

## 4 国際競争力向上

### (1) 海外人材分野

#### ① 外国人住民との共生に関する課題

我が国に在留する外国人登録者数は戦後ほぼ一貫して増加を続け、平成 17 年には 200 万人の大台を突破し、平成 19 年末現在、215 万 2,973 人と過去最高を記録するに至っている。併せて我が国の総人口に占める外国人の割合も一貫して上昇を続けており、平成 19 年末には総人口の 1.69%を占めるに至っている。昨今、在留外国人の定住化が進み、今後ともこの傾向は継続すると考えられるところ、これまで以上に政府と地方公共団体が一体となって、住民としての外国人との共生の在り方についての諸検討を深化させていくことが期待される。

#### ア 在留外国人の権利・義務確保のための制度的インフラの整備

##### (ア) 問題意識

当会議では、その前身である規制改革・民間開放推進会議における検討を引き継ぎ、地方公共団体の外国人関連政策を出入国管理政策と並ぶ第 2 の柱として位置付け、政府と地方自治体が一体となって外国人の権利の保障と義務の履行を図るべきだとして、『規制改革推進のための 3 か年計画』（平成 19 年 6 月 22 日閣議決定）において「遅くとも平成 21 年通常国会までに関係法案提出」とされた一連の関係法令や制度の合理化・適正化に関する関係各省の検討状況を注視してきた。なかでも、上述の問題意識より今次の在留管理制度改革で重要と当会議が位置付ける外国人登録制度に代わる新たな外国人台帳制度の整備を巡る議論に関しては、最大の関心を持ってその動向を注視し、かつ意見してきたところにある。

外国人登録制度の見直しに関しては、遅くとも平成 21 年通常国会までの関係法案提出に向けた詳細検討のため、本年 4 月 1 日付けで総務省市町村課内に外国人台帳制度企画室が新たに設置されるなど、本件に関わる検討作業を総務省及び法務省が協力して行うことが明確になったことにより、当該台帳制度の整備作業は一步前進したといえる。

しかしながら、同台帳制度の整備と共に、「規制改革推進のための 3 か年計画」において措置することとされている、合理的な範囲での「外国人の在留に係る情報の相互照会・提供」に関しては、社会保険加入の状況、外国人の子ども就学状況、ならびに外国人成人の日本語能力に関する情報について、省庁

間の取り組みが統合的に進められてこなかった結果、現時点では制度設計が困難とされ結論が先送りされつつある。

しかしながら、これらの事項も、外国人の住民としての権利・義務の履行ならびに我が国での生活安定のために重要であるところ、外国人の履行意識が高まるよう在留資格変更及び在留期間の更新許可のガイドラインへの当該要件の織り込みを含め、関連する制度設計を促すべく、粘り強い対応が求められている。

## (イ) 検討すべき内容

### a 社会保険加入に関する迅速な省庁間連携の実現及び在留資格要件としての考慮

本邦住民がそのどちらかに加入する必要がある職域保険ないしは地域保険への加入は、日本人のみならず我が国に在留する外国人にとってもその生活環境の安定につながることから、その権利を得るための義務行為として、当該保険制度への加入徹底が求められる。

従って、出入国管理行政を所管する法務省は、職域保険ないしは地域保険に加入していることを在留資格変更及び在留期間更新の際の条件として明示的に示し、当該保険制度への外国人の加入動機付けを強化すべきである。

ところで、一般的に外国人は日本人と比較して転職頻度が高く、雇用が安定しない傾向が強いことから職域保険の加入状況の把握が難しく、職域保険に未加入の際の受け皿となる地域保険を預かる市区町村にとっては、その確認にかかる業務負担は多大なものになっている。加えて、外国人を雇用する企業の一部には、そのコンプライアンス意識の低さから、職域保険の加入を意図的に回避している事例が存在する。例えば、外国人労働者の労働契約の期間を職域保険の適用対象外となる2ヶ月以内へと短縮し、空白期間を設けて再雇用することで職域保険の適用を逃れる動きがあとを絶たない。更には、本来職域保険を提供すべき企業であるにもかかわらず、保険料負担を重荷に感じ、労使の暗黙の合意の上で職域保険へ加入しない事例もある。このように外国人を雇用する一部の企業側のコンプライアンス意識の低さ、更には、一部の外国人自身の加入意識の低さから、受け皿となる地域保険を運営する市区町村へ多大な負荷がかかっているのが現状である。

従って、政府管掌健康保険に関する基本情報を保有している社会保険庁や、外国人雇用状況届を管理する厚生労働省と市区町村との間で、合理的な範囲での情報の相互照会を実現し、個々の外国人労働者が職域保険又は地域保険

のいずれに加入しているのかについて随時確認できるようにし、仮にいずれにも加入していないことが判明した場合には、職域、地域のどちらの保険制度に加入すべきかについて即座に判定できる体制を上述の出入国管理行政上の措置と併せて構築し、当該制度への外国人の加入促進を図るべきである。

#### **b 外国人の子どもの就学状況の把握及び在留資格要件としての考慮**

外国人の子どもの就学促進は、外国人の定住化が進み、家族単位での生活が定着してきている現状において、それらの子どもの日本社会への適応能力向上、ひいては地域社会への貢献に資する観点から、我が国の社会にとっても極めて重要な課題であると言える。しかしながら、我が国に居住する外国人の子どもの保護者には日本国憲法第 26 条の教育の義務規定が適用されないとされること、また、外国人学校に通う生徒の把握方法ならびに学校そのものの取扱いに関する課題等により、不就学の子どもの正確な把握とそれらの子どもに対する行政のサポート促進には、まだまだ多くの課題が残されているのが実態である。

一方、1966 年の第 21 回国連総会において採択され、我が国も 1979 年に批准した国際人権規約「経済的、社会的及び文化的権利に関する規約（A 規約）（昭和 54 年条約第 6 号）（International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights）」を紐解くと、第 13 条 1 において、「この規約の締約国は、教育についてのすべての者の権利を認める。（The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to education.）」とされている。また同条 2（a）において「初等教育は、義務的なものとし、すべての者に対して無償のものとする。こと。（Primary education shall be compulsory and available free to all.）」とされている。同条の対象には外国人の子どもも含まれることから、少なくとも初等教育に関しては、我が国においても国籍に関係なく等しく義務教育が課せられているものと考えられる。従って、外国人への義務教育適用を巡る諸課題は認識しつつも、将来的には我が国に在留するすべての外国人の子どもに等しく初等義務教育を受けさせる方向にて、本件に係る議論は深化させていくのが筋であると考えられる。

そのため、まずは外国人の子どもの就学状況を在留資格変更及び在留期間更新時の確認事項としてガイドライン化し、外国人世帯主へ子どもを就学させることへの動機付けを出入国管理行政の観点から行い、併せて外国人の子どもの就学状況を把握する体制を構築すべきである。そして、こうして得られた就学に関する情報等を参考にしながら、既存の外国人学校の正確な把握

や、それら外国人学校の認定手法の整備など、最終的な義務教育化へ向け、一步一步課題を克服していくべきである。そして最終的には、学籍簿に登録がない初等教育対象の子どもを持つ外国人保護者については、在留資格変更・更新許可の際の欠格事項として扱うことで外国人の子どもの就学を確実なものとするべきである。

なお、外国人の子どもの就学徹底のためには、上述のような義務化を前提とした情報の整備と、それに基づく就学案内の強化に加え、例えば言葉のハンデキャップを克服するための公立学校における補講の強化等、現在就学している外国人児童のドロップアウトを予防する支援事業についても、関係者のコスト負担のあり方にも留意しながら幅広く検討する必要がある。

こうした様々な努力がひとつに束ね上げられて始めて外国人の子どもの就学は促進され、結果として子ども本人がその利益を得るだけでなく、広く社会にとっても外国人の子どもの日本社会への適応能力向上、ひいては地域社会への貢献という観点からその利益を享受することができるようになると思われる。

#### c. 外国人成人の日本語能力の認定及び在留資格要件としての考慮

総務省が設置した「多文化共生の推進に関する研究会」による「多文化共生の推進に関する研究会報告書」（2006年3月）における定義によると「多文化共生」とは、「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくこと」とされている。しかし、文化を異にする人々が、容易に文化的違いを認め合い、対等な関係を築けると考えるなら、それは現実とは程遠い。人々の間には依然として言語の壁が存在することから、それを克服する制度的インフラの整備なくしては、「多文化社会(Multicultural society)」は成立せず、ノーベル経済学賞受賞者であるアルマティア・センの言葉でいうところの「複数の単文化社会(Plural monocultural society)」を地域に生み出す危険を増大させるだけである。それは、相互に理解しあうことのできない文化の異なる集団の存在する社会であり、何か相互の誤解や摩擦が発生した際には、一触即発の危機が生じかねない不安定な社会である。従って、社会における言語の壁を少しでも低いものとするべく、在留外国人の日本語能力向上に資する制度的インフラを整備し、在留外国人の日本語習得をサポートする体制を構築することが、真の多文化共生社会の実現のためには死活的に重要である。

その検討に際しては、これまで日本語の習得に熱心な外国人に対して入管

法上なんら有利な取り扱いをしてこなかった点を改め、日本語の能力を在留資格の変更、在留期間の更新の際の確認事項とすることで、外国人への日本語習得の動機付けを行うことを検討すべきである。この際、日本語能力を在留資格取得の欠格事項とはせず、例えば、その能力に応じて許可される在留期間を延長することなど、その能力がポジティブに評価される仕組みを検討すべきである。

併せて、外国人の日本語能力の判定基準の構築に関しては、現在、日本語能力を判定する試験が各種ある中で、例えば既存の日本語能力試験は、かならずしも外国人が日本で自立するために必要な能力を検定することを目的に開発された試験ではなく、実施の頻度（年1回）や国内受験料金（5,500円）などの面でも活用しにくいとの指摘もあることから、住民としての外国人が必要とする日本語能力を測る新たな判定手法の開発を進めるべきである。なお、その開発に当たっては、以下のステップに基づき法務省以下関係省庁が連携し、早急に結論を得るべきである。①我が国で長期に生活又は就労する際に最低限必要な日本語レベルを定義する。②①で定義された日本語レベルを測定する手法を開発する。③開発された日本語試験を受験し、一定のレベルを上回る成績を残した外国人に対しては、在留資格要件の緩和を行う。

なお、開発された日本語試験において一定のレベルを下回った外国人に対しては、日本語講習への参加を奨励し、生活又は就労に必要な日本語の取得を後押しすべきである。また、在留外国人の日本語能力向上は地域社会にとっても利益があるところ、日本語講習の受講を奨励するために、一部費用の負担を公的な援助により賄うことも併せて検討すべきである。

## イ 外国人研修・技能実習制度の適正化に資する地方自治体の関与促進

### （ア）問題意識

近年、外国人研修・技能実習制度を利用して在留する外国人数は年々増加を続け、同制度を利用し技能実習への移行を目的とする在留資格変更許可を受けた人数は、平成15年に初めて2万人を突破し、平成18年には41,000人にまで達している。こうして制度の定着が加速度的に進む一方で、外国人研修・技能実習生の流入に歯止めがかからない状況が現出してきている。

同制度を利用した外国人受入れに関しては、全常勤従業員の5%以内（常勤従業員50人以下の企業については3人、100人以下の企業については6人まで）という人数規定が存在するが、制度を利用する企業・組合の増加、ならびに各企業・組合における制限枠いっぱいまでの受入れ拡大が続き、現在のところ、

受入れ人数の増加に歯止めがかからない状況にある。こうした中、同制度を利用する企業・組合が集中する地域においては、地域社会や雇用環境への影響が顕在化する可能性が高まってきている。

従って、同制度の管理が、受入れ機関及び受入れ企業任せになっている現状を改め、地域を担う地方自治体が、外国人との共生の在り方の議論のひとつとして地域における外国人研修生又は技能実習生の受入れについて、積極的な対応をとることが望まれる。

### (イ) 検討すべき内容

現在、外国人研修・技能実習制度を利用している組合名、企業名、入国者名といった一連の情報は、本制度の支援団体である財団法人国際研修協力機構（JITCO）が保有している。一方で地域振興施策を担う地方自治体による本制度への関与は、「我が国の国若しくは地方公共団体又は独立行政法人から資金その他の援助を受けてこれらの指導の下に運営されているものとして行われる研修」であることを団体監理型研修の必須要件とする法務省告示第 246 号（平成 2 年 8 月 17 日）に基づき、例えば公民館の利用の際に配慮するといった極めて抽象的な概念での支援を約束する書状を受入れ組合に提供しているだけで、現状、ほとんど存在しないといってよい。当該制度を利用して入国する外国人に関しては、受入れ組合ならびに受入れ企業が責任を持って宿泊施設を含む一切の世話をを行う体制となっており、地方自治体には手間が発生しない。

しかしながら、地方自治体の関与の有無にかかわらず着実に本制度は浸透してきており、地域によっては、外国人研修・技能実習生の存在が、地域における雇用環境に影響を及ぼしたり、地域社会との交流の欠如から住民の不安を招いたりする可能性が高まっている。従って、制度の適正化のために、地域振興と外国人受入れの在り方について、地方自治体の更なる対応が望まれるところである。

そのための手段として、現在、JITCOが保有している情報のうち、本制度を利用している組合名、企業名、企業が受け入れている外国人の人数についての情報を、それら組合ならびに企業が存在する地域の地方自治体へ、定期的に情報提供する体制を構築すべきである。

上述の体制構築により、例えば協同組合新規設立時の認可を所管する都道府県においては、制度の悪用により入管から 3 年間の受入れ停止処分を受けた組合が適切な是正措置を講じたかどうかの確認や、別の組合を設立して受入れを継続しようとした場合の抑止力としてその情報を活用することができるよう

になる。

また市区町村においては、外国人研修生や技能実習生が地域の雇用・労働条件に与える影響について、職業安定機関及び労働基準監督官署とも連携しながら定期的に点検することが可能となる。また、地域社会との適切な交流が行われているかどうかについても、地域住民とも連携しながらの確認が可能となる。こうして確認された状況に対して改善が必要と判断される場合には、JITCOに対し、当該企業ならびに受入れ組合へのJITCOによる巡回指導を依頼し、制度の適正運用の監視強化に役立てることが出来る。更には、こうした活動が活発化していくことで、それぞれの自治体が、外国人流入の現実を直視したうえで、地域振興と外国人受入れの在り方について検討を深め、一定のビジョンを持つようになることも期待される。

これら期待される効果は、すべて外国人研修・技能実習制度の更なる適正化に資することから、情報を保有するJITCOならびに地方自治体の前向きな対応が望まれる。

## ② 高度人材の受入れ促進に関する課題

### ア 東アジアにおける人材育成への貢献と内外人平等の推進

#### (ア) 問題意識

我が国の入国管理政策においては、専門的、技術的分野において大学卒業程度、実務経験10年以上、又は一定の資格等を有する者といった要件を在留資格付与の基本要件とすることで、単純労働者の受入れには慎重な姿勢を示す一方で、いわゆる「高度人材」の受入れについては積極的な姿勢を示している。

一方で、例えば看護業務や介護業務といったサービス提供者が消費者と同位置の場所まで移動する必要がある分野、すなわちサービス貿易の第4モードである「自然人の移動」を必要とする分野においては、「高度人材」であることを受入れの基本要件とした場合、送り出し国における有資格者の国外流出を加速させる恐れがあるため、送り出し国の人材育成へも配慮し、東アジア地域における専門資格者の増加につながるような制度設計が望まれる。

従って、「高度人材」の受入れ促進を検討する際には、近隣諸国である東アジア地域全体での人材開発と移動への我が国の貢献の在り方という視座を持って、その検討を深化させていくべきである。

## (イ) 検討すべき内容

### a 東アジアにおける人材育成への貢献

2006年9月に署名された日フィリピンEPAにおいて、これまで最長7年しか在留が許可されていなかった看護師と、これまで一切在留が許可されていなかった介護福祉士について、その候補者を国際約束に基づいて受け入れる枠組みが初めて提示された。同様の枠組みは、日インドネシアEPAにも盛り込まれた。具体的には、看護師についてはそれぞれの母国における看護師資格保有者であること、介護福祉士については原則としてそれぞれの母国において看護学校を卒業していること等を、その入国の条件としている。

ところで、看護師や介護福祉士といったその国の医療福祉制度の根幹を支える人材については、送り出し国からの過剰な人材流出によって、送り出し国の国内制度が崩壊することのないよう十分な配慮が求められる。

一方で、看護師、介護福祉士の両分野は、重労働であることから我が国において慢性的な人員不足に陥りつつあり、今回、両国とのEPAが署名・締結に至ったことが示すように、優秀な外国人を戦力化することへの我が国側の期待も根強い。

こうした送り出し国ならびに受入れ国双方における課題を解決する手段として、高卒以上の未資格者に対して我が国の養成施設（4年制大学相当）における勉強・研修の機会を提供し、一定期間の間に我が国の国家資格に合格した人材については、更新可能な在留資格を付与することを制度化すべきである。これにより、送り出し国の人材流出を防ぎつつ、新たに有資格者を我が国が独自に育成することになる。

そもそも医療、福祉といった、業務に従事するにあたり現地語を理解する必要のある分野における有資格者の世界的争奪戦においては、日本語習得の必要性というハンデを持つ我が国は相対的に不利であることは否めない。更には、シンガポールにおいて一定の介護業務への就労経験があれば在留資格を簡単に取得できるカナダのような事例も現出しており、我が国が日フィリピン、日インドネシアの両EPAにおいて提示した受入れ条件は、送り出し国の人々にとって最早魅力的なものであるとは言えない状況になってきている。従って、優秀で意欲ある外国人の来日を促進し、それらを積極的に戦力化する観点からも、人材育成を絡めた当該取組みは検討する価値があると考ええる。



## **b 専門資格取得者への内外人平等の推進**

優秀で意欲ある外国人の来日を促進するためには、我が国の国家資格取得によりキャリアパスの選択肢が増え、当該外国人の将来の可能性が広がる制度とすることも重要である。そうした魅力ある制度を構築するため、国内ならびに母国における取得資格を活かした形での就労場所選択の自由度を向上させることについて、積極的にその方策を検討すべきである。

国内における就労場所選択の自由度向上のためには、付与する在留資格について、真剣な検討が行われる必要がある。現在、日フィリピン、日インドネシアの両EPAの規定に基づき来日した外国人が我が国の看護師ならびに介護福祉士の国家資格を取得した場合、「特定活動」という在留資格が付与される予定になっている。当該資格での在留は、勤務先を変更するたびに在留資格変更の許可を必要とするため、転職の自由度が極めて低い。結果、当該資格で在留する外国人は、その雇用主に対して常に弱い立場に立たされることになり、雇用主の意識次第では同じ職場で働く日本人同資格取得者と比較し、相対的に劣悪な就労環境下に置かれる可能性も否定できない。

従って、こうした専門資格労働者については、それぞれの専門資格に基づき、「医療」や「福祉」といった在留資格を整備し、国内での勤務先変更の自由度を日本人の同資格取得者と同等となるようにすべきである。

加えて、将来的には、当該外国人の母国においても我が国で取得した国家資格を活かして就労できる環境を整備していくことで、我が国で育成された専門資格労働者が東アジア地域全体で還流し、我が国として、広く東アジア全体の人材開発に貢献できるようにしていくべきである。その実現のため、我が国の国家資格を東アジア諸国の国家資格として認知する可能性についても幅広く検討し、将来的には、専門資格労働者に対する内外人平等を広く東アジア全域にまで押し広げていくべきである。

## (2) 貿易分野

### ① 我が国港湾の競争力強化に資する改革

#### ア 問題意識

貿易統計によれば2004年の外国貿易輸出入貨物総量10.1億トンのうち、99.7%は港湾を経由している。貿易立国である我が国にとって、その玄関となる港湾の競争力強化は継続的に取り組むべき重要課題である。

我が国においては、国内人口が減少に向かうとされる中、港湾における取扱い貨物量が今後飛躍的に増加する見込みは少ない。従って、港湾コンテナターミナルの開発にあたっては、新規投資のコストが新設と比較し相対的に少ないと想定される既存の港湾コンテナターミナルを最大限効率的に活用することを主体に置きながら、国際物流のコストの低減、迅速性、安定性、安全性の確保、コンテナ船の大型化等輸送形態の変化への対応等、多様化するニーズを踏まえた開発を検討すべき時期にきているといえる。

そのような改革の検討にあたっては、港湾整備事業に係る国と地方自治体のあるべき役割分担についての議論や、船舶の着岸後、貨物が引き取り可能となるまでのリードタイム短縮に資する官民一丸となった取組み等、関連する検討を深化させていく必要がある。

#### イ 検討すべき内容

我が国の港湾管理者は、そのほとんどが地方自治体の一部局として発足したこともあり、経営意識を持って港湾を管理運営するという考えは希薄になりがちであった。加えて、港湾の岸壁、防波堤等の基本的施設整備に対し国庫補助を行い、かつ自治体が策定する港湾計画を審査する権限を持つ国の存在も、採算意識の向上には課題を残しがちであった。結果として、我が国の港湾の多くは、現時点において、真に効率的に管理運営されているとは言いがたい状況になっている。

従って、港湾の管理運営への独立採算制の導入を促進し、それぞれの港湾がその身の丈に合った投資を行い、かつ集荷へ向けたサービス競争が喚起されるような運営体制を早急に確立すべきである。また、これまで地方自治体単位で個別に管理されてきた港湾全体の管理体制についても、更なる効率化実現に向け既存の垣根を越えた改革が行われるべきである。

### ② 水先人制度の改革

## ア 問題意識

水先とは、船舶交通の輻輳する港や交通の難所とされる水域を航行する船舶に水先人が乗り組み、船舶を安全かつ速やかに導くものである。平成20年4月1日現在、我が国には35の水先区に655人の水先人が存在する。

我が国の水先料金はアジア近隣諸国と比較し高水準であり港湾コスト高の一因となっており、日本船主協会は、平成15年10月国土交通省に対して水先制度の抜本改革を申し入れた。これを受け、「水先制度のあり方に関する懇談会」及びその懇談会から報告を受けた国土交通省の「交通政策審議会」において、水先制度のあり方について検討が行われた経緯がある。

そうした検討を踏まえて、平成20年4月に水先料金は上限認可額の範囲内での届け出制に移行した。しかし、上限認可額はこれまでの高水準を踏襲するものであり、実際に認可された料金は上限認可額に限りなく近いのが実態である。

水先制度に関しては、①「有資格者の頭打ち・減少傾向」ならびに②「独占的地位を保障された水先人会によるコントロール」により競争原理が機能しない状況が常態化しており、結果として水先料が高止まりする傾向にある。従って、同制度の持つ船舶交通の安全確保の視点を保持しつつも、同時に一定の競争環境を担保可能な、簡素で合理的な規制を行う仕組みが求められている。

## イ 検討すべき内容

水先業務は、現在すべて水先人会を経由して行われている。平成19年4月よりスタートした競争原理導入を目的とした一連の水先関連制度改革の結果、船社による水先人個人の直接指名が可能となったものの、水先人はその活動に際して水先人会への所属が水先法第52条で義務付けられており、実際に料金改訂を伴う指名ができた例は未だひとつもない。

水先業務に関して競争原理が働かない理由のひとつは、水先法第48条において、「水先人は、水先区ごとに、一個の水先人会を設立しなければならない」とされ、一つの水先区に一つの水先人会しか設立が許されていない点にある。現在水先人会が行っている船社と水先人個人を結ぶ調整機能は、この独占的立場を利用した競争制限行為であると考えられる。更には、これまでわが国では水先人の資格要件として3,000総トン以上の船舶に3年間の船長としての実務経験を課してきたことから、昨今の日本人船員減少に伴い、早晚新規供給が必要数を割り込むことは避けられない事態となっており、水先人会内部での水先人個人間の競争も起きにくい状況となっている。

現在進められている改革である船社による水先人個人への指名権担保による競争環境の導入は、水先人会による独占の問題に加え、水先人のなり手が不足して

いる現状下においては、平成 19 年度より新たに設置された水先人養成コース修了者、すなわち実務経験の少ない新規人材の育成を阻む懸念もあり、改革の方向性としては課題が多い。従って、今後の改革の方向性としては、一つの水先区に複数の水先人会を設立することが可能となるよう関係法を改正することで競争環境が現出する体制とすべきである。

上述の改正を行えば、日本人船長を雇用する船社が独自に水先引受法人を設立し、水先業務に新規参入することで一定の競争環境が現出すると想定される。更に、複数の水先引受法人立ち上げを促進する方法としては、既存の枠組みを活かすことも考えられる。例えば今般の制度改革により 3 水先区が統合された東京湾については、水先法の規定に従い、水先人会も平成 19 年 4 月より統合されている。こういった水域については、当該改正措置により比較的容易に複数の水先引受法人が設立される可能性があるのではないかと思料する。

また、競争環境をもたらす他の選択肢として、各水先区における水先人会の会則から、競争制限行為につながる水先人会を経由しない形での水先人の水先契約締結を禁じる条文を削除することについても検討すべきである。水先人会の会則は、民間規則ではあるものの、水先法第 49 条において、「水先人は、水先人会を設立しようとするときは、会則を定め、その会則について国土交通大臣の認可を受けなければならない」、第 49 条 3 では「水先人会は、その会則を変更しようとするときは、国土交通大臣の認可を受けなくてはならない」とされ、その設立、変更に際しては国土交通大臣の認可を必要とするものである。従って、国土交通大臣がその認可を与えるに際しては、上述の競争制限行為につながる文言を会則に含むことがないように指導を行うべきである。これにより、例えば、船社に所属する日本人船長が水先人免状を取得した場合に水先人会を経由せずに直接水先業務を行うことも可能となり、水先人会による独占体制に風穴が空くことになる。

いずれにせよ、水先制度の持つ船舶交通の安全確保の重要性を鑑みつつも、同時に一定の競争環境を担保すべく、簡素で合理的な規制を行う仕組みについて幅広い検討が行われることが期待される。

### (3) 運輸分野

国民生活の基盤をなす運輸分野については、安全・安心の要素を含めた質の向上と低コスト化を目的として、陸・海・空の様々な輸送モードについて幅広く規制改革に取り組み、需給調整規制の撤廃や運賃・料金の届出制への移行等、これまでも一定の成果をあげてきたところである。

しかしながら、急速な経済のグローバル化や本格的な人口減少・高齢化社会の到来など時代の変化に的確に対応するための運輸分野の規制の不断の見直しは、国際競争力強化による成長加速、安心と豊かさの実現、地方の活力・地域生活の向上等の観点から必要不可欠であるとともに、大きな国民的ニーズが潜在する分野でもあり、引き続き安全・安心に十分配慮しつつ、より一層の利用者利便の向上や事業活動の効率化・活性化を目指して、規制改革の更なる推進に向けた取組を行っていく必要がある。

#### ① 航空分野における更なる規制改革 ～世界に開かれた日本の空の実現～

近年、経済・社会活動のグローバル化に伴いアジア地域が一体的な経済・交流圏として相互依存関係を深める中、アジアの主要国・主要都市では、国際空港の開発が急速に進んでいる。また、かつては航空大国アメリカ固有の政策であったオープンスカイ政策はEU等を含め世界的に拡大し、従来の二国間協定を基軸とする枠組みは多国間協定へと変容しつつある。

こうした状況下、我が国の国際競争力の向上を図るべく、今後航空市場の増大が特に見込まれるアジアを筆頭に、欧州、米国、豪州との充実した多様な航空ネットワークを構築する観点から、航空自由化を一層推進しつつ、首都圏空港の戦略的活用や空港のインフラ整備・運用の効率化、航空事業者の競争力向上に関わる環境整備等について、未来志向に基づき大胆かつスピード感のある改革を、世界にさきがけて実現する必要がある。

このような考え方にに基づき、規制改革会議では、昨年5月に「アジア・オープンスカイ構想と空港の効率的運営整備」を、本年2月に「空港整備法及び航空法の一部を改正する法律案に関する見解」を世に問うたところである。国際航空政策は、これら意見書に基づき一定の進展をみているが、一方で、新たな危惧や更なる論点の登場に直面していることも言を俟たない。本中間とりまとめは、このような問題意識の下、本年5月に公表した「世界に開かれた日本の空の実現を目指して」を敷衍する形で提起するものである。

#### ア 首都圏空港の戦略的活用について

首都圏の空港容量に制約のある我が国においては、増大する国際航空需要に対応し航空自由化を促進する観点から、再拡張前後を問わず東京国際空港（以下「羽田

空港」という。)の国際化の推進を図りつつ、成田国際空港(以下「成田空港」という。)の発着枠拡大や横田他首都圏二次空港の活用等による首都圏空港の容量拡大の在り方について引き続き検討する必要がある。これら施策により、2010年における首都圏の発着枠100万回(内訳:羽田空港50万回、成田空港40万回、その他10万回)を目標とすべきである。

## **(ア) 羽田の更なる国際化の推進等**

首都圏における国内航空交通の中心である羽田空港は、全国48空港との間に1日約400往復のネットワークが形成され、国内航空旅客の約6割(5,930万人:17年度実績)が集中する世界屈指の大空港である。特に特定時間帯(6:00~8:30の到着及び20:30~23:00の出発)を除く昼間時間帯(6:00~23:00)においては、就航希望が非常に多いため、国が発着枠の配分を行っており、国内旅客定期便及び国際チャーター便(羽田-ソウル金浦間及び羽田-上海虹橋間)に配分し、全て使用されている状況にある。

これまでも羽田空港の一層の円滑な運用を図る観点から、関係自治体の理解を得て、安全性に関する検証等を行いながら、滑走路占有時間の短縮等により、発着枠拡大を行ってきたところであるが、新たに4本目の滑走路等を整備し、年間の発着能力を現在の29.6万回から40.7万回に増強して、発着容量の制約の解消、多様な路線網の形成、多頻度化による利用者利便の向上を図るとともに、将来の国内航空需要に対応した発着枠を確保しつつ国際定期便の受入れを可能とする再拡張事業が実施されている。今後は、特に以下の点に留意しつつ、羽田空港の国際化の推進及び更なる有効活用について検討を進めるべきである。

### **a 羽田空港再拡張前における国際化の推進**

平成19年のアジア・ゲートウェイ構想に基づき、羽田空港では、特定時間帯における国際チャーター便の就航が可能となり、着実に就航実績が蓄積されてきているところである。

このような中で、羽田空港再拡張前における国際化の推進を図る観点から、深夜早朝時間帯及び特定時間帯において、欧米便を含む国際旅客チャーター便について、引き続き積極的に推進すべきである。その際併せて、深夜早朝における空港アクセスの改善についても検討を行うべきである。

### **b 羽田空港再拡張後における国際化の推進(国際線発着回数の3万回からの上積み、発着路線(ペリメータ規制)の在り方等)**

羽田空港再拡張後における発着枠の増加分については、国内線の需要よりも

国際線の需要の伸びが大きいことを勘案して、国際線への発着枠の配分に比重が置かれるべきであり、昼間時間帯における国際線発着枠について3万回から可能な限りの上積みを行うべきである。

また、再拡張後における国際定期便の路線選定において勘案する需要や路線の重要性の判断基準の明確化を行うにあたっては、欧州、米国、豪州も「羽田にふさわしい路線」に含まれると解釈した上で、利用者全体の便益の大きさを考慮すべきである。

さらに、深夜早朝時間帯における滑走路運用においては、羽田発の長距離国際線の運航を阻害することがないように配慮すべきである。

#### **c 羽田空港再拡張後における国際貨物専用便の運航可能時間帯の在り方**

羽田空港再拡張後における国際貨物専用便の運航可能時間帯については、22時～7時までには制限する運用案を緩和すべきである。

#### **d 羽田空港再拡張前後を問わず、更なる発着枠拡大に向けた検討**

羽田空港の発着枠に関しては、高速離脱誘導路の整備等に伴い、平成19年9月から1日当たり10便増加されることとなったところである。一方で、首都圏の空の玄関の一翼を担う羽田空港に対する乗入需要が依然として旺盛であることから、引き続き羽田空港の容量拡大について検討を行う必要がある。

具体的には、羽田空港を使用する必要のない公用機等の他空港への配分等を通じて、現行の公用機等枠の一部を活用することや、滑走路占有時間の更なる短縮や飛行ルート・管制方式・誘導路・滑走路の改善や見直し等により、発着枠の拡大を図るべきである。併せて、政府は、関係自治体と調整の上、飛行ルートの拡大を可能とする決定を行うべきである。

以上の諸課題について、羽田空港再拡張前後を問わず引き続き検討を行い、容量拡大に向けて可能な限りの施策を講じることで、将来的に羽田空港の発着回数を50万回まで拡大することについて検討すべきである。

### **(イ) 成田空港の発着枠拡大の検討**

成田空港は、昭和53年の開港以来国際航空交通における我が国の表玄関として重要な役割を果たしてきたが、現時点でその処理能力がほぼ限界に達しており、諸外国からの強い増便・新規乗入要請に対応できない状況となっている。

このような中、更に増大する国際航空需要に対応するため、国と成田国際空港株式会社は、地元との協議を進め、北伸による暫定平行滑走路の2,500m化の早期実現を図るとともに、発着回数の更なる増加に取り組むことで、現状の20万回

の発着回数を将来的に 40 万回に拡大するべく、検討を進める必要がある。

### **(ウ) 横田他首都圏二次空港の活用等の検討**

現在、首都圏空港の拠点空港として定期航空便を受け入れているのは、羽田、成田の両空港に限定されている。このような中、二次空港の活用は、それぞれの地域の航空需要に対応し、首都圏の航空需要の一翼を担う役割を果たすものとして、全体の容量拡大に資するだけでなく、LCCの発展にとっても大きな役割を果たし、航空市場の競争の進展にも資するゆえに、その開発・整備を進めるべきである。

したがって、米軍基地である横田基地の軍民共用化については、引き続き日米両政府間の検討に一層の努力が傾注されるべきである。また、共用化を進めている自衛隊基地である百里飛行場（茨城空港）の整備を進め、早期完成・活用に努めるべきである。加えて、首都圏のその他の飛行場の活用可能性についても検討を進めることで、将来的に首都圏二次空港群の活用により、最低でも 10 万回の発着枠の確保を目指すべきである。

また、首都圏第三空港については、これまで実施されてきた検討において、東京湾における空域の確保や空港アクセスをはじめとする様々な課題が明らかになってきたが、首都圏における旺盛な航空需要等にかんがみると、羽田及び成田両空港における利用状況や中期的な動向等も踏まえつつ、長期的な視野に立って引き続き検討を行うことが望ましい。

## **イ 空港の管理・運営制度の在り方**

空港の整備・運営については、配置的側面からみたインフラ整備は概成したものと考えられることから、今後は、空港の民営化等も見据えた上で、既存ストックの有効活用による効率的・効果的な空港の管理・運営制度の在り方について検討を行う必要がある。

### **(ア) 空港の完全民営化の推進、空港会社等への外資規制の在り方及び協議会制度の在り方**

空港をめぐる社会経済情勢の変化に伴い、空港政策の重要課題は整備から運営へシフトすべきであるとの認識の下に、第 169 回国会に空港整備法及び航空法の一部を改正する法律案（以下「空港法案」という。）が提出され、平成 20 年 6 月 11 日に成立したところである。

当初の空港法案は、成田・中部・関西の 3 国際拠点空港以外の民営化を念頭に置いておらず、成田空港会社及び羽田空港のターミナルビル運営会社等について



外資規制を導入すること等を内容とするものであったことから、規制改革会議では空港法案は航空自由化の精神にもとるもの等として重大な懸念を有するに至った。このため、平成 20 年 2 月 1 日に、空港の性質によることなく全空港に民営化を可能とするスキームを導入すべきこと、国籍規制・外国人役員規制・外国人議決権規制といった外資規制を導入すべきではないこと等を内容とする「空港整備法及び航空法の一部を改正する法律案に関する見解」を公表した。その後の調整を経て、成田空港の完全民営化の在り方及び羽田空港のターミナルビル運営会社等に対する規制の在り方に関しては、平成 20 年度中に政府において検討を行い必要な措置を講ずることとされ、これら論点を除いた形で空港法案は国会に提出され、成立したところである。

これらの動きを踏まえ、今後の空港の管理・運営制度の在り方については、以下の 3 つの視点が重要である。

まず第一に、全ての空港について民営化による空港整備・運営の効率化を図るべきである。特に、完全民営化が予定されている成田、関西、中部の 3 空港については、航空需要及び関連需要を喚起していくため、多様化する利用者ニーズとサービスの連続性に配慮した、空港整備と周辺設備を一体的に運営できる組織かつ民間ならではの創意工夫を最大限発揮できる組織となり得るような環境整備を行うべきである。

第二に、空港会社の経営の自由度を高めるために、経済上の規制を原則として撤廃すべきである。その際、外国資本についても積極的に受入れることができるよう、外資規制は設けるべきではない。空港会社等への安全保障上への対処としては、資本規制（外資規制）ではなく、行為規制で対応すべきであり、外国資本と本邦資本を区別する合理的理由はない。

第三に、今般新たに設置されることとなった空港に関する「協議会制度」については、ダイヤ調整や路線開設・廃止等自由な航空輸送事業の展開を阻害しないよう、透明性・公平性の観点から適正な運用を担保するための措置を講ずるべきである。

#### **(イ) 混雑空港における需要等に対応した弾力的な空港使用料の設定方法及び発着枠取引制度の導入についての検討**

混雑空港における発着枠の配分は競争入札によることが望ましいが、その導入にいたるまでの経過措置として、以下の点をまず検討すべきである。

第一に、我が国における空港の着陸料は、機材の最大離陸重量と騒音値に応じた料金を徴収する体系となっているが、諸外国における事例を参考にしつつ、混雑料金制度など、需要等に対応した弾力的な料金設定を含めて、空港の適切な使

用料体系の在り方について検討を行う必要がある。

第二に、市場原理の活用による航空会社間の発着枠取引制度の導入の在り方についても併せて検討を行う必要がある。

#### **(ウ) 空港の民営化・独立採算化に向けた空港別収支の開示**

成田・関西・中部空港の3空港は既に完全民営化の方針が示されているところであるが、それ以外の空港についても、民営化と空港整備特別会計の見直しによって、個々の空港の収支の透明性の向上と独立採算を促し、不必要に過大な投資の抑制と効率的な運営を求め、利用者負担の公平化と航空会社の不必要な負担の抑制に努める必要がある。また、空港の管理・運営の効率性の向上、説明責任の履行といった観点から、空港別収支の開示制度の在り方についても検討すべきである。

#### **(エ) 地方空港におけるC I Qのより一層の円滑化に向けた対応の検討**

平成19年11月より、外国航空会社による地方空港への路線開設、増便等の自由化が実現し、航空当局間の交渉妥結を待つことなく、迅速な就航が可能となったところである。地方空港の利便性向上という観点からは、地方空港におけるC I Qの円滑化も重要な要素であることから、機内での対応や航空会社への委託措置なども含めて、C I Qのより一層の円滑化に向けた対応の検討を行う必要がある。

### **ウ 航空運送事業の競争力向上に資する施策及び航空自由化交渉の更なる推進等**

航空自由化の進展に伴い世界的規模での競争が進む中、本邦航空会社の競争力向上を図る観点から、グローバルな資源の活用を可能とするための環境整備について、引き続き推進する必要がある。また、航空運送事業における競争の確保を図る観点から、国際航空輸送における航空会社間の運輸協定に関する独占禁止法の適用除外制度の見直しについて、検討を行う必要がある。併せて、アジアを筆頭に、欧州、米国、豪州との航空自由化交渉の更なる推進について、検討を行う必要がある。

#### **(ア) アジアを筆頭に、欧州、米国、豪州との航空自由化交渉の更なる推進等**

かつては航空大国アメリカ固有の政策であったオープンスカイ政策が拡大しつつある中、シカゴ・バミューダ体制に基づく国際航空政策に大きな変化が現れてきており、自由化が先行した地域を中心に、既に多国間の協定も進展しつつある。

このような中、我が国においても、日韓、日タイ、日香港、日マカオ及び日ベトナム間において、空港容量に制約のある我が国の首都圏空港関連路線を除き、

相互に、乗入地点、便数の制約をなくす航空自由化が実現し、一定の進捗が見られたところではある。

しかしながら、我が国の航空自由化は最初の扉が開いたに過ぎない。これに関して最も大きな問題点は、国際航空輸送の太宗を占める首都圏空港が航空自由化の範囲外であることである。この問題を解決するためには、前述した首都圏空港容量の拡大に努力することが必要であるが、より短期的には、空港容量の拡大をともなわずとも、首都圏空港において航空会社が需要に応じ自由に路線の組み換えができるような自由化を実現することが求められる。このように、航空自由化については、あくまで首都圏空港関連路線を含めた完全航空自由化を目標としつつも、同時並行で引き続き現行の枠組みに基づきアジアの各国との自由化交渉を進め、さらに欧州・米国・豪州へと拡大するべく、航空自由化を更に推進・加速していく必要がある。

また、航空自由化政策を進めるにあたっては、従来の交渉では選択肢としてはほとんどかえりみられなかった、本邦航空会社からの委託運航やコードシェアなど自国航空会社の権益に配慮した範囲内での外国航空会社による国内運航の在り方についても併せて検討を行う必要がある。

#### **(イ) 航空運送事業者の競争力向上に資する施策等の措置**

客室乗務員の在留資格の運用の明確化については、申請者の予見可能性を高めるとともに、在留資格の決定に係る運用の明確化及び透明性の向上を図る観点から、法務省より典型的な申請事例が公表されたところである。当該事例を参考にしつつ、外国人による本邦航空会社の客室乗務員としての在留資格の申請が促進されるよう、在留資格の運用の明確化について引き続き注視していく必要がある。

また、航空安全の分野における二国間の枠組みを活用した相互認証については、それにより安全性が担保される範囲で我が国における審査を省略すべきである。現在、アメリカとの間で耐空性の分野について取極を締結するべく交渉が進められているところであり、次いで乗員の分野についても範囲を拡大することとされているところである。一方、本邦航空会社にとっての最重要課題は外国人の運航乗務員の活用を容易にすることであるとの指摘もあることから、免許取得期間の短縮化等を図るべく、特に乗員分野に関する取極の締結に向けて、より一層努力すべきである。また、アメリカ以外の国との間においても、アメリカとの取極をモデルケースとして、順次同様の枠組みを整備することを目指すべきである。

#### **(ウ) 国際航空輸送に対する独占禁止法の弾力的な適用**

我が国の航空会社が外国の航空会社と行う運賃協定等の運輸協定については、

航空法（昭和27年法律第231号）において独占禁止法の適用除外とされている。当該規定は、IATA（国際航空運送協会）において、運賃等に関する調整が実施されている実態等を踏まえ導入されているものである。

しかしながら、航空産業が成熟化し、航空自由化が進展する中で、近時、EU、米国、豪州において、国際航空における航空会社間の運輸協定に関する競争法の適用除外を見直す動きが出てくるなど、これら協定と競争法の関係をめぐる状況に大きな変化が生じてきている。

このような状況にかんがみると、我が国において国際航空における航空会社間の運輸協定に関する適用除外制度を維持することの意義は低下してきており、当該制度を維持することは我が国の航空会社が積極的な国際展開を図る上での障害となるおそれすらあるものと考えられる。したがって、同適用除外制度については、連帯運送が可能となるよう配慮した上で、廃止すべきである。

一方で、国際航空輸送においては、アライアンス内での提携関係の深化が急激な勢いで進行しつつある。アライアンス間競争が世界的潮流となる中、アライアンス間の競争促進を通じた国際航空輸送市場の活性化は積極的に評価されるべきである。このような認識の下、アライアンス内での協同化の促進を認めつつ、アライアンス間競争をより一層促進するべく、国際航空輸送に対する独占禁止法の弾力的な適用が行われる必要がある。

## **(エ) 航空運送事業者に対する外資規制の緩和**

実質的な外資参入が世界の趨勢となりつつある今日、外資規制について見直しを図り、利用者と航空会社にとって望ましい外資規制の在り方について検討を行うべきである。外資規制の緩和は、世界の資本市場からの幅広い大量な資金調達の可能性を開くとともに、財政的な危機の救済策や新たな経営のノウハウの移入、さらには低コストの委託先の選択肢を広げる点でも、本邦航空会社にとってむしろ有利となる側面があることを考慮すべきである。また、安全保障や危機管理への対応を資本構成規制という組織規制で担保することは効果的ではなく、航空会社への直接的な行為規制で対応すべきである。したがって、外国資本の活用を可能とし、本邦航空会社の競争力向上を図る観点から、現行の外資規制の緩和について検討を行うべきである。

## **② 乗合バス及び離島航路の維持・活性化方策**

地域住民の日常生活を支える公共交通機関たる乗合バス及び離島航路については、規制緩和後一定期間が経過したところである。これらモードにおける規制緩和後の状況を踏まえつつ、生活交通を確保するという観点から、地方部における乗合バス及び

離島航路の維持・活性化方策について、引き続き検討を進めていく必要がある。

## ア 乗合バス

乗合バスについては、平成14年2月の規制緩和以降、新規参入事業者の多くが既存バス事業者の子会社等の関係者であり純粋な新規参入がそれほど進んでいない状況や、バス路線の廃止縮小が顕在化している状況にある。その要因としては、モータリゼーションの進展に伴う家用自動車の普及等により乗合バスの輸送人員が減少傾向にある中、乗合バス事業そのものの経営環境が厳しいことも考えられるが、新規参入に際しての阻害要因の存在や効率的なバス路線の維持を図るためのインセンティブが働かない仕組みとなっている可能性も否定できない。一方、バスの利用形態は、大都市圏、地方都市及び過疎地で大きく異なっており、それぞれの地域が抱える課題、その対応方策も大きく異なる。

こうした状況を踏まえ、交通政策審議会「今後のバスサービス活性化方策検討小委員会」において19年6月にとりまとめられた報告書に基づき、本年度より導入されることとなった補助制度に一層の運行の効率化やコスト削減を促すインセンティブ措置については、その効果について今後、検証を行う必要がある。

また、バス路線の活性化・維持に向けた国、地方公共団体及び事業者間の連携の在り方について引き続き検討を行いつつ、効率的で利便性の高いサービスを地域住民に提供できるよう乗合バスの維持・活性化という観点から今後の更なる対応策・改善策について検討を行っていく必要がある。

## イ 離島航路

離島は、人口の大幅な減少、住民の高齢化の進行、地域産業の低迷等に直面し、離島市町村の財政力も全国と比べて低位にとどまっており、本土との経済、生活水準等の格差が生じている。その結果として、離島住民の生命線とも言うべき離島航路については、輸送人員の減少傾向が止まらず、その大半は赤字で、欠損額は拡大する傾向にある。更に近年の燃料油価格の高騰を受け、経営状況の悪化が進んでいる。

このような状況の中、離島航路に関する制度的側面に着目してみると、平成12年10月の規制緩和において、市場原理に任せた場合には適切な供給が確保されない恐れのある離島航路等について、地域住民の生活に必要な一定のサービス水準を満たすことを許可基準とする指定区間制度が導入されている。また、離島航路の維持・改善を図るための補助金の交付が従来より行われてきている。

しかしながら、離島航路においては新規参入により事業者間の競争が激化している区間の存在、その結果補助対象航路から外れる航路が存在している状況などが一

部でみられ、現行制度が地域住民の生活上必要な船舶輸送の確保方策として十分なものであるかの検証が必要と考えられる。また、離島航路の問題は、前述のような離島が抱える問題の影響を受けていることに留意して検討することも必要である。

したがって、離島航路の維持・活性化という観点から、現行制度が地域住民の生活上必要な船舶輸送の確保方策として十分なものであるかどうか、規制緩和の効果と補助制度の在り方も含め、検証を実施しつつ、有効な対応策・改善策を検討を行う必要がある。

例えば、離島航路の維持・改善を図るための国の特別の助成措置として、従来から行われてきた補助金の交付について、最低の補助金額を提示した事業者に独占的な運航権を付与するいわゆる「補助金入札制」の導入について検討をする必要がある。

また、現行の補助金制度が離島航路事業者に増収努力等をもたらす仕組みとはなっていないことから、離島航路事業者の経営努力を促進する観点から、離島航路事業者における合理化・増収に対するインセンティブ制度の導入の在り方について検討すべきである。

### ③ タクシー事業における諸問題について

タクシー事業については、平成14年2月に改正道路運送法が施行され、需給調整規制の廃止を柱とする規制緩和が行われたところである。

その後、待ち時間の短縮、多様な運賃・サービスの導入など一定の効果が現れているが、一方で、長期的な需要の減少傾向の中、タクシー車両が増加していることなどから、タクシーの経営環境は大変厳しい状況におかれている。とりわけ運転者の賃金の低下傾向は著しく、それが過労運転や安全性・サービスの質の低下等を招いているとの指摘がある。

こうした状況の中、平成18年6月以降、全国の多くの運賃ブロックにおいて、運転者の労働条件の改善を主な目的として、実質的に約12年ぶりとなる運賃改定の申請がなされ、現在、順次改定の処理が進められているところである。

このように、経営効率化・サービス多様化等の経営努力の不足、安全性・サービスの質の低下等の懸念など様々な問題が指摘されているタクシー事業について、規制緩和の効果を経営者に一層還元し、また、タクシー事業の更なる発展を目指す方向で検討を進める必要がある。

具体的には、タクシー市場における需給の不均衡の原因及び改善の必要性及び在り方、運賃規制の在り方、安全性やサービスの質に問題のある事業者の排除のための仕組み、運転者の労働条件の確保や資質の向上のための方策等について、自由な競争の中で経営努力が促され、消費者利益に的確に反映されるとともに、タクシー事業者の

経営の変革を促し、タクシー市場の構造を変える方策等について、検討を行っていく必要がある。

#### ④ 内航海運の活性化について

内航海運は、輸送効率性が高く環境保全の面でも優れた輸送特性を有しており、国内貨物輸送の約4割、とりわけ我が国の経済・国民生活を支える産業基礎物資（鉄鋼、石油、セメント等）の輸送の約8割を担う、我が国における基幹的な物流産業である。

一方で、内航海運における産業基礎物資キャリアは、少数の元請オペレーターの傘下でその他のオペレーターやオーナーが事業活動を営むという重層的な下請構造となっており、中小零細事業者がその大部分を占めている。従来は、こうした中小オーナーが、それぞれ輸送に必要な船員の雇用及び教育、船舶の建造及び保守管理等を行うことで必要な輸送能力を確保し、内航海運を支えてきた。

しかしながら、現在、船員の高齢化、若年船員の確保の困難化といった問題が深刻化しており、中小オーナーにあっては、優良な船員の確保が喫緊の課題となっている。また、運賃・用船料が長期にわたって低迷する中、内部留保の縮小、ファイナンス能力の不足、船価の高騰、船台確保の困難化等のため、船舶の代替建造を行うことも難しくなっている。

このような中、内航海運が、低廉かつ安全、安定な良質の輸送サービスを提供するという、産業界における本来の使命を引き続き果たしていくことを確保する観点から、暫定措置事業の効率化に関する方策を検討するなど、その構造改革に取り組み、内航海運の活性化に資する諸政策について検討を進める必要がある。

## (4) ネットワーク産業分野

### ① ICT（情報・通信）分野

ICT分野は、近年、その市場規模が大きく拡大するとともに、国民生活の利便性を大きく向上させる新たなサービスが次々に提供されるなど、人口減少社会下の我が国の経済を新たな成長のトレンドに乗せる大きな力を有している。

このようなICT分野の重要性を踏まえ、当会議の前身機関である規制改革・民間開放推進会議では、競争環境の整備を通じた国民利便の向上の観点から、NHK改革の一層の推進、視聴者利便の向上を図る観点からの地域免許制の見直し、通信分野における公正競争確保のための諸施策の徹底など、様々な問題提起を行ってきたところである。

これに加えて、「通信・放送の在り方に関する政府与党合意」（平成18年6月20日）、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（平成18年7月7日閣議決定）、「新競争促進プログラム2010」（平成18年9月19日）等において、ICT分野の改革の推進が求められ、関係者間の具体的な取り組みが精力的に進められているところである。

今後、当会議は、これらの取り組みの更なる加速を図るとともに、将来のあるべき姿を見据え、ICT分野の改革の推進に向けた調査審議を行う必要があると考える。その際には、例えば、郵便・信書便事業の在り方の見直し、通信市場における競争政策及びユニバーサルサービスの在り方、通信・放送の融合・連携の実態を見据えた法体系の整備等、幅広い事項について議論を深め、改革に向けて大胆な提言を行う。

#### ア 郵便・信書便事業の在り方の見直し

明治4年の近代郵便制度の創設以来、郵便事業は全国あまねく公平になるべく安い料金でそのサービスを提供するとの方針に基づき運営されている。このようにいわれるユニバーサルサービスを提供し得る主体は、長らく郵便事業当局のみであったことから、「ユニバーサルサービスとして提供されるべき郵便の範囲とは何か」について、基本に立ち戻って議論するまでもなく、「郵便事業当局が提供するサービスが郵便」であり、「郵便とは郵便事業当局が提供するサービス」であることは明らかであった。

また、信書の送達業務については、その創設以来、官による独占事業とされてきたが、平成15年4月、信書の送達についても競争を導入すべく、民間事業者の参入が制度的に可能となった。以来、短時間での配達等高付加価値のサービスを提供する特定信書便事業については、184件（平成19年2月時点）の新規参入が



なされている。その一方、葉書等の基礎的なサービスを全国で提供する一般信書便事業については、現在に至るまで全く新規参入がないという特異な事態が続いている。

このような状況下、近年、全国的にサービスを提供する宅配便事業の登場、信書便事業制度の創設、郵政事業の民営化など、郵便をめぐる社会経済情勢は大きく変化しつつある中、本来必要とされるユニバーサルサービスに関して、基本に立ち戻った検討を速やかに行わなければ、当該サービスを受けるべき消費者の状況に不公平が発生し、国民生活の維持に大きな問題を発生させるとともに、事業者間の競争をゆがめる結果ともなる。したがって、「時代に対応したユニバーサルサービスの確保」及び「郵便・信書便事業の競争促進」という命題について留意しつつ、「郵便のユニバーサルサービスの在り方」について改めて検討を行う必要がある。

まず、「時代に対応したユニバーサルサービスの確保」について検討するにあたっては、基本的な要素は守りつつも、制度的に確保すべき範囲や水準は、社会経済情勢や国民のニーズの変化に応じて、柔軟な対応が行われるべきである。その際、僻地や離島等の不採算地域でも基礎的なサービスの提供がなされるような制度設計が必要なのは当然であるが、不採算地域であってもナショナル・ミニマムとして基礎的なサービスを提供することは、本来一事業者の責任によってなすべきものではなく、国がその確保の責任を負うべきものである。したがって、ユニバーサルサービスの確保に際しては、郵便事業会社又は一般信書便事業者に一定のリザーブドエリアを留保し、当該エリアからの内部補助によって不採算地域に対する基礎的なサービスを提供する方法ではなく、諸外国でも事例があるように補助金入札制を含む国庫補助方式や基金方式も検討すべきである。

その際、郵便における不採算サービスの定義を考えるにあたっての共通費用の配賦方法については、完全配賦ベースではなく、より合理的な考え方を導入すべきである。

また、仮に現在の内部補助方式を前提とした場合であっても、リザーブドエリアへのサービスを内部補助していることを理由に、その他の領域で不透明な優遇策を与えることは認められない。

次に、「郵便・信書便事業の競争促進」については、当会議としては、信書と非信書の区別により市場を分割する合理性はなく、秘密保持等最低限必要な義務を課した上で同一の条件で活発な競争がなされることが本来望ましいと考えるが、信書と非信書の区別が慣習的に認知されていることから、当面の間は現在の区分を継続することには一定の現実性は認められる。しかしながら、民間企業同士が公平・公正な競争を行うことが、国民生活における利便性の向上において最も効

果的であることから、今後、信書領域を含めたすべての領域で、最低限必要な規律のもとで自由な競争ができるようになることが求められる。

一方で、現在の信書便制度の枠組下においての当面の課題について考えると、現行の一般信書便事業については、参入が解禁されて既に4年以上が経過しているにもかかわらず全く参入がなされないという事態は、参入に当たって求められる要件が高すぎることを潜在的に示しているものである。したがって、郵便事業と一般信書便事業の間での競争を実現するよう、例えば郵便事業会社のネットワークを利用した参入を認めることなど、一般信書便事業の参入要件を緩和すべきである。

また、国際エクスプレス郵便(EMS)についても同様にユニバーサルサービスの範囲等についての議論が必要と考える。その際には民間事業者によって提供されている国際エクスプレス便でも同様のサービスが提供されている領域については、通関手続等における民業とのイコールフットィングを確保すべきである。

以上に掲げる問題意識に基づき、ユニバーサルサービスの範囲、ユニバーサルサービス・コスト算定方法及びその確保策や国際郵便におけるEMSの範囲に関する具体的な検討について引き続き進めるべきである。

## イ 通信分野におけるユニバーサルサービス制度の在り方についての検討

通信分野における現行のユニバーサルサービス制度は、ドライカップを利用した直収電話の提供により地域通信市場分野における一層の競争の進展が見込まれること等を背景として、平成18年度より稼動したものであるが、その後、ブロードバンド化が進展しIP電話の加入者が大幅に増加する一方で、加入電話の加入者数が減少する等、回線交換網からIP網へのマイグレーションの影響が顕在化してきている。このような状況を踏まえ、IP化に対応したユニバーサルサービス制度の見直し(ユニバーサルサービスの範囲、維持に係る費用の算定方法及び費用の負担方法等)について検討する必要がある。

なお、ユニバーサルサービスの在り方を検討するにあたっては、本来、各個別市場ごとに検討するのではなく、最低限の生活であるナショナル・ミニマムを維持していく上で、一体何が必要なのか、という視点で議論を行うべきである。現在、郵便分野においては、郵政民営化等を機に、「ユニバーサルサービスとは何か」という議論が開始されたところであるが、少なくとも電気通信と郵便を含めた通信分野全体で、議論を考えていく必要がある。その際、そもそも電気通信が発達していく中で、例えば固定電話や郵便等の今後の期待される役割についても併せて整理する必要がある。以上を踏まえ、通信分野と郵便分野双方において行われる議論の内容に矛盾がないよう、今後の検討状況について引き続き注視して

いく必要がある。

## ウ 通信分野における競争促進の在り方についての検討

通信分野においては、平成 11 年に行われた N T T の再編成によって持株会社の下に東西地域会社、長距離電話会社、携帯電話会社が包摂される形となっているが、そのような体制の下では事実上独占状態にある地域通信事業とその他の事業が一体的に運営されるのではないかとの懸念があるため、N T T に対する非対称規制を残さざるを得ず、規制緩和の推進という観点からも不徹底なものとなっている。

こうした事態の改善を図るために、『通信・放送の在り方に関する政府与党合意』（平成 18 年 6 月 20 日）に基づき、平成 22 年の時点で N T T の組織問題について検討を行い、その後速やかに結論を得るとされているところであるが、I P 化時代を迎えた現在においては、アクセス部分を含めたボトルネック設備の大部分を東西地域会社が占有しているという状況には変わりはないとはいえ、電力系を始めとする光ファイバーの設置等によって通信基盤施設についても都市部では競争がみられるようになってきた。また、I P 系や無線系を含めた市場競争はここ 10 年の間に非常に伸展している。このため、市場構造や市場競争の程度に変化がみられてきていることも確かであり、したがって、今後、N T T によって次世代ネットワークが構築される中、N T T 地域会社の動向がブロードバンド市場の公正な競争と健全な発展を阻害する恐れがないよう、注視が必要であることは当然としても、変化の激しい電気通信分野においては、競争の進展に見合った規制制度の在り方を常に見直していく必要もある。

このような状況下、平成 22 年時点における N T T の組織問題についての検討に先立ち、市場構造の変化に対応し得るドミナント規制の適正な運用や次世代ネットワークに係る接続ルールの整備等の在り方について、検討を行うべきである。

具体的には、次世代ネットワーク（N G N）における接続ルール・接続料の算定方法の在り方等や N T T グループに対する累次の競争ルールの在り方等について、早急に検討を行う必要がある。

## エ 通信・放送融合法制の在り方について検討

放送分野については、昭和 25 年に電波法、放送法が成立、施行され戦後の新しい放送体制がスタートしてから既に半世紀以上が経過したところであるが、この間、地上波放送は国民生活に欠かせないメディアとして定着し、さらに、有線テレビジョン放送（C A T V）、放送衛星（B S）や通信衛星（C S）を利用した放送の開始により多メディア・多チャンネル化時代を迎えている。このような放送

事業の成長を支えたのが、受信料で成り立つNHKが行う公共放送と、広告収入で成り立つ民間放送との二元体制であり、財政基盤を異にする両者が相互に補完し刺激し合いながら、国民のニーズに対応してきた。

しかしながら、平成8年にCSデジタル放送の開始により始まったデジタル化という技術革新は、高画質化、多チャンネル化、高機能化に加え、通信をはじめ周辺産業との融合を飛躍的に進展させ、電波の有限希少性や放送の社会的影響力の大きさ等を根拠としてきた放送事業に対する規制の在り方にも大きな変化をもたらしつつある。

一方、通信分野では、昭和60年の通信の自由化及び電電公社の民営化以降、日本電信電話株式会社の再編、それと相前後する接続規制や非対称規制の導入等の公正競争条件の整備、事業区分の撤廃等の改革を経て、今や1万4,000社以上(平成20年3月現在)が新規に参入、市場規模は自由化時の約3倍の15兆7,000億円(平成16年度)にまで拡大した。また、平成13年以降、e-Japan戦略の下、公正な競争環境の整備と民間主導のインフラ整備を推進した結果、世界でも有数のブロードバンド環境が実現し(平成20年3月末におけるブロードバンドサービス契約数は2,875万件)、電話サービスのみならず、インターネット接続サービス、映像配信サービスのいわゆるトリプルプレイサービスを展開する通信事業者も現れている。

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

上記に述べたように、通信による映像配信や放送の双方向化等の近年のICT技術の急速な進歩に伴い、通信・放送に係る法制度を従来の縦割りの法制から情報通信産業の構造変化を踏まえた横割りの法制に改める方向性が検討されている。本制度改正は、無線・有線、地上波・衛星波といったハードの違いにとらわれないうシームレスな事業展開と、それに伴う一層活発な競争を可能にする点で望ましいものであり、今後予定されている具体的な制度設計に当たっては、過去のしがらみや既得権にとらわれず、各事業者の自由で活発な公正競争を通じて国民が多様で良質なサービスを享受できるような法制度となるよう、当会議としても引き続き検討を進めていく。

## ② エネルギー分野

我が国のエネルギー産業における制度改革は、90年代の産業空洞化懸念への対処を契機として、国際的に遜色ないコスト水準を目指すため、安定供給の確保や地球温暖化対策への配慮などについても考慮しつつ、漸進的に進められてきたところであり、これまでに小売り自由化範囲の拡大（電力においては高压分野まで、ガスにおいては10万㎡以上の需要家まで）や卸電力市場の整備等が図られてきたところである。しかし、改革の核とも言える事項であった「電力・ガスの小売り全面自由化」については、いまだ完全な実現を見ていないなど、その取組は道半ばにある。その結果、電気事業の小売り自由化範囲における新規参入事業者のマーケットシェアは、3%程度と依然として低く、また既存事業者間の競争に至ってはほとんど生じていない。

経済のグローバル化に伴う国際間の競争は一層激化しており、産業競争力強化や国民生活向上の観点から、これまでの方向性に沿った改革を強化・加速し、国民にとってより利便性の高いエネルギー産業へ転換していくことは喫緊の課題である。そのためには、既存事業者間並びに新規参入事業者との競争を通じた事業者による経営効率化努力を促進することで、我が国エネルギー産業の高コスト構造の改善を促すとともに、併せて、エネルギー安全保障の向上や地球環境問題への対応等についても重要課題として認識しつつ、我が国におけるエネルギー分野の更なる規制改革の在り方について、不断の見直しを行いつつ、引き続き検討を進めていくことが求められている。

### ア 電力分野における更なる規制改革

電気事業分野においては、我が国の産業競争力や国民の経済厚生の上昇を図る観点から、競争環境の整備による更なる電力料金の引下げやサービスの多様化を促すとともに、エネルギー安全保障への対応や、地球温暖化対策等の課題への対応も併せて、積極的に進めて行くことが求められる。

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

これらの競争環境の整備により、わが国の電気料金単価は平成6年度から19年度までの間で約20%低下した。特に新規参入者との競争が激しい業務用需要家の料金については、平成12年度上期から平成17年度下期の間に約30%低下するとともに、規制分野である家庭用料金についても、平成12年度から平成17年度

に約 10%低下するなど、制度改革は一定の成果を上げつつあり、電力会社間の内々格差も次第に縮小している。また、我が国と欧米先進諸国との間の電気料金の価格差は縮小・逆転している。

一方で、世界規模でのエネルギー価格が高騰する中において、小資源国である我が国のエネルギー安全保障への対応や、地球温暖化対策などの政策課題への対応も積極的に進めて行くことも重要である。特に、エネルギー・安全保障確保にとって重要となる原子力の推進については、これまで以上に積極的に取り組むべきである。

このような中、電力事業分野の改革の際に掲げられている「安定供給の確保」、「環境への適合」、「市場原理の活用による競争・効率性の促進」という3つの政策的課題は、いずれかを犠牲にして他を追求するものではないという観点から互いに排他的なものではない。むしろ、特に「市場メカニズムの活用」については、コスト低下による需要家の利益をもたらすだけでなく、需要家の需要を抑制するインセンティブを与えるという観点から、供給信頼度の向上や地球温暖化対策としても有効であることについて、改めてその重要性について認識しつつ、現行制度の枠組みに捉われることなく、不断の見直しを通じて、時代の要請に応じた望ましい電気事業制度の在り方について引き続き検討を行う必要がある。

以上のような問題意識に基づき、特に下記の点について、検討を進めていく必要がある。

#### **(ア) 卸電力取引所の活性化**

卸電力取引所については、平成 17 年 4 月の取引開始以降、取引量は徐々に増加はしているものの、我が国の小売販売電力量に対する取引所取引の比率は約 0.2%（平成 18 年度実績）にとどまっている。卸電力取引所の創設にあたっては、「全国規模での供給力確保に資すること」、「投資リスクの判断の一助となる指標価格の形成」、「需給ミスマッチ時の際の電力の販売・調達手段の充実」、といった役割が期待されていたところであるが、今後も引き続き上記役割を担うことが期待されていると考えられる中、卸電力取引所の活性化（取引メニューの充実等）について引き続き検討を進めるべきである。

例えば、取引メニューの充実としては、前日計画策定後に発電不調や需要急増等により不測の需給ミスマッチ等に対する事業者の事業リスク低減を図る観点から、前日スポット市場が閉鎖した後に開設される時間前取引市場（現物受渡しの一定時間前に電気の取引を行う市場）について、市場参加者のニーズ、系統運用への影響、費用対効果の観点を踏まえつつ、具体的制度設計について検討を行う必要がある。こうした観点から導入される時間前市場は、インバラ

ンス精算量を結果として出来る限り少なくすることに役に立ち、安定供給の確保に資することになる。

#### (イ) 託送制度等の見直し

現行のインバランス・同時同量制度については、一般電気事業者と PPS との間でイコールフットィングとなっていない、また電力需給の逼迫を緩和させるような仕組みとなっていないとの指摘がある。

したがって、インバランス精算制度全体に関しては、エリアの同時同量のために要するコストを抽出した上で、一般電気事業者と PPS が公平に負担する形に改めることで、両者を対等に扱う制度へと変更する必要がある。その際、イコールフットィングの徹底の観点から、一般電気事業者は、送配電部門収支（託送等の業務により送配電部門に生じた利益が他の部門で使われていないことを監視するために、一般電気事業者が電気事業法に基づき作成及び公表する送配電部門の業務に係る収支計算書）において、インバランス料金に関する収支を計上すべきである。

また、インバランス料金単価については、需給逼迫時に節約と増産のインセンティブを与えるために、インバランス精算の単価は、季特別に需給を反映したものとすべきである。

#### (ウ) 家庭部門を含む全面自由化に関する検討

家庭用を含む小規模需要家までの全面自由化については、「今後の望ましい電気事業制度改革の在り方について」（平成20年3月10日総合資源エネルギー調査会電気事業分科会）において、「現時点において小売自由化範囲の拡大を行うことは適切ではなく、まずは既自由化範囲において、競争環境整備に資する制度改革を実施することが適当である。当該制度改革を実施後、定期的にその効果を検証し、一定期間が経過した際には、既自由化範囲における需要家選択肢の確保状況等について再度検証を行い、その結果を踏まえて小売自由化範囲の拡大の是非について改めて検討を行うべきである。」とされたところであり、また「規制改革推進のための3か年計画（改定）」（平成20年3月25日閣議決定）においては、「電気事業分野における一層の競争促進を図るため、平成25年を目途に家庭用を含む小規模需要家までの全面自由化について検討を開始し、早期に結論を得る」とされているところである。電気事業分野における一層の競争を促進し、需要家利益の最大化を図る観点から、今後予定されている現行制度下における改革について不断の検証を行いつつ、小売の全面自由化の在り方について検討を行うべきである。

## (エ) 地球温暖化対策に資する季時別排出係数の具体的検討

地球温暖化対策としても、市場メカニズムは有効である。我が国の電力の大部分を供給している電力会社の多くは、夜間に原子力を使い、昼間には、それに加えて石油などの化石燃料も使っている。したがって、我が国でCO<sub>2</sub>排出量の最小化を図るためには、需要家に電力消費を昼から夜間にシフトさせることがきわめて重要である。

我が国においては、地球温暖化対策推進法（2005年4月改正）に基づく「温室効果ガス排出量算定・報告・公表制度」において、事業者が「電気の使用に伴う温室効果ガスの排出量」を自ら算定する制度が採用されている。しかしその際に用いる事業者別排出係数は、全日の平均排出係数として算定されている。

この全日の平均排出係数は、電力消費の昼から夜へのシフトによりCO<sub>2</sub>排出量が減る場合にも、このような時間をシフトさせるインセンティブを需要家に与えない。シフトさせるためには、排出係数として、全日ではなく、（ピーク時、中間時、オフピーク時程度に分割した）時間帯ごとの需要家の追加的な電力消費がどの程度CO<sub>2</sub>排出をもたらすかに基づく「季時別排出係数」の採用が有効である。あるいは、その最高値を基本の排出係数とした上で、そう望む供給側には「季時別排出係数」を選択させることも有効である。

以上のような問題意識に基づき、当会議として、「規制改革推進のための3か年計画（改定）」において記載されている「季時別平均排出係数」の検討状況について、必要な提言を行っていく。

## (オ) 電力メーターに関する諸論点

諸外国において、デマンドコントロールを可能とするために必要な要素として、近年注目されているスマートメーター（単なる電力量計の電子化や機能の高度化以外に、それに付随して発生するメーター・事業者間における双方向通信の仕組みや、電力会社における業務改善、顧客サービスの多様化など、スマートメーター導入を契機としたあらゆる仕組みの変革のことを指す）の導入については、ピークコントロールによる負荷平準化等により環境負荷の軽減を図る観点から、我が国においても導入することは有用ではないかとの指摘がある。

したがって、諸外国における事例を検証しつつ、スマートメーターの導入が顧客、電力会社、及び社会全体に対して与えるメリットについて、及び費用対効果等の課題について、検討を行うべきである。特に、スマートメーター導入にあたって、コスト比較分析を行う観点からも、従来の機械式の電力メーターにおけるライフサイクルコストについては、把握する必要がある。



### **(カ) 送電線及び送電料金に関する諸論点**

我が国において、電力の広域流通を確保することで、電力の効率的な安定供給確保、系統の安定性向上、及び電力流通の活性化等の促進の観点から、不可欠設備である送電ネットワーク等については、より公平で公正な利用、及び適切な設備形成を図っていく必要がある。

したがって、連系線（F C）の整備促進に資する施策については、引き続き検討を行う必要があるが、競争の当事者以外の事業者の参入余地を生じさせる枠組みや連系線整備を確実に推進するための国として役割（建設要請等も含めて）等についても留意しつつ、併せて検討を行う必要がある。

さらに、電源遠隔地化を抑制する観点から、潮流改善を図る送電料金の在り方について、検討を行う必要がある。

### **イ ガス分野における更なる規制改革**

ガス事業分野における自由化以後、競争環境の整備が随時進められてきたところであるが、家庭部門における料金（ガスの平均販売単価）の低下幅は、自由化部門における料金と比較して極めて限定的であり、我が国のガス料金水準はいまだに国際的な比較において割高感は否めない。また、事業者間の規模の格差や全国的なガス導管等の未整備により国内のガス事業者間の価格差も依然として存在する（一般ガス事業者の全国ベースでの料金格差は、最大 2.81 倍）ところである。

当会議としては、需要家利益の確保・最大化を図る観点から、小売自由化範囲の10万 $\text{m}^3$ /年未満の家庭用を含む需要家までの拡大の実施も含め、ガス事業分野において引き続き競争促進を図る必要があると考える。併せて、ガス市場における「公正性」「透明性」の一層の確保を図る観点から、現行の託送料金制度並びに託送供給関連業務に関する会計分離の在り方について検討をし、必要な措置を講ずるべきである。

また、効率的・安定的なガス供給体制の整備に資する施策も重要である。ガス導管ネットワークについて、その整備・ネットワーク化の促進を図る観点から、国と民間の役割分担、インフラ整備関連の諸制度、投資インセンティブの付与方策等の在り方についても検討すべきである。

以上のような問題意識に基づき、特に下記項目について、検討をする必要がある。

### **(ア) 託送供給における同時同量の在り方の検討**

託送供給においてネットワークの受入ガス量と払出ガス量の乖離率を一定水

準以内とすることを求める「同時同量制度」は、一般ガス事業者のネットワーク運用に支障を与えない範囲で託送供給を認めるとの考え方で導入されたものである。新規参入者（託送供給依頼者）は現在1時間あたり±10%以内の同時同量を達成することが求められ、他方で一般ガス事業者（託送供給実施者）は新規参入者と同様の1時間あたり±10%以内の同時同量は行っていないものの、託送供給依頼者からの受入ガス量を含めたネットワーク全体の供給圧力の維持・管理を行っている。

現行の同時同量制度の運用状況を見ると、現時点においては、本制度により一般ガス事業者のネットワークの運用に具体的な支障が生じていることはなく、また、過大なバックアップサービス料金等の負担をもたらしているものでもない。他方で、本制度については、一般ガス事業者のネットワークの運用と比べて新規参入者にとって過度の負担となっているのではないかと、といった指摘もある。

これらを踏まえ、あくまで現行制度は維持しつつも、託送供給実施者のネットワーク運用の実態に応じて柔軟な同時同量（例えば当事者間の合意を前提とした1日同時同量等）を可能とする仕組みの導入を、ネットワークの公平・透明な利用の観点も踏まえて検討していくべきである。

#### **(イ) 気化圧送原価の託送料金への賦課についての検討**

現在の託送料金の算定方法においては、託送供給実施者が維持・運用するLNG気化圧送設備に係るコスト（気化・圧送コスト）は、導管網全体の圧力を維持するために必要との理由から、全額を託送供給原価に算入している。ネットワークの圧力維持においては、実際には気化圧送設備と同時に製造設備についても稼働させているが、託送料金には工場の設備を細分化して託送供給に関連する費用をできる限り特定することが適当であるとの考え方に基づき、気化・圧送コストのみが限定的に算入されている。

一方で、現在の託送料金の算定方法は、託送供給の実績がまだ十分ではない時期に定められたものであり、気化・圧送コストの取扱いについても、簡易な同時同量制度の影響、設備の運用・取扱いの実態等に関する検証を進め、必要に応じて見直しを行っていくべきであるとされている。

このような中、託送供給原価における気化・圧送コストの取扱いについては、「託送供給実施者の保有する気化圧送設備は自らの需要家に供給するガスの製造にも用いられていることから、気化・圧送コスト全額を託送供給原価に算入するのではなく、コストの中身を精査した上で、真に導管網全体の圧力維持に要する部分のみを算入すべきではないか」「新規参入者も自らの気化圧送設

備を稼働して同時同量を達成することによりネットワークの維持・安定化に一定の寄与を果たしているが、託送を利用する新規参入者の需要家は、託送供給実施者の気化・圧送コストに加えて新規参入者の気化・圧送コストについても負担する形となっており、「公平性の観点から問題があるのではないか」といった指摘がなされている。

これらの指摘や、託送供給の件数、供給量が増加傾向にある中で託送供給の実態についても明らかになってきていることを踏まえれば、ネットワーク運用の実態を踏まえた適正な託送料金を実現する観点から、気化・圧送コストを含めたネットワークの維持・管理に要するコストを託送供給原価により適切に算入する方法を検討していく必要がある。

なお、検討にあたっては、少なくとも全額を託送供給関連コストとしている現行ルールは、公平性の観点から問題があると同時に託送供給の実態を適切に表していないという点で合理性に欠けることから、現行ルールを見直すことを前提として、一般ガス事業者のネットワーク管理コストだけを、一定の仮定をおいて抽出して託送供給関連コストとして扱う方法等について、検討を行い、結論を得るべきである。

## (5) 金融分野

平成8年11月に始まった「金融ビッグバン」からすでに10年以上が経過した。その間多くの金融改革が行われ、我が国の金融業界の再編も大きく進んだ。また、並行して情報化とグローバル化が大きく進展したことに伴い、金融制度の在り方も大きく変貌しようとしている。

このような状況を踏まえ、我が国の金融市場の国際競争力強化のためには、特に、「①金融機関のイノベーションを促すための環境整備」、「②信頼され魅力ある金融・資本市場の確立」が求められており、更なる金融制度改革を進める必要がある。

### ① 金融機関のイノベーションを促すための環境整備

多様化する顧客ニーズ及び情報化・グローバル化を背景に、金融商品・サービスの多様化・複雑化が大きく進展している。このような環境において、我が国が国際競争力を高めるためには、個々の金融機関が健全性を維持しつつ、イノベーティブな能力を高めることが求められている。

こうした中、金融商品・サービスの多様化・複雑化が大きく進展している環境下において、予め監督当局が些細なルールを定め、監督当局が金融機関における細かな業務のやり方まで拘束することは、金融機関のイノベーションを阻害することになりかねない。例えば、現在の「金融検査マニュアル」や「監督指針」等は画一的に金融機関の業務のやり方を実質的にはルールとして拘束しており金融機関のイノベーションを阻害しているとの指摘もある。

個々の金融機関のイノベーティブな能力を引き出すためには、大きな方向性としては、国による規制・監督といった公的関与が、金融システムの健全性や金融市場の公正性の確保、投資家保護といった政策目的に照らして、真に必要な範囲で適切な手法で行われているかを見極め、他の部分についてはできるかぎり金融機関の内部管理・市場の規律に委ねていくことが望ましい。

なお、公的関与を低下させたとしても、金融機関が市場及び利用者から求められる「経営の健全性」「利用者への適切なサービス」「取引の公正性」の水準が低下するわけではないことから、個々の金融機関は経営の自由度が高まる一方で自らの責任で適切に行動することが一層求められることとなる。金融機関のリスク管理、ディスクロージャー、ビジネス・モデル、実際の業務運営等が監督当局を意識したものではなく、市場や顧客の利益を意識した前向きなものと位置づけられることが、金融機関のイノベーションを促す観点からも望ましい姿であると考えられる。政府は、このような観点を踏まえて、適切な公的関与の範囲や手法を検討することによって、金融機関の意識改革を促す必要がある。

また、金融商品・サービスが多様化する金融・資本市場においては旧来の業態と

いう枠組みを超えて個々の金融機関が顧客の視点に立って多様な商品・サービスを提供することが求められており、金融機関の健全性の確保、利益相反による弊害や銀行等の優越的地位の濫用の防止等に留意しつつ、業務範囲規制の緩和を更に進めていく必要がある。

## ア 金融規制・監督・検査手法の見直し

目まぐるしい環境変化が続く金融分野においては、予め監督当局が些細なルールを定め、監督当局が金融機関における細かな業務のやり方まで拘束する画一的な「ルール・ベース」の規制・監督手法は、個々の金融機関における市場の実態等に則した柔軟で適切な対応を阻害するなどの弊害を生じさせる恐れがある。

個々の金融機関の自律的なイノベーションを促すためには、監督当局が必要以上に細かな点についてルールを定めたり、細かな点についてまで個別に当局の同意を得なくてはならないという手法は適切ではなく、監督当局は達成されるべき結果を示し、その結果をどのように実現するかのプロセスについては個々の金融機関の自主的な判断に委ねるべきであり、結果が実現されている限りにおいては、金融機関の判断を監督当局も事後的に尊重するといった形での規制・監督手法（いわゆるプリンシプル・ベースの規制・監督手法）を分野等に応じて適切に活用すべきである。そのためには、従来の監督指針等のルールをより簡素なものとしていくと同時に、その位置づけも明確化し、検査手法も、金融機関の内部管理態勢の点検をより重視したものに變更するなど、その手法を検討していく必要がある。

他方、一般的にプリンシプル・ベースの規制・監督手法は、金融機関の経営の自由度を高める一方で、監督当局の裁量の幅が広がり、金融機関の予見可能性は相対的に低くなる恐れがある。金融機関の予見可能性が低下することにより、金融機関の自律的でイノベティブな活動が阻害されることは、我が国の金融分野の国際競争力低下にも繋がりがねないことから、監督当局は金融機関の予見可能性を高めるための措置を講ずることが重要である。

平成20年4月18日、金融庁より「金融サービス業におけるプリンシプル」が公表された。これは、「ルール・ベースの監督とプリンシプル・ベースの監督の最適な組合せ」実現に向けた取組の第一歩と考えられるが、金融機関の自律的なイノベーションを促すための環境整備に向けて更なる検討を行う必要がある。

したがって、「ルール・ベースの監督とプリンシプル・ベースの監督の最適な組合せ」実現に向け、プレイヤーの内部規律、自主規制団体による自主規制、市場規律にゆだねる分野の拡大、金融検査マニュアルや監督指針等といった既存のルールの見直しやその位置づけの明確化、検査手法の見直し等を行うべきである。

併せて、予見可能性の向上という観点から、エンフォースメントの明確性・透

明性の向上が必要であり、検査と監督の連携強化に関する具体策の検討、デュープロセスに配慮した監督指針の運用、金融機関等と認識を共有するための対話の充実、ノーアクションレターの更なる利用促進、金融機関等から問い合わせの多いルール解釈についての金融庁の考え方を整理したQ&Aの充実等、様々な方策を検討し実施すべきである。

## イ 業務範囲規制の更なる緩和

「金融ビッグバン」構想以降、銀行本体での信託業務の解禁、投資信託の販売解禁、保険販売の解禁等、金融機関の業務範囲規制については漸次緩和が図られ、昨年の金融資本市場競争力強化プランではファイアーウォール規制の見直しが盛り込まれるなど、業務範囲規制の緩和は大きく進展している。しかし、グローバル化・情報化の進展に伴い、顧客の金融に関するニーズは常に変化、多様化しており、旧来の縦割りの業態により規制された業務範囲では各金融機関が多様化する顧客ニーズに柔軟に対応できない時代を迎えている。

また、持株会社の解禁、業態別子会社方式による相互参入の解禁を経て、金融コングロマリット化が事実上進展しているものの、現行の法規制では、グループとしては金融コングロマリットであっても、傘下の銀行、証券、保険、信託等の各種金融機能を業態ごとに規制・監督しているため、グループ全体として実質的に金融コングロマリットとして柔軟かつ機動的に顧客サービスを提供したり、リスク管理することが難しい、との指摘も聞かれる。

したがって、利用者利便の向上、金融市場の活性化、国際競争力の強化、公正な競争条件の確保等の観点から、業務範囲規制の更なる見直しが求められる。特に、コアとなる業態の付随業務として取り扱える業務との関連も整理しつつ、金融コングロマリットとして子会社・関連会社に認められる業務の範囲について、リスクの質・量やそのマネジメントが可能であること、といった判断基準を一層明確にすることにより、判断基準に整合的な形でスピーディーに業務範囲規制の緩和を行っていく必要がある。また、金融コングロマリットに対する望ましい監督態勢の在り方についても検討する必要がある。

## ② 信頼され魅力ある金融・資本市場の確立

我が国では、長きにわたりいわゆる間接金融が中心であったが、直接金融へと軸足を移して貯蓄から投資へという流れを促進し、成長産業・企業に資金が円滑に流れる構造を構築していくことが必要である。

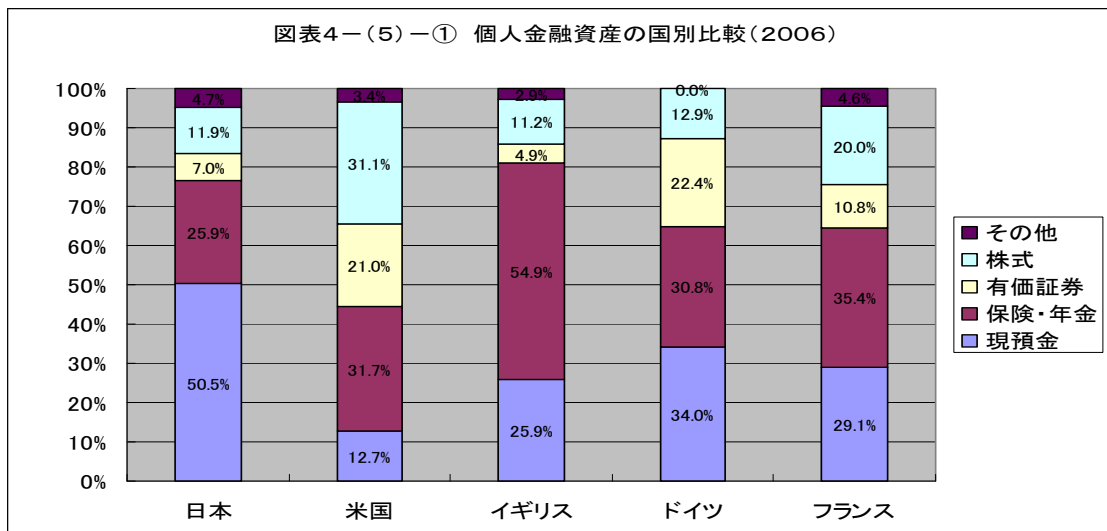
我が国の個人金融資産の50%以上が依然として現預金という金融機関が元本を保証する金融商品に占められる状況が続いており、経済成長の前提条件とも言える

リスクテイクする投資家等が少ないのが現状である。

アメリカと比べて我が国におけるリスクテイクする投資家が少ない理由は様々な要素が絡み合った結果現れている現象と考えられるが、要素の一つとして「投資家保護の考え方の違い」があると考えられる。我が国の場合、過去、業者に対し投資家利益を損なうおそれの高い取引の遂行を行為規制により禁止するという手法に基づき、投資家の保護が図られてきたという傾向が強く、アメリカでは、情報開示を前提とした自己責任原則に基づく考え方が取られていると見受けられる。

我が国の経済成長を促すためには自己責任原則に基づきリスクテイクする投資家を育成することは重要であり、その前提として市場のルールの特明確化・公正化や情報開示の徹底等、取引環境の整備により投資家保護を図ることが必要である。

また、我が国の金融・資本市場に対して国外の投資家等も積極的に呼び込む必要がある。国内外の投資家等が安心して市場に参加できるようにするためにも金融・資本市場の公正性・透明性の向上を図り、国内外の投資家等からの金融・資本市場に対する信頼を強固にしていくことが求められている。例えば、様々な公益企業等の外資規制について、現在のような外国人投資家のみを対象とした規制が必ずしも我が国の金融・資本市場の発展にとって望ましい姿なのか、国の安全や公の秩序維持については内外投資家を差別することなく、行為規制等で対応すべきではないか、といった点について検討する必要がある。



(備考) 日銀「資金循環統計」、FRB「Flow Of Funds Accounts」、ONS「National Statistics」、Deutsche Bundesbank「Germany Financial Flows」、Banque de France「National Financial Accounts」による。

なお、平成19年9月30日に証券取引法をベースとし作成された金融商品取引法が施行された。この法律は、金融・資本市場をとりまく環境変化への対応、利用者

保護ルールの徹底と利用者利便の向上、「貯蓄から投資」に向けての市場機能の確保及び金融・資本市場の国際化への対応を図ることを目的としている。また、「1. 投資性の強い金融商品に対する横断的な投資者保護法制の構築」、「2. 開示制度の拡充」、「3. 取引所の自主規制機能の強化」、「4. 不公正取引等への厳正な対応」を柱として構成されており、信頼され魅力的な金融・資本市場の確立という観点では極めて重要な役割を担うことから、今後、当会議としても法施行後の金融機関や企業の状況、金融・資本市場の状況をモニターしていく必要がある。

## ア エンフォースメントの強化と市場のルールの明確化・公正化

不公正取引や粉飾決算といった市場における悪質なルール違反に対しては、厳格な対処が必要であり、こうした違反に対するエンフォースメントの強化が望まれている。インサイダー取引等の不公正取引や粉飾決算等のディスクロージャー違反といったルール違反が次々と明るみに出てくる現状においては、エンフォースメントの実効性を向上させ、ルール違反の抑止力を高めるべきである。

したがって、相場操作やインサイダー取引など資本市場における不公正な取引に対しては、一層のエンフォースメントの強化を図るべきである。

一方、市場のルールの適用については、過度に形式的なルールの適用を行うのではなく、経済的実質も適切に考慮した運用が図られるべきである。また、市場参加者にとってルールの明確さと公正さが重要であり、ルールの適用に関する予見可能性を高め、経済活動を萎縮させないようにすることも重要である。

ルール違反に対して厳格な対処が必要であるが、ルール自体が不公正な取引等を排除するという目的に照らして適切であるかについては常に検証を行う必要がある。

例えば、インサイダー取引規制に関しては、我が国企業にとっては財務改善のための自己株取得のタイミングをなかなか見つけづらい、といった状況が惹起されているとの指摘がある。また、様々な公益企業等の外資規制については、現在のような外国人投資家のみを対象とした規制が必ずしも我が国の金融・資本市場の発展にとって望ましい姿なのか、国の安全や公の秩序維持については内外投資家を差別することなく、行為規制等に対応すべきではないか、といった点について検討する必要がある。

既に、「規制改革推進のための3か年計画（改定）」（平成20年3月25日閣議決定）において、「インサイダー取引規制における上場会社等の子会社の業務執行を決定する機関が子会社について解散を決定したことに係る軽微基準の新設」について、平成19年度検討、平成20年度結論とされたところである。市場に関わるルールが、現在の金融資本市場の実態に合い、公正で明確なものとなっている



か、について不断の検証・見直しが必要である。

したがって、インサイダー取引規制を始めとした市場に関わるルールについて不断の検証・見直しを実施すると共に、ルールの適用に関する予見可能性を高めていくための取組みを継続するべきである。

## **イ 情報開示の徹底**

金融・資本市場において市場規律を軸とした規律づけへと改革を進め、信頼され魅力的な金融・資本市場を確立するためには投資家等に対しての適切な情報開示は必要条件である。

また、昨今のいわゆる「サブプライムローン問題」を一つの契機として、金融商品・サービスの多様化・複雑化が進展する中で証券化商品等に内在するリスクに関する評価の在り方やその情報についての投資家に対する情報開示の在り方について、様々な課題や問題点が指摘されているところである。

したがって、市場の健全性を維持するために必要な証券化商品等の金融商品の情報開示の在り方を検討し、投資家に対する自主的な情報開示をいっそう促進すると同時に、監督当局としてこうした市場情報を活用する手法についても検討すべきである。