

ISSUE BRIEF

総合特区構想の概要と論点

—諸外国の経済特区・構造改革特区との比較から—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 698 (2011. 2. 3.)

- はじめに
- I 経済特区とは
 - 1 経済特区の定義と分類
 - 2 諸外国の経済特区
 - 3 日本の経済特区
(構造改革特区以前)
- II 構造改革特区
 - 1 制度の成り立ちと概要
 - 2 制度の特色
 - 3 構造改革特区の事例
 - 4 意義と課題
- III 総合特区構想
 - 1 制度設計のスケジュール
 - 2 制度の概要と論点
- おわりに

平成 14 年に始まった構造改革特区は、特区内で実施された規制の特例を全国に展開し、それによって全国的な規制の改革を行うことを目的としていた。この制度により、多数の規制改革が実現した。しかし、経済的な効果という観点からは、その成果は必ずしも十分とは言えず、また縦割り行政の弊害により制度が十全に機能しないケースが生じるなど、課題も指摘されてきた。

平成 23 年に構築が予定されている総合特区制度は、規制の特例のみならず税制の支援等をも措置する複合的な政策で、「選択と集中」の観点を活かすものとされている。これは、諸外国の経済特区により近い制度になるものと予想される。同制度が日本経済の活性化策としてよく機能するためには、特区に選定されない地域とのバランスを考慮する一方で、十分な優遇措置と、その活用を妨げない効果的な制度設計を行うことが求められる。

経済産業課

いとう ましろ
(伊藤 白)

調査と情報

第 698 号

はじめに

政府は、平成 22 年 6 月 18 日に発表した新成長戦略に「総合特別区域」（以下、「総合特区」）の構想を盛り込んだ。平成 23 年の通常国会に関連法案を提出し、早ければ平成 23 年夏以降、順次対象地域を指定していくことが予定されている。本稿では、現在設計が進められているこの制度について、世界各国で展開されているさまざまな経済特区および平成 14 年に導入された構造改革特区との比較の観点から、その特徴と課題をまとめた。

I 経済特区とは

1 経済特区の定義と分類

構造改革特区や総合特区の位置づけを確認するために、まずそれらを包括する概念である経済特区（Special Economic Zone: SEZ）について、簡単に見ておきたい。

そもそも何を「経済特区」と見なすかについては、必ずしも共通の理解があるわけではない。ある研究では、経済特区は「一定の地域を指定して、その地域において他地域とは異なる税制（優遇税制）、規制（規制緩和）等の定めを設けて、地域経済の発展、ひいては国民経済の発展に寄与しようとするもの」と定義される¹。そしてその性格により、税の軽減・減免を用いる「保税特区（税制緩和特区）」と、税制以外の規制緩和措置をとる「規制緩和特区」、および両者の機能を併せ持つ「税制・規制緩和特区」に分類される。詳細は後述するが、たとえば沖縄の各種特区は「保税特区」に、構造改革特区は「規制緩和特区」に、そして総合特区は「税制・規制緩和特区」に分類されるものと考えられる。

一方、世界銀行のレポートは、経済特区を一般に、「単一の行政体によって運営される地理的に区切られた地域で、区域内に立地する企業に対し、何らかのインセンティブ（通常は関税非課税による輸入や簡素化された税関手続きなど）を与えるもの」と定義している²。同レポートでは経済特区は表 1 のように分類される。

個別の事例を「経済特区」と見なすかどうかは上述のとおり必ずしも安定的でなく、たとえばこの世界銀行のレポートは、日本では一般に経済特区と認識されている構造改革特区や沖縄の各種経済特区を、経済特区としてカウントしていない³。とはいえ、この分類による経済特区の整理は、世界各国で展開されている経済特区のイメージを把握するには有用であろう。同レポートによれば、現在 135 の国と地域に約 3,000 の経済特区があると見られている⁴。そのうち 2,300 あまりの経済特区が、発展途上国あるいは市場経済への移行中の国々に立地している⁵。

¹ 占部裕典「経済特区税制—沖縄振興特別措置法における『地域優遇税制』」『日税研論集』58 号, 2008.1, p.152.

² The World Bank, *Special economic zones: Performance, lessons learned, and implications for zone development*, 2008.4, p.2. <[http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/SEZpaperdiscussion/\\$FILE/SEZs+report_April2008.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/SEZpaperdiscussion/$FILE/SEZs+report_April2008.pdf)>

³ 日本の経済特区としては、「輸入の促進及び対内投資事業の円滑化に関する臨時措置法」（平成 4 年法律第 22 号）によって 1992 年に指定（その後 1995 年に法改正）された「輸入促進地域」（フォーリンアクセスゾーン、FAZ）が挙げられている（*ibid.*, pp.13, 65.）。FAZ は空港や港湾を備えた日本各地を指定し、各種公的資金によってインフラ施設を整備し、輸入促進のためのサービスを集中させるもの（尹明憲「輸入促進地域（FAZ）の意義」『北九州産業社会研究所紀要』37 号, 1996.3, p.43.）。2006 年に有効期間が終了している。

⁴ The World Bank, *op.cit.*(2), p.7.

⁵ *ibid.*, p.2.

表1 世界銀行による経済特区の分類

自由貿易地域 (Free trade zones: FTZ)	境界壁に囲まれた小面積の関税非課税地域で、倉庫、取引・積み替え・再輸出のための施設等を提供する。世界中の通関手続地に設けられている。代表例はパナマのコロン自由貿易地帯。商業自由地域 (Commercial Free Zone) とも呼ばれる。
輸出加工区 (Export processing zones: EPZ)	主として海外市場向けの製品を生産する工業団地。
エンタープライズゾーン (Enterprise zones)	経済的に低迷する都市や地方を税制優遇措置や財政支援によって活性化させるもの。多くは米国、フランス、英国等先進国に作られるが、南アフリカ等の事例もある。
フリーポート (Freeports)	一般の経済特区よりもはるかに広い概念で、多くは広い面積を持つ。観光や小売、居住を含むあらゆる活動を許し、幅広いインセンティブと利益を提供する。
単一工場輸出加工区 (Single factory EPZ)	個別の企業にインセンティブを与えるもの。工場は指定された区域に立地することなく特権を得ることができる。
特別区域 (Specialized zones)	サイエンスパーク、テクノロジーパーク、石油化学区域、物流パーク、空港区域等を含む。

(出典) The World Bank, *Special economic zones: Performance, lessons learned, and implications for zone development*, 2008.4, pp.10-11.より筆者作成。

なお、このように世界中で展開されている経済特区であるが、その枠組みの正当性をめぐってはしばしば議論が行われている。地域を区切って特例措置を行ういわゆる「一国二制度」は、法の下での平等という原則に反する可能性があり、特区以外の地域で特例の恩恵を受けられないことについての合理的説明が必要となる。特に我が国においては「国土の均衡ある発展」が地域政策の基本とされてきた経緯があり、地域間格差を敢えて広げる可能性のある政策には抵抗がある⁶。また国際的にも、たとえばOECDは加盟国やタックス・ヘイブン（租税回避地）に対していわゆる「有害」な優遇税制を採用すべきでないとしており、各国が経済特区を設置する際にはその政策との協調が求められることになる⁷。

2 諸外国の経済特区

経済特区の歴史は、古くは英国領ジブラルタル（1704年）や香港（1848年）などにまで遡ることができるが、第二次世界大戦後の経済特区としては、1959年にアイルランドのシャノン空港に置かれた輸出加工区がその嚆矢とされる。そのほかの欧州の事例としては、沖縄の金融特区のモデルとされた、やはりアイルランドの「国際金融サービスセンター」や、英国の「エンタープライズゾーン」が知られている。また近年ではロシアやウクライナにおける特区の構築が盛んである。一方米国では、1934年に設置された自由貿易地域にあたる「フォーリントレードゾーン（外国貿易地域）」が現在も稼働中である。

アジアにおいては、市場開放政策の旗印として、1979年以降中国に深圳等の「経済特区」が指定され、その目覚ましい経済発展が注目を集めた。さらに1984年以降、中国は天津、上海等に「沿海開放都市」を指定し、1992年以降には内陸にも「内陸開放都市」を設置す

⁶ 八代尚宏「構造改革特区の意義と今後の課題」八代尚宏編『「官製市場」改革』日本経済新聞社、2005、p.237.

⁷ 占部 前掲注(1), p.162 ; 『「有害」な優遇税制の行方—OECDとEUの最新情勢と各加盟国の動向(EU・OECD)』『JETRO ユーロトレンド』52号, 2002.5, pp.12-20.

るなど、点から面への市場開放政策の拡大を続けている。また、中国の事例をモデルに、インドなどアジア各国で特区制度の活用が進められている。世界の経済特区の主な事例を、国内で報告されているものを中心に表 2 にまとめた。

表 2 世界の主な経済特区

国	名称	地域（設置年）	設立の経緯、特徴等
米国	フォーイントレードゾーン	250以上の地域（1934年～）	港湾や工業団地の周辺に作られる自由貿易区域。免税等の措置。
アイルランド	シャノンフリーゾーン	シャノン（1959年）	空港の発展や外国からの融資拡大を目的に設置。税制優遇措置や各種インフラの整備等により外国企業を誘致。
	国際金融サービスセンター	ダブリン（1986年）	スラム化した中心市街地の活性化を目的に設置。低率法人税（10%）等を適用。優遇措置は2002年に廃止。
中国	経済特区	深圳、珠海、汕頭、廈門（1979年）、海南島（1988年）	計画経済下で外資の進出を容易にするために設置された改革開放の実験地区。輸出加工区、ハイテク区、商業・金融区、観光区等の要素を合わせ持つ総合的な特区となっている。企業所得税を15%とする等の優遇措置。
	沿海開放都市	天津、上海、大連等15の港湾都市（1984年～）	経済特区の成功を受けて、一層の対外開放と経済開発を促進するため設置。経済特区に準じる優遇措置。
	内陸開放都市	北京等多数（1992年～）	開放地区を沿海部から内陸部へ拡大するため設置。
英国	エンタープライズゾーン	（1998年時点で）32の地域（1981年～）	サッチャー政権下、都市の再開発を目的に設置。指定地域立地企業への時限的税優遇（10年期限）。
北欧諸国	フリーコミュニオン	多数の自治体（1984年～）	特区内での法令の適用除外を可能とする制度で、日本の構造改革特区のモデルとされる。
ロシア	経済特区、事業活動自由区	カーニングラード州、マガダン州等（1990年代）	外資系企業の登記を簡素化し、関税等の優遇体制を設けるもの。当初13か所で始まるが、2000年にカーニングラード州とマガダン州の2箇所に限定。
	工業生産特区、技術導入特区、観光リクリエーション特区、港湾特区	アラブガ、ゼレノグラード、ノヴァヤ・アナパ等13か所（2005年～）	プーチン政権下、地域の地場産業を活性化させること等を目的に、2005年の連邦特別法により設置。特区内では、財政資金で整備されるインフラや特別課税、特別関税枠を利用することができる。
フィリピン	スービック湾自由港区、クラーク特別経済区	スービック（1992年）、クラーク（1993年）	元米軍基地を自由港区等として設置。関税免除、法人税の優遇等。
ウクライナ	特別（自由）経済区	クリミア港等10区域（1998年～）	経済的に低迷する地域の地域開発を目的に設置。特別経済区は市・地区、優先開発地域は州が設立の主体。2004年のオレンジ革命で一旦廃止されたが復活している。
	優先開発地域	39の自治体（1998年～）	
インド	経済特区	クジャラート州等多数（2000年～）	法人税等を100%免税する等の措置。国内には反対も少ない。
韓国	濟州国際自由都市	濟州島（2002年）	リゾート観光関連事業に対し、法人税等を3年間100%、その後2年間は50%減免する優遇措置等。
	経済自由区域	釜山、仁川、光陽（2003年）	特区に進出する外国企業に対し、法人税を3年間100%、その後2年間は50%減免する優遇措置等。
	地域特化発展特区	多数の自治体（2004年）	中央政府からの財政・税制支援のない規制緩和のみの特区。日本の構造改革特区をモデルにしたとされる。

(出典) 主に以下の資料をもとに筆者作成。「設置年」は、法律制定、施行および地域指定のいずれかで判明した年をとった。U.S. Foreign-Trade Zones Board <<http://ia.ita.doc.gov/ftzpage/>> ; Shannon Development, *Shannon as a location for aviation-related activities*, 2009.3, pp.2, 13-15, 24. <<http://www.shannonireland.ie/media/Media,9484,en.pdf>> ; 太田康富「アイルランドの地域再開発—IFSC (国際金融サービスセンター)」『地域開発』460号, 2003.1, pp.9-12 ; 馬成三『図でわかる中国経済』蒼蒼社, 2009, pp.190-194 ; Jonathan Potter and Barry Moor, “UK Enterprise Zones and the Attraction of Inward Investment,” *Urban Studies*, vol.37, no.8, 2000, pp.1279-1311. <http://www.landecon.cam.ac.uk/up211/PGR06/seminars/reading_a.pdf> ; 岡本憲明「スウェーデン、フィンランド、韓国に学ぶ成功のカギ」『日経地域情報』408号, 2003.2.3, pp.19-24 ; ロシア NIS 貿易会ロシア NIS 経済研究所編『ロシア・ウクライナの経済特区』2010, pp.1-8, 120-125 ; 「連結したスービック、クラーク基地—インフラ整備が大きく進んだフィリピンの元米軍基地」『アジア・マーケットレビュー』21巻6号, 2009.4.1, pp.26-29 ; 「インド・ウォッチ 経済特区ブーム 有望性と不確実性が併存」『Jiji top confidential』11407号, 2007.6.15, pp.7-11.

3 日本の経済特区 (構造改革特区以前)

日本国内に目を転じるならば、構造改革特区以前には、経済特区の設立は沖縄に集中してきた⁸。昭和 47 年施行の沖縄振興開発特別措置法 (昭和 46 年法律第 131 号)、平成 10 年の同法改正により、「自由貿易地域」およびそれを拡充した「特別自由貿易地域」が指定された。さらに平成 14 年には、構造改革特区に先駆ける形で金融業務特別地区 (以下、「金融特区」) と情報通信産業特別地区 (以下、「情報特区」) が設置された⁹。これらの 4 つの特区の概要をまとめたのが表 3 である。

表 3 沖縄の経済特区

名称	地域	設置の経緯、特徴等	優遇措置の概要
自由貿易地域	那覇市 (那覇空港の周辺)	自由貿易地域自体は沖縄の本土復帰以前から存在。昭和 47 年の沖縄振興開発特別措置法に盛り込まれ制度化された (地域の指定は昭和 62 年)。	製造業、道路貨物運送業、倉庫業、こん包業、卸売業を対象に、関税の優遇措置、税制上の優遇措置、金融上の優遇措置。
特別自由貿易地域	うるま市 (中城湾港新港地区)	厳しい状況にある沖縄県の経済の振興のため、平成 10 年の沖縄振興開発特別措置法改正により制度が創設され、平成 11 年 3 月に中城湾港新港地区が地域指定を受けた。	自由貿易地域の優遇措置に加え、当該地域内で設立された法人で原則として当該地域内でのみ事業所を有し常時使用する従業員の数が 20 人以上の製造業、倉庫業、こん包業の企業を対象に、新設後 10 年間所得の 35%を法人税の課税所得から控除。
金融業務特別地区	名護市全域	平成 14 年 4 月に施行された沖縄振興特別措置法 (平成 14 年法律第 14 号) に基づき、同年 7 月に特区指定。	特区内にのみ事業所を有し常時使用する従業員が 10 人以上の事業に対し、金融業務から得られた所得の 35%を法人税の課税所得から控除する等の優遇措置等。
情報通信産業特別地区	那覇市・浦添市、名護市・宜野座市	平成 14 年 4 月に施行された沖縄振興特別措置法に基づき、同年 9 月に特区指定。	特区内に新設された、常時使用する従業員が 10 人以上であること等の要件を満たす認定法人を対象に、特区内で営む特定の情報中枢事業から得られた法人所得について、設立後 10 年間、35%に相当する金額を損金の額に算入する等の優遇措置。

(出典) 新聞・雑誌記事、沖縄県ホームページの情報等をもとに筆者作成。

⁸ 沖縄県以外には、世界銀行が日本の経済特区とカウントしている「輸入促進地域」があるが、これは日本では多くの場合「経済特区」とは認識されていない。前掲注(3)参照。

⁹ 沖縄県には特区的な地域として、ほかに観光振興地域、情報通信産業振興地域、産業高度化地域が指定されている。飯塚裕「沖縄振興特別措置法の地域・地区制度について」『港湾』80巻3号, 2003.3, pp.24-27.

沖縄県にのみ集中して経済特区が形成されてきた背景には、本土復帰以前から特区が存在していた歴史的経緯のほかに、戦後 26 年あまりにわたる米軍の施政権下で社会資本の整備が遅れ、高失業率が続いてきた同県の厳しい経済状況があると言われる¹⁰。経済的に不利な地域を振興する限りにおいて、一国二制度は「国土の均衡ある発展」に矛盾することなく受け入れられたと言えるだろう。

とはいえ、これらの 4 つの枠組みによる沖縄の経済特区は、必ずしも十全に機能していないという指摘がある。たとえば平成 17 年 2 月には、特別自由貿易地域の立地企業数は、目標の半分に達せず 46.2%にとどまっていると報じられている¹¹。また同年 4 月の調査報告では、金融特区創設後 3 年が経過しながらも、新たな雇用創出が 200 人（名護市の雇用者数の 0.5%に満たない）にとどまっていると指摘されている¹²。

金融特区については、不振の理由が税制優遇措置の中途半端さに求められている¹³。現在の優遇措置（新設後 10 年間、事業所得の 35%を法人税の課税所得から控除）では、特区内の法人税実効税率は設立後 5 年間は 22.9%、設立後 6～10 年間は 27.4%となり、国内の他地域（法人実効税率が 40%を超える）に比べてはるかに有利な条件となっている。しかし、これをたとえば香港の法人税実効税率 16%と比較するならばその差は依然として大きく、企業立地のインセンティブとしては十分と言えないのが実情である。

その一方で金融特区の優遇措置は、そのモデルとなったアイルランドの金融特区が 10%という低税率を設定した際に OECD の「有害な税制」にリストアップされたこと¹⁴、国内企業には「タックス・ヘイブン対策税制」¹⁵があることなどを考慮して定められたとも言われている。金融特区の法人税実効税率をさらに下げるべきという指摘を行う場合には、これらの点をも考慮に入れておく必要があるだろう。

なお、沖縄の経済特区の利用を妨げる要因としてはそのほかに、優遇措置を受けるための従業員数が 20 人以上という規定（金融特区や情報特区では現在は 10 人以上）があること¹⁶、法人税率の引き下げではなく所得控除を利用しており、制度がわかりにくいこと¹⁷などが指摘されている。

II 構造改革特区

以上のような国内外の経済特区の中にあって、平成 14 年に始まった構造改革特区はどのように位置づけることができるだろうか。その特色と意義を振り返ってみたい。

¹⁰ 湧川盛順「沖縄県特別自由貿易地域と構造改革特区について」『地域開発』460号, 2003.1, p.24.

¹¹ 「特別自由貿易地域 立地、目標の半数以下」『琉球新報』2005.2.18.

¹² 堀江貞之「沖縄金融特区の現状と今後の課題」『金融 IT フォーカス』2005年4月号, pp.2-3.

<http://www.nri.co.jp/opinion/kinyu_itf/2005/pdf/itf20050402.pdf>

¹³ 近藤健彦「原提案者が問題点を突く 沖縄金融特区はなぜ機能しないのか」『Jiji Top Confidential』11161号, 2004.8.13, pp.2-6; 「沖縄金融特区」あす閣議決定 国内初 法人税を優遇 誘致効果は不透明『日経金融新聞』2001.12.19.

¹⁴ 近藤 同上, pp.3-4.

¹⁵ 租税特別措置法（昭和 32 年法律第 26 号）第 66 条の 6、同施行令第 39 条の 14。外国の子会社が 25%より低い税率を適用される場合は、子会社の所得についても内国法人（親会社）で課税されるため、海外の金融特区メリットが享受できないことになる。占部 前掲注(1), p.160.参照。

¹⁶ 「やっと動き始めた金融特区は課題山積 沖縄「骨抜き」1国2制度との声しきり一年内には許可企業誕生の公算」『財界九州』44巻10号, 2003.10, p.52.

¹⁷ 近藤 前掲注(13), p.3.

1 制度の成り立ちと概要

平成 14 年 6 月、当時の小泉純一郎内閣は「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」（いわゆる「骨太の方針 2002」）を閣議決定した¹⁸。この中に盛り込まれたのが、構造改革特区である。同年 12 月には構造改革特別区域法（平成 14 年法律第 189 号。以下、「特区法」）が成立、翌年 4 月に施行された後、第 1 回目の特区認定が 4 月 21 日に行われている。

特区の認定等の手続きは、一連のサイクルによって行われる。まず、自治体・民間企業・個人等による規制の特例措置の提案が募集される。募集は原則年 2 回のペースで現在までに 19 回行われており、計 6,192 件の提案があった¹⁹。この内容を特例措置ごとに各省庁と協議し、各省庁と合意ができた特区の要件が特区法に盛り込まれる。この作業を「メニュー化」と呼ぶ。このようにして特区法に並べられた「メニュー」から、自治体がいわば「注文」を、すなわち特区の申請を行う。これが政府に認められると、認定を受けた地域での規制緩和が実施されることになる。この政府による認定が原則年 3 回行われる²⁰。

その後、特区設置から原則として 1 年以内に特例措置の社会的効果についての政策評価が行われる。この評価によって当該規制緩和を全国に広めることが問題ないとされると、当該規制を定めていた元の法律の改正が行われ、したがって特区法における特例措置は不要となり、特区は解消することになる（これを「全国展開」と言う）。統計的には、現在認定されている特区は 319 件、全国展開等により解消した特区が 813 件ある²¹。

2 制度の特色

構造改革特区は、特区法の第 1 条に謳われているとおり「規制の特例措置」を行うもので、税制優遇等の措置のない「規制緩和特区」にあたる。規制緩和特区は世界的に見て数が少なく、たとえば既出の表 1 における事例の中では、北欧のフリーコミュニケーションと、日本の構造改革特区をモデルにしたとされる韓国の地域特化発展特区のみである。そのため、まさにこの規制緩和特区であるということ、すなわち規制改革に対する強い要望が構造改革特区制度構築の契機となっていることが、構造改革特区の特色そのものと言ってよい。

規制改革の必要性はこれまでもしばしば指摘されてきたが、規制によって「政府の失敗」が生じていないかを検証するのは容易ではない。なぜなら、政府の失敗の有無は、当該規制を実際に廃止してみることなしには検証できない。しかしそもそも規制等による政府の介入は理由があって行われているのであり、規制を試みに廃止してみることに対しては、社会的影響への不安等から所管官庁の抵抗を受ける場合があるなど、困難が予想されるのである²²。それならば、特定の地域に限定して規制緩和の社会実験を行い、規制改革の突

¹⁸ 経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」2002.6.25.

<<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2002/decision0625.html>>

¹⁹ 内閣官房地域活性化統合事務局「構造改革特区・地域再生提案の状況」<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/101126/sankou3.pdf>> より第 19 次までの提案数を集計した数値。地域再生本部に対する提案を含む。

²⁰ 「メニュー化」、「注文」等の流れの解説は以下の資料等を参照した。八代 前掲注(6), pp.238-246；西尾勝監修・東京市政調査会研究室編著『検証構造改革特区』ぎょうせい, 2007, pp.21-25.

²¹ 首相官邸構造改革特区推進本部「認定された構造改革特別区域計画について」

<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/ninteisinsei.html>>

²² たとえば、八代 前掲注(6), pp.234-235；福井秀夫「社会実験としての規制改革特区」『産業立地』41 巻 9

破口としてはどうか、という発想から始められたのがこの構造改革特区であった²³。

構造改革特区のもう1つの特徴は、全国展開を前提としている点である。構造改革特区は規制改革の社会実験として位置づけられる。その社会実験によってマイナスの影響がないと認められた場合には、その規制の廃止または緩和を速やかに全国へと展開することが期待されている。つまり、構造改革特区制度は、特区が特区でなくなることを最終的な目標に据えているとも言えるのである。しかも、通常諸外国の経済特区では地域の選定が国の主導であるのに対し、構造改革特区では、枠組みは国が策定するものの、特区の内容や地域は自治体の提案によって決められる²⁴。これらの措置により、構造改革特区制度は、地域間の平等を担保できる仕組みとなっていると言えるだろう。

3 構造改革特区の事例

それでは構造改革特区は具体的にどのように展開したのか。これまでに設置された特区は、農業、物流、教育、福祉などさまざまな分野にわたるが、ここでは、西尾勝東京大学名誉教授監修の下に行われた総括的な研究『検証構造改革特区』²⁵（以下、『検証特区』）をもとに、構造改革特区の特性を顕著に示す3つの事例を紹介する。

（1）「株式会社特区」

まずは、「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」（「株式会社特区」）である。戦後の農業政策では「耕作者主義」が基本的理念とされてきたが、1990年代以降、大規模化による効率化、担い手不足への対応等の必要から、株式会社の農業参入が論じられるようになっていた。その流れに乗る形で、株式会社特区は、企業の農地利用を貸借に限り、また貸借される農地も遊休農地に限定した上で、株式会社による農業への参入を可能にした。新潟県の東頸城農業特区（後に越後里山活性化特区へ再編）が平成15年4月の第1回認定によって認められ、株式会社計3社が30ha弱の農地を借り受けて事業を進めた。その後、平成17年の農地法改正により全国展開されている²⁶。構造改革特区が全国的な規制緩和に弾みをつける役割を果たした、成功事例の1つと言えるだろう。

とはいえ、株式会社特区そのものの実質的な効果という意味では、その役割は無視できる程度にとどまっていると指摘されている。全国展開後、173社に対して529haの貸付があり（平成18年12月時点）、合計65特区で400人の雇用が生み出された（平成18年9月時点）。しかし平成7年から12年までの5年間に農業部門の就業人口が57万人以上減少しており、平成12年時点で27万haの遊休農地があったことを考えるなら、確かにその効果は限られたものであったと言わざるを得ない。

（2）「どぶろく特区」

次に、新潟県頸城郡等の「特定農業者による濁酒の製造事業」（いわゆる「どぶろく特

号, 2002.9, pp.8-14.

²³ たとえば、八代 同上；片桐正彦『「特区制度」はやわかり』『港湾』80巻3号, 2003.3, pp.28-31.

²⁴ たとえば、西尾監修 前掲注(20), pp.308-310；片桐 同上, p.29.

²⁵ 西尾監修 同上, pp.178-248.

²⁶ その後さらに平成21年に農地の借受けを遊休農地に限らないとする法改正が行われている。

区」)を見ておこう。自家醸造酒(どぶろく)を含む「雑酒」は、それまで年間最低6キロリットル(1.8リットル瓶換算で3,300本分超)の生産量がないと製造工場の所管税務署長からの免許を受けることができず、新規参入が難しかった。しかし特区に限り数量条件を撤廃することで、農家や民宿がどぶろくを製造・販売できるようになったのである。平成21年3月時点で全国に91ものどぶろく特区が作られており²⁷、構造改革特区の代名詞的な存在となっていると言えるだろう。

このどぶろく特区に関しては、特筆すべき点が2つある。まず、その「メニュー化」が必ずしもスムーズに行われたわけではないということである。平成14年7～8月の第1回目の提案募集の際、自治体からはさまざまな提案が出されたが、酒税法第7条(酒類の製造免許)を対象にした提案に対する財務省側の回答は、一律に「対応不可」というものだった²⁸。その理由を、『検証特区』はこれらの提案の性質が国庫収入の確保と衝突する極めて困難なものであったことに見ている²⁹。しかし一転、この財務省の判断が覆って特区は成立した。それが可能になったのには、同年12月、参議院内閣委員会で答弁を求められた当時の小泉首相が、どぶろく特区について好意的な見解を示し³⁰、自由民主党と財務省とのあいだで調整が行われる結果となったことが一因としてある。メディアの注目を集めて政治課題化した経緯ゆえの特区成立であった。

もう1点は、その後どぶろく特区については、法改正による特区の解消、すなわち全国展開が見送られたままだということである。全国展開の見送りを結論した評価委員会において考慮された主な理由は、次の2点にある。すなわち、財務省が徴税コストの増大を理由に反対したこと、そして特区関係者が、特区が特区であるがゆえにこそ生まれた希少性や「どぶろく特区」という名称ゆえの集客力を失いたくないとして、全国展開に反対したことである。元来財務省にとって受け入れにくいものであったこの特区をめぐる、受益者となった特区関係者と所管省庁の利害が後に一致するという、本来想定されていなかった構造が生じたと言える。

(3)「国際物流特区」

3つ目として、北九州市の国際物流特区を見ておこう。同特区は、構造改革特区制度に先駆けて計画され、特区制度の導入自体を促進させる役割を担った。当時1万人の雇用を創出することが目標として掲げられ、新聞雑誌等においても大々的に報じられた³¹。自治体からの提案内容は、土地利用の規制緩和のほか、主として通関や検疫の24時間化・365日化を求めるもので、それらの要求については、一定量の需要があることを条件にした上とはいえ、実質的にほぼすべて認められた。北九州市の国際物流特区は、平成15年4月の第1回目の特区認定の際に認定を受け、多くの期待を集めてスタートした。

しかし、その経済効果はそれほど大きなものであったとは言い難い。たとえば計画当初、北九州市は平成20年のコンテナ取扱量を100万TEU(1TEUは20フィートコンテナ1

²⁷ 内閣官房地域活性化統合事務局ほか「地域の元気は日本の元気―特区・地域再生 事例集―」2009.3, p.22. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/kouhyou/tiikinogenki.pdf>>

²⁸ その後特区推進室により再検討が要請されたが、議論は進展しなかった。西尾監修 前掲注(20), pp.205-207.

²⁹ 同上, pp.199-202, 218. 明治以降の税体系の変遷において、酒税への増徴が集中する中、酒造家への見返り策として自家用酒の禁止を政府が受け入れてきた経緯がある。

³⁰ 第155回国会参議院内閣委員会会議録第11号 平成14年12月10日 p.20.

³¹ 谷延正夫「北九州市国際物流特区構想によるマニュファクチャリング・イニシアチブ」『産業立地』41巻9号, 2002.9, pp.26-31;「ビジネスチャンスだ 『特区』が動き出す」『エコノミスト』81巻11号, 2003.3.4, pp.22-23.

個分)と予測したが、平成20年の実績は53万TEUにとどまっている³²。その要因の1つとして指摘されるのが、縦割り行政の弊害である。たとえば、あるターミナルにおいて、ゲート・荷役作業は1日24時間の対応がなされ、また動物検疫の執務時間の延長措置が行われる一方で、税関と植物検疫、輸入食品検疫に関しては、需要が認められないとして執務時間の延長措置が一切取られないという事態が発生している。自治体側はこれらの業務の自治体への移譲を提案したが、農林水産省、厚生労働省等の所管官庁は「国が行うべき業務」としてこの提案を拒否した。むろん、『検証特区』の指摘するとおり、政府側の見解はそれ自体としては説得力を持っているものであり³³、また本来規制改革が主たる目的で、「地方分権の推進」という文言は特区法にも基本方針にも盛り込まれていなかった構造改革特区の性質を考えれば³⁴、この対応は必ずしも不適切とは言えないだろう。しかしその一方で、この事例が特区制度のある種の限界を示していることもまた否定できないのである。

なお、国際物流特区に関連した規制緩和措置の多くは現在すでに全国展開されており、北九州市国際物流特区も平成22年3月に解消している。

4 意義と課題

構造改革特区制度は、上述のとおり規制改革の全国的な波及を主たる目的に創設された。この意味においては、この制度はそれなりの成果をあげたと言えることができる。これまでに認定され、あるいは解消した特区の数を考えても、それまでの各省庁のモデル事業などと比べその規模ははるかに大きい。しかも実際にはそれのみならず、各自治体から上がってきた規制改革の提案が「メニュー化」されるまでもなく直ちに全国的な規制改革につながることも多々あった。規制は複雑で見えにくいことにその改革の難しさがあると言われるが、構造改革特区制度によって規制改革の要望を各省庁レベルに伝える草の根的な仕組みができたとするならば、その意義は大きいと言えよう³⁵。

とはいえ、課題も多い。政府は、平成22年4月に公表した資料の中で、構造改革特区制度とこれまでの地域活性化政策の総括³⁶において以下の問題点を挙げている。

- ①**政策の効果・インパクト**：構造改革特区制度は、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。

³² 『北九州港港湾統計概要—年報（平成21年版）』北九州市港湾空港局港営課, 2010.6. なお、平成20年の国内トップの東京港は373万TEU、世界トップのシンガポールは2992万TEU。『東京港港勢（概報）—平成20年（2008年）港湾統計』東京都港湾局, 2009.8；日本船主協会監修・日本海運集会所編「海運統計要覧2010」2010.10. <<http://www.jsanet.or.jp/data/data.html>>

³³ 西尾監修 前掲注(20), p.237. なお、『検証特区』ではこのように譲歩しつつも、たとえば関連する業務を法定受託事務とし、自治体に委ねる等の対策も考えられるのではないかと提案している。

³⁴ とはいえ、八代尚宏国際基督教大学教授は、構造改革特区の第2の目的として「地方分権化の実験場」を挙げている。八代 前掲注(6), p.235.

³⁵ 同上, p.234.

³⁶ 地域活性化統合本部「総合特区について（素案）」（新成長戦略策定会議各府省ヒアリング説明資料）2010.4.30, p.1.

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokkasenryaku/image/20100430_jimukyokuhear_kinyuu_haihu_4.pdf>
なお、④の「4本部」とは都市再生本部、構造改革特別区域推進本部、地域再生本部及び中心市街地活性化本部のこと。また、この項目には注として「本年4月、事務局は地域ブロックを中心とした新体制に移行し、ワンストップ機能を強化」したことが併記されている。

- ②**全国展開を見据えた制度**：構造改革特区制度は、全国展開を見据えた規制の特例措置のため、規制官庁も全国展開を念頭に慎重に対応。
- ③**計画の作成主体**：計画の策定主体が地方公共団体に限定されているため、計画の内容について一定の水準が確保されているものの、民間の有する機動性や専門性が十分引き出されていない可能性。
- ④**縦割り・ワンストップ**：事務局の4本部等業務や各省の施策が縦割りとなっているため、施策の一体的展開が希薄。
- ⑤**利用者等の声の反映**：規制改革等のプロセスにおいて、関係省庁が反対すれば実現されず、利用者や国民一般の声は反映されにくい構造。

ここに述べられていることは、上で見た個別の事例から浮かび上がってきた問題点と基本的に合致している。構造改革特区を低迷する日本経済の活性化策と位置づけるのであれば、その経済効果は限定的なものにとどまらざるを得なかった。また制度の本質についても、制度を運用する中で議論が生じてきた。本来全国的な規制改革を目的としていたはずが、差別化による地域活性化という意図せざる効果を生んだ結果全国展開を見送るケースが生じ、全国展開の意義が問われた。しかしその一方で、縦割り行政の弊害に対して出された包括的権限移譲の提案は退けられ、特区制度と地方分権化推進との関係を問う形となったのである。構造改革特区の果たした役割については正当に評価する必要があるものの、その欠点を補い、内容をさらに拡充した新たな制度が必要とされる状況が生じてきたと言えよう。

Ⅲ 総合特区構想

1 制度設計のスケジュール

平成22年6月18日の新成長戦略の発表後、政府は7月から9月にかけて総合特区制度設計のためのアイデアを地方公共団体、民間法人、NPO等から募集した。それに応じて提案を提出したのは延べ278団体で、計450件が集まった。10月8日には新成長戦略実現会議の下に「総合特区制度、『環境未来都市』構想に関する会議」が設置され、12月24日に地域活性化統合事務局資料「総合特区について」が公表された³⁷。同資料によると、平成23年1月末～2月に総合特別区域法案（仮称）を国会に提出し、4月ごろ基本方針を決定・公表、5月ごろ総合特区の提案を募集し、7月に総合特区推進本部を設置して総合特区を指定していくことが予定されている。

また、総合特区に関連する予算としては、平成23年度予算政府案に「総合特区の推進」費として152.7億円が計上されている³⁸。

2 制度の概要と論点

それでは、平成22年12月24日公表の地域活性化統合事務局の資料「総合特区につい

³⁷ 内閣官房地域活性化統合事務局「総合特区制度について」2010.12.

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/pdf/101224tokku_seido.pdf>

³⁸ 「平成23年度内閣、司法・警察、財務係 関係予算ポイント」2010.12.

<<http://www.mof.go.jp/seifuan23/yosan006.pdf>>

て」の内容に従ってそのポイントを押さえつつ、その論点を指摘しておこう³⁹。

総合特区は、「地域の責任ある戦略、民間の知恵と資金、国の施策の『選択と集中』の観点を最大限活かす」⁴⁰ものとされ、我が国の経済成長のエンジンとなる「国際戦略総合特区」と、地域資源を最大限活用した「地域活性化総合特区」という2つの制度で構成される。構造改革特区との違いは表4のようにまとめられている。

表4 総合特区制度と構造改革特区制度の比較

総合特区	構造改革特区
複数の規制の特例措置に加え、 <u>税制・財政・金融上の支援措置等を総合的に実施</u>	主として個別の規制の特例措置を対象 <u>税制・財政・金融措置は対象としない</u>
取組の先駆性、地域の責任ある関与等の要件を <u>満たす地域に限定</u>	構造改革特別区域計画の <u>認定を受けた地方公共団体</u> において活用可能
国と実施主体の「協議の場」において、国と地域が一体となって推進	—

(出典) 内閣官房地域活性化統合事務局「総合特区制度について」2010.12, p.2.

まず、総合特区と構造改革特区の決定的に異なる点は、総合特区が規制の特例のみならず、税制・財政・金融上の支援等をも措置する、より複合的なパッケージ政策であるという点である。したがって総合特区は、冒頭で紹介した分類に従えば「税制・規制緩和特区」に該当する。具体的には、国際戦略総合特区では各計画につき20億円、地域活性化総合特区では5億円を上限とする規制・制度改革検討のための調整費が設けられており、前者では事業者の指定の日から5年間、20%の課税所得控除等が、後者では特区内のソーシャルビジネス等を行う中小企業に対して出資する個人への所得控除が予定されている。

国際戦略総合特区については、指定数を少数に厳しく限定すると明言されている。一方地域活性化総合特区については、どのくらいの特区数を想定しているのかを資料から明確に知ることはできない。だが、総合特区の指定要件として「先駆的な取組を行い一定の熟度を有する」など地域を限定する要素が盛り込まれていること、また一件あたりの調整費の予算額等を考え併せるならば、少なくとも構造改革特区よりははるかに絞られた数の特区数となるのではないかと予想される。

一方、規制改革案を吸い上げて全国に広めるための装置としての役割は、構造改革特区と同様に備えていると言える⁴¹。とはいえ、構造改革特区にあった規制緩和の全国展開は、地域活性化統合事務局の資料を読む限り、必ずしも総合特区のプログラムには組み込まれていないように思われる。特区の中で実現したことはあくまでも特区の中での特例措置として保持され、他地域との差別化が図られることになるようである。

これらの特徴から、総合特区の特徴を次のように予想することができる。すなわち、構造改革特区が世界的には珍しいタイプの、全国展開を前提とする規制緩和特区であったの

³⁹ 総合特区制度の内容については、平成23年1月21日までに得られた公表情報を基にしている。

⁴⁰ 内閣官房地域活性化統合事務局 前掲注(37), p.1.

⁴¹ 諸団体から募集した提案に含まれる規制緩和・廃止案の一部については、各省庁に検討の指示が出されており、直ちに対応可能という回答を得ているものもある。「総合特区制度に係る優先的に検討に着手すべき規制・制度改革の検討状況について」(総合特区制度、「環境未来都市」構想に関する会議(第2回)資料3) <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/miraitoshi/dai2/shiryous3.pdf>> 参照。

に対し、総合特区は、構造改革特区の特性を部分的に残しながらも、より一般的な、諸外国に事例の多いタイプの経済特区となる。とするならば、ここまで見てきた国内外の制度との比較の観点から、今後の制度設計における論点として以下のようなものが挙げられるだろう。

- ・ 特に国際戦略総合特区では、「選択と集中」によって、他地域に比べて優位を持つ地域を支援していくことが掲げられている。その場合、特区に選ばれなかった地域への配慮、すなわち「国土の均衡ある発展」への配慮が問題となる。
- ・ その一方で、特区に選ばれた地域への支援が大規模なものでなければ、総合特区は国際競争力を高めるための装置としては機能しない。たとえば、現在想定されている法人税の減税案では、国際戦略総合特区内での法人税実効税率は 28%程度になると考えられるが⁴²、沖縄の金融特区の措置（法人税実効税率約 27%）が不十分とされていたことを考えるならば、これが十分なものは議論の余地がある。むしろ、財政再建という課題を抱える現在、大規模な予算措置が難しいことは言うまでもない。しかし、法人税率を下げることでむしろ法人税収入の対 GDP 比が上がった諸外国のケースも報告されており⁴³、特区という限られた地域だからこそできる大胆な措置についても、検討の余地があるのではないだろうか。
- ・ 「地域の責任」を謳う一方で、構造改革特区制度のときと同様「地方分権の推進」という文言は地域活性化統合事務局の資料には見られない。構造改革特区では、縦割り行政の弊害があることや関係省庁の反対によって規制緩和の実現が困難となったものがあることが指摘された。地域活性化統合事務局の資料では、表 4 にあるとおり、構造改革特区にない仕組みとして国と実施主体の「協議の場」を設けるとしているが、これがどのような機能を持ち得るのかは、今後の制度設計の 1 つの要となるだろう⁴⁴。

おわりに

特区制度は、多分野にわたるのみならず、政府や自治体、諸団体等さまざまな関係者の利害が絡む複雑な制度である。しかも、税制・財政上の措置が付される総合特区制度においては、構造改革特区制度においてそうであった以上に明確な論拠に基づいた制度設計が求められる。そのためにこそ、特区というある意味矛盾をはらむ制度の本質的な理解と、我が国の経済状況をいかなるものとして認識し、今後の国の制度をどのようなものとして描いて行くのかという点までを含めた、幅広い長期的な展望に立った意思決定が必要となつてこよう。制度設計にあたっては、徹底した議論が期待される。

⁴² 国税の法人税率が平成 23 年度に 5%下げられたと仮定しての数字。

⁴³ Joanna Piotrowska and Werner Vanborren, "The corporate income tax rate-revenue paradox: Evidence in the EU," *Taxation Paper*, no.12, 2008.2. <http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_12_en.pdf> ; Peter Birch Sørensen, "Can capital income taxes survive? And should they?" *EPRU Working Paper Series*, 2006.6. <http://www.econ.ku.dk/eprn_epru/Workings_Papers/wp-06-06.pdf> 等。

⁴⁴ 民主党の総合特区・規制改革小委員会においては、地方自治体が定める条例の内容を国の法律や政令より優先させる「上書き権」についても議論された。「条例が法律に優先も 『総合特区』自治体に裁量 民主党」『朝日新聞』2010.12.15。