

日本における特区制度の法的分析

角松生史（神戸大学大学院法学研究科教授）

本ファイルは、門田孝／井上典之編『憲法理論とその展開－浦部法穂先生古稀記念』（信山社、2017.6）141-154頁に掲載していただいた拙稿の草稿段階のものです。公表に当たり若干の修正を加えていますので、本草稿の無断引用はご遠慮下さい。引用される場合は、公表版の方からお願いします。

I. はじめに

現在日本には、「特別区域」という用語を、その名称中に使用している法律が5本ある。制定順にあげると、①構造改革特別区域法（2002年）②道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律（2006年）③総合特別区域法（2011年）④東日本大震災復興特別区域法（2011年）⑤国家戦略特別区域法（2013年）である。また、法律で「特別地区」を定めることを予定するものとして、⑥沖縄振興特別措置法¹（2002年）⑦都市再生特別措置法（2002年）がある²。本稿では、これらの「特別区域」及び「特別地区」制度をとりあげ（ただし、やや特殊な要素を含む②⑦についてはほとんど触れない）、その法的意味を検討する。なお、①-⑤の「特別区域」と、⑥-⑦の「特別地区」の用語の使い分けに実質的な意味はあまりないと思われるため、特に区別しない。なお、本稿では、「特別区域」ないし「特別地区」の略語として「特区」と述べることもある。

II. 特区の諸類型－課税の特例と規制の特例

*本稿は、2016年2月19日に韓国・蔚山市市役所主催により開催されたシンポジウム“Legal Issues and Political Solution for Establishment of Local Autonomy and Regulatory Reform－Focusing on Ulsan Industrial Complex Development Policy－”(主管：韓国規制法學會、韓国地方自治法學會)における筆者の報告“Special Zone Legislation in Japan”に基づくものである。このような経緯から、本稿には日本の研究者には周知の内容が多く含まれていることをご了承頂ければ幸いである。なお、上記報告に基づく本稿とほぼ同一内容の論文が、韓国地方自治法學會の学会誌「地方自治法研究」(지방자치법연구) 16巻2号(2016年)3-18頁に掲載されている。本書編集委員会・信山社・韓国地方自治法學會の関係各位のご厚意とご尽力にこの場を借りて感謝申しあげる。

¹ 同法は、1971年に制定された沖縄振興開発特別措置法に替わる新法として制定されたものである。同法の制定について参照、樋渡啓祐『『沖縄の自立的発展、豊かな住民生活の実現』をめざして』時の法令1668号(2002年)6-21頁。

² 条文中に「特別地区」という語を使用する法律としては他に、農用地の土壌の汚染防止等に関する法律(1970年)、自然環境保全法(1972年)、特定空港周辺航空機騒音対策特別措置法(1978年)などがあるが、これらの法律の「特別地区」はかなり性質が異なるため、本稿の検討の対象とはしない。

これら特区制度は、いずれも「国内の一定地域に限定する形で、経済的な恩恵を付与する」³ものであるが、その「経済的恩恵」の内容に着目すれば、以下の3つの類型に分けられる。

- (A) 税の軽減・減免など、課税の特例を定めるもの
- (B) 規制緩和など、規制の特例を認めるもの
- (C) (A) (B) 双方の要素を含むもの⁴

(A) の例として、⑥沖縄振興特別措置法に基づく情報通信産業特別地区(第30条)、経済金融活性化特別地区(第55条)があり、いずれもそこで行われる事業が一定の要件を満たした場合は、課税の特例が認められている⁵。

(B) の例として、①構造改革特別区域法に基づく構造改革特別区域(以下、「構造改革特区」という)がある。この制度は、規制改革を重視する小泉内閣の下で立法化されたものであるが、「地方公共団体が当該地域の活性化を図るために自発的に設定する区域」(2条1項)と定義される「構造改革特別区域」について、地方公共団体が「構造改革特別区域計画」を作成し、内閣総理大臣の認定(4条)を受けた場合は、当該地域で行われる「特定事業」(2条2項)について、法律が定める規制に関する特例措置が可能とされた。制定当時⁶において、学校教育法等14本の法律に定める規制が、特例措置の対象として列挙された。前述のように構造改革特別区域計画は地方公共団体からの申請によるものであるが、特定事業を実施しようとする者は、地方公共団体に対して構造改革特別区域計画の案の作成についての提案をすることができる(4条5項)。

⑤国家戦略特別区域法に基づく国家戦略特別区域(以下、「国家戦略特区」という)は、「産業の国際競争力の強化に資する事業」又は「国際的な経済活動の拠点の形成に資する事業」を実施することにより、「我が国の経済社会の活力の向上及び持続的発展に相当程度寄与することが見込まれる区域」として政令で指定された区域(2条1項)である。国家戦略特区毎に、担当大臣、関係地方公共団体の長、及び「特定事業を実施すると見込まれる者」(民間事業者)からなる国家戦略特別区域会議が置かれ(7条)、同会議が作成する「区域計画」が内閣総理大臣の認定を受けた場合(8条)、区域計画に定める特定事業について旅館業法等の複数の法律に定める規制に関する特例措置が可能になる。構造改革特別区域法とは異なり、区域の指定については国が政令により指定するものとされ、区域計画作成においても国のイニシアティブが強められている⁷。

³ 神山弘行「税制と特区制度に関する覚書」税研164号(2012年)37-43頁(37頁)

⁴ 占部裕典は、本文にいう(A)を「保税特区(税制緩和特区)」、(B)を「規制緩和特区」(C)を「税制・規制緩和特区」と呼ぶ(占部「経済特区税制—沖縄振興特別措置法における『地域優遇税制』」日税研論集58号(2008年)151-175頁(152頁)、同「地域主権と特区」税研164号(2012年)44-51頁)。参照、伊藤白「総合特区構想の概要と論点」調査と情報698号(2011年)1-12頁(1頁)。

⁵ 「特別地区」という名称は用いられていないが、「国際物流拠点産業集積地域」(同法41条2項)についても同様である。

⁶ 参照、高橋幸生「構造改革特別区域法」ジュリスト1242号(2003年)13-18頁

⁷ 「言い換えれば、小泉政権下の構造改革特区がボトムアップ型制度であったのに対し、安倍政権下での国家戦略特区はトップダウン型制度ということだ」(郭洋春「異形の経済制度—国家戦略特区」世界859

(C) の例として、民主党政権の下で立法された③総合特別区域法に基づく「国際戦略総合特別区域」(8条) および「地域活性化総合特別区域」(31条) がある(以下、両者を含めて「総合特区」という)。前者は「産業の国際競争力の強化に資する事業を実施することにより、我が国の経済社会の活力の向上及び持続的発展に相当程度寄与することが見込まれること」(8条1項2号)、後者は「当該区域において地域の活性化に資する事業を実施することにより、我が国の経済社会の活力の向上及び持続的発展に相当程度寄与することが見込まれること」(31条1項2号) が要件とされる。構造改革特別区域法と同様、地方公共団体が計画(「国際戦略総合特別区域計画」(12条1項)、「地域活性化総合特別区域計画」(35条1項))を作成し、内閣総理大臣の認定を受けることにより、建築基準法、工場立地法等複数の法律に定める規制に関する特例措置が可能となる。そして、このような規制の特例に加え、課税の特例(26条、27条、55条)、そして利子補給金(28条、56条)などの経済的助成措置が設けられていることが総合特別区域法の特徴である。

ほぼ同時期に制定された④東日本大震災復興特別区域法は、「総合特区の制度設計をかなりの部分で流用」⁸している。地方公共団体が作成し、内閣総理大臣の認定を受けた復興推進計画(4条)により復興特別区域(以下「復興特区」という)として定められた区域においては、漁業法、建築基準法等の特例(14条以下)や、課税の特例(37条以下)が認められている。

Ⅲ. 特区制度の法的特殊性

上に見たように、特区制度は2000年代から用いられるようになった法的手法であるが、その法的な特殊性はどこに見出されるだろうか。特区制度における「経済的恩恵」の内容である「課税の特例」と「規制の特例」に分けて見てみよう。

1 課税の特例

特定の地方公共団体や特定の事業に対して国が補助金等の経済的支援を行う法的仕組みは、以前からよく見られるものであり、決して珍しいものではない。しかし、特定の地域のみに限って租税を軽減することは、租税公平主義との関係で問題になるため、「財務省などは一貫して否定的な立場を取り続けているようである」⁹とされる。たとえば後述する新産業都市建設促進法は、企業立地を促進するための用地や金融等による支援の仕組みを定めていたが、国税についての軽減措置を定めてはいない(ただし、地方税については、不動産取得税や固定資産税について、地方公共団体が不均一課税(地方税法6条)として減税措置を行う可能性が想定され、その場合

号(2014年)78-88頁(84頁)。参照、郭『国家戦略特区の正体』(集英社、2016年)45頁。また、ビジネス環境の強調も特徴的である。参照、渡嘉敷美乃「国家戦略特区の概要と論点」調査と情報897号(2016年)1-14頁(2頁)。

⁸ 原田大樹「特区制度と地方自治」原田『行政法学と主要参照領域』(2015年、有斐閣)339-363頁(349頁)

⁹ 占部・前注(4)(日税研論集)157頁

に国が地方交付税により補填を行うことができるものとされていた)。特定の地域に限定して国税の減免という形で支援する点で、特区制度は特殊性を有しているのである。

2 規制の特例

それでは「規制の特例」についてはどうだろうか。あらためて考えてみると、特定の地域において、他の地域と異なる内容の特別の法規制が行われること（あるいは規制が緩和されること）自体は、法的に珍しい現象ではない。典型例は、都市計画における区域区分（市街化区域と市街化調整区域の区別）や用途地域制度などのゾーニング型の規制である¹⁰。また、個別法において特定の地域において特別の規制を定める例もしばしば見られる。一例として、タクシー業務適正化特別措置法における指定地域（2条の2）・特定指定地域（2条の3）があげることができよう。さらに、やや特殊な例であるが、明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する特別措置法（1980年法律第60号）など地域の特性に鑑み特別の地域に限って特別の規制を行う立法例、特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律（1996年法律第85号）など全国一律の規制を特定地域に限って外す例も見られる¹¹。

だとすると、特区制度の法的特殊性は、単に特定の地域について他の地域とは異なる内容の特別の規制が行われること自体にあるのではなく、その法的形式や決定プロセスのあり方に求められるのではないか。

第一に、そのような特別の規制が各個別法の枠内に定められるのではなく、特区制度の根拠となる法律において特例措置の対象とされる複数の法律が列挙される方式がとられていることである。八代尚宏によれば、このような「包括法」形式は「前例がほとんどない」ものであり、「仮に特区を作る場合でも、それは各省の所管する法律を個々に改正し、それを内閣でまとめる『束ね法』であるべきという『霞が関の常識』に反した内容である」¹²とされる。

第二に、それと関連する決定プロセスのあり方である。構造改革特別区域法、総合特別区域法、東日本大震災復興特別区域法では、地方公共団体が計画を作成し、内閣総理大臣の認定を受ける仕組みがとられている。申請を受けた内閣官房の担当部局（特区推進室）は、各規制を所管する省庁と折衝し、省庁からの回答に対して提案主体からの意見提示が予定される。このやりとりは全て Web サイトで公開される¹³。地方公共団体の申請によるイニシャティブに加えて、各省に対する内閣の主導性と政策調整過程の透明性が重視される仕組みがとられているわけである¹⁴。

¹⁰ この点を指摘するものとして、白石賢「規制改革特区の提案を巡る論点について」JCER DISCUSSION PAPER No.78（2002年）11-13頁。

¹¹ 宇賀克也『行政法概説Ⅰ 行政法総論(第5版)』（有斐閣、2013年）24頁

¹² 八代尚宏「規制改革の現状と課題－構造改革特区を中心に」ジュリスト1236号（2002年）2-5頁（4頁）

¹³ 参照、構造改革特区研究会「提案主体と省庁とのやりとりの実際」新都市60巻10号（2006年）153-158頁（153頁）、原田・前注（8）347頁

¹⁴ 八代尚宏は、認定のプロセスのこのような「一元化」を「従来のように、自治体が直接、関係各省と交渉しなければならなかった状況と比べて大きな進歩である」とする（八代「構造改革特区の評価と課題」ジュリスト1250号（2003年）8-14頁（11頁）。構造改革特別区域法の運用担当者は、「地域からの改革提案をダイレクトに所管官庁にぶつけ、インターネット上でいわば『公開討論』を行うという政策決定プロセスこそ、特区のオリジナル性があります」と語る（特区研究会「インタビュー：運用側（国）から

国家戦略特別区域法の場合、国のイニシアティブがより強調される制度になっているが、各省に対する内閣の主導性は引き続き重視されている。

3 条例制定権との関係

上で「特定の地域において、他の地域と異なる内容の特別の法規制が行われること（あるいは規制が緩和されること）自体は、法的に珍しい現象ではない」と述べた。日本法は、地方公共団体による条例制定権を比較的広範に認めているが、この条例制定権もまた、地域毎に異なった内容が定められることを当然の前提としている。つまり、特定の地域における独自の規制内容を実現する上で、条例制定権と特区制度は、選択的あるいは補完的な関係にある。特区制度の内容を実現することが条例では法的に困難だった、あるいは条例の形式によることが望まれなかったが故に、特区が法制化された面があるのである。

地方公共団体が定める条例には、憲法 94 条・地方自治法 14 条に基づき地方議会が自由な政策判断に基づいて定める自主条例と、法律の個別的委任に基づいて定められる委任条例がある。自主条例の制定権は憲法から直接授権されたものであり、法体系上の地位としては法律と同格であるが、法律と条例の内容が矛盾抵触する場合、法律の内容が優先し、条例はその限りで効力を有しない。特定事項について、国の法律による規律と条例による規律とが併存する場合の「矛盾抵触」の有無の判断について、最高裁徳島市公安条例判決¹⁵は、次のような枠組を示している。

「特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するものであり、その適用によつて前者の規定の意図する目的と効果をなんら阻害することがないときや、両者が同一の目的に出たものであつても、国の法令が必ずしもその規定によつて全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例との間にはなんらの矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じえない」

つまり、まず法律と条例の目的を比較し、両者の目的が異なるときは、条例による規制が原則として（＝法律の目的と効果を阻害しない限り）法律に違反しない。目的が同一であるときは、法律の趣旨が「全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨」か「地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨」かによって、法律に違反するかどうかを判断することになる。

自主条例によって法律よりも厳しい規制が設けられた場合（規制強化）、法律と条例の目的が異なると判断されることによって、あるいは目的は同一であるが、法律の趣旨が「地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する」ものだと判断されることによって、条例が適法とされることはある。しかし、条例によって法律の規制を緩和することは困難だというのが、法律家

みた特区制度」季刊まちづくり 10 号（2006 年）67-69 頁（68 頁）（服部敦発言）。

¹⁵ 最判 1975 年 9 月 10 日刑集 29 卷 8 号 489 頁

の一般的な理解であろう。法律で規制が定められた場合、少なくともその程度の規制が全国的に及ぼされるべきだというのが、法律の趣旨であるのが通常だと考えられるからである¹⁶。

それでは委任条例の場合はどうか。法令が定める基準を地方公共団体の条例によりいわば「上書き」することは、法律がその旨の明示の規定を設けていれば認められる。例えば大気汚染防止法や水質汚濁防止法は、省令で定める基準よりも厳しい基準を都道府県が条例により定めることを認めている（大気汚染防止法 4 条 1 項、水質汚濁防止法 3 条 3 項）。また、都市計画法 33 条 3 項は、市街化区域における開発許可について、政令で定める基準を地方公共団体の条例により「強化し、又は緩和すること」を認めている。しかし、そのような明示の委任規定がない場合は、法令を運用する地方公共団体が、法令の条例で「上書き」することは許されないという理解が一般的である。

各特区制度を導入するにあたって、地方分権を徹底して、地域を限定せず、条例による法令の「補正」ないし「上書き」を包括的・一般的に可能とする通則的立法を行うという手法¹⁷、あるいは、特区として指定された場合、実際の特区制度のように規制の特例が可能な法律を列挙するのではなく、当該区域内の地方公共団体に対して分野を限定せず条例による「上書き」を認める手法も、少なくとも論理的にはあり得たところである¹⁸。現実の特区立法は、このような手法がとられなかったことも同時に意味する¹⁹。国のイニシアティブが強い国家戦略特区はもちろんとして、その他の特区制度についても、地方の独自性を認めるものであると同時に、地方分権と一定の緊張関係に立っていることにも注意しなければならない²⁰。

IV 特区制度を正当化する諸理念とそれらの緊張関係・矛盾

¹⁶ もっとも、自治事務に関して法律が定めを置く場合はその法律の規定は、いわば「標準法」としての default の規律に止まるという考え方（斎藤誠）を徹底すれば、別の見解もあり得る。また、白石・前注（10）、6-7 頁は、例えば国が中小企業保護のための規制レベルを「都道府県レベルでみた平均で設定していた」場合、「中小企業を保護するのに必要な保護レベルが国が定めた平均的水準以下である都道府県」では、「平均的に必要な保護レベル」に至るまで法律のレベルを引き下げて構わないという議論を試みる。

¹⁷ このような手法の可能性について参照、松本英昭「自治体政策法務をサポートする自治法制のあり方」北村喜宣＝山口道昭＝出石稔＝磯崎初仁編『自治体政策法務－地域特性に適合した法環境の創造』（有斐閣、2011 年）80-99 頁（91-95 頁）、北村喜宣「2 つの一括法による作業の意義と今後の方向性－『条例制定権の拡大』の観点から」自治総研 413 号（2013 年）39-71 頁（58-59 頁）。

¹⁸ ただし原田・前注（8）353-354 頁は包括的な委任規定は「法治主義（とりわけ規律密度）の観点から問題を孕む」として、憲法上も問題があることを指摘する。

¹⁹ 磯崎初仁は、東日本大震災復興特別区域法について、「地域主権改革では、条例への委任など自治立法の役割が重視されてきたが、復興特区法では、条例などのローカル・ルールによって制度化する余地をほとんど認めず、細部に至るまで国の法令で仕切ろうとしている」と指摘する。磯崎「東日本大震災復興特別区域法の意義と課題（下）－円滑・迅速な復興と地方分権－」自治総研 405 号（2012 年）26-56 頁（49 頁）

²⁰ 本稿では検討できなかったが、特区制度は、憲法 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。」）にいう「地方自治特別法」に該当するのではないかという点も問題になり得る。この点についてさしあたり、白石・前注（10）3-5 頁、青木一益「憲法からみる」構造改革特区の政策過程と規制緩和」法学セミナー619 号（2006 年）38-41 頁（39-40 頁）、斎藤浩「復興特区の仕組みと運用・改正の課題（上）」立命館法学 341 号（2012 年）1-47 頁（27-30 頁）

特区制度は、上述した通り「国内の一定地域に限定する形で、経済的な恩恵を付与する」²¹ものである以上、平等原則との緊張関係が必然的に問題になる。「制度設計の際に合理性を論証することができるか」²²が問われる。特定地域を優遇する一種の不平等を作り出すことは、どのような理念から正当化されるのだろうか。複数の可能性があるだろう。それぞれの特区制度によって立脚する理念が異なっていることに加えて、各制度内でもそれらの理念相互間には緊張関係と矛盾がありうるのである。

1 地域間再分配

特定地域に便益を与えることの正当化としてもっともわかりやすいのは、なんらかの事情で経済的に不利な状況に置かれている地域を優遇するいわば「地域間再分配」²³の理念である。沖縄振興特別措置法1条が「沖縄の置かれた特殊な諸事情に鑑み」と述べているのはもっともわかりやすい例であろう。東日本大震災復興特別区域法1条は、東日本大震災復興基本法(2011年)10条の趣旨である「地域における創意工夫を生かして行われる東日本大震災からの復興に向けた取組」を実現するものとして位置づけられている²⁴。

この理念は、特定の地域に受益させることそれ自体が正義に適しているということを正面に出すものであるから、そのことがなぜ正当化され、究極的な受益者が誰であるかが問われることになる。前述の沖縄振興特別措置法1条にいう「沖縄の置かれた特殊な諸事情」とは何か一例えば基地問題は含まれるのか²⁵、特区による震災復興が本当に被災地域の住民の利益を最優先するものであるか²⁶といった点が論点になる。

2. 正の外部性

これに対して、特定の地域を優遇することそれ自体が正義に適しているとするのではなく、そのことが周辺の地域あるいは日本全体に便益を与えることに着目して正当化することも考えられる。

²¹ 参照、前注(3)

²² 原田・前注(8)、341頁

²³ 神山・前注(3)、41頁「例えば、租税誘因措置によって失業率の低い地域から、失業率の高い地域に投資をシフトさせることで、当該地域の高い失業率を和らげることができれば、社会厚生は増大する可能性がある」。神山のこの指摘は、特区制度が「国内投資の総量に変化しない場合、ある国内地域から特区地域に投資先を変更させるだけ」であり、「国全体で眺めた場合、ゼロ・サム・ゲームに過ぎない」という批判(40頁)を意識した上で、効率性の観点ではなく公平性の観点から正当化する可能性について検討したものである。なお原田は、復興特区にみられる手続化の傾向について、特区が他の地域に負の外部性を与える可能性に鑑みて、「被害の状況やこれから目指すべき復興の姿を地方公共団体が国に説明する手続を通して当該特別措置の正当化が個別に図られ、あるいはその際に他地域への負の外部性を抑制する方策がとられるよう修正される機会が設定されていると考えることもできる」とする(原田・前注(8)、360頁)

²⁴ 1995年に発生した阪神・淡路大震災の際にも被災地である兵庫県は「エンタープライズゾーン構想」という一種の特区制度を提案したが、国は「一国二制度は認めない」という考えから、この構想を認めなかった。

²⁵ 樋渡・前注(1)、7頁

²⁶ 斎藤・前注(20)、22頁

特区制度が問題になるはるか以前であるが、1962年以來5次にわたり策定された全国総合開発計画は「国土の均衡ある発展」を理念として掲げていた。最初の全国総合開発計画及びそれと前後して制定された新産業都市建設促進法(1962年)は、地域格差の縮小を目指して「拠点開発方式」と呼ばれる開発方式を構想した。東京、大阪、名古屋および周辺部以外の地域に、重化学工業を集積させる拠点都市を複数配置し、それらを交通通信施設によって連結させて連鎖反応式に発展させる構想である。これら開発拠点の1つとされた新産業都市の根拠となった新産業都市建設促進法には、今日の特区制度にみられる国税に関する課税の特例や規制の特例が設けられることはなかったが、前述のように、用地や金融に関する支援、地方税の減税措置がとられた場合の国による補填などの仕組みが置かれていた。

しかしこの拠点開発方式は、それぞれの個別地域のプロジェクトにおいては成功例・失敗例があるとされるが、公害などの産業集積による不利益をもたらしたことに加え²⁷、全体として地域格差是正に貢献できたとは言いがたい²⁸。

総合特区のうちの国際戦略総合特区、そして国家戦略特区も、特定の地域に資源を集中投入することがもたらす「正の外部性」という発想に基づく制度である。いずれも産業の国際競争力の強化を目指した特区制度であり、総合特区制度では「国の施策の『選択と集中』の観点を最大限活かす」²⁹ことが強調されている。

3. 認知的先導性に基づく多様な発意と地域間競争

構造改革特区・総合特区・復興特区に規定されている地方公共団体の提案制度は、「現場」の事情により通じていることで認知的先導性³⁰に優れた地方公共団体の発意を制度改革に活かしていく仕組みとしても捉えることができる。特区制度の場合、当該地域のみにおいて独自の法的規律を行うこと、そしてそれを地方公共団体の発意に基づいて行うことの合理性を、問題の地域性から基礎づけることは難しい。ゾーニング規制等とは異なり、事柄の性質上、本来全国的に及ぶ規制が取り上げられる場合は、「物理的な意味での特定地域とは関係ないものである」³¹からである。このような場合、認知的先導性に基づく正当化が前面に出てくることになるだろう。

²⁷ この点を厳しく批判した同時代の文献として、宮本憲一『地域開発はこれでよいか』(岩波書店、1973年)

²⁸ 参照、本間義人『国土計画を考えるー開発路線のゆくえ』(中央公論社、1999年)44-46頁、鈴木誠「地域開発政策の検証」岡田知弘/川瀬光義/鈴木誠/富樫幸一『国際化時代の地域経済学(第3版)』(有斐閣、2007年)143-148頁、177-185頁。

²⁹ 伊藤・前注(4)、10頁、内閣官房地域活性化統合事務局「総合特区制度について」(2011年)<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/pdf/101224tokku_seido.pdf>

³⁰ 角松「自治立法による土地利用規制の再検討：メニュー主義と『認知的・試行的先導性』」原田純孝編『日本の都市法II-諸相と動態』(東京大学出版会、2001年)321-350頁(326-327頁)、原田大樹・前注(8)、362頁。原田大樹は、復興特区制度においてもこの制度がとられたことについて、「帝都復興院が主導した関東大震災の復興の際には、目指すべき近代都市計画像が与えられており、それと現実とのギャップをいかに埋めていくかが主要な課題であった。しかし価値観が多様化した現在の日本社会において、また被災地の被害状況やそれ以前の産業・地域社会構造に大きなばらつきがある中で復興モデルを模索する際には、課題に最も近いところに存在する地方公共団体に認知上の優位性が認められる」(361頁)と論ずる。

³¹ 白石・前注(10)、14頁

それでは、そのような認知的先導性に基づく地方公共団体による多様な発意が、政策の多様性を産み出し、地域間競争につながるという図式で特区制度を理解すべきだろうか？この点は各制度によってそれぞれ異なるが、必ずしもそうとは言えない。

まず、国の主導性が強い国家戦略特区については上の点はあてはまらないことは前述した。

ついで、構造改革特区の場合、特区の中で試行した規制改革について、問題がなければ数年後に全国展開する仕組みが採用されている。他の自治体も恩恵にあずかれるのである。また、特区提案が採用されてメニューの1つとなれば、「提案していない自治体も特区認定の申請さえすれば活用できる」³²。つまりこの制度は、「他からの提案を待つフリーライダーを許してしまう制度となっている」³³ことになる。他地域との差別化が困難であり、先行者利得を制度的には保障しないこのような制度設計³⁴は、地域間競争に必ずしも十分親和的ではない³⁵。

「選択と集中」を強調する総合改革特別区域法の場合、構造改革特区とは異なり規制緩和だけでなく課税・金融支援も伴うこともあって、数が限定されている。また、規制改革を全国展開することは必ずしも目標とされていない。特に地域活性化総合特区については、地域間競争により格差が生じることが当然予定されているとも考えられる³⁶。ここでは、フリーライダーを許す構造改革特区の場合とは対照的に、特区制度が競争を通じて地域間格差を固定する可能性もある。改めて述べるまでもないが、これは、IV. 1で述べた地域間再分配とは、反対方向の政策目標だということになる。

4. 新たな公的コミュニケーション空間の創出

特区制度によって創出された政策提案の仕組みは、前述したように、地方公共団体からの提案を内閣が所管省庁に伝え、省庁と自治体が、「インターネット上でいわば『公開討論』」³⁷を行った上で早急に意思決定を行うという、新たな公的コミュニケーション空間に基づく政策決定プロセスを制度化するものであった。また、一定の地域における「社会的実験」をもとに国レベルの政策決定を行っていくという試みでもある。これらの点には少なからぬ意義が認められるだろう。

他方で、そこでは切り捨てられるものもある。

まず、前述したように、特区制度は、分権化により条例によって対応する手法がとられなかったことも同時に意味する³⁸。住民自治の原理を支える制度は複数あると考えられるが、そのうち

³² 構造改革特区研究会「構造改革のための特区型制度への提案」季刊まちづくり 10号（2006年）77-81頁(78頁)

³³ 構造改革特区研究会・注(32)、78頁

³⁴ 構造改革特区研究会・注(32)、78頁は、「提案者による認定申請は手続を簡素化して先行して認める、あるいは、認定の際に提案自治体と地域的に競合する可能性のある自治体からの申請は認めないなどといった、特区認定申請の判断の際に提案者に対して優遇措置をとるような運用」を提案する。

³⁵ 八代尚宏は、構造改革特別法の理念として、(1)「地域特性の重視」による「制度間競争」と、(2)全国的な規制改革を見据えた制度の「社会的実験」とを並べ掲げる（八代「構造改革特区の評価と課題」ジュリスト 1250号（2003年）8-14頁(9頁)のだが、この両者は緊張関係に立つのではなかろうか。

³⁶ 原田・前注(8)、348頁

³⁷ 前注(14)及びそれに対応する本文参照。

³⁸ 前注(19)に対応する本文参照。

で議会による条例制定過程によって担保される部分については、切り捨てられるのである。

第二に、特区提案制度に伴う意思決定の素早さは、評価されうる一方で、当然ながら、熟議を不十分に作る危険も伴っている。

第三に、「社会的実験」による制度改革という手法については、実験の方法とその成果の検証手段についての省察が必要である。抽象論ではあるが、もっとも条件の良い地方において行われた「実験」—特区制度の場合、事柄の性質上、そのような地方が選ばれやすいことになるだろう—が、全国レベルでの成功を保障するとは必ずしも限らない。その点も踏まえた上での評価が本来必要であろう。そして、「実験」を「改革に対する政治的抵抗を克服するための戦略的手段」として位置づけることや³⁹、その「ショーウィンドウ効果」⁴⁰は、政治的な意義は理解できるものの、規範的な正当化につながる言説とは言えないだろう。国家戦略特区導入にあたっては特区による「岩盤規制」（省庁や業界団体などが改革に強く反対し、緩和や撤廃が容易にできない規制）の打破が強調されたが、もしそこで「実験」の意義が語られるのであれば、そこでいう「実験」は、あらかじめ特定の「答え」を予定したものであり、**experiment** ではなく **demonstration** に過ぎない⁴¹。

最後に、上の点とも関わるが、特区制度は規制緩和と不可分的に結びついたものであり、その意味で、(国の主導性が強調される国家戦略特区を度外視したとしても)地方公共団体の権限を強めるという意味での規制の強化も必要とする「分権」とは、一定の緊張関係を伴う⁴²。確かに構造改革特区法の下で、地方公共団体による屋外広告物の除却を容易にする特区が認められ、続いてそれが屋外広告物法の改正によって全国展開した例⁴³のように、特区制度が「まちづくり」のための規制強化につながった例などもある。しかしこれらはやはり例外的であろう。一方向的な流れの中に置かれた制度であるため、無原則的な規制緩和につながる危険性が伴っているのである。「規制緩和であろうと規制強化であろうと、基本的に市民・住民に近いところにいる自治体の意思決定が重視されるべきではあるが、一方で自治体の迷走や暴走をチェックするために、住民・市民の側にそれぞれの枠組をきちんと評価する視点を形成することの重要性がますます高まっている」という指摘⁴⁴は正当と思われる。

³⁹ 八代・前注(35)、10頁

⁴⁰ 浜田宏一「経済特区の経済的意義」法と経済学機関誌 1巻1号(2004年)1-5頁(3頁)

⁴¹ **experiment** と **demonstration** の相違について参照、ロバート・P・クリース(青木薫訳)『世界でもっとも美しい10の科学実験』(日経BP社、2006年)69-75頁。

⁴² 大田直史「特区制度と地方分権」法律時報 84巻3号(2012年)20-25頁(25頁)は、「特区制度はいずれも地方分権を目的とする制度ではなくそのような活用には限界が伴うことに留意が必要であろう」とする。

⁴³ 窪田亜矢「景観関係の提案」季刊まちづくり 9号(2006年)81-83頁(81-82頁)

⁴⁴ 饗庭伸＝米野史健＝構造改革特区研究会「構造改革特区は『自治体の構造改革』にインパクトを与えたか」季刊まちづくり 10号(2006年)70-76頁(74頁)