

国家戦略特区の実効性向上に向けて

調査部 主任研究員 高坂 晶子

目 次

1. はじめに
2. 国家戦略特区の概要と現状
 - (1) 創設の経緯と先行制度との比較
 - (2) 国家戦略特区の仕組み
 - (3) 各特区の概要
3. 国家戦略特区の当面の課題と対応策
 - (1) 規制緩和関連
 - (2) 規制緩和以外の支援関連
 - (3) 運営体制関連
4. 長期にわたる課題と対応の方向性
 - (1) 政策形成上の役割分担
 - (2) 特区とそれ以外の地域の関係
 - (3) 国の主導権と地域の自律性
5. おわりに

要 約

1. 2014年5月、正式に発足した「国家戦略特別区域（以下、国家戦略特区）」はアベノミクスの第三の矢である成長戦略の中核を担い、規制緩和を梃に内外からの民間投資を促して経済成長を目指すための仕組みである。
2. 国家戦略特区の制度設計は、「世界で1番ビジネスのしやすい環境」を目標に、国主導で進められてきた。背景には、地域活性化を目標とし、地元の要望を起点とした、過去の先行制度（構造改革特区、総合特区等）とは、「次元の異なる」仕組みとする企図がある。
3. 国家戦略特区の優遇支援措置の柱は現行規制の適用除外＝規制の特例措置で、対象は雇用や医療、農業等のいわゆる「岩盤規制」である。各特区の運営主体である区域会議は、担当大臣や首長、業界団体代表などハイレベルの少数メンバーで構成され、根強い対立点に関する踏み込んだ合意形成をめざす。
4. 国家戦略特区の短期的課題と求められる対応は以下の3点に整理できる。

第1は規制緩和の不徹底であり、岩盤規制とそれ以外のビジネス関連諸規制（例：物流、輸出入手続き、建築規格）を併せた改革を迅速に進める必要がある。そのためには、①各特区が早期に成果を出し、社会から規制改革への賛同を取り付ける（推進力の付与）、②国は一層の規制緩和に向けて、手続きの簡素化を可能とする（機動性の付与）、ことが望まれる。

第2は包括的支援体制の不足であり、各特区の実情に合わせて金融、財政、税制支援措置からコンサルティングまでを網羅した、オーダーメイドの首尾一貫体制が必要である。他方で、補助金目的の特区を避けるため、事業内容の精査や自助努力を要件とする支援メニューの策定が求められる。

第3は未成熟な運営体制である。ハイレベルの少数メンバーによる区域会議は大胆な合意形成が可能な半面、実情から乖離する恐れもあり、形骸化を回避する工夫が必要である。現場のニーズや問題点の吸い上げを担う下部組織を早期に組織し、区域会議との密接な意志疎通と連携の下に特区を運営することが望まれる。
5. より長期にわたる課題として、特区に携わる様々な主体間の調整や役割分担の不十分を指摘できる。具体的には①特区諮問会議とその他の政策担当組織（産業競争力会議や与党税調など）、②特区に指定された地域とそれ以外の地域、③国と地方、の間で役割の見直しと連携・協力の在り方を検討していく必要がある。

1. はじめに

2013年12月、「国家戦略特別区域法（以下、戦略特区法）」が成立し、2014年5月には6件の「国家戦略特別区域（以下、国家戦略特区）」が正式認定された。一般に、特区とは「経済振興や地域活性化を目的に、区域を限って減税や助成金、規制緩和などの優遇・支援措置を認める仕組み」である。今回新設された国家戦略特区は、これらのインセンティブのうち、とくに規制緩和を柱に据えている。具体的には、雇用や医療、農業分野といった、いわゆる「岩盤規制」の特例措置（＝適用除外）を改革の突破口と位置付け、これをビジネスチャンスとして内外からの民間投資や雇用創出、消費拡大を実現する。さらに成功した取り組みを全国展開し、わが国経済に成長の好循環をもたらす構想である。

すでに、わが国では80年代以降、複数の特区制度が導入されてきたものの、十分な成果をあげたとは言い難い。今回は従来の経験を踏まえ、先行制度とは「次元の異なる（注1）」制度とし、わが国経済のけん引役を担うことが期待されている。

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を取り上げ、可能性と問題点、当面の対応策を検討する。そのうえで、本制度の一層の実効性の向上に向け、残された課題を指摘する。

（注1）第6回産業競争力会合 配布資料14「立地競争力の強化に向けて」p.9。

2. 国家戦略特区の概要と現状

(1) 創設の経緯と先行制度との比較

a. 創設の経緯

図表1は国家戦略特区制度の経緯を整理したものである。2013年4月に原案が示され、5月には国家戦略特区ワーキンググループ（WG）が対象となる規制項目の選定に着手した。8月、これらの緩和措置を活用した事業提案を募ったところ、242の主体（注2）から197件の提案が寄せられ、WGと所管省庁との折衝の結果、現状可能な規制緩和リスト（注3）が策定された。12月、根拠法（国家戦略特別区域に関する法律）の成立を機に「国家戦略特別区域諮問会議（以下、特区諮問会議）」が具体的な地域の選定に着手し、2014年3月末に6地域の指定が公表された。

2014年5月、正式認定として、6特区の地理的範囲（特区区域）と国が期待する事業分野（区域方針）が閣議決定され、各特区は運営主体（区域会議）を組成のうえ、事業計画の策定に取り組んでいる。7月末時点で、4特区（関西圏、福岡、新潟、養父、設置順）が区域会議のキックオフを終えて計画に着手し、残り2特区（東京圏、沖縄）は区域会議の組成途上にある。

このように、戦略特区の創設は官邸主導で進められてきた。具体的には、①内閣府所管の重要政策会議である特区諮問会議と同WGが中心的役割を果たしている、②特区諮問会議では民間有識者や企業との連携が積極的に行われる一方、規制の所管大臣が常設メンバーから外れる（注4）など省庁の関与を弱める措置が取られている、③所管省庁との合意内容を戦略特区法に明記する等、省庁の抵抗の余地を狭め、制度の実効性を高める措置が取られている。

ただし、これらの措置にもかかわらず、進捗状況は遅れがちである。国家戦略特区については、2013年6月の成長戦略で「スピード重視」がうたわれ、2014年7月の改訂版では、集中取り組み期間が2015

(図表1) 国家戦略特区創設の経緯

年 月	項 目	備 考
2013年4月	第6回産業競争力会議に「アベノミクス戦略特区」(仮称)提案	
5月	国家戦略特区ワーキンググループ設置、制度設計開始(～2014.1)	
5～6月	関係省庁からの集中ヒアリング(有期雇用契約の期間延長等9項目)	
6月	「国家再興戦略Japan is Back」(閣議決定)に「国家戦略特区」として明記	
7月		参議院選挙
7月～	有識者ヒアリング(伊藤滋東大名誉教授ほか27名、～2014.1)	
8～9月	国家戦略特区提案の募集	
2013年9月	提案に関するヒアリング(計62回)	規制緩和の内容をめぐりWGと省庁の協議難航
9月～	関係省庁からのヒアリング(所管別、9省庁14回、～2014.4)	
10月	日本経済再生本部決定「国家戦略特区における規制改革事項等の検討方針」	
12月	国家戦略特別区域法成立	
2014年1月	国家戦略特区諮問会議設置、特区地域の選定開始	
2月	「国家戦略特別区域基本方針」閣議決定	
2～3月	地方自治体に対するヒアリング(計6回)	
3月	国家戦略特区対象地域の選定(6地域)	
5月	「国家戦略特別区域及び区域方針」決定	
6月	各特区の「国家戦略特別区域計画」決定、総理大臣認定	
6月	関西圏、福岡市で「国家戦略特別区域会議」第1回会合	
7月	新潟市、養父市で「国家戦略特別区域会議」第1回会合	
2015年3月末	岩盤規制に関する集中改革期間の期限	

(資料) 内閣府資料に基づき日本総合研究所作成

年度末に区切られた。また、首相が外遊等の機会をとらえて同特区を突破口とする規制緩和の断行を度々表明するなど(注5)、政治の積極姿勢は明確である。しかし、実際の進捗状況をみると、省庁との折衝の難航や政治日程(とくに参議院選挙)の影響を受け、区域の選定が当初目標よりも約半年遅れで推移している。

b. 従来型特区との比較

わが国に導入済みの複数の特区のうち、現在、全国展開中の2制度と今回の国家戦略特区を比較したのが図表2である(注6)。

先行制度について概観すると、構造改革特区は、財政再建を重要課題とした小泉内閣のもと「補助金なき地域支援」として実施された。すなわち、全国一律の国の規制は地域の実情に必ずしも合わないため、地域活性化効果が見込まれる一部規制に限り見直しが認められた。ただし、成功事例は後日全国展開される仕組みであったため、担当省庁から同意が得られた規制項目は小粒な内容にとどまった。

民主党内閣によって創設された総合特区の場合、地域の独自資源を地元のユニークな発想で活用する趣旨の下、規制緩和にとどまらず税制、金融、財政支援も組み合わせた総合支援が提供された。自立を目指す意欲的な地域の出現に期待した制度設計であったが、結果的には補助金目的の特区の乱立を防ぐことができなかった。

このように、従来型特区では地元の資源やアイデアを背景に、地域側の求めに国が応じる形で規制が見直された。これに対し、国家戦略特区の場合、国が自らの目的意識に基づいて規制緩和に取り組む点に特徴があり、従来とは「次元の異なる」制度と称される所以である。すなわち、行政機構は本来的に「必要を認めるが故に規制を策定・維持する」立場であり、その見直しには消極姿勢を示すのが常で

(図表 2) 国家戦略特区と先行制度

	国家戦略特区	総合特区	構造改革特区
開始時期	2014年5月認定	2011年12月認定(一次)	2002年12月認定(一次)
延べ個数	6地域(追加予定)	44地域	1,197件
キャッチフレーズ	「世界で一番ビジネスのしやすい環境を作る」	「経済を牽引する新たな成長分野の開拓」	「地域に合わない規制を見直し、地域活性化」
主要関心	内外投資の促進、起業	地域固有資源の活用	地域事情の反映
手段	規制改革	規制改革、各種支援	先行的規制緩和(注1)
支援措置	規制の法定特例措置 一部ベンチャー向け設備投資減税	規制に関する特例措置 税制、財政、金融支援(注2)	規制緩和メニュー (各省庁同意済み)
申請主体	自治体、民間企業・組織	自治体	自治体
政治家の関与	各特区の区域会議に参加(注3)	法律策定	法律策定
民間事業者の関与	〃	地元協議会に参加	自治体向け要望
有識者の関与	特区諮問会議で積極討議	調査組織(現在休眠状態)	実務的評価組織
推進機関	区域会議、諮問会議	国と地方の協議会(注4)	設置されず
代表例	東京圏(ビジネス拠点) 関西圏(先進医療)	中部(国産航空機製造) つくば(ロボット、自然エネ)	秋田(どぶろく製造) 山形(地元ツアー造成)
導入後の経緯と成果	地域により事業の熟度や推進意欲に格差	地域の自立性に期待したが補助金目的の特区が乱立一部先進的提案に関しては省庁の抵抗が強く	「地元の知恵を活用」という制度の趣旨は実現したが全国展開を前提としたため改革内容は小粒

(資料) 内閣府資料その他に基づき日本総合研究所作成

(注1) 規制緩和の「先行地域」との位置付けであり、成果のある措置は全国展開が原則。

(注2) 税制支援：法人税・所得税の軽減、財政支援：各種予算措置の重点活用、金融支援：利子補給金。

(注3) 区域会議の正式名称は「国家戦略特別区域会議」。特区地域の首長代表、民間事業者代表、担当大臣で構成。

(注4) 規制緩和等についてワンストップで協議可能とするため、各省庁の代表、自治体、事業主体が参加。

ある。首相官邸はこのような官のスタンスに対し、①わが国に「世界で一番ビジネスのしやすい環境を作る」という目標に照らして規制改革の重要性を強く意識し、②分野の選択のみならず、特例措置の具体的内容にも関与する、といった点で主導権を發揮した。

(2) 国家戦略特区の仕組み

a. 支援・優遇：規制の特例措置

国家戦略特区における支援・優遇措置の柱は規制緩和である。詳しくは特区限定で認められる規制の「特例措置」であり、戦略特区法その他に明記されている。

図表3はいわゆる初期メニュー(2013年10月決定)に記載された、国家戦略特区で活用が想定される特例措置の内容である。教育、雇用、医療、農業といった岩盤規制分野の項目が列挙される一方、都市開発や建築規制など土地利用関連の項目も相当な割合を占めている(注7)。

b. 運営体制

国家戦略特区の運営上重要な機関および作業は以下の二つである。

【区域会議の設置】

各特区単位で「国家戦略特別区域会議(以下、区域会議)」が組成される。区域会議は地域、民間、国の各代表で構成され、従来散見された「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。

例えば、従来の特区では、地域と各省庁の協議体メンバーは事務レベルであったが、区域会議の場合、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所管大臣も出

(図表 3) 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	外国人の在留資格見直し (注5)、解雇要件の緩和 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 (注5)
	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	歴史的建築物に対する建築基準法の適用除外 (※)	○	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、※は全国展開される措置。

(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) 2項目とも改訂版「日本再興戦略」(6月24日閣議決定)において、実行を明記。

席(注8))によって構成される。これは限られたハイレベルの関係者によって、対立する論点について踏み込んだ折衝を重ね、高次な判断を伴う合意形成に迅速に到達するための仕組みである。

【区域計画の策定】

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)」が策定され、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、期待される効果等が明らかとなる。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、可能な分野から着手される。策定後、各特区から国に対して認定申請が出され、規制所管大臣は法令に適合する限り区域計画に同意する旨が戦略特区法に明記されている。なお、不同意の場合には特区諮問会議の調査・審議を受ける。規制所管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) 各特区の概要

図表4は国家戦略特区の第一陣として選定された6特区の概要である。東京圏、関西圏は複数の都府県にわたる大規模な特区で、活用予定の特例措置も広範囲にわたるオールラウンダー型である(図表中の①、②…は図表3の特例措置の番号に対応)。その他の特区は、提案事業に効果の高い特例措置を選択的に活用する予定である。以下、各特区の主な事業プランを紹介する(注9)。

(図表4) 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。

a. 東京圏

東京圏には東京都、神奈川県、成田市が含まれる。このうち都は中心部の9区のみが特区地域に認定されている(注10)。主な事業プランは、虎ノ門や品川、大手町など都心部の再開発と、外国人向け居住環境(都心居住、医療・教育・家事サービスの提供)の整備である。海外からの新たなビジネス主体の誘致に主眼が置かれ、製造業で成長分野を開拓・育成する取り組みは従となっている。これに対し、神奈川県は新規産業の育成重視のスタンスが強く、川崎市、横浜市の臨海部における先進医療分野の研究とビジネス展開、相模原の医療・介護ロボットの実用化が目玉を引く。成田市は医大の開設が事業の柱である。

b. 関西圏

京都府、大阪府、兵庫県の全域が指定された関西圏は、構想段階にとどまる事業も含め、初期メニューを網羅的に活用する意欲的な事業プランを提案している。柱となるのは医療分野で、iPS細胞など先進的な研究成果に基づく高度先端医療と、革新的医薬品・医療機器の開発→実用化→海外展開を目指している。また、教育分野では、英語や数学教育への注力、あるいは海外の大学進学に向けた国際共通資格(国際バカロレア)の取得が可能なカリキュラムを提供する公設民営学校の実現にも積極的である。

c. 新潟県新潟市

ブランド米生産の中心地である新潟市のプランは、農業を核とした6次産業化が柱である。具体的には、市内全域を総合保税地区に指定したうえ、農産品・食品の輸出入から商品開発・加工までをシームレスに行う、農地の集積と企業の農業参入を円滑化し、市場ニーズに適合した製品や飲食サービスを提供する、等である。

d. 兵庫県養父市

山間部の小都市（人口2.6万人）が指定されて話題となった養父市も農業分野中心の提案である。具体的には、農業後継者の不在によって増え続ける耕作放棄地対策として、現行制度上は農業委員会が担当する農地の権利関係にかかわる事務を自治体に移管し、農地の流動化・集積と新たな営農主体（企業）とのマッチングを実現するプランである。

e. 福岡県福岡市

全国有数の高い開業率を誇る福岡市は、ベンチャーや外資による起業環境を向上させるため、雇用を中心とした支援策を提案している。具体的には、開業5年以内に限って解雇規制の緩和や法人税の優遇を認める、外国人留学生の在留資格を見直し、就職や起業を容易にする、等である。

f. 沖縄県

海外の活力の取り込みが期待される沖縄県では、国際競争力のあるマリリゾートを目指し、ビザ要件の緩和、ICTを活用した入管審査の迅速化、接遇向け人材の強化・育成、古民家の活用等が検討されている。また国際的学術交流拠点である「沖縄科学技術大学院」を念頭に、高度外国籍人材の獲得に有効な環境整備にも取り組む。

(注2) 具体的には、企業、研究機関、学校法人、NPO等。

(注3) 「国家戦略特区における規制改革事項等の検討方針」なお、本方針は当初段階におけるWGと省庁の合意内容という意味で「初期メニュー」と呼ばれている。

(注4) ただし、当該分野が議題である場合には臨時メンバーとして参加可能。

(注5) 日本の首相として初めて基調講演を行ったダボス会議（1月）、欧州歴訪時のOECD本部における演説（5月）、Financial Timesへの寄稿（6月末）など。

(注6) 図表2以外に、沖縄、北海道、東北6県に地域限定の特区が存在。

(注7) 土地利用について、従来の特区では、工場新設に関する緑地規制や用途規制が取り上げられてきたが、都市中枢については、すでに都市再生特別措置法の下で相当な規制緩和が実現していることもあって、取り上げられてこなかった。今回、戦略特区で都市開発に関する規制が複数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ハード整備という目的に加え、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。

(注8) 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可。

(注9) 2013年夏の公募段階の内容を基に、区域計画その他公表資料に基づき作成。特区諮問会議におけるヒアリング等の結果一部事業に変更が生じているが、詳細は非公表のため反映せず。

(注10) 都は7月に入り、豊島、中野、台東の3区の追加認定を検討中。ただし国による当該3区の区域追加手続きが必要なため、正式認定の時期は不明。

3. 国家戦略特区の当面の課題と対応策（注11）

(1) 規制緩和関連

a. 課題

前掲図表1の「参考」部分は、内閣官房および内閣府（注12）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。これら岩盤規制の主要項目が対象外とされたことからわかるように、現状の規制緩和は不徹底である。

改めて初期メニューをみると、「事業環境の整備」関連の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国家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。例えば、農業分野では農家と二次、三次産業との連携強化は図られているものの、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（注13）。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和や手続きの見直しは検討段階にとどまる（注14）。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、国家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洗い出す必要がある。

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、戦略特区法および関連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。

b. 望まれる対応

国家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、制度に対して推進力を付与することである。各特区はロケットスタートを切って成果を示すことにより、社会の支持を獲得し、国家戦略特区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、規制改革の加速である。国家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（注15）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、国家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、特区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特区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関連

a. 課題

国家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、国家戦略特区の初期メニューの一つに「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、国家戦略特区スキーム下のこの種の支援は一部事業向けの利子補給措置にとどまる。

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。

b. 望まれる対応

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、国家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、過去の経験も活用する必要がある。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。背景には地域の自立と自主性への期待があったが、多くの場合、補助金の「ばら撒き」に終始した。この轍を避けるには、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) 運営体制関連

a. 課題

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、調整とメンバーの

選定は難航した。

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、意見集約の在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。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空白であったことから判るように、全般に遅れが目立つ(注16)。現状、6月中に計画策定に着手できたのは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」(注17)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。

b. 求められる対応

国家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で、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。

(注11) 以下は高坂【日本総研リサーチフォーカス】「国家戦略特区の実効性向上に向けて」の一部加筆・修正である。詳しくは<http://www.jri.co.jp/report/medium/researchfocus/>参照。

(注12) 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。

(注13) もっとも、2014年6月公表の成長戦略には、本稿で必要性を指摘した項目(企業の農地所有、保険外療養の範囲拡大等)に全国レベルで取り組む方針が明記されており、今後の進展状況が目される。

(注14) 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、日本料理店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。

(注15) 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→国会上程→国会審議→議決→法令化。

(注16) 「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。

(注17) 第6回国家戦略特区諮問会議資料2-1。

4. 長期にわたる課題と対応の方向性

国家戦略特区には、政策担当者と行政機構、特区を抱える自治体、事業の当事者(企業のほか大学・研究機関、NPO等)、影響を受ける地域社会や住民(例:容積率緩和を活用した都市再開発による街並

みの変貌等)など多様な主体が関与する。また、認定を受けなかった他地域の自治体や住民も特区の動向に関心を寄せている。これらの主体が「国家戦略特区」という新たな仕組みに対してどのような立ち位置にあるのか、あるいは環境変化や(悪)影響が生じた場合にどのような対応が可能なのか等について、現状、十分な検討が尽くされたとは言い難い(注18)。その一方、現場では、ビジネスの始動に向けて実務作業が進行し、決定事項が積み上がりつつある。このような状況下、関係者間の意見の対立や軋轢、あるいは地域社会の反発や不満が顕在化し、国家戦略特区をめぐる環境が悪化する恐れは否定できない。本制度の実効性を高めるうえで、関係者の立場や役割の整理と関係性の再構築が今後の課題となろう。

(1) 政策形成上の役割分担

政府(とくに首相官邸)は国家戦略特区関連の政策を統括させるため、特区諮問会議を重要政策会議として新設し、実務を分担する同WGも設置した。しかしながら、他の政策担当組織(政府の政策会議(注19)、税調など党の機関)との役割分担が曖昧であったことから、特区諮問会議は一部の重要テーマについて十分に関与することができなかった。

例えば、法人税の引下げ問題については、内閣府の経済財政諮問会議、内閣官房の産業競争力会議で取り上げられたほか、長年にわたり租税政策を左右してきた自民党税調の発言力が大きく、特区諮問会議の議論は制約を受けた。実際、事業公募に際し、即時かつ大幅に法人税を引下げる提案が複数寄せられたにも拘わらず、「法人税は税調マター」という認識が政府内で根強く、特区限定の優遇税制は実現しなかった(注20)。特区の柱である規制緩和についても、規制改革会議の場で全国的な保険外診療の範囲拡大について討議が進められるなか、特区が先行して保険外の先端医療を提供する動きは推進力を欠き、踏み込んだ特例措置は打ち出されなかった。

法人税引下げや広範な保険外診療が全国レベルで実施予定であることは評価できるものの、国家戦略特区の強みやメリットの観点からは問題が残る。すなわち、立地競争力の強化を目指す国家戦略特区は、海外との激しい競争環境下であり、他地域の動向を踏まえつつ内外の投資家の期待にこたえることが求められる。近隣の韓国やシンガポールが誘致企業への優遇税制を競う一方、わが国の法人税率の高さを問題視する外国企業の率直な指摘も聞かれるなか(内閣府「対日直接投資に関する有識者懇談会」、2014年4月、注21)訴求力の高い法人税減税をはじめとする優遇措置の先行的な導入が難しい現状は、国家戦略特区の競争力を損ない、存在意義を揺るがしかねない。

このような事態を打開するため、特区諮問会議と他の政策担当組織の間で、役割の見直しを踏まえた関係構築を図る必要がある。すなわち、税や規制の本来の機能や社会的影響等を踏まえて「あるべき姿」を追求する政府の政策会議や与党税調と、「ビジネスのしやすい環境を作る」観点から税や規制緩和をツールとして活用しようとする特区諮問会議の間で、同一テーマを取り扱う場合の守備範囲や時間軸の在り方について、試行錯誤的に合意点を見出し、ルールを構築していくことが現実的であろう。

(2) 特区とそれ以外の地域の関係

国家戦略特区では、「規制改革の推進」という制度の趣旨を踏まえ、特区の成功事例の成果を「全国

展開」する方針を定めている（「国家戦略特別区域基本方針」2014年2月閣議決定）。これは構造改革特区を踏襲した措置で、同制度の創設当時、地方自治制導入以来の「全国一律、公平」の取り扱いに馴染んだ地域への説得材料として採用されたものである。しかし、構造改革特区の経験からは、以下のような弊害が指摘できる。

すなわち、特例措置の全国展開を前提とすることで、所管省庁の抵抗が強まり、規制緩和の進捗が阻害される。内容的にも、影響力の小さな項目が対象とされ、大きなビジネスチャンスにつながる規制は存続されがちとなる。この結果、地域があえて特例措置の活用に取り組んでも画期的な成果に結び付くケースは稀となり、特区の仕組みと規制改革への期待や熱意は失われていく。

このような事態を避けるためには、「特区のメリットは先行者利益に過ぎず、規制緩和のメリット自体は後日全国に均霑することが望ましい」という従来の考え方から脱却する必要がある。国家戦略特区では、ビジネスの展開に伴って、特区法に定められた特例措置以外にも多種多様な規制緩和要望が生じると予想されるが、これらのなかには、全国一律の緩和に踏み切るとは現実的に困難なケースも含まれよう（注22）。このような場合、全国展開とする前提が、かえって機動的な規制緩和の障害となり、制度の実効性を損なう恐れがある。

規制の特例措置の取り扱いについては、実績に基づいて効果や影響を判定し、適否を見極める作業が必要である。「規制緩和を求める理由や事業環境が国家戦略特区に近似する等の条件を満たす場合は、簡素な手続きにより、特区認定外の地域にも当該特例措置の活用を認める」など部分的な緩和の仕組みを導入する一方、全国展開が不適切な規制について、特区以外の地域を説得することが政治の責務となる。他方、全国展開が望ましい規制について、過去に、先駆者としての努力を主張して抵抗した構造改革特区もみられたことから、特区サイドへの説得活動も必要となろう。また全国展開の見送りは特恵的地位の存置を意味することから、特区に指定される地域の範囲・数や地域的な分布、実施期間の在り方についても検討が求められよう。

もちろん、特例措置の全国展開を前提としないことが、規制改革を遅らせる事態は避けなければならない。国家戦略特区において広範かつ大胆な規制緩和を積極的に進めて改革対象となる規制項目を増やすと共に、全国展開の適否の判定にあたっては、規制緩和を促進するような審査手続き（注23）を導入することで、結果的に全国レベルの規制改革を実現する戦略が求められる。

(3) 国の主導権と地域の自律性

現状、特区に対する政府関係者の関心や意欲は強く、区域計画の認定や事業の着手、規制の特例措置の追加に向けた推進力として機能している。ただし、特区の事業には教育や先端医療研究など時間を要する分野も多く、息の長い取り組みとなる見通しである。この間、現在の推進力が持続可能か否かについては、先行制度に照らしてみる限り、必ずしも盤石とはいえない。

すなわち、2011年に創設された総合特区制度の場合、政権交代を機に推進力が大きく失われ、実施期限を迎える2016年以降、順次終了していく見通しである。このように、今後、内閣の首班交代や重要政治課題の取り扱いを機に、国家戦略特区に対する政府の関心や意欲が低下する可能性は皆無ではない。

そのような場合に備え、国は成長戦略を踏まえて制度設計や地域認定を主導するにしても、いったん

認定を受け、事業が始動したのちは特区側の主導性、自律性を認めることが望まれる。具体的には、国の認定を受けた計画に沿って、地域側が自律的に特区を運営し、事業を推進可能とする仕組みを検討することは一考に値しよう。

海外の事例をみると、特区指定後の地域の主導性を重んじる特区制度は少なくない。国主導で民間投資の促進を目指したイギリスのエンタープライズゾーンの場合、地域の計画とのすり合わせを怠った当初段階では失敗例が続いたため、徐々に地域事情への配慮と地元の自律的取り組みが容認され、最終的には地元主導の事業を国が支援して地域再生を進める制度（注24）へと移行した。韓国の済州国際自由都市の場合、行政組織である済州特別自治道に対し、従来は国の政令が規定していた事項について条例（自治体の法令）を制定したり、国に対して必要な法令を策定するよう請求する権利（注25）が付与されており、国の関与が低下した場合でも、特別自由都市主導で事業を推進可能な体制となっている。わが国においても、戦略特区の実効性と持続可能性を高めるうえで、現場主導で事業を推進可能とする仕組みが望まれる。

（注18）検討が不十分にとどまる一因として情報公開の不徹底が挙げられる。特区制度の原則として透明性が挙げられているにもかかわらず、非開示の資料が少なくない。2013年夏の公募段階では業務秘密の保持が理由となるが、2014年度以降の特区関係者や規制所管省庁のヒアリング内容の大半が非開示なのは原則に反する。

（注19）経済財政諮問会議、産業競争力会議、規制改革会議等。

（注20）戦略特区の支援措置の柱は規制改革であり、税制は主要ツールでなかったことも影響した。

（注21）経済政策担当大臣の下で2014年1～4月に実施された外国企業向けヒアリング結果の取りまとめ。

（注22）例えば輸出品の生産、加工、通関段階における諸手続きを一括処理する特例措置は、管理・追跡システム投資や追加作業（認識タグ添付）等を伴い、単純な全国展開にはなじまない。

（注23）具体的には、特例措置の全国展開が不適切と判定された場合に、追加的措置（新規技術の導入や手続きの合理化等）の導入を通じた全国展開の可能性について検討義務を負わせる等。

（注24）エンタープライズゾーンは10年限定と法定されており、後継組織として①イングリッシュ・パートナーシップ：国、自治体、民間が組成した地域再生組織、②シティ・チャレンジ：自治体と民間の連携による、国の支援の受け皿組織、がある。

（注25）具体的には、国に設置された「済州特別自治道支援委員会」に対して法律案の提出を要請。

5. おわりに

現在のわが国は、経済の新たなけん引役が強く求められるとともに、財政状況の逼迫や来るべき高齢化の急速な進行といった情勢に鑑みれば、大規模な改革は待ったなしの状況である。成長戦略の重要部分である国家戦略特区については、先行制度の問題点を踏まえて種々工夫がこらされており、秋以降の事業開始に期待がかかる。

他方で、関係主体間の調整・連携が十分でなかったり、説得的な説明が不足している部分もあり、特区の存在意義や持続可能性が損なわれる可能性も否定できない。今後、規制の特例を活用した具体事業の推進に政治的資源を投入することも重要であるが、加えて環境整備のため、特区を取り巻く様々な主体の役割や関与の在り方を整理し、相互に望ましい関係性を構築していく取り組みにも十分留意することが求められる。

さらには、わが国経済の望ましい将来像に向けて「特区」を如何に活用すべきか、具体的には、現行のルールや助成措置とどの程度かけ離れた内容を特区に認めるのか、特区の効用を最大化するためにどのような環境を整備するか等について、改めて社会全体で検討することも重要である。成熟段階にある

わが国経済にブレイクスルーをもたらすうえで、地域を限った大胆な挑戦を認めて包括的に支援し、革新的なビジネスモデルや技術開発に結び付ける特区の仕組みには相当の有効性が見込まれる。半面、長く「公平、全国一律」を良しとしてきた国民意識の下では、現行ルールを全面的に適用除外とする「一国二制度」的な仕組みや特恵的待遇の集中実施を容認する気風は旺盛とは言い難い。今後、国家戦略特区の下で可能となった取り組みの効果と限界を精査しつつ、上記の論点について議論を積み重ね、経済成長のツールとしての特区制度の在り方について国民的な合意形成に努めていくことが望まれる。

(2014. 8. 15)

主要参考文献

- ・青野寛子 [2008]. 「済州特別自治道～2年経過後の現状について」『自治体国際化フォーラム』自治体国際化協会、2008年6月
- ・阿部昌弘 [2011]. 「産業の国際競争力強化と地域活性化を目指す総合特区の創設」『立法と調査』第314号、参議院、2011年
- ・伊藤白 [2011]. 「総合特区構想の概要と論点」『調査と情報』第698号、国立国会図書館、2011
- ・(財)自治体国際化協会ロンドン事務所 [2004]. 「英国の地域再生政策」クレアレポートNo.253、自治体国際化協会、2004年
- ・(財)自治体国際化協会ソウル事務所 [2009]. 「新しい地方自治体「済州特別自治道」の出帆」クレアレポートNo.337、自治体国際化協会、2009年
- ・(財)都市みらい推進機構 [1997]. 『イギリスの都市再生戦略』風土社、1997年
- ・内閣府地域活性化総合本部資料、内閣府国家戦略特区諮問会議、同WG資料