

第48回総合特別区域評価・調査検討会
議事要旨

日 時：令和元年12月19日（木）10:00～12:00

場 所：永田町合同庁舎7階特別会議室

出席者：座長 安藤 光義 東京大学大学院農学生命科学研究科教授
秋山 弘子 東京大学名誉教授
武田 公子 金沢大学経済学経営学系教授
玉沖 仁美 株式会社紡代表取締役
土屋 了介 公益財団法人ときわ会常盤病院顧問
安島 博幸 跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授
事務局：海堀 安喜 内閣府地方創生推進事務局長
中原 淳 内閣府地方創生推進事務局審議官
飛田 章 内閣府地方創生推進事務局参事官
橋本 昌史 内閣府地方創生推進事務局参事官補佐

1. 開会

海堀事務局長より、総合特区の平成30年度の評価及び現地調査に係る委員の協力に対する謝辞と、最終目標年度の到来する特区及び総合特区制度の施行状況の検討について審議いただきたい旨の挨拶があった。

2. 最終目標年度の到来する区域等について

事務局より、令和元年度に最終目標年度が到来し、特区指定を解除する予定である「次世代自動車・スマートエネルギー特区」（さいたま市）について、資料1に基づき活動実績の説明を行った。委員から主に以下の発言があった。

- 達成率0%のものがあり、失敗しているように見える。失敗が悪いわけではなく、失敗から学ぶ姿勢が必要。そこから何を学んだのか、建設的なことが書かれていないと、特区に指定されたのが何だったのかということになる。
- （事務局）達成状況を見ると進んでいる取組がある一方で、ハイパーエネルギーステーションC及びVのようにより発展したステップにおいて課題があって達成できていない状況。特区側もいろいろと検証を行っていると思うが、改めて検討会で論点が出たということで、しっかりフィードバックし、次に活かしていただくようにしたい。
- 単に目標が達成できていないだけではなぜ特区に採択されたのか、という話になってしまう。何がクリア出来て何が出来なかったのか、なぜ出来なかったのか、失敗例から学ぶことはさいたま市だけでなく他の自治体にも有益なので、ぜひ共有いただきたい

い。それが特区として事業を行った成果になる。

3. 現地調査の実施状況について

現地調査を行った委員等から主に以下の発言があった。

<奈良公園観光地域活性化総合特区（奈良県）>

○当初の提案の頃から状況を踏まえて取組が大きく変化してきた。現地では大仏商法という言葉で説明を受けたが、大仏のように待っているだけでは人が来なくなってしまう。また、京都からの日帰り圏内なので宿泊客を増やすことも課題だった。これらを解決するために、奈良監獄を宿泊施設として改装し、その活用についても民間の力を借りるなどの取組を行い、奈良市内を回遊できるような仕組みをつくっていた。現地を拝見して、潜在的な資源が多くあり、後はどのように活かしていくかが重要だと思った。今後の展開を期待したい。

<次世代自動車・スマートエネルギー特区（さいたま市）>

○（事務局）低炭素型モビリティやスマートホーム・コミュニティ、ハイパーエネルギーステーションについて調査を行った。出席委員からはモビリティに重点を置いたスマートコミュニティとしてユニークな取組と評価できる旨コメントをいただいた。いずれの取組も民間事業者と市がよく連携して進められていた。

<競争力と持続力を持つ交流6次化モデルの構築特区（南アルプス市）>

○南アルプス市の新山梨環状道路と中部横断自動車道が交差するところで、非常に観光的な流れも大きくなるので、ここに交流施設を設けているいろいろな事業を展開していくというものだった。その中心的な施設として、レストランや物販、産直施設「完熟農園」が計画されていたが、他の事業と足並みが揃わなかったり、中部横断自動車道まだ開通していない中でこの施設だけが早めに出てしまったりで、機能不全に陥り倒産してしまった。その結果、他の施設も上手くいかず、窮地に陥っているように思えた。どうしてももう少し機動的に動けなかったのか。市としてどのように開発するのかというビジョンを確認し、リーダーシップを発揮すべきだが、誰がどう考えているのか、ガバナンスが欠如している状況で、非常に大きな問題。このような施設は全国に成功例がたくさんあり、学ぶべきことは豊富にあると思うが、こういったところから学んでいないように感じられた。先進事例を学ぶことと、全体をまとめて運営する立場の経営のプロが必要。

○完熟農園のオープン直後に視察に行った。完熟農園の破綻はオープンして1年くらいだったが、果物の収穫に季節変動があり、保存が難しいということが理由としてあがっていた。季節変動を乗り越える工夫をすれば何とかなのではないかという印

象。市のより積極的な関与があってもよかったのではないか。特区を継続するのかをまた確認したい。

○施設自体はよくできていて、手放すのはもったいないと思った。ここに立ち寄るバス会社と連携するなど観光との連携の工夫が必要。これらを総合的に考える司令塔の存在がない。

○（事務局）これまでは第三セクターだったが、前回の反省を踏まえ、今回は民間の力を最大限に使おうということで、市は運営の面に関わらず、民間企業から受けた企画提案から選ぶような形になっている。

○民間のお金でやってもらって、市の方では財政的なリスクを負わないように考えたのだと思うが、全くガバナンスがきかない状態になっている印象を受けた。

○（事務局）完熟農園の跡地を核とし、農業の6次化をやっていくということになっている。近くに果樹があるエリアなので、それを単に売るだけではなく6次化して付加価値を高めて経済的に発展していくということが一つと、観光資源や東京からの近さを活かして交流人口を増していくということ。定住人口を増やすための取組として、クラインガルデンという暮らすことのできる施設を設置した。完熟農園が破綻したためにマイナスからのスタートとなるが、民間の活力を活かして取り組んでいく。

○規制緩和とは関係するのか。

○（事務局）事業を進めていく中で障害となっている規制を見つけて提案しようとしているが、まだ提案という形にはなっていない。

○農業分野も評価が低い状況が続いていたが、特区としてこれまで様々な取組を重ねてきたところ。委員が言われたガバナンスの欠如、司令塔の不在というのは非常に重要。南アルプスの件だけで議論するのではなく、自治体の安定性が事業に与える影響という他地区に共通する課題として検討いただいた方が良いと思う。

<みえライフイノベーション総合特区（三重県）>

○県と多気町のコントロールが非常に大きく、よい指導力があつたと思う。特区内の民間企業で、製薬会社が地元の高校生を巻き込んで商品の企画等を行っていた。知的財産の管理もしっかりやっており、社長のリーダーシップが効いていた。一方、三重大学の統合型の医療データベースについては情報関係の知識がある人が少ないという印象だった。専従者が1名という状況はてこ入れをする必要があると思う。

○特区内で「アクアイグニス多気」という交流拠点施設が準備されており、今どきのいい視点でつくられているなど感じた。健康をテーマにしているが、ファミリーだけではなく美容食など女性グループなどもちゃんと視野に入れており、それが実現可能と思わせてくれるような計画ぶりだった。開園が楽しみ。

<ながさき海洋・環境産業拠点特区（長崎県等）>

○（事務局）高付加価値船・省エネ船の建造を行っている。また、海洋エネルギーの取組として、洋上風力発電や潮流発電などの実証実験も行っている。委員から、地元レベルでの協力体制はしっかりと構築されているという評価をいただいている。風力発電については系統接続での固定価格買い取り制度を活用する事業が評価されていた。また、中核企業を中心としてクラスターが構築されているというところも良い点だとコメントをいただいている。今後は、韓国・中国との競争が激しい中で、優れた技術を価格的に妥当なものに共有できるかどうかや、新たな財政措置・規制緩和について検討を行っていく必要がある。

<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（岡山県）>

○（事務局）こちらの特区では様々な規制緩和が使われている。鉄鋼・製鉄所で出来た製品を車工場に運搬する際に重量制限を緩和したり、製造した自動車を輸出のため港に回送運行する際の仮ナンバーを省略したりするなどの規制緩和が使われている。水島港は日本の中でも特に狭隘で大きな船が入りにくく、船が複数回出入りするケースがあり、入港のたびにとん税を払わなくてはならないものを合理化できないかという規制緩和を出していただいております、その状況を見せていただいた。

○港の出入りのたびにとん税がかかるということは初めて聞いた。この規制緩和を他の港にも援用することはできないのか。

○（事務局）もともとの提案は水島港に関するものだったが、検討の結果、全国の開港に適用されている。

<東九州メディカルバレー構想特区（大分県、宮崎県）>

○（事務局）今回は宮崎県に伺い、注射針や留置針の製造販売を行っている企業に行った。製品の開発過程において針を人体に刺すことが治験となり許可等が必要になるのではないかと、協議を行ったが、倫理的なところに注意すれば特に問題ないということが確認でき、効率的に開発を進められたとのことだった。宮崎県は非常に空気がよく、医療機器等の生産に適しているということであった。特区内に多くの企業が参加する研究会があり、そこで様々な協力関係が作られているということで、参加した委員からは今後もさらに期待したいというコメントがあった。

○以前大分に調査に行ったが、宮崎と大分は物理的な距離が遠く、ICTを活用するなどしてカバーしないと難しいと感じている。

○治験の規制について整理することで針の開発が円滑に進められたことは評価できる。

<柏の葉キャンパス「公学民連携による自律した都市経営」特区（柏市）>

○（事務局）様々な町のマネジメントや、グリーン関係で発電の取組を行ったり、電力の制御を行ったりして、町内で電力を融通し合うといった取組が行われている。新た

な都市を一からつくるという壮大な実験ながら、試みは概ね達成されつつあるという評価をいただいている。公民学連携により理想の町づくりが進展していることが確認でき、今後のまちづくりのモデルとなることが大いに期待されるというコメントをいただいた。

今後に向けた助言として、社会構造の更なる変化や事業環境の変化を踏まえた視点を取り入れてはどうかということや、他地区への横展開に当たって必要な視点・対応も考えていただきたいというコメントをいただいている。

- スマートエネルギーの取組として、柏の葉は成功事例と思う。さいたま市と同じような取組だが、条件の違いはあるのか。
- （事務局）さいたま市も立派なことをやっていて、柏の葉にも匹敵するというコメントをいただいている。規模的なところは違うが、どちらも行っていることについてはよくできており、数字にはなかなか表れていないものの評価としては悪くないとおっしゃっていただいている。
- 柏の葉のプロジェクトについては民間事業者が全面的なイニシアチブをとっている。場所も同社が開発しているところで、スペースを提供し、お金も場所も提供している。民間事業者のグランドプランの一環というところもあるので、そこはさいたま市の例とは異なる。全てが順調にいつているかということと必ずしもそうではないが、ガバナンスとしてどこがしっかり責任を持ってやっているのかというのは明確で、かつ財源もある。
- 民間の力を活用する際にどのようなバランスで運営していけば良いか、どこまで民間に任せれば良いかを考えるときにさいたま市の例と柏の葉の例を比べると課題の析出ができると思う。

<「森里海連環 高津川流域ふるさと構想」特区（島根県）>

- （事務局）高津川の整備状況やワインの特例を使ったワイン製造事業について見せていただいた。高津川で行っているアユの放流について、従来の魚道をより魚類の生態に合わせて整備したことで今後の効用が期待できるということや、高津川を地域の宝と認識してもらえるように促すということが必要ではないかということ、農産物の6次化に関しては、ロールモデルとしての取り組みの拡大が期待されるというコメントをいただいている。

今後に向けた助言として、高津川のストーリー化と現在の取組をいかに連動させていくかが肝要であるということや、産業振興やツーリズム振興など、何らかの通底する目標を設定して事業展開をしていくことが重要であるということが言われている。高津川流域の3市町で全体の方向性をそろえていく際に総合特区の枠組みが活用できるのではないかとこのようなコメントをいただいている。

- 最初に見たときは、コンサルと地域の思いにずれがあり、期待された成果が出せてい

ない状態だった。その後、そこがだんだん整理されてきてからは一気に進んだ印象。多様なプレイヤーが現れて、最近では毎年こういった報告の場で前進されていることが分かり、安心している。

○特区の司令塔についてうまく整理することで成果につながった事例であり、総合特区のこの後の評価事業等でも一つの論点になる。

<岡山型持続可能な社会経済モデル構築総合特区（岡山市）>

○弱ってきてもなるべく在宅で生活できるような環境づくりが目標となっている中、規制緩和に関しては2つの事業を行っている。一つは、デイサービスにおいて、だんだん悪化していく症状を改善させるためにインセンティブをつけるというもの。もう一つは介護機器の開発の集積地にするということで、介護保険で認定されていない機器をテスト的に介護保険と同様に使えるようにし、最終的には全国レベルで認定してもらうことで介護機器の企業を岡山に集積させようというもの。

今回は民間のデイサービスに行った。50代、60代ぐらいの比較的若い方で脳梗塞などにより体に麻痺があるような人に作業療法士と理学療法士が中心になってトレーニングをして、社会復帰をさせる、ということをやっていた。ノウハウの蓄積も行われており、もともと目指している方向に前進していると思った。今回行った施設以外にも、例えば認知症を対象にした施設などもあるということで、それぞれの障害によって異なる施設で集中的にケアを行うのであればそれも一つの方向だと思う。蓄積したプロセスやストラクチャーを他の自治体にも波及させていけば良いと思う。麻痺を持った方に女性が結構多いことは驚いた。外を歩いているのは男性が多いが、女性は家から出て行かないようだ。そういった方が施設に行き、集まって料理などを行い、リハビリになっている。社会復帰の一環で、麻痺を持った方がレストランのようなこともやっており、素晴らしいと思った。そういったプロセスを是非他のところでも活用できるように発信していただきたい。

もう一つの介護機器についてはうまくいっていないと感じた。テスト的な貸与は行っているが、それが国で認定されたという成果がゼロ。国の方では新しい認定をほとんど行っていない。このため、介護機器の開発を行い、申請する企業も減ってきている。在宅企業の集積という成果はほとんど見られないので、再検討が必要。

○介護機器の貸与モデルについて、なぜ客観的なエビデンスとして情報収集しないのか気になった。デイサービスについて、今回調査に行ったのはかなりノウハウを持った事業者で、障害者の就労支援なども手広くやっているところだった。リハビリに非常に力を入れている。リハビリの専門家が大量にいて、利用者もゆっくりお茶を飲んでいながらも筋トレをしているというのは非常に興味深かった。

訪問介護に行く人にリハビリの専門員が随行していくという話もあったが、報酬がつくわけでもない。在宅介護をやる人がリハビリのノウハウを持つというのは結構大

事な視点と思ったので、何か工夫の余地があればよい。

- この特区は当初期待が集まったところだった。要介護度を改善させるためのインセンティブをどうつけるかという話がある一方、単にトレーニングで症状改善を図るだけでは先の展望が見えないということもある。症状が改善した方が社会復帰する道筋も用意しないとなかなか進まないということも意識して、少しずつ状況の変化に応じて変わってきているという印象。介護機器施設の集積についてはうまくいかなかったのであれば考え直す必要があると思う。
- （事務局）特区の規制改革の意味では、介護の質を向上する取組を介護報酬の中に反映してほしいという思いがあり、それをどこまで出来るのかというところで、これまでの特区の取組を踏まえて提案はされている。単に結果だけで反映させると新規参入者のいいとこ取りになりやすいこともあり、いろいろと特区の取組を踏まえて検討されているところ。

<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
（大阪府、泉佐野市）>

- （事務局）前回の評価・調査検討会でご指摘をいただいたことを踏まえ、事務局の方で大阪府・泉佐野市と打合せを行った。そもそも医療と観光、それぞれについて適切な取組が行われているかということと、医療と観光の連環がほとんど見えないというご指摘をいただいていた。

医療については、民間のIGTクリニックが中心になっている。外国人がん患者の受入れはこれまで30人程であったが、今年度から直接患者と話をする機会を持つよう努めたことが功を奏し、前年比で2倍程度の患者を受入れている。もともとは外国人の臨床医に来てもらい、治療の修練をするという目標を立てており、規制緩和により可能な環境となったが、規制緩和後も要件が満たせておらず、実現に向けて方策を模索している。

観光面では、関西国際空港の利用者増に伴い、観光客自体は徐々に増えてきている。犬鳴山などの観光資源があり、そこでは修験道の和の体験ができる。医療面では、医療体制が整っており、外国人をはじめ観光客には安心して来ていただきたい。

医療と観光の連環について、来日する患者に富裕層の方がいる。例えば中国だと国内移動とあまり変わらない距離で日本にこられたりするので気軽な気持ちで日本に治療を受けに来たりしている。そういったひとの受け皿を作りたいということで、ホテルを誘致し、ヘリによる観光などの検討をしている。また、委員からのコメントにあった、医療の概念を健康づくりまで広げ、温泉施設の利用やウォーキングなども特区の事業として考えることで、連関を深められないか、という相談をしたところ、次回の評価に向けてそういったものも検討していきたいとのことであった。

- かなり頑張り始めたという印象。この後の発展を期待したいと思う。

4. 総合特区制度の施行状況の検討について

事務局から資料3に基づき説明を行った。委員から主に以下の発言があった。

- 総合特区制度自体の終期はどのように考えているのか。
- （事務局）基本方針で令和2年度までに施行状況について検討するとされており、その検討のための基礎的データ収集について今年度事業委託を行っている。
- 委員の立場から見ての感想として、特に初期に視察に行ったところからよく言われたが、なかなか申請した規制緩和が通らない。なるべく規制を変えないで終わらせるところが多かった。特区の目的は何なのか、イノベーションを求めるにはもう少し大胆にやっていく必要があると思う。現行の中ではイノベーションはあまり起きない。特区による社会の変化をもたらしたいが、もうすこし大胆に認める方向を持った方が良いという感想を持っている。規制緩和に関しては、内閣府だけの問題ではなく、それぞれの省庁が最終的には決めている。
- 5～6年前にあった議論で、規制緩和を要望するものを通らないとなったときに、評価・調査検討会として通す支援をすべきではないか、といった議論があった。要望が通らなかったために現行制度に合わせて事業を作り替えた結果、ただの調査事業となってしまう、特区の意義は何なのかということになった。例えば、地方分権では、地方分権改革有識者会議が主体的に戦っている。総合特区でも同じようにしていくのか、この節目で今一度、委員会の役割について議論があっても良いのではないかなと思う。
- 別に国家戦略特区も作られることで総合特区が埋没してしまい、各省庁の利害と戦うだけのパワーがもはや無いのではないかな。
- そうした特区制度の役割も含め、令和3年3月までに内閣府で検討を行うとのこと。委員の意見を踏まえつつ、どのように進めていくのか、議論を進めていくことになると思う。
- 採択時にとてもよいと思った自治体のアイデアが国のレベルでは認められない仕組みになっており、無駄になってしまっている。特区からの提案もどんどん小さなものになってしまっている。特区に規制緩和をしたからといって、すぐに国の規制緩和になるわけではなく、特区で試してみると言うことなので、もう少し大胆な緩和を行った方がよいと思う。うまくいかなければやめればよい。
- 議事というより、かつてこんな議論があった、という話だが、チャレンジすると特区は手を上げてこられている訳なので、それを応援しないでどうするんだ。提案を省庁が認めないというのであれば、あらゆる手段で戦うべきなのに、「ダメでした」といっているだけではいけない。世論を巻き込んでいくのが規制改革の一步ではないか、といった議論もかつてあった。
- かつて、地方分権の動きが盛んだった時代には、地方自治体から自分たちがやりたい

ものがずいぶん出てきていた。地方分権改革については、それを受けてできあがったものがかなりあり、だんだん状況も変化しつつある中で、国家戦略特区もできて、少しずつ機能しなくなってきたということだと理解している。地方分権という枠組みがしっかりできあがる中で規制改革の動きをまた求めていくという要請があるということになるのかもしれない。そのあたりの見極めを1年間かけてやっていただくことになるのだと思う。これまでに積み上げた経験と蓄積はしっかり意味があるので、それが活かされる形で検討していただきたい。