



RIETI Policy Discussion Paper Series 19-P-033

## 「事業者目線での行政手続コスト削減」について

石崎 隆  
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<https://www.rieti.go.jp/jp/>

「事業者目線での行政手続コスト削減」について<sup>1</sup>

石崎 隆（経済産業研究所）

## 要 旨

規制改革推進会議（行政手続部会）は、2017年3月、事業者の行政手続コスト（申請書作成や行政窓口との往復等に要する作業時間）について、「2020年3月までの3年間で20%以上削減」するとの数値目標を決定した。このような数値目標を掲げた行政手続の削減は、欧州各国においては、Better Regulationの流れの中で2000年代から取り組んでいるが、我が国としては初めての取組である。

事業者の行政手続コストは年間3億3千万時間（8200億円）と計測されたが、上記の削減目標が達成すれば、年間7千万時間（1800億円）のコスト削減が見込まれる。最近では先進的な自治体も行政手続コスト削減に取り組みつづけているが、仮に、都道府県が全て20%削減に取り組んだ場合は、更に年間1億7千万時間（4500億円）のコスト削減が可能と試算される。国と自治体が連携して、行政手続コストに取り組むことが重要である。

行政手続コスト削減を実現するためには、単に行政手続をデジタル化するだけでなく、オンライン「利用率」の向上を図るための措置（ID・パスワード方式による簡易な本人確認、自治体毎に異なる申請項目の標準化等）が必要である。また、最近では、最新のIT技術を活用して、行政手続コスト削減を可能とする新たなビジネスが成長する一方で、法令・制度上の課題も生じている。行政手続コスト削減に続く方策としては、欧米と同様の方策（「1 in 2 out ルール」等）の導入を検討すべきではないかと考えられる。

キーワード：行政手続コスト、規制改革、数値目標

JEL classification: K23

RIETI ポリシー・ディスカッション・ペーパーは、RIETI の研究に関連して作成され、政策をめぐる議論にタイムリーに貢献することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

<sup>1</sup>本稿は、独立行政法人経済産業研究所（RIETI）における研究成果の一部である。

## 1. 「事業者目線の行政手続コスト削減」の概要と背景

### (1) 概要

2017年3月、規制改革推進会議において、安倍内閣総理大臣の出席の下、経済3団体の長（日本経済団体連合会、日本商工会議所、経済同友会）の参加を得て、事業者の行政手続コスト（申請書の作成・準備や行政窓口との往復等に要する作業時間）について、「2020年3月までの3年間で20%以上削減」との数値目標を決定した。また、行政手続コスト削減の3原則として、①「行政手続の電子化の徹底（デジタルファースト）」、②「同じ情報は一度だけ（ワンスオンリー）の原則」、③「書式・様式の統一」を掲げた。

各省は、この決定に則って、同年6月に簡素化計画を策定した。規制改革推進会議（行政手続部会）は、各省の簡素化計画に対して点検・評価を行い（2年間で約40回の会合を開催）、これを踏まえて、各省は簡素化計画を改定し、コスト削減に取り組んでいる。

このように事業者側の行政手続コスト（「行政側」の経費ではない）を数値化して、削減目標を設定する取組は、我が国として初めてのものであり、我が国企業の生産性向上、働き改革を目指している。

### (2) 背景

2016年春、経済関係の各会議（経済財政諮問会議、産業競争力会議等）において、「事業者目線での規制・行政手続コストの削減」を求める有識者の意見が相次いだ。その背景となる問題意識としては、「外資系企業の投資活動に関係する分野（貿易、在留資格等）の規制・行政手続の見直しが先行しつつあるが、それにとどまらず、中小企業を始めとする我が国の国内企業の生産性向上、働き方改革に貢献するため、最新のIT技術を利用して、本格的に規制・行政手続を見直すべきだ」、「欧米において実施された数値目標を掲げた本格的な行政手続コストの削減を我が国に導入すべきだ」というものである。

このような議論を踏まえ、同年6月に閣議決定された「日本再興戦略2016年」において、「我が国を「世界で一番企業が活動しやすい国」とすることを目指し、「GDP600兆円経済」の実現に向けた事業者の生産性向上を徹底的に後押しするため、（中略）、本格的に規制改革、行政手続の簡素化、IT化を一体的に進めるべき分野の幅広い選定と規制・行政手続コスト削減目標の決定を行い、計画的な取組を推進する」とこととされた。

本件を推進する専門組織として、同年9月、内閣総理大臣の諮問機関である規制改革推進会議に行政手続部会が設置され、諸外国における行政手続コスト削減の調査（第2節で詳述する）、アンケート調査による事業者の行政手続に関する負担感の分析（第3節で詳述する）等を踏まえ、具体的な削減方策に関して約半年議論を重ね、翌年（2017年）3月、上記（1）の決定が行われた。

## 2. 諸外国における行政手続コスト削減の取組の概観

### (1) Better Regulation (規制の合理化) としての行政手続コスト削減

#### ① Better Regulation の潮流

まず、諸外国における規制改革（特に Better Regulation）の潮流の中で、行政手続コスト削減を俯瞰的に位置付けてみたい。

Baldwin[2005]<sup>2</sup>、Wegrich[2010]<sup>3</sup>等によれば、1980年代から、英国、ドイツ等で、「規制遵守コスト (Regulatory Compliance Cost on Business)」の「負担軽減 (Reducing the Burden)」を目的として、「遵守費用分析 (Compliance Cost Assessment)」や、「行政手続簡素化 (Cutting Red Tape (分厚い行政文書を「赤い紐」で結んだことに由来))」等が導入された。また、米国においては、1980年、書類作成負担軽減法 (Paperwork Reduction Act) が制定された。

このような動きは、1995年、OECDが「Better Regulation」(規制の質的向上)として体系的に定義して以後、各国でさらに本格的なものとなった。その顕著な例は、1997年からの英国労働政権であり、「良い規制は利益をもたらす一方で、負担のかかる規制が悪い規制である」ことを理由に、規制不要論を含意する Deregulation (規制緩和) から Better Regulation (規制の合理化) に政策目的を変更している。

Better Regulation の具体的な政策手法としては、まず、1990年代から、「規制影響分析 (Regulatory Impact Assessment or Analysis (RIA))」の導入が進んだ。例えば、英国では、1998年、RIAに関する最初のガイドラインが発表され、さらに、2001年、全ての法律・下位法令に RIA を義務付ける規制改革法 (Regulatory Reform Act) が制定された<sup>4</sup>。

これに続いて、2000年代から、多くの国で、「標準的費用モデル (Standard Cost Model(SCM))」を利用して行政手続コストを数値化し、政府全体の数値目標を設定して削減に取り組むという新たな手法が導入された。個々の行政手続のコストは必ずしも大きくないが、総計では経済全体の生産性にも影響しうる規模であると考えられる。

例えば、最も初期に取組を始めたデンマーク、オランダでは、行政手続コストは、それぞれ年間 45 億ユーロ (GDP の 2.4%)、164 億ユーロ (GDP の 3.6%) と計測された。

以上について、我が国の規制改革の体系に大まかにあてはめれば、Deregulation が個別分野の規制緩和に該当する一方で、Better Regulation が「行政手続コスト削減」や「規制影響分析 (RIA)」に該当し、その双方が政策目的となっていると考えられる。

---

<sup>222</sup> Baldwin, R. (2005), "Is Better Regulation Smarter Regulation?", Public Law, 485-511

<sup>3</sup> Wegrich, K.(2010), "Governing "Better Regulation" in Europe :The Logic, Limits of and Prospects for a Middle-aged" Reform Policy", CESifo DICE Report, 34-41

<sup>4</sup> 山本哲三「規制影響分析の勧め－英国の配電改革関連の RIA を中心に－」早稲田商学第 439 号 175 頁(2014 年)参照。

② 行政手続コスト削減の特徴

規制コストは、SCM モデル<sup>5</sup>によれば、表1に示した通り、①「遵守費用(Compliance Cost)」と、②「直接的な金銭コスト③「長期構造コスト (Long Term Structural Cost)」等に分かれ、前者(①)は(a)「行政への情報提供に要する事務作業(書類作成、窓口との往復等)の費用(Administrative Burden)」と(b)「設備の導入・維持等のための間接的な金銭コスト(Indirect Financial Cost)」に分かれるが、これらのコストのうち、「行政手続コスト」とは、①(a)を指すものである。

表1 SCMモデルによる規制コストの内訳

① 遵守コスト (Compliance Cost)	
(a)行政手続コスト (Administrative Cost)	行政への情報提供に要する事務作業の費用 (書類作成、窓口との往復等)
(b)間接的な金銭コスト (Indirect Financial Cost)	設備・導入維持等の費用 (例：環境規制を遵守するためのフィルター装置)
② 直接的な金銭コスト (Direct Financial Cost)	行政機関に直接支払う費用 (税、手数料等)
③ 長期構造コスト (Long Term Structural Cost)	長期構造的に発生する費用 (社会経済全体に生じるマイナスのコスト)

行政手続コスト削減の特徴としては、規制自体を問題視するものではないため、特定分野における Deregulation とは異なり、規制によって保護された既得権益との間での利害対立を生じる要素は少ない。その一方で、行政府の自己改革という要素が強いため、トップダウンによる数値目標の指示、広範な行政分野における PDCA 的な進捗管理(コスト計測、削減方策の実施、点検評価)等が重要になってくる。

また、「規制影響分析」(RIA)と行政手続コスト削減を、数値化の難易度という点で比較すれば、前者が広義の規制コスト(表1の①(a)(b)、②、③を含む)というマイナス効果と規制によって生じる便益というプラスの効果を総合評価するため、数値化には相応の分析能力が必要とされる(我が国の RIA の多数は現状では定性分析にとどまっている)一方で、後者は、書類作成や窓口との往復等についての行政手続コスト(①(a)のみ)を単純な方法(複数の事業者からのヒアリング等)で計測するため、政府全体の広範な手続の数値化に比較的なじみやすいと考えられる。

<sup>5</sup> SCM Network (2006), "International Standard Cost Model",6-7

(2) 各国における行政手続コスト削減の具体的な取組例<sup>6</sup>

数値目標を掲げて行政手続コストの削減に取り組む国は、オランダ（2000年～2004年、2004年～2007年、2007年～2011年（各25%削減））、デンマーク（2001年～2010年（25%削減））から始まり、英国（2005年～2010年（原則75%削減））、ドイツ（2006年～2011年（25%削減））、フランス（2007年～2011年（25%削減））、カナダ（2007年～2008年（中小企業向けの行政手続を対象に20%削減）等、2010年までに25か国以上に拡大した。

まず、英国を例にとれば、10年間の実施期間中に35億ポンド（約4500億円相当）を削減し、25%削減を達成した。具体的には、労働法上の提出書類・契約書のオンライン化、消費者向け広告ルール等の簡略化など、削減効果の高い上位10項目で、政府全体の削減額の約6割を占める。また、上位10項目中4項目（表2の網掛部分（①、③、⑤、⑨））がITの活用によるものであり、政府全体の削減額の約3割を占める。

表2 英国において行政手続コストの削減効果が高かった上位10位の取組

	削減内容	省庁名 <sup>8</sup>	コスト削減額	割合
①	労働法上の提出書類・契約書のIT化	ビジネス省	£418m(580億円)	11.9%
②	消費者向け広告等の簡略化	ビジネス省	£309m(430億円)	8.8%
③	労働安全リスク評価のITツール提供	衛生安全庁	£235m(330億円)	6.7%
④	住宅法上家主に必要な免許数の削減	地方政府省	£207m(290億円)	5.9%
⑤	株主用事業報告書の電子送付の許容	ビジネス省	£182m(250億円)	5.2%
⑥	娯楽業と酒類の免許の一括化	文化省	£181m(250億円)	5.2%
⑦	電気工事の資格認証の民間活用	地方政府省	£136m(190億円)	3.9%
⑧	測定器の更新基準の適正化	ビジネス省	£129m(180億円)	3.7%
⑨	労働争議の裁判外紛争処理の可能化	ビジネス省	£115m(160億円)	3.3%
⑩	アセットマネジメント取引のIT化	財務省	£115m(160億円)	3.3%
(上位10取組合計)			£2027m(2820億円)	57.9%

<sup>6</sup> 個別引用文献も含め、第14回規制改革推進会議（2017年3月29日）資料1（3-4頁）、資料2（21-63頁）参照。

<sup>7</sup> 英国においては、各省一律25%削減を原則とする一方で、防衛省、外務省等は対象外であり、歳入庁は10%削減、国家統計局は19%削減に緩和されている。

<sup>8</sup> 「ビジネス省」、「地方政府省」「文化省」の正式名称（当時）は、それぞれ、ビジネス・イノベーション・技能省、コミュニティ地方政府省、文化・メディア・スポーツ省。

また、ドイツについてみると、5年間の実施期間中に110億ユーロ（約1兆2500億円相当）を削減した。実施期間中では、22.5%の削減だったが、1年遅れて翌年（2011年）に25%削減を達成した。具体的には、税制、企業会計、社会保障の電子化・簡素化など、削減効果の高い上位10項目で、政府全体の削減額の約7割を占めており、そのうち約半分がインボイス（我が国では現時点では未実施）に関連するものである。また、10項目中、4項目（表3の網掛部分（①、⑤、⑥、⑦））がITの活用によるものであり、政府全体の削減額の約4割を占める。

表3 ドイツにおいて行政手続コストの削減効果が高かった上位10位の取組

	削減内容	省庁名	コスト削減額	割合
①	インボイス保管の電子化・簡素化	財務省	33億ユーロ(3753億円)	26.8%
②	企業会計の簡素化	司法省	13億ユーロ(1420億円)	10.1%
③	棚卸資産管理の簡素化(大規模小売業)	司法省	10億ユーロ(1136億円)	8.1%
④	社会保障積立金の計算の簡素化	労働社会省	7億ユーロ(738億円)	5.3%
⑤	インボイス発行の電子化・簡素化	財務省	6億ユーロ(690億円)	4.9%
⑥	インボイスでの電子署名の有効化	財務省	5億ユーロ(553億円)	3.9%
⑦	社会保障報告と積立金証明の一括化	労働社会省	4億ユーロ(424億円)	3.0%
⑧	決算書の電子提出とウェブ官報掲載	司法省	3億ユーロ(369億円)	2.6%
⑨	事前納付VATの還付手続の簡素化	財務省	3億ユーロ(351億円)	2.5%
⑩	社会保障関連書類の簡素化	労働社会省	3億ユーロ(344億円)	2.5%
(上位10取組合計)			86億ユーロ(9778億円)	69.8%

我が国の取組は、このような国際的な潮流からは、約10年遅れて着手したことになる。我が国<sup>9</sup>においても、許認可の有効期間の延長、処理期間の短縮、押印（認印レベルで）の省略等の取り組みはあったが、事業者の行政手続コストの数値化（「見える化」）や削減目標の設定がされたことはなく、今回が初めての取り組みである。

<sup>9</sup> まず、「申請負担軽減対策」（1997年2月閣議決定）に基づいて、①許認可の有効期間の延長、②押印の見直し、③許認可等の審査・処理期限の半減・短縮が実施された。特に、押印については、認印を対象に、①記名・押印の場合（押印の必要性が乏しい等ものは押印廃止、それ以外は記名押印か署名の選択制）、②署名・押印の場合（押印廃止（署名のみで可））を原則とされた（「押印見直しガイドライン」（1997年7月事務次官等会議申合わせ））。また、「許認可等申請手続の簡素合理化に関する行政評価・監視」（2002年3月総務省勧告）に基づいて、①申請書等の記載事項及び添付書類の見直し、②申請書等及び添付書類の提出方法の見直し、③許認可等の処理の適正化、迅速化が実施された。

### 3. 行政手続の負担感に関する分析

規制改革推進会議行政手続部会は、2016年11月、行政手続に関する負担感について、我が国の主要企業を含む、広範な事業者に対してアンケート調査を行った<sup>10</sup>。具体的には、日本商工会議所（以下、「日商」という）、日本経済団体連合会（以下、「経団連」という）、経済同友会（以下、「同友会」という）の加盟企業合計約5500社（日商3,000社、経団連1,529社、同友会982社を対象にアンケートを実施し、818社（日商455社、経団連289社、同友会173社（経団連と同友会との重複分を除く））から回答を得た。

規模別でみると、日商の調査対象は大半が中小企業（従業員300名以下の企業が95%）であり、経団連、同友会の調査対象は大企業が大半（従業員300名超の企業がそれぞれ88%、75%）である。以下では、日商を中小企業、経団連、同友会を大企業とみなし、記述する。

また、業種別構成でみると、経団連、同友会では製造業の比率が比較的高く（それぞれ43%、27%）、日商では、製造業の割合が低く（14%）、非製造業の比率が高い（建設業（21%）、卸売業（14%）、不動産業（10%）、運輸業（8%）等）。

#### （1）事業者が行政手続の負担感を有する分野

##### ①概観

事業者の行政手続の負担感を有する分野<sup>11</sup>について、表4（上位10項目）をみると、行政手続の典型である「営業の許認可」以外にも、歳入関係の手続（「国税」、「地方税」、「社会保険」）、「補助金」、「調査・統計」、法務関係の手続（「商業登記等」（定款認証を含む））が上位を占めている。

会社による行政手続は、主として総務部門が担っているが、各社共通のコスト要因である割には、担当者（専門性が高いため、在任期間も長く、行政窓口と継続的關係にあるため直接不満を言いにくい）が、手続の煩瑣さを所与の前提として、抱え込んで処理していたため、これまで俎上にのぼることが少なかったのではないかと思われる。

また、従業員に関係する手続（「社会保険」、「従業員の納税」（所得税（源泉徴収、年末調整）、住民税（特別徴収））「従業員の労務管理」、「従業員に対する就労証明書等の発行」）も上位となっている。すなわち、会社による行政当局向けの書類作成以外にも、年末調整や会社に対する就労証明書の発行の要請など、従業員自身が提出する書類の作成にも、相当の行政手続コストを生じていると考えられる。

---

<sup>10</sup>アンケート結果の詳細については、第14回規制改革推進会議（2017年3月29日）資料1（20-21頁）、資料2（80-103頁）参照。

<sup>11</sup> 事業段階（「事業開始時（創業時）」、「事業継続・拡大時」「事業終了・承継時」）に分けて（表6参照）、複数回答可として回答依頼したアンケート結果を単純合計した。

さらに、今回の調査で明らかになったことは、「調査・統計」に負担感を感じる企業が非常に多い点である。特に、異なる省庁、自治体等から似通った内容の調査・統計がバラバラ送付されてくる点に、事業者の負担感が高いようである。例えば、従業員の賃金・給与について、毎年、国は、3つの大規模な給与・賃金関係の調査（「民間給与実態調査」（国税庁、調査時期1月～2月末）、「職種別民間給与実態調査」（人事院、調査時期5月～6月中旬）、「賃金構造基本統計調査」（厚生労働省、調査時期7月）を行っているが、（省庁から見れば）統計毎の目的に応じて異なる内容ではあるが、（事業者から見れば）異なる役所から送付されてくる似通った趣旨・内容の調査票に回答する点に、負担を感じている。

## ②企業規模別の特徴

企業規模別の特徴についてみると、まず、中小企業の上位3位は、「営業の許認可」、「補助金」、「社会保険」である。

「営業の許認可」の順位が高い理由としては、①中小企業は、大企業に比較して非製造業の比率が高いが、非製造業には「営業の許認可」を要する業種が多く（例えば、日商回答の上位を占める建設業、不動産業、運輸業は営業許可が必要な規制業種である）、また、②大企業とは異なり、許認可事務に詳しい担当者がいない点が考えられる。

また、「補助金」については、①各省庁、都道府県、市区町村が、それぞれ中小企業支援補助制度を用意しているが、中小企業にとっては、複数の補助金を申請する場合に、申請の都度、同様の内容（会社概要、財務状況等）を記載する必要があることや、②補助金の事後手続（実績報告、確定検査）が面倒だ等の点に負担感がある。

「社会保険」については、特に小規模な事業者の場合には専任の担当者がいないため、多忙な経営者自身が書類を作成し、1日かかりで、従業員の採用・退職の都度、各種社会保険の窓口（厚生年金（年金機構）、雇用保険（ハローワーク）等）を回って同じような内容の書類を提出する必要がある点が負担になっている。

一方、大企業の特徴としては、「国税」、「社会保険」の順位が高いのは中小企業と変わらないが、「地方税」や「従業員に対する就労証明書等の発行」（具体的には、第5節で詳述する）の順位が高いのが特徴である。大企業は、複数の自治体に事業活動の拠点（事業所・工場等）を置いて活動し、また、従業員も多数の自治体に居住しているため、自治体毎に書式・様式が異なってバラバラに手続を行う場合に特に負担感が高くなる傾向にある。

表4 事業者にとって負担感のある行政分野（回答数順）

負担感のある行政手続		回答数			
		合計	日商	経団連	同友会
1	営業の許認可	574	341(1)	202(4)	109(4)
2	社会保険	535	268(3)	213(2)	134(1)
3	国税	473	227(4)	206(3)	123(3)
4	地方税	461	201(5)	217(1)	130(2)
5	補助金	398	273(2)	109(8)	61(10)
6	調査・統計	349	182(6)	138(5)	75(7)
7	従業員の納税	322	151(8)	135(6)	85(5)
8	従業員の労務管理	287	157(7)	96(9)	78(6)
9	商業登記等（定款認証を含む）	285	146(9)	111(7)	65(9)
10	従業員に対する就労証明書	188	69(11)	94(10)	72(8)
11	入札・契約	145	81(10)	57(12)	32(12)
12	施設の安全（消防等）	129	43(14)	79(11)	33(11)
13	建物（建築確認等）	113	57(12)	51(14)	22(16)
14	輸出・輸入の許可	87	24(20)	53(13)	27(14)
15	知的財産の出願・審査	87	40(15)	41(18)	24(15)
16	土地利用（都市計画、農地等）	82	34(17)	45(16)	22(16)
17	不動産登記	76	47(13)	22(22)	11(24)
18	道路、河川	70	38(16)	28(20)	21(19)
19	環境保全（環境影響評価等）	67	16(21)	48(15)	28(13)
20	税関	66	25(19)	32(19)	21(19)
21	化学品等の安全管理	60	15(23)	43(17)	22(16)
22	株式・資産の事業承継	46	33(18)	11(26)	4(27)
23	産業保安	44	12(24)	28(20)	12(22)
24	港湾	29	7(25)	12(24)	15(21)
25	生活用品、食品等の安全・表示	28	16(21)	11(26)	6(26)
26	その他事業に必要な許認可	22	5(27)	12(24)	12(22)
27	生活環境	21	7(25)	14(23)	8(25)
(28)	その他	77	11	57	42

(注) 日商、経団連、同友会の欄の()は、それぞれのグループ内の回答数の順位である。

③事業段階別の特徴（「事業開始」、「終了・承継」）

事業の「継続・拡大」時については、既述の通りであり、ここでは、「事業開始」、「終了・承継時」に焦点を当てる。

表5をみると、「事業開始」時や「事業終了・承継」時には、税、社会保険に加えて、「商業登記等」（公証人による設立時の定款認証を含む）が上位に挙がっている。特に、「事業開始」時には、創業者が本業の準備作業に忙殺されている合間に、これらの行政窓口に向いて届出を提出する点が負担となっているようである。この対策としては、政府の未来投資会議において、法人設立の際に必要な届出（国税、地方税、社会保険、商業登記）をオンライン上でワンストップでの申請を実現するための工程表が打ち出されている（ただし、公証人による定款認証については、継続検討事項である。第6節において詳述する）。

表5 事業者にとって負担感のある行政分野（事業段階別）

負担感のある行政手続		回答数			
		合計	事業開始	継続拡大	終了承継
1	営業の許認可	574	166(1)	342(3)	61(4)
2	社会保険	535	102(5)	335(4)	98(2)
3	国税	473	112(3)	305(6)	56(5)
4	地方税	461	102(5)	291(7)	68(3)
5	補助金	398	-	398(1)	-
6	調査・統計	349	-	349(2)	-
7	従業員の納税	322	-	322(5)	-
8	従業員の労務管理	287	112(3)	175(9)	-
9	商業登記等（定款認証を含む）（注）	285	143(2)	-	142(1)
10	従業員に対する就労証明書	188	-	188(8)	-

（注）事業開始時の「商業登記等」（143）の内訳は、商業登記(78)、定款認証(65)である。

継続拡大時の「補助金」（398）の内訳は、申請時の手続(265)、実績報告、確定検査等の事後手続(133)である。

(2) 事業者の行政手続に関する負担感の具体的な内容 (表6)

事業者の行政手続に関する負担感の具体的な内容についてみると、従来型の負担感(「書類作成負担」(①、②)、「処理期間が長い」(⑤))に加えて、「申請様式の不統一(③)」、「④オンライン化が不十分・使い勝手が悪い(④、⑩)」、「同様の書類を複数の部署に提出(⑥)」等が上位を占めている。

また、事業段階別では、「事業開始」時の特徴として、「同様の書類を複数の部署に提出」が上位(3位)に入っており、上記(3.(1)③)に記載した法人設立のオンライン・ワンストップ化の必要性を裏付けている。

表6 事業者にとっての行政手続に関する負担感の具体的な内容

負担感の具体的な内容		回答数			
		合計	事業開始	継続拡大	終了承継
①	提出書類の作成の負担が大きい (社内の事務作業、社外専門家への支払)	3 7 0 7	584(1)	2751(1)	372(1)
②	申請様式の記載方法・内容がわかりにくい	2 2 0 5	416(2)	1538(2)	251(2)
③	同じ手続について、組織・部署毎(自治体毎、地方部局毎)に申請様式が異なる	1 2 1 2	123(7)	982(3)	107(3)
④	手続の全部又は一部(添付書類のみ紙で提出等)がオンライン化されていない	1 1 9 7	166(5)	931(4)	100(4)
⑤	手続に要する処理期間が長い	1 1 1 0	187(4)	838(5)	85(6)
⑥	同様の書類を、複数の組織・部署・窓口に出ししなければならない。	9 6 7	202(3)	670(8)	95(5)
⑦	審査・判断基準が分かりにくい	9 6 7	106(6)	818(6)	43(10)
⑧	同じ手続について、組織・部署・担当者毎により審査・判断基準が異なる。	8 6 4	98(8)	692(7)	74(8)
⑨	申請後の行政内部の進捗がわからない。	8 2 5	92(9)	658(9)	75(7)
⑩	手続のオンライン化はされているが使いにくい(紙で提出した方が早く完了等)	6 8 0	67(10)	543(10)	70(9)
⑪	要求根拠が不明の資料の提出を求められる	5 2 6	60(11)	427(11)	39(11)
⑫	手続に要する処理期間が事前に示されない	4 5 0	57(12)	355(12)	38(12)
⑬	申請を受理してもらえない	1 1 8	15(13)	95(13)	8(13)

(注) アンケートでは、表5に掲げた28の行政分野毎に、本表に掲げた13の負担感から選択を求めた(複数選択可)結果得られた回答数を単純集計した。

次に、事業者の行政手続分野毎の負担感（上位5項目）について、「社会保険」、「国税」、「地方税」、「従業員に対する就労証明書」を例に、クロス分析を示してみた（表7）。

まず、「書類作成負担」や「記載方法が分かりにくい」は、行政手続全体に共通して負担感が高い項目である。

次に、自治体の手続である「地方税」、「就労証明書」についてみると、「様式不統一」（同じ手続について、自治体毎に申請様式が異なる）、「複数窓口提出（同様の書類を、複数の自治体に提出しなければならない。）」という点が上位に入っている。

また、「社会保険」、「国税」、「地方税」については、既に電子申請が可能であり、また、電子申請の利用率も向上しつつあるが、事業者からは、依然として、「電子申請の使い勝手（オンライン化はされているが使いにくい）」と受け止められている。

表7 事業者にとっての行政分野毎の具体的な負担感（上位5項目）  
（社会保険、国税、地方税、就労証明書）

社会保険(335)	国税(305)	地方税(291)	就労証明書(188)
①書類作成(255)	①書類作成(218)	①書類作成(193)	①書類作成(121)
②記載方法(126)	②記載方法(144)	②記載方法(135)	③様式不統一(111)
④電子不十分(126)	⑩電子使い勝手(98)	③様式不統一(100)	②記載方法(82)
⑤処理期間(96)	④電子不十分(74)	⑥複数窓口提出(91)	④電子不十分(53)
⑩電子使い勝手(89)	⑦基準不分明(42)	⑩電子使い勝手(71)	⑥複数窓口提出(26) ⑦基準不分明(26)

(注) ()内は、「事業継続・拡大時」の回答数

(3) 行政手続部会における「重点分野」、「削減目標」、「簡素化の3原則」の決定

上記のアンケート調査結果、海外の事例(2. 参照)等を踏まえ、規制改革推進会議は、2017年3月、以下の事項を決定した。

#### ①重点分野

重点分野は、表4に掲げる上位10分野のうち、「従業員の納税」を除く9分野とされた<sup>12</sup>。また、全体では11位、中小企業では10位に入った「入札・契約」については、削減目標の決定時点では「継続検討」とされたが、翌年度からコスト削減の対象となった。

#### ②削減目標

行政手続コストの削減目標としては、「3年間で20%以上」削減することとされた。なお、アンケート調査においても、「提出書類の作成負担」(1位)、「記載方法が分かりにくい」(2位)は、特に順位が高い。

また、具体的な計測対象は、「事業者の作業時間」(書類作成時間、窓口の往復時間等)とした。「作業時間」に人件費単価を乗じれば、「金銭コスト」を算出することも可能であるが、その算出には一定の労力がかかるとともに、人件費単価の置き方により算出コストが大きく増減するという問題もあるため、より簡易な「作業時間」の計測を原則とした<sup>13</sup>。

なお、「国税」、「地方税」については、コスト削減目標ではなく、電子申告の使い勝手を大幅に改善しつつ、「電子申告の利用率」を目標とすることとなった(「大法人の利用率100%」等)。今後、消費税軽減税率、インボイス制度等により事業者負担の大幅な増加が不可避であり、また諸外国では電子申告の活用が行政手続コスト削減に貢献しているからである<sup>14</sup>。

#### ③簡素化の3原則

行政手続簡素化の3つの原則(「電子化の徹底(デジタルファースト)」、「一度提出した情報について同じ内容の情報を再び求めない(ワンスオンリー)」、「書式・様式の統一」)を定めた。なお、アンケート調査においても、「オンライン化が不十分(第4位)・使い勝手が悪い(第10位)」、「同様の書類を複数の部署に提出(第6位)」、「申請様式の不統一(第3位)」は、負担感の上位を占めており、上記の3原則は、これを踏まえた内容となっている。

---

<sup>12</sup> 「従業員の納税」については、規制改革推進会議の別の委員会(投資ワーキング・グループ)で、「社会全体の行政手続コスト」の観点から別途検討することとした。源泉徴収・年末調整などの従業員の納税については、単に事業者コストの削減ではなく、従業員、事業者、課税当局などを含む社会全体のコスト削減の視点が必要との判断に基づいている。

<sup>13</sup> 海外では、欧州では「金銭コスト」で計測する方式が主流である一方、米国では「作業時間」で計測する方式を取っている。我が国は後者の方式を採用したことになる。

<sup>14</sup> 第14回規制改革推進会議(2017年3月29日)資料1(16頁)参照。

#### 4. 行政手続コストの計測結果、削減見通しとその効果

##### (1) 国による行政手続コストの計測結果と削減目標（見通し）

###### ①計測結果と人数・金額換算（表8）<sup>15</sup>

各省は、重点分野毎に、年間手続件数100万件以上の手続について、簡素化のための計画を策定した（1223項目、年間手続件数合計8347万件）。このうちの主要手続（523項目、年間手続件数合計7542万件）について、各省の担当者が事業者からヒアリングし、申請等に要する作業時間を計測した。

各省による項目毎の計測結果を集計すると、重点分野における事業者の行政手続に要する作業時間は、合計年間3億2777万時間に上ることが明らかになった。また、金額ベースでの行政手続コストは、8208億円と推計される（上記の作業時間に、従業員の人件費の時間単価（2543円）<sup>16</sup>を乗じた）。

###### ②分野別の特徴

例えば、「補助金」は、1件当たりの作業時間が最も長く、「経営者が、本業の傍ら、深夜まで申請書の作成作業に忙殺される」という中小企業の実態に合致している。一方、「社会保険」は、1件当たりの作業時間は数時間であるが、従業員の採用・退職、給与の増減の度に手続を行う必要があるため、手続件数が非常に多いという特徴がある。なお、入札契約の作業時間は、表8では最下位だが、その理由は、入札参加資格手続のみを計測しているためであり、個々の入札手続を含めれば実際の作業時間は更に大きいと推測される。

###### ③削減見通し

各省庁の項目毎のコスト削減効果の見通し（目標）を集計すると、削減効果は、年間7136万時間（1815億円）となる（削減率22.1%）。上記と同様に試算すれば、事業者からみれば、約4万人相当の従業員を行政手続の作業に従事させずに済ませられるようになる。

現時点の削減実績について、表9でみると、補助金では一定の削減進捗（目標の5割超）を達成があったが、それ以外の分野（営業の許認可、調査統計等）では、削減目標と実績の間では未だ相当の懸隔があり、3年間の取組期間の最終年度である今年度（今年度）に取組を加速させる必要があると考えられる。

---

<sup>15</sup> 第20回行政手続部会（2019年7月29日）資料4参照。

<sup>16</sup> 人件費の時間単価は、法人企業統計調査により求めた1人当たり人件費（従業員給与、賞与、福利厚生費）、を、毎月勤労統計の総労働時間（1720時間）で除した（2016年度分）。

表8 分野別の行政手続コスト（実績値）と削減目標（見通し）

	1件当たりの作業時間	年間手続件数 (手続項目数)	行政手続コスト (金額換算)	削減見通し (金額換算)	削減率
営業の許認可	25.3 時間	545 万 6653 件 (329 項目)	1 億 3812 万時間 (3512 億円)	2825 万時間 (718 億円)	20.5%
社会保険	2.1 時間	5680 万 8812 件 (28 項目)	1 億 2211 万時間 (3105 億円)	2922 万時間 (743 億円)	23.9%
調査統計	3.6 時間	653 万 5090 件 (98 項目)	2379 万時間 (605 億円)	561 万時間 (143 億円)	23.6%
労務管理	5.4 時間	301 万 400 件 (15 項目)	1627 万時間 (414 億円)	330 万時間 (84 億円)	20.3%
補助金	44.5 時間	29 万 2599 件 (56 項目)	1301 万時間 (331 億円)	260 万時間 (66 億円)	20.0%
就労証明書	2.3 時間	246 万件 (1 項目)	556 万時間 (141 億円)	164 万時間 (42 億円)	30.0%
商業登記	4.6 時間	59 万件 5272 件 (2 項目)	276 万時間 (70 億円)	55 万時間 (14 億円)	20.0%
入札契約	4.5 時間	25 万件 7624 件 (3 項目)	115 万時間 (29 億円)	23 万時間 (6 億円)	20.0%
計	4.3 時間	7541 万 8050 件 (532 項目)	3 億 2277 万時間 (8208 億円)	7136 万時間 (1815 億円)	22.1%

(注) 2019年3月末の計測結果（初回の計測は、2018年3月末）

表9 行政手続コストの削減の実績値（2019年3月末時点）

	削減実績（削減率）	削減目標（削減率）
補助金	1 5 4 万時間（11.9%）	2 6 0 万時間（20.0%）
調査統計	9 6 万時間（4.0%）	5 6 1 万時間（23.6%）
営業の許認可	3 9 0 万時間（2.8%）	2 8 2 5 万時間（20.5%）
労務管理	3 6 万時間（2.2%）	3 3 0 万時間（20.3%）

## (2) 地方自治体における行政手続コスト削減の取組と削減見込み

### ①地方自治体における行政手続コスト削減の取組

地方自治体においても、行政手続コストの削減の取組が進展しつつある<sup>17</sup>。例えば、鳥取県では、許認可と補助金の2つの分野に重点を置いて、国を上回る目標を掲げ（1年間で30%削減）、簡素化に取り組んだ。また、北海道、東京都<sup>18</sup>等でも、数値目標を掲げた行政手続コスト削減を計画している。さらに、全国知事会は、2018年10月に「地方発の行政改革プロジェクトチーム」を設置し、各自治体の行政改革のベストプラクティス<sup>19</sup>を横展開する取組が行われている。

### ②行政手続コスト削減を自治体に全国展開した場合の削減見込み（表10）<sup>20</sup>

鳥取県の取組が全国の都道府県に拡大した場合の効果について、削減率を20%と仮定して試算すると、事業者の行政手続コストは、約1億8千万時間（約4500億円）削減されると試算され、国によるコスト削減の見通し（約7千万時間（1800億円））と比較しても、さらに大きな削減が見込まれる。

自治体は、首長のトップダウン型の組織であるため、各部局に指示を徹底しやすい面があると考えられ、広範な自治体に展開されていくことが望まれる。

表10 鳥取県の取組を各都道府県に展開した場合の削減見込み  
（20%削減のケース）

	行政手続コスト	削減見込み
鳥取県（実績値合計）	401万時間	124万時間
（内訳）許認可	（271万時間）	（69万時間）
補助金	（130万時間）	（55万時間）
全国展開（20%削減）	8億9901万時間 （2兆2862億円）	1億7980万時間 （4572億円）
（参考）国による取組	3億3377万時間 （8208億円）	7136万時間 （1815億円）

<sup>17</sup> 第17回行政手続部会（2019年5月10日）資料2参照。

<sup>18</sup> 都政改革本部会議（第25回）（2019年9月2日）資料2-1（「行政手続コスト削減の取組について」）参照。

<sup>19</sup> 同プロジェクトチームによる「「地方発」先進事例集（2019年5月16日）」参照。

<sup>20</sup> 上記部会資料4（35頁）。鳥取県の行政手続コスト（401万時間）をその人口（565千人）で除して、これに全国の人口（126706千人）を乗じて、全国のコスト（作業時間）を試算。

### ③自治体における具体的な取組み

行政手続部会がまとめた先進的な自治体の取組の事例集<sup>21</sup>をみると、簡素化の手法としては、提出書類の簡素化（他の書類で確認可能な情報を添付書類から削除等）、申請のデジタル化に加えて、AIによるFAQ応答システムの導入（閉庁時に対応）、データベースによる自治体内の部局間での事業者情報（財務諸表、定款等）の共有、標準処理期間の短縮（全国最短化）、情報公開による訪問閲覧の不要化（道路台帳、森林情報）、手数料の納付方法の拡大（クレジットカード、コンビニ収納）等があがっている。

また、削減の対象としては自治体による条例上の許認可、補助金等に加えて、国の法律に基づく許認可のうち、自治体に権限が委譲されているもの（道路占有、建設工事、土地開発、車両通行等）が含まれている。

このような自治体レベルの行政手続コスト削減については、国と自治体の連携（国による自治体の支援を含む）が不可欠であると考えられる。特に、行政手続のデジタル化は、行政手続の簡素化の最も有力な手段ではあるが、多額のシステム費用を伴うため、財政力の弱い自治体が単独で整備することは現実的ではなく、後述の通り、国が共通申請システムを提供しつつ、申請様式の標準化を進めていくべきであると考えられる<sup>22</sup>。

また、国の重点分野（行政手続コストの20%削減対象）のうち、許認可については、事業者アンケート上の上位10項目を選定したために、「営業上の許認可」（食品衛生法、建設業法など、いわゆる「業法」）を対象とした一方で、許認可のうち、事業者アンケートでは、上位10項目よりも下位であった項目（「道路」、「建設」、「土地利用（都市計画、農地）」等）は対象としていない。一方、自治体の取組の事例集をみると、例えば、道路占有、建設工事、土地開発のように、「営業上の許認可」以外の、自治体に権限が委譲された許認可項目が多く入っている。こうした「営業上の許認可」以外の「許認可」については、改めて、国と自治体が連携して、簡素化、標準化に取り組む余地があるのではないかと考えられる。

---

<sup>21</sup> 第20回行政手続部会（2019年7月29日）参考資料3参照。

<sup>22</sup> 経済財政諮問会議（2019年10月10日）資料4-1、4-2参照）においては、民間議員ペーパーとして、「国の主導的な支援の下、業務プロセス・システム標準化も含め、国・地方一体で情報インフラの整備を進めるべき」旨の提言があった。

### (3) コスト削減効果の分析

#### ①コスト削減効果の各国比較

我が国の行政手続コストの削減効果について、海外と比較すれば、現行の国の取組のみでの削減見通し(1815 億円)では、英国の実績値 (4500 億円) の半分に及ばない。しかし、全ての都道府県が行政手続コスト 20%削減に取り組んだ場合には、国・都道府県合計で約 6400 億円のコスト削減が見込まれる、これは、経済規模 (我が国の GDP は英国の 1.3 倍、ドイツの 1.8 倍) を考慮すれば、我が国が若干小さいものの、英国 (4500 億円)、ドイツ (8000 億円 (インボイス関連の削減を除く)) の削減規模に近づくと考えられる。なお、ドイツは、既述の通り、我が国でコスト計測の対象となっていない税の簡素化による削減効果 (特に我が国では未実施のインボイス関連の削減効果) が大きい点で、我が国の取組とは比較のベースが異なると思われる。

いずれにせよ、自治体における行政手続コストの削減の取組は、我が国にとって非常に重要な課題である。なお、この試算は、自治体の中でも、都道府県の行政手続コストのみを対象としているが、今後、市町村にも行政手続コストの削減の取組が展開すれば、さらにその削減規模が拡大すると考えられる。

表 11 コスト削減効果の各国比較

	行政手続コスト(取組前)	削減されるコスト
英国(2005-2010)	140 億ポンド (1 兆 8 千億円)	35 億ポンド (▲25%) (4500 億円)
ドイツ(2006-2011)	489 億ユーロ (5 兆 5 千億円)	110 億ユーロ(▲22.5%) (1 兆 2500 億円) (インボイス関連を除外) 66 億ユーロ (8000 億円)
日本(2017-2019)	(国 (実績値)) 3 億 3377 万時間 (8208 億円) (都道府県 (試算)) 8 億 9901 万時間 (2 兆 2862 億円)	(国 (見通し) (▲22.1%)) 7136 万時間 (1815 億円) (都道府県 (試算) (▲20%)) 1 億 7980 万時間 (4572 億円)

(表 2、表 3、表 10 から筆者作成)

我が国においては、上記の取組に加えて、省庁の枠を超えたオンライン・ワンストップの取組も計画されている（法人設立手続や社会保険・税<sup>23</sup>のオンライン・ワンストップ化）。また、今般の行政手続コスト削減の取組は申請等の事前手続を対象としたものであったが、今後、最新のデジタル技術を導入した検査・検定等の事後的な手続の簡素化<sup>24</sup>も重要になってくると考えられる。これらが実現すれば、更に数千億円レベルの追加的なコスト削減<sup>25</sup>が可能ではないかと考えられる。

また、これまでの行政手続コスト削減の対象は、事業者向けの手続であるが、今後は、住民向けの手続や、さらには、民間どうし（いわゆる「民・民」）にも対象を拡大し、コストを数値化（見える化）し、削減目標を定めて取り組むべきではないかと考えられる。その際には、事業者向けの手続で活用した削減手法を類型化（書類削減、対面手続の不要化（オンライン化）、ワンスオンリー化、本人確認手法の簡素化）して課題解決に役立てることが有効だと思われる。また、不動産取引へのブロックチェーン技術の適用など、新たなデジタル技術により、手続を簡素化する余地も大きいのではないかと考えらえる

---

<sup>23</sup> 内閣官房 IT 総合戦略室は、2021 年後半から、事業者が保有する情報のクラウドを活用した新しい提出方式の実現を目指すこととしている（「社会保険・税ワンストップサービスのとりまとめ」IT 総合戦略本部各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議決定（2019 年 3 月 27 日）参照。具体的には、事業者が給与情報等をクラウド上にアップロードし、行政当局がアクセスしてその情報を入手することにより、各種の社会保険（給与関係）や従業員の納税（年末調整）の計算や提出データの作成に関する事業者の行政手続コストが不要になると見込まれる。

<sup>24</sup> 高圧ガス保安法上、一定要件を満たした認定事業所には、4 年間に 1 回の検査が義務付けられてきた。同法の改正により、IoT、ビッグデータの活用等により常時監視を行う事業所（「スーパー認定事業所」）については、8 年に 1 度の検査でよいとされた。これにより、事業所当たり年間 8.3 億円の検査費用が削減（これに対して IoT 技術の導入コストは年間 1 億円程度）される。全国 87 か所がスーパー認定事業所になれば、年間 722 億円の検査費用の削減が見込まれる（未来投資会議構造改革推進徹底会合（企業関連制度・産業構造改革）（2016 年 12 月 12 日）資料 3 参照）。

<sup>25</sup> 従業員の納税に関するコストについては、今般の行政手続コスト削減の取組の対象外であるため不明であるが、社会保険の行政手続コスト（給与関係）は、約 5 千億時間（金額換算 860 億円程度）と見込まれる。具体的には、厚生年金（月額算定届、変更届、賞与届）332 万時間、健康保険（月額算定届、賞与届）255 万時間、労働保険（概算・増加概算・確定申告書）4488 万時間である（第 2 回行政手続部会第 1 検討チーム（2017 年 10 月 5 日）資料 3-2（35 頁）より筆者計算）。すなわち、社会保険・税オンライン・ワンストップにより、社会保険関係だけでも、約 860 億円の行政手続コストが不要となると見込まれる。

## ②経済効果

筆者の簡単な試算では、国の行政手続による合計作業時間（3億3377万時間）を、従業員1人当たりの年間労働時間（1720時間）で単純に割れば、我が国全体で約19万人相当の従業員（フルタイムでの換算）が上記重点9分野<sup>26</sup>の国の行政手続に従事しており、今般の取組により、4.1万人相当の行政手続コストが不要になると見込まれる。

また、都道府県についても同様に、合計作業時間（1億7980万時間）を従業員1人当たりの年間労働時間（1720時間）で単純に割れば、約52.2万人相当の従業員が都道府県の行政手続に従事しており、全ての都道府県が行政手続コスト20%削減に取組んだ場合は、10.4万人相当の行政手続コストが不要になると見込まれる。

したがって、国と都道府県の行政手続に、合計で71.2万人相当の従業員が行政手続に従事していると推測され、行政手続の簡素化の取組により14.5万人相当の行政手続コストが不要になると見込まれる。

現下の人手不足の状況の下で、これらの人員をより生産性の高い作業に従事させることができれば、経済全体として大きな生産性の向上が期待できると考えられる。

また、GDPに対する効果としては、溝端[2018]<sup>27</sup>によれば、①行政手続が付加価値を生み出さないとの仮定の下では、行政手続コストが、我が国のGDPを6.2兆円（2016年度（名目GDP比1.16%））押下げる要因となっており、国では1.6兆円（同0.30%）、地方では4.6兆円（同0.85%）の付加価値の損失となっている、②行政手続コストを20%削減して節約された労働時間を平均的な付加価値を生む業務へ振り向けることができれば、これまでの成長経路と比較して、GDPを毎年1.3兆円増加（名目GDP比0.24%）増加する結果となる（国では0.4兆円（同0.07%）、地方では0.9兆円（同0.17%））、③削減対象・規模の大幅な拡大、削減で生まれる余剰労働の生産性の高い分野への転換等があれば、更に大きな経済効果を生み出す可能性がある旨が分析されている。

この論文には、行政手続の簡素化によるマクロ経済に対するプラスの効果についての海外における研究事例も示されている。今般の行政手続コストの数値化を契機に、我が国においても、実証的な分析が進むことを期待したい。

---

<sup>26</sup> 既述の通り、重点分野には、税関係（国税、地方税、従業員の納税）が含まれていないため、実際の我が国の行政手続コストは更に大きいと考えられる。

<sup>27</sup> 溝端幹雄「行政手続コスト削減でGDPはどれだけ増える？」大和総研経済構造分析レポート（2018年5月29日）。同論文には、海外の実証分析の例（登録手続の簡素化による企業の設立数、雇用創出の増加への影響、事業環境改善による実質所得成長率増加への影響等）も記載されている

## 5. 具体的な事例と抽出される課題について

以下では、規制改革実施計画（2019年6月21日閣議決定）において決定された重点事項から、具体的な事例と抽出される課題について、概述する。

### （1）補助金、社会保険手続等の簡易なオンライン申請の実現

#### ①課題

上記の通り、中小企業にとって、従業員の入社・退社等のたびに、複数の社会保険の窓口（年金事務所、ハローワークなど）を回ることが負担となっている。現状でもオンライン申請は可能であるものの、電子証明書（商業登記電子証明書の年間手数料は7900円）による本人確認が手間となって、普及が進んでいない。また、補助金についても、各種補助金の申請の度に、同様の企業情報等の記載が求められる点も負担となっている。

#### ②実施事項

経済産業省は、(a) 電子証明書を利用しなくても、ID・パスワード方式による本人確認により、簡単にオンライン申請ができるシステム（法人共通認証基盤）、(b) 複数の補助金（経済産業省以外の補助金、地方自治体の補助金等を含む）について、会社情報等を重複して記載せずに申請できる共通申請システムを開発している。これらのシステムを利用しつつ、関係省庁が連携して、2020年4月からの負担の少ないオンライン申請の実現を目指している。

#### ③抽出される課題

##### （a）トップダウン型のリーダーシップと継続的なフォローアップの必要性

働き方改革関連法に基づく残業規制の上限規制の適用開始（2020年4月）を踏まえると、それまでに、国から中小企業に対する行政負担を確実に軽減する必要がある。このため、官邸に設置された「中小企業・小規模事業者の活力向上のための関係省庁連絡会議」（官房副長官主催）が、具体的な分担事項と実施期限を明記した工程表<sup>28</sup>を策定し、数か月に1回の頻度でワーキンググループを開催し、進捗を管理している。また、規制改革推進会議行政手続部会も、これと連携して、進捗の途中で生じた個別の課題について、IT技術に詳しい有識者委員の知見を得つつ、解決策を検討している。こうした点では、トップダウン型のリーダーシップと継続的なフォローアップが重要であると考えられる。

---

<sup>28</sup> 第10回中小企業・小規模事業者の長時間労働是正と生産性向上・人材育成に関するワーキンググループ（2019年8月22日）資料4参照

## (b)本人確認手続の簡素化

経済団体の意見によれば、オンライン申請を行う際に、行政手続を開始しようとした事業者の9割以上が、電子証明書の画面で離脱している<sup>29</sup>。大部分の事業者が、行政手続の頻度が低く、費用対効果に見合わないため、電子証明書を取得していないからである（商業用電子証明書の発行数は約2万9千件<sup>30</sup>で、法人数全体（約250万社）の約1%に過ぎない）。

利用者の利便性の向上のためには、電子証明書を利用しないID・パスワード方式の普及は重要な課題である。そのためには、単にハードウェアとしてのシステム（法人認証基盤）を整備するだけでなく、情報セキュリティにも配慮した統一的なガイドラインを示すことが重要である。内閣官房IT室は、「行政手続におけるオンラインによる本人確認手法に関するガイドライン」（表12）<sup>31</sup>を示している。

法人認証基盤によるID・パスワード方式は、電子証明書とは異なり、利用料が無料であり、社会保険や補助金以外にも、許認可を始めとする多数の行政手続に活用が可能である。しかし、担当部署は、利用者のユーザビリティよりもセキュリティを過度に厳しくする方向に上振れしがちであるため、このガイドラインに合致したものとなるよう、政府全体を統括して各手続を点検する必要があると考えられる

表12 本人確認ガイドライン（法人）の概要

保証レベル	オンラインによる手法例
レベル3 (対面)	○ICカード+PIN
レベル2 (遠隔又は対面)	○法人認証基盤(多要素認証(ID・パスワード+ワンタイム・パスワード、二経路アプリ等))
レベル1 (身元確認なし)	○法人認証基盤(単要素認証)単純なID・パスワード))

## (c)国と自治体の連携（国によるシステム提供と標準化の一体的な推進）

補助金については、経済産業省と総務省が連携して、国の補助金共通システムの活用を自治体に促している。これと併せて、財務書類等の申請書類の標準化を進めつつある。これ以外の手続（許認可、入札・契約等）についても、国がオンライン申請システムを整備し、自治体に提供しつつ、あわせて手続の簡素化・標準化を進めるべきではないかと考えられる。

<sup>29</sup> 第4回行政手続部会（2017年11月20日）資料1 4頁（新経済連盟提出資料より引用）参照

<sup>30</sup> 第7回行政手続部会第2検討チーム（2018年3月23日）資料1-2参照

<sup>31</sup> 各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議決定(2018年3月20日)

## (2) 保育園入所時の就労証明書の標準化、デジタル化

### ①課題

従業員の子息の保育園への入園申請の際に、事業主が自社の従業員に対して就労実態に関する証明書を発行し、従業員が保育園の入園申請書に添付して地方自治体に提出しているが、事業者アンケートで10以内に入る(表4)ように、事業者の負担感が高い。その理由は、地方自治体によって書式・様式が異なるため、社内の担当者が、従業員の居住する各自治体に個別に問い合わせ確認しながら手書きで作成しているからである。特に従業員構成が比較的若く、全国各都市に支店・事業所を展開する大手企業の場合には、毎年、従業員が保育園入園手続を行う9月～11月頃に、就労証明書作成の専任のパート社員を一時雇用して作成作業を行うなど、事業者の負担は大きい。こうした大手企業は、人事給与情報をシステム管理しているため、就労証明書を自動作成することも可能であるが、自治体毎に書式・様式がバラバラであるため、手書きで作成せざるを得ない。

一方、自治体側でも、就労証明書を保育園の入所割当てに膨大な時間をかけて作業している。特に大規模な自治体では、こうした複雑な選考作業に加えて、就労証明書を含む申請書類の情報をシステムに入力するために、多数の臨時職員を雇用している。

### ②実施事項

規制改革推進会議は、2017年以来、就労証明書の標準様式化に取り組んできたが、普及率(人口ベース)は約40%にとどまり、特に待機児童問題を抱える大都市で導入が進んでいない(東京都23区の導入率:約9%)。これらの大都市では、単に就労事実を確認するだけでなく、入所割当のための多くの情報を必要しており、記載事項が多いからである。

規制改革実施計画においては、普及率70%を目標に、大都市向けの標準様式の作成・周知(2019年度上期)、押印不要化を含むデジタルで完結する仕組みの構築(2021年度中)を掲げている。

### ③抽出される課題

#### (a)ステークホルダー間の調整

最大の都市である東京都では、区毎に様式が異なる。各区の就労証明書の分析・整理<sup>32</sup>すると、各記載事項(「就労時間・勤務日数」、「育児休暇等」、「働き方」、「給与」、「採用・就業」等)について、区毎に求める情報量や記載方法に差異があった。

また、事業者側でも企業規模により格差がある。大企業では、人事給与システムから出

---

<sup>32</sup>第20回行政手続部会(2019年7月29日)資料2-2-2参照。

力できる情報であれば記載事項が増加しても支障がない（逆に言えば、システム上、出力できない場合は手書きで作成する必要が生じてしまう）。一方で、中小企業では、システム管理されていないため、記載事項が増加すれば、作業量が大きくなってしまう。

こうした中で、内閣府による大都市向けの標準様式案の作成に際しては、関係者間の意見の調整に相当の時間と労力を要した。

#### (b)制度創生時の標準様式の必要性

このような事態を避けるためには、一般論として、所管省庁が標準様式を自治体に示すとともに、制度運用後も、実務を担う自治体の意見を聴いて、標準様式を改定していくことにより、極力統一を確保すべきではないかと考えらえる。

また、自治体の個別事情に追加記載が必要となる場合は、標準様式の中に埋め込むのではなく、追加記載欄を別途設け、どこが標準様式と異なるのかを明示すべきである。また、所管省庁は、各自治体の標準様式の導入状況や、標準様式に追加があった場合の具体的な部分を一括してホームページ上に公開すべきである。

事業者にとって、標準様式に大まかに一致させるというだけでは、各自治体に個別に問い合わせる必要があるという点では、負担が残ってしまうからである。

#### (c)国と自治体の連携（国によるシステム提供と標準化の一体的な推進）

2018年から、保育園の入所割当をAIの活用により業務効率化する技術が実用化され、導入する自治体が増えている<sup>33</sup>。従来、大規模な自治体では、数千名の児童の保育園の入所割当に数十時間の選考作業を要していたが、AIのアルゴリズムにより、複雑な選考パターンのマッチングを数秒で済ませることが可能になった。技術を開発した事業者によれば、入所選考は、大都市以外にも、その周辺のベッドタウンとなる自治体でも行われているため、100～200の自治体に導入可能性がある模様である。

現状では、こうしたAIによる入所選考が導入された場合でも、就労証明書は紙で提出されるため、システムへの入力部分における膨大な手作業が残っている。しかし、今後、就労証明書の標準化、押印の不要化を実現した上で、事業者が人事給与ソフトウェアから出力した情報を国が整備したシステムを通じて自治体に電子送付し、自治体がAIを活用して入所割当を行うことが可能となれば、官民双方のコストの大幅な削減が可能となると見込まれる。こうした点では、就労証明書についても、上記の補助金と同様に、国がオンライン申請システムを提供しつつ、あわせて手続の標準化を進めるべき分野であると考えられる。

---

<sup>33</sup> 第16回行政手続部会（2019年4月16日）資料1参照。

## 6. 今後の展望について

以下では、行政手続コスト削減に関する議論が、デジタル・ガバメント、地方自治体との関係、新たなビジネスの創造、土業の業務独占に与える影響について論じたい。

### (1) デジタル・ガバメントと行政手続コスト削減

#### ①オンライン「利用率」目標の重要性

2019年4月、デジタル手続法が成立し、行政手続の原則デジタル化の方針が打ち出された。しかし、実際のオンライン利用率が低ければ、行政手続コスト削減につながらず、むしろ政府システムの導入が費用倒れになることに留意すべきである

約20年前にも、「e-Japan 重点計画」の実現のための行政手続オンライン化法（2002年成立、先般成立したデジタル手続法の改正前の法律）に基づいて、国全体の96%（13719手続）でオンライン申請を可能とし、法成立10年後の利用率目標を50%とした。しかし、2012年時点でオンライン化を継続している手続は、3分の1（約4500手続）に減少した（利用実績がない手続や費用対効果が手続は停止）<sup>34</sup>。

こうした事態を繰返さないためには、単なるオンライン化ではなく、個別手続毎のオンライン「利用率」の目標の設定が必要ではないかと考えられる。この点での先駆的な取組としては、国税、地方税、社会保険で、大法人を対象に、2020年4月からオンライン利用が義務化される予定である。また、金融庁も、オンライン申請を原則化する方針を示している。

#### (商業登記の例（表13）)

本人申請によるオンライン申請率が極端に低い例として、商業登記が挙げられる。本人申請（全体の約2割）によるオンライン利用率がほぼゼロである。その一方、資格者代理人（司法書士）による申請（全体の約8割）のオンライン利用率は約9割となっている<sup>35</sup>。

表13 商業登記のオンライン利用率（株式会社の設立登記・役員変更登記の合計）

	申請件数	オンライン利用数	オンライン利用率
本人申請	271	1	0.4%
資格者代理人	1128	1014	89.9%

(注) 2018年10月1日、東京、大阪、名古屋、広島、横浜、京都の（地方）法務局に申請された分。

その原因は、商業登記の分野では、現状では司法書士向け（プロ仕様）の一部のソフトウ

<sup>34</sup> 第4回行政手続部会（2016年11月15日）資料4(内閣官房IT総合戦略室作成)参照。

<sup>35</sup> 第20回行政手続部会（2019年7月29日）資料4、資料3-2参照。

ウェアしか開発されておらず、このようなソフトウェアは、多様な種類の登記申請が可能である点で、司法書士にはメリットがあるが、基本的な登記申請を低頻度で行う一般の事業者（役員変更登記を2年に1回行う程度）にとっては、操作方法が分かりにくく、導入コストが高いためである。なお、法務省も無償の申請ソフトを提供しているが、膨大な解説書を読みこなす必要があるため、殆ど利用されていない。

商業登記の分野で、一般向けの安価なソフトウェアが開発されていない理由としては、民間ソフトウェアが登記システムに接続するための設計仕様に関する情報（API）がホームページ上に広く公開されていない点が挙げられる。これは、社会保険や税の分野で、APIを広く公開したことにより、政府システムに接続可能な民間ソフトウェアの開発が増加し、オンライン申請の利用率も上昇しつつある状況と対照的である。

法務省は、行政手続部会における上記の議論を踏まえ、民間ソフトウェア事業者向けにAPIを公開するための工程表を公表している。これによって、本人申請が可能な使い勝手の良いソフトウェアが普及することが期待される。

#### （民泊システムの例）

厳格な本人確認のためにオンライン申請利用率が低い例として、民泊制度運営システムが挙げられる。2018年6月に民泊新法（住宅宿泊法）が施行されたが、このシステムを利用してオンライン申請する者は、22%にとどまっている。個人でのオンライン申請には、マイナンバーカードによる電子署名が必須であるため、マイナンバーカードを保有していない個人は申請できないからである（マイナンバーカードの全国普及率は14%）。一方、当該システムの届出書作成機能のみを利用し（この場合は、マイナンバーカードによる本人確認は不要）、オンライン申請ではなく、申請書を紙にプリントして、郵送または窓口へ届書を持参し申請する者は38%である<sup>36</sup>。

こうした状況を踏まえ、上記の規制改革実施計画においては、民泊制度運営システムについて、「より簡易な方法での本人確認手法を検討すべき」旨を決定している。

なお、国税システム(e-tax)においては、個人の確定申告について、「マイナンバーカード方式」による本人認証に追加して、マイナンバーカードが普及するまでの暫定措置として、2019年1月から「ID・パスワード方式」（税務署での運転免許証等の本人確認により発行）が導入された。国税庁資料<sup>37</sup>によれば、納税者本人による所得税の確定申告（2018年分）のうち、47.3万人が「マイナンバーカード方式」を、63.9万人が「ID・パスワード方式」を利用している。

---

<sup>36</sup> 第2回行政手続部会（2018年10月22日）参考資料1（観光庁作成）参照。

<sup>37</sup> 国税庁「「税務行政の将来像」に関する最近の取組状況～スマート税務行政の実現に向けて」（2019年6月21日）（22頁）。

②本人確認の簡素化、使い勝手の向上の重要性

上記のとおり、オンライン申請はシステムとしては可能であるが、実際の利用率が低迷している手続きも少なくない。その要因を明らかにするため、以下の表では、紙（対面）、紙（郵送）、オンラインのコストを比較してみた。

表14 紙（対面）、紙（郵送）、オンラインのコスト比較

	紙（対面）	紙（郵送）	オンライン
（事業者側）			
窓口往復コスト	高	低 （到達に日数）	低 （即時に到達）
本人確認コスト	低	低	（証明書）高 （IDパス）低
記載不備コスト	低	高	低
不受理リスク	高	低	低
システム入力のコスト	低	低	（操作性良）高 （操作性悪）低
（行政側）			
窓口対応コスト	高	低	低
記載不備コスト	低	高	低
データ入力コスト	高	高	低
対面での情報収集	可能	不可能	不可能
システム整備コスト	低	低	高

（筆者作成）

（事業者側）

- ・まず、紙（郵送）、オンラインともに、行政窓口を往復するコストが不要である。ただし、紙（郵送）は到達までに一定の日数が必要となる。
- ・本人確認については、紙（対面、郵送）の場合は、一般に、社印等を押印すれば、印鑑証明書までは求められない手続きが多く、コストは小さい。一方で、オンラインの場合は、電子証明書が必要であればコストが高く、ID・パスワードであれば、コストが小さい。
- ・記載不備等については、紙（郵送）の場合は、再郵送でやり取りするなど、面倒である。
- ・紙（対面）の場合には、窓口の現場での修正で済むような軽微な記載事項の不備であっても、担当官が申請書類を受理せずに、修正・再提出を指導される恐れがある。
- ・オンラインであっても、操作性（使い勝手）の悪いシステムの場合には、記載不備の場合に初めから入力し直す必要がある、膨大な解説書を読む必要がある等、入力コストが高い。

#### (行政側)

- ・まず、紙（郵送）、オンラインともに、行政窓口での対応が不要である。
- ・記載不備については、事業者側と同様に、紙（郵送）の場合は、再郵送でのやり取りが面倒である。
- ・申請者の提出情報は、行政内部でデータベース化する機会が多いが、紙（窓口、郵送）の場合は、入力作業が必要になる。一方、オンラインの場合は、行政内部側もシステム化すれば、入力作業が不要になる。
- ・紙（対面）の場合は、「対面情報の収集」が可能である。申請者と担当官のやり取りの中で、申請者自身の情報や業界の情報について入手しうる。このため、現場の担当官が業界事情に精通しうる。
- ・オンラインの場合は、行政側に投資・運営コストが必要となる。

#### (行政手続コストの観点からの評価)

- ・事業者から見れば、紙（郵送）及びオンラインは、窓口の往復が不要な点では、紙（窓口）よりも優れている。このうち、オンラインは、「本人確認の簡素化」と「申請システムの使い勝手の向上」（民間ソフトウェアの活用を含む）を前提にすれば、即時に到達可能で、記載不備の際のやり取りにも時間がかからない、紙（郵送）よりもコストは小さい。また、行政側から見ても、オンライン申請システムに加えて、行政内部システムをデジタル化すれば、「データ入力コスト」が不要となる（ただし、行政内部システムのデジタル化に時間がかかる場合は、事業者の利便性の向上を第一に考えれば、まずは、申請（事業者とのフロント）の部分をデジタル化し、次のステップとして、行政内部システムをデジタル化すべきと考えられる）。
- ・逆に言えば、本人確認の簡素化や使い勝手の向上が不十分である場合は、申請書類を作成・押印して紙（郵送）で手続する方がオンラインよりも事業者のコストが小さくなることもある。特に、記載不備の生じにくい定型的手続については、紙（郵送）が選択される可能性がある。すなわち、使い勝手の悪いオンライン申請システムを整備した場合、事業者のコストに見合わないため、利用率が低く、費用倒れとなってしまうおそれがある。
- ・従来型の行政では、単に担当官が申請書を受理するだけでなく、窓口において「対面での情報収集」を行っていた場合もあるが、オンライン化により不可能となるため、行政の現場では不都合を感じるかもしれない。一方で、対面申請は、軽微な不備を理由に受理にされないなど、事業者から見れば、恣意的な行政指導がされる機会になりうる。また、担当官が収集した情報が組織内で共有されず、情報を囲い込む恐れもありうる。いずれにせよ、デジタル手続法により、オンライン申請が原則となることを踏まえれば、行政手続（真正等）と対面情報の入手を切り離す必要が生じる。すなわち、今後の行政運営においては、担当官の経験に基づく情報ではなく、オンライン申請により収集した情報をデータベースに集積し、計量的にデータを分析する政策手法が重要になると思われる。

### ③費用対効果（行政手続コスト削減の便益と政府システムの利用費（投資・運営コスト）

政府システムの構築・利用には費用を伴う。行政手続コスト削減によるユーザー側の便益に比較して、政府システムの構築・利用コストが大きくなる場合は、費用対効果の観点から、適切なものとは言えなくなる。換言すれば、オンライン化による行政手続コスト削減の実現には、費用対効果に見合う低廉なシステムの提供が前提条件となる。この条件を成立させるためには、安価なシステムを構築するための競争入札の徹底、システム運営主体の利用費（投資・運営コスト）に関する厳格なチェックと透明性の確保、行政ニーズに合わせたシステム変更が低コスト・短期間で容易となるシステム仕様（いわゆる「密結合」ではなく「疎結合」）等が重要であると思われる。

#### （社会保険の住所変更届省略（JLIS システム）の例）

行政手続部会<sup>38</sup>においては、マイナンバーを利用したバックヤード連携による社会保険の住所変更届等の省略（地方公共団体情報システム（J-LIS）の利用）が課題となった。総務省が所管する J-LIS（自治体の分担金でシステムを整備・運営）は、住基ネットの本人確認情報を提供している。このシステムを利用して、マイナンバーをキーとして被保険者の住所情報を確認すれば、住所変更届を省略（すなわち、行政手続コスト（書類作成の作業時間や住民票の添付コスト）はゼロ）とすることが可能となる

厚生年金については、2018年3月から、この仕組みを活用して住所変更届を不要とした。一方、健康保険組合については、システム利用料の調整がつかず、JLIS を活用した住所変更届の省略の実現は困難な状況となっている。なお、今後、マイナンバーカードに健康保険証機能が実装される予定であるが、仮にマイナンバーカードの住所変更手続を行っても、健康保険の住所変更届が自動的に不要となる訳ではない。

費用対効果という観点で考えれば、これは、住所変更届に書かずに済ませるために何円支払うかという問題である。厚生年金については、日本年金機構から JLIS に年間約 6 億件の住所情報を照会<sup>39</sup>しており、システム利用手数料は 1 8 億円程度と推定される（1 件当たり 3 円）。厚生年金の住所・氏名変更届は年間約 165 万件あったため、行政手続コスト削減（住所変更届の省略）に、1 件当たり約 1090 円のシステム費用を支払うという計算になる。一方、健康保険組合では、JLIS システムの利用費用は便益に見合わない判断された。

日本年金機構（独立行政法人）と民間の健康保険組合（赤字組合も多い）での対照的な判断は、費用対効果に見合うシステムの利用費用（投資・運営コスト）が行政手続コスト削減の前提条件になることを示唆していると考えられる。

---

<sup>38</sup> 第 2 回行政手続部会第 1 検討チーム（2017 年 10 月 5 日）資料 3 - 2、第 6 回行政手続部会（2018 年 2 月 21 日）第 1 検討チーム資料 2、第 2 回行政手続部会（2018 年 10 月 22 日）資料 1 - 1、行政手続部会（2019 年 6 月 4 日）資料 2 - 2 参照。

<sup>39</sup> 地方公共団体情報システム機構 平成 30 年度事業報告書（22 頁）参照。

## (2) 地方自治と行政手続コスト削減<sup>40</sup>

### ①地方分権改革と行政手続コスト削減（書式・様式の標準化）

「規制改革」と「地方分権改革」は車の両輪であるが、考え方の調整が必要である。すなわち、「規制改革」の観点からは、民間事業者からは、地域毎の異なる規制が、広域的な経済活動の妨げとなるとの指摘がなされている。一方、「地方分権」の観点からは、地方の実情に即した行政を志向するため、地方自治体による独自規制の存在を一律に否定すべきではないとされている。

概してみれば、規制の内容自体に比較して、申請書の様式などの行政手続については、地方の実情に即した独自のルールを定める必要性は低い場合が多く、また、行政手続のデジタル化を進めるためにも、地方自治体の理解を得て、極力統一していくことが望ましいと考えられる。

規制改革推進会議は、2018年3月に「地方における規制改革タスクフォース」を設置し、地方自治体によって異なる書式・様式の改善に取り組んだ。その結果、23の書式について、標準的な書式・様式の作成・見直し（競争入札参加資格審査申請書類等）を行うこととし、また、8の書式（自動車保管場所証明書等）について、国や他の自治体の書式等でも受け付けることとした。また、その旨を各省のウェブサイト等に掲載されることとした。

なお、既述の保育園のための就労証明書も、書式・様式の標準化という点では、同種の課題であるが、待機児童問題という実態面が、入所選考のための記載内容（求められる情報量）に影響を与えるという点で、より複雑な要素が加わっており、2種類の標準様式（一般自治体向けと、東京23区などの大都市向け）を作成することにより、解決を図っている。

### ②国と自治体及び自治体間の連携・協力の必要性

地方分権改革により、国から地方に権限移譲が進展する中で、行政手続コストの削減のためには、国と自治体の協力を強化する必要がある。

第1の方策は、申請書の様式等の標準化・電子化である。補助金、食品衛生法等の分野では、既に、国が共通申請システムを提供しつつ、標準化を進めているが、これ以外の分野にも拡大すべきではないかと考えられる。

第2の方策は、自治体の創意工夫による行政手続の簡素化と横展開である。既述の通り、鳥取県、北海道、東京都等で数値目標を掲げた行政手続コスト削減の取組を開始するととも

---

<sup>40</sup> 以下の記述は、田中良弘「地方分権と規制改革—ローカル・ルールと行政手続コストの削減—」公共政策研究第18号53-65頁(2019年)、同「地方分権と規制改革—ローカル・ルールと行政手続コストの削減—」一橋法学第18巻2号461-480頁(2019年)に拠る所が大きい。田中新潟大学法学部准教授は、規制改革推進会議専門委員として、同会議に設置された行政手続部会及び地方における規制改革タスクフォースに貢献された。

に、全国知事会に「地方発の行革 PT」が設置され、行政手続の簡素化を含む行政改革のベストプラクティスの横展開に取り組んでいる。地方分権改革の進展により、自治体は、事業者との直接のインターフェースが拡大しつつある。そこで得られた知見を活かした、創意工夫による行政手続の簡素化が期待される。

### ③システム上の注意点

デジタル・ガバメントの進展に伴って、こうした動きが相乗効果を発揮しつつ促進されることが期待されるが、システム面では、以下の2点に、注意すべきと思われる。

第1は、各省が自治体にバラバラにシステムを提供することにより、自治体行政が不効率となる懸念である。自治体のためには、省毎のシステムが壁となって「縦割り」行政を助長することは望ましくなく、補助金に加え、許認可<sup>41</sup>、税<sup>42</sup>など、ユーザーの視点に立った「横割」の共通システムを構築・提供すべきではないかと考えられる。

第2は、国のシステムをクラウド型でインターネット経由で提供する場合に、現在の仕組みでは、自治体システムとの接続に接続料が発生するという課題である（多数の自治体ではマイナンバー管理のセキュリティ確保のため、インターネット環境と業務系システムを切り離しており、個別に承認されたインターネット上のシステムに限って接続料を負担して利用している）。特に、国が提供するシステムの利用件数が少ない場合は、接続料に見合う費用対効果が得られないとの理由で、自治体が国との連携に消極的になる懸念がある。こうした観点からも、国の側で、極力「横割り」型のシステムを一括提供し、システム当たりの案件数を増加させるべきである。

なお、私見では、自治体の業務系のシステムをインターネット環境から切り離すという国のセキュリティ指針は、多くの自治体における職員の事務に不便を生じているようである（職員の業務端末から部署に1台しかないインターネット接続端末がある席に移動して作業する必要がある等）ため、指針自体の合理化・見直しも必要ではないかと思われる。自治体の業務の相当部分は、マイナンバー制度とは関係なく（個人番号法の対象分野である税、社会保険、災害関連以外）、インターネット環境で行っても差し支えないのではないかと考えられるからである。

---

<sup>41</sup> 電子政府の総合的な窓口（e-GOV）はあるが、国土交通省オンラインシステム、農林水産省共通申請システム、社会保険システム、ハローワークシステムなど、所管省庁・部局毎にシステムの設置・運営が分かれている。

<sup>42</sup> 日本税理士会連合会情報システム委員会「電子申告に関する要望事項（eLTAX編）（1頁）（2018年6月27日）においては、「行政手続コスト削減のための基本計画」において示されたeLTAX（地方税）とe-Taxの連携だけにとどまることなく、両者を統合した一つのシステムで運用されることが望ましいとされている。

### (3) 行政手続コスト削減を可能とする新たなビジネスの成長

近年、最新の IT 技術を活用して行政手続コスト削減を可能とする新たな民間ビジネスが成長しつつある。これらのビジネスは、定型的な行政手続を対象に、IT 技術を活用して使い勝手の良いシステムを開発し、従来の手法に比べて、行政手続コストを低下させている。

#### ①社会保険、税分野での電子申告対応型ソフトウェアの拡大

まず、社会保険（人事給与）、税（財務会計）の分野では、行政当局による API 開放と、中小企業を含む事業者の事業効率向上の動きが相まって、電子申告対応型ソフトウェアの利用が拡大している。その中でも、会社設立 10 年未満のクラウド系のソフトウェア会社が、中小企業にも利用可能な安価で使い勝手の良い製品を開発し、急速に成長しつつある。

#### ②法人設立用ソフトウェアの開発

複数のソフトウェア会社が、法人設立用のソフトウェアの提供を開発し、利用者が増大しつつある。具体的には、会社設立に必要な情報をフォームに入力するだけで、様々な提出書類（定款、登記、税、社会保険など）が、簡単に自動作成されるものである。

#### ③行政手続の簡素化を目的としたソフトウェア企業の設立

最近では、行政手続の簡素化自体を目的とした、会社設立 5 年未満の新興ソフトウェア企業も複数設立され始めている<sup>43</sup>。

#### （事業者向けサービス（特に法務関係））

まず、商業登記（本店移転、増資、商号変更等）に必要な法定書類を自動作成するサービス（登記情報をアップロードし、必要項目を入力）するサービスが提供されている。これにより、司法書士への依頼や本人が自分で調べるよりも、低コストで書類作成が可能となる

また、スマホから法人証明書を請求するサービスも提供されている。このサービスは、法務省の提供する申請システム（無料）よりも、有償ではあるが、スマホから簡単に 24 時間 365 日申請できる点に特徴がある。これは、利用者が、追加なコストを負担してでも、政府が提供する申請システムよりも使い勝手の良さに便益を感じていることを示唆している。

#### （自治体向けサービス）

自治体向けとしては、住民のライフイベント毎（引越し、子育て等）の手続きガイドの作成サービスが提供されている。高価な専用システムを導入せずに、Excel シートから簡単作成可能であるため、複数の自治体で導入が始まっている。

---

<sup>43</sup> 行政手続部会（2019 年 3 月 25 日）資料 1、第 16 回行政手続部会（2019 年 4 月 16 日）資料 1 参照。

#### (4) 士業法上の業務独占と行政手続コスト削減

上記(3)の通り、IT技術の進展によって、専門的な知識がなくても、定型的な行政手続のコスト削減が可能となっている。しかし、その利用に際しては、士業法上の業務独占が、法律・制度上の制約となる場合がある。以下では、行政手続部会等で議題となった、①グループ経営と士業法上の「他人性」(シェアード・サービス会社等)、②公証人による対面確認と独占的な手数料について、取り上げたい。

##### ①グループ経営と士業法上の「他人性」

(シェアード・サービス会社(社会保険労務士法)の例)

2001年に会社分割法施行の中で、分社化によるグループ経営が進展した。その一環として、多数の大手企業が、コスト削減、専門ノウハウの共有を図るため、グループ内の事業会社の人事、給与、経理等に従事してきた社員を集約して、シェアード・サービス会社(以下、「シェアード会社」と略す)を設立した。

行政手続部会では、シェアード会社による社会保険申請と社会保険労務士法(業務独占規定<sup>44</sup>)との関係が問題となった。厚労省の見解によれば、シェアード会社は、グループ内の事業会社とは会社(「他人」)であるため、社会保険申請の主体となることは認められない<sup>45</sup>からである。一方、事業者から見れば、シェアード会社の社員は人事給与に精通しているため、社労士への業務委託は実益が乏しく、グループの一体経営の阻害要因となる。

(人事給与分野のITシステム活用による定型的な社会保険申請の容易化)

社労士法において、特にこの論点が最近顕在化してきた背景には、グループ経営に加えて、上記((3)①)で述べたとおり、最近の人事給与分野でのITシステム化がある(2020年4月からは、大法人の社会保険申請は電子申請が原則義務化される)。すなわち、社会保険分野の定型的な申請に関しては、シェアード会社の当該システムに入力された人事給与情報から自動的に届出データを作成して電子的に送付することが簡単に出来るようになったからである。なお、このような定型的な社会申請の作業については、社労士事務所でも、社労士本人ではなく、実際には補助員が作業する機会が多いようである。

行政手続部会においては、こうしたシェアード会社の業務について、グループ内の事業会社の「支援作業」(システム入力作業、プログラミングの運用、申請書類の形式的チェック、

---

<sup>44</sup> 社労士法27条。社労士以外の者が他人の求めに応じて申請書類の作成や提出手続の代行等を業として行うこと(有償業務独占)が禁止されている。

<sup>45</sup> 第2回行政手続部会第1検討チーム(2017年10月5日)資料3-2参照

電子的な書類の送信（「使者」としての行為に相当する）として理解された<sup>46</sup>。このような理解によって、現状の追認的ではあるが、シェアード会社がグループ会社の支援業務として行う限りは、社労士に業務委託することなく、社会保険の作業を行いうることが明確になったと考えられる。

#### （勤務社労士の活用の可能性）

社労士（全国約4万人）のうち、約3分の1（1.5万人）は勤務社労士として登録されており（残りの3分の2は開業社労士）、企業に社員として勤務し、社内の社会保険事務に従事している。経済団体からは、「専門的な知見を有する勤務社労士を社員として雇用するシェアード会社については、グループ内の社会保険申請を認めるべき」との要望があった。

しかし、厚労省<sup>47</sup>は、「勤務社労士は、登録先企業の従業員に関する社会保険事務のみ認められているのであって、シェアード会社に登録する勤務社労士は、「他人」である）グループ内の事業会社の社会保険事務は扱えない」との見解である。

ただし、厚労省からは、行政手続部会場で、「シェアード会社の勤務社労士がグループ内の事業会社の両方に勤務（兼務）する場合は、後者の業務として、従業員の社会保険事務を行うことができる（ただし、多数の事業会社を兼務する場合は勤務実態に疑義を生じる）」、「シェアード会社と事業会社の双方への勤務社労士の登録は法律上妨げられるものではない」旨の回答もあり、法令の枠内でのグループ会社内での勤務社労士の活用に、一定の含みも残されているのではないかと窺われる。

#### （（参考）親会社による子会社の法律事務の処理（弁護士法）の例）

グループ経営との関係では、社労士法以外にも、弁護士法上の「他人性」（親会社による子会社の法律事務の処理）が、2000年代当初から議論となっている<sup>48</sup>。法務省は、厚労省と同じく、「完全子会社であっても、法人格が別である以上は、「他人性」の要件に該当しないとするのは困難」との見解である。

一方、法務省は、「「事件性」のない法律事務は弁護士法に違反しない」との解釈<sup>49</sup>に依拠

---

<sup>46</sup> 第6回行政手続部会第1検討チーム（2018年2月21日）資料2（16頁）参照。

<sup>47</sup> 第19回行政手続部会（2019年5月21日）資料2、第20回行政手続部会（2019年7月29日）資料2参照及び議事録（4頁）参照。

<sup>48</sup> 弁護士法72条は、「弁護士以外の者が、報酬を得る目的で、・・・その他一般の法律事件に関して法律事務を扱う」ことを禁止している。総合規制改革会議「中間とりまとめ」（2002年）では、「少なくとも、会社がグループ内の他の会社の法律事務を有償で受託が出来るようにすることを含めて消費者保護の必要性が薄い対事業所向けサービスについては直ちに業務独占範囲外とすること」とされた。

<sup>49</sup> 法務省「グループ企業間の法律事務の取扱いと弁護士法72条について」（2003年12月

しつつ、通達<sup>50</sup>により、「法律上違反とされない類型（親会社による子会社の通常の契約や社内規程等のチェック等）」を例示している。すなわち、「他人性」とは別の構成要件の部分で、グループ経営の現実との一定程度の調和を志向しているように思われる。ただし、この通達には、法務省は、「捜査機関や裁判所を拘束するものではない」との留保は付けられており、明確性・安定性の観点は、なお不透明な部分もある。

（企業経営の高度化（グループ経営、IT化）と士業法における「他人性」）

これらの例が示すように、士業法は、グループ経営化、IT化の進展よりも早く制定されたため、企業経営の高度化を踏まえた構造になっておらず、所管省庁は「他人性」以外の部分で、法律と現実を極力合わせるべく、法令解釈を工夫しているように思える。しかし、私見では、グループ経営が定着した現在、デジタル技術の進展も踏まえつつ、士業法における「他人性」について、法律・制度を横断的に見直すべき時期に来ているのではないかと思われる。一方で、士業の経営に与える懸念も考慮すれば、現実には一定の条件も必要になるとも考えられる。この点では、以下の行政書士法の適用除外規定が参考になると思われる。

（自動車保有手続におけるオンライン・ワンストップサービス（行政書士法）の例）

自動車（普通自動車）の保有手続（検査登録（運輸支局）、車庫証明申請（警察署）、自動車取得税・自動車税の納付（県税事務所））については、2005年から順次、自動車販売・整備団体からオンラインで一括して申請を行うことが可能とされた。これによって、自動車販売店の従業員が顧客のために行ってきた作業（書類収集、行政窓口への出頭等）が省略できることになった。また、軽自動車の保有手続についても、行政手続部会における議論を踏まえ、2019年5月から、まずは継続検査のオンライン申請が可能となり、「その他の手続きについてもオンライン・ワンストップ化を目指し、取り組むべき」であるとされた。

行政書士法第19条は、官公庁への提出書類の作成業務について有償業務独占を規定する一方で、同条但書において、オンラインに関する適用除外を規定している。具体的には、「定期的かつ容易に行える手続」について、「相当の経験又は能力を有する者」が「電磁的記録を作成する場合」には、省令による適用除外が可能となっている。自動車保有手続におけるオンライン・ワンストップサービスについては、この省令指定により、自動車販売・整備団体による上記の手続が行政書士法の独占業務の適用除外とされた。

（行政書士法型の適用除外規定の他の士業法への追加の必要性）

ビジネスとしての士業の全体的な方向性としては、テクノロジーの進展により専門家以

---

8日)

<sup>50</sup> 法務省大臣官房司法法制部「親子会社の法律事務の取扱いと弁護士法第72条」（2016年6月2日）

外でも対応可能な定型的な書類作成・申請代行業務（付加価値が低い）から、専門的知識が不可欠なコンサルティング業務等（付加価値が高い）に移行すべきではないかと思われる<sup>51</sup>。こうした観点から、社会保険労務士法を始め、行政書士法以外の士業法の業務独占についてみると、行政書士法 19 条但書に相当する規定がない。法人設立、税・社会保険等の分野で、政府による IT 技術を活用したオンライン・ワンストップサービス<sup>52</sup>が相次いで開始する予定がある中で、各種の士業の業務独占に同様の規定（定型的かつ容易に行えるオンライン手続について一定の要件の下で適用除外）を追加すべきではないかと思われる。

シェアード会社の例では、社会保険労務士法の法改正により適用除外規定を追加した上で、人事給与システム上で「定型的かつ容易に行える手続」について、勤務社労士を雇用するシェアード会社のように「相当の経験又は能力を有する者」がオンライン申請のために「電磁的記録」を作成する場合に、省令により適用除外とすることが考えられる。

## ②定款認証における対面確認の不要化と手数料の引下げ

法人設立については、2006 年の新会社法施行により、最低資本金制度が廃止され、制度上は資本金 1 円の株式会社の設立も認められるようになった。しかし、「1 円起業」は現実には不可能であり、2つの点で行政手続コストを生じている。

第 1 に、法人設立のための各種の手続（定款、登記、国税、地方税、各社会保険）に伴う手続コスト（書類作成、窓口との往復）が必要である。我が国の法人設立に関する事業環境は、国際的にみても、特に低い（世界銀行のビジネス環境ランキングで 106 位）<sup>53</sup>。

---

<sup>51</sup> 例えば、規制改革推進会議では、社労士等の有資格者が、慢性的に人手不足にある労働基準監督署の補完的な役割の担うことが議論された（検討結果については、労働基準監督業務の民間活用タスクフォース取りまとめ（2017 年 5 月 8 日）参照）。

<sup>52</sup> 例えば、税・社会保険ワンストップ（一度の入力情報から複数の省庁に申請する）の場合、仮に社労士が入力すれば、税理士法の（税理士が入力すれば社労士法の）業務独占に抵触する恐れがあるのではないかと考えられる。また、シェアード会社も、法令上の問題（「他人性」）があるとすれば、事実上、どの主体も申請できなくなってしまう可能性がある。むしろ、どの主体でも申請可能としておく必要があると考えられる。

<sup>53</sup> 我が国は、世界銀行のビジネス環境ランキングについて、「2020 年までに先進国で 3 位以内」を KPI に掲げたが、むしろ順位が年々低下した。このため、2017 年末、日本再生本部に「事業環境改善のための各省連絡会議」を設置し、本年(Doing Business 2000)は前年比で順位が大きく上昇した（39 位（先進国 25 位）→29 位（先進国 18 位））。しかし、分野別では、法人設立(106 位)、資金調達（94 位）、少数投資家保護（64 位）、貿易（57 位）、納税（51 位）、契約執行（50 位）、不動産登記（43 位）、建設許可（18 位）、電力事情（14 位）、破綻処理（3 位）となっており、法人設立の順位は特に低い。

政府<sup>54</sup>は、日本経済再生本部「法人設立オンライン・ワンストップ化検討会」を設置し、2020年度中に、法人設立に関する全ての手続（国税、地方税、社会保険、登記等）を、オンライン上で必要情報を各手続が共有してワンストップで可能とするサービスを提供することを決定し、行政手続コストは大幅に減少することになった。しかし、後述のとおり、公証人による対面での確認に（面前確認）関する論点については、解決されていない。

第2に、公的料金（印紙代、登録免許税、公証人手数料等の公的料金）の支払コストである。このうち、印紙代（4万円）については、電子定款の場合は不要である。また、登録免許税（資本金約2千万円までは15万円）については、2014年から、産業競争力法による創業支援制度を利用した場合には半額まで軽減されるようになった。しかし、1件当たり5万円の定額の手数料は例外なく支払わなければならない<sup>55</sup>。

上記（3）②のとおり、法人設立用のソフトウェアにより、所要事項を入力すれば、会社法上の専門的な知識を有しない起業家でも、簡単に定款を作成できるようになった。それにも関わらず、公証人による対面確認を受けて、乏しい開業資金の中から定款認証の手数料（5万円）を支払うことは、創業後の成功率は必ずしも高くなく、リスクを抱える起業家にとっては、過剰な負担感を生じている。

#### （公証人の対面確認の不要化に関する議論）

上記検討会<sup>56</sup>においては、このオンライン・ワンストップを利用する場合の「公証人による対面確認の不要化」が累次議論された。

公証人制度を所管する法務省は、「真正性の担保」、「真意の確認」、「犯罪の心理的な抑止」を理由として、対面確認の不要化に否定的である（その代案として、公証役場まで出頭せずに、テレビ電話での対面確認を開始することとした）。この立論は、公証人が、対面により、ダミー会社等の不正な設立を見抜く特別な専門能力を有しているとの判断に基づいているものと思われる。例えば、「公証人が、面前でのやり取りの中で不審を感じて本人の干支を尋ねたところ、答えられないまま立ち去った」等が、不正が疑われた事案として挙げられている。

これに対して、委員からは、「現行制度上でも、代理人申請を認めており、必ずしも本人自身の意思確認が行われている訳ではない」、「不正の意思を持った確信犯を、面前で心理的

---

<sup>54</sup> 未来投資戦略2018（2018年6月15日閣議決定）

<sup>55</sup> 会社法30条により、「定款は公証人の認証を受けなければならない」とされ、公証人法58条により、公証人による認証方法として、「面前ニオイテ署名若シクハ捺印・ヲ要ス」として、面前確認が必要とされている。手数料については、公証人手数料令（35条）にて5万円と公定されている。

<sup>56</sup> 定款認証の合理化については、第4回（2017年11月29日）、第5回（2017年12月19日）、第6回（2018年2月1日）で累次審議されている。

に抑制する効果は限定的である」等との意見が述べられている。同検討会の報告書には、「公証人による面前確認が機能せず、逆に犯罪に悪用された事例」（地面師が公証人を騙して公正証書を取得して犯罪に悪用）も挙げられており、公証人は必ずしも不正を面前で見抜く専門能力を有していないことが示唆されているのではないかと思われる。

以上の議論の結果、同検討会の最終報告書では、「多くの善良な起業家を含む全てに対し、無差別に面前という手続コストを強いることは妥当ではないとの指摘がなされ、法務省の主張は理解しがたいということが委員の総意」とされた。しかし、省庁間の合意による具体的な見直し方策は示されておらず、継続検討事項となっている。

この論点は、行政手続のデジタル化を目指す中で、「対面確認の有用性」に関する象徴的なケースであると思われる。例えば、上記報告書に記述されているが、オーストリアでは、2017年から、1人会社として標準定款によりオンラインで登録する場合には、公証人以外（資本金払込時の金融機関）による本人確認を認めている。また、イタリア<sup>57</sup>でも、スタートアップ法上のデジタル・ファーストトラックの手続によれば、公証人を通さずに、企業設立が可能となった（公証人団体からの訴訟が行政裁判所で棄却され、2018年10月、判決が確定した）。

#### （公証人の手数料引下げに関する議論）

公証人による定款認証の手数料は、政令により公定されている。また、定款認証は、本店所在地を管轄する地域の法務局に配置された公証人でなければ取り扱うことができない（大都市では、複数の公証役場が設置されているが、報道によれば、公証人会が自発的に収入を共同管理し、格差が生じないように再配分している模様である）。このため、公証人による定款認証は、業務効率化のインセンティブが作用し難い独占的な構造となっている。

行政手続部会においては、委員側から「所要30分<sup>58</sup>の面前確認で済むケース（モデル定款に則った定型的な定款や、あるいは、申請者側で十分に事前準備して修正事項がない場合）についても、5万円の手数料を求めるのは、原価から見て高額に過ぎるのではないか」との意見があった。一方、法務省は、「法的専門性に基づく判断の報酬の対価を決めるに当たって、原価を積算して決めるという考え方はなじまない」という意見であった。

行政手続部会の報告書においては、「公定価格という性格を踏まえ、専門職としての報酬の合理性・相当性につき、説明責任が厳格に果たされる必要がある。公証人の定款業務については、定型的な業務が多いと指摘されているところ、効率化を進め、手数料の引き下げの

---

<sup>57</sup> Mazzeschi 法律事務所 HP（「イタリアでのスタートアップ企業設立手続きの簡略化について」）

<sup>58</sup> 公証人連合会の調査によれば、株式会社の定款認証の所要時間は、平均2時間18分（最短30分、最長5時間）である。この所要時間には、面前確認以外にも、相談、文献調査、原案の確認・修正のやり取りを含んでいる。

可否につき検討する。その際、第三者（公証人、法曹資格者、法務省職員以外の事業者等）の観点も導入し検討する必要がある」とされ、「今後更なる対応・フォローアップが必要な取組」（重点事項）とされている。

### ③公証人業務の見直しの方向性

我が国の公証人の人数は、各国に比較して非常に少なく、約 500 名（300 か所）であり、起業家が利用する定款認証業務の比率が高い（公証人収入の約 3 割）。

これに対して、欧州（特に我が国と同様のラテン系制度（公正証書作成が公証人の職務権限となっている）の諸国）をみると、例えば、ドイツの公証人の数は約 1 万人（8 割以上が弁護士との兼職）であり、一般人が利用する土地売買、不動産登記の承諾、遺言、夫婦財産契約等の公正証書の作成（ドイツでは作成義務がある）の比率が高く、成人者の相当数が公証人を利用した経験を有しているようである。また、フランスでも、公証人の数は約 9 千人（平均年齢 48 歳）とドイツとほぼ同様であり、主たる活動分野は、相続、不動産取引、抵当金融等の公正証書の作成・保管である。

また、欧州では、公証人制度に関する規制改革も進展している。上記（イタリア、オーストリア）に加えて、フランス<sup>59</sup>では、2015 年、マクロン経済大臣（現大統領）による「成長と活力のための法案」（いわゆる「マクロン法」）が成立したが、その主要項目の一つとして、司法分野の専門職の競争促進が含まれた。その背景には、司法専門職が潤沢な収入を享受する割には、利用者の満足度が低かった点があげられる。その中で、公証人への競争促進的な措置として、「事務所開設の自由化」、「手数料の自由化」が掲げられ、公証人団体との調整の結果、手数料の減額が実現した。また、公証人団体からは、競争促進的な措置の代替案として、新たな事務所設置（300 か所）、新たな公証人の受入れ（1000 人）が提案された。

我が国では、遺言公正証書に関する業務が大きく拡大しつつある（過去 10 年で 5 割増）。私見では、我が国においても、公証人の業務のうち、一般人が利用する公正証書に関する業務の比率を増加させる一方で、リスクを抱える起業家が利用する定款認証については、民間ソフトウェアを活用した定款の作成を積極的に奨励し、また、人件費コストが相対的に低い補助員（書記）を活用（現状では、公証人自身が 7 割、補助員が 3 割を作業）することにより、業務を効率化し、手数料の引下げにつなげる方向が望ましいのではないかと考えられる。こうした基本的な方向性のもとに、例えば、上記の産業競争力法に基づく創業支援を受ける者については、会社設立の意思は明らかであり、定款認証における公証人の面前確認の省略、手数料の引下げ（なお、同法により登録免許税は半減させている）等、試行的に導入することも検討してみてもどうか。

---

<sup>59</sup> 久保宏之「フランス公証人制度の現在」関西大学法学論集 66 巻 3 号（2016 年）（581-596 頁）

(5) 今後の行政手続コスト削減の枠組み（総量規制（1-in/2-outルール等））

欧米では、2000年代に既存の行政手続コスト（ストック）の削減に注力する取組を行った後の方策として、2010年代からは、一旦削減した既存の行政手続コストをこれ以上増やさないというフローの総量規制（「1-in/2-out」等）が、新たな国際的な潮流となりつつある。なお、1-in/1-outルールは、新たな規制を1つの追加した場合に1つの規制を廃止するという個数ベースの総量規制ではなく、新たな規制の遵守に必要な追加コスト相当分を、既存の規制の廃止・緩和等により捻出・削減するというコストベースの総量規制である。

例えば、英国では、2010年から1-in/1-out（追加的コスト1ポンドに対し削減するコスト1ポンド捻出）に取組んだ。この取組が期待以上の成果を取めたため、2013年から2015年にかけて、1-in/2-outに拡大した。その結果、2010年から2015年の5年間で、100億ポンド（約1兆3255億円）のコスト削減を実現した。さらに、2015年から1-in/3-outと取組を深掘している。

また、カナダでは、2012年から1-for-1ルールが導入し、さらに2015年に「行政手続負担軽減法」（Red Tape Reduction Act）を制定し、この取組を法令上の義務とした。さらに、2015年からドイツで1-in/1-outが導入された。

最近では、米国トランプ政権が、2017年1月、大統領令を発出し、1-in/2-outを導入した。大統領府<sup>60</sup>によれば、「当初の目的を大幅に上回る成果（67項目の規制緩和に対して3項目の新規規制の導入）を挙げ、2017年に81億ドル（8900億円）の規制コストの削減を実現し、2018年にも98億ドル（1兆780億円）以上の削減が確実」とされている。また、政権就任時に導入が計画されていた規制のうち、635項目が撤回され、244項目が停止され、700項目が延期されている。

我が国では、毎年、新たな法律が数多く制定される一方で、廃止される法律は少ない。時限立法であっても、期限終了後に継続的な法律が制定されるケースも実際には多い。行政手続コスト20%削減に取組んでも、その後に次々に新たな規制が導入され、事業者のコストが再び増加しては、有効性に乏しい。我が国においても、ストックベースでの行政手続コスト削減の期限終了（2020年3月）以後の新たな削減の枠組みとして、これ以上規制を増やさないという観点からの総量規制（「1-in/2-out」）の導入を検討すべきではないかと考えられる<sup>61</sup>。

---

<sup>60</sup> The White House(Dec14,2017),President Donald Trump is Delivering on Deregulation””

<sup>61</sup> 産業界からも、この制度の創設の要望が提出されている（「2019年度 規制・制度改革に関する意見」（日本商工会議所（2019年10月7日）2頁）。なお、上記以外のG8各国（フランス(2015年～)、ロシア(2015年～)、イタリア(2014年～)）でも、1-in/1-outが導入されている

表15 主要国における行政手続コスト削減と総量規制

	行政手続コスト削減（削減目標）	総量規制（One-in/X-out Rule）
英国	▲25%（2005～2011）	1-in/1-out（2010～2012） 1-in/2-out（2013～2015） 1-in/3-out（2015～）
カナダ	▲20%（2007～2008） （中小企業向けの行政手続を対象）	1 for 1（2012～） ※2015年から法律上の義務
ドイツ	▲25%（2006～2011）	1-in/1-out（2015～）
米国	書類作成負担軽減法により事業者の作業時間を削減（1981～2001）	1-in/2-out（2017～）

## 7. おわりに

筆者は内閣府規制改革推進室において、2016年6月から2019年7月までの約3年間、規制改革推進会議の事務局として行政手続コスト削減に従事した。同会議の行政手続部会の各回の資料については、内閣府（規制改革）のホームページに掲載されているが、その量は膨大なものである。本稿は、その内容を概説しつつ、部会で検討された具体的な事例を紹介するとともに、若干の私見を述べたものである。本稿が、行政手続コスト削減に関心のある行政官や研究者の参考になれば幸いである。

本稿が依拠する行政手続部会の成果は、高橋滋行政手続部会長（当時）、大田弘子規制改革推進会議議長（当時）を始め、委員・専門委員各位、内閣府規制改革推進室（特に別室）の室員各位、関係省庁の担当者各位のご尽力によるものである。

特に高橋部会長におかれては、行政手続部会を多頻度で開催し、削減目標の検討・決定（初年度）、各省に対する削減計画の改善の促進（翌年度以後）、加えて、自治体の首長との累次の訪問・面談など、我が国で初めての取組である行政手続コスト削減の実現・拡大に向けて、ご尽力されてこられた。

また、大田議長におかれては、行政手続コストの削減目標に関する議論をリードされた。特に、「期限」について、数値目標決定から速やかに（「3か月」以内に）削減計画の策定を各省に求め、その計画期間を「3年間」（通例の政府計画によくある5年間ではなく）と定めたことにより、実現に向けた有効な道筋を着けることが可能となった。今後の各種の政府計画の策定の際にも参考にすべきと考えられるため、特記させて頂いた。