

規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申

- さらなる飛躍を目指して -

平成 18 年 12 月 25 日

規制改革・民間開放推進会議

目 次

・「第3次答申 - さらなる飛躍を目指して - 」の決定・公表 に当たって・・・・・・・・・・・・・・・・	1
・今後の規制改革の推進に向けた課題	
1 全省庁を通じた規制の横断的評価・見直し・・・・・・・・	2
2 民や地方との分担・協働を通じたスリムな行政の構築 ・・・・・・・・・・・・・・・・	14
3 改革と競争を通じたオープンで公正な経済社会の実現 ・・・・・・・・・・・・・・・・	24
4 多様な働き方と再チャレンジを可能とする社会の実現 ・・・・・・・・・・・・・・・・	42
5 豊かで創造性溢れる国づくりの基盤となる教育の再生 ・・・・・・・・・・・・・・・・	45
6 安全安心な生活環境の実現・・・・・・・・・・・・・・・・	47
・各分野における具体的な規制改革	
1 横断的制度等分野・・・・・・・・・・・・・・・・	56
（1）規制の横断的評価・見直し・・・・・・・・	56
（2）資格制度・・・・・・・・・・・・・・・・	63
（3）官業民間開放・・・・・・・・・・・・・・・・	69
（4）国地方等分野・・・・・・・・・・・・・・・・	76
2 福祉・保育分野・・・・・・・・・・・・・・・・	82
3 雇用・労働分野・・・・・・・・・・・・・・・・	86
4 IT・エネルギー・運輸分野・・・・・・・・	90
5 競争政策・法務・金融分野・・・・・・・・	103
6 生活・環境・流通分野・・・・・・・・	115
7 国際経済連携分野・・・・・・・・	117
8 医療分野・・・・・・・・	126
9 教育・研究分野・・・・・・・・	134
10 農業分野・・・・・・・・	156
11 住宅・土地分野・・・・・・・・	174

(参考資料) 開催経過、委員名簿、専門委員名簿

・「第3次答申」の決定・公表に当たって

規制改革・民間開放の推進は、公正な競争の促進と生活者・消費者の選択肢拡大を通じて新規需要や雇用を創造するとともに、生産性の向上を促し、経済社会に活力を与える。このような考え方に立ち、平成16年4月に設置された当会議は、「官から民へ」の理念を具現化するため、規制改革・民間開放推進本部や経済財政諮問会議等と密接な連携を図りつつ、精力的な調査・審議を行い、市場化テストの導入やいわゆる混合診療の解禁をはじめ、1200項目を超える規制改革事項の実現に貢献してきた。

こうした中、我が国経済は、長期にわたる停滞を抜け出し、「創造と成長」に向けた新たな展望を描く時にある。環境変化の潮目にある今こそ、これまでの改革への取組を発展・進化させ、既得権益の打破や機会平等の確保を促すことにより、経済全体で効率よい資源配分が行われる基盤を整備しなければならない。そのためには、グローバル化の進展や人口減少社会の到来に対応した競争促進、産業振興のためのルール作りが重要であり、関連諸制度の見直しも含めた体系的かつ包括的な規制改革・民間開放を進めることが望ましい。併せて、自由な経済活動を阻害する規制を撤廃し、事業者間の競争を促進する際には、市場機能が十分発揮されるよう、効率的かつ実効性のある事後チェック手法の確立に向けた体制の整備や、情報公開の徹底、セーフティネットの構築等が欠かせない。

かかる観点から、今後は、民や地方との分担・協働を通じたスリムな行政の構築、改革と競争を通じたオープンで公正な経済社会の実現、多様な働き方と再チャレンジを可能とする環境整備、教育の再生、安全安心な生活環境作り等につながる取組を強化し、民間の創意工夫や新たな挑戦を市場に解き放つ必要がある。

以上の問題意識を踏まえ、今後取り組むべき規制改革・民間開放の推進に向けた諸課題並びに政府内部で合意を得た事項を取りまとめ、本日、ここに答申する。当会議としては、本答申をもとに、自由を基盤に自律した規律ある新たな国創りに向けた着実かつスピード感のある改革が進展することを強く期待する。

・今後の規制改革の推進に向けた課題

1 全省庁を通じた規制の横断的評価・見直し

(1) 規制の周期的な見直し及び規制に係る手続の見直し

規制の見直しに関する基本的考え方について

規制改革を一層進展させるためには、従来の個別分野・事項に着目した「規制改革」という手法に加え、規制そのものの性質・制定形式などに着目して分野横断的に見直しをする基準(以下「見直し基準」という。)を策定して、これに基づいた見直しを推進していくことが必要である。

この一環として、当会議は、「規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申」(平成17年12月21日)(以下「第2次答申」という。)において、「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」を策定・提言し、この見直し基準は「規制改革・民間開放推進3か年計画(再改定)」(平成18年3月31日閣議決定)(以下「3か年計画(再改定)」という。)に盛り込まれ、見直し基準に基づく見直しが実施されることとなっている。

我が国の構造改革にとって規制改革の実施は急務であることから、見直し基準の策定は、全部の完成を待つことなく、可能な部分から優先的に順次策定することとしており、当会議は、「第2次答申」及び「規制改革・民間開放の推進のための重点検討事項に関する中間答申」(平成18年7月31日)(以下「重点検討事項に関する中間答申」という。)で言及したとおり、制度創設以来一定の年限が経過した規制についても、見直し基準を策定する必要があると考える。

規制は、その導入時には、社会的なニーズを背景として、相応の検討を経て設けられるものであるが、その後の社会経済情勢の変化の中で、その意義や必要性が低下したにもかかわらず見直しが行われないような場合には、多くの問題・弊害を引き起こすことがあると考えられ、当会議としては、このような制定後一定の年限が経過した規制の中には、期間経過のゆえに、積極的に見直しを図るべき規制が存在するものと考えている。規制はその意義・必要性について絶えず見直しが行われるべきものであり、国民の具体的ニーズや行政機関の発意などにより実際に見直しが行われているものも存在するが、規制が適時的確に見直されているかどうかを定期的にチェックすることが必要である。

規制の周期的な見直しの今後の進め方について

制度創設以来一定期間が経過した規制の見直し基準の策定に当たり、大きな論点

と考えられるものとして、「必要に応じて見直しを行っているので一定期間経過後に見直しを行う仕組みは特に必要ない」という考え方がある。たしかに、関連する制度の見直しに基づく見直しや、規制改革・民間開放要望などの具体的ニーズに基づく見直しを実施された事例があり、そのようなかたちでの見直しは今後も積極的に行われるべきものであると考える。しかしながら、このようなかたちでの見直しだけでは、具体的な見直しニーズが要望され又は明らかにならない限り見直しが行われないことになり、行政として大局的見地から規制の在り方を検討し、積極的に改善していくことへのインセンティブが働かないことになる。具体的ニーズ等に基づく見直しに加え、一定期間経過後に規制の在り方を見つめなおす機会を制度として設けることとすれば、その時代に即した合理的な規制改革が期待でき、国民にとって有意義であると考えられる。

現在、規制の新設に際しては、一定期間経過後その規制について見直しを行う旨の条項を盛り込むこととなっている。これは、平成6年行革大綱（平成6年2月15日）に盛り込まれた制度であり、規制改革に関する累次の政府計画でも言及されているところである。しかしながら、「重点検討事項に関する中間答申」において言及したとおり、この「規制の新設審査」制度における「一定期間経過後見直し条項」の設定については、次の問題点を指摘することができる。

- ・見直し条項を盛り込むものとする事とされている対象が「法律」に限られるため、法律の委任に基づく政省令や告示などについて、一定期間経過後見直しの考え方が反映されないこと。
- ・規制を新設する場合に適用される制度であるため、過去に設定され現在まで長期間が経過している既存の規制について、一定期間経過後見直しの考え方が反映されないこと。
- ・見直し期間などの基準が示されていないこと。

このような現状をかんがみれば、基本的な方向性としては、法律による規制に限らずあまねくすべての規制について、一定期間経過後に見直しを行う仕組みが必要であると考えられる。発出時点から相当の期間が経過しており実務上運用されなくなっている規制、関連する法令の適用対象が存在しなくなった場合等実質的効力を失っているが廃止手続きが未済のため形式的には存在し続けている規制などのうち、国民を混乱させる等の影響が生じるおそれのあるものについても、この枠組みのなかで、積極的に廃止の手続きが進められていくことが望ましいと考える。

この場合、行政指導指針や技術的な助言・勧告に代表される「私人に対する『外部効果』を有しない通知・通達等（通知や通達など、行政機関が定める不特定多数の事案に適用されるルールのうち、政令、内閣府令・省令、外局規則、人事院規則、会計検査院規則、法律の委任に基づく命令を定めた告示以外のもの）」に

についても一定期間経過後に見直しを行うのかという論点がある。たしかに、通知・通達等については、「第2次答申」及び「重点事項に関する中間答申」にて言及したとおり、行政手続法（平成5年法律第88号）に定める審査基準・処分基準など私人に対する「外部効果」を有するケースがあるため、この形式においても一定期間経過後に見直しを行うことが必要であると考えられるが、このうち「私人に対する『外部効果』を有しない通知・通達等」については、規制にかかわるものであるが規制そのものではないと考えられ、一定期間経過後に見直しを行うことが規制改革に直結するかどうかは議論の余地がある。

しかしながら、これについては、「通知・通達等」の制定・発出時点において、行政が望ましいと考える、推奨される事項を意思表示したものにほかならず、その意味で社会経済情勢の変化によりそのような「推奨」の内容は変わってくるものと考えられ、行政機関が見直しを行う責任に関して、法規命令と行政指導指針を比較すれば違いがないことは、行政手続法38条2項にも示されていることから、「私人に対する『外部効果』を有しない通知・通達等」についても、その内容について一定期間経過後に見直すことが望ましく、かつ意義のあることと考える。

以上より、規制改革・民間開放推進会議及び各府省庁は、一定期間が経過した規制の見直しを推進するため、一定期間経過後見直し基準に従い見直しを推進し、そのための必要な措置を講ずべきである。

通知・通達等の見直しの今後の進め方について

「第2次答申」で述べられているように、通知・通達等は、私人を法的に拘束せず、私人の権利・義務を直接規律しない定めと整理されている。しかし、例えば、上級行政機関が、所管する法令の解釈を定めてそれを下級行政機関に「通達」のかたちで発出するケースにおいて、当該「通達」は、下級行政機関を法的に拘束する一方、私人を直接法的に拘束する効力を有するものではないが、下級行政機関が当該「通達」に則って法令を解釈適用することにより、当該「通達」を踏まえた法律の運用に抵触した私人に対して下級行政機関が何らかの処分行為を行うことにより、結果として私人が不利益を被るといったように、私人に対して間接的な法的効果を及ぼす場合がある。或いは、例えば、法令違反の行為に対する刑罰が法定されている場合、行政機関が当該法令の解釈を示す通知・通達等は、私人が従うインセンティブが極めて高く、事実上の強い効果を持つ。こうした例のように、法令の解釈や運用の基準などを示すことによって、私人の権利義務にかかわる事項について定める通知・通達等は、「外部効果」を持つと言える。

通知・通達等の見直しの基準については、前述のとおり「3か年計画（再改定）」に盛り込まれており、それは（ ）私人に対する「外部効果」がある通知・通達等

のうち行政手続法に定める審査基準・処分基準、() 私人に対する「外部効果」がある通知・通達等のうち行政手続法に定める審査基準・処分基準に該当しないもの、() 私人に対する「外部効果」を有しない通知・通達等、という分類に応じて定められているところである。

この「3か年計画(再改定)」において、各府省庁は、既に制定・発出されている規制にかかわる通知・通達等について、見直し基準に定める分類にしたがい個々の通知・通達等の分類に着手し、平成18年中に分類を完了させることとされ、年度ごとに見直しの対象となる通知・通達等を選定して、見直し基準に基づく見直しを推進することとなっている。この年度ごとの見直し対象を選定する際の考え方については、関連する制度の見直しに併せる場合や、規制改革・民間開放要望などの具体的なニーズに基づく場合など、具体的な見直しニーズが要望され又は明らかになっているものを優先的に選定するという方法に加え、当該通知・通達等の根拠となる法律の一定期間経過後見直しに併せて選定する方法も実務的であると考えられる。

しかしながら、このような方法のみによって見直しの対象となる通知・通達等を選定する場合、具体的な見直しニーズの観点からの優先順位が高くはなく、かつ、根拠となる法律の一定期間経過後見直しがその趣旨・目的等に照らして適当でないというような場合には、そのような通知・通達等の見直しがなかなか行われないう事態が起り得る。したがって、年度ごとに見直しの対象となる通知・通達等の選定にあたっては、上述のような考え方を踏まえつつも、網羅的に通知・通達等の見直しが行われるよう留意することが必要である。

以上を踏まえ、規制改革・民間開放推進会議及び各府省庁は、「3か年計画(再改定)」における見直し基準に基づく見直しを推進するため、引き続き必要な措置を講ずべきである。

規制影響分析(RIA)の義務付けと今後の進め方

規制影響分析(RIA:Regulatory Impact Analysis)については、「規制改革・民間開放推進3か年計画」(平成16年3月19日閣議決定)において、その導入を推進することとされている。これまで当会議は、総務省と連携してRIAの手法の活用を推進しており、「規制影響分析(RIA)の試行的実施に関する実施要領」に基づき、平成16年10月に始められたRIAの試行件数は、平成18年9月末現在、171件に上っている。また、「3か年計画(再改定)」に基づき、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(平成13年法律第86号)の枠組みの下で、規制について事前評価を義務付けるために必要な措置が本年度中に講じられようとするなどの取組が行われている。

本邦のRIA制度は、開始時点においては規制について行うところとしているが、

諸外国ではR I Aの手法が規制以外の行政分野においても政策の分析手段として適用されているなど、更なる活用の余地があると考えられる。R I A制度の趣旨をかんがみるに、基本的な方向性として、一義的には法令の形式にかかわらず規制全般をR I Aの手法の対象とすることが望ましい。さらに、その手法を規制以外の行政分野にも利用していくことによって、より客観性と透明性の向上に資するものと考えられる。したがって本邦のR I Aの制度については、制度の実施状況や諸外国の制度の状況等を勘案しつつ、将来的には、その対象分野についても拡大する方向で検討を行っていくべきである。

規制についての事前評価制度（義務付け）においては、定量的な分析、分析結果の金銭価値化等、その質的向上を図っていくことが重要である。また、その前提となる情報・データを蓄積するために、規制についての事前評価を行うに当たって、諸外国における取組を参考にしながら、有識者・利害関係者等との間において諸外国で実施されている情報提供・情報収集活動（コンサルテーション等）を前広に実施するなどの取組も重要である。

また規制の新設・改正にあたり、R I Aによる事前評価を実施した規制については、社会経済情勢の変化等を踏まえ、適時的確に規制の見直しを行うことができるよう、また、規制についての評価の質の向上に資するよう、当該規制によって発生した影響の実績把握（モニタリング）やR I Aの事後検証を必要に応じ行うことが必要である。

「日本版ノーアクションレター制度」における課題

「事前規制から事後チェックへ」の流れの中で市場ルールを明確化するためには、ルールの適用に関する予見可能性を高めることが重要であり、その方策の一つとしていわゆるノーアクションレター制度の一層の活用を図るべきである。

しかし、当会議は、我が国におけるノーアクションレター制度とされている現行の「行政機関による法令適用事前確認手続の導入について」（平成13年3月27日閣議決定、平成16年3月19日同改正。）では、対象事項が行政処分に係るものとされており、対象事項が限定的であると考えられる。例えば、自己が行おうとしている事業活動が行政によって告発されるか否かについても、制度の対象とされていない。

当会議としては、このような現状のノーアクションレター制度の課題を踏まえ、同手続の対象事項を行政処分に係るものに限定せず、例えば行政権限の行使に係るものというように拡充することについても、我が国の法令体系への適合性にも配慮しつつ、今後検討を進める必要があると考えられる。

（２）資格制度・基準認証

資格制度

ア 公的資格制度におけるこれまでの取組とその成果

公的資格制度は、国民の権利と安全や衛生の確保、取引の適正化をはかるため、厳格な法的規律に服する資格者を置き、安心できるサービスを国民に提供することに、その目的がある。しかしながら他方では、その資格を持った者でなければ一定の業務活動に従事できないとする、いわゆる「業務独占資格」については、個人の特定の市場への参入を規制する等の側面を有していることにより、国民生活に不利益を与えている場面もあると考えられる。

業務独占資格については、過去に総理府に設置されていた行政改革委員会により、平成7年に「規制緩和の推進に関する意見(第1次)」の中で弁護士的大幅増員を提言されて以来、下記に掲げるような資格制度の見直しに関する取組が進められ、成果をあげてきたところである。

(資格制度の見直しに関するこれまでの取組とその主要な成果)

- 平成7年12月 行政改革委員会第1次意見 弁護士的大幅増員を提言
- 平成9年12月 行政改革委員会最終意見 行政書士の業務独占のあり方の見直しや、受験資格要件の廃止及び報酬規定を会則記載事項としないことを提言
- 平成10年4月 法曹人口の大幅増員等のための、裁判所法及び司法試験法の改正
- 平成11年3月 業務独占資格についての16項目の見直し基準・視点を提示し、規制緩和推進3か年計画に盛り込み、閣議決定
- 平成11年4月 理学療法士及び作業療法士の養成課程について、既に履修したと認められる課目を免除する指定科目制度等の導入
- 平成11年7月 行政書士試験の受験資格要件の廃止、報酬規定の会則記載事項からの削除
- 平成12年3月 平成11年3月の規制緩和推進3か年計画における見直しの基準・視点到、更に法人制度の検討及び資格者数の増大の2項目を追加
弁護士の広告規制を原則禁止から原則自由に緩和
- 平成12年4月 弁理士の業務範囲の見直し、試験制度の改革、法人制度の創設、報酬規定の会則記載事項からの削除等
- 平成12年11月 行政書士報酬規定を廃止

平成 12 年 12 月 行政改革推進本部規制改革委員会第 2 次見解

「登録・入会制度の在り方」、「報酬規定の在り方」について提
言

平成 14 年 3 月 税理士報酬規定の撤廃

平成 14 年 11 月 社会保険労務士報酬規定の廃止

イ 資格制度の見直しについての基本的な考え方

平成 11 年 3 月、規制緩和委員会の「規制改革についての第 1 次見解」による提言に基づき閣議決定された「規制緩和推進 3 か年計画(改定)」に掲げられた資格制度に関する見直しの基本方針に従い、改革が推進されてきたところであるが、業務独占資格については、業務の独占、合格者数の事実上の制限、受験資格要件などの規制が維持されることにより新規参入が抑制されたり、資格者以外の者が市場から排除されたりするなど、当該業務サービスに係る競争が制限される弊害はいまだなお残っている。

したがって、業務独占資格については、有資格者でないとできない業務範囲を可能な限り限定するとともに、隣接職種の資格者にも取り扱わせることが適当な業務範囲については他の職種の参入を認めるなど、資格の垣根を低くすることにより各種業務分野における競争の活性化を図り、国民が多様なレベルの業務サービスの選択と享受ができるようになることが必要である。

また、社会状況等が急速に変わっていく中、資格者が担うべき業務の内容も時代の変遷とともに変わり、新たな技術・能力を身につけることが必要となる。当然あらゆる分野において、そのような職能技術・能力を高めることは必要ではあるが、特に業務独占資格については、業務を行うことができる者が限定されており、競争原理が働きにくい環境にあることから、業務独占資格者の質の確保・向上や資格者の職歴や懲罰等の情報の開示等が社会的に求められているといえる。

したがって、資格制度全般に関し、各省庁は、国民生活の利便性の向上、当該業務サービスに係る競争の活性化等の観点から、所管する業務独占資格等について、上述した資格の見直しの基準・視点に基づいて、業務独占規定、資格要件、業務範囲等の資格制度の在り方を更に見直すべきである。

ウ 資格者の質の向上

これまででは、資格者が業務を行うにあたっては、有資格者としての倫理観・責任感が働くことにより、法が遵守されているという前提が当然にあるかのように信じられてきた。しかしながら、そういった信頼を裏切る行為による事件も続発しており、単純に資格者の倫理観・責任感に頼るだけでは、法秩序を守ることが

できない状況が生じている。さらにまた、社会の変化・複雑化もあり、資格者がその資格を取得した当時の知識や技術だけでは解決できない問題も発生している。これらを解決するためには、資格者の知識・技能の向上を図る仕組みが必要であると考えられる。これについては、現在でも資格者団体が自主的に講習を実施するなど、資格者の知識・技能の向上を図る取組みがなされているところもあるが、必ずしも受講の義務付けなどがなされておらず、資格者の能力に個人差が生じていると考えられる。

したがって、競争制限的あるいは参入障壁的なものとならないような配慮を行いつつ、資格者に対する講習等の実施とともに、それらの受講の義務付けを図ることや、必要に応じて免許の更新制の導入なども検討すべきであると考えられる。また、建築士のように専門分野がある程度分化されている資格については、各分野の資格者の能力を民間で認証できる仕組みや資格者の認証や業務実績の情報を開示する仕組みなど、利用者が資格者の質や専門性を判断できる仕組みを導入することが、利用者利便と専門能力の向上のために必要と考えられる。

エ 懲戒処分等の適正な実施

弁護士以外の業務独占資格においては、資格者はその行った法律違反を含め不適切な行為に対して、所管大臣から懲戒処分を受けることになっている。しかしながら、懲戒処分に当たっては、処分を行う基準等が明確でなかったり、資格によってはこれまで極端に処分実績が少ないものもあるなど、適正に処分が行われてきたことに疑念を抱かざるをえない部分もある。また、処分の内容については、官報等で公表することとされていない資格もある。

懲戒処分に当たっては、まず、懲戒処分の基準を明確にすることが必要である。さらに、不適切な行為を行った資格者に対しては、懲戒等の処分が厳格に行われるべきことは、資格者の倫理観・責任感を維持する観点からも当然であり、厳格かつ適正な処分により、他の資格者の不適切な行為に対する抑止力となると考えられる。また、処分等の対象となった者の氏名、行為や処分の内容等の公表は、不祥事案の再発を抑止するとともに、資格者の提供するサービスの利用者である国民に注意を喚起することによって不測の損害を被ることを防止する観点からも重要である。

オ 強制入会（団体）の在り方

今年度ヒアリングを実施した業務独占資格の事務系 10 資格のうち、公認会計士、弁護士、司法書士、土地家屋調査士、税理士、社会保険労務士、弁理士、行政書士の 8 資格では、法律により資格者団体の設立が義務付けられるとともに、資格

者団体に入会しなければ当該資格者の業務を行うことができない、強制入会制が採られている。不動産鑑定士については、法律上、団体の設立及び入会を強制する規定はなく、実際、民法（明治29年法律第89号）第34条の規定に基づく任意入会制の社団法人が設立されている。

資格者団体及び関係省庁は、強制入会制を採る主な理由として、資格者の品位保持、資質の維持・向上、資格者の非行の抑制、低所得層等に対するサービスの提供、行政からの連絡・示達の利便性等を挙げている。

しかしながら、強制入会制度は、試験合格者に追加的な規制を課すとともに、他の資格者団体との間に業務領域などについて障壁を作り、内部においては資格者個々人の自由な業務の展開を制約する頸木としての役割を果たしており、これらは利用者である国民にとっての資格者の活用を不自由にする大きな原因となっていると考えられる。したがって、国民の利便性、資格者団体及び関係省庁の意見を踏まえ、引き続き検討を行っていく必要がある。

カ 法曹人口の拡大

法曹人口の拡大に関しては、司法制度改革推進計画（平成14年3月19日閣議決定）において、法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備の状況等を見定めながら、平成22年ころには司法試験の合格者数を年間3,000人程度とすることを目指すとされている。

法曹に求められる資質は、今後ますます多様で、高度なものになると見込まれるが、国民が利用しやすい司法制度の確立の観点から法曹に携わる素養のあるものを可能な限り多く、資格者として社会に送り出していく観点から、あるべき法曹人口について、社会的要請等を十分に勘案しながら法曹資格者の増大により、このような要請に応えていくべきである。

一方、法曹資格者の資質の陶冶の観点から、資質を誘引する最も効果的な手段としての司法試験については、実定法のさまざまな領域に関する資質を問うことができるよう選択科目を一層多様化するとともに、狭隘な解釈技術にとどまらず、広く法解釈や立法政策の社会経済的な影響を分析できる能力を涵養することが必要不可欠である。

基準認証

基準・規格及び検査・検定（以下「基準認証等」という。）は、経済活動のより一層のグローバル化、企業間競争の激化が進んだ現在においては、その在り方によってコストの上昇や選択範囲の限定等、企業活動や消費活動に対しても大きな影響を与えることになる。このため、今後の基準認証等の見直しにあたってはこうした諸

活動への影響が可能な限り小さくなるよう配慮することが重要である。また、技術の進展等に伴い、国が関与した仕組みとして維持する必要性が薄れてきている制度、また制度そのものが時代にそぐわない場合も数多く発生していると考えられるため、それらの基準認証等についても、常に現実に即した制度となるよう、見直しを図るべきである。

一方、基準認証等に関するそれぞれの制度は、本来、国民の生命、身体、財産の保護などを目的としているが、例えば、昨年発生した構造計算書偽装問題のように、一部この目的が遵守されない事例が発生し、国民全体の当該制度に対する信頼感を損ねる結果となっている。

これらの状況を踏まえ、事故又は災害の発生を防止するという基本的な基準認証等の目的を担保しつつ、必要とされる見直しの実施について下記の通り推進すべきである。

ア 事業者の自己確認・自主保安

行政の効率化の推進や企業コストを低減する観点から、基本的には国は基準の設定及び当該基準の遵守状況の監視等にとどめ、事業者の自己確認・自主保安を推進するべきである。

但し、推進に際しては対象分野・対象となる個々の企業の特性を踏まえ、違反による危害が発生した場合の法的処置を整備するとともに、行政がその対象分野に対する監視能力を保持できるかという観点からも、十分に検証を行うべきである。

イ 第三者認証

事業者の自己確認・自主保安のみにゆだねることが必ずしも適当でない場合であっても、直ちに国による検査を義務付けることとするのではなく、国際ルールを踏まえ、公正・中立な第三者による検査等を義務付ける仕組みとすることについて十分な検討を行うべきである。

またこの場合においても、第三者が適正な検査を実施するよう、事後措置を整備するとともに、第三者へ検査を依頼する側がその優越的な地位を濫用することを防止する手立てもあわせて検討すべきである。

ウ 基準の国際的整合化

国際規格が既に存在するものについて、その妥当性を検証した上で、当該国際規格との整合化を図るほか、国際規格の存在しないもの等について、我が国の規格に基づく国際規格の提案や採用の働きかけを行い、また、外国データの受入れ

や相互承認を推進すべきである。

エ 性能規定化

基準の内容が、技術革新に対して柔軟に対応できるものとなるよう、現在仕様規定となっている基準については、原則としてこれをすべて性能規定化するよう検討を行うべきである。

オ 重複検査の排除等

検査の実施に当たり、複数の基準に係る検査が行われる場合には、類似の検査事項については重複検査を排除する等、事業者の負担軽減のための措置を講ずるべきである。

(3) 基本ルール分野のその他の課題

入札制度

我が国経済を活性化し、豊かな社会を実現していくためには、市場における公正かつ自由な競争を積極的に促進することが必要である。政府は、より一層の公正かつ自由な競争を促すために、自らがその範を示すことが必要である。

しかしながら、昨今公共事業の入札において、数々の談合が相次いで発覚し、公共事業の入札制度に対する国民の信頼を著しく損ねたことを受けて、国土交通省直轄工事等において、入札参加者を限定する指名競争入札の原則廃止と一般競争入札への移行をしているところである。今後、他の国等の機関や地方公共団体を含む官庁等の入札においては、透明性、公正性及び競争性の更なる充実の観点から、競争参加者の増加策等の更なる取組の徹底・拡大を図るべきである。

また、その際には違反者に対する厳正なペナルティによる競争的環境の整備や、入札手続等の簡素化による事務手続の省力化、V E (Value Engineering)・総合評価落札方式等の運用の見直し等の観点も踏まえた検討をすべきである。

行政審判制度の改革

私人相互間又は行政庁私人間に生じる紛争について、行政委員会又はそれに準ずる行政機関が何らかの決定を、公開の口頭審理など準司法手続により行う、いわゆる「行政審判制度」が多数存在している。

これらはその成り立ちから2つに大別され、公正取引委員会の審判など、戦後にアメリカ法の影響の下に導入された行政委員会による行政審判と、海難審判法による海難審判や特許法による特許審判など専門技術的な判断を要する特殊分野におけ

るもので戦前から存在したものに分けられる。

これらの審判は紛争事案に関して専門技術的な知識や経験を有する者が紛争解決に参画することにより、簡易で迅速かつ低廉で適正な解決が期待されることから、裁判所の負担を軽減させることを期待されて設置されている。したがって、規制改革が徹底されるに連れてその重要性が高まると考えられるため、行政審判全体について見直しをする機会であると考えられる。

各府省における規制能力の精査

政府が民間の活動に介入してそれを適切に規制するためには、多くの場合、規制の対象となる民間活動の特性に応じた、高度の専門技術的知見が必要である。

先進国では、こうした知見は実際の活動を行う民間側にあることが多く、そうすると、規制対象である企業が規制当局を「欺く」動機が生じ、その結果、規制すべきでないところで規制し、規制すべきところで規制しないという現象が生ずる。こうした一種の情報の非対称性に由来する問題は、アメリカでは以前から公益事業の規制の分野で指摘されてきたが、最近の日本においても、構造計算書偽装問題等により問題が現実化しており、また近年における技術の高度化を踏まえると、この問題が更に拡大する可能性も否定できないと考えられる。

したがって、規制が常に適正に設定され、運用されるよう、規制を設定・所管する府省が、定期的に自らの規制能力を精査する仕組みについて、今後検討を進めていくべきである。

2 民や地方との分担・協働を通じたスリムな行政の構築

(1) 官業民間開放

官業民間開放については、総合規制改革会議における議論を引き継ぎ、これをさらに推進・深化させるべく、会議の重点事項として最大限注力してきた。当会議の活動の最終年度に当たる本年度においては、官業民間開放の基本的考え方を再整理し、これまでの当会議の取組について概観するとともに、今後の官業民間開放の視点について見解を示すこととする。

官業民間開放についての基本的考え方

ア 官による関与の原則

市場原理は、競争を通じて効率的な資源配分を実現するとともに創造性の発揮、事業活動の改善などへのインセンティブを提供し、さらには、機会の均等の原則を満たすという極めて優れた仕組みといえる。しかしながら、市場原理が必ずしも所得分配の公平性を保証するものではないこと、また、公共財、外部性、自然独占、市場の不完全性など「市場の失敗」が存在する場合には、効率的な資源配分が達成されないことから、これらのケースにおいては、官が市場を補完し、市場の失敗を是正するという一定の役割を担うことが期待される。ただし、そうした場合であっても、既得利権の擁護、官の活動の無原則な拡大といった様々な「政府の失敗」が考えられることから、官の活動範囲は必要最低限にとどめることが不可欠である。官が市場の機能の補完に徹することにより、市場の持つ利点を最大限発揮させることが、我が国経済を活性化し、国民生活の向上を図るためには、何よりも重要である。すなわち、そもそも財・サービスの供給は市場における民間活動を基本とするものであることから、民間にできることは全面的に民間に委ね「民間でできるものは官は行わない」との原則を貫徹させることが肝要である。

イ 官業民間開放の意義

経済社会環境が急速に変化し、財・サービスに対する消費者ニーズが多様化する中であって、市場原理の下で競争にさらされている民間事業者が、時代に即応した多様な財・サービスの供給を迫られる一方で、国等が自らサービス等を提供してきた「官業」においては、競争制限的な環境の下で非効率なサービス等の供給が温存され、また、官業の存在自体が民間における産業の発展を阻害する結果をもたらしたと考えられる。「民間でできるものは官は行わない」との原則に基づき広く官業を民間開放することは、次のような意義を有すると考えられる。

- (ア) 競争原理の導入を通じて民間の知恵と努力が発揮されることにより、当該事業の効率性・創造性が向上し、より多様で真に国民の求めるサービスの提供等が可能となる。
- (イ) 社会環境が複雑化し、行政需要が変化・拡大する中で、官は、真に官が行うべき必然性がある業務に特化し、官内部における人的資源等の適正配分を達成すること等により、行財政改革の実を享受することができる。
- (ウ) 以上の過程で、民間の新しい知恵により、新たなビジネスチャンスを創出して、需要と雇用の拡大等、経済の一層の活性化を図ることができる。

ウ 官業民間開放の進め方

「民間でできるものは官は行わない」との原則を貫徹し、官業の民間開放を進めるに当たっては、具体的には、以下の観点から国等の事務・事業について徹底的な見直しを行うべきと考える。

- (ア) 公務員が事務・事業の実施を担うことの妥当性については、官自らがその立証責任を負うべきである。
- (イ) 逆に官が何らかの関与をする必要があると認められる事務・事業であっても、その実施を公務員に行わせるのではなく、サービスの質等の維持その他必要な要件を定めること等によって、極力民間に行わせるべきである。
- (ウ) 官業が既に民間に開放されている場合、又は新たに民間開放することになった場合であっても、官との間に特殊な関係を有する外郭団体が肥大化する等、実の上がらない、形だけの「民営化」等になってはならない。また、民間による独占や業界団体等による、いわゆる「民規規制」を排除し、公正な競争環境を確保しなければならない。

また、具体的な民間開放の形態としては、(i) 民間委譲(民営化、譲渡)、(ii) 民間への包括的業務委託、(iii) 民間参入に向けた環境整備、に整理することができる。「民間委譲」のうち、「民営化」は、従来その業務を行ってきた官の組織体が一体として民間となることを意味し、「譲渡」は、当該業務を民間に譲り渡すことを意味する。「民間への包括的業務委託」とは、業務を発注する官側が委託に係る業務の内容・範囲、求める成果の程度・水準等について、委託契約の内容として受託者である民間と取り決めを行って委託をするものであるが、受託をした民間がその創意・工夫を発揮し、より効率的で合目的な成果を提出できるよう、官の関与を可能な限り少なくすることにより「一つのまとまりとしての業務」を委託することを意味する。「民間参入に向けた環境整備」とは、指定法人の指定要件の拡大や、一般競争入札の導入等を意味する。

これらの民間開放の形態のうち最も望ましいのは、民間開放の精神にかんがみて、民間委譲を行うことである。民間委譲が当面可能でないものについては、包括的な業務委託を図るべきである。もちろん、民間開放に向けた官業の見直し過程において、当該事務・事業の必要性がないと判断されるものについては、速やかに廃止すべきことは当然である。なお、このような民間開放を積極的に推進するためにも、各事務・事業について、その内容及びコスト構造を開示し、参入を希望するものが適正な判断を行えるようにすべきである。

推進会議におけるこれまでの取組

官業の民間開放については、総合規制改革会議においても取組が進められ、地方公共団体の公の施設について民間への管理委託を可能とする指定管理者制度の創設や駐車違反対応業務について一定要件を満たす法人への委託を可能とするなど、国や地方公共団体が行っている個々の事業について民間開放を実現させた。当会議では、こうした取組をさらに推進・深化させるため、官業の民間開放を重点事項と位置付け、その推進に最大限注力してきた。すなわち、市場化テスト（官民等競争入札制度）の導入を推進し、すべての官業を市場原理にさらす分野横断的・網羅的アプローチと個別官業について一つ一つ検討を行う個別具体的アプローチ、この双方のアプローチに基づき、官業を徹底的に見直し、民間開放を推進すべく審議を積み重ねてきた。

ア 市場化テスト（官民等競争入札制度）の推進

市場化テストとは、透明・中立・公正な競争条件の下、公共サービスの提供について、官と民が対等な立場で参加する競争入札を実施し、価格と質の両面でより優れた主体が落札しサービスを提供していく制度であり、官が独占的に供給している公共サービス全般について、競争原理を導入し、その必要性や効率性を不断に見直す手法である。

当会議では、平成 16 年度に「中間取りまとめ 官製市場の民間開放による「民主導の経済社会の実現」」（平成 16 年 8 月 3 日）において、市場化テストの導入に向けた基本方針、実施プロセス、検討スケジュール等について提言を行い、さらに、市場化テストの試行的実施に向け、民間からの要望を受け付け、これに基づき平成 17 年度から 3 分野 8 事業について試行的取組として市場化テストが実施されることとなった。また、「規制改革・民間開放の推進に関する第 1 次答申」（平成 16 年 12 月 24 日）においては、平成 18 年度からの市場化テストの本格的な実施を提言した。

平成 17 年度には、「「小さくて効率的な政府」の実現に向けて」（平成 17 年 9 月

27日)において、「市場化テスト法」(当時)の骨子案を示し、本提言に沿った法案化の作業を加速させるよう政府に要請を行い、さらに、「規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申」(平成16年12月24日)においては、同法案の平成18年通常国会への提出とそれに基づく市場化テストの速やかな本格的導入を提言した。

こうした活動の結果、市場化テスト法は、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律(公共サービス改革法)」として、平成18年6月2日に公布、同年7月7日に施行されるに至った。

イ 個別官業の民間開放

個別官業の民間開放については、平成14年度に前身の総合規制改革会議において、官民の役割分担の再構築を目指し検討が進められ、その結果、指定管理者制度の導入、駐車違反对応業務の民間委託をはじめ21項目の提言が行われた。

当会議においては、総合規制改革会議の議論を継承、深化させるべく、平成16年度に政策の企画立案業務を除く国の事務・事業を広く民間開放すべきとの観点から、民間解放の対象となり得る官業を網羅的に抽出することを目的として、各府省への調査を実施し、その結果、812項目の回答を得た。この中から81項目の事務・事業を洗い出し、民間開放の検討を行った結果、給付・徴収業務、公的施設等の整備・管理・運営、統計調査、製造等、検査・登録、資格試験等の4分野36項目について民間開放の提言を行った。

平成17年度においては、更に幅広く官業の民間開放を進めるべきとの観点から、検討対象となり得る官業の対象を拡げ、国が直接実施する事務・事業、独立行政法人、特別の法律により設立される民間法人(特殊法人、認可法人)、公益法人(指定法人等)、地方公共団体の事務・事業の5つの主体別にその事務・事業の民間開放について検討を行った。その結果、39項目について民間開放を提言するに至った。

本年度においては、巨額の資産を抱える独立行政法人を取り上げ、民業圧迫等の観点から当該法人の業務の必要性について精査するとともに、その資産・債務の圧縮について検討を行った。また、平成16年度、17年度において検討を行った検査・登録、研究・研修及び施設の管理・運営等の業務についても、そのフォローアップ及び更なる民間開放について検討を行った(第 章参照)。

今後の取組の視点と方向性

これまで、当会議においては、上記 の考え方に即し官業の民間開放を重点的に

推進してきた。今後についても、「民間でできるものは官は行わない」との原則に基づき、経済社会の変化に即応するよう官民の役割分担を不断に見直し、民間開放を推進していくことが肝要である。そのためには、本年度施行された公共サービス改革法による市場化テストのスキームを最大限活用し、官業を横断的に競争原理にさらすことが効果的である。また、市場化テストの活用と併せて、以下の観点をも踏まえて、個別官業についても民間開放を一層推進すべきである。

ア 国及び独立行政法人が行う事務・事業における民間開放の徹底

国が直接実施している事務・事業について民間開放が行えない理由として、関係行政機関からは、(i) いわゆる「公権力の行使」であり、公務員でなければ行えない、(ii) 民間では公平・中立な事務・事業が行われない、(iii) 厳格な守秘義務を負う公務員が行うことが適当である、との見解が多く示されてきた。当会議としては、従来より、(i) については、公権力の行使の権限をいかなる主体に付与すべきかについては立法政策上の問題であり、必ずしも公務員でなければ行えないものではない、(ii) については、必要に応じ、法令や契約で担保することにより公平性・中立性を確保することが可能である、(iii) については、公務員と同等の守秘義務を法令又は契約で課せばよい、との見解を示してきた。

この考え方については、当会議が発足した平成 16 年度より、関係行政機関との間で協議を重ねてきたが、いまだこれが関係行政機関内部に十分浸透したとは言いがたい。典型的事例として、自動車登録業務を取り上げると、自動車登録業務は、私人の権利義務に直接かつ強度な制限を及ぼす公権力の行使であること、盗難、徴税等に関し関係行政機関との連携が必要であり、秘密保持への配慮と情報の円滑な流通が求められること、さらには、専門的知識・経験が不可欠であることから、公務員が行う必要があるとの主張がなされている。しかしながら、公権力の行使を公務員が行う必然性はなく、少なくとも法律上民間に授権すれば、民間解放は可能であり、守秘義務についても、法令や契約において必要な措置を講ずれば足ると考える。したがって、本業務を民間開放することに何ら支障は認められない。

本年度、当会議では、本業務が裁量性の少ない定型的業務であることから、民間開放が最も望ましいが、少なくとも、本業務の独立行政法人化は可能との主張を行ってきた。例えば、本年度当会議で取り上げた農薬、肥飼料、種苗などの登録制度をみても明らかなように、最終的な登録行為自体は国等により実施されるものの、登録に係る検査・調査・試験については、現に独立行政法人が実施しており、これらの法人については、既に業務の民間開放を検討する段階にある。これらと同様、自動車登録についても最終登録に至るまでの一連の業務については、

少なくとも独立行政法人への移行は可能と考える。「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律（行政改革推進法）」（平成 18 年法律第 47 号）においては、自動車損害賠償保障事業特別会計及び自動車検査登録特別会計を平成 20 年度において統合し、「統合後の特別会計において経理される事務及び事業については、当該統合の後において、その性質に応じ、一般会計において経理される事務及び事業への移行又は独立行政法人への移管について検討する」こととされているが、これを待つことなく、一刻も早く自動車登録業務の独立行政法人化が決定されるべきである。それと同時に、国で行われるか独立行政法人で行われるかを問わず、農薬、肥飼料、種苗等の登録と同様に、自動車登録業務の民間開放が図られるべきである。

また、独立行政法人が行う事務・事業についても、当会議では、民間ではなく当該法人が行う必然性について精査を行い、広範な民間開放を求めてきたところであるが、引き続きこうした取組が徹底されるべきである。

例えば本年度扱った自動車検査独立行政法人をみると、民間の指定整備工場は、点検・整備と検査をセットで実施することとされており、現状では検査のみを実施することは認められていない。しかしながら、当会議としては、検査については独立行政法人と指定整備工場とで違いはなく、検査のみの車検を独立行政法人において独占している合理的理由はないと考える。したがって、継続検査については、自動車の安全性、環境の保全が十分確保されるよう、必要に応じ検査内容の見直しや事後チェック体制の整備等の措置を講じつつ、特に優秀な指定整備工場においては、検査のみを行うことを可能とするなど民間開放を推進すべきである。

当会議のこれまでの見解が関係行政機関に一層広く深く浸透し、官が従来の既成観念に捕らわれることなく、今後、更なる官業の民間開放が実現されることを強く期待する。

イ 独立行政法人等の官における資産・債務の圧縮

現在、我が国の財政は極めて厳しい状況にあり、その健全化を早急に進め、「小さくて効率的な政府」を実現することが求められている。このため、歳出・歳入一体改革により、フロー面からの取組が行われている一方、資産というストック面においても、そのスリム化と効率的活用を進めていく必要がある。資産・債務改革については、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006（基本方針 2006）」（平成 18 年 7 月 7 日閣議決定）において、行政改革推進法に基づき、平成 27 年度末に国の資産規模対 GDP 比の半減を目指し、国の資産を 140 兆円規模で圧縮することが決定されている。このため、国においては、一般庁舎・宿舍、未利用国有地等の売却・有効活用や既往の貸付金・保有有価証券の売却・証券化等に

よるオフ・バランス化などを進めることとされている。「小さくて効率的な政府」を実現し、国の財政の健全化に実効性を持たせるためには、国のみならず独立行政法人についても同様の取組を行っていく必要があると考える。

現在、独立行政法人の中には、10兆円を超える資産を保有するものが存在することから、本年度、当会議においては、こうした巨額な資産を保有するいくつかの法人を取り上げ、官業民間開放の側面から、それらの資産圧縮について検討を行った。すなわち、民ではなく当該法人が事業を行う必然性を精査し、それが民により対応可能な場合には、当該事業から撤退するよう要請すると同時に、当該事業に係る実物資産又は金融資産についてはその圧縮を求めた。その際、売却に加え、証券化等の民間で活用されているファイナンス手法を駆使するとともに、資産・債務を両建てで縮減すること等についても検討するよう求めた。

官が行ってきた事業の民間開放にとどまらず、その資産・債務の改革をも含めたアプローチは、「官から民へ」の流れに沿うだけでなく、財政健全化への要請にも応えるものであり、今後、官業の民間開放を検討するに当たっては、こうした観点をも踏まえた対応が期待される。

資産・債務の圧縮を進める際には、当該資産の売却価格を最大化し、国民負担を最小化する必要がある。特に、既存の債権の証券化を行う場合には、これまで国の保証を背景とした独立行政法人の信用により相対的に低利回りであった債権が、証券化により国の保証コストが顕在化することから、従来よりも高利回りに見えるようになり、また、証券化に伴う手数料も必要となる。しかし、これは、当該資産が潜在的に抱えていたコストが顕在化したに過ぎない。証券化は、金利変動リスクや信用リスクを分解し、リスクを負担しそれに見合う収益を得たいと考える民間投資家にそれらリスクを移転する機能を有することから、リスク管理上のメリットも存在する。したがって、証券化によるメリットとコスト負担について国民の理解を十分得つつ、個々の資産特性に応じた証券化の適否を検討していく必要がある。むろん証券化に際しては、それに伴うコストを可能な限り低減させるため、債権・債務に係る情報を十分開示し、民間の知恵が活きるようなファイナンス手法の開発を促すとともに、そうした専門家の知見を活用すべきである。なお、実際に証券化を行うに当たっては、我が国の証券化市場の規模が諸外国に比べ小さく発展途上の段階にあることから、市場における吸収力についても留意しつつ進める必要がある。

ウ 公益法人における競争の促進

民法第34条の規定に基づいて設立された社団法人、財団法人といった公益法人のうち、国からの指定等に基づき特定の事務・事業を実施する法人（いわゆる指

定法人)や、実質的に指定を受けているような法人については、平成17年度において国会の検討対象に取り上げ、民間開放に向けた審議を行った。

指定法人等については、(i) 公平・中立な立場から事務・事業を行う必要がある、(ii) 全国一律の基準で事務・事業を行う必要があるとの見解から、実施主体を全国に一に限り公益法人を指定する事例が散見された。公平・中立な立場から事務・事業を行う点については、法令や契約でそれらを担保することにより、また、全国一律の基準で事務・事業を行う点については、事務・事業を可能な限りマニュアル化、ガイドライン化することにより対応可能と考える。したがって、公益法人に実施主体を限る必然性はなく、また、複数の実施主体の参入等を認めることで競争原理が導入され、当該事務・事業の利便性の向上、迅速な処理、効率的・低廉なサービスの提供等が促進されることから、複数指定や一般競争入札の導入等、民間開放に向けた取組を進めるべきと考える。競争原理の徹底した導入に向け、今後ともこれらの見直しを進めることが期待される。

(2) 国と地方の規制合理化

国と地方の問題については、平成12年の「地方分権一括法」の施行によって、国と地方が制度的に従来の上下主従の関係から対等協力の関係になった後も、引き続き「真の地方分権型社会」の実現に向けて、「三位一体の改革」を始めとする様々な取組が多方面において行われてきている。今後も更に、「国から地方へ」という構造改革の基本方針の下、国と地方の規制を合理化すべく、積極的な取組が必要である。

国と地方における規制の在り方についての基本的考え方について

ア 国の過剰関与の問題について

国の過剰な関与ならびに規制は、地域の自主性や主体性を狭め、地域の実情に応じた施策の展開を阻害することにより、行政サービスの低下を招き、最終的には、受益者である国民生活の向上を阻害することがある。

国は、国の存立に関わる政策に関する事務、全国的に統一して定めることが望ましい国内の民間活動等や地方自治に関する基本ルールに関する事務、全国的規模・視点で行われなければならない施策・事業に関する事務等の国が本来果たすべき役割については、当然責任を持って担うべきである。また、それ以外の事務について、地方公共団体がその責任で決定したとしても、国民としての固有の権利・利益を侵すこととなるような場合、それを是正する限りにおいて国が地方公共団体に対し適切な関与を行う必要もあるが、基本的には地方の自主性・自立性に配慮し、地域における基礎的な地方公共団体としての市町村の役割や都道府県

の広域的な役割が適切に果たせるよう、国の地方に対する関与・規制は真に必要なものに限るとともに、関与・規制をする合理的な理由を明らかにすることが必要である。

このような改革の推進を通じ、過剰な国の基準や規制を整理し、地方の裁量で施策が行える部分を拡大すべきである。

イ 地方ごとに異なる規制の問題について

地方公共団体の各種手続の様式等が各自治体で独自に定められているが故に、自治体の行政区域を超える事業活動を行う企業等にとって、非効率な事務を強いられている事例があるが、このような様式の違い等によって、自治体をまたいだ活動に不便を課しているものについては、できる限り合理化すべきである。特に、単なる書類の様式については、統一化を推し進めることによって地方自治の本旨が損なわれる懸念は小さく、むしろ国民生活の利便性の向上につながることから、国・地方ともに対応策を講ずべきである。具体的対応策としては、国は技術的助言や電子化を通じた情報の共有化等を通じてできる限り問題の解消に努めるべきであり、地方においては、電子自治体における業務・システムの電子化やデータの標準化を通じた様式の統一について、地方団体等を通じた自主的な取組を推進すべきである。

今後の国と地方にかかわる規制の見直しの視点及び方向性について

真の地方自治の確立のためには、財政面における自主性・自立性の確立とともに、法令面においても地方の自主性・自立性を確立することが必要である。

したがって、自治事務における必置規制・処理基準・整備基準など事務の細則を定めた政省令、通知等については、必要最小限とするよう関係法令等について規制の見直しを行うべきである。また、その際当該基準等の必要性について合理的な理由を明らかにすることも必要である。

次に、地方分権一括法以前の機関委任事務に対する通知・通達等の内容については、技術的助言や法定受託事務に対する事務処理基準として改めて位置づけられたものであるか等、地方公共団体にとって強制力があるか否かが明確でないものが現に存在すると考えられる。これらの通知・通達等については、本年3月に決定した通知・通達の見直し基準等に沿って、廃止すべきものは廃止し、存続すべきものについては当該通知・通達等の位置づけを明確にするよう、必要な見直しを行うべきである。

更に、国と地方の事務の配分により、権限が国と地方に分かれた結果、国と地方の双方にとって、審査・処理等に係る事務がかえって非効率になっている場合には、

効率化の観点から事務の一元化を検討するなど、必要な見直しを行うべきである。

また、地方の実情に即した施策の展開を進めるためにも、地方交付税の簡素化・透明化、国庫補助負担金の見直し、指定管理者制度の充実に向けた取組を積極的に行うべきである。

3 改革と競争を通じたオープンで公正な経済社会の実現

(1) 外国人分野

我が国企業の外国人雇用の在り方の1つとして、ODA（Official Development Assistance：政府開発援助）や対外直接投資を通じてアジア諸国の経済開発と現地における雇用創出を支援し、これと整合的な形で、国外からの不熟練労働者の受入れは抑制する一方、国内から企業内転勤で当該地域の子会社などに幹部を送り出し、開発途上国・地域への技術移転を促進してきたことが挙げられる。こうしたモデルの下、我が国企業はアジア諸国への進出を加速させたと考えられる。

しかしながら、我が国との比較において相対的に低い労働コストの利用を主たる目的とする海外進出は、多くの困難に直面してきた。例えば、我が国企業が開発した技術に基づく製品であっても、それが標準化・陳腐化し、世界中から最も安い部品を調達して組み立てる競争になった時点で、我が国企業の技術的優位性は発揮できず、より低い労働コストの国・地域へと生産拠点が移転を重ねることになる。このため、自前の技術によって製品のみならず部品も開発・設計して、国内の生産現場を堅持しながら、国外への技術流出を防ぎつつ付加価値を留保する戦略に立ち戻る必要が出てきており、ここ数年の我が国企業の国際的な競争力の回復はこうした戦略に支えられているとの見方もある。国際的な競争力を失いつつある国内生産拠点を海外に移管することは依然として不可避であるが、同時に、国際分業の効果を上げるために、とりわけアジア地域のネットワークの中で、国内生産拠点を研究・開発拠点と共に戦略的に維持する必要性が高まっている。

さらに、我が国の経済成長率が回復するにつれ、競争力のある分野での雇用が拡大し、若者を中心に国内での労働移動が高まる兆候が見られ、製造業のみならず、医療・介護・飲食等のサービス業や小売業からの人材の流出を指摘する声もある。

こうした状況の下、国内における外国人労働者受入れ政策は、第6次雇用対策基本計画（昭和63年6月17日閣議決定）以降、専門的、技術的分野の労働者については受け入れ、いわゆる単純労働者については十分慎重に対処するとの方針から大きな変更がない。ところが、平成17年末の外国人登録者ベースで見ると、専門的・技術的分野での外国人の受入れ数は約18万人にとどまる一方で、在留資格「定住者」を得た日系人や、同じく「特定活動」を得た技能実習生といった外国人の移入が、若者の人材確保の困難な業種において増加傾向にある。特に日系人については、その多くが業務請負などを通じた不安定な雇用関係を余儀なくされており、社会保障や教育の面で地方公共団体が抱える問題が一層深刻になることが予想されることから、政府部内でその対応を急ぐ現状にある。

以上のような認識の下に、当会議として重点的に取り組んできた在留外国人の入国

後のチェック体制の強化や外国人研修・技能実習制度の見直しなど、法令や制度の合理化・適正化が措置された後は、いかにすれば国内で付加価値を生み、我が国の経済規模を維持・拡大させられるのかという問題に、外国人労働者の受入れの面からも本格的な対処を検討する必要がある。1990年代のように、我が国経済のマイナス成長と雇用減少が再び発生すれば、外国の人材が集まらず、流出することに加え、自国の人材の流出も加速する危険があることにも注意しなければならない。また、東アジアでの経済連携と人口減少が進むことを見通せば、物品・資金・情報の移動の面だけでなく、我が国において、一般教育、技能・技術、日本語などの面で外国人の人材開発を進めるとともに送出国に還流させることによって、人の移動の面でも域内に貢献することを、外国人受入れ論議の前提として考慮するべきである。

具体的に、当会議としては以下の通り考えているが、現時点で関係各省と合意が得られなかった事項であるため、これらの課題については引き続き検討していくべきである。

外国人介護福祉士の就労制限の緩和

現在、外国人が社会福祉士及び介護福祉士法（昭和 62 年法律第 30 号）に基づいて我が国の介護福祉士の国家資格を取得しても、出入国管理及び難民認定法（昭和 26 年政令第 319 号）にはその資格を有していることのみを要件として認められる在留資格は規定されていない。また、留学生として我が国の大学の福祉系学部を卒業した外国人が、介護の業務を本邦において行うことは認められていない。

一方、介護福祉士の受入れに関しては、フィリピンとの E P A（Economic Partnership Agreement：経済連携協定）において、介護福祉士国家試験受験コースでは『フィリピンの介護士研修修了 + 4 年制大学卒業』又は『看護大学卒業』を要件とする候補者を、介護福祉士養成施設コースでは『4 年制大学卒業』を要件とする候補者を、それぞれ在留資格「特定活動」で我が国に入国・在留させて日本語研修を実施することに加え、前者については介護研修・就労、後者については養成コース受講の便宜を図るとされた。また、インドネシアとの間でも、介護福祉士候補者による一定の条件の下での我が国における研修・就労について大筋で合意している状況にある。

平成 12 年の介護保険制度発足以来、介護サービスを受けることができる要介護（要支援）認定者数は毎年増加を続けるなど、介護分野は今後も労働力需要が高まると予想される一方で、他の分野との比較において高い離職率を示していることから、サービスレベルを充実させる質の高い人的資源を確保する観点より、また、留学生の我が国での就職を支援する観点より、我が国の産業及び国民生活に与える

影響その他の事情を勘案しつつ、外国人介護福祉士の受入れを検討し、結論を得るべきである。

なお、社会福祉士及び介護福祉士法第2条において、専門的知識及び技術をもって介護等を業とする者とされる介護福祉士を受け入れる場合には、その方策として「専門的・技術的分野に追加」、「新たな受入れ制度の創設」といったことが考えられるが、前者については「規制改革・民間開放推進3か年計画（再改定）」（平成18年3月31日閣議決定）において既に定められている「『技術』、『人文知識・国際業務』の要件緩和」との事項における「客観的に技術、技能レベルを評価しうる資格制度等を通じて現状と同等の専門性、技術性を確保しつつ、学歴・実務経験要件を緩和することが可能とされた分野については随時措置する」との内容も踏まえつつ、検討を行うべきである。

現在は専門的・技術的分野とは評価されていない分野における外国人労働者の受入れ

社団法人経済同友会がまとめた報告書「人口減少にどう対応するか」（平成18年6月）は、2050年における我が国の生産年齢人口に占める外国人比率は現在のフランス（6.1%）以上になるとの見方を示している。現在の外国人受入れに係る政府方針である第9次雇用対策基本計画（平成11年労働省告示第084号）に変化がないとすれば、中国やインドネシアをはじめとする送出し国からの技能実習生や、ブラジルやペルーからの日系人等の移入の増加が寄与するものと見込まれる。

一方、平成17年（2005年）の国勢調査の結果、我が国の総人口の減少は現実のものとなり、更にその2005年以降の45年間で生産年齢人口は3,000万人以上減少すると予測される。特に若者については、労働力需給のミスマッチを縮小したとしても、その人口規模が急速に減少することが避けられない中で、国内の製造業やサービス業における技能水準を維持し、我が国経済の潜在成長率を高める必要がある。

こうしたことから、若者・女性・高齢者等の労働市場への参入を促すことは依然として不可欠であるが、現行の出入国管理及び難民認定法上の在留資格や「出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める省令」（平成2年5月24日法務省令第16号）を見直し、現在は専門的・技術的分野と評価されない分野における外国人労働者の受入れについても、その問題点にも留意しつつ、同時並行的に具体的な検討を行うべきである。

例えば、ア 我が国の高等学校卒業相当以上の学歴、イ 日本語能力試験2級以上合格、ウ 3年程度の実務経験（研修・技能実習の修了を含む）といった要素を入国前に充足し、我が国の経済・社会の状況を理解し、入国後比較的早期に産業界等での活躍が展望され、社会的な統合も期待できる外国人に、学歴や実務経験に関

連する分野での就労が可能な在留資格を付与する方向で検討を行うべきである。また、例示した以外の要素も含めて、いわゆるポイント制度を導入することや、EPA等を通じて送出し国政府も関与しつつ、受入れの枠組みを構築することも考慮に入れるべきである。

さらに、人数・送出し国・職種などに係る予防的な事前規制や、予想を超える人数が移入してきた場合の緊急避難的な事後規制を、雇用対策法（昭和41年法律第132号）に基づく雇用施策の実施に関する方針に包含することや、地域雇用対策促進法（昭和62年法律第23号）の規定を踏まえ、地域の雇用失業情勢などが機動的に反映される仕組みについても検討を進め、日本人の雇用機会を確保しながら、これと補完的に外国人政策が実施されるような制度の在り方を併せて検討すべきである。

（２）競争政策・金融分野

規制の在り方についての基本的考え方

ア 競争政策分野

我が国の経済・社会の活性化のためには、競争政策の推進が一層重要な課題となっている。規制改革の推進はルールに基づいた自由で公正な競争が行われる経済・社会を実現していくという点で競争政策と同一の目標を有し、規制改革の推進と競争政策の強化は、我が国経済社会の構造改革を進めていく上で、車の両輪であると考えられる。

イ 金融分野

1996年11月に始まった金融ビッグバンから10年が経過し、数多くの規制緩和等が金融分野において進められてきた。しかしながら、我が国の経済・社会の活性化のためには、より一層の金融分野の規制改革を進めていくことが求められている。

このような観点から、金融分野については、引き続き伝統的な間接金融から市場型間接金融へと軸足を移して、貯蓄から投資へという流れを促進し、成長産業・企業に資金が円滑に流れる構造を構築していくことが必要である。

今後の規制の見直しの視点及び方向性について

ア 競争政策分野

今後とも規制改革の推進において、競争政策が果たす役割は引き続き重要なものであり、競争政策の基本法である独占禁止法（私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和22年法律第54号））のエンフォースメント及びそれを支える公正取引委員会の体制の見直し・強化について、引き続き積極的に取組を進めていくことが必要である。

イ 金融分野

我が国の経済・社会の活性化に向けた金融分野の規制改革については、以下の視点及び方向性が考えられる。

第一に、金融機能に着目したシステムの構築である。個々の金融機関については、金融サービス利用者の利便性の向上のため、業態の垣根を撤廃して横断的な金融サービスの提供を可能にすることによって、変革を促す必要がある。その際、個々の金融機関においては、業務の多様化・複雑化に対応して総合的なリスク管理が求められるようになってきており、そのような状況の下では、伝統的な他業禁止という考え方は適切とはいえず、これに代えて各類型の金融機関の業務の在り方という観点からその業務範囲に関する規制の見直しがなされるべきである。

このような観点から、金融商品取引法制を整備する法改正が成立したところであり、まずはこの円滑な施行や適切な運用を行い、その施行状況等を踏まえ、引き続き検討を進めるべきである。また、公的金融機関と民間金融機関の在り方、協同組織金融機関と株式会社銀行の在り方、保険と各種共済の在り方等についても、経済社会に果たす機能面に着目し、制度の現代化及び競争上のルールを平等にする観点等から、必要な見直しを進めていくべきである。

第二に、経済的実質に即した金融業法の再構築である。業法の実効性を高める観点からは、業法のルールを私法上の概念への依存から解放し、経済的実質を一層重視したものにするといった業法の法制を展望する必要がある。例えば、私法上の契約の締結の有無であるとか、株式会社・組合・信託といった私法上の組織形態に関する法形式、あるいは代理・取次ぎ・媒介等といった取引に関する私法上の法形式にとらわれずに、経済的実質に即して業法を再構築することが求められており、必要な規制の見直しを進めていくべきである。

第三に、金融市場のルールの明確化である。市場のルールについては、経済法規は行為の「形式」で判断するのではなく、経済的実質を一層重視したものとすべきであり、一方で市場参加者にとってルールの明確さと公正さは重要であり、その視点から明確化を図っていく必要がある。「事前規制から事後チェックへ」の流れの中で、市場ルールを明確化するためには、ルールの適用に関する予見可能性を高めることが重要であり、引き続き必要な規制の見直しを進めていくべき

である。

第四に、金融市場におけるエンフォースメント（ルールの実効性の確保）の強化である。不公正取引や粉飾決算といった市場におけるルール違反に対しては、厳格な対処が必要であり、こうした違反に対するエンフォースメントの一層の強化が望まれている。不公正取引や粉飾決算等のディスクロージャー違反といったルール違反が次々と明るみに出てくる現状においては、私人によるエンフォースメント（証券取引法や金融商品販売法等の規定に基づく私人による損害賠償請求訴訟等）も次第に注目されつつあるが、同時に、刑事告発に至らない事案について、行政上の措置である課徴金制度の運用を強化することにより、エンフォースメントの実効性を向上させ、ルール違反の抑止力を高めるべきである。例えば、相場操作やインサイダー取引など資本市場における不公正な取引に対しては、一層のエンフォースメントの強化を図るべきである。

第五に、技術革新・国際金融動向に則した制度対応である。情報通信分野をはじめとする技術の進歩や国際金融市場の変化はかつてない速度で進んでいるが、それへの対応は、我が国経済活動にかかわる法的インフラを現在の環境に沿うように現代化するもので、我が国の法制度を世界に遜色のないものにするために不可欠な改革である。金融分野においても、利用者保護にも十分留意しつつ、変化の速度に遅れることなく、必要な検討を進めるべきである。

（３）官製市場改革

IT分野

ア 完全デジタル化やブロードバンド化の進展に向けた競争環境の整備

昭和 25 年に電波法、放送法が成立、施行され戦後の新しい放送体制がスタートしてから既に半世紀以上が経過した。この間、地上波放送は国民生活に欠かせないメディアとして定着し、さらに、有線テレビジョン放送（CATV）、放送衛星（BS）や通信衛星（CS）を利用した放送の開始により多メディア・多チャンネル化時代を迎えている。このような放送事業の成長を支えたのが、受信料で成り立つNHKが行う公共放送と、広告収入で成り立つ民間放送との二元体制であり、財政基盤を異にする両者が相互に補完し刺激し合いながら、国民のニーズに対応してきた。

しかしながら、平成 8 年にCSデジタル放送の開始により始まったデジタル化はこのような体制に質的な変化をもたらす可能性がある。デジタル化という技術革新は、高画質化、多チャンネル化、高機能化に加え、通信をはじめ周辺産業と

の融合を飛躍的に進展させ、電波の有限希少性と放送の社会的影響力の大きさを根拠としてきた放送事業に対する規制の在り方にも大きな変化をもたらす。そのような放送のデジタル化の完了を5年後に控え、今から放送事業の今後の在り方について検討を進め、新しい時代に対応した新たな体制を準備することが重要である。

一方、通信分野では、昭和60年の通信の自由化及び電電公社の民营化以降、日本電信電話株式会社の再編、それと相前後する接続規制や非対称規制の導入等の公正競争条件の整備、事業区分の撤廃等の改革を経て、今や1万3,000社以上(平成17年12月現在)が新規に参入、市場規模は自由化時の約3倍の15兆7,000億円(平成16年度)にまで拡大した。また、平成13年以降、e-Japan戦略の下、公正な競争環境の整備と民間主導のインフラ整備を推進した結果、世界でも有数のブロードバンド環境が実現し(平成18年3月末におけるブロードバンドサービス契約数は2,330万件)、電話サービスのみならず、インターネット接続サービス、映像配信サービスのいわゆるトリプルプレイサービスを展開する通信事業者も現れている。

このようなブロードバンド環境の中、通信事業者の事業戦略において伝送部分だけでなくコンテンツなど上位レイヤーの重要性が増しており、そのような新たな事業展開にも対応した公正な競争環境の確保が重要な課題となっている。

以上の問題意識から、当会議では、「規制改革・民間開放推進に関する第2次答申」(平成17年12月21日)において放送分野の規制改革を中心に各般の施策を提言したところである。その後、関係方面においても検討が本格化し、さる6月20日には「通信・放送の在り方に関する政府与党合意」が取りまとめられ、これを受け、「経済成長戦略大綱」(平成18年6月26日)では「2011年の『完全デジタル元年』に完成する世界最先端の通信・放送インフラを活用した多様なサービスを実現し、通信・放送事業の競争力強化を図るため、『通信・放送の在り方に関する政府与党合意』(平成18年6月20日)に基づき、通信・放送分野の改革を推進する」とされ、さらに「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」(平成18年7月7日閣議決定)においては「『通信・放送の在り方に関する政府与党合意』に基づき、世界の状況を踏まえ、通信・放送分野の改革を推進する」と決定されたところである。現在は、これを受け、関係者間の具体的な協議等が開始されているが、当会議としては「完全デジタル元年」に向け、さらにはその後の在るべき姿を見据え、世界最先端のブロードバンド通信網・デジタル放送網の恩恵を地域社会が享受し、地域の活性化にも生かされるよう、必要な施策が講じられることを期待する。

その際には、例えば以下に示す当会議がこれまで指摘してきた諸処の課題につ

いても参酌し、競争環境の整備を促すべきである。

第一に、NHKについては、公共放送としての社会的・文化的機能という観点、及び特殊法人業務のスリム化という観点から、現在の業務範囲等の見直しを行う必要がある。したがって、少なくとも、現行の衛星放送3波のうち、難視聴解消チャンネルを除く2波の削減を行うべきである。

第二に、IPインフラや衛星等、放送コンテンツの伝送手段が多様化している今日、伝送路に係る視聴者の選択肢を拡大し、その利便性の向上を図る観点、及び事業者間の競争条件のイコールフットイングを図る観点から、有線テレビジョン放送において整備されている再送信同意に係る裁定制度について、再送信の同意に係るルールの特明確化も含め、関係機関において新しいメディアへの適用が現在検討されているところであるが、速やかに結論を得た上で必要な措置を講ずべきである。

第三は、地域免許制の在り方である。地上波放送については、地域に根ざした情報発信メディアという役割を担うため、現在、地域免許制の下、事業活動が県域に限定されている。しかし、国民の生活圏の拡大、インフラのデジタル化、メディアの多様化等が進展する昨今、特に、ローカル局にとっては、県域に限定された事業活動では経営基盤の強化に限界があり、結果的に視聴者の満足が得られるような情報発信メディアであり続けることが困難であるとの指摘がある。したがって、ローカル局の経営基盤の強化、ひいては、視聴者利便の向上を図る観点から、県域に限定している現行の地域免許制の在り方について抜本的に見直すべきである。

エネルギー分野

ア 高コスト構造是正のための競争環境の整備に向けて

我が国のエネルギー産業における制度改革は、90年代の産業空洞化懸念への対処を契機として、国際的に遜色ないコスト水準を目指すため、安定供給の確保や地球温暖化対策への配慮などについても考慮しつつ、漸進的に進められてきた。例えば、当会議の前身機関である総合規制改革会議は、「規制改革の推進に関する第1次答申」(平成13年12月11日)において、電力・ガスの小売り全面自由化や卸電力市場の整備、いわゆるISO(Independent System Operator)の設置等を提言し、これまでに小売り自由化範囲の拡大(電力においては高圧分野まで、ガスにおいては来年度より10万m³以上の需要家まで)や卸電力市場の整備等が図られてきたところである。しかし、「電力の安定的な供給が確保されることを前提として、全面自由化を実施する」(規制改革推進3か年計画(改定):平成14年3

月 29 日閣議決定)とされた改革の核ともいえる事項については、いまだ実現を見ていないなど、その取組は道半ばにある。その結果、電気事業の小売り自由化範囲における新規参入事業者のマーケットシェアは、2%程度と依然として低く、また既存事業者間の競争に至ってはほとんど生じていない。

経済のグローバル化に伴う国際間の競争は一層激化しており、産業競争力強化や国民生活向上の観点から、これまでの方向性に沿った改革を強化・加速し、国民にとってより利便性の高いエネルギー産業へ転換していくことは喫緊の課題である。そのためには、既存事業者間並びに新規参入事業者との競争を通じた事業者による経営効率化努力を促しつつ、我が国エネルギー産業の高コスト構造の改善を促すとともに、サービスの多様化と質的向上を早期に実現することが求められている。

併せて、エネルギーといった地域独占がこれまで容認されてきており、その結果巨大な既存事業者が存在している市場において競争を導入するに当たっては、競争導入の初期段階においては、有効競争の実現のためにも、ある程度、新規参入事業者に対しては非対称的な措置を与えるとともに、既存事業者に対しては非対称的な規制を課する必要がある。この理は行政改革本部規制改革委員会の見解(平成 12 年 12 月 12 日)においても指摘されているところである。

したがって、小売りについては電力、ガスともに、早期に全面自由化の検討を行い、需要家の選択肢拡大を図るべきである。また、さらなる競争を促すには、昨年設置された卸電力市場について、現時点では取引があまり活発でないことから、多くの発電設備を有する既存の一般電気事業者や卸発電事業者に対する玉出しの義務づけや、自家発電者が玉出しを行いやすくなるメニューの導入やCO₂フリーであり、ベース電源としても有利である水力や原子力発電については先行者利得でもあることから、優先的に球出しを義務づけるとともに、これを新規事業者が優先的に購入できる措置等について検討し、環境整備を図るべきである。

さらに、不可欠設備である送電ネットワークなどについては、より公平な利用、適切な設備形成を図るべく、中立機関である電力系統利用協議会の権能を強化し、流通設備に係る全国的な系統計画機能や一般電気事業者に対して建設要請できる権能の付与について検討するとともに、30分同時同量ルール、インバランス料金制度など、参入制限的な制度についても見直しを行うべきである。

イ 新エネルギーの普及・促進を図るための取組強化

新エネルギー(「新エネルギー利用等の促進に関する特別措置法」に規定されたもの)については、現在のところ、風力、太陽光などを中心に、全発電電力量の5%程度まで普及しているが、CO₂排出が少ないなど、環境面で優れているも

のが多く、また、少資源国である我が国において、石油等に対する代替エネルギーとして有益な国産エネルギーでもあり、一層の普及・促進を図るべきである。特に、燃料電池については、昨今技術進歩が著しく、現在多様な分野において早期の実用化に向けた検討が行われている。また、それをサポートするため、消防法、電気事業法、建築基準法等の規制見直しなど、法制面での整備が行われてきたところであるが、今後新たな課題等が生じた際にも、適宜見直しを行うなど、新技術活用のための規制改革についての取組を意識的に強化していくべきである。

運輸分野

ア 時代の変化に即応した改革の必要性

運輸分野は国民生活に密接に関係していることから、サービスの受け手である国民や事業者が規制改革の効用を肌で直接感じ取ることができる分野の代表でもあり、これまでも多くの輸送モードにおける規制改革や関連諸制度の改善が図られてきた。一方でさらなる利用者利便の向上や利用者負担の軽減、アジアを中心としたグローバル・サプライチェーンの構築等の観点から、より低廉、良質、迅速なサービスの提供を望む声は大きい。こうした要請に応えるため、当面は、内航海運暫定事業の早期終了に向けた取組や、羽田空港第4滑走路供用開始に向けた発着枠配分にかかる検討を引き続き行う必要がある。また、改革が及ばなかった事項、あるいは改革が十分な成果を上げていない事項等については、大胆にメスを入れ、我が国産業の競争力の強化や国民利便の向上を図る必要がある。かかる認識の下、今後、検討が求められるが事項について次の通り見解を示すこととする。

イ 改革を推進すべき諸事項

第一は自動車検査制度の在り方である。この課題については、従来から自動車検査証の有効期間の延長等により、相応の規制緩和が進められてきた。例えば、平成12年5月には、車両総重量8トン未満のトラック等について、初回の自動車検査証の有効期間が1年から2年に延長された。また、平成19年4月には、小型二輪車について初回の自動車検査証の有効期間が2年から3年に延長される予定である。

こうした経緯を踏まえ、自動車検査については、安全かつ環境との調和のとれた車社会の実現を念頭に置き、技術の進歩、諸外国の実態や国民負担の軽減等を考慮しつつ、望ましい制度の在り方について、必要なデータ等を収集の上、不断の見直しを行うべきである。

第二は外航海運における競争政策の在り方である。外航海運は、いわゆる海運同盟による運賃カルテルが締結されてきた分野であり、米国・EU等においては独占禁止法（競争法）の適用除外とされてきた。豪州政府も、2006年に外航海運協定に対する独占禁止法適用除外制度を維持する方針を公表したほか、シンガポールでは2006年に競争法が施行されたことに伴い、外航海運協定に対する適用除外制度が導入されたところである。我が国においても、国際的な調和が必要であること、また、海運同盟がもたらす運賃安定効果が荷主にとっても望ましい等の理由で、独占禁止法の適用除外制度が存続している。

しかしながら、EUにおいては、2000年の欧州理事会（首脳会議）で策定された「リスボン戦略」において、運輸等の各分野で自由化をスピードアップするとされて以降、適用除外制度の見直しに向けた取組が行われ、情報交換等に関するガイドラインを策定中ではあるが、2008年には外航海運同盟に対する競争法の一括適用除外規則が廃止されることが決定している。また、米国においても、AMC（Antitrust Modernization Commission：反トラスト近代化委員会）が、外航海運の独占禁止法適用除外制度見直しの必要性について関係者から意見聴取を行っている。

当会議としては、こうした欧米諸国の実情を踏まえると、我が国においても外航海運産業の特殊性からカルテルを容認するということの合理性について吟味する必要があると考える。

したがって、外航海運の独占禁止法適用除外制度については、諸外国の動向を考慮し、我が国の荷主、究極的には国民・消費者の利益に資するよう、その在り方について検討すべきである。

第三はグローバル・サプライチェーンの構築に向けた輸出入通関制度の見直しである。企業は市場のニーズに的確に対応するため、製品開発から設計、部材調達、製造、販売までの各プロセスを一連のチェーンとして構築し、リードタイムの短縮、在庫コストの極小化に努めている。とりわけ、近年において、こうしたサプライチェーンは、アジアを中心にグローバルな構築が進んでおり、その過程は益々複雑化してきている。

こうした状況下、これまでも国際海上交通簡易化条約（FAL条約）の批准、輸出入・港湾関連手続のワンストップ・サービスの一層の推進、主要港湾の24時間フルオープン化、特定輸出申告制度の導入等、様々な改革が進展してきたが、爾後においても、特定輸出申告制度の改善や輸出通関の保税搬入原則の廃止等の要望が提出されるなど、輸出入通関制度の抜本改革に向けたニーズは高い。

したがって、当面は、特定輸出申告制度について、申告官署の弾力化、混載貨物の適用対象化等の改善措置を図るべきである。さらに、中期的には企業のコン

プライアンスに対する取組やセキュリティの確保を勘案しつつ、輸出入にかかるリードタイムの短縮化を図るべく輸出入通関制度の在り方全般についての検討を行うべきである。

農業分野

ア 産業として自立する農業に向けた環境整備

我が国の農業を見ると、小規模兼業の農家が多く、この農家戸数さえも一貫して減少傾向にある。加えて、農業就業者の高齢化が進んでおり、後継者不足に直面している。さらに、農地も年々減少しており、生産構造の脆弱化が著しい。しかしながら、従来、手厚い国境措置や価格支持政策が維持されてきたため、抜本的な対策を講ずるまでには至らず、諸外国や我が国の他の産業分野に比べて構造改革が大幅に遅れたことから、改革の推進が最も求められる産業分野となっている。

こうした状況下、生産現場と消費者を直接結び付けるべく、個人やマーケットに直接販路を見出し、生産活動に止まらず管理・マーケティング・営業・販売といった他の産業と同様の企業活動を行う農業経営者が増加するなど、産業としての自立に向けた萌芽が現れつつある。

その背景には、食の安全・安心志向やニーズの多様化により、消費者やマーケットからの支持を得た農業経営者が創意工夫を発揮し、市場の開拓に取り組んできたことが挙げられる。企業経営においては、自らの責任の下、消費者やマーケットが求めるものについてマーケティングを行い、新たな付加価値を生み出すことが最も重要であり、それが競争に打ち勝つための条件ともなる。農業経営についても同様であり、消費者やマーケットからの支持が、自立した経営を可能としている。

このようなビジネスを展開する上で、品質管理、資金調達及び顧客の新規開拓などに要するコストや労力は、これまでの政策の枠組みの中で支援を得ている者の比ではない。

したがって、我が国農業の生産性の大幅な向上、産業としての自立、さらには世界に通用する競争力を確立・強化していくためには、短期的に担い手政策の浸透を図り、自立した農業経営者を輩出していくような取組を推進する必要がある。

イ 農業における構造改革の必要性

自立した農業経営者に対しては、優良農地を面的にまとまった形で集積するなどの構造改革を加速させる必要がある。また、経営として農業を行う者、又は、

行おうとする者に対して、他の産業と同様にビジネス機会及び経営支援情報の提供、金融支援、創業支援などの政策的支援を充実させるとともに、特に金融支援面では農業経営者の資金調達を円滑化するため、民間金融機関の農業分野への参入が促進されるような環境を整備し、数年のうちに抜本的な改革を成し遂げることが不可欠である。

一方で、農業の産業力を強化するためには、農業経営者の経営努力はもちろんのこと、農業関連流通の合理化・効率化も不可欠である。これを促すためには、農業関連流通において大きな地位を占めている農協において、真に農業経営者から選択される組織となるように経済事業をはじめとして改革を進めることが必要であるとともに、農業関連の流通市場における競争を有効に機能させる必要があるが、農協に関しては、公正取引委員会より独占禁止法に基づく不公正な取引方法に該当するおそれがあるものとして警告を受ける事案が発生するなど、一部の農協において過去の事案等にも見られる不当な圧力の行使が未だ行われているのではないかという疑念が払拭し難い状況にある。このような状況を放置すれば農業関連流通における公正な競争が歪められることが懸念されるだけでなく、今後求められる農業の活性化、農業経営者の育成に対しても悪影響を与えることとなると言っても過言ではない。

このため、不公正な取引の排除を徹底していくとともに、特に、組合員に奉仕する本旨から離れて組織的な利益を追求し、不公正な取引の排除に向けた内部管理態勢が必ずしも機能していないと考えられる農協においては、その内部管理態勢の強化に向けた改革を早急に進めていく必要がある。さらに、経済事業をはじめとする改革を推進し、真に組合員に選択される農協となるためには、その事業の運営・管理において現状を正確に把握・公開していくなど、これまで以上に透明性を確保し、社会からの信頼を得るための措置を自ら積極的に講じていく必要がある。

さらに、農業共済制度について、担い手本位のリスクヘッジが可能となるよう見直しを行うとともに、農薬・肥料・品種の登録などの農業周辺産業についても登録に要する期間短縮や不要な検査の廃止などの見直しを行うことにより、農業経営者の生産活動においてコスト低下や効率化を促していくことも必要である。

なお、平成 19 年度からの品目横断的経営安定対策への移行により、これまで地域の担い手として農業経営を行ってきた認定農業者と集落営農組織の間において、農地の利用調整が円滑に行われていない事案の発生がみられることから、早急にこの問題の解決に向けた必要な取組を行うべきである。

ウ イノベーションの創造や新たなビジネスモデルの出現に向けて

中期的には、国の支援に頼らず、消費者やマーケットから支持された意欲と能力のある農業経営者が自由に競争できる環境を早期に整備していくことが重要である。例えば、地域を超えた農業経営のための環境整備、国際市場を目指す農業経営発展の阻害要因の解消、新技術の導入促進によるコスト削減などの経済性の向上に資する施策を講ずべきである。また、経営規模の拡大に向けて、国民の農業経営への直接投資の促進、農業経営のリスクヘッジにおける民間参入の容認なども欠かせない。これらを通じて、自由な農業経営形態の受け入れ、それらが自由に競争可能な環境を整備していくことにより、新たな商品やサービスが生まれ、最終的には、消費者やマーケットにより多くの利益が還元されることになる。

農業政策は、保護政策的な政策運営から大きく転換し、担い手を特定しながらこれを重点的に支援していくというターニングポイントにあり、財政支援を含めた国の積極的な関与により産業としての発展を促す政策、農業団体の関与を前提とした各種の支援制度は見直す時期に来ている。我が国農業の活性化、産業としての自立・競争力の向上を目指すためには、斬新な発想の下、国や農業団体の関与を最小限にし、イノベーションの創造や新たなビジネスモデルの出現を促す環境整備が急務である。なお、林業、漁業分野については、これまで当会議において手付かずとなっていることから、今後は、こうした分野の改革についても精力的に調査・審議を行う必要がある。

医療分野

ア これまでの規制改革の意義

規制には、法令等による行動の制限といった直接的な規制と、金銭的あるいは非金銭的なインセンティブの付与による行動付けを行う方法を採用する間接的な規制がある。医療分野では、病床規制等の総量規制、株式会社による病院経営等の主体規制や参入規制、診療報酬や薬価という公的価格による価格統制と価格によるインセンティブ付与による間接的な行為誘導、また、医療行為や薬剤等の保険適用による実質的な治療や使用可能な薬剤等の制限等、多岐に渡る規制が存在する。直接・間接及び金銭・非金銭的であるかの違いはあるにせよ、医療は、多くの官・行政等による規制が存在する分野であることから、当会議では、医療分野を主要な「官製市場」と捉え、様々な規制改革に取り組んできた。

その一つが、保険外診療と保険診療の併用を拡大し、公的保険給付の適用に係る運用を柔軟化、弾力化するという「混合診療」である。この問題は、将来に向けて保険財政や保険制度の持続性を堅持しつつ、国民の価値観、生活スタイルの変化とともに多様化する国民ニーズを満たすよう進歩成長する医療技術等を逐次

取り入れるという目的とこれに伴う医療費高騰といった二律背反のパラドックスを解決する一つの解として当会議が問いかけた課題であった。調査・審議の結果、具体的施策としては、先進医療や国内未承認薬の利用等に係る公的保険給付の弾力化が実現したが、それ以上にこの課題は、国民に、将来にわたり公的医療保険制度を堅持するための公的保険の守備範囲と患者自己負担の在り方、公助と自助の在り方を初めて正面から問いかける原点ともなったものでその意義は大きい。混合診療については一定の成果が得られたが、この施策は現行の公的保険制度をそのまま所与とした場合における保険給付方法の弾力化という運用の是正である。そのため、将来的に持続可能な公的保険制度を堅持するためには、高負担高給付又は低負担低給付といった負担と給付の在り方を如何にすべきか、さらに世代間・所得階層間の負担と給付の公平感を如何に維持できるのか等に関する公的保険制度の根本的な在り方に関する国民的コンセンサスの形成が不可避である。

したがって、我が国の医療保険制度が将来に亘り持続堅持され、また、利用者である国民の意向を反映した患者本位の制度であるためにも、公的保険の守備範囲の在り方等の公的保険の存続に係る抜本的な議論を可及的速やかに行い結論を得るべきであり、また、いかなる公的医療保険制度となってもその運営が「患者本位の医療」という利用者の視点を欠き過度に硬直的な制度とならないよう、混合診療に代表される保険適用範囲の弾力化等の運用是正のための規制改革も引き続き適宜適切に行う必要がある。

イ 医療保険制度等における構造的課題の是正

我が国の医療保険制度は、患者・利用者の経済合理的な行動の結果としての低負担高給付の欲求を抑制しづらいことにより「モラルハザードが起りやすい」という根源的な問題を抱えている。こうしたモラルハザードの発生を抑制するため、支払方式におけるDPC採用等の処置が一部実施されてきているところではあるが、基本的にはこの問題を解決するための有効な施策は講じられておらず、患者、医療者の「良心」に委ねる他はないのが現状である。したがって、こうした保険制度の持つ構造上の問題を解決することは、将来に亘って公的保険制度を維持運営するための必須の前提であり、今後とも制度改革や規制改革が必要となる所以である。

また、現行の医療保険制度では、これ以外についても様々な課題が存在する。例えば、高い診療報酬点数付けを行うことにより、小児医療の推進を図っているが、この方法により提供側である医療者の意欲を促すことに成功する一方で、利用者である患者からみれば自己負担が重くなり、受診行動を抑制する逆インセンティブとなりかねない矛盾が生じる。小児医療等の特定の医療内容に対しては、

3割等の一律な自己負担率を軽減する等の改善も考えられるが、現行の一律の自己負担率を課している医療保険制度では、そのようなきめ細やかな対応がなされていない。さらには、根本的な問題として奨励・評価・推進するためのインセンティブ付与の在り方が全て金銭的評価に直結し偏りを見せる等、現行の診療報酬評価体系には運用上の様々な課題が存在している。このような課題を解決するような制度や規制の改革も今後必要となる。

ウ 患者参加による制度変革の取組の促進

医療分野においては、患者が参加し、医療者との間でパートナーシップを築けるよう、利用者に関われ、利用者の声を一層反映できるようなことや、特定の者だけに有利なものとならないよう多様な意見を受け入れることは、医療保険制度の公共性・公平性・透明性の維持や患者本位の医療を実現する上でも極めて重要であり、そのための規制改革は引き続き進めるべきである。

当会議はこれまでも患者が医療者、保険者等との間でパートナーシップを築き、自らの治療等に参加していくことは、患者が納得のいくより良い医療制度の構築に寄与するとの考えから、医療機関や治療方法等の医療機関情報の公開義務化や広告規制の緩和、また、患者が自らの医療に参加しうる素地を醸成する礎として、医療の内容の分かる明細書付き領収書の発行の義務化、医療行為を評価奨励する公定価格の審議の場である中医協に国民の声や多様な医療者を参加させる中医協改革等に取り組んできた。こうした規制改革事項については、今般の医療制度改革に盛り込まれる等、実際の医療現場での改革が実施されつつあるが、患者が参加し評価することで医療の改革を進めることは極めて重要な取組であることから引き続き改革を進めるべきである。また、今後は最終消費者である患者の医療行為等に対する支払意志額や便益等に基づいた自己評価を公定価格の決定過程に取り入れ価格を定めることで、一定の市場原理を公定価格決定のメカニズムに組み込む等、利用者が直接・間接的でも積極的に医療政策決定に関与できる体制の実現を目指した規制改革を引き続き推進すべきである。

エ 医療における業務の効率化、生産性の向上、質の向上

医療分野の業務の効率化や生産性及び質の向上のための規制改革も引き続き重要である。医療分野における業務効率化と生産性の引き上げは、医療者の業務負担の軽減、医療の高質化、現行の高コスト構造の是正のために重要であるとともに、将来における過度な国民負担の高騰の回避の布石としても重要である。

これまで医療費請求業務に係るレセプトのオンライン請求や電子カルテといった医療のIT化の推進、診療報酬体系の簡素化、医療材料の内外価格差の是正、

後発医薬品の使用促進、診療報酬の診断群別定額支払方式等を推進等、一定の成果を得てきたところであるが、引き続きこれらの改革が着実に推進されるかを注視することや、これまでの改革にとどまらず、より深く本質に迫る逐次の適時適切な規制改革が必要である。

また、これまで同様、先進医療の推進や医薬品医療機器の審査承認体制や治験体制の整備、科学的な根拠に基づいた標準的な医療の確立とその実践（EBM）、医療者の知識技能の高度化や専門医制度等に関連する医療者の資質向上のための取組等、医療の高度・高質化に向けての制度整備や当該制度の逐次適宜適切な見直しのための規制改革も今後一層推進すべきであるとともに、その一方で、地域や診療科等の偏在が起こらないよう、地域に量・質ともに必要十分な医療の提供を確保することに配慮した規制を整備することも重要である。

オ 医療分野における新たな規制改革の意義

- 世界を舞台にした医療産業の国際競争力の向上 -

以上に述べてきたような国内の厚生行政や医療保険制度等の社会保障に関する規制改革も重要であるが、今後は、医療産業、産業としての医療の発展や国際競争力強化に資する規制の在り方、規制改革が非常に重要となってくる。

医療分野は今後の成長産業であり、我が国のみならず各国政府も産業育成等に力を入れてきている。各国において世界市場を視野にした医療産業の産業振興策が加速する中、我が国も国際競争力のある医療産業の育成や振興を一層加速すること、そして技術開発力やイノベーション力の向上を目指すことは、今後の国家戦略においても極めて重要で不可欠な施策であり、また、我が国の医療産業の成果を世界各国に提供することは、世界に対し日本が貢献しうる有益な方法でもあり得ることから、そうした目的達成に寄与する規制改革は今後一層期待されてくる。

これまでも保険制度での新規性評価による新薬等の開発奨励等の医薬関連企業支援、医療者教育の充実などヒトの強化等、医療産業の振興にかかる取組は行われてきた。しかし、グローバル化に伴う国際競争が激化している現状においては、政策面における取組の一層の加速が不可欠であり、医療産業の支援と国際競争力強化に寄与する規制緩和・規制の整備等について、個々の施策ではなく総合的な政策パッケージを企画・立案し、着実に実施することが必要となってくる。

例えば、有望なベンチャー等意欲ある新規参入者の増加を促すための参入障壁の軽減等の負担軽減策、公的臨床治験実施ネットワーク網の構築による開発力強化、医療者の診療能力の強化等のための医学教育改革、メディカルスクール等の技能の高度教育の場の創設、国内外の医療人材交流の推進等によるヒ

トの強化とヒトの流れの促進に向けた取組、 医薬品・医療機器の治験・承認手続きの一層の円滑化、迅速化、 産官学による共同プロジェクトの円滑・促進やトランスレーショナルリサーチに係る一層の規制緩和、 クロス・ライセンスによる開発推進と医薬品パテント紛争による機会損失の回避等のための知財戦略の確立等、医療分野に限らない他分野横断的で大規模な制度改革や規制改革等の広範にわたる総合的な政策の実施が期待されるところである。

さらには、医療産業の海外進出も今後期待され、これらに資するような規制改革も重要となる。医療先進国といわれる各国においては、自国以外の患者を多数受け入れ医療サービスの提供しているほか、自国外に医療施設を設け海外においても医療を提供することにより、自国民への社会保障制度上の役割に止まることなく、世界市場を視野に入れた医療産業を展開している。このように医療産業は我が国も含め国際競争にさらされているのが現状であるが、我が国の法律上では、医療機関が医療を提供できる対象は我が国の国民に限定されておらず、また、医療機関等が海外進出することも禁じていないにも関わらず、我が国では一部医療者を除き、残念ながら大半の医療者の視野は国内での自国民への医療提供に向けられている感は否めない。

医療の提供先を国内及び自国民患者にこだわる理由は何処にもなく、また、世界に認められた優れた医療を実践が可能であるなら、海外進出及び来日患者への医療提供という面にも視線を伸ばし、我が国の社会保障の担い手という固定的観念から脱却し、我が国の一部医療施設においては海外進出や海外からの患者の積極受入を行っている例もあることから、こうした有望で意欲ある医療者を支援し、これらを推進するに当たって障害となるような規制を適時若しくは将来のために事前に改革しておくこと等は、今後の医療分野における規制改革の重要な役割といえる。

4 多様な働き方と再チャレンジを可能とする社会の実現

(1) 労働法制の包括的・抜本的な改革に向けて

多様な働き方と再チャレンジを可能とする社会をどのようにして実現するのか。我が国の労働市場は今、働き方の多様性、労働市場での移動やステップアップのしやすさ、不公正な格差の是正を柱とする、複線型でフェアな働き方の実現に向けた労働ビッグバンともいうべき抜本改革が求められている。なかでも、規制改革は改革の中心に位置するものであり、当面する課題を迅速に解決するとともに、時代の要請に合致した環境整備を着実に図っていく必要がある。

しかし、雇用・労働分野においては、労使間における見解の隔たりが大きく、審議会における検討結果も、ともすれば妥協の産物となるきらいがある。また、その内容がややもすれば、現実から乖離した杓子定規な(one-size-fits-all)規制となりがちであることも否めない。本年7月21日に、当会議が「労働契約法制及び労働時間法制の在り方に関する意見」を公表した理由も、そこにある。

他方、法令は、その内容が簡素でかつ社会常識に合致したものであるとき、初めてこれを守ることを国民に求めることが可能となる。特に、広く労働者の保護を図る雇用・労働法制については、そのことがより強く求められる。しかしながら、労働者派遣法を例にとると、同法は、派遣と請負の事業区分や26業務とそれ以外の業務の区分等をも、非常に複雑な内容となっており、実際に派遣で働く労働者が正確にその内容を理解することは難しい。このことは、企業における法令遵守(コンプライアンス)の観点からも極めて問題であり、派遣で働く労働者はもとより、派遣サービスを利用する事業者の理解が得られやすい内容にこれを改める必要がある。

(2) 当面する課題のスピーディーな解決

「規制改革・民間開放推進3か年計画(再改定)」(平成17年3月31日閣議決定)において、当該年度中に検討又は検討・結論とされた事項を含め、雇用・労働分野においては、未解決の課題がなお数多く残されている。改革のスピードを加速するためにも、以下に掲げる課題の迅速な解決は急務である。

第一は労働契約法制の整備である。法整備にあたっては、中小企業を含む現場の実情に十分配慮し、労使自治を基本とすることに留意すべきである。その際、解雇紛争の当事者からの申し出に基づく金銭的解決についても、検討すべきである。

第二は労働時間法制の見直しである。見直しにあたっては、労働時間にとらわれない、自律的な働き方が可能となるよう、対象労働者の健康確保に留意しつつ、深夜業規制を含む労働時間規制の適用除外制度を整備拡充することに特に留意すべきである。

第三は派遣労働をめぐる規制の見直しである。雇用契約の申込み義務の見直しや、

紹介予定派遣以外の派遣における事前面接の解禁について、速やかに結論を得る方向で検討を進めるべきである。

(3) 派遣・請負労働をめぐる規制の抜本的見直し

企業の現場から乖離した現行制度の問題点

労働者派遣法が施行されて20年が経ち、今や、派遣という就業形態を選択して働く労働者の数も100万人を大きく上回るにいたっている（総務省統計局「労働力調査詳細結果」によれば、平成18年第3四半期現在、126万人）。パートやアルバイトの仕事が社会からなくならないように、労働者個人の派遣就業に対するニーズや企業の派遣労働者活用に対するニーズは、もはや恒常化しているといっても誤りではない。

このことは、派遣の規模を上回るといわれる請負についても同様に当てはまるが、派遣や請負という働き方を否定的にみずに、善悪や優劣の判断を排除し、あるがままにこれらの働き方をみるべき時代が到来したともいうことができる。

例えば、派遣の場合、業務の種類によって派遣受入れ期間に区別を設けることは派遣で働く労働者、派遣先の双方から理解が得られにくい。一般事務は「臨時的・一時的」であるが、事務用機器操作はそうではないといった法令上の仕組みについては、企業の現場ではおよそ受け入れることが難しい。

確かに、派遣を正社員になるためのワン・ステップと考える者に対しては、次の就業機会への移行がスムーズにできるよう、派遣元としても紹介予定派遣や職業紹介の機能強化を図ることが望ましい。他方、同一の派遣先で派遣就業の継続を希望する者に対しては、その希望が叶えられるようしかるべき配慮が必要となる。しかし、現行の法令の枠組みの下では、派遣受入れ期間に制限のある自由化業務については、長くても3年で派遣就業を中断しなければならず、そうした配慮がなされていない。

また、派遣先にとっても、いったん派遣に出した業務を自社の従業員に再度担当させることは、通常の経営では考えにくく、派遣＝「臨時的・一時的」という考え方そのものが企業経営の現実からかけ離れたものとなっている。

他方、請負についても、現行の派遣と請負の事業区分に関する基準（大臣告示）は、もはや現状には適合しないものとなっている。その内容は、請負事業主が自己の雇用する労働者の労働力を自ら直接利用すること、請負事業主が業務を自己の業務として契約の相手方から独立して処理することの双方を確保する観点から、文字どおりその具体的基準を定めたものに過ぎず、これを遵守したからといって、請負労働者の保護に資するわけではない。

以上を要するに、こうした複雑な制度は、派遣労働者及び請負労働者の保護という観点から、実態に即した形に改められるべきである。

制度の抜本的な見直しに向けて

労働者派遣法については、派遣労働を特別視した規制法から、真に派遣労働者を保護し派遣が有効活用されるための法律へ転換すべく、抜本の見直しを図るべきである。

業務の種類による区分もなければ、派遣受入れ期間の制限もない。そうした無理のない法制度の下で、派遣労働者の就業条件の確保・整備（労働者保護）のみを追求するための見直しが求められる。

その際、派遣労働者のなかには派遣を正社員になるためのワン・ステップと考える者もいることに留意して、3年程度の派遣期間を一区切りとし、派遣とは異なる就業機会への移行をスムーズに実現するための仕組みを構築することが一方では考えられてよい。それを雇用契約の申込み義務という形で派遣先に一律に直接雇用の優先的付与を求めることには問題があるが、ステップ・アップを指向する派遣労働者のために、派遣元と派遣先を含めた三者間で、話合いの場を設けること等の手立ては十分に考えられる。

法令による義務づけよりは、まず労使の間でその具体的な手立てを検討する。派遣先の労働組合が本来果たすべき役割は、そうした検討の場を積極的に設けることにあるともいえる。

他方、請負についても、以上にみた派遣法の改正に併せて、請負会社で働く労働者のスキルの向上と処遇改善のためには何が必要かという観点から、企業における自主的な取組に加え、現行の派遣と請負の事業区分に関する基準（大臣告示）の見直しを含めた法制度の整備が必要となる。

新たに派遣労働者や請負労働者のための法律を制定するとすれば、どのような法律が必要か。こうした未来志向が今、我が国には求められているのである。

5 豊かで創造性溢れる国づくりの基盤となる教育の再生

(1) 学習者本位の教育システムへの転換

豊かで創造性溢れる国づくりを進めるためには、その基盤となる教育の再生を図ることが喫緊の課題であり、将来を担う児童生徒が真に等しく、その能力・適性に応じて多様な教育サービスを楽しむ環境の整備が不可欠である。そのためには、学校選択制の普及を促し、児童生徒・保護者(以下「学習者」ともいう。)による学校評価・教員評価制度を確立するとともに、教育行政における権限と責任の一致、さらには教員の質の確保を図り、学習者本位の質の高い教育の実現を図る必要がある。

児童生徒一人ひとりの能力・適性は様々であるから、教育サービスの質を向上させるための一律の特効薬はない。そこで、当会議がこれまで主張してきた児童生徒数を基準に教育予算を学校に配分する教育バウチャー制度の実現を急ぎ、各学校の切磋琢磨と創意工夫が促される環境を一刻も早く整備することにより、多くの児童生徒を惹きつけながら優れた教育サービスを提供する学校や教員を輩出させていく必要がある。

一方で、政府は国として担保すべき事項について最低基準と到達目標を明確化し、その最低水準の確保については厳格に対応することが重要であり、これまでの履修主義から修得主義への転換を図るべきと考える。事後チェック型への転換の方途として、学校監査の重要性が指摘される場所であるが、イギリスの「教育水準局」の如く学校監査の専門機関の設立について検討する際には、教育行政の執行省庁とは完全に独立した機関とすることは言うまでもない。

また、学習者本位の教育システムを確立するためには、教育における国と地方の役割分担を明確化した上で、教育現場に必要な権限と責任を一体的に付与し、学習者への説明責任を全うできる体制を構築するとともに、各学校の自主性・自律性が尊重される環境を整備することが重要である。こうした観点から、教育行政の仕組み、教育委員会制度について、抜本的な改革を行うべきである。

教員の資質向上対策も焦眉の急である。現在の教員免許制度は、教員養成学部等の教職等に関する所定の単位を取得すれば、自動的に教員免許の取得が可能であり、基本的にはその教員免許を要件とした一回の教員採用試験のみで教員に終身の身分を付与している。教員の資質・適格性は、実際に児童生徒に教えさせてみなければ分からないという性質を持つものであり、事前の資格審査によって判定することは困難なものである。熱心に教育活動や自己研鑽に努めている教師が多くいる中で、熱意や指導力が不足している教員や、不祥事を起こす教員の存在は後を絶たない。

このため、ここにおいても学習者による評価を中心に据えた現場における事後の教員評価システムを通じて、定期的に教員の資質をチェックすることが重要である。具

体的には、教育委員会や校長による教員評価だけでなく、学習者による評価を中心に据えた教員評価システムと教員適格性判定のための審判制度を構築し、最終的には分限免職処分を視野に入れて明らかに改善の見込みのない資質に欠ける教員を速やかに教壇から退出させることが必要である。教員の指導力等の影響を最も受ける学習者側が教員評価に関与するのは当然であり、日々の授業に接していない校長や教育委員会よりもはるかに客観的に教員の問題点や利点を評価することが可能な筈である。

なお、特に公立学校教員の場合、指導力不足教員等の現場からの退出が極めて困難であるという事情は、現在の公務員制度に起因するところが大きいことから、教育公務員の身分保障の見直しについても、政府が取り組んでいる公務員制度改革の進展状況も踏まえつつ、検討を行う必要があると考える。

(2) 高等教育機関の見直し

当会議は、主に義務教育に係る問題に重点をおいてこれまで議論を進めてきたが、我が国の高等教育及び学術研究の水準を高めるためには、高等教育機関の果たす機能、役割は重要であり、高等教育機関の在り方・評価の在り方、競争的研究資金を含む研究費の適正配分の在り方等について検討を進めることが必要である。

6 安全安心な生活環境の実現

(1) 保育分野

社会福祉制度としての保育サービスの見直し

我が国では、昭和40年代後半の第2次ベビーブーム以降、合計特殊出生率が徐々に低下し、平成17年には1.26となるなど、急速な少子化が進行しており、予想より早く、2005年から「人口減少社会」に転じることとなった（平成17年人口動態統計（厚生労働省））。政府においても平成6年の「エンゼルプラン」策定以降、様々な対策が講じられており、さらに本年6月には少子化社会対策会議において「新しい少子化対策について」が決定され、具体的な措置の検討が進められているところである。

このような中、当会議としては、第二次ベビーブーム世代が未だ30代にある当面5年間がとりわけ重要になると認識しており、活力ある経済社会を構築していくためにも当該期間を改革の集中期間と位置付け、少子化の流れに歯止めをかける有効な施策を矢継ぎ早に講じていく必要があると考える。かかる問題意識の下、子育て支援の観点からは、女性の社会進出など働き方の多様化に対応した保育サービスの供給が確保されていないこと、核家族化や近隣住民間の人間関係の希薄化などを背景に孤独な子育てを強いられている現状があるにもかかわらず、利用できる保育サービスが限られていることなどについての課題解決が急がれる。

現在の保育制度は「保育に欠ける子」を対象を限定し、公費により自らあるいは委託の形でサービスの提供を行う公的扶助色の濃い社会福祉制度として位置付けられている。しかし、前述の課題解決を図るため、行政が果すべき役割は、一定水準以上の保育サービスに就学前の子どもを持つ全ての家庭がアクセスできることを保障することにある。例えば、就業時間に合わせた延長保育や病児・病後児保育など、種々のニーズを満たすには、民間参入を促し、保育サービスの充足を図るだけでなく、サービスの多様性の確保や質の向上を行う必要がある。保育分野における「官から民」への政策転換は急務であり、早期に公的扶助色の薄い子育て支援サービスの整備・拡充に向けた施策を講ずべきである。

子育て支援サービスへの転換に向けて

子育て支援サービスへの転換に当たっては、「保育に欠ける子」に限定せず、全ての就学前の子どもが保育サービスを選択できる仕組みを導入することが欠かせない。そのためには、施設と利用者との間の直接契約を容認するとともに、保育サービス料金については、低所得者層等への配慮を前提として、サービス内容に見合っ

た対価を利用者が支払う負担方式とするなど、利用者との契約に基づき原則自由に設定できることを認めるべきである。このことにより、従来に増して利用者の多様なニーズにきめ細かく対応できる体制が整備されることとなる。

併せて本年10月から導入され、平成19年度から実質的にスタートする「認定こども園」については、地方裁量型を除いて既存の認可保育所制度と幼稚園制度が併存した制度となっていることから、当面は、より利用しやすい制度となるよう認定の要件や事務手続き等について不断の見直しを行いながら、制度の普及を促すことにより、保育所と幼稚園が融合する素地を作りつつ、早急に、両者の完全一元化を目指すべきである。

また、利用者の負担を公平化するため、運営費等の公的補助を現行の施設への補助から就学前の子どもを持つすべての家庭に対する直接補助方式に転換することも重要である。その際、社会福祉制度としての保育の性格を変え、子育てを広く社会全体で支援するという共助の考え方に立って、既存の育児支援関連予算等を統合化したものと保険料とを財源とする社会保険制度への転換（「育児保険（仮称）」の創設）についても併せて検討すべきである。

子育てを支援する多様な働き方の実現

仕事と育児の両立に関しては、保育サービスの拡充だけでなく、子育てを行う労働者を支援する企業、政府のサポートも必要である。そのような中、平成4年に育児休業法が施行され、子どもが1歳になるまでの育児休業の取得が労働者の権利として保障され、以後も、平成16年の育児休業期間の延長など、より利用しやすい制度となるよう見直しを行ってきた。また、平成7年には、雇用保険制度の中に育児休業給付金制度が創設され、平成12年には給付額の増額が行われている。これに併せ、企業においても、短時間勤務制度やフレックスタイム制度の導入や事業所内託児施設の設置などが拡大しつつあるが、育児休業の取得率は依然低く、男性については1%にも満たない状況にある。

したがって、労働者の価値観やライフスタイルの一層の多様化が進む中において、子育てを行う労働者を支援する育児休業制度など、保育を取り巻く関連制度についての見直しや企業に対しても積極的な取組を求め、補助金などそれに合わせた企業支援策、労働者支援策を検討するなど、幅広い視野に立ち、社会的に育児を支援するための仕組みの充実・強化策を講ずべきである。

（2）生活環境分野

循環型社会の形成

近年、循環型社会形成推進基本法（平成 12 年法律第 110 号）（以下「循環基本法」という。）の下、大量生産、大量消費、大量廃棄型の現在の社会の在り方を見直し、循環型社会、すなわち「製品等が廃棄物等となることが抑制され、並びに製品等が循環資源となった場合においてはこれについて適正に循環的な利用が行われることが促進され、及び循環的な利用が行われない循環資源については適正な処分が確保され、もって天然資源の消費を抑制し、環境への負荷ができる限り低減される社会」（第 2 条）の形成が図られているところである。この定義にみられるように、廃棄物の発生抑制・排出抑制、循環的利用、適正処分が目指すべき循環型社会の基本的な優先順位であり、環境負荷が低減される限り循環的利用は適正処分に優先されるべき課題である。しかしながら、現状は未利用循環資源の取扱いには制約が多く、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和 45 年法律第 137 号）以下「廃棄物処理法」という）に基づく環境保全のための規制によって、結果的に、適正処分が優先され、資源循環の流れがしばしば断ち切られてしまっている面がある。

このような現状から脱し循環型社会の形成を推進するためには、従来のように残余物を処分対象物と看做して対応を考え、有効利用できる廃棄物のみ例外的に扱うというアプローチではなく、循環基本法の趣旨に沿って残余物を再資源化対象物と捉えてできるだけ循環資源として活用し、有効利用できない未利用資源を適正処分するというアプローチを徹底することが重要である。

したがって、廃棄物の区分（産業廃棄物の業種指定等）の在り方、廃棄物処理業や廃棄物処理施設設置の許可権限の在り方も含めて、廃棄物の適正処理・再資源化推進に係る諸制度について検討していくべきである。

一方で、香川県の豊島での事案や青森・岩手県境でおきた事案等に代表される不法投棄の状況はここ数年、不適正処理に対する罰則規定の強化等の影響から減少傾向にあるものの、不法投棄を撲滅させるためには、引き続き廃棄物処理法に基づく適切な管理を推進し、さらに、GPS等のIT技術を活用したトレーサビリティの強化等についても研究・対策を進めることが必要である。また、不法投棄の問題は国内に限らず、途上国等においては、有害廃棄物などのリサイクル・適正処理が困難であるケースがあり、我が国の高いリサイクル技術を活かすべく、現地への技術指導や、地球全体の環境負荷の低減や資源の有効利用に資する場合には、途上国からの廃棄物の輸入等も含めて、特にアジアにおける国際資源循環が促進できる環境を整えていくべきである。

なお、昨年社会的な注目を浴びたアスベスト問題については、大気汚染防止法等の改正をはじめ、一連の制度改革や被害者救済のための措置が講じられたところであるが、引き続き状況の推移を注視しつつ、必要に応じてさらなる措置を検討すべきである。

地球環境保全とエネルギーの多様化

2005年2月に発効した京都議定書では、2008年～2012年までに1990年比で6%の温室効果ガス削減が義務付けられているが、現状の対策の延長では、むしろ1990年比で増加する実情にあり、6%の削減義務が危ぶまれる状況となっている。「京都議定書目標達成計画(平成17年4月28日閣議決定)」には目標達成のため、様々な対策が記載されているが、これらの対策によっても、削減目標を達成できる見込みは、非常に不透明な状況である。

我が国は、国内の総面積の3分の2を森林が占める森林国であり、森林・林業基本法(昭和39年法律第161号)に基づいて決定された「森林・林業基本計画(2006年9月閣議決定)」にもあるように、健全な森林の整備等の総合的な取組みにより、京都議定書目標達成計画の目標である基準年総排出量比約3.8%(1,300万炭素トン)程度の吸収量の確保を目指す。森林の整備が現状の水準で推移すれば、吸収目標を大幅に下回るおそれがある。こうした状況を踏まえ、森林整備を推進していくためには、林業関係者のみならず企業が積極的に森林整備に参加していく仕組みづくりが重要となる。特に、森林整備による二酸化炭素の吸収量の増加への取組に対しては、具体的な企業価値の向上等につなげていくことが必要であり、企業等の民間活力を積極的に活用するため施策を検討していくべきである。

新エネルギーの中でも期待の高い廃棄物発電は、2010年までに417万kWの目標が設定されているが、目標を達成するためには、一層の取組が必要である。現行の廃棄物発電の発電効率は高いレベルの設備では約30%に達しているものの、ほとんどの発電設備では発電効率は10%程度と低いレベルとなっており、高効率廃棄物発電の早急な普及が必要である。そのための環境整備として、まず、処理コストや熱回収効率の優れたものに対しては、循環型社会形成推進基本法に定める循環的利用の優先順位を踏まえつつ、廃棄物発電等の熱回収(サーマルリサイクル)を、合理的なリサイクル手法として推進すべきであり、特に、廃プラスチック類においては、発生抑制、再生利用を推進した上で残ったものについては、直接埋立は行わず、一定以上の熱回収率を確保しつつ熱回収を行う方向で見直すべきである。この他にも、代替エネルギーの利用促進のため、関連する規制の見直しについて今後とも積極的に検討していく必要がある。

(3) 住宅・土地分野

少子高齢化社会の進展、人口減少社会の到来、ライフスタイルの多様化の中で、経済の活性化、国民生活の質の向上が益々求められており、社会経済情勢の変化に対応した住宅土地分野の規制のあり方について今後も継続的に見直していく必要がある。

建築物の信頼性の向上や老朽化した建築物の更新の促進

昨年発覚した構造計算書偽装問題は、建築物の安全性に対する国民の信頼を大きく揺るがせた。この事件を受けて、建築基準法・建築士法の改正をはじめ一連の対応がとられたところであるが、なお住宅の売主等の瑕疵担保責任履行の実効性確保、建築行政における監督体制の強化などの課題が残されている。このため建築物の安全性の確立に向けて引き続き適切な措置が講じられるよう、今後とも注視していく必要がある。

また、既存の建築物、特に 1981 年以前の旧耐震基準の建築物については十分な耐震性を有しないものも多く、それらの建物の耐震改修や建替えについてはいつ起こるともわからない震災への備えとして喫緊にその対応が求められるものであるが、コストがかかることもあり国の促進策に対する期待も大きい。現在、建築物の耐震改修の促進に関する法律の一部を改正する法律（平成 17 年法律第 120 号）により、耐震診断、耐震改修による耐震化の取組が進んでいるが、建替えによる耐震化も良質なストックの形成にも寄与することから、その支援策をより充実させるべきである。その際にはそれぞれの耐震化への取組によるリスク軽減が適切に評価されるような制度となるよう検討が必要である。また、建築当時との法制度の違いから、容積率不足など建替えを阻害するような要因のある建物に関しては、総合設計制度等の活用方を検討する必要がある。

また、震災発生後の被災者救済のための地震保険制度についても整備されてはいるが、それら救済策と耐震改修や建替えなど被害を抑える取組との連携は十分とは言えない。今後、被災者を救済する制度については、その支援枠をむやみに拡大するのではなく、公共負担のフィービリティ、公平性、耐震改修動機を持たせることの 3 つを十分に検討するとともに、震災前の耐震促進制度と効果的に連動し、事前に耐震策を講じることで国土全体としての損失を減らすような政策誘導の方策について検討が必要である。このために、地震保険を含め一般的に地震に対する被災者救済にかかる保険や助成制度については、個々の建物の耐震性能についての評価を踏まえつつ、リスクに応じた負担や給付となるよう、不断の見直しを行うべきである。

土地の有効利用や市街地環境整備のための制度の見直し

まちづくりにおいては、望ましい市街地像の実現を誘導する観点から、用途規制方策の具体的検討を進める必要がある。少子高齢化やライフスタイルの多様化が進む中で住みやすいまちづくりを実現するために、その地域に適した周辺環境への影響度合い等を考慮した性能に基づく用途規制方策の在り方について現状の運用状

況と課題を整理し、具体的に検討を進める必要がある。

土地の有効活用の観点からは、第一に、容積率規制の在り方について、都市部における都心居住の進行に対応し、インフラに対する負荷の制限と良好な市街地環境の維持という本来の目的を果たすために必要な方策について具体的に検討を進める必要がある。特に、都市部における都心居住の進行に対応すべきであり、成長に貢献するイノベーションの創造のためには、都心集積の促進が必要不可欠である。この観点からは、都心集積がもたらす交通インフラへの負荷を軽減する規制改革を行う必要がある。容積率規制の目的の一つは、インフラに対する負荷の抑制であるから、インフラへの負荷を容積率規制以外の方法で軽減できれば、良好な市街地環境が維持される限りにおいて、その分容積率規制を緩和し都心集積を促進できる。交通インフラへの負荷軽減策としては、鉄道や道路等への時間差料金制の導入が有効である。鉄道に関しては IC カード乗車券の導入状況、道路に関しては ETC (Electronic Toll Collection System) の導入状況も踏まえて検討する必要がある。これまで、当会議では、土地利用に制約をもたらす容積率規制の抜本的見直し策の一つとして、インフラ負荷のコントロールを切り口に、通勤鉄道における時間差料金制の導入について、検討を重ねてきた。その結果、「規制改革・民間開放推進3か年計画(再改定)」(平成18年3月31日閣議決定)において、時間差料金制の導入に伴う論点として、制度的課題 プロセス 政策的意義 技術的課題(ICカード技術の活用の可能性等) 実験的導入の可能性 等について引き続き検討を進めることとなった。

平成18年度においては、これらの検討状況についてヒアリングを行ったところであるが、まず、国土交通省が平成18年4月に行った「ICカード乗車券に関する調査」については、以下のように考える。

- ・時間差料金の事例(富山ライトレールにおけるオフピーク時の割引等)は、鉄道事業者が需要喚起の観点から行っているものであり、本来的な時間差料金制の評価の事例とは言い難い。
- ・調査項目として「時間差料金制導入の可否」という項目があるのみで政策的意義についての説明が不十分。時間差料金制導入について調査を行う際には、料金に差を設けること、特に料金を上げることにより得られる増収分を複々線化や地下化など混雑緩和策に充てるなど、利用者へのサービス向上を図る視点を明確にした上で、意見を集約する必要がある。

また、同じく説明を受けた快適通勤推進協議会における議論については以下のように考える。

- ・混雑率が継続的に低下している現状では、線増など混雑緩和投資に充てることをピーク割増導入の論拠とするのは難しいとのことであるが、これは、郊外への分

散が影響しているところが大きい。今後、都市の集積、土地の有効利用を考える上で、公共交通インフラの整備については議論を継続すべき。

- ・現状の企業や学校の始業時間、価格体系を前提にした短期的な視点ではなく、中長期的な視点として、時間差料金制のメリットが最大化された社会の姿を設計し、それらを前提とした国民生活や企業等の在り方を示すことが必要であり、その上で通勤・通学の動向がどのように変化するか調査・議論されることが必要。
- ・より多くの住民、通勤者の意識についても上記の姿を明確に示した上で、意見を集約することが必要。

以上のような観点から当会議としては、今回の調査結果をもって同3か年計画に盛り込まれている「通勤鉄道における時間差料金制の導入」についての議論は尽くされておらず、引き続き検討が必要であると考えます。

通勤鉄道における時間差料金制の導入は、鉄道政策のみで完結する課題ではなく、都市政策、住宅政策等にまたがる分野横断的な課題である。そのような認識の下、中長期的に都市や住宅、都市基盤施設などの姿がどうあるべきかという国土政策一般における広範な課題を踏まえて検討を進める必要がある。また、これまでは鉄道事業者側の視点を中心に検討がなされてきたが、今後はユーザーたる通勤者、企業等の視点を踏まえた検討を行うことが重要である。その上で、通勤鉄道における時間差料金制の導入を促進するため、鉄道事業者独自の取組みを待つという受動的な姿勢から、政府として積極的に関与するという能動的な姿勢に転換していくことが求められる。

第二に、都市空間の有効利用について、都市部でも細街路の多い地域では、その機能更新の際に複数街区をまとめた開発が必要な場合があるが、道路区域内における建築等の空間利用には安全性の確保等を図る観点から制限を設けているため、開発計画には一定の制約がある。こうした制約のもと、複数街区にまたがる建築物等を建築するにあたり、現行法下で実現する方法として、街路の一部を廃道して開発するといった計画も見受けられる。このため、一般道路について、既存道路の有する様々な機能を低下させることなく、周辺も含めた一定規模の街区全体の環境改善に資するような開発について、具体的な事例や構想を踏まえつつ、占用制度の運用や、道路区域の取扱い等について改善すべき点がないかどうか継続的に検討を行う必要がある。

地域の良好な景観形成を図る観点からは、景観規制について、結果として容積率や建築物の高さなど希少な都市空間を過度に抑制する方向で機能しないよう、景観価値と景観価値を守ることにより失われる利益の双方を分析する手法について継続的に検討を進める必要がある。

透明性が高く信頼される不動産市場の形成

拡大型の社会から、ストックを有効活用する社会へ変化する中で、透明性が高く信頼される不動産市場の形成が求められており、その観点から、不動産取引価格情報の収集・提供のための制度の更なる推進が必要である。先進国の多くが不動産取引情報を公開しているが、日本においては限られたエリアについての情報提供が実験的に始まったばかりであり、その公開内容も限定的かつ事例数も少ないため、提供情報の広範化と事例収集率向上のための対策を講じる必要がある。その際、土地市場に対する不安感を軽減させる観点からも、今後は売り手に偏在する実売価格に関する情報を集約して、売り手買い手のどちらにも偏らない中立的な形で、個人の権利利益の保護に配慮しつつ、不動産取引価格情報の収集、提供の制度を推進する必要がある。

不動産取引の基盤となる登記制度においては、従来、登記原因証書に代えて申請書副本を提出することによって行われていたと指摘されているいわゆる中間省略登記について、平成 16 年の不動産登記法（平成 16 年法律第 123 号）の改正により登記原因証明情報の提供が必須のものとされ、申請書副本によってこれに代えることができなくなったことから、旧法下のような形では結果として行われることがなくなった。これまで、登記行政の運用と最高裁判例（昭和 40 年 9 月 21 日判決）との整合性について指摘もされており、また、登記費用の負担の増加も表面化している。

本来中間省略登記は、不動産取引の現場の取引費用の低減ニーズに応え、また、不動産の流動化、土地の有効利用を促進するという社会的機能を持つものと考えられるため、三者の合意があって、「甲 乙 丙」と所有権が移転する場合には、端的に中間省略登記を容認することが適切であるとも考えられる。少なくとも、中間省略登記ができないことによる実質的な不都合を緩和するため、今後、不動産に関する物権変動を公示するという不動産登記制度の理念等も踏まえて、制度全体の整合性を考慮しつつ、不動産取引現場のニーズに対応できるよう検討を行うべきである。また法制度上の運用について誤解や不一致があるとすれば、それは速やかに改善する必要がある。

さらに、賃貸住宅市場については、現在、賃貸住宅全体のストック数は 1,717 万戸と総住宅数 5,389 万戸の 3 割を占めているが、そのうち 4 人以上の世帯約 257 万世帯の約 18% である約 46 万世帯が最低居住水準未満であり、質の向上が求められる。また、高齢者・障害者・小さな子供のいる世帯、外国人等に対する入居制限が行われている現状や、退去時の原状回復義務をめぐるトラブルなど、賃貸住宅市場の健全な発展の妨げとなっている事象も多い。さらに、現行の借家制度は、賃借人の権利保護に重点をおいているため、賃貸人が建物の建替えを計画しても、それまで得た賃料収入を上回るような高額な立退き料を賃借人に支払うことになるなど、

都市機能の更新に重大な支障となっている。これらの問題を解決し、賃貸住宅市場の健全な発展を促すための方策について検討が必要である。

．各分野における具体的な規制改革

1 横断的制度等分野

(1) 規制の横断的評価・見直し

【問題意識】

規制は、その導入時の社会的ニーズを背景とし、相応の検討を経た上で設けられるものであるが、その後の社会経済情勢の変化に応じた見直しを実施しない場合、多くの問題・弊害を引き起こすことがあると考えられるため、規制が適時的確に見直されているか、定期的にチェックを行うことが必要である。

また、通知・通達等法令以外の規定は、一般的には私人を法的に規律する効力を有しないものと理解されているが、法令に類似する効果を間接的に有するもの、法令の趣旨、内容を超えた過剰な規制となるものが存在することもありえ、規制の透明性確保の観点からも問題がある。

一方、規制の透明性確保という観点を踏まえた場合、規制の新設・改廃時において、当該規制の効果を定量的に、また国民にわかりやすい形で示す必要があるとともに、既存の規制が、国民・企業の個別具体的な活動に対し、実際にどのような制限を加えることになるかという点も明らかにする必要がある。

以上を踏まえ、平成18年度については、規制の一定期間経過後見直し基準による見直しの推進、規制影響分析（RIA）の義務化、日本版ノーアクションレター制度の活用について下記の通り検討を実施した。

【具体的施策】

一定期間経過後見直し基準による見直しの推進【平成18年度以降逐次実施】

規制改革・民間開放推進会議及び各府省庁は、一定期間が経過した規制の見直しを推進するため、以下の一定期間経過後見直し基準にしたがい見直しを推進するものとする。このため、以下の一定期間経過後見直し基準に基づき、必要な措置を講ずるべきである。

ア 意義

この基準は、制度の新設・改正後一定の期間が経過した規制について、客観的かつ分野横断的に見直しを推進するために策定されるものである。したがって、

当該基準に基づき見直しがなされた規制については、時代に即応して、廃止、緩和等の改革が必要かどうかを個々の規制について、従来どおり積極的に見直し、規制改革を推進していくべきである。

イ 見直しの対象

見直しの対象となる「規制」の範囲は、第2次臨時行政改革推進審議会「公的規制の緩和等に関する答申」(昭和63年12月1日)において示されている定義にしたがうものとし、次の形式により制度化されたものを、見直しの対象とする。

- ()法律(その趣旨・目的等に照らして適当としないものを除く。以下の()から()についても、同様の趣旨に照らして適当でないものを除く。)
- ()政令、内閣府令・省令、外局規則、人事院規則、会計検査院規則、法律の委任に基づく命令を定めた告示(この基準において、「法規命令」という。)
- ()通知や通達など、行政機関が定める不特定多数の事案に適用されるルールのうち、法規命令以外のもの(この基準において、「通知・通達等」という。)で、私人に対する「外部効果」を有するもの
- ()通知・通達等のうち、私人に対する「外部効果」を有しないもの

ウ 見直しの視点

一定期間経過後の規制の見直しは、次のような視点に沿って行うものとする。その際、規制を導入ないし継続する理由となっていた社会経済情勢および知見が期間経過中に変化したかどうか、またどのように変化したかを、十分に調査・検討するものとする。

また、例えば、発出時点から相当の期間が経過しており実務上運用されなくなっている規制、関連する法令の適用対象が存在しなくなった場合等実質的効力を失っているが廃止手続きが未済のため形式的には存在し続けている規制などのうち、国民を混乱させる等の影響が生じるおそれのあるものについては、積極的に廃止の手続き等を進めるものとする。

- ()経済的規制は原則廃止、社会的規制は必要最小限との原則の下での規制の抜本的見直し
- ()免許制から許可制への移行、許可制から届出制への移行等より緩やかな規制への移行
- ()検査の民間移行等規制方法の合理化
- ()規制内容・手続について国際的整合化の推進
- ()規制内容の明確化・簡素化や、許認可等の審査における審査基準の明確化、申請書類等の簡素化

- () 事前届出制から事後届出制への移行等事後手続への移行
- () 許認可等の審査・処理を始めとする規制関連手続の迅速化
- () 規制制定手続の透明化
- () 不合理な規制の是正による社会的な公正の確保

なお、規制にかかわる通知・通達等については、上記の見直しの視点とあわせて、「規制改革・民間開放3か年計画（再改定）」（平成18年3月31日閣議決定）（以下「3か年計画（再改定）」という。）に盛り込まれている、その私人に対する「外部効果」の有無に着目した分類ごとの基準にしたがい、見直しを推進する。

エ 見直しの「期間」の設定

一定期間経過後当該規制の見直しを行う旨の条項（この基準において、「一定期間経過後見直し条項」という。）を盛り込む際の「期間」の設定については、以下の基準にしたがい設定するものとする。

- () 「5年」を標準とし、それより短い期間となるよう努める。
- () 制度見直しのための検証に時間のかかる規制については、可能な限り「10年」を上限として設定する。

なお、一定期間経過後に見直しを行う際には、次回の見直しを行うまでの「期間」を設定するものとし、以後もこの例によるものとする。

オ 法律の一定期間経過後見直し

法律については、()新たに法律を制定する場合、()既存の法律の附則等に一定期間経過後見直し条項がある場合、および()既存の法律に一定期間経過後見直し条項がない場合に大別されるが、それぞれ以下の基準にしたがい見直しを推進する。

- () 規制にかかわる法律の新設に当たっては、法案作成時に前述エの「一定期間の設定」基準にしたがい一定期間経過後見直し条項を盛り込み、以後、前述ウの「見直しの視点」も踏まえて見直しを行う。
- () 規制にかかわる既存の法律のうち、一定期間経過後見直し条項があるものについては、当該見直し条項にしたがい見直しを行う。その際、前述ウの「見直しの視点」も踏まえて見直しを行う。
- () 規制にかかわる既存の法律のうち、一定期間経過後見直し条項がないものについては、法律改正の際に前述エの「一定期間の設定」基準にしたがい一定期間経過後見直し条項を盛り込み、以後、前述ウの「見直しの視点」も踏まえて見直しを行う。

カ 法規命令の一定期間経過後見直し

法規命令については、()法規命令そのものに一定期間経過後見直し条項があるか、根拠となる法律に一定期間経過後見直し条項がある場合、及び()法規命令自体及び根拠となる法律に一定期間経過後見直し条項がない場合に大別されるが、それぞれ以下の基準にしたがい見直しを推進する。

- ()規制にかかわる法規命令そのものに一定期間経過後見直し条項があるか、根拠となる法律に一定期間経過後見直し条項があるものについては、一定期間経過後見直し条項にしたがって、又は一定期間経過後見直し条項がある法律の見直しに併せて見直しを行う。その際、前述ウの「見直しの視点」に立って見直しを行う。
- ()規制にかかわる法規命令のうち、法規命令自体および根拠となる法律に一定期間経過後見直し条項がないものについては、前述エの「一定期間の設定」基準にしたがい根拠となる法律ごとに設定する見直し時期に併せて見直しを行う。その際、前述ウの「見直しの視点」に立って見直しを行う。

キ 「外部効果」を有する通知・通達等の一定期間経過後見直し

私人に対する外部効果を有する通知・通達等については、()通知・通達等そのものに一定期間経過後見直し条項があるか、根拠となる法律に一定期間経過後見直し条項がある場合、および()通知・通達等自体、および根拠となる法律に一定期間経過後見直し条項がない場合に大別されるが、それぞれ以下の基準にしたがい見直しを推進する。

- ()規制にかかわる通知・通達等のうち、通知・通達等そのものに一定期間経過後見直し条項があるか、根拠となる法律に一定期間経過後見直し条項があるものについては、一定期間経過後見直し条項にしたがって、又は一定期間経過後見直し条項がある法律の見直しに併せて見直しを行う。その際、前述ウの「見直しの視点」に立って見直しを行う。
- ()規制にかかわる通知・通達等のうち、通知・通達等自体、および根拠となる法律のいずれにも一定期間経過後見直し条項がないものについては、前述エの「一定期間の設定」基準にしたがい根拠となる法律ごとに設定する見直し時期に併せて見直しを行う。その際、前述ウの「見直しの視点」に立って見直しを行う。

ク 「外部効果」を有しない通知・通達等の定期的見直し

私人に対する外部効果を有しない通知・通達等については、()通知・通達等そのものに一定期間経過後見直し条項があるか、根拠となる法律に一定期間経過

後見直し条項がある場合、および（ ）通知・通達等自体、および根拠となる法律に一定期間経過後見直し条項がない場合に大別されるが、それぞれ以下の基準にしたがい見直しを推進する。

- () 規制にかかわる通知・通達等のうち、通知・通達等そのものに一定期間経過後見直し条項があるか、根拠となる法律に一定期間経過後見直し条項があるものについては、一定期間経過後見直し条項にしたがって、又は一定期間経過後見直し条項がある法律の見直しに併せて見直しを行うよう努める。その際、前述ウの「見直しの視点」に立って見直しを行うよう努める。
- () 規制にかかわる通知・通達等のうち、通知・通達等自体、および根拠となる法律のいずれにも一定期間経過後見直し条項がないものについては、前述エの「一定期間の設定」基準にしたがい根拠となる法律ごとに設定する見直し時期に併せて見直しを行うよう努める。その際、前述ウの「見直しの視点」に立って見直しを行うよう努める。

ケ 見直し結果および理由の公示

一定期間経過後に見直しを実施した場合、その結果および理由をホームページ等で公示する。特に、見直しの結果、その制度・運用を維持するものについては、その必要性、根拠等を明確にする。

規制にかかわる通知・通達等の分類について【平成 18 年度以降逐次実施】

ア 規制にかかわる通知・通達等の分類

平成 18 年度において、各府省庁は、「3 か年計画（再改定）」における、私人に対する「外部効果」の有無に着目した分類にしたがい、規制にかかわる個々の通知・通達等の分類を進めているところである。これは、現時点において効力を有する規制にかかわる通知・通達等（行政手続法に定める審査基準・処分基準、
以外に本省等が定める基準のうち、企業・国民に影響を与える（関与・介入する）もの全て）について、私人に対する「外部効果」を有するかどうかの観点から、各府省庁において分類を行ったものである。

平成 18 年 11 月 10 日現在、その件数（平成 18 年 3 月 31 日基準）について当会議は以下のとおり報告を受けている。

- ・ 行政手続法に定める審査基準・処分基準：計 671 件
- ・ 上記以外で外部効果を有する通知・通達等：計 421 件

この他に各府省庁で作業中の通知・通達等、各府省庁と見直し推進機関で調整のためいまだ分類に至っていない通知・通達等がある。

企業・国民に影響を与える（関与・介入する）ものとして各府省庁が発出している規制にかかわる通知・通達等のうち、私人に対する「外部効果」を有するものは上記のカテゴリーに分類されているものであり、これら以外の規制にかかわる通知・通達等については、各府省庁が、私人に対し「外部効果」を生じさせるような運用をするべきでないと判断しており、したがって、国民がその内容に従うか否かは任意であると考えられる。

この規制にかかわる通知・通達等の分類については、各府省庁において、毎年12月末日までに、新規のもの追加、既存のもの見直し等を行い更新し、その結果を見直し推進機関に報告すべきである。見直し推進機関は、必要に応じ、報告された分類結果を審査し、所管府省庁に対し必要な再検討を要請すべきである。

イ 結果の公表について

「外部効果」を有すると分類された規制にかかわる通知・通達等の名称等を各府省庁のホームページ等に公表し、これ以外の規制にかかわる通知・通達等については「外部効果」を有しないと各府省庁が考えていることを明示する等の方法により、個々の規制にかかわる通知・通達等が「外部効果」を有するか否かが国民に明らかになることは、規制の透明性確保の観点から国民にとって有益であると考えられる。

このため、毎年度末までに、上記の分類の見直し結果等を公表すべきである。平成18年3月31日基準の分類の状況については、見直し推進機関において調査のうえ平成18年度末までに公表することとし、平成19年度以降の見直し結果・分類結果等の状況の公表の方法等については、平成19年末までに検討し、結論を得るべきである。

見直しの推進【平成18年度以降逐次実施】

一定期間経過後の規制の見直し基準に基づく見直し、及び、規制にかかわる通知・通達等の見直しを強力に推進するため、以下に基づき、必要な措置を講ずべきである。

ア 一定期間経過後の規制の見直し基準に基づく見直しについては、以下に基づき、必要な措置を講ずべきである。

- (ア) 各府省庁は、規制にかかわる法律（その趣旨・目的等に照らして相当としないものを除く。以下、同じ。）の新設・改正にあたり、法律案を作成する際には、前述の一定期間経過後の規制の見直し基準に基づき、一定期間経過後当該規制の見直しを行う旨の条項を盛り込む。
- (イ) 各府省庁は、平成 18 年度末までに、その所管する規制にかかわる法律の一覧を作成し、公表した上で、前述の一定期間経過後の規制の見直し基準にしたがい、関連する規制（法規命令、通知・通達等を含む）の見直しを行う。一覧の作成に当たっては、
- (i) 見直しを行う年度（平成 19 年度から 23 年度までの 5 年間の基本として設定する）
 - (ii) 以後の見直しを行うに当たっての見直し周期を明示するものとする。
- (ウ) 見直し推進機関は、総務省の協力を得て、前述の見直し一覧作成や一定期間経過後の規制の見直し基準に基づく見直しの実施状況をフォローアップするとともに、適時報告の徴収、意見表明を行う。
- イ 規制にかかわる通知・通達等の見直しについては、3 か年計画（再改定）における見直し基準にしたがい、以下の要領で、見直しを推進すべきである。また、各府省庁は、新たに規制にかかわる通知・通達等を制定・発出しようとする場合、同見直し基準を勘案のうえ、制定・発出を行うべきである。
- (ア) 各府省庁は、平成 18 年度以降、毎年度末までに、翌年度における見直しの対象となる通知・通達等について、見直し推進機関の意見を踏まえつつ、選定する。
- (イ) 各府省庁は、平成 19 年度以降、毎年 12 月末日までに、見直しの対象として選定された通知・通達等の見直し結果および最新の通知・通達等の分類結果を見直し推進機関に報告する。
- (ウ) 見直し推進機関は、報告された見直し結果を審査し、必要に応じ所管府省に対し再検討を要請する。見直し結果については、平成 19 年度以降、毎年度末までに確定し、見直し推進機関により公表する。

ウ 平成 18 年度においては、当面当会議が見直し推進機関の機能を担うものとする。平成 19 年度以降の見直し推進機関の在り方等については、見直しの推進状況を踏まえつつ平成 18 年度中に検討し、決定すべきである。

規制影響分析（R I A）の幅広い実施

ア 総務省は、「3 か年計画（再改定）」に基づき、本年度中に「行政機関が行う政策の評価に関する法律」の枠組みの下で、R I A の義務付けの範囲等、規制について事前評価を義務付けるため必要な措置を講ずることとされている。

各府省は、義務付けに至らない規制について積極的かつ自主的に事前評価を行うよう努めるべきである。**【平成 19 年度以降継続的に実施】**

イ 各府省は、義務付け後においても、分析の質的向上に努めるとともに、引き続き、意見公募手続において可能な限り当該案に係る R I A を付し規制制定過程の客観性と透明性の向上に向けた取組を進めるべきである。**【逐次実施】**

総務省は、各府省の取組を支援するため、毎年度、規制についての事前評価の実施状況の把握・分析を行うとともに、調査研究、各府省に対する情報提供や必要な研修等の取組を進めていくべきである。**【平成 19 年度以降継続的に実施】**

「日本版ノーアクションレター制度」についての検討

当会議は、我が国におけるノーアクションレター制度とされている現行の「行政機関による法令適用事前確認手続の導入について」（平成 13 年 3 月 27 日閣議決定、平成 16 年 3 月 19 日同改正。以下、法令適用事前確認手続。）は、対象事項が行政処分に係るものとされており、対象事項が限定的であると考え。

したがって、ルールの前記の明確化に対する民間企業等の具体的要望も踏まえつつ、例えば法令適用事前確認手続の対象拡充も含め、「日本版ノーアクションレター制度」の在り方について検討を行い、必要な措置を講ずべきである。**【平成 18 年度中に結論、平成 19 年度以降適宜実施】**

また、各府省は、法令適用事前確認手続に関して、上記措置を踏まえた上、具体的な手続内容や同手続を利用した民間事業者の実例等を例えばポスター、リーフレット等を用いて広く分かりやすく紹介する等、制度の更なる周知徹底を図るべきである。**【逐次実施】**

（2）資格制度

【問題意識】

資格制度全般においては、業務独占資格の見直しによる競争の活性化、必置資格の見直しによる企業のコスト低減化、法曹人口の拡大等、国民の利便性の向上を図るべく見直しを推進しているところではあるが、いまだ見直しの要望が強い資格制度も存在する。

一方、至近においては厳格な法的規律に服すべき資格者が、それに違反し、多くの国民の安全・財産等が危険にさらされる事態が発生しており、資格制度に対する国民の信頼を損ねる結果となっている。

したがって平成18年度においては、資格者に対する法的規律の維持・回復及び、資格制度における利便性の向上が共に国民生活の向上に資するものであるという観点のもと、公認会計士、建築士、社会保険労務士等個別資格についての検討を進めるとともに、法曹人口拡大についても引き続き検討を行った。

資格制度全般

ア 懲戒処分等の適正な実施【平成18年度検討・結論、平成19年度措置】

業務独占資格について、主管省庁は、懲戒処分及び公表に当たっての基準を明確にするとともに、懲戒理由に該当する場合には基準に照らして、懲戒等の処分を厳格に行い、懲戒等の処分の対象となった者の氏名並びに行為及び処分の内容等を公表すべきである。

イ 資格者法人の設立要件緩和【平成19年度以降検討】

資格者法人の設立制度については、資格者による継続的かつ安定的な業務提供や賠償責任能力の強化の観点から、平成11年3月の規制緩和推進3か年計画において、その創設を提言し、実現を図ってきたところである。

現在、この資格者法人の設立に際して、弁護士は、既に「一人法人」の設立が弁護士法では可能とされている。しかし、隣接法律専門職種は、各「士」法において、法人設立の要件は、「二人以上」の資格者が必要とされているが、法人を構成する資格者相互に無限責任が課せられる点、また地方において、資格者の絶対数が少ないという点等から、実際に資格者法人を設立することが困難である場合も多い。特に社会保険労務士や土地家屋調査士については、資格者社員が一人の場合においても法人が設立できるよう、設立要件を緩和して欲しいとの規制改革要望も寄せられているところである。

したがって、資格者による全国的な幅広い業務サービスを推進する観点から、一人法人について、国民のニーズ、資格者団体の要望、資格者の業務の実態を踏

また、検討を進めるべきである。

個別資格に関する事項

ア 公認会計士

公認会計士による監査制度は、複雑化・多様化・国際化している経済環境のもと、企業の財務情報の適切さを保証することにより投資家・債権者などの保護、資本市場に対する信任の確保を図るものとして、位置づけられてきたところである。しかしながら、昨今、企業の不正行為と不適切な監査に起因する不正会計事件が起こるなど、公認会計士や監査法人による監査に対する信頼を揺るがしかねない事態が生じている。かかる状況において、公認会計士および監査法人については、その質を向上するための施策が求められており、監査制度についても監査の質の確保と実効性の向上を図るための施策が求められている。

(ア) 公認会計士の資質の維持・向上【平成 18 年度検討・結論、平成 19 年度措置】

公認会計士が監査証明業務を的確に行うためには、その専門的能力と幅広い識見を維持・向上していくことが必要である。したがって、研鑽の機会としての継続的専門研修のあり方や、その能力を確認するための方策等について検討し、その結果を踏まえ必要な措置を講ずべきである。

(イ) 監査法人制度の見直し【平成 18 年度検討・結論、平成 19 年度措置】

監査法人制度においては、行政処分として業務運営に対する指示、戒告、業務停止命令、解散命令が行えることとされている。問題事例には厳正に対応していくとともに、監査法人の問題点について早期に把握し、機動的に必要な指示等を行うことにより、重い処分に至る前に監査法人に対し適切な運営を行わせるようにすべきである。また、監査法人に対するペナルティーの適用については、法制的な整合性等にも留意しつつ、不正の抑止の徹底の観点から、監査法人に対する課徴金の適用等についても検討し、その結果を踏まえ、必要な措置を講ずべきである。

また、同一監査の継続の禁止について、現在大手監査法人の主任会計士については公認会計士協会の自主規制により、一般の公認会計士（7年まで、インターバル2年）に比べ厳しいルール（5年まで、インターバル5年）が適用されているが、監査法人、公認会計士等の独立性を高める観点から、諸外国の実情等も勘案しつつ、適切なルールについて検討し、その結果を踏まえ必要な措置を講ずべきである。さらに、現在の監査制度は、監査法人における社員であ

る公認会計士の相互監視と相互牽制を前提としているが、不正会計事件などによる損害賠償責任について監査法人の社員全員に無限連帯責任を負わせていることについては、監査法人の大規模化が進んでいる中、現実にそぐわない面もあると考えられる。このため、不正に関与した社員の責任を明確にし、非関与社員が過度に責任を負うことを回避する観点から、非関与社員の有限責任制の導入について検討すべきである。

(ウ) 監査における情報開示【平成 18 年度検討・結論、平成 19 年度措置】

公認会計士による監査制度に対する信頼の維持・向上のためには、公認会計士や監査法人による監査の透明性の確保が必要である。また、依頼者による監査法人や資格者の資質の適切な判断を可能とするとともに、投資家等の保護を図る観点から、公認会計士や監査法人に関する情報の開示が求められるところである。

現在でも、公認会計士や監査法人の監査報酬等については、会社法上の事業報告や証券取引法上の有価証券報告書の記載事項とされているなど、情報開示が行われているものもあるが、これらについて、その一層の充実を図るための方策について検討すべきである。また、国民に対し意味のある情報提供を行うためには、各公認会計士や監査法人の情報として集約し開示する必要がある。このため、監査実績、法人のガバナンス、審査体制、財務状況など資格者や監査法人の資質を確認するために必要な情報について検討するとともに、それらを開示する仕組みを構築すべきである。

イ 建築士

建物の設計においては、各々の等級の建築士資格によって、設計できる建物や規模が決まっているが、その中で全ての設計が可能となっている。しかし、各々の建築士の業務は、設計する建物の規模に応じて、デザイン、構造や設備などの分野に細分化、専門化されている。したがって、建物のように倒壊等により周囲への影響が出るという意味で公共性を伴うものを扱う場合には、資格者の質の確保のため、建築士の専門性等が分かる仕組みやそこに従事する建築士に関する情報が開示されていることが必要である。このような情報開示を通じ住宅購入後の瑕疵に対する被害者救済の仕組みの整備にも資すると考えられる。なお、その際に、資格を細分化するなど公的な資格の業務範囲を限定することは避けるべきである。

(ア) 質の維持向上に向けての情報開示【平成 18 年度検討・結論、平成 20 年度ま

【措置】

建築技術の向上や新しい建築素材の開発等が進んでいるなかで、そうした知識や必要な能力を身につけていくことが社会的に求められている。したがって、その様な建築士自身の自己研鑽の履歴や設計業務の実績の履歴を関係者に分かるよう情報を開示する仕組みを検討すべきである。また、資格者の違反行為等を未然に防ぐため、違反履歴等の情報の開示についても検討すべきである。

(イ) 専門性等の明示【平成 18 年度検討・結論、平成 20 年度までに措置】

各々の建築士のなかで、特定の分野について高い専門性を習熟している場合には、各分野の能力が社会的に認知され、依頼者が規模や用途に合わせ建築士を選別できるような民間における認証の仕組みなど専門性を明示できるようにすることを検討すべきである。

ウ 社会保険労務士

(ア) 社会保険労務士への簡易裁判所訴訟代理権付与について【平成 19 年度以降検討】

近年、雇用・労働をめぐる環境の変化により、個別労働争議が増加傾向を示している。そのような社会背景もあり、社会保険労務士は平成 17 年の社会保険労務士法（昭和 43 年 6 月 3 日法律第 89 号）の改正により、一定の裁判外紛争解決手続（Alternative Dispute Resolution、ADR）の代理業務が平成 19 年度から可能となった。

この裁判外紛争解決手続における調整が不調となった場合は、依頼者の判断で、訴訟に移行することが予想されるが、依頼者が簡易裁判所に訴訟の手続をとる場合、社会保険労務士には訴訟代理権が認められていないため、弁護士か認定司法書士に改めて依頼するか、本人訴訟とせざるを得ず、社会保険労務士は当該案件に、代理人として、それ以上の関与をすることができないため、依頼者の利便性がはかられないことになるのではないかとの指摘もある。

したがって、社会保険労務士に認められている裁判外紛争における代理業務の実績等を注視し、簡易裁判所における訴訟代理を認める必要性や依頼者の利便性の向上への寄与の度合いを見極めつつ、訴訟代理を的確に行うための専門能力の確保、その認定の在り方について検討していくべきである。

法曹人口の拡大等

ア 司法試験合格者数の拡大について、法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整

備状況等を見定めながら、現在の目標（平成 22 年ころまでに 3,000 人程度）を可能な限り前倒しすることを検討するとともに、その後のあるべき法曹人口について、社会的要請等を十分に勘案して更なる増大について検討を行うべきである。

その際、国民に対する適切な法曹サービスを確保する観点から、司法試験の在り方を検討するために必要と考えられる司法試験関連資料の適切な収集、管理に努めることとし、司法試験合格者の増加と法曹サービスの質との関係の把握に努めるべきである。【平成 18 年度以降逐次検討・実施】

イ 法曹となるべき資質・意欲を持つ者が入学し、厳格な成績評価及び修了認定が行われることを不可欠の前提とした上で、法科大学院では、その課程を修了した者のうち相当程度（例えば約 7 ～ 8 割）の者が新司法試験に合格できるよう努めるべきである。その際、新司法試験は、資格試験であって競争試験ではないことに留意し、司法修習を経れば、法曹としての活動を始めることができる程度の知識、思考力、分析力、表現力等の資質を備えているかどうかを判定する試験として、実施すべきである。【平成 18 年度以降逐次検討・実施】

ウ 法科大学院における教育、司法試験、司法研修所における教育が、法曹として必要な資質を備え、法曹に対する社会のニーズに応えられる能力を有する法曹の養成にとってふさわしい在り方となっているかどうかを検証するため、司法試験の結果についての詳細な分析を行うとともに、関係機関の協力を得て、これと法科大学院や司法研修所での履修状況を比較するなどの分析・検証を行うことを検討すべきである。また、今後の選択科目の見直しの際には、科目としての範囲の明確性や体系化・標準化の状況等を見据えつつ、単に法科大学院での講座数など受験者の供給者の体制に係る要素のみに依拠することなく、実務的な重要性や社会的な有用性・汎用性等を考慮し、社会における法サービス需要に的確に答えるという観点をも踏まえて検討されるべきである。【平成 18 年度以降逐次検討・実施】

エ 法曹を目指す者の選択肢を狭めないよう、司法試験の本試験は、法科大学院修了者であるか予備試験合格者であるかを問わず、同一の基準により合否を判定すべきである。また、本試験において公平な競争となるようにするため、予備試験合格者数について、予備試験合格者に占める本試験合格者の割合の検証を踏まえつつ、毎年不断の見直しを行うべきである。以上により、予備試験を通じて法曹を目指す者が法科大学院修了者と比べて不利益に扱われないようにすべきである。【平成 18 年度以降逐次検討・実施】

(3) 官業民間開放

【問題意識】

「小さくて効率的な政府」を実現し、政府債務の増大を圧縮するためには、政府における資産・債務の改革が不可欠である。そこで、独立行政法人の中には、10兆円を超える資産を保有するものが存在することから、本年度においては、こうした巨額の資産を抱える独立行政法人として、鉄道建設・運輸施設整備支援機構、都市再生機構を取り上げ、民業圧迫等の観点から当該法人の業務の必要性について精査するとともに、その資産・債務の圧縮について検討を行うこととした。また、平成16年度、17年度において当会議にて検討を行った検査・登録、研究・研修及び施設の管理・運営等の業務についても、そのフォローアップ及び更なる民間開放について検討を行った。検査・登録等の業務としては、自動車検査、自動車登録、農薬検査所、肥飼料検査所、種苗管理センターを、研究・研修等の業務としては、労働政策研究・研修機構、酒類総合研究所、日本学生支援機構を、また、施設の管理運営等業務としては、日本万国博覧会記念機構を取り上げ検討を行った。

資産・債務の圧縮等

【具体的施策】

ア 鉄道建設・運輸施設整備支援機構【平成19年度中を目途に検討・結論、以降速やかに措置】

鉄道建設・運輸施設整備支援機構は、「運輸施設の整備を促進するための助成その他支援」を事業目的として国の社会的インフラを支えてきたが、昨今、政府による金融活動の改革及び政府の債権債務の大幅削減が求められている中、今後これまでのような大幅な鉄道整備のニーズは見込めないこと、さらに国内海運が厳しい局面にあること等を踏まえれば、同機構に集中した複数のリスクを低減させるためにも、民間にできる業務は民間に委ね、同機構が保有する資産の圧縮を図るべきである。

具体的には、鉄道建設・保有業務については、民鉄線（鉄道建設・運輸施設整備支援機構においてP線に区分されるもの）を建設して鉄道事業者に譲渡してきたが、今後は新規の建設・譲渡は行われず、また、これに伴い、債権回収・債務返済業務を着実かつ効率的に行うことが求められていることから、借換えを行う

際の資金調達コストの縮減に一層取り組むとともに、債務者である鉄道事業者の期限前返済を行う意向があるかを十分に踏まえつつ、債務の着実な返済や債務者である他の鉄道事業者に対する不利益を生じさせることがないことを前提として、期限前返済に係る条件を検討すべきである。

また、船舶共有建造等業務については、現在、約 378 億円もの債務超過状態にあることから、信用リスクの外部審査委託など債権管理・回収強化に努めているが、さらに、民間金融機関で行われている信用リスク管理手法を参考にしてリスク管理体制を強化し、財務内容の改善を図るべきである。

さらに、高度船舶技術開発等業務については、助成金交付業務、利子補給業務及び債務保証業務が、技術の開発支援・実用化支援の一環として一体的に運営されていることを踏まえ、次期中期計画策定時に、実績の少ない業務についてニーズや有効性の検証等を行うことにより、業務の財務基盤となっている信用基金の存続の必要性を含め総合的に見直すべきである。

イ 都市再生機構【平成 20 年度までに検討・結論、結論を得次第措置】

(ア) 都市再生事業

都市再生事業における都市再生機構の役割は、大規模で長期間を要し地価や金利等の変動によるリスクが大きいこと、権利関係が輻輳し調整が難しいこと、採算性が低いことなどの要因から民間事業者では負担しきれない事業リスクを負担し、民間を都市再生へ誘導することとされているが、その一層の徹底を図るため今後、機構の行う都市再生事業については、以下の措置を講ずるべきである。

- a 機構の行うべき都市再生事業を民間のみでは実施困難なものとするため、例えば、権利関係が輻輳し調整が難しいこと、採算性が低いことなど機構が事業を行うことができる基準を明確化すべきである。
- b 現在、事業が進んでいるものの中で、リスクが少なく民間に売却が可能であり、当該地域のまちづくりの方針との関係で支障がないものについては、事業の初期段階であるかどうかにかかわらず売却を進め、民間の事業機会創出のバックアップに努めるべきである。
- c 事業に際しては、良質なまちづくりの実現を図るとともに土地の有効高度利用を図ることによって売却価額の高額化をはかるなど、事業総価値の最大化を目指すべきである。

(イ) 賃貸住宅事業

都市再生機構の賃貸住宅は、これまで、市場からの賃貸住宅の供給が不足する中で市場において住宅を確保することが困難な者の居住の安定の確保、ファミリー向け賃貸住宅の質の向上等の機能を果たしてきた。しかしながら、現在の 77 万戸の規模が過大であるうえ、その質においてもセーフティネットとしての役割を果たしていく上で問題のあるものも多い。賃貸住宅事業における、機構本来の役割を果たすべく、以下の措置を講ずるべきである。

- a 機構の保有する物件のうち、公営住宅階層の居住者が大半を占めている物件については、機構本来の役割に徹するべく地方公共団体に譲渡するなどして機構の業務から切り離すため、当該団体と協議すべきである。
- b 老朽化した物件の建替え事業の際、機構法第 26 条第 1 項第 2 号の基準を厳格に運用し建て替え事業を厳選するとともに、建て替え事業の目的や必要性を公表することにより同条が適切に運用されていることを検証し得る条件の整備、周辺棟・団地等への移転を積極的に活用するなど、現在の制度を抜本的に見直すべきである。これに伴い、家賃減額についても、縮小の方向で見直すべきである。
- c 建替え事業の際に、建物を広域的に集約化し、その結果生じる整備敷地(余剰地)については、公共施設用地や民間の住宅用地として供し、資産の圧縮に努めるべきである。
- d 機構の持つ 77 万戸の賃貸住宅について適正化に向けた今後の削減目標を明確にすべきである。
- e 既存賃貸住宅への新規入居者との賃貸借契約は、建替え予定の団地以外においても、定期借家契約を幅広く導入すべきである。
- f 管理業務においては、入札などを行い、可能な限り民間委託の範囲を拡大し、業務の効率化と管理コストの削減を図るべきである。

(ウ) 経過業務

ニュータウン整備事業については、新規事業は着手しないこととしているが、既に実施中の事業については、中期目標において、平成 25 年度末までに工事完了、平成 30 年度末までに供給完了とされており、今後も膨大な事業コストが発生すると思われる。これらは、積極的に、中止、縮小等事業の見直し、民間事業者への早期売却を一層促進すべきである。

(エ) 資産圧縮等

上記のような、事業中止、事業規模縮小、コスト削減の取組に加え、下記取組により、資産圧縮を図るべきである。

- a 建替え事業に伴う整備敷地（余剰地）の売却促進、事業用定期借地（底地）の証券化、関連会社の株式売却等による資産圧縮を図るべきである。
- b 機構の経営改善計画によると、繰越欠損金の解消時期は、平成 30 年度末となっているが、繰越欠損金の解消時期の前倒しを図れるよう、経営改善計画の細部に渡り見直しを行うべきである。

検査・登録等

【具体的施策】

ア 自動車検査【平成 18 年度検討・結論、平成 19 年度中に措置】

自動車の継続検査（いわゆる車検）については、約 70%は既に民間の指定整備工場において点検・整備と検査がセットで実施されている。

しかしながら、民間の指定整備工場において、検査のみを実施することは認められておらず、残りの約 30%については、自動車検査独立行政法人において検査が実施されているところである。

自動車検査については、今後、更なる民間能力の活用を図るため、指定整備率の確実な一層の向上を図るべく、例えば指定要件の緩和などを含め具体的方策を策定し、その着実な実施を図るべきである。

イ 農薬検査所【平成 18 年度検討開始、平成 19 年度措置】

農薬の登録については、安全性の担保等を理由に国が果たすべき役割として様々な検査が行われているが、他方で農薬の登録に要する期間が長期に及ぶことから、農業生産の効率化に向けその期間短縮、簡素化が求められているところである。

このため、農薬検査所において数値目標を設定すること等により検査の効率化に努めるとともに、関係行政機関と連携して農薬の登録に要する期間の短縮に取り組むべきである。

また、現在、薬効・薬害試験等農薬の登録申請に用いられる各種試験成績の一部には、都道府県の農業試験場等の公的機関において試験したものの提出が求められているが、期間短縮を図る観点から、信頼性を確保できる民間機関による試験を認めるなど民間開放を推進すべきである。

さらに、農薬の適用病害虫の適用拡大については、いまだ適用拡大について改良の余地があるため、さらなる適用拡大を認めるべきである。

ウ 肥飼料検査所【平成 19 年度措置】

普通肥料の銘柄登録については、安全性の担保等を理由に国が果たすべき役割として検査が行われている。

これまでも、業務の効率化による審査期間の短縮、業務のアウトソーシングの推進等の取組が行われているところであるが、普通肥料の生産業者の一層の負担軽減を図る観点から、原材料や生産工程・これまでの科学的知見を踏まえ、普通肥料のうち可能なものは更新期間を 6 年間に延長すべきである。

エ 種苗管理センター【平成 19 年度措置】

品種登録については、区別性、均一性、安定性を厳格に審査するため、栽培試験における再試験率が高くなっているが、登録の遅延は、申請者において得べき育成者権が早期に得られないといったリスクを内包している状態にある。

このため、再試験が必要とされる理由を明確に申請者に説明するとともに、申請者においてその説明に疑問があれば、意見交換を行うなどの透明性の高い対応の仕組みを確立すべきである。

また、品種登録業務の民間開放については、業務の一部である栽培試験においてのみ民間開放がなされているが、「規制改革・民間開放推進 3 か年計画（改定）」（平成 17 年 3 月 25 日閣議決定）において、「品種登録は、出願された品種について、他の者の利用を排除する排他的独占権がある育成者権を付与するものであるため、高いレベルの中立性及び公平性の担保が求められるものであると主張されている。しかしながら、中立性及び公正性の保持義務を制度上又は契約上課することによって十分にこれらを担保できるものである。したがって、栽培試験の委託等、品種登録業務の民間開放を推進する。【平成 17 年度中に措置】」とされていることから、栽培試験のみならず、さらなる品種登録業務の民間開放を推進すべきである。

さらに、原原種生産については、民間参入に係る規制は存在しないものの、おおもとなる健全無病な原原種を確実に生産し、安定的に供給するには相当のコストを要するため、種苗管理センターでは多額の公費投入により原原種生産が行われている。同センターの原原種生産は、知事がまとめた生産者団体等の要望を踏まえた生産計画により行われているが、日本の農産物の競争力向上のため、さらにマーケットのニーズに的確に対応することが重要である。現在、同センターの中期計画において、原原種生産の部分的な民間移行が検討されているが、日本の農産物の競争力を高めるためにも、民間企業において生産意欲のある原原種については、安定供給の確保を図りつつ、民間移行を確実にかつ早期に行うべきである。

なお、その結果、同センターが引き続き生産を行う原原種についても、生産意欲のある民間企業が現れ、安定供給の確保が図られる場合は、その企業への原原種生産の移行を行うべきである。

研究・研修等

【具体的施策】

ア 労働政策研究・研修機構【平成 18 年度検討・結論、平成 19 年度中に措置】

労働政策研究・研修機構については、労働保険特別会計から年間 30 億円の資金が支出されているが、平成 17 年 12 月 24 日に閣議決定された「行政改革の重要方針」においては、「労働保険特別会計については、原則として純粋な保険給付事業に限り本特別会計にて経理する」と定められていることから、当会議としては、この趣旨に照らして、同特別会計から機構への支出について疑問がある。したがって、この点については、今後更に検討を行うことが必要と考えるが、当面、機構が行う事業について以下の措置を講ずるべきである。

機構が行う研究事業においては、中期目標で示された中長期的な労働政策の課題に係るテーマに対応したプロジェクト研究及び個別研究を行っているが、そのすべてを機構自らが行う必然性はないものと考えられる。したがって、機構が行う研究は、労働政策の企画立案に資するプロジェクト研究及び厚生労働省の要請研究の中でも緊急性・重要性の高い新たな政策課題に関する研究に集中し、その他の研究については機構が行うものとしては廃止すべきである。さらに、研究実施者については選定・評価を厳格に行うとともに、過去の業績を的確に評価すること等、審査の客観性・透明性を高めるための厳格・公正な選定基準を予め明示したうえで、公募による選定を導入すべきである。併せて、すべての研究について、事後に政策にどのように反映され、学術的な評価を得ることができたのかを検証し、これを公開すべきである。

また、研修事業についても、その内容を詳細に検討し、民間で実施可能な内容については、民間開放を推進すべきである。

イ 酒類総合研究所【平成 19 年度中に検討開始、結論を得次第措置】

酒類総合研究所の業務のうち、酒類の分析・鑑定やその手法開発等の業務については、酒類のアルコール度数等を分析し、どの品目に該当するかという鑑定を適正に遂行する業務であり、酒税の賦課と一体をなすものであるが、一定の分析能力は国公立の大学、公的研究機関、大手の酒類メーカー等の民間研究機関も

有している。また、酒類総合研究所は酒類に関する基礎的・基盤的な研究を中心として、中小企業では対応できない応用研究等を行っているが、国公私立の大学、公的研究機関、大手の酒類メーカー等の民間研究機関においても個々の酒類・分野に関する研究は行われている。このような観点を踏まえ、「規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申」(平成16年12月24日)に基づき、独立行政法人酒類総合研究所法(平成11年法律第164号)の改正により、いわゆる非公務員型の独立行政法人化が行われたところである。

酒類総合研究所の研究業務については、一層の効率的かつ効果的な運営を確保する観点から、積極的に民間機関との共同研究や研究の民間機関への移行を念頭におきつつ、基礎的・基盤的研究に重点化を図るべきである。また、酒類の分析業務についても、中立性を保ちつつ、民間開放を推進すべきである。

ウ 日本学生支援機構【平成18年度検討・結論、平成19年度中に措置】

当該法人は、旧日本育英会や旧財団法人日本国際教育協会などが統合され、教育の機会均等に寄与する学資の貸与や留学生の交流の推進等を目的とした事業を実施することを目的として、平成16年4月に設立された独立行政法人である。

当該機構が国の教育施策の一環として実施している奨学金貸与事業は、一方では政策金融機関類似の業務であり、金融業務として適切・効率的に実施されているか、「民間でできることは民間に委ねる」ことができないか等の観点から、見直しが行われるべきである。まず、回収業務については、平成17年度における要回収額に係る回収率は78.2%、平成16年度の77.9%に比して向上はしているが、引き続き回収率の更なる向上についての分析と方策を検討し、業務の効率化、合理化の観点から、費用対効果の検証を踏まえつつ、回収業務について民間に委ねられる業務については、積極的に民間委託を進めるべきである。

また、融資業務についても、より効率的・効果的な業務運営を推進する観点から、民間活用について検討すべきである。

さらに、学生生活支援事業については、学生向けに開催している各種イベント(セミナー、フェスタ等)教職員向けの研修、月刊誌発行事業等に関して、対象者間における認知度やニーズの観点から、効率的・効果的な運営が行われているかを把握し、学生生活支援に関する大学等の自主的な取組を促すための支援という観点から当該機構の実施する学生生活支援業務の対象を厳選し、必要性の少ない事業については統合や廃止を検討するべきである。

施設の運営・管理等

【具体的施策】

ア 日本万国博覧会記念機構【平成 19 年度までに検討・結論、以降速やかに措置】

日本万国博覧会記念機構が実施している業務のうち、公園の整備・運営に関して行われている業務については、既に施設運営・管理、動植物管理、利用者サービス等について民間開放を実施しているが、今後とも更なる業務効率化を図る観点から、民間開放の対象業務拡大について検討し、必要な措置を講ずるべきである。

また、基金事業についても、一層の民間の知見を取り入れることにより、効率的かつ効果的な助成金の交付となるよう努めるべきである。

(4) 国地方等分野

【問題意識】

平成 18 年度においては、「国から地方へ」という構造改革の基本方針の下、国の過剰関与の問題、地方ごとに異なる規制の問題、という 2 つの観点から個々の規制を取り上げて、個別具体的に国と地方の規制の在り方について検討を進めた。

国の過剰関与の問題については、ア 全国一律の基準であり地域の実情に応じた施策を阻害している規制(自治事務に対する国の過剰関与)、イ 技術的助言でありながら不利益を被る規制又は地方分権一括法以前の通知・通達、ウ 国と地方に権限が分かれている規制、という 3 つのカテゴリーに区分けし、全国知事会が平成 18 年 3 月にとりまとめた 20 項目などのうち民間活動に影響のあるものを中心に、個々の規制の問題について検討を行った。

【具体的施策】

国の過剰関与の問題について

ア 全国一律の基準であり地域の実情に応じた施策を阻害している規制(自治事務に対する国の過剰関与)

(ア) 公営住宅家賃の決定について【平成 18 年度検討、平成 19 年度までに結論・措置】

公営住宅の家賃については、住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃

で賃貸し、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与するという公営住宅の趣旨から、国が公営住宅法施行令等により「応能応益家賃制度」として家賃の算定方法を定め、それらに基づき事業主体である地方公共団体が定めているが、より地域の実情に応じた家賃決定が可能となるよう裁量を拡大して欲しいとの要望がある。

このため、公営住宅の家賃の算定方法に関し、地方公共団体の家賃決定、特に応益部分（家賃算定基礎額以外の部分）についての地方公共団体の裁量の範囲を拡大する方策を検討すべきである。

（イ）職業能力開発校のあり方について【平成18年度中に措置】

職業能力開発校については、現在、職業能力開発促進法において都道府県に設置が義務付けられているが、地域の実情に応じた対応が必要であるとの意見もあり、実態把握等を含め更なる検討が必要であると考えます。また、職業能力開発を実施するに当たっては、例えば民間の専門学校との共同講座の開設や民間施設利用者に対する補助など、地域行政に責任を持つ地方公共団体が地域の実情に応じきめ細かな施策を展開することが求められている。

したがって、当面、民間事業者や各種専門学校等において、職業能力開発校と同種の内容の訓練が行われている場合には、地方公共団体の判断に応じ、多様な民間教育訓練機関への委託訓練を積極的に実施するよう周知すべきである。

（ウ）防除作業における国の関与について【平成19年度までに措置】

農林水産大臣による適時適切な駆除命令の発動を確保するために、高度公益機能森林の区域の指定又は変更の際には、協議における大臣の同意が必要とされているが、都道府県による防除が迅速に実施されることも極めて重要である。平成16年12月に事務処理に要する期間は30日から15日に短縮されたところであるが、可能な限り事務処理の効率化を進める必要がある。

したがって、都道府県の事務を一層効率的に進めるために、同意を要する理由及び基準について都道府県に周知徹底するとともに、事前の連絡・調整を綿密に行い、実質的な期間の短縮など事務処理の効率化に向けた取組を行うべきである。

イ 技術的助言でありながら不利益を被る規制、地方分権一括法以前の通知・通達

（ア）農業近代化のための資金融資について【平成19年度中に措置】

平成 17 年 4 月 1 日施行の「国の補助金等の整理及び合理化等に伴う農業近代化資金助成法等の一部を改正する等の法律」(平成 17 年法律第 16 号)によって、農業近代化資金助成法の一部が改正され、都道府県が行う利子補給に係る政府の助成の規定が削除され、地方公共団体に税源移譲がなされた。その際、従来の「農業近代化資金融通措置要綱」に代わるものとして「農業近代化資金の円滑な融通のためのガイドライン」(平成 17 年 4 月 1 日付け 16 経営第 8870 号農林水産省経営局長通知)が出されたが、この中の、第 2 - 6 - (2)「認定農業者等に係る貸付利率の特例」の項目において、「(財)農林水産長期金融協会に対して利子助成金の交付申請を行う際には、本ガイドライン第 2 の貸付条件に則したものであることが明示された都道府県の利子補給承認通知書(写)を提出するものとする」という表現があるなど、本ガイドラインに準拠しないと特例が受けられないとの誤解を与える恐れのある表現が見受けられる。

したがって、本ガイドラインの冒頭にもある「都道府県の責任において、かつ自主的な判断の下での近代化資金制度の適正かつ円滑な運営を図るため」という趣旨の下、適正な表現に改め、周知徹底を図るべきである。

(イ) 土地利用基本計画の策定・変更について【平成 19 年度中に措置】

土地利用基本計画の策定・変更の事務については、平成 12 年の地方分権一括法の施行により、都道府県の自治事務と整理されたが、実態上は、地方分権一括法以前の通達に基づき、各都道府県は引き続き国土交通大臣への正式協議に先立って関係地方支分部局との調整等の事務を行っており、各都道府県にとって過重な負担となっているものと考えられる。

したがって、地方分権一括法以前に発出された土地利用基本計画の策定・変更に係る通達について、国との協議等に係る事務の大幅な簡素化の観点から廃止すべきものは明確に廃止し、その他各都道府県の事務負担軽減のための措置を講ずべきである。また、都道府県の負担の軽減等を図るため、地図等の協議資料の電子化や手続きのオンライン化を進め、平成 19 年度にはオンラインでの協議が可能となるよう措置すべきである。

ウ 国と地方に権限が分かれている規制

(ア) 商工会議所の定款変更について【平成 19 年度中に措置】

商工会議所の定款変更については、変更する項目によって国と都道府県に認可権限が分かれている。

こうした現行の制度について、道州制特区法案の動向を踏まえつつ、商工会議所法の許認可事務に関する実際の申請者でありユーザーである商工会議所や、実際に認可を行っている都道府県から、認可申請の現状、問題点の有無等の実態を把握するため、平成 19 年度中を目途に調査をし、必要に応じ所用の見直しをすべきである。

(イ) 地方が行う福祉のまちづくり分野について【平成 19 年度までに措置】

地方が行う福祉のまちづくり分野については、高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律（平成 6 年法律第 44 号。以下「ハートビル法」という。）及び高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律（平成 12 年法律第 68 号。以下「交通バリアフリー法」という。）が特定の施設のみを対象としているため、法律の対象外となる施設を含めて総合的、一体的にバリアフリー化を進めたい地方公共団体の取組を阻害しているとの指摘がある。

本年 12 月には、ハートビル法及び交通バリアフリー法を統合・拡充した高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律（平成 18 年法律第 91 号。以下「バリアフリー新法」という。）が施行されたところであるが、このバリアフリー新法においては、バリアフリー化のために必要な一定の基準に適合しなければならない施設の拡大、バリアフリー化を推進するための基本構想を作成することができる対象エリアの拡充等が図られており、この法律の枠組みの下、地方公共団体がバリアフリー化を促進するための各般の施策を総合的、一体的に講ずることは十分可能と考えられる。

したがって、地方公共団体の実情に合わせてバリアフリー化を促進する観点から、バリアフリー新法の内容について、地方公共団体への周知を徹底すべきである。

地方ごとに異なる規制の問題について

ア 地方公金納入書の規格・様式について【逐次実施】

地方税など地方団体の徴収金の収納については、各地方団体において、収納代理金融機関の指定の拡大や口座振替納税の推進などに加え、コンビニエンスストア等への収納事務委託の導入、クレジットカードを活用した収納方法の検討が行われ、また、金融機関等が構築しているマルチペイメントネットワーク（MPN）を活用した収納方法についても、指定金融機関や収納代理金融機関等が提供するインターネットバンキングのサービスを利用した電子納付が可能となることや、

金融機関や郵便局の現金自動預払機（ＡＴＭ）で現金やキャッシュカードによる納付が可能となるなど、収納方法の拡大や納税者等の利便性の向上が図られてきている。

しかしながら、納入書の規格・様式については、統一規格・様式が制定されておらず、各団体が任意に様式を定めているため、収納代理金融機関等における事務負担を結果として増やすこととなっているほか、今後、電子収納の利用率向上の実現を図るにあたって、そのための環境整備としても、個々の地方団体における事情にも配慮しながら、早期に納入書の規格・様式の統一を行うことが有効であると考えられる。

したがって、納入書の規格・様式については、総務省において、民間からの要望を踏まえ、地方団体宛てに様式例を提示すること等を通じて、各団体がシステムの更新や改修の機会に様式統一化へ向けた変更を行っておくこと等について留意させる等の取組を引き続き進めることなどにより、その早期統一の実現へ向けた努力を継続すべきである。

イ 原動機付自転車に係る軽自動車税の納付におけるマルチペイメントネットワークの活用【逐次実施】

自動車保有に関する手続（検査・登録、保管場所証明、自動車関係諸税の納付等）のワンストップサービス化については、平成 16 年度に試験運用が開始され、17 年度には一部システムが稼働、今年度はシステムの対象範囲拡大に向けて検討する旨、「規制改革・民間開放推進 3 か年計画（再改定）」（平成 18 年 3 月 31 日閣議決定）で定められているところである。

一方で原動機付自転車に関しては、自動車・軽自動車と同じく、道路運送車両法（昭和 26 年法律第 185 号）、地方税法（昭和 25 年法律第 226 号）、自動車損害賠償保障法（昭和 30 年法律第 97 号）等の対象とされながら、市区町村が原動機付自転車の所有者に義務付けている申告等は軽自動車税の賦課徴収のみであるとして、ワンストップサービスシステム（OSS）の対象範囲に含まれない現状にある。

したがって、自動車保有関係手続のワンストップサービスシステムにおいて決済基盤として利用されているマルチペイメントネットワークについては、市区町村が接続することにより公金の納付に活用することが可能であることに着目し、原動機付自転車の所有者等の利便性を図る観点から、毎年度賦課徴収される軽自動車税（1,000円～2,500円）について、電子的に納付することが可能となるよう、市区町村におけるマルチペイメントネットワークの活用を推進すべきである。

ウ 公共工事指名願いに関する諸手続き等の統一について【逐次実施】

公共工事における指名競争入札において、入札参加を希望する企業は事前に地方公共団体の資格審査を受ける必要があるが、その際に提出する参加資格申請書については、その記載様式・参加条件等の記載内容が地方公共団体ごとに異なるため、入札参加企業は逐一その内容につき調査・確認する必要がある。また電子申請についてもそれぞれの地方公共団体が独自の形式をとっているため、入札参加企業はその都度、申請作業内容を変更する必要が発生し、大きな負担となっている。

したがって、現在の申請作業に関して企業が抱えている具体的な不満・ニーズに基づき提案を踏まえた上で、各地方公共団体に対して、できる限り参加企業の作業負担低減を図るよう、技術的助言など必要な措置を講ずべきである。

その他

ア 指定管理者の選定プロセスについて【平成 18 年度中に措置】

平成 15 年 9 月に「地方自治法の一部を改正する法律」が施行され、指定管理者による公の施設の管理が可能となり、18 年 9 月 1 日で 3 年間の移行期間も終わったところであるが、実際の運用では、指定管理者の選定は選定委員会に付託されており、選定プロセスの透明性が低い事例も見受けられる。

したがって、指定管理者の選定手続については、具体的な選定の基準や選定の事例の把握など、選定等にかかわる実態把握を全国的に行い、その調査結果に基づき、可能な限り公募手続きとするなど、透明度の高い手続きを行うよう、技術的助言など必要な措置を講ずべきである。また、選定プロセスの透明性を確保するために、必要な情報提供をするなど所要の措置を講ずべきである。

2 福祉・保育分野

(1) 保育分野

【問題意識】

本年10月1日から「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」が施行され、就学前の教育・保育を一体的に提供し、地域における子育て支援を実施する施設である「認定こども園」が創設された。「認定こども園」においては、認可保育所のように市町村を介さずに、利用者と事業者が直接利用契約を締結する直接契約方式が導入されるとともに、「保育に欠ける子」以外の子どもも入所できる仕組みとなっている。就労形態の多様化に伴う一時保育のニーズの増大や、核家族化に伴って、育児不安を抱える家庭が増えつつあることを考慮すれば、今後、同制度が十分活用され、誰でも利用できる施設が可能な限り増えることが望ましい。

しかし、この「認定こども園」については、地方裁量型を除けば、既存の保育所、幼稚園制度を基盤とした仕組みであることから、公的助成における設置主体（社会福祉法人・学校法人、私企業・特定非営利活動法人）間のイコールフットリングが図られていないことや、所管省庁が二つにまたがることから、事務手続き面の煩雑さ等、認定を受けるインセンティブが働かないとの指摘もある。

また、これまでの保育制度は、「保育に欠ける子」に対象を限定し、公費でサービスを提供するという公的扶助色の濃い性格を有してきた。しかしながら、少子化の進行に歯止めをかけるためには、こうしたセーフティネットの確保を前提に、子育てを広く社会全体で支える共助の考え方に立ち、今後は、国民が安心して子どもを産み育てることができるよう抜本的な制度改革を行い、就学前の子どもを持つ家庭が広く一定水準以上の保育サービスへアクセスできる道を拓く必要がある。

さらには、利用者が自らのワークスタイルに応じて様々な選択が可能となるよう保育サービスの拡充だけでなく、その他の子育て支援に関連する制度も幅広く視野に入れつつ、社会的に育児を支援するための仕組みについても、検討すべきである。

【具体的施策】

「認定こども園」の活用促進

ア 法律の成立を受けて認定こども園の認定基準に関する国の指針が策定され、それに基づき都道府県は具体的な認定基準を条例で定めることとなるが、より多くの施設が認定を受け、認定こども園が広く普及するよう、各自治体における認定

状況や施設の利用状況などを把握・評価・公表し、適宜、制度の改善を図るべきである。**【平成 19 年度以降適宜措置】**

イ 利用者、事業者の双方が活用しやすい制度となるよう、申請、会計報告、監査等の事務処理について、様式の統一などの手続きの簡素化などを図るべきである。**【平成 19 年度以降適宜措置】**

認可保育所における利用者との直接契約の導入等

認可保育所においては、入所資格が「保育に欠ける子」に限られる。しかも利用者と施設が直接利用契約を結ぶのではなく、市町村が利用者に対し施設を割り当てるため、施設側のサービス向上へのインセンティブが希薄となるとの指摘もある。

したがって、就学前の子どもであれば入所可能とするとともに、利用者が保育所を選択できるよう、施設と利用者との間の直接契約を容認することを検討すべきである。

また、保育料については、国によって徴収基準が示されているが、国の基準以上に階層区分が細かく設定されている市町村も散見され、それにより利用者の負担が更に押さえられている実態もある。そこで、低所得者層等への配慮を前提として、サービス内容に見合った対価を利用者が支払う負担方式とすることも含め、保育料についても利用者との契約に基づいて、原則自由に設定できるようにすることを検討すべきである。そのことにより、夜間保育や病児・病後児保育など利用者の多様なニーズにきめ細かく対応する保育所が更に拡大することが期待される。

上記の施策については、「規制改革・民間開放推進3か年計画（再改定）」（平成18年3月31日閣議決定）において、「低所得者層や母子世帯等の保育の確保など一定のルールが必要であることから、平成18年度の本格実施に向けて準備を進めている総合施設における直接契約の実施状況等を踏まえ、保育所にも導入することを検討する」とされている。

したがって、「認定こども園」における直接契約、保育料の自由化等の実施状況等を把握・検証し、保育所にも導入することを検討すべきである。

利用者に対する直接補助方式の導入等

認可保育所とそれ以外の保育サービスとの間で公的補助に大きな格差があるため、認可保育所を利用し、間接的に多額の補助を受けている世帯と、認可外サービスを利用し、公的補助をほとんど、あるいは全く受けていない世帯との間で負担に大きな開きがあるとの指摘もある。

そこで、利用者の負担を公平化するため、運営費等の公的補助を現行の施設への

補助から就学前の子どもを持つすべての家庭に対する直接補助方式への転換を検討すべきである。その際、社会福祉制度としての保育の性格を変え、子育てを広く社会全体で支援するという共助の考え方に立って、既存の育児支援関連予算等を統合化したものと保険料とを財源とする社会保険制度への転換（「育児保険（仮称）」の創設）も併せて検討すべきである。

また、直接補助方式の導入に際しては、児童の年齢や家族状況、保育の緊急性などを基本に各家庭の「要保育度」を設定し、その度合いごとに公的補助の対象となる1か月間の保育サービスの利用量の上限を設定することも検討すべきである。

【 及び については、認定こども園の実施状況等を踏まえ、保育所において一体的に導入することの可否について長期的に検討】

働き方の多様化等に応じた育児休業等の取得促進

近年の個人・社会の働き方に対する価値観の多様化を踏まえ、民間企業においても、社員が仕事と家庭の両立を図れるよう、独自に育児休業の取得年数の延長や分割取得を可能にすることや、短時間勤務、隔日勤務、在宅勤務等の多様な勤務制度を導入するなど、休業や勤務制度の積極的な見直しを行なっている。さらに、公務員についても、育児のための短時間勤務制の導入に取り組むなど、官としても積極的に子育てを支援する制度の導入を進めているところである。

このような民間企業等の独自の取組状況を踏まえ、一層の育児休業の取得、短時間勤務等の活用が促進されるよう、民間企業や育児休業や短時間勤務等の取得者をサポートする仕組みについて、育児・介護休業法等の改正も含め、早期に検討すべきである。**【平成19年度検討、結論、逐次実施（法改正については逐次検討）】**

（2）福祉分野

【問題意識】

生活保護世帯は、高齢化の進展や長期経済停滞等の影響などにより大幅に増加していることに加え、精神疾患等の傷病、DVなど、被保護世帯に陥る背景・事情も多様化している。一方で、生活保護に係る自立支援業務は、幅広い知見や経験が必要であるにもかかわらず、社会福祉事務所のケースワーカーについては、被保護世帯の増加に応じた増員が追いつかない地方公共団体が増加していることや、業務経験1年未満の職員が4分の1程度存在し、さらに社会福祉士等の専門資格を有したものは少なく必ずしも十分な知識・経験を有していない職員も多いとの指摘もあり、質・量の面での不十分さは否めない状況にある。

このような実態を踏まえると、セーフティネットの強化や再チャレンジ支援の観点から、専門能力に富む外部の幅広い人材の活用も図ることにより、生活保護受給者への積極的な自立支援策を講じ、早期の社会復帰ができるようサポートするべきである。

【具体的施策】

セーフティネットとしての生活保護業務の推進

自立支援業務を中心に専門性を有する社会福祉士、特定非営利活動法人等への外部委託、嘱託、非常勤職員の積極的な活用も図ることがケースワークの質を高める観点から有効であり、各自治体の参考となるよう、各自治体における自立支援の取組事例を積極的に公表し、各自治体の実情に応じた取組を促すべきである。【平成18年度以降適宜措置】

3 雇用・労働分野

【問題意識】

人口減少社会が到来する中、我が国がその活力を維持し、持続的な経済成長を達成していくためには、高齢者・女性・若者が意欲を持って能力を発揮できる環境整備が求められており、我が国の労働市場は、抜本的な改革（労働ビッグバン）に向けて、既成の概念や旧来の仕組みを見直すべきときに来ている。このような状況下、労働契約法制の整備や労働時間法制の見直しのほか、パートタイム労働対策や最低賃金制度の在り方等、次期通常国会への関連法案提出に向けた検討が労働政策審議会において平行して進められるなど、これまでの雇用・労働法制は、新しい局面を迎えつつある。

しかし、「規制改革・民間開放推進3か年計画（再改定）」（平成18年3月31日閣議決定）において、平成18年度中に検討又は検討・結論とされた事項のほか、均衡処遇の実現に向けた課題等については、労使間における見解の隔たりが大きく、なお未解決の課題が数多く残されている。

こうした問題意識を踏まえ、以下に掲げる具体的施策について果敢かつ迅速に取り組み、改革のスピードを加速させるべきである。

【具体的施策】

（1）労働契約法制の整備【次期通常国会に法案提出等所要の措置】

労働契約法制の整備については、労働条件の最低基準を定める労働基準法以外に労働契約に関する公正・透明な民事上のルールを明確にする必要があるとの認識の下、労働政策審議会において、精力的な検討が行われている。当会議も、労働契約法制を民法の特別法として整備することが必要であると考えたものであるが、その整備に当たっては契約当事者である労使双方の意思（労使自治）を可能な限り尊重すべきである。

また、労働契約法制の整備に当たっては、その内容が、中小企業を含む現場の実情に十分配慮したものとなるよう留意すべきである。さらに、平成15年の労働基準法改正以来の懸案事項である、解雇紛争の当事者からの申し出に基づく金銭的解決についても検討すべきである。

以上を踏まえ、検討結果を早急に取りまとめ、次期通常国会に法案を提出する等所要の措置を講ずべきである。

（2）労働時間法制の見直し等

労働時間法制の見直しについても、労働契約法制の整備と平行して、労働政策審議会における検討が精力的に進められている。その見直しに当たっては、これまで当会議が繰り返し指摘してきたように、労働時間規制の適用除外制度の整備拡充が中心的な課題となる。

経済社会環境の変化に伴い、多様な働き方を選択する労働者が増えるなか、ホワイトカラーを中心に、自らの能力を発揮するため労働時間にとらわれない自律的な働き方を肯定する労働者も多くなっており、自己の裁量による時間配分を容易にし、能力を存分に発揮できる就業環境を整備するためには、そうした労働時間にとらわれない自律的な働き方を可能にする仕組みが強く求められている。

具体的には、このようなホワイトカラーの従事する業務のうち、裁量性の高い業務については、労働者の健康確保に留意しつつ、労働時間規制（深夜業規制を含む）の適用を除外する制度の新設に向けて検討すべきである。また、現行の企画業務型裁量労働制についても、見直しに向けた検討を行うべきである。

以上を踏まえ、検討結果を早急に取りまとめ、次期通常国会に法案を提出する等所要の措置を講ずべきである。**【次期通常国会に法案提出等所要の措置】**

なお、以上のほか、事業場外労働に関するみなし労働時間制度についても、事業場外労働の実態を踏まえ、制度の運用の見直しの検討を行い、結論を得るべきである。

【上記法案の施行までの間に検討・結論】

（３）派遣労働をめぐる規制の見直し等

紹介予定派遣以外の労働者派遣における事前面接の解禁【平成 19 年度中に検討】

紹介予定派遣以外の労働者派遣における事前面接については、平成 17 年度以降、今日にいたるまで、その解禁のための条件整備等について、労働政策審議会における検討が行われている。

派遣労働者の配置については、雇用主である派遣元事業主が当該派遣労働者の職業能力を評価した上で、派遣先の必要とする労働力に相応しい労働者を適切に判断して行うことが基本とされ、事前面接の禁止は、派遣労働者の就業機会が不当に狭められないようにすること等に目的があるとされているが、労働者派遣の役務を現実に提供するのには、生身の人間である派遣労働者であって、機械やロボットではない。また、派遣労働者のなかには、派遣先のことを知っておきたいと願う声もある。

そこで、派遣先における不適合（ミスマッチ）から生じる中途解約等の問題の発生を未然に防止するためにも、紹介予定派遣以外の派遣における事前面接の解禁のための条件整備等について、引き続き検討を行うべきである。

派遣労働者に対する雇用契約申込み義務の見直し【平成 19 年度中に検討】

平成 15 年の派遣法改正により、新たに設けられた派遣労働者に対する雇用契約の申込み義務についても、紹介予定派遣以外の労働者派遣における事前面接の解禁と同様、平成 17 年度以降、今日にいたるまで、労働政策審議会における検討が平行して進められている。

ここにいう雇用契約の申込義務とは、派遣受入れ期間に制限のある業務（26 業務以外の業務）については、派遣先が期間制限を超えて派遣労働者を使用しようとする場合に、派遣受入れ期間制限のない業務（26 業務）については、3 年を超えて同一の派遣労働者を受け入れている派遣先がその業務に労働者を雇い入れようとする場合に、それぞれ課せられるものであるが、その導入の根拠は、派遣先による期間制限違反を未然に防止することや、派遣労働者の希望を踏まえて派遣先での直接雇用の機会を与えることにあるとされている。

他方、この雇用契約の申込み義務については、使用者には本来「採用の自由」（雇用契約締結の自由）があり、法は原則としてこれに介入すべきではないこと等を理由に、このような不自然な規制は撤廃すべきであるとの指摘があるほか、26 業務については、雇用契約の申込み義務が新たに課せられたことによって、派遣先が3 年を超えて同一の派遣労働者を使用することに慎重になり、その結果、派遣労働者の雇用がかえって不安定なものとなることを懸念する声もある。

したがって、雇用契約の申込み義務については、その施行状況等を踏まえ、引き続き検討を行うべきである。

（４）雇用の流動化等に対応した環境整備

社会全体でみた適材適所を実現するためには、年功的な賃金制度の是正を図るなかで、中途採用市場を拡大する必要がある。また、こうした雇用の流動化に対応した環境整備を図るためには、確定拠出年金制度における手続きの簡素化等についても、所要の改善を図るべきである。さらに、官民間における人材の移動を促進するためには、被用者年金制度の一元化に加え、官民間の処遇面におけるイコール・フットィングの実現を図ることも検討すべきである。

以上を踏まえ、必要な検討を早急に行うべきである。**【平成 19 年度中に検討】**

他方、パートタイム労働者や有期契約労働者、派遣・請負労働者の処遇改善には、企業内における労使の協力が欠かせないものとなる。同じ職場で働く正社員との均衡処遇を実現する観点からも、労使協定に基づく正社員を対象とした企業内最低賃金をこれらの労働者にも適用ないし、実質的に適用する等の取組みを推進することが労使には求められる。

また、行政にあっても、パートタイム労働対策について、労働政策審議会における

議論を踏まえ、次期通常国会に法案を提出する等所要の措置を講ずべきである。**【次期通常国会に法案提出等所要の措置】**

さらに、フリーター・ニート問題を解決し、技能に基づく格差が固定しない、再チャレンジが可能な社会を実現するためには、民間活力を最大限活用した就職カウンセリング、マッチング・サービスの充実とともに、自発的なキャリア・アップの支援を図る必要があること等の点に留意しつつ、引き続き、必要な措置を講ずべきである。

【引き続き措置】

4 IT・エネルギー・運輸分野

(1) 通信・放送分野

公共放送としてのNHKの在り方について

【問題意識】

技術の進展、国民の価値感やメディアの多様化等により、視聴者の意識や放送を取り巻く環境は放送法制定時とは大きく様変わりしており、たとえ公共放送であっても、「視聴者に与える放送」から「視聴者から選ばれる放送」へとその姿勢を変える必要がある。そのためには、視聴の有無とは無関係に受信機を設置した者に対し、NHKとの契約義務を課し、あまねく全国に放送を普及させるための特殊な負担金として料金を徴収する受信料制度は本来廃止し、視聴者の意思に基づく自由な契約へと切り替えるべきである。また、受信料制度を維持する場合であっても、民間の有料放送等との公正な競争条件の確保という観点から、受信料収入をもって行う公共放送としての業務範囲は、ニュース・報道・緊急・災害報道等、国民が生活する上で真に必要なものに限定し、それら以外については、自由な意思によって契約を締結した者のみが視聴可能となるスクランブル方式へと移行することが望ましい。

また、NHKが取りまとめた「平成17年度NHK“約束”評価報告書」では、視聴者の声を事業運営に反映する取組についてどの程度期待するかという問いに関し、期待しているという回答が全体で58%あるものの、NHKの現在の取組について満足しているという回答は18%に止まるなど、一昨年の不祥事を契機として噴出した視聴者の不信感を払拭できない状況にある。

したがって、当会議としては、視聴者に選ばれる公共放送を目指すべく、以下に掲げる施策について真摯に取り組むことを期待する。

【具体的施策】

ア NHKのガバナンス強化【平成19年度措置】

視聴者に信頼されるNHKであり続けるために、「政府与党合意」にある「経営委員会の抜本的な改革を行う」べく、経営委員会の監督権限の明確化、経営委員会の議決事項の見直し、監査委員会の設置、経営委員の一部常勤化、経営委員会の事務局の設置等ガバナンス強化に資する所要の制度整備を行うべきである。

さらに、NHKにおいては自主的に、「NHK3か年経営計画」の初年度上半

期を終えて」(平成 18 年 10 月 24 日)記載の、「視聴者のみなさまの声を番組や経営に反映する「ふれあいミーティング」「CS 向上活動」を推進」することは言うに及ばず、その効果を不断に検証し、現行の取組による効果が不十分と判断された場合は、視聴者の声がより良く反映される新たな方策を速やかに導入すべきである。

イ 伝送部門の会計峻別【平成 19 年措置】

経営のさらなる透明性を図る観点から、放送番組の伝送部門の会計を峻別し、これを公表すべきである。

ウ 保有チャンネル数の在り方の検討【平成 23 年のデジタル放送への移行完了時までに措置】

「政府与党合意」において、「保有チャンネル(8波)の削減については、難視聴解消のためのチャンネル以外の衛星放送を対象に、削減後のチャンネルがこれまで以上に有効活用されるよう、十分詰めた検討を行う。」とされている。

この点を踏まえた上で、現在保有しているチャンネルのうち、特に衛星放送3波については、2011年までに再編成を行うべきである。

エ 受信料で成り立つ公共放送の在り方の検討【平成 18 年度検討開始、結論を得たものから逐次実施】

受信料の公平負担の確保に向け、現在NHKは受信料未払い者に対する民事手続きを具体的に進めている段階にあるが、全ての未払い・未契約者を対象とする場合、予算面等の観点から現実的ではない。したがって實際上、民事手続き対象者を絞らざるを得ないが、「対象者の抽出」によって新たな不公平感が生じかねない。

一方、NHKは公平負担の徹底のために、BSデジタル放送において、B-CASカードの機能を利用した「受信確認メッセージ」による周知を視聴者に促している。本システムは、BSデジタル放送が受信可能な全ての視聴者に対して周知を行うことが可能であることから、公平負担の徹底を図るためには本システムのさらなる有効活用が望ましい。

そこで、「受信確認メッセージ」の表示内容や表示位置・サイズの見直し、さらには、受信機設置・受信料支払い状況の確認を適切に行うためのコールセンター等の充実等、本システムの効果をより高めるための見直しを行うべきである。また、放送の完全デジタル化が完了した場合には、地上放送についても公平負担の徹底を図る観点から、何らかの「受信確認メッセージ」の実施可能性について検

討すべきである。

放送事業に関する規制の見直し

【問題意識】

デジタル化時代を睫前に控え、ローカル局の中には、事業者自らが整備すべきデジタル放送のための中継局整備について、アナログ放送と同等の放送エリアを全てカバーできないといった問題を抱えている局もあり、インフラ整備の観点から、自らの経営基盤を強化することは喫緊の課題となっている。また、番組面でキー局依存から脱し切れておらず、自主制作番組比率が約 12.8%（平成 15 年再免許時）にとどまるなど、地域に根ざした情報提供が十分行われていない。さらに、地域免許制の下、民放を 1 局しか視聴できない地域が 2 県ある等、視聴者にとっては、多様なコンテンツへのアクセスが阻害されている。

他方、国民が多様なコンテンツへのアクセスを可能とする上で極めて有益なメディアとしてその発展が期待されている衛星放送、特に、CS デジタル放送については、その加入世帯数はテレビの普及世帯数の約 8 %にとどまっている状況にある。

さらに、著作権保護と視聴者利便の双方のバランスがとれた放送関連機器・システムの構築とその展開が、放送の完全デジタル化にとって非常に重要である。

したがって、国民に多様で良質なコンテンツを提供するために事業者間の競争の一層の促進を図る観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

【具体的施策】

ア マスメディア集中排除原則の緩和【平成 19 年度措置】

民放の経営基盤を強化するため、「政府与党合意」に基づき、一定の範囲で複数の放送事業者を子会社とする放送持株会社を活用することを可能とするための制度整備等を行うべきである。

イ 地域性の高い自主制作番組比率の向上【平成 18 年度検討・平成 19 年度結論】

マスメディア集中排除原則の緩和により経営基盤を強化しつつ、地域性を確保していくためには、現状約 12.8%（平成 15 年再免許時）にとどまっているローカル番組比率を向上させていく必要がある。特に、デジタル放送への移行により、比較的低廉なコストで地域の特色あるデータ放送が実現可能となること、インターネットと連携することで地域的な公共アプリケーションをデジタル放送インフ

ラ上で実現できること等を地上デジタル放送のメリットとして生かしていくべきである。

ウ 放送事業者の放送番組の外部調達の増大【平成 18 年度検討・平成 19 年度結論】

「政府与党合意」のとおり、放送事業者が外部調達の増大に努めることを期待する。また、「政府与党合意」において、その形成を進めるとされているコンテンツ取引市場に関しては、現在の検討を更に促進すべきである。

エ IPマルチキャスト等による地上デジタル放送の再送信【平成 18 年度措置】

ローカル局の番組制作力と経営基盤の強化を図るとともに、視聴者が良質かつ多様なコンテンツを平等に享受する機会を保障する観点から、地上デジタル放送のIPマルチキャスト放送による再送信を行うに当たっては、著作権処理が適切に行われる限り、地上放送について設定された放送対象地域に限定されず、民放等関係者の経営上の判断に委ねられることを関係者に周知すべきである。

また、衛星による再送信についても同様の条件で実施することを認めるべきである。

オ 地上デジタル放送網の整備【平成 23 年のデジタル放送移行までに措置】

多チャンネル化、高画質化、高機能化等、視聴者の利便性や満足度が格段に向上することが期待され、また、周辺産業との融合等により、放送産業のさらなる発展の可能性を有している地上放送のデジタル化については、平成 15 年放送局の再免許にあたり、総務大臣が「2011 年までにデジタル放送へ完全移行するよう、放送のデジタル化に積極的に取り組むよう務めること。」と要請していること、また、サービスの提供主体者がそのビジネスを展開する上で自ら必要な投資をすることが社会通念上合理的であるとの認識に立って、アナログ波の視聴者の利便が損なわれないよう、現在アナログ波でカバーされている放送地域と同等の範囲を、地上放送事業者自らがカバーするよう注視し、2011 年の完全デジタル化を実現すべきである。

カ 放送事業者の事業展開の自由度の拡大【平成 19 年度検討・結論】

地上放送のデジタル化への円滑な移行に向けて、独自の魅力ある番組を増やすため、アナログ放送とのサイマル放送比率を 3 分の 2 以上とする基準や一定割合以上はハイビジョン放送とする現行の基準の緩和を検討すべきである。

キ 地上・衛星デジタル放送のコンテンツの有効活用【平成 19 年度結論】

現在の地上・衛星デジタル放送では、すべての放送番組について、いわゆる「コピーワンス」ルールが課されており、録画視聴や再利用の制約となる場合があるという指摘がある。放送されるコンテンツの内容・性格は多種多様であり、著作・制作者の権利を厳格に保護する必要のある番組もあれば、柔軟な私的録画・再利用を認めることによってかえってその社会的価値を増す番組もあると考えられる。現在の我が国の、いわゆる「コピーワンス」ルールは、権利保護を重視するあまり、視聴者の柔軟な私的録画・再利用に制約を課しているという指摘がある。この点を検証しつつ、著作・制作者の権利保護とデジタル放送コンテンツの柔軟な私的録画視聴、再利用の両立の実現に向けたシステム・環境作りについて、既に政府内に、権利者、視聴者等にも開かれた検討の場が設置されたところであるが、引き続き、検討を推進すべきである。その際、透明性向上、競争促進の観点から、現在の一定の枠組みにおける放送関連機器・システムの規格、運用決定プロセスを見直し、視聴者の声も反映されるよう、留意すべきである。

ク 衛星放送分野の活性化と普及促進【逐次実施、平成 19 年度までに一定の結論】

有料の多チャンネル専門放送を中心とするCSデジタル放送においては、委託放送事業者・衛星役務利用放送事業者（以下「衛星放送事業者」という。）衛星事業者に加え、プラットフォーム事業者の存在が視聴者の利便性向上やCSデジタル放送産業全体の発展に不可欠の存在として事業形成に寄与してきた。プラットフォーム事業者は、衛星放送事業者からの委託を受けて、受信者との契約や苦情対応を含む顧客管理業務を代行するほか、サービスのバンドル化・ワンストップ化等のサービスを展開しており、ビジネス展開上最も重要な情報の1つである視聴者の声・嗜好を直接確認することができる立場であることから、今後のCS放送のさらなる普及促進を目指す上で非常に重要な存在となる。一方でCS放送発足時は複数のプラットフォーム事業者が存在したものの、数度にわたる合従連衡により、現在は実質的には1社だけの事業展開となっている。その結果、CS放送事業が形成するそのビジネスモデル面、及び、特定の市場での独占的な立場であることの両面から、現在のプラットフォーム事業者は衛星放送事業者に対し、優越的な地位を有していると考えられる。

したがって、CSデジタル放送産業全体の活性化と普及促進及び視聴者保護の観点から、プラットフォーム事業者の在り方について、(社)衛星放送協会内に設置された「プラットフォームの在り方に関する協議会」において見直されている「衛星放送に関するプラットフォーム業務に係るガイドライン」の運用状況を注視する一方で、プラットフォーム事業者の制度上の位置付けを明確化すること等を検討すべきである。

通信事業における競争の促進

【問題意識】

平成 11 年に行われた N T T の再編成によって持株会社の下に東西地域会社、長距離電話会社、携帯電話会社が包摂される形となっているが、そのような体制の下では事実上独占状態にある地域通信事業とその他の事業が一体的に運営されるのではないかとの懸念があるため、N T T に対する非対称規制を残さざるを得ず、規制緩和の推進という観点からも不徹底なものとなっている。また、I P 化時代を迎えてもなお、東西地域会社がアクセス部分を含めたボトルネック設備を独占する市場構造には変わりはなく、ブロードバンド市場の公正な競争と健全な発展を阻害する恐れもある。

こうした事態の改善を図るために、「政府与党合意」に基づき、平成 22 年の時点で N T T の組織問題について検討を行い、速やかに結論を得ることが求められるところである。

【具体的施策】

ア 市場構造等の監視【引き続き注視】

「規制改革・民間開放推進 3 か年計画（再改定）」（平成 18 年 3 月 31 日閣議決定）（以下、「3 か年計画（再改定）」という。）においては「依然として東・西 N T T が他事業者のサービス提供に不可欠な設備を保有している市場構造に変わりはなく、最近の動きがその構造によってどのような影響を受けるのかについては、N T T の中期経営戦略に基づく対応を含めて、なお注視する必要がある」とされている。また、本年 3 月末の N T T の平成 18 年度事業計画の認可に際して、次世代ネットワークの構築等 N T T グループの中期経営戦略の具体化に当たって公正競争条件の確保という観点から条件が付されているところであり、公正な競争の促進に向けて引き続き注視し、必要に応じて適切な措置を講ずべきである。

イ 公正競争確保のための諸施策の徹底

「3 か年計画（再改定）」においては「現行の接続会計がネットワーク構造の変化（I P 網の比重の高まりや次世代ネットワークへの移行）に対応しているかの検証等を行い、必要に応じて見直し、措置等を講ずる」とされているが、高度で多様な通信サービスを低廉なコストで利用できる環境を確保するためには、「政府

与党合意」にあるようにNTT東西会社のネットワークのオープン化など必要な公正競争ルールの整備等を図る必要がある。したがって、市場支配力の濫用を防止する観点から、総務省が本年9月に策定した「新競争促進プログラム2010」に従い、市場構造の変化に対応し得るドミナント規制の適正な運用や次世代網に係る接続ルールの整備等、早急な制度整備を行うとともに、NTT東西とNTTドコモの連携に係る公正競争要件を含め上記事項について速やかに結論を得て必要な措置を講ずべきである。**【平成18年度検討開始、結論を得たものから逐次実施】**

通信・放送の融合に対応した制度の整備

【問題意識】

国民が魅力あるコンテンツを自ら望む手段で享受することができるよう、放送コンテンツをインターネットに配信する場合の著作権等に関する手続の円滑化及び通信インフラを利用した放送コンテンツの流通を促進するための法体系の整備など、通信と放送の融合に対応した制度整備を進めるべきである。

【具体的施策】

ア インターネット配信の著作権法上の位置付け【引き続き検討、遅くとも平成23年までに一定の結論】

IPマルチキャスト放送は、国民が魅力あるコンテンツを自ら望む手段で享受できる有用な手段の1つであり、その普及が望まれている状況にある。こうした中、IPマルチキャスト放送による地上デジタル放送の同時再送信については、平成18年の臨時国会において、著作権法の一部を改正する法律が可決・成立し、著作権法上「有線放送」と同様の取扱いとすることが定められたところである。

したがって、IPマルチキャスト放送による「自主放送」についても事業の実態の推移や放送法制における位置付け等に留意しつつ引き続き検討し、遅くとも放送が完全デジタル化される平成23年7月までには一定の結論を得るべきである。

また、IPマルチキャスト方式のみならず、放送法制上の「放送」全般の取扱いについても併せて検討し、一定の結論を得るべきである。

イ 通信と放送の融合に対応した法体系の見直し【平成22年までに結論】

「政府与党合意」において「通信と放送に関する総合的な法体系について、基

幹放送の概念の維持を前提に早急に検討に着手」とされていることを踏まえ、通信・放送の伝送機能に関する規律のあり方など融合時代に相応しい法体系の在り方について検討すべきである。

(2) エネルギー分野

電気事業分野

【問題意識】

電気事業の分野においては、これまで小売の部分自由化や託送料金に関するいわゆるパンケーキの廃止、同時同量ルールの見直し等の託送に係る制度の見直し、電力系統利用協議会や卸電力取引所の設置、適正取引に係るガイドラインの整備などの施策を通じて、順次、競争環境が整備されてきたところである。

これらの競争環境の整備により、わが国の電気料金単価は平成12年度から17年度までの間で約11%低下した。特に新規参入者との競争が激しい業務用需要家の料金については、平成12年度上期から平成17年度下期の間に約30%低下するとともに、規制分野である家庭用料金についても、平成12年度から平成17年度に約10%低下するなど、制度改革は一定の成果を上げつつあり、電力会社間の内々格差も次第に縮小している。しかし、海外諸国の電力料金単価に目を転じると、一部の欧米先進諸国では、同水準以下となっているものもあるが、いまだ国際的な比較では割高感は否めない。

こうした中、我が国の産業競争力や国民の経済厚生を向上させていくためには、既存の電力会社、新規参入者の創意工夫が最大限に発揮される競争環境を整備することにより、さらなる電力料金の引下げやサービスの多様化と質的向上を促す必要がある。

また、これらに加え、世界規模でのエネルギー価格が高騰する中において、小資源国である我が国のエネルギー・セキュリティへの対応や、地球温暖化対策などの政策課題への対応も積極的に進めて行くことも重要である。特に、エネルギー・セキュリティ確保にとって重要となる原子力の推進については、これまで以上に積極的に取り組む必要がある。

【具体的施策】

ア 電気事業における自由化範囲の拡大

平成 17 年 4 月、全ての高圧需要家まで電気事業分野の小売自由化範囲が拡大されたことにより、新規事業者のビジネスチャンスは順次拡大している。こうした状況を踏まえ、電気事業分野における一層の競争促進を図るため、平成 19 年を目前に家庭用を含む小規模需要家までの全面自由化について検討を開始し、早期に結論を得るべきである。なお、その際には、エネルギー・セキュリティの確保や、安定供給、環境問題への対応といった課題について慎重に検討すべきである。

【平成 19 年度検討開始、早期に結論】

イ 卸電力取引所の活性化

平成 17 年 4 月に創設された卸電力取引市場については、取引量が全電力販売量の 1%以下であったことや、取引商品メニューが限定されていることなどを踏まえ、市場参加者からは、更なる利便性の向上を求める声も寄せられている。

このため、市場監視機能をより強化するとともに、多くの発電設備を保有する一般電気事業者や卸発電事業者に対する玉出しの増加や義務化、利用者ニーズを十分踏まえた商品メニューの多様化、取引所への参加者の拡大などといった取引活性化に向けた対応を検討し、早期に結論を得るべきである。**【平成 19 年度検討開始、早期に結論】**

ウ 託送制度等の見直し

託送制度については、インバランス料金が割高となっているとの指摘などがあることから、利用実態を把握した上で、再検討すべきである。

また、30 分同時同量制度についても、一定規模以下の需要家については、安定供給の確保やコストアップの回避に留意しつつ、計画同時同量の導入等について検討し、早期に結論を得るべきである。**【平成 19 年度検討開始、早期に結論】**

託送料金については、自由化開始以降の小売料金逡減化と平仄を合わせ、料金水準の引き下げが行われているものの、その算定根拠が一部不透明であるとの指摘もあることから、引き続き、一層の効率化・低廉化に努めるとともに、透明性の確保に努めるべきである。**【平成 19 年度以降引き続き実施】**

さらに、全国規模における競争を促すことにより、東京 中部、中国 九州間など、既にごく限られた時間で容量不足が顕在化している連系線や、一層の広域流通の拡大による将来的な連系線容量の不足が生じる可能性もあることから、電力系統利用協議会の機能強化を念頭に置きつつ、流通設備形成を促す方策などについて検討し、早期に結論を得るべきである。**【平成 19 年度検討開始、早期に結論】**

エ 原子力発電にかかる規制・運用の見直し等

安全を維持しつつ、より効率的な原子力発電所の運営を図る観点から、欧米等の知見も参考にしつつ、引き続き、科学的・合理的な安全規制の在り方について検討を行うべきである。【平成19年度以降引き続き実施】

原子力発電所の新設については、PPSなどの新規参入事業者の出資等による共同開発についても排除されないよう注視すべきである。【平成19年度以降実施】

また、安全面の取組に関しては、現状、国の審査等に基づき、地方自治体においても判断が行われている。国は地方公共団体と各レベルにおける真摯な取組を行うこととして、きめ細かい広聴・広報を進めるべきである。【逐次措置】

オ 環境問題への対応等【逐次措置】

京都議定書発効を踏まえた地球温暖化対策への対応は、エネルギー産業においても喫緊の課題である。このため、新エネルギーの開発や原子力発電を着実に推進するとともに、風力・太陽光などCO₂を排出しない電源について、経済性・供給安定性を踏まえつつ、普及促進を図るべきである。また、費用対効果の高い対策として京都メカニズムの活用（CDMクレジット等）を促進すべきである。

一方で、小資源国の日本にとって、電源の多様化はエネルギー・セキュリティ上有意義な施策である。

このため、官公庁による入札を通じた環境対策への取組については、公正な競争の確保やエネルギーの安定的な供給等のその他の施策との調和を確保すべきである。

ガス事業分野

【問題意識】

ガス事業の分野についても電気事業と同様に順次、競争環境の整備が進められており、ガスの平均販売単価（m³あたりの販売価格）は低下している。しかし、いまだガス料金の水準は国際的な比較において割高であるとともに、事業者の規模の格差や全国的なガス導管等の未整備により国内のガス事業者間の価格差も依然として存在する。

加えて、天然ガスについてはCO₂排出量が比較的少ないクリーンなエネルギーであることから、地球温暖化対策の観点からも、我が国産業や国民生活を支えるエネルギー源として、一層の活用促進が求められている。こうした状況を踏まえ、ガス事業分野においても小売り自由化範囲の拡大の十分な検証やガス導管の整備など、

一層の競争環境の整備により、市場の活性化を図るべきである。

【具体的施策】

ア ガス事業における自由化範囲の拡大

平成 19 年 4 月から、ガス事業分野の小売自由化範囲が 10 万 m^3 以上の需要家まで、拡大する予定であり、10 万 m^3 未満の家庭用を含む需要家までの拡大については、自由化範囲の拡大の検証等を踏まえ、時機を逸することなく結論を得るものとされている。

ガスの平均販売単価はここ数年低下傾向にあるものの、国際的な比較においては割高感が否めない状況にあることや、内々価格差が存在することから、需要家の選択肢が実効的に確保される方策等、必要な措置を講ずべきである。

10 万 m^3 未満の小規模需要家までの全面自由化の在り方等に関する検討については、平成 19 年度の 10 万 m^3 以上までの自由化範囲の拡大を受けて、速やかにその実施状況の十分な評価を行い、全面自由化の在り方等について、その課題を明らかにすべきである。【平成 19 年度評価開始】

イ 託送制度等の見直し

ガス事業分野における競争を促進するためには、託送供給制度の充実・強化が不可欠である。このためガス導管網の整備とその有効利用の促進について、引き続き効果的な措置を講ずべきである。

1 時間同時同量制度については、平成 19 年度から拡大される 10~50 万 m^3 の範囲の需要家を対象に簡易な同時同量制度の導入が予定されているが、当該措置が適正な運用となるよう注視すべきである。それ以外の範囲の需要家への託送供給についての簡易な同時同量制度については、19 年度からの制度導入の実施状況の評価を踏まえ、検討すべきである。【必要に応じ逐次措置】

また、託送料金については、制度の運用実績を踏まえ、適正な算定方法の在り方等について、引き続き検討する等、一層の透明性の確保に努めるべきである。その際、託送料金に算定される気化・圧送コストなどの取扱いについても、19 年度からの簡易な同時同量制度の影響、気化・圧送設備の運用・取扱いの実態等に関する検証を行い、必要に応じ適宜措置すべきである。【逐次措置】

さらに、新規導管を設置する場合の利益阻害性判断基準については、19 年度からの自由化範囲拡大の十分な評価を踏まえつつ、既存導管網の効率的な運用という観点も踏まえ、引き続き検討すべきである。【逐次措置】

また、保安責任についても平成 19 年度から比較的小規模な需要家まで対象が拡

大されるが、大口ガス事業への参入を円滑化する視点からも、保安業務の受託に係る一般ガス事業者の対応をフォローアップし、実質的な参入障害が生じている場合には、適正取引ガイドラインに位置づけることも含め、適切な対応を検討すべきである。【逐次検討開始】

(3) 運輸分野

【問題意識】

国民生活の基盤をなす運輸分野については、安全・安心に配慮しつつ、利用者利便の向上や利用者負担の軽減等の観点から、より低廉かつ良質なサービスの提供が可能となるよう、幅広く規制改革に取り組み、需給調整規制の撤廃や運賃・料金の届出制への移行等、これまでに一定の成果をあげてきたところである。

しかしながら、時代の変化に的確に対応するための運輸分野の規制の見直しは、国際競争力の強化、地域の自立、柔軟で豊かな生活環境の創造等の観点から必要不可欠であり、引き続き安全・安心に十分配慮しつつ、より一層の利用者利便の向上や事業活動の効率化・活性化を目指して、規制改革の更なる推進に向けた取組を行っていく必要がある。

かかる視点から、以下に掲げる具体的施策が着実に実施されるよう求めるものである。

内航海運暫定措置事業【逐次実施】

内航海運暫定措置事業(以下「暫定措置事業」という。)については、交付金を先に交付し、後から納付金で収支を相償わせるという事業構造であり、収入と支出のタイムラグによる不足分を借入金によって補っていることから、暫定措置事業の収支が相償い終了するまでには相当程度の期間を要するとも考えられる。

したがって、できるだけ早期に暫定措置事業が終了するよう努めるべく、毎年度毎の暫定措置事業の資金管理計画を明確にさせ、これを公表させるとともに、国としても着実な債務の償還が図られ、本件業務に係る政府保証額が前年度以下となるように監督すべきである。

羽田空港第4滑走路供用(2009年)に際しての発着枠配分について【引き続き調査・検討】

2009年に第4滑走路の供用が予定されている羽田空港の発着枠配分については、「規制改革・民間開放推進3か年計画(再改定)」(平成18年3月31日閣議決定)

において、「可能な限り早期に第4滑走路を供用した際の競争促進の為の発着枠の配分に関するルール策定に着手する。その際、ルールについては定量的で誰にもわかりやすいものとするとともに、事業者が経営計画等を策定する際の指針となるよう当該ルールは将来の配分に当たって普遍的に適用できるものとなるようにする。また、新規参入者の定義と扱いについて見直し、有効競争の促進を図る。」とされ、検討が開始されているところである。

羽田空港第4滑走路供用開始により、多様な航空ネットワークの形成・充実、航空市場の競争促進が真に図られるよう、発着枠の配分が、適切になされる必要がある。このため、第4滑走路供用開始に際しての発着枠配分についての検討を引き続き行った上で、外部有識者等を含めた具体的な検討の場を、平成20年中に立ち上げるべきである。

5 競争政策・法務・金融分野

【問題意識】

ルールに基づいた自由で公正な競争が行われる経済・社会を実現していく上で、競争政策の推進・強化は規制改革の推進と同一の目標を有している。我が国経済・社会の構造改革を進めていくためには、規制改革の推進とともに競争政策の推進・強化をより一層進めていくことが不可欠である。

また、我が国の経済・社会の活性化のためには、法務分野や金融分野において、より一層の規制改革を進めていくことが重要な課題である。法務分野においては、我が国の経済・社会を取り巻く様々な環境変化に対応していくことが求められており、金融分野においては、伝統的な間接金融から市場型間接金融へと軸足を移して、貯蓄から投資へという流れを促進し、成長産業・企業に資金が円滑に流れる構造を構築していくことが必要である。

このような観点から、平成 18 年度においては、金融分野における競争政策の一層の推進や民法及び商法における法定利率制度の見直し等、以下の具体的施策に記載の項目を取り上げ、検討を行った。

【具体的施策】

(1) 競争政策

金融分野における競争政策の一層の推進【平成 19 年度措置】

我が国の経済・社会の活性化のためには、競争政策の推進が一層重要な課題となっており、金融分野においても競争政策の推進は重要な課題である。

したがって、金融庁においても、競争政策の推進という観点から金融分野の法制の在り方及びその運用について点検をし、必要な措置を講ずるべきである。

また、競争政策を進める上で、エンフォースメント（ルールの実効性の確保）の見直し・強化も併せて検討し、必要な措置を講ずるべきである。

企業結合に係る届出制度の見直し【平成 19 年度検討】

企業結合審査に要する資料の提出については、膨大であるとまではいえないものの、当事会社に対し一定の負担を強いるものとなっている。

したがって、企業結合に係る届出制度は、競争を実質的に制限することとなるおそれのある企業結合を競争当局があらかじめ把握するために設けられているもので

あるとの趣旨も踏まえつつ、同制度の対象から除外される範囲の在り方について必要な検討を行うべきである。また、近年の経済のグローバル化に伴い、一の企業結合事案について複数の競争当局に届出が行われることが多くなっていることにかんがみ、企業結合に係る届出制度について国際的整合性を確保する観点から見直しの検討を行うべきである。

(2) 法務

民法及び商法における法定利率制度の見直し【平成19年度検討開始】

我が国における法定利率は、民法（明治29年法律第89号）第404条において年五分、商法（明治32年法律第48号）第514条において年六分と規定され、そのいずれもが、施行後100年余りの間、一度も実質的に改正されることなく現在に至っている。

民法第404条において民事法定利率が年五分とされたのは、制定に当たって参考とされたヨーロッパ諸国の一般的な貸付金利や法定利率、我が国の一般的な貸付金利を踏まえ、金銭は、通常の利用方法によれば年5%の利息を生ずべきものと考えられたからとされるが、ここ10年程の間、過去に類例を見ないほど低水準にある我が国の金利の現状を勘案すれば、民法及び商法における法定利率制度の在り方を見直しに向けた検討を開始すべきと考えられる。

諸外国では、フランスにおいては、1975年に法定利率に変動金利が導入されたほか、ドイツにおいても、2002年に、民法典第247条が規定する基礎利率を3.62%とした上で、欧州中央銀行主要再割引操作利率を関連利率とし、毎年2回、1月と7月に変動させて官報に公示するとの改正が行われた。また、我が国においては、内閣総理大臣の諮問機関である税制調査会による「平成11年度の税制改正に関する答申」（平成10年12月16日）を踏まえ、法人税・所得税・相続税に係る利子税の算出に当たって、日本銀行法（平成9年法律第89号）第15条第1項第1号により規定される商業手形の基準割引率（いわゆる公定歩合）を基礎として、各年の利子税の割合を変動させるとの内容で租税特別措置法（昭和32年法律第26号）第93条が設けられた。

したがって、こうした状況も参考にしつつ、我が国の法定利率を現在の固定金利から変動金利へと変更することをも視野に入れて法定利率制度の在り方を見直しに向けた検討を開始すべきである。

なお、法定利率制度の見直しに当たっては、金利の現状のほか、制度の安定性や明確性、及び関係者の事務負担についても十分な配慮が必要であり、長期的かつ幅広い観点から検討すべきである。

非公開会社（株式譲渡制限会社）が特定の株主から自己株式を取得する際に他の株主が自己を売主に追加することを請求することができる期間の見直しの要否【平成 19 年度検討、平成 20 年度結論】

特定の株主から自己株式を取得する場合、他の株主は自らを売主に含めることを株主総会開催日の原則 5 日前までに請求しなければならないところ、株式譲渡制限会社においては当該請求をすることができる旨の通知が株主総会開催日の 1 週間前にされれば足りることから、その株主にとっては、公開会社の場合と比較し、当該判断を短い期間内に行わなければならない状況となる場合がある。

会社法に基づく会社法施行規則 29 条においては、株式譲渡制限会社であっても、株主が上記判断をするための期間として実質的に最低 2 日を確保することができるための改正をするとともに、それぞれの株式譲渡制限会社の個別事情に応じて定款によってその期間を伸長することができる旨規定し、株式譲渡制限会社の株主において上記判断期間が自らにとって十分でないと考えられる場合には、当該期間を伸長する内容となる定款の定めを設けることができることとして定款自治による対応を原則としている。

他方で、具体的事情によってはかかる定款変更の要求が常に受け入れられるとは限らず、その場合、特に内部的意思決定に時間を要する一部の機関投資家にとっては判断期間が十分に確保されないことがあるとの指摘もある。

したがって、上記のような指摘があることをも踏まえ、会社法施行規則 29 条が規定する 5 日間という原則的な期間を短縮することにより定款自治の範囲をより狭めることとすることが株式譲渡制限会社の実情に照らして相当であるか否かについて検討し、結論を得るべきである。

（３）金融

資本市場の監視機能の見直し

ア 勧告・告発といった証券取引等監視委員会の有する権能の一層の活用【逐次実施】

委員会は、勧告、告発に向けて、その取組を強化することにより、市場におけるルール違反には厳格に対処するという姿勢を明らかにする必要がある。

その際には、一般投資者等からの情報の収集の強化、証券業協会や証券取引所といった自主規制機関との連携の強化、民間のノウハウの活用を図るべきである。

その他、委員会は、「有価証券報告書等検査処理状況」において、検査の実施状況を公表しているが、このような取組を通じて、引き続き監視機関としての活動

状況を市場に周知し、ルール違反に対する抑止力を高めるよう努めるべきである。

イ 課徴金制度の適用強化を通じた市場ルールのエンフォースメント強化【逐次実施】

金融庁及び委員会は、課徴金制度の運用について、一層の強化に努めるべきである。そのため、委員会は、アの取組を通じて課徴金納付命令の前提となる勧告制度の運用を強化するべきである。

そして、金融庁は、課徴金に係る制度の実施状況、社会経済情勢の変化等を勘案し、課徴金の額の算定方法、その水準及び違反行為の監視のための方策を含め、課徴金に係る制度の在り方等について検討を行うべきである。

ウ 市場の実情に応じたルールの迅速な見直しに向けた建議等の実施【逐次実施】

委員会は、常に制度的な問題が生じていないかとの観点からその調査・検査を実施し、ルールが市場の実情に応じたものとなっていないと判断される場合には、直ちに建議等を行い、金融庁はそれらを踏まえて迅速に施策を実施するべきである。その際、可能な限り当該施策の実施に至るまでの透明性の向上を図るべきである。

包括的な消費者信用法制の整備【平成 19 年度検討】

業態を超えた横断的な金融サービスの提供が可能となるなかで、消費者が信用供与を受ける形態は多様化してきており、その間に、過剰貸付、不適正与信、多重債務、利用者被害といった問題が多く発生している。

消費者信用分野における諸問題については、金融サービスの横断化の流れに対応する観点から、各業態等における取引実態等を踏まえた上で、消費者信用分野全体の観点から検討されるべきであるが、消費者信用に関する現行の法制度は、消費者金融、販売信用がそれぞれ縦割りに規制されている状況にある。

現在、消費者金融については、取引実態等を踏まえた上で、多重債務の防止を主眼として、具体的な法制整備が進められているところであるが、販売信用においては、このような具体的な法制整備が進められていない。

したがって、消費者信用分野においては、消費者金融制度との整合性も視野に入れながら販売信用制度に係る具体的な法制整備を進め、中期的には、関係省庁が連携の上、各業態等における取引実態等を踏まえた上で、共通化すべき事項等について法制の統一を行うこと等につき、検討を行うべきである。

協同組織金融機関（信用金庫・信用組合）に関する法制の見直し【平成 19 年度

検討開始】

協同組織金融機関は、地域密着型金融の機能強化に取り組んでおり、最も身近な金融機関として地域金融の重要な担い手となっている。一方で昨今では、地域に密着し、借り手との密接なコミュニケーションを維持する金融のあり方が世界的にも注目を集めている。また、貸金業法の抜本改正が行われ、セーフティネット貸付等、零細な借り手への円滑な資金供給方策が政府をあげて検討すべき課題となっている。

信用金庫・信用組合を含む協同組織金融機関の業務及び組織につき、その存立意義の視点からの検討は、平成2年7月13日付けの金融制度調査会・金融制度第一委員会作業部会報告「協同組織金融機関の業務及び組織のあり方について」を最後に、本格的な見直しは行われていない。それ以降、16年が経過し、その間、協同組織金融機関をめぐる環境は大きく変化している。

そこで、協同組織金融機関（信用金庫・信用組合）が果たすべき今日的な役割を踏まえ、その業務及び組織の在り方につき、総合的な視点から見直しを検討する必要があると考えられる。

協同組織金融機関は、業務や資金調達手段が制約されているため、今日の環境のなかでその制約を見直すことにより協同組織金融機関が一層そのあるべき機能を発揮できるようになるとの指摘がある一方、協同組織金融機関については税制上の優遇措置が認められており、今後、銀行と同一の条件で業務を行っていくのであれば、税制上の優遇措置の根拠を何に求めるのか再検討が必要になると考えられる。また、株式会社組織の金融機関に比べれば、ガバナンスが十分に機能していないとの指摘もあり、業務面と合わせて組織面での制度の整備も必要であると考えられる。

したがって、こうした今日における環境の中で、協同組織金融機関が、今後、我が国金融システムにおいてどのような役割を果たしていくべきか、及びその役割を果たすために、例えば、員外取引制限や資金調達手段やガバナンスなど、業務及び組織の在り方につき、総合的な視点から見直しを検討すべきである。

各分野における個別事項

ア 預金取扱金融機関

（ア）信用保証協会保証付債権の譲渡に係る規制緩和【平成19年度検討】

信用保証協会保証付債権の譲渡については、平成17年度の政令改正によって譲渡先にサービサーや再生ファンドが追加されたが、譲渡の条件として、「再生支援協議会が関与して策定された再生案件等」の要件が求められている。

信用保証協会保証付債権の譲渡範囲については、その拡大によって、民間の

企業再生の枠組みの中での利用が拡大し、柔軟かつ迅速な不良債権処理に資するとともに、民間サービサーやファンド事業のマーケット拡大も期待される。近年の企業再生が、中小企業庁や整理回収機構をはじめとする「官」における取組とともに、民間における取組も進められてきたことも踏まえ、本年4月より、信用保証協会保証付債権の譲渡対象を整理回収機構や中小企業再生支援協議会の再生計画に基づく場合等に限定せず、各保証協会が設置する「再生委員会」の承認を得た再建計画に基づく場合も対象とするよう運用通達が発出されたところである。

したがって、今後は「再生委員会」の承認した案件の実績等をフォローする等の方法により、措置の十分性の検討を行うとともに、財政負担については慎重に判断を行いつつ、追加施策の要否について、検討すべきである。

(イ) 銀行等による「ラップ口座」契約締結の代理の容認【平成19年度検討】

現在、銀行等は、顧客から要望があった場合「ラップ口座」サービスを提供する証券会社を紹介することや広告等を含めた勧誘は行っているが、契約締結権限はない。

「ラップ口座」を通じた資金運用については、富裕層等を中心としてニーズがあり、現状証券会社に認められている「ラップ口座」の契約締結について、銀行等が代理又は媒介を行うことが認められれば、ワンストップショッピングでの顧客利便性の向上が実現可能である。また、「貯蓄から投資へ」という流れの中、より幅広い顧客層による証券市場へのアクセス機会の増大の観点からも、極めて有効であると考えられる。

したがって、銀行等による証券会社の「ラップ口座」の契約締結の勧誘が認められた経緯や実態等を十分に踏まえながら、銀行等による証券会社の「ラップ口座」の契約締結の代理を認めることについて検討すべきである。

(ウ) 証券取引における総合口座貸越の取扱いの見直し【平成19年度検討開始】

現在、証券取引法第44条第3号および同法第65条の2第5項により、口座振替契約を付した投資信託累積投資や証券取引口座（自行のみならず委託証券会社口座を含む）等の商品・サービスについては、総合口座貸越が発生する蓋然性が高いとして、その提供が制限されている。

しかしながら、顧客の利便性の観点から、口座残高に一時的な不足が発生した際などに利用されている総合口座貸越を、証券取引口座においても同様に利用することが可能となれば、証券取引口座の残高が買付代金に僅かに及ばない場合等において、貸越限度額内であれば、取引未済が発生するような事態が回

避される、あるいは、満期到来前の固定性預金の中途解約資金による入金や他口座からの振替入金等の手段をとらずとも決済することができるようになるため、現在の取扱いの見直しを検討すべきとの指摘がある。

他方、証券投資のために必要な資金が不足した際に、これを自動的に補填するような仕組みを認めることは、過剰取引を招くおそれがあるほか、いわゆる適合性の原則に照らしても必ずしも望ましくないとの指摘もある。

したがって、利用者保護の徹底と利用者利便向上の観点を比較衡量したうえで、また、現在の総合口座貸越の利用実態も踏まえ、貸越金額に上限を設定することをはじめとする一定の条件の下で、証券取引における総合口座貸越を認めるか否かの検討を開始すべきである。

(エ) 地方公共団体に対する指定金融機関等の担保提供義務の在り方【平成 19 年度中に検討】

地方自治法施行令では、地方公金の収納・支払いの事務について、指定金融機関（以下「指定金」）の責任を明記するとともに、指定金の担保提供義務を規定している。また、地方公営企業法施行令にも、地方公営企業に関して同様の定めがある。

しかしながら、当該担保提供義務の規定は、指定金等の破綻や事務ミスによる損害賠償など広範な債務の履行を確保するためのものと考えられるが、収納・支払いに係る地方公金は、仕掛かり中の決済債務および決済用預金として預金保険法により全額保護されている、収納・支払いの事務について個別地方公共団体と指定金が締結している事務委託契約の中で、損害賠償責任および担保について定めている、等の理由から、法令による担保提供の義務付けは過剰であると考えられる。

したがって、地方公共団体に対する指定金融機関等の担保提供を法令で義務付けることについて、その実態や地方公共団体の意見等も踏まえ、その在り方について検討すべきである。

(オ) 信託兼営金融機関等に対する信託専門関連業務子会社が営む業務（信託兼営金融機関が本体で営みうるものに限る）の代理業務の解禁【平成 19 年度結論】

信託専門関連業務子会社の営む併營業務を、親会社である信託兼営金融機関等が取扱い、窓口業務を担うといったニーズが存在するが、信託兼営金融機関等は、信託専門関連業務子会社が営む兼営法第 1 条第 1 項第 4 号から第 7 号に掲げる業務の代理業務を行うことができない。

しかしながら、信託兼営金融機関が営むことができる併營業務を信託専門関

連業務子会社が営み、当該業務について、親会社である信託兼営金融機関が代理業務を行うことや親会社である信託兼営金融機関が認可を受けて営むことができる業務で、信託専門関連業務子会社が認可を受けて営んでいる業務の代理を行うことは、必ずしも業務の適正を損なう恐れがあるとはいえないと考えられる。

証券代行業務、相続関連業務等については実務上強いニーズがあり、本要望が手当てされれば、業務の効率化等を目的とした組織再編成の選択肢が広がり、顧客利便の向上が期待できる。

したがって、信託兼営金融機関等について、信託専門関連業務子会社が営む併営業務（信託兼営金融機関が本体で営みうるものに限る）の代理業務の規制についての緩和を検討し、結論を得るべきである。

イ 証券

（ア）投資顧問業法第 35 条に基づく営業報告書の記載事項の簡素化【平成 19 年度検討】

投資顧問業者に毎営業年度経過後 3 ヶ月以内に提出が義務付けられている営業報告書には、有価証券の引受け等の状況として、顧客に対して助言を行った銘柄又は顧客のために投資を行った銘柄と同一の銘柄の引受け等についての記載が義務付けられている。

投資顧問業者が信託業務等を営む場合において、当該投資顧問業者が引受け等を行った有価証券について、投資顧問契約及び投資一任契約を締結している顧客に対して、助言や一任された投資判断に基づく投資を行ったときは、投資顧問業法第 16 条第 1 項に規定する書面でこれを明らかにしなければならないが（投資顧問業法施行令第 13 条第 3 項、第 16 条）、当該書面を顧客に交付しなくても公益又は投資者保護のために支障を生ずることがないと認められるものとして内閣総理大臣の承認を受けたときは、書面交付が不要とされている（投資顧問業法第 23 条の 2 第 1 項、第 23 条の 3 第 1 項）。

したがって、内閣総理大臣の承認を受けて、投資顧問業法第 16 条第 1 項に規定する書面交付が不要とされた投資顧問業者については、投資顧問業法第 35 条に基づく営業報告書の記載事項につき、利益相反防止のための監督上の必要性を勘案しつつ、検討すべきである。

（イ）有価証券購入代金のクレジットカード決済【平成 19 年度検討】

現在、証券会社又は証券仲介業者が金銭を貸し付けることを条件として有価

証券の売買の受託等を行うことは証券取引法により禁止されており、有価証券購入代金の決済をクレジットカードで行うことに関しては、これに該当するおそれが強いと見られるため、現在行われていない。

他方、クレジットカード決済は、現金に代わる決済手段として一般的に普及している決済手段の一つであり、クレジットカードによる決済を認めることによって消費者にとって決済手段の選択肢が広がり、利便性の向上に資する面もある。

したがって、これらを踏まえ、金融商品取引法に基づく政令・内閣府令を整備するなかで、「投資者の保護に欠けるおそれが少ないと認められるもの」（金商法第 44 条の 2 第 1 項第 1 号・第 2 項第 1 号、第 66 条の 14 第 1 号ホ）としてどのようなものが考えられるかにつき検討するべきである。

ウ 保険

(ア) 保険会社の特定子会社（ベンチャーキャピタル子会社）の保有比率 10%超投資対象企業の範囲等の拡大【平成 19 年度検討】

昨今のベンチャー市場においては、従来からあるベンチャー企業に加え、大企業からのスピンオフや大学発など、多種多様な企業が設立されている。これらの企業は、技術的・ビジネスモデル的に競争力を有しているが、資金・人材等が不足している場合も多い。こうした状況において、保険会社の特定子会社が 10%を超えて投資できる企業の範囲が拡大されれば、当該ベンチャー企業の資金ニーズに応えることができる。

また、投資した時点ではその対象であった企業について、成長により事業規模等が拡大した場合でも、追加投資を行うことが可能となれば、当該企業からの支援継続等の依頼に応えることができる。

保険業法 107 条では、保険会社の業務範囲規制の潜脱等を防ぐ観点から、保険会社又はその子会社が一般事業会社の議決権を 10%超保有することを禁止しているが、特定子会社については、一定の要件を満たすベンチャー企業の議決権を 10 年間に限り 10%超保有することが認められている。この 10 年間の保有期間制限を維持した上で、保険業法施行規則 56 条に規定するベンチャー企業の範囲を合理的限度で拡大することは、業務範囲規制等の趣旨からも問題ないものとも考えられる。

したがって、保険会社の特定子会社が 10%を超えて投資できる企業の範囲について、例えば設立間もない企業などにまで拡大することなどを検討すべきである。

(イ) 保険会社本体による投資顧問契約等の締結の勧誘【平成 19 年度検討】

企業年金市場における保険会社の顧客を中心として、投資顧問会社の商品に対する潜在的ニーズがあり、保険会社が顧客に対して投資顧問契約等の勧誘を行えることとなれば、顧客利便性の向上、保険会社のエクセスキャパシティ活用の観点から極めて有効であると考えられる。

現在、保険会社は投資顧問契約等について顧客の紹介を行うことは可能であり、顧客のニーズにより能動的に対応する観点からその勧誘を行える事としても、保険会社の業務範囲規制の観点から問題ない可能性もある。

また、信託銀行による投資助言業務・投資一任業務の本体兼営が可能とされた中、信託銀行と同様に企業年金受託機関として投資顧問業との親近性を有する保険会社について、投資顧問契約等の締結の勧誘を認めることは、規制の均衡という観点からも妥当なものと考えられる。

したがって、保険会社本体で、系列投資顧問会社等に係る投資顧問契約等の顧客の勧誘を行うことを認めるべきである。

(ウ) 保険会社の業務の代理、事務の代行の届出制への移行【平成 19 年度検討】

保険会社の経営資源の有効活用や、既存の募集チャネルを活用した生損保のクロス・マーケティングを可能とする観点から、保険会社は保険業法施行規則 51 条により、他の保険会社の、() 保険の引受その他の業務に係る書類等の作成及び授受等、() 保険料の収納事務及び保険金等の支払事務、() 保険事故その他の保険契約に係る事項の調査、() 保険募集を行う者の教育及び管理、という業務の代理や事務の代行を行うことが認められるが、当該業務を行うためには内閣総理大臣の認可を要することとされている。

他の保険会社の業務の代理、事務の代行を営むことを認可にかからしめているのは、生損保兼営禁止の趣旨や子会社方式による相互参入を認めた趣旨に反しないか否かを事前にチェックする必要があるからとされ、具体的には業務代理等に関する十分な知識及び経験を有する役員又は使用人が確保されているか等、認可申請者として業務の代理等を的確に行う能力を備えているかといった観点からの審査を行うこととされている。

しかしながら、冒頭述べたような生損保の様々な商品を利用者に迅速に提供するといった観点からは、認可はその取得までに相応の期間を要し、必ずしも本制度の十分な活用が図られているとは言えない面もあるほか、当該規制の目的の実現については、必ずしも認可という規制でなくとも一定の要件を具備した旨の届出を課した上で、事後的な検査・監督によって適切な業務が遂行され

ているか否かをチェックすることで達成されるものと考えられる。

したがって、保険会社の経営資源の有効活用および顧客利便性の向上に向けて、現在認可によって行うことのできる業務のうち、認可制から届出制とすることができるものがないか検討すべきである。

(エ) 保険会社の資産別運用比率規制の見直し【平成 19 年度検討開始】

保険会社の財務の健全性を確保する観点から、保険会社の資産運用については、例えば国内株式及び外貨建資産の保有はそれぞれ総資産の 30%、不動産の保有は総資産の 20%を超えてはならないとされている。

しかしながら、ソルベンシー・マージン比率の算定方法の見直しや、各保険会社に対するオフサイトモニタリングの導入といった保険会社の健全性を確保するための事後監督手法が構築されてから既に 5 年が経過しており、こうした保険会社に対する監督手法が変化している状況のなかで、各社一律の事前規制である資産別運用比率規制については、見直しをすることが考えられる。

したがって、以上の状況を勘案し、現在行われているソルベンシー・マージン比率の算出基準等に関する検討の結果等を踏まえた上で、保険会社の健全性を確保しつつ、経営の自由度向上や、より機動的な資産運用を可能とする観点から、保険会社に対する資産別運用比率規制の見直しについて検討すべきである。

(オ) 自賠責保険の手続き等に関する各種規制の緩和【平成 19 年度結論】

金融分野においても様々な規制緩和が進んでいるなかで、自賠責保険の手続き等においては、なお合理的とは言えない規制が存在している。

一つは、保険契約者は自賠責保険証明書の記載内容に変更が生じた場合には、当該変更内容を証明書上に直接記入する形で手続きを完了し、自動車に備え付けなければ自動車の運行が出来ないこととされている。

これについては、当該車両を継続して運行することを可能とし、顧客利便の向上が図られるよう、手続の簡素化等を行うべきである。

また、自賠法において、同一の車両について複数の自賠責保険契約が締結された場合には保険期間の終期が早い方の契約を解約することと定められている。

しかしながら、仮に保険期間の終期が早い方の自賠責保険契約を継続させる場合であっても、当該継続される契約が当該車両の車検期間を満たしていれば、原動機付自転車等の車検対象外の自動車を除き、基本的には無保険車が発生することは考えられず、契約者にとって、解約せずに継続させたい契約を選択す

ることが可能となるという意味で、重複契約の解消と契約者の利便性も向上することとなる。

したがって、自賠責保険における変更手続き規制の緩和や重複契約時の解約規制の緩和といった自賠責保険にかかる契約手続き等に関する上記の規制についての緩和を検討し、結論を得るべきである。

(カ) 共済事業にかかる契約者保護ルールの整備【平成 19 年度措置】

保険、共済ともに一般消費者から見た保障の確実性に対する期待に変わりはなく、対象を組合員に限定していても、共済の大規模化、商品の高額化・多様化といった実態を考慮すれば、消費者保護のための規制は必要不可欠である。現在、制度共済は各々の主務官庁の監督を受けて事業を行っているが、それぞれの根拠法によって監督内容が異なり、規制の整合性が取れていない。

特に消費生活協同組合法については、保険業法、農業協同組合法及び中小企業等協同組合法と比較し、健全性規制、募集規制等の契約者保護ルールが不十分な内容となっている。また、具体的なルールは法令ではなく通達に規定されている。

したがって、消費者保護の観点から、消費生活協同組合法を抜本的に改正し、経営の健全性規制（責任準備金の積立基準、ソルベンシー・マージン基準および早期是正措置、兼業規制等）、情報開示規制、募集規制等について、消費生活協同組合の性質を踏まえ、また、他の協同組合法における規定の整備状況を参考にしながら、規制を整備するとともに、行政の透明性の観点から、共済計理人の関与の義務づけなど、現在通知で定められている規制のうち必要なものについては、法令上明確に規定すべきである。

6 生活・環境・流通分野

(1) 環境分野

【問題意識】

廃棄物・リサイクルに関しては、残余物をできるだけ循環資源として活用していくことが求められ、現行の制度・運用を変えていくことによって、より円滑に排出物を循環させる方向へ持っていくことが重要であり、そのためには、リサイクル目的である場合には、できるだけ事業者にとって使いやすい制度に変えていくべきである。また、「京都議定書達成目標計画（平成 17 年 4 月 28 日 閣議決定）」や「バイオマス・ニッポン総合戦略（平成 18 年 3 月 31 日 閣議決定）」にもあるように、森林の吸収源を増加させるためには、森林の整備・活用が不可欠であり、その一環として、木くずに代表されるバイオマス等を最大限活用できる環境整備を行うべきである。このような観点から、平成 18 年度においては以下の事項について検討を行った。

【具体的施策】

廃棄物のエネルギー利用の推進【平成 21 年度まで実施】

地球温暖化対策の要請を踏まえ、循環型社会形成推進基本法に規定する循環的利用の優先順位を留意しつつ、廃棄物のエネルギー利用の推進を図る必要があることから、その支援を進めていくべきである。

木くずの運用の明確化【平成 19 年度中に措置】

産業廃棄物処理施設の設置は、廃棄物処理法の規定に基づき都道府県知事の許可を必要とするが、都道府県によっては、製材所等から排出される木くずを自らの事業所内において、燃料として有効利用する場合は、当該燃焼炉等を廃棄物処理施設として扱わないなどの運用が行われている。しかしながら、当該運用について各都道府県で判断が異なり、木くずの円滑な有効活用が困難となっているケースがある。したがって、製材所等から排出される木くずを自らの事業所内において、燃料として有効利用する場合、一定の条件を満たすものに関しては、当該設備を廃棄物処理施設としてではなく、製造工程の一部として扱うべく運用を明確化すべきである。

都道府県及び市町村の指定制度の活用促進【平成 19 年度中に措置】

現在、各地方公共団体の判断により、廃棄物処理法上の業の許可手続を不要にし、

円滑にリサイクルを進めるための制度として、指定制度が存在する。しかしながら、必ずしも各地方公共団体で当該制度の利用促進が図られているわけではない。したがって、当該制度を地方公共団体及び事業者が、積極的かつ有効に制度を活用できる環境を整えるべく、周知を図るべきである。

(2) 危険物保安分野

【問題意識】

消防機材の基準については、材質や寸法を規定している仕様規定では、技術革新や国際化の流れに対して柔軟に対応できない。このため、性能そのものを試験基準などで規定する性能規定へ流れを加速させるべきである。加えて、良質な海外製品の導入や国内製品の国際競争力強化のためにも、海外認証機関との相互認証も含め、国際標準化を進めるべきである。

【具体的施策】

大容量泡放射システムの性能規定化【平成 19 年度中に措置】

平成 15 年 9 月 26 日の十勝沖地震後により発生したコンビナート大規模火災の教訓から、大容量泡放射システムの配備を平成 20 年 11 月 30 日までに義務化しているが、現行の国内規定では同システムに対応する技術上の基準がなく、これまで全て特例制度で対応している。したがって、当該システムの導入を促進するため、大容量泡放射システムに対応できる性能規定を策定すべきである。

7 国際経済連携分野

【問題意識】

当会議では、我が国の経済・社会における外国人の移入・在留に係る現状を踏まえ、地方公共団体の外国人関連政策を出入国管理政策と並ぶ第2の柱として位置付けて、政府と地方公共団体が一体となって外国人の権利の保障と義務の履行を図るべきだとして、出入国管理・外国人登録・職業安定等、関連する法令や制度の合理化・適正化に向けた検討を重点的に行ってきた。

また、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」(平成18年7月7日閣議決定)においては、成長力・競争力を強化する取組の一環として、「生活者としての外国人総合対策策定等、多文化共生社会構築を進める」、「外国人留学生制度の充実を図るとともに、我が国とアジア等との若者レベルの人材交流を進める。優れた外国人研究者・技術者等の高度人材の受入れ拡大に加え、現在専門的・技術的と評価されていない分野の受入れについて、その問題点にも留意しつつ検討する。研修・技能実習制度の見直し、在留管理の強化を図る」とされた。さらに、有識者会議である日本ブラジル21世紀協議会¹が独自にまとめた「日伯21世紀協議会提言」(平成18年7月25日)が外国人の暮らしやすい生活環境の整備を求めるなど、法制度の適正化に向けた意見も数多く示される状況にある。

こうした中、このたびの第3次答申に当たっては、従来の検討を更に深め、地方自治法(昭和22年法律第67号)第10条第2項による「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」との規定が、外国人住民にとって更に実効性が高まるような具体的施策を中心に示すものとする。併せて、受入れを促進すべき専門的・技術的分野の外国人労働者に係る法令の運用の明確化、活動範囲の見直し、手続の緩和について示すこととする。

【具体的施策】

(1) 在留外国人の入国後のチェック体制の強化

犯罪対策閣僚会議の下に設置された「外国人の在留管理に関するワーキングチーム」¹及び内閣官房が主宰する「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」において、関係各府省が相互に連携・協力して審議した結果や、個人情報保護に係る法律や条例等の

¹ 平成16年9月の内閣総理大臣訪伯時にブラジル連邦共和国大統領との間で設置が決定され、17年5月の同国大統領の訪日時に両首脳間がメンバーを発表し、発足した。

趣旨も踏まえつつ、以下の事項について措置すべきである。

外国人の在留に係る情報の相互照会・提供【遅くとも平成 21 年通常国会までに 関係法案提出】

外国人登録制度が後述（１） のとおり大幅に見直されることを踏まえ、外国人の権利の保護及び義務の履行に係る情報について、国及び地方の財政負担を軽減しつつ、地方入国管理局が利用する外国人出入国情報システムと適法な在留外国人の台帳制度など、国の機関と地方公共団体との間において、及び、法務省と厚生労働省など、国の機関同士において、合理的な範囲で相互に照会・提供する仕組みの整備を行うべきである。

これにより、国民健康保険の被保険者資格のように、本人の届出以前に資格が発生している場合の適用促進や、学齢児童生徒及び保護者への就学案内など、外国人住民からの申請がなくとも提供される行政サービスに係る利便の増進につながることで、後述（１） の在留資格の変更、及び在留期間の更新許可に係る審査を効率的・効果的に行うことができ、「法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」との地方自治法第 10 条第 2 項の規定が、外国人住民にとっても更に有効に機能することになると考えられる。

外国人登録制度の見直し【遅くとも平成 21 年通常国会までに関係法案提出】

外国人登録法（昭和 27 年法律第 125 号）は在留外国人の公正な管理に資することを目的としており、この点において出入国管理及び難民認定法（昭和 26 年政令第 319 号）と変わるところがない。その目的は、外国人の居住関係及び身分関係を明確ならしめることで達せられるとされるが、この点により、外国人登録制度は外国人住民の地位に関する記録としても利用されるところとなっている。

しかしながら、事務を行う市町村では、現行の外国人登録制度が世帯単位での住民の捕捉を想定していないため、これを把握して行政の効率的な運用に資するべく、独自のシステムを構築し、その開発や維持管理に相当の経費を支出せざるを得ない等の課題もある。

したがって、外国人の身分関係や在留に係る規制については、原則として出入国管理及び難民認定法に集約し、現行の外国人登録制度は、国及び地方公共団体の財政負担を軽減しつつ、市町村が外国人についても住民として正確な情報を保有して、その居住関係を把握する法的根拠を整備する観点から、住民基本台帳制度も参考とし、適法な在留外国人の台帳制度へと改編するべきである。その際は、先述（１） の外国人の在留に係る情報の相互照会・提供が可能な仕組みと合わせて整備する

べきである。

なお、改編後の当該制度の目的は、現行の外国人登録法及び日本人住民を対象とする住民基本台帳法（昭和42年法律第81号）も参考として、外国人住民の居住関係を明確ならしめ、在留外国人の公正な管理に資するとともに、外国人住民の利便を増進し、国及び地方公共団体の行政の合理化に資すること、とすべきである。

また、現在の外国人登録証明書に代わるものとして、例えば、在留カードを発行する場合には、出入国管理及び難民認定法第7条の2が規定する在留資格認定証明書や、同法第19条の2が規定する就労資格証明書の機能も併せて持たせることなども検討し、外国人の上陸や在留に係る手続全体の合理化を図るべきである。

使用者に対する責任の明確化

ア 不法就労者を使用する事業主への厳格な対処【遅くとも平成 21 年通常国会までに関係法案提出】

出入国管理及び難民認定法第73条の2第1項は、「事業活動に関し、外国人に不法就労活動をさせた者」や「外国人に不法就労活動をさせるためにこれを自己の支配下においた者」等を不法就労助長罪の処罰の対象としているところ、同罪は故意犯であるため、当該外国人の在留資格に関する認識がない旨弁解した場合においては、同罪の適用は必ずしも容易ではない。

そこで、事業主等が、雇用している外国人が在留資格を有していないことを知らないことを理由として不法就労助長罪の適用を免れることができるなどの問題を踏まえ、不法就労者雇用する事業主への厳格な対処に実効性が高まるよう出入国管理及び難民認定法を改正すべきである。

なお、同法の改正内容は、後述 イの「『外国人雇用状況報告』の内容拡充・義務化」との間で連携を図るのと併せて、「外国人労働者の雇用・労働条件に関する指針」（平成5年5月26日労働省基発第329号、職発第414号、能発第128号通達）による外国人労働者の雇入れ時における使用者による在留資格の確認を実効性あるものとするべきである。

イ 「外国人雇用状況報告」の内容拡充・義務化【平成 19 年通常国会に関係法案提出】

職業安定法（昭和22年法律第141号）第53条の2において、厚生労働大臣は法務大臣の協力を求めることができるとされ、この協力を求めるのに必要となる外国人の雇用状況を把握するため、職業安定法施行規則（昭和22年労働省令第12号）第34条において、厚生労働大臣は事業主に外国人雇用状況の報告につい

て協力を求めることができる旨が規定されている。

当該報告を、不法就労の防止、雇用保険の加入促進等、職業安定行政における必要性の観点から再整理して、雇用対策法(昭和41年法律第132号)を改正すべきである。改正後は、外国人を雇用する全ての事業主に対して、国籍、在留資格・在留期限の報告を義務づけるとともに、その実効性を高める観点から、報告義務の懈怠や虚偽報告に対する罰則についても、雇用対策法や雇用保険法(昭和49年法律第116号)における現行規定との均衡を図りつつ、併せて措置すべきである。

なお、報告先は従来通り公共職業安定所とし、様式や時期についても雇用保険被保険者資格に係る手続と同様とするなど、事業主の事務負担には十分に配慮すべきである。また、収集した情報は出入国管理行政における効果的な在留管理の実施や、社会保険加入の徹底につなげるよう活用すべきである。

さらに、「外国人労働者の雇用・労働条件に関する指針」に規定されている事項のうち、必要な事項を法的根拠のある指針に位置付けることについては、外国人労働者の雇入れ時における使用者による在留資格確認義務の実効性が上がるよう、先述(1)アの「不法就労者を使用する事業主への厳格な対処」に係る出入国管理及び難民認定法の改正の方向性をも念頭に置きつつ、結論を得、速やかに措置すべきである。

使用者以外の受入れ機関等に対する責任の明確化【(1)、の施行までに措置】

「入国・在留審査要領」(平成17年7月26日法務省管在第3260号通達)において、就学生や留学生が学ぶ教育機関に対して、その在籍状況を地方入国管理局向けに定期的に報告することを任意で求めている取扱いを、出入国管理及び難民認定法の関連法令へと格上げを図り実効性を高めるべきである。

格上げに当たっては、先述(1)イの外国人雇用状況報告の対象とならない雇用関係のない者(研修生等)も含むべきであり、不適正な事案が判明した場合の対処、資格ごとに異なると考えられる徴求事項への対応を可能とする随時照会・回答といった手法についても規定すべきである。

在留資格の変更、及び在留期間の更新許可のガイドライン化並びに不許可事例の公表等【ガイドライン化については平成19年度措置、不許可事例の公表については19年度以降逐次措置、情報収集の在り方については(1)の施行までに検討・結論】

現行法令下における在留管理制度の1つである出入国管理及び難民認定法に基づ

く在留資格の変更の許可、もしくは在留期間の更新の許可を外国人が得るためには、変更、あるいは更新を適当と認めるに足る相当の理由があるときに限るとされる。相当の理由があるか否かの判断は専ら法務大臣の自由な裁量に委ねられ、申請者の在留の状況、在留の必要性、相当性等を総合的に勘案して、認めるに足りるか否かを判断するとされる。

一方、外国人の在留期間の長期化、定着化傾向が進む中で生じている事象をかんがみるに、受け入れた外国人及びその家族の人権や文化的・社会的背景に配慮しつつ、「法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」との地方自治法第 10 条第 2 項の規定も考慮しつつ、個別・具体的に対応することがますます重要になってきていると考えられる。

したがって、当初の上陸許可から一定の期間が経過した後に申請される在留資格の変更、及び在留期間の更新の許可においては、法務大臣の自由な裁量を認めつつも、出入国管理及び難民認定法第 22 条、及び「永住許可に関するガイドライン」(平成 18 年 3 月 31 日法務省入国管理局公表)に倣って、「素行が善良であること」及び「独立の生計を営むに足る資産又は技能を有すること」かつ「その者の在留が日本国の利益に合する」との事情を考慮すべきであり、運用の明確化と透明性向上を図る観点から、その内容をガイドライン化するとともに、許可されなかった事例についても併せて公表すべきである。

なお、考慮する事項としては、出入国管理行政の透明性の向上に加え、各市町村や関係行政機関における行政事務の遂行・窓口事務の円滑化の観点から、ア 国税の納付状況、イ 地方税の納付状況、ウ 社会保険の加入状況、エ 雇用・労働条件、オ (家族が同時に滞在している場合には) 子弟の就学状況、カ (在留資格の特性に応じ) 日本語能力等をガイドラインにおいて明示的に表記すべきであるが、列挙した事項を外形的に利用することについては、徴収猶予等の付随する状況を慎重に判断して運用することにも留意して措置すべきである。

特に、オの子弟の就学状況に関しては、我が国に居住する外国人児童・生徒の保護者には日本国憲法第 26 条の規定が適用されないとされる中、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約(A規約)(昭和 54 年条約第 6 号)第 13 条は外国人児童・生徒も対象として含むことから、同条が外国人児童・生徒の我が国における教育の機会を保障しているながら、その不就学の問題が指摘される状況にあって、どのような場合に在留資格の変更、及び在留期間の更新に係る要件を充足したと認めるかどうかといった点だけでなく、不就学外国人児童生徒支援事業のほか、外国人児童・生徒に学習の機会を確保する方策について、関係者のコスト負担のあり方にも留意しつつ、幅広く検討を行うべきである。さらに、カの日本語能力に関しても、

我が国においては各地の国際交流協会等が中心となって在留外国人に日本語教育機会を提供する現状にあって、地域日本語教育支援事業、JSLカリキュラム（日本語を第2言語として学習するカリキュラム）の開発に加え、我が国の受入れ機関の関与の在り方、送出国における態勢の構築支援など、同様に幅広く検討すべきである。

また、例示した諸情報は、外国人本人に書類の提出を求めることによる既存の制度で取得しうる情報を有効に活用しつつ、国の機関同士、及び国の機関と地方公共団体との間で我が国における外国人の権利の保護及び義務の履行に係る情報を効果的かつ効率的に収集することが可能となるよう、先述（1）「外国人の在留に係る情報の相互照会・提供」の施行までに検討し、結論を得るべきである。

永住許可を得た外国人に対する在留管理の在り方等【（1）に係る関係法案提出までに検討、結論】

在留資格「永住者」は他の資格と異なり、一度許可を受ければ退去強制事由に該当しない限り我が国に引き続いて在留することが可能である。以降は在留期間の更新手続が原則として不要になるという意味では、出入国管理及び難民認定法が外国人に認める最も安定的な法的地位である。

その安定的な効果は同法第22条第2項が規定する「素行が善良であること」及び「独立の生計を営むに足る資産又は技能を有すること」かつ「その者の永住が日本国の利益に合する」との要件に支えられていると考えられるが、「永住者」が在留管理上の規制をほとんど受けないとの現状は、在留期間に制限のあるその他の在留資格を得た者や、国籍法（昭和25年法律第147号）により帰化の許可を得て我が国の国籍を得た者に係る権利・義務関係との間で均衡を図る必要があると考えられる。

したがって、先述（1）イの「『外国人雇用状況報告』の内容拡充・義務化」により収集された情報の活用や、例えば、在留カードを発行する場合には、地方入国管理局での在留カードの確認申請期間を設けるなどの方法で、一定期間ごとに永住許可を得た外国人の在留状況をチェックし、在留実績がない者等に対して入国・在留管理上の規制を行うことについて検討し、結論を得るべきである。

（2）外国人研修・技能実習制度に係る法令の整備

実務研修中の法的保護の在り方【（2）の施行までに措置】

現在の研修期間中に支払われる研修手当は、出入国管理及び難民認定法上、在留資格「研修」が非就労資格と規定されていることから賃金ではなく、「生活する上で必要と認められる実費の支給」という位置付けとなっている。しかしながら、研修

生を受入れる企業等の中には、これを悪用して研修生を実質的に低賃金労働者として扱っているものも見受けられ、国内のみならず研修生送出国からも適正化が求められているところである。

したがって、研修・技能実習制度の見直しの中で、在留資格「研修」の在留活動の一部である実務研修中の研修生が、実質的な低賃金労働者として扱われる等労働に従事させられることなく、制度本来の目的である技能移転が適正に行われ、かつ、研修手当が適切に支払われるよう、その法的保護を図るために必要な措置を講ずるべきである。

技能実習生に係る在留資格の整備【遅くとも平成 21 年通常国会までに関係法案提出】

平成 17 年の技能実習生への移行者数は 32,394 人を数え、他の就労可能な在留資格の多くと遜色ない水準にあるものの、その在留資格は「特定活動」として、在留活動は「法務大臣が個々の外国人について特に指定する活動」とされており、その内容は法律において明確になっていない。

したがって、第 2 次出入国管理基本計画（平成 12 年法務省告示第 119 号）において既に指摘事項でもあったこの点については、技能実習生の安定的な法的地位を確立する観点から、出入国管理及び難民認定法別表第一に、技能実習に係る在留資格を早急に整備すべきである。

法令以外の規定に基づく規制等の見直し【（ 2 ） の施行までに措置】

外国人研修・技能実習制度に関して現在有効な規制としては「技能実習制度に係る出入国管理上の取扱いに関する指針」（平成 5 年法務省告示第 141 号）、「技能実習制度推進事業運営基本方針」（平成 5 年 4 月 5 日労働大臣公示）、「研修生及び技能実習生の入国・在留管理に関する指針」（平成 11 年 2 月法務省入国管理局公表）が挙げられる。

受入れ機関等の研修生及び技能実習生に対する監理責任は、以上の規制等においては法的な位置付けが曖昧で担保措置が不十分であることから、出入国管理及び難民認定法関連の政省令へと格上げを行うべきである。その際は、受入れ機関に対する不正行為を認定する基準をより明確化するとともに、当該不正行為の程度や内容に応じて、例えば、重大な不正行為については新規受入れ停止期間を 5 年に延長するなどして、規制の実効性を向上させることについても併せて措置すべきである。

（ 3 ）「技術」、「人文知識・国際業務」の運用の明確化【平成 19 年度検討、結論】

現在、専門的知識や技術的能力を有する外国人が我が国において就労可能とされる

在留資格の中に、「技術」、「人文知識・国際業務」がある。これらの在留資格においては、自然・人文科学の分野に属する知識・技術を要する業務につき、大学卒業の学歴（又はこれと同等以上の教育を受けたこと）を有すること、又は、10年以上の実務経験を有することのいずれかが求められている。

このため、例えば、留学生が我が国の大学の福祉系学部を卒業したのち、我が国の社会福祉士の国家資格を取得し、在留資格「人文知識・国際業務」に基づく業務について就労が許可される場合がある。

こうした事例を踏まえ、「技術」、「人文知識・国際業務」の在留資格の下で行うことができる業務として、具体的にどのようなものが含まれるかについて、典型的な業務の事例を公表し、運用の明確化及び透明性の向上を図るべきである。

（４）「企業内転勤」における活動範囲の見直し【平成 19 年度検討、結論】

出入国管理及び難民認定法が外国人に我が国での就労を認める在留資格の 1 つである「企業内転勤」は、本邦に本店、支店その他の事業所のある公私の機関が外国に有する事業所の職員が、本邦にある事業所に期間を定めて転勤し、当該事業所において、在留資格「技術」又は「人文知識・国際業務」の項に掲げられた活動を行うものとされる。

一方で、いわゆる多国籍企業の我が国における活動は、本店所在地が我が国であると外国であるとを問わず多様なものとなっており、「技術」及び「人文知識・国際業務」に掲げられた内容に止まらない現状にあると考えられることに加え、在留資格「企業内転勤」を得て入国する外国人の数は平成 17 年で 4,184 人と、アメリカやイギリスなど対内直接投資残高の多い国との比較において少ないことから、当該資格に係る規制、及びその運用の改善は対内直接投資を促進する側面を有するとも考えられる。

したがって、「対日直接投資促進策の推進について」（平成 15 年 3 月 27 日及び平成 18 年 6 月 20 日対日投資会議決定）において示された、雇用・生活環境の整備の一環として外国人の入国、在留制度を改善して対日直接投資残高の増加に寄与させるとの観点、さらに「『科学技術に関する基本政策について』に対する答申」（平成 17 年 12 月 27 日）において示された、優れた外国人研究者の招へい・登用を促進するとの観点も踏まえつつ、例えば、企業内転勤の形態で、本邦の事業所において在留資格「研究」の活動に従事する場合には、有する学位や経験について在留資格「研究」に係る現行の要件を満たしていない場合においても、入国・在留が可能となるよう検討し、結論を得るべきである。

（５）高度人材の移入に資する在留期間の見直し【遅くとも平成 21 年通常国会までに関係法案提出】

出入国管理及び難民認定法第2条の2第3項に基づき、我が国における外国人の在留期間は概ね3年になっているところ、構造改革特別区域における規制の特例措置を経たのちに全国展開された特定研究活動及び特定情報処理活動等についてのみ5年とされている。

我が国の経済等に貢献する知識や技術を有するその他の高度な人材についても、安定的に事業等に専念するには短期間であるとの指摘がある他、その受入れ数は伸び悩んでいる中で、政府方針に沿って積極的な受入れを促進するための施策の一つとして、在留期間の上限を見直すべきである。

不法残留者等の不法滞在者のみならず、正規の在留資格を有しながら本来の目的と異なる活動を行う偽装滞在者が社会問題化し、厳格な対応が求められている点について、在留資格取消し制度の運用状況の安定、新たな在留管理制度の構築を前提に、専門的・技術的分野の外国人労働者については、在留資格毎の特性に応じ、外国人の勤務先に一定の要件を設けるなどの措置も講じた上で、在留期間の上限を5年程度に引き上げるべきである。

(6) 高度人材の移入に資する再入国許可制度の見直し【平成19年度検討、結論】

我が国の入国管理制度上、外国人が一旦出国することにより、当該外国人に係る各種の上陸許可の効力や付与されていた在留資格・在留期間・地位は消滅するとされるが、出入国管理及び難民認定法第26条は、外国人が我が国を出国する前にあらかじめ再入国許可を得た場合には、再び我が国に入国するに当たって査証を不要とし、再入国した時点でも出国以前の在留資格及び在留期間が継続すると規定している。

しかしながら、専門的・技術的分野の外国人労働者は、我が国に在留することが許可された後であっても、外国への出張や送出し国への一時帰国の機会が少なくない。その都度、地方入国管理局に申請して許可を得る必要があることは、円滑な移動を妨げている面があり、現行制度において数次の再入国が許可される場合があることを踏まえても、所要の手続や手数料が無用ではないかとの認識に立って制度自体の廃止を求める指摘がある。

新たな在留管理制度の構築を前提として、不法入国者・不法滞在者等の強力な摘発・円滑な退去強制が可能とするだけでなく、規制緩和を容易にして、専門的・技術的分野の外国人労働者が我が国に入国・在留する上での利便性を高めることを検討すべきであると考えられる。

したがって、先述(5)の高度人材の移入に資する在留期間の見直しとの緩和策と併せ、諸外国における高度人材向けの処遇の在り方や、在留資格毎の特性なども踏まえつつ、再入国許可制度の見直しについて検討し、結論を得るべきである。

8 医療分野

【問題意識】

これまで当会議においては、混合診療、株式会社による医療機関経営、医療機関情報の公開義務化、レセプトのオンライン請求化等、多岐に渡る改革事項を答申し、規制の多い医療分野の改革を進めてきた。その中には、着実に成果に結びついたもの、一定の成果は得られたものの今一步のもの、また、全く成果に結びついていないもの等千差万別である。先述の第 章において、これまでの規制改革の成果の一部と改革の意義や今後の規制改革に向けた改革ビジョンを述べているところであるが、本年はその中から医師従事者の資格制度、株式会社による医療経営への参入、医療従事者の派遣労働、薬価制度等のこれまで検討がなされたものの更なる検討が必要と考えた事項を再度踏み込んで審議検討するとともに、医療従事者間の業務分担の見直し等、今後の医療の在り方を左右するような重要な新規のテーマについても審議検討を行い、担当府省との協議の結果、合意に至った規制改革事項について以下の通り答申することとした。

なお、株式会社による医業経営の解禁は、当会議及び前身の総合規制改革会議は累次にわたり議論されてきた特に重要な改革テーマである。その解禁は、医療機関の資金調達手段の多様化と経営の効率性・透明性の向上等医療機関の経営近代化に寄与し、また、様々な医療サービス主体の参入を促し、医療機関相互の競争を通じた患者の選択肢との拡大を促すとともに、患者により質の高い医療サービスを提供することにつながるものであるとの考えから、これを早急に認め、解禁することを求めてきた。遺憾ながら、今回、その解禁等に関しては、関係府省との合意に至らなかったが、引き続き議論すべき事項であると考えており、今後の議論に資するために当該解禁に関する当会議の意図を以下に明確に記載しておくものとする。

そもそも、当会議等が医療機関経営において株式会社形態を容認すべきと主張した根拠は、上述した株式会社形態の持つ優れた近代的な経営方式を取り入れたいと希望する経営主体に対してはこれを容認すべきと主張しているのみであり、あらゆる医療経営体を株式会社形態にすべきと言っているのではない。また、株式会社形態が認められるべき医療機関もすべての機関を対象とする考えはない。少なくとも上場基準に合致する規模で、経営情報の公表等が義務付けられている経営体を対象として考えてきた。そのような経営体においては、利潤の恣意的な流出・流用は認められないのであり、「配当」イコール「利潤の流出」という偏った考えで、株式会社に対して疑問を抱くのは、一般に株式会社が競争場裡において、自らの姿を正し、その企業価値を高

めていっているという事実に着目しない考えと言わざるを得ない。現在の医療界が、株式会社の持つ積極的な意義を理解できたときこそが、医療改革が真価を発揮する端緒となるとも言える。

なお、今回の株式会社容認に関する議論においても、これらの点が論ぜられたが、遺憾ながら、株式会社による医業経営の解禁については合意に達することができなかった。そのため、当会議としては、株式会社の医業経営の解禁に関連し議論した事項のうち、関係府省と合意に至った事項に関しては具体的施策として記載するが、株式会社による医業経営の解禁については、今後とも引き続き、議論されていくべきであると考えている。

【具体的施策】

(1) 医療従事者の資格制度の見直し

医師等医療資格者の一定以上の資質の確保

医師免許取得者については、平成18年の通常国会で成立した医師法等の改正における「行政処分を受けた医師等に対する再教育の義務付け」等を実効性あるものとするため、当該制度を厳格に運用し、医師等の免許取得者の資質が確保できるように取り組むべきである。

なお、医療事故の発生予防・再発防止のため、ヒヤリ・ハット事例の収集・分析を引き続き行うとともに、事故発生の原因等の重大な情報を提供する等、国民に対し安心・安全で質の高い医療を提供するための施策を総合的な観点から講ずべきである。【逐次実施】

医師の資質維持・向上のための取組

医師には、医師免許取得は終点ではなく、その取得を起点とした生涯に亘る職業人としての修練、研鑽が求められる。医師の知識・技能の水準は患者の生死に関わることであることから、特に臨床に当たる医師については、医師として一定水準以上の知識技能の維持は絶対的な条件であり、さらにはその向上を図ることは利用者の信頼にもつながる。

また、医療の受け手である患者の中には、医療事故の防止や医師の技能への信頼を担保する等のために、医師資格更新制等の医師や保険医に定期的に何らかの資格更新させる制度を導入することが有効ではないかとの意見もあり、患者、医療者等に賛否両論はあるものの、その導入の是非やそれに代わるような代替案の審議検討も求められているところでもある。

したがって、医師の資質について専門的且つ客観的に定期的なチェックをするための取組を推進するほか、定期講習の受講等により医療保険制度や医療安全等の最新情報にキャッチアップするための取組、また、医療安全等に関するガイドライン等を提供、改定、周知すること等により医師の知識・技能と資質向上をサポートするための取組について、必要な施策を講ずべきである。【平成19年度検討・結論】

専門医制度と医師免許との連携を含めた総合的な視点から医師資格制度の見直し

多様な医療の専門分化により、公的資格である「医師免許」だけでは、医師個々の専門領域を表し得なくなってきた。他方、これを補完するような専門医、認定医等の機能分化に対応した学会等の付与による資格は、必ずしも技術的評価が伴っていない、各専門資格間でその評価基準に統一性が無い等の指摘がある。

したがって、専門医等の資格取得に当たって質の確保を図る観点から、専門医資格は学会等の医療従事者の自治・自発性の下で、公的にも一定のサポートを行うことを含め、患者から納得が得られる専門分野に係る国際標準にも合致する知識・臨床上の技能等を有する専門医の在り方について、速やかに検討すべきである。【速やかに検討開始、平成19年度中に結論】

また、医療施設の機能分化や在宅診療の推進等により、診療所等でのプライマリケアの重要度が増すとともに、はしご受診等を防ぐため診療所等での初期診断における医師の技能や問診等のコミュニケーション能力も求められる。そのため、プライマリケアにおける総合的な診断力等の一層の向上のための研修内容の充実、全科に係る基本的な診断力を有する総合診療医の育成等についても、学会等の医療従事者の自治・自発のもとで取り組まれているが、公的にもサポートを行うことを含め、プライマリケアを担う医師の知識・技能・資質の在り方についても、速やかに検討すべきである。【速やかに検討開始、平成19年度中に結論】

(2) 医療従事者の労働派遣

医療従事者の労働者派遣については、平成18年4月から、産前産後休業、育児休業、介護休業中の労働者の業務及びへき地を含む市町村の病院等における医師の一般労働派遣が可能となった。その結果、へき地を有する仙台市、京都市、福岡市等多くの県庁所在地の市においても医師の一般労働派遣が可能となり、一定の前進がみられたところである。

近時、医師の地域間や診療科目間での偏在や病院における医師不足が問題視されており、その偏在解消のための一つのツールとして、ドクターバンク等の就職を斡旋す

る紹介制度が医療現場に定着しつつある。また、看護師等についても都道府県ナースセンターの行う無料職業紹介であるナースバンク事業が定着しており、潜在看護師の掘り起こし等に効果を上げているところである。今後、更なる潜在看護師の掘り起こしや、様々な家庭事情による就労希望条件にマッチした働き方の実現が一層しやすくなる環境を提供する観点から、派遣制度の活用も効果的であると考えられる。

したがって、医療分野における労働者派遣のニーズや紹介予定派遣の運用状況、医療サービスの質や同じチームで働く常勤の職員の負担への影響等を踏まえつつ、医療従事者の派遣労働を可能とするべく検討し、結論を得るべきである。【平成19年度中に検討・結論】

(3) 株式会社による医療経営の解禁等

当会議及び前身の総合規制改革会議は累次にわたり、資金調達手段の多様化と経営の効率性・透明性の向上等医療機関経営近代化の観点から、株式会社による医療機関経営の解禁を求めてきた。株式会社による医療経営の解禁についての当会議の考え方は、上記の問題意識で述べている通りであり、本答申に係る協議においても、これらの点が論ぜられたものの、完全な合意には至らなかった。ただし、これらの点については、所管官庁と継続的に議論をすることとするが、当面の施策として、株式会社による医療経営に係る問題で合意に至った以下の事項を実施するべきである。

株式会社の経営する医療機関の取扱可能範囲の拡大

平成16年10月から構造改革特区において、株式会社による参入が認められたが、参入が可能とされる対象は、自由診療（保険外診療）であり、かつ、6件の個別な「高度な医療等」に限る、とされている。このため、特区における実現件数は今日に至るまでわずか1件である。

したがって、特区において、株式会社が直接経営する医療機関が取り扱うことのできる医療行為の範囲については、各地方自治体等から具体的な要望があれば精力的に追加の検討を行うべきである。【平成19年度以降検討】

非営利性の徹底の完徹とガバナンス等に係る経営安定化の取組

今般の医療制度改革では、新設の医療法人においては、解散時の残余財産の帰属すべき者が限定されたが、既存の医療機関の過半を占める「持分の定めがある社団医療法人」については、「当分の間」その限定が適用されないこととされた。かかる経過措置により、改革後においても、医療法人の大宗を「持分のある社団医療法人」

が占めることとなる。

したがって、今般の医療法人制度改革の趣旨を踏まえ、従来の経過措置型医療法人においては、社員の持ち分に応じた払い戻し請求により、安定的な法人運営に支障が生じるおそれがあり、移行によってこれを一定予防できるという利点についての理解を広めること等移行促進を図るための方策を検討し、措置すべきである。

さらに、医療法人の経営のより一層の近代化・安定化を図るため、株式会社の一部が採用している社外役員制や経営委員会制等を参考にした、外部の意見を取り入れるシステムを社団医療法人においても導入を可能とするための方策について検討し措置すべきである。【平成 19 年度中に検討、速やかに措置】

(4) 高度技能を有する外国人医師の受入促進

外国の医師免許を有する外国人医師が医療に関する知識及び技能の修得を目的として訪日した場合は、外国医師又は外国歯科医師が行う臨床修練に係る医師法第 17 条及び歯科医師法第 17 条の特例等に関する法律(昭和 62 年法律第 29 号)等で規定されたいわゆる臨床修練制度により、当該外国人医師は、厚生労働大臣の許可を受けて、指導医の指導監督の下で臨床を行うことができるとされている。臨床修練制度については、平成 15 年の改正により、知識及び技能の習得の目的に加え「これに付随して行う教授を目的として」臨床を許可することとされ、事実上本制度の運用によっては高度な技術等を有する外国人医師が口頭や講義等に限らず臨床において術式等を行い教授することも可能になったところである。

しかしながら、このような制度運用についても周知徹底が不十分であり、また、一層の技術修練・教授の継続を希望する外国人医師の臨床修練の期間の延長等の運用の柔軟化等の課題もある。また、高度な医療技術を有する外国人が日本人医師に対して当該技能を伝授するために臨床することや、外国人医師が国内で制約なく臨床現場にて治療を施すことは、法律上認められていない。

したがって、臨床修練制度の運用により、入国する外国人医師又は外国人歯科医師が、医療に関する知識及び技能の習得に加え、これに付随して行う教授を目的として臨床実施することは認められているが、当該制度の周知徹底を図るとともに、臨床修練の許可に係る審査の迅速化を行う等、利用の促進と運用の円滑化のための必要な施策を引き続き講ずべきである。【平成 19 年度中に措置】

(5) 後発医薬品の使用促進策の更なる推進等

後発医薬品の使用における医師等の不安材料の解消のための情報提供の充実

後発医薬品(ジェネリック薬)は医療費の適正化や患者負担の軽減等の利点があ

るため、国としてもその使用促進に取り組んでいるところである。後発医薬品と先発医薬品の同等性については厚生労働省において確認されているものの、後発医薬品を処方するか否かについて医学上の判断を下している医師等の中には、先発医薬品（いわゆるブランド薬）と比べた時の有効性等に対する疑義や供給体制等の製薬メーカーの体制不備、使用する添加剤や適応症の相違に係る情報不足等を理由に挙げ、その促進に懐疑的な者も少なくなく、そのような各メーカーの情報不備等の課題は後発医薬品の使用促進の障害となりかねない。

特に、後発医薬品メーカーの情報提供の不十分な状況は、速やかに改善すべき課題である。医療現場の医師等が後発医薬品の使用促進に取り組もうとし患者のために適当な後発医薬品に係る情報を得たいとしても、後発医薬品メーカーによる情報提供が先発メーカーと比べて不十分であることから、医師等が後発医薬品の安全性等についての情報提供を先発医薬品メーカーに頼るような例も見られる。

したがって、後発医薬品の使用を促進するため、先発医薬品と後発医薬品の同等性及び有効性・安全性に関する情報等、医療関係者が後発医薬品を使用するに当たって必要な情報を、医療関係者からの求めに応じ適切に提供できるよう、後発医薬品メーカーに体制整備を充実させるよう促す施策を講じるべきである。

また、その体制の整備に当たっては、先発医薬品メーカーの特許・著作権等に配慮するとともに、医薬品医療機器総合機構が提供する先発医薬品を含めた医薬品に係る情報を参照、活用する等により、後発医薬品メーカーに一層の情報提供の充実を促すべきである。**【平成 19 年度中に措置】**

後発医薬品の使用促進策の更なる推進

後発医薬品が普及した際には、先発医薬品と後発医薬品の間で薬効等の治療上の効果が同等であれば、特許期間後の先発医薬品と後発医薬品の価格を同じ価格とする考え方もある。その一方で、特許期間後においても、先発医薬品は、後発医薬品に比べて、安全性、有効性等に関する情報が豊富であることに加え、製薬企業の情報提供、安定供給等の体制に差があることから、後発医薬品よりも価格が高くなるという考え方もある。

そして、後発医薬品の使用促進を図る観点から、薬価制度の体系を見直し、先発医薬品メーカーの新薬開発インセンティブが保たれるような保険償還制度が存在し、安全使用の観点から先発医薬品と後発医薬品の情報提供、安定供給等が同等に保たれている場合には、保険償還価格は効果に対する価格評価とし、同じ価格とするいわゆる「参照価格制度」を導入すべきとの考え方もある。

平成 18 年度薬価制度改革による画期的新薬の加算率の引上げの実施、後発医薬品の使用促進のための処方せん様式の変更による患者自身が後発医薬品を選択で

きる仕組みの導入など、厚生労働省において、先発医薬品の適正評価、後発医薬品の使用促進等の取組を行っているところであり、引き続きそのような取組を継続することも必要である。

したがって、例えば、画期的新薬については更に適切な評価を行うことを検討する等、新薬開発のインセンティブに配慮するとともに、後発医薬品の使用促進についても、現行施策の状況を踏まえつつ、診療報酬改定、薬価制度の体系の見直し等を含む更なる使用促進の方策について検討し、結論を得るべきである。【平成 19 年度中に検討、結論】

(6) 国際共同治験の促進

I C H (日米 E U 医薬品規制調和国際会議) における臨床試験に関する指針を踏まえた G C P (臨床試験の実施基準) 等を遵守して収集・作成された外国臨床試験データについては、国際共同治験も含め既に我が国における承認審査資料として受け入れられているところであるが、我が国の医薬品の開発・承認を促進するため、現在推進している国際共同治験をより活用することとし、その治験データの受入基準等を明確する等、治験が早期かつ効率的に行われるシステムを構築すべきである。【平成 19 年度中に措置】

(7) 欧米諸国で承認された医薬品の本邦における承認の促進

欧米諸国で承認されているが本邦では未承認の医薬品については、それらの医薬品が迅速に国民に提供されるよう、今後とも、専門家の意見を聞き、医療上の必要が高いと評価されたものを対象に、必要な治験を早期に実施するよう指導するとともに、優先的な承認審査等を行うことにより、本邦における迅速な承認を促進していくべきである。【逐次実施】

(8) 地域医療に貢献する医療機関に対する診療報酬評価の在り方

夜間対応、休日開業、在宅医療、また地域連携によるそれらの 24 時間対応等、地域医療に貢献する医療機関に対する診療報酬上の評価については、平成 18 年度診療報酬改定においても一定程度行われたところであるが、改定後の状況を踏まえた診療報酬上の評価の在り方について、今後さらに検討し、結論を得るべきである。【平成 19 年度に検討・結論】

(9) 診療報酬の診断群分類別包括支払方式の普及と定額払い方式への移行促進

「規制改革・民間開放推進 3 か年計画 (改定)」(平成 17 年 3 月 25 日閣議決定) の

「3 診療報酬体系の透明化とEBMの一層の推進」の「(3)診療報酬の診断群分類別包括支払い方式の普及と定額払い方式への移行促進」に基づき、DPCの試行的導入の検証結果を踏まえ、最終的な目標としての診断群別定額払い方式の導入を、海外における診断群別定額払い方式(DRG-PPS(Diagnosis Related Group - Prospective Payment System)等)の導入効果を参考にして、検討し、結論を得て実施すべきである。**【平成19年度中に結論・措置】**

(10) 医師とコ・メディカルの間の実施可能業務の見直し

昨今では、医師、看護師、薬剤師、技師等多くの医療従事者の協力体制の下で患者の治療に当たるチーム医療の重要性が増しており、医師、コ・メディカル間の業務分担の柔軟化等によるチーム医療の推進や生産性の向上等が期待されている。しかしながら、チーム医療等の医療提供の在り方に適応するよう、医師、コ・メディカル間の具体的な業務分担、責任分担を見直すことはこれまでなかった。

また、医療の高度化を背景にコ・メディカルの業務範囲の拡大や、それに対応した教育水準の高度化の要請も認められる一方で、我が国では、医師や看護師等の不足からチーム医療実施のための人材確保が難しい場合も指摘される等、その推進を難しくする状況も見受けられる。

また、医師、コ・メディカルの相互間での業務分担を見直し、医療従事者間の業務を相互に補完し合うことにより、特に不足する医療職種の役割を代替しつつも適切な医療を提供できるようにすることは、医療人材不足の緩和を図る一つの方法とも考えられる。

したがって、チーム医療等の医療提供の在り方に適合するよう、医師、コ・メディカル、医療補助者の役割分担の在り方を検討し、整理すべきである。また、諸外国の事例も参考に、看護職の教育の充実と看護職の活躍の機会の拡大について検討し、必要な措置を講ずべきである。**【平成19年度中に検討開始、逐次措置】**

9 教育・研究分野

【問題意識】

第 章で述べたように、教育の原点・基礎としての義務教育において、その理念のとおり児童生徒が真に等しく、その能力・適性に応じた教育サービスを受ける機会を与えられるようにするためには、本来最も尊重されなければならない児童生徒・保護者（以下「学習者」ともいう。）のニーズや学習者による学校及び教員に対する評価を学校運営等に適切に反映する仕組みを整えるとともに、教育現場に十分な権限と責任を与えることが重要である。以下に掲げる具体的施策については、学習者本位の教育システムへの転換を図る上で不可欠なものであり、あらゆる必要な措置を通じて確実に担保されるようにしなければならない。

（１）学校選択の普及促進、教員評価・学校評価制度の確立等

学校選択の普及促進等

ア 相当と認められる就学校の変更理由

【問題意識】

当会議としては、学校選択を国民に与えられるべき権利の一つとして捉えており、「市町村の教育委員会は、（中略）就学すべき小学校又は中学校を指定する場合には、あらかじめ、その保護者の意見を聴取することができる。（後略）」とされている学校教育法施行規則第 32 条を改正し、保護者の意見を必ず聴くことを原則とすべきであると考えている。当会議の「規制改革・民間開放の推進に関する第 2 次答申」（平成 17 年 12 月 21 日）（以下「第 2 次答申」という。）においては、このような仕組みの実現を提言するまでには至らなかったものの、就学校指定後の保護者による学校の変更の申立に関して「いじめへの対応、通学の利便性などの地理的な理由、部活動等学校独自の活動等、変更の理由として相当と認められるものについて、具体的な場合を予め明確にして公表するよう、国としてもその具体的な場合の例を示しつつ、各市町村教育委員会に求める」ことを提言した。これを受け、文部科学省からは、「公立小学校・中学校における学校選択制等についての事例集」が都道府県教育委員会を通じて全国すべての市町村教育委員会に送付されるとともに、就学校指定通知後の学校の変更の申立について、就学校の指

定に係る通知の際に変更の申立ができる旨を記載するように学校教育法施行規則が改正され、併せて関連通知が平成 18 年 3 月 30 日付けで発出された。さらに、同通知に示された「いじめへの対応、通学の利便性などの地理的な理由、部活動等学校独自の活動等」については、文部科学省としては、単なる事例ではなく、どの市町村においても認められてよい理由として示したものである旨が平成 18 年 6 月 26 日付け文部科学省文書にて明示された。ところが、これらの内容がすべての地方公共団体において確実に理解されているとは言い難い状況にある。

内閣府が今般実施した「教育委員会アンケート」²によれば、上記の 3 つの理由（いじめへの対応、通学の利便性などの地理的な理由、部活動等学校独自の活動等）で保護者から入学時及び在学中に変更の申立があった場合に拒否することがありうるかどうかを尋ねたところ、「ありうる」と回答した市区教育委員会は、55.8%（入学時）56.6%（在学中）に達した。この現状を踏まえ、以下の措置を早急に講じる必要がある。

【具体的施策】

いじめへの対応、通学の利便性などの地理的な理由、部活動等学校独自の活動等の少なくとも 3 つの理由については、単なる事例の例示ではなく、どの市町村においても就学校の変更が認められてよい理由である旨が法令所管省庁である文部科学省から示されている以上、当該趣旨が重く受け止められることとなるよう、引き続き市町村教育委員会に対して周知徹底すべきである。併せて、当該制度の趣旨が保護者に対して確実に周知されるようにすべきである。また、学年途中において保護者が就学校の変更を求めた場合においても、就学校の変更を適切に行うよう引き続き市町村教育委員会に対して周知徹底すべきである。**【平成 18 年度中に措置】**

さらに、必要に応じて各地方公共団体の取組を調査し公表すべきである。**【平成 19 年度以降逐次実施】**

特に、いじめへの対応については、新入学時であるか学年の途中であるかにかかわらず、当該保護者から自発的に変更の申立があるなど深刻ないじめの場合には、時機を逸することなく十分配慮するよう市町村の教育委員会を促すべきであ

² 「学校選択」、「学校・教員の評価」及び「教員の免許・採用」等に関する実態をフォローアップするため、都道府県教育委員会、市区教育委員会、学校法人及び保護者を対象とするアンケートを内閣府として実施。調査期間は平成 18 年 10 月 24 日～11 月 7 日。同年 11 月 27 日に公表。本答申においては、「教育委員会アンケート」、「学校法人アンケート」及び「保護者アンケート」と表記する。

る。加えて、被害者に対して就学校の変更を強いるような運用が学校現場でなされることのないよう、運用には十分に留意すべきである。**【平成 18 年度中に措置】**

イ 就学指定の変更の要件及び手続の公表

【問題意識】

学校教育法施行規則第 33 条において、「市町村の教育委員会は、学校教育法施行令第 8 条の規定により、その指定した小学校又は中学校を変更することができる場合の要件及び手続に関し必要な事項を定め、これを公表するものとする」とされているが、内閣府「教育委員会アンケート」(平成 18 年 11 月 27 日)によると、平成 18 年 4 月以降の公表状況について、「既に必要な事項を公表した」と回答した市区教育委員会は 32.3%に止まっている。また、「すでに公表方法など必要な事項を想定しているが、公表はこれから(時期は未定)」との回答は 42.5%、「公表方法など必要な事項を想定していないし、公表する予定はない」と法令を無視する回答が 14.6%に達した。当該法令を遵守している市区教育委員会が 3 分の 1 にも満たない状況は極めて由々しい事態であり、法令を所管している文部科学省は上記のような公的教育機関における違法の放置という状況を直ちに是正する責務がある。

【具体的施策】

法令を所管している文部科学省は上記のような、公的教育機関において違法が放置されている状況を直ちに是正する責務があり、指定した小学校又は中学校を変更することができる場合の要件及び手続をいまだ公表をしていない、対象となるすべての市町村教育委員会において、平成 20 年度入学者向けの就学校指定通知が送付されるまで指定校の変更に関する必要な要件・手続を定め、その公表が完了することにより、学校教育法施行規則第 33 条の規定が完全に遵守されることとなるよう、是正のための指導を行うべきである。**【平成 18 年度中に措置】**

併せて、各市町村教育委員会が相当と認める具体的な就学校の変更に関する必要な要件及び手続の公表状況について、必要に応じてその取組を調査し、公表すべきである**【平成 19 年度以降逐次実施】**

児童生徒・保護者による教員評価制度・学校評価制度の確立

【問題意識】

児童生徒・保護者による教員評価及び学校評価については、「規制改革・民間開放推進3か年計画(再改定)」「(平成18年3月31日閣議決定)(以下、「3か年計画(再改定)」)において、「授業や学級経営、生徒指導等を含む、学校教育活動に関する児童生徒・保護者による評価をその匿名性の担保に配慮しつつ、学校評価の一環として実施し、その評価結果を適切に取りまとめ、個人情報に配慮した上でホームページ等で公表するよう促す。校長は児童生徒・保護者による具体的評価結果を教育委員会に報告し、教員評価や教員研修を行っている市町村や都道府県の教育委員会が学校教育の改善のため、適切に活用できるよう促す」とされたところであるが、学校現場の状況を見ると、実効性が伴っているとは言いがたい。

すなわち、内閣府「教育委員会アンケート」(平成18年11月27日)において、児童生徒・保護者による授業評価や個別の教員評価の実施について市区教育委員会の取組状況を尋ねたところ、約4割の小・中学校が児童生徒・保護者による授業評価を実施しているとの回答だが、そのうち誰が回答したかが一切分からないように無記名の調査を実施しているのはせいぜい3割程度であり、個別の教員評価を無記名の調査として実施しているのも1割程度に過ぎない。対外的な公表状況についても第三者が閲覧できる形で公表しているのは2割弱に止まっている。また、同「保護者アンケート」によれば、教員評価(授業評価を含む)を過去に行ったことがあると回答した保護者は約6%に止まっている。国が促すとされている児童生徒・保護者による学校評価・教員評価が現場にほとんど浸透していないと言わざるを得ないが、その理由の1つとして、同アンケートの中の都道府県教育委員会に対する設問において、域内の市町村教育委員会に対し、児童生徒・保護者による教員評価や学校評価を導入するように促しているかと尋ねたところ、「促している」との回答が46.8%(22都道府県)に止まっており、過半数の都道府県教育委員会が閣議決定を遵守していないという結果が明らかになっている。同アンケートによれば、73.6%の保護者が教員の勤務評定に児童生徒・保護者からの具体的な教員評価による結果を反映して欲しいと回答している。これらの調査結果をも踏まえ、当面、以下の施策を早急に講じる必要がある。

【具体的施策】

学校の自己評価の実施と公表については、設置基準において努力義務となっているが、同「3か年計画(再改定)」にある「授業や学級経営、生徒指導等を含む、学校教育活動に関する児童生徒・保護者による評価をその匿名性の担保に配慮しつつ、

学校評価の一環として実施し、その評価結果を適切に取りまとめ、個人情報に配慮した上でホームページ等で公表するよう促す。校長は児童生徒・保護者による具体的評価結果を教育委員会に報告し、教員評価や教員研修を行っている市町村や都道府県の教育委員会が学校教育の改善のため、適切に活用できるよう促す」という内容について、各教育委員会や各学校において着実に実施されるよう引き続き促すべきである。特に、評価における匿名性の担保への配慮について、無記名による実施等の具体的な手法を紹介することなどを通じて、引き続き一層促すべきである。**【平成 18 年度中に措置】**

併せて、既に匿名性の担保への配慮に関する学校の取組について調査しているところであるが、来年度以降も引き続き定期的に調査し公表すべきである。**【平成 19 年度以降逐次実施】**

また、学校教育活動に関する児童生徒・保護者による評価を行うことを促すための具体的な方策について検討すべきである。**【平成 19 年度より検討開始】**

私立学校における児童生徒・保護者による教員評価制度・学校評価制度の確立

【問題意識】

児童生徒・保護者による教員評価及び学校評価については、「3か年計画(再改定)」において、私立学校への適用も促すこととされているが、文部科学省が策定した「義務教育諸学校における学校評価ガイドライン」(平成 18 年 3 月 27 日)や「初等中等教育局長通知」(17 文科初第 1183 号 平成 18 年 3 月 31 日)においては、私立学校等へ適用すべきである旨が明示されていない。私立学校についても、公費が投入され規制・税制等による恩典を受けている以上、児童生徒・保護者による教員評価・学校評価を実施して適切に公表することは、納税者に対する説明責任を果たす上で必須のことであって、公立学校に準じた措置を講じることを私学助成の交付要件とすることについても検討する必要がある。内閣府「学校法人アンケート」(平成 18 年 11 月 27 日)によれば、学校教育活動に関する児童生徒・保護者による評価の実施状況について、実施しているとする回答が小学校・中学校でそれぞれ、22.1%、32.5%となっており、市区教育委員会経由での公立学校の調査結果(学校評価全体で小学校 83.6%、中学校 81.5%)と単純に比較はできないものの、公立学校よりも明らかに実施率が低いことは容易に推測できる。なお、同アンケートの中で「都道府県知事部局から、学校教育活動に関する児童生徒・保護者による評価を実施するよう、通知や指導を受けたかどうか」を尋ねたところ約 4 割の学校法人が「通知や指導を受けていない」と回答し、閣議決定事項が遵守されていないという由々しき

結果が明らかになっている。当面、以下の措置を早急に講じるべきである。

【具体的施策】

私立学校においても、公立学校と同様の事項について、当該学校の実状や独自性に十分配慮した上で、授業や学級経営、生徒指導等を含む、学校教育活動に関する児童生徒・保護者による評価をその匿名性の担保に公立学校同様配慮しつつ、学校評価の一環として実施し、その評価結果を適切に取りまとめ、個人情報に配慮した上でホームページ等で公表するよう促すべきである。【平成 18 年度中に措置】

併せて、既に匿名性の担保への配慮に関する学校の取組について調査しているところであるが、来年度以降も引き続き定期的に調査し公表すべきである。【平成 19 年度以降逐次実施】

条件附採用期間の制度運用及び分限処分の判定

【問題意識】

「3か年計画(再改定)」においては、条件附採用期間の制度運用の際や、分限処分とすべき教員を判定するための具体的で明確な運用指針を任命権者が策定する際には、「授業や学級経営、生徒指導等を含む、学校教育活動に関する児童生徒・保護者による評価」を踏まえることとされているが、同「教育委員会アンケート」によれば、条件附採用期間で児童生徒・保護者による教員評価を「活用するつもり」と回答した都道府県教育委員会は2.1%(1都道府県)のみであり、31.9%(15都道府県)が明確に「活用するつもりはない」と回答した。また、分限処分とすべき教員を判定するための運用指針を策定し、その中に児童生徒・保護者による評価を取り入れている都道府県教育委員会は47都道府県の中で5都道府県のみであった。国が促すとされた「3か年計画(再改定)」の内容が、ほとんどの都道府県教育委員会において実効性を伴っていないという結果が明らかになっている。

【具体的施策】

同「3か年計画(再改定)」によれば、条件附採用制度については、真に教育者としての適性のある資質の高い者のみが本採用されることとなるよう、児童生徒・保護者による評価等を踏まえ、その厳正な運用を文書により促すこととされている。また、児童生徒・保護者による評価等を踏まえた、分限処分とすべき教員を判定す

るための運用指針の策定を促すこととされている。しかしながら、都道府県教育委員会等におけるこれらの理解が十分でないことから、同「3か年計画(再改定)」の内容が着実に理解されるよう改めて周知徹底すべきである。**【平成18年度中に措置】**

併せて、都道府県教育委員会等の取組について、必要に応じて調査し、結果を公表すべきである。**【平成19年度以降逐次措置】**

全国学力・学習状況調査における学校毎の結果公表等

【問題意識】

文部科学省が平成18年6月20日付けで通知した「平成19年度全国学力・学習状況調査に関する実施要領」によると、調査結果の公表にあたっては、学校が独自の判断で自校の結果を公表することは認めているものの、都道府県教育委員会に対し域内の個々の市町村名や学校名を明らかにした公表をしないように求めるとともに、市町村教育委員会に対しても域内の個々の学校名を明らかにした公表をしないように求めている。学力調査結果はあくまでも個別の学校に関する情報公開の一環として学校選択のための基本情報となるものであり、教育サービスを受ける学習者及び納税者に対する説明責任の観点からも学校ごとの結果を公表すべきと考える。また、噂や風評に依らない学習者の公正な選択を促すために、学力調査結果を含めた客観的な情報を十分に公開し、その一方、望ましい評価が得られなかった学校に対しては様々な教育支援を並行して行う必要がある。同「保護者アンケート」においては、数値の公表方法を検討した上で学校毎の結果を公表すべきとする保護者が68.4%に達し、さらに、そのうちの3分の2にあたる保護者が「各教科の平均点、全教科の平均点など、学校毎の点数をそのまま公表すべきである」旨回答している。当面、以下の措置を早急に講じるべきである。

【具体的施策】

全国的な学力調査の実施については、「3か年計画(再改定)」において、「学力調査結果の取り扱いについては、適切に学校や教員の学力向上努力が促されることとなるよう努めるとともに、子どもたちに学習意欲の向上に向けた動機付けを与えるものとする」とされている。つまり調査結果については、少なくとも教員、校長、教育委員会が情報を共有し、経年変化の比較等、調査結果の活用・分析を通じて、学校ごとの教育施策や教員自身の指導方法の改善に資する資料として活用するよう周知すべきである。**【平成19年度中に検討・結論】**

教員採用制度改革の更なる推進

【問題意識】

団塊世代教員の大量退職を間近に控え、教員の年齢構成の均衡と少子化の進展を考慮すれば、有為で多様な人材を幅広い年齢層から確保することが重要である。このような観点から、特別免許状の活用促進策等について「第2次答申」において提言し、追って「3か年計画（再改定）」において閣議決定されたところである。

同「教育委員会アンケート」によれば、特別免許状の授与件数等には着実な成果が見られるものの、今後、教員の採用に際して、特別免許状の授与を前提とした採用選考を実施する予定があるかどうかを都道府県教育委員会に尋ねたところ、「予定はない・現時点ではわからない」とする回答が90%近くに達するなど、これらの取組が進んでいるとは言いがたい。各都道府県教育委員会等においては、特別免許状の授与を前提とした免許状を有しない者の採用選考を行うことについて、少なくとも採用に関する制度として設け、これを教員採用選考時の募集要項等に記載すべきである。

また、教員は批判能力の乏しい児童生徒を相手にし、その資質や適格性は実践を通じてはじめて確認されるという点で極めて特殊な職業である。条件附採用期間を経て本採用になると、手厚い地方公務員法上の身分保障の適用を受け、指導力不足や怠業等があっても余程のことがない限り分限免職に出来ないのが実態となっている。条件附採用制度や分限免職制度の厳格な運用を進めることは上述のとおり極めて重要であるが、これらに加えて、新卒の教員については、条件附採用期間後に一定の任期付き任用期間を経て、その間に児童生徒・保護者による評価を含む厳正な評価により、教員としての資質を見極めることができた者のみを期限の定めのない任用に移行させる制度とする等、教員採用制度について抜本的な取組を進めるべきである。

同様に、教員免許更新制については、児童生徒・保護者による評価を踏まえて、教員としての資質を欠く場合の分限免職を行う上での要素として活用可能な制度とすべきである。

【具体的施策】

教員免許状を有しない有為で多様な人材の採用選考等、教員登用の複線化を進めることは、教員の資質向上にとって極めて効果的な施策であることから、特別免許

状等の授与を前提とした免許状を有しない者の採用選考を行うことについて、積極的に活用するよう、改めて各都道府県教育委員会や学校法人等にさらに周知するとともに、実施状況を定期的に調査すべきである。**【逐次措置】**

教職大学院の修了者の採用・処遇における公平性の確保

【問題意識】

教職大学院修了者の処遇等については、「3か年計画(再改定)」において、「教職大学院の修了者の採用・処遇については、その修了者が教員としての一定以上の資質を備えているとの先験的な前提に立って、制度的に大学学部卒業者や一般大学院修了者等と異なる措置を講じることは適当ではなく、修了者の実績等を踏まえ、都道府県教育委員会等において選考の公平性に留意しつつ対応する」(逐次実施)とされている。一方、同「教育委員会アンケート」において、教職大学院を設置予定の教員養成系大学・学部等から、教職大学院修了者の採用や処遇等に関する働きかけを既に受けているかどうかを都道府県教育委員会に尋ねたところ、8都道府県が「受けている」と回答し、そのうち4都道府県が「教職大学院修了者の優先的採用」についての働きかけであると回答した。上記閣議決定の趣旨が十分周知されていない結果となっている。

【具体的施策】

現在、教職大学院については、平成20年4月以降の開校を目途に制度設計が進んでいるが、各都道府県教育委員会、独自の採用を行う市町村教育委員会及び教職大学院を設置する可能性のある教員養成系大学・学部等に対して、同「3か年計画(再改定)」の内容を周知すべきである。**【平成18年度中に措置】**

(2) 教育バウチャー構想の実現

【問題意識】

「教育バウチャー」とは、元来、教育に用途を限定して換金できる金券を児童生徒1人当たり一定額になるよう教育の受け手に交付する仕組みである。転じて実際の運用では、対象となる学習者が学校を選択した後、その人数に応じて当該機関に対して補助金が交付される形態が一般的である。また、教育バウチャーはその目的や対象者

により、例えば米国型（教育機会の多様化を推進するため、主として貧困家庭の児童生徒が私立学校にも進学できるよう奨学補助をする形態）又は欧州型（原則として全児童生徒を対象とし、児童生徒数に応じた教育予算を毎年各学校に配賦する形態。公立学校を対象としたイギリス、公私同一条件のオランダ、スウェーデンなどに実例）に類型化することが可能である。

現在、教育の公的支出は学級数・教員数を基準とする機関補助となっており、学校で実際に提供されている教育サービスの質及びそれに対する学習者の評価が反映されにくいいため、学校側には改善へのインセンティブが働きにくい。公立学校に関しては、学校選択制の普及促進が、このような現状の改善に資すると期待されるが、その選択の結果を予算配分にも反映することによって実質的な予算配分権限を教育の提供側から学習者側に転換することとすれば、学校運営にも規律と緊張感が生まれ、学習者本位の教育の確立にまた一步近づくことができる。

また、児童生徒1人当たりで見た場合、国公立学校に対して私立学校を大きく上回る公的支出が行われている結果、例えば、比較的所得の高い層の児童生徒は私立学校を早い段階から選択し自ら受けたい教育を受ける機会を享受できる一方、そのような環境にない児童生徒は自ら通いたいと思う公立学校を選択する機会さえ保障されていないのが現状である。そこで、教育の質の向上に向けた各学校の改善努力を一層促すとともに、学習者に対して公平かつ多様な教育機会を提供するため、自ら望む教育を受けたいという学習者の権利として学校を選択できる機会を完全に確保するとともに、各学校を選択した児童生徒数に応じて予算を配分する必要がある。

内閣府「保護者アンケート」（平成18年11月27日）によれば、上記のような児童生徒数を基準とする予算配分方式について、回答者の5割以上が賛成し、反対は1割強にとどまっている。また、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」（平成17年6月21日閣議決定）においては、「我が国の社会の実態や関連の教育制度等を踏まえ、海外事例の実態等を検証しつつ、教育における利用券制度について、その有効性及び問題点の分析など、様々な観点から検討し、重点強化期間内に結論を得る」とされており、さらに、「3か年計画（再改定）」においても、「教育バウチャー制度について、我が国の社会の実態や関連の教育制度等を踏まえ、海外事例の実態把握、その意義・問題点の分析等様々な観点から、今後更に積極的な研究・検討を行う」とされているところである。

実質的な教育バウチャー制度は、米国、イギリス、オランダ、スウェーデン、チリ等で導入され、社会の仕組みとしてすでに定着している。例えば、米国ではウィスコンシン州ミルウォーキー市（1990年～）、オハイオ州クリーブランド市（1995年～）、フロリダ州（1999年～）等に本格的な教育バウチャー制度が導入されており、主に低所得者層の児童生徒が私立学校へ進学する際に公費補助をしている。その他、ニュー

ヨーク市、ワシントンD.C.などで民間の基金を活用した類似の制度が存在している。

欧州では、オランダ（1917年～）、イギリス（1988年～）、スウェーデン（1992年～）等において学校選択制が導入された際に、児童生徒1人あたりの基準で国や地方自治体が学校予算を配分する制度が導入されている。何れも制度発足からかなりの年月が経過しているが、特段の制度の見直し等を行われておらず、社会制度としては非常に安定的なものと評価されている。

教育バウチャー制度については、過疎地など児童生徒の少ない地域の学校運営が成り立たなくなる、障害者等の教育弱者に対して不利益を与える等の批判がある。しかし、ナショナルミニマムとしての教育サービスの水準については、それを全うできるようなサービスを保証することと、現行のような機関補助によって行わなければならないとすることは無関係である。例えば、イギリス、オランダ等では児童生徒1人あたりの補助金額の単価を決定する際に、過疎や障害の程度、及び児童生徒の年齢等が考慮されて、より困難な状況で教育を提供しなければならないという理由から、1人あたりの補助金額が一定の基準のもとに増額されている。教育バウチャー制度によって本人の能力や特性に応じた木目細かい対応が可能となっていると言える。

なお、日本において教育バウチャー制度を機能させ、期待した政策効果を上げるためには周辺の制度整備が不可欠である。教育バウチャー制度導入の前提である学校選択制を十分に機能させるとともに、各学校の運営を画一的に縛るのではなく、個々の学校の自主性・自律性を尊重し、創意工夫が発揮できる環境を整える必要がある。学校及び校長の権限と責任の拡大を図り、また学習者による教員評価・学校評価の徹底及びそれらを含む学校に関する情報公開の徹底など、学習者本位の教育を実現する上で必要な諸制度の改革も併せて実施しなければならない。諸外国の事例分析においても、その評価がバウチャー制度固有のものによるものなのか、又は周辺の諸制度によるものなのか等についての実証的な分析を踏まえ、我が国に相応しい制度設計や環境整備の在り方について検討を進める必要がある。

【具体的施策】

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」(平成17年6月21日閣議決定)においては「我が国の社会の実態や関連の教育制度等を踏まえ、海外事例の実態等を検証しつつ、教育における利用券制度について、その有効性及び問題点の分析など、様々な観点から検討し、重点強化期間内に結論を得る」とされているところであり、教育バウチャー制度について、我が国の社会の実態や関連の教育制度等を踏まえ、海外事例の実態把握、その意義・問題点の分析等様々な観点から、今後更に積極的な研究・検討を行う。**【引き続き検討、平成19年度以降速やかに結論】**

(3) 教育委員会制度の見直し等

【問題意識】

現在の教育行政組織は、教育を受ける立場の学習者の期待や意見に対して明確な権限と責任に基づいて即応できる体制にない。すなわち、学校長、市町村の首長及び教育委員会並びに都道府県の首長及び教育委員会が並列的あるいは重疊的に存在し、学習者から見て権限と責任の所在が曖昧になっている。また、教育現場における重要事項や基本方針を決定し執行すべき教育委員会は、本来の理念には反して、学習者の利益を代弁していない。教育委員には保護者を含むよう努力規定があるものの、実際には教育長を除く教員委員に占める保護者の割合は僅か1割強であり、教員委員と教育委員会事務局の長を兼任する教育長には、市町村教育委員会において教職経験者が約7割近くに達するなど、供給者側の視点に立った画一的な学校運営を助長する委員構成となっている。その結果、むしろ各地方公共団体に画一的に設置されているため国の指導助言等に基づく上意下達のシステムとして機能しており、能力や適性に応じたきめ細かい教育が必要とされる学習者が置き去りにされるという状況すら生み出している。さらに、公立学校の設置者であり、かつ本来地方行政について住民に責任を負うべき首長には教育行政の執行権限がなく、政治的中立性の確保という名のもとに一般行政とは独立して設置されている現在の教育委員会制度は、明らかに民意に対して鈍感になっていると言わざるを得ない。

こうした状況等を踏まえ、平成18年7月7日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」では、「教育委員会制度については、十分機能を果たしていない等の指摘を踏まえ、教育の政治的中立性の担保に留意しつつ、当面、市町村の教育委員会の権限（例えば、学校施設の整備・管理権限、文化・スポーツに関する事務の権限など）を首長へ移譲する特区の実験的な取組を進めるとともに、教育行政の仕組み、教育委員会制度について、抜本的な改革を行うこととし、早急に結論を得る。」とされ、かかる方針の具体化を図るために、当会議としては本年7月にとりまとめた「規制改革・民間開放の推進のための重点検討事項に関する中間答申」において、教育委員会の必置規制を撤廃し、首長の責任の下で教育行政を行うことを地方公共団体が選択できるようにすることを提言したところである。しかしながら、その後いじめの問題や必修科目の未履修の問題等が顕在化する中で、教育委員会の在り方をめぐっては様々な指摘がなされている。こうした中で当会議としては、当面の課題に即応できる体制作りの観点から教育行政の仕組み、教育委員会制度の抜本的改革について早急に検討すべきと考える。

また、市町村立小中学校等の教職員の身分は、設置者たる市町村の職員である一方で、その人事権が都道府県の教育委員会にあるという現状は、責任と権限の不一致の最たるものであり、教育現場の自主性・自律性発揮を損ない、児童生徒・保護者を含む教育現場の評価に基づく教職員の適切な処遇という点からも問題がある。また、地域に根ざすという意識を現場が持ちにくくなっているという問題点も指摘されており、より教育現場に近いところに責任と権限を移すべきであると考えられる。このことから、教職員の人事権については、中核市を始めとする一定の地方公共団体へ移譲することを検討し、人事権を移譲する場合は都市部と離島・山間部等が必要に応じて自主的に採用や異動において協力し、広域で一定水準の人材が確保されるような仕組みを新たに設ける。また、その状況や市町村合併の進展等を踏まえつつ、その他の市町村への採用や人事異動を含めた人事権移譲を進める必要がある。

【具体的施策】

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」(平成 18 年 7 月 7 日閣議決定)及び「構造改革特区の第 9 次提案等に対する政府の対応方針」(平成 18 年 9 月 15 日構造改革特別区域推進本部決定)を踏まえ、改正教育基本法の国会論議や教育再生会議の意見も踏まえて、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の改正を行うものとする。【平成 18 年度措置】

(4) 適正な研究費の配分等

【問題意識】

競争的研究資金に関しては、本来、研究成果の期待値が最大になるよう配分が行われることが望ましく、また、社会的にも最大限の効果をもたらすように厳正な審査・評価体制を構築することが求められている。しかし、現行の審査・評価体制においては、巨額な公費が投入されているにもかかわらず、必ずしも納税者たる国民への説明責任が徹底されていないとの指摘もある。競争的研究資金の配分審査・事後評価の透明性の向上を図ることが重要となっており、審査・評価の基準や審査員・評価員の選任基準の明確化・客観化に努めることが求められている。

こうした事態の改善を図るためには、事後評価において、評価の対象となる研究成果を厳密に把握すること、事前審査の段階で過去の評価結果を判断材料として活用すること、審査・評価を担当する有識者の選定基準の一層の具体化・客観化を図る必要があること等を踏まえ、透明かつ公正でより効率的・効果的な審査・評価体制

を確立する必要がある。

かかる観点から、当会議では、我が国の競争的研究資金予算総額のうち7割以上を占める文部科学省及びその業務を受け持つ科学技術振興機構・日本学術振興会が所管する制度について検討を進め、以下において、科学技術振興調整費、戦略的創造研究推進事業及び、科学研究費補助金における制度の諸問題を示し、講じるべき措置について提言するものである。

なお、当該競争的研究資金については、学術的研究のための資金と政策的研究の性格が強い資金とに区分され、これらについては審査・評価の視点が異なるため、学術的研究と政策的研究それぞれの審査・評価基準を定める必要がある。

【具体的施策】

以下の ~ に掲げた事項について、それぞれ後述する対応を行うこととする。その際、関係府省においては、今後、総合科学技術会議が、平成19年夏にとりまとめる競争的研究資金の制度改革に関する議論を踏まえ、当会議と調整しつつ検討することとする。

審査・評価基準の再構築

【問題意識】

現行の審査方法においては、審査員一人当たりが担当する申請数が多いため、個別申請ごとの審査の時間が短く、申請者の計画を十分に吟味する余裕がないのが実態である。そのため、研究費配分の採択に際しては申請者の研究能力ではなく、相応の成果を保証するように見える書類の作成能力、プレゼンテーション能力にウェイトが置かれたり、申請者の知名度や所属研究機関に左右された判断に陥る可能性もある。過去の関連した業績を申請書類に記載する等の工夫はなされているものの、それだけではその申請者が研究計画を達成するのに必要な研究業績を有しているかなどを正確に判断するには不十分である。

また、研究歴の浅い若手研究者については、例えば一定期間少額の研究資金を過去の実績よりも研究計画に重点を置いて配分し、より多くの若手研究者に研究機会を与えることで有能な研究者の発掘を図るとともに、爾後研究実績を重視した審査方法に移行することについても検討が必要である。

さらに、科学技術振興機構が配分する学際的なプロジェクト研究の事後評価に関して、例えば法学や経済学、理学、医療などの複数の分野が混じった研究を行う場合、

それぞれの分野で評価時に重要視すべきポイントが異なるため、分野ごとの単なる寄せ集め評価が行われているに過ぎず、巨額の研究費に見合うだけの研究成果が出されているか否かを見誤る可能性が高いとの指摘もあることには留意が必要である。

【具体的施策】

ア 科学技術振興機構・文部科学省

審査に当たっては、事前の申請に係る研究計画そのものの評価だけでなく、学術的な研究能力が強求められる領域においては、研究能力を示す過去の関連論文等の資料の活用を図ったり、過去に助成を受けた研究費に対する学術的・社会的成果など、過去の実績も十分考慮した評価を行うための手法について検討すべきである。また、審査における基準をより客観的で反証可能性のある厳正なものとするため、学術誌の格付け、定評のある賞の受賞経験等の指標を定量化することについて、検討すべきである。【平成19年度中検討・結論】

また、複数の研究者がチームを組んで行うような大規模プロジェクト研究においては、個々の研究者の能力の高さだけでなく、優れたマネジメント能力を有する研究者の存在が不可欠である。しかし、優れた研究者が優れた研究マネージャーとは限らず、研究者個人の能力や実績等を基準とする一般的な審査基準では適正な研究費配分が実現されない恐れがある。そのため、審査の基準・手法を明確化・客観化しつつ、主任研究者のマネジメント能力について、十分な審査を行うべきである。【平成19年度中検討・結論】

さらに、明確な目標が設定されている学際的なプロジェクト研究に対する適正な評価を行うためには、個別専門分野ごとの研究成果にとどまらず、プロジェクト全体として、その目標に対して如何に寄与しているかという点や研究マネージメントがしっかりしているか等を客観的に評価することを検討すべきである。【平成19年度中検討・結論】

イ 日本学術振興会・文部科学省

審査に当たっては、事前の申請に係る研究計画そのものの評価だけでなく、研究能力を示す過去の関連論文等の資料の活用を図ったり、過去に助成を受けた研究費に対する学術的・社会的成果など、過去の実績も十分考慮した評価を行うための手法について検討すべきである。また、審査における基準をより客観的で反証可能性のある厳正なものとするため、学術誌の格付けやサイテーションの回数、定評のある受賞数等の指標について、定量化を試みつつ、それらも活用した審査を行うべきである。【平成19年度中検討・結論】

また、複数の研究者がチームを組んで行うような大規模プロジェクト研究においては、個々の研究者の能力の高さだけでなく、優れたマネジメント能力を有する研究者の存在が不可欠である。しかし、優れた研究者が優れた研究マネージャーとは限らず、研究者個人の能力や実績等を基準とする一般的な審査基準では適正な研究費配分が実現されない恐れがある。そのため、審査の基準・手法を明確化・客観化しつつ、主任研究者のマネジメント能力について、十分な審査を行うべきである。**【平成19年度中検討・結論】**

研究効率の概念の導入

【問題意識】

特定の研究者への過度な集中や研究費の無駄を徹底的に排除するとともに、研究費の効率的な執行を行うことが肝要である。研究費に関しては、基本的には、投入金額が多ければ多いほど、その分比例的に研究成果である論文本数が増えていく傾向があると考えられるが、多額の資金が配分されている特定大学においては、論文等の学術的な成果の絶対量は多いが、研究費の投入額当たりの成果で見ると必ずしもパフォーマンスがよいわけではないという指摘もある。その大きな要因は、現在、事後評価において、計画との対比においてどの程度の成果が上げられたかという視点からの評価は一定程度なされているものの、当該成果を得るためにどの程度の研究費が費やされたかという観点からの効果の検証が十分ではないことにあるとも考えられる。

【具体的施策】

ア 科学技術振興機構・文部科学省

科学技術振興調整費、戦略的創造研究推進事業について、研究費の無駄の排除を促し、効率的な研究を推進していくため、総研究費に対してどの程度の研究成果が達成されたか、達成される見込みであるかなどといった観点も踏まえ、制度等の特性に応じて、これを審査や事後評価に活用することを検討すべきである。

その際には、関連する論文の本数や論文掲載誌の格付け、定評のある賞の受賞経験等の指標を定量化することについて、検討すべきである。**【平成19年度中検討・結論】**

イ 日本学術振興会・文部科学省

科学研究費補助金について、研究費の無駄の排除を促し、効率的な研究を推進していくためには、審査・評価基準において、総研究費に対してどの程度の研究成果が達

成されたか、達成される見込みであるかなどといった概念を盛り込んでこれを審査や評価に活用すべきである。

その際の研究成果に関しては、審査時と同様に関連する論文の本数や論文掲載誌の格付け、サイテーションの数、定評のある受賞数等の定量化された指標も活用した評価を行うこととするべきである。事前の審査においても、研究費投入額に対していかに大きな成果を上げられるかという観点を審査に取り入れることについて、過去の業績を十分に踏まえ、制度の特性に応じて検討すべきである。**【平成 19 年度中検討・結論】**

研究費の使途の更なる弾力化

【問題意識】

研究とは本来、試行錯誤をしながら新たな分野を開拓する性格のものであり、予算上の定型的な取り扱いにはなじまない面が多々ある。

科学技術振興調整費及び科学研究費補助金においては、研究費の使途が限定的であるといった問題点を解消するため、原則として交付された直接経費の総額の 30% の範囲であれば自由に各費目額の変更が可能となっており、なおかつ 30% を超える場合でも変更契約あるいは申請・承認という手続きを経れば変更が可能な制度となっているところである。しかし、研究費の執行に関しては、当初の研究計画通りに執行することよりも研究成果を最大とすることが期待される執行が求められるのであり、より一層の弾力化が必要である。

その一方で、事後の評価を徹底し、研究成果にこれまでよりも厳格な責任を持たせることで、研究者に対してより高い成果を上げることを促すような仕組みの検討が必要である。

【具体的施策】

ア 科学技術振興機構・文部科学省

科学技術振興調整費の執行に関して、研究開始後により高い研究成果が期待される場合は、研究計画の見直しや費目間・年度間等において研究費の弾力的な執行を一層図るため、その制度の使用実態について検証すべきである。**【平成 19 年度中検討・結論】**

イ 日本学術振興会・文部科学省

科学研究費補助金の各費目額の変更について、研究者・配分機関双方の事務効率化という観点からも、研究計画の進捗に応じて、交付決定者の承認なしに自由に変更することができる費目間流用の割合を、交付された直接経費の総額の30%にこだわらず検討するとともに、承認手続の円滑化を図るべきである。【平成19年度中検討・結論】

長期的研究振興策の検討

【具体的施策】

政策的研究の分野においては、短期的視野に立った研究が必要な場合もあるが、学術的研究の色彩の濃い分野においては、基本的に長期的な研究振興を考慮する必要がある。科学研究費補助金においては、短期的な流行トピックに左右されることなく、分野横断的に研究の基盤となることが期待される研究や短期的には成果の期待できないような研究に対しても配慮した研究費配分がなされるよう、長期的な視点に立ち、明確で理論的・実証的な研究振興策について検討すべきである。【平成19年度中検討・結論】

追跡評価の促進

【問題意識】

「規制改革・民間開放推進3か年計画（再改定）」（平成18年3月31日閣議決定）では、科学技術振興調整費の配分が適正に行われ、その研究がいかにか社会的貢献を為し得たのか、政策実現に寄与したのか、基礎的学術研究の基盤に寄与したのか等を検証できるよう、審査・事後評価に関して「より公正性・透明性の高い、反証可能性のある厳正な枠組みの構築を図る」とされている。特に総合研究に関する5年後の追跡評価については、「そのような取り組みを一層促進し、広く社会経済的な効果の計測につなげるとともに、その範囲を更に広げていく」と併せて閣議決定されているところである。

【具体的施策】

ア 科学技術振興機構

同機構において、戦略的創造研究推進事業の追跡評価を行うに当たっては、より

定量的・客観的手法が取り入れられるべきであり、追跡評価のための適切な指標や手法について検討を進めるべきである。【平成 19 年度中検討・結論】

イ 日本学術振興会・文部科学省

科学研究費補助金を用いて行われる基礎研究等においては、その成果が短期間に確認しづらいこともあり、研究終了後、一定期間経た後にその研究成果から生み出された効果・効用や波及効果を検証することが必要である。そのため、科学研究費補助金に係る追跡評価の在り方を検討し、広く効果の計測につなげていくとともに、より公正性・透明性の高い審査の実現に活かしていくべきである。【平成 19 年度中検討・結論】

審査・評価者の選定の改善

【問題意識】

科学技術振興調整費における審査・評価者については、「規制改革・民間開放推進 3 か年計画（再改定）」（平成 18 年 3 月 31 日閣議決定）において、「プログラムの趣旨を踏まえた審査・評価の視点に配慮しつつ、審査・評価等を行う審査・評価者にふさわしい卓越した学識（研究業績等）や判定能力を保持していることの根拠について、博士学位の取得、評価の定まった十分な質・量の研究業績等を踏まえて厳正な審査を行った上で、審査・評価の依頼をする」とされているところである。

一方、日本学術振興会の審査・評価者の選定基準においては、「当該学研究分野に精通し、公正で十分な評価能力を有する」ことや、「当該専門分野に関し、専門的識見を有する」こと等、抽象的・一般的な基準の設定に止まっており、審査・評価者に求められる能力について、審査・評価の公正性を確保するに足る具体的・客観的な基準とはなっていない。

なお、公表される審査員ごとにはいかなる意味で上記の閣議決定にある基準に該当しているかについて具体的に根拠を明記することも必要である。

【具体的施策】

ア 科学技術振興機構・文部科学省

科学技術振興調整費に係る審査・評価者の選定基準においては、「関連分野の研究実績が優れていること、学会等での活動実績が優れていること」等の抽象的・一般的な基準の設定に止まっており、審査・評価者に求められる能力について、審査・

評価の公正性を確保するに足る具体的・客観的な基準とはなっていない。このため、審査・評価者について十分な多様性・中立性・公平性が確保されているかどうかという観点を踏まえ、現行の選定基準について厳格に検証を行うべきである。

なお、戦略的創造研究推進事業についても、上記の趣旨を徹底すべきである。**【平成 19 年度中検討・結論】**

イ 日本学術振興会

科学研究費補助金について、プログラムの趣旨を踏まえた審査・評価の視点に配慮しつつ、審査・評価等を行う審査・評価者にふさわしい卓越した学識（研究業績等）や判定能力を保持していることの根拠について、博士学位の取得、評価の定まった十分な質・量の研究業績等を踏まえて厳正な審査を行った上で、審査・評価の依頼をすべきである。**【平成 18 年度以降逐次実施】**

プログラムオフィサーの選定の改善

【問題意識】

厳正な審査・評価体制を維持する上で、プログラムオフィサーの役割は重要であるが、研究そのものではなく研究事業の推進を図る役割を担うことから、プログラムオフィサーの選定には特に厳正な審査が必要である。特に日本学術振興会におけるプログラムオフィサーは、巨額の研究費配分にあたる審査・評価候補者を選定する権限を持っており、さらに慎重な審査が求められる。

その日本学術振興会における現状の審査基準は、審査・評価者の選定基準と同様、抽象的・一般的な基準設定に止まっている。また、候補者の基礎的な情報として、競争的資金における審査員歴や重要論文・著書等の情報提出を求めているが、その実績・業績の質を判定するだけの詳細な基準が定められていない。さらに、審査・評価者を選定する能力の有無を判断する上で必要とは考えられない審議会委員等の活動歴なる情報まで求めている。そのため、現在のプログラムオフィサーにおける研究機関ごとの分布を見れば、特定の大学群に集中しており、選定の公正性が保たれているか疑問が残る。

【具体的施策】

ア 科学技術振興機構

科学技術振興機構の戦略的創造研究推進事業におけるプログラムオフィサーについ

て、十分な中立性・公平性が確保されているかどうかという観点を踏まえ、現行の選定基準・手法について厳格に検証を行うべきである。【平成 19 年度中検討・結論】

イ 日本学術振興会

日本学術振興会におけるプログラムオフィサーについて、十分な多様性・中立性・公平性が確保されているかどうかという観点を踏まえ、現行の選定基準・手法について厳格に検証を行うべきである。【平成 19 年度中検討・結論】

また、日本学術振興会におけるプログラムオフィサーについては、客観的かつ明確な指標も活用しつつ、優れた研究運営・判断能力を有するかどうかについて、厳正に審査すべきである。【平成 18 年度以降逐次実施】

審査・評価における利害関係者の排除の徹底と多様性の確保

【問題意識】

特定研究者や特定研究機関への研究費集中が問題視されているが、審査・評価者の属性の偏りがその一つの要因であるとの指摘がある。具体的には、審査・評価者において、特定の研究機関、特にいわゆる旧帝大に代表される国立大学に所属する、又は在籍歴のある者が多数を占める傾向にあり、審査・評価における利害関係者の排除に関する規定を更に見直す必要がある。また、複数の競争的研究資金の審査員を兼任している事例や同じ研究グループに属する研究者同士がお互いに審査員と申請者となっている事例もあるとの指摘がなされているところである。これでは、自らの採択に影響することを恐れてお互いに有利な判定を行いがちになるのではないかと、という批判に応えることはできない。さらに、被採択者において、特定の研究者や研究機関、主要国立大学に所属する者が大きなシェアを占めており、その中でも世代が上に属する中核的な役割を担う者やその関係者に有利であるという批判もある。

そのため、審査・評価者については、過去 5 年以内に論文の共著者となった者、実質的に同じ研究グループに属する者、師弟関係にある者を選定しないことが必要であり、なおかつ審査者と被採択者という関係になる者が同時期又は一定期間内に逆の関係となるような審査員構成になっていないか等、検証することが必要である。

【具体的施策】

ア 科学技術振興機構・文部科学省

我が国の研究費には巨額の公費が投入されているということを再認識し、納税者た

る国民への説明責任が果たされるよう、科学技術振興調整費、戦略的創造研究推進における審査・評価者について、特定の研究者母集団に研究費配分が偏ることのないよう、多様性・中立性を確保するよう選定するとともに、事後的にも検証を行うべきである。**【平成 19 年度中検討・結論】**

イ 日本学術振興会・文部科学省

我が国の研究費には巨額の公費が投入されているということを再認識し、納税者たる国民への説明責任が果たされるよう、科学研究費補助金における審査・評価者について、所属・出身研究機関別（国公立大学別など）年齢構成等の観点から多様性を確保するように選定すべく厳密な規定を設けるとともに、論文の共著者、実質的に同じ研究グループに属する者、師弟関係にある者を選定しないこと等、利害関係者の排除をさらに徹底すべきである。**【平成 19 年度中検討・結論】**

10 農業分野

【問題意識】

農業分野については、意欲と能力のある農業経営者が、創意工夫を発揮し、自由に競争できる環境を整備すること、農業の活性化や産業としての自立、競争力の向上を目指すため、イノベーションの創出や新たなビジネスモデルの出現を促すことの2つの視点から、改革を進めていくことが重要である。かかる認識の下、全国に点在する意欲ある農業経営者から現場における具体のニーズを聴取した結果、経営基盤の確立・強化、選択肢の拡充・競争環境の整備、生産性の向上に資する規制改革が極めて重要である。

(1) 認定農業者制度の見直しについて

【問題意識】

認定農業者制度は、農業経営基盤強化促進法に基づき、市町村が地域の実情に即して効率的・安定的な農業経営の目標等を内容とする基本構想を策定し、これを踏まえ当該市町村において農業経営を営み、又は営もうとする者が作成した農業経営改善計画を認定する制度（計画の有効期間：5年）であり、認定農業者に対しては、低利融資制度や農地流動化対策などの支援措置が講じられている。換言すれば、本制度は「農業経営の改善に取り組む意欲のある者」、「農業経営のスペシャリストを目指す者」を認定農業者として位置付け、それ故、各種支援措置を重点的に実施しているものである。

しかし、市町村によっては農業経営改善計画の認定に当たり、法律に規定する要件のうち計画達成の确实性を判断するために独自の基準を設けている場合が見受けられる。

また、水田農業経営においては、米政策改革大綱の決定を受け、平成19年度より生産調整（需給調整システム）は農業者・農業団体による自主的・主体的な取組へ移行することとされているが、新たな需給調整システムの下においても、認定基準である「農用地の効率的かつ総合的な利用」の判断に当たっては、水田農業経営における生産調整対策の実施が引き続き考慮されることとされている。

このような中で、農業経営の改善に意欲を持って取り組む者を引き続き支援するため、真に経営努力を継続する者のみが認定農業者として位置付けられるよう改めて必要な措置を講ずるべきである。

【具体的施策】

農業経営の発展に資する業態に対する支援【平成 19 年度措置】

認定農業者制度は、自ら農業経営の改善を計画的に行おうとする者に対し、重点的に支援措置を講じ、もって効率的かつ安定的な農業経営を育成しようとするものであり、従来、農地の権原を有さず、農作業受託のみを行う者の取扱いが必ずしも明確でなかったところであるが、現下の農業政策が経営の実体に着目した支援を行う方向にシフトしつつあることを踏まえ、先般、コントラクターのような農作業受託のみを行う者であっても、主な基幹作業を受託し、収穫物の処分権を有している等農業経営の実体を有していれば、認定農業者として認められ得るよう措置されたところである。

しかしながら、農業経営の発展のためには、農業経営を営む者のみならず、特定の農作業のみを受託するコントラクターや、契約により農産物の提供を受ける出荷団体などの農業経営に関連する業態についても、様々な形による支援を行うことが必要である。

したがって、こうした農業経営の発展に資する業態に対し、資金調達の円滑化など、それぞれの業態のニーズや実態に応じた支援を強化すべきである。

認定農業者制度の運用改善【平成 19 年度措置】

ア 認定・再認定審査の透明性の確保

農業経営改善計画の認定に当たって、市町村が独自の判断基準を設けている場合があるが、これが公開されていないため、市町村における認定審査の基準が不透明になり、よく似た経営を営む農業者であっても、認定を受ける市町村が異なった場合、認定にバラツキが生じているケースも見受けられる。

したがって、認定手続きの透明性を確保するために、認定に当たって、市町村が独自の判断基準を設けている場合には、当該基準を公開するよう必要な措置を講ずるべきである。

イ 認定・再認定審査における第三者機関の設置・活用

よく似た経営を営む農業者であっても、認定を受ける市町村が異なった場合、認定にバラツキが生じている状況を改善するため、すでに一部の市町村において実施している認定審査における第三者機関の設置・第三者機関からの意見聴取が全国的に行われるよう、必要な措置を講ずるべきである。

ウ 再認定審査における判断基準の明確化

真に経営努力を継続したもののみが再認定されるよう、再認定においては、経営努力の判断基準として、従前の計画に係る経営規模、所得、労働時間等の目標の達成状況を把握し、その要因を分析した上で、再認定の可否を判断するよう必要な措置を講ずるべきである。

エ 認定取消し措置の適切運用

現在、農林水産省経営局長通知（平成 18 年 6 月 27 日付け 18 経営第 2053 号）において、市町村は、認定に係る全ての農業経営改善計画について、原則として毎年（少なくとも当該計画の有効期間の中間年には必ず）当該計画を検証し、取組が不十分である場合は、指導・助言その他の支援を実施することとなっており、それを受けた認定農業者に改善が見られない場合には、「適切に認定の取消しを行うことが望ましい」とされているが、経営改善に取り組む意欲がない農業者を認定農業者として支援することは政策の意図を歪めることになることから、認定の取消しについては、適切に運用されるよう必要な措置を講ずるべきである。

（２）農地の所有と利用の分離

【問題意識】

農地制度の改革は、農地の有効活用を前提に参入規制を緩和し、農地を農地として利用する限りは経営主体を問わず、農地を効率的に利用する者に農地を委ね農業を活性化することであり、それにより、他産業・異分野からの農業参入を促進し、様々な形態や新たなビジネスモデルで農業経営を展開する可能性を拡大することである。

力ある農業経営者は、所有ではなく利用による規模拡大をしている状況にある。この背景には、所有を前提に規模拡大を図ろうとすると、多額の資金が必要となるため、利用による規模拡大を図らざるを得ないとする事情がある。農業に限らず、資金力の乏しい経営者は、生産基盤の拡大に際し、所有か利用かを選択する場合、利用を選択するのは当然であり、利用が生産基盤の拡大手段となる。

また、長期の経営持続を可能とするため、生産基盤を長期間確保するということは選択肢の一つであり、農業においても農地を長期間安定的に利用したいというニーズがあるのは当然といえる。

しかし、現在の農地制度においては、「耕作者主義」（基本的に農家による農地の保有と耕作を前提とする）の考え方に基づき農地の権利が制限されている。また借地による農地の利用権の設定は、10 年未満のものが多くを占める状況にある。

したがって、農業経営者の更なる規模拡大や新規参入等による農業生産者間の競争を通じた効率的な農業を実現する観点から、農地利用の実態、権利保有者の意向等を踏まえ農地政策全般の再構築に向けて、検証・検討すべき時期に来ている。

【具体的施策】

農地政策全般の再構築に係る検証・検討【平成 19 年度検討開始】

農地の流動化及び規模拡大について賃貸借によるものが主流であるという実態を踏まえ、利用集積を加速化するために、所有と利用を分離し、経営的利用をさらに促進し、利用本位の農地政策としていくため、農地政策全般の再構築に向けて検証・検討を行うべきである。

その際には、農地を農地として利用することを前提に、他産業・異分野からの農業参入を促進し、様々な形態や新たなビジネスモデルで農業経営が可能となる観点も念頭に置いて、検証・検討を行うべきである。

農地の長期安定利用スキームの設定【平成 19 年度措置】

現状、借地による農地の利用権の設定や賃貸借契約は、10 年未満のものが多くを占めているが、これは、賃貸借期間が最長 10 年だという誤解や思い込みによるものであり、民法上の上限期間である 20 年までは設定が可能である。したがって、現行制度においても 20 年までの利用権の設定や賃貸借契約が可能である旨の周知徹底を図り、設定期間及び契約期間の長期化に取り組むべきである。

主体を問わない農地利用の促進【平成 19 年度措置】

経営主体を問わず農地の利用が可能となるよう農地政策を見直すためには、長期間の検討を要することが考えられる。

現在、特定法人貸付事業において、農業生産法人以外の法人であってもリース方式で農地の権利が取得できることとなっているが、参入区域（市町村が、耕作放棄地や耕作放棄地になりそうな農地等が相当程度存在する区域を、参入可能な区域として設定）内であれば農地に制限はないにも拘らず、リースのできる農地が耕作放棄地に限られるといった誤解や農地情報が不足しているといった指摘がある。

農業分野において新規参入の積極化が求められる中、農業経営に意欲的な一般法人の新規参入を促進するため、耕作放棄地以外の農地もリースが可能であることの周知徹底を図るとともに、一般法人の農業参入に資する農地情報を提供する仕組みを構築すべきである。

(3) 農業委員会の在り方の見直しについて

【問題意識】

農業委員会の権能は、農地転用許可申請についての都道府県知事に対する意見書の添付、利用権設定等促進事業の推進のための農用地の利用関係の調整等、要活用農地の所有者に対する指導及び市町村長への勧告要請などがあるが、その権限を行使する農業委員会の委員は、地元の農業者を母体とする選挙委員(40人以内)と選任委員(農協、農業共済組合及び土地改良区の代表者各1人以内と学識経験者4人以内)で構成されているため、転用判断については委員自身が利害当事者となり得る可能性や、農地の利用権の設定については委員同士が規模拡大を巡って対立するなど、利益相反が生じる可能性がある。

農業委員会については、こうした可能性を排除し、中立性を確保し構造改革を促進する組織としての役割が求められるのは当然であるが、実態としては、例えば転用審議において、何ら議論なく転用を認めるような農業委員会もあれば、厳格な審議がなされ、利益目的転用などは認めていない農業委員会もあるなど、市町村によって大きく運用が異なっている状況にある。

このように農業委員会の運用が異なる理由は、専ら農業委員の質に帰着する。今後の農業の展望を見据え、自己の利益ではなく農業経営者の育成を第一に考える者が農業委員となれば、農業委員会は求められる役割を果たすこととなるため、農業委員会に対して従来指摘されている問題も自ずと解決されることが期待できる。

【具体的施策】

権限行使における判断の統一化【平成19年度措置】

認定農業者に対して重点的に施策を実施するなど、従来の政策からの大きな転換期を迎えている状況を踏まえ、その政策意図を十分に農業委員会に浸透させるとともに、市町村によって異なっている農業委員会の運用や権限行使を是正するため、改めて、農業委員会の権限行使が統一的に運用されるよう、判断基準の周知徹底を図るべきである。

委員構成の見直し【平成19年度措置】

農業委員会の委員構成は、農業者を母体とする選挙委員(40人以内)と選任委員(農協、農業共済組合及び土地改良区の代表者各1人以内と学識経験者4人以内)とされているため、大半の農業委員会においては、選任委員数が少ない状況にある。

農業委員には、地元の農業の状況に深い理解のある農業者の存在は不可欠であるが、農業委員会が、中立性を確保し構造改革を促進する組織として機能を発揮するためには、選任委員に中立的な第三者である学識経験者が参加できるよう改めるべきである。

また、農業委員の被選挙権は「都府県にあつては十アール、北海道にあつては三十アール以上の農地につき耕作の業務を営む者」にあるが、農業委員会が農用地の利用関係の調整等を進めて行くに当たっては、農地の出し手や小規模農家の意向を踏まえつつも、その権能を行使する農業委員には、「農業経営の改善に取り組む意欲のある農業者」、「農業経営のスペシャリストを目指す者」である認定農業者などの今後の農業の担い手となる者を増やしていくべきである。

(4) 農協経営の透明化、健全化について

【問題意識】

農業の産業力を強化するためには、農業経営者の経営努力はもちろんのこと、農業関連流通の合理化・効率化も不可欠である。これを促すためには、農業関連流通において大きな地位を占めている農協において、真に農業経営者から選択される組織となるように経済事業をはじめとして改革を進めることが必要であるとともに、農業関連の流通市場における競争を有効に機能させる必要がある。

一方、本年7月に、公正取引委員会より2つの農業協同組合に対して、独占禁止法第19条（不公正な取引方法第13項〔拘束条件付取引〕に該当）の規定に違反するおそれがあるものとして、警告がなされている。

このような事例をみれば、一部の農協においては過去の事案等にも見られる不当な圧力の行使がいまだ行われているのではないかという疑念が払拭し難い状況にあり、かかる状況を放置すれば、今後求められる農業の活性化、担い手の育成に対しても悪影響を与えることとなると言っても過言ではない。

このため、不公正な取引の排除を徹底していくとともに、特に、組合員に奉仕する本旨から離れて組織的な利益を追求し、不公正な取引の排除に向けた内部管理態勢が必ずしも機能していないと考えられる農協においては、その内部管理態勢の強化に向けた改革を早急に進めていく必要がある。

さらに、真に組合員に選択される農協となるためには、その事業の運営・管理においてより一層の透明性を確保しなければならないのは当然であり、また、各事業の現状を正確に把握し、経済事業をはじめとする改革を促進するための措置を講じることが喫緊の課題である。特に、農協が信用事業を行っていることからすれば決算書類は

一部の利害関係者のためのものではなく、組合員が理解できれば足りるものではない。農協を取り巻く多数の利害関係者に対し明瞭に表示されることが必要であり、ペイオフなど自己責任が要求される環境下では他の業種、特に銀行等の金融機関との比較可能性に一層配慮する必要がある。

さらに、農協の会計監査は全国農業協同組合中央会（以下「全中」という。）の一組織であるJA全国監査機構が行っているが、全中の監査は第三者性に乏しく、監査人としての独立性の確保が困難であるとの指摘がなされている状況にある。一定の要件を満たす事業会社、金融機関については、会計の職業的専門家である公認会計士又は監査法人の監査を受けている。JAグループ内において監査体制を構築し、その実施に努力してきた取組については一定の評価がなされるものの、金融市場においては粉飾会計事件の多発を理由に会計監査の強化が求められており、また、農協においても上述のように一層の経営の透明性が求められる状況にあることから、現在の監査については見直しを検討する時期に来ている。

【具体的施策】

農協の内部管理態勢の強化

農協は、本年において2つの農協が公正取引委員会より独占禁止法に基づく不公正な取引方法に該当するおそれがある行為をしたものとして警告を受けたほか、不祥事の発生が多数報道されている。

現在、農協の経済事業をはじめとして改革に向けた取組がなされているが、農協の内部管理態勢についても強化が必要である。

したがって、経済事業をはじめとする改革を推進するとともに、農協は組合員に奉仕するという本旨を徹底し、コンプライアンス態勢の強化や業務の効率性、財務報告の信頼性を確保するためにも、引き続き内部統制の強化に取り組むべきである。

【平成19年度以降逐次実施】

特に、コンプライアンス態勢については、コンプライアンス委員会の設置などその強化が早期に図られるよう必要な措置を講ずるべきである。【平成19年度措置】

農協の不公正な取引方法等への対応強化【平成19年度措置】

「規制改革・民間開放推進3か年計画（再改定）」（平成18年3月31日閣議決定）において、「農協については、例えば組合員である農家への融資に際して自己からの機材の購入等を条件にするといった不公正な取引が独占禁止法の審決・警告に至った例が複数あるため、独占禁止法上の不公正な取引方法に該当するおそれがある農協の行為を示した独占禁止法上のガイドラインを作成する。【平成17年度中に結論、

平成18年度中に措置】とされていることについて、確実に実施するべきである。

そして、上記ガイドラインについて、公正取引委員会、農林水産省等の関係機関は、協力して、農協、農協組合員、農業者の組織する団体等に対し、説明会の開催やそれらの者が実施する研修への協力等を通して、周知徹底を図るべきである。

また、同計画において、「農協の指導機関である全中や実際に事業を行う全農が、上記ガイドラインを個別の事業に当てはめて、各農協がルールを逸脱することがないように分かりやすく解説した指針を策定し各農協へ指導を徹底するよう、所要の措置を講ずる。さらに、不公正な取引を行った農協に対し、現行の独占禁止法による措置のみでは十分ではないと認められる場合には、再発防止等の措置について、農業協同組合法による行政処分も含め、適正に対処するよう所管行政庁において徹底する。」とされていることについては、平成19年度以降も逐次実施すべきである。

さらに、公正取引委員会、農林水産省等の関係機関は、農協組合員、農業者の組織する団体等が農協に関する苦情について情報提供したり、農協が法令順守の観点から相談したりしやすくするため、農協、農協組合員、農業者の組織する団体等に対して、苦情受付・相談方法及び相談窓口の周知徹底を図るとともに、苦情・相談について協力して対応するなど、所要の措置を講ずべきである。

公正な競争条件の確保【逐次実施】

農業分野全般において、不公正な取引方法、不当な価格の引上げが行われないよう、独占禁止法違反の取締の強化を図るべきである。

農協経営の透明化に向けたディスクロージャーの改善【平成19年度措置】

経済事業改革をはじめとする改革を推進し、真に組合員に選択される農協となるため、農協経営の透明化は喫緊の課題であり、事業の運営・管理においては、現状を正確に把握し迅速に公開していくなど、より一層の透明性を確保しなければならない。

ア 業務及び財産に関する説明書類の様式統一

農業協同組合法（昭和22年法律第132号）第54条の3において、信用事業又は共済事業を行う組合は、事業年度毎に業務及び財産の状況に関する説明書類（以下「説明書類」という。）を作成し、当該組合の事務所に備え置き、公衆の縦覧に供しなければならないとされている。

しかし、説明書類に記載すべき事項は、農業協同組合法施行規則（平成17年農林水産省令第27号）第204条（単体）及び第205条（連結）において規定されているが、具体的な様式は定められておらず、必ずしも統一性が確保されてい

い。

したがって、全中が他の金融機関におけるディスクロージャーの状況を参考としつつ、説明書類の雛形を作成し、周知するなど一層の比較可能性を高めるよう所要の措置を講ずるべきである。

イ ディスクロージャーにおけるインターネットの活用

説明書類については、銀行や協同組織金融機関の多くがインターネットを活用しホームページで公開しているところである。組合員、貯金者等に対する情報開示を迅速に行うためにも、農協は、他の金融機関におけるホームページ上での説明書類の公開状況を参考としつつ、ホームページへの説明書類の掲載等、組合員、貯金者等の利便性に応じた公開方法で自主的開示を行うことが必要である。この自主的開示について、全中が農協に対し指導するよう、必要な措置を講ずるべきである。

ウ 組合員等に対する情報開示の拡大

現在、信用事業又は共済事業を行う組合については、部門別損益計算書の総会報告や説明書類の縦覧が義務付けられているが、部門別損益計算書や行政庁への報告書類として作成されているキャッシュ・フロー計算書は説明書類に含まれておらず一般に開示されていない。

したがって、全中が部門別損益計算書やキャッシュ・フロー計算書の一般への開示、更なる部門別の資産の情報提供を指導するなど、自主的な情報開示が促進されるよう必要な措置を講ずるべきである。

中央会監査の在り方についての検討【平成 19 年度検討開始】

全中は昭和 29 年に、JA グループの独立的な総合指導機関として設立され、その役割は「全国の農業協同組合及び農業協同組合連合会の運営に関する共通の方針を確立してその普及徹底に努め、もって組合の健全な発展を図る」と定款に定めている。

金融市場においては粉飾会計事件の多発を理由に会計監査の強化が求められており、相互扶助組織であり、かつ系統組織の形態を採用している農協においても一層の経営の透明性が求められている。

JA グループ内において監査体制を構築し、その実施に努力してきた取組については一定の評価がなされるものの、今後、適切に行うべき指導と一般的に求められる監査をより一層的確に実施していくことが必要である。

したがって、全中の一組織である JA 全国監査機構が実施している中央会監査に

ついて、様々な角度から、組合員、貯金者等が納得する監査の在り方について検討を行うべきである。

(5) 農業分野における銀行等の民間金融機関の参入促進

【問題意識】

昨今、消費者と生産現場を直接結び付けるべく、個人やマーケットに直接販路を見出す農業経営者が増加している。今後の農業の活性化のためにも、このように、生産に止まらず加工・営業・販売まで行う多角化した農業経営者の増加が不可欠である。他方、そのような農業経営者は、顧客開拓・販売に必要な運転資金及び生産基盤（農地・耕作機械等）の拡大に必要な設備資金の調達を、農協以外の金融機関に求める例もあり、事実、徐々にではあるが、地域金融機関等において農業分野への参入が増えている状況にある。

しかしながら、如何に優れた農業技術を保有していても、信用及び担保面において中小企業と全く同様の不足が生じており、また、農協以外の金融機関からの資金調達が困難な事例も見られる。

農業の産業力を強化するためには、農業関連の流通市場における競争を有効に機能させる必要があると同時に、農業関連の金融市場においても銀行等民間金融機関の参入を促進させる環境を整備することにより、競争を有効に機能させ、農業経営者の資金調達の円滑化等を促すことが重要である。

【具体的施策】

中小企業信用保険における対象事業の見直しと農業信用保証保険との連携強化による農業経営者等の資金調達の円滑化の促進

中小企業信用保険では、農業、林業、漁業等が信用保険の対象外とされているが、農産物の生産以外に製造加工を行っている場合や、きのこ生産事業やもやし栽培業などの生産設備を要する事業は、食品製造業として扱われるため保険の対象となっており、基本的には農業等を保険の対象外としながらも、製造や加工を伴う場合には限定的に保険の対象としている状況にある。

他方、生産に止まらず加工・営業・販売までの経営を行い、顧客開拓・販売に必要な運転資金及び生産基盤（農地・耕作機械等）の拡大に必要な設備資金の調達を、農協以外の金融機関に求める農業経営者が増加しているが、信用及び担保面において中小企業と全く同様の不足が生じており、農協以外の金融機関からの資金調達が

困難となっている事例が見受けられる。

そうした多角的農業経営者等を育成・支援するため、中小企業信用保険と農業信用保証保険の連携を強化するとともに、中小企業信用保険における対象事業について、必要な見直しを検討すべきである。

ア 中小企業信用保険と農業信用保証保険の連携強化【平成 19 年度措置】

農協以外の金融機関からの資金調達を求める農業経営者が信用保証協会の保証利用を希望した場合等で、信用保証協会において引受けの可否の判断がつかないような場合には、農業信用基金協会に連絡、相談するなど、農業経営者の資金調達の円滑化が図られるよう中小企業信用保険と農業信用保証保険の連携の強化を図るべきである。

イ 多角的農業経営者等への信用保険の在り方に関する検討【平成 19 年度検討、平成 20 年度結論】

現在、信用保険の対象となる農業関連事業者は、きのこ生産事業やもやし栽培業などの生産設備を要する事業者、生産のみならず、加工・販売業まで行っている事業者、に限定しているが、昨今の農業の多様化に伴い、多角的農業経営者等の信用保険へのニーズを把握するとともに、農林水産省とも協議の上、必要に応じ対応を検討すべきである。

ウ 農業サポート事業を信用保険の対象とすることの検討【平成 19 年度検討、平成 20 年度結論】

建設業者が農作業の一部を受注するようなケースが増加している。このような農業サポート事業への新規参入が積極化するよう、他産業から農業サポート事業に参入した事業者が信用保険の対象とすることについての必要性・妥当性について検討を行うべきである。

農業信用保証保険制度の対象融資機関の拡大【平成 19 年度検討・結論、引き続き措置】

農業信用保証保険制度においては、対象融資機関に銀行・信用金庫を認めており、銀行等民間金融機関の利用者にも配慮した仕組みとなっているものの、地域金融機関等において農業分野への参入が増えている状況を踏まえ、さらなる参入促進に向けた必要な見直しを行うべきである。

ア 対象融資機関の拡大

現在、農業信用保証保険制度においては、農協以外にも銀行、信用金庫等が対象融資機関となっているが、信用組合は対象融資機関となっていない。これを改め、信用組合も農業信用保証保険制度の利用対象融資機関とする方向で見直すべきである。

イ 農協以外の民間金融機関に対する農業信用保証保険制度の周知

地域金融機関等において農業分野への参入が増えているものの、農協以外の民間金融機関の農業信用保証保険制度の利用が進んでいない状況にある。

これは、農業信用保証保険制度の情報提供不足や、農業信用保証保険制度が農協系統機関専用の信用保証保険制度であるという誤解によるところも少なくないものと考えられる。

したがって、農業信用保証保険制度について、農協以外の民間金融機関に周知徹底を図るべく、情報提供等を積極化すべきである。

(6) 農業共済制度の見直し

【問題意識】

農業共済制度は、農業者が掛金を出し合って共同準備財産をつくり、災害が発生したときに共済金の支払いを受けて農業経営を守るという、農家の相互扶助を基本とした共済保険の制度であり、主要な作目のほとんどが制度の対象になっている。また、基本的には任意加入制であるが、米麦についてのみ、基幹作物としての重要性、全国的に作付けされており安定的な保険母集団を確保する必要性があることから、農業災害補償法により当然に加入することになっている(当然加入)。さらに、掛金に対して国が大幅な負担(共済掛金の40~55%)をしているだけでなく、共済組合の運営費にも国の負担があり、国が再保険を行っている。

しかし、本制度については、農業経営者より「掛け金負担が過大である」、「加入は農業者の自由にすべき」、「災害発生率に応じた掛金率となっていない」、「期待する補償が得られない」などの意見がある。

農業者の栽培管理能力は個々に異なることから、当然、災害等による影響や被害の度合も個々に異なる。栽培管理能力に優れた農業経営者もいれば、そうでない者もいることから、本制度に対する批判が生じている状況にあり、農業における生産活動のリスクヘッジの手段として、加入者の理解が得られるよう見直す必要がある。

【具体的施策】

情報開示の促進【平成 19 年度措置】

掛金の設定や損害補償金の算出根拠、また、加入要件の地域差に関する合理的説明など、加入者の理解が得られるよう、徹底した情報開示を促進すべきである。

栽培管理能力等に応じた掛金の設定【平成 19 年度措置】

農業者の栽培管理能力には大きな差があり、それによって、当然、災害等による影響や被害の度合が異なる。また、新たな農業技術を取り入れているか否かによっても、災害等による影響や被害の度合が異なる。

農業共済制度では、共済金額についても個人選択の途が開かれているが、さらなる選択肢を広げるため、現在、十分に活用されていない「環境や要素を踏まえて個々の農業者ごとに被害実態に応じた掛金率を設定するシステム」について、各共済組合が活用するよう促すべきである。

また、そのシステムや防災施設の設置状況等栽培管理技術による掛金の割引について、周知徹底を図るべきである。

選択の自由度の向上【平成 19 年度措置】

農業共済制度の目的は、農業災害補償法（昭和 22 年 12 月 15 日法律第 185 号）第 1 条に「農業災害補償は、農業者が不慮の事故に因つて受けることのある損失を補填して農業経営の安定を図り、農業生産力の発展に資することを目的とする」とあるが、本来、経営というのは、自主・自律が原則であり、リスクや競争にどのように対処するかを経営者が自ら考え、経営戦略を実行していくことが求められる。

したがって、リスクにどのように対処するかは、経営者の判断により決定すべきものであり、本制度も農業経営者にとっては、リスクヘッジ手段の一つの選択肢として位置付け、農業者の選択の自由度の向上を図るため、「引受方式及び補償割合を農家が選択できる仕組み」について周知徹底を図るとともに、各共済組合が組合員農家のニーズを踏まえて、できるだけ多くの選択肢を共済規程に盛り込むように促すべきである。

（ 7 ） 農薬の登録、肥料の銘柄登録、品種の登録、原原種生産の見直し

【問題意識】

農薬、肥料及び品種の登録については、安全性の担保等を理由に国が果たすべき役割として様々な検査が行われているが、登録に要する期間が長期に及ぶことなどから、

その期間短縮や必要性の見直しが求められている状況にある。これらの農業周辺産業についても見直しを行うことにより、農業経営者の生産活動においてコスト低下や効率化を促していくことも必要である。

また、原原種生産については、消費者が求める最終商品に合わせた原原種生産行っていくことが、日本の農産物の競争力を確保することに直結することから、マーケットニーズに対応するための環境を整備することが重要である。

【具体的施策】

農薬検査所【平成 18 年度検討開始、平成 19 年度措置】

農薬の登録については、安全性の担保等を理由に国が果たすべき役割として様々な検査が行われているが、他方で農薬の登録に要する期間が長期に及ぶことから、農業生産の効率化に向けその期間短縮、簡素化が求められているところである。

このため、農薬検査所において数値目標を設定すること等により検査の効率化に努めるとともに、関係行政機関と連携して農薬の登録に要する期間の短縮に取り組むべきである。

また、現在、薬効・薬害試験等農薬の登録申請に用いられる各種試験成績の一部には、都道府県の農業試験場等の公的機関において試験したものの提出が求められているが、期間短縮を図る観点から、信頼性を確保できる民間機関による試験を認めるなど民間開放を推進すべきである。

さらに、農薬の適用病害虫の適用拡大については、いまだ適用拡大について改良の余地があるため、さらなる適用拡大を認めるべきである。

肥飼料検査所【平成 19 年度措置】

普通肥料の銘柄登録については、安全性の担保等を理由に国が果たすべき役割として検査が行われている。

これまでも、業務の効率化による審査期間の短縮、業務のアウトソーシングの推進等の取組が行われているところであるが、普通肥料の生産業者の一層の負担軽減を図る観点から、原材料や生産工程・これまでの科学的知見を踏まえ、普通肥料のうち可能なものは更新期間を 6 年間に延長すべきである。

種苗管理センター【平成 19 年度措置】

品種登録については、区別性、均一性、安定性を厳格に審査するため、栽培試験における再試験率が高くなっているが、登録の遅延は、申請者において得るべき育成者権が早期に得られないといったリスクを内包している状態にある。

このため、再試験が必要とされる理由を明確に申請者に説明するとともに、申請者においてその説明に疑問があれば、意見交換を行うなどの透明性の高い対応の仕組みを確立すべきである。

また、品種登録業務の民間開放については、業務の一部である栽培試験においてのみ民間開放がなされているが、「規制改革・民間開放推進3か年計画(改定)」(平成17年3月25日閣議決定)において、「品種登録は、出願された品種について、他の者の利用を排除する排他的独占権がある育成者権を付与するものであるため、高いレベルの中立性及び公平性の担保が求められるものであると主張されている。しかしながら、中立性及び公正性の保持義務を制度上又は契約上課すことによって十分にこれらを担保できるものである。したがって、栽培試験の委託等、品種登録業務の民間開放を推進する。【平成17年度中に措置】」とされていることから、栽培試験のみならず、さらなる品種登録業務の民間開放を推進すべきである。

さらに、原原種生産については、民間参入に係る規制は存在しないものの、おおもとなる健全無病な原原種を確実に生産し、安定的に供給するには相当のコストを要するため、種苗管理センターでは多額の公費投入により原原種生産が行われている。同センターの原原種生産は、知事がまとめた生産者団体等の要望を踏まえた生産計画により行われているが、日本の農産物の競争力向上のため、さらにマーケットのニーズに的確に対応することが重要である。現在、同センターの中期計画において、原原種生産の部分的な民間移行が検討されているが、日本の農産物の競争力を高めるためにも、民間企業において生産意欲のある原原種については、安定供給の確保を図りつつ、民間移行を確実にかつ早期に行うべきである。

なお、その結果、同センターが引き続き生産を行う原原種についても、生産意欲のある民間企業が現れ、安定供給の確保が図られる場合は、その企業への原原種生産の移行を行うべきである。

(8) 創業・事業拡大等への支援について

【問題意識】

我が国の農業が、危機的状況から脱し、生産性の大幅な向上と産業としての競争力を回復・強化していくためには、意欲と能力のある担い手に優良な農地を集約し限られた農地を効率的に利用するなどの構造改革を促進させると同時に、若く意欲のある者や他産業からの農業参入をさらに促すなど、農業を活力ある産業と捉えて新規創業が積極化するような支援策を講ずるとともに、その事業拡大についても支援していく必要がある。

また、如何に優れた農業技術を保有し、今後の規模拡大に意欲のある農業者経営者であっても、これまでの農業が家族型経営を基礎として発展させてきたことから、中小企業と全く同様、顧客の開拓に要する営業力や情報収集力が不足している状況にある。今後、これらの活動の強化が必要であり、自立した農業経営者を育成・支援するためには、以下に掲げる支援策が必要である。

【具体的施策】

農業研修への支援の充実【平成 19 年度措置】

新規創業を積極化させるためには、農業技術の習得、農業現場における人脈形成、また、農地情報の取得などの支援を充実させる必要がある。

したがって、農業者における受入研修について、創業意欲及び参入意欲のある者が研修を受けやすくし、かつ、研修を受入れる農業者の負担を軽減するよう、支援措置を充実すべきである。

さらに、企業等の農業参入法人に対する研修についても、支援を充実するなど必要な措置を講ずるべきである。

創業支援融資制度の充実【平成 19 年度措置】

従来 of 農業分野における一般的な参入形態としては、親から子へ農業基盤を引き継ぐ「就農」が主であったため、農地や耕作機械等においても特段新たに整備する必要はなかったことから、農業金融における創業資金に対するニーズが顕在化しなかったという事情がある。

他方、中小企業の創業支援においては、政策金融においても、民間金融分野においても様々な融資制度が用意されており、また、それを利用しやすい環境が整備されている。

ところが経営として農業を行う者、また、経営として農業を行う計画をしている者が増加しており、農業金融においても「就農」だけではなく「創業」を含め支援していく必要がある。これらの新規創業を積極化させるためには、創業時に要する資金調達を支援するののも一つの策であることから、農業金融における創業支援融資制度の充実を図るべきである。

なお、創業支援融資制度の充実にあたっては、農協以外の民間金融機関の参入も促進されるような制度設計を行うべきである。

中小企業政策との連携【平成 19 年度措置】

中小企業政策においては、創業を支援し、また、企業連携やビジネスマッチング

などビジネス機会の提供を積極的に支援しており、さらには、中小企業の活動にかかる様々な助成や情報提供などを行っている。

今後、農業についても、他の業種と同様、経営者を育成・支援し産業力を強化させるためには、創業支援の実施、ビジネス機会及び支援情報の提供が不可欠である。さらに、他業種との連携を図り、農業における生産活動以降のマーケティング・営業・販売活動を強化することも重要である。

ア 支援施策の周知徹底

現在、農業分野の課題について工業分野の技術をマッチングする農業連携の推進やその支援措置の提供などが、農政部局と中小企業政策部局の連携により行われているが、これらの活動について、農業分野において新事業の開拓や新技術の開発を目指す者への情報提供をさらに充実するなど周知徹底を図るべきである。

イ 多角的な農業経営の支援に向けた連携強化

生産に止まらず加工・営業・販売まで行う多角的な農業経営の増加により、農業と他の産業の区別が困難となっている。現在、農工連携など施策の推進においては、農政部局と中小企業政策部局の連携が図られているが、流通・サービス産業分野とのマッチングによる販路拡大や人材育成、海外展開など、さらに連携を図りながら、支援策を講じていくべきである。

なお、いまだ、各部局の農業の捉え方が従来の生産活動をメインとした農業を前提としている場合が少なくないことから、生産から加工販売に至る活動を一連のものとして取り組む農業経営者について、結果的に支援が受けられない部分が出てくるおそれがある。

多角的な農業経営を目指す者は、生産から加工や販売までの過程を一連の経営活動として捉えており、これらをサポートするためには、経営全般への支援が必要となることから、双方の部局においては、経営の全般を支援するという観点から、連携を強化し支援策を講じていくべきである。

(9) 集落営農の組織化に伴う農地の利用調整問題について

【問題意識】

平成19年度から品目横断的経営安定対策により、一定要件を満たした認定農業者と集落営農組織を担い手として集中的に支援する本格的な政策転換が行われるが、これにより、これまで地域の担い手として農業経営を行ってきた認定農業者が、集落営農

組織から農地の返還を求められるという問題の発生がみられる。集落営農を否定するものではないが、集落営農の組織化により、規模拡大を図ってきた認定農業者等の経営が危機に陥ることは、好ましいものではない。

【具体的施策】

認定農業者と集落営農組織は、制度的に同列の扱いであるが、認定農業者等が規模拡大を図った後から集落営農の組織化が行われる場合に、農地の利用調整が円滑に行われず、認定農業者等が農地の返還を求められる場合がある。

現在、農地の返還を求められている者は、経営破綻を強いられる可能性があるだけでなく、例え解決したとしても、来期の計画（作付面積の確保、種・肥料の手配等）が立てられない状態が継続しているため、来期の経営に大きな損害を被る可能性がある。

したがって、これまで規模拡大を行ってきた認定農業者等にも配慮しつつ、地域の関係者間で十分に話し合いを行うことを基本としながら、それでも調整が困難な場合においては、国が直接耳を傾け、制度運営上の誤解があれば解くとともに、法令違反に該当するおそれのある行為があれば指導するなど、当該問題の解決に向けた必要な取組を行うべきである。【平成 18 年度措置】

11 住宅・土地分野

【問題意識】

第 章に掲げた問題意識のもと、平成 18 年度においては、より良好なストックを形成し災害等に強いまちづくりを行うため、透明性が高く信頼される不動産市場の形成を進める観点と、老朽化した建物の更新や良好な既存建物の利用を促進する観点から、不動産取引価格情報開示の推進、登記制度の運用改善、賃貸住宅市場の整備、借家制度の改善、通勤鉄道における時間差料金制の導入、住宅購入後の瑕疵に対する被害者救済の仕組みの整備などについて検討を行った。

【具体的施策】

(1) 不動産取引価格情報開示の推進

不動産取引をめぐる価格等の不透明性のイメージを払拭し、取引の円滑化と公正性の確保を図り、透明性・信頼性の高い不動産市場の促進をすることは、これまで以上にその重要性を増している。不動産投資信託（J-REIT）の運用資産総額が5兆円に達するなど、取引における情報開示が進む不動産証券化市場が拡大する中で、一般の不動産取引においても、今年の4月からインターネットを通じた開示システムが運用を開始し、半年間でアクセス数が1,350万件を超える等、一定の成果を得ている。

現状取引に関するアンケートについての回収率は25%程度と低い水準にとどまっており、「情報は見たいが、自分の情報は開示したくない」という傾向が顕著であるため、今後は情報公開の公益性や社会的責任などを国民に浸透させるよう努めるとともに、回収率向上のための施策を検討するべきである。**【平成 18 年度検討・結論、平成 19 年度措置】**

取引価格情報提供制度について検討する際には、EDINET や J-REIT の情報とリンクを張る、あるいは、一体的にそういう情報も取り入れて提供するなど、価格情報を提供する全体の体系の中で情報を充実させる方策についても検討すべきである。

【平成 18 年度検討・結論、平成 19 年度措置】

提供される内容について、駅までの距離や用途地域など周辺環境等の状況がわかるものとし、それらを、地図上で重ねて見るようにしたり、容積率のデータや前面道路のデータを入れるなど使い勝手のよいものとする方策についても検討すべきである。**【平成 18 年度検討・結論、平成 19 年度措置】**

取引情報は個人情報をも含むことに留意しつつ、まずは地方公共団体の地価担当部局と取引情報の共有化を図るべきである。さらに、取引に関するアンケート

調査の回収率の動向を踏まえながら、景観価値の分析等政策目的の範囲内で行政内部で横断的に情報を共有することについて、検討すべきである。【平成 19 年度措置】

(2) 登記制度の運用改善

従来、不動産の売買において、「甲（売主） 乙（転売者） 丙（買主）」という取引の場合、登記官の形式的審査権の下で「甲 丙」という所謂「中間省略登記」が結果として少なからず行われていたとの指摘があるが、平成 16 年の不動産登記法の改正により、不動産の所有権の移転登記に際しては登記原因証明情報を提供することが必須のものとされたため、上記のような取引により登記の申請をする場合には、添付された登記原因証明情報の内容から「甲 乙」「乙 丙」の 2 つの権利変動が実体上あることが明らかとなることとなった。したがって、不動産登記の規定に従い、この実体上の権利変動を公示するため、「甲 乙」「乙 丙」と順次所有権の移転の登記をしなければならないことになり、前記のような登記が行われるということはなくなった。

所有権の登記の申請は民法上の義務とはなっておらず、また、甲乙丙三者の合意がある場合には、最高裁判例（昭和 40 年 9 月 21 日判決）においても「甲 丙」への移転の登記請求権が認められているため、登記行政の運用と判例との整合性について指摘もされている。多くの場合、乙は第三者への対抗要件を必要としておらず、また登記をする場合にはその費用を転売価格に上乗せしているため、丙の費用負担が増えることになる。

しかし、第三者のためにする契約等、一定の種類の契約により実体上も「甲 丙」と直接所有権が移転した場合には、現在の制度の下においても「甲 丙」と直接移転登記を申請することができる。もっとも、現状においては、甲乙丙三者が売買に介在する場合、乙が所有権を取得していないにもかかわらず、「中間省略登記的だ」との理由から、乙に所有権移転をしないといけないのではないかとの疑義が生じるなど、現場の混乱も少なからず見受けられる。

そこで、当会議は、不動産登記法改正前と実質的に同様の不動産登記の形態を実現し、現場の取引費用の低減ニーズに応えるとともに、不動産の流動化、土地の有効利用を促進する観点から、不動産登記制度を所管する法務省との間で、甲乙丙三者が売買等に関与する場合であっても、実体上、所有権が「甲 丙」と直接移転し、中間者乙を経由しないことになる種類の契約に該当する「第三者のためにする売買契約の売主から当該第三者への直接の所有権の移転登記」又は「買主の地位を譲渡した場合における売主から買主の地位の譲受人への直接の所有権の移転登記」の各申請の可否につき、具体的な登記原因証明情報を明示した上で、いずれも可能である旨を確認した。については、現場における取扱いについて、誤解や不一致が生ずることのないよう、各登記所や日本司法書士会連合会、不動産取引の関連団体を通じて、登記官、司法書士、

不動産取引の当事者、関係者に対して上記の照会回答の内容を周知すべきある。【平成 18 年度措置】

(3) 賃貸住宅市場の整備

紛争防止、解決へ向けたルールづくり【平成 18 年度検討開始、平成 20 年度結論】

賃貸住宅における紛争の防止、速やかな解決を図るため、連帯保証人や各種一時金などの市場慣行について実態調査を行い、消費者に対し情報提供するとともに、実態調査結果を踏まえて賃貸住宅標準契約書の見直しを行うべきである。

その際、紛争の原因として最も件数の多い原状回復については、標準的な損耗の範囲を具体化するなど、賃貸人、賃借人との合意形成に有効な方策について併せて検討すべきである。

また紛争解決の防止、解決の具体的な手段として、定期借家、保険、債務保証や裁判外紛争処理等を活用する方策について具体的に検討を進めるべきである。

持家ストックの有効活用【平成 18 年度検討開始、平成 19 年度結論】

ファミリー向けの広い賃貸住宅は依然として不足しており、借家に居住する 4 人以上の世帯の約 18% (約 46 万世帯) が最低居住水準未満となっている。一方で、今後、高齢化社会が進む中で、高齢者の住み替えに伴う持家の賃貸化は、進むものと思われる。これらの問題の解決策として、持家ストックの賃貸化を促進し、ファミリー向けの賃貸住宅として有効活用する方策について検討すべきである。その際、継続的・安定的な家賃収入が得られ、一定期間後に自分のもとへ帰ってくることを前提とし、持家ストックの賃貸化促進の有効策と考えられる定期借家制度の活用策について、今後行われる市場調査の結果を踏まえ、検討を進めるべきである。

(4) 借家制度の改善

定期借家制度の見直しについて【平成 18 年度以降逐次実施】

定期借家制度の見直しに関して、居住用建物について当事者が合意した場合における定期借家契約への切替えは良質な賃貸住宅等の供給の促進に関する特別措置法 (平成 11 年法律第 153 号) において禁止されているが、同法の規定により施行後 4 年を目途に居住用建物賃貸借の在り方について見直しをして、同法の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとされている。また法改正の検討事項として、ア) 居住用建物について、当事者が合意した場合には定期借家権への切替えを認めること、イ) 定期借家契約締結の際の書面による説明

義務の廃止、ウ) 居住用定期借家契約に関して借主からの解約権(強行規定)の任意規定化、エ) 賃貸人及び賃借人が合意すれば更新手続きだけで契約を延長できる更新型借家契約制度の創設及びその際に契約を公正証書によらずとも締結可能とすること等について議論がなされているところである。所管省庁は、関係省庁と連携しつつ、借家制度運用の実態、制度改正に対するニーズ等に関する調査を踏まえ、定期借家市場の活性化、土地の有効利用を一層図る観点から、論点の整理、具体的な方策の策定に資する情報提供を積極的に行うべきである。

正当事由制度の在り方の見直し【平成 18 年度以降逐次実施】

正当事由制度の在り方の見直しに関しても、借地借家法(平成 3 年法律第 90 号)上の正当事由について、ア) 建物の使用目的、建替えや再開発等の事情を適切に反映した客観的な要件とすること、イ) 立退き料を正当事由の要件として位置づけること及びその客観的な算定基準を明確にすることについて法改正の議論があることを踏まえ、同様に、所管省庁は関係省庁と連携しつつ、借家市場の活性化、土地の有効利用を一層図る観点から、論点の整理、具体的な方策の策定に資する情報提供を積極的に行うべきである。

(5) 通勤鉄道における時間差料金制の導入【平成 18 年度以降継続的に検討】

通勤混雑を緩和し快適な通勤を確保するため、オフピーク通勤を推進しピーク時の需要の分散を図る時間差料金の導入は有効である。また、時間差料金制の導入によりオフピーク料金が低廉化すれば、都心商業地へのアクセスがしやすくなるため、都心の活性化や社会資本の有効活用に資することも期待される。

時間差料金制の導入に関しては、平成 14 年度以降アンケート調査、ヒアリング、海外事例の調査等が進められてきたが、なお検討すべき点が多い。

このため、時間差料金制の導入に伴う制度的課題、プロセス、政策的意義、技術的課題(ICカード技術の活用の可能性等)並びに実験的導入の可能性等について、中長期的に都市や住宅、都市基盤施設などの姿がどうあるべきかという国土政策一般における広範な課題を踏まえたうえで、更に検討を進めるべきである。

(6) 住宅購入後の瑕疵に対する被害者救済の仕組みの整備【平成 18 年度結論、以降速やかに措置】

瑕疵担保責任の履行の確保に関する保険制度、供託、基金等の仕組みについては、建築物の安全性が適切な費用負担のもとに最大限確保されることとなるよう、リスクに応じた費用負担、消費者、業者のモラルハザードの回避、安全性を高める関係者の努力が促進されることとなるインセンティブの付与、関連情報の開示、不良業者の排

除の促進等の観点を踏まえ、検討すべきである。