

## 国家戦略特別区域法の一部を改正する法律 (令和2年6月3日法律第34号)

其 田 茂 樹

### はじめに

国家戦略特別区域法の一部を改正する法律（以下、「本法律」という。）は、2020年2月4日に第201回国会に提出されたものである。同年4月2日、衆議院地方創生に関する特別委員会に付託され、4月16日には衆議院を賛成多数で可決（賛成会派：自由民主党・無所属の会、公明党、日本維新の会・無所属の会、希望の党、反対会派：立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム、日本共産党）し、5月13日、参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会に付託され、5月27日に参議院において可決、6月3日に公布されたものである<sup>(1)</sup>。

本稿の課題は、これらの法律改正の概要や可決に至る過程での論点、地方自治体への影響等を整理することを主たるものとする。ただし、紙幅の関係上、地方自治体への影響等については論点提示にとどまらざるを得ない。

本法律は、2019年の第198回国会に「国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律案」として提出され、審議未了となった法案のうち、国家戦略特別区域法に係る部分の改正に一部追加したものである。なお、この際の構造改革特別区域法に係る部分については、同年の第200回国会に「構造改革特別区域法の一部を改正する法律案」として提出され、可決・成立している。その内容は、酒税法の特例として、清酒の製造免許を保有する者が、地域の活性化を図ることを目的として構造改革特別区域内において清酒の製造体験を実施しようとする場合における酒税法の特例措置を講ずること、清酒は地

---

(1) 施行日は2020年9月1日である。

域の経済や文化の発展の一端を担っていることから、清酒の製造体験の実施を通じて地域のブランド価値の更なる増進、人の交流・賑わいの確保による地域活性化を進めること（第27条）を規定している。特例措置とは、既存の酒蔵と近接していない清酒製造体験を実施する施設についてこれらを一の製造場とみなす措置を講ずるものである。

また、地方公共団体による土地区画整理事業の施行の特例として、周辺地域の市街化の進展等が著しく、建築物の建築等に対する需要が急激に増大している等の一定の市街化調整区域について、宅地、農地等の土地利用の整序と基盤整備を地方公共団体施行の土地区画整理事業により円滑かつ迅速に行われるよう、都市計画法の特例措置を講ずる（第32条）ものである。ここでの特別措置とは、地方公共団体による一定の市街化調整区域における土地区画整理事業の施行が可能となるよう、都市計画法の特例措置を講ずるものである。

以下、本法律の概要、審議の経過等、地方自治体への影響の想定について順を追って論じていくが、本法律のうち、その主要な部分はいわゆる「スーパーシティ」に占められており、その立法事実そのものも重要な論点となると思われるため、この点は別途取り上げることにする。

## 1. 本法律の概要

図表1は、法律案の概要を示したものである。

図表1にあるように、第198回国会に提出された法律案（国家戦略特別区域法に関する部分）等と比較すると、以下のようになる。

- (1) 「スーパーシティ」構想の実現に向けた制度の整備については、「各府省による協力を強化するため、『国による援助規定』として、府省間での具体的な協力プロセスを基本方針（閣議決定）に明記すること。都市間の相互連携強化のため、接続仕様（API）をオープンにするルールを整備し、法令上義務化すること。法施行後、3年後を目途に施策を見直す『検討規定』を追加すること。」という3点を追加している。
- (2) 地域限定型 規制のサンドボックス制度の創設については、第196回国会において提出

図表 1 法律案の概要

**1. 「スーパーシティ」構想の実現に向けた制度の整備** ※第198回(H31)国会提出法案に盛り込まれていたもの((3)を除く)

○ 「スーパーシティ」とは、第四次産業革命における最先端の技術を活用し、未来の暮らしを先行実現する「まるごと未来都市」。規制改革を伴う複数分野のスマート化の取組を同時に暮らしに実装し、社会的課題の解決を図る生活実装実験を行う。

**スーパーシティの構成**

サービス アプリ ケーション (例)	政府	自治体	NPO	地域住民	大学	企業	観光客	
	行政 手続	物流	交通	観光	防災	医療 福祉	教育	金融
標準API								
都市OS	データ連携基盤							
	標準API							
デジタル データ(例)	行政・住民データ 政府・自治体	空間データ 地域	企業保有データ 民間企業	個人データ 個人				

(1) 「スーパーシティ」構想の実現に向け、複数の先端的サービス間でデータを収集・整理し提供するデータ連携基盤の整備事業を法定化し、事業の実施主体が、国や自治体等に対し、その保有するデータの提供を求めることができるようにする。

(2) 複数の先端的サービス事業の実現に不可欠となる、複数分野の規制改革を同時かつ一体的に実現できるよう、特別な手続を整備する。

- スーパーシティの事業計画を、住民その他の利害関係者の意向を踏まえつつ、案の段階で、必要な規制の特例措置の求めとともに、内閣総理大臣に提出することができ、その内容は、各省調整に先立ち公表される。
- 内閣総理大臣は、各規制所管大臣に対し、特例措置の検討を要請。各規制所管大臣は、その可否について、必ず国家戦略特区諮問会議の意見を聞いた上で、遅滞なく通知・公表する。
- 諮問会議は、必要に応じ、規制所管大臣に勧告を行うことができ、その内容は公表される。

(3) 従来の法案に加え、その内容を強化する観点から、以下の内容を追加。

- 各府省による協力を強化するため、「国による援助規定」を追加。府省間での具体的な協力プロセスを基本方針（閣議決定）に明記。  
※援助規定の具体策として、データ連携基盤の整備のため、令和2年度に3億円の事業費を計上（予算関連）
- 都市間の相互連携強化のため、接続仕様（API）をオープンにするルールを整備し、法令上義務化
- 法施行後、3年後を目途に施策を見直す「検討規定」を追加。

**2. 地域限定型 規制のサンドボックス制度の創設** ※第196回(H30)国会提出法案から盛り込まれていたもの

○ 自動車の自動運転、無人航空機（ドローン）、これらに関連する電波利用など、高度で革新的な近未来技術に関連する過去に類例のない実証実験を、より迅速かつ円滑に実現できるよう、関連4法（道路運送車両法、道路交通法、航空法、電波法）の一括許可等の仕組みを設ける。

**3. 特区民泊における欠格事由（暴力団排除規定等）等の整備** ※新規事項

○ 特区民泊（旅館業法の特例）について、暴力団排除規定等の欠格事由を整備するとともに、都道府県知事による認定事業者に対する立入検査や業務改善命令等、及びそれらに違反した者等に対する罰則について規定する。

(出所) 内閣府ウェブサイトより抜粋。

された法案に盛り込まれていたものである<sup>(2)</sup>。

(3) 特区民泊における欠格事由（暴力団排除規定等）等の整備は、本法律提出時に新規に盛り込まれた事項である。

ここで、スーパーシティ以外の部分について整理しておこう。

まず、地域限定型規制のサンドボックス制度とは、**図表1**にも記されているように、自動車の自動運転や無人航空機（ドローン）等に関連する電波利用などの高度で革新的な近未来技術に関連する過去に類例のない実証実験を、より迅速かつ円滑に実施できるよう、関連4法（道路運送車両法、道路交通法、航空法、電波法）の一括許可等の仕組みを設けるというものである<sup>(3)</sup>。

内閣府ウェブサイトによると、規制のサンドボックス制度とは、「イノベーション促進のために、一時的に規制の適用を停止するなど、新たなビジネスの実験場の仕組みとしてイギリスなどで始められた『規制の砂場（Regulatory Sandbox）』をいう。これを参考に、特区においても、監視・評価などの事後のチェックルールを整備し、近未来技術実証に関する事前規制・手続きを見直すことで、迅速・円滑に実証実験を実現する仕組みを設けようとするもの。」であるとされている<sup>(4)</sup>。規制のサンドボックス制度には、本法律のような地域単位のもの（地域限定型）と事業単位のもの（プロジェクト型＝新技術等実証制度）とがあり、後者は、生産性向上特別措置法等により規定されている。

国家戦略特別区域会議は、内閣総理大臣に対して国家戦略特別区域革新的技術実証事業を定めた区域計画の認定を申請し、その認定を受けた実証事業者に対して先述の4法に関連した規制緩和等を内容とする書面を交付することになる。このように事前規制を最小化しつつ、事後のチェック体制として技術実証評価委員会による評価・監視体制を整備するものである（**図表2**参照）。

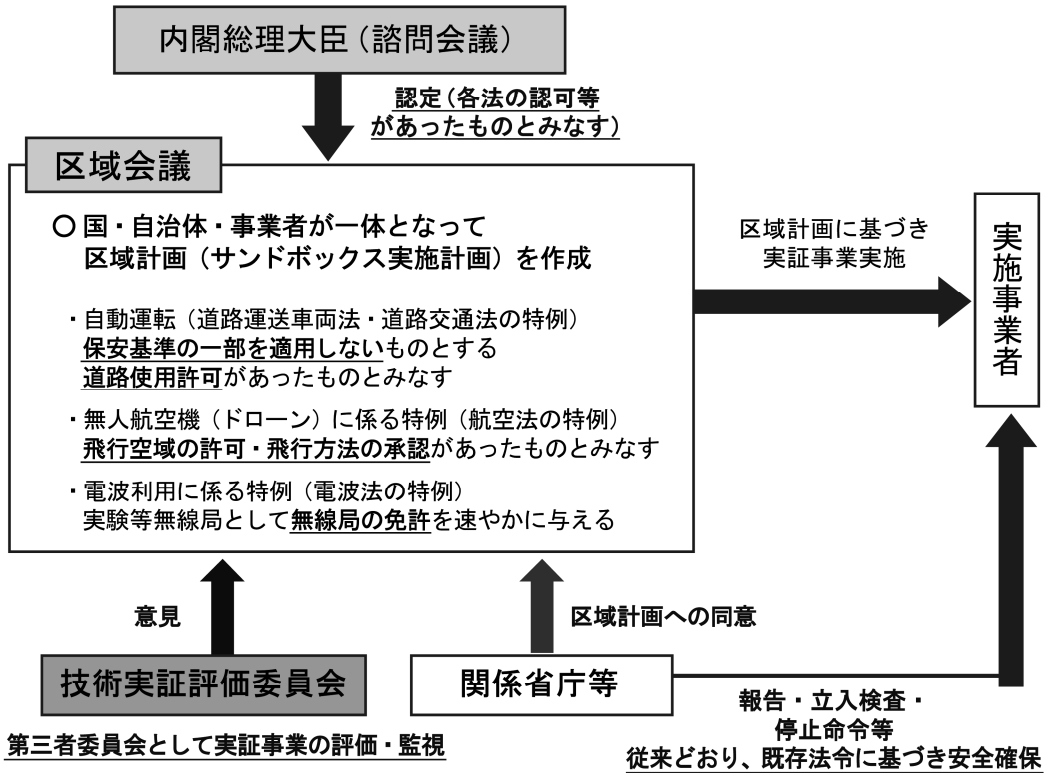
---

(2) 第196回国会（2018年）に提出された「国家戦略特別区域法の一部を改正する法律案」は、成立せず、閉会中審査に付されていた。そこから当該分が、第198回国会における「国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律案」に盛り込まれたものである。

(3) 詳細については、法律案要綱第3「革新的な産業技術の有効性の実証にかかる道路運送車両法等の特例に関する措置の追加」を参照されたい。

(4) 内閣府国会提出法案、第196回通常国会国家戦略特別区域法の一部を改正する法律案概要資料より抜粋。

図表2 地域限定型 規制のサンドボックス制度



（出所）注（4）参照のこと。

次に、特区民泊における欠格事由等の整備についてである。これは、政令により要件を定め、国家戦略特別区域外国人滞在施設経営事業を受けることができない者を定めるとともに、都道府県知事による立入検査や業務改善命令等とともに違反者に対する罰則等を規定したものである<sup>(5)</sup>。具体的には、図表1にあるように暴力団排除規定等が整備されることとなった。

スーパーシティに関して法律案要綱に即して確認すると、まず、本法律にスーパーシティに関する事業を追加する必要がある。そのため、本法律案の要綱には第一として「新たな特定事業の追加」を規定している。具体的には、先端的区域データ活用事業活動の実

(5) 詳細については、法律案要綱第2「国家戦略特別区域外国人滞在施設経営事業に係る欠格事由等に関する規定の整備」を参照されたい。

施の促進を図るべき区域において、同事業活動の実施を促進するために必要なものとして政令で定める基準に従い、同事業活動を実施する主体の情報システムと区域データを保有する主体の情報システムとの相互の連携を確保するための基盤を整備するとともに、区域データを、収集及び整理をし、同事業活動を実施する主体に提供する事業を「国家戦略特別区域データ連携整備事業」として新たに特定事業に追加するものである。

ここでいう、「先端的区域データ活用事業」とは、官民データ活用推進基本法（平成28年法律第103号）第2条第2項に規定する人工知能関連技術、同条第3項に規定するインターネット・オブ・シングス活用関連技術、同条第4項に規定するクラウド・コンピューティング・サービス関連技術その他の従来の処理量に比して大量の情報の処理を可能とする先端的な技術を用いて役務の価値を高め、又はその新たな価値を生み出すことにより新たな事業の創出又は事業の革新を図る事業活動（第37条の8において「先端的技術利用事業活動」という。）であって、国家戦略特別区域データ連携基盤整備事業の実施主体から区域データの提供を受け、当該区域データを活用して、同事業活動の対象となる区域内の住民その他の者の共同の福祉又は利便の増進を図るものを指す<sup>(6)</sup>。

また、「区域データ」とは、同事業活動を実施する区域に関するデータ（電磁的記録に記録された情報（国の安全を損ない、公の秩序の維持を妨げ、又は公衆の安全の保護に支障を来すおそれがあるものを除く。））であって、同事業活動の実施に活用されるものを指す。

要綱の第5、第6には、「国の機関等に対するデータの提供の求め」、「地方公共団体に対するデータの提供の求め」がそれぞれ盛り込まれている。これは、同事業活動を実施する主体が、国や地方自治体等に対してその保有するデータが区域データとしての活用が見込まれる場合に当該データの提供を求めることができるようにするものである。

要綱の第7は、「新たな規制の特例措置の求め」として、国家戦略特別区域会議は実施主体が、同活動を実施し又はその実施を促進する必要があると認めるときに内閣総理大臣に対して規制の特例措置の整備を求めることができるなどとするものである。このとき、同会議は、区域計画又は認定区域計画を変更することになるが、それに際しては、住民その他の利害関係者の意向を踏まえなければならないものとしている。

この点は、**図表1**でみると新たに追加された「国による援助規定」に相当し、このほか、都市間の相互連携のため、接続仕様（API）をオープンにするルールを整備し、法令上

---

(6) 本法律第2条第4項。

義務化することや、3年度を目途に施策を見直す検討規定が追加されている<sup>(7)</sup>。

以上が、法律改正の概要であるが、スーパーシティの概要と現状を次節で確認しておきたい。

## 2. スーパーシティとは

首相官邸のウェブサイト等に提示されている資料によれば、スーパーシティは、「住民が参画し、住民目線で、2030年頃の実現される未来社会を先行実現することを目指す」といい、そのポイントは、「①生活全般にまたがる複数分野の先端的サービスの提供（AIやビッグデータなど先端技術を活用し、行政手続、移動、医療、教育など幅広い分野で利便性を向上）、②複数分野間でのデータ連携（複数分野の先端的サービス実現のため『データ連携基盤』を通じて、様々なデータを連携・共有）、③大胆な規制改革（先端的サービスを実現するための規制改革を同時・一体的・包括的に推進）」の3点であるという<sup>(8)</sup>。

それに先立ち、2019年2月14日に「スーパーシティ」構想の実現に向けた有識者懇談会は最終報告を公表し、そこでは、日本国内におけるスマートシティや近未来技術実証特区などの取組を「エネルギー・交通などの個別分野での取組、個別の先端技術の実証などにとどまっていた」と評し、スーパーシティは、「これらとは次元が異なり、『丸ごと未来都市を作る』ことを目指す」という。すなわち、社会全体にまたがり未来社会での生活を先行して現実にしつつ「何より重要なことは、技術開発側・供給側の目線ではなく、住民目線で理想の未来社会を追求することである」としている。

同最終報告における記述によりながらスーパーシティの具体像を全段落の丸数字に沿って展開すると、①については、移動、物流、支払い、行政、医療・介護、教育、エネルギー・水、環境・ゴミ、防災、防犯・安全の各領域を広く（少なくとも5領域以上など）カバーするものであること、②については、域内は自動走行のみ、域内は現金の取り扱い

---

(7) 要綱では、接続仕様のオープンルール化については、第9情報システム相互の連携を確保するための基盤に係る規格の整備及び互換性の確保に関する援助として、見直し規定に関しては、第10施行期日等に盛り込まれている。

(8) 首相官邸ウェブサイト

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/supercity/supercity.pdf>（最終閲覧日2021年1月15日、なお、当該ページは毎月更新されていることに留意されたい）

や紙書類のやり取りを行わないことなど、③については、住民が参画し、住民目線でより良い未来社会の実現がなされるように、ネットワークを最大限に利用することや、住民のコミュニティが中心となって、継続的に新しい取り組みがなされ、改善が進められるような新しい住民参加のモデルを目指すとしている。

このように、複数の分野の先端技術の実装を促進するために、従来のような個別の規制を各規制当局と調整するのではなく、政府がイニシアティブを発揮して一体的に進める仕組みを整備することが本法律に盛り込まれた重要な点のひとつである。

これを見る限り、①におけるどの分野の先端技術が実装されるのかによって事業主体が持つ住民のデータの種類や必要となる規制緩和の内容も異なり、それにもなって当然②の複数間の連携による効率的なサービス供給の姿も異なってくると思われる。また、③の住民合意や住民参加の具体的な手続きについても着目する必要があると思われる。

2020年12月25日にスーパーシティ型国家戦略特別区域の指定に関する公募が開始されたところであり、どのような構想が盛り込まれているかは現時点で不明である。事例として挙げられるものとして、次のような構想がある。

A市においては、免許を返納した後期高齢者が急増、減少するタクシーとその料金の高さから、通院を断念する高齢者の増加も予想されていたことから、①高齢者の通院等の交通手段として、市民の車等も活用したボランティア・タクシー事業を、タクシー事業者自ら廉価に展開、その支払手段として、ボランティア活動によってポイントが貯まり、市からも個別に補助を行える地域電子通貨を発行、その他の行政サービスの支払いや地域貢献活動などとも広く連携することとした。それに加え、②通院予約や遠隔医療を積極的に活用した地域包括ケアなどとボランティア・タクシーの配車システムを連動させ、高齢者の適切な通院などを通じた社会保障費の抑制や地域交通の合理化を図っている。

B市においては、複数個所の有名な観光地がばらばらに点在しているが、観光地間の協力関係が弱く、一緒にプロモーションしないどころか、顧客を奪い合うという関係になっており、市内では観光産業よりも、製造業の方が実質所得が高いという現状であるという。それに対して観光地を効率的に回遊する自動走行車両を導入し、通常の観光動線に加え、製造業のモノづくり体験もアドオンし、産業の壁を越えて“MaaSによるものづくりツーリズム”を実現するという。この構想には、顔認証やワンスオンリー技術を活用し、域内完全キャッシュレスを提供したり、滞在中にレンタルするヘルスケアウェアラブル端末により、健康管理やキャッシュレスでの買い物をフルサポートしたり、また、観光コンテンツの高付加価値化のため、伝統芸能の制作や着物体験とその誘客にAR・VR・アバター



技術を活用するという。

C市の構想は、隣接自治体が海に面しており、津波に備えた避難エリアを必要としていることから周辺自治体との防災連携協定を模索、耕作放棄地エリアを活用し、発災時のみならず平時にも徹底して安心して暮らせる環境づくりを実現するための構想として、温泉併設の商業施設を整備し、あらゆる客層を呼び込み、同時に防災モールとしての機能を整備、防災物流団地と連携するとともに、自動走行やドローンによる物流網を構築、隣接する公園にはキャンプ場等を整備し、発災時には仮設住宅へ転用するというものである。このほか、エネルギー集中センターを配置し、太陽光や水素を利用した発電と地区全体での共有蓄電を行うとともに、地下水や中水を利用した水循環システムにより水資源を確保することによってエネルギーの地産地消を行う自立した街を、町のインフラを監視するセンサー、高齢者や子どもを見守るスマートポールを導入することで常に町全体を安全管理、災害時にはリアルタイムに災害状況をモニタリングし、必要な場所への支援を早急に実現するという。

D市においては、脳卒中死亡率全国ワースト1位であり、増大する医療費を中心に市の社会扶助費がひっ迫していること、市民の塩分摂取量が全国比で高く、また車社会であることから市民の歩行・運動不足を助長し、不健康な健康スタイルが蔓延していることから市民を積極的に健康な生活へシフトさせ、健康寿命を延伸することが急務であり、未病と治療の垣根を超えた一貫したヘルスケアプログラムを実装したまちづくりにチャレンジするヘルスケア構想を掲げているという。

運動や食事データ等のライフログや医療データを連携することで健康～未病～治療のサイクルをシームレスに繋ぐヘルスケアプラットフォームを構築し、あらゆる運動データをウェアラブルデバイスから収集し健康状態と突合しパーソナライズ化された運動メニューの推奨や、発病リスクのアラートなどを健康アプリを通じて促進し、発病した際には、自覚症状が出る前にAI受診勧奨が行われると同時にライフログや健康診断データ等が電子カルテに統合され、最適なオンライン診療とオンライン服薬を可能とし、治療後は再発防止のためのパーソナライズ化された最適な取組み（運動・食事等）をレコメンドして健康維持を促進するという。

これらは首相官邸ウェブサイトで紹介されている事例であるが、このように具体的な自治体名は伏せられた形となっている。元地方創生担当大臣としてスーパーシティに関する施策を担ってきた片山さつきは、「先行する国内での事例」として、Fujisawaサステイナブル・スマートタウン（藤沢市）、スマートシティ会津若松市（会津若松市）、柏の葉ス

マートシティ（柏市）、ウーブンシティ（裾野市）を挙げている<sup>(9)</sup>。

現状先行しているものは、スマートシティとしているものの、先端技術の実証にとどまらない先見性等が見受けられると評価しているものと思われる。片山は、スマートシティとの違いについて、ICTを活用して都市のスマート化を目指す意味でスーパーシティとスマートシティの目指す方向性は同じとしつつ、有識者懇談会と同様の視点でその差異を論じている。すなわち、スマートシティは、特定分野の実証実験にとどまり、供給者目線、技術者目線になりがちであるのに対し、スーパーシティでは都市にかかわる様々な領域を広くカバーし、そのまちで暮らす住民の目線に立った先端的サービスを、暮らしに実装させえたかたちで提供することを目指すものであるという<sup>(10)</sup>。

このように、スーパーシティにおいては住民の意思の確認や合意形成のありかたが重要になるとと思われる。

この点については、国家戦略特別区域法施行規則に定められている。片山は、本法律の「住民合意」は、「住民等関係者の意向の確認を証する書面という法令用語上の表現であり、『意見が一致する』という辞書的な合意とは少々意味合いが異なる」ものであると説明している<sup>(11)</sup>。「完全な意見の一致」が難しいのは当然といえば当然であるがどのような方法により合意を得るかについては慎重な検討が必要なものと思われる。

同施行規則では、第30条第4項において「国家戦略特別区域会議は、（中略）区域の住民その他の利害関係者の意向を踏まえるため、次の各号のいずれかに該当する措置を講ずるものとする」と規定されている。

すなわち、「国家戦略特別区域会議の構成員及び当該区域の住民その他の利害関係者の代表者で組織される協議会の議決」、「当該区域に係る議会の議決」、「当該区域の住民の投票」、「その他国家戦略特別区域会議が適切と認める方法」のいずれかである。

一見すると、区域ごとに組織される国家戦略特別区域会議において住民の合意をどのように得るかを決定することができ、同会議が適当と認める方法によれば、協議会、議会、住民投票いずれの方法にもよることなく意向を踏まえたのみならず読めるように思われ、次節以降の論点を先取りすればこの点が本法律に基づいてスーパーシティの議論が

---

(9) 片山さつき『社会課題を克服する未来のまちづくり スーパーシティ』事業構想大学院大学出版部、2020年。

(10) 片山（2020）参照。同書において目新しいのは、有識者懇談会がスーパーシティで挙げた10の領域に「最近急浮上した感染症対策」を含めている点であると思われる。

(11) 片山（2020）参照。

進められる際の大きな課題であると思われる。

すでに、公募が開始されたことは先にも述べたが、現段階における公募の締切は、2021年3月26日である。なお、応募主体は、地方公共団体とされ、指定基準は、①複数分野の先端的サービスの提供（概ね5分野以上を目安）、②広範かつ大胆な規制・制度改革の提案と、先端的サービス等の事業の実現に向けた地方公共団体、民間事業者等の強いコミットメント、③構想全体を企画する者である「アーキテクト」の存在、④地方公共団体の公募による必要な能力を有する主要な事業者候補の選定、⑤地方公共団体による区域指定応募前の住民等の意向の把握、⑥データ連携基盤の互換性確保及び安全管理基準適合性、⑦住民等の個人情報の適切な取扱い、である。

このスケジュールにおいても、指定基準の⑤にある区域指定応募前の住民等の意向の確認が、新型コロナウイルス感染症の拡大を背景として十分な形で実施可能であるかが応募を検討する地方自治体にとっては大きな課題であると思われる<sup>(12)</sup>。

### 3. 審議の経過等

次に、本法律が成立する過程における国会審議について主要なものを取り上げておきたい。この点については、瀬戸山順一と中村いずみにより端的にまとめられているため、併せて参照されたい<sup>(13)</sup>。

本法律案の提案理由は、「産業の国際競争力の強化及び国際的な経済活動の拠点の形成に関する施策の総合的かつ集中的な推進を図るため、国家戦略特別区域外国人滞在施設経営事業に係る欠格事由等に関する規定の整備、国家戦略特別区域革新的技術実証事業に係る道路運送車両法等の特例措置の追加、先端的区域データ活用事業活動の実施に活用するために必要なデータの提供を求め及び先端的区域データ活用事業の実施又はその促進に必要な新たな規制の特例措置の求めに関する規定の整備等の措置を講ずる必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。」とされている。

(12) もちろん、このほかにも、民間事業者とのコミットメントや「アーキテクト」の選定など課題は多く、これら構想の検討から応募に至る過程がある程度公開されている必要があると思われるが、住民の側からみて自分が住む自治体がどのような民間事業者と構想を進めつつあるのかなどの情報を得る機会は多くないと思われる。

(13) 瀬戸山順一・中村いずみ「『スーパーシティ』構想の実現に向けた法整備 — 国家戦略特別区域法改正をめぐる国会論議 —」『立法と調査』No.427、2020年。

まず、論点の全体像を明らかにするために野党会派から出された反対討論を参照しておこう<sup>(14)</sup>。

衆議院地方創生に関する特別委員会第6号（2020年4月15日）における亀井亜紀子の反対討論は以下のとおりである。

「私は、ただいま議題となりました国家戦略特別区域法の一部を改正する等の法律案について、反対の立場から討論いたします。

第1の反対理由は、加計学園の事例に象徴されるように、国家戦略特区の選定過程が不透明であり、公募とは形だけではないか、一部の人々の利権に結びついているのではないかという疑念が晴れないからです。

本法律案の目的である『スーパーシティ』構想の実現に向けた有識者懇談会の座長は竹中平蔵氏ですが、同氏は、きょう現在も、株式会社パソナグループ取締役会長、オリックス株式会社社外取締役です。オリックスの子会社は国家戦略特区の事業認定を受けており、利害関係者が有識者懇談会の座長であること自体が大きな問題です。

第2の理由は、国、地方公共団体等が事業者からデータ提供の求めを受けた場合、プライバシーが侵害されないか、住民合意を得るプロセスが不透明だからです。

国家戦略特別区域会議のメンバーは、担当大臣、地方公共団体の長、特定事業を実施すると見込まれる者で組織され、計画段階に住民代表はいません。どの段階で住民本人の合意を得るのか、知らぬ間に個人情報が提供されるのではないかという疑念は拭えません。

第3の理由は、本法案が、国と地方との関係、地方自治の独立性を大きく変えるおそれがあるからです。

条例の制定を軸にスーパーシティをつくろうという昨年提出された法案は廃案となり、スーパーシティ、スマートシティの相互運用性の確保という形に変わりました。つまり、スーパーシティで認定された規制緩和が、全国のスマートシティ計画にトップダウンで適用される可能性があります。その際、住民の家族構成、収入、納税、健康保険等、幅広い個人情報を保有し、独自のサービスを提供する地方公共団体の独立性はどう担保されるのか、地方制度調査会で議論された形跡はありません。

自動運転車両の人身事故のルールが未整備であることなど、論点は多く残っています。

緊急事態宣言下で参考人の招致もできない中、本日の採決は拙速であり、不要不急であ

---

(14) インターネットに公表されている議事録を参照しているが、一部において「シティ」と「シティー」が混在している。本稿では、表記の統一のため「シティ」を用いる。

ると申し上げて、反対討論といたします。」

同特別委員会における清水忠史の反対討論は次のとおりである。

「反対理由は3つです。

第1は、先端技術による実験都市計画を進めるに当たり、住民の権利や個人情報の保護をないがしろにし、規制緩和が進む懸念があることです。

本法案が進めるスーパーシティ構想は、先端的技術を活用し、さまざまなサービスを提供しようとするものですが、本人が同意しない情報の利活用も計画されています。

先行するカナダのトロント市では、道路や信号機などありとあらゆる場所に人、物の動きを把握するセンサーを設置し、ビッグデータを利活用する計画を進めていたものの、データが匿名化されても、複数のデータを組み合わせることで、行動が予測できたり、人が分類され、不公平な取扱いや差別を生んだりする可能性は十分にあると住民の不安や批判が高まり、混乱しました。

個人情報の扱いは不十分です。本法案でも同様の問題が発生する懸念が残ります。

事業計画案の前提としては住民合意を求めています、その方法は定められておらず、一部の住民の合意で強引に進められる懸念が払拭されていません。

第2は、国家戦略特区で問題視されている、総理大臣によるトップダウンの仕組みが強化されることです。

事業計画の立案の段階で内閣府の職員が区域会議に参加し、そこでまとめた基本構想を総理が承認、その後に各省が同時一体に規制緩和の許可を検討する仕組みを導入することになります。これでは、各省検討を事実上形骸化することになりかねません。加計学園の獣医学部創設のように、政権に近い特定の人物や事業者を優遇する総理案件が、より意のままに規制緩和を推し進める仕組みが強化されることになります。

第3は、地域限定型サンドボックス制度において、住民の合意形成が軽視され、安全性を監督する所管省庁の規制の仕組みを形骸化させるからです。

自治体、事業者の内閣府が参加する区域会議で技術実証区域計画を策定し、総理認定を受ければ、関連法ごとの許可は不要となり、一括して許可等があったとみなされてしまいます。実装実験をする際には、住民合意を丁寧に積み上げ、安全、安心を担保していくことが必要です。

以上、反対理由を申し述べ、討論といたします。」

両議員は、翌日の衆議院本会議第19号においても概ね同趣旨の討論を実施している。

以上を要するに、亀井は、国家戦略特区の選定過程が不透明であること、住民合意を得

るプロセスが不透明であること、国と地方との関係、地方自治の独立性を大きく変えるおそれがあることの3点を、清水は、住民の権利や個人情報の保護をないがしろにし、規制緩和が進む懸念があること、総理大臣によるトップダウンの仕組みが強化されること、住民の合意形成が軽視され、安全性を監督する所管省庁の規制の仕組みを形骸化させることの3点をそれぞれ反対理由として挙げている。

亀井の第1の反対理由と清水の第2の反対理由は、例えば、愛媛県今治市に設置された岡山理科大学獣医学部をめぐる一連の動向などから国家戦略特別区域制度全体に対する不信感が反映されているように思われる。スーパーシティに即して検討しても、亀井が名指ししている竹中は、片山（2020）によれば、スーパーシティを未来投資会議で唱えた人物とされている。

この点、瀬戸山・中村は、「エリア選定の透明性・公正性」という論点で整理している。これに関連して、当時の担当大臣である北村誠吾は、「可能な限り定量的な指標も活用しつつ、客観的な評価に基づいて検討を行い、選定候補について諮問会議など有識者等の第三者が加わったオープンな場に諮ることにより、透明性を確保しながら進め、最終的には、関係府省に協議した上で、閣議において決定される政令によって対象エリアを選定する旨を答弁し、その数は5都市程度」とした。本法律では、「実現すべき複数の規制改革を含む事業内容全体を一体的に検討し、各省調整の前段階で事業計画案を公表することにより、各省の検討が同時、一体、包括的に進むよう後押しする」こととしており、「指定された後に各省調整が行われる仕組みでは、指定後に計画が行き詰まるリスクも指摘された」が、「区域を政令で指定する段階で各省にも協議を行い、了解を得た上で閣議決定する旨」の答弁がなされた<sup>(15)</sup>。

これらの答弁は、松平浩一の「国家戦略特区の選定に当たって、特定の人や業者への優遇、権力者へのそんたく、そういった不公正な事情が介在しないよう、選定のプロセスの公正と透明性の強化、私は、この点こそが本改正において必須だと認識しています。

今回の制度において、一体どのようにして公正と透明性を確保し、国民の信頼を得ていくのか、北村大臣の御見解を伺います。」との質問、選定都市数、規制改革の一体的な展開については、柳ヶ瀬裕文の「スーパーシティの区域の選定については、本法成立後、速やかに国家戦略特区基本方針に選定基準を定め、ごく少数の区域を透明なプロセスで選定するとされています。再び制度への批判を招かないよう透明かつ公正な選定が何よりも求

---

(15) 引用部分は瀬戸山・中村（2020）による。

められますが、何件程度の区域を、どのような基準により選定をしていくのか、地方創生大臣に見解を伺います。」との質問と、「スーパーシティ区域の指定時には、その事業計画案に対し各省の協力が得られるとの見通しがなければならないと考えますが、地方創生大臣の見解を伺います。」との質問にそれぞれ回答したものである<sup>(16)</sup>。

亀井の第2の反対理由と清水の第1及び第3の反対理由は、個人情報取り扱い及び住民の合意に関する点である。この点については、瀬戸山・中村（2020）も紙幅を割き、個人情報については、「個人データの第三者提供」、「監視社会への懸念」、「マイナンバーの取扱い」に整理している。

まず、個人データの第三者提供については、データの適切な保護、利用に関しては、サービス事業者に個人情報保護関連の法令遵守を強く求めることとなる旨を、個人情報保護関連の法令によれば、個人情報保護法上、地方公共団体の場合は条例で定めるところにより、「特別の理由」があるときには例外的に本人の同意がなくとも個人情報の第三者提供が認められる場合があるが、スーパーシティにおいては「特別の理由」がある場合について提供できるケースの運用が緩むのではないかと懸念に対しては、「スーパーシティ」の導入の前後で特段ルールが変わることはなく、「スーパーシティ」であるから運用を変えることは想定していない旨、現状「特別の理由」とは相当の公益的な事情がある場合となっており、最終的には個別の事情により判断することとなるが、その公益性についてはかなり厳しく見られている旨、どのような形でデータ連携、共有を進めるかは、住民代表も入った区域会議において、基本構想の中でその連携、共有の基本的な在り方を決めていく旨を、また、国や地方自治体へのデータの求めに関しても住民の意向に反するようなデータの提供の求めや、特別な事情を無理に緩めるような運用を求めることがないよう、内閣府自ら区域会議の一員として、しっかりと現行法制の運用を行っていく旨をそれぞれ答弁している<sup>(17)</sup>。

監視社会の懸念については、海外事例に照らして提起されたものである。それに対しては、「確かに複数の異なるサービス間のデータの連携、共有を図る中で個人の行動履歴も活用されることは考えられるが、それが地域の社会的課題の解決に資するものとして関係

(16) 松平の質問は衆議院本会議第14号（2020年4月2日）、柳ヶ瀬の質問は参議院本会議第16号（2020年5月13日）にそれぞれなされたものである。

(17) 衆議院本会議第14号における担当大臣答弁（個人情報保護関連の法令遵守を強く求めることとなる旨）、参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会第6号（2020年5月22日）における村上敬亮内閣府地方創生推進事務局審議官の答弁（公益性の判断に関して、質問者は福島みずほ）。

者間の合意で得られることが大切である旨、加えて、個人の行動履歴を個人が特定可能な形で用いる場合は、法にのっとり個人の同意等を得ることが必要となる旨答弁し<sup>(18)</sup>ている。個人情報保護関連の法令遵守を求めるとの答弁が繰り返されることに対し、進化する最先端技術を後追いしている個人情報保護法制、特にEUなどの厳格なものと比較して遅れている我が国の同法制を守っても、「スーパーシティ」構想で人権を守るには不十分である旨の指摘も複数あったとされている<sup>(18)</sup>。

マイナンバーの取扱いについては、原則スーパーシティ内であってもマイナンバー法に沿った対応となるが、マイナンバー情報の共有等に関し、現行法上適法でない内容の提案があった場合の対応については、それ自身を1つの規制改革事項として取り上げ、関係省庁等と議論した上でその是非を検討する可能性がある旨の答弁があった<sup>(19)</sup>。

また、瀬戸山・中村（2020）では「住民参加・住民合意の在り方」として、種々の答弁が紹介されているほか、国家戦略特別区域諮問委員会における竹中の発言「要するに、民主主義の国ではなかなかそれがうまくいっていない。だからこそ、今回の法案のように、民主主義の国・日本で住民合意を前提に、地域の市で大胆に規制改革を進める。これは民主主義国として、この問題に挑戦する橋頭堡になると思います。」を引きながら、その背景にあるカナダ・トロント市の事例についての質疑を取り上げている。トロント市においては、「地区の再開発計画をGoogle系列会社が受託していたところ、民間企業がエリア内のあらゆる場所で人や物の動きをセンサーで把握し、ビッグデータとして、例えば交通量に応じて車道と歩道を切り替えるなど各種サービスに生かそうとする計画に対して、収集された情報の利用範囲の外縁がよく分からないことなどから近隣住民やメディアが強く反発し、計画が大幅に遅れていた」ところであったが、その後、「同社が財政上の理由により事業から撤退することを発表したと報じ」られるに至っていた<sup>(20)</sup>。

これについて北村は、事業計画を最終決定する直前に、財政的な事情とは言え、事業者が「スーパーシティ」と類似の事業から撤退することになったことは誠に残念であるが、

---

(18) 参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会第5号（2020年5月15日）における担当大臣答弁（個人の行動履歴に関する同意の必要性等について、質問者は大門実紀史）、指摘については、同日の委員会における松沢成文によるもの、同委員会第6号（2020年5月22日）における大門実紀史によるものが瀬戸山・中村（2020）には挙げられている。また、引用部は瀬戸山・中村（2020）による。

(19) 参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会第6号における村上の答弁（質問者は福島みずほ）。

(20) 引用部分は、瀬戸山・中村（2020）による。



トロント市は新たなパートナーを見付けることを表明しており、事業構想そのものが頓挫、中止になったわけではない旨の答弁をしている<sup>(21)</sup>。

亀井の第3の反対理由は、国と地方との関係、地方自治の独立性を大きく変える恐れがあることであった。この点、瀬戸山・中村（2020）にはあまり言及されていなかった。ただし、瀬戸山・中村（2020）においては、「区域会議の構成員に『住民代表』が加わるのが想定されているが、政府からは、どのような手続や基準で『住民代表』を選任するのか、『住民代表』はどこまで関与できるのかについて明確な答弁はなかった。個人情報の取扱いについて示された懸念への対応を含め、住民の不安や懸念に対し丁寧に対応し、いかに住民合意を得て構想を実現できるのか問われることとなろう。」との指摘がなされている。この点は、「住民参加・住民合意の在り方」に関する指摘であるとともに、この国と地方の関係や、地方自治体における代表のとらえ方など論点が多岐に及ぶ可能性がある重要な指摘であると思われる。

亀井自身はこの点について、「スーパーシティとスマートシティ、どう違うのかと思っていたんですけども、従来のスマートシティではなかなか事業が進まないの、今回の法改正でスーパーシティというものを別にまた認定をして、そこでは大胆な規制緩和を行う。そして、そこで行った規制緩和については、既に進んでいる各自治体でのスマートシティにもその規制緩和を適用していくのだということで、一体にする。つまり、トップダウンでいろいろな規制緩和のルールがおいてくるということではないかなと思いますけれども、そうなりますと、国と地方の関係性、地方自治の独立性を大きく変える可能性も出てくると思います。

そこで、今私がこの法案を理解した考え方、経緯は正しいかどうかということと、それから、地方制度調査会等の開催をして地方の意見は聞かれたのかどうか、参考人の方にお伺いいたします。」と問題提起している<sup>(22)</sup>。

これに対して、村上は、「地方制度調査会の御意見を伺ったかどうかという点でございますけれども、本件につきまして、本法案、確かに、複数の最先端技術を活用したサービスを実現するために、複数の異なる規制の特例を同時一体、迅速に措置するための特例的な手続を設けているというところは変わらず、事実でございます。

ただ、結果といたしまして、従来にも増して、国の側に検討を自治体側の要望により急

(21) 参議院本会議第16号（2020年5月13日、質問者は田村智子）。

(22) 衆議院地方創生に関する特別委員会第6号。

がせることはあっても、国の法令の枠の中でやりますと。いわば、当初、いろいろなことで言われておりました、政省令が、国の法令を上書きするというようなことがあれば、それは国と地方の基本的な関係を変えかねないということになろうかと思いますが、国の法令と地方自治が、従来から認めてきた関係性の中で、そのスピードアップを手続上図るといことになりましたものですから、基本的には、地方の行政体制のあり方について基本的な変更を求めるものではないだろうということで、今回は地方制度調査会の意見は伺っていないということでございます。」と答弁している。

「国と地方との関係」や「地方自治の独立性」という論点が「地方の行政体制のあり方について基本的な変更を求める」か否かという論点へと変わり、議論が微妙にすれ違っているようにも見受けられるが、質問時間等の関係からこれ以上の質疑応答は見受けられなかった。

概ね以上のような議論を経て可決・成立した本法律であるが、参議院において、以下のような附帯決議が付されている。

国家戦略特別区域法の一部を改正する法律案に対する附帯決議

政府は、本法の施行に当たり、次の諸点について適切な措置を講ずるべきである。

- 一 国家戦略特別区域制度の運用に当たっては、いやしくも特定の者や、その関連企業に不当な利益を与え、国民の疑惑や不信を招くことのないよう、その公平性・透明性を十分確保すること。
- 二 国家戦略特別区域における規制改革事項を決定する場合には、指定及び決定に至る全ての過程の透明性・公正性の確保、議事内容の速やかな公表等を求めた平成二十九年の国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律案に対する附帯決議の趣旨を徹底すること。
- 三 地方公共団体の長等を構成員とする国家戦略特別区域会議（以下「区域会議」という。）に特定の事業者を構成員として追加する際には、その過程や議論の内容等に関する情報公開の徹底により、公平性、公正性及び透明性を確保すること。
- 四 スーパーシティ事業を実施する際の標準的な接続仕様（API）の設計に際しては、その過程や事業者の選定及び議論の内容等について、情報公開の徹底により透明性を確保すること。

- 五 スーパーシティとする区域の指定基準を、国家戦略特別区域基本方針に定めるに当たっては、当該区域において住民満足度を高め、暮らしの課題を解決する観点から、推進する利点のみならず、プライバシー侵害への懸念等に対しても十分な説明と配慮がなされ、住民自治や民主主義に基づく決定や運用が担保される「住民目線の構想」が策定されるようにすること。
- 六 住民合意を要件として行う規制の特例措置の求めについては、国家戦略特別区域諮問会議が内閣総理大臣を通じて関係行政機関の長に勧告できることも踏まえ、内閣総理大臣はスーパーシティに係る基本方針を定めるに当たっては地方自治の尊重を徹底すること。
- 七 スーパーシティ事業における新たな規制の特例措置を求めるに当たって必要となる住民合意については、住民の意向を十分に反映させるとの観点から、内閣府は、区域会議において、具体的かつ明確な手続を定めるよう努めること。その際、内閣府令で定めるところにより添付することとされている「住民合意を証する書面」が何を指すものなのか、議会による否決は可能なのかも含め、地方公共団体に対し明確に示すこと。また合意後も、住民が継続的に関与する仕組みを検討すること。
- 八 国家戦略特別区域データ連携基盤整備事業を行う実施主体に適用する安全管理基準は、個人情報流出防止に万全を期したものを策定するとともに、その実施主体に対して、当該基準の遵守を徹底させること。またスーパーシティ事業を行う事業者に対し、本人の同意なしに顔認証システムによる個人情報の収集が行われることのないよう、個人情報保護関係法令の遵守を徹底し、サイバーセキュリティや、個人情報の流出防止を徹底するよう指導すること。
- 九 国や地方公共団体が、住民個人への合意や通知なく、個人情報を事業者に提供することのないよう、区域会議はプライバシー権や人権、国民の知る権利について考慮すること。その際、区域会議の構成員に事業者が含まれることに鑑み、政府は必要な監視を行うこと。
- 十 スーパーシティ事業に関し、万が一、個人情報が流出した場合に備えて、事後対応、補償措置等に関する運用を明確にすること。
- 十一 スーパーシティ事業に係る個人情報は本人同意の下で取り扱うとしているが、未成年者等、意思表示の難しい者からの「同意」「不同意」取付けの方法については、十分な説明をすること。

- 十二 スーパーシティ内での公共交通機関の縮小や廃止、現金のみの買物ができなくなるなど、新たな格差の発生や社会の寛容性が失われぬよう、デジタルデバイスについても特段の配慮を行うこと。
- 十三 スーパーシティ内で収益が上がらないことを理由に企業が突然、事業撤退することによる住民への影響やリスクを十分に想定し、対応策を講ずること。
- 十四 ライドシェア事業のような安全や雇用に問題が指摘されている事業の実証については、規制法令に違反するものが認定されることのないよう厳に対応すること。
- 十五 国家戦略特別区域革新的技術実証事業（地域限定型の規制のサンドボックス制度）に係る技術実証評価委員会委員の選定に当たっては、評価及び監視の中立性を確保するため、実証事業者と利害関係を有する者を選定しないようにすること。
- 右決議する。

#### 4. 地方自治体への影響の想定 — 小括にかえて

本稿においては、本法律の概要を確認するとともに、成立過程を中心に論点を析出してきた。そこからは、瀬戸山・中村（2020）が端的に整理したような論点が提示されていることが確認できた。とりわけ重要となるのは、「住民参加・住民合意の在り方」についてであろう。この点、有識者懇談会での議論なども含め若干補足しておこう。

スーパーシティには、グリーンフィールド型（白地から未来都市を作り上げる）の取組とブラウンフィールド型（既存の都市を造り変えようとする）の取組とに分類される<sup>(23)</sup>。

それぞれに関しての住民合意の前提となる意向の確認方法に関しては、国家戦略特別区域法施行規則に規定されていることはすでに述べたがこれは、2020年8月25日に閣議決定された「国家戦略特別区域法施行規則の一部を改正する内閣府令」による。それに先立つ2020年7月27日に開催された「スーパーシティ」構想に関するシンポジウムにおいて、「スーパーシティに関する重要な留意事項について（案）」が資料として配布されている。

---

(23) 注(8)記載のサイト等を参照されたい。

それによると、住民等の意向確認に関する考え方として、「地方公共団体は、区域指定に応募するに当たり、住民説明会の開催、パブリックコメントの実施等によって、事前に、住民等の意向の把握に努めることとする。ただし、後述する住民投票のような住民合意手続きまでは求めない。」、「区域指定後、設置された区域会議は、基本構想を検討するに当たり、関係者の会議への参画を含め、住民等の意向の反映に努めることとする。」、「区域会議は、基本構想を申請するに当たり、当該基本構想に対し、これに関係する住民を対象に、住民投票によって住民合意を得ることを基本とする。さらに、サービスや規制改革事項の内容に応じ、追加的に、住民等の意向の確認手続を行うこととする。」、「グリーンフィールドの場合、事前の住民投票に代わり、住民となることが確定する時点で、住民投票に代わる、意向の確認手続を行うこととする。」、「ブラウンフィールドの場合、住民投票において同意が得られたサービスについては、投票の対象となった住民が全員利用することを原則とする。ただし、他に選択肢が無く、どうしても区域外への移転を希望する者が結果的に生じた場合については、こうした者への支援などの配慮も検討すべきである。」としている。この内容と、施行規則の内容とを詳細に検討する必要があるように思われる。

さらに、そもそもスーパーシティを推進するにあたり、国家戦略特区の枠組みを用いることの検討も必要であるし、「住民等の意向確認」としているが、「住民」と「その他の利害関係者」とを並列に扱うべきかなど立法事実に係る重要な論点が十分に議論されていないように思われる。

2020年度第3次補正予算と2021年度予算において、スーパーシティ構想推進事業に対しては合計10億円の予算措置がなされている<sup>(24)</sup>。また、報道等によれば、実際に応募方針を固めた自治体が現れ始めており、これらの具体的な推移に即してどのように予算が執行され、地方自治体において住民等の意向をどのように確認し、どのような事業が区域選定を受けるかなどを注視しつつ具体的な論点を検討する必要があるが、その点に関しては他日を期したい。

(そのだ しげき 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

---

(24) 首相官邸ウェブサイトにより確認。内訳は、2020年度第3次補正予算7億円、2021年度予算3億円である。

キーワード：スーパーシティ／規制のサンドボックス／特区民泊／  
グリーンフィールド／ブラウンフィールド