

5年目を迎えた特区制度の見直し

～ 構造改革特区法改正案 ～

内閣委員会調査室 くぼた まさし
久保田 正志

「経済の活性化のためには、規制改革を行うことによって、民間活力を最大限に引き出し、民業を拡大することが重要である」との考え方¹の下、地方公共団体や民間事業者等の自発的な立案により、地域の特性に応じた規制の特例を導入する特定の区域を設けることができる、構造改革特別区域（以下「特区」という。）の制度は平成14年末に創設され、「どぶろく特区」など、規制改革と地域活性化につながる様々な特区を生み出してきた。

特区制度は定着し、規制改革に一定の役割を果たしてきたと評価されているが、平成19年3月31日で特区計画の認定の申請期限が切れ、また、制度発足5年で法定の検討期間を迎えることから、これまでの成果を踏まえての制度見直しがなされ、それに基づく改正案が平成19年2月6日に国会に提出された。

本稿では、これまでの特区制度のあゆみと3次にわたる特区法改正を概観し、今後の特区制度の課題についても触れるものである。

1. 特区制度の成立と枠組み

特区制度の構想は、平成14年4月24日の経済財政諮問会議で、平沼経済産業大臣（当時）及び民間4議員が、それぞれ構想を提案したことに始まる。その後、総合規制改革会議が具体的検討を経て7月23日に規制改革特区構想を含む「中間とりまとめ - 経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革 - 」を決定した。これを受けて、構造改革特区推進本部（以下「推進本部」という。）が設置され、地方公共団体等から規制の特例に係る提案を募集するなどした。9月20日に推進本部は「構造改革特区推進のための基本方針」を決定し、これに基づいて法案が策定されて12月に特区法は成立・公布された。

特区制度のスキームは、民間あるいは地方公共団体が、ある事項に関する規制の特例を国に「提案」し、総理大臣の下で、担当省庁との協議等を経て規制そのものの改廃を行うのか（いわゆる「全国展開」）、特区での特例措置として実施するかどうかを検討し、特区で実施するものについては、構造改革特別区域基本方針として閣議決定する。特区を設定したい地方公共団体は、方針に従って特区計画を作成して総理大臣にその認定を申請し、審査を経て特区として認定されるというものである。

平成14年から平成18年末までに10次にわたる規制の特例に係る提案の募集がなされてきた。これにより平成18年末までに特区での特例措置とされた事項が210件、全国展開とされた事項が366件であり、計576件の規制改革の措置がなされた。また、特区での特例措置のうち、評価委員会の評価又は各省庁の決定により規制を改廃しても問題なしとされた121件が全国展開に移行し、特区制度は規制改革の試行の役割を着実に果たしている。

また、全国展開により消滅した特区があるものの、認定された特区は平成18年11月時点で604存在しており、特区は全国で広範囲に存在している。

なお、各地の特区における経済効果の合計は、平成18年3月の調査で、設備投資額が約5,300億円増、年間売上額・取扱額が約5,200億円増、就業者数が約14,000人増などと算定されており、一定規模の経済効果もあったとされている²。

2．法律上の特例措置の変遷

規制の特例措置は、「法令上」の規制についてなされるが、特例措置の多くは政省令以下の規制に対してであり、「法律の特例措置」として特区法に規定されるものは少ない。

法律上の特例措置の変遷を見ると、平成14年の特区法制定時には2歳児からの幼稚園入園事業等15事業について特区法上の特例措置が規定された。

平成15年の特区法改正では、学校設置会社による学校設置事業、特定農業者による濁酒の製造事業（いわゆる「どぶろく特区」）等8事業の特例措置が追加された。

平成16年の特区法改正では、病院等開設会社による病院等開設事業など4事業の特例が追加される一方、「全国展開」により1事業が削除された。

平成17年の特区法改正では、特定行刑施設における民間委託（いわゆる「PFI刑務所」）など3事業が加えられ、全国展開により1事業が削除された（この他、他の法律により2事業が削除）。

このように法律上の特例措置に係る条項は、提案に基づく特例の追加と全国展開による特例の廃止があるため変動が激しいが、法律上の特例措置で法案審議に際して最も議論されたのは、農業、医療・福祉及び教育の分野への株式会社の参入問題であった。

これらの分野への株式会社参入は、特区制度の成立以前より総合規制改革会議等においても度々取り上げられ、特区法制定時においても、各省は「株式会社は利潤追求の組織である」あるいは「収益が悪くなれば途中で退出する懸念がある」との説明を行ってきた³ところである。しかし、特区法上の特例措置が次々と設けられ、各分野において株式会社の参入が特区において試行的に実施されることとなった。

農業分野では、株式会社等の農業生産法人以外の法人による農地の賃借を可能とする特例措置が平成14年の制度成立当初から規定され、その後、平成17年2月の推進本部の決定を経て、特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律等が6月に改正され、9月から全国展開された。

福祉分野では、特別養護老人ホーム経営への株式会社参入が求められていたが、平成14年の特区法成立時において、公設民営の特別養護老人ホームの特例が認められた。ただし、この特例は、平成15年の地方自治法改正で指定管理者制度が導入されたため余り意味のないものとなり、今回の改正案で特例措置から除かれることとなっている（公設民営でない株式会社の特別養護老人ホームは特区制度としても認められていない）。

教育の分野における株式会社の参入としては、平成15年の法改正で学校教育法に関する特例措置が追加されて株式会社である学校設置会社による学校経営が可能となり、併せて不登校児向けの「フリースクール」についてはNPOによる設立も可能となった。

学校設置会社による学校設置事業については、文部科学省は学校教育面、教育研究面等において「多くの問題点や課題が把握された」としているが、評価委員会においては、ほとんどの学校で未だ卒業生を出していないこと等から、全国展開等に向けた評価については平成19年度下半期に行うものとされている。

最も株式会社参入に抵抗があった医療分野では、平成16年の特区法改正で株式会社による「自由診療で高度な医療の提供を目的とする病院又は診療所」の開設が認められた。ただし、平成18年中に実際に設置されていた株式会社設立病院は1のみだったので、評価委員会は特例措置の評価は困難とし、株式会社による医業経営の解禁についての規制改革全体の動向を見つつ、今後、全国展開に関する評価の時期に、評価を行うこととした⁴。

医療・学校経営への株式会社参入問題については、平成19年1月26日に発足した新しい「規制改革会議」においても引き続き検討事項とされており、特区制度の下での試行結果への評価がどのように反映されていくかも含めて、今後が注目される。

3. 今回の改正案の内容

今回の特区法改正案は、本法附則第2条の見直し規定を受けて、特区計画の認定等に係るスキームを見直すとともに、従前の改正と同様に法律上の特例措置の加除を行っている。

特区計画の認定に係るスキームの見直しとしては、まず、規制の特例に係る提案について法文上明記した（新第3条第3項）。規制の特例に係る提案の受付自体は、特区法が施行される以前から行われていたが、提案は、特区制度の入口という重要な役割を担うことから、今回の改正となった。ただし、提案の在り方自体は、現行と大きく変わることはなく、従来どおり、年2回の提案募集がなされる方向とされている。

また、地方公共団体において特区認定を受けて特区計画に係る特定事業を行う場合、特例措置によって緩和された規制以外に、他の法律等に基づく許認可等に係る規制によって事業の実施・遂行に支障を来す例があった。こうした事態について、改善の要望が強かったことから、第10条に新たに第2項を設け、特区計画に係る特定事業の実施に関して、許認可の処分を求められた場合、関係行政機関の長等は当該特定事業が円滑に実施できるように適切な配慮をする旨が規定された。これにより、許認可の審査基準の弾力化あるいは審査の迅速化が図られ、特定事業の実施がスムーズに行われることが期待されている。

新たな法律上の特例としては、都道府県が行う事務処理を条例で市町村が処理するようにした場合、当該事務に関して都道府県を経由して行うとされる国との協議等を市町村が行うことを可能とする特例（新第15条）及び学校施設と公の施設の一体的な利用や総合的な整備の促進のために、教育委員会が行うとされている学校施設の管理・整備等を地方公共団体の長が行うことができる特例（新第29条）が追加される。

その一方、2歳児からの幼稚園入園事業が学校教育法の運用で全国展開可能になったとして特例から除かれるほか、2で述べたように、地方自治法に指定管理者制度が新設されたことから特養老人ホームを民間法人に管理委託できるようにする特例も廃止される。

なお、今回の改正案でも、改正案の附則において規制の特例等に係る提案の募集及び特

区計画の認定申請の期限を平成24年3月31日までとし、今回の法改正後5年を目途とした見直しを規定している。これは特区制度は飽くまでも特例措置であるという立場による。

4. 今後の課題

今回の改正案策定においては、「特例措置に係るアイデアを出しても、特区計画を認定されてから1年程度で規制の特例が全国展開されてはアイデアを出した地域のメリットが乏しい」として、「先発者利益」を尊重する仕組みの導入が検討されたと報じられた⁵。

しかし、特区制度の創設に当たり、総合規制改革会議委員として特区構想に関与した八代尚宏氏は、参考人質疑で「特許権的なものも排除するののも一つの大きな思想である。むしろ積極的にまねてもらいたい。決して企業が開発する特許権のような形での利益を受けたいけない」と、先発者の優先的利益を否定し⁶、その趣旨は両院での附帯決議にも盛り込まれている。

特区法の目的には「地域の活性化」も挙げられ、また、近時の「提案の小粒化」への対策も必要であろうが、特区認定の「既得権化」は規制改革としては逆行とも考えられ、今後の特区制度の運用においても慎重を期する必要がある。

また、刑法分野に係る規制改革、具体的には特区制度の検討当時から議論されてきた「カジノ特区」の導入の問題も検討課題として残った。カジノは、刑法第185条の賭博罪、あるいは同法第186条第2項の賭博場開張等凶利の規定に抵触するもので、特区制度の前提となった総合規制改革会議の「中間とりまとめ」では、「刑法に関するもの」は「特区制度の対象外とすべきである」とされたため⁷、特区制度の枠組みの下ではそもそも議論から除かれ、今回の見直しでも議論の対象とはならなかった。

「経済社会の構造改革」の実現において、極力聖域を設けないという考えに立てば、刑罰法規の分野での規制改革の議論も避けるべきではなく、カジノ解禁を殊更にタブー視する必要はないのではないかと考えられる。

最後に、医療分野への株式会社参入に見られるように、特例措置の枠組みを狭くしてしまつと、特例措置に係る特定事業の実施者が僅少となり、特例措置の評価が困難となる。特区制度を規制改革への試行と捉えるのであれば、評価に堪えられる程度に特定事業の実施者が確保できるだけの特例措置にすることを念頭に置くべきということになる。

1 構造改革特区推進本部「構造改革特区推進のための基本方針」(平14.9.20)

2 内閣官房構造改革特区推進室「特区における経済効果」(平成18年9月)

3 第155回国会衆議院内閣委員会議録第6号9頁、13頁(平14.11.13)など。

4 構造改革特別区域推進本部評価委員会「特区において講じられた規制の特例措置のあり方に関する評価意見 平成18年度下半期分」(平19.1.11)

5 日本経済新聞(平18.11.10)

6 第155回国会参議院内閣委員会議録第10号9頁(平14.12.5)

7 総合規制改革会議「中間とりまとめ-経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革-」(平14.7.23)59頁