

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

～総合特別区域法案～

あべ よしひろ
内閣委員会調査室 阿部 昌弘

政府は、「新成長戦略」を実現するための政策課題解決の突破口として、地域からの提案のうち、「必然性」と「本気度」があり、かつ実現可能性の高いものを選択し、国と地域の政策資源を集中する総合特区制度の創設を内容とする「総合特別区域法案」（閣法第27号）を衆議院に提出した。

本稿は、本法案の提出の経緯、制度の概要等を述べることとする。

なお、本稿においては、適宜「特別区域」を「特区」と略す。

1. 提出の経緯

（1）構造改革特区制度

90年代初頭のバブル崩壊以降、我が国の経済は低迷を続けており、大幅な財政赤字の存在も、内外から我が国経済に対する不安を惹起している。

平成14年6月21日、「構造改革なくして景気回復なし」というスローガンを掲げる小泉内閣の下で「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」が閣議決定された。この中で、「大都市が国際競争力を持ち、地方では個性ある発展を遂げるよう、各地域の潜在的な経済力を最大限に発揮させ、知恵と工夫の競争により地域経済を活性化する。このためには、国と地方の役割分担を見直し、地方でできることは地方にまかせることが重要」であるとして、「構造改革特区」の導入が明記された。これを受けて、「構造改革特別区域法案」が提出され、14年12月11日に成立し、18日に公布された（平成14年法律第189号）。

構造改革特区制度は、①構造改革の成功事例を示すことにより、全国的な構造改革へと波及させ、我が国全体の経済の活性化を実現すること、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、地域の活性化につなげることを目標としている。平成22年11月30日時点で認定されている特区は319件、全国展開等により取り下げられた特区は819件である。

（2）総合特区制度の創設に向けた動き

平成21年12月15日、政府一体となって成長戦略を策定するため、政府は「成長戦略策定会議」（議長：内閣総理大臣）を設置し、その下に「成長戦略事務局チーム」を設置した。成長戦略事務局チームは22年4月22日から30日まで、各府省庁の政務三役から成長戦略に盛り込むべき施策や制度改革について意見を聴取した。総合特区制度創設の提案がなされたのは、30日の意見聴取のときであった。

ヒアリングにおいて、説明者である大塚内閣府副大臣（当時）は、「例えば、医療のあ

る規制を構造改革特区で改革しても、当該規制に係る医療行為についてのみ改革されるだけである。産業としての医療発展や地域医療の全体的な向上のために、オーバーオールな規制改革を行わなければならない場合があるという問題意識から総合特区という発想に至っている」と説明している。

民主党が総合特区制度の創設を公約とした「マニフェスト2010」を発表した翌日の6月18日、政府は「新成長戦略ー『元気な日本』復活のシナリオー」を閣議決定した。「新成長戦略」は、官民を挙げて「強い経済」の実現を図り、平成32年度までの年平均で、名目3%、実質2%を上回る経済成長を目指すとしている。そして、その実現のために21の施策を選定し、国家戦略プロジェクトとして位置付けている。総合特区制度はその「21の国家戦略プロジェクト」の一つであり、「新成長戦略」において同制度を次のように説明している。

地域の責任ある戦略、民間の知恵と資金、国の施策の「選択と集中」の観点を最大限活かす「総合特区制度」を創設する。具体的には、①我が国全体の成長を牽引し、国際レベルでの競争優位性を持ちうる大都市等の特定地域を対象とする「国際戦略総合特区（仮称）」を設け、我が国経済の成長エンジンとなる産業や外資系企業等の集積を促進するため、必要な規制の特例措置及び税制・財政・金融上の支援措置等を総合的に盛り込む。その際、法人税等の措置についても検討を行う。また、②全国で展開する「地域活性化総合特区（仮称）」では、地域の知恵と工夫を最大限活かす規制の特例措置及び税制・財政・金融上の支援措置等、「新しい公共」との連携を含めた政策パッケージを講じる。

これら総合特区制度の創設により、拠点形成による国際競争力等の向上、地域資源を最大限活用した地域力の向上が期待される。

また、「新成長戦略」の「成長戦略実行計画（工程表）」では、平成22年度に総合特区制度の創設に係る法案を提出し、22年度から23年度にかけて制度の理念の周知徹底、提案募集及び指定を行い、25年度までに指定された総合特区に必要な規制の特例措置及び税制・財政・金融上の支援措置等を実施するとしている。

「新成長戦略」を受けて、平成22年7月20日から9月21日まで、地方公共団体や企業・団体等に対し、総合特区の制度設計を行うため、規制の特例措置や税制・財政・金融上の支援措置等について新たな提案（アイデア）の募集を実施した。その結果、延べ278団体より計450件の提案がなされた。内訳は、地方公共団体からの提案が延べ152団体327件、企業・団体等からの提案が126団体145件となっている（連名の提案があるため、合計は一致しない）。また、92件が「国際戦略総合特区（仮称）」、358件が「地域活性化総合特区（仮称）」に係る提案であった。

9月7日、「新成長戦略」の実現を推進・加速するため、内閣総理大臣を議長とする「新成長戦略実現会議」（以下「会議」という。）が設置された。そして、10月8日の第2回会議において、総合特区制度及び「環境未来都市」構想¹を政府一丸となって推進するため、地域活性化担当大臣を議長とする「総合特区制度、『環境未来都市』構想に關す

る会議」(以下「分科会」という。)の設置が決定された。また、その会議において、菅内閣総理大臣は「国際競争力の強化、地域活性化を強力に推進する総合特区制度については、次期通常国会に法案を提出する準備を進めるとともに、地域からの提案を踏まえ、規制・制度改革について全府省をあげて大胆な検討を進めていただきたい」と指示を出した。

分科会は、11月2日に初開催され、片山大臣(地域活性化担当)は、総合特区制度に係る地方公共団体や民間からの提案等を踏まえて、総合特区推進のために優先的に検討に着手すべき規制・制度改革について各省庁へ検討依頼を行った。12月17日に開催された第2回分科会では、各省庁の総合特区制度に係る優先的に検討に着手すべき規制・制度改革についての検討状況や、総合特区制度の概要等について議論がなされた。

また、この前日の12月16日に「平成23年度税制改正大綱」が閣議決定された。同大綱の中で国際戦略総合特区については、国際競争力のある産業・機能集積拠点創出のため、①戦略的な投資を促進する特別償却制度、税額控除制度、②実効税率を下げる課税所得控除制度、が創設されることとなった。地域活性化総合特区については、地域の志ある資金を新しい公共に結集するため、ソーシャルビジネスなどへの個人出資に対する所得控除制度が創設されることとなった。

民主党内では、「総合特区・規制改革小委員会」(以下「小委員会」という。)において総合特区制度創設に係る法案の骨格案について検討を行った。小委員会は、特区内に限り、地方自治体が定める条例の内容を法律や政省令より優先させる仕組みを盛り込んだ骨子案をまとめた²。しかし、条例を法律より優先させる仕組みについて、内閣法制局や内閣府の政務三役が「違憲のおそれがある」として反対したため、小委員会はこの仕組みを盛り込むことを断念した³。

そして、平成23年2月15日、政府は本法案を閣議決定し、衆議院に提出した。

2. 法案の概要

(1) 目的・基本理念

本法案は、産業構造及び国際的な競争条件の変化、急速な少子高齢化の進展等の経済社会情勢の変化に対応して、産業の国際競争力の強化及び地域の活性化に関する施策を総合的かつ集中的に推進することにより、我が国の経済社会の活力の向上及び持続的発展を図るため、その基本理念、政府による総合特区基本方針の策定等について定め、もって国民経済の発展及び国民生活の向上に寄与することを目的としている。

そして、基本理念では、総合特区における産業の国際競争力の強化及び地域の活性化は、地方公共団体が、これらの実現のために必要な政策課題の解決を図るため、当該地域における自然的、経済的及び社会的な特性を最大限に活用し、かつ、民間事業者、地域住民その他の関係者と相互に密接な連携を図りつつ主体的に行う取組により、地域経済に活力をもたらすとともに、我が国の経済社会の活力の向上及び持続的発展を図ることを基本とし、国が、これらの取組に対して、規制の特例措置の整備その他必要な施策を、関連する諸制度の改革を推進しつつ総合的かつ集中的に講ずることを旨として、行われなければならない

いとしている。

なお、内閣官房地域活性化統合事務局の資料では、国際戦略総合特区において想定される産業として「環境・次世代エネルギー」「農業」「研究開発」「国際港湾」「バイオ・ライフサイエンス」「アジア拠点」「国際物流」「コンベンション」を、地域活性化総合特区において想定される産業として「環境・次世代エネルギー」「教育・子育て」「金融・ソーシャルビジネス」「医療・介護・健康」「観光・文化」「農業・六次産業」「バイオマス」「物流・交通」を挙げている。

(2) 総合特区のパターン

総合特区は2つのパターンに分けられている。それぞれの総合特区は、地方公共団体が単独で又は共同して行う申請に基づき、当該地方公共団体の区域内の区域であって法で定める基準に適合するものを内閣総理大臣が指定する。

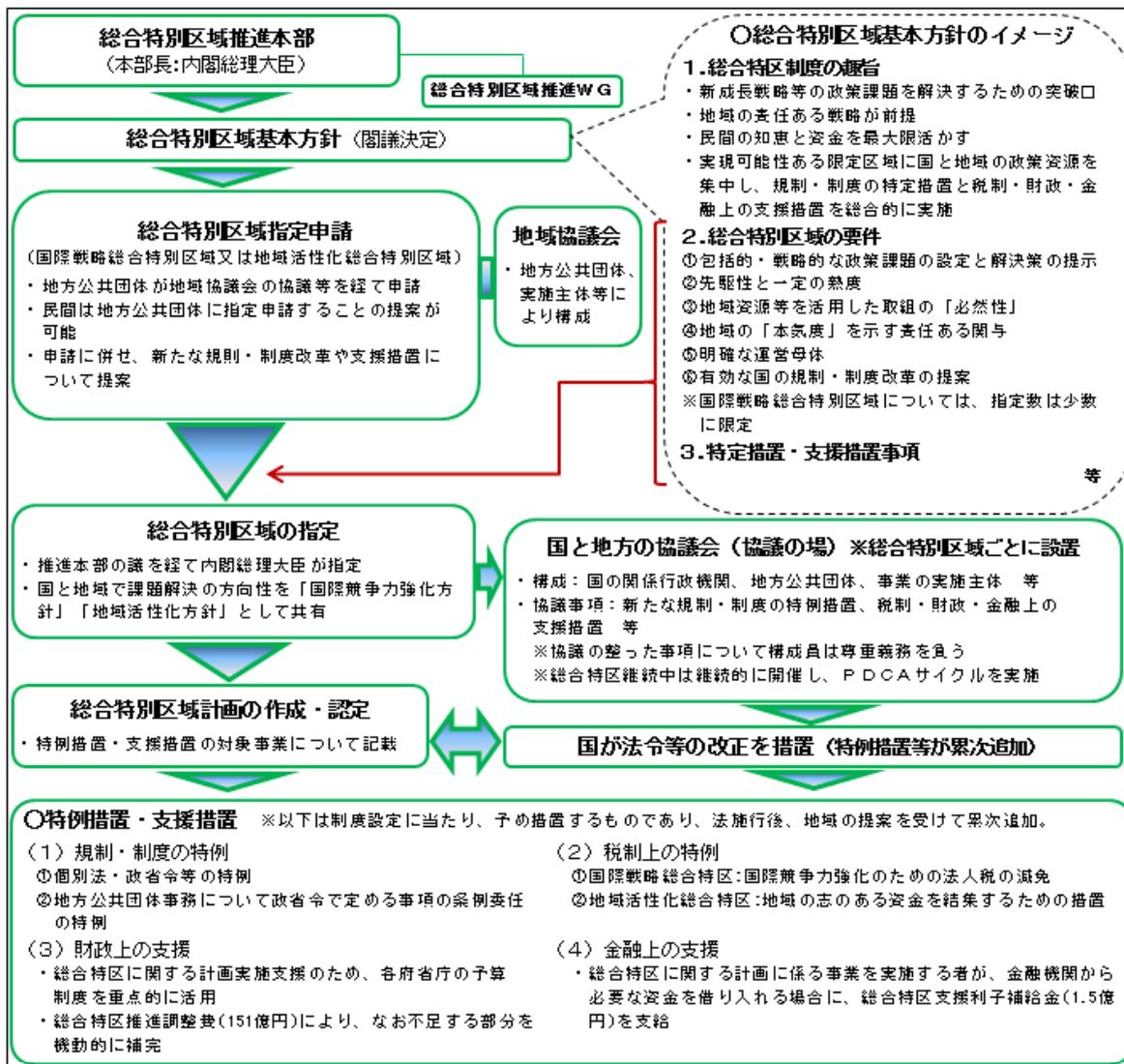
名称	目的	本法案で定める基準
国際戦略総合特区	我が国の経済成長のエンジンとなる産業・機能の拠点形成等による国際競争力の強化	<ul style="list-style-type: none"> ・総合特区基本方針に適合すること。 ・当該区域において産業の国際競争力の強化に資する事業を実施することにより、我が国の経済社会の活力の向上及び持続的発展に相当程度寄与することが見込まれること。
地域活性化総合特区	地域資源を最大限活用した地域活性化の取組による地域力の向上	<ul style="list-style-type: none"> ・総合特区基本方針に適合すること。 ・当該区域において地域の活性化に資する事業を実施することにより、我が国の経済社会の活力の向上及び持続的発展に相当程度寄与することが見込まれること。
(参考) 構造改革特区	地域の特性に応じた規制の特例を導入する特定の区域を設け、当該地域において地域が自発性を持って構造改革を推進	<ul style="list-style-type: none"> ・構造改革特区基本方針に適合するものであること。 ・当該構造改革特区計画の実施が当該構造改革特区に対し適切な経済的社会的効果を及ぼすものであること。 ・円滑かつ確実に実施されると見込まれるものであること。

国際戦略総合特区及び地域活性化総合特区は、それぞれ目的が違うものであるが、総合特区の指定から総合特区計画の認定に至る流れは同じである。

(3) 総合特区制度の流れ

総合特区の指定、総合特区計画の認定等は、どのような流れで行われるのか、本法案に基づき以下に述べていく。

法案のスキーム



(出所) 内閣官房地域活性化統合本部資料より作成

ア 総合特別区域推進本部の設置

総合特区における産業の国際競争力の強化及び地域の活性化に関する施策を総合的かつ集中的に推進するため、内閣に総合特区推進本部（以下「本部」という。）が設置される。

本部は、内閣総理大臣を本部長、内閣官房長官及び総合特区担当大臣を副本部長、それ以外の全ての国务大臣を本部員とし、①総合特区基本方針の案の作成、②総合特区の指定、国際競争力強化方針及び地域活性化方針の策定、総合特区計画の認定、等の際に内閣総理大臣に対して行う意見陳述、③認定された総合特区計画の円滑かつ確実な実施のための施策の総合調整及び支援措置の推進、等の事務をつかさどる。

イ 総合特別区域基本方針の策定

政府は、総合特区における産業の国際競争力の強化及び地域の活性化に関する施策の総合的かつ集中的な推進を図るための総合特区基本方針（以下「基本方針」という。）を定めなければならない。

基本方針には、①総合特区における産業の国際競争力の強化及び地域の活性化の推進の意義及び目標に関する事項、②総合特区における産業の国際競争力の強化及び地域の活性化の推進のために政府が実施すべき施策に関する基本的な方針、③総合特区の指定に関する基本的な事項、④総合特区計画の認定に関する基本的な事項、⑤総合特区における産業の国際競争力の強化及び地域の活性化の推進に関し政府が講ずべき措置についての計画、等について定める。

内閣総理大臣は、本部が作成した基本方針の案について閣議の決定を求めなければならない。

ウ 総合特区の指定

内閣総理大臣は、地方公共団体が行う申請に基づき、当該地方公共団体の区域内の区域であって、基本方針等に適合するものについて、総合特区（「国際戦略総合特区」又は「地域活性化総合特区」）として指定することができる。なお、内閣総理大臣は、当該指定をしようとするときは、本部の意見を聴かななければならない。

地方公共団体は、総合特区の指定申請をしようとするときは、関係する地方公共団体の意見を聴くとともに、地域協議会が組織されているときは、当該指定申請に関し必要な事項について地域協議会において協議をしなければならない。

なお、特例措置等の対象となる事業を実施しようとする者等は、地方公共団体に対して、申請をすることについての提案をすることができる。

内閣官房地域活性化統合本部資料によると、政府が想定する総合特区の指定要件は以下のとおりである。

- i) 包括的・戦略的な政策課題の設定と解決策の提示があること
- ii) 成長分野の活性化や地域の活性化といった目的に対し有効で、我が国の成長に資する新しい分野を切り開くなど先駆的な取組であり、一定の熟度を有すること
- iii) 地域資源等を活用した取組の「必然性」があること
- iv) 今後の地域活性化を進める上で有効な国の規制・制度改革の提案があること
- v) 地域の「本気度」を示す責任ある関与があること
- vi) 運営母体が明確であること

内閣総理大臣は、指定を行う場合には、基本方針に即し、かつ、それぞれの総合特区の指定申請の内容を勘案して、国際競争力強化方針又は地域活性化方針を定める。国際競争力強化方針又は地域活性化方針には、当該総合特区における目標及びその達成のために取り組むべき政策課題、当該目標を達成するために指定された地方公共団体が実施し又はその実施を促進する事業に関する基本的な事項等が定められる。

エ 新たな規制の特例措置等に関する提案

地方公共団体は、内閣総理大臣に対して、新たな規制の特例措置等の整備等に関する

る提案をすることができる。

なお、新たな規制の特例措置等の適用を受けて事業を実施しようとする者は、地方公共団体に対して、当該新たな規制の特例措置等の整備について提案をするよう要請することができる。

内閣総理大臣は、提案がなされた場合において、本部の議を経て、当該提案を踏まえた新たな措置を講ずる必要があると認めるときは、遅滞なく、本部が作成した基本方針の変更の案について閣議の決定を求めなければならない。

オ 総合特別区域計画の作成・認定

指定を受けた地方公共団体は、関係する地方公共団体等に対する意見聴取、地域協議会との協議を経て、基本方針及び当該総合特区に係る国際競争力強化方針及び地域活性化方針に即して、当該総合特区における産業の国際競争力の強化又は地域の活性化を図るための総合特区計画（「国際戦略総合特区計画」又は「地域活性化総合特区計画」）を作成し、内閣総理大臣の認定を申請する。計画には、目標を達成するために総合特区において実施し又はその実施を促進しようとする、特例措置等の対象事業の内容及び実施主体に関する事項等について記載する。

なお、特例措置等の対象となる事業を実施しようとする者等は、地方公共団体に対して、総合特区計画作成の提案をすることができる。

内閣総理大臣は、総合特区計画の認定申請があった場合において、当該計画が基本方針及び当該総合特区に係る国際競争力強化方針又は地域活性化方針に適合するものであること等の基準に適合していると認めるときは、当該計画に記載された事業に係る行政機関の長の同意を得た後、その認定をする。

カ 国と地方の協議会

内閣総理大臣、国務大臣のうちから内閣総理大臣の指定する者及び総合特区の指定を受けた地方公共団体の長は、総合特区ごとに、総合特区の指定を受けた地方公共団体が実施し又はその実施を促進しようとする事業等に関し必要な協議を行うため、国と地方の協議会を設置する。国と地方の協議会の構成員は、会議において協議が調った事項について、その協議の結果を尊重しなければならない。

キ 地域協議会

地方公共団体は、総合特区の指定の申請、作成しようとする総合特区計画並びに認定された総合特区計画及びその実施に関し必要な事項について協議するため、地域協議会（「国際戦略総合特区協議会」又は「地域活性化総合特区協議会」）を組織する。

なお、特例措置等の対象となる事業を実施し、又は実施しようとする者等は、地方公共団体に対し、地域協議会を組織するよう要請することができる。

地域協議会は、当該地方公共団体、事業を実施する者等をもって構成されるが、必要があると認めるときは、総合特区計画等に関し密接な関係を有する者等を地域協議会の構成員とすることができる。地域協議会の構成員は、協議が調った事項について、その協議の結果を尊重しなければならない。

(4) 本法案における規制の特例措置等

本法案における規制の特例措置等は、次のとおりである。

なお、本法施行後、総合特区の指定申請に伴う地方公共団体の提案に基づき国と地方の協議会での議論を経て措置することとなった特例事項については、規制の根拠等に応じて、下記ア、イ及びウに準じて法令等の改正を行い、特例措置が累次追加されることとなる。

ア 法律で規定している規制の特例措置等

下記の事項について、認定を受けた総合特区計画に基づく事業に適用する特別措置として、規制の特例措置等を規定している。

(ア) 国際戦略総合特区及び地域活性化総合特区共通の特例措置等

- ① 通訳案内士以外の者による有償ガイドの特例（通訳案内士法の特例）
- ② 工業地域等における用途規制の緩和（建築基準法の特例）
- ③ 特別用途地区内における用途制限の緩和（建築基準法の特例）
- ④ 財産の処分の制限に係る承認の手続きの特例（補助金適正化法の特例）
- ⑤ 工場等の高度化事業の市町村経由での実施（独立行政法人中小企業基盤整備機構法の特例）

(イ) 国際戦略総合特区のみの特例措置

- ⑥ 工場立地に係る緑地規制の特例（工場立地法及び企業立地促進法の特例）

(ウ) 地域活性化総合特区のみの特例措置

- ⑦ 他の水利使用に従属する小水力発電の許可手続の簡略化（河川法及び電気事業法の特例）
- ⑧ 特定酒類（どぶろく）の製造事業（酒税法の特例）
- ⑨ 特産酒類（果実酒）の製造事業（酒税法の特例）
- ⑩ 民間事業者による特別養護老人ホーム設置（老人福祉法の特例）

イ 政省令で規定している規制の特例措置

- 法施行前に各省から総合特区における特例の創設に協力が得られる規制の特例措置については法施行時に政省令で措置する予定。
- 政令については総合特区法施行令、省令については総合特区法施行規則（内閣府と規制所管省庁の共同省令）で対応。

ウ 地方公共団体事務に関して政省令で規定する事項の条例委任の特例

- 地方公共団体の事務に関し、法律に基づき、政令又は省令で規定することとされている事項のうち、総合特区法施行令又は施行規則で定めるものについては、当該事項の特例措置を条例で定めることができることとする。（特例追加の法改正不要）

(5) 総合特区に係る税制改正の概要

総合特区制度は、構造改革特区と違い、税制上の支援措置が可能となっており、総合特区において実施することができる税制上の支援措置は以下のとおりである。

ア 国際戦略総合特区

(ア) 投資税額控除または特別償却

総合特区内で当該特区の戦略に合致する事業の用に供する機械、建物等を取得してその事業の用に供した場合、特別償却又は税額控除ができる制度を創設。

(イ) 所得控除

専ら、総合特区で適用される規制等の特例措置の適用を受ける事業等を行う法人について、当該事業による所得の20%を課税所得から控除できる制度を創設。

イ 地域活性化総合特区

○ 出資に係る所得控除

社会的課題解決に資する事業（ソーシャルビジネス等）を行う中小企業に対して個人が出資した場合に、当該個人の投資した年分の総所得金額から一定額を控除できる制度を創設。

(6) 独立行政法人中小企業基盤整備機構の行う総合特区施設整備促進業務

独立行政法人中小企業基盤整備機構は、認定を受けた総合特区計画に定められている事業を行うのに必要な資金を貸し付ける事業を行う地方公共団体（市町村に限る。）に対し、当該事業を行うのに必要な資金の一部の貸付けを行うことができる。

(7) 総合特区制度と構造改革特区制度の比較

以上、総合特区法案の概要について述べてきたが、総合特区制度と構造改革特区制度の相違点は、内閣官房地域活性化統合事務局資料によると、以下のとおりである。

総合特区	構造改革特区
地域の責任ある戦略を前提として、 <u>複数の規制の特例措置に加え、税制・財政・金融上の支援措置等を総合的に実施</u>	主として <u>個別の規制の特例措置</u> を対象 <u>税制・財政・金融措置は対象としない</u>
取組の先駆性、地域の責任ある関与等の要件を満たす地域に限定	構造改革特区計画の <u>認定を受けた地方公共団体</u> において活用可能
総合特区ごとに設置される「 <u>国と地方の協議会</u> 」において、国と地域が一体となって推進方策を協議	提案者から提出された、規制改革の提案について、 <u>関係省庁が個別に回答</u>
地方公共団体事務に関して <u>政省令で定めている事項を条例で定められる特例</u>	—

3. 予算

平成22年12月24日に閣議決定された平成23年度予算案では、「新成長戦略」において位置づけられた「総合特区制度」の創設のため、152.5億円が計上されている。その内訳は、地域の戦略・提案に基づく総合特区に関する計画の実現を支援するため、各省の予算制度を重点的に活用した上でなお不足する場合に、各省の予算制度での対応が可能となるまでの間、機動的に補完する総合特区推進調整費を創設するためとして151億円、総合特区に関する計画に基づく民間事業を支援するために、総合特区支援利子補給金を創設するためとして1.5億円、となっている。

なお、概算要求時には823億円を要求していたところ、うち総合特区推進調整費（820億円）が、11月13日に行われた事業仕分け第3弾において、「いくら積んでおくことが必要なのか、説明できるような形にしていただけない限りは、総合特区が重要だとしても認めることはできない」として平成23年度の予算計上を見送り（しっかりとした説明ができるようにならない限り見送り）と判定された。

内閣官房地域活性化統合事務局は、事業仕分けの結果を受けて、総合特区推進調整費が支出できる場合を明確化し、総合特区推進調整費が行政政府への「白紙委任」とならないようにするとともに、平成23年度予算額の積算根拠も明確化した。それによれば、平成23年度の総合特区認定件数としては、国際戦略総合特区が5地区、地域活性化総合特区が47地区想定されている。

4. おわりに

総合特区制度は、今年の提案募集で地方公共団体等から多くの提案があったことから分かるように、地方から大きな期待が寄せられている。しかし、全国展開を見据えて規制の特例を措置する構造改革特区制度と違い、総合特区制度は、「新成長戦略」で示されているように、国の施策の「選択と集中」の観点を最大限活かすこととしており、規制の特例措置は限定された地域で長期的に行われるものと見込まれる。そのため、総合特区の認定はかなり限られた数になると想定されている。したがって、認定されなかった場合に当該地方公共団体が不満を抱くことがないよう、政府には、指定根拠の明確化、丁寧かつ説得力ある説明が求められる。

1 「環境未来都市」構想とは、「新成長戦略」によると、内外に誇れる「緑豊かな、人の温もりの感じられる」まちづくりのもとで、「事業性、他の都市への波及効果」を十分に勘案し、スマートグリッド、再生可能エネルギー、次世代自動車を組み合わせた都市のエネルギーマネジメントシステムの構築、事業再編や関連産業の育成、再生可能エネルギーの総合的な利用拡大等の施策を、環境モデル都市等から厳選された戦略的都市・地域に集中投入することをいう。

2 『朝日新聞』（平22.12.15）

3 『毎日新聞』（平23.1.28）