

特区制度の今後の進め方について

2024.12.24

大槻 奈那

垣内 俊哉

越塚 登

菅原 晶子

中川 雅之

新たな内閣の下、日本経済成長の起爆剤としての大規模な地方創生策を講ずるため、新しい地方経済・生活環境創生本部が設置された。都市も地方も、安心・安全で心豊かに暮らせる持続可能な地域経済社会を創るため、これまでの成果と反省を活かすこと、また国は国でなければできないこと、国として挑戦せねばならぬことに取り組むことが方針として示され、総理は所信表明演説で「地方の課題を起点とする規制・制度改革を大胆に進める」旨表明されていると承知している。

特区としても、この方針を踏まえ、地域がそれぞれの実情を踏まえた対策を進めていく際に、国の規制・制度が地域の取組・意欲を阻害することのないよう、地域に寄り添い、望ましい規制・制度のあり方について国の責任として主体的に検討・改善に取り組むことが重要であり、資料3で示された方向性も踏まえて、従来の検証をしっかりと行い、機能・取組を強化していく必要がある。

1. 特区制度の振り返りと今後の展開について

(1) 振り返り

わが国の特区制度は、2002年に構造改革特区が導入されて以降、3つの特区制度を通じて、地域の意欲ある取組を主に規制・制度改革の面から後押ししてきた。

但し特区が地域の期待に応えその役割を十分に果たしてきたか、と言えば、十分とは言えないだろう。規制・制度改革を検討する上では、それに伴う弊害やリスクについても一定の検証は必要だが、その挙証責任を、地方にのみ負わせることは不适当であり、本来は必要な情報を有し規制・制度のあり方について検証する責任を負うのは国、とりわけ主務官庁である。今後の検討に当たっては、そうした主務官庁の能動的な対応がより一層期待される。また主務官庁や業界団体が改革によって生じうるリスク・弊害に焦点を当て、提案を否定するケースも見られるが、現状の規制・制度によって現に生じている弊害との相対的な比較の中で、今後のあるべき制度を検討していく姿勢が公平であり適当である。その際には社会環境やICT・AI等の新たな技術の変化、ユニバーサル対応の視点なども踏まえるとともに、段階的・実証的に規制・制度改革を進めることも有効であり、そうした進め方こそ、まさに特区制度の本領ともいえるべきであろう。

(2) 3つの特区制度の効果的連携と成果の普遍化・全国展開

地方への裨益効果を最大化するには、3つの特区制度をより一層有機的に連携させることも重要となろう。従前も、構造特区と国家戦略特区の新規提案窓口を一元化するとともに、構造特区の特例を国家戦略特区、総合特区の事業として活用可能な形としているが、今後はより踏み込んだ対応を期待したい。

具体的には、3つの特区制度の特例措置のいずれも、その恩恵を全国に普遍化させるため全国展開についてまず検討するとともに、仮に全国展開が直ちに困難な場合でも、法人農地取得事業の例のように、国家戦略特区、総合特区の特例を全国の自治体が活用可能な構造特区特例に移行することを視野に入れて検討を進めるべきである。

また国家戦略特区・総合特区区域からの新規提案を検討する際にも、全国措置化が難しいものは、提案者の意向も踏まえつつ構造特区の特例化も視野に入れた検討を行うことが望ましい。3つの特区全体を通じ活用実績が低調な特例については、なぜ活用が低調なのか、特例の創設からの経過や活用の際に課される要件等について、地域のニーズを踏まえつつ再検証を行うことも求められよう。更にこうした取組を進める際には、他の特区制度との関係も含めて国家戦略特区 WG の位置づけをあらためて明確化することが望ましい。

(3) 新たなチャレンジへのサポート

本年6月の特区諮問会議では、特に体制の脆弱な地域にとっての新しい提案・チャレンジへのハードルの高さや全国への裨益効果を踏まえ、提案を行う際のエビデンス収集や規制改革を活用した新たな事業を立ち上げる際の支援強化について提言を行った。

今般の経済対策で、先行的に措置された内容は評価できるが、全国各地の意欲的な取組に、国が寄り添いながら伴走型で幅広くサポートできるよう、相談体制、エビデンス調査、自治体向けの交付金や事業者向けの利子補給など、それぞれの制度を地域のニーズに応じて実効的かつ柔軟に活用できる形で改善・充実させていくことを期待する。

(4) 情報発信・対話の強化

こうした取組は関係者に正しく情報が伝わり行動に繋がらなければ意味をなさない。特区制度が地域の課題解決により一層活用されるよう、「産官学金労言」の連携による好事例や実際の活用方法について、例えば「特区の手引き」という形で、他の制度との関係も含めてわかりやすい情報発信を行うとともに、特区指定区域・事業者団体との対話や全国の幅広い声を吸い上げるための WEB アンケートなども活用し、丁寧に地方の声を吸い上げていくことを期待したい。

2. 特区制度を活用した規制・制度改革について

個別の規制改革に関しては、今回の諮問会議では資料2として、16項目の新たな方針と13項目の措置が確認されるなど、一定の方針・成果が示されたことは評価したい。一方で、例えば下記のように、重要でありながら議論の進捗が芳しくなく、結論が得られていないものも見受けられる。1で示した全体の取組と並行し、個別の規制・制度改革についても着実に議論を進めることを期待したい。

今般、日本の「伝統的酒造り」がユネスコ無形文化遺産に登録された。これ自体は大変喜ばしいが、清酒の国内向けの新規製造免許は、戦後長らく付与されていない。外資を含め M&A 資金のある者は酒蔵を免許ごと承継して新規参入できる一方、修業を積んだ意欲ある若者が独立を望んでも、新たな免許は付与されない。自らの思う酒を望む場所で作り、自治体・関係者で一体となって地域活性化の起爆剤としたいと訴える特区提案から既に2年以上が経過している。意欲ある人材を確保し、伝統的な清酒産業・文化を持続的に発展継承していくには、如何なる方策が適当なのか、開かれた形で議論を開始することを求めたい。

また資料2に掲載された内容でも、酒類の輸出促進など、未だ最終的な結論の得られていない事項も見られる。外国人材関連でも、地域における人手不足や国際競争力の強化など、多様な人材の受入れ円滑化に関する多くの提案を頂いていると承知している。主務官庁には既存の制度を前提とするのではなく、地域の深刻な課題・実情や新たなビジネスモデル、更には国際的な競争も踏まえた規制・制度のスピーディな再検証を求めたい。

スーパーシティ及びデジタル田園健康特区は、令和4年の特区指定以降、意欲的に規制・制度改革に取り組んできたが、本年6月及び今回取りまとめた「追加の規制・制度改革事項」では新たな事項が記載されておらず、また、例えば山間地域を起点とする救急車内でのエコー検査や、パーソナルモビリティの速度制限緩和など、地域住民の命や暮らしに直結する課題が残されている。地域課題解決のモデル地域となるこれらの特区の趣旨を踏まえ、関係者のモメンタムを低下させることのないよう、新たな規制・制度改革提案を積極的に行うとともに、検討中の事項については、国による調査・実証も効果的に活用しつつ、1(1)で示した考え方を踏まえて検討を進め、早急に結論を得るよう求めたい。また、これら以外の国家戦略特区においても、取組に差が見られる状況である。今後とも、特区指定の趣旨や、産業の国際競争力強化や国際的な経済活動の拠点形成という国家戦略特別区域法の目的も踏まえ、改革の先導役として引き続き活発な新規提案・取組を期待したい。