

復興特区の仕組みと運用・改正の課題（1）

齋藤 浩*

目 次

はじめに

- 第1 三特区法をめぐる論点（総論）
- 第2 復興特区法の概要 （以上、本号）
- 第3 復興推進計画
- 第4 復興整備計画
- 第5 復興交付金事業計画
- 第6 復興特区法の評価
- 第7 復興特区法の運用と改正にむけての提言

はじめに

2011年3月31日、東日本大震災が起った。

地震・津波に加えて原発事故も起こされて、未曾有で複雑な事態を生み、多くの犠牲者、被災者が現出した。

復興に向けての取り組みは全国的課題であり、多くの善意とボランティア活動が展開された。被災者の苦しみを少しでも軽減する方向で復興活動は展開されなければならない。

各方面の対策のなかで、復興まちづくりの分野では東日本大震災復興特別区域法（以下「復興特区法」という）が用意された。東日本大震災復興基本法10条にもとづき、復興特区法案は2011年10月28日国会に上程され、同年12月7日成立、同月26日施行となった。

* さいとう・ひろし 立命館大学大学院法務研究科教授

本稿では、震災復興を願う立場から、復興特区法を分析しその運用をさぐり、改正の方向を提起する。

筆者は先に「復興特区の行政法的検討と被災者の権利」¹⁾ という簡単な論稿を書いた。筆者のさしあたりの問題意識の全体像は同稿に入っているが、本稿ではそれを点検するとともに、いささかなりとも理論的に深めたいと考える²⁾。

本稿脱稿の時点での、復興特区の認定、申請の現状は次のとおりである。

宮城県の「民間投資促進特区」、³⁾「情報サービス産業税制優遇特区」³⁾、「保健・医療・福祉特区」⁴⁾。仙台市の沿岸部に進出する農業法人や企業の法人税を減免する「農と食のフロンティア推進特区」、秋保（あきう）温泉や作並温泉に参入する飲食店への税減免特区など⁵⁾。石巻市の「石巻まちなか再生特区」と「北上食料供給体制強化特区」⁶⁾。茨城県と同県の13市町村の「茨城産業再生特区」⁷⁾。青森県と4市町村の「あおり生業（なりわい）づくり復興特区」⁸⁾。福島県の市町村と共同で「産業復興投資促進特区」と「医療関連産業復興特区」⁹⁾。岩手県の「保健・医療・福祉特区」、「産業再生特区」「まちづくり特区」「再生可能エネルギー特区」、「確定拠出年金法の特例特区」¹⁰⁾。

これから分析するように、震災特区制度は多くの問題点を抱えるが、筆

1) 「自由と正義」2012年3月号77頁以下。

2) 筆者の最初の被災現地への支援訪問の様子は、阪神・淡路まちづくり支援機構附属研究会「ワンバック専門家相談隊、東日本被災地に行く」（クリエイツかもがわ、2011年）参照。相談隊が受けた被災初期の被災者の方々からの相談をまとめている。

3) 朝日新聞2012年3月4日、2月24日付。

4) 時事通信2012年3月16日付。

5) 朝日新聞2012年3月4日付。

6) 三河河北新報2012年3月7日付。

7) 日本経済新聞2012年3月9日付。

8) 読売新聞2012年3月3日付。

9) 産経新聞2012年3月17日付。

10) 河北新報2012年3月29日付。

者は、問題ある法律でもできた以上は適切に対応せねばならないと言う先人の教え¹¹⁾にしたがうものである。

しかし絶対にはずしてはならないことがある。

それは、復興は被災者の復興の立場からおこなわれなければならないということである。被災地の復興ということももちろん重要だが、被災地は復興しても被災者、元の住民はいないという復興は避けなければならない¹²⁾。

復興特区法の 1 条は次のように目的を定めている。

「1 条 この法律は、東日本大震災からの復興が、国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の連携協力が確保され、かつ、被災地域の住民の意向が尊重され、地域における創意工夫を生かして行われるべきものであることに鑑み、東日本大震災復興基本法（平成23年法律第76号）第10条の規定の趣旨にのっとり、復興特別区域基本方針、復興推進計画の認定及び特別の措置、復興整備計画の実施に係る特別の措置、復興交付金事業計画に係る復興交付金の交付等について定めることにより、東日本大震災からの復興に向けた取組の推進を図り、もって同法第 2 条の基本理念に則した東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進と活力ある日本の再生に資することを目的とする」。

この「被災地域の住民の意向が尊重され」が十分に生かされなければならないのであるが、これから分析するように、この復興特区法は、被災地の復興の立場からのみ運用される危険性を大きくはらんでいる。

すでに2012年1月6日に閣議決定された復興特区法に基づく「復興特別区域基本方針」は次のように言っており、被災地域の住民の意向の尊重が

11) 渡辺洋三「法社会学と法解釈学」(岩波書店、1959年)35頁参照。

12) 平山洋介「地域持続を支える住宅再生を」(「世界」別冊826号2012年216頁225頁)は、大津波が人々の過去と未来を奪い去ったことをリアルに描いている。人間は過去と未来のはざまの存在である、復興はこのような人々の回復でなくてはならない、また被災者は大規模なプロジェクトの完了を待つための耐力をもっていないことを分析する。

薄められている。

「東日本大震災は、これまでにない未曾有の被害を各地域にもたらしたものであり、その復興を加速させるためには、前例や既存の枠組みにとらわれず、地域限定で思い切った措置を取ることが必要である。また、被災状況や復興の方向性が地域により様々であることから、地域の創意工夫をいかしたオーダーメイドの仕組みが必要である。あわせて、被災した地方公共団体の負担を極力減らし、迅速な対応を可能とするため、規制・手続の特例や税制、財政、金融上の特例をワンストップで総合的に適用する仕組みが必要である」。

本稿を展開するにあたり、その危険性が現実化した内外の2事例を掲げ、他山の石としたい。

一つは2005年のハリケーン・カトリーナの事例。筆者は東日本大震災の直前の2011年2月、6年経った被災地を調査した。多くのNPOや弁護士から、アメリカ政府、州、郡が、まだ使える貧困者用公営住宅を壊して富裕層の高級住宅建設などを強行する実態を聞き、驚愕し、その一つの事例を素材に論文を書いた¹³⁾。その後「ショック・ドクトリン」の日本語版が出版された。同書はアメリカ連邦政府、州、経済界の対応を「Disaster Capitalism（邦訳 惨事便乗型資本主義）」と名付け糾弾している¹⁴⁾。

二つは阪神淡路大震災（1995年）。大火災の新長田商店街跡地に林立した30本の再開発ビルの商業部分に入居した被災商人たちは、廃業状態、床

13) 筆者の「行政訴訟における和解——ニューオーリンズケースを素材とする考察」（立命館法学2011年2号1頁以下）は、セントバーナード郡による貧困黒人への執拗な居住排除施策に対する裁判闘争を扱ったものである。

14) ナオミ・クライン「ショック・ドクトリン 上下」（岩波書店、2011年9月）。その591頁以下がカトリーナ関連の章「災害アパルトヘイト」である。シカゴ学派、ミルトン・フリードマン糾弾のこの本に登場する他の被災地はスマトラ沖大地震のスリランカなどがある。この本を引用して藤井聡「被災地を『壊死』させないために」（産経新聞、2011年12月16日付）は、復興特区について、「政府がもともとやりたかった『特区による構造改革』を、災害復興に乗って進めてしまおうという『災害資本主義』の側面もありはしないか」との疑念を表明している。

の売却もできない破産状態が多く、地階や 2 階には一度も使われないシャッター街が延々と続いている¹⁵⁾。上層の住宅部分は順調で、新住民が大阪などへの通勤至便のために続々と入居した。元の住民＝商人が塗炭の苦しみを舐め続け、新住民は快適に暮らしている。これらも含め厳しい復興状況の神戸市の震災16年の統計では、40%以上が新住民¹⁶⁾となっている。後述する被災者以外のステークホルダー重視、被災者排除復興の痛ましい事例がここにすでにある¹⁷⁾。

この震災特区法は地域の復興のためにあり、被災者の復興は被災者生活再建支援法など別な法体系でおこなわれるのではないかと素朴に考える向きもあろうかと思われるが、地域の復興が元の住民、被災者のためにおこなわれるべきであるとの視点が震災特区法解釈、改正の鍵となるであろう。

第 1 三特区法をめぐる論点（総論）

1 特区とは何か

実定法的には、復興特区法により、わが国では特区に関する三本の法律が制定されたことになる（他は2002年12月成立の構造改革特別区域法、2011年6月成立の総合特別区域法）。

15) ANN「2012復興という名の地獄～震災から17年」（2012年1月各局放映）参照。筆者の所属する「阪神淡路まちづくり支援機構」は、震災直後から新長田の再開発計画の無謀さには警告して来た（同機構付属研究会編「提言大震災に学ぶ住宅とまちづくり」東方出版、1999年、59頁以下）。なお岡田豊「過去の震災時の教訓から考える『復興』のあり方」（みずほ総研論集2011年Ⅲ号）11頁以下も同じ事実を報告している。

16) 朝日新聞2011年1月17日付。

17) 宮城県は既に「外から新しい血を注ぐ大きな呼び水になる」（2012年3月8日付朝日新聞）という方針を公言している。復興庁は復興特区に海外からの投資を呼び込む活動を積極化している（毎日新聞2012年3月23日付）。しかし、東北三県は震災前から人口減り続けていたと一色で語られるのは不正確である。「岩手の人口流出は震災前に歯止めがかかりつつあった。陸前高田市は震災の前年は人口がプラスでした」と語る逢増拓也岩手県知事の発言は重要である（同日付朝日新聞）。

本来は、以下の検討を経て結論的に述べなければならないところだが、最初に定義的なことを記すとすれば、三本の法律に共通する特区とは、国が全国統一の公的規制を法律等により設定している場合に、特定の目的のために、法律で、地方公共団体の地域を指定して当該規制法律を適用しないように緩和する行政制度ということができよう¹⁸⁾。

２ 特区法に向けて

～構造改革，規制改革はなぜ特区と言う手法に行き着いたのか

(1) 国レベルの規制改革

2001年3月総務省発行の2000年版「規制緩和白書」は、その「あらまし」のなかで、簡明にそれまでの規制改革とこの時点での今後の展望を次のようにまとめている。

「規制緩和の推進に関しては、様々な施策の展開の歴史の中で、個々の規制について個々に見直しは行われてきているが、80年代以降、臨調・行革審といった行政改革の推進機関による規制の見直しがなされてきた。90年代においては、規制緩和は、景気低迷の長期化等の内外経済諸情勢を踏まえ、経済の活性化、内需の振興を図る観点から、経済対策の主要な柱の一つとされた。以上のような経緯を経て、我が国経済社会の抜本的な構造改革への継続的な取組を基本的目的の一つとして、三か年の中期的プログラムである規制緩和推進計画及び規制緩和推進三か年計画による取組を推進している。

経済のグローバル化、少子高齢化、情報化（IT革命）、環境問題の深刻化といった経済社会の大規模かつ急激な環境変化に対応し、民間主導による経済の持続的成長により日本経済を再生し、豊かな国民生活を実現するために、構造改革の一環として、今後、規制改革を更に一層推進することが重要である」。

18) 宇賀克也「行政法概説Ⅰ 4版」（有斐閣，2011年，32頁）は、構造改革特別区域法を「行政法の効力」の「地域的効力」の「規制の特例」と扱っている。

これらの内容の一つ一つに分け入ることは本稿の主題ではない。分け入る際の資料としてはこの「あらし」のほか総務庁、総務省、経済産業省の発行文献が便宜である¹⁹⁾。

私が本稿テーマとの関係で注目するのは、この時点では地方への言及が全くないことである。

(2) 地方レベルへの関心

地方へのスポットは翌2001年4月発足した小泉内閣（2006年9月まで）から照射されたと言って良い。

同内閣のキャッチフレーズは「改革なくして成長なし」、「民間にできることは民間に」、「地方にできることは地方に」、「地方のやる気を全国へ」などであり、俄然地方を注目しつつ三位一体改革を打ち出したのである。三位一体とは(1) 国庫補助負担金の廃止・縮減、(2) 税財源の移譲、(3) 地方交付税の一体的な見直し、のことである。

ここでもこれら内容に分け入ることはしない。

ここで私が注目するのは、地方の三位一体改革ではない。三位一体改革は、全国一律に地方を扱う内容であり、地方の中の特別扱いの論点とは結び付かない。むしろ、結び付くのは、キャッチフレーズの「地方のやる気を全国へ」の方であろう。

のちの総合特区や復興特区にみられるような補助金・交付金、税の特例などの発想を持たない構造改革特区法の準備が「地方のやる気を全国へ」の観点から進められた。そこでは、地方公共団体等の自発的な立案により、当該地域の特性に応じて、規制の特例を導入する特定の区域を設け、当該地域での構造改革を実施する」との観点が前面に出されていた²⁰⁾。全国規模での一律の規制緩和でなく、地方公共団体等の自発的提案に基づ

19) 総務庁編「規制緩和と推進の現況」(大蔵省印刷局、1996年)など。

20) 内閣官房構造改革特区推進室「構造改革特区の実現に向けて」(2002.7.26- <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou/kouhyou/020726/index.html>)

き、地域を限定して地域の特性に合致した地方分権型の特区が検討されたわけである。

もちろん、このような説明は推進する側のものであり、地方公共団体等の提案を審査し、是認するのは国であってみれば、国が許容する枠内での規制緩和である側面も無視できない。この論点は本稿で後に何度も登場する。

（3）先行事業

小泉路線の前の地方公共団体レベルの規制緩和としては、1992年第三次行革審答申において「パイロット自治体」構想が打ち出され実践されたことがあげられる。

しかし、特区と異なり「関係の許認可等、補助金等に関して、法律の制定又は改正を要しない範囲で」とするあいまいなもので、成果に乏しく5年で廃止された²¹⁾。

（4）導入にあたり抵触が検討された諸制度

① 憲法95条の地方自治特別法

憲法95条は「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」と定めるから、特区のような制度は95条に抵触するのではないかとの当然の疑問が生じる。

しかし構造改革特区法の国会での議論においては、ほとんど論じられなかった。特別法と名を冠しながら95条との関係のけじめがつけられていないのである。

21) 白石賢「規制改革特区提案をめぐる法的論点について 上」（自治研究78巻7号49頁、2002年7月）参照。

ある地方公共団体を特別に扱う特区法は95条に抵触すると考えるのが自然である。後述するように構造改革特区、総合特区、復興特区とその立法形式は後になるほど抵触性が強い。

この憲法条文の解釈は次のようなものである。

いま流行の大阪都問題にもからむが、東京都の特別区を論じた判例²²⁾は、憲法95条は、憲法92条ないし94条にいう地方公共団体のみに適用される特別法の制定につき所定の手続履践を要求しているものと解すべきであり、東京都の特別区は憲法93条の地方公共団体に含まれないのであるから、憲法95条の地方公共団体中にも東京都の特別区は含まれず、従って、地方自治法281条の2を特別区にのみ適用される憲法95条にいわゆる特別法であるとの前提に立脚する弁護人の意見の主張は採用の限りではないと言った。また続いて「又現在の時点において一つの範疇に属する地方公共団体が唯一つしかない場合においても将来他の地方公共団体がその範疇に属するに至りこれにも均しく適用をみる余地のある法律はたとえ現在の時点においては唯一の地方公共団体にのみ現実に適用を見る法律であつても、その性質は一般法であつて特別法ではない。地方自治法第3篇第2章の特別区は都の下部組織であり現在の時点においては都としては東京都があるのみに止まるけれども、地方自治法第6条第1項は都道府県の廃置分合の可能性を前提とした規定であり、同法第281条は『都の区はこれを特別区という』と定め都を東京都のみに限定する文言を使用しておらず、また地方自治法中には都を将来も東京都のみに限定する趣旨の条項は包含せられていないことなどに鑑みれば同法第281条の2を含む地方自治法の特別区に関する諸規定は現在の時点において東京都のみに適用せられる法律ではあるが、都という一つの類型の地方公共団体に適用せられる一般法であつて憲法第95条にいう特別法には当らない」とした。つまり他の地方公

22) 東京地判昭39.5.2 (判タ162号149頁)。この判決は最大判昭38.3.27により差し戻された結果のものである (なお以下において、裁判所 HP に掲載されている判例の出典は省略する)。

共同体においても都制-特別区を施行する可能性があることを95条不抵触の理由としたのである。

しかしこの地裁判決の判示は刑事判決の中の傍論部分であり、学説はむしろ反対の態度を明確にしている。

まずいわば形式的枠組みからみる。

宮澤俊義は「二つまたはそれ以上の数の地方公共団体に對してみとめられる場合もありうる。ただ、それはどこまでも一般原則に對する例外でなくてはならない」²³⁾とする。佐藤幸治も「『複数の』に對する『一の』ではない」²⁴⁾とし、浦部法穂も「一つの地方公共団体という意味ではない」²⁵⁾とする。

このような形式的枠組みでの不抵触を導くために工夫される更なる形式論がある。構造改革特区の立法過程の理論問題を検討した白石賢は、「法律としては、ある範囲の地方公共団体について特例が認められることを一般的・抽象的に規定しておき、その適用を受ける地方公共団体の指定は政令に委任すると定めるような場合」には95条抵触なしとする方式などに疑念を表明している²⁶⁾が、復興特区などはまさにそのような方式で立法されている。安本典夫は「相当に広い範囲で、多くの自治体に関わるため、その必要性についての争いは生じないと判断されたのであろう」と推測し

23) 宮澤俊義「日本国憲法」（日本評論社、1955年）775頁。ただ宮澤は続いて「『特別法』に該当するかどうかは、もっぱらそれを制定する國會が判断すべきものであろう」（778頁）と述べる。しかしこのような一般論では憲法95条の趣旨は没却されよう。小林直樹はこの宮澤の言い方を少し緩めて「推定される」としている（「憲法講義 改訂版 下」東京大学出版会、1972年、798頁）。佐藤功「憲法第九五条の諸問題」（杉村章三先生古稀記念「公法学研究 上」1974年）390頁は「その法律が特別法であるかどうかは、国会又は法律が認定すべきものである」と明快にしている。佐藤功からすれば、そのような明示の認定をしない場合には、司法の場で立法裁量が放棄されたと判断されることに近づくであろうか。

24) 佐藤幸治「憲法 第三版」（青林書院、1995年）279頁。

25) 浦部法穂「憲法学教室 全訂第2版」日本評論社、2006年、584頁。

26) 前掲白石論文53頁。

ているが²⁷⁾、そのような判断があったとすればその判断は憲法解釈の立場からは潜脱論の一種であろうと思われる。

次に、95条不抵触論にはいわば実質的枠組みもある。

まず特別法は特定の地方公共団体に不利益ないし負担を課するものに限られ、利益ないし便宜を与えるものは特別法ではないという見解があるが、恣意的であり参議院法制局長見解によって否定されている²⁸⁾。

次に軽微な程度なら特別法でないという見解もあるが、やはり恣意的である²⁹⁾。

次に合理性が客観的に認められる場合には特別法でないという見解があるが、やはり恣意的で³⁰⁾憲法解釈とはなりえない。

以上みたところからは、特区法を問題にする場合には、根本に遡って憲法95条論を正面から論ずることが必要であることがわかるのである。

② 憲法94条の条例

特区のような規制緩和制度は、各関係法の中に規定を設けて、条例で可能にするように手当することが、憲法94条との関係で当然の方向であろう³¹⁾。

なぜ3特区法はその方向をとらなかったのかは、本稿の主題の一つである中央集権制、省益温存の視点からのみ説明可能なことであり、この点は今後本稿で重ねて論じるものである。

(5) モデルとルーツ

諸外国の経済特区としては、「古くは英国領ジブラルタル（1704年）や

27) 安本典夫「研究ノート 東日本大震災復興特区法の検討課題—復興推進計画・復興整備計画区域制度を中心に」(名城法学, 2012年3月号, 146頁)。

28) 前掲佐藤功論文391, 394頁。

29) 前掲佐藤功論文393頁。

30) 前掲佐藤功論文394頁。

31) 前掲白石論文56頁。

香港（1848年）などにまで遡ることができるが、第二次世界大戦後の経済特区としては、1959年にアイルランドのシャノン空港に置かれた輸出加工区がその嚆矢とされる」と説明され、構造改革特区のモデルとされたのは、スウェーデンなど北欧のフリーコミューンだとされる³²⁾。

筆者は加えて、中国の1970年代末からの経済特区に注目する。その中央集権的特徴からである³³⁾。日本の特区制度のルーツは中国の特区と考えている。中国のそれには税の優遇措置も内容とされるからわが国の特区で言えば、総合特区、復興特区のモデルでもある³⁴⁾。

（6）規制緩和と憲法論

規制緩和の問題は政治イシューでは賛否華々しく展開されたが、法律論、とりわけ憲法論は低調であった³⁵⁾。その理由は、当時の憲法論の通説、判例であったいわゆる規制二分論の立場からは、消極規制分野の規制緩和は「当然のことから」であったからであり、積極規制分野の規制緩和は悩み深く論じがたかった模様である³⁶⁾。

32) 伊藤白「総合特区構想の概要と論点——諸外国の経済特区・構造改革特区との比較から」（「調査と情報」2011年2=3月号1頁以下）参照。

33) 加藤一郎「中国の特区制度」（ジュリスト856号52頁以下、1986年）参照。この代表的法学者のレポートによれば、それは国家資本主義としての統制された実態である。特区に関する省レベルの法令の制定は全人代常務委員会の批准を必要とし、特区の行政は国务院の経済特区弁公室の指導の元に置かれていた。この中央集権的特徴は、わが国の特区制度に受け継がれている。構造特区法成立直後の短い指摘ながら、見上崇洋「構造改革と都市・土地法」（法の科学34号37頁、2004年）は、集権化、自治体への支配、公共性の私的化、既存の地域の共通利益の不保護、農地法解体、終期なしなどの点を分析している。

34) 伊藤前掲論文は、本土復帰前の沖縄の4種類の経済特区には税の優遇措置等が組み込まれていたことを整理している。

35) 佐藤幸治「憲法 第三版」（青林書院、1995年）、高橋和之「立憲主義と日本国憲法」（有斐閣、2005年）には取り上げられない。浦部法穂「憲法学教室 全訂第2版」（日本評論社、2006年）は4行で弱者保護規制緩和への警鐘を鳴らしている。

36) 中島徹「規制緩和は憲法学の主題たりうるか」（法学セミナー、2006年7月号、13頁）参照。

しかし一部の憲法論者は鋭くこの論点に立ち向かっている。

先鞭は棟居快行の業績である。棟居は規制緩和論を論評するために、従来の通説・判例であった規制二分論をまな板におく。「規制二分論の政治的機能（現実の政策を合理化する役割）としては、消極規制において自由主義的人権観に忠実であり続けながら（それをいわば免罪符にしながら）、積極規制という広範な経済介入の道具を社会国家に付与したことにあ
る」³⁷⁾とし、規制二分論の欠陥は、人権価値の担い手である消費者、一般国民を自己決定する人権主体として第三の極にすえる三極構造（公権力、営業の自由、消費者）が取れていなかった点、営業の自由を真正の人権として捉えられていない点をあげる。

中島徹³⁸⁾は規制緩和が経済的主流となった時代に、棟居が論じた規制二分論の欠陥批判をおそらく承継しながら、憲法研究者が規制緩和を受け入れる理論的素地が整っていたことを批判し、最高裁が森林判決以降めざとく二分論を放棄したと分析し、日本国憲法に依拠して、戦後社会の解体論としての規制緩和批判を展開し続けている。それは二分論の積極規制が持っていた社会政策的要素の擁護である。震災特区の分析をする本稿にとって、中島が挙げる、規制緩和の名の下に実行された事例（国鉄民営化、建築確認業務の民営化）の不公正さにとりわけ注目しておかねばならないであろう。

小泉改革と特区について、小泉政権末期に論じられた憲法論は次のようなものである³⁹⁾。

前述したような憲法95条論、条例論などを総括して、青木一益は、特区の「認定に際して条例制定を要せず、95条問題を回避し得る現行特区法

37) 棟居快行「規制緩和の憲法論」(法律時報68巻6号, 1996年, 後に「憲法学再論」信山社, 2001年に収録) 138頁。

38) 中島前掲論文12頁, 同「財産権の領分」(法律時報75巻1号, 2003年, 後に同名単著に収録) 参照。

39) 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, 2006年7月号, 38頁以下) 参照。

は、法体系上の一国多制度を一遍の国法において創出させる点において、いわば準憲法的（quasi constitutional）ともいうべきユニークな性格を持ち、「認定手続の運用実態には、憲法規範の空洞化を招きかねない問題性が含意されていることが理解されよう」と論じている。その後特区法が重ねて作られていく道行きを時代を下ってみてみれば、この論は非常に的確な分析であったと言える。

3 構造改革特区

前述もしたように構造改革特別区域法は2002年12月成立した⁴⁰⁾。

総合規制改革会議は、2002年7月23日、「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——」を発表し、この中の5章「『規制改革特区』の実現に向けて」で構想が示された。これを受けて、構造改革特別区域法が制定され、構造改革特区は2003年4月からスタートした。

この法律による特区の定義は、「この法律において『構造改革特別区域』とは、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であって、当該地域の特性に応じた特定事業を実施し又はその実施を促進するものをいう」（2条1項）とされる。

認定申請は「地方公共団体は、単独で又は共同して、構造改革特別区域基本方針に即して、当該地方公共団体の区域について、内閣府令で定めるところにより、構造改革特別区域として、教育、物流、研究開発、農業、社会福祉その他の分野における当該区域の活性化を図るための計画（以下「構造改革特別区域計画」という。）を作成し、内閣総理大臣の認定を申請することができる」（4条1項）と規定される。

認定は「内閣総理大臣は、第一項の規定による認定の申請があった場合

40) 高橋幸生「構造改革特別区域法」（ジュリスト1242号、2003年）、八代尚宏「構造改革特区の評価と課題」（ジュリスト1250号、2003年）、川崎浩史「弁護士のための新法令紹介」（自由と正義2003年8月号）参照。

において、構造改革特別区域計画のうち第二項各号に掲げる事項に係る部分が次に掲げる基準に適合すると認めるときは、その認定をするものとする。

- 一 構造改革特別区域基本方針に適合するものであること。
- 二 当該構造改革特別区域計画の実施が当該構造改革特別区域に対し適切な経済的社会的効果を及ぼすものであること。
- 三 円滑かつ確実に実施されると見込まれるものであること（4条9項）」と規定される。

そして内閣総理大臣は報告を徴収し、措置を要求し、4条9号に適合しないと認める時は認定を取消することができる（7～9条）。

この不適合取消だけでなく、特区における実験の結果、特段の問題が生じていないと判断された時は全国展開されて取消されることもある⁴¹⁾。

構造改革特区には後述の2特区と異なり、補助金・交付金や税の特例といった措置は、一切与えられておらず、純粋な規制緩和法と評し得る⁴²⁾。

学校設置会社等による学校設置、病院等開設会社による病院等開設、特定酒類の製造⁴³⁾、民間事業者による特別養護老人ホーム設置、再生資源を利用したアルコール製造などで、これまで1100件の特区認定、700件を越える規制緩和がなされたという。申請期限は2017年3月31日までとされ

41) その後の改正により、構造改革特区のメニューが追加されたり、全国展開されることにより削除されることがなされている（2007年3月施行と2009年5月施行の改正）。岡村雄治「構造改革特別区域法施行5年目の見直し及び規制の特別措置の追加等」（時の法令1791号、2007年）、山本倫彦「構造改革特別区域法及び競争の導入による公共サービスの改革に関する法律の一部を改正する法律」（法令解説資料総覧328号、2009年）参照。

42) 構造改革特区法に関する研究者の論文としては、恩地紀代子「構造改革特区法の問題点」（山村恒年編「新公共管理システムと行政法」信山社、2004年、所収）、村上博「構造改革特区にみる規制緩和」（三橋良士明・榊原秀訓編「行政民間化の公共分析」（日本評論社、2006年、所収）参照。

43) 筆者は阪神・淡路まちづくり支援機構付属研究会として、研究者、弁護士等士業、司法修習生とともに、濁酒特区の認定を受けている高槻市の調査を2011年10月したことがある。

ている⁴⁴⁾。おそらく、総合特区ができた現在、構造改革特区は下火になっていくものと思われる。

4 総合特区

前述もしたように総合特別区域法は2012年6月成立した⁴⁵⁾。

2009年に政権を担った民主党による成長戦略のために準備された。民主党による2010年6月18日の新成長戦略の発表後、政府は7月から9月にかけて総合特区制度設計のためのアイデアを地方公共団体、民間法人、NPO等から募集し、10月8日新成長戦略実現会議の下に「総合特区制度、『環境未来都市』構想に関する会議」が設置され、12月24日1に地域活性化統合事務局資料「総合特区について」が公表され、立法につながった⁴⁶⁾。

この法律による特区の定義は、「この法律において『総合特別区域』とは、国際戦略総合特別区域（第8条第1項に規定する国際戦略総合特別区域をいう。次項第5号イ及び第7条第2項第3号において同じ。）及び地域活性化総合特別区域（第31条第1項に規定する地域活性化総合特別区域をいう。第3項及び第7条第2項第3号において同じ。）をいう」（2条1項）。構造改革特区は事業を別表で定め、それを認定申請し、認定されればその事業特区としたのに対し、総合特区は二つの特区をあらかじめ法定

44) 首相官邸 HP (http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/kettei/120119/tokku_gaiyou.pdf) 参照。

45) 阿部昌弘「産業の国際競争力強化と地域活性化を目指す総合特区の創設-総合特別区域法案（特集 第177回国会の法律案等の紹介(1)）」（立法と調査、2011年3月号、3頁）、「カレント・インデックス 総合特区による成長戦略」（月刊政府資料 2011年3月号）、和泉洋人「総合特区制度について」（経済 trend、2011年5月6日号、47頁）、和泉洋人「地域の活性化と『総合特区制度』」（地域開発、2011年5月号、7頁）、浅山章「規制緩和で産業創出や地域連携の機運 財政支援に枠、潜在力引き出す努力を」（日経グローバル、2011年7月18日号、36頁）、山本泰司「我が国の経済の再生・成長に向けた総合特別区域法の制定」ジュリスト1432号、2011年）を参照。

46) 伊藤前掲論文10頁参照。

し、そのどちらかで別表での事業をやるという方式にしている。

内閣総理大臣はこの二つの特区申請のどちらかの申請が地方公共団体からあれば、区域を指定する（8条1項、31条1項）。

国際戦略総合特区の認定は「内閣総理大臣は、第一項の規定による認定の申請があった場合において、国際戦略総合特別区域計画のうち第二項各号に掲げる事項に係る部分が次に掲げる基準に適合すると認めるときは、その認定をするものとする。

- 一 総合特別区域基本方針及び当該国際戦略総合特別区域に係る国際競争力強化方針に適合するものであること。
- 二 当該国際戦略総合特別区域計画の実施が当該国際戦略総合特別区域における産業の国際競争力の強化に相当程度寄与するものであると認められること。
- 三 円滑かつ確実に実施されると見込まれるものであること（12条10項）」と規定される。

地域活性化総合特区の認定は「内閣総理大臣は、第一項の規定による認定の申請があった場合において、地域活性化総合特別区域計画のうち第二項各号に掲げる事項に係る部分が次に掲げる基準に適合すると認めるときは、その認定をするものとする。

- 一 総合特別区域基本方針及び当該地域活性化総合特別区域に係る地域活性化方針に適合するものであること。
- 二 当該地域活性化総合特別区域計画の実施が当該地域活性化総合特別区域における地域の活性化に相当程度寄与するものであると認められること。
- 三 円滑かつ確実に実施されると見込まれるものであること」（35条10項）」とされる。

そして内閣総理大臣は報告を徴収し、措置を要求し、12条10号、35条10項に適合しないと認める時は認定を取消することができる（15～17条、38～40条）。

ただし、国と地方の協議会を組織することができ、一体的推進がはかられることになっている（11条、34条）。

構造改革特区にあった規制緩和の全国展開は、国際戦略総合特区は限定的制度であるから考えられず、地域活性化総合特区でもないようである。全国平準化方向でなく、特区地域の差別化がもくろまれていると言ってよい。

構造改革特区と異なり、複数の規制の特例措置に加え、税制・財政・金融上の支援措置等を総合的に実施する手段がおかれている（26～28条、55～56条）。

規制緩和措置としては、国際戦略総合特区では通関案内士法、建築基準法、工場立地法及び企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律など、地域活性化総合特区では通関案内士法、建築基準法のほか酒税法、老人福祉法、河川法、電気事業法等に関するものが規定されている。

支援措置は復興特区にもつながるものだが、規制緩和に加えてこれら支援措置はどのような性格と考えるか。むしろ構造改革特区が世界的には珍しい制度であり、この総合特区の支援措置が諸外国に事例の多い経済特区であると考えられる⁴⁷⁾。

2012年3月21日現在で、国際戦略総合特区が6特区、地域活性化総合特区が11特区である⁴⁸⁾。

5 復興特区

前述の通り、復興特区法案は2011年10月28日国会に上程され、12月7日成立、12月26日施行となった⁴⁹⁾。

47) 伊藤前掲論文11頁参照。

48) 地域活性化統合本部 HP (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/>) による。

49) まだ文献は少ないが、注1の拙稿のほか、安本典夫前掲論文、大田直史「特区制度と地方分権」（法律時報、2012年3月号、20頁）参照。

特区構想は元の東日本大震災復興基本法案にはなかったが、2011年6月20日に民主、自民、公明三党案として生成され、その10条に入れられた。

(復興特別区域制度の整備)

第10条 政府は、被災地域の地方公共団体の申出により、区域を限って、規制の特例措置その他の特別措置を適用する制度（以下「復興特別区域制度」という。）を活用し、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の推進を図るものとし、このために必要な復興特別区域制度について総合的に検討を加え、速やかに必要な法制上の措置を講ずるものとする。

この10条が復興特区法の根拠となった。復興まちづくりを特区法で担わせる方針が出された。

しかし、なぜ特区方式なのかという抜本的議論が国会でされていない⁵⁰⁾。

関東大震災への対処は勅令による徹底した治安維持的、中央集権の方策であった⁵¹⁾。阪神淡路大震災への対処は、組織法としては「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」、財政実務法としては大地震のときに定番となっていると同様の「阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」などができたにすぎなかった。組織は、中央集権と地方自治を調査させるために総理府に阪神・淡路復興対策本部が作られ、別に学識経験者と兵庫県知事、神戸市長が入った復興委員会ができたが、実質は中央官庁の縦割り行政であった⁵²⁾。

50) 衆議院では全会一致で可決されている。参議院では各派共同提案による附帯決議がなされた。両院での議論は低調であった。野党にもビジョンを持ったうえで具体策がないと達増拓也岩手県知事は批判する（朝日新聞2012年3月8日付）。

51) 下山憲治「災害・リスク対策法制の歴史的展開と今日的課題」法律時報1012号9頁、2009年参照。

52) 阿部泰隆「大震災の法と政策」（日本評論社、1995年、363頁以下参照）。なお筆者は阪神・淡路大震災についての復興について、短いものはいくつか書いているが、まとまっ

これらの経験をどのように総括し、教訓を汲み取って特区-復興庁構想が導入されたのか、いまのところさだかでない。

被災地全体に特区の網をかけるという発想は、経済界が早くから主張していた。御手洗富士夫は「今は東北を復興特区に位置付け、産・官・学の連携で新しい日本をつくる時」と主張し⁵³⁾、経団連はその趣旨の「復興創生に向けた緊急アピール」（2011年6月24日）を出している。大震災1年後の時点でも、武藤敏郎（大和総研理事長・元財務事務次官）は、雇用の面から復興特区を次のように強調する。「東北が強みを持つ農林漁業の復興に加え、特区を生かして、介護・医療など高齢化に対応したサービスや再生可能エネルギーなど成長が見込める産業を育成し、持続的に雇用を生み出すことが重要だ。それができれば、東北の復興は日本全体の成長にもつながるはずだ」⁵⁴⁾と述べる。

第2 復興特区法の概要

1 特徴

復興まちづくりのための巨大な法律である。まちづくりのための多くの規制緩和措置に加え、税制・財政・金融上の支援措置事業で裏打ちされるから、東日本大震災からの復興のために不可欠な制度と位置づけられている。

特区の認定方法は構造改革特区、総合特区とやや異なる。

構造改革特区、総合特区は、上述のように、地方公共団体が区域を定めて内閣総理大臣に認定申請-認定（指定）と言う方式（構造改革特別区域法4条、総合特別区域法8条、31条）であるのに対し、震災特区は、震災

↘たものとしては、前掲阪神・淡路まちづくり支援機構付属研究会編「提言大震災に学ぶ住宅とまちづくり」（東方出版、1999年）を編集し、担当部分を書いた。

53) 「財界」2011年6月21日号。

54) 毎日新聞2012年3月8日付。

特区法 4 条において復興推進計画の区域として災害救助法適用区域の市町村又は準適用区域（「特定被災区域」）を全体として震災特区とする方式がとられ、施行令において合計で11道県227の市町村があらかじめ指定されている（特定地方公共団体という）⁵⁵⁾。この方式こそが前述したように憲法95条抵触性を免れるためにとられたものであろう。しかし後の第 6 で評価はまとめておこなうが、そのような目くらしのような方式で違憲性が払拭されるわけでは必ずしもないことは明らかではなからうか。

あらかじめ指定されている特定地方公共団体が、単独又は共同して計画を立てる。「復興推進計画」の場合は認定申請をし内閣総理大臣の認定を受け、「復興整備計画」の場合は国も入った復興整備協議会などで所要の協議や同意を経て公表し、「復興交付金事業計画」の場合は内閣総理大臣に提出し交付金が交付されれば、それぞれ震災特区法に基づく事業が進むことになる。選択したこれら 3 計画に基づく事業の種類により、〇〇特区と言うことになる（2条2項）⁵⁶⁾。

重要なのは、前 2 法と同様、生殺与奪の権利（復興推進計画の認定、報告の徴収、措置要求、認定の取消し、復興整備計画の同意、復興交付金事業計画に基づく交付決定）が内閣総理大臣（復興庁）、各省大臣など国に与えられていることである。中央集権主義のルーツがしっかりと導入されている。

2 三本柱

復興特区法では次の三本柱が定められ、①を基本にして、総合的有機的に活用されるはずのものである。

55) 222団体から出発したが2012年2月22日に5市町村が追加され227団体となった。

56) しかし、実際には復興推進計画のうちの後述のメニューが選択された特定の地域を復興「特区」と呼び、復興整備計画の事業や復興交付金事業をおこなう地域を「特区」とは呼ばない取扱いが進んでいるように思われる（筆者が岩手、宮城、福島3県と仙台市にヒアリングした結果による）。これらの点は本稿連載の中で明らかにしたい。

① 復興推進計画

a 規制・手続の特例

構造改革特区より格段に大規模で、総合特区の流れを汲む18種類の広範囲な規制緩和メニューが用意された。

住宅の確保の関係では、公営住宅入居者資格要件・譲渡・使用・廃止。

産業の活性化では、食料供給等施設（農林水産物加工・販売施設、バイオマスイエネギー製造施設等）の整備、工場・企業立地の緑地規制、漁業免許、応急仮設店舗・工場等の存続可能期間、小水力発電の規制⁵⁷⁾、仮設店舗等についての都市公園の占用に関する制限、医療機器製造販売業等の許可基準。

狭義のまちづくりでは、建築基準法における用途制限、特別用途地区における建築物整備手続、バス路線の新設・変更、鉄道ルートの変更。

b 税・金融上の特例措置

次のような手厚い措置が設けられた。

復興産業集積区域における新規立地促進税制、特別償却又は税額控除、法人税の特別控除、研究開発税制の特例等、地方税の課税免除又は不均一課税に伴う措置。

復興居住区域における被災者向け優良賃貸住宅の特別償却・税額控除。地域の課題のための事業を行う株式会社に対する出資に係る所得控除。復興特区支援利子補給金。

② 復興整備計画

国土交通省と農水省所管の法律に基づく次のような事業をおこなうに際しての土地利用の特例がその内容である。

57) 太陽光や風力発電施設は含まれていないから、規制緩和メニューはこれからも追加されていくことになろう。

イ 市街地開発 (都市計画法), ロ 土地改良 (土地改良法), ハ 復興
一体事業, ニ 集団移転促進事業 (集団移転促進法), ホ 住宅地区改良
(住宅地区改良法), ヘ 都市施設整備 (都市計画法), ト 津波防護施設
整備 (津波防災地域づくりに関する法律), チ 漁港漁場整備 (漁港漁場
整備法), リ 保安施設 (森林法), ヌ 液状化対策, ル 造成宅地滑動崩
落対策, ヲ 地籍調査 (国土調査法), ワ 住宅施設, 水産物加工施設
その他の円滑かつ迅速な復興のために必要な施設の整備。

復興整備計画として, たとえば都市計画, 農業振興地域整備計画, 地域
森林計画などの土地利用計画事業を記載し, 市町村と都道府県等が参加す
る協議会で協議し, 一定の国の関係機関の同意を経て公表された場合に
は, 当該計画に必要な許認可 (たとえば都市計画法の開発許可, 農地法の
農地転用許可, 森林法の保安林伐採等許可・開発許可) があったものとみ
なされる。

③ 復興交付金事業計画

文部科学省, 厚生労働省, 農林水産省, 国土交通省, 環境省所管の基幹
40事業とそれに関連する効果促進事業等に対する復興交付金はその内容で
ある⁵⁸⁾。

3 体制と地方公共団体に対する支援

「復興特別区域基本方針」で定められている内容の重要点と現地での実
践を踏まえて出ている論点は次の通りである。

58) すでに報道では, 事業が絞られ, 縦割りで, 財政懸念から出し渋りだという現地の不満
が伝えられている (朝日新聞2012年1月22日, 2月1日, 3月3日付)。1事業ずつの査
定は補助金と同じだと村井嘉浩宮城県知事は批判する (同3月8日付)。

（１） 政府における推進体制

① 復興庁

特区法を実施するのは2012年2月10日に発足した復興庁が中心となる。復興庁は関係行政機関の長に対し、必要な資料の提出及び説明を求めることができるほか、事務の遂行に必要なと認める場合には勧告し、当該勧告に基づいて講じた措置について報告を求めること等ができ、関係行政機関には、勧告について尊重義務があることに留意するものとされている。

復興庁には、出先機関として復興局、その支所も設置される。

復興庁は、総理大臣の権限を行使する機関であり、各省庁よりも一段高い位置づけであり、基本方針では縦割り排除がうたわれ、必要に応じて国の関係地方行政機関の職員等を復興局の職員に併任する等の措置を講じるものとされているが、実情は異なる。

復興庁は実際には弱い権限しかなく、公共事業などの復興策の実施権限は国交省など担当省庁が握っており、復興交付金の自由度についても疑問が呈せられている⁵⁹⁾。

② 復興庁と関係行政機関、地域の多様な主体との連携

基本方針はこの点を強調しており、確かにその実現がこの制度運用においては非常に重要である。

（２） 新たな規制の特例等の提案や復興特別意見書の提出

特区は一律の国の法制度をその区域において緩和する制度であるから、復興特区法令で具体化されている制度以外に、地域における創意工夫をいかして復興を推進していくため、法第11条に基づく申請をしようとする特定地方公共団体（地域協議会を組織するものに限る。）又は法第4条第9

59) 朝日新聞2012年2月10日付。

項の認定を受けた認定地方公共団体（「認定地方公共団体等」）は、政府に対し新たな規制の特例等の提案をできることとしている。

また法第11条第8項により、認定地方公共団体等は新たな規制の特例等復興の円滑かつ迅速な推進に関する措置について国会に対して復興特別意見書」を提出することができる。

これらの制度運用がうまくいくことが重要であり、今後の実態については本稿の第6で調査のうえで評価したい。

(3) 地方公共団体に対する支援

地方公共団体が、前述の三本柱の計画をつくるわけだが、人材は払底しており、国からの援助が不可欠である。

基本方針は法第10条等の趣旨も踏まえそのことを強調している。

特に被災により行政機能がまだ十分に回復していない地方公共団体があることに鑑み、地方公共団体に対しては、当該地方公共団体の求めに応じ、復興局が中心となって各府省の専門職員が結集した合同支援チームの編成・派遣等を行うなど、地方公共団体への人的な支援を行うものとしている。この点の今後の実態についても本稿の第6で評価したい。

(4) 国と地方の協議会について

① 国と地方の協議会の概要

地域における創意工夫をいかして行われる復興に向けた取組の推進を図るため、復興特区制度では、法第12条第1項に基づき、道県の区域ごとに、国と地方の協議会を組織することとされている。

国と地方の協議会は、復興特区において実施される復興のための取組に必要な新たな規制・手続の特例の整備その他の復興推進事業の実施等による復興の円滑かつ迅速な推進について、認定地方公共団体等からの提案に基づき協議を行うものである。

協議会には、関係行政機関及び法第11条第1項の認定地方公共団体等に

加え、必要に応じ、当該復興特別区域における事業の実施主体等を構成員とすることができる。

② 国と地方の協議会の構成員

国と地方の協議会は、法第12条第1項に基づき、以下のようになっている。

ア 内閣総理大臣

イ 内閣総理大臣の指定する国務大臣

ウ 認定地方公共団体等の長

これらに加え、それぞれ同条第4項に基づき、以下の構成員を加えることができる。

エ 認定地方公共団体等以外の地方公共団体の長

オ その他の執行機関

カ 道県内の地域協議会を代表する者（複数ある場合には、それぞれの地域協議会を代表する者）

キ 復興推進事業を実施し、又は実施すると見込まれる者

ク その他復興推進事業の実施に関し密接な関係を有する者

③ 協議結果について

法令の改正や国会への報告の必要を述べている。

(5) 地域協議会

復興特区制度を活用する事業の多くは、地方公共団体を始め複数の主体が連携して行うものとなるので、復興特区法は随所に地域協議会での協議を定めている。

このため、地域協議会は、復興のための具体的な取組を地域全体として円滑に推進するため、地方公共団体、地域の関係者、事業実施主体が一堂に会する等の方法で、復興の取組の円滑化のための意見の集約、合意形成

等を行うことを目的として、地方公共団体が組織することができる協議会として位置付けられている。

地域協議会の設置は任意であるが、① 復興推進計画の認定申請をしようとする地方公共団体が新たな規制の特例等に関する提案をする場合（法第11条第1項）、② 食料供給等施設の整備に係る農地法等の特例を活用する場合（法第23条）、③ 小水力発電に係る河川法及び電気事業法の特例を活用する場合、④ 復興特区支援利子補給金の支給を受ける場合（法第44条第1項）には、地域協議会の設置が必要とされている。

そして地域協議会が組織された場合には、次のような事項について協議を行うこととなる。

- ア 復興推進計画の作成・変更
- イ 新たな規制の特例等の提案
- ウ 国と地方の協議会における協議への対応
- エ 復興推進計画に位置付けられた事業実施に際しての関係機関の間の調整等

地域協議会の構成員は、法第13条第2項に基づき、次のようなメンバーとなる。

- ア 認定地方公共団体等（復興推進計画の認定申請を行おうとする地方公共団体又は法第4条第9項の認定を受けた地方公共団体）
- イ 復興推進事業を実施し、又は実施すると見込まれる者

これに加え、それぞれ同条第3項に基づき、以下の構成員を加えることができます。

- ウ 復興推進計画及びその実施に関し密接な関係を有する者

特定地方公共団体が実施主体として実施する復興推進事業に密接に関連する民間実施主体や、復興推進事業に密接に関連する地域の経済団体、金融機関、地域で活動するNPO、地域住民の代表者などを想定している。また、思い切った規制の特例等の実現やそれを活用した事業の実施に当たっては、利害関係を有する団体についても、事業の構想・計画段階から

意見交換や調整を行うことが重要であるため、このような団体についても、地域協議会を構成する一員となっていることが望ましいとされている。

エ その他当該地方公共団体が必要と認める者

なお、特定地方公共団体にとって過重な負担となることのないよう、正当な理由がある場合には、設置しなくてよいこととされている。

正当な理由としては、例えば、① 既に複数のプロジェクトに取り組んでいること等から特定地方公共団体に新たな提案を受け付ける余裕がない場合、② 民間からの提案が検討するに足るだけの熟度に達していない場合等が挙げられる。

復興特区を実施するについて、この地域協議会が非常に重要なものとなる。これについては本稿の第４などで具体的に明らかにする。