

## 1 主な動き

### 提案の状況

2004年度は、特区については6月に第5次提案募集、11月に第6次提案募集が行われ、これに対する政府の対応方針はそれぞれ9月と2005年2月に決定された。また、地域再生計画については6月の特区第5次提案募集と同時に第2次提案募集が行われ、政府の対応方針は9月に決定された。

第5次特区提案募集では第3次、第4次を上回る356構想が提案されたが、第6次提案募集では286構想とほぼ第3次並みのレベルに落ち込んだ。特に自治体からの提案は162構想と最低の記録となった。

分野別に見ると、当初多かった教育関係や農業関係の提案が少なくなってきた反面、都市再生・まちづくりや医療・福祉分野の提案が増えてきている。また、自治制度についての提案も続いている。また、産業活性化の提案も当初ほどではないが増えてきている。

こうした提案に対する政府の対応状況を見ると、全国的に実施するものの項目数はそれほどの落ち込みは見せていないものの、特区として認めた項目は第5次では12、第6次については6と大きく落ち込んでいる。

一方、地域再生計画についての提案募集は2004年6月に特区の第5次提案募集と同時に行われ、387件の提案が行われた（うち91件は特区と地域再生の両方にまたがる提案のもの）。2月の第1次提案673件に比べ、数においては6割程度に落ち込んだが、そのうち補助金の交付金化など予算関連の提案を含むものは251件となった。非予算関連の提案についての政府の対応方針は9月に決定されたが、地域限定で実施するものはわずか2項目（公営住宅と特定優良賃貸住宅の目的外使用承認の柔軟化）、全国的に実施するものも都道府県における麻酔銃使用判断の可能化など11項目ときわめてさびしい結果となった。

### 認定の状況

特区の認定申請受けは2004年5月に第5回、10月に第6回、2005年1月に第7回の受付が行われ、それぞれ6月、12月、3月に認定された。認定された特区の数は、それぞれ70、90、74で、累計549の特区が現在存在している。

この特区の分野別認定状況を見ると、教育関係が110と最も多く、次いで農業関係が91、幼保連携・一体化推進関係が72、生活福祉関係が67、都市農村交流が66と続いていく。国際物流関係や産学連携関係のものは当初は多かったものの、その後は少なくなっている。

地域再生計画については、特区の認定申請とあわせて2004年5月、10月、2005年1月と3回募集が行われ、第1回の認定数は214となったが、その後は36、28というレベルになっている。

これまで認定された地域再生計画のなかでは、まちづくり交付金の活用、補助対象施設の転用、道路占用許可の弾力化、政府系金融機関の貸付対象の拡大などが目に付く。

## 評価と全国展開の開始

構造改革特区制度は特区として実施後一定の期間がきたところで評価委員会が評価し、特に問題がなければ全国展開することになっている。

第1回の評価作業は実施後1年間を経過した第1回認定分について2004年4月から行われ、その結果は9月3日に発表され、10日に政府決定された。評価の結果、全国展開されることになったのは34項目である。第2回の評価作業は2004年10月から開始され、その結果は2005年1月27日に発表され、2月9日に政府決定された。全国展開されることになったのは24項目である。これらあわせて58項目のうち、2004年度内に全国展開されたのは21項目であり、さらに4月に5項目、5月に8項目予定されており、これらを含め34項目が2005年度中に全国展開される予定である。

## 地域再生法の制定

2005年3月31日、地域再生法が成立し、4月1日から施行された。その中心となるのは、地域再生基盤強化交付金（道整備交付金、汚水処理施設整備交付金、港整備交付金）補助対象施設の転用手続きの一元化・迅速化、地域再生のための株式会社への個人投資に対する税制上の優遇措置である。

なお、2005年2月15日に決定された「地域再生のためのプログラム2005」には、地域再生法制定による支援措置のほか、地域介護・福祉空間整備等交付金、むらづくり交付金、漁村整備交付金、地域住宅整備交付金などの活用や各省庁の各種支援措置がメニューとして掲載されている。これまで、地域再生計画については、2003年秋の制度発足以来、第1次提案、第2次提案募集においては特区制度との重複などややわかりにくいものがあったが、今回の地域再生法やプログラムの提示によって、かなり具体的なイメージが固まってきた。

ただし、補助金の交付金化などは補助金制度を使いやすくする面では一歩前進ではあるが、三位一体改革など補助金制度そのものをなくして税源移譲を進めていく立場からは、補助金制度を維持する結果となるのではないかと危惧する意見もある。

地域再生法下の最初の認定申請受付は2005年5月に行われるが、実際にどのような運用が行われるかが注目される。

## ボツ案件の洗い直し

2004年9月7日に開かれた経済財政諮問会議で、民間議員から特区の提案の実現率が急速に下がっており、何らかの手立てを講ずるべきではないかとの指摘があり、出席した金子担当大臣（当時）は年内に原因を分析し年度内に改善策を提示することを約束した。その後、12月25日の経済財政諮問会議に出席した村上担当大臣はC判定となったもの1065項目のうち112項目についての原因分析した調査結果を発表、制度の根幹にまでさかのぼった検討が必要だとの認識を示した。民間議員側からも、政策的には重要だが実現が容易でない提案が却下されている傾向が明らかなので、重点項目10項目を選び、第3者機関でその実現を図ることが必要だとの提案があり、年度内に村上担当大臣の方で検討することになった。

2005年3月25日の経済財政諮問会議では、村上担当大臣から、評価委員会のメンバー

による「有識者会議」を設定し、そこで実現しなかった提案を 10 本ほどとりあげ、意見を 8 月ごろにまとめ、9 月に政府としての方針を本部決定するとの作業方針が報告され、了承された。

有識者会議は 2005 年 4 月 15 日に第 1 回の会合が開かれ、作業が開始された。

## 2 分野別の主な進捗状況

2004 年度における提案によって実現することになった主な項目を分野別に書き出せば次のとおりである。

### 教育

第 6 次提案のうち、公設民営の高校または幼稚園についての資産要件の審査の簡略化、校地・校舎を有しない専修学校の容認が特区として認められた。

全国的に実施するものとしては、第 5 次提案で教室の天井高規制の緩和、外国大学の日本校の教育制度上の位置づけの明確化（大学院入学資格、単位互換など）、また第 6 次提案からは、通信制高校の校舎の専修学校との兼用、実務家教員など大学教員の審査基準の明確化、大学図書館の審査の見直しなどが認められた。

なお、特区提案としてこれまで出されてきた教育委員会のあり方については、中央教育審議会地方教育行政部会で 2004 年 3 月から「地方分権時代における教育委員会の在り方について」検討が始められ、2005 年 1 月 13 日に部会報告がまとめられた。その内容は、教育委員会のあり方の見直し論に一定の理解を示しつつも、政治的中立性を維持するために首長から独立して事務を執行することは必要との従来の立場を崩すものにはなっていない。なお、教職員の人事権については出来るだけ市町村に委譲する方向で見直すべきとの方針は盛り込まれた。部会報告は中教審における義務教育全体の見直し作業の中で引き続き検討されていくことになっている。

### 農業

農業関係では特に進展は見られなかった。話題になったカブトムシ特区は第 5 次提案で認められたもの（環境への悪影響が認められない等一定の条件の場合における家畜排せつ物管理基準の適用除外）であり、これにもとづき久留米市は第 7 回認定で特区が認められた。このほか、小規模農家民宿については建築基準法上の旅館扱いとしないことも第 5 次提案を受けて認められた。

なお、株式会社等への農地の貸与は全国展開されることになり、農地法などの改正案を盛り込んだ「農業経営基盤強化促進法等の一部改正案」が 2 月に国会に提出され、衆議院は 4 月 21 日に可決、目下参議院で審議中である。また、いわゆる市民農園についての規制緩和も全国展開されることになり、「特定農地貸付けに関する農地法の特例に関する法律」の一部改正案も同じく国会に提出され、衆議院で可決後、参議院で審議中である。

### 都市再生・まちづくり

第 5 次提案で、市町村、所轄警察署に地域住民、バス・タクシー事業者当による地域参加型の協議会が公共交通利用促進のための計画を立案し、これに基づき都道府県警察が交

通規制を行うことが特区としてできるようになった。

また、店舗や駐車場でイベント開催する際、大規模小売店舗立地法の届出をその都度しなくても済むように事前に最大限の増加分を届けておけば済むようになった(第6次提案)。

その他、新住宅市街地開発事業に関するいくつかの手続き等の簡素化、公営住宅の入居者資格の緩和などが図られた。

観光面では、中国人修学旅行生のビザを免除し、台湾の修学旅行生に対してはビザ取得の手続きの簡素化と査証免除、中国人の団体旅行者に対する短期ビザ発給対象都市の拡大、愛知万博開催期間中の韓国人に対する期間限定のビザ免除の措置が第5次提案を受けて行われることになった。また、NPO法人によるツアーの旅行業法上の扱いの明確化や地域限定の通訳案内業の導入などが実施されることにもなった(第5次提案)。

### 医療・福祉

第5次提案でサテライト型の特別養護老人ホームや障害者施設が設置できるよう基準の緩和が特区として認められるようになった。また、全国的な措置としては、養護老人ホームの最低定員の見直し、自治体病院の再編整備に向けた病床基準の緩和、障害者向け通所授産施設経営の社会福祉法人による単独型短期入所施設設置の容認、過疎地におけるNPOなどによる有償洗濯サービスのクリーニング業法からの適用除外なども認められるようになった。

第6次提案では、知的障害者グループホーム定員要件の緩和、認知症高齢者グループホームにおける短期入所の受け入れ容認が特区として、また、全国的な措置としては、認知症高齢者グループホームと有料老人ホーム等への住所地特例の適用、いわゆる混合治療の一部容認(海外未承認薬等の使用に係る保険治療との併用、先進技術に係る保険診療との併用の仕組みの創設)が盛り込まれた。その他、海外の医療従事者(看護師、救急救命士など)の研修制度の創設、社会福祉法人以外の法人による特定知的障害者授産施設の容認なども全国措置として認められるようになった。

### 自治制度

第5次提案では、全国的な措置として、地方税の納付について電子証紙を容認(2005年度中に実施)や土地開発公社の所有する造成地の賃貸事業が認められるようになり、また、障害者福祉やベンチャー育成といった一定の政策目的が達成できるように随意契約の対象範囲を見直すことにもなった。その他、監査委員の定数の弾力化の検討も盛り込まれた。

第6次提案では全国的な措置として、公民館における料金を徴収する事業の容認、介護保険法上の地域密着サービス事業者指定権限の市町村への移譲が認められた。

なお、第5次提案を受けて、監獄法を改正し、行刑施設における収容及び処遇事務の民間委託や診療所等の管理の公的医療機関への委託および地域住民への開放などが特区として認められた。

### その他産業振興など

第5次提案では、地域通貨について、自治体が発行者の財務内容などが適正と判断する

場合には、前払式証票法の資本要件を適用除外することが特区として認められるようになった。その他、競輸入場料の無料化の容認、工業再配置促進法における移転促進地域の適用除外、NPO法人の社員要件の引き下げなどが特区として、また、全国的対応としては輸出入、港湾関連手続きのワンストップサービスの一層の推進、産業活力再生特別措置法の財務健全化要件の弾力化、工業団地内での騒音規制の解釈の明確化、鳥獣捕獲許可手続きの一部簡素化などが盛り込まれた。

第6次提案では、空港・港湾以外の内陸通運拠点（インランドデポ）における臨時開庁手数料の軽減が全国的な対応に盛り込まれた。

### 3 これからの課題

#### 実現率の向上

特区推進会議としては、提案されても実現できない案件のなかには政策的に重要な提案が含まれていることをつとに指摘してきたところであるが、2004年9月の経済財政諮問会議でもこの問題が取り上げられ、2005年度から有識者会議での検討が始まることになった。その成果については、大いに期待したい

有識者会議でとりあげる項目は10本ほどとのことであるが、その際、あまり細かな項目を取り上げるのではなく、諸提案をできるだけ大括りをしたうえで、実現すべき政策分野・目標を10本程度立てて作業に臨んでもらいたい。特区推進会議としては、これまでの議論を踏まえて緊急にメモを取りまとめたところであるが、有識者会議の検討にあわせて必要に応じさらに意見を提出することにしたい。

なお、これまで提案されても実現できなかった案件は、Cと判定されたものだけでなく、D-1（現行制度でも可）とされたものの中にも含まれていることに注意を喚起しておきたい。すなわち、都道府県の権限を市町村に移譲する提案は、ほとんど現行制度下で実現可能との回答になっているが、実際問題としてはこの実現は容易ではない。分権の時代に、市町村としても国に都道府県に対する指導を要請することはできないが、さりとてこのままでは事態の打開はできない。特区推進会議としても、こうした課題に対してどう対応すべきかを検討していきたい。

#### 提案の質的向上

実現率の向上とともに、特区制度を改善していくには、提案の質そのものを向上させていくことが必要である。第1次提案、第2次提案募集においては、これまで自治体内で既に長く検討されていた案件が提案され、これが実現に結びついた面がある。その後、提案募集が繰り返され、提案側にもやや疲れが出てきた面もある。

既に6次にわたる提案募集が行われ、2005年6月には第7次の提案募集が行われることになっている。制度発足時には多くの提案が行われることが制度そのものを浮揚させるために必要であったが、既に制度として定着した以上、提案の数を増やすことよりも提案の質を高めることに重点を移していくことが必要な段階になってきたといえる。これまで提案を行ってこなかった自治体や提案の少なかった自治体ではともかく、既に提案を数多く繰り返してきた自治体については、提案を骨太なものにしていく工夫も必要である。

もっとも、特区などの規制改革の提案は政策提案と違い、どうしても具体的であるがた

めに細くなるのは避けられない。とすれば、各自治体から出されてくる諸提案をもとにして、これを骨太の政策提案に結び付けていく作業は、特区提案とは別途行う必要がある。特区推進会議としては、各 WG の検討をもとにこうした作業にも取り組んでいきたい。

#### 全国展開の是非

特区制度は、地域限定で実施後特に問題がなければ全国展開することが決まりとなっている。2004 年度はこの方針に基づき、9 月と 2005 年 2 月の 2 回において、あわせて 58 項目が全国展開されることになった。このうち 21 項目は 2004 年度中に全国展開された。今後、さらにこの評価作業は継続され、全国展開の項目数が増えていくことになる。

しかし、この全国展開については、いくつかの疑問が出されている。

その第 1 は、折角苦労して特区を提案し認定されたにもかかわらず、大して月日の経たないうちに全国展開の対象となり、その結果、特区の看板が消滅することに対する疑問である。もちろん、特区の看板を保持していくためには追加的な認定を受ければいいことになるが、常に追いかけているというのもせわしない限りである。また、早晚全国展開されるのであれば、認定を受けずに全国展開を待つという自治体も出てくることになる。

第 2 の疑問は、各省庁側も、特区として認めれば、やがてこれは全国展開されることになるのであるから、これを未然に防ぐため、特区そのものに対して最初から否定的になるのではないかということである。もしそうなると、地域で実験するという特区制度そのものの根幹が揺らぐことになる。

第 3 は、すべての案件が全国展開すべきかどうかという疑問である。全国一律の規制をその地域特有の事情に応じて弾力化していくという立場に立てば、すべての規制を全国一律に改正しなくてもいいことになる。

こうして考えると、今後の全国展開に当たっては、問題が全国規模で生じており、その是正が全国的に必要なものを優先させ、地域固有の性格の強い案件については全国展開は急がずに、特区制度を継続させるという選択もありうるのではないか。規制改革の立場からいえば規制撤廃も全国一律が望ましいことになるが、地方分権の立場から言えば、一国多制度でも構わないことになる。

#### 特区、地域再生、規制改革との関係の整理

地域再生法の制定で、地域再生計画の輪郭が固まってきたが、しかし、依然として特区制度と地域再生制度との間には重複感があり、実際の提案や申請に当たって戸惑うこともある。さらには、規制改革とも重複することもある。

とりあえずの対応としては、少なくとも自治体側からの規制改革の提案は特区に一本化するなどの方針で臨むことが必要だと考えるが、政府側でもこうした類似の制度の分立に対して、制度の統合・一元化あるいは明確な分離などの対応をしてもらいたい。

#### 市民・企業との対話

特区法（構造改革特別区域法）は 2003 年 4 月に施行され、施行後 5 年以内に法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずることになっている。また、地域再生法は 2005 年 4 月に施行され、施行後 7 年以内に同様な見直しを行うこと

になっている。

地域再生法は今後の運用やメニューの増加が課題であり、これから議論を始めることが必要であるが、一方、構造改革特区については施行後2年を経過した現在、当初の熱気はやや薄れ、自治体の中には冷めた見方をする向きも出てきている。しかし、自治体や民間からの提案によって各省庁の政策を変えていくという課題は依然として残されている。

すでに特区法を恒久法にすべきだとの意見も参加メンバーからは出されているが、少なくとも5年間の期限内に制度が立ち枯れしてしまうような事態にならないようにしなければならない。そのためには、政府側に対しては提案者側の意欲が阻喪されないよう、有識者会議の検討その他によって実現率を高める工夫を講ずるよう要望したい。これと同時に、提案者側も、提案の質的向上と広がりを図るために、広くさまざまな市民・企業との対話によって、提案や計画を練り上げていくことも必要な段階になってきた。こうした作業によって、仮にすぐには特区として認められなくとも、制度改革の大きなうねりが生じ、やがては政府を動かしていくことになる。特区制度とは、こうした流れを生み出す第一歩として活用すべきと考える。

以上