

民間活力を最大限発揮するための新たな「規制改革」の仕組み

株式会社 野村総合研究所 公共経営コンサルティング部
主任コンサルタント 水之浦 啓介

1. はじめに

安倍晋三首相の下、2013年6月14日に「成長戦略」と「骨太の方針」が閣議決定された。閣議決定前の記者会見で、安倍首相が「規制改革こそが成長戦略の一丁目一番地」と表現したように、成長戦略は企業に対する減税や規制緩和を通じて、設備投資や事業再編を促すことを柱としている。

不用・過剰な規制が企業活動やイノベーションを阻害しており、民間事業者にアイデアがあっても規制が邪魔をして実現できない。規制の撤廃・改正こそが、「民間活力の爆発」を引き出すという指摘には共感できるところが多分にある。

安倍首相は就任直後に規制改革会議を設置し、6月5日に答申をとりまとめ、「ジョブ型正社員の雇用ルール整備」、「水素スタンドの普及」等について規制改革を求めた。インターネットによる薬品の販売等も盛り込まれ、国民の関心も非常に高かったのではないだろうか。一方で、混合診療や農地改革の問題は答申に盛り込まれず、やや踏み込み不足との指摘が散見された。7月の参議院議員選挙で自由民主党が圧勝したことを受け、「岩盤規制」と称される関係者が多かったり、既得権益が根強かったりするような規制改革への取り組みが期待される半面、党内での駆け引きが厳しくなるのではないかとする見方もあり注目される。

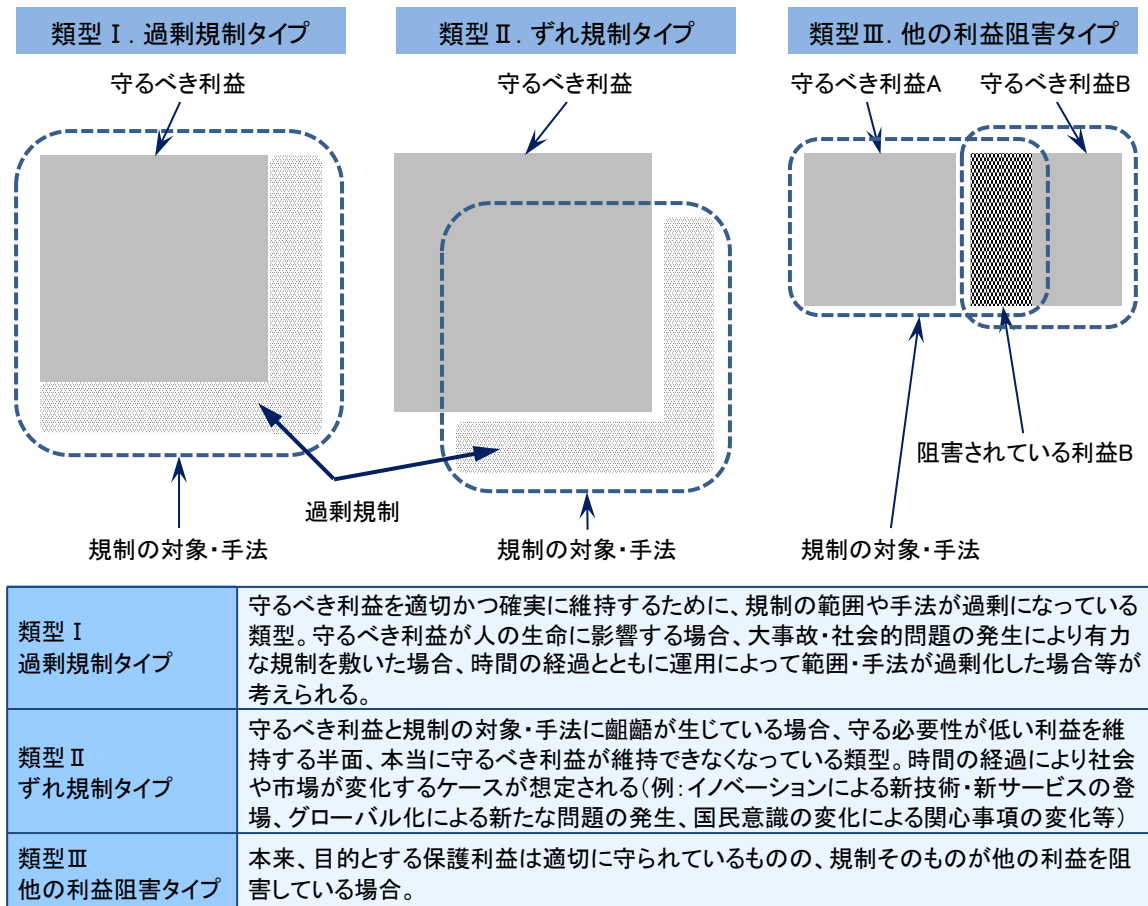
安倍首相が規制改革の重要性を指摘しているように、過去20年近くにわたって、規制改革は時の政権の重要な関心事項であり続けている。古くは村山内閣において「行政改革委員会規制緩和委員会」が設置されたのを皮切りに、橋本内閣では「規制緩和委員会」が、小泉内閣でも「規制改革・民間開放推進会議」、民主党政権の「行政刷新会議（規制・制度改革に関する分科会）」と、名称や位置づけの変遷や、活動の活性度に差があるものの、首相や政権が変わろうと、規制改革は連綿と行われている。

2. 規制改革はなぜ必要になるのか

当然ではあるが、規制には正当な目的があり、守ろうとしている国民・社会にとっての利益がある。例えば、話題になったインターネットによる薬品の販売規制も、「薬剤師等の専門家に相談せずに、副作用リスクの高い一部の市販薬を一般人が大量に購入することにより、医薬品を摂取する者の健康が逆に脅かされるのを防ぐ」といった正当な目的がある。問題は、対象となる国民・社会の利益を守る上で、当該規制の範囲・手法が適切か、過剰ではないか、という点にある。

この点で、規制緩和がどのような状態で問題になるのかを類型化すると、図表1のように分類できる。

図表 1 規制緩和が問題となる状況の類型化



もちろん、これらは理論上の類型化であって、規制改革の現場では類型が組み合わさって問題が生じている場合や、時間の経過とともに、類型Ⅰから類型Ⅱに変化した場合等の多様なケースが考えられよう。

ただし、これらの類型化から言えることは、「どのような規制であっても、時間の経過とともに見直しが必要になる」ということである。規制ができた当初は適切な対象・手法であっても、社会や国民意識が変化して規制の必要がなくなったり、規制の対象が変わったりすることがあるし、規制が運用されていくうちに本来の範囲・手法が変化することもあり得る。この結果、齟齬や阻害が大きくなり、国民的関心事になった場合に、前述の「規制改革」の対象となり、抜本的な解決が議論されることになる。

この点で、国民的関心を集めるような規制

や、保護される利益と阻害される利益が拮抗している規制、または利害関係者が多い規制については、従前どおり「規制改革会議」のようなものを政治が主導し、広く国民的な議論を喚起しながら規制改革を論じることには十分な意味があると考えられる。

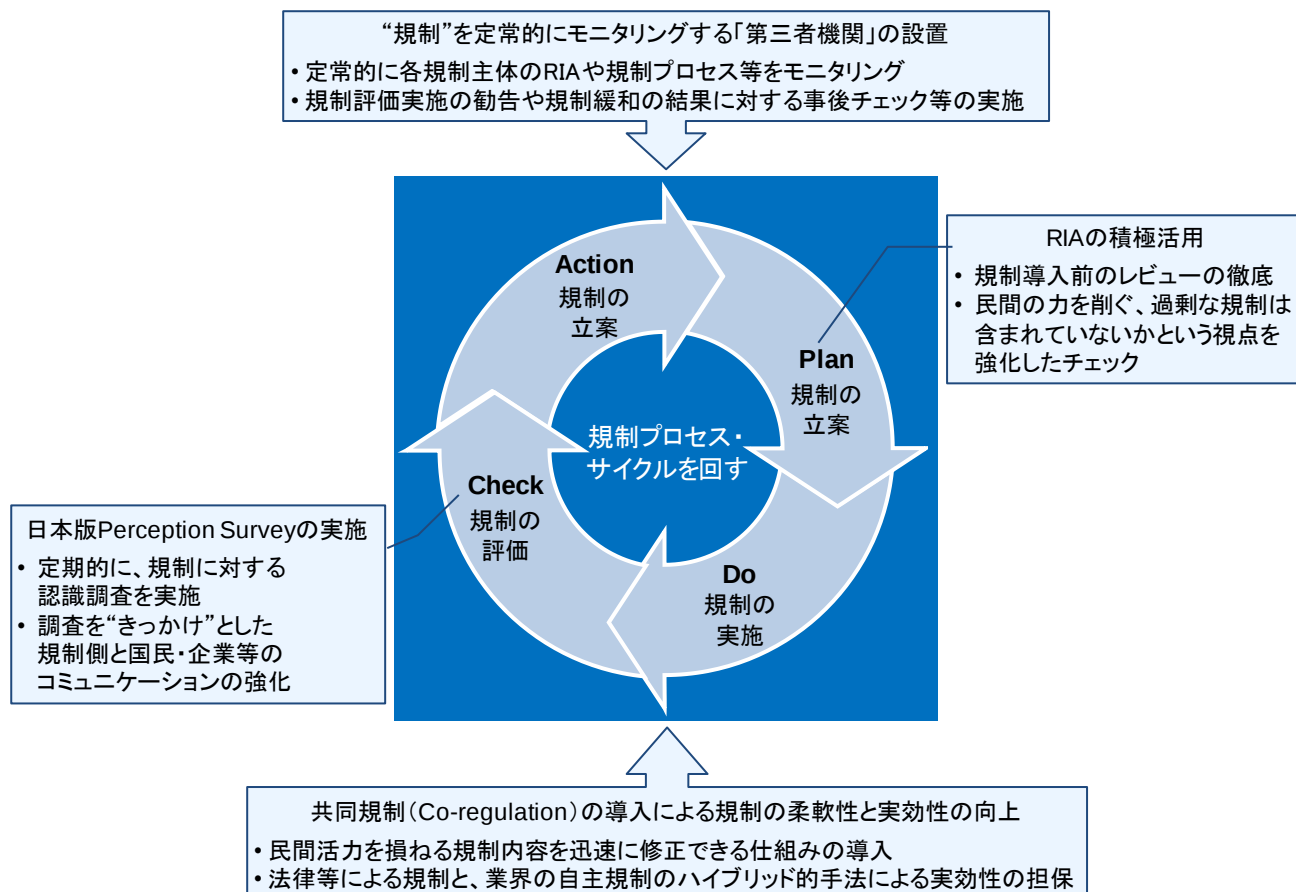
しかし、前述のように、多くの規制について齟齬や阻害が存在する以上、必ずしも社会の関心を集めなくても、ある程度の規制について定期的なレビュー（見直し）と修正を行うことで、広く民間活力を引き出すための環境整備につながるはずである。特に、グローバル化の進展、イノベーションの加速、情報技術の普及が進んだ昨今は、社会の変化は従来とは比較にならないほど活発化している。規制改革の議題にあがるのを待っていては、経済再生に向けて切迫した状況であるにもかかわらず、民間活力の発揮が遅れかねない。

つまり、民間活力を削ぎかねない規制の早期発見、「岩盤化」する前の早期改善こそが重要になる。

この問題を解決するためには、定期的に規制改革を実現するための新しい仕掛けが必要

になる。本稿ではこのような問題意識に基づいて、①規制評価・改善 PDCA サイクルの徹底、②規制評価のための第三者機関の設置、③共同規制 (Co-regulation) の積極的な導入、の 3 点を提案したい。

図表 2 民間活力を最大限活用するための新たな「規制改革」の仕組み



3. 規制評価・改善PDCAサイクルの徹底

一般的な手段であるが、PDCA サイクルを回しながら定期的に規制の改善を進める考え方が「規制評価・改善 PDCA サイクル」である。具体的には、①規制導入時 (Plan) に RIA (Regulation Impact Assessment: 規制影響評価) を徹底し、本当に必要な規制か、規制の範囲・手法は適切かを検証すること、②定期的に Perception Survey (規制認識調査) を実施することが新たな取り組みの決め手となる。

このサイクルについて、どの程度の時間をかけて実施すべきか、規制の性質 (国内規制や国際規制等) と規制対象となる事象 (対象者、対象業界、規制によって守られる利益の重要度等) によって異なるであろう。毎年、すべての規制についてサイクルを回すのは容易ではないため、数年に一度の頻度で実施するのが良いだろう。

次に、RIA と Perception Survey について概説し、「民間活力の発揮」の観点から、新たに力を入れるべき点を整理する。

1) R I A（規制影響評価）の徹底

RIA とは、規制影響評価のことであり、総務省のホームページでは、「規制の導入や修正に際し、実施に当たって想定されるコストや便益といった影響を客観的に分析し、公表することにより、規制制定過程における客観性と透明性の向上を目指す手法」と定義されている。わが国では、行政機関が行う政策の評価に関する法律施行令（平成 13 年政令第 323 号）に基づき、平成 19 年から規制を新たに設ける場合や改廃を行う場合に、行政機関等に実施が義務付けられている。

対象となる法律は、「国民に対して、権利を制限し、義務を課する規制」だけであり、すべてが対象となるわけではない。実際には、①規制の目的、内容及び必要性、②（規制によって発生する）費用及び便益、③費用便益・費用効果分析、④代替案の検討、⑤有識者の見解、⑥レビューを行う時期または条件、を検証することとなる*1。事前に行った RIA を意識しながら規制を策定し、評価書を公表することにより、透明性・客観性が確保される。

国土交通省で実施している RIA の評価書（抜粋）を、図表 3 に例として挙げる。

図表 3 国土交通省の R I A の実践事例の要旨（抜粋）

政策の名称	高齢者の居住の安定確保に関する法律等の一部を改正する法律案	
担当部局	国土交通省住宅局住宅総合整備課	
評価実施時期	平成23年2月7日	
規制の目的、内容及び必要性等	○規制の目的 ○規制の内容 ○規制の必要性 ・目標と現状のギャップ ・原因分析 ・課題の特定 ・規制の具体的内容	
想定される代替案	代替案1: 登録サービス付き高齢者向け住宅又はこれに類似する名称の使用について、本規制を設けない。	
規制の費用	費用の要素	代替案1の場合
（遵守費用）	本規制を遵守するための費用はゼロであると考えられる。	遵守費用は発生しない
（行政費用）	登録主体である都道府県知事は、必要に応じて、名称の使用制限違反に関する事実を確認することとなるが、この行政費用は僅少である。	行政費用は発生しない
（その他の社会的費用）	特段なし	登録住宅以外の賃貸住宅及び老人ホームについて「登録サービス付き高齢者向け住宅」又はこれに類似する名称が使用され、サービス付き高齢者向け住宅の登録を受けた賃貸住宅又は有料老人ホームに入居を希望する高齢者に、無用の混乱を生ぜしめることとなり、社会的な費用が発生することとなる。
規制の便益	便益の要素	代替案1の場合
	登録制度の信頼性が確保され、入居を希望する高齢者に無用の混乱が生じず、高齢者の居住の安定の確保に資することとなる。	特段なし
政策評価の結果 （費用と便益の関係の分析等）	○当該規制案における規制の効率性 僅かな行政費用が発生するものの、本規制案によって得られる高齢者の居住の安定確保という便益は不可欠のものであるため、便益が費用を大きく上回るといえる。	
有識者の見解その他関連事項	特段なし	
レビューを行う時期又は条件	平成29年度に事後検証シートにより事後検証を実施	

出所）国土交通省ホームページ <http://www.mlit.go.jp/common/000135410.pdf>（2013 年 8 月 6 日時点）をもとに NRI 作成

実際の運用として、各省庁は、規制の検討・素案策定段階の手続きとして導入・運用する

ことが多いだろう。従来、RIA 自体が着目されることは必ずしも多くなかった。今後、民

*1 総務省「規制の事前評価の実施に関するガイドライン」

間活力を最大限に生かすのであれば、RIA について「不用で民間活力を削ぐような内容になっていないか」に重点を置き、費用・便益分析をしたり、有識者等の意見を把握・反映したりすることで、より一層の活用が可能になる。そのためには、単なる手続きのツールとしてではなく、一歩踏み込んだ事前の調査・評価が必要となる。

もちろん、国民の生命・身体に甚大な影響を及ぼす問題に対する規制（例：食中毒の多発に対する食品提供）にまで完全な RIA の実施を求めた結果、守るべき法益が阻害されては逆効果であるため、事案の緊急性・重大性に配慮することは必要である。

2) Perception Survey の定期的な実施

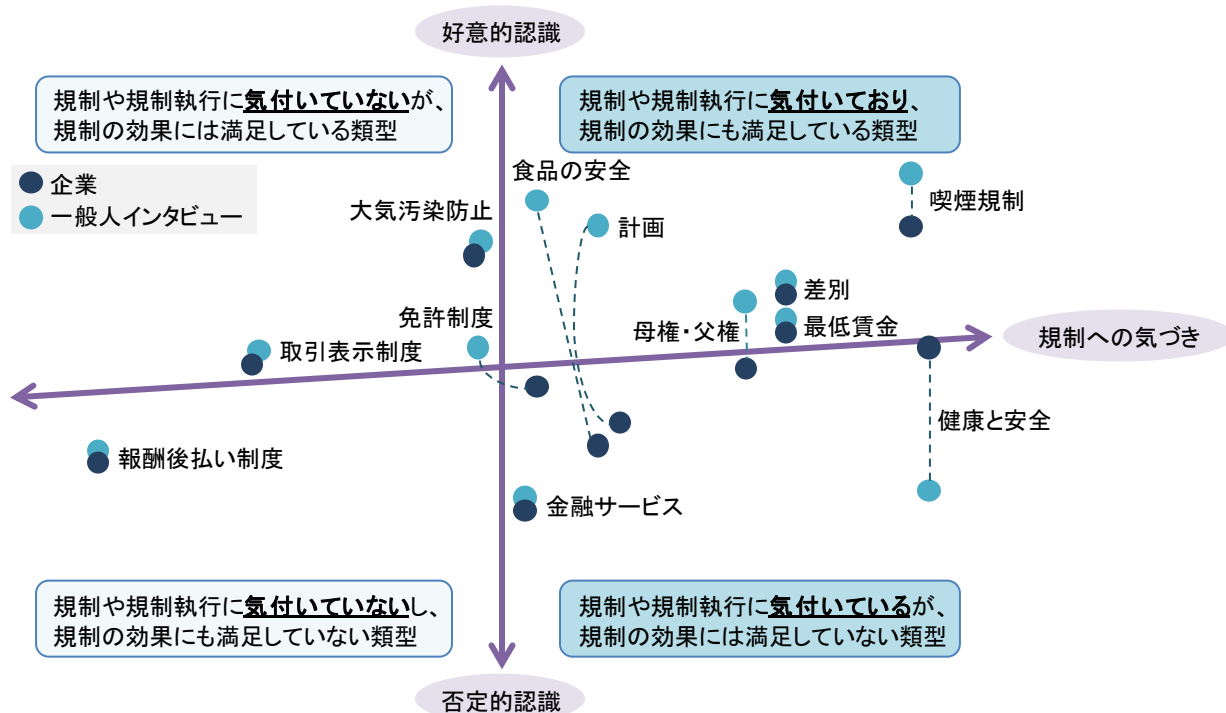
Perception Survey は直訳すると「認識調査」であるが、本稿では、規制に対して国民・事業者がどのように感じているのか、という「規制認識調査」を指す。アンケート調査や

インタビュー調査等の組み合わせで、規制に対する国民・事業者の認識をできるだけ確に把握できる工夫がなされている。

OECD（Organisation for Economic Co-operation and Development：経済協力開発機構）のいくつかの国では、2～3年に一度の頻度で、規制認識調査を実施している。2012年に、規制認識調査に関するガイドブック「Measuring Regulatory Performance – A PRACTITIONER'S GUIDE TO PERCEPTION SURVEYS」を作成し、OECD 各国の規制改革に向けた動きに対し、規制認識調査の実施方法や留意点の整理を行っている。

例えば、イギリスではより良い規制を実施するために、規制認識調査が行われている。図表4は、その結果の一部を使って、規制に対する「認識」が「見方（肯定的か否定的か）」にどのような影響を及ぼすのかを規制分野ごとに整理した例である。

図表4 規制に対する「認識」と「見方」



出所) Department for Business Innovation & Skills「Better regulation, better benefit, getting the balance right」(2009年)をもとにNRI作成

わが国では、「規制に対する認識」を国民・事業者に問う定期的な調査は行われていない。規制改革会議等では国民の関心を集める規制が大きく取り上げられがちであるが、規制認識調査を導入することにより、特定の業界や地域で民間活力の発揮を阻害する規制が見つかる可能性や、調査をもとに新たな国民的議論を喚起できる可能性がある。わが国全体で1つの調査を行うのが難しければ、特定の省庁が定期的に調査を実施することで、恒常的な規制改革の実現が可能になるであろう。

また、前述の OECD のガイドラインでも指摘されているが、この調査は立法・行政と国民・事業者のコミュニケーションツールとして機能することも期待され、常に変化を続ける社会・技術・国民意識をリアルタイムで的確に把握するために有益と考えられる。その意味でも、わが国で積極的に導入すべきと考えられる。

図表 5 は OECD 加盟国で実施されている規制認識調査の実態を国別に抜粋し整理したものである。

図表 5 規制認識調査の実施状況（抜粋）

国	調査名・実施時期	実施官公庁等	対象集団	サンプル数	フォーカス・エリア
オーストラリア	ビジネス認識調査 (2年ごと)	国税庁	小・中規模企業	1,501	ビジネス満足度、認識、国税庁の取り組みへの認識の把握
ベルギー	手続き・管理負担 調査(2年ごと)	手続き・管理負担 削減庁	自営業者、多様な規模の企業	7,600	特定分野の手続き・管理負担及び規制の質
オランダ	認識モニター・ 規制負担(毎年)	規制改革グループ (経済・財政省)	規模、分野、ライフサイクルが異なる企業	1,424	規制改革による実際の規制負担の削減状況、規制改革の進捗
イギリス	ビジネス認識調査 (毎年)	会計検査院	規模、分野が異なる企業	2,037	政府の規制へのアプローチへの認識、規制対応のための負担

出所) OECD 「Measuring Regulatory Performance」(2012 年) をもとに NRI 作成

4. 規制評価のための第三者機関の設置

規制のライフサイクルを適切に回すことができれば、定期的な規制の改善が期待できる。しかし、単に既存の行政機関内部で PDCA サイクルを回すだけでは、時間の経過とともに単なる手続き業務になる可能性があるし、「評価疲れ」が懸念される行政機関では一層の負担を課すだけになる恐れもある。

そこで、規制評価を行う第三者機関の設置、もしくは既存の規制改革担当組織（総務省行政評価局や規制改革推進室）の機能強化が有益と考えられる。

各省庁から提出される規制評価レビューの

チェックと意見答申に加え、国民・産業界から要望のある規制に対して、独自の調査に基づいたレビューを実施することで、更なる規制の適正化が図れるであろう。一方、規制緩和によって阻害される国民・企業・社会の利益がある場合には、規制緩和に対する事後的なモニタリングを行う権限を保有すれば、規制改革全般に対して存在感のある組織になることが見込まれる。

長期間にわたり、規制改革のための会議が続いているわが国では、常設の第三者的な規制改革を主なタスクとする組織が存続するほうが健全ではないだろうか^{*2}。例えば、独立性を重視して「規制」を評価する代表的な機

^{*2} 内閣府の規制改革推進室が規制改革行政の中核を担っているが、各省庁における規制改革に対するモニタリング、指導の強い権限までは有していないことから、特化した第三者的組織の創設、もしくは規制改革推進室の機能強化が望ましい。

関として、ドイツの National Regulatory Control Council (NRCC) やオランダの Administrative Board for Administrative Burdens (ACTAL)、スウェーデンの Better Regulation Council (BRC) が参考になるだろう^{*3}。

もちろん、このような議論は、組織や部署の設置だけに注目され過ぎると、その組織が何をするのか、どのような権限やリソースを有するのか、という点が忘れられがちであるため、内容も含めた議論が必要である。

5. 共同規制(Co-regulation)の積極的な導入

従来の立法・規則や省令・政令による規制のあり方を変え、民間活力をより発生しやすく、変化し続ける社会・技術・国際情勢に迅速に対応するための新たな方策として着目されているのが、共同規制 (Co-regulation) ^{*4}である。

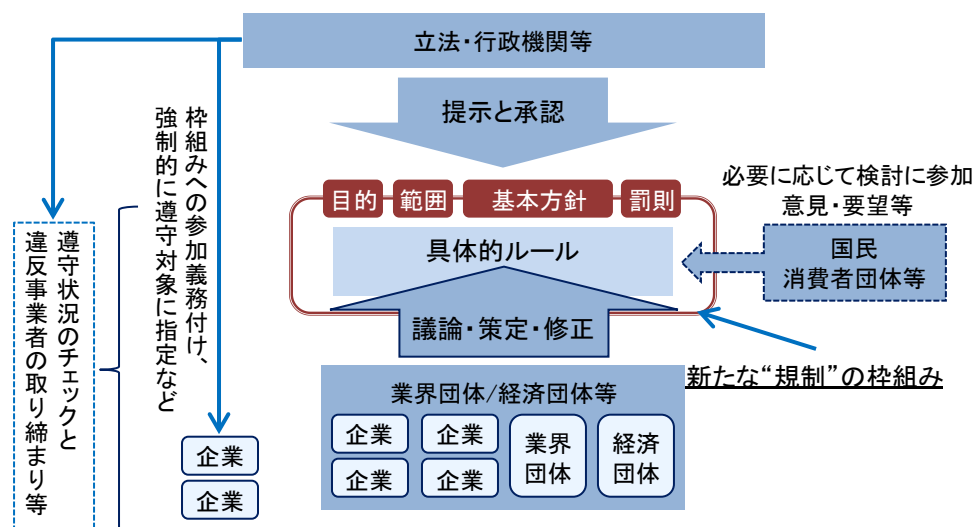
共同規制とは、簡潔にいうと「立法・行政部門が定めた『守るべき内容』について、実現するための『守るべきルール』を業界団体

等が策定する」ものである。立法・行政が規制のすべてを定めると、現場の意見が反映されなかったり、過度の規制になったりして、技術変化や社会変化に柔軟な対応ができない等の問題が生じやすい。一方で、完全に民間事業者だけの自主ルールでは、実効力への疑問があるし、フリーライダー問題が発生する等の課題がある。これらの課題に対応できる新たな規制方法として、共同規制が注目されている。特に、技術革新や環境変化が著しい事業主体は、ある程度組織化されている分野で、「常にメンテナンスが行われる規制」として機能する。

具体的には、立法・行政機関は「規制の枠組みと目的の策定」及び、「モニタリングと罰則等の執行」を行う。業界団体等の民間事業者はメンバーが納得できる「自主ルール」の策定・遵守、及びタイムリーな修正を行う役割分担になる。

EU では、1992 年のマーストリヒト条約で登場した仕組みであり、2001 年の「欧州ガバナンス白書」で拡大が図られ、いくつかの国や分野で導入されている。

図表 6 共同規制の基本的な枠組みの一例



注) 共同規制には役割分担等により多様なバリエーションがある。

次に、共同規制の導入事例を紹介する（図表 7）。

オーストラリアでは、行政、消費者、業界団体が議論をして行動規範を策定するため、消費者団体が納得していて、かつ業界団体も遵守できるルール作りが可能になる。EU の環境規制の枠組みでは、実効性や最低限遵守すべきことを担保しつつ、環境分野での新しい技術や問題に迅速な対応ができるとともに、共同規制で実効性が上がらない場合には欧州委員会が立法権を行使すると定めることで、実効力の担保につながっていると言えよう。

グローバル競争を勝ち抜くためには、国内の規制が民間事業に支障をきたしてはならない。諸外国において、すでに改正された規制がわが国に残り、それが原因で企業の事業展開が遅れることは許容しがたい。この点は「共同規制」であれば、グローバル競争の動向を理解している民間事業者が「自主ルール」の改善を迅速に提議・検討できるであろう。

わが国でも、純粋な意味での共同規制ではないものの、「経済産業分野の個人情報保護ガイドライン」のような個人情報保護法を受けて、民間事業者の意見を適切に反映させながら、定期的に（2 年に 1 度程度）改正することで、機動的な対応を取れる事例が存在する。その点で、いくつかの分野で類似の仕組みが導入されているし、ガイドラインの遵守状況をみると、通常法律と同程度に機能している部分もあることから欧米よりも進んでいると考えられ、馴染みやすい仕組みといえる。さらに、いくつかの分野で法律に定めるのは最低限とし、共同規制方式に移行・開始する規制があっても良いのではないだろうか。

既存の規制のうち、共同規制方式に適応するもの、民間事業者からの要望が多いものを選別し、どのような形態の共同規制が相応しいのかを検討するところから始める方法もある。このような検討も「規制改革」の重要な一部分となるだろう。

図表 7 共同規制の導入事例

国	分野	共同規制の方法・内容
オーストラリア	訪問販売	消費者問題閣僚会議 (Ministerial Council on Consumer Affairs、MCCA) が直接販売について「公正な取引を目指す行動規範」のガイドラインを作成し、実効性のある行動規範を作成・実施するにあたっての基準を提示した。これに基づき、行政・消費者・業界団体が協議して行動規範を作成する。
EU	環境	欧州委員会が「指令」を作成・採択し、達成すべき目標・期限、実施の方法・監視や制裁の手法、不服申し立ての手続き等を定め、枠組みの中で民間事業者等が協定を締結して自主ルールを策定する。この自主ルールが機能せず、目標の達成ができなかった場合は、欧州委員会が立法を提案する権利を行使することができる。
イギリス	放送	EU の「視聴覚メディアサービス指令 (2007 年)」に基づいて、政府が業界団体を共同規制組織として指名し、業界団体が「詳細な自主規制ガイドラインの構築」、「ガバナンス適正化の確保」等に取り組む。政府は、「罰則権限の保持」、「業界団体への加盟義務」、「自主規制内容の承認とモニタリング」を通じて実効性を担保できる。

出所) 各種資料より NRI 作成

*3 出所は、OECD「Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform」『Public Governance No. 19』2011 年

*4 EUROPEAN PARLIAMENT COUNCIL COMMISSION INTERINSTITUTIONAL AGREEMENT on better law-making (2003/C 321/01)では、「立法部門によって定められた目標の達成について、関係者と認められる共同体（事業者、NGO、アソシエーション等で構成）が自主的にルールを策定してその実現を目指す枠組み」と定義されている。

6. おわりに

規制改革が政治・行政の重要な課題となつて 20 年が経過したが、国民意識や社会の変化に応じた規制が新たに作り出される以上、終わりはない。しかし、規制改革会議で検討されるのはごく一部であり、特に国民的議論が必要で影響が大きい規制が中心である。関心を集めることがなくても、重要な規制や再検討を要する規制は多数存在する。それらについても、迅速かつ適切に「改善」を継続する仕組みが不可欠である。

さらに、民間活力を発揮しやすい環境を整備するためには、規制評価プロセスの強化や第三者機関の導入、共同規制の活用を通じて、規制の在り方そのものを大きく変えていくことが有益である。

〔参考文献〕

- ・「訪問販売業界等の自主ルールに係る問題点と改善策（概要）」国民生活センター、2004 年
- ・風間規男「規制から自主規制へー環境政策手法の変化の政治学的考察ー」、同志社政策研究、2008 年
- ・生貝直人「オンライン・プライバシーと共同規制」（総務省 パーソナルデータの利用・流通に関する研究会）2013 年

筆 者

水之浦 啓介（みずのうら けいすけ）
株式会社 野村総合研究所
公共経営コンサルティング部
主任コンサルタント
専門は、行政マネジメント支援、外部委託・
連携支援、法制度立案・導入 支援など
E-mail: k-mizunoura@nri.co.jp