



国家戦略特区を改革の突破口に

2021年5月

公益社団法人 経済同友会

はじめに

2013年6月、安倍晋三前内閣は、投資の促進、新たな市場の創出、人材の活躍強化、世界経済とのさらなる統合といった視点から、日本経済を持続的成長に導くための成長戦略として「日本再興戦略 JAPAN is BACK」を策定した。

その中で、成長戦略に盛り込まれた施策を迅速かつ確実に実現するための柱の一つとされたのが、国家戦略特別区域（以下、国家戦略特区）である。その目的は、「世界一ビジネスをしやすい環境」の創出であり、大胆な規制・制度改革によって企業の投資を促し、民間活力を最大限に引き出すことにある。

国家戦略特区は、規制改革に重点を置く菅義偉内閣においても柱として活用されるべき制度だが、現状は、創設当初の方針に基づいて制度が適切に運用されているとは言い難い。

新型コロナウイルス感染症の拡大は、デジタル化・分散型社会への転換を促すと同時に、格差拡大、財政負担、働き方や医療のあり方など多岐の分野にわたる課題や論点を浮き彫りにした。これらの社会的課題を安全かつ迅速に解決するためにも、今こそ実証の成果に基づいた大胆な規制・制度改革による構造転換が必要である。その端緒として、特に、地域を限定した特例措置により規制・制度改革を図る国家戦略特区制度に着目し、規制改革全体の推進につながる意見を表明する。

現状と課題

国家戦略特区は、前述の通り、岩盤規制とそれに相当する税制の抜本的改革に突破口を開き、民間の活力を高めることで、経済成長を実現するために設けられた制度である。実効性を向上するために、対象地域の選定段階から国が積極的に関与し、総理主導によって迅速な意思決定を可能にする点が特徴である。

現在、国家戦略特区は10区域が認定されており、指定区域での規制緩和を認める規制の特例措置はこれまでに114件創設されている。その中で全国展開が実現した44件¹の内、特区での実証の成果が認められて全国展開された特例措置は9件²である（2021年3月時点）。一方で、特例措置の創設から1年以上が経過しているが、全国展開されていないものが33件となっている。

「国家戦略特別区域基本方針」（2014年2月25日閣議決定）では、「規制の特例措置は、その実施状況等について適切な評価を行い、当該評価に基づき、そ

¹ 全国展開された44件の内、35件は特区での実証を通じた全国展開ではなく、特例措置の創設を議論する段階で全国展開されている。

² 「古民家への旅館業法の適用除外」（2018年度に約1.2億円の市場創出）「都市公園内保育所設置の解禁」（該当エリアの待機児童約3割解消）「農家レストランの農地内設置特例」（約4.2億円の売り上げ）など。

の成果を全国に広げていくことが必要である」との考え方が示されている。また、「成長戦略フォローアップ」（2020年7月17日閣議決定）においても、「特例措置の活用から一定期間が経過し、経済効果が高く、特段の弊害のない特区の成果については、全国展開に向けた検討を重点的に進めるなど、全国展開を加速化させる」と明記されており、制度の創設時から、成果を挙げた特例措置を全国展開する方針は変わっていない。

問題は、「特段の弊害のない特区の成果」が具体的に定義されていないことにある。特段の弊害がなく、成果が認められて全国展開が実現した特例措置と、1年以上が経過しても全国展開されていない特例措置の違いがわかりづらいため、世論の関心や国民の理解が得られにくい。PDCA サイクルを機能させるためには、全国展開の可否や実証の中止または（改善策を施した上で）継続を判断できるよう、導入段階で明確な指標を示す必要がある。

「ビジネスをしやすい環境」とは、企業がそれぞれの経営状況と将来動向を見通して最良の選択ができる自由度の高い市場である。全国展開を見通せない状況では、企業は本腰を入れて投資を判断することが難しい。そのため、特段の弊害がない場合は速やかに全国展開を実施していかない限り、国家戦略特区の目的の一つである企業の投資意欲の向上やイノベーションの促進を図ることはできない。投資を喚起する上でも、本来の趣旨に沿った国家戦略特区制度の運用に見直す必要がある。

直近の政策動向

これらの課題は、以下に紹介する兵庫県養父市における法人の農地取得に関する特例措置でも見受けられ、国家戦略特区制度を活用した「スーパーシティ」構想でも生じることが懸念される。

兵庫県養父市は、中山間地域農業における改革拠点として、2014年に対象区域の指定を受けた。多様な農業の担い手を確保し、耕作放棄地の解消や六次産業化の推進によって地域経済の活性化を図り、中山間地域の先進的なモデルとなるべく、農業生産法人の要件緩和、過疎地域における自家用車での有償旅客運送の拡大、オンライン服薬指導など、9項目の特例措置を活用した取り組みが行われている。結果として、これらの特例措置を利用して農業に参入した事業者は13法人に上り、約26haの耕作放棄地や不作付地が活用され、農産品の総売上額は2.8億円に上昇した。また、六次産業化により約100名の新規雇用が生まれており、養父市の推計では、雇用効果額は約1.65億円とされている。

企業による農地取得の特例制度³に関しては、全国展開の実現の可否が議論となった。養父市では、この特例措置の活用により、これまでに6社が農地を取得し、農業経営に従事している。6社が直接所有している農地は約1.6haだが、リースも含めた営農面積は31haに上る。参入した各社では、当初懸念されていた、企業による耕作放棄や産業廃棄物置き場とするような農地を毀損する行為は見られず、人口2.4万人の地域で22名の新規雇用を生みだしている。

養父市は上記の実証結果を踏まえ、適用期限の撤廃と希望する全国の自治体への展開を要請した。しかし、本年1月15日に開催された国家戦略特別区域諮問会議において、2年間の期限延長と、翌年度内に特例措置へのニーズと問題点に関する調査を他地域で実施した上で、全国展開をあらためて調整することが決定した。判断が見送りとなった背景には、該当規制を所管する農林水産省が弊害のリスクに対する懸念を持っていることや農業団体との関係が強い議員からの反対の声があるが、養父市では、懸念されていた事象や他の弊害は発生していない。全国展開の可否を判断するための、特段の弊害と特区の成果の定義づけがないことで、利害関係者の多様な解釈を可能にしてしまい、国民から見て意思決定のプロセスがわかりにくくなっている。

国家戦略特区の成果を着実に広げていく視点に立てば、本件に関しては、まずは養父市と同様の社会的課題を抱える中山間地域に限定して特例措置を認めることがのぞましい。段階的に横展開することで、さらなる実証データの蓄積や世論の形成が期待できる。

「スーパーシティ」構想は、指定区域を対象に、複数分野のデータ連携と先端的なサービスの導入によって、未来社会を先行して実現する地域モデルの実証を目指している。そのために国家戦略特区制度を活用し、区域計画（基本構想）に沿う形で、指定区域における規制改革の特例措置を包括的・一体的に実現しようとする点が特徴で、本年4月以降、区域指定に向けた検討が進められる予定となっている。

スーパーシティとなる指定区域で実現した先駆的事例は、「全国への横展開等を通じ、我が国喫緊の課題であるデジタル化、規制改革を加速する」⁴とされている。しかし、現時点で目標の設定や評価制度の仕組みは明らかにされておらず、国家戦略特区と同様に、いつまでも成果が全国に広がらない恐れがある。

³ 特区内の政令で指定する自治体（農業の担い手が著しく不足し、かつ遊休農地等の著しい増加のおそれがある自治体）において、「農地所有適格法人以外の法人」について、一定の要件を満たす場合には、今後5年間の時限措置として、当該自治体を経由して農地の取得を認める。（国家戦略特別区域法第十八条（農地法等の特例）に基づく）

⁴ 内閣府地方創生推進事務局 『「スーパーシティ」構想について』（令和3年3月）

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/supercity/supercity.pdf>

関連する動きとして、内閣府では、先端技術やノウハウを持つ民間企業と地域課題を抱えている自治体とのマッチング事業を行う「スーパーシティ・オープンラボ」を設立し、200 超の民間企業が登録を行っている。企業の関心が高い施策であるがゆえに、スーパーシティにおける取り組みの成果を適切に評価し、大胆な規制・制度改革を着実に広げていく体制の構築が求められる。

意見

「世界一ビジネスのしやすい環境」を創出するために、国家戦略特区が創設されたことに照らせば、今こそ政治が強力なリーダーシップを発揮して停滞している現状を打破し、岩盤規制を突破していくことを期待する。民間の活力を引き出し、さらなる経済成長を実現に導く制度とするため、下記の通り、意見を表明する。

1．規制改革推進体制の一元化

現在、規制改革に関する会議体は、行政改革推進会議、規制改革推進会議、国家戦略特別区域諮問会議、成長戦略会議など、複数の大臣が所管し、細分化されている。推進力を高めるために、縦割り構造を見直し、各会議体での連携のさらなる強化を図った上で、将来的には規制改革担当大臣の下に体制や制度の一元化を図るべきである。

2．全国展開を阻む「特段の弊害」の定義・判断する指標等の明確化

企業が大胆な投資を判断しやすくするために、特例措置の創設段階で、全国展開の可否を判断する「特段の弊害」を明確に定義すべきである。合わせて、国民に対して情報公開する「見える化」を超えて、規制改革がもたらすメリットを「分かる化」するため、成果を評価するための指標を明確化し共有する必要がある。

また、該当規制を所管する省庁には、全国展開に反対する場合、特区での実証によって発生している弊害と反対する理由について、国家戦略特別区域諮問会議において具体的な説明を実施するよう義務付けるべきである。

3．内閣府の主導的役割

今回、養父市における企業の農地取得に関しては、全国展開に先立ち、ニーズと問題点の調査を指定区域以外においても実施する方針が示された。しかし、実際に調査を行うのは、現行規制を所管する官庁の農林水産省であり、中立性が担保されない懸念がある。このような調査は内閣府が実施すべきであり、国家戦略特区の所管官庁として、一層の主導的な役割を果たしてもらいたい。

おわりに

規制改革の意義は、国民生活の豊かさの向上にある。規制改革は、新たなサービスや製品を生み出すだけでなく、既得権の撤廃を通じて機会の平等を実現するものであり、将来における全体最適を常に意識する必要がある。

今回、本 PT では、成長戦略の柱の一つに掲げられた国家戦略特区を通して、規制改革全般の課題につながる意見を表明した。我々は、国家戦略特区制度による特例措置について、国が自ら制度方針を示してきたにもかかわらず、全国展開の決定の先送りが続き、遅々として規制改革が進んでいないことに危機感を持っている。現状を打破するには、制度の運用改善によって国民に分かりやすい意思決定の手続きを確立するとともに、政治が強いリーダーシップを発揮することが不可欠である。

繰り返しとなるが、ビジネスのしやすい環境とは、経営者が個別の経営状況に応じて、さまざまな選択肢の中から、最良の選択を行える自由度の高い市場である。政府は、国家戦略特区制度創設の意義を今一度思い返し、強い推進力をもって規制改革の推進にあたってもらいたい。その際には、我々経営者も規制改革で開かれたビジネスチャンスに果敢に挑戦していく。

以上

2020年度規制・制度改革PT

(2021年5月現在・敬称略)

委員長

橋本 圭一郎 (コンコルディア・フィナンシャルグループ 社外取締役
/ 経済同友会 前副代表幹事・専務理事)

委員

有森 鉄 治 (三菱地所 取締役 兼 代表執行役 執行役専務)
伊藤 かつら (日本マイクロソフト 執行役員)
木村 尚 敬 (経営共創基盤 共同経営者(パートナー) マネージングディレクター)
齋藤 洋 平 (フューチャー 取締役CTO)
田久保 善 彦 (グロービス経営大学院大学 常務理事)
挽野 元 (アイロボットジャパン 代表執行役員社長)
松井 敏 浩 (大和証券グループ本社 取締役 兼 代表執行役副社長)
山梨 広 一 (イオン 顧問)

以上9名

事務局

藤井 大 樹 (経済同友会 総務部 グループ・マネジャー)
森田 陽 一 (経済同友会 政策調査部 アシスタント・マネジャー)