

現場発の「カイゼン」提案が地域を変える 構造改革特区は地方分権社会の実験場

21 世紀政策研究所 研究主幹 辻田昌弘

21 世紀政策研究所が平成 15 年 8 月に開設した構造改革特区支援サイト「みんなの特区」(<http://www.21ppi.org/mintoku/>)では、すでに認定を受けている特区の担当者に対してウェブアンケートを実施しています。昨年 10 月に、こんな質問をぶつけてみました。「特区に対して先進的に取り組むことには『意義がある』か、それとも『割に合わない』か」。

現在の特区制度では、いったん規制の特例措置が認められれば、それを利用して他の区域が特区の認定を受けることができます。ですから、先を行って苦労するよりも、様子を見ながら後発で行くほうが比較的容易に特例を受けられるのではという見方もできるわけです。アンケートを通じて特区先進自治体担当者の「損得勘定」を探ろうとしたわけですが、予想どおり、9 割以上の担当者が、特区に対して先進的に取り組むことには「意義がある」と答えてきました。「後追いで各自治体が構想提案を控えていたら、規制改革は一向に進まない」「一刻も早く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すことが重要」「最初にチャレンジすることに特区の意義がある」など、アンケートのフリーアンサーには、特区担当者の、規制改革や構造改革に取り組む気概と信念に満ちた言葉があふれていました。

特区同士の情報共有によって制度はさらに加速する

地方自治体や民間企業からの提案により、規制の特例を特定の区域に導入するのが構造改革特区制度です。制度が始まっておよそ 1 年半になりますが、過去 4 次の特区構想提案件数の推移をみても、各主体の提案意欲、つまり規制改革意欲は衰えてはいません。

「みんなの特区」のレポート取材などで、自治体の特区担当者の話を聞いていると、みんな、とにかく元気がいいんです。地元のマスコミなどが大きく取り上げたりして、特区の話題で盛り上がっている。今まで中央政府の決まりによって、その指導のもとに政策が進められてきたものが、自分たちの提案がもとになって様々な制度を変えていくことができる。そして、それが全国的な規制改革にもつながっていく。21 世紀政策研究所が特区制度に注目しているのは、そうやって現場で頑張っている担当者の話を聞きながら、「これは面白そうだな」と感じたからです。

このように、現場レベルでは注目を集めている特区制度ですが、一般の方にはなかなか分かりにくいのが現状ではないかと思えます。特区制度の政府の窓口になっている内閣の構造改革特別区域推進本部のホームページ(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/>)には、特区に関する様々な資料が掲載されています。特区制度のよい点は、こうした情報がすべてオープンにされているところなのですが、認定件数もどんどん増え、資料も膨大で複雑なものになっています。研究所でも、これらの資料に一件一件当たっていったのですが、何しろ数が多いので時間がかかってしまう。自治体担当者や一般の方にとってはなおさらなわけです。そこで、これら様々な情報をデータベース化すれば、われわれの作業も効率化するし、さらにそれらを公開することによって、特区関係者はもちろん、多くの方にとって役に立つ

のではないかと考えました。それが、「みんなの特区」構築のきっかけだったわけです。

特区認定を受けた自治体担当者に対して行った別のアンケートでは、66%の自治体が「他の自治体の取り組みに関する情報を積極的に入手したい」と考えており、しかし、そうした情報を実際に「入手できている」と答えた自治体は37%に過ぎないことが分かりました。各自治体間で特区情報を共有し、このギャップを埋めることができれば、特区制度をさらに加速させていくことができるはずです。「みんなの特区」の役割もそこにあると思っています。

「ゲリラ戦」の構造改革特区がいつか“巨人”を倒す

これまでに認定された特区の詳細をみると、なぜこれが規制改革のテーマとして取り上げられるのか疑問に思ってしまうほど、非常に細かな項目が並んでいます。しかし、実際、住民サービスの最前線にいる自治体の職員にとっては、今まで、そういった細かなところで苦勞していたわけで、それほど、規制の網は、日本社会の細部にわたって張り巡らされているのです。

これまで行われてきた規制改革、構造改革の手法は、中央に総理直轄の審議会などを設置して改革に挑んでいくという形で、これはこれで、広く注目を集め、幅広い議論を喚起していくという意味においては有効でした。しかし、中央突破で真正面から殴り合っただけでは、攻撃が単調になってしまい、防御するほうも攻撃をかわしやすかったといえます。こうした正面攻撃と対照的なのが特区制度で、正面攻撃と同時に、周辺部から、それこそ「ゲリラ戦」のように攻撃を仕掛けていく手法です。特区制度の小粒な動きに対して、その効果に疑問を投げ掛ける人もいますが、たとえ小さな“蟻(あり)”たちでも、何千、何万匹とそろえば、いつか“巨人”を倒すことができるのではないかと、私はその力に期待して見えています。

特区制度に寄せられた提案の多くは、いわば、日々の現場で直面する規制の壁に対する改革の要望です。これは例えば、トヨタ自動車に取り組んでいる「カイゼン運動」に似ています。トヨタでは、現場の生産ラインで洗い出された問題や課題を、現場の裁量で、現場の実情に合った方法で改善することにより、作業の効率化につなげています。特区制度においても、こうした現場での気づき、アイデアなどによる、現場発の「カイゼン提案」が、住民サービスを変えていく第一歩になるはずです。

構造改革特区を「地方分権」の視点でとらえてみる

「現場でできることは現場に任せる」という考え方は、「地方にできることは地方に委(ゆだ)ねる」という地方分権の考え方に通じます。特区制度を単なる「規制改革」ではなく、様々な権限を中央省庁から地方自治体に委譲するという「地方分権」の視点でとらえてみると、構造改革特区の本領は、まさにこれから発揮されるのではないのでしょうか。

国から地方へ権限や財源が委譲されると、その先にあるのは、各自治体がそれぞれの地域特性や住民ニーズに対応した制度を選択する「一国多制度」という姿ではないかと見ています。こうした来るべき地方分権の時代に備えて、自治体は自らの経営能力を高めていかなければなりません。特区制度によって限定的とはいえ、各自治体には自由裁量の余地が認められましたが、その代わりに、責任も重くなります。しかし、これこそが地方自治の本来の姿であり、地方分権社会の基礎といえるものです。その形を先取りした特区制度は、自治体の

経営能力を高め、分権社会に適応していくための格好のトレーニングになるのです。

これまでの構想提案でいうと、例えば、保育所の給食は原則として保育所内に調理室を設け、そこで調理員が調理することになっていますが、鳥取県羽合町などからの提案で、特区に限ってという条件付ながら、外部からの給食搬入が容認されることになりました。こうした提案によって現場の選択肢が増えれば、コストダウンを図るといった経営的観点で事業を運営していくことができます。

しかし、こうした効率化の一方で、規制が緩和された後のことも考えなければなりません。特区によって皆が満足するわけではなく、先の保育園の例を借りれば、やはりコストがかかってもいいから、その場で調理した食事を食べさせたいという意見が保護者などから出てくるかもしれません。選択肢が増え、そういった様々な意見が出てきたときに、それらの意見を現場はどう調整していくか。また、ある特区において規制を緩和した結果、何らかの弊害が生じる可能性があります。そのときにどう対応するか。あるいは、弊害を未然に防ぐ手立てをどう講じるか。これまでは、国の制度に従って一律に行っていれば、そこで何か起きても、国の制度を根拠に対応していればよかった。しかし、特区制度のもとでは、自治体が自ら考え、行動していかなければなりません。

特区制度が実際に効果を上げているかどうかなどを評価するために、推進本部に昨年7月、民間の有識者、学識経験者などからなる評価委員会が設置されました。しかし、一つ一つの案件を細かく検証していくのは難しいでしょうから、そうした検証・評価は、今後、各特区でも対応していかなければならないでしょう。特区制度に積極的に取り組んでいる福岡県の北九州市では、市独自の評価システムを導入して、特区制度の効果を高めようとしています。

現場からの「カイゼン提案」により、自治体の経営能力を高めていく特区制度は、今後、その効果を検証するという視点が加わることで、新たな課題に直面してきます。そこでまた、自治体の力も試されてきます。特区制度はこのように、自己責任を原則とする分権社会の先行実験場であり、それが自治体を鍛え、行政を変え、地域を変えていくことにつながっていくのです。

(談)

(このインタビュー記事は(社)日本広報協会「月刊 広報」2004年1月号に掲載されました)