

全国一律の時代から 制度間競争の時代へ

八代尚宏氏 総合規制改革会議委員 / 社団法人日本経済研究センター 理事長

7月の総合規制改革会議の「中間とりまとめ」で規制改革特区構想が打ち出された。規制改革特区ワーキンググループでその取りまとめにあられた社団法人日本経済研究センター理事長・八代尚宏氏に、構想の主旨、法制化に向けた課題についてうかがう。

試行錯誤が必要な時代

7月23日に発表された政府の総合規制改革会議「中間とりまとめ」では、経済活性化のため重点的に推進すべき規制改革として五つのテーマが取り上げられています。中でも規制改革特区は、時代の閉塞感の中、脚光を浴びています。その取りまとめにあられた八代先生に特区のねらいについてうかがいたいと思います。

八代 規制改革の議論は得てして「総論賛成・各論反対」ということになりがちです。個々の法改正には時間がかかりますし、ようやく改正に至っても、付帯条件によって実質的に骨抜きにされることもあります。特に労働市場など「社会的規制」と呼ばれる分野では抵抗が激しく、前例がない、結果が未知数だと、改革を危ぶむ声が多いわけです。

そこで全国一律で規制を緩和・撤廃するのではなく、いわば「社会的実験」として、特定の地域だけ、特定の規制を緩和・免除してみようというのが総合規制改革会議の規制改革特区構想です。経済財政諮問会議も「構造改革特区」という名称で同様の構想を示されています。

特区構想に対してどのような反応

がありましたか？

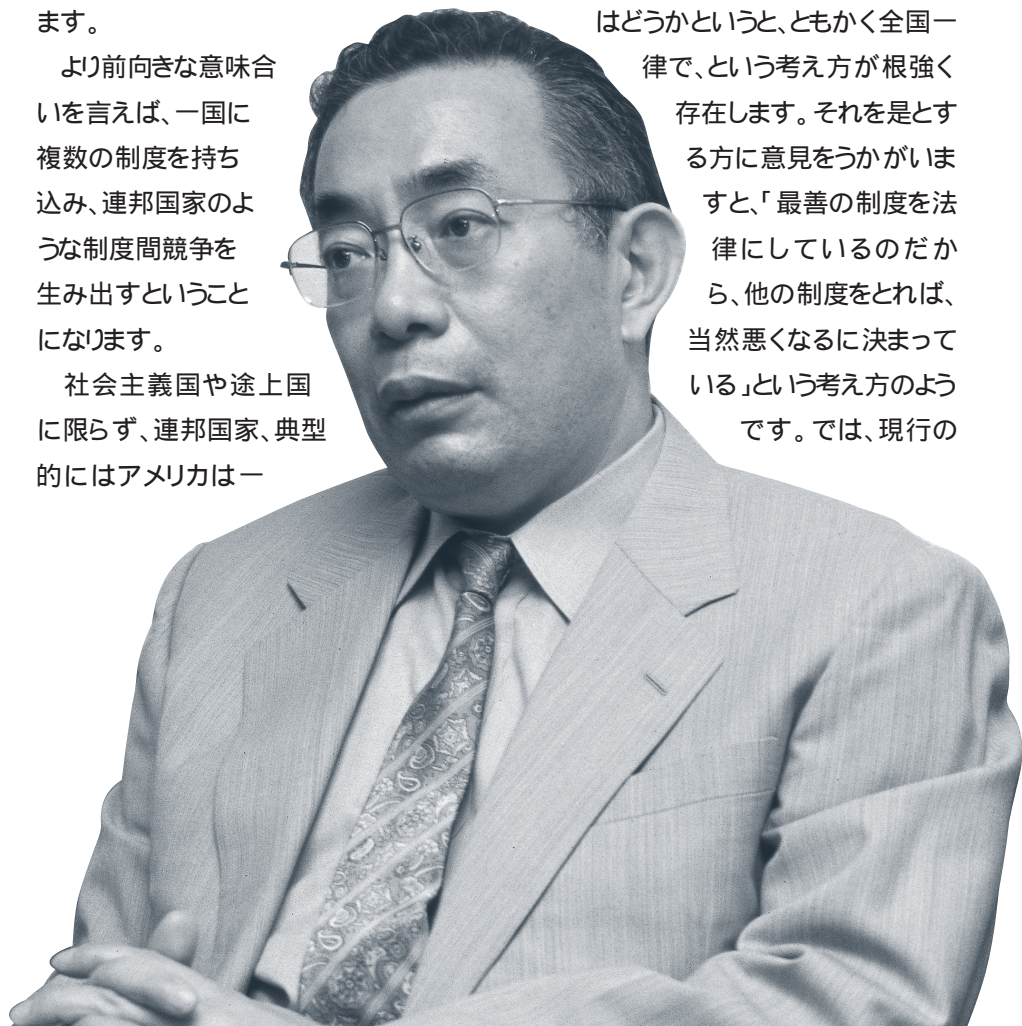
八代 この構想に関して、いろいろな方と意見交換をしましたが、当初、「社会主義国のような手法をとらなければならないのか」といった疑問を受けました。多少、開き直った答え方をすれば、日本はサービス産業分野では社会主義国的な面があり、「官製市場」の色彩が濃い面がある。だから構造改革を迫られているのだから、社会主義国の市場経済化と同じ手段が有効な面もある、ということになります。

より前向きな意味合いを言えば、一国に複数の制度を持ち込み、連邦国家のような制度間競争を生み出すということになります。

社会主義国や途上国に限らず、連邦国家、典型的にはアメリカは一

国複数制度なわけです。外交や防衛はさすがに連邦政府の専権事項ですが、その他、ありとあらゆる領域の制度を各州の自治に任せています。家族法の根幹に関わる婚姻についてさえ、離婚できる州もあれば、できない州もあります。そのような連邦国家では、常に地域ごとに異なる制度がつくられ、制度間競争が起きています。より良い制度を取り入れ、悪い制度は廃される。そのようにして制度を進化させていくわけです。

一方、中央集権型の国家である日本はどうかというと、とにかく全国一律で、という考え方が根強く存在します。それを是とする方に意見をうかがいますと、「最善の制度を法律にしているのだから、他の制度をとれば、当然悪くなるに決まっている」という考え方のようです。では、現行の



制度が本当に普遍的に最善なものなのか、それをどのようにして証明できるのかという議論になりますと、「立法において人知を尽くしている」という精神論が出てくるわけです。

実施してみなければ、優劣がつかない場合もあるわけで、私は地域を限って実験的に制度を導入することも必要だと思います。しかし、反対の立場の方は、とりわけ福祉や医療といった分野の改革の議論に「実験」という言葉が出てくることに強い拒否反応を示されます。

考えてみれば、制度を大転換する時、社会的実験を経ず、いきなり全国一律に導入する方が乱暴なわけです。例えば2000年度に導入された公的介護保険は、従来の公的福祉の大転換で、施行後、現場ではさまざまな混乱が生じました。これがアメリカであれば、特定の地域か州に限って制度を取り入れてみて、その結果を検証した上で全国レベルで適用していたでしょう。

欧米にキャッチアップする時代は、欧米の制度を輸入すればよく、国内での試行錯誤が不要だったという面があったということでしょうか？

八代 つまり、外国の制度をマネてさえいけばいい段階は過ぎ去ったということです。今後、試行錯誤的にいろいろな制度をつくっていかねばならない時代においては、まず特定の地域で実験してみる特区の手法が適しています。

ただし特区で注意が必要なのは、その試行性の面が強調されるあまり、実験の成果が分かるまで全国的な規制改革をストップすることの理由付けに用いられることです。特区は「実験」であると同時に「先行」です。本来、全国で導入すべき改革を「先行」して特定の地域でやる。つまりスピードの差に過ぎないという理解が必要です。

経済的な面における特別区の意義は？

八代 もちろん規制改革の効果によって地域振興にも寄与しますが、われわれ総合規制改革会議としては、それは二次的な効果で、何より規制改革の効果を知らしめ、それを全国に適用することにプライオリティを置いています。規制改革を全国ベースで実施した場合、経済社会の変化など他の要素が混入しますから、その効果は見えにくいわけです。その点、特区だけで改革を実施すれば、他の地区との比較によって効果が明瞭になります。例えば顧客や企業、住民のシフトというかたちで効果が現れる。それによって規制改革の効果を明示しようというのが大きな狙いです。

また、経済効果ということでは、GDPが増える、雇用が増えるのも重要な効果ですが、経済学用語でいう「消費者余剰」、たとえ値段が変わらなくても、満足度が高まるという効果があります。多様なサービスが供給されることによって、人々がより満足する。選択肢が増えれば、需要が増え、競争が活発になり、経済活性化につながる。特区はそうように多様な経済的効果が期待できる制度です。

過去の類似制度との相違点

これまでも新しい制度を地域を限定して取り入れる試みがあったと思いますが、それらとの相違点をうかがいたいと思います。

八代 1992年の第3次行革審答申を受けて地方分権特例制度が閣議決定されました。それがこの種のものでは初の試みでしたが、自治体に自由な条例制定権を保障するものではありませんでした。その後、モデル事業やパイロット事業などがありましたが、基本的には国が地域

を選定して実施する地域振興策の域を出ないものでした。

それらと比較した場合、今回の特区の特徴としてあげられることは、第一に、自治体の自主的なイニシアチブに委ねることです。その際、規制の担当省庁ではなく、総理直轄の内閣府に対して特定の規制の免除を申請するかたちを考えています。これは新しい事業が立ち上がる時のスピードアップという効果も期待してのことです。また、複数の省庁にまたがる規制を改革できるという利点もあります。

第二に、従来の国が主導するモデル事業は地方に無理なことをお願いするかたちになりますから、補助金を付けたり、税制上の優遇をするといった財政措置とセットでしたが、特区の場合、そういう国の支援は基本的にはありません。あくまで規制改革によって、企業を誘致したり、新規事業が立ち上げたり、地域経済が活性化するというかたちでの受益になります。

これに対して政治家の一部からは「規制緩和だけでやるというのは学者の理論だ。補助金、税制優遇がなければ駄目だ」という意見も聞こえてきます。ただ、税制優遇や補助金を付ければ、財政的な限界がありますから、うまくいった時、それを全国への波及させることが難しくなります。また、そういう制度を持ち込むと、経済学でいうレント・シーキングが起きます。補助金には予算の限りがありますから、手を挙げた自治体のうちから実施主体を選別することになり、そこに政治家が暗躍する余地が生じます。

第三に、地方の責任に基づいて行うことが重要な相違点です。仮に住民が行政訴訟を起こすのであれば、規制を所管する官庁ではなく、自治体の首長が対象ということです。

レント・シーキング[rent-seeking] : rent(地代) = 経済の総生産量の増加と結び付かない活動から生じる超過利潤。言いかえると、レントとは、資源の所有者が得る機会費用を上回る収益のこと。レント・シーキングとは、競争を制約し、独占的な状態をつくり出すことによって超過利潤を得ることができるため、レントの分配を求めて、政府に何らかの規制を設けさせようとする行動を指す。



特区の推進母体として内閣官房に置かれた構造改革特区推進室が、特区に関して地方公共団体などに提案を求め、8月30日に締め切りになりました。準備期間はそれほど長くはありませんでしたが、全国から426件の提案があったそうです。この反響をどのようにご覧になっていますか？

八代 これまで粘り強く各省に規制改革を訴えたり、厳しい規制の中、隙間を縫って新たな事業を構想したり、実行に移している自治体が、全国にいくつもあるわけです。そういう自治体は、この特区を機に一気にブレークスルーするでしょう。逆にこれまで萎縮していた自治体は、籠の中の鳥のようなもので、扉が開いても、外に飛び出そうとしないかもしれません。規制改革は押し付けであってはいけません。特区は意欲ある自治体の支援をねらうものです。

首長のリーダーシップ

主体となる自治体に与える影響は？

八代 社会的実験であると同時に、地方分権の起爆剤としても期待されるわけですが、私はさらに自治体の選挙も変える効果があるとみています。つまり、求められる首長や政治家が異なってくるということです。

1980年代、アメリカの州知事や政治家が盛んに来日して、日本企業を地元で誘致する運動を展開していました。それと同じように、自治体の首長や議員には、特区をつくって、これだけ便利にしたのだから、ぜひ来て欲しいという、トップセールスマンの役割が求められるということです。

これまで首長や政治家はいかに国から予算を引っ張ってくるかという点で評

価されましたが、国の財政が危機に瀕していることもあり、そういう時代は終わりがつあります。それどころかおかしな首長を選んでいると、その自治体は大変な事態に追い込まれるでしょう。NPOや民間企業といった大きな組織をきちんと運営できる能力を持つ人が選ばれるようになり、そういう方が、その地域をどのように活性化するか、ビジネスの観点から考察して、地域の生活を豊かにすることが求められる時代だということです。

一国複数制度の国家であるアメリカには、昔から「足による投票」という概念があります。つまり選挙を通じた意思表示の他、その町の制度が気に入らなければ、住みやすい町に移るといった選択ができるということです。日本も特区によって、努力する自治体に住民も企業も集まり、そこが栄えるようになれば、自治体間の競争が活発になるでしょう。それによって、より健全な民主主義が育つことへ貢献すると思います。

首長のリーダーシップが重要ということですね。

八代 特区について、全国でできないところが、地方でできるはずがないという悲観論がありますが、私はむしろそれは反対だと思います。全国ベースでやると、圧力団体のトップがOKと言わなければ通らないわけです。しかし、今や圧力団体も一枚岩ではありません。内部に多様な意見を抱えています。圧力団体の本部がNOと言っても、その地方支部はYESと言う可能性もあります。その際、首長のリーダーシップが重要です。総合的な力ということでは自治体の首長の方が国の大臣より強い権限を持っているわけで、調整能力も強いはずで、地方の首長に汗をかいていただき、利害を調整していただきたい。そして既得権によって硬直化した状況の突破口を開いていた

だきたいと思います。

国民、住民に与える影響についてはいかがお考えですか？

八代 実は民間は、これまで何かにつけて政府に依存し、規制を求めてきた面があるわけです。そういう意識が地域から変わっていくでしょう。これまで地方自体が独自なことをする余地は極めて限られていましたが、特区を活用してより有効な独自性を出していただきたい。中央集権的な日本では、横並びの状態がまともで、他と違うというのは何か悪いことだというイメージがあったと思いますが、特区を一つの契機にして意識変革が起こり、独自性をより重視する社会に向かうことを期待したいと思います。

また、今までは地域のことに関心があるのはもっぱら自営業の人でした。勢い地主や商店主の意向で地域行政が行われていましたが、サラリーマンも地域の活動に入って地域づくりに参画していく動きも生じるのではないのでしょうか。

中央に代わって地方の公務員が机上のプランをつくってはいけないわけで、地元のニーズを適切に反映するには、民間企業や住民の参画が求められますね。

八代 住民からもニーズを吸い上げ、アイデアをもらうことになるでしょう。市町村も、都道府県や国の方にはばかりに目を向けるのではなく、住民のニーズを吸い上げて、それをいかにコストのかからないかたちで提供するかが重要になってきます。

「白い猫でも黒い猫でも」

規制改革特区を実現するための法的な仕組みの在り方についておうかがいします。

八代 民間の提案を最大限に活用し

て、自治体が自発的に立案して、それに基づいて必要な特別措置を定めることができる制度設計にすることです。

除外する規制の領域もあるわけですね。

八代 総合規制改革会議の2002年度中間答申では、まず外交・防衛など国の主権や条約に関するものは適用除外にしました。これは当然として、議論になったのは刑法についてです。刑法をすべて外すと、賭博罪も含まれますから、カジノもできないことになります。いずれ検討するにしても、カジノ特区から始めることもないという判断で、当初は刑法をすべて外そうということになりました。

もう一つは外部効果です。つまり特区をつくることによって、他の自治体に直接的なマイナスの影響を与えることは除外しようということ。具体的には汚染物質による被害といったことです。ただし、特区によって当該自治体が活性化し、それによって隣接自治体の商業地の売上が減少したといったマイナスの影響は含みません。また、代替措置を講じれば可能ということもあります。これは規制を撤廃、あるいは緩和すると弊害があると予想される時、その弊害を除去することができるように他の規制を強化するという考え方です。

以上のような原則に基づいて特例措置を講じる規制を幅広く列挙する。自治体はその中から選択して、申請する。それを国が認可するという仕組みです。検討対象となる規制を列挙した「別表」を用意することになりますが、われわれは、できる限り緩やかなネガティブリストの考え方を考えています。範囲は固定せず、自治体などからの提案によってどんどん拡大していきたいということです。

各省庁にはどのようなスタンスを望まれますか？



八代 厚生労働省は、医療や福祉等国民の生命や身体・健康に関するサービスに係る規制については、特区制度の適用対象外とすべき、という意見を出しています。

特定の地域だけ、他より危険な目に遭ってはならないというのは当然です。しかし繰り返しますが、医療・福祉関係の規制はすべて排除すべきという主張は現行法が最善であるという前提があって初めて成り立つ考え方だということです。新薬の認可で言えば、有害性と有益性がトレードオフの関係にあります。現に十分な監視体制の下で治験という人体実験が行われているわけです。生命や身体に関わる重要な規制であればこそベストプラクティスを求めるための実験が必要であることをぜひご理解いただきたい。

規制改革が押し付けであってはならないように、規制も押し付けであってはなりません。国民のため、としながら、規制を押し付けているところはないか、この機会にぜひ自照していただきたいとします。

また、現在の日本の閉塞状況を変え

るには、ドラスティックな方法が必要です。中国で改革・開放路線を進めた鄧小平の「白い猫でも黒い猫でもねずみを捕るのが良い猫だ」という言葉があります。つまり、中国人民にとって良いものであれば、計画経済だろうが、市場経済であろうが、良い制度だということです。事実、中国はその路線に沿って爆発的な経済成長を果たしました。今の日本に求められるのは、そういう大胆な思想であるはずで

総合規制改革会議委員
社団法人日本経済研究センター理事長

八代 尚宏(やしろう なおひろ)

1946年生まれ。国際キリスト教大学教養学部、東京大学経済学部卒業。米国メリーランド大学経済学PH.D.取得。経済企画庁、OECD経済統計局主任エコノミスト。上智大学国際関係研究所教授を経て、2000年10月より現職。総合規制改革会議、男女共同参画会議基本問題調査会、公務員制度調査会、産業構造審議会新成長政策部会、他委員を歴任。著書『日本の雇用慣行の経済学』(日本経済新聞社・1997)、石橋湛山賞受賞『少子・高齢化の経済学』(東洋経済新報社・1999)『雇用改革の時代』(中央公論新社・1999)『Economic Effects of Aging in the United States and Japan』(共編著/ The University of Chicago Press・1997)『社会的規制の経済分析』(編著/ 日本経済新聞社・2000)など多数。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

