

## 規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申

「小さくて効率的な政府」の実現に向けて

- 官民を通じた競争と消費者・利用者による選択 -

平成 17 年 12 月 21 日

規制改革・民間開放推進会議

# 目 次

．「第2次答申」の決定・公表に当たって	1
．横断的制度改革等	
1 市場化テストの速やかな本格的導入	6
2 官業の民間開放の推進	29
3 規制の見直し基準の策定等	44
．横断的重点検討分野の改革	
1 少子化への対応	61
2 生活・ビジネスインフラの競争促進	70
3 外国人移入・在留	95
．個別重点検討分野の改革	
1 医療分野	105
2 教育分野	125
3 農業・土地住宅分野	138

(参考資料) 開催経過、委員名簿、専門委員名簿

## ．「第2次答申」の決定・公表に当たって

規制改革・民間開放推進会議（以下「当会議」という）は、「改革なくして成長なし」、「民間にできることは民間に」の基本理念の下で進められている構造改革の一翼を担ってきた。3年の設置期間の折り返し点を過ぎた今、残された期間で改革の芽を大きく育てていかねばならない。

「規制改革・民間開放」の諸改革の背景に共通する課題は、「官による配給サービス」から「民による自由な競争・選択」へと制度の転換を図ることにある。官自身あるいは官が定めた特定の者だけが、官によって予め決められた財・サービスを提供する世界は、どの時代のどの国においても歴史上成功を収めることができなかつた社会主義的システムにおける市場の機能を見捨てる配給制度と同様である。我が国の公共サービスの大部分は、この「配給制度」により支配されている「官製市場」の下にあるといっても過言ではない。

「配給制度」は、既得権益と非効率を擁護する考え方であり、これを民による自由な競争と消費者・利用者による選択を基本とした公平な市場を、官が責任をもって形成することへの転換を図ることにより、経済社会の発展と、生産者や官の関係者の特殊な利益を擁護することのない消費者を見据えた国民の利益の増大を公正に実現する必要がある。官だけがいわゆる公共公益性を体現できる唯一の主体であるという旧来の発想は終焉を迎えたと言わなければならない。

以上のような観点から、既に公表している「平成17年度規制改革・民間開放推進会議の運営方針」に示すとおり、本年度は、我が国経済・財政への影響が大きい分野や国民の関心の高い分野を中心に「行政部門の徹底した効率化・コスト削減」及び「国民負担の軽減・民間部門の需要創出」に資する規制改革・民間開放に重点的に取り組んできたところである。

具体的には、以下の分野を本年度の「重点検討分野」と定め、精力的に審議を進めてきた。

- ． 市場化テストの早期法制化、官業の民間開放、規制の見直し基準の策定など横断的な制度整備等
- ． 少子化への対応、生活・ビジネスインフラの競争促進等、外国人の移入・在留など国民生活に密接に関わる課題等の分野・省庁横断的視点からの改革、
- ． 医療、教育、農業等の主要官製市場改革

このうち、市場化テストを始めとする「小さくて効率的な政府」の実現のために重要な制度の基本的枠組み等については、当会議としての考え方を早期に公開することが重要との判断から、9月にそれまでの審議結果を『「小さくて効率的な政府」の実現に向けて - 公

共サービス効率化法（市場化テスト法）案の骨子等 - 」として取りまとめ、公表した。

また、上記「重点検討分野」の重点検討事項のうち、以下の課題については、本答申取りまとめに向けた喫緊の「最重要検討課題」として、議長を長とし、全委員及び企画委員会専門委員で構成する「主要課題改革推進委員会」を10月に設置し、関係省庁との間で公開討論を行うなど会議をあげて取り組んだ。

#### < 本答申に向けた最重要検討課題 >

市場化テストの対象事業（指定統計調査等、独立行政法人関連（雇用・能力開発機構の業務、国立美術館、国立博物館）市区町村の窓口業務）

保育サービスを利用者がニーズに応じて自由に選択できる環境の整備（直接契約・直接補助方式の導入等）

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

中央社会保険医療協議会の在り方の見直し、医療のIT化の加速、医療機関情報の公開義務化

教員の質の向上を目指した免許・採用制度及び教員評価制度改革、学校の質の向上を促す学校選択の自由の徹底と情報公開

農地の所有・利用の自由化及び実効性ある転用規制等による農地の効率的利用の推進、農協改革等農業関連流通における競争促進

さらに、教育分野の規制改革については、規制改革・民間開放推進本部の下で文部科学大臣、内閣府特命担当大臣（規制改革）及び当会議代表者との審議の場を設けて検討した結果、社会人等多様な人材の教員への登用を促進するための諸施策等について合意に至った。

以上の審議経過等を踏まえ、本日、ここに答申するものであり、その概要は下記のとおりである。なお、当会議の審議の過程で関係府省と合意に至った点については、各分野の事項ごとに「具体的施策」として掲載した。

#### < 答申の概要 >

##### 1．横断的制度改革等

##### （1）市場化テストの速やかな本格的導入

政府が大きな役割を果たしてきた過去の制度を見直し、「小さくて効率的な政府」を実

現することは、国・地方を通じた我が国全体の喫緊の課題となっており、「民間にできることは民間に」の構造改革の具体化や限られた財源の中で公共サービスの質の維持向上が求められている。これまで官が独占してきた公共サービス全般について、その必要性や効率性を不断に見直すことが必要であり、それを実現するための手法として、市場化テスト（官民競争入札制度）を強力に実施していくことが重要である。

特に、改革の推進に困難の伴う官業の民間開放について、客観的な基準により結論を得る手法として重要である。

具体的には、すべての公共サービスを聖域なく検討対象とし、徹底した官業の情報公開を含めた市場化テストの実施プロセス全般について強力な監視権限を持つ第三者機関の設置などを盛り込んだ「公共サービス効率化法（市場化テスト法）案」を次期通常国会に早期提出するよう提言するとともに、市場化テストの本格的導入に向けた所要の措置を講ずるよう求めている。

## （２）官業の民間開放の推進

昨年度より「民間にできることは民間に」という原則を基本に個々の官業について民間開放に向けた本格的な取組を進めている。対象となるのは、国が直接実施している事務・事業のほか、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・事業であり、それらを網羅的に洗い出し、当該業務の必要性、当該法人で行わせる妥当性、市場化テストの導入の適否等を個別具体的に検証した結果、41項目について民間開放を進めるべきであるとの結論を得た。

## （３）規制の見直し基準の策定等

規制の必要性・合理性等を迅速かつ客観的に議論・判断していくため、あらゆる規制に通じる分野横断的な見直し基準を策定し、それによって抜本的な規制の見直しを推進していく必要がある。そこで、優先的に策定されるべき見直し基準として、通知・通達等法令以外の規定に基づく規制等を取り上げ、それらのうち、行政手続法に定める「審査基準・処分基準」、「審査基準・処分基準以外の基準」、「私人に対する「外部効果」を有しない通知・通達等」のそれぞれについて、見直しの基準を示している。また、その見直しを強力に推進するため、各府省において通知・通達等の分類に着手し、平成18年中に完了するよう求めている。

## 2．横断的重点検討分野の改革

### （１）少子化への対応等

働き方及び保育サービスに関する構造改革の遅れが少子化の一因になっているとの問題意識から、仕事と育児の両立を可能にする多様な働き方の推進と保育サービスを利用者がニーズに応じて自由に選択できる環境の整備を実現するための規制改革を提言している。具体的には、労働時間規制の適用除外制度の整備拡充、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など派遣労働をめぐる規制の見直し等、並びに認可保育所への直接契約方式の導入、既存の育児支援関連予算等を統合したものと保険料とを財源とする「育児保険(仮称)」の創設も含めた保育サービスの利用者に対する直接補助方式の導入等に関する検討を提言している。

## (2) 生活・ビジネスインフラの競争促進

国民生活や経済・産業活動のインフラとなっている分野においては、技術革新により事業等の融合や新しいビジネスモデル等が生まれていることから、従来の縦割・重複的な規制の見直しや横断的な競争ルール等の整備が不可欠となっている。

そこで、例えば、金融分野においては、資本市場分野を横断的にカバーする基本法制の整備(金融サービス(投資)法制の横断化)、情報通信分野では、通信と放送の融合等に対応した競争環境等の整備(特に通信分野に比べて変化への対応が遅れてきた放送分野の改革)、環境分野では、再資源化の促進に向けた廃棄物の区分の見直し(産業廃棄物と一般廃棄物の区分)を提言している。また、保安分野では複数の規制が重複していることから機会費用の低減に向け検査の合理化等を求めている。

## (3) 外国人の移入・在留

我が国に在留する外国人が増加するとともに、その期間が長期化するのに伴い、在留外国人の居住状態、就業・就学状態等の把握を始め我が国社会への適応を促す社会的統合政策と、政府の出入国管理政策を中心とする受入れ政策とを車の両輪とする総合的な施策の展開が求められている。そこで、在留外国人の入国後のチェック体制の強化と専門的・技術的分野における外国人労働者に係る要件・範囲の見直し等に関し具体的な施策を提言している。

## 3. 主要官製市場を中心とした個別重点検討分野の改革

サービス等の提供主体が一定の法人等に限定されている等公的関与の特に強い分野、いわゆる主要官製市場のうち、医療、教育、農業等を取り上げ、それぞれ改革のための具体的な施策を提言している。

具体的には、医療分野では患者による医療機関の選択に資する医療機関情報の公開義務化と診療情報の開示促進、レセプトの直接審査支払に関する要件緩和など保険者機能の充実・強化、電子レセプトによるオンライン請求など医療のIT化の加速、中央社会

保険医療協議会の在り方の見直し、教育分野では教員の質の向上を目指した免許・採用制度等の改革、児童生徒・保護者による教員評価制度の確立、学校の質の向上を促す学校選択の自由の徹底、農業分野では意欲と能力のある担い手の育成・確保による農地の効率的利用、農業関連流通の合理化・効率化に向けた農協改革等について提言している。

< 今後に向けて >

当会議としては、政府に対して本答申で示した改革の施策について迅速かつ着実に実施するよう切に要請するとともに、今回進展が見られなかった事項を含め、引き続き精力的に調査・審議を深めていく。その際、これまで同様、規制改革・民間開放推進本部や経済財政諮問会議等との密接な連携を図り、当会議のあらゆる権限を行使しつつ、聖域を設けることなく取り組んでいく所存である。

## ．横断的制度整備等

### 1 市場化テストの速やかな本格的導入

#### 【問題意識】

#### (1) 市場化テストの内容及び意義

経済環境の変化の中で、政府が大きな役割を果たしてきた過去の制度を見直し「小さくて効率的な政府」を実現することは、国・地方を通じた我が国全体の喫緊の課題となっており、「民間にできることは民間に」の構造改革の具体化や、限られた財源の中で公共サービスの質の維持向上が求められている。これまで官が独占していた公共サービス全般について、その必要性や効率性を不断に見直すための手法として、市場化テスト（官民競争入札制度）がある。

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、官と民が対等の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、当該サービスを提供していく制度であり、官の世界に競争原理を初めて導入し、これまでの官における仕事の流れや公共サービスの提供の在り方（官の独占）を改革するものである。

当会議としては、「小さくて効率的な政府」の実現のための重要な手段となる市場化テストの本格的導入に向け、法的枠組みを含めた制度の整備について審議を進めてきたところである。

本年9月27日に当会議が公表した提言「『小さくて効率的な政府』の実現に向けて」においては、「公共サービス効率化法（市場化テスト法）案」（仮称）の骨子案を示し、提言に則った法案化の作業を加速するよう、政府に要請したところである。

これに対し、同日に開催された経済財政諮問会議において、小泉内閣総理大臣から「できるだけ早く法案を整備して、来年の通常国会に出せるようにしてほしい」との指示があったところであり、政府が一丸となって、法案を早期に次期通常国会に提出し、平成18年度から市場化テストを本格的に実施していく必要がある。

なお、同制度は、積極的に財政改革を進めてきた多くの先進諸国（米・英・豪等）において、既に実施されているところであり、我が国でも制度の本格的導入に向けて、平成17年度から3分野8事業の「モデル事業」が試行的に実施されている。

これまで、PFI制度、指定管理者制度、構造改革特区制度等、官製市場の民間開放に関する横断的な取組も部分的に行われてきているが、各々の制度については、

様々な限界が指摘されている。これら既存制度の限界と「モデル事業」から明らかとなった経験を踏まえ、市場化テストを公共サービスの不断の革新を図るツールとして強力に実施していくべきである。

その一環として、「公共サービス効率化法(市場化テスト法)」(仮称)に基づく市場化テストの本格的導入を、速やかに、かつ、幅広く実現していく観点から、内閣総理大臣の強力なリーダーシップの下、各府省単位での実施目標と工程を明確にした行動計画を速やかに策定しその実績の評価を行っていくといった政府一丸となった取組を、積極的に進めていくべきである。

#### (参考)

##### P F I 制度

従来、官が行ってきた、公共施設等の建設、維持管理及び運営(これらに関する企画を含む。)について、民間の資金やノウハウ等を活用してこれらを行う社会資本整備の手法として、平成11年に、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(P F I 法)」(平成11年法律第117号)が制定された。以来、国の事業で28件、地方公共団体等を含めると217件が実施され、一定の効果をあげてきている。(平成17年11月末現在)

しかしながら、(ア)国や地方公共団体等の公的主体を「管理者」と位置づけた、いわゆる「公物管理法」に基づく道路、河川、空港、港湾、都市公園、下水道等については、P F I 法に基づく選定事業者であっても、公共施設等の管理運営等のうち行うことができない事務がある、(イ)国や地方公共団体によるP F I 選定事業者の選定手続や選定基準が、P F I 法の趣旨である民間の創意工夫が発揮できる制度とは必ずしもなっていない、等といった指摘がなされている。

##### 指定管理者制度

平成15年6月の地方自治法(昭和22年法律第67号)の改正により、同年9月から施行されている「指定管理者制度」とは、これまで地方公共団体の有する公の施設の管理・運営については、一定の要件を満たした第3セクター等にしか認められていなかったところであるが、平成14年度の総合規制改革会議の答申等を受け、「指定管理者」としての民間事業者一般にこれを容認したものである。

同制度については、(ア)地方公共団体の施設に限定されており、国等の施設は対象外となっている、(イ)公物管理法等との法的整理が行われていないため、全ての地方公共団体の公の施設について管理・運営を行うことができるわけではない、等といった指摘がなされている。

### 構造改革特区制度

構造改革特区制度は、各地域の特性に応じた規制の特例措置を講じ、構造改革の推進や地域の活性化を図る制度である。平成14年に構造改革特別区域法（平成14年法律第189号）が制定され、以来、709件の特区計画が実現（特区の特例措置の全国展開に伴い、現在の特区計画の認定総数は498件）している。（平成17年11月現在）同制度については、短期間で規制改革が実現する、民間の提案による規制改革が実現できる等といった効果が指摘される一方、（ア）当面の間はあくまで地域における特例措置に止まる、（イ）民間は、地方公共団体に対し、特区計画の案の作成についての提案は可能であるが、認定申請は、地方公共団体のみで、民間が直接行うことはできない、等といった指摘がなされている。

### （２）市場化テストの本格的導入に向けたこれまでの政府における取組

市場化テストの本格導入に向け、これまで以下のとおり検討が進められ、閣議決定等がなされてきている。

時期	発表事項
H17.9.27	<p>『『小さくて効率的な政府』の実現に向けて』（規制改革・民間開放推進会議）公共サービス効率化法（市場化テスト法）案の骨子等</p> <p>『「市場化テスト」の平成18年度からの本格的導入に向け、速やかに制度の整備を図る必要がある。</p> <p>このため、「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）及び「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）を踏まえ、公共サービスの質の維持向上・経費の削減等に資するよう、「公共サービス効率化法（市場化テスト法）案（仮称）」を平成17年度中に策定し、国会に提出すべきである。</p> <p>上記を踏まえ、「市場化テスト」の本格的導入を実現する制度の基本的枠組みは、以下の方針で作成すべきである。</p> <p>以下を主な内容とする、「市場化テスト」を推進するための一本の法律の制定を図るべきである。</p> <p>ア 基本的構成・目的等に関する事項            イ 「基本方針」に関する事項            ウ 官民競争入札の実施に関する事項            エ 規制の特例措置に関する事項            オ 「第三者機関」に関する事項            カ その他</p> <p>「公共サービス効率化法（市場化テスト法）（仮称）」の制定後も、毎年度、民間事業者等からの提案を幅広く受け付け、「基本方針」の改定を行うとともに、必要な法令等の改正を行う。』</p>
H17.6.21	<p>「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」（閣議決定）</p>

	<p>『公共サービスの効率化を図るため、市場化テストの本格的導入に向けて、制度の整備を図る。</p> <p>そのため、「規制改革・民間開放推進3か年計画(改定)」を踏まえ、第三者機関の在り方等諸課題を十分に検討し、公共サービスの質の維持向上・経費の削減等に資するよう、「公共サービス効率化法(市場化テスト法)案」(仮称)を平成17年度中に国会に提出すべく、速やかに準備する。その際、以下の点に留意する。</p> <p>競争条件の均一化等を図るため、中立的な第三者機関により、対象となる官業の徹底した情報開示や実施プロセスの監視等を行う。</p> <p>地方公共団体における導入を円滑化するため、導入を阻害している法令の改正等、所要の措置を講じる。</p> <p>独立行政法人の業務についても、中期目標の期間の終了時における評価等との連携を含め、導入を適切に進める。』</p>
H17.3.25	<p>「規制改革・民間開放推進3か年計画(改定)」(閣議決定)</p> <p>『構造改革の柱である「民でできるものは民へ」を具体化するため、下記1に示す「市場化テストに関するガイドライン」を踏まえつつ、「市場化テスト(官民競争入札制度)」の本格的導入に向け、法的枠組み(「市場化テスト法(仮称)」)も含めた制度の整備を検討する。</p> <p>また、下記2に示すモデル事業を、平成17年において試行的に実施する。</p> <p>なお、当会議が平成16年10月18日から11月17日にかけて民間からの提案を募集した結果、75の主体から119の提案が寄せられた。その際提出された民間提案のうち、平成17年度に実施するモデル事業の対象とならなかったものについても、引き続き、制度の本格的導入に向け、「市場化テスト」の対象事業とすることにつき検討を行う。</p> <p>1 「市場化テスト」に関するガイドライン</p> <p>(1) 「市場化テスト」の内容及び意義(略)</p> <p>(2) 「市場化テスト」の本格的導入に向けた基本方針</p> <p>国の事業についての先行実施 民間提案等に基づく幅広い対象事業 法的枠組みを含めた制度の検討 官業に関する情報開示 競争条件均一化等の確保のための監視機能の整備</p> <p>(3) 「市場化テスト」の実施プロセス及び留意点</p> <p>対象事業の決定 官民競争入札の実施に向けた方針の決定・公表等 官民競争入札の実施、結果評価・落札者の決定 契約の締結、事業の開始等 継続的なモニタリング 公務員等の処遇等</p> <p>(4) 「市場化テスト」のモデル事業(平成17年度における試行的導入)について(略)</p>

	<p>2 平成17年度に試行的に導入するモデル事業  (1) ハローワーク(公共職業安定所)関連(4事業)  (2) 社会保険庁関連(3事業)  (3) 行刑施設関連(1事業)』</p>
H16.12.24	<p>「規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申 - 官製市場の民間開放による「民主導の経済社会の実現」 - 」(規制改革・民間開放推進会議)</p> <p>『(略)～、官から民への事業移管を加速化するための横断的な手法として、市場化テストを適切に導入し、平成18年度から本格的に実施していく必要がある。』と提言。  (「市場化テスト」に関するガイドライン)及び平成17年度に実施する「モデル事業」等については、上記「3か年計画(改定)」で閣議決定。)</p>
H16.10.18 ～ H16.11.17	<p>「市場化テスト(官民競争入札制度)に関する民間提案の募集について」(規制改革・民間開放推進会議)</p> <p>平成17年度に実施する「モデル事業」の対象事業について、民間事業者等から提案を募集。  (75主体から119の提案提出がなされた。)</p>
H16.8.3	<p>「中間とりまとめ - 官製市場の民間開放による「民主導の経済社会の実現」 - 」(規制改革・民間開放推進会議)</p> <p>「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。(上記「3か年計画(改定)」として結実)</p>
H16.6.4	<p>「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」(閣議決定)</p> <p>『官でなければできない業務の範囲を明確にするための「市場化テスト」や、民間開放に関する数値目標の設定など、民間開放推進のための制度を早急に導入するため、平成16年度中に制度設計を行うとともに、平成17年度の試行的導入に向けて検討を進める。』</p>
H16.3.19	<p>「規制改革・民間開放推進3か年計画」(閣議決定)</p> <p>『「市場化テスト(Market Testing)」とは、官が提供しているサービスと同種のサービスを提供する民間事業者が存在する場合に、公平な競争条件の下、官と民とで競争入札を実施し、価格と質の面でより優れた方が落札する制度であり、英、豪、オランダ、デンマーク、スウェーデンといった国々で現に実施されている。我が国においても、官民間の公平な競争条件を担保するため、海外の事例も参考としながら、国民生活の安全面の確保等に関する行政責任の在り方についての観点にも留意しつつ、「市場化テスト」(官民間の競争入札制度)の導入について調査・研究を行う。』</p>
H15.12.22	<p>「規制改革の推進に関する第3次答申」(総合規制改革会議)</p> <p>『「市場化テスト(Market Testing)」とは、官が提供しているサービスと同種のサービスを提供する民間事業者が存在する場合に、公平な競争条件の下、官と民とで競争入札を実施し、価格と質の面でより優れた方が落札する制度であり、英、豪、オランダ、デンマーク、スウェーデンといった国々で現に実施されている。我が国</p>

	<p>においても、官民間の公平な競争条件を担保するため、海外の事例も参考としながら、国民生活の安全面の確保等に関する行政責任の在り方についての観点にも留意しつつ、「市場化テスト」(官民間の競争入札制度)の導入について調査・研究を行うべきである。』と提言。</p>
--	---

(1) 「公共サービス効率化法(市場化テスト法)案」(仮称)の次期通常国会への提出

### 【具体的施策】

「民間にできることは民間に」を具体化し、「小さくて効率的な政府」を実現するため、市場化テストの本格的導入は喫緊の課題である。

このため、政府は、「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)等を踏まえ、「公共サービス効率化法(市場化テスト法)案」(仮称)を次期通常国会に早期に提出すべきである。

(2) 「公共サービス効率化法(市場化テスト法)」(仮称)に基づく市場化テストの速やかな本格的導入等

### 【具体的施策】

「公共サービス効率化法(市場化テスト法)案」(仮称)の次期通常国会への提出、市場化テストの速やかな本格的導入に向けて、以下のとおり所要の措置を講じる。

なお、「公共サービス効率化法(市場化テスト法)案」(仮称)の成立までの間においては、同法に基づき設置される「第三者機関」(「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)参照)の必要な機能は、当会議が実施する。

また、これまでに提出された民間提案のうち、以下に掲げられている業務以外についても、「民間にできることは民間に」という基本方針の下、引き続き、市場化テストの本格的導入の対象とすることにつき検討を行う必要がある。

社会保険庁関連業務

### 【問題意識】

国民年金の収納率の向上が当面の大きな課題となっており、そのために民間事業者の積極的な活用が進められている。他方で、国民年金の時効が2年間で成立するとい

う現行制度の下では、毎年、巨額の国の債権が失われている。この背景には、現行の国民年金法が、保険料を納付しなければ将来の保険給付を受けられないという対価性の原則から、必ず督促しなければならない租税とは異なり、保険料の滞納者に対して社会保険庁が「督促することができる」規定となっていることがある。

しかし、国民年金法が制定された当時とは状況が異なり、今後の人口減少社会では、多くの高齢者を減少する現役世代が支えなければならないという世代間扶養の視点や、保険料を支払わず、無年金者となった者が生活保護給付の対象となれば、行政コストがより高くなること、等が指摘されている。

このため、国の債権が失われぬよう、時効の中断についても速やかに行う措置を講ずることが必要とされる。

具体的には、未納者に対して、強制徴収に至る手続きの一環としての最終催告状の発行を迅速化すること、法定免除・申請免除の在り方を再検討すること、時効の中断を目的とした督促の措置を講じること等、今後の国民年金制度の基本的な考え方を再構築していくことが必要と考える。

## 【具体的施策】

社会保険庁は、国民年金、厚生年金保険等の適用（加入、保険料減免等）徴収、年金相談、給付、情報管理等を行う等、社会保険運営の根幹に関わる重要な役割を担うことが期待されている。

しかしながら、保険料徴収、事務・事業における効率化等に十分なインセンティブが働かず、近年国民年金保険料の納付率が低迷しており、平成 16 年度においては、63.6%となっている。また、厚生年金等の未適用事業所数については、実態把握がされていなかった。その上、効率的な人員の再配置がなされていない運営実態や、窓口サービスの低下、安易な保険料の使用、不祥事等、数々の問題が起こっている。

一方、今後、更なる少子高齢化の進展が見込まれる中で、財政状況も更に厳しくなることが予想されている。国民の社会保険制度の持続性に対する不安感が高まっており、加えて、その実務を担う社会保険庁に対する不信も増大している。

このような中で、国民年金を中心に徴収率を短期的に向上させ、国民の社会保険に対する不公平感を払拭するとともに、コスト効率よく適正なサービスの提供を行うことが急務である。

それには、上記のような多大な課題を抱える社会保険事業を、民間を活用することで、適正かつ透明で効率的な運営へスピード感をもって変革する必要がある、社会保険庁の在り方やその業務について抜本的な見直しが不可欠である。

政府においても、社会保険庁の業務・組織の両面について全般的な改革が進められ

ている中、国民年金保険料の収納率についても平成 17 年 10 月現在、前年前月比 1.0% の改善がみられたところである。他方、厚生労働大臣主宰の「社会保険新組織の実現に向けた有識者会議」が本年 9 月に取りまとめた「業務改革プログラム」においては、新組織発足時における業務改革の到達目標として「国民年金保険料収納率 80%」を目指した取組を推進することが示されている。

これらを目指した取組を推進するためには、社会保険庁改革の一環として、市場化テストの速やかな本格的導入を図るべきである。

したがって、以下について早急に実施すべきである。

なお、市場化テストの本格的導入に当たっては、民間事業者が入札に参加する上で必要十分な情報開示を行う観点から、いわゆるデュエリジェンス（定量的・定性的な情報開示、現場の開示、質問への返答など）を可能とするものとし、下記ア及びイに記載する各事業においても、その趣旨を踏まえ、こうした情報開示を徹底すべきである。

## ア 国民年金保険料収納事業への市場化テストの本格的導入

### （ア）国民年金保険料収納事業への市場化テストの本格的導入

社会保険庁改革の一環として、民間の創意工夫の活用等により国民年金保険料の収納率の向上と効率化等を図るため、国民年金保険料の収納事業に関し、市場化テストを本格的に導入する。

このため、「公共サービス効率化法（市場化テスト法）案」（仮称）が次期通常国会で成立したあかつきには、原則として、同法に基づく市場化テストを実施し、平成 19 年度に速やかに落札者による国民年金保険料収納事業が実施されるよう措置する。

当該市場化テストは、原則として、効率化に向けて設備やスキルの構築への投資が行えるように、複数年度（3 年程度以上）にわたる契約期間を対象とする。また、当該市場化テストに基づき受託した民間事業者がその業務を円滑かつ効率的に遂行し収納率を向上させる観点から、受託事業者が社会保険庁長官に対し、納付を拒絶した被保険者につき要請を行った場合には、社会保険庁長官は、収納の費用対効果を勘案する客観的かつ合理的な要件の下に、速やかに、最終催告状の発出以降の強制徴収の移行に移行するよう措置する。

市場化テストは、官自身が直接実施する業務プロセスについても見直しの契機となることを認識し、上記市場化テストに基づく事業の実施状況を見つつ、将来的には、全国の社会保険事務所における国民年金保険料収納事業を市場化テストの本格的導入又は民間開放の対象とする。その際、免除対象者の発見に努めつつ、

督促状の発出による時効の中断を始めとする強制徴収手続を迅速かつ厳正に行うものとし、市場化テストの対象とする国民年金保険料収納事業について、民間の創意工夫の活用等により、国民年金保険料の収納率の向上と効率化等を一層推進する観点から、事業の実施状況も踏まえつつ、その充実につき更に検討する。

(イ)「公共サービス効率化法(市場化テスト法)案」(仮称)における特例規定の整備

国民年金保険料収納事業に関する市場化テストにおいて、官と民との間で競争条件を均一化する等の観点から、国民年金法(昭和34年法律第141号)等に係る所要の特例規定を「公共サービス効率化法(市場化テスト法)案」(仮称)において整備する。

イ 来年度における市場化テスト事業の拡大等

(ア) 国民年金保険料収納事業の対象箇所数の拡大

本年度、5箇所の社会保険事務所で実施している本件事業について、来年度は、35箇所に拡大する。

(イ) 厚生年金保険等の未適用事業所に対する適用促進事業の対象箇所数の拡大

本年度、5箇所の社会保険事務所で実施している本件事業について、来年度は、104箇所に拡大する。

本件事業の成果を生かし、民間の創意工夫の活用等により、事業の成果の向上と効率化等を一層推進する観点から、段階的に全国の社会保険事務所における本件事業について市場化テスト・民間開放を実施する。

(ウ) 年金電話相談センター事業

本年度、2箇所の年金電話相談センターで実施している本件事業について、来年度も継続して実施する。

将来的には、国民・被保険者にとって望ましい総合コールセンター等を整備することとし、その上で、民間の創意工夫の活用等により、事業の成果の向上と効率化等を一層推進する観点から、市場化テスト・民間開放を実施する。

ハローワーク関連業務

【問題意識】

ハローワーク（公共職業安定所）は、無料職業紹介事業、雇用保険関連事業等を実施する国の機関であり、全国の職員数は約23,000人（うち半数が非正規職員）、うち約14,000人の職員（うち非正規職員は約8,000人）が職業紹介に関わる業務に従事している。

近年、中高年ホワイトカラーや若年失業者の増加等、失業者の質が多様化するなかで、ハローワークにおいても、当会議及び経済財政諮問会議における議論や「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」（平成16年6月4日閣議決定）を踏まえ、民間のノウハウを効率的・効果的に活用するための取組が強化されているが、ハローワークによる求職・求人のマッチングは、必ずしも効果的に実施されていないとの指摘もある。

多くのハローワークでは、民間出身で任用期間の短い非常勤職員が、個別相談等の業務や求人企業の開拓業務に従事しており、その数は既に常勤の公務員に匹敵する水準に達している。しかし、このような非常勤職員も含めた現行の職業紹介の仕組みが、どれだけ効率的な職業紹介に結びついているのか、そのためにかけられた費用の全体像など、多くの情報が十分には開示されていない。

また、職業紹介については、教育・訓練事業と一体的に実施することが効果的であるが、民間とは異なり、国の行う公共職業訓練事業はハローワークから独立した事業であり、両者の連携をより緊密にし、実効をあげる必要がある。

他方、本年度に実施されたハローワーク関連の市場化テストの「モデル事業」には、延べ74の民間事業者が入札に参加したが、例えば「キャリア交流プラザ」事業についてみると、従来の官直営の「キャリア交流プラザ」における就職率55%（平均値）を超えるサービスの水準を確保することを前提に、これまでの官直営の事業に要したコスト（直接経費のみ（厚生労働省発表））に比較して、30%を超えるコスト削減となる金額で落札された例もあるなど、一定の成果を得たと言える。

民間の有料職業紹介事業者の多くは、求人企業が費用を負担する形で、求職者からは原則として手数料を徴収せずに、マッチングサービスを提供しており、その意味では、官民のいずれがサービスを供給する主体であっても、その事業が求職者にとっては無料の職業紹介事業であることに違いはなく、両者の相違点は、職業紹介費用の負担者が国であるか企業であるかの違いに過ぎないものとなっている。

なお、ハローワークの市場化テスト・民間開放については、ILO88号条約との関係が問題となるが、この点に関して、厚生労働省は「ハローワークの公設民営は、国の指揮監督の下で、公務員が従事する全国的体系の職業安定機関を設けることを義務づけているILO88号条約違反となる」との主張を行っている。

しかし、既に、「規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申（追加答申）」（平

成 17 年 3 月 23 日)において指摘したとおり、上記条約は、国際的に職業紹介の国家独占政策が採用されていた 1948 年に採択されたものであり、その後の職業紹介に関する考え方の変化(民間職業紹介事業の役割が積極的に評価されるようになったことや、官民の職業紹介事業の協力が必要であることの認識が高まったこと等)等を踏まえると、同条約については、労働者の保護という I L O の究極の目的を踏まえた解釈を行うべきである。

こうした観点に立つと、民間職業紹介事業が発達し、極めて大きな役割を果たすに至っている我が国においては、民間事業者の能力を職業安定のためのセーフティネットの構築に積極的に活用することこそ、条約の趣旨に沿うものと考えられる。

この点に関連して、I L O 88 号条約第 1 条第 2 項では、「職業安定組織の本来任務は、必要な場合には、他の公私の関係団体と協力して完全雇用の達成等を図ることにある」旨が明記されていることにも留意しなければならない。

また、同条約によれば、国の指揮監督の下にある全国的体系の職業安定機関は、「各地理的区域について十分な数であって使用者及び労働者にとって便利な位置」(第 3 条)にあればよいのであって、具体的にこうした職業安定機関がどの程度の数、どのような位置関係において設置されなければならないかについては、上記規定の範囲で社会経済情勢の変化や通信・交通等の技術の進歩を踏まえつつ、各国の裁量に委ねられているとも言うことができる。

以上のような考え方を踏まえ、ハローワークの在り方については、上記の I L O 88 号条約との整合性を検討しつつ、既存の概念・枠組みにとらわれることなく、ハローワーク関連事業に関する更なる市場化テストの実施を始めとした一層の民間開放を進めるため、不断の見直しを進めていくことが必要不可欠である。

## 【具体的施策】

ア 「人材銀行」事業、「キャリア交流プラザ」事業、「求人開拓」事業への市場化テストの本格的導入

(ア)「人材銀行」事業への市場化テストの本格的導入

「人材銀行」は、ハローワークの無料職業紹介事業を補完するため、公務員が管理職や専門・技術職に特化した無料の職業紹介サービスを行うハローワークの機関であり、全国に 12 箇所設置されている。

このうち、東京を含む 3 箇所について、市場化テストを本格的に導入する。

このため、「公共サービス効率化法(市場化テスト法)案」(仮称)が次期通常国会で成立したあかつきには、原則として、同法に基づく市場化テストを平成

18年中に実施し、平成19年4月から落札者による「人材銀行」事業が実施されるよう措置する。

当該市場化テストは、原則として、効率化に向けて設備やスキルの構築への投資が行えるように、3年程度にわたる契約期間を対象とする。

上記事業について民間事業者が落札した場合には、民間事業者による運営状況（サービスの質や効率性等）を官が直轄で実施する他の「人材銀行」事業と比較しつつ、「人材銀行」の職業紹介事業に関する市場化テストの本格的導入の拡大を更に検討する。

(イ)「キャリア交流プラザ」事業への市場化テストの本格的導入

「キャリア交流プラザ」は、求職者（特に管理職経験者や技術者）に対する就職支援事業（キャリア・コンサルティングの実施やセミナーの開催等）を実施するハローワークの組織であり、全国に15箇所設置されている。

このうち、8箇所について、求職者に対して無料の職業紹介事業を含む一連の幅広い就職支援に関わる事業を行う施設の運営を対象とした市場化テストを本格的に導入する。

このため、「公共サービス効率化法（市場化テスト法）案」（仮称）が次期通常国会で成立したあかつきには、原則として、同法に基づく市場化テストを平成18年中に実施し、平成19年4月から落札者による「キャリア交流プラザ」事業が実施されるよう措置する。

当該市場化テストは、原則として、効率化に向けて設備やスキルの構築への投資が行えるように、3年程度にわたる契約期間を対象とする。

上記事業について民間事業者が落札した場合には、民間事業者による運営状況（サービスの質や効率性等）を官が直轄で実施する他の「キャリア交流プラザ」事業と比較しつつ、市場化テストの本格的導入の拡大を更に検討する。

(ウ)「求人開拓」事業への市場化テストの本格的導入

各ハローワークの求職動向を踏まえた「求人開拓」事業（5地域）について、市場化テストを本格的に導入する。

このため、「公共サービス効率化法（市場化テスト法）案」（仮称）が次期通常国会で成立したあかつきには、原則として、同法に基づく市場化テストを平成18年中に実施し、平成19年4月から落札者による「求人開拓」事業が実施されるよう措置する。

上記事業について民間事業者が落札した場合には、民間事業者による運営状況（サービスの質や効率性等）を官が直轄で実施する他の「求人開拓」事業と比較

しつつ、雇用失業情勢に応じ市場化テストの本格的導入の拡大を更に検討する。

(エ)「公共サービス効率化法(市場化テスト法)案」(仮称)における特例規定の整備

「人材銀行」事業及び「キャリア交流プラザ」事業に関する市場化テストにおいて、官と民との間の競争条件を均一化する等の観点から、職業安定法(昭和22年法律第141号)に係る所要の特例規定を「公共サービス効率化法(市場化テスト法)案」(仮称)において整備する。

イ 来年度における市場化テスト事業の実施

(ア)「キャリア交流プラザ」事業

本年度、5箇所で開催している本件事業について、来年度も継続して実施する。

(イ)「若年版キャリア交流プラザ」事業

本年度、1箇所で開催している本件事業について、来年度も継続して実施する。

(ウ)「求人開拓」事業

本年度、3地域で開催している本件事業について、来年度も継続して実施する。

統計調査関連業務

## 【具体的施策】

統計調査関連業務については、「規制改革・民間開放推進3か年計画(改定)」において、「統計調査の実地調査、集計等の事務については、民間に対し統計調査員と同程度の守秘義務を法律上又は契約上課し、統計調査について複数の民間に委託するような場合に受託者間で調査のレベルに差が出ないように調査方法等のマニュアルの整備を図ること等により、統計の質の維持・向上を図りつつ、原則として民間開放を推進すべきである」旨が閣議決定されており、これを着実かつ速やかに実施する。

上記3か年計画に基づき、平成18年度において、企業を対象とする小規模な統計調査(「科学技術研究調査」及び「個人企業経済調査」(いずれも指定統計調査))について試験調査等を実施する。

指定統計調査を対象とする市場化テスト・民間開放の検討に当たっては、実査の

主体（国・地方公共団体／民間事業者）や調査方法（調査員調査／郵送・インターネット調査）の違いによって結果精度等にどのような影響があるか等をあらかじめ具体的に検証することが有益であり、上記試験調査等は、このような結果精度等への影響の比較・分析等により、指定統計調査全般に関し、企画を除く調査の実施にかかわる業務を民間に包括的に委託すること（民間開放という。）に関して、どのような弊害が生じ得るか、それに対しどのような防止措置を講ずればよいかについて検討し結論を得ることを目的とする。

総務省は、試験調査等の実施に当たっては、企画・制度設計の段階から、調査結果の検証・評価に至るまで、当会議と密接に連携を図りつつ、これを進めることとする。

統計の正確性・信頼性の確保、報告者の秘密保護を前提として、上記2つの指定統計調査については、試験調査等の結果を踏まえ、遅くとも平成19年度までに市場化テスト・民間開放を実施する。

また、関係府省は、その他の指定統計調査について、上記の試験調査等の結果を活用しながら、市場化テスト・民間開放の実施に向けた取組を速やかに推進する。

その一環として、総務省は、同省所管の上記の2指定統計調査以外の全ての指定統計調査について、平成19年度までに（平成19年度に指定統計調査が実施されないものについては、平成19年度以降で調査時期が到来次第順次）市場化テスト・民間開放を実施するため、当会議との連携の下、遅くとも平成18年度前半までに、そのための計画を策定する。また、総務省は、他府省所管の指定統計調査等に係る市場化テスト・民間開放を促すため、ガイドラインの改定等所要の措置を速やかに講ずる。

また、独立行政法人統計センターの業務については、業務の種類、性格、専門性等を勘案しつつ、業務運営の一層の効率化の観点から、市場化テスト・民間開放の実施に向けて、平成18年度前半を目途に必要な方策を検討し結論を得る。

## 行刑施設関連業務

### 【具体的施策】

現在、全国には59箇所の刑務所が設置されており、被収容者の収容及び処遇を行っている。近年、被収容者数は増加傾向の一途を辿っており、限られた刑務官への過剰負担や保安事故の増加等の問題が生じている。

このため、刑務所機能の維持向上を図りつつ、より効率的に業務を行うことができるよう、「民間にできることは民間に」という基本方針の下、一定の業務について

民間開放が進められてきたところである。

本年度には、2箇所(宮城刑務所、福島刑務所)の市場化テストのモデル事業が実施されており、また、PFI制度及び構造改革特区制度を用い、民間活力を活用した刑務所の整備等も進められているところである。

民間事業者の創意工夫による業務の効率化や、民間事業者の参入による行刑施設の透明性の確保等、民間活力を活用した行刑施設の適正な運営を実現する観点から、本年度実施している市場化テストのモデル事業(宮城刑務所、福島刑務所及び福島刑務支所における庁舎警備、構外巡回警備、保安事務、窓口受付等の施設の警備や受刑者の処遇に関わる補助事務)の結果を踏まえつつ、平成18年度において、これらの事業を継続して実施する。

また、PFI制度及び構造改革特区制度を用いた先駆的取組である「美祢社会復帰促進センター整備・運営事業」等の実施状況を勘案しつつ、民間開放の対象の拡大等を更に検討し推進する。

地方公共団体が実施する業務

## 【具体的施策】

国における行財政改革の必要性が叫ばれる中、地方公共団体においても行政サービスの更なる効率化や、地方財政の改善の必要性が強く指摘されている。特に、平成19年度をピークとして、いわゆる団塊の世代に属する職員が大量に退職していくことに伴い、現行の行政サービスの水準を維持向上しつつ、財政負担を軽減していく必要性が高まるものと予測されることから、今後、こうした行政サービスの質の維持向上や効率化をいかにして果たしていくかが喫緊の課題となっている。

いわゆる、「三位一体改革」の進展によって、地方公共団体の自立性が高められていくことに伴い、意識の高い地方公共団体がこれまで以上に各業務の内容を精査し、そのサービス水準の質を維持向上させるとともに、その効率化を図っていく観点から、市場化テストを始めとする各種手法を用いて、民間開放を積極的に進めていくことが予測される。

こうした地方公共団体の動きを支援するため、「『小さくて効率的な政府』の実現に向けて」においても、「先進的な地方公共団体が自発的に市場化テストを導入・実施する場合に必要な規制の特例措置についても、所要の措置を講じる」旨、明らかにしているところであり、また、「規制改革・民間開放推進3か年計画(改定)」や「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)においても同趣旨の内容が盛り込まれているところである。

これらを踏まえ、今後、地方公共団体が市場化テストを含む民間開放に積極的に取り組むことができるよう、「公共サービス効率化法(市場化テスト法)案」(仮称)に現行法に関する特例措置を整備する等、必要な環境整備を講じていく。

地方公共団体の窓口業務(地方公共団体がその本庁、出先事務所その他の場所において、住民票の写しその他の公的証明書の交付に関する申請等の受付・受理やこれら文書の交付・引渡等を行う業務をいう。)については、補助的な業務を除き、基本的に地方公共団体の職員によって実施されている。このため、住民の利便性を高めるための取組(窓口業務の対応時間の延長や休日対応など)を実施するためには、常勤職員のローテーション勤務や非常勤職員の採用などにより対応せざるを得ないことなど、住民サービスの質の向上やコストの効率化の観点から、限界があるとの指摘がある。

こうした現状を踏まえ、窓口業務の住民にとっての利便性の向上とコストの効率化等を実現するため、下記の業務について、地方公共団体が市場化テストを自発的に実施する場合に、これを可能とするため、関係法律に関する特例措置を「公共サービス効率化法(市場化テスト法)案」(仮称)において整備する。その際、個人情報の保護にも十分に配慮した仕組みとする。

ア 戸籍法に基づく戸籍謄本等の交付の請求の受付及びその引渡し

イ 外国人登録法に基づく登録原票の写し等の交付の請求の受付及びその引渡し

ウ 地方税法に基づく納税証明書の交付の請求の受付及びその引渡し

エ 住民基本台帳法に基づく住民票の写し等の交付の請求の受付及びその引渡し

オ 住民基本台帳法に基づく戸籍の附票の写しの交付の請求の受付及びその引渡し

カ 印鑑登録証明書の交付の請求の受付及びその引渡し

上記以外の地方公共団体の業務についても、今後、地方公共団体や民間事業者の提案等も踏まえつつ、市場化テストが可能な業務があるかについて検討を進め、結論が得られたものについて、逐次、必要な措置を講じることとする。

#### 独立行政法人関連業務

### 【具体的施策】

独立行政法人関連業務について、以下のとおり所要の措置を講ずる。

また、独立行政法人関連業務については、以下に掲げられている法人・業務以外についても、「民間にできることは民間に」という基本方針の下、「政策金融改革の基本方針」(平成17年11月29日経済財政諮問会議)を踏まえた独立行政法人の金融業務の見直しを含め、速やかに検討を行うとともに、公共サービスの効率化・質

の維持向上を実現する観点から市場化テストを活用することにつき、速やかに検討を行う必要がある。

## ア 科学技術振興機構

### 【具体的施策】

独立行政法人科学技術振興機構は、新技術の創出に資することとなる科学技術に関する基礎研究、基盤的研究開発、新技術の企業化開発等の業務及び我が国における科学技術情報に関する中枢的機関としての科学技術情報の流通に関する業務その他の科学技術の振興のための基盤の整備に関する業務を総合的に行うことにより、科学技術の振興を図ることを目的としている。

同機構が運営している「日本科学未来館」については、同機構は、自らが行っている基礎研究の成果や、科学技術基本計画に基づく重点4分野の研究成果等に関連する事業を企画立案し、これを実施することによって、科学技術と社会とのコミュニケーションの活性化を目指した情報発信などを行っており、非常に有意義な事業である。これは、館長がイニシアチブを発揮する環境があつてこそ可能となる。しかし、その業務の実施に当たっては、特殊法人等整理合理化計画等でも民間委託の拡大等を通じた更なる経営効率化についての指摘がなされているところである。

したがって、当該施設には多額の公費が投入されているが、これがどのような政策的な効果をあげているかどうかについて、定性的な評価に加え定量的に測定する方法についての検討を行う。また、今後も引き続き市場化テストの可能性についての検討、民間委託の拡大に努めるとともに、競争入札の導入等により、業務をより効率的に事業を推進していくべきである。

なお、同機構は、文部科学省が行う科学技術振興調整費の審査事務・執行事務の一部（新規課題の公募の受付、一部の審査・評価ワーキンググループの運営、課題管理等）を受託している。競争的研究資金の在り方については、特定の研究に資金が集中・重複する傾向の是正や、費用対効果の明確化を特殊法人等整理合理化計画等でも求められているところである。

したがって、科学技術振興調整費の配分が適正に行われ、その結果、社会的にも最大限の効果を生むことを可能とするためには、当該研究費を受けて行われる研究の審査・事後評価に関して、公的資金に見合う社会経済的な効果が得られるかどうか、あるいは実施済みの研究についてそのような効果が得られたかどうかを検証するための、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

の構築を図るべきである。今年度から、総合研究に関する5年後の追跡評価を試行的に行っているところであるが、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べきである。

科学技術振興調整費のような基礎的な研究は社会にもたらす効果が間接的・拡散的で、しかもそれを見定めるために長期間を要するという特徴はあるが、それゆえに一層の効率的で科学技術の振興に寄与する資金配分を助長するため、厳正な審査・評価体制を早急に構築する必要がある。国家資金たる巨額な経費の配分にあたる審査者・評価者については、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。

いずれにせよ、審査・評価については、事後的に第三者が審査者・評価者の資質・能力・適正を厳格に判定できる仕組みとすべきである。

併せて、優れた研究者・技術者等の協力を得ながら、より質の高い審査・評価の体制を構築すべきである。

また、科学技術振興調整費においては、事務処理が煩瑣ではないかという指摘があることをも踏まえ、執行事務の改善を行うとともに、業務の効率化を図るための検討も行うべきである。

## イ 日本学生支援機構

### 【具体的施策】

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。

当該法人が実施している奨学金業務については、政策金融機関類似の業務であり、平成18年度中に「政策金融改革の基本方針」（平成17年11月29日経済財政諮問会議）を踏まえ、市場化テストを活用することも含め、独立行政法人の融資業務の見直しの検討を行う。

また、奨学金の回収業務の一部を中心として民間事業者の活用が進められ、効果をあげていることを踏まえ、政策金融業務全般の見直しと平行して、奨学金貸与事業のその他の業務に対象範囲を広げることも検討しつつ、より効率的・効果的な業務の実施が可能と見込まれる業務の民間開放を一層推進する。

さらに、留学生支援事業のうち、留学生会館の管理・運営については、現在、財団法人日本国際教育支援協会への包括的な委託が行われているが、事業者の選定基準を抜本的に見直し、競争入札の導入等により、その改善を図るべきである。

上記について、検討し、平成 18 年度中に結論を得る。

#### ウ 雇用・能力開発機構

### 【具体的施策】

#### (ア)「アビリティガーデン」における職業訓練事業への市場化テストの本格的導入

「アビリティガーデン」(独立行政法人雇用・能力開発機構の設置・運営する施設)について、本年度実施中の事業を来年度も継続して実施するとともに、業界共通型の在職者訓練であって開発・試行実施終了後一定期間が経過した 12 コースのうち、6 コースについて、「公共サービス効率化法(市場化テスト法)案」(仮称)が次期通常国会で成立したあかつきには、原則として、同法に基づく市場化テストを平成 18 年中に実施し、平成 19 年 4 月から落札者による職業訓練事業が実施されるよう措置する。

#### (イ)「私のしごと館」における体験事業への市場化テストの本格的導入

「私のしごと館」(独立行政法人雇用・能力開発機構の設置・運営する施設)における体験事業のうち、業界団体や伝統工芸団体等の協力により実施している職種以外の職種(「私のしごと館」が自ら実施している職種)の 5 職種に関する体験事業について、「公共サービス効率化法(市場化テスト法)案」(仮称)が次期通常国会で成立したあかつきには、原則として、同法に基づく市場化テストを平成 18 年中に実施し、平成 19 年 4 月から落札者による体験事業が実施できるように措置する。

#### (ウ)雇用促進住宅の速やかな処理

雇用促進住宅については、閣議決定された「特殊法人等整理合理化計画」に基づき、必要に応じて民間事業者等の知見・ノウハウを活用しながら現に入居者がいることを踏まえた上で、できるだけ早期に譲渡・廃止すべきである。雇用促進住宅については、当初、移転就職者用の宿舍として整備されたが、その後、「職業の安定を図るために宿舍の確保を図ることが必要であると公共職業安定所長が認める者」に対象を拡大して全国で整備が推進され、現在では、移転就職者は約 2 割にとどまり、実態は公営住宅法にいう「住宅に困窮する低額所

得者」に該当しない世帯も入居している状況にある。

また、国家公務員や地方公務員など制度の本来の趣旨に合わない者にまで市場家賃と比べて格安での入居を認めてきたという実態がある。

このように、雇用促進住宅については、当初の設置趣旨から大幅に変更されるとともに、制度の趣旨から疑問のある運用もあり、また、内閣の意思として閣議決定された平成13年の特殊法人等整理合理化計画において、明確に「現に入居者がいることを踏まえた早期廃止のための方策を検討し、できるだけ早期に廃止する」と明記されているにもかかわらず、現時点において具体的な処分計画等は示されておらず、これまでの対応には不十分なものがある。

したがって、雇用促進住宅の事業廃止までに、30年をかけるという考え方は撤回した上で、以下につき、18年度中に検討し、結論を得るべきである。

現在、雇用促進住宅については、老朽化し、又は機能的に陳腐化しているものもあり、これらの建物の資産価値は極めて低く、賃貸による運用によって適切な収入を確保することは困難な場合もある。このため、民間事業者等の知見・ノウハウを活用しながらできるだけ早期に譲渡・廃止する。具体的には、従来の地方公共団体等への譲渡という方法に加え、例えば、更地にすることを前提に、まず現在の普通借家による契約関係を解消し、速やかに跡地を民間等に一般競争入札で売却する。その際には、公営住宅等の入居基準を満たす入居者については、所在地の地方公共団体に協力を求め、当該団体が管理する公営住宅等への入居等を図る。生活保護世帯については、退去に伴い、別の住宅への入居に必要な住居費の給付としての住宅扶助制度の活用を図る。それら以外の入居者については、他の同等の所得の世帯の多くが民間賃貸住宅に市場家賃で入居していることとの衡平を勘案すれば、これまでに一定の受益をしてきており、民間普通借家における正当事由制度や、それを前提とする立退き料の考え方以外の考え方がありうることから、移転促進のための適切な給付の基準を定め、借家契約の解約による明け渡しを求める。

また、土地の最有効使用に資する築年次の新しい住宅については、民間事業者等の知見・ノウハウを活用しつつ、例えば、建物を引き続き使用することを前提として、現在の普通借家関係を解消する等により、速やかに総収益を最大化するよう土地・建物全体を一体として、又は個別住居ごとに民間等に一般競争入札等により売却する。

いずれにせよ、民間事業者等の知見・ノウハウを活用しながら、譲渡・廃止の完了までの間の総収益の最大化を図りつつ、閣議決定に従い現に入居者がいることを踏まえた上で、できるだけ早期に譲渡・廃止すべきである。

併せて、国家公務員、地方公務員の入居については、雇用促進住宅の設置の本来の趣旨に合わないことから、入居停止等の適切な対応を図る。

加えて、現在、雇用促進住宅の管理・運営については、財団法人への委託が行われているが、当該財団法人への委託により、真に効率化が図られているかどうかについては、疑問が残るところであり、雇用促進住宅の事業廃止までの間の当該業務の委託については、民間事業者等の知見・ノウハウを活用しつつ、競争入札を導入することも含め検討し、真の効率化を図る。

## エ 中小企業基盤整備機構

### 【具体的施策】

独立行政法人中小企業基盤整備機構の組織である中小企業大学校では、中小企業の経営基盤を確保するため、中小企業の経営者・従業員等に対する各種研修事業を広く実施している。

同大学校では、施設管理や研修事業の運営について、民間委託を進めてきているものの、企画部門等を含めた包括的な民間開放の実施には至っていない。しかしながら、事業をより包括的に民間に開放することにより、民間事業者の創意工夫を通じ、コストの削減を図りつつ、真にユーザーのニーズに応えられよう、事業の質の維持向上を図ることが期待できるとともに、中期計画で求められている同機構のサービス向上に向けた経営資源配分の最適化に資する。

こうした観点から、来年度において、1箇所の大学校（分校）につき市場化テストを実施する。

さらに、来年度の市場化テストの経験を踏まえつつ、「公共サービス効率化法（市場化テスト法）案」（仮称）が次期通常国会で成立したあかつきには、中小企業大学校の研修事業において、同法に基づく市場化テストの導入について積極的に検討する。

## オ 航海訓練所

### 【問題意識】

過去20年の間、外航海運における日本人船員の割合が大幅に低下する一方、日本人船員の果たすべき機能は、従来の船舶の運航要員であることのみにとどまらず、外国人船員や外国人を含む船舶管理要員及びその組織の管理等へと大きく変貌しつつあり、また、その求められる資質・能力に関しても、マネジメント能力やIT技術が不可欠となるなど、その環境は大いに変化している。

こうした中、航海訓練所の現状は、その修了者を受け入れるユーザー側のニーズとは大きく乖離しており、現実の厳しい実状を踏まえて、その規模・組織・実習訓練の在り方を抜本的に見直すことは、喫緊の課題である。

多額の公費を投入している事業について、その効率化を図るため、不断の見直しを行うことは、行政としての責務であり、他の教育機関との役割分担を明確にしつつ、民間のノウハウを最大限活用しながら、航海訓練所の在り方を早期に見直すべきである。

## 【具体的施策】

関係者で行われるニーズに合致した船員教育の在り方を検討する一環として、航海訓練所の業務について、当会議との密接な連携の下、市場化テストを含めた民間開放の実施に向けて積極的な検討を行い、平成 18 年度中を目途に結論を得る。

### カ 鉄道建設・運輸施設整備支援機構

## 【問題意識】

鉄道建設・運輸施設整備支援機構は、旧の日本鉄道建設公団と運輸施設整備事業団が統合され、平成 15 年 10 月に設立された独立行政法人である。当該法人の業務は、鉄道建設・保有業務、鉄道助成業務、船舶共有建造業務、高度船舶技術業務、基礎的研究等業務及び特例として認められている国鉄清算業務など多岐にわたっており、また、それぞれの業務が複雑に関連しあった個別の勘定により運営されている。

当該機構の予算規模は巨額であり、しかも巨額の施設及び債権を抱えている。また、その業務内容は国の社会的インフラを支える重要なものである。しかし、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こと、鉄道ネットワークはほぼ概成し、これまでのような大幅な鉄道需要の増加は見込めない状況にあること、更に内航海運が厳しい局面にあること等を踏まえれば、同機構の機能及び業務の在り方を抜本的に見直すことが、重要になってきている。

## 【具体的施策】

今後、「民間にできることは民間に」という視点を基本としつつ、当該機構のすべての業務内容を精査し、その機能及び業務の在り方について、平成 18 年から議

論を重ねるべきである。

## 2 官業の民間開放の推進

### 【問題意識】

#### (1) 基本的考え方

当会議は、「民間にできることは民間に」という原則を基本に、官業の民間開放の推進を重点検討課題と位置付け、個々の官業について民間開放に向けた取り組みを進めている。

対象となるのは、国が直接実施している事務・事業のほか、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・事業であり、それらを網羅的に洗い出し、当該事務・事業の必要性や、当該法人で行わせる妥当性等を個別具体的に検証することで、抜本的な民間開放を推進している。

ここで「民間開放」とは、a 民間委譲（民営化、譲渡）、b 民間への包括的業務委託、c 民間参入に向けた環境整備、を指す。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。

民間開放の精神にかんがみて最も望ましいのは、民間委譲を行うことであり、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と考え。なお、部分的な業務委託（例、印刷業務、配達業務のみの外部委託等）は、従来も行われてきたところであり、これを今後とも推進すべきことは言うまでもない。これらの事務・事業については、官以外において行なってはならないという既成の観念から離れ、今後、「民間にできることは民間に」という原則を基本に、官業の民間開放を積極的に推進すべきである。

もちろん、民間開放に向けた個々の官業の見直しの過程において、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。

## (2) 平成17年度の取り組み

当会議では、以上のような基本的考え方に立ち、平成16年度に、政策の企画立案事務を除く国の事務・事業を、広く民間開放の対象として捉えるべきとの観点から、民間開放の検討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、各府省に対し事務・事業の名称、概要、根拠法令、実施主体、会計区分、民間開放の可否、法人要件の有無、民間開放できない理由等について調査を実施した。その結果、回答を得た全812項目の国の事務・事業について、洗い出しを進め、その中から81の事務・事業を選び出し、民間開放の検討を進め、最終的に計36項目の民間開放を提言した。

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、民間開放の検討候補となり得る官業の対象を拡げ、事務・事業の実施主体別に、以下5つの分類に区分けし、市場化テスト（官民競争入札制度）の導入適否も含めて検討を進めた。

検討の結果、当会議としては、分類ごとに具体的施策として掲げるものについて、民間開放を進めるべきであるとの結論を得た。

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

国が直接実施する事務・事業

### 【問題意識】

平成16年度に調査した合計812項目の国の事務・事業の中から、引き続き民間開放の対象となり得る国が直接実施している事務・事業を選び出し、個別具体的に民間開放の可能性を追求した。

国が直接実施している事務・事業については、(a)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、(b)民間では公平・中立な事務・事業が行われない可能性がある、(c)重要な個人情報扱うことになり、厳格な守秘義務を負う公務員が扱うことが適当である、との意見がある。

(a)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との意見に対しては、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ことから、制度の仕組みにより民間開放が可能であると考える。

(b)民間では公平・中立な事務・事業が行われない可能性があるとの意見に対しては、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り、主たる問題点とはなり得ないと考える。

(c)重要な個人情報を扱うことになり、厳格な守秘義務を負う公務員が扱うことが適当であるとの意見に対しては、現在公務員に課せられている守秘義務と同等の守秘義務を、法令又は契約で課せばよいと考えられ、これをもって民間開放できないとする論拠にはなり得ないと考える。

## 【具体的施策】

### ア 放置駐車違反車両の移動・保管、パーキング・メーター等の保守管理

放置駐車違反車両の移動・保管については、警察署長のほか、全都道府県において、指定車両移動保管機関を指定しているが、現状においては、指定は公益法人(各都道府県の交通安全協会)に限られている。この指定車両移動保管機関を公益法人に限る合理的理由はないことから、新たな駐車法制の施行後の違法駐車の状態等も踏まえ、指定対象について営利企業を含む法人一般に拡大するとともに、複数指定が可能となるよう検討すべきである。

なお、現在、放置駐車違反のレッカー等の諸経費が車の返還時までに徴収されていないケースもあり、放置駐車違反の一層の抑止の観点から負担金等の徴収方法についても検討すべきである。【平成18年度中に検討開始、平成19年度中に結論】

パーキング・メーター等の保守管理に関する事務は、道路における交通の安全に寄与することを目的として設立された公益法人であって、これらの事務を行うのに必要かつ適切な組織及び能力を有すると都道府県公安委員会が認める者に委託することができることとされており、現在、公益法人(ほとんどの都道府県において交通安全協会)のみに委託されているが、現状においては公益法人に限る合理的根拠はなく、営利企業を含めた法人一般にまで拡大すべきである。【平成18年度中に措置】

なお、これらの業務をほぼ独占的に行っている交通安全協会については、従来から、同協会の会費徴収方法について批判があり、その適正化に向けて所要の措置を講ずるべきである。【平成18年度中に措置】

### イ 自衛隊地方連絡部が実施する援護業務等【平成18年度以降措置】

自衛隊地方連絡部において行われている自衛官の援護業務（再就職を希望する自衛官のための求人開拓等）については、現在、防衛庁において「就職援護業務に係る部外力活用に関する調査研究」が実施されているところであり、当該調査研究の結果も踏まえつつ、民間開放を推進すべきである。

なお、自衛隊地方連絡部において行われている自衛官の募集業務については、現在、多数の自衛官が自ら実施しているところであるが、その更なる効率化について、諸外国の動向も考慮しつつ、一部に退職自衛官を活用することなども含め検討すべきである。

#### ウ 国家公務員試験の運営管理【平成 18 年度中に措置】

国家公務員の採用試験業務のうち、受験案内・申込書・受験票の印刷、受験申込書の記載内容の電算入力、多枝選択式答案（マークシート）の採点及び結果処理、合格通知書・採用候補者名簿の作製については、既に民間事業者へ委託されているが、業務の包括的な民間委託等も含め、更なる民間開放を推進するよう要請すべきである。

#### エ 民間給与水準の調査業務【平成 18 年度中に措置】

人事院は毎年行う給与勧告に際し、民間の給与実態調査を都道府県市特別区人事委員会と共同で実施しているが、民間事業者への部分的な業務委託にとどまっていることから、業務の包括的な民間委託等も含め、更なる民間開放を推進するよう要請すべきである。

#### オ 社会保険料のクレジットカード決済

##### （ア）国民年金保険料【平成 17 年度中に結論、以降速やかに措置】

国民年金保険料の納付率向上に向けて納付手段の一層の多様化を図るため、クレジットカード払いによる納付について、平成 17 年度中に結論を得て、速やかに所要の措置を講ずるべきである。

##### （イ）国民健康保険料【平成 17 年度中に結論、以降速やかに措置】

国民健康保険料の収納率の低下、事業者の要請等を踏まえ、国民健康保険中央会において、平成 17 年 7 月にクレジットカード決済を含めた収納対策に関する専門的な検討を行う研究会（次世代国保収納システム研究会）が設けられたところであるが、平成 17 年度中に結論を得て、速やかに所要の措置を講ずるべきである。

(ウ) 介護保険料【平成 18 年度中に結論、以降速やかに措置】

介護保険料の納付手段の一層の多様化を図るべく、クレジットカード払いによる納付について、平成 18 年度中に結論を得て、速やかに所要の措置を講ずるべきである。

カ 国税のクレジットカード決済【平成 18 年度中に結論】

国税の納付手段の一層の多様化を図るため、クレジットカード払いによる納付について、手数料負担の在り方等諸課題について検討し、平成 18 年度中に結論を得る。

独立行政法人

【問題意識】

独立行政法人については、3 年以上 5 年以下の期間において中期目標期間を設け、達成すべき業務運営に関する目標を定めることが独立行政法人通則法により求められており、その中期目標期間の終了時には、当該独立行政法人の業務を継続させる必要性、組織の在り方その他その組織及び業務の全般にわたる検討を行うこととされている。平成 17 年度に中期目標期間が終了する独立行政法人は 53 法人あり、うち 29 法人は既に 16 年度に見直しの結論を得ている状況にあった。

独立行政法人の行う事務・事業については、その中期目標期間終了時までには、主務大臣、総務省評価委員会等が、当該独立行政法人の事務・事業の見直しを行うこととしているが、当会議としても、独立行政法人の行う事務・事業については、遅くともその中期目標期間終了時までには、必要な検討を加えることとしており、その結果、以下の独立行政法人について、民間開放に向けた結論を得ることとなった。

【具体的施策】

ア 独立行政法人雇用・能力開発機構

< 「1 市場化テストの速やかな本格的導入」に前掲 >

イ 独立行政法人工業所有権情報・研修館【平成 18 年度中に措置】

工業所有権情報・研修館の業務は、平成 13 年 4 月設立時からの公報閲覧事業、審査・審判関係図書等整備事業、特許流通促進事業、相談事業、平成 16 年 10 月に追加された情報普及事業、研修事業、平成 18 年度に追加予定の情報システム事業と多

岐にわたっているが、工業所有権情報・研修館の現在の業務全般について民間等との役割分担を明確化し、民間等で自立的に実施可能な事業については民間等に委譲することとするとともに、その他の事業についても民間開放を推進すべきである。

ウ 独立行政法人中小企業基盤整備機構

< 「1 市場化テストの速やかな本格的導入」に前掲 >

エ 独立行政法人国立美術館【平成 18 年度中に措置】

国立美術館については、既に清掃業務、会場管理業務、レストラン運営業務、情報案内業務等について外部委託を行ってきたが、今後とも質の高いサービスを低廉なコストでできるものがあるか検討しつつ、施設管理、展示設営業務などの業務の効率化を図る観点から、民間委託の対象業務の範囲拡大や包括的委託を一層推進する。

その際、平成 18 年度に開館する国立新美術館も含めた 5 館それぞれの特質等に留意するとともに、政府全体における民間開放・市場化テストに関する議論及びその実績や地方公共団体等における公立美術館の運営・管理の動向をも注視し、更なる質の向上のための検討や工夫を速やかに行うものとする。

オ 独立行政法人国立博物館、独立行政法人文化財研究所【平成 18 年度中に措置】

国立博物館等については、既に清掃業務、会場管理業務、レストラン運営業務、情報案内業務等について外部委託を行ってきたが、今後とも質の高いサービスを低廉なコストでできるものがあるか検討しつつ、施設管理、展示設営業務などの業務の効率化を図る観点から、民間委託の対象業務の範囲拡大や包括的委託を一層推進する。

その際、各博物館における特質等に留意するとともに、政府全体における民間開放・市場化テストに関する議論及びその実績や地方公共団体等における公立博物館の運営・管理の動向をも注視し、更なる質の向上のための検討や工夫を速やかに行うものとする。

カ 独立行政法人科学技術振興機構

< 「1 市場化テストの速やかな本格的導入」に前掲 >

キ 独立行政法人日本学生支援機構

< 「1 市場化テストの速やかな本格的導入」に前掲 >

ク 独立行政法人家畜改良センター【平成 18 年度中に措置】

家畜改良センターについては、業務の合理化・効率化の観点から全国にある牧場について集約化を図るべきである。また、家畜の改良増殖・種畜配布業務や飼料用作物種苗の生産・配布業務等については既に地方公共団体や民間においても同種の事業が行われており、家畜改良センターにおいて真に行う必要のある事業範囲を明確化した上で、地方公共団体や民間に対する当該業務の開放を推進すべきである。

その他、家畜改良センターで行う必要がある事務事業についても、牧場の運営に関する業務など民間委託による効率化が可能であり、民間で実施できるものについては民間開放を推進すべきである。

ケ 独立行政法人林木育種センター【平成 18 年度中に措置】

林木育種センターについては、業務の合理化・効率化の観点から全国にある育種場、増殖保存園、育種技術園等における事務及び事業について見直しを図るべきである。また、林木の新品種の開発については、地方公共団体においても業務が行なわれており、林木育種センターにおいて真に行う必要のある事業範囲を明確化した上で、地方公共団体に実施可能な業務を移管すべきである。

その他、林木育種センターで行う必要がある事務事業についても、民間で実施できるものについては民間開放を推進すべきである。

コ 独立行政法人農林水産消費技術センター【平成 18 年度中に措置】

農林水産消費技術センターについては、その検査・検定業務の合理化・効率化の観点から、肥飼料検査所及び農薬検査所と一体的に業務を行うとともに、地域センターについても合理化を推進すべきである。

また、各種調査の実施業務等、専門性の低い業務については、民間委託による効率化が可能であり、民間で実施できるものについては民間開放を推進すべきである。

サ 自動車検査独立行政法人【平成 18 年度以降措置】

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。

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、所要の措置を講ずるべきである。

## シ 独立行政法人航海訓練所

< 「1 市場化テストの速やかな本格的導入」に前掲 >

## ス 独立行政法人空港周辺整備機構

空港周辺整備機構は、空港の周辺地域において、空港周辺整備計画を実施する等により、その地域における航空機の騒音により生じる障害の防止及び軽減を図るとともに、生活環境の改善に資することを目的として、平成 15 年 10 月に設立された独立行政法人である。

当該法人は、前身の認可法人設立（大阪国際空港周辺整備機構については昭和 49 年、福岡空港周辺整備機構については昭和 51 年）以来今日まで、大阪国際空港及び福岡空港に係る移転補償業務や緑地造成事業を国から受託して行っているが、低騒音型機の導入や空港の運用の見直し等により騒音の発生を抑制し、騒音対策区域を見直すことはもとより、これらの業務・事業が開始以来既に 30 年を経ていることにかんがみ、騒音対策の大幅な縮小に向けて更なる見直しを図る具体策を平成 19 年度以降に検討し、平成 20 年度中に結論を出す。【平成 19 年度以降検討、平成 20 年度中に結論】また、騒音対策の縮小に併せ、当該法人の業務及び組織についても見直すべきである。

さらに、共同住宅事業については、特殊法人等整理合理化計画において閣議決定されているところに基づいて、民間事業者の知見を活用して 2 年以内に処分すべきである。【平成 19 年度中に措置】

## セ 独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構

< 「1 市場化テストの速やかな本格的導入」に前掲 >

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）

### 【問題意識】

特別の法律により設立される民間法人とは、いわゆる民間法人化された特殊法人及び認可法人を指し、臨時行政改革調査会最終答申（昭和 58 年 3 月）を踏まえ、事業が制度的に独占とされておらず、かつ、国からの出資がない等の要件を満たすことにより、政府の関与を最小限とした法人である。

しかし、特別の法律により設立される民間法人は、確かに制度的に事業を独占してはいないものの、実態的に事業の独占を続けている法人がある。

このような特別の法律により設立される民間法人（平成 17 年 4 月 1 日現在：37 法

人)については、「特別の法律により設立される民間法人に関する指導監督基準」(平成14年4月26日閣議決定)において、17年度末までに見直しを行うこととされ、当会議においても、民間開放の観点から重点的に見直しの検討を進めた。

その結果、以下の法人について、民間開放に向けた結論を得ることとなった。

## 【具体的施策】

### ア 高圧ガス保安協会【平成18年度中に措置】

現在、高圧ガス保安法の認定制度では、変更完成検査及び保安検査において自主検査が可能となっているが、変更完成検査においては、小規模な変更工事に限定して自主検査を認めている。今後、既存の運転設備の増・改築であって、保安管理上問題のないものについては、自主検査の対象範囲の拡充を図る。また、高圧ガス保安法に規定されている検査については、現行制度上全て民間開放されており、既に民間検査機関の参入が進んでいる。今後とも高圧ガス保安協会が民間検査機関では満たすことができない検査需要に適切に対応するなど、高圧ガス保安協会と民間検査機関との間で役割分担しつつ、更なる民間開放を推進すべきである。

### イ 危険物保安技術協会

消防法においては、屋外タンクの貯蔵所の検査に関する審査を危険物保安技術協会に委託することができることとされているが、その他の民間事業者における検査ノウハウの向上を図りつつ、危険物保安技術協会以外の民間検査機関の参入を促進すべきである。【平成18年度以降措置】

なお、消防法の認定制度では、自主検査結果の活用の範囲が限定されており、高圧ガス保安法のような自主検査が認められていない。したがって、事業者における自主保安の一層の推進を図るため、一定の安全管理基準を満たす事業者において自主検査が可能となる認定制度・基準・事後措置について、安全の確保を前提に検討すべきである。その結果、認定制度・基準が整備された場合には、認定基準に合致する事業者について、自主検査を認めるべきである。【平成19年度中を目途に検討・結論、引続き措置】

### ウ 日本消防検定協会【平成18年度中に措置】

消防用機械器具等の検定を実施する日本消防検定協会については、これまで、協会の業務独占を排除するため数次の法改正が行われており、平成15年の法改正では、指定機関制度から登録機関制度への移行が行われ、登録区分を3区分化することで限られた範囲の技術を有する機関であっても参入しやすい環境を整えるなどの民間

開放に向けた措置が講じられたところである。しかし、これらの民間開放に向けた措置にもかかわらず、平成 16 年の制度施行後も、未だ民間参入のない状況が続いている。

したがって、効率的・低廉なサービスの提供等を図る観点から、日本消防検定協会以外の民間検査機関の参入を促進するため、上記のような参入促進措置について周知を図るとともに、十分な知見や技術力を有すると思われる法人に積極的に働きかけを行うべきである。

#### エ 社会保険診療報酬支払基金【平成 18 年度以降逐次検討・結論】

健康保険組合における診療報酬の審査・支払に関する事務については、従来、社会保険診療報酬支払基金に委託するよう通知により指導されていたが、現在当該通知は廃止され、健康保険組合自ら又は社会保険診療報酬支払基金以外の第三者の審査支払機関による診療報酬や調剤報酬の審査・支払が可能となっている。

したがって、健康保険組合から直接審査・支払についての具体的な要望が厚生労働省に寄せられた際には、その内容について速やかに検討・結論を出すべきである。

また、オンライン請求などの IT 化の進展や、上述した支払基金以外の者による審査・支払の普及等に応じて、特定業務への特化を図るなど、支払基金の業務の民間開放についても推進すべきである。

#### オ 日本電気計器検定所

電気計器の検定、変成器付電気計器検査については、昭和 61 年に指定検定機関制度が導入されて、一定の指定基準を満たす公益法人の参入が可能となり、さらに平成 13 年には指定基準から公益法人要件が削除され、能力があり、かつ検定を受ける者との利害関係の影響を受けない民間事業者について制度上は参入が可能となっている。

しかしながら、いまだに指定検定機関への参入がなされていないことを踏まえ、資本関係・人的関係など利害関係の影響を受ける範囲についてのガイドライン等を策定し当該範囲の明確化を図ることにより、適切な能力・ノウハウを持った民間の参入を促進する。その他計器についても同様に、利害関係の範囲の明確化を行う。

##### 【平成 18 年度中に措置】

また、更なる民間参入促進の観点から、現在行っている計量制度の見直しの中で、電気計器をはじめとした計量分野における検査・検定制度の在り方について総合的な検討を行う。【平成 18 年度中に検討・結論】

#### カ 軽自動車検査協会【平成 18 年度以降措置】

軽自動車の継続検査（いわゆる車検）については、約 60%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 40%については、軽自動車検査協会において検査が実施されているところである。

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、所要の措置を講ずるべきである。

#### キ 日本小型船舶検査機構【平成 18 年度中に措置】

船舶に関する各種検査のうち、総トン数 20 トン未満の小型船舶については認可法人である日本小型船舶検査機構と（財）日本海事協会が国の代行機関としてほとんどの検査を行っている。これらの検査のうち中間検査については、登録機関制が導入されているが、現状では民間参入がなく、制度は活用されていない。また、型式承認を受けた量産品の検定についての登録検定機関は（財）日本舶用品検定協会のみである。

一方、民間能力の活用の観点から、整備認定事業場制度において、一定の基準を満たす事業者が整備を行った場合、船舶の検査を省略することが法令上可能となっているとともに、型式承認を受けた量産品を製造する認定事業場については自主検査により検定が省略されている。

したがって、船舶検査市場の動向も踏まえつつ、第三者検査制度についてその活用を推進するとともに、製造認定事業場及び整備認定事業場制度の一層の普及促進を図るなど、民間開放を推進すべきである。

#### ク 東京中小企業投資育成株式会社、大阪中小企業投資育成株式会社、名古屋中小企業投資育成株式会社【平成 18 年度中に措置】

中小企業投資育成株式会社は、「中小企業の自己資本の充実を促進し、その健全な成長発展を図るため、中小企業に対する投資事業及びその投資先に対する経営又は技術の指導を行う事業を行うことを目的とする株式会社」として、中小企業投資育成株式会社法に基づく政策実施機関として位置付けられている。今後、投資先の審査基準の一層の明確化や、投資先選定過程の適切な開示を行うこと等により、業務の透明化を一層進め、より開かれた経営を促進すべきである。

#### ケ 自動車安全運転センター【平成 18 年度中に検討・結論】

自動車安全運転センターは、運転経歴証明業務及び交通事故証明業務について制度的に独占して実施するとともに、安全運転研修業務を実施しているが、自動車メ

一カー等が独自に研修施設を設けて一般ドライバー等を対象に自動車の運転に関する研修を実施しており、必ずしも当該法人でなくともその他の主体において実施可能な業務が存在する。

したがって、これらの業務について民間との役割分担を明確化し、民間で自立的に実施可能な事業については民間に委譲するとともに、その他の事業についても、民間で実施できるものについては民間に委ねるべく、民間開放を推進すべきであり、安全運転研修業務のうち、一般ドライバー等に対するものについて、社会的ニーズや他の民間事業者における継続的实施の可能性を踏まえつつ、その廃止・縮小について検討するとともに、安全運転研修施設の管理等について一般競争入札を導入するなど、業務の合理化を図るべきである。

#### コ 中央職業能力開発協会【平成 18 年度中に結論、以降速やかに措置】

中央職業能力開発協会は国からの補助金等により多くの事業を実施しているが、各種技能検定職種のうち、現在民間参入が行われている職種は非常に限定的であることから、更なる民間参入の促進を図るべきである。

また、民間参入のない職種については、受検者等の社会的ニーズを踏まえ、技能検定職種として存続すべきかどうか検証し、見直しを行うべきである。

#### サ 中央労働災害防止協会【平成 18 年度中に結論、以降速やかに措置】

中央労働災害防止協会が国からの補助金等により実施している情報提供事業や研修・教育事業などの事業の中には、その他の主体において十分実施可能な業務が存在する。

したがって、これらの業務について民間との役割分担を明確化し、他の民間主体でも実施可能なものについて、そのような主体にも委ねられるよう、競争的手法による契約の導入等、民間開放を推進すべきである。

公益法人（指定法人等）

### 【問題意識】

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も、当会議は民間開放の観点から検討の対象に取り上げ、民間開放に向けた検討を行った。

指定法人等については、(a) 全国一律の基準で事務・事業を行う必要がある、(b)

公平・中立な立場から事務・事業を行う必要がある、との意見から、実施主体を全国に一に限り公益法人を指定する例が散見される。

(a) 全国一律の基準で事務・事業を行う必要があるとの意見に対しては、可能な限りマニュアル化、ガイドライン化することによって、全国一律の基準を担保すれば足りることであり、法人格を1つに絞り込む必然性はないと考えられる。

(b) 公平・中立な立場から事務・事業を行う必要があるとの意見に対しては、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り、公益法人に実施主体を限る必然性はないと考えられる。

むしろ、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、可能な限り、複数指定や一般競争入札の導入等、民間開放に向けた取り組みを進めるべきである。

## 【具体的施策】

### ア (財)空港環境整備協会【平成18年度中に検討・結論】

空港環境整備協会は、国が管理する26空港のうち22空港において空港駐車場の運営を行い、国の対策だけでは拾いきれない地域住民への対策を行っている。22空港において空港駐車場の運営を行うことについては、今後新たに供用する空港駐車場は公募制を導入し、複数の事業者から運営事業者を選定することにしている(平成18年3月に供用開始予定の新北九州空港の駐車場についてはPFI方式により運営事業者を選定)が、既存の22空港についても、必要な環境対策や各空港の事情を考慮しつつ、今後の運営の在り方について、民間開放の方向で検討すべきである。

### イ (財)21世紀職業財団【平成18年度中に結論、以降速やかに措置】

21世紀職業財団は、実施主体を全国に一に限り指定される指定法人であり、事業のほとんどについて国からの補助金により実施しているが、その事業の中には必ずしも指定法人でなくともその他の主体において十分実施可能な業務が存在する。

したがって、21世紀職業財団の業務全般について民間との役割分担を明確化し、他の民間主体でも実施可能なものについて、そのような主体にも委ねられるよう、競争的手法による契約の導入等、民間開放を推進すべきである。

### ウ (財)介護労働安定センター【平成18年度中に結論、以降速やかに措置】

介護労働安定センターは、実施主体を全国に一に限り指定される指定法人であり、事業のほとんどについて国からの補助金により実施しているが、介護労働者能力開

発事業（ハローワークから指定された対象者に対する訪問介護員養成研修２級育成講習の実施）等の中には、必ずしも指定法人でなくともその他の主体において十分実施可能な業務が存在する。

したがって、介護労働安定センターの業務全般について民間との役割分担を明確化し、他の民間主体でも実施可能なものについて、そのような主体にも委ねられるよう、競争的手法による契約の導入等、民間開放を推進すべきである。

#### エ （社）発明協会【平成 18 年度中に措置】

発明協会は、全国 47 都道府県に支部を有し会員数も約一万人に及ぶ全国的な組織であり、発明の奨励や工業所有権制度の普及のため、知的財産権の調査研究や相談等各種事業を実施しているが、事業の 5 割弱を国などから受託している。それら事業の中で他の民間主体でも実施可能なものについて、そのような主体にも委ねられるよう、競争的手法による契約の導入等、民間開放を推進すべきである。

#### オ （社）日本ボイラ協会【平成 18 年度中に検討・結論、引続き措置】

労働安全衛生法の認定制度では、ボイラー及び第一種圧力容器について、高圧ガス保安法のような自主検査が認められていない。

したがって、一定の安全管理基準を満たす事業者において自主検査が可能となる認定制度・基準について、安全の確保を前提に検討するべきである。

その結果、認定制度・基準が整備された場合には、認定基準に合致する事業者について、自主検査を認めるべきである。【平成 18 年度中に検討・結論、引続き措置】

また、日本ボイラ協会以外の民間検査機関の参入の促進を図るべきである。【平成 18 年度中に措置】

地方公共団体の事務・事業

### 【問題意識】

国が実施する事務・事業のみならず、地方公共団体が実施する事務・事業についても、「民間にできることは民間に」という原則を基本に、民間開放に向けた取り組みを進めることが必要である。特に地方公共団体が実施する事務・事業については、国民と直接触れ合う内容を多く含み、事務・事業の効率性、利便性、透明性の向上に向けた取り組みが求められている。

地方公共団体が実施する事務・事業の民間開放に向けた取り組みについては、地方公共団体自らが主体性を持って取り組むことが不可欠であるが、国においても、地方

分権の精神を十分尊重しつつ、地方公共団体に対し、積極的な取り組みを要請する必要があると考える。

## 【具体的施策】

### ア 指定管理者の選定プロセス【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、具体的な事例の把握など、選定等の実態把握を行い、その調査結果に基づき透明度の高い手続を行うよう、地方公共団体へ周知するとともに、必要な情報提供など選定プロセスの透明性を確保するための所要の措置を講ずるべきである。

### イ 市区町村の窓口業務

< 「1 市場化テストの速やかな本格的導入」に前掲 >

### ウ 公金の徴収・収納【平成 18 年度以降逐次措置】

公金の徴収及び収納については、地方自治法において、原則として私人に取扱わせることは禁止されているが、例外的に使用料、手数料、賃貸料、物品売払代金、貸付金の元利償還金については、私人への徴収及び収納事務の委託が可能となっている。

民間・地方公共団体等からのニーズがある場合には、原則すべての費目について私人に委託することができるものとし、所要の措置を講ずるべきである。

また、個別法において、公金の徴収及び収納について取扱いが定められている事項についても、地方自治法上の取扱いに準拠し、幅広く私人に取扱いを認めるよう、民間開放を推進すべきである。

### 3 規制の見直し基準の策定等

#### 1. 規制の見直し基準の策定

##### 【問題意識】

##### (1) 規制の見直し基準の策定の必要性

規制に関する基本ルールについては、当会議の前身に当たる総合規制改革会議の「規制改革の推進に関する第3次答申（平成15年12月22日）」において言及したとおり、「行政手続法」（平成5年法律第88号）「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」（平成11年3月23日閣議決定）や「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）等により行政手続の透明性の向上や規制の質の向上が図られてきたところである。

しかしながら、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これを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。

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は、上記第3次答申においても言及されている。

当会議は、「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）において言及したとおり、上記の問題意識の下、規制の必要性・合理性等を迅速かつ客観的に議論・判断していくため、あらゆる規制についての分野横断的な見直し基準を策定し、これによる抜本的な見直しを推進する必要があると考える。この見直し基準は、個別分野ごとのものではなく分野横断的なものとし、その意味で規制の性格により一律の処理を求めるものとして制度設計をすることを目的としている。

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、可能な一部の基準から優先的に順次策定することとし、必要に応じその速やかな政府決定を経た上で、早急に実際の見直し作業を開始すべきである。

上記の問題意識にかんがみれば、優先的に策定されるべき見直し基準としては、以

下のものが考えられる。

#### 通知・通達等法令以外の規定に基づく規制の見直し基準

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、当会議及び前身の総合規制改革会議等の規制改革推進機関において審議してきた事項（集中受付月間における構造改革特区や全国規模の規制改革に関する民間提案事項を含む。以下同じ。）の中には、私人にとって当該通知・通達等が規制であると認識することがもっともである例が少なくない。

当会議としては、このようなかたちの通知・通達等の中には、法令に類似する効果を間接的に有することにより実質的には規制として作用するようなものや、関係する法令の趣旨、内容を超えた過剰な規制となるものが存在するものと考えており、また、通知、通達等様々なかたちで制定・発出されていることから、国民の側からみて、それが法的効果を持つものなのかどうかわかりにくい等、規制の透明性確保の観点からも問題があると考えている。

#### 制度創設以来一定の年限が経過した規定に基づく規制の見直し基準

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ることは前述したとおりである。

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。これはいわば規制に関する「時のアセスメント」に相当するものである。

当会議は、当会議及び前身の総合規制改革会議等の規制改革推進機関において審議してきた事項の中から具体的事例を選定し、当該事例を検証しつつ、見直し基準を策定するとともに、規制の見直しを推進するものとする。その際、最優先課題として、まず、規制に関わる通知・通達等法令以外の規定に基づく規制の見直し基準についての検討を行った。

また、制度創設以来一定の年限が経過した規定に基づく規制は、社会経済情勢の変化に応じて不断に見直されていくべきものであると考える。当会議としては、かかる規制について定期的に見直しを行う仕組みを構築する必要があると考えるが、見直しの対象となる規制の範囲、見直し時期、見直しの推進体制などについては、今後、有識者との意見交換や、当会議及び前身の総合規制改革会議等の規制改革推進機関において審議してきた事項の中から抽出した具体的事例の検証などを通じて、その在り方について検討を進めていく。

## (2) 規制に関わる通知・通達等法令以外の規定に基づく規制の見直し基準

### ア 見直し基準策定に当たっての検討の状況

#### (ア) 具体的事例の検討

通知・通達等法令以外の規定に基づく規制の見直し基準の策定に当たり、当会議としては、まず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について整理・分類することが必要であると考え、有識者との意見交換や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15事例(8省庁)についてヒアリングを実施し、通知・通達等の性格、法的効果の有無等について所管府省との意見交換を実施した。

意見交換の結果、通知・通達等の中には、行政手続法に定める審査基準・処分基準など私人に対する影響力が大きいと考えられるものから、地方自治法に定める技術的な助言又は勧告などその適用が任意であることが前提となっているものまで、私人に対する効果の強度が様々なものが存在し、それらが通知、通達、ガイドラインなど様々なかたちで制定・発出されていることがわかった。このような状況が、私人にとって通知・通達等が規制として認識されている原因であり、この原因を取り除くことが、規制改革の推進及び行政の透明性の確保に必要であるとの認識に至った。

#### (イ) 通知・通達等の網羅的調査の実施

上記意見交換と並行して、当会議では関係府省の協力を得て、規制にかかわる通知・通達等の網羅的な調査を実施し、根拠法令・関係法令、私人に対する間接的な法的効果の有無などについて概ね回答を得た。回答において所管府省が「間接的な法的効果なし」と判断したものについては、私人に対する規制として機能するものではないと判断し得るが、私人にとっては当該通知・通達等の法的効果の有無が直ちに判断できるものではないので、当該通知・通達等に従うことは任意である旨を当該通知・通達等の中で明確にするなど、後述の見直し基準に則った見直しが必要であると考え、「間接的な法的効果あり」と判断されたものについては、後述の「規制に関わる通知・通達等の在り方」に記述した考え方に基づき、後述の見直し基準に則った見直しが必要であると考え。

なお、今回の調査内容については、見直し基準に基づく見直しを行うに当たり、当会議及び関係府省による更なる精査が必要であると考えられる。これについては、今後、見直し基準に基づく見直し実施の過程において、引き続き関係府省の

協力を得て精査していくものとする。

## イ 規制に関わる通知・通達等の在り方

当会議は、前述の有識者との意見交換や個別の通知・通達等についての所管府省との意見交換を踏まえ、規制に関わる通知・通達等の在り方について、次のように考える。

### (ア) 通知・通達等の法的効果について

講学上、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は、「法規命令」と「行政規則」の2つに大きく整理・分類できる。ここでいう「法規命令」とは、行政機関が私人に対し私人の権利・義務に関して定める一般的規律であり、制定の主体に着目した分類として、政令、内閣府令・省令、外局規則等がある。「法規命令」は、私人に対して法的拘束力を有するものであり、基本的に法律の根拠を必要とする。この「法規命令」に対する概念として「行政規則」があり、通知・通達等法令以外の規定とはこの「行政規則」に該当するものと考えられる。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。私人の権利義務に関わる事項について定める通知・通達等に関しては、平等原則や信義則（信頼保護、禁反言の原則）を根拠にして、私人から行政機関に対して通知・通達等に従うよう求めることも考えられ、さらに、行政機関の裁量権行使の基準を定める通知・通達等は、裁判所における法律解釈に際して取り上げられることによって合理性を審査されていると考える余地もある。あるいは、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。以上のように、法令の解釈や運用の基準などを示すことによって、私人の権利義務に関わる事項について定める通知・通達等は、「外部効果」を持つものと言える。

そもそも、法治主義・民主政の下においては、国民代表からなる議会の意思が国

民の意思であるとされているが故に国民に法的義務を課すことができると考えられ、国民を法的に拘束する場合には、法律によることが原則である。一方、専門技術的事項は国会の審議になじまないことや、状況の変化に対応した柔軟性を確保するためには「法規命令」に委ねるほうが適切であるとの観点から、国民の権利義務に関する一般的定めをする場合には、法律の委任に基づき「法規命令」のかたちによることができると考えられている。そして、国民の権利義務に関する一般的定めをする場合には、原則としては、こうした法律又は法律の委任に基づく「法規命令」によるべきであると考えられる。

他方、行政の判断の基準を通知・通達等のかたちで定めることは、行政の透明性、行政の行為に対する予測可能性を高める、公平中立な行政が期待できる等のメリットがある一方で、私人に対する「外部効果」があるものを行政が法律の委任に基づく「法規命令」以外のかたちで定めてよいのかといった問題が生じると考える。通知・通達等で定めることができるものとしては、予測が困難な状況の変化に迅速かつ臨機応変に対応することが特に必要な事項、個別の事案における事情を考慮して判断する必要があるために法律又は法律の委任に基づく「法規命令」であらかじめ具体的に規定しつくすことができない事項等、行政機関の判断に委ねることが国民にとって望ましいものに限定することが必要であると考えられる。

#### (イ)「外部効果」の有無による通知・通達等の分類

##### a 「外部効果」があると整理されるもの

##### (a) 行政手続法に定める審査基準・処分基準として取り扱うべきもの

私人の権利に制限を加えたり義務を創設したりするルールは本来法令で定めるべきものであるが、具体の事案の処理に当たって法令の規定のみではその解釈や運用等に疑義が生じる場面も多いことから、法令の解釈や運用に関する事項などについて通知・通達等のかたちで定められることが多い。これら法令の解釈・運用について定める通知・通達等は、結果的に許認可を行う範囲を確定したり、処分を行う場合の基準を明確化したりする効果を持つことにより、私人の権利義務に影響を与えることがある。典型的には行政手続法に定める審査基準ないしは処分基準（地方自治法第245条の9に定める法定受託事務の処理基準を内容とするものの一部も含まれると考えられる。）がこれに当たる。しかし、これまで行政庁が審査基準、処分基準に当たらないとして運用してきた通知・通達等の中にも、前述イ(ア)のように私人の権利義務に「外部効果」

を及ぼすものがあると考えられる。

このため、審査基準ないし処分基準の範囲を明確化し、審査基準ないし処分基準としての性格を有することを明示するとともに、次項(b)で述べるように審査基準・処分基準に該当しない通知・通達等についても、私人の権利義務に及ぼす影響等を精査し、私人の権利義務に「外部効果」を及ぼすものについては、審査基準・処分基準に準じた適正な取り扱いを行う必要がある。

審査基準・処分基準については、法律又は法律の委任に基づく「法規命令」で定めるべき部分については、原則として法律又は法律の委任に基づく「法規命令」のかたちで定められるべきものであるが、通知・通達等のかたちで定められるものであっても、以下の観点での見直しを行う必要があると考える。

通知・通達等の中には、根拠となる法律又は法律の委任に基づく「法規命令」の趣旨・範囲を超えて過剰な規制を定めているものや、法律又は法律の委任に基づく「法規命令」に明確な規定がないにもかかわらず規制を設定しているものが存在する。行政機関が定めることができるのは、あくまでも立法者が法律の枠内で行政機関に認めた判断の余地の範囲内であるべきことからすれば、かかる過剰な規制は法律に違反するものであり、見直されるべきであると考えられる。

審査基準・処分基準は、前述のとおり、「外部効果」があるものと考えられることから、このような基準を課長名義や局長名義で定めてよいかといった問題がある。私人に対する「外部効果」があるものを制定・発出することは、所管府省における重大な行為であることを考えれば、その制定・発出の名義は、原則として所管府省名又は大臣名であるべきであり、かかる観点で見直されるべきである。

また、通知・通達等が行政手続法に定める審査基準・処分基準に該当するかどうかについては、その通知・通達等の内容を確認しなければならないのが現状である。所管府省によっては、個々の通知・通達等を一括して行政手続法に定める審査基準・処分基準とする旨の通知・通達等を制定・発出しているケースがあるが、個々の通知・通達等について、行政手続法に定める審査基準・処分基準に該当するかどうか明らかになっていなければならないと考える。行政手続法に定める審査基準・処分基準として取り扱うべきものについては、個々の通知・通達等について「審査基準」「処分基準」との名称を明記し、行政手続法に定める審査基準・処分基準に該当するものであることを明確にすべきであり、かかる観点で見直されるべきである。

#### (b) 審査基準・処分基準以外のもの

私人の権利義務に関わる事項について定める法律又は法律の委任に基づく「法規命令」について、行政機関としての解釈や、行政機関が運用するための標準を定める通知・通達等で、審査基準・処分基準に当たらないものは、最終的には法令の定めに基づき行政処分を行うとしても、制定・発出時点における行政としての法令解釈・運用の判断基準を定めたものであり、私人に対する「外部効果」があるものと考えられる。（地方自治法第 245 条の 9 に定める法定受託事務の処理基準を内容とするものの一部もこれに含まれると考えられる。）このように、私人の権利義務に関わる事項について定める通知・通達等で、審査基準・処分基準に当たらないものについては、法律又は法律の委任に基づく「法規命令」のかたちで定めることができる部分については法律又は法律の委任に基づく「法規命令」のかたちで定めることが望ましいが、一方で、制定・発出時点において行政機関が最適と考える法令解釈・運用の標準を定めたものであり、法令を個々の事案に適用する段階では事情の変化や個別の事情も考慮されるという性格を踏まえれば、一般的には、法律又は法律の委任に基づく「法規命令」のかたちで定めることになじまないものと理解されている。このような私人に対する「外部効果」を有するものが通知・通達等のかたちで定められている場合においては、以下の観点での見直しを行う必要があると考える。

これらについては、制定・発出時点において行政機関が最適と考える法令解釈・運用の標準を定めたものであり、所管府省の中には、個別の事案において何らかの行政処分を行うに当たっては法令の定めに従い判断することになるから、私人に対する法的拘束力はないと説明するところもある。一方、私人にとっては、これまでに説明したような「外部効果」があり、当該基準が一種の規律として認識されている。所管府省の説明を踏まえれば、当該基準は「法規命令」と異なり、基本的には絶対的な規律ではないとのことであるから、私人の混乱を招かないよう、このような当該基準の性格について通知・通達等の中で明確にすべきであり、かかる観点で見直されるべきである。私人に対する「外部効果」を有する通知・通達等の制定・発出に際しては、私人に対して、当該通知・通達等の内容に関し事前に意思表示を行わせる機会を持つ必要があると考える。例えば、審議会や検討会といった第三者機関による検討、意見公募（パブリック・コメント）等の手続を経るなど、通知・通達等の合理性が確保されているかどうかを事前に確認できることが重要であり、かかる観点で見直されるべきである。

b 「外部効果」がないものと整理される通知・通達等

私人に対する「外部効果」を有しないものとして整理される通知・通達等として

は、様々な形式・性格のものがあるが、その典型例としては、(i)行政手続法に定める行政指導指針、(ii)地方自治法第245条の4に定める技術的な助言、勧告を内容とするものが該当すると考えられる。(i)は、私人の任意の協力により実現されるものであり、また(ii)には、法令を解釈・適用する地方公共団体を拘束する効力がなく、いずれも私人に対する「外部効果」を有しないものであることから、( )は通知や通達等のかたちで、( )は通知等のかたちで定めることに問題はないと考えるが、以下の観点での見直しを行う必要があると考える。

地方自治法第245条の4に定める技術的な助言、勧告を内容とする通知の中には、全国一律で義務付けを行う方が国民にとって望ましいものが存在する。このような場合、地方分権の精神を念頭に置きつつ、法的拘束力のない技術的な助言、勧告によらずに法律又は政令で定めるべきであり、かかる観点で見直されるべきである。なお、技術的な助言、勧告の場合、それを受ける地方公共団体において当該技術的な助言、勧告を採用するかどうかを判断するためには、当該技術的な助言、勧告の内容がどのような考え方で定められたのかが明確になっている必要があると考える。技術的な助言、勧告をなすに当たっては、推奨される施策の結論だけでなく、その結論に至った考え方も併せてなされることが望ましいと考える。

現在制定・発出されている通知・通達等は、私人に対し法的効果を有しないかどうか不明確であり、それが私人の活動を不当に拘束する原因となっている。私人に対し法的効果を有しないのであれば、そのことを明確にする必要があり、このために、当該通知・通達等の冒頭に「この通知・通達等には拘束力はありません」「この通知・通達等に従うかどうかは任意です」という趣旨の注意書きを付すべきであり、かかる観点で見直されるべきである。

#### (ウ) 上記分類の複数の要素がひとつの通知・通達等に含まれている場合の取扱い

通知・通達等のなかには、上記分類の「審査基準・処分基準」「審査基準・処分基準以外で「外部効果」を有するもの」「行政指導指針」「技術的な助言、勧告」の複数の要素が含まれているものが存在する。このように、複数の要素がひとつの通知・通達等に混在するものについては、各分類ごとに既存の通知・通達等を分割改定することが望ましいが、複数の要素がひとつの通知・通達等に混在した状態で定めておくことが通知・通達等の一覽性等の観点から国民にとって望ましいものについては、ひとつの通知・通達等で複数の要素を定めることも是とする。

この場合、後述の見直し基準の適用に当たっては、原則として「審査基準・処分基準」に関する見直し基準を適用するものとする。併せて、ひとつの通知・通達等の中の各要素が上記分類のいずれに該当するかについて、当該各要素の冒頭に明記

するものとし、かかる観点で見直されるべきである。

## 【具体的施策】

### (1) 見直し基準による見直しの推進【平成 17 年度以降逐次実施】

当会議及び各府省庁は、通知・通達等法令以外の規定に基づく規制について、以下の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、以下の見直し基準に基づき、必要な措置を講ずるべきである。

#### 《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》

##### 意義

この基準は、通知・通達等法令以外の規定に基づく規制について、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無条件に是認するものではなく、廃止、緩和等の改革が必要と考えられる個々の規制については、従来どおり積極的に規制改革を推進していくべきものである。

##### 見直しの対象

見直しの対象となる「通知・通達等」とは、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（この基準において、「法規命令」という。）以外のもので、規制に関わるものをいう。なお、ここでいうところの「規制」とは、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する。

##### 通知・通達等の私人に対する「外部効果」の有無に着目した分類

通知・通達等は、私人に対する「外部効果」のあるものとして、(i) 行政手続法に定める審査基準・処分基準、(ii) 私人に対する「外部効果」があるもののうち、上述の審査基準・処分基準に該当しないものと、(iii) 私人に対する「外部効果」を有しない通知・通達等に分類でき、それぞれについて見直しの基準を定めるものとする。

ここでいう「私人に対する外部効果を有する」とは、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

積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な、私人に対する「外部効果」を有することを意味する。すなわち、行政機関が法令の解釈や運用の基準などを示すことによって、「法規命令」以外のかたちで私人の権利義務に関わる事項について定めるものである。

「審査基準・処分基準」として取り扱うべきものについては、以下の基準にしたがい見直しを推進する。

- (ア) 当該通知・通達等が根拠となる法令の趣旨・範囲を超えて私人に対する「外部効果」を有するかどうかを確認し、法令の趣旨・範囲を超える部分については、法令で定めるか、当該規定を廃止する等の見直しを行う。
- (イ) 審査基準・処分基準のかたちで定めることとするものについては、原則として所管府省名又は大臣名で制定・発出する（ただし、行政手続法における審査基準・処分基準の制定主体である「行政庁」に該当するものについては、当該「行政庁」名で制定・発出することを妨げない）。
- (ウ) 通知・通達等のうち、申請により求められた許認可を行うか否か、不利益処分を行うか否かの判断に影響を与えるものについては、行政手続法に規定する審査基準・処分基準として取り扱う。また、これらの制定・発出の際、当該通知・通達等の名称に「審査基準」「処分基準」という名称を使用する。
- (エ) 審査基準・処分基準として取り扱うものについては、行政手続法に定める意見公募手続を行うとともに、その内容を積極的に公表する。

「審査基準・処分基準以外の基準」に該当するものについては、以下の基準にしたがい見直しを推進する。

- (ア) 当該通知・通達等が根拠となる法令の趣旨・範囲を超えて私人に対する「外部効果」を有するかどうかを確認し、法令の趣旨・範囲を超える部分については、当該規定を廃止する等の見直しを行う。
- (イ) 私人の混乱を招かないよう、当該基準は制定・発出時点で行政が最適と考える法令解釈・運用等の標準であることを、通知・通達等に明記する等の措置を講ずる。
- (ウ) 審議会や検討会といった第三者機関による検討、意見公募（パブリック・コメント）等の手続を経るなど、基準の合理性、透明性が確保されているかどうかを確認し、確保されていない場合には、当該手続を実施する等の必要な措置を講ずる。

「私人に対する「外部効果」を有しない通知・通達等」の見直しの基準

ア 私人に対する「外部効果」を有しない通知・通達等に該当すると考えられるものには、様々な形式のものがあるが、その典型例として、その性格に着目し、以下のとおり分類されるものがある。

(ア) 行政指導指針：同一の行政目的を実現するため一定の条件に該当する複数の者に対し行政指導をしようとするときにこれらの行政指導に共通してその内容となるべき事項

(イ) 技術的助言・勧告：地方公共団体の事務について、地方自治法第245条の4の定めに基づきなされる技術的な助言又は勧告

イ 地方自治法第245条の4に定める技術的な助言、勧告として制定・発出されているもののうち、全国一律で法的義務付けを行う方が私人にとって望ましいと考えられるものについては、法令で定めるよう、見直しを行う。

ウ 私人に対する外部効果を有しないことを明確にするため、行政指導指針に該当するものについては「行政指導指針」、技術的助言・勧告に該当するものについては「技術的助言・勧告」との表現を明記し、それが外部効果を有しないことを前述したような平易な言葉で説明するよう、見直しを行う。

複数の分類に該当する内容を含む通知・通達等については、原則として「審査基準・処分基準」に関する見直し基準を適用し、「審査基準・処分基準」を含まないものは原則として「審査基準・処分基準以外の基準」に関する見直し基準を適用するものとする。併せて、ひとつの通知・通達等の中の各要素が上記分類のいずれに該当するかについて、当該各要素の冒頭に明記するものとする。

## (2) 見直し推進の体制【平成18年度以降逐次実施】

上述の見直し基準に基づく見直しを強力に推進するため、見直し基準の体制について、以下の指針に基づき、必要な措置を講ずるべきである。

ア 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、前述の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年中に分類を完了するものとする。

イ 上記の分類に基づき、各府省庁は、前述の見直し基準にしたがい以下の要領で

見直しを推進するものとする。

(ア) 各府省庁は、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、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 各府省庁は、新たに通知・通達等を制定・発出しようとする場合、前述の見直し基準を勘案のうえ、制定・発出を行うものとする。

エ 平成18年度においては、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. 規制影響分析(RIA)の義務付け

### 【問題意識】

規制影響分析(RIA)は、規制の新設や改廃に際し、適切な合意形成を図る観点から、実施に当たって想定される負担や効果といった影響を事前に客観的に分析し、公表することにより、その透明性の向上を目指す手法であり、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)にて言及されているとおり、その導入を推進することとされている。

これまで、当会議においては、総務省と連携してRIAの手法の活用を推進しており、平成16年8月には「規制影響分析(RIA)の試行的実施に関する実施要領」を策定するなど、各府省の取組を促進してきた。これを受け、各府省において平成17年10月1日現在で100件を超えるRIAの試行が実施、公表されており、着実に取組が進展してきた。

総務省は、各府省において実施された試行的なRIAの実施状況を把握・分析し、その結果を取りまとめるとともに、これにより得られた知見・情報等の各府省への提供や調査研

究等に取り組み、政策評価の観点から規制の評価手法の開発を推進してきた。また、物価安定政策会議においては、公共料金分野における R I A ガイドラインの策定に向け、検討を重ねている。

当会議としては、各府省の R I A の実施状況や総務省による検討状況についてフォローアップを行ってきたが、R I A の本格導入に向けての環境が整いつつあるとの認識を得るに至っており、早期に R I A の本格導入ができるよう、取組みを加速していく必要があると考える。

なお、規制の新設や改廃の際には、各府省において、できる限り幅広く R I A の手法が適時に活用されることが重要であるが、R I A の義務付けの範囲、R I A 実施のタイミング等義務付けの具体的な枠組みについては、R I A 実施の必要性等を勘案しつつ検討を進めるとともに、検討の結果、軽微等の理由で義務付けに至らないものがあるとしても、自主的に R I A が実施されるような枠組みを構築することが必要であると考え。

## 【具体的施策】

各府省は引き続き、R I A の試行を積極的に実施するとともに、総務省は引き続き、その実施状況の把握・分析や調査研究を通じて、「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、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べきである。【平成 18 年度措置】

また、各府省は、事前評価の義務付けに至らない規制についても、積極的かつ自主的にこれを行うよう努めることとし、総務省は、これを促進するために必要な措置を講ずべきである。【平成 18 年度措置】

## 3. 基準認証・資格制度

### 【問題意識】

#### (1) 資格制度の見直し

資格制度の見直しについては、当会議及び前身の総合規制改革会議等の規制改革推進機関において累次の提言が行われ、都度政府の規制改革推進に関する 3 か年計画として閣議決定を経てきたものである。

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）にあるとおり、業務独占資格については、資格の廃止、相互乗り入れ、業務範囲の見直し、報酬規定の廃止、試験合格者数の見直し等を推進することにより、各種業務分野における

競争の活性化を通じたサービス内容の向上、価格の低廉化、国民生活の利便向上等を図ることとされており、必置資格については、資格の廃止、必置単位の緩和、業務範囲の拡大、外部委託の活用等を推進することにより、事業者等の資格者配置コストの低減、事業場配置に係る制約・条件の緩和等を図ることとされている。

上記の基本方針に従い個別の資格制度について見直しが行われてきたところであるが、未だ見直しの要望が強い資格制度も存在する。具体的に見直すべき事項については、個別の資格制度ごとに内容・状況が異なるものと考えられるが、見直しの要望がある事項については、要望者や関係者の意見を踏まえつつ、上記の基本方針に則り個別に見直しを図る必要があると考える。

なお、業務独占資格については、上記3か年計画(改定)において、「業務独占資格者の業務のうち隣接職種の資格者にも取り扱わせることが適当なものについては、資格制度の垣根を低くするため、他の職種の参入を認めることを検討する。」とされており、かかる指針に基づき、簡易裁判所での訴訟代理権についての司法書士への付与、特許権等の侵害訴訟での代理権についての弁理士への付与といった規制改革がなされてきたが、近年、業務独占資格者の団体への登録が当該業務独占資格者の業務遂行の条件とされている問題など、「資格制度の垣根を低くする」という方向性に逆行する事例が散見される。これについては、「資格制度の垣根を低くする」という観点から、強力に見直しを図るべく、今後検討を進めていく。

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おり、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)においても、「司法試験合格者数を、年間3,000人とするため、平成16年にはその達成を目指すべきとしている1,500人程度への増員以降、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年頃にその達成を目指すべきとされている3,000人程度への増員に向けて計画的かつ早期の実施を図る。また、実際に社会の様々な分野で活躍する法曹の数は社会の要請に基づいて市場原理によって決定されるものであり、平成22年ころまでに3,000人程度に増員されても、これが上限を意味するものではないので、この点を踏まえて、その後のあるべき法曹人口について更なる研究・検討を行う。」ものとされている。

司法試験の合格者数については、平成18年から5年間は試験内容及び実施時期の異なる新旧の司法試験が併用実施されることになっていることに伴い、それぞれの司法試験を受験しようとする者に対する手がかりとして、各試験における合格者の目安となる概括的数値が示されているが、このような数値については、法曹を目指

す者の選択肢を狭めないよう旧試験(平成23年以降は予備試験)の合格者を確保すべきであるとの意見があるところである。

当会議は、このような新旧試験の合格者数についての問題が生じるのは、そもそも司法試験合格者数の拡大が不十分であることが原因であると考え。現在の議論は、「3,000人程度」という「枠」の中で、法科大学院修了者と非修了者との割合をどうすべきかということに焦点があり、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すという視点でなされているとは言いがたい。この観点からすれば、上記の「枠」自体、何らの理論的根拠も有しないものというほかないのである。

また、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、法曹資格者の増大により、このような要請にこたえていくことが容易になる。一方、法曹資格者の資質の陶冶の観点から、資質を誘導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。

## (2) 検査・検定制度の見直し

検査・検定制度については、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)で述べられているとおり、技術の進化、環境の変化を常に考慮し、「個々の制度について国が関与した仕組みとして維持する必要があるかについて抜本的な見直しを行う」という方針を徹底し、自己確認・自主保安制に移行が可能であると判断されたものについては速やかに必要な措置を講じる必要があると考える。自己確認・自主保安制への移行は重要な方針であるが、そもそも個々の検査・検定制度について国が関与した仕組みとして維持する必要があるかという本質的な問題がある。

検査・検定の担い手については、いわゆる指定機関制度を採用して官から民に移行するかたちで規制改革・民間開放が進められてきているが、その範囲は十分ではなく、検査・検定業務の根幹部分は、国、独立行政法人、行政代行法人等が独占的に担っているのが現状である。規制改革・民間開放の流れを加速し、小さくて効率的な政府を実現するためには、自己確認・自主保安制への移行に加え、国、独立行政法人、行政代行法人等が独占的に担っている検査・検定業務の民間への開放が必要であると考え。

## 【具体的施策】

### (1) 商業・法人登記の行政書士への開放

司法書士の業務である商業登記・法人登記に係る登記申請書の作成及び登記手続きについては、行政書士も行うことができるようにすることについて強い要望が出されている。しかしながら、商業・法人登記を行政書士へ開放することが、各種業務分野における競争の活性化を通じたサービス内容の向上、価格の低廉化、国民生活の利便向上等を図るとの方針に沿ったものであるかどうかについては、様々な意見があるところである。

利便性の向上など国民にとって有益な制度改革を行うためには、商業・法人登記業務の実態や国民のニーズを把握することが必要であり、法務省は、関係府省と連携して、このような実態やニーズについて調査し、制度見直しについて検討すべきである。【平成 18 年度検討】

### (2) 建設業関連資格の規制緩和

建設業の許可要件のうち経営管理責任者の要件については、昨今の商法改正やそれらを踏まえた企業の経営形態が多様化している中で、これに的確に対応する必要がある。

よって、現行の企業の経営形態の実態について調査を行うなどにより把握するとともに、経営管理責任者の資格要件である経験年数について、一定の基準（この基準は、適用対象を不合理に制限するものであってはならない。）に合致する執行役員など経営に実質的に参画する役職を、建設業法（昭和 24 年法律第 100 号）第 7 条第 1 号イの「経営業務の管理責任者としての経験を有する者」とみなすこととすべきである。【平成 18 年度検討、結論】

### (3) 法曹人口の拡大等

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】

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。【平成18年度以降逐次検討・実施】

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】

(4) 検査・検定にかかわる独立行政法人、行政代行法人の見直し「官業の民間開放の推進」に前掲

## ．横断的重点検討分野の改革

### 1 少子化への対応等

#### 【問題意識】

我が国では、合計特殊出生率が 1970 年代半から低下傾向にあり、他の先進諸国と比べ最も早く、かつ急速な人口減少時代に入ろうとしている。こうした出生率低下の背景には、女性就業率が持続的に上昇する中で、規制や制度に縛られた画一的な働き方が女性の継続的な就業と子育てとの両立を困難にしていることや、上から与えられる福祉としての保育が利用者の多様なニーズに応えられていないことなど、多くの要因が存在している。

#### (1) 仕事と育児の両立を可能にする多様な働き方の推進

労働市場においては、経済社会が大きな変化に直面しているにもかかわらず、労働時間の拘束を受ける典型的な労働形態を前提とした労働時間規制や、常用労働者が派遣労働者によって代替されることを防止する観点から、派遣労働を臨時的・一時的な労働力の需給調整システムと位置づける考え方が採られている。

このため、男性と同じ立場で継続的に働く女性が増えているにもかかわらず、世帯主である男性が働き、配偶者である女性が家事や子育てを行うことを暗黙の前提とした画一的な働き方が依然として主流を占めている。その結果、特に共働き世帯では仕事と育児の両立が困難となり、第1子の出産を機に働く女性の約70%が離職していることに見られるように、子育ての負担感が大きくなるとともに、就業継続を希望する女性は結婚や出産を控えることになり、少子化が進展する大きな要因となっている。

他方、団塊の世代の高年齢化が進むとともに、従来型の年功賃金や長期雇用慣行の見直しによって、男女の別なく多様な働き方へのニーズが高まっており、このようなニーズへの対応が強く求められている。

こうした仕事と育児の両立を可能にする働き方は、仕事と余暇のバランスを欲する高齢者や、仕事と教育訓練機会との両立を求める若年者にとっても、同様に望ましいものと言うことができる。

#### (2) 保育サービスを利用者がニーズに応じて自由に選択できる環境の整備

現行の保育制度は、介護保険が創設された以前の高齢者介護と共通した面が多い。これは特定の「保育に欠ける子」を対象として政府から与えられる「福祉」であり、利用者の多様な需要に応じて保育サービスが提供される「市場」とは程遠い状況にあるためである。今後、働く女性が傾向的に増加することが見込まれる中で、子育てを

家族の責任だけに委ねるのではなく、広く社会的に支援していくためには、現行の高齢者介護と基本的に同様な制度へ転換する必要がある。

児童福祉法の改正（平成 10 年 4 月施行）により、認可保育所の入所については、利用者が保育を希望する保育所を選択して市町村に申込み方式に改められたが、市町村が希望者を審査・決定することには変わりはなく、利用者の希望が必ずしも最大限に尊重されるわけではない。このように、認可保育所は、市町村が入所する施設を割当てているいわゆる「措置制度」から完全に脱却できておらず、利用者が保育所を選択して市町村に申込み「利用者選択方式」が採用されるに留まっており、利用者の自由な選択に基づく「契約」とは異なる。このように、「措置制度」が一部温存され、行政が利用者を認可保育所の空き状況に応じて振り分ける事態が続く限り、認可保育所には質の高いサービスを効率的に提供しようというインセンティブが働き難い。

また、認可保育所と認可外保育所の間では、施設水準やサービス水準にほとんど差がない場合であっても公的補助に大きな格差が存在している。認可保育所は手厚い公的補助を受けているため、利用者が負担すべき保育料が認可外保育所やベビーシッター等の在宅サービスの利用者の負担に比べて低額になっており、結果的に認可保育所に入所できた利用者は手厚い補助を受け、入所できなかった利用者は相対的に高い料金を払って認可保育所以外のサービスを利用するという不公平が生じている。さらに、公的補助の手厚い認可保育所に比して、補助の薄い認可外保育所は不平等な競争を強いられている。

この結果、保育所を利用したいという保育ニーズは、「保育に欠ける」ところがありながら保育所に入所できないでいる約 23,000 人（平成 17 年 4 月現在）の待機児童数が示す以上に大きく、内閣府「保育サービス価格に関する研究会報告書」（平成 15 年 3 月 28 日）では、首都圏だけでも 24 万人の潜在的な待機児童がいると試算されている。また、国からの公的補助の面で、認可保育所と大きな格差がある認可外保育所の児童は、現在、約 18 万人いるが、これらも、本来、保育政策の対象となるべき存在であることは待機児童と同じである。

このような現状を踏まえ、保育サービスの量的拡大及び質的向上を実現するためには、「保育に欠ける」子どもに対する福祉的なサービスを前提とするのではなく、認可保育所の仕組みを中心に以下の（ア）～（エ）に示すような方向で改革を推進し、「官が保育サービスの内容・料金・需給等をコントロールする仕組み」から「利用者がニーズに応じて自由に保育サービスを選択できる仕組み」に転換していく必要がある。このため、保育サービスを利用者がニーズに応じて自由に選択できる環境の整備に向けて、当会議としても引き続き審議を深めていく所存である。

（ア）利用者（保育を必要とする人）の選択の自由の確保と情報公開の徹底化

（イ）認可保育所と認可外保育所等の間の競争条件の同一化等で、保育所にサービス

向上のインセンティブが働く仕組みの導入

- (ウ) 福祉の観点から利用者の細分化された所得段階に応じて徴収される応能負担の色が濃く残っている保育料を、原則として応益負担とし、サービスに見合った適正かつ公平な利用者負担の実現
- (エ) 現在は市町村が裁量的に実施している「保育に欠ける子」の認定基準の介護保険における「要介護認定」のような透明性のある基準への置き換え

## (1) 仕事と育児の両立を可能にする多様な働き方の推進

### 【具体的施策】

労働時間規制の適用除外制度の整備拡充【平成 17 年度中に検討、18 年度結論】

我が国の労働法制は、これまで労働時間の拘束を受ける労働を典型的な働き方として、これを保護すべきものと考えてきた。しかし、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中で、ホワイトカラーを中心として、自らの能力を発揮するために、労働時間にとらわれない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働き方を可能にすることが強く求められている。また、こうした労働者の範囲は、一義的に定めることが困難であり、制度設計に当たっては、労働者保護の確保に加え労使自治を尊重する観点から検討する必要がある。

以上の観点から、アメリカにおけるホワイトカラー・エグゼンプション制度等を参考にしつつ、現行の専門業務型及び企画業務型の裁量労働制の対象業務を含め、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、労働者の健康に配慮する措置等を講ずる中で、労働時間規制の適用を除外する制度について、その検討を着実に進め、結論を得るべきである。その際、深夜業規制の適用除外についても、労働者の健康確保に留保しつつ検討を行い、結論を得るべきである。

さらに、労働時間規制の適用を現在除外されている管理監督者についても、適用除外制度の在り方の検討を進める中で、併せてその範囲の見直しを検討するとともに、深夜業規制の適用除外について、管理監督者の健康確保に留意しつつ検討を行い、結論を得るべきである。

派遣労働をめぐる規制の見直し等

ア 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 18 年度中に検討】

紹介予定派遣については、派遣先による事前面接が可能となったが、それ以外の派遣については、現在なお事前面接が禁止されている。しかし、近年における業務の多様化・専門化に伴い、派遣元を介した情報提供だけでは、ミスマッチのリスクを回避することが困難となっている。

他方、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その目的があるとされているが、労働者派遣の役務を現実提供するのは、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く、派遣先のことを知っておきたい、と願う声もある。

そこで、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、可及的速やかに検討を行うべきである。

#### イ 派遣労働者に対する雇用契約申込み義務の見直し【平成 18 年度中に検討】

改正労働者派遣法の施行により、26 業務については行政指導に基づく派遣期間の 3 年制限が撤廃されることになったが、これに伴い、いわゆる 3 年超えの派遣については、26 業務以外の業務と同様、派遣先に雇用契約の申込み義務が新たに課せられるに至っている。

雇用契約の申込義務は、派遣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。

よって、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、必要な検討を行うべきである。

## ウ いわゆる「複合業務」に関する基準の明確化

派遣労働者が 26 業務とそれ以外の業務が複合するいわゆる「複合業務」に従事する場合には、26 業務以外の業務の割合が時間数にして 1 割以下であるときに限り、期間制限を受けない業務として、これを取り扱うことが通達（労働者派遣事業関係業務取扱要領）で認められている。

しかし、「複合業務」に関する基準、つまり 26 業務と 26 業務以外の業務とを区別するための基準が依然として曖昧であるとの指摘もある。

例えば、朝礼や掃除、後片づけ、電話対応、書類整理等派遣労働者が 26 業務に従事する場合に当然に必要な業務についての解釈を明確にし、適切な契約に基づく派遣就業を確保することは、職場における円滑な人間関係の形成を図るためにも必要になるとの指摘がそれである。

こうした観点から、「複合業務」に関しては、26 業務に含まれる付随業務等の内容について、その明確化を早急に図り、これを周知すべきである。【平成 17 年度中に措置】

## 労働契約法制の整備【平成 17 年度中に検討、18 年度結論】

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た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に、平成 17 年 9 月以降、厚生労働大臣の諮問に基づき、労働政策審議会において今後の労働契約法制の在り方について検討が開始されている。

上述した労働時間規制の適用除外制度について検討を進めていくためにも、労働契約法制の在り方についての検討は、必要不可欠であると考えられる。

労働契約法制は、民法の特別法として、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る必要があること等の点に留意しつつ、労働政策審議会における議論を深め、労働契約法制の在り方について、引き続き検討を行い、その結論を得るべきである。

## 【今後の課題】

以上のほか、当会議としては、以下のような課題の解決が必要になると考える。

（派遣労働をめぐる規制の抜本的見直し等）

労働者派遣法（昭和 60 年 7 月 5 日公布、翌 61 年 7 月 1 日施行）は、その正式名称である「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律」からも明らかのように、派遣事業に対する規制法（事業法）としての性格

を一面で有している。また、常用労働者が派遣労働者によって代替されること（常用代替）を防止するとの観点から、派遣の対象業務や派遣受入期間に厳しい制限を加えている。しかし、こうした派遣労働者の選択の自由を狭める規制が、常用雇用機会の増加をもたらすとは必ずしも言えず、むしろ派遣労働者の雇用をより不安定なものとする可能性が高い。さらに、このような規制が存在することによって、同法は「派遣労働者のための法律」というよりは、「常用労働者を保護するための法律」としての性格が強くなっているとも言えることができる。

しかし、制定後 20 年が経過した今、派遣法は、その本来の姿である「派遣労働者のための法律」にこれを改める時期にきている。また、女性の就業継続と子育ての両立を支援する視点からも、常用労働者と比べて、働く場所や仕事の内容（業務）の選択が容易な派遣労働を一層活用できるように、派遣法を抜本的に見直し、多様な働き方の選択肢を確保することが必要不可欠なものとなっている。

以上の観点から、ほぼ同時期に制定・施行された男女雇用機会均等法について、その内容を抜本的に見直すための検討が進められているのと同様、派遣法についても、同法の抜本的見直しに向けた検討を行うべきである。

なお、上記の検討に当たっては、派遣労働者の「職業選択の自由」を保障する等の観点から、以下のア～ウの 3 点について、特に検討を行うべきである。

#### ア 26 業務以外の業務に係る派遣受入期間制限の撤廃

派遣受入期間に制限のある自由化業務（26 業務以外の業務）についても、継続して派遣労働者を受け入れることができるよう、派遣受入期間の制限を撤廃すべきである。また、その際、こうした期間制限の撤廃が改正高年齢者雇用安定法に定める高年齢者雇用確保措置の義務づけ（平成 18 年 4 月 1 日施行）に伴う、派遣会社設立による継続雇用制度の円滑な実施を実現するためにも、有用かつ必要であることに留意すべきである。

さらに、「物の製造」の業務についても、製造現場である派遣先の指揮命令が認められる派遣であればこそ、モノづくりのために必要な技能伝承が可能になるという側面がある。しかし、こうした技能伝承には、一定の時間を必要とすることから、派遣受入期間に制限がある限り、伝承可能な技能には限界がある（派遣受入期間が短ければ、単純労働しか任せられない）ことも否定できない。

そこで、製造現場における技能伝承を更に円滑に進め、我が国製造業の足場を一層強固なものとする観点から、「物の製造」の業務についても、派遣受入期間の制限を撤廃すべきである。

なお、すぐには正社員として就業することが困難なフリーターやニート等の雇用対策という点においても、まず派遣社員として製造現場で継続的に就業できる機会

を与えることは、個人の技能形成という面でも極めて有用であることに留意すべきである。

#### イ 派遣禁止業務の解禁

「職業選択の自由」は憲法で保障されており、雇用形態によって差異を設ける合理的理由はないことから、派遣労働者であっても他の労働者と同様にあらゆる業務に自由に就くことができるよう、業務の種類による派遣事業の禁止を撤廃すべきである。

具体的には、法令により派遣事業が現在禁止されている(ア)港湾運送業務、(イ)建設業務、(ウ)警備業務及び(エ)病院等における医療関係業務(当該業務について紹介予定派遣をする場合を除く)のすべてについて、派遣事業を解禁すべきである。

#### ウ 派遣を通した障害者の就業機会の拡大

障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律(平成17年法律第81号)は、その附則第2条において、改正法施行3年経過後の見直し規定を置いており、このことを前提として、平成17年6月28日の参議院厚生労働委員会では「附則第2条に規定する検討は、平成21年度末までに結果が得られるよう関係審議会において行うものとする」と及び「派遣労働者としての障害者の雇用について、障害者雇用の促進を図る観点から、その実情を含め検討を加え、その結果に基づいて、必要な措置を講ずること」との附帯決議がなされている。

以上の点にかんがみ、上記附則第2条に基づく制度の見直しに当たっては、障害者の派遣を通した就業機会の拡大を図るために、障害者雇用率制度・障害者雇用納付金制度の在り方をも含め、障害者雇用分野における派遣労働の取扱いについて、検討を行うべきである。

### (2) 保育サービスを利用者がニーズに応じて自由に選択できる環境の整備

#### 【具体的施策】

認可保育所への直接契約及び利用者に対する直接補助方式の導入

ア 保育所利用者の利便性を向上させるとともに、認可保育所が市町村から割当を受けるのではなく、利用者を選択されるべく自らサービスの向上に努めるインセンティブが働くようにする。但し、利用者が保育を希望する認可保育所に直接申込み、当該保育所が審査・決定を行う直接契約方式を導入することについては、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べきである。

イ 利用者の負担を公平化するため、公的補助を現行の機関補助方式から就学前の児童を育てる全ての家庭への直接補助方式に転換することが考えられる。これによって、「認可」「認可外」といった保育所の区分、「公立」、「社会福祉法人」、「株式会社」といった経営主体の差に関係なく多様な事業者の参入が促進されるとともに、対等な競争を通じて保育サービスの質の向上が期待される。他方で、保育の利用者が増えることから、必要な財源が確保されなければ、保育の質が低下しかねないという懸念がある。このため、そもそも福祉としての保育の性格を変えることにより、財源の在り方を見直す必要があることから、子育てを家族の責任にのみ委ねるのではなく、高齢者介護のように、広く社会全体で支援する仕組みとするような、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「育児保険（仮称）」を創設することについて検討すべきである。

#### 認可保育所の保育料の設定方式の適正化

現在、認可保育所を利用する場合に利用者が負担する保育料の仕組みを、低所得者層等を除き、原則としてサービス内容に見合った対価を支払う負担方式とするとともに、いわゆる「上乘せ・横出し」サービスについても、事業者が利用者との契約に基づいて自由に料金を設定できる方式として保育料の設定方式の適正化を図るべきである。この点については、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いて、低所得者層等に配慮した上で、事業者が利用者との契約に基づいて自由に料金を設定できる方式を導入することを検討していることから、こうした利用料設定の実施状況等を踏まえ、それが適切に実施されているならば、保育所にも導入することを検討すべきである。

#### 要保育認定制度の導入

直接補助方式の導入に際しては、就学前児童を育てる全ての家庭を公的補助の対象とし、児童の年齢や両親の就業状況等を勘案した各家庭の保育ニーズに基づき、保育が必要な程度、すなわち「要保育度」を決定し、個々の「要保育度」ごとに公的補助の対象となる 1 か月間の保育サービス利用量の上限を設定することを検討すべきである。

また、この第一歩として、市町村の条例等により定められている保育所入所選考基準を公開し、当該基準に基づく自己の情報を申込者に開示するなど、各自治体における「保育に欠ける子」の認定プロセスの透明化を促すべきである。

### 保育サービスの情報公開の促進等

直接契約方式の導入に当たっては、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、各認可保育所に公開を義務付けることを検討するべきである。

併せて、在宅サービスについても、必要な情報提供の在り方について検討するべきである

【 ~ については、総合施設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】

幼保「総合施設」の在り方【平成18年度の「総合施設」の本格実施までに措置】  
幼保一元化の「総合施設」については、「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、その利用形式や施設設備等について措置すべき事項が示されたところである。この総合施設は、児童の視点に立って新しい児童育成のための体制を整備する観点から重要なものであり、また、今後の保育所の改革についても大きな意義を持つものと考えられることから、平成18年度からの本格実施に向けて、以下の点について早急に検討し、所要の措置を講ずるべきである。

ア 既存の幼稚園、保育所がスムーズに「総合施設」となるための仕組み。特に職員の配置基準や資格、及び施設設備基準等について地域の実情に応じた適切な対応が可能となるようにすること。

イ 「総合施設」の公費負担の在り方。特に既存の幼稚園・保育所等からの転換の際にスムーズに「総合施設」となるための仕組み。

ウ 総合施設における短時間保育と長時間保育の利用者の間で保育サービスに格差が生じないよう適切な配慮を行うこと。

## 2 生活・ビジネスインフラの競争促進

### 【問題意識】

金融、IT、環境、エネルギー、運輸など国民生活や経済・産業活動のインフラとなっている分野においては、技術革新やそれによるサービス、産業の融合等が進んでおり、従来の縦割り、あるいは重複的な規制を維持したままでは、利用者の利便が損われるだけでなく、それらインフラの脆弱化を通じて国民生活や経済活動及び産業活動全般にマイナスの影響を及ぼす恐れがある。

そこで、縦割・重複的な規制を速やかに撤廃するとともに、分野横断的な視点に立って制度の見直しを行い、市場における競争ルール等を速やかに整備することが不可欠となってきた。

### 1. 競争政策・法務・金融

#### (1) 金融

### 【問題意識】

我が国経済・社会の活性化のためには、金融分野については、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早急に作っていくことが必要である。

このような流れのなかで、個々の金融機関(証券会社を含む。)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成り立たず、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。

また、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といった業法の法制を展望する必要がある。たとえば、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妥当である。

さらに、上記のような流れのなかで、我が国においては、金融分野における競争政策の推進が一層重要な課題となっていることができ、金融庁等もこの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すべきである。また、公正取引委員会においても、金融分野における独占禁止法（昭和 22 年法律第 54 号）の運用の在り方について、点検をすべきである。

## 【具体的施策】

### 金融サービス（投資）法制の横断化【平成 17 年度検討・結論、18 年度早期に措置】

我が国の金融・資本市場は、伝統的な間接金融から市場型間接金融へその軸足を移行することの重要性が説かれて久しい。最近では、企業再生ファンドなどの新しい金融の仕組みが登場し、将来は更に多様な資本市場を通じた金融形態が登場することが期待されている。しかし、法制度面においては、資本市場分野全体をカバーした投資者保護の法制が存在しないというのが現状であり、資本市場を通じた資金調達を一層活性化する観点からも、リスクマネー供給の拡大とのバランスをとりつつ資本市場分野を横断的にカバーする投資者保護の基本法制の整備が強く求められる。

したがって、現在の証券取引法（昭和 23 年法律第 25 号）を改組して、資本市場分野を横断的にカバーできる柔構造の投資者保護法制（投資サービス法（仮称））を構築すべきである。

### 各分野における個別事項

#### ア 預金取扱金融機関

##### （ア）証券子会社との弊害防止措置の見直し【平成 18 年度検討】

現状、銀行の証券子会社に対しては、子法人等の引受主幹事会社になれるのは、指定格付機関による格付が付与されている有価証券の場合に限定、非公開情報の授受に係る顧客の同意確認は「書面による同意」が必要、親銀行等又は子銀行等との電子情報処理組織の共用は、当該電子情報処理組織が当該証券会社とその親銀行等又は子銀行等との間で「情報の伝達が行えないよう措置されているもの」を除き不可、との規制が課されている。

これら規制は、弊害防止の観点から講じられているが、各々について、株券には格付はないが、上場・登録株券は上場審査等を経て取引所市場にお

いて株価が日々形成されている他、発行者には有価証券報告書による継続開示が義務付けられており、格付けのある有価証券同等の客観性が担保されている、インサイダー取引規制や金融機関に存在する守秘義務、チャイニーズウォールの設定で対応可能である、コンピュータの共用に関する規制は金融機関の自己責任を重視するとの観点から、本内閣府令の過剰な規制は撤廃すべき、との指摘がなされており、見直しが求められている。

したがって、証券会社の行為規制等に関する内閣府令(昭和40年大蔵省令第60号)第12条第1項第2号における適用除外となる有価証券の範囲の点検、非公開情報の授受に係る内閣府令の点検、電子情報処理組織の共有に係る内閣府令の点検、を実施すべきである。

(イ) 子会社等による法人向け債権への保証業務の解禁【平成18年度までに措置】

銀行及び協同組織金融機関の子会社が営む信用保証業務については、金融監督庁・大蔵省告示第9号第1条(平成10年11月24日)主要行等向けの総合的な監督指針-3-3-1(3)等によって、「事業者に対する事業の用に供する資金」が対象外とされている。現在、金融機関は個人事業主や中小企業事業者の資金ニーズに応えるべく、資金提供チャネルや業務の多様化等に努めているところであるが、当該規制はそうした努力の阻害要因との指摘もある。

銀行及び協同組織金融機関の子会社が営むことのできる信用保証業務の範囲が拡大されれば、新たなビジネスモデルの形成に貢献し、個人事業者や中小企業事業者を中心に資金調達の円滑化に資することが期待される。

したがって、銀行及び協同組織金融機関の子会社が営むことのできる業務として「債務の保証の内、事業者に対する事業の用に供する資金に関するもの」を一定限度で認めるべきである。

(ウ) コミットメント・ライン契約の適用対象企業の拡大【平成18年度検討】

現状、特定融資枠契約(いわゆるコミットメント・ライン契約)に係る手数料が利息制限法(昭和29年法律第100号)並びに出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律(出資法)(昭和29年法律第195号)上のみなし利息の適用除外となるのは、借主が資本の額が5億円以上又は負債総額が200億円以上(株式会社の監査等に関する商法の特例に関する法律(商法特例法)(昭和49年法律第22号)第1条の2第1項)資本の額が3億円を超える株式会社、特定目的会社(資産の流動化に関する法律(平成10年法律第105号)第2条第3項)である場合に限定されている。このため、銀行借入れを主たる資金調達とする中小企業等は、コミットメント・ライ

ン契約を利用できない状況にある。

コミットメント・ライン契約は、既に適用対象とされている大企業等のみならず、中小企業等においても有益な資金調達手段と考えられるため、現行の借主の範囲から中小企業等を一律に排除していることについては検討の余地がある。また、地方公共団体・独立行政法人・国立大学法人等については、コミットメント・ライン契約を可能とすることによって、資金調達の多様化・安定化等に資するとの指摘もある。

したがって、コミットメント・ライン契約に係る手数料が利息制限法及び出資法上のみなし利息の適用除外となる借主の範囲については、利息制限法及び出資法の趣旨を踏まえつつ、中小企業(資本金3億円以下)に加え、地方公共団体、独立行政法人、学校法人、国立大学法人、医療法人、共済組合、消費生活協同組合、市街地再開発組合、特別目的会社(「証券取引法施行令(昭和40年政令第321号)第17条の2第2項第3号及び同条第3項に規定する有価証券を定める内閣府令」に定める有価証券を発行する法人並びにそれに準ずる外国法人)にも拡大することが可能かどうか検討する。

#### (エ) 店舗営業日規制の緩和【平成18年度中に検討・結論】

現状、銀行の休業日は、日曜日その他政令で定める日に限るとされている。銀行休業日に係る規制は、手形法(昭和7年法律第20号)第72条に「満期が法定の休業日に当る為替手形はこれを次ぐ第一取引日に到るまで支払いを請求することを得ず」と規定されるなど、一定の銀行取引が行えないとの法的な効果をもたらすことから、これまで厳格に運用されてきた。

近年、ATM機能の飛躍的な向上やコンビニエンスストアのATMを含む新たなチャネルの拡大により、従来に比べて店舗休業による顧客利便性の低下に対する懸念は減少している。今後、各銀行の店舗戦略が一層多様化するとともに、様々な店舗形態が出現し、ますます銀行の独自性が問われていくなか、当座預金業務を営まない営業所においては、銀行休業日を厳格に規制する必要性は大幅に低下している。

したがって、当座預金業務を営まない営業所の休業日の自由化を実施すべきである。

#### (オ) 第三者割当増資に係るコンプライアンス・ルールの適用除外【平成18年度中に検討・結論】

現状、銀行又は銀行持株会社が第三者割当増資(普通株式、優先株式、優先

出資証券)を行う場合、増資の都度、取締役会の責任において、全行あるいは全社的に内部管理態勢を構築しなければならないとされている。

もっとも、公募増資については、相応のチェック機能が働くことから、監督指針において内部管理態勢の確立に関するコンプライアンス・ルールの適用対象外とされている。一方、米国証券法 Rule 144A 等のように、形式的には私募であっても、引受証券会社が法定の開示基準に準じて作成された目論見書を用いて不特定多数の適格機関投資家を対象に勧誘を行うなど、実質的に公募に近い発行形態で、かつ勧誘対象が適格機関投資家に限定される場合でも適用除外の対象とされていない。

当該規制は、内部管理態勢構築により、「資本充実の原則の遵守」、「優越的地位の濫用の防止」、「商品性の適切な説明」、あるいは「適正なディスクロージャーの確保」等、内部管理態勢構築により、法令遵守の徹底を企図していると考えられるが、公募増資と実質的に同等の増資形態においては、不適切な対応が行われる可能性は僅少と考えられることから、同様に適用除外にすべきとの指摘がある。

また、銀行持株会社と子銀行は人的・資本的に緊密な関係にあり、両者の増資が同時且つ一体的に行われる場合も多い。これらをかながみれば、銀行持株会社が子銀行の株式等を引受ける場合は、「預金及び貸出等の業務を営む銀行が取引先に対し直接割当を行う」という通常想定されている第三者割当増資とは異なり、内部管理態勢構築により法令遵守の徹底が求められている上述の点に関し、銀行持株会社と子銀行の間で不適切な対応が行われる可能性は同様に低いと考えられる。

このような法令遵守上の問題が生じる可能性がきわめて低い増資形態について、通常の第三者割当同様の内部管理態勢の構築を義務付ける意義は乏しいと考えられ、また、義務付けが当該増資形態による資本調達を阻害する要因ともなり得る。

したがって、米国証券法 Rule 144A に基づく適格機関投資家向け私募等、実質的に公募に近い発行形態で、機関投資家を対象として増資を行うことが確認できた場合には、公募増資と同様に第三者割当増資に係る内部管理態勢の構築を免除すべきである。また、銀行持株会社が子銀行の株式等を引き受ける場合も、第三者割当増資に係る内部管理態勢の構築を免除すべきである。

#### (カ) 員外貸出先の拡充【平成 18 年度措置】

信用金庫は、信用金庫法第 53 条第 2 項により、地方公共団体等の一定の者を除いて、会員以外の者に対して貸付けをすることが認められていない。こ

のため、信用金庫が PFI 事業のための資金を融資するには、その借入人が会員でなければならないので、信用金庫が PFI 事業に融資することができないケースが多い。

しかし、PFI 事業は、民間の資金やノウハウを公共事業に活用するために、地方公共団体等が行ってきた事業を民間事業者に委ねるものであり、地方公共団体等と民間事業者との事業契約に基づいて地方公共団体等の監督の下に運営されるので、一般企業の事業資金を融資するものというよりもむしろ地方公共団体への融資に近いものと評価できる。また、PFI における融資は、通常、SPC が設計・建設に必要な資金を金融機関から借り入れる、いわゆるプロジェクトファイナンスを組成して行われるのであって、借入金の返済は事業から生まれるキャッシュフローに依存する、すなわち地方公共団体等が建設資金や維持管理費用等を提供されるサービスの対価として SPC に支払い、その収入で借入金の返済が行われるのであり、また、その融資に当たっては地方公共団体等と金融機関との間でダイレクタグリーメントが結ばれることにより融資の面でも地方公共団体等が深く関与するのであるから、この点でも単なる民間企業への融資とは大きく異なる。

したがって、PFI 事業への融資については、地方公共団体等への融資に準じて考えられるべきものであり、地方公共団体への融資が認められている信用金庫が PFI 事業資金の融資を行うことは本来的に認められてよいはずであるから、早期に員外貸出先の拡充を図るべきである。

#### (キ) 会員の法定脱退事由の拡大【平成 18 年度検討開始】

信用金庫の会員による法定脱退は、信用金庫法第17条第1項各号に掲げる事由がある場合に限定されており、所在不明の会員や再生手続開始の決定を受けた会員等を法定脱退させられるかどうかについては明確にされていない。信用金庫は、所在が不明となってしまった会員が年々増加しているにもかかわらず、引き続き会員として管理していかなければならないため、その管理費用も増大し続けている。他方、株式会社については、商法等の一部を改正する法律（平成14年法律第44号）により、会社が所在不明株主の株式を売却することが認められたところであり、信用金庫についても、協同組織としての性格を踏まえつつ所在不明会員を法定脱退させるための制度の創設が可能か、検討すべきである。

#### (ク) 事業用不動産の有効活用【平成 18 年度措置】

平成17年6月30日に「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」が改正

され、金融機関が事業用不動産の賃貸等を行う際の判断基準の明確化を行ったところであるが、地域金融機関による事業用不動産の有効活用を図る観点から、その改正内容について担当部局への更なる周知徹底を図るべきである。

## イ 証券

### (ア) 投資証券における大量保有報告制度の導入【平成 17 年度検討・18 年度結論】

証券取引法において、株券等を 5% を超えて保有する大量保有者は大量保有報告書を提出する義務があり、投資家は大量保有者の株券等の保有割合に関する事項や保有の目的に関する事項等を一定期間内に把握することは可能である。

しかしながら、対象となる有価証券の範囲に投資法人の投資証券が含まれていない。

市場の公正性・透明性を確保し、投資家保護を図るという規制の趣旨を踏まえると、投資証券についても、大量保有報告制度の対象となれば、投資家保護に大いに資することとなる。

したがって、投資法人の投資証券について大量保有報告制度の対象とすることについて検討し、結論を得るべきである。

## ウ 保険

### (ア) 保険会社による銀行代理店業務、銀行代理店事務支援業務の解禁【平成 18 年度中に検討】

保険会社は保険業法 100 条において保険業、付随業務及び法定他業以外の事業を営むことは禁止されている。他業禁止の趣旨は、他の事業を営むことによる欠損が生じた場合、保険業の財務基盤が毀損することとなり、その結果、保険契約者に不利益を及ぼすことを防止することにある。

一方、個々の金融機関においては、金融サービス利用者の利便性向上のため、絶えざる自己変革を行うことが求められており、金融業態間の垣根は急速に低くなりつつある。

今般、銀行法が改正され、銀行以外の多様な事業主体が銀行代理店業務を通じて、金融サービスを提供できることとなる見込みである。銀行代理業務が保険会社に認められれば、現状の資金の貸付業務の代理だけでなく、更に幅広い多様な金融サービスを提供できることとなり、経営の効率化が進展

することは、顧客利便の向上に資すると考えられる。

したがって、保険会社が資金の貸付業務以外の銀行代理店業務を行うことについて検討すべきである。また併せて、銀行代理店を兼営する保険代理店を対象として、銀行代理店の事務支援業務を行うことについても検討すべきである。

(イ) 金融業を行う者の資金の貸付の代理又は資金の貸付に係る事務の代行の認可の撤廃を含めた見直し【平成 18 年度検討】

保険会社においては、資金の貸付が固有業務と位置付けられており、総資産の一定程度の貸付残高を有している。

しかし、保険会社が付随業務として資金貸付業務の代理や事務の代行を行う場合においては、個別の認可が必要とされており、銀行が行う個別の融資の取次ぎや融資のアレンジャー業務等を機動的に行う上で阻害要因となっている。

したがって、保険会社が行う資金の貸付の代理又は資金の貸付に係る事務の代行については、貸付に係る具体的な業務等の内容を類型化した上で、そのうち個別の認可を不要とすることができるものはないか検討すべきである。

(ウ) 保険会社本体によるビジネスマッチング業務の解禁【平成 17 年度中に検討・結論】

保険会社は保険商品の販売等を通じて、多数の企業との保険取引等を通じた顧客ネットワークを有していることから、保険会社に求められるサービスは、単なる保険商品の販売等にとどまらず、例えば、想定される様々な事業リスクに対するコンサルタント業務を行う会社等の紹介といったサービスにまで拡大してきている現状がある。

したがって、顧客サービスの充実及び経済活動の円滑化、活性化の観点から保険会社のその他付随業務として、既に銀行等に認められているビジネスマッチング業務を認めることについて検討し、結論を得るべきである。

(エ) 保険会社本体による信託業務の代理又は事務代行の解禁【平成 17 年度検討・18 年度結論】

生命保険会社における業務は、企業年金関連業務、遺族保障関連業務等において、信託業務との関連性・親近性を有しており、保険会社本体による信託業務の代理又は事務代行を認めることについて、既に信託兼営法に基づいて信託業務の代理等が認められていた銀行等との比較においても、問題は少

ないものと考えられる。しかるに、主要な金融機関の中で、保険会社のみが信託業務の代理等を行うことが認められていない。既に、信託業法が改正され、信託サービスの利用者の窓口拡大を図るべく信託契約代理店制度が整備されたことにより、信託契約の代理又は媒介が広く認められている。

したがって、保険会社の付随業務として「信託業務の代理又は事務代行」を加えることについて、当該業務の担い手の在り方や他業リスクの制限等の保険会社の業務の在り方を踏まえつつ、検討し結論を得るべきである。

(オ) 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 18 年度早期に検討開始】

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（ベンチャーキャピタル子会社）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。

しかしながら、一定の要件の範囲が限定的であり、例えば研究開発型以外の設立間もない企業など、幅広いベンチャー企業への投資を行うことができないこととなっており、要件が緩和されれば、ベンチャー企業の資金調達の多様化が図られることとなる。

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ベンチャー企業の範囲を拡大し、また、追加投資を可能とすることについて、検討すべきである。

(カ) 保険会社本体による証券会社への顧客紹介業務の明確化【平成 17 年度中に検討・結論】

現在、銀行等においてその他付随業務として認められている証券会社への顧客紹介業務については、保険会社においても顧客の幅広い資産運用ニーズに対して、証券会社を紹介することができることとなれば、顧客利便性の向上や保険会社のエクセスキャパシティ活用のために有効である。

したがって、保険会社が顧客紹介を証券会社へ行うことが可能かどうかについて検討し、結論を得るべきである。

(キ) 保険会社の保険業に係る業務の代理又は事務の代行を営む保険会社の子会社等による兼営業務の拡大【平成 18 年度検討開始】

保険料の収納事務、保険金の支払事務といった「保険業に係る業務の代理

又は事務の代行」を行う保険会社の子会社が併せ行うことができる業務については、保険事故の調査等に特に限定されている。当該子会社については保険会社の固有業務の一部を行うものである以上、他業によるリスクの混入を防ぐため、保険業との親近性が強い業務についてのみ兼営することが認められるというのが規制の理由である。

他方、近年の企業を取り巻く事業環境は、情報セキュリティを始め様々なリスク管理が高度に求められており、企業に求められる十分なリスク管理体制を整備していくためには、一定の企業規模が必要である。そのためには、保険会社が有する複数の子会社を統合・再編し、一定の規模を持つことが有効な手段となり得る。

また、代理代行子会社以外の金融関連業務子会社については、平成 14 年 4 月より従属業務との兼営が可能となっており、更に代理代行子会社についても広がれば、保険会社にとっては、経営の効率化を図るための選択肢がより多様化する。

したがって、「保険業に係る業務の代理又は事務の代行」を行う保険会社の子会社が、保険会社の子会社に認められている従属業務を兼営可能業務とすることについて、検討すべきである。

## ( 2 ) 競争政策

### 【具体的施策】

不当景品類及び不当表示防止法に基づく総付景品規制の廃止【平成 18 年度以降引き続き検討】

懸賞によらないいわゆる総付景品を付して商品等の販売を行うことは、実態として、取引の対象とされた商品と景品とされた商品をセットで販売するのと差はなく、通常取引よりも景品分だけ消費者にとって有利になるものであること等から、その手法・程度が適当なものである限り、競争にとっては中立的又は促進的に機能すると考えられる。

したがって、不当景品類及び不当表示防止法(昭和 37 年法律第 134 号)に基づく規制については、総付景品についてその在り方を見直すべきとの指摘があることも認識しつつ、消費者の適正な商品選択の確保等の観点からみて、ふさわしい方策を検討すべきである。

## 2 . 通信と放送の融合等に対応した競争環境等の整備

## 【問題意識】

近年、インターネットの利用が急速に浸透するとともに、ブロードバンド化が進み（平成 16 年末のインターネット利用人口は 7,948 万人。平成 17 年 9 月末のブロードバンド契約数は 2,143 万件）通信インフラを利用して大容量のコンテンツを流通させることができるようになってきている。現に通信系ソフト市場は平成 15 年で約 5,000 億円と未だ小規模ながらここ 3 年間で約 2,000 億円増加している（平成 17 年情報通信白書）。現在約 400 万契約（平成 17 年 9 月末）の光ファイバー等の普及が更に進めば音楽系ソフトのみならず映像系ソフトの流通も拡大し、利用者にとっては当該コンテンツが通信であるのか、放送であるのかといった区分はますます意味を持たなくなると予想される。このような中で国民が魅力あるコンテンツをいつでも、どこでも自ら望む手段で享受することができるようにするためには、既存の業態や規制を含む制度等にとらわれることなく改革を進める必要がある。

以上のような認識の下、当会議としては、特にコンテンツ産業としての側面を併せ持つ放送分野を中心に検討を進めてきた。放送分野も上述のような技術革新とは無縁ではあり得ず、昨年はインターネット広告費がラジオ広告費を初めて上回り、また、本年に入ってから放送事業者自身がインターネットを活用した本格的な映像配信に着手するなど既にインターネット利用の拡大が放送事業にも着実に影響を与えつつある。

他方、通信の自由化及び電電公社民営化以降 20 年間の通信分野における変化に比べ、放送分野のそれは遅々としたものであり、昭和 25 年に確立された受信料による日本放送協会（以下「NHK」という）と広告による民間放送（以下「民放」という）の併存体制に基本的に変化はない。もちろん、通信衛星（CS）を利用した放送や有線テレビジョン放送（CATV）施設を利用した通信等に見られるとおり、インフラ面においては既に通信との融合が現実のものとなっており、また、最近 10 年間（平成 5 年度～15 年度）で衛星放送（BS・CS民放）の市場規模は 7.6 倍、CATV は 4.3 倍に拡大するなど多メディア化も着実に進んでいるが、これらは併存体制に変革をもたらすほどの影響を与えることはなかった。しかしながら、平成 12 年になって BS 放送で、平成 15 年には地上波放送でそれぞれデジタル放送が開始されるに至り、準基幹・基幹放送と位置づけられている両メディアは大きな環境変化に直面するとともに、それらを支えてきた NHK・民放の二元体制にも変化が訪れようとしている。

BS・地上波両放送は平成 23 年にアナログ放送が終了し本格的なデジタル時代を迎えることになるが、デジタル化という技術革新の波は放送の多チャンネル化、高画質化、高機能化をもたらすばかりでなく、通信をはじめ周辺産業との融合を飛躍的に進展させ、国民・視聴者のニーズにより深く、またきめ細かく応えるサービスを実現する可能性を持っている。インターネットの利用拡大とデジタル化の進展がもたらす、そのような放送産業

の構造変化を見据え、今から、新規参入機会の開放と公正な競争環境等の整備について検討を行うことが重要である。

なお、通信分野においても、利用者利便の向上という観点から、有線無線を問わずブロードバンドネットワーク環境をより一層充実させることが重要である。特に近年の無線技術の進歩は目覚しく、その成果を速やかに実用化すべきである。また、IP伝送の普及やネットワークのブロードバンド化に伴うコンテンツの重要性の高まりは通信事業者の事業戦略にも大きな影響を与えているが、そのような変化の中であってこそ、引き続き公正な競争環境の確保に留意する必要がある。

さらに、通信と放送の融合が端末及び伝送路で進んだとしても、特に映像コンテンツについては、その著作権等に関する許諾の一層の円滑化が利用者のニーズを満たす上で不可欠であることから、民間の契約を促進するための所要の施策について引き続き検討を進める必要がある。その一環として、例えば、電気通信役務利用放送に該当するIPインフラを利用したマルチキャストについて、著作権法上の「有線放送」に該当するか否かを含め、著作権処理の問題について早急に解決する必要がある。

#### (1) 公共放送等の在り方を踏まえたNHKの改革

##### 【問題意識】

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受信料を徴収することは有効な方法であり、また、国民の理解を得られるものであった。しかしながら、その後50年以上を経て放送を取り巻く環境は特に近年大きく変化しており、NHKの根幹を成す受信料制度も見直しを迫られている。

昨年の不祥事を契機とした受信料の不払い(支払拒否・保留)は、平成17年9月末現在で約127万件に上っており、未納、滞納さらには未契約世帯958万世帯を合わせると契約対象世帯数の約3割に達し、平成17年度の受信料収入は当初予定から約500億円もの減額が見込まれている。最早これは単に不祥事による一時的な現象と見るべきではなく、視聴の有無にかかわらず国民に負担を求めるといふ受信料制度が構造的に抱える問題が表面化したと考えるべきである。様々なメディアが存在し、国民の対価意識が強まり、さらに、NHKの放送番組内容自体も災害・ニュースからスポーツ・娯楽に至るまで多様化している中で、受信料制度は利用者の選択の自由を制約するものであり、民間の有料放送や通信インフラを利用した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も今や問題があると言わざるを得ない。

このような受信料制度については、今日のメディアを取り巻く状況を踏まえ、抜本的に見直す必要がある。本来、「視聴者に与える放送」から「視聴者の満足を得る放送」へと転換するためには、現行の受信料制度を廃止し、視聴者の意思に基づく契約関係とすべきであるが、仮に同制度を当面維持する場合であっても、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及び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る必要がある。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、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・運営面でできるだけ制約を外し、視聴者のニーズに柔軟に応えられるようにする必要がある。

今回の不祥事は、公共放送を行う特殊法人であるNHKという組織のガバナンスの在り方にも国民の関心を向けさせることになった。現在NHKは視聴者の信頼回復に向け再生・改革の取組を進めつつあり、その取組についても注視する必要があるが、現行の枠組みを維持したままで果たして将来にわたって受信料を負担する国民に対して説明可能かつ組織として有効なガバナンスを確立し得るのか疑問である。

いずれにしても公共放送としての社会的・文化的機能という観点、及び「民間にできることは民間に」という官業の民間開放、特殊法人業務のスリム化という観点の両面から、現行の子会社・関連会社等を含めた業務範囲や業務委託等の取引の在り方を検証する必要がある。

具体的には以下の措置を講じる必要がある。

## 【具体的施策】

### 子会社等の統廃合等【平成 18 年度以降逐次措置】

NHKの子会社等については、平成 10 年の 65 団体から平成 17 年 11 月 1 日時点で 34 団体まで減少してきているものの、受信料で成り立つ公共放送として真に必要な業務は何かという観点から、厳しい財政状況も踏まえ、一層の統廃合を行うとともに、NHK 内部部局の統廃合及び管理部門の縮小等を通じて業務を効率化すべきである。

### 外部取引における競争契約比率の向上【平成 18 年度措置】

「特殊法人等整理合理化計画」(平成 13 年 12 月 18 日特殊法人等改革推進本部決定)を受けた「放送法第 9 条の 2 及び第 9 条の 3 に関する解釈指針(日本放送協会の子会社等の業務範囲等に関するガイドライン)」(平成 14 年 3 月 8 日公表)では、NHKの子会社等との取引について競争契約を原則とするよう求めている。しかしながら、平成 16 年度におけるNHKの外部取引を見ると、合計 1,908 億円のうち競争契約は 722

億円、37.9%にとどまっている。番組制作業務委託に至っては総額 698 億円全てが随意契約である。

したがって、今後、外部取引のうち、番組制作業務委託以外の外部取引について、競争契約比率を向上させるべきである。その際、NHKの「業務委託契約要領」における「効率化に伴い移行した要員が、当該業務に従事している場合」は競争契約の原則を適用しない旨の規定は削除すべきである。また、同要領において業務委託費の積算について、委託する業務の実施に要する費用項目を積み上げる原価計算方針によることを原則とし、それによることが適当でないものについては、市場価格方式によるものとするとしているが、市場価格方式によることができる場合にあっては、それによることを原則とする旨を明確化すべきである。

なお、番組制作委託のすべてが随意契約となっているのは、放送番組の制作が番組ごとにすべて仕様が異なるという特殊性を持つからであり、一方、これらの契約がNHKの子会社等との取引であるのは、外部の番組制作会社に委託する場合、NHKの編集基準に沿った番組制作を行うため、NHK側プロデューサーの下で制作を行うこととし、委託契約はNHKから制作の委託を受けたNHKの関連団体が行うとしているためであるとされている。しかしながら、NHKの編集基準に沿った番組制作を担保するために関連団体を介する合理性は必ずしもないことから、現行の慣行を改めるとともに、番組制作業務委託については、番組の企画提案手続を透明化・明確化すべきである。

#### 受信料収入の支出使途の公表【平成 18 年度から実施】

受信料収入からの支出内訳について、その詳細を視聴者・国民に公表すべきである。現在公表されているような大括りの、あるいは部分的な数字だけでなく、NHKによる諸活動のそれぞれについて、その経費が明らかになる程度にまで公表すべきである。とりわけ番組制作については、番組種別の経費の概要及び個々の番組別の経費が一部公表されるにとどまっており、更に詳細な情報の開示に向けた取組を推進すべきである。

#### 公共放送の在り方の検討【平成 18 年度検討・早期に結論】

デジタル化や通信・放送融合の進展、視聴形態の多様化など公共放送を取り巻く環境の変化を踏まえ、保有チャンネル数の在り方、地上波デジタル放送のスクランブル化の是非を含む受信料制度の在り方、業務範囲等、将来を見通した公共放送の在り方全体の見直しを早急に行い、平成 18 年度早期に一定の結論を得るべきである。

その際、BS デジタル放送のスクランブル化については、「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「NHKのBS デジタ

ル放送に関し、NHKに期待される役割、他の民間放送事業者との公正有効競争の確保の観点、BSアナログ放送とBSデジタル放送のサイマル放送期間を勘案しつつ、保有メディアの数及びスクランブル化の実施について検討する」とされていることを踏まえ、早期に上記閣議決定に沿った検討を行い、結論を得るべきである。

## (2) 地上波放送における競争の促進

### 【問題意識】

地上波放送においては、5年ごとの再免許の際に新規申請が可能ではあるものの、例えば関東広域圏の広域放送は昭和39年に5局体制となって以降40年以上変化がないなど、新規参入が想定し難い環境にある。その上、デジタル化後もハイビジョン放送等の魅力ある放送サービスを実現するという理由から、標準テレビジョン放送であれば3チャンネル分を確保可能な6MHzの周波数帯域幅を引き続き占有予定である。

このような中、新たな施策を講じない限り、平成23年7月のデジタル化完了後も電波という伝送手段を低額で確保した上でコンテンツの制作・編集まで行う上下一体型の事業モデルが地域単位で維持されることになる。加えて、インターネット利用の拡大とブロードバンド環境の実現に伴い、民放各社はインターネットによる番組配信に既に着手している。

以上を踏まえ、放送コンテンツの質の向上等を図るためには、放送事業者間及び放送番組間の競争の一層の促進等、考え得るあらゆる施策を講じるべきであり、当面以下の措置が必要である。

なお、当会議としては、地域免許制度の在り方、放送番組の外部調達の方法等、通信と放送の融合等に対応した改革について引き続き審議を深めていく所存である。

### 【具体的施策】

#### 地上波放送局の再免許手続の厳格化等

放送局の再免許は、免許の有効期間を延長する更新の場合とは異なり、制度的には新規事業者が免許申請をすることが可能である。また、審査基準等も電波法等の法令等で公表されている。他方、直近の平成15年の再免許時においては、民放193社の放送局228局に対して再免許が行われたが、既存事業者以外の者からの新たな免許申請はなかった。

このような現状にかんがみ、地上波放送における競争の促進という観点から、新規事業者の公募手続を明確化すべきである。すなわち、競願処理に当たっては、審査項

目を点数化し、その点数に基づいて免許人を決定する等、より明確で透明性の高い比較審査方式を導入するとともに、決定の結果を審査経緯と併せて公表すべきである。

【平成 18 年度措置】

なお、デジタル放送中継局に対するチャンネル割当が完了し、デジタル放送への移行が終了した時点で新たな地上波デジタル局の設置等を可能にする周波数帯（チャンネル）の余裕が生じるという見通しが得られた場合には、その活用について検討を早期に開始すべきである。【平成 18 年度以降逐次検討、デジタル放送への完全移行までに結論】

複数局支配規制の一層の緩和【平成 18 年度検討・結論】

放送普及基本計画（昭和 63 年郵政省告示第 660 号）において県域を中心とした放送対象地域が、また、放送局の開設の根本的基準（昭和 25 年電波監理委員会規則第 21 号）等において放送事業者の複数局支配に係る規制がそれぞれ規定されている。こうした県域単位を基本とした放送対象地域の設定は、地域に根ざした情報発信メディアとしての存在により地域性を確保する趣旨で行われているものであるが、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、実態に即して見直していくことは必要である。また、県域という限定された範囲での事業活動となるため、地方の民放は経営基盤が脆弱であり、特に番組面ではキー局に依存しがちとなるという指摘もある。

そこで、上記の変化を踏まえ、放送事業者の経営基盤を強化し、放送内容の充実等を促すため、異なる地域間の複数局支配に関する規制の一層の緩和について検討し、結論を得るべきである。

放送の伝送路の多様化

（ア）電気通信役務利用放送制度の見直し【平成 18 年度措置】

現行の電気通信役務利用放送制度においては、地上波放送事業者が、放送対象地域において自ら電気通信役務利用放送事業者として登録することはできないが、IP インフラを用いて行う放送を行う主体に関する制約を緩和することにより、視聴者が自ら望む伝送路で視聴できる余地を拡大しておくことが望ましい。

したがって、地上波放送事業者が自ら電気通信役務利用放送事業者として登録し得るよう、具体的なニーズ等を調査した上、早急に検討を開始し結論を得て、所要の措置を講ずべきである。

（イ）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】

地上波放送に係る伝送路の選択は、放送事業者の判断に委ねられており、有線テレビジョン放送事業者がその放送を再送信する場合は当該放送事業者の同意を得なければならない、協議が不調等の場合は総務大臣の裁定を申請できる仕組みとなっている。IPインフラ、衛星など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から、これら新しいメディアについても有線テレビジョン放送と同様、放送事業者から確実に再送信の同意を得ることができるよう、再送信の同意に係るルールを明確化するとともに、裁定制度を含めたルールの担保措置の在り方について検討し、結論を得るべきである。

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】  
先般の第163回国会における電波法改正により、電波の経済的価値等に係る要素等を勘案した電波利用料の算定方式が導入されたところであるが、それによってもなお放送事業者からの電波利用料の歳入見込み額は平成17年度～平成19年度平均で約43億円と電波利用料全体の10%にも満たない額に止まっており、しかも、そのうち約30億円はアナログ周波数変更対策業務のため、平成22年度までの追加的な電波利用料の負担である。

したがって、放送事業者の電波利用料については、その使用帯域幅及び出力に見合った額に改めて見直すべきである。

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】

地上波デジタル放送においては、放送録画時に適用される「コピーワンス」制約が視聴者・国民による録画視聴に不便を与え、デジタル放送普及を阻害する要因の一つとなっており、その見直しの必要性が指摘されている。同制約は単に複製を制限するだけでなく、デジタル放送のスクランブル化と、「B-CAS」カードによるその解除という放送方式によって実質上の強制力を与えられているものである。

このように国民に広くかつ強い影響を与える電波利用方式の設定・実施については、国民に最大の便益を与えるという観点から、行政としても適時適切な措置を講じていくべきである。B-CAS方式の設定、コピーワンス制約の賦課については、民間事業者間で検討・実施されてきており、その結果については、「行きすぎたコピー制限が、かえってデジタル放送の普及阻害要因になる」との指摘がある。（参考：日本におけるデジタル放送コンテンツのコピー制限は、何らかの国際標準に準拠したものではなく、諸外国、例えば米国において検討されている broadcast flag 方式とは異なる方式である。）

したがって、既に政府内に設置されているコピーワンス制約の再検討の場において、視聴者利便の確保と著作権の適切な保護の双方に配慮しつつ、早急にその緩和に向けた見直しを行うべきである。その際、コピーワンスを主張するのは具体的にどの主体か、例えば上述の米国方式を採った場合、その主体にどのような問題が生じるのか、デジタル放送の普及の観点等からどのように判断すべきか、当該判断は視聴者の理解を得られるか、現行の放送関連の機器・システムの規格・運用の決定プロセスそのものが透明かつ競争的なものであるか等の諸点について、視聴者、メーカー、関係事業者等幅広い関係者の参加を得て、その検討過程を公開しつつ、可能な限り明確を図っていくべきである。

### (3) 情報通信ネットワークインフラ整備の一層の促進

#### 【具体的施策】

高速電力線搬送通信設備に使用する周波数帯の拡大【平成 17 年度検討・結論、平成 18 年度措置】

電源コンセントを電源とデータ通信双方に利用可能な電力線搬送通信の屋内における利用に関し、使用する周波数帯域を拡大(従来の 10kHz～450kHz に 2 MHz～30MHz を追加)することによって、高速通信を実現すべきである。

超広帯域無線方式(UWB:Ultra Wide Band)の導入【平成 17 年度検討・結論、平成 18 年度措置】

どこからでもネットワークにアクセス可能なユビキタスネットワーク社会の実現に向け、高速無線通信を可能とする UWB の実用化が期待されている。

このため、国際電気通信連合(ITU:International Telecommunication Union)等における国際的な動向、他の既存無線システムとの共用条件、UWB の実用化の推進等を総合的に勘案し、UWB 導入に向けた制度を整備すべきである。

### (4) NTTの在り方

#### 【具体的施策】

電気通信事業においては、ブロードバンドサービスを中心に競争が進展するとともに、IP 化に伴いサービスの融合も進んでおり、それに対応した事業者の連携等の動きも盛んになっている。しかしながら、依然として東・西 NTT 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、NTT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。

具体的には、IP化の進展等の競争環境の変化を踏まえつつ、加入者系光ファイバー等のネットワークのオープン化や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諸施策の徹底を図るとともに、NTTグループの各事業会社による独立した経営体としての公正な競争の状況を引き続き注視し、十分な競争の進展が見られない場合は、NTTの在り方について改めて抜本的な見直しを行うべきである。例えば、現行制度上、東・西NTTが、自己が保有する各種の「ネットワーク設備」のうち他事業者のサービス展開に不可欠と認められる設備について、これを自社・自グループ内で使用する場合の社内価格（内部価格）と、これを他事業者に貸出す際に徴収する価格（外部価格、具体的には接続料金等）が一致していることを確保するため、接続料等は接続会計に基づくこととなっているが、現行の接続会計がネットワーク構造の変化（IP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、措置等を講ずべきである。【引き続き注視】

### 3．保安四法における規制の合理化

#### 【具体的施策】

石油コンビナート等の化学工場の保安規制は、高圧ガス保安法（経済産業省）、労働安全衛生法（厚生労働省）、消防法（総務省）、石油コンビナート等災害防止法（総務省・経済産業省）の四つの保安関係法律に基づき三省によって分割所管されている。

この保安規制の合理化を促すため、「規制緩和推進3か年計画（改定）」（平成11年3月30日閣議決定）に保安四法の更なる合理化、整合化を図る余地がないかを検討することが盛り込まれ、これを受け、平成11年5月に学識経験者、業界団体・労働団体・関係行政機関の代表及び関係省庁の実務者からなる「石油コンビナートに係る保安四法の合理化・整合化促進に関する実務者検討委員会」が設置され検討が行われたが、抜本的な合理化・整合化には至っていないのが現状である。

また、高圧ガス保安法、労働安全衛生法、消防法ともに、一定の基準を満たす事業者を認定し、それらに対して、合理化措置を講じているが、認定制度の内容がそれぞれ異なっているため、合理化措置のメリットが得られず、操業を制約している状態にある。

具体的には、認定制度に基づく自主検査については、高圧ガス保安法において変更完成検査及び保安検査で自主検査が可能となっているのに対し、労働安全衛生法及び消防法では高圧ガス保安法のような自主検査が認められていない。（消防法では変更検査に

において自主検査結果の活用が行われているが、最終的な合否を市町村長が判断しており、高圧ガス保安法のような自主検査が認められていない。) 高圧ガス保安法が余寿命予測に基づき機器ごとの開放検査周期を設定しているのに対し、労働安全衛生法は機器の検査周期を最大4年と定めている。また、消防法は、これまで、屋外タンクの開放検査周期の延長を行っているが、余寿命予測を活用すれば、更なる開放検査周期の設定が可能であるとの指摘がある。そこで、安全の確保を前提に、コンビナートの停止期間を短縮し機会費用を低減するなど事業者負担軽減の観点から、許認可事務手続きの簡素化・検査方法の合理化、自主検査の導入・拡大、余寿命予測に基づく開放検査周期の設定等を速やかに検討、実施すべきである。

(1) 許認可事務手続きの簡素化・検査方法の合理化【平成18年度中に措置】

許認可手続きの簡素化・検査方法の合理化については、「石油コンビナートに係る保安四法の合理化・整合化促進に関する実務者検討委員会」において検討されたが、再度、経済産業省、厚生労働省、消防庁において、石油精製事業者を交えて検討し、更なる合理化・簡素化について結論を得るとともに、それについて、周知徹底を図る。

(2) 自主検査の導入・拡充

高圧ガス保安法【平成18年度中に措置】

現在、高圧ガス保安法の認定制度では、変更完成検査及び保安検査において自主検査が可能となっているが、変更完成検査においては、小規模な変更工事に限定して自主検査を認めている。今後、既存の運転設備の増・改築であって、保安管理上問題のないものについては、自主検査の対象範囲の拡充を図る。

労働安全衛生法【平成18年度中に検討・結論、引続き措置】

労働安全衛生法の認定制度では、ボイラー及び第一種圧力容器について、高圧ガス保安法のような自主検査が認められていない。

したがって、一定の安全管理基準を満たす事業者において自主検査が可能となる認定制度・基準について、安全の確保を前提に検討するべきである。

その結果、認定制度・基準が整備された場合には、認定基準に合致する事業者について、自主検査を認めるべきである。

消防法【平成19年度中を目途に検討・結論、引続き措置】

消防法の認定制度でも、自主検査結果の活用の範囲が限定されており、高圧ガス保安法のような自主検査が認められていない。

したがって、事業者における自主保安の一層の推進を図るため、一定の安全管理基準を満たす事業者において自主検査が可能となる認定制度・基準・事後措置について、安全の確保を前提に検討するべきである。

その結果、認定制度・基準が整備された場合には、認定基準に合致する事業者について、自主検査を認めるべきである。

### (3) 余寿命予測に基づく開放検査周期の設定

#### 労働安全衛生法【平成 19 年度中に措置】

機器ごとの開放検査周期を最大 4 年と定めている現状を改め、余寿命予測に基づき開放検査周期を設定する等により、4 年を超える連続運転を可能とすべきである。

#### 消防法【平成 19 年度を目途に検討・結論、引続き措置】

屋外タンクの開放検査周期について、事業者からのデータの提供を受け、更なる開放検査周期の延長を検討すべきである。

## 4. 再資源化の促進に向けた廃棄物に係る諸制度の見直し

### 【具体的施策】

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、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、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に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、現行の一般廃棄物と産業廃棄物の区分の見直し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再検討を行うべきである。

#### ( 1 ) 廃棄物の区分の見直し【平成 18 年度措置】

産業廃棄物に指定されている 20 品目のうち業種が限定されているものについては、同一性状の廃棄物であっても、その業種以外の事業者によって排出された場合は一般廃棄物に区分される。一般廃棄物の場合、処理責任は市町村にあり、排出者が再生利用を望んだとしても必ずしも再生利用されるとは限らない。その結果、同一性状の廃棄物であっても産業廃棄物に区分された場合には排出者の意思によって再生利用できる一方、一般廃棄物に区分された場合には排出者が再生利用を望んでも叶わないケースが生じる。

特に、産業廃棄物の業種指定を受けている事業者以外から排出される廃木製パレットについては、事業系一般廃棄物に区分されるが、市町村での受入が困難であり、産業廃棄物として処理した方が効率的に再資源化できる事例がしばしばある。

したがって、廃木製パレットについては、事業系一般廃棄物を産業廃棄物とする方向で検討を行うべきである。その他の事業系一般廃棄物である木くずの一般廃棄物と産業廃棄物の区分についても、その排出実態や排出事業者等の意見を踏まえて検討の上、見直すべきである。

#### ( 2 ) 廃棄物処理法上の行政手続及び書類の電子化【平成 18 年度措置】

廃棄物処理法上の許可情報等は、地方公共団体間で共有し、各地方公共団体がそれぞれ他の地方公共団体の許可情報等を有効に活用することや、複数の地方公共団体の許可を要する場合に申請手続を一括して行うことにより、事業者の行政手続が大幅に簡素化できる。

したがって、事業者や地方公共団体の意見も踏まえつつ、電子化に向けた取組みを開始すべきである。

#### ( 3 ) 再生利用認定制度の対象廃棄物に係る判断方法の見直し【平成 18 年度措置】

現行の再生利用認定制度は、特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律（平成 4 年法律第 108 号）第二条第一項第一号イに掲げる、いわゆるバーゼル規制対象物は再生利用認定制度の対象となる廃棄物に一律に該当しないとされているが、個別にその対象とするかどうかについて判断することとすべきである。

#### (4) 専門委員会の設置【平成 18 年度措置】

現行の廃棄物処理法は、一般廃棄物と産業廃棄物の区分等の厳格な規制により、結果として再資源化促進を阻害している事例も見受けられる。また、異なる循環資源の組み合わせによる再資源化や同一性状の循環資源を広く収集するという観点から、個別リサイクル法の枠組みで再資源化を行うより、横断的に行う方が効率的である場合もあり、個別リサイクル法と廃棄物処理法の間及び、各個別リサイクル法とのインターフェースを強化することが必要である。

したがって、廃棄物の概念がより明確に、国民に分かりやすくなるよう、また、排出物をスムーズに、より有効な手段で、再利用・再資源化を促進できる社会システムを再構築するために、中央環境審議会の下部組織として、関係者による専門委員会を設置し、関係省庁の参加を得ながら、個々の廃棄物に係る一般廃棄物と産業廃棄物の区分の見直し等、廃棄物処理法の運用に関する検討を開始すべきである。

## 5. エネルギー

### 【問題意識】

我が国の国際競争力を高めるとともに国民生活の向上を図るため、エネルギー産業の分野においても、エネルギー・セキュリティの確保や地球温暖化防止等の政策課題を十分考慮しつつ、競争環境を整備することにより、事業者の経営効率化努力を促し、我が国エネルギー産業の高コスト構造の更なる改善を促進するとともに、サービスの多様化と質的向上を図ることが重要である。

電力・ガス事業の分野においては、これまで小売の部分自由化や、既存事業者に対する送電ネットワークや導管を用いた託送の義務付け、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、中立機関、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、原子力のバックエンドに係る措置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。これまでの成果及び現在進めているこれらへの評価・検証を踏まえ、全面自由化に関する課題を早急に整理し、解決策への措置を講じた上で、速やかに全面自由化を実現すべきである。

なお、その際、エネルギー分野では、新たな技術・サービスの普及により、需要家のニーズにおいては、電気、ガス、石油といったエネルギー間の区分がなくなりつつあり、規制・非規制分野を問わず、エネルギー事業者間での競争が激化している状況を踏まえた検討を行うべきである。

## 【具体的施策】

### (1) 電気事業における自由化範囲の拡大

電気事業分野の小売自由化範囲については、平成 17 年 4 月からは全ての高圧需要家まで拡大され、家庭用需要家を含む全面自由化については、平成 19 年を目途に検討を開始するものとされている。

これらの自由化範囲の拡大もあって、わが国の電気料金単価は平成 6 年度から 16 年度まで約 17%低下し、一部の欧米先進諸国と同水準に近づきつつあるが、未だ国際的な比較において割高感は否めない状況である。また、平成 17 年 4 月からは、卸電力取引所の設置や託送制度の見直しなど、新たな競争環境の整備を進めてきたところであるが、電気料金の一層の引き下げを促すべきである。さらに、電力会社、新規参入者の創意工夫が最大限に発揮される環境を整備することによって、サービスの多様化、内容の充実を促し、電力市場の活性化を図るべきである。このためにも一層の競争環境の整備を図るべきである。よって、家庭用を含む小規模需要家までの全面自由化についても、これまでの自由化の範囲拡大の効果についての評価を継続して行うべきである。その際、需要家への供給安定性や京都議定書発効を踏まえた環境問題への対応といった課題についての解決策を検討することに加え、卸電力取引市場における取引状況、中立機関における業務運用状況、行為規制の遵守状況、託送に係る制度見直し後の利用状況、新規参入の状況、電力会社間の競争等広域電力流通の状況等制度改革の実効性の評価・検証を速やかに行い、その結果を公表するとともに、市場分断をもたらす連系線の運用改善、広域流通の妨げとなる振替インバランスの問題解決といった喫緊の課題を含め、問題がある場合には所要の見直しを行うべきである。【平成 17 年度検討・評価、平成 18 年度結論・措置】

### (2) ガス事業における自由化範囲の拡大

ガス事業分野の小売自由化の範囲については、平成 16 年 4 月からは 50 万 $\text{m}^3$ 以上の需要家、平成 19 年を目途に 10 万 $\text{m}^3$ 以上の需要家まで段階的に拡大する予定とされ、10 万 $\text{m}^3$ 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、時期を逸することなく結論を得るものとされている。

また、これまでの制度改革の結果、ガスの供給インフラ面では、多様な主体による広域パイプラインの積極的な整備が計画・推進されつつある。また、ガス料金の平均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割高感は否めない状況であることや、また、自由化範囲の拡大に伴い、需要家の選択肢が実効的に確保される方策等、必要な措置を講ずるべきである。

このためにも一層の競争環境の整備を図るべきである。よって、平成 16 年 4 月の自

自由化範囲の拡大・新たな制度の導入を受け、託送供給制度の利用状況、行為規制の遵守状況、新規導管の敷設状況、新規参入の状況、事業者間の競争状況等制度改革の実効性の評価・検証を行い、その結果を公表するとともに、問題がある場合には所要の見直しを行うべきである。これとともに需要家への供給安定性や競争環境の整備と両立し得る安全性の確保の在り方等についても検討を行うべきである。【平成 18 年度目途に結論】

これらの評価等を通じて、平成 19 年度からの 10 万 $m^3$ 以上の需要家への自由化範囲の拡大の実施方法について結論を得る。【平成 18 年度結論】

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ついてもその課題を明らかにすべきである。また、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評価を開始すべきである。【平成 18 年度を目途に課題整理、平成 19 年度評価開始】

### 3 外国人移入・在留

#### 【問題意識】

我が国に在留する外国人はここ 10 年ほどの間にほぼ倍増し、平成 16 年末の外国人登録者は約 197 万人を数え、総人口のうちの 1.55% を占める中、内閣府による外国人労働者の受入れに関する世論調査（平成 16 年 5 月）では、外国人による不法滞在・就労、犯罪に対する国民の不安が窺える。こうした状況に対応する施策として、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）改正による在留資格「興行」取得に要する書類からの外国政府発行芸能人証明書の除外、刑法（明治 40 年 4 月 24 日法律第 45 号）改正による人身売買罪の新設、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（昭和 23 年 7 月 10 日法律第 122 号）改正による在留資格確認義務の導入、バイオメトリクス（生体情報認証技術）を活用した出入国審査体制の構築など、整備を進めつつある治安対策やテロ対策を更に効果的・効率的なものとする必要がある。

また、外国人の在留期間の長期化、定着化も進む中、例えば南米系日系人が数多く居住する地方公共団体においては、居住及び就労実態の不明な外国人や、不就学の状態にあるその子供たちが存在すると見られているが、正確な実態は把握できていないのが現状である。外国人政策に携わる各省庁それぞれが所管する現行法令や制度を前提とした対応に終始するのみでは、その権利の保障と義務の履行が十分でなく、必要な行政サービスを提供できないと考えられ、外国人の子供たちの健全な育成に支障を来すなど、我が国の将来にも影を落とすことになる。外国人もまた地域社会における生活者であり、治安対策、テロ対策や外国人労働者対策だけではなく、必要な行政サービスが適時的確に提供されるよう、その居住状態、就労・就学状態、社会保険加入状況等の把握や日本語習得支援等を行うことで我が国社会への適応を促す社会的統合<sup>1</sup>政策を並行して進め、適法に在留する外国人がその能力を十分に発揮できるよう配慮することが重要である。

一方、経済・社会のグローバル化や産業の高度化に伴い、世界で通用する専門的な知識や技術、技能を有する外国人の国際的な人材獲得競争が激化している。加えて、既に若年労働者の急速な減少に直面し、いわゆる「団塊の世代」（昭和 22 年～24 年生まれ）の退職も平成 20 年前後にピークを迎えるなどの形で生産年齢人口全体が減少していく我が国が国際競争力を維持していくためには、各国がその専門的な知識や技術の獲得を争っている高度人材と呼ばれる外国人のみならず、日本人だけでは優秀な人材を確保で

<sup>1</sup> この場合、「社会的統合」とは、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、受入れ国の経済・社会で生活する上での諸権利を認めるとともに、義務を果たさせることである。

きない場合についても、外国人の人材の開発から受入れに至る基本的なルールを明らかにしつつ、より積極的に受け入れていくこともまた必要である。

外国人の移入・在留に係る調査・研究は政府を含め各方面で深まりつつあり、諸課題の解決に向けた様々な提言がなされるようになってきている。当会議においては、日本人の若年者・高齢者・障害者の雇用の促進、男女共同参画社会の実現、産業構造の高度化、多文化との共生といった観点も含め、少子・高齢化が進み、総人口の減少が視野に入った我が国の在り方に絡めての国民的合意形成に寄与すべく、諸外国における経験のベストプラクティスや昨今の国内外における外国人移入をめぐる諸問題を踏まえた「受入れ政策」(主として政府の出入国管理政策)と「社会的統合政策」とを両輪とする総合的な法令・政策や、各行政機関相互の連携の在り方など、あるべき一定の方向性を示していく。

## 【具体的施策】

### (1) 在留外国人の入国後におけるチェック体制の強化【平成18年度結論】

現行の諸法令の下で外国人の我が国への在留状況を把握する方法としては、在留資格の変更・在留期間の更新手続、外国人登録制度、外国人雇用状況報告、国勢調査などが挙げられる。しかしながら、その何れもが、外国人の就労等の実態の適時適確な把握を可能とするものではなく、国や地方公共団体、及び企業や教育機関等の受入れ機関が一体となった整合性のある施策ともなっていない。

外国人の入国後の居住状態、就労・就学状態、社会保険の加入状況等、我が国における権利の保護及び義務の履行の状況を横断的に把握して社会的な統合を促すことは、本件を取り上げた経済財政諮問会議「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)及び犯罪対策閣僚会議・都市再生本部がそれぞれに掲げる「国民の安全・安心の確保」、並びに「安全・安心なまちづくり」にも寄与すると考えられる。

現行の諸制度を所管する機関が個々に行っている在留管理の現状を見直して、それぞれが果たすべき責任が明らかにし、且つ総合的に機能するよう、英・仏・独ほか外国人の受入れ経験で先行する海外事例にも倣い、可能な限り少ない行政コストでの実施と高い効率性を確保する観点より再構築することについて結論を得る必要がある。

なお、不法滞在者の強力な摘発・円滑な退去強制だけでなく、在留期間の長期化な

どの緩和措置を容易にして外国人の利便性を高めることにもつながる本制度の枠組みは、法的な安定性を保って運営することが望ましく、法律等高位の法令で規定することにも留意すべきである。また、以下に記載する外国人の情報の相互照会・提供等を検討するに当たっては、個人情報保護に関係する法律や条例等の趣旨を踏まえ、いわゆるプライバシーの保護に係る必要な措置を併せて行うことについても結論を得るべきである。

#### 外国人の在留に係る情報の相互照会・提供

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」等において、関係各府省は相互に連携・協力し、データベースの構築を含め、外国人の在留状況に係る情報を相互照会・提供する仕組みを整備する。

その際は、都道府県警察、市区町村、地方入国管理局、領事館・大使館、労働基準監督署・公共職業安定所・社会保険事務所等のそれぞれが既に利用している情報システムについても、法律に基づき必要な情報に限っての相互照会・提供を可能とする。各省庁のシステムが保有する情報を相互照会・提供するに当たって、突合等によって全体の正確性を向上させることは、外国人の在留状況を正確に把握することを可能とし、的確な在留管理を行う上で不可欠であり、行政手続の効率化にもつながるものである。

#### 外国人登録制度の見直し

現在、我が国に入国して住所を定めた外国人には住民基本台帳法（昭和42年7月25日法律第81号）の適用は除外されており、市区町村の窓口にて外国人登録法（昭和27年4月28日法律第125号）が規定する手続を行った上で、必要な行政サービスの提供を受けているのが実情である。

しかしながら、外国人登録法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、住民の利便の増進を目的とした住民基本台帳法とは異なる。外国人も地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号）第10条にいう住民でありながら、行政サービスの提供等に当たって支障が生じているとして、外国人登録制度を住民基本台帳制度に近接させ、長期的には両制度の一元化を検討すべきとの指摘がある。また、外国人登録の内容と居住実態に不整合があるとの指摘もある。

これらを踏まえ、国及び地方公共団体が外国人の在留状況を的確に把握することができるよう、外国人本人、及び外国人住民への主たる行政サービスの提供主体で

ある市区町村の利便性に配慮しつつ、外国人の身分関係及び居住関係の確認方法でもある外国人登録制度の見直しについて、関係各府省において検討を行い、結論を得ることが必要である。

#### 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

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）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は、同罪の適用は必ずしも容易ではない。他方、労働関係法令は労働者の雇い入れに伴う使用者による国籍の確認を義務付けておらず、外国人について行政指導たる「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）において、外国人労働者の採用時の在留資格の確認を事業主等が考慮すべき事項として規定しているにすぎない。

そこで、不法就労者を雇用する事業主等の在留資格確認義務を直接規定することが重要であると考えられることから、関係法令の整備について検討していく必要がある。なお、当面は、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、不法就労者を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において措置することについて結論を得るべきである。

##### イ 「外国人雇用状況報告」の内容拡充・義務化

職業安定法（昭和 22 年 11 月 30 日法律第 141 号）には、外国人労働者の使用者へ報告を徴求する旨の規定は存在しない。ただし、同法第 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 12 月 29 日労働省令第 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。

しかしながら、外国人の雇用状況の把握は、労働力需給の状況を出入国管理政策に反映させるため、厚生労働大臣が法務大臣に協力を求める場合に限らず、出

入国管理行政における効果的な在留管理の実施、地方公共団体における外国人住民の就労場所の把握や社会保険加入の徹底のためにも有効との指摘もある。

そこで、職業安定関連法令を改正し、外国人を雇用する全ての事業主に対して報告を義務づけるとともに、本人氏名・在留資格等、現在は収集していない情報も新たに求めることについて検討し、結論を得る必要がある。事業主の報告先は従来通り公共職業安定所を想定するが、労働行政と入国管理行政の連携へつなげ、事業主に報告義務を重複して課さないことが重要である点に留意すべきである。

また、現在は毎年6月に報告が求められているが、外国人労働者の退職等、その就労状況に変更があった場合、その他必要な場合の情報把握の在り方や、報告義務の懈怠や虚偽報告に対する罰則などに係る所要の改正についても、本制度の目的との均衡や多数の事業主から収集した情報の有効な活用の在り方等の観点から検討し、結論を得るべきである。

#### 使用者以外の受入れ機関等に対する責任の明確化

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「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）を、例えば出入国管理及び難民認定法による規定へと格上げを図るといった形で実効性を高めるべきである。また、「研修」、「興行」、「投資・経営」等の資格で在留している外国人についても、報告対象に含むことを検討する必要がある。その際、本件と同時に見直しが行われる「外国人雇用状況報告」の検討過程において（先述）、当該報告が対象とする在留資格とも必要に応じて調整を図るべきである。

なお、出入国管理及び難民認定法令において報告義務を課す場合、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・回答といった手法等についても、併せて検討した上で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

昭和57年のいわゆる技術研修生の受入れ開始から20年余り、平成5年の技能実習制度の創設から10年余りを経て、その運用は我が国経済・社会に定着してきたと考えられる。しかしながら、研修・技能実習生の失踪などの問題を防止する施策など、当

会議における昨年度来の個別の検討事項が措置されたとしてもなお、適正化を図るべき部分をいまだに積み残している。

不適正事例も見受けられる本制度の改善を図り、我が国が技術移転により開発途上国における人材育成に貢献するとの本来的趣旨の更なる徹底を図る意味でも、研修・技能実習生として入国・在留する外国人本人の法的地位の向上等、制度自体を適正化する観点より検討を行うべきである。

#### 実務研修中の法的保護の在り方【平成 18 年度結論】

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、その法的保護の在り方を幅広く検討し結論を得るべきである。

#### 技能実習生に対する在留資格の創設【平成 18 年度検討、結論】

平成 16 年の技能実習生への移行者数は 2 万人を超え、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。

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、その在り方について早急に結論を得るべきである。

#### 法令以外の規定に基づく規制等の見直し【平成 18 年度検討、結論】

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、それぞれの規制等の性質を明らかにした上、例えば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などの形で整理を行うことについて検討し、結論を得るべきである。

その際は、不正行為を行った受入れ機関の新規受入れ停止期間を5年に延長するなど、規制を厳格化する等の方策についても併せて検討する。

### (3) 永住許可及び在留特別許可に係る運用の明確化・透明化

永住許可要件のガイドライン化【平成16年度一部措置、平成17年度措置】

在留資格「永住者」は他の資格と異なり、一度取得すれば以降の在留期間の伸長申請が不要になるという意味で、出入国管理及び難民認定法が外国人に認める最も安定した法的地位である。我が国に在留する外国人のうち、外国人登録ベースで最も高い構成比を占めるという意味においては、我が国経済・社会への影響力の高い層でもあると考えられる。

斯かる状況を踏まえ、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)及び同(改定)(平成17年3月25日閣議決定)を通じて、同法第22条の運用の明確化・透明化を要請してきたところ、法務省より「『我が国への貢献』に関するガイドライン」が17年3月31日に公表されている。しかしながら、その内容は、同ガイドラインの冒頭にも記載されている通り、現時点において可能な範囲で示されたにとどまる。

以下の点を踏まえ、更に検討した事項を織り込んで更新したガイドラインを可能な限り早期に公表すると併せ、既に行っている永住許可・不許可事例として公表する内容の更なる充実を同時に図り、当該実体規定の運用の更なる明確化・透明化を徹底することで、可能な限り裁量性を排除すべきである。

ア 当該ガイドラインにおける「外交・社会・経済・文化等の分野において我が国への貢献が認められる者」に関して、各分野における専門家、有識者、外国人等からの意見を広く聴取しつつ内容を充実させる。

イ 我が国が専門的知識及び技術を有する外国人をより積極的に受入れていくことを示すため、ホームページで公表する内容については、英語等外国語訳も作成する。

在留特別許可されなかった事例の公表並びに在留特別許可のガイドライン化【平成 18 年度検討、結論】

「第 3 次出入国管理基本計画（平成 17 年法務省告示第 222 号）が指摘する通り、出入国管理及び難民認定法第 50 条が規定する在留特別許可は永住許可と同じく法務大臣の裁量的な処分であり、その透明性・公平性を向上させる観点から、法務省のホームページ上で事例の公表がなされているところである。人道的な配慮の必要性と他の不法滞在者に及ぼす影響が極めて大きい当該処分については、事案ごとの個別性が高いことを踏まえても、在留特別許可されなかった事例の公表を併せて行うことが予見可能性を高め、不法滞在を未然に防止することにもつながると期待される。

併せて、透明性・公平性を更に向上させることを指向して、在留を特別に許可する際のガイドラインの策定について総合的な観点より検討し、結論を得るべきである。

## 【今後の課題】

当会議としては以下の通り考えているが、関係各省と合意が得られなかった事項であるため、次年度以降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。19 年までに国土交通省が策定を予定している国土計画においても、同じく 2030 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」や「第 3 次

出入国管理基本計画」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。

#### 外国人介護福祉士の就労制限の緩和等

現在は外国人が我が国の介護福祉士の国家資格を取得しても、該当する在留資格が存在しないため、原則として就労することができない。

介護福祉士は、現在の政府方針においても専門的・技術的分野の労働者に該当すると考えられる。したがって、例えば在留資格「留学」若しくは「就学」等の活動期間中に、厚生労働大臣が指定した養成施設を卒業して我が国の介護福祉士資格を取得した外国人に対して、我が国での就労が可能な在留資格を付与することを検討すべきである。なお、その際は、フィリピン及びタイとのEPA（Economic Partnership Agreement：経済連携協定）交渉において、既に大筋合意した介護福祉士受入れの枠組みとの関係に配慮する必要がある。

#### 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、現行の在留資格や上陸許可基準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、ア 我が国の高等学校卒業相当以上の学歴、イ 日本語検定2級以上合格、ウ 該当の分野における一定の実務経験、エ 資格・試験等の外国との相互承認、オ 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含め検討を行う。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、東アジア各国とのEPA交渉における人の移動に関連し、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。

併せて、大量に移入してきた場合の緊急避難的な措置など、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的仕組みの在り方を整理する。

## ．個別重点検討分野の改革

### 1 医療分野

#### 【問題意識】

「患者本位の医療」の実現のためには、医療の中心に利用者である患者が位置し、国、医療機関及び保険者が患者や被保険者のために最善を尽くすことができるような体制を整える必要がある。また、国民・患者が自ら積極的に医療へ参加できる機会の創出とそれによる「患者参加の医療」の実現に向け、医療機関等に関する情報の公開、医療従事者との対話とパートナーシップを促進する取組が重要である。

国は社会保障の一環として公的医療保険制度を整備する。医療機関は医療を提供するだけでなく、患者にとって最善の治療方法が患者自身の意思によって選択されるよう助言等を行う。保険者は公的保険制度の運営上の公法人として適切かつ効率的に運営するとともに「被保険者」のエージェントとして医療サービスに係る支援を行う。一方、患者は、こうした医療機関から提示される情報や保険者の支援等を活用しながら、自らの判断で医療機関や治療方法を選択することによって医療により積極的に参加し、納得を高めていく。

すなわち、国が整備した医療保険制度という舞台の上で、患者・被保険者である国民、医療機関、保険者という三者が互いに協力し、それぞれ適切な役割を分担するとともに、対話を積み重ねパートナーシップを構築することで医療保険制度もより有効に機能することになる。

しかしながら、従来、そのような関係の構築が意識的に行われてきたとは言い難く、パターンリズム（父権主義）の下、医療機関等の供給側中心の医療が行われてきたのが実態である。このような中、医療機関情報は公開するか否かは医療機関の任意である「広告」と位置づけられ、しかも、近年徐々に緩和されつつあるとはいえ、患者が求める必要不可欠な情報までもが制限されてきた。その結果、医療機関情報に対する患者のニーズは満たされず、患者が医療に参加する重要な機会も奪われ、本来主人公であるはずの患者が脇役に追いやられていた感がある。また、保険者は、主として公的保険制度の運営における国の業務代行者として位置づけられ、健康保険法で定められている当事者性、自律性、自治は制限され、被保険者のエージェントとしての機能を十分発揮するには至っていない。

我が国の医療の発展に行政や供給側の貢献が大きかったことは否定すべくもないが、今後は、患者の empowerment<sup>1</sup>（参加を前提にした権限の付与、拡大）及び保険者の当事者性の回復を図り、それぞれが能動的により良い医療の実現に参画することができる環境を整備することが急務である。

## (1) 医療機関情報の公開義務化と診療情報の開示促進

患者本位の医療の実現には、医療機関情報の公開と診療情報の一層の開示が不可欠である。

設備・施設、医師数、実施する治療等の医療機関情報は、これまで一括りに医療機関の任意の「広告」とされてきたが、それらの中には患者が医療機関や治療方法等を選択するために絶対的に必要な情報も含まれおり、広告という医療機関側の「任意」による情報提供の在り方を、患者本位及び患者参加の医療の実現という観点から、抜本的に見直す必要がある。患者が的確な診療を受けられるように確かな情報を自ら責任をもって公開することは、医療機関としての本来の使命の一つであり、患者に対する責務である。したがって、医療機関情報の公開を「広告」として医療機関の「任意」に委ねるのではなく、患者の医療機関等の選択に資する情報に関しては、医療機関の「義務」として、より積極的に公開させ、早急に患者本位の医療、患者参加の医療の礎を築く必要がある<sup>2</sup>。

医療機関情報の公開は、医療機関にとっても有益なものである。地域医療における自身の役割を住民に明らかにするとともに、他の医療機関との比較や患者による評価を可能とすることによって、より質の高い医療を提供するための改善の契機ともなる。また、医師が公開された情報を用いて患者と対話することによって、医師のより適確な判断、患者の意志を尊重した適確な医療機関や治療方法の選択につなげることもできる。さらに、他医療機関との連携を通じて地域一体となった医療提供を行うためにも有益である。

医療機関による患者への診療情報の開示も未だ不十分である。本年4月の個人情報保護法(個人情報の保護に関する法律、平成15年法律第57号)の全面施行に伴う「医療・介護関係事業者における個人情報の適切な取扱いのためのガイドライン」(平成16年12月24日)の整備、患者本人からの請求によるカルテ、レセプト等の診療情報の開示が義務化される等、改善に向けての取組は進められつつあるが、インフォームドコンセントやセカンドオピニオンを行う上では未だカルテ等の診療情報の開示が十分でない等の指摘がなされており、個人情報保護に配慮しつつも、その充実が必要である。

## 【具体的施策】

### 医療機関情報の公開義務化等

#### ア 医療機関情報の公開義務化【平成18年医療制度改革で措置】

我が国の医療制度においては、フリーアクセスを含め患者の権利の確保が謳われ

ているが、患者が医療機関等を選択する上で十分な情報が提供されているとは言い難く、正確な情報の入手には困難が伴う状況にある。

したがって、患者が医療機関や治療方法を選択するために不可欠な事項、選択に資すると思われる事項については、医療機関に都道府県への届出を「義務」付け、都道府県がそれらの情報を集積し、患者等に対し情報提供する枠組みを制度化すべきである。（例えば、別紙に掲げる事項について検討の上、措置する。）

#### イ アウトカム情報の公開【平成 18 年の早期に着手、以降段階的に実施】

医療機関の「治療成績」等のアウトカム情報は、特に患者や国民の情報公開のニーズが大きい。したがって、死亡率、平均在院日数、再入院率、院内感染症発生率、術後合併症発生率等のアウトカム情報については、地域による情報格差が生じることのないよう、段階的に公開の対象とすることとし、直ちに具体的な取組を開始すべきである。

その取組を進めるに当たっては、適切なデータの開示方法についても検討の対象とするとともに、各医療機関の特殊性や重症度の違い等による影響やその補正のための手法等、アウトカム情報の客観的な評価を可能とするための研究開発の推進等のため、一定の病院について、提供する医療の実績情報に関するデータを収集し、さらに、医療の質の向上、アウトカム情報の信頼性の向上を図る等の具体的な仕組みを構築すべきである。

#### ウ 情報公開ルールの整備【平成 18 年医療制度改革で措置】

義務として公開すべきとされる医療機関情報については、具体的な提供方法等を定めるとともに、情報を集約してすべてを公開し、患者その他の医療関係者等が情報を容易に制約なく閲覧・取得・利用できるようにすべきである。

#### エ 情報活用のための患者支援の充実【平成 18 年医療制度改革で措置】

アウトカム情報を含め公開された医療機関情報は、患者に適切に理解、活用される必要がある。そのため、情報公開と併せ、公開された情報を患者が正確に理解し活用できるよう、行政機関や医療機関等において、適切に相談に応じ関連情報を提供する体制を確保する等の患者支援の方法を充実するよう所要の措置を講ずるべきである。

#### 医療機関による「広告」事項の拡大【平成 18 年医療制度改革で措置】

医療機関が「任意」に広告できる事項については、現行の事項を個別に列記する方式から項目群ごとに包括的に規定する方式に改め、客観的事実については、基本的に

広告できることとすべきである。また、患者保護の観点から何らかの制限を設ける場合にも、患者の適切な医療の選択の観点から必要最小限のものとすべきである。なお、虚偽、誇大、誤解を与える事項の公開が禁じられるべきものであることはもとよりである。

医療費の内容が分かる明細付き領収書の発行の義務化【平成 17 年度中に検討・結論、平成 18 年度中に措置】

医療費の内容が分かる領収書については、医療機関に対し交付に努めるよう促す通知が発出されているが、患者が窓口で一部負担金を支払う際、合計金額の記載のみで何に幾ら払うのかが明確でない領収書も依然として多く、患者本位の医療を実現する観点から改善が必要である。

したがって、記載項目や記載方法等の規格を整備しつつ、まずは保険医療機関等に、行われた医療行為等とその所要費用等の詳細な内容が分かる明細付きの領収書の発行を義務づけるべきである。

なお、生活習慣病の予防や医療事故の防止が医療政策上の重要な課題となっている今日、患者の医療体験や患者としての視点を医療現場の改善に役立てることが重要である。そのため、医療者及び医療機関は、患者を医療のパートナーと位置づけて積極的にコミュニケーションを重ねる一方、患者の医療への参加を妨げる要因が存在する場合には、それらを積極的に除去していく努力を惜しむべきではない。

患者が医療機関や治療方法を選択するに当たり、  
不可欠な事項、選択に資すると思われる事項の例

---

(施設・設備、医師・看護体制等の基本情報)

- ・ 医療機関の理念、基本方針、地域における役割等の組織運営に関する事項
- ・ 医療機関の沿革
- ・ 診療科名、医療機関の名称、電話番号、所在地、診療日、診療時間、交通手段等の患者のアクセス等に関わる事項
- ・ 医師数(常勤医師・非常勤医師)、看護師数、その他スタッフの職種と人数
- ・ 特定承認保険医療機関等の施設認定、基準許可に係る事項
- ・ 入院設備の有無、個室病室、病床数、診査機器等の施設・設備に関する事項
- ・ 専門外来の有無
- ・ セカンドオピニオンの実施に関する事項
- ・ D P C (Diagnosis Procedure Combination、診断群分類別包括評価)等の包括支払方式の導入の有無
- ・ 電子カルテ、電算レセプトの導入に関する情報
- ・ バリアフリーに関する事項
- ・ カルテ開示の実績に関する事項
- ・ インフォームドコンセントの実施とその方法に関する事項

(院内管理体制等)

- ・ リスクマネジメント委員会、臨床症例病理検討会の設置、研修・教育体制等の医療の質と安全の向上への取組に関する事項
- ・ 院内感染対策に関する事項
- ・ 個人情報保護、診療情報の管理に係る取組に関する事項
- ・ 治療に関する相談窓口の有無
- ・ クレーム対応窓口の有無とその内容開示に関する事項
- ・ 入院治療計画、クリニカルパスの実施実績

(医療機関の実績、治療方針)

- ・ 標榜科毎の専門にしている分野とその治療方針
- ・ 行われている診療、治療方法(高度先進医療等を含む)
- ・ 実施可能な検査、画像診断の方法とその件数
- ・ 得意とする診療、手術等の医療機関の特色

( 医師の経歴・実績、診療、治療についての情報 )

- ・ 診療に従事する全ての医師、歯科医師の性別及び略歴、専門医資格、認定資格の有無、及び得意とする診療領域

( 入院、外来に関する情報 )

- ・ 外来件数
- ・ 平均待ち時間に関する事項
- ・ 手術件数 ( 入院外来別、全身麻酔・部分麻酔別、疾患別、ステージ別、治療法別 )
- ・ 主要な疾患毎の平均在院日数
- ・ アメニティ、プライバシー保護に関する設備、入院食、面会時間等の入院環境に関する事項
- ・ 差額ベッド代等の保険外費用に関する事項
- ・ 通訳、対応できる言語に関する事項
- ・ 夜間、時間外の受入・当直体制に関すること
- ・ 在宅支援・訪問看護の実施に関すること

( 他医療機関との連携に関する情報 )

- ・ 専門医療機関、他医療施設への紹介実施の有無
- ・ 治療において協力関係にある医療機関の有無

( 治療成績、アウトカム情報、評価に関する事項 )

- ・ 死亡率、治癒率、術後生存率、再入院率等の治療成績に関する事項
- ・ 患者満足度調査の実施の有無、及び実施している場合にはその結果
- ・ 日本医療機能評価機構の認定の有無と審査結果の概要

## (2) 保険者機能の充実・強化

被用者保険等の保険者は、公的医療保険の運営において国の業務を代行する公法人としての性格を有するものの、そもそもは自律的な医療保険の運営者である<sup>3</sup>。しかしながら、これまで保険者に対してとられてきた政策においては、国の業務代行者として位置づけられることが多く、保険者の自律性、独立性が軽んじられてきた結果、現在においても、法令上保険者に付与されている本来の権限と保険者が実際に行使できる権限との間には乖離が認められるとの指摘もある。そこで、公的保険運営における業務代行の役割は維持しつつも、審査支払等における保険者本来の権限を回復させるよう、保険者に対する規制を見直すとともに、患者及び被保険者のエージェントとしての機能を十分に発揮できるようにする等の新たな保険者機能の発揮を図るような取組が必要である。そうすることにより、保険者の当事者性を強化するとともに、empowerment(権限の付与、拡大)を図り、保険者が良質で効率的な医療の実現に寄与できるような環境を整備する必要がある。

また、公的医療保険の運営において、国が細部に至るまで調整・管理することは困難であり、かえって制度の円滑な運用に支障を来すことにもなりかねない。社会保険方式の公的医療保険をより機能的に運営するためにも、保険者の当事者性を強化し、公的医療保険の運営に積極的に関与させること等により、公的医療保険の効率化・適正化を図る必要がある。

したがって、保険者の当事者性の強化、empowerment(権限の付与、拡大)を図るため、以下の具体的施策を講ずるべきである。

### 【具体的施策】

医科及び調剤レセプトの保険者による直接審査支払<sup>4</sup>に関する要件の緩和

レセプトの審査支払は、健康保険法(大正11年法律第70号)第76条第4項等で認められた保険者のみに認められるものであり<sup>5</sup>、保険者は、直接審査支払を行うか否か及びそれを適用する医療機関等を選定することができる。しかし、レセプトの審査・支払については、「健康保険組合における診療報酬の支払に関する件(昭和23年8月21日保険局長通牒保発第42号)」等により社会保険診療報酬支払基金を通じて行うこととされ、長年、保険者は直接審査支払いをできずにきた。

「健康保険組合における診療報酬の審査及び支払に関する事務の取扱いについて」(平成14年12月25日健康保険組合理事長あて厚生労働省保険局長通知保発第1225001号)及び「健康保険組合における調剤報酬の審査及び支払に関する事務の取扱いについて」(平成17年3月30日健康保険組合理事長あて厚生労働省保険局長通知保発第1225001号)によって、医科及び調剤レセプトの保険者による直接審査支払が

可能となったが、上記通知には未だ保険者を業務代行者としてのみ捉え、保険者本来の権限を制約するような内容があるとの指摘もある。

ア したがって、保険者機能を推進する観点から、次期医療保険制度改革や規制改革により審査支払機関が行うこととなる業務の内容、審査支払機関間の役割分担、それらを踏まえた審査支払機関の手数料体系等の見直し及び具体的な手続き等の検討とともに、保険者が審査・支払をすることを規定した健康保険法等に照らし、上記通知の以下の事項について検討の上、必要な見直しを行うべきである。【平成 18 年度中検討・結論】

- ・レセプトの直接審査支払の実施に当たり医療機関又は薬局の合意を必要とする要件を撤廃すること。なお、当面の方策として合意を不要とする方針を明示するとともに、少なくとも保険者が特定の医療機関又は薬局に対して第三者審査機関等への委託を含め保険者自らが直接審査支払をする旨を通知した場合、相手方の医療機関又は薬局はレセプト提出先や請求方法等についてこれに従うよう周知徹底すること。
- ・対象医療機関で受診、又は対象薬局で調剤した当該保険者の全レセプトを直接審査支払の対象とすべきとする要件は、保険医療機関等が診療科別等での請求先の選別を行うことが困難であるとの趣旨であることにかんがみ、保険者が一旦全てのレセプトを直接審査した上で、再審査等については、基金等を含め審査支払機関への委託による審査も可能であることを周知徹底し、直接審査支払における保険者による審査支払業務の充実を図ること。
- ・直接審査支払の対象医療機関や対象薬局の名称等を保険者の組合規約に明記すべきとする要件を廃止すること。

イ 特に、実際に取り組を進める保険者・保険薬局等の要望者もあることから、以下のとおり、通知の見直しを行うべきである。【手数料体系の整合性を図るべく平成 18 年度早期に検討・結論。その後速やかに措置】

- ・調剤レセプトの保険者による直接審査支払については、薬局に対する調剤レセプトの審査・支払と、保険者による突合点検後の医療機関に対する医科レセプト等に係る損害賠償請求とは法的に別個のものであり、処方せんを発行した医療機関は、調剤レセプトの審査・支払における当事者ではない。このため、突合点検後の医療機関に対する医科レセプト等に係る損害賠償請求ではない保険者と薬局との間の調剤レセプトの審査・支払については、保険者が、処方せんを発行した医

療機関の同意を経ることなく行えることとし、調剤レセプトの審査・支払に関する上記通知の「処方せんを発行した医療機関」の同意要件を削除すること。

医科及び調剤レセプトの審査・支払に係る紛争処理ルールの明確化等

【平成 18 年度中に検討・結論】

社会保険診療報酬支払基金では、「審査・支払」の業務と、損害賠償請求（医療機関が発行した処方せんを原因とする損害賠償請求）の裁定を含む保険者と医療機関間の調停業務（「紛争処理」）とを行っているが、紛争処理のみを保険者から受託することができる仕組みとなっていない。このため、調剤レセプトに係る措置に併せて、「紛争処理」を単独で受託できる仕組みを整備すべきである。

また、医科及び調剤レセプトの紛争処理業務を基金、国保連、及びそれら以外の第三者機関が受託した場合における、紛争処理に当たっての処理ルールを関係当事者間で自主的に定めるよう周知すべきである。

審査支払機関間の競争環境の整備【平成 18 年の医療制度改革の中で検討・結論】

レセプトに係る審査・支払については、健康保険の保険者及び国民健康保険の保険者それぞれが自ら審査・支払を行うことができるところではあるが、社会保険診療報酬支払基金及び各都道府県国民健康保険団体連合会のいずれに対しても審査・支払を委託できる仕組みとし、審査支払機関同士の競争を促すことにより、審査支払事務の効率化を推進すべきである。

その際、保険者が委託先を含め審査・支払する者を変更するに当たっては、医療機関又は調剤薬局にその旨通知するをもって足りることとするための仕組みを含め検討し所要の措置を講じるべきである。さらに、基金及び国保連以外の第三者の審査支払機関に対して委託する場合においても、同様にすべきである。

医療機関・薬局と保険者間の直接契約に関する条件の緩和【逐次検討・結論】

「健康保険法第 76 条第 3 項の認可基準等について」(平成 15 年 5 月 20 日 健康保険組合理事会厚生労働省保険局長通知 保発第 05200001 号)及び「保険薬局に係る健康保険法第 76 条第 3 項の認可基準等について」(平成 17 年 3 月 30 日 健康保険組合理事会厚生労働省保険局長通知 保発第 03300002 号)が発出されたことによって、保険者と医療機関及び薬局との直接契約が認められたところであるが、現時点で実績はなく、同通知における付帯条件が厳し過ぎるため具体的な契約に至っていないとの指摘もある。

したがって、「規制改革・民間開放推進三か年計画(改定)」(平成 17 年 3 月 25 日閣議決定)における「保険者と医療機関の直接契約が進められるよう、現行の契約条件

等について過度な阻害要件がないか等について保険者の意見を踏まえつつ、条件緩和について検討する。【逐次検討】との決定を踏まえ、例えば以下のような事項について、保険者からの要望があれば積極的に聴取するとともに、上記通知の要件の見直しについて結論を出すべきである。

- ・ 直接契約の対象医療機関や対象薬局の名称等の内容を保険者の組合規約に明記すべきとする要件を廃止すること。
- ・ 認可申請の際にフリーアクセスを阻害していないことを客観的に証明するために保険者に提出が求められている書類の記載内容を簡素化すること。（「規制改革・民間開放推進三か年計画（改定）」（平成 17 年 3 月 25 日閣議決定）において指摘済み）
- ・ 契約医療機関における当該保険組合加入者の受診増が、保険者の責による場合を除き、認可後の監督等の対象事項とされている「契約医療機関による患者のフリーアクセスの阻害行為」には当たらないことを明確化するとともに、契約後の各種報告を簡素化すること。（同計画において指摘済み）
- ・ 認可後に地方厚生（支）局へ提出すべき事項から、保険者が持ち得ない、若しくは入手し難い情報（契約医療機関における当該保険組合加入者以外の患者に係る診療報酬の額及びレセプト件数 等）を削除すること。
- ・ 診療報酬点数の範囲内で契約による定められる価格設定が、契約当事者間の合意があれば、より自由に設定できるよう、要件を緩和すること。
- ・ 認可を取消された場合であっても保険者、保険組合加入者の受診機会の継続性の確保のため、当事者間の合意があれば、一定期間、継続的に運用を可能とする猶予措置を講じること。（同計画において指摘済み）

#### 健康保険組合の規約変更の届出制化等【平成 18 年度中検討・結論】

健康保険組合の規約変更については、厚生労働大臣の認可制から事後届出制に変更する事項について保険者の意見があれば、それらの意見を踏まえ、その適否について速やかに検討し、届出の対象とする事項の拡大等を図るべきである。

#### 患者への情報提供等のエージェント機能の充実【逐次実施】

被保険者への情報提供等、保険者のエージェント機能の充実を図るため、以下に示すような内容について、必要に応じ周知を図るべきである。

- ・ 保険者が医療機関に係る情報収集を行い易いような方策を講じるとともに、保険者がそれらの情報を公表することや、被保険者による評価を反映すること、また、そうした情報を用いて被保険者に対して優良医療機関を推奨することを可能とする等、

被保険者の自己選択を支援する取組。

- ・ 査定減額の際の患者の一部負担金の過払いの問題等の解消に向け、被保険者の一部負担金に係る査定減額相当分について、被保険者の代理者として保険者が医療機関に返金請求を行うことができることを周知徹底するとともに、保険者が被保険者への返金分を代理受領し、被保険者への返戻を可能とする等、保険者が被加入者の権限行使をサポートするような取組。

高齢者医療等の運営への保険者の参画【平成 17 年度中に検討・結論、平成 18 年の医療制度改革で措置】

賦課方式であるこれまでの高齢者の医療保険等において、市町村等の給付者と被用者保険の保険者等の費用負担者が分離され、給付と財源運営の主体が異なることから、収支相等の原則が貫徹されず、保険財政の適正化につながらないとの指摘があった。また、平成 18 年の医療制度改革により、後期高齢者について、平成 20 年度に独立した医療制度を創設することとされたところである。したがって、後期高齢者医療制度の運営に当たっては、都道府県単位で全市町村が加入する広域連合と医療保険者等との間の意見交換の場を設けるべきである。

予防を重視した保健事業の充実や重症化予防等の取組の推進【平成 17 年度中に検討・結論、平成 18 年の医療制度改革で措置】

中長期的視点に立って保険財政の適正化を図る必要があることから、費用対効果を検討の上、保健事業の充実や生活習慣病の予防等の疾病発生・重症化予防のための取組を促進する体制を整備すべきである。

### (3) 医療のIT化の加速

医療におけるITの導入は、医療に対する社会のニーズの高度化、多様化に対応して安全で質の高い医療を効率的に提供し、データに基づく医療政策を実現するために不可欠である。

諸外国においては、米国のEHR（Electronic Health Record）構想、韓国のレセプトのオンライン請求を始め、医療のIT化が積極的に推進され、大きな進展が見られる。我が国では医療のIT化は、行政の各部署等で個別に検討、推進されるに留まり、将来の方向性を戦略的に示し予算執行過程を統一的に把握・管理する等、総合的に検討、推進する機能・組織を欠いてきた<sup>7</sup>。また、医療情報のデータベースの活用については、利用手続きが明確ではなく、目的外使用の取扱い等の環境整備も必要となる。

電子レセプトによるオンライン請求や電子カルテの整備により、次に掲げるような

効用等が期待される。

#### 審査支払事務を効率化・迅速化と事務コストの軽減等

電子レセプトによるオンライン請求は、医療機関、保険者、審査支払機関等のそれぞれの審査支払事務を効率化、迅速化し、事務コストの軽減が図れる。<sup>6</sup> 保険者においては、紙レセプトのデータの打ち直し作業の削減、保管の場所・費用の軽減等、事務の効率化、コスト軽減等のメリットがあり、それによる財政改善や保険者による様々な取組への資金源の捻出、さらには被保険者・患者の保険料負担の軽減ともなり得る。審査支払機関においては、審査支払機関は年間 14 億件を超える膨大な件数のレセプトを抱え、高額レセプト等の重点審査という形で既に全件審査できていない問題の解消の契機となり、1次審査における事務点検、審査事務共助等における業務効率化、迅速化等、審査支払業務の充実を図ることが期待される。さらには、医療機関等においては、レセプトの仕分け作業等の負担軽減等の事務の効率化、コスト軽減等のメリットに加え、支払期間の短縮等、多くのメリットが見込める。

#### 電子データによる新たな取り組みの創出

カルテ等の診療情報を電子データで交換・利用することにより、患者への情報提供の充実、診療情報の共有による医療機関間の連携の促進、検査の重複等の無駄な医療の排除や、医療現場における安全性の向上、事務の効率化・迅速化にも資する。

また、電子データにより蓄積が容易となることで、研究・分析等に基礎データとなる全レセプトデータを蓄積したナショナル・データベースの構築が容易となり、初めて我が国の医療全体を詳細且つ継続的に俯瞰し得るナショナル・データベースが構築されることが期待される。

#### 医療情報のデータベースの分析等による医療技術や質の向上等

蓄積された電子的データを分析等に二次利用することにより、予防医療への活用、疾病管理の実現、健康保健事業への活用や、標準医療方法の構築、診断群分類別定額支払方式（DRG - PPS（Diagnosis Related Group - Prospective Payment System）等の包括支払方式等）の導入、根拠に基づく医療政策立案の実現等、様々な分野、領域での活発な利用とその成果が期待される。

#### 保険者の本来の権限行使の促進等

オンラインによる電子レセプト請求は、特に保険者の権限行使においては、保険者による直接審査支払等を技術的に容易とし、データ分析による健康保健事業の有効な方策の検討や保険者本来の権限行使の促進等のための有効な手段となる。

このように医療におけるITの導入、なかんずくオンラインによる電子レセプト請求等の医療分野のIT化は、今後の医療改革において起点となる重要な課題である。

## 【具体的施策】

電子レセプトによるオンライン請求化の確実な推進【速やかに着手、遅くとも平成23年度当初から原則完全オンライン化】

レセプトについては、平成18年度からオンライン請求化を進め、遅くとも平成23年度当初から、システム障害時や請求件数が極めて少ない場合を除き、医療機関・薬局等の医療関係機関、審査支払機関、保険者の何れにおいても、原則として全てのレセプトを、オンラインで提出及び受領しなければならないものとするべきである。これらは法令上でも規定すべきである。

また、交換される電子レセプトのデータの形式については、実施された医療内容の分析などの二次的利用が可能なデータ形式であることとするべきである。

なお、オンライン請求の義務化以降、オンライン請求以外の方法によるレセプト提出については、ディス・インセンティブ（例えば、請求を受けつけない、オンライン請求を行えない者から追加費用を徴収する、支払期日を遅くする等）を適用することとするべきである。

カルテ等の診療情報の電子化の普及促進【逐次実施。標準規格の普及促進については平成18年度中に実施】

診療情報の電子化は、医療の安全、質、効率化に寄与する。更に複数の医療機関で患者情報の相互利用が可能となることによって、検査等の重複が回避され、無駄な医療を排除することにもつながる。また、電子化された情報を蓄積し、二次的に利用することによって根拠に基づく医療政策(Evidence Based Health Policy)が可能となる。しかし、現状では医療機関が患者情報を相互に利用するための規格の統一がなされていないために、その導入等において医療機関やシステム開発業者に多大な財政負担、投資リスクを課している。

したがって、カルテの電子化を促進するに当たっては、医療におけるIT化の推進という方針の下、カルテの互換性・規格の統一、レセプト・カルテ連動のためのコード整備等の技術的な課題を解決するとともに、具体的な導入促進策や各種の促進手段を政府として明確にし、実行すべきである。

レセプトのデータベースの構築と利用環境の整備【逐次実施、平成22年度中まで

## に措置】

現状においては、行政が実施する医療関係の調査結果の活用が進んでいるとはいえない。レセプトデータについては、今後の医療政策を決定・検証する上での貴重なデータであるにもかかわらず、全てのレセプトデータを蓄積したデータベースの構築すらなされていない。

したがって、二次的な医療政策や疫学調査等のためのレセプトデータの利用・分析も目的とし、全レセプトデータを国の責任において確実に蓄積、集約し、全国規模のナショナル・データベースを構築するとともに、電子レセプトによる請求データ等のデータベース等の活用、研究等を活性化するため、民間等も含め活用する際、過度に厳重な要件を課していたずらに利用を制限することのないよう、個人情報保護に配慮しつつも、データ利用・分析に係る利用資格・手続き等の利用環境の整備を図るべきである。

## 被保険者証の券面表示の見直し【平成 17 年度中に検討・結論、平成 18 年度中措置】

健康保険の支払請求とはそもそも関係のない労災保険の確認上必要な「事業所」名称や事業所所在地を被保険者証（いわゆる健康保険証）に記載することを義務づけているため、被保険者の勤務地異動等の度に、保険者が事業所名称や事業所所在地を書き換え、健康保険証を再発行する等の不便が発生している。そのため、情報の書き換えだけで再発行が不要となるカード化の利点を活かすことができず、頻回の再発行のコスト負担も想定されることから、カード化推進への取組を阻害しており、ひいてはカード化等を前提とした今後の医療のIT化推進の基盤整備にも遅れが生じかねないとの指摘もある。したがって、今後の医療分野のIT化のインフラ整備の一環としてカード化が推進されるため、健康保険証の券面表示の記載項目に係る規制を見直すべきである。また、事業所名称及び事業所所在地の記載については、再発行等の不便を解消する観点から、早急に検討の上、措置すべきである。

## （４）医療機器の内外価格差の是正等

カテーテル等の医療機器について、我が国では米国の実勢価格の数倍で取引されている等、大幅な内外価格差があると指摘されてきた。これまでも「規制改革推進3か年計画（改定）」（平成 14 年 3 月 29 日）等に基づき是正措置がとられてきたが、未だ内外価格差が存在するとの指摘がある。また、審査・承認が遅いことや申請・審査等の煩雑さが開発コストを引き上げ、その結果、我が国向けの卸売原価の上昇を招いているとの指摘もある。

## 【具体的施策】

内外価格差の是正等に向けて、新しい医療機器の持つ医療費削減等の効果や、保険償還価格が開発供給事業者に与えるインセンティブも考慮した総合的な視点から、以下の事項について早急に調査、検討を行い、対策を講じるべきである。

我が国における薬事法の承認審査に要する時間や医療機器の流通実態等のコスト引き上げ要因について、その検証に取り組むとともに、外国における実態価格を正確に把握するよう努めること等によって、外国平均価格調整制度の的確な運用を図り、不合理な内外価格差を解消していくべきである。【逐次実施】

医療機器の承認審査体制の充実と運用の円滑化を図るため、以下の施策を講じるべきである。【平成 17 年度中措置、以降も逐次実施】

- ・承認審査体制の充実（医薬品医療機器総合機構の審査業務の効率化、第三者認証制度の対象となる医療機器の拡大、外部専門家の積極的な活用、メディカルエンジニア等の医療機器の専門家による審査の専門性の向上等）
- ・海外治験データ（海外で実施された同製品等の治験結果等）の利用の円滑化、データ受入方法の明確化と周知徹底
- ・GCP（臨床試験実施基準）運用の円滑化
- ・開発側と審査側とで共有できる客観的な各種基準の整備と周知徹底 等

ライフサイクルが短く、機器の改良が逐次行われる等、医薬品と異なる医療機器の特性を考慮し、医療機器の特性を踏まえた審査基準の整備とその運用の円滑化等を図るため、以下のような対応を行うべきである。【平成 17 年度中に検討開始。平成 18 年度中結論の上、逐次実施。国際的整合化に係る事項については、国際基準の改定動向等を踏まえ結論の上、逐次実施】

- ・臨床試験の要否に関する判断基準等における国際的な整合性の確保の検討と推進
- ・一部変更申請の手続きの円滑化
- ・申請前時点における治験相談等の対話の充実 等

医療機関が分散している我が国特有の医療提供体制が、専門病院の少なさ、1 医療機関当りの症例数の少なさによる小ロット納品を生じさせ、価格高の原因となっているとの指摘もあることから、現在進められている医療機関の機能分化と症例の集中、地域連携の取組を一層推進する。【逐次実施】

#### ( 5 ) 医薬品の薬価等の見直し

医薬品については、2年に1度薬価改定が行われるとともに、これまで薬価差の解消、薬価算定基準（ルール）の明確化、外国平均価格調整ルールの導入等の改革の取り組みが進められてきた。しかしながら、新薬に対する薬価が抑制され、かつ改定の都度薬価が下げられることにより、新薬開発のインセンティブが低下しているとの指摘がある。また、承認審査の遅さ等の問題もこれに重なり、国内外の製薬メーカー等が国内での治験実施を忌避し、他国に治験・新薬開発の基盤を移す等、国内治験の空洞化が進み、ひいては我が国国内への新薬導入の遅滞や国内患者の新薬使用の遅延を招いているとの指摘もある。

したがって、国民に対する安全性に配慮しつつ、承認審査等の基準の円滑な運用を図り、国民がより早期に新薬等の恩恵を受けられるようにするとともに、薬価制度等の見直しを図る等、医療費適正化の取組を検討する必要がある。

#### 【具体的施策】

画期的でより有効性、安全性を高めるような新薬については、適正な評価を行う観点から、画期性加算及び有用性加算の要件の緩和及び加算率の引上げを行う等、新薬開発を活性化するような薬価算定基準に改めるべきである。【平成17年度中措置】

後発医薬品（ジェネリック医薬品）の使用促進のため、処方せん様式を変更するとともに、OTC薬（Over the Counter Drug、大衆薬）としても適当な医療用医薬品のOTC薬への速やかなスイッチ化を推進すべきである。【平成17年度中措置、以降も逐次実施】

「( 4 ) 医療機器等の内外価格差の是正における医療機器」の における医療機器に関する承認審査に関する指摘と同様、医薬品の薬事審査、承認においても、承認審査体制の整備（承認審査の迅速化、医薬品医療機器総合機構の治験相談の改善等）等の課題もあることから、医薬品の安全性の確保に配慮しつつ、承認審査体制の充実、薬効別の臨床評価ガイドラインの作成・整備、海外治験データ利用の円滑化、開発側と審査側とで共有できる客観的な審査ガイドラインの整備等の承認審査の運用の円滑化を行うべきである。【平成17年度一部措置、平成18年度以降逐次実施】

#### ( 6 ) 中央社会保険医療協議会（中医協）の在り方の見直し

年間30兆円超にも及ぶ国民医療費の配分を事実上左右することになる診療報酬点数等の決定は、それに相応しい公正・中立・透明な組織で行われる必要がある。厚生

労働大臣と内閣府特命担当大臣（規制改革）との間の昨年末の「中医協の在り方の見直しに係る基本的合意（平成 16 年 12 月 17 日）により中医協改革の方向性が示され、同合意に基づき設置された「中医協の在り方に関する有識者会議」で具体の改革方策が議論されてきたところ、さる 7 月 20 日に同有識者会議から報告書「中央社会保険医療協議会の新たな出発のために」が公表された。

そこに示された改革の内容は、当会議の主張と方向を同じくするものの、例えば、中医協の機能を限定するとの方針は明示されたが、具体的な運用でその方針が曖昧になりかねない点、団体推薦制が残る点、病院の意見を反映できる医師の数が医療提供シェア等の実態を反映していない点等、改革の根幹に関わる重大な問題も残されていた。その後、政府・与党医療改革協議会により「医療制度改革大綱」（平成 17 年 12 月 1 日）が取りまとめられ、中医協の見直しについて「中医協委員の団体推薦規定を廃止する」等の改革の方向が示されたところであり、これらに沿った改革や、真に国民から信頼される組織となれるように今一層の改革が必要であり、また、中医協が公正、中立、透明に運営されているかという観点から、運用状況を注視し、必要があれば適宜見直して行くことが重要である。

## 【具体的施策】

中医協については、次のような機能、組織の改革を実施すべきである。また、その運用状況を注視し、必要に応じて見直しを行うべきである。【速やかに措置。法律事項については平成 17 年度中に法案提出。引き続き注視、必要に応じ見直し】

改定率を除く診療報酬改定に係る基本的な医療政策の審議については、社会保障審議会にゆだね、そこで「診療報酬改定に係る基本方針」を定め、中医協においては「基本方針」に沿って、具体的な診療報酬点数の設定に係る審議を行うこと。

中医協委員の団体推薦規定は廃止すること。

これに併せ、委員任命に当たっての、地域医療を担う関係者等の意見の配慮に関する規定を設けること。

中医協における公益委員の人数は、診療側委員、支払側委員のそれぞれの人数と同数程度とする観点から、「公益委員 6 名、支払側・診療側委員それぞれ 7 名」とすること。これに併せ、中医協の運営に関する公益委員の主導的な役割についての規定を設けること。

支払側委員及び診療側委員の委員構成については、医療費のシェア、医療施設等の数、医療施設等従事者数、患者数等の指標を総合的に勘案しながら、明確な考え方に基づいて決定すること。

中医協外で審議・決定された基本的な医療政策に沿って中医協において改定がなされたかどうかを検証すべく、診療報酬改定結果を客観的データによって公益委員が事後評価すること。

#### (7) いわゆる「混合診療」の解禁の厳格な監視

昨年末の厚生労働大臣と内閣府特命担当大臣（規制改革）の間の「いわゆる「混合診療」問題に係る基本的合意」（平成16年12月15日）では、まず国内未承認薬については、確実な治験の実施に繋げ、制度的に切れ目なく保険診療との併用が可能な体制を平成16年度中に確立することとされている。また、医療技術については、医療技術ごとに医療機関に求められる一定水準の要件を事前に設定し、該当する医療機関は、届出により保険診療との併用が可能となる、という仕組みを本年夏までを目途に実現するとされている。

これに基づき、本年1月に「未承認薬使用問題検討会議」が設置されており、同会議による検討の結果、既に一部の抗がん剤については治験を経て薬価収載されている。また、本年5月に新たに設置された「先進医療専門家会議」においては、新規の医療技術について科学的評価を行うとともに、保険医療機関の要件を設定することとされており、7月から、先進医療にかかる届出の受付が始まり、既に3件の先進医療について保険診療との併用が認められている。

当会議としては、上記合意を受け決定された「規制改革・民間開放推進3ヶ年計画」（平成17年3月25日閣議決定）の確実な実施に向けた措置状況を引き続き注視しつつ、改革の起点となった問題意識等に照らし、真に望ましい混合診療の実現に向け、必要に応じ提言を行っていく所存である。

#### (8) その他の課題

以上の他、当会議としては、株式会社による医療機関経営への参入、DRG-PPS（Diagnosis Related Group - Prospective Payment System、診断群分類別定額支払方式）等の包括支払方式の推進、医薬品販売制度の見直し、医療計画の見直し、医師免許更新制の導入等、検討・提言を行ってきたところであり、引き続きこれらの課題について関連動向を注視し、必要に応じて提言を行う所存である。

なお、以下の事項については、特に注視している点であることから、現時点における当会議の考え方を明記しておく。

医療機関経営の在り方については、現在は厳しい条件付きでしかも特区でしか認められていない株式会社による医療機関経営への参入という方向性と、非営利性と公益性の徹底という方向性の2つが示されているところである。前者については、抜本的な要件緩和を行うとともに、後者については、当初掲げた非営利、公益性の徹底という方向性を貫徹し、曖昧さ、不明瞭さを残すことなく、公益性の高い医療法人と、社員の退社時や法人の解散時であっても剰余金や残余財産を分配しない非営利性を徹底した法人とに集約すべきである。

診断群別定額払いを拡大し、諸外国では一般的なDRG - PPS導入に向け、以下の取組を順次進めるべきである。

- ・急性期医療において、現在取り組まれているDPC (Diagnosis Procedure Combination)の取組を全ての病院に拡大させ精緻化を図りつつ、時期を定めて診断群分類別定額払方式 (DRG - PPS)に移行すること。
- ・慢性期医療におけるRUG等状態像別定額支払方式の検証を早急に進め、これを早期導入すること

現行の医師国家試験による医師免許の資格のほか、臨床に当たる際には、診療のための資格等を要するようにし、定期的にこれを更新させる等、国民の医療安全と医師の資質向上のための医師免許制度の在り方について見直すべきである。

---

<sup>1</sup> 「A caring world : the new social policy agenda」(OECD,1999)では、equity、empowerment、efficiency、effectivenessをヘルスケアの政策における新しい枠組みとし、この4つの目標を同時に追求していくことが、これからの時代の挑戦であるとしている。

<sup>2</sup> 昨年度末の「規制改革・民間開放推進3カ年計画(改定)」(平成17年3月25日閣議決定)を踏まえ、現在、社会保障審議会医療部会において、医療機関が当然に提供すべき「義務」的な情報と、従来の顧客誘因の「広告」とに分離され審議されているところである。

<sup>3</sup> 健康保険法第4条、第6条、76条第4項、同5項等の規定により、保険者の自律性は認められている。

<sup>4</sup> そもそも保険者が直接に審査支払することが基本であり、基金を介した支払方法こそ例外として「間接支払」の語を用いるべきである。ただし、ここではこれまでの用語に従い、社会保険診療報酬支払基金を介した審査支払方法ではなく、保険者が直接に審査支払を行うという意味で「直接審査支払」の語を用いる。

<sup>5</sup> 健康保険法第76条第4項では、「保険者は、保険医療機関又は保険薬局から療養の給付に関する費用の請求があったときは、第70条第1項及び第72条第1項の厚生労働省令並びに前2項の定めを照らして審査の上、支払うものとする。」同第5項では、「保険者は、前項の規定による審査及び支払に関する事務を社会保険診療報酬支払基金法(昭和23年法律第129号)による社会保険診療報酬支払基金(第88条第11項において単に「基金」という。)に委託することができる。」と明記されている。

- 6 レセプトオンライン請求による診療報酬決済は、社会全体として年間2,000億円超の財政改善効果をもたらすとの推計もある。(年間流通レセプトを14億件と仮定した場合の平成12年次の試算。)<sup>6</sup>「IT化を活用した診療報酬請求決済システムの構築及び実証実験」(独立行政法人情報処理推進機構(情報処理振興事業協会)、平成12年度事業)
- 7 厚生労働省の保健医療情報システム検討会が「保健医療分野の情報化にむけてグランドデザイン」(平成13年12月)では、電子カルテ(平成16年度までに、全国の2次医療圏ごとに少なくとも1施設は電子カルテの普及を図る。平成18年度までに、全国400床以上の病院の6割以上に普及、全診療所の6割以上に普及)、レセプト電子処理システム(平成16年度までに、全国の病院レセプトの5割以上に普及、平成18年度までに、全国の病院レセプトの7割以上に普及)の導入目標が提言されている。その他、IT政策パッケージ2005(平成17年2月24日、IT戦略本部決定)では、「医療機関から審査支払機関に提出されるレセプトの電算化及びオンライン化の推進(2004年度末までに開始)」するとされている。

## 2 教育分野

### 【問題意識】

教育の原点・基礎としての義務教育を見た場合、児童生徒が等しく、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てはいないのが現状である。例えば、公立学校においては一部の地域で学校選択制が採用されているものの、児童生徒・保護者の選択の自由が保障されているわけではない。また、教育課程等も、学校現場が児童生徒一人ひとりの能力・適性を考慮しつつ的確かつ柔軟に改善していくことが望まれるにもかかわらず、全国一律の画一的基準がそれを制約している。さらに、公立学校教員の任命権は原則として現場から離れた都道府県教育委員会にあり、その意思決定に対して教育サービスの受益者である児童生徒・保護者の声は反映されにくい。本来最も尊重されなければならない児童生徒・保護者のニーズや評価が顧みられず、教育現場に最終的な権限と責任が与えられていないシステムの下では、児童生徒・保護者というユーザー本位の教育が実現するはずもなく、特に、真にきめ細かい対応が必要とされる学力的に不利な立場にある児童生徒、すなわち「教育弱者」が置き去りにされ、早い段階から学習意欲を喪失してしまうことになりかねない。

本年10月6日に発表された内閣府「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43.2%にも上り、「満足」と回答した保護者は13.0%にとどまった。このゆゆしき事態を解消するためには、現在の我が国の教育制度に関して抜本的な変革をもたらすべく、あらゆる必要な法的・予算的・行政的措置を通じてユーザー本位の教育を実現していかなければならない。

#### (1) 教員の質の向上を目指した免許・採用制度及び教員評価制度の改革

免許・採用制度改革 ～社会人経験者を含む多様な人材の確保・活用に向けて～

### 【問題意識】

現在、教員の採用は、大学での教職課程を修了し、教員免許状を取得した者に事実上限定されているのが実態である。教員としての適格性は、養成過程のみではなく、実践を通じて確認され、培われていくものであることから、必ずしも免許状取得者のみに限定することなく、社会での豊富な経験を持つ者や特定分野に秀でた能力を有する者を含め多様な人材に門戸を開放し、世の中から広く人材を募ることが重要である。また、団塊世代教員の大量退職を間近に控えて、ややもすると大量採

用に流れることも予想されるが、少子化の進展と教員の年齢構成の均衡を考慮し、多様な人材を幅広い年齢層からバランス良く採用することは、教員の質の維持・向上にとって喫緊の課題のひとつである。また、上述の内閣府によるアンケートにおいても、社会人経験のある教員の採用には88.8%の保護者が賛成している。

なお、本年12月5日に発表された内閣府「教育委員会・学校法人および教員へのアンケート」においては、特別免許状制度の授与件数が少なくあまり活用が進んでいないと思われる理由を尋ねたところ、任命権者である都道府県教育委員会からさえ、「文部科学省の定める授与基準が曖昧で使いづらい」という回答が31.9%も寄せられた。また、公立学校教員の新規採用について、「候補者の身内に教育委員会関係者、学校関係者などがいる場合、採用時点で有利に働いているのではないか」という声に対してどのように考えるかを尋ねたところ、有利に働くと思う（「有利に働く面があると思う」と「多少、有利に働く面があると思う」の合計）との回答が、採用権者である都道府県教育委員会では0%であったのに対し、市町村教育委員会では5.9%、現場の教員では58.9%という結果となった。採用権者から遠ざかるほど教員採用における公正性を疑問視する傾向が見られた。

各都道府県教育委員会においては、多様な人材を登用するため、特別免許状・特別非常勤講師制度を活用するとともに、人物重視の採用選考、採用に関する年齢制限の緩和・撤廃、社会経験を適切に評価する特別選考等を実施しており、近年では、採用者の1割は、民間企業等の勤務経験を持つ者が採用されている。今後、これらの取組みを更に進めるとともに、特別免許状制度の趣旨を周知し、より幅広く多様な人材の登用を促進することが必要である。併せて、採用選考における情報公開を引き続き進める必要がある。当面、下記の施策を実施する必要があるが、当会議としては、その状況を踏まえ、必要に応じて追加的な措置を提言する所存である。

## 【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」（「骨太方針2005」。平成17年6月21日閣議決定）において、「優れた教員の確保・育成に向け、豊富な社会経験や特定分野の能力を有する人材等多様な人材の活用を促進しつつ、教員養成・免許・採用制度の抜本的見直し・改善を行う」ことが決定されていることにかんがみ、少なくとも以下の施策を早急に講じる必要がある。また、何れの施策も学校段階にかかわらず、特に私学助成という形で公金が投入されている私立学校にも適用すべきであることは言うまでもない。

なお、制度の創設が検討されている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べきである。

#### ア 免許状を有しない者の採用選考の拡大

社会人経験者を含む多様な人材を確保することは、学校教育の多様化、活性化を図るために重要なことである。民間企業等に勤める者で教員免許状を取得している者は、現職教員の数倍以上いると見込まれており、こうした人材の登用を促進していくとともに、教員登用の複線化を進める観点から、教員免許状未取得者への特別免許状の活用を促進することが重要である。

現在、教員免許状を有しない者にも教員採用試験の出願を認め、合格後に臨時免許状又は特別免許状を取得させて採用している都道府県は12県のみ(平成17年度)であるが、小学校での採用実績はなく、中学校・高等学校での工業、商業、農業又は看護の専門的な科目においてでしか実施されていない。

また、団塊世代の大量退職期を間近に控え、特に都市部では既に小学校教員の大量採用期に入り実質合格倍率が急激に低下していることにかんがみれば、小学校においても優れた資質能力をもった多様な人材を確保するために教員の採用選考を改善・充実させる必要がある。

これらを踏まえ、多様な人材を確保するための方策として、全国規模で学校段階、公私の別、教科を問わず、教員免許状を有していないが、担当する教科に関する専門的知識経験又は技能を有し、また、社会的信望や教員の職務を行うのに必要な熱意と識見を持っている者に対して、特別免許状の授与を前提とした採用選考を実施することについて、積極的に活用するよう、各都道府県教育委員会や学校法人等に促すべきである。また、その際、特別免許状制度について、制度の趣旨等を広く周知徹底し、その活用促進を図ることが必要であり、その一環として、各任命権者において免許状未取得者に係る特例的取扱いの状況を含め、採用選考の状況を広く公表するよう促すべきである。

なお、各都道府県教育委員会等においては、上記のような採用選考を実施する際には、免許状未取得者も応募できる旨を志願者側にも周知徹底すべきである。【平成17年度中に措置】

#### イ 特別免許状の活用の促進

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観点から、特別免許状の活用を促進する必要がある。同免許状は、大学での教員養成教育を受けていない者に教員免許状を授与するために昭和63年に制度化され

たものであるが、授与件数は制度創設から平成 16 年度までの 16 年間で合計しても 149 件にすぎず、当該期間の採用総数約 32 万人に対して極めて少数にとどまっている。

したがって、特別免許状の授与については、面接等を中心とした、教員としての最低限度の資質のチェックを行う客観的な仕組みとする必要がある。具体的には、現在、特別免許状授与のための教育職員検定の受検に際しては、任命権者・雇用者による推薦が必要とされているが、都道府県教育委員会や学校法人等の任命権者・雇用者は、特定分野に秀でた能力を有する者の雇用が必要となった際に、推薦すべき者を迅速かつ適切に選出・雇用できるよう、日頃から、教育に対する熱意と識見を持ち、専門的知識・技能を有する社会人経験者を幅広く発掘・把握するよう努めることが必要である。その際、本人の資質を証明できる第三者（当該者の採用を希望する学校長等の任命権者・雇用者以外の者）による任命権者・雇用者への事前の推薦を活用するなど、特別免許状の活用を促進するようにすべきである。また、任命権者・雇用者と授与権者の間で、第三者による任命権者・雇用者への事前の推薦を踏まえつつ、教育職員検定の必要書類、学識経験者の意見聴取事項についてあらかじめ取り決めを行うなど、事務手続きの簡素化、迅速化を図り、特に私立学校採用への志願者で普通免許状を持たない者が、私立学校において特別免許状の授与の申請が負担となることによって、事実上不利に扱われることのないように配慮するよう努めるべきである。併せて、他県の特別免許状を有している者については、実務等の観点で、その実績を考慮した簡易な方式で検定を行うなど、教育職員検定の実施に当たって、状況に応じた弾力的取扱いを行うよう促すべきである。また、学校教育に関し学識経験を有する者から意見を聞くことを含む教育職員検定の透明性を確保するよう、各都道府県教育委員会に対し、適切に合否基準等の情報を公開するよう促すべきである。

加えて、特別免許状を小学校教員に拡充するなど、小学校においても優れた資質能力をもった多様な人材を確保することが重要であり、要件を満たす者であれば、国語、算数、理科、社会等、複数の教科についてそれぞれの特別免許状を授与することも十分に可能である旨を周知することも含め、小学校教員への特別免許状の授与促進を図るよう促すべきである。【平成 17 年度中に措置】

#### ウ 任期付き採用制度の活用

有為で多様な人材を確保・活用するためには、採用方法を工夫するとともに採用後の流動性を高める必要がある。現在、地方公務員の任期を定めた採用に関する法律「地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律（平成 14 年 5 月 29 日法律第 48 号）」は存在するものの、同制度を利用して公立学校の教職員を採用した

事例は数件と数えるほどしかないのが現状である。

このため、各地方公共団体において条例を制定することによって、任命権者の判断で公立学校の教職員を任期付きで任用でき、資質の高い教員に関しては、その経験等を考慮した選考による任期の定めのない任用を行うことができるものであることを周知すべきである。【平成 17 年度中に措置】

## エ 教員採用における公正性の確保

受験者の関係者の中に、教育委員会関係者、学校関係者、自治体関係者などがいることが、採用に有利に働いているのではないかという懸念が一部にあることも念頭におきつつ、教員の採用については、透明性・客観性が確保された採用選考とすることが必要である。具体的には、面接試験を重視する等、人物重視の採用選考を引き続き進めるとともに、採用の客観性・公正性が損なわれることのないよう、採用選考の実施主体である各都道府県教育委員会等に対して、それぞれが求める教員像を明確にし、学力試験問題や採用選考方法・基準を公表するとともに、面接に当たっては、多様な構成により、幅広く公正な立場から面接を行える者を確保し、選考の過程での利害関係者による接触等を排除するなど、採用選考の透明性・客観性を高め、採用が厳正かつ公正に行われることにより教育への信頼が確保されるよう努めることを促すべきである。【平成 17 年度中に措置】

教員任用・評価・処遇制度の改革 ～児童生徒・保護者の意向を反映した教員評価の実現に向けて～

## 【問題意識】

教員としての適格性は実践を通じて培われるものであることから、採用後において教育現場での実績等を定期的に評価する仕組みを確立することが不可欠であり、教員の指導力等の影響を最も受ける児童生徒・保護者がそこに関与しないとすればそれはもはや評価と呼ぶに値しない。

また、そのような評価の結果、継続的に指導力不足と看做され、教員としての責任を十分に果たすことができない者が教育現場にとどまることはユーザーである児童生徒・保護者にとって極めて問題が大きい。しかしながら、1年間の条件附採用期間の評価において学校側が採用不可との意見を教育委員会に対して具申することは稀であり、1年間という期間も教員としての適格性を判定するには短すぎる。前出の内閣府「教育委員会・学校法人アンケート、および教員アンケート」において、条件附採用期間が有効に機能していると思うかどうかを尋ねたところ、都道府県教育委員会の

38.3%から「現在の制度はあまり有効に機能していないと思う」との回答が寄せられた。任命権者として実際に制度を運用する立場にある都道府県教育委員会の約4割が有効に機能していないと感じている事実を前にして改革は焦眉の急である。

正式採用後においては、特に公立学校教員の場合、指導力不足の教員に対して適切な処分を行うことは堅固な身分保障を持つ公務員であるが故の困難が伴う。そこで、現在の教育公務員の身分保障を緩和することについて、公立学校教員の非公務員化を含め、検討を開始すべきと考える。

さらに、指導力不足でなくとも、個々の教員の能力、実績は当然異なると考えられることから、それを処遇に的確に反映させることは教員の能力の向上、ひいては教育の質の向上にとって重要である。

イギリス、オランダ、スウェーデン等では、学校現場に対する権限委譲が進んでおり、教員評価を含めた人事権は学校長又は学校理事会の専管事項となっている。その際、学校長は児童生徒・保護者による教員評価を常時実施し処遇の客観性を担保している。ユーザーによる教員評価が直接人事権者に伝えられている点は極めて重要である。

なお、内閣府の保護者アンケートによれば、教員の能力に応じて処遇に差をつけるべきであるとする保護者が65.5%に達しており、その際、給与等の処遇を決定する基準としては「保護者からの評価」をあげる声が59.5%と最も多い。

## 【具体的施策】

これらを踏まえた上で、少なくとも以下の施策を早急に講じる必要がある。なお、何れの施策も、公務員特有の制度以外は学校段階にかかわらず私立学校にも適用すべきであることは言うまでもない。

### ア 児童生徒・保護者の意向を反映した教員評価制度・学校評価制度の確立

学校教育の成果は教員の資質と熱意に負うところが極めて大きいことから、教員がその資質能力を高め、それを最大限に発揮できるようにすることが重要である。このため、教員一人一人の能力や実績を的確に評価することが求められていることから、平成17年度中に55の教育委員会が、教員の能力や実績を評価するためのシステムに取り組んでいるところであり、そのシステムにおける結果を配置や処遇、研修等に反映するよう、取り組みを促すべきである。

その際、学校を設置・管理する教育委員会の相談体制を強化して児童生徒・保護者の教員に関する意見等を受け付け、それを教員評価に反映させる工夫をするよう促すとともに、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べきである。具体的な制度設計は各教育委員会が作成することになるが、国は、授業評価、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学校評価のガイドラインに位置付けるべきである。

【平成17年度中に措置】

#### イ 校長評価制度の確立

上記アに併せて、児童生徒・保護者は学校に対して満足しているか、学校の平均的な学力水準が向上しているか、学校選択制導入以降に児童生徒が増えているか、生徒指導の取組が適切であるかどうか等、学校管理能力など校長の能力や実績を任命権者が客観的に評価する仕組みを早急に確立するよう促すべきである。【平成17年度中に措置】

#### ウ 条件附採用期間の厳格な制度運用

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、上記ア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べきである。【平成17年度中に措置】

#### エ 指導力不足教員を教壇から退出させる仕組みの確立

いわゆる指導力不足教員は、平成12年度の65人から平成16年度は566人と認定者数は年々増加しているが、教育公務員の分限処分には困難さを伴うのが実情である。このことから、平成16年度までに構築されている全ての都道府県と指定都市において指導力不足教員に対する分限処分等の必要な措置を講じる仕組みについて、これを検証するように促すとともに、一部において取り組みが十分でないこともあり、厳正な運用を促すべきである。併せて、その際、上記アによる評価や、既に定められている指導力不足教員の人事管理システムに基づく評価を踏まえた、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の指針を任命権者が早急に策定するよう促すべきである。その際、国は指導力不足教員の分限処分に関する適切な情報提供を行うべきである。【平成17年度中に措置】

### (2) 学校の質の向上を促す学校選択の自由の徹底

## 【問題意識】

児童生徒・保護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、心身及び能力等の発達に応じて真に必要な教育サービスを受受できる環境を整えるとともに、学校の質の向上を促す必要がある。平成15年度に学校教育法施行規則（昭和22年5月23日省令11号）第32条が改正され、市町村教育委員会は就学予定者の就学すべき学校を指定する際には「あらかじめ、その保護者の意見を聴取することができる」と規定されたところであるが、これに基づき学校選択制を導入した自治体は、小学校で8.8%、中学校で11.1%と約1割にとどまっている。内閣府の保護者アンケートによれば、学校選択制に「賛成」と回答した保護者は64.2%に上っており、「反対」の10.1%を大きく上回っている。

このような中、「骨太方針2005」（平成17年6月21日閣議決定）では「学校選択制について、地域の実情に応じた導入を促進し、全国的な普及を図る」とされたところであり、学校選択制が文字どおり制度として根付くようにするための具体的な措置を講じることが求められる。

学校選択制を採用するか否かは、各市町村教育委員会の判断に依るものであり、国として強制できるものではないとの指摘も一部にあるが選択制の何よりの意義は、供給者の側に立って児童生徒・保護者をいわば教育行政の対象と捉えるのではなく、国民一人一人の教育を受ける権利を守ることにある。問題は、学校選択制の採用を市町村教育委員会に委ねるか、国として一律に決定するかではなく、児童生徒・保護者に本来与えられるべき選択権が与えられていないことにある。

したがって、市町村教育委員会が就学すべき学校を指定するという現行制度を維持する場合であっても、保護者の意見を聴き、それを尊重するのが当然であり、少なくとも就学指定の通知前に保護者の意見を聴くことを原則とすべきである。

この点、以下の施策はなお満足のものではないが、これらの措置に基づき学校選択制を導入する地域が増え、少しでも多くの児童生徒・保護者の意見が反映されるようになることを期待するとともに、当会議としては、就学通知の前に児童生徒・保護者の意見を必ず聴く仕組みを実現すべく、引き続き検討を深めていく所存である。

## 【具体的施策】

学校選択制について、市町村教育委員会がその方法や効果等について認識し、児童生徒や保護者を含む地域住民の意向を十分に踏まえつつ、その導入の是非について積極的な検討が行われるよう、学校選択制の好事例をまとめた事例集を全国に配付する。これ

にあわせて、国としても学校選択制の導入の是非について児童生徒や保護者を含む地域住民の意向を十分に踏まえた検討を各教育委員会に対して求めることとする。

また、就学すべき学校を指定した後の「変更の申立」について、学校教育法施行規則の一部を改正し、就学通知の際に、「変更の申立」ができる旨を記載するよう制度改正を行う。

さらに、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。【平成 17 年度中に措置】

### (3) 学校に関する情報公開・評価の徹底（全国的な学力調査の実施を含む）

#### 【問題意識】

児童生徒・保護者が多様な選択肢の中から、自ら確固たる意思をもって学校を選ぶことができるようにするためには、学校に関する情報公開と客観的な評価の仕組みの確立が不可欠である。現在学校は自己評価の実施と公表に努めるよう義務付けられており、また、外部評価を実施・公表する学校も増えてきているが、評価項目や評価方法は統一されておらず、公表方法にも格差があるのが現状である。

イギリス、オランダ、スウェーデン等では、国はカリキュラムの大綱や教育の到達水準を定めるにとどまり、具体的な教育方法や教科ごとの時間配分等については各学校の裁量に任せる一方、国の視学等による定期的な学校監査が実施され、その結果は統一された基準で広く公開されている。また行政機関が実施する外部監査だけでなく、学校や学校理事会が独自に児童生徒・保護者に対する満足度調査を実施し、結果についても公表している事実は示唆的であり、我が国においても見習うべき点が多い。

また、ある教員が担当する特定の学級単位の特定の科目について例えば他の教員が担当していた一年前と比べてその集団の学力が向上した、あるいは低下した場合、その貢献と責任は基本的にすべてその教員に帰属すべきものである。学級での教育作業自体が原則としてチームワークでない以上、当該教員の成果を測ることは、他の行政サービスなど、およそあらゆるサービス業と比べて極めて容易であることは疑いない。にもかかわらず、これまで教育行政当局等が教員ごとのパフォーマンスを一切明らかにしてこなかったことは、サービス提供を受ける児童生徒・保護者や教員の人件費を負担する国民に対して説明責任を欠いていたと言わざるを得ない。現在、全国的な学力到達度調査について検討が進められているが、教員評価に資するなど同調査を実効あるものとするためには、悉皆的に実施し、学校に関する情報公開の一環として学校

ごとに結果を公表する必要がある。

なお、学校に関する情報公開・評価に関する施策については、公金が投入され規制・税制等による恩典が施されている主体である限り、学校段階、公私の別、学校の運営形態にかかわらず適用すべきであることは言うまでもない。

## 【具体的施策】

「骨太方針2005」（平成17年6月21日閣議決定）において「義務教育について、学校の外部評価の実施と結果の公表のためのガイドラインを平成17年度中に策定する。」「全国的な学力調査の実施など適切な方策について、速やかに検討を進め、実施する」と決定されていることを踏まえ、少なくとも以下の施策を早急に講じる必要がある。

### 学校に関する情報公開の徹底

「骨太の方針2005」等に基づいて策定する学校評価のガイドラインの中に、各学校が公開すべき情報項目例を盛り込む。その際、資料1を踏まえるとともに、個人情報保護や児童生徒等の安全確保の観点等に配慮する。情報公開の方法については、当該学校に通学する児童生徒や保護者のみならず、広く一般市民が情報を得られるよう各学校において工夫するよう措置すべきである。【平成17年度中に措置】

### 全国的な学力調査の実施

全国的な学力調査については、小学校6年生、中学校3年生の全児童生徒が参加できる規模で平成19年度に実施する予定である。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べきである。【平成17年度検討、平成18年度速やかに措置】

## (4) バウチャー構想の実現

### 【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児童生徒・保護者の評価が反映されず、学校側には改善努力のインセンティブが働きにくい。また、児童生徒

一人あたりで見た場合、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おり、それが授業料の格差にも反映されている。一方、イギリス、オランダ、スウェーデン等の教育先進国では、児童生徒数を基準として公的助成が行われ、教育の質の維持・向上に成功している事実は、団塊世代教員の大量退職を間近に控え、少子化が進行する我が国にとっても現実的に採り得る改革方策として見習うべき点が多い。我が国においても、特区での実験的導入の可能性も視野に入れ、児童生徒数を基準とする予算配分方式に転換することが急務である。

## 【具体的施策】

「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。【平成 18 年度検討・結論】

## 資料1 各学校が公開すべき情報項目

---

### (学校運営に関する情報)

- ・ 学校の教育目標、経営方針
- ・ 学校の特色、改善が必要な点
- ・ 学校運営協議会の設置状況、保護者・児童生徒の運営に対する関与の状況
- ・ 職員会議録
- ・ 学校行事の内容
- ・ 部活動の内容

### (教科・教材等に関する情報)

- ・ 指導計画、授業時数、時間割、総合的な学習の時間の内容
- ・ 採用している教科書、副教材

### (教職員に関する情報)

- ・ 教職員の担当学年、担当教科、校務分掌
- ・ 学校長、教頭、各教職員の経歴
- ・ 教職員に対する校内研修の内容

### (就学児童・生徒に関する情報)

- ・ 欠席率
- ・ 進学実績、進路状況

### (評価に関する情報)

- ・ 保護者、児童・生徒による授業評価結果・満足度調査結果
- ・ 学校の自己評価、外部評価結果

### (会計に関する情報)

- ・ 学校の財務状況(決算報告書) 予算執行状況

### (入学、転入・転出に関する情報)

- ・ 入学者選抜の方法(選抜基準など)
- ・ 学校選択における定員超過の際の選抜基準の詳細
- ・ 転入、転出生徒数

(学校の問題に関する情報)

- ・ 生徒指導上の諸問題及びそれに対する学校による対処や指導の状況等の実態
- ・ 学校への苦情、及び改善提案に関する情報

(危機管理に関する情報)

- ・ 保健安全、防犯対策、防災対策に関する情報

### 3 農業・土地住宅分野

#### 【問題意識】

##### (1) 農業分野

少子高齢化が急速に進展し、本格的な人口減少社会が到来しようとしている中で、経済の活性化、国民生活の質的向上を図るためには、社会経済情勢の変化に対応して既存の規制や制度を不断に見直すことによって、新規参入等を通じた競争を促進し、質の高い財・サービスが合理的な価格で市場に流通するような環境を整備することが肝要である。

このような視点から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している。また、農業就業者の高齢化も進んでおり、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、手厚い国境措置や国内支持政策が維持されてきたために、抜本的な対策が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ているのが現状である。

このような状況に対して、本年3月25日に新たな「食料・農業・農村基本計画」(以下、「新基本計画」という)が閣議決定され、今後10年程度を見通した農業の構造改革の方向性が示されるなど新たな動きが出始めているところである。当会議としては、我が国農業が現在のような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とともに、競争の促進等を通じて農産物及び関連資材等の流通の合理化・効率化を進めることが重要であると考え。農業就業者の高齢化が進む中だけに、我が国の農業が産業として生き残るためには、数年のうちにこのような抜本的な改革を成し遂げることが不可欠である。

当会議としては、今回合意に至った後掲の「具体的施策」にとどまらず、以下に記述する現状等を踏まえた具体的かつ効果的な施策が早急に講じられるよう、引き続き調査審議を進める所存である。

#### 農地の効率的利用

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)の考え方に基づく農地の権利制限により、株式会社を含めた意欲と能力のある主体による農業への新規参入が制約されており、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の実現に至っていない。

農地法(昭和27年法律第229号)に基づく農地の権利取得のための要件(農地をき

ちんと耕作し、必要な農作業に従事し、効率的に耕作し、原則 50 a（北海道は 2 ha）以上の面積の農地を耕作すること等を満たすと判断される場合は、株式会社を含め経営主体の如何にかかわらず農地の所有・賃借を自由化し、意欲と経営力のある者が農業生産に参入できることとする必要があるが、現状では、法人としては農業生産法人としての参入が認められるのみで、しかも構成員、役員等の設立要件が厳しく、株式会社等の新規参入の意欲をそぐものとなっている。

また、農業経営基盤強化促進法の一部改正により、本年 9 月から、株式会社等が農業生産法人によらずに農業に直接参入する手段として特定法人貸付事業（リース特区制度の全国展開）が開始されたが、対象となる農地は担い手が不足していると市町村が判断する地域、すなわち「耕作放棄地等が相当程度存在する地域」に限定されており、あくまでも例外的な措置にとどまっている。これは、誰が効率的な担い手であるかを当該市町村等が熟知しているとの想定の下で、市町村等が担い手を選別しているのであって、新規参入者との競争を通じて最も効率的な担い手が選ばれる制度とはなっていない。

当会議としては、個人や株式会社等の新規参入を促進し、農業生産者間における適正な競争を通じ真の担い手（効率的な生産者）が決定される仕組みが、今後の農業の活性化を実現するためにも重要であると考えます。

一方、農地の徒な減少を防ぎ、優良な農地を確保していくためには、本来転用が許されるべきではない優良な農地の恣意的な転用を確実に排除する必要があります。しかしながら、都道府県知事による農地の転用許可に当たって意見を述べる農業委員会の委員構成は、地元の農業者が中心であり、自らも転用の申請者になる可能性のある者が他の農業者の申請案件について判断し意見しているのが実態である。また、農用地区域内農地を除けば、本来転用が許可されるべきでない農地も予め区分されるのではなく、転用申請があって初めて区分されており、優良な農地の確保に逆行する運用が行われかねない。

恣意的な農地転用を実効的に防止するためには、農地の利用だけではなく当該地域の土地利用全体を考慮して転用の妥当性等を意見具申する中立的なチェック機能を強化する必要があります。

#### 農業関連流通の合理化・効率化

「農協を含めた多様なサービス提供主体間での競争を促進し、流通の合理化・効率化を図るため、農協改革等を進める」（「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））ことが不可欠である。

農協に関しては、協同組合として意思決定に当たって正組合員の一人一票制が敷かれていることなどから、大規模農家よりも多数の零細兼業農家の利益が反映される傾

向があり、必ずしも意欲や能力のある農家の利益のために機能していない面があると考えられる。また、その経済事業（生産資機材の購入、農産物の販売等）は、農業経営のコスト低減やマーケットニーズに合った付加価値の高い農産物販売に必ずしもつながっておらず、継続的に赤字を計上し、信用・共済など他の事業からの利益補填に依存しているのが実態である。

農業関連の流通市場における競争が有効に機能していれば、このような状況にあっても農家の自主的な選択と農協の自助努力に委ねることが妥当である。しかし、農協及びその連合会が小規模農家の相互扶助を目的とする組合として独占禁止法（昭和22年法律第54号）の適用除外をはじめ、一般企業等との比較において特別な位置付けを与えられていることにより、農協以外の農業流通事業者との競争に影響し、農協自体の合理化・効率化を遅らせる結果になることが懸念される。

特に、信用、共済といった金融事業と経済事業等その他の事業を兼営することが農業協同組合法（昭和22年法律第132号）上認められていることによって、黒字の信用・共済事業から赤字の経済事業への補填が行われることで経済事業の合理化、効率化を遅らせること、また、過去の事案等にも見られるとおり不公正な取引等を誘発することなど、農業関連流通における競争を歪めることが懸念される。

以上のような農協の現状にかんがみれば、その事業の運営・管理において一般事業会社や金融機関以上に透明性を確保しなければならないのは当然であり、また、経済事業の現状を正確に把握し、改革を促進するための措置を講じることは喫緊の課題である。もとより不公正な取引の再発を防止する必要性については言を待たない。

## （2）土地住宅分野

現在の都市計画は、都市への急速な人口、諸機能の集中が進み、市街地の無秩序外延化が進んでいく社会経済状況のなか、集中する人口や諸機能を適正に配置することを図ってきた。しかし、今後の成熟した社会では、少子高齢化や人口の減少が進み、限られた都市空間の中で、質の高い空間や環境、防災性の向上、バリアフリー化、良好な景観が求められ、地域の実情に合わせた土地利用の適正な配分を確保していくことが重視されてきている。

特に、都市計画は土地利用の基本であり、地域の実情に合わせた土地利用の方向を示すものであるが、単に現状の土地利用を追認した消極的な用途地域の指定も見受けられ、適正に用途を配分し、望ましい市街地像の実現を誘導する目的からみて、不十分な面もある。また、価値観の多様化にともない、居住、就労その他の国民生活に大きな変化が生じており、土地利用についても更に多様化が進んでいくことが予想される。今後、中心市街地や郊外の中低層住宅街など、地域の実情に応じた土地利用を誘導し、より合理的な用途規制方策の在り方について検討する必要がある。

また、直下型地震などの災害に強いまちづくりを進めるため、老朽化した建築物や既存不適格建築物等の更新を早急に講ずるべきである。さらに、本格的な人口減少社会の到来の中で廃屋等の放置や遊休地の増加等が見られ、その地域の周辺環境に対しマイナスの影響を与えるものと考えられるが、このような低未利用地に対する対策についても検討を開始する必要がある。

また、容積率規制との関係で、鉄道や道路等への時間差料金制の導入が重要である。ラッシュ時の料金を相対的に高く、利用が少ない時間帯は割安にして、需要の平準化と混雑対策を進めるもので、今後は鉄道のみならず道路への適用についても検討するとともに、土地利用の制約をもたらす容積率規制の抜本の見直しの検討につなげる必要がある。加えて、景観規制が希少な都市空間を結果として過度に抑制することがないようにするための分析手法や仕組みの検討が引き続き必要である。

以上のほかに、これからの社会において必要とされる土地情報の中で、特に、地図情報の民間開放をする必要がある。これは、GISが普及する中で、その基盤となる、国土地理院の基本測量成果、地方公共団体等の公共測量成果を、民間でも簡単に取得可能とし、広く有効活用できる環境を整備するもので、民間の新たなビジネスの拡大に資するものと考えられる。

## 【具体的施策】

### (1) 意欲と能力のある担い手の育成・確保による農地の効率的利用

#### 担い手への直接支払制度の具体化【平成 17 年度中に法案提出】

農地を確保し、その集約化を進めていくためには、新基本計画で提示された直接支払の対象となる「担い手」を経営力のある一定規模以上の経営主体に明確に限定することが重要である。本件に関しては、本年 10 月 27 日に政府・与党の経営所得安定対策等大綱がまとめられ、一定の規模要件等の要件が設定されたところであるが、農業経営基盤強化促進法に基づく特定法人（農業生産法人以外の株式会社等の法人）が農業参入する場合についても、当該要件を満たせば直接支払の対象になるよう担保するとともに、当該要件を定期的に上方修正することができるよう、所要の措置を講ずるべきである。

#### 新規参入促進のための農業生産法人制度等の周知徹底【平成 17 年度中に結論、平成 18 年度中に措置】

意欲と能力のある者の農業への新規参入を促進させるため、農業生産法人制度等の仕組みを法律上説明している用語の定義（例えば、業務執行役員等の「農業の従

事」とは、企画管理労働、営業活動等を含む。)について、分かりやすい形によりホームページ等で周知徹底すべきである。

## (2) 農業関連流通の合理化・効率化

### 農協の経済事業改革等の推進

#### ア 全農等の経済事業改革の推進【平成 17 年度以降逐次実施】

全国農業協同組合連合会(以下「全農」という。)等において不正事件が累次にわたり発生していること等を踏まえ、農林水産省では全農に対し、その子会社を含め、事業・組織の在り方について見直しを行い、経済事業の主体を各単位農協と位置付け、複数段階での手数料を削除するなどコスト効率的な組織とすべく、本年 10 月に 7 回目の業務改善命令を発出し、全農より改善計画を提出させ指導しているところである。同改善計画は、全農の経済事業改革について、一定の期限を区切り数値目標等を設定させるものであるが、同改善計画の進捗状況を対外的に公表させるとともに、その成果を農林水産省が責任を持ってフォローアップすべきである。

#### イ 部門別損益の開示の促進【平成 17 年度中に結論、平成 18 年度中に措置】

農協における事業ごと(信用、共済、農業関連事業等)の損益の表示について、正組合員に対して各事業の実態を明確にするため、少なくとも事業管理費の約 7 割を占める人件費についても明細として部門別損益計算書に表示するとともに、同様の経営情報を外部へ開示するなど自主的な取組を促進すべきである。

#### ウ 全中監査の第三者性の強化【平成 17 年度以降逐次検討】

農協の監査については、平成 16 年の農業協同組合法改正を経て、全国農業協同組合中央会(以下「全中」という。)が一元的に実施しているが、一層の公平性、透明性を確保する観点から、全中監査の更なる第三者性の強化方策について検討すべきである。

#### 農協の不公正な取引方法等への対応強化【平成 17 年度中に結論、平成 18 年度中に措置】

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べきである。

また、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べきである。

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べきである。

農業に関する補助金の情報提供体制の整備【平成 17 年度中に結論、平成 18 年度中に措置】

農業に関する補助金については、制度的に交付先が農協に限定されているわけではないが、結果として、農協を経由して補助金へアクセスする機会が多い実態にある。農業に関する補助金についてより広く情報提供を行うため、例えば、インターネット上で当該情報のワンストップサービスを実施するなど、農業関係者が広くアクセス可能な情報提供体制を整備すべきである。

新規参入促進に係る実態把握等のための体制の整備【平成 17 年度中に結論、平成 18 年度中に措置】

農協の不祥事に関する情報に関しては、農林水産省において「農協改革ボックス」が設置されたところであるが、農協が行っている各事業について、新たな参入が妨げられたりすることがないように、関係行政庁において、法令違反等問題となる事例があった場合には、互いに情報提供を行うなど、連携を密にすべきである。

### (3) 土地住宅分野

用途地域内の建築物の用途制限の見直し

現在の用途規制は、建築基準法（昭和 25 年法律第 201 号）第 48 条の別表第 2 により各用途地域ごとに建築可能な建築物の範囲又は建築してはならない建築物の範囲が定められているが、これらによる規制は業態や外形基準により、一律に規制されている。社会・経済情勢の変化等へ弾力的かつ機動的に対応するために、用途規制の在り方について検討を行うとともに、都市の規模や機能に応じて、各用途地域で守られるべき環境基準を明確にするなど、求められる性能（周辺地域への影響度合い等）に基づく合理的な用途規制方策の在り方等について具体的に検討を進める必要がある。

地方分権が進展する今日、地方公共団体は、用途地域等の都市計画の策定や運用

に当たっては、地域住民や地域で働く者、事業者らの意向を反映する必要がある一方で、国土に占めるその地域の果たす役割、あるいは広域的な視点での望ましい都市像を考慮して検討する体制が必要である。本来の用途規制の趣旨を狭い視野で誤解した運用等が見受けられる場合もある。したがって、適宜、国から地方公共団体への適正な動機付けに基づく運用等のための積極的な情報提供を行うべきであり、さらに、広域的な調整を行う仕組みを検討する必要がある。

このため、以下の措置を講ずるべきである。

#### ア 用途規制方策の在り方の具体的検討【平成 17 年度検討開始】

用途地域において守られる環境が明確となり、公正かつ合理的な用途規制を実現するために、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、より具体的に調査・検討を進める。

また、その建築行為の周辺に対するプラスの効果とマイナスの効果とのバランスにより、弾力的に運用する方策についても合わせて検討を開始する。

#### イ 密集市街地等における老朽化した建築物の建替促進の検討【平成 17 年度検討開始、平成 18 年度中に結論】

密集市街地等においては、老朽化した建築物（既存不適格建築物や接道不良建物等を含む。）の建替えが進まない為に、地域の環境、防災上大きな問題となっている。このため、当該建築物の建替えを促進するための方策が必要であり、さらに、一定の地域への貢献がある場合に、地域の合意を前提として、建築規制等の制限を緩和することについて、建替え促進のための事業等の仕組みを含め検討を開始する。

#### 大規模店舗等の立地コントロールの適正化【平成 18 年度中に措置】

郊外部において、大規模店舗等の立地を都市計画、建築規制等による新たな法的仕組みでコントロールしようとする試みについては、既存の競合する店舗等との競争を抑制するなど需給調整や既得権擁護とならないよう措置するとともに、環境悪化、交通渋滞の激化、都市基盤施設の利用効率の低下、集積による利便の増進など、土地利用の外部性をコントロールする観点から運用されるよう措置すべきである。また、中心市街地において、有効利用されずに放置されるといった、低未利用地に対する対策についても検討すべきである。

#### 一般道路における道路空間と建築物の立体的利用【平成 17 年度以降継続的に検討】

中心市街地においては、街区が小さいために、周辺も含めた一定規模の街区全体を整備することが求められるケースもある。このような場合には、街区全体の再開発等

を行う中で既存道路の機能を確保しつつ、道路の上下空間を立体的に利用することが適当な場合も考えられる。

このため、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べきである。

#### 通勤鉄道における時間差料金制の導入【平成 17 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、今後引き続き検討を進めるべきである。

#### 景観規制の在り方に関する検討【平成 18 年度中に一部結論・逐次実施】

従来、容積率制限の目的は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されてきている。他方、景観に関する規制は、地域の良好な景観形成を図るため、建築物の形態意匠、高さ等の規制を行うものであるが、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引き続き検討を行い、一定の成果を得て、自治体に対してその成果の活用に関して、情報の提供・助言を行うべきである。

#### 借家制度の改善【平成 17 年度以降逐次実施】

定期借家制度の見直しに関して、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を廃止すること、ウ 居住用定期借家契約に関して強行規定となっている借主からの解約権を任意規定とすること、エ 家主と借主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を公正証書によらずとも締結できるようにすること等について議論があることを踏まえ、関係各方面からの求めに応じて必要な情報提供を的確・迅速に行うべきである。

また、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、付近の土地の利用状況の変化等を適切に反映した客観的な要件とすること、イ 立ち退き料を正当事由の要件として位置付けることや、その客観的な算定基準を明確にすること等について議論があることを踏まえ、関係各方面からの求めに応じて必要な情報提供を的確・迅速に行うべきである。

#### 地図情報の民間開放の推進

現在の測量法（昭和24年法律第188号）は、地図が紙ベースであった時代に作られており、地図及び地図情報の利用環境について、今日のデジタル地図を広範に利用する社会に十分適合したものとなるように見直していく必要がある。また、民間が、基本測量成果（すべての測量の基礎となる測量で国土地理院の行うものにより得られた測量成果）、公共測量成果（測量に要する費用の全部若しくは一部を国又は公共団体が負担し、若しくは補助して行う測量により得られた測量成果）を利用しようとした場合、その目的に応じて、複製承認（測量法第29条、43条）、使用承認（測量法第30条、44条）の申請を、国土地理院の長、測量計画機関の長に対し行うこととなっており、その際の手続きが、IT時代の今日の視点からは煩雑となっている実態が指摘されている。

このため、地図を活用した民間のビジネス機会を拡大し、営利目的・非営利目的を問わず、複製を含めてより簡単、迅速な利用を可能とするため、以下の点について検討すべきである。

ア デジタル地図を広範に利用する社会に適合するとともに、地図及び地図情報について民間が測量する場合も含め、利用者が利用しやすい環境を構築するために、法制面も含めて検討する。【平成17年度検討開始、平成18年度中に結論】

イ 複製承認、使用承認手続きについては、承認を一部不要とするなど手続きを簡素化し、民間による基本測量成果、公共測量成果の利用を活発化させる方策について検討する。【平成17年度検討開始、平成18年度中に結論】

ウ 基本測量成果、公共測量成果については、適正な対価を支払えば、営利目的でそのまま複製する場合であっても複製可能とするという方法を含め、測量成果の流通を促進するための対価及び利用制限のより効率的な在り方について検討する。また、公共測量成果に関しては、上記イ及びウを公共団体に周知するためのガイドラインの作成等についてもあわせて検討する【平成17年度検討開始、平成18年度中に結

## 論】

エ 基本測量成果のみならず、公共測量成果についても、広く一般（企業／個人）に対して、国土地理院が一括して提供するといった測量成果のインターネット上でのワンストップサービスを早期に実現すべく検討を進める。例えば、電子媒体にダウンロードして使用できるなど、デジタル情報として活用範囲の広がるようなシステム構築を考慮する。【平成 17 年度以降継続的に検討】

オ 測量の重複排除を進め、効率的な地図更新を行うために、民間も含めて、国土地理院以外が行った測量の成果をより多く基本測量成果、公共測量成果の更新に活用する方法について検討する。【平成 17 年度検討開始、平成 18 年度中に結論】

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 17 年度以降継続的に検討】

今回の構造計算書偽装問題では、建築基準法の建築確認に関し、官民を問わず検査機関のチェック機能の不備等が指摘されている。一方で、住宅の購入時には、購入者が専門知識を持たないという情報の非対称の問題があり、購入後に、住宅の瑕疵が発覚する可能性がある。確かに、住宅の品質確保の促進等に関する法律（平成 11 年法律第 81 号）により新築住宅に関しては 10 年間の瑕疵担保責任が売主等に義務付けられているが、巨額の賠償責任が発生し、売主等が経営破綻した場合など、善意の購入者が損害をすべて個人で負担するのは厳しく、このような被害者を救済する仕組みの整備を早急に検討し、結論を得るべきである。

上記の検討においては、当事者の資力も様々であるなか、被害者が救済されない事態を防ぐため、被害者救済のための手法について幅広く検討すべきである。