

国家戦略特区はなぜ存在感が薄れたのか

発表日：2015年5月12日（火）

～全国展開を目指す実験場から地方創生に軸足～

第一生命経済研究所 経済調査部

担当 熊野英生（TEL：03-5221-5223）

毎年6月になると、日本再興戦略が更新され、新しい成長戦略が注目を集める。しかし、日本再興戦略の中核と目されていた国家戦略特区は、以前と比べると色褪せてしまったと感じる。国家戦略と名を冠しても、そこで無数の規制緩和を果敢に実行してみなくては、大きな成果が獲得できない。また、途中から、政治的に地方創生に絡んだテーマが重視されるようになったという事情もあるのだろう。

即効性を発揮しにくい特区事業

毎年6月になると、「日本再興戦略」が更新され、安倍政権の成長戦略が描き直される。さて、2015年はどんな内容が追加されるのだろうか。

期待する部分もあるが、成長戦略と聞いて当初抱いていた期待感の大きさと比べると、かなり色あせてしまった感は否めない。アベノミクスも3年目に入ったから成熟化したのだと言えば、それまでだが、筆者には別の理由があるようにも感じられる。

問題の本質がどこにあったかを考えるために、期待感が高まった2013年6月の日本再興戦略を振り返ってみたい。ここでは、「成長戦略をどう実現していくか」という道筋を（1）異次元のスピードにより政策実行する、（2）「国家戦略特区」を突破口とする改革加速、と説明されていた。異次元のスピードを担保する仕組みは、工程表であった。仮に、工程表などで掲げた個別施策の成果目標が達成できそうになかった場合には、柔軟に検証を行って見直しをすることになっていた。次の国家戦略特区の意義については、今すぐに全国展開が難しい規制緩和であっても、指定された地域で野心的に規制緩和を行って、それを全国展開する突破口にしようと言明されていた。事実、関係者たちは、国家戦略特区とそれまでの特区との違いは何かと問われて、地域色を前面に押し出した従来型特区とは一線を画するという発言していた。

手続きとしては、2014年5月に東京圏、関西圏など6地域を区域指定した後、具体的な区域計画を順次決定している。例えば、東京圏における計画の内容には、都市再生特別措置法の特例、保険外併用診療の特例、病床規制の特例などがあった。

ただし、そうした特例に沿って事業者が計画を実行した場合、事業が進んでから成果が見えるまでには相当の時間がかかる。事例によっては、その成果を広い範囲の国民が実感しにくいものもある。国家戦略特区の中身が、必ずしも即効性を実感しやすいプランばかりで構成されていなかったことが、実感の伝わりにくい理由と考えられる。

もしも、そうならば、即効性が乏しいことを承知の上で、規制緩和によって可能になる事業件数を増やすことで、即効性の乏しさをカバーする手法を考えることもできる。国家戦略特区の活動は、もっと広範囲で積極化しなくてはいいなかったのだろう。反面、構造改革特別区域計画の数自体は、2003年4月から2015年4月までの累計で、1,241件（別に地域再生計画は1,870件）もあった。だから、成果がみえにくい理由を、単に数が少な過ぎたかと考えるだけでは不十分さも残る。

実は、国家戦略特区の枠組みの中での規制緩和以外に、規制改革会議で「規制改革ホットライン」を設けて、企業が要望する規制の見直しに取り組んでいる。こちらの検討は、受付件数で3,432件（2013年3月22日～2015年4月3日）であり、規制改革と関係ないものなどを除いて所管省庁に対し検討要請（1,907件）している。

規制緩和にある不確実性

そもそも、成長戦略という言葉には、多分に希望的観測が隠れていて、過大評価されやすかった。政府が旗を振れば、単純明快に経済成長率を押し上げられるような妙薬は存在しなかったのだろう。むしろ、成長戦略とは、成功するか失敗するかがわからない規制緩和の束（パッケージ）である。だからこそ、実行してみなければ成果を確認することができなかった。アベノミクスが開始されて3年目になると、当初の希望的観測が萎んでくる一方で、大きな成果が表れてないことへの不満が大きくなっていく。実際は、地道な取組みの中で、確率的にしか成功事例が生まれてこないだけで、まだ成果がたまたま生まれてないだけかもしれない。これからの果敢な見直しの中から後々大きな成果が出る可能性は否定できない。

承知しておかないといけないのは、規制緩和とは企業が行うイノベーションと密接な関係があるという点だ。企業が新しい技術を導入して新事業を立ち上げようとする、従来技術の前提の上にできていた規制が、新事業の展開を邪魔してしまうことがある。規制緩和の重要性とは、ルールを変えることで、歯止めのかかっていたイノベーションの芽をうまく育て、大きく実らせることにほかならない。

また、事業案件が多数あっても、成功事例はそこでごく僅かな確率でしか導くことができないのがイノベーションの宿命である。近年、政府は、金融・財政政策のような一定のマクロ的效果が見込めるツールをほぼ使い尽くしてしまったため、成長戦略＝規制緩和のような不確実な政策手法を採用しなくてはいけなくなったという構図もある。

規制緩和がイノベーションと関連するものだとして理解すれば、イノベーション実現のヒントはいくつも見つかる。イノベーションを起こすには、失敗事例に学び、何をすべきではないかという経験値を頭に入れながら、先々の取組みでは失敗の教訓を活かすことが肝要だ。特区構想の中で2000年代以降に行われた失敗事例にも、光を当てて、知見を深めなくてはならない。要するに、イノベーションを成功させるための要点は、失敗確率を減らす（＝成功確率を上げる）以外にないのだ。成功事例が先見的にはわからないから、イノベーションの担い手は多大な利益が得られる性格である。

目標設定とのずれ

次に、国家戦略特区の運用状況を、東京圏を例にとってみてみよう。特区の中で、東京圏は「国際ビジネスの拠点」として、「世界銀行ビジネス環境ランキング」において2020年には先進国中3位を目指す成果目標（KPI）を立てている。定性的には、「世界で一番企業が活動しやすいビジネス環境」をつくることを標榜している。

今のところ、2015年時点での日本のランキングは29位、先進国中では22位である。2012年以降のランキング推移は、20位→24位→27位→29位（2015年）と徐々に下がっている。それに関して、世界銀行のビジネス環境ランキングで日本の順位が低い理由を調べてみると、①開業、②建設認可取得、③不動産登記、④資金調達、といった項目で優位性が乏しいことが挙げられていた。納税のランキングも低い。これらは、海外企業が事業進出しようとするときの不便さと関連する内容にもみえる。

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

こうしてみると「世界で一番企業が活動しやすいビジネス環境」をつくるためのアプローチはわかりやすい。新規事業者などが、開業、建設認可取得、不動産登記、資金調達、といった行動をすることが容易になるようにビジネス環境を改善すればよいのだ。このことは、日本企業だけではなく、海外企業にとっての利便性を追求することになる。対日直接投資を倍増させるという目標にも貢献できる。

もっとも、現時点での国家戦略特区の運用は、世界銀行のビジネス環境ランキングの向上のために必要とされる対応策との間に、いくらかズレがあるようにみえる。岩盤規制をターゲットにした見直しだけでなく、ビジネス開始を容易にする制度改善、インフラ整備が求められる。

今後の日本再興戦略では、特区の区域計画について、ビジネス環境の改善に資するように見直しが行われる可能性もあるだろう。当初の日本再興戦略では、「異次元のスピード」感を実行するために、成果目標の達成に向けて齟齬が起これば、柔軟に見直しを行うことを宣言していた。

政策意図のずれ

国家戦略特区の運営に関して、当初は地域色を前面に押し出した従来型特区とは一線を画する方針だったが、それも 2014 年中盤くらいから変容してきたと感じられる。それは、地方には景気拡大の恩恵が乏しいという声が大きくなったり、2015 年 4 月の統一地方選挙が近づいて政治的指向が地方重視に傾いて行ったという事情があるからだろう。2014 年 11 月には、地方創生特区という枠組みが設けられることが、選挙公約として決まった。当初の国家戦略特区とは別の扱いである。そして、その地方創生特区として 2015 年 3 月に、(1) 秋田県仙北市（農業・医療ツーリズムのための改革拠点）、(2) 宮城県仙台市（女性活躍・社会起業のための改革拠点）、(3) 愛知県（産業の担い手育成のための教育・雇用・農業等の総合改革拠点）、の 3 地域が認められた。

当初、特区の役割は、今すぐに全国展開が難しい規制緩和であっても特区で実験的に規制緩和を行い、それを全国展開につなげていくと言っていたのに、最近はいくらかズレが生じている。背景にあるのは、指定された 6 地域の国家戦略特区での成果が速やかに実感しにくかったために、特区の枠組みを地域振興のために用いたいという政治的願望の方が優先されてしまったという事情かもしれない。

最後に、国家戦略特区で先進的に規制緩和に取り組むというアイデアが、完全に停滞しているのかというと、筆者は必ずしもそうではないという期待を持っている。国家戦略特区ワーキンググループが、応募に応じてきた提案をヒアリングした結果の内容をみると、いくつも有望そうな内容を見つけることができる（図表）。その中から複数の提案をもっと積極的に登用すれば、試行錯誤の実施件数を増やすことは可能なように思える。実例を挙げると、「自動走行システム公道実証試験における規制緩和」、「ロボット技術開発による近未来医療・介護の実証」、「中山間地における遠隔医療と無人飛行機を活用した医療サービス」などである。

ヒアリングを受けた提案の件数は、2013 年度 62 件、2014 年度 78 件、2015 年度 11 件（4 月 24 日まで）にも上っている。世の中にアイデアが乏しい訳ではなく、もっと柔軟に受入れれば、その中からイノベーションの鉱脈を掘り当てることができそうに思える。

（図表）国家戦略特区ワーキンググループの提案に関するヒアリング
2015 年度（4 月 24 日までのヒアリング分）

	提案内容
1	自動走行システム公道実証試験における規制緩和
2	無人機の多面的な活用に向けた「無人機ハイウェイ構想」の提案
3	成田国際空港を活用したドローン技術実証実験特区
4	福島県浜通りロボット実証区域実現プロジェクト
5	無人飛行機を利用した災害発生時の初動用無線通信中継の実証
6	ロボット技術開発による近未来医療・介護の実証
7	中山間地における遠隔医療と無人飛行機を活用した医療サービス
8	バーチャル・ホスピタル構想
9	高齢化社会における移動問題解消を図る自動運転カーシェアの実証
10	超小型無人飛行機による山岳安全支援事業
11	無人飛行機を用いた広域監視・観測システムの開発と実証

出所:内閣府地方創生推進室

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。