

規制の立証責任について

1. 八代尚宏氏(国際基督教大学教養学部客員教授)の意見

国家戦略特区ワーキンググループ有識者等からの「集中ヒアリング」 (議事概要・抜粋)

(開催要領)

日時 平成25年7月8日(月) 11:00~11:50

場所 永田町合同庁舎7階 特別会議室

出席

<有識者>

座長 八田 達夫 大阪大学社会経済研究所 招聘教授

委員 秋山 咲恵 株式会社サキコーポレーション 代表取締役社長

委員 工藤 和美 シーラカンスK&H株式会社 代表取締役
東洋大学理工学部建築学科 教授

委員 原 英史 株式会社政策工房 代表取締役社長

<ヒアリング対象者>

八代 尚宏 国際基督教大学教養学部客員教授

<事務局>

加藤 利男 内閣官房地域活性化統合事務局 局長

富屋 誠一郎 内閣官房地域活性化統合事務局 局長代理 ほか

○工藤委員 先ほど公共施設の民間開放等の話があったり、混合診療の話の中で、やると悪いことをする人がいるかもしれないとか、かもしれない論でいろんなことが制限されて、やってみようという気概を損ねるといふか、とめている、ブレーキになっていることが多々あると思う。

話を各省庁としていると、性悪説に立って物事を見ているので、それを変えていくには先ほど1つはペナルティをつけるという話もあったが、どうもその辺の考え方の仕組みを、あるいは責任をとらなければいけないと思われて、責任がとれないからだめだとか、同じようなことをどの分野でも言っているような気がする。いろいろな形で八代先生がやられているので、特区でやってみようよというのがいいのか、あるいはもっとペナルティみたいなものはっきりさせるのかとか、どういう手法があるのか。指摘、御意見で構わないので伺いたい。

○八代氏 これは各省庁と話すとき、必ずそのような規制改革、規制緩和をしたら事故が起こるかもしれない。そうすると我々は責任をとれないというのが、今、性悪説とおっしゃったのは、一方では性善説である。つまり、例えば今、認めている社会福祉法人とか学校法人とか医療法人は悪いことはしない。だから経営主体によって企業は悪いことをするけれども、そのような人たちはしないものとみなすと言っているわけで、現にしかしそういうところでもいろんな不祥事は起こっている。よってこれは規制をなくせと言っているのではなくて、規制の仕方を変える。つまり経営主体で規制するのではなくて、行為で規制する。

例えば医療で一番よく言われるのは、企業を参入させたら金儲け主義の医療をするということで、それを防ぐためには行為規制をかければいい。例えば電力会社とかガスという公益事業というのは供給義務というのが事業法でかかっている、儲からない地域でもちゃんと供給しないと行かない。同じことを医療でもやればいいので、要するに患者は全部見なければいけない。お金があろうがなかろうかということを、企業でも医療法人でも公立病院でも等しくその規制をかける。例えばそういうことである。

今、医療法では応召義務というものがある、要するに患者のニーズに応えるということで、これが医師の義務になっているのだが、事実上、形骸化している。これを医療機関の義務として、つまり医療機関というのは少なくとも緊急患者を全部受け入れなければいけない。今、たらい回しがしょっちゅう起こっているが、ああいうことは許さないという、その厳しい規制をかける。経営主体とは無関係に。それによってどんな経営主体でもやるのだという、それは医療だけではなくて介護でも保育でもあらゆることで共通することになる。それをまずする。

そのように規制の仕方を変えることで、いろいろな考えもつかない問題が起こるわけかもしれないので、それを限られた地域で先行してやる。これは構造改革特区と同じやり方で、それでもだめだと言ったら現状でうまくいっているかどうかを立証しろというか、難しいが、規制の立証責任の転嫁ということをやらなければならない。つまり規制する側になぜ規制が必要かを証明する義務がある。今は規制を変えることに証明する義務があると各省庁が言っているので、それならそれぞれの省庁で、今の規制がなくなったら弊害が起こることを立証しろという何かルールをきちんとつくればよい。

これは実は一部実現したのが、例の全国展開をするときに特区の評価をしなければいけない。これを1年間でやる。このときの評価の仕方というのが規制改革の効果があったか、弊害があったかということなのだが、専らこれを弊害だけで評価している。例えば農業で言えば株式会社の農地、農業参入、リース方式だが、これを1年やってみた。これによってどんな弊害があったかということ農林水産省が立証しなければいけない。立証できなかったら自動的に全国展開。それに対して向こうがアンフェアだ、企業が入ってきたことでどんなメリットがあったかを立証しなくていいのかということを書いてきたら、それは我々は立証しなくてもいい。

つまり、この規制というのはそもそも弊害があるからやるわけで、弊害が立証できなかつたら規制はなくすというのが本来のやり方だという、立証責任の転嫁をした。だからこういう前例を何とかつくて、とにかく国家戦略特区では考える限りの安全装置をつけた上で規制を変えてみる。それでうまくいけば都市と言わずに全国に広げていくということ、少なくとも構造改革でできたことをもう一度国家戦略特区でやる。ただ、これは残念ながら各省がかなりやる気にならないと難しい。農業の企業参入は実は農林水産省が割とポジティブにやっていた。

もう一つ、細かいことだが、農地法を改革するためには国会の農林水産委員会で議論しなければいけない。しかし、この特区法というのは内閣委員会で議論すればよい。同じ国会でも委員会が違って、はっきり言って内閣委員会のほうが議員の中にずっと利害関係者が少ない。それも1つの、農林水産省にとってもそのほうがやりやすかったということなことだと思う。技術的なものだが、もう一度構造改革特区と同じような実験ということ、これも国家戦略特区だが、実験という意味は変わっていないわけで、さらに我々が言ったのは、例えば文部科学省に対して言えばゆとり教育。ゆとり教育をやるというときに何で特区でやらなかったのか。特区でやってダメだったら全国展開しなければいいわけで、全国でやるということは、つまり特区でやると国民をモルモットにするということを各省が言う。それに対して私はゆとり教育ほど全国民をモルモットにした政策はないのであって、そういう大改革をするときは、本来は特区でやってから全国展開というのをやるべきではないか。あるいは介護保険もそうだが、介護保険をやったときも全国で大混乱が起こった。それは全く新しい仕組みになったので、あのときだって本当は特区でやるべきであった。

だからとにかく制度を改革するときはまず特区でやってみて、全国でやるというのは規制改革でなくてもやるべきことであって、どちらがより多くの国民をモルモットにしているのか。そういうような議論の仕方ができるのではないかと思う。

○八田座長 いくつかの根本的な物の考え方について教えていただいたが、先ほどの立証責任をどちらに置くかというのは極めて重要な話だと思う。憲法で職業の選択が自由とか、営業の自由とか、住居選択の自由とかみんな与えられているので、それを国が制限するとしたら、公共の福祉に反する場合だけである。ということは、自由がまず原則だ。そのうえで規制を導入するためには、その規制をしなければ公共の福祉に反することをちゃんと実証しなければならない。それを規制するほうに立証責任があるというのは当たり前の話で、既にあるものをもとに戻すときに立証しろというのはだめ。大体もともとあるときの立証が、今の基準でちゃんと耐えられるかどうかということ規制する側が示す必要がある。

2. 構造改革特別区域・基本方針（抜粋）

（平成15年1月24日閣議決定、平成25年5月21日最終改正）

3. 特区計画の認定に関する基本的な事項

(1) 特区計画の認定に関する基本方針

⑤ 関係府省庁の長による同意の手続

内閣総理大臣は、地方公共団体から申請のあった特区計画を認定すべきであると判断した場合は、法第4条第10項に基づき期限を付して個別の規制の特例措置について関係府省庁の長に対して文書にて同意を求めるものとする。

同意を求められた関係府省庁の長は、期限までに書面又は電磁的方法により同意又は不同意の回答を行うものとする。別表1に定める「特例措置の内容」及びこれについて規定した別表1の内容に合致して定められる法令（以下「特例措置の内容等」という。）に定められている事項への適合の判断は地方公共団体が行うものとする。

関係府省庁の長は、特区計画に記載された規制の特例措置が別表1に定める「同意の要件」及びこれについて規定した別表1の内容に合致して定められる法令（以下「同意の要件等」という。）に適合していれば、特区計画に記載された特例措置の内容が「特例措置の内容等」に明らかに反する場合を除き、同意するものとする。

関係府省庁の長が不同意と回答する場合には、特区計画に記載された規制の特例措置について、どの部分が「同意の要件等」又は「特例措置の内容等」を満たしていないのかについて、具体的な理由を付すものとする。関係府省庁の長は不同意と回答しようとする場合には、あらかじめ内閣総理大臣にその旨を申し出るものとし、内閣総理大臣は当該特区計画の認定を行う前に、当該特区計画を作成した地方公共団体及び関係府省庁から事実の確認等を行い、所要の調整を図るものとする。

また、関係府省庁の長は、同意する場合にあつては、当該特区計画の認定に当たって「同意の要件等」に関する条件を付すことを、内閣総理大臣に対して求めることができる。

⑥ 認定しなかった場合、不同意の場合の理由等の通知

地方公共団体が作成する特区計画を内閣総理大臣が認定しなかった場合及び認定した場合であっても特区計画に記載された規制の特例措置の一部について関係府省庁の長が最終的に同意しなかった場合においては、その理由を当該地方公共団体に書面又は電磁的方法により通知するものとする。