

CRISER Discussion Paper No.1

“ディスカッションペーパー”

「国家戦略特区の創設プロセスに見る

新たな地域ガバナンスの展望」

服部 敦

中部大学工学部教授

公益財団法人中部圏社会経済研究所客員研究員

本ディスカッションペーパーは、執筆者が情報提供を目的として作成したものであり、当財団の見解を示すものではありません。また、本ディスカッションペーパーの無断転載を禁じます。

公益財団法人中部圏社会経済研究所

1. はじめに

安倍政権は、2013年6月14日、日本経済の再生に向けた「第三の矢」として、新たな成長戦略「日本再興戦略-Japan is Back-」を閣議決定した。戦略の3つのプランのひとつ、「日本産業再興プラン」では、「世界の企業が日本に投資したくなるようなビジネス環境を作るため」に、新たに「国家戦略特区」を創設することを明示した。

日本の特区制度の本格的なはじめりは、2002年に小泉政権下で創設された構造改革特区制度である。安倍総理は、成長戦略第3弾のスピーチにおいて、従来の構造改革特区制度を「規制改革の『切り込み隊長』」として評価しつつ、「私が提案する『国家戦略特区』は、構造改革特区の考え方を、さらに『面的なもの』へと進化させる」とし、総理主導で推進する意欲を示している。主な目的を「ロンドンやニューヨークといった都市に匹敵する、国際的なビジネス環境」を整えることと明確にした上で、「国は、地方自治体の提案を審査する立場ではなく、地方と協力する。国自身が目的を明確にし、主体的にできることは何でもやっていく」と強調している。

総理がここであえて強調しているように、国家戦略特区は、国と地方自治体の関係に新たな枠組みを導入しようとしている。国家戦略特区の導入に向けた検討は、開始されたばかりであり、現在進行中であるが、新たな地域のガバナンスの展望を得ようとする立場から、現在に至る状況を整理分析し、ディスカッションペーパーとして提示することで、特区制度改革を通じた地域ガバナンスの議論の活発化を期待するものである。

筆者は、構造改革特区制度の創設当時、内閣官房構造改革特区推進室に籍を置き、制度設計に関与するとともに、6年間に渡り、制度の運用と改善に取り組んだ経験を持つ。構造改革特区制度を通じて試みたのは、地域の発意によるガバナンスの仕組みと国と地域の新たな関係づくりであるが、国家戦略特区を創設する過程において、更なる展開が期待できるのかを検証していきたい。

2. 国家戦略特区に関する議論の経緯と今後の展開

1) 産業競争力会議におけるアベノミクス戦略特区の提案

ここで、「国家戦略特区」という政策が提案されるに至った経緯と現在の検討

の状況を整理し、今後の展開を見通してみる。なお、ここで整理した情報は、すべて総理官邸のホームページに掲載されている会議の配布資料及び議事録に基づいている。

「国家戦略特区」につながる政策アイデアが公的な議論の場に現れたのは、国が設置した産業競争力会議の中で、「立地競争力の強化」をテーマとして掲げて4月3日に行なわれたテーマ別会合の席である。議事録で、本会合の主査である竹中平蔵委員（慶應義塾大学教授）は、従来の特区制度の成果に一定の評価を与えつつ、「初期のような効果がだんだん見られなくなって、（中略）実態として成果があがっていない」として、「アベノミクス特区」を提案している。従来との大きな違いとして、「特区のつくり方そのものを根本的に変えること」「徹底して総理主導の特区にすること」の2つを掲げ、国には「総理を中心にした特区諮問会議」をつくる一方で、個々の特区には「国代表の特区担当大臣と地方代表の知事や市町村及び民間代表が三者の統合本部」をつくり、「ミニ独立政府のような形」で特区を強力に推進して行くことの重要性を述べている。この時の提案において、「ミニ独立政府」という強烈なキーワードを用いて、新たな地域ガバナンスの構築に言及していることに注目しておいてほしい。この会合では、新藤地域活性化担当大臣が出席し、竹中委員の提案を受けて、「すばらしいご提案をいただいた、私どもが考えていることと方向性が完全に一致している。いま私なりに整理している。（中略）今までにない形になると思う。（中略）既に事務方とはそういう話をしていたところ」であると述べており、すでに政府内部で議論が進んでいることをうかがわせる。

続いて、4月17日の産業競争力会議の第6回本会合で、竹中委員はテーマ別会合主査の名前で、「立地競争力の強化に向けて」と題する資料（以後、「竹中ペーパー」という。）を提出し、新たな特区制度として「アベノミクス戦略特区」（仮称）の導入を提案している。ここでは、従来の特区は「当初は大きな成果を上げたが、徐々に運用が役人任せになり、（中略）大胆な制度改革に踏み込めていない」と踏み込んだ批判を示し、先に上げた「特区諮問会議」「国・地方・民間の三者統合本部」の設置といった「特区のつくり方」を提案し、「国際先端スーパー特区」「農業拠点特区」をはじめとして、「医療ツーリズム特区」「官業民間開放特区」「イノベーション（起業）特区」「電力市場改革特区」などのテーマを例示している。本会合では、新藤地域活性化担当大臣が「世界で一番ビジネスのしやすい国へ」と題した資料を提出しており、「国家戦略特区」の創設

として、制度設計の骨格を示している。内容は竹中提案に沿ったものである。2つのペーパーに共に示されたとおり、新たな特区制度の設計、プロジェクトの選定を担うワーキンググループが設置されることとなり、以後、議論が引き継がれることとなった。

「アベノミクス戦略特区」のイメージ

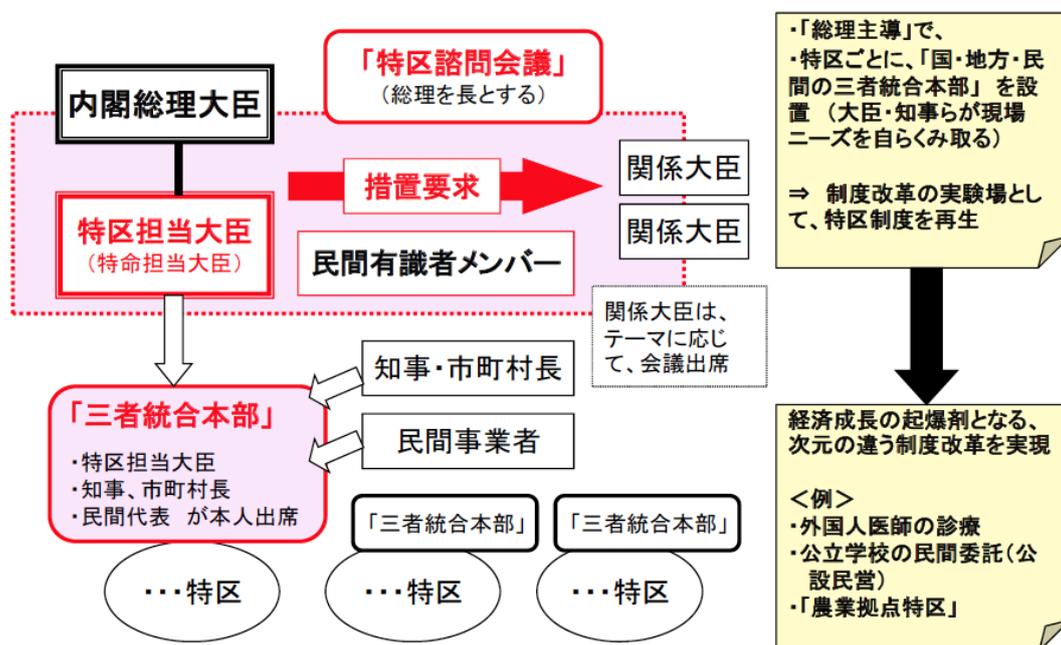


図1 竹中ペーパーに示された特区制度のイメージ
(官邸ホームページに形成された産業競争力会議の配布資料より)

2) 国家戦略特区ワーキンググループにおける議論

国家戦略特区ワーキンググループは、5月10日に第1回会合を開き、6月11日までに4回の会合を重ねている。ワーキングのメンバーは、次のとおりである。

座長	八田達夫	大阪大学社会経済研究所招聘教授
委員	秋山咲恵	株式会社サキコーポレーション代表取締役社長
	工藤和美	シーラカンズ K&H 株式会社代表取締役 東洋大学理工学部建築学科教授
	坂村 健	東京大学大学院情報学環・学際情報学府教授
	原 英史	株式会社政策工房代表取締役社長

このうち、秋山氏は産業競争力会議の民間議員であり、竹中氏が主査を務めたテーマ別会合の副主査を担当していた。また、原氏は、大阪府市統合本部に特別顧問として出席するなどの経歴を持つ、政策コンサルタントであるが、「産業競争力会議で竹中民間議員のリエゾンということでサポート役をやらせていただいております、立地競争力の強化のペーパー、竹中主査、秋山副主査のペーパーについてはお手伝いをしてつくらせていただく立場だった」と述べている。両氏が、竹中ペーパーの趣旨をワーキングに引き継ぐ役割を持っていることがわかる。

初回のワーキングで、原委員から、「制度設計に当たってのポイント」として議論にくさびを打つような資料が提出されていることが注目される。内容は、これまでの竹中氏の発言、資料の延長線上にある。従来の特区は「農業や学校への株式会社参入などの岩盤規制に風穴」を空けたものの、「『地域活性化』に重心」を移しており、「『地方のイニシアティブ』を重視するあまり、国が受身になってしまったのではないかと批判し、「民間有識者が検討に参画する仕組みが存在しなかったことなど、制度的問題があった」とした上で、「国（特区担当大臣）・地方（自治体の首長）・民間（地域の事業者代表）が、従来のような対峙するのではなく」「トップ自らの参画の下、それぞれが規制改革等の実現という同じ目的を持って問題意識を高め合い、意思決定を行なう」「三者統合本部」の設置などの提案を行なっている。「地域活性化」に距離を置きつつ、国による主体的な政策形成や民間有識者の政策参加を重視する姿勢を見て取ることができる。なお、国家戦略特区については、東京、名古屋、大阪の3都市で実施するとの報道が行なわれているが、第1回会合議事録の秋山委員の発言で、産業

競争力会議が示した規制改革事項の例示が3都市からの提案のみをまとめたことから生じた誤解であることが明確にされている。

第2回の会合は、持ち回りで開催され、『国家戦略特区』の基本的な考え方と当面の進め方について」がまとめられた。

国家戦略特区は、「我が国経済に特に大きな効果があると認められる、地域の先導的な取組に対し、国が主体的にコミット」して進めるとし、「三者一体」の原則を掲げている。「大都市のみならず、地域の個性を活かした農業等に係る地域振興策などについても、着実に検討を進める」として、地域に対する一定の配慮を見せている。

第3回の会合では、重点的に検討する規制改革事項のリストについての議論が中心となり、第4回では今後の進め方について主に議論が行なわれた。三者統合本部を含めた制度設計については、具体的な資料に基づく検討は行なわれていない。なお、議事録が未公開のため、現時点で詳細は不明である。

3) 成長戦略における特区の記述と今後の展開の見通し

これらの議論を踏まえて、政府がオーソライズしたのが冒頭に述べた「日本再興戦略」の該当部分である。『国家戦略特区』の実現」という項目の中で、ワーキングの基本方針と同様の内容が決定されている。このような高レベルの文書の例によって、多様な読み方ができる部分が含まれている。重要な論点としては、特区の数に言及して「国家戦略として必要な範囲に限定する」としたこと、「大胆な規制・制度改革」を行なうとしつつ、税制措置は「検討」するにとどめていること、従来の特区制度については「今後とも継続して着実に進めていく」とわざわざ明記していること、「沖縄について、国家戦略として、特区制度の活用も図」とし、国家戦略特区を適用するのか、従来の特区を活用するのかが不分明になっていることが挙げられる。

さらに、制度の詳細に係る内容については、『国家戦略特区ワーキング』での検討等」という項目を設けて、制度設計等について夏までに方針を固めること、「国、地方及び民間からなる統合推進本部を立ち上げるとともに、速やかに国会において所用の法的措置を講ずる」ことなどを示している。これらの内容は、閣議決定されたのか、ワーキングでの検討事項として参考付記されたのかは明確ではない。

ワーキングの第4回会合で提出された資料に、今後のスケジュールが次のよ

うに示されている。6月前半に、国家戦略として取組むテーマを選定した後、具体的な特区プランの提案を自治体・民間事業者など主体を問わず募集し、ワーキングで取り上げる提案を選定した上で、7月半ばまでに提案者等からのヒアリングを実施する。さらに、8月半ばまでに、選定したプランについて、自治体、民間事業者、ワーキング委員及び政府事務局からなる準備会議を立ち上げ、内容を練り上げる。8月後半以降に、地域、規制改革等のプロジェクトの内容について、諮問会議を経て、政府決定する。その後、三者の統合推進本部が設置され、制度が運用されることになる見通しである。

3. 従来の特区制度と国家戦略特区

1) 特区制度のバリエーション

2. で見てきたように、国家戦略特区は、従来の特区制度に対する一定の評価と批判の上に立って検討が行われている。従来の特区制度とは、どのようなものかを振り返っておく。

2002年に構造改革特区制度が創設されて以降、同制度の法的枠組みを活用して、さまざまな特区制度が生まれている。国の諸制度の特例措置を一定の手続きで自治体や民間事業者が活用できるようにする制度はそれまでも多数存在していたが、あくまでも国が設定した政策目的に応じて、予め特例措置のメニューが限定的に設定されているものであった。これに対し、構造改革特区制度は、事業の実施主体から特例措置の提案を受け付け、制度としては無限に特例措置のメニューが拡大していくことが可能な枠組みを創り出し、地域、民間による国政への直接参加の枠組みを設けたものである。この点で、構造改革特区制度は、政策のイノベーションであったと見ることができる。こうして生まれた柔軟性の高い政策モデルは、事後、さまざまなバリエーションを生み出している。特区（特別区域）の名称を含むものだけで、法制度としては3つの制度が生まれた。道州制特区、総合特区、復興特区である。他にも地域再生制度など、特区の名称を含まないバリエーションも生まれているが、これらを含めた整理は別の機会に委ねることとする。

4つの特区制度について、主に国、地域、民間の関係から見て、整理したのが表1である。

構造改革特区 (構造改革特別区域法)	2002.12	①特例措置の提案(一般→国) ※2007 に法定化 ②計画の認定(自治体→国)
道州制特区(道州制特別区 域における広域行政の推 進に関する法律)	2006.12	①基本方針の変更の提案(自治体→国) ②計画の認定(自治体→国)
総合特区 (総合特別区域法)	2011.6	①区域の指定(自治体→国) ②特例措置の提案(自治体→国) ③国と地方の協議会(国・自治体) ④計画の認定(自治体→国) ⑤地域協議会(自治体、民間)
復興特区 (東日本大震災復興特別 区域法)	2011.12	①計画の認定(自治体→国) ②特例措置の提案(自治体→国) ③国と地方の協議会(国・自治体) ④復興推進協議会(自治体、民間)

表1 特区制度のバリエーション
(筆者が作成)

2) 構造改革特区の仕組みと調整過程

構造改革特区制度は、①自治体、民間事業者の主体を問わず、国の規制制度についての特例措置を設ける提案を募集し、②政府内部での調整を経て定められた特例措置について、その効力が適用される特定の区域を所管する自治体が事業計画を作成し、③政府の認定を得ることで、特例措置の効力が発効するという制度である。特例措置を定める際の調整過程において政府部内でいわば「なれあい」が生じないようにする必要があったが、当時としてはかなり画期的(乱暴)だったが、調整過程をすべて可能な限り速やかにインターネット上に公開することで担保しようとした。当時、劇場型政治と評された小泉政権のパフォーマンスの効果もあって、特区制度の導入がマスコミから注目されていたこともあり、積極的な情報公開はマスコミも含めた一般からの監視を得て、かなりの調整圧力(規制所管省庁及び調整官庁である内閣官房へのプレッシャー)が生じ、成果につながったと言える。

構造改革特区制度により、いわゆる規制改革の岩盤と言われた「農業、教育への株式会社の参入」といった規制改革が進んだ他、農家によるどぶろく製造を解禁する特例など、地域の活性化にも貢献する特例を生み出し、話題となった。なお、構造改革特区は、規制改革の突破口として区域を限って規制の特例措置を適用し、運用状況を評価した上で支障がなければ速やかに全国への適用を図るという制度であり、多数生み出された特例措置の多くは全国展開され、それに応じて、特区自体も消滅していった。特例を継続的に生み出す装置でありながら、全国展開による特区の消滅という宿命を背負ったことで、継続的な経験や実績の蓄積に乏しく、次第に社会からの関心が失われる遠因となったと考えられる。

このように、構造改革特区は、全国的な規制改革の推進と地域活性化という2つの異なる目的を持つ両義的な制度であった。

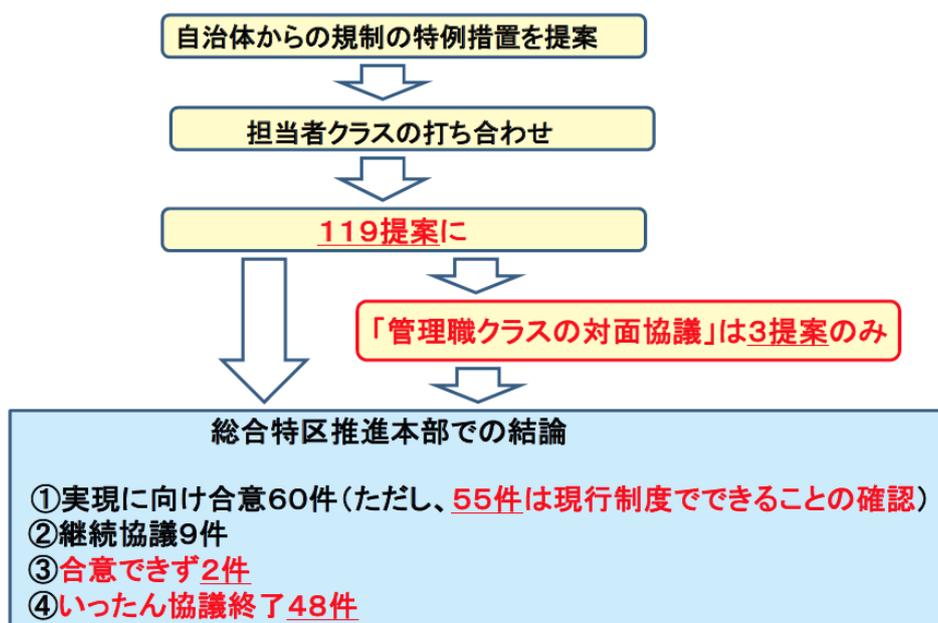
3) 総合特区の仕組みと調整過程

次に、構造改革特区では規制改革に限定されていた特例措置を財政措置にも広げるとして、2011年に創設された総合特区制度と構造改革特区制度と比較する。総合特区制度は、構造改革特区の提案制度が個別の規制改革事項ごとに行なわれることから、いわば重箱の隅をつつくような規制の揚げ足取りに矮小化され、地域が実現したいと考え、国が支援すべきビジョンが見えなくなっていることへの反省にたって、それまで対象となっていなかった財政措置も提案対象に加えて設けられた制度である。こうした趣旨から、規制制度改革よりも国家が支援すべき地域活性化プロジェクトへの集中的な支援という側面が協調されるようになったのである。

このため、提案から国との調整、計画の認定に至るまで、一貫して、国と自治体との関係の中で手続きが行なわれる制度となった。民間事業者は、地域に設けられる協議会に参加し、自治体を經由して、政策に参加する仕組みである。地域の主体の自由な政策参加という観点からは、構造改革特区制度から後退しているが、国と自治体との間の調整の仕組みとしては、国と地方の協議会が設けられた。協議会は、総理大臣及び総理が指定する国務大臣と関係する自治体の長が組織し、必要に応じて民間事業者が参加できる仕組みである。このようにトップレベルによる調整が可能な仕組みとなっているが、竹中ペーパーでは、実際の運用として事務方の担当者クラスで提案の絞り込みが行なわれ、管理職

クラスの対面協議が行なわれたのは3提案にとどまり、副大臣、大臣へと政務クラスに調整が委ねられることはなかったとして、批判されている。この批判が適切かどうかは、提案の内容に応じた検証がなされる必要があるが、初期の構造改革特区制度では、大臣級の折衝が頻繁に行なわれていたことと比べても、調整のための圧力が顕在化していないことが推測される。総合特区においても、インターネットによる調整過程の情報公開は行なわれている。それにも関わらず、調整圧力が十分に発現されていないとすれば、情報公開の方法や政府部内の情報の上がり方に問題がなかったか、検証を行なう必要がある。

現在の総合特区制度での「国と地方の協議」の実情



(内閣官房地域活性化統合事務局・内閣府 地域活性化推進室「総合特別区域における規制の特例措置に係る国と地方の協議の結果について」(2013年3月19日)より)

図2 竹中ペーパーにおいて総合特区の批判に用いられた資料
(産業競争力会議のホームページより)

4) 国家戦略特区の制度設計

構造改革特区と総合特区を取り上げて、従来の特区制度の仕組みと調整過程を比較した(のこりの2つの特区制度は、これらのバリエーションなので、ここでは特には取り上げない)。これらの前例の轍を踏まえて、現在、国家戦略特

区の制度設計が進められている。ここで、現時点での最新のオーソライズーパーである日本再興戦略の該当部分を改めて検証する。

国家戦略特区の目的は、「世界の企業が日本に投資したくなるようなビジネス環境をつくる」ことである。この目的を「より一層スピード感をもって強力に」遂行するためには、従来の特区制度は「地域の発意に基づく制度」であることを省みて、「国家戦略の観点から、総理大臣主導で、民間の力を活用しながら、集中的な取組」が必要だとしている。これは、従来の特区制度が、地域活性化を意識し、地域イニシアティブを偏重しすぎたとの反省にたって、国家が主体的にコミットすること、民間活用をより重視することを明確にしたものである。

国家の主体的なコミットという点では、「国の経済成長に大きなインパクトを与えるプロジェクト」を数を限って選定していくこととし、プロジェクトや規制改革項目の選定に、ワーキング（民間有識者）を強く関与させていく姿勢を示している。優先的に取組むべき規制・制度改革項目の例示は次のようになっている。

- ・ 都心居住促進のための容積率・用途等土地利用規制の見直し（国主導の都市計画の地域の設定等）
- ・ 外国医師による外国人向け医療の充実
- ・ インターナショナルスクールに関する設置認可条件等の見直し
- ・ 研究者等の労働契約法をめぐる課題に関する検討
- ・ 首都圏空港の機能強化と都心アクセスの改善
- ・ 公立学校運営の民間への開放

これらから、居住・交通等の都市機能の向上、医療・教育等の海外からの投資環境の整備、イノベーションの推進、官業の民間開放といった政策課題が重視されていることが分かる。これらに、地域活性化の観点から、農業の国際競争力強化等のテーマが追加されることが予想される。

調整過程については、国・地方・民間からなる三者の統合推進本部が舞台装置となる。構造改革特区のように時の政権の人気に乗じたマスコミ圧力を活用するのではなく、また、総合特区のようにボトムアップの弊害を生むのでもなく、新たに有効なガバナンスの仕組みを構築できるかが注目される。

現時点では、統合推進本部の詳細は明らかではないが、調整過程については、ワーキングの第4回会合で示された当面の基本方針に考え方が示されている。政策テーマをワーキングにおいて選定した上で、国家戦略特区でも、一般から

特区プランの提案募集を行なうことになる。構造改革特区と同様に、提案の主体は問わないことになっている。さらに、有望な特区プランの選定をワーキングが行い、プランごとに、自治体・民間事業者とワーキング委員・政府の事務局が参加する準備会議が開催され、後の統合推進本部の母体を形成することとなっている。

これらの調整過程では、ワーキング委員の関与が著しく大きくなっている。ワーキング委員がガバナンスの直接意思決定に関与することの正当性が問われることになる。これはポリティカルアポインティーの問題でもある。

ここまで見て来て、国家戦略特区の枠組みは、初期の構造改革特区と大きく変わらない点が多い。構造改革特区制度においても、政策テーマを国が予め示していたし、主体を問わず特区構想の提案募集を行なっていた。制度面から見て、大きく注目されるのは、やはり、三者の統合推進本部である。

4. 地域ガバナンスから見た国家戦略特区の制度設計の論点

国家戦略特区における三者の統合推進本部の制度設計が今後の大きな課題となる。ここに注意すべき論点を整理する。

最も大きな論点は、三者の統合推進本部にガバナンスのための意思決定を行なう権限を与えることができるかということである。国、自治体、民間主体というそれぞれ異なる主体の意思決定を代表者が担うことができるのか。常に持ち帰り協議となり、いたずらに調整が長引くことにならないか。異なる主体の合意形成はどのようなルールで決着するのか。合意事項の遵守義務を個々の主体がどの程度負うのか。参加する民間主体の正当性はどのように担保されるのか。そもそも、三者統合本部は、どこに属する機関なのか（国なのか、それとは異なる別次元の組織なのか）。など、多様な問題が予想される。このようなプロジェクトベースでの意思決定機関の制度設計は、未知の領域である。

次の論点として、三者の力関係をどのように規定するのかという論点である。国が主導している制度であり、政策テーマもプロジェクトも規制改革事項も政府のワーキングが選定するのだから、国が優位に立つというのは、国から見た一面的な見方である。これは国がコミットする正当性を述べたに過ぎない、地方は地方として、民間は民間として、それぞれコミットする正当な理由、立場、手続きが得られなければいけない。あくまでも、国・地方・民間にパワーバラ

ンスの偏重が起きることなく、それぞれがそれぞれの役割を果たすフラットな関係が構築できるかが大きな課題となる。

もう一つの論点として、都道府県のような広域自治体がどのように関与するのかという論点である。国家戦略特区ワーキングの会合では、羽田空港の国際化の問題は、全国のさまざまな自治体に効果が想定されるものであり、一自治体である東京都だけの問題ではないことから、その他自治体の代弁者でもある国の関与が必要との議論が行なわれていたが、地域においても同様の課題がある。例えば、リニア新幹線の名古屋駅整備という課題は、周辺自治体に大きな影響が及ぶ問題であり、名古屋駅が存在する名古屋市のみの問題ではない。このような課題に取り組む時、その他自治体の代弁者でもある都道府県のような広域自治体の役割を統合推進本部においてどのように位置づけるかが問題となる。

いくつかの論点を整理したが、これらはそのまま道州制における広域自治体のガバナンスの課題に置き換えることができる。国家戦略特区の調整装置の制度設計は、道州制を見越した広域的な地域ガバナンスの姿を模索する好機だと捉えるべきである。政府だけに、このような議論をまかせておくべきではない。地域から、民間から、適切な注視の目と積極的な声を届けていかねばならない。

以 上