

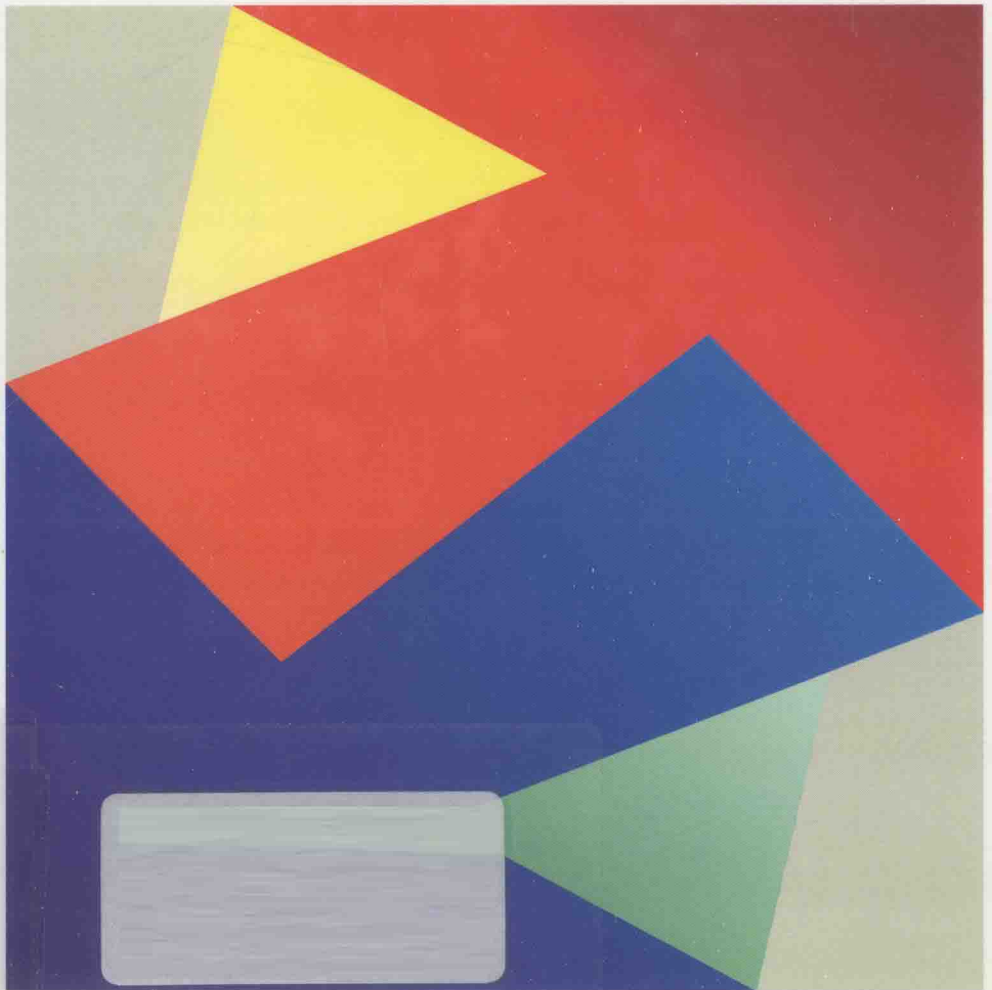
シリーズ
現代経済研究
18

八代尚宏 編

伊藤隆一 小島典明 田中敬文 中条潮
福井秀夫 八代尚宏

社会的規制の 経済分析

Contemporary Economic Study Series



シリーズ：現代経済研究 18

Contemporary Economic Study Series

社会的規制の 経済分析

八代尚宏 編

伊藤隆一 小嶋典明 田中敬文 中条潮
福井秀夫 八代尚宏

日本経済新聞社

執筆者（五十音順）
伊藤隆一 新エネルギー・産業技術総合開発機構
 (前通商産業省大臣官房)
小嶋典明 大阪大学法学部
田中敬文 東京学芸大学教育学部
中条 潮 慶應義塾大学商学部
福井秀夫 法政大学社会学部
* 八代尚宏 上智大学国際関係研究所
(*印は本書編者)

〈シリーズ・現代経済研究18〉
社会的規制の経済分析

2000年4月10日 1版1刷

編者 八代尚宏

© Naohiro Yashiro, 2000

発行者 小林豊彦

発行所 日本経済新聞社

<http://www.nikkei.co.jp/pub/>

東京都千代田区大手町1-9-5 郵便番号 100-8066

電話 (03) 3270-0251 振替 00130-7-555

印刷・奥村印刷 製本・積信堂

ISBN4-532-13188-X

本書の一部あるいは全部を無断で複製(コピー)することは、法律で認められた場合を除き、著者および出版社の権利の侵害となりますので、その場合には予め小社あて許諾を求めて下さい。

Printed in Japan

目 次

第1章 社会的規制はなぜ必要か	
—— 規制の原点に戻った改革を ……………八代尚宏	9
1. はじめに	9
2. 「社会的規制」とは何か	10
1 市場の失敗	10
2 政府介入の手段	12
3 社会的規制と経済的規制との区別	14
4 社会的規制を取り上げる重要性	14
5 規制緩和から規制改革へ	16
3. 社会的規制の共通点	17
1 政府による需給調整の思想	17
2 事前的規制主義	20
3 機関補助方式	21
4 株式会社の事業参入禁止	22
5 「非営利性」の意味するもの	23
6 非営利法人は「非営利組織」か	25
4. 政府の役割の変化	27
1 経済社会的環境の変化	27
2 民間活動優先の原則	29
3 行政の説明責任	30
4 情報公開の原則	31
5 「社会的安全弁」の構築	31
5. おわりに	33
第2章 労働市場の規制改革	
—— 職業安定法・労働者派遣法改正の評価 ……小嶋典明	37
1. はじめに	37
2. 労働市場規制の全体像	39
3. 労働市場規制の経済学	41
4. 細部に宿る規制	45

- 1 職業紹介事業 45
- 2 労働者の募集 49
- 3 労働者派遣事業 52
- 5. 本来の市場へ 57
- 6. おわりに——解雇規制について考える 59

第3章 教育の規制改革

——消費者主体の教育サービスを目指して……田中敬文 65

- 1. はじめに 65
- 2. 規制の種類とその根拠 65
 - 1 規制の種類 65
 - 2 規制の根拠 67
- 3. 初中等教育と高等教育との比較 69
 - 1 財の種類 70
 - 2 教育内容への統制 70
 - 3 教員資格 70
 - 4 学校選択の自由度 70
 - 5 経営形態 71
 - 6 家計の教育費負担 72
- 4. 私立学校の特徴 72
 - 1 NPOとしての私立学校 73
 - 2 私立学校への規制と助成 74
- 5. 高等教育の規制改革 76
 - 1 問題点 76
 - 2 規制改革の方向 82
 - 3 財政支援の改革 86
- 6. 初中等教育の規制改革 88
 - 1 問題点 89
 - 2 規制改革の方向 92
- 7. おわりに——大学入試改革と教育の「質」の保証 95

第4章 医療の規制改革

——保険者機能強化と医療機関の競争促進……八代尚宏 99

- 1. はじめに 99

2.	医療における公的介入の論拠	100
1	医療サービスの特殊性とは	100
2	高齢化と医療費の拡大	101
3	医療における情報制約	104
4	医療における平等性と効率性	104
5	医療保険のモラル・ハザード	105
3.	診療報酬体系	106
1	診療報酬体系とは	106
2	診療報酬体系の問題点	107
3	混合診療の禁止	108
4	医療サービスの質の標準化	110
4.	保険者機能の強化	112
1	医療情報の開示	112
2	医療評価機構の役割	113
3	レセプト審査機能	115
4	レセプト処理の電算化	116
5	保険者による医療機関の選別	117
6	被保険者による保険者の選択	118
7	保険者による「管理医療」	119
5.	医療サービス供給面の改革	120
1	病床規制	121
2	企業の病院経営の規制	123
3	医療機関の機能分担の強化	126
4	終末期医療への対応	128
6.	おわりに	129

第5章 福祉の規制改革

—— 高齢者介護と保育サービス充実のために

.....八代尚宏 133

1.	はじめに	133
2.	福祉サービス規制の論理	135
1	福祉サービスの特殊性	135
2	措置制度の問題点	138
3	社会福祉事業法の論理	143

3. 高齢者介護分野での規制改革 146
 - 1 公的介護保険の意義 146
 - 2 社会福祉基礎構造改革の考え方 148
 - 3 社会福祉法人の改革 152
 - 4 介護サービス市場への参入規制 153
4. 保育所改革の方向 156
 - 1 保育サービスの問題点 156
 - 2 保育所に対する規制 159
 - 3 保育サービス改革の方向 163
5. 利用者への直接補助方式 164
6. おわりに 165

第6章 運輸・交通の規制改革

— 利用者に便利な航空・道路交通へ ……中条 潮 169

1. はじめに——「社会的規制」の概念と本章の検討範囲 169
2. 運輸・交通分野における市場介入の種類・形態 170
 - 1 市場介入の概略 170
 - 2 市場介入の特徴 172
 - 3 「交通の公共性」と市場の失敗 173
3. 需給調整規制と価格規制の問題点 174
 - 1 妥当性を欠く需給調整規制と価格規制 174
 - 2 現行の需給調整規制撤廃政策の実態 176
 - 3 国内航空の新規参入と公正競争の課題 178
4. 質的規制の課題——情報の不完全性：安全規制を中心に 183
 - 1 質的規制の一般の問題点 183
 - 2 安全至上主義からの脱却が必要 187
5. 外部性と交通市場介入——道路混雑と公害 191
 - 1 混雑費用の問題と道路空間の最適利用 191
 - 2 自動車公害を緩和するための公共用交通への補助 198
6. 交通弱者対策——所得分配と交通補助 199
 - 1 交通機関を限定した補助制度は非効率 199
 - 2 社会的内部補助の問題点 201
 - 3 ユーザーサイド補助への転換と競争の導入 202
 - 4 補助金の競争入札 202

第7章 司法の規制改革

— 法曹・裁判所改革とロースクール構想批判

.....福井秀夫 205

1. はじめに 205
2. 問題の所在 206
 - 1 改革の視点 206
 - 2 現行規制の実態と論拠 211
 - 3 司法改革の主体 215
3. 司法試験の問題点 217
 - 1 司法試験の意味 217
 - 2 試験による質の確保は可能か 218
 - 3 試験内容は辺境地帯 220
 - 4 司法試験合格者増員反対論に理由はない 221
 - 5 司法試験の機能特化 223
 - 6 司法修習の廃止 224
4. 弁護士によるサービスの質とコスト 224
 - 1 弁護士の法的サービスの質の確保 224
 - 2 広告制限の意味 225
 - 3 法律論のウエイトを高めよ 227
 - 4 弁護士の所得保障は必要か 227
 - 5 外国弁護士は規制すべきか 228
 - 6 報酬規定は競争制限 229
 - 7 弁護士の兼業・法人化規制 230
 - 8 弁護士の業務独占は撤廃 232
5. 裁判所と裁判官にかかわる問題 233
 - 1 裁判官キャリア制の弊害 233
 - 2 裁判官による政策形成を限定せよ 235
 - 3 専門性を高めよ 236
 - 4 人員を増員 236
 - 5 執拗な和解勧告を禁じよ 237
6. 法務省・法制審議会 238
7. 民事執行の破綻 239
8. いわゆる「ロースクール構想」は米国型で 240

9. おわりに	243
---------	-----

第8章 安全の規制改革

—— 検査・検定・公的資格の横断的見直しを

.....八代尚宏・伊藤隆一 247

1. はじめに	247
2. 安全のための規制とは何か	248
1 安全規制の目的	248
2 安全規制の手段	249
3. 安全規制の経済学的根拠	251
4. 安全規制の問題点	253
1 新規参入抑制効果	253
2 安全規制の機会費用	255
3 安全規制と保険との代替性	256
5. 検査にかかる制度見直しの必要性	257
1 事業者責任を問わない検査・検定制度	257
2 政府の検査業務独占	258
3 国際相互承認の必要性	260
4 労働安全基準の考え方	262
6. 安全規制改革のための具体的内容	263
1 安全確認についての公私の役割分担	264
2 民間検査機関の要件	266
3 事後的規制の拡充	267
4 基準の妥当性についての解釈権	268
5 仕様規定から性能規定へ	269
6 国際相互承認の推進	270
7 消費者理解の重要性	271
8 残された課題	272
7. 公的資格をめぐる問題	273
1 公的資格の概要	273
2 資格制度の問題点	274
3 業務独占資格の改革	276
4 必置資格・必置規制の見直し	278
8. おわりに	279

まえがき

「経済的活動の規制緩和は当然だが、社会的分野の規制は別」という見方は、依然として根強い。消費者や労働者の安全・健康・生活環境の保全などの社会的目的を達成するためのさまざまな「社会的規制」は、長い間、規制緩和の流れのなかでも聖域とされてきた。しかし、過去の経済環境を前提とした規制が、企業の効率的な経済活動の妨げとなっていることと同様に、半世紀以上も前の社会環境に合わせて作られた社会的規制のなかには、国民生活の向上を阻害するものも多い。

本書は、これまで体系的な研究がなされてこなかった、労働、教育、医療、福祉、法務、運輸、安全等の分野における「社会的規制」について、統一的な視点から、現状の制度の問題点を明らかにし、その改革の方向について考えることを目的としている。

戦後の貧しい時期に形成された日本の多くの社会制度は、先進国の間でもトップに近い所得水準に到達した現在の社会実態と整合性を欠くものとなっている。また、急速に進展する経済活動の国際化と人口の少子・高齢化のなかで、多くの社会制度の見直しが迫られているにもかかわらず、その改革は遅々として進まない。

この主たる要因としては、さまざまな既得権を持つ利益集団の抵抗もあるが、改革の基本的な方向についての社会的コンセンサスが十分に得られていないことも大きい。とくに社会的分野では「無秩序な市場」に委ねるよりも、「政府の賢明な指導」に基づいたシステムのほうが望ましいと考える人々は依然として多い。

本書の主要な目的は、こうした「常識」に対して、いわゆる「社会的規制」とされているもののうちには、実質的に新規事業者の参入を抑制することで既存の事業者の利益を守る「経済的規制」に近いものが多いことや、それに基づく市場競争の阻害が消費者の選択肢を狭め、国民生活の充実を妨げていることを、具体的な事例を用いて示すことにある。また、単なる規制緩和だけではなく、消費者保護や社会的安全弁の構築も含めた意味での市場競争を促進させるための「規制改革」を、共通な視点としている。

そのためには、個々の社会的規制の分野における「規制の論理」を、経済論理的に整理することが必要となる。規制改革の是非をめぐる対立は、主として市場経済が、現実にとどこまでよく機能するかという評価について生じており、具体的な事例に関する議論なしには、単に市場礼賛論と市場否定論とのすれ違いに終わるだけとなる。また、社会的規制の論拠としては、各々の分野におけるさまざまな「特殊性」があげられる場合が多い。しかし、本書で取り上げた個別分野での社会的規制の論理には共通点が少なくない。これに注目すれば、特定分野での規制改革の突破口が、他の分野にも容易に波及する可能性を秘めている。分野横断的規制の分析は、政策的にも重要な課題である。

この分析方法は、政府の行政改革本部規制改革委員会で取り上げられている手法でもあり、各省庁の規制を横並びに取り上げることで、多くの問題点が明らかにされている。

なお、社会的規制は、本書で取り上げた分野に限られるわけではないが、環境問題については、すでに多くの研究があることや、農業、電気・通信、都市・住宅等の政策課題は、いずれも本シリーズですでに取り上げられていることから、ここでは除外した。

最後に、本書は、編者もその一員である規制改革委員会の過去の活動による部分も多く、委員・参与および事務局の方々の貢献に深謝したい。もっとも、本書の内容に関する責任は、すべて執筆者個人が負うことはいうまでもない。また、本書の出版に際し、常任メンバー、とくに本プロジェクトの研究会にも出席し、貴重なコメントをいただいた奥野正寛東京大学教授と、編集の労をとっていただいた日本経済新聞社出版局編集部の田口恒雄・増山修・平井修一の各氏に感謝したい。

2000年3月

八代 尚宏

目 次

第1章	社会的規制はなぜ必要か	
	—— 規制の原点に戻った改革を ……………	八代尚宏 9
1.	はじめに	9
2.	「社会的規制」とは何か	10
1	市場の失敗	10
2	政府介入の手段	12
3	社会的規制と経済的規制との区別	14
4	社会的規制を取り上げる重要性	14
5	規制緩和から規制改革へ	16
3.	社会的規制の共通点	17
1	政府による需給調整の思想	17
2	事前的規制主義	20
3	機関補助方式	21
4	株式会社の事業参入禁止	22
5	「非営利性」の意味するもの	23
6	非営利法人は「非営利組織」か	25
4.	政府の役割の変化	27
1	経済社会的環境の変化	27
2	民間活動優先の原則	29
3	行政の説明責任	30
4	情報公開の原則	31
5	「社会的安全弁」の構築	31
5.	おわりに	33
第2章	労働市場の規制改革	
	—— 職業安定法・労働者派遣法改正の評価 ……	小嶋典明 37
1.	はじめに	37
2.	労働市場規制の全体像	39
3.	労働市場規制の経済学	41
4.	細部に宿る規制	45

- 1 職業紹介事業 45
- 2 労働者の募集 49
- 3 労働者派遣事業 52
- 5. 本来の市場へ 57
- 6. おわりに——解雇規制について考える 59

第3章 教育の規制改革

——消費者主体の教育サービスを目指して……田中敬文 65

- 1. はじめに 65
- 2. 規制の種類とその根拠 65
 - 1 規制の種類 65
 - 2 規制の根拠 67
- 3. 初中等教育と高等教育との比較 69
 - 1 財の種類 70
 - 2 教育内容への統制 70
 - 3 教員資格 70
 - 4 学校選択の自由度 70
 - 5 経営形態 71
 - 6 家計の教育費負担 72
- 4. 私立学校の特徴 72
 - 1 NPOとしての私立学校 73
 - 2 私立学校への規制と助成 74
- 5. 高等教育の規制改革 76
 - 1 問題点 76
 - 2 規制改革の方向 82
 - 3 財政支援の改革 86
- 6. 初中等教育の規制改革 88
 - 1 問題点 89
 - 2 規制改革の方向 92
- 7. おわりに——大学入試改革と教育の「質」の保証 95

第4章 医療の規制改革

——保険者機能強化と医療機関の競争促進……八代尚宏 99

- 1. はじめに 99

2. 医療における公的介入の論拠	100
1 医療サービスの特殊性とは	100
2 高齢化と医療費の拡大	101
3 医療における情報制約	104
4 医療における平等性と効率性	104
5 医療保険のモラル・ハザード	105
3. 診療報酬体系	106
1 診療報酬体系とは	106
2 診療報酬体系の問題点	107
3 混合診療の禁止	108
4 医療サービスの質の標準化	110
4. 保険者機能の強化	112
1 医療情報の開示	112
2 医療評価機構の役割	113
3 レセプト審査機能	115
4 レセプト処理の電算化	116
5 保険者による医療機関の選別	117
6 被保険者による保険者の選択	118
7 保険者による「管理医療」	119
5. 医療サービス供給面の改革	120
1 病床規制	121
2 企業の病院経営の規制	123
3 医療機関の機能分担の強化	126
4 終末期医療への対応	128
6. おわりに	129

第5章 福祉の規制改革

—— 高齢者介護と保育サービス充実のために

.....八代尚宏 133

1. はじめに	133
2. 福祉サービス規制の論理	135
1 福祉サービスの特殊性	135
2 措置制度の問題点	138
3 社会福祉事業法の論理	143

3. 高齢者介護分野での規制改革 146
 - 1 公的介護保険の意義 146
 - 2 社会福祉基礎構造改革の考え方 148
 - 3 社会福祉法人の改革 152
 - 4 介護サービス市場への参入規制 153
4. 保育所改革の方向 156
 - 1 保育サービスの問題点 156
 - 2 保育所に対する規制 159
 - 3 保育サービス改革の方向 163
5. 利用者への直接補助方式 164
6. おわりに 165

第6章 運輸・交通の規制改革

——利用者へ便利な航空・道路交通へ……………中条 潮 169

1. はじめに——「社会的規制」の概念と本章の検討範囲 169
2. 運輸・交通分野における市場介入の種類・形態 170
 - 1 市場介入の概略 170
 - 2 市場介入の特徴 172
 - 3 「交通の公共性」と市場の失敗 173
3. 需給調整規制と価格規制の問題点 174
 - 1 妥当性を欠く需給調整規制と価格規制 174
 - 2 現行の需給調整規制撤廃政策の実態 176
 - 3 国内航空の新規参入と公正競争の課題 178
4. 質的規制の課題——情報の不完全性：安全規制を中心に 183
 - 1 質的規制の一般の問題点 183
 - 2 安全至上主義からの脱却が必要 187
5. 外部性と交通市場介入——道路混雑と公害 191
 - 1 混雑費用の問題と道路空間の最適利用 191
 - 2 自動車公害を緩和するための公共用交通への補助 198
6. 交通弱者対策——所得分配と交通補助 199
 - 1 交通機関を限定した補助制度は非効率 199
 - 2 社会的内部補助の問題点 201
 - 3 ユーザーサイド補助への転換と競争の導入 202
 - 4 補助金の競争入札 202

第7章 司法の規制改革

— 法曹・裁判所改革とロースクール構想批判

.....福井秀夫 205

1. はじめに 205
2. 問題の所在 206
 - 1 改革の視点 206
 - 2 現行規制の実態と論拠 211
 - 3 司法改革の主体 215
3. 司法試験の問題点 217
 - 1 司法試験の意味 217
 - 2 試験による質の確保は可能か 218
 - 3 試験内容は辺境地帯 220
 - 4 司法試験合格者増員反対論に理由はない 221
 - 5 司法試験の機能特化 223
 - 6 司法修習の廃止 224
4. 弁護士によるサービスの質とコスト 224
 - 1 弁護士の法的サービスの質の確保 224
 - 2 広告制限の意味 225
 - 3 法律論のウエイトを高めよ 227
 - 4 弁護士の所得保障は必要か 227
 - 5 外国弁護士は規制すべきか 228
 - 6 報酬規定は競争制限 229
 - 7 弁護士の兼業・法人化規制 230
 - 8 弁護士の業務独占は撤廃 232
5. 裁判所と裁判官にかかわる問題 233
 - 1 裁判官キャリア制の弊害 233
 - 2 裁判官による政策形成を限定せよ 235
 - 3 専門性を高めよ 236
 - 4 人員を増員 236
 - 5 執拗な和解勧告を禁じよ 237
6. 法務省・法制審議会 238
7. 民事執行の破綻 239
8. いわゆる「ロースクール構想」は米国型で 240

9. おわりに	243
---------	-----

第8章 安全の規制改革

—— 検査・検定・公的資格の横断的見直しを

.....八代尚宏・伊藤隆一 247

1. はじめに	247
2. 安全のための規制とは何か	248
1 安全規制の目的	248
2 安全規制の手段	249
3. 安全規制の経済学的根拠	251
4. 安全規制の問題点	253
1 新規参入抑制効果	253
2 安全規制の機会費用	255
3 安全規制と保険との代替性	256
5. 検査にかかる制度見直しの必要性	257
1 事業者責任を問わない検査・検定制度	257
2 政府の検査業務独占	258
3 国際相互承認の必要性	260
4 労働安全基準の考え方	262
6. 安全規制改革のための具体的内容	263
1 安全確認についての公私の役割分担	264
2 民間検査機関の要件	266
3 事後的規制の拡充	267
4 基準の妥当性についての解釈権	268
5 仕様規定から性能規定へ	269
6 国際相互承認の推進	270
7 消費者理解の重要性	271
8 残された課題	272
7. 公的資格をめぐる問題	273
1 公的資格の概要	273
2 資格制度の問題点	274
3 業務独占資格の改革	276
4 必置資格・必置規制の見直し	278
8. おわりに	279