

# 巨大災害からの都市再生

## ～「復興特区」の現在とその可能性～

減災復興政策研究科 減災復興政策専攻

教授 <sup>かとう</sup> ○加藤 <sup>よしまさ</sup> 恵正

キーワード

復興特区、隠れた費用、死荷重、ゾーニング

### 研究概要

阪神・淡路大震災以降、政府の地域政策は大きく転換することになる。震災復興と地域政策という視点から象徴的存在であったエンタープライズ・ゾーン政策の実現はかなわなかったが、その後「構造改革特区」など一国多制度をも指向する変化へとシフトする。2011年の東日本大震災では、いち早く復興特区が提案され実現したことは、地域政策転換の象徴といってもよい。ただ、東日本大震災被災地に構築された復興特区の仕組みはいささか複雑である。規制緩和、税の軽減、などに加え、利子補給や土地利用再編など多岐にわたる。ここでは、復興特区法に基づく課税特例を取り上げることにした。税制上の支援措置としては、国税、地方税の減免であるが、このうち国税に関しては「特別償却/税額控除」、「法人税特別控除」、「新規立地促進税制」の3者からひとつを選ぶことになる。2012年2月から2017年3月末までに行われた指定事業者等による投資実績は2兆2834億円、被災者の雇用実績は133,582人であった。

本研究の目的は、巨大災害からの経済復興の「切り札」として登場した特区制度の現状とその課題を議論することにある。その評価を設置5年で行うのはやや時期尚早であるが、ここでは現時点での中間評価としたい。論点の第一は、新規立地新設企業へのインセンティブとして、特区が機能しているのかという点にある。2017年3月現在、指定件数は合計4,691。課税特例復興6法のうち第40条は、「新規立地新設企業を5年間無税に・・・」と謳って被災地経済再生に向けて制度化されたものであるが、現実にはこの制度を利用している事業者は10件と全指定件数の0.2%にすぎない。特区に期待されていた被災地外からの投資という点で、制度設計上の課題があるようだ。第二に、隠れた費用の膨張を指摘したい。特区自体の仕組みが複雑で直感的に分かりにくいことと連動して、事業者や地元自治体の「手間」は肥大化している。たとえば、法38条「法人税特別控除」において、雇用被災者の特定を条件としているが、同じ職場で働く人を被災者かそうでないかをたまたま被災時にどこにいたかで区別する意味はあるのか。事業者や煩雑な事務手続きを行う地元自治体の隠れたコストは想像以上に大きい。第三は、特区のゾーニングと関わる死荷重問題である。特区は、被災した地域を有する自治体が、当該地域への通勤圏を含む産業地区をゾーニングしたものである。非被災地域を含んでおり、指定事業者も実際には被災していないものも多い。税制上の支援措置がなくても事業継続は可能であった死荷重が大きい可能性がある。

本報告では、こうした論点を踏まえ、特区の中間時点評価の枠組みを提示し、新規事業者の立地によって本来期待されていた被災地内投資の拡大や地元事業者との接触による被災地経済にたいするイノベーションへの刺激などに、どのように結びついているのかを検証する。

### アピールポイント

イノベーション（創造的破壊）は社会の仕組みにも必要である。その意味で、「特区政策」は、地域政策の手段としてこれからの地域経済再生・活性化のひとつの手段として位置づけることができる。ただ、地球規模での経済競争が拡大するなかで、単なる税制優遇措置や補助金提供では、一過性の振興策になりかねない。

地域資源の統合とそのマネジメントを戦略的に行う特区の提案でなければならない。本研究は、企業による技術イノベーションと特区という社会イノベーションの連動が被災地でどのように機能したのかについて検討を行うものである。役割を終えた慣習や既得権益を排し、地域のダイナミズムを刺激する特区の構築について提案することにした。