

# 国家戦略特別区域法 (平成25年12月13日法律第107号)

其 田 茂 樹

区域内における規制改革その他の施策を総合的かつ集中的に推進するために必要な事項を定める国家戦略特別区域法案は、平成25年11月5日に第185臨時会において国会に提出され、同年11月8日に衆議院内閣委員会に付託、5回にわたり委員会が開催された後、20日に修正可決、翌21日に衆議院本会議で可決され、参議院に送付された。参議院では、11月22日に内閣委員会に付託、12月6日に可決された後、7日に本会議において可決している。

公布日は、平成25年12月13日、一部を除いて同日施行された。

## はじめに

本稿の課題は、国家戦略特別区域法（以下、本法律という）の概要、制定過程を整理する中で、地方公共団体に対する影響の内容や程度を検討することである。

日本においては、これまでもいくつかの「特区」と略される特別区域や、それに類するものがつくられてきている（**図表1**参照）。そもそもこの特区制度の共通する特徴は、「地域を限定して総理大臣等の認定を受けて、法令による全国一律の規制を外すことを基本として、各法律の（中略）目的を達成する」という点である<sup>(1)</sup>。近年のものでは、構造改革特区や総合特区、復興特区などがあり、「特区」とは称していないものの、第三次行政改革推進審議会・第三次答申を受け、1992年に閣議決定された地方分権特例制度や2002年に制定・施行された都市再生特別措置法に基づく都市再生緊急整備地域、都市再生特別地区、特定都市再生緊急整備地域があり、さらには、1998年の沖縄振興開発特別措置法改正によって指定された自由貿易地域等がある<sup>(2)</sup>。

特定の地域を指定するなどしてその地域に補助金等を措置するという手法は、全国総合開発計画等においても用いられており、これ自体は決して新しいものではない。では、本法律に定める国家戦略特区の特徴はどのような点であろうか。

恒川隆生は、従前の特区と国家戦略特区の差として、「事業者や地方公共団体の『手挙げ』方式にとどめず、国と地方と民間が一体となり、産業の国際競争力強化、国際的な経済活動の拠点形成を図

(1) 大田（2012）参照。なお、ここで各法律とは、構造改革特別区域法、総合特別区域法および東日本大震災復興特別区域法を指す。

(2) 大田前掲論文。郭（2014）参照。ただし、大田によれば、地方分権特例制度は、「『法律の制定又は改正を要しない範囲で』の**手続・事務の簡素化・迅速化、補助金の交付等、運用レベルに止まった**」とされており、「法令による全国一律の規制を外すこと」という大田自身の定義の基本よりは、若干広くとらえている。

図表 1 国家戦略特区と既存特区との比較

	国家戦略特区	総合特区	構造改革特区
目的・趣旨	経済社会の構造改革を重点的に推進することにより、産業の国際競争力の強化、国際的な経済活動の拠点の形成を促進。規制改革を総合的・集中的に推進。	地域の先駆的な取組に対し、規制の特例措置に加え、税制・財政・金融上の支援措置により総合的に支援。	現場ニーズに基づく構造改革の推進及び地域の活性化。
国・地方・民間の関係	国が区域や区域方針を決定。特区ごとの国家戦略特区会議に国・地方公共団体・民間事業者が対等の立場で参画し、国家戦略特区計画を密接な連携の下に作成・合意。国が認定。	地方公共団体からの申請に基づき、国が特区を指定、総合特区計画を認定。	規制の特例措置を活用する地方公共団体からの申請に基づき、国が構造改革特区計画を認定。
対象区域	政策テーマ・プロジェクトに応じ、国が決定した区域に限定して、適用。	指定地方公共団体が計画認定を受けた区域に限定して、適用。	特区計画の認定について、すべての地方公共団体が申請可能。
指定区域数認定計画数	—	48区域（国際7、地域41）	362特区（これまでに1,207件の特区計画を認定）
支援措置	規制の特例、金融上の措置（税制については、本年末に決定予定）	規制の特例、税制・財政・金融上の措置	規制の特例措置
規制改革の実現手法	関係省庁との協議の上、規制の特例措置。その後、計画認定を通じ規制改革を実現。	特区の指定後、関係省庁と協議を行い、協議の整ったものを措置。	関係省庁との協議の上、規制の特例措置。その後、計画認定を通じ規制改革を実現。

（出所） 内閣官房地域活性化統合事務局資料、平成25年11月7日。

（注） 表中「本年末に決定予定」とある国家戦略特区の税制上の措置は、設備投資減税、研究開発税制の特例、固定資産税の特例等である（後掲、図表2参照）。

ることを法目的としている点」を挙げている<sup>(3)</sup>。

また、山口真美は、国家戦略特区・構造改革特区・総合特区について、「共通するのは、『特区』が、大企業の利潤追求のために、雇用・医療・教育・農業等の分野において（中略）社会的規制を（中略）骨抜きあるいは撤廃する『突破口』として新自由主義構造改革路線から推進されてきたものであり、地方自治体にとっては公務の市場化を促進するツールと位置づけられている点」とした上で、国家戦略特区は、「従来の特区制度による規制緩和を不十分とする大企業の意向を受け、政府主導と民間の参入と称して大企業の利益を優先する規制緩和を上から強力に押し付ける、これまで以上に危険な内容」と指摘する<sup>(4)</sup>。

服部敦は、国家戦略特区の政策そのものへの異議はないとしながらも、政治任用された「国家戦略特区ワーキンググループ」の判断に対する検証が困難であるという政策過程の不透明性、構造改革特区と異なり、国が設定した特区に対してその実施のための計画を国、地方公共団体、民間事業者からなる合議体である特区会議が作成するという仕組みにおいて、地方公共団体の主体性が封じ込められ

(3) 恒川 (2014) 参照。

(4) 山口 (2014) 参照。

るという地方分権への逆行、政策提案が政策決定にどう反映したかが不透明である上に、提案募集とは無関係に既存の政策手段が持ち込まれた恐れがあるという提案制度の形骸化、という3つの懸念を指摘している<sup>(5)</sup>。

これらの先行研究にあるような批判や懸念の対象となる国家戦略特区は、いうまでもなく、「アベノミクス」の第3の矢である成長戦略と密接な関係を持つ。すなわち、「経済最優先」で政権運営にあたる安倍政権にとって農業や医療、雇用等の「岩盤規制」に風穴を開けることが重要視され、そのいわば「ドリル」の先端たる役割を国家戦略特区に求めているのである。

そのことは、この国家戦略特区が産業競争力会議において立地競争力の強化を検討する中で、民間議員から、「経済成長のための大胆な制度改革を実現するため、総理主導の特区を創設し、特区機能の活性化を図るべき」との意見を受けて検討が本格化し、国家戦略特区ワーキンググループの設置へとつながっていく過程からも明らかである<sup>(6)</sup>。

国家戦略特区ワーキンググループにおいては、基本的な考え方として、「世界で一番ビジネスのしやすい環境をつくる」ことを目指し、我が国経済に特に大きな効果があると認められる、地域の先導的な取組に対し、国が主体的にコミットをして、総理主導の下、大胆な規制改革等を実現するための突破口となること、国家戦略特区の推進には、(1)国・地方・民間が目的を共有し、トップ自らの参画の下、それぞれが対峙するのではなく、「三者一体」となって取り組む、(2)国家戦略特区における取組みの効果を、当該地域にとどめず、我が国全体の経済活性化につなげる、(3)スピード感を持って取り組むを原則とすること、国家戦略特区は、大都市のみならず、広く、地域の個性を活かした農業等に係る地域振興策などについても、着実に検討を進めることが掲げられた<sup>(7)</sup>。

この基本的な考え方が示されるに先立って、新藤総務相（特区担当相）は、要旨次のような発言をしている<sup>(8)</sup>。

すなわち、「大胆な金融緩和」、「機動的な財政出動」とあわせて「民間投資を喚起する成長戦略」が、日本経済再生に向けての3本目の矢。実際に、実体経済を持ち上げるための、そして、この国を成長させるための戦略をどう持つべきか、そのための先端的・先導的プロジェクトとして何か国家を挙げて取り組んでみようではないか、ということが「国家戦略特区」の原点である。

特に大事なのは、これまでに日本政府としては、「国家戦略総合特区」や「地域活性化総合特区」、「構造改革特区」というのも既に何年もやっているし、中心市街地活性化の取組み、「環境モデル都市」という事業もある。地域活性化の仕事はいくつもやっている。それらはそれらできちっと動かししていく。この「国家戦略特区」に全て特化するのではなくて、今までのものは今までのものとしてきちっとこれからも取り組んでいく、その上で特出しの特区とつくるということである。

---

(5) 服部 (2013) 参照。

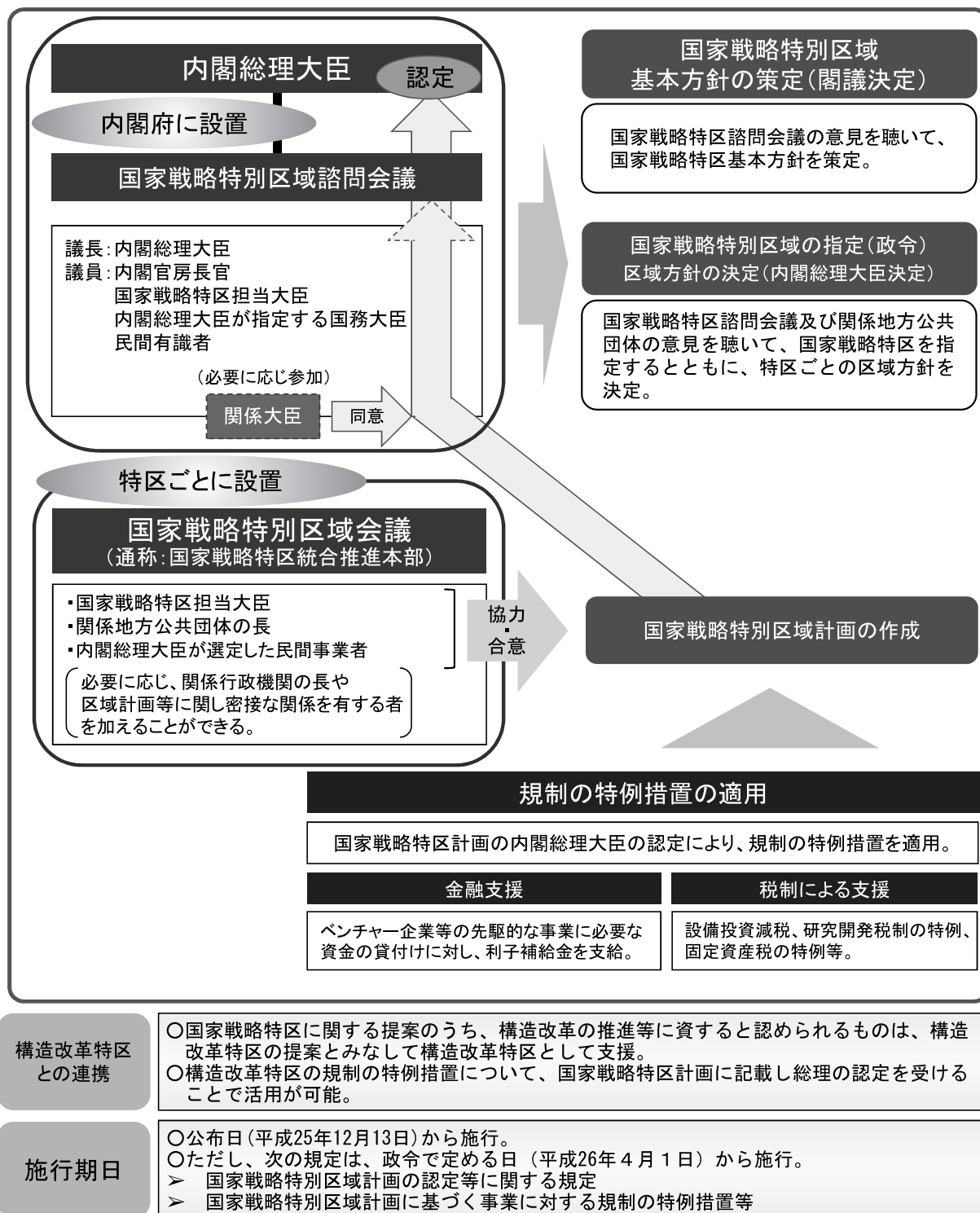
(6) 引用部分は、2013年4月17日開催の第6回産業競争力会議議事要旨（甘利明経済財政担当相の発言）より、下線は筆者。これを受けて、同会議に受けて新藤義孝総務相は、「特区については、アベノミクス特区ということで、これまでとは次元の違う取組とする。そのミッションは、『世界で一番ビジネスのしやすい国にする』である。」「ビジョンとしては、『大胆な規制改革と税制措置』、『新しい技術やシステムによるイノベーション』を取り入れたい。アプローチとしては、新しい特区は仮称ではあるが、『国家戦略特区』と名付けた。『国家戦略特区諮問会議』は、総理を長として民間有識者が参加し、さらに特区ごとに『統合推進本部』を作る。また特区を実質的に動かしていくための『国家戦略特区ワーキンググループ』を作っていく。ワーキンググループの人選と運営は産業競争力会議の皆さんと協働したい」と発言している（出所は同要旨）。

(7) 第2回国家戦略特区ワーキンググループ（2013年5月24日）配付資料参照（下線は筆者）。

(8) 2013年5月10日、第1回国家戦略特区ワーキンググループ議事概要参照。

# 1. 本法律の概要 (図表2参照)

図表2 国家戦略特別区域法の概要



(出所) 内閣官房地域活性化統合事務局資料

(注) 法案段階では、図中「税制による支援」欄は、「税制については、本年末に決定」、施行期日欄は、「公布日から施行。ただし、次の規定は、公布日から4月を超えない範囲内において政令で定める日から施行。」とされていた。



本法律は、第1章総則（第1条から第4条）、第2章国家戦略特別区域基本方針（第5条）、第3章区域計画の認定等（第6条から第12条）、第4章認定区域計画に基づく事業に対する規制の特例措置等（第13条から第28条）、第5章国家戦略特別区域諮問会議（第29条から第36条）、第6章雑則（第37条から第41条）で構成されている。

以下、後に検討する地方自治体との関係等において重要と思われる部分を中心にまとめていく。

本法律の目的は、「この法律は、我が国を取り巻く国際経済環境の変化その他の経済社会情勢の変化に対応して、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には、国が定めた国家戦略特別区域において、経済社会の構造改革を重点的に推進することにより、産業の国際競争力を強化するとともに、国際的な経済活動の拠点の形成することが重要であることに鑑み、国家戦略特別区域に関し、規制改革その他の施策を総合的かつ集中的に推進するために必要な事項を定め、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を目的とする。」（第1条、下線：筆者）とされている。

本法律の基本理念は、「国家戦略特別区域における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は、国が、これらの実現のために必要な政策課題の迅速な解決を図るため、適切に国家戦略特別区域を定めるとともに、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基本とし、地方公共団体及び民間事業者その他の関係者が、国と相互に密接な連携を図りつつ、これらの施策を活用して、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旨として、行われなければならない。」（第3条、下線：筆者）

第4条（関連する施策との連携）では、「国及び地方公共団体は、国家戦略特別区域における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推進に当たっては、構造改革特別区域（構造改革特別区域法（平成十四年法律第百八十九号）第二条第一項に規定する構造改革特別区域をいう。第十条第三項及び第三十八条第二項において同じ。）における経済社会の構造改革の推進に関する施策その他の関連する施策との連携を図るよう努めなければならない。」（下線：筆者）と定められている。

以上、これらの規定で特徴的なのは、やはり国が前面に出ているということであろう。このことは、第4条で連携を図るべきとされている構造改革特別区域法の目的が、「この法律は、地方公共団体の自発性を最大限に尊重した構造改革特別区域を設定し、当該地域の特性に応じた規制の特例措置の適用を受けて地方公共団体が特定の事業を実施し又はその実施を促進することにより、教育、物流、研究開発、農業、社会福祉その他の分野における経済社会の構造改革を推進するとともに地域の活性化を図り、もって国民生活の向上及び国民経済の発展に寄与することを目的とする。」（第1条、下線：筆者）となっているのと比較するとよくわかる。

以上は、第1章「総則」に関してであったが、第2章では、国家戦略特別区域基本方針を定めることを規定し、そこには、以下の事項が盛り込まれる（第5条第2項）。

1. 国家戦略特別区域における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の推進の意義及び目標に関する事項
2. 国家戦略特別区域における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の推進のために政府が実施すべき規制改革その他の施策に関する基本的な方針
3. 国家戦略特別区域を指定する政令の立案に関する基準その他基本的な事項
4. 第8条第1項に規定する区域計画の同条第7項の認定に関する基本的な事項
5. 国家戦略特別区域における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の推進

に関し政府が講ずべき措置についての計画

6. 国家戦略特別区域における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の推進に関し政府が講ずべき新たな措置に係る提案の募集に関する基本的な事項

7. 前各号に掲げるもののほか、国家戦略特別区域における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の推進に関し必要な事項

第3章「区域計画の認定等」においては、内閣総理大臣は、国家戦略特別区域ごとに「区域方針」（国家戦略特別区域における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方針）、「区域計画」（国家戦略特別区域における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を図るための計画）を定めること、「区域計画」の作成には、国家戦略特別区域担当大臣と関係地方公共団体の長からなる国家戦略特別区域会議を組織すること等が定められている。

また、第10条では、国家戦略特別区域会議は、構造改革特別区域法に基づく特定事業について、国家戦略特別区域内で必要と認めるときには、その内容等を区域計画に定めることができる旨規定されている。これにより、構造改革特別区域の事業が、地方公共団体から国家戦略特別区域会議、または、それに係る地方公共団体へと移ることとなる。

第4章「認定区域計画に基づく事業に対する規制の特例措置等」では、規制の特例措置として、旅館業法、医療法、建築基準法、道路法、農地法、土地区画整理法、都市計画法、都市再開発法、都市再生特別措置法の各法における特例が定められている<sup>(9)</sup>。

なお、ここには記載されていないが、附則第2条第1項に、「政府は、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の推進を図る観点から、一定の期間内に終了すると見込まれる事業の業務（高度の専門的な知識、技術又は経験を必要とするものに限る。）に就く労働者であって、使用者との間で期間の定めのある労働契約を締結するもの（その年収が常時雇用される一般の労働者と比較して高い水準となることを見込まれる者に限る。）その他これに準ずる者についての、期間の定めのある労働契約の期間の定めのない労働契約への転換に係る労働契約法（平成19年法律第128号）第18条第1項に規定する通算契約期間の在り方及び期間の定めのある労働契約の締結時、当該労働契約の期間の満了時等において労働に関する法令の規定に違反する行為が生じないようにするために必要な措置その他必要な事項であって全国において実施することが適切であるものについて検討を加え、その結果に基づいて必要な措置（第3項において「特定措置」という。）を講ずるものとする。」とし、この「特定措置」については、同条第3項において「政府は、特定措置を講ずるために必要な法律案を平成26年に開会される国会の常会に提出することを目指すものとする。」とされている。

また、同条第4項では、「政府は、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の推進を図る観点から、地域の特性に応じた多様な教育を実施するに当たり、公立学校（学校教育法（昭和22年法律第26号）第二条第二項に規定する公立学校をいう。以下この項において同じ。）の教育水準の維持向上及び公共性の確保を図りながら、公立学校の管理を民間に委託することを可能とするため、関係地方公共団体との協議の状況を踏まえつつ、この法律の施行後一年以内を目途としてその具体的な方策について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」と、公立学校の民間委託に関して規定している。

第5章「国家戦略特別区域諮問会議」では、同会議の設置、所管事務等が定められている。同会議は、議長を内閣総理大臣が務め（第32条）、議員として①内閣官房長官、②国家戦略特区担当大臣、

---

(9) 詳細は、国家戦略特区ワーキンググループ第7回資料2を参照されたい。

③その他、国務大臣のうちから内閣総理大臣が指定する者、④経済社会の構造改革の推進による産業の国際競争力の強化又は国際的な経済活動の拠点の形成に関し優れた識見を有する者のうちから、内閣総理大臣が任命する者、で構成される（第33条）。

議員の構成（議長及び議員10人以内＝第31条）について、前段落の④の数を「議員の総数の10分の5未満であってはならない」（第33条第3項）と定められていることから、産業の国際競争力の強化等、いわゆる「成長戦略」が主眼に置かれていることがわかる。その一方で、特区認定に至る関係地方公共団体との協議は定められているものの、この会議の議員として地方公共団体の関係者が就くことは定められていない。

## 2. 本法律の制定過程

提出から可決にかけての主要日程は冒頭記したとおりである。

2013年11月5日に提出者である国家戦略特別区域担当大臣新藤義孝は、次のようにその提案理由を説明している。

「我が国が直面する最重点の課題は、我が国経済を中長期的な成長軌道に乗せていくことにあります。そのためには、成長戦略を着実に実施していくことが不可欠であり、我が国を取り巻く国際経済環境の変化に対応して、各政策分野における施策を迅速かつ確実に実施することが重要ですが、とりわけ、国、地方公共団体、民間が三者一体となって取り組むプロジェクトを対象に、大胆な規制改革等を集中的に推進する新たな手法が必要とされています。

この法律案は、このような観点から、国が、国家戦略特別区域を定めて、規制の特例措置の整備その他必要な施策を総合的かつ集中的に講ずるとともに、地方公共団体及び民間事業者その他の関係者が、国と相互に密接な連携を図りつつ、これらの施策を活用することにより、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の実現を図り、もって我が国の経済社会の活力の向上及び持続的発展を図ろうとするものであります。」

11月8日、衆議院本会議において、平将明（自由民主党）から本法案を制定する意義、狙い、規制改革の成果について、今後の改革メニューの追加、とりわけ税制面での特例措置の追加について、提案の取り扱いについての質問があった。

近藤洋介（民主党）からは、薬事法改正を巡って三木谷浩史氏が産業競争力会議の民間議員を辞職したことに対する政府の受け止め、新法の必要性、規制緩和の具体策が、あまりに小粒、あまりに貧弱との批判からさらに深掘りする意思があるか、税制措置のメニュー、雇用ガイドラインについての質問があった。

阪口直人（日本維新の会）からは、首相の国会軽視について、雇用規制の緩和についての質問、金融制度や非営利団体への優遇などを特区で実現する旨の提案等があった。

高木美智代（公明党）からは、国家戦略特区諮問会議の公平性、中立性、特区計画の作成に当たって関係地方公共団体の意見を反映させるための措置についての質問等があった。

大熊利昭（みんなの党）からは、国家戦略特区支援利子補給金の支給、国際競争力強化の具体的な数値目標、外国人医師の診療、雇用条件の明確化、公立学校の運営の民間開放、建設基準法の特例措置、農業への信用保証制度の適用について質問があった。



佐々木憲昭（日本共産党）からは、国家戦略特区諮問会議における関係閣僚の役割、企業からの提案が多く、その内容の一部が非公開となっていること、規制緩和による影響を受ける可能性のある住民の意見についての質問があった。

畑浩治（生活の党）からは、これまでの特区制度の検証と新制度の必要性、地域底上げ型の施策の必要性、規制緩和の全国展開、利益誘導を避ける民間有識者等の選定について質問があった。

これらの質問のうち、地方公共団体に関する質問等に対して、具体的な回答は見受けられない。たとえば、高木に対する新藤の回答は、「本法案においては、区域計画は、国家戦略特区担当大臣、関係地方公共団体の長、民間事業者の三者が相互に密接な連携のもとに協議した上で、合意して作成することとしているため、関係地方公共団体の意見は十分反映される」というものであった。佐々木に対する安倍の回答は、「国家戦略特区会議には、必ず関係地方公共団体の長が構成員となり、具体的な事業を記載した区域計画の作成に当たっては、関係地方公共団体の長の同意を必要」であるため、「関係地方公共団体の長が、住民の声を十分に勘案して判断」というものであった。

11月13日の衆議院内閣委員会では、大岡敏孝（自由民主党）、浜地雅一（公明党）、近藤洋介（民主党）、後藤祐一（民主党）、大西健介（民主党）、松田学（日本維新の会）、杉田水脈（日本維新の会）、山之内毅（日本維新の会）、大熊利昭（みんなの党）、佐々木憲昭（日本共産党）、村上史好（生活の党）がそれぞれ登壇したが、国家戦略特別区域と地方公共団体との関係について真正面からの議論はほとんど見受けられなかった。

若干、それらしい議論としては、浜地から「特区ごとに設置される国家戦略特別区域会議において、関係地方公共団体の長が入るということは非常に大きい」とする発言があり、これに呼応する形で新藤が会議から地方公共団体を外すことは考えていない旨の発言があった。

村上から「国家主導、あるいは一方は地方提案型という意味においては、やはりベクトルが違うということで、（中略）、その辺が本当に機能していけるのか」旨の質問があり、新藤が「地方の意見を総括する、もしくはまとめるような、そういう場においては、これは総合特区においても国家戦略特区においても、ある地域に重なった場合には同じ議題になる可能性もございますから、そういったものは工夫をしていく必要があるのではないかと」発言している。

11月14日の内閣委員会では、参考人として、八田達夫、山口二郎、原英史、八代尚宏の各氏が招致された。山口は、参考人のうち唯一規制緩和路線に対して疑問を呈する主張を展開している。まず、憲法第95条との関係である。すなわち、「特区法ができた後、具体的に地域指定をして、雇用とか医療とか建築等々といった分野についてほかの地域とは違う基準を当てはめる」、「いわば行政の意思決定によって特定地方公共団体の住民が本来持つべき権利を侵害するという危険がある」ことを指摘して、憲法95条に基づく住民投票が必要となる可能性に言及している。さらに、「特区の運用の中で住民や地方議会の発言権をどのように組み込むか。知事あるいは市町村長が会議に入るだけではやはり不十分でありまして、特区の具体的な中身、効果、予想される危険性等について地方の声をしっかりと取り入れるという工夫をしていただきたいと思います」と発言している。

参考人に対して、関芳弘（自由民主党）、輿水恵一（公明党）、近藤洋介（民主党）、中丸啓（日本維新の会）、大熊利昭（みんなの党）、佐々木憲昭（日本共産党）、村上史好（生活の党）から質問が出された。

輿水から山口に対して、統合推進本部に首長も入っていることで解決できるのではないかと質問がなされた。山口は、それは最低限のことで、「特区がもたらす具体的な効果については、それぞれ



の地域でしっかりと検証」する仕組みが必要である旨主張した。

11月15日の内閣委員会では、若井康彦（民主党）、中丸啓（日本維新の会）、山田宏（日本維新の会）、伊東信久（日本維新の会）、足立康史（日本維新の会）、津村啓介（民主党）、大熊利昭（みんなの党）、佐々木憲昭（日本共産党）、畑浩治（生活の党）から質疑が行われた。

中丸から特区会議について、関係地方公共団体の長以外のその周りの地域の意見を吸い上げたり、反映させたりすることを考えているか否かが質問され、川本正一郎政府参考委員（内閣官房地域活性化統合事務局長）からは、会議参加者は地方公共団体の長ということになるが、首長は住民や議会の意見等を特区会議に持ち込むことによって円滑な運営が期待できる旨の回答をしている。

11月20日の内閣委員会では、後藤斎（民主党）、玉木雄一郎（民主党）、大西健介（民主党）、中根康治（民主党）、中丸啓（日本維新の会）、山之内毅（日本維新の会）、杉田水脈（日本維新の会）、松田学（日本維新の会）、大熊利昭（みんなの党）、佐々木憲昭（日本共産党）、村上史好（生活の党）、近藤洋介（民主党）から質疑が行われた。

ここでは、玉木からは、手挙げ方式ではなくトップダウン型の特区制度となっている旨の認識が確認されたほか、佐々木から、参考人であった山口の議論を引きながら、この点は、ワーキンググループでほとんど取り上げられていないことを指摘し、見解が質された。この点、新藤からは、本法律は、憲法95条の対象となるものではないとする回答がなされた。

質疑の後、自民・民主・公明・みんなによる修正案が提出された。修正案は、第一に、国家戦略特別区域会議は、国家戦略特別区域計画に、構造改革特別区域法に規定する特定事業、規制の特例措置の内容等を記載することができるものとし、内閣総理大臣から認定を受けた当該計画については、当該認定を構造改革特別区域法に規定する認定とみなして同法に規定する規制の特例措置を適用するものとする、第二に、内閣総理大臣及び関係行政機関の長は、国家戦略特別区域会議に対し、個別労働関係紛争の未然防止等のための事業主に対する援助の実施に関し国家戦略特別区域会議から申し出があった意見について意見を述べるものとし、国家戦略特別区域会議は、内閣総理大臣及び関係行政機関の長が述べた意見を尊重するものとする、第三に、政府は、毎年、国家戦略特区支援利子補給金の活用及び認定区域計画に定められている国家戦略特区支援利子補給金に係る事業の実施の状況について検討を加え、その結果に基づいて、この法律の施行後三年以内に、必要な措置を講ずるものとする、である。

討論ののち、採決、修正可決された。さらに、附帯決議の動議があり賛成多数で決した。

11月21日衆議院本会議で可決され、11月22日参議院本会議において提案者の趣旨説明の後、有田芳生（民主党）、山下芳生（日本共産党）から質疑があった。

有田からは、トップダウン式の特区によって地域の自主性をゆがめるのではないかとする質疑があり、新藤は、地域の自主的な取組を十二分に取り込んだものとする旨の答弁を行った。

11月26日参議院内閣委員会では、松下新平（自由民主党）、上月良祐（自由民主党）、芝博一（民主党）、神本美恵子（民主党）、秋野公造（公明党）、江口克彦（みんなの党）、山下芳生（日本共産党）、浜田和幸（新党改革）、山本太郎（無所属）から質疑があった。

上月から、地域の側からの指定について質疑があり、新藤から事業主体の大半は民間と地方自治体であり「地域を国が抱きかかえるわけでもないし、地方が独自にやって、国は何でもいいからお金だけ出してくれればいい」というわけでもない旨の回答があった。

芝からは、具体的に地方公共団体の長とは誰を指すかについて見解が質されたが、新藤からは具体

的な回答はなかった。

江口からは、国家戦略特区は地方分権が進んでいない証拠ではないかとの指摘があり、新藤からは、上意下達ではなく、民間事業者も公共団体も国も同じ立場で事業者としてやってみようというのが趣旨である旨の回答がなされた。さらに、江口から、その場合必ず国が地方を押しえ付けていく流れになっていくのが、過去の例である旨の指摘があった。

山本からは、憲法第95条との関係について再度見解を問う質問が出されたが、従来の方針を確認したにとどまった。

12月5日参議院本会議では、水岡俊一内閣委員長（民主党）に対し、自民・公明両党から解任決議案が提出された。討論、投票の結果解任決議案は可決された。

後任の内閣委員長山東昭子のもと、12月6日参議院内閣委員会が開催された（民主党委員は欠席）。質疑者は、江口克彦、山下芳生、浜田和幸、山本太郎であった。討論ののち、採決され可決された。

12月7日参議院本会議において、討論ののち採決され、可決された。

以上が、本法律についての、地方公共団体との関係を中心にしながら概観した制定過程である。

冒頭に引用したような疑問や懸念に対する質疑は必ずしも多くなく、しかも、表面的な議論に終始している。逆にいえば、本法律は、そういう過程を経て成立しているため冒頭のような疑問や懸念を惹起しているとも言えよう。

### 3. 本法律により地方公共団体が受ける影響

国家戦略特別区域法が成立したからといって、直ちに具体的な影響が地方公共団体の行政に現れるわけではない。しかし、本法のように従来の「地方主導の特区」から「国も地方も民間も」といった場合には、概ね国と民間とは強い結びつきを持っているものと想定でき、地方は不利な立場となる可能性が高い。さらに、服部が指摘するのは、限定的な国家戦略特区であっても、「国が地方公共団体の権能をオーバーライド（上書き）できる仕組みがいったん規定されてしまえば、より広範な範囲を対象とする制度に同様の仕組みを組み込むことをさまたげる壁は著しく低くなる」ということである<sup>(10)</sup>。

本法律の制定過程において、山口が指摘した憲法第95条との関係が成り立たないとすれば、服部のいう「壁」はさらに低いように思われる。たとえば、第18条（農地法の特例）で「オーバーライド」を繰り返していけば、現在は、農業特区内における農業委員会の一部の権能が首長に移るにすぎないが、やがて、その権能が農業委員会の他の部分にも広がり、さらに、特区内にとどまらず他の地方公共団体にも波及していくことで、農業委員会という行政委員会そのものの存廃に関わる課題となる。

また、構造改革特区は、地域の特性からの「手挙げ」方式であったが、その多くについて、国家戦略特区として適用可能となった（10条）ことから、まったく特性の異なる地域に構造改革特区の規定が持ち込まれる可能性も高まっているのである。

なお、2014年12月14日に投開票された第46回衆議院議員総選挙における自由民主党の「政権公約2014」には、「地方創生を規制改革により実現し、新たな発展プランを構築しようとする『やる気のある、志の高い地方自治体』を、国家戦略特区における『地方創生特区』として早期に指定することにより、地域の新規産業・雇用を創出します」と謳われている。本法律は、総選挙直前に成立させた

---

(10) 服部（2013）参照。

いわゆる地方創生関連法とも密接に関係しているものである。

**【参考文献】**

大田直史「特区制度と地方分権」『法律時報』第84巻第3号、2012年。

郭洋春「異形の経済制度——国家戦略特区」『世界』2014年8月号。

恒川隆生「国家戦略特別区域法における規制改革の手法」『行財政研究』2014年1月号

山口真美「国家戦略特区・構造改革特区・総合特区の危険性」『住民と自治』2014年2月号。

服部敦「国家戦略特区がはらむ諸課題への考察～地方分権・情報公開・政策参加への逆行の懸念～」公益財団法人中部圏社会経済研究所『ディスカッションペーパー』No.2、2013年12月。