

# 震災復興の法技術としての復興特区

九州大学

原 田 大 樹

## 概 要

一定の地域に限定して規制や課税を減免したり、補助金・融資を有利な条件で投入したりする手法である「特区制度」の利用が、東日本大震災の復興をめぐる議論では当初から検討されていた。これは、阪神・淡路大震災からの復興の際の経験や今回の震災の被害の特色を踏まえ、地域のさまざまなニーズに応えられるような復興のための一般的な法制度が必要とされたからである。

復興特区制度は、復興を支えるのに必要となる規制・課税特例や補助金交付を一体的に制度化したものである（総合化）。特区において用いられる特例措置の内容に個別性が高いことから、他の特区制度と比較して手続的なコントロールに委ねられている点が多い（手続化）。復興特区にはいわゆる条例の上書き権や地方公共団体相互間の自由度の高い連携のしくみなども見られる（分権化）。

特区制度は、現行の地方自治法制によっては対応しがたい規制・課税の地域ごとの減免について特別な実体的・手続的ルールを国の立法者が設定することにより、規制・課税の実質的な意味における立法作用を地方に移譲するしくみであり、垂直的ガバナンス構造に興味深い新たな一例を加えるものであると言える。

### キーワード

復興特区, 多元的システム, ガバナンス, 地方自治, 制度設計

## I. はじめに

未曾有の被害を生じさせた東日本大震災の復興を巡る議論において、はじめから主役の座を獲得していたのが復興特区構想である。復興特区は東日本大震災復興構想会議の提言

り)に含まれ、東日本大震災復興基本法でも法整備要請が盛り込まれた(10条)。復興特区はなぜ震災復興の法技術として選択されたのか、そこにはどのような法的特色や問題点が存在するのかを検討するのが本稿の課題である。そこで、まず復興特区制度がなぜ必要とされたのかを「特区」という法制度の特性に即して検討することとしたい(I)。次に、東日本大震災復興特別区域法によって制度設計された復興特区制度の法技術的特色を「総合化」「手続化」「分権化」の3つの要素に注目して分析し、従来から存在していた特区制度との相違点を検討する(II)。最後に、震災復興ガバナンスの観点から、復興特区がどのような特色を持ち、公法(憲法・行政法)理論に対してどのような示唆を与えるものかを展望する(III)。

## II. 復興特区制度の必要性

### 1. 特区制度

一定の地域に限定して規制や課税を減免したり、補助金・融資を有利な条件で投入したりする手法を幅広く「特区制度」と呼ぶ場合、特に法的(あるいは政治的)に問題になるのは、規制や課税の減免措置の場面である。そこでしばしば登場する考え方が「一国二制度」排除論である。これは特区制度の導入にブレーキをかける論理として現在でも根強い考え方である。しかし、その意味するところは必ずしも明確ではないので、公法学の立場からは次の3つの位相に分けて議論の射程を再定位すべきである。

第1の位相は、立法上遵守すべき(あるいは立法によっても破ることのできない)憲法上の準則としての一国二制度排除論である。その一つは、平等原則(憲法14条)のコロラリーとして、日本国民である以上同一の規制と課税に服するべきとする考え方である。ただし平等原則は、同一事情において合理的な理由なしに差別的な取り扱いを行うことを禁止する趣旨であるから、合理的な理由が存在していれば別異に取り扱ってもよいことになる。それゆえ立法準則としての平等原則は、制度設計の際に合理性を論証することができるかのフォーラムとしての機能を果たすもの<sup>2)</sup>であって、立法者に対して一定の作為・不作為義務を憲法上導出することは困難である(大島訴訟最高裁判決:最大判1985(昭和60)・3・27民集39巻2号247頁)。もう一つは、法律の一般性(憲法41条)から生じる制約である。これは、憲法学における、国会が独占すべき権能としての実質的意味の「立法」作用とは

<sup>1)</sup> 東日本大震災復興構想会議「復興への提言～悲惨のなかの希望～」(2011年6月25日)36頁。

<sup>2)</sup> 原田大樹「立法者制御の法理論」新世代法政策学研究(北海道大学)7号(2010年)109-147(126)頁。

何かをめぐる議論の中に見られる考え方であり、現在でも有力な考え方は、一般的・抽象的規範をもって実質的意味の立法たる「法規」を定義する<sup>3)</sup>。他方で個別的な規範を国会が定立することが憲法上禁止されているとまでは憲法学の多くの立場は考えていない。法律の一般性はたしかに法律が通常有すべき属性であって、それが立法者の恣意的なルール形成を排除し、国民の権利や自由を保護する機能を持つ<sup>4)</sup>。しかしこの要素も立法者に対する緩やかなメタルールを設定するにとどまり、合理的な理由がある場合でさえ国会が個別的なルールを定めることを禁止する意味をもつと解されているわけではない<sup>5)</sup>。

第2の位相は、法律が定めた規制や課税を、（たとえ災害復興目的とはいえ）行政単独の判断で減免してはならないという考え方である。行政法学の最も基本的な考え方の一つに属する法律による行政の原理<sup>6)</sup>によれば、ある一定の行政活動を行う場合には立法者が当該行政活動の条件や内容を予め定めていなければならない（法律の留保の原則）。その範囲をめぐって学説上の争いはあるものの、本稿が問題にしている規制や課税は、事前に立法者が行政活動を授權しておかなければならない分野と通常理解されている（侵害留保理論）。このうち規制については、法律で内容の詳細まで確定せず、行政に一定程度の判断の余地を与える（行政裁量）ことも許されるので、法律が規制減免を許容する趣旨の定め方をしていれば、行政の判断で規制減免を行うことは可能である。これに対して課税の場合には、租税法律主義（憲法84条）により課税要件を行政の自由な判断に委ねることが禁止されているので、行政独自の判断で課税減免を行うことはできない。

第3の位相は、法律が定めた規制や課税を、（たとえ災害復興目的とはいえ）地方議会が定める条例で減免することはできないという考え方である。地方議会が定める条例は「法律の範囲内」（憲法94条）で制定することができる。その具体的な判断準則を示した徳島市公安条例事件最高裁判決（最大判1975（昭和50）・9・10刑集29巻8号489頁）によれば、法律と条例の規制対象が同じであってもお互いの目的が異なっていれば条例の制定は可能であり（目的の基準）、両者の目的が同じでも法律が全国一律同一内容の規制をする趣旨でなければ条例の制定は可能である（全国一律の基準）。この点に関する複雑な議論をあえて単純化して言えば、法律の規制が全国一律同一内容の規制をする趣旨でなければ、法律を上回る厳しい規制を条例が独自に制度化することは可能と考えられてきた（上乘せ条例）。これに対して、条例が法律の規制を減免する規定を持つことができるかどうかは、この最高裁

<sup>3)</sup> 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法[第5版]』（岩波書店・2011年）286頁。

<sup>4)</sup> 阪本昌成『法の支配』（勁草書房・2006年）205頁。

<sup>5)</sup> 松井茂記『日本国憲法[第3版]』（有斐閣・2007年）160頁、長谷部恭男『憲法[第5版]』（新世社・2011年）315頁。

<sup>6)</sup> 原田大樹「法律による行政の原理」法学教室373号（2011年）4-10頁。

判例が問題にしている場面と状況が異なっている。従来、法律と条例の関係の議論においては、条例が法律とは独立した別個の制度を設計することを前提としてきた。これに対して法律が既に定めている規制を減免する議論は、法律が定める要件・効果の一部を書き換えることを前提としている（上書き条例）。この種の条例は、個別の法律の個別の委任があれば制定可能である（委任条例）。これに対して、そのような個別の委任によらない自主条例で上書きが可能かについては見解が分かれている。また課税については、地方税法が地方公共団体の課税の内容を詳細に定めており、同法や他の法律が課税の減免を定めていない場合に条例でこれを定めることもまた、一種の上書き条例である。条例が定めうる内容を幅広く捉えれば、特区制度を用いずとも、各地方公共団体の議会が条例を定めることで、それぞれの地方公共団体の規制や課税の減免を定めることが可能となるはずである。逆に言えば、現在の日本国憲法のもとでの統治構造、とりわけ国会の立法権や国法秩序（法律と条例の関係）を前提とすれば、特区制度なしには地域ごとの規制・課税特例を設けることができないとするのが、少なくとも制度設計者の理解であったということになる。

以上の検討から、特区制度の許容性や制度設計を公法学の立場から考察する際の3つの考慮要素ないし評価基準が導出される。第1は、憲法上、国の立法者が一定の地域に限定して規制や課税を減免することはカテゴリー的に否定されているわけではないということである。ただし特区の制度設計に際しては、平等原則や法律の一般性といった立法準則を遵守する必要がある。政策目的やその達成手段としての規制・課税減免措置に合理性があるかが審査されることになる。第2は、規制・課税の減免措置を行うかどうか、行うとしてどの程度行うかは立法者が規律すべき事項であって、とくに課税減免の場合には規律密度が高くなければならないということである。減免それ自体は相手方に利益を与える行政作用ではあるものの、その前提である規制の法的しくみは立法者が制度設計しなければならない行政分野に含まれている。第3は、そこにいう「立法者」とは国会に限られているという理解である。換言すれば多層的な公共部門（具体的には国—地方公共団体）における立法権の実質的な意味での配分の問題がここでは問われているのである。

## 2. 復興のための法技術

1995年に発生した阪神・淡路大震災においても、復興のための法制度をどのように設計すべきかが問題となっていた。心のケアの問題を除くハード面での復興の際に主要な課題となるのは、震災で破壊された住環境の復興と産業の復興である。そのための具体的な手法として用いられるのは、規制の減免・課税の減免・公費の投入（金銭給付・補助金・利子

補給・現物給付等)である。こうした観点から阪神・淡路大震災の復興過程における教訓<sup>7)</sup>として指摘されている点を検討すると、以下の3点に整理できる。第1は、震災復興に関する一般的法制度の必要性である。阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律(1995年2月)をはじめ、震災の際には16の特別立法がなされた。しかし復興を支える立法は必要最小限にとどめられ、復興の定義も明確でなかった。そこで、復興の定義・主体・国と地方の責任分担・復興を支える法的枠組(特に復興基金や損壊家屋の公費解体)などは今後の大規模災害に備えて予め制度化しておくことが必要と指摘されている。第2は、国との協議に時間がかかりすぎる点である。阪神・淡路大震災の際には地元主導の復興が進められた。1995年に設置された阪神・淡路復興委員会の設置期限が経過した後、1996年2月には国・兵庫県・神戸市で構成される協議会が設置され、国と地元との定期的な協議が行われた<sup>8)</sup>。協議の結果、補助金の用途制限を除去するために復興基金が設置されるなどの成果が見られたものの、協議に莫大な時間・コストがかかった。また、今回の復興特区構想のさきがけとして、エンタープライズ・ゾーン構想<sup>9)</sup>が兵庫県から提案されたものの、国側の「一国二制度」排除論に阻まれて実現には至らなかった。第3は、被災者の利害を復興過程に反映させるための工夫の必要性である。市街地の整備のための土地区画整理事業・市街地再開発事業の都市計画決定の際に、事業区域や幹線道路の大枠のみを決定する第1段階の都市計画の後、地元住民で構成されるまちづくり協議会での住民合意形成を踏まえて区画道路・街区道路などの細かな内容を確定する第2段階の都市計画決定が行われた<sup>10)</sup>。復興初期段階で試みられた行政主導の市街地開発事業が地権者ら住民の強い反発を招いたことから、こうした手続が取られたのである<sup>11)</sup>。また、被災者と行政との仲介組織として被災者復興支援会議が設けられ、双方に対する助言活動を行った。

こうした阪神・淡路大震災の経験から、復興を支援するための一般的な法制度を設計しておくこと、その中に国・地元自治体間や地元自治体・被災者間のコミュニケーションルートを設定しておくことの重要性が認められる。さらに、東日本大震災の被害の以下のよ

<sup>7)</sup> 兵庫県編『伝える——阪神・淡路大震災の教訓』(ぎょうせい・2009年)134-135, 160-166, 198-218頁。

<sup>8)</sup> 総理府阪神・淡路復興対策本部事務局編『阪神・淡路大震災復興誌』(大蔵省印刷局・2000年)41頁。

<sup>9)</sup> ひょうご創生研究会『ひょうご創生への提言』(神戸新聞情報科学研究所・1995年)46頁、加藤恵正「震災復興における都市産業・経済政策」都市政策116号(2004年)3-49(10)頁、江木耕一「新産業創造」財団法人阪神・淡路大震災記念協会編『翔べフェニックス』(財団法人阪神・淡路大震災記念協会・2005年)363-390(368)頁。

<sup>10)</sup> 久保光弘「まちづくり組織の展開」季刊まちづくり5号(2004年)19-21頁。

<sup>11)</sup> この過程を批判的に検討するものとして参照、広原盛明「阪神・淡路大震災における震災復興都市計画の検証」原田純孝編『日本の都市法Ⅱ諸相と動態』(東京大学出版会・2001年)211-278(218-223)頁。

うな特色から、その制度設計には次のような考慮要素が付け加えられることになる。住環境の観点からは、基本的に都市地域に限定されていた阪神・淡路大震災と異なり、東日本大震災では津波による沿岸部の被害も目立った。その復興策として住宅などの高台移転が考えられ、そのためには都市地域のみならず農村地域も含めた土地利用再編が必要となる。また産業復興の観点からは、中小の製造業や物流に被害が集中した阪神・淡路大震災と異なり、東日本大震災の被害は第1次産業が中心であった。第1次産業は居住と産業活動との結びつきが強い<sup>12)</sup>ため、産業復興の目処が立たなければ人口が直ちに流出し、就業人口が激減することになる。また大震災では、東北自動車道沿線を中心立地する第2次産業への被害も大きかった。しかし経済のグローバル化を背景に製造業には海外への工場移転圧力が働いており、第2次産業の流出も危惧される事態となっている<sup>13)</sup>。さらに、東日本大震災においては、地震・津波のみならず、原発事故や液状化など被害の態様・程度に大きな地域差があり、復興へのニーズも地域によって大きく異なる<sup>14)</sup>。このような被害の特色から、都市計画のみならず土地利用全体の再編を進める特別なスキームや、被災地からの産業の流出を食い止める経済的優遇措置を伴い、地域のさまざまなニーズに応えられるような復興の法制度が必要とされるのである。

### 3. 復興特区制度の必要性

特区制度として以前から存在していたのは次の2つであった。1つは沖縄振興特別措置法に基づく特別自由貿易地域・情報通信産業特別地区・金融業務特別地区である。沖縄にはアメリカ統治時代の1959年から保税地域としての自由貿易地域制度が存在し、本土復帰後も沖縄振興開発特別措置法で法制化されていた。1998年にはこの制度に優遇税制を上乗せした特別自由貿易地域制度が同法改正で実現し、さらに2002年の沖縄振興特別措置法では情報通信産業特別地区・金融業務特別地区についても国税・地方税の減免が認められている<sup>15)</sup>。もう1つは同年制定の構造改革特別区域法に基づく構造改革特区<sup>16)</sup>である。構

<sup>12)</sup> 「人、信頼 残っている」(三陸新報2011年3月22日)三陸新報社『巨震激流』(三陸新報社・2011年)158頁。

<sup>13)</sup> 寺島実郎「ニッポン創生のグランドデザイン」東洋経済新報社出版局編集部編『震災からの経済復興 13の提言』(東洋経済新報社・2011年)13-54(20)頁。

<sup>14)</sup> 加藤恵正「復興特区の機能と役割」地方自治職員研修44巻9号(2011年)106-114(109)頁。

<sup>15)</sup> 湧川盛順「沖縄県における特区への取り組み」産業立地41巻9号(2002年)32-35頁。

<sup>16)</sup> これに先行するパイロット自治体制度は、法律の制定・改正を伴うものを対象外としたこと、市町村のみを申請主体としたことから県が非協力的になったケースが見られたことなどから、所期の目的を達成できなかった。

造改革特区は地方公共団体からの提案により規制の特例措置を区域限定で実現し、それがうまくいけば全国展開することを予定している。2012年3月までの特区認定件数は累計で1171件（全国展開による減を差し引くと345件）である<sup>17)</sup>。加えて、規制や課税の特例を主要な内容としないものの、地域を限定して補助金・利子補給・第三セクターへの課税特例などを行う地域再生法が2005年に制定されている<sup>18)</sup>。このように、民主党政権誕生以前には課税・規制・補助金が別々の法制度で規定されていたのに対し、政権交代後の民主党は特区の手法を新成長戦略の一つに位置づけ、これらを束ねた総合特別区域法案を準備し、2011年2月に予算関連法案として国会に提出していた。

3月11日の震災後の比較的早い時期に、平野達男内閣府副大臣（当時）から、総合特区法案の活用あるいは新たな特区法案の立案を検討するよう指示があり、内閣官房地域活性化統合事務局と国土交通省、農林水産省等で実務的な検討を開始した。3月22日に兵庫県の井戸知事が「東北地方太平洋沖地震に関する緊急提案（第1次）」を発表し、阪神・淡路大震災の復興の際に提案しながら実現しなかったエンタープライズ・ゾーン構想の経緯を踏まえ、総合特区制度の有効活用を提言した<sup>19)</sup>。その後も日本経団連ほかの経済団体<sup>20)</sup>や民間<sup>21)</sup>等から同種の提案が相次いだ。国会においても4月12日の衆議院総務委員会において泉田裕彦新潟県知事と野田武則釜石市長が参考人として意見を述べ、その中で特区制度の創設を要望した<sup>22)</sup>。また東日本大震災復興構想会議においても、第2回会議（4月23日）に宮城県の村井嘉浩知事が東日本復興特区の創設を提案した<sup>23)</sup>。5月13日に閣議決定され

---

参照、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（2002年）48-60（49）頁、福井秀夫「構造改革特区が地域を変える」ガバナンス20号（2002年）22-25（25）頁、並河信乃「特区への取組みが『分権の課題』を炙り出す」ガバナンス32号（2003年）18-20（19）頁、榛村純一「パイロット自治体の実験と特区への展望」都市問題99巻1号（2008年）92-101（93）頁。

<sup>17)</sup> 内閣府地域活性化推進室「構造改革特別区域計画、地域再生計画及び中心市街地活性化基本計画の認定について（平成24年3月30日）」（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/ninte28/keikakunintei.html>）。

<sup>18)</sup> 本田雅俊「知恵と工夫の競争で活性化へ」じゅん刊世界と日本1066号（2006年）62頁、西村清彦監修・御園慎一郎他編『地域再生システム論』（東京大学出版会・2007年）125頁。

<sup>19)</sup> 兵庫県「東北地方太平洋沖地震に関する緊急提案（第1次）」（平成23年3月）2頁（<http://web.pref.hyogo.jp/ac02/documents/000175639.pdf>）。

<sup>20)</sup> 日本経済団体連合会「震災復興基本法の早期制定を求める」（2011年4月22日）（<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2011/034.html>）。

<sup>21)</sup> 小宮山宏他「日本の地域『新生』ビジョン」（2011年4月6日）2頁（<http://www.jnpc.or.jp/files/2011/04/dae39d9e983ac786949d6dc129b373b8.pdf>）。

<sup>22)</sup> 第177回国会・衆議院総務委員会会議録9号（平成23年4月12日）。

<sup>23)</sup> 「第2回東日本大震災復興構想会議（平成23年4月23日）」議事要旨13頁（<http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/kousou2/gijiyousi.pdf>）。

た東日本大震災復興の基本方針及び組織に関する法律案には特区制度に関する条文は含まれていなかったものの、その後の民主・自民・公明の3党修正協議を経て衆議院東日本大震災復興特別委員会の委員長提案として提出された東日本大震災復興基本法案には特区制度の整備に関する規定が盛り込まれた（10条）<sup>24)</sup>。同基本法案の可決を受けて、その具体的な制度設計を行ったのが東日本大震災復興特別区域法である。またそれに先だって総合特別区域法案も成立している。そこで次に、復興特区制度の法技術的特色を、他の特区制度と比較しながら検討することとしたい。

### III. 復興特区制度の法技術的特色

復興特区制度は、震災により一定の被害が生じた区域である222市町村の区域（特定被災区域）を対象に、閣議決定された復興特別区域基本方針を踏まえて各地方公共団体によって作成された計画が一定の手続を経て認められると、その計画に含まれている規制・課税の特例や補助金交付が受けられるものである。東日本大震災復興特別区域法には3種類の計画・手続が定められている。第1は、個別の規制・課税の特例を受けるために作成される復興推進計画（4条以下）であり、内閣総理大臣の認定を受けることで規制・課税特例や利子補給を受けることができる。このタイプの計画手続は構造改革特区や総合特区に類似している。第2は、土地利用の再編に関する特例許可・手続のワンストップ化のために作成される復興整備計画（46条以下）であり、本来の土地利用計画策定に対応した公聴会・公告縦覧手続等と許認可の権限を持つ者らから構成される復興整備協議会での協議・同意を得て計画が公表されることで、土地利用に関する特例措置を受けることができる。第3は、復興交付金を受けるための復興交付金事業計画（77条以下）であり、計画を内閣総理大臣に提出することで、用途限定が緩やかで地方負担がない一括交付金を受けることができる。これらのしくみで見られる特色を以下では3つの評価軸（総合化・手続化・分権化）に注目して検討することとしたい。

#### 1. 総合化

東日本大震災復興特別区域法は、復興を支えるのに必要となる規制・課税の特例や補助金交付の要件・手続・効果を一体的に規律した法律である。この意味で同法は、阪神・淡

<sup>24)</sup> 東日本大震災復興対策本部事務局「東日本大震災復興基本法の解説」法律のひろば64巻9号（2011年）4-7（4）頁、佐藤雅浩「東日本大震災復興基本法」法令解説資料総覧355号（2011年）5-21（13）頁。



路大震災からの復興の際に必要なと認識された復興に関する一般的法制度と言える。このうち規制の特例に関しては、個別の行政法規のうち計画の認定によって特例の適用が可能なものを列挙する包括法<sup>25)</sup>・通則法<sup>26)</sup>と呼ばれる形式を採用している。これは構造改革特別区域法で最初にとられ、総合特別区域法でも継承されている立法スタイルである。また課税特例に関しては、総合特区よりも対象となる課税減免のメニューが拡大し、その内容を地方公共団体が計画作成の際に選択できることになっている。さらに交付金に関しても、復興交付金事業計画には土地区画整理事業・集団移転促進事業などの法律で列挙された事業に加えて、それと一体・関連する事業も内容に含めることができ（77条2項）、地方公共団体の自主性や主体性、創意工夫が強調されている（79条）。

こうした要件・手続・効果の総合化を支えているのが、組織の面における総合化である。従来の中央・地方関係論では、国の行政組織が所管行政分野ごとの縦割りであるのに対して、地方は首長が総合行政を推進するイメージが支配的であった。これに対して特区制度においては、中央レベルにおいても各省庁の権限や政策を統合・調整する組織が内閣の下に置かれている特色がある。その原型は構造改革特別区域法の施行の際に内閣官房の下に設置された構造改革特区推進室であり、当時の小泉首相の意向をも受けて、地方公共団体からの要望を実現するいわば代理人として各省庁と交渉を行っていた<sup>27)</sup>。その後、2007年10月以降は、都市再生・地域再生・中心市街地活性化とともに内閣官房地域活性化統合事務局がこの業務を担当しており、総合特区法についても同様である。これに対して復興特区で同様の役割を担うことが想定されているのが復興庁である<sup>28)</sup>。復興庁は内閣府と同様、内閣の下に置かれる組織であり（復興庁設置法2条）、企画立案と実施の双方を担当する。東北地域に設置される出先機関である復興局では要望を一元的に受け付ける（4条2項2号、17条2項）ことが想定されており、復興庁が地方公共団体の代理人として、個別の権限を持っている各省庁と交渉することが制度設計上期待されている。

## 2. 手続化

東日本大震災復興特別区域法はかなり多くの点で総合特別区域法の制度設計を取り込

---

<sup>25)</sup> 八代尚宏「規制改革の現状と課題」ジュリスト1236号（2002年）2-5（4）頁。

<sup>26)</sup> 高橋幸生「構造改革特別区域法」ジュリスト1242号（2003年）13-18（13）頁。

<sup>27)</sup> 福島伸亨「構造改革特区の活用法」産業立地42巻8号（2003年）12-13頁。並河信乃『市民・自治体の政策実験』（生活社・2006年）93頁は、小さな市町村では国との意見交換の機会が多くないものの、特区制度のおかげで直接の意見交換ができるようになったとする特区制度の「駆込み寺」としての機能を紹介している。

<sup>28)</sup> 復興庁の組織法的特色につき参照、塩野宏『行政法Ⅲ 行政組織法 [第4版]』（有斐閣・2012年）63頁。

んでいる。他方で、顕著な相違点として、総合特区では区域指定（8条1項等）と計画認定（12条1項等）の二段階の手続を準備し、区域指定を得なければ規制・課税・交付金等の特例が得られないしくみになっているのに対して、復興特区の場合には指定の手続はなく、特定被災区域に含まれていれば計画認定の申請ができることとなっている。しかし、規制や課税の特例はこの区域の全ての地方公共団体で利用可能となるわけではない。例えば取得した減価償却資産の取得価額に特別償却または税額控除の特例が適用される37条の特例が適用されるためには、「認定復興推進計画に定められた第2条第3項第2号イ又はロに掲げる事業を実施する個人事業者又は法人」（37条1項）が認定された特区の計画の復興産業集積区域内において施設・設備の新設・増設をしたものでなければならず、このイ・ロの共通の要件として「多数の被災者が離職を余儀なくされ、又は生産活動の基盤に著しい被害を受けた地域」（2条3項2号イ）が規定されている。この要件が具体的に何を意味するかについては政省令等では規定がなされておらず、特区の認定基準でもある復興特別区域基本方針では、「事業主都合離職者数、失業率若しくは有効求人倍率等の雇用に係る指標が東日本大震災以降景気循環による影響の水準を超えて悪化した地域、又は、地震、津波又は原子力発電所の事故による直接の被害により、産業の中核を担っていた企業の廃業、移転若しくは事業規模縮小、農地・漁港への被害等地域の雇用に明らかに悪影響を及ぼすと認められる事案が発生した地域」<sup>29)</sup>を指すとされている。国が一定の区域を指定して課税特例を認めるという方式を採らなかった理由として、国が予め詳細な調査を行った上で一定の基準を定めて区域指定を行うとすると時間がかかって迅速な復興の妨げとなるおそれがあること、被害状況の個別性が高すぎて一定の指標に基づいて予め線引きをすることが困難であったことが挙げられる。逆に言えば特区の認定を申請する地方公共団体側が、自分たちの状況がこうした要件に合致していることを説明する必要があり、それが成功すれば課税特例などの利用が可能となる。これは、特区の利用に関する実体要件を具体的に下位規範で定めるのではなく、ある程度幅のある要件を法令で示した上で地方公共団体側との協議の手続の中で特例措置の利用可能性を判断する手法と評価できる。

手続に傾斜した法的統制手法を発見することができるもう一つの場面は、復興交付金の制度設計である。復興交付金は用途制限を緩やかにし、かつ全額が国費で手当てされる。そのため交付金を用いる地方公共団体側が適正な用途を選択しない可能性が制度設計上内在している。そこで、83条では復興交付金事業計画の終了翌年度に、計画の達成状況や事業の実施状況に関する調査を地方公共団体がを行い、評価を実施した上で内容を公表することが定められている。事後的な用途チェックのしくみと公表措置を予定することで、間接

---

<sup>29)</sup> 「復興特別区域基本方針」（2012年1月6日閣議決定）19頁。

的に用途の適正性を担保しようとしているのである。

### 3. 分権化

東日本大震災復興特別区域法は地方公共団体との協議過程に関するさまざまな手続・組織ルールを設定することで、地方の意向を踏まえた特区制度の設計を可能にしようとしている。構造改革特別区域法にも見られるルールとして、ノーアクションレター制度（4条8項）と標準処理期間（5条1項）がある。さらに総合特別区域法で導入された国と地方の協議会も取り入れられている（12条）。構造改革特区においては地方公共団体からの提案と中央省庁からの応答が書面で（いわゆる「短冊」<sup>30)</sup>）やりとりされていた。これに対して総合特別区域法では、利用可能な対象を限定する代わりに、国と地方のコミュニケーションを口頭での意見交換が可能なものに変更した。復興特区は総合特区のように利用できる数の限定がかけられていないものの、被災地の特例として総合特区並みの国との交渉ルールを準備していることになる。中央・地方間関係でもう一つ注目されるのは、いわゆる条例の上書き権である。復興特区では総合特区と同じく、政省令で定めるところにより条例で規制の特例措置を適用することとされている（36条）。総合特区の立法化の際に民主党の総合特区・規制改革小委員会は、総合特区法において特区の認定を受けた場合に、条例に包括的に委任できる規定の導入を検討していた。これに対しては委任立法の限界や法律と条例の関係の問題から内閣法制局は違憲の恐れを指摘し<sup>31)</sup>、内閣府政務三役は国会の権能を制約する法案を政府提出法案とすることは適切ではないとの見解を示したため、すでに個別の法律が政省令に委任している事項に限定して、かつ特区法の施行令・施行規則で改めて定めることで、個別具体的な委任となるようにしたとされる<sup>32)</sup>。復興特区にもこのしくみは導入されているものの、これとは別に国会での修正で、復興特別意見書（11条8項）と国と地方の協議の国会への報告（12条5項）が追加された。これは、震災によって地方公共団体の業務に支障が出ている現状においては、国の規制を破るために条例を作るよりも、国会が地方公共団体の意見を踏まえて法律で特例を定める方がより実効的な復興をなすうるとの判断に基づく<sup>33)</sup>。この意味で、復興特別意見書は非常時における条例の上書き

<sup>30)</sup> 構造改革特区研究会「特区提案の実態を『短冊』から読む」新都市 60 巻 9 号（2006 年）124-131（124）頁。

<sup>31)</sup> 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」立法と調査 314 号（2011 年）3-12（5）頁。

<sup>32)</sup> 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）2-3（3）頁。構造改革特別区域法の 2012 年改正法でも条例の上書き権の規定が盛り込まれた（35 条）。

<sup>33)</sup> 第 179 回国会衆議院会議録本会議第 10 号（平成 23 年 11 月 18 日）8 頁（高木美智代議員発言）。

権の一形態と位置づけられる。

地方公共団体相互間の関係においても、分権化に関連する制度設計が見られる。被災地に産業立地を促進する課税特例が適用される区域（復興産業集積区域）は復興推進計画で特定する必要がある（4条2項4号イ）。様々な課税特例の多くはこの復興産業集積区域内で地方公共団体が指定した事業者に対して適用される構造となっている（37-40条）。ただし、その事業者は（例えば37条の特例の場合には）2条3項2号イ（地域における雇用機会の確保に寄与する事業）またはロ（建築物の建築及び賃貸をする事業であって産業集積の形成及び活性化に寄与するもの）に該当しなければならない。津波により甚大な被害を受けた市町村が、しかし地理的諸条件から自己の区域内に産業立地を促進させることが困難であるという場合、その市町村の通勤圏にある他の（地震による大きな被害を受けなかった）市町村に産業立地をさせて復興を促進させようとすることがあり得る。この場合には復興特別区域基本方針により、県が被害地域の市町村とそれ以外の地域の市町村の双方を含む復興推進計画を作成した場合か、被害地域の市町村とそれ以外の地域の市町村の双方が共同して復興推進計画を作成した場合に限ることとされている<sup>34)</sup>。これまでの立法スタイルであれば、県が両市町村の調整を行うシステムだけを準備していたものと思われる。しかし復興特区においては、市町村のイニシアティブだけで復興推進計画を作成し、広域での産業立地と震災復興を可能とするオプションも準備されている。

#### IV. 震災復興ガバナンスの観点からみた復興特区制度

これまでに素描した復興特区の特色を踏まえ、これを震災復興ガバナンスの観点から見た場合の興味深い点や改善を要する点を最後に整理することとしたい。その際には、中央省庁間関係、中央・地方間関係、地方公共団体・住民間関係の3つの法関係に分けて検討することとしたい。

##### 1. 中央省庁間関係——復興庁による調整

特区制度は、個別の政策目的のために設定されたさまざまな法システムを総合化するために用いられる。これに対して個別の行政法規に基づく権限は各省庁が持っているため、これらを調整するための組織・手続が必然的に求められることとなる。沖縄振興特別措置法に基づく沖縄特区制度においても、例えば特別自由貿易地域の指定については、主務大

<sup>34)</sup> 「復興特別区域基本方針」（2012年1月6日閣議決定）20頁。

臣（ここでは内閣総理大臣・経済産業大臣）が「沖縄振興審議会の意見を聴くとともに、関係行政機関の長に協議して」沖縄県知事の申請に基づく地域指定を行うことができるとされている（42条1項）。沖縄特区は課税減免措置を主要内容としているため、特別な措置の内容について行政過程における協議を経て確定させるしくみとはなっておらず、中央省庁レベルでの調整は主として当該地域が法令で定められた特例措置を適用する要件を満たすかどうかの点にある。これに対して構造改革特別区域法においては、どのような内容の規制の特例を求めるのかという点においても地方公共団体からの申請に基づくものとなるため、中央省庁レベルでの調整がより必要となってくる。法律上はその調整手続の詳細は規定されておらず、内閣総理大臣による認定の際に関係行政機関の長が法令等の基準に適合すると認められるときには同意するものとする（4条10項）と定められているに止まる。実務上は、地方公共団体・内閣官房構造改革特区推進室・各省庁の三者間を3往復の書面のやりとり（特区提案・意見・再意見）がなされることとなっていた<sup>35)</sup>。ここで特区推進室は、時に地方公共団体の利害代表者として、時に政府の構造改革方針を背景として各省庁と交渉する役割を持っていた<sup>36)</sup>。ただし、特区推進室は常に提案地方公共団体の利害だけを代表していたわけではない。構造改革特別区域法は規制改革の全国展開を最終目標としている<sup>37)</sup>。そのため、提案地方公共団体としてはその成果を独占したいと考えていても、特区推進室が全国展開に向けて舵を切ることは制度上予定されている<sup>38)</sup>。

これに対して、総合特別区域法は区域限定での実施による地域の自主性・自立性の向上を意図しており、全国展開を最終目標に位置づけていない<sup>39)</sup>。復興特区についてもこの点は共通である。さらに復興特区の場合には、地方公共団体と各省庁の媒介組織として復興庁が位置づけられている。そこで、復興庁による調整のメカニズムがどう働くかが特区制度の成否にかかわる重要な要素となる。復興庁は内閣に置かれる組織<sup>40)</sup>であり（復興庁設

---

<sup>35)</sup> 構造改革特区研究会「提案主体と省庁とのやりとりの実際」新都市 60 巻 10 号（2006 年）153-158（153）頁。

<sup>36)</sup> 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）8-14（11）頁。

<sup>37)</sup> 「構造改革特別区域基本方針」（2003 年 1 月 24 日閣議決定、2012 年 11 月 2 日最終改正）4 頁。西尾勝監修・東京市政調査会研究室編著『検証 構造改革特区』（ぎょうせい・2007 年）39 頁は、構造改革特別区域評価委員会が特区において弊害が生じていない場合には全国展開するという原則を採っているため、所管省庁が弊害を立証できないときには全国展開が決定される構造になっていると指摘する。

<sup>38)</sup> こうした点が特区提案の減少傾向の要因とも指摘されてきた。参照、「低調『特区』の復活なるか 政府、6 年目のテコ入れ」日経グローバル 77 号（2007 年）6-15（8）頁。

<sup>39)</sup> 「総合特別区域基本方針」（2011 年 8 月 15 日閣議決定、2012 年 7 月 27 日一部変更）2 頁。

<sup>40)</sup> 「内閣に...置く」（内閣府）と「内閣の統括の下に...置く」（各省）との規定の違いは総合調整の際に内閣府が各省を調整する側に立つことを示すと理解するものとして参照、行政組織研究会「中央省庁等改革関連法律の理論的検討（2）」自治研究 76 巻 10 号（2000 年）3-36（8、10）頁。外局及び内閣府に置かれる外局の概念につき参照、

置法2条), 従来存在していた総理府・内閣府の外局としての庁とは異なって, 内閣官房・内閣府と並ぶ立場に位置づけられている. このような府省と同列の位置づけが与えられた大臣庁は過去に例がなく, このことが復興庁の他省庁に対する交渉力を強めることになるのかが注目される<sup>41)</sup>. また復興庁は岩手・宮城・福島<sup>3</sup>県に出先機関としての復興局を設置し, 本庁だけでなく復興局にも特区を所管する内部組織(岩手では計画班, 宮城・福島では復興特区班・復興交付金班)を置いている<sup>42)</sup>. こうした復興局と本庁との連携が十分とれるかどうかもまた, 特区制度が有効に機能するかどうかの分岐点である<sup>43)</sup>.

## 2. 中央・地方間関係——団体自治親和性の向上

特区制度における中央・地方間関係には, 国主導で特区における特例の内容を決める沖縄特区と, 地方公共団体が特例措置の内容を提案してその内容が形成される構造改革特区の2種類がもともと存在した. これに対して総合特区と復興特区は, 構造改革特区の方式を受け継ぎ, さらに地方公共団体の立場を強める内容を含んでいる. その象徴が, 国と地方の協議会等において新たな特例の提案が可能となること<sup>44)</sup>(総合特別区域法10・11条, 東日本大震災復興特別区域法11・12条), いわゆる条例の上書き権が認められたこと(総合特別区域法25・54条, 東日本大震災復興特別区域法36条)である. このように, 復興特区はこれまでの特区制度と比較しても団体自治親和性が向上している.

それでは, こうした地方の側の自由度を高めること(逆に言えば地域間の規制・課税面での差を広げること)はどのように正当化されるのであろうか. 「一国二制度」排除論との関係で特区制度の利用可能性を理論上基礎付け得るかどうかは, この点と大きく関わっている. 沖縄特区においては基地の負担に代表される沖縄の特別な状況が課税特例の正当化根拠であり, 構造改革特区においては規制改革の実験<sup>45)</sup>としての位置づけや, 最終的には全国展

森田寛二「内閣府と日本国憲法『第5章 内閣』」同『行政機関と内閣府』(良書普及会・2000年)39-56(43-49)頁[初出1999年].

<sup>41)</sup> 第179回国会衆議院本会議会議録11号(平成23年11月24日)8頁(平野達男国務大臣発言).

<sup>42)</sup> 復興庁「復興庁の体制について(2012年2月10日)」  
(<http://www.reconstruction.go.jp/topics/120210fukkocho-taisei.pdf>).

<sup>43)</sup> 復興庁の現状につき参照, 斎藤浩「復興特区の仕組みと運用・改正の課題(2)」立命館法学(立命館大学)342号(2012年)34-95(43)頁.

<sup>44)</sup> 「地方の自立問われる総合特区制度」日経グローバル176号(2011年)36-39(37)頁.

<sup>45)</sup> 実験と法治主義との関係につき参照, 大橋洋一「実験法律の法構造」同『対話型行政法学の構造』(弘文堂・1999年)280-300(293)頁[初出1998年].

開が目標である点に正当性が求められていた<sup>46)</sup>。これに対して、同じく規制・課税の特例を設ける総合特区においては、全国展開は目標とされていない。ここでは、地域の本気度を前提にした政策の地域間競争によるイノベーション<sup>47)</sup>が意図されており、換言すれば地方自治の理念そのものが特例の正当化根拠となっているのである。この意味で総合特区制度はそれ以前の特区制度を単に発展させたのみならず、その正当化根拠の点においては従前の政策との大きな断絶ないし飛躍があるというべきである。この総合特区制度を受け継いだ復興特区制度は、一方では震災の大きな被害からの復興が、他方では「21世紀半ばにおける日本のあるべき姿」（東日本大震災復興基本法2条1号）の模索が意図されており、ここでも全国展開を最終目標とすることによる正当化ではなく、地域間競争による政策イノベーションが中心に据えられている<sup>48)</sup>。

しかし、特区制度による地域間の政策競争は、必ずしも特区以外の地域にメリットだけをもたらすものとは言えない。例えば、特区制度により課税減免措置が採られたことにより、特区以外の地域から特区へと企業が生産拠点を移転させることになれば、移転元地域にとっては特区が負の外部性を与えることになる。そしてそのような可能性は、特区の指定数が限定されている総合特区よりも、そのような限定がない復興特区により大きく存在する。復興特区に見られる手続化の傾向は、その正当化のための一つの手段と位置づけられ得る。つまり、被害の状況やこれから目指すべき復興の姿を地方公共団体が国に説明する手続を通して当該特別措置の正当化が個別に図られ、あるいはその際に他地域への負の外部性を抑制する方策が採られるよう修正される機会が設定されていると考えることもできるのである。

### 3. 地方公共団体・住民間関係——非常時の住民自治の可能性

構造改革特区で採用<sup>49)</sup>され、総合特区・復興特区へと受け継がれた事業者による特区計画提案（構造改革特別区域法4条5項、総合特別区域法8条3項・31条3項、東日本大震災復興特別区域法4条4項）は、一方では特区の内容提案に関するコミュニケーション過程を地方公

---

<sup>46)</sup> 福井秀夫「社会実験としての規制改革特区」産業立地41巻9号（2002年）8-14（8）頁、本田敏秋「日本のふるさと再生を目指して」市政55巻10号（2006年）26-29（29）頁、伊藤白「総合特区構想の概要と論点」調査と情報698号（2011年）1-12（7）頁。

<sup>47)</sup> 和泉洋人「政府の新成長戦略と『総合特区』構想の推進」不動産経済89号（2010年）64-75（73）頁。

<sup>48)</sup> 規制制度に関して全国展開の可能性を指摘するものとして参照、安本典夫「東日本大震災復興特区法の検討課題」名城法学（名城大学）61巻4号（2012年）143-176（164）頁。

<sup>49)</sup> 春名史久「構造改革特区の今後の展望」ジュリスト1250号（2003年）21-22（21）頁。

共同体レベルにも設定するとともに、他方で地方公共団体にのみ特区の特例措置の内容形成を提案させる地位を保障した規定とも位置づけられる。総合特区・復興特区ではコミュニケーションを持続的に展開させるための地域協議会（総合特別区域法 19・42 条，東日本大震災復興特別区域法 13 条）が法定されているとはいえ、この基本構造は変わっていない。住民自治を促進させるためのもう一つの要素が、いわゆる条例の上書き権である。特区に関する法令の個別の委任に基づき、もともと個別の法律に基づく政省令で規定されている諸基準を条例によって書き換えることを許容するこのしくみもまた、地方公共団体の自己決定と自己責任を重視する発想に基づく。

今回の大震災では東北地方沿岸部を中心に、市町村の行政機能を大きく低下させる被害が続出した（東日本大震災復興基本法 2 条 2 号）。そのような非常時において（とくに市町村レベルの）住民自治が機能するのか、あるいは住民自治に期待する制度設計をすべきなのかという点は大きな論点である<sup>50)</sup>。上書き権をめぐる議論から国会段階で修正された復興特別意見書（11 条 8 項）はその 1 つの制度的帰結である。他方で復興特区制度が団体自治との親和性を強化した背景には、目指すべき復興モデルを国が自信を持って提示することが難しいという要素があったのではないか。帝都復興院<sup>51)</sup>が主導した関東大震災の復興の際には、目指すべき近代都市計画像が与えられており、それと現実とのギャップをいかに埋めていくかが主要な課題であった<sup>52)</sup>。しかし価値観が多様化した現在の日本社会において、また被災地の被害状況やそれ以前の産業・地域社会構造に大きなばらつきがある中で復興モデルを模索する際には、課題に最も近いところに存在する地方公共団体に認知上の優位性が認められる（認知的先導性<sup>53)</sup>）。そうであるとすれば、非常時にもかかわらず、あるいは非常時であるが故に住民自治を活発に機能させて、地域独自の復興モデルを模索すべきと思われる<sup>54)</sup>。もちろん利害が具体化すればするほどその調整には時間がかかる。復興特

50) 飯島淳子「東日本大震災復興基本法」法学セミナー 56 巻 12 号（2011 年）10-15（14）頁。

51) 調査及び立法考査局「東日本大震災の概況と政策課題」調査と情報 708 号（2011 年）1-36（20）頁。

52) 福岡峻治『東京の復興計画』（日本評論社・1991 年）116-185 頁，越澤明『後藤新平』（筑摩書房・2011 年）202-234 頁。

53) 角松生史「自治立法による土地利用規制の再検討」原田純孝編『日本の都市法Ⅱ諸相と動態』（東京大学出版会・2001 年）321-350（326, 349）頁。

54) 神山安雄「復興特区制度の意義と課題」農村と都市をむすぶ 61 巻 9 号（2011 年）59-64（63）頁は、コミュニティの徹底した議論が不十分のまま、土地利用再編計画が既存の個別法の開発許可・事業計画策定を不要にしておこなわれると、問題が残らざるをえないと指摘する。また、大田直史「特区制度と地方分権」法律時報 84 巻 3 号（2012 年）20-25（25）頁は、被災者の従前の生業のあり方を大きく変更するような特区の導入には、被災住民が参加できる条件を保障した上での適正な手続を踏まえることが必要とする。



区構想の中で最大の論争を巻き起こした漁業特区構想<sup>55)</sup>は、単に特定区画漁業権付与の優先順位を変更<sup>56)</sup>することに止まらず、漁港をどのように復興すべきか、集落の高台移転や職住分離を推進すべきかといった、復興構想の中核に影響する問題を孕んでいた<sup>57)</sup>。それでも住民自治を機能させるルートを保障する意味で条例の上書き権を復興特区制度においても採用したのは評価されるべきことである。また国側も住民自治が機能するようにより現場に近い復興局の調整権限を強化するなどの支援策をとるべきと思われる。

## V. おわりに

本稿では、復興特区はなぜ震災復興の法技術として選択されたのか、そこにはどのような法的特色や問題点が存在するのかを検討してきた。特区制度の設計に関する公法学の考慮要素・評価基準に照らして、今回の復興特区制度の評価を略述すれば、以下の通りである。第1に、憲法上の要請、具体的には平等原則や法律の一般性などの立法準則の観点からは、政策目的やその達成手段としての規制・課税減免措置に合理性があるかが問題となる。復興特区制度においては、甚大な震災被害からの復興の必要性和、目指すべき復興の姿をめぐる地域間の政策革新競争を引き起こすことがその正当化根拠として位置づけられる。第2に、規制・課税の減免措置は、法治主義の観点から立法者が制度設計しなければならない行政分野であるという点である。この点については、減免措置を講ずる前提となる特区の計画認定に関する手続・要件を法令で定めるとともに、減免される内容についても法律で列挙する（包括法・通則法）方式をとっている。また、一定の地域の規制・課税が減免されることに伴う負の外部性が周辺地域に及ぶことを最小限にするため、この制度の

---

<sup>55)</sup> 推進派の主張として、村井嘉浩「宮城は独自の『復興特区』構想で甦る」Voice404号（2011年）56-61（58）頁、日本経済調査協議会水産業改革高木緊急委員会・緊急提言「東日本大震災を新たな水産業の創造と新生に」（2011年）11-13頁、小松正之「漁獲割り当てを導入する」東洋経済新報社出版局編集部編『震災からの経済復興 13の提言』（東洋経済新報社・2011年）143-166（162）頁。反対派の主張として、山本辰義「『水産業復興特区』は必要ない」月刊漁業と漁協 49巻9号（2011年）12-15頁、廣吉勝治「復興構想会議『提言』の内容と方向を問う」月刊漁業と漁協 49巻10号（2011年）6-9頁、達義人「漁協は本当に駄目なのか」月刊漁業と漁協 49巻10号（2011年）10-13頁。

<sup>56)</sup> 漁業法制における漁協の位置づけにつき参照、漁協組織研究会編『水協法・漁業法の解説[第18版]』（漁協経営センター出版部・2011年）40-47、347-349頁。特定区画漁業権の性質につき参照、金田禎之『新編 漁業法詳解[増補3訂版]』（成山堂書店・2008年）133頁。

<sup>57)</sup> 濱田武士「水産業の再生と特区構想の行方」ガバナンス 125号（2011年）18-21（19）頁、二階堂遼馬「対立する県と漁協『水産特区』の是非」週刊東洋経済 6340号（2011年）22-23頁、室崎益輝「『高台移転』は誤りだ」世界 820号（2011年）55-66（61）頁。

利用条件についての判断基準が実体的には示されず、国と地方公共団体間の交渉手続の中で利用条件充足性が示されなければならないとする手続化の手法もとられている。第3に、多層的な公共部門における立法権の配分の問題については、国会の立法により制度設計することを基本としつつ、特区法に関する政省令で個別に委任された事項については条例による上書きを認めている。一定の枠をはめつつも上書き権を認めている趣旨は、復興という政策課題に直面する地方公共団体に、具体的な問題を把握したりこれに対処するための制度を試行したりする上での（国と比較した）先導性・優位性が認められるからである。

特区制度は、現行の地方自治法制によっては対応しがたい規制・課税の地域ごとの減免について特別な実体的・手続的ルールを国の立法者が設定することにより、規制・課税の実質的な意味における立法作用を地方に移譲するしくみと見ることができる<sup>58)</sup>。同様の結果は、地方分権を強化し、条例制定権限を拡張することによっても達成できるかもしれない<sup>59)</sup>。どちらの垂直的ガバナンス構造が相応しいのかは、連邦制とは異なる次元に位置づけられる「地方自治」の法制度をどのような目的の制度と理解するかによる。復興特区制度はこうした垂直的ガバナンス構造に新たな一例を加えるものであり、そこで得られる運用の経験は、この分野を公法学が理論化しようと試みる際の大きな手がかりとなると思われる。

## 謝辞

本稿の執筆に際して、復興特区の制度設計を担当した青木由行内閣参事官（現：国土交通省土地・建設産業局建設業課長）・総崎由希主査（東日本大震災復興対策本部事務局）のご教示を得た。記して御礼申し上げます。

<sup>58)</sup> Hiroki Harada, *Special Economic Zones as a Governance Tool for Policy Coordination and Innovation*, 31 J. JAPAN. L 205, 218 (2011).

<sup>59)</sup> こうした方向性を取るものとして、北村喜宣「新地方自治法施行後の条例論・試論」同『分権改革と条例』（弘文堂・2004年）50-87（76）頁[初出2000年]、同「法律改革と自治体」公法研究72号（2010年）123-136（130）頁。