

# 「総合特区」の実効性向上に向けて

調査部 主任研究員 高坂 晶子

## 目 次

1. はじめに
2. 「総合特区」制度の概要
  - (1) 制度の概要
  - (2) 創設の背景
3. 「総合特区」制度の特徴—従来型特区との比較において—
  - (1) パッケージ型支援
  - (2) オーダーメイド型支援
  - (3) 多様な参加者
4. 各地域の取り組みと政府の対応
  - (1) 特区側の取り組み
  - (2) 政府の対応の問題点
5. 今後の総合特区の在り方
  - (1) 政権交代と総合特区制度
  - (2) 「総合特区」制度の実効性向上に向けた取り組み
  - (3) 具体的なコミットメントのイメージ
6. おわりに

---

## 要 約

1. 安倍政権の目指す「強い日本経済」の実現のため、地域経済・社会の再生は極めて重要である。従来、地域は公共投資や生産拠点の誘致による外部資源導入型の成長を目指すことが多かったが、今後、独自性や固有資源を活用した地域起点型の成長が求められる。
2. 2011年に創設された「総合特区」制度は、地域限定の特例措置を導入して、当該地域の成長を促す仕組みである。地域再生に向けた潜在力向上の効果は期待されるものの、今のところ、目立った成果に結びついておらず、実効性向上が急務である。
3. 実効性が低いのは、中央省庁が主導する、従来の域を出ない政策運営によるところが大きい。すなわち、煩雑な手続き、遅々として進まない規制緩和、現場ニーズとミスマッチな省庁縦割りの支援措置等である。これらは長年指摘されてきた問題であり、刷新には政治の強いリーダーシップが求められる。「前例のない政策」を掲げ、経済再生を最優先課題とする安倍政権の対応に期待がかかる半面、前民主党政権下で導入された施策の廃止や、それ以前の自民政権当時のやり方への回帰など「総合特区」制度の後退につながるような対応は回避されなければならない。
4. 現在、総合特区で進行中の取り組みには、医療や再生エネルギー・環境、6次産業など、わが国に残された数少ない成長分野に属する有望案件が多く含まれる。育成・振興方針の安易な見直しは、事業のモメンタム（推進機運）を失わせる恐れが強い。政権交代を機に、総合特区のスキーム自体は維持しつつ、制度設計や運用方法を抜本的に見直して、実効性の向上につながる「前向きな改革」が求められる。
5. 具体的には、経済運営の中枢に、総合特区の活用を位置付けることが重要である。経済政策立案の主要組織の一つである「規制改革会議」において、特区の要望を取り上げ、同会議の組織目標である「世界一民間が活動しやすい環境づくり」の観点から、思い切った規制緩和策を立案することが望まれる。そのうえで緩和策を政治の場でオーソライズし、強いリーダーシップの下、着実、迅速に実行に移すことが求められよう。

## 1. はじめに

2012年12月26日、政権奪還を果たした安倍晋三内閣は「経済再生」を最優先とする方針を強く打ち出し、株式・為替市場や国際社会から好感をもって迎えられた。いわゆる「アベノミクス」の下、わが国経済は久方ぶりに明るい兆しを取り戻しつつあり、今後は本格的な成長軌道をめざして、この兆しを確固たるものにすることが重要課題となる。

本課題の解決に当たり、重視すべき分野の一つに「地域再生」がある。わが国の地域は、少子高齢化による生活基盤の衰退、産業拠点の流出や雇用喪失、社会保障をはじめとする公共サービス費用の増大、公共施設・インフラの老朽化といった多くの難問に直面しており、その解決は決して容易ではない。さらに、社会保障改革、財政再建等は経済成長なくして実現できず、この意味で地域経済の再生はわが国全体を左右する課題でもある。このような状況下、地域は財政資金の獲得や産業拠点誘致といった、これまでの外部資源依存型の成長戦略から脱し、それぞれの独自資源や固有の強みに基づいた「地域起点型」の成長戦略を早急に立案・実行し、地元産業の振興と雇用拡大、税収増加を果たすことが強く求められる。

本稿では、このような問題意識のもと、「地域起点型」の成長戦略実現のための仕組み（スキーム）として、既存の「総合特区」制度の可能性に注目し、新政権下において望まれる政策対応を提言する。構成は以下の通りである。次章では総合特区制度の概要と創設の経緯を整理する。次いで第3章では、総合特区の特徴について、先行制度である「構造改革特区」との比較において述べる。第4章では、総合特区導入以来の地域の取り組みを概観したうえで、政府の対応の問題点を制度設計と政策運用の両面から指摘する。第5章では、前政権で制度化された総合特区に対する安倍政権のスタンスを踏まえつつ、地域再生における本制度の重要性・意義を指摘し、政権交代を機に、第4章で述べた問題点を解決すべく、推進体制を刷新すべきことを述べる。最後に地域起点の成長戦略を実行するうえで、一層の地方分権改革が必要であることを指摘する。

## 2. 「総合特区」制度の概要

### (1) 制度の概要

「総合特区」は民主党政権の「21の国家戦略プロジェクト」の一環として、2011年6月「総合特別区域法（以下、総合特区法）」に基づき創設された。本制度は二つに大別される。一つはグローバル経済下における日本経済の新たな牽引産業の育成・振興に向けて、大都市中心に国際競争力の向上をめざす「国際戦略総合特区（以下、国際特区）」、もう一つは日本各地に点在する固有資源を活用した差別化戦略によって地域の活性化をめざす「地域活性化総合特区（以下、地域特区）」である。これらの特区では①規制や制度を特例的に見直す措置（注1）はもちろんのこと、②税負担の軽減、③財政支援、④金融支援等のメリットも享受できる（図表1）。

特区指定を受けるには、地元自治体（市町村または都道府県）が中心となり、将来構想と地元の提案内容等を内閣官房「地域活性化統合事務局（以下、活性化事務局）」に提示する必要がある。

主な指定要件として、①取り組みを支える地域資源が存在すること、②構想実現に顕著な効果のある「国の規制や制度に関する改革提案」を伴うこと、がある。また、③「地元の責任ある関与」も要件の

(図表1) 総合特別区域法に規定された支援内容

	国際戦略総合特区	地域活性化総合特区
規制関連	○特区法の施行当初から「国際特区、または地域特区の指定を受ければ特例扱いが認められる」旨が明示された規制項目は15件（用途指定地域における土地利用の規制緩和、工場に付随する緑地面積の特例等）。 ○上記以外の規制等は個別折衝。具体的には各特区が固有事情に応じて要望する「オーダーメイド」型規制項目は、特区指定後に設立される「国と地方の協議の場」における合意成立の都度、関連法の改正を経て、特区法に記載される。	
税制上の特例	投資税額控除（法人税） 機械・建物の新規取得額の15（建物は8）%	所得税の軽減措置 特区内の社会的事業に個人が出資した場合当該個人の投資年度の総所得から、投資額（2,000円を超える部分）を控除
	特別償却 機械・建物等の新規取得額の50（建物は25）%を普通償却に上積み	
	所得控除 特区計画に記載された事業活動の結果生じた課税所得の20%を損金に算入（5年間）	
財政支援	原則、各省庁に予算計上された補助事業の枠組みを活用するが、以下の調整措置を用意。 総合特区推進調整費：各省庁の予算で対応困難な事業に対する調整予算。最長5年間	
金融支援	地元関係者による総合特区の推進組織「地域協議会」のメンバーである金融機関からの借り入れに対し、予算の範囲内で、「総合特区支援利子補給金」（0.7%、最大5年間）の受給が可能。	

(資料) 内閣府地域活性化統合本部「総合特区制度について」を基に日本総合研究所作成

一つであることから、特区の実施主体として、自治体のほか、地元の企業・金融機関はじめ民間団体、教育・研究機関、NPO等幅広い関係者の参加が想定されている。

特区指定の申請受付は2011年8月に開始され、2011年12月の第1次以降3度にわたり指定が行われている。2013年3月現在、国際特区7件、地域特区37件が指定され、域内にいずれかの総合特区が立地する都道府県（注2）は35にのぼる。

## (2) 創設の背景

一般に「特区」とは、経済・社会問題の解決のため、限られた範囲内で先駆的な取り組みを例外的に認める制度を指し、世界各地で実績が報告されている。アジアでは、中国沿海部の経済特区、韓国の済州島特別地区、フィリピンのセブ島における自由貿易地域等が著名である。

日本の場合、1990年代に沖縄県限定で設置された、物流や金融、IT産業の振興を目指す特区が先駆けである。ついで2002年に、全国的な制度として、「地域の実情に合わない規制」の見直しを目指す「構造改革特区」が創設され、現在も継続中である。これらの成果をみると、沖縄の場合は誘致企業、雇用創出数ともに目標に届かなかった。構造改革特区についても、当初こそ広く関心を集めたものの、規制見直しの余地が徐々に狭まったこともあり、現在では社会的関心、期待度ともに低下傾向にある（注3）。

総合特区は、中途半端にとどまった従来の取り組みを踏まえ、「地域限定の特例措置」というスキームの強みを徹底的に活かすことを目指し、現場から寄せられた意見・コメント等も取り入れつつ創設された。その背景には、①逼迫する財政事情のため、かねて行われてきた「横並び」、「ばら撒き」の成長促進策が困難となり、事業効果の高い案件に政策資源を特例的に投入する「選択と集中」が重要となった、②グローバル競争を勝ち抜くうえで「ありきたり」ではない地域固有の強みが意義を持つなか、中央政府が企画・立案し全国展開する従来型の産業育成策とは一線を画した差別化戦略が重要となった、

等の事情がある。すなわち、90年代以降の長引く経済停滞を打破する必要に迫られ、地域限定で思い切った取り組みを行おうとする制度である。

(注1) 特区で想定されている「規制・制度の見直し」の具体的内容は以下の通り。

- ・政令・法令で定められた規制の緩和
- ・過去の規制改革に関する改善・活用促進策
- ・国の権限・事務の自治体への移譲、ワンストップ化
- ・国の関係機関の業務見直し
- ・国の手続き規制の改善（各種支援措置の対象拡大、認定手続きの簡素化等）

(注2) これ以外に、岩手、宮城、福島、栃木、千葉各県には復興特区、沖縄県には沖縄振興特区がある。

(注3) 2013年3月、構造改革特区のパンフレット「構造改革特区—地域の活力で日本を元気に—」が更新されるなど、小泉政権の遺産である同特区の再活用を図る動きもある。

### 3. 「総合特区」制度の特徴—従来型特区との比較において—

総合特区は従来の取り組みの反省を踏まえて制度設計がなされており、政策の重点や特徴を理解するうえで「構造改革特区」制度との比較が有効である。具体的には以下の3点があげられる。

#### (1) パッケージ型支援

「構造改革特区」創設当時の小泉純一郎内閣は、行政改革に高いプライオリティを置いていたこともあり、それまでの地域振興策、すなわち国の方針に沿って各地の案件を選定し（個所付け）、助成措置を行うスキームには「無駄遣いを助長しかねない」として消極的であった。構造改革特区は、このような政権のスタンスを反映し、「財政資金を伴わない」地域活性化策として企画された経緯があり、規制緩和を主要ツールとしていた。この結果、構造改革特区においては、地域独自の取り組みを阻む規制の緩和こそ実現したものの、実際に活動が開始されると、資金調達や納税等であつまずく事例が少なからずみられた。

これを踏まえ、総合特区制度では、規制緩和や国の既存制度の特例的見直しを推進の柱としつつも、併せて金融、財政、税制面の支援措置も機動的に投入可能な「パッケージ型支援」が導入された。

#### (2) オーダーメイド型支援

構造改革特区は、全国ベースの規制緩和の「試行措置」と位置付けられ、顕著な効果のあった項目は後日、全国展開される仕組みであった。また、省庁が規制緩和に同意した条文や項目をあらかじめ選びだし自治体に示す「メニュー方式」（注4）が採用された。このため、各省庁が緩和を了解した規制項目は小粒な内容にとどまった。さらに、緩和措置の対象は、規制を定めた法令上の個別条文・項目単位であり、当該規制と関連のある他の法令の条文・項目は原則見直し対象とはならなかったため、実際には周辺・関連規制により現場の取り組みが阻まれるケースがみられた。

これを踏まえ、総合特区制度では、特区ごとに「国と地方の協議会」を設ける方式が採用された。本協議会において、地元の要望に基づき、特区側と関係省庁が規制・制度の特例措置の内容について話し合い、併せて関連する金融、財政支援等についても具体的に詰める「オーダーメイド型支援」が導入さ

れた。

さらに、オーダーメイド型支援のメリットを高める目的で、①所管省庁が特区側の要望項目ごとに個別交渉に応じる従来方式による重複・停滞を回避するための、関係省庁が一堂に会して特区側と交渉するワンストップの仕組み、②特区側と省庁との具体的な意見交換の内容や協議プロセスに関する詳細な情報開示、③事務局である「内閣府地域活性化統合本部」が特区と政府省庁との間に立ち、主張の整理や仲介を行う、等の工夫も凝らされた。

### (3) 多様な参加者

構造改革特区は、自治体を主な実施主体とする仕組みであるため、住民ニーズや地域の実情の把握、事業マインドの面で不十分な点があった。これを踏まえ、総合特区では、自治体に加え、地元の広範な民間主体、具体的には企業や大学・研究機関、医療・介護、保育等社会サービス組織、NPO等を特区の運営に関与させる目的で、地域運営協議会の組成が義務付けられている。これにより、「官」以外の専門的知見やノウハウ、アイデア、地域の伝統や伝承等を活かして固有資源の活用を図ることが可能となる。

(注4) 規制の特例措置の対象選定にあたっては、自治体等からの要望を踏まえて、所管省庁が対応可能な条文を選び、規制緩和の内容や範囲、特区設置の要件等を定める「メニュー化」を行う。自治体はこのメニューのなかから希望する特例措置を選んで申請し、政府から特区認定を受ける。なお、メニューは外形基準であるため、条件適合地域であれば自動的に認定され、内容の重複する特区の存在は妨げない。

## 4. 各地域の取り組みと政府の対応

### (1) 特区側の取り組み

それでは、各地の総合特区において、成長をめざし計画・実施されている事業は、具体的にどのような内容であろうか。特区のタイプ別に、特徴的な活動や注力ポイント、将来構想等を概観すると以下の通りである。

#### A. 国際戦略総合特区（国際特区）

国際特区の事業の大半は、国際競争力の低下に悩むエレクトロニクスや機械等に代わる新たな成長産業の拠点を構築するため、内外の人材や技術、資金、アイデア等を引き付けようとする取り組みである。「選択と集中」を徹底する観点から対象は厳選され、第1次の7大都市圏以降追加指定された国際特区はない（2013年3月現在）。この点、3次にわたる申請の都度、指定数が増えている「地域特区」とは異なる。

国際特区の主要テーマは、医療・健康等ライフサイエンス3件、再生エネルギー・環境関連2件、アジアとの連携強化2件、フードビジネス、航空産業各1件である（重複あり、合計と一致せず）。

特徴的な事業内容としては、①先端的な研究・技術開発に基づく革新的製品の開発・実用化、②アジア新興国はじめ海外からのヒト・モノの往来促進、③社会インフラや生産インフラの輸出・技術提携等があげられる。具体的な活動計画をみると、①医療や介護分野の先端機器や革新的医薬品、治療方法等

を海外の有能な人材も交えて開発・製造したうえ、実地使用のための研修機会の提供等を通じた新興国ユーザーの早期囲い込みなどにより海外市場の開拓を図る、あるいは、②小規模発電やリサイクル・リユース、省エネルギー技術等を組み合わせて環境負荷の低い都市（＝スマート・シティ）開発を進め、ハード、ソフトを含めたシステム全体を輸出する、等がある。

国際特区が要望する支援内容としては、①先端製品・システムの商品化に必要な各種試験・認証手続きの簡素化・迅速化、②外国籍の高度人材の処遇条件向上と往来・滞在の円滑化、③工場や物流拠点に関する立地規制（用途指定、緑地面積等）の緩和、④特殊車両や船舶、薬品等の特区内通行・使用の要件緩和、⑤特区限定で使用される設備等に対する税制優遇等、多様である。

## B. 地域活性化総合特区（地域特区）

地域特区は、個性豊かな各地の固有資源をベースとし、風土や伝統、地域事情に精通した人材やノウハウ等を活用して地域経済・社会の活性化と自立を目指す。人口減少地域や交通・経済の中心から外れた小都市であっても、提案内容が趣旨に合致すれば選ばれる仕組みで、1次申請時（2011年12月）26件、2次申請時（2012年7月）6件、3次申請時（2013年2月）5件の合計37地域が指定されている。

各地域特区のテーマは、①医療・介護・健康長寿社会、②環境・再生エネルギー、③農林水産業・6次産業化、④教育・保育、⑤交通・物流、⑥観光・文化、⑦防災・安全等、国際特区に比べて幅が広い。これは、コミュニティが実際に直面する問題について、地域資源の見直し、再評価を踏まえて解決策の模索、提案がなされた結果である。多くの場合、コミュニティの抱える問題は複合的要因により生じていることから、事業計画も複数のテーマ横断型となっている。

具体的には、①住み慣れた環境での健康長寿社会を実現するため、小規模水力発電で地域巡回の電気バスを運行し、人口減少地域の高齢者に買い物や通院のための移動手段を確保する計画、②島嶼部においても先進治療が選択可能な充実した医療サービスを提供するため、島の診療所と高機能病院をインターネット回線で結んだ画像診断、医師の遠隔指導下における看護師の医療行為、医療機関と薬局や介護ステーション等をつなぐサービス網、広域行政圏によるドクターヘリ運用等を組み合わせる計画、③著名観光地ではなくとも、農業体験や高度医療サービスを核に海外も含めた観光客の長期滞在や再訪を促す計画、等があげられる。また、④地域の伝統的な産品・技術を生かし、高度な金属加工製品や美容・健康関連商品を開発する「ものづくり」の取り組みもみられる。

### (2) 政府の対応の問題点

総合特区制度は2011年6月に創設されたものの、運用体制の整備に手間取ったこと、2011年3月に発生した東日本大震災への対応が優先されたこと、等によりスタートが遅れた。2011年12月ようやく第1次の特区指定が行われた後も、制度面や運用面の問題が山積しているため、特区側関係者の期待に反して、事業の進捗は捗々しくないのが実情である。主要な問題について整理すると以下の3点が指摘できる。

## A. 煩雑な制度・手続き

総合特区の制度設計が極めて複雑であるため、実際に事業がスタートし、規制の特例や支援措置が効果を発揮するまでに多段階の手続きと時間が必要となる。さらに、1度行えば「手続き完了」ではなく、節目ごとに繰り返す必要がある。

具体的な制度設計と手続きを改めて詳細にみると、以下の通りである（図表2）。

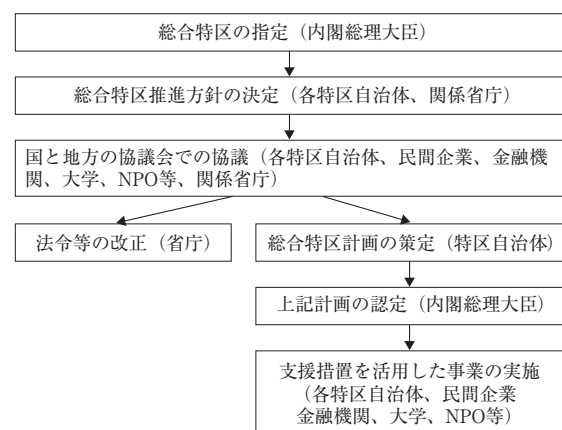
- ①内閣総理大臣を本部長とする「総合特別区域推進本部」において、制度全体を統括する「総合特別区域基本方針」が策定され、閣議決定。
- ②これを受けて、地方自治体はじめ地元関係者が地域協議会を結成して事業提案を策定し、特区指定申請を行う。
- ③寄せられた提案のなかから総合特区が指定される。特区ごとに、国と自治体（以下、特区自治体）の間で、固有の「総合特区推進方針」を策定、共有。
- ④特区ごとに、特区側の関係者と中央省庁の参加する「国と地方の協議会」が組織される。特区側の提案内容に関する規制の特例措置、金融・財政・税制支援等について個別協議。主に書面により、実務者間の提案内容の確認、省庁からの回答、特区側からの再質問、再回答、修正提案、責任者間の討議等、協議は複数回に及んだ末、国と地方で合意可能な部分が固まる。
- ⑤政府省庁は合意が成立した内容について、法令等の改正案を作り、国会に提出。
- ⑥法改正を待ち、国と特区側が③において共有する「総合特区推進方針」を改訂。そのうえで、特区自治体は具体的な特例・支援内容を盛り込んだ「総合特区計画（以下、特区計画）」を策定。
- ⑦特区計画を政府に提出し、総理大臣の認定を受ける。その後、計画に記載された各種特例・支援措置が可能に。

なお、④以降の手続きは、進捗状況をレビューし、PDCAサイクルを実行する目的を兼ねて、年2回行われる定めである。特区側の要望は原則その機会に国との協議のテーブルに乗せられ、新たな合意が成立した部分については、都度、総合特区推進方針の見直し、特区計画の修正、政府への提出、総理大臣の認定等の手続きが必要となる。

一連の煩雑な手続きの義務づけは、特区側担当者にとっては相当の負担である。とくに国との協議の矢面に立つ自治体職員にとっては、様々な書類・資料の準備、法令上の詳細かつ数度にわたる議論、地元の要望の調整と取り纏め等にかかなりのマンパワーと時間を投入する必要がある。

また、特区事業に取り組む民間主体にとって、難解かつ見通しのつきづらい協議次第で投資や活動等の計画が大きく左右される環境下に長く置かれる負担は小さくない。このような状況では、特区事業の推進機運（モメンタム）が損なわれる恐れが大きい。

（図表2）事業実施に必要なプロセス（特区指定後）



（資料）内閣府地域活性化統合本部「総合特区制度について」を基に日本総合研究所作成

（注）（ ）内は主要な関係者。



## B. 国主導の支援体制と地元ニーズの乖離

総合特区制度の創設趣旨は「地域の強みを活用した差別化戦略による競争力向上」であり、特区側の事情に基づいた（＝「オーダーメイド型」）支援措置を調整、提供することがうたわれた。しかしながら、財政・税制支援の実態をみると、特区の提案する事業分野を所管する省庁が、過去に立案、予算化した助成措置を「優先的に」特区に配分する形式が大半を占めており、この結果、国主導の「最大公約数的」な助成措置がパッチワーク状に展開されているのが実情である。

例えば、現在、大幅な輸入超過となっている医療機器・薬品市場において、日本の「ものづくり」技術と水準の高い医療技術を組み合わせる競争力の高い製品開発を図る必要性が指摘されるなか、複数の総合特区から「先進サービスを提供する大学病院や高機能病院の医療現場と中小を含む機械メーカーのマッチングを進め、医療機器の開発・改善と製品化を果たす」提案がなされている。このタイプの提案に活用可能な助成措置をみると、複数省庁にわたっており、主なものに限っても①厚生労働省所管の高度先進医療への助成、②経済産業省所管の次世代医療機器実用化、先進技術産業化への助成、③文部科学省所管の産学連携支援への助成、④内閣府所管の最先端研究開発支援プログラム等が存在する。

総合特区がこれらの助成措置を複数受ける場合、申請や進捗・成果報告を別々に求められ時間や人手が必要、資金使途が厳格に制限され機動的な資金融通が認められない、等の問題があるため、極めて使い勝手の悪い支援になる。さらに、各省庁の支援措置は趣旨やターゲットが微妙に異なっているが（①は病院、②は製造業、③、④は大学・研究機関）、これにより副作用が生じる恐れもある。例えば実用化重視の支援措置を受けた場合、市場が狭小な製品シーズについては、先端的な研究成果であっても必ずしも重視されず、結果的に研究を発展させる機会が失われる、等の可能性は否定できない。

## C. 特例措置に消極的な政府対応

助成や税制特例等の支援もさることながら、「特区」の最大のメリットは、規制や国の制度を地域限定で見直す「特例措置」であり、特区側の期待も大きい。ところが、所管省庁の規制緩和に対する姿勢は極めて消極的であり、「規制や国の制度の見直し」に関する特区の要望事項はなかなか進展をみない。

中央省庁の消極姿勢は根強い問題であるため、前述の通り、総合特区制度では協議のワンストップ化、情報開示と社会からのチェック、内閣府による議論の整理・仲介等の備えが講じられてきた。しかし関西国際特区を例にとってみると、初回の「国と地方の協議」で関西側から出された76件の規制緩和要望に対し、国の認めた項目は4件（うち法改正による規制緩和は1件）にとどまり、その後の協議でも顕著な進展はみられない。このようなケースが大半を占めるのが実態である。

国の消極的な姿勢に関して、以下の事例も看過できない。規制・制度の特例措置をめぐる特区側と省庁との協議を詳しくみると、特区側提案を国が受け入れて法令改正に至る割合は低い半面、「現状で（地方の要望する取り組み内容は実行）可能」という回答が相当数に上る。このため、特区側に調査不足等の問題があるようにもみえるが、実際は特区側から計画事業のネックとなっている規制内容を踏まえて緩和要望が詳しく説明され、国が現行法制下で実行可能か否かについて理由を付して判断、回答し、再度特区側から疑問点や問題等を指摘して国の再回答を求めるやり取りが繰り返された末、ようやく国が「現状で可能」と回答するケースが多数を占める。

---

本来、「現状で可能」とは「(特区に限らず) 一般に実行可能な事業」を意味するはずである。しかし、現実的には「地域が特区という立場を生かして思い切った要望を出し、国の否定的見解にも論拠を整えて反論し、特区事務局からも省庁へ再回答要請が出される」という一連のプロセスがあり、さらに、その議論の内容とプロセスが公開されて初めて、「現行法令で可能」という解釈が示されている。このように、中央省庁が所管法令や規制について、原則「問い合わせがあれば解釈を示す」スタンスで法令解釈権を独占し、民間から自由な解釈が出されると否定的見解を示してイノベーションの芽を摘みがちな現状には問題が多いといえる。

## 5. 今後の総合特区の在り方

### (1) 政権交代と総合特区制度

2012年12月26日の就任早々、安倍首相は全閣僚からなる日本経済再生本部を設置し、翌1月11日には「日本経済の再生に向けた緊急経済対策（以下、緊急経済対策）」を閣議決定のうえ、2012年度補正予算案及び2013年度予算案を迅速に策定した。これらにおける総合特区の位置付けをみると、緊急経済対策の「国際競争力強化策の推進」と「地域活性化施策の推進」の個所で制度の活用に触れているものの、「予算措置以外」との取扱いであった。

その後、日本経済再生本部の下に置かれた「産業競争力会議」第2回会合（2013年2月18日開催）の議題2「科学技術イノベーション推進体制強化」に関連し、特区に積極的な意見（「特区制度は一つのイノベーション」、「(外国人) 人材を受け入れる特区の形成を検討すべき」等、注5）が複数出されたものの、本会合を受けたとされる第4回日本経済再生本部の「総理指示」では、総合特区に関して特段の記述はみられない。また、総合特区推進本部のウェブサイト上で、3月4日に第4次指定申請の受付（4月30日締め切り）が告知されているが、その末尾で「当面、以降の指定は行わないものとするを申し添えます」と述べられている。報道ベースでは、日本経済新聞2月28日朝刊が「第2回産業競争力会議の席上、政府が特区内の規制緩和強化を打ち出した」として「総合特区法改正案」の内容を報じた。しかし、議事要旨では、担当閣僚のその種の発言は確認できず、改正案の作成についても未公表である（3月26日現在）。さらに、報道された特区法の改正内容をみる限り、特区側からの再々の要望事項数点を盛り込んだにすぎず、そもそも「規制緩和の強化」に当たるか否かは疑問である。

このように、安倍政権の総合特区制度に対する取扱いをみると、着手済み案件（4次申請も含め）はともかく、総合特区の一段の活用については消極的スタンスが垣間見え、制度の将来について不安が残る。安倍政権が、民主党政権下で導入された一部施策の見直しを進めている事情もあり（地域主権戦略室や地域活性化統合補助金はすでに廃止、注6）、同じく民主党政権下で創設された「総合特区」に関しても、前政権に比べて注力度が変わる可能性がある。しかし、例えば、総合特区の後押しをやめて、他の産業振興策へと舵を切ることを考えた場合、主に以下のような理由から、成長戦略上好ましくないとと思われる。

#### A. 成長分野を多く含んでいること

総合特区の重点事業分野として医療・介護・ライフサイエンス、環境・エネルギー、農業、観光等が

挙げられているが、これらは新政権の「緊急経済対策」の重点分野とおおむね一致している。成熟化した日本経済の成長のフロンティアは限られたものとならざるを得ず、上記はいわば「衆目の一致」する有望分野である。代わるべき分野の見通しのないなか、振興対象や育成の方針・体制の安易な変更は望ましくない。

## B. 現場が混乱すること

地方の現場をみると、成長産業の振興対象や施策の見直しは混乱を招く可能性が高い。総合特区の審査に際しては、①特区事業が重点事業分野であること、②具体的な活動内容、スケジュール等を伴う「熟度の高い」事業計画であること、等が問われたこともあり、ライフサイエンスや環境分野で相当に検討を重ねた、実現性のある事業の多くが特区計画に盛り込まれており、育成・支援の体制変更は打撃が大きい。日本経済の競争力の相対的低下が懸念されるなか、激しいグローバル競争の展開される上記の分野において、事業化の進みつつある案件にブレーキをかける余裕はない点に留意すべきである。

ここで改めて事業化の進展について確認すると、第1次特区指定から1年以上が経過するなか（規制緩和や制度の特例措置の面では大きな進展が見られないとはいえ）、自治体サイドは相応の推進体制を整えつつある。大阪府では、府、大阪市、吹田市等が「関西イノベーション国際戦略総合特区」に進出する企業向けに「5年間地方税ゼロ」を掲げ、不動産取得税、法人府民税、法人事業税（以上府税）、固定資産税、都市計画税、法人市民税、事業所税（以上市税）を免除する条例を4月から施行予定である。「グリーンアジア国際戦略特区」を抱える福岡県では、県が立地促進交付金の5%上乗せ、福岡市は固定資産税、都市計画税を免除する制度を開始する。その他、特区対象地域の拡大（関西および北九州国際特区）、工場に占める緑地比率規制の緩和（中部国際特区ほか）、独自の食品機能性表示方法の導入（北海道国際特区）、遠隔地医療ネットワークの形成（香川地域特区）等の取り組みもみられる。自治体以外の主体をみると、特区の優遇措置、投資環境を好感した民間の工場や生産ライン・装置等の増設および研究拠点の開設、これに対する民間融資、教育・研究機関の移転や新たな拠点の設置等が進みつつある。このように、総合特区制度にすでに投入された地域資源やアイデア、コミットした人材は相当数にのぼるなか、育成方針の変更は時間と労力に加え、地域の「やる気」を損なう恐れが強い。

安倍政権は、むしろ政権交代を好機として総合特区制度の飛躍的なグレードアップに取り組むことが望ましい。様々な工夫がこらされたものの、現状のままでは真価に結び付かない制度設計や運用を大胆に刷新し、成長戦略の実効あるツールとすべく、「前例のない政策」に挑むことが求められる。

## (2) 「総合特区」制度の実効性向上に向けた取り組み

総合特区制度の実効性向上に当たり、まず、同制度を安倍政権の経済運営体制のなかに明確に位置付ける必要がある。政権交代後の体制見直しの結果、閣僚全員をメンバーとする日本経済再生本部が置かれ、その下に①実業レベルの強化策を担当する「産業競争力会議」、②経済の活動基盤を見直す「規制改革会議」が設置された。また、民主党政権では休眠状態にあった「経済財政諮問会議」も再開した。総合特区の将来を考える場合、これらの主要経済会議との関係が重要となる。

---

具体的には、総合特区制度に対して「これら主要経済会議が明確に関与（コミット）し、現状の問題点の見直しと支援体制の構築に取り組む」という推進体制が求められる。現状、内閣府地域活性化統合本部が特区側と中央省庁との仲介機能を担っているが、今後は、主要経済会議が実際の事業に即して具体的な改革プランを検討し、特区と中央省庁との協議に関与することが考えられる。次いで主要経済会議の取り組みが政治の場でオーソライズを受ける。そのうえで、政治の強いリーダーシップの下、これら会議のコミットメントが迅速に実行に移されることが重要である。

とりわけ、①特区の最大の特徴は「地域限定の特例措置」であること、②特区事業のために導入された様々な支援策のうち、最も進展度の遅い分野は「規制緩和」であること（注7）、等を踏まえると、規制改革会議の関与が最も重要と考えられる。

#### A. 規制改革会議によるコミットメントの有効性

総合特区の規制緩和要望が規制改革会議で審議される場合の効果はいかほどか。相当の進展が期待可能な理由として、以下の3点を指摘できる。

第1は、規制改革会議の政権内における位置付けである。内閣の強い意向で3年ぶりに復活した同会議は、「（規制改革を）政権の一丁目一番地」と位置付ける政治からのバックアップが期待可能であり、それを有力資源として省庁の消極姿勢を打破する役割を担う。加えて、同会議の組織目標として「企業の活動しやすさを世界最先端にする」ことが明確に設定されており、成長のトリガーを目指す総合特区と方向性を同じくしていることも、連携効果が期待できるゆえんである。

第2は、規制改革会議の取り組みの対象および優先順位である。同会議は、長年の検討にもかかわらず見直しを拒んできた医療、介護、保育等を「岩盤のような」規制と位置付け、優先的に取り組む方針である。これらは総合特区の重点分野とオーバーラップし、すでに特区側から多数の改革要望が出され、省庁側の反論もなされているため、これを素材に具体的で実効性の高い規制改革案が検討可能である。

第3は、規制改革会議の取り組み姿勢である。すなわち、同会議は「すでに議論は尽くされており、実行を重視する」スタンスの下、①規制の必要性を証明する際は、官の側が必要な理由を立証する責任を負う「官の挙証責任原則」、②他の国際的な先端事例と比較して規制の必要性を判断する「国際先端テスト」、③優先順位の設定と工程表づくり、などで実行を担保する方針である。実行にターゲットを絞った規制改革会議のコミットメントにより、総合特区の待望する規制緩和の進展が期待される。

これに対し、以下の点については別途対応が必要である。規制改革会議は規制の分野ごとのワーキンググループで改革に取り組む方針であるのに対し、特区は実際の事業を念頭に広範な要望を出すため、規制改革がメインテーマであっても、それ以外の支援要望が付随する可能性が高い。例えば、医療産業の育成に取り組む特区側の要望をみると、医療機器の審査期間の短縮、提出書類の簡素化等の規制緩和と併せ、輸入薬剤の保税措置や審査のための現地出先機関の開設等も併せて提出されている。トータルな支援体制を実現するため、案件によって、規制改革会議から産業競争力会議への橋渡しを円滑化することが望ましい。新政権の経済運営を支える産業競争力会議もまた、規制改革を重点取り組み分野の一つに挙げており、同会議の関与を「総合特区」の実効性向上のための「もう一つのエンジン」とすることが重要である。

## B. 規制改革会議側のメリット

規制改革会議の側からみた場合、総合特区への関与から得られるメリットとして、以下があげられる。

規制改革会議の席上でも指摘されているところであるが、規制緩和の進まない理由の一つに、利害関係団体が改革に声高に反対する一方、国民一般の関心が低調なため、「声の大きい」グループの主張が通りやすいことがあげられる。これを打破するには、国民の関心と規制緩和への支持を高める必要があるが、以下の二つの理由から、総合特区はその適役といえる。

### ①国民の関心・理解を喚起しやすい

一般に「国の規制が実地にどう機能しているか」は必ずしも知られておらず、「規制の内容が過剰か否か」や「規制を見直した場合のトラブルの影響度や発生確率はどの程度か」等について明確なイメージが描きにくい。これに対し、特区を素材にすることで、どのような形で国の規制が革新的事業の障害となるかについて具体的に理解できる。また、特区事業が実現した場合に経済・社会にもたらすメリットをイメージしたうえで、中央省庁の主張する規制撤廃時の弊害・リスクと地域の将来像を見比べることも容易となる。このように、地域住民はじめ国民一般の関心が喚起され、地域再生における規制改革の重要性への認識と支持が高まることが期待される。

### ②早期に効果が発現

特区事業の多くについて詳細な計画が策定済みであり、一部については実際の事業活動にも着手・準備が進んでおり、効果が比較的早期に顕在化しやすい。また、関係者が多方面にわたり、特区事業の効果について様々な形で発信がされ、社会への訴求力も高い。特区事業について規制緩和の目覚ましい成功事例が達成されれば、大きなショーウィンドー効果が期待できるため、「ロケットスタートが大事（大田弘子議長代理提出資料「規制改革会議の進め方について」2013年2月15日）」という認識の規制改革会議にとって、特区事業は今後の推進力を調達する格好の素材である。一般に、地域再生に取り組む自治体や経済団体、NPO等は他地域の事例に関心をもって注視し、成功体験に倣う傾向が強いことも、特区が規制改革に果たすショーウィンドー効果を増幅させよう。

### (3) 具体的なコミットメントのイメージ

規制改革会議は、健康・医療、エネルギー、雇用、創業に関する規制緩和を重視し、ワーキンググループを設置して優先的に取り組むこととしている。これらのうち、特区からの規制緩和要望の多い分野のワーキンググループと特区側が連携し、具体的な事業計画に即して周辺・関連規制も含めた改革提案の策定に取り組むことが早道である。第3回規制改革会議（2月25日）で示された「ワーキンググループにおける検討項目（案）」をみると、再生医療の推進や医療機器の承認、観光用水等を活用した小規模発電など、特区からの要望と重なるテーマが多数掲げられており、連携の効果は大きいと思われる。一方、これら以外の分野もテーマとして取り上げる道は開かれている。規制改革会議には「規制の弊害についてのホットライン」が設置される予定であり、このチャンネルを通じて規制の見直しを求めることが可能である。ホットラインでは即座に解決困難な場合、「分野別チームへつなぐ」ことが明記されており、実効ある見直しが期待できる。

当面、予想しうる規制改革項目の例を挙げると、①医療分野において、世界的な研究・開発競争下に

ある再生医療のスピードアップを図るため、現在、1研究室1個に限定されている研究用細胞の設置数を増やす（関西国際特区）、②大学と企業の共同研究テーマである再生細胞加工技術の実用化を加速するため、現状、研究室での内製に限定されている細胞加工の外部委託を可能にする、等の取り組みが有効であろう。また、③農業・食品加工分野において、付加価値の高い農産品・加工食品の販路拡大が課題であるが、食品の機能性表示について、地元食品の成分研究に基づいた効果・効能をアピール可能とする規制緩和が有効である。本テーマについては、北海道の「フード特区」が実際に繰り返し要望し、限定的な機能性のアピールが認められたが、効能に関する研究論文をウェブサイトに掲載し、販売に際しては本アドレスの表示やリンク等が認められたにとどまる。食品のような身近で安価な製品の機能を訴求するには迂遠な措置であり、規制改革会議（および産業競争力会議）で、自治体のほか、実際の事業者や農業団体等も招いて、具体的な機能説明や事業計画、成長への寄与度や社会への影響等について説明を受け、適切な規制水準に見直すことが考えられる。

（注5）「第2回産業競争力会議後の甘利大臣記者会見要旨」p.2。

（注6）前者については、「主権は国家に帰属する」という法理上の理由に加え、民主党の政策の柱である「地域主権」という名称への抵抗感が強く廃止されたものの、後継組織が即時設置された。一方、後者の統合補助金については、「使い勝手が悪い」として旧に復し、各省庁所管の体制に戻した。ただし、市町村に先駆けて制度適用されていた都道府県・政令指定都市は、かねて統合補助金を評価しており、これらからは不満の声も聞かれた。

（注7）関西国際特区の場合、2013年1月時点で、特区計画に認定された支援措置は税制上の優遇措置23件、財政支援9件、金融支援7件に対し、規制緩和措置は2013年4月スタート予定の医薬品・医療機器の電子通関システムのみという（読売新聞大阪版2013年1月16日朝刊）。

## 6. おわりに

総合特区制度は、従来の反省に基づく制度設計がなされたものの、実際にはワンストップ機能が十分発揮されておらず、規制緩和に対する個々の省庁の消極姿勢や支援の縦割り構造等の打破には至っていない。一方、特区を抱える自治体は規制・制度の特例措置を実現すべく国との協議を続けつつ、独自の支援策や誘致活動を強め、これに応じる民間企業や研究機関等も増加しつつある。このような動きを加速し、総合特区制度を成長戦略の有望ツールとするため、政権交代を好機とすべきである。

すなわち、経済再生を最優先とするアベノミクスの下、「前例のない」経済政策の立案、実行がうたわれており、総合特区制度をこの体制下に組み込み、明確・強力な関与によって制度・運営の刷新策を立案すべきである。さらに重要なのは、施策実行に向けた政治のリーダーシップである。「民間が活動するのに最も魅力的な環境」を単なるスローガンに終わらせないため、強力、かつ迅速に具体策を実行することが極めて重要である。

一方、将来的な課題に目を転じると、現状の緊急的な「経済再生シフト」の終了を見据え、地域が自立し、独自の成長戦略を実行できるような仕組みが望まれる。重要課題として「現行法令の規律密度の緩和」、すなわち、事業環境や事業主体の活動を細かく制約する現行法令の在り方を根本から見直し、実業の現場に近い自治体が、活動のルールや基準等を、実態に合わせて設定可能な、条例制定余地の大きな法令体系とすることが挙げられる。

目下、自治体が独自ルールを定めて国の法令の一部を「上書き」可能とする「第4次地方分権改革法

案」(注8)が国会に上程、審議されようとしているが、このような取り組みの範囲拡大と実行の加速が当面の課題といえる。一方、自治体の側も、地域の独自性や固有資源を生かした成長を実現し、自立した地域として再生を果たすには、①国の政策に依存しない、②政策立案能力や地域ルールの策定能力を高める、③住民・企業のコンセンサスを得、官民一体となって再生に取り組む、④何よりも地域戦略を果敢に実行する、ことが求められよう。

(注8) 第180回通常国会に提出された第3次改革法案は衆議院解散・選挙に伴い審議未了、廃案。同法案の内容を含む第4次法案が今国会で審議予定。

(2012. 3. 28)

#### 参考文献

- ・阿部昌弘 [2011]. 「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』2011年3月号、参議院調査室
- ・伊藤白 [2011]. 「総合特区構想の概要と論点」『調査と情報』第698号 国立国会図書館
- ・岩城成幸 [2006]. 「地方発の「構造改革」と地方再生」『地方再生一分権と自律による個性豊かな社会の創造』国立国会図書館調査資料
- ・内閣府地域活性化総合本部 [2011]. 「総合特区制度について」
- ・内閣府国家戦略室 [2010]. 「新成長戦略」
- ・内閣府国家戦略室 [2011]. 「総合特別区域計画に係る認定申請の手引き」
- ・内閣府国家戦略室 [2013]. 「構造改革特区～地域の活力で日本を元気に～」
- ・その他各特区推進室、自治体ウェブサイト
- ・経済再生本部、内閣府その他政府ウェブサイト