

2016年7月14日  
No.2016-015

## 国家戦略特区の第1回評価と今後の課題

調査部 主任研究員 高坂 晶子

### 《要 点》

- ◆国家戦略特別区域(以下、特区)は、アベノミクス第一弾の3本目の矢である「成長戦略」の中核をなす政策である。政府の認定する区域に限って規制に対する特例を導入したり、その他の構造改革を推進したりすることにより、成長を牽引する新たな基幹産業を育成し、海外から投資や人材を活発に受入れることを目指している。
- ◆2013年末の根拠法(国家戦略特別区域法、以下、特区法)制定以降、3次にわたり区域認定が行われ、現在10区域が特区として活動中である。特区法は5年間の時限法で、前半の2015年度末までを「集中取組期間」に位置付け、「ロケットスタート」と評されるスピーディな事業の進捗が求められた。
- ◆集中取組期間の終了を機に第一回目の定期評価(以下、初回レビュー)が公表された。以下では初回レビューの内容を踏まえ、特区制度を改善するために評価の在り方をどのように見直すべきかについて提言する。
- ◆初回レビューの結果について、特区の重要事項を調査審議する国家戦略特区諮問会議(以下、諮問会議)は「各事業がスピーディに進捗していると、総じて評価できる」として、高い評価を与えている。しかしながら、各特区について詳しくみると、以下のように、レビューの内容と実態との乖離が大きいという問題が指摘できる。
  - ①初回レビューは計画通りに特区の事業が進捗している点を評価しているが、実態は着手したばかりか、あるいは未着手の事業が相当数にのぼる。進捗状況が計画通りである理由は、着手時期が計画後期に後ろ倒しで設定されたためであり、ロケットスタートを目指すという特区の趣旨からは大きな乖離がある。特区法が2018年までの時限法であることを考えると、客観的な進捗速度は十分とはいえない。
  - ②初回レビューは規制の特例措置の活用事例を高く評価しているが、それによって経済・社会に多大なインパクトのある成果をもたらされたケースは、今のところ見られない。
- ◆上記に示した初回レビューと実態の乖離は、次に示す制度的な問題によるところが大きい。
  - 定量評価は行われず、定性評価のみであった。
    - ▶進捗については、多くの事業で実施スケジュールが未設定のため、形式的に計画

通りに進捗しているか否か、着手済みか否かの2点について評価された

- 岩盤規制については活用事例の有無のみが評価され、数値目標に基づく成果指標のチェックは行われていない

○評価主体が特区ごとの運営当事者である（第三者評価ではない）

- ◆ 国家戦略特区における定期評価は、特区の事業について効果を最大化し、一層の改善を図るために重要な活動である。実態との乖離が大きい初回レビューについて、評価の仕組み、体制を見直す必要がある。

**【定量評価の実施】**

- ・ 区域計画に具体的で定量的な実施スケジュール、達成度、成果目標を明記し、実際の事業と突き合わせた評価を行う。
- ・ 基本方針に明記された全ての評価項目に対応した定期評価を厳正に実行する。取り上げない項目がある場合は明確な説明を加える。

**【第三者評価の導入】**

まず特区運営当事者が現状報告（課題の指摘も含む）を行い、これを受け第三者による評価を実施する。

- ◆ 一連の評価システムの改善を通じ、わが国の成長エンジンと考えられる岩盤規制の突破と新規産業の育成を着実に実行し、国家戦略特区制度をより効果的なものとする事が望まれる。

**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](mailto:kohsaka.akiko@jri.co.jp)**

## 1. はじめに

国家戦略特別区域(以下、特区)は、アベノミクス第一弾の三本目の矢「成長戦略」の中核をなす政策である。具体的には、国の認定した区域(=特区)において、規制の特例措置を活用して経済社会の構造改革を重点的に進め、産業競争力の強化と国際的な経済活動拠点の形成を目指す。

2013年末、「国家戦略特別区域法(以下、特区法)」が制定されて以来、10区域が特区認定を受けている(図表1)。特区法は2018年までの時限法であり、なかでも2015年度末までは「集中取組期間」としてロケットスタートが目指されてきた。

本稿ではこの集中取組期間の終了を機に、初めて行われた定期評価(以下、初回レビュー)について、その内容や手法を検討して課題を指摘し、特区制度改善の鍵となる評価の在り方について提言する。

近年、政策執行や財源の投入に明確な成果が求められるなか、迅速かつ画期的な成果が期待された特区の政策評価のあり方について検討を加えることは、今後の政策形成や進捗管理において意義があるものとする。

(図表1)各特区のテーマと活動内容

1次(2014年5月)

指定区域	東京圏	関西圏	新潟市	兵庫県養父市	福岡市・北九州市	沖縄県
対象範囲	東京都全域 神奈川県全域 千葉県成田市、千葉市	京都府全域 大阪府全域 兵庫県全域	新潟県新潟市	兵庫県養父市	福岡県福岡市、 北九州市	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
活動の 概要	世界規模で資金・ 人材・企業を集める グローバル経済の 中心 起業・イノベーション により国際競争力 のある新事業育成	ライフサイエンスに 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	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 規模農業拠点化による 起業促進、雇用拡大	高齢者の活用、 企業との連携による 耕作放棄地の再生 高付加価値化による 農産物・加工品 の輸出促進	外国法人、ベンチャー 向けに雇用相談等 を行い起業支援 新規投資・起業 による産業競争力 の強化と雇用拡大	国際観光リゾートの 開発 国際研究大学院を 核とした高度人材の 誘致による国際 イノベーション拠点化

2次(2015年8月)、3次(2016年1月)

指定区域	秋田県仙北市	仙台市	愛知県	広島県・今治市
対象範囲	秋田県仙北市	宮城県仙台市	愛知県全域	広島県全域 愛媛県今治市
テーマ	国有林野における 近未来技術の活用	ソーシャル・ イノベーション	成長産業・先端 技術の中核拠点	国際交流 ビッグデータ活用
活動の 概要	ドローンを活用した 鳥獣被害対策 遠隔地支援 国有林野での農林業 振興と高付加価値 商品の開発	女性の活躍支援、 社会起業、NPO エアーマネジメント によるソーシャル・ イノベーションと 被災地の復興	モノづくり産業の 集積を生かした 人材育成、次世代 技術の実証 第一次産業の 総合的制度改革	国際交流を通じた 高度人材獲得、 新ビジネスの創出 ドローン等で収集した ビッグデータ分析に よる新ビジネス創出

(資料)内閣府地方創生推進事務局「国家戦略特区」ウェブサイト掲載資料に基づき筆者作成(2016年4月現在)

## 2. 実態を反映していない初回レビューの問題点

今回実施された初回レビューによれば、特区の取り組みは「おおむね順調に推移している」との位置づけである。実際、担当大臣から説明を受けた特区諮問会議は「各事業がスピーディに進捗していると総じて評価できる」(第21回諮問会議資料3、2016年4月13日)と述べている。

しかしながら、各特区の実情をみると、当初期待されたロケットスタートという状況には遠く

及ばず、実態と評価内容との間には大きな乖離が生じている。その要因を整理した図表2に基づいて、以下、具体的にみる。

(図表2) 初回レビューの問題点

	レビューの主張	実際の特区事業	乖離を生じた要因
進捗速度	実施済みの事業が大半、計画通り順調に推移	レビューが実施済みと評価している事業の多くは、実際には着手したばかりで、進捗速度は遅い	①区域計画に準拠した評価では、実際の進捗速度の遅さは顕在化しない ②評価者はもっぱら計画との整合性を重視し、事業の実際の進展状況をチェックしていない
事業内容	「岩盤規制」分野に属する規制の特例措置の活用に着手しており画期的	岩盤規制の特例措置を活用した事業の多くで、具体的な成果を出すに至っていない	①評価項目が規制緩和に偏り、事業成果は評価対象とされない ②評価者は規制緩和に着手したか否かを重視し、事業の中身や障害・課題を看過

(資料)内閣府地方創生推進事務局「国家戦略特区」ウェブサイト掲載資料に基づき筆者作成(2016年4月現在)

## (1) 進捗速度に関する問題

### ◆進捗の遅さ

各特区の初回レビューを見ると、多くは「事業の多くは計画通りに実施済みで、進捗は順調」とある。しかし、その実態はようやく着手したばかりか、もしくはこれから着手する事業が少なくない。多くの事業が(下に述べる事情により)、当初の計画通りであることは間違いないものの、特区法の期限が2018年に迫っている状況を考え合わせると、そもそも着手目標がロケットスタートからは程遠い水準であったと言える。

### ◆進捗の遅い事業例

東京圏や関西圏の主要分野のひとつである保険外併用療養を例にとると、本分野の中核事業である「国内の未承認薬に係る保険外併用」は全10事業(関東7件、関西3件)が認可されているものの、着手に至った事例はない<sup>2</sup>。創業を希望する人材の受入れや開業支援ワンストップセンター、NPO法人の設立認証の迅速化についても、事業開始間もないこともあって活用実績は低調である。外国人家事支援人材の受入れについては、実際のサービス開始は集中取組期間終了間際の2016年3月(神奈川県、大阪市は2016年8月開始)となっている。

### ◆初回レビューで高評価にもかかわらず、ロケットスタートを感じられない要因

- ・ほとんどの特区において、区域計画上の目標とされた「事業の着手時期(予定)」が、同計画の策定に時間がかかった影響で、特区法(2018年12月までの時限法)の期間後半にずれこんで設定されている<sup>3</sup>。このため、区域計画に準拠する限り、実際の進捗速度の遅さは顕在化しにくい。
- ・評価者(区域会議)は、もっぱら区域計画<sup>4</sup>との整合性に留意し、実際の事業の進捗状況には

<sup>2</sup> 東京圏、関西圏の保険外併用療養分野では、この中核事業以外に、国内での承認済医薬品を、承認とは異なる用法・用量に適応拡大した実績が3件、療養に先立つ特別事前相談の実施件数が8件ある。

<sup>3</sup> このような計画内容となった背景には、特区法に定められた手続きや運営事務の量が膨大である、あるいは2年という集中取組期間を前提とした進捗計画の策定・管理が行われなかった、等の問題がある。実際、東京圏の場合、区域会議のメンバーの選定等に時間を要したため、特区に指定されてから6か月経過した2014年10月、ようやく第1回の区域会議を開催した。特区法上の手続きの煩雑さが特区制度のネックとなる可能性については、高坂晶子「国家戦略特区の実効性向上に向けて」JRIレビューNo1.9, No.19参照。

<sup>4</sup> 総理大臣の認定を受ける区域計画は、各特区の取り組みをオーソライズする重要文書である。

目を配っていない。

## (2) 事業内容に関する問題

### ◆事業成果の乏しさ

初回レビューでは、「岩盤規制」に関する特例措置が活用されている点を高く評価している。しかしながら、そうしたチャレンジにもかかわらず、これまでのところ経済や社会に多大なインパクトを与えるほどの成果が得られているとは言いがたい。

例えば、養父市は農地転用の迅速化や農家への信用保証等で実績を上げ、特区の優等生とされているが、事業の進展に伴い、新たな課題に直面している。農業改革を一層推進するため「農業参入を希望する企業による農地所有」に関する規制の特例措置を追加要望したものの、実際には農地の所有と利用の分離に消極的な関係者の抵抗を受け、極めて制約の多い内容とされた<sup>5</sup>。

また、神奈川県、大阪市の外国人家事支援人材の受入れ事業の場合、良質で安価なサービスの提供によって家事負担が軽減され、女性の就労にプラスとなることが期待された。しかし、詳細な制度設計に入ると、既存家事サービスと同じ給与水準が求められたため企業の雇用コストが予想以上に重くなったことや、就労志望の外国人材に単身者限定、就労期間3年間、住み込み不可など厳しい要件が課されたことが影響し、事業の開始に手間取っている。

結果的に、両案件とも岩盤規制の切り崩しには着手しているものの、成果の面では十分とはいえない。

### ◆岩盤規制突破の成果が見えにくい原因

- ・初回レビューでは（区域計画との整合を以て良しとした進捗管理の場合と同様に）、岩盤規制突破について、特例措置を事業に取り込むことで良しとしており、アウトプットもしくはアウトカム、すなわち規制緩和することで得られる成果を評価する仕組みとなっていないことに原因がある。

初回レビューを概観する限り、特区の担当者は、計画通りに進捗していることや規制緩和を受けた事業に取り組んでいることを成果として誇示している。しかし、客観的にみると、ロケットスタートや岩盤規制突破の経済的効果に対する期待が大きかっただけに、特区の成果には物足りなさを感じざるを得ない。そこで、以下では特区の評価の仕組みとその内容について詳細に検討し、見直しが求められる部分を探る。

## 3. 定期評価の仕組みと初回レビュー

### (1) 定期評価の意義と概要

政府は特区の制度設計に当たり、その効果を最大限発揮させる目的の下に定期評価を重視している。特区法 12 条は、認定地域の自治体や民間団体、企業によって構成される「区域会議」が、地域ごとに策定される「区域計画」の進捗状況を定期的に評価し、その結果を内閣総理大臣に報告するよう定めている。特区の詳細な運営方法を定めた「国家戦略特別区域基本方針(以下、基本方針)」

<sup>5</sup> 制約の詳細は山下一仁「企業はなぜ農地を取得できないのか」金融経済ビジネス 2016 年月 28 日参照。なお、企業の農地所有の特例は本年通常国会に上程された改正特区法に盛り込まれ、5 月 27 日に成立。

では、さらに細かな仕組みと役割が規定されている。基本方針の第二の4<sup>6</sup>における評価の枠組みは以下の通りである。

- 【定量目標の設定】
- ・成果目標とPDCAサイクルによる進捗管理を行う
  - ・進捗状況の評価にあたり、区域計画に数値化や目標期間等も含めた具体的な経済的社会的効果<sup>7</sup>を明記
  - ・客観的、定量的な評価を実現

【評価項目】 複数の項目（図表3）を踏まえた総合評価を実行  
 (図表3)特区の評価項目

ア	特区で実施する(予定を含む)特定事業の <b>進捗状況</b>
イ	区域計画の実施により実現した <b>経済的社会的効果</b>
ウ	区域計画で設定した <b>目標の達成状況</b> (注1)
エ	<b>規制の特例措置</b> の活用状況と効果(注2)
オ	<b>金融上の支援措置・課税の特例措置</b> の活用状況と効果
カ	その他目標の達成に向けた取り組みの実施状況
キ	その他特区の評価に資する事項

(資料)内閣府地方創生推進事務局「国家戦略特別区域基本方針」に基づき筆者作成  
 (注1)日本再興戦略のKPIへの寄与度を含む  
 (注2)弊害が生じている場合、その内容と対策の実施状況も評価

【評価結果の活用手順】

区域会議による年1回の評価→内閣総理大臣への報告→報告済みの評価に関して特区諮問会議からの意見聴取→評価結果および諮問会議の意見を区域計画にフィードバックし、事業を改善

(2)「平成27年度国家戦略特別区域の評価について（初回レビュー）」の概要

2016年3月24日公表の初回レビューの概要は、以下の通りである。

◆評価の枠組み

【評価対象】 区域認定後1年以上を経過した第一次認定の6特区<sup>8</sup>。

- 【評価項目】
- ①個別事業の進捗状況
  - ②規制改革事項の活用および見込み状況
  - ③追加規制改革事項の提案状況

基本方針では、特区の評価項目として効果や成果などにも着目し、定量評価を行う規定であったが、各特区の区域計画にはそれを可能とする数値目標が設定されなかった。そのため実際の評価は、①～③の通り、規制改革の取り組み状況など定性評価中心に行われた。

◆評価結果

【進捗状況】

<sup>6</sup>正式には「第二 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」の「4. 国家戦略特別区域の評価に関する基本的な事項」

<sup>7</sup> 基本方針は、成長戦略全体との整合を図るため、「日本再興戦略」に記載された成果目標(KPI: Key Performance Indicator)の達成に、特区がどの程度貢献できるかについて、可能な限り設定することも求めている。

<sup>8</sup> 二次、三次指定については指定から1年未満であるため今回は評価の対象外。

(図表4)一次指定6特区の進捗状況

地域	事業分野	件数	実施	未実施	計画通り(注1)	遅れ
東京圏 (42事業)	① 民間都市再生	1	1	0	1	0
	② 都市計画建築物等整備	9	1	8	7	2
	③ 道路占用	5	4	1	5	0
	④ 保険外併用療養	7	5	2	2	5
	⑤ 高度医療提供	6	1	5	5	1
	⑥ 外国人医師の業務解禁	3	0	3	0	3
	⑦ 公証人定款認証	1	1	0	1	0
	⑧ 地域限定保育士	2	2	0	2	0
	⑨ 外国人滞在施設経営	1	1	0	1	0
	⑩ 外国人創業活動促進	1	1	0	1	0
	⑪ 都市公園占有保育所設置	2	0	2	2	0
	⑫ 医師養成大学設置	1	0	1	1	0
	⑬ 家事支援人材受入れ	1	0	1	1	0
	⑭ 雇用労働相談センターの設置	1	1	0	1	0
	⑮ 開業ワンストップセンターの設置	1	1	0	1	0
関西圏 (16事業)	① 保険外併用療養	3	3	0	3	0
	② 高度医療提供	1	0	1	0	1
	③ 道路占用	2	1	1	2	0
	④ 歴史的建築物利用宿泊	1	1	0	1	0
	⑤ 課税の特例措置活用	2	1	1	2	0
	⑥ 血液由来特定研究用器具製造	1	1	0	0	1
	⑦ 地域限定保育士	1	1	0	1	0
	⑧ 特定非営利活動法人設立促進	1	1	0	1	0
	⑨ 診療用粒子線照射装置海外輸出促進	1	1	0	1	0
	⑩ 外国人滞在施設経営	1	0	1	1	0
	⑪ 雇用労働相談センターの設置	1	1	0	1	0
	⑫ 医療企業事業戦略相談	1	1	0	1	0
新潟市 (19事業)	① 農業法人経営多角化等促進	9	9	0	6	3
	② 農地等効率的利用促進	1	1	0	1	0
	③ 地域農畜産物利用促進	4	3	1	3	1
	④ 農業への信用保証制度の適用	1	1	0	1	0
	⑤ 外国人創業活動促進	1	0	1	1	0
	⑥ 特定非営利活動法人設立促進	1	1	0	1	0
	⑦ 課税の特例措置活用	1	0	1	1	0
	⑧ 雇用労働相談センターの設置	1	1	0	1	0
養父市 (16事業)	① 農地等効率的利用促進	1	1	0	1	0
	② 農業法人経営多角化等促進	11	10	1	5	6
	③ 農業への信用保証制度の適用	1	1	0	1	0
	④ 歴史的建築物利用宿泊	1	1	0	1	0
	⑤ 高年齢退職者就業促進	1	1	0	1	0
	⑥ 特定非営利活動法人設立促進	1	1	0	1	0
福岡市 (17事業)	① 道路占用	10	5	5	6	4
	② 高度医療提供	1	1	0	1	0
	③ 外国人創業活動促進	1	1	0	1	0
	④ 特定非営利活動法人設立促進	1	1	0	1	0
	⑤ 保険外併用療養	1	0	1	1	0
	⑥ 創業者人材確保支援	1	1	0	1	0
	⑦ 雇用労働相談センターの設置	1	1	0	1	0
	⑧ 人材流動化支援施設の設置	1	0	1	1	0
沖縄県 (3事業)	① 道路占用	2	1	1	2	0
	② 地域限定保育士	1	1	0	1	0
合計(注2)		113	74(65)	39(35)	86(76)	27(22)

(資料)内閣府地方創生推進事務局「国家戦略特別区域会議(2016年3月24日)」資料に基づき筆者作成

(注1)計画通りには前倒しで実行した事業も含む

(注2)()内は%

特区における各事業の進捗状況は、全113事業の76%が計画通りに進行していることになっている(図表4)。ただし、今後実施される予定の事業については、現段階で未実施でも、計画通りと評価され、いささか分かりにくい。事業の実施状況だけ見ると、実施済みのものは全体の65%で、依然として三分の一が未実施となっている。

具体的に実施事業と計画との関係を見ると、最多 42 件の事業に取り組む東京圏の場合、図表 4 の東京圏欄②の都市計画建築物整備事業全 9 件のうち 7 件が計画通りとされているものの、実際に実施済みの事業は 1 件に過ぎない。大規模再開発事業であるため、施工体制の手当や地元との調整等に相応の時間を要することによるが、特区法の時限到来後も継続が見込まれる本案件について、どのようなスキームで進捗管理や評価を行うかについての明確な説明はみられない。

計画からの遅れが目立つ事業としては、同じく東京圏の④保険外併用療養事業 7 件のうち 5 件については特別事前相談を実施済みであるものの、計画との関係では 5 件の遅れが発生している。これは事業の実施にあたり医療機関内部で行われる審査や、相談体制の整備に時間を要した影響が大きい。その他特区の事業はおおむね計画通りに進捗しているが、養父市や新潟市の農業法人経営多角化等促進事業については遅れの件数が多い。

### 【事業の内容】

図表 5 は特区で活用が始まった主な規制の特例措置、実施時期、実施した自治体の一覧である。医療や農林水産などいわゆる「岩盤規制」分野で多くの特例措置が設けられており、規制改革の実験場としての特区の意義が見て取れる。実際の活用状況についてみると、2015 年以降に着手したケース（22 件）が実施例の三分の二以上、うち 3 件は 2016 年度以降である。また、過疎地域における有償自家用車運送のように、規制の特例扱いは認められたものの、集中取組期間終了時点で未活用の措置も複数存在する。

以上のように、各特区の実態に注目すると、初回レビューにおける「おおむね順調」という評価とは異なり、進捗速度がロケットスタートには程遠いことや岩盤規制突破による成果が乏しいことを確認できる。このような乖離が生じた背景には、「煩雑な手続きのため事業執行が後ろ倒しになった」という制度設計に起因する問題と共に、事業の進捗状況や成果を測る客観的な指標が適切に設定、活用されないまま初回レビューが行われた結果、特区の現状が正確に把握・評価されなかったという事情がある。



(図表5)国家戦略特区に適用された主な規制の特例措置

	規制改革事項	活用時期	初の活用地域
都市再生	都市計画手続きの迅速化、容積率緩和	2014年12月	東京都
	道路の占用基準の緩和(エリアマネジメント)	2014年9月	福岡市
	航空法の高さ制限の緩和	活用例なし	
	汚染土壌搬出時の調査項目の限定	2016年4月	東京都、大阪府
創業	起業・創業支援ワンストップセンターの創設	2015年3月	東京都
	公証人の定款認証行為の実施地域拡大	2015年9月	東京都
	官民人材の流動化促進	2016年2月	福岡市
	NPO法人設立手続きの迅速化	2015年9月	仙台市
外国人	家事支援外国人材の活用	2015年12月	神奈川県
	外国人起業家等の受入れ促進	2015年10月	東京都・福岡市
	クールジャパン分野の外国人材受入れ促進	活用例なし	
観光	外国人滞在施設の旅館業法の特例	2015年10月	東京都
	古民家等に対する旅館業法の適用除外	2015年1月	養父市
	旅館業法特例施設への重要事項説明責任の免除	活用例なし	
	過疎地での自家用車運送の拡大	活用例なし	
医療	外国人医師・看護師の業務解禁	2015年6月	東京都
	臨床修練制度の拡充	活用例なし	
	病床の新設・増床	2014年9月	兵庫県
	保健外併用療養の拡充	2014年9月	大阪府、京都府
	医学部の新設	2015年11月	成田市
	医療法人の理事長要件の見直し	活用例なし	
	iPS細胞由来の試験用細胞利用の特例	2015年9月	京都府
	薬剤師による対面服薬指導原則の特例	活用例なし	
	革新的医療機器の開発期間の短縮	2015年11月	大阪府
	在宅医療に関する保険適用の柔軟化	2015年6月	全国適用
介護	老人福祉施設設備基準の特例	2016年4月	北九州市
保育	地域限定保育士の創設	2015年9月	神奈川他4(注1)
	都市公園内での保育所設置の解禁	2015年11月	東京都
雇用	雇用条件明確化のための相談センター設置	2014年9月	福岡市
	有期雇用の特例*(注2)	2014年11月	全国適用
	高齢者の就業時間の柔軟化*	2015年9月	養父市
教育	公設民営学校の設置	2015年11月	愛知県
農林水産	農業委員会事務の自治体への移譲	2014年9月	養父市
	農業生産法人の要件緩和*	2014年12月	新潟市
	農業への信用保証制度の適用	2014年12月	新潟市
	農地における農家レストラン設置	2014年12月	新潟市
	国有林野の貸付面積の拡大	2015年9月	仙台市
	漁業生産組合の設立要件の緩和	活用例なし	
技術	電波関連免許の発給期間の大幅短縮	2015年2月	仙北市
	ドローンによる農薬散布手続きの要件緩和	2015年11月	全国適用

(資料)内閣府地方創生推進事務局 国家戦略特区ウェブサイト掲載資料に基づき筆者作成

(注1)神奈川県、成田市、大阪府、沖縄県、仙台市

(注2)\*は当初特区法の枠組みで実施されたのち全国適用されたもの

## 4. 特区の評価の在り方

### (1)見直しの必要性

特区は規制改革の実験場として特例を活用し、その成果を検証、改善しつつ、他の地域への普及を促すことを原則とする。事業過程で顕在化した問題について解決策を検討・立案するところまでが特区制度に期待される役割である。特区基本方針においても「これらの評価結果(中略)を受け、区域会議は国家戦略特区において実施する特定事業および認定区域計画に適切に反映する」と定められている。実施スケジュールの明確化や定量的な評価項目の設定など、客観的に事業の進展を把握し、それを将来の事業遂行にフィードバックしたうえで、現況の改善や加速に結

びつけることが出来るような見直しが必要である。

## (2) 見直しのポイント

### ◆定量評価の徹底

まず、区域計画において、定量評価を行う場合に不可欠な数値目標や実施計画が設定されていない。かろうじて事業の着手（予定）時期は明記されているものの、いつまでに何を行い、どのような実績を目指すのか、その結果生じる成果は何か、等はほとんど不明であり、問題が多い。たとえば、起業支援のためのワンストップ・サービス窓口の場合、本来であれば、開設後一定期間に到達すべき実績として「1か月当たりの相談件数〇〇件」、事業成果として「実際の起業（着手）事例〇件<sup>9</sup>」といった目標設定が求められよう。

次いで、評価に際して採用される評価項目の取り扱いが恣意的に過ぎる。特区の運営を定めた基本方針では（図表3参照）、評価項目として「区域計画の実施により実現した経済的社会的効果」や「規制の特例措置の効果」等が列挙されているが、初回レビューではこれらが評価対象から外されている。

これらの問題を踏まえ、以下のように評価方法を見直し、定量評価を徹底することが望まれる。

- ・区域計画に具体的で定量的な実施スケジュール、達成度、成果目標を明記し、実際の事業の進捗と突き合わせて評価する。
- ・基本方針に明記された全ての評価項目に対応した定期評価を厳正に実行する。取り上げない項目がある場合は明確な説明を加える。

### ◆第三者評価の導入

現行の評価は、各特区の運営を担う区域会議による当事者評価であり、公正な評価を行うには限界がある。この点を改めるべく、評価体制の見直しが望まれる。

#### 【当事者評価の限界】

- ・個別事情を踏まえた評価が可能な反面、現状追認に陥りがちである。たとえば区域計画の策定が遅れた事情に配慮する余り、客観的にみて進捗速度が遅いことを看過する等。
- ・各区域単位の評価であるため、特区制度全体の意義や役割を意識した評価が行われにくい。たとえば、特区制度全体のスケジュールを踏まえて事業を推進したり、目に見える変化を特区で実現して日本経済全体の活性化を目指す姿勢が不足している等。

#### 【第三者による客観的評価】

このような状況を打開するには、実態を踏まえた当事者による現状報告（課題・要望の指摘を含む）をベースに、第三者の立場に基づく評価を導入することが望ましい。現状、区域会議による評価結果が総理大臣に提出されたのち、総理大臣から特区諮問会議に対して意見を求める仕組みとなっているが、この「諮問会議による意見陳述」の機会を第三者評価に改編・強化することが現実的であろう<sup>10</sup>。

具体的には区域会議による現状報告に基づいて、諮問会議による第三者評価を厳正に行い、

<sup>9</sup> これらの設定に際しては、従来型の相談窓口の実績と比較のうえ、高水準の目標とすることが望ましい。

<sup>10</sup> 現在の諮問会議による意見陳述は、すでに総理大臣に報告を終えた評価が対象であるため、詳細な要求は出しにくく総括意見にとどまる。第三者評価に移行後は、各特区の個々の事業について客観的かつ厳正に評価し、改善ポイントを積極的に指摘する姿勢が重要である。

進捗速度や取り組み内容について問題点を指摘し、改善を求める仕組みとする。この要求には一定の拘束力を持たせ、所管省庁その他による対応を義務付ける。改善が必要なポイント、当面可能な措置や今後必要な取り組みを明記した第三者評価を総理大臣に提出し、承認を得る仕組みとする。

### (3) 新たな評価に期待される役割

#### 【進捗管理】

各特区の取り組みを特区制度全体のスケジュール(例：特区法の期限、集中取組期間の後継として設定予定の「改革強化・可視化期間」<sup>11</sup>等)と関連付けて進捗管理し、必要に応じて事業者に加速を求める。

#### 【課題の抽出と改善】

各特区の取り組みから問題点や課題を整理・抽出し、改善を促す。事業主体に改善を求めるだけでなく、支障となっている規制の見直しや新たな特例措置の追加について、事業主体とともに担当省庁への要求も行う。

#### 【経済政策全体との調整】

規制の特例措置の活用や成長分野における取組みといった特区の実践について、規制改革や成長戦略を担当する他の政府機関との間で情報共有および調整を密接に行う。各組織間の連携が必ずしも十分でない現状を見直し、政府の方針・施策の統合を図ったうえで特区を積極的に支援する<sup>12</sup>。

国家戦略特区は、地域が希望する分野で規制緩和に取り組む従来の特区と異なり、国が大きな効果を期待できる分野を選んで規制改革を主導するスキームであり、新たな成長産業を模索し、わが国経済の活性化に寄与するものとして期待が高い。

特区の実績として、多くの岩盤規制改革がスタートしたことは高い評価に値するものの、社会的に影響力の大きな成果に結実したケースは少なく、一層の取り組み強化と実施方法の改善が求められる。

そのためには評価の果たす役割が極めて大きいですが、初回レビューの内容をみる限り、特区のパフォーマンスおよびスキームの改善に大きく貢献する内容とは言い難い。当事者評価の限界を踏まえて第三者評価を導入し、厳正に運用して特区制度の不断の改善に取り組み、岩盤規制を突破して、わが国の成長エンジンとなる新規産業を育成していくことが望まれる。

#### ◎主要参考文献

- ・熊野英生 「国家戦略特区はなぜ存在感が薄れたのか」 第一生命経済研究所『Economic Trends』  
2016年5月12日
- ・坂村 健 「国家戦略特区の理想と現実」 地方銀行協会『地銀協月報』2014年6月
- ・渡嘉敷美乃 「国家戦略特区の概要と論点」 国立国会図書館『調査と情報』No. 897

<sup>11</sup> 第21回特区諮問会議(2016年4月16日)資料3

<sup>12</sup> 例えば、民泊関連では、特区とは別に規制改革会議、「民泊サービスのあり方」に関する検討会議、IT戦略会議等の場で議論が行われ、特区を超えた規制緩和が検討されたため、特区における民泊事業は低調に推移している状況である。このような事態を回避するため、政府内の関係機関同士が密接に連携・協力することが重要である。

2016年3月10日

- ・日経グローカル特集 「国家戦略特区の現状と課題」日経グローカルNo. 292 2016年5月16日
- ・内閣府地方創生推進事務局 国家戦略特区ウェブサイト掲載資料

(2016. 7. 14)