

# 規制改革の経緯と今後の展望

内閣委員会調査室 くぼた まさし  
久保田 正志

規制改革（平成11年頃までは「規制緩和」の言葉が主に用いられた。）は、昭和50年代後半以降、急速にクローズアップされてきた政策課題である。

規制改革は、当初、行政のスリム化、国民負担の軽減といった国内的要因から始められた「許認可」等の見直しにその起源を求めることができる。昭和50年代後半からは、「経済的規制」を中心とした規制改革が、国内的要因のほか、対外貿易摩擦の激化による「市場開放」の要請や経済のグローバル化などの国際的要因を受けて進められた。平成7年以降は、3か年のアクション・プログラムに基づく規制改革が、第三者機関の手によって進められて今日に至っている。

規制改革は、その効果が内需拡大、経済の活性化につながるものとして期待されるほか、最終的には、国民生活に対する官の関与の在り方を根本的に見直すもので、その効果は経済的にとどまらず、国民生活全般に広く影響を及ぼし、当然国民の関心も高いものである。

本稿では規制改革の約40年間の経緯を振り返り、今後の方向性について展望する。

## 1. 規制改革の第一段階としての「許認可等の見直し」

「規制」の内容は様々であるが、行政の「許認可」<sup>1</sup>はその中核ともいえる。規制改革の第一段階として、昭和40年前後から「許認可等の見直し」が求められていた。

### （1）第1次臨調

高度成長期における民間企業の発展に比べて行政が非効率であったことなどを背景とする行政改革の要請から、昭和36年2月に池田内閣の下で臨時行政調査会（いわゆる「第1次臨調」。会長は佐藤喜一郎三井銀行会長）が発足した。

第1次臨調は、内閣機能強化等16項目について意見を提出したが、そのうちの1つに昭和39年9月に「許認可等の改革に関する意見」がある。同意見は、「現行の許認可の中には、必要性が認められないもの、実効性が期待しえないものについてまで、過大な規制と煩雑な手続を設けている事例が多い」<sup>2</sup>として、行政簡素化の観点から許認可の整理合理化を求め、そのために採るべき措置として、廃止、統合、（国から地方公共団体等への）委譲及び規制の緩和という4つの方法を挙げた。また、整理合理化した後に新たな許認可が発生して累増することを防ぐために「5年ごとに棚ざらい的措置」を行うことを提言した<sup>3</sup>。

第1次臨調が提起した「許認可等の見直し」は、行政改革の視点からの提言で「規制」自体に着目したものではないが、「定期的な棚ざらい」といったその後の規制改革の在り方に影響を与える考えを含んでおり、規制改革推進の「第一段階」と位置付けられよう。

表1：「許可、認可の整理に関する法律」の成立状況

法律番号	公布日 (昭和)	改正規制数 (括弧内は法律数)	法律番号	公布日 (昭和)	改正規制数 (括弧内は法律数)
昭和42年法律第120号	42.8.1	20(28)	昭和47年法律第111号	47.7.1	20(16)
昭和43年法律第94号	43.6.10	8(7)	昭和50年法律第90号	50.12.26	15(11)
昭和45年法律第111号	45.6.1	84(49)	昭和53年法律第54号	53.5.23	96(31)
昭和46年法律第96号	46.6.1	70(30)	昭和54年法律第70号	54.12.25	24(12)

(筆者作成)

第1次臨調の意見について、政府は、可能な部分から実施に移した。昭和42年から昭和54年まで閣法として国会に提出された「許可、認可等の整理に関する法律案」が8回成立し、延べ184法律が改正され、337件の許認可等事項が整理された。

また、法律以外に基づく許認可等の見直しも必要なことから、佐藤内閣は、昭和43年10月8日に3か年計画である「行政改革計画(第1次)」を閣議決定した。同計画では各省庁の所管する許認可等を11,088件と把握し、うち1,383件を廃止等することとした。翌昭和44年7月11日には「行政改革計画(第2次)」が閣議決定され、許認可等については258件の廃止等が追加された。

この後、第1次臨調の答申に基づき行政管理庁に設置されていた行政監理委員会は、同庁長官からの「許認可等の改善」に関する諮問を受け、約1年間の審議を経て昭和48年11月6日に、219事項について廃止、簡素化等の改善をすべき旨を答申している<sup>4</sup>。

以上のように、第1次臨調の意見を受けて昭和40年代から50年代前半にかけて、許認可等の整理合理化が行われた。この整理合理化は、専ら「行政の簡素化」という行政改革の一環として行われ、また、その不徹底性も早い段階で指摘されていた<sup>5</sup>。

## (2) 第2次臨調

第1次臨調設置から約20年後、石油ショック以来悪化した財政を立て直すため、鈴木内閣の下で昭和56年3月に臨時行政調査会(いわゆる「第2次臨調」。会長は土光敏夫経団連会長)が設置された。第2次臨調は、昭和57年2月に「許認可等の整理合理化」を副題とする第2次答申を出した。同答申では、「行政事務の簡素合理化」という第1次臨調の視点が維持される一方、「民間活力の助長」という視点もあり<sup>6</sup>、2.で述べる「経済的規制の緩和」路線のほう芽が見られる。

この答申等を踏まえて同年に「行政事務の簡素合理化に伴う関係法律の整理及び適用対象の消滅等による法律の廃止に関する法律」が成立し、35法律に係る許認可等が整理され、引き続き「許認可等」の簡素化を主眼に置く改革は続けられた。この後も、「許認可等の整理合理化」は行政課題として継続して取り組まれ、「許認可等の統一的把握の結果について」として昭和60年以降、毎年度(現在は2年度に1回)その総数が公表されている。

中曽根内閣の下、昭和58年3月14日に出された第2次臨調の第5次答申(最終答申)は、許認可等について、「国際関係の進展の中でその障害になっているもの等について早急な

対応を図る」<sup>7</sup>とした上で、第5章「許認可等」の「検査・検定制度」の部分で「国内の各種基準等の整合性を図り、各国の規格・基準と相互承認できるような国際的な規格・基準を確立する」とし、「事業規制」の部分でも「事業活動に対する規制の在り方も欧米を始めとする諸外国の理解が得られるものでなければならなくなっている」とし<sup>8</sup>、従来の「行政の簡素化」とは別の対外的観点も加味した許認可等の整理合理化を求める動きを示した。

また、事業規制の問題としては、事務処理等の迅速化といった「運用の合理化」、「行政指導の改善」についても指摘し、「許認可」だけでなく、その周辺環境整備も併せて「事業規制」の改善・緩和について指摘しており、こうした動きは、後の行政手続法制定などにつながっていくことになる。

なお、同答申等を受けて、政府は第100回国会（昭和58年）に「行政事務の簡素合理化及び整理に関する法律案」を提出して可決・成立させ、26法律で許認可等を整理した。

## 2．経済的規制の見直しとしての「規制緩和」

昭和50年代後半以降、「規制緩和」に注目が集まり、一般用語としても定着するようになった。その背景には、昭和50年代以降のアメリカでのカーター政権、レーガン政権あるいはイギリスのサッチャー政権の下での運輸、通信、金融分野等での規制緩和の動きが先進事例として注目されたこと、石油ショック以降、国の財政事情の悪化から「増税なき財政再建」路線として行政効率化が強く求められたこと、昭和50年代後半以降、米国の対日貿易赤字が拡大したため日本市場の開放が強く要求され「参入障壁の撤廃」、「内需拡大」の要請が強まり「規制緩和」に向けた取組が不可避となったことがあった。

ここで「規制緩和」の議論における「規制」の定義を確認すると、「規制」とは「政府による市場に対する介入」とされ、大別してマクロ政策の介入としての財政金融による総需要管理政策等と、市場の失敗を補完するためのミクロ的な介入政策があり、「規制緩和」の議論における「規制」は後者を中心とする。後者の規制の在り方としては、事業者に対する許認可、行政指導あるいは国有・公営企業の設立の形での市場介入が挙げられる。また、ミクロ的な介入である「規制」については、その性格から「経済効率性を高め、資源の再配分を図ろうとする」経済的規制（参入規制、価格規制、投資規制）と「安全の確保、社会的弱者保護、公平性の確保等を実現するための「社会的規制」があるとされる<sup>9</sup>。

第1次臨調の意見以来の「許認可等の見直し」は、行政の簡素化に主眼が置かれ、改革対象である「許認可等」の「規制」としての性質は余り意識されていなかったのに対し、「規制緩和」論においては「経済的規制」の緩和に主眼が置かれた。

### （1）第1次行革審

第2次臨調の答申への政府の対応状況を監視するとともに、その具体的推進のための方策を調査審議する機関として昭和58年に設置された臨時行政改革推進審議会（いわゆる「第1次行革審」。会長は土光敏夫経団連会長）は、総合調整問題等小委員会の下に「規制行政の緩和」を審議する「規制緩和分科会」を設置し、昭和59年10月23日に出した「臨

時行政調査会答申の推進状況について」では今後の課題として「経済社会の活性化のため、いわゆるディレギュレーション（deregulation＝事業規制の緩和等）を進めることが極めて重要」であるとした<sup>10</sup>。

そして、昭和60年7月22日に第1次行革審が出した「行政改革の推進方策に関する答申」の「第3部 民間活力の発揮・推進方策」では「規制行政の在り方」について多くの頁を割き、規制緩和の進め方として、産業育成・保護を目的とするものについては行政の介入は最小限、供給量・価格の安定等の市場機能の補完を目的とするものは、規制目的に配慮しつつ全般的かつ抜本的な見直し、社会的目的達成のための規制については妥当性・有効性を改めて見直す、という規制緩和の推進方策を示した<sup>11</sup>。、から「経済的規制」の緩和を重視する姿勢が窺われ、また、規制の範囲に「行政指導」を明示的に加えたことも特徴的である。「個別分野の規制緩和」としては、金融、運輸、石油等エネルギー、都市整備、輸出入関連事項、医薬品等10項目について許認可等の見直しを中心とした具体的な指摘が盛り込まれ、第2次臨調の第5次答申にあった「事業規制の緩和」が「規制緩和」として具体的に推進されることとなった。「民間活力」は、中曽根内閣の施策における重要なキーワードとなる。

第1次行革審の答申を受けて、中曽根内閣は、9月24日に「当面の行政改革の具体化方策について」を閣議決定し、同年秋の第103回国会に「許可、認可等民間活動に係る規制の整理及び合理化に関する法律案」を提出し、可決・成立させた。同法案は、42事項について許認可を整理合理化したものであるが、その提案理由説明では「時代の変化等に伴って不要ないし過剰あるいは不合理となっている規制を是正することによって、民間活動に対する制約を除去し、あわせて、国際的に遜色のない開放性を有する市場の実現に資する観点から、公的規制の整理合理化を行う」<sup>12</sup>としており、当時の規制改革が「民間活力」の引き出しと、「日本市場の開放」に主眼を置いていたことを明らかにしている。同法案は、対外経済摩擦解消のために中曽根総理の下で同年7月30日に取りまとめられた「市場アクセス改善のためのアクションプログラムの骨格」の実施と併せて、経済的規制の緩和に主眼を置いたものと理解されていた。

## （2）第2次行革審

第1次行革審が昭和61年6月27日に解散した後、さらに行政改革等への取組を進めるため、昭和62年4月20日に新たな臨時行政改革推進審議会（いわゆる「第2次行革審」。会長は大槻文平経団連名誉会長）が発足した。

第2次行革審は、昭和63年12月1日に「公的規制の緩和等に関する答申」を竹下総理に提出した。同答申では、公的規制について「国や地方公共団体が企業・国民の活動に対して特定の政策目的の実現のために関与・介入するものを指す。それは、許認可等の手段による規制を典型とし、その他にも、許認可等に付随して、あるいはそれとは別個に行われる規制的な行政指導や価格支持等の制度的な関与などがある」と定義した上で、公的規制は「経済的規制」と「社会的規制」に分類できるとし、「主に経済的見地から行われる規制を中心として」公的規制の見直しを行うとして<sup>13</sup>、「経済的規制」の緩和に力点を置くこ

とを明確にした。そして、見直しの対象分野として、流通、物流、情報・通信、金融、エネルギー、農産物、ニュービジネスその他の7分野を挙げた。

また、同答申では、「規制緩和の推進体制」として、規制緩和推進要項の策定、規制の定期的見直し結果の公表、規制の限時化などを求めた<sup>14</sup>。については、第2次臨調以来の経緯を経て昭和60年12月28日に閣議決定された「許認可等の実態の統一的把握の結果」の定期的な公表が主であるが、そこに検査検定制度・資格制度に係る実態等も併せて公表するとした点で対象を拡大している。なお、に関連して、第2次行革審「公的規制の在り方に関する小委員会報告」(平成元年11月2日)においても、公的規制緩和等の推進体制は担当行政機関から離れた「公的な権威ある第三者」としてのものが望ましいことを指摘している<sup>15</sup>。

以上の答申、報告を経て平成2年4月18日第2次行革審の「最終答申」は、「公的規制の廃止・緩和は、市場原理に基づく自由で公正な競争を促進し、民間の活力を十分に発揮させる上で不可欠の条件である。これはまた、内外価格差の是正にも役立つ」とした上で「規制緩和を行政改革の最重要課題の一つとし、公的規制の実質的半減を目指」すとし<sup>16</sup>、内需拡大と参入障壁の是正を意識した提言を行っている。

### (3) 第3次行革審

平成2年10月31日、海部内閣の下で、国際化対応及び国民生活重視の観点からの行政改革を目指す臨時行政改革推進審議会(いわゆる「第3次行革審」。会長は鈴木永二経団連会長)が発足した。第3次行革審は、平成3年12月12日に「公正・透明な行政手続法制の整備に関する答申」を提出して、行政手続法について要綱案を示して制定を求めた<sup>17</sup>。その在り方について内外から批判のあった「行政指導」について、規制緩和の観点から一定の制約を設けたという点で意義のあるものであった(行政手続法は平成5年11月に制定)。

続いて、平成4年6月19日に行った「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第3次答申」の「第3部 消費者重視の政策の確立」において「公的規制の見直し」を取り上げ、「豊かな生活の実現のためには、消費者重視の視点に立った改革が求められる」として、国民生活に関連の深い分野での経済的規制の緩和を求めた<sup>18</sup>。

そして、平成5年10月27日に細川総理に提出した「最終答申」では、「官主導から民自律への転換」という理念に基づき、公的規制緩和のためのアクション・プログラムの策定、規制緩和を推進するための仕組みの確立、規制緩和推進のための第三者的な推進機関の設置、規制緩和の基盤的条件の整備(規制緩和白書の公表等)を提言した<sup>19</sup>。

第3次行革審の「最終答申」及び平成5年に政府が決定した「総合経済対策」、「緊急経済対策」などを受けて平成6年2月15日に閣議決定された「今後における行政方策の推進について」に基づき、同年の常会(第129回国会)に「許可、認可等の整理及び合理化に関する法律案」が提出され、可決・成立した。同法案は177事項(40法律)における許認可等を整理合理化したもので、提案理由は「時代の変化等に伴って不要ないし過剰あるいは不合理となっている許可、認可等を整理及び合理化することにより、民間活動等に係る規制を是正し、それらがもたらす負担の軽減を図る観点」<sup>20</sup>によるものとしており、第103

表2：規制緩和に係る行革審の主な答申の状況

答申主体	答申月日	答申の名称	規制緩和関係の主な内容
第1次行革審 (昭和58年 ~61年)	昭和 59.10.23	臨時行政調査会答申の推 進状況について	経済社会の活性化のための規制緩和を重 要とする。
	昭和 60.7.22	行政改革の推進方策に関 する答申	産業育成・保護目的の行政介入は最小限 とする等、規制緩和を推進。
第2次行革審 (昭和62年~ 平成2年)	昭和 63.12.1	公的規制の緩和等に関す る答申	主に経済的見地から行われる規制を中心 とした公的規制の見直し。
	平成 2.4.18	最終答申	公的規制の実質的半減を目指す。
第3次行革審 (平成2年~ 5年)	平成 3.12.12	公正・透明な行政手続法 制の整備に関する答申	行政手続法の制定を要請
	平成 4.6.19	国際化対応・国民生活重 視の行政改革に関する第 3次答申	国民生活に関連の深い分野での経済的規 制の緩和を要請
	平成 5.10.27	最終答申	アクション・プログラムの策定、規制緩 和推進のための第三者的な推進機関の設 置等を要請

(筆者作成)

回国会に提出された法案と比べれば、この時期の規制緩和が「民間活動の活性化による内需拡大」により重きを置くようになったことを窺わせる。

以上、3次にわたる行革審の規制緩和の動きを述べた。行革審の設置された約10年間のうち、前半では、昭和60年9月のプラザ合意以降の円高不況、日米貿易摩擦の激化といった経済環境にあり、内需主導の経済成長と海外からの参入障壁の是正が特に強く求められた。円高の進行にもかかわらずアメリカの対日貿易赤字が縮小しなかったため平成元年から「日米構造問題協議」が開始され、平成2年6月に出たその「最終報告書」では、流通業界の閉鎖性を改めるために「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律(いわゆる「大店法」)」の改正が合意され、平成3年に改正法案が成立するなど、行革審の答申を直接の契機としない規制緩和も進められた。アメリカからの規制緩和についての要望を受ける場合は、平成5年から始まる日米包括経済協議などに引き継がれていく。

こうした情勢を背景に、経済的規制の緩和に力点が置かれ、また、「規制」そのものではないが内外から不透明性を指摘されていた「行政指導」を制約する等のための行政手続法制定への道筋も付けられた。その後、第3次行革審の時代に入るとバブル経済の崩壊で日本経済は悪化し、経済的規制の緩和は、国内景気対策の手段として一層意識されるようになった。

### 3. 第三者機関の設置と規制緩和・改革のアクション・プログラム

平成6年に規制改革推進のための第三者機関である行政改革委員会が設置され、平成7年に規制緩和のための最初のアクションプログラムである「規制緩和推進計画」が閣議決定された。以降、政府は、規制緩和（改革）の推進のための3か年計画を3年ごとに閣議決定し、各年においてそれを改定する形で規制改革の推進を図るようになった。また、計画期間に合わせる形で第三者機関も設置されるようになった。

#### (1) 行政改革委員会

第3次行革審の最終答申を受けて、平成6年12月に行政改革委員会（委員長は飯田庸太郎三菱重工相談役）が設置された。同委員会は、「行政改革委員会設置法」に基づき、所掌事務は「許可、認可等行政の各般にわたる民間活動に係る規制の改善の推進に関する事項」に関して講ぜられる施策の実施状況の監視であり、必要があると認めるときは内閣総理大臣又は内閣総理大臣経由で関係行政機関の長に勧告できる権限を有していた<sup>21</sup>。第3次行革審の最終答申の部分が実現されたことになる。

村山内閣は、規制緩和のアクションプログラムとして、平成7年3月31日に「規制緩和推進計画」を閣議決定した。同計画は、行政改革推進本部（平成6年1月に規制緩和や地方分権に取り組むために発足し、全閣僚が構成員。）に設置された規制緩和検討委員会が原案を策定したもので、当初は5か年計画であったが、後に3か年に変更されている。これにより、第3次行革審の最終答申の部分も実施に移された。

行政改革委員会は、同年4月19日に規制緩和の実施状況を監視し、調査、検討を行う規制緩和小委員会を発足させた。同小委員会での検討を経て、行政改革委員会は平成7年から9年まで毎年12月に規制緩和に関する「意見」を提出し、これを最大限尊重した上で策

表3：平成7年度以降の規制緩和・改革のアクションプランの状況

計画名	計画期間 (平成)	推進・監視主体	計画に盛り込まれた項目 数(当初、改定、再改定)	主な改革事項
規制緩和推進計画	7.4.1 ~ 10.3.31	行政改革委員会規制 緩和小委員会	1,091 1,797 2,823	電気通信事業の 規制緩和
規制緩和推進3か 年計画	10.4.1 ~ 13.3.31	行政改革推進本部規 制改革(緩和)委員会	624 917 1,268	金融制度の抜本 改革関係
規制改革推進3か 年計画	13.4.1 ~ 16.3.31	内閣府総合規制改革 会議	554 964 1,153	特区制度
規制改革・民間開 放推進3か年計画	16.4.1 ~ 19.3.31	内閣府規制改革・民 間開放推進会議	762 1,131 1,349	市場化テスト 導入
規制改革推進のた めの3か年計画	19.6.22~ 22.3.31	内閣府規制改革会議	約750 約1,100 約1,400	緑資源機構の業 務廃止

「計画に盛り込まれた改革項目数」は新聞報道等による。

(筆者作成)

定された規制緩和推進計画は翌年3月に閣議決定により改定された。以降、規制緩和（改革）の3か年計画は毎年度改定されるようになる。また、平成7年以降「規制緩和白書」が総務庁によって取りまとめられるようになり、第3次行革審最終答申も実行に移された。（白書は平成13年の省庁再編後は発行されていない。）

行政改革委員会は、当時の日本経済がバブル経済崩壊の後遺症から「一向に明るい兆しが見えない」ものだったことを受けて「なるべく早急に、あらゆる分野で構造改革を実行し、活気のある社会を実現しなければならない」<sup>22</sup>という意識の下で活動し、電気通信事業の規制緩和、運輸分野における幅広い事業分野での需給調整規制の廃止、電力事業における小売供給の自由化等について意見を出して、平成9年12月に活動を終了した。

## （2）規制改革（緩和）委員会

平成10年1月26日、橋本内閣総理大臣を本部長とする行政改革推進本部の下に規制緩和委員会（委員長は宮内義彦オリックス社長）を設置して規制緩和を推進することとし、同委員会の任務は、同年3月31日に閣議決定される「規制緩和推進3か年計画」案の策定、規制緩和の着実な推進などであった。

規制緩和委員会は行政改革本部長決定に基づく設置であり、行政改革委員会のような内閣総理大臣に対する勧告権は有していなかった。しかし、規制緩和委員会は、行政改革委員会とは異なって「規制緩和」専門の機関であり、また、自らが策定に関与した計画について3年間一貫してフォローアップを行い、これを踏まえて次期の3か年計画策定に向けた答申を行い、計画推進に全体的に関わることのできる機関であった。

規制緩和委員会（平成11年4月6日に規制改革委員会へ名称変更）から規制改革・民間開放推進会議までの各機関については、前機関の答申等に基づき策定された計画をフォローアップしつつ自ら調査・審議して答申を行って1年目の改定、2年目再改定につなげ、最終年に次期計画の原案ともなる答申を行って解散し、新機関が設立されるというスタイルが取られている。

なお、「規制緩和」を「規制改革」と名称変更したことにより、従前の「経済的規制」の緩和にとどまらず、新規参入や競争を促進する制度・ルールの整備等も含んだ規制制度の再構築としての意味合いに内容が広がったと理解されるとの指摘がなされている<sup>23</sup>。

規制改革委員会は、金融分野での抜本改革や通信分野などでの規制改革を推進し、平成13年3月31日に廃止された。

## （3）総合規制改革会議

平成13年4月に成立した小泉内閣は、「構造改革なくして景気回復なし」のスローガンの下、競争的な経済システムを作ることを目指し、経済、社会全般にわたる規制改革を行うとした。同内閣の下で、5月11日、内閣府に総合規制改革会議（議長は宮内義彦オリックス社長）が設置された。同会議の任務は「経済社会の構造改革を進める上で必要な規制の在り方の改革に関する基本的事項を総合的に調査審議」することとされた。同会議は、

雇用・労働、医療・福祉の分野等も広く規制改革の対象とする方針を示し、「経済的規制」のみならず「社会的規制」の見直しにも踏み込む姿勢を示した<sup>24</sup>。

総合規制改革会議が12月11日に出した第1次答申、平成14年7月23日に出した「中間とりまとめ」では、「医療機関、学校、農業への株式会社参入」、「派遣労働者の拡大」等を提言している。また、規制改革を試験的に実施する「構造改革特別区域制度（特区制度）」の導入も提唱し、同制度による規制改革も別途進められた（後述）。なお、9月20日の内閣府の経済財政諮問会議で民間議員が「節目節目に総合規制改革会議からの報告を受け、定期的に規制改革の集中討議を行うべきである」と提言し、これにより経済財政諮問会議と総合規制改革会議との本格的な連携が始まったとされ<sup>25</sup>、平成15年以降、規制改革関連事項が「経済財政運営と構造改革に関する基本方針（いわゆる「骨太の方針」）」にも盛り込まれるようになり、規制改革が成長戦略に明確に組み込まれた。

平成15年12月22日に総合規制改革会議は、公共サービス分野の事業について、政府又は公的関与下での民間非営利事業者が実施していたものを、一定の条件の下で、経営主体の違いを問わず民間事業者に開放する「官製市場の開放」を盛り込んだ第3次答申を出し、翌平成16年3月30日に同会議は設置期限を終えた。

#### （4）規制改革・民間開放推進会議

平成16年度からの新たな3か年計画は、官製市場の民間開放を重要な論点として位置付け「規制改革・民間開放推進3か年計画」と名付けられ、同年4月12日に規制改革・民間開放推進会議（議長は宮内義彦オリックス社長）が内閣府に設置された。なお、同会議にも勧告権が付与されなかったため、閣僚からなる規制改革・民間開放推進本部も設置され、両組織により規制改革を目指すことされた。

官製市場の開放は、民間企業の参入する市場を拡大することで経済を活性化させるとともに、官が直接行っていた事業を民間委託することで財政支出の節減につながり、税収も見込めるということで、同時期に行われた高速道路、郵政民営化と軌を一にしていた。

規制改革・民間開放推進会議は、8月3日に出した「中間報告」で「市場化テスト」制度の導入を打ち出し、同制度は平成17年に法制化された（後述）。同会議は、平成18年12月25日に第3次答申を出して翌平成19年1月26日に廃止されたが、市場化テストのほか、駐車違反車両取締りの民間委託などの分野でも民間開放を推進している。

#### （5）規制改革会議

平成19年1月23日、安倍内閣の下で、規制改革会議（議長は草刈隆雄日本郵船会長）が閣僚からなる規制改革推進本部とともに設置された。同会議は第1次答申を5月30日に出し、これに規制改革・民間開放推進会議の第3次答申を併せた原案に基づき、6月22日に「規制改革推進のための3か年計画」が閣議決定された。前の計画期間の終了後、次の計画の開始まで空白が生じたのは、平成7年度以降初めてである。

規制改革会議は、官製市場の民間開放を重要な目標に掲げ、第1次答申では独立行政法

人緑資源機構の事業の廃止について提言するなどした。しかし、小泉政権下での規制改革に対して「市場主義一辺倒」あるいは「格差社会をもたらした」といった批判が生じたことから、福田内閣、麻生内閣では規制改革への熱意が下がり、規制改革会議の答申策定に対しての行政側の抵抗が強まったとされる<sup>26</sup>。また、同会議が平成20年12月22日に出した第3次答申では、労働市場の環境の変化を受けて「現行の一般労働者保護法令の適切な運用により、問題となっている雇止めや派遣契約の中途解約等に対して派遣先企業へ警告し、法令違反を見逃さない態勢整備が重要である」<sup>27</sup>と社会的規制の適切な発動を促すなど、従来型の規制改革路線とは趣を異にする部分も見られる。

なお、平成21年3月31日に出された規制改革推進3か年計画再改定では「規制の新設に当たっては、原則として当該規制を一定期間経過後に廃止を含め見直すこととする」<sup>28</sup>としており、昭和63年の第2次行革審の答申にあった「規制の限時化」的な要素が盛り込まれている。規制改革会議は平成22年3月末までが設置期限で、目下、最終答申に向けた作業を行っている。

平成6年の行政改革委員会設置以降の規制改革（緩和）の手續については、第三者機関が規制改革に係る計画（3か年計画）の基となる答申を出し、これにより策定された計画に対して各年度、意見を出して改定するという方式が定着した。また、後述するように特区制度で導入した民間からの意見募集制度も取り入れられている。なお、規制改革の対象項目が広範・多岐にわたるようになったためか、「許認可の一括整備法」的な立法は行われず、各分野ごとに個別法の改正により規制改革は進められている。規制改革の「効果」については、内閣府は、電気通信、運輸等の14分野における平成2年度から平成17年度までの規制改革により、総額14兆3千億円、国民1人当たり14万4千円の利用者メリットが発生したと試算している<sup>29</sup>。一方、特に小泉政権下での労働分野の規制改革に対しては、非正規社員の増大や賃金格差の拡大を招いたとの指摘もあり<sup>30</sup>、その「効果」については議論がある。

#### 4．構造改革特区制度と市場化テスト

規制改革推進のために創設された制度として、特区制度と市場化テストがある。

##### （1）構造改革特区制度

特区制度は、経済財政諮問会議及び総合規制改革会議における検討を経て平成14年12月に成立した構造改革特別区域法に基づく。特区制度は、民間あるいは地方公共団体が、ある事項に関する規制の特例を国に提案し、総理大臣の下で、担当省庁との協議等を経て規制そのものを改廃するか（いわゆる「全国展開」）、特区での特例措置として実施するかどうかを検討し、特区で実施するものについては、構造改革特別区域基本方針として閣議決定する。特区を設定したい地方公共団体は、方針に従って特区計画を作成して総理大臣にその認定を申請し、審査を経て特区として認定されるというものである。

平成14年から平成21年秋までに16次にわたる規制の特例に係る提案の募集がなされているが、平成20年末までに特区での特例措置とされた事項が215件、全国展開とされた事項が419件で、計634件の規制改革が措置された。また、特区で行われた特例措置のうち、評価委員会の評価又は各省庁の決定により123件が全国展開に移行している。なお、一般からの提案を集中的に受け付けて規制改革について検討するという特区制度のスタイルは、平成15年6月から規制改革全般の提案受付にも拡大され、「あじさい月間（6月頃）」、「もみじ月間（10月頃）」の名称で、定期的に年2回の要望受付が行われている（平成21年のもみじ月間については、規制改革関係の提案募集は見送られている）。

特区制度は、規制改革のためのアクションプランの別動隊という形で規制改革に寄与しているが、各省庁は特区制度で規制の特例措置を設けた後、改めて全国展開するのは二度手間なので特区として提案されたものを全国展開する場合もあると指摘されている<sup>31</sup>。なお、総合規制改革会議が提唱した「医療機関、学校、農業への株式会社参入」はいずれも特区法上の規制の特例措置となったが、農業への株式会社参入のみが全国展開となり、他の2項目は依然、特区制度の枠内にとどまっている。

## （2）市場化テスト

市場化テストは、「透明・中立・公正な競争条件の下、公共サービスの提供について、官と民が対等の立場で参加する競争入札を実施し、価格と質の両面で、より優れた主体が落札し、当該サービスを提供していく制度」とされ、平成15年の総合規制改革会議の第3次答申で提言された後、規制改革・民間開放推進会議においても主要課題とされてきた。同会議は、平成16年8月3日の「中間とりまとめ」で「市場化テスト法（仮称）」の検討・整備、モデル事業の選定・実施を含む今後のスケジュール等を示し、経済財政諮問会議での議論を経て、ハローワーク、社会保険庁、行刑施設の3分野でモデル事業を実施した上で、平成17年に根拠法となる「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（公共サービス改革法）」が成立して本格実施に至っている。

市場化テストの対象事業は、平成18年9月の7事業から平成21年7月には96事業に拡大し、市場化テストをつかさどる官民競争入札等監理委員会が平成21年5月に出した報告書によると、入札実施による経費削減効果は年約100億円、国家公務員の定員の純減数は約850人と専ら「行政改革」の視点からの成果が示されており<sup>32</sup>、「官製市場の民間開放」というよりは「小さくて効率的な政府」のための制度という色彩が強くなっている。

## 5．今後の展望

規制の中核ともいえる許認可等の見直しに関連して、その件数の推移について最後に触れると、昭和43年に11,088件と把握されていた許認可等の件数は、その後1万数千件程度で推移し、平成19年3月31日現在では12,786件であった。廃止される規制がある一方、技術革新、社会構造の変化などから必要に迫られて新たな規制が年々設定されていることが如実に示されている。規制の所管省庁に規制を洗い直す動機がないのであれば、第三者機

関が恒常的に規制全体を監視し、必要に応じて緩和・廃止していく手法は行政のスリム化、国民の負担軽減という規制改革の原点から見ても不可欠といえ、規制改革会議の設置期限を終了した後も、新たな第三者機関を設置することが必要となろう。

確かに、市場原理主義的な発想から社会的規制を緩和し過ぎたとの批判はあるが、規制の在り方を常に問い続けなければ社会の硬直化と行政の肥大化が生じることは間違いない。

また、平成13年以降出されている「日米規制改革および競争政策イニシアティブに基づく要望書（年次改革要望書）」などにおいても継続的に規制改革は求められており、規制改革をめぐる国際的な議論も注視していく必要がある。

民主党は「現行の事業規制はすべてゼロベースで見直し、民間事業活動に関する規制を改革」するとしており<sup>33</sup>、規制改革は今後も進められよう。また、市場化テストの一定の成功にかんがみれば、行政刷新会議の主導の下、行政効率化のための「官業改革」も進展すると考えられ、規制改革は今後も推進されるものと見込まれる。

---

1 許認可のうち「許可」とは「法令による特定の行為の一般的禁止を公の機関が特定の場合に解除し、適法にこれを行うことができるようにする行為」、「認可」とは「ある人の法律上の行為が公の機関の同意を得なければ有効に成立することができない場合に、その効力を完成させるため、公の機関の与える同意」を通常いふとされる（『法令用語辞典 第八次改訂版』（学陽書房、2001年）165頁、596頁）。

また、「許認可等」については「実定法上、国民の権利を制限し、義務を課している行政処分その他これに類似するのを行い、したがって、登録、検査、届出等で許認可に類似する性質のものも含」むとされている（川島鉄男「行政改革計画（第一次）について」『時の法令』657号（朝陽会、1968年10月23日）36頁）。

2 「行政改革に関する意見 総論」（臨時行政調査会、1964年9月）52頁

3 「許認可等の改革に関する意見」（臨時行政調査会、1964年9月）5頁以下

4 「許認可等に関する改善方策についての答申」（行政監理委員会 昭和49年11月6日）

5 例えば、佐藤功は、昭和45年に、第1次臨調の意見で「廃止」を求められていたものが「規制の緩和」にとどまった例などを挙げてその不徹底性と今後の問題の大きさを指摘している（佐藤功「行政改革における許認可整理の現状と課題」『ジュリスト460号』（1970.9.1）62頁）。

6 臨時行政調査会「行政改革に関する第2次答申 許認可の整理合理化」（昭和58年3月14日）（臨調・行革審OB会監修『臨調 行革審』（行政管理研究センター、1987年）154頁

7 臨時行政調査会「行政改革に関する第5次答申 最終答申」（昭和58年3月14日）（同上）263頁

8 臨時行政調査会「行政改革に関する第5次答申 最終答申」（昭和58年3月14日）（同上）356,361頁

9 規制緩和・民営化研究会『欧米の規制緩和と民営化』（大蔵省印刷局、1994年）1頁

10 前掲『臨調 行革審』447頁

11 同上559頁以下

12 第103回国会衆議院本会議録第4号1頁（昭60.11.12）

13 臨時行政改革推進審議会事務局監修『行革審・全仕事』（ぎょうせい、1990年）99頁以下

14 同上144頁

15 同上180頁

- 16 同上303頁。なお、同年3月31日時点の許認可等の件数は10,581件であった。
- 17 臨時行政改革推進審議会事務局監修『第三次行革審提言集』(行政管理研究センター、1994年)86頁以下
- 18 同上158頁以下
- 19 同上197頁以下
- 20 第129回国会衆議院規制緩和に関する特別委員会議録第2号1頁(平6.6.1)
- 21 行政改革委員会設置法(平成6年法律第96号)第2条、第4条
- 22 行政改革委員会委員長談話「規制改革の推進に向けて」(平成7年12月14日)(行政改革委員会OB会監修『行政改革委員会 総理への全提言』(行政管理研究センター、1998年)757頁
- 23 山口広文「規制改革の経緯の調査と概要」『調査資料2008-6 経済分野における規制改革の影響と対策』(国立国会図書館、2009年3月)5頁
- 24 『日本経済新聞』(平17.4.10)
- 25 大田弘子『経済財政諮問会議の戦い』(東洋経済新報社、2006年)67頁
- 26 『日本経済新聞』(平19.12.26)、『日本経済新聞』(平21.3.10)
- 27 「規制改革推進のための第3次答申 - 規制の集中改革プログラム - 」(規制改革会議、平成20年12月22日)396頁
- 28 「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」(平成21年3月31日)7頁
- 29 内閣府政策統括官(経済財政分析担当)『政策効果分析レポートN022 規制改革の効果』(平成19年3月28日)
- 30 『読売新聞』(平18.12.27)
- 31 『東京新聞』(平19.11.26)
- 32 官民競争入札等監理委員会「『お役所仕事』から『国民本位の公共サービス』へ 公共サービス改革報告書(2006~2009年)」(平成21年5月15日)7頁
- 33 「民主党政策集 INDEX2009」(平成21年7月23日)38頁