

## 第3章（総合特区）

### 【総合特別区域法について ～条例による上書き議論の系譜～】

上林陽治

民主党政権のもと、2010年6月18日に閣議決定された「新成長戦略～「元気な日本」復活のシナリオ～」で、21の国家戦略プロジェクトのひとつとして位置づけられ、法制化されたものである。（衆議院可決2011年5月17日、参議院可決6月22日、同月29日公布、8月1日施行）

従前の構造改革特区は、規制緩和に特化して特別区域を指定し、モデル的に実施した後に全国展開することを展望したものだが、総合特別区域法における総合特別区域では、規制緩和措置に加え、税制上、財政上、金融上の支援がなされるなど総合的支援を想定する。

自治制度との関連で着目すべきは、省庁と内閣府との共同で総合特区法施行令又は施行規則を策定し、同施行令等で定めるものについては、当該事項の特例措置を条例で定めることができるとしたこと。法案策定過程で、与党・民主党の総合特区・規制改革小委員会から、総合特区では、「条例による上書き権」を認めるべきとする提案がなされており、上記の共同府省令方式は、これに代替するものとして盛り込まれたものである。

はじめに

- 第177 通常国会での政府提出法案。所管官庁は内閣府地域活性化担当大臣・同推進室。  
2011年2月15日に衆議院に法案が提出されたものの、東日本大震災の影響で審議が進まず、衆議院で可決したのは同年5月17日、参議院は同年6月22日可決し、同法案は成立。同年6月29日公布。同年8月1日施行。
- 菅・民主党政権のもと、2010年6月18日に閣議決定された「新成長戦略～「元気な日本」復活のシナリオ～」で、21世紀日本の復活に向けた21の国家戦略プロジェクトのひとつとして位置づけられ、法制化されたもの。
- 小泉内閣時代の2002年12月に成立した従前の構造改革特区（以下、「構造特区」）は、いわば規制緩和に特化して特別区域を指定し、モデル的に実施した後に全国展開することを展望した。  
総合特別区域法における総合特別区域（以下、総合特区）では、規制緩和措置に加え、税制上、財政上、金融上の支援が措置されるなど、総合的な支援を想定。  
また、総合特区への指定に関しては、実現可能性の高い区域に国と地域の政策資源を集中することを基本とて、地域を限定した「選択と集中」を旨としている。

この点で、総合特区は、従来の構造特区に、沖縄限定で進められてきた経済特区制度（自由貿易、税制上、金融上の軽減措置）を付加した仕組み。

- 総合特区制度の地域活性化総合特区のスキームは、東日本大震災における復興特区制度の枠組みにそのまま転用されるなど、重要な位置づけを与えられている。
- 自治制度との関連で着目すべきは、地方自治体の事務に関し、法律に基づき、政令又は省令で規定することとされている事項のうち、省庁と内閣府との共同で総合特区法施行令又は施行規則を規定し、同施行令又は施行規則で定めるものについては、当該事項の特例措置を条例で定めることができるとしたこと。いわば従前の政省令を総合特区法施行令又は施行規則で打消したうえで、条例に委任するとしたもの。法案策定過程で、与党・民主党の総合特区・規制改革小委員会から、総合特区においては、法律・政省令に関わらず、ストレートに条例で規定の内容を書き換えることができるとする「条例による上書き権」を認めるべきとする提案がなされたており、上記の共同府省令方式は、これに代替するものとして、法案に盛り込まれたものである。

復興特区法に関しても、与党・民主党復興プロジェクトチーム（PT）から、条例に上書き権を認めるべきとする議論がなされた。

### 「総合特区制度」と「構造改革特区制度」の比較

総合特区	構造改革特区制度
複数の規制の特例措置に加え、税制・財政・金融上の支援措置等を総合的に実施	主として個別の規制の特例措置を対象 税制・財政・金融措置は対象としない
取組の先駆性、地域の責任ある関与等の要件を満たす地域に限定	構造改革特別区域計画の認定を受けた地方公共団体において活用可能
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	—

平成 23 年 1 月 内閣官房地域活性化統合事務局作成資料

## 1. 沿革

### (1)政府部内の検討

- 政権交代を果たしたばかりの鳩山・民主党政権は、2009年9月18日、国家戦略局の設置に先立ち、内閣官房に当分の間置かれる組織として国家戦略室を設置した。同年12月15日、国家戦略室に「成長戦略策定会議」（議長：内閣総理大臣）を設置するとともに、その下に「成長戦略事務局チーム」（菅直人副総理、古川元久内閣府副大臣ら。役職はいずれも当時）を設置した。
- 成長戦略事務局チームは、2010年4月22日から30日まで各府省ヒアリングを実施。4月30日には、金融庁・地域活性化統合本部のヒアリングが実施され、大塚耕平内閣府副大臣（当時）から総合特区制度に関する構想について、以下のように述べられた。

「規制・制度改革が時代に即して常に行われていれば、構造改革特区のような取り組みは本来必要ない。しかし、実際にはそうではないことから、全国的な規制改革のリーディングケースとして構造改革特区という構想が始まった。ところが、前政権末期には、本来の姿とは異なる姿になってしまい、構造改革特区は特定の規制や制度のお目こぼしのような姿になっていた面がある」「例えば、医療のある規制を構造改革特区で改革しても、当該規制に係る医療行為についてのみ改革されるだけである。産業としての医療発展や地域医療の全体的な向上のために、オーバーオールな規制改革を行わなければならない場合があるという問題意識から総合特区という発想に至っている」「総合特区について、実施主体が重要となる。従来のどぶろく特区の蔵元や自治体の単体としての申請ではなく、自治体や民間企業、その他の関係者が連携して実施主体をNPO等の形で創設することが想定される。また、寄付税制等の措置により資金・機材拠出を民間から引き出すことも可能と考えている」<sup>1</sup>。
- 2010年6月、鳩山政権から菅政権に移行したが、6月18日には、「新成長戦略～「元気な日本」復活のシナリオ～」（以下、「新成長戦略」）を閣議決定し、その中で次の通り総合特区制度を創設するとした。（下線は筆者）

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「総合特区制度」を創設する。具体的には、①我が国全体の成長を牽引し、国際レベルでの競争優位性を持ちうる大都市等の特定地域を対象とする「国際戦略総合特区（仮称）」を設け、我が国経済の成長エンジンとなる産業や外資系企業等の集積を促進するため、必要な規制の特例措置及び税制・財政・金融上の支援措置等を総合的に盛り込む。その際、法人税等の措置についても検討を行う。また、②全国で展開する「地域活性化総合特区（仮称）」では、地域の知恵と工夫を最大限活かす規制の特

<sup>1</sup>成長戦略事務局チーム 金融庁・地域活性化統合事務局ヒアリング概要（平成22年4月30日（金）13:00～13:40）

[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokkasenryaku/image/20100430\\_jimukyokuhear\\_kinyu\\_u\\_yousi.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokkasenryaku/image/20100430_jimukyokuhear_kinyu_u_yousi.pdf)

例措置及び税制・財政・金融上の支援措置等、「新しい公共」との連携を含めた政策パッケージを講じる。

- 2010年参議院選挙後の9月7日には、上記の新成長戦略の実現を推進・加速するため、新成長戦略実現会議（議長：内閣総理大臣。以下、「会議」）が閣議決定により設置された。その第2回会合（2010年10月8日）では、分科会として、「総合特区制度、「環境未来都市」構想に関する会議」（議長：地域活性化担当大臣。総務大臣兼務。）が設置された。
- 10月21日に開催された会議では、「総合特区制度」の制度設計を行うため、規制の特例措置や税制・財政・金融上の支援措置等について、2010年7月20日から9月21日まで、アイデアの募集を実施した結果が片山善博地域活性化担当大臣から報告された。提案の提出については、延べ278団体より計450件。このうち、地方自治体からの提案が延べ152自治体327件、企業・団体等からの提案延べ126団体145件、また92件が「国際戦略総合特区（仮称）」、358件が「地域活性化総合特区（仮称）」に係る提案、措置の種類別の提案件数は、規制の特例措置2,004件、税制上の支援措置1,085件、財政上の支援措置1,677件、金融上の支援措置354件、その他の支援措置538件だった。  
同日の会議では、2011年初に法案を提出し、3月末に可決・成立との見通しが述べられた<sup>2</sup>。
- 2011年12月16日に閣議決定された「平成23年度税制改正大綱」では、総合特区制度の創設を先取りし、以下の税制改正項目を列挙していた。
  - ・総合特区制度の創設に伴い、特定新規中小会社が発行した株式を取得した場合の課税の特例の適用対象となる株式会社の範囲に、総合特別区域法（仮称）に規定する特定地域活性化事業（仮称）を行う株式会社を加える。
  - ・総合特別区域法（仮称）の制定に伴い、特定住宅地造成事業等のために土地等を譲渡した場合の1,500万円特別控除の適用対象に、同法に規定する高度化事業の用に供するために土地等を譲渡した場合。
  - ・総合特別区域法（仮称）の制定に伴い、独立行政法人中小企業基盤整備機構が作成する同法に規定する高度化事業に必要な資金の貸付け業務に関する文書について、印紙税を非課税。
  - ・国際戦略総合特別区域において一定の規模以上の設備等の取得等をしてその事業の用に供した場合における、その取得価額の50%（建物等については、25%）の特別償却又は15%（建物等については、8%）の税額控除のいずれかの選択適用。
  - ・国際戦略総合特別区域において、当該事業に係る所得の金額の20%の所得控除。なお、この措置の適用を受けることができる国際戦略総合特別区域の指定数は少数に限定する。

<sup>2</sup>第3回新成長戦略実現会議、片山地域活性化担当大臣提出資料（2010年10月21日）、[http://www.npu.go.jp/policy/policy04/archive02\\_03.html#haifu](http://www.npu.go.jp/policy/policy04/archive02_03.html#haifu)

## (2) 民主党内での検討

○民主党内に設置された「総合特区・規制改革小委員会」（委員長：大塚耕平。以下、「小委員会」）では、総合特別区域法案にかかる検討を行い、法令による規制の緩和を一層推進するため、総合特区内の規制改革分野について不可能分野だけを特定しそれ以外はすべて認める「ネガティブリスト型」の導入と、ケースによっては法律・政令・省令による規制について、政令または条例によりその内容を書き換える、いわゆる上書き権を盛り込んだ考え方を取りまとめた<sup>3</sup>。

しかし、2010年12月21日に開かれた小委員会では、政府・地域活性化統合事務局が提示した「総合特区（特別区域）法案枠組み」では、上記の民主党の提案は盛り込まれておらず、また、同会合に出席した内閣法制局も、過去の最高裁判例や学説の通説を根拠に、「法律の細目が政令であり、政令が法律の上位になることはできない」と政令の上書き権は認められないとした。

民主党小委員会からの提案を持ち帰り検討を進めてきた政府は、2011年1月27日、総合特区法案に、政令や条例による「上書き権」を盛り込むことを見送る方針を決め、同日、民主党小委員会の会合で説明し、同委員会もこの方針を了承した。上書き権について、内閣法制局は「（憲法が定めた）唯一の立法機関である国会を超える権能を自治体に与える法案は困難だ」と反対し、内閣府の政務三役も「違憲の疑義もある」と同調した。

## (3) 国会審議状況

○2011年2月15日に閣議決定された「総合特別区域法案」は、同日、衆議院に提出された。付託委員会は内閣委員会で、4月20日から審議がはじまった。

内閣委員会の審議では、主に従前の構造改革特区との差異、税制上の優遇措置等について質疑が集中したが、もっとも激しい質疑が行われたのが、上述の「上書き権」をめぐるものであった。

4月22日の衆議院内閣委員会で質問にたった柿沢未途議員・みんなの党は、条例による法令上書きについて、「条例上書きが憲法上の国会の立法権を損ない、国民の権利を侵害したという場合には、具体的なケースについて、この条例上書きはやはり問題があるんじゃないかというふうに憲法適合性を裁判で争う、こういうことがあってもいいのではないか」と質問したのに対し、片山地域活性化担当大臣は、「国権の最高機関である国会が定めた法律を、各自治体が上書きできるというのは、我が国の今の憲法体制のもとでは認められないということが法制局の見解でありましたけれども、私も実はそう思っております」「やはり国法で、自治体に移譲すべきものはきちっと移譲するというを明記した方がいいだろうというのが私の見解であります」と回答した<sup>4</sup>。

<sup>3</sup> 民主党「総合特区・規制改革小委員会（第6回）」（2010年12月14日）提案資料

<sup>4</sup> 衆議院内閣委員会会議録第8号（平成23年4月22日）より



また条例による上書き権について否定的な立場から、宮沢洋一議員・自民党が、総合特別区域法のなかに、政令又は省令で自治体の事務を義務づけ・枠づけしている事項のうち、省庁と内閣府との共同で総合特区法施行令又は施行規則を規定すれば、当該事項の特例措置を条例で定めることができるとしたことについて、内閣法制局の審査状況を確認する質問を行った。

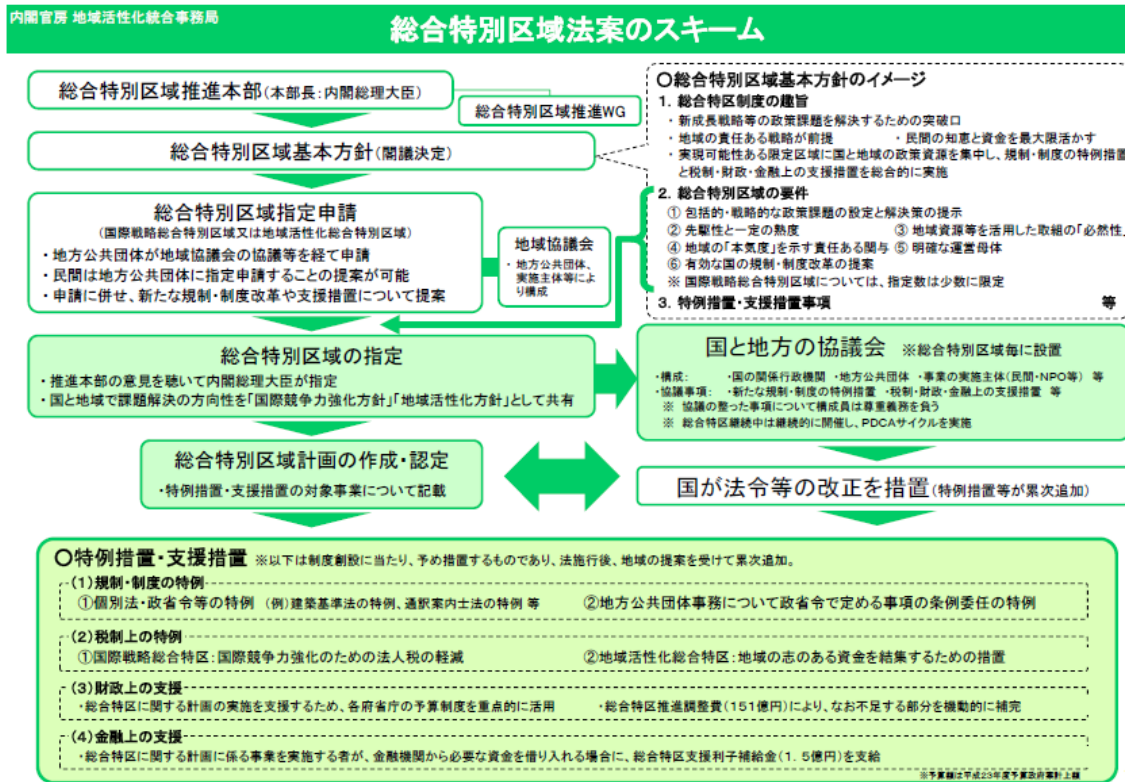
これに対し、政府参考人として出席した近藤正春内閣法制局長は、上書き権について「憲法 41 条との関係で、国会が唯一の立法機関であるということから、その委任に基づいたものをどういう範囲内で書いていけるかということで、その委任についてはやはり実質的に国会の立法権を没却するというような形で抽象的、包括的な委任は許されないと従来から解しております、そういう判断基準で今回のものについても私ども審査をした」としたうえで、総合特別区域法の措置については、「今回の、政令あるいは省令で定められている規制、一回法律から政令、省令に委任された事項について条例で少し特例が書けるという形にしてございますけれども、基本的には法律によって一旦政令等に委任をされたということで、ある意味では執行する行政府の判断である程度具体的に定めていくべき事項であるということで、事務的であったり技術的であったり非常に細部にわたるものであったり、いろいろなものがあると思いますけれども、委任が一回されたものでありまして、国会自身が常に決定していなくてもよくて、行政府にある程度委ねたところでの範囲内のものでのマターに、事項に絞られているということが最大でございます、そういったものにまず対象物を限定をしているということと、総合特別区域法では、そういったものについて具体的に条例に委ねるような範囲は、一応政令で定められているものは政令で、省令で定められているものは省令ということで、ある程度最初の授權を受けた政府の側において一応具体的な範囲を確定し、法律との整合性等を踏まえながらきちっと条例にお渡しをしていくという形で、そういう限定の中である程度は条例での特例措置の範囲を認めているという形にしてございまして、こういう形の制約の中であれば、基本的には私ども、憲法上の問題はないのではないかとというふうに判断をいたしました」「法律で、一旦政令での委任をしたものについて政令でまた決めた上で、ある程度法律に基づく政令で決めた上で条例に委任をしていくということでございますので、そういう意味では、全く法律の趣旨、まさしくこの法律においてそういう授權を政令にし、政令で条例に定めていくという形でございますので、そういう意味では法律が国会で定めるもの、その下にある政令、それに基づくものでその条例に授權をしていくということで、基本的な体系としては問題はない」と回答した<sup>5</sup>。

---

<sup>5</sup> 衆議院内閣委員会会議録第 8 号（平成 23 年 4 月 22 日）より

## 2 法案の概要

総合特別区域法の概要は以下の通り。(図参照)



### (1) 目的、基本理念

同法第 1 条は、目的として「産業構造及び国際的な競争条件の変化、急速な少子高齢化の進展等の経済社会情勢の変化に対応して、産業の国際競争力の強化及び地域の活性化に関する施策を総合的かつ集中的に推進することにより、我が国の経済社会の活力の向上及び持続的発展を図るため、その基本理念、政府による総合特別区域基本方針の策定及び総合特別区域の指定、地方公共団体による国際戦略総合特別区域計画及び地域活性化総合特別区域計画の作成並びにその内閣総理大臣による認定、当該認定を受けたこれらの計画に基づく事業に対する特別の措置、総合特別区域推進本部の設置等について定め、もって国民経済の発展及び国民生活の向上に寄与すること」としている。

また基本理念に関しては、第 3 条で「総合特別区域における産業の国際競争力の強化及び地域の活性化は、地方公共団体が、これらの実現のために必要な政策課題の解決を図るため、当該地域における自然的、経済的及び社会的な特性を最大限に活用し、かつ、民間事業者、地域住民その他の関係者と相互に密接な連携を図りつつ主体的に行う取組により、地域経済に活力をもたらすとともに、我が国の経済社会の活力の向上及び持続的発展を図ることを基本とし、国が、これらの取組に対して、規制の特例措置の整備その他必要な施

策を、関連する諸制度の改革を推進しつつ総合的かつ集中的に講ずることを旨として、行われなければならない」と定めている。(下線は筆者)

## (2) 2つのパターンの総合特区

総合特区は2つのパターンに区分けされている。

第1に「国際戦略総合特区」で、国が定める国際競争力強化方針に即して、産業の国際競争力の強化に資する事業を実施するための施策を講ずる特別区域。「環境・次世代エネルギー」「バイオ・ライフサイエンス」「農業」「アジア拠点」「国際物流」「国際港湾」「コンベンション」等が該当産業として想定されている。

第2が「地域活性化総合特区」で、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を目的として、「環境・次世代エネルギー」「観光・文化」「教育・子育て」「バイオマス」「農業・六次産業」「金融・ソーシャルビジネス」「医療・介護・健康」「物流・交通」の各産業が想定されている。

## (3) 総合特区の指定に関する流れ

### ① 総合特別区域推進本部の設置

総合特別区域における産業の国際競争力の強化及び地域の活性化に関する施策を総合的かつ集中的に推進するため、内閣に、総合特別区域推進本部（以下「本部」という。）が置かれる（第59条）。本部長には内閣総理大臣（第62条）、副本部長には内閣官房長官及び総合特別区域担当大臣があたり（第63条）、本部員には他の国務大臣が就任する（第64条）。本部に関する事務は、内閣官房において処理し命を受けて内閣官房副長官補が掌理する（第66条）、本部に係る事項については、内閣法にいう主任の大臣は、内閣総理大臣である（第67条）。

### ② 総合特別区域基本方針

本部は次の事務を実施する（第60条）、i 総合特別区域基本方針案の作成、ii 総合特別区域の指定・変更・解除等について内閣総理大臣への意見、iii 国際戦略総合特別区域計画及び地域活性化総合特別区域計画の円滑かつ確実な実施のための施策の総合調整及び支援措置の推進に関する事。iv これらの総合調整。

本部が定める総合特別区域基本方針に定める事項は、ア総合特別区域における産業の国際競争力の強化及び地域の活性化の推進の意義及び目標に関する事項、イ総合特別区域における産業の国際競争力の強化及び地域の活性化の推進のために政府が実施すべき施策に関する基本的な方針、ウ国際戦略総合特別区域の指定及び地域活性化総合特別区域の指定に関する基本的な事項、エ国際戦略総合特別区域計画の認定及び地域活性化総合特別区域計画の認定に関する基本的な事項、オ総合特別区域における産業の国際競争力の強化及び地域の活性化の推進に関し政府が講ずべき措置についての計画、等である（第7条2項）。



内閣総理大臣は、総合特別区域推進本部が作成した総合特別区域基本方針の案について閣議の決定を求めなければならない（第7条3項）

#### ③総合特区の指定の申請

地方自治体は、総合特区の指定申請をしようとするときは、関係する地方自治体の意見を聴くとともに、地域協議会が組織されているときは、当該指定申請に関し必要な事項について地域協議会において協議をしなければならない（第8条5項、第31条5項）。民間団体等の特例措置等の対象となる事業を実施しようとする者は、地方公共団体に対して、申請をすることについての提案をすることができる（第8条3項、第31条3項）。また、申請に併せ、新たな規制・制度改革や支援措置について提案することができる（第10条、第33条）。

なお、地域活性化統合本部資料によると、政府が想定する総合特区の指定要件として、つぎのようなイメージを提供している。

- i) 包括的・戦略的な政策課題の設定と解決策の提示があること
  - ii) 成長分野の活性化や地域の活性化といった目的に対し有効で、我が国の成長に資する新しい分野を切り開くなど先駆的な取組であり、一定の熟度を有すること
  - iii) 地域資源等を活用した取組の「必然性」があること
  - iv) 今後の地域活性化を進める上で有効な国の規制・制度改革の提案があること
    - ・先駆的な取組の実現や推進に有効であり、以下のような国の施策に関する提案を対象とする。
      - 規制の改革（過去に行われた規制改革の改善や活用促進のための措置を含む）
      - 国の権限・事務の地方公共団体への委譲・ワンストップ化
      - 国の関係機関の業務の見直し
      - 国の制度、事務手続きの見直し（税制・財政・金融上の支援措置の改善、国の認定手続きの簡素化等）等
  - v) 地域の「本気度」を示す責任ある関与があること
    - ・地域の「本気度」が明らかな取組で、関係主体の合意が得られているものを想定
- 例) 地方税の減免、地域独自の補助金や助成措置、地域独自のルールの設定、自らの権限に係る規制緩和、組織や体制の強化等
- ・既に、地域の自助努力による事前の施策が十分に行われている
  - ・成果目標の設定と事後チェック
- vi) 運営母体が明確であること
  - ・地方公共団体と民間企業、NPO等による官民共同の協議会を設置することが必須

#### ④総合特区の指定

内閣総理大臣は、地方自治体が行う申請に基づき、当該自治体の区域内の区域であって、基本方針等に適合するものについて、総合特区（「国際戦略総合特区」又は「地域活性化総合特区」）として指定することができる（第8条1項、第31条1項）。

また内閣総理大臣は、指定に関して、国と地域で課題解決の方向性、目標及びその達成のために取り組むべき政策課題、当該目標を達成するために指定された地方公共団体が実施し又はその実施を促進する事業に関する基本的な事項等について、「国際競争力強化方針」「地域活性化方針」として策定し、問題意識の共有を図ることとしている（第9条、第32条）。

#### ⑤国と地方の協議

内閣総理大臣、国務大臣のうちから内閣総理大臣の指定する者及び指定地方公共団体の長は、総合特別区域ごとに、総合特別区域において指定地方公共団体が実施し又はその実施を促進しようとする事業、当該事業を実施するために必要な新たな規制の特例措置等の整備その他の総合特別区域に施策の推進に関し必要な協議を行うための協議会を組織することができる（第11条1項、第34条1項）。

会議において協議が整った事項は、協議会の構成員は、その結果を尊重しなければならない（第11条8項、第34条8項）

国と地方の協議会で協議する事項については、新たな規制・制度の特例措置や税制・財政・金融上の支援措置等が想定されている。

#### ⑥総合特別区域計画の作成・認定

指定地方公共団体は、総合特別区域における産業の国際競争力の強化や地域の活性化を図るため、特例措置や支援措置の内容や対象事業について記載する総合特別区域計画を作成する。計画作成にあたっては、関係地方自治体及民間等の意見を聴かなければならない。（第12条、第35条）

#### (4) 特例措置・支援措置

国と地方の協議会を経て、新たな規制・制度の特例措置に関する協議が整った時は、国は法令等の改正措置を随時行い、特例措置等を追加することとなっている。

現在の総合特別区域法で措置されている特別措置・支援措置は、以下の通り。

##### ①法律で規定している規制の特例措置等（第20条以下、第43条以下）

下記の事項について、認定を受けた総合特別区域計画に基づく事業に適用する特別措置として、規制の特例措置等を規定している。

##### ア 国際戦略総合特区及び地域活性化総合特区共通の特例措置等

- ・ 通訳案内士以外の者による有償ガイドの特例（通訳案内士法の特例）
- ・ 工業地域等における用途規制の緩和（建築基準法の特例）
- ・ 特別用途地区内における用途制限の緩和（建築基準法の特例）
- ・ 財産の処分の制限に係る承認の手続きの特例（補助金適正化法の特例）
- ・ 工場等の高度化事業の市町村経由での実施（独立行政法人中小企業基盤整備機構法の特例）

##### イ 国際戦略総合特区のみの特例措置

- ・ 工場立地に係る緑地規制の特例（工場立地法及び企業立地促進法の特例）
- ウ 地域活性化総合特区のみの特例措置
  - ・ 他の水利使用に従属する小水力発電の許可手続の簡略化（河川法及び電気事業法の特例）
  - ・ 特定酒類の製造事業（酒税法の特例）
  - ・ 特産酒類の製造事業（酒税法の特例）
  - ・ PFI方式を活用した民間事業者による特別養護老人ホーム設置（老人福祉法の特例）

② 政省令で規定している規制の特例措置（第 24 条、第 53 条）

法施行前に各省から総合特区における特例の創設に協力が得られる規制の特例措置については法施行時に政省令で措置する予定。

政令については総合特区法施行令、省令については総合特区法施行規則（内閣府と規制所管省庁の共同省令）で対応。

③ 地方公共団体事務に関して政省令で規定する事項の条例委任の特例（第 25 条、第 54 条）

地方公共団体の事務に関し、法律に基づき、政令又は省令で規定することとされている事項のうち、政令により規定された規制に係るものにあつては政令で定めるところにより条例で、主務省令により規定された規制に係るものにあつては内閣府と規制所管省庁の共同省令で定めるところにより条例で、当該事項の特例措置を適用する（法での特例追加の法改正不要）。

(5) 総合特区に係る税制・財政・金融上の支援

冒頭に記したように、総合特区制度には、税制上、財政上、金融上の支援が措置されており、これが構造特区法と異なるところである。

① 税制上の支援措置

税制上の措置については、すでに 2010 年末の税制改正大綱で明示されていたものである。

1 国際戦略総合特区（法人税）

下記の措置を選択適用としている。

○ 投資税額控除または特別償却

総合特区内で当該特区の戦略に合致する事業の用に供する機械、建物等を取得してその事業の用に供した場合、特別償却又は税額控除ができる制度を創設する。

- ・ 特別償却の割合：取得価額の 50%（建物等 25%）
- ・ 税額控除の割合：取得価額の 15%（建物等 8%） 控除限度超過額の繰り越し：1 年間
- ・ 事業者の指定及び設備等取得の期限：平成 26 年 3 月 31 日まで

○ 所得控除

専ら、総合特区で適用される規制等の特例措置の適用を受ける事業等を行う法人について、当該事業による所得の20%を課税所得から控除できる制度を創設する。

- ・適用期限：事業者の指定の日から5年間
- ・事業者の指定の期限：平成26年3月31日まで
- ・国際戦略総合特区の指定数は、少数に厳しく限定。
- ・地方公共団体も事業を実施する者の経済的負担を軽減するための措置（地方税の減免、補助金の交付等）を行う。

## 2 地域活性化総合特区（所得税）

### ○ 出資に係る所得控除

社会的課題解決に資する事業（ソーシャルビジネス等）を行う中小企業に対して個人が出資した場合に、当該個人の投資した年分の総所得金額から一定額を控除できる制度を創設する。

- ・総合特区で指定後3年以内の企業が対象（指定の期限：平成26年3月31日まで）。
- ・前年の売上高に占める営業利益が2%以下の企業が対象。

### ② 財政上の措置～2011年度予算における措置～

総合特区推進調整費として、151億円が措置されているが、執行段階では、地域からの提案を踏まえて用途を確定し、関係府省に移し替えて執行するとしている。

支援額については上限が定められ、国際戦略総合特区は20億円／計画・年、地域活性化総合特区に関しては5億円／計画・年である。

このほか総合特区支援利子補給金（金融機関からの借入利息への補給：0.7%以内）1.5億円が措置されている。

### 3 課題と問題点

#### ① 支援措置

内容、財政上の措置とも狭いもので、特区申請のインセンティブがわからない。結局は、求めに応じて規制を緩和するので自己責任で実施すべきとなる。

#### ② 構造改革特区における課題を克服できたか、

構造改革特区は、官庁セクショナリズムの下で、権限を保有する中央省庁の承認を必要とするため、実効性が挙げられなかった。今回の総合特区法は、この点を克服できるのだろうか。この点、以下の国会における片山大臣の答弁を参照

「柿澤議員が御指摘の、具体的に規制の緩和をどうやって進めるのかというのは、実は本当に最大のポイントだと私も思います。その際に、おっしゃったように、内閣府対各省というとらまえ方ももちろんあるんですけども、実は、内閣府といっても、内閣系のところもしょせんは官僚の人たちがやるわけで、官僚対官僚になるわけです。私は、むしろこの種の問題というのは、そういう内閣府とか内閣官房対各省という取り合わせよりは、政治対官僚組織という枠組みでとらえた方がいいんだろうと思います。幸い、今の政権というのは政治主導ということを標榜して今日に至っております、従来のような、役所の抵抗に遭えばおおむねそれが通ってしまうというやり方ではなくて、必要な調整を政務が率先して行うということになっておりますので、まさにこの総合特区などで各省がネガティブな姿勢を示した場合には、ちゃんとそれぞれの所掌の大臣以下の政務三役がおりますので、その政務三役が中心になって協議をして物事を打開していく、こういう手法が私は一番有効だと考えております」。

#### ③ 上書き権問題

民主党が出した条例による上書きは、法令の規定に関わらず、条例で規制を緩和しようとするもの。上記②の課題を条例制定権限を拡大することにより、克服しようとする試み。

法は、特例措置として条例委任できる対象を政省令とし、かつ、府省所管省令について内閣府令をかませることで、条例委任をしやすくさせるという構成で、現行法解釈のもとではやむをえない措置と考えるべきか。