

規制改革の現状と展望

経済学委員会持続的発展
のための制度設計分科会

2018年5月8日

昭和女子大学

グローバルビジネス学部長・特命教授

八代尚宏

アウトライン

①規制改革の歴史:

- 経済的規制から社会的規制へ
- 経済特区の役割

②「官製市場」の改革

- 官民の役割分担・市場化テスト

③規制改革のための組織

- 民間人主体組織の意義と限界

1. 規制改革の歴史

① 第二臨調(1981-83年)

- 「増税なき財政再建」のための行政改革、
- 官業の民営化、3K赤字(コメ、国鉄、健康保険)
- 民間に対する指導・規制・保護から、民間活力を基本とする行政への転換

② 臨時行政改革推進審議会(行革審、1983-95)

- 規制緩和について経済的規制は原則自由化、社会的規制は自己責任を原則に最小限

規制改革会議

- 規制緩和委員会(1999 - 2001年)
- 総合規制改革会議(2001 - 04年)
- 構造改革特区評価委員会
- 規制改革・民間開放推進会議:(2004 - 07年)
- 規制改革会議:(2007 - 10年、2013 - 16年)
- 規制改革推進会議:(2016年 - 19年)
- 国家戦略特区諮問会議(2014年-)

社会的規制とは

①「安全規制」の名目で実質的な参入制限

- 「過当競争」防止にタクシーの台数制限
- 公的資格の質担保に人数制限(司法試験等)
- 医療・福祉分野に営利企業の参入制限

②所得再分配

- 中小企業保護(官公需法・規制の適用除外)
- 「地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律案」(旧工場等制限法の復活)

社会的規制への対応

- 事前的参入規制から事後的・常時規制へ
- 規制の説明責任・見直し規定
- 政策評価制度(2001年)
- 政策の効果と政策費用の把握の義務付け
- 「規制の影響分析(RIA)」
- 国による画一的な規制から地方分権化
- 経済特区(地域限定で規制改革の社会実験)

規制改革の経済効果

図表3 規制・制度改革による利用者メリット

(単位：億円)

分野		2005年度における 規制・制度改革による 利用者メリット	2008年度における 規制・制度改革による 利用者メリット	2005年度から 2008年度 にかけての増加
電気通信	移動体通信	34,059	47,756	13,697
運輸	国内航空	3,504	3,661	156
	鉄道	3,701	4,017	315
	タクシー	125	229	105
	トラック	27,100	31,926	4,826
	自動車登録検査制度	9,385	9,426	41
エネルギー	電力	52,619	62,648	10,030
	都市ガス	4,453	7,806	3,353
	石油製品	27,828	39,800	11,972
金融	株式売買委託手数料	3,864	4,904	1,040
飲食料品	米	10,089	11,555	1,465
	酒類販売	14,921	21,081	6,160
再販指定商品	化粧品・医薬品	653	1,295	642
福祉・保育	保育	4,712	5,199	487
医薬部外品・サプリメント	栄養剤	186	317	131
利用者メリットの合計		197,200	251,620	54,420

構造改革特区(2002年)

1. 規制改革の社会的実験

- 特定地域に限定した規制改革の特例措置
- 全国的規制改革の促進(地域振興策の否定)

2. 地方分権の実験

- 自治体等による規制改革の提案
- 特区事業の責任分担・事業者の保証人

3. 特区の評価を通じて全国的な展開

- 特区のメニュー・設立・評価の三位一体。
- 認定された特区数の拡大で事実上の全国化

「税制優遇・補助金なし」原則の意味

1. 遅れた地域への地域振興策との違い
 - 「特区補助金」の否定
2. 全国的な規制改革への一里塚
 - カネよりもアイデアでの地域振興
3. 財政上の制約から自治体選別の防止
 - 国への政治的な働きかけの抑制
 - 自治体による税制優遇・各省補助金は別

特区法の仕組み

- 規制特例措置を一般から提案募集(年2回)
- 構造改革特区室が規制所管省庁と折衝
- 特区での規制改革の特例か、全国での規制改革かの選択肢(規制の棚卸し)
- 所与の規制の特例措置メニューを組み合わせた特区を自治体が申請・認定
- 特区での成果の評価で法改正(規制改革)
- 提案者以外の特区も自由(特区に特許なし)

特区

認定により特区数が増える。現在475特区

規制の特例措置

特区 ① 特区 ② 特区 ③

特区 475

特区

特区以外

特例1
特例2

☺	☺				
	☺				☺
					

提案が実現することにより、規制改革の数が増える。5次提案まで
188+285
=473項目

特例187
濁酒(どぶろく)

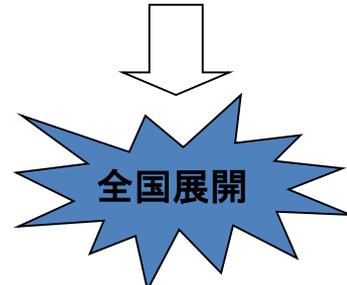
特例188
株式会社の農業経営

		☺				☺
☺						☺

「どぶろく」飲めます

「どぶろく」飲めます

特例188項目については特区計画の認定を受けていない地方公共団体では実施できなかった。



評価委員会が特例措置による特段の問題の有無を評価

188項目のうち特区で実施後1年経過した67項目を評価し、計46項目(16年度上半期に26項目、下半期に20項目)を全国展開。特区計画の認定を受けていない地方公共団体でも実施できるようになる。(※)



全国対応1

全国対応2

全国対応3

全国対応285

全国対応の285項目については特区計画の認定を受けなくても、全国どこでも実施できる



※その他、各省自ら全国展開を行うもの29項目あり。

※ 下半期に全国展開することとなった特例措置を実施中の特区は160特区。なおこれらの特区では、全国展開される特例と併せ他の特例も活用している。

特区提案数と実現率の推移

	2002.8	2003.1	2003.7	2003.1	2004.7	2004.1	合計
提案数	426	651	280	338	385	286	2366
提案主体数	249	412	188	223	223	222	1517
うち地方自治体	231	248	112	121	250	110	1072
うち民間	18	164	76	102	135	112	607
A. 特区で実現	93	47	19	17	12	6	194
B. 全国で実現	111	77	29	33	35	27	312
C. 実現せず	222	527	232	288	338	253	1860

(注)Cには既存措置で対応可能なものも含まれ、全てが拒否ではない。

特区の具体的な事例

- 産業振興・国際貿易
- コンビナートのレイアウト規制（消防法）
- 多様な学校の設立
- 外国語活用、不登校児用、株式会社学校
- 農業経営の弾力化
- 株式会社による農地経営、農家民宿
- 環境規制の弾力化
- 堆肥等・廃棄物の活用

株式会社の農地経営

- 2000年の農地法改正で株式会社形態（譲渡制限付き）の農業生産法人の容認
- 2003年に「構造改革特区」において株式会社等が農地賃貸方式での参入が可能
- 耕作放棄地の活用、市町村からの賃貸限定
- 前者で86社（04年時点）、後者で25社が設立
- 地場食品業、建設業を母体とするものが中心
- 栽培契約から農業生産法人への出資、自社直営等の幅広い選択肢の活用

ダチョウ特区活用のオーストリッチヒル

- 神奈川県相模原市、ダチョウ飼育ベンチャー
- 耕作放棄地が増える農地の有効利用
- ダチョウ肉は低カロリーで高タンパク、ヘルシーだが、日本ではダチョウ肉を食べる習慣が定着せず
- カレー、天ぷらや柳川鍋が多いが冷しゃぶもOK



教育特区の提案

- ・学校教育のカリキュラムにとらわれない教育。
- ・学校法人以外の企業やNPOが設立・運営。
- ・小中高一貫教育・インターナショナルスクール
- ・学校施設を教育のみではなく多目的な収益事業
- ・外国人の英語での数学や企業社員による理科授業

【関係する規制と必要な特例措置】

- ・私立学校法第3条第3項の私立学校の定義又は同法第三章の学校法人の要件(収益事業制限等)
- ・学校教育法第20条、第21条、第38条、第43条に基づいて文科大臣が定める教科に関する事項
- ・学校教育法第3条、学校教育法施行規則に基づく各種設置基準
- ・国有財産法第18条、地方自治法第238条の4の行政財産の貸付禁止
- ・常勤でこれらの教師を雇用するための教育職員免許法第3条。

不登校児童のためのNPO学校

- 学校＝学校教育法に定められた枠組み
- これ以外の教育機関は「義務教育違反」
- インターナショナルスクールや不登校児童学校
- 構造改革特区では、NPO学校も学校と認定
- 17年度から特区以外でも運営可能(全国展開)
- 義務教育でも公的支援なし学校の矛盾
- 「規制なくして助成なし」

インターナショナルスクールの規制改革

- 多様な国籍・民族の学生のための教育機関
- 学校教育法1条校ではなく各種学校(83校)
- 小中学校では義務教育違反という時代も
- WASC、CIS、ACSIの認定校で12年の課程を修了した18歳以上の者には国内大学の入学資格(2002年)
- テンプル大学(1982年設立)問題
- 校地面積相当分は自己所有の規定で日本の大学になれず。2007年から財産保証等の用件があれば校地や校舎が賃貸物件でも大学の設置認可。税制上優遇策や私学助成金別

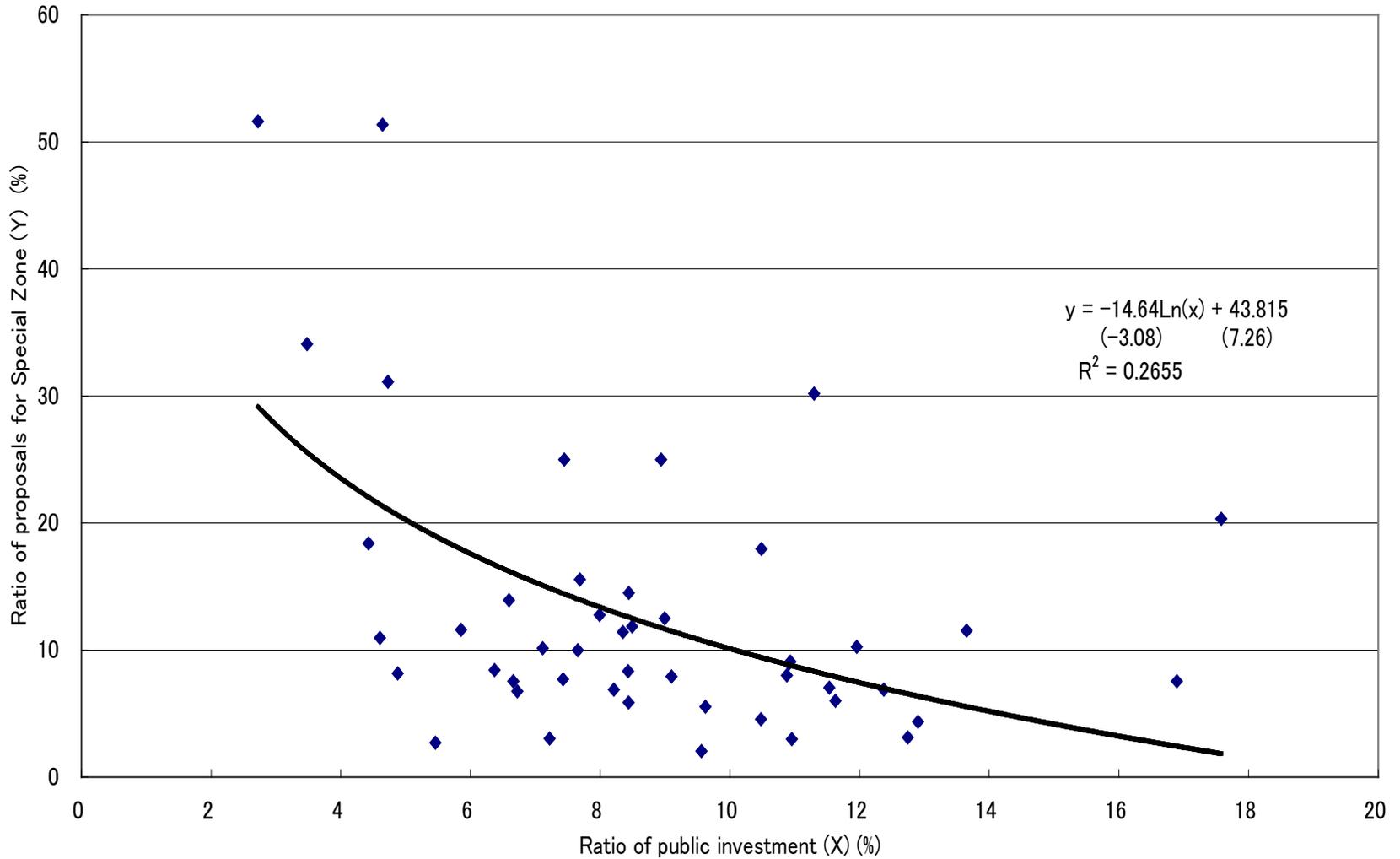
営利企業による病院経営禁止の論理

- 株式会社の配当支払いのため医療の質が低下し、患者の利益が損なわれることの防止
- 株主への配当は銀行への利子払いと同じ資本調達のコスト
- 資本提携による病院グループの拡大で、医薬品の共同購入やスタッフの訓練の効率化
- コーポレートブランドが確立すれば患者の選択肢が広がること
- 高度先端医療病院で自由診療に限定して可能

特区の全国評価のプロセス

- 規制改革の社会的実験の成果を示すことで、全国的な規制改革の促進
- 特区が全国的に展開されれば、特区の事業自体は残るが特区は自動的に消滅
- 政策評価は特区が設立されてから原則1年以内に実施・速やかな規制改革実施のため
- 10人の民間人(3人は公募)の評価委員会
- 政策評価は消費者の視点で、規制官庁側に弊害の立証責任

Diagram 1. Ratios of Special District Proposals and Public Investment
(2003)



国家戦略特区

総理主導の岩盤規制改革(諮問会議)と
ビジネス設立までのフォローアップ(区域会議)



全68事項のうち主なもの（特区措置50事項、全国措置18事項）

都市・創業・外国人材・観光

都市計画の手続き迅速化

居住を含めた都市環境の整備

開業ワンストップセンター

法人設立手続きの簡素化・迅速化

公証人の役場外の定款認証

公証人の公証役場以外での活動解禁

家事支援外国人材の受入れ

女性の活躍推進、家事負担の軽減等

民泊（宿泊可能な住宅解禁）

内外の観光客の滞在ニーズへの対応

過疎地域等での自家用自動車の活用拡大

内外の観光客等の運送ニーズへの対応

農 林

農業委員会と市との業務見直し

農地の流動化促進

農業生産法人の要件緩和（平成28年4月から全国措置）

6次産業化の推進

農業への信用保証制度の適用

農業の資金調達の円滑化

国有林野の貸付拡大

国有林野の活用促進

企業による農地取得の特例

担い手不足や耕作放棄地等の解消

医療・保育

外国医師の受入れ

高度な医療技術を有する外国医師等の受入推進

病床数の特例

高度な水準の医療の提供

保険外併用療養（先進医療の承認迅速化）

外国で承認された医薬品等の導入促進

革新的医療機器の開発迅速化

医療イノベーションの推進

医学部の新設

グローバル医療人材の育成

地域限定保育士（年2回目の試験実施）

保育士不足の解消

都市公園内の保育所設置

保育所等の福祉サービスの充実

テレビ電話による服薬指導の特例

遠隔診療のニーズへの対応

雇用・教育

雇用労働相談センター（雇用条件の明確化）

新規開業企業、グローバル企業等の労使紛争の未然防止

公設民営学校の解禁

グローバル人材の育成等、多様な教育の提供

文科省の大学設置審議会

- 申請大学の教員・設備等の審査基準チェック
- 文科省告示(2003年)で「医師・歯科医師・獣医・船員等の養成の大学設置・定員増」禁止
- 「石破4条件(日本再興戦略改訂2015)」
- ①既存の獣医師養成でないこと、②新たな獣医師への具体的な需要、③既存大学では不十分、④獣医師の需要動向の考慮
- 加計学園(鳥インフル)、京都産業大学(創薬用実験動物)

規制緩和よりも新しい規制の創設

- シェアエコノミー（民泊・ライドシェア・貨客混載）
- 外国人中度人材受け入れ（家事支援、農業等）
- 働き方の多様化・解雇の金銭解決ルール
- 企業による農地取得条件として保証金
- ドローン・自動車自動運転等の実験ルール
- 保険と保険外サービス併用（混合診療・介護）

2. 官製市場の民間開放

- 国・自治体の独占や民間事業者への参入規制を設けている分野（公権力の行使）
 - ①国が自ら実施する事業の生産活動
 - 省庁の内部部局・公的企業
 - 検査・登録・資格試験、徴収・給付事務
 - ②地方自治体の事業
 - 公営住宅等の建設・管理等
 - ③官に準じた規制下での非営利法人事業
 - 社会福祉法人・学校法人・医療法人等

官製市場改革の焦点

① 公的企業の民営化

- 日本郵便、国有林野、造幣局、空港整備等
- 国家試験：運転免許、検査・検定
- 公的保険：労災保険、年金保険

② 民間への包括委託

- 駐車違反取締業務、刑務所・公的職業紹介・労働基準監督業務、税・社会保険料の徴収

③ 市場化テスト(官民競争入札)

国営企業民営化のプロセス

- 各省庁の内部部局（旧鉄道省、旧郵政省等）
- 政府企業（日本郵政、JR北海道等）
- 民間企業（日本航空、JR東日本等）
- 公的企業の民営化の基本原則
- 競争政策との一体化＝分割民営化
- A privatized monopoly is still a monopoly
- 「郵政民営化」の限界
- 政府の株式保有、機能分割、預金限度額

政府関与の巨大企業

- 日本郵政・ゆうちょ銀行・かんぽ生命
- ⇒ 資金量の制限、地域分割
- JAグループ
- ⇒ 株式会社化、金融機関分離、地域分割
- 日本放送協会 (NHK)
- ⇒ 受信料から個別契約方式、地域分割、

パブリック・ビジネス発展の効果

- 政府事業の民営化・民間への包括委託
- 民間ビジネスとの一体化で「兼業の利益」
- 規模の利益と「範囲の利益」の活用
- 職業訓練と人材紹介の一体化
- 政府資産の有効活用・対等な競争条件実現
- 公的企業に対する補助金削減と民間企業からの税収増で財政改善効果

ハローワークの民間包括委託

- 無料の職業紹介事業の最終的な責任は官が保持、サービス実施は民間の役割分担
- サービスの質の保証の前提で、官業の独占市場への民間事業者の参入
- 職業紹介関連事業の民間への包括的委託
- キャリア交流プラザ、求人開拓、人材銀行
- 失業認定・給付は「公権力の行使」？
- 民間による職業紹介と訓練事業の一体化

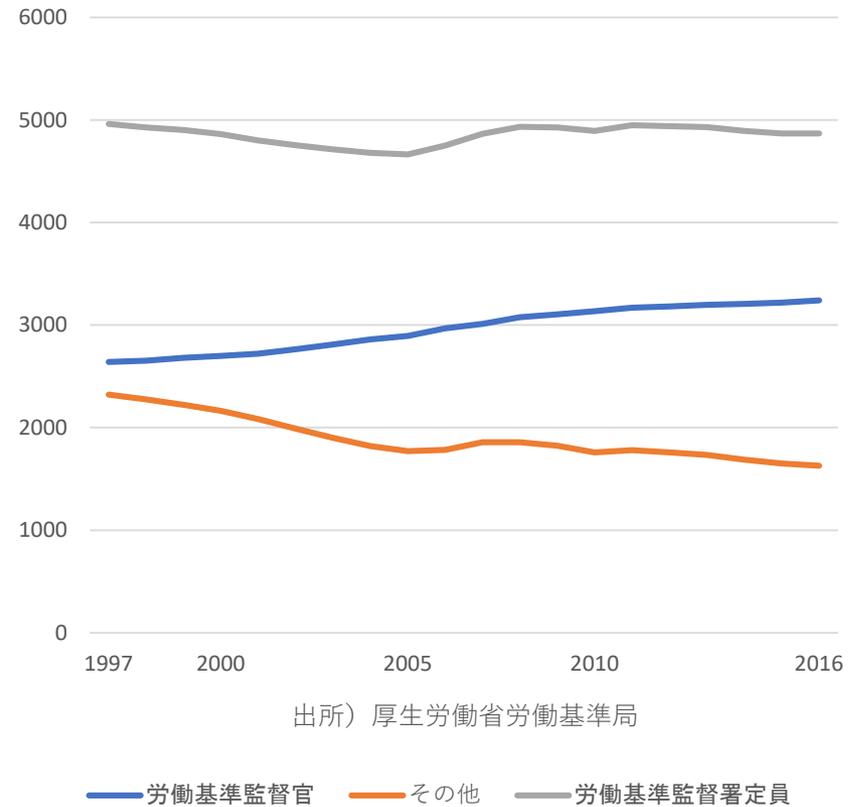
駐車違反取り締まりの民間活用

- 駐車違反は渋滞や事故要因(外部不経済)
- 違法駐車への反則金と摘発される確率
- ⇒高額な反則金は「不公平」?
- 道路交通法改正(2006年)で放置車両の確認と標章の取付け業務を民間法人へ委託
- 駐車違反運転者⇒反則金(刑事罰)
- 違反車両の使用者(登録者)
- ⇒放置違反金(行政制裁金)

労働基準監督業務の強化

- 労働時間規制強化で取り締まりの対象拡大
- 雇用者1万人当たり監督官数は0.6人と少ない
- 定期監督の実施事業場数は全体の3%
- 指導等違反率は7割以内、司法処分は6%
- 民間人活用で監督官の補完的役割(前捌き)

労働基準監督署定員数の推移



電波利用＝土地利用

- 電波の配分：周波数帯 (band) ごとに利用目的を設定⇒土地利用計画・都市計画
- 周波数毎に電波の割当・免許発行
- ⇒土地利用権者に所有権登録
- 携帯電話の急成長(1980年代～)で需要増
- 電波は国民の共有財産
- 現行の電波利用料⇒固定資産税
- 周波数帯利用権の入札で最適な資源配分

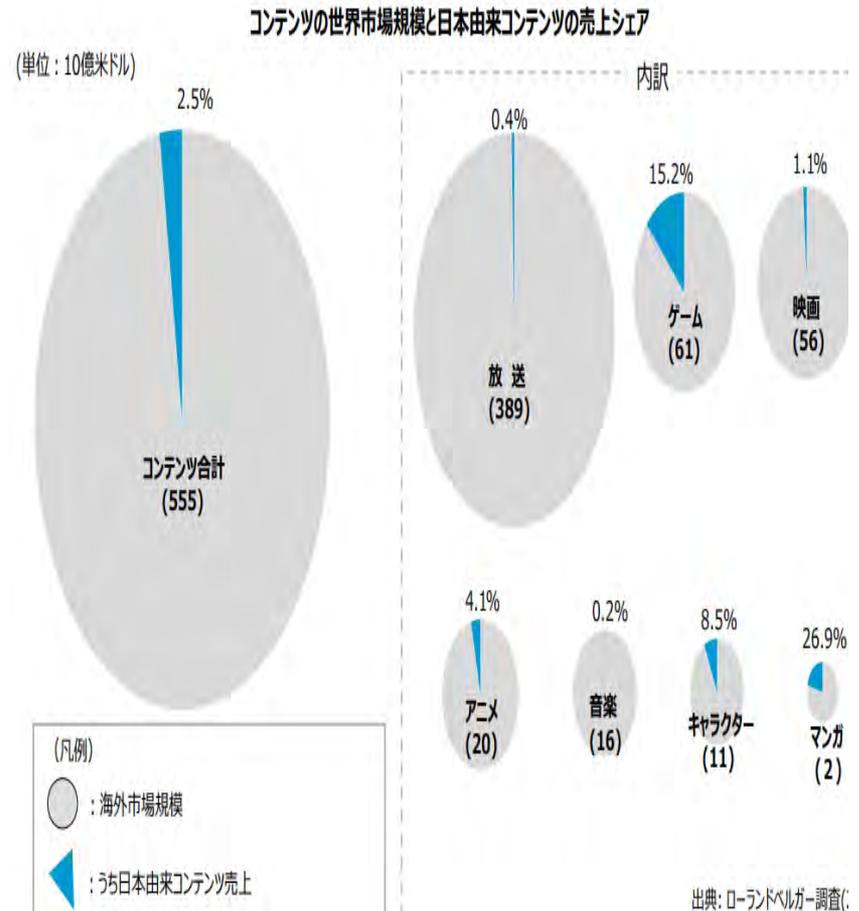
放送と通信の融合

① テレビコンテンツの弱さ

- 放送コンテンツの高品質性
- 主要な視聴者の高齢者
- スポンサー依存安全志向

② 配信手段の多様化の必要

- 幅広い世代に届ける仕組みとしてのネット通信
- 緊急速報、字幕・多言語・等の特定ニーズ対応
- 放送＝映像配信の競争上の公平性の制約



放送法の規制改革

- ①放送の国内市場は縮小傾向
 - 番組の地域配信規制の撤廃
 - 地方局もネット経由で独自コンテンツ・配信
 - 資本統合で放送業界のコンテンツ競争力強化
 - キー局ではなくローカル局同士の再編促進
- ②通信の国際化で市場の拡大
 - プラットフォーム競争の時代に向けた経営体制
 - 番組審議機関の強化と情報開示の徹底

電力市場の自由化

巨大資本プラットフォームの開放で新規参入

- 電力10社による地域独占の改革
- 配電網の共通インフラ化
- 電力会社の発電・送電・配電事業の分離
- 電力卸売市場の整備(連系線)
- 家庭用電力の自由化
- 通信・放送事業との共通性

外国人労働者の受け入れ

- 消極的権限争い(法務省・厚労省・経産省等)
- 高度人材を原則として受け入れ
- 例外的な未熟練労働の増加(研修生・留学生)
- 中度人材(研修後等)の在留資格の創設
- 「外国人雇用法」の立法化

外国人主要在留資格別の動向 (1000人、%)				
	2010	2017	増加数	(構成比)
専門的技術的分野	110.6	238.4	127.8	22.7
技能実習	11.0	257.8	246.8	43.8
資格外活動	108.1	297.0	188.9	33.5
合計	229.7	793.2	563.5	100.0

出所) 厚生労働省「外国人雇用状況の届け出状況」

今後の規制改革の課題

①国による新規参入・価格規制

- 保険と保険外価格の混合禁止
- 企業参入禁止（農地、病院、介護施設等）
- 税・補助金の公平性（減反、外国人学校等）

②地方自治体による競争制限

- 企業参入への制約（保育所等）
- 条例による上乗せ規制（民泊、保育所）

③行政手続き・文書の統一化

3. 民間人主体の規制改革の意義

- 規制改革＝国内市場の貿易自由化
- 政治家の利権や各省庁の省益との闘い
- 行政改革への熱意＝民間人主体組織の意義
- 財界人トップのコスト・ベネフィット
- プロフェッショナル委員の不足
- 事務局は各省庁からの出向者中心
- 「制度的記憶 (Institutional memory)」の継続性

規制改革の常設機関

①公正取引委員会(競争政策の主管官庁)

- 農協の排他的取引制限、タクシー協調削減
- 社会的規制(介護・保育等)の研究会

②総務省行政管理局

- 行政運営の効率化・質の向上、オープン化

③会計検査院(適正な会計経理の監督)

- 米国のGAO(accountabilityに重点)との差

米国の規制行政（単純な規制へ）

- 行政管理予算局情報・規制問題室（OIRA）
- レーガン政権下で連邦規制の監督機能
- 規制の社会的効果が社会的コストより大でなければ新規規制への「拒否権」
- 既存規制の改革と新規規制の制定
- 経済成長と雇用の創出のため規制のcock
ピットの役割
- Cas Sunstein「シンプルな政府」NTT出版2017

参考文献

- 八田達夫「電力システム改革をどう進めるか」日本経済新聞出版社 2012年
- 八田達夫・田中誠「規制改革の経済分析－電力自由化のケース・スタディ」日本経済新聞社2007年
- OECD Report on Regulatory Reform, 1998
- 川本明「規制改革」中公新書1998
- 植草益編「社会的規制の経済学」NTT出版1997年

- 「規制改革で何が変わるか」ちくま新書 2013
- 「官製市場改革」日本経済新聞社 2005
- 「規制改革一法と経済学からの提言」有斐閣 2003
- 「社会的規制の経済分析」日本経済新聞社 2000
- “Regulatory Coherence: The Case of Japan”, The Development of Regulatory Management Systems in East Asia, Derek Gill and Ponciano Inta, ed. ERIA, 2016
- “Regulatory Reform for Recovery: Case Study 1 Japan”, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD, 2010
- ”Japan’s New Special Zones for Regulatory Reform”, International Tax and Public Finance, 12, 561–574, Springer, 2005