

# 構造改革特別区域制度の利用実績における自治体間格差の実証分析\*

## An Empirical Analysis on Inter-Municipal Disparity in the Usage of Special Zones System\*

福本潤也\*\*・岡本佳洋\*\*\*

By Junya FUKUMOTO\*\*・Yoshihiro OKAMOTO\*\*\*

### 1. はじめに

地方分権化の試みの1つとして、構造改革特別区域制度（以下、特区制度）や地域再生計画制度などの提案型制度が積極的に導入されている。提案型制度は、意欲を持った自治体に自らの地域ニーズに合った政策を主体的に立案・実施させるという特徴を持っている。

提案型制度の利用実績を見ると、頻繁に制度を活用している自治体もあれば、ほとんど利用していない自治体もある。大きな自治体間格差が存在していることがわかる。利用実績の違いは、自治体の“意欲”の違いに起因している可能性もあれば、自治体の規模や財政状況といった“能力”の違いに起因している可能性もある。前者が理由であれば制度の主旨に合っていると見える。他方、後者が理由であれば制度の主旨に合っていないとも言えないであろう。昨今の地方分権化の動きの中で、提案型制度は今後も積極的に導入されていく可能性がある。既存の制度の利用実績の違いがいかなる理由から生じているかを明らかにすることは、新規制度の導入や既存制度の見直しの是非を議論していく上で、有益な示唆を与えるものと考えられる。

地方分権化により地域政策のイノベーションが加速するのか、それとも減速するのかという議論は、国と地方の財政制度のあり方について考える上で、重要な論点の一つになっている。しかし、古くから議論が行われているにも関わらず<sup>1)</sup>、実証分析の蓄積の不足がボトルネックとなり、はっきりとした結論は得られていない<sup>2)</sup>。提案型制度は地方分権の社会実験を目的の一つとして導入された制度である<sup>3)</sup>。提案型制度の利用実績に関する実証分析は、地方分権化と地域政策のイノベーションの関係をめぐる議論に対しても、有益な基礎的情報を提供すると考

えられる。

以上の問題意識のもと、本研究では、既存の提案型制度のなかでも適用事例が最も多い特区制度を対象に、自治体間の利用実績の違いを生み出している要因を実証的に明らかにする。具体的には、以下の12個の仮説を統計分析により検証する。

- 仮説1： 人口が多い自治体ほど提案を行う。
- 仮説2： 人口が多い自治体ほど提案が採択される。
- 仮説3： 人口が多い自治体ほど特区を設立する。
- 仮説4： 財政状況が良い自治体ほど提案を行う。
- 仮説5： 財政状況が良い自治体ほど提案が採択される。
- 仮説6： 財政状況が良い自治体ほど特区を設立する。
- 仮説7： 過去に多くの提案を行っている自治体ほど新たな提案を行う。
- 仮説8： 過去に多くの提案を行っている自治体ほど新たな特区を設立する。
- 仮説9： 過去に多くの提案が採択されている自治体ほど新たな提案を行う。
- 仮説10： 過去に多くの提案が採択されている自治体ほど新たな提案が採択される。
- 仮説11： 過去に多くの特区を設立している自治体ほど新たな提案を行う。
- 仮説12： 過去に多くの特区を設立している自治体ほど新たな特区を設立する。

仮説1から仮説3は人口規模が制度の利用に与える影響に関する仮説、仮説4から仮説6は自治体の財政状況が制度の利用に与える影響に関する仮説である。仮説1から仮説6が成り立つ場合、自治体間の“能力”の違いが利用実績の自治体間格差の原因になっていると考えられる。一方、仮説4から仮説6とは逆の関係（例えば、財政状況が悪い自治体ほど提案を行うという関係）が成り立つ場合には、自治体間の“意欲”の違いが自治体間格差の原因になっていると考えられる。仮説7から仮説12は過去の利用実績が制度の利用に与える影響に関する仮説である。仮説7から仮説12が成り立つ場合、制度の“利用経験の蓄積”が自治体間格差の原因を生み出していると考えられる。

\*キーワード：地域計画，財源・制度論

\*\*正員，博（工），東北大学大学院情報科学研究科  
宮城県仙台市青葉区荒巻字青葉6-6-06，  
TEL022-795-7504，FAX022-795-7504

\*\*\*非会員，学（工），東北大学大学院情報科学研究科  
宮城県仙台市青葉区荒巻字青葉6-6-06，  
TEL022-795-7504，FAX022-795-7499

## 2. 研究のアプローチ

### (1) 特区制度のプロセス

特区制度のプロセスについて簡単に解説する<sup>1)</sup>。特区制度のプロセスは、大きく分けて、1) 提案、2) 認定、3) 評価の3段階から構成される。

提案プロセスでは、まず、国（特区推進本部）が定期的に地方自治体や企業、NPO などから規制の特例措置に関する提案（2007年春までは最低一つの特例措置を含む“特区構想”に関する提案）を募集する。自治体や企業はそれぞれ単独で応募してもよいし、複数の自治体、あるいは自治体と企業といった異種体が共同で応募してもよい。次に国は、提案のあった規制の特例措置について所管省庁に特例措置を講じることの是非について検討することを要請する。所管省庁は要請について検討し、検討結果を国に対して回答する。ここで、所管省庁が“全国的に対応”と回答すると、特例措置は全国で実施可能になる。一方、“特区として実現可能”と回答すると、特例措置は“特区で利用可能な特例措置のメニュー”に追加される。

認定プロセスでは、まず、国が特区計画に関する申請を定期的に自治体から募集する。自治体は（単独もしくは他の自治体と共同で）特区で利用可能な特例措置を少なくとも一つは含む特区計画を策定した後に、特区計画の設立の認定申請を国に対して行う。国は記載ミスや書類不備などの形式的不備だけをチェックした後に、自治体の申請を認定する。認定を受けた段階で特区が設立される。自治体は特区内で規制の特例措置を講じるための手続きに進むことができる。

評価プロセスでは、特区で講じられた規制の特例措置が著しい弊害を引き起こしていないかどうかの評価が、推進本部の下に設けられた評価・調査委員会によって行われる。国は、評価結果を踏まえ、規制の特例措置を、全国に展開するか、特区内でのみ継続するか、廃止するか、のいずれかを決定する。

### (2) 自治体の利用実績の視点

特区制度のプロセスを踏まえると、自治体による特区制度の利用実績は、1) 提案プロセスにおける*規制の特例措置の提案の有無*や、2) 認定プロセスにおける*特区計画の認定申請の有無*により把握することができると考えられる。また、規制の所管省庁は提案の多くに対して実施不可能であると回答していることから、3) *提案した規制の特例措置の採択の有無*（すなわち、特区として実現可能もしくは全国的に対応と所管省庁が回答したかどうか）も利用実績を把握する上で重要な視点であると考えられる。そこで、本研究では、上記の1)を提案、2)を認定、3)を採択と呼び、それぞれの視点から自治体による特区

制度の利用実績について検討する。

### (3) データベースの作成

特区制度の利用実績を把握するためのデータは、特区推進本部のウェブや行革国民会議のウェブから入手できる。データには、提案プロセスにおける規制の特例措置の提案に関するデータと、認定プロセスにおける特区の認定に関するデータの大きく分けて2種類がある。前者には提案の案件ごとに、提案主体、特区の構想案、規制の特例措置案、省庁の回答、評価委員会による評価結果、等々の情報が掲載されている。後者には認定された特区ごとに、認定を受けた自治体、特区の名称、特区計画の概要、規制の特例措置、等々の情報が掲載されている。本研究では、提案プロセスについては、第1次（平成14年7-8月募集）から第11次（平成19年6月募集）までのデータを用いる。認定プロセスについては第1回（平成15年4月募集）から第14回（平成19年5月募集）までのデータを用いる。

以上のデータを実証分析に直ちに用いることはできない。データの前処理を行ってから、新たなデータベースを作成する必要がある。データの前処理の概要は、以下の通りである<sup>4)</sup>。まず、本研究では自治体を基本的な単位として分析することから、NPOや民間企業による提案の情報を省略する。複数の自治体が共同で規制の特例措置を提案している場合には、それぞれの自治体が個別に提案を行ったように処理する。複数の自治体が共同で特区の認定を受けている場合についても同様に処理する。また、複数の特例措置を同時に提案する自治体があるが、その場合には特例措置を一つだけ含む提案を行ったように処理する。複数の特区計画を策定して同時に認定申請する自治体については、特区計画の認定申請を一件だけ行ったように処理する。特区制度の導入後に急速に進展した平成の大合併において合併した自治体については、合併後の自治体に全て更新する。すなわち、合併前の自治体の少なくとも1つが提案や認定申請を行っていた場合には、合併後の自治体がそれらの提案や認定申請を行ったように処理する。なお、合併後の自治体は、平成20年6月30日時点の自治体とする。

### (4) 先行研究

本研究と問題意識が共通している先行研究として、東京市政調査会<sup>5)</sup>、21世紀政策研究所<sup>6)</sup>、福本<sup>7)</sup>の3つが挙げられる。

東京市政調査会は、特区構想の提案や認定申請に関する自治体の実績と自治体の属性を表す各種統計指標（e.g. 人口、職員数、財政力指数）の関係について分析している。また、アンケート調査で得られた特区制度の（将来の）利用に関する自治体の意欲と自治体の属性を表す各

種統計指標の関係についても分析している。分析結果として、特区制度の利用実績が大きい自治体は、人口が多い、人口1人あたりの公務員数が多い、都道府県や政令指定都市である、財政力指数が高い、といった特徴を持つことを明らかにしている。また、特区の利用実績がある自治体ほど制度を利用する意欲が高いことを明らかにしている。

21世紀政策研究所は、地方自治体の特区への取り組みの違いに、改革意識や自主性、中央への依存度といった要因が影響している可能性について検討している。そして、住民1人あたり地方交付税交付金額や第1次産業比率などの指標と特区構想の提案の有無の関係について、統計的に分析している。分析結果として、交付金額が少ない自治体や第1次産業比率の低い自治体ほど、また人口の多い自治体ほど数多くの提案を行っている傾向があることを明らかにしている。

福本は、東北6県の230市町村を対象に、特区制度・地域再生制度・全国都市再生モデル調査・地方の元気再生事業という4つの提案型制度を取り上げ、利用実績の特性について統計分析を行っている。分析結果として、人口規模が大きい市町村ほど利用実績が多いこと、人口規模が同程度の市町村間では人口減少率が高い市町村ほど、あるいは、財政力指数が低い市町村ほど提案型制度の利用実績が多いことを明らかにしている。また、上記市町村を対象とするアンケート調査も実施しており、提案型制度を利用する上で困難を感じた点や、提案型制度の導入が計画プロセスにもたらした影響等についても分析している。

上記の3つの先行研究と比較すると、本研究は、以下の3つの点で異なっている。第一に、先行研究が制度の利用実績をある時点で集計したクロスセクションデータを用いているのに対し、本研究では制度の利用実績を複数断面で把握するパネルデータを用いている。これより、過去の利用実績がその後の制度の利用に与える影響を分析することができる。第二に、本研究では、提案・認定・採択という3つの異なる側面から、特区制度の利用実績を把握する。これに対し、東京市政調査会は提案と認定の2つの側面を合算した分析、21世紀政策研究所は提案の側面しか考慮していない分析、福本は認定に偏った分析となっている。第三に、本研究では先行研究より長い期間（平成14年7月-平成19年8月）かつ多くの自治体（全国すべての市町村）のデータを用いて分析する。これに対し、東京市政調査会は、独自に行ったアンケートに回答した自治体のデータしか用いていない。21世紀政策研究所は制度の導入初期のデータしか用いておらず、福本も東北6県の市町村しか分析対象として取り上げていない。

### 3. 統計分析

#### (1) 分析の概要

特区制度の利用実績を表す変数を被説明変数、制度の利用に影響を与えたと考えられる変数を説明変数としたロジスティック回帰分析を行う。パラメータの推定には、統計パッケージRのglmコマンドを用いる。回帰係数の推定結果に対してt検定を行うことで、0で示した12個の仮説を検証する。

ロジスティック回帰分析の被説明変数として、各提案次における提案の有無、各提案次における採択の有無、各認定回における認定の有無、という3つの変数を用いる。提案次と認定回は、特区制度の運用が開始されて以後、国による第何次の提案募集あるいは第何回の認定申請の募集であるかをそれぞれ表している。2.(3)で作成したデータベースからは各市町村について複数時点のデータを得ることができる。そこで本研究では、パネルデータを用いた分析を行う。被説明変数として用いる変数はいずれも二値変数である。すなわち、提案や採択、認定がなされた場合には1、なされなかった場合には0となる変数である。

説明変数には、自治体の特性が制度の利用に及ぼす影響を考慮するため、人口（対数）と財政力指数を用いる。また、過去の利用実績が制度の利用に及ぼす影響を考慮するため、累積提案数、累積採択数、累積認定数も用いる。ダミー変数としては、自治体が所属する地域ブロックダミー、提案次ダミー、認定回ダミー、政令指定都市ダミーを用いる。地域ブロックダミーは北海道を0に基準化している。一方、提案次ダミーと認定回ダミーについては、説明変数に定数項を入れない代わりに、全ての提案次と認定回についてダミーを設定する。

なお、説明変数で使用する変数のうち、過去の利用実績を表す累積提案数・累積採択数・累積認定数については、2.(3)で述べたデータ処理により、それぞれの提案次や認定回において異なる値をとるパネルデータを作成する。一方、人口と財政力指数については、分析期間を通じて一定であったと仮定して、平成19年度のデータを使用する（出典：総務省『住民基本台帳に基づく人口・人口動態及び世帯数』、総務省『決算カード』）。理由は、分析期間中に平成の大合併があり、データ整備が困難であったからである。本研究では合併後の自治体を基本単位とした分析を行うが、合併を経験した自治体の合併前時点における人口は合併前の市町村の人口から仮想的に算出可能である。財政力指数についても同様に合併前の市町村の基準財政需要額と基準財政収入額のデータから仮想的に算出可能である。ただし、全国の市町村合併の経過を追いながら、計11回の提案次と計14回の認定回の全てについて人口と財政力指数のデータセットを用意す

表-1 推定結果 (被説明変数：提案の有無)

	推定値	標準誤差	p 値		
人口	0.578	0.033	0.000	***	
財政力指数	-0.265	0.142	0.099		
累積提案数	0.054	0.004	0.000	***	
累積採択数	-0.091	0.038	0.002	**	
累積認定数	0.023	0.019	0.051		
政令指定都市	-1.415	0.260	0.000	***	
地域ブロック	東北	-0.873	0.157	0.000	***
	北関東	-1.367	0.215	0.000	***
	南関東	-0.451	0.150	0.002	**
	北陸	-0.670	0.192	0.001	***
	東海	-0.661	0.155	0.000	***
	近畿	-0.785	0.149	0.000	***
	中国	-0.606	0.172	0.001	***
	四国	-0.722	0.200	0.000	***
	九州	-0.976	0.149	0.000	***
提案次	1次	-7.429	0.337	0.000	***
	2次	-7.485	0.333	0.000	***
	3次	-8.640	0.348	0.000	***
	4次	-8.237	0.341	0.000	***
	5次	-8.180	0.339	0.000	***
	6次	-8.863	0.350	0.000	***
	7次	-8.859	0.350	0.000	***
	8次	-9.235	0.358	0.000	***
	9次	-9.392	0.362	0.000	***
	10次	-9.654	0.370	0.000	***
	11次	-9.482	0.365	0.000	***

有意水準：\*\*\* 0.1%, \*\* 1%, \* 5%

表-2 推定結果 (被説明変数：採択の有無)

	推定値	標準誤差	p 値		
人口	0.588	0.034	0.000	***	
財政力指数	-0.271	0.164	0.099		
累積提案数	0.053	0.004	0.000	***	
累積採択数	-0.116	0.038	0.002	**	
累積認定数	0.037	0.019	0.051		
政令指定都市	-1.365	0.257	0.000	***	
地域ブロック	東北	-0.873	0.157	0.000	***
	北関東	-1.367	0.215	0.000	***
	南関東	-0.451	0.150	0.003	**
	北陸	-0.670	0.192	0.001	***
	東海	-0.661	0.155	0.000	***
	近畿	-0.785	0.149	0.000	***
	中国	-0.606	0.172	0.001	***
	四国	-0.722	0.200	0.000	***
	九州	-0.976	0.149	0.000	***
提案次	1次	-7.729	0.337	0.000	***
	2次	-7.485	0.333	0.000	***
	3次	-8.640	0.348	0.000	***
	4次	-8.237	0.341	0.000	***
	5次	-8.180	0.339	0.000	***
	6次	-8.863	0.350	0.000	***
	7次	-8.859	0.350	0.000	***
	8次	-9.235	0.358	0.000	***
	9次	-9.393	0.362	0.000	***
	10次	-9.654	0.370	0.000	***
	11次	-9.483	0.365	0.000	***

有意水準：\*\*\* 0.1%, \*\* 1%, \* 5%

表-3 推定結果 (被説明変数：認定の有無)

	推定値	標準誤差	p 値			
人口	0.512	0.036	0.000	***		
財政力指数	-1.046	0.190	0.000	***		
累積提案数	0.003	0.004	0.408			
累積採択数	0.191	0.034	0.000	***		
累積認定数	-0.072	0.019	0.000	***		
政令指定都市	-0.043	0.259	0.866			
地域ブロック	東北	-0.569	0.150	0.000	***	
	北関東	-0.419	0.184	0.022	*	
	南関東	-0.997	0.170	0.000	***	
	北陸	-0.350	0.188	0.063		
	東海	0.003	0.146	0.986		
	近畿	-0.243	0.142	0.087		
	中国	-0.222	0.161	0.168		
	四国	-0.549	0.197	0.005	**	
	九州	-0.749	0.146	0.000	***	
	認定回	1回	-7.347	0.350	0.000	***
		2回	-7.789	0.357	0.000	***
		3回	-7.980	0.361	0.000	***
		4回	-7.641	0.353	0.000	***
		5回	-7.593	0.352	0.000	***
6回		-7.568	0.351	0.000	***	
7回		-7.560	0.350	0.000	***	
8回		-8.183	0.366	0.000	***	
9回		-7.308	0.346	0.000	***	
10回		-6.776	0.339	0.000	***	
11回		-8.703	0.387	0.000	***	
12回		-8.415	0.374	0.000	***	
13回		-8.413	0.374	0.000	***	
14回		-9.036	0.407	0.000	***	

有意水準：\*\*\* 0.1%, \*\* 1%, \* 5%

るには相当の労力を要する。しかし、分析対象期間内の人口や財政力指数の変化は、当該変数の市町村間格差や累積提案数・累積採択数・累積認定数の変化などと比べると十分に小さい。分析結果に与える影響は十分に小さいと推測されることから、本研究では、上記の仮定を採用する。

パラメータ推定を行う前に、多重共線性の可能性を検証するために全ての変数について VIF (Variation Inflation Factor) を計算した。最も大きな値が 2.52 であり、有意に 10 を下回っていることから、多重共線性は生じていないと言える。

## (2) 仮説の検証

ロジスティック回帰の推定結果を表-1 から表-3 に示す。表-1、表-2、表-3 は、被説明変数として、提案の有無、採択の有無、認定の有無をそれぞれ用いた場合の推定結果である。

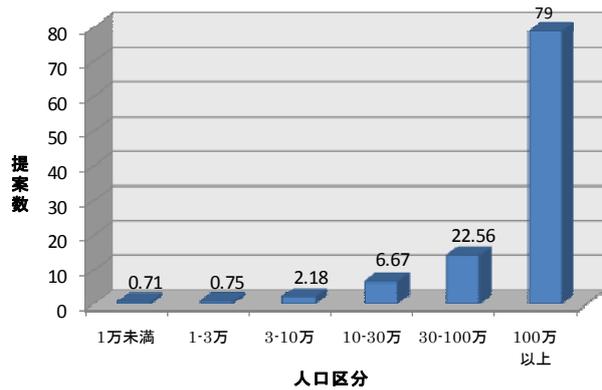


図-1 自治体当たりの提案数（人口区分別）

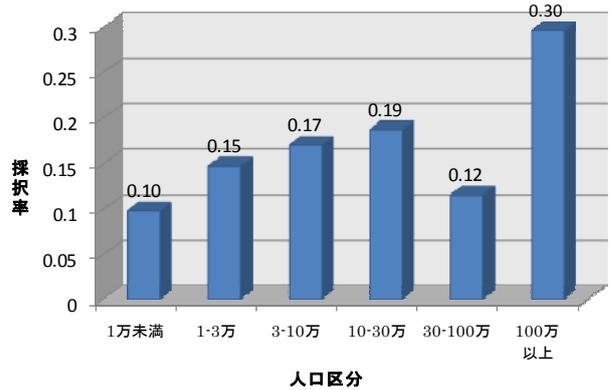


図-2 提案1件当たりの採択数（人口区分別）

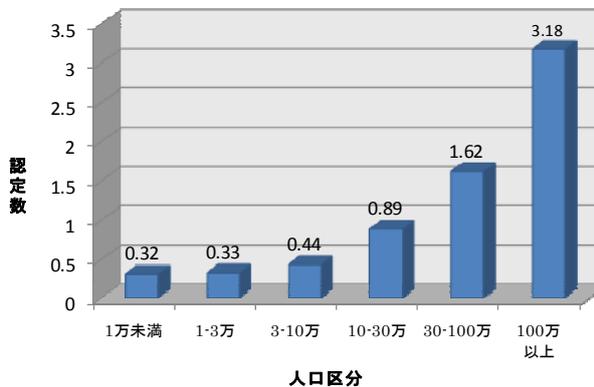


図-3 自治体あたりの認定数（人口区分別）

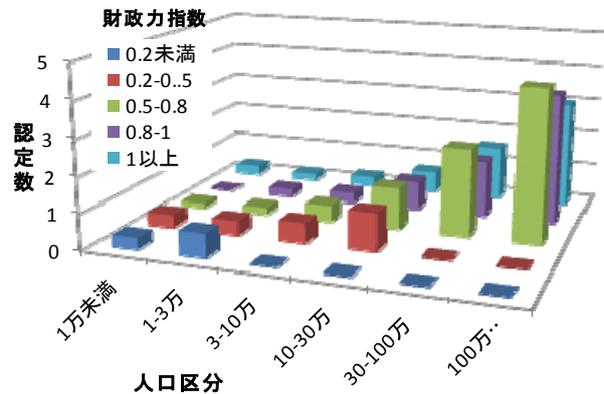


図-4 自治体あたりの認定数（人口・財政力指数区分）

表-4 前半の提案数と後半の提案数のクロス集計

		採択数			
		0	1-5	5-10	10-
提案数	0	1336	139	19	6
	1-5	122	42	9	3
	5-10	29	20	3	0
	10-100	26	28	13	16

\*数値：市町村数

表-5 前半の採択数と後半の提案数のクロス集計

		採択数			
		0	1-5	5-10	10-
提案数	0	1420	172	21	9
	1-5	83	40	16	10
	5-10	4	10	2	2
	10-100	6	7	5	4

\*数値：市町村数

表-6 前半の認定数と後半の提案数のクロス集計

		採択数			
		0	1-5	5-10	10-
提案数	0	1414	192	28	16
	1-5	87	30	9	4
	5-10	12	6	5	1
	10-100	0	1	2	1

\*数値：市町村数

表-7 提案数と採択数のクロス集計

		採択数			
		0	1-5	5-10	10-
提案数	0	1299	0	0	0
	1-5	233	76	0	0
	5-10	29	57	0	0
	10-100	12	0	21	18
	100-	0	0	0	6

\*数値：市町村数

a) 提案の有無

表-1 より、以下の8点を確認できる。第一に、人口の多い自治体はより提案を行う傾向があることがわかる。この結果は先行研究の分析結果とも整合している。表-2 と表-3 からは、提案の有無だけでなく採択の有無や認定

の有無においても、人口規模と利用実績の関係を示すパラメータが有意に正であることを確認できる。この結果は特区制度が規模の大きな自治体にとって使いやすい制度である可能性を示唆している。また、人口区分別の提案数・採択率・認定数を示した図-1 から図-3 の比較によ

り、提案数の（人口区分別）格差が採択率や認定数の（人口区分別）格差より断然大きいことがわかる。

第二に、財政状況が悪い自治体ほどより提案を行っている可能性がある。この結果は、財政状況が悪い自治体ほど、厳しい状況を打破するために積極的に努力するインセンティブを持っている可能性があることを示唆している。提案型制度の趣旨を踏まえると、有効に機能している可能性を示す結果であるともいえる。

第三に、過去に提案をよく行っている自治体ほど新たな提案を行いやすいことが、第四に、過去に提案が採択された自治体ほど新たな提案を行いにくいことがわかる。これより、過去に提案を行ったり、提案が採択された経験があると、更に制度を利用しようとするインセンティブが生じる可能性があるのではないかと考えられる。なお、表-4と表-5は分析対象期間を2機関に区分して、前半（平成14年7月-15年8月）の提案数・採択数と後半（平成15年9月-18年3月）の提案数をクロス集計したものである。ロジスティック回帰分析の推計結果から得られた性質は、クロス集計の分析結果でも同様に観察される。第五に、（提案次以前における）特区の設立の有無と新たな提案の有無の間に有意な関係はないことがわかる。この性質は、表-6のクロス集計結果でも同様に観察される。

第六に、政令指定都市は提案を行いにくいことがわかる。制度の利用実績を見ると多くの政令指定都市は特区制度を利用しており、ここでの分析結果は直感に反する結果でもある。本研究では提案の有無を二値変数で捉えており、自治体が同時に提案した特例措置の個数などは考慮していない。ここでの分析結果がデータの作成方法に起因するものであるのか、それとも、特区制度の利用実績について頑健に成立する性質であるのかについては、改めて検討を加える必要がある。なお、結果は掲載していないが、提案次ごとのクロスセクションデータを用いて同様の分析を行ったところ、政令指定都市のパラメータの推定結果が有意に正になる場合もあった。

第七に、他の地域ブロックと比べて北海道の自治体は多くの提案を行っており、北関東や九州、東北の自治体による提案は相対的に少ないことがわかる。第八に、提案次を重ねるごとに提案が行われにくくなっていることがわかる。これらの結果は特区制度の利用実績をめぐる一般的な指摘と整合している。

#### b) 採択の有無

表-2と表-1の比較より、同じ説明変数に対応するパラメータ推定値は符号だけでなく大きさもほぼ等しいことが確認できる。2つの分析で用いられた被説明変数の関係に着目すると、提案が行われない場合には採択もされないという関係がある一方で、提案が行われたとしても必ずしも採択されないという関係がある。そして、全体的

な提案率が低い場合、前者の影響が後者の影響を卓越し、結果として2つの被説明変数の相関が非常に強くなってしまっている。表-2の推定結果は採択の有無と同時に提案の有無を説明する推定値となっていることから、この結果を用いて1.で提示した仮説（仮説2・仮説5・仮説10）を検証することは難しいと言える。なお、提案の有無の影響を取り除いて採択の有無に影響を及ぼす要因を統計的に明らかにするには、ネスティド・ロジット・モデル等を用いて提案と採択の関係を統一的に表現した上でパラメータ推定を行う必要があると考えられる。

#### c) 認定の有無

表-3より、以下の6点を確認できる。第一に、人口の多い自治体ほど特区を設立する傾向があることがわかる。第二に、財政力指数の低い自治体ほど特区をよく設立していることがわかる。特区の設立は財政負担を伴わないため、財政状況の厳しい自治体でも積極的に特区を活用しようと試みている可能性が考えられる。図-4は、人口・財政力指数区分別の1市町村あたり認定数を示している。人口と財政力指数に相関があるため、財政力指数別の認定数からは、両者の間に正の相関関係が見出されてしまう。人口が同規模程度の市町村では財政力指数が低い市町村ほど認定数が多いという結果は、著者らによる先行研究<sup>7)</sup>とも整合している。

第三に、（認定回以前における）提案の有無と新たな特区の設立の有無の間に有意な関係はないことがわかる。この分析結果は、多くの特区が、自らが提案した規制の特例措置ではなく、他の自治体が提案してメニューに加わった規制の特例措置を用いている事実と整合している。表-1と表-2の結果との比較より、累積提案数が利用実績に及ぼす影響は、提案・採択と認定という2つの側面において大きく異なっていることがわかる。

第四に、過去に提案が採択されている自治体ほど新たな特区の認定を受ける傾向があることがわかる。この結果は、自治体が自ら提案してメニューに加わった規制の特例措置を自地域内で講じようとするものの当然の帰結であると考えられる。第五に、過去に特区の認定を受けている自治体は新たな特区の認定を受けにくい傾向があることがわかる。分析結果が得られた理由として、多くの自治体は自地域内で多数の特区を設立しようとはしないため、既に特区を設立している自治体が特区の認定申請を行おうとしなくなるからではないかと推測される。

第六に、北海道や東海では（自治体数との相対的な比率で）多くの特区が認定される傾向があり、南関東や九州、東北では特区が認定される件数が（自治体数との相対的な比率で）少ないことがわかる。

#### d) まとめ

以上の分析結果より、1.で示した仮説の成立について、表-8のように整理することができる。

表-8 仮説の検証結果

	仮説の内容	成立
仮説1	人口が多い自治体ほど提案を行う。	◎
仮説2	人口が多い自治体ほど提案が採択される。	—
仮説3	人口が多い自治体ほど特区を設立する。	◎
仮説4	財政状況が良い自治体ほど提案を行う。	▲
仮説5	財政状況が良い自治体ほど提案が採択される。	—
仮説6	財政状況が良い自治体ほど特区を設立する。	●
仮説7	過去に多くの提案を行っている自治体ほど新たな提案を行う。	◎
仮説8	過去に多くの提案を行っている自治体ほど新たな特区を設立する。	×
仮説9	過去に多くの提案が採択されている自治体ほど新たな提案を行う。	○
仮説10	過去に多くの提案が採択されている自治体ほど新たな提案が採択される。	—
仮説11	過去に多くの特区を設立している自治体ほど新たな提案を行う。	×
仮説12	過去に多くの特区を設立している自治体ほど新たな特区を設立する。	●

◎：強く有意，○：有意，●：逆の関係が強く有意，▲：逆の関係が有意，×：仮説不成立，—：不明

#### 4. おわりに

本研究では、特区制度の利用実績のデータベースを用いて、自治体間での制度の利用実績の違いを生み出している要因を実証的に明らかにすることを試みた。主要な分析結果は次の通りである。

- 1) 人口の多い自治体は、提案と認定という2つの側面において特区制度をよく利用する傾向がある。
- 2) 財政状況が悪い自治体は、認定という側面で特区制度をよく利用する傾向がある。
- 3) 過去に多くの提案を行っている自治体ほど新たな提案を行う傾向がある。
- 4) 既に特区を設立している自治体は新たな特区を設立しない傾向にある。

1)と2)より、規制改革のイノベーションが人口規模の多い市町村で生起する傾向があるのに対し、イノベーションが人口規模の多い市町村や財政状況の悪い市町村へと波及する傾向があることが分かる。特区制度が当初期待された方向で機能していると言える。地域政策のイノベーションを引き起こすための制度的方策として、提案型制度は有効なオプションの一つであると言えよう。ただし、以上の分析結果から、特区制度が当初期待された成果を十分に達成しているかどうか議論することはできない。そのため、現在の制度の見直し案について検討するには、より細かく特区制度の成果を事後検証していく必要がある。

最後に、本研究の分析結果の留意点として、以下の二点を指摘しておく。第一に、特区制度の仕組みが自治体

に及ぼすインセンティブ効果を十分に考慮していない点である。現行制度では、自治体は自ら規制の特例措置を提案しなくても、他の自治体が提案してメニューに加わった特例措置や全国展開された特例措置を利用することができる。そのため、提案インセンティブが損なわれているとの指摘がある。また、制度導入後の時間の経過とともに提案の採択率が著しく低下し、自治体の提案インセンティブが損なわれているとの指摘もある。これらのインセンティブ効果が特区制度の利用実績に大きな影響を及ぼしていることは間違いない。しかし、統計データからインセンティブ効果を識別することは困難である。この点については、自治体に対するアンケート調査結果などと組み合わせた分析を行う必要があると考えられる。

第二に、自治体の特性として人口と財政状況しか考えていない点である。現実には、それ以外の特性が特例措置の提案や特区の認定に影響を及ぼしていることは容易に推測することができる。例えば、内陸部の自治体が港湾に関係する特例措置の提案や特区認定の申請を行うことはないであろう。特区制度では、財政措置を伴わなければ、基本的には任意の規制について特例措置を提案することができる。そのため、行政活動や経済活動が広範な自治体ほど、特区制度を利用する傾向があると推測できる。今回の分析に用いたデータベースを加工すれば、特区構想や特区計画の分野（e.g. 農業関連、国際物流関連、教育関連）を区別した上で同様の分析を行うことができる。今回の分析では全体的な傾向の把握に議論を特化したしたが、特区制度の適用実績のデータベースが含む多様な情報をより有効に活用した実証分析を進めることは今後の課題である。

#### 参考文献

- 1) Rose-Ackerman, S.: Risk taking and reelection: Does federalism promote innovation?, *Journal of Legal Studies*, Vol.9, pp.593-616, 1980.
- 2) Galle, B. and Leahy, J.: Laboratories of democracy? Policy innovation in decentralized governments, *Emory Law Journal*, Vol.59, 2009.
- 3) 八代尚宏：構造改革特区の意義と今後の課題，八代尚宏編，「官製市場」改革，日本経済新聞社，2005.
- 4) Fukumoto, J. and Okamoto, Y.: Social network analysis of Japanese special zones system, *Proceedings of CUPUM '09*, 2009.
- 5) 21世紀政策研究所：構造改革特区の可能性，2003.
- 6) 東京市政調査会：検証構造改革特区，ぎょうせい，2007.
- 7) 福本潤也：特区・提案制度が都市計画の計画プロセスに及ぼす影響に関する研究，第一住宅建設協会報告書，2009.

---

## 構造改革特別区域制度の利用実績における自治体間格差の実証分析\*

福本潤也\*\*・岡本佳洋\*\*\*

地方分権の進展が地方自治体のイノベーションにもたらす影響について、イノベーションを加速するという主張とイノベーションを抑制するという主張の両方がある。実証分析の蓄積が乏しいこともあり、論争の決着は付いていない。本研究では構造改革特別区域制度における規制の特例措置の提案を規制改革のイノベーションと捉え、特区の認定をイノベーションの波及と捉える。利用実績のデータベースに対してロジスティック回帰分析とクロス集計分析を適用し、特区制度の利用実績の実証的な特性を明らかにする。分析結果として、規制改革のイノベーションは人口規模の多い市町村で生起する傾向があり、イノベーションが人口規模の多い市町村や財政状況の悪い市町村に波及する傾向があることを明らかにする。

---

## An Empirical Analysis on Inter-Municipal Disparity in the Usage of Special Zones System\*

By Junya FUKUMOTO\*\* and Yoshihiro OKAMOTO\*\*

As for the impacts of decentralization on the innovation by local governments, there are two opposing views. Due to the lack of empirical knowledge, the dispute is still unresolved. In this study, we focus on a special zones system for regulatory reform. We regard a proposal of deregulation as an innovation of regulatory reform, and regard a special zones being approved as a diffusion of innovation. We use a logistic regression analysis and a cross table analysis. Our results show that the innovations tend to be brought by the populous municipalities and tend to diffuse to the populous or financially distressed municipalities.

---