

## 震災緩和の研究\*

原 田 久\*\*

(立教大学副総長・法学部教授)

### はじめに

2011(平23)年3月11日に発生した東日本大震災は、観測史上最大級といわれるマグニチュード9.0の太平洋沖地震のみならず、広範囲にわたる津波や福島第1原子力発電所における事故を伴う、大規模・広域・複合災害となった。東日本大震災は、発災から2年以上経過した現在もなお、数多くの国民に精神的苦痛と経済的負担を与え続けている。政府は、応急時から、かかる苦痛や負担を除去あるいは軽減するとともに、被災地・被災者を支援する各種の施策を講じてきた。その一つの方策が規制緩和である。

例えば、理容師法では、衛生面などの理由で、都道府県に届け出た理容所以外での営業を原則的に禁じている(同法6条の2)。しかし、報道によれば、2011(平23)年5月18日の段階で岩手・宮城・福島の3県で少なくとも637店舗が被災したため、被災した理容師は散髪で報酬を得ることができなくなっていた。そのため、厚労省は、被災して店舗営業できない場合、訪問営業をさしあたり2年間に限って許可する規制緩和を行った<sup>1)</sup>。また、関税法67条の2及び同法施行令59条の4では、輸出入の許可については不正輸出入防止等の観点から原則として外国貨物が保税地域に搬入された後に行われるが、予め税関長の承認を受けることにより、均質・大量貨物(石炭・鉄鉱石等)については「本船扱い(外国貨物を外国貿易船に積込んだ状態で輸出入申告が可能)」が認められている。そこで、財務省は、仮設住宅・建築資材といった復興支援物資の迅速な引取りを可能にするために、当面3年間に限って、均質・大量貨物以外についても「本船扱い」を弾力的に認める規制緩和を行った<sup>2)</sup>。さらに、環境省が実施した災害廃棄物の処理

\* 本稿は、2013(平25)年度科学研究費補助金・基盤(A)「公共政策の総論的分析」(研究代表者:真淵 勝, 課題番号:25245019)による研究成果の一部である。

\*\* 1995年3月九州大学大学院法学研究科博士課程修了(博士(法学)), 同年4月熊本県立大学総合管理学部助手, 1996年4月同専任講師, 2005年4月立教大学法学部助教授, 2007年9月ドイツ・ポツダム大学客員研究員(～2009年3月), 2008年4月立教大学法学部教授, 2012年4月同副総長。日本行政学会(2010年～理事), 日本政治学会に所属。主な著書は『社会制御の行政学』(信山社, 2000年), 『NPM時代の組織と人事』(信山社, 2005年), 『広範囲応答型の官僚制』(信山社, 2011年)など。

<sup>1)</sup> 朝日新聞2011(平23)年5月26日夕刊14面, 厚労省「平成23年(2011年)東日本大震災の発生により被災した理容師及び美容師による避難所又は仮設住宅における訪問理容・訪問美容について」(2011(平23)年4月22日), [http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001a4gt-im\\_g/2r9852000001a89n.pdf](http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001a4gt-im_g/2r9852000001a89n.pdf)

<sup>2)</sup> 日本経済新聞2011(平23)年5月30日朝刊3面, <http://www.customs.go.jp/news/news/20110311shinsai/kan230530.htm>

に関する規制緩和（産廃処理施設で処理する災害廃棄物の事前届出期間の短縮や水産加工品の海洋投棄の容認）<sup>3)</sup>のように、「かなり踏み込んだ規制緩和」を行った結果「初動対応は概ね適切」（石渡 2011：31）と評価されている規制分野もある。その結果、「震災緩和」（中島 2011:12）<sup>4)</sup>と呼ばれる震災後の規制緩和は、2012（平24）年12月12日現在で合計213項目に上った。

しかし、いかに震災後とはいえ、日本の規制改革を妨げる要因となってきた政治的・経済的・社会的環境と無関係に今般の規制緩和が検討されたわけではない。例えば、村井・宮城県知事が第4回東日本大震災復興構想会議（2011（平23）年5月10日）で提案した、沿岸漁業（養殖漁業等）への民間企業による参入や資本の導入などを促進しようとする「水産業復興特区」<sup>5)</sup>構想に対しては、民間企業が漁業権を得ることに対する懸念から「特区が浜の秩序を崩すなら、断じて容認できない」<sup>6)</sup>と宮城県漁協が強い反発を示していた。農水省も、同会議が2011（平23）年6月11日に公表した「復興への提言」骨子（たたき台）の検討段階において、「現行の漁業法でも、漁協と民間企業が話し合いをすれば参入は可能」<sup>7)</sup>として上記特区構想に消極的な姿勢を示していた。また、規制緩和とは逆に、金融庁による株式の空売り規制の強化策など、東日本大震災が市場の不安定要因になっていることに鑑みて、規制を維持・延長する事例もみられた<sup>8)</sup>。

それでは、東日本大震災後の規制緩和は、規制を取り巻く既存の利益配置と被災地・被災者支援という、全く異なる二つのコンテキストのうちどちらの影響を強く受けながら進められたのであろうか。そこで、本稿では、震災後における規制緩和を規定した要因について実証的に分析を行う。まずは、行政刷新会議のもとに設けられた規制・制度改革に関する分科会（後に、規制・制度改革委員会と名称変更）が公表した「東日本大震災に関連した各府省の規制緩和等の状況」（以下、「規制緩和等の状況」と略）<sup>9)</sup>をもとに、東日本大震災後に進められた規制緩和がどのような特徴を有しているのかを記述する。あわせて、上記規制緩和と阪神・淡路大震災後の規制緩和との異同についても可能な限り言及したい（＝第1章）。その上で、「規制緩和等の状況」等のデータを用いて東日本大震災後の規制緩和がいかなる要因によって規定されているかを分析する（＝第2章）。以上の作業により、震災後の各府省が、規制を取り巻く既存の利益配置（規制がもたらす費用・便益の集中・分散状況）よりは、むしろ被災自治体や被災企業・団体等の要望に沿った応答的（responsive）な規制緩和措置を講じたことを実証したい（＝おわりに）。

なお、東日本大震災後の規制緩和に関連して、東日本大震災復興基本法 10 条及び東日本大震災復興特別区域法に基づく 18 種類の「復興推進計画による規制・手続に関する特例」が認められ、既に申請が認定されている。しかし復興特区制度は、特定地方公共団体が作成する復興推進計画による認定申請を必要とするため、各府省が震災後に申請によらずに講じてきた規制緩和措置とは手続を異にしている。そのため、本稿の考察対象からは除外する。

東日本大震災後における政府の行動については、福島第1原子力発電所事故への対応を中心に様々な角度から検証がなされている。ここでは、発災直後における首相官邸の初期対応のまずさ、緊急時迅速放射

<sup>3)</sup> [http://www.env.go.jp/jishin/attach/mo23\\_06c.pdf](http://www.env.go.jp/jishin/attach/mo23_06c.pdf) ; [http://www.env.go.jp/jishin/attach/an23\\_44a.pdf](http://www.env.go.jp/jishin/attach/an23_44a.pdf)

<sup>4)</sup> 「震災緩和」という表現は、東日本大震災を契機に初めて用いられた表現ではなく、1995（平7）年1月の阪神・淡路大震災発生後の規制緩和を論じる際に既に用いられている。参照、日本経済新聞社（1996：145）。

<sup>5)</sup> <http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/kousou4/murai.pdf>

<sup>6)</sup> 日本経済新聞2011（平23）年7月18日朝刊16面。

<sup>7)</sup> 毎日新聞2011（平23）年6月12日朝刊2面。

<sup>8)</sup> 毎日新聞2011（平23）年4月23日朝刊7面。

<sup>9)</sup> [http://www.cao.go.jp/sasshin/kisei-seido/publication/p\\_index.html](http://www.cao.go.jp/sasshin/kisei-seido/publication/p_index.html)

能影響予測ネットワークシステム (SPEEDI) による放射能拡散の試算結果の公表遅延, さらには, 復興に係る基本的施策を謳う東日本大震災復興基本法の成立の遅さ等, 明らかにネガティブな評価が蓄積されてきた (例えば, 朝日新聞 (2012); 福島原発事故独立検証委員会 (2012); 杉本 (2012))。本稿もこの評価を疑うものではないが, 震災緩和の局面については幾分異なる政府像を描いてみたい。

## 第1章 震災緩和: 概観

本章では, 行政刷新会議のもとに設けられた規制・制度改革に関する分科会が公表した「規制緩和等の状況」をもとに, 東日本大震災後の規制緩和がどのような傾向を持っているのかを記述する。あわせて, 東日本大震災後の規制緩和と阪神・淡路大震災後の規制緩和との異同についても言及したい。

### (1) 規制緩和措置数の時系列的变化

さて, 「規制緩和等の状況」は, 震災から約1ヶ月経過した2011(平23)年4月18日に第1回目の取りまとめ結果が公表されて以来, 本稿執筆段階(2012(平24)年3月)において24回更新されている。規制緩和措置が逐次積み重ねられ, 網羅的に整理・公表され, しかも被災地への周知が試みられているのが, 今回の規制緩和の特徴である。本稿では, 震災発生の2011(平23)年3月11日から翌年度末までの約1年間に措置された規制緩和281項目を分析対象として取り扱う<sup>10)</sup>。なお, この281項目中, 福島第1原子力発電所の放射能漏れ事故に直接関連する規制緩和は6項目にとどまる<sup>11)</sup>。

さて, 震災後のいかなる時期に規制緩和が措置されたかを示すのが, 図表1である。規制緩和の措置数は震災直後の2011(平23)年3月中旬には既に68件を数え(発災当日の2011(平23)年3月11日でも8件が発出されている), 3月下旬を含めた3月中の規制緩和措置数は131項目である。

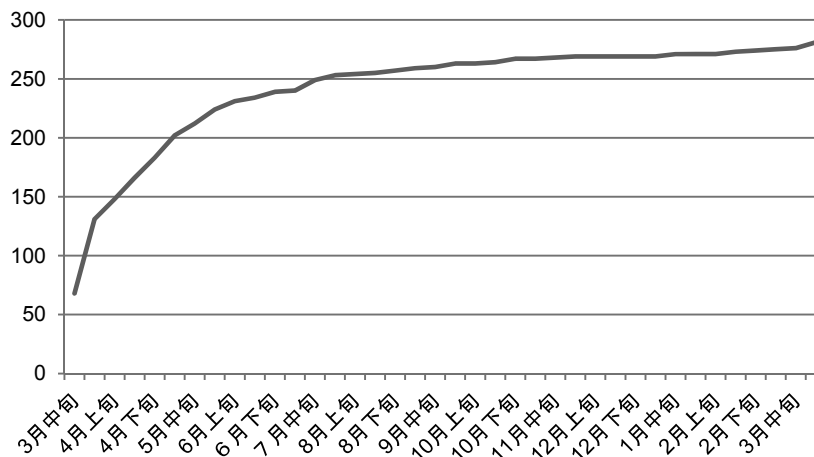
その後も規制緩和の総措置数は幾分マイルドに上昇を重ね, 5月下旬までは10日おきに10項目+ $\alpha$ 程度の規制緩和が行われている。しかし, それ以降は10日おきに一桁台の規制緩和措置数の増加に落ち着いた。この間, 規制緩和措置を講じたのは, 内閣府, 東日本大震災復興対策本部事務局, 公取委, 警察庁, 金融庁, 消費者庁, 総務省, 法務省, 外務省, 財務省, 文科省, 厚労省, 農水省, 経産省, 国交省, 環境省, 防衛省, 人事院の計18組織である。以上のデータからすれば, 震災後に措置された規制緩和は, 大別して, ①2011(平23)年3月中の急増期, ②2011(平23)年4月~5月の増加期, ③2011(平23)6

<sup>10)</sup> 本稿では, 「規制緩和等の状況」の「措置等の日付」の数を規制緩和項目数と数えており(例:「措置等の日付」に二つの日付が記載されている場合は原則として2件と数える), 発出された文書総数と同一ではない。なお, 「規制緩和等の状況」では, 発出された文書のうち一部の文書名の記載が省略されている。

<sup>11)</sup> 具体的には, 以下の通り。厚労省「放射能汚染された食品の取り扱いについて」(2011(平23)年3月13日), 同「魚介類中の放射性ヨウ素に関する暫定規制値の取扱いについて」(2011(平23)年4月15日), 同「乳及び乳製品の成分規格等に関する省令の一部を改正する省令」・「乳及び乳製品の成分規格等に関する省令別表の二の(一)の(1)の規定に基づき厚生労働大臣が定める放射性物質を定める件」・「食品, 添加物等の規格基準の一部を改正する件」(いずれも2012(平24)年3月15日), 国交省「福島原発沖における船舶の航行について」(2011(平23)年3月15日), 同「福島第一原子力発電所から半径20km圏内に係る自動車の抹消登録手続について」(2011(平23)年6月9日), 及び, 同「福島第一原子力発電所から半径20km圏内に係る小型二輪自動車及び検査対象外軽自動車の自動車検査証等の返納届出について」(2011(平23)年6月15日)。関連して, 福島第1原子力発電所の事故に関連してしばしばマスコミで取り上げられた, 緊急作業時の年間被曝量の上限引き上げ(厚労省「平成二十三年東北地方太平洋沖地震に起因して生じた事態に対応するための電離放射線障害防止規則の特例に関する省令」(2011(平23)年3月15日), 経産省「平成二十三年東北地方太平洋沖地震の特にやむを得ない緊急の場合に係る実用発電用原子炉の設置, 運転等に関する規則の規定に基づく線量限度等を定める告示」(2011(平23)年3月15日), 及び, 人事院規則10-5-5「人事院規則10-5(職員の放射線障害の防止)の一部を改正する人事院規則」(2011(平23)年3月15日))は, 本稿が対象とする東日本大震災後の規制緩和に含まれていないことに注意されたい。

月以降の安定期, の3期に分けることができる。

図表1 震災後の規制緩和項目の推移(積算)<sup>12)</sup>



出典:「規制緩和等の状況」のデータをもとに筆者作成

## (2) 規制緩和の措置根拠

次に、東日本大震災後の規制緩和がいかなる措置根拠に基づいて行われたかを記述しよう。図表2は、上述した281項目の規制緩和項目の措置根拠の各割合を示している。ここからは、法律及び政省令による規制緩和の割合が全体の6分の1程度にとどまっていることが分かる。残りの約8割の規制緩和は、例えば、「事務連絡」、「通知」、「通達」といった措置根拠に基づいて行われた。さらに、規制緩和の措置根拠として、「内規」あるいは「運用」を掲げる府省もあった。これは、各府省が法令の改廃によることなく、当該規制緩和が法令解釈として現時点では最適だと判断しただけだといえる。

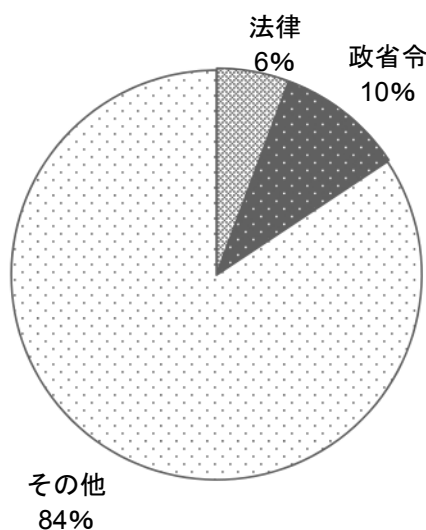
これらの対応は、法令以外の「通知」、「通達」等に「外部効果」<sup>13)</sup>を付与する規制緩和であり、「通知・通達等法令以外の規定に基づく規制に関する見直し基準」<sup>14)</sup>を策定し見直しを推進してきた平常時の政府のスタンスとは異なる、時限的かつ局所的な例外対応だということになる。

<sup>12)</sup> なお、横軸は2011(平23)年3月中旬～2012(平24)年3月下旬、縦軸は規制緩和の総措置数である。

<sup>13)</sup> 「外部効果」を有するとは、一般に、行政機関が法令の解釈や運用の基準などを示すことにより、「法規命令」(政省令等)以外のかたちで私人の権利義務に関わる事項について定めていることを指す。

<sup>14)</sup> 閣議決定「規制改革・民間開放推進3か年計画(再改定)」(2006(平18)年3月31日)、[http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/publication/2005/0331/item050331\\_03-03.pdf](http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/publication/2005/0331/item050331_03-03.pdf)

図表2 規制緩和の措置根拠



出典：「規制緩和等の状況」のデータをもとに筆者作成

### (3) 阪神・淡路大震災後における規制緩和

(1)～(2)で論じた東日本大震災後の規制緩和は、1995(平7)年の阪神・淡路大震災後のそれとどのように異なるのであろうか。管見の限り、阪神・淡路大震災後の規制緩和について包括的に論じた文献や、規制緩和の措置件数や措置根拠を網羅するデータが存在しないため、以下の記述は各種資料等の断片的な記載に基づくものである。

阪神・淡路大震災後に政府が行った規制緩和の一例としては、工場等制限法の特例措置(総理府2000:92)がある。旧国土庁は、被災地域における地域の産業復興を速やかに実現するために、既存事業者が震災前の従業者数の範囲内で床面積を拡大して工場を再建することや、被災工場の跡地に震災前の従業者数の範囲内または震災前と同一業種であれば他の事業者工場を新設することを可能とする工場等制限法の特例措置を講じたという。また、旧経産省近畿通産局は、大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律(旧大店法、2000(平12)年廃止)について、震災直後からの臨時店舗における販売行為、一時的な閉店時間の繰り下げや休業日数の削減に係る弾力的な取り扱いを認め、しかも、事前届けではなく事後届けを許容した(日本経済新聞社1996:148)。但し、当時の政府が、かかる規制緩和を規制の質管理という観点から総覧可能なかたちで整理・公表したわけではないし、規制緩和の効果を事後的に検証したわけでもない。

また、例えば、仮設住宅の迅速な建設のための輸入認定の期間短縮や建設にあたる外国人技術者の滞在期間延長といった被災地からの規制緩和要望に関して、阪神・淡路復興対策本部は概して消極的であったといわれる。例えば、警察庁出身の官僚からは建設労働者の身元引受人の問題が提示され、旧通産省との間で輸入住宅問題の主導権争いをしてきた建設省出身の官僚からは現行法の枠組みでも対処できるのではないかという意見が出され、農水省出身で労働行政担当の官僚からは被災地の雇用に影響するのではないかという懸念が伝えられたという(神戸新聞社2000:176)。また、東日本大震災後に法制化された「復興特区」との比較で言えば、当時の兵庫県知事が神戸港に「エンタープライズゾーン」(経済特区)を設置することを強力に求めたが、「わが国で“一国二制度”は認められない」として拒否されたという(貝原2009:

103-104, 170-172)。この背景には、第1回阪神・淡路復興委員会（1995（平7）年2月16日）で後藤田元副総理（同委員会特別顧問）から示された「後藤田ドクトリン」（震災前の水準までの復旧には政府が全面的に支援するが、それ以上の復興については特別扱いをしないという考え）が大きく影響しているといわれる。

さらに、既に廃止された阪神・淡路大震災に伴う許可等の有効期間の延長等に関する緊急措置法の第4条第1項では、「法令に基づき平成7年1月17日から同年4月27日までの間に履行されるべきであるとされている義務が震災により履行されなかった場合において、当該義務が同月28日までに履行されたときには、当該義務が履行されなかったことについて、行政上及び刑事上の責任（過料に係るものを含む。）は問われない」と規定していた。ただ、法令上のいかなる義務の有効期間について行政上・刑事上の責任を問われないことになるかについては明示されていないし、管見の限りでは義務違反を行政上・刑法上問わないことにした法令一覧が政府によって公表されていない。しかし、阪神・淡路大震災から約1年半後、大規模災害時の被害者への特別措置を一般制度化する「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」（以下、「存続期間延長法」と略）に基づく政令が制定された。東日本大震災後では、この法律により、多いときには140を超える許認可等の事項の存続期間（有効期間）が延長され、かつ一元的に公表されている（図表3）。

図表3 存続期間を（さらに）延長することができる許認可等一覧<sup>15)</sup>

	警察	総務	法務	厚労	農水	経産	国交	環境	計
2011（平23）年3月18日現在	25	9	4	37	10	15	22	13	135
2011（平23）年6月12日現在	25	8	8	41	12	15	21	14	144
2012（平24）年1月1日現在	0	0	0	27	3	35	4	0	69
2012（平24）年4月1日現在	0	0	0	21	0	0	0	0	21

出典：各種資料をもとに筆者作成

これは、「阪神・淡路大震災級の大規模な災害が発生したときに比較的定型的に立法措置が必要となると予想される特別措置について、あらかじめ一般法制化しておくことができないかどうか」（松原 1996：38）という当時の問題意識が生かされた証拠である。

本章では、東日本大震災後の規制緩和の特徴について、措置数の時系列的变化、措置根拠、及び、阪神・淡路大震災後の規制緩和との比較、という3点から記述した。以上の記述からすれば、東日本大震災後の規制緩和は、「規制の管理（regulatory management）」という視点からみれば、阪神・淡路大震災後の規制緩和に比べてより網羅的かつ合理的な手法で進められたことが分かる。

<sup>15)</sup> 規制緩和の事項数には共管を含む。

## 第2章 震災緩和の実証分析

近年の規制改革と規制改革の推進主体との関係を論じた田辺国昭によれば、日本における規制改革のアジェンダ設定は、外部に比較的規模の大きな委員会を設置して、この委員会自身がイニシアティブをとって改革のアジェンダ設定を行おうとする「提案型」と、委員会自体が改革のアジェンダ設定を行うのではなく、他の社会集団から提示された案を受け入れてその実現を図ろうとする「探索型」とに分けられるという（田辺 2012 : 293）<sup>16)</sup>。しかし、東日本大震災後の規制緩和はこの二つの類型には合致しない。各府省は、震災直後の応急時においては、各府省の出先機関や地方自治体等から寄せられる情報を参照しつつ半ば自律的に規制緩和措置を講じたと推測される。また、応急時に続く復旧時では、被災地の地方自治体や企業・団体あるいはこれらを糾合する組織から寄せられた要望を斟酌しつつ規制緩和措置を講じたと推測される。実際に、地方自治体や経済団体等から寄せられた規制見直し等の要望は256件・約250項目に上った。これを受けて、内閣府は、中長期的取組を要するものなどを除外し要望事項を整理した上で各府省に検討を要請し、回答を求めている<sup>17)</sup>。とはいえ、「はじめに」で触れたように、規制見直し等の要望を受けた各府省による規制緩和が規制を取り巻く既存の利益配置構造から自由であったわけではなかろう。

そこで、以下では、東日本大震災後の規制緩和がいかなる要因によって規定されているかについて実証分析を行いたい。その結果、各府省が被災地の地方自治体や企業・団体等からの規制緩和と要望に応答的に行動したことを、計量分析を通じて明らかにしたい。

### (1) データ・セット

本稿で用いるデータは、「規制に係る総括的報告について」（以下、「総括的報告」と略）及び「規制緩和等の状況」に掲げられたデータである。

このうち、「総括的報告」は、内閣府規制・制度改革担当事務局が、各府省庁等に対して、2010（平22）年3月31日時点の許認可等及びその関係法律を対象として、規制の目的や制定時期等に関する報告を求めたものである（複数の府省庁等が所管する法律はそれぞれの府省庁等から回答されている場合がある）。また、この調査報告は、総務省が概ね2年おきに公表してきた「許認可等の統一的把握」<sup>18)</sup>に実質的に代替する調査報告として実施されたものである。「総括的報告」における「許認可等」とは、「総括的報告」によれば、「国民（個人及び法人）の申請、出願等に基づき行政庁が行う処分及びこれに類似するもので、法律、政令、省令及び告示において、許可、認可、届出等の用語を使用しているもの」であり、「是正命令、許可・認可等の取消処分等、行政庁の一方的行為や、行政処分を介在させず直接国民の権利を制限し、義務を課すもの、地方公共団体等が条例等で行うもの等は含まれない」とされている。従来、「許認可等の統一的把握」の調査対象は、「国民（個人及び法人）の申請、出願等に基づき、行政庁が行う処分及びこれに類似するもので、法律、政令、省令及び告示において、許可、認可、免許、承認、検査、登録、届出、報告等の用語を使用しているもの」であったが、「総括的報告」における調査対象はこれと「ほぼ同様」<sup>19)</sup>で

<sup>16)</sup> 城山（2008：25）は、今日における日本の規制緩和・規制改革のプロセスが「制度化」されていることを捉えて、『規制緩和』あるいは『規制改革』自身が国家の規制レビューのメカニズムとして、つまり国家の役割として構造化されている」と述べている。

<sup>17)</sup> 第18回行政刷新会議「東日本大震災後における規制制度の見直しについて」、<http://www.cao.go.jp/sashin/kaigi/honkaigi/d18/pdf/s3-1.pdf>

<sup>18)</sup> 総務省行政評価局「許認可等の統一的把握の結果について」（2009（平21）年12月）、[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000047314.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000047314.pdf)

<sup>19)</sup> 内閣府規制・制度改革担当事務局「規制全般の見直しに向けた考え方（議論用ペーパー）」（2012（平24）年1月18日）、<http://www.cao.go.jp/sashin/kisei-seido/meeting/2011/subcommittee/120118/item1.pdf>

あるという。その意味では、「総括的報告」が今日における許認可等の規制の全てを概ねカバーしていると捉えてよからう。

また、「総括的報告」には、法律単位のデータとして、規制の目的、規制の費用・便益についての定性的記述、及び、利害関係者の相関構造（費用負担者・受益者、及び、費用・便益の集中・分散の別）などが記載されている。また、許認可条項別のデータとして、規制の設置根拠、規制主体、規制手段（規制の強弱）、及び、規制の時間的区分（新設・改廃時期）が記載されている。そこで、本稿の計量分析では、「総括的報告」の「関係法律」欄に規制法律として掲げられている 619 法律<sup>20)</sup>に、規制緩和措置が講じられた法律=1、規制緩和措置が講じられなかった法律=0 というダミー変数を当てた上で、被説明変数として用いることにする<sup>21)</sup>。さらに、この被説明変数を、①存続期間延長法に基づく政令により期間延長を行った法律を規制緩和に含めない場合と、②期間延長を行った法律を規制緩和に含める場合、という二つの場合に分けて計量分析を行いたい。なぜならば、例えば、同じ食品衛生法関係の規制緩和といっても、存続期間延長法による飲食店等の営業許可の期間延長は、ミネラルウォーターの表示義務とは異なり、本来法令で規制されている内容そのものの緩和ではないからである。その意味では、存続期間延長法による期間延長は、狭義の規制緩和に含まれるのではなく、厳密に言えば、「規制緩和等の状況」にいう「等」に相当するということができる。

次に、説明変数としては、以下の 2 種類を設定した。一つ目は、被災自治体や企業・団体等から各府省に寄せられた規制緩和の要望である。具体的には、第 18 回行政刷新会議（2011（平 23）年 6 月 7 日）において公表された「東日本大震災後における規制制度の見直しについて」において規制緩和の「該当法令等」に掲げられた法律である（脚注 17 を参照）。各府省は、被災自治体や企業・団体等からの要望に掲げられていない規制法律よりは、むしろ要望に掲げられた規制法律について規制緩和措置を講じたはずだ、つまり、各府省は被災地の地方自治体や企業・団体等の規制緩和要望に応答的（responsive）であったはずだというのが本稿の主たる仮説である。

二つ目の変数は、規制を取り巻く利害関係者の相関構造に関する変数群である。ウィルソンによれば、「政策の提案、特に経済的利害関係を伴うそれは、政策提案がもたらす費用・便益の配置状況についての当事者の認知に応じて類型化されうる…。費用・便益の政治的意義は、費用・便益の程度のみならずその配置からも生じる」（Wilson 1980 : 366）。つまり、規制の政治は規制がもたらす費用・便益の集中・分散によって異なる様相を呈するのであり、規制政策の類型が互いに異なる規制の政治を生むのである（詳細は、原田（2012））。これらの説明変数を用いる理由は、いかに震災後という特殊な状況であっても、規制を取り巻く既存の利益構造から自由ではあり得ないはずだという仮説に基づく。そこで、本稿では、「総括的報告」の「利害関係者の相関構造」に掲げられた①「費用集中・便益集中」（CC）、②「費用分散・便益集中」（DC）、③「費用集中・便益分散」（CD）、及び、④「費用分散・便益分散」（DD）のデータを利用し、各々に該当する場合=1、該当しない場合=0 のダミー変数を当てている（図表 4。但し、1 法律が複数の類型に帰属する場合がある）。

<sup>20)</sup> 但し、「総括的報告」に掲げられた規制のうち、利害関係者の相関構造及び規制の時間的区分の記載がない規制法律及び租税法（所得税法、租税特別措置法、地価税法、関税暫定措置法）、並びに、（法律によらない）政省令等による規制を除く。

<sup>21)</sup> 但し、法務省「供託金の納入期日の延長」（2011（平 23）年 3 月 16 日）及び法務省「供託官が振り出した小切手の換金場所の緩和」（2011（平 23）年 3 月 18 日）の二つの規制緩和措置は、関係する法律が 135 法律に及ぶため、以下の分析からは除外した。また、厚労省「被災した要援護者への対応及びこれに伴う特例措置等」（2011（平 23）年 3 月 11 日）は、関係する法令が明確に特定できないため、以下の分析からは除外した。さらに、「規制緩和等」といっても法律ではない「技術的助言」・「事業」・「要領」・「要綱」・公務員試験受験に係る規制緩和もあり、以下の分析ではあわせて除外している。



図表 4 規制がもたらす費用・便益の集中・分散

		便益	
		集中	分散
費用	集中	①	③
	分散	②	④

出典：筆者作成

図表 5 は、以上の説明変数・被説明変数の記述統計である。規制緩和措置が講じられた規制法律は、規制法律全体の 2 割強（存続期間延長法による適用法律を含まない場合：21%，存続期間延長法による適用法律を含む場合：23.6%）である。また、被災自治体や企業・団体等から各府省に寄せられた規制緩和要望に関する規制法律（図表 5 の「要望」）は、全規制法律の 7.4% である。これらのデータからは、規制緩和措置をめぐる要望や実務が、規制法律全体に満遍なく及んでいるわけではないことが分かる。また、別稿でも述べたように、我が国の規制法律のうち最も多い割合を占めるのは③費用集中・便益分散の規制法律である（65.6%）。逆に、②費用分散・便益集中の規制法律は我が国にはほとんど存在せず、わずか 4 法律に過ぎない。残りは、④費用分散・便益分散の規制法律が全体の 1 割弱（9.7%）、①費用集中・便益集中の規制法律が全体の 4 分の 1 程度（26.8%）である。

図表 5 記述統計

基本統計量	要望	①CC	②DC	③CD	④DD	規制緩和（存続期間延長法による適用法律含まず）	規制緩和（存続期間延長法による適用法律含む）
平均	0.0743	0.2682	0.0065	0.6559	0.0969	0.2100	0.2359
標準偏差	0.2623	0.4430	0.0801	0.4751	0.2959	0.4073	0.4245
最小値	0	0	0	0	0	0	0
最大値	1	1	1	1	1	1	1

出典：筆者作成

## (2) 分析結果

以下では、①存続期間延長法に基づく政令により期間延長を行った法律を含まない場合と②期間延長を行った法律を含む場合に分けた上で、被説明変数を規制緩和措置の有無（ダミー変数、以下「規制緩和」と略）、説明変数を規制政策の 4 類型（いずれもダミー変数、以下「CC」、「DC」、「CD」、「DD」と略）、及び被災自治体や企業・団体等からの規制緩和要望（ダミー変数、以下「要望」と略）とするロジスティック回帰分析の結果を示す（図表 6-1、6-2）。

### ①存続期間延長法に基づく期間延長を行った法律を含まない場合

モデル係数のオムニバス検定の結果は 1% 有意である。また、モデルの当てはまりの良さを表す Cox & Snell  $R^2$  は 0.084、Nagelkerke  $R^2$  は 0.131 である。さらに、求めたモデルがデータに適合しないか否かを検定する Hosmer と Lemeshow の検定結果は 0.911 であり、上記ロジスティック回帰モデルは適合していると

いう帰無仮説は棄却されない。

次に、図表 6-1 は、方程式中の変数の有意性を示している。本稿の主たる説明変数である「要望」は、本稿の計量分析では 1% 有意となった。また、説明変数の影響の方向性を示す変数の符号は正の符号であった。他方で、規制に係る費用・便益の集中・分散の 4 類型はいずれも有意とはならなかった。

図表 6-1 ロジスティック回帰分析の結果

変数	B	標準誤差	Wald	自由度	有意確率	Exp (B)
CC	.303	.630	.232	1	.630	1.354
DC	-19.542	20096.485	.000	1	.999	.000
CD	-.140	.632	.049	1	.825	.870
DD	1.066	.677	2.478	1	.115	2.905
要望	2.064	.332	38.727	1	.000*	7.878
定数	-1.661	.649	6.554	1	.010	.190

出典：筆者作成 \* p<0.01

②存続期間延長法に基づく期間延長を行った法律を含む場合

モデル係数のオムニバス検定の結果は 1% 有意である。また、モデルの当てはまりの良さを表す Cox & Snell R<sup>2</sup> は 0.080, Nagelkerke R<sup>2</sup> は 0.121 である。さらに、求めたモデルがデータに適合しないか否かを検定する Hosmer と Lemeshow の検定結果は 0.975 であり、上記ロジスティック回帰モデルは適合しているという帰無仮説は棄却されない。

次に、図表 6-2 は、方程式中の変数の有意性を示している。本稿の主たる説明変数である「要望」は、本稿の計量分析では①に続いて 1% 有意となった。また、説明変数の影響の方向性を示す変数の符号は正の符号であった。他方で、規制に係る費用・便益の配置状況の 4 類型は、①と同様にいずれも有意とはならなかった。

図表6-2 ロジスティック回帰分析の結果

変数	B	標準誤差	Wald	自由度	有意確率	Exp (B)
CC	.015	.629	.001	1	.981	1.015
DC	-19.834	20096.485	.000	1	.999	.000
CD	-.157	.633	.062	1	.804	.854
DD	.853	.675	1.595	1	.207	2.346
要望	2.028	.333	37.057	1	.000*	7.596
定数	-1.369	.647	4.476	1	.034	.254

出典：筆者作成 \* p<0.01

以上の分析結果は、東日本大震災後の各府省が、平常時の規制改革とは異なり、規制に係る費用・便益の配置状況から強い影響を受けることなく、被災地の地方自治体や企業・団体等からの規制緩和要望に対して応答的 (responsive) に行動したという本稿の仮説をサポートしている。

以上の分析は、あくまで分析の単位を規制法律単位に設定しているため、個別の条項ごとにみた規制緩和が被災地の地方自治体や企業・団体等からの規制緩和要望に対して応答的（responsive）であったことまでを意味するものではない。また、被災地の地方自治体や企業・団体等からの要望に沿って講じられた規制緩和措置が当初の期待通り実施されたか否かも、本稿の射程を超える問題であり、別途実証研究が望まれる<sup>22)</sup>。

## おわりに

本稿では、東日本大震災後に進められた規制緩和（震災緩和）がどのような特徴を有しているのかを記述した上で、規制緩和がいかなる要因によって規定されているかを分析した。その結果、東日本大震災後の各府省は、規制を取り巻く既存の利益配置（規制がもたらす費用・便益の集中・分散状況）よりは、むしろ被災自治体や被災企業・団体等の要望に沿った応答的（responsive）な規制緩和を行ったことを明らかにした。

今後の課題としては、規制法律レベルにおける本稿の分析結果が規制の各条項レベルでも妥当するか否かについて掘り下げて検証する必要があるだろうし、被災地における規制緩和のインプリメンテーションにも目配りする必要があるだろう。総務省は、被災者支援のための手続の迅速かつ的確な処理と負担軽減を図るため、東日本大震災後における申請手続に係る国民負担（罹災証明の迅速化等、被災者支援の確実な実施及び被災者の手続負担の軽減）についての調査結果を公表している（2013（平25）年3月1日）<sup>23)</sup>。仮に、かかる調査が東日本大震災後の規制緩和一般についても行われ、震災緩和がいわば“時限的特区”として一定の震災復興効果をもたらしたことが検証されれば、平常時における規制改革を結果として促進することにもつながろう。実際、阪神・淡路大震災後に措置された規制緩和に関して、「平時にもなぜできないのか」という疑問が投げかけられていた。その意味では、阪神・淡路大震災後において指摘された「平時が有事を後追いしている」（日本経済新聞社 1996：149）関係は、東日本大震災後の規制緩和についても当てはまる可能性がある。

今後は、被災地の復興支援のために、規制の質を管理するという視点に立った震災緩和の調査・研究が期待される。

<sup>22)</sup> 例えば、須藤（2011：58）は、環境省が2011（平23）年3月25日に発出した「東北地方太平洋沖地震における損壊家屋等の撤去等に関する指針」において、「外形上から判断して、その効用をなさない状態にあると認められるものは撤去し、仮置場等に移動させて差し支えない。その上で、所有者等が判明する場合には、所有者等に連絡するよう努め、所有者等が引渡しを求める場合は、引き渡す。それ以外の場合は、廃棄する」とされたにもかかわらず、「道路上にある形跡をとどめない車でさえ、〔自衛隊の〕部隊に片付けさせてくれません…。道路の真ん中を塞ぐ『鉄くず』は、せいぜい道端に寄せるだけ」（なお、カッコ内筆者）と述べ、規制緩和の措置実施に係る自治体間格差を指摘している。また、今井（2011：90）は、健康保険の自己負担分無料化の手続（参照、厚労省「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律等における医療保険関係の特例措置について」（2011（平23）年5月2日発出））が変更されたことに伴い、地方自治体の窓口が混乱したことなどを指摘した上で、各府省による震災復興措置が地方自治体に追加的な事務負担を生じさせ、結果として復興支援をむしろ妨げる効果をもたらしたことを指摘している。

<sup>23)</sup> [http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/000070128.html#kekkaokokusyo](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/000070128.html#kekkaokokusyo)

## 引用文献

J.Q.Wilson (ed.) 1980. *The Politics of Regulation* (New York ; Basic Books)

朝日新聞特別報道部編 2012. 『プロメテウスの罫 明かされなかった福島原発事故の真実』 (学研パブリッシング)

石渡正佳 2011. 「ガレキ処理をめぐる国縣市町村の役割」 *ガバナンス* 124 号

今井照 2011. 「原発災害事務処理特例法の制定について」 *自治総研* 395 号

貝原俊民 2009. 『兵庫県知事の阪神・淡路大震災 15 年の記録 : 1995 年 1 月 17 日』 (丸善)

神戸新聞社編 2000. 『大震災 問わずにいられない 神戸新聞報道記録 1995-99』 (神戸新聞総合出版センター)

城山英明 2008. 「『規制緩和』と『規制改革』 その実像と含意」 *ジュリスト* 1356 号

杉本裕明 2012. 『環境省の大罪』 (PHP 研究所)

須藤彰 2011. 『東日本大震災自衛隊救援活動日誌 : 東北地方太平洋沖地震の現場から』 (扶桑社)

総理府阪神・淡路復興対策本部事務局編 2000. 『阪神・淡路大震災復興誌』 (大蔵省印刷局)

田辺国昭 2012. 「規制改革——分析のための試論——」 森田朗・金井利之編著『政策変容と制度設計 政界・省庁再編前後の行政』 (ミネルヴァ書房)

中島募 2011. 「“震災緩和” が歓迎される理由」 *日経ビジネス* 1588 号

日本経済新聞社編 1996. 『規制に挑む 「官製経済」 から「競創経済」 へ』 (日本経済新聞社)

原田久 2012. 「政策類型論・再考 規制政策は政治を規定するか？」 *季刊行政管理研究* 138 号

福島原発事故独立検証委員会編 2012. 『福島原発事故独立検証委員会 調査・検証報告書』 (ディスカバー・トゥエンティワン)

松原英憲 1996. 「大規模災害時の被害者への特別措置の一般制度化——特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」 *時の法令* 1529 号