

「スーパーシティ」構想の実現に向けた法整備

— 国家戦略特別区域法改正をめぐる国会論議 —

瀬戸山順一

中村いずみ

(内閣委員会調査室)

1. はじめに
2. 国会における主な議論
 - (1) 「スーパーシティ」構想を推進する意義
 - (2) エリア選定の透明性・公正性
 - (3) データ連携基盤の整備
 - (4) 各府省施策との連携の促進
 - (5) 個人情報の取扱い
 - (6) 住民参加・住民合意の在り方
3. おわりに

1. はじめに

平成25年12月に制定された国家戦略特別区域法（平成25年法律第107号）に基づく国家戦略特区制度は、内閣総理大臣主導の下、強力な実行体制を構築して大胆な規制改革を行う、これまでとは次元の違う特区制度として創設され、国の成長戦略に資するよう、岩盤のように固い規制や制度の突破口としての役割が期待されている。令和2年8月現在で計10区域¹が指定されており、追加の規制改革事項のうち法改正を要するものについては、規制の特例措置が順次法に定められてきた²。

¹ 東京圏（東京都、神奈川県、千葉県千葉市・成田市）、関西圏（大阪府、兵庫県、京都府）、新潟県新潟市、兵庫県養父市、福岡県福岡市・北九州市、沖縄県、秋田県仙北市、宮城県仙台市、愛知県、広島県・愛媛県今治市。

² 平成27年から平成29年にかけて毎年行われた法改正により、都市公園内における保育所等設置の解禁、公立学校運営の民間開放、企業による農地取得、過疎地等での自家用自動車の活用拡大、小規模認可保育所の対象年齢の拡大、農業支援外国人材の受入れなどが実現した。平成25年の法制定時に措置されたものを含め、一部は特区での措置から一般制度として全国展開されている。

その一方で、第193回国会（平成29年常会）において獣医学部の新設に係る規制改革事項をめぐり、その決定過程の透明性・公正性が国会で大きな議論となり³、制度の在り方が問われていた。第196回国会（平成30年常会）に提出された改正案（地域限定型の規制のサンドボックス制度の創設）は質疑に入ることなく審査未了となった。また、法制定後集中的に取り組んできた平成26年度から平成28年度までの間は順調に増加していた事業数も平成29年度以降は一部の区域で伸び悩むなど、国家戦略特区制度は足踏み状態となっていた。

こうした中、平成30年10月、規制改革と特区運営を実行できる事務局体制の再構築等により国家戦略特区の「再スタート」を切る⁴とともに、内閣府特命担当大臣（地方創生）の下で、暮らしやすさにおいても、ビジネスしやすさにおいても世界最先端をいくまちづくりを実現し、第四次産業革命を体現する最先端都市を先行実現する「スーパーシティ」構想を実現するため、国家戦略特区制度を活用した方策の検討が開始された⁵。それを踏まえ、令和元年6月7日、第198回国会（平成31・令和元年常会）に、「スーパーシティ」構想の実現に向けた制度の整備として、①データ連携基盤の整備促進、②同時・一体・包括的な規制改革の促進⁶を図ることを含む「国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律案」が提出されたが、同月の会期末で審査未了となった⁷。その後、各府省施策との連携の促進に係る規定等を追加した上で、令和2年2月4日、第201回国会（令和2年常会）に「国家戦略特別区域法の一部を改正する法律案」（閣法第5号。以下「本法律案」という。）が提出された⁸。

本法律案は、5月27日の参議院本会議において賛成多数で可決、成立し、6月3日に公布された（令和2年法律第34号）⁹。

³ 同国会に提出されていた改正案は、農業支援外国人材の受入れに係る特例措置等を定めるものである。同案に対し、国家戦略特区制度の運用改善などを求める附帯決議が付された。

⁴ 内閣府特命担当大臣（地方創生）片山さつき「国家戦略特区の「再スタート」について」（平30.10.23）

⁵ 法案審査において、当時担当大臣であった片山さつき委員は、同月の大臣就任時に安倍内閣総理大臣から、アベノミクスの中心である岩盤規制の打破について、規制改革、国家戦略特区が踊り場に来ているので、誰から見ても分かりやすい、目に見えるようなステージの違うものをつくってほしいという指示があり、「スーパーシティ」に係る特区法改正構想をやっぴいこうということになった旨述べている（第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第6号1頁（令2.5.22））。

⁶ 法律案の原案では、地方公共団体が条例で国の規制に特例を設けることになっていたが、地方公共団体の条例による規制緩和は、内閣法制局が憲法の規定に抵触する可能性を指摘した結果、内閣総理大臣が特例の検討を規制所管大臣に要請した上で、規制所管大臣がその可否を判断する手続となったとされ（2.（1）参照）、片山担当大臣（当時）は「難産だった」旨発言している（『毎日新聞』（平31.4.18）、片山大臣記者会見（平31.4.17））。

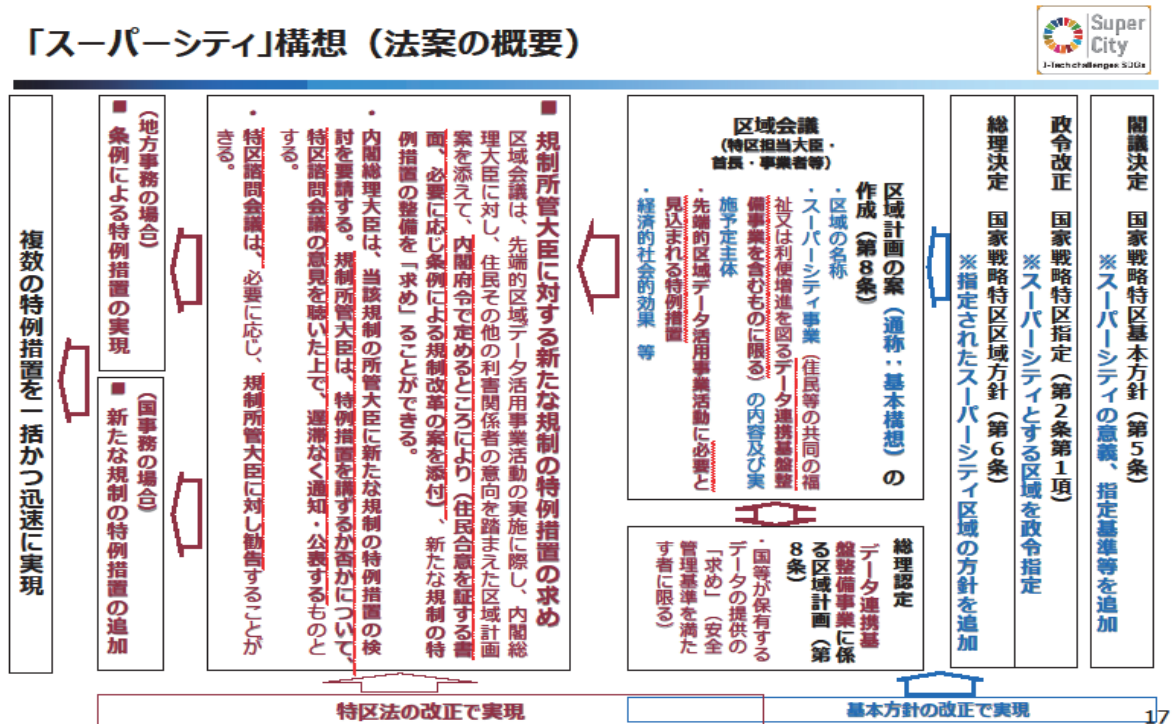
⁷ 政府は、留学生のスタートアップビザ、特区民泊の欠格事由の創設その他の可能性を含め、法律事項として追加することを検討するため、法律案を一旦廃案にすることをお願いした旨説明している（第201回国会衆議院地方創生に関する特別委員会会議録第6号2頁（令2.4.15））。

⁸ 本法律案には、同構想の実現に向けた制度整備に加え、地域限定型の規制のサンドボックス制度の創設、特区民泊における欠格事由（暴力団排除規定等）等の整備が盛り込まれている。なお、第200回国会（令和元年臨時会）においては、会期等を考慮し、第198回国会提出法律案のうち「構造改革特別区域法の一部を改正する法律案」のみが提出され、成立した。本法律案の提出に至る背景及び概要については、岩波祐子・西村尚敏・瀬戸山順一「内閣・地方創生・消費者問題分野における主な政策課題— 独禁法特例、科学技術基本法、個人情報保護、「スーパーシティ」、公益通報者保護ほか —」『立法と調査』第421号（令2.2）の「6. 「スーパーシティ」構想の実現」（18頁～21頁）も参照されたい。

⁹ 参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会では、本法律案に対し15項目からなる附帯決議が付され

本稿では、「スーパーシティ」構想の実現に向けた制度の整備について国会における主な議論を紹介する。

図表1 「スーパーシティ」構想（本法律案の概要）



(出所) 内閣府資料

2. 国会における主な議論

(1) 「スーパーシティ」構想を推進する意義

本法律案の提出に至った背景について、北村内閣府特命担当大臣（地方創生）は趣旨説明で、我が国における地域課題、とりわけ人口減少、超高齢化、労働人口の減少等に的確に対応するには、AIやビッグデータの活用を含む最先端技術を暮らしに実装する必要性があることに加え、国際的にもこれらの最先端技術を取り込んだまちづくりが急速に進みつつあり、我が国においてもその場を積極的に創出していかなければ、第四次産業革命の成果を自国の経済活力に取り入れるための世界的な競争に取り残されかねないとの認識を示している¹⁰。

「スーパーシティ」について、内閣府は、「AI、ビッグデータなどの世界最先端の技術を活用し、大胆な規制改革を必要とするような複数のサービスを同時に実装し、未来の住みたき生活を前倒しで実現するという性格のプロジェクト」である旨答弁した¹¹。ま

た（https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/201/f432_052201.pdf）（令2.8.26最終アクセス）。

¹⁰ 第201回国会衆議院本会議録第14号13頁（令2.4.2）

¹¹ 第201回国会衆議院地方創生に関する特別委員会議録第5号29頁（令2.4.7）

た、北村大臣は、「スーパーシティ」構想は、大胆な規制改革と最先端技術の結集によって、我が国が都市開発の国際競争のフロントに一挙に躍り出ることを狙いとしている¹²ほか、技術による地域社会の課題を解決することを大きな目的としており、この度の新型コロナウイルスの感染拡大への対応としても、技術による新たな生活様式の獲得に向けてその重要性はますます高まりつつある旨¹³答弁した。

「スーパーシティ」と類似する取組である「スマートシティ」との違いについて、内閣府は、「スーパーシティ」も「スマートシティ」の一部であり、方向性は同じではあるが、「スマートシティ」は、エネルギー、交通など個別分野の技術実証が多いのに対し、「スーパーシティ」は、交通、医療、金融など複数の分野かつ規制改革を必要とする先端的サービスであること、それらがデータ連携基盤（（3）参照）を通じてデータの連携、共有にチャレンジしているものであること、技術者目線の技術実証ではなく、実際の暮らしに実装する実験であることの3つの要件を満たすものであり、法令上の手続により選定されたエリアの固有の取組のことを「スーパーシティ」と呼んでいる旨答弁した¹⁴。

他方で、「スーパーシティ」構想の下では、エリア内は自動走行のみ、キャッシュレスやペーパーレスとなった結果、現金では買物ができない、スマートフォンを持たないと何もできないといったことが起こり得るとの懸念が示された。これに対し、内閣府は、できるだけ新しい技術に統一したいという思いはあるとしつつも、最終的には国家戦略特別区域会議や基本構想（（6）参照）での判断や住民の意向の確認次第であるが、従来のオプションと新しいオプションの両方を残すことも考え得る旨答弁した¹⁵。

「スーパーシティ」構想の基本構想を検討した「「スーパーシティ」構想の実現に向けた有識者懇談会」（以下「有識者懇談会」という。）の最終報告（平31.2.14）では、特区法改正の考え方として、地方公共団体がその事務に係る政省令について条例で特例を定められることとすると記載されていた。この点に関し、北村大臣は、「内閣府が内閣法制局に相談いたしましたところ、憲法第94条において、地方公共団体は法律の範囲内で条例を制定することができる」と規定されていることから、条例により政省令の特例を定める、いわゆる条例による上書きはできないとの明確な見解が示された」とし、この見解を踏まえ、「条例により政省令の特例を定めるのではなく、条例が必要とする国の複数の法令の改正を同時、一括、迅速に実現できるよう、特例的な手続に関する規定を盛り込んでいます。」と答弁した¹⁶。

（2）エリア選定の透明性・公正性

国家戦略特区制度の透明性・公正性が議論となってきたことも踏まえ、より強力な推進

¹² 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第5号15頁（令2.5.15）

¹³ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第6号4頁（令2.5.22）

¹⁴ 第201回国会衆議院地方創生に関する特別委員会会議録第6号10～11頁（令2.4.15）

¹⁵ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第5号6頁（令2.5.15）

¹⁶ 第201回国会参議院本会議録第16号4頁（令2.5.13）。ここで言う特例的な手続に関する規定では、内閣府も加わり、実現すべき複数の規制改革を含む事業内容全体を一体的に検討し、その案を、各省調整の前段階で公表することとしている。

力を制度化した「スーパーシティ」のエリア選定の在り方が議論となった。

エリア選定について、北村大臣は、国家戦略特別区域基本方針に定める「スーパーシティ」の選定に関する要件を満たす都市の中から、可能な限り定量的な指標も活用しつつ、客観的な評価に基づいて検討を行い、選定候補について諮問会議など有識者等の第三者が加わったオープンな場に諮ることにより、透明性を確保しながら進め、最終的には、関係府省に協議した上で、閣議において決定される政令によって対象エリアを選定する旨答弁¹⁷、その数は5都市程度とするとした¹⁸。

立地について、内閣府は、理想型は白地から未来都市を作り上げるグリーンフィールド型の取組であるが、既存の都市に部分的に新しいサービスを取り入れるブラウンフィールド型の取組も考えている旨¹⁹、実現時期については、ブラウンフィールド型で2023年頃から、グリーンフィールド型で2025年前後から始まると想定している旨²⁰答弁した。

従来为国家戦略特区制度では、事業計画案の検討中に新たな規制の特例措置について各省調整を行い、その段階で多くの事業が断念若しくは個別に内容の修正を受け、案もバラバラになってきたとされる²¹。本法律案では、「スーパーシティ」型として、内閣府も加わり、実現すべき複数の規制改革を含む事業内容全体を一体的に検討し、各省調整の前段階で事業計画案を公表することにより、各省の検討が同時、一体、包括的に進むよう後押しすることとしている。この点に関し、「スーパーシティ」区域に指定された後に各省調整が行われる仕組みでは、指定後に計画が行き詰まるリスクも指摘されたが、北村大臣は、区域を政令で指定する段階で各省にも協議を行い、了解を得た上で閣議決定する旨答弁した²²。

(3) データ連携基盤の整備

本法律案では、複数の主体からデータを収集・整理し、AIやビッグデータを活用した先端的なサービスの開発・実現を支えるデータ連携基盤（都市OS）の整備事業を法定し、国が定めた安全基準等²³を守ることを前提に、同事業の実施主体が国や地方公共団体等に対し、その保有するデータの提供を求めることができることとしている。

データ連携基盤への提供が想定されるデータとして、内閣府から、事業計画立案段階では匿名化された人の流れや交通状況、地図情報等へのニーズがある旨²⁴、日々の運用の段階では利用者名、行き先等各サービス事業者が持つ個人データを必要に応じてオプトイン

¹⁷ 第201回国会衆議院本会議録第14号15頁（令2.4.2）

¹⁸ 第201回国会参議院本会議録第16号7頁（令2.5.13）。なお、内閣府は令和元年9月から、正式なエリア選定手続には影響しないとの位置付けで、「スーパーシティ」構想の検討を進めている地方公共団体等からのアイデア公募を行っており、令和2年6月1日現在で56団体が提案を寄せている。

¹⁹ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第5号6頁（令2.5.15）

²⁰ 第201回国会衆議院地方創生に関する特別委員会会議録第6号10頁（令2.4.15）

²¹ 内閣府「国家戦略特別区域法の一部を改正する法律案の概要」

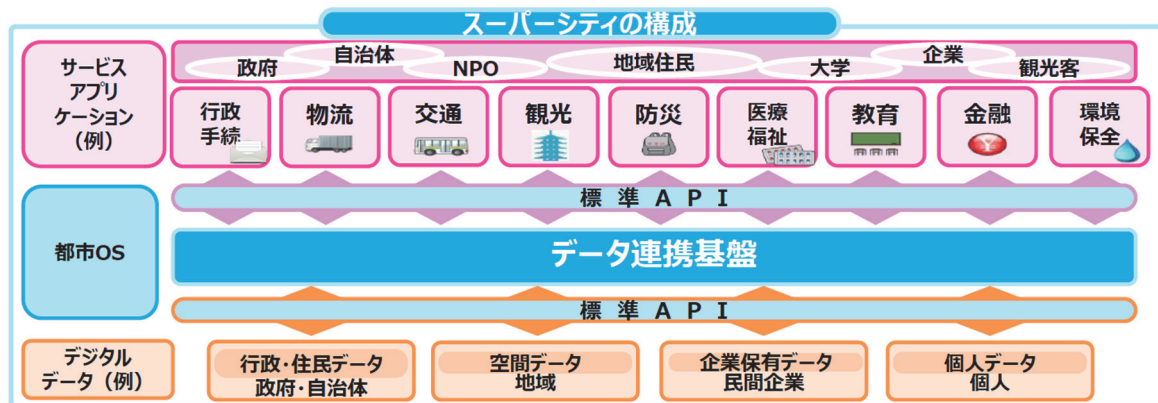
²² 第201回国会参議院本会議録第16号7頁（令2.5.13）

²³ 都市間の相互連携強化のため、API（異なるソフト同士でデータや指令をやりとりするときの接続仕様）をオープンにするルールを整備し、データ連携基盤整備事業者にその遵守を求めることとしている。

²⁴ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第5号10頁（令2.5.15）、同第6号8頁（令2.5.22）

(事前承諾) ベースで提供し、連携、共有する旨²⁵の答弁があり、北村大臣からは、その際、不用意に個人情報と結合させ、あるいは一元管理することを極力避けるよう、データ連携基盤の設計に当たっても、内閣府がその開発費用を支援²⁶していく中で、こうした考え方に即した仕様となるよう取り組む旨の答弁があった²⁷。

図表2 「スーパーシティ」の構成



(出所) 内閣府資料

データ連携基盤整備事業の実施主体について、北村大臣は、国家戦略特別区域計画で定められることとなるが、地方公共団体や、地方公共団体から委託、信任を受けた民間企業など、地域のニーズやサービス内容等により様々な主体が想定される旨答弁した²⁸。また、データ連携基盤整備事業者による個人情報の収集について、内閣府は、データ連携基盤は、基本的にデータの蓄積はしない運用を目指しており、各社の持つデータを必要な時に呼び出す際にデータの仕様の違いや技術的な支障で見えないところをつなぐことが役割で、データ連携基盤自身が個人情報の同意手続を必要とするケースは現時点では余り想定していない旨答弁した²⁹。さらに、データ連携基盤整備事業者として、先端的投資の海外流出を防ぐ観点から国内企業を優遇すべきとの指摘があったが、内閣府は、「スーパーシティ」構想では、世界中のイノベーションの成果を継続的かつ臨機応変に取り込める状態を維持することを目指すため、国内外の事業者に関連な競争をしてもらうことによって、真に住民目線で利便性の向上を図る旨答弁した³⁰。

データ連携基盤整備事業者の収益モデルについて、内閣府は、海外におけるスマートシティの調査でも料金回収モデルが大きな課題となっており、むしろ技術よりもビジネスモ

²⁵ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第6号8頁(令2.5.22)
²⁶ 後掲注36参照。データ連携基盤の整備については、相互運用性及び安全性についての基準を守ってもらう必要があること、初期段階では事業性が不明確であることから、内閣府の委託費でその開発を支援することとしている(第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第6号3頁(令2.5.22))。
²⁷ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第6号8頁(令2.5.22)
²⁸ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第5号9頁(令2.5.15)
²⁹ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第5号11頁(令2.5.15)
³⁰ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第5号17頁(令2.5.15)

デルが描けないことが大きな枠組みをつくることの障害になっていることが多いとした上で、各サービス事業者から少しずつデータ連携基盤の運用費用を出し合う等の運用を検討したい旨答弁した³¹。

G20などでは、データローカライゼーション（サーバー等の国内設置）が重要なトピックとなっている。この点に関し、内閣府は、現段階では、追加コストなどの問題から、義務付けるという議論にまではなっていないが、我が国政府においては、バックドア³²を勝手に設置したようなシステムが入り込まないか等々の観点から、サプライチェーンリスク³³対策の強化のための調達方法などを既に決めており、「スーパーシティ」でも準用する考えである旨、サーバーの取扱場所等についても、住民の声をよく聞きながら議論し、必要に応じ、ローカライズする可能性も含めて検討していく旨答弁した³⁴。

（４）各府省施策との連携の促進

本法律案は、第198回国会に提出された法案の内容に、①各府省による各サービス分野の重要施策との積極的な連携³⁵や、都市間の相互連携の強化に向け、法文上「国による援助規定」³⁶を追加する（それを受け、府省間での具体的な協力プロセスを基本方針（閣議決定）に明記）、②都市間の相互連携強化のため、接続仕様（API）を公開するルールを整備し、データ連携基盤整備事業者にその遵守を求める規定を法文上追加する、③法施行後、結果的に、各府省間や都市間での連携に問題が生じた場合、施策を見直し、新たに必要な措置を講じることを定めた「検討規定」を法文上追加する形で提出された。

APIの公開を義務付けることとした趣旨について、北村大臣は、データ連携基盤について、各地域でばらばらに開発が行われ、異なる仕様の基盤の乱立や特定の事業者による独占が生じることを回避するためであるとした上で、APIの公開は、あるエリアで住民に好評であった先端的サービスを他の地域へ展開し、それに伴うデータ処理の円滑化のためのエリア間でのデータの連携、共有などを促す効果もあると考えている旨答弁した³⁷。

また、3年後の検討規定を設けたことについて、内閣府は、相互運用性やセキュリティ等の事情とともに、早いところだと「スーパーシティ」に基づくサービスが始まるかもしれないタイミングであり、その時点までに運用の結果として問題が明らかになったときに

³¹ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第6号14頁（令2.5.22）

³² 外部からコンピュータに侵入しやすいように、“裏口”を開ける行為、又は裏口を開けるプログラムのこと（総務省「国民のための情報セキュリティサイト」）。

³³ サイバーセキュリティ戦略本部の資料によれば、「情報通信機器等の開発や製造過程において、情報の窃取・破壊や、情報システムの停止等の悪意のある機能が組み込まれる懸念」や、「納入後においても、情報システムの特徴として、事後的な運用・保守作業により、製造業者等が修正プログラムを適用する等、調達機関が意図しない、不正な変更が行われる可能性」と説明されている（同本部第21回会合（平31.1.24）資料5-1「IT調達に係る国の物品等又は役務の調達方針及び調達手続に関する申合せ等について」）。

³⁴ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第6号2頁（令2.5.22）

³⁵ 各府省の支援の枠組み又は地方創生推進交付金により、その開発を支援し、各府省の施策を取り込みやすくするよう、内閣府が横連携の機会を積極的に調整することなどが想定されている（内閣府「国家戦略特別区域法の一部を改正する法律案の概要」）。

³⁶ 援助規定の具体策として、データ連携基盤整備等のための予算措置が講じられており、令和2年度当初予算に3億円が計上されている。

³⁷ 第201回国会衆議院地方創生に関する特別委員会会議録第5号15頁（令2.4.7）

必要な施策と対応を検討することをプログラムの規定した旨答弁した³⁸。

(5) 個人情報の取扱い

ア 個人データの第三者提供

本法律案では、データ連携基盤において複数の主体からデータを収集・整理し、データ連携基盤を介して異なるサービス事業者間でのデータの連携、共有が想定されている。そのため、個人にかかわるデータが適切に保護され、利用されるのか、懸念が示された。この点に関し、北村大臣は、データ連携基盤整備事業者及びサービス事業者には、これまでと変わることなく、個人情報保護関連の法令遵守を強く求めることとなる旨答弁した³⁹。

個人情報保護関連の法令によれば、個人情報の第三者提供（目的外の提供）に当たっては原則として本人の同意を得る必要がある⁴⁰。一方、個人情報保護法上、地方公共団体の場合は条例で定めるところにより、「特別の理由」があるときには例外的に本人の同意がなくとも個人情報の第三者提供が認められる場合がある。「スーパーシティ」においては「特別の理由」がある場合について提供できるケースの運用が緩むのではないかとの懸念に対し、内閣府は、「スーパーシティ」の導入の前後で特段ルールが変わることはなく、「スーパーシティ」であるから運用を変えることは想定していない旨、現状「特別の理由」とは相当の公益的な事情がある場合となっており、最終的には個別の事情により判断することとなるが、その公益性についてはかなり厳しく見られている旨、どのような形でデータ連携、共有を進めるかは、住民代表も入った区域会議において、基本構想の中でその連携、共有の基本的な在り方を決めていく旨答弁した⁴¹。

また、国や地方公共団体等に対するデータの提供の求めも区域会議の主導の下でデータ連携基盤整備事業者が行うが、内閣府は、住民の意向に反するようなデータの提供の求めや、特別な事情を無理に緩めるような運用を求めることがないように、内閣府自ら区域会議の一員として、しっかりと現行法制の運用を行っていく旨答弁した⁴²。

イ 監視社会への懸念

海外の先進事例の1つとして取り上げられる中国・杭州市では、「セントラルシステム交通監視型スマートシティ」として、4,000台超の道路ライブカメラを設置しAIで分析することにより、市内の交通円滑化に大きく寄与しているとされる⁴³。本法律案が目指す国際競争に勝つというのは、ある意味では監視社会を目指すことと変わりが無いとの指摘に対し、北村大臣は、確かに複数の異なるサービス間のデータの連携、共有を図る中で個人の行動履歴も活用されることは考えられるが、それが地域の社会的課題の

³⁸ 第201回国会衆議院地方創生に関する特別委員会議録第6号4頁（令2.4.15）

³⁹ 第201回国会衆議院本会議録第14号16頁（令2.4.2）

⁴⁰ 個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号）第23条第1項柱書、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第58号）第8条第2項第1号等

⁴¹ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第6号9頁（令2.5.22）

⁴² 同上

⁴³ 内閣府「「スーパーシティ」構想について」（令2.3）8頁

解決に資するものとして関係者間の合意で得られることが大切である旨、加えて、個人の行動履歴を個人が特定可能な形で用いる場合は、法にのっとり個人の同意等を得ることが必要となる旨答弁した⁴⁴。

また、事業者にはこれまでと変わらず個人情報保護関連の法令遵守を求めるとの答弁が繰り返されることに対し、進化する最先端技術を後追いしている個人情報保護法制、特にE.Uなどの厳格なものと比較して遅れている我が国の同法制を守っても、「スーパーシティ」構想で人権を守るには不十分である旨の指摘も複数あった⁴⁵。

ウ マイナンバーの取扱い

「スーパーシティ」におけるマイナンバーの取扱いについて、内閣府は、「スーパーシティ」の内部であっても、マイナンバー法でその利用が認められているものであればその手続に従って使え、認められていないものであれば使えないということになり、その意味でマイナンバー法が認めないような形でのデータ共有対象になることはないとした上で、「スーパーシティ」を希望する地域から、マイナンバー情報の共有等に関し、現行法上適法でない内容の提案があった場合の対応については、それ自身を1つの規制改革事項として取り上げ、関係省庁等と議論した上でその是非を検討する可能性がある旨答弁した⁴⁶。

(6) 住民参加・住民合意の在り方

本法律案により「スーパーシティ」区域に指定されると、その区域ごとに内閣府や地方公共団体等を構成員とする国家戦略特別区域会議が置かれ、住民その他の利害関係者の意向を踏まえつつ、案の段階で、必要な規制の特例措置の求めとともに、内閣総理大臣に提出することになる。その内容は、各省調整に先立ち区域計画案（基本構想）として公表される。

住民合意の形成のプロセスについて、内閣府は、計画策定を行う区域会議に、国、地方公共団体及び公募で選ばれた事業者に加え、必要な者を加えることができる規定になっていることから、住民の代表も加え、できるだけ幅広く意見を拾うよう努めるとともに、本法律案に規定された手続として、基本構想等、認定の申請の前段階で必ず住民の意向の確認を取る旨答弁した⁴⁷。

この「住民の意向の確認」については、条文上、「住民その他の利害関係者の意向を踏まえつつ」と記載されているが、この点に関し、内閣府から、内閣府が各省庁に規制の特例措置を求めるときに、基本構想の実現可能性を確認するためのものであり、この合意が

⁴⁴ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第5号19頁（令2.5.15）

⁴⁵ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第5号17頁（令2.5.15）、同第6号17頁（令2.5.22）

⁴⁶ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第6号9頁（令2.5.22）

⁴⁷ 第201回国会衆議院地方創生に関する特別委員会会議録第6号9頁（令2.4.15）。なお、内閣府は、国家戦略特別区域法第7条第3項第2号に定める「区域計画又は認定区域計画及びその実施に関し密接な関係を有する者」の規定に基づき、「スーパーシティ」の場合は暮らしの課題を解決するための計画であることから、住民に入ってもらふことを想定している旨答弁している（第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第6号13頁（令2.5.22））。

そもそも何か法的な力を生んで規制改革を直接生み出すという性格のものではない旨の答弁があった⁴⁸。また、住民の意向を確認する方法としては、北村大臣から、住民代表や地方公共団体、事業者等による協議会における協議、議会の議決、条例に基づく住民投票などが挙げられ、これらの手段から、地域で提供されるサービスの内容、範囲に応じて住民等の意向が的確に反映されるよう、内閣府や地方公共団体が入った区域会議によって選択されることになる旨の答弁があった⁴⁹。具体的には、事業の内容に則し、個人情報そのものを取り扱う場合は1人1人の個人の同意を得ることとなること、住民にとって選択肢のないような公共サービスそのものについてありようを変更するときは、議会の議決を経るのが一番確実と思われること、都市計画法上の計画用途の変更に該当するような事業であれば都市計画法が採用している公告縦覧手続を準用したようなものを取るなどが例示され、事業の内容に応じて現在取られている住民の合意の確認の方法に近いものを準用する考えが示された⁵⁰。なお、区域指定の前の段階で住民との協議や合意を行うことは各地方公共団体の判断に委ねられるが、北村大臣は、住民が知らないうちに区域指定されることにはならない旨答弁した⁵¹。

有識者懇談会の最終報告では、世界各国でも未来都市の設計に向けて、「スーパーシティ」と類似の取組がなされつつあり、中国やアラブ首長国連邦のドバイなどで革新的な取組が先行しつつある一方、カナダ・トロント市では、住民の不安による混乱も生じているとしており、国家戦略特別区域諮問会議では有識者議員から、「要するに、民主主義の国ではなかなかそれがうまくいっていない。だからこそ、今回の法案のように、民主主義の国・日本で住民合意を前提に、地域の市で大胆に規制改革を進める。これは民主主義国として、この問題に挑戦する橋頭堡になると思います。」との発言がなされていた⁵²。

このトロント市の事例は国会でも度々取り上げられた。同市では、ウォーターフロント地区の再開発計画をGoogle系列会社が受託していたところ、民間企業がエリア内のあらゆる場所で人や物の動きをセンサーで把握し、ビッグデータとして、例えば交通量に応じて車道と歩道を切り替えるなど各種サービスに生かそうとする計画に対して、収集された情報の利用範囲の外縁がよく分からないことなどから近隣住民やメディアが強く反発し、計画が大幅に遅れていた。衆議院では、このように、一時は市役所の担当者がやめるなどコミュニケーションの難しさによって調整が難航している状況が説明されていたところ⁵³、本法律案が衆議院から送付された後の5月7日、同社が財政上の理由により事業から撤退することを発表したと報じられた⁵⁴。これについて、北村大臣は、トロントの取組は事業計画を最終決定する直前に、財政的な事情とは言え、事業者が「スーパーシティ」と類似の事業から撤退することになったことは誠に残念であるが、トロント市は新たなパート

⁴⁸ 第201回国会衆議院地方創生に関する特別委員会議録第5号5頁（令2.4.7）

⁴⁹ 第201回国会参議院本会議録第16号10頁（令2.5.13）

⁵⁰ 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第5号12頁（令2.5.15）

⁵¹ 第201回国会参議院本会議録第16号9頁（令2.5.13）

⁵² 第39回国家戦略特別区域諮問会議（平31.4.17）議事要旨6頁における竹中平蔵議員の発言

⁵³ 第201回国会衆議院地方創生に関する特別委員会議録第5号29頁（令2.4.7）等

⁵⁴ 『日本経済新聞』夕刊（令2.5.8）

ナーを見付けることを表明しており、事業構想そのものが頓挫、中止になったわけではない旨答弁した⁵⁵。

3. おわりに

令和2年6月10日に開催された第45回国家戦略特別区域諮問会議では、政省令の案が示され、住民等関係者の意向の確認方法として政府答弁にあった、①協議会の議決、②議会の議決、③住民投票が明記されるとともに、区域会議は事前に公聴会・説明会等の開催により、区域計画等の案の内容について説明を行うものとされた。各種計画等の策定に当たり説明会等を開催する手法は一般的ではあるが、「スーパーシティ」構想は前例がない取組だけに、形式的に開催して区域計画の案（基本構想）の内容を説明して終わりとはせず、その場に出された意見や指摘を踏まえ、必要に応じて再検討や調整を行うなど、住民の意見等を尊重しながら構想を進めていくことが求められる。また、区域会議の構成員に「住民代表」が加わることが想定されているが、政府からは、どのような手続や基準で「住民代表」を選任するのか、「住民代表」はどこまで関与できるのかについて明確な答弁はなかった。個人情報の取扱いについて示された懸念への対応を含め、住民の不安や懸念に対し丁寧に対応し、いかに住民合意を得て構想を実現できるのか問われることとなる。

9月1日に改正法及び政省令は施行されたものの、「スーパーシティ」の区域指定については、新型コロナウイルス感染症の感染収束が見通せず、各地方公共団体の検討に影響が及んでいることから、当初9月目途の予定であった区域指定に係る公募開始時期を12月目途に延期し、明3年2・3月頃に公募を締め切り、同年春頃に区域指定（政令）を行う方向で検討されている⁵⁶。最先端技術を、実証実験ではなく暮らしに実装するという「スーパーシティ」の性格上、規制改革事項の革新性と実現可能性との兼ね合いも踏まえ、どのような区域をどう指定するかが課題となろう。住民の理解の下で丁寧に構想の実現を図り、住民が抱える社会的課題の解決や、先端的投資の海外流出を防ぐとの課題にいかに対応し得るか、今後の取組が注目される。

(せとやま じゅんいち、なかむら いずみ)

⁵⁵ 第201回国会参議院本会議録第16号9頁（令2.5.13）

⁵⁶ 第10回「スーパーシティ」構想の実現に向けた有識者懇談会（令2.8.20）資料1