



Cutting Red Tape: National Strategies

官僚的形式主義を打ち破る：国家の戦略

はじめに

官僚的形式主義の打破は政治的優先課題となっています。書類の記入、許認可申請、事業に関する報告、変更の通知等、さまざまな手続に多大な時間と労力を費やさなければならぬことに企業も一般市民も不満を募らせています。

官僚的形式主義は、単に書類の記入に時間と経費がかかるというだけでなく、企業の生産性や革新性を低下させるという意味においても、大きなコストとなっています。特に小規模企業にとっては大きな負担となっており、新規事業の立ち上げの妨げになる恐れすらあります。官僚的形式主義のコストは、国内の規制や行政の効率性によって企業の競争力が大きく左右されるグローバル市場において、より大きな負担として企業にのしかかっています。

近年、各国政府は、行政規制のコスト効率の向上を図るとともに、さまざまな分野で行政手続上の負担を取り除くことにより、官僚的形式主義の打破に取り組んできました。しかし、今日、新たな懸念が浮上しています。

関心は貿易、投資、起業の障壁の撤廃に移りました。多くの途上国は官僚的形式主義の打破を優先課題として掲げています。世界銀行の年次報告書「ビジネス環境の現状（Doing Business）」では、200 カ国近い国々を対象にビジネス環境を調査していますが、その中で、行政手続上の負担は競争力を測る重要な指標の 1 つとなっています。官僚的形式主義の打破は、企業の業績や生産性を高めるためのさまざまな政策の一環に過ぎません。したがって、単独で別個の問題として扱うことはできないのです。

明らかに、規制を完全になくしてしまうというのは実行可能な選択肢ではありません。解決策は、規制の質に関する基準を設け、その基準を満たす規制をつくることにあります。先に OECD がまとめた行政手続の簡略化に関する報告書では、官僚的形式主義を打ち破る手段に焦点が当てられていました。しかし、今や各国政府は、官僚的で煩雑な行政手続を

軽減し、その進捗具合を測るためのより包括的なプログラムに取り組もうとしています。本政策フォーカスでは、これまでの進捗を確認するとともに、行政制度の一層の簡略化と効率化に向けて各国政府に何ができるかについて考察します。

いかにして官僚的形式主義を打ち破るか？

各国政府は多種多様な方法で官僚的形式主義の打破に取り組んできた。国によって政府制度、優先課題、行政手続上の負担軽減の進捗状況が異なることを踏まえれば、ごく当然の成り行きである。しかし、行政手続の簡略化と負担軽減に向けて 20 カ国強の OECD 諸国がこれまでに取り組んできた政策の変遷を見ると、数々の全体的な傾向が認められる。

今日、多くの政府は、官僚的形式主義を打破するためのプログラムを規制全体の質的向上を図る制度の一環と位置づけている。かつて行政手続の簡略化は、個別もしくは分野別の課題として取り組まれることが多かった。今日では、ほとんどの OECD 諸国が負担軽減に「政府全体」で取り組もうとする姿勢をより明確に示しており、このことは、「過去との決別」という近年で最も重要な改革をもたらした。

規制簡素化のための戦略は、次の 2 つの側面を中心に展開される。1 つは、新たな規制を導入する場合、その規制によってもたらされる行政手続上の負担を事前に精査すること、もう 1 つは、既存の規制のうち負担の大きいものについては改めるということである。

既存の規制については改革よりも再検討に重きを置く国々が未だ過半数を占めるが、その一方で、新たな法律や規制については、事前に調査し、新たに生じる行政手続上の負担を最小限にとどめようとする動きが見られる。事前調査は主に規制影響評価（RIA）の過程で実施される。規制影響評価とは、新たな規制を導入するにあたり予想される影響を見きわめようとするものである。

規制影響評価は、特に行政手続上の負担軽減を目的とするものではないが、煩雑な規制の波を食い止める役割を果たしている。規制影響評価は、規制案や既存の規制制度がそれぞれの規制目的に見合った達成手段であるか見きわめるため、透明性があり、国民に対する説明責任を十分に果たし得るかたちで厳密な分析が行われることを確約するものである。つまり、規制影響評価は、比較的透明性のあるかたちで政府による合理的な政策選択を促すことにより、規制の波を抑制する機能を果たしている。さらに、規制影響評価そのものが特定の機関による集中審査または撤廃の対象となる場合もある。

制定前に規則を改善しようとするこうした試みの限界の 1 つは、ある規制について事前に

予測された負担とその規制の導入によってもたらされる実際の負担は異なる場合があるということである。この問題に対処するため、実施された規制が確実に意図された効果をもたらしているか事後的に検証する自動審査制度を導入することができる。これにより、実務面における規制の効果を当初の予測に比べて検証することができる。

国によっては、小規模企業への影響を最小限にとどめながら所定の目的を達成できる可能性のある代替措置の評価を行う等、中小企業に対する規制の影響を評価するための特別手続を設けている。その他の取組みにおいては、小規模企業の意見が確実にかつ適切に反映されるよう具体的な協議手続を踏むことが求められる。

定量的目標がより一般的になりつつあるのはなぜか？

法規上の手続の負担を測定することも、多くの国々の負担軽減プログラムにおいて重要な位置を占めるようになってきている。負担測定（およびその結果を踏まえた負担軽減プログラム）は企業を主眼において行われることが多く、たいていの場合、中小企業に対する特別な配慮がなされている。しかし、一般市民や民間非営利部門等、非ビジネス部門に課せられる負担についても測定し、軽減しようとする動きもある。

測定技術の洗練度は国によってさまざまであるが、動向としては明確に、行政手続上の負担の原因を精査できる、より高度で正確な技術へと向っている。2005 年現在、22 の報告国のうち 19 カ国が行政手続上の負担軽減のための政府プログラムを実施しており、14 カ国で負担測定制度が設けられ、9 カ国で定量的軽減目標が設置されていた。具体的な期限を定めた目標を設ける動きは今後さらに広がると思われる。

ほとんどの場合、オランダで開発され、その後多くの国々で採用された標準費用モデル（SCM）に基づく測定システムが採用されている。標準費用モデルは、法規制をさまざまな「情報責務（information obligation）」に細分化し、各責務がビジネスを行う上でどれだけ負担になっているかを測定するものである。このモデルの利点は、きわめて詳細に行政費用を計測できるのみならず、政策分野を超えて整合性のある数々のデータも収集できることである。さらに、このモデルを使うことによって、政府が負担軽減の数値目標を設定し、時間の経過に伴う進捗状況を測定することも可能となる。

2003 年には、一部のヨーロッパ諸国が SCM ネットワークという非公式ネットワークを立ち上げ、行政手続上の負担を測定する際に同一の手法で行うことを確約した。同ネットワークは、オーストリア、フィンランド、ドイツ、アイルランド、ラトビア、ルクセンブルク、英国、ノルウェー、スウェーデン、デンマーク、ベルギー、フランダース（ベルギー）、

オランダ、フランス、ハンガリー、イタリア、チェコ、ポーランド、エストニアにより構成される。

どんなツール(手段)が役立つか？

官僚的形式主義を打破し、規制対象者にとって遵守に要する時間と労力が最小限となるようなかたちで情報要請や規制要件の適用を行うために政府が利用できるいくつかのツールがある。こうしたツールもしくは仕組みを用いることによって、政府は、官僚的形式主義の打破という目的を確実に達成するだけでなく、行政規制の透明性と説明責任を向上させることもできる。

ワンストップ行政サービスやプロセス再構築といった行政手続簡略化の基本的なツールは引き続き有効で、依然として OECD 諸国で活用されている。ワンストップ行政サービスは、企業や一般市民が必要とするすべての情報を問い合わせる入手できる場所、あるいは、申請書の記入等、さまざまな手続を行なえる場所を提供するものである。プロセス再構築は、その名が示すように、許可申請等の行政プロセスを簡略化しようとするもので、主に事業に対する煩雑な行政手続を削減する手法として用いられる。

近年変わったことは、官僚的形式主義を打破する手段として技術の利用が増えたことである。たとえば、ワンストップ行政サービスは、税申告であれ事業免許申請であれ、実際に役所に出向いて手続を行なうというよりも、オンライン上で手続が済ませられる場合が増えている。このことは、異なる府省や政府機関の間の調整をどうするかという問題を提起している。電子政府サービスは、サービス間の相互連関が今後ますます高くなり、「政府全体」へのアクセスポイントを提供するようになるかもしれない。OECD 諸国で開発された手段やプログラムの多くは、中央政府によって課せられる行政手続上の負担を軽減することに重点を置いている。しかし、下位政府によって課せられる行政手続上の負担についても検討し、中央政府レベルで開発・検証された簡素化の手段を下位政府レベルに適応させ、利用しようという動きも高まっている。

とはいえ、負担軽減の手段として電子的方法を使用することに焦点が完全に移ってしまったわけではない。許認可手続の簡素化等のプロセス再構築は、依然として、OECD 諸国が行政手続上の負担を軽減する上で重要な役割を果たしている。そして、これは、書類の受け渡しを役所に出向いて紙で行うのかウェブサイト上で行うのかという問題ではなく、その書類に記入する内容に関することなのである。ここでも、中央政府レベルの手続に焦点が当てられることが多いが、下位政府レベルで課せられる負担を軽減するためにもっとできることがあるかもしれない。

規制遵守がなるべく煩雑にならないようにすることも重要な目的である。この分野における革新としては、リスクに基づくアプローチを採用し、これにより、低リスク企業を特定して不必要な検査やデータ要件の削減を図る手法、あるいは、売上税（VAT）登録が必要となる売上高限度額を変更する等により中小企業の負担軽減を図る手法が挙げられる。その他の措置としては、負担を最小限にとどめる方法について企業に助言すること、新たな法規制措置の導入にあたっては、確実に適切な事前告知を行う等がある。

官僚的形式主義の打破におけるベストプラクティスをいかにして特定するか？

OECD 諸国は、各国の歴史や文化に応じて、また、各国政府が官僚的形式主義の打破で何を目指すかによって、さまざまなツールやアプローチを用いて行政手続上の負担軽減を図ってきた。しかし、行政手続上の負担軽減に取り組む上でほとんどの政府が有用性を見出した「ベストプラクティス（最優良事例）」ともいべきツールをリストアップすることはできる。その内容は以下のとおりである。

- ・新たな規制を導入する前に予想される負担を測定し、その情報を使って負担の原因を突き止める（ただし、測定手法はさまざまである）。
- ・予想される行政手続上の負担の程度に関する情報を規制導入前に実施する規制影響評価に含めることが多くなっている。
- ・負担軽減目標を設置し、まず簡素化を進めるために使用し、その後、進捗状況を監視し、さらなる簡素化と負担軽減に向けた流れを維持するために使用する。
- ・きわめて煩雑な措置は政治の監視下に置く。
- ・規制の体系化（特定分野を扱う既存の規定をまとめて単一の規制とする）は引き続き簡素化の重要な手段となっている。
- ・情報技術は、データ共有等により負担軽減を図り、許認可手続を簡素化する重要な手段である。
- ・成果は伝達されなければならない。測定することによって進捗を示すことができる。

誰が官僚的形式主義を打破するのか？

官僚的形式主義を打破することを政府が決断したら、誰かが責任を持って行政手続上の負担を軽減するための作業に取り組まなければならない。OECD 諸国では、官僚的形式主義を打破するために、基本的に 4 つの組織モデルが採用されている。

単一機能組織（*single purpose entities*）は、たとえば平易な言葉の使用あるいは特定のグ

ループや部門における官僚的形式主義の打破というふうに、ある 1 つの側面において簡略化を推進する。行政手続簡略化所管機関 (*administrative simplification agencies*) は、何か 1 つのツールに焦点を当てるよりも、企業から一般市民や公的部門まですべて対象にして簡略化を推進する。制度改革所管機関 (*regulatory reform agencies*) は、規制の質の向上を図る一環として官僚的形式主義の打破に取り組む。外部委員会 (*external committees*) は、政府によって設置される組織で、通常、学者や経済団体をはじめとする非政府部門代表者が構成メンバーの過半数を占める。

すべての国に適応するモデルはない。どういった制度が選ばれるかは、各国の政治や法制的構造、ならびに、各国政府の目的や優先課題によって異なる。しかし、近年の数々の動向から、どういう進展を遂げてきたかを見て取ることができる。

- ・規制の質向上というより広範な取組みを所管する機関もしくは組織に、官僚的形式主義の打破についても所管させる傾向が高まっている。各府省や監督機関が実施する規制影響分析の質を確実に維持することもその責任範囲に含まれることが多い。
- ・外部委員会やタスクフォースは、常設のものも特設のものも、行政手続簡略化の流れを維持する上で重要な役割を果たしている。これらの組織は、多くの国々において簡略化に向けた努力に高レベルの政治的支援が与えられていることを示しており、たいてい、比較的短期間で具体的な提言を行うことができる。
- ・各国政府の各レベル間においても欧州連合 (EU) レベルの加盟国間においても、多層的に検討することがますます重要になりつつある。この傾向は、あらゆる管轄区域において行政手続の簡略化（および質の高い規制）が求められていることを示している。

今後の展開は？

多くの国々において、行政手続簡略化と負担軽減のためのプログラムは、規制の質の向上を目指す広範な制度の一環としてより深く組み込まれることになるだろう。このことは、行政手続簡略化プログラムの今後の展開における 2 つの方向性を示している。

- ・行政手続の簡略化は、単独の目的としてではなく、規制の質の向上を目指す総合的なプログラムにおける 1 つの目標として位置づけられるようになる。
- ・2 つめの可能性として、行政手続の簡略化は規制の質の同義語と化すかもしれない。質の高い規制とは負担を最小限にとどめる規制のことであるという見方が広がるかもしれない。

いずれの方向性も、政府が検討すべき課題と問題を突きつけている。重要な課題は、規制

の質の向上を図る上で、手続簡略化とその他の側面の間の適切なバランスを見きわめ、これを実現することである。この問題はきわめて重要である。なぜなら、政府は資源（財源、人的資源、政治的資本および支援）をさまざまなプログラムに分配しなければならないからである。行政手続簡略化が他の改革に注がれるべきエネルギーを奪い取ってしまうリスクがある。そして、その改革は行政手続簡略化よりも大きな経済的・社会的便益を生み出す抜本的な改革かもしれないのである。行政手続簡略化プログラムは、規制の質の向上のための精緻なプログラムに代わるものではない。そもそも煩雑な規制がつくられないようにするために、規制影響分析に資源をどれだけ分配するべきなのか。また、既存の規制によって課せられている負担を軽減するためにどの程度資源を分配するべきなのか。

各国政府はこれまで、それぞれの目的や優先課題に基づいてこうした選択を行ってきた。しかし、今後は、簡略化と規制の質の間で資源の割り振りをどうするかが、これまで以上に重要な問題になってくると思われる。なぜなら、より洗練された測定技術やさらなる協議を求める動き、そして、電子プラットフォームを活用したサービス提供へと向う傾向を含め、本報告書で確認した動向や傾向の多くは、行政手続簡略化プログラムが今後ますます資源集約的なものとなるであろうことを示唆しているからである。

政府は、地方政府レベルの取組みを行政手続簡略化および規制の質向上のためのプロセスに組み込む方法についても検討する必要がある。行政手続簡略化プログラムはこれまで主に中央政府による規制を対象に行われてきた。しかし、企業や市民に大きな行政手続き上の負担や要件を強いる原因となっているのは、下位レベルの政府かもしれないのである。行動や成果をいかに伝達するかが重要な課題である。変化の推進力はたいてい政府の内側からではなく外側からもたらされるということを考えれば、国民の理解と支持を得ることがきわめて重要なのである。

詳細情報

官僚的形式主義の打破およびその他の制度改革に関する OECD の活動の詳細については、フレミング・ノーリング・オルセン（E メール：flemming.olsen@oecd.org／電話：(33) 1 45 24 18 68）までお問い合わせください。

ボックス1: 官僚的形式主義打破の主要ポイント

- 良い法律づくりの一環として行政手続上の負担の軽減が位置づけられるべきである。この目標は、より信頼できるサービス志向の行政文化の育成にも寄与する。
- 主な政策傾向は以下のとおり。
 - ・ 一般的に企業（特に中小企業）の負担に焦点が当てられるが、市民やその他の地域社会構成員に課せられる負担についても検討する動きが高まっている。
 - ・ 負担の定量化や負担軽減への実証的アプローチの重要性が高まっており、そのため技術はますます洗練され、精緻化している。負担の原因を突き止めるためにさまざまな測定値が使われている。
- 行政手続簡略化の手段については、ウェブ上の電子プラットフォームを活用してワンストップ行政サービスをはじめとする従来型ツールをサポートしようとする動きがある。
- 許認可数の削減（特に企業に取得が義務付けられる許認可の数の削減）は、多くに国々において、引き続き行政手続上の負担を軽減する重要なツールとなっている。
- 行政手続簡略化に向けた制度的・組織的構造という点から見ると、それほど革新的なことは起こっていない。しかし、より広範な規制の質の向上を目指す制度に簡略化を組み入れようとする全般的な傾向に呼応するかたちで、規制の質の向上を所管する機関の責任範囲に行政手続き簡略化も含めようとする動きが見られる。
- 企業は行政手続上の負担を規制の一部として受け止めている。官僚的形式主義の打破に向けた取り組みによって軽減されるのは遵守コストのほんの一部でしかないかもしれないが、その成果を伝達することが政府の課題である。
- 本報告書で示した動向や進展は、行政手続簡略化プログラムの今後の展開を考えるうえで考慮すべきいくつかの重要な問題を提起している。
 - ・ 成果を示すまでにどれだけ時間がかかるか？現実的な目標とは何か？
 - ・ 政府は、どうやって必要な資源を見積もり、行政手続簡略化プログラムと広範な規制の質の向上という目標の間でその資源をどう割り振るか？
 - ・ どうすれば簡略化の取り組みを下位レベルの政府に広め、さらに政府による政府の規制にまで広めることができるか？

参考文献

OECD (Paris, 2002), **Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance**, ISBN 92-64-19893-8, price ¥5500, 196 pages.

OECD (Paris, 2003), **From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries**, ISBN 92-64-10067-9, price ¥8500, 264 pages.

OECD (Paris, 2006), **Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification**, ISBN 92-64-02978-8, price ¥4100, 108 pages.

OECD (Paris, 2005), **OECD e-Government Studies: e-Government for Better Government**, ISBN 92-64-01833-6, price ¥4800, 206 pages.