

平成 18 年 6 月 29 日現在

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（案）

平成 18 年 7 月 日

規制改革・民間開放推進会議

目 次

. 「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」
の決定・公表に当たって

.....

. 重点検討分野の改革

1 放送・通信分野.....

2 教育分野.....

3 保育分野.....

4 外国人分野.....

5 金融分野.....

6 基本ルール分野.....

(参考資料) 開催経過、委員名簿、専門委員名簿

重点検討分野の改革

1 放送・通信分野

【問題意識】

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としてからすでに半世紀以上が経過した。この間、放送事業は経済全体と歩調を合わせるように成長を遂げ、カラー化、ネットワーク化を経て国民生活に欠かせないメディアとして定着した。その後、都市型有線テレビジョン放送（CATV）の登場、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が到来、今や市場規模約 4 兆円、日本放送協会（以下「NHK」という）を除く事業者数 640 社（いずれも平成 16 年度）となっている。このような放送事業の量的拡大を支えたのが、受信料により特殊法人 NHK が行なう公共放送と広告による民間放送（以下「民放」という）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からとも言える。

しかしながら、平成 12 年に BS 放送で、平成 15 年には地上波放送で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の波はハイビジョンなど放送の高画質化をもたらすだけでなく、多チャンネル化、高機能化、さらには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ものである。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営化以降も平成 11 年の日本電信電話株式会社（以下「NTT」という）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、平成 16 年の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（物理

的なインフラとそれを利用した通信サービス)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。

以上のような放送のデジタル化、通信インフラのブロードバンド化の進展によってCSやCATVにおいてすでに現実になっている通信と放送の融合は一層身近なものとなりつつある。これに対して電気通信役務利用放送法の制定などの施策が講じられてはいるものの、現実の融合の進展に必ずしも制度面の対応が追いついておらず、その恩恵を国民が十分享受できていないのが現状である。

以上の問題意識から、当会議では、昨年末に取りまとめた「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)(以下「第2次答申」という)において「公共放送等の在り方を踏まえたNHKの改革」、「地上波放送における競争の促進」等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改革の方向性について議論が深まりつつある。そこで、それらをも踏まえ、改めて当会議としての見解を以下に示すこととする。

【具体的施策】

(1) 公共放送としてのNHKの在り方の見直し

NHKの業務、組織等を規定した放送法が制定された昭和25年当時と異なり、国民が数多くのメディアや情報にアクセス可能となっている今日、たとえ公共放送であっても、視聴者に一方的に与える放送であっては到底国民の支持を得られるものではなく、「視聴者から選ばれる放送、視聴者に満足を与える放送」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て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に転換すべきである。仮に当面維持するとしても、視聴者の選択の自由の確保、「民間にできることは民間に」という官業の民間開放、民間の有料放送や有料コンテンツ配信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NHKの事業範囲は真に必要なものに限定すべきであり、それ以外の事業については、廃止すべきものは廃止するとともに、存続の意義が認められる事業については、自由な契約に基づく料金収入に財源を求めることとして受信料収入で賄われる公共放送とは明確に区別した上で、その内容・運営面における制約を撤廃する必要がある。

このような折、不祥事を契機とした受信料の不払い(支払拒否・保留の累計)は平成18年5月現在で120万件弱であり、未納、滞納さらには未契約世帯を合わせると契約対象世帯数の約3割に達しており、将来にわたって受信料を負担する国民の納得が

得られる説明が行い得、かつNHKの組織として有効なガバナンスを確立するためにも、下記の施策を講じることが不可欠である。

なお、NHKについては、保有チャンネル数の在り方、受信料制度の在り方等の将来を見通した公共放送の在り方全体の見直しその他、当会議の「第2次答申」を受け、「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)」)というに以下の措置等が盛り込まれているところであり、下記の施策と併せ、その着実な実行を図るべきである。

子会社等の統廃合等【平成18年度以降逐次措置】

外部取引における競争契約比率の向上【平成18年度措置】

受信料収入の支出使途の公表【平成18年度から実施】

保有チャンネル数の削減等

受信料で賄われる公共放送としてのNHKの事業範囲を真に必要なものに限定する観点から、現行の国内放送8波というNHKの保有チャンネル数を大幅に削減すべきである。【平成23年までに措置】

その際、受信料収入によって賄われる公共放送として維持されるチャンネル(例えば地上波2波)についても、真に公共放送として相応しい報道等の基幹的なサービスと娯楽番組等のそれ以外のサービスに再編成すべきであり、後者については有料・スクランブル化など視聴者との自由な契約に基づく事業とすべきである。【平成23年のデジタル放送への移行完了後速やかに措置】

さらに、公共放送とその他の事業の区分を経営上も明確にし、NHKをスリム化するとともに、より自由な事業展開を可能とする観点から、娯楽番組部門、番組アーカイブ部門、国際放送部門等は公共放送を担うNHK本体とは組織を別にするをNHKの抜本改革案の一つとして検討すべきである。【平成23年のデジタル放送への移行完了時まで結論】

伝送部門の分離【平成23年のデジタル放送への移行完了時まで結論】

上記に加え、デジタル圧縮技術の進歩等に即応して最も効率的な周波数の活用を一元的に行えるようにするため、放送番組の伝送部門をNHK本体から分離することを検討すべきである。

NHKに割当てられている周波数帯域の有効活用【平成23年のデジタル放送への移行完了後逐次措置】

デジタル圧縮技術の進歩等により、将来、NHKに割当てられた周波数帯に余裕が生じる場合には、その有効活用を図る観点から、携帯電話等を含め真に周波数を

必要とする者が利用することができるような割当の方法を工夫すべきである。

(2) 放送事業に関する規制の見直し

地上波放送においては、地域に根ざした情報発信メディアとしての存在によって地域性を確保するため、県域単位を基本として放送対象地域が設定されているが、国民の生活圏の拡大、衛星放送・インターネットの普及に見られるメディアの多様化等を踏まえ見直していく必要がある。地域免許制の下では事業活動が県域に限定されるため、多くのローカル局の経営基盤はデジタル化時代を生き抜くには脆弱であり、番組面でのキー局依存から脱し期待された地域性を発揮するのは困難であるという指摘があることから、それらローカル局の経営基盤の強化につながる施策を講ずる必要がある。

また、地域免許制の下で民放を1局しか視聴できない地域が2県、それ以外に3局以下の地域が10県も残っていることから、現行制度はコンテンツの円滑な流通を妨げ、視聴者が本来享受できるはずのコンテンツへのアクセスの機会を奪っているとも言える。少なくともIPマルチキャストを用いた光ファイバ等の通信インフラや衛星といったデジタル放送の新たな伝送手段については地域を限定することなく技術革新の果実を視聴者に還元すべきである。

さらに、コンテンツへのアクセス上の制約という点では、著作権を保護するあまり、視聴者利便が損なわれないような放送関連機器・システムを採用することが重要であり、視聴者がコンテンツから最大限の価値を引き出すことができるような施策が求められる。

なお、地上波放送については、マスメディア集中排除原則の緩和の他、当会議の「第2次答申」を受け、「3か年計画(再改定)」には以下のような競争の一層の促進を通じたコンテンツの質の向上のための施策が盛り込まれているところであり、下記の施策と併せ、その着実な実行を図るべきである。

地上波放送局の再免許手続の厳格化【平成18年度措置】等

放送の伝送路の多様化

- ・電気通信役務利用放送制度の見直し【平成18年度措置】
- ・再送信に係るルールの明確化等【平成17年度検討開始、平成18年度検討・結論】

放送事業者の電波利用料の見直し【平成20年の電波利用料の料額見直し時に措置】

地上波デジタル放送の普及促進と電波の利用方式の設定・実施過程の透明化【平成17年度検討、平成18年度措置】

マスメディア集中排除原則の緩和【平成 18 年度措置】

民放の経営基盤を強化し、放送内容の充実等を促すため、異なる地域のローカル局間及びキー局とローカル局間の複数局支配に関する規制を一層緩和すべきである。

地上波放送用の周波数帯の他事業者へのリースの容認【平成 23 年のデジタル放送移行完了後速やかに措置】

民放の経営基盤を強化するとともに、コンテンツの新たな流通経路を確保しその制作基盤を強化するため、民放に地上波放送用として割当てられている周波数帯の帯域単位、あるいは時間単位での他事業者へのリースを容認すべきである。

地域を限定しない IP マルチキャスト等による地上波デジタル放送の再送信【平成 18 年度措置】

特に、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、民放自ら電気通信役務利用放送事業者として、あるいは他事業者が民放の再送信同意を得て地上波デジタル放送の 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、地上波放送について設定された放送対象地域に限定されないことを周知するとともに、それを担保するための所要の措置を講じるべきである。

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。

地上波・衛星デジタル放送のコンテンツの有効活用【平成 18 年度検討、平成 19 年度結論】

現在の地上波・衛星デジタル放送では、すべての放送番組について厳格な「コピーワンス」ルールが課せられており、録画視聴や再利用を制約している。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、自由な録画・再利用・流通を認めることによってかえってその社会的な価値を増す番組もある。報道番組の教育・学習目的での利用は後者の例である。現在の「コピーワンス」ルールは権利保護の一方のみに偏しており、視聴者がコンテンツから最大限の価値を引き出せるようにはなっていない。この点を是正するため、著作・制作者の権利を保護しつつ、デジタル放送コンテンツの録画視聴、再利用、流通の実現に向けたシステム・環境作りについて検討を開始すべきである。その際、視聴者の声も反映されるよう、開かれた検討の場を設けるよう留意すべきである。

(3) 通信事業における競争の促進

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に、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、このまま持株会社の下で上位レイヤーとの一体経営を強めるとすれば、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。

そこで、通信事業者間の公正な競争を一層促進し、多様な通信サービスを合理的なコストで利用できる環境を確保するために、まずアクセス部門を含むボトルネック設備の機能分離を行うとともに、禁止行為等の非対称規制を始めとする公正競争確保のための施策を徹底すべきである。【平成 18 年度措置】

その上で、できるだけ早期に通信関連法制の抜本的な改正を行い、現在持株会社の下に置かれている各事業体が持つポテンシャルが十分発揮できるようにするため、持株会社の廃止、東西会社の業務範囲規制の撤廃等を行うべきである。なお、持株会社を廃止した後も東西会社がアクセス部分を含むボトルネック機能を独占する状態が続く間は他の事業者による公平・公正な利用を確実に担保できる仕組みを設けるべきである。【平成 23 年までのできるだけ早期に措置】

(4) 通信・放送の融合に対応した制度の整備

国民が魅力あるコンテンツを自らが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必要がある。

インターネット配信の著作権法上の位置付けの明確化

電気通信役務利用放送に該当する I P マルチキャストによる地上波放送の同時再送信について、著作権法上の「有線放送」と同様の取扱いにするため、できる限り早期に著作権法の改正案を国会に提出すべきである。【平成 18 年度措置】

また、I P マルチキャスト方式による地上波放送の自主放送及び放送コンテンツの二次利用並びにオンデマンド方式による配信などインターネット配信全般の著作権法上の取扱いについて引き続き検討し結論を得るべきである。【平成 18 年度検討・結論】

通信と放送の融合に対応した法体系の見直し【平成 18 年度検討、平成 19 年度結論】

技術的に通信・放送共用化が可能となっている伝送機能について、通信・放送共通の規律を適用する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 教育分野

【問題意識】

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。

昨年10月6日に公表された内閣府の「学校制度に関する保護者アンケートによれば、現在の学校教育に「不満」と回答した保護者が回答者の4割以上にも上る一方、「満足」と回答した保護者は1割強にとどまっており、学習者を教育行政措置の対象とする「与える教育」から学習者本位の「選ばれる教育」への転換が急務である。

（1）学校選択の普及促進等

【問題意識】

学習者本位の教育への転換の第一歩として、学習者の意向を反映した学校・教員評価制度の確立と並んで学校選択の普及促進が重要である。学習者が多様な選択肢の中から質の高い教育を自由に選ぶことができる機会を拡大することを通じて、学校運営における創意工夫の発揮を促す必要がある。そのためには、学校選択を国民に本来与えられるべき権利の一つに位置付け、市町村教育委員会が就学すべき小中学校を指定する際に学習者の意見を必ず聴くことを原則とすべきである。

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）においては、そ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発送されるとともに、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「学校教育法施行規則の一部改正等について」（平成18年3月31日初等中等教育局長通知）が发出

された。

当会議としては、後述のとおり、学校選択の結果である児童生徒数に応じて予算配分を行うことが公教育の再生には不可欠であり、その前提ともなる学校選択の一層の普及促進は極めて重要な課題であると位置付けている。そのような観点からすれば、上記の措置及びそれらを実効あらしめるための以下の施策はなお満足できるものではないが、これらを通じて少しでも多くの学習者の権利が確保するとともに、さらなる抜本的な制度の改善を早急に行うべきである。

【具体的施策】

「学校教育法施行規則の一部改正等について」(平成18年3月31日初等中等教育局長通知)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」を事由とする保護者の就学校変更の申立は、いずれの市町村においても認められるべき理由である旨を早急に各市町村教育委員会に文書にて周知し、あわせて、保護者にもこの旨が徹底されるよう、適切な措置がとられるべきである。また、相当と認められる就学校の変更理由については、各市町村教育委員会が予め明確に公表することになっているが、上記を理由とする就学校指定後の変更が妨げられることのないよう、平成19年度の就学予定者に対して就学通知が送付される前に確実に公表されるように措置すべきである。**【平成18年中の可能な限り早期に措置】**

また、平成16年に実施された各地方公共団体を対象とする就学校指定の変更を認めた事由に関する調査を改めて実施し、その結果を公表すべきである。**【平成18年度中に措置】**

(2) 教育バウチャー（児童生徒数に応じた予算配分方式）の導入

【問題意識】

現在、教育の公的助成は学級数・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ないため、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、上記(1)の学校選択の普及促進が、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、学校運営にも緊張感が生まれ、学習者本位の教育の確立にまた一歩近づくことができる。

また、児童生徒一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

る公的助成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する一方、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。

なお、上述の内閣府「学校制度に関する保護者アンケート」においては、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割近くが賛成し、反対は1割強にとどまった。また、「骨太方針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、「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。

上記閣議決定等に基づき、文部科学省においては、平成17年10月より有識者も参画した「教育バウチャーに関する研究会」において検討が進められているが、「諸外国においては、教育バウチャー制度そのものの捉え方が一様ではない上、その実施例も極めて少なく、教育上の成果についても十分に検証されていない」等諸外国の事例分析を基に我が国におけるバウチャーの導入に否定的な見解をことさらに強調しようとする記述が目立つ。一方で、バウチャー導入に肯定的な見解やデータ、事例については取り上げられていなかったり、取り上げられていても否定的評価を行うなど、問題の捉え方や検討の基本方針自体の公正さを疑わざるをえない内容となっている。例えば、米国においては貧困家庭の児童生徒を対象に導入された教育バウチャー制度が一定の教育効果(成績の向上、保護者の満足度向上等)をもたらしていることは量的に実証されており、英国においてはサッチャー保守党政権時に学校選択制と児童生徒数による予算配分方式が導入され、その後のブレア労働党政権に引き継がれ制度として定着しているものである。また、オランダでは憲法によって学校設立の自由と学校選択の自由が保障されており、公立・私立を問わず児童生徒数に応じた予算配分方式が完全に定着している。このような現に存在する肯定的な事例や評価を十分に咀嚼した上で、公平かつ多様な教育機会を提供するとともに、教育の質の向上に向けた学校の改善努力を促すような効果をもたらし得る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】

教育バウチャー制度について海外の肯定的な事例や評価も踏まえて望ま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とともに、児童生徒・保護者の選択に基づく予算配分方式の導入に向けた工程を早期に決定すべきである。【平成 18 年度中に検討・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、必ずしも児童生徒・保護者の利益を代弁しておらず、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がちである。その結果、教育現場における創意工夫の発揮が妨げられ、供給者側の視点に立った画一的な学校運営を助長し、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、より良い教育を地域住民に提供していく責任を全うできない状況にある。

以上のような現状を改革し、教育の提供者の論理ではなく、学習者主権の教育ガバナンスを確立するためには、学校を置くすべての地方公共団体で教育委員会を置かなければならないとする現行制度を改め、国民が一定水準の教育を等しく受ける上で国が権限と責任を持つべき必要最小限の事項以外は、地方公共団体の代表たる首長が教育ガバナンスの在り方を責任を持って決定できるようにする必要がある。現に地方公共団体からの要望は根強く、平成 14 年 12 月に全国市長会が実施した「地方自治の将来像に関するアンケート」調査においては、回答者の 60%超にあたる 380 市の首長が教育委員会制度の廃止又は委員会設置の選択制を主張しており、その後も同会からは教育委員会の必置規制の撤廃（設置の選択制）を求める提言が出されている。また、構造改革特区においても同様の提案が提案募集受付の始まった平成 14 年から 6 回にわたって 7 件出されている。さらに、昨年 12 月には内閣総理大臣の諮問機関である地方制度調査会が「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答

申」において、地方公共団体の判断により教育委員会を設置するかどうか選択できることとすることが適当である旨提言している。

他方、教育委員会の必置規制を維持すべきとの立場からは、教育の政治的中立性確保等のためには、首長から独立した権限を持つ合議制の教育委員会をすべての地方公共団体に置く必要がある等の指摘がなされているが、教育委員会という組織を設置したからといって、それらが完全に保障される訳ではない。教育委員会を置かない選択を認めたとしても、予算の承認等を通じた議会によるチェック、選挙による住民の評価を受けることには変わりなく、むしろ責任と権限の所在が明確になるなどの効果が期待できる。

そもそも教育委員会制度は、米国に倣って戦後日本に導入された制度であるが、その米国においても最近では特に都市部において、学区教育委員会を廃止して首長部局に教育行政の決定権を移管する、あるいは首長の指揮・監督下に学区教育委員会を置くなどの動きが見られる。また、欧州諸国においては、基本的に国が直接に教育に責任を持つか、住民の意向を反映する自治体が責任を持つかの何れかであり、権限と責任を明確にした機敏な対応が可能となっている。日本の教育委員会制度の如く、首長から独立した執行機関によって例外なく全国一律のシステムで教育行政を行っている国は極めて稀であると言って過言ではない

【具体的施策】

教育委員会の必置規制の撤廃

首長から独立した執行機関である教育委員会の必置規制を撤廃し、教育委員会を置かないで首長が教育行政の執行機関となるという地方公共団体自身による選択を認めるべきである。その具体の決定に当たっては、児童生徒・保護者の利益を最大化する観点から、以下の点を担保することとすべきである。

- ア 教育現場に権限と責任を一体的に付与し、児童生徒・保護者に対する説明責任を全うできる体制とすること
- イ 各学校の自主性・自律性を尊重し、創意工夫が発揮できる体制とすること

【平成 18 年度中に措置】

市町村立小中学校等の教職員の人事権の移譲等

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、また、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こ

とから、教職員の採用、人事異動を含む人事権を学校設置者たる市町村に速やかに移譲すべきである。【平成 18 年度中に措置】

3 保育分野

【問題意識】

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、平成元年にそれまで過去最低の1.57を記録した後、持続的に低下し、平成17年には1.25にまで低下するなど、多くの欧米諸国を上回る水準で少子化が進行している。このような中、政府においても子育て支援の必要性を認識し、平成6年12月には関係大臣間でいわゆる「エンゼルプラン」が合意され、以来、累次の対策が講じられてきている。しかしながら、それらは「少子化の流れを変えるには不十分」(平成17年版少子化社会白書)であり、平成17年度からは、従来の保育関係事業中心の施策に加え、働き方の見直し等も含めた幅の広い総合的な計画「少子化社会対策大綱の具体的実施計画(子ども・子育て応援プラン)」が実施に移されている。さらに、本年6月20日には、少子化社会対策会議(会長：内閣総理大臣)において「新たな少子化対策」が決定された。

仮に少子化が価値観の変化やライフスタイルの多様化を背景とした国民の自発的な選択の結果であれば、その流れを止めたり、変えたりするための公的介入の必要性はない。しかし、経済社会の変化に制度・慣行が追いついていないための止むを得ざる選択の結果であるとすれば、それらの構造的改革なくして、安心して子どもを生める社会の実現は困難であり、以下の課題に早急に取り組みねばならない。

(1) 多様なニーズに応じた保育サービスの提供

少子化の要因として考えられる第1の問題は、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ニーズに見合った供給が確保されていないことがある。上記「子ども・子育て応援プラン」においては、「子育て家庭がどこでも必要なときに利用できる保育サービス等を充実すること」が必要として、保育所の受入れ児童数の拡大、延長・休日・夜間保育の推進を掲げている。認可保育所については、都市部、低年齢児を中心に多くの待機児童(平成17年4月1日現在2万3,000人(地方単独事業の認可外保育所の入所児童を除いた数))となっているが、保育所の供給の増加が新たな需要を生むという現状を考慮すれば、潜在的な待機児童はこれを大きく上回ると考えられる。このため従来の「保育に欠ける子」を受け入れるという社会福祉としての保育を、子育て支援サービスへと転換することが必要である。

財政上の制約を考えれば、保育需要の増加に合わせて、保育サービスの質に比べて高コストの公立保育所を増設するのは現実的ではなく、サービス供給を速やかに拡大させるためには、私立、特に民間企業の参入を促すことが急務であり、利用者の二

ズにも適う。現に厚生労働省の「平成 16 年社会福祉施設等調査」(平成 16 年 10 月時点)によれば、延長保育の実施割合は公営が全体の 39.5%であったのに対し、民営は 80.4%となっており、民営保育所のほうが、延長保育に対する利用者ニーズにもはるかに応えている。

(2) 社会全体で子育てを支援する仕組みの構築

第 2 の問題は、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専業主婦等が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がある。上記応援プランにおいては、「働いている、いないにかかわらず、親と子の育ちを地域で支え、家庭の中だけでの孤独な子育てをなくしていく」として、一時・特定保育の推進、幼保総合施設の制度化が掲げられている。また、第 164 回国会に「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案」が提出され、6 月 9 日に可決・成立したところである。この幼保総合施設「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することなく、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。今後、同制度が十分活用され、誰でも利用できる施設ができる限り増えるようにする必要がある。

また、既存の保育サービスについては、児童福祉という観点から、「保育に欠ける子」に対し国及び自治体の責任で保育を確保するため、公立保育所を設置し行政サービスを提供するか、施設の設備、人員配置に関する最低基準を定め、それを満たすために必要な経費を運営費として民間(社会福祉法人が中心。平成 12 年に設置主体制限が撤廃され、株式会社等の参入が容認されるも、株式会社立等は 16 年 10 月現在 2% 足らずに止まる)に交付し事業を委託してきた。しかしながら、このような仕組みの下では、ニーズに対して十分な保育サービスの供給ができないのが現状であり、厳しい財政事情の下、在宅主婦の子育て支援にも対応できるよう、サービスを拡充していくのは不可能である。

保育に欠ける子に対象を限定して公費でサービスを提供するという公的扶助色の濃い社会福祉制度の不足を補っているのが認可外の施設サービスや在宅サービスであるが、認可外ということで自治体による独自補助がある場合以外、公的補助は限られており、また、一部にはサービスの質が問われるようなケースもある。このような状況の中、行政の役割は、自らあるいは委託の形で保育サービスを提供するのではなく、就学前の子どもを持つ家庭に対し、広く一定水準以上の保育サービスへのアクセスを保障することにあり、公的扶助色の薄い普遍的な仕組みへと、抜本的に転換することが求められている。

以上の課題を解決するために与えられた時間は長くない。保育に欠けるにもかかわらず、待機を余儀なくされている子どもが少なくとも2万人以上いること、また、それをはるかに上回る潜在的な保育サービスへの需要が存在していること、さらには子育ての悩みや負担から開放されるために保育サービスを必要とする親が現に存在することを考えれば、現行制度の枠内で今直ぐ変えられるものは変えなければならない。同時に、現行制度に固守しては、上記のような問題に完全に対応することは不可能である。第2次ベビーブーム世代がまだ30代にあるここ5年間程度が少子化対策にとって特に重要であると言われており、経済社会の構造変化を前にして制度の大胆な転換にも躊躇することなく取り組む必要がある。なお、働き方の見直しは保育制度の在り方にも密接に関係するものであり、一体的に議論する必要があることは言うまでもない。

【具体的施策】

(1) 保育施設サービスの拡充に向けた民間企業の参入促進等

民間企業等による保育施設サービスへの新規参入並びに既存事業者による施設の拡大、サービスの拡充を促すため、以下の措置を直ちに講じる必要がある。

保育所の認可基準の見直し

保育所の認可基準は最低基準とされているが、何が「最低」であるかは経済社会の環境変化に伴い不断に見直す必要があり、また、過去のある時点の状況に基づいた微細で硬直的な仕様を改め、児童の健康維持と健やかな発達等の観点から充足すべき基本的な水準を規定し、それを達成するための方法は各施設の創意工夫に委ねる方向で見直すべきである。

例えば、0、1歳児については、ほふく室について一人当たり3.3㎡の面積が必要とされているが、その根拠は必ずしも明確でなく、半世紀にわたり見直しがなされていない。特に待機児童が多く地価の高い都市部等においては、例えば、保育士の配置を手厚くする代わりに、その面積を東京都の認証保育所の2.5㎡程度とすることを認めるなど事業者の創意工夫が可能となるよう、現行の画一的な仕様基準を見直すべきである。【平成18年中に措置】

認可保育所における独自サービスの実施

認可保育所において、運営費に基づく標準的なサービスに加えて利用者ニーズに応じた独自の付加的サービス（例えば専門講師による絵画教室、音楽教室、体育教室等）を利用者から追加料金を直接徴収して実施することは、現状においても可能

であることを周知徹底すべきである。【平成 18 年中に措置】

認可保育所の会計基準の見直し

平成 12 年に認可保育所の設置主体の制限が撤廃されたにもかかわらず、株式会社等は社会福祉法人会計基準に定める財務諸表（「資金収支計算書」及び「資金収支内訳表」）の作成を義務付けられており、参入規制の撤廃の趣旨と整合的でないばかりか、業務上の大きな負担にもなっていることから、直ちに作成義務を撤廃すべきである。【平成 18 年中に措置】

認可保育所の運営費の使途の拡大

保育所の設備及び運営の最低基準を維持するための費用として市町村から支弁される運営費については、保育ニーズの多様化等に伴い、適切な施設運営が確保されていることを前提にその使途範囲について弾力的な運用が認められてきているが、以下のとおり一層の緩和措置を講じるべきである。【平成 18 年中に措置】

ア 配当を行っている保育所については、民間施設給与等改善費（民改費）の加算対象から除外されているが、配当は株式会社として当然の行為であり、また、同じ資本コストである金融機関からの借入金に対して金利を支払っている保育所については加算対象から除外されていないことから、事実上、経営主体の違いによって差別的な取扱いがなされているのが実態であり、認可保育所について設置主体制限を撤廃し株式会社の参入を容認した以上、このような制約は撤廃すべきである。

イ 運営費の使途拡大の一環として、現在、一定の条件の下で運営費の 3 カ月分に相当する額の範囲内まで保育所の土地・建物の賃借料等に充てることが可能となっているが、この 3 カ月の期間の延長や使途対象範囲の拡大など一層緩和すべきである。

(2) 「認定こども園」の活用促進

先般、法律の成立を受けて都道府県が条例で定める認定こども園の認定基準に関する国の指針が策定されたところであるが、より多くの施設が認定を受けられるよう、例えば給食の外部搬入や近隣の公園を運動場として容認する場合の「一定の条件」等について、利用者、事業者の双方が活用しやすい制度となるよう必要に応じ国指針を見直すべきである。【平成 19 年度以降適宜実施】

「認定こども園」制度について、各都道府県と密接に連携し、認定状況や施設の運営状況、利用状況、行政窓口の一元化の状況等を適切に把握・評価することによって制度の改善につなげていくべきである。**【平成 19 年度以降適宜実施】**

「認定こども園」においては、教育・保育等を総合的に提供することとされるとともに、その利用料は、基本的に事業者が決定することとなっている。こうした中で、民間事業者が創意工夫を發揮し、競争による質の向上を図っていくためには、「認定こども園」が提供すべきとされているサービスに加えて、別料金により利用者の多様なニーズに対応した付加的なサービスを行うことは可能である旨周知徹底すべきである。**【平成 18 年中に措置】**

(3) 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」に限られており、しかも利用者と施設が直接利用契約を結ぶのではなく、市町村から利用者が割当てられるため、施設側のサービス向上へのインセンティブが希薄である。そこで、認可保育所への入所を「保育に欠ける子」に限定せず、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べきである。

また、保育料については、国によって応能負担を基本とする徴収基準額表が示されているが、多くの市町村では国の基準以上に階層区分が細かく設定されており、利用者の負担が更に抑えられているのが実態であり、そのことが認可保育所依存を強める原因となっている。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負担する応益負担方式に転換することも含めて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べきである。そうすることによって、利用者の多様なニーズに従来以上にきめ細かく対応できるようになるものと考えられる。

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)」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。そこで、導入にあたっての要件について速やかに検討を進めつつ、総合施設「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その本格実施から1年後に把握・検証し、速やかに結論を得て実施すべきである。**【平成 18 年度以降検討、平成 19 年度認定こども園における実施状況を踏まえ結論、平成 20 年度措置】**

(4) 利用者に対する直接補助方式への転換

認可保育所とそれ以外の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。その結果、認可保育所に利用者が集中するとともに、認可外事業者はサービスの水準を一定以上に維持するために、相対的に高額の利用料を徴収せざるを得ず、それがますます利用者を遠ざけてしまう結果となっている。

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に転換すべきである。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。なお、社会福祉法人に限定されている施設整備費補助についても、経営主体の違いにかかわらず対等な競争を促進する観点から見直しを進めるべきである。

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額の上限を設定すべきである。**【速やかに検討開始、平成19年度結論、平成20年度措置】**

(5) 保育サービスに関する情報公開の促進

直接契約方式を導入するに当たっては、各認可保育所が契約当事者になることから、少なくとも現在市町村に義務付けられている施設及び設備の状況、入所定員、職員の状況、開所時間、保育の方針等運営の状況、保育料に関する事項については、各認可保育所に対して公開を義務付けるべきである。**【平成20年度措置】**

また、直接補助方式への転換に当たっては、在宅で保育を行うサービスについても、同様の情報公開を義務付けるべきである。**【平成20年度措置】**

4 外国人分野

【問題意識】

平成 17 年に日本人の人口が減少に転じたことが人口動態統計を通じて明らかとなった状況にあって、海外在留邦人の数は戦後統計史上初めて 100 万人を突破し、合計特殊出生率も前年より 0.04 ポイント下落して 1.25 と過去最低となる一方、外国人登録者の総数は前年比 +1.9%・約 3 万 7 千人増加して 201 万人を超えた。女性や高齢者の活用を主因として、平成 9 年以来 8 年振りに労働力人口が増加したとはいえ、国内民間需要やアジア各国との活発な輸出入等に支えられた景気回復が当面続くと見込まれる中、我が国における外国人の受入れの在り方に係る議論は産業界等のみならず、政府部内でも、当会議だけでなく、法務副大臣「今後の外国人の受入れ等に関するプロジェクト」や厚生労働副大臣主宰「外国人労働者問題に関するプロジェクトチーム」といった場でも行われ、それぞれ考え方がとりまとめられた。しかしながら、外国人の受入れに係る現在の政府方針である「第 9 次雇用対策基本計画」(平成 11 年労働省告示第 084 号)に代わる政府の公式見解が示されるまでには至っていない。

また、政府部内には生活者としての外国人に着目した動きも見られ、内閣官房「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」においては中間整理が行われ、総務省からも「多文化共生の推進に関する研究会」の報告書(平成 18 年 3 月)を受けた通知「地域における多文化共生推進プランについて」(平成 18 年 3 月 27 日総行国第 79 号)が都道府県・政令指定都市宛て発出されるなどの取組みが進んでいる。地方自治法(昭和 22 年 4 月 17 日法律第 67 号)第 10 条による「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」との規定を外国人住民にとっても更に実効性あるものとするため、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、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進めることができるよう、新たな具体的施策が求められるところである。

一方で、高度人材と呼ばれる優秀な人材を巡る国際的な競争の激化が指摘される中、世界経済フォーラムによる「The Global Competitiveness Report 2005-2006」において、我が国は外国人労働者の雇用しやすさとの項目で調査対象 116 か国中 79 位との評価にとどまる状況にある。実際、出入国管理及び難民認定法(昭和 26 年 10 月 4 日政令第 319 号)により我が国での就労が可能と規定される 16 の在留資格のうち、「芸術」、「報道」、「法律・会計業務」、「医療」、「研究」における外国人登録者数は微増もしくは減少

といった傾向が続く他、平成 16 年に外国人登録者ベースで 13 万人に迫るまでに至った留学生が、卒業・修了後の就職を目的とする在留資格変更を許可された件数は過去最高を記録したものの 5,264 件に止まっている。

当会議としては、この度の第 3 次答申を公表するに当たり、経済財政諮問会議による「グローバル戦略」(平成 18 年 5 月 18 日公表)も念頭に置き、「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)において今年度中に結論を得ることとされている在留外国人の入国後のチェック体制の強化を確実なものとする一方で、当面受入れを促進すべき高度人材に係る範囲・要件・手続の緩和等について示しながら、今後受入れ範囲を拡大すべき分野を提示することとする。

【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【平成 18 年度結論】

「規制改革・民間開放推進 3 か年計画(再改定)」において本件につき閣議決定された事項と合わせて、以下の事項についても検討し、結論を得るべきである。

在留資格の変更、及び在留期間の更新に係る要件の追加等

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鑑みるに、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、我が国の経済・社会で生活する上での権利を認めるとともに義務を果たさせることについて、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。

従って、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、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)に基づいて外国人が永住許可を得る場合などに求める「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」との要件を同様に求めることを検討し、結論を得るべきである。

なお、在留資格の変更、及び在留期間の更新に係る要件追加の検討に当たっては、出入国管理行政の透明性の向上に加え、各市区町村が提供する福祉・教育等の行政サービスの向上や市区町村窓口事務の円滑化の観点から、() 国税の納付状況、() 地方税の納付状況、() 社会保険の加入状況、() (家族が同時に滞在している場合には) 子弟の就学状況、() (在留資格の特性に応じ) 日本語能力等を出入国管理関係法令等において明示的に表記するべきである。

但し、() 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 8 月 4 日条約第 6 号) 第 13 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ながら、その不就学の問題が指摘される状況にあって、不就学外国人児童生徒支援事業の他、外国政府の認定を受けている外国人学校や国際バカロレアなど海外の上級学校への進学が認められている資格試験を実施する外国人学校への就学であっても、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、外国人児童・生徒に学習の機会を確保する方策について、就学義務を課すことの是非も含め、関係者のコスト負担のあり方に留意しつつ、幅広く検討を行うべきである。

() 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、送出し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だけでなく、国の機関同士、及び国の機関と地方公共団体との間での共用が可能なデータベースを構築した上での融通等、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方法の在り方に絡めて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

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が、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りす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。

しかしながら、永住許可を得た後も、あらかじめ再入国許可を得た上での出国であれば 3 年間は当該許可が取り消されないとの点において、在留期間に制限のある他の資格と変わりがない。

従って、上述 の在留資格の変更及び在留期間の更新の在り方に係る検討を行うことに合わせて、永住許可を得た者についても、その在留の状況について定期的に把握することの是非、及び国籍法(昭和 25 年 5 月 4 日法律第 147 号)により帰化の許可を得て我が国の国籍を得た者との権利・義務関係の均衡について検討し、結論を得ることが望ましい。

(2) 専門的・技術的分野の外国人労働者の範囲・要件の見直し

外国人社会福祉士・介護福祉士の就労制限の緩和等【平成 18 年度検討、結論】

現在、外国人が社会福祉士及び介護福祉士法(昭和 62 年 5 月 26 日法律第 30 号)に基づいて我が国の社会福祉士・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には該当する在留資格が規定されていないために原則として就労することができない。例えば、我が国の大学の福祉系学部を卒業した外国人が在留資格「人文知識・国際業務」を得て就労が認められた場合でも、資格者としての活動は許可されておらず、留学生の就職支援がかなっていないことに加え、日本人の有資格者と同等の処遇を得られず、内外人平等が保障されていない。

高齢化の進展に伴い、介護分野は労働力需要が高まると予想されることから、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、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、その受入れを検討すべきである。

なお、社会福祉士・介護福祉士を受け入れることとする場合には、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)において、随時措置するものとし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て掲げた観点も踏まえつつ検討を行うべきである。

在留資格「企業内転勤」における要件等の見直し【平成18年度検討、結論】

ア 受入れ範囲の拡大

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」または「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16年で3,550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、「『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、「企業内転勤」資格で入国・在留する者が在留資格「技術」及び「人文知識・国際業務」に加え、「研究」の項に掲げられた活動も行うことができるよう検討し、早急に結論を得るべきである。

イ 優良な企業向けの申請要件・手続の緩和、活動範囲の拡大等

アと同様の観点から、「企業内転勤」資格について、優良な企業等からの在留資格認定証明書交付申請に係る審査の迅速化・簡素化について(平成16年3月4日法務省管第1322号通達)によって既に措置されている便宜に加え、該当する査証の発給、ひいては在留許可を得るための申請要件や申請手続、活動範囲につい

ても合わせて緩和を図るべきである。

例えば、()我が国に事業所があり、少なくとも1年以上事業を継続している、()国内外に3か所以上の支店、子会社、関連会社を有している、()過去1年以内に「企業内転勤」資格を得た外国人が10名以上我が国に在留している、()我が国での売上(子会社、関連会社などを合わせた金額)が3,000万円以上ある、または我が国で1,000人以上を雇用している といった要件を充たす多国籍企業で、過去数年間にわたり不許可となった事例がなく、また、受け入れた外国人について発生した事故がなく、個別に制度濫用の恐れがないと判断される優良な企業には例えば3年の有効期限付許可を与え、その許可が取り消されない限りにおいて、以下の措置を講じてその国際的な事業の円滑化を図ることを検討し、結論を得るべきである。

(ア) 申請要件の緩和

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)が、在留資格「企業内転勤」の申請人に求める要件である「申請に係る転勤の直前に外国にある本店、支店その他の事業所において1年以上継続して法別表第1の2の表の技術の項又は人文知識・国際業務の項の下欄に掲げる業務に従事していること」に関し、受入れ企業の幹部として入国する者、もしくは業務の内容を熟知している者であれば、年数要件を下回る場合でも許可できるとする。

(イ) 申請手続の緩和

許可後の申請に際し、出入国管理及び難民認定法施行規則(昭和56年10月28日法務省令第54号)別表第3が規定する「外国の事業所と本邦の事業所の関係を示す文書」、「本邦の事業所の登記事項証明書、損益計算書の写し及び事業内容を明らかにする資料」、「外国の事業所における職務内容及び勤務期間を証する文書」、「外国の事業所の登記事項証明書及びその概要を明らかにする資料」の提出を、許可を通知する文書の添付をもって代替することを容認して外国人本人に係る審査のみ行い、許可若しくは不許可に至るまでに要する手間と時間を軽減する。

(ウ) 活動範囲の拡大

我が国に所在する企業数が複数に及び、いわゆる企業グループを形成している場合、許可を得た範囲でグループ内における外国人の移動は自由とする。

【今後の課題】

当会議としては以下の通り考えており、これを引き続き検討していくこととする。

(1) 専門的・技術的分野における外国人労働者に係る要件・範囲の見直し

経済財政諮問会議の下に設置された専門調査会が「日本 21 世紀ビジョン」として 2030 年（平成 42 年）の社会を描き、「お互いの文化や価値観を尊重しつつ、職場や地域において、共通のルールやシステムの下で日本人と外国人が共生する」社会を展望し、「広義の資格・技能を持ち、職場や生活にあって不自由のない日本語の能力のある外国人には、広く日本での就労を認める」ことを平成 17 年 4 月に提案している。国土形成計画法（昭和 25 年 5 月 26 日法律第 205 号）に基づき国土交通省が平成 19 年までに策定を予定している新しい国土計画においても、同じく 2030 年（平成 42 年）の総人口に占める外国人割合が現在より高くなることを想定した国づくりを進めていくこととしている。

以上の観点、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）、「第 3 次出入国管理基本計画」（平成 17 年法務省告示第 222 号）、「第 9 次雇用対策基本計画」が指摘する、産業及び国民生活に与える影響等を勘案した総合的な観点より、以下の施策につき検討すべきである。

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

我が国の経済・社会の更なる活性化を図る観点から、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）に該当しない外国人労働者の受入れについて検討すべきである。例えば、（ ）我が国の高等学校卒業相当以上の学歴、（ ）日本語検定 2 級以上合格、（ ）該当の分野における一定の実務経験、（ ）技能実習の修了（技能検定 3 級以上合格）といった要件を入国前に充足し、我が国の状況を知悉しており、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、適法な労働者としての在留資格を付与することを検討する。

なお、技能実習修了との要件についての検討に当たっては、我が国の大学・大学院で学位を取得した留学生が、在留資格の変更により我が国で就労して実務経験を

積むことを認めてきたことが寄与し、アジア域内における「人材開発と還流」を進める上で重要な役割を担ってきたことと同様の視点に立って検討すべきであるが、現行制度下で技能実習を修了した外国人が、我が国で得た能力を帰国後に十分発揮できているかといった点についての実証的な検証などが同時に必要であると考えられる。

また、数量割当・国別規制・職種別規制などの予防的な事前規制、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定期的・臨時的な閣議決定を通じて行うなど、国内の労働需給や地域の雇用失業情勢などが適切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検討する。

併せて、東アジア各国とのEPA交渉における人の移動に係る事項に関連し、専門的・技術的分野と認められるものについては、その円滑な受入れを積極的に図るものとし、当該地域における総合的な人材開発と移動に関する戦略を併せて検討する。同時に、二国間で柔軟な形で協定を締結し、外国人労働者の権利の保護と義務の履行を図るための法的措置についても検討を進める。

5 金融分野

(1) 資本市場についてのルールの明確化、監視機能の見直し

昨今生じている諸問題を背景に証券市場に対する不信感が高まっている。このため、誰もが安心して参加でき、自由で活発な取引を行うことができる市場のルール・監視機能の在り方を見直す必要がある。

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る、一方、市場参加者にとってルールの明確さは重要であり、これを当事者の自己責任だけに委ねてよいか、との視点から明確化を図る。

監視機能の在り方については、証券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はないか、こうした違反に対するエンフォースメント（ルールの実効性の確保）が十分ではないのではないかと、との視点から見直しを行う。

資本市場についてのルールの明確化

【問題意識】

「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感じている。例えば、自己が行おうとしている事業活動が行政機関の告発の対象となるか否かといった場合には、告発が行政の不利益処分に該当しないとの理由で制度の対象外となっているほか、当該事業活動が課徴金の適用を受けるか否かについても、制度の対象であるかが明確となっていない。したがって、当会議としては同手続の対象事項を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必要があると考えている。

また、同手続の平成16年度の照会・回答件数は3省庁で23件となっている。これは、法令等に関する民間事業者等からの各府省への電話等による事前問い合わせが日常的に行われている現状からすると、極めて少ない数字と言える。ちなみに、金融庁のアンケート（平成17年10月公表）によると、同手続を利用しない理由としては、「照会するような事案が発生したことがない」に次いで、「制度の内容を知らな

い」ということが挙げられているところである。

【具体的施策】

ア 「日本版ノーアクションレター制度」についての検討【速やかに検討開始、平成18年度中に結論】

ルールの事前の明確化に対する民間企業等の具体的な要望も踏まえつつ、「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。）も含めた「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、必要な措置を行う。【速やかに検討開始、平成18年度中に結論】

また、各府省は、法令適用事前確認手続に関して、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。【逐次実施】

監視機能の見直し

【問題意識】

不公正取引や粉飾決算といった証券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るが、現在、こうした違反に対するエンフォースメント（ルールの実効性の確保）は十分であるとはいえない。

エンフォースメントを担保する仕組みの一つとして、証券取引等監視委員会（以下、委員会）が行う勧告、告発がある。しかし、米国SECに比べると摘発件数には顕著な差があり、組織人員の違いや、米国SECの件数が着手ベースであることを考慮に入れても、現状の委員会の行う勧告・告発件数ではルール違反に対する十分な抑止力になっているとは言い難い。

すなわち、私人によるエンフォースメントがほとんど存在せず、不公正取引や粉飾決算、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、刑事告発に至らない事案についても、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。

これらに関して、例えば、「最近の実績の2倍程度の勧告・告発件数」、「年間100～200件程度の課徴金の適用」といった数値目標を掲げて取り組むことも考えられる。また、委員会は、米国SECとは異なり規則制定権・改定権を有していないが、

証券取引検査等の結果に基づき、必要があると認めるときは、必要と認められる施策について内閣総理大臣、金融庁長官又は財務大臣に建議することができる（金融庁設置法（平成10年法律第130号）第21条）。しかし、建議の実績は平成4年の委員会の発足以来わずかに12件（平成18年5月現在）であり、必ずしも積極的に活用されてきたとは言い難い。このため、金融庁、委員会は、まずは当面の措置として、市場におけるルールが迅速に整備されるようにする観点から、建議等をこれまで以上に行うことを検討するべきである。

あわせて、証券取引所、証券業協会、証券会社、監査法人、公認会計士協会等における市場監視機能の在り方を検討することも考えられる。

なお、これらエンフォースメントの強化等に当たっては、結果として正当な市場取引が萎縮することのないように、各府省は行政機関による法令適用事前確認手続の活用等を通じた事前のルールの明確化も併せて行うべきである。

【具体的施策】

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、目に見える形でその取組み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。

その際には、内部告発等を通じた情報の収集の強化、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、格付機関や証券アナリストといった企業財務に詳しい民間のノウハウの活用を図る。

その他、委員会は、「有価証券報告書等検査処理状況」の公表のみならず、検査や調査の着手ベースの実施状況を適時に公表することにより、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。

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、目に見える形で強化する。そのため、委員会は、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。

そして、金融庁は、現行では不当利得の吐き出し程度となっている課徴金制度について、ルール違反への抑止力となる水準に高めることに向けた検討を開始する。

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。その際、金融庁及び委員会は、建議のみならず、建議までには至らない技術的な修正の経緯についても対外的に公表する。

6 基本ルール分野

(1) 一定期間経過後の規制の見直し基準の策定

【問題意識】

規制の見直し基準の策定について

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、国会議は、「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）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、国会議は、第2次答申で言及したとおり、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、国会議としては、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、国民の具体的な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、規制が適時適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。例えば、自動車の車検制度のようにその安全性等を定期的にチェックする制度があるが、規制についても定期的なオーバーホールを行う機会を設け、その時代の国民のニーズに沿うものであるかどうかをチェッ

くすることが、国民にとって有意義であると考える。

一定期間経過後の規制の見直し基準

ア 見直し基準策定に当たっての検討の状況

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、国会議としては、過去に審議してきた事項の中から抽出した典型的と考えられる6事例(6省庁)についてヒアリングを実施し、一定期間経過後見直しの実施状況、考え方等について所管府省との意見交換を実施した。

所管府省との意見交換において、規制を一定期間経過後に見直すことについて所管府省から表明された意見のうち、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、ヒアリングを実施した事例の中には、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なニーズに基づく見直しが実施されたものがあり、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る。

イ 一定期間経過後の規制の見直しの在り方

国会議は、所管府省との意見交換等を踏まえ、一定期間経過後の規制の見直しの在り方について、次のように考える。

(ア) 現行の一定期間経過後見直しの制度とその問題点について

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。例えば、平成15年3月28日に閣議決定された「規制改革推進3か年計画(再改定)」では、下記のような内容を盛り込んでいる。

- ・規制の新設に当たっては、原則として当該規制を一定期間経過後に廃止を含め見直すこととする。法律により新たな制度を創設して規制の新設を行うものについては、各省庁は、その趣旨・目的等に照らして適当としないものを除き、当該法律に一定期間経過後、当該規制の見直しを行う旨の条項（以下「見直し条項」という。）を盛り込むものとする。なお、この見直しの結果、その制度・運用を維持することとするものについては、その必要性、根拠等を明確にする。各省庁は、規制の新設について、これを必要最小限にするとの基本的な方針の下に、大臣官房等総合調整機能を有する部局において審査を行うこととする。このため、各府省は、規制の新設に当たり、規制の必要性、期待される効果、予想される国民の負担等のコスト等について検討し、その検討結果を、見直し条項を付した法律及び見直し条項に基づく見直しの結果とともに、毎通常国会終了後速やかに国民に分かりやすく公表する。
- ・また、内閣法制局、総務省行政管理局及び財務省主計局は、規制の新設についてそれぞれの所掌事務に基づき厳格な審査を行う。
- ・なお、総務省行政管理局及び財務省主計局は、規制の新設抑制等の観点から、各府省が行う規制の設定又は改廃に係る意見提出手続に際し、必要に応じ意見を述べるものとする。

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してされている対象が「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。

このような現状を鑑みれば、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しくみが必要であると考えられる。

(イ) 各形式における一定期間経過後見直しの在り方

a 法律

法律については、前述の「規制の新設審査」制度により、その附則に一定期間経過後当該規制の見直しを行う旨の条項が設けられることとなっている。こ

の場合、例えば、条約の批准に関連する規制等の中には、あらかじめ見直し期間を設けることが必ずしも適当ではないものも存在すると考えられるが、それらを除き、規制を新設する場合には、現行制度を活用して一定期間経過後見直し条項を設け、それにしたい見直しを行うべきである。

また、既存の法律についても、一定期間経過後当該規制の見直しを行う旨の条項を設けて、それにしたい見直しを行うべきであることは、規制を新設する場合と同様である。しかしながら、一定期間経過後見直し条項を設けるためだけに改正法案を国会に提出することは、それにかかる行政コスト等に鑑みて、必ずしも適切でないとの考えもあり、これについては、法律改正の際に一定期間経過後見直し条項を盛り込むのが現実的かつ合理的であるとの考えもある。

b いわゆる「法規命令」

行政機関の定める一般的なルールについても、行政手続法（平成5年法律第88号）38条2項は、「命令等制定機関は、命令等を定めた後においても、当該命令等の規定の実施状況、社会経済情勢の変化等を勘案し、必要に応じ、当該命令等の内容について検討を加え、その適正を確保するよう努めなければならない」と定めているところである。以下、行政機関の定める一般的なルールの種類ごとに、見直しの方法について検討する。

まず、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（これらを総称して、この文章において「法規命令」という。）については、法律における「規制の新設審査」制度のような制度は存在しないが、法律の委任に基づき「法規命令」自体に具体的な規制事項が定められ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。「法規命令」は通常、根拠となる法律の見直しの際に併せて見直しが行われるため、法律に一定期間経過後見直し条項がある場合には、当該法律の見直しに併せて「法規命令」についても見直しを行うべきであると考え。

他方、法律に一定期間経過後見直し条項がない場合については、当該法律に一定期間経過後見直し条項が設けられるまでの間、「法規命令」に一定期間経過後見直し条項を設けてそれにしたい見直しを実施することが求められる。この場合、「法規命令」自体に一定期間経過後見直し条項を設けることが適当かどうかという論点がある。法律と記述形式が同様である政令や省令といったものについては、その附則に一定期間経過後当該規制の見直しを行う旨の条項を設けることになじむと考えられ、国家公務員倫理規程（平成12年3月28日政令第101号）のような実例もあるが、告示のような形式が、附則に見直し条

項を設けることになじむものかどうかについては議論の分かれるところである。

したがって、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は、根拠となる法律に見直し時期を設定して当該法律と同時に見直しを行うなど、「法規命令」そのものに見直し条項を盛り込むことと實際上同様の効果を有する方法をとるべきである。

c 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、法規命令以外のもの（これらを総称して、この文章において「通知・通達等」という。）については、法律における「規制の新設審査」制度のような制度は存在しないが、第2次答申にて言及したとおり、行政手続法の審査基準・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。「通知・通達等」についても、「法規命令」と同様、通知・通達等が解釈・運用の基準・指針を示している法律に、一定期間経過後見直し条項がある場合には、当該法律の見直しに併せて「通知・通達等」についても見直しを行うべきであると考えられる。

また、当該法律に一定期間経過後見直し条項がない場合についても、「法規命令」と同様、当該法律に見直し時期を設定して当該法律と同時に見直しを行うなど、「通知・通達等」そのものに見直し条項を盛り込むことと實際上同様の効果を有する方法をとるべきである。

この場合、行政指導指針や技術的な助言・勧告に代表されるところの「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「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、規制に関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かかる「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、前記行政手続法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。

(ウ) 見直しの「期間」設定の考え方

一定期間経過後の見直しの「期間」の設定については、古くは「許認可等の新設の審査及び定期的見直しについて」(昭和62年11月24日 各省庁許認可等検討会議申合せ)において「各省庁は、所管するすべての許認可等について、当該許認可等の設定の趣旨目的、内容等に応じて、一定期間例えば5年ごとにその必要性及び合理性について定期的見直しを行い、その結果に基づき必要な措置を講ずる」とされているが、現行の「規制の新設審査」制度では明確な期間設定はされておらず、当該制度に基づき設けられた見直し条項においても、3年、5年、7年、10年など様々な期間設定がなされている。

これらの設定期間は様々な要素を勘案して設定されているものと思料するが、一定期間経過後の見直しを推進するためには、分野横断的に適用されるある程度明確な基準の設定が必要であると考え。当会議は、典型事例の所管府省と「期間」の設定の考え方について意見交換を行ったが、結論としては、制度創設又は改正後3年間程度は施行状況を見定め、その後問題点を整理し見直し案を策定し実現するまでトータル5年程度が目安となるとの考え方が、実務上最も合理的であると考え。

他方、現行の「規制の新設審査」制度では、実績として5年より短いものや長いものも存在する。時代にあった規制であるかどうかを見直す機会として一定期間経過後見直しの制度を導入するとの観点からすれば、時代の変化が早い分野はより短く、遅い分野はより長く設定することが望ましいと考えられる。よって、見直しの「期間」は5年を基準とし、より短く設定するよう努めるものとするが、可能な限り10年を上限として設定するのが合理的であると考え。

なお、一定期間経過後に見直しを行った規制についても、以後の社会経済情勢の変化に伴い、時代にあわない規制となる可能性がある。こうした規制は定期的に見直しを行う機会を設ける必要があると考えられることから、一定期間経過後の見直しの際に次回の見直しを行うまでの「期間」(原則として当初設定した期間)を設定すべきであり、次回以降の見直しについてもこの例によるべきである。

(エ) 見直しの視点

一定期間経過後見直しの制度は、規制の在り方について見つめなおす機会を設けるものであるから、一定期間経過後の規制の見直しに当たってどのような視点で見直すべきかが明確であることが望ましいと考え。これについては、規制改革推進3か年計画(再改定)(平成15年3月28日閣議決定)で、次の視点に沿って、規制の撤廃・緩和、運用の見直し等を推進することとされている。

- (i) 経済的規制は原則自由、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
- (ii) 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
- (iii) 検査の民間移行等規制方法の合理化
- (iv) 規制内容・手続についての相互の国際的整合化の推進
- (v) 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
- (vi) 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
- (vii) 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
- (viii) 規制制定手続の透明化
- (ix) 不合理な規制の是正による社会的な公正の確保

一定期間経過後の規制の見直しを行うに当たっては、かかる見直しの視点にしたがい見直しを行うべきであると考え。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、またどのように変化したかを、必要に応じ国民の意見を聞くなど、十分に調査・検討すべきである。

(オ) 見直し結果および理由の公示

規制の見直しは国民生活に影響を与えるものであり、どのように規制が見直されたかについて国民に明らかにする必要があると考え。また、一定期間経過後見直しの制度は規制の在り方について見つめなおす機会を設けるものであるから、見直しの結果、現行の規制を維持することも想定されうる。よって、一定期間経過後に規制の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べきであり、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、根拠等を明確にすべきである。

【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】

当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従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。

〈一定期間経過後の規制に関する見直し基準〉

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。

- (i)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(ii)から(iv)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。)
- (ii)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。)
- (iii)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
- (iv)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、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。

- (i)経済的規制は原則自由、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
- (ii)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
- (iii)検査の民間移行等規制方法の合理化
- (iv)規制内容・手続についての相互の国際的整合化の推進
- (v)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

- (vi) 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
- (vii) 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
- (viii) 規制制定手続の透明化
- (ix) 不合理な規制の是正による社会的な公正の確保

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。

- (i) 「5年」を標準とし、それより短い期間となるよう努める。
- (ii) 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、(i)新たに法律を制定する場合、(ii)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(iii) 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。

- (i) 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。
- (ii) 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。
- (iii) 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、(i)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、および(ii)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。

- (i) 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た見直しに併せて、また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。
- (ii) 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、(i)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(ii)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。

- (i) 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た見直しに併せて、また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、前述の「見直しの視点」に立って見直しを行う。
- (ii) 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、(i)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(ii)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。

- (i) 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た見直しに併せて、また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。

- (ii) 規制にかかわる既存の通知・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。

見直しの推進【平成 18 年度以降逐次実施】

上述の一定期間経過後の規制の見直し基準に基づく見直しを強力に推進するため、見直しの体制について、以下に基づき、必要な措置を講ずるべきである。

ア 各府省庁は、規制に関わる法律（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、上述の一定期間経過後の規制の見直し基準才に基づき、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関わる法律の一覧を作成し、公表した上で、上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あ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、上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。

エ 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、決定する。

(2) 国と地方の規制合理化

【問題意識】

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」をはじめとする様々な取り組みが多方面において行われてきている。当会議においても、「国から地方へ」という構造改革の基本方針の下、国と地方の規制の問題を重点検討課題と位置付け、個々の国と地方の規制について、その規制を合理化すべく、取り組みを進めている。

このような問題意識に基づき、平成 18 年度においては、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あ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

国の過剰な関与ならびに規制があれば、地域の自主性や主体性を阻害することになり、地域の実情に応じた施策が展開できないことになる。そうなれば、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になる。

したがって国は、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。また併せて地方交付税についても、簡素化・透明化を進めることにより、地方の実情に即した施策の展開を推進すべきである。

このような基本的考え方の下に、当会議は国の過剰関与の問題を、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または地方分権一括法以前の

通知・通達、国と地方に権限が分かれ事務が非効率となっている規制、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。

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）

真の地方自治の確立のためには、「三位一体の改革」の推進による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。少なくとも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が必要である。

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

本来、技術的助言は法的拘束力を有しないが、従わないと不利益を被る場合、事実上拘束力を持つ規制となる。また、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、現在、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あると考えられる。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。

ウ 国と地方に権限が分かれ事務が非効率となっている規制

事務の配分により、事務の権限が国と地方に分かれてしまい、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しまっている場合には、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。

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、自治体をまたいだ活動が行いにくくなっているものについては、できる限り合理化するべきである。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るべきである。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り組みを推進すべきである。

【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19年度中に結論、以後速やかに措置】

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。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、当該業務の民間開放を推進するよう周知徹底すべきである。

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、かつ自主的な判断で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」という趣旨のもと、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、各都道府県の事務負担軽減のための措置を講ずるべきである。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事務が非効率となっている規制

(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。

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り組み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 6 月 1 日法律第 185 号）、地方税法（昭和 25 年 7 月 31 日法律第 226 号）、自動車損害賠償保障法（昭和 30 年 7 月 29 日法律第 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き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。

(3) 資格制度の見直し

【問題意識】

資格制度の見直しについて

ア 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、その資格をも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もの、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。このような業務独占資格を典型とする資格制度については、過去に総理府に設置されていた行政改革委員会が、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して以来、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・視点に、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

上記のように、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準・視点に沿った形で、各資格について以後一定の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ることにより当該業務サービスに係る競争が制限されるといった弊害が残っていると言わざるを得ない。

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をできるだけ限定するとともに、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である。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、競争原理が働きづらい環境であることから、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言える。

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。

個別の問題意識

ア 資格者の質の向上

これまでは、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・技能の向上を図るしく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、講習等の実施とともに、それらの受講の義務付けや、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、医師・建築士のように専門業務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。

イ 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、懲戒処分にあたっては、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。

懲戒処分にあたっては、まず、懲戒処分の基準を明確にすることが必要である。更に、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。

ウ 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、これらの理由は、当該資格者団体に入会しなければ資格者としての業務を行うことができないという追加的な規制を試験合格者に課することを正当化するものとは考えられない。強制入会制度をとらないと会員数が減少して資格者団体が維持できないという財政上の理由も上げられるが、資格者団体の維持は会員にとって魅力のある活動を当該団体が行うことによって図られるべきは当然のことである。

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抑圧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。したがって、資格者団体への強制入会制度の在り方については、引き続き検討を行っていく必要がある。

【具体的施策】

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】

資格者の主管省庁は、懲戒処分にあ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うべきである。懲戒処分等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。

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、公認会計士による監査制度に対する信頼がゆらいでいると言える。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ことを目的とする情報開示の徹底等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更新制度等について検討し、必要な措置を講じるべきである。

(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】

これまでの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が、業務停止命令や解散命令などの重い処分に至る前に、必要な指示、戒告等を行うことにより、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、不正に対するペナルティーの徹底の観点から、監査法人に対する課徴金や刑事罰の適用についても検討し、その結果を踏まえ必要な措置を講じるべきである。

また、同一監査の連続の禁止について、現在大手監査法人の審査担当社員等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、必要な措置を講じるべきである。

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。ただし、不正会計事件などによる損害賠償責任を監査法人の社員全員に負わせていることについては、関与社員の責任を明確にし、非関与社員に不当に責任を負わせることがないようにする観点から、制度の見直しについて検討し、必要な措置を講じるべきである。

(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。したがって、現在不透明である公認会計士や監査法人の監査報酬についての情報を開示すべきである。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も求められるところである。

このため、監査実績、監査報酬、懲戒処分や、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。またその際に、資格を細分化するなど公的な資格の業務独占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 19 年度措置】

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 19 年度措置】

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 医師

(ア) 医師等医療資格者の一定以上の資質の確保【逐次実施】

医師免許取得者については、先頃成立した医師法等の改正に示された「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。

また、行政処分に至った原因の分析を行い再発予防に役立てるとともに、行政処分に至らないケースであっても、知識・技術等が望ましい水準にない医師等に対しては、適正に注意喚起、行政指導等を行う等、国民に対し安心・安全で質の高い医療を確保できるよう、引き続き適確な施策を講じて行くべきである。

(イ) 医師の資質維持・向上のための取組【平成 18 年度検討・結論、平成 19 年度措置】

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渡る職業人としての自発的な修練、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もあることから、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。

そのため、医療保険制度や医療安全等の最新情報をキャッチアップするための定期講習の受講や定期的な再登録等の医師や保険医として求められる知識・技能と資質を維持するための取組や、医療安全等や適正で標準的な治療方法をガイドライン等に示し、必要の都度改定し周知する等による医師の自発的な知識・技能と資質向上をサポートするための取組について、検討の上、所要の施策を講じるべきである。

(ウ) 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【平成 18 年度検討・結論、平成 19 年度措置】

多様な医療の専門分化により、基礎的な知識・技量に係る公的資格である「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いる。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、それぞれの制度が未熟な状況にあるが、先進医療技術の実施要件として、専門医であることが要件とされる等、専門医制度等を活用した今後の取組が期待されてきている。

したがって、我が国の医師資格が先進国の医師資格制度と比しても十分な技能・知識の担保となるよう、基礎的な医術一般に関する公的資格としての医師免許制度と専門医制度等の医師免許に対する上積みの資格制度との組合せや、教育体系と資格体系との連携等、総合的な視点から医師資格制度の在り方について改善を図るべきである。

(エ) 外国人医師の日本国における臨床医療行為の許容【平成 18 年度措置】

我が国の医師資格を持っていない外国人医師がわが国で臨床医療行為を行うことについては、臨床修練制度により容認されているところであるが、特に高度の技術を持った外国医師資格保有者が同制度によりわが国で臨床医療行為を行えることを周知させるべきである。

エ 税理士

(ア) 税務官公署職員に対する特権的資格付与制度の在り方の見直し【平成 18 年度措置】

特定の職務経験により、無試験で資格を取得できるとすることは、社会的にも公平性に欠けていると言える。現在、税務署などで税務業務に 23 年以上従事した職員は、講習を受け、所管省庁が行う試験により、税理士資格を取得できることとなっている。本来、能力が備わっておれば、一般の受験者とともに税理士試験を受け、合格したものが資格を取得すべきである。したがって、税務官公署職員であっても、税理士の資格取得にあたっては、一般の受験者と同様の試験によって、資格を取得すべきであり、上記の特例措置は廃止すべきである。

また、税務職員が特例措置により資格を取得するにあたって受講している講習や試験の内容、合否を決める基準等は、公表されていない。上記により特例措置を廃止するまでの間はただちに、透明性と資格の質の確保の見地から、実施している講習や試験の内容等を公表すべきである。