

<一般テーマ>

9 金融分野

平成8年11月に始まった金融システム改革、所謂「金融ビッグバン」以来十余年にわたり、世界の金融・資本市場のグローバル化に合わせて我が国でも銀行のリスクテイクに過度に依存した金融システムから、市場型金融により軸足を移した金融システムへの転換等、多くの金融改革が行われてきた。

一方、こうした我が国金融・資本市場のグローバル化に対応すべく、会社法や金融商品取引法の制定など、法的枠組みの整備も積極的に行われてきた。

しかし、一昨年のサブプライムローンに端を発した世界的な金融危機の広がりにより、グローバルな金融制度の在り方に様々な問題提起なされ、大きく変貌しようとしている。

こうした状況を踏まえ、我が国金融・資本市場の国際競争力強化、さらには世界の経済成長を我が国の家計の資産所得に結びつける「貯蓄から投資へ」の促進に向けて、利用者本位の健全な金融イノベーションが発揮できる環境整備や国内外から信頼される透明で公正な金融・資本市場の確立が重要である。

(1) コーポレート・ガバナンスの在り方

コーポレート・ガバナンスは、個々の企業の置かれた環境や時代、企業規模、ステージに応じて刻々と変化するものであり、唯一無二のグローバルスタンダードは存在しない。リーマンブラザーズやGMなど、米国型ガバナンスモデルを採用している企業の破綻もコーポレート・ガバナンスそれ自体の重要性をいささかも否定するものではない。むしろ経営者、経営陣の独善や暴走がいかに企業価値を破壊し、国民経済に重大な悪影響をもたらすかを示したのがこれらの事例であり、裏返せば実質論としてコーポレート・ガバナンスが機能していなかったことにこそ、これらの事案の問題の根源がある。

こうした認識を踏まえると、我が国がグローバル金融センターとして国内外機関投資家の信認を回復するためにも、グローバルな市場競争の中で日本企業が長期的、持続的に健全性を保ちながら発展していくためにも、日本企業の経営実態に合わせて、コーポレート・ガバナンスの有効性、実効性を高めていくことは必要である。

社外取締役のあり方

社外取締役の選任は国内外の投資家等からも理解しやすいコーポレート・ガバナンスの枠組みであり、経営者の説明責任の確保、第三者の視点を入れた経営判

断の担保及び経営者の暴走等の抑止といった観点からも有効性は指摘されている。

しかし、我が国には社外取締役に対応しい人材が不足しているという問題や当該企業経営に必ずしも精通していない人物を選任することに対する疑問も指摘されている。

したがって、社外取締役を一律に義務化することは現実的ではないが、社外取締役を1名ないし複数名選任した上で、監査役や内部監査・内部統制担当役員等との連携を図っていく形を我国の法制等との整合性を保ちつつ実現可能な、国際的にも通用しうる一つの望ましいモデルとして懲憑する制度的枠組みを検討すべきである。

ガバナンス機構に関する情報開示

ガバナンス機構のあり方に関しては、近年、新たに委員会設置会社制度が導入されたほか、上場会社等では、監査役設置会社についても3人以上の監査役（その半数以上が社外監査役）から成る監査役会の設置が義務付けられるなど、法制面等の措置が講じられてきた。

しかし、投資家、特に海外機関投資家からは、我が国のガバナンス機構について更に改善すべきであるとの指摘が根強い。

コーポレート・ガバナンスのあるべき姿は、個々の企業の規模、業務の内容、置かれた環境等により多様であり、一律に議論することには困難であるが、我が国がグローバル金融センターとして国内外の機関投資家の信認を回復するためには、こうした投資家の指摘に応えていく必要がある。

新たに導入された委員会設置会社制度は取締役会に高い監督機能が期待されたり、社外取締役の義務化により社外担保されるなど、委員会設置会社制度が一般的である米英を中心とする海外機関投資家に分かりやすいコーポレート・ガバナンスの仕組みである。

しかし、独自の監査役制度が一般的であった我が国において委員会設置会社制度を義務付けることは困難であると言わざるを得ない。

そこで、各企業が自ら社外取締役と監査役機能のベストミックスについて検討し、それを国内外の投資家に対して積極的に情報開示することによりガバナンス機構の公正性、透明性を担保する仕組みを検討すべきである。

エクイティファイナンスの透明性公正性の確保

第三者割当増資については、企業再建等の有効な手段である一方、支配比率の希釈化や支配権の移動の程度に関わらず、株主が直接関与することなく、取締役会の決議のみで行うことが可能であり、投資家保護の観点から大きな問題がある。

また、支配権が経営陣によって恣意的に選択されることや反社会的勢力が株主となり上場適格性を喪失することについてはコーポレート・ガバナンスの観点からも重大な問題である。

したがって、第三者割当増資に際しては、経営陣から独立した者からの意見聴取や株主総会決議などによる株主意思の確認など十分な透明性、公正性を確保する措置を講じるべきである。

内部統制報告書制度における情報開示のあり方

内部統制報告書制度は企業の財務情報等の適正性や各種経営リスク等を国内外の投資家に情報開示することにより、市場の公正な価格を醸成し、我が国金融・資本市場の透明性、公正性を確保していこうとするものである。

近年でも上場会社等の不祥事や投資家に対する説明責任が充分果たされていないといった事例が少なくないとの指摘もあり、企業の財務情報や各種経営リスク等が情報開示されることは重要である。

しかし、企業に過度な情報開示を課すことで、システムコストや事務コストが膨らみ、企業の成長を損なう結果となっているとの指摘もある。また四半期という経営の持つより本質的、戦略的な時間軸からすると極めて短い時間軸での詳細な開示や各種報告を義務付けることは、どうしても投資家と経営者の目線を短期的、近視眼的な方向へ誘導しがちである。

また、我が国の内部統制報告書制度は、会計監査人の監査報告書に「継続企業の前提」の記載等を義務付けているが、虚偽記載に罰則規定が設けられているため、会計監査人は一定の事実の存在により画一的に注記を行うなど保守的な対応とならざるを得ず、却って、投資家に有用な情報となっていないとの指摘もある。

したがって、過度、過頻度な情報開示を課すことで企業の成長を阻害したり、市場の公正な価格形成機能を阻害したりすることがないように、現行制度の運用実態とそれが本当に資本市場の活力や健全性の向上に貢献しているかについて再検証を行った上で、真に投資家に有用な内部統制報告制度における情報開示の在り方に関する検討を行うべきである。

併せて、四半期決算短信と四半期決算報告における重複情報開示項目や投資家がインターネット等で容易に取得できる記載項目等の簡素化についても検討していくべきである。

(2) インサイダー取引規制の見直し

インサイダー取引規制は、証券市場の公正性、健全性や証券市場に対する投資家の信頼を確保する目的で、会社関係者等が重要事実の発生後、公表前に重要事実を

知りながら、特定有価証券等を売買する行為等を禁止するものである。

我が国においては昭和63年に導入されて以来20年余り、同規制は基本的な枠組みを維持したまま、今日に至っているが、我が国金融・資本市場を取り巻く環境は大きく変化していることから、多方面から抜本的な見直しが必要との指摘がされている。

最近でも上場会社の役職員や会計士による悪質なインサイダー取引は後を絶たず、こうした不正取引は当然厳格に規制されるべきであり、平成20年12月、改正金融商品取引法による課徴金制度の見直しにより、対象範囲や課徴金水準の見直しが行われた。

しかし、我が国のインサイダー取引規制は包括条項と個別列挙が並存するため、規制されるべき不正取引が規制の対象から外れたり、規制の必要な無い取引が形式的に規制の対象となってしまうなど予見可能性が低いと、正常な取引を萎縮させてしまうといった指摘もある。

したがって、規制されるべき不正取引についてはより一層のエンフォースメント強化を図り、正常な取引を萎縮させないような仕組みを検討すべきである。

インサイダー取引規制の抜本の見直し

我が国では、包括条項と個別列挙方式を併用しているため規制されるべき不正取引が規制の対象から外れたり、規制されるべきではない行為が形式的に対象とされるといった弊害が指摘されている。

したがって、インサイダー取引規制についてはベターレギュレーションの観点から正常な取引を萎縮させることなく、真に悪質な不正行為が適切に規制されるよう抜本的な見直しを検討すべきである。

インサイダー取引規制における軽微基準の拡大

前述の規制されるべき不正取引を規制し、正常な取引を萎縮させないインサイダー取引規制の抜本の見直しには相応の時間を要すると考えられることから、例えば、持株会における拠出金額が一定金額以下であることや一定期間以上解約しないこと等を条件とした持株会への役職員の加入、拠出金増額についてはインサイダー取引規制の適用除外とするとか、対象企業が持株会社である場合にはインサイダー取引の基準を連結ベースとするなど、軽微基準の拡大を検討すべきである。

課徴金制度に関する事前照会制度の創設

平成20年12月、改正金融商品取引法による課徴金制度の見直しにより、対象

範囲や課徴金水準の見直しが行われる等不公正取引に対するエンフォースメントの強化は進んでいる。

しかし、不公正取引に対するエンフォースメントの強化にあたっては、予見可能性を十分に高めることが重要であり、予見可能性が高められることなく、エンフォースメントのみが強化されれば、正常な取引が萎縮してしまう懸念がある。

そこで、国税の事前照会制度と同様に、インサイダー取引規制に抵触するか否かについて事前に紹介できる仕組みを検討すべきである。

(3) 危機発生時の有事法制の見直し

米欧の金融バブル崩壊を背景に従来の金融監督手法に対する反省の機運が高まり、国際的にも抜本的な金融監督改革が議論されている。

従来の金融監督は「各金融機関（特に銀行）の健全性を確保することにより、預金者保護を達成する」という視点に立っていたが、証券化商品の発達等により様々な金融機関の行動が複合することで、リスクの質も量も変化し（合成の誤謬）結果として実体経済に甚大な被害を与えることとなったと考えられる。特に健全性規制そのものが金融機関の急激なバランスシート圧縮行動を生み、それが信用収縮を加速させるいわゆるプロシクリカリティの問題は、過去の日本の金融危機においても指摘され、今回の金融危機においても同じ問題が提起されている。

こうした反省を踏まえ、金融監督規制については個々の金融機関の健全性には充分留意しつつも、複合的な金融取引にも充分眼を配り、金融システム全体の安全性を確保していく視点が必要である。

したがって、金融コングロマリット化の進展や我が国金融・資本市場のグローバル化、高度化に合わせて、金融危機に対するマクロプルーデンス視点からの望ましい金融監督体制、基準、危機対応態勢の在り方について検討すべきである。

併せて、金融検査の透明性向上に向け、より一層の金融機関と監督当局との双方向の議論を行いやすい環境整備や検査と監督の一層の連携強化による金融検査の質的向上にも着手すべきである。

(4) 業務範囲規制の見直し

いわゆる「金融ビッグバン」構想以降、銀行本体による信託業務の解禁、投資信託の販売の解禁、保険販売の解禁等、金融機関の業務範囲規制は漸次緩和が図られてきた。

一方、金融市場におけるグローバル化、情報化の進展に伴い、顧客のニーズは多様化しており、各金融機関もこうした多様化するニーズに対応すべく、試行錯誤を繰り返している。

また、持株会社制の解禁や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進展、顧客にとっては金融サービスのワンストップショッピングが可能な体制が整備されつつある。

しかし、グループとしてのコングロマリット化が進展しても、傘下の銀行、証券、保険、信託等の金融機能毎に規制、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いった指摘もある。

当然、預金者保護、投資家保護は必要であるが、過度な預金者保護、投資家保護への傾注により、金融イノベーションを阻害することがあってはならない。

したがって、前述の危機発生時の有事法制の見直しをはじめとする金融コングロマリットに対する金融監督体制の在り方についても充分検討した上で、利用者利便の向上、金融市場のイノベーション、国際競争力強化の観点から、預金者保護、投資家保護等には十分配慮しつつ、業務範囲規制の更なる見直しを検討していくことが必要である。

銀行・保険会社本体によるリース業務の解禁

現在、銀行の子会社・関連会社ではリース業務を行うことが認められているが、銀行本体でのリース業務の取扱いは認められていないため、顧客利便性が阻害されているだけでなく、銀行がグループ経営の効率化等の観点から、組織のあり方を見直す際に経営の選択肢が狭められるとった弊害も指摘されている。

銀行の子会社・関連会社で取扱いが認められているリース業務を銀行本体で行ったとしても、業務の健全性上の懸念は少ないと考えられることから顧客利便性の更なる向上と銀行グループとしての経営の自由度拡大の観点から、銀行本体におけるリース業務の取扱いを解禁すべきである。

特にファイナンス・リースについては、リース期間内においては設備資金の貸出と同質の商品であり、銀行の本来業務との親近性も極めて高く、業務の健全性上の懸念も通常のリース業務と比較しても僅少と考えられることから、先行的に解禁すべきである。

銀行・証券のファイアーウォール規制の見直し

銀行・証券のファイアーウォール規制についても我が国金融グループにおける総合的金融サービスの提供や顧客利便性の向上、金融グループ全体でのリスク管理における機動的対応の阻害要因となっているという指摘もある。

こうした指摘を受け、銀行・証券の役職員兼職規制や顧客の非公開情報授受制限等、金融商品取引法の一部改正が行われた。

銀行・証券の役職員兼職規制の撤廃により、銀行等の職員が証券会社の職員を兼職することで、証券会社の職員として取引先企業に対し、株式公開等のアドバイスから具体的な条件提示、交渉まで行うことが可能となった。

しかし、銀行・証券の役職員兼職には証券外務員登録上の問題等もあり、金融グループにおける銀行・証券の連携は限界的となっているとの指摘もある。

また、顧客の非公開情報授受制限は見直されたものの、金融グループ内における顧客情報共有については必ずしも取扱が明確となっていないため、多様化する顧客ニーズに的確に対応した金融サービスの提供が阻害されているとの指摘もある。

したがって、利益相反管理態勢や各種リスク管理態勢の状況には充分留意しつつ、顧客利便性の向上に向け、銀行・証券のファイアーウォール規制の更なる見直しを検討すべきである。

銀行等の保険募集・販売にかかる弊害防止措置の見直し

銀行等の保険募集・販売については、保険契約者の保護に充分配慮しつつ、顧客利便性の向上に向けて漸次販売対象商品が拡大され、平成 19 年 12 月には銀行等による保険販売が全面解禁された。

一方、生命保険の募集・販売に際しては、優越的地位の濫用や圧力販売の防止などを目的とした各種弊害防止措置が課されている。

保険契約者の保護等は当然必要であるが、こうした弊害防止措置は形式的かつ一律の規制となっているため、例えば、顧客申し出であっても保険販売ができないなど顧客の自由な商品サービス選択や顧客利便性の向上を阻害しているとの指摘がある。

また、そもそも各種弊害防止措置の目的である圧力販売等は保険業法にて禁止行為と規定されているほか、本来は販売者の説明責任の着実な履行と不適切な保険募集・販売に対するエンフォースメントの強化により対処すべきものであり、各種弊害防止措置は過剰規制であるとの指摘もある。

したがって、銀行等の保険募集・販売にかかる各種弊害防止措置については、保険契約者の保護に充分留意しつつ見直しを検討すべきである。

10 独禁政策・生活基盤分野

(1) 独禁政策分野

審判制度の見直し

ア 公正取引委員会の審判制度の独立性・中立性・公平性の一層の確保

公正取引委員会の審判制度の在り方について、幅広い検討を進め、独立性・中立性・公平性の確保の促進を図るべきである。

不当表示景品類及び不当表示防止法（昭和37年法律第134号）の在り方

ア 総付景品規制及び一般懸賞規制の在り方の検討

過去の規制緩和がもたらした市場競争への影響及び現在の規制を更に緩和した際に予測される影響の分析等とあわせ、総付景品規制及び一般懸賞規制の在り方について幅広い検討を的確に行うべきである。

イ 法移管する際の的確な引継ぎ

消費者庁設置関連法案が消費者庁に移管されるに当たり、以下の内容について消費者庁に的確に引き継がれるべきである。

(ア) 従前の法目的である「公正な競争を確保」することと、改正後の法目的である「一般消費者による自主的かつ合理的な選択を阻害するおそれのある行為の制限及び禁止」することが同意義であること。

(イ) 総付景品規制及び一般懸賞規制の在り方について、更なる規制緩和の可能性を含めた検討を行うこと。

不当廉売規制の在り方

ア 不当廉売・「商品を提供しなければ発生しない費用を下回る価格設定」に関する基準の明確化

不当廉売又は「商品を提供しなければ発生しない費用を下回る対価設定」により、他の事業者の事業活動を困難にさせることは、独占禁止法により禁止されている。公正取引委員会は、これらの解釈についてガイドラインを公表しているが、事業者の予測可能性がより適切に担保されるよう、当該市場の競争の状況・程度（事業者への公的な補助・規制・保護等による特段の支援による影響、エッセンシャル・ファシリティの状況等）に応じた、基本的な考え方（共通費の配賦原則をどのように考えるかを含む）についても、明確にすべきである。

課徴金制度の在り方

ア 独占禁止法違反への制裁措置を課徴金制度へ一本化

独占禁止法違反者に対する罰則は、課徴金と刑事罰が併科される仕組みとなっており、憲法 39 条が禁ずる二重処罰に抵触する懸念があるため、どちらかの制度に一本化するのが望ましい。独占禁止法違反行為は、経済的利得を得ることを誘因としていることが明白であり、違反行為に応じた金銭的不利益処分を機動的に課す方法が効果的であると考えられるため、課徴金制度に一本化すべきである。

(2) 生活基盤分野

貸金業制度の在り方の見直し

ア 市場の実態等に関する実証的な調査・分析

リスクの低い層には低金利を、高い層には高金利を要求する仕組みは、貸し手にとってのリスク分散であるのみならず、借り手が市場から排除されないための安全装置であり、かつ、それによってリスクの高い借り手への融資が可能となるという観点から、上限金利規制の引下げは望ましくないという見方もある。貸出総量規制についても、本来は世帯収入も踏まえたうえで判断されるべき借り手の返済能力を、個人収入のみで計ろうとする等の問題がある。これらの見解を踏まえ、市場の実態を実証的な観点から調査・分析し、是正すべき点がある場合には、貸金業制度の在り方を見直すべきである。

過払い金返還請求履歴の取扱い

ア 過払い金返還請求履歴の取扱い

過払金返還請求を過去に行った者の信用リスクが高いと推定する貸金業者のために、過払金返還請求の履歴を管理し、貸金業者の与信管理に役立ててきた信用情報機関が存在するところである。一方、金融庁は、当該履歴を顧客の返済能力に関する信用情報として管理することについて、指定信用情報機関側に説明責任があるものとした。

しかし、当該履歴の管理は、多くの借り手が合理的な条件で借入れを行うことに資するもので、また、多重債務防止という法の要請に合致すると考えられる。したがって、金融庁が信用情報としての有用性がないことを実証しない限りは、指定信用情報機関が当該履歴を管理することを制限すべきではない。

1 1 地域活性化分野

国民や経済界の規制改革の要望に広く耳を傾け、丁寧に対応していく取組として、「規制改革集中受付月間」が年2回、6月（あじさい月間）と10月（もみじ月間）に実施されている。

当制度は、平成15年度よりスタートし、国民のどなたでも提案できる規制改革要望の目安箱として、主に経済団体・業界団体、民間事業者、個人の方々から毎回多くの提案がなされている。

地域活性化分野では、こうした現場からの声も十分に踏まえ、豊かな地域社会の実現に結び付く地域イノベーションや地域の生活機能向上に係る内容はもとより、縦割り行政による弊害や国と地方公共団体の狭間に陥る行政上の諸課題などを精力的に取り上げ、かつ構造改革特別区域推進本部とも密接に連携し、必要な事項については所管省庁との間で個別に審議を行うなど鋭意取組を進めているところである。引き続き、地域の産業やサービスを支える中小企業などのために、また、各地の特性に応じて民間の力を最大限に引き出し、各々の主体が創意工夫を凝らし新しい事業に取り組めるよう、地域の実情に応じた規制改革を推進していく所存である。

過疎地における福祉・介護サービスの弾力的運用

地域社会における人口減少、少子高齢化の進展に伴い、今後地方においては、年齢や障害のあるなしにかかわらず、暮らしやすい地域づくりをあらゆる観点から推進していくことがますます重要になってくると考えられている。

一つの建物の中で、高齢者から幼児、障害者などでコミュニティーを形成し、互いが触れ合うことで適度な刺激と変化を与える共生型施設（例：「富山型ディサービス」）が、各地で少しずつ広がりを見せつつある。

また、地域の限られた資源の有効活用を図る観点からも、高齢者、障害者、幼児に係るケアや相談対応については、縦割りで別々に運営するのではなく、運営に支障を来たさない範囲においては、施設や人材の一体的運用を推進していくことや過疎地などで地域の実情に応じた柔軟な対応を行うことが重要である。

しかしながら、現行の高齢者及び障害者に係るサービス・ケアについては、高齢者は介護保険料による特定財源をもとに介護保険法（平成9年法律第123号）に基づき行われている。一方、障害者は、各地方公共団体自らの財源をもとに、各々の判断により行われており、それぞれの制度体系が異なることから、高齢者・障害者の一元的対応は難しい状況にある。例えば、過疎地では、人的資源の問題等から、高齢者のための相談支援を行う地域包括支援センターと、障害者のための相談支援の体制づくりを別々に進めていくのは困難な場合が少なくなく、結果として障害者に対する相談支

援が手薄になっているという声を聞く。また、障害者の自立支援に係る共同生活援助（グループホーム）等においても、対象者が広い地域にわたって点在するため、居住支援を実施するために必要な利用定員要件を充足できないなどの課題がある。

さらに、共生型サービス・ケアの一つの手段として、10 数年以上前から地方をはじめ都市部にまで広がりを見せた「幼老統合ケア」については、各施設間で幼老統合ケアのノウハウの共有が進んでいないことが更なる定着の課題になっているとの指摘もある。

したがって、こうした問題意識に基づき、以下の諸課題に対する要望の背景やポイントを改めて整理し、今後の取り組むべき方向性や課題解決に向けた方策等について、検討すべきである。

ア 市町村窓口における地域包括支援センターに係る職員の兼務領域の拡大

高齢者に対する総合的な相談・支援拠点である地域包括支援センターの職員が、障害福祉サービスに係る相談等の兼務を行うことについては、人員配置に係る専従規定や財源構成の違い等、大きな壁が存在する。過疎地においては、人的資源の有効活用の観点からも、地域包括支援センターに係る職員について、地域の実情に応じた兼務等柔軟な対応が可能とならないか、検討すべきである。

イ 障害者支援施設の空床利用等、兼用可能な施設の拡充

障害者支援施設においては、障害者の地域生活への移行促進の流れを受け、空床増加の傾向があるが、空床を利用した高齢者の短期入所生活介護サービス等の活用については、認められていない。これは本来目的とするサービスに係る人員基準や施設基準の違いによるものであるが、障害者支援施設の中でも一定の条件を満たしたものについては許容するなど、高齢者介護サービスを行う方策がないか、検討すべきである。

ウ 障害者のグループホーム・ケアホームにおける利用定員要件の緩和等

過疎地においては、障害者を一つの事業所で一定数（4名）集めることが困難なケースが多く、自立支援給付の対象としない任意事業として住まいを提供しているケースが少なくないと言われている。地域の実情に応じた利用定員要件の緩和や障害者と認知症高齢者を併せて受け入れ対応することができないかなど、検討すべきである。

エ 「幼老統合ケア」定着に向けた取組の推進

保育園などと高齢者施設を一体運営する「幼老統合ケア」は、子どもの教育

と高齢者の健康維持にプラスに作用すると言われている一方、運営の難しさ等が定着の壁になっている。施設の効率的活用や運営の効率化等の観点から、「幼老統合ケア」の施設基準及び運営ノウハウについて、関係者をつなぐネットワークの形成促進やガイドラインの作成等について、検討すべきである。

市町村合併の影響を踏まえた既存制度（農村地域工業等導入促進法）の見直し

農村地域工業等導入促進法（昭和 46 年法律第 112 号）は、農村地域への工業等の導入を積極的かつ計画的に促進するとともに、農業従事者の工業等への就業促進、農業構造改革の推進により、農業と工業等との均衡ある発展、雇用構造の高度化に資することを目的としたものである。同法の対象となる農村地域は、農業振興地域・振興山村地域・過疎地域を有する市町村であるが、人口 20 万人以上の市、人口 10 万人以上の市のうち、人口増加率又は製造業等就業者率が全国平均値より高い市、のいずれかを満たす場合には、農村地域の適用対象から除外される。

全国的に市町村合併が進展する中、農村地域要件からはずれ、税制上の優遇措置を受けられなくなった地方公共団体が、特区・規制改革集中受付月間に規制改革要望を提出するなど、同法における農村地域要件の緩和等特例措置を求める声は、依然後を絶たない状況にある。（鳥取県鳥取市（平成 16 年合併）新潟県上越市（平成 17 年合併）佐賀県佐賀市（平成 17 年合併）宮崎県都城市（平成 18 年合併）等。）

つまり、市町村合併によって、かつての「村」が「市」になっても、中心市に力がなければ「村」であることに変わりなく、さらに人口減少や高齢化の進展などにより、過疎化が進むことも少なくないにもかかわらず、現在の農村地域要件では、適用除外とされる事例も発生し得る。

したがって、市町村合併後の同法適用の判定にあたっては、一律の数値基準で線を引くのではなく、市町村合併が進んだ実情を鑑みるとともに、来年 3 月末に時限を迎える過疎地域自立促進特別措置法（平成 12 年法律第 15 号）について、総務省過疎問題懇談会においても、「新たな過疎対策においては、市町村合併に伴う影響について、地域指定に一定の配慮を行う必要がある」との問題意識が示されていることも踏まえ、農村地域要件の見直し等について、検討すべきである。

森林バイオマス利用の支障となる行政手続きの簡素化

木くずはペレット化し化石燃料の代替品として、林地残材はチップ化し紙パルプやクッション材、燃料として利用されるなど、ますます森林バイオマスの利用が広がつつある現状を踏まえ、当会議では「規制改革推進のための第 3 次答申（平成 20 年 12 月 22 日）」において、木質バイオマスの利活用を目的とした様々な取組みを支援すべく、これらを最大限活用できる環境整備を更に進めることの重要性について働きか

けを行ってきたが、依然課題は残る。

一つ目の課題は、バーク材等の木質バイオマスが、その物の性状や取引価値の有無等にもよるが「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）に定める廃棄物とみなされる場合が多く、他者の廃棄物の収集運搬、加工等を行うには、同法の収集運搬業の許可を、バーク材等を木質ペレットに加工するためには、同法の処分業の許可をそれぞれ取得する必要がある、さらに、事業者への業の許可においては、判断基準のバラツキにより過剰な規制を課す地方公共団体もあることから、許可取得が円滑に進まず、新たな産業育成やバイオマス事業展開の大きな壁となっている点についてである。木質バイオマスにおいて、廃棄物となるか否かの判断をするに当たって、主にどのようなものが廃棄物に該当するか、また廃棄物に該当する場合には、どのようなケースであれば業の許可が得られるかについて明らかにしていくことが、新規事業者の参入促進の観点では、重要な取組であると言える。したがって、どのようなケースであれば業の許可が簡易に取得できるかを示すグッドプラクティス集を作成するなど、バイオマス資源を最大限活用できる環境整備を検討すべきである。

二つ目の課題は、バイオマス資源を燃料として利用した後の灰の処理についてである。

現在、これら燃焼灰は肥料としての活用が期待される中、「廃棄物」としてコストをかけて処分されることが多い。したがって、有害物質を含まない木質ペレット等の燃焼灰については、肥料として取り扱う地方公共団体もあることを鑑み、先進事例を収集し各地方公共団体へ情報提供するなど、燃焼灰の円滑なりサイクルの仕組みを検討すべきである。

補助対象財産の転用等に係る情報提供・周知の徹底及びフォローアップ等

「規制改革推進のための第3次答申（平成20年12月22日）」に記載のとおり、昨年、補助金を使って整備した施設の財産処分において、各府省による承認手続きの画期的な運用緩和が図られた。

しかしながら、この弾力化措置が市町村にまで十分周知されておらず、また、第3セクターや公社、外郭団体などについては、10年経過後の財産処分であっても大臣許可が必要となるなど一定の制約が残されているため、運用面で十分な効果を発揮できない懸念が残る。

したがって、引き続き各地方公共団体をはじめとする関係者に情報提供・周知の徹底を図るとともに、補助対象財産の転用等に係る実績について適宜フォローアップを行い、補助対象財産のより一層の有効活用に向けて検討すべきである。

地方公共団体ごとに異なる事務手続き等の統一化

地方自治法による自治事務について、地域主権の観点から地方公共団体が主体となって決めることは重要ではあるが、申請書の様式等事務手続きまで地方公共団体ごとにバラバラになるのは困るとの意見が多い。特に全国に事業展開する業界団体等から、煩雑であり非効率であるとの意見が多く、近年、「自治体ごとに異なる事務手続きを統一して欲しい」という要望が増えている。

例えば、全国に約5万店あるコンビニエンスストアについては、飲食店営業として各県の条例等で定めた飲食店などの施設基準が適用されており、そのため食品衛生に係る過剰な指導を行う地方公共団体も発生している。

したがって、地方公共団体ごとに異なる必要のないコンビニエンスストアの施設基準については、固有の施設基準の設定や、統一的ガイドラインの提示等技術的助言を行うことについて、検討すべきである。

地域観光振興のための多様な宿泊ニーズを満たす宿泊施設の提供

近年、グリーンツーリズム、農業体験学習、伝統的な町並みを利用した地域振興の取組が拡大しており、農家、歴史的価値を有する町屋や古民家等の多様な施設への宿泊ニーズも高まりつつある。

例えば、農家への宿泊については、農家民宿が可能となるよう規制緩和は進められてきたが、旅館業法の許可を有さない農家も多く、宿泊施設として利用するための環境整備が不十分であることから、一層の規制緩和を図るべきである。

また、町屋・古民家等については、旅館業法に係る玄関帳場の設置や建築基準法に係る避難防火上の対応など、農家民宿等への規制緩和の対象とならない施設が多いため、農家民宿に続く地域観光振興の切り札として利用できるよう、現行法体系の見直しや法運用の明確化などについて、検討すべきである。

直接金融による中小企業の資金調達の多様化

金融危機以降、金融機関の中小企業向け融資貸出はますます厳しい状況にある。近年、金融機関を介さない直接金融の中で、社債による資金調達の一つである少人数私募債が、関係法の免除規定や手続きの簡易性、低コストなどの理由から、顔の見えるコミュニティファイナンスとして注目されてはいるが、発行形態や募集対象等、運用上の制約により利用する企業が限られている状況がある。

したがって、少人数私募債制度を整備・拡充し、中小企業の円滑な資金調達を支援することが必要である。

1 2 環境分野

(1) 地球温暖化分野

地球温暖化は世界的にも最大の課題の一つとして重要な位置づけがなされており、本年12月に予定されているCOP15（気候変動枠組条約第15回締約国会議）において、1997年に合意した京都議定書に定めのない2013年以降の地球温暖化対策を決定し、国際的な最終合意がなされることが望まれている。

我が国においては、世界規模での「環境と経済の両立」の実現、「低炭素型社会」への転換に貢献していくことで、先進国と途上国との「架け橋」としての役割を果たすことを目指しており、また、本年9月に内閣総理大臣より、削減目標の基準年を1990年とし、基準年から2020年までに25%削減するという中期目標が掲げられたところである。一方、2007年度の温室効果ガスの総排出量は13億7,400万トンと京都議定書の規定による基準年比で9.0%と目標値を上回り、前年度の総排出量と比較しても2.4%増加した。この結果からも、地球温暖化対策は順調に進捗しているとは言い難い状況にあり、対策の更なる加速化と強化が必要と考えられる。

既に地球温暖化対策の合理的な推進において、「低炭素社会づくり行動計画」（平成20年7月29日閣議決定）や「安心実現のための緊急総合対策」（平成20年8月29日「安心実現のための緊急総合対策に関する政府・与党会議 経済対策閣僚会議合同会議）に宣言された通り、太陽光発電や省エネ機器等の普及支援を始め、排出量取引の試行的実施やカーボン・フットプリント普及への取組などの施策が制定されつつあるが、中期目標達成のためには更に一段踏み込んだ抜本的制度改革とその実現のための条件整備などについては依然として検討の余地がある。

今後は抜本的制度改革の検討及び、次世代環境技術の普及促進によって環境保全と経済を両立し、国内における低炭素型社会の実現が急務であるといえよう。

太陽光発電の産業利用促進について

太陽光発電は、発電時に大気汚染物質を発生させないクリーンなエネルギーであることに加えて、森林と比較してもCO2削減効果が大きく、日射量さえ確保できれば設置場所を選ばない。「低炭素社会づくり行動計画」においても、再生可能エネルギーの中でも特に潜在的な導入可能量が大きく、エネルギー自給率の低い我が国にとって、国産エネルギーとして重要な位置付けであり、大量導入に繋げる必要があるとされ、太陽光発電の導入量を2020年に10倍、2030年に40倍にする目標が立てられている。

太陽光発電の大量導入のためには、技術革新と需要創出による購入時コストの削減はもとより、料金体系の見直しにより、導入者へ継続的なインセンティブを働か

せる必要があるとして、長期的な売電性能の維持やより効率の高い製品の購入へのインセンティブが働く新たな買取制度の導入について、現在政府内で詳細の議論が進められているところである。

具体的な措置の第一弾として策定された「太陽光発電の導入拡大のためのアクションプラン」(平成20年11月11日経済産業省・文部科学省・国土交通省・環境省)においては、需要サイドの取組の一つとして、事業者による太陽光発電システムの導入拡大が盛り込まれ、現在の導入の大半を占める家庭のみならず、産業部門においても積極的な導入への取組が必要とされている。

しかしながら、工場において太陽光発電を設置するに当たっては、敷地面積9,000㎡以上の工場を立地する際に遵守すべき工場立地法(昭和34年法律第24号)において、敷地面積の中で緑地とすべき面積がおおむね20%と決められているために、太陽光発電の設置場所の確保が困難であるという意見がある。

緑化は景観保護や防音目的のために規定されているものの、省エネルギーを更に促進していく観点から、緑地の代わりに一定量は太陽光発電施設の設置を可能とし、工場における太陽光発電の導入促進を図るべきである。既に一部の地方公共団体においては、工場立地法の適用除外となる工場にも緑化を義務付けている場合に、太陽光発電の設置を緑化の代替として認めている場合がある。大規模工場において規制緩和を行うことにより、独自に緑化条例を制定している地方公共団体にも波及し、9,000㎡未満の工場への普及拡大に繋がると考えられる。加えて、太陽光発電施設は、耐用年数が長くメンテナンスも容易であることから、緑地と比較して事業者のコスト削減効果も期待できる。

小水力発電の導入促進について

I E A (International Energy Agency : 国際エネルギー機関) の2006年の調査では、我が国のエネルギー自給率は、主要先進国の中でも最低の4%であるが、水力発電はその内の約35%を担う最大の再生可能エネルギーである。特に、河川・農業用水・上水道等の流量や落差を活用する小規模な小水力発電は、経済産業省資源エネルギー庁調査(2004年3月)にもある通り、1万kw未満の未開発の出力の合計は約680万kw(2,471ヶ所)と大きな開発可能ポテンシャルを有しており、今後の普及促進が期待されている。

しかしながら、その設置運営に至っては、特に河川法(昭和39年法律第167号)に基づく水利権に係る許認可・更新手続きは審査フローが複雑、かつ提出書類も膨大であるため、多大な労力が必要となっており、小水力発電設備の円滑な導入が妨げられている。例えば、水力発電の水利権は、発電出力や取水量を問わずすべて「特定水利利用」と定められてしまうため、主たる農業用水の水利権の許可が都道府県

であっても、これに従属する水力発電は国の許可となってしまうなど、手続きが複雑かつ長期化する要因の一つとなっている。したがって、一定規模以下の小水力発電については特定水利権から除外する等により、審査の合理化を進める必要がある。加えて、農業用水路に従属する発電計画の場合には、既に水利用が許可されていることから、当該取水範囲内での従属利用については届出で足るものとすべきである。

さらに、慣行水利権から農業用水路に従属する発電計画の場合、まず農業用水の取水を慣行水利権から許可水利権に切り替えてから行うよう指導されるが、この慣行水利権からの切替によって取水量が減少してしまうことを懸念し、小水力発電の設置自体を諦めてしまうという意見がある。そもそも、旧河川法（明治 29 年法第 71 号）が施行された時点において、既に河川から取水を行っていた慣行水利権は、改めて河川法に基づく取水の許可申請行為を要することなく許可を受けたものとみなされており、法定化を省略しても問題ないものであることから、慣行水利権のまま発電の水利使用を可能とするよう運用を変更すべきである。

貴重な水資源を有効活用し、今後小水力発電の普及を促進させるためにも、許認可手続きにおいては審査基準やフローの合理化・迅速化、及び手続きの簡素化を図ることで円滑な導入促進を進めるとともに、使用に変更がない場合の更新手続きを見直すことで安定的な運営を確保する必要がある。

抜本的な制度改革の検討について

抜本的制度改革としては、キャップ・アンド・トレード方式の排出権取引制度や環境税などがあげられているが、この実現には多くの課題を整理することが必要である。例えば、キャップ・アンド・トレード方式を実現するには、排出量の上限であるキャップの各産業・各企業への配分の設定や、排出権の価値設定、国内及びCDM（Clean Development Mechanism：クリーン開発メカニズム）に基づく国外との排出量取引市場を管理するための取引所の創設、仲介者の役割なども含めた取引手続きの明確化、会計制度・税制の整備、排出量の把握やモニタリングシステムの構築など、具体的な制度設計とインフラの整備が必要となる。

同様に環境税に関しても、税の対象範囲の設定、税率の決定、上流課税や下流課税など徴収対象者の設定、特定財源とするか一般財源とするかなど徴収した税金の用途の明確化、環境税課税による温暖化ガス排出量抑制効果のモニタリングなど、具体的な制度設計及び関係者との合意が必要となる。

これら抜本的改革を検討・実現するには、環境省のみでなく、経済産業省や金融庁、財務省などとの省庁横断的な取組が必要となってくる。現時点での省庁横断的な取組は、一部で始まっているものの、全体として推進・実現するための協働としてはまだ大きな改善の余地がある。中期目標の達成を担保するためにも抜本的な制

度改革とその実現を支える制度、標準、ルールの設定、インフラ等の整備を早急に進めるべきである。

(2) 廃棄物・リサイクル分野

我が国は、年間約4億7千万トンもの廃棄物が排出されている。廃棄物のうち、家庭から主に出される一般廃棄物の排出量は2000年の5,483万トンから2006年の5,204万トンと、国民努力により減少傾向にある一方、「構造改革評価報告書6」(平成18年12月内閣府)によると、廃棄物処理業の生産性は、改善はおろか、1995年から2002年にかけて年率約3%ずつ低下しており、悪化の状態にあった。また、2002年以降は、生産性についての調査さえされていないため、廃棄物処理の生産性については全くわかっておらず、廃棄物処理の社会的コストが増大している可能性も否定できない。廃棄物の適正処理を進めるために、様々な取組が行われてきており、一定の成果をあげてはいるものの、「廃棄物の構造改革」の目指す目標が具体的に示され、現時点の進捗状況が示されるべきである。さらに、低炭素社会の実現という観点からも、廃棄物処理業の効率化は重要な課題であり、早急な対応措置が求められる。

廃棄物処理業の効率化には、生活者や企業が自らの合理的な判断の下、環境負荷の低減に取り組むことに加え、規模の経済の追求も含めて最も効率・効果的な手法を活用することが必要である。しかしながら、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)に基づく規制によって、効率的な取組が阻害されている。具体的には、廃棄物処理法においては、排出されたもののうち、無償物・逆有償物は一旦すべてが廃棄物と定義され、さらに同一性状であっても排出元によって一般廃棄物・産業廃棄物と異なった区分に分けられ、それぞれ別の処理が義務付けられている。一般廃棄物・産業廃棄物両方の収集運搬業・処分業を取得していた場合であっても、同時に効率的な処理を行うことができない現状において、社会的コストが増大していることは明らかである。

加えて、廃棄物の収集・運搬、処分の事業の許可単位が一般廃棄物は市区町村、産業廃棄物は都道府県及び政令指定都市・中核都市・その他産業廃棄物処理事務を行う能力があると認められている市に細分化されており、廃棄物処理業の事業拡大と広域化を図ろうとする事業者は、多数の許認可を膨大なコストをかけて取得する必要がある。

不法投棄などの不適正処理を防止する仕組みは必要だが、不適正な処理をした方が事業者のコストが低く済むという「悪貨が良貨を駆逐する」状況を生み出さないためにも、適正処理を行う優良な事業者に対しては、経済効率を重視した広域的処理を可能とするスキームの形成が不可欠である。

また、政府は、資源循環の促進において、「21世紀環境立国戦略」(平成19年6月

1日閣議決定)に基づき、その一つとして循環型社会の実現に向けた総合的な取組の実施を目指している。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)にあるように、循環型社会の優先順位としては、廃棄物の発生抑制、循環的利用、適正処分というものであり、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して行われるべきである。しかしながら、現状では廃棄物処理法に基づく環境保全のための規制によって適正処分が優先され、資源循環の流れがしばしば断ち切られてしまっている。

多数のリサイクル法が整備され、その推進が図られてはいるものの、循環型社会の実現に向けて、「廃棄物処理」の延長に資源循環がある現状の姿ではなく、「資源循環」を前提とし、適正かつ効率的な再生利用を可能とする環境整備が求められている。

産業廃棄物収集運搬業の許可取得区分の集約化について

産業廃棄物の収集運搬業の許可は都道府県及び政令指定都市・中核市・その他産業廃棄物処理事務を行う能力があると認められる市に分散するとともに、各地方公共団体によって審査手法が異なっている。区分が細分化されていることによって多くの許認可が必要となり、広域的な収集運搬やリサイクルの阻害要因となっている。

また、政令指定都市は廃棄物の管理能力とは別の次元で増加しており、これにより、区市町村合併時にも地方公共団体で方針が異なる、事務処理が煩雑となるといった問題が生じている。この状況をかんがみるに、現状の産業廃棄物の管理は不必要に細分化されているといっても過言ではない。

手続きの簡素化という観点では、取消処分等の行政処分情報を収集・保有するために国と地方公共団体間で構築されている産業廃棄物行政情報システムから事業者からの電子申請も行えるようにするなど、電子化による情報の共有化、手続きの効率化を進めていく必要がある。

本社所在地を管轄する都道府県が許可を行うなど、許可区分を集約し、産業廃棄物の構造改革を進めるためにも、電子化による情報の共有化を推進しつつ、手続きの合理化・簡素化を図るべきである。

一般廃棄物・産業廃棄物の処分について

廃棄物の収集運搬・処分業者は、一般廃棄物・産業廃棄物両方の許認可を取得していたとしても、一般廃棄物は自治体が処理責任を負い、産業廃棄物は排出事業者が負うという責任主体の違いから、同一品目・性状であってもすべての処理工程において別々に処理・処分・運搬を行うことが義務付けられている。

これによって、連続運転による処理の効率化や稼働率の向上によるコスト削減を図ろうとする事業者の取組が阻害されてしまっている現状がある。

廃棄物処理法においては、責任主体を明確にするために産業廃棄物管理票などによって既に厳格な管理がされており、同一性状の一般廃棄物と産業廃棄物を同時に処理することによって適正な管理が行えないという理由にはならない。

したがって、処理コストの低減及びCO2削減の観点からも、一般廃棄物・産業廃棄物両方の許可を取得している事業者について、同一性状の廃棄物に限っては同時に処理を可能とするべきである。

加えて、一般廃棄物と産業廃棄物に分離することが不可能な混合物は一般廃棄物と産業廃棄物両方の業を有する許可業者と契約せざるを得ないが、排出事業者にはそれが困難な場合がある。

例えば、現在の規制の下では、天然繊維と化学繊維の混紡のユニフォームを工場等から廃棄する場合、その該当地域で一般廃棄物と産業廃棄物の双方の許認可を持つ業者に収集・運搬及び処理を委託する必要がある。これにより廃棄物の処理にかかる費用が高騰することは、想像するに容易である。また、双方の許認可を持つ業者に委託できたとしても、混紡の割合から産業廃棄物の量を算出し、当該量のみ産業廃棄物管理票に記載する必要がある。

また、地方公共団体による合わせ産廃は法的に認められているものの、大半は産業廃棄物の排出量が少量の事業者に限定されてしまっており、活用は困難であるという意見がある。

少なくとも、一般廃棄物と産業廃棄物とに分離不可能な混合物については、たとえばプラスチックと天然繊維の混合物は産業廃棄物として処理できる等、いずれか一方の区分で処理を行うことができるようにすべきである。

欠格要件の緩和について

廃棄物処理法における許可の欠格要件は、悪質な事業者を排除する観点から、平成15年の改正において、欠格要件に該当する場合は、地方公共団体の裁量の余地なく「取り消さなければならない」と義務化された。

しかしながら、悪質な事業者の排除は、廃棄物処理法を適切に運用することで対応は可能であることはもとより、管理・監督責任を負う地方公共団体・国の裁量によって適宜、改善命令・事業停止・許認可取消を行うことで対応すべきであり、欠格要件の必要以上の強化は、健全な事業者までも巻き込んでしまうこととなる。

例えば、業の許可証に記名されている役員が事業に直接関係のない違反行為を犯した際、たとえ当該役員が辞任したとしても企業全体での責任として5年にわたって事業停止となってしまう。さらに、生産設備において水質汚濁防止法（昭和45年法律第138号）や大気汚染防止法（昭和43年法律第97号）などの罰則を受けた場合、当該法令においては、違反原因への対処や再発防止策を講ずることで設備の

再開が可能であるにもかかわらず、このことが廃棄物処理法の欠格要件に該当し、一事業所の過失が不必要に企業全体に及んでしまう。

したがって、健全な事業者による適正な廃棄物処理を図る上でも、現状の厳しい欠格要件を緩和すべきである。

広域認定制度の活用について

広域認定制度では、事業者が「製造加工又は販売を行った製品」を適正に処理する場合に限り、製品の性状・構造を熟知していることで高度な再生処理を進めることを目的として、大臣認定の下で収集・運搬業及び処分業の許可を不要とするものである。

適正処理という観点からは、パソコンなどの情報機器等は相当程度部品の共通化が進んでおり、技術的観点からは同一形状であれば自社製品でなくとも再生利用に差支えない状況になっている。加えて、製造事業者等のみならず、業界全体として再生又は処理しやすい製品設計へ反映させることで、更なる技術開発が可能であると考えられる。

しかしながら、他社製品が一部混入した場合には回収・処理が認められているところであるが、すべて他社製品である場合には取り扱いが認められておらず、商習慣として製品を下取りした事業者は、更なる費用をかけて製造事業者等へ引き渡す処理を行っている。したがって、廃棄物処理の効率化の観点から、部品が相当程度共通化されているような情報機器等については、すべて他社製品であっても広域認定制度の下で回収・再生利用ができるようにすべきである。

また、現在、産業廃棄物ではすべての品目が対象となりうるが、一般廃棄物では10品目と定められている。使用済小型電子機器や合繊（ナイロン6、ポリアクリル製品など）からなる製品などは、広域的回収により規模の経済性を高めることにより、効果的に再資源化を行うことが可能であるにもかかわらず、その大半が一般廃棄物として焼却及び埋め立てされてしまっている。再資源化可能な品目は生産者が広域的に回収することによって資源の有効利用が果たされるとともに、一般廃棄物処理量の減少に繋がる。一般廃棄物の広域認定に際しては、一般廃棄物の管理が自治事務であることから、広域認定による国の管理下におく場合には慎重に検討が必要とされており、広域処理を可能とする品目については個別に指定が行われているが、その品目指定のために、事業者が申請できるのは該当品目に限定されていると、多くの事業者が誤解している。

地方公共団体の策定する一般廃棄物処理計画は、前年度の処理実績と人口変動の見込み等に応じて策定されているが、広域認定制度の品目に追加されることによって当該処理計画が大きく変動する可能性がある場合には、別途国と地方公共団体と

で調整を行えば足ることであり、余計な混乱を招くような品目指定は撤廃すべきである。

アジア域内での循環資源の移動

国内で製造された材料・部品が海外企業に輸出・販売され、海外の工場で生産活動等に使用された後に発生する有価物を含むものを、アジアの諸外国で処理しようとする廃棄物となって環境汚染につながるケースがあるが、我が国の優れた技術でもってすれば環境負荷をかけずに有価物をリサイクルすることが可能である。わが国では有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約（1992年5月5日発効）における有用金属を含む特定有害廃棄物の輸入量（2007年輸入量6,123トン、2002年比141%）に比べ輸出货量（2007年輸出货量48,788トン、2002年比3,220%）が急増するなど、金属資源等の有用資源流出が危ぶまれている。

こうした有価物を含む特定有害物質含有物をリサイクル目的で我が国に逆輸入する場合、有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約（1992年5月5日発効）による規定を遵守する必要がある。

したがって、循環型社会構造への転換、及び資源の有効利用の促進によるアジア域内の持続的発展を図る観点から、バーゼル条約の遵守を前提にしつつ、国境を越えた循環資源の移動に関する対応の在り方を検討すべきである。

コンビニエンスストアにおける食品循環資源の効率的処理について

現在、コンビニエンスストアから発生している賞味期限切れの弁当・惣菜等の食品廃棄物の発生量は約11～12kg/日、全国42,000店で推計すると、年間約17万トンにも達する。これは、食品小売業が年間に排出する食品廃棄物263万トン（平成19年）の約6.4%を占めている。コンビニエンスストアにおいては、店舗ごとの廃棄物の排出量が少量であることが多いため、再資源化を行うに当たっては、需要予測の精緻化による食品廃棄物の発生抑制に努めることはもちろんのこと、収集運搬をいかに効率的に行うかが課題となるが、現在は廃棄物処理法等の厳格な規制によって、効率的な回収による再資源化処理が阻害されてしまっている。したがって、厳格な規制を見直すことによって、更なる食品リサイクルの促進を図るべきである。

ア 戻り物流の活用について

食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律（平成12年法律第116号、以下「食品リサイクル法」という）において、コンビニエンスストア業態や外食産業に多くみられるフランチャイズチェーンは、本部が加盟店に対して指導又は助言、連携してリサイクルに取り組む等の一定要件を満たす場合について、加盟者にお

いて生じる発生量を含めて多量発生事業者であるかが判定されるとともに業種ごとに再生利用等の達成目標が設定されており、実質的に一体の事業者とみなされている。こうしたことから、食品循環資源の効率的な回収による再資源化促進のため、コンビニエンスストア各社は、配送センターから各店舗に商品を配送する際に食品循環資源を同時に回収する「戻り物流」を活用した回収を検討している。戻り物流の活用によって、物流コスト削減のみならず、個々の加盟店が一般廃棄物処理業者に個別に収集運搬を委託した場合と比較してCO₂を大幅に削減可能という意見もある。

しかしながら、廃棄物処理法においては、本部及び個々の加盟店が別個の法人格とみなされるため、排出事業者による収集運搬と認められず、「戻り物流」の収集運搬業者が一般廃棄物処理業の許可を取得する必要性が生じており、実質的に実現が不可能となっている。したがって、加盟店から出された食品廃棄物が本部の配送センターに戻るまでの同一チェーン内での収集運搬については、収集運搬のプロセス全体を通じて本部が受け渡しに係るトレーサビリティを確保し、衛生管理等の責任を負うなどの一定の要件を満たす場合については、チェーン本部・加盟店舗・収集運搬事業者を一体をみなし、一般廃棄物処理業の許可を不要とすべきである。

イ 食品リサイクル法の特例措置の緩和について

食品リサイクル法においては、食品廃棄物を飼料・肥料等にリサイクルし、その肥飼料を活用して生産された農畜水産物等を50%以上受け入れる再生利用事業計画（リサイクルループ）を作成し、認定を受けた小売事業者について、当該計画の範囲内においては、収集運搬に係る許可が不要とされている。

しかしながら、申請手続きに係る事務コストが煩雑であることに加えて、最低引取量の負担が大きすぎるといった意見がある。特に最低引取量については、消費者の嗜好が変化中、各企業の商品開発要件と、リサイクルされた肥飼料から生産される農畜水産物等との安定的な引取量が折り合わないことに加えて、多様な調達先から時季に合わせて最良の商品を納入することが重要であることから、特定の生産者の生産物を50%以上購入するというコミットメントが困難な現状がある。実際、こうした認可取得の難しさが、わずか12件という認定件数の少なさに繋がっていると言っても過言ではない。

リサイクルループを継続的に実施するに当たっては、まず食品廃棄物等が再生利用事業者の元へ一定規模以上集まり、効率的にリサイクルがなされる必要がある。リサイクルの採算が合わないことから、量を確保することができず、再生処理施設の稼働率低下による、再生肥飼料（エコフィード）の価格上昇や昨今の大

規模施設の事業停止にまで陥ってしまう。

こうした実態に合わせ、申請手続きの簡略化及び生産物引取義務量の緩和が行われるべきである。

(3) 保安分野

特定屋外貯蔵タンクの開放点検は、その容量やタンクの種類によってその周期が一律に定められており、かつ、安全性を担保するという観点からその検査基準は極めて厳しいものになっている。

屋外タンクの開放検査周期の延長については、「屋外タンク貯蔵所の余寿命予測に関する調査検討報告書」(平成20年2月総務省消防庁)において、適正な予測方法を得ることができず、更なる延長は行わないとの結論を得たとされた。しかしながら、厳しい検査基準に合格するために、工期は平均7~10ヶ月と長期間に及び、事業者は開放点検工程の短縮に取り組んではいるものの、莫大な費用をかけて非常に厳しいタンク繰りを行って開放点検を行っている現状がある。長期間に及び工期は、通油ダウンなどの製造計画へ影響を及ぼし、さらに、備蓄においては貯油率が下がるなど、操業経費への負担が大きく、結果的に国民負担の増加を招いていると言える。

近年、非破壊検査に係る技術革新は進展しており、タンク底板の肉厚測定値も連続測定によって高い精度が得られるようになっている。腐食は周囲の環境等、様々な影響を受けるため、その要因を特定することは難しいが、精度の高い測定結果から個々のタンクごとの腐食の進展状況を確認し、次回開放検査周期を安全な範囲で予測することは可能であると考えられる。

さらに、設備の保全は、時間計画保全から、保全の合理化や設備利用率の向上を目的に状態監視保全に移行してきており、適宜タンクの腐食状況をモニタリングし、腐食の進行の把握を行う場合には、定期開放検査と組み合わせることで、安全を担保することは可能と思われる。

厳しい検査基準として、具体的にはタンクの溶接部検査において、危険物の規制に関する規則(昭和34年総理府令第55条)に定められている合格基準は、指示模様(溶接部欠陥に起因する磁粉模様)が4ミリメートル以下となっているが、模様の長さや指示模様・疑似模様(溶接部欠陥以外のものに起因する磁粉模様)に関わらず、模様が発見された時点で必ず溶接部表面を研削するように指導がされており、検査に多大な時間と労力を要している。また、多くの場合、当該模様が指示模様であるか疑似模様であるかの判断は目視で確認が可能であるという指摘があり、タンク溶接部の検査においては、長さが4mm以上の模様で、かつそれが疑似模様か支持模様かの判断に支障をきたす場合にのみ疑似模様を研削するものとすべきである。

したがって、安全性の確保を前提に、点検にかかるタンク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、上述のような新技術を採り入れることによって、安全を確保した上で、開放検査周期の更なる延長を含め、規制の合理化を図るべきである。

13 海外人材分野

(1) 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

平成20年度末において外国人登録者数は221万人を超え、我が国の総人口に占める比率も1.74%と上昇を続けている。外国人労働者には短期雇用事例が多く、転職・失業及びそれに伴う転居の頻度が高い傾向があり、生活環境の安定に欠かせない社会保険への加入が低迷している。このため、未加入者が病気等になって病院に行けずに症状を悪化させたり、診察を受けても診療費未払いで病院財政を悪化させる等のケースが生じている。本来、外国人においても日本人同様、住民として、例えば納税や社会保険加入といった義務の遂行を確実にしつつ、一定の権利が保障されるべきである。

このような問題に対応するべく、平成19年の雇用対策法改正や平成21年の入国管理法・住民基本台帳法等改正が行われ、初めて外国人が住民基本台帳法の対象となる等の外国人に対する制度的インフラが整備されてきたことは画期的である。

しかしながら、「在留外国人の権利の保障と義務の遂行」のためには積み残された課題も多い。出入国管理政策とともに地方公共団体の外国人関連政策の一層の円滑化のため、国と地方公共団体がこれまで以上に一体となり、例えばL GWANを活用し、雇用や社会保険加入状況等の情報共有化を推進し、業務の連携を図ることで、社会保険の加入促進や納税率の向上を図るとともに、就学案内等の権利を保障するための法令・システムの整備を更に進める必要がある。

在留外国人の社会保険加入促進

【課題】生活環境の安定に欠かせない社会保険への加入率が低いこと、在留外国人自身が健康リスクに晒されると共に、医療費の不払い等が発生した場合、地方公共団体及び地域経済の負担になる可能性がある。

【対策】国と地方公共団体各々が把握している個々人の社会保険加入情報を相互照会可能とする。あわせて未加入者がどの保険に加入すべきか判断するための仕組みを構築し、最低限の生活を守るためのセーフティーネットとして加入促進を図る。

国のデータベースにおける外国人名のアルファベット表記の必須項目化

【課題】外国人名表記方法には規定がないため、カタカナ・アルファベット等データベース毎に異なり、照合を行うことができない。

【対策】住民基本台帳制度の改正で外国人が住民基本台帳に登録されることに伴い、国のデータベースの表記方法については、パスポート記載のアルファベットを必

須項目とし、統一して相互照合を可能とする。地方公共団体はこのデータを参照し、外国人の納税や社会保険加入状況を簡便に確認することにより、迅速に適切なサービスを提供する。

国と地方公共団体の連携促進

【課題】出入国や「外国人雇用状況の届出」・社会保険加入状況といった情報の、国の機関から地方公共団体への提供が保障されていないため、地方公共団体はリアルタイムの在住状況等を把握できず、地方自治行政の障害になっている。

【対策】国の機関と地方公共団体・国の機関同士の合理的な範囲内での情報及び業務の連携を行うことにより、地域レベルでの施策を適切に実施する。

地方公共団体役所内におけるハローワークのワンストップサービスコーナーの機能の拡充

【課題】外国人住民の多い地方公共団体の役所内に、ハローワークが「ワンストップサービスコーナー」を設置しているが、相談員・通訳のみで機能が不十分である。

【対策】求人検索パソコンを常設すると共に、失業認定・住宅斡旋・社会保険切替等の機能も持たせることにより、同機能を高める。

日本語能力の評価基準の策定

【課題】生活者として必要不可欠な日本語能力を評価する制度及び更なる向上を促進するための制度がないため、就学・就職ができず、地域社会の中で孤立してしまうことが多い。

【対策】欧州の「ヨーロッパ言語共通参照枠」のように日本語の共通参照枠を国として策定し、個々人の能力を客観的に評価できるようにする。更に日本語能力の高い者は在留期間に関するインセンティブも付加する。

(2) 外国人研修・技能実習制度の適正化

外国人研修・技能実習制度は受入機関の不正行為に伴う人権問題といった問題を抱えており、依然改善の余地がある。

研修生・技能実習生に対する保護措置の整備

【課題】受入機関の不正行為により、研修生・技能実習生の基本的人権が侵されるケースが多い。

【対策】受入機関の不正行為から外国人が自ら身を守るための初期講習・ホットラ

インを充実させる。また、JITCOの行う巡回の強化、受入機関の不正行為に対しては罰則の厳格な適用を行う。あわせて、制度の適正な運営、労働関係法令の遵守のために、JITCOが行う技能実習実施担当者講習会を受入機関が受講しない場合の受入停止処分などの措置を実施する。

研修生・技能実習生の責めに帰すべき理由がなく、中途帰国になった場合の対応

【課題】受入機関の倒産等により、研修生・技能実習生の責めに帰すべき理由がないにも関わらず、研修・技能実習の継続ができない場合で、中途帰国に追い込まれるケースがある。

【対策】上記の場合には、研修・技能実習の継続のための新たな引受機関をタイムリーに検索できるシステム及び対象機関が見つからない場合の補償のガイドラインを構築・周知する。

(3) E P Aにおける看護師候補者・介護福祉士候補者受入制度の適正化

E P Aにおける看護師候補者・介護福祉士候補者受入制度は日本語の壁といった問題を抱えており、依然改善の余地がある。

日本語教育の支援

【課題】候補者の国家資格取得の最大の障害は日本語であるが、配属後は概ね受入機関任せである。しかし、受入機関には日本語の継続学習のノウハウがない。

【対策】国として受入機関配属後の日本語の継続学習のサポートを充実する。

14 貿易分野

(1) 我が国産業の国際競争力強化に資する港湾改革

我が国の港湾は、国が定めた基本方針に基づいて、地方公共団体が港湾計画を策定し実行している。その結果、投資と経営が分離され、岸壁、防波堤等の基本的施設整備に対し積極的な国庫補助が行われているものの、採算意識が希薄となり、真に効率的に運営されているとは言いがたい状況となっている。アジア諸港の躍進等により我が国港湾の国際的地位が低下する中、選択と集中の考えのもと、投資対象の港湾を我が国産業の国際競争力強化に資するごく少数の港に厳選して絞り込むことが喫緊の課題である。さらに、各港湾毎に独立採算化し、経営効率化のための港湾改革を推進すべきである。

港湾行政のあり方

選択と集中の考え方のもと、投資対象の港湾をごく少数の港に厳選し、港湾周辺の社会資本整備および道路・フィーダー輸送等国内輸送網との一体的な整備を図るべきである。また、港湾経営を公的資金に頼らず運営する独立採算制とし、港湾管理者の経営意識を高め、将来的には民営化していくべきである。なお、コンテナターミナルは全体を一括して管理運営し、より効率的な経営を図るべきである。また、24時間ゲートオープン等を実現し、ユーザーのニーズである輸出入のリードタイム短縮とコスト低減を推進すべきである。

京浜三港連携のサポート

東京港・横浜港・川崎港を一体的に整備・経営していく取組みは、国際競争力強化に向けて大いに期待できる。まずは、これら3港の関係法令における位置づけを整理し、京浜三港の円滑な統合を積極的にサポートしていくことが必要である。一方で、東京都、横浜市、川崎市は、迅速に統合を実現すべきである。

水先制度の改革

改正水先法により新設された指名制度が機能するように、現在行われている指名制トライアル事業を踏まえ、引受事務要領を改正し、競争原理が働く適切な市場環境を整備すべきである。加えて、操船経験のない一般の志願者を受入れ可能とする水先人養成ルートを整備し、新規参入する水先人の質の向上、及びその供給増につなげ、市場がより効果的に機能するようにしていくべきである。

(2) 通関制度改革

IT化、グローバル化の進展により近年益々スピードを増す国際物流において求められているリードタイム短縮の要請と、米国同時多発テロ以降国際的に求められているセキュリティ確保の要請を高い次元で両立させることが必要である。

AEO制度の利用促進策

我が国の国際競争力を強化するため、特定輸出申告制度を始めとする AEO 制度が構築されたが、導入メリットよりも基準を満たすためのコストが高いため利用が促進されておらず、特定保税運送制度、認定製造者制度に至っては平成 21 年 10 月現在において認定者が 0 件である。利用者が国際的に強まるセキュリティの確保の要請に応えつつ、リードタイム短縮の効果を享受できるよう、国際的な相互認証の拡充も含め、制度利用の促進を図るべきである。

次世代シングルウィンドウの継続的見直し

輸出入及び港湾・空港手続きの一元化、簡素化を目的に、平成 20 年 10 月に「次世代シングルウィンドウ」が導入されたが、例えば港湾手続きの電子化率は 50% 未満となっている等、利用が促進されていない。費用対効果を踏まえた上で、利便性向上のため継続的に見直しをすべきである。

特惠原産地証明発給制度の継続的見直し

欧米先進諸国や韓国では、認定輸出者制度を始めとする自己証明制度の導入・利用が進んでおり、我が国においても日スイス F T E P A を契機とした認定輸出者自己証明制度の整備をひとつのステップとして、可能な限り、欧米先進諸国に対して自己証明制度（第 2 種特定原産地証明書）を導入していくべきである。また、第三者証明制度（第 1 種特定原産地証明書）の発給手続きの簡素化・迅速化・電子化に継続的に取り組むべきである。

15 運輸分野

運輸分野は、国民生活の基盤をなすものであり、安全・安心には十分に配慮しつつ、事業者の創意工夫による、より一層の利用者利便の向上や事業活動の効率化・活性化を目指した取り組みが必要である。とりわけ、高齢化が進展する中、日々の交通手段として、公共交通は必要不可欠なものとなっており、地域のニーズや事業者の創意工夫に対応した取り組みを進めていくことが重要である。

(1) タクシー事業における諸問題について

タクシー事業においては、長期的な需要減少傾向の中、運転手の賃金低下や事故率の上昇傾向が見られるとの指摘がある。現下の厳しい雇用情勢の下で、雇用機会の縮小につながることはないよう、こうした問題の解決策の前提としては、タクシー事業活性化の観点から、創意工夫を行う優良な事業者による新規参入・増車が可能であることが必要である。

運転手の労働条件改善は、基本的にはタクシー事業者の経営課題として、また、より広い社会政策を通じて実現するとともに、事故への対応は、行為規制の強化を通じ、安全上、違法・不適切な事業者の市場からの排除を徹底することで実現すると考えられる。

そのほか、ITの活用、ランク制度の導入・充実や同制度を活用した乗り場の差別化、運賃・行政処分に関する情報開示の充実など、利用者がタクシーを選択しやすい環境の創出を促す施策を実施する必要がある。

(2) 道路空間を活用した駐車需要マネジメントの推進

都市内交通の円滑化のため、路上駐車に対する需要が存在する現実を前提として、路上駐車施設の積極的整備と、これら施設の利用料金を、路上駐車をしようとするドライバーの需要価値を反映したものに設定するという、需要と供給両面からの対策が必要である。このため、道路空間における駐車需要を吸収するための駐車施設（パーキング・メーター及びパーキング・チケット発給設備、路上駐車場）の積極的整備と、民間のコイン式パーキングにおいて実施されているように、需要を勘案して単位時間あたりの駐車料金を変えろという駐車需要マネジメントを推進する必要がある。

(3) 地域における交通ネットワークの維持・活性化

地域における交通機関である、離島航路と乗合バスにおいて、輸送人員が減少し、事業者の経営悪化が進んでいる状況にある。今後も国や地方自治体の助成のもと、離島航路及び乗合バスを維持・改善していくためには、効率的で利便性の高いサービス

を提供する必要がある。そこで、離島航路や地方バス路線を維持するために行われている補助制度について、事業者の経営努力を促進し、地域や事業者の創意工夫が十分に活かされるようにすることによって、離島航路や地方バス路線を活性化するという観点から、例えば、入札制による事業者選定など、補助金の更なる効率的な活用に向けた方策を推進する必要がある。

(4) 内航海運暫定措置事業について

内航海運暫定措置事業については、交付金を先に交付し、後から納付金で収支を相償わせるという事業構造であり、収支が相償い終了するまでには相当程度の期間を要するものと考えられる。そこで、内航海運暫定措置事業については、できるだけ早期に終了するよう努めるべく、引き続き、毎年度ごとの暫定措置事業の資金管理計画を明確にさせ、これを公表すべきである。また、国としても着実な債務の償還が図られ、本件業務に係る政府保証額が前年度以下となるように監督することが必要である。

16 IT・通信分野

ICT分野の重要性を踏まえ、競争環境の整備を通じた国民利便の向上の観点から、今後とも継続的な規制改革が必要である。その際には、例えば、郵便・信書便事業における競争環境の整備、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・放送の総合的な法体系の在り方等、幅広い事項について議論を深め、技術の進歩や時代のニーズに応じたICT環境の実現を図るべきである。

また、ICTネットワークをビジネス・国民生活全般にわたり最大限に活用するため、今日のICTの有り様を想定していない、時代遅れとなった規制・制度・慣行等の継続的な見直しが不可欠であり、ICT利活用を阻害する諸制度等について随時見直しを行うべきである。

(1) 郵便・信書便事業における競争環境の整備

時代の変化に応じた競争環境実現のため、ユニバーサルサービスの範囲及び確保の在り方に関する議論を深め、郵便・信書便事業の競争の促進による利用者利便の向上を図るべきである。また、国際エクスプレス郵便(EMS)における民業とのイコールフットィングを確保するべきである。

(2) 通信分野における競争促進

技術の急速な進歩や利用実態の変化、また市場構造の変化や国際競争力の確保を勘案しつつ、NTTの組織の在り方について検討を行うとともに、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による公正競争を確保するべきである。

(3) 通信・放送の総合的な法体系の在り方の検討

国民利用者が安心して多様で良質なサービスを楽しむよう、各種コンテンツの自由な流通を促進し、無線・有線といった技術やハードの違いにとらわれないシームレスな事業展開による自由で公正な競争が可能となるような市場環境の実現に向けた法体系を整備する必要がある。

(4) ITを最大限活用するための規制の在り方の見直し

ブロードバンドの普及やセキュリティ技術の向上等を勘案し、ICTネットワークを最大限に活用できるよう、時代遅れとなった規制や行政手続等を見直すべきである。

17 エネルギー分野

(1) 電力分野における更なる規制改革

電力分野における「市場メカニズムの活用」は、コスト低下による需要家利益をもたらす。それだけでなく、ピーク時の需要抑制のインセンティブを与えるため、供給信頼度の向上のためにも、地球温暖化対策としても有効である。電力市場における抜本的な競争環境の整備が必要である。

「季時別排出係数」の導入

我が国の発電所が発生させるCO₂の排出量を削減するためには、発電によるCO₂排出量が低い時間帯に（例えば昼から夜に）需要家が電力消費をシフトするインセンティブを与えることが有効である。したがって、排出係数としては、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）時間帯毎に需要家の追加的な電力消費がどの程度CO₂排出をもたらすかを算出する「季時別排出係数」等のインセンティブスキームを導入すべきである。

地熱発電にかかる保安規制の要件緩和

低炭素社会に向けた再生可能エネルギーの有効活用の中、我が国では、地熱の活用が規制によって阻害されている。地熱発電にかかるバイナリー・サイクル方式のタービン発電機については、電気事業法において、その規模の大小等に関わらず、一律でボイラー・タービン主任技術者の常駐が義務付けられ、参入障壁となっている。当該発電機は、低温・低圧が特徴であり、海外では小型の製品が一般的にユニット化されているとの意見もあることから、再生可能エネルギー分野の技術革新の促進を図る観点からも、諸外国の運用状況及び当該発電機にかかる安全性の検証等を実施し、保安規制にかかる要件緩和の検討を行うべきである。

「スマートメーター」の導入

送電網とIT（情報技術）を融合し、多様な発電源と蓄電池を連係させるスマートグリッドの実用化に向け、「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等、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）の導入を促進することは、ピークコントロールによる負荷平準化等により、環境負荷の軽減に有用であることから、将来における電力分野の全面自由化に向けて、検討を行うべきである。

需要・発電計画の前日通告制度とリアルタイム市場の導入

電力の安定供給を確保するためには、送電網の安全な使用が不可欠である。ピーク時にも送電の安定性を確保するため、大口需要家は、翌日の時間帯毎の需要計画を、発電所は、翌日の発電計画を、中央給電指令所に届け出る「前日通告制度」を導入すべきである。さらにその上で、通告量と当日実現量との差をリアルタイムの需給調整料金で精算するリアルタイム市場を導入すべきである。

「地点料金制」の採用

現行の送電料金制度においては、潮流の流れに関係なく料金が設定されているため、送電ロスの抑制に資する需要家・発電所の効率的地点への立地が促されていない。したがって、全国の送電網の各地点において潮流方向に基づいた需要家と発電者のそれぞれに対して異なる送電料金を地点別に設定する「地点料金制」を採用すべきである。

(2) ガス分野における更なる規制改革

ガス分野における制度改革は、ガス料金の低減に伴う需要家利益の確保及び競争原理の導入促進の観点から、小売自由化の規模基準の緩和を段階的に実施している所であるが、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る。

今後とも、需要家利益の確保・最大化を図る観点から、小売自由化範囲の拡大等、競争促進を図るとともに、ガス市場における公正性・透明性の一層の確保を図るため、規制改革を継続して行く必要がある。

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が、託送供給実施者のネットワーク運用と比較して、新規参入者に過度の負担となっているのではないかとの指摘もある。

本制度については、現行制度を維持しつつも、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、必要な措置を講ずるべきである。

18 基本ルール分野

(1) 規制にかかるチェック機能の強化

(2) 規制にかかる通知・通達等の見直しの計画的推進

19 法務・資格分野

(1) 法曹の質・量の確保

社会の複雑・多様化、国際化等がより一層進展する中、行政改革を始めとする社会経済の構造改革を進め、明確なルールと自己責任原則に貫かれた事後監視・救済型社会への転換を図ることで自由かつ公正な社会を実現していくためには、その基礎となる司法の基本的な制度が、新しい時代にふさわしく、国民にとって身近なものとなることが不可欠である。司法制度改革は、こうした考え方に基づき、国民の視点から司法を抜本的に見直し、その機能を充実強化するために取り組まれてきたものである。

国民が利用しやすく、その多様なニーズに応えられる国民本位の司法制度を確立するためには、これを中心となって支える法曹の質・量を引き続き拡充することが必要であり、法曹の増加等を通じマーケットが活性化され、競争による創意工夫が不断に行われる中で法曹サービスの質的向上を図るべきであると考え。こうした観点から、高度の専門的な法律知識、幅広い教養、豊かな人間性及び職業倫理など法曹にふさわしい素養のある者を可能な限り多く、法曹資格者として広く社会に送り出すことが重要であるとの視点に立ち、社会的要請等を十分に勘案しながら法曹資格者の増大を図ることが必要である。

他方、司法試験の合格者の増加に伴って弁護士を中心とする法曹の就職難が生じていることや、司法修習生考試（二回試験）で多数の不合格者が発生している状況などを捉え、法曹人口の拡大に伴う質の低下を懸念する議論も出ている。

しかしながら、司法制度改革を担う人的基盤の整備はいまだ途についたばかりとも言える。弁護士の地域的偏在の解消、複雑化・高度化する専門領域での紛争への対応促進、法曹としての特権意識の改革など、法曹が国民に一層身近で、親しみやすく、頼りがいのある「国民の社会生活上の医師」としての役割を果たしていくためには、法科大学院の教育、司法試験、司法研修所の修習が効果的に機能するとともに、各者が有機的に連携する法曹養成プロセスの構築が不可欠である。

これらを踏まえ、法曹の質・量の確保につき、以下のとおり取り組むことが必要である。

法曹人口の拡大

法曹人口の拡大に関しては、司法制度改革推進計画（平成14年3月19日閣議決定）において、法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備の状況等を見定めながら、平成22年ころには司法試験の合格者数を年間3,000人程度とすることを目指すとされている。他方、法曹サービスの質的向上のためには、その担い手である法曹資格者の増加等を通じマーケットが活性化され、競争による創意工夫が不断に行わ

れることが不可欠であることを踏まえると、あるべき法曹人口については、3,000人という数字に囚われず、社会的要請等を十分に勘案しながら、法曹資格者の増大により応えていくべきである。

このため、「規制改革推進のための3か年計画（再改定）」（平成21年3月31日閣議決定）にあるとおり、「現在の目標（平成22年ころまでに3,000人程度）を確実に達成する」とともに、「その後のあるべき法曹人口について、法曹としての質の確保にも配意しつつ、社会的ニーズへの着実な対応等を十分に勘案して早急に検討を行う」こととすべきであり、その具体的な目標とスケジュールを明らかにしたうえで上記の趣旨に即した法曹人口の拡大を図るべきである。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を把握すべきである。

法曹養成機関の見直し

ア 法科大学院の見直し

法科大学院については、従来の司法試験のみによる法曹選抜の弊害を改め、21世紀にふさわしい資質と能力を有する法曹を養成する法曹養成の中核たる役割を担うものとして創設されたものである。総体としてみれば、司法制度改革で期待されている役割を果たすため、多くの法科大学院において理論と実務を架橋する教育課程の整備が着実に進み、法科大学院を修了した司法修習生の素質・能力も、司法修習生の指導に携わる関係者からは、全般的に従来に比べて遜色がないうえにコミュニケーション能力やプレゼンテーション能力に優れていること、法律基本科目だけでなく実務に有用な知的財産法、経済法など多様な分野についての学識を有していることなどが評価されている。

同時に、法科大学院は、実務法曹教育の品質保証のための教育プロセスの一つの手段であることから、修了者に授与される法務博士という専門職学位が、単に新司法試験の受験資格としての機能を果たすだけでなく、法科大学院での課程を通して形成される専門的学識やリーガルマインドを活かして社会の多様な分野で活躍できるにふさわしい品質を示すものとして、社会的にも認知されるよう、修了者の質について確保すべき水準の明確化を図ることが必要である。

しかしながら、現状では、法科大学院の認証評価結果、新司法試験結果、司法修習生考試結果などを踏まえると、法科大学院修了者の中には、法律基本科目の基本的な知識・理解、論理的表現能力が不十分である者が見受けられたり、各法科大学院における法律実務基礎教育の内容にバラツキがあることなど、法科大学

院修了者の質が不十分な現状にあることは否定できない。

特に、法科大学院に対しては、法曹の養成という公益的な役割を担うことから財政上の特別の支援や裁判官や検察官の派遣などの措置が講じられているところであり、納税者たる国民に対する説明責任を果たす観点からも、「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」(平成21年3月31日閣議決定)にあるとおり、「各法科大学院の独自性を損なわない配慮を行ったうえで、例えば、法科大学院として定める成績評価や修了認定の方針・基準、司法試験の結果を含めた進路等の情報、教員の研究業績等の情報を各法科大学院が積極的に公表することを促進」し、法科大学院のパフォーマンスに関する客観的な情報が、検証可能な形で詳細に公表されることが不可欠である。

他方、新司法試験は、法曹の資格試験であって競争試験ではないことに留意し、司法修習を経れば法曹としての活動を始めることができる程度の知識、思考力、分析力、表現力等の資質を備えているかどうかを判定する試験として実施すべきものである。こうした点を踏まえれば、法科大学院については、同計画にあるとおり、「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、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」べきであり、「既の実施された試験については、このような観点からの検証を行った上でその結果を速やかに公表」すべきである。

以上の公開情報に対する評価を通じ、法科大学院相互の競争による自発的な創意工夫による教育内容等の改善・向上を促進するとともに、法曹養成機関としての本来の役割が果たされていない現状を十分に検証し、その在り方の見直しについて必要な措置を講ずべきである。

イ 法曹養成機関の有機的連携

法科大学院における教育、司法試験、司法研修所における修習が、法曹として必要な資質を備え、社会のニーズに応えられる能力を有する法曹の養成にとってふさわしい在り方となっているかどうかを検証することは、良質な法的サービスを必要とする国民にとって重大な関心事である。そのため、「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」(平成21年3月31日閣議決定)にあるとおり、「司法試験の結果についての詳細な分析を行うとともに、関係機関の協力を得て、これと法科大学院や司法研修所での履修状況を比較するなどの分析・検証を行い、その成果を公表」するとともに、各機関において、法曹養成制度の改善のために有効活用すべきである。

こうした相関関係の分析・検証は、法科大学院協会、文部科学省、最高裁判所、

法務省、日本弁護士連合会で構成される5者協議会において行うこととされているが、平成20年度に行われた調査は、74校の法科大学院のうち20校のみを対象としたものであることから、全74校の法科大学院の全数調査に向けた取組が必要であり、その途上における調査であっても、法科大学院又は在籍する学生を無作為抽出する方法等、少なくとも統計的データとしてバイアスのかからない方法がとられるべきものである。その際、個別の法科大学院ごとの、法科大学院における成績の状況とそれに応じた司法試験の合格率等のデータについても、適切に調査・分析を行い、公表すべきである。

「法科大学院の教育と司法試験等との連携等に関する法律」(平成14年法律第139号)第3条第1項においては、法科大学院における教育の充実並びに法科大学院における教育と司法試験及び司法修習生の修習との有機的連携の推進を図ることが国の責務として規定されており、法曹養成制度の一翼を担う司法研修所における司法修習の実情を把握することも当然必要になる。こうした観点から、規制改革会議としては、最高裁判所に対し、その実情に関する事実確認のためのヒアリングの依頼を数次にわたり要請してきたところであるが、司法権の独立のため、行政サイドからの要請については最高裁判所自らが必要性を認めない限り応じることはない等の理由により実現に至っていないところである。司法研修所における司法修習に対しては多額の国費が投入されているところであり、司法制度を人的に支える法曹を養成する国家機関における司法研修の実情につき国民に対する情報公開がなされていないことは、国民に開かれた司法制度の構築を目指す司法制度改革の趣旨とも矛盾するものである。

法務省は、我が国の憲法及び法制上、裁判所に行政機関に対する情報提供義務を課すことは極めて困難と解されると主張するところであるが、司法権の独立の原則とは、組織としての司法権が立法権・行政権から独立しており、かつ、個々の裁判官が裁判をするに当たって独立して職権を行使することと解される。当会議が最高裁判所に協力を求めるところは、個別の訴訟事案に関する情報提供でなく、司法修習を支える事実に関する情報であり、司法権の独立の議論とは次元を異にするものである。

これらを踏まえ、司法権の独立を侵害しない範囲内で立法府の立法政策によって最高裁判所が適時適切に情報提供を行う仕組みや政府機関との適切な連携協力の下に事務の合理化、効率化を図るための枠組みを併せて創設すべきである。

新司法試験の予備試験の制度設計の明確化等

平成23年から実施されることとなっている予備試験は、受験資格に制限がなく、これに合格した者は法科大学院修了者と同等の資格で新司法試験を受験することを

可能とするものである。

予備試験については、法科大学院修了者と同等の学識及びその应用能力並びに法律に関する実務の基礎的素養を有するかどうかを判定することを目的とし、経済的事情や既に実社会で十分な経験を積んでいるなどの理由により法科大学院を経ない者に対しても、法曹資格取得の途を開くものとされているが、上記に述べたとおり、法曹養成機関として法科大学院の果たしている役割・機能に重大な疑義が呈せられている現状から見ても、法曹を目指す者にとっての例外的ルートとして位置づけられるとするなら重大な問題がある。

「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」(平成21年3月31日閣議決定)にあるとおり、「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、同一の基準により可否を判定する」ことはもとよりであり、各ルートからの本試験合格者の合格ライン(最低合格点)を同等とすべきことは当然である。

加えて、予備試験合格者と法科大学院修了者の本試験における得点分布は同様の姿となるのが本来の形であり、予備試験の制度設計については、こうした観点から予備試験の合格水準(合格者数)が定められるものとすべきである。このため、本試験における競争が真に公平なものとなるよう、同計画にあるとおり、「事後的には、資格試験としての予備試験のあるべき運用にも配意しながら、予備試験合格者に占める本試験合格者の割合と法科大学院修了者に占める本試験合格者の割合とを均衡させるとともに、予備試験合格者数が絞られることで実質的に予備試験受験者が法科大学院を修了する者と比べて、本試験受験の機会において不利に扱われることのないようにする等の総合的考慮を行う」こととすべきである。

さらに、予備試験の内容については、論文式試験及び口述試験は不要、少なくとも口述試験は不要とすることにより、短答式、論文式及び口述の各試験を課すこととする現行の司法試験法(昭和24年法律第140号)の規定を見直し、上記の趣旨に即した内容とすべきである。

併せて、現行法の下で実施する場合においても、同計画にあるとおり、「法科大学院修了者と予備試験合格者とが公平な競争となることが根源的に重要」であり、「法科大学院修了者と同等の能力・資質を有するかどうかを判定することが予備試験制度を設ける趣旨である」旨が再確認されるべきである。同じく同計画にあるとおり、「両者における同等の能力・資質とは、予備試験で課せられる各科目について、予備試験に合格できる能力・資質と法科大学院を修了できる能力・資質とが同等であるべきであるという理念を意味する」ものであり、「例えば、予備試験の法律基本科目及び法律実務基礎科目に関する出題について、一般的に、法科大学院で指導・学習の対象となっていないものを出題範囲に含めたり、法律基本科目及び法律

実務基礎科目並びに一般教養科目の出題内容の難易度を、法科大学院を修了できる水準に照らして高く設定することによって、予備試験を通じて法曹を目指す者が、法曹資格を得るにあたり、法科大学院修了者と比べて高い水準の能力が求められることのないようにする」べきである。

しかしながら、予備試験の実施等に当たる法務省の司法試験委員会において、平成21年2月にパブリックコメントに付した「予備試験の実施方針について（案）」で示された教養科目の試験科目と配点比率、予備試験の実施日程は、上記の趣旨を内容とする既往の答申・計画の趣旨から逸脱したものと云わざるを得ない。また、本案については、受験者に過重な負担を課し、結果として法科大学院修了者の優位を確保するための仕組みになる可能性も高く、予備試験の制度設計については、下記ア及びイに示す問題点を十分認識し、既往の答申・計画の趣旨に沿った内容となるよう改めて早急に検討、具体化を行うべきである。

ア 予備試験の一般教養科目の試験科目と配点比率について

法科大学院において通常は一般教養に関する学習は行われないことからすれば、予備試験における一般教養科目の試験科目と配点ウエイトは、法科大学院修了者の優位を確保する結果となるような、受験者に過重な負担を強いるものであってはならない。

この点、本実施方針案では、短答式試験での一般教養の試験科目は人文科学、社会科学、自然科学、英語とされているが、これらの科目は法科大学院では教育されておらず、予備試験受験生のみに対し、これらの科目を課すことは、不当に過重な負担となる。本来であれば、現行の司法試験法を改正しても、予備試験から一般教養科目を廃止すべきであるが、残すとしても、大学卒業生について、これらの一般教養科目を要求するのは不当である。

また、短答式試験での一般教養科目の配点のウエイトを3割とすることについても、上記の趣旨から大いに疑義のある内容であり、法務省からの十分な合理的説明も行われていない。なお、本案では、各試験科目に付すべき配点比率について、試験時間に応じたものを基本とする旨の説明がなされているが、試験時間とは無関係のものであり、各科目の重要度で決定すべきことは言うまでもない。

したがって、大学卒業生の受験者については一般教養科目を免除すること、短答式試験において一般教養科目を課す場合の配点比率については少なくとも論文式試験と同様に1割以下とすることなど、予備試験制度の趣旨に沿った合理的な内容とすべきである。

イ 予備試験の実施日程について

本実施方針案では、予備試験の実施日程について、短答式試験については新司法試験の短答式試験と同時期である毎年5月ころまでに、論文式試験は毎年7月ころまでに、口述試験は毎年10月ころまでに実施し、合格発表は、それぞれ6月ころ、10月ころ、11月ころまでに行うこととされている。こうした実施日程により、予備試験から新司法試験まで、一サイクルの受験に二年を要するものとしており、予備試験を通じて法曹を目指す者に対して、精神面・経済面を含めて長期間にわたり多大な負担を強いるものである。こうした実施日程案について、法務省からは、試験委員による論文式試験の採点が夏季休暇期間以外では困難である故との説明が行われているが、これを理由として予備試験受験生に負担を強いることは到底正当化できるものではない。

したがって、予備試験の合格発表を新司法試験開始の直前に設定すること等により、予備試験の受験・合格から連続して新司法試験の受験が可能となるような実施日程とすべきである。

新司法試験の選択科目の見直しの推進

法曹資格者の資質の陶冶の観点から、資質を誘引する最も効果的な手段である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、選択科目の追加・削除をするとともに、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。

法務省は、選択科目の見直しの際には、「規制改革推進のための3か年計画（再改定）」（平成21年3月31日閣議決定）にあるとおり、現行の選択科目も含めて、「科目としての範囲の明確性や体系化・標準化の状況等を見据えつつ、単に法科大学院での講座数など受験者等の供給者側の体制に係る要素のみに依拠することなく、実務的な重要性や社会的な有用性・汎用性等を考慮し、社会における法サービス需要に的確に応えるという観点をも踏まえて科目の追加・削除について必要なデータを適切に収集し、柔軟に検討」すべきである。

法務省の司法試験委員会においては、試験委員を補佐する幹事会を開催するとともに、各法科大学院に対する授業科目に関する照会等の調査のほか、実務的な重要性や社会的ニーズに関する資料収集等が進められてきたが、当規制改革会議としては、上記の観点からの判定・根拠など見直しにおける検討基準として下記a～fの具体的事項を提示しているところである。

しかしながら、司法試験委員会の審議においては、こうした検討基準に沿った具体的検証が行われた形跡が全く見られないまま、平成21年9月、「司法試験法施行規則第1条（新司法試験の論文式試験による筆記試験の選択科目）の改正に関する

意見募集の実施について」として、現行の当該規則の改正は要しないこと等とする案が示されているところである。

本見直しに当たる司法試験委員会においては、本検討基準の各科目への当てはめを始めとする具体的・客観的な検証結果を早急に提示し、当該検証結果を踏まえて、選択科目の追加・削除について速やかに必要な措置を講ずるとともに、爾後においても、上記の基準に即した検証による不断の見直しを行うべきである。

- a 現行選択科目に関する法科大学院における講座開設状況、受講者・単位認定者数、講座担当教員の常勤・非常勤の区分
- b 司法試験における選択科目ごとの合格率(選択科目ごとのばらつきのありうる採点結果をどのように合否判定に利用するのか等を含む)
- c 選択科目ごとに、科目としての範囲の明確性、体系化・標準化がなされているかどうかの判定、その根拠
- d 選択科目の過去の主題問題ごとの、確立した体系ないし標準との対応関係、教科書等との対応関係
- e 選択科目ごとに、実務的な重要性、社会的な有用性・汎用性等に関する判定、社会における法サービス需要との関係、それらの根拠
 -)各科目に関する裁判事件、法的紛争、法律相談等の全国、地域における件数、そのシェア等、各選択科目分野を手がける弁護士、裁判官の人数、地域分布等
 -)基本的科目に加えて独自に試験科目とすることの必要性(実務家になってからの習得では適当ではない理由の有無、必要に応じて関連法令、文献、判例等を検索して調べる等によっては対応できない理由の有無等)
 -)国家資格に係る試験において、選択科目として配置してその習得を奨励することの社会的、国家的な意味での必要性、有用性、汎用性
- f 上記 a ~ e を踏まえた追加・削除基準以外の、公的に決定された選択科目に関する基準の存否(選択科目の絶対数の多寡に関する基準の有無を含む)

その他新司法試験の実施に当たって講ずべき措置

新司法試験考査委員は司法試験委員会の推薦に基づき法務大臣により任命されるが、選定の公正性、透明性を確保するため、考査委員の職務が特定分野における非常に高度な専門的学識等を要求されることに鑑み、考査委員の経歴、教育歴、学識、専門分野における業績等を十分勘案し、客観的な判断の下に選任を行うべきである。

また、実際に出題された司法試験問題については、受験生や法科大学院教員等に対しては有益な情報として資するとともに、考査委員に対しては試験問題に関する不正な情報提供のリスクを必要以上に負わせないメリットもあることから、試験の

出題趣旨のほか、採点実感、採点方針等出題に関する情報を詳細に公表すべきである。

加えて、法科大学院教育への協力の観点から法務省が作成し、法科大学院の希望により提供される刑事科目系の法科大学院向け教材は、実際の事案に即した内容とされており、題材とした個々の事件関係者のプライバシー保護等の観点から、法科大学院で使用される以外は非公開とされてきたが、これらの内容について必要な個人情報保護等の適切な措置を講じた上で詳細に公表すべきである。

(2) 国民・企業活動のための法的インフラの整備

民法（明治29年法律第89号）会社法（平成17年法律第86号）など、私人間の法律関係の基本、企業等の活動の基盤となる法制度の在り方については、時代の変遷や国内外の環境変化を反映し、社会経済的な要請、ユーザーとなるヒト・企業の諸活動の実態に見合った制度とするとの視点に立脚し、その見直しについて検討を促進し、必要な措置を講ずべきである。

民法（債権法）の改正

権利義務関係など私人間の法律関係を規律する私法は、最も基本的な法律群であるが、民間の事業活動の視点等から見た場合、こうした私法における強行規定は、私人に対してその適用が強制される規定であることから、規制的影響を及ぼすものと言える。

私法の中でも、特に我が国の民法は明治29年に制定されて以来、110年が経過しており、時代の変遷の中で、国民の諸活動に対して現条文では対応しきれず、判例等を参考にした運用による対応が多くなっており、法改正により透明性を高める必要があるとの指摘もある。民法学界の有志による民法（債権法）の抜本改正の準備作業として、改正の基本方針（改正試案）を作成することを目的に、「民法（債権法）改正検討委員会」が設立され、法務省からも職員が事務局長に就任するほか多くの職員が関与し、多岐にわたる詳細な検討が行われており、平成21年3月に取りまとめが行われたところであるが、こうした議論等を踏まえた法務省としての見解は未だ明らかにされていない。

「規制改革推進のための3か年計画（再改定）」（平成21年3月31日閣議決定）にあるとおり、「民法（債権法）の改正に関する事項については、法務省自らが責任をもって検討を行い、法務省における検討内容並びにその関連する資料等について、迅速かつ適切に情報公開を行う」べきである。

併せて、同計画に示されたとおり、「特に、民法の債権編については、電子化などの社会情勢の変化により、法の条文どおりでの対応が難しく、判例等を参考にした

運用における対応が多くなるとともに、強行規定については、過度に規制的でないかという視点からの時代に合わせた見直しが必要となっている」ところであり、「民法における強行規定の見直しを行うに当たっては、現行法の問題点の把握、法改正に関する実務からの要望、論点の整理、想定される改正内容、法改正に関する経済的社会的効果の測定などに関して、法解釈論の観点のみに終始せず、判例の追認に止まらないような幅広い影響の考察を行う必要があることから、法務省としては、社会経済的な要請に関する動向を注視する」こと、また、制度のユーザーである企業・実務家等のニーズが広く反映できるよう、「関係機関との緊密な連携の下に積極的な情報収集を行った上で、効率性と公正に関する十分な考察を含む見直し」を行うべきである。

上記のほか、契約自由の原則に合致しない特別法の規定についても、併せて広範な見直しを行うべきである。

会社法制の見直し

会社法制については、当会議の前々身の会議体である総合規制改革会議による提言を受けて、最低資本金規制の抜本の見直し等が行われるとともに、商法第2編等の規定を分かりやすく再編・統合した会社法が制定されている。これにより、会社法制の各種規制の見直しが図られ、経済成長の原動力となる起業の容易化、合併・買収等の対価の柔軟化、株式・新株予約権・社債制度の見直しによる資金調達の円滑化等が図られ、活発な企業活動に資する法整備が措置されてきたところである。

会社法制は企業の経済活動を支える基本的なインフラであり、急速に高齢化し成熟化する社会経済情勢の下、加速する国際化の中で我が国の企業の国際競争力を高め、経済成長力の維持・強化を図るためにも、引き続き適宜の見直しを行うことが必要である。

ア 会社法の継続的見直し

「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」(平成21年3月31日閣議決定)にあるとおり、「会社法施行後の企業実務における運用実態を踏まえつつ、株式・新株予約権に関する制度の更なる整備、会社の合併・買収の迅速・効率化に資する制度の整備等について、現行の会社法制の問題点を整理し、改善に向けた検討」を行うとともに、「強行規定によって規律すべき範囲や程度についてもそれを必要十分な範囲に限る観点から検討」したうえで、所要の措置を講ずべきである。

イ 会社の登記における代表取締役等の住所の非公開化の容認

会社を代表する取締役・社員等の住所は登記の記載事項とされており、誰でも

閲覧可能である。一方、公開されている情報から住所を調べ、不適切な行動がとられることが現に発生しており、個人のプライバシー保護の観点だけでなく、生命・身体の安全のために、住所を非公開とする必要性は高まっている。このままでは、自衛策から、実際に住んでいないところを住所として登記したり、詳細の住所を登記しないような対策が行われたりするおそれがあり、登記の目的に反する状況となりかねない。よって、「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」(平成21年3月31日閣議決定)にあるとおり、「登記に当たって取締役等の住所を法務局に届け出るが、これを非公開とすることを選択できる等の措置について検討」したうえで、必要な措置を講ずべきである。

その他

ア 知的財産法制の見直し

争訟の迅速化を図るとともに、各資格者を含む人材の活用方策等について検討し、必要な措置を講ずべきである。

イ 外国法事務弁護士(外弁)事務所の法人化

今後増加すると見込まれる国際的な法的需要に適切に対応する観点から、こうした法的需要の動向や外弁の登録数、外弁と日本弁護士(法人を含む)との外国法共同事業の実態等を考慮しつつ、外弁事務所について、日本弁護士と同様の位置付けで法人化を認めることにつき検討し、必要な措置を講ずべきである。

(3) 国民の権利利益の確保に資する行政救済法の見直し

行政事件訴訟法等の見直し

違法・不当な行政活動に対して国民の権利利益を実効的に確保する観点から、行政事件訴訟法(昭和37年法律第139号)等の制度・運用について、権利救済の実効性、行政・国民の両当事者の対等性、救済ルールの明確性を解釈指針とすべき旨を行政事件訴訟法の目的規定として明記することに加え、下記ア～ケのとおり見直しを行うべきである。

ア 訴訟要件の明確化と緩和

(ア) 立法による原告適格の過度の制限の排除

行政事件訴訟法第10条第1項(取消しの理由の制限)が、実質的に本案審理

において原告適格を無に帰せしめる主張制限として機能しないよう要件を改めるとともに、原告適格についても、実質的に行政処分によって不利益を被ることとなる第三者が排除されることとならないよう明文を設けるべきである。

集合的な利益が侵害された場合に原告適格が認められるように団体訴訟を導入すべきである。

(イ) 訴訟類型間の垣根の排除

訴訟類型の不明確さのために救済の道が閉ざされることのないように、訴訟類型の境界線が不明確な場合には、どの救済類型を活用することも許されることとすべきである。

(ウ) 国と都道府県、市町村間の紛争解決

国と都道府県、市町村間の紛争について、一般的に訴訟による解決を認めるような立法措置を講ずべきである。

(エ) 義務付け訴訟、差止訴訟の要件緩和

義務付け訴訟、差止訴訟は明示的に導入されたが、要件が厳格であるために、適切に活用されていない。更なる活用を促すため、要件を緩和すべきである。

イ 裁量審査に関する基準の導入

行政の判断過程に対する合理的な考慮の有無の審査、費用便益分析手法の活用等により、裁量行政に対する司法統制を実効的に行うための明確なルールを設定すべきである。

ウ 行政訴訟における原告負担の軽減

行政訴訟の提訴手数料を訴額算定不能の場合と同様として低額化し、国民が違法な権力行使に対する対抗手段として利用しやすい制度とすべきである。

エ 行政庁による適法性の立証責任の導入

行政事件訴訟法（住民訴訟を含む）、国家賠償法（昭和 22 年法律第 125 号）など行政救済法の運用全般を通じて、被告行政側に、その活動の適法性に関する立証責任を負わせるとともに、それに不利な証拠の提出を義務付け、中立的立場に立った訴訟活動を義務づける等、行政庁の客観義務を導入すべきである。

オ 違法行政に携わった公務員の個人責任の厳格な追及

違法行政防止のインセンティブ向上等の観点から、故意・重過失により違法行為をした公務員に対する求償権行使を義務付けるとともに、被害者が、故意・重過失のある公務員に対して直接に個人賠償責任を訴求するための手続を創設すべきである。

カ 仮の救済の要件緩和

仮の救済こそが実効性ある裁判制度の生命線であり、違法行政による重大な不利益・損害の発生を効果的に防止する観点から、執行停止、仮の義務付け、仮の差止めに関する要件を大幅に緩和すべきである。

キ 住民訴訟の被告を地方公共団体職員個人とせよ

平成 14 年改正前の地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）の制度に復し、首長等の責任の明確化、違法な公金支出防止のインセンティブ向上を図るべきである。

ク 国民訴訟（仮称）制度の導入

住民訴訟類似の国民訴訟（仮称）制度を導入し、国家予算・税金のムダづかいに対するチェック機能を強化すべきである。

ケ 裁判官人事に関する政治主導の発揮

行政訴訟の実効性をあらしめる観点から、内閣の憲法上の権限である、裁判官の任命権行使を実質的に機能させるべきである。

行政不服審査法の見直し

行政不服審査制度は、異議申し立て、審査請求を問わず、行政庁内部における簡易、迅速な権利救済手続きとして設けられたものである。これは、行政庁内部での、念のためのやり直しの機会を設けたと言うものに等しく、そもそも人事的、予算的に一体である行政機関の内部の違法・不当のチェックがどの程度実効性をもって機能するかについて、必ずしも十分ではないという疑いがあるからこそ、「重装備」を目指すことなく「軽装備」の仕組みとして設けられ、長年運用されてきたとあってよい。

仮に、行政不服審査制度を「重装備」型に転換するのであれば、行政訴訟制度との分担を明確に整理する必要がある。「重装備」型として想定され、かつ、証拠の収集、審理の厳格手続き等を備えた訴訟制度は、はるかに審査機関の権限が大きく、審査のための情報量も多いことは明白である。特に、最終的な行政の違法性は裁判所においてのみ確定されるものであるから、当初からの司法審査を望む国民にとっ

ては、行政不服審査を経由するよりも、二度手間にならないという効率性の面のメリットもある。

第三者性を有し、国家機能の分担として行政庁の違法や違憲を最終的に確定する権限のある司法機関が審査を行うのではなく、行政庁内部に権限を残したまま、行政不服審査制度の在り方を「重装備」化することについては、そのために要する組織・人員・予算の肥大化というデメリットにも増して、十分な国民の権利救済機能、行政の適法性確保機能という公益の実現に効果的に寄与するとのメリットが存在するかという視点から、基本的な検証が必要と考えられる。

この点、平成 20 年の行政不服審査法案の提出に当たり、総務省からは、行政訴訟制度と行政不服審査制度との機能分担の考え方についての具体的で体系的な整理の結果、最終的に国民や納税者が負担する行政コストの肥大化に対して得られることとなる公共公益性の発揮というメリットの程度についての具体的な検証成果については、何ら示されていないところである。

同法案を正当化する立場の組織や関係者からは、「審査請求」に「一元化」すること、「行政不服審査会」という第三者的で客観的・公正な判断を得られる組織に関与させることにより、それだけ違法・不当の是正効果があるとの観念論が示されているが、こうした抽象的なドグマ以外に、国の組織・人員・予算の無限定の肥大化につながる可能性があり、また、地方自治体の業務をいたずらに肥大化させることとなりかねない審査会組織を一律画一的に必置とする如何なる合理性が存在するかという点についての検証が行われないうまま、当該法案が取りまとめられたと言っても過言ではない。

申立人から見た行政不服審査制度のそもそもの意義としては、訴訟提起と比べて費用的、労力的に負担が少なく、ハードルが低いことから、費用が訴訟と比べてコストが要しないのであれば一応提起しておこうという程度の認識が多いと考えられる。また、行政庁内部の不服審査手続が客観的公正に行われると信じている国民が多いとの調査結果も存在しないが、これは当然のことである。違法・不当行為を行った行政庁の、いわば身内組織が裁く内部的解決に本当に期待する国民が多数存在するとすれば、むしろその方が不可解である。行政庁内部の審査手続を複雑化、重装備化することは、申立人の主張や申立て理由をつぶすための証拠整理や法律論の積み重ねがより充実するという、国民救済に反する方向に作用しかねないとの懸念は否定できない。

三権分立の下で行政権と司法権が分離、独立した存在である意義を改めて考えれば、第三者機関が介在するにせよ、不服審査における裁決権者は、行政庁内部の身内組織であり、その判断に対する全幅の信頼がない限り、手続自体を重畳化、複雑化、重装備化することの合理性等はおよそ肯定しがたいものである。

平成 20 年の行政不服審査法案については、こうした点での国家機能の分担関係が整理されていないことに止まらず、本来の憲法的原理に逆行する側面すら有すものと見受けられる。審理を充実させ、証拠提出や調査等を行政庁のみに有利になるようにせず、かつ「重装備」であるにも拘らず、審理の促進を図り、原告の経済的・労力的負担をも軽減することのできる最も重要なツールとしては、むしろ行政訴訟制度と言える。本来「自己決定の見直し機会の付与」という程度の期待があるにすぎない行政不服審査制度について、申立人の便宜や国民的負担の検討がほとんど検討されず、これを肥大化させ、権限分配の基本構造がおよそ異なるにも拘らず、言わば形式的手続のみの客観化、言い換えれば、「行政訴訟化」しようすること自体、訴訟制度と不服審査制度の区分の意義を失わしめ、国民の権利救済とは無縁、かつ、無用な行政庁の焼け太りを招来しかねないとするのが素直な見方である。

このような観点を踏まえれば、上記法案については、これを完全に白紙に戻した上で、先に記した行政訴訟制度との分担関係を踏まえ、憲法的価値を毀損することのない、真に「簡易・迅速」な救済制度として改善を図る事項のみに限定した改正案について改めて検討することが必須である。

加えて、改正しようとする立法を支える立法事実に関する真摯な調査をほとんど行わず、関係の第三者的審査請求補助機関・裁決機関などの整理も一切行わず、他の関係行政機関に対する説明責任も果たさず、実質的な制度改正の意義や効果についての第三者的反証に耐える効果測定の試算すら行わないまま行われたものであり、現行法案の作成過程や、これに関わった組織のあり方自体に基本的な疑問があるとも言わなければならない。内容の公正性を疑わざるを得ない手続的な問題点が法案提出過程において存在したことについても特に想起されるべきである。

ア 行政不服審査会の設置について

本来、手続の錯綜のコストは無視できず、簡易迅速な制度という趣旨にかんがみ、こうした行政不服審査会を設置することについて合理性は存在しないし、制度化する必然性も乏しい。必置機関として、国、全自治体に義務付けることなど論外の制度というべきである。既存の第三者機関についても、これを撤廃する、又は、利用について申立人の希望を踏まえるものとするなど、統一的に整理を行うべきである。

効果が明らかでなく、かつ、行政組織の肥大化にもつながるこうした組織の設置は、所管行政庁にとっては意味があるとしても、国民の権利利益の救済という観点からは問題があり、白紙に戻すべきである。

イ 審理員の設置について

審理員が真に機能することとなるのかという点についての検証も不十分である。同一行政庁職員による手続きという位置付け自体に限界があり、機能しない可能性が高いにも関わらず、組織的対応を行うことによる、他の行政事務の停滞などの負の影響について考察を行った上で再検討すべきである。

ウ 再調査請求について

異議申立てと実質的に同等の機能であり、しかも審査請求前置となる場合には屋上架の手續となる蓋然性が高く、合理性があるものとは考えられない。

エ 弁護士以外に対する不服申立代理権の付与

司法書士、行政書士、社会保険労務士など、関連する資格者による代理権を正面から認めるべきである。

オ 不服申立前置の撤廃

不服申立ての実を挙げるためには、不服申立前置の義務付けを全て撤廃すべきである。他の個別法で設けられたものも含めて、各制度を通則的に整理、撤廃の方向で見直すことが必要である。

(4) 資格制度の見直し

経済社会が複雑化、高度化する中で、国民が諸活動を行う際の情報の偏在に伴ういわゆる情報の非対称性を可及的に除去し、国民の権利・自由と安全・安心の確保、取引の適正化等を図るため、厳格な法的規律に服させる資格制度が設けられており、これを国民が利用することにより一定の質が確保されたサービスの提供を受けることができることになっている。

資格制度の歴史は古く、資格者である個人を基点とする制度設計となっており、利用者保護に資するよう厳格な規制が設けられているが、それぞれの制度創設当時から年月の経過とともに大きく経済社会が変化する中で、従来は妥当であった規制も制度を硬直させる要因となり、却って新たな弊害を生み出す側面があることも否定できない。時代の要請に応じた専門的かつ総合的なサービスを国民に提供するため、従来からの資格者個人を中心とする業務形態からの転換も視野にいれた制度の見直しが必要である。

特に業務独占資格については、業務の独占、合格者数の事実上の制限、受験資格要件などの規制が設けられることで新規参入が抑制され、資格制度そのものが各種業務サービスの需給調整機能を果たす結果、市場における競争が制限される環境を生み、競争を通じて本来国民が享受できる良質で多様なサービスの供給が阻害されるおそれ

がある。このため、業務独占資格については、有資格者でないとできない業務範囲を可能な限り限定し、隣接職種の資格者にも取り扱わせることが合理的と認められる業務については、他の職種の参入も認めるなど、資格者の垣根を低くすることにより各種業務分野における競争の活性化を図る必要がある。

このような認識の下、これまでの規制改革の取組方針も踏まえつつ、事前規制型から事後チェック型の社会への転換を進める中で、各資格制度の所管省庁は、自らが所管する資格制度が健全に発展するように常に資格者団体や資格者に支援を行う一方、単に現行制度の維持や資格者の既存権益の保護に腐心するような弊害を排し、実際にサービスを利用する国民の視点に立って利便性や提供されるサービスの向上が図られるよう、資格制度の見直しを推進すべきである。

資格者法人制度の見直し

資格者法人制度は、利用者への継続的かつ安定的なサービスの提供、専門化・高度化する顧客ニーズに対応した総合的サービスの提供、賠償責任能力の強化などの観点から、近年各資格制度において導入が図られている。資格者法人数は年々増加しているものの、資格者数から見ると必ずしも現在の法人設立数は多くないのが現状である。

これまでのように、ただ単に、個人事業として資格者個人の倫理感や責任感等に依拠するような視点だけではなく、顧客に損害を与えた場合の損害賠償請求の履行を担保するために必要な原資の供託や職業賠償責任保険加入、財務諸表等の法人情報の公開など顧客保護に資する措置を講じた上で、資格者法人の設立要件の緩和を行い、個人事務所を中心とする業務形態だけではなく、事務所の法人化や大規模化も容易に選択できるようにして、資格者が提供するサービスの専門化・高度化、ワンストップサービス化など、ビジネスモデルの近代化により国民の利便性を向上させていく必要がある。

ア 一人法人制度の創設

資格者法人を設立するためには、資格を有する社員が少なくとも二人以上必要とされており、弁護士法人を除いて一人法人の設立は認められておらず、資格者の大部分が個人事務所形態で業務を実施している状況である。

資格者法人制度（弁護士法人制度を除く）は、複数の社員が共同して、業務を分業し、専門化することで利用者に対する質の高い多様なサービスの提供を可能とすること、担当者が疾病や事故により業務を行うことが困難になった状況などにおいて、他の社員が代わって業務を行うことで安定的なサービスを提供できるようにすることを主たる目的としており、二人以上の社員をもって設立するもの

とすることは、こうした制度導入の趣旨にかなうと考えられる。

一人法人制度については、資格者法人制度設立当初の趣旨に反し、資格者の死亡時や廃業時における顧客への継続的な対応に問題が生じること、専門化・高度化する顧客のニーズに対応した総合的なサービスの提供が困難となること、

賠償責任能力の強化につながらないことなどのデメリットがあるとの指摘があるが、事務所の資産と資格者個人の資産との分離が図られ、資格者が業務を廃業等する場合に他の資格者への業務の引継が容易になるとも考えられること、将来的には複数社員法人への移行や他の資格者法人との合併による事務所の大規模化を促進することが可能となること、法人化により社会的な信用力が増し資金調達が容易になることなどのメリットがあると考えられる。

また、一人法人制度の創設により顧客に損害を与えた場合には責任能力が希薄化するとの指摘もあるが、その代替措置として損害賠償請求の履行を担保するために必要な原資の供託や職業賠償責任保険加入等を義務付けることで十分に対応可能であり、顧客保護の観点から見れば、むしろより本質的・実効的な手段であると考えられる。

行政書士団体、司法書士団体、社会保険労務士団体、土地家屋調査士団体からは、資格者社員が一人の場合においても法人設立ができるよう、設立要件の緩和を要望する意見が示されており、「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」(平成21年3月31日閣議決定)にあるとおり、「国民の利便性の向上を図る観点から、国民のニーズや各資格者の業務の実態等を踏まえつつ、一人法人制度の創設について、メリットとデメリットの双方について検討」したうえで、早期に必要な措置を講ずべきである。

イ 資格者法人社員の無限連帯責任の見直し

資格者事務所の法人化や大規模化が進まない主な原因の一つとして、社員全員に無限連帯責任が課されていることが挙げられる。これは、業務が専門化、複雑化する中で、資格者法人の大規模化や業務の総合化を進めようとしても、社員の無限連帯責任制度の下では、自らが直接関与せず認識もない他の社員に起因する業務上の責任を連帯して負わされることへの懸念から生ずるものと考えられる。

そこで、弁護士法人や特許業務法人においては、社員の役割分担を明確にし、特定事件について社員を指定した場合には、当該指定社員のみが無限責任を負う無限連帯責任に限定をかける指定社員無限責任制度が導入されている。また、監査法人においては、平成19年に公認会計士法(昭和23年法律第103号)が改正され、社員が出資の価額を限度として債務を弁済する責任を負う有限責任組織形態をとることも可能となっている。

無限連帯責任を見直し有限責任を認めた場合、賠償責任能力の強化につながらないため、資格者法人制度設立当初の趣旨に反するのではないかと、顧客保護の観点から問題ではないかとの指摘もあるが、有限責任化の代替措置として顧客に損害を与えた場合の損害賠償請求の履行を担保するために必要な原資の供託や職業賠償責任保険加入など顧客保護に資する措置を講ずることにより、弊害を取り除くことが可能であり、顧客保護の観点から見れば、むしろより本質的・実効的な手段であると考えられる。

行政書士団体、司法書士団体、社会保険労務士団体からは、無限連帯責任の見直しを求める意見も示されており、「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」(平成21年3月31日閣議決定)にあるとおり、「国民のニーズや利便性の向上を図る観点から、必要な原資の供託や職業賠償責任保険加入などの負担を前提とした有限責任制度を導入することについての資格者団体の意見や、国民のニーズ、各資格者の業務の実態等を踏まえつつ、資格者法人社員が有限責任も選択できるよう無限連帯責任の見直しについて、メリットとデメリットの双方を十分に勘案しつつ検討」したうえで、早期に必要な措置を講ずべきである。

ウ 資格者法人の社員資格の拡大

資格者法人の社員については、監査法人の場合を除いて有資格者でなければならぬとされているが、社員資格を資格者以外にも拡大することにより、資格者法人への出資の可能性を上げ経営基盤の拡充を図ることが可能になるとともに、各資格者法人が大規模化を図ったり、他土業の資格者と共同で多様なサービスを総合的に提供するワンストップ業務等を展開する場合も想定されるところであり、国民に良質で多様なサービスを提供するためには、法人社員として幅広い人材を迎えることは有意義であるとの意見もある。

一方、資格者以外の者を社員とした場合に、資格者法人制度設立当初の趣旨に反し、資格者の死亡時や廃業時における顧客への継続的な対応に問題が生じること、専門化・高度化する顧客のニーズに対応した総合的なサービスの提供が困難となること、無資格者による違法な業務が行われることなどのデメリットがあるとの指摘もある。

しかしながら、現行の制度化においても各種資格者が集まり共同で事務を設置しワンストップサービスを展開する事例は多数存在し、そのような場合に特に違法な業務が頻繁に行われるような弊害も特段見当たらない状況であり、各資格者を監督する所管官庁が連携を図り懲戒権の行使や刑事告発を適切に行うことによりこの問題への対応は可能であると考えられる。

「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」(平成21年3月31日閣議決

定)にあるとおり、「国民の利便性の向上を図る観点から、国民のニーズや資格者の業務の実態等を踏まえつつ、資格者法人の社員資格の拡大について、メリットとデメリットの双方を十分に勘案しつつ検討」したうえで、早期に必要な措置を講ずべきである。

資格者の業務の見直し等

業務独占資格については、当該業務サービスに係る競争が制限される弊害があるため、有資格者でないとできない業務範囲を可能な限り限定し、隣接職種の資格者にも取り扱わせることが合理的な業務については、当該業務を取り扱うことができる資格者を個別に認定したり、業務に必要な専門知識や能力を有することを確認するための能力担保措置を講じた上で他の職種の参入も認めるなど、資格者間の垣根を低くすることにより各種業務分野における競争の活性化を図り、利用者である国民が多様なレベルの業務サービスの選択が可能となるように業務範囲の見直しに取り組むべきである。

特に、非弁護士の法律事件に関する法律事務の取扱い等を禁止する弁護士法(昭和24年法律第205号)第72条との関係で業際問題が生じる場合が多く、隣接法律専門職種それぞれの業務内容や業務の実情、業務の専門性、当該業務と法律事務との関連性やその実績等を踏まえ、能力担保措置を講ずることも勘案し、弁護士以外の隣接法律専門職種の法律事務の取扱い可能範囲を更なる拡大のため必要な措置を講ずべきである。

また、資格者団体に入会しなければ当該資格者の業務が行い得ない等とされる強制入会制についても、従来より、競争制限的な行為による価格の高騰、サービスの質の低下等の弊害が指摘されているところである。こうした問題に関連しては、独占禁止法による対応のほか、各士業者団体において、業務及び財務等に関する情報の公開、外部役員の任用、懲戒処分の公表等によって、運営の透明性の確保及びチェック機能の強化等の策が講じられてきているが、強制入会制によるメリット・デメリットを改めて検証し、その在り方について見直しを行うべきである。

ア 社会保険労務士への簡易裁判所訴訟代理権等の付与等

「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申」(平成18年12月25日規制改革・民間開放推進会議)では、社会保険労務士による裁判外紛争解決手続が不調に終わり、簡易裁判所での訴訟手続に移行する場合に、社会保険労務士には訴訟代理権が認められていないため、代理人として当該訴訟に関与することはできず、依頼者の利便性を損ねるとの指摘もあることから、社会保険労務士に認められている裁判外紛争における代理業務の実績等を注視し、簡易裁判所における

訴訟代理を認める必要性や依頼者の利便性の向上への寄与の度合いを見極めつつ、訴訟代理を的確に行うための専門能力の確保、その認定の在り方について、平成19年度以降検討していくべきと提言されているところである。

特定社会保険労務士による裁判外紛争解決手続の代理業務については平成19年4月に施行され、また、民間ADR機関におけるあっせん手続の代理業務については、平成20年6月に初めて社会保険労務士団体が厚生労働大臣による民間ADR機関の指定を受けたところである。

「規制改革推進のための3か年計画（再改定）」（平成21年3月31日閣議決定）にあるとおり、社会保険労務士への簡易裁判所訴訟代理権の付与については、こうした状況を踏まえ、「社会保険労務士に認められている裁判外紛争における代理業務の実績等をも注視しつつ、簡易裁判所における訴訟代理を認める必要性や依頼者の利便性の向上への寄与の度合い、訴訟代理を的確に行うための専門能力の確保、その認定の在り方について実績等を見つつ検討」したうえで、必要な措置を講ずべきである。

また、個別労働関係民事紛争の増加に伴い、個別労働問題に特化した紛争について、通常の裁判とは異なり労働審判官（裁判官）と労働審判員によって審理が行われ、紛争の実情に即した迅速、適正かつ実効的な解決できる有効な紛争解決手段として労働審判制度が平成18年4月1日から施行されているところであり、同計画にあるとおり、「社会保険労務士の労働審判の代理権の付与についても、併せて検討」したうえで、必要な措置を講ずべきである。

さらに、社会保険労務士試験の受験資格については、広範囲に規制緩和が行われてきたところであるが、当該試験で課される労働社会保険諸法令に関する専門知識とは別に、文書作成能力や論理的思考能力を担保する必要があるとの理由で、依然、学歴要件等によって受験資格が詳細に定められている。これに対して、公認会計士試験や司法書士試験などの他の業務独占資格試験においては、実務を行うために必要な知識及び能力は試験によって判定するものとして、受験資格に特段の制限が設けられていない。社会保険労務士試験の受験資格については、学歴要件等の廃止につき、「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）にあるとおり、「必要に応じ試験問題や試験制度全体の改革を念頭におきつつ、受験資格の見直しについて速やかに検討」したうえで、必要な措置を講ずべきである。

イ 隣接法律専門職種への行政不服審査の代理権の付与

行政不服審査法（昭和37年法律第160号）は、不服申立ての代理人の範囲を制限していないが、弁護士法第72条は、弁護士又は弁護士法人でない者が報酬を得

る目的で不服申立事件を代理することを原則として禁止し、例外として、「他の法律に別段の定めがある場合」には代理を認めている。

具体的には、司法書士、税理士、土地家屋調査士、社会保険労務士及び弁理士については、司法書士法（昭和 25 年法律第 197 号）税理士法（昭和 26 年法律第 237 号）土地家屋調査士法（昭和 25 年法律第 228 号）社会保険労務士法（昭和 43 年法律第 89 号）及び弁理士法（平成 12 年法律第 49 号）に当該「別段の定め」が置かれており、それぞれの業務に関する特定の事項に限って代理権が認められている。

しかしながら、弁護士は地域的にも都市部に偏在しており、そもそも弁護士が職務として行政不服審査にどの程度関与しているのかについては疑問であり、実際に行政不服申立を行おうとする国民が弁護士に依頼することは余り現実的であるとは考えられないとの指摘もある。

「規制改革推進のための 3 か年計画（再改定）」（平成 21 年 3 月 31 日閣議決定）にあるとおり、「国民が利用しやすい簡易迅速かつ公正な手続により国民の権利利益の救済が図れるようにするためには、法令に関する専門的知識を有する弁護士以外の資格者に行政不服審査の代理権を付与することにつき検討」したうえで、必要な措置を講ずべきである。

（ア）司法書士への行政不服審査の代理権の付与

法務大臣が必要な能力を有すると認定した司法書士は行政事件訴訟に関し裁判所に提出する書類の作成が可能で、簡易裁判所における訴訟代理権を有し、国家賠償法（昭和 22 年法律第 125 号）に基づく損害賠償請求事件を扱うことも可能であることを勘案すれば、登記や供託以外の分野の行政不服審査についても、不服申立書等の書類を作成し代理して不服申立等を行うことは十分可能であると考えるのが合理的である。

また、違法・不当な行政によって権利侵害された利益の救済をできるだけ図ろうとするのが現在の潮流でもあり、その一環として国民の身近な街の法律家である司法書士が、行政不服審査に関与することが可能になれば、国民の利便性が向上すると考えられる。

したがって、「規制改革推進のための 3 か年計画（再改定）」（平成 21 年 3 月 31 日閣議決定）にあるとおり、「法務省は、司法書士が行政不服審査手続に関与できるようになれば、行政不服審査制度が国民にとって真に使い勝手の良い制度となり、権利救済にも資するのではないかという問題意識を踏まえ、司法書士の業務における実績等を注視し、行政不服審査における手続代理を認めることの弊害や国民の利便性の向上等を見極めつつ、行政不服審査における

手続代理を的確に行うための専門能力の確保、その認定の在り方を含み、関係機関とも連携を図り、司法書士への行政不服審査の代理権の付与について、検討」したうえで、必要な措置を講ずべきである。

(イ) 行政書士への行政不服審査の代理権の付与

行政書士に対する行政不服審査の代理権の付与について、行政書士の専門性を活用するという観点が必要である。

行政機関に提出する許認可等の申請書類の作成・提出を行い申請内容を熟知する行政書士が、依頼者の意向に基づきそれらに関わる行政不服審査申立も含め一貫して取り扱えるようになれば、行政不服審査制度の活用が促進され、国民の利便性の向上が図られると考えられる。

他方、行政不服審査の手続は、裁判手続と同様に争訟手続の一つであり、かかる手続について代理権を付与するためには、当該手続において法的主張等を依頼者の立場に立って適切に展開する能力を有していることが前提となると考えられる。

したがって、「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」(平成21年3月31日閣議決定)にあるとおり、「総務省は、国民に身近な行政書士が行政不服審査手続に関与できるようになれば、行政不服審査制度が国民にとって真に使い勝手の良い制度になり、権利救済にも資するのではないかという問題意識を踏まえ、行政書士の業務における実績等を注視し、行政不服審査における手続代理を認めることの必要性や国民の利便性の向上等を見極めつつ、行政不服審査における手続代理を的確に行うための専門能力の確保を図りつつ、関係機関とも連携を図り、行政書士への行政不服審査の代理権の付与について、検討」したうえで、必要な措置を講ずべきである。

ウ 税理士と公認会計士の業務の相互参入等

税務会計と企業会計が密接不可分なものとなっているとの視点から、税理士と公認会計士が実施する業務の相互参入等について検討し、必要な措置を講ずべきである。

A D R法の「弁護士の助言措置」の適正な解釈・運用の周知徹底

事前規制・調整型社会から事後監視・救済型社会への転換が図られる中で、民事上の紛争について裁判によらずに当事者の合意に基づき迅速な解決を図る裁判外紛争解決手続(以下「A D R」という。)が重要になってきたことを踏まえ、司法制度改革の一環として、紛争当事者が、公正な第三者の専門的知見を反映して紛争の実

情に即した迅速な解決を図るにふさわしい手続を選択することを容易にし、国民の権利利益の適切な実現に資することを目的とする、裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律(平成16年法律第151号。以下「ADR法」という。)が制定され、平成19年4月から施行されている。

ADR法では、民間事業者が行う調停、あっせんなどの和解を仲介する業務を対象に、当該業務が法で定める基準・要件に適合しているときに法務大臣が認証する制度が設けられており、認証された民間事業者の手続を利用した場合には、一定の要件の下に時効中断などの法的効果が認められるなど、民間事業者を活用し紛争の深刻化を防ぐとともに迅速かつ簡便な紛争解決の手段を提供するものであり、この制度が有効に機能することが求められるところである。

民間事業者がADR法上の紛争解決手続業務(以下「ADR業務」という。)について、法務大臣の認証を受ける場合に適合する必要がある要件の一つとして、「手続実施者が弁護士でない場合には、ADR業務の実施に当たり法令の解釈適用に関し専門的知識を必要とするときに、弁護士の助言を受けることができるようにするための措置を定めていること」が求められる(ADR法第6条第5号)。

日本弁護士連合会(以下「日弁連」という。)は、「ADRに関する基本方針」及び「ADR法第6条の「弁護士の助言」等を行う弁護士の推薦等に関するガイドライン」を策定し、隣接士業団体等のADRに協力する場合のスキームを定めているが、当該隣接士業等の業務に密接に関連しその専門性が発揮できる範囲であること、手続への弁護士の適切な関与、機関運営への弁護士の適切な関与等を条件として、手続実施者、助言者、運営委員等を派遣して協力するとされ、ADR機関の取扱い業務範囲を限定したり、手続実施者の一員として弁護士が加わることを原則としている。

日弁連は、これによって各弁護士会や個々の弁護士を縛るものでないとの見解を示してはいるが、隣接士業団体等がADRの認証取得に必要な弁護士の助言措置についての相談窓口となるのは通常弁護士会であると考えられ、継続的かつ安定的な弁護士の助言措置を講じ、速やかに認証取得を得るためには弁護士会に協力を求めることが一番の近道とも言え、事実上この条件に従って協定を結ばざるを得ない立場となっており、法務大臣の認証を取得しようとするADR機関の自立性・多様性に著しい制約を課す内容となっている。

ADR法を所管する法務省も、弁護士の助言措置については弁護士会を介さずに個別の弁護士と契約する方式をとることが可能であることを認めているところであり、日弁連もこの趣旨を十分に踏まえ、隣接士業団体等が弁護士会を介さずに個別の弁護士と契約することについて容認することは当然のことであり、このことをもって隣接士業団体等に一切の不利益的な取扱いを行うべきではない。

また、日弁連からは隣接士業団体等が弁護士会との協定を結んだ場合に、別途個別の弁護士と契約を結び他の分野でADR業務を新たに行う場合には、協定を破棄する旨の見解が示されており、このような行為は不公正な取引方法を強いるもので競争政策上極めて問題がある。

このため、ADR法を所管する法務省では、「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律の実施に関するガイドライン」(法務省大臣官房司法法制部平成18年6月20日制定)を策定し、ADR法第6条に規定する法務大臣の認証基準等について明確化を図っているところであるが、当会議が士業団体から聴取したところによると、ADR法第6条第5号の「手続実施者が弁護士でない場合には、ADR業務の実施に当たり法令の解釈適用に関し専門的知識を必要とするときに、弁護士の助言を受けることができるようにするための措置を定めていること」の要件をみたすためには、日弁連が策定した「ADRに関する基本方針」及び「ADR法第6条の「弁護士の助言」等を行う弁護士の推薦等に関するガイドライン」に基づき、弁護士会の推薦を介して助言を受ける弁護士を選定しなければならない、どのような場合に法令の解釈適用に関し専門的知識を必要とするときに該当するのかについて、弁護士会の判断を仰がなければならない、ADR業務の対象領域を確定するのに弁護士会と協議しなければならないなどと、同号の解釈について誤った理解に基づき認証取得に向けた準備を進めている士業団体も見受けられた。

そこで、当会議において、法務省に対し、同号の解釈を改めて確認したところ、助言措置を求める弁護士は弁護士会を介さずに個別の弁護士と契約する方式をとることが可能であること、どのような場合に弁護士の助言措置を受けることが必要になるのかは、手続実施者が事項の性質、内容等に応じて予め定めた基準や判断手順に基づき客観的に判断するものであること、ADR業務の対象領域の確定は弁護士会が行うものではないことが示された。

このように、ADR法第6条第5号の「弁護士の助言措置」の要件の理解に関し、申請者等の混乱も見受けられることから、「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」(平成21年3月31日閣議決定)にあるとおり、「法務省は、法務大臣の認証を取得してADR業務に多くの団体が参画できるように、引き続き、認証制度の周知に努めるとともに、各士業団体、弁護士会を含む機関・団体等からの認証取得に向けた相談を受けた際には、ADR法第6条に定められた認証の基準等の正確な理解を得られるよう、適切なADR法の解釈を周知するとともに認証にかかわる手続き及び認証を受けたADR業務が適正に行われるようにする」ことを更に徹底すべきである。

上陸口頭審理及び違反口頭審理手続きへの行政書士の参画

上陸審査にあたり、入国審査官が条件に適合すると認定しなかった外国人は、特別審理官に引き渡され口頭審理を受ける（出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令第319号）第9条第5項、第10条）。この口頭審理に当たっては、代理人をたてること及び親族又は知人の1人が立ち会うことが認められている。しかし、通常は、対象となる外国人、親類等が手続きを十分に理解していないことが想定されるため、迅速かつ適切な手続きのためには、専門知識を持った者が外国人をサポートする必要がある。

これに対し、法務省は「上陸審判・違反審判への行政書士の参加について」（平成20年7月3日法務省入国管理局審判課長事務連絡）により、行政書士が代理人となることは弁護士法（昭和24年法律第205号）第72条に抵触することを理由とし、立会いについては行政書士の業務として法定されていないことを理由として、認められないとしていたところである。しかし、このような場合に代理人となることが行政書士に許されないと考えると、行政書士に「聴聞又は弁明の機会の付与の手続その他の意見陳述のための手続」についての代理を認めた行政書士法（昭和26年法律第4号）の規定が空文化するおそれがある。また、行政書士資格を持っている者が、行政書士の法定業務以外のことを行うのは禁止されていないため、行政書士の業としてでなければ立会いは認められるが、上記事務連絡により、行政書士資格者は立会いが一切できないような誤解を生んできた。

このため、規制改革会議としては、「規制改革会議における第3次答申」（平成20年12月22日）において、下記a及びbのとおり、これらの手続における行政書士の参画について所要の措置を講ずべき旨を提示し、政府全体の方針として、これが「規制改革推進のための3か年計画（再改定）」（平成21年3月31日閣議決定）において再確認されているところである。

a 上陸口頭審理手続において、行政書士が外国人を代理することの容認

上陸口頭審理手続における代理を業とすることについては、弁護士法第72条によって規律されることとなるが、申請者において、異議の申出をする旨の意思を表明していないこと、上陸のための条件に適合していないことについて争わず、かつ、法務大臣の上陸の特別の許可を求めず、その情状も争わないことなどの事情により、紛争性がない事案については、「聴聞又は弁明の機会の付与の手続その他の意見陳述のための手続」についての代理を行政書士の業務とすることを認めた行政書士法第1条の3第1項第1号の趣旨を没却することとならないよう、特に慎重な考慮が必要であるから、この趣旨を関係者に周知すべきである。

b 上陸口頭審理手続及び違反口頭審理手続における行政書士の立会いの容認

そもそも、立会いには何の資格も要求されず、出入国管理及び難民認定法第

10条第4項(第48条第5項で準用する場合を含む。)の「親族又は知人」に該当する場合には立会いをすることが認められている。

よって、行政書士が、出入国管理及び難民認定法第10条第4項(第48条第5項で準用する場合を含む。)の「親族又は知人」に該当する場合には、親族又は知人として上陸口頭審理及び違反口頭審理における立会いを行うことは差し支えがないことを関係者に周知すべきである。

法務省においては、上記答申等を受けて、「上陸審判・違反審判手続への行政書士の参画について」(平成21年1月7日法務省入国管理局審判課長事務連絡)、「規制改革推進のための第3次答申(口頭審理手続への行政書士の参画関係)」について(平成21年3月31日法務省入国管理局審判課長事務連絡)により周知を行ったところであるが、これらの手続に携わる行政書士からは、別途業務を依頼された際に知り合った行政書士は「知人」には該当しないという理由から立会いが認められていないとの意見も寄せられている。法務省においては、依然として、上記の答申・計画の内容に抵触する運用が行われている実態につき早急に調査を行うとともに、更なる措置を早急に講ずべきである。

20 官業改革分野

(1) 独立行政法人等の業務の廃止・縮小、民間開放

財・サービスの供給は市場における民の活動が基本であり、官による補完は、外部経済、独占、公共財、情報の非対称性など“市場の失敗”が存在する場合に厳しく限定されるべきである。

官が関与する場合にあっても、既得利権の擁護や活動領域の無原則な拡大などの“政府の失敗”が生ずることのないよう、活動領域は最小限度とすべきである。官が直接に財・サービスの供給主体となる必然性はなく、その適切な監理の下で民が実施主体となることを原則とすべきである。

こうした観点から、独立行政法人等が実施する業務の廃止・縮小、民間開放を促進することは、

- () 真に官が行うべき必然性のある業務に特化し、官民による資源の適正配分を達成する、
- () 競争原理の導入を通じ民間の知恵が発揮され、真に国民の求めるサービスの提供が可能となる、
- () 民間の新しい知恵により、新たなビジネスチャンスを創出し、経済活性化に寄与する、

との意義を有するものであり、下記を始めとする規制改革会議による既往の答申事項が着実に推進されるべきである。

独立行政法人都市再生機構の組織・業務の見直し

賃貸住宅事業については、可能な限り早期に官民役割分担を明確にしていく仕組みを構築し、民営化すべきものや引き続き官営で対応していくべきもの等、幾つかの業態を想定した将来像を提示すべきであり、こうした観点から当面とるべき措置として、民間的な経営手法の活用の推進、セーフティネットとしての機能を踏まえた制度の検討が行われるべきである。

独立行政法人住宅金融支援機構の組織・業務の見直し

証券化支援業務については、当面は、R M B S（住宅ローン担保証券）市場育成の呼び水としての役割の必要はあるものの、市場規模が拡大し民間主体による独自の取組が容易となるとの中長期的見通しの下、思い切った業務範囲の絞り込み・民営化について検討すべきであり、こうした観点から当面とるべき措置として、新たな住宅政策の方向性を踏まえ、特殊会社化を含めた機構の在り方を検討すべきである。

(2) 独立行政法人等の更なる改革に向けて

独立行政法人等の組織・業務は、各府省の制度・予算に深く込みこまれた存在であることから、その見直しには、強力な司令塔・政治的リーダーシップが不可欠であり、以下の点を基本的な視座として取組が推進されるべきである。

- () 社会的に意義のある事業であっても、国の役割は、民間活動に対するインセンティブの付与、制度的誘導の役割を越えない形でのコミットが基本である。特に、資金的に大きい事務事業については、ムダの排除という意義に止まらず、民業圧迫の側面が生じれば経済社会の発展に対する負の影響は計り知れないものとなる。国自らが又は独立行政法人等を通じて実施している事務事業のうち、その実施を民間に委ねることが可能なものについては、国・独立行政法人等としての業務の廃止又は民営化を基本とすべきである。
- () 真に官として行うべき事務事業については、国が直接責任をもって取り組む視点を第一義とすべきである。独立行政法人が実施する事務事業については、政策的に意義のある内容のものであっても、当該主体が担う必要性について説明が尽くされているとは言い難い現状にある。独立行政法人という政策実施ツールを用いる場合には、組織・業務のマネジメントに係る制度趣旨・メリットが十全に発揮される形で運営され、それが分かりやすい形で国民に明示されることが必要である。

規制改革会議委員名簿

議長	草刈隆郎	日本郵船株式会社取締役・相談役
議長代理	八田達夫	政策研究大学院大学学長
委員	浅見泰司	東京大学空間情報科学研究センター教授
	有富慶二	ヤマトホールディングス株式会社取締役会長
	安念潤司	中央大学法科大学院教授
	翁百合	株式会社日本総合研究所理事
	小田原榮	東京都八王子市教育委員長
	川上康男	株式会社長府製作所代表取締役社長
	木場弘子	キャスター・千葉大学特命教授
	中条潮	慶應義塾大学商学部教授
	富山和彦	株式会社経営共創基盤取締役
	福井秀夫	政策研究大学院大学教授
	本田桂子	マッキンゼー・アンド・カンパニー・インク ・ジャパン ディレクター
	松井道夫	松井証券株式会社代表取締役社長
	米田雅子	慶應義塾大学理工学部教授 NPO法人建築技術支援協会常務理事

規制改革会議専門委員名簿

集中テーマ

A 成長分野

〔医療タスクフォース〕

阿曾沼 元 博 国際医療福祉大学国際医療福祉総合研究所教授

長谷川 友 紀 東邦大学医学部教授

土 屋 了 介 国立がんセンター中央病院病院長

〔介護タスクフォース〕

安 藤 至 大 日本大学大学院総合科学研究科准教授

池 田 省 三 龍谷大学社会学部教授

〔保育タスクフォース〕

鈴 木 亘 学習院大学経済学部教授

〔農林水産タスクフォース〕

本 間 正 義 東京大学大学院農学生命科学研究科教授

大 泉 一 貫 宮城大学副学長

昆 吉 則 株式会社農業技術通信社代表取締役・「農業経営者」編集長

小 松 正 之 政策研究大学院大学教授

梶 山 恵 司

〔住宅・土地タスクフォース〕

久 米 良 昭 政策研究大学院大学教授

B 基盤整備

〔雇用・労働タスクフォース〕

安 藤 至 大 日本大学大学院総合科学研究科准教授

和 田 一 郎 牛嶋・寺前・和田法律事務所弁護士

花 見 忠 上智大学名誉教授

松尾綜合法律事務所客員弁護士

石 川 和 男 新日本パブリック・アフェアーズ株式会社上級執行役員

東京財団研究員

〔教育タスクフォース〕

戸 田 忠 雄 教育アナリスト

政策研究大学院大学客員教授

特定非営利活動法人X Yサタデースクール代表

