

《アベノミクスを考える No.1》

2014年7月2日
No.2014-016

国家戦略特区を実効あるものとするために

調査部 主任研究員 高坂 晶子

《要 点》

- ◆2014年5月、6件の「国家戦略特別区域（以下、戦略特区）」が認定された。本特区は「世界で一番ビジネスのしやすい環境を作る」をスローガンに、規制緩和によって内外からの投資を促し、経済成長を目指す制度。夏以降、規制の特例措置を活用した民間事業がスタートするに当たり、戦略特区の問題点を整理したうえで、実効ある制度とするために必要とされる取り組みを提言する。
- ◆問題点の第1は、規制緩和の不徹底。雇用、医療、農業等いわゆる「岩盤規制」の緩和への着手は評価できるが、部分的改革にとどまった結果、現状は特例措置の「パッチワーク」状態。政府は必要な規制緩和を順次実行する旨を表明しているが、法令の改正が原則必要であり、ハードルは高い。
- ◆問題点の第2は、規制緩和以外の支援措置の不足。規制の特例措置はビジネスの可能性や効率性を高める効果を持つが、単独でのビジネス振興には限界がある。税制、財政、金融、コンサルテーションなど包括的な支援体制が望まれるが、現状、戦略特区スキーム下のこの種の支援はベンチャー向け租税軽減措置にとどまる。
- ◆問題点の第3は、運営体制の未整備。各特区の「区域会議」は、実質的かつ機動的な議論を目指し、大臣や自治体の首長、経済団体代表など人数を限った構成だが、メンバー以外にも多数の関係者が存在するため、下部組織で意見集約を図る予定。しかし、下部組織の構成、守備範囲、責任と権限などが不明な現状、特区によっては作業に遅れが発生。
- ◆以上を踏まえ、戦略特区制度を実効あるものにするため、求められる取り組みは以下の通り。
 - ①規制緩和を迅速に進めるため、特区が提案し国から認定された事業分野に関連する重要な規制について、特例措置の審議手続きを短縮する方向で見直す。
 - ②規制緩和以外の支援については、モラルハザードの回避措置を導入して事業者の自助努力を担保しつつ、各種支援策を包括的に利用可能とする。

③運営体制については、組織間の役割分担の明確化が急務。下部組織は現場のニーズに根差した意見集約を行いつつ、規制緩和要望のメリット・デメリット、問題発生時の影響と対応策等を検討して区域会議に判断材料を提供。区域会議はこれに基づいて実情を踏まえた討議と高度な判断を伴う合意形成を担うことが求められる。

本件に関するご照会は、調査部・主任研究員・

高坂晶子宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-1584

Mail: kohsaka.akiko@jri.co.jp

1. はじめに

2013年12月、「国家戦略特別区域法」が成立し、2014年5月には6地域の「国家戦略特別区域（以下、戦略特区）」が正式認定された。さらに、6月に改訂された2014年度の成長戦略では、「立地競争力の強化」に向けた取り組みとして戦略特区の推進がうたわれている。

一般に、特区とは「経済振興や地域活性化を目的に、区域を限って特段の優遇措置や支援措置を認める仕組み」で、わが国にはすでに複数のタイプ¹が導入されている。今回新設された戦略特区は、地域活性化を主眼とした従来型とは「次元の違う²」仕組みと位置づけられ、医療や農業といった、いわゆる「岩盤規制」を打破する突破口となり、アベノミクスの3本目の矢である成長戦略³を推進する役割が期待されている。具体的には、「世界で一番ビジネスのしやすい環境をつくる」をスローガンに、特区限定の規制緩和を活用して民間主導でビジネスを起こし、内外からの投資や雇用創出、消費拡大を実現する。そのうえで成功事例を全国展開し、わが国全体に経済成長の好循環をもたらす構想である。

本稿では、アベノミクスにおいて重要な位置を占める国家戦略特区について、制度の概要と当面のスケジュールを整理したうえで、本制度の問題点とその克服に向けた取り組みについて検討する。

2. 国家戦略特区の概要と当面のスケジュール

(1) 規制の特例措置

戦略特区の仕組みをみると、特区に限って現行規制を適用除外とする**規制の特例措置**が優遇・支援措置の柱に据えられている。図表1は対象とされた規制項目を示したものである。これら15項目は「初期メニュー（2013年10月決定）」と呼ばれ、そのうち9項目については戦略特区法に明文化されている。

(図表1) 戦略特区で活用可能な規制の特例措置

分野	特例措置	(注1) 特例措置の目的	【参考】法定が見送られた主な項目(注2)
都市再生	① 容積率・用途等土地利用規制の見直し	都市環境の整備(例:都心居住促進)	航空路線、新規鉄道等によるアクセス改善
	② エリアマネジメントの民間開放(道路占有基準の緩和)	道路空間の有効活用(注3)	
	③ 旅館業法適用除外施設による宿泊サービスの提供(注4)	訪日客のニーズ充足	
教育	公設民営学校の設置	グローバル人材の育成	「設置者管理」規定の見直し
雇用	① 雇用法制・慣行の明確化	新規開業、外資誘致の促進	解雇要件の緩和、外国人の在留資格見直し 外国籍高度人材の要件・範囲の緩和、処遇改善
	② 研究職・専門職の有期雇用期間の延長(※)	高度人材の獲得、雇用の柔軟化	
医療	① 規定数を超えた高度医療用病床の新設・増床	高度医療の提供	病院経営規制の緩和(株式会社方式等) 外国人医師による日本人診療 医師免許に関する相互認証枠の拡大 混合診療の解禁
	② 国際医療拠点での外国人による医療行為(一部※)	○ 医療のグローバル拠点化	
	③ 保険外併用医療の拡充	○ 選択可能な医療サービスの拡充	
	④ 医学部の新設に関する検討	○ グローバル人材の育成	
農業	① 農地流動化関連事務を市町村が特例的に分担	農地の流動化の促進	企業による農地所有の容易化 農業委員会の設置義務の見直し 農地転用の見直し
	② 農業生産法人の要件緩和(農業者役員比率の引下げ)	6次産業化の推進	
	③ 農家への信用保証制度の適用	○ 商工業者との連携強化	
	④ 農家レストランの農用地域内設置の容認	○ 6次産業化、地域活性化	
地域再生	古民家等に対する建築基準法の適用除外(※)(注5)	○ 古民家宿泊等の容易化	

(資料) 内閣府地域活性化統合本部資料に基づき日本総合研究所作成

(注1) ○は法定特例措置ではないが、5月1日閣議決定の「区域方針」に記載された規制緩和措置

(注2) 【参考】欄は国家戦略特区諮問会議・WGおよび規制改革会議、産業競争力会議等の議論に基づく(5月1日時点)

(注3) 屋台、看板、テーブル等の路上設置を道路管理者が許可可能とし、イベント等に柔軟に対応

(注4) 中長期滞在希望の外国人に対し、旅館業法上の設備(避難階段等)のないアパートが宿泊サービスを提供

(注5) 特区については、「歴史的建築物に関する旅館業法の特例」も活用可能

1 全国展開される構造改革特区(2002年～)、総合特区(2011年～)のほか、沖縄、北海道、東北6県を対象とした地域限定の特区が存在する。

2 第6回産業競争力会議 配布資料14「立地競争力の強化に向けて」9頁

3 内閣官房「やわらか成長戦略。ーアベノミクスをもっと身近に一」2014年4月、3頁

初期メニューには教育、雇用、医療、農業などの岩盤規制分野が含まれるほか、都市部の再開発や建築規制など土地利用関連が相当な割合を占めている。従来の特区では、工場新設に関わる緑地規制や用途変更が取り上げられたケースはあるものの、都市開発に関しては、すでに都市再生特別措置法の下で相当程度の規制緩和が実現していることもあって対象外とされてきた。今回の戦略特区で、都市開発関連の複数の規制が取り上げられた背景には、世界的な都市間競争や外資誘致を意識した大規模開発プロジェクトの経済効果が評価されたのに加え、2020年の東京オリンピック、パラリンピックの影響が認められる。

(2) 各特区の概要

図表2は戦略特区の第一陣の概要である。2013年8月、国が戦略特区のコンセプトを示し、規制の特例措置（案）を活用した事業計画を募ったところ、242の自治体や民間企業、組織から提案が出された。これらの内容を検討し、大きな効果の望める地域6件が認定された。

(図表2) 国家戦略特区の概要

指定区域	東京圏	関西圏	新潟県新潟市	兵庫県養父市	福岡県福岡市	沖縄県
対象範囲	東京9区(注1) 神奈川県全域 千葉県成田市	京都府全域 大阪府全域 兵庫県全域	新潟市全域	養父市全域	福岡市全域	沖縄県全域
テーマ	国際ビジネス拠点 起業・イノベーション	医療イノベーション チャレンジ人材支援	大規模農業の 改革拠点	中山間地農業の 改革拠点	創業のための 雇用改革拠点	国際観光拠点
目指す イメージ	世界規模で資金・ 人材・企業を集める 国際ビジネスの中心 起業・イノベーションで 国際競争力のある 新事業(例:創業)を 育成	ライフサイエンス分野に おける国際的な イノベーション拠点 先端研究開発と 事業創出を通じた 高度人材の集積する 国際都市	産官学連携に基づく 農業の生産性向上 と高付加価値化 国際競争力のある 大規模農業拠点化し 起業を促し、雇用を 拡大	高齢者の活用、 民間企業との連携 により、耕作放棄地 を再生 高付加価値化を 通じた農産物・加工品 の輸出促進	外国法人、ベンチャー 向けに雇用法制の 指針を提示、相談 窓口の開設 新規投資・起業 による産業競争力 の強化と雇用拡大	国際観光リゾート 医療観光拠点 の開発 国際研究大学院 を核とした高度 人材の誘致、国際 イノベーション拠点化
活用予定 の規制の 特例(注2)	都市再生①②③ 雇用① 医療①②③④ 地域再生	都市再生①②③ 教育、雇用① 医療①②③④ 地域再生	雇用① 農業①②③④	農業①②③ 地域再生	都市再生② 雇用① 医療①② 地域再生	初期メニュー以外 の規制の特例を 予定

(資料) 内閣府地域活性化統合本部資料に基づき、日本総合研究所作成(2014年5月1日現在)

(注1) 千代田区、中央区、港区、新宿区、文京区、江東区、大田区、品川区、渋谷区

(注2) 規制の特例の分野および番号は前掲図表2の分類に基づく。なお雇用②は全国展開され、特区のみの活用ではないため記載せず。

東京圏、関西圏は複数の都府県にわたる大規模な特区で、政府からは初期メニューの網羅的、積極的な活用が期待されている。その他の特区は、提案内容に有効な特例措置を中心に活用する予定である。

なお、戦略特区で実行予定の事業は図表2に限らないことに注意が必要である。図表2は戦略特区法上の特例措置に基づくイメージであり、関連・周辺領域への事業展開が奨励されている。さらに、関連・周辺領域において、初期メニュー以外の規制改革が新たに必要となる場合には、地元の運営組織（区域会議、後述）から国家戦略特区諮問会議⁴（以下、特区諮問会議）に規制緩和と要望が出される仕組みとなっている。

(3) 当面のスケジュール

⁴ 国家戦略特区法に基づき内閣府に設置された重要経済会議。特区の選定や運営方針、規制の特例措置の内容、産業競争力強化に果たす特区の役割等に関して調査審議し大臣へ意見具申する。閣僚6名、有識者5名で構成。

今秋をめどに、特区側が提案し国が認定した事業プランの着手、すなわち規制の特例措置を活用した民間ビジネスがスタートする予定である。そのために必要な手続きは、大別して以下の2点である。

①区域会議の設置

各特区単位で、6月後半以降に「国家戦略特別区域会議（以下、区域会議）」を組成する。区域会議は地域、民間、国の各代表で構成され、従来生じがちであった「規制緩和を求める特区サイド」と「規制を維持しようとする政府サイド」の対立図式を解消し、相互連携の下で戦略特区の円滑な推進を目指す。現在は特区法で義務づけられている「民間事業者代表」の募集を終え、関西圏と福岡市は区域会議の編成とキックオフを終了し、他は編成に取り組みつつある段階である⁵。

なお、従来の特区で組織された地域と各省庁の協議体の場合、メンバーは事務レベルであったが、区域会議は地元自治体の首長代表、民間事業者の代表、特区担当大臣（常任、他に必要に応じて規制担当大臣も出席⁶）によって構成される。これは限られたハイレベルのメンバーで機動的に審議を進め、迅速な合意形成を行うための仕組みである。

②区域計画の策定

次いで、区域会議において「事業遂行上必要な規制緩和計画（以下、区域計画）」を策定し、具体的な事業内容と当該事業で活用する規制の特例措置、担当事業者名、実施予定等を明らかにする。区域計画は「できる限り早期」の策定を目指す関係上、全事業を一挙にカバーせず、可能な分野からの着手が予定されている。策定後、特区から国に対して認定申請が出され、規制担当大臣は法令に適合する限り区域計画に同意する旨が特区法に明記されている。なお、不同意の場合には諮問会議によって調査審議される。規制担当大臣の同意を得た区域計画は、さらに内閣総理大臣の認定を受けたのち、特例措置の活用が可能となる。

3. 国家戦略特区を推進するうえでの問題点

(1) 規制緩和の不徹底

前掲図表1の【参考】部分は、内閣官房および内閣府⁷における議論で取り上げられたものの、初期メニューへの記載は見送られた規制である。岩盤規制の属するこれらの項目が対象外とされたことから、現状は規制の特例措置の「パッチワーク」状態といえる。

改めて初期メニューをみると、「事業環境の整備」にとどまる特例措置が多くを占め、新たな成長産業の育成、ビジネス振興という戦略特区が本来掲げる目的に照らした場合、十分な内容とは言い難い。たとえば、農業分野では農家と二次、三次産業との連携強化は認められているものの、企業の農地所有や農地転用の問題は手つかずである。医療分野でも、先進医療の提供体制の整備（病床規制の緩和）には着手しているが、直接先進医療を推進し、その結果や知見の蓄積を治療法や医薬品・医療機器の開発に活かすというビジネスモデルの構築までは視野に入っていない⁸。外資誘致についても、外国人の生活環境向上への注力が目立つ半面、起業に必要な在留資格の緩

⁵ 6月17日の特区諮問会議に対する報告では、公募締め切り（6月3日）後、選定が終了したのは関西圏と福岡市、選定中は他の4特区。なお、関西は6月23日に、福岡は27日に第1回区域会議を開催した。

⁶ また、特区担当大臣の指示に基づき、特区諮問会議、同WGの有識者が陪席し意見を述べることも認められる。

⁷ 具体的には、特区を担当する特区諮問会議、同WGのほか、立地競争力の向上を担当する産業競争力会議、規制緩和担当の規制改革会議での議論を指す。

⁸ もっとも、今回の成長戦略には、本稿で必要性を指摘した項目（企業の農地所有、混合診療の範囲拡大等）に全国レベルで取り組む方針が明記されており、今後の進展状況が注目される。

和や手続きの見直しは検討段階にとどまる⁹。このように、岩盤分野の一部が残存しているため、実際にビジネスを開始しても、早晚、規制の壁に突き当たり、事業がとん挫したり、事業者の意欲が失われたりする恐れは否定できない。

また、戦略特区においては、改革姿勢を内外に訴求する意図もあり、岩盤規制への傾斜が目立つが、本来はより広範に規制を見直す必要がある。輸出入手続きや物流、関連施設の建築規制からパッケージデザイン、成分表示に至る様々なビジネスシーンに事業活動を阻害する規制が残る現状、川上から川下まで必要な措置を迅速に洗い出し、包括的な改革に取り組むことが望まれる。

政府はこの点について、「初期メニューは中途段階に過ぎず、必要な規制緩和は順次実現する」旨を表明している。実際、成長戦略の改訂版では（6月24日閣議決定）、家事支援に従事する外国人労働者の受入れや新たな在留資格の創設等が検討事項に挙げられている。ただし、実際問題として、規制の特例措置の追加には、法令の改正が原則必要であり、今後、担当省庁との折衝や条文作成、国会審議等多くのハードルを克服する必要がある。

（2）規制緩和以外の支援措置の不足

戦略特区の柱である規制改革は、ビジネスの可能性や効率性を高めるうえで大きな効果を発揮するものの、単独でのビジネス振興効果には限界がある。例えば、戦略特区の初期メニューのひとつに「古民家を活用した宿泊施設・飲食店等」があり、観光振興を目指す地域からの期待は大きいものの、実際に宿泊設備や水回りのリニューアル、古民家にマッチした消防設備、訪日客向けの多言語表示、サービス人材の雇用といった初期投資を、地元コミュニティが自力で実行することは難しい。税制、財政、金融、コンサルティングなど国や自治体による包括的な支援体制が効果的であるが、現状、戦略特区スキーム下のこの種の支援はベンチャー向け租税軽減措置にとどまる。

この点について、政府はすでに整備された支援スキームの活用を想定している。しかしながら、既存支援策は支援内容別（助成、金融、税制）、産業別（農林水産業、「ものづくり」、観光・サービス業）、支援対象別（中小企業、地域社会、商店街等）と様々な範疇に分かれ、多数省庁が縦割りに立案・実行している。このため、支援の趣旨や内容、給付の要件等を把握し、省庁の求める事務手続きを踏みつつ、包括的支援を迅速、的確に獲得することは容易でない。また申請に要する時間や作業コストも大きい。

（3）未整備が目立つ運営体制

区域会議のメンバー構成は、国については特区担当大臣1名（常時）、地域と民間については各2名ないし3名（東京圏、関西圏）に限定されているものの、実際には絞り込みは容易でない。東京圏を例にとると、自治体は東京都および区域指定された9区、全域指定された神奈川の県と全市町村、成田市が数えられ、民間事業者も都市開発から観光、雇用、医療、教育の各分野に多数の主体が関与する。一方、単独の自治体・事業分野が認定された特区でも、関係者間に意見の相違があり、メンバー選定に支障が予想されるケースがある。

このような状況を踏まえ、国は区域会議の下に協議会あるいは分科会を組織する方針である。こ

⁹ 同じく成長戦略に外国籍人材関連の一部規制緩和が盛り込まれたが、日本食の修行やファッション業界への就職を希望する外国人向けの規制など、依然多くの課題が残されている。

れら下部組織は地域や事業の実情に即した意見交換や連絡調整、要望の吸い上げなど重要な役割を担うことから、メンバー構成、具体的な守備範囲、権限と責任、区域会議との関係、意見集約のあり方等について周到な検討が必要である。とはいえスピード感も重要であり、集中作業による早期の組成が望ましい。

運営体制が固まらないなか、作業の遅れも問題である。元来、戦略特区に関してはスピード重視の方針であり、2014年6月改訂の成長戦略では2015年度末までを集中改革期間とする旨が明記されている。しかし、2013年秋に予定されていた区域認定が本年3月末（政令による正式認定は5月1日）にずれこむなど、実際の作業は遅れがちである。

なかでも区域計画をめぐる各特区の進展状況にはバラツキが目立つ。東京都の場合、特区認定された9区と東京都の間で事前調整がほとんど行われず、大半の区では「規制の特例措置を活用して何ができるか」の検討は5月以降に開始された。沖縄県の場合、正式認定時に実施予定事業欄がブランクであったことから判るように、全般に遅れが目立つ¹⁰。現状、6月中に計画への着手が可能なのは2特区（関西圏と福岡市）にとどまるなか、2015年度末までに「岩盤規制全般について突破口を開く」¹¹には特区サイドにおける事業計画具体化のスピードアップが課題である。

4. 問題解決に向けて求められる取り組み

(1) 規制改革の推進

戦略特区の支柱は規制改革であり、岩盤規制と関連諸規制の見直しを併せて進めることが重要である。そのためには以下のような取り組みが求められる。

第1に、各特区はロケットスタートを切って社会の支持を獲得し、戦略特区制度に推進力を与える必要がある。規制の特例を活かした事業成果および、残存規制に阻害されるビジネスの実態を明らかにし、追加的な規制改革の原動力とすることが望まれる。

第2に、規制改革を加速する。戦略特区における規制の特例措置は法定事項であるため、多段階の手続き¹²を踏む必要があり、順調に進んだ場合でも、追加には相応の時間がかかる。加えて、国会日程や他の重要案件との兼ね合い、政治情勢等の影響から逃れることも難しく、一定のルールを設けてスピードアップを図ることは検討に値しよう。

ルール案としては、戦略特区における一部事業について規制に起因する深刻な停滞が認められる場合、諮問会議において担当省庁との折衝を行い、特例措置の追加を急ぐ。現状、特例措置の活用は法令化後に可能であるが、区域計画に記載された事業については担当大臣の判断で例外を認め、法令化に先立って活用可能とする仕組みなどが考えられよう。

(2) 規制緩和以外の支援措置の拡充

ビジネスの加速に向け、規制緩和以外の支援も活用可能な環境が望まれる。

当面、多種多様な既存スキームの活用を円滑化するため、戦略特区におけるビジネスの中身と公的支援策の双方に精通した人材を採用し、コンシェルジュ的な役割を果たさせる案が考えられる。コンシェルジュ役は事業の進展状況に合わせて各省庁の施策を組み合わせ、当該特区向けにオーダー

¹⁰ 「国家戦略特別区域および区域方針」2014年5月1日 内閣総理大臣決定

¹¹ 第6回国家戦略特区諮問会議資料2-1

¹² 区域会議における現場の要望吸い上げ→国家戦略特区諮問会議への要望→各省庁との折衝→法案策定→国会上册→国会審議→議決→法令化

一メイドの支援スキームをデザインする。これに対し、所管省庁は、「他省庁の助成を得ている案件への支援は不可」といった要件を緩和する、応募や報告のため省庁ごとに提出義務のある書類・資料の一本化を認める、一部書類の代替物として総理大臣の認定を受けた区域計画を取り扱う、等の対応が考えられよう。

ただし、包括的支援については、過去の経験も看過できない。2011年に創設された総合特区では、規制緩和でカバーできないニーズを充足するため、補助金や金融、税制措置を強化した。背景には「自立し、創意あふれる地元主導の地域再生」への期待があったが、結局、補助金目的の特区の乱立を阻止できなかった。この轍を回避するには、区域計画の精査、実施主体の自助努力を助成要件とする支援スキームの設計、PDCAサイクルによる成果の検討等が必要である。

(3) 運営体制の見直し

戦略特区を軌道に乗せるには、区域会議と下部組織の役割分担の明確化によって運営体制を強固にすることが急務である。

すなわち、下部組織は現場のニーズに根差した意見を吸い上げ、規制緩和その他の要望に関するメリットとデメリット、想定される問題と発生時の影響範囲・対応策等を綿密に検討したうえ、区域会議に判断材料として提供する。区域会議は下部組織の検討結果に基づいて実情に即した討議を行い、高度な判断を伴った（往々にして困難な）合意形成を担当する。

具体的措置としては、下部組織で検討作業に当たる実務スタッフの充実、区域会議と下部組織の密接な意思疎通と連携体制の構築が求められる。これらにより、区域会議の形骸化を回避し、根強い利害対立がある問題についてもハイレベルな解決が期待可能となる。

5. おわりに

戦略特区制度に関しては、政治のリーダーシップの下、長年の懸案であった分野で規制改革が始まり、さらに追加措置が検討されるなど、今後の成果に期待がかかる。

ただし、これまでの経験を振り返ると、政権交代等を機に特区への政治的関心が薄れる可能性がある一方、目指す新産業の育成等には相応の時間を要し、その間に地域をめぐる様々な環境や情勢の変化が起こりうることを踏まえると、「国主導」という枠組みにも議論の余地はある。

海外事例をみると、限定的ながら立法権の移譲を受けている特区も存在するなど、特区のあり方は必ずしも一様ではない。わが国では人口の減少傾向が明確となるなかで地域のあり方が従来以上に問われ始めている状況下、地域が主導して特区限定の規制の特例や優遇措置を立案・実行可能な仕組みを検討していくことも、今後重要な課題となろう。

以 上

