大和総研
Daiwa Institute of Research

2014 年 7 月 7 日
全 9 頁

基礎自治体への期待と不安　第 4 回

特区制度：地域活性化への取り組み

環境調査部　主任研究員
大澤 秀一

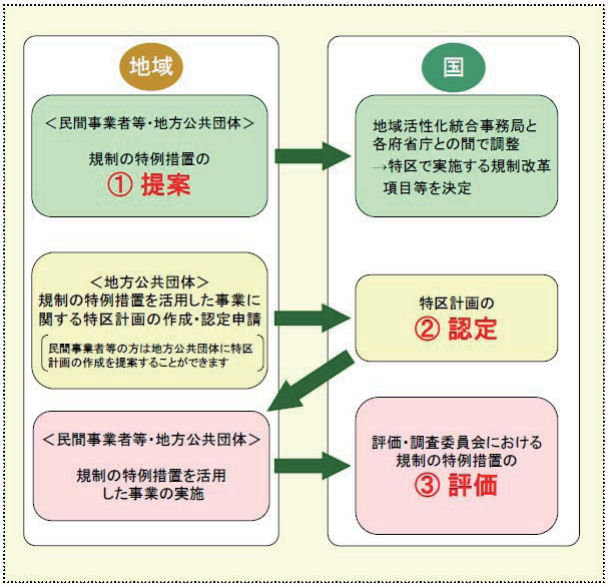
国と地方が一体となって地域活性化に取り組む施策の一つに「特区」制度がある。特区制度は、区域を限定して規制の特例措置を認め、当該区域に及ぼす政治的・経済的・社会的・技術的な影響を評価する施策である。規制緩和で自治体や事業者等の活動の選択肢が広がり、地域活性化や効率的な社会の構築につながることが期待されている。現在、国内で法定施策として実施されている主な特区制度には、施行順に「構造改革特区」、「総合特区」、「国家戦略特区」がある。

1　構造改革特区

構造改革特別区域（以下、「構造改革特区」という。）は、経済社会の構造改革の推進を掲げていた小泉内閣（2001 年 4 月発足）の下で始められた。2002 年 12 月に構造改革特別区域法（平成 14 年法律第 189 号）[1] が成立し、翌年 4 月に施行された。法律の目的には、地方の自発性を最大限に尊重した構造改革特区を設定することや、規制改革により経済社会の構造改革の推進と地域の活性化を図ることなどが記されている。

構造改革特区では、先ず地方が国に対して地域活動の阻害要因となり得る規制の特例措置を提案し、国は関係省庁と協議して合意したものを規制緩和項目（特定事業）として地方に示す。地方は特定事業を活用する具体的な特区計画を国に申請し、国に認定されると特定事業を実施する（図表 1 ）。

図表 1　構造改革特区制度の流れ



（出所）内閣官房資料

1）総務省法令データ提供システム「構造改革特別区域法」

Copyright © 2013-2014 Daiwa Institute of Research Ltd.

地域の発意とアイデアが地域活性化の源泉で、自治体や事業者等の創意工夫で地域間競争を促すスキームになっている。国は財政負担を伴う措置等の支援は行わない。この点は、地域活性化施策の一つである「地域再生」制度[2]が経済活性化や雇用創出のために、財政措置、金融措置、税制措置を伴うことと異なる点である。構造改革特区は設置されてから一定の期間（原則 1 年以内）が経過したのちに社会的効果について政策評価が行われ、特段の問題（弊害）が生じないと評価されたものについては、規制の元の法律が改正されて国全体の規制改革につながる仕組みになっている。これを全国展開といい、同時に不要となった当該特区は認定が取り消される。

構造改革特区ではできるだけ多くの特区を設ける方針としており、第 1 回特区認定（2003 年 4 月）が行われて以降、現在まで、すべての都道府県で 1,218 件の特区が認定された。分野は、産業活性化、生活福祉、国際交流･観光、農業、都市農村交流、国際物流、教育、幼保連携･一体化推進、地方行革、産学連携、まちづくり、環境・新エネルギー等と地域特性を反映した多様なものになっている。このうち、およそ 150 の規制について法改正が行われ 848 件の特区が全国展開等され、残りの 370 件が現在も特区として認定されている[3]。制度発足から 20 余年が経過して有力なアイデアがほぼ出尽くしたことや、規制緩和項目が 57（2014 年 4 月 25 日現在）と乏しくなってきたこともあり[4]、ここ数年の認定申請数は 10 件を下回る状況が続いている。現在は第 34 回認定申請の受付期間（2014 年 4 月 23 ～ 5 月 9 日）が終わり、認定に向けた作業が進められている。

全国展開に至った規制の特例措置の代表事例は、農業関連分野における「地方公共団体又は農地保有合理化法人による農地又は採草放牧地の特定法人への貸付事業」（所管省庁は農水省）である。最初の特区認定が行われた 2003 年当時は、農地法の自作農主義に基づき、株式会社等の農業分野への参入は農地を利用しない施設型農業に限られていた。そこで、特区内でかつ市町村の定める遊休地に限り、株式会社等が農地等を賃借して農業参入を図る事業が実施された。弊害なしと評価されたことで 2005 年 9 月に農地法の改正により規制の特例措置が全国展開され、建設業者や食品関連業者等の参入が促された。さらに、2009 年 12 月には、遊休地以外でも賃借することが可能となる規制改革につながり、農商工連携の動きなどを背景に流通業や小売業など多方面からの参入を促す成果をもたらした。

2）内閣官房地域活性化統合事務局「地域再生」
3）内閣官房地域活性化統合事務局「現在活用している計画」、「全国展開等された計画」、「別表２　全国展開することとなった規制の特例措置」
4）内閣官房地域活性化統合事務局「構造改革特区として活用できる特定事業一覧」（2014 年 4 月 25 日）。

一方、未だ全国展開されていない代表事例として、都市農村交流関連分野における「特定農業者による特定酒類の製造事業（いわゆる『どぶろく特区』）」（所管省庁は財務省）が挙げられる。農家民宿や飲食店等を営む農業者が、自ら生産した米を原料として濁酒（どぶろく）を製造する場合には、酒税法の酒類製造免許に関する年間最低製造数量基準を適用しない特例措置を活用した事業である。地域の独自性が発揮できるとたちまち全国に広まり、第 33 回認定申請（2014 年 3 月）までに 167 の特区[5]が認定された。政策評価の議論では、全国展開すると特区の希少性が失われるおそれがあるため、地域集客力を失いたくない特区関係者が反対したことや、徴税コストが増大するとして財務省が反対したことなどが考慮され全国展開には至っていない。所管省庁と事業者の利害が一致したのは想定外で、社会実験として興味深い結果が現れた事例である。

構造改革特区は、地域の事情に詳しい地域の主導で運用されている。この制度により、就業者数が約 4,800 人増加したり、コストが約 195 億円削減できた等の経済社会的効果も報告されている[6]。一方で、政府は、構造改革特区制度の課題として、個別の規制一つひとつの特例措置のため、また、規制の特例措置と支援措置が連動していないため、施策の効果・インパクトが限定的であったことや、全国展開を見据えた規制の特例措置のため、所轄省庁も全国展開を念頭に慎重に対応したことなどを指摘した総括を行っている[7]。

2　総合特区

総合特別区域（以下、「総合特区」という。）は、地域主権改革を掲げていた菅内閣（2010 年 6 月発足）の下で始まった。2011 年 6 月に総合特別区域法（平成 23 年法律第 81 号）[8]が成立し、同年 8 月に施行された。この法律は、構造改革の推進に関する施策との連携を図るよう努めなければならないとしているものの、地域経済の活性化に重点が置かれた内容になっている。

総合特区は、「国際戦略総合特区」と「地域活性化総合特区」に分けられる[9]。国際戦略総合特区は、大都市などを対象に、将来性豊かな産業や外資系企業の集積によって我が国の経済成長のエンジンとなる産業・機能の集積拠点づくりを目指す特区で、地域活性化総合特区は、全国の地域を対象に、地域資源を最大限活用した地域固有の社会問題の解決や、地場産業の育成等により地域力の向上を図ることを目的とする特区である。国の支援は、先の構造改革特区が個別の規制の特例措置のみとしてい

5）国税庁「構造改革特別区域法による酒税法の特例措置の認定状況一覧（平成 26 年 3 月認定分まで）」
6）内閣官房地域活性化統合事務局「「構造改革特区～地域の活力で日本を元気に～」（平成２５年６月版）」平成 24 年 9 月末現在で認定されている構造改革特区計画（特例措置の全国展開等により既に取り消された計画を除く）345 件の地方公共団体に対し、認定後の特区の効果や達成状況について調査を実施した結果。
7）首相官邸「構造改革特区制度及びこれまでの地域活性化政策の総括について」（2010 年 4 月 30 日）
8）総務省法令データ提供システム「総合特別区域法」
9）内閣官房地域活性化統合事務局「総合特区制度の概要」

るのに対し、総合特区は複数の規制の特例措置に加えて、税制措置、財政措置、金融措置等を総合的に行うことに特徴がある。税制措置とは、国際戦略総合特区の法人税の軽減と地域活性化総合特区の個人出資に係る所得控除である。財政措置は、関係府省の予算の重点活用と総合特区推進調整費の補完（2014 年度予算 95 億円）で、金融措置は利子補給制度（0.7% 以内、5 年間、2014 年度予算 4.4 億円）である。総合特区を政策評価する規定は法律にはないが、基本方針（2011 年 8 月 15 日閣議決定）に基づき、「総合特別区域評価・調査検討会」が評価し、制度の運用に活用していくことになっている。また、構造改革特区が全国展開を前提としていたのに対し、総合特区にそのような仕組みはみられない。

地方からの手挙げ方式で特区計画を申請するスキームは構造改革特区と同じだが、国の支援策を総合的に投入できるように、特区毎に「国と地方の協議会」を設置して、新たな規制・制度の特例措置等を累次追加できる支援体制にしている。特区の運営母体として、自治体に加えて民間事業者、大学、NPO 等が参加する「地域協議会」を組織することができ、住民ニーズや民間の知恵を活用する工夫も施されている。

国際戦略総合特区は第 1 次指定（2011 年 12 月）で、東京都の「アジアヘッドクォーター特区」や、茨城県つくば市などの「つくば国際戦略総合特区～つくばにおける科学技術の集積を活用したライフイノベーション・グリーンイノベーションの推進～」、岐阜県などの「アジア No.1 航空宇宙産業クラスター形成特区」など 7 件が指定された（図表２）[10]。実施される事業分野は、医療、再生可能エネルギー、アジア連携、食品、航空など成長産業が数多く含まれており、戦略的に指定が行われたことがうかがえる。地域活性化総合特区の方は、第 1 次指定から第 4 次指定（2013 年 9 月）までに、新潟県新潟市などの「健幸長寿社会を創造するスマートウエルネスシティ総合特区」、北海道下川町の「森林総合産業特区」、長崎県などの「ながさき海洋・環境産業拠点特区」など 41 件が指定された（図表２）。事業分野は地域特性や地域資源の多様性を反映して、介護、環境、農林水産、ものづくり、教育、観光、防災等幅広い。なお、第 4 次指定申請の受付時に、当面、以降の指定は行わないものとすることが申し添えられており、第 5 次指定申請を受け付ける動きは今のところみられない[11]。

10）内閣官房地域活性化統合事務局「総合特区一覧」
11）内閣官房地域活性化統合事務局「総合特別区の第 4 次指定申請の受付について」

図表２　総合特区一覧

No.	国際戦略総合特区（７地域）
1	北海道フード・コンプレックス国際戦略総合特区
2	つくば国際戦略総合特区
3	アジアヘッドクォーター特区（東京都）
4	京浜臨海部ライフイノベーション国際戦略総合特区（神奈川県など）
5	アジア No.1 航空宇宙産業クラスター形成特区（岐阜県など）
6	関西イノベーション国際戦略総合特区
7	グリーンアジア国際戦略総合特区（福岡県など）
No.	地域活性化総合特区（41 地域）
1	札幌コンテンツ特区
2	森林総合産業特区 (北海道下川町)
3	レアメタル等リサイクル資源特区（秋田県）
4	栃木発再生可能エネルギービジネスモデル創造特区
5	畜産バイオマスの高効率エネルギー利用、炭化・灰化利用による環境調和型畜産振興特区（群馬県）
6	次世代自動車・スマートエネルギー特区（埼玉県さいたま市）
7	柏の葉キャンパス「公民学連携による自律した都市経営」特区
8	持続可能な中山間地域を目指す自立的地域コミュニティ創造特区（新潟県長岡市）
9	健幸長寿社会を創造するスマートウエルネスシティ総合特区（新潟県見附市など）
10	とやま地域共生型福祉推進特区
11	ふじのくに先端医療総合特区（静岡県）
12	未来創造「新・ものづくり」特区（静岡県浜松市）
13	次世代エネルギー・モビリティ創造特区（愛知県豊田市）
14	京都市地域活性化総合特区
15	国際医療交流の拠点づくり「りんくうタウン・泉佐野市域」地域活性化総合特区
16	あわじ環境未来島特区
17	和歌山県「高野・熊野」文化・地域振興総合特区
18	「森里海連環　高津川流域ふるさと構想」特区（島根県益田地区広域市町村圏事務組合）
19	たたらの里山再生特区（中山間地域における里山を活用した市民による地域再生の挑戦）（島根県雲南市）
20	ハイパー＆グリーンイノベーション水島コンビナート総合特区
21	環境観光モデル都市づくり推進特区（広島県）
22	尾道地域医療連携推進特区
23	次世代型農業生産構造確立特区（山口県など）
24	かがわ医療福祉総合特区
25	西条農業革新都市総合特区
26	東九州メディカルバレー構想特区
27	競争力と持続力を持つ交流６次化モデルの構築特区（山梨県南アルプス市）
28	みえライフイノベーション総合特区
29	鳥取発次世代社会モデル創造特区
30	先導的な地域医療の活性化（ライフイノベーション）総合特区（徳島県）
31	中心市街地と田園地域が連携する高松コンパクト・エコシティ特区
32	椿による五島列島活性化特区
33	さがみロボット産業特区
34	ふじのくに防災減災・地域成長モデル総合特区（内陸のフロンティアを拓く取組）（静岡県）
35	岡山型持続可能な社会経済モデル構築総合特区
36	九州アジア観光アイランド総合特区
37	ながさき海洋・環境産業拠点特区
38	群馬がん治療技術地域活性化総合特区
39	地域の“ものづくり力”を活かした「滋賀健康創生」特区
40	奈良公園観光地域活性化総合特区
41	千年の草原の継承と創造的活用総合特区 (熊本県阿蘇市など)

（出所）内閣官房資料から大和総研作成

「総合特別区域評価・調査検討会」が公表した2012年度の評価内容によれば[12]、全体的な取組の進捗、内容及び今後の方向性が優れていると認められる地域がほとんどであるが、取組みからまだ日が浅いことからも、具体的な成果については、今後が期待できるという評価に留まっているものが多い。背景には、国が東日本大震災への対応を優先せざるを得なかったことや、新しく設置した国と地方の協議会や地域協議会の組成や運営等に手間取ったこともあって、具体的な支援内容や措置のための法改正が遅れたことなどがあったと思われる。特に、「地域協議会」には多数の利害関係者が参加したために有効な意思決定がスピーディーにできないこともあったようで、地域への配慮が裏目に出た形となっている。2013年度の評価や今後の進捗に期待したいが、政権に就いた安倍内閣が既に新しい特区制度に注力していることもあり、総合特区の先行きは明らかではない。

3　国家戦略特区

国家戦略特別区域（以下「国家戦略特区」という。）は、日本経済の再生に向けて「三本の矢」（いわゆるアベノミクス）を展開している第２次安倍内閣（2012年12月発足）[13]の下で始まった。世界で一番ビジネスがしやすい環境整備を目標にしており、第三の矢（民間投資を喚起する成長戦略）[14]の核心部分の一つに位置付けられている。国家戦略特別区域法（平成25年法律第107号、以下「国家戦略特区法」という。）は2013年12月に成立・施行され、経済社会の構造改革を重点的に推進することや、規制改革その他の施策を総合的かつ集中的に推進することなどが謳われている。

国家戦略特区の指定は、内閣総理大臣が国家戦略特区諮問会議（以下、「諮問会議」という。）と関係自治体の意見を聴いた上で行う。内閣府に設けられた諮問会議は、議長の総理と、関係する国務大臣（内閣官房・財務・国家戦略特区・経済財政・規制改革）及び独立した立場の有識者議員がオープンな議論を行い、議長が裁定を下す。総理主導で既得権益に関係する省庁や族議員の抵抗を抑えることをねらった会議体とみられる。自治体は少なくとも年２回実施される提案募集に対し、いわゆる岩盤規制等に対する特例措置を活用したプロジェクト（特定事業）を事前に提案する。岩盤規制は、これまで課題として認識されながらも改革が進まなかった規制のことで、国家戦略特区法には旅館業法、医療法、建築基準法、道路法、農地法等、土地区画整理法、都市計画法、都市再開発法、都市再生特別措置法等が明記されている。また、諮問会議でも、医療・介護・保育等、労働、教育、農業分野における規制改革の具体的な方向性を示している[15]。国家戦略特区に指定された区域では、国家戦略特区担当大臣、関係自治体の長及び総理が選定した民間事業者によって国家戦略特区会議（以下「区域

12）内閣官房地域活性化統合事務局「総合特別区域の評価（平成２４年度）の公表について」
13）総務省法令データ提供システム「国家戦略特別区域法」
14）首相官邸。成長戦略「日本再興戦略 -JAPAN is BACK-」（2013年6月14日閣議決定）及び新成長戦略「『日本再興戦略』改訂2014 －未来への挑戦－」（2014年6月24日閣議決定）
15）第２回　国家戦略特別区域諮問会議　配布資料「国家戦略特区の目標と『岩盤規制』について（有識者議員提出資料）」（2014年1月30日）

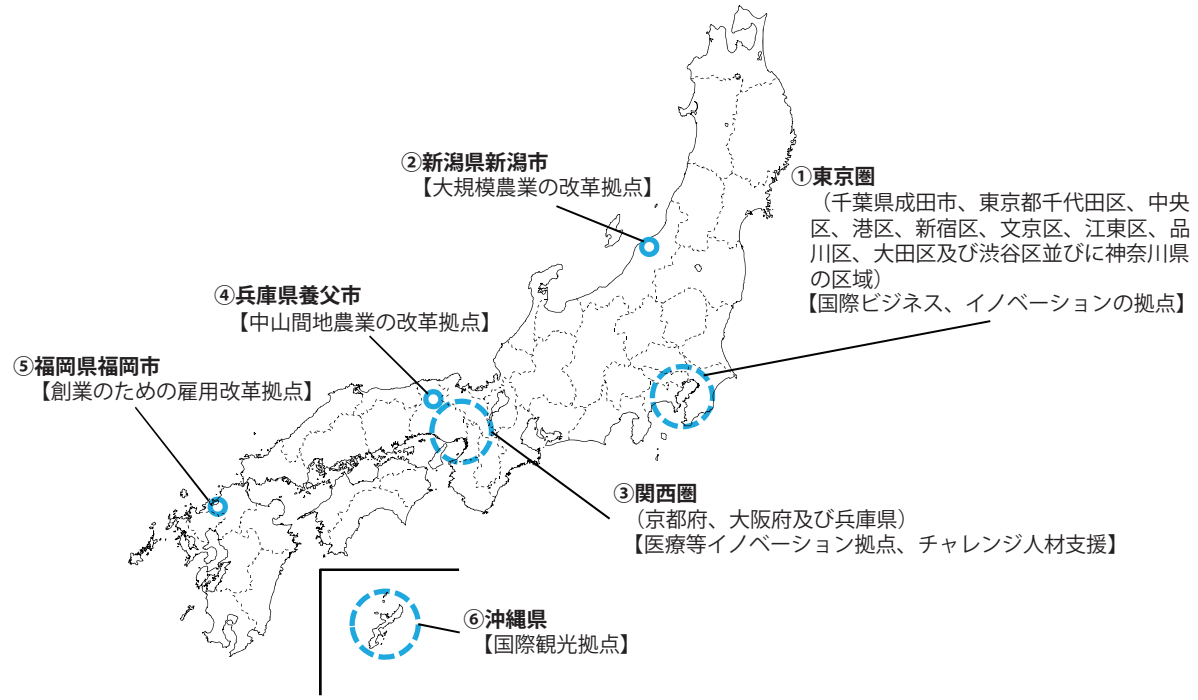
会議」という。）が設けられ、三者が相互に密接な連携の下に協議した上で、三者全員の合意により国家戦略特区計画（以下「区域計画」という。）が作成される。区域計画では、自治体の提案を基に三者が改めて規制改革等の国の支援策や特定事業を策定する。区域会議は意思決定を迅速に行えるよう出席者を絞りこむ予定で、都市圏は、政府、地方、民間（特定事業当たり）がそれぞれ３名程度、それ以外はそれぞれ２名程度としている。また、必要に応じて政府の出席者の中に諮問会議の有識者議員を陪席させ、意見を述べさせることができるとしている。国の支援策は、規制の特例措置、設備投資減税や研究開発減税、固定資産税の減免等の税制措置、ベンチャー企業等の先駆的な事業に必要な資金の貸付けに対し、利子補給金を支給するなどの金融措置等が総合的かつ集中的に行われる。2015 年度までの２年間を集中取組期間とし、いわゆる岩盤規制全般について突破口を開いていくことになる。特区計画の進捗状況の評価は定期的に行い、総理に報告することとされている。

2014 年５月に最初の国家戦略特区として６区域が指定された（図表３）[16]。関西圏と福岡市は既に区域会議が立ち上がっており、他の特区でも７月中に第１回会議が開催される見込みになっている。区域計画の認定手続も迅速に行い、早いものは今秋にも特定事業を開始することを目指している。今夏に２回目の提案募集が行われ、今秋、第２弾の特区が決定される見込みである。

東京圏は、建築基準法で決められている容積率を緩和し、国際的な経済活動の拠点の形成を図るために必要な住宅の整備を行う「国家戦略住宅整備事業」や、医師法を緩和して外国人医師が外国人一般に診療を行える「国際医療拠点における外国医師の診察の業務解禁」などの特定事業を実施することになる。都などは実現性の観点から地域事情や地元の意向を考慮して実施区域を絞り込んだが、諮問会議の有識者議員からは区域の拡大と内容の見直しを求められた。今後は、区域会議で三者間の方向性が調整されることになる。養父市は、農地法で定められている農業委員会が持つ農地・採草放牧地の権利移動の許認可権限を市に移し、担い手不足の耕作放棄地等の農業生産法人等への売買や賃借を速やかに進める「農業法人経営多角化等促進事業」などを提案している。農業委員会は当初、外部からの参入が地域農業に混乱をもたらす不安から不同意を表明していたが、県や内閣の後押しもあり最近になって市と合意に至った。市は７月にも区域会議を開きたい意向を示している。

16）「国家戦略特別区域を定める政令（平成 26 年政令第 178 号）」

図表３　国家戦略特区の６区域



（出所）国家戦略特別区域を定める政令から大和総研作成。地図はウェブサイト「白地図、世界地図、日本地図が無料」【白地図専門店】（三角形）から大和総研作成

4　併存する特区制度

複数の特区制度に重複指定されている自治体は、政策テーマごとに支援措置を適切に使い分けなければならないが、「構造改革特区」、「総合特区」、「国家戦略特区」が併存することは致し方ない面もある。まず、特区制度は、規制改革や税制措置を通して供給側（サプライサイド）の生産性や投資意欲を高める政策手段となるため、区域を限定した特例措置とはいえ成果がみえてくるまでに時間がかかる。しかし、経済のグローバル化や少子高齢化等の外部環境の変化に適切に対応するには、既存の特区制度に修正を加えるより、特区制度の作り方（規制改革の対象や優先順位）や運用方法（主導権の制度設計）に工夫をこらした新しい特区制度を創設する方が政府としては円滑に対応できるからである。自治体や民間事業者にとっても一定期間、同一制度の存続が担保されることで予見性が高まり、リスクを取って事業に取り組むことができるメリットがある。また、構造改革特区のように、開始から 20 年以上が経ち当初のモメンタム（機運）が失われているとはいえ、誰もが直接、政府に個別の規制改革の必要性を申し出ることができる制度は、現在でも有意義なものといえる。

「構造改革特区」、「総合特区」、「国家戦略特区」それぞれの要点を図表４にまとめた。新成長戦略には、国家戦略特区に指定されなかった地域や盛り込まれなかった規制改革については、必要に応じて総合特区及び構造改革特区を活用あるいは全国規模の規制改革措置として実現するよう積極的に検討を進めることになっている。国と地方が一体となった地域活性化策には、規制改革を軸に据えた「特区」のほかにも、都市機能の増進による「都市再生」及び「中心市街地活性化」、特定政策課題への対応策として「地域再生」、「環境未来都市」、「環境モデル都市」、「世界遺産登録」などがある。各自治体は、地域の魅力や活力をより一層向上させて持続可能な社会を実現していくために、特区制度を含めて、これらの施策を有効に活用していくことが求められる。

図表４　特区制度の要点

制度名		構造改革特区	総合特区		国家戦略特区
			国際戦略総合特区	地域活性化総合特区	
法施行		2002 年 12 月	2011 年 8 月		2013 年 12 月
内閣		小泉内閣 （2001 年 4 月発足）	管内閣 （2010 年 6 月発足）		第 2 次安倍内閣 （2012 年 12 月発足）
政策目的		地域の規制緩和による構造改革の推進と地域活性化	我が国の経済成長のエンジンとなる産業・機能の集積拠点の形成	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	経済社会の構造改革による産業の国際競争力の強化
運用		地域主導	地域主導		総理主導
平成 26 年 5 月 1 日時点の数		1,218 件	7 地域	41 地域	6 地域
支援策	規制の特例措置	○	○	○	○
	税制措置	×	○	○	○
	財政措置	×	○	○	×
	金融措置	×	○	○	○

（出所）大和総研作成

以上

（次回は「スマートコミュニティ：持続可能な都市」）