

供給制約社会での規制改革メモ

令和6年11月12日

内閣府規制改革推進会議 委員 落合孝文¹

第1 課題認識

人口減少社会の進展に加え、労働力不足が顕在化しているが、これらは今後より深刻化することが人口推計等からも明確に予見されている。また、国際的なサプライチェーンの機能不全に陥るような国際情勢の発生や、グリーンエネルギーへの急速な移行を迎える中で、当面、上記の労働力不足という最も根本的な課題に加えて、エネルギー・物の供給不足という課題にも起因する財・サービスの供給制約課題（以下、「供給制約課題」という。）は、厳しくなることはあれど、少なくとも短期的に自然体で解消する見込みはない。こうした情勢下では、規制改革及びその他の政策決定においても、意欲的に課題解決に取り組み、課題の根本に立ち戻った解決策の提示が期待される。これは日本全体だけでなく、人口減少社会に直面する地域社会を維持・保存するためにも、最重要の取り組みとなる。

また、供給制約課題に直面する中で国民生活に必要なインフラ、サービスを維持していくには、一人あたりの生産性を向上させるほかに、それにはイノベーション（知識）の社会的蓄積を推進し、資源やテクノロジーの効率的、効果的な活用を通じて供給力の維持・向上を図ることが不可欠である。これと同時に、テクノロジーの継続的・飛躍的な向上に向けたテクノロジー、イノベーションに向けたR&D投資を産官学でより一層積極的に推進するための環境整備を進め、R&Dの結果を効果的に利用できる仕組みの整備も欠かせない。特に適切な規制の設定や見直しを通じて資源の有効利用を図ることと併せ、インフラ・サービス提供を持続可能なものとするべく情報通信技術が効果的に利用されるべきである。規制の設定・維持に当たっては、このようにイノベーションを最大限利用して、持続可能な形での産業活動の推進を行う視点を明確に持つことも必要となる。

供給制約社会では規制に対応する人材も減少するが、これは規制を考える「頭脳」となる人のリソースにも強い制約が加わることを意味する。これにより、今後さらに規制が複雑化し続けていけば、より一層十分な対応ができなくなり、その結果として、必要な物品の生産・サービスの供給が困難となるといった事態も想定される。そうだとすれば、規制を見直す際には、単に物事を細分化するのではなく、シンプルかつ実態に沿った制度となるように見直しを行うこと、そして、このような見直しが効果的・効率的に進められるように、

¹ スタートアップ DXGXWG 座長。渥美坂井法律事務所・外国法共同事業プロトタイプ政策研究所所長・シニアパートナー弁護士。なお、本書の作成に当たっては、規制改革推進会議スタートアップ DXGXWG の委員間での意見交換における、アジェンダ設定や各規制改革案件処理の考え方を整理するべきという意見に発意を受け検討を始めたものであり、同政策研究所乾直行主任研究員、同政策研究所外部有識者稲谷龍彦教授（京都大学法学研究科）、廣瀬明倫（Overstep 株式会社）その他の同政策研究所関係メンバーの協力を得たので関係各位に感謝を申し上げたい。

規制改革制度間の連携を進めた上で、官民での供給制約に立ち向かう事業に関与する官民の個人のインセンティブ設計等も重要となるだろう。規制改革推進会議が取り扱う、規制・制度の観点では、公務員制度を議論の射程に入れやすく、最初の議論の対象とするべきである。

以上のような認識を踏まえ、規制改革推進会議においても、供給制約社会における課題解決に資する規制改革課題を優先的・集中的に検討し、これにより現代の時代に合った地域産業の維持・発展を図るべきである。

特に規制改革会議で議題となる各案件との関係では、各規制に関連する各省庁にも第2の考え方を踏まえた規制改革提案の検討や議論への貢献を求めていく方針とするべきである。

第2 供給制約課題に関する規制改革の基本的考え方

1 本質的課題を特定した上で、その解消に繋げるための論点提示を行うべきこと

個別省庁の制度改正の場面でも、規制改革の場面でも生じることであるが、せっかく労をかけて一度見直しを行ったにもかかわらず、その新しい制度やサービスが十分に活用されない（その後何度も見直しを行うことが余儀なくされる）ことがある。この要因としては、関係者の活動が本質的課題に向けた取組みにつながっていないことが挙げられる。特に日本が直面する供給制約社会では、特に人口減少等今後担い手やサービスの受け手が減少することや、事業環境が悪化することが見込まれる。そうすると、「今」において問題があるかないか、つまりデータや情報技術を活用した新事業、新サービスを阻む規制を見直すべきといった表面上の課題を見ていたとしても論点の最終的な解決に至らない。そうではなく今後より厳しい環境になっていく「将来」において、本当に事業継続ができるような規制になっているかどうかという視点こそが重要である。

規制改革推進会議の場でも、今年の不足部分はなんとか補える、といった議論が提起されることがあるが、これは上記の視点によると、今後の環境変化を捉えておらず、本質的課題に向けた取組みができていないものと考えらるべきである。そこで、規制改革推進会議において議論の際には、次の二点を考慮しつつ本質的課題につながる各項目を特定し、関係省庁に提示することが必要と考える。

- 個別のテーマにおける直接的・個別的な課題に加えて、規制改革により解決すべき本質的な課題を明確にすること
- サービス供給が困難となる場面を具体的に特定し、その場面において、供給制約課題がどのように発生し、人口減少その他の課題が拡大し影響が拡大するかを議論すること²

² 社会的な議論の喚起という観点でも、今後の合理的な課題の捉え方が議論されることにはそれ自体社会的意義がある。

この参考になるものとして、例えば、ライドシェアの議論がある。ライドシェアの議論では、移動の自由が実質的に確保できなくなりつつある現状に鑑み、供給制約課題、特にドライバー不足に起因する移動難民の解消を図るべく、集中的な議論・検討が行われている。具体的には、高齢化・人口減少による供給が大幅に自然減をしている中で、タクシーの運行区域に係る規制等、規制に基づく供給制約がその供給減少を加速度的に増加させているという現状を明確に把握し、また今後も地域社会では供給制約課題が発生し続けることを捉えた上で、それを打破し地域の足を確保し続けるための具体的方策として、需要・供給の一体となった業態の転換とそれを支えるための規制・制度のあり方が検討されている。

そして整理された本質的課題の解決の方策を検討するにあたっては、インフラ・サービスの持続可能性を確保しつつ、そのサービスの需要者目線での改善を図る余地を確保するという視点が重要になる。つまり、このような点を踏まえて、実際に規制改革の意味を十分に分析し、果たして現代的な意味がどこにあるか、他の手法で代替できないか、そして個別の制度だけではなく国の施策全体として合理的な設計になっているのかといった検討が欠かせない。そこで、規制改革推進会議のWGでの議論の際には、関係各省に以下の各項目の検討を求めることで、今後の技術や供給制約が強まることを踏まえた、本質的課題の解決に向けた取り組みがなされているか検証することが適切である。なお、規制改革推進会議令和2年6月22日「デジタル時代の規制・制度について」ではこの点について先取りして議論されたものも多かったが、以下の各項目はその後数年の議論を踏まえ更新したものであると考えている。

規制改革推進会議において以下の各項目を踏まえるにあたっては、本質的課題の影響の大きさ、切迫度等も考慮しつつ検討すべきである。

- ① 対象となる規制が、そもそも何を保護法益としているのかや、デジタル化が進展しつつ供給制約課題がある現代社会に継続して妥当性を有するかを検討すること³
- ② 対象となる規制が依然として意義を有する場合でも、デジタル技術の活用、持続可能性があるサービス供給者の確保の観点から合理的代替手法が存在するかを検討すること⁴
- ③ ファクトベース・合理的な差分比較により検討すること。この点は特に重要であるので次で詳述する。
- ④ 対象となる規制・インフラが、サービスの縦割りを求めるものとなっていないかを検討すること。デジタルインフラ、共通サービスを利用しつつ、協調領域を形成し

³ 例：株式会社設立の際の定款認証については、太平洋戦争前の定款の原本を紛失してしまった際に何が定款かわからなくなる、という課題に対し公証人による定款認証という解決手段が設定されたことがあったが、遅くとも現代において公証人の認証という解決手段以外を取り得ないとする規制手法は妥当性をなお有するとまでは言えないと考える。

⁴ 例：印鑑は電子署名等による電子的認証手法により代替されうる。

ながら、競争環境の整備を進めることが重要ではないか⁵。供給制約社会においては、市場が自然に拡大する中で随時課題の解決を期待するという従来の手法が困難になり、限られたリソースを最大限活用することが必要となる。

- ⑤ 本質的課題を解決するための手段として設定された規制が今後の政策・規制の全体像を踏まえたものであり、また当該課題を解決するにあたり十分に総合的なものかを検討すること⁶。複数の官民の事業者が、時には許される共同行為を行うことや、リソースの共通化を行うことにより、現時点の社会環境だけを前提にせず、必要かつ許容される範囲で、協調的な活動を最大限行えるようにすることを前提とした、総合的対策の策定が重要である⁷。
- ⑥ 規制や制度、その運用自体が見える化されているかを検討すること。現在の日本社会では、規制、事業のいずれも極めて複雑化しており、官の規制に関する情報自体も散発的に出されており、官民の関係者が容易にルールと運用を把握できることが重要である⁸⁹。
- ⑦ 規制の内容がサイロ化したものとなっていないか（内容の連携がとれたものか）を検討すること。連携のとれた規制は、内容の合理性にとどまらず、経済的な効果をもたらすこともある。例えば、デジタル臨時行政調査会が行った一括見直しでは、目視点検や遠隔管理等の手法について、それぞれの分野で共通して利用可能なデジ

⁵ 例：小規模クリニックが電子カルテを逐一整備することが合理的か、小規模でシステム投資が困難な場合には、デジタル庁が進める標準電子カルテを利用することが合理的ではないか。

⁶ 例：地域医療、特に僻地離島等の医療等の維持について議論に直面することがある。近時はオンライン診療等のオンラインサービスが利用でき、これが有効性を持つことは明らかである。しかしながら、具体的な医療の提供に当たっては、検査等や処方された薬の適時の供与等はオンラインでの完結が現時点で困難である。そして、医師その他の専門職のリソースに限度があり、地域によっては、必要な専門職が配置でない場合が生じている中では、各医療専門職が元々規制により定められていた範囲で動くだけでは全体として十分な医療ができない。各医療専門職の知見を最大限発揮し、医療チーム全体で課題解決をできるようにするためには、専門職の権限の拡大と相互の滲み出しや、複数の専門職の総合的な配置、活用に関する全体的な議論が重要となる。

⁷ 例：放送業界においては、これまでタブーとされていた放送局の設備を外部事業者に委ねるハード・ソフト分離や、放送波を通信で代替することを許容する等、限られたコストの共通化、代替策における合理化が図られ、地方放送局の経営基盤確保が図られている

⁸ 例：消防法に基づく条例の事例が近時の代表例であるが、条例や自治体の権限で整備されている規制について、どこを調べればよいかわからない状況に直面する場面が散見される。近時の情報技術に関する場面でも、例えばAIを利用しようとした場合に、様々な関連規制やガイドラインが混在し、かつ不定期にアップデートされているため、その動向を理解する官民いずれの主体も限定的であるという状況が見られる。

⁹ なお、いわゆるローカルルール問題については、規制改革推進会議令和5年6月1日「ローカルルール見直しに係る基本的考え方」に基づいて見直しを進めることが肝要である。

タル代替手法（遠隔監視技術、ドローン、AI 利用等）の利用を検討していたが、これにより約 5.8 億時間（約 25 万人相当）の削減が期待され、約 3.8 兆円のコスト削減が見込まれている（一括見直しに要するコストは約 0.9 兆円なので、費用対効果は約 2.9 兆円）。これは行政側の経済的な効果であるが、連携のとれた規制は産業側にも経済的な効果もある。一括見直しでいえば、需要拡大による直接的な効果として約 0.6 兆円が見込まれているほか、業務効率化による間接的な効果として約 3.0 兆円が見込まれている¹⁰。なお、このような規制の見直しと産業育成については、デジタル臨時行政調査会の成果が外国でも見ないものであるように、海外に向けても通用する産業育成につながる可能性がある。

- ⑧ 対象となる規制が十分にシンプルであるかを検討すること。先行投資での市場拡大が見えやすい人口増加状態、需要過多な社会構造ではない場合では、事業者は事業の開始、維持にあたって厳しい判断を求められることが多い。こうした中では、規制が十分にシンプルであり、その行く先が見えるようになってこそ、地域の残存する産業や市民の協力が得られるのではないか¹¹。
- ⑨ 対象となる規制についてその運用のあり方、すなわち民間の創発を最大限利用し、一方で行政も最小のリソースで適切な法執行や民間の取り組みに対してガバナンスを発揮できるよう、それぞれの強みを活かした法令の運用になっているかを検討すること。日本では、民間が率先して執行する、法を遵守して実現することに対する信用度が低い状態が続いている。労働環境のモニタリングについて、民間事業者の取り組みだけでは信頼できないと指摘されたことがあったように、官は民間の法執行を信用してない。しかし一方で、コロナ禍における抗原検査キット等の不正な広告が蔓延したように、行政が自ら執行も出来ず、ともすれば違反者が得をする状況になる仕組みの法令も散見されるところである。こうした状況の中で、規制の最終的な目的が産業の健全な発展にあることに立ち戻れば、官が限られたリソースの中でどのように合理的に制裁を加えられるか、また、民間自らの遵守が促されるようなインセンティブ設計ができているかが重要である¹²。
- ⑩ 本質的課題を特定し、その解決に向けた取組みを検討するにあたり、大きなビジョンを立ててそこからある種演繹的に導き出すというアプローチをとるのであれば、

¹⁰ https://www.digital.go.jp/resources/govdashboard/administrative_research

¹¹ 例：住宅宿泊事業で管理業務を行う主体を拡大することや、薬局内の調剤で薬剤師のみならず従業員が実施できる要件を合理的なものにすることなどの議論に取り組んだことがあった。

¹² 例：厳密には行政規制ではないが、カーボンニュートラルを進める上で、TCFDの要請に基づいて各企業に情報開示が求められてきている。これにより、各事業者が各数値を可視化するためにデジタル実装をし、各事業部の状況をリアルタイムでモニタリングするためにデジタルインフラ実装の話が生じてきていると見受けられる。従来より規制改革推進会議が進めている性能規定化の議論についても、上記の論点に個別分野での設計の肝があることを考えて十分に議論されることが重要ではないか。

そこに潜む限界にも留意すること。確かに、「大きなビジョンを立ててそこから考える」というアプローチは合意形成がしやすいという側面があり、長期的な計画が欠け、縦割り・サイロ側に陥りやすい我が国では一層活用されるべきである¹³。しかし、ビジョンそのものが妥当であるかは、実際の実務が積み重なる中で問題を発見する場合もある。このような場合に、誤りを直視し方針修正を行うことが苦手なことが、我が国においては根本課題の一つである。そのビジョンが本当に妥当なものかは絶えず顧みられるべきである。また、そもそも、情勢変化が素早く、価値観も多様化した現代では、万人に合意形成が可能な大きなビジョンというものの自体存在するのも絶えず考えるべきである。

2 ファクトベース・合理的な差分比較による検討を進めること

往々にして、現行の仕組みにおいても一定のリスクを暗に許容しながら提供されているサービスが存在しているにもかかわらず、規制改革を通じて実現を目指す新たなサービスに対して過度な安全性を求める議論が行われることがある。その要因としては、第一に、エピソードベースで議論されてしまうこと、第二に、規制を変更すると生じうるリスクのみに焦点を当てて議論されてしまうことが挙げられる。

エピソードベースでの議論としては、例えば、全体の中で一部の者が体験等した事例、経験をヒアリングし、それをもとに弊害防止のみを目的として、規制対象社の事業上の合理性を考慮せずに規制の議論が行われるような場面に直面がある。しかし、これでは議論が偏在または矮小なものとなってしまうし、細かな条件付けや代替案の提示等といった効果的な議論ができない。そこで、エピソードベースではなくファクトベース、つまり事実（ファクト）をもとにして、できる限り定量的に議論がされるべきである。例えば、スモールモビリティに関しては、事故が発生しないことをどこまで考えるかが論点であり続けている。この点、自動車事故で年間約2500人もの死者が生じ、被害者による加害者（場合により不具合が生じた場合のメーカーも含まれる）への処罰感情も峻烈であると議論されるが、自動車自体を禁止する規制が採用されることはない。メリットとデメリットの比較は明示または黙示に比較をされ、危険があるものであったとしても直ちに全面禁止されるわけではない。

非明示的なリスクのアセスメントや社会的比較衡量は、どうしてもエピソードベースになりがちである。そうすると、一つの事故・事件が契機で過度な規制強化という反動的対応に至ることとなる。我が国では高等学校、大学の進学率も一定の水準を超えており、諸外国に比しても科学的議論を行うための基礎学習の素地が存在することを活用すべきと思われる。一方で、データに基づく定量的な評価、比較衡量を行うことについて、行政を含む様々なステークホルダーが避けていることで、政策議論におけるデータリテラシー、定量的議論の機

¹³ 例：医療データについては、長らく司令塔機能が欠けている側面があり、一次利用、二次利用を総合した戦略、法制度とシステム、DBの配備を総合的に検討する視点などが欠けており、医療データ整備のあり方について規制改革推進会議でも議論を行ったところである。

会が生じていない。このために、行政のみならず国民も定性的、ストーリー的議論に強く影響を受けているのではないかとも思われる。

ただし、事実をもとに議論する場合でも、規制を変更すると生じうるリスクのみに焦点を当てて議論が行われてしまうと、ゼロリスク信仰に陥ってしまうことも経験するところである。例えば、現行の医療の仕組みにおいても医療事故やアクセスの制約は避けられず、現行の交通法規や公共交通体系においても一定の事故や輸送支障は避けられない以上、新たな制度やサービスに変更すると生じうるリスクのみに焦点を当てて、当該制度やサービスの導入の是非を議論しても効果的な議論にならない。

現行制度におけるリスクのレベルのみに着目するのではなく、新たな制度やサービスにおいて想定されるリスクとベネフィットとを適切に踏まえた上で、両者を比較衡量すべきである。つまり、規制を変更した場面でのリスクのみを単純に議論するのではなく、規制を変更によって生じるリスクとベネフィットとを特定した上で、新旧両規制のメリットとデメリットを比較し、総合的によりよい制度のあり方について議論すべきである。特に新たな取組みに対するゼロリスク信仰を維持した場合は、供給制約課題の下では後述のように必要なインフラ・サービスの利用ができず、重大な不利益を受ける者が多数生じる場合が少なからず想定されることにも考慮して、ゼロリスク信仰に陥らないことが重要である。

また付言しておく、行動経済学の「プロスペクト理論」において、損失を回避する意思決定に陥りがちであると指摘されることがあるが、何かを喪失するリスクが、何かを得るメリットよりも強く意思決定に影響しうる点という考慮した上で、定量的な議論を促進するよう心がける必要がある。供給制約社会の中では、例えば、地方においてある国家資格を有する医療専門職が減少しているような場合に、新規参入の増加やタスクシフト等が実行されなければ、医療サービスが維持されず、これによって救われない命が生じることもある。そこで、新規参入やタスクシフトによるメリットのみならず、規制改革が進まないことでサービス提供が困難となり、失われる価値がどのようなものかについても議論することも重要となりうる。

供給制約社会における構造の転換は、経済成長が継続し、その残滓が残る中での小規模な構造変化に比べ、変更点が大きく、また実際にはリスク管理としても一度の規制改革のみで合理的な目標達成に至ることができないことも多い。行政のDXという業界の構造改革に比べれば目標が見えやすいテーマでも、繰り返し同様の議題でWGが設定され、フォローアップ、提案が繰り返し交錯する事例は数多い。このため、課題によっては、実験的手法の導入や、段階的な議論を進めることも含めて、漸進的な改革の進展を図ることが合理的な場合もあることに留意が必要である。

ここまでの視点を踏まえ、規制改革推進会議等の規制改革の議論において、以下のよう
な進行を行うべく、質問事項例、回答書式、参考資料集を整備することが考えられる。

- ① 当初の規制改革会議の答申に至るまでの議論においても、新たな制度やサービスに変更すると生じうるリスクのみでなく、当該制度やサービスを提供すること

によるベネフィット¹⁴をも視野に入れ、当該制度やサービスによるメリットとの差分を比較して議論すべきである。

- ② 類似する既存の複数の規制類型を比較すること。なお、一度に規制改革が進まない場合であって、先行して自家用自動車活用事業を始めたライドシェアでの取り組みと同様に、直ちに参照できる事例がなくかつ規制改革の影響が大きい場合には、段階を設定した小規模見直しによる社会実証と、その成果を踏まえて大きな立法につなげるプログラム型の立法プロセスも提案すること。この際には、国家戦略特区、サンドボックス、新事業特例制度等をスピーディに並行して利用した社会実証を行うことも考えられる。
- ③ 答申の内容を検討するにあたり、規制改革におけるKPIを設定し、そのフォローアップを実施する取り組みを進めること。なお、この際には、当該規制改革により実現するサービスの利用や、単純な制度利用の件数等だけでなく、サービスが提供されないこと等規制改革が進まないことによる不利益についても推定し、KPIを設定した上で検証することも重要である。

(1) サービスが提供されないことにより喪失する可能性がある利益に関する注釈

供給制約社会においては、現行の仕組みのままでは既存の企業・事業の安定的な運営の見通しが得られないことが往々にしてある。

これまでの規制は特に平成前半までのものに顕著であるが、人口増加によるサービス供給増加を念頭において、サービス供給は存在する前提で安全性を高めることにより、社会的な厚生が増加することを念頭においていた。他方で、人口減少下においては、そもそも規制の内容・方法によっては、特に地域を分割しての規制や、必要とされる人員の確保要件等の場面で、サービスの提供がなされなくなる場合もあることを認識することが重要である。サービスがある場合の質の向上ではなく、サービスの供給維持自体も現代日本の重要な課題となる。それにもかかわらず、いたずらに現行制度のメリットや、新たな仕組みやサービスのデメリットを強調する議論が行われることは国民にとって不利益でしかない。現行規制下における既存の企業・事業については、それらの中期的な事業運営の見通し（3～5年程度の損益や人員確保の見通し）を最低限共有したうえで、議論が行われるべきである。

また、中期的な見通しを議論するうえでは、ビジネスモデルや事業のスケラビリティの違いにも留意する必要がある。例えば、現行のタクシー事業に比べて、ライドシェアは事業者自身で資産や人材を確保する必要がなく、ドライバーとなる個人の時間や稼働していない自動車を有効活用するシェアリングエコノミーモデルにより、短期間で移動の課題の解消に貢献するポテンシャルがある。この点は、供給制約社会において、インフラ・サービス

¹⁴サービス提供がされないことにより、喪失する可能性があるベネフィットの機会費用も含まれる

の提供可能性が自然に減少する中で、必要な社会機能を維持するために必須となる。そこで、一人あたりの生産性向上の視点で、スケーラビリティの観点についても明示的に評価を行って議論を行うことも重要である。

(2) 規制改革類型の比較に関する注釈

デジタル技術においては、人の行為、存在等を前提とした従来の規制について、同様の技術、政策的手法により代替できる場合が多いことに着目すべきである。規制改革推進会議意見書「デジタル時代の規制・制度について」、デジタル規制改革推進の一括法の7項目のように既に整理が進んでいる。令和5年6月規制改革推進会議答申Ⅱ・1(2)記載の「イノベーションによる新製品・新サービスの創出と安全の確保との両立を図る規制・制度見直し」に記載された安全規制と認証制度の枠組みの見直し手法は、新たな商品開発が進む中で頻出する論点になることから、さらに整理が進められることが必要である。

また、EBPMと規制改革の議論においては、偏ったデータに基づいて規制の改革又は維持をしようとしているのでないか、という議論に遭遇することも少なくない。安全規制の整理の根本となるデータを踏まえた定量的議論のために留意すべき原則を整理する等、適切にデータが評価されるための基本的な論点整理も求められる。

さらに、生成AIの到来も踏まえ、規制領域で技術中立的(テクノロジー・ニュートラル)にイノベーションを推進するためのガバナンス整備のために、次項の新技术利用に関する認証のあり方(必要に応じてサンドボックス制度を積極的に利用でき、規制を変革しなくても特定の領域で適法であることが明示できるようにする方策も考えられる)の検討を深めることが必要となる。中長期的には、LV4の自動運転等でも議論がされている¹⁵が、様々なプレイヤー間の責任分担の考え方等を整理していくことも必要となる。

(3) 新技术利用に関する、規制の対象、型式認証等のカテゴリズの手法に関する補論

情報の伝達・集積が加速度的に進む現在では、新しい素材・製法のモノが次々と開発され、広範な利用が想定されている。こうした中では、ソフトウェアを規制する場合¹⁶だけでなく、モノの開発・利用にあたってイノベーションを促進する制度やサービスが必要であるところ、現行の考え方や在り方は必ずしもそうっておらず、日本のイノベーションの停滞を招きかねない。とりわけ安全性の確保を趣旨として規定されている各種の規制のタイプの硬直化や、認証基準制度、証明制度等の枠組みの柔軟性についてはこの点が顕著である¹⁷。

¹⁵ AI時代における自動運転車の社会的ルールの在り方検討サブワーキンググループ報告書 (https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_gyozai/kaigi6/sankou.pdf) 参照

¹⁶ 例：医薬品医療機器等法・健康保険法 S a MDの承認及び保険償還

¹⁷ 例：航空法における耐空証明・型式証明制度、建築基準法における建築資材の大臣認定制度、電波法における無線LAN等の技術基準適合証明

そこで、事業者の予見性を確保しながら、新たな製品を現実に利活用しつつ、迅速・柔軟に事業環境の変化に対応することで、安全性の確保とイノベーションの両立を図るため、以下のような認証等の制度や、新たな製品・サービスの特性を踏まえた規制の枠組みを整備することが求められる。

- ① 規制を法益保護達成のために合理的かつ必要・最小限度な形で示し、具体的な手法に柔軟性を持たせること。特に、新技術の活用促進の観点から、求められる安全性等を性能基準として示した上で、技術要件が実質的に特定の技術の使用を前提としないよう、技術基準・技術要件を技術中立的なものとすること
- ② データの収集・分析によりリスクをより精緻化して評価し、リスクバッファを大きくとった一律の規制を避けるべきであること。厳格な事前規制や都度・個別の審査ではなく、新たな製品に合致した認証枠組みを機動的に整備し、環境変化に応じて随時必要な見直しを行えるアジャイル・ガバナンスを組み込んだ規制・制度の枠組みに速やかに移行すること。ガバナンスのプロセスや、組織自体に対する認証により代替できる要素がある場合には、型式認証等の枠組みからの移行もあわせて検討すること
- ③ これまでの事業展開を前提とする縦割型規制による、不必要に厳格な規制の広範な適用を避けること。地域、業態、用途の広がりや、柔軟な事業展開を想定した認証や、規制対象商品のカテゴリー等の規制枠組みを整備すること。これには、中間的な類型を整備することに加え、認証等においても新たな提案を許容する一方で、画一的な対応で規制対応を行いたい事業者のために、一定の例示的なガイダンスも提示することが含まれること
- ④ 認証制度の整備にあたり、認証機関に対する専門性、独立性といった信頼性確保がなされること。また、認証基準自体が必要かつ十分な内容であり、随時アップデートされ、プロセスの迅速性と判断の信頼性を両立するといった認証プロセスの適切性が整備されること
- ⑤ 規制や認証制度の整備にあたり、規制・制度の国際連携を十分に考慮し、日本国内の事業者の国際展開や、海外の良い製品の日本パッシングに繋がらないよう、十分に考慮を行うこと。主要国の基準の認証制度等への取り込みや、検査の全部又は一部の省略などの対応がなされることが重要な場面もあること

以上の見直しを行うにあたり、代替措置が必要な場合には、リアルタイムモニタリング・定期検査・点検の実施、重大インシデントの即時報告、原因究明調査協力等の義務付け、事業者の審査体制自体のチェックによる規制の代替、事後的な責任分担、制裁制度の整備等によって事前規制を補完する事後規制の仕組みを補完する等、規制の強度を保ちつつ合理的代替措置を整備することも重要となる。

また、次々に生まれるイノベーティブな製品・サービスに対して、その安全性を確保する場合には、既存の規制・制度を前提とするのではなく、従来ある基準等の実効性・相当性をいま一度検証しつつ、新しい製品・サービスにふさわしい安全を確保していくため、安

全規制のイノベティブな改革が必要である。このような規制改革は、合理的な規制に基づく責任ある人工知能の社会実装にも必要不可欠な枠組みとなる。

なお、本項に記載した安全規制の見直しは、水素圧縮水素ガス容器、水素を燃料とする船舶に関する議題として昨日も実施されており、スタートアップ DXGXWG では、今後ドローンに関する安全規制の議論も予定されていると認識している。過去に航空法の耐空証明・型式証明制度、建築基準法での建築資材の大臣認定制度、電波法での無線 LAN 等の技術基準適合証明等、頻出の論点であり、このような安全規制のカテゴライズ、認証制度等の見直しは重要なテーマとなることを付言する。

第3 法制度・組織レベルでの対応

規制改革の推進にあたっては、法制度、規制改革制度自体の高度化を行っていくことで、適切な政策・規制ツールを組み合わせ、政府の限られたリソースを効果的に活用していくことが必要となる。具体的には、上記第2で検討した論点整理の手法を利用するにあたり、規制改革に関する検討体制自体もアップデートしながら対応を進めることが肝要である。

1 規制改革制度間の連携・組織強化

解決策となりうる新たな制度やサービスがあるのであれば、適切なリスクコントロールを前提として、積極的に規制を見直し、課題解決にチャレンジするべきである。国家戦略特区、サンドボックス、新事業特例制度等もより円滑に利用した上で見直しを行えるよう、2024年5月31日規制改革推進会議答申 II・2(1)の内容を軸に連携を強化するべきである。規制改革制度の連携に当たっては、規制改革推進会議での議論がされているように全国一律の規制の見直しを基本としていくべきであるが、一方で、規制改革推進会議での議論のみで十分な範囲での規制の見直しに関する議論の開始に合意できない場合がある。このような場合は、実証実験での結果や、実際に実施をして不都合が生じないこと等、現実社会において規制上許容されていない(又は実施ができるか明確でない)事項について、地域限定での実施、事業者・事業ベースでの個別の実証を組み合わせ、議論の端緒を発見していくことも積極的に行われるべきである。このために、規制改革推進会議としても、国家戦略特区、サンドボックス、新事業特例制度等を介して、実験、実証をしながら議論を進める意義を踏まえつつ、役割分担をしながら規制改革の見直しを進めるべきである。さらに、書面・押印・対面の規制改革やデジタル臨時行政調査会で実施されたように、各分野に共通して対応が求められる課題を発見した場合には、業界横断で横展開をするための活動も、必要に応じて組織を整備しつつ、進めるべきである¹⁸。

¹⁸ コロナウイルス蔓延時に規制改革推進会議が書面・押印規制の見直しを行った際、規制改革推進会議は各省の要望を踏まえ、一括改正法案を準備したこともあった。また、このよう

中長期的にはこれら制度間でリソースを共通して利用をできるよう進めるべく、組織のあり方、各種ツールの役割の整理等を実施して行くことも念頭にいれることが必要である。トータル政策サンドボックスとしてワークするような取り組みが規制改革にも求められる。

2 規制改革の検討体制の強化について

公正取引委員会が経済産業省とも連携して「グリーン社会の実現に向けた事業者等の活動に関する独占禁止法上の考え方」を公表したことにより、適切な提案を経て規制改革が進みうることを感じた事業者からのグリーンに関する規制改革の提案が増加している。このような正のフィードバックが生じるよう、規制改革に関するエコシステムの視点では、規制改革の成功例を国民、事業者、各省庁が理解し、積極的に取り組みが進められるように、周知・広報活動を強化することも重要である。例えば、デジタル庁のデジタル化推進一括法案の国会提出に際して、アナログ規制の改革による経済効果を示したが、今後の規制改革においても同様に経済効果の試算が行われることが望ましい。

また、2022年に政府が「スタートアップ育成5か年計画」を公表したことにより、関連する政策の全体像が明らかになった。これにより個別案件について面で議論できるようになって、各課題に関する取組みの意義が明確になったほか、漏れた施策についても位置づけの整理が容易になって、政府での政策形成、民間からの提案増加というプラスの効果があった。規制改革推進会議でも、個別議題との関係では関係各省も波及効果の大きさゆえ議論をなかなか進めにくい場合でも、より大きな課題が示されておれば関係各省も議論に乗りやすい、という意見に接することもある。

このような過去の経験を踏まえると、単発の規制改革の議題を処理するだけでなく、必要があると判断した場合、それに関連する政策パッケージを形成するための調査・検討機能を設けることも重要と考える。一方で、これらの機能を一朝一夕に整備することは容易でないと考えられるので、案件によっては、競争政策（競争条件整備）の観点から公正取引委員会が行っている実態調査等のアドボカシー活動との連携を強化し、協働することも考えられる。

以上の視点を踏まえて、包括的な政策パッケージ形成のための調査事業、経済効果の算定や従前のデータに基づく議論のためのリソース確保、国民・事業者等に向けた周知のための対応強化のために組織体制や予算確保も進められるべきである。規制改革推進会議及び規制官庁が協力を行って、本質的課題解決のために設定したKPIの達成状況や、新たな安

な法案の整備だけでなく、例えば電波オークション、ドローン政策、オンライン診療等、規制改革推進会議としても各省の開催する会議に参加することも通じて、大きな政策パッケージの形成に関与してきたこともある。

全規制等のリスク管理等の実効性、事業環境の変化により付加的に生じた課題のフォローアップが適切に行われる体制整備にもつながると考えられる¹⁹。

3 新たなルール形成に向けた、重要なインセンティブ設計としての公務員制度改革と民間のチャレンジマインドを高める組織ガバナンスの整備の考え方

新たな制度やサービスが抽象的に想定できるというだけでは、何ら本質的課題の解決につながらない。それらが実際に検討され、実行に移す主体が適切に整備されて初めて意味がある。規制改革に関する関係者としては、公務員の役割が大きく、また制度・規制により働き方のインセンティブが大きく変化するという意味では公務員に着目することは重要である。公務員を中心にして、個人のインセンティブの整備という観点では次のような指摘が可能である。

- ① デジタル庁の創設時に有意人材の確保を狙っていたはずであるが、現状これは十分に進んでいないように思われる。公務員の待遇改善や、官民で人材が流動的に行き来する仕組み（リボルビングドア）の実装を通じて、有意人材を確保できるようにすべきである。
- ② 新しい制度やサービスの検討や実行に際し、現場の経験が反映されるようにすることは重要である。EBPMを実施できる専門知識を有する政策担当者の数を増やすという観点からは、公務員の兼職を営利事業も含めて認めていくだけでなく、専門知識を有する民間の外部有識者に公務員を兼職させる方法を併用することで十分な官民交流が推進されると考えられる。一方で、民間事業と公務とを兼務することによって生じうるモラル・ハザード等の問題については、定量的な政策目標の設定を行うことや、諸外国の取り組みなども参考に、各種規制を適切に整備することにより、対応すべきである。
- ③ 既存の制度や規制についてその問題点が認識されつつも放置されている原因として、現状を維持する方向でのインセンティブが働いている、少なくとも現状を打開しようとするインセンティブが働いていないという点が挙げられる。そこで、公務員の待遇改善を行うにあたっては、「果敢に何かに取り組んだものの残念ながら成果が残せなかった者」を「何もしなかった者」よりも評価する仕組みを用意すべきである。また、その評価には、強い上意下達により、若手ないし現場を担う公務員が新しいことに取り組みにくいという事態を解消すべく、上位者にも相互評価が及ぶようにする、いわゆる 360 度評価の手法が導入されるべきである。
- ④ 人事権が旧省庁で分かれていたり、技官と事務官とで分かれている等、省庁の中で人事関係全体を考えた動きが同方向を向いていない。そこで、各省に任せきりにせず、人事院が定量評価を行う方法をまとめて、公務員の行動のあり方を改めていくべきである。定量評価の方向性としては、例えば EBPM を推進することの裏返しとし

¹⁹ 自由民主党規制改革等に関するプロジェクトチーム提言（概要）（令和 6 年 4 月 25 日）及び地方におけるインフラ維持と人材確保・育成に関する規制改革（令和 6 年 4 月 19 日）第 5 項でも体制強化の必要性は議論されている。

て、当該公務員が実現に寄与した政府の規制・政策の効果を測定した上で、それを人事評価に反映するという方法が考えられる。

- ⑤ 政省令等にて組織の設計を定めなければならない場面が多い。しかしこれにより、必要がないような課室をクローズする場面でも、無用な軋轢や時間が発生している。本来注力すべき検討や実行に集中できるよう、組織の改廃等について柔軟な対応を行うことができないか、国家行政組織法上の整理を進めることが望まれる。
- ⑥ 公務員の採用に当たっても、現在は、弁護士及び会計士についてのみ通常より高い給与水準で期間を限って採用することが可能な制度となっているが、当該給与水準自体も一流の人材を採用するには遜色があるものとなっており、十分な待遇改善を図るべきである。また、デジタル庁の設置前にも議論がされたように、弁護士、会計士以外にも、先端技術の高度人材なども、広く専門性のある人材を柔軟に採用でき、また幹部職員への登用の可能性も確保することで、規制・政策の質が向上することが期待される。
- ⑦ 国家戦略特区でも、スタートアップ企業における優秀な人材確保のため、国の行政機関の職員がスタートアップ企業で働き、一定期間内に再び国の職員になった場合の退職手当の算定について前後の期間を通算する制度があるが、官の人材不足の観点からも、通算勤続年数に限らず、中途採用の者や民間企業に就職後に官に戻った者も、公務員での同様の年数業務を行った者に劣らない処遇とできるようにするべきである。
- ⑧ 官民がそれぞれの強みを発揮すべく、官は限られたリソースを政策的効果が大きい取組みに合理的に配分して業務が進められるようにすべきであるし、民は環境変化に柔軟に対応できるような組織設計、業務運営（アジャイル・ガバナンス）を取り込むようすべきである。官民の関係が共進化となるよう、まずは官側の取組みを先行させつつ、民間がそれを踏まえてさらに先をいく、というような世界観を持つべきである。民間における、チャレンジが増える組織・個人のあり方について、アジャイル・ガバナンスの組織への適用のあり方を整備することなどを含めて、検討し、政策として打ち出していくべきである。

第4 具体的施策

1 供給制約を前提とした競争環境の整備の必要性

供給制約がない経済においては、業種ごと、地域ごとに分断された許認可や規制の体系がそれ自体問題になることがなかった。しかし、供給制約課題が明確化し、一方でデジタル技術をはじめとするテクノロジーにより業種や地域の壁を越えることが容易になった現状において、これまでの規制体系や競争環境を維持することの非効率性やデメリットに目を向ける必要がある。国民生活にとって重要性が高く、かつ、競争環境に対する制度の寄与が大きい許認可業、規制産業を中心に、持続可能な制度の在り方を集中的に議論する必要がある。

規制改革推進会議が議論した中に、放送制度改革の議論があったが、その中では民間放送事業者のハード設備の設備保有共同、設備会社設立のような論点もあった。地域情報発信を

行う放送事業者の事業の継続可能性を高める視点で、設備リソースを競合事業者間で持ち合うことを認めていくものである。ライドシェア以外のモビリティに関する課題も、営業用自動車等の持ち合いを内容とするものも多く、また薬事に関する議論としても、薬の供給力不足を解消するために、効率的・効果的に数少ない薬が実際に利用されるようにするためには、在庫管理・配送等の業務での連携も重要となる。調剤の外部委託や、地方公共団体の業務委託のような論点も議論されていたが、これらも競争法の問題にこそ直ちにならないもののリソースの共用を進めるためのものとも評価できる。

また、放送事業者については放送波のBB代替も議論がされたが、通信インフラ代替費用の検討のために、通信事業者、放送事業者の保有する情報をどのように交換するかが論点となった。ここでは、過去の規制改革推進会議において銀行業界が地方公共団体との関係で公金収納等に関する手数料を請求できるようにするために、どのように銀行業界で情報を集めることができるかが課題になったものであった。

2 共同利用等行為に関する考え方の整理と周知

供給制約社会における財やサービスの供給については、その参入を可能な限りオープンなものとして多様な形態の担い手が事業活動を行える競争環境を確保しつつ、一方で、事業者間においては、リソースの共同利用や共同調達といった部分的な連携・協調を行うこと（以下、単に「共同行為等」という。）も必要である。

この点に関し、共同行為等を行うこと自体が競争法に抵触することを懸念として事業者が取組みを躊躇しているとの指摘もみられる。このような指摘については、事業者が共同行為等に関する情報を効率的に得られないことから、その適法性に懸念を持ったり判断できなかつたりする等により、過度に萎縮している面も少なくないと考えられる。競争法は、事業者からの相談に応じて法抵触の可能性を整理しつつも、個別相談に対する考え方として実例がその都度示されるにとどまり、その際の留意点が参照しづらいことが、その背景にあるとも考えられる。そのため、公正取引委員会を中心とする考え方の整理や参考資料等の整備がなされることが、事業者の過度な萎縮を防ぐ上で重要である。

なお、供給制約課題が存在する中で、競争環境を変化させるための重要な視点としては、下請・委託先事業者や個人事業主等の競争上劣位にある者でも競争上優位にある者との間で十分に交渉できるよう、整理を進めることである。ここでは団体活動における情報共有や団体交渉等に関する競争法上の整理を改めて示すことに価値があると思われる。

具体例としては、共同配送の分野が挙げられる。供給制約課題との関係では、2024年から働き方改革関連法案が施行されることが重要な転換点になる。従前、長時間労働によって人手不足の一部を事実上補ってきた慣行を見直すもの、つまり必要な社会のアップデートであり、運送業界等を中心に各業界で「2024年問題」と称されている。

このような目の前のテーマに対応し、業務見直しの推進を手助けするため、競争政策の整理と規制改革の融合の視点から、供給制約課題がある中での競争環境の整備を補助し、規制改革の必要性を明らかにすることも重要と思われる。

共同配送に関しては、過去の公正取引委員会への相談事例等の蓄積を整理できるものとも考えられるので、事業者が自ら判断して速やかに実施することが可能となるよう、例えば一括して考え方を参照できるようにする等、公正取引委員会において参考資料等の整理をして、国民・事業者向けに周知していくことが必要と考えられる。

3 今後の競争政策的分析と規制改革との連携

許認可制度等による、自治体単位の地域分割、需要減少の中での人員・事業所配置の要求等の既存の規制のあり方は、競争制限的な効果をもたらす側面があり、寡占化につながる可能性も高い。一方で、このような場合においては、多くはテクノロジーの利用も含め広域での事業実施等による、安定した数量の需要に応じる事業を継続できず、寡占化した事業者が縮小均衡し、一方で広域に事業を行う事業者の参入制約ともなり、必要なサービスの安定供給が時間の経過により困難になり続ける。

そのため、許認可等の事業の制約について競争環境を適切に整備する方向に整理する他、広域でサービスを提供する事業者も含めて、需要が限定された地域でもサービスを継続するためには、市場が歪められ、競争環境が悪化しないよう留意し、クライテリアを定めつつ、限られたリソースの共同利用、事業者の共同行為を行うことができる事業環境を整備することも考えられる。

このような点については、今後、供給制約課題が存在する中での競争環境という観点も含めた議論を行っていくため、規制改革推進会議における議論に公正取引委員会の参加を求める等して、競争政策上の見解等を聴取しつつ、規制改革の議論を行っていくことが重要ではないかと考える。

以上