更に、これは構造改革特区の一義的な目的ではないが、規制改革の効果を社会実験として評価するという外国にもあまり例のない取組みとなる。

なお、特定のプログラムを限られた対象に施して、その効果の有無や大小を評価し、評価結果がよければより大規模に、例えば全国的に実施するという手法は米国などでは古くから盛んに用いられている。その際、社会実験は **Golden Standard** と呼ばれ、刑事司法、教育、社会福祉等で1万件の事例を納めたデータベースもある（佐々木

2002)。

社会実験の実施には費用がかかる。米国では、児童福祉関連施策の「1%政策評価保留条項」など、評価に投入する費用は、日本とは大きな隔たりがある（上野2003）。Urban Institute の編集した社会実験事例集（Greenberg, & Shroder 1997）に掲載されている実験デザインによるプログラム評価200件の費用は2万5,000ドル～1,000万ドルである（佐々木2002）。なお米国では行政機関自身が評価を行うのはごく少数であり、大学の評価センターや非営利・営利のシンクタンクが委託を受けて独立に実施したり、共同で実施する場合が多い。

Ⅲ. 特区が日本の経済・社会を活性化する条件

1. 社会実験としてのデザイン¹⁹⁾

インパクト評価をより確実かつ客観的に行うためには、各種指標を時系列で比較すること、及び対照（群）と比較することが必要である。最も望ましいデザインである「実験」デザインの例を、プログラム評価論で伝統的に使われている記法で示せば次のとおりである。

R O O O X O O O : 1 群(実験グループ)

^r R O O O O O O O : 2 群(対照グループ)

時間→

X : プログラムの実施（または変化）

（行政施策、教育法、投薬、治療などの
処理・処置一般）

O : 観察、測定、調査、試験

R : 無作為配分

^r R : 無作為抽出、無作為配分

構造改革特区における規制改革の措置とその評価を社会実験として行うために必要な条件を以下に3点挙げる。

① 規制の特例措置を評価対象の単位とする

規制の特例措置ごとに、インパクトを評価する。評価対象となる特例措置は、図表4に示すように複数の特区で実施されることになっており、様々な条件のもとでの観察からネットの効果（及び弊害）を把握することができる。

② 特区ごとにロジック・モデルをつくり、規制改革とアウトカム指標の関係を明らかにする 特区では複数の特例措置が実施される場合が多

図表4 規制の特例措置の一覧（適用の多いもの）

特例措置	所管	適用される特区数
外国人の入国、在留申請の優先処理	法務省	29
外国人研究者受入促進	法務省	28
国有施設等の廉価使用の拡大	文部科学省	24
国の試験研究施設の使用手続きの迅速化、使用の容易化	財務省	23
市民農園の開設者の範囲の拡大	農林水産省	23
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	農林水産省	19
国立大学教員等の勤務時間内兼業の容認	人事院	17
特区研究開発学校の設置（教育課程の弾力化）	文部科学省	15
⋮	⋮	⋮

（出所）特区推進本部の公表資料をもとに筆者作成。

く、また自治体独自のプログラムが合わせて実施される場合も多い。また、プログラムの効果として直接観察されるアウトカム指標に影響を及ぼす外部の交絡要因も様々あるのが普通である。そこで、規制改革及びその他の政策変数や外的変数とアウトカム指標の関係を明らかにする必要がある。

これは図表5に示すようなロジック・モデル²⁰⁾（アウトカムの連鎖図）を特区ごとに作成することで可能になる。各アウトカム指標を実験デザイン（あるいは準実験デザイン）により測定することで、「総体的アウトカム＝インパクト＋外部の交絡要因＋デザインに帰因する効果」の関係が明らかになる。

③ 上記①②に基づく実験（あるいは準実験）デザインによるデータ収集と分析

特区研究開発学校の設置（教育課程の弾力化）を例に²¹⁾、実験デザインのあらましを次に示す。

- ・できるだけ同質の対照群（生徒、学級、学校、他地域）を用意²²⁾
- ・事前・事後にアウトカム指標（学業上の指標、その他の指標）を測定
- ・アウトカムの測定は、学力テスト、アンケート（学習意欲、満足度など）、その他の調査（進路、出席率など）などによる

- ・生徒の他にも親、教師などを対象にアンケートを実施
- ・外部の交絡要因、デザインに帰因する効果の把握

2. 社会実験を実行するために

特区において上に示したような社会実験を行うことは、特区が日本の経済・社会を活性化するための必要条件であるといえることができる。そのためには評価デザインの内容自体に加えて、次のような課題を指摘することができる。

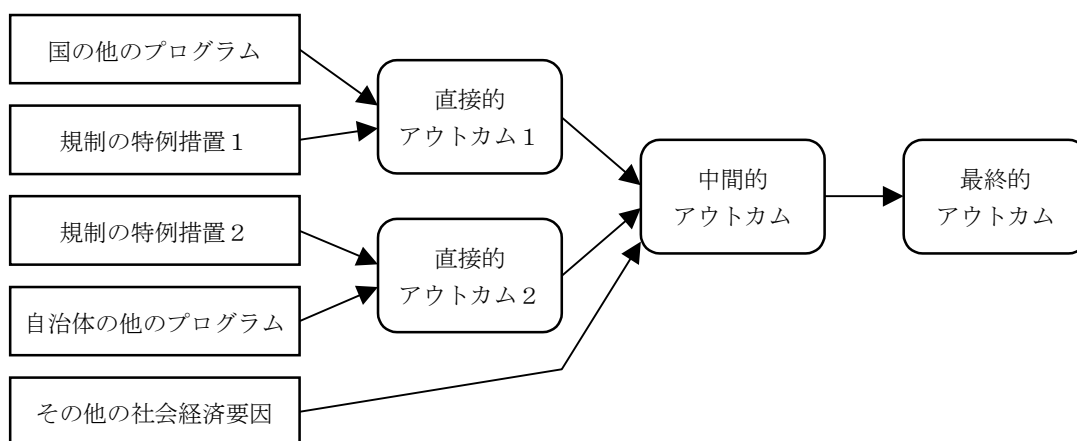
① 評価体制

評価委員会は第三者をもって構成され、各省や自治体とは独立に評価を行うことが可能な組織²³⁾となっているが、具体的なデータ収集や評価のための分析作業を担う専門調査会と作業グループの詳細は本稿執筆時点で明らかになっていない。本稿の主張するような社会実験を行うためには、一定の予算と各政策分野の専門的知見及び評価手法のノウハウをカバーする体制が必要である。

② 評価デザインの実施

ひとつの規制特例措置が、ほかの措置や独自のプログラムとの組み合わせで全国のような場所で適用されているのが特区であり、また対照群を確

図表5 ロジック・モデルのイメージ



（出所）筆者作成。

保するためにも、全国規模の評価デザインによって社会実験とすることが必要である。事後にデータを収集するだけでは評価結果の信頼性は極めて限定的なものとなる。本来はいうまでもなく、規制改革がスタートする前に評価のデザインがなされなければならない。この意味で第1回、第2回に認定済みの特区については既に間に合わないながらも早急に評価のデザインを検討しなければならない。

また多くの自治体では、特区は進化していくと考えられ、評価のデザインは常に見直す必要がある。

③ 評価結果を活用する仕組み

一定の期間を定め、十分な効果が上がった措置については規制改革のための法案を上程するなどの規定を設けるべきである。

おわりに

特区において社会実験が実行されたとして、それが日本の経済・社会を活性化するための道筋としては、次のようなものが考えられる。

① 規制特例措置の効果大

→全国に適用

→経済効果・社会的効果

規制特例措置の効果大

→他団体も追随・競争

→多くの地域の活性化

② 規制特例措置の効果小

→効果の発現を阻む規制の緩和・撤廃

→効果が大きく

③ 特区の社会実験の成功

→一般の政策における実験デザインの採用

→「実験しない政府」からの脱皮

ただし、規制改革が経済全体のパフォーマンスを改善し、経済成長率を引き上げるためには、他の構造改革とともに、規制の改革が加速され拡大

されることが必要（OECD1999）である。社会的規制についても、効果の発現に時間を要するものが多く、確立したルールのもとで長期的に取り組むことが必要である。

【注】

- 1) 本稿で用いる「プログラム」は米国の行政における用語と同様、概ね日本という施策・事業に相当し、場合により政策に相当する概念である。
- 2) 臨調、行革審における規制緩和については、植草2000第7章に簡潔にまとめられている。
- 3) OECD1999。日本語版のタイトルは「成長か衰退か」である。日本は米国とともに OECD が1990年代に行った加盟国の国別審査の最初の対象国であった。
- 4) 特区の先例に関する本稿の記述は、八代2003b、下村2003、横山2002、小川2003、太田・樋口2003、松井2002に基づいている。
- 5) 諸外国の国家戦略的な特区については、横山2002、小川2003、太田・樋口2003、名護市・大和総研2002に概要が紹介されている。
- 6) 米国の社会実験については本稿2.(2) 参照。
- 7) 医療・教育・農業への株式会社参入を巡る攻防は、特区推進本部のサイトに情報が公開されているほか、株式会社は「暴利をむさぼり、質を低下させる」「安易に市場から撤退する」「不採算分野の事業が成り立たない」ことが参入規制の根拠であるとする、抵抗勢力側のストレートなコメントも数々報道されている（樋口2002）。例えば、厚生労働相「医療は営利ではない。誰が何と言っても譲れない」、文部科学相「学校と営利を目的とする株式会社は目的や性格が違う。経済論理だけでいいのか」、日本医師会「経済活性化のためなら人の生命や健康を犠牲にしても構わないというのは言語道断」。これらに対する首相の指示は「役人にごまかされるな」（閣議後の閣僚懇談会にて）であった。

また福井2003a, 2003b, 2003c にも攻防の詳細が報

告されている。

- 8) 規制の先にまた規制がある事例は、『週刊エコノミスト』2003年3月4日号などに紹介されている。
- 9) 先進自治体の事例が、三鷹市、北九州市などを含め『ガバナンス』2002年12月号に紹介されている。
- 10) ティ分布（自由度47-2）に従う相関係数 r の検定統計量 t (n は標本サイズ)

$$t = \frac{r}{\sqrt{1-r^2}} \sqrt{n-2}$$

の p 値は、相関係数 -0.48 に対して 0.03% である。

なお、この場合47県のデータは全国の地域別傾向を探るために可能な無数のサンプリングのうちのひとつであるとみなしている。

- 11) 専門調査会、作業グループについては2003年6月13日付「構造改革特別区域推進本部「評価委員会（仮称）」の設置について」に、行政評価局の役割については2002年9月20日付「構造改革特区推進のための基本方針」に述べられている。
- 12) 測定後のデータの共有についてはこの限りでない。
- 13) 本稿では、「客観性」という語を、一般の国語辞書の記述にある、①特定の立場や独断に偏らないこと、②不偏妥当性、③実験や統計など科学的方法を重視すること、などをあわせた意味で用いている。
- 14) 特例措置を全国展開する根拠としては、効果があったことの確認ではなく、弊害がないことを確認できれば（あるいは弊害の発生を確認できなければ）十分であるとすべきだとの主張が、規制改革の推進側からなされている。本稿の後半の議論においては、両者はともに規制改革プログラムの（正と負の）アウトカムとして、特に区別する必要はない。
- 15) 規制インパクト分析の考え方、手法、事例については、政策評価研究会・通産省1999が詳しく紹介している。
- 16) 多くの文献がある。国外の事例については、OECD 2001、白川1996などに紹介されている。国内の分析としては、内閣府政策統括官2003, 2001a, 2001b など。また米国の特区的な性格をもつエンタープライズ・

ゾーンの分析として、Beck 1999、Bondonio 2001がある。

- 17) 国土交通省2003など、これまで「実験しない政府」であった日本でも近年「実験的な」取り組みもみられるが、その多くは厳密な「実験」ではない。（社会的政策以外の、農業、医療分野等では多くの実験が行われている）
- 18) プログラム評価論のスタンダードなテキストは、Rossi et al 1998, Wholey et al 1994などである。本稿のプログラム評価論に関する記述も概ねこれらのテキストに沿っている。
- 19) 統計学等では従来より「計画」と訳されているが、本稿では紛らわしさを避けるため「デザイン」とした。
- 20) ロジック・モデルはプログラム評価において、プログラムのセオリーを評価する重要なステップとされるほか、近年の業績測定型の評価においてもアウトカム指標の位置づけを明確にするためのツールとして重視されている。ロジック・モデルのガイドブックとしては W.K.Kellogg Foundation 2001など。
- 21) 教育プログラムの社会実験としての評価については、多くの文献がある。例えばフィン他2001、Crew et al 2003など。
- 22) この場合、実験デザインは難しく、準実験モデルのひとつであるマッチング・モデルの適用が考えられる。これは実験グループとマッチングさせる形で対照グループを形成する手法である。
- 23) 特区法36条の定める各省の評価は、政策評価制度の枠内で行うべきものである。特区の評価はこれと独立に行われなければならない。

【参考文献】

- 植草益（2000）『公的規制の経済学』NTT 出版
 植草益編（1997）『社会的規制の経済学』NTT 出版
 上野真城子（2003）「プログラム評価がなぜ必要か」『政策研究』Vol.16 No. 5 総合研究開発機構

- OECD 編 (2001) 『世界の規制改革 (下)』 日本経済評論社
- OECD 編 (1999) 『成長か衰退か：日本の規制改革』 日本経済評論社
- 太田智之・樋口桂 (2003) 「構造改革特区は経済活性化の特効薬となるか」 『みずほ総研論集』 2003年創刊号
- 大橋洋一 (1999) 『対話型行政法学の創造』 弘文堂
- 小川昭 (2003) 「「構造改革特区」を成功させるために」 『Japan Research Review』 2003年2月号
- 国土交通省 (2003) 『社会実験事例集』 大成出版社
- 佐々木亮 (2002) 「社会実験の歴史と評価経験の共有」 『日本評価学会第3回全国大会論文集』
- 佐藤朋彦 (2002) 「構造改革特区に挑戦した自治体 case4 東京都三鷹市」 『Governance』 2002年12月号
- 下村博文 (2003) 『学校を変える！「教育特区」』 大村書店
- 白川一郎 (1996) 『規制緩和の経済学』 ダイヤモンド社
- 政策評価研究会・通産省 (1999) 『政策評価の現状と課題』 木鐸社
- 内閣府政策統括官 (2003) 『医療・介護・保育等における規制改革の経済効果』 政策効果分析レポート No.16
- 内閣府政策統括官 (2001a) 『近年の規制改革の経済効果——利用者メリットの分析』 政策効果分析レポート No. 7
- 内閣府政策統括官 (2001b) 『近年の規制改革の経済効果——生産性の分析』 政策効果分析レポート No. 6
- 名護市・大和証券編 (2002) 『金融特区と沖縄振興新法』 商事法務
- 樋口卓也 (2002) 「動き出した構造改革特区」 『Governance』 2002年12月号
- フィン・Jr 他 (2001) 『チャータースクールの胎動』 青木書店
- 福井秀夫 (2003a) 「誰が農地を棄てるのか」 『FORESIGHT』 2003年7月号
- 福井秀夫 (2003b) 「幼保一元化を阻む「園児以下」の理屈」 『FORESIGHT』 2003年6月号
- 福井秀夫 (2003c) 「株式会社病院に反対する「抵抗勢力」の論理」 『FORESIGHT』 2003年5月号
- 福井秀夫 (2002a) 「構造改革特区が地域を変える」 『Governance』 2002年12月号
- 福井秀夫 (2002b) 「規制改革の社会実験急げ」 『経済教室』 日本経済新聞2002年6月12日
- 松井政就 (2002) 『経済特区・沖縄から日本が変わる』 光文社
- 松永和紀 (2002) 「構造改革特区に挑戦した自治体 case5 北九州市」 『Governance』 2002年12月号
- 八代尚宏 (2003a) 『構造改革特区と経済活性化』 ESRI-経済政策フォーラム第14回配布資料
- 八代尚宏 (2003b) 『規制改革「法と経済学」からの提言』 有斐閣
- 八代尚宏 (2002) 「規制改革特区の意義と推進方策」 『ESP』 2002年8月号
- 八代尚宏編 (2000) 『社会的規制の経済分析』 日本経済新聞社
- 横山直 (2002) 『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』 内閣府政策統括官景気判断・政策分析ディスカッション・ペーパー02-3
- Beck, D.B. (1999). "Do State-Designated Enterprise Zones Work?". Illinois State University
- Bondonio, D. (2001). "Evaluating Decentralized Policies: How to Compare the Performance of Economic Development Programs across Different Regions or States". *Working Paper-Economic Series*, Universita del Piemonte Orientale
- Crew, JR., R.E. ; & M.R. Anderson. (2003). "Accountability and Performance in Charter Schools in Florida: A Theory-Based Evaluation". *American Journal of Evaluation*, Vol.24, No.2
- Greenberg, D. & M. Shroder. (1997) "The Digest of Social Experiments". *The Urban Institute Press*
- Rossi, Peter H. ; Freeman, H.E. ; and Lipsey, M.W. (1998)

“*Evaluation: A Systematic Approach 6th Edition*”, Sage Publications.

Wholey, J.S. ; H.P.Hatry ; & K..E..Newcomer eds. (1994).

“*Handbook of Practical Program Evaluation*”. Jossey-Bass

W.K. Kellogg Foundation. (2001). “*Logic Model Development Guide*”

※法令を始めとする公表資料は、すべて特区推進本部の HP に掲載されている。

新 URL :

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

旧 URL :

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou/>