

構造改革特別区域法の問題点

2003.9.11 自治労連弁護団

はじめに

2002年12月に成立した「構造改革特別区域法」は、地方自治体の申請を内閣総理大臣が認定することによって地方自治体や区域ごとに社会的規制を緩和する特別措置を可能とするものである。短期間のうちに各地で「構造改革特区」の申請が活発に行われ、一定の期待を集めている。

しかし、構造改革特区の制度は、憲法の基本原理に照らして見過ごすことのできない重大な問題を含んでいる。そこで自治労連弁護団は、地方自治体の民主的改革と自治体労働者の権利擁護のために活動してきた立場から、構造改革特別区域法について基本的な批判をする本意見書を公表する。

1 構造改革特別区域法の概要と特徴

構造改革特区法の内容と特徴は次の通りである。

(1) 目的

目的は「地方公共団体の自発性を最大限に尊重した構造改革特別区域を設定し、当該地域の特性に応じた規制の特例措置の適用を受けて地方公共団体が特定の事業を実施し又はその実施を促進することにより、教育、物流、研究開発、農業、社会福祉その他の分野における経済社会の構造改革を推進するとともに、地域の活性化を図り、もって国民生活の向上及び国民経済の発展に寄与することを目的とする」(1条)とある。

「構造改革」は小泉首相がしきりに訴えるが、「構造改革とは何か」と問いに明快に回答することは困難であるが、およそグローバル化を推進する日米財界の意向を受けて、社会経済にある国民生活を守るための様々な社会的規制を取り払うこと、そして大企業が高収益をあげるのに適した仕組みをつくるのに適した改変はすべて「構造改革」の名で推進されている。

この法律は、「構造改革」を初めて法律の文言に明記したが、それでも「構造改革を推進する」のが「構造改革特区」であると規定しているだけであり、理念を異にする種々の「規制」を緩和するという以上の内容も定義も明らかにしていない。

この法律は法体系における位置が捉えにくく、経済界が企業活動として実行

を欲していたこと、あるいは福祉、医療、労働その他さまざまな分野で国民の抵抗があつてなかなか突破できなかった社会的規制を、「特別区域」を設定するという手法で突破しようということであり、非常に超法規的な、準憲法的な性格を持っている。

(2) 「構造改革特別区域」と「基本方針」

「構造改革特別区域」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つて、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」(2条)とされ、「特別区域」は「地域の活性化を図るために自発的に設定する区域」として「地域の特性に応じ」て決めるとされる。

他方で「構造改革特別区域基本方針」は閣議で決定することとされ(3条)、地方公共団体は「構造改革特別区域計画」を作成して内閣総理大臣の認定を申請することができる(4条1項)、内閣総理大臣は、基本方針に適合し適切な効果があると認めるときは認定をし、これによって規制の特例措置が適用される(4条8項、10項)。

したがって、地方公共団体の自発性はあくまでも内閣の方針に枠づけられており、内閣の基本方針に沿った計画について認定申請することができるにとどまる。認定の基準は、閣議で決めた「基本方針」に適合することや、「適切な経済的・社会的効果を及ぼす」ことなどとされている。「構造改革特別区域基本方針」は「経済の活性化のためには、規制改革を行うことによって、民間活力を最大限に引き出し、民業を拡大することが重要である」との認識の下に、企業活動の自由の拡大に偏した方針となっている。

地域の自発性や地方公共団体の自発性は、中央政府の企業活動の自由を拡大しようとする思惑に合致する程度でのみ規制緩和として結実するが、逆に住民の福祉を厚くする方向で企業活動の社会的規制を強める要素のある提案は認定されない。国の法律による全国一律の社会的規制について、地域や地方の「自発性」を梃子に崩すことになる。

(3) 法律の規制の特例措置

成立当初の構造改革特区法の中にすでにさまざまな規制緩和策が特例措置として盛り込まれた(11条~25条)。下記のようなものである。

幼稚園入園年齢の規制緩和、教育施設による職業紹介、市町村の教職員採用、行政財産である埠頭の貸付、法人の農地取得、通関業務の手数料軽減、営利法

人の特養ホーム、自治体の電気通信事業、大規模小売店舗法上の手続の軽減。

種々雑多であるが、規制緩和策として社会的な抵抗が強く容易に実現できなかったものも多く含まれている。

2 巧みな宣伝と改正法による特例の拡大

2003年6月30日に構造改革特区法の改正案が成立し、規制の特例措置が拡大された。公有水面埋立法の特例、株式会社による学校設置、保育事務の教育委員会への委任、地方公務員法上の臨時的任用の更新規制の緩和、等である。

構造改革特区法による規制緩和策は、それぞれの規制の立法目的を考察すれば、大きな問題を含むものであることは明らかである。幼児教育の低年齢化が発達に何をもたらすか、農業に法人が参入し個人農家が駆逐されないか、教員の市町村採用で県費負担の原則がゆらぎ市町村の財政力による教育水準の格差がもたらされないか、通関業務の24時間化の推進で関係者の勤務条件が悪化しないか、大型店舗の出店が容易になれば中小店舗はさらに苦境に立たないか、といった点である。

しかし、現在のところ構造改革特区の申請それ自体が、各地で肯定的に報道されており、問題点の指摘は少ない。たとえば鳥取県羽合町は県内で初めて特区を申請する方針を固め、臨時的任用の保育士の任用期間を3～5年に延ばす特例を申請し保育所への調理室必置の見直しも求めるという。臨時的任用の規制が緩和されれば正規の臨職への置き換えが拡大し結局経験豊富な保育士による保育が難しくならないか、調理室のない保育所で供される乳幼児の食事がどのようなものになるか、という問題点の指摘は乏しい。

構造改革特区についての世論状況は、「多様なカリキュラムを認める教育特区」「国際競争力のある物流特区」「農業への新規参入を促進する特区」など、不況や社会不安の下での経済活性化策としての巧みなPRによる。

一つの地域の一つの分野について限定された規制緩和策を試行するという法律の仕組みも、基本的な検討や批判を困難にしている。「基本方針」では「特区制度の導入により実現すべき目標」のひとつは「特定の地域における構造改革の成功事例を示すことにより、十分な評価を通じ、全国的な構造改革へと波及させ、我が国全体の経済の活性化を実現すること」とされていることに注意を要する。

3 構造改革特別区域法の問題点

構造改革特別区域法の問題点をあらためて整理すると次の点があげられる。この法律の問題点の検討が深められ、地方自治体も慎重に対処する必要がある。

(1) 社会権保障や地域経済維持のための規制の撤廃・緩和

社会保障についてこれまで打ち立てられてきた基準を切り下げ、医療・福祉・教育などの分野について一定の質を確保し国民生活の安全などを守るための社会的規制について、その規制を取り払うことで社会権保障を切り捨て、あるいは地域経済のバランスをとるための規制を地域・区域ごとに撤廃・緩和し全国に広げようとしている。結局「構造改革」「規制緩和」の名で社会的弱者に対する様々な保障の切り捨てを推進するための法律であるというところに問題の一番の核心がある。

(2) 地方公共団体の「自発性」を上から枠づけ弱者切り捨て競争を推進

規制緩和推進の手法として、随所に地方公共団体の自発性や創意工夫を促すかのような表現を用いながら、実際は中央政府や内閣総理大臣の意図に沿う施策を推進し経済界の収益に奉仕しないものは認定しないという仕組みで最終的権限は首相に握られている。

中央政府の方針の枠内で、地方公共団体同士に弱者を切り捨て経済界に奉仕するための施策の競争を促すこの法律は、実際には地方自治や地方分権とは非常に遠い仕組みである。

(3) 法治主義・議会制民主主義を潜脱する手法

医療・福祉・労働・教育などの分野では、それぞれ憲法が社会権の保障に伴って一定の施策を国に対して義務づけており、憲法の義務づけにより厚生労働省や文部科学省等の省庁が国民全体の福祉の観点から検討をし、国会制定法で一定の施策を確立してきたものである。異なる目的の社会的規制について、それを経済界の利益になるように緩和をするというだけの点でひとまとめにして検討や議論を省略し、区域を限定して実施をするという手法は非常に問題である。内閣総理大臣の認定のみによって地方公共団体や区域ごとに法定された社会的規制を突破させ、その結果を恣意的に宣伝材料として使い、全国的規制緩和の突破口にしていくという手法は、国会や議会を中心とした法治主義、議会制民主主義にも抵触する。

以 上