

No.38

# 規制改革の経験から 何を学ぶか

齊藤徹史

総合研究開発機構主任研究員

本論文の内容や意見は、執筆者個人に属し、NIRA の公式見解を示すものではありません。

# 規制改革の経験から何を学ぶか

斉藤徹史

## 要旨

我が国の規制改革は、総じてみれば「進んでいる」といえるが、その一方で、「進んでいない」分野もあるとされる。「進んでいない」状態を「進んでいる」状態とするためには何をすべきか、過去の規制改革での経験をもとに考察した。

本稿は、規制改革に関する国の会議の議事録や当時の改革に関わった方々へのインタビューなどをもとに改革の阻害要因を分析している。その結果、政界では「官邸のリーダーシップの不足」、行政では「官の自己改革意欲の不足」、経済界では「既得権の維持」、国民では「消費者主権や自己責任への認識不足」などが阻害要因として明らかになった。

一方、これらを乗り越えて規制改革が進んだ分野も存在する。進展した事情・要因について、「航空自由化」と「一般医薬品の一般小売店での販売」を例にみると、「各省の改革派の存在」、「政府内の規制改革を担当する組織からの圧力」、「官邸のリーダーシップ」、「海外との競争」が抽出された。これらは、先の「官の自己改革意欲の不足」に対し、内外からの改革圧力として機能している。

以上から、規制改革の進展にあたっては、改革に関わる「人物」の要素と、改革の原動力となる「制度設計（仕組みづくり）」の要素を考慮することの必要性を指摘できる。具体的には、①官邸のリーダーシップのもとで規制改革に関する国の会議を制度設計し、そこに熱意や能力をもった人物が参加すること、②官邸が規制改革の方針を明らかにする仕組みをつくること、③TPP協定という仕組みを海外からの「圧力」として機能させることが改革の進展には効果的である。

これらの検討は、規制改革のみならず、政治、経済、行政などの分野で制度改革を進めるにあたって参考になるものとする。

## はじめに<sup>1</sup>

我が国では、政治、経済、行政など多くの分野で制度改革の必要性が訴えられている。高度経済成長期に考案されたシステムに、経済の低成長やグローバル競争、国と地方の

<sup>1</sup> 本稿は、NIRAにおける制度改革研究のいわば序章を構成するものである。各種資料や当事者の証言などをもとに、客観的・中立的な研究を心がけており、規制改革に向けた何らかの実践や運動などへと具体的につなげることを意図したものではない。

厳しい財政状況、IT の革新的な進歩など、様々な要因によって制度疲労が生じ、その改革が迫られていることは周知のとおりである。

すでに、選挙制度改革、社会保障制度改革、行財政改革などをはじめとして、現代的な視点で各種制度が見直されているが、その結果、改革が「成功した」、「進んでいる」と広くいわれる分野がある一方で、「失敗した」、「進んでいない」といわれる分野が存在する。

なぜ改革が「失敗した」、あるいは、「進んでいない」のだろうか。我が国の制度改革の特質として、憲法改正や制度改正にはすこぶる慎重な反面、それ以上にハードルが高く、憲法上で大きな問題となるはずの参議院廃止論や首相公選制導入案が盛んに議論されている現状に対し、「小さな改革には及び腰でいながら、大きな改革論に熱中するのは健全とはいえない。そればかりか、絵空事のような改革論にエネルギーを使うことで、かえって、不断に行わなければならないはずの小さな改革から目をそらし、改革の実行を妨げているのではあるまいか」とも指摘される<sup>2</sup>。制度改革の進め方次第では、改革そのものが暗礁に乗り上げる懸念がある。

そこで、本稿では制度改革のうち、自民党への政権交代後、再び注目が集まっている国の規制改革を取り上げ、これをもとに制度改革が「進んでいない」理由を考える。

規制改革が「進んでいない」理由については、これまで様々な論者によって分析が加えられてきた。なかでも、過去の総合規制改革会議など国の会議に関わった当事者が、改革でどのような壁に直面したかを知ることは、今後の規制改革の進め方を考えるうえで有益となるはずである。過去の経験に学ぶことこそ、将来の進むべき方向を示唆するものだからである。そこで、従来の研究では分析が比較的手薄と思われる国の会議の議事録を手がかりに考察し、併せて、過去の規制改革でまさに当事者として関わられてきた方々にご教授を頂き、本稿の充実を図ることにした<sup>3</sup>。

以下では、「規制改革」について概観した後で、その歴史を振り返る。そのうえで、規制改革が「進んでいない」理由（規制改革の阻害要因）について、議事録などをもとに考察し、続けて、「進んでいる」分野で阻害要因を克服した要因・事情について分析する。最後に、規制改革、ひいては制度改革を「進んでいる」状態とするために、過去の経験を踏まえて何が効果的かという、今後への示唆を考える。

<sup>2</sup> 大山礼子「制度改革の理念と手法」地方自治 774 号 5 頁（2012 年）。

<sup>3</sup> 本稿の執筆にあたり、伊藤元重（東京大学大学院経済学研究科教授、NIRA 理事長、経済財政諮問会議議員）、鍛冶良輔（オリックス株式会社経営企画部課長）、金丸恭文（フューチャーアーキテクト株式会社社長兼社長、NIRA 理事、規制改革会議委員）、鈴木良男（元株式会社旭リサーチセンター会長、元総合規制改革会議議長代理）、八田達夫（大阪大学招聘教授、元総合規制改革会議委員）、羽生次郎（笹川平和財団会長、元国土交通審議官）、浜田健一郎（株式会社 ANA 総合研究所会長）、三浦覚（前オリックス株式会社国内営業統括本部 本部統括室長）、八代尚宏（国際基督教大学客員教授、元経済財政諮問会議議員）（以上、五十音順）の各氏より多くの貴重なご指導と資料を頂いた。記して謝意を表す。もとより、本稿における誤謬の責めは、偏に筆者にあることはいうまでもない。

# 1. 規制改革とは何か

## (1) 規制改革の概要

はじめに、規制改革とは何かを簡単に整理する。「規制」の語は、極めて多義的であるが、一般的には、第2次臨時行政改革推進審議会が「公的規制の緩和等に関する答申」（昭和63年12月1日）において示した内容に従い、「一般に国や地方公共団体が企業・国民活動に対して特定の政策目的のために関与・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、許認可に付随してあるいは、それと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関与などがある」とされる<sup>4</sup>。

規制の性格には、経済的規制と社会的規制の2つがある。前者は、「価格決定、競争、市場参入・市場撤退など、市場活動に関する決定に、直接介入するもの」、後者は、「健康、安全、環境などの公共の利益や、消費者や社会的弱者の利益を保護するもの」であり<sup>5</sup>、近年は「経済的規制は原則自由・例外規制」と位置づけられる。しかし、経済的規制に含まれる規制であっても、そこに社会的規制の要素を読み込むなどして、その見直しに反発が寄せられることもある。

こうした規制は、「市場の失敗」と「政府の失敗」への対応として説明される。すなわち、市場では、不完全競争、情報偏在、自然独占、外部不経済、非価値財等の「市場の失敗」が生じるため、その対処のために政府が法的権限に基づいて経済主体の行動を制限する行為が必要となる。これが規制である<sup>6</sup>。しかし、政府による市場への規制が強すぎると、例えば、企業間の競争が制限され、諸外国と比べて価格が割高となる。つまり、政府による規制が過剰になると、却って市場に別の弊害が生じることがあり、これが「政府の失敗」の例である<sup>7</sup>。したがって、規制のあり方を考える際には、「市場の失敗」を防ぎつつ、「政府の失敗」に陥ることがないように留意する必要がある。

では、この規制を「改革する」とは何を意味するのだろうか。OECDは、これを「規制の質を改善すること、すなわち規制のパフォーマンスの向上と規制に係るコストの削減を図ること」とし、「規制制度の最適化」と説明する<sup>8</sup>。そして、規制改革には、「事業者間の競争を促進することで、生産性の低い企業が淘汰され、高い企業が売上高を増やすことで、産業全体の生産性が向上することがあげられる。また、それが雇用機会の拡大や賃金や配当の形で人々の所得を増やし、それが新たな需要を生む源泉となる」と

<sup>4</sup> 例えば、経済産業省ホームページ (<http://www.meti.go.jp/policy/tsutatsutou/>) 参照。

<sup>5</sup> OECD「規制改革」OECD政策フォーカス No.4 (1998年)。

<sup>6</sup> 植草益『公的規制の経済学』23頁 (NTT出版,2000年)。

<sup>7</sup> 河合正弘・武蔵武彦・八代尚宏『経済政策の考え方』23頁 (有斐閣,1995年) [八代執筆部分]。

<sup>8</sup> 第58回規制緩和小委員会 (平成8年12月5日) におけるOECDの説明要旨。

いった効果があるといわれている<sup>9</sup>。

だが、現在の規制改革の意義としては、大要、次のような説明がなされる。すなわち、規制について、それが当初は「市場の失敗」を防ぐために合理性があったものの、その後の時間の経過とともに社会・経済環境の変化に対応できず、市場に生産性の低下などの弊害をもたらす場合がある。また、参入規制をはじめとする規制の存在によって、既存企業には利益（レント）が生まれる。その結果、市場で富の公正な配分が妨げられる場合もある。そこで、規制を見直し、市場の歪みを正して生産性を向上させ、または公正性を回復することに現代的な意義があるとされる。

## （２）我が国の規制改革は「進んでいる」のか

我が国の規制改革は、過去の実績の結果として、そもそも「進んでいる」のだろうか、「進んでいない」のだろうか。ここでは、3つの調査などから検討する。

まず、OECDの調査結果を取り上げる。平成16年に行われた我が国の規制改革への評価（「OECD対日規制改革フォローアップ審査報告書」）をみると、「日本ではOECDが98-99年に実施した対日審査以後に総合規制改革会議の設置、規制改革推進3か年計画の実施、構造改革特区の設置、公取委の強化、行政手続の透明性向上・簡素化、貿易・投資障壁の撤廃等多くの改革が強い政治的リーダーシップによりなされた」（概要版）と評されている。しかし、今後、日本経済を強化するために必要なこととして、「規制改革は一度にして達成されるものではなく、規制手段と規制機関を改善し、現行規制を不断に評価し、新たな規制の影響を評価するという継続的なプロセスである。また、セクショナリズムを超えて、個々の規制緩和も全体のプログラムの一環として統一的見地から政府全体としての取り組みを強化できるかが大きな鍵である」、「日本は他のOECD諸国と異なり、独立規制機関を有しておらず、規制政策の立案と実施が同一の省庁によって行われており、その分離が不十分である」などといった点を指摘する。

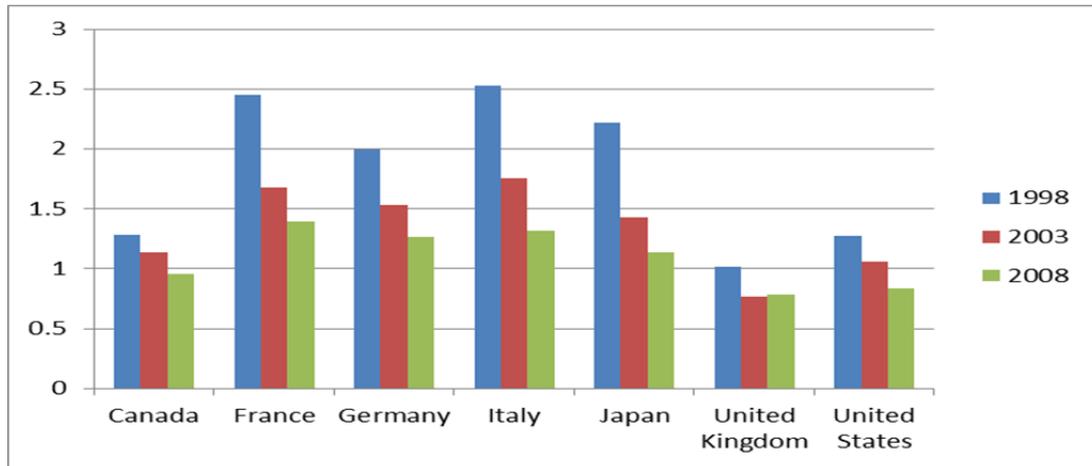
また、最近実施されたOECDの別の調査では<sup>10</sup>、製造業市場でみると、平成10年から平成20年にかけて我が国の規制の強さは軽減され、規制が緩和されていることがわかる。つまり、ここでみる限り、この10年間で規制改革は「進んでいる」と評価できよう。また、我が国の規制の状況を他のG7諸国と比較すると、フランス・ドイツ・イタリアといった大陸諸国より規制が強いとはいえず、イギリス・アメリカ・カナダといった英米系諸国より規制が強いといった傾向がある（図表1）。さらに、産業全体でみた参入規制（既得権者の保護度合い）は、イギリス・ドイツ・フランス・イタリアとい

<sup>9</sup> 八代尚宏『規制改革』22頁（有斐閣、2003年）。別の論者の説明では、規制改革（経済的規制の緩和）の効果として、料金水準の低下、各種割引制度の導入を含めた料金体系の多様化、サービスの多様化、企業の効率化・活性化、行政コストの削減を通じての国民負担の軽減、マクロ的には料金水準の低下・サービス多様化による需要拡大と投資の拡大を通じての経済成長率の上昇があるとされる（植草・前掲（6）192頁）。

<sup>10</sup> OECD, *Economic Policy Reforms 2013*.

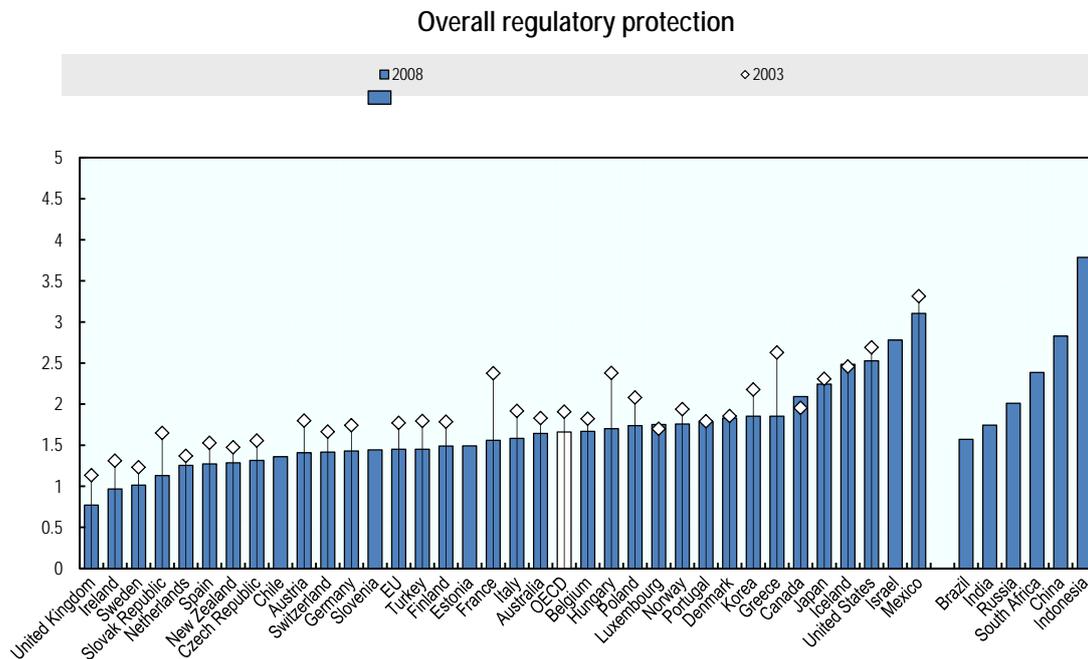
った EU 諸国や OECD 平均、カナダよりも規制が強く、アメリカより弱いことがみとれる（図表 2）。

図表 1 G7 各国の製造業市場の規制の強さ



（出所） OECD, *Economic Policy Reforms 2013*.

図表 2 OECD 各国の参入規制の強さ



（出所） OECD, *Economic Policy Reforms 2013*.

最後に、本稿の執筆にあたり、過去の規制改革に取り組んできた当事者に伺ったところでは、これまでに「進んでいる分野」としては、航空業や（留保つきながら）タクシー業があり、「進んでいない分野」としては、車検制度、新聞の再販制度、医療分野（混

合診療や株式会社の病院経営への全面参入)があるという。全体的にみると、規制改革は大なり小なり成果が上がっているとの評価である<sup>11</sup>。

これらを総じてみれば、我が国の規制改革については、一概に「進んでいない」と結論づけるべきではなく、総合規制改革会議の宮内議長による、規制改革は「遅々として進んでいる」との表現<sup>12</sup>がまさに適切である。しかし、問題は、混合診療や、医療・農業への株式会社の民間参入といった特定の改革項目が「進んでいない」ことであり、その原因の一端を探ることが本稿の目的でもある。

### (3) 規制をめぐるアクター

我が国では、国の規制に対し、政界、行政、経済界、国民がそれぞれアクターとして関与する。その関係性は、次のように説明される。

周知のとおり、政界、行政、経済界の3者の関係は「政官業のトライアングル」と評されている。一般的な説明では、行政、すなわち規制を運用する各省にとってみれば、所管業界への影響力や権限の維持、それを背景とする天下り先の確保に規制は有用である。また、規制の存在は、業界に何らかの問題が生じて、各省は、現に監督しているとの事実を示すことで、国民への釈明となる。一方、政治家にとっては、規制をテコにして選挙区や支持組織に利益誘導を行い、その見返りとして選挙や政治活動への支援を受けられることができる。既得権をもつ経済界にとっては、市場で競争を避けることができるうえ、事業が失敗しても規制があることを理由にして、その責任を転嫁できる、などとされる<sup>13</sup>。これらは、「鉄のトライアングル」の関係とも呼ばれる<sup>14</sup>。

なお、規制改革で取り上げられる規制の多くは、国民を直接の対象とするものではない。行政が企業を規制し、その反射的な利益を国民が受益する関係にある。したがって、規制改革によって企業に対する規制のあり方が見直されると、商品やサービスの供給方法や内容が変わり、結果として国民（消費者）の利益に資することとなる。

<sup>11</sup> インタビューの結果による。

<sup>12</sup> 「遅々と進まぬ逆境がチャレンジ魂に火(草刈隆郎氏インタビュー)」CARGO 2009年3月号3頁。だが、草刈氏は同インタビュー実施時の状況として、「最近ではスピード感がさらに弱まり『遅々として進まない』感じですよ」と述べた(同誌4頁)。

<sup>13</sup> 鈴木良男『規制緩和は何故できないのか』183頁(日本実業出版社、1995年)参照。なお、経済的規制によって利益を得る人は、政治献金など政治的コストを負担してでも規制を求める。規制は、政府への働きかけによって自らの利益を得ようとする行動(レント・シーキング)の温床となり、このことが経済活動の衰退が始まる一因にもなる(河合ほか・前掲(7)34頁〔八代執筆部分〕)。

<sup>14</sup> 「鉄のトライアングル」論に対し、今日では妥当性を欠くとの指摘がある。規制に伴う便宜や利益を実現するためにそれぞれのアクターが明確に結びつくことは、コンプライアンスが要求される現在ではもはや許されない。そうではなく、それぞれのアクターが相互に「配慮する」、「忖度する」関係にあるといった方が実態に近く、いわば「ふわふわのトライアングル」とでもいふべき関係にあるという(インタビューの結果による)。

## 2. 規制改革の歴史

さて、我が国の規制改革は、どのような経緯を辿って現在に至っているのだろうか。規制改革の歩みに関し、国の会議の成り立ちを中心に中曽根内閣期以降の経緯を簡単に振り返ってみよう。

昭和 58 年、中曽根内閣は、臨時行政改革推進審議会設置法に基づいて総理府に臨時行政改革推進審議会（第 1 次：会長 土光敏夫経団連名誉会長）をおき、その下に規制緩和分科会を設置した。それ以前の池田内閣の臨時行政調査会（昭和 36 年設置）や鈴木内閣の第 2 次臨時行政調査会（昭和 56 年設置）の議論ですでに規制緩和論の萌芽があったともいわれるが<sup>15</sup>、規制緩和を専門的に扱う国の組織は、これが初めてである。内閣総理大臣は行革審の意見を尊重する義務を負い、各省に対する資料提出・説明要求権が認められていた。分科会の「行政改革の推進方策に関する答申」（昭和 60 年）では、規制緩和について、①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、②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、③社会的目的達成のための規制については目的の妥当性・有効性を改めて見直すとし、「民間活力」や当時の日米貿易不均衡問題にも目を配った内容であった<sup>16</sup>。

第 2 次行革審（会長 大槻文平日経連名誉会長）は、昭和 63 年に「公的規制の緩和等に関する答申」を出し、規制を「経済的規制」と「社会的規制」に分け<sup>17</sup>、経済的規制の緩和を中心に見直しを求めた。最終答申（平成 2 年）は、その前年から日米構造協議が始まり、そこでの米国からの市場開放や規制緩和への要求などを受け、「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。

そして、第 3 次行革審（会長 鈴木永二日経連会長）は、部会の一つに「豊かなくらし部会」（部会長 細川護熙前熊本県知事）をおき、規制緩和を議論した。「最終答申」（平成 5 年）では、「官主導から民自律への転換」との理念に基づき、規制緩和のアクションプランの実施に向けた仕組みの整備や「民間有識者から成る強力な第三者的な推進機関（規制緩和オンブズマン（仮称）」）の設置、規制緩和の評価手法の確立などが提言された。しかし、その内容に対しては具体性を欠くとの批判があり、各省の抵抗や部会に各省 OB を多く入れていたことがその原因といわれている<sup>18</sup>。

平成 5 年の細川政権発足直後、1 ドル＝100 円割れが迫り、円高不況対策である政府

<sup>15</sup> 久保田正志「規制改革の経緯と今後の展望」立法と調査 299 号 4 頁（2009 年）、規制改革会議「更なる規制改革の推進に向けて」（2009 年 12 月 4 日）参照。

<sup>16</sup> 久保田・前掲（15）6 頁参照。

<sup>17</sup> 「社会的規制」という語が我が国で初めて用いられたのは、第 2 次行革審であった（八代・前掲（9）31 頁）。

<sup>18</sup> 各種資料による。

の「緊急経済対策」で規制緩和が取り上げられた。そして、このころ、国の会議ではないが、細川首相の私的諮問機関である経済改革研究会（平岩研究会）が注目を浴びている。研究会は、「規制緩和について」（中間報告）を公表し、「経済的規制は原則自由・例外規制、社会的規制は必要最小限」という今日に至る改革の基本原則を初めて示した。さらに、「経済改革について」（最終報告、いわゆる平岩レポート）では、「緩和は計画的に実施し、ビジネス・チャンスの拡大、消費者選択の幅の拡大と同時に内外価格差の縮小とそれによる実質購買力の増加を図る」ことが謳われ、そのためには「規制緩和に関して勧告権を有し、自らの事務局を持った強力な第三者機関の立法化を急ぐ」べきとした。

当時、規制緩和が唱えられた背景には、政治家・業界・官僚によるスキャンダルが頻発し、非自民党政権の誕生をきっかけとして規制緩和を正面から打ち出す環境が整ったことや、バブル崩壊後の経済不況が長引き、規制緩和を経済の再活性化の重要な手段と位置づけたことがある<sup>19</sup>。しかし、規制緩和による経済的効果の側面は、直接的・短期的な景気対策というよりは、中・長期的に時間をかけて現れるものであるから、こればかりが強調されると、不況脱出策として過剰に期待されたり、逆に、景気対策のために必要であれば後回しでもよいと考えられかねないとの指摘がある<sup>20</sup>。

平成6年、第3次行革審の答申や平岩レポートなどを受け<sup>21</sup>、行政改革委員会（委員長 飯田庸太郎三菱重工業相談役）が設置された。行政改革委員会設置法に基づく機関（国家行政組織法8条機関）で、内閣総理大臣の意見の尊重義務、各省への資料提出・説明要求権に加え、内閣総理大臣への勧告権が認められていた。規制緩和の目的として、行政事務の簡素化、高コスト構造の改善、内外価格差の是正、景気対策、新規産業・雇用の醸成、輸入拡大、国際調和等を挙げ、21世紀に活力ある社会をいかに実現するかという観点から、従来の価値観、組織、方法といった国全体のあり方を見直し、必要な方向へ思い切って舵を切り直す「新しい国づくり」の重要性が説かれた<sup>22</sup>。

また、平成7年4月1日から5年間（経済対策を理由に、後に3年に前倒し）の「規制緩和推進計画」（1091項目、後に変更）がアクションプログラムとして閣議決定され<sup>23</sup>、その進捗の監視を行政改革委員会の規制緩和小委員会（小委員長 竹中一雄国民経済研究協会顧問）が担うこととなった。計画に対しては、行政改革委員会が進捗等に対する「意見」を出し、内閣はそれを最大限に尊重して毎年度改定することとした。「市場

<sup>19</sup> 恒川恵一「規制緩和の政治過程」寺西重郎編『構造問題と規制緩和』91頁（内閣府経済社会総合研究所、2010年）。

<sup>20</sup> 岸井大太郎「日本における公益事業法の歴史的展開と規制緩和・規制改革」法学志林97巻4号22頁（2000年）。

<sup>21</sup> 「1980年代以来の規制緩和・改革政策の背景には、従来の公的規制が、一定の役割は認められるにせよ、ビジネスチャンスの拡大や経済社会構造の変革を阻害する要因となっているとの認識が読み取れる。その根底には、①技術革新の進展による規制根拠の薄弱化、②規制対象の事業分野における競争促進の必要性、③国際的な規制政策の整合化の必要性といった要素があるといえる」と指摘するものに、国立国会図書館報告書「経済分野における規制改革の影響と対策」7頁（2009年）〔山口執筆部分〕がある。

<sup>22</sup> 行政改革委員会事務局監修『光り輝く国をめざして 行政改革委員会－規制緩和の推進に関する意見（第1次）－』（行政管理研究センター、1996年）。

<sup>23</sup> 規制緩和推進計画は、全閣僚から構成される行政改革推進本部の下に設置された規制緩和検討委員会が原案を作成した（設置期間：平成6年11月～平成7年3月）。

原理と自己責任原則、独占禁止法や競争ルールへの順守、情報の開示」を重視し、包括的、体系的な取組を行っている<sup>24</sup>。この会議では、「論点公開」や「公開討論」という新たな手法を採ったことや、個別の改革項目に対して方向性を示して各省の検討を求めるとのスタイルが、規制緩和の推進にとって画期的と評された<sup>25</sup>。

平成 10 年、橋本内閣は、行政改革推進本部長決定に基づく規制緩和委員会（委員長 宮内義彦オリックス社長）を設置した。同委員会では、「規制緩和推進 3 ヶ年計画（改定）」案を策定するなど、規制緩和小委員会とほぼ同じ取組が行われている。そして、平成 11 年には名称が規制改革委員会へと変更された。規制改革と規制緩和の違いは、①規制改革が規制緩和に加えてより積極的に、規制の撤廃を視野に入れていること、②その結果として生ずる事後チェック型行政への転換に伴う新たなルール設定という形での、積極的な立法論を許容するものであること、③よりいっそう競争政策との結びつきが強く意識されていること、などにあると説明される<sup>26</sup>。議論のテーマとしては、従来の個別分野ごとの各省の「縦割」の規制項目に加え、省を跨る分野横断的な「横軸」の規制項目、「IT 化」など新たな分野も取り上げられた。この会議には、総花的な個別規制の見直しではなく、抜本的な法律・法体系の見直しに向けた戦略的な取組や、構造改革の観点から関連制度も含めて幅広く取り上げる機能があったという<sup>27</sup>。

平成 13 年、小泉内閣は、「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」ことを目的に、内閣府に総合規制改革会議（議長 宮内義彦オリックス会長）を設置した。政令によって設置された審議会（国家行政組織法 8 条機関）であり、各省への資料提出・説明要求権が認められていた。重要分野の重点事項に集中的に取り組む手法が採られ、初年度の「中間とりまとめ」では医療や福祉などの 6 つの重点分野が議論された。2 年度目には、規制改革の社会実験ともいわれる「構造改革特別区域制度」や公共サービス分野での「官製市場の民間開放」を提言している。また、経済財政諮問会議との連携も図られた。小泉首相は、規制改革を強く支持し、「混合診療の解禁」と「医薬品の一般小売店販売」では総理の裁定が行われるなど注目を集めた。

その後の「規制改革・民間開放推進 3 か年計画」（平成 16 年）<sup>28</sup>と時を同じくして、政令に基づき内閣府に規制改革・民間開放推進会議（議長 宮内義彦オリックス会長）が設置され（国家行政組織法 8 条機関）、同じく各省への資料提出・説明要求権が認められた。総合規制改革会議以来の医療・教育等の「官製市場改革」と「官業の民間開放」を主要テーマに、市場化テストなどが構想されている<sup>29</sup>。

これ以降、平成 19 年に安倍内閣は政令に基づいて内閣府に規制改革会議（議長 草刈

<sup>24</sup> 行政改革委員会事務局監修・前掲（22）。

<sup>25</sup> 各種資料による。

<sup>26</sup> 来生新「公益事業の規制改革と競争政策」日本経済法学会年報 23 号 7 頁（2002 年）。

<sup>27</sup> 各種資料による。

<sup>28</sup> このときから、規制の事前評価が義務づけられた。

<sup>29</sup> 各種資料による。

隆郎日本郵船会長)を設置し、民主党への政権交代後(平成22年)は、閣議決定によって設置された行政刷新会議の下に、同会議決定に基づく規制・制度改革に関する分科会(後に改称して、規制・制度改革委員会)をおいた。

このように、会議の成り立ちの経緯を軸にみると、その設置根拠は法律によるものから会議決定によるものまで多様である。会議のもつ権限は、設置根拠によって大きく異なるが、改革が「進んでいる」かどうかはこれに影響されている可能性がある。これについては、おっってみることにしたい。

### 3. 規制改革はなぜ進まないのか—過去の経験から

規制改革の歴史を振り返ると、各内閣は重要課題としてこれを位置づけている。しかし、先にみたとおり、分野によっては、なぜ「進んでいない」のだろうか。本節では、規制改革の進展を鈍らせてきた阻害要因を、国の会議の議事録などをもとに整理する<sup>30</sup>。議事録を分析の対象とすれば、規制改革に関わった当事者の率直な意見を捉えることができるはずである。しかし、「会議の議事録は、会議でのやりとりを忠実に再現しているように作られているが、実際には、いろいろと手を加えて作成されている。あまりに発言が整然としていて、一読して論旨が理解しやすい議事録は、案外多くの修正が加えられているかもしれない」との指摘があり<sup>31</sup>、その資料としての価値に限界がある場合もある。そこで、本稿は、議事録に加え、規制改革に関わった方々のご経験をインタビューすることで充実を図ることにした。また、国会の議事録<sup>32</sup>をはじめとする各種文献の成果もそれらの補完のために適宜盛り込んだ。

先の「トライアングルの関係」に倣い、ここでは阻害要因を政界、行政、経済界、そして、国民の4つのアクターに応じて検討する。

#### (1) 政界に関わる阻害要因

##### 官邸のリーダーシップの不足

近年、行政が抱える様々な課題の解決にあたり、官邸のリーダーシップの重要性が指摘されている。これについて、例えば、第5回規制改革・民間開放推進会議(平成16年9月9日)の会議で、八代総括主査が、「政治的なリーダーシップというのは、はっ

<sup>30</sup> ここでは、行政改革委員会から規制改革・民間開放推進会議までの本会議(全て)・分科会・ワーキンググループ(一部)などにおける議事録を対象とした。併せて、平成13年から平成20年までの経済財政諮問会議で規制改革が議題となった回(具体的には、宮内議長の出席回)の議事録も対象とした。

<sup>31</sup> 森田朗『会議の政治学』139頁(慈学社出版,2006年)。

<sup>32</sup> 国会の議事録は、資料が手薄となりがちな平成5年8月(細川内閣成立)から平成10年7月(第2次橋本内閣退陣)までの衆参両院の本会議(全て)・委員会(一部)における議事録を対象に調査した。なお、これにあたっては、飯塚俊太郎(NIRA 研究員)の助力を得た。

きり言えば、総理大臣のリーダーシップということです。やはりこういう改革というのは、最終的にはやはりトップダウンで決めなければいけないので、…」と端的に指摘している。また、羽田内閣総理大臣は、参議院予算委員会（平成6年6月14日）において、「これは大臣そのものがやっぱりみずからが責任を持ってやってもらいたい、そして難しい問題については私自身各大臣とお話ししましょうということを経済事務局長も申し上げ、また事と問題によっては官房長官や私も対応しますということを経済事務局長の話を受けながら私からも申し上げたところであります」と述べ、官邸のリーダーシップが必要となる場面があることに言及している。このことは、裏を返せば、官邸のリーダーシップが不足すると、改革の阻害要因となりかねないことを示唆している。

インタビューにおいては、内閣総理大臣とともに官邸で執務する、内閣官房長官が改革志向であることの重要性が指摘された。また、これに関連して、官邸からのトップダウン型というよりも、各省間や各省と規制改革を担当する会議事務局との間で調整されることが前提の、ボトムアップ型ともいえるこれまでの改革の進め方には大きな問題があるとされた。

一方、内閣総理大臣を含む内閣がリーダーシップを発揮し、様々な利害関係者を説得して方針を決め、国民に説明することの必要性が説かれもした。改革によって既得権を失うセクターに対しては、とくにこれが求められるという<sup>33</sup>。とはいえ、大臣は、役所の論理を前にすると立ち打ちすることが難しく、リーダーシップを発揮できない可能性がある。衆議院予算委員会（平成6年5月30日）で、関谷委員が、「ぼかっとその役所の大臣になっても、そのすべての、今どういう規制を直せるかというのを理解しておるかどうかが、問うこと自体が私は無理だろうと思うわけでございまして、それは官僚の人は何十年ずっとその役所にいるわけでございますから、彼らの理屈から言われますと、一年少しいる大臣ではなかなか対抗はできないと思うわけでございます」と述べている。

## 支持団体等への配慮

政治家は、現在の選挙制度や社会制度のもとでは、支援団体等の「業界」の既得権に配慮せざるをえない状況におかれている。したがって、「業界」の既得権を奪いかねない改革には、政治家が二の足を踏む可能性がある。例えば、第26回経済財政諮問会議（平成13年11月9日）において、宮内議長が「社会的分野のように見えますが、社会的分野という理由を付けて経済的規制をしているんです。全部これは社会的な規制だから触れてもらったら困るということですけども、実は、その奥にはやはり既得権益を持っている人がいまして、それが社会的規制ですと言いながら経済的便益をエンジョイしているというのが実態でございますから、そこを振り切ってやれるかやれないか」と発言した後に続けて、政治家でもある塩川議員が、「そこに議員が裏に付いているから

<sup>33</sup> 経済同友会「規制改革を通じて経済を再び成長路線へ」（2010年）も、「規制改革の目的が十分理解されず、政治の強力なリーダーシップが不足した」ことを規制改革の5つの阻害要因の一つとして挙げる。

ややこしくなるんです」と、その実情に言及した。

こうした政治家による配慮の一因として、選挙制度の存在があるとインタビューでは指摘があった。すなわち、地方と都市との間には「一票の格差」があり、都市部に比べると地方の「投票価値」は高く、政治への影響力は都市部より地方が大きい。そのため、農業分野の規制改革を例とすれば、都市部の意見よりも地方の意見を政治家は重視しがちであり、選挙制度の問題が規制改革を阻害する可能性の一つとされた。

経済同友会も、「既得権益者（業界団体等）、族議員の抵抗が大きかった」ことが規制改革の阻害要因の一つであり、「規制により保護されている既得権益者は、規制を外されると失業したりする可能性があり、また、族議員は既得権益者の支持票を失う可能性があります。そのため、規制改革案に激しく抵抗してきました」としている<sup>34</sup>。

## （２）行政に関わる要因

### 民間への不信

社会的規制を中心に、行政が企業、国民といった民間への不信感をもち、これが規制改革の妨げになっているとの指摘がある。例えば、第２回規制改革・民間開放推進会議（平成 16 年 4 月 27 日）で、「規制改革の進まない最大の要因は、消費者の自己決定能力への不信だと思います」と八代委員がこれを指摘する。

また、このように民間の能力に不信感をもち、すなわち民間の能力を評価していないことの裏返しとして、官は民間（の一部）を過剰に保護しようとする傾向がある。これに関して、衆議院消費者問題等に関する特別委員会（平成 9 年 6 月 12 日）で、麻生国務大臣は、「強者だけのことを考えてやっていると自由主義経済自体が崩壊するということになってまいりますから、弱者に対する配慮というのはしておかねばならぬのは当然のことだと思っております。ただ、大事なことは、弱者というものを守るために、強者側の方の得べかりし利益、強者が国民経済的に得られたはずの多数の利益というものを犠牲にするというのは、これはいかなるものかという点が今一番大事なところなのであって、少なくとも、そういった配慮をし過ぎたために結果として、痛みを恐れることによって改革をおくらせることはできないということだと思っております」とし、弱者への配慮と改革の実現を両立させることの必要性を述べている。

### 官の自己改革意欲の不足

官の世界には「競争」を行うメカニズムがそもそも組み込まれていないため、自己改革意欲をもちことへの関心が薄い。また、過去から将来にわたっての行政活動の継続性は、国民にとって公平性や予測可能性を確保するうえで重要だが、これを自己改革しな

---

<sup>34</sup> 経済同友会・前掲（33）。

いことを正当化する理由としがちである。これについては、「正直言って、いろいろな私の担当する会議に出させていただいて感じるのは、役所も、残念ながら関係団体も、自己改革する力がなくなってきたなということでもあります。(略) 残念ながら中央官庁含め役所は、やはり自分の縄張りの、既得権益的なものについて、自らの手で改革する意欲と力がなくなってしまったというふうに感じています」との村上国務大臣の発言がある(第7回規制改革・民間開放推進会議(平成16年11月22日))。

官に自己改革意欲が不足していることは、各種文献やインタビューなどにも指摘がある。経済同友会は、「省庁という大きな壁に突き当たってきた」ことが改革の阻害要因となり、「折衝の過程で、省庁は自分たちの権限を守ろうとし、改革案に対しては激しく抵抗することもありました。そのため、見た目には改革はされたが事実上骨抜きになったり、改革自体が先送りされることも少なくありませんでした」とする<sup>35</sup>。

また、官が自己改革意欲をもたないことの理由として、インタビューでは3つの指摘があった。第1に、官の行動原理として、自己改革の必要性が乏しく、そのためのインセンティブがない。例えば、公務員が役所の中で昇進したいと考えるならば、政治や業界(経済界)とのつきあいに敢えて軋轢を起こし、既存のシステムを壊そうとはしない。現在のポストで成果がとりあえず上がればよいのであるから、役所やシステムを改革する志向はそもそももちにくいという。第2に、規制改革は、各省にとって所掌事務や権限を縮小・喪失する可能性がある。そうすると、政界・行政・経済界の「トライアングル」構造のもとでは、規制を介した民間への「天下り」ポストを失うおそれがある。「天下り」の機会を失うことになる規制改革を、各省が自ら行うことはないという。これに関連して別の論者は、我が国の雇用制度の特徴の一つに「雇用の流動性の欠如」があり、公務員制度も同様の状態にある。公務員は省庁ごとに採用され、そこでの人事システムに組み込まれると、「自省庁中心」、「省益」の意識が生まれやすい。その結果、自省庁の権限の縮小や「天下り」ポストの減少につながる改革は避けがちになると指摘した。そして、第3に、現在の規制をはじめとする様々なシステムは、すでに利害関係者の調整を経たうえで成り立っている。そうすると、各省にとってみれば、既存のシステムを維持することに意味があり、むしろそれが任務でもある。したがって、官には自己改革を考える土壌がないとされた。

### (3) 経済界に関わる要因

#### 既得権の維持

経済界(業界)が自らの既得権を維持しようとするのが規制改革の阻害要因と指摘する声がある。例えば、第14回経済財政諮問会議(平成20年6月10日)において、

---

<sup>35</sup> 経済同友会・前掲(33)。

丹羽議員の、「官の抵抗がものすごく強いというだけではなく、民の中にも何とか協会、何とか会というような業界団体の既得権益を守ろうとする動きがかなり岩盤として潜んでいる。官民双方にメスを入れていくことが必要ではないか」という発言がある。このほか、「事業者の中には規制緩和について反対という立場も多く、規制緩和がなかなか進まない」との認識のもと、「規制緩和がうまくいくかどうかは、一業界の問題ではなく、日本経済全体の死活問題であり、税制緩和を前提とした激変緩和等必要な措置を議論すべきではないか」との発言（第2回規制緩和小委員会（平成7年4月26日）（発言者不明））や、「アメリカでも規制緩和の反対論は沢山ある。どこの国でも同様、既得権者が自分の権利が変わることに反対なのは、いわば自然の大原則だと思う。これを将来に向けての全体的視点から乗り越える必要がある。世界的な競争力の面からみて、アメリカが復活して持ち直したというのは規制緩和が発端だと言われている」との発言（第56回規制緩和小委員会（平成8年11月21日）在日米国商工会議所出席者発言）があり、既得権を持つ者の改革への抵抗を乗り越えてこそ、国全体の成長が達成されると主張された。

#### 競争や改革を回避するメンタリティ

競争を避けたいと考えることは官ばかりでなく、民も同様である。これにつき、「日本には、行政による広範な規制や介入に守られた非効率的な産業が存在し、これが90年代の日本経済の足を引っ張っていた。こうした状況にもかかわらず、変化への対応にソフトランディングを目指す余り、自己改革、変化への対応の努力を官民ともに先送りしてきたことが、結果として『失われた10年』をもたらしたのではないかと改革の先送り、消極性を指摘する意見がある（規制改革委員会「規制改革に関する論点公開」（平成12年7月26日））。また、規制改革は、本来は民の側から動かす必要があるにもかかわらず、その動きは鈍いといわれた。例えば、第3回総合規制改革会議（平成15年7月28日）において、「総理からは、『…規制改革は民間からの要望で動くもの。政治家の立場は色々な問題があって言い出しにくい。…』とのことであった」とする宮内主査の発言がある。

なお、経済界からも、第10回規制改革委員会公開討論（平成12年10月10日）で日経連の浜田会長が、「諸外国あるいは規制改革委員会等の外部からの強い働きかけがなければ、この国は自己変革力が弱いのではないかと感じている」と、これに言及する。

#### （4）国民に関わる阻害要因

##### 規制改革に対する関心の低さ

規制改革によって最も利益を受けるはずの国民が、そもそも関心をもたない状況を危

惧する意見がある。第13回規制改革・民間開放推進会議（平成17年3月7日）において、「やはり大衆を我々の味方にしなければいけないと思うのです。このところ、日経新聞でした調査では、国民の我々のやっている規制改革というものを知っている人は7% だそうですね」との志太委員の発言がある。そして、こうした無関心を解消し、「規制緩和を推進するためには、国民の声を吸い上げ、世論を盛り上げていかなければならない。そのためにも、国民が関心を持っている事項を取り上げるべきではないか」との発言（第11回行政改革委員会・第2回規制緩和小委員会（平成7年4月27日）発言者不明）があった。

また、国民に規制改革への理解を得ることが必要であるにもかかわらず、そのための情報発信が不足しているとの指摘がある。例えば、「規制緩和については、国民生活に具体的にどのようなメリットがあるか国民に周知徹底する必要」との発言（第45回行政改革委員会（平成8年7月10日）石原地方自治研究機構理事長発言）や、情報発信によって、「国民の支持を得るとというのが最大命題なんです」との発言（第8回規制改革・民間開放推進会議（平成16年12月6日）村上国務大臣）が、これを示唆する。

このような国の情報発信不足は、規制改革に対する誤解を拡げた一因とも考えられる。その代表例が、「規制改革は社会的な格差を助長したため、貧困（ワーキングプア）が増えた」との言説である。草刈議長は、「格差議論とだれが言い出したのか知りませんが、いろいろなものがぐちゃぐちゃにミックスして、格差格差と言っているわけですが、それと規制改革がいわゆる直接に絡んでいるというようなことについては、どうもいろいろな方が言っておられるんですけども、私としては非常に説得力のある議論というのはほとんど見当たりません」と発言（第7回規制改革・民間開放推進会議（平成18年10月19日）議長会見）しているが、ここからは、国民への適切な情報発信と、誤解に対する速やかな説明の重要性をみることができる。

### 消費者主権や自己責任への認識不足

日本には消費者主権の考え方が定着しているとは言い難い。消費者主権とは、財・サービスの需要者としての消費者がその価格で買うか買わないかの最終権限を持つことをいい、市場原理はこの消費者主権に基づいている<sup>36</sup>。しかし、これは、国民が自律的に判断し、自己責任を引き受ける土壌が社会にあることが前提となる。消費者主権と自己責任は表裏の関係にあり、自己責任の回避は消費者主権の定着を妨げる。これに関しては、例えば、「規制緩和とは消費者主権ということ」との発言（第53回規制緩和小委員会（平成8年10月31日）出席参与）や、「消費者主権は、われわれ消費者に覚悟を迫る。一部に被害があるのも確かだが、不安があるからと言って選択を避けては何も変わらない」との発言（第70回規制緩和小委員会（平成9年4月17日）出席参与）があ

<sup>36</sup> 行政改革委員会事務局編『行政の役割を問いなおす』39頁（大蔵省印刷局,1997年）。

る。

また、これまでの消費者運動には、肯定的な側面がある一方で、何でも官が監督すべきとしがちであり、とりわけ、社会的規制では、競争が激しくなれば安全の確保は二の次になるなどとして、消費者の自己責任を無視する傾向がある<sup>37</sup>。これについて、「日本の役所は自分の所管行政については隅々まで徹底して関与いたします。それは一面では責任感、使命感が強いことによるものであり、他方、国民は悪いことをすべて役所のせいにするということにもなるというふうに思います。今まで程度の規制緩和では所期の効果は出ません。思い切った規制緩和を計画的に実施して、国全体の合理化、効率化を図っていただきたいと思います。その際、国民の自己責任についても十分PRしていただきたい」（参議院商工委員会（平成6年10月27日）杓掛委員）との国会での指摘がある。

## （5）小括

各種文献をみると、この他にも阻害要因はみられるが<sup>38</sup>、総じてみれば、各アクターで比較的多く取り上げられていたものは、政界における「官邸のリーダーシップの不足」、行政における「官の自己改革意欲の不足」、経済界における「既得権の維持」、国民における「消費者主権や自己責任への認識不足」である。これらの阻害要因はなぜ生まれるのか、その背景には我が国特有の事情がうかがわれる。

これについての一つの考え方として、我が国の社会が、集団主義的、ムラの色彩が濃いという特徴にその由来を求めることができる。すなわち、「出る杭は打たれる」、「談合体質」、「根回し文化」、「『和』の文化」、「護送船団方式」というように、「個」ないし「私」を殺し（あるいは少なくとも抑え）、自らの運命を、いわば無条件に集団（そしてそれを代表するオヤブン）に委ね（預け）、そして他面、この集団ないしオヤブンは、これらの者が、この集団の掟ないし生活様式に忠実である限り、理屈抜きにどこまでも面倒を見なければならぬ、という社会である。ここでは、全員の「合意」ないし「和」が前提となり、また、一部の強者の突出を許さず、集団の構成員全体に利益を平等に配分することを重視する特徴があるという<sup>39</sup>。

このような特徴は、グローバル競争のもとで徐々に変わりつつあるが、今なお根強く残る。集団主義の強い社会では、集団の構成員間での調整を重視するため、従来はリーダーシップの発揮は、さほど多く期待されることはなかった。また、集団主義や「和」の対極に「競争」があるとすれば、市場の競争環境を弱める規制は日本人の志向に合うともいえる。そして、規制によって「既得権」が生まれれば、あえて競争環境に身をお

<sup>37</sup> 鈴木・前掲（13）199頁参照。

<sup>38</sup> 例えば、規制を議論している側がプロフェッショナルになってしまい、規制改革会議も一般の人からの乖離があったとして、規制改革の組織運営に問題があったとの指摘がある（対談『体験論的・改革のススメ』日本経済新聞2013年4月7日〔大田弘子発言〕）。

<sup>39</sup> 藤田宙靖「自己責任の社会と行政法」『行政法の基礎理論（下）』146頁以下（有斐閣、2005年）。

き、自己改革の結果としてこれを手放すリスクを負おうとすることはない。

また、我が国の社会に集団主義的体質があり、それを改造しようとするとき、少なくとも「国家」という集団を問題とする限り、この集団主義はある特定の国家観と結びついてきたといわれる<sup>40</sup>。つまり、我が国の官の世界には、近代ドイツ国家学上の「国家と社会の分離」という観念に由来する国家観があるという。社会は、それ自体本質的に、私利私欲（エゴイズム）によって支配された混沌（カオス）であり、その赴くままに放置するならば、必然的に弱肉強食すなわち強者による弱者の収奪をもたらすため、こういった事態を避け、弱者を救済するためには、それ自体本来中立・公正にして理性を代表する存在である国家の力によって、社会の無秩序が抑制されなければならないとされる。ここでの国家の役割とは、「社会」の横暴から弱者を救い、福祉をもたらすことであるから、国家行政に携わる者は、常に、社会の横暴に対して警戒を怠らず、全力を挙げてこれを排除・防御する必要がある。その際、私人の行う活動には、その性質上常に、秩序と安全を乱すおそれが内在しているため、そもそもそのような活動をさせて大丈夫かどうかを事前にチェックする事前規制が不可避の手段になるという。このようにみると、従来のが我が国の行政は、根本的に社会の能力を信用しないことから始まっており<sup>41</sup>、先の、官による「民間への不信」は、ここに由来すると思われる。

たしかに、明治時代の近代化や先の大戦後の復興期における発展はこの思考モデルが上手く機能した結果でもあり、人的資源と経済的資源の集中的な投資のために、「少数の能力あるエリートに、発展のための企画・立案そして実施をも委ねる、国民の大多数は、その指導の下にこれについていく」とのシステムが最も効率的といえた<sup>42</sup>。この考え方は、今もなお残り、国民にトラブルがひとたび発生すれば「国が規制を強化すべき」と要求する「消費者主権や自己責任への認識不足」をもたらし、いずれ「国が何とかしてくれるだろう」と自らの問題としてではなく国の活動に任せきりにする「規制改革に対する関心の低さ」を生む原因にもなっている。

規制改革の阻害要因がこのように社会に深く根づいたシステムや人々の意識に起因するとすれば、これを解消することは容易ではない<sup>43</sup>。しかし、先にみたように、規制改革が「進んでいる」、「成功した」分野は存在し、阻害要因を現に克服したことで変化があったとみることができる。では、その克服した要因・事情は何だろうか。次に、規制改革が「進んでいる」、「成功した」分野の事例をみて、その克服した当時の状況をみてみよう。

<sup>40</sup> 藤田宙靖「行政改革に向けての基本的視角」『行政法の基礎理論（下）』114頁以下（有斐閣,2005年）ほか。

<sup>41</sup> 藤田・前掲（39）154頁。

<sup>42</sup> 藤田宙靖「高等教育システムの変動と大学の戦略的経営」『行政法の基礎理論（下）』288頁（有斐閣,2005年）。

<sup>43</sup> なお、改革が「進まない」ことを強調すると、「進まなくても仕方がない」という雰囲気醸成し、既得権擁護を求める声を利することになり逆効果との指摘がある（行政改革委員会事務局監修『創意で造る新たな日本—規制緩和の推進に関する意見（第2次）—』（行政管理研究センター,1997年））。

<sup>44</sup> このほか、インタビューにおいては、戦後のが我が国の社会はハードウェア志向が強く、製造業を念頭においた規制やシステムがつくられ、それを非製造業にも広く適用しようとしたことで現実に無理が生じているとの指摘があった。

## 4. 規制改革が進んだ要因を過去の事例から探る

過去の規制改革において、「進んでいる」と評価される分野は多い。例えば、電気通信事業で固定電話の通話料が劇的に低下したことや、携帯電話の端末機器の購入が可能となったこと、種類や機能が豊富になったこと、携帯電話事業者間で同一の電話番号を移行して使用できるようになったこと（番号ポータビリティ制度）、証券業では株式売買委託手数料が自由化されたことなどがその成功例として挙げられる。数多ある規制改革の「進んでいる」事例のなかから、消費者にとって身近な航空分野と一般医薬品の一般小売店での販売を取り上げ、改革の阻害要因の克服にどのような事情が役立ったかを分析する。

### （1）航空分野

航空分野の規制には、参入規制や料金規制といった経済的規制と、航空機の運航、航空機安全、乗員に関する社会的規制がある。ここでは、平成 12 年の航空自由化の前後に注目し、それに関係する経済的規制に焦点を当てる。

昭和 27 年に制定された航空法は、定期航空運送事業における市場への参入には運輸大臣の免許を必要とし（参入規制）、航空会社が路線を開設するためには運輸大臣の審査により認められる必要があった（需給調整条項の存在）。また、運賃の設定も運輸大臣の認可が必要とされ（過当競争防止条項の存在）、航空会社による自由な運賃設定は困難であった（料金規制）。

昭和 40 年不況によって航空需要が減少し、一転して急激に回復すると、昭和 45 年の閣議了解によって航空会社の 3 社体制が成立、昭和 47 年の運輸大臣通達に基づいて、航空 3 社による事業分野調整が行われた（いわゆる 45・47 体制）。45・47 体制は、利用者の利便増進、安全運行の確保、過当競争を排した共存共栄を基本理念とし、その結果として、①日本航空は国際線を主軸とし、国内幹線の運航、②全日本空輸は国内幹線を主軸とし、国内ローカル線・近距離国際チャーター便の運航、③東亜国内航空は国内ローカル線の運航、と事業分野が区分された<sup>45</sup>。このような航空業における規制は、「航空は国家目的を達成するための重要な手段のひとつである」、「例外的に過密な路線以外では独占化の傾向がある」、「独占ないし寡占状況下の需要の大きな路線からあがる収入で、需要の小さな路線の運行をおこなわせる」ことなどを理由に必要とされる<sup>46</sup>。

45・47 体制は、昭和 60 年に事実上解消されたが、その原因は主に 3 つある。第 1 に、アメリカでの規制緩和の動向をみて、運輸省はこれに遅れまいと考えたことである。ア

<sup>45</sup> 秋吉貴雄「政策変容の様態とアイディア」年報行政研究 41 号 115 頁（2006 年）。

<sup>46</sup> 榊原胖夫「航空業の自由化」公正取引 431 号 11 頁以下（1986 年）。

アメリカでは、1978年（昭和53年）に航空規制緩和法が制定され、厳格に実施されていた参入・退出規制と運賃規制を自由化し、国内航空輸送は基本的に一般産業と同様の規制されない市場となっていた。第2に、国際線への就航の拡大を希望していた全日本空輸と国際線を運航していた日本航空との権益の対立が生じたことであり、第3に第2臨調と行政監察で運輸行政の見直し要求が行われたことである<sup>47</sup>。このような背景のもとで、運輸政策審議会航空部会の中間答申（昭和60年）は、①国際線の複数社制、②国内線では従来の幹線・ローカル線の区分にとらわれずに路線の需要規模や空港整備の進捗状況等に応じて複数社の運航を認める競争促進施策の推進、③日本航空の完全民営化、を示すこととなった。

その後、バブル期の航空需要急増や航空会社の参入拡大方針などを受け、平成8年に需給調整規制の撤廃が決まり（平成9年の「規制緩和推進計画」に記載）、平成9年には、航空会社の判断による路線の就航が可能となった<sup>48</sup>。

そして、平成12年に経済的規制は撤廃された（航空自由化）。参入規制では、路線ごとの免許制が廃止され、航空会社が定期事業を行うための許可を受けることが義務づけられている。料金規制は、基本的に航空会社の事前届出制とされ、運賃の内容が不適切な場合には変更命令が出される。一連の自由化の目的としては、航空会社間の競争促進による国内航空運送の利便性の向上の要請に対応した、①事業への参入の容易化、②多様なサービスの提供の促進を行う必要性が挙げられている<sup>49</sup>。これ以降、航空行政は自由な企業活動の保障と最低限の規制による事後的なチェック機能を重視する方向へと転換したが、平成13年9月11日の米国同時テロ発生や新型肺炎 SARS 発生などに伴う航空不況後は、再び既存航空会社の経営支援を重視した方向へと航空行政が変質したという<sup>50</sup>。

航空自由化が多くの阻害要因を乗り越え、実現した事情は2つある。すなわち、すでに実施されていた欧米の自由化をみて、我が国もこれに倣う必要があったことと、この動向を敏感に感じ取った運輸省の改革派の尽力である<sup>51</sup>。このほか、規制緩和委員会や規制緩和推進計画など政府内からの要請、新規参入者（スカイマーク、エアドゥ）の意欲、国民の期待などを指摘する意見があり、このうち、新規参入者であるスカイマークの役割に注目し、「スカイマークが規制に挑戦し、規制を緩和させてきたのである。スカイマークが旗揚げして初めて、運輸省は新規参入の認可をまじめに検討し始めた。運賃の下限規制を撤廃させたのもスカイマークである」とする意見もある<sup>52</sup>。

<sup>47</sup> 秋吉・前掲（45）116頁など。また、大平芳弘「新航空政策の焦点」立法と調査136号31頁（1986年）は、45・47体制の見直し要因として、「①わが国の産業構造の高度化による航空貨物の急増、②国内航空輸送需要の拡大、③米国の規制緩和の結果としての日米航空関係の拡大方向への対応、④日航の活性化のための変革の必要性等」を挙げる。また、日米航空交渉での旅客輸送における複数社体制の容認が取り決められたことを挙げる見解もある（山内弘隆「航空の自由化」21世紀フォーラム103号152頁（2006年））。

<sup>48</sup> 山内・前掲（47）169頁以下。

<sup>49</sup> 国土交通省「国内航空における規制緩和」（2005年）。

<sup>50</sup> 澤野孝一朗「航空サービスの規制緩和とその政策評価」日本経済研究53号17頁（2006年）ほか。

<sup>51</sup> インタビューの結果による。

<sup>52</sup> 中条潮『「自由化」後の国内航空政策の課題』運輸と経済61巻8号12頁（2001年）ほか。

## (2) 一般医薬品の一般小売店での販売<sup>53</sup>

現在、コンビニエンスストアなどの一般小売店では、風邪薬や胃薬などの一般医薬品が販売されている。しかし、規制改革の前にはその販売が認められることはなかった。そこで、この経緯を振り返る。

規制改革の流れのなかでこの問題が議論された初期のものとしては、行政改革委員会における議論がある（平成7年）。同委員会は、医薬品は薬剤師のみが販売できるとされていることに対し、「店頭で管理しなければならないというが、建前は実態と乖離しており、大衆薬の一部に関しては、販売を自由にしても差し支えないのではないか」と問題提起したが（第21回規制緩和委員会（平成7年10月19日）「医薬品販売の規制緩和」に関する公開ディスカッション）、当時の厚生省は、「医薬品は、人の生命・健康に直接関連する商品であり、その販売に際しては、適切な品質管理や服薬指導を行うための専門的な知識経験が必要。そのためには、現行制度による薬剤師等による管理や許可制度が必要」としていた（「規制緩和の推進に関する意見（第一次）」）。

その後、医薬品を一般小売店で販売することを認める方向で医薬品のカテゴリーの見直し「規制緩和推進3ヶ年計画」（平成9年）に盛り込まれると、厚生省は、「ビタミン含有保健剤、健胃清涼剤、外皮消毒剤等の15の製品群について、医薬品のカテゴリーから医薬部外品のカテゴリーへの移行措置を講じて、薬局以外の一般小売店でも販売を可能とする」ことを決めた（平成12年）。一見すると、一部の医薬品の一般小売店での販売が解禁されたようにも見えるが、実際には、これまでの医薬品から医薬品の成分を取り除き（または軽減し）、医薬品のカテゴリーから医薬部外品のカテゴリーに移す、というものである。つまり、見直しの前後で同じ商品名であっても、見直し前の成分が見直し後には取り除かれ、事実上、その見直しが骨抜きにされたことになる。

総合規制改革会議は、この状況に対し、「医薬品を薬効成分を抜かずに、医薬部外品としてではなく、医薬品そのものとして、薬局以外の普通の小売店で販売をさせよ」と主張したが<sup>54</sup>、当時の厚生省薬務局は強硬に反対した。

平成15年、同会議は、「規制改革推進のためのアクションプラン・12の重点検討事項に関する答申」（平成15年7月15日）のなかで「医薬品の一般小売店における販売」を取り上げたものの、議論は紛糾し、「販売を認めるべき」とする石原規制改革担当大臣と「販売を認めない」とする坂口厚生労働大臣の大臣折衝でもこの問題に決着がつかなかった。最終的には、小泉総理が「医薬品として一般小売店で販売する」ことを裁定して解決をみた。

その後、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」に明記されたこともあり、

<sup>53</sup> 本項は、ARCレポート「コンビニで薬を」（旭リサーチセンター、2006年）と鈴木良男同社元会長へのインタビューをもとに記述した。旭リサーチセンターのご高配に謝意を表す。

<sup>54</sup> ARCレポート・前掲（53）。

厚生労働省が検討を進めるとともに、総合規制改革会議の「規制改革の推進に関する第3次答申」（平成15年）や規制改革・民間開放推進会議の「規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申」（平成16年）などがこの問題を議論の俎上に載せ、その見直しに向けた後押しを続けた。その結果、薬事法が改正され、今日では、一般用医薬品で、リスクの程度が第1類（一般用医薬品としての使用経験が少ない等安全性上特に注意を要する成分を含むもの）にあたるものは薬剤師のみが販売し、第2類（まれに入院相当以上の健康被害が生じる可能性がある成分を含むもの）、第3類（日常生活に支障を来す程度ではないが、身体の変調・不調が起こるおそれがある成分を含むもの）にあたるものは、登録販売者がいればコンビニエンスストアなどの一般小売店での販売が可能となっている。

一般医薬品の一般小売店での販売が可能となった事情には、大きく分けて3つある。まず、総合規制改革会議などによる粘り強い要求である。同会議は、あらゆる権限を使い、長期間にわたって厚生労働省に何度も議論を求め、追及したといわれる。そうした粘り強さが規制改革を進めるうえでの原動力になったと評されている。次に、官邸のリーダーシップである。総合規制改革会議と厚生労働省との議論が膠着し、大臣折衝でもなお解決しない議論を小泉総理が裁定して決着をつけた。内閣総理大臣の決断が混迷した議論を解決へと導いている。最後に、厚生労働省の改革派の存在である。厚生労働省の医薬品に対する姿勢は硬直的であったが、総合規制改革会議との議論によって、現行の薬事法の体系が現状に合わないことが厚生労働省の一部の幹部に認識された。そこで、制度の限界とその改正の必要性を感じ、法改正へと動いたという。

### （3）小括

以上の事例をみると、阻害要因の克服に効果的となった事情として、次の4つが認められる。「各省の改革派の存在」、「政府内の規制改革を担当する組織からの圧力」、「官邸のリーダーシップ」、「海外との競争」である。これらは、規制を改革することに消極的な「官の自己改革意欲の不足」に対し、内と外から改革圧力をかける機能を果たしている。

まず、内側からの改革圧力として、「各省の改革派の存在」と「政府内の規制改革を担当する組織からの圧力」がある。前者の「各省の改革派の存在」については、各省には現状に問題があればそれを改革しようとする人材が必ず存在するといわれており、そうした人材が活躍できる環境をいかにつくるかが問われることになる。

また、後者の「政府内の規制改革を担当する組織からの圧力」については、国の会議の設置のあり方や運営方針が問題となる。例えば、官の世界では組織の正当性が重視されるため、何に基づいて設置されているかが各省への影響力を左右する。行政改革委員

会は行政改革委員会設置法に基づき、内閣総理大臣への勧告権が認められる点に特徴があった。このような権限と位置づけは、各省に対して会議に正面から向き合う姿勢を促し、圧力として機能した<sup>55</sup>。そして、会議の運営では、過去の経験からすると、PDCA サイクルを回したことが効果的だったとされる。平成7年に閣議決定された「規制緩和推進計画」は、行政改革委員会が進捗を監視し、その結果を受けて計画を見直し、再び閣議決定を行うというスキームがつけられた。このときから、「民間人主導の組織が決めたことを」、「閣議決定にかけ」、「各省に実施する義務を負わせ」、「その進み具合を民間主導の組織がチェックする」という PDCA サイクルが回り、これが政治家や各省に対する圧力になったという<sup>56</sup>。

次に、外側からの改革圧力として、「官邸のリーダーシップ」、「海外との競争」がある。前者の「官邸のリーダーシップ」には、およそ2つの意味がある。1つは、一般的にイメージされる「力強い決断力」の意味である。第26回経済財政諮問会議（平成13年11月9日）で小泉議長が、「どうせ規制改革をやるんだったら、一番反対の強いところ、医療機関経営の株式会社参入、国立大学の株式会社参入、それから農業の株式会社、この3つの模範的な良いものを作って下さい。そして、やるという結論を何回かの議論でまとめたらどうか。これは、一番抵抗しているんだけど、誰も言わない。医療系株式会社は、一番、医師会は嫌なんです。これは、普通の人は言えない。こんなところで言ったら、直ぐ漏れちゃって、次の選挙で落とされちゃう。私だから、これを言っておかないと、他は言えなくなってしまうから」との発言が代表的である。もう1つは、会議の事務局メンバーが、「あの人がそう言うならばやろう」とついていきたくなるような、いわば「徳がある」、あるいは、「親分肌タイプ」と感じさせる人柄である。このようなリーダーシップのある人物が会議に関わると規制改革の動きは旺盛になったとのことである<sup>57</sup>。これら2つの意味のリーダーシップを備えた政治家の存在が各省にとっては「圧力」として感じられたという。

後者の「海外との競争」に関しては、日本国内への海外からの影響が問題となる。かつては、米国からの圧力によって大規模小売店舗法の改正などが行われ、我が国では一定の改革圧力として機能した歴史がある。こうした圧力は、日本国内に外圧と同じ政策選好をもつアクターが存在し、外圧と呼応したり外圧を利用したりして政府に圧力をかけるときに機能しやすいとされている<sup>58</sup>。

<sup>55</sup> インタビューの結果による。併せて、米国の経験を踏まえ、規制機関の制度的位置づけや規制機関組織内部での意思決定などの制度的要因によって改革は左右されるとするものに、秋吉貴雄「規制政策の規定要因に関する比較制度分析」熊本大学社会文化研究3号5頁（2005年）がある。

<sup>56</sup> インタビューの結果による。

<sup>57</sup> インタビューの結果による。

<sup>58</sup> 古城佳子「国際政治と日本の規制緩和」寺西重郎編『構造問題と規制緩和』48頁（内閣府経済社会総合研究所、2010年）。

## 5. おわりに代えて—規制改革の経験から得られる今後への示唆

最後に、今後、規制改革を「進んでいる」状態とするためには何が効果的か、これまでの検討をもとに考えてみよう。

今回、文献やインタビューを通じて検討した限りでは、規制改革を「進んでいる」状態とするためには、これに関わる人々の「熱意」や「リーダーシップ」といった「人物」が重要な要素であった。制度をつくり、動かし、検証するのは、「人」だからである。しかし、「人物」は、改革の促進要因の一つではあるが、これのみを強調することは必ずしも説得的ではない。制度改革を行うためには、制度改革をもって実現すべきとの指摘がインタビューではあり、ある制度を改革しようとするならば、あくまでも（別の）制度を改革することによって実効性をもたせる必要があるとされた。この指摘は重要であり、規制改革に関していえば、会議の設置のあり方など「仕組み」を工夫することが規制改革の進み方に一定の影響を与えている。また、制度が「人物」をつくり、影響を与える可能性もある。規制改革を進めるためには、それに相応しい「人物」が関わるとともに、その原動力となる制度設計（仕組みづくり）が何よりも必要となる。

そこで、先の阻害要因の克服に効果的となった4つの事情を踏まえると、今後、規制改革を「進んでいる」状態とするためには、次の3つの示唆を得ることができる。

まず、先述の規制改革に関する国の会議を政治主導（「官邸のリーダーシップ」）によって組織することである。官主導では、官の論理がそのまま活かされるため、現在のシステムを根本的に見直す契機にはなりにくく、政治が主導して民が中心となる組織をつくる必要がある<sup>59</sup>。これによって、官の論理とは一定の距離がおかれるため、「政府内の規制改革を担当する組織からの圧力」として機能することになる。そして、「人物」の要素としては、リーダーシップのある人物をリーダーとすることが重要となる。かつて、第2次臨調が設置されて経団連の土光名誉会長が就任すると、経済界では全面的に支援・支持するための組織づくり（経済5団体の長からなる行革推進五人委員会）が行われ、一致して支援したという<sup>60</sup>。様々な既得権を超えて「公」のために改革ができる人物を政治の責任で選べば、阻害要因を克服しやすくなる可能性がある。そして、メンバーには、規制改革への熱意とともに、Political Entrepreneurship（政治的起業家精神）のある人材がよいとされる。すなわち、実際に改革を促進する手法を知り、国民的な議論を喚起する方法、数の論理を活用する方法などを熟知する人材である<sup>61</sup>。また、事務局は官民の有為な人材から構成することが必要である。そこで求められる資質とは、官の側では「各省の改革派」といわれる人々であるが、民の側では、端的に言えば「志のあ

<sup>59</sup> インタビューの結果による。

<sup>60</sup> 宗野隆俊「1990年代の行政改革と政治主導（2）」彦根論叢 339号 176頁（2002年）。

<sup>61</sup> インタビューの結果による。

る人物」、「熱意のある人物」である。そして、「志」があることに加え、各省と議論ができる「実務能力」と「法律の解釈上の問題点を指摘できる素養」を兼ね備えた人物が適しているという<sup>62</sup>。なお、このときに、規制改革のために省庁再編のレベルで新たな行政組織の設置を構想することは、組織編成に向けた人員と時間を要し、本来の規制改革に向けた議論が停滞するおそれがある。独立性と法的な正当性のある組織を内閣府などにおく過去の設置方法が参考となる。

次に、行政が、規制改革の方針を明らかにする仕組みをつくることである。英国では、ホワイトペーパー (*Productivity and Enterprise : A World Class Competition Regime*) において、「競争政策は、経済的なパフォーマンスの重要性に照らし、高い位置づけにおくべきである」などと政府の競争政策に対する考え方を明確に提示している。我が国の規制改革は何を目的とし、どのような社会を目指すのか。規制改革のそもそもの目的や理念、到達点をシンプルに示すことが各界で広く共感や支持を得る契機となる<sup>63</sup>。このとき、官邸が規制改革をどのように考えるかが問われ、そのリーダーシップや大局観が求められることになる。

最後に、近時、交渉段階に入った TPP 協定（環太平洋パートナーシップ）という仕組みやその締結までのプロセスを海外からの「圧力」として機能させることである。TPP 協定が結ばれると、我が国の規制は大幅な見直しを迫られる可能性がある。それは、一部の閉ざされていた市場においても、プレーヤーが国内企業のみならず、海外企業へと広がるためである。そこで、経済界も、今のうちから、グローバルな競争力をつけるために、自ら行政に対して規制改革を要求していくことが必要となる。

規制改革で明らかになった阻害要因、例えば、「官邸のリーダーシップの不足」や「官の自己改革意欲の不足」などは、選挙制度や公務員制度など、多くの制度改革の阻害要因として挙げられるものと共通する<sup>64</sup>。この点で、本稿における考察は、様々な制度改革においても参考になると思われる。

今後、規制改革や制度改革を進めるにあたり、本稿が幾ばくかの示唆をもたらすことが期待される。

---

<sup>62</sup> インタビューの結果による。

<sup>63</sup> 国民に対する情報発信のために、議論の論点整理を明らかにしたり（前掲（38）〔八代尚宏発言〕）、規制があるなかで現に先進的な取組をする人たちが「阻害要因だ」と思うものを取り除いてみる（前掲（38）〔大田弘子発言〕）などの工夫をこらすべきとの指摘がある。

<sup>64</sup> これに関連して、インタビューでの指摘のとおり、規制改革が進まない背景に公務員制度や選挙制度の問題があるとすれば、これらの改革の実施は規制改革を動かすことにもつながる。しかし、これを行政（公務員）や立法（政治家）に任せても、その実現は期待しがたい。「官邸のリーダーシップ」の発揮が実現に向けては効果的と思われる。

## 参考文献

- 本文中に掲げたもののほか、
- 秋吉貴雄「規制政策の政策管理システムをどのように構築するか？」熊本大学社会文化研究 8 号 1 頁（2010 年）。
- 植田政孝「規制改革と特区制度」大阪産業大学経済論集 5 巻 3 号 9 頁（2004 年）。
- 黒野匡彦「今後の航空企業の運営体制の在り方について」トランスポート 36 巻 1 号 52 頁（1986 年）。
- 澤野孝一郎「航空サービスにおける経済的規制と社会的規制」オイコノミカ 42 巻 2 号 105 頁（2005 年）。
- 総合政策研究会「自由で公平な競争環境をつくれ」（2010 年）。
- 滝澤博三「規制改革と高等教育（その 1）」アルカディア学報 324 号（2008 年）。
- 中条潮「国際航空自由化への道」三田商学研究 50 巻 4 号 63 頁（2007 年）。
- 寺西重郎編『構造問題と規制緩和』（内閣府経済社会総合研究所,2010 年）。
- 細田孝一「英国競争政策の動向」公正取引 617 号 60 頁（2002 年）。
- 宗野隆俊「1990 年代の行政改革と政治主導（1）～（12・完）」彦根論叢 338 号～355 号（2002～2005 年）。
- 山本哲三「規制改革の現況と競争政策の役割」公正取引 695 号 2 頁（2008 年）。

著者プロフィール

斉藤徹史（さいとう てつし）

総合研究開発機構主任研究員

北海道大学法学部卒業。東北大学大学院法学研究科修了（修士）。国立大学財務・経営センター研究部などを経て、2010年より現職。



規制改革の経験から何を学ぶか

---

2013年8月発行

著者 斉藤徹史

発行 公益財団法人総合研究開発機構

〒150-6034 東京都渋谷区恵比寿4-20-3 恵比寿ガーデンプレイスタワー34階

電話 03-5448-1735

ホームページ <http://www.nira.or.jp/>

---

無断転載を禁じます。

©総合研究開発機構 2013