

規制緩和を活用した雇用創出— 構造改革特区の効果

第1節 構造改革特区とは何か

従来、都道府県や市町村といった地方政府が産業・雇用施策を講じる場合、全国一律の制度や規制は所与の条件として扱われてきた。また、地域により差別的な制度（例えば税制）が適用される場合でも、その多くは国主導の地域振興策の一環として行われるのが通例であった。沖縄振興特別措置法に基づいて自由貿易地域を指定し、立地企業に対して製造・加工製品の輸入関税の選択課税制度を認めるなど、各種の特例・優遇措置を講じている国の沖縄振興策はその代表例といえる。その意味で、2003年の第1回認定以降現在まで続く「構造改革特区」は、「地方公共団体や民間事業者等の自発的な立案により、地域特性に応じた規制の特例を導入する特定の区域」¹を導入し、地域経済の活性化を促そうとする全く新しい試みである²。

構造改革特区の認定にあたっては、まず地方公共団体等の公的主体や民間企業・大学等から、特区の提案と関連する規制緩和要望が内閣官房構造改革特区推進室に寄せられ、関係省庁が事前調整の上「特例措置を講ずることができる規制」を決定する。そのうえで、地方公共団体は列挙された規制の中から、特区を実現するために必要な規制の特例措置を選択して計画を作成し、申請を行う。実際には、2002年の第1次提案募集に際して426件の特区提案と約900項目の規制緩和要望が出されたのち、93の特例措置が認められた。そして03年4～5月の第1回認定により、国際物流特区（港湾の臨時開庁手数料の軽減等）や産

1 構造改革特区推進本部「構造改革特区推進のための基本方針」（2002年9月20日）。

2 横山（2002）は、構造改革特区導入に至る背景として、日本経済活性化策としての規制改革と、画一的地域政策を脱却し地域の個性ある発展を目指す地域力戦略が相俟った点を指摘している。また、小野（2003）は、従来にない今回の特区のユニークさとして、①制度改革の実験を試みていること、②特区実現までのスピードが早いこと、③規制の特例措置の追加を前提としていること、④情報公開の徹底、⑤市町村と内閣府の連携、⑥特区に係る省庁通達の禁止、⑦改革の提案主体が被規制側の国民（自治体）・企業であること（ただし、計画の申請主体は地方公共団体に限定されている）、を挙げている。

学連携特区（外国人研究者の入国、在留申請の優先処理等）、農業活性化特区（株式会社等の農業経営への参入の容認等）など117件の特区が誕生し、以後、06年7月の第11回認定までの新規認定計画の累計は878件に及ぶ。

ところで、「構造改革特区推進のための基本方針」（2002年9月20日）に示されるように、構造改革特区には、①特定の地域における構造改革の事例を示すことにより、全国的な構造改革へと波及して、日本全体の経済の活性化が実現するという「規制改革上の目的」、および②地域の特性に応じた産業の集積や新規産業の創出等により、地域経済の活性化を目指すという「地域政策上の目的」がある。そのため、特区的手法については2つの評価がありうる（小野（2003））。

第1は、規制改革の全国化を目指す中央（具体的には特区推進本部に設置された評価委員会）による評価であり、規制所管省庁が行った調査の結果に加え、特区の現地視察を含む独自の調査や規制所管省庁からの意見聴取に基づいて、評価対象となった特例措置について「全国で実施」、「引き続き特区で実施」、「規制の特例措置の廃止・是正」のいずれかの評価が下されている。実際には、「特段の問題が生じていないと判断されたものについては、速やかに全国展開を推進していくものとする」との基本理念のもと、過去5回の評価において規制の特例措置の継続や廃止・是正対象となったものはなく、株式会社等の農業経営への参入に関する規制等、評価対象となった69件の特例措置が全国展開され、それに伴って298件の特区計画が認定取消となった（予定含む）³。しかしながら、特例措置の全国展開にあたっては、特区内外から計画的に収集されたデータに基づくプログラム評価の実施、あるいは全国展開の際の便益と損失の比較考量といった定量的評価が必要であるとの指摘もなされている（鈴木（2004））。

いまひとつは、地域経営の観点からみた特区的手法の評価である。この場合、当該特区で確認された効果は必ずしも特区外の地域に保証されものではなく、全国展開の判断の根拠とはなり得ない。しかしながら、それぞれの特区の目的に応じた成果の評価、ならびに運用における問題点等を考察することは、地域

3 したがって2006年7月現在で特例措置が実施されている特区計画数は573件であり、同年10月現在、申請が可能な特例措置の項目数は67件（全国展開予定を除く）となっている。

が主体となり、規制緩和を政策手段とする特区的手法の今後の在り方を検討するうえで有益な作業であろう。

そこで本章では、構造改革特区の認定を受けた自治体に対する独自のアンケート調査を用いて、特区が地域経済にもたらした効果について議論する。もとより、教育や生活福祉に関する特区等、地域の産業や雇用への直接的な効果を企図していない計画も多い。そのため、本章では、農業や観光関連、産業活性化といった地域の産業や雇用に関連するとみられる特区計画を対象を限定し、現時点までの成果を検証する。こうした計画実施地域同士のパフォーマンスの違いの分析に加えて、特区未実施地域との比較を通じた、本来の意味での政策評価も欠かせない。本章の最後では、2000年代の地域雇用の伸びについて、特区実施の効果の析出を試みる。

本章の構成は以下の通りである。第2節では、独自のアンケート調査の概要を提示し、特区実施プロセスにおける特徴を議論する。つづく第3節では、特区の成否を左右する様々な要因について検討する。第4節では、「事業所・企業統計調査」の地域別従業者数を用いて、特区の政策効果を定量的に分析する。最後に第5節で本章の結論を要約し、特区的手法を地域雇用創出に活かす上で何がカギとなるのかについて、政策的な課題を提示する。

第2節 特区計画の特徴

1 アンケート調査の概要

以下では、2006年8月から9月にかけて労働政策研究・研修機構が実施した、「構造改革特区の雇用への影響に関する調査」のデータを用いる。調査対象は、特区の効果発現までのタイムラグを考慮し、計画認定後1年以上（05年7月の第8回認定分まで）が経過した延べ609件の特区うち、内閣府構造改革特区担当室の計画分類に基づいて「農業」や「農村都市交流」、「産学連携」、「産業活性化」、「IT関連」といった産業・雇用施策に係る250件を選定し、当該計画を実施している368の自治体の特区担当部門に調査票を送付した⁴。回収数は、計画単位で192件、実施自治体単位で259件であり、回収率はそれぞれ76.8%、70.4%であっ

図表 7-1 調査対象の計画分野と主な特例措置の内容

計画分野	主な特例措置の内容	対象計画数	回収数
産学連携・人材 関連	国立大学教員の兼業緩和、外国人研究者受入促進、IT 講座試験の免除、官民共同職業紹介等	52	46
産業誘致関連	土地開発公社造成地の賃貸容認、工業移転促進地域からの除外、中心商業地への大型店の誘導	44	34
都市農村交流・ 観光関連	農家民宿の要件緩和、農家民宿等の濁酒製造容認、国立・国定公園の観光活用等	65	45
農業振興関連	株式会社等の農業経営参入、農地取得後の下限面積要件緩和、農業大学の無料職業紹介等	89	67
	計	250	192

注：対象計画数および回収数は計画単位の件数

た。

図表7-1は、調査対象の計画分野と特区で活用される主な特例措置の内容を示している。ここでは、特例措置の性格に応じて計画分野を4つに再分類している。第1は、産学連携を通じた研究開発や人材活用促進等による産業活性化分野であり、研究者の活用や関連人材育成といったソフト面の産業施策を中心とした特区である。そのため、計画数の少ないIT関連（8件）および官民共同職業紹介（2件）に係る特区も含めている。第2は、産業誘致に関する規制緩和を活用した特区であり、工業誘致に関する規制緩和を中心としている。また件数は少ないが、中心商業地への大規模小売店の誘導を図る特区（6件）も含まれる。第3は、観光関連の特区であり、全国的に有名などぶろく製造や農家民宿の開業に関する規制緩和がその多くを占めている。最後は、遊休・荒廃農地の活用と農業従事者の増加を企図した特区であり、株式会社やNPO等の農業

- 4 特例措置の全国展開に伴って認定を取消された計画を含む。また、特区認定後に市町村合併を経験した自治体については、合併後の自治体に調査票を送付した。なお、地域の教育や福祉の向上を目的とした「教育関連特区」（小学校の英語科設置などの教育課程弾力化等）や「生活福祉関連特区」（ボランティア輸送等）、「幼保一体化関連特区」（3歳児未満の幼稚園入園の容認等）、地域経済への効果が必ずしも企図されていないまたは当該地域に限定されないとみられる「環境・新エネルギー関連特区」（レンタカー型カーシェアリング等）、「まちづくり関連特区」（屋外広告物除去の迅速化等）や「国際物流特区」（空港・港湾の手数料軽減等）は対象から除外した。また、「農業関連特区」のなかでも、「市民農園の開設に係る特例措置」のみを活用したものについては、大都市が中心で雇用面の効果を企図したものでないと判断し、対象から除外した。ただし、「生活福祉関連特区」に分類されるもののうち、官民共同職業紹介事業の特例措置を活用した特区は「産学連携特区」に、「まちづくり関連特区」に分類されるもののうち、大規模小売店立地の特例を活用した特区については「産業活性化特区」としてそれぞれ再分類し、調査対象に含めた。

参入に関する規制緩和を利用したものが多い。

2 計画のプロフィール

調査結果を見る前に、回答が得られた特区計画のプロフィールをチェックしておく必要がある。計画分野により、実施主体や認定時期に違いがみられるためである。

計画の実施主体では、都道府県の関与の程度に特徴がある（図表7-2）。観光関連や農業振興特区では、市町村単独で実施しているケースが70%前後を占める一方、産学連携・人材関連や産業誘致に関する特区では、都道府県単独、または都道府県と市町村が共同で実施しているパターンが多く、併せて50%前後にのぼる。特に、産学連携関連の特区で県が参画しているケースが目立っており、後にみるように、都道府県レベルの産業施策の一環として実施されていることがうかがえる。

認定時期の分布も、計画分野によりやや異なっている（図表7-3）。構造改革特別区域推進本部が公表している「分野別累計件数」に示されているように⁵、IT関連や産学連携、産業活性化関連の特区は、2003年の第1回認定時に多くみられたものの、その後は大きく伸び悩んでいる。回答が得られた特区の認定時期をみても、産学連携・人材関連や産業誘致関連の特区に古いものが多く、観光や農業関連では比較的新しい特区が多くなっている。

ただし、全ての特区において地域限定の規制の特例措置が継続されている訳

図表7-2 特区の実施パターン

単位：%

計画分野	都道府県単独	市町村単独	都道府県と市町村共同	都道府県共同	市町村共同	合計（N）	
産学連携・人材関連	26.1	28.3	43.5	2.2	-	100	(46)
産業誘致関連	20.6	50.0	23.5	-	5.9	100	(34)
都市農村交流・観光	6.7	73.3	20.0	-	-	100	(45)
農業振興関連	10.4	67.2	20.9	-	1.5	100	(67)
合計	15.1	56.3	26.6	0.5	1.6	100	(192)

5 構造改革特別区域推進本部「認定された構造改革特別区域計画について」では、各回までの分野別認定件数が公表されている（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/ninteisinsei.html>）。

図表 7-3 計画の認定時期

単位：％

計画分野	03年4月～8月 (3年以上 前)	03年9月～04 年8月(2年以 上前)	04年9月～05 年8月(1年以 上前)	合計 (N)	
産学連携・人材関連	71.7	17.4	10.9	100	(46)
産業誘致関連	41.2	32.4	26.5	100	(34)
都市農村交流・観光	17.8	42.2	40.0	100	(45)
農業振興関連	17.9	43.3	38.8	100	(67)
合 計	34.9	34.9	30.2	100	(192)

図表 7-4 特区計画別の特例措置の継続状況

単位：％

計画分野	特例措置 継続中	認定取消済 (全国展開)	合計 (N)	
産学連携・人材関連	80.4	19.6	100	(46)
産業誘致関連	38.2	61.8	100	(34)
都市農村交流・観光	68.9	31.1	100	(45)
農業振興関連	10.4	89.6	100	(67)
合 計	45.8	54.2	100	(192)

図表 7-5 特例措置継続期間

単位：％

計画分野	1年 未満	1～2年 未満	2～3年 未満	3年 以上	合計 (N)		平均値 (月)	標準偏差 (月)
産学連携・人 材関連	-	19.6	21.7	58.7	100	(46)	32.2	9.1
産業誘致 関連	2.9	47.1	32.4	17.6	100	(34)	23.5	9.8
都市農村交 流・観光	4.4	42.2	40.0	13.3	100	(45)	23.8	8.2
農業振興 関連	35.8	34.3	28.4	1.5	100	(67)	18.3	8.3
合 計	14.1	34.9	30.2	20.8	100	(192)	23.8	10.1

注：2006年8月までの継続期間。ただし、特例措置が全国展開された特区については、認定取消までの期間

ではない。2005年7月以降、産学連携・人材関連分野における「官民共同職業紹介」や、産業誘致関連の「土地開発公社造成地の賃貸容認」、農業振興特区の多くで活用されている「株式会社等の農業経営参入の容認」などが相次いで全国展開された。図表7-4にみるように、調査対象のうち、2006年8月現在で特例措置が継続中の特区は約46%にとどまっており、特に、産業誘致関連や農業

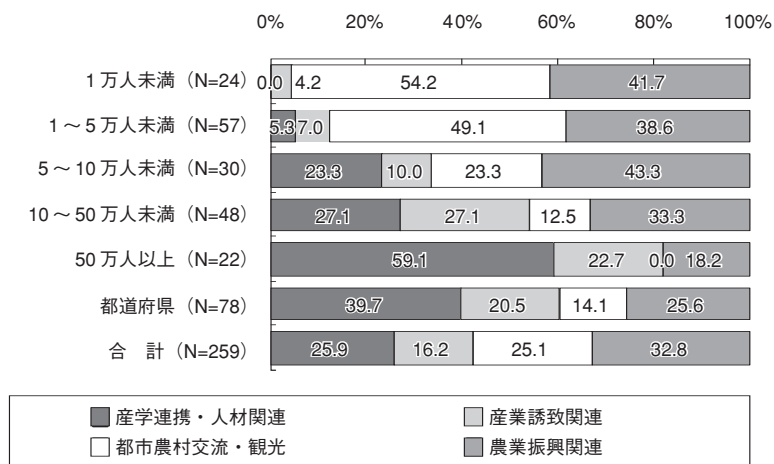
振興関連の特区に認定取消が多くなっている。

認定取消後も、全国化された規制緩和措置を引き続き活用できるものの、地域限定という魅力は失われる。特区の認定から取消まで、あるいは継続中の場合は2006年8月時点までの特例措置の継続期間を分野別に見ると（図表7-5）、全体の平均は約2年であり、産学連携・人材関連の特区が最も長く、農業振興関連が最も短くなっている。地域限定の特例措置の継続期間が特区の成否を左右するのかどうかは興味深い点であり、第3節で改めて議論する。

3 特区の背景と目的

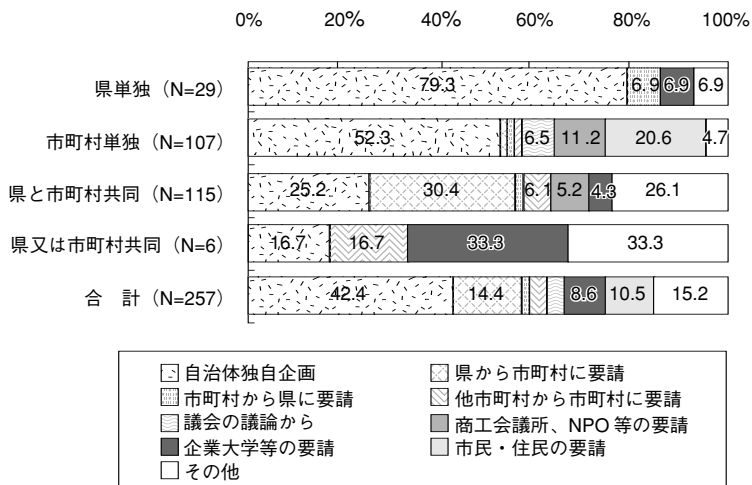
今回のアンケート調査では、192件の特区計画について、延べ259の計画実施自治体（都道府県・市区町村）から回答が寄せられた。回答自治体の人口規模（2006年3月末）と計画分野との関連をみると（図表7-6）、人口規模5万人未満の町や村では、観光関連や農業振興を実施しているケースが多く、人口規模が大きくなるほど、産業活性化に関する特区の実施割合が高い。以下では特にことわりがきのない限り、自治体単位の回答を用いて、特区申請の目的や計画実

図表7-6 人口規模別にみた計画分野



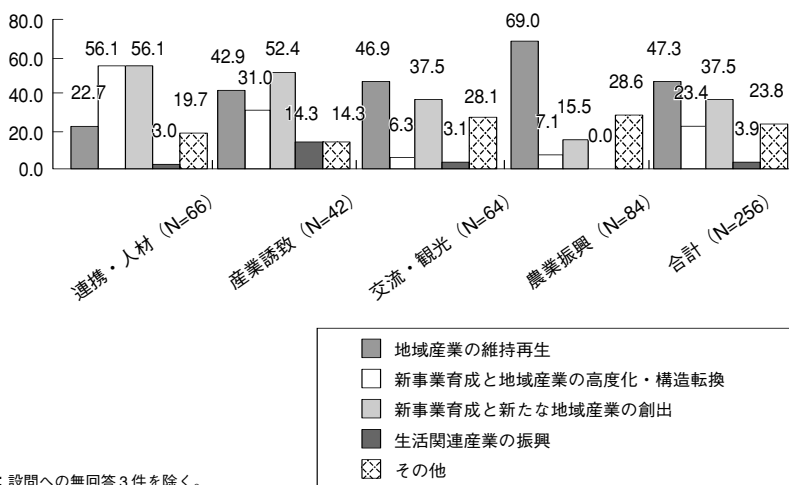
注：市区町村人口は、2006年3月末現在の人口（「住民基本台帳人口要覧」による）。なお「都道府県」は、実施主体が都道府県であることを示す。

図表 7-7 計画実施パターン別の特区申請のきっかけ



注：設問への無回答2件を除く。

図表 7-8 特区計画別の特区策定の目的（複数回答）



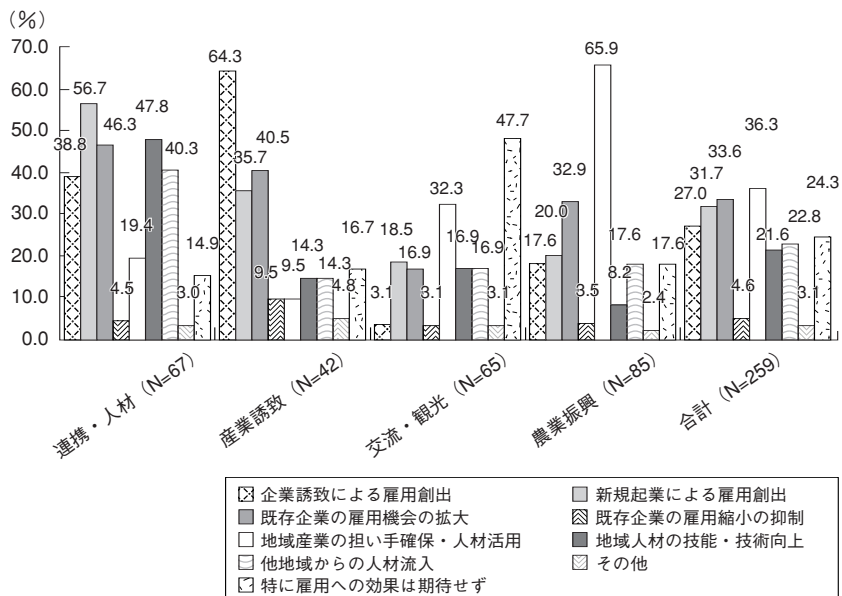
注：設問への無回答3件を除く。

施上の特徴を検討する。

図表7-7は、特区計画を申請した経緯を、計画実施パターン別にみたものである。都道府県・市町村を問わず、自治体単独で計画を実施している場合には当該自治体が独自に企画したケースが多いものの、市町村単独の計画では、市民や企業・大学、商工会議所といった多様な地域主体のニーズから発した特区も少なからず存在する。なお、都道府県単独実施の場合、その6割以上は産学連携や産業誘致関連の特区であることから、これらの計画分野は都道府県の産業政策の一環として立案されたことがわかる。一方、都道府県と市町村が共同で実施している特区では、やや都道府県のイニシアティブが強いものの、「その他」として「県と市の共同企画」とする回答が多く寄せられており、文字通り共同申請の色彩が濃い。仮に、都道府県が参画した場合でも、特区申請時の市町村の主体性は比較的強いといえる。

次に、今回の特区のねらいについてみてみよう。図表7-8では、分野別の特

図表7-9 特区計画別の期待した雇用への効果（複数回答）



区の目的（複数回答）を示している。研究開発やそのための人材活用を目指す産学連携・人材関連の特区では、新規事業育成を通じた「地域産業の高度化・構造転換」や「新たな地域産業の創出」を挙げる自治体が多く、地域の産業構造の転換を目的とした（おそらく中長期的な）産業政策としての性格が強いことを示唆している。農業振興関連を中心とした他の計画分野では「地域産業の維持・再生」が4割以上に及ぶことを考え合わせると、既存の産業構造を前提とした政策か否かという点で大きく特徴が別れているといえる。

雇用への効果の期待にも、計画分野別の差異がみられる（図表7-9）。新規事業の育成を重視する産学連携・人材関連の特区では、新規起業による雇用創出を始めとして、特区を様々な雇用面の成果に結びつけたいとする回答が多い。産業誘致関連の特区でも雇用面の効果を挙げる回答が多くみられるものの、企業誘致による雇用創出効果を筆頭に、主に雇用の量的側面への期待が中心である。対して、観光や農業関連では、特区による雇用創出はほとんど期待されていない。期待がある場合にも、「地域産業の担い手確保」や「他地域からの人材流入」を挙げる声が目立っていることから、小規模でも持続的な地域産業の再生を目指す姿勢がうかがえる⁶。なお、特区の雇用効果を期待している場合、いずれの計画分野でも7割以上の特区でターゲットが特定化されている（図表

図表 7-10 雇用への効果のねらいとする産業の有無と具体例

計画分野	ねらいとする産業あり	具体例
産学連携・人材関連 (N=57)	82.5%	IT、ナノテク、ロボット、バイオ、健康・医療・福祉、環境・リサイクル、自動車等
産業誘致関連 (N=35)	68.6%	製造業、物流業、エネルギー関連産業、環境・リサイクル、大規模小売業等
都市農村交流・観光 (N=34)	73.5%	観光サービス（民宿、旅館、レストラン等）、農業
農業振興関連 (N=70)	77.1%	農業、農業関連（肥料、農機等）、コミュニティビジネス等

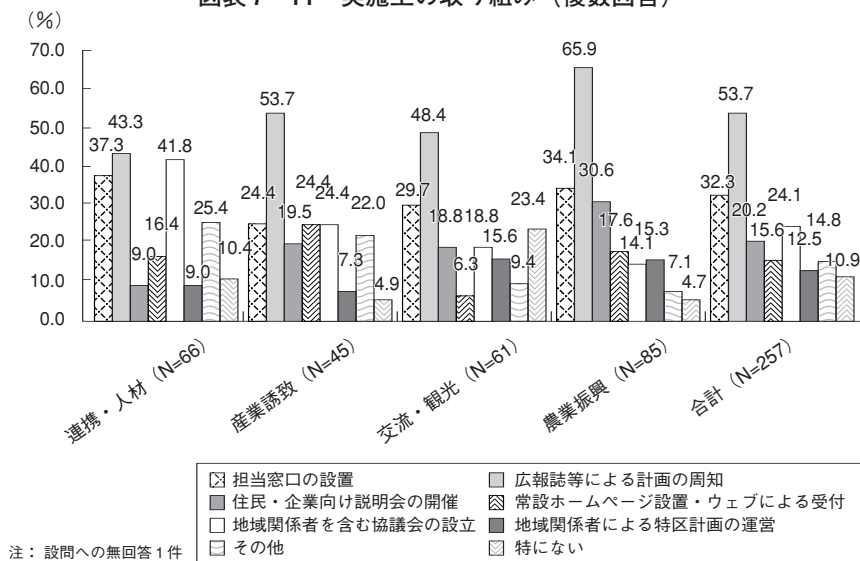
注：「雇用への効果の期待なし」を除く。

7-10)。具体的な記入をみると、新事業創出に力点を置いた産学連携・人材関連特区では、ナノテクノロジー（素材やIT、バイオ産業関連）やバイオ関連などの先端分野を挙げる例が多く、やはり既存産業の記入例が多い産業誘致関連の特区とはねらいが異なっていることがわかる。残る、都市農村交流・観光関連では、観光サービスや農業が、農業振興関連は、当然ながら農業をターゲットに挙げる回答が多くなっている。

4 取り組みと自治体独自の施策

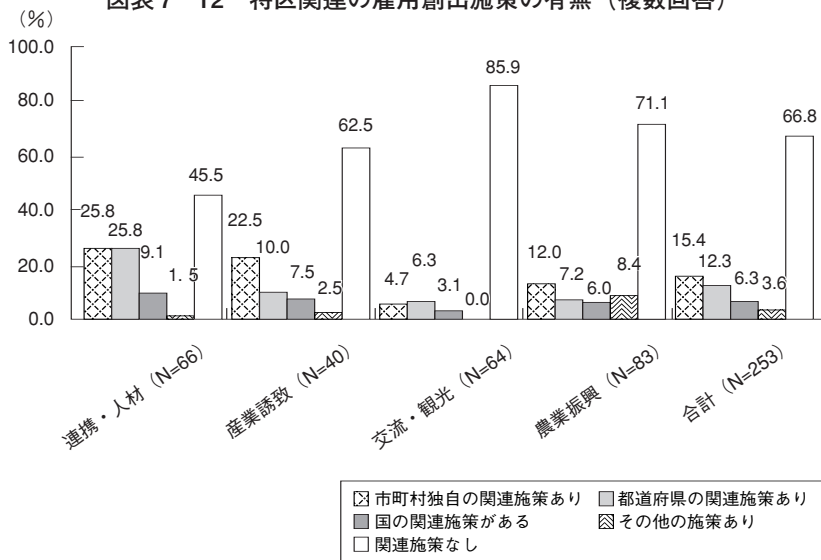
構造改革特区が地域の自発性に立脚した政策である以上、今回の調査対象である産業・雇用関連の特区を申請した自治体は、地域の産業・雇用対策に熱心

図表 7-11 実施上の取り組み（複数回答）



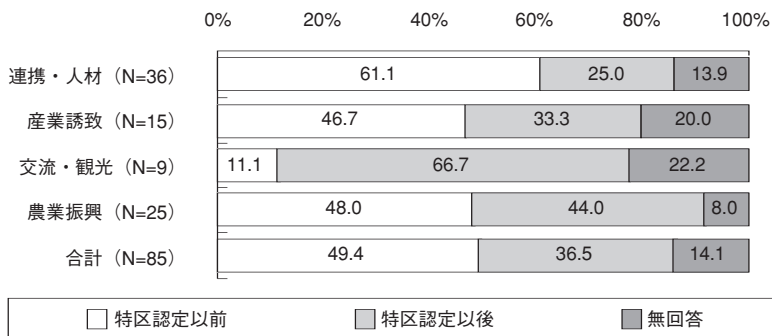
6 なお、「最も重視していた雇用への効果」の回答結果は、産学連携・人材関連特区では「新規起業による雇用創出」（全体の35.1%）が、産業誘致関連では「企業誘致による雇用創出」（60.0%）が、都市農村交流・観光関連と農業振興関連特区では「地域産業の担い手確保・人材活用」（順に35.3%、61.4%）がそれぞれ最も多く、概ね複数回答に現れた傾向に一致している（割合は「雇用への効果の期待なし」を除いた数値）。

図表 7-12 特区関連の雇用創出施策の有無（複数回答）



注：設問への無回答6件を除く。

図表 7-13 特区関連の雇用創出施策の開始時期



注：特区関連の雇用創出施策なし169件及び設問全て無回答除く。

な自治体が多く含まれていることは想像に難くない。しかし、認定された規制の特例措置をより効果的に活用するためには、認定以後の運営上の取り組みや補完的な施策の存在が重要であると思われる。

では、特区の認定後、各自治体はどのような取り組みを進めてきたのだろうか（図表7-11）。図から、「特にない」とする回答は、全体で10.9%にとどまっており、何らかの実施上の工夫を行ってきた自治体が多いものの、観光関連の特区においてやや比率が高い。「特にない」とした自治体の人口規模をみると5万人未満が6割を占めており、一部の町や村では、特区に認定されたものの、計画の周知等の具体的な運営が手つかずになっている可能性が示唆される。

一方、何らかの活動実績がある場合に多いのは、「広報活動」や、計画の一元管理のための「担当窓口の設置」である。企業や大学、住民など多様な地域主体を巻き込んでいることを示す「地域関係者を含む協議会の設立」や「地域関係者による特区計画の運営」は、産学連携・人材関連の特区を除き、おおむね2割前後の実施率にとどまっている。

地域の雇用創出施策による特区計画の補完状況にも、同様の傾向が現れている（図表7-12）。アンケートでは、雇用機会を創出する産業政策や能力開発、求職者に対する支援を総称して「雇用創出施策」と呼び、今回の特区計画に関連した施策の実施状況を尋ねた。その結果、「関連施策なし」の比率は、全体では66.8%と過半数に及んでおり、特に、産学連携・人材関連以外の計画分野でその比率が高くなっている。一方、関連する雇用創出施策がある場合には、市町村で独自に策定・実施しているケースが最も多い。このように、一部に限定されるものの、自治体独自の施策を活用して特区の効果的な運用を図っている自治体も確認される。

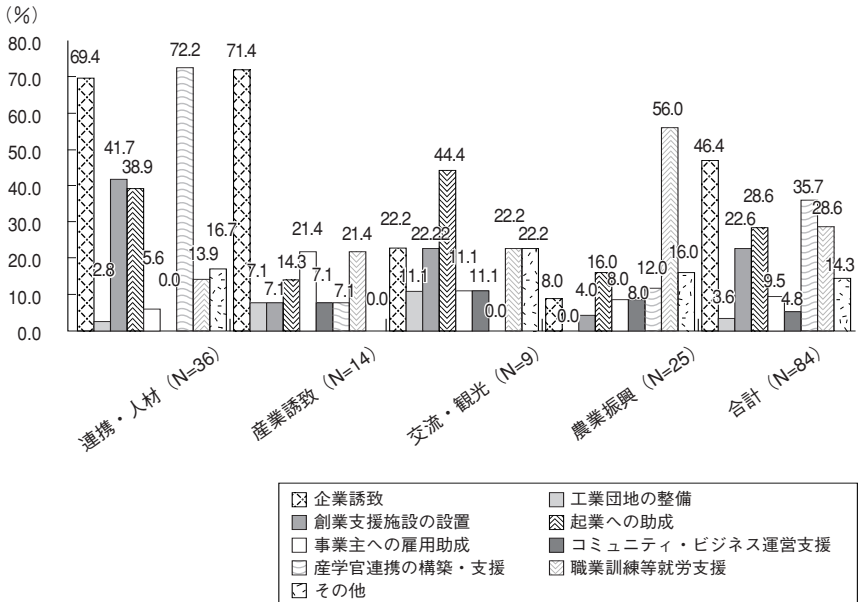
なお、関連施策の実施状況とその開始時期には相関が認められ（図表7-13）、実施率が高い計画分野ほど、特区認定前に関連施策を開始したとする回答が多い。例えば、産学連携・人材関連分野の特区では、その過半数が特区認定以前に関連施策を実施している。つまり、自前の雇用創出施策を用意している「先進的な」自治体では、独自の産業・雇用政策を進める上で利用可能な手段として、特区による地域限定の規制緩和策が活用された様子がうかがえる。

関連施策の具体的な内容は、おおむね雇用面への期待に応じた施策が講じられている（図表7-14）。様々な雇用面の効果を期待する産学連携・人材関連の特区では、「企業誘致策」の他、「創業支援策施設の設置」と「新規起業への助成」、「産学官連携の構築・支援」など、多様な自前の施策を実施している。他

方、雇用の量的側面への効果を重視する産業誘致関連では「企業誘致策」が、地域産業の担い手確保を企図する観光関連や農業振興関連では、「起業への助成」や「職業訓練・カウンセリング・職業紹介等の就労支援」を実施しているケースが目立っている。

このように、特区計画の認定を受けた「意欲の高い」と目される自治体のなかでも、地域を巻き込んだ取り組みや関連施策の実施率は計画分野により異なっており、運用面にはかなりの濃淡がみられる。もちろん、特区の雇用面への期待も計画により異なっているものの、特区に手を挙げただけのケースと様々な補完的な手段を講じた場合では、自ずと特区の成果も異なるものと考えられる。次節では、こうした特区計画の運用上の工夫が、現時点までの特区の成果に与える影響を検討する。

図表 7-14 特区関連の雇用創出施策の内容（複数回答）



注：特区関連の雇用創出施策なし 169 件および設問への無回答を除く。

第3節 特区の成否を決めるもの

1 特区の成果指標について

通常、政策の評価は、政策の影響を受ける客観的な成果指標（アウトカム）に基づいて行われる。たとえば、失業者に対する職業訓練プログラムの評価では、プログラム終了後の受講者の就職率や賃金が、学校教育における新しい学習プログラムの評価では、生徒の成績などが成果指標として採用され、当該政策の効果が定量的に測定される。

しかしながら、構造改革特区の成果に関する既存の調査結果を見る限り、特区の成果指標は事例により大きく異なっている⁷。たとえば、産学連携関連の特区の効果には、地元企業との連携体制構築の事例を挙げるものもあれば、進出企業数等の数量的な成果が報告されているものもある。また、濁酒製造に関する規制緩和を活用した特区のように、濁酒の製造企業数や製造量といった数量的な成果が共通して報告されているもののなかでも、（間接的な効果としての）観光客数を成果として報告するかどうかは自治体により異なっている。

そこで以下では、企業進出数や雇用の伸びといった産業・雇用関連の特区に係る複数の成果指標について、各自治体に「効果の程度」（おおいに効果あり～ほとんど効果なし）を尋ねた結果を用いて、共通の尺度から特区の成果を分析する。もちろん、主観的な成果指標は、時と主体により異なりうるものであり、特に、特区を実施していない自治体に同様の成果が得られることを保証するものではない。しかしながら、既に構造改革特区を実施した自治体にとって、産業・雇用面のどの点で特区が有益であったか、さらにその有益度を分ける要因は何かを知ることが、地域経営における特区的手法の有効性を議論する上で、不可欠な作業であると思われる。

7 内閣官房構造改革特区推進室「特区は宝の山—特区成果事例集—」（2006年5月）。

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/kouhyou/051026/takara.pdf>

なお同年9月には、2005年11月までに認定された特区の経済効果の調査が実施され、計画分野ごとに雇用者数や生産額等の数量的な成果が公表されているものの、個別計画毎の成果は公表されていない（同推進室「特区における経済効果」

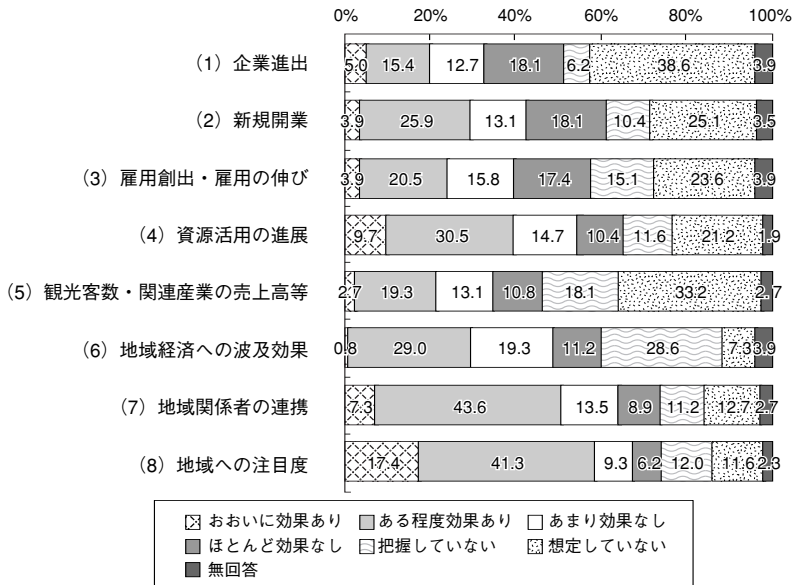
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/kouhyou/060925/siryou.pdf>）。

2 現時点までの成果と今後の見込み

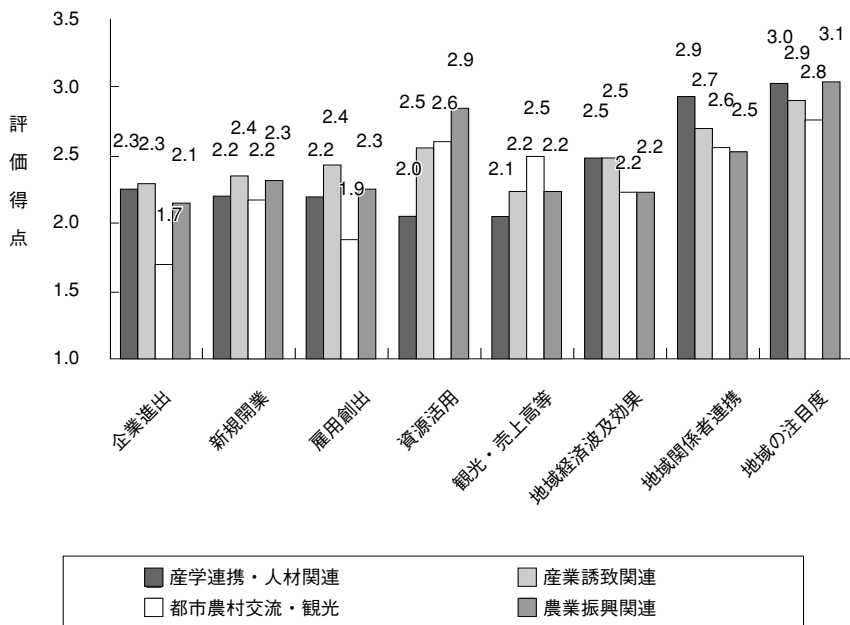
図表7-15は、企業誘致や雇用の伸びといった8項目の特区の効果について、2006年8月末までの効果の程度を尋ねた結果である。全自治体のなかで、「効果あり」（おおいに効果あり＋ある程度効果あり）とした回答の比率をみると、「地域への注目度」が58.7%、「地域関係者の連携」が50.9%と過半数を占めており、マスコミ等の取材を通じた地域の知名度向上や計画の運営に伴う域内連携の深化など、特区の質的な効果が看取される。他の成果指標については、効果を「把握していない」もしくは「想定していない」とする比率が高い。前節で見たように雇用への効果の期待は計画分野により異なるため、これらの回答を除いたうえで、効果の程度を見る必要がある。

図表7-16は、「ほとんど効果なし」（1点）から「おおいに効果あり」（4点）の4段階の評価を得点化し、計画分野別に各成果指標の平均点を示したもので

図表7-15 現時点までの特区の効果（いずれも N=259）



図表 7-16 評価項目別、分野別の特区の効果
(平均点)

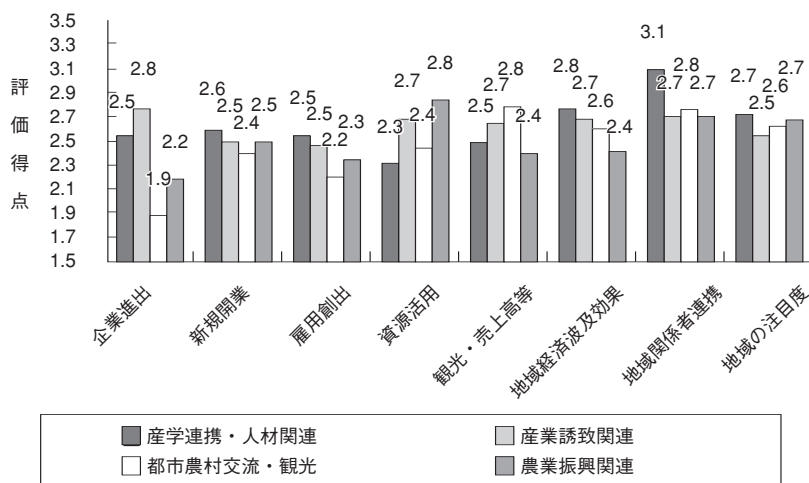


注：評価得点は、おおいに効果あり(4点)、ある程度効果あり(3点)、あまり効果なし(2点)、ほとんど効果なし(1点)の平均点。把握していない、および、想定していないを除く。

ある⁸。計算上は、2.5点を基準としてそれより高ければおおむね効果あり、下回れば効果なしとする回答が多いことを意味する。やはり「地域関係者の連携」や「地域への注目度」の平均点が高く、計画分野を問わず特区がもたらした共通の効果に挙げられる。また農業振興関連の特区では、土地利用等の「資源活用」の平均点が、都市農村交流・観光関連の特区を実施した自治体でも「資源活用」や「観光客数・関連産業の売上高等」の平均点が高く、いずれも特区の性格に応じた効果が得られた自治体が多いことがわかる。ただし、域内の企業

8 平均点の算出にあたっては、計画分野ごとおよび評価項目ごとにサンプルサイズが異なる。この点は、次の図表7-17(今後の効果)も同様である。紙幅の関係上、全てのサンプルサイズを掲載できないため、詳細については筆者までご連絡願いたい。

図表 7-17 評価項目別、計画分野別の今後の効果（平均点）



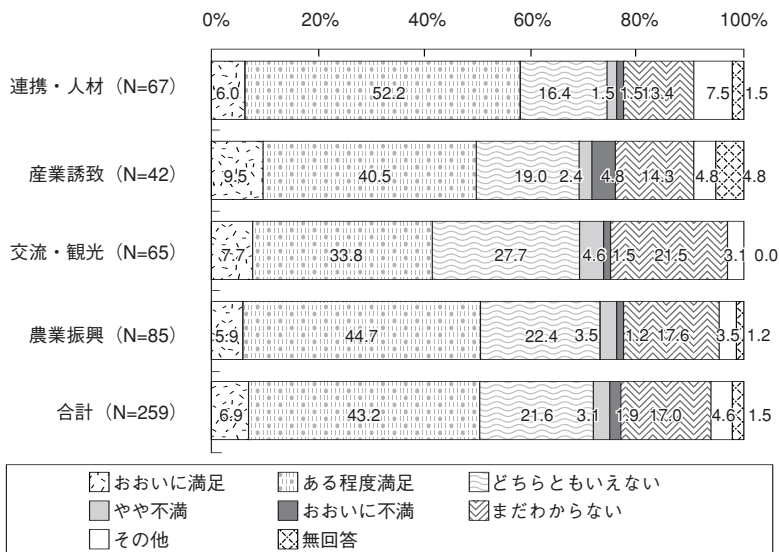
注：評価得点は、おおいい見込みあり（4点）、ある程度見込みあり（3点）、あまり見込みなし（2点）、ほとんど見込みなし（1点）の平均点。わからない、および、想定していないを除く。

数や雇用への量的な効果はおしなべて低調である。「企業進出」や「新規開業」そして「雇用創出・雇用の伸び」の効果の平均点は、いずれの計画分野も2点台前半以下であり、雇用創出効果を想定しかつ把握している自治体のなかでは、「効果なし」とした自治体が相対的に多いことがわかる。

では、今後の効果の見込みはどうか。図表7-17では、同じく、「ほとんど見込みなし」（1点）から「おおいい見込みあり」（4点）までの4段階の評価得点の平均点を、成果指標ごとに示している。多くの成果指標について「今後の見込み」の評価点が「現時点の効果」のそれを上回っており、これまでよりは効果が得られると考えている自治体が多いことがわかる。なかでも、企業数や雇用の量的側面の効果については、産学連携・人材関連の特区や産業誘致関連の特区において評価点の平均値が高い。これらの計画分野は、2003年の特区制度の発足当初に計画を申請したのことが多いことから、産業・雇用面への特区の量的な成果については、効果の発現までかなりの時間を要することが示唆される。

こうした特区の効果に関する評価は、そのまま現時点での各自治体の満足度

図表 7-18 現時点までの効果についての総評



に反映されている（図表7-18）。「おおいに満足」とする回答は、いずれの計画分野でも1割未満にとどまっており、「ある程度満足」を合わせても5割前後となっている。残る自治体のほとんどは「どちらとも言えない」か「まだわからない」とする判断保留派である（不満とする回答は3～6%にとどまる）。

回答自治体の平均的な結果からは、特区による規制緩和を活用する手法は、地域への注目と域内連携の活発化という地域活性化の基礎条件を改善する効果を持つものの、企業数や雇用の量的な効果の発現には時間を要することが示唆されている。

3 特区の成否を決めるもの

特区実施自治体の主観的な回答からは、産業・雇用面への特区の量的な効果は、現時点では低調にとどまっていることがうかがえる。しかし同時に、既に雇用面の効果が得られたとする自治体も散見される。では、どのような場合により高い効果が得られる（た）のであろうか。

ここでは、地方自治体による地域雇用創出の観点から、「雇用創出・雇用の伸び」に関する効果の程度を成果指標として用いる。ただし、観光関連の特区のように、そもそも雇用の伸びを想定していない自治体も多い。また、効果を把握していない場合も、特区による雇用創出効果は不明である。したがって、まず、「効果を想定しかつ把握している」を1、「想定していないもしくは把握していない」を0とする選別モデルを推定する。そのうえで、雇用創出・雇用伸びについて、「効果あり」（「おおいに効果あり」または「ある程度効果あり」）を1、「効果なし」（「あまり効果なし」あるいは「ほとんど効果なし」）を0とする質的選択変数を被説明変数とし、プロビット分析を行う。

説明変数は大きく3種に分類される。第1は、特区計画の内容に関する変数であり、4つの計画分野を示すダミー変数と3つの計画実施パターン（都道府県のみで実施、市区町村のみで実施、県・市区町村の共同実施）を示すダミー変数を用いる。第2に、特区の継続性に関する変数として、計画の継続期間および特例措置の全国展開済みダミーを用いる。最後に、特区を補完する施策の有無について、運営上の取り組みの有無を示すダミー変数（質問の形式上、取り組みなしを1、何らかの取り組みありを0とする）、および特区に関連した雇用創出施策の有無について、3種のダミー変数（関連施策なし、特区後に関連施策あり、特区前から関連施策あり）を用いる。なお、第1段階の選別モデルにのみ含まれる説明変数として、ここでは、3種の実施主体ダミー（県、市・区、町・村）を用いた⁹。

推定結果は図表7-19に示されている。なお、推定式（1）は、計画の継続期間を示す変数として、計画認定後から現在までの経過月数を、推定式（2）は、地域限定の特例措置の継続月数（全国展開済みの場合は、認定取消まで）を用いた結果である。

まず、下段の選別モデルの推定結果をみてみよう。ここでは、「雇用への効果を想定しかつ把握している場合」を1としているので、より積極的に雇用への効果を期待するグループは、正で有意な係数を持つものである。推定結果から、計画分野や回答自治体の属性による差はなく、特区の実施パターンにのみ

9 雇用への効果に関する設問に無回答のもの（10ケース）および説明変数に欠損値があるもの（3ケース）を分析から除外したため、推定に用いたサンプルサイズは246である。

図表7-19 雇用への効果を決定する要因

	(1)	(2)
雇用への効果	推定係数	推定係数
計画分野（リファレンス：交流・観光ダミー）		
産学連携・人材ダミー	-0.283 (0.293)	-0.246 (0.310)
産業誘致ダミー	0.619 (0.293) *	0.657 (0.294) *
農業振興ダミー	0.226 (0.269)	0.252 (0.282)
パターン（リファレンス：県・市共同ダミー）		
県のみダミー	0.632 (0.279) *	0.657 (0.290) *
市区町村のみダミー	0.553 (0.213) **	0.514 (0.234) *
認定後の経過月数	0.032 (0.012) **	-
特例の継続月数	-	0.026 (0.012) *
全国展開済みダミー	-0.013 (0.195)	0.226 (0.225)
取り組み（特になし）ダミー	-0.329 (0.426)	-0.324 (0.428)
関連施策（リファレンス：施策なしダミー）		
認定後に施策ありダミー	0.306 (0.200)	0.329 (0.203)
認定前に施策ありダミー	0.664 (0.173) **	0.681 (0.249) **
定数項	-2.318 (0.468) **	-2.121 (0.473) **
選 別	推定係数	推定係数
計画分野（リファレンス：交流・観光ダミー）		
産学連携・人材ダミー	-0.075 (0.253)	-0.063 (0.255)
産業誘致ダミー	0.406 (0.285)	0.382 (0.290)
農業振興ダミー	-0.028 (0.211)	0.018 (0.232)
パターン（リファレンス：県・市共同ダミー）		
県のみダミー	0.621 (0.272) *	0.612 (0.313) †
市区町村のみダミー	0.480 (0.204) *	0.475 (0.206) *
回答自治体（リファレンス：町・村ダミー）		
県ダミー	0.349 (0.220)	0.365 (0.223)
市ダミー	0.073 (0.248)	0.073 (0.281)
定数項	-0.285 (0.223)	-0.289 (0.224)
athrho	-12.067 (570.297)	7.296 (162.138)
rho	1	0.999
Wald test (rho=0) :chi^2 (1)	2.04	2.26
Prob > chi^2	0.153	0.133
Wald chi^2	52.22	34.13
Prob > chi^2	0.000	0.000
Log likelihood	-239.480	-241.072
N	246	246
センサーされた数	100	100
センサーされていない数	146	146

注：カッコ内は標準誤差。**、*、†はそれぞれ1%、5%、10%で統計的に有意であることを示す。

有意な差が確認される。つまり、都道府県と市区町村が共同で実施しているケースに比べ、今回の特区を県のみあるいは市区町村のみで実施している自治体の方が、雇用創出効果を期待する確率が高い。県のみ、あるいは市区町村のみが実施する特区のほとんどは、1つの自治体が単独で実施しているものであることから、雇用創出に熱心な自治体ほど、単独で特区を運営していることが示唆される¹⁰。

特区の雇用創出効果については（上段）、「雇用創出・雇用の伸びへの効果あり」を1としているので、正で有意な係数ほど雇用創出効果を高める要因であること示す。まず計画分野による差があり、都市農村交流・観光関連に比べて産業誘致関連の特区で雇用創出ありとする確率が高く、企業誘致という計画の主目的に応じた成果が得られていることを意味する。計画の実施パターンは、雇用創出効果への期待のみならず、成果にも有意な差をもたらしている。すなわち、県と市町村の共同実施の場合に比べ、県もしくは市町村のみが（その多くは単独で）実施している特区ほど、雇用創出効果ありとする確率が高い。

計画の継続期間についても、正で有意な結果が得られており、雇用創出効果の発現まで時間がかかることを意味している。時間の効果は、全国展開までの特例措置の継続期間（(2)式）よりも、認定後から現在までの経過期間の方が高く、特例措置が全国化されても必ずしも効果が減じられる訳ではない。このことは、全国展開済みダミーが有意でないことから明らかである。

最も興味深いのは、自治体独自の取り組みが特区の雇用創出効果に与える影響である。推定結果から、特区に関連した雇用創出施策がない自治体に比べ、特区認定以前から関連施策を実施していた自治体の方が、特区の効果ありとする確率が高い。しかも、関連施策を実施している自治体でも、それが特区後の場合には、施策がない自治体と比べて雇用創出効果に有意な差はない。規制緩和の活用自体は財政措置を伴わない安価な手段であるが、雇用面の量的効果を高めるにはやはり独自の雇用創出策の存在が重要であり、特に、特区以前から関連施策を実施していた自治体では、地域の産業・雇用対策を補完する形で規制の特例措置を活用したことが奏功した結果と考えられる¹¹。

10 その他に、特区開始前（2001年）の地域の有効求人倍率や人口規模ダミーを用いた推定も行ったが、いずれも統計的に有意な結果が得られなかった。

構造改革特区を実施した自治体間の比較分析から、雇用の量的側面における特区の効果は、特例措置が全国化された後も含めて特区の取り組み期間に依存すること、さらに、より効果を確実にするためには、自治体独自の産業・雇用対策を補完する形で特区を活用することが重要であることが示された。

第4節 特区の政策効果

1 分析の枠組み

前節では、アンケート調査の回答を用いて、特区を実施した場合の効果的な運用策について分析した。しかしながら、上記はあくまで特区実施自治体間の（主観的な）成果の差異を検討したものに過ぎない。構造改革特区の実施が地域雇用に与える影響を検証するには、やはり特区未実施地域を比較対象とした政策評価の手法によるしかない。

ところで、今回の特区のように、希望者のみが実施できる施策の場合、特区実施地域と未実施地域の成果指標（たとえば雇用者数）を単純に比較しても正しい政策効果は計測できない。特区に手を挙げた自治体ほど地域雇用創出への意欲や施策の企画力・実行力などが高ければ、そのような自治体は、特区がなくても同レベルの成果を達成する可能性が高いからである。したがって、意欲等の観察されない要因を統計的に取り除いた上で、純粋な特区の効果を測る必要がある。

施策の実施が観察されない要因と相関する場合（内生性問題と呼ばれる）にはいくつかの対処法があるが¹²、ここでは、Difference in Differences（以下、

-
- 11 関連施策の特性については、別途、施策の実施主体や、施策の内容について分析を行った。ただし、選別を考慮した推定モデルでは計算が収束しなかったため、雇用への効果の程度に回答があった第2段階のサンプルのみを用いたプロビット推定を行った。その結果、「施策なし」に比べて、「独自に策定・実施している関連施策がある」自治体の方が、あるいは、起業への助成や産学連携支援、労働者への就労支援等の「ソフト面の関連施策を実施している」自治体の方が、特区の雇用効果ありとする確率が有意に高い。やはり、「自前の」産業・雇用政策を補完する形で特区を活用することが、量的な雇用効果を高めることが示されているといえる。
- 12 内生性問題への対処法は、「非実験的手法」(Non-Experimental Method)と呼ばれ、①操作変数法、②Difference in Differences、③マッチング法の3つの手法が提唱されている。非実験的手法については、Blundell and Costa Dias (2000;2002)および黒澤 (2005)を参照のこと。また、今回の特区制度の特徴に即して政策評価手法を議論したものとして鈴木 (2004)がある。

DID) と呼ばれる評価手法を用いる¹³。

いま、意欲や企画力といった自治体固有の観察されない要因は時間を通じて変わらないと仮定すると、各自治体の特区実施前後の成果指標の差を取ることによって、自治体固有の要因が除去できる。そして、この特区実施前後の成果指標の差を、特区実施地域と未実施地域と比較することによって、その間に生じた日本経済全体の変化（マクロショック）が除去され、純粋に特区の実施の有無による成果の差を求めることができる。なお、マクロショックへの反応が特区実施自治体と未実施自治体の間で異なっている場合への対処として、特区実施前後と同じようなマクロ経済の変動があった期間のデータを追加し、その間の成果指標の変化と特区実施前後の成果の変化を比較するやり方がある¹⁴。本節ではこの点を考慮した分析も行う。

ただし、以上の評価手法により求められる政策の効果は、「特区を実際に実施した」自治体における特区の平均的效果であり、参加しなかった自治体も含めた母集団全体の特区の平均的效果とは峻別される¹⁵。したがって、本節の政策効果は、規制の特例措置を全国展開する際の判断の根拠とはなり得ない点に注意を要する。

以下、データと推定方法を説明しよう。ここでは、2004年6月現在の市区町村区分に基づき、3,123の市町村（東京23区を含む）データを用いる。このうち、特区実施地域は、2003年4月の第1回から04年3月の第4回までに認定された計画のうち、前節までの計画区分に従って産業・雇用関連の特区（規制の特例措置が適用された市区町村数は819）に限定する¹⁶。このうち、産学連携・人材関連と産業誘致関連を「産業振興特区」（同、205）として、また農村都市交流・観光関連と農業振興関連を「農業関連特区」（同、614）として、それぞれ一括する。

13 先の3つの手法のうち、①の操作変数法は、施策実施の決定と関連し、成果には直接影響を与えない操作変数を用いて、観察できない要因を統計的に除去する方法である。しかし本章では、適切な操作変数を見つけられなかった。

14 以上のモデルの定式化については、補論を参照されたい。

15 前者はAverage Treatment on the Treated Effect (TTE)、後者はAverage Treatment Effect(ATE)と呼ばれる (Blundell and Costa Dias(2002))。

16 前節までの分析と異なり、都道府県が実施している特区については、規制の特例措置が適用される市町村を特区実施地域とした。なお、実際の推定では、2001年のデータが得られない東京都三宅村を除いたため、サンプルサイズは3,122である。

前節でみたように、特区の成果指標は、新規起業数や遊休農地の解消面積など計画分野により多様であるが、ここでは農業関連の特区の効果を見る際には農林漁業従業者数を、産業振興関連については製造業従業者数を採用する¹⁷。データは2001年（10月）と2004年（6月）の「事業所・企業統計調査」の市区町村別の民営事業所従業者数であり、特区実施前後の成果指標の差（2001年～2004年の年平均の従業者数伸び数）が成果関数の被説明変数となる。

説明変数には、地域の産業集積の違いを考慮するため、期初における当該産業の規模（従業者数）および全国と比べた集積の強度（特化係数）を導入する¹⁸。そのうえで、関連する特区（農業関連または産業振興特区）を実施したか否かを示すダミー変数の係数が特区実施の政策効果を示す。

なお、マクロショックへの反応が特区実施地域と未実施地域で異なる点を考慮する際には、1999年～2001年の変化について市町村データを追加し、2つの期間のデータを合わせた（プールした）推定を行う¹⁹。

2 推定結果

最小2乗法による成果関数の推定結果は、図表7-20に示されている。まず、産業集積に関する変数についてみると、農林漁業（(1)式）および製造業（(2)式）ともに、集積規模（従業者数）が大きな地域ほど従業者数が減少する傾向にある。ただし製造業では、集積の特化度が高い地域ほど従業者数の伸びが大きいことも示されている。

次に、特区の効果をみてみよう。ここでは特区ダミーの係数が正で有意ならば、規制の特例措置が適用された自治体の方が、適用されなかった自治体に比べて関連産業の雇用が伸びたことを示す。推定結果から、まず、農業振興や都

17 図表7-10に示したように、特区実施自治体のアンケート結果によると、「特区の雇用への効果を期待している」場合には、その7割前後がターゲット産業を特定化しており、産業振興関連の特区では製造業種を、農業や観光関連の特区では農業を挙げる回答が多くを占めている。なお、わずかながら林業や漁業の振興をねらいとした特区も存在するため、農林漁業を一括して扱っている。

18 特化係数は P_{ij}/P_i 。ただし、 P_{ij} はj県の産業iの従業者構成比を、 P_i は全国の産業iの従業者構成比を示す。

19 Bell et al. (1999)は、追加する対照期間の選定基準として、施策実施前後の期間と同様の景気局面にある、なるべく近い時期を挙げる。1999年～2001年および2001年～2004年の2期間はともに有効求人倍率が緩やかに上昇する局面にあることから、本稿では次善的な対照期間として、1999～2001年のデータを用いている。

図表7-20 特区の効果に関する推定結果 (DID)
(被説明変数：01年と04年の産業別民間従業者数の差(年平均))

説明変数	(1) 農林漁業 推定係数	(2) 製造業 推定係数
期初の従業者数	-0.045 (0.002) **	-0.042 (0.000) **
期初の特化係数	-0.037 (0.036)	43.511 (6.708) **
「農業関連」特区ダミー	0.575 (0.627)	
「産業振興」特区ダミー		122.959 (18.587) **
定数項	1.962 (0.335) **	-24.206 (9.612) *
自由度調整済み決定係数	0.139	0.761
F統計量	169.41 **	3307.55 **
サンプルサイズ	3,122	3,122

注：() 内は標準誤差。なお、説明変数のうち、期初の従業者数および特化係数は(1)式が農林漁業、(2)式が製造業である。また、**、*、†はそれぞれ、1%、5%、10%で統計的に有意であることを示す。

市農村交流等の農業関連特区については有意な効果が確認されない((1)式)。前節で用いたアンケート調査でも、農業関連特区を実施している自治体の約35%が「特区による雇用の伸びを想定していない」としており、本来的に雇用創出面の影響が弱いためと考えられる。一方、産学連携や産業誘致等の産業振興特区は((2)式)、地域の製造業雇用に有意な正の効果を持っている。推定係数の値から、規制の特例措置が適用された自治体では、非適用自治体に比べて年平均で約123人の製造業雇用が創出されたことを示している。先のアンケート調査でも、産業関連の特区では「雇用の伸びを想定していない」との回答は10%未満であり、期待に即した雇用面の効果が得られているともいえる。

結果の頑健性を調べるため、特区制度が始まる以前の期間の変化も考慮した推定も行った²⁰。結果は図表7-21に示されている。なお、ここでは、特区実施

20 新たに1999年と2001年の産業別従業者数のデータを追加(プール)し、99年～01年および01年～04年の2期間における年平均の従業者数伸び数を被説明変数として最小2乗法で推定した。サンプルサイズは6,244 (=3,122×2)である。

図表 7-21 異なる期間の変化を考慮した推定結果 (DID)

(被説明変数：期初と期末の産業別民間従業者数の差 (年平均))

説明変数	(3) 農林漁業 推定係数	(4) 製造業 推定係数
期初の従業者数	- 0.035 (0.002) **	- 0.037 (0.000) **
期初の特化係数	- 0.081 (0.034) *	43.983 (5.734) **
01～04年ダミー	- 4.435 (0.523) **	- 32.670 (7.724) **
「農業特区」ダミー	1.017 (0.834)	
01～04年×「農業関連」特区ダミー	- 0.441 (1.178)	
「産業活性化」特区ダミー		74.562 (21.684) **
01～04年×「産業振興」特区ダミー		- 6.513 (30.143)
定数項	5.787 (0.407) **	- 6.263 (9.002)
自由度調整済み決定係数	0.069	0.654
F統計量	92.85 **	2361.20 **
サンプルサイズ	6,244	6,244

注：() 内は標準誤差。なお、説明変数のうち、期初の従業者数および特化係数は(3)式が農林漁業、(4)式が製造業である。また、**、*、†はそれぞれ、1%、5%、10%で統計的に有意であることを示す。

前後の期間を示す「01～04年ダミー」と「特区ダミー」の交差項が、特区の雇用創出効果を示す変数である。

新たに定義された特区の効果を表す変数をみると、農業関連((3)式)では推定係数は負で非有意であり、先の結果と同様に特区の雇用創出効果は確認されない。興味深いのは、産業振興関連の特区の効果に関する結果である。(4)式をみると、まず、「産業関連」特区ダミーの推定係数が正で有意であり、規制の特例措置が適用された地域は、特区制度以前も含めて製造業雇用の伸びが

平均的に高かったことが示されている。しかし、01～04年ダミーとの交差項は負で非有意であり、特区の実施期間に、規制の特例措置が適用された自治体に特有の従業者数の伸び（特区の雇用創出効果）は観察されない。つまり、先に図表7-20で確認された産業振興特区の雇用創出効果には、特区実施地域と非実施地域との間の異なるマクロショックの影響（たとえば、製造業における生産のグローバル化の影響等）まで含まれていることを示している。

以上の結果は、対象特区を限定しても同様である。たとえば、特区の効果発現までのタイムラグを考慮するため、2003年の第1回（4月～5月）認定特区に限って特区の雇用創出効果を検証した。その結果、01～04年に限った関連産業の雇用の伸びについては、農業関連ならびに産業振興関連の特区とともに、正で有意な雇用創出効果が確認された。しかし、特区以前の変化も考慮すると、それらの自治体では、やはり特区制度以前も含めて関連産業の雇用が伸びており、特区実施前後に特有の雇用の伸びは観察されなかった。

このように、農業関連や産業振興関連の規制緩和策については、特区以前も含めて関連産業の雇用が伸びている自治体が特区制度に名乗りを上げた側面が強く、特区そのものの雇用創出効果は現時点では確認されなかった。

第5節 要約と結論

地域経済の活性化と規制緩和の全国化を目的とする構造改革特区には、自ずと2つの評価軸がありうる。本章では、地域の雇用創出を目指す地方政府の立場から、規制緩和を政策手段とした特区的手法について政策効果の検証を試みた。その結果は次のように要約される。

第1に、産業・雇用関連の特区実施後1年以上が経過した自治体に対するアンケート調査から、特区に関連した取り組み状況や、現時点の雇用面への特区の効果を概観した。その結果、特区を実施した「意欲の高い」と目される自治体の中でも、計画の運用面にはかなりの濃淡が見られた。また、主観的な判断による特区の効果では、マスコミ取材等を通じた「地域の知名度向上」や計画の運営に伴う「域内連携の深化」などの質的な効果が確認されたものの、域内の企業数や雇用への量的な効果は現時点ではおおむね低調にとどまった。

第2に、雇用創出への効果に限定して（主観的な）特区の効果が高まる要因を検討した。その結果、特区の雇用創出効果は特例措置が全国化された後も含めて特区の取り組み期間に依存すること、さらに、より効果を確実なものにするためには、自治体独自の産業・雇用対策を補完する形で特区を活用することが重要となることが示された。

第3に、特区による特例措置が適用されなかった自治体を比較対象として、特区の政策効果を定量的に検証した。その結果、本章でとりあげた産業・雇用関連の規制緩和策については、特区以前も含めて関連産業の雇用が伸びている自治体が特区制度に名乗りを上げた側面が強く、特区そのものの地域雇用創出効果は確認されなかった。

特区制度が地域の自発性に依拠する以上、意欲の高い自治体が「地域の強み」を意識して特区を活用している姿は、常識に合う結果であろう。しかし一方で、今回のアンケートにおいて「特区の雇用創出効果あり」とした自治体は全体の1/4程度にとどまり、また特区未実施地域との比較分析でも効果が確認されないなど、主観的および客観的な政策効果は確認されていない。本章の分析結果が示すように、規制の特例措置を活用する政策手法はそれのみで十分に機能するものではなく、やはり地方自治体独自の雇用創出施策と密接に関連づけて活用することが求められている。

以上の結論は、2000年代以降の地方分権化時代において大変示唆的である。つまり、「意欲ある地域」が「地域の強み」を活かした産業・雇用施策を講じるという分権型の地域活性化策は、結局のところその施策の成否が地方自治体の政策立案・実施能力に依存することを意味している。本書第9章で述べられている地域経営モデルの提示やそのための人材育成の仕組み作りなどを進めるとともに、地域施策における企画競争（たとえば「地域提案型雇用創造促進事業」等）を通じて地方自治体の政策立案能力の向上を図ることが肝要と思われる。

もちろん、本章の結論にはいくつかの留保が付く。その第1は、特区の質的効果に関するものである。アンケート調査で示されたように、過半数の特区では、企業や大学、住民等の「地域関係者の連携」や「地域の注目度の向上」に特区が役立っており、具体的な効果の発現まで、地域の活性化を中長期的に評

備する必要がある。また、冒頭に述べたように、本章の分析は、特区に参加した自治体に関する政策効果に限定されており、規制が全国展開された際に他の自治体にも同様の効果が得られることを保証するものではない。本来の意味で規制緩和の政策効果を検証するには、やはり鈴木（2004）が指摘するように、特区内外のデータを計画的に収集し、平均的なプログラム評価を計測する必要がある。これらは残された課題である。

補論 特区の政策評価モデル²¹

1 特区実施前後のDID推定

いま、特区実施前（ t_1 ）と実施後（ t_2 ）の2つの時点において全ての自治体のデータが得られる場合、以下のような政策の成果関数を考える²²。

$$Y_{it} = \gamma D_i + \beta' X_{it} + (\phi_i + \theta_t + \varepsilon_{it}) \quad t = t_1, t_2, \quad (1)$$

ここで、 Y_{it} は自治体 i の t 時点の従業者数を、 D_i は特区による規制の特例措置の適用を受けた場合に1、受けていない場合に0の値を取るダミー変数（以下、特区ダミー）を、 γ はその係数を示す。また、 X_{it} は各自治体の属性を、 β' はその係数を示している。なお、 $\phi_i + \theta_t + \varepsilon_{it}$ （ $= u_{it}$ ）は、誤差項 u_{it} を、個々の自治体 i に固有で時間 t には不変である部分 ϕ_i と、全自治体に共通のマクロショック θ_t 、そして誤差項 ε_{it} に加法分離したものである。

このとき、誤差項 ε_{it} が特区の適用とは独立、すなわち $E(\varepsilon_{it} | D_i) = 0$ であれば、(1) 式について特区実施前後の差分（Difference in Differences）をとることにより ϕ_i および θ_t が消滅するから、DID推定量（ $\hat{\gamma}^{DID}$ ）

$$\hat{\gamma}^{DID} = (\tilde{Y}_{t_2}^1 - \tilde{Y}_{t_1}^1) - (\tilde{Y}_{t_2}^0 - \tilde{Y}_{t_1}^0) \quad (2)$$

により、特区適用自治体における平均的な政策効果（average treatment on

21 定式化にあたっては、Bell et al. (1999)を参照した。

22 政策効果変数 γ について、ここでは、①時間に依存しないものとして扱い、特区の継続期間（認定から t_2 までの期間）に依存した効果は捨象するとともに、②特区実施自治体における政策効果が各自治体で同質的なケースを仮定している。

treated effect: TTE) の一致推定量が得られる。ただし、

$$\tilde{Y}_{tj}^{Di} = E [(Y_{it} - \hat{\beta}^1 X_{it}) | t=t_j, Di]$$

は、回帰式により属性を調整した自治体の従業者数であり、 Di は特区ダミーを示している。

2 異なる時点の変化を考慮したDID推定

次に、特区適用自治体と非適用自治体との間で、日本経済のマクロショックへの反応が異なるケースを考える。いま、成果関数を

$$Y_{it} = \gamma Di + \beta^1 X_{it} + (\phi_i + K^D \theta_i + \varepsilon_{it}) \quad t=t_1, t_2, \quad (3)$$

と定義する。ここで、 K^D は、2つのグループ（添字Dは特区ダミー）で異なるマクロショックを示す。

すると、先の(2)式によるDID推定量は、

$$E(\hat{\gamma}^{DID}) = \gamma_{TTE} + (k^1 - k^0) [\theta_{t_2} - \theta_{t_1}] \quad (4)$$

となり、 $k^1 = k^0$ の時のみTTEに一致する。そこで、Bell et al. (1999)に従って、施策実施前後の期間と同様の景気局面にあるなるべく近い期間の変化を導入し、両期間の差分を取れば(Differentially Adjusted Difference in Differences)、(4)式の右辺第2項が消滅する。

新たな期間を $t^* < t_{**} < t_1$ とすると、異なる時点の変化を考慮したDID推定量(DADID)は、

$$\hat{\gamma}^{DADID} = \{(\tilde{Y}_{t_2}^1 - \tilde{Y}_{t_1}^1) - (\tilde{Y}_{t_2}^0 - \tilde{Y}_{t_1}^0)\} - \{(\tilde{Y}_{t^{**}}^1 - \tilde{Y}_{t^*}^1) - (\tilde{Y}_{t^{**}}^0 - \tilde{Y}_{t^*}^0)\} \quad (5)$$

となり、TTEの一致推定量が得られる。

本章第4節の推定では、データの制約上、3時点(1999年、2001年、2004年)の観測値しか得られなかったため、特区実施以前の異なる2期間のデータとし

て、1999年から2001年の変化を用いている²³。

23 その他、単純なDID推定量には、特区実施前の観測時点 (t_1) の選択に関する問題が指摘されている。たとえば「一時的に」雇用減少が激しい自治体ほど特区に手を挙げる（または都道府県により特区の適用地域に指定される）傾向が強ければ、そのような自治体は特区がなくとも雇用が改善される可能性が高いため、得られたTTEは過大推定となる。本章では、特区制度の検討が始まる前の2001年のデータを用いているため、自治体固有の一時的な雇用変化の影響はないものとみられる。