

当財団では、2013年6月に「中部社研特区制度研究会」を立ち上げ、特区制度における国と地域の政策立案の関連性や、制度が地域に与えたインパクトについての評価などの調査研究を実施しています。今回は、研究会座長の服部敦先生（中部大学工学部教授、当財団客員研究員）に、国家戦略特区がはらむ諸課題（懸念）について考察していただきました。なお、本稿は2013年12月26日付で当財団ホームページ上に公開した「ディスカッションペーパー」を転載したものです。

「国家戦略特区がはらむ諸課題への考察 ～地方分権・情報公開・政策参加への逆行の懸念」

中部大学工学部教授

公益財団法人中部圏社会経済研究所客員研究員

服部 敦



1. はじめに

国家戦略特区のための法律が成立した。今回の法律に示された制度設計の考え方や法案策定に至る政策決定のプロセスには、地方分権、情報公開、パブリックインボルブメント（国民の政策参加）といった観点から従来の流れに逆行するのではないかという懸念がある。今回の法制度の特徴、政策決定プロセスを解説した後、3つの懸念を提示する。

なお、法律の内容及び政策過程については、国会提出時点までを分析対象とする。国会での審議過程及び法案修正の内容については、今回は対象としない。

2. 国家戦略特区制度の法的枠組みの特徴

2013年12月13日に公布された国家戦略特別区域法について、その構成と特徴を簡単に解説する。

国家戦略特別区域（以下、「国家戦略特区」という。）の目的は、「経済社会の構造改革を重点的に推進することにより、産業の国際競争力を強化するとともに、国際的な経済活動の拠点を形成する」ことである（第1条）。国家戦略特区とは、産業の国際競争力を強化するために「高度な技術

に関する研究開発、研究開発の成果を活用した製品・サービスの開発、生産・提供に関する事業」などを実施したり、国際的な経済活動の拠点を形成するために「国際的な経済活動に関連する居住者、来訪者若しくは滞在者を増加させるための市街地の整備に関する事業」などを実施したりすることで、相当の効果が期待される区域である（第2条）。すなわち、高度な研究開発の推進と外国人ビジネスマンの居住・滞在促進を図るための特別の場所ということである。こうした特区において、法律・政省令・条例に定める規制の特例措置や金融・税制措置により支援を受けて実施する事業を「特定事業」という。

国家戦略特区の区域は、内閣総理大臣が政令で定めることになっている（第2条）。区域設定にあたっては、国家戦略特別区域諮問会議と関係地方公共団体の意見を聴取することが必要とされている。地方公共団体は、区域設定にあたって、意見は言えるが、反対する権限はもっていない。政府が定める制度全体の基本方針（閣議決定）に基づいて、特区ごとに目標設定などを規定する方針が定められるが、これも内閣総理大臣が定めることになっており、諮問会議とともに、地方公共団体は意見を聴取されることになっている（第6条）。

ここで、今回の法律における制度スキームの最大の特徴である「国家戦略特別区域会議」（政府

は特区統合推進本部という通称を用いるとしている。以下、「特区会議」という。) という主体が登場する(第7条)。特区会議は、特区ごとに組織され、特区担当大臣、関係地方公共団体の長、公募等により選定される特定事業の実施予定者(民間事業者等)で構成される合議体である。必要に応じて、国の関係行政機関の長や特区に「密接な」関係者を持つ者が追加されることもある。この特区会議が、特区の実施計画を作成し、事業の実施のための連絡調整を行い、必要な協議を行う主体となる。会議の運営に関しては、構成員が協議結果について尊重義務を負うことと、内閣府が会議の事務局を務めることのみが規定され、運営の詳細は会議自身に委ねられている。

特区会議は、規制の特例措置等の適用の基礎となる計画(法律上は「区域計画」と略されるが、ここでは以下「特区計画」という。)を作成する(第8条)。特区計画には、特定事業の内容、実施主体、適用する規制の特例措置などが規定され、内閣総理大臣が計画を認定することで特例措置等の適用が可能となる。

ここで注目すべきなのは、特区計画の作成にあたっては、特区会議の必須の構成員(特区担当大臣、関係地方公共団体の長、事業実施予定の民間事業者)の「全員の合意」が必要とされることである。

認定された特区計画で適用される規制の特例措置を表1にまとめた。ここで注目したいのは、会

表1 国家戦略特区法案に定められた規制の特例措置

該当条項	特例名称	事業名称	事業内容	特例内容	都市再生法の特例
第12条	旅館業法の特例	外国人滞在施設経営事業	外国人旅客の滞在に適した施設を賃貸借契約及びこれに付随する契約に基づき一定期間以上使用させるとともに当該施設の使用方法に関する外国語を用いた案内その他の外国人旅客の滞中に必要な役務を提供する事業	事業について政令基準への適合を都道府県知事等が特定認定した場合に旅館業法第3条第1項を適当除外。	
第13条	医療法の特例	高度医療提供事業	世界最高水準の高度の医療であって、国内においてその普及が十分でないものを提供する事業	会議が区域計画に定めた事業に必要な病床数を基準病床数に追加することが可能。	
第14条	建築基準法の特例	建築物整備事業	地方公共団体が条例に基づき用途規制の緩和を行う等特別用途地区内において産業の国際競争力の強化及び国際的な経済活動の拠点の形成を図るために必要な建築物の整備を促進する事業	区域計画の認定による条例に対する国土交通大臣の承認なし(区域計画に条例の内容を記載)	
第15条	建築基準法の特例	住宅整備事業	建築基準法の容積率の特例により産業の国際競争力の強化及び国際的な経済活動の拠点の形成を図るために必要な住宅の整備を促進する事業	区域内で全部又は一部を住宅に供する建築物について容積率の特例を適用。会議は、区域計画に当該事業を定めようとするときは、地方公共団体の都市計画審議会に付議し、議を経なければならない。	
第16条	道路法の特例	道路占用事業	一定の道路占用物件のうち、産業の国際競争力の強化及び国際的な経済活動の拠点の形成に寄与し、道路の通行者又は利用者の利便の増進に資するもので占用許可に係るものを促進する事業	事業に係る施設等の道路占用について、一定の条件をみたすものについて道路管理者は許可を与えることができる。会議は、区域計画に当該事業を定めようとするときは、当該区域を管轄する都道府県公安委員会に協議し、同意を得なければならない。	
第17条	農地法等の特例	農業法人経営多角化等促進事業	て農業を行う法人が、その農業経営の多角化及び高度化を図ることを促進する事業	区域内にある農地等について、農業委員会が農業生産法人以外の一定の要件を満たす法人に対して権利取得を許可することが可能。	
第18条	農地法等の特例	農地等効率的利用促進事業	農地等の権利移動の許可に係る市町村の権限について、市町村長及び当該市町村の農業委員会がこの項の規定による合意することにより、国家戦略特別区域において、農地等を効率的に利用する者による地域との調和に配慮した農地等についての権利の取得の促進を図る事業	農業委員会と市町村の合意により、農地等の権利の設定又は移転に関する事務について、農業委員会の所管に係るものの全部又は一部を市町村が特別に分担するもの。	
第19条	土地区画整理法の特例	土地区画整理事業	産業の国際競争力の強化及び国際的な経済活動の拠点の形成を図るために行なわれる土地区画整理事業で、施行者毎に一定の要件を満たしたものの	区域計画の認定による土地区画整理事業の施行の認可のみなし。会議は、事業実施主体の同意を得るとともに、縦覧等の事業実施のための必要な手続きを行わなければならない。	○
第20条	都市計画法の特例	都市計画建築物等整備事業	都市計画の決定又は変更をすることにより、国家戦略特別区域内において産業の国際競争力の強化及び国際的な経済活動の拠点の形成を図るために必要な建築物その他の施設の整備を促進する事業	区域計画の認定による都市計画の決定又は変更のみなし。会議は、公告縦覧等の都市計画決定に必要な手続きを実施し、都市計画審議会に付議し、議を経なければならない。	
第21条	都市計画法の特例	開発事業	産業の国際競争力の強化及び国際的な経済活動の拠点の形成を図るために行われる都市計画法第四条第十二項に規定する開発行為(同法第二十九条第一項各号に掲げるものを除く。)に関する事業	区域計画の認定による開発許可のみなし。会議は事業実施主体の同意を得るとともに、公共管理者の同意を得(と協議をし)なければならない。	○
第22条	都市計画法の特例	都市計画施設整備事業	産業の国際競争力の強化及び国際的な経済活動の拠点の形成を図るために行われる都市計画法第四第六項に規定する都市計画施設の整備に関する事業であって、同法第六十条第一項第三号に掲げる事業計画が定められているもの	区域計画の認定による都市施設の認可又は承認のみなし。会議は事業実施主体の同意を得るとともに、公共施設管理者等からの意見聴取を行わなければならない。	
第23条	都市再開発法の特例	市街地再開発事業	産業の国際競争力の強化及び国際的な経済活動の拠点の形成を図るために行なわれる市街地再開発事業で、施行者毎に一定の要件を満たしたものの	区域計画の認定による市街地再開発事業の施行の認可のみなし。会議は、事業実施主体の同意を得るとともに、公告縦覧等の事業実施のための必要な手続きを行わなければならない。	○
第24条	都市再生特別措置法の特例	民間都市再生事業	産業の国際競争力の強化及び国際的な経済活動の拠点の形成を図るために行われる都市再生特別措置法(平成十四年法律第二十二号)第二十條第一項に規定する都市再生事業であって、同項に規定する民間都市再生事業計画が作成されているもの	区域計画の認定による民間都市再生事業計画の認定のみなし。会議は、事業実施主体の同意を得るとともに、公告縦覧等の事業実施のための必要な手続きを行わなければならない。	○

議が、本来は地方公共団体が行う政策決定の主体及び行政手続きの実施主体として位置づけられていることである。会議は、医療法に基づく病床規制の上限の拡大枠を決定（第14条）する主体であり、都市計画法・土地区画整理法・都市再開発法の計画決定又は許認可にあたって公告縦覧、審議会への付議、関係者との調整等の手続き（第20条から第24条）を行う主体でもある。本来、地方公共団体の権限・事務である政策決定や手続きを特区会議が代わって行うという仕組みは、従来の法令とは大きく異なる特徴である。

法律に基づく、特例措置以外に今後、政省令、条例により特例措置が追加されることとなっている。

また、政府の利子補給の対象となる金融制度も支援措置として規定されている。税制上の優遇措置は、今後、検討されることとなっている。

この他、法律には、国家戦略特別区域諮問会議に関する規定（第29条から第36条）がある。区域の設定、基本方針の策定、特区ごとの方針の策定、特区計画の認定といったあらゆるプロセスで意見を述べるができる機関である。諮問会議は、内閣総理大臣を長として、官房長官、特区担当大臣、総理大臣が指定する国務大臣、総理大臣が任命する有識者により構成される。法律上は明らかでないが、規制の所管省庁の大臣は構成員として想定されておらず、必要に応じて臨時の議員として会議に参加することになる。

国家戦略特区の基本方針では、規制の特例措置の追加のための一般からの提案募集について定めることとしており、今後、提案募集が実施される可能性がある。提案募集において、別制度である構造改革特区制度の趣旨に合うものは構造改革特区に対する提案として取り扱うこととなっている（第38条）。

3. 国家戦略特区の政策プロセス

国家戦略特区法案の国会提出に至る政策プロセスを簡単に振り返っておく。政策決定過程に関係

する主要な経緯を表2に整理した。

国家戦略特区についての議論が、国の正式な会議の場で行われたのは、2013年4月3日の産業競争力会議のテーマ別会合である。この席で、主査の竹中平蔵氏が新たな特区制度を提案し、地域活性化担当大臣が前向きに受け止めている。

竹中氏は『『アベノミクス戦略特区』という形で、今までとは違う特区にできないだろうか。（中略）徹底的に総理の主導のもと、例えば総理を中心とした特区諮問会議のようなものをつくり、そこに総理の命を受けた特区担当の大臣がおり、民間議員の議論も含めて関係大臣と議論し、措置要求が出せるようなものとする。もう一つ、国代表の特区担当大臣と地方代表の知事や市町村及び民間代表が三者の統合本部をつくり、それで議論できるようにする。』と述べている。法律に示された制度の骨格がこの時点で示されていることがわかる。

さらに、「現状の特区は、地方がやりたいことを国に申し出て、その都度内容を各大臣が認めるという進め方だが、それを国の意思として、国の戦略として総理の意思が反映されるような仕組みに変えていく。三者の統合本部は政府代表の大臣と地方代表と民間からなり、ミニ独立政府のような形で強力に推進していくことが重要」と述べ、地域主導から国（総理）主導の政策決定への転換を主張するとともに、筆者が法案の最大の特徴とした特区会議の重要性を「ミニ独立政府」という強い言葉を用いて強調している。

竹中氏は、さらに産業競争力会議本会合でも「立地競争力の強化に向けて」と題するペーパーを提出し、同様の主張を行い、規制改革の専門家で構成する「特区ワーキンググループ」で制度設計や指定地域の選定等を検討すべきであると主張した。ここでも地域活性化担当大臣が呼応し、議論の中心は、地域活性化統合本部の下に設けられた「国家戦略特区ワーキンググループ」（以下、「特区WG」という。）に引き継がれる。

特区WGは、法案の閣議決定までに6回の会議を行い、関係省庁や有識者からのヒアリングを多

表2 国家戦略特区の政策決定プロセス

	上位会議等	ワーキング	その他	文書
4月3日	産業競争力会議テーマ別会合			
4月17日	第6回産業競争力会議			立地競争力の強化に向けて *竹中主査ペーパー 「世界で一番ビジネスのしやすい国へ」 *新藤大臣資料
5月10日		第1回		「アベノミクス戦略特区」の制度設計に当たってのポイント(原委員)
5月22日	第9回産業競争力会議			国家戦略特区(仮称)について *東京都知事提出資料
5月24日		第2回		「国家戦略特区」の基本的考え方と当面の進め方について
5月29日		第3回		規制改革事項の提案趣旨 *9項目 バーチャル特区構想
5月28日 ~6月6日		関係省庁からの 「集中ヒアリング」		
6月5日	(内外情勢調査会)			安倍総理 成長戦略第3弾スピーチ(抜粋)
6月11日		第4回		国家戦略特区の制度設計 地域及びプロジェクトの選定に向けた、当面の基本方針(案) 成長戦略案
6月14日	閣議決定			日本再興戦略-JAPAN is BACK- *成長戦略
7月5日 ~7月19日		有識者等からの 「集中ヒアリング」		
8月1日		第5回		国家戦略特区コンセプト *非公開資料
8月12日 ~9月11日		第1次提案募集		242団体(民間181、公共61)
8月23日		提案募集にかかる説明会		国家戦略コンセプト 提案募集要項
9月2日 ~10月7日		関係各省からのヒアリング		
9月5日 ~9月19日		提案に関するヒアリング		*62主体 選定過程は未公開
9月20日	産業競争力会議課題別会合			国家戦略特区検討状況 *新藤大臣資料 国家戦略特区WG 規制改革提案に関する現時点での検討状況 *八田座長ペーパー 竹中主査提出資料
9月27日	産業競争力会議フォローアップ分科会			国家戦略特区において、実現の方向で対応策を検討すべき 規制改革提案事項について
10月1日	第14回産業競争力会議			成長戦略の当面の実行方針 竹中議員提出資料
10月16日			東京都	国家戦略特区関連法案に関する都の緊急要望
10月18日		第6回		国家戦略特区において検討すべき規制改革事項等について
10月18日	日本経済再生本部			国家戦略特区における規制改革事項の検討方針 *6分野
11月5日	閣議決定			国家戦略特区法案

数実施するとともに、8月12日から9月11日までの1ヶ月間で規制改革の提案募集を行い、提案者からのヒアリングを実施した。

この間の政策決定プロセスで特記すべき点を次にまとめる。

一つ目の論点は、政策過程の不透明性の問題である。

第1回の会議では、冒頭、会議の公開について議論がなされている。「原則公開」としつつも、ワーキングメンバーが非公開とすれば公開しないという決定が行われている。会議では、配布資料及び議事概要とともに公表されており(第5回において「国家戦略特区コンセプト」の資料を非公開。後に公表。)、関係省庁、有識者からの集中ヒアリングでも資料、議事概要が公表されている。会議自体の情報公開は概ね達成されている。しかし、9月2日から10月7日に行われた省庁ヒアリング

の資料、内容は公表されていない。また、提案募集では242団体から提案があったが、ヒアリングの対象となったのは62件であり、ヒアリング対象の選定過程は明らかにされず、ヒアリング資料も一部が非公開となっている(民間からの提案資料は、知的所有権の対象となる部分が含まれていることから公開できない部分があることは理解できる)。これを含めて、ヒアリングの対象となった有識者の選定過程を始めとして、国家戦略特区を対象とする規制改革事項の絞り込みの過程について、透明性が高いとは言えない。

二つ目の論点は、国主導への政策転換とそのための制度設計の問題である。

国家戦略特区の検討過程では、地域主導から国主導への転換を示唆する主張が重ねられている。

5月24日に特区WGが決定した「基本的な考え方」では、「地域の先導的な取組に対し、国が主

体的にコミットをして、総理主導の下、大胆な規制改革等を実現するための突破口となるもの」としている。

6月5日の総理発言では、「国は、地方自治体の提案を審査する立場ではなく、地方と協力する。国自身が目的を明確にし、主体的に、できることは何でもやっていく。」とし、国の主体性を強調している。

さらに、6月14日に閣議決定された成長戦略では、「従来の特区制度は、地域の発意に基づく制度であり、より一層スピード感をもって強力に、世界の企業が日本に投資したくなるようなビジネス環境を作るためには、国の成長戦略に基づき、

内閣総理大臣主導で、民間の力を活用しながら、集中的な取組を行うことが必要」との記述がある。「地域の発意に基づく制度」よりも「総理大臣主導で、民間の力を活用」した方がスピード感を持って強力に進められるということである。

このように繰り返し、地域主導から国主導へという主張が行われている。しかし、こうした主張を制度に反映するための重要な装置である、国、地方、民間からなる3者の統合本部のあり方については、特区WGを通じてほとんど議論が行われていない。当初の竹中氏の主張がそのまま法案に記述されたかのようにあり、国・地方・民間の3者の合議体が、政策の決定、実施を担うための意

表3 国家戦略特区の規制改革事項の選定経緯

集中ヒアリング対象（特区WG決定）	成長戦略の例示（閣議決定）	実現の方向で対応策を検討すべき規制改革事項（産業競争力会議分科会）	国家戦略特区における規制改革事項の検討方針（日本再生本部決定）	特区法案
5月24日	6月14日	9月27日	10月18日	11月5日
外国人への医療サービス提供の充実（外国人医師の国内医療解禁、病床規制の見直し等）	外国医師による外国人向け医療の充実	国際医療拠点における外国医師の診察、外国看護師の業務解禁 病床規制の特例による病床の新設・増床の容認	国際医療拠点における外師の診察、看護業務解禁（全国） 病床規制の特例による病床の新設・増床の容認	第14条（医療法の特例）
有期労働契約期間（5年）の延長（契約型正規雇用制度の創設等）	研究者等への労働契約法をめぐる課題に関する検討	有期雇用の特例 契約書面による解雇ルールの明確化 労働時間ルールの特例	雇用条件の明確化（特区） 有期雇用の特例（全国）	法36条（個別労働関係紛争の未然防止等のための事業主に対する援助）
都心居住促進のための容積率・用途等集積規制の見直し	都心居住促進のための容積率・用途等土地利用規制の見直し	都心居住促進のための容積率・用途等土地利用規制の見直し エリアマネジメントの民間開放 滞在施設等の旅館業法の適用除外	都心居住促進のための容積率・用途等土地利用規制の見直し エリアマネジメントの民間開放 （都市機能の高度化を図るための道路の占用基準の緩和） 滞在施設等の旅館業法の適用除外（全国）	第15条、第16条（建築基準法の特例） 第17条（道路法の特例）
羽田空港国際化のための羽田・成田離着陸割当ての柔軟化（羽田への国際線割当てと成田への国内線割当ての交換促進）	首都圏空港の機能強化と都心アクセスの改善		-	-
有料道路運営の民間への開放（コンセッション方式の導入）	-	-	-	-
公立学校運営の民間への開放（公設民営学校の解禁）	公立学校運営の民間への開放	公立学校運営の民間への開放（公設民営学校の設置）	公立学校運営の民間への開放（公設民営学校の設置）（1年後を目処に検討）	-
海外トップスクール誘致のためのインターナショナルスクールの設置認可要件等の見直し（国内校との競争条件の同一化）	インターナショナルスクールに関する設置認可要件等の見直し		-	-
農地流動化のための農業委員会の関与廃止等	-	農業委員会と市町村の事務分担（調整中） 農業への信用保証制度の適用 農家レストランの農用区域内設置の容認 農業生産法人の6次産業化推進等のための要件緩和（調整中）	農業への信用保証制度の適用（全国） 農家レストラン農用区域内設置の容認（全国） 農業委員会と市町村の事務分担（早急に検討） 農業生産法人の6次産業化推進等のための要件緩和（早急に検討）	第17条、第18条（農地法の特例）
先進医療等の保険外併用療養の範囲拡大（評価実施体制の柔軟化等）	-	保険外併用療養の拡充 医学部の新設に関する検討	保険外併用要領の拡充（全国） 医学部の新設に関する検討（特区の趣旨を踏まえて検討）	-
-	-	古民家等の歴史的建築物の活用のための建築基準法の適用除外など 滞在施設等の旅館業法の適用除外	古民家等の歴史建築物の活用のための建築基準法の適用除外（全国） 歴史的建築物に関する旅館業法の特例	第13条（旅館業法の特例）
-	-	-	-	第19条から第24条（土地区画整理法、都市計画法、都市再開発法、都市再生特別措置法の特例）
-	-	地方議会に係る被選挙権年齢の引き下げ	-	-

思決定、ガバナンスのあり方については、これまでの政策決定プロセスの中で明らかにされていない。

三つ目の論点は、国家戦略特区で取り扱う規制改革事項の決定に関する説明責任の問題である。規制改革事項の選定過程については、表3に整理した。

当初の竹中ペーパーではかなり多様なアイデアが提示されていたが、特区WGでは5月24日の時点で集中ヒアリングで取り上げる事項を9項目に設定している。6月14日の成長戦略では6項目が例示されるに止まり、10月18日に日本再生本部で決定された規制改革事項では、6分野16項目（2項目について追加検討予定）が示された。この間、実施された省庁ヒアリング、有識者ヒアリング、提案募集がどのような判断を経て、規制改革事項の決定に結びついたのかを公表資料から追うことは難しい。途中段階での検討状況が分かるものとしては、9月20日の産業競争力会議課題別会合において特区WG座長名で提出されている資料であり、この時点での関係省庁とのやりとりの概要が把握できる。

さらに、法律では、日本再生本部の決定において特区で実施することとされた特例措置の他に、第20条から第25条までの特例が追加されている。これらはいずれも国土交通省の所管法令に関する特例であり、特区計画の認定をもって、既存の法制度の計画決定や許認可があったこととみなす、いわゆる「みなし手続き」の規定である。すでに都市再生特別措置法の整備計画制度で設けられている特例と同内容のものであり、二番煎じの感は否めない。これらの特例は、これまでの政策決定プロセスに表れておらず、どのようなニーズに基づき設定されたのかが不明である。

一連の政策プロセスとは論点が異なるが、政府の法案検討が進んだ10月16日の段階で、東京都が法案に対する緊急要望を提出していることを紹介しておく。東京都は、国際的なビジネス環境整備のためには、規制改革だけでなく、税制措置が不可欠であり、税制・金融・財政等の特例措置を含

めた総合的な法整備を進めるべきであると主張している。

また、本稿では詳しく取り上げないが、竹中氏の当初のペーパーや特区WGの坂村委員から提案に基づき、企業単位で規制の特例事項を適用する企業特区制度ともいふべき「企業実証特例制度」が産業競争力強化法案に盛り込まれていることを付け加えておく。

4. 国家戦略特区の制度設計及び政策過程に見る諸問題

ここで扱おうとしているのは、国家戦略特区の政策そのものの是非ではない。政策そのものは、法制度が実行され、国家戦略特区において、いかに高度な研究開発が行われるのか、国際経済の拠点にふさわしい外国人ビジネスマンが来日するのか、といった政策効果の発現をもって評価されるべきものである。筆者自身、こうした政策効果を期待して特区を設けること自体に異をとる意図はない。

法律が実行されてもいない現時点で、国家戦略特区制度について論じるのは、国家戦略特区の制度設計で用いられている政策モデルと制度検討の政策プロセスから、これまでの政策のあり方と逆行するのではないかという懸念が生じてきたためである。今後、制度の詳細が決定されていく過程で、国家戦略特区制度については、これから指摘する懸念が解消される可能性は十分にある。しかし、霞ヶ関は前例主義が支配する世界であり、いったん、制度として法文化されたり、政策プロセスとして実現されたりしたものは、前例として、より広範な影響を与える可能性が十分にある。国家戦略特区では懸念が払拭されても、同様の懸念が他制度で現実となる道はすでに開かれたと言ってもよい。今回の国家戦略特区制度の検討には、これまでの政策のあり方とは不連続な新しい要素、すなわち政策イノベーション的な要素が含まれている。政策イノベーションには正負の両面があり、負の可能性はできるだけ、予防しなければなら

い。

なお、法案の提出に際して、報道では、規制の所管省庁が特区諮問会議や特区会議の構成メンバーから排除されたことを大きく取り上げていたが、ここでは特に問題視しない。特区計画の認定に際して、規制所管省庁の同意が必要とされており、規制所管省庁の関与は従来の制度と変わらないからである。

1) 政策過程の不透明性

第一の懸念は、国家戦略特区が検討される過程に見られる不透明性である。特区WGにおいて、規制の特例措置についての検討がなされる過程で、検討対象をどのように選択したのか、提案募集の内容をいかに評価し、ヒアリング対象をどのように選定したのか、について、スタンスの表明や経過及び結果の説明がなされていない。このため、特区WGにおいて構成する委員による恣意的な判断がなされていないかの検証が難しくなっている。そのそも、特区WGの委員の選定自体に恣意性や偏りがないのかについても問題となりうるが、政治的任用（ポリティカルアポインティー）においては恣意性や偏りは避けたいものであり、それ故に、プロセスの透明性は一層重要性を増す。

国家戦略特区は、従来の構造改革特区を踏まえて、より強力な制度を目指すものである。構造改革特区においては、国民から募ったすべての規制改革の提案について、政策プロセスをホームページで公表し、透明性の確保に徹底してこだわり、一定の成果を挙げてきた。今回の国家戦略特区の検討プロセスでは、こうした透明性確保の姿勢は後退している。確かに、構造改革特区のといったプロセスは非常に手間がかかる。検討の迅速性を確保するためであるという主張はあるかもしれない。そうであっても、特区WGの判断の正当性を検証できる程度には、事後的にでも説明責任は果たされなければならない。

検討プロセスの不透明性でもう一つ問題なのは、今回の法律で導入された新たな政策手段である「特区会議」のあり方についての議論が、特区W

Gにおいて十分に行われたのかどうか検証できないということである。政府は、当然に法案の策定作業において特区会議の意思決定のあり方についても詳細な検討を行っているはずであり、特区WGが制度設計を議論する場であるならば、政府からの説明も受け、チェックしているはずである。しかし、特区WGなどの公表資料には、特区会議のあり方について議論を深化させた過程は見られない。

今回の検討プロセスは、特区WGという有識者会議に委ねられた。こうした有識者会議は、前例や慣習に支配されがちな官僚組織との対比の中で、自由で創造的な議論を期待される。一方で、議論が恣意的な偏りに陥る危険性も有している。このように政策プロセスを特区WGのような有識者会議に委ねる場合、政策プロセスの透明性の確保は厳しく検証されなければならない。

2) 地方分権への逆行

第二の懸念は、国主導を強調するあまりに、地域の主体的な政策決定がそなわれるのではないかというものである。最も大きな懸念がこれである。2. で見たように、政府は繰り返して、地域主導のあり方を反省し、国主導を強調している。確かに、従来の制度である構造改革特区では、地域の発意を重視する立場から国は次第に待ちの姿勢になり、地域からの提案が減少する中で、有効な政策を示すことができなくなっていった。こうした経緯への反省に立ち、国としての政策スタンスを明確にし、必要な役割を發揮しようとすることは理解できる。しかし、「国から地方へ」という構造改革の流れに逆行し、国主導の政策領域を拡大しようとする政策転換を行うのであれば、国家戦略特区の検討の場ではなく、地方分権の主戦場で堂々と議論がなされなければならない。このような議論がなされないまま、アドホックな制度の検討の中で、大きな政策転換につながりかねない制度が形成されていくことには大いに注意を要する。

構造改革特区とは異なり、国家戦略特区では特

区の区域は国が設定する。特区の実施のための計画は、国、地方公共団体、民間事業者からなる合議体である特区会議が作成する。さらに、特区会議は合議体でありながら、病床規制の追加枠の政策決定主体であり、都市計画等の手続きの実施主体でもある。これらの政策決定や手続きの実施のプロセスにおける個々の場面の意思決定はどのように行うのだろうか。会議の庶務は、内閣府が行うこととなっているが、まさか内閣府がすべての事務を実行するのではあるまい。それでは、本当に国が地域や民間を取り込んで、上位の主体となってしまう。法律上は、会議の体裁をとっているが、すでに政策の決定主体であり、手続きの実行機関であるのだから、新たな行政組織に他ならない。しかし、法案には会議の体裁に応じた規定があるのみで、行政組織としての意思決定の機構は示されていない。こうしたガバナンスの仕組みなしに、合議体が迅速で有効な意思決定を行うことが可能かはなはだ疑問である。

筆者は、国、地方、民間の連携体によるプロジェクトの運営組織を構築すること自体には異論はない。こうした協働的な組織が有効に機能するためには、国、地方、民間がそれぞれの役割を明確にしたうえで互いに尊重し、対等な（フラットな）関係を契約により構築する必要があり、判断が異なる場合の調整、意思決定への拘束、意思決定を破棄する場合の手続き等を明確にしたガバナンスの仕組みが構築されなければならない。

こうした仕組みがないままに、合議体が政策決定等を行うようになれば、強い立場の者がイニシアティブを握り、その他の参加者に合意を強制することが横行しかねない。

今回の法律に示されているガバナンスの仕組みは、国、地方、民間の3者が「合意」を持って特区計画を作成するという手続きである。この時、国主導で設定された特区において、地方公共団体が、地域の意向にそぐわない意思決定に合意せざるをえない事態を避ける手だては、法律には示されていない。3者の「合意」が絶対条件である以上、地方公共団体は拒否権を行使することができ

ると考えることもできるが、国主導で状況がつけられていく中で、果たして地方公共団体は主体的な意思決定が可能かを懸念せずにはいられない。

実際に、地方分権の議論がにぎやかだった頃には考えられないことだが、法案の作成作業が最終段階を迎えた10月29日の毎日新聞の報道によると、政府・与党間の調整手続きの中で、特区計画を3者の合意で決定する旨の規定について、自民党の一部に、地方公共団体が「拒否権」を行使するのではないかとの反発があり、法案に3者が「密接な連携の下に協議する」との文言を追加する調整が行われたとある。国主導の流れの中で、地方公共団体の主体性を封じ込めようとする勢力がすでに現れているのである。

国家戦略特区は、あくまでも限定的な制度であり、地方分権の流れに影響はないだろうとタカをくくらない方がよい。すでに述べたように、霞ヶ関は徹底的に前例が支配している。国が地方公共団体の権能をオーバーライド（上書き）できる仕組みがいったん規定されてしまえば、より広範な範囲を対象とする制度に同様の仕組みを組み込むことをさまたげる壁は著しく低くなる。

実は、今回規定された合議体が政策決定主体となる仕組みは、すでに前例がある。都市再生特別措置法に規定される「整備計画」を作成する「協議会」である。この協議会は、国、地方、民間の合議体であり、行政計画の作成主体であり、この計画には法律上の特例措置が適用される。今回の特区会議と非常に類似した仕組みであり、国家戦略特区では、さらに合議体の権能が拡大されている。都市再生という限られた領域から、国家戦略特区に適用範囲が拡大されたのである。より広範な範囲を対象とする制度に適用されない保証は何もない。

3) 提案制度の形骸化

第3の懸念は、構造改革特区で大々的に導入され、効果を挙げてきた政策提案制度が形骸化されるのではないかというものである。

すでに第一の懸念で示したとおり、今回の提案

募集では、募った提案をどのように政策決定に反映させていったかのプロセスが不透明である。特に、ヒアリングの対象となる提案をどのように選定したのかは明らかにされていない。特区WGが恣意的に都合の良い提案だけを選択したのではないか、という非難が生じれば、否定することは難しい。これでは、膨大な時間をかけて、政策提案に望んだ地域や民間の方々の満足度は上がり、国民の政策提案に対するモチベーションを低下させることになる。

もう一つ、気にかかるのは、法律の中に、提案募集を含む特区WGの検討過程に表れてこない特例措置が設けられていることである。都市計画法、土地区画整理法、都市再開発法、都市再生特別措置法の特例であり、既存の計画決定や許認可の手続きを特区計画の認定があれば行われたものとみなすものである。これらは、規制改革としては効果の軽い、手続き緩和、手続き一元化の範疇に入るものである。これらの特例措置は、どのようなニーズに基づいて設けられたのだろうか。これらの特例措置については、前述した都市再生特別措置法に、整備計画の特例としてすでに類似の規定がある。

提案募集とは無関係に、既存の政策手段が持ち込まれたおそれがある。そうだとすれば、提案募集の意義を形骸化するものである。現場のニーズに関係なく、政府が恣意的に特例措置を設けてしまえば、従来型の地域振興計画の時代に逆戻りである。提案募集制度は、現場からのニーズを把握したアリバイをつくるための手段として使われるべきではなく、真に切実な政策を実現するための手段として今後も活用されるべきである。

以上

筆者略歴

1967年 愛知県犬山市生まれ
1991年 東京大学工学部都市工学科卒、
建設省（現国土交通省）入省
2002年 内閣官房構造改革特区推進室参事官補佐
2003年 内閣官房地域再生推進室参事官補佐を兼務
2007年 中部大学教授（～現職）
2013年 公益財団法人中部圏社会経済研究所
客員研究員