

《地域再生シリーズ No.1》

2012年10月5日
No.2012-002

「総合特区」の実効性ある実現を

調査部 主任研究員 高坂 晶子

《要 点》

- ◆ 「総合特区」制度が2012年度から始動。本稿はこれまでの経緯を振り返り、問題点を指摘するとともに改善策を提示。
- ◆ 「総合特区」を従来の「構造改革特区」と対比すると、①従来の規制緩和中心に対し、規制、税制、財政、金融等のパッケージ型の支援である、②従来は国の示した規制緩和メニューから特区が選択するのに対し、地域事情・ニーズに即したオーダーメイド型の支援が可能、③従来は自治体主体の取り組みであったのに対し、企業や大学、病院、NPO等多様な組織のアイデアやノウハウの活用が志向されている、との点で進化。
- ◆ 総合特区には、①国際戦略総合特区（新たな牽引産業を育成・振興して日本経済の国際競争力を向上させる。ライフサイエンス、グリーン・イノベーション、農林水産業等の分野で事業革新や都市の魅力向上を目指す）と、②地域活性化総合特区（地域の固有資源を活用して地域経済・社会の活性化を図る。再生エネルギーや介護・福祉・医療等の分野で、地域の課題解決、コミュニティの再生を目指す）の2タイプが存在。
- ◆ 従来の反省を踏まえて制度設計された「総合特区」にかかる期待は大きいものの、現状は必ずしも所期の成果に結びついていない。とりわけ、事業計画の策定や国からの認定作業に時間を要した影響で、多くの特区で出足の遅さが目立つ。制度設計上の工夫を活かしつつ、事業展開の加速を実現するためには、以下の3点の取り組みが急務。
 - ①真のパッケージ型支援を実現する。具体的には、複数省庁が環境や農業等の重点分野に対し、ばらばらに助成等を行う「縦割り」「重複」を改めるため、権限と予算を窓口となる組織に一元化し、実行と責任の所在を明確化した体制のもと、支援策の立案・執行を進める。
 - ②オーダーメイド型支援を実現する。制度の目指す「地域事情に即した思い切った支援」が国の消極姿勢により困難な現状を改めるため、当面、特区側が地元の強

みを存分に活かした事業計画を策定し、リアリティある成長プロセスや将来像を社会にアピールする。それによって政治のリーダーシップを引き出し、地域限定の規制緩和をはじめとする支援策の実施に向けて中央省庁を動かす。

- ③地元における特区運営体制を整備する。現状必ずしも整理されていない事業間の優先順位やスケジューリング、利害関係者の協力・連携関係の構築等に計画性、戦略性をもって取り組み、特区総体の成長を最大化する。具体的には、(イ) グランドデザインの策定と政策的判断というリーダーシップの発揮と、(ロ) そのリーダーシップを支えるべく、現場起点で事業の成果予測とプロセス等を検討・企画する事務局による相互作用が望まれる。

(会社概要)

株式会社日本総合研究所は、三井住友フィナンシャルグループのグループIT会社であり、情報システム・コンサルティング・シンクタンクの3機能により顧客価値創造を目指す「知識エンジニアリング企業」です。システムの企画・構築、アウトソーシングサービスの提供に加え、内外経済の調査分析・政策提言等の発信、経営戦略・行政改革等のコンサルティング活動、新たな事業の創出を行うインキュベーション活動など、多岐にわたる企業活動を展開しております。

名称: 株式会社日本総合研究所 (<http://www.jri.co.jp>)

創立: 1969年2月20日

資本金: 100億円

従業員: 2000名

代表取締役社長: 藤井順輔

理事長: 高橋進

東京本社: 〒141-0022 東京都品川区東五反田2丁目18番1号 TEL 03-6833-0900(代表)

大阪本社: 〒550-0001 大阪市西区土佐堀2丁目2番4号 TEL 06-6479-5800(代表)

本件に関するご照会は、調査部・主任研究員・

高坂晶子宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-1584

Mail: kohsaka.akiko@jri.co.jp

1. はじめに

わが国の成長を牽引するような骨太の産業の育成や、コミュニティを中心とする地域の再生を目的に、2011年6月、「総合特別区域法（以下、特区法）」が成立した。これを受けて全国から寄せられた事業提案の中から、12月末に33件が指定され、2012年度から新たな「総合特区」制度が発足した。同制度は本年7月に閣議決定された「日本再生戦略」においても主要ツールと位置づけられるなど、大きな期待が寄せられている。そこで本稿では、制度発足後およそ半年が経過したところまでを振り返り、制度の問題点、課題を指摘するものである。

2. 総合特区：わが国「再生戦略」のための新たなスキーム

（1）制度創設の背景

一般に「特区」とは、経済、社会の課題解決のため、先駆的な取り組みを地域を限って特例的に認める制度で、世界的にはイギリスのエンタープライズゾーンや中国の経済特区が著名である。わが国でも沖縄県限定の国際物流拠点産業集積地域（1998年）や金融特区、情報通信産業特区（2002年）、小泉純一郎内閣によって創設された構造改革特区（2002年）等の制度が存在する。ただし、沖縄の特区の場合、誘致企業数・雇用創出数ともに目標には届かなかった¹。構造改革特区の場合は、当初の応募数が400を超えるなど多くの地域が名乗りをあげ、農家民宿が自家醸造酒を提供する「どぶろく特区」等が話題を呼んだものの、規制緩和の効果が逡減したこともあり、最近（21次）の応募数は40件程度にとどまるなど、社会的関心・期待度が低下している。

このように従来型の特区が精彩を失うなか、「総合特区」制度が創設された。2010年6月に閣議決定された「新成長戦略～『元気な日本』復活のシナリオ～」に基づき、新制度創設の背景として、以下の事情を指摘できる。

- ① 先進国中最悪の財政事情のなか、かつてのような「横並び」「バラ撒き」の予算編成が困難となり、高い事業効果が見込める地域に対して資源を投入する「選択と集中」路線に転換する必要があった。
- ② 公共事業や大企業の生産拠点の誘致など、従来主流であった「外部資源依存型の地域振興策」の効果が低下するなか、地域に内在する独自資源を有効利用した差別化戦略への転換を迫られた。

このように、総合特区は従来からの転換を意図して創設された制度である。

（2）従来施策の反省を踏まえた制度設計

総合特区には、従来構造改革特区における反省を踏まえた制度設計が施されている。すなわち「構造改革特区」が①条文単位、規制単位の緩和措置であるため、周辺規定や関連事業のネックを克服できない、②全国展開を前提としているため²、支援の内容が小粒になる、③自治体が支援内容を選択するため、企業や大学など実際に事業に従事する現場のニーズとの乖離が生じる、等の問題を抱えているのに対し、以下のような仕組みとなっている。

¹ 伊藤白「総合特区構想の概要と論点」5ページ、国立国会図書館『調査と情報』698号

² 構造改革特区の場合、規制緩和は「全国に先駆けて規制を見直す試行措置」という位置づけで、成果が上があれば順次、全国展開される仕組みであるが、総合特区の場合、「日本の直面する課題の解決に最も適した地域を選択し、集中的に資源を投下する」というコンセプトの下、各種支援措置は特区限定が原則で、他地域への展開は前提とされない。

- ① 規制の特例扱いのみならず、税制、財政、金融といった多面的な措置を組み合わせたパッケージ型の支援が可能である（支援の種類など詳細は図表1参照）。

(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た地域は(指定を要件として)特例扱いを受けることができる」旨が明示された規制項目は15件にとどまる(用途指定地域における土地使用の規制緩和、工場に付随する緑地面積の特例等)。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、順次、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)% 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 特区事業により生じた課税所得の20%を 損金に算入(5年間)	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 (2000円を超える部分)を控除
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」を基に日本総研作成

- ② 構造改革特区は、まず所管官庁が対応可能な条文を選び（ただし自治体から要望は聴取）、規制緩和の内容や範囲、特区設置の要件等を定め（メニュー化）、そのうえで自治体が「メニュー」の中から選択、申請し、政府から「特区」認定を受ける³。これに対し、総合特区は、地域ニーズに応じた支援（＝規制緩和や助成事業等）を実現するため、関係省庁と特区側が具体的に協議する場が特区ごとに設けられており、「オーダーメイド」型の支援が可能である。さらに、協議の実効性を高める仕組みとして、関係省庁が一堂に会するワンストップ化、協議内容のオープン化、事務局を務める内閣府による国と地方の主張の整理や調整、仲介等の工夫が凝らされている。
- ③ 構造改革特区の申請主体は自治体に限定されているが、総合特区の場合、民間企業やNPO、大学や病院等の参加も認め（ただし自治体と共同申請）、「官」以外の主体が有する知見、アイデアやノウハウの積極活用が図られている。

このように、総合特区においては、①規制緩和、財政、金融等の総合支援、②地域事情や現場の要望に応えた総合的な事業環境の改善、の実現に向けた制度設計が図られている。

(3) 総合特区制度の概要

総合特区には2つのタイプがある。タイプ別に政策目的や、2011年12月に定められた第1次指定地域の事業内容等を整理すると以下の通り。

³ 要件を整えれば特区指定を受けられる外形標準的な仕組みである半面、①対象規制は原則単独であるため、複数の規制が絡む事業は実行しにくい、②国の要件から多少外れれば認定されない等、実情に即した制度とはいえない。

①国際戦略総合特区

「国際戦略総合特区(以下、国際特区)」は、日本経済の新たな牽引役となり得る産業を育成・振興し、国内のみならず海外からも投資・人材の集積を促すことで当該産業のグローバル拠点化を目指す。「選択と集中」の観点から指定対象は精選され⁴、主に大都市圏が想定されている。

第1次指定に応募した(申請期間 2011年8月15日～9月30日)国際特区提案11件のうちから、内閣府地域活性化統合事務局による要件審査、有識者による提案者ヒアリングと審査を経て、2011年12月に国際特区7件が指定された⁵。主要テーマは、ライフサイエンス3件、再生エネルギー・環境2件、アジア連携1件、フードビジネス、航空産業各1件(複数テーマ申請の特区あり、提案内容は図表2参照)で、政府の成長・再生戦略における重点分野が大半を占める。

(図表2)国際戦略総合特区の概要

特区名	特区自治体名	事業概要
北海道フード コンプレックス 国際戦略総合特区	北海道 札幌、江別、帯広市 ほかに道央18町	品種改良、社会実験(食品成分分析と集団摂取による健康増進効果測定等)等を踏まえたハイエンド商品の開発により、食関連産業の振興と東アジア向け輸出拠点化を推進
つくば国際戦略総合特区	茨城県、つくば市	次世代がん治療、生活支援ロボット、藻類バイオマスエネルギー分野において、産官学連携による革新的製品の開発実用化
東京都アジア ヘッドクォーター特区	東京都	ビジネス支援、医療・教育等生活環境整備、インフラ整備とプロモーション活動等により、外国企業誘致に向けた戦略的都市づくり
京浜臨海部 ライフイノベーション 国際戦略総合特区	神奈川県 横浜市、川崎市	グローバル企業を誘致して医療の個別化、予防化に対応した革新的医薬品・医療機器を開発・製造し、健康関連産業を創出
アジアNo1航空宇宙産業 クラスター形成特区	岐阜県、各務原市 愛知県 名古屋市ほか7市町村	部品から航空機組立に至る関連企業と研究機関の集積を図り、アジア最大・最強の航空宇宙産業クラスターを形成
関西イノベーション 国際戦略総合特区	京都府、京都市、 大阪府、大阪市、 兵庫県、神戸市	医薬医療機器、新エネルギー分野の国際競争力向上に向けて、産官学の連携プラットフォームを構築し、事業革新
グリーンアジア 国際戦略総合特区	福岡県 北九州市、福岡市	資源リサイクル拠点や水供給システム等環境を軸とした産業競争力を強化し、アジアの活力を取り込む

(資料)内閣府地域活性化統合本部「総合特区制度について」を基に日本総研作成

それぞれの中身をみると、先端研究の実用化・商品化への橋渡し、アジア新興国からのヒト・モノの往来促進を意識した内容が中心となっている。また、支援要望の内容は、商品化に必要な各種試験・認証手続きの迅速化、外国籍高度人材の往来の円滑化、工場や特殊設備に関する立地規制の緩和、特殊車両の通行規制の緩和、特区内で完結的に使用される設備・機器の保税措置等、多岐にわたる。

②地域活性化総合特区

「地域活性化総合特区(以下、地域特区)」は、各地の個性ある資源をベースに人材や風土、伝統等あらゆる要素を動員して、地域経済・社会の活性化と自立を目指す。山間部や人口減少地域も含め全国から趣旨に合致する提案が選ばれるため、国際特区よりも指定数は多く、国際特区と同時に進められた2011年10月～12月の審査では、77提案のうちから26件が指定された。

テーマ(複数テーマの申請あり)を大別すると、医療・福祉・健康8件、環境・再生エネルギー

⁴ 素案段階では、各分野原則ひとつ(例外的にふたつ)とされていた(国家戦略室成長戦略策定会議の成長戦略事務局チーム各府省ヒアリング<2010年4月30日>における地域活性化統合本部「説明資料」)

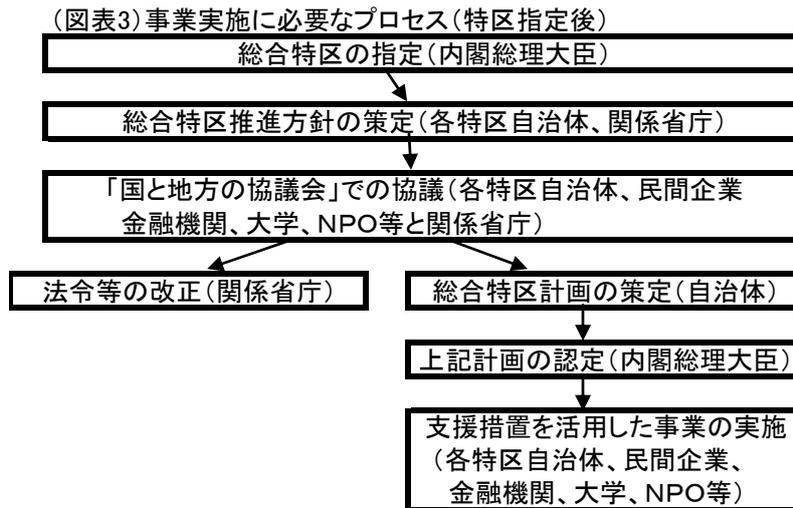
⁵ 2012年7月段階で、第2次の特区指定が終了しているが、事業計画等未確定な部分があることから、本稿では第1次指定特区を中心に論述する。

10件、アジア連携3件、農林水産業・6次産業化⁶7件、観光4件、まちづくり3件である⁷。国際特区と同じくライフサイエンスと環境分野が多いが、事業内容は過疎地・島嶼部での遠隔医療サービス、小規模発電によるコミュニティ交通など、地域課題の解決に資する生活密着型の内容である。また、着地型観光、地場産品・伝統工芸を活用した製造業など地域経済の振興を目指す特区も多い。

3. 総合特区指定後に顕在化した問題点

(1) 極めて複雑・煩雑な制度設計と手続き

総合特区は2011年12月の第1次指定をもって始動した訳ではなく、事業開始までには多くの関門を越える必要があった(図表3)。順を追ってみると以下の通りである、



(資料)内閣府地域活性化統合本部「総合特区制度について」を基に日本総研作成

(注)()内は主要な関係者

- ① 個々の特区ごとに、特区が立地する自治体(以下、特区自治体)と国との間で、政策課題と解決の方向性等をすり合わせた「総合特区推進方針」を策定。
- ② 同じく特区ごとに、特区自治体、民間企業・研究機関・NPO、所管省庁、内閣府の参加する「国と地方の協議会」を設置、特区側の求める支援の内容や制度の見直し⁸をめぐる協議。
- ③ 上記協議において、国と地方の合意が成立した部分については、特区自治体が具体的な事業計画に落とし込み、「総合特区計画(以下、特区計画)」を策定(合意が不成立となった特区側の要望等については次回以降の協議に繰り越される)。
- ④ 上記「特区計画」が政府の認定を受け(2011年3月末時点における認定数は17)、計画に記載された特例措置が特区において活用可能に。

なお、上記②の協議についてみると、2011年度中は、2012年度予算に計上済みの課税の特例や金

⁶ 製造業、サービス業との連携を強めることで、農林水産業の付加価値を高める戦略。「1次産業と2次、3次産業を掛け合わせて相乗効果を目指す」という意味から「6次産業化」といわれる。具体例としては、観光と農家への宿泊、農業体験、農産加工品の購入等を組み合わせたグリーンツーリズム、都市と産地を結んで新鮮食材を提供するフードビジネス等がある

⁷ 地域特区の事業内容を詳細にみると、本稿の分類上、重複計上すべきものが多数あるが、便宜上、主要目標を目安として重複分類は避けた。

⁸ 特区側の求める「制度の見直し」の内容は以下の通り。

- ・法令・政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
- ・税制・財政・金融支援措置の改善(対象範囲の拡大、期間の延長等)、国による認定手続きの簡素化等、国の手続き規制の改善

融支援等をどう活用するかに多くの時間が割かれ、特区側の期待の大きい「パッケージ型」「オーダーメイド」の支援については 2012 年度以降に持ち越された。このように、総合特区は制度の始動（2012 年 4 月）当初は中身の乏しい状態でスタートせざるを得なかった。

特区始動後も特区側と国との協議は春と秋の年 2 回行われることとなっており、そのうち規制緩和については、2012 年 7 月 4 日、「オーダーメイド」の規制緩和項目をめぐる特区側と関係省庁との協議結果が公表されている。これによると、要望項目 275 件のうち、特区の要望通り実施されるのは 23 件で、他に条件付き実施 31 件、代替案の提示 30 件、現行法令で対応可能（＝「現行法令で特区の提案する事業は実行可能」との政府見解の提示）108 件と、要望は必ずしも認められた訳ではない。また、合意が成立した後も、所管省庁が法令・通達等を順次改正・変更し（「現行法令で対応可能」については改正・変更なし）、それを待って「総合特区推進方針」を今一度見直し、さらに、特区自治体による特区計画変更を経て、政府から再度認定がなされ、ようやく事業支援の環境が整うという段取りであった⁹。

このように、総合特区制度については、それぞれの事情・ニーズに応じた支援措置を担保する目的で、国と特区側の意識共有の仕組みや関係者を集めたワNSTOPの「協議会」等が整備されているものの、国と特区側との間で合意が成立するたびに、法令の改正、推進方針や特区計画の改訂、国による認定作業が義務付けられており、実行には相当の時間やマンパワーが必要となっている。2012 年春の協議では、特区側はこの点を考慮して協議対象を重点化したものの、規制緩和要望の多くが実現せずに終わり、投入された時間・労力に比して乏しい合意内容に、事務の負担感が募る結果となった。また、特区側としては、2011 年末段階で特区指定を得るべく国の審議を受けた際にリストアップした特例措置を前提として、特区の将来像を描いているが、それらの措置の実現時期は「協議次第」であり見通しが立ちにくいのが実情である。これは事業活動を行う民間主体にとってはリスク要因であり、推進力の喪失につながる恐れもある。

（2）期待値に届かない支援内容

①パッケージならぬパッチワーク状の支援

規制緩和中心の従来型特区に対し、総合特区では金融や税制、資金支援等を必要に応じて組み合わせるパッケージ型支援が意図された。これについて、その実態をみると、各省庁がすでに企画・予算化している助成措置の「パッチワーク」となっている。

例えば、大分・宮崎両県の「東九州メディカルバレー特区」で計画されている「先進的治療法を行う大学病院で、発掘された医療従事者のニーズをメーカーに伝達、機器の開発・改善に活かし市場化する」取り組みの場合、助成対象に選ばれる可能性のある国の事業として、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ある。しかし、これらを組み合わせた支援が実現したとしても、異なる趣旨の支援措置の継ぎはぎであるため、当該事業における特区側ニーズを必要かつ十分に充足可能か疑問である。むしろ①申請や進捗・成果報告等は原則個別省庁に対して行うことが必要、②資金使途等の制限が厳格であり、現場本位の機動的

⁹ 前述の通り、「国と地方の協議会」は年 2 回のペース（春と秋）で開催。特区側の計画見直しや新事業・要望の提案以前認定された事業計画の変更点等をめぐり、協議→合意→総合特区推進方針の修正→特区側の計画修正→国による認定といった一連の作業が行われる仕組みである。

¹⁰ なお、合意が成立しなかった 83 件については、「双方で今後検討する」64 件、「対応しない」19 件で、要検討分については秋以降の「国と地方の協議」の場で再度協議される。

な資金融通等は認められない場合が多いなど、複数省庁からの助成にありがちな煩雑さが負担となりかねない。

さらに、今回は、事業間の重複に加えて制度間の重複も問題である。総合特区同様、地域を指定して先進事業に取り組む制度として、他に、内閣府の環境未来都市や厚労省の高度先進医療都市等も存在する。それぞれの目標や推進手法の面で一定の差別化が試みられているが、重点戦略分野における複数のスキームの存在意義、あるいはスキーム間の役割分担やシナジー効果といった相互の関係等についての十分な説明なしに、ばらばらに実施されているのが実情である。資源の選択的投入が求められる極めて厳しい財政事情を踏まえ、総合特区制度と上記スキームとの関係性を明確にし、重複を洗い出して支援体制を整理することが望まれる。

一方、特区側の問題点としては、「縦割り」を続ける国との軋轢を避けようとする余り、「国のスタンスを織り込んで採択されやすい事業を極力企画する」傾向が根強い。すなわち、助成措置に至るルートが複数開かれていることもあって、それぞれの省庁の既存施策に特区が「依存」しているともいえる。法令解釈や予算権限を持つ各省庁から認められなければ、如何に優れた企画も画餅に帰す、という事情はあるにせよ、そもそも従来型の支援体制に忠実に準拠した計画では、「成長実現の突破口」を実現するには力不足というべきで、特区側の奮起が望まれる。

② 寸足らずのオーダーメイド型支援

総合特区制度のセールスポイントである「オーダーメイド型」支援措置も所期の効果に結びついておらず、規制緩和が認められない、支援対象の決定が進まない等の問題が目立つ。例えば、2012年春（4～5月）の協議において、「関西イノベーション国際戦略総合特区」の要望した規制緩和項目76件に対して合意の成立した項目は4件にとどまる¹¹。

この背景には、各省庁が従来型の行政運営の維持を強く志向する事情がある。近年の「成長戦略」が必ずしも具体的な成果に結びついていないことは、今年5月に行われた成長戦略「フォローアップ作業」の結果をみても明らかであり¹²、行政運営を見直す必要性が高まっているにも拘らず、現状を打破しようとししないことの弊害は大きい。

実際、前述の規制緩和をめぐる協議結果（7月）を詳しくみると、特区側提案の各省庁受け入れ件数が物語るように、国の姿勢は総じて規制緩和に消極的である。「現状で可能」という国の回答が多数に上るため、一見、特区側の提案に調査不足等の問題があるかにみえるが、実際は、特区側の詳細説明に対し、国が現行規制下で実行可能か否かを判断、回答し、その後、再度、特区側から問題点や疑問等を指摘して再回答を求めるとのやり取りが繰り返された末、国から「実行可能」との見解が出された項目が多くを占める。このように、国が法令や規制に関する詳細かつ厳格な解釈権を独占し、本来は全ての国民・企業に開かれるべき事項でありながら、特区のような仕組みのもとで折衝を重ねなければ、実行可能か否かの判断が示されないのは問題である。緩和を求める特区側の努力によって個々の規制項目が「実行可能」な旨を確認する意義は小さくないとはいえ、本来「国と地方の協議の場」で達成されるべきは、特区ならではの実行可能な「大胆な特例的緩和」である。

（3）特区側の問題～スピード感の欠如と不十分な体制～

¹¹ 『神戸新聞』2012年7月26日

¹² 「新成長戦略」の工程表について政府自身が評価した結果、A評価「実施済みかつ成果あり」との判定を得た取り組みは全体の1割を下回る。<http://www.npu.go.jp/policy/policy04/pdf/20120515/siryoi1.pdf>

制度スタート後半年近くが経過し、国との協議がスムーズに進展しないなか、特区では内外への広報とともに、①運営組織の組成、責任者の任命、②特区での事業希望者に向けたコンサルテーションと参入支援、③産学官連携体制の構築着手、等が始まっている。先進事例を挙げると、①大阪府の「バッテリー（蓄電池）戦略研究センター」の設置とセンター長の公募、②中部圏における、航空機産業の製造業許可・国際認証取得や内外規格に関する情報提供・コンサルテーション、研修機会の提供、③北海道での、地元自治体と大学、病院、地域住民が参加し、機能的食品開発に向けた食品成分の健康増進効果を測定する取り組み、等があげられる。

ただし、活動内容を詳細にみると、最も活発な特区においても、運営組織や活動環境の整備、事業者側の準備態勢（資格取得や計画策定等）の整備に力点が置かれ、新製品・サービスの開発や販売開始といった実際の事業活動は緒についたばかりといえる。

この背景として2点が指摘できる。1点は、支援措置の具体化（例えば、税制優遇措置が適用される法人の指定等）に必要な「特区計画」の策定の遅れである。東日本大震災の影響で特区指定始め一連の作業が遅延した事情があるにせよ、一部支援措置は時限的なこと（前掲図表1参照）も考え併せると、出足の遅さには懸念が残る。実際、特区計画にはグローバル競争下にある研究開発やビジネス環境整備プロジェクトなど機動性、迅速性が必要な案件が多数盛り込まれており、手続きや計画策定にいたずらに時間を取られると、事業活動を阻害する可能性が高い。

もう1点は特区側の体制整備の不十分さである。今回の特区指定にあたり、数を絞り込む政府方針が示された影響で、別個に申請を予定していた近隣自治体が計画を一本化し、それぞれの事業提案を足し合わせたケースが散見された。また、企業、教育・研究機関やNPO等といった民間主体との連携が奨励されたため、それぞれから、得意分野や地域、事業範囲に関する様々な提案が出された。結果、特区計画の内容が豊富、多彩になった半面、事業範囲（ドメイン）の拡散が生じたが、優先順位を強いて設定しようとする、関係者間で対立・軋轢が生じる恐れがあることから、この状況を解消する取り組みは低調に推移した。このため、「出来る事業」が優先的に着手され、特区全体の発展の構図が見通せないなかで、事業活動や投資の重複等の無駄が生じるとともに、「成長産業の育成」や「地域再生」といった当初の大目標が見失われる恐れがある。

4. 今後の課題

以上みてきたように、始動来半年を経た現在、特区の問題点が様々に現れ、当初の目的である「成長牽引産業の育成」「地域再生」を目指す制度となり得ていないのが実情である。こうした問題を克服し、総合特区が本来の役割を発揮していくためには、次の4点が肝要と判断される。

- ① 現状、特区ごとに設けられている国と地方の協議会を改善し、より一元的で強い権限を与えることが必要である。それにより目指すべきは、(i) 縦割りを排除し、真の「パッケージ型」「オーダーメイド」型支援を実現する、(ii) 協議や合意内容の具体化、認証といったプロセスを簡素化し、スピード感をもって制度を運営する、(iii) 予測可能性を高め、実際に活動する事業者にとってリスクファクターを縮小し、特区の推進力を高める、の3点である。
- ② ①であげた特区単位の体制整備と同時に、政策分野単位の体制整備も重要課題である。すなわち、同一分野に複数省庁の事業が並存する現行体制を見直し、一元的な政策立案・執行体制を構築する必要がある。規制緩和や「縦割り」の見直しに関する国の消極姿勢は根強い問題であり、克服に向けて有効策を見出すことは容易でないが、最低でも「再生戦略」の重点3分野

については、政治がリーダーシップを発揮し、特命組織のもとに予算と権限を集中し、実行と責任の所在を明確にする必要がある¹³。

- ③ 政治のリーダーシップを後押しするうえで、特区側の役割が極めて重要となる。前述の通り、省庁主導の従来型成長戦略が行き詰まりをみせるなか、現場の企業やNPOの創意、大学等の知見を含めた多様な地域資源を熟知する特区側が斬新な事業を企画・主導する必要性は高まっている。地元が成長実現、地域再生に向けて優れたグランドデザインを描き、規制緩和の必要性を具体的に示し、社会にアピールする。一連の活動を通じて、中央の政治に対して特区側の主張を浸透させ、現状の助成措置や規制の見直しのリーダーシップを中央の政治家に発揮させることが効果的である。
- ④ このような特区側の役割拡大のためには、関係者の効果的な連携のもと¹⁴、特区の運営体制を整備することが急務である。すなわち、特区のグランドデザインを構想し、特区側でリーダーシップをもって意思決定にあたる上位機関と、それを支えるべく、各事業の期待度や波及効果等を勘案し、グランドデザインに即した運営・工程管理に具体化していく事務局の相互作用が求められる。具体的な手順としては、地域社会への広報や意見聴取等を行いつつ、トップレベルのリーダーシップに基づいて、既存の枠組みにとらわれないグランドデザインを描く。次に、担当者、実務者レベルの事務局を設け、個々の事業が地域にもたらすであろう成果予測とシナジー効果等を検討のうえ、優先順位の設定とスケジューリング等の作業を行う。そのうえで、首長を始めとする代表者レベルで折衝を行い、特区の具体的な運営方法と工程管理に関する合意形成を図り、強いリーダーシップのもとで推進することが考えられよう。

5. おわりに

「総合特区」は、閉塞状況に陥って久しい日本経済の現状を打破し、新たな成長ステージに入るうえで重要な制度である。従来の反省を踏まえて、地方のアイデアや意欲、独自性等を反映させる配慮が施されていることにも期待がかかる。ただし、近年の成長政策をみると、工程管理や評価・改善のためのPDCAサイクルなど制度設計上の工夫が成果に結びついておらず、ネックは「実効性」にあるといえる。実際に制度を運営する人達はその利点を活かそうとせず、従来通りのビヘイビアにとどまっている限り、事態の進展は期し難い。新たな制度を活かすには、新たな取り組みを伴う必要があることを銘記し、関係者の危機意識と熱意をもって、これまでの政策を大きく転換させていくことが強く望まれる。

¹³ 例えば、内閣府の「医療イノベーション推進室」を強化し、ライフサイエンス部門の統括を担わせる改革に着手する等。

¹⁴ 今回の総合特区制度においては、特区側の運営体制として、各種関係機関の代表による地域協議会の形成が義務付けられており、評価できる。とはいえ、現状の地域協議会は地元経済団体や研究・教育機関の代表クラスで構成され、開催頻度も数ヶ月～半年に1度であるため、現場ニーズの細やかな反映という点では必ずしも十分とはいえない。