

新しい日本をつくる 構造改革特区 という風穴

林 芳正氏

参議院議員 / 自由民主党行政改革推進本部事務局長

構造改革特別区域法が昨年12月11日、可決成立した。規制改革を進める切り札として期待される構造改革特区について、自民党内で同法案に関する意見集約にあたられた参議院議員・林芳正氏にうかがう。



聞き手 株式会社 東京リーガルマインド代表取締役 反町勝夫

モチベーションとなるメニュー

反町 昨年末の臨時国会で、構造改革特別区域法(以下、特区法)が成立しました。自民党の構造改革特区推進に関する特命委員会(野呂田芳成委員長/以下、特命委員会)の事務局長代理として、特区に関する党の意見の取りまとめにあたられた林先生にお話しをうかがってまいりたいと思います。まず、特区という構想はどのように発案されたのでしょうか？

林 例えば農業などは、北海道と九州では気候風土からして違いますし、諸々の条件もまったく異なるわけで、全国一律

の規制を東京で考えていいのかという意見が、前々から自民党内にありました。あるいは党のデフレ対策でも、特区のようなものを設けてはどうかという意見が出ていました。デフレからの脱却には需要の喚起が不可欠ですが、そのためには特別に場所を限定して、そこで規制改革を大胆に進め、民間の活力を解放とうということなのです。

さまざまな理由から規制改革を求める声は大きいものの、その一方で、規制の必然性を主張する立場からの意見も強くて、なかなか規制緩和が進まない領域があります。そこで地域を限定してやってみてはどうかと、いわば規制改革を進

- 1 学校教育法：昭和22年3月31日公布。同年4月1日施行。憲法に基づき、学校教育制度の基本を定める法律。
- 2 農地法：昭和27年7月15日公布。同年10月21日施行。平成13年6月29日最終改正。耕作者の農地取得の促進、その権利の保護、土地の農業上の効率的な利用を図るための農地関係の調整などを定めた農地に関する基本法。

める一つの方法論として出てきた構想です。

反町 制度の性格からして自治体が積極的に活動しなければ意味がないわけで、規制改革のメニューをそろえるにあたってご苦労されたのでは？

林 どのようなメニューであれば、自治体が積極的にこの制度を用いるモチベーションになるのかが重要だということで、設計の初期の段階で、全国の自治体にアイデアを募集しました。それを受け、それぞれの規制を担当する省庁と折衝した上で、今回のメニューを策定したわけです。学校教育法¹や農地法²など分野別の14の法律(表参照)に特例を設け、その他76項目の政令や省令上の特例措置は、それらの改正で対応するかたちでまとめて、今年4月1日から正式に申請していただく運びとなりました。

特命委員会の役割

反町 政府は、首相を本部長とする構造改革特別区域推進本部を発足させました。自民党の方では、林先生が参加されている特命委員会を立ち上げたわけですが、この特命委員会とはどのような性格の組織なのでしょう？

林 わが党が法案を検討するときの手続きの流れは、まず政務調査会の各部会で法案を承認してから、政務調査会全体で審議会を通し、総務会にかけるといふものです。それまで部会単位で進めていたのですが、近年二つの省庁にまたがるような法案や、省庁横断的に検討しなければならない法案が多くなっています。そういうとき、いろいろな部会でバラバラに検討するのは大変だとい

とから、党としての受け皿と言いますか、そのような法案の審議を進めるための組織として設けたものです。

反町 政務調査会の中であって、部会横断的な性格を持つ組織であり、党としてのコンセンサスを取りまとめ、特命委員会が他の部会との調整を図り、審議をスムーズに進めるということでしょうか？

林 そういふことです。特命委員長は政務調査会長が任命します。特命委員会は、昨年夏に設置されました。

反町 特区以外には、どのようなテーマを特命委員会というかたちで検討されていますか？

林 相沢英之先生が委員長を務められているデフレ対策特命委員会がありますし、食品の安全も厚生労働省と農林水産省にまたがる問題ということで、特命委員会を組織しています。あるいは産業再生については「自民党・産業再生に関するプロジェクトチーム」というかたちですが、特命委員会に類する組織で検討しています。

反町 特区について、強い抵抗を見せる省庁もあったのではないかと思います。特命委員会は、それについてどのような対応をされたのでしょうか？

林 党内調整ということで、最初から関係する部会の部会長に役員として入っていただきました。各部で十分議論していただいて、それをまとめるかたちにしたわけですね。先生方には、役所の説得にお骨折りいただきました。農林分野などは当初、ゼロ回答かなと思っていましたが、最終的には予想以上に踏み込んだかたちになりました。文教関係も、これまでは頭から否定するようなスタンスでしたが、まああの線が出てきたのでは

表 特例を設ける14の法律

1. 学校教育法
幼稚園入園年齢制限の「満三歳に達する年度」への緩和
2. 職業安定法
都道府県立の農業者研修教育施設の長の届出による無料職業紹介事業の実施
3. 市町村立学校職員給与負担法
市町村教育委員会による市町村費負担教職員の任用の制度化
4. 港湾法
行政財産である港湾施設の民間への貸付け可能化
5. 出入国管理及び難民認定法
外国人の在留資格で可能な活動範囲の拡大及び外国人研究者の在留期間の延長
6. 農地法
農業生産法人以外の法人の農業への参入を容認
7. 関税法
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
8. 老人福祉法
特別養護老人ホームの設置主体及び経営主体として公設民営方式又はPFI方式により株式会社を容認
9. 社会保険労務士法
社会保険労務士の業務に、労働契約の締結、変更及び解除の代理の業務を追加
10. 電気通信事業法
地方公共団体が専ら卸電気通信役務を提供する場合における事業許可の届出化と卸電気通信役務契約届出の免除
11. 研究交流促進法
国立大学等の試験研究施設・敷地の民間企業による廉価使用の対象範囲の拡大
12. 特定農地貸付けに関する農地法の特例に関する法律
特定農地貸付けによる市民農園の開設主体を地方公共団体及び農業協同組合以外の者に拡大
13. 大規模小売店舗立地法
中心市街地の活性化のための大規模小売店舗の新設及び変更の際の手続きの簡素化
14. アルコール事業法
再生資源を利用してアルコールを製造する場合、アルコール事業法に基づく流通管理を行わないことを容認(新エネルギー・産業技術総合開発機構による一手購入販売譲渡規制の緩和)

出所：構造改革特区推進本部事務局ホームページ
(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou/index.html>)

ないかと。個人的には厚生労働の分野が一番きつかったかなと思います。

もちろん、100%満足できる内容ではない、というご批判はあるでしょうが、とにかく法案というかたちに意見を集約することはできました。特命委員会で進めたことで、内閣と党が鋭く対立するという、最近ありがちな、と申しますか、そういう図式には陥らずに済んだのではないかと考えています。

反町 特命委員会としては法の成立を



Top Interview

- 3 憲法第95条：「一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。」
- 4 エンタープライズ・ゾーン：1980年イギリスでサッチャー政権が、民間活力による経済再生を掲げ、取り入れた地域復興の施策。官民パートナーシップによる都市再生の手法。
- 5 ドックランズ開発：ロンドン西部のドックランズにおけるイギリス政府主導の大規模な公共開発プロジェクト。1970年代深刻な政策課題となっていた歴史的産業地域再生の対策の一環として、1980年「地方行政・都市計画・土地法」が制定された。それを受け、1981年民間活力を導入するためのコーディネーション機能を担うドックランズ開発公社が設立された。当初の計画案は、大ロンドン市議会と5つの地方行政区による「ドックランズ共同開発委員会」が1974年に策定した「ドックランズ戦略計画」で、公共住宅中心のものだったが、次第に国際業務機能、情報都市機能の要素が加わったものへと変貌し、当時のサッチャー政権の民間活力活用路線の後押しも受け、壮大な国際金融都市構想へと発展した。ドックランズを構成する各地区は、すでに公社が主導する総合計画の段階を終えている。

もって仕事を成し遂げ、あとは行政なり民間なりにバトンタッチということなのでしょうが？

林 特命委員会として承認した際、特区の案について2次募集をかけることになりました。今後ともいろいろな調整が必要になってくることから、それは引き続き特命委員会でやろうということになりまして、組織も存続することになっています。

平等性の担保

反町 特区法の法律としての特性ということですが、名称こそ「特区」ですが、この特区の法律は、1つの自治体のみ適用される特別法(憲法第95条)³ではありませんね。つまり、特定の地域に適用されるといっても、申請・認定という要件が整えば、どの自治体にも適用されるということなので、一般法であるということなのでしょうか？

林 おっしゃる通り、今回、全国に適用

できる仕組みをつくったということです。仕組みに応じて自治体が首相に申請し、認められれば、そこに特区ができるということであって、沖縄の金融特区のようにあらかじめ特定の地区を念頭に置いて、その地区のために特別な措置を講ずる特別法的な法律ではありません。

反町 合理的な理由をもって実質的な平等を図ることになるわけですが、法の下での平等はどのように担保されるのでしょうか？

林 今回の法律のねらいは、全国ベースではなかなか合意に至らない規制改革について、自治体で合意してもらおうということです。つまり、自治体には汗をかいて、規制改革に反対する人との間の対立点を消化していただきたい。申請をしてきたということは、その調整をつけたということであり、申請しなかった他の地域はその努力がなかったということです。また、特区で試みがうまくいけば、他の自治体が倣い、最終的に全国に広がることも否定していません。つまり、自治体の努力や計画の熟度によって早くできるかどうか異なるだけですから、平等性は担保されていると考えています。

その際、一つ重要なのは、補助金を付いたり、国として税制上の優遇措置を付いたりといった措置を、アプリアリには付けないと謳ったことです。同じ制度を全国の自治体を取り入れるようになったとき、国の財政が逼迫するわけです。補助金を付いたり、税制の優遇措置を講じたりして、首相が言う「地域の自助自立の精神」という本来の意味が薄れるようなことがあってはならないということです。

反町 社会主義国では特区という手法

がよく用いられていますが、先進諸国で日本のような特区の先例はあるのでしょうか？

林 そういかたちで利害を調整しながらいろいろな試みをしている先進国は少なくありません。私はイギリスの例などを勉強しましたが、「エンタープライズ・ゾーン」という制度があって、ドックランズ開発⁵もその手法によるものです。アイルランドにも金融特区がありますが、これはわが国の沖縄の金融特区の一つのモデルです。

反町 アメリカのような連邦国家の場合、ある意味では連邦を構成する州の一つずつが特区のようなものです。

林 アメリカは、連邦の裁判所制度とは別に、さらに州ごとに裁判所の判決がありますが、そのように閉じた系になっていれば、いろいろ思い切った試みができるのですが、わが国の場合、司法が一つの系なわけで、整合性ということから、ある県だけまったく異なる法体系というわけにはいかないところがあります。

構造改革特区の効果

反町 今年4月にスタートするわけですが、特区の効果をどのように予測されますか？

林 本質的にGDPを何%押し上げるといった定量的な予測は難しい制度ですし、成否は自治体が制度をいかに活用するかにかかっているわけです。港湾にしても、特区になって開いている時間が長くなっただけでは意味がありません。それをいかに経済の活性化につなげていくかが重要で、それはまさに地方主権の中で自治体が考えていくことです。

反町 利用する民間の立場として法律の内容を見ますと、細かい規則がたくさんあり、使い勝手がよくないのではないかと印象を受けます。あるいは、規制緩和といっても現状を追認しただけのようなものもあるようです。例えば、昨年8月5日に出された中央教育審議会の「法科大学院等について(答申)」では、現在大学院大学を設置する場合は、校地・校舎の基準面積の2分の1以上が自己所有、あるいは地方公共団体からの借地でなくてはならないと定めています。しかし、法科大学院大学の設置では、校地について参画する学校法人からの借用で、永続的な使用保証があれば自己所有と見なすとし、校舎については、借用の校舎を認可するにつき、一部またはすべてが借用でも差しつかえない、といったように要件を緩和しています。全国的に設置される法科大学院大学について、すでにこのような緩和措置がある以上、特区では学校設置につき、さらなる

規制緩和を盛り込むべきです。

林 なるほど。

反町 慎重に進めていくのが日本の風土ということかもしれませんが、さらに大胆に事前チェックか事後チェックに切り替えてもいいのではないのでしょうか。かつて鄧小平が、儲ける者が先に儲けていいということを言いましたが、中国は、極めて大胆な改革をします。先読みして、こういう弊害が生じるだろうから、先に潰しておこうとかたちでなく、弊害が出てくれば、その都度、取り除く。日本の現状を見ますと、そのくらいドラスティックな改革が必要ではないでしょうか。

林 さしもの中国も、沿海部と内陸部の経済格差がかなり大きくなっており、今回の全人代などを見ますと、そこは意識がやや変わってきているようで、一緒に豊かになろうと言いついています。また、わが国は成熟した経済ですから、大きなショックを与える実験をするには、どうしても失敗したときのことも考えておかなければ



なりません。

反町 やはり、トライアルしながら調整をしていくと。

林 確かに今回の法律は、折衷案的な面があると思います。例えば、農地を株式会社に売ると、営利目的だから採算が合わないとなれば、すぐに撤退してしまって、結果として広大な耕作放棄地が生まれるのではないかと。だからこそ地域を限定して解放してみようということです。

反町 厚生労働の分野にしても、「省利省益」からの抵抗という見方もありますが、医療や福祉の規制緩和で慎重な態度をとる態度を一概には否定できないということですね。

林 この規制をすべて外せと言う人がいて、外したらとんでもないことになると主張する人が机上の空論を戦わせる。その対立が激しくなり、議論がだんだん感情的なものになっていく。それが一番不幸なカタチです。実際にやってみれば検討材料がそろうわけで、冷静に議論していくためにも特区は有効な手段になると思います。規制を緩和なり撤廃したときのリスクを主張される人がいるわけですが、地域を限定して規制改革を実施してみて、それが杞憂にすぎないことを実証する。そのように有意義に活用していただきたいと思います。そういう意味では、フロントランナーを生むための法律ということになりますね。

他の措置との組み合わせ

反町 特区には財政措置などの優遇策は講じないとのことでしたが、自治体としては特区という仕組みに、その他の制

度の補助金なり財政措置を組み合わせ、トータルなプランを作成していくことが必要ではないでしょうか？

林 おっしゃる通りで、それぞれの地域で、自分たちはこういうことをしたい、そのためには使える補助金にはこういうものがあるとプランを立てていくとき、規制が邪魔になっているのであれば、ぜひ特区という制度を活用していただきたい。そのようにして集中的な施策を講じることによって、新しい産業を立ち上げたり、産学連携を進めていただいたりすることは、こちらとしても大歓迎です。党も交付税の算定の際、他の施策と組み合わせたからといって、その自治体が不利になる扱いは止めるようにと提言しています。

反町 これまで自治体は政府に予算を付けてもらって、その中でやらざるを得ない法制度になっていたわけです。そのために主体的に考え、自らの責任に基づいて、新たなことに取り組むことには不慣れな面もありましたが、自治体にとって特区は今、日本に蔓延する閉塞感の一つの突破口、あるいは地方分権の旗印にもなり得る制度ですね。

林 そう期待したいと思います。

反町 特区という試みの成否を決める要素ですが、まず受け皿の自治体で言えば、首長のリーダーシップ、職員の政策形成能力の向上ということですね。

林 そうですね。

反町 受け皿で実際に活動する民間の意欲がカギを握っていると思われます。

林 経済の活性化ということでは、中央であれ、地方であれ、官主導ではなく、民間の方々に積極的に提案していただいたり、参加していただいたりしなくてはなりません。そのような観点から今回の法

律も、民間の方が、自治体に計画の作成を提案していただける仕組みがあります。また、提案したにもかかわらず、計画を作成しないときは、その理由をきちんと説明することを自治体に義務付けています。民間の方にとってはアイデアを出すインセンティブになるのではないかと思います。

今回初めての試みであり、募集期間を長くとれなかったこともあって、集まった特区のプランには熟度にバラつきがありました。練りに練ったプランもあれば、首長に出せと言われたから慌ててまとめた、というレベルのものまで、正直言って玉石混交でした。そういう意味からも、もう少し民間のアイデアを引っ張り出すことも含めて、再募集しようと、党の提言として打ち出したわけです。

反町 その第2次募集ですが、学校法人や株式会社による病院の経営など大きな論点については、すでに結論に達したということで、同様の提案は認めないということになるのですか？

林 出てきたものについては、ケース・バイ・ケースで検討することになるでしょう。特命委員会で一度最終的な結論になっていますから、事情はまったく同じで、結論が変わるとなれば、前の議論は何だったのか、というご批判を受けることになるかもしれませんが、そこは幅広く、活発な議論を望みたいと思います。それこそ将来的には、特区を実施したからこそ見えてくることもあるでしょう。

反町 施行後、参加する企業も、もう一步、この規制を緩和してもらえれば、という意見が出てくると思われます。党としても、そのような意見を直接企業から聴取するルートを確保すべきではないでしょ



うか。特命委員会の方が直接ヒアリングしていただければ、使い勝手のいい制度にしていくことができると思います。

林 そういうかたちが望ましいですね。ゴーイングコンサーンで、いいサイクルをつくっていきたいと思います。手続き的にも、やってみなければ分からないところがたくさんあるはずですが、今回の法律は、もうこれで終わり、これで完璧ということではありません。こうしなければ、利害が対立して、とても規制改革の第一歩が踏み出せなかったということです。いわば風穴です。4月1日に制度が動き出してから、是正すべき点が分かれば、是正していきたいと思います。そのために特命委員会を残しているわけですから。

反町 特区は、自治体レベルから、新規の産業やますます成長する企業をサポートする素晴らしい制度だと思います。与党のお立場から、ぜひこの制度をより実効性あるものに育てていただきたいと思っています。本日はご多忙のところ誠にありがとうございました。

参議院議員 / 自由民主党行政改革推進本部事務局長

林 芳正(はやし よしまさ)

1961年東京都生まれ。1984年3月東京大学法学部卒業。同年4月三井物産株式会社入社。1989年サンデン交通株式会社入社。1990年山口合同ガス株式会社入社。1992年9月ハーバード大学ケネディ行政大学院入学。1993年2月大蔵大臣政務秘書官就任。同年9月国会議員政策担当秘書資格試験合格。1994年ハーバード大学ケネディ行政大学院卒業。1995年7月参議院議員選挙で初当選(山口県選挙区)。1997年7月自由民主党参議院副幹事長。1998年8月参議院予算委員会理事。1999年10月大蔵政務次官。現在、参議院財政・金融委員会理事、自由民主党行政改革推進本部事務局長など。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com