

規制改革推進のための第2次答申

- 規制の集中改革プログラム -

平成19年12月25日

規制改革会議

本答申における【具体的施策】は、政策提言として、政府に誠実に対応を求める事項である。

なお、本答申の【問題意識】は、当会議におけるこれまでの議論を集約したものであり、広く国民の意見を聞くため問題提起するものである。

目 次

・「規制改革推進のための第2次答申」の決定・公表に当たって ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	1
・各重点分野における規制改革	
1 安心と豊かさの実現・・・・・・・・・・・・・・・・	3
（1）医療分野・・・・・・・・・・・・・・・・	3
（2）福祉、保育、介護分野・・・・・・・・	15
（3）教育・研究分野・・・・・・・・	30
（4）住宅・土地分野・・・・・・・・	47
（5）生活・環境分野・・・・・・・・	63
2 地方の活力・地域生活の向上・・・・・・・・	68
（1）農林水産業分野・・・・・・・・	68
（2）地域振興分野・・・・・・・・	122
3 国際競争力強化による成長加速・・・・・・・・	130
（1）貿易分野・・・・・・・・	130
（2）運輸分野・・・・・・・・	139
（3）金融分野・・・・・・・・	147
4 機会均等の実現・・・・・・・・	163
（1）労働分野・・・・・・・・	163
（2）雇用・就労分野・・・・・・・・	172
（3）海外人材分野・・・・・・・・	176
（4）ネットワーク産業分野・・・・・・・・	182
（5）競争政策、基準認証、法務、資格分野	192
（6）基本ルール分野・・・・・・・・	204
5 官業改革・・・・・・・・	207

（参考資料）開催経過、委員名簿、専門委員名簿

．「規制改革推進のための第2次答申」の決定・公表に当たって

1 はじめに

自立と共生の理念の下、豊かであり成熟した経済社会を構築していくためには、安定的かつ持続的な成長に資する改革を継続していく必要がある。特に、依然として官の関与の強い分野について、国民の多様なニーズに応えるためのたゆまぬ創意工夫と経営努力を促し、あるいはそれを阻む障害を取り除くことは、当該分野の生産性を向上させるのみならず、暮らし・地域の豊かさをもたらすものと期待される。当会議においては、こうした認識に基づき現下の国民のニーズに早急に応えるべく、暮らしの安心・豊かさ・利便性の向上に結びつく生活に身近な分野及び地域活性化に資する分野に重点的に焦点を当て、審議を行った。

また、グローバル化に伴う競争激化や本格的な人口減少社会に耐えうる強固で活力にあふれた経済基盤を確立し、成長力を高めるという視点から、規制の改革は経済社会の重要な要請であることは言うまでもない。このため当会議は、グローバルな競争にさらされている分野における諸規制の見直し、個々人や企業が幅広い働き方や新たな事業活動のチャンス을公平に与えられるための機会均等の実現、さらには独立行政法人の整理合理化による行政コストの削減といった課題も加えて、時代に適合しなくなった硬直的な規制・制度の改善を目指して調査審議を行ってきたところである。

これらの審議に際しては、新たなテーマはもとより、過去の答申で既に取り上げられ、措置が決定されたテーマについても、それらのフォローアップに積極的に取り組んだ。

また、今次答申における協議にあたり、遺憾ながら「通知」によって過去の答申において合意された事項を後退させる措置を行った事例が問題となった。今後、当会議の意見を聴取することなく、閣議決定された措置事項を「通知」と言う不透明な手段で後退させることがあっては、断じてならない。

さらに、当初目指された進展が得られているかどうかを注意深く検証し、改革の停滞・後退の兆しがあれば、改革の軌道に戻すための提言を改めて行うことも、当会議として果たすべき責務であると認識する。

2 審議経緯

今回の答申では、安心と豊かさの実現、地方の活力・地域生活の向上、国際競争力強化による成長加速、機会均等の実現、官業改革による国の歳出・資産削減の5つの柱を改革推進の視点として掲げた。これらの5本柱の下、17分野についてタスクフォースを設け、広く関係先からのヒアリングを行うとともに、規制所管府省との折衝を重ねるなど精力的に調査審議を行った。その際、会議を挙げて取り組むべき重要事項については公開討論等を行い、課題解決に努めてきた。

こうした取組の成果が規制の集中改革プログラムの第二弾として本答申に結実したものである。これまでどおり、当会議としての主張は「問題意識」、政府部内で合意を得た事項については「具体的施策」としてそれぞれ記述している。

3 今後の取組に向けて

当会議としては、本答申をもとに着実かつスピード感のある改革が実行に移されることを願ってやまない。来年3月に予定される「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）」（以下「3か年計画」）の改定に、本答申に記述した具体的施策が盛り込まれ、改革の着実な実施を図っていくことが必要である。

規制改革は、関係各位の多大な協力を得ながら、着実に進展してきたものの、岩盤のように固い壁が各所に存在するなどなお課題は山積している。今後とも規制改革推進本部や経済財政諮問会議をはじめとする関係機関等とも密接な連携を図り、今回進展が得られなかった事項を含め、新たな課題についても果敢に挑戦し、改革の推進に向けて引き続き精力的に取り組んでいく。

また今後とも、既往の閣議決定により実現を見た規制改革の成果を後退させることのないよう、3か年計画の実施状況を不断にフォローアップし、必要に応じてさらなる措置の実現や見直しを求めていく。

併せて、規制改革は広く国民や事業者に均霑するものの、その成果が見え難いとの指摘もある。今後は改革の成果をできる限り分かり易く説明する工夫が必要であり、当会議としても情報発信の拡充・強化に努めたい。

・各重点分野における規制改革

1 安心と豊かさの実現

(1) 医療分野

いわゆる「混合診療」の見直し

【問題意識】

我が国では、保険診療と保険外診療の併用(いわゆる「混合診療」)は原則認められないという法解釈を厚生労働省はしており、一連の診療行為の中で一部でも保険外診療を行うと、本来、保険が適用されるべき診療についても保険給付が打ち切られ、一連の診療全てについて患者が費用を自己負担しなければならないという措置が採られている。その結果、仮に当該保険外診療が有効であることが明らかで、患者と医師との間で確認と同意がなされている場合であっても、このような措置の下では、当該患者は経済的理由からその診療を受けることを断念せざるを得ないという不条理が生じている。

当会議の前身である規制改革・民間開放推進会議においては、混合診療の解禁を最重要課題と位置づけ、平成16年に厚生労働省との間で激しい議論を交わしたところである。その過程において、経済財政諮問会議の席上、内閣総理大臣から「年内に解禁の方向で結論を出すべし」との指示もあり、平成16年12月15日には厚生労働大臣と規制改革担当大臣との間で、「いわゆる【混合診療】問題に係る基本的合意」(以下「基本的合意」)が取り交わされた。これを踏まえて、厚生労働省は平成18年に健康保険法を改正したが、この改正は従来の特定期療養費制度を見直し、将来の保険導入を前提として保険外併用を認める「評価療養」及び特別の療養環境の提供等を対象とする「選定療養」を保険外併用療養として再構成したものである。

この一連の「基本的合意」の実施措置において、解釈上も又運用上も、当会議と厚生労働省との間に大きな齟齬が生じた。即ち、従来措置においては必要とされず、「基本的合意」でも言及されていない「薬事法承認」要件が、関係機関との議論が不十分なまま、平成17年6月の保険局医療課長通知に挿入された。平成18年10月に施行された改正健康保険法もこの課長通知を前提としたものであり、その結果、従来認められていた保険診療との併用が可能な保険外診療101技術のうち、薬事法未承認又は適応外使用に当たる18技術について、一定の基準を満たさない限り、平成20年3月末をもって承認が取り消されるという事態を招いた。このことは、結果

的に「基本的合意」以前の状態よりむしろ逆に規制強化になった部分が出てきたことを意味し、「基本的合意」の精神に反する極めて遺憾な措置であると言わざるをえない。したがって、この保険局医療課長通知中、薬事法承認の要件は即刻解除すべきである。さらに言えば、「基本的合意」後の事実として、保険診療との併用が認められる技術数は、平成17年6月から19年10月の間において申請数87件のうち、認定数が22件にとどまっており、混合診療を積極的に認めていくという姿勢は感じられない。「基本的合意」以降、混合診療を原則禁止とする従来措置の根幹を見直さず、個別審査・事前承認制を維持し続けた結果であり、この乏しい実績もまた、「基本的合意」の精神に反するものである。したがって、「基本的合意」が実効性ある形で実施されているかを検証する為、実施件数、金額などの数値実績を国民に分かり易く継続的に提示すべきである。平成19年11月7日には、東京地方裁判所の判決において、混合診療の原則禁止自体は現行法において根拠がないことが明確に確認されたところでもあり、目覚ましい実績がないとするならば、厚生労働省の責任は極めて重大といわざるをえない。

そもそも医療とは患者と医師の自由な契約に基づき提供されるものであり、提供される医療の範囲と保険の適用の有無とは別次元の問題と捉えるべきである。すなわち、提供される医療の安全性確保については、保険診療であるか自由診療であるかを問わず、医師が行う治療行為すべてについて論ずべきである。医療保険とは、疾病リスクを保険加入者で分散する仕組みであり、患者の個別の特性に応じた治療の必要性和保険収載にミスマッチが生じることがある。患者にとって必要だが、未だ保険収載していない、あるいは保険収載できない治療は常に存在する。このような治療は、必要な治療を切実に求める患者の命を救い、健康を回復させるために、混合診療によってこそ賄わなければならないのである。したがって、医療費負担を保険制度によってカバーする以上、混合診療の存在は当然に前提とすべきものである。

国民の自由な選択・国民の権利を制限する法的根拠のない措置が存在するとしたら、これを是認することは到底できない。何よりも、司法の判断を仰がねば是正できないということは誠に遺憾であり、国民の多くはこうした行政のスタンスに強い不安を覚えている。こうした国民の不安を払拭するためにも、思い切った方針変更が今必要である。現行の措置において必要なものは維持しながらも、保険診療との併用を認める保険外診療を事前承認の下で限定列挙するという従来の手法ではなく、混合診療を実施した上で届出義務や情報公開義務を課すことにより、不適切な医療が行われなかったための必要な措置を講じるといった根本的な発想転換が不可欠である。このような見地より、当会議は、改めて混合診療を患者と医師の合意の下に自由に実施せしめることを厚生労働省に強く求める。

混合診療禁止を正当化する論拠として、「金持ち優遇になり不公平」という主張があるが全く論理性を欠く。混合診療を禁止するかしないかに拘らず、全ての費用を自己負担できるごく一部の富裕層は最先端の医療技術を楽しんでおり、医療における格差を混合診療禁止が緩和しうるものではない。むしろ、混合診療を実施した場合には、保険診療分には保険給付されることから、混合診療が禁止される状況下で希望する医療を受けられない患者が経済的恩恵を受けることとなり、格差縮小につながる。このように考えれば、保険外診療部分の自己負担により経済的に困窮している患者に、本来保険給付がなされるべき保険診療部分においても全額自己負担を強いる混合診療禁止措置が公平と言えるのか、極めて疑問である。実際に混合診療を求めるのは富裕層ではなく、経済的負担に悩む人たちが大方である。混合診療禁止措置は、普通の患者、とりわけ経済的に困窮している患者に対して許容できない経済的負担を強いるものであり、被保険者の正当な保険給付を受ける権利をも侵害し、加入者間の公平を大きく損なうものでもある。そもそも、厚生労働省からは、自らの主張である金持ち優遇論を補強すべき合理的論証は示されていない。

また、混合診療を認めた場合、「安全性の確認ができない治療法等が保険給付と併せて提供されることになる」と厚生労働省は主張するが、重大な論点のすり替えであり、自らの知見や技能を最大限活用して患者のために最善を尽くそうとしている現場の大多数の医師を蔑ろにする論理である。主張の趣旨は、保険外診療が保険診療の効果を減殺し、国民負担により成り立つ保険制度において給付の効果を徒に弱める可能性があるというものであるが、そうであれば、併用する保険外診療が減殺効果をもつことを厚生労働省は個々に立証した上で混合診療禁止措置をとるべきであろう。

保険診療の枠内での治療においても、近年は多くの治療法を集学的に組み合わせで行われていることが多く、それらの集学的治療に関しては、その安全性を厚生労働省が評価しているわけではなく、多くの医療機関では自らのリスクの下に挑戦的に行われている。そもそも医療の安全性確保というのであれば、自由診療やこれらの集学的治療も含めた、医師による治療すべてについて担保されるべきであり、現行の医師法等では不十分ということであれば、不要あるいは逆効果の治療を高額で押し付けるような悪質な医療行為に対する民事・刑事責任を厳格に問うための法整備を行うことが先決であろう。

更には、「保険診療と保険外診療を不可分一体の別の医療行為とし、それについては保険診療としての当事者間の合意が無い場合、保険給付の対象外とする」という論理があるが、現行法の解釈として成立しないことは前掲の東京地方裁判所判決において明確に示されている通りである。

なお、「必要な医療技術等は全て保険収載すべきであり、混合診療は国民皆保険を

破綻させる」との論理は間違っている。国民のセーフティーネットたる公的医療保険でカバーすべき新たな医療技術等で効果が普遍的であり、副作用も小さいものについては迅速に保険収載すべきことは当然であるが、一方で個々の患者にとって必要な治療がすべて保険収載されるわけでない。また、公費を前提とした公的医療保険からの給付を認めるため、一定の普及性等を考慮せざるを得ないと厚生労働省は主張するが、個々の患者にとって重要なことは、その患者自身にとっての「必要度」であって、一般的な「普及度」ではない。また、技術の普及を待つ限り、医療技術等の開発から保険収載までの間にタイムラグが生じることは避けて通れない。混合診療禁止論は、切実にその治療を望む患者にそれまで待つことを強いるものである。そのような主張をする一方で、厚生労働省は、患者の混合診療に関するニーズをこれまで調査しておらず、また保険収載の判断の上で重視している「普及度」についても明確な基準を示していない。保険収載を「普及度」という一般尺度で捉え、個々の患者・国民にとって極めて切実な「必要度」という尺度を無視ないしは軽視する論理は許容されるものではない。技術進歩が著しく、次々と新しい治療法が開発されている医療現場において、本来患者が得るべき保険給付を行わず、症例の蓄積を妨げることは、普及の前提となる基礎データの収集をも妨げる自己矛盾した論理である。データの蓄積には相応の体制、設備が必要という意見もあるが、現行の措置においてデータの蓄積の可能性が全くないことと比較すれば、大きな前進となるばかりではなく、多くの医師のモチベーションを高めることは自明である。医療技術等の開発から保険収載までのタイムラグを埋める為にも混合診療の禁止措置は原則廃止されるべきである。

混合診療原則禁止という状態を容認することは、国民の生存権、財産権、平等権など基本的人権を保障した憲法にも抵触しうるとの指摘すらあり、国会議はいわゆる混合診療問題を引き続き最重要課題と位置付け、今後も、厚生労働省による原則禁止措置が続く限り、このスタンスを変えるつもりはない。厚生労働省のこれまでの行動様式の根底には、「お上」が国民に関する全てを管理・統制・調整することが望ましいとするパターナリズムがあることは明らかである。厚生労働省はこのパターナリズムがもたらした多くの弊害を認識し、国民の自由意思を尊重した施策に転換すべきである。国民の厚生行政に対する不安を払拭するためにも、厚生労働省は混合診療禁止措置の原則廃止について早急に検討を開始し、必要な措置を講じるべきである。

以上のような問題意識に基づき、また先般の東京地裁判決に鑑み、緊急の措置として、今回の答申においては以下の具体的施策を求めるものであるが、国会議は混合診療の原則自由化の実現に向けて、引き続き厚生労働省の取組状況を注視しつつ、必要に応じて具体的な提言を行う所存である。また、今回の協議の経緯を踏まえて、

以下の具体的施策の実施に際しては、当会議と厚生労働省との間で再び齟齬が生じないような連携対応が不可欠である。その為にはまず、厚生労働省が説明責任を果たすことが何より重要であり、当会議としてはその履行状況について、随時確認を行っていく所存である。

【具体的施策】

「患者の切実な要望に迅速かつ的確に対応できるよう」、「一定のルールの下に、保険診療と保険外診療との併用を認める」こととした平成 16 年の基本的合意を実効性ある形で実施するため、以下の施策を実施する。

ア 先進医療に係る平成 17 年の厚生労働省保険局医療課長通知が導入した薬事法承認の要件を解除することと併せ、患者の選択肢を可能な限り拡大する観点から、個別の医療技術ごとに実施医療機関について審査を行った上で、国内未承認の薬物・機械器具を用いた先進的な医療技術に関する保険診療との併用を認める枠組みを創設することにより、新たな条件整備を行う。【平成 19 年度措置】

イ 平成 16 年の基本的合意が実効性ある形で実施されているかを検証する為、先進医療の実施件数と金額を含む調査を行い、その結果を一般に公表すべきである。【平成 19 年度以降逐次実施】

医療職種の供給体制の再検討

【具体的施策】

ア 医師と他の医療従事者のそれぞれの役割分担の見直し【平成 19 年中一部措置、平成 20 年度以降順次措置】

昨今、いわゆる医師不足に起因する地域医療の崩壊や、医師の過酷な勤務実態が明らかになるにつれ、日本の医療提供体制に関する国民の不安が募っている。健康への願いは人間の最も根源的な欲求であり、医療に対する国民の不安を解消することは、政府が今為すべき施策の中で最も優先すべき課題である。

こうした問題意識の下、まず取り組むべきは医師不足対策である。この問題の背景には、勤務環境悪化による勤務医から開業医への移転激増による勤務医不足、その結果としての勤務医の更なる負担増加と勤務環境悪化による益々の開業医移

転増、更に、医師の都市部集中、卒後臨床研修制度の導入による大学医局の影響
力低下、医学部定員の抑制等の問題が複雑に絡み合っており、その解決は容易で
はない。たとえば、解決策の1つとして、新たな医師の養成、即ち医学部定員増
を図ることが挙げられるが、現在の医師不足問題は一刻の猶予も許されず、時間
がかかる医師養成対策だけでは問題解決にはならない。こうした危機的状況に対
応するためには、即効性のある対策が不可欠である。そこで、医師及び看護師そ
の他の医療従事者を含めた適切な役割分担を検討し、総合的医療供給対策を講じ
ることが効果的であると考えらる。

このように考えた場合、現在、医師が行うこととされている医療行為のうち、
看護師など医師以外の医療従事者でも実施可能なものについては、積極的に実施
を認め、医師の業務をより高度で専門的なものに絞ることが医師不足対策として
効果的であろう。例えば、看護師の職能範囲拡大として、諸外国の状況からナー
スプラクティショナーなどの職能の導入が必要であるとの認識もある。こうした
措置により、全体としてより効率的な人員配置を図ることが可能である。

医療従事者間の役割分担の見直しは、「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）「経済財政改革の基本方針2007」において、平成19
年中に一定の結論を得ることとされたが、厚労省においてはこうした状況を踏ま
え、引き続き一層の勤務医の負担軽減策を講じる必要がある。

現状の勤務医・産科医の不足に加え、高齢化社会が進展する中で増加が見込ま
れる在宅あるいは介護施設内での医療ニーズは、更なる医師不足の原因ともなり
うる。以上、医療現場における実情を踏まえ、訪問看護等における医師の事前の
指示に基づく看護師による薬の投与量の調整、正常分娩における助産師の活用、
訪問介護員等による経管栄養の取扱い、介護施設内における介護福祉士やヘルパ
ーによるたんの吸引等の具体的な対策を含め、医師と看護師等の医療関係職等と
の間での適切な役割分担がどうあるべきかについて十分な検討を行い、順次、速
やかに必要な措置を講じるべきである。

【具体的施策】

イ 医療従事者の派遣拡大【平成19年度中に検討・結論】

医師を含む医療従事者の不足問題に対する更なる施策として、地域により偏在
する医療従事者が適正に配分されるよう、派遣の仕組みを積極的に活用すること
が有効であると考えられる。

医療従事者の派遣については、社会福祉施設等における医療関連業務、医療機
関における紹介予定派遣が解禁されており、産休等の代替要員としての派遣や、

医師についてはへき地を含む市町村の病院等への派遣についても平成 18 年 4 月から認められている。

一方で、厚生労働省は、医師不足対策の一環として、都道府県自らが設置する医療対策協議会における協議を通じて、地域の実情を踏まえ、地域における医療の確保のために医師を派遣する必要があると認めた医療機関に対して、医師の労働者派遣を行うことを可能としたところである。しかしながら、この医師派遣制度は、派遣先及び派遣元の双方が病院または診療所に限定され、且つ、派遣対象が医師のみである。予てより当会議は深刻化している医師不足対策として、派遣事業者を含めた社会のあらゆるリソースを大いに活用することが効果的であり、医師を含む医療従事者の派遣解禁に当たっては一切の制限を加えるべきでないとして主張してきた。ところが、医師不足を解消しようとする現場の医療機関における自助努力に対する制約が残る今回の医師派遣制度は、当会議との合意に沿うものではない。また、派遣対象を医師に限定するものとしたこの制度は、チーム医療で重要な役割を果たす看護師など医師以外の医療従事者には全く措置を講じておらず、極めて不十分である。看護師の場合、ナースバンク事業等により、潜在看護師の掘り起こしが実施されているが、特に、出産・子育てなどで離職した後、再度、看護の職に就きたいという希望は多く、今後、更なる潜在看護師の掘り起こしや、様々な家庭事情による就労希望条件にマッチした働き方の実現が一層しやすくなる環境を提供する観点から、就労の期間・時間・場所などについて柔軟に設定できる派遣制度を活用することが求められる。

さらには、派遣元を医療機関に限定しないことにより、例えば派遣事業者が、地域横断的且つ組織的に人材を確保し、復帰に必要な知識・技術等のキャッチ・アップを目的とした再研修を実施することなどにより、量、質両面での看護師供給拡大にもつながると考えられる。

医師不足対策は緊急を要する。したがって、医療分野における労働者派遣のニーズや紹介予定派遣の運用状況、医療サービスの質等を踏まえつつ、引き続き、できるだけ限定条件をつけることなく、医療従事者の派遣労働を可能とするべく検討し、結論を得るべきである。

【具体的施策】

ウ 医療関係者による緊急避難的な応急手当に関する実態把握【平成 20 年度検討、逐次措置】

緊急時・非常時において、医療関係者が応急手当をためらうケースが多いとの指摘がある。医療関係者による緊急時・非常時における応急手当への関与を阻害

する要因があるのか、医療関係者に対する調査などを行い、その実態を把握することにより、阻害要因が明らかな場合については、その対応策について検討すべきである。

医療サービスの効率化と質の向上

【具体的施策】

ア 包括払い・定額払い制度への移行の促進【平成 19 年度中に措置】

長期的な医療の供給体制維持のためには財政的な問題を避けて通ることはできない。少子高齢化が進行し医療費の増大が不可避である一方、国家財政は巨額の公的債務を抱えており、医療費への無制限な財政投入は許容されない状況にある。

こうした状況下、医療の質向上を推進すべく、診療報酬支払い等の医療評価では、現行の患者に投入した「量」ではなく、客観的なデータに基づいた患者の回復度合いなどの「質」に転換すべきである。急性期入院について平成 15 年 4 月より特定機能病院等に導入が開始された診断群分類別包括評価(DPC)は、現在、300 を超える病院に導入されている。なお、「医療・介護サービスの質向上・効率化プログラム」においては、平成 24 年度までに、DPC 支払対象病院を 1,000 病院に拡大することとされている。DPC は、医療の標準化、在院日数の短縮、医療機関の機能分化・連携の促進に資するとされる一方、1 日定額、出来高払いの併用であり、一入院を単位とした診断群別定額払い方式(DRG-PPS)等の定額払いの方が有効な場合があると考えられる。

したがって、「規制改革推進のための 3 か年計画」(平成 19 年 6 月 22 日閣議決定)に則り、DPC 導入の検証と並行し、DRG-PPS の導入効果を参考にし、一入院当たりの包括的・定額払い制度の試行を次期診療報酬改定において導入すべきである。

【具体的施策】

イ 質に基づく支払いの推進【平成 20 年度検討開始】

診断群別定額支払い方式(DRG-PPS)は既に欧米を始めとした医療先進諸外国において 20 年以上の歴史を有し、有力な支払い方法となっている。しかし、近年になって、医療の質についての社会的関心の高まりを受けて、より直接的に医療の質を評価し支払いの対象とすべきとの試みが認められる。

例えば、アメリカのメディケアにおいては、2009 年までに、いわゆる質に基づ

く支払い（Pay For Performance）の一種である、Value Based Purchase（価値に基づく医療サービスの購入）を導入することが決定しており、また、イギリスにおいても、診療所医師を対象に医療の質をポイント表示した上で、これに基づき報酬を与える方法が既に導入されている。

わが国においても、レセプトオンライン化の平成 23 年度完全実施の決定、DPC の拡大等により、医療内容とその治療結果についての客観的データの分析ができる環境が整いつつある。

欧米諸国の取組内容、国内における医療情報収集体制の整備状況等を踏まえつつ、質に基づく支払いの導入にむけて、導入時期、方法などについて検討を開始するべきである。

【具体的施策】

ウ アウトカム情報の公開【平成 19 年度中に検討開始、平成 20 年度中に結論・一部措置、以降逐次拡大】

患者自らが、様々な医療機関を比較検討した上、最も自分に適した医療機関を選択することは、患者の権利であり、医療機関の情報公開を進めることは、この権利を行使するために必要不可欠である。

一方で、この情報公開により各医療機関は患者に選択されることを意識せざるをえず、また他の医療機関の発した情報と比較することは競争する為の必須の条件となろう。結果として、情報提供は、質の高い医療機関にとってのインセンティブになる。

平成 18 年の医療法改正により、医療機関は一定の情報について、都道府県へ報告することが義務付けられ、その報告された情報をもとに、平成 20 年度中には、都道府県がインターネットにて医療機関に関する幅広い情報を提供する体制が構築されるなど、情報公開が制度化された。しかしながら、この医療機能情報提供制度では、疾病毎の治癒率など患者の関心が高く、医療の質の向上に資するアウトカム情報については、その分析と情報提供の有無のみが報告対象とされ、アウトカム情報そのものについては報告が義務化されていない。

今後可及的速やかに、例えば十分な客観的データを有すると考えられる国立病院、特定機能病院、地域がん拠点病院などの大規模医療機関におけるアウトカム情報の公開を義務化し、以降、段階的に対象とする医療機関の範囲を拡大すること等について、早急に検討し結論を得て措置すべきである。併せて、医療機関におけるアウトカム情報の公表が促進されるよう、実施可能なインセンティブ策を検討すべきである。

【問題意識】

エ ヘルスサービスリサーチの推進

質の高い医療が適切に行われるには、治療法など個々の要素技術の開発とともに、これらを総体として運用するシステムについても検討されなければならない。特に、医療内容の地域差、施設差について、その原因、改善法等とともに明らかにし、地域における医療提供体制の最適化を図るヘルスサービスリサーチは、近年、世界的に注目されているにも関わらず、日本では研究体制、データ利用の環境整備など、いまだ不十分な状況にある。

したがって、収集された医療に関する多種多様なデータについて、個人情報の保護に十分な配慮を行いつつ、その個票レベルにおいても一般に公開され、活用することが可能となる必要がある。このような透明性・客観性の高いデータ公開のあり方を含め、医療提供体制についての研究が促進されるための仕組みを整備することについて検討を開始するべきである。

【具体的施策】

オ レセプトオンライン請求化を踏まえたレセプト審査の質の向上、医療費分析の推進【平成 20 年度検討・結論】

レセプトオンライン請求化の目的は、業務の効率化によるコストの劇的な削減と、審査の質の向上である。審査の質の向上とは、審査・支払いの迅速化、審査の精緻化・公平性の担保等に止まらず、電子的データの収集・蓄積・分析による EBM の推進を通じて医療そのものの高度化に貢献することにあると銘記すべきである。

そのためには、例えば傷病名とそれに対応する医療行為の対応関係を明らかにし、かつ一般にも公開することとするなど、レセプト審査の質の向上、医療費分析を推進するための方策について、検討を行うべきである。

後発医薬品の使用促進

【問題意識】

日本国内で使用されている医薬品に占める後発医薬品（ジェネリック薬）の比率は現在、数量ベースで 17%、金額ベースで 5 %程度に過ぎず、欧米諸国を始めとし

た医療先進国と比較して、際だって低い数値に留まっている。

平成 18 年度の薬価制度改正により、処方箋様式に『後発医薬品可』の欄が設けられ、患者の希望により後発医薬品の処方が可能になったことなど、一定の施策がなされているものの、後発医薬品の普及策として未だ十分な効果を挙げてはいない。

したがって、後発医薬品の更なる使用促進を図るため、処方箋様式において『後発医薬品変更可』の欄を設ける現行のポジティブチェック方式から、『後発医薬品変更不可』の欄を設けるネガティブチェック方式に変更すべきである。

一方、調剤薬局が後発医薬品に変更する場合、薬局はその事実を医師に報告し、医師がカルテの訂正を行う必要がある。これは医師・薬局双方にとって煩雑な手続きであり、後発医薬品の普及を妨げる一因となっている。更に、同一薬剤で複数の後発医薬品が存在する場合があるが、医師が特定の後発医薬品を指定した場合には、薬局の判断で別の後発医薬品に変更することは現行では認められていない。この結果、薬局は同一薬剤であるにもかかわらず複数の後発医薬品在庫を持たねばならず、薬局にとって大きな負担になっている。以上の後発医薬品普及の妨げとなる手続き上の壁を取り除くべく、薬局で後発医薬品に変更する場合においても、医師によるカルテの修正を必要としない措置を講ずるべきであり、また、後発医薬品の処方を受けた薬局が同一薬剤である異なる後発医薬品に変更できるよう措置すべきである。

また、これまで後発医薬品拡大のための施策が種々施されているが、薬剤価格の大部分が保険給付されることや、慣れ親しんだ薬剤を変更することに対する不安などから、患者、医師ともに後発医薬品へ変更する動機に乏しい。しかしながら、同等性が証明された同一成分の薬剤について保険償還価格を異にする合理的理由は存在しない。さらには、保険償還価格の多寡に着目して、後発医薬品が敬遠される可能性すら否定できない。

したがって、後発医薬品への需要を喚起する根本策として、先発薬の特許期間終了時点においては、先発医薬品と後発医薬品の保険償還価格を同一価格とする、いわゆる参照価格制度を導入すべきである。

【具体的施策】

ア 後発医薬品使用促進策の更なる推進【平成 19 年度検討・結論、承認審査の迅速化については引き続き実施】

後発医薬品が普及した際には、先発医薬品と後発医薬品の間で薬効等の治療上の効果が同等であれば、特許期間後の先発医薬品と後発医薬品の価格を同じ価格とする考え方もある。その一方で、特許期間後においても、先発医薬品は、後発医薬品に比べて、安全性、有効性等に関する情報が豊富であることに加え、製薬

企業の情報提供、安定供給等の体制に差があることから、後発医薬品よりも価格が高くなるという考え方もある。

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

平成 18 年度薬価制度改革による画期的新薬の加算率の引上げの実施、後発医薬品の使用促進のための処方せん様式の変更による患者自身が後発医薬品を選択できる仕組みの導入など、厚生労働省において、先発医薬品の適正評価、後発医薬品の使用促進等の取組を行っているところであり、引き続きそのような取組を継続することも必要である。

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

また、新薬開発のインセンティブを維持するため、『規制改革推進のための3か年計画』（平成 19 年 6 月 22 日）に掲げられた施策を確実に措置することにより、引き続き審査の迅速化等を図ることで新薬上市までの期間を短縮させるべきである。

(2) 福祉、保育、介護分野

介護分野

【問題意識】

介護分野については、平成12年に介護保険制度が創設され、従来の行政による措置から、利用者の選択による事業者との契約方式に移行したことで、介護の社会化や多様な経営主体による介護サービスの提供が進んでいる。しかしながら、介護サービス本来の意義・目的である利用者の生活の質の向上や要介護度・要支援度の維持・改善のために必要な、質の高いサービスの安定的な供給が十分に行われているとは言い難い。また、数回の改正を経て、制度や基準がますます複雑化し、利用者だけではなく、事業者にとっても非常にわかりにくくなっているとの指摘がある。措置から契約制度に転換したにもかかわらず、その原則に反する事前規制型のアプローチで、制度改正や運用の変更がなされているとしたら問題である。

サービスの担い手である事業者が創意工夫をし、サービスの質や利用者満足度の向上を行い、また、介護に携わる人材の意欲も高まるためには、利用者からの評価が正しく対価に反映されるなど、インセンティブを働かせる仕組みが必要である。したがって、介護報酬における加算・減算等や、各種基準の運用方法につき見直しが行われるべきである。

平成18年度から始まった介護サービス情報の公表制度により、すべての事業者にサービス内容や運営状況の開示が義務付けられた。この結果、利用者が事業者・サービスを選択し、契約を結ぶ際の比較・検討材料の1つとして利用されつつあるが、その内容の充実はまだ緒に就いたばかりある。「利用者の選択に資する」という本来の目的を果たすには、現在定められているサービス内容の公表項目だけでは必ずしも十分ではない。利用者にとって真に有益な情報の提供という観点から、サービスの質や結果及びその評価をわかりやすく開示する工夫や仕組みの構築が求められる。

人口の高齢化が急速に進む中、介護を担う人材の確保の重要性は議論を待たない。厚生労働省の試算によれば、平成16年度に約100万人であった介護職員は、介護保険の利用者の増加等により、平成26年度には約140～160万人必要になるとされている。介護職員の低い定着率や、介護の資格を持っている人が、必ずしも介護職にはつかず、潜在化している現状を勘案すると、人材の養成・確保はまさに急務である。国としての対策の方向性を示すだけでなく、増大する需要に対し安定供給が伴わない実態の根元的な要因を検証し、人材養成・確保における事業者の創意工夫を促すべく、具体的かつ効果的な方策を着実に積み重ねていくべきである。

【具体的施策】

ア 介護支援専門員（ケアマネジャー）に係る報酬の見直し【平成 20 年末までに結論】

平成 18 年度の介護報酬等の改定時に創設された特定事業所加算は、加算を得た事業所がわずか 0.3%程度（本年 7 月時点）という数字が示すとおり、非常に実績が少なく、一方、事業者からは、特定事業所としての算定要件が過度に高い等の指摘がある。

質の高いケアマネジメントの実施に向けたインセンティブを適切に働かせるため、加算の効果を検証し、例えば、主任介護支援専門員である管理者の配置、中重度者（要介護 3～5）の占める割合、24 時間緊急呼び出しへの対応等、当該加算の算定要件の在り方を検討し、結論を得るべきである。

また、ケアプランの公平性・中立性を確保する観点から、ケアマネジャーの独立をより促すことが必要であり、上記加算を含めた様々な報酬の在り方を見直し、検討すべきである。

イ 介護予防通所介護・介護予防通所リハビリテーションに係る報酬の見直し【平成 20 年末までに結論】

事業所評価加算の実績は、通所介護が 1.2～1.3%、通所リハビリテーションが 2.5～2.6%（直近 4 ヶ月）と少ない。また、利用者の立場からは、要支援度が維持・改善すると、将来的には利用サービス量が減ることによって負担が減ることがあり得る一方、事業所が加算を得た場合には自己負担（1割）として跳ね返ってきてしまうため、利用者自身がメリットを実感しづらいという可能性もある。

そのため、地方公共団体の協力を得て継続的に行われている介護予防の効果検証（費用対効果、属性別サービス別効果等）の結果や利用者の声等も踏まえ、当該加算の対象サービスについて検討し、結論を得るべきである。

ウ 指定事業所の基準の見直し【平成 20 年末までに結論】

事業者の指定要件である人員、設備、運営に関する基準が厳格かつ画一的に運用されるあまり、本来活かされるべき事業者の創意工夫を阻んでいるとの意見が多くある。中でも、サービス提供責任者の配置規制においては、特に基準の弾力的な運用を求める声が強い。

したがって、現行の配置基準の妥当性について検証し、結論を得るべきである。また、現行基準において、管理が円滑に行われることを前提に、近隣の事業所間

での配置数の合算や一時的な兼任を認めるなど柔軟な運用を行うべきである。

エ 介護サービス情報の開示の推進

(ア) 介護サービス情報の公表制度の見直し

平成 18 年度に始まった介護サービス情報の公表制度は、段階的に進められているが、すべてのサービスで実施に至るまでの具体的な施行予定表（対象サービスと公表時期等）を早急に示すべきである。【平成 19 年度措置】

また、既に公表が開始されているサービスについても、本制度の趣旨である利用者の選択に資するという観点から、公表項目の見直しを並行して進めるべきである。【平成 20 年度措置】

なお、「要介護度の改善」等の実績情報は、特に利用者の事業者選択に資すると考えられるため、直ちに具体的な取組を検討すべきである。公表項目については、各施設・サービスの特殊性や介護度の違い等による影響やその補正のための手法等、実績情報の客観的な比較が可能となるよう検討を行うべきである。

【平成 20 年早期に着手、以降段階的に実施】

(イ) 第三者評価制度の推進【平成 20 年度措置】

上記（ア）の公表制度とは別途、第三者評価制度が一部の地方公共団体で自主的に実施されている。現行の公表制度では、主に人員や拠点などの体制に関する情報しか得られないため、公表制度の項目に縛られないこうした外部評価は、事業者の積極性を表し、かつその内容が利用者の選択には非常に有効であると考えられる。

そのため、各地方公共団体における評価制度の実施状況等の調査結果を踏まえ、先行事例の紹介や自治体間の意見交換を行うことにより、第三者評価制度の活用を促進すべきである。

オ 介護人材の養成と確保に係る対策の見直し

(ア) 介護人材の養成に係る対策の見直し【平成 19 年度検討開始、平成 20 年結論】

介護職員の質の向上は重要であり、研修の充実はそのための 1 つの方策ではあるが、介護職を目指す人にとっての過度な負担が参入障壁となり、なり手を減らすことに繋がりがねない。

したがって、平成 18 年度に新設された介護職員基礎研修の講義内容や時間数（計 500 時間）の妥当性と効果につき検証し、必要に応じ見直すべきである。

(イ) 介護人材の確保に係る対策の見直し【平成 20 年度措置】

介護人材の需給バランスについては、少子化及び人口減少に歯止めがかからない現状や、他分野での求人増・賃金上昇化傾向を踏まえた予測を立てるべきであり、現時点で充足しているからと言って楽観は許されない。また、介護に携わる人材の離職率の高さや有資格者の就業率の低さ等、根本的な問題解決に向けた取組が急がれる。

まずは、潜在的有資格者がなぜ介護職に就いていないか等、実態把握のための調査を早急に行うべきである。

保育分野

ア 「認定こども園」の普及促進のための取組

【問題意識】

当会議では、昨年 10 月から導入された「認定こども園」を幼保一元化へのステップと位置づけている。しかしながら、現状は、地域における子育て支援の機能が付加された点を除けば、既存の保育所制度と幼稚園制度が併存した制度となっているため、実質的に三元化状態であるとの指摘も多い。

子育て世帯の多様化したニーズに的確に対応していくとともに、各地において問題となっている待機児童の解消を図るため、「認定こども園」の普及を推進しつつ、既存の保育所と幼稚園の行政・制度を融合し、両者の完全一元化を目指すべきである。

【具体的施策】

平成 19 年 4 月 1 日現在の調査結果では、平成 19 年度中の申請見込件数 542 件であったのに対し、これまでに「認定こども園」の認定を受けたのは 4 分の 1 以下の 105 件（平成 19 年 8 月現在）にとどまっている。

「認定こども園」については、根拠法令や所管省庁が異なることにより、あらゆる手続き上の不便さを訴える声が地方公共団体よりあがっている。運用面の課題解決は、法改正を伴わないものも多い。地方公共団体や事業者にとっての負担の軽減という観点からも、可及的速やかに実態調査を実施し、認定・認可・補助金に係る申請や会計報告、監査等の事務処理にとどまらず、改善のための方策を

講ずるべきである。調査に際しては、「認定こども園」の普及促進の観点から、地方公共団体、施設、利用者の声が反映されるよう工夫すべきである。【平成 19 年度調査実施、平成 20 年度から措置】

イ 保育制度改革

【問題意識】

我が国では、昭和 40 年代後半の第 2 次ベビーブーム以降、合計特殊出生率が徐々に低下し、平成 17 年には 1.26 と過去最低を記録するなど、急速な少子化が進行しており、予想より早く平成 17 年には人口減少社会に突入した。平成 18 年の合計特殊出生率は 1.32 と 6 年ぶりに上昇に転じたものの、本年は前半の状況を見ると、楽観できない状況である。労働力人口の減少と、現役世代の経済面を始めとする様々な負担の増加により、経済社会の活力の低下が懸念される。

政府においても平成 6 年の「エンゼルプラン」策定以降、各種の対策が講じられており、さらに平成 18 年 6 月には少子化社会対策会議において「新しい少子化対策について」が決定されたが、著しい成果は上がっておらず、平成 19 年 2 月からは「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議が立ち上げられ、具体的な措置の検討が進められているところではある。

このような中、人々の子育てに対する経済的・心理的負担は増大しており、活力ある経済社会を構築していくためにも、少子化の流れを食い止める有効な施策を矢継ぎ早に講じていくことが必要である。かかる問題意識の下、当会議としては、これまでも一貫して主張してきたとおり、児童福祉法の改正により保育の実施が保護者からの申込みを前提とすることとなったとは言え、旧態依然とした「措置」の発想の下、官が保育サービスを配給するという実態に変わりはなく、現行の保育制度を抜本的に改革し、多様なニーズに応える様々な子育て支援サービスを多面的に拡充していくことこそが重要であると考え。

なお、平成 14 年 4 月に、待機児童の定義が改定され、大幅に待機児童数が減少した。これは、認可保育所への入所要件を満たしていながらも、認可保育所に入れず、やむなく認可外保育施設に入っている児童等が待機児童としてカウントされなくなったからである。また、保育所へ預けることが難しいという理由等から、就業を継続することを断念している女性が 7 割近くもいる現状をかんがみると、潜在的な待機児童数は測りしれない。国が出す待機児童数はあくまでも国の施策に資するための行政資料であり、認可外保育施設など地方公共団体独自の施策も含めた数を計上することは統計上の問題がある。そのため、費用について公費で

負担している認可保育所のみならずに焦点を当てた旧定義による数も把握するのが当然である。したがって、より正しい実態把握の観点から、改定前の旧定義による待機児童数についてもあわせて把握すべきであり、また、統計の連続性を保つため、現行の定義を適用している間の旧定義による待機児童数を遡及して把握し、発表すべきである。

【具体的施策】

(ア) 直接契約・直接補助方式の導入

現行制度では、保育所と利用者が直接利用契約を結ぶのではなく、市町村が施設に入所児童を割り当てているため、施設間で切磋琢磨し、利用者本位でサービスを向上させようというインセンティブが働きにくい構造となっているとの指摘もある。

このため、大きくコンセプトを転換し、利用者が保育所を選択する直接契約方式を導入することにより、施設が選ばれるための創意工夫をし、多様なニーズに応じたきめ細かいサービスの提供が行われるようにすべきである。その際、低所得者層や虐待児等配慮や緊急的対応を要するケースについては、直接契約・直接補助方式のもとでも、補助の金額を変える等して十分に対処可能であると考えられる。

一方、都市部を中心に、地方公共団体独自の取組が少なからず行われている。中でも、直接契約方式を採り入れた先行事例として、平成13年に創設された東京都の認証保育所制度では、既に390箇所近い施設が認証を受けており、保育される児童数は約1万1千人を超えている。その実施期間や規模、運営実績の面から、認可保育所に入れなかった待機児童の貴重な受け皿として一定の機能を果たし、成果をあげていると言える。このような認証保育所制度の実態を踏まえつつ、直接契約方式の検討を行うべきである。

また、認可保育所の利用料は、保護者の所得に応じた一律の公定料金となっているが、低所得者層への十分な配慮を行なうことを前提に、サービス内容に見合った対価を利用者が支払う負担方式とすることも含め、施設が利用者との契約に基づいて、原則自由に設定できるようにすべきである。そうした直接契約や利用料の自由設定の仕組みの中で、病児保育や夜間・休日保育等の多様なニーズにきめ細かく対応できるサービスの拡充が図られるものとする。

認可保育所とそれ以外の保育サービスとの間で公的補助に大きな開きがあり、運良く認可保育所を利用でき、間接的に多額の補助を受けている世帯と、その他のサービスを利用せざるを得ず、公的補助をほとんど、あるいはまったく受

けられていない世帯とでは、負担に大きな格差があるとの指摘もある。

そこで、利用者への負担の公平化を図るため、運営費等の公的補助を施設に対して行う現行の制度から、利用者に対する直接補助方式へ転換すべきである。その際、児童の年齢や、家庭の状況、保育の緊急性等を元に家庭ごとの「要保育度」を設定し、それに応じた公的補助で賄われる保育サービスの利用量の上限を設定することを提案する。直接補助方式への移行に当たっては、育児バウチャーの導入や、子育てを広く社会全体で支援するという考え方に立って、既存の育児支援関連予算等を統合化したものと保険料とを財源とする社会保険制度（育児保険等）への転換についてもあわせて検討すべきである。

これらについては、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議で議論されている「包括的な次世代育成支援の枠組み」を構築していく中で、検討すべきである。**【認定こども園の実施状況等を踏まえ、保育所において一体的に導入することの可否について、包括的な次世代育成支援の枠組みを構築していく中で検討】**

（イ）保育所の入所基準等に係る見直し

a 保育所の入所基準に係る見直し

戦後間もなく制定された児童福祉法にうたわれている「保育に欠ける」という概念や表現については、保護者の就業状況や就労形態の多様化、核家族化の進行など、子どもを取り巻く環境が大きく変化しているにもかかわらず、それに応じた見直しがなされていない。

また、待機児童の多い都市部等では、パートタイム勤務等の保護者の子どもが「保育に欠ける」要件を満たしながら保育所に入所できないとの指摘や、「保育に欠ける」要件を満たさない子どもの保護者の中には、日中のフルタイム勤務をしていない母子世帯や低所得者層も含まれているとの指摘もあり、このような保育所に入所していないが保育の必要性が高いと判断される児童の実態について調査すべきである。**【平成 20 年度早期に実施】**

さらに、当該調査の結果や保護者の就労形態の多様化を踏まえ、国の重要課題の一つである「子育て支援」の観点からも、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議で議論されている「包括的な次世代育成支援の枠組み」を構築していく中で、保育所の入所基準の見直しについても、検討すべきである。**【認定こども園の実施状況等を踏まえ、保育所の入所基準の見直しの可否について、包括的な次世代育成支援の枠組みを構築していく中で検討】**

b 入所選考等に係る情報開示の徹底【平成 19 年度措置】

特に待機児童の多い地方公共団体では、市町村によって行われる保育所の入所選考における公平性や透明性が求められている。ホームページ等で入所基準や選考基準のポイントが明らかにされている地方公共団体もある一方で、依然、申込み手続きと「保育に欠ける」要件を公表しているだけで、利用者には選考上の優先順位等がわからないままとなっている所も少なくないのが実態である。

そのため、利用者の納得性を高める観点から、情報開示をいっそう進め、選考方法・選考基準（ポイント）等を、市町村の窓口において示すにとどまらず、ホームページ等で広く公表すべきことを市町村に対し周知すべきである。

(ウ) 保育所の最低基準等に係る見直し

a 保育所の最低基準の見直し【平成 20 年度調査実施・分析、平成 21 年度措置】

省令によって定められる児童福祉施設最低基準は、昭和 23 年の制定以来ほとんど改正されておらず、中には明確な科学的な根拠がないままに長年適用されてしまっているものも少なくないとの指摘がある。例えば、保育所について、乳児のほふく室の面積基準は 1 人あたり 3.3 m²、保育に従事する者の要件はすべて保育士資格を保有する者と定められているが、一方で、東京都の認証保育所制度では、それぞれ 2.5 m²、資格保有者 6 割までは緩和が認められており、基準の緩和による具体的な問題は必ずしも明らかになっていない。また、「認定こども園」の幼稚園型、地方裁量型の施設では、3 歳以上の長時間利用児（「保育に欠ける」要件を満たす子ども）を保育する職員は、保育士資格の取得に向けた努力など一定の条件つきで幼稚園教諭でも可とされている。

したがって、子どもの安全面のみならず、健康な心身の発達を保障する環境を整えるためには、どこまでの最低基準が必要なのか見直すため、科学的・実証的な検証に早急に着手すべきである。その際、認可保育所との比較対象として、地方公共団体が独自に実施している保育室等を含めるべきである。

b 保育所定員の見直し【平成 20 年度検討・結論、平成 21 年 4 月措置】

待機児童を抱える保育所における定員の弾力化については、段階的に認められてきたところであり、現在は、年度当初（4 月）の定員超過率は 15%、

5月は25%まで、10月以降は職員配置・面積基準の範囲内で25%を超えても構わないとされている。それに対し、市町村からは、定員超過率の更なる弾力化、あるいは超過率の決定権限の市町村への委譲を求める要望があがっている。

一方で、恒常的に定員を超えた数の児童を受け入れている保育所に対しては、3年を目途に定員改定を行うよう通知されているが、定員が増加すると補助額の単価が下がってしまうという保育所にとっての阻害要因が存在する。

そのため、保育所が定員を増やすことへの意欲・取組を阻害しないような方策を講じるとともに、現在行われている弾力化の状況を考慮しつつ、定員超過率の設定の見直しについて検討すべきである。

ウ 様々な保育サービスの拡充

(ア) 家庭的保育（保育ママ）の活用促進

【問題意識】

平成12年度に待機児童解消の応急的対策として創設された国の家庭的保育（保育ママ）事業は、6年経過した平成18年度でも利用児童数がわずかに319名にとどまるなど普及が遅れており、目立った成果があがっていない。一方で、昭和35年に創設された東京都の家庭福祉員制度など、家庭的保育（保育ママ）事業と同様の趣旨で行われている地方公共団体独自の取組の中には、かなり大きな規模で展開されているものもあり、待機児童の解消に非常に役立っている。

【具体的施策】

多様で弾力的な保育サービスの1つとして、家庭的保育（保育ママ）のいっそうの活用が重要である。また、保育士資格を持たない子育て経験者等が保育に従事する機会を拡大する観点からも、東京都の家庭福祉員制度など先駆的、先進的な地方公共団体の独自事業を参考にしながら、国の事業を拡大し、保育ママの数を増やすべきである。国の事業の制度化に当たっては、保育士又は看護師の資格を持つ者だけに限定せず、基礎的な研修（安全・衛生、栄養等）の修了を条件に、保育ママと認めるなど、保育ママ要件の緩和を検討すべきである。【平成19年度検討開始、平成20年度結論】

(イ) ベビーシッター育児支援事業の運営の適正化

【問題意識】

子育て支援事業等助成費補助金のベビーシッター育児支援事業は、年金特別会計児童手当勘定において実施されており、財源は児童手当に係る被保険者及び事業主の拠出金から充当されている。その公費分配においては、言うまでもなく、公平性が担保されることが大前提である。これまで、財団法人こども未来財団（以下、財団）が補助を受け、さらに社団法人全国ベビーシッター協会（以下、協会）に事務手続き業務が委託されているが、それぞれの選定に際し、十分な比較検討がなされたのか疑問であり、事業運営の在り方についても検証すべきである。また、公的助成に当たって、提供されるサービスに一定の質の担保が必要であり、その判定の目安としてサービス提供者に適切な要件を課すこと自体は問題ないと考えるが、その要件と、補助事業の一部事務を受託している団体の会員資格を同一とみなす必然性はない。実際、協会会員以外の事業者でも、より高い質を保っているところは多数ある。よって、以下の措置を講ずるべきである。

【具体的施策】

年金特別会計児童手当勘定を財源とし、国が財団法人こども未来財団に補助、さらに社団法人全国ベビーシッター協会に事務手続きを委託しているベビーシッター育児支援事業の運営の在り方を再検証し、その適正化を図るべきである。

また、この事業において、財団と契約した事業主が購入し、従業員に配布するベビーシッター育児支援割引券等が使用できるベビーシッター事業者は、全国ベビーシッター協会の正会員である事業者（平成 19 年 3 月末時点でわずか 112 社）に限定されている。当該割引券等が使用できる事業者の要件は、提供されるサービスの質によって定められるべきであり、協会の会員かどうかには拘るべきではない。

そのため、当該割引券等が使用できる事業者の要件の妥当性を至急検証し、見直すべきである。**【平成 19・20 年度検討・結論、平成 21 年度措置】**

(ウ) 病児・病後児保育サービスの拡充

【問題意識】

子育て中の就業者にとって最もニーズが高いのが、病児・病後児保育サービスの充実である。子どもの発熱や病気は突発的でほとんど予測のできない事態であるため、一旦保育所に預けた後でも、急遽迎えに行かなければならないなど、保護者が休暇や仕事の調整をあらかじめつけることができないという点で、育児と仕事の両立にとって大きな障害となっている。一方では、柔軟な働き方等が実現・浸透し、保護者自らが病児・病後児をケアすることができるような環境を整えることも必要ではあるが、実際にはまだ難しいというのが現状である。さらに、共働き家庭の増加に伴い、病児・病後児保育の需要は拡大するばかりである。よって、施設型・派遣型を問わず、病児・病後児保育サービスを拡充していくことが目下の緊急課題である。

【具体的施策】

国から次世代育成支援対策交付金を受けた各市町村は、地域の事情に応じて、病児・病後児保育事業者への補助事業を行っており、補助金支給の際に利用料設定に係る規定を設けているが、大半の事業者における利用料は、事実上2,000円/日程度に固定化されてしまっている。一方、業界団体の調査では、病児・病後児保育を実施している施設(医療機関併設型、保育所型等)の9割近くが、採算上赤字という結果が出ている。また、補助金が預かり児童数4名で頭打ちになるケースが多いため、定員が4名以上の場合は、預かれれば預かるほど赤字が増えるという構造になっている。これでは、新規参入が増えないばかりでなく、既存事業者の経営存続も危うい状況である。

したがって、国としても、病児・病後児保育事業の実態をきちんと把握し、利用料の設定方法も含め、病児・病後児保育事業が安定的に実施されるよう適切に助言等を行うべきである。【平成20年度措置】

(エ)「放課後子どもプラン」の見直し

【問題意識】

平成19年度に開始された「放課後子どもプラン」は、文部科学省の放課後子ども教室推進事業と厚生労働省の放課後児童健全育成事業を一体的あるいは

連携して実施する総合的な放課後対策事業とされているが、事業の実施主体である市町村からは、従来の両事業の対象児童の年齢や、保護者負担金、運営経費等の差異により、一体的運用がなされているはずの「放課後子どもプラン」に混乱が生じているとの意見もある。

一方、放課後児童クラブについては、このプランの推進により、既存のサービスの質が低下するのではないかと懸念が保護者等の中にもある。

【具体的施策】

「放課後子どもプラン」の開始から半年以上が経過したが、文部科学省の放課後子ども教室推進事業と厚生労働省の放課後児童健全育成事業の調整役となるコーディネーターの配置が十分でないなど、プランによる効果はまだ発揮されていない。また、より効果的な事業の推進を図る観点から、早急に実施状況等の調査を行い、実態を把握した上で課題を解決し、2つの事業の連携を深め、1つの事業として展開することの是非も含めて検討し、事業の改善を行うべきである。調査の実施に当たっては、地方公共団体や運営側からの視点だけでなく、保護者・子ども自身等の利用者の声がしっかり反映されるような手法を取るべきである。【平成19年度調査、平成20年検討・結論、平成21年4月措置】

今般、国によって示された放課後児童クラブに関するガイドラインは、放課後児童クラブ数の急増や、大規模化による事故・ケガの発生等を背景に、サービスの質の向上を図る目的で策定されたとのことである。しかしながら、地方公共団体に対してサービス内容の目安を示すことと、補助要件を設けて一定の質を担保することは、本来別の目的であり、特に後者については科学的・実証的な根拠が必要である。ところが、定員の上限（1箇所70名まで）に係るガイドラインは、3年の経過措置期間を経て、補助要件化されることとなっている。一方で、職員の配置や、児童1人あたりの面積基準は目安にとどまっているなど、ガイドラインと補助要件の区別が不明瞭となっている。

したがって、それぞれの目的に応じた数値が科学的な根拠に基づくものとなるよう、適宜見直していくべきである。また、ガイドラインの項目に適合している施設かどうか利用者がわかるよう、情報を公開するシステムを検討すべきである。【平成20年度検討、平成21年4月結論・措置】

放課後児童クラブ事業費に係る障害児加算は1施設あたりの額で決まっており、1人でも受け入れれば加算がつく仕組みとなっている。放課後児童クラブにおける障害児受入の義務はないため、地方公共団体や事業者によっては受入

人数を制限しているところもある。そのため、やむなく学区外の遠いクラブに通わざるを得ない児童もいる。

よって、事業者の積極的な取組に対するインセンティブを働かせ、障害児の受入を促進する観点から、受入人数に応じて加算が増減するようなスライド制を採り入れる等、加算の在り方を見直すべきである。【平成 19 年度検討・結論、平成 20 年度措置】

両立支援分野

【問題意識】

人口減少社会が到来する中、男女共に仕事と家庭を両立し、安心して働き続けられる環境の整備は、ますます重要な政策課題となっている。また、労働者の価値観やライフスタイルの多様化も進んでおり、幅広い働き方の選択肢を提供することが求められている。保育・介護サービスの拡充だけでなく、ワークライフバランスの実現に向けた産業界における様々な取組や、子育て世帯や家族の介護を担う従業員に対する支援策、さらに、政府の強力なリーダーシップによる政策の実行が必要である。

平成 4 年の育児休業法施行以来、順次制度が拡充され、現在では育児休業は子どもが 1 歳（一定の場合には 1 歳 6 ヶ月）になるまで、介護休業は介護を要する家族 1 人につき、要介護状態ごとに通算 93 日まで、休業取得が労働者の権利として保障されている。また、労働者が育児休業や介護休業を取得しやすくし、その後の円滑な職業復帰を援助・促進するため、雇用保険制度の中に育児休業給付及び介護休業給付が創設され、育児休業については、社会保険料の免除措置も取られている。さらに、平成 17 年には次世代育成支援対策推進法が施行され、一定規模以上の一般事業主については、国が定めた行動計画策定指針に即して行動計画を策定し、各都道府県労働局へその旨を届け出ることが義務付けられた。

そのような中、継続就業している女性の育児休業取得率は年々高まってきてはいるものの、依然 7 割近い女性が第 1 子出産を機に離職しているという現実がある。また、男性の育児休業の取得率は 1 %にも満たない状況にあり、継続就業率、休業取得率・期間共にスウェーデンなどの先進諸外国に比べて低水準である。一方、介護休業取得者の割合は、平成 17 年度で女性が 0.08%、男性が 0.02%と極めて少なく、人口の高齢化に伴う要介護者数の増加を考慮すると、働きながら家族の介護も行うことの難しさを如実に表していると言える。

国の制度拡充に合わせ、各企業においても、短時間勤務制度やフレックスタイム

制度の導入や事業所内託児施設の設置など従業員支援策が講じられてきているが、そうした企業の取組を後押しするための国からの助成金が、支給を得ようとする企業にとって利用しづらくなっており、有効に活用されていないとの指摘がある。

育児・介護休業制度や各種助成金の更なる活用に向けて、制度の見直しや運用の改善を行うことはもとより、企業における就業環境の改善努力と労働者自身の意識改革のみに頼ることなく、国としていっそうの環境整備を進めることが肝要である。そのためには、企業に対しても積極的な取組を求めると同時に、企業・労働者に対する多面的な支援策を導入し、社会全体で両立支援を実現するための仕組みの充実・強化を図るべきである。

【具体的施策】

ア 両立支援レベルアップ助成金に係る運用の見直し【平成 19 年度措置】

国の事業主支援策の 1 つである「両立支援レベルアップ助成金・事業所内託児施設設置・運営コース」につき、指定法人である財団法人 21 世紀職業財団における申請から支給決定までのプロセスが不透明、かつ各種手続きが煩雑であるとの声が事業主からあがっている。財団のホームページ上では、支給要件の概要のみが公表されており、申請手続きの詳細及び支給要領については、財団本部又は地方事務所に照会する必要がある。

したがって、公平性を確保し、申請者の負担を軽減するため、支給要領等の関連情報をホームページ上で開示すべきである。

また、同様の観点から、支給要領に記載されていない運用上の解釈に関する事項、具体的には、「施設利用者は原則、事業主等が雇用する労働者である必要があり、当該事業所外利用者がある場合においても、当該事業所の雇用労働者の利用者数を上回らないものであること」、「助成金を受けた事業主が、運営を開始した後、他の事業主と共同運営してもよい」等、事業主が施設の設置・運営等を検討する際の判断材料として有益と思われる内容も、すべてホームページ上で開示すべきである。特に、利用料については、支給要領で規定されている支給要件である「適正な額であること」についてわかりやすく補足する参考情報、具体的には「託児時間や給食の有無等、保育サービスの内容に照らして、近隣の保育所等の保育料より低廉であることが望ましい」という運用上の解釈や、近隣の施設や付加サービスを行っている施設の利用料等の情報も入手できるようにすべきである。

イ 事業所内託児施設等の質の担保の徹底【平成 19 年度より逐次実施】

国の現行制度では、事業所内託児施設等は認可外保育施設として位置づけられており、国の示した基準に沿って、都道府県が指導監督を実施することとなっている。しかしながら、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議にて議論されているように、多様で弾力的な保育サービスが求められている状況に的確に対応していくため、事業所内託児施設を地域で活用していこうとするのであれば、国としても適正な運営による保育の質の担保に責任を持つべきである。

そのため、適切な指導監督が行われるよう周知徹底を図るべきである。

(3) 教育・研究分野

児童生徒・保護者による教員評価制度・学校評価制度の確立

【問題意識】

本来最も尊重すべき児童生徒・保護者(以下「学習者」という。)本位の教育システムを確立するためには、学習者のニーズや学習者による学校及び教員に対する評価を適切に実施し、それらの評価結果を授業などの学校運営の改善に繋げるとともに、評価結果を適切に公表し、その情報に基づいて学習者が自由に学校を選択できる仕組みを整える必要がある。

授業、学級経営、生徒指導等を含む、学校教育活動に関する学習者による評価の実施に際しては、個別の教員及び教科を特定した形式とし、被評価者が評価者を特定できないことがないように、評価者の匿名性を確実に担保することが極めて重要であるため、例えば、次のような手法を用いることが考えられる。

ア 無記名方式とする。

イ 担任や受け持ち教員を経由せずに直接学校長又は教育委員会に提出することを義務付ける。ただし、学校長に対する評価については教育委員会への直接提出に限る。

ウ 調査票を糊付け等で封入する。

エ 記載内容に関して、評価者がいかなる不利益をも被らないことを保証する。

オ 筆跡が分からないように選択式のみでの回答によっても十分な評価が可能となるよう詳細な質問を用意する。

また、これらの評価結果を教員単位、教科単位、学年単位等で集計の上、適切に取りまとめ、個人情報に配慮した上でホームページ等で公表し、更に教員の評価に反映させることが必要である。

学習者による教員評価及び学校評価については、「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申」(平成18年12月25日)(以下「第3次答申」という。)において、「学校の自己評価の実施と公表については、設置基準において努力義務となっているが、同「3か年計画(再改定)」にある「授業や学級経営、生徒指導等を含む、学校教育活動に関する児童生徒・保護者による評価をその匿名性の担保に配慮しつつ、学校評価の一環として実施し、その評価結果を適切に取りまとめ、個人情報に配慮した上でホームページ等で公表するよう促す。校長は児童生徒・保護者による具体の評価結果を教育委員会に報告し、教員評価や教員研修を行っている市町村や都道府県の教育委員会が学校教育の改善のため、適切に活用できるよう促す」という内

容について、各教育委員会や各学校において着実に実施されるよう引き続き促すべきである。特に、評価における匿名性の担保への配慮について、無記名による実施等の具体的な手法を紹介することなどを通じて、引き続き一層促すべきである。」とされたところである。

また、この第3次答申を受け文部科学省では「「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申」における教員評価制度、学校評価制度等に係る運用上の工夫等について」（平成19年3月30日 文部科学省初等中等教育局長通知）を発出し、第3次答申の内容について各教育委員会に周知を図ったところである。

しかしながら、学校現場の状況を見ると、実効性が伴っているとは言いがたい。これらの実態を踏まえ、当面、以下の措置を講ずるべきである。

【具体的施策】

授業、学級経営、生徒指導等を含む、学校教育活動に関する児童生徒・保護者による評価を行う際には、匿名性の担保に配慮するとともに、各学校の状況に応じて、教員及び各教科の授業改善に適切に活用できるよう取り組みを促すべきである。

評価における匿名性の担保への配慮について、無記名による実施、評価者が特定されない回収方法等を含めて具体的な手法の例を紹介し、促すべきである。

また、これらの評価結果を適切に取りまとめ、個人情報に配慮した上でホームページ等で公表するとともに、教育委員会が学校の教育等の改善のため、適切に活用するよう促すべきである。【平成20年中に措置】

学校選択制の普及促進等

ア 相当と認められる就学校の変更理由

【問題意識】

「いじめへの対応、通学の利便性などの地理的な理由、部活動等学校独自の活動等」は、文部科学省としては、単なる事例ではなく、学校教育法施行令第8条に基づきどの市町村においても就学校の変更が認められてよい「相当と認めるとき」の具体的な事由として示したことは、「学校教育法施行規則の一部を改正する省令等及び学校教育法施行令第8条に基づく就学校の変更の取扱いについて」（平成18年3月30日付け 文部科学省初等中等教育局長通知）や「学校教育法施行令第8条に基づく就学に関する事務の適正化等について」（平成19年3月30日付け

文部科学省初等中等教育局長通知)において示されているところであるが、これらの内容が全ての地方公共団体において確実に理解され実施されているとは言い難い状況にある。

これらの実態を踏まえ、以下の措置を早急に講ずるべきである。

【具体的施策】

「いじめへの対応、通学の利便性などの地理的な理由、部活動等学校独自の活動等」が単なる事例ではなく、学校教育法施行令第8条に基づきどの市町村においても就学校の変更が認められてよい具体的な事由であるとの文部科学省の見解が示されたところである。

当該見解に基づいた適切な運営が市町村教育委員会において確保されるように、「いじめへの対応、通学の利便性などの地理的な理由、部活動等学校独自の活動等」を理由とした保護者からの就学校変更申立については、就学校の変更が認められてよいことについて分かり易く更に周知徹底を図るべきである。【平成19年度中に措置】

イ 学校選択制の普及促進

【問題意識】

内閣府「教育委員会アンケート」(平成18年11月27日)において、現在、学校選択制を導入しておらず導入の検討もしていない市区教育委員会にその理由を尋ねたところ、「学校と地域との連携が希薄になる恐れがある」ことを理由の1つとして回答した市区教育委員会が7割を超えた。

学校が地域と連携し、学校が地域住民等から誇りに思われ、学校運営に際して地域住民等からの協力を得られることは意味があり、地域住民等にとっても学校施設を柔軟に使用できるようなことは、有益なことであると考えられる。そして、学習者に支持される学校づくりを学校当局と地域が連携して行うことこそ学校選択制の趣旨にかなうことであり、この観点からみれば学校選択制と地域の連携は排除の関係にあるのではなく、むしろ補完関係にあると考えるべきであろう。もし、「地域」を学校周辺住民のみに限定して考えるならば、既に他地区の私学などを選択し流出している学習者を排除することになりかねない。

このように、「学校と地域との連携」は、学校において最も尊重されるべき学習者本位の教育を主体として考えるべきものと思料される。よって、学習者に本来

与えられるべき学校を選択する権利を奪う根拠にはなりえない。
これらの趣旨を踏まえ、以下の措置を早急に講ずるべきである。

【具体的施策】

学校選択制を導入している地域、導入していない地域が、それぞれどのような考え方に立ってそのような判断をしたのかということに関し、文部科学省は、その典型的な事例を各市町村教育委員会に対して情報提供するべきである。【平成20年度中に措置】

懲戒処分の不適切な運用の是正

【問題意識】

生徒に対する懲戒のうち、退学、停学、訓告の処分については、学校教育法に基づき、懲戒権者としての校長の教育的見地に基づく広範な裁量に委ねられているが、その場合においても当該懲戒権の行使が社会通念上いちじるしく妥当性を欠くものであってはならないことは当然のことである。

学校教育法及び学校教育法施行規則により懲戒のうち退学及び停学の適用において一定の制限が課されている学齢児童又は学齢生徒とは異なり、高等学校の生徒に対する懲戒については、学則・学校管理規則等に規定されていることが多いが、その内容及び運用について、社会通念上の妥当性が確保されているかは必ずしも検証されていない実態にあると考えられる。

教育的な見地から一定の懲戒が必要なことは異論のないところである。このため、国においては、懲戒の適切な運用を含め生徒指導が適切に行われるよう、周知を行っているところである。また、学校に裁量と権限を委ねるべきという基本的な考え方からも校長の裁量権を必要以上に奪うべきではないと考える。しかし、教育現場において懲戒を含めた適切な生徒指導がなされることは大切なことであり、このことが徹底されるよう対策を講じることが重要である。

これらを踏まえ、当面、以下の措置を早急に講ずるべきである。

【具体的施策】

高等学校の生徒に対する自主退学、自宅謹慎、学校内謹慎、訓告等の懲戒については、例えば、解除の基準が明らかでない無期限の自宅謹慎が事前に十分な説明の

ないままなされる等、社会通念上妥当性を欠くものであってはならず、生徒の個々の状況に十分留意してあくまでも法令に基づき可能な範囲内で行われるべきものである。

教育現場においてこのようなことが徹底されるよう、高等学校段階における懲戒状況等について各都道府県教育委員会において一層の実態把握に努めるべきである。

【平成 20 年中に措置】

全国学力・学習状況調査における学校毎の結果公表等

【問題意識】

平成 19 年 4 月 24 日に実施された全国学力・学習状況調査の調査結果が平成 19 年 10 月 24 日に文部科学省から公表された。

調査結果の公表にあたっては、文部科学省が、学校独自の判断で自校の結果を公表することは認めたものの、都道府県教育委員会に対し域内の個々の市町村名や学校名を明らかにした公表をしないように求めるとともに、市町村教育委員会に対しても域内の個々の学校名を明らかにした公表をしないように求めた結果、多大な公費が投入されたにも係わらず、それに見合う情報が納税者である国民に公開されていない。

学力調査結果はあくまでも個別の学校に関する情報公開の一環として学校選択のための基本情報となるものであり、教育サービスを受ける学習者及び納税者に対する説明責任の観点からも各学校の学年、学級、教科等毎の結果を公表すべきと考える。また、噂や風評に依らない学習者の公正な選択を促すために、学力調査結果を含めた客観的な情報を十分に公開し、その一方、望ましい評価が得られなかった学校に対しては様々な教育支援を並行して行う必要がある。

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

いて」(平成19年10月24日文科科学省初等中等教育局長通知)を発出したところであるが、「3か年計画」の内容を分かりやすく周知する必要がある。

これらを踏まえ、当面、以下の措置を早急に講ずるべきである。

【具体的施策】

全国的な学力調査の実施については、「3か年計画」において、「学力調査結果の取り扱いについては、適切に学校や教員の学力向上努力が促されることとなるよう努めるとともに、子どもたちに学習意欲の向上に向けた動機付けを与えるものとする」とされている。つまり調査結果については、少なくとも教員、校長、教育委員会が情報を共有し、経年変化の比較や教科毎の集計分析など調査結果の積極的な活用・分析を通じて、指導計画への反映や校内研修の実施など、学校ごとの教育施策や教員の指導方法の改善に資する資料として活用するよう引き続き周知すべきである。【平成20年度中に措置】

教職大学院の修了者の採用・処遇における公平性の確保

【問題意識】

現在、教職大学院については平成20年4月の開校に向けて準備が進められているところである。

水面下も含めて教職大学院が自校の修了者について都道府県教育委員会に採用の働きかけをするなどということは好ましいことではない。更に都道府県教育委員会は採用に際して教職大学院を卒業しているとか又は特定の大学の教育学部を卒業しているというようなことのみをもって有利になるといったことが決して起こらないように特段の留意をすべきである。かつ都道府県教育委員会は、教員採用試験の受験者及び合格者について、大学・学部・教職大学院等の区分別の分布等を公表することによって公平な採用に関する情報を公開すべきである。

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

「第3次答申」を受け、文科科学省では「専門職大学院設置基準及び学位規則の一部を改正する省令の公布等について」(平成19年3月1日文科科学省初等中等教

育局長・文部科学省高等教育局長通知)を発出し、第3次答申の内容について各都道府県教育委員会、独自の採用を行う市町村教育委員会及び教職大学院を設置する可能性のある教員養成系大学・学部等に周知を図ったところであるが、引き続き以下の措置を講ずるべきである。

【具体的施策】

現在、教職大学院については、平成20年4月以降に向けて準備が進んでいるが、各都道府県教育委員会、独自の採用を行う市町村教育委員会及び教職大学院を設置する可能性のある教員養成系大学・学部等に対して、教職大学院修了者の採用・処遇について、その修了者が教員としての一定以上の資質を備えているとの先験的な前提に立って、制度的に大学学部卒業者や一般大学院修了者等と異なる措置を講じることは適当ではなく、修了者の実績等を踏まえ、都道府県教育委員会等において選考の公平性に留意しつつ対応すべきことを引き続き周知すべきである。【平成19年度中に措置】

学習指導要領の在り方の見直し

【問題意識】

義務教育である小学校・中学校については、全国的な教育の機会均等や教育水準の維持・向上のために、すべての子どもに対して行う教育において一定の水準を確保することは必要であり、この水準の確保のために国は最低限の達成目標基準を定める必要があることについては異論のないところであるが、その目標達成のための手段や教育内容については、本来、各学校の裁量に委ねるべきと考える。現在の学習指導要領は、すべての子どもたちに対して指導すべき内容を示したものの、との考え方が文部科学省から示されているが、政府は国として担保すべき事項について最低限の達成目標基準を明確化し、その確保について厳格に対応することが重要である。

また、学習指導要領について必要以上に些細とすることは、学習者のニーズとのミスマッチを起こし各学校の裁量を奪いそれぞれの学校の創意工夫を生かした特色のある教育を損なうことになりかねないことから更なる大綱化を図るべきである。

しかし、中央教育審議会・教育課程部会が11月7日に取りまとめた「教育課程部会におけるこれまでの審議のまとめ」では、高等学校の地理歴史について、世界史のみを必修とする現行の取り扱いが継続されることとなっている。その理由につ

いては、「小・中学校において、日本史や日本及び世界の地理の学習が行われている」とされているが、グローバル化が進展する中、また大綱化という観点からも、義務教育である中学校において一定の世界の歴史をほとんど学ばせないことが望ましいことが妥当であるとは言い切れない。

内閣府の「学習指導要領に関するアンケート調査」(平成19年12月7日)によると次のような結果が得られた。

高等学校で学習する「地理歴史」科目(世界史・日本史・地理)の重要性について尋ねたところ、「全てが重要だと思う」とする回答が60.6%を占め、続いて「日本史が最も重要だと思う」が19.7%、「地理が最も重要だと思う」が9.3%、「世界史が最も重要だと思う」が7.2%であった。

中学校における歴史教育について尋ねたところ、「日本史と世界史にほぼ同程度の時間をあてる」との回答、「日本史に6～7割程度の時間をあてる(世界史は3～4割程度)」との回答が、併せて76.1%を占めた。

高等学校における「地理歴史」について尋ねたところ、「世界史・日本史・地理では全てを必修にすべき」との回答と「世界史・日本史・地理では、この中から2科目を選択すべき」との回答、すなわち特定の科目を特別扱いしないこれらの回答が64.1%を占めた。また、特定の科目を必修とすべきとの回答についても「日本史のみを必修とし、世界史・地理から1科目を選択する」が11.7%、「地理のみを必修とし、世界史・日本史から1科目を選択する」が8.3%、「世界史のみを必修とし、日本史・地理から1科目を選択する」が5.6%であった。

したがって、高等学校における地理歴史については、世界史、日本史及び地理の中から生徒の興味、関心やニーズに応じて自由に選択できるようにすること、あるいは履修内容を精選のうえ全てを必修とするには、合理性があると考えられる。

また、中等教育学校並びに併設型中学校及び併設型高等学校については、教育課程の基準の特例により柔軟な教育課程を編成することが可能となっている。中等教育学校並びに併設型中学校及び併設型高等学校には該当しないが、高等学校進学時には一般入試を行わない等、事実上の中高一貫校となっている中学校及び高等学校については、中学校、高等学校毎に学習指導要領の基準を満たす必要があることから、柔軟な教育課程の編成がやりにくいという意見も見られる。

事実上の中高一貫校となっている中学校及び高等学校については、中等教育学校又は併設型中学校及び併設型高等学校に制度移行すれば良いとの考え方もあるが、現在の事実上の中高一貫校という形態をとることに意義を見出すニーズも存在する。したがって、事実上の中高一貫校となっている私立の中学校及び高等学校についても現行制度下で柔軟な教育課程の編成が可能となるよう、現行制度の運用でも柔軟

な対応が可能な事項を整理して現場に示すべきである。

教科書検定の在り方の見直し

【問題意識】

平成 18 年度に検定を行った高等学校日本史教科書の沖縄戦に関する記述については、検定結果の公表後、当該記述に関する検定意見に対して、検定意見の撤回や記述の回復を求める沖縄県議会の決議等がなされているところである。

このような事態が生じた原因の一つとして教科書検定を行っている教科用図書検定調査審議会の審議の過程が不透明なことが挙げられる。

教科書検定で求められることは、学問的な正確性を確保することや学習指導要領に則した内容であることを確認することであり、その実施に当たっては客観的で透明性の高いものであるべきである。

文部科学省は、今回の沖縄戦に関する記述の件を一つの契機として、教科書検定について、検定過程の透明性を高めることにより公平で中立性の高い教科書を作る環境を整える必要がある。

教育バウチャー構想の実現

【問題意識】

児童生徒が真に等しく、その能力・適正に応じた教育サービスを受ける機会を与えられるようにするためには、学習者本位の教育を実現する必要がある。このためには、学習者の意向を反映した学校・教員評価制度の確立と並んで学校選択の普及促進が重要であると考え。学校選択制の普及促進は、学習者本位の教育の実現に資すると期待されるが、その選択の結果を予算配分にも反映することによって実質的な予算配分権限を教育の提供側から学習者側に転換することとすれば、学校運営にも規律と緊張感が生まれ、学習者本位の教育の実現にまた一歩近づくことができる。

「3か年計画」では「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005」(平成 17 年 6 月 21 日閣議決定)においては「我が国の社会の実態や関連の教育制度等を踏まえ、海外事例の実態等を検証しつつ、教育における利用券制度について、その有効性及び問題点の分析など、様々な観点から検討し、重点強化期間内に結論を得る」とされているところであり、教育バウチャー制度について、我が国の社会の実態や

関連の教育制度等を踏まえ、海外事例の実態把握、その意義・問題点の分析等様々な観点から、今後更に積極的な研究・検討を行う。」とされ、その実施予定時期について「引き続き検討、平成 19 年度以降速やかに結論」とされたところであり、周辺の制度整備も含めた、我が国に相応しい制度設計や環境整備の在り方を早急に検討し結論を得る必要がある。

教育と研究の適切な評価に基づく公費配分ルールの見直し等

【問題意識】

教育と研究の質向上のためには、教育と研究は一体不可分という従来の発想からの脱却を図り、それぞれの特質に応じた評価や公費配分を実施すべきである。そのうえで、大学自身の自己責任に基づく自発的な努力と選択により経済社会のニーズに応じた特色ある高等教育・研究機関作りを推進すべきである。

大学の性格等を先験的に決定して公費の配分額を決定することは不適切である。大学予算の「選択と集中」は、各大学・大学院自身の努力の結果として決定されるべきものであり、国が一方的に決めるべきではない。また、大学の主要目的はあくまでも学生への教育と研究にある。地域への貢献、教育・研究それ自体とは独立の大学改革の実施状況など、これらと直接関わりを持たない要素を重視すべきではない。

そのためには、情報公開の徹底を義務付けることを中心に国は関与すべきであり、画一的な指示・規制は大学独自の努力を阻害することになるため行うべきではない。大学が切磋琢磨できる競争環境を整備し、教育や研究の質を高めるとともに、大学の自発性に基づく多様化、さらに受験生や学生の選択肢の対等な条件下での多様化を図るべきである。この意味で、教育については、在籍する学生数を教育の成果のパフォーマンスと位置付けて評価し、研究については、競争的研究費の配分機関による個々の研究者又はそのチームに対する事後の厳格な業績評価に基づく評価を中心とし、官製ないし官の指定機関による評価は、補完的なものと位置付けるべきである。

大学のマネジメントの仕組みに関しては、国立大学法人、学校法人等を問わず、法人の権限と責任の一致、自己責任の徹底を図ったうえで、法人に委ねるべきであり、一律に学長のみ権限を集中させるべきことを国が指示するなどの措置を取ることは妥当ではない。本来内部管理の問題は、法人独自の意思決定によって、学長、理事会、理事会が委任する者などに委ねることをもって足りるというべきである。

大学独自の努力を促す観点から、公費の配分額を大学の努力と成果に応じたもの

とすることは必要なことであるが、その都度予め評価方法や評価結果に基づく配分方法を示すべきである。予め示された評価方法や評価結果に基づく配分方法を前提に各大学が目標設定を行い、それに対して各大学が努力してこそ、その結果に納得感が生まれ、適切な仕組みであると言えるからである。

国立大学法人の運営費交付金に関しては、平成 16 年度から始まった中期目標期間における国立大学法人評価の評価結果を平成 22 年度から始まる次期中期目標期間における運営費交付金の算定に反映させることができるものとされているが、評価結果に基づいた運営費交付金の具体的な配分方法については未だに示されていない。

国立大学法人の適切な努力を促すためには、文部科学省は、運営費交付金の新たな配分方法在り方について具体的検討を行い、見直しの方向を明らかにすべきである。

教育の評価については、文章表現の巧拙によって評価が左右されることなどないよう、学生に対する大学の教育環境を、例えば、教員一人当たりの学生数、校地校舎面積、図書館蔵書数や少人数講義の数など根拠資料・データを各大学から提出させることによって客観的に把握して、これを分析し、その結果を開示することを必ず評価に含ませるべきである。なお、授業評価については、学生による評価を基本とし、外部評価はそれを補完するに過ぎないものと位置づけるべきである。

研究の評価については、当該大学に所属する研究者個人又は研究チーム構成員の研究業績を客観的に分析し、その結果を開示することを評価に含ませるべきである。

上記以外の評価方法については、当初の目標を低く設定すればその達成が容易となり評価が高くなりかねない仕組みとならないよう、評価の客観性を担保するため、共通的な観点も適用すべきである。併せて、大学の本来の使命が教育と研究にあることを鑑み、地域社会等への貢献など、各大学の特性に応じ、直接これらとの関係が薄い項目について過度に評価で重きが置かれることがないようにすべきである。

また、学生等の視点で有用と考えられる各大学共通の客観的指標を定め、それらを開示することは、学生が大学を選択する際等に役立つと考えられるとともに大学に公費が投入されていることにより生じる説明責任を果たすという観点でも重要な効果があると考えられる。ただし、各大学共通の客観的指標を定める際には、各大学の独自性を損なわないような配慮を行う必要がある。

さらに、大学においては、様々な評価結果を提出することを要求されるが、そのたび毎に、報告書式や報告項目が異なるため、都度最初から作成しなければならないという非効率性を強要されているとの指摘もある。

「評価に係る業務が国立大学の教職員の過度の負担とならないよう努める」との国立大学法人法案の附帯決議を踏まえ、

- ア 自己点検・評価や認証評価のために整えた根拠データ等を、法人の判断で国立大学法人評価に活用できることとする、
 - イ 平成 19 年度評価と中期目標期間の評価について、これまでに提出した資料・データについては資料の添付を省略することとする
 - ウ 平成 19 年度における目標・計画の達成・実施状況を調査・分析するという作業の類似性に鑑み、平成 19 年度の業務実績に係る報告書と中期目標期間の業務実績に係る報告書（平成 16 年～平成 19 年度）の様式を一体のものとする、など、法人の負担軽減及び評価の効率化に努めていくべきである。
- これらを踏まえ、当面、以下の措置を早急に講ずるべきである。

【具体的施策】

教育・研究の質向上に向け、大学独自の努力を促す観点から、公費の配分額を大学の努力と成果に応じたものとすることは必要なことである。

学生や国民に対する情報提供の観点から、各大学の独自性を損なわないような配慮を行った上で、例えば、教員一人当たりの学生数、校地校舎面積、図書館蔵書数、教員の研究業績等の共通の情報の提出・開示を求めるべきである。

教育研究の評価については、文章表現の巧拙によって評価が左右されることなどないよう、このような法人からの根拠資料・データを客観的に把握した上で、これを分析することを評価に含ませるべきである。

上記以外については、当初の目標を低く設定すればその達成が容易となり評価が高くなりかねない仕組みとならないよう、評価の客観性を担保するため、共通の観点も適用すべきである。

その際、「評価に係る業務が国立大学の教職員の過度の負担とならないよう努める」との国立大学法人法案の附帯決議を踏まえ、例えば、

- ア 自己点検・評価や認証評価のために整えた根拠データ等を、法人の判断で国立大学法人評価に活用できることとする、
 - イ 平成 19 年度評価と中期目標期間の評価について、これまでに提出した資料・データについては資料の添付を省略することとする
 - ウ 平成 19 年度における目標・計画の達成・実施状況を調査・分析するという作業の類似性に鑑み、平成 19 年度の業務実績に係る報告書と中期目標期間の業務実績に係る報告書（平成 16 年～平成 19 年度）の様式を一体のものとする、など、法人の負担軽減及び評価の効率化に努めていくべきである。**【平成 20 年度内に実施】**
- 国立大学法人の次期中期目標期間における運営費交付金の配分に際して、上記内容を含め、各大学の教育・研究それぞれの努力と成果に応じた適切な評価を実施し

た上でその評価に基づいた適切な配分が実現できるよう、国立大学法人運営費交付金の新たな配分の在り方について具体的検討を行い、平成 19 年度内を目途に見直しの方向性を明らかにすべきである。【平成 19 年度内を目途に措置】

競争的研究資金の配分の見直し

【問題意識】

ア 評価の見直し

(ア) 厳正な評価体制の構築

競争的研究資金に関しては、本来、研究成果の期待値が最大になるように配分が行われることが望ましく、また、社会的にも最大限の効果をもたらすように厳正な審査・評価体制を構築することが求められている。様々な研究業績は一種の公共財であり、研究費の配分は最終的には政府の責任で決定すべきものである。なお、研究業績に対する事後的な評価に際して、制度や研究分野等の特性に応じ、民間学術誌の格付けや民間学術団体の厳正な調査等を活用すべきである。

(イ) 評価の単位

優れた研究は組織・機関が行うものではなく、優れた研究者またはそのチームが行うものであることから、評価の単位は組織・機関単位ではなく研究者個人または研究チーム単位とすることが、適正な評価を行う上では重要であると考えられる。米国でもハーバードやイエールといったいわゆるアイビーリーグの諸校が多くの研究資金を獲得しているように見えるのは、研究資金を獲得する能力のある優れた研究者や研究チームが、その努力によって獲得した資金がたまたまそれらの大学にも集まった結果に過ぎない。競争的研究資金の採択に当たっては組織・機関の属性にとらわれることなく、真に優れた研究者・研究が評価されることが必要である。

(ウ) 厳正な事後評価の実施

事後評価を厳正に行い、優れた研究を行うことが次の研究に繋がるという考え方を採ることにより、優れた研究が優れた研究を生む好循環サイクルを確立することが重要である。

(エ) 研究者のカテゴリーの区分

このような考え方を踏まえ、具体的な競争的研究資金の配分基準の見直しに際しては、主として「若手研究者を対象としたカテゴリー」と「中堅以上の研究者を対象としてカテゴリー」等に分けて基準を設ける必要がある。業績が十分に定まらない若手研究者等については、研究分野及び研究者の特性や制度の趣旨・目的を踏まえた上で適切と考えられる場合はマスキング評価を行うべきと考えるが、その際には、分野ごとの客観的基準を明示すべきである。

なお、マスキング評価については、研究遂行能力・研究環境など実現可能性の判断が難しい、研究計画書から個人を特定できる情報を完全に除去することは難しい、研究費の重複・集中のチェックができない、匿名性ゆえに研究アイデアの盗用のチェックが難しい等の懸念もあるが、これらについては十分に解決・回避が可能であると考えられる。

研究遂行能力・研究環境など実現可能性の判断が難しい点及び研究費の重複・集中のチェックができない点については、学術的な審査に基づく審査はマスキング評価により行った後、チェックすることが可能と考えられる。研究計画書から個人を特定できる情報を完全に除去することは難しい点については、およそ全ての学术论文における審査において同様の論点が存在するが、殆どの場合において匿名性を確保できているという実態にあり、一般的な問題と考えられる。研究アイデアの盗用のチェックが難しい点については、顕名であっても論文盗用の問題はしばしば見られることであり、匿名性故に格別にチェックが難しくなることはないと考えられる。

また、中堅以上の研究者については、マスキング評価には拠らず、主として過去の研究業績を重視して厳正に評価する仕組みの構築や一定の評価を得た成果に対するポイント制の導入などを図るべきである。なお、若手であっても優れた業績を残した研究者が存在することも勘案すれば、研究者の資質や専門分野に応じて、適切な評価手法を実施すべきである。

イ 優れた研究成果を産み出すための体制整備

(ア) 間接経費割合の拡大

優れた研究者を育成・獲得することが大学のインセンティブとして働くようにすることが、大学の意識を変え、優れた研究成果を産み出す源になると考える。そのためには様々な評価をもとに研究者個人の資質を見極め、真に優れた研究成果を上げた研究者に対して研究費が配分される仕組みに転換すべきである。また、間接経費の配分を前提として、それに基づき大学の収入が確保で

きるような仕組みに改善を図るべきである。

(イ) 研究者の研究環境の整備

一部の研究者については、研究以外の業務の専念義務が課されていることがあり、当人が競争的研究資金への応募ができない事態が発生している。当人のキャリアアップを考えると業務に支障のない範囲で競争的研究資金に応募できる道を開き研究を行えるようにすべきと考える。

競争的研究資金を人件費に充当できるようにすることも研究環境の整備という面では重要である。これによって、より研究に専念できる体制整備に繋がると共に、不正を根絶し、良い研究をすることが当人の所得にも還元されるということによる研究成果の質の向上に対するインセンティブも働くと考えられる。

こうした見直しにより優れた研究者をサポートする研究スタッフや研究助成金のマネジメントを行うスタッフの充実・強化も図られるものとする。

さらに現行の競争的研究資金の一部については、常勤者のみという要件が課されているが、優秀な研究者は非常勤の者にも存在することから、こうした要件は撤廃することが望ましい。

【具体的施策】

以下の事項について、それぞれ後述する対応を行うこととする。その際、関係府省においては、「競争的資金の拡充と制度改革の推進について（平成 19 年 6 月 14 日 総合科学技術会議 基本政策推進専門調査会）」を踏まえることとする。

ア 研究者の特性等に応じた競争的研究資金の審査・評価方法の確立（内閣府・総務省・国土交通省・環境省）【平成 20 年度中結論】

競争的研究資金の審査・評価に際しては、研究分野や制度の趣旨・目的を踏まえて適切な方法により審査・評価を行う必要がある。

また、主に業績が十分に定まらない若手研究者等について、導入にあたっての課題の解決を図りつつ、一定の試行を行い、その効果を十分検証した上で「マスクキング評価」を導入することを図るべきである。主に中堅以上の研究者に関する研究者としての評価は、所属組織や機関のみに着目するのではなく、「過去の実績を十分に考慮した評価」とすべきである。また、これらを導入する場合には、これら評価方式に基づく資金配分について、研究者の資質や専門分野に応じて選択可能とすべきである。

イ 競争的研究資金における客観的な審査・評価基準の構築（内閣府・総務省・国土交通省・環境省）【平成 20 年度中検討・結論】

競争的研究資金については、「研究者の自由な発想に基づく研究資金」と「政策に基づき将来の応用を目指す研究（以下「政策課題対応型研究開発」という。）のための資金」とに区分され、これらについては審査・評価の視点が異なるため、制度の趣旨・目的に応じて、研究者の自由な発想に基づく研究と政策課題対応型研究開発それぞれの審査・評価基準を定めて、それに基づいた審査・評価を行うべきである。なお、両者の目的が混在した研究については、それぞれのウエイトに応じた審査・評価基準に基づき審査・評価を行うべきである。

（ア）研究者の自由な発想に基づく研究

a 審査

研究業績に対する評価は、将来的には民間学術誌の格付けや民間学術団体の厳正な調査に基づく評価を十分に活用すべきと考える。競争的研究資金の審査における基準を確立するにあたっては、これらの評価が適切に反映した客観的で反証可能性のある厳正な基準とすべきである。

学術的な成果をもたらす領域においては、研究能力を示す過去の関連論文等の資料、過去に助成を受けた研究費に対する b の基準に基づく学術的成果など、過去の研究実績について、学術誌の格付け、定評のある賞の受賞経験等の客観的指標に関し研究分野の特性を踏まえ定量化を図りつつ、研究者としての評価を過去実績を十分に考慮して行った上で、研究助成の採否を決定すべきである。

b 事後評価

上記に基づいて決定された予算に対して適切な学術的な成果が達成されたか否かを厳正に評価すべきである。研究費の無駄の排除を促し、効率的な研究を推進していくため、総研究費に対してどの程度の研究成果が達成されたか、達成される見込みであるかなどといった観点等を踏まえ、これを審査や事後評価に活用すべきであり、その際、関連する論文の本数や学術誌の格付け、定評のある賞の受賞経験等の客観的指標について研究分野の特性を踏まえ定量化した上で評価すべきである。

また、事後評価を厳正に行うと共にその結果を審査にも具体的に反映させることにより、優れた研究を行うことが次の研究に繋がるという好循環サイ

クルを確立すべきである。

(イ) 政策課題対応型研究開発

a 審査

政策課題対応型研究開発については、必ずしも学術的な研究成果のみを期待するものではないが、当該研究の目的に関連する過去の政策提言、技術開発の成果等の具体的な実績についてbの基準に基づき研究分野の特性を踏まえ定量化を図りつつ、研究者としての評価を過去実績を十分に考慮して行った上で、着想や研究計画を勘案して、研究助成の採否を決定すべきである。

b 事後評価

採択した結果の事後評価については、政策実現に寄与したのか、技術開発に寄与したのか等を厳正かつ定量的、客観的に評価する仕組みを確立するよう図るべきである。また、事後評価を厳正に行うと共にその結果を審査にも活用することにより、優れた研究を行うことが次の研究に繋がるという好循環サイクルを確立すべきである。

ウ 審査・評価者に関する適切な情報開示

(ア) 内閣府・総務省・文部科学省・農林水産省・経済産業省・国土交通省・環境省【平成20年度中措置】

競争的研究資金制度の審査・評価に係る審査・評価者がその分野の審査・評価に相応しい十分な学識を有していることが必要である。

審査・評価者の業績又は実績（研究論文、著作、学術的発表の実績、実務家については発明実績等）について適切な時期にホームページ等で公開する等により審査・評価者として相応しい者であることの説明責任を果たすべきである。

(イ) 厚生労働省【平成20年度中措置】

競争的研究資金制度の審査・評価に係る審査・評価者がその分野の審査・評価に相応しい十分な学識を有していることが必要である。

審査・評価者の業績又は実績（研究論文、著作、学術的発表の実績、実務家については発明実績等などのうち適切なもの）について適切な時期にホームページ等で公開する等により審査・評価者として相応しい者であることの説明責任を果たすべきである。

(4) 住宅・土地分野

【問題意識】

透明性が高く信頼性の高い不動産市場を形成することにより土地の有効利用を促し、経済社会を活性化させることや、都市空間の有効利用や市街地環境整備のための制度を見直し、都心集積を促進することにより、活力に満ちた経済効率性の高い都市を創造すること、及び建築物の信頼性の向上や老朽化した建築物の更新を促進し、安全・安心な住環境を整備することなどを実現する施策の充実が求められている。このような観点から、住宅・土地分野においては、さらなる改革が求められる事項について、精力的に調査・審議を進めてきたところである。

不動産競売制度の改善

【問題意識】

担保執行法制の重要な機能は、手続の公正さを担保しつつ、迅速・確実・低コストに、担保不動産の高値売却を図ることにあるが、我が国の競売制度においては、制度の不備に付け込まれ、不正な利益を目論む暴力団等の反社会的勢力による執行妨害によって、債権者の債権回収が阻まれていたという面もあった。かかる問題意識の下、平成8年及び平成10年に相次いで民事執行法（昭和54年法律第4号）が改正され、執行妨害対策の強化が図られてきた。しかしながら、なお執行妨害を根絶するに至らず、当会議の前身である総合規制改革会議、規制改革・民間開放推進会議において、不動産競売制度のさらなる改善に向けた取組を行ってきたところである。

担保の執行が妨害される一因として、問題とされていたのは、短期賃貸借（以下「短賃」という。）保護の制度であった。この制度は、建物で3年以内の期間なら、抵当権より後に設定された賃借権でも、抵当権の実行後も買受人に対して賃借権の存在を一定期間主張できるというものであり、占有屋等がこの制度を悪用して高額の立ち退き料を買受人に要求したり、買受希望者を怯ませる示威行動等を取って落札不調をもたらし、抵当権者による競売実施を諦めさせて安値での任意売却に応じさせるなど、短賃を利用したさまざまな手口が開発され、不正の温床となっていると批判されていた。

また、最低売却価額の義務付けも、債務者保護の役割を果たすことがあるが、一方では、特に地価の下落局面では、示威行動で入札が不調に終わり、その結果反社

会的勢力などの威嚇行為やゆすりが一段と横行するという悪循環が繰り返される原因となっているのではないかと指摘もあった。

平成 15 年には、短賃保護制度を廃止するとともに、保全処分を強化するなどの法改正が、平成 16 年には、最低売却価額の義務付けについて、売却基準価額を二割下回る価額以上でも競売を成立させるという制度に改めるなどの法改正が行われた。また、この間に、インターネットによる物件明細書、現況調査報告書、評価書の公示といった情報提供の拡充等、裁判所等による運用の努力も行われてきた。

これらの法改正や運用の努力に加え、不動産市況が全般的には好調であることなどの様々な要因により、執行妨害が減少していると見られるほか、現在の不動産競売事件は高い売却率（平成 18 年度には全国平均で 80% を超え、東京、大阪の大都市では 98% を超える。）を維持しつつ、未済事件も減少しており、概ね順調に処理されているとされる。ただし、順調でも手続に一年程度を要し、地方などでは依然落札率は低いとされ、裁判所が手続きを独占する競売制度については、構造的な問題が依然残っている。

担保執行では通常、債務者に売却の利益はなく、競売手続きへの協力のインセンティブ（誘因）が生じない。債務者や抵当物件の所有者は、融資を受けるために債権者に協力しようと当初はするが、いったん債務不履行になると、換価に協力する利益が消滅し、当然のように非協力に転じる。

したがって、競売制度の設計では、権利の初期配分、取引費用の低減、情報の非対称性の緩和など、事後の非協力状況下でも売却が円滑になされるよう、事前の制度的安全装置が不可欠であり、事前の契約段階で周到に準備された競売執行方法に関する取り決めが事後に効力を持つことの意義が大きいことは自明の理である。ところが、現在の裁判所競売は、手法が一通りで現場事情に応じた工夫の余地がない。目的達成のため創意工夫するインセンティブの小さい公務員組織の独占であることの限界も大きい。

これに対し、米国では民間競売（非司法競売）制度が定着している。51 州（なお、ワシントン DC も便宜上州として数える。）のうち、36 州では裁判所競売（司法競売）制度に加えて民間競売制度を有する。両者を選択できる 36 州の 7 割を占める 25 州では民間競売が主流となっている（例えば、カリフォルニア州、マサチューセッツ州など）。他方、裁判所競売が主流になっている州（例えば、ニューヨーク州）も 22 州存し、うち 15 州においては民間競売制度が存しない状況にある。ただし、1938 年に公表された論文では、民間競売主流が 18 州、裁判所競売主流が 29 州だったことが報告されており、民間競売主流の州が増大する傾向にある。

米国における裁判所競売では、我が国と異なり、不動産担保権を実行するには判決を得ることが必要であるとされている。これに対し、民間競売では、抵当権設定

者と抵当権者が売却授権付きの抵当権設定契約を締結し、債務者が債務不履行に陥った場合には、売却実施通知を利害関係人に送付し、公開オークションにより売却するという手続が一般的である。抵当権者が自己競落をしていることが多いとされるが、売却場には多数の業者が詰めかけている場合もあり、自己競落のみならず競争的に価格決定されている場合もあると推認される。また、住宅ローン物件では、裁判所競売中心の22州では、競売が6カ月以内に終わる州が約5%、平均期間が11カ月だが、民間競売中心の25州では、同約60%、5.7カ月であるとの報告もある。さらにまた、民間競売であるか、裁判所競売であるかに拘わらず、我が国のような反社会的勢力による執行妨害が大きな課題になっているということはない。

米国の民間競売では、抵当権設定時に債権者と債務者が執行契約を締結し、必要に応じ裁判所が介入することがあるものの、競売手続は両者が合意した民間の競売実施者が実施する。手続は必要に応じて選択でき、必須ですらない州が多い。一方、競売実施者が裁判所による不法占有者の排除を求めた場合などでは、刑事手続も交え、迅速確実に実行する。事前の執行契約時にインセンティブを適切に引き出して、各主体の選択結果の和が社会経済的にも合理的となるよう設計されている。さらに、どんな執行契約に債務者が同意するかは、債務不履行の発生確率に関する重要なサインにもなり、金利の決定などに活用できる。

「規制改革・民間開放推進3か年計画（改訂）」（平成17年3月25日閣議決定）において、我が国においても、米国その他の諸外国における民間競売制度についての調査及び我が国の競売制度の改善策として取り入れるべき点がないかについての検討に着手するとされ、現在、「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）に基づき、我が国における競売の民間開放について、平成17年12月に発足した法務省の「競売制度研究会」（以下「同研究会」という。）において検討が進められており、一定の成果が得られている。閣議決定に従って、同研究会において、関係機関との密接な連携の下に引き続き検討を行い、結論を得るとされているが、これまでの同研究会の運営に関しては、次のような状況にある。

第一に、これまで2年間にわたり研究会を開催したが、当初の約1年半の間は、ほぼ諸外国制度の文献調査（特に米国州法の翻訳）を行ってきた。現地調査も行われたが、実務運用のなかで、後順位の抵当権が実行された時に先順位の抵当権は実態としてどう処理されているのか、管理人による物件保管制度の具体的な発令要件と管理人選任の権限はどうなっているのか、強行規定による売戻権（ミシガン州）や売却によって満額回収ができない場合でも不足金請求ができない制度（カリフォルニア州及びワシントン州）など、各州に特徴的な債務者保護の規定が、他の州と比較して手続期間や売却価額にどのような影響を与えているのかなどは、依然として明らかになっていない。

第二に、法務省は、同研究会で実施した実務者へのヒアリングで、民間競売の創設に積極的な期待感を持ち得ない旨や民間競売を導入する必要性に疑問がある旨の意見が出されているとしているが、実務界の意向は、悉皆的なアンケート調査を行わない限り、正確には捕捉できない。内閣府が実施した「不動産競売制度の改善方策に関する調査」(平成19年10月31日から11月22日実施)によると、民間競売が導入されたら利用するとの回答が金融機関の62%、保証会社等の67%を占めている。利用しないと回答は、金融機関が7%、保証会社等が12%にすぎない。また民間競売を導入した方が良いとする回答が金融機関の64%、保証会社等の67%を占めている。導入しない方が良いとする回答は金融機関の8%、保証会社等の15%にすぎない。このように、実務界からは、民間競売に対して肯定的な回答が寄せられている。なお、同調査は、対象サンプルも各業界団体の全会員等とするなど恣意的に抽出することなく、偏りのない中立的な結果を得られるように配慮して実施されている。

第三に、同研究会の会議資料も議事録も、これまでのところ一般国民に対してすべて非公開のままである。その一方で、一部の委員のみが、会議資料等成果に基づき、個人名義の論文を、研究会事務局でもある株式会社きんざいが販売する商業誌「旬刊金融法務事情」上に公表している。個人の論文として公表することに問題がないなら、公共財であるべき得られた情報のすべてを一般公開するべきである。

そもそも会議資料や議事録が非公開では、関係業界や一般国民が、研究会での検討内容が適切か否か、検証できない。しかも内部で作成・配布されている議事録にも発言者の氏名の記載がなく、会議資料の多くにも名義人の記載がない。これでは、資料作成や発言に誰も責任を負わない密室での議論となっていると言わざるを得ない。これまでのすべての会議資料及び議事録を、発言者を特定して公表すべきである。

同研究会における議論は、あくまでも法務省民事局の私的諮問機関の議論にすぎない。法務省は、同研究会に判断を丸投げすることなく、また同研究会の検討成果を鵜呑みにすることなく、自らも民間競売制度導入の社会経済的な影響を分析して、当会議をはじめとする関連機関の調査、提言等を真摯に受け止め、法を所管する内閣の一員として、政策判断、政策立案を適切かつ迅速に行うべきである。

特に民間競売導入という問題は、短賃保護制度廃止や、最低売却価額の見直しとは異なり、単に民事執行の手続の改定に止まらない。そもそも、執行を裁判所という組織のみに委ねることが妥当かどうかという司法制度全般の基本的な在り方に関する事項である。さらに金融市場、不動産流動化・証券化、都市政策など広い政策形成に密接に関連する事項でもある。法務省における検討体制も、このような要請に応え得るものでなければならない。

米国における民間競売が実務でどう運用されているか、そのメリット・デメリットはどうかなど、これまで十分に得られていない法制度設計に不可欠な情報についてさらに調査・検証し、併せて、当会議におけるヒアリング結果や内閣府の関連する調査結果等も踏まえ、次のような点を必須として、早急に民間競売制度を導入すべきである。

第一に、競売実施者は、米国同様裁判所の補助機関でなく、権力行使を除くすべての手続き実施を包括的に実施できるものとするものである。

第二に、既に得られている情報の収集や必然性の乏しい手続きを重ねる無駄を省くとともに、例えばメカニズム・デザインの成果であるビックレー入札等を採用するなど高値売却の工夫を凝らすことである。例えば通常の競売では、不動産を有効利用する可能性が高い最高値での支払いを許容した者が、自分以外の最高値を間違えて予測したときに落選してしまい、有効利用と債権回収の最大化が損なわれる場合がある。ビックレー入札は、最高値を付けた買い受け人が二番目に高い入札額を支払う方式であり、申告価格がその者の支払許容額を正確に反映するものとなるため、それらの弊害を回避できる。

第三に、執行契約で定めた要件の下で物件管理や違法占有排除などを臨機応変に裁判所に求められるようにすることである。これにより債務者の非協力や妨害行為に対し効果的に対処できる。

第四に、司法秩序という公共財を提供し、取引費用軽減に貢献していることを踏まえ、裁判所に対し行ってきたものと実質的に同等の公的助成を行うことである。競売機関などの情報開示を奨励すれば、競争で民間執行市場が開花するだけでなく、司法資源をより複雑で本来担うべき分野に専念させることができる。

現在、裁判所の組織を現状のまま維持しようとする観点での執行制度改善不要論等が、利害関係者等にある。しかし、他の誰をも害せず、より早く安い費用で高値で売却でき、不正も阻止できるように法制度を改善するという方が望ましいということに対する論理的根拠があるならそれを示すべきである。

競売制度研究会でも、争いのない場合にだけの限定活用や、現行制度と同じ手続きを形式的に義務付けた上での一部のみの民間開放など、米国では当然の執行管理の責任分担機能、入札方式などの創意工夫、非協力へのきめ細かな対処などを、競売実施者に許さない方式も検討されている。現行制度をわずかにアレンジするだけでは大きな成果は得られない。現行制度も自由に利用できるだけでなく、納得した当事者が付加的にオプションを選択できるような制度とすべきである。

民間競売制度の検討において目指すべきは、第一に、競売の一層の効率化により債権回収の実が高まること。第二に、担保リスクの低減で金銭消費貸借契約市場が活性化すること。第三に、巧妙化しつつある反社会的勢力の競売介入の途を閉ざし、

犯罪資金源根絶に寄与すること。第四に、これまで不動産市場の辺境地帯にあった裁判所独占のゆがんだ競売市場を健全化し、不動産の最有効使用の実現、不動産市場の活性化をもたらすことである。

当事者でもない第三者や権力機構が、自分の利害にかかわらない他人の選択肢を広げることを邪魔すべきでない。我が国における競売の民間開放について、利害関係者による骨抜きを許さず、債権回収の効率化と不正義の根絶を目指すべきである。

その他にも、現行の裁判所競売制度には、反社会的勢力やその代理人等が物件を競落し、その後第三者に高値で売り抜けることにより利益を得ているという指摘がある。

また、競売物件の評価、執行官や評価人の選任及び報酬算定に関する各裁判所における競売運用は不透明、不公正であるとの指摘もある。民間競売制度の導入は、このような問題の解決にも寄与することを認識すべきである。

各裁判所における競売運用の問題点として、まず第一に、競売物件の評価基準が不明確で、裁判官や評価人の個別の判断に依存しており、評価基準についての情報公開も不十分である。

具体的には、裁判所における競売不動産の評価に関しては、全国统一の評価基準が存在しない。各地方裁判所管内で、評価人候補者が任意の研究会をつくり、裁判官、書記官が研究会に参加して意見を述べるなどした上で、マニュアルを策定していると言われるが、多くの場合、非公表で、その成果は研究会内部で独占されている。最高裁判所も、各地方裁判所でどのようなマニュアルが策定・利用されているか把握しておらず、唯一、東京地裁管内で策定された「競売不動産評価マニュアル」が、「判例タイムズ」1193号で公表されたことを承知しているだけである。

法務省は、「平成15年2月、全国の評価人候補者によって、全国的に共通の基盤に立って評価事務を行う際の基本的な指針となる『競売評価の主要論点』がとりまとめられ、これが全国の裁判所、評価人及び執行官に対して周知されている」と主張しているが、同文書は、わずか20,000字程度のごく簡単な指針を提示したもので、マニュアルといえるものでもなく、統一的評価基準たり得ない。

評価基準を全国一律の制度的なものとして定め、かつ、その内容を公表することにより、公平性、透明性の高い評価が行われるようにすべきである。

第二に、評価人の選任基準が不明確で、一旦選任されると殆ど交代がなく、既得権益化しており、不公正、不透明な状況であるという問題がある。

例えば現在、社団法人東京都不動産鑑定士協会には2,113名の資格者が在籍している。また、東京地裁管内では平成18年度には3,224件の競売が申立てられたが、それにも拘わらず、これらの競売不動産の評価を46名の評価人候補だけで行っている。これが、競売不動産の評価について、ユーザー側から遅い、高いと指摘される

一因となっている。

評価人の名簿は公表されておらず、また評価人は2年ごとに更新されることとなっているが、実際には一旦選任されると殆ど交代がなく、選任基準も不明確な状況である。特定の限られた評価人が数多くの評価に関与し続けることは、既得権益化した、公的手続にあるまじき不当な利権構造というべきである。

不動産鑑定士をはじめ不動産の評価に関する知見を有する専門家は多数存在しており、あらかじめ明確に定められた任期と選任基準に基づき、優れた知識・技能を有する者が透明性、公平性高く、また限られた評価人が多数の評価業務を独占することのないよう数多く選任されるようにすべきである。

第三に、評価人の報酬についても明確な基準がなく、個別事案毎に裁判官が判断して決定しているが、必ずしも実務の難易度に応じたバランスの取れた報酬体系となっていないという批判があり、その算定基準は不透明かつ不適切である。加えて、評価人の選任に流動性がないために、寡占的な状態における費用交渉が行われている実態がある。

評価にかかる労力と、そこから生み出される価値に応じた統一的な報酬算定基準を定め、それに基づいて評価報酬を決定するように改めるべきである。また、評価人の選任方法を現在の硬直化、寡占化した状態から透明性・公平性の高い方法に改めることにより競争原理を働かせ、評価報酬をより適切な水準に近づけるべきである。

第四に、評価人と同様に、執行官の選任基準、報酬基準についても、透明性、公平性の観点から問題がある。執行官の選任に際しては、一定の実務経験者を対象として選考試験を実施しているとされるが、裁判所書記官出身者が採用されている場合が多いなど利権化しているとの指摘がある。また執行官の報酬も、最高裁判所規則により執行手続き毎に定められているとされるが、自ら手続きを増やすことで手数料を増額することが可能となっているのではないかと指摘もある。

これらの問題についても、状況を把握・改善し、不動産競売を開かれた健全なものとするため、必要な措置を積極的に講ずるべきである。

なお、当会議では、平成19年11月21日付及び22日付最高裁判所事務総局宛文書によって、裁判所の責任において競売物件の評価基準を全国一律の制度的なものとして定め、かつ、その内容を公表することにより、公平性、透明性を高めるべきであるということに関する裁判所の見解、不動産鑑定士をはじめ不動産の評価に関する知見を有する専門家は多数存在しており、あらかじめ明確に定められた任期と選任基準に基づき、優れた知識・技能を有する者が透明性、公平性高く、また限られた評価人が多数の評価業務を独占することのないよう数多く選任されるようにすべきであるということに関する裁判所の見解、評価人の報酬に関して、評価

にかかる労力と、そこから生み出される価値に応じた統一的な報酬基準を裁判所の責任において定め、それに基づいて評価報酬を決定するように改めるべきであり、また、評価人の選任方法を現在の硬直化、寡占化した状態から透明性・公平性の高い方法に改めることにより競争原理を働かせ、評価報酬を市場における同等の評価作業に対する報酬の水準に近づけるべきであるということに関する裁判所の見解、

執行官の選任基準、報酬基準について透明性、公平性を高めることに関する裁判所の見解、平成17年の民事執行法改正以降の全国の不落の場合を含む全競売案件についての、物件概要（所在地、土地か建物か、地目、用途、面積等）入札・開札の時期、売却基準価額及び最高入札価額に関する個票データ、各地方裁判所の評価人候補者が競売不動産評価によって得た報酬について、平均年間報酬と、上位3名の年間報酬（地方裁判所ごとの最近数年間の数値）各地方裁判所の現在の評価人候補者の名簿（個人名を含む）と、各評価人候補者の選任年次（更新を繰り返している場合、当初選任された年次）選任理由・根拠、保有資格（不動産鑑定士の場合、資格取得年次も併せて）各地方裁判所の評価人候補者の任期、及び過去10年間における更新時に何人中何人が入れ替わったのかを示す数値、各地方裁判所の執行官の名簿（個人名を含む）と、各執行官の就任年次、採用理由・根拠、についての裁判所の見解、数値データの問い合わせを行った。ところが最高裁判所事務総局民事局からの平成19年12月7日付け文書による回答では、執行官の選任方法、執行官の報酬規定をごく簡単に紹介し、執行官の平均収入は1,000万円程度であることを回答するのみで、他については、「御依頼のようなデータを保有していないために御提供することができないもののほか、制度の運用を司る裁判所として見解をお示しすることが相当でないと考えられる事項や、個々の裁判所による裁判事項にかかわる事項であること」などを理由に、一切回答していない。しかし、上記の事項はいずれも公開することに支障がないのみならず、むしろ、秘密とされること自体、不透明・不適切であると考えられる。当会議からの問い合わせに対して、最高裁判所は法的には回答する義務はないものの、法の運用を検証する上で、上記のような実態を把握することは不可欠であるにも拘らず、法の運用や法の在り方を審議する責務を持つ当会議に対してそれらが提供されなかったという事態は遺憾である。立法を支える事実について、それを独占する組織が裁判所である限り、裁判所の協力が得られないとすれば、法の改善の機会は閉ざされてしまう。そうであれば、このような組織の非協力を防ぐための立法による介入こそが必要となる。

また、当会議から法務省に対し、競売物件の評価方法や評価人の報酬・選任方法、執行官の報酬・選任方法に関する基準を法令で明確・透明に定めるべきであると指摘したところ、法務省は、これらは「裁判事項ないしは裁判所の運用に関するもの」で「三権分立・司法権の独立を厳格に保障する憲法の趣旨に反するおそれ」がある

と文書により反論し、また、これらは憲法 77 条の最高裁判所の規則制定権に基づく事項であると主張した。しかし、憲法 77 条 1 項において最高裁判所規則の所管事項として定める「訴訟に関する手続、弁護士、裁判所の内部規律及び司法事務処理に関する事項」は最高裁判所規則の専属的所管事項として法律によって定めることができないのか、あるいは法律によって定めることもできるのかという点については、憲法は国会を「国の唯一の立法機関」としており（41 条）また、司法権に関する事項についても、裁判官の弾劾（64 条 2 項）、下級裁判所の設置（76 条 1 項）等、法律で定めるべき場合を想定していること、憲法 77 条 1 項は、国会の立法権の独占に対する大きな例外を定めながらも、法律が本条所定の事項に介入することを禁止する趣旨を明文で規定していないこと、などの理由から、法律によって定めることもできるとする説が現在の通説となっている。現実には、民事訴訟や民事執行の手続きの多くの部分は、仮に国民の権利義務関係に直接影響を及ぼす手続き以外についても、広く法で定められている。これに対して、評価人の報酬額は、債権回収の実額に大きな影響を及ぼし、国民の権利義務に影響を与える事項である。現在最高裁規則で定めている執行手続、評価人の選任方法、評価基準等について、法律事項として、民事執行法の体系の中で定めるという立法政策がありうることは当然であって、法務省の反論・主張は的外れである。そもそも、裁判官が法に則って権限行使を行うべきことは当然であり、その準拠規範は憲法と法である。裁判官が行う判決や決定等に際して、その準拠として依拠すべき法令を定めることができない、などという法の規律はあり得ない。

法務省には、立法を支える事実関係について徹底的な調査を行うべき責務がある。したがって、各地方裁判所の不動産競売の運用における、競売物件の評価基準、評価人候補の選任基準、評価人の報酬算定基準、執行官の選任方法、執行官の報酬基準等について、不公正、不透明な点がないか、利権構造となっていないか、執行裁判所の業務が公正かつ効率的に行われているかなど、関係機関との密接な連携の下に、法務省は、問題点を解明するための調査・検証を行い、必要に応じて法改正によって問題を解決する措置を取ることも含め、十分な検討を行った上で、執行の透明化、適切化に向けての結論を早急に得るべきである。

【具体的施策】

ア 競売の民間開放について

平成 17 年 12 月に発足した「競売制度研究会」において、これまでの米国その他の諸外国における民間競売制度等についての調査検討、我が国における現行の裁判所による競売制度についての実情等を踏まえ、抵当権者、債務者、一般債権

者等の利害関係者の正当な利益保護、手続の合理化・迅速化、実務界のニーズがあるかどうか、あるとすればどのようなニーズがあるか等に留意し、我が国の競売制度の改善策として取り入れるべき点がないか、取り入れるべき点があるとなればどのような内容が考えられるかについて、関係機関との密接な連携の下に検討を行い、結論を得るべきである。【平成 19 年度検討・結論】

イ 不動産競売における反社会的勢力の介入排除のための方策

現在の不動産競売手続において、反社会的勢力の排除については、民事執行法第 65 条等の規定において配慮がなされているところであるが、反社会的勢力が一般企業を装ったり、その関係者・代理人等を通じて物件を競落し、転売するなど、競売制度を利用して資金を獲得しているという実態がある。法務省、警察庁において、関係機関との密接な連携の下に、反社会的勢力やその関係者における不動産競売への介入に対する問題点と有効な対策について検討を開始し、できる限り早期に結論を得るべきである。【平成 20 年度検討開始】

建物固定資産評価の改善

【問題意識】

現在、固定資産評価において、土地については、実売価格などを前提とする地価公示をはじめとする公的土地評価と連動することで、一定の市場価格の性質を保持しているが、建物の評価については、再建築価格方式と呼ばれる評価方法が採られており、評価対象建物と同じ建物をその場所に新築した場合に必要な建築費を評価した上で、経年減価を行って価額を求めている。

再建築価格方式による新築建物の評価の際、課税庁による評価価格が、納税者が固定資産評価基準に基づいて自ら算出した評価価格あるいは取引価格と大きく乖離しているケースがある。また、既存建物の評価(評価替え)において、何十年に渡って評価額が下がらないケースや、建築費の高い時代に建てた建物の評価額が現在の実勢価格よりもはるかに高くなるケースがある。固定資産の評価方式は徴税の必要からの手段・方法として定められているに過ぎないが、固定資産税が建物投資の内容やその時期に影響を及ぼすことは否定できない経済学等の学術上確立した知見である。したがって、評価の在り方が土地や都市空間の有効利用や、それを通じた資源の有効配分を阻害し得る場合があることは否定できない。最高裁判所の平成 15 年 7 月 18 日判決において、現在の評価方式によって決定された価格について、「特段の反証のない限り、地方税法 349 条 1 項所定の固定資産の価格である適正な時価と認めることができる」とされているも

の、これは法の解釈として現行基準が必ずしも逸脱しているわけではないことを示したものであっても、再建築価格方式が、地方税法（昭和25年法律第226号）において固定資産税の課税標準とされる「適正な時価」を算定するための最適な方式であるかどうか、より良い方式がないかどうかについては、別途、立法論又は法の運用として調査・検証の必要があることは当然である。

固定資産の「適正な時価」とは、固定資産評価制度調査会答申（昭和36年3月）に記載のあるとおり、「各資産を通じ、正常な条件の下における取引価格」と考えるべきであるが、土地の正常価格については土地投機という要因があり、取引価格の変動幅が大きいため、政府が地価公示価格等の土地価格に関する代替指標を策定してきたという法制の歴史がある。一方、不動産鑑定評価理論上、建物については投機という要因は通常認められないので、適切な評価をあえて政府等が示す必要が認められなかったことから、公的建物評価制度などが存在してきていないことは、不動産評価に関する法制史そのものが示す事実である。この意味で、正常価格の判定に特に注意を要するのは土地であって、大方の建物の評価については、正常価格の判定が困難であったり、また特殊な要因の補正が必要になったりするということは、不動産鑑定評価理論上も想定されていないのである。したがって、建物の「適正な時価」として取引価格を用いることは、個別事情による変動要因はあるものの、全体の取引例をならしてみれば時価を近似的に反映していると考えられる。むしろ、建物の維持管理状況等の個別事情に関する補正を何ら考慮することもなく、一律の経年減価を施す乱暴な手法を踏襲してきている再建築価格方式の方がはるかに大きな偏差を生じさせているのであって、評価のメリットとデメリットを勘案すれば、弊害の方がはるかに利点を上回ると考えられ、時価の解釈方法として再建築価格方式に無理があることは実務上も明白である。納税者の納得性確保、行政コスト、時価の代替指標としての適切性のいずれの観点からみても、再建築価格を膨大な労力を掛けて積み上げるという不自然かつ正確性に欠ける手法よりも、取引価格を用いる方が優れていることは疑いがないと思われる。加えて、再建築価格方式によるならば、部材・構造等の価値、建築物の意匠に関する建築家への対価、内装の価値などについて、実際に出来上がった建物について再度架空の発注を行うとすれば、当該建物がいくらの価格として総計において積み上げられることになるのか、という判定を行うという立場にあるものの、切実な利害の下に価格交渉の責任を負うわけですらない、地方自治体の公務員組織の職員の架空の見積もりが示されるということになる。そのような迂遠で不正確な推定を積み重ねるよりも、実際に切実な価格交渉の利害を持つ発注者が現実に売買契約又は請負契約を締結するに至った際の現実の契約価額こそが、「適正な時価」をはるかに正確に近似している。

また、再建築価格方式によると、評価作業が膨大で多大な行政コストが掛かり、判定ミスも発生しやすいという問題点もある。

建物の固定資産評価方式を、納税者の納得性確保、地方公共団体の行政コスト節減、及び判定ミス削減に資するよう、例えば取引価格を基準として、それを毎年一定の割合で減価させる方式、建物の床面積に応じて評価する方式、居住人数に応じて評価する方式、あるいは、行政サービスに対する対価として一定の負担を求めつつこれらの方式を複合した方式を含めて、地方税法における「適正な時価」を評価するための最適な方式を検討し、速やかにより合理的なものに改めるべきである。

さらに、現在の固定資産評価基準における評価項目や評価方法は複雑多岐にわたり、多くの納税者は詳細を把握していない場合が多く、課税庁と納税者との間には著しい情報の非対称性が存在するが、実地調査等の評価プロセスの中で、どのような評価項目が存在するのかとか、個別の評価項目についてどういう事実認定をしたのかということについて、納税者が固定資産評価員や固定資産評価補助員等に質問しても、課税庁によっては可能な範囲で説明が行われている場合もあるものの、全く説明がなされない場合もあるとの指摘がある。建物の評価結果の詳細について、評価価格決定後の縦覧制度等は存在し、計算書等の開示が行われているものの、行政コストの観点からも、事後的に問合せを受けてから回答するよりも、少なくとも事実関係については、評価プロセスの中で事前に明らかにする方がはるかに効率的であることは明白である。建物の実地調査等の評価プロセスの中で、評価項目の内容や判定結果等について、固定資産評価員及び固定資産評価補助員等から納税者への説明責任を十分に果たすとともに、納税者から判定の途上における課税庁の事実認定を確認できるように措置すべきである。さらに、認定された事実に基づく評価を厳格に行うよう、課税庁に対して周知・徹底を行うべきである。

通勤鉄道における時間差料金制の導入

【問題意識】

通勤混雑を緩和し快適な通勤を確保するため、オフピーク通勤を推進しピーク時の需要の分散を図る時間差料金の導入は有効である。また、時間差料金制の導入によりオフピーク料金が低廉化すれば、都心商業地へのアクセスがしやすくなるため、都心の活性化や社会資本の有効活用に資することも期待される。

このような考え方の下、当会議の前身である規制改革・民間開放推進会議では、「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)において、「時間差料金制の導入に伴う制度的課題、プロセス、政策的意義、技術的課題(ICカード技術の活用の可能性等)並びに実験的導入の可能性等について、中長期的に都市や住宅、都市基盤施設などの姿がどうあるべき

かという国土政策一般における広範な課題を踏まえたうえで、更に検討を進めるべきである」との提言を行っている。

これを受けて、国土交通省において、国の計画における都市と鉄道に関する考え方、国内、海外の事例収集、分析、運賃スキームの変化が都市、社会、生活に与える影響、新しい運賃スキームに関するICカード技術上の課題等について検討を行っているところであり、混雑率の把握方法、運賃設定の考え方、運賃收受方法等に関する具体的課題が抽出されつつある。

これら具体的課題は、時間差料金制導入に際して避けては通れないものであり、具体的課題の克服方法についての更なる検討の深度化を行い、時間差料金制導入に際してのこれら課題の取扱いを整理することで、鉄道事業者における時間差料金制導入に向けた環境整備を図るべきである。

【具体的施策】

時間差料金制の導入に伴う制度的課題、プロセス、政策的意義、技術的課題（ICカード技術の活用の可能性等）並びに実験的導入の可能性等について、中長期的に都市や住宅、都市基盤施設などの姿がどうあるべきかという国土政策一般における広範な課題を踏まえたうえで、検討の深度化を図り、具体的課題を抽出するとともに、そこで抽出された具体的課題の克服方法についても併せて検討し、これら課題の取扱いについて検討を進め、極力早期に結論を得るべきである。【平成19年度以降継続的に検討】

地震保険制度の在り方の見直し

【問題意識】

保険制度は、基本的には、事故の発生リスクや想定被害と料率との関係が適切に設計されていて初めて、ゆがみのない制度として適正に機能する。地震保険についても、耐震性が低く倒壊や全壊の危険性が高い建物に対しては、そのリスクに応じた高い保険料を設定し、耐震性が高く安全な建物に対しては低い保険料を設定することを通じて、新築であれ改修であれ、耐震化促進へのインセンティブを付与することが重要である。それによって、自らの生命や財産を守るために耐震性の高い建物を建てるべきであるというメッセージを国民に与えることができ、民間の自助努力によって国民の生命や財産を守るストックが形成されていくという好循環に資する。

現在の地震保険制度では、予測が困難な上に、一度大地震が発生すると莫大な被害額にのぼるため、地震保険を政府の支援なしに民間だけで提供するのには困難であるとされており、ある一定程度までは保険会社が補償するが、それを超える部分は国の負担割合が増加する仕組みとなっている。また、保険料率については、損害保険料率算出機構が定める基準料率を、各損害保険会社が採用している。このような地震保険制度については、事前の自主的な耐震化をより促進するよう、見直すべきである。

【具体的施策】

地震発生時の国家全体の被害を最小化にするため、事前の自主的な耐震化に資するとの観点から、関係省庁等の密接な連携の下に、現在の地震保険制度における保険料率等の在り方について、改善すべき点があるかどうか、改善すべき点がある場合に他に考慮すべき点は何かなどについて総合的に検証を行い、可能な限り早期に保険料率改定のタイミングに向けて結論を得るべきである。【平成 20 年度検討開始】

老朽化マンション等の建替えの促進

【問題意識】

1981 年以前の旧耐震基準で建てられたマンションの中には十分な耐震性を有しないものも多いため、いつ起るともわからない震災への備えとして、老朽化マンション等の建替えの促進に向けた取組みを速やかに行っていくことが求められる。建替え事業の進捗を阻む諸課題の解消に向けて、引き続き調査・審議を進めてきたところである。

区分所有建物の建替え決議要件については、平成 14 年の建物の区分所有等に関する法律（昭和 37 年法律第 69 号。以下「区分所有法」という。）の改正により緩和されたが、緩和後の決議要件においても、区分所有者及び議決権の各 5 分の 4 という特別多数決要件は過大であるという意見や、人数要件が制約になっているという意見があり、「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、以下「3 か年計画」という。）において、法務省が、国土交通省と密接な連携の下に、「老朽化マンション等の建替えの実態を調査するとともに、決議要件の緩和が老朽化マンション等の建替え促進にどの程度寄与するのか等を調査する」とこととされている。

また、マンション等の区分所有建物の建替え決議がなされた場合に、専有部分の

占有者が賃借人であったとき、賃貸借契約の解約申入れ・更新拒絶等をして賃借人に明渡しを求めなければならず、その際、その区分所有建物について建替え決議がされていることは正当事由の考慮要素となりうると解されるものの、明渡しを求めるための裁判等に長期間を要したり、立ち退き料の支払いを主張される場合があるなどの理由で、建替え事業が円滑に進まない事例があるとの指摘があり、この点に関して、「3か年計画」において、所管省庁（法務省及び国土交通省）において、「建替え決議がされたマンションにおける賃借人の建物明渡しに係る実態を調査する」とされている。

これらの、法務省及び国土交通省において行う調査において、区分所有者及び議決権の各5分の4という特別多数決要件は過大ではないか、区分所有者数による多数決要件は必要かどうか、賃借人の存在に係る諸事情が建替え事業の進捗を阻害する要因になっているのではないかなどといった論点を含む調査を行い、できる限り早期に基本的方向等について検討し、結論を得るべきである。

【具体的施策】

ア 区分所有法の建替え決議要件に係る調査

老朽化マンションや損傷を受けたマンションの建替えの促進が求められている。

マンション建替えの際の決議要件を定めた建物の区分所有等に関する法律（昭和37年法律第69号）が平成14年に改正され、建替え決議要件の見直しが図られたところであるが、改正後の決議要件においても建替えのために必要な区分所有者の同意（区分所有者及び議決権の各5分の4以上）が得られなかったために建替えが進まない場合がある、特に人数要件が制約になったり、5分の4という要件が重過ぎたりするという意見を踏まえ、法務省は、国土交通省との密接な連携の下に、決議要件のあり方の検討のために、同改正以降に建替えのあったマンションや何らかの支障があつて建替えができなかったマンションも含め、また、実務者へのヒアリング等により当初から建替えを断念した事例等も踏まえつつ、老朽化マンション等の建替えの実態を調査するとともに、決議要件の緩和が老朽化マンション等の建替え促進にどの程度寄与するのか等を調査すべきである。

その際、区分所有者及び議決権の各5分の4という特別多数決要件は過大なのではないか、区分所有者数による多数決要件は必要なのかどうかといった論点を含む調査を行い、できる限り早期に基本的方向等について検討し、結論を得るべきである。【平成19年度・20年度調査実施、平成21年度以降できる限り早期に検討・結論】

イ 建替え決議がされたマンションにおける賃借人の建物明渡しに係る調査

マンション等の区分所有建物の建替えにあたり、建物の区分所有等に関する法律（昭和 37 年法律第 69 号）第 62 条に規定する建替え決議がされた場合、当該区分所有建物の所有者は建物の取り壊しができるように、専有部分の明渡しをしなければならないところ、専有部分の占有者が賃借人であったときは、賃貸借契約の解約申入れ・更新拒絶等をして賃借人に対して明渡しを求めなければならない。その際、その区分所有建物について建替え決議がされていることは正当事由の考慮要素として位置づけられている。この点について、明渡しを求めるには裁判等によって解決せねばならず、賃借人の存在により建替え計画が停滞してしまう場合があるという意見を踏まえ、所管省庁（法務省・国土交通省）において、建替え決議がされたマンションにおける賃借人の建物明渡しに係る実態を調査すべきである。

その際、賃借人の存在に係る諸事情が建替え事業の進捗を阻害する要因になっているのではないかという論点を含む調査を行い、できる限り早期に基本的方向等について検討し、結論を得るべきである。**【平成 19 年度・20 年度調査実施、平成 21 年度以降できる限り早期に検討・結論】**

(5) 生活・環境分野

【問題意識】

政府は2007年に「21世紀環境立国戦略」を策定し、その中で地球温暖化への対応、循環型社会の実現、そして生態系の保護に対して国家的課題として取り組むことを宣言した。日本は、温室効果ガス排出効率においては、先進的な技術があることもあり、対GDP排出量が米国の4割、欧州の5割と非常に効率的である。しかし、温室効果ガス削減の取組が進んだのは一部のメーカーを中心とする大手企業であり、家庭部門や業務部門においては、二酸化炭素排出量は近年大きく増加をみているなど、改善の余地も大きい。このようななかで、生活者や企業においても環境への意識が高まっており、企業はCSRの一環としても環境対策を推進している。環境分野においては、持続可能な社会の実現へ向けて、生活者や企業の自らの合理的な判断のもとに、環境負荷を低減する資源循環を行おうとする場合には、それを可能とできるよう、環境整備を行うことが必要である。

我が国の安心と豊かさの実現に向けた環境分野の規制改革については、以下の視点及び方向性が考えられる。

第一に、廃棄物処理の効率化である。日本は米国や中国に次ぐ世界有数の廃棄物排出国であり、年間約4.5億トンの廃棄物を排出、処理している。廃棄物処理にかかる運搬（いわゆる静脈物流）は、車輛輸送量で年間約8億トンに上り、国内で最大の物流品目となっている。これら廃棄物は、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）に基づき、各地域で一般家庭などから生じる一般廃棄物については、自治体の責任で処理し、事業活動に伴い排出される20種の産業廃棄物については、排出事業者の責任で処理することとされている。加えて、1990年代からは資源の有効な利用の促進に関する法律（平成3年法律第48号）や各種リサイクル法が制定され、再資源化の取組が進められているところである。しかしながら、不法投棄などの不適正な処理を防止する観点から、排出されたもののうち、無価値物・逆有償物については処理方法如何に係わらず一旦全てが廃棄物と定義され、その処理には厳重な規制が課されている。結果として、廃棄物の区分や、収集・運搬、処分の各プロセス、そして許可主体である自治体ごとで細分化され、処理の効率化が困難であることが、自治体や企業、ひいては国民一人ひとりのコスト負担を増大させる要因ともなっている。加えて、一定の廃棄物処理施設の新築・増築に際しては、廃棄物処理法に加えて、建築基準法に基づく都市計画審議会での審議が課されることも、処理事業計画の負担要因となっているとの指摘がある。日本は諸外国と比較して、廃棄物量に対する廃棄物処理業者数が非常に多く、また大規模事業者が非常に

少なく、各地域や業態ごとに中小規模の事業者が乱立して各々小規模に処理を行っている現状がある。内閣府「構造改革評価報告書6」(平成18年12月)において、廃棄物処理業の生産性は1995年から2002年にかけて約3%のマイナス成長であることが報告されていることから、廃棄物の適正な処理・再資源化の推進に加え、廃棄物処理業の生産性向上を促す環境整備が必要である。

第二に、適正かつ効率的な資源循環を可能とする環境整備である。近年の政情不安や新興国の経済活動の活発化などに伴う資源価格の高騰により、資源としての廃棄物の価値が国際的にも見直され、需要が高まっている。廃棄物処理が非効率的であることは、同時に経済・環境コストに見合う合理的な再資源化処理を困難とし、資源循環の促進を妨げる一つの要因ともなっている。2000年と比較して原油や天然ガスの価格は約2倍に上昇し、レアメタルにおいては約10倍に上昇するものもあるなど急激な高騰を示す中、例えば国内で再生材としてリサイクルされる廃プラスチックは、その半分以上の量が国外へ流出し、海外で資源として利用されている現状がある(社団法人プラスチック処理促進協会、2005年)。日本の資源確保戦略の観点からも、効率的な再生利用を行い、資源循環を実現する環境整備が求められる。

第三に、地球温暖化対策の合理的な推進である。地球温暖化は人類最大の課題の一つとなっており、我が国においても京都議定書における枠組みに沿った削減努力がなされている。しかしながら、我が国はもとより産業界の努力によって世界一の対GDP比温室効果ガス排出効率を実現しており、さらなる排出削減は困難かつ他国と比較して非常に大きなコストがかかる。また昨今の地震などに起因する電源確保の問題により、自助努力による目標達成は不可能である。そのような中、国や企業は大量の京都メカニズムクレジット等(地球温暖化対策の推進に関する法律(平成10年法律第117号)第二条第六項に規定する算定割当量その他これに類似するものをいう。以下、当問題意識において京都メカニズムクレジット等の取引を「排出量取引」という)購入が必要となっており、政府は2012年までに1億トン、電気事業連合会は1億2千万トン、鉄鋼連盟は4,400万トンの購入を予定している。加えて、産業界にとどまらず業務部門やNPOなどにおいても、CSR目的や国への寄付目的などでの購入ニーズが高まっている。しかしながら、京都メカニズムクレジット等を売買する際の会計処理・税務取扱い等、後処理のスキームが明確ではないことから、個別事例ごとに適正な処理を行うための多大な手間が生じ、加えて、京都メカニズムクレジット等購入者が、自らの投資家への適切適時での情報開示に支障が出る可能性も否めず、円滑な取引が可能とはいえない状態にある。京都メカニズムクレジット等購入に係る余剰なコストを可能な限り取り除き、京都議定書の目標達成に資するためにも、排出量取引にかかる環境整備が必要である。

最後に、生活者の環境負荷・経済コストの認識と、責任ある取組の促進である。先

に示した温室効果ガスの排出削減においても、大手企業では、経団連の自主行動計画などを中心に排出削減が進んでいるものの、業務部門や家庭部門では削減への取り組みが進んでおらず、例えば家庭においては、京都議定書の基準年である 1990 年比で 4 割程度排出量が増加しているという現状がある。国全体の環境負荷を軽減するには、その削減ポテンシャルの大きな生活者一人ひとりの取組を促進することが有効であり、さらに対策にかかる経済コストは最終的には生活者自身が負担していることから、係る現状を認識し、合理的な判断に基づいて責任ある行動を取ることが望まれる。

以上のような問題意識に基づき、今回の答申では、廃棄物の適正処理・再資源化及びその効率化の推進などに加え、排出量取引等にかかる環境整備の問題を検討課題に取り上げ、その結果以下の具体的施策に掲げる項目について、結論を得ることとなった。

【具体的施策】

廃棄物・リサイクル分野

ア 中間処理前における廃棄物の選別【平成 20 年度措置】

廃棄物処理法においては、廃棄物の選別を行う行為は廃棄物の処理に当たることから、廃棄物処理業許可を取得した上で行う必要がある。その際、排出事業者とあらかじめ委託契約において合意していれば、処理業者が収集運搬、処理の段階で選別した有価物については処理業者の意思で売却することが可能であり、無価物については、排出事業者が性状ごとに指定した最適な処理業者で処理することが可能である。

しかしながら現状では、廃棄物処理業者がかかる処理が現行法で可能であると認識しておらず躊躇する事例もあるため、適正かつ効率的な廃棄物処理及び再生利用を促す観点から、可能であることを周知するべきである。

イ 在宅医療廃棄物の適正処理【平成 19 年度措置】

家庭から排出される一般廃棄物である在宅医療廃棄物の取り扱いについて、平成 17 年に「在宅医療に伴い改定から排出される廃棄物の適正処理について」が通知されており、[1]注射針など鋭利な物は医療関係者あるいは患者・家族が医療機関へ持ち込み、感染性廃棄物として処理する、[2]その他の非鋭利な物は、市町村が一般廃棄物として処理する、という方法が望ましいとしている。この通知後の追加調査によると、処理の適正化には一定の成果が上がっているが、依然として処理の実態を把握していない自治体が多く存在することから、適正な処理に向け

た課題の解決方法を検討し、手引集を作成するなどして自治体に対して周知すべきである。

ウ 広域認定制度における他社製品の回収について【平成 19 年度措置】

広域認定制度は、製造事業者等が「製造加工又は販売を行った製品」を自ら適正に処理する場合に、大臣認定の下で廃棄物処理業の許可を不要とするものであり、自社製品（回収の際にやむを得ず一部混合してしまった同一性状の他社製品を含む。）に限って処理が認められているところである。

ただし、現行法においても、製造事業者等が共同して広域認定の申請を行う際は、自社製品でなくとも共同申請事業者の製品については、当該製品の基礎情報及び処理情報等の共有化を図ることを前提として、処理することが可能である。

また、相手先ブランド名による製品製造（いわゆる OEM）による製品については、実際の製造業者が回収することは現行制度でも原則として可能である。

しかし、上記について現行可能である事を認識していない事業者も多いことから、現行制度でも可能であることを必要に応じて周知すべきである。

エ 廃棄物処理法上の行政手続及び書類の電子化・効率化【平成 19 年度検討、結論を得次第措置】

廃棄物処理法上の許認可については、現在先行許可証の活用が図られているところであるが、審査の効率化及び添付書類等の削減のさらなる推進のため、住民基本台帳ネットワークの導入も含め、許可申請や許可情報の電子化、許可更新の効率化及び地方公共団体間におけるそれらの情報の共有化について、関係省庁と調整の上、事業者や地方公共団体の意見を踏まえつつ検討を行うべきである。

地球温暖化対策関連

ア 京都メカニズムを活用した排出量取引等における環境整備

京都議定書に基づく二酸化炭素排出削減の取組に関して、国や企業は自助努力に加えて京都メカニズムを活用して C E R（Certified Emission Reduction）等の算定割当量（地球温暖化対策の推進に関する法律（平成 10 年法律第 117 号）第二条第六項に規定する算定割当量その他これに類似するものをいう。以下、「京都メカニズムクレジット等」と言い、京都メカニズムクレジット等の取引を「排出量取引」という。）を購入することが見込まれる。2008 年からの第一約束期間が迫り、国別登録簿の運用も開始される中、京都メカニズムクレジット等に関する取引内容や実際の会計処理などの取扱い等に係る情報が不足しているとの意見が

ある。

(ア) 排出量取引の会計上の取扱いの明確化【平成 19 年度検討開始、適宜措置】

現在、京都メカニズムクレジット等に係る会計基準については、企業会計基準委員会によって実務対応報告第 15 号「排出量取引の会計処理に関する当面の取扱い」(2006 年 7 月 14 日改正)が策定されており、当該実務対応報告に記載のない事項については、現行の他の会計基準にしたがって会計処理することとなる。しかしながら、京都メカニズムクレジット等が実態の分かりにくい資産である事からも、京都メカニズムクレジット等を購入している各事業者は個別の会計方法を十分に認識できていない、という指摘がある。

したがって、京都メカニズムクレジット等の会計処理については、今後、実務上の取扱いについて関係省庁間で情報を共有しながら具体的な課題の把握に努めて、それを企業会計基準委員会に提示するなど情報提供に努めるべきである

(イ) 排出量取引の取扱いの明確化【平成 19 年度検討開始、適宜措置】

排出量取引に係る税務上の取扱いについては、売買取引に係る印紙税の課税・不課税の判断基準について国税庁の迅速な対応によってその取扱いが公開されたところである。

今後、実際の取引が活発化することを踏まえて、排出量取引について、引き続き関係省庁間で情報を共有しながら取引の実態の把握に努め、これを踏まえた実務処理等の在り方について検討を進めていくべきである。

(ウ) 排出量取引にかかる情報提供の推進【平成 19 年度措置】

京都メカニズムクレジット等に関しては、新たな資産・概念ということもあり、その取扱い等については、まだ国民に対して定着するほど理解が深まっていないとの指摘がある。今後、排出量取引は、限られた事業者のみでなく、さらに多くの団体・企業へ広がる見込みが大きい。

したがって京都メカニズムクレジット等に関する疑問等に対して、生活者から企業の担当者までが必要な情報に幅広くアクセスできるよう、環境省等のウェブサイト等を有効に活用し、適切な情報や情報源を一元的に掲載するよう措置すべきである。

2 地方の活力・地域生活の向上

(1) 農林水産業分野

農業分野

【問題意識】

我が国の農業は、農地の減少や耕作放棄地の増加、農業従事者の高齢化が進行しており、農業構造の脆弱化が進むとともに、食料自給率は主要国の中で最低水準となっている。

農地について見ると、耕地面積は昭和36年の609万haをピークに減少し続け、平成18年には467万haまで減少する一方、平成7年には24万haであった耕作放棄地は平成17年には39万haにまで増加しており、農業生産基盤の弱体化が顕著である。

また、農家戸数は昭和25年の618万户をピークに減少し続け、平成17年には285万户まで減少している。農業就業人口も昭和35年の1,454万人をピークに減少し続け、平成19年は312万人まで減少しており、そのうち約6割が65才以上の高齢者となっており、担い手、後継者の問題も極めて深刻な状態となっている。

その結果、農業総産出額は昭和59年の11.72兆円をピークに減少傾向になり、平成17年は8.49兆円まで減少するとともに、食料自給率（供給熱量ベース）は昭和40年度の73%から平成18年度には39%まで低下している。

世界の食料需給が中長期的にはひっ迫する可能性が指摘されているにもかかわらず、日本の食料自給率は主要先進国と比べても最低の水準となっており、食料安全保障の確保が求められる中、国民生活に不可欠な食料を安定的に供給する重要な役割を担う国内農業の弱体化が懸念される状況となっている。

このような危機的な状況の中で、我が国農業の構造改革を加速化させることを目的に、農業の担い手を明確化したうえで、その経営の安定を図る品目横断的経営安定対策を導入するとともに、米の消費量の減少等の環境変化に対応し、消費者重視・市場重視の考え方に立った需要に即応した米作りを推進する米政策改革が実施された。また、農業の担い手を育成・確保し、その経営の安定を図る観点から、農地の利用集積、特に面的集積、優良農地の確保、耕作放棄地の発生防止等の課題に対処するため、農地政策の再構築に向けた検討が行われている。

一方、従来、生産活動が中心であった農業から脱却し、生産活動に止まらず、管理、マーケティング、営業、販売といった他の産業と同様の活動まで行い、農業を

経営と捉えて市場開拓に取り組んでいる農業経営者が増加している。そのような経営者は消費者やマーケットのニーズに対応した新商品を開発するなど付加価値を提供する経営展開を図っており、他の者との差別化を図り、競争に打ち勝とうと努力している。こうした努力が消費者やマーケットからの支持を受け、自立した経営を可能としているのである。

今後の農業改革においては、経営基盤となる農地改革も必要であるが、自ら経営改革に取り組む農業経営者の育成や農業経営者が自由に競争できる環境の整備も重要である。農業分野において、イノベーションの創造や新たなビジネスモデルの出現が必要なことは言うまでもない。従来にとらわれない発想やビジネスモデルが、商品・サービス開発、物流、金融などの市場に携わる民間企業の農業への興味を引き出すこととなり、ひいては、新たな市場やサプライチェーンなどをもたらし、農業をビジネスとして成立・成長させることとなる。これらの実現に向けたスピードを加速させることが必要であり、それに取り組む農業経営の努力が無駄になるようなことはあってはならない。

自立した農業経営を目指す経営者、経営改革に取り組む経営者の声に耳を傾け、それらの経営を阻害する要因を取り除いていくことこそが、我が国の農業を活性化し、国際競争力を強化させるために必要な農業改革であると考えます。

ア 農地政策の見直しについて

【問題意識】

農地政策の改革は、農地を農地として利用する限りは経営主体を問わず、農地は農業資源として有効に利用されなければならないという理念の下、農地を効率的に利用する者に農地を委ね、農業を活性化することである。しかしながら、農地の流動化や規模拡大について賃貸によるものが主流となっている中で、現行政策が必ずしも十分機能しているとは言いがたい。農業経営の効率化に向けた農地の更なる規模拡大や面的集積の加速化、新規参入等による農業経営者間の競争を通じた効率的な農業経営の実現に向けては、利用本位の農地政策として政策全般について抜本的な見直しを行う時期に来ている。

農地政策の見直しについては、「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、「農地の流動化及び規模拡大について賃貸借によるものが主流であるという実態を踏まえ、利用集積を加速化するために、所有と利用を分離し、経営的利用を更に促進し、利用本位の農地政策としていくため、農地政策全般の再構築に向けて検証・検討を行う。【平成19年度検討開始】」こと

とされた。

これを受け、農林水産省では、本年 11 月 6 日に農地政策の展開方向を公表し、農地情報のデータベース化、耕作放棄地の解消、農地の面的集積の促進、所有から利用への転換による農地の有効利用の促進、標準小作料の廃止などの農地政策の展開方向が示されたところである。

そこにおいては、農地の面的集積について、権利移動を地権者や担い手といった当事者の意思に任せているだけでは限界があるという認識に立ち、一定の政策関与の下、面的集積を加速させるという具体的な改革も工程表とともに示されているが、その一方で、新規参入の促進や競争環境の整備に関する改革は示されておらず、改革案としては不十分である。

本来、農地情報がオープンに公表され、自由に賃借料金を提示できる環境にあるならば、経営の効率化に向けた規模拡大や面的集積、新規参入に係る農地の確保は、経営者の努力によって行うべきものであり、その努力の結果、農地の流動化を促進し、面的集積が実現されるとともに、新規参入が活性化することが理想である。確かに、農地については、未だ資産保有意識が強い所有者が多く、面的集積が簡単には実現できないというのも事実であるが、他方で、政策的支援を得ずとも、規模拡大や面的集積、新規参入を成し遂げた農業経営者、また、それを目指す農業経営者がいることを忘れてはならない。

農業経営の効率化に向けた面的集積は重要であり、そのための政策的支援も必要であろう。しかし、一律的に面的集積に対する政策的支援を行うことによって、自らの努力により規模拡大や面的集積を行う農業経営者、新規に参入しようとする者の農地の利用に向けた活動が決して阻害されることがあってはならない。

今後の改革においては、自ら努力する経営者について、その経営を後押しするものであることが最も重要であると考えらる。

【具体的施策】

(ア) 明確な理念に基づいた農地政策の確立【平成 20 年度ないし 21 年度措置】

現在の農業経営においては、農地を購入するという農業経営者のインセンティブは乏しく、所有ではなく利用による規模拡大がスタンダード化しているというのが実態であり、公表された農地政策の展開方向において、所有から利用への転換による農地の有効利用の促進が打ち出されたことも、このような実態を踏まえたものであると考えられる。

したがって、農地は農業資源として有効に利用されなければならないという理念に基づき、農地関連法制の整理を行った上で、新たな農地政策を確立すべ

きである。

(イ) 新規参入者等に必要な貸出農地情報等の提供【平成 20 年度ないし 21 年度措置】

農地政策改革においては、農地に関する情報を地図情報として一元化し、関係機関共通のデータベースとして整備し、相互に活用できるようにするとともに、新規参入等に必要な貸出農地、賃借料等の情報について、全国どこからでもアクセスできる体制を整備する方向が示されている。

新規参入等に必要な貸出農地情報等の提供については、実勢を反映した賃借価格、利用権設定条件、土地改良の有無など規模拡大や面的集積に資する情報が得られるようにするとともに、農業を経営する者、今後農業経営を目指す者等、誰でもアクセスなどが可能となるようにするべきである。

(ウ) 面的集積の促進に向けた実効性の確保【平成 20 年度ないし 21 年度措置】

a 利用・集積ルールの整備

農地を面的にまとまった形で利用集積するためには、利用を主とした農地の権利移動が行いやすい環境を整備し、その上で集積を促す一定の政策関与は必要であると考えられる。面的集積を行う仕組みについては、農業経営者の経営効率化の支援に資するものとなるようにするとともに、特定の者による恣意的な判断の排除や決定過程の透明性が確保されるよう一定の利用・集積ルールを整備すべきである。

b 面的集積のモデル的实施

農地政策改革の工程表においては、平成 20 年に農地の面的集積の仕組みをモデル的に実施することとされている。

委任・代理で面的集積をする仕組みにおいて、その役割を担う者は、農地の所有者等への働きかけ等を担うという性格上、地域から信頼される者である必要がある一方、面的集積においては交渉力や行動力も必要である。

したがって、モデル的に面的集積を実施する際には、委任・代理で面的集積を行う行動力等の実績の検証を踏まえた上で、本格的な面的集積の仕組みを構築・導入すべきである。

(エ) 農地賃貸借に係る改善

農地の賃貸借については、農地法第 20 条の規定により、原則として、その解約については都道府県知事の許可が必要となっており、この許可は賃借人が信義に反した行為をした場合等、正当な事由がある場合を除き、認められないこととなっている。

しかしながら、地域のしがらみや所有者の環境変化により、賃借時に定めた期間の到達前に、所有者から農地の返還を求められることがある。このような場合、農地の借り手となる農業経営者は、所有者に異議を唱えることにより、他での賃貸に影響が出ることを恐れ、やむを得ず合意解約としているケースも見受けられる。

a 賃貸借期間に係る原則の徹底【平成 19 年度措置】

借り手となる農業経営者の経営安定に向け、農地の賃貸借の解約については、原則認められないこと、また、賃借権の内容については、特約を含め設定時に明文化することを周知するべきである。

b 賃貸借期間の長期化【平成 20 年度ないし 21 年度措置】

賃貸借については、民法（明治 29 年法律第 89 号）により、存続期間が 20 年を超えることができないとされている。

しかしながら、農業経営の多様化により、生産基盤ではなく経営基盤として農地を捉える農業経営者が増加し、農地利用やその賃借期間も多様化している。

したがって、多様化する農業経営の安定を支援すべく、20 年を超える長期間の賃貸借が可能となるよう必要な措置を講ずるべきである。

(オ) 優良農地の確保、耕作放棄地の解消

現在、農林水産省においては、市町村に対して耕作放棄地の実態調査と解消計画の策定に取り組むよう要請している。また、農地政策改革においては、優良農地の確保、耕作放棄地の解消に向け、農振農用地区域への編入要件等を見直し、農振農用地区域外の耕作放棄地については、その実態を把握した上で農振農用地区域へ編入させ、農振農用地区域外に留まる耕作放棄地についても、営農再開等農業利用に努める一方、長期遊休化し農業利用が困難な場合は、植林等非農業利用へ促すことにより、5 年後を目途に耕作放棄地の解消を目指すことが示されている。

これについては、この仕組みを農業経営者の経営を支援し、新規参入を促進するために、実効性のあるものとする必要がある。

他方、耕作放棄地については、農業経営基盤強化促進法に基づき、市町村等により、耕作放棄地の解消に係る指導・勧告等の法的規制がなされることとなっているが、その発動が低調となっている。

優良農地の確保や耕作放棄地の解消は重要な課題であり、実効性のあるものとする必要がある。

a 耕作放棄地の解消に向けた法的規制の発動基準の明確化及び該当耕作放棄地への発動【平成 19 年度措置】

耕作放棄地は、現在、38.6 万 ha にまで拡大している。この解消に向けて、農林水産省は、市町村に対して耕作放棄地の実態調査と解消計画の策定に取り組むよう要請しているところである。

しかしながら、耕作放棄地については、これまでも実態調査を行い、解消に向けた取組が求められているものの、その増加に歯止めがかかっておらず、また、農業経営基盤強化促進法に基づく耕作放棄地の解消に係る市町村長の勧告等の法的規制の発動も低調である。

したがって、農業経営基盤強化促進法に基づく耕作放棄地の解消に係る市町村長の勧告等の法的規制について、法律に基づく発動基準をガイドライン等で具体的に示して、周知すべきである。

併せて、解消計画に基づく対策と法的規制の発動が連携して行われるよう必要な措置を講じるべきである。

b 農振農用地区域外における耕作放棄地解消の迅速化【平成 20 年中措置】

農地政策改革においては、農振農用地区域への編入要件等を見直し、農振農用地区域外の耕作放棄地については、その実態を把握した上で農振農用地区域へ編入させ、農振農用地区域外に留まる耕作放棄地についても、営農再開等農業利用に努める一方、長期遊休化し農業利用が困難な場合は、植林等非農業利用へ促すことにより、5 年後を目途に耕作放棄地の解消を目指すことが示されている。

優良農地の確保を図るためには、農振農用地区域への編入を促進し、関係機関の指導による営農再開等の解消方策を着実に推進するとともに、それでも農振農用地区域外に留まる耕作放棄地については、農業利用に最大限努める一方で、長期遊休化し農業利用が困難と判断された耕作放棄地については、植林等非農業利用へ促すべきである。

(カ) 農業生産法人の出資に係る特例措置の周知徹底等【平成 20 年中措置】

農業生産法人については、構成員要件を課して、出資を規制しているが、規模拡大や販売に要する資金需要等に対応すべく資本増強の必要があるケースもあると考えられる。

農業生産法人は、関連事業者等から総議決権の1/4まで出資を受けることが可能であり、また、認定農業者となれば総議決権の1/2未満まで出資を受けることが可能であるが、現状をみると、必ずしもこれらを十分に活用しているとは言い難く、これらの活用について周知徹底を図るべきである。

また、可能なものについては、農業生産法人の農業経営の発展に資するような運用改善の検討をすべきである。

(キ) 農地政策改革における論点整理及びその公表【平成20年度ないし21年度措置】

農地政策改革は、現在改革の方向性が示された段階にあり、具体的な改革の内容や新たな制度の内容については、今後検討し結論を得て進めていく状況にある。

次に掲げる論点について、検討の方向性が明らかになった段階で公表すべきである。

- a 委任・代理で農地を集めて農業者に面的にまとまった形で再配分する仕組みの対象とする地域について
- b 委任・代理で面的集積を行う仕組みにおいてその役割を担う者と、従来から利用調整の役割を担っていた者の役割分担について
- c 農地の流動化の促進に向け、農地の貸し手の安心感を向上させる観点等から整備すべき機能について
- d 新たな農地制度に即した農地税制の見直しについて

イ 農業委員会について

【問題意識】

農業委員会は農地に係る私的法律関係に公的に介入し、権利移動の調整等の業務を行っており、その公的介入の正当性を内容・手続両面にわたり担保する必要があるため、合議により公平・中立に取り組む必要がある。

しかしながら、農業委員会については、学識経験者や認定農業者が増やすべく委員構成を見直し、会議の公開や議事録の作成・縦覧を義務付けるなど、中立性・公平性・透明性の確保に向けた取組がなされているものの、未だ審議の厳格化や

透明性を求める指摘が多くあるのも事実である。

【具体的施策】

（ア）農業委員会の改革【平成 20 年中検討開始】

農業委員会の権能は、農地転用許可申請についての都道府県知事に対する意見書の添付、利用権設定等促進事業の推進のための農用地の利用関係の調整等、要活用農地の所有者に対する指導及び市町村長への通知要請などがある。

しかしながら、例えば、耕作放棄地について、現在 38.6 万 ha まで拡大する中で、その解消に係る指導が低調であるなど、十分にその機能が発揮されているとは言い難い面もある。

したがって、農業委員会が果たすべき役割について、十分機能するような改革を検討すべきである。

（イ）農業経営の多角化に向けた転用基準の周知徹底【平成 19 年度措置】

現在、農家レストランや販売施設などへの転用ニーズが増している。このようなニーズは、農地を生産基盤ではなく経営基盤として捉えて、農業経営の多様化を目指す経営者であるからこそ生じてくるものである。

これらについては、農家レストランなどの都市と農村の交流を図るための施設への農地転用は、原則転用が認められない優良農地であっても、例外的に許可が受けられることとなっている。農業者が自ら生産した農畜産物の加工施設や販売施設を自己所有農地（2a 未満）に設置する場合は、農地転用許可が不要となっている。

また、及び の農地が農用地区域内にある場合には、 の場合には農用地区域からの除外、 の場合には農用地区域の用途を農地から農業用施設用地に変更する必要があり、これらの変更にあたっては、農業上の効率的かつ総合的な利用に支障を及ぼすことがないこと等の要件を満たす必要がある。

しかしながら、農業経営の多様化に向けた転用について、農地転用許可制度上配慮がなされているものの、これが農業現場において浸透していないのが実態である。農業経営者及び農業委員において、このような転用が可能であるとの認識が乏しく、必ずしも周知されているとは言えない状況にある。さらに、例え、農業経営者において転用が可能であると認識していても、農業委員会において、農業上の効率的かつ総合的な利用に支障を及ぼすことがないか否かの判断が困難であるとの理由によって転用ができないとの指摘もある。

したがって、農業経営の多様化に向けた農地転用許可制度について、改めて

周知徹底するべきである。

ウ 農業経営の再生について

【問題意識】

現在、経営体力を超えた規模の拡大や実態に沿わない事業計画、それに伴う資金調達の結果、財務内容が悪化し、これに昨今の米価下落などの収益環境の悪化が相まって、農業経営が困難となる事例が見受けられる。

今後も農業経営が困難となる事例の発生が懸念されるなか、対策を講じる必要があると考えられる。

【具体的施策】

(ア) 農業再生委員会についての周知徹底等

現在、農林水産省においては、経営が困難となった農業者の経営を見極め、経営再生の支援またはその有する経営資源の整理継承に向けた支援を都道府県において行う農業再生委員会の設置を支援している。

しかしながら、その設置数が低位に止まっており、農業再生委員会についての理解が、都道府県や農業経営者等において、不足していることも考えられる。

他方、農業現場においては、農業経営が困難となる事例も発生しており、農業経営の再生・事業継承を円滑に促すことが必要であると考えられる。

したがって、農業経営の再生支援が積極的に図られるよう、農業再生委員会のスキームやメリットなどについて周知を図るべきである。【平成 19 年度措置】

さらに、農業経営の規模拡大やリスク分散によっては、都道府県をまたがる農業経営も考えられ、農業再生委員会同士の連携が必要な場合も考えられるため、今後の農業再生委員会の運用状況を踏まえ、必要な措置を検討するべきである。【平成 20 年度以降検討】

エ 自立した農業経営者の育成について

【問題意識】

食料・農業・農村基本法（平成 11 年法律第 106 号）においては、「国は、効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担

う農業構造を確立するため、営農の類型及び地域の特性に応じ、農業生産の基盤の整備の推進、農業経営の規模の拡大その他農業経営基盤の強化の促進に必要な施策を講ずるものとする。」、また、「国は、専ら農業を営む者その他経営意欲のある農業者が創意工夫を生かした農業経営を展開できるようにすることが重要であることにかんがみ、経営管理の合理化その他の経営の発展及びその円滑な継承に資する条件を整備し、（中略）必要な施策を講ずるものとする。」とある。

しかしながら、農業分野においては、国の法制度の趣旨が地方現場の運用において必ずしも十分理解されていない事例が指摘されている。

また、農林水産省は、農業経営者の育成について「国は効率的かつ安定的な農業経営を育成するために様々な措置を講じているが、その対象となるのは、国が求める一定の要件を満たすことが必要である。」とし、支援を得るために一定要件を満たすことが必要としている。この一定要件の代表的なものに需給調整システムがある。例えば、認定農業者に対しては優遇措置を与えているが、需給調整の実施を認定農業者の実質的な要件としていることから、生産調整方針者とはならず、どの主体の傘下にも属さず、需給調整システムに参加しない経営展開を選択する者（生産調整非実施者）は、認定農業者とは認められず、優遇措置を受けることができないといった運用がなされている。

需給調整を否定するものではないが、これまでにない付加価値の提供や新たなビジネスモデルにより、独自の価格設定をして差別化し、新たな市場や顧客を獲得し、利益の出る販売数量を確保する経営者こそ、今後の農業分野に必要な経営者である。しかし、そのような経営者は、従来の考え方からすると、一定要件を満たしていない者として支援対象から排除されるというのが実態である。今後は、従来の考え方を見直し、これまでにない発想で農業経営にチャレンジする経営者の育成を積極的に支援していく必要があると考える。

【具体的施策】

（ア）農林水産省における農業経営相談窓口の周知徹底【平成19年度措置】

認定農業者制度や品目横断的経営安定対策等の農業経営に係る国の施策、制度に関する相談については、既に農林水産省に経営相談窓口を設置して農業経営者の経営相談を受けているところであり、個別事案についても相談を受け付けているが、農業経営者には十分周知されていないとの指摘がある。したがって、これら経営相談窓口の存在と、経営相談窓口において個別事案についても相談を受け付けていることを改めて周知徹底すべきである。

(イ) 自立した農業経営者に対する支援策の拡充

今後、これまでにない付加価値の提供や新たなビジネスモデルにより、独自の価格設定をして産品を差別化し、顧客や利益の出る販売数量を確保しようとする農業経営者の台頭が期待される。事実、農業経営者の中には、生産量を上回る需要量を確保している場合もあり、顧客やマーケットの支持を得ることを優先し、優遇措置を得られなくとも需給調整システムに参加しない経営展開を選択する者もいる。

しかしながら、例え、現在生産量を上回る需要量を確保していても、その継続が保証されているものではなく、それを継続させるためには、弛まぬ営業努力が必要となる。また、経営拡大に応じて運転資金などの資金需要が拡大することから、資金調達も経営課題となり、未だ民間金融機関の農業参入が十分に進んでいない状況においては、やむを得ず資金ショートなどに陥るといった可能性も否めない。

これらの経営課題やリスクへの対応は、経営者自らの判断で行っていく必要があるものの、天候に左右される、担保が特殊である、といった農業経営者の能力や努力では解決できない特有のリスクが存在する。

したがって、自立した農業経営者の育成、農業分野におけるベンチャー企業の育成に向け、今後は、資金調達の円滑化やリスクヘッジ手段の多様化に向けた支援を拡充していく必要があると考える。

a リスクヘッジ手段の多様化【平成 20 年度措置】

自ら顧客を開拓・獲得することにより売上・利益の増加を目指す農業経営者にとっては、安定的な事業継続のために、天候リスクなどの農業特有のリスクのみならず、取引先の破綻リスクなど様々なリスクに対応した経営が求められることとなる。

中小企業分野においては、連鎖倒産の防止に向けた倒産防止共済や売掛債権の保証事業など事業・営業面のリスクヘッジ手段が充実しているが、農業分野においては、生産面でのリスクヘッジ手段は一定の整備がなされているものの、今後、事業・営業面も含めたリスクヘッジ手段の充実化が必要である。

したがって、リスクヘッジ手段として現行の対策が十分に機能しているかを必要に応じて検証した上で、農業経営のリスクヘッジ手段の在り方について検討すべきである。

併せて、平成 20 年度中に検討状況を公表すべきである。

b 資金調達の円滑化【平成 20 年度措置】

農業金融においては、設備投資などの長期資金を政策金融が担い、運転資金などの短期資金を民間金融機関が担うこととし、役割分担がなされている。

しかしながら、農協以外の民間金融機関の参入が未だ進んでいない状態にあることから、農業経営者より、特に運転資金に関する円滑化を望む指摘がなされている。

したがって、農業金融の円滑化に関しては、「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、「新たな資金調達手法の内容、具体的事例、課題等について、一定の結論を得て、金融機関、農業経営者等に情報の公開を引き続き行うべきである。【平成 19 年度措置】」とされていることについて、特に運転資金の円滑化に資する新たな資金調達手法を含め、引き続き取り組んでいくべきである。

オ 認定農業者制度及び品目横断的経営安定対策の適切な運用等について

【問題意識】

認定農業者制度は、農業経営基盤強化促進法に基づき、市町村が地域の实情に即して効率的・安定的な農業経営の目標等を内容とする基本構想を策定し、これを踏まえ当該市町村において農業経営を営み、又は営もうとする者が作成した農業経営改善計画を認定する制度（計画の有効期間：5年）であり、認定農業者に対しては、低利融資制度や農地流動化対策などの支援措置が講じられている。

しかしながら、市町村の基本構想に合致した農業経営改善計画を作成した者のみを認定農業者として認定するという制度は、例えそれが担い手を育成するために必要な法制度だとしても、本来あるべき経営の自由に一定の制約を設けるものであることから、農業経営者の育成・増加の状況に応じた制度の運用改善が随時必要であると考ええる。

また、認定農業者制度や担い手の育成に向けた品目横断的経営安定対策においては、経営規模に着目した認定要件や担い手要件が設けられているが、これも本来あるべき経営の自由に一定の制約を設けるものであり、規模を問わず利益を確保する経営体の発展を阻害する可能性があることから、農業経営者の育成・増加の状況に応じた運用改善が随時必要であると考ええる。

【具体的施策】

(ア) 認定農業者制度の適切な運用

a 農業経営改善計画の達成状況の把握【平成 20 年度措置】

農業経営改善計画の達成状況の検証については、認定農業者の経営改善に向けた取組を促進する観点から、計画の認定を行った市町村が、達成状況を把握し達成状況に応じた支援や指導を行っているものの、全国的な集計は行っていない。

認定農業者制度の趣旨は、地域の担い手の育成や担い手の経営改善にあり、単に認定農業者数を増加させることではない。

したがって、市町村において制度の趣旨に沿った運用がなされているかなどを含めて、認定農業者の農業経営改善計画の達成状況を把握し、必要に応じて改善に向けた必要な措置を講ずるべきである。

b 認定要件の周知及び判断基準の明確化【平成 19 年度措置】

認定農業者制度においては、農業経営改善計画の認定要件の一つである「その計画が基本構想に照らして適切なものであること」の判断に当たって、当該計画について、経営規模のみを目安とするのではなく、計画で掲げる経営規模、生産方式等を総合的に判断して、結果的に基本構想定められた目標とすべき所得水準において目標の達成が確実と見込まれるときは、これを認定することとされている。

しかしながら、地域現場においては、経営規模の拡大目標のみが認定の判断基準であるとの誤解が一部に見られる。

経営の規模は、その時々状況や経営体力に応じて経営者が臨機応変に判断すべきものである。また、経営においては、規模の大小を問わず利益を確保できる体質の強化も必要である。

したがって、認定農業者の認定においては、一律的に規模の拡大のみを要件としているものではないということを改めて周知すべきである。

併せて、市町村において農業経営の改善に関する目標を総合的に判断して認定がなされるよう、判断基準の明確化を図るべきである。

(イ) 品目横断的経営安定対策の対象農業者の要件の周知【平成 19 年度措置】

品目横断的経営安定対策の対象農業者は、米、麦、大豆等の土地利用型農業を行う担い手であり、土地利用型農業の特性から一定の経営面積を有することを基本としているが、高収益作物などで相当の所得を得ている複合経営については、経営面積が基準を満たしていなくとも、所得に着目した別途基準により

対象農業者となり得る仕組みとされている。

しかしながら、地域現場においては、経営面積のみが要件となっているとの誤解が多くあるとの指摘がある。

したがって、品目横断的経営安定対策においては、一律的に経営面積のみを要件としているものではないということを改めて周知すべきである。

カ 需給調整システムの改善について

【問題意識】

平成 14 年に公表された米政策改革大綱においては、米づくりのあるべき姿とその実現に向けたプロセスを明確化し、平成 22 年に米づくりのあるべき姿を実現するとしている。この大綱においては、米づくりのあるべき姿とは、消費者ニーズを起点とし、家庭食用、業務用をはじめとした様々な需要に応じ、求められる価格条件等を満たしながら、安定供給が行われる消費者重視・市場重視の姿としている。

また、米の需給調整については、経営判断等の基礎となる需給・価格情報を踏まえ、農業者や産地が、自らの判断により適量の米生産を行う等、主体的に需給調整を実施することとされており、このような需給調整システムの実現に向け、今年度より、農業者・農業団体が主体的に需給調整を行うシステムへ移行したところである。

しかしながら、この需給調整システムについては、批判的な指摘が多いのも事実である。具体的には、需給調整システムでは、生産調整方針作成者は自らの生産数量目標を決定し、地域協議会は個々の方針作成者の需要量に関する情報を提供することにより、方針作成者による生産数量目標の決定・配分を支援することとされているが、実態として、自ら生産数量を決定できない、協議会の一部構成員によって生産数量目標の配分の一般ルールが決定されるといった指摘がある。

このように、需給調整システムが実態として機能していない原因は、生産調整方針作成者間の調整を地域協議会に依存していることにある。地域協議会は市町村、農業者団体、生産調整方針作成者によって構成されるが、農業者団体、生産調整方針作成者の双方が生産量の拡大を求めた場合、構成員同士が対立することとなり、合意形成が困難となることが容易に予想される。

上述のとおり、需給調整システムのあるべき姿とは、農業者が自らの判断により適量の米生産を行う等、主体的に需給調整を実施することである。これを言葉どおり読み取れば、販売量を確保している者は、販売量に見合う米生産を行うこ

とが需給調整となり、販売量の増加に応じて、生産量を増加することも需給調整となる。他方で、需要量が減少した者は、例え生産余力があったとしても、生産量を減少させることが必要となる。今後は、このようなあるべき姿の実現を確実にするため、現状の問題点を解消するだけでなく、より実効性のある見直しを図っていく必要がある。

【具体的施策】

（ア）地域協議会の構成員の見直し【平成20年中措置】

地域協議会の運用については、地域協議会において方針作成者別の需要量に関する情報を算定しているため、方針作成者のみでは自らが実質的に生産数量目標を決めることはできない、方針作成者間の生産数量目標の調整に対して地域協議会の関与は十分なされていない、従来どおり地域の農業者が同じ比率で生産調整を行っている、など本来の趣旨とかけ離れた運用がなされているとの指摘が多くある。

この要因としては、農業者や農業団体など生産調整方針を作成する当事者が地域協議会の構成員となっていることにあると考えられる。本来、方針作成者別の需要量に関する情報を算定する協議会の構成員については、当事者である方針作成者だけでなく、客観的な判断ができる者が参加するべきである。協議会の構成員が当事者のみである限り、客観的な議論に基づく合意形成は困難なものと考えられる。

したがって、地域協議会の運用を改善すべく、地域の実情に応じて客観的な判断ができる生産調整方針作成者以外の学識経験者を構成員に迎えるなど、より客観的な議論が行われるようにすべきである。

（イ）実効性のある調整ルールの導入【平成20年中措置】

農林水産省においては、地域協議会の運用について、透明性及び公平性が確保された議決方法の下で、全ての方針作成者による実質的な議論を経た上で、方針作成者別の需要量に関する情報を算定するよう指導しているが、実態として、多くの場合、調整を望む生産調整方針作成者の意向を反映した結果が得られていない状況にある。

この要因は、米の消費量が年々減少している一方で、水稻生産の継続を希望する農業者が多いため、方針作成者間の合意形成が難しくなっていることにあると考えられる。

したがって、方針作成者間の調整を希望する者が多いにもかかわらず、これ

までの調整の実績が乏しい地域については、方針作成者相互の合意を基本に方針作成者間の調整を進める方法について検討し、一定の結論を得るべきである。

キ 普及事業の見直しについて

【問題意識】

普及事業は、農業改良助長法（昭和 23 年法律第 165 号）に基づき、農業者が農業経営及び農村生活に関する有益かつ実用的な知識を取得交換し、それを有効に応用できるようにすることを目的としたものである。

しかしながら、農業経営者より、普及指導員の活動については、「本来指導すべき立場であるにもかかわらず、先進的な農業経営の事例の調査を行うのみであり、先進的な農業経営者が調査に協力するメリットは何もない」、「外部に提供して欲しくない情報を許可なく他に提供されたことがある」、「多様化する農業経営の展開やスピードを理解していない」等の指摘が多数あることから、今後の普及事業については、農業経営者のニーズに応えるものとなるよう見直しが必要であると考えられる。

【具体的施策】

（ア）情報の適切な収集・利用・提供の実施【平成 19 年度措置】

普及指導員が取得・収集する情報の中には、企業秘密あるいは知的財産としての保護が必要な情報が含まれている場合があり、この扱いを間違えば、情報を提供した農業経営者の経営に大きな支障を与える可能性もある。

普及指導員には公務員であることから守秘義務が課せられており、従来から他に提供する場合には情報を提供した農業経営者に了解を得るなどの対応を行っているとしているが、他方で、外部に提供して欲しくない情報を許可なく他に提供されたという指摘があるのも事実である。

したがって、例えば、国が、普及指導員による適切な情報の収集・利用・提供の在り方についての指針を示すなど、必要な措置を講ずるべきである。

（イ）経営指導に係る説明責任の明確化【平成 19 年度措置】

普及指導員は営農支援の一環として、新技術等の導入による経営計画の策定についての支援、経営分析についての支援の他、認定農業者の認定取得に向けた経営改善計画の作成についても支援を行っている。

他方で、農業経営者は自ら収集した情報等も併せ自らの責任で最終的な経営判断をしているため、普及指導員による指導内容を実践することに伴う経営上の損失については、原則として、行政側に責任が生じるものではないとしている。

しかしながら、経営規模の拡大や業務拡大の計画に関する指導については、拡大に伴い多額の資金調達などを要し、その成否によっては、経営の継続自体が困難となるようなリスクを含んだ内容のものもあるが、そのような重要な経営指導を普及指導員が行った場合、指導対象となる農業経営者にその経営リスクについての十分な認識がなされていない場合もあると考えられる。また、農業現場においては、普及指導員の言葉を重く受け止める農業経営者も多く、普及指導員からの情報提供やコメントを、農業経営者の側において、経営計画そのものの公的承認と誤解する可能性も否めない。

したがって、普及指導員が経営の継続自体が困難となるようなリスクを伴う経営指導を行う場合は、併せて当該リスクについての注意喚起を適確に行うなど、その説明責任を十分に果たすよう、必要な措置を講じるべきである。

(ウ) 普及事業の見直し【平成 20 年度検討、平成 21 年度結論】

現在、農業経営者が普及指導員に求める役割は、新技術の導入等に係る指導に加え、消費者やマーケットのニーズを敏感に感知し、それに向けて対応する、また、差別化を図るスピーディな経営の展開に必要な情報の提供であり、その展開を最も効率的に実現するためのアドバイスやコンサルティングであるが、こうした農業経営者のニーズの高度化・多様化に現在の普及事業が十分に対応できているとは言い難い。

したがって、今後の普及事業については、現在、農業経営者が普及指導員に求める役割を踏まえた上で、農業経営者からの指導ニーズが高い技術分野に特化したスペシャリスト化を図るなど、普及指導員が大幅に減少する中で継続可能な普及事業の方向性を検討し、結論を得るべきである。

ク 農協経営の透明化、健全化について

【問題意識】

真に組合員に選択される農協となるためには、その事業の運営・管理においてより一層の透明性を確保しなければならないのは当然であり、また、各事業の現状を正確に把握し、改革を促進するための措置を講じることは喫緊の課題である。

特に決算書類は一部の利害関係者のためのものではなく、社会の公器としての役割を帯びており、組合員が理解できれば足りるものではない。農協を取り巻く多数の利害関係者に対し明瞭に表示されることが必要であり、ペイオフなど自己責任が要求される環境下では他の業種、特に銀行等の金融機関との比較可能性を担保する様式に沿って提供されることが社会からの要請である。

また、農協の監査は、系統機関である中央会において行われているが、中央会監査の在り方については、「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、「JAグループ内において監査体制を構築し、その実施に努力してきた取組については一定の評価がなされるものの、今後、適切に行うべき指導と一般的に求められる監査をより一層的確に実施していくことが必要である。したがって、全中の一組織であるJA全国監査機構が実施している中央会監査について、様々な角度から、組合員、貯金者等が納得する監査のあり方について検討を行うべきである。【平成19年度検討開始】」とされており、現在、具体的な検討に行っている状況にある。

農協経営の透明化、健全化に向けての「具体的施策」については、今回、残念ながら合意を得ることはできなかった。しかしながら、当会議としては、更なる情報開示の促進やガバナンスの強化等を求めていく必要があると考えており、特に、農協における監査については、第三者性及び独立性を確保する観点から、現在行われている中央会の監査ではなく、公認会計士監査の導入が必要であると考え。今後も、関係省庁との合意を目指して、精力的に調査・審議を進める所存である。

ケ 農業共済制度の見直し、農業共済組合経営の透明化、健全化について

【問題意識】

農業共済制度は、農業者が掛金を出し合って共同準備財産をつくり、災害が発生したときに共済金の支払いを受けて農業経営を守るといふ、農家の相互扶助を基本とした共済保険の制度であり、主要な作目のほとんどが制度の対象になっている。また、基本的には任意加入制であるが、米麦については、基幹作物としての重要性や全国的に作付けされており安定的な保険母集団を確保する必要性があるとの理由により農業災害補償法(昭和22年法律第185号)により当然に加入することとなっている(当然加入)。

しかし、この当然加入については、農業者の栽培管理能力は個々に異なり、当然、災害等による影響や被害の度合も個々に異なることから、当然加入について

批判が生じている状況にあり、農業における生産活動のリスクヘッジの手段として、見直す時期に来ていると考えられる。

また、農業共済組合の経営においては、国から補助金を不正受給していた問題の発覚を機に、全国の農業共済組合及び農業共済組合連合会について、農業共済事業の引受に係る事務処理状況の調査が行われたが、農家に加入意思がなかったにも関わらず、加入したものとして事務処理がなされていた事例が複数発覚しており、今後はガバナンスの強化にも取り組む必要があると考えられる。

【具体的施策】

（ア）経営実態に即した制度運営【平成 20 年中措置】

農業共済組合は共済の対象となる作物について独自の被害申告期限を定めている。この被害申告期限について農林水産省は、「農業共済組合は、申告期限内に受理したのものについて被害認定を行っているが、収穫前であれば被害申告期限後であっても、農業者から被害申告がなされれば、これを受理し被害認定を行っているところであり、被害申告期限を過ぎれば、そのことのみを理由に被害申告の受理が拒否されることにはなっていない」との見解を示しているが、事実、被害申告期限を過ぎたことを理由に受理を拒否されたと農業者が主張する事例があり、農業現場において誤解を招いている可能性がある。

したがって、農業者の経営実態に即した制度運営を図るため、被害申告期限後であっても、収穫前に被害申告がなされれば共済金が支払われるということについて農業者に対し、一層の周知を図るべきである。

併せて、農業共済は、特段の支障がない限り全ての引受方式及び補償割合を共済規程に盛り込むよう促すべきである。

（イ）共済金の被害認定基準の周知徹底【平成 20 年中措置】

農業共済事業については、共済金の支払い対象となるべき損害の額の認定方法・手順に関して損害認定準則等により統一的に定められている一方で、被害の程度、土地条件等により収穫量が異なること等から、その実態に応じて引受の基準となる単収や単価等を設定しており地域の実情を考慮した運営を行っているところである。

しかしながら、農業経営者より、農業共済組合によって被害認定が異なっており、それにより共済金の支払が共済組合によって差があるとの指摘があることから、農業共済組合の被害認定基準について周知徹底を図るべきである。

(ウ) ガバナンス（内部管理態勢）の強化【平成 20 年中措置】

一部の農業共済団体において、国からの補助金の不正受給が発覚し、その是正に向けた取組が求められる状況にある。

今後は、組合員に奉仕するという本旨を徹底する必要がある。

したがって、コンプライアンス委員会の設置などガバナンスの強化が早期に図られるよう必要な措置を講ずるべきである。

コ 国際競争力のある品種開発の促進について

【問題意識】

稲等の品種開発については、主に独立行政法人や都道府県などの公的機関により行われてきたことから、公的機関による育成品種が奨励品種の大半を占めており、未だ民間の参入が進んでいないのが現状である。

この理由として、従来から品種開発に取り組んでいる公的機関と後発的に品種開発に取り組んだ民間企業においては、品種開発力に差があるということが挙げられるが、例えば民間企業の商品開発力が公的機関に劣っていても、顧客ニーズ等の情報収集力やマーケット動向への対応力においては、民間企業の方が優れていることは十分に考えられる。

今後は、国内消費の拡大や輸出拡大に向けて、国際競争力のある農産物の開発が求められており、品種開発においても、民間企業の創意工夫がより発揮できるような環境整備が必要である。

【具体的施策】

(ア) 民間企業の行う品種開発に関する支援の推進【平成 20 年中措置】

農林水産省では、プロジェクト研究や競争的研究資金制度を設け、公募により公的資金を活用して品種開発などの研究開発を実施しており、民間企業も同じ条件における競争の下で、これら公的資金を活用できるようにしている。

しかし、特に水稻、麦類、大豆などにおいては、品種開発能力において、公的機関と民間企業との間に大きな差があるのが現状である一方、民間企業は、日々変化するマーケットニーズ等の情報収集能力やマーケット動向への対応について優れている面もある。

この現状を踏まえ、マーケットニーズを反映した品種開発を推進するとともに、民間企業の品種開発能力の向上を図るためには、公的機関の持つ品種開発

能力を、効果的に民間企業の品種開発への取組につなげていくことも重要である。

したがって、品種開発を行う、または、品種開発に意欲のある民間企業が参入しやすくなるよう、一層の情報提供に努め、活用の促進を図るなど支援を推進すべきである。

(イ) 独立行政法人農業・食品産業技術総合研究機構における民間開放の推進【平成 20 年中措置】

農産物の品種開発は、独立行政法人農業・食品産業技術総合研究機構や都道府県その他、民間企業でも行われているところであり、民間企業の創意工夫をより発揮させる観点から、産学官連携などにより民間との連携を深めてきたところであるが、この連携や情報提供を一層進めることにより、独立行政法人の行う品種開発に関する業務の重点化も可能となるものと考えられる。

したがって、現在、農業・食品産業技術総合研究機構が行う品種開発に関する業務（業務の一部を含む）について、さらなる民間委託や民間開放の可能性を検討し、結論を得るべきである。

サ 野菜、砂糖、でん粉等の価格調整について

【問題意識】

農畜産業振興機構は、畜産物、野菜、砂糖、でん粉などについて、安定供給や内外価格差を理由に、価格調整、価格安定事業などを行っているが、これらの事業は、農業経営者から見てリスクヘッジ手段としての機能も有している。

しかしながら、農業に限らず、経営課題やリスクへの対応は、本来、経営者自らの判断で行っていくべきものであり、経営者自身が課題やリスクを吸収できるよう経営体力の強化や経営内容の充実を図ることが重要である。その有無を問わず、安易に国が関与するリスクヘッジにかかわる事業を行うことは、農業経営者の育成を妨げることにもなりかねない。

したがって、現在、農畜産業振興機構が行っている事業については、農業経営者を育成する観点から、農業経営者自身が経営体質の強化などを図るインセンティブを高めるべく、随時、在り方を見直していく必要があると考えられる。

【具体的施策】

(ア) 野菜価格安定対策事業における農業経営者の育成【平成 21 年中措置】

野菜については、米等の他の農産物と比較しても、気象条件の影響を受けて作柄が大幅に変動しやすい上に、保存性も乏しいことから価格が大きく変動するという供給特性を有している。このため、野菜価格安定対策事業においては、価格の下落が続くと作付意欲が低下し、次の作付で面積が減少して供給量が過少となり、逆に価格が高騰し、消費者への野菜の安定供給に甚大な影響を及ぼすということから、野菜の市場価格が過去の平均市場価格に基づいて算定された一定水準以下に低落した場合に、その価格低落分の一部が生産者に交付されている。

しかしながら、野菜を扱う経営に携わる以上、天候や需給動向に価格が大きな影響を受けることは回避できないことから、こうした需給動向等に的確に対応しうるような経営者を育成していくことが重要である。

したがって、野菜の価格安定対策事業については、経営者自身の経営体質の強化を促す観点から、需給・価格等に関する的確な情報提供を行うほか、必要な措置について検討すべきである。

(イ) 砂糖、でん粉に関する価格調整事業の見直し【平成 20 年中措置】

砂糖、でん粉については、内外価格差が存在すること等を理由に一定の補助が講じられているが、そうである以上、本来は、内外価格差にどのように対応した経営を行うか、そのための取組を行っているかに着目して補助を行うべきである。

砂糖、でん粉に関する価格調整事業については、現在もコスト削減に向けてインセンティブが働くような仕組みが講じられているものの、自助努力のみでは埋めがたい内外価格差がある中で、基本的に国民なかんずく消費者の負担に大きく依拠した制度であることは否定できない。

したがって、砂糖、でん粉に関する価格調整事業についても、経営者自身によるコスト削減意欲の向上や経営体質の強化が促進されるよう、効率的・安定的な生産計画等の策定及びその推進を図るようになるとともに、制度の仕組みやその運営状況について徹底した情報の提供・公開を進めることにより、コスト削減に向けたインセンティブが働くようにすべきである。

(ウ) 学校給食用牛乳供給事業の見直し【平成 20 年中措置】

農畜産業振興機構では、国産生乳の需要拡大を通じた酪農の振興を図ることを目的として、学校給食での牛乳提供の円滑化や個々の児童生徒への飲用習慣定着を推進するための普及啓発等の取組に対し補助を行っている。

しかしながら、小・中学校の児童生徒に必要な飲用及び食用習慣は、牛乳のみに限られるものではない。また、牛乳の飲用習慣は、家庭内の飲用習慣も重要であり、学校給食において牛乳を提供するだけで十分定着するものでもない。

したがって、学校給食全体での食習慣形成活動との関係や家庭内での牛乳飲用習慣形成との関係も考慮にいれつつ、学校給食用牛乳供給事業については、その目的に照らして適切な事業内容となっているかという観点から見直し、必要に応じた措置を講じるべきである。

林業分野

【問題意識】

我が国の林業は、再生産可能な循環型資源である木材を生産するという重要な役割を果たすとともに、森林の持つ多面的機能の発揮を支える重要な役割を担っているが、林業を取り巻く状況は非常に厳しい状況にある。長期的に国産材需要が減少してきた中で、木材価格の下落等により林業の採算性が悪化し、森林所有者の施業意欲が低下するとともに、森林所有者の不在村化の進行等に加え、林業事業者の事業規模は依然として小規模であり、林業生産活動は停滞している。

林業産出額(木材生産)は長期的に減少傾向にあり、昭和55年の9,674億円をピークに減少傾向になり、平成17年は2,102億円まで減少している。

林業就業者の減少や高齢化も進行しており、林業就業者数は昭和60年には14.0万人であったが、平成17年には4.7万人まで減少しており、そのうち65才以上の高齢者が1.2万人と4分の1を占めるなど極めて深刻な状態となっている。

一方、国民の森林に対する環境保全機能の発揮への関心と期待は、ますます高まってきている。このような状況に対応するため、森林及び林業に関する施策についての基本的な方針を定める森林・林業基本計画が平成13年に策定され、森林・林業基本計画が平成18年9月に改訂された。この中で、森林の有する多面的機能の発揮に関する目標として、森林を「水土保持林」、「森林と人との共生林」、「資源の循環利用林」に3区分し、望ましい森林の姿とその誘導の考え方が示されるとともに、意欲ある森林組合等の林業事業者による施業等の集約化の促進、広葉樹林化、長伐期化等の多様な森林への誘導、路網と高性能林業機械の一体的な組合せによる低コスト・高効率の作業システム等の施策の方向性が示されたところである。

他方、1992年の地球サミットでの森林原則声明等の採択後、1993年のモンテリオールでの会合を契機として、我が国を含む環太平洋地域の温帯林等諸国12か国は、持続可能な森林経営を推進するための共通の基準・指標に合意している。これは、モンテリオール・プロセスと言われ、現在、モンテリオール・プロセスの事務局は、我が国の林野庁内にある。今後、我が国の森林について、モンテリオール・プロセスの基準に定められた生物の多様性保全、森林生態系の生産力の維持、土壌及び水資源の保全、地球的炭素循環への寄与、社会的・経済的ニーズ、法的・制度的枠組みに係る状況を科学的、客観的かつ継続的に把握、評価・分析するとともに、法制度を整備するなどの対応が求められている。

林業経営については、経営基盤となる森林資源が、現在、人工林を中心として成熟期を迎えつつあり、林業経営規模の拡大等の林業の構造改革を進めていくことが

重要となるが、その担い手が不足している状態にある。森林所有者からの委託を受けて経営を行う林業事業体などは、増加傾向にあるものの、未だ少数であり、今後は、林業を経営としてとらえる林業経営者の育成、林業経営者が自由に競争できる環境整備、新規参入の促進などを急ぐ必要があると考えられる。

また、森林所有者の林業経営意欲が減退する中においては、森林組合の役割も重要となる。森林組合は、組合員である森林所有者に奉仕することを旨とすべきとされた森林所有者の協同組織である。組織内に間伐などを行う作業班を有し、組合員からの委託を受けて森林に必要な施業を行っており、今後は、林業経営者や林業事業体とともに施業の集約化などを担う役割が期待されている。しかしながら、森林組合については、組合員が求める施業よりも公共事業の受注を優先しているとの指摘、作業班以外の林業事業体に施業を委託した際に申請していた補助金を得られなかったとの指摘などがあることから、今後、ガバナンスの強化や作業班の在り方について見直しが必要であると考えられる。

森林・林業基本計画においては、望ましい林業構造を、効率的かつ安定的な林業経営を育成し、これらの林業経営が林業生産の相当部分を担う林業構造としており、この構造を確立するために必要な施策を講ずることとしている。その一方で、林業経営の現状は、各種補助金を得てようやく経営が成り立っているという状況にあり、我が国における効率的な林業経営の推進を図るため、抜本的な構造改革や規制緩和などを実施することが急務である。

ア 森林資源のモニタリングについて

【問題意識】

我が国では、モントリオール・プロセスを受けて、平成 11 年度より、生物多様性を含む森林の状態とその変化の動向を継続的に把握することを目的に、全国の森林に約 15,000 点の定点観測プロットを設け、5 年で一巡する仕組みで、地況、下層を含む植生、土壌浸食度、枯損木、鳥獣の生息痕跡、病虫獣害等に係るデータを収集する森林資源のモニタリング調査を実施している。

しかしながら、モニタリング調査結果が十分に活用されていない状況にある。

【具体的施策】

(ア) モニタリング調査結果等の公表【平成 21 年度措置】

森林資源の状況については、国民はもとより林業に携わる市町村や林業経営

者等に公表する必要がある、地域の森林計画等に活用されるべきものであることから、今後は、我が国の森林状況の変化を国民が分かりやすく理解し把握できるよう、モニトリオール・プロセスの基準・指標毎に、モニタリング調査結果、調査結果の比較データなどを公表すべきである。

(イ) モニタリング調査手法・内容の見直し【平成 20 年中検討・結論】

現在実施されているモニタリング調査については、定点観測プロットの間隔が 4 km ごとに設置されているが、地域の森林状況を把握するために必要な情報を得るためにはその間隔が大きく、地域の林業施策を見直すための材料としては不十分であるとの指摘がある。

したがって、今後、森林・林業施策の評価・立案や、データの分析・活用を行っていく上で更なる調査が必要と判断された場合にあっては、モニタリング調査の定点観測プロットの追加や調査内容の収集データ対象を拡充することについて、検討するなどモニタリング調査の充実強化を図るべきである。

イ 森林法制度の見直しについて

【問題意識】

現在の森林・林業基本計画は、平成 13 年に策定され、平成 18 年 9 月に改訂されたものであり、森林・林業施策に関する基本的な方針、森林の有する多面的機能の発揮並びに林産物の供給及び利用に関する目標、森林・林業に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策等が示されている。

我が国は、モニトリオール・プロセスに合意しており、今後は、我が国の森林について、生物の多様性保全、森林生態系の生産力の維持、土壌及び水資源の保全、地球的炭素循環への寄与などの基準について科学的かつ客観的に評価・分析し、森林の多面的機能の持続的な発揮に向け、法制度を整備するなど、モニトリオール・プロセスに留意しつつ、森林政策の見直し、企画・立案・実践等に活かすことが必要である。

また、水源のかん養、災害の防備などの森林の機能を発揮させることが特に必要な森林については、保安林制度において、農林水産大臣又は都道府県知事が保安林に指定し、伐採制限等の行為規制を課すとともに、税制上の優遇措置などを講じているが、モニトリオール・プロセスの基準・指標も活用していく必要がある。

森林・林業基本計画では、政府は、施策の必要性と方向性について広く国民に

理解と協力を得ながら、森林及び林業に関する施策を総合的かつ計画的に推進する必要がある、としている。しかしながら、その施策についても国民の理解と協力を求めるならば、科学的かつ客観的に評価する基準や指標が必要であり、今後、公表内容の充実が必要であると考え。現在、モンリオール・プロセスの事務局は、我が国の林野庁にあり、事務局である我が国こそ、科学的かつ客観的な基準や指標を活用した法制度の整備や見直し、森林・林業施策の展開に最も積極的に取り組む必要があると考える。

【具体的施策】

(ア) 保安林制度におけるモンリオール・プロセスの基準・指標の活用

我が国は、モンリオール・プロセスの基準・指標の取組を含め持続可能な森林経営の推進に努める必要があり、モンリオール・プロセスの取組を効果的に進めるためには、我が国の森林・林業のおかれている状況について、定期的・継続的に把握することが重要である。

林野庁は、モニタリング調査等を通じて得られた森林資源情報等を活用しつつ、平成21年に「第二回モンリオール・プロセス国別報告書」の作成を予定しており、この国別報告書については、できる限り科学的・客観的なデータに基づき集計・分析を行った上で作成・公表し、国民に対してわかりやすく提示していくこととしている。

一方、モンリオール・プロセスにおいては、「保護地域にある森林の生態系のタイプ、年齢級又は遷移段階ごとの面積とその割合」が基準・指標の一つとして定められている。我が国においても、特に公益的機能の発揮がより強く求められる森林については、保安林制度により伐採を制限する等の行為制限や税制上の優遇措置を講じている。

これについて、林野庁は、保安林の指定について、当該目的の達成のため、政策の意図に従って即地的かつ合理的に定められるものであり、現時点では、モンリオール・プロセスで求められる基準・指標が保安林の指定基準の変更を惹起する性格のものではないとの見解を示している。

我が国はモンリオール・プロセスに合意しており、森林政策の企画・立案・実践に活かしていくことが求められていることから、その一環として、森林機能を合理的に発揮させるために行為制限を課す保安林制度においても、モンリオール・プロセスの科学的、客観的な評価・分析の結果を活用していかなければならないと考える。

したがって、保安林制度について、モンリオール・プロセスの基準・指標

に係るデータ収集を目的とする森林資源モニタリング調査の結果を踏まえつつ、全国的な見地からより効果的な在り方を検討すべきである。【平成 21 年度速やかに検討開始】

併せて、平成 22 年中に検討状況の内容を公表すべきである。【平成 22 年中措置】

(イ) 法制度に基づいた施業に関する制度の的確な運用【平成 20 年中措置】

現在の森林計画や保安林制度においては、それぞれの目的に応じた機能の発揮に向け、伐採等の行為規制や補助制度、税制上の優遇措置が講じられているが、皆伐後の植林が行われない森林が一部に見られる状況にある。

林野庁は、一般の森林について、伐採方法の制限や植栽の義務などを課すことは、私権の制限となることから困難であるとしている。

しかしながら、我が国では、保安林において、伐採規制や植栽義務を課していることはもとより、保安林以外の森林についても、伐採の事前届出を義務付け、必要により伐採方法の変更や造林の命令等が行えるよう法的に措置されている。

一方、海外においても、法制度において適切な伐採や更新を義務付けるなど、持続的な林業経営に向けて、私権に制約を設けていることも少なくない。

森林・林業基本計画にあるとおり、森林の有する多面的機能の発揮を求め、かつ、持続可能な森林経営を実現していくためには、施業が適切に行われることが必要であることから、保安林制度はもとより、森林法制度に基づく制度のより一層の的確な運用を図るべきである。

ウ 望ましい林業構造の確立に向けて

【問題意識】

森林・林業基本計画においては、林業の持続的かつ健全な発展が図られるよう、国は、効率的かつ安定的な林業経営を育成し、これらの林業経営が林業生産の相当部分を担う林業構造を確立（望ましい林業構造の確立）するために必要な措置を講ずることとしている。

また、森林・林業基本計画の検討の際、林政審議会において、平成 27 年の「望ましい林業構造」の姿として、効率的かつ安定的な林業経営を担い得る林業経営体及び林業事業体の数を平成 17 年 2,200 から 2,600 に増加させること、これらの者による素材生産量のシェアを平成 17 年の約 5 割から 6 割に拡大することが林

野庁から説明されている。

しかしながら、担い手の不足感は否めない。森林所有者からの委託を受けて経営を行う林業事業体などは増加傾向にあるものの未だ少数に止まっているのが現状である。

【具体的施策】

(ア) 望ましい林業構造の確立に向けた森林・林業基本計画に基づく施策の政策目標の明確化【平成 20 年度措置】

林業の担い手不足の背景にあるのが、規模の確保の問題である。林業機械 1 セットで採算を合わせようとすれば年間 100ha 前後の施業面積が必要となる。

そもそも、施業集約化に代表される森林管理・経営の担い手と木材生産の担い手では、その機能も専門性も異なる。森林管理・経営の専門家は、森林施業や林業経営の企画立案を行うものであるのに対し、木材生産を行う事業体はこれを公益的機能の維持に配慮しつつ、効率よく行うことを目的とするものである。

両者は相互補完的な機能を有しており、森林管理・経営の専門家による施業集約化のうえに、専門的な施業の指示があってはじめて、木材生産を行う事業体が安定した事業量を確保して、効率的かつ公益的機能を維持・発揮する木材生産を行いうる。もちろん、森林管理・経営の担い手と木材生産の担い手が同一主体である場合もあり、それを否定するものではない。

それぞれが状況に応じて連携を図り、かつそれぞれの分野で公正な競争を行うことが健全な林業システムのあり方であり、望ましい林業構造のはずである。

したがって、現在の森林・林業基本計画に基づく施策について、森林管理・経営の担い手と木材生産の担い手を明確にし、それらが各々の役割に応じた方向性を見いだせるよう政策目標を明確化していくべきである。

エ 施業の集約について

【問題意識】

今後の林業経営は、施業集約が重要な経営課題となるが、施業集約の計画・立案に必要な基本データである所有者や境界線などの森林情報が、地域によっては整備されておらず、施業集約が困難な地域も多数ある。

また、施業集約は、基本的には、森林所有者への働きかけや説得など施業集約

を目指す経営者や事業者の努力において行うべきものであるが、地域のしがらみや所有者の意向などにより、集約が困難な場合も想定されることから、一定の政策関与、公的関与の下、支援策を講じていく必要性があると考える。

【具体的施策】

（ア）森林情報（所有者・境界線）の整備【平成 20 年中措置】

林業経営者や林業事業者が効率的かつ安定的な林業経営を展開するためには、施業集約による経営規模の拡大が重要な経営課題となる。

しかしながら、施業集約に必要な所有者・境界線などの森林情報は、地域によって整備状況が異なっており、施業集約が実態として困難な地域も多数存在する。

したがって、森林情報については、地域の取組を積極的に支援し、早期に整備すべきである。

（イ）森林情報のデータベース化・オープン化【平成 20 年度措置】

現在、森林情報については全ての都道府県において、森林所有者名、森林の所在や林況をまとめた森林簿を作成し、管理している。

森林簿の森林情報は、林業事業者等の施業集約に不可欠な情報を含んでいることから、森林情報を地図情報としてデータベース化する取組を推進するべきである。

併せて、個人情報の取扱いに十分考慮し、可能な範囲で、施業集約を目指す者にとって利便性の高い情報について、施業集約を目指す者であれば誰でもアクセスが可能となるよう、森林情報をオープン化することについて検討を進めるとともに、平成 20 年度中に検討状況の内容を公表すべきである。

（ウ）施業集約の促進【平成 20 年中措置】

施業集約については、自ら所有する森林を経営する林業経営者、森林組合、森林組合以外の林業事業者などが、適正な競争環境にあり、自らの努力で所有者などに働きかけを行い、その結果、施業集約が図られ、担い手の経営規模が拡大していくのが理想である。

しかしながら、地域のしがらみや所有者の意向などにより経営者の努力や能力だけでは施業集約が困難である場合なども想定され、施業集約を担い手に委ねるだけではなく、地域として施業集約にどのように取組むかといった検討も必要になると考えられる。

a 施業集約に向けた地域協議会の設置

現在、施業集約については、森林組合を中心に森林所有者に施業の集約化を働きかける地域施業提案会などが開催されている他、森林組合以外の林業事業体においても施業集約に取り組む事例がみられており、また、これらに公的な支援措置が講じられている。

こうした施業集約の取組を促進するため、施業集約に向けた議論や調整を行う組織を、地域の実情に応じて市町村、森林組合、森林組合以外で施業集約を行っている林業経営者や林業事業体、今後、施業集約を目指す林業経営者や林業事業体、森林所有者、学識経験者、路網整備の指導者などの参加を得つつ設立すべきである。

併せて、施業集約の担い手同士で施業集約計画の調整を図る場合、より効率的な施業集約を実現するためには、公平性を確保した調整がなされるよう、必要な措置を講じるべきである。

b 施業集約計画の作成・情報開示、着実な実施

上記 a の地域協議会において、公平性の確保の下に担い手の施業集約に向けた議論・調整がなされた結果については、それぞれの担い手の施業集約計画として合意形成し、情報開示すべきである。

併せて、施業集約計画に基づき施業が適切に行われるよう、担い手が地域協議会に施業方法などを詳細に提出するとともに、その施業が適切に実施されたかをチェックする体制を整備するべきである。

オ 林業経営における路網整備と林業機械の効率的利用について

【問題意識】

現代林業は生産性の高い林業機械と路網整備なしには成立せず、森林の公益的機能も引き出せない。こうした観点から、林野庁においては、簡易で耐久性のある作業路網と高性能林業機械を組み合わせた低コスト作業システムの開発・普及を推進しているところである。

しかしながら、依然として自己流の路網や耐久性の観点から問題のある路網が至る所作られている。流域全体をにらんで、将来必要とされる生産性を前提とした戦略的な路網を設計・施工しているところも、ほとんどないと言っても過言ではない。

また、導入が進んでいる林業機械も実際にはその稼働率は低位にあり、効率的に利用されていない状況にある。

【具体的施策】

(ア) 生産基盤となる路網整備の促進【平成 20 年中措置】

林道、作業道などの林内路網は、森林整備や間伐材の木材を搬出する上で、森林へのアクセスを確保するとともにコスト削減のための不可欠な施設である。

なお、作業路網については、土質や地形等を考慮した簡易で耐久性のある路網整備を担う技術者及び指導者が不足している。

今後は、林業経営の生産基盤である路網整備を急ぐとともに、技術者の育成や簡易で耐久性のある作業路網の整備に関する技術の集積等を進めていく必要がある。

a 簡易で耐久性のある作業路網整備のためのマニュアルの作成及び技術者の育成に向けた研修制度の充実

作業路網は低コストでなおかつ耐久性を重視した設計でなければならない。しかしながら、簡易で耐久性のある作業路網の整備は始まったところであり、そのための技術も一定の進展は見られるものの未だ発展途上であるとともに、技術者も圧倒的に不足している状況にある。

このため、林野庁において、今年度から簡易で耐久性のある作業路網作設のための指導者養成研修やモデル林による現地研修等を行っている。

本来であれば、このような研修を受け、技術の習得が確認された技術者が路網整備を進めるべきであるが、路網整備も技術者の養成も十分に進展していない状況にある。

したがって、簡易で耐久性のある作業路網の整備に関する技術の集積等に取り組み、基本的な留意事項等を取りまとめたマニュアルを作成し、それを周知すべきである。

併せて、簡易で耐久性のある作業路網作設のための指導者養成研修やモデル林による現地研修等を体系化させたいうで、指導者養成研修修了者に対する技能評価を行うなど研修参加者の技術の習得が客観的に確認されるものとなるよう、早急に充実化を急ぐべきである。

さらに、公的補助の対象となる路網整備については、上述のマニュアルに沿った整備に努めることとし、作設後の適切な維持管理体制の整備を図るべきである。

b 施業集約計画における路網整備計画の策定、着実な実施

効率的な路網整備を促進するためには、施業集約計画を作り、一定規模が確保された状況で、路網を設計し整備していく必要がある。逆に規模が確保されていない状況で路網を整備しても、非効率な路網を整備する可能性も否めない。

しかしながら、地域現場においては、施業集約なしに路網を作っているものも見られるため、必ずしも路網が効率的に整備されているとは言えない状況にある。

したがって、今後、効率的な路網整備の促進に向けて、林業経営者や林業事業者が行う施業集約と路網整備が一体として行われるようにするべく、前掲の地域協議会において、施業集約計画の中に路網整備計画を位置付け、策定すべきである。

併せて、路網整備計画に基づき路網が適切に整備されているかをチェックする体制を整備するべきである。

(イ) 林業機械に関する公的補助の見直し

我が国の林業機械は民間による研究開発投資が進んでおらず、また、公的補助で購入するケースがほとんどであることから、ユーザーである林業経営者や林業事業者からのイノベーション圧力が加わりにくかった。

a 補助の在り方の見直し【平成 20 年中検討・結論】

我が国林業においては、林業機械の能力の向上が重要な課題となっていることから、林野庁では、今年度より、中大径木の伐採、造材、集材等に対応できる小型で高出力のベースマシン及び部品（アタッチメント）の開発・改良について事業化するなど、高性能林業機械の開発を支援しているところである。

しかしながら、これらの機械の研究開発については、本来、民間が創意工夫を生かして行うべきものであるが、ユーザーである林業経営者や林業事業者においても、機械メーカーにおいても、能力の改善に関するインセンティブを反映させにくい状況となっていたため、今後は、ユーザーが機械の能力についてのニーズを直接メーカーに届け、メーカーはそのニーズを吸収しないとユーザーに受け入れられない、といった市場に発展させていくことが必要である。

他方、林業機械の能力は生産性に直結し、生産性の向上が不可欠であるこ

とから、一定の公的補助の必要性も理解できる。

したがって、現在行われている林業機械の導入費用を一部負担する公的補助の在り方について、より林業の生産性の向上に資するよう、補助制度の運用の在り方を見直すなどの検討を行い、結論を得るべきである。

b 補助対象の見直し【平成 20 年中措置】

林業機械に関する公的補助の対象については、森林組合や林業者等の組織する団体等に加え、素材生産量や生産性の一定の要件を満たす林業事業体、森林所有者と長期施業受委託契約を締結し、公開している林家や林業事業体についても対象とされた。

しかしながら、森林を所有しそれを経営基盤として経営展開を図る経営者は支援の対象とはなっていないとの指摘もある。さらに、多量の出材量の実績を要件としており、すでに林業機械を保有している者で、かつ、すでに大規模で保有するか大規模に施業集約を実現している者しか対象とならないとの指摘がある。

したがって、今後、森林を保有する林業経営者が施業集約を図り規模拡大を行う可能性も十分に考えられることから、補助対象の拡大を図るべきである。

カ 林業経営に関する公的補助の見直し

【問題意識】

現在の林業経営の多くは、各種補助金を得てようやく経営が成り立っているという状況にあり、我が国の林業を自立した産業へ転換させるためには、林業経営者の育成、林業経営の体質強化を支援し促進させ、林業の構造改革を促すことが不可欠であると考える。

【具体的施策】

(ア) 林業経営についての補助の見直し【平成 20 年中検討・結論】

現在の森林整備についての公的補助は、植栽、枝打ち、除伐、間伐、路網整備など面的な整備を目的とする個別の施業等を対象になされており、これを担う林業経営者の育成等を対象とした補助とはなっていない。

他方、今後の林業分野においては、経営として林業を捉え、能力と努力で施

業集約による規模拡大や生産性の向上を図るとともに、木材の供給についても創意工夫を發揮し、市場開拓に取り組む経営者が必要であることは言うまでもない。我が国の林業の活性化、産業としての自立、競争力の強化を目指すためには、斬新な発想の下、林業経営者や林業事業体のイノベーションの創造や新たなビジネスモデルの展開を促す環境が不可欠である。

したがって、効率的かつ安定的な林業経営が林業生産の相当部分を担う望ましい林業構造の確立に向け、今後の林業経営に対する補助については、自ら経営改革に取り組む経営者の努力が報われるものとなるよう、個別施業に対する補助の他に、林業経営者の施業の集約化や間伐の生産性の向上などを通じた経営改善努力を助長する補助の在り方を検討し、結論を得るべきである。

併せて、個別施業への補助となっている造林関係補助事業の対象となるものについては、今後、集約的な施業の実施を促すものとなるように検討し、結論を得るべきである。

(イ) 山林に係る相続税制度の適正な運用【平成 20 年中措置】

山林の相続においては、林業の特性に応じた課税価格の計算の特例の優遇措置が講じられている。

しかしながら、近年、所有者が森林の管理を怠り、皆伐未植栽地や施業放棄地が見られるなど、森林の公益的機能の維持が懸念されており、伐採方法の制限や更新の義務化などを求める指摘があるのも事実である。

このような施業放棄を行う森林所有者は、不在地主となっている場合が多く、施業放棄の解消に向けて施業集約を図ろうとしても、同意の取付けが困難な場合も多いことから、施業集約の阻害要因となっている事例も少なくない。

山林に係る相続税の立木及び林地の課税価格の5%減額措置は、これまで相続人が森林施業計画を継続する場合にのみ認められているものであり、施業放棄地の発生防止及び施業集約の促進に向けて、当該措置における市町村による森林施業計画の継続の確認が今後も適切に行われるようにしていくべきである。

キ 新規参入に関する支援の拡充

【問題意識】

我が国の林業は、経営体数及び就業者数が一貫して減少し、また、就業者の高齢化も進んでおり、後継者不足に直面している状況にある。このような危機的状

況から脱し、生産性の大幅な向上と産業としての競争力を回復・強化していくためには、競争環境を整備するとともに、若く意欲のある者の創業や他産業からの林業参入を促すなど、林業を活力ある産業と捉えて新規創業や事業拡大が積極化するような支援策を講ずる必要があると考えられる。

【具体的施策】

(ア) 緑の雇用担い手対策事業の推進

緑の雇用担い手対策事業は、林業就業に強い意欲があり、森林組合等の林業事業体に採用された者に対して森林整備等の作業に必要な技能・技術習得の支援を行い、こうした者が山村に定住し地域が活性化していくことを目指すものである。

a 森林組合等雇用者への補助【平成 20 年中検討・結論】

緑の雇用担い手対策事業においては、林業就業に意欲のある者、森林管理経営に意欲のある者への研修を効果的に進めることが必要である。

したがって、雇用者に対する補助を、今後は、雇用者の指導により技能や知識を習得していることを確認し、支給されるような仕組みを検討し、結論を得るべきである。

b 指導内容の充実【平成 20 年中措置】

林業は技術・技能と、施業集約やそれを行う上で不可欠の森林管理経営能力の両輪がそろってはじめて成立するものであり、双方の分野を対象とすべきである。

したがって、技能や技術の習得と並行して、森林管理経営に必要な知識の習得が図られるよう、研修指導内容の充実に向けた必要な措置を講じるべきである。

ク 国際競争力のある品種開発の促進について

【問題意識】

林木の品種開発については、主に独立行政法人森林総合研究所を中心として公的機関において行われてきたことから、未だ民間の参入が進んでいないのが現状である。

この理由として、従来から品種開発に取り組んでいる公的機関と後発的に品種開発に取り組んだ民間企業においては、品種開発力に差があるということが挙げられるが、例え民間企業の商品開発力が公的機関に劣っていても、顧客ニーズ等の情報収集力やマーケット動向への対応力においては、民間企業の方が優れていることは十分に考えられる。

今後は、林業経営の効率化や木材の付加価値の向上に向け、国際競争力のある木材の生産に資する林木の開発が求められており、品種開発においても、民間企業の創意工夫がより発揮できるような環境整備が必要である。

【具体的施策】

（ア）民間企業が行う品種開発に関する支援の推進【平成 20 年中措置】

現在、農林水産省では、プロジェクト研究や競争的研究資金という制度を設け、公募により研究実施機関を選定するなど、品種開発を行う民間企業に対しても、これらの公的資金を活用できるようにしている。

一方、林木の新品種開発は、開発に森林の生育と同様に数十年という超長期間必要なこと、広大な事業用地の確保やその長期間の維持が不可欠であること、森林所有者等最終需要者に開発経費等を含めた費用負担を課すことが困難なこと等から開発経費に見合う利益の回収が見込めず、経営リスクが大きいという特徴を有するとともに、近年の林業を取り巻く情勢も林業採算性の低下などから非常に厳しい状況にあるため、民間企業が新たに参入するインセンティブは乏しいものと考えられる。

したがって、品種開発を行う、または、品種開発に意欲のある民間企業が参入しやすくなるよう一層の情報提供に努め、活用の促進を図るなど支援を推進すべきである。

（イ）独立行政法人森林総合研究所の民間開放の推進【平成 20 年中措置】

独立行政法人森林総合研究所では、民間企業の創意工夫をより発揮させる観点から、民間との連携を深めているが、この連携や情報提供を一層進めることなどにより、独立行政法人が行う品種開発に関する業務の重点化も可能となるものと考えられる。

したがって、現在、森林総合研究所が行う業務（業務の一部を含む）について、さらなる民間委託や民間開放の可能性を検討し、結論を得るべきである。

ケ 森林組合経営の透明化、健全化について

【問題意識】

森林組合は、組合員である森林所有者に奉仕することを旨とすべきとされた森林所有者の協同組織である。組織内に間伐などを行う作業班を有し、組合員からの委託を受けて森林に必要な施業を行っており、今後は、林業経営者や林業事業体とともに施業の集約化などを担う役割が期待されている。

しかしながら、森林組合経営については、組合員が求める施業よりも公共事業の受注を優先しているとの指摘、森林組合以外の林業事業体に施業を委託した際に申請していた補助金を得られなかったとの指摘などがある。このような行為が継続的に行われているのであれば、今後求められる林業の活性化、林業経営者の育成に対しても悪影響を与えることとなると考えられる。

森林組合が真に組合員に選択される森林組合となるためには、これら状況を改善し、その事業の運営・管理においてより一層の透明性を確保しなければならないのは当然であり、各事業の現状を正確に把握し、組合員への貢献度合や資産の有効利用度合などを示していく必要がある。

さらに、森林組合の会計監査は森林組合連合会が行っているが、森林組合の系統機関である森林組合連合会の監査は第三者性に乏しく、監査人としての独立性の確保が困難である。森林組合においても上述のように一層の経営の透明性が求められる状況にあることから、現在の監査については見直す時期に来ている。

当会議としては、森林組合経営の透明化、健全化に向けて、今回合意に至った「具体的施策」ととどまらず、更なる情報開示の促進やガバナンスの強化等を求めていくことが必要であると考えており、特に、森林組合における監査については、第三者性及び独立性を確保する観点から、現在行われている森林組合連合会の監査ではなく、公認会計士監査の導入が必要と考える。今後も、関係省庁との合意を目指して、精力的に調査・審議を進める所存である。

【具体的施策】

(ア) 随意契約の見直し【平成 20 年中措置】

現在、都道府県等が実施する森林災害復旧事業、林業公社の実施する森林整備事業（造林関係）は、森林組合と随意契約を締結していることが多い。

意欲のある林業経営者や林業事業体においては、これらの事業の受注により、事業拡大が可能となるが、森林組合が随意契約を結んでいることが多いため、参入できない場合がある。

したがって、都道府県等が実施する森林災害復旧事業や林業公社の実施する森林整備事業(造林関係)に係る森林組合の随意契約については、直しを含め、必要な措置を講じるべきである。

(イ) 森林組合経営の透明化に向けたディスクロージャーの改善【平成 20 年中措置】

森林組合経営においては、事業の運営・管理においては、現状を正確にかつ迅速に組合員に公開していくなど、より一層の透明性を確保していく必要がある。

a ディスクロージャーにおけるインターネットの活用

説明書類については、銀行や協同組織金融機関の多くがインターネットを活用しホームページで公開しているところである。

しかしながら、森林組合は、小規模な組織が多数を占めることから、インターネットを活用した情報開示が進んでいない状況にある。

したがって、インターネットを活用した説明書類の掲載等について、自主的な開示の促進が必要である。

b 事業の詳細な情報の開示

森林組合は様々な事業を行っているため、各事業の財産・損益の状況を示した決算書類を作成している。

しかしながら、損益計算書については、部門別にこれを作成することとされたものの、森林組合本来の機能であるはずの「森林整備」に関しては、組合員、公社、機構、国有林ごとに事業内容の把握ができるよう区分されていない。また、受託林産に関しても、収支でしか記載されておらず、実際の事業量の把握が困難である。

さらに、貸借対照表は総合でしか作成しておらず、各事業の財産の状況が十分把握できない。このため、事業毎の資産運用効率、組合員の貢献度合が把握できない状況にある。

今後、森林組合は、組合員所有森林における施業の集約化を通じた間伐事業をその業務の柱とすることによって、事業の安定化と組合員への貢献度の向上を図っていくことが必要である。

したがって、森林組合経営の透明化の観点から、森林整備事業を中心に、員内、員外の利用別、受託林産の事業量、財務の状況などについて、組合員に対する一層の自主的な情報開示の促進に向け、必要な措置を講ずるべきで

ある。

(ウ) 森林組合のガバナンス（内部管理態勢）の強化【平成 20 年中措置】

森林組合においては、森林組合は組合員に奉仕するという本旨を徹底し、コンプライアンス態勢の強化や業務の効率性、財務報告の信頼性を確保するためにも、ガバナンスの強化に取り組むべきであり、コンプライアンス委員会の設置などその強化が早期に図られるよう必要な措置を講ずるべきである。

(エ) 森林組合の高度な施業の外注化【平成 20 年中検討・結論】

森林組合経営については、組合員である森林所有者の利益にとって、特に重要となる利用間伐の合意形成や森林施業プランナーの育成に取り組んでいるところである。

これについて、地域に密着した林業経営を行う経営者や林業事業者が存在する場合においては、森林組合を含め、それらが、適正な競争環境の下、生産性の向上や低コスト化に向けた努力を競い合うのであれば、施業を委託が可能な選択肢が増えることとなり、森林所有者にとってもメリットが享受できることとなる。

したがって、森林組合の施業、特に、今後の生産性の向上や低コスト化に向けた鍵となる高性能林業機械と低コスト作業路を組み合わせた高度な施業については、施業の生産性の向上や低コスト化を促すため、地域の実情に応じて、林業事業者への外注化を促進する方策を検討し、結論を得るべきである。

コ 木材利用の促進について

【問題意識】

我が国は、京都議定書において第 1 約束期間(2008 から 2012 年)に、1990 年と比較して温室効果ガスの総排出量を 6 %削減することを国際的に約束している。京都議定書では、森林による二酸化炭素の吸収量を温室効果ガスの削減目標の達成手段として算入できるものとされており、その対象となる森林は、下刈や間伐といった手入れがきちんに行われた森林であること等が基本的な条件となっている。しかしながら、我が国では、林業の採算性の低下等から、森林所有者の森林整備に対する意欲が減退し、間伐等が行われていない森林が増えており、現状のままでは確保できる吸収量の目標を達成することは難しいと見込まれているのみならず、下刈や間伐といった手入れが適切に行われなければ、森林の持つ生態

系の保全、災害の防備等の公益的機能にも支障をきたすことになる。このため、主伐材及び間伐材の利用を促進し、森林を育て、収穫し、利用するという森林の循環を実現させることが必要不可欠である。

【具体的施策】

（ア）適切に管理された森林から生産された原料の利用促進（間伐材等含む）【平成 20 年中措置】

「国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律」に基づく基本方針の判断基準における紙類の見直しに際しては、古紙の利用促進を維持しながら、WTO 政府調達協定との整合性に配慮しつつ、森林の有する多面的機能を維持し、森林資源を循環的・持続的に利用する観点から、適切に管理された森林から生産された原料を「環境に配慮された原料」とし、一定の割合を置き換え措置として導入すべきである。

水産業分野

【問題意識】

我が国の水産業は、海洋環境の悪化や水産資源の減少、水産物の産地価格の低迷、資源状態の悪化と乱獲（過剰漁獲）のくり返しなどにより、その産業構造のぜい弱化が止まらず、生産、加工、流通、販売、消費などの指標から見て悪循環（負のスパイラル）に陥っているのが現状である。

漁業生産量は1,282万トン（昭和59年）から567万トン（平成18年）に、生産金額は2.98兆円（昭和57年）から1.60兆円（平成17年）に半減し、漁業が占める全産業の国内生産額シェアはピーク時の0.6%から0.2%となり、漁業は今や極めて小さな産業となっている。

漁業就業者数の減少も著しく、終戦直後は100万人以上いた漁業者が、平成18年には21万人となっている。しかも3分の1以上が65歳以上の高齢者となっており、担い手、後継者の問題も極めて深刻な状態となっている。

また、漁業の生産手段である漁船の建造許可（農林水産大臣）隻数も、制度改正があり単純比較はできないものの、ピーク時の1,521隻（昭和38年）から、26隻（平成17年）にまで減少し、漁船関係業界は崩壊状態に近い。

食用魚介類の自給率は、113%（昭和39年）から59%（平成18年）とほぼ半減し、水産物供給の多くを輸入に依存している。その反面、世界的な水産物の需要の増大による我が国の輸入水産物の「買い負け」が顕在化し、食料安全保障の確保を図る上でも懸念される。

我が国は平成8年に「海の憲法」と言われる国連海洋法条約を批准し、同年7月20日に同条約は我が国に効力を生じることとなった。この条約は、自国の排他的経済水域における海洋生物資源について、入手可能な最良の科学的根拠を考慮し、漁獲可能性を決定するなどの保存及び管理のための措置を沿岸国に義務づけている。

このため、我が国においては、同条約の的確な実施を確保するため、「海洋生物資源の保存及び管理に関する法律（平成8年法律第77号）」（以下「資源管理法」という。）を制定し、従来から実施している漁業の許可、操業に関する諸規制等とともに、水産資源の維持または回復を目的として、科学的根拠に基づく資源管理施策を展開することとなった。

しかしながら、この10年間、大半の資源管理対象魚種において、科学的根拠に基づき決定されたABC（生物学的許容漁獲量）を超過してTAC（漁獲可能性）が設定されて続けており、TACの厳守に向けた取組も充分でない状態が続いている。

さらに、戦後60年の環境変化の中で、旧態化した水産業関連法制度の問題がある。

我が国の漁業管理制度の基本となっているのは、戦後に制定された漁業法（昭和 24 年）及び水産業協同組合法（昭和 23 年）などであり、これらは漁業の民主化などを目的とし、漁業調整の運用により漁業の発展を図るものである。しかしながら、今や漁業の民主化の目的は達成され、調整や慣習による資源管理は機能しなくなっており、これらの法律は、参入促進による漁業の活性化や科学的根拠による資源管理にとって阻害要因となっていると考えられる。また、平成 13 年に制定された水産基本法は、基本理念に基づく水産施策の努力目標が掲げられており、漁業を行うための権利や義務などが定められているものではない。

これらの直面する水産業の危機的状況を脱するためには、抜本的な構造改革や規制緩和などを、グローバル化、生産性、労働市場などの改革も視野に入れ、スピード感を持って一刻も早く実施することが急務であると考ええる。

ア 資源管理の在り方の見直しについて

【問題意識】

資源管理型漁業や漁業生産基盤の整備など各種施策の推進及び平成 13 年に制定された水産基本法による水産基本計画などの実施にもかかわらず、わが国の漁業生産構造は脆弱化が止まらず、また、水産資源の状態はさらに悪化が進み、我が国の漁業は危機的状況にある。

そのため、現行の漁業関連法制度を抜本的に見直し、科学的根拠を尊重する水産資源の持続的な利用の原則を確立する水産行政に転換するとともに、資源管理の方策の改革を進める必要がある。

既にこうした改革を実施したノルウエーや米国などでは、にしんやたら類などの悪化した水産資源の回復が見られ、水産業が衰退産業から成長産業へと転換した事例がある。

我が国においても諸外国の好事例を参考に改革を推し進めなければ、我が国漁業の再生・自立が成し得ないと考ええる。

【具体的施策】

（ア）生物学的に計算される漁獲許容水準に基づく T A C（漁獲可能量）設定の厳正化、決定プロセスの透明化【平成 20 年中措置】

我が国では、平成 8 年に国連海洋法条約が発効し、排他的経済水域における海洋生物資源について漁獲可能量を決定するなどの保存及び管理のための措

置が義務づけられた。

このため、「資源管理法」を制定し、従来より実施している漁業の許可、操業に関する諸規制等とともに、水産資源の最大持続生産量を実現すべく、その資源の維持または回復を目的として、入手可能な最良の科学的根拠に基づき対象魚種ごとの生物学的に計算される漁獲許容水準を基礎とし、漁業の経営その他の事情を勘案して、そのTAC数量を決定している。

生物学的に計算される漁獲許容水準の算定には、ある程度の不確実性が伴うものの、その科学的な設定プロセスは明らかにされている。その反面、TAC数量の決定プロセスは、漁業経営の事情等を勘案しつつ水産政策審議会の意見を聴いて定められており、漁業経営への勘案や漁場形成の変動に対応するために、調整枠の設定が行われているにもかかわらず、採捕量が生物学的に計算される漁獲許容水準を上回る状況も生じている。

したがって、科学的根拠の尊重による資源管理を徹底し、水産資源の維持、回復を図るため、TAC設定が生物学的に計算される漁獲許容水準を可能な限り超えることがないように、TAC設定の厳正化を図るべきである。

併せて、TAC設定の数量的根拠を公表し、TAC数量の決定プロセスの一層の透明化を図るべきである。

(イ) TAC (漁獲可能量) 設定魚種の拡大【平成 20 年中措置】

現在、国が資源評価を行っている52魚種のうち、ABC(生物学的許容漁獲量)を算定している魚種数は38魚種である。一方、ABCを算定している魚種のうち、TACを設定している魚種は、マサバ、ゴマサバという生物学的には分けて資源管理すべき魚種をサバ類としていることから、マイワシ、マアジ、サバ類、サンマ、スケトウダラ、ズワイガニ、スルメイカの7種類に過ぎない。

TAC対象となる魚種の基準として、採捕量が多く、経済的価値が高い魚種、資源状況が極めて悪く、緊急に保存・管理を行うべき魚種、我が国周辺で外国漁船により採捕が行われている魚種とされており、これら基準のいずれかに該当する魚種で、ABCが算定されている魚種のうち、資源の将来予測の十分な精度等を有しているものはTAC対象魚種となることが可能である。また、先に水産庁から発表された資源評価の結果からは、多くの水産資源の状況が悪化し続けている状況にある。

したがって、水産資源の持続的な利用を実現するため、TAC設定がなされていない31魚種やそれ以外の魚種も含めて、資源が悪化している魚種など魚種による適性等を見つつ、TAC対象魚種の拡大の検討を行うべきである。

併せて、平成20年中に検討状況の中間報告を公表すべきである。

(ウ) T A C (漁獲可能量) の厳守に向けた合理的操業モデルの樹立【平成 20 年中措置】

平成 18 年度漁期におけるサバ類の漁獲において、大臣管理である大中型まき網漁業による 6 万トン以上の配分枠超過がなされた。水産庁は、当該漁業の T A C 管理団体に対して 3 月上旬に当該漁業の操業自粛を求めたが、こうした事例は、現行の T A C 数量に合わせた適切な利用について、漁業者が未だ対応できていない状況を示しており、今後の科学的根拠の尊重による資源管理の徹底のためにも対応が必要となっている。

したがって、漁業者が毎年の各魚種の T A C 数量に対応し、これを有効に活用するための合理的操業モデルを作成し、提示することで、特定の魚種の T A C を超過するような操業から、T A C をうまく利用できる漁業形態に誘導を図るべきである。

(エ) I Q (個別漁獲割当) 制度の導入対象魚種の拡大及び I T Q (譲渡可能個別漁獲割当) 制度の検討【平成 20 年中措置】

T A C 設定における漁業の管理方式には、オリンピック方式、個別漁獲割当 (I Q) 方式、譲渡可能 I Q (I T Q) 方式に大きくは分けられる。我が国の現行の資源管理制度としては、T A C を設定して、その管理方式としてオリンピック方式を基本として漁業管理を行っている。

オリンピック方式による漁業管理では、漁業者間の漁獲競争を激化させる傾向が強くなるというデメリットが指摘されている。

このようなデメリットを緩和するための方策として、多くの漁業国が採用してきている I Q 方式または I T Q 方式を導入することが考えられる。

これらの方式は、漁獲のシェアが確保されているので、過剰な漁獲増大に歯止めをかけ、コスト削減の意欲を引き出す効果など、オリンピック方式のデメリットを緩和するのに効果を持つとされている。さらに、小型魚漁獲にも一定の制限効果があり、計画的な漁業生産や経済的な漁獲方法などが選択できるメリットがあるとされている。

一方で、経営体の寡占化が進む、沿岸地域社会への影響、監視・取締りコストが高いなどがデメリットとして指摘されているが、この方式を採用している漁業国では、寡占率の制限、地域社会や協同組合への漁獲割当の配分、ランダムな市場検査、違反の厳罰化などの方策を実施することにより、指摘されるデメリットの解消に努めている。

現在、I Q 方式については、我が国において、ミナミマグロ、日本海ベニズ

ワイガニで実施されているが、今後、これら以外の魚種についても、資源管理法に基づくものを含め、I Q方式の導入を検討し、一定の結論を得るべきである。

併せて、I T Q方式についても、そのメリット・デメリットや諸外国における導入事例、導入する場合の条件等について調査、研究、分析を行い、平成20年中に中間報告を行うべきである。

イ 参入規制の緩和による新規創業の拡大について

【問題意識】

漁業就業者数は、戦後109万人であったのが現在21万人と20%にまで落ち込んでおり、現在もその減少に歯止めが掛からない状況にある。また、高齢化も著しく進んでおり後継者不足に直面しているが、このまま減少が続くと、離島などの漁村においては部落が消滅することも起こり得る可能性がある。

このような状況を解消するためには、新規参入が不可欠である。新規参入の促進が水産業の活性化の最も有効な策であると言っても過言ではない。

しかしながら、漁業権の免許に優先順位があり、既存の漁業者や漁協を優先するなどの参入制限を設け、漁業経営に意欲のある者の参入を阻害している状況にある。また、資本力のある大企業が漁業権を得るためにやむを得ず、子会社を作り漁協の組合員となって漁業権を得ている事例があるが、これは、漁協が中小零細な漁民の経済的社会的地位の向上等を図るための活動を行う協同組織であることからすると、協同組織の原則に反した運用がなされている状況にある。今後は、個人・法人、そして経験などを問わず、参入意欲のある者が誰でも、企業であればその規模に関係なく、一定のルールの下で対等に参入できる環境を早急に整備する必要がある。

【具体的施策】

(ア) 漁業権漁業における優先順位に関する実態調査の実施

現在、定置漁業を行うための定置漁業権、養殖業を行うための区画漁業権及び特定区画漁業権が必要であり、これらの免許の優先順位は大きく分けて、漁業者・漁協等、漁業生産組合等、普通の個人・法人、となっている。

しかしながら、実際の個人・法人の免許の保有割合は、定置漁業権においては約80%、区画漁業権においては約70%となっている。

ただし、特定区画漁業権の個人・法人の免許の保有割合はわずか約 1%に止まっている。他方で漁協が保有割合の 98%を占め、実態として漁協が漁業権の管理団体となっている。

したがって、定置漁業権及び特定区画漁業権については、平成 20 年 9 月から平成 21 年 4 月にかけて行われる都道府県知事による免許の切替に併せて、優先順位がどのように機能したのかに関する実態調査を実施すべきである。【平成 20 年度調査開始】

さらに、その実態調査について、平成 21 年度に実態調査結果を公表すべきである。【平成 21 年度第一四半期中措置】

(イ) 漁業権の免許設定プロセスの運用状況の改善【平成 20 年中措置】

現在の漁業権の免許設定までのプロセスは、漁業関係者の要望及び漁場条件の調査、漁場計画（案）の作成、海区漁業調整委員会への諮問、公聴会の開催、海区漁業調整委員会の答申、漁場計画の公示、という免許の内容等の事前決定を経て、免許手続が行われている。

このプロセスでは、既存の漁民のみならず新規に漁業を営もうとする者を含め要望を調査し、漁場計画（案）が作成されてきているが、今後とも、適正かつ合理的な漁場計画（案）となるよう、新規参入者を含む漁業関係者の要望の調査をより徹底して行うべきである。

(ウ) 漁業調整委員会における審議の厳格性の確保【平成 20 年中措置】

海区漁業委員会は、原則として 15 人の委員によって構成され、うち 9 人は選挙選出の漁民委員、6 名は都道府県知事の選任による学識経験委員及び公益代表委員となっている。

また、漁業権の免許の内容等の事前決定後の免許手続においては、海区漁業調整委員会が適格性の審査などを行うこととなっている。

今後、平成 20 年 9 月から平成 21 年 4 月にかけて、特定区画漁業権等について、都道府県知事による免許の切替が行われることとなっているが、この免許の切替に当たっては、厳格な審査が行われるよう必要な措置を講じるべきである。

(エ) 漁業権の行使状況のオープン化【平成 20 年中措置】

定置漁業、養殖業の漁業権の免許を受けた者の行使状況については、漁業権の免許権限を有する各都道府県等の免許漁業原簿に登録され、その免許が相続された場合や休業による漁業権の取消があった場合は、その都度、免許漁業原

簿が修正・登録されている。よって、免許漁業原簿の謄本等を交付・閲覧請求すれば、行使状況を把握できる状況にあるが、いつでもどこでも把握できるという状況にはなく、利便性が欠ける面がある。

また、養殖業に関して、免許を受けた漁協等が組合員に当該漁業権の内容たる漁業を営ませている場合（特定区画漁業権）には、当該漁協等の組合員による行使の実態までを情報開示する制度はない。

したがって、新規参入や効率的な生産体制への移行を促進するため、養殖業について、誰でもアクセスが可能な利用に関するデータベースを構築し、漁業権の行使状況のオープン化を図るべきである。

さらに、定置漁業についても、インターネット等を活用したオープン化を図るべきである。

（オ）漁船漁業における許可隻数の決定プロセスの透明性の確保【平成 20 年中措置】

漁船漁業における許可隻数の決定は、水産動植物の繁殖保護又は漁業調整その他公益に支障を及ぼさない範囲内において、大臣許可漁業については水産政策審議会の意見を聴取し許可総隻数を公示、知事許可漁業については海区漁業調整委員会の意見を聴取し許可の最大限度隻数を公示している。

しかしながら、現在の水産政策審議会及び海区漁業調整委員会の委員構成は、既存の漁民委員が多数を占めており、その意見を聴取するだけでは、許可隻数について、新規に漁業を営もうとする者の意見が直接反映されない。

したがって、大臣許可漁業及び知事許可漁業ともに、新規参入希望者を含めたより多くの関係者の意見を聴取した上で許可隻数を決定すべきである。

併せて、関係者の意見を聴取した場合には、議事録を作成・公開することとし、決定プロセスの透明性を確保すべきである。

（カ）許可船舶の使用権の行使状況のオープン化【平成 20 年中措置】

漁船漁業における許可船舶の使用権を移転する場合、大臣許可漁業については、許可を受けた者から取得する方法（許可の承継）許可を受けた法人と合併する方法（法人の合併）追加公示により許可隻数が増隻されて取得する方法があり、知事許可漁業についても、大臣許可漁業に準じて都道府県漁業調整規則において規定されている。

このような使用権の移転ニーズについては、ブローカーなどを通じて、既存の漁船漁業者間では情報交換がなされるものの、新規に参入しようとする者においては、許可隻数が増隻された場合には議事録等の公開により、その情報を

得ることは可能であるが、それ以外に使用権の移転ニーズを把握する手段はない。

このような情報収集は、可能な限り経営者自らが努力して行うべきことであるが、現在どの地域でどの主体が許可船舶の使用権を行使しているかについては把握できるようにすべきである。

したがって、新規参入や効率的な生産体制への移行を促進するため、個人情報保護に配慮しながら、大臣許可漁業、知事許可漁業について、インターネット等を活用した許可船舶の使用権の行使状況のオープン化を図るべきである。

(キ) 自営創業に対する支援の拡充

漁業就業者の減少・高齢化の進行に対応して、漁業外からも含め新規就業を促進して将来の漁業生産を担う若い意欲的な人材を確保する必要がある。

したがって、個人・法人、そして経験などを問わず、参入意欲のある者が誰でも、企業であればその規模に関係なく、一定のルールの下で、対等に参入できる環境を早急に整備する必要がある、そのための支援の拡充を図る必要がある。

a 自営創業に向けた情報提供・支援事業の充実【平成 20 年中措置】

漁業経営に意欲のある者や企業、異業種からの参入しようとする企業においては、他産業で求められる顧客の開拓に要する営業力や情報収集力は有していても、資源管理に関する情報、船舶など設備や技術に関する情報やノウハウ、市場に関する情報など漁業特有の情報は不足している状況にある。

したがって、自営創業に向けた情報提供や自営創業が増加するような支援事業を行うことにより、新たな可能性を秘めた自由な漁業経営が活性化するように、情報提供及び支援事業の充実化を図るべきである。

b 自営創業に向けた融資制度の周知【平成 20 年中措置】

現在、新規就業者の増加に向け、沿岸漁業改善資金制度において、青年漁業者等が漁業経営を開始するのに必要な資金の無利子融資を都道府県が行っている。また、漁協系統資金である漁業近代化資金においては、漁業者を対象に漁船などの設備資金の貸付を行っている。

しかしながら、これら融資制度は、漁業従事経験のない新規参入者に対する支援融資が可能であるが、必ずしも制度に対する利用者の理解が十分ではない。

このため、融資制度について、関係機関を通じて利用者への周知を一層促

進するべきである。

ウ 漁業金融の円滑化について

【問題意識】

漁業経営は、経営として利益を追求することと、資源管理のために収入の基となる漁獲をコントロールするといった、相反する経営課題を同時に求められる経営であるとともに、主に漁船を担保にするなど特有のリスクが存在しており、そのリスク評価が困難と言われている。漁業金融の円滑化は、能力と意欲のある経営者にとっての重要な課題であり、更なる支援策を講じていく必要がある。

【具体的施策】

(ア) 知的財産や漁業動産を担保とした新たな資金調達手法の検討【平成 20 年中措置】

漁業金融の円滑化に向けては、養殖業などで期待される漁業特有の知的財産・動産及び新たなビジネスモデルの活用も今後重要になると考えられる。

他産業においては、知的財産や動産を担保とした新たな融資手法の普及に向け、独特のリスクを有する担保や債権について、評価方法や管理方法の検討が官民一体となって検討されている状況にある。

したがって、漁業金融の円滑化に向け、新たな資金調達方法、担保評価方法、債権管理方法等の検討を開始するべきである。

併せて、平成 20 年中に検討内容等を公表すべきである。

(イ) 中小漁業融資保証保険制度の対象金融機関の拡大【平成 20 年中措置】

中小漁業融資保証保険制度においては、対象金融機関に銀行・信用金庫を認めており、銀行等民間金融機関の利用者にも配慮した仕組みとなっているものの、地域金融機関等における漁業分野へのさらなる参入促進に向けた必要な見直しを行うべきである。

a 対象金融機関の拡大

現在、中小漁業融資保証保険制度においては、漁協以外にも銀行、信用金庫等が対象金融機関となっているが、信用組合は対象金融機関となっていない。これを改め、信用組合も中小漁業融資保証保険制度の利用対象金融機関

とする方向で見直すべきである。

b 漁協以外の民間金融機関に対する中小漁業融資保証保険制度の周知

地域金融機関等においては、漁業分野への参入意欲はあるものの、依然としてノウハウが不足していることもあり、漁協以外の民間金融機関の中小漁業融資保証保険制度の利用が進んでいない状況にある。

これは、中小漁業融資保証保険制度の情報提供不足や、中小漁業融資保証保険制度が漁協系統機関専用の信用保証保険制度であるという誤解によることも少なくないものと考えられる。

したがって、中小漁業融資保証保険制度について、漁協以外の民間金融機関に周知徹底を図るべく、情報提供等を積極化すべきである。

エ 漁協経営の透明化、健全化について

【問題意識】

漁業の産業力を強化するためには、漁業経営者の経営努力はもちろんのこと、関連流通の合理化・効率化も不可欠である。これを促すためには、関連流通において大きな地位を占めている漁協において、真に漁業経営者から選択される組織となるように経済事業をはじめとして改革を進めることが必要である。

漁協の経営内容を見ると、収支は全体として黒字となっているが、その内訳は、信用事業、購買事業等の本業による収益は多くの漁協で赤字となっており、これを事業外収入で賄い、全体として黒字にしているのが漁協の経営実態である。しかも、赤字補填の収益源である事業外収入は、受取利息、出資配当金の受入額、その他の項目である。受取利息や出資配当金の受入額では赤字補填は賄うことは困難であると考えられるが、その実態について明確な情報は開示されていない。一般企業において、本業による赤字が恒常化している場合、事業構造に問題があり、その多くが手元現金の減少に併せて破産へ向かうこととなる。つまり、事業を継続すること自体に問題があり、継続する限り資産を侵食し続けている状態にある。現在の漁協の経営状態は、事業を継続するだけ資産を侵食していると言っても過言ではない。

また、漁協経営については、漁業経営者より、漁協が組合員の資材や燃油の購入について圧力を行使しているとの指摘がある。このような行為により、公正な競争が阻害される場合には、独占禁止法上問題となるおそれがあり、かかる状況を放置すれば、今後求められる漁業の活性化、漁業経営者の育成に対しても悪影

響を与えることとなると考えられる。

漁協が真に組合員に選択される漁協となるためには、これら状況を改善し、その事業の運営・管理においてより一層の透明性を確保しなければならないのは当然であり、また、各事業の現状を正確に把握し、経済事業をはじめとする改革を促進するための措置を講じることは喫緊の課題である。特に、漁協が信用事業を行っていることからすれば決算書類は一部の利害関係者のためのものではなく、組合員が理解できれば足りるものではない。漁協を取り巻く多数の利害関係者に対し明瞭に表示されることが必要であり、ペイオフなど自己責任が要求される環境下では他の業種、特に銀行等の金融機関との比較可能性に一層配慮する必要がある。

さらに、漁協の会計監査は全漁連が行っている（信用事業を行う貯金等合計額200億円以上の漁協及び連合会）が、漁協の系統機関である全漁連の監査は第三者性に乏しく、監査人としての独立性の確保が困難であると考えられる。一定の要件を満たす事業会社、金融機関については、会計の専門家である公認会計士又は監査法人の監査を受けており、金融市場においては粉飾会計事件の多発を理由に会計監査の強化が求められている中、漁協においても上述のように一層の経営の透明性が求められる状況にあることから、現在の監査については見直す時期に来ている。

当会議としては、漁協経営の透明化、健全化に向けて、今回合意に至った「具体的施策」ととどまらず、更なる情報開示の促進やガバナンスの強化等を求めていくことが必要とされており、特に、漁協における監査については、第三者性及び独立性を確保する観点から、現在行われている全漁連の監査ではなく、公認会計士監査の導入が必要と考える。今後も、関係省庁との合意を目指して、精力的に調査・審議を進める所存である。

【具体的施策】

（ア）組合員資格の検証、資格審査の厳格化【平成20年中措置】

漁協は正組合員が20人未満になると解散することとなっている。また、正組合員資格は、組合の地区内に住所を有し、かつ、漁業を営み又はこれに従事する日数が一年を通じて90日から120日までの間で定款で定める日数を超える漁民、とされている。しかしながら、組合員の中には従事日数を満たしていない者がみられ、本来であれば解散すべき漁協が存続しているとの指摘がある。

したがって、改めて全ての漁協について組合員資格の検証を行うべきである。

(イ) 漁協の解散時における漁業者の操業の確保【平成 20 年中措置】

漁業法（昭和 24 年法律第 267 号）第 26 条において、漁業権は相続又は法人の合併もしくは分割による場合を除き、移転の目的となることができないとされている。

しかしながら、漁協の解散時においては、他の漁協の組合員となることを選択する者もいれば、漁協に属さず、自営による漁業の継続を希望する者もいる可能性が考えられる。

したがって、自営による漁業経営の選択肢を排除することのないよう、必要な措置を講じるべきである。

(ウ) 漁協経営の透明化に向けたディスクロージャーの改善【平成 20 年中措置】

深刻な経営内容の改善に向けては、漁協経営の透明化は喫緊の課題であり、事業の運営・管理においては、現状を正確にかつ迅速に組合員に公開していくなど、より一層の透明性を確保しなければならない。

a 業務及び財産に関する説明書類の様式の作成・周知

水産業協同組合法（昭和 23 年法律第 242 号）第 58 条の 3 において、信用事業又は共済事業を行う組合は、事業年度毎に業務及び財産の状況に関する説明書類（以下「説明書類」という。）を作成し、当該組合の事務所に備え置き、公衆の縦覧に供しなければならないとされている。

しかし、説明書類に記載すべき事項は、漁業協同組合の信用事業に関する命令第 48 条において規定されているが、具体的な様式は定められていない。

したがって、他の金融機関におけるディスクロージャーの状況を参考としつつ、一層の比較可能性を高めるよう説明書類の雛形を作成し、周知するなど、所要の措置を講ずるべきである。

b ディスクロージャーにおけるインターネット等の活用

説明書類については、銀行や協同組織金融機関の多くがインターネットを活用しホームページで公開しているところである。

しかしながら、漁協は、小規模な組織が多数を占めることから、インターネットを活用した情報開示が進んでいない状況にあることから、組合員、貯金者等に対する情報開示を迅速に行うためにも、他の金融機関におけるホームページ上での説明書類の公開状況を参考としつつ、ホームページへの説明書類の掲載等について、組合員、貯金者等の利便性に応じた公開方法で自主的な開示が促進されるよう、必要な措置を講ずるべきである。

c 組合員等に対する情報開示の拡大

現在、信用事業又は共済事業を行う組合については、事業部門別損益計算書の総会報告や説明書類の縦覧が義務付けられているが、事業部門別損益計算書や行政庁への報告書類として作成されているキャッシュ・フロー計算書は説明書類に含まれておらず一般に開示されていない。

したがって、事業部門別損益計算書やキャッシュ・フロー計算書の一般への開示について、自主的な情報開示が促進されるよう必要な措置を講ずるべきである。

d 事業部門別の詳細な情報の開示

漁協は様々な事業を行っているため、貸借対照表・損益計算書は事業区分を行い、各事業の財産・損益の状況を示しているが、漁協経営の透明化、貯金者・共済契約者保護などの観点から、部門別の資産の情報、部門別収益の詳細をより把握できるよう、自主的な情報開示の促進に向け、必要な措置を講ずるべきである。

(エ) 漁協の経営改革の推進【平成 20 年中措置】

現在の漁協の経営内容を見る限り、経営改善が必要であることは言うまでもない。また、単体の経営改善を断念し、合併による経営改善を目指したとしても、経営内容が健全な漁協が経営内容に問題のある漁協を吸収するとは限らず、合併の結果、更なる経営内容の悪化が進むことも考えられ、実際にそのような漁協合併が行われた事例も指摘されている。

したがって、経営改革が必要とされる漁協については、一定の期限を区切り数値目標等を漁協側に設定させるとともに、その成果を所管行政庁が責任を持ってフォローアップするべきである。

(オ) 漁協のガバナンス（内部管理態勢）の強化【平成 20 年中措置】

漁協においては、漁協は組合員に奉仕するという本旨を徹底し、コンプライアンス態勢の強化や業務の効率性、財務報告の信頼性を確保するためにも、ガバナンスの強化に取り組むべきであり、コンプライアンス委員会の設置などその強化が早期に図られるよう必要な措置を講ずるべきである。

(2) 地域振興分野

【問題意識】

地域における経済活動が低迷し、活力を失いつつある地方において地域活性化を図るためには、地方公共団体が創意工夫し、各地の特性に応じて民間の力を最大限に引き出すことが重要である。

地方においては、中心市街地における居住人口・小売販売額の減少、店舗・病院等の施設の郊外化等により、都市機能の衰退や市街地の空洞化、地域産業の弱体化が進行している。地域の活力を確保するためには、中心市街地における生活機能、商業機能等の再生による活性化、中小企業の再生、企業立地の促進、地域イノベーションの強化を図る必要がある。また、人口減少や高齢化によるコミュニティ機能の崩壊、地域公共交通、医療、学校等の生活機能の利用利便の低下がおきており、持続可能な地域づくりを行うためには、多様な主体の協働による地域コミュニティ機能の再生、公共交通、教育、医療などの利用機会の確保、地域の産業、観光の活性化を図る必要がある。

これらの取組を行う上で、制度的障害があれば取り除き、必要不可欠な支援を早期かつ効果的に実施することが重要であり、国としてもそれを支援していく方針を打ち出している。当会議においても地域振興分野を重点課題と位置付け、地域の現場の具体的な要望・ニーズの把握を積極的に行い、地域の実情に応じた創意工夫が十分発揮できる基盤整備に向けて取組を強化していく方針である。

以上の問題意識に基づき、地方公共団体の保有する資産の有効活用、国庫補助金を受けて整備された施設の財産処分、企業立地の促進、地域の特性を活かした酒類の製造販売に係る自由度の向上、という4つの観点から個々の規制を取り上げて、個別具体的に規制の在り方について検討を進めた。

地方公共団体の保有する資産の有効活用

ア 地方公共団体におけるリースバック方式の活用の促進

【問題意識】

簡素で効率的な政府を実現し、債務の増大を圧縮する観点から、地方も国と同様に資産・債務改革に一層積極的に取り組むことが必要である。地方財政の健全化が課題となる中、地方公共団体は債務圧縮や財源確保を図るため、未利用財産

の売却促進等に取り組んでいる。

当会議では、地方公共団体が保有する行政財産たる庁舎等を第三者に売却した上で、地方公共団体が改めて賃貸借契約を締結し、賃借人たる地位において庁舎等の使用を継続するいわゆるリースバックは、地方公共団体の資産・債務改革の促進のための有効な選択肢の1つであるものとする。

しかしながら、地方公共団体が保有する行政財産については、行政財産の売却等が禁止されており、売却等を行うためには用途廃止の上普通財産に転換する必要があるが、行政機能を維持したまま普通財産とすることは認められていない。このため、現行制度下でも一定の要件の下にリースバック方式の活用が可能であるにも関わらず、これが認められないと誤解している地方公共団体もあり、地方公共団体の財務改善、資金調達等の可能性の芽を摘んでいるおそれがある。

したがって、地方公共団体におけるリースバック方式の活用を促進する観点から、以下の具体的施策を講ずるべきである。

【具体的施策】

地方公共団体が保有する行政財産たる庁舎の用途廃止を行い普通財産に転換した上で第三者に売却し、当該第三者との間で地方公共団体が改めて賃貸借契約を締結して、賃借人たる地位において庁舎等の使用を継続するという形態で、リースバック方式を活用することは可能である場合がある旨を助言すべきである。

【平成 19 年度措置】

国庫補助金を受けて整備された施設の財産処分について

ア 国庫補助金を受けて整備された保育所の財産処分手続きの周知

【問題意識】

少子高齢化の進展、人口減少、市町村合併などの社会情勢が大きく変化しつつある中、地方部においては子どもの減少などにより有効活用されていない保育所が存在しており、これら保育所を他の施設に転用等することで有効活用しようとするニーズが存在している。

国庫補助金を受けて整備された保育所を他の施設に転用等して有効活用しようとする場合、一定の場合に補助金返還等が義務付けられているため、廃園になった保育所を他の施設に転用して有効活用しようとしても、これら規制により転用

を断念したケースもある。

当会議としては、補助目的を達成するという観点から、転用、譲渡、貸与等に一定の制限が存在することは理解するが、廃園等により保育所として有効活用されていない施設を、他の施設に転用等することで有効活用することは望ましいことであり、財産処分手続きが地方公共団体に広く浸透していないことから、そのような有効活用が進んでいない状態にあるのは問題であるものとする。

したがって、子どもの減少などにより有効活用されていない保育所については、施設の有効活用の観点から、以下の具体的施策を講ずるべきである。

【具体的施策】

(ア) 保育所の財産処分手続きに関するマニュアルの策定等【平成 19 年度措置】

地方公共団体の事務の効率化を図る観点から、保育所の財産処分手続きに関するマニュアル等を策定した上で、地方公共団体への配布等を行い、保育所の財産処分手続きを周知すべきである。

イ 農林水産省の補助を受けて整備された施設の財産処分における特例措置の拡大

【問題意識】

農林水産省においては、社会経済情勢の変化等により、当初の目的に従った利用が困難となっている補助施設については、地域経済の活性化等を促進し、地域再生を一層推進することを目的として、「補助事業等により取得し、又は効用の増加した財産の処分等の取扱いの特例について（平成 16 年 9 月 7 日 16 経第 702 号）」（以下「財産処分等に関する通知」という）を発出し、補助対象施設の目的外使用における補助金返還の柔軟化等の運用方法の改善を図ってきたところである。

しかしながら、財産処分等に関する通知が発出された後も、少子高齢化の進展、人口減少、市町村合併など社会情勢の変化は続いており、地方公共団体においては、当初の目的に従った利用が困難となっている補助施設が増加している状況にある。

したがって、補助施設の有効活用を図ることで、地域経済の活性化等を促進し、地域再生を一層推進するという観点から、以下の具体的施策を講ずるべきである。

【具体的施策】

(ア) 特例措置の適用対象となる補助事業拡大に関する地方公共団体の要望の調査

【平成 19 年度措置】

農林水産省の補助を受けて整備された施設の財産処分について、国庫補助金返還の特例措置の適用対象となる補助事業の拡大について、地方公共団体の要望調査を実施すべきである。

(イ) 特例措置の適用対象となる補助事業の拡大等の運用の改善【平成 20 年度検討】

地方公共団体の要望調査の結果を踏まえ、適用対象となる補助事業の拡大及び農林水産業以外の施設として無償譲渡する際の国庫補助金の返還の取扱いに関し、必要な運用の改善について検討すべきである。

ウ 国庫補助金を受けて整備された一般廃棄物焼却施設の財産処分における運用の改善等

【問題意識】

国庫補助金を受けて整備された一般廃棄物焼却施設の財産処分については、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律(昭和 30 年法律第 179 号)の原則に基づき、一定の場合に補助金返還が義務付けられている。一般廃棄物焼却施設を取り壊す場合、補助金返還の有無の判断に際し、まず補助目的を達成したか否かについて判断することとされており、具体的には、対象施設の設備ごとの建設費と定められた耐用年数から算出して求められた加重平均耐用年数(おおむね 10 年強)を経過年数が上回れば補助目的達成とみなし、加重平均耐用年数を経過年数が下回れば補助目的未達成とする運用がなされている。

このような中で、市町村合併、一般廃棄物処理技術の向上などの社会情勢の変化に伴い、地方公共団体においては一般廃棄物焼却施設の財産処分に対するニーズが存在している。

しかしながら、財産処分に当たり、施設解体費用を負担した上で、更に補助金返還を要するケースにおいて、財政面の不安から財産処分を躊躇する地方公共団体が存在する。また、現行制度の運用についてマニュアル等が整備されていないことから、補助金返還の要否に関する判断基準等が不分明であり、地方公共団体においては、一般廃棄物焼却施設の財産処分に伴う補助金返還の要否等に関し判断に迷う状況が生じている。

したがって、地域の生活環境の向上及び地方公共団体の負担軽減という観点から、以下の具体的施策を講ずるべきである。

【具体的施策】

（ア）市町村合併に伴う特例措置の導入【平成 19 年度措置】

市町村合併に伴い、耐用年数に達する前に施設を廃止した場合における国庫補助金相当額に係る返還額の算定については、その使用年数が加重平均耐用年数を超えない施設についても、加重平均耐用年数を超えた施設と同様の取扱い（以下「市町村合併に伴う特例」という）ができるようにすべきである。

（イ）制度の運用に関するマニュアル等の策定【平成 19 年度措置】

地方公共団体における事務負担の軽減を図る観点から、市町村合併に伴う特例の措置状況を含めた、現行制度の運用についてマニュアル等を策定すべきである。

企業立地の促進

ア 工場立地法の見直し

【問題意識】

工場立地法（昭和 34 年法律第 24 号）による工場の敷地、緑地及び環境施設に関する規制は、工業地帯を中心として公害問題が深刻化し、工場立地に係る周辺住民の不安が増大していた状況の中で、工場と周辺的生活環境との調和を保つための措置として、昭和 48 年に導入された。

爾後 30 年以上が経過した今日において、大気汚染防止法（昭和 43 年法律第 97 号）の順次の改正等により環境規制法体系が整備されるとともに公害防止技術が進展し、公害問題は著しい改善を見せている。また、グローバルサプライチェーン構築等の観点から、最適生産最適立地を求めて企業が国を選ぶ時代が到来している。さらに地域経済の活性化を図る観点から、地方公共団体からも生産施設面積や緑地面積規制の緩和等工場立地法の見直しについて、構造改革特区提案等が提出されており、工場立地にかかわる規制については、現行制度の枠組みの中での改善に止まらず、規制の撤廃を含めた抜本的な検討が必要である。

他方、グローバルな企業間競争は時間との戦いでもあり、現行制度の枠組みの

中でも改善しうる点は、スピード感をもって措置する必要がある。こうした問題意識のもと、以下に掲げる具体的施策の着実な実施に向けて取り組むべきである。

なお、「今後の工場立地法のあり方について」(平成16年1月産業構造審議会地域経済産業分科会工場立地法検討小委員会)では、近年の各種環境規制体系の整備や公害防止技術の進展等を踏まえて、将来的には生産施設面積規制を根本的に見直して廃止することも含めて抜本的な検討が必要であるとの指摘がなされているところである。

さらに、同委員会では平成18年3月以降、工場立地法の在り方について審議が行われ、生産施設面積規制については、環境規制体系の整備や技術の進展による公害防止効果等を慎重に見極めた上で、撤廃することが適当である、緑地や環境施設に関する規制の必要性や、報告・公表制度の導入の適否、さらに工場立地法の必要性については、今後さらに議論を深めていくことが必要であること等を盛り込んだ報告書案が、パブリックコメントに付されている。

したがって、今後、生産施設面積規制の撤廃をはじめとした工場立地法による規制の在り方そのものの意義を検証し、必要な措置を講じていくべきである。

【具体的施策】

(ア) 工場立地法における生産施設面積率の見直し【平成19年度検討・結論、平成20年度前半までに措置】

生産施設面積規制は、業種ごとに工場の外部に対する環境負荷の程度が異なることから、業種別に基準が設定されており、平成9年及び16年に、環境負荷排出量低減率に応じた見直しがなされた。

前回の見直しから3年が経過し、更に環境負荷排出量が低減している業種も存在していると考えられ、企業にとって土地の有効活用を図ることは国際競争力の観点からも非常に重要な課題であることに鑑みると、より実態に即した生産施設面積率を設定することが必要である。

したがって、工場立地法における生産施設面積率の見直しを行い、40%が上限となっている生産施設面積率の引き上げを措置すべきである。

(イ) 緑地面積率基準に係る運用の見直し

一定規模以上の工場を立地する場合、国は業種に応じて生産施設面積率、緑地面積率、環境施設面積率を準則で定めて義務づけており、既設の工場において、建て替え及び拡張に当たり敷地内に一定規模の緑地等を確保することができない場合には、工場施設の更新などが行えない。

昭和 48 年改正法の施行以前に設置された一部の工場においては、現在も緑地面積率基準を下回る水準でしか緑地を確保できない工場があり、生産施設の老朽化も進んでいる。このような工場が増改築を行い、生産施設を更新するとともに工場敷地外に相当程度の緑地等を整備することは、現状と比べて周辺地域の生活環境の向上に資するものである。

したがって、工場の敷地外に緑地が確保できる場合には、緑地面積率基準を満たしているとみなすことができることとすべきである。【平成 19 年度検討・結論、平成 20 年度前半までに措置】

また、工場敷地の周辺部に整備された緑地によって工場周辺の住環境から視覚的に当該工場が遮断されている状態は、周辺住環境との調和が保たれ、周辺地域の生活環境が保持されている状態の一つであると考えられる。

したがって、工場敷地の周辺部に立体的に見て十分な緑の量が確保できる場合には、緑地面積率基準を満たしているとみなすことができることとすべきである。【平成 19 年度検討・結論、平成 20 年度前半までに措置】

地域の特性を活かした酒類の製造販売に係る自由度の向上

【問題意識】

地域活性化が課題となる中、地域の特産物を活用した果実酒等の製造を促進することは、地域の特産物の活用、交流人口の拡大等の観点から、極めて重要である。

地域の特産物を活用して果実酒等を製造しようとする場合、酒類の製造免許を受けなければならないが、酒税法（昭和 28 年法律第 6 号）上、酒類の製造免許取得に際しては最低製造数量基準以上の年間製造見込みがあることが要件とされている。例えば、果実酒、リキュール等においては、最低製造数量基準が 6 キロリットル（750 ミリリットル瓶換算で 8,000 本）とされており、小規模製造を予定している事業者にとっては当該基準が過大であるため、酒類製造免許取得に躊躇している現状がある。

また、民宿等において梅酒等を提供しようとする場合、梅などの果実を酒類に漬け込むこととなるが、現状では酒税法上、酒類に水以外の物品を混和することは、新たな酒類を製造したものとみなされるため、酒類の製造免許を受けなければならない。そのため、酒類の製造免許を受けてまで梅酒等を提供しようとする民宿等は僅少であり、事実上民宿等における梅酒等の提供の途が閉ざされている。

当会議では、これら規定を緩和することにより創出される地域活性化効果はかなり大きいものとする。これまで、全国各地から同種の要望が多数寄せられている

ことも、この考えを裏打ちしている。

したがって、地域の特性を活かした酒類の製造販売に係る自由度を向上するため、以下の具体的施策を講ずるべきである。

【具体的施策】

ア 構造改革特別区域法における酒税の特例

構造改革特別区域内において地域の特産物を原料とした果実酒又はリキュールを製造しようとする者が、果実酒又はリキュールの製造免許を申請した場合には、一定の要件の下、最低製造数量基準（現行6キロリットル）を果実酒については2キロリットルに、リキュールについては1キロリットルに引き下げることについて、検討すべきである。【平成19年度検討・結論】

また、構造改革特別区域内において農家民宿等を営む農業者が、自ら生産した果実を原料とした果実酒を製造するため、果実酒の製造免許を申請した場合には、一定の要件の下、最低製造数量基準（現行6キロリットル）を適用しないことについて、検討すべきである。【平成19年度検討・結論】

イ みなし製造の適用除外【平成19年度検討・結論】

酒場、料理店その他酒類を専ら自己の営業場において飲用に供することを業とする者が、その営業場において飲用に供するため、その営業場において課税済みの蒸留酒類と他の物品（酒類を除く。）との混和をする場合には、一定の要件の下、みなし製造の規定を適用しないこととすることについて、検討すべきである。

3 国際競争力強化による成長加速

(1) 貿易分野

輸出入通関制度の見直し

【問題意識】

輸出入通関制度改革の歴史は、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、リードタイムの短縮を目的とした通関手続簡素化と、国際的な平和及び安全の維持、我が国が締結した条約その他の国際約束の誠実な履行等を目的とした必要なセキュリティ確保という、二つの異なる目的を同時に実現するための絶え間なき努力の歴史であると言える。

2001年9月11日の米国同時多発テロの発生は、上述の二つの目的のうち、セキュリティ確保について改めて見直しを図るきっかけとなった。具体的には米国同時多発テロを契機として、米国における新しいセキュリティ・プログラム(C-T P A T)の導入、欧州等でのコンプライアンスに優れた輸出入者等に係るA E O制度の整備が進展し、国際貿易におけるセキュリティ確保ならびにコンプライアンス・プログラムの相互認証の在り方が改めて問われるようになってきた。そうした中、我が国でも本年6月にA E O推進官民協議会が財務省に設置されるなど、その検討が本格的に始まったところである。

これらセキュリティ確保に関する検討は、国際貿易推進にあたり必要不可欠なものであることは論を俟たない。一方で、その検討に際しては、輸出入通関制度改革の持つもう一つの目的である、通関手続の簡素化によるリードタイムの短縮という視点も忘れてはならない。経済活動のグローバル化に伴い、国際物流が複数の国を経由して複雑に絡み合う現代においては、これまで以上に、通関手続簡素化の議論と、セキュリティ確保に必要な手続について、両者の関係をしっかりと整理して議論をすることが強く望まれる。例えば、輸出におけるいわゆる「保税搬入原則」の見直しを巡る議論では、同原則の撤廃による輸出申告時期の前倒しにより、一定のリードタイム短縮効果は確認されるところ、同原則が担っているとされるセキュリティとは具体的にどのようなものなのか、それは他の方法では代替不可能なものなのかについて個別具体的に議論したうえで、迅速に最適な結論を導き出す必要がある。セキュリティ確保の名の下に、これまで連綿と関税局・税関において引き継がれてきた通関手続簡素化への細やかな努力の歴史が、いとも簡単に葬り去られるような事態は避けられなければならない。

貿易立国である我が国にとっては、通関手続簡素化によるリードタイム短縮と、セキュリティ確保を高い次元で両立することが、我が国の国際競争力の強化に直結する国家的命題である。従って、その改革の方向性を検討するにあたっては、過去の制度の延長上で物事を捉えるのではなく、広く国家的な視野に立ち、抜本的な見直しを行い、輸出入通関制度においても常に世界をリードする存在となるという気概と責任を持って、その改革の任にあたるべきである。

【具体的施策】

ア 電子申請にて輸出申告を行う事業者に対する、いわゆる「保税搬入原則」適用の見直し【平成 20 年検討・結論】

NACCS（通関情報処理システム）を利用して電子申請にて輸出申告を行う事業者については、その判定が申請後数秒で行われ、特に税関による検査が不要と判定された貨物（区分 1 貨物）については、通常、税関職員による貨物の現品チェックは行われないうところ、輸出におけるいわゆる「保税搬入原則」適用の主目的であるセキュリティ確保の観点からは、その搬入の必要性に疑義が生じているのが実態である。

従って、電子申請にて輸出申告を行う、例えば過去の一定期間において関税関係法令違反がない等一定の事業者に対して、保税地域に搬入することなく申告ができる仕組みを検討し、その仕組みが通常のものとして活用される方向にて結論を出すべきである。

イ 輸出入通関申告の完全電子化へ向けた検討【平成 20 年検討】

我が国と同じく貿易立国である韓国は、1994 年に輸出入申告制度を完全に電子化している。

輸出入通関申告が完全に電子化されれば、大きな業務効率化のメリットが見込めるところ、リードタイムの短縮とセキュリティ確保をどのように完全電子化の中で実現しているのか、韓国等の先進他国事例を研究しつつ、我が国においても輸出入通関申告の完全電子化へ向けた検討を行うべきである。

ウ 臨時開庁申請手続の見直し【平成 20 年度末までに結論】

税関の執務時間は、全国一律で平日の 8:30～17:00 までとなっており、それ以外の時間帯はすべて臨時開庁扱いとなる。我が国で最も税関への通常執務時間外の申告件数が多いとされる成田空港において、日系航空会社の国際線を例にとると、終日臨時開庁扱いとなる土日到着の全便だけでなく、平日においても半数を

超える便が通常執務時間外に到着するため、臨時開庁申請手続は日常的に早朝 6 時台から深夜 0 時台まで行われる事態となっている。一方、成田を始め関西・中部の 3 空港については、各空港における通関需要に的確に対応するため既に税関職員が 24 時間常駐する勤務体制をとっているところ、臨時開庁申請手続そのものの必要性に疑問が生じている。

従って、税関の臨時開庁申請手続が必要となる時間の設定に際しては、全国一律での時間設定を行わず、各税関が管轄する空港や港湾における固有の需要を勘案して策定した各税関の職員常駐時間に合わせるかたちに、見直すべきである。

エ 植物防疫・動物検疫・食品検査の需要に合わせた執務時間等の見直し【平成 19 年度以降継続実施】

植物防疫・動物検疫・食品検査のそれぞれの検査については、これまでも需要の増加に合わせて執務時間の延長等の対応がなされてきたところ、今後の検査需要及び要望に対しても的確に対応し、物流リードタイムの短縮等に資すべく、適宜見直しを実施すべきである。

「次世代シングルウィンドウ」導入を契機とした貿易手続関連システムの利活用促進

【問題意識】

貿易手続の IT 化の推進は、ペーパーレス化等に伴う事務コストの削減が期待できるだけでなく、リードタイムの短縮やセキュリティ確保の適正化が図られ、グローバルなサプライチェーン・マネジメントを容易にするなど、数多くのメリットが存在する。その流れに沿い、我が国における取組としては、「次世代シングルウィンドウ」の開発を進めており、これが稼働する平成 20 年 10 月には、通関、港湾関連、植物防疫・動物検疫、乗員上陸許可などの貿易手続が簡素化・統一化され、真のワンストップ・サービスの提供が期待されているところである。

新しいシステムの導入を成功させるには、導入後のシステム利用率の向上が欠かせない。これまでもシステムの開発に際しては、利便性を向上させる様々な工夫が凝らされてきたものの、先行する別システムを利用する方法が定着していたことなどから、十分に活用されていない利用方法もある。新しいシステム開発の要諦は、その利用がスタンダードとなり、業務効率化のメリットを広く官民が享受し、我が国の国際競争力向上に資することにある。

従って、「次世代シングルウィンドウ」の導入にあたっては、その利活用の方法に

ついて、官は導入前からその啓蒙活動を積極的に行い、加えて、入力一元化の推進や、システム利用向上のためのインセンティブの付与等の利用促進策を検討することで、これまで以上に電子申請の利用が促進されるよう努力し、民はそれに積極的に応えるようにすべきである。

【具体的施策】

ア 「次世代シングルウィンドウ」利用促進のための講習会開催【平成 20・21 年度集中的に措置】

平成 20 年 10 月から稼働予定の「次世代シングルウィンドウ」(府省共通ポータル)の導入に際し、その利活用の方法について、導入前から積極的に通関業者、船会社、船舶代理店等の貿易手続を行う事業者全般を集めた講習を広く行うことで、システム利用率の向上を促し、貿易手続に関する官民双方の業務効率化に資するべきである。

イ 港湾管理者システムと港湾 E D I とで重複する申請・届出の電子申請窓口の港湾 E D I への一元化【平成 20・21 年度集中的に措置】

現在、入港届は、港長及び条例等において提出を求めている港湾管理者の双方への届出が義務付けられている。その届出に当たっては、業務効率性の観点から電子システムの利用が望まれるものの、国の港湾 E D I の利用率は、主要港湾においても 50%前後に留まっている。その一因として、国の港湾 E D I の稼働以前から港湾管理者独自のシステムを運用している東京港や神戸港等では、予てより独自の港湾手続のシステムを所持し、その運用が継続していることから、港湾手続の届出窓口が港湾 E D I に一元化されていないことが挙げられている。

従って、国の港湾 E D I と港湾管理者システムとの接続に際し、重複する申請・届出情報については、国の港湾 E D I にデータを入力することで一元化されるよう、港湾管理者へ要請すべきである。

ウ 入港届・係留施設使用届の電子申請促進のためのインセンティブ付与等の検討【平成 20 年検討】

貿易手続において電子申請比率が向上すれば、申請者及び官に業務効率化のメリットがあるところ、官として享受する業務効率化のメリットを勘案し、港湾管理者及び申請者へ電子申請促進のインセンティブ付与等の利用促進策を検討することは、十分に検討に値することといえる。

従って、特に電子化の比率が 50%程度となっている入港届及び係留施設使用届

については、上述のイの施策を含め、その電子申請促進のためのインセンティブ付与等の利用促進策を検討すべきである。

エ J E T R A S（貿易管理オープンネットワークシステム）とN A C C S（通関情報処理システム）のシステム統合等の検討【平成 20 年結論、平成 21 年度末までに措置】

「次世代シングルウィンドウ」の実現によって、申請情報の反復申請回避、基礎情報項目の反復利用、情報項目の共通化等の業務プロセス改善が図られる。

貿易手続関連システムの更なる利便性の向上を図るため、外国為替及び外国貿易法に基づく輸出入手続を電子化したシステムである J E T R A S と、「次世代シングルウィンドウ」の基幹をなす N A C C S について、統合のための具体策を検討し、平成 21 年度までに統合を実現すべきである。

特惠原産地規則・特惠原産地証明発給制度の再設計

【問題意識】

経済連携協定（E P A）や自由貿易協定（F T A）に基づき輸入者が特惠関税を得るため必要となる特惠原産地証明書の発給に際しては、一般に、国が発給機関を指定し、その機関が申請を行った輸出者に対して原産地証明書を発給する「第三者証明制度」、国がコンプライアンスに優れた輸出者を認定し、認定された輸出者に対しては自己による原産地証明を認める「認定輸出者制度」、全ての輸出者が自己証明にて原産地を証明する「完全自己証明制度」と、大きく三種類の制度が存在する。我が国はこれまで、その交渉相手国が先進国以外であったこともあり、我が国に輸入される産品の原産性が確実に証明されることを確保する観点から、輸出国における事前チェック及び輸入国における発給後の事後チェックが行える第三者証明制度の利用を前提に交渉することを政府内のコンセンサスとしてきた経緯にある。

一方で、近年各国は、経済連携協定（E P A）や自由貿易協定（F T A）の推進に力を入れており、その数は今後とも増加する傾向にある。交渉相手国の増加に伴い、我が国においても、これまでの発展途上国を相手国とする E P A 交渉に加えて、自己証明制度による原産地証明を原則とする先進諸国を相手国とする E P A 交渉も行い、その交渉相手国が多様化してきているところ、先進諸国との E P A 締結のためには、我が国における自己証明制度の導入について、前向きな対応が不可欠な状況となっている。

しかしながら、上述の流れに対する我が国の動きは遅く、「経済財政改革の基本方

針 2007」の別表の E P A 工程表に提示された 15 の国と地域の内、自己証明制度の導入をも視野に入れて交渉が行われているのはスイス一カ国だけという状況にある。貿易立国として我が国のライバルである韓国は、先進諸国との交渉において、証明制度の分野で確実に我が国に先行し、本年 4 月には米国との F T A を妥結したが、その原産地証明制度は、輸出者、生産者だけでなく輸入者による自己証明も可とされ、多様な証明制度の利用が認められている。結果、益々もって我が国の制度検討に関する議論の遅れが懸念される事態となっている。

従って、輸入者が特恵関税を得るために必要となる特恵原産地証明制度に関しては、利用者の視点に立った「使い勝手」の継続的な改善に加え、主に先進国との E P A、F T A の締結に際しては自己証明制度の導入による証明制度そのものの多様化が求められている。

【具体的施策】

ア 自己証明制度の整備【平成 20 年結論】

今後の E P A 交渉においては、我が国としても多様な自己証明制度（上記 及び ）に対応する制度を持つことが重要となる。

従って、自己証明制度の導入を含む E P A の締結に際し、必要な法令を整備又は改正し、我が国側の国内制度上の不備によって、今後想定される多様な自己証明制度をもった各国との E P A / F T A 交渉に支障が出ることはないよう準備すべきである。

我が国港湾の国際競争力強化

【問題意識】

四方を海に囲まれた貿易立国である我が国にとって、港湾の国際競争力強化は、中長期的に国家の浮沈を左右するほどの影響を持つ、極めて重要な課題のひとつといっても過言ではない。我が国はかつて、港湾整備の重要性を正しく認識し、コンテナ黎明期から積極的に最新鋭のコンテナターミナル施設を主要港に整備するなど、1980 年代までは世界のコンテナ航路網における主要な地位を保持することに成功していた。

しかしながら、アジア諸国の経済的勃興に伴い、その成長に押されるかたちで我が国港湾の相対的地位の低下が進み、現在はその取扱貨物量において、我が国の主要港湾はアジア諸国の主要港湾に大きく水を開けられる事態となった。

「Containerisation International Yearbook」によれば、1977年のコンテナ取扱量順位において、それぞれ世界第2位、10位、12位であった神戸港、東京港、横浜港は、2004年にはそれぞれ世界第35位、22位、27位へとその順位を落とし、一方で2004年の世界ベスト5すべてを香港、シンガポール、上海、深圳、釜山とアジア諸港が占める結果となっている。

こうした我が国港湾の没落を踏まえ、平成14年11月29日に開催された国土交通大臣の諮問機関である交通政策審議会において、スーパー中枢港湾の育成が提案された。スーパー中枢港湾は、近隣アジア主要港の近年の躍進によって相対的な地位が低下している我が国のコンテナ港湾の国際競争力を重点的に強化するため、中枢国際港湾などの中から指定し、実験的、先導的な施策の展開を官・民連携の下で行うことによりアジア主要港湾を凌ぐコスト・サービスの実現を図ろうとしたものである。

スーパー中枢港湾では、管理棟や自動化・IT化された荷役機械を有する水深15m以深の大水深岸壁を含む連続3バース以上、奥行き500m以上の規模からなる次世代高規格コンテナターミナルを形成し、平成22年度において港湾コストを現状より約3割低減、ターミナル内リードタイムを1日程度に短縮させることを目標としている。選定を受けた京浜港、名古屋港・四日市港、大阪港・神戸港の各港においては、その目標の実現のため、平成16年度より具体的活動が開始されているところである。

スーパー中枢港湾プロジェクトのように大規模な投資を伴う施策の推進に当たっては、成果目標ならびにその実現の工程表をしっかりと明示し、それに従いPDCAサイクルを着実に実施することは当然に求められる責務である。しかしながら、現在公表されているスーパー中枢港湾の工程表においては、ハード面の整備計画については明示的に示されているものの、それらハード投資を行うそもそもの目的である港湾コストの低減ならびにリードタイムの短縮について、その目標達成へ向けた工程が一切示されていない。これではPDCAサイクルを実施することはままならないどころか、かつてハード面への投資だけが一人歩きし、結果として全国各地に高価な釣り堀を作ったと揶揄された、過去の港湾政策と同じ過ちを繰り返す恐れを強く抱かせる。

我が国の港湾再生は最早待ったなしの状況にまで追い込まれており、過去の失敗と同じ轍を踏むような余裕は残されていない。従って、既に大規模な整備が進められているスーパー中枢港湾プロジェクトにおいては、PDCAサイクルを実施するための具体的工程表を早急に整備し、その実現に向け、関係省庁だけでなく、広く地方公共団体や民間企業まで、港湾に係わる関係者が一致団結して、目標実現へ向けたそれぞれの努力を、一本の太い糸へと縫り上げていかななくてはならない。今日、

この日においても世界をリードするアジアの主要港は進化を続けているなかで挑戦者となった我が国には、彼等以上のペースで改革を進め、その成果を明示的に示すことこそが、広く我が国産業の国際競争力強化のため、何よりも期待され、かつ求められていることなのである。

【具体的施策】

ア スーパー中枢港湾プロジェクトにおける港湾コスト低減目標に関する工程表の作成ならびにそのフォロー【工程表については平成 19 年度措置、フォローは平成 20 年度以降 22 年度まで実施】

スーパー中枢港湾プロジェクトにおいては、港湾コスト低減の目標として平成 22 年度までに、港湾コストを釜山港、高雄港並みを目指し、約 3 割低減することを謳っているものの、その実現へ向けた具体的工程については明示されていない。港湾コストの 3 割低減は、リードタイムの短縮と並ぶスーパー中枢港湾プロジェクトにおける 2 大実現目標のひとつであるところ、その実現に向け、具体的工程表の整備と、それに基づく進捗のフォロー体制の早急なる構築が求められる。

従って、各選定港湾別に、具体的港湾施設整備施策とそれに係るコスト、施策による入港船舶数並びに取扱い貨物量の増加目標、これら要素の組合せとしてのコスト低減目標等、必要な指標を整理し、平成 22 年度の最終目標達成へ向けた毎年度の工程表を作成すべきである。また、最終目標の実現のため、上述の工程表に従い、進捗状況を平成 22 年度まで毎年度フォローすべきである。

イ スーパー中枢港湾プロジェクトにおけるリードタイム短縮目標に関する工程表の作成ならびにそのフォロー【工程表については平成 19 年度措置、フォローは平成 20 年度以降 22 年度まで実施】

スーパー中枢港湾プロジェクトにおいては、平成 22 年度までに、輸入貨物について、船舶の着岸から貨物がコンテナターミナルから引き取り可能となるまでのリードタイムを 24 時間以内とすることを謳っているものの、その実現へ向けた具体的工程については明示されていない。リードタイムの短縮は、港湾コストの 3 割低減と並ぶスーパー中枢港湾プロジェクトにおける 2 大実現目標のひとつであるところ、その実現に向け、具体的工程表の整備と、それに基づく進捗のフォロー体制の早急なる構築が求められる。

従って、各選定港湾別に、具体的施策、並びにそれぞれの施策実現によるリードタイム短縮の目標を整理し、輸出入関連手続を所管する省庁とも連携しながら、平成 22 年度の最終目標達成へ向けた毎年度の工程表を作成すべきである。また、

上述の工程表に従い、進捗状況を関係省庁で共有し、最終目標達成に向け平成 22 年度まで毎年度フォローすべきである。

(2) 運輸分野

【問題意識】

国民生活の基盤をなす運輸分野については、安全・安心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、これまでに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。

かかる認識の下、当会議では、特に重要性の高い課題として、「規制改革推進のための第1次答申」(平成19年5月30日規制改革会議)で記した、世界に開かれた日本の空の実現という課題に加えて、道路空間を活用した駐車需要マネジメントの推進、地域における交通ネットワークの維持・活性化を選定し、調査・審議を行ってきたところであり、当会議としての考え方を以下の通り示すものである。

世界に開かれた日本の空の実現

【問題意識】

航空分野における規制改革に関しては、年初における当会議の設置以来、最重点課題として取り組んできている。平成19年5月には「アジア・オープンスカイ構想と空港の効率的運営整備～消費者利益の向上と航空会社の競争力向上に向けて～」(平成19年5月7日規制改革会議)と題する意見書を公表し、当会議の問題意識と目指すべき方向性を広く世間に問うとともに、アジア・ゲートウェイ戦略会議に出席し航空の自由化、大都市圏空港の国際化・24時間化に関する当会議の考え方を開陳した(5月10日)。また、国土交通省等関係機関からのヒアリングを精力的に重ねるとともに、それらを踏まえ当会議の重点事項推進委員会において国土交通省と公開討論を実施(5月18日)した。これら成果は「規制改革推進のための第1次答申」(5月30日)及び「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)に結実している。

当会議の航空分野における規制改革に対する問題意識等の詳細はこれらを参照されたいが、ここで要点を繰り返すならば、二国間協定を基軸とするシカゴ・バミューダ体制は、大きく変容しており、航空自由化が先行した地域を中心に多国間協定も進展しつつある中、これらの動きを念頭におきながら、利用者の便益及び我が国の国際競争力を確保していく必要がある。そのため、航空自由化（アジア・オープンスカイ）による戦略的な国際航空ネットワークの構築、首都圏の空港容量の拡大と羽田の更なる国際化、大都市圏国際空港化の24時間化、外国資源の活用による航空会社の競争力確保とそのための方資規制の緩和、空港整備制度の改革及び民営化による利用者利便の改善と負担の不公平の解消、情報開示の徹底と政策形成の透明化等の施策を早急に実施し、航空政策の舵を大幅自由化に切り、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べきである。

なお、今回の答申で新たに取り上げる国際航空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の当会議の問題意識は以下の通りである。

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間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、日本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。

「規制改革推進のための第1次答申」が世に出て約半年、この間当会議の提言内容は一歩ずつ実現されつつある。この動きを加速するとともに、更なる航空自由化を推進するため、以下の具体的施策を講ずるべきである。

【具体的施策】

ア 航空自由化（アジア・オープンスカイ）による戦略的な国際航空ネットワーク

の構築

(ア) 航空自由化交渉の推進【平成 19 年以降継続的实施】

本年 8 月に日本・韓国航空当局間協議が開催され、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、日韓相互に、乗入地点、便数の制約をなくす航空自由化が実現し、これに続き、11 月にはタイとの間での日韓間と同様の航空自由化に合意した。また、本年 11 月には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。

当会議としては、航空自由化に向けた関係者の努力を多とするところであるが、航空自由化は最初の扉が開いたに過ぎず、今後韓国・タイ以外の国との間においても、航空自由化を順次推進・加速していく必要がある。

したがって、日韓及び日タイ間の航空自由化をモデルケースとして、同様の航空自由化を更に推進すべきである。

(イ) 国際航空運賃の自由化【平成 19 年度検討・結論、平成 20 年度措置】

国際航空運賃について、利用者利便の向上と航空会社の競争を促進する観点から、IATA 割引運賃の 7 割引の水準に設定されている下限規制を見直し、原則として自動認可とするよう結論を得た上で、措置すべきである。

(ウ) 国際航空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【平成 20 年検討開始】

国際航空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在り方について検討すべきである。

イ 羽田の更なる国際化、大都市圏国際空港の 24 時間化等

(ア) 羽田空港の容量拡大【平成 20 年以降検討】

「経済財政改革の基本方針 2007」(平成 19 年 6 月 19 日閣議決定)においては「首都圏空港(成田空港・羽田空港)の容量拡大に向けて、可能な限りの施策を検討する」と取りまとめられているところである。

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、本年 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。当会議としては、容量拡大に向けた関係者の努力を多とするところであるが、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。

したがって、引き続き、容量拡大に向けて、可能な限りの施策を検討すべきである。

(イ) 空港使用料の在り方の検討【平成 19 年以降検討・結論・措置】

空港使用料の在り方に関しては、「今後の空港及び航空保安施設の整備及び運営に関する方針について（平成 19 年 6 月 21 日交通政策審議会航空分科会答申）において、「我が国の着陸料は、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、諸外国では、基本料金制を導入している空港が少なからず存在すること、混雑度やコストに応じた時間帯毎の料金を設定している空港が存在すること、一律に騒音値に着目した着陸料体系を採っている国や空港は稀であること、航空機に着目した着陸料に加え、旅客単位で各種の料金や税を徴収しているケースも多いこと、等を勘案しつつ、空港の適切な使用料体系のあり方について、今後検討を進める必要がある」とされている。

このような状況を勘案し、「規制改革推進のための第 1 次答申」において、「空港の使用料については、混雑料金制度など、需要等に対応した弾力的な料金設定について検討する」とされていることを踏まえ、空港の適切な使用料体系の在り方について、検討を進め、結論を得た上で措置すべきである。

ウ 国際拠点空港の完全民営化等の推進

(ア) 成田、関西、中部空港の完全民営化【平成 19 年以降検討・結論】

空港会社の経営自由度の向上と自主性・創意工夫等の発揮の観点から国の関与を必要最小限にし、なるべく自由な料金設定や資本構成を確保することが必要である。一方、国際拠点空港の公共的な役割や、独占性・代替不可能性といった事業特性から、全てを自由に委ねることについては課題や懸念がある。これらの点に対応するため、料金規制、外資規制、経営体制等のあり方について検討し、完全民営化が所期の効果を発揮できるようにするための措置を講じた上で、成田、関西、中部各空港の完全民営化を達成すべきである。

(イ) 空港の整備及び運営に関する制度の在り方の見直し【平成 19 年以降検討・結論】

今後の空港の整備及び運営に関する制度の在り方に関しては、「今後の空港及び航空保安施設の整備及び運営に関する方針について」において、「空港の運営については、公的主体が自らの所有する施設を公物として管理するという点にこれまではウエイトが置かれており、空港機能の一翼を担う関係事業者との連

携が十分に図られていないことや、内外の航空路線の誘致や利用の推進など空港全体のマネジメントが求められてきていること等が課題としてあげられる。加えて、我が国の空港全体、あるいは個別空港について、中長期的な整備や利活用のあり方を関係者が一体となって検討していく取組も必ずしも十分ではない状況にある」とされている。

したがって、空港を国際航空路線に必要な飛行場（第一種空港）、主要な国内航空路線に必要な飛行場（第二種空港）、地方的な航空運送を確保するため必要な飛行場（第三種空港）の三類型に区分し、それぞれについてその性質に応じた設置管理ルールを定めている従来の方式の見直しを含め、空港の整備面以外に、空港の運営面も重視した形で、空港の適正な運営を確保するための仕組みを導入すべきである。

エ 航空会社の競争力向上のための環境整備

（ア）相互認証の推進

外国資源の活用を容易にするため、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を行い、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。

具体的には、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ことを目指し、次いで乗員の分野について拡大すべきである。【平成 19 年以降検討、結論を得次第措置】

また、アメリカ以外との国の間においても、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。【平成 19 年以降検討】

（イ）運客一体化条件の見直し【平成 19 年度検討・結論・措置】

他の航空会社の従業員の活用を容易にするため、運航の安全確保を前提として、機長の指揮命令の実効性の担保手段を明確化した上で、運客一体化条件（客室乗務員の責任者と運航乗務員が同一会社でなければならないとする規則）を見直すべきである。

道路空間を活用した駐車需要マネジメントの推進

【問題意識】

都市内交通の円滑化が喫緊の課題となる中、放置駐車取締り関係事務の民間委託等を内容とする新たな駐車対策法制が、平成 18 年 6 月に施行され、違法駐車台数の減少、交通渋滞の減少等大きな効果をあげている。

しかしながら、都市内交通の円滑化に資する施策はこれのみにとどまるものではない。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当たりの駐車料金を異ならせるという駐車需要マネジメントを、駐車可能な道路空間を活用して実施することも有効な方策である。

道路空間における駐車需要を吸収するためのインフラとしては、道路交通法（昭和 35 年法律第 105 号）に基づくパーキング・メーター及びパーキング・チケット発給設備並びに駐車場法（昭和 32 年法律第 106 号）に基づく路上駐車場が既に存在している。

都市内交通の円滑化のためには、路上駐車に対する需要が存在するという現実を前提とした上で、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求められる。

以上のとおり、都市内交通の円滑化を図るため、道路空間を活用した駐車需要マネジメントを推進するという観点から、以下の具体的施策を講ずるべきである。

【具体的施策】

路上における短時間駐車の高い需要と認められる道路の部分について、当該部分における駐車秩序を確保する必要があるときは、時間制限駐車区間規制を実施して、パーキング・メーター又はパーキング・チケット発給設備を整備するとともに、よりきめ細かな駐車時間の設定に努めるよう、都道府県公安委員会に促すべきである。【平成 20 年中措置】

また、弾力的な料金システムの適用により道路空間の有効活用を図るため、現在地方公共団体の条例により設定されている路上駐車場の駐車料金については、付近の路外駐車場の駐車料金に比して著しく均衡を失しないように、立地条件、利用時間帯等による需要の差異を勘案して設定するよう、地方公共団体に促すべきである。

【平成 20 年中措置】

さらに、道路空間は、自動車交通、公共交通、歩行・自転車、緑化、荷さばきや駐車の用のための空間として利用することが考えられるため、路上駐車場については、駐停車利用を含めた道路空間の種々な利用形態の総合的な検討を行った上で、

路外駐車場との役割分担を駐車場整備計画の中で検討することが望ましいことを地方公共団体に示すべきである。【平成 20 年中措置】

地域における交通ネットワークの維持・活性化

地域における交通ネットワークの維持・活性化が課題となっている現状に鑑み、当会議では、地域における代表的交通機関として、乗合バスと離島航路を取り上げて、調査・審議を行った。

ア 乗合バスの維持・活性化方策

【問題意識】

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自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。

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、バスサービスの在り方について検討が行われ、19 年 6 月に、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や、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を導入することを内容とする報告書が取りまとめられたところであるが、本報告書において指摘されているように、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。今後は、更に検討を加え、有効な対応策・改善策として具体化させていくことが求められる。

したがって、乗合バスの維持・活性化という観点から、以下の具体的施策を講ずるべきである。

【具体的施策】

乗合バスについて、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、有効な対応策・改善策の導入について、更に検討を加え、措置すべきである。

【平成 20 年中検討・結論・措置】

イ 離島航路の維持・活性化方策

【問題意識】

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見られ、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。

規制緩和後既に 7 年以上が経過し、この間の状況変化もあることから、規制緩和後の状況を踏まえた制度のフォローアップを行い、必要ならば、有効な対応策・改善策を示していくことが求められる。なお、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、以下の具体的施策を講ずるべきである。

【具体的施策】

離島航路について、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、検証を実施すべきである。【平成 20 年中措置】

(3) 金融分野

【問題意識】

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、確かに数多くの金融改革が行われ、日本の金融業界の再編も大きく進んだ。一方で、世界の顧客ニーズが高度化・複雑化・国際化する動きに呼応して、諸外国の金融機関も金融行政も想像以上に大きくかつ急速に変化した。これを受けて、金融における世界規模での業界再編も日本を巻き込む形で進んでいる。加えて、日本の金融機関の国際的活動の拡大に伴い、諸外国金融当局の規制に大きな影響を受ける状態にもなってきている。

こうした国際的な金融環境の下で、我が国は金融の国際競争力強化に向けて、「第2次金融ビッグバン」ともいふべき構想まで意識した更なる金融改革が求められている。このような状況の下で規制改革を進めるに当たっては、以下の着眼点に立脚した取組が必要である。

第一に、金融の機能や経済的実質を軸とした現行制度・法体系のリストラクチャリングである。顧客ニーズと国際競争上の要請から、各金融機関には金融商品・サービスの多様化・複雑化への対応が求められる中、伝統的な業態毎の発想では適切に対処できなくなっている。金融サービスの機能やリスクに着目した、新たな視点からの金融機関の業務範囲規制の見直しは避けて通れない課題である。また、経済的に同じ活動を行っている主体、同じリスクを抱える取引などについては、同じ規制を行っていくことにより、規制のアービトラージや不公平が生じることを避けるべきである。具体的には、公的金融機関と民間金融機関の関係、協同組織金融機関と株式会社銀行の関係、保険と制度共済の関係も、機能や経済的実質に着目し、制度の現代化や競争上のルールを平等にする観点から見直しが行われるべきである。

第二に、金融市場の信頼性向上に向けたルールの明確化とエンフォースメント（ルールの実効性の確保）の強化である。金融市場のルールが国際的にも「事前規制から事後チェックへ」シフトする中、市場参加者にとってルールの明確さと公正さは重要である。ルールの適用に関する予見可能性を高めるため、法令等の明確化を一層進めるとともに、適用の事前確認の手続きに関する制度も併せて充実させていくべきである。ルールを明確にした上で、金融市場のルール違反に対しては厳格に対処すべきである。ルール違反が次々と明るみに出てくる現状においては、特に相場操作やインサイダー取引など資本市場における公正な競争環境を阻害する行為に対し厳格に対処できるよう、課徴金制度の運用を更に強化するなど、エンフォースメントの実効性を向上させる必要がある。勿論、ルールの明確化と併せて、エンフォースメントの透明性・

明確性を高めることは必須である。

第三に、金融規制の柔構造化である。金融商品・サービス並びに金融取引の高度化・多様化が進む中で、金融規制については各商品・サービスの経済的性質や各取引の実態に応じて柔軟かつ迅速に対応できる造りとする必要がある。例えば、一般の金融サービス利用者と機関投資家等の専門性を備えた者とを分けて、プロ向けの規制とアマ向けの規制を区分していくことが考えられる。その際、アマ向けについては、高齢化社会の進展を背景に多様化する顧客ニーズに適した金融取引を促進するために、各取引主体の機会平等が事前確保される取引環境の整備という視点で考えることが重要である。また金融機関が迅速に顧客ニーズに対応することを可能とするためには、金融当局が必要以上に細かな点について予めルールを定めたり、細かな点についてまで個別に当局の同意を得なければならないというのは適切ではなく、金融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については金融機関の自主的な判断に委ね、結果が実現されている限りにおいては、金融機関の判断を金融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、分野に応じて活用すべきである。同時に、金融当局による行政・監督を専門性や機動性等の面において補完し得る自主規制機能の望ましい活用について検討を進め、具体的措置を講じるべきである。

なお、子会社・関連会社も含めた金融機関の業務範囲規制緩和の手法については、本来、業務に伴うリスクの質・量を勘案し、そのリスクマネジメントが可能であることなどの明確な基準を設けることにより、利益相反等の弊害防止措置を整備しつつ、原則的にはその基準に適う業務を行える方向で規制を見直していくべきである。したがって、当面は、利用者ニーズに対応し、金融機関が行うことのできる業務の個別事例を拡大するとともに、そうした金融機関の業務範囲の基準を一層明確に設けるべきである。さらに、ノーアクションレター制度等をも活用しながら、将来的には現行のポジティブ・リスト方式からネガティブ・リスト方式に転換する規制の在り方を展望していくべきと考える。

以上のような問題意識に基づき、今回の答申では、金融監督行政の見直しや金融の業務範囲規制の問題等を検討課題に取り上げるとともに、これまでに答申された事項のフォローアップや規制改革要望の集中受付月間において提出された個別要望の実現に向けた検討も行った。

【具体的施策】

金融横断分野

ア 金融規制・監督手法の見直し

金融規制の在り方としては、ルール・ベースの規制とプリンシプル・ベースの規制という大きく2つの方法がある。ルール・ベースの規制は、詳細なルールを設定することによってプレイヤーの予見可能性が高まるという利点はあるものの、詳細で画一的なルールによってプレイヤーの負担が高まったり、自主的な努力が阻害される可能性があり、また、金融環境の変化に対して対応が遅れる傾向もある。一方、いわゆるプリンシプル・ベースの規制は、規制目的の原則を示すにとどまるため、ルール・ベースの規制とは逆に煩雑な規制とはならず、金融環境の変化に対しても柔軟に対応できる利点はあるが、プレイヤーの予見可能性は相対的に低くなる。

これら2つの方法は、どちらかを二者択一で用いるものではなく、規制の局面に応じて相互補完的にベスト・ミックスとなるように組み合わせていくことが重要であるが、現行の金融規制は、プリンシプル・ベースの規制を導入することがより望ましいと考えられる分野もあるとの指摘がある。

また、米国では企業改革法（サーベンス・オクスレー法）が企業の負担増となり、米国資本市場の資本調達効率性や国際競争力等の低下につながりかねないとの意見や指摘があり、英国では新たなルールを導入する際には、金融当局が詳細なコスト・ベネフィット分析を行い、それを公表することも行われている。このような海外の事例は我が国金融・資本市場の規制を考える上でも参考となる。

さらに、金融当局による監督を補完し、市場の公正性・透明性を確保するためには、自主規制機能が果たす役割も重要である。自主規制機能には、金融当局による監督と比べて専門性や機動性などの面において利点がある。

エンフォースメントの明確性・透明性の向上も必須であり、検査と監督の一層の連携強化、デュープロセスにより配慮した指針の運用、民間金融機関等の理解を得るための対話の充実、ノーアクションレターの更なる活用等、様々な方策が検討されるべきである。

したがって、我が国金融・資本市場の国際競争力強化の観点から規制をより改善していくために、ルール・ベース、プリンシプル・ベース規制の最適な組み合わせに向けた総合的検討を行うと同時に、自主規制機能と金融当局による監督との適切な役割分担の検討を進め、さらに、金融監督行政のエンフォースメントの明確性・透明性の向上へ向けた様々な方策についても検討を行うべきである。【平成19年度検討】

特にホールセール分野、とりわけプロの投資家のみが参加する分野の監督については、金融イノベーションを通じた利用者利便の向上、国際競争力の強化等の観点から可能な限り規制を緩和するとともに、プリンシプル・ベースの規制を活用するために、必要な検討を行うべきである。【平成19年度検討】

イ 金融の業務範囲規制及び金融コングロマリット規制・監督態勢の見直し

欧米においては、情報技術の進歩やグローバル化の進展等を背景とした金融商品・サービスに対する顧客ニーズの多様化・高度化を受け、金融機関が業態間の垣根を越えて結びつく、いわゆる金融コングロマリット化の動きをとりながら事業展開を行うことを可能とする法整備が進められ、金融機関が幅広い選択肢を持ちながら戦略的にグローバルな活動を展開している。

我が国においても、「金融ビッグバン」構想以降、業態間の垣根を低くする規制緩和や金融持株会社に関する制度整備等が行われ、銀行・証券を中心に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することが難しく、また、業態別の持株会社により子会社の範囲規制が異なることが円滑な再編・統合を阻害している等の指摘もあり、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業務範囲規制の緩和を行っていく必要がある。

したがって、金融コングロマリット化のメリットの実現や、円滑な再編・統合等に向けた当面の措置として、業務に係るリスクの質・量やそのマネジメント能力等に応じて個別に特定の業務を認めるような法的枠組みを作ることを含め、銀行グループの業務範囲規制の一層の緩和を行うことを検討すべきである。【平成19年度検討】

また、利用者利便の向上や国際競争力強化の実現等に向けて、金融コングロマリットの業務範囲をより一層弾力的に拡大できる方向で、業務範囲規制の基準に

ついて検討を進めるべきである。さらに、その他金融コングロマリットの競争力強化に資する法的整備や金融コングロマリットに対する望ましい監督態勢の確保についての検討を進めるべきである。【平成 20 年度検討】

ウ 銀行・証券のファイアウォール規制の見直し

我が国では、「金融ビッグバン」構想以降、金融サービスや担い手の多様化を図るための様々な措置が講じられてきたが、デットとエクイティを組み合わせた総合的な金融サービスの提供や、こうしたサービスの提供を行う金融グループ等が総合的リスク管理を十分に実施するための法整備等に関しては、欧米における動きから遅れており、我が国の金融機関の国際競争力の向上、あるいは、外国金融機関等の参加を通じた市場の国際的地位向上等に向けて、引き続き取組を進めていく必要がある。

特に、金融持株会社傘下の銀行と証券会社の間には、発行体向けクロスマーケティング規制、役職員兼職規制、顧客非公開情報の授受制限等、欧米に比べて厳格な銀行・証券のファイアウォール規制が存在しており、我が国の金融グループにおける総合的な金融サービスの提供やグループ全体でのリスク管理、あるいは、顧客利便性の更なる向上等において機動的対応の制約要因になっているとの指摘がある。また、外国金融機関等が我が国市場に進出する際、このような本国に存在しない独自の規制に対応するための負担が少なくなき、日本におけるサービス提供が限定され、結果として日本の顧客ニーズを一部充足できないとの指摘もあり、諸外国における制度等も参考にしながら、利益相反の防止策や競争政策上必要となる措置等、顧客の保護や一般消費者の利益確保等の観点から必要となる実効性ある規制の在り方にも十分留意しつつ、必要な見直しを行うことについて検討が進められ、速やかに措置されるべきである。

したがって、銀行・証券に係る現行のファイアウォール規制については、我が国金融機関の国際競争力、顧客ニーズへの対応、効率的な業務運営、総合リスク管理等の観点とともに、諸外国における制度や、利益相反の防止策等、顧客保護の観点等にも十分配慮しながら、適切なものとなるよう、例えば以下の事項について必要な見直しを行うべきである。【平成 19 年度検討】

(ア) 発行体向けクロスマーケティング規制の見直し

銀行等の職員が、取引先企業に対し株式公開等に向けたアドバイスを行い、又は引受証券会社に対し株式公開等が可能な取引先企業を紹介することは認められているが、アドバイスや紹介に止まらない具体的な条件の提示や交渉を行うことは認められていない。

したがって、発行体向けクロスマーケティング規制の見直しについて、顧客ニーズへの対応、我が国金融機関の国際競争力、効率的な業務運営、諸外国における制度等の観点から、一方で銀行等の優越的地位の濫用、銀行と投資家との間の利益相反関係、証券会社の引受審査態勢の強化との関係といった観点も踏まえつつ、検討を行うべきである。

(イ) 銀行と証券の役職員兼職規制の見直し

証券会社の役員が親銀行等の役職員を兼ねること及び証券会社の役職員が子銀行等の役員を兼ねることは禁止されているが、グループ横断的なサービスを提供するための体制整備や人的資源の戦略的配分等を通じた効率的なグループ経営を実施する際の障害になっているとの指摘があり、我が国と比較して緩やかな規制となっている米国の事例も参考にしつつ、緩和について検討すべきである。

(ウ) 顧客の非公開情報の授受制限の見直し

証券会社とその親法人等・子法人等における非公開情報の授受は制限されているが、このような規制の趣旨である詐欺行為の防止(顧客の利益保護)、インサイダー取引の防止、顧客のプライバシー保護等については、インサイダー取引規制やチャイニーズウォール規制等によって担保されており、グループ全体としての効率的な戦略構築、国際競争力の観点等から、海外の事例も参考にしつつ、顧客の非公開情報の授受制限の緩和について検討すべきである。

また、銀行・証券のファイアウォール規制の在り方の検討内容等を踏まえ、例えば以下の事項について必要な見直しを行うべきである。【平成20年度検討】

(エ) 持株会社・グループ内における子会社等の顧客情報の取扱明確化

金融機関の守秘義務や顧客情報保護との関係で、グループ内のリスク管理目的であっても、持株会社が子会社の顧客情報を自由に取得することができない。しかし、持株会社が本来の役割を果たすためには、子会社が有する一定の顧客情報が持株会社によって共有される必要がある。

したがって、自己の情報をコントロールしたいという顧客の利益を的確に反映できるような措置、その他の弊害防止措置に留意しつつ、どのような形、あるいは、どのような範囲で、持株会社や他のグループ企業がより幅広く顧客情報を共有でき得るものなのか検討すべきである。

預金取扱金融機関

ア 銀行の子会社等による法人向け債権保証業務の全面解禁【平成 19 年度検討】

銀行の子会社等が営む信用保証業務については、主要行等及び中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針の一部改正(平成 19 年 6 月)によって、その保証対象を事業性ローンに拡大したところであるが、グループ内の銀行等の事業性ローンに係る保証業務は対象外とされている。

個人事業主や中小企業事業者の資金調達ニーズに応えるため、銀行には資金供給チャネルや貸出商品の多様化へ向けた取組が求められる。動産担保融資や無担保融資に関するグループ内外の多様な手法・ノウハウを活用した商品設計や金融サービスの提供は、個人事業主や中小企業事業者の資金調達の円滑化につながるものであり、グループ内の保証会社も含めた信用保証業務の活用も、その一形態として考えられる。

また、銀行の子会社・関連会社が「グループ内の事業性ローンに係る保証」を行ったとしても、親銀行等にとってグループ全体でみたリスクの質・量やリスク管理の重要性は変わらず、個別の経営判断に委ねられることが妥当であるとの指摘もある。

したがって、グループとしてのリスク管理の適切性に留意しつつ、グループ外の企業による事業性ローンに対する保証業務の状況を注視することを含め、銀行の子会社が営むことのできる業務として「グループ内の事業性ローンに係る保証業務」の解禁を検討すべきである。

イ 銀行の子会社等が行うリース業務の範囲拡大

銀行グループ会社の営むリース業務については、中古物件売買業務の範囲が自社の行うリース取引と一体と見なされる中古物件取引(リース満了案件の売却等)に限定されている。

昨今、消費者ニーズのめまぐるしい変化を受けて設備機器のライフサイクルの短期化が進む中、新規投資のリスクを軽減するための中古設備機器の導入ニーズも増大してきており、リース会社は各種の顧客ニーズに対応していくことが期待されている。銀行の子会社・関連会社等となっているリース会社に幅広く中古物件の販売・斡旋やメンテナンスを認めることで、中古市場の育成やリユースの促進の効果が見込まれ、さらには、物件処分能力の向上を通じてリース業務の強化にも寄与し、顧客利便性にもつながるとの指摘がある。

また、こうした規制は、円滑な再編・統合の制約となる可能性があり、仮に、フルラインでリース業務を行ってきた銀行系以外のリース会社が銀行グループ会

社となる場合、銀行法が認めていない業務は放出しなければならない等、顧客側の理解が得られにくいケースも想定される。

したがって、銀行の子会社・関連会社等の営むリース業務について、中古物件の売買・メンテナンスをリース業務の一環として、より柔軟に認めることについて検討すべきである。【平成 19 年度検討】

また、リース業務に関しては、銀行や保険会社本体で行うことが認められておらず、グループ経営の効率化等の観点から銀行・保険会社が組織の在り方を見直すような場合に、経営の選択肢が狭められているとの指摘がある。

したがって、銀行や保険会社の子会社・関連会社で取扱いが認められているリース業務を、銀行・保険会社本体において取扱いを認めることについての検討も行うべきである。【平成 20 年度検討】

ウ 銀行等による投資助言業務の解禁【平成 19 年度検討】

銀行等には、様々な金融市場に関する情報・投資ノウハウが蓄積されているが、現行制度では投資助言業務が認められておらず、例えば為替変動リスクを総合的にヘッジするための助言等、顧客の投資・運用ニーズ応えるサービスが提供できない。

したがって、顧客利便性の向上、金融サービスの質の向上等の観点から、銀行等に投資助言業務を解禁することについて検討すべきである。

エ 銀行本体による京都メカニズムクレジット等の売買業務の解禁【平成 19 年度検討】

本年 9 月に施行された金融商品取引法等において、金融商品取引業者の付随業務（届出業務）として算定割当量（地球温暖化対策の推進に関する法律（平成 10 年法律第 117 号）第 2 条第 6 項に規定する算定割当量その他これに類似するものをいう。以下、「京都メカニズムクレジット等」という。）の売買業務が明確化されたが、銀行の本体については明確化されず、売買の媒介、現物決済を伴わないデリバティブ取引、取引のコンサルティングといった限定的な業務しか実施できないこととなっている。

民間事業者等による京都メカニズムクレジット等の購入等が進む中、銀行を通じた排出量取引（デリバティブ取引を含む）が広く認められれば、多様な取引の担い手の参入による排出量取引の活性化や、競争を通じた京都メカニズムクレジット等購入コストの低減等につながるとの指摘がある。

したがって、京都メカニズムクレジット等については、その管理に伴うリスク

が明確になること等を前提に、銀行本体による売買業務を解禁することについて検討すべきである。

オ 銀行等の営業所の設置等に関する事前届出制度の見直し【平成 19 年度検討、平成 20 年度結論・措置】

国内における営業所の設置、位置の変更等について長年にわたって維持されてきた認可制については平成 14 年の銀行法改正により廃止され、現在は届出制が採用されているが、インターネットバンキングやモバイルバンキングなど、銀行サービスの提供チャンネルの多様化・充実化が進展する中、顧客利便性は従来にも増して高まっており、現存する届出制の意義は薄まってきているとも考えられる。

したがって、機動的な店舗運営の実現と業務効率化の観点から、例えば、事前届出制から事後届出制へ変更するなど監督上支障のない範囲で見直すべきである。

カ 企業再生に伴う銀行等の議決権取得制限の緩和【平成 19 年度検討】

銀行等又はその子会社は、原則として、企業の株式等の議決権について合算して 5 % を越えて取得・保有することができないこととなっているが、合理的な経営改善計画に基づき株式等を取得する場合には、5 % 超の株式を取得することが認められている。ただし、その要件は、銀行等に対する当該会社の債務を消滅させるために行うもの、かつ、相当の期間に経営の改善が見込まれるものに限定されており、債務を消滅させるもの以外の資本増強支援については認められていない。

しかしながら、企業の再生支援実務においては、個々の企業の事情に応じて「銀行等に対する債務を消滅させるために行うもの」以外の形で資本増強支援を行うことが必要となるケースも想定され、企業再生支援スキームの選択肢を拡充する観点から、見直すことが望ましいとの指摘がある。

したがって、合理的な経営改善計画に基づき株式等を取得する場合等は、「銀行等に対する債務を消滅させるために行うもの」に限定せず、それを伴う増資引受等の資本増強策のケースも含めて 5 % を超えて取得することを認めることについて検討すべきである。

キ 銀行代理業の許可申請書の記載内容変更届出書に関する規制緩和【平成 19 年度検討】

銀行代理業者は銀行法に基づき、議決権の過半数を有する子法人等の設立・廃止及び代表者、所在地ならびに業務内容に変更が生じた場合、2 週間以内に金融庁に届出なければならない。

しかしながら、現在、大企業の多くは、国内外に多くの子会社を保有しており、特に、海外現地法人を多く有するような場合、仮に銀行代理業に参入しようとしても、すべての子会社につき、届出に必要な情報を漏れなくタイムリーに把握し報告することは困難である。

したがって、例えば、銀行代理業者の「子法人等」・「親法人等」・「親法人等の子法人等」の「代表者」の記載を不要とするなど、監督上支障のない範囲で許可申請書の記載内容の簡素化について検討すべきである。

ク 銀行監督上求められる決算関係報告書類の重複する報告書類の見直し【平成 19 年度検討、平成 20 年度結論、平成 21 年度措置】

銀行は、一般企業が作成している会社法及び金融商品取引法に基づく計算書類・財務諸表等のほか、監督上の要請から、毎決算期ごとに、決算関係報告書類（決算状況表及び連結決算状況表等）の提出が求められており、その提出期限は、期末・中間期末経過後 45 日（連結は 55 日）又は決算発表日の前日のいずれか早い日とされている。

こうした中、銀行を含めた上場企業に対する決算発表の早期化要請が強まっていることに加え、金融商品取引法の施行に伴い平成 20 年度からは四半期報告制度や内部統制報告制度が導入されることとなり、銀行主計部門の決算関連事務が短期間に集中する。また、銀行は決算関係報告書類のほかにも、各種リスク関連係数（統合リスク、市場リスク、信用リスク、流動性リスクに関する多様な計数）を月次、四半期ごと等で報告することとなっている。

したがって、決算関係報告書類のうち有価証券に関する内容（決算状況表「有価証券等の状況」）については、市場リスク関連計数として決算関係報告とは別に定期的に当局宛てに報告しているため、決算状況表中「有価証券等の状況」報告を廃止する等、銀行監督上求められる決算関係報告書類について見直すべきである。

ケ 信託契約代理店に係る財務局宛届出等の緩和【平成 19 年度検討、平成 20 年度結論・措置】

信託契約代理店は、登録及び登録事項の変更の際、役員の兼職状況、営業所等の所在地等の申請事項のほか、登記事項証明書等の添付書類を提出することになっている。また、登録事項の変更届出は、2 週間以内に行うことになっている。

信託契約代理店に係る財務局宛届出等については、顧客の保護及び行政上の適正な監督等を担保する観点から係る規制が必要ではあるものの、信託契約代理店の負担となっている。

したがって、顧客の保護及び行政上の適正な監督等を担保に支障のない範囲で

信託契約代理店における届出事項及びその添付書類等の見直しについて検討すべきである。

コ 信託兼営金融機関等に対する信託専門関連業務子会社が営む業務（信託兼営金融機関が本体で営み得るものに限る）の代理業務の解禁【平成 20 年度措置】

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

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

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

したがって、信託兼営金融機関等において、信託専門関連業務子会社が営む併營業務（信託兼営金融機関が本体で営み得るものに限る）の代理業務を可能とすべく、所要の措置を講じるべきである。

金融商品取引業

ア プロ向け市場の創設【平成 19 年度検討・結論、平成 20 年度措置】

我が国金融・資本市場の活性化のためには、国内のベンチャー企業や海外の企業、とりわけアジアの成長企業等に対して資金調達の機会を拡大していくことが重要である。これらの企業に資金調達の機会を拡大していくことは、資金を提供する投資家にとっては投資ポートフォリオの向上につながり、収益力の強化にも資するものである。

そのためには、金融・資本市場の規制について、経済的性質や各取引の実態に応じた柔軟な規制を施す観点から、一例として、市場への参加者を一般の利用者と機関投資家など専門性を備えた者との区分し、これらをプロ向けの規制とアマ向けの規制に分ける考え方がある。

平成 19 年 9 月 30 日に全面的に施行された金融商品取引法において、投資家の属性に応じた規制体系の柔構造化が図られ、プロ投資家向けの販売・勧誘につい

ては、情報格差の是正を目的とする行為規制の適用が大幅に緩和され、また、適格機関投資家については、事業会社に係る有価証券の投資額基準を引き下げるとともに、その他の法人や個人についても適格機関投資家となる道が開かれるなど、プロ向け市場の環境整備に向けた法整備が進められてきている。

したがって、従来の法整備をベースとしつつ、プロ向け市場の更なる環境整備に向けた検討を行い、必要な措置を講じるべきである。

イ S P C（特定目的会社）による資産流動化証券の発行登録制度の利用の容認など有価証券発行開示に係る発行登録制度の見直し【平成 20 年度検討】

有価証券を発行する場合、通常は発行ごとに「有価証券届出書」を内閣総理大臣に提出するが、企業情報等の周知性が十分認められている会社等については、発行予定有価証券の種類、発行予定期間及び発行予定額等を記載した「発行登録書」をあらかじめ内閣総理大臣に提出しておけば、発行時に新たに「有価証券届出書」を提出することなく、「発行登録追補書類」を提出するだけでよい制度（発行登録制度）が認められているが、S P C（Special Purpose Company：特定目的会社）を利用した資産流動化については、発行登録制度が認められていない。

したがって、S P Cによる資産流動化証券の発行登録制度の利用の容認など有価証券発行開示に係る発行登録制度の見直しを検討すべきである。

ウ E D I N E Tの提出時間の延長【平成 20 年度検討】

現在、E D I N E T（Electronic Disclosure for Investors' NETwork：金融商品取引法に基づく有価証券報告書等の開示書類に関する電子開示システム）による開示書類の受付時間は、原則として平日の午前 9 時から午後 5 時 15 分までとされている。しかし、上場会社のエクイティ・オフリングにおいて、開示書類を E D I N E Tで送信するには、提出時限が午後 5 時 15 分までとなっているため、特に提出書類が多い場合には短時間での作業を強いられ、事務負担が過大との指摘がある。

したがって、E D I N E Tによる開示書類の受付時間について、午後 5 時 15 分までとなっている提出時限を延長すべきである。

エ 大量保有報告書の事務手続きの見直し【平成 20 年度検討】

証券取引法等の一部を改正する法律（平成 18 年法律第 65 号）により、投資者に対する透明性の確保の観点から、機関投資家に適用される大量保有報告制度の特例報告の提出期限については、原則 3 ヶ月ごと 15 日以内から 2 週間ごと 5 営業日以内へと短縮されたが、一部の投資家からは事務負担が過大であるとの指摘が

ある。

他方で、大量保有報告制度の本来の趣旨である、投資者に対して必要で正確な情報がより迅速に開示されるべきとの要請もあり、事務負担の慣れに伴う更なる短縮化も考えられるところである。

したがって、以上の状況を踏まえ、今後とも、実務の実態なども注視しつつ、必要な見直しを検討すべきである。

オ 投資信託目論見書の見直し【平成 20 年度検討】

現行の投資信託の目論見書は、投資家に必要な情報を記載した目論見書（交付目論見書）と、より詳細な情報を記載した目論見書（請求目論見書）に分かれているが、分厚くコストが過重で、投資家にとっても分かりにくいものとなっているとの指摘がある。

したがって、投資家の理解を損なわない範囲で記載項目の見直しや簡略化をどのように行うかなど、投資信託目論見書全体について、投資者や発行者・販売会社をはじめ市場の動向等を踏まえつつ、幅広い観点から検討を行うべきである。

カ 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【平成 19 年度検討、平成 20 年度結論】

インサイダー取引規制の重要事実である「子会社の解散」については、軽微基準が設けられておらず、上場会社の役員等が、子会社の業務執行決定機関が子会社の解散を決定したことを職務上知りつつ解散の公表前に当該上場会社等の株券等を売買することは、子会社の解散等が上場会社等の業績にほとんど影響を与えないような場合でも、例外なくインサイダー取引として禁止されている。

インサイダー取引規制でいう子会社とは、有価証券報告書等に記載される子会社のことであるが、有価証券報告書等に記載される子会社の中には上場会社等の業績に影響を与えていないものもあり得ると考えられる。

したがって、上場会社等の子会社の解散に係る軽微基準の取扱いについて必要な検討を行うべきである。

保険

ア 保険会社本体による信託業務の実施【平成 20 年度検討】

保険会社の業務範囲は、保険の引受等の固有業務（保険業法第 97 条）のほか、法第 98 条第 1 項各号に掲げる業務その他の付随業務（第 98 条）第 99 条に規定

する業務及び他の法律により行う業務とされている。

信託業法改正によって信託業を行う者の範囲が広く認められている中、保険会社の業務は、企業年金関連業務等において、信託業務との関連性・親近性を強く有している。この保険と信託の親近性にかんがみ、保険会社が資産運用に係るノウハウを活用して信託商品を取り扱うことができれば、顧客利便性の向上が図られるとともに、各種経営資源を有効活用することが可能となり、保険会社の経営の効率化、収益の拡大を図ることができる等の観点から有効である。

一方、保険会社に係る信託業務の実施については、平成 16 年に保険会社の子会社による信託業務の実施が認められており、また、平成 19 年度中に信託業に係る業務の代理又は事務の代行が可能となる予定である。

したがって、保険会社の事業の在り方の趣旨等を踏まえ、保険会社の子会社による信託業務及び信託業に係る業務の代理又は事務の代行の実施状況を確認した上で、保険会社本体で、保険金信託以外の信託の引受業務を行うことに関し、保険会社本体の業務範囲を見直すことについて検討を行うべきである。

イ 保険会社及びその子会社による金融商品仲介業者及び銀行代理店の事務支援業務の解禁【平成 20 年度結論】

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

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

保険会社においては、顧客企業、代理店販売網等多くの取引先を有しており、取引先事業者等が金融商品仲介業や銀行代理業に参入するにあたり、「証券会社への書類の取次」等の事務支援業務を、取引先事業者等から求められている。更に幅広い金融サービスが提供できるようになることは、経営の効率化が進展するとともに、顧客利便性の向上にも資することから、以下の措置を講じるべきである。

(ア) 保険会社又は保険会社の子会社である証券仲介専門会社が、金融商品仲介業者の事務支援業務を行うことについて結論を得るべきである。

(イ) 保険会社が、銀行代理店を兼営する保険代理店を対象として、銀行代理店の事務支援業務を行うことについて結論を得るべきである。

ウ 外貨建保険等の募集時書面の電磁的方法による提供の許容【平成 19 年度検討】

運用実績連動型保険、外貨建保険契約及び無解約返戻金保険契約の募集の際に交付することが義務付けられている各々所定の事項を記載した書面について、電磁的交付は認められていない。

事業活動のIT化促進は政府全体の課題とされている中、このことにより、運用実績連動型保険契約、外貨建保険契約及び無解約返戻金保険契約については、インターネット上で保険募集を完結することができず、顧客利便性を阻害している可能性がある。

したがって、契約者の同意が得られた場合に限り、運用実績連動型保険、外貨建保険契約及び無解約返戻金保険契約の説明書面等の電磁的方法による提供を可能とすることについて検討すべきである。

エ 保険会社の資産別運用比率規制の見直し【平成 20 年度までに結論】

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

しかしながら、ソルベンシー・マージン比率の算定方法の見直しや、各保険会社に対するオフサイトモニタリングの導入といった保険会社の健全性を確保するための事後監督手法が構築されてから既に6年が経過しており、こうした保険会社に対する監督手法が変化している状況の中で、各社一律の事前規制である資産別運用比率規制については、廃止を含めた見直しをすることが考えられる。

したがって、保険会社の健全性を確保しつつ、経営の自由度向上や、より機動的な資産運用を可能とする観点から、金融審議会の議論も踏まえ、保険会社に対する資産別運用比率規制の撤廃を含めた見直しについて結論を得るべきである。

企業年金・その他

ア 企業年金の手続きの合理化・簡素化【平成 19 年度検討、平成 20 年度結論・措置】

企業年金の規約については、厚生労働大臣の承認・認可が必要な事項が多すぎる、承認・認可申請の際の添付書類の数が多すぎる、申請から承認・認可までの期間が長すぎる、就業規則の変更に伴う場合で受給権の保護に問題が生じない場合においても労働組合の合意が必要であるという指摘がある。今後、適格退職年金からの移行や企業再編に伴い、規約の申請の増加が見込まれており、ますます

事業主等の手続き等に要する負担は増していくと考えられる。

したがって、確定給付企業年金や確定拠出年金の規約の承認・認可における手続きについては、その簡素化等について、早急に検討し、結論を得て、措置すべきである。

イ 機械類信用保険(リース信用保険)付債権の譲渡要件の緩和【平成19年度検討、平成20年度結論】

機械類信用保険(リース信用保険)付債権の譲渡に関しては、平成18年10月以降条件付で認められることとなったが、譲渡に当たっては、保険対象機械類又は担保を処分することが要件とされている。

一方、リースでは機械等のリース対象物と債権が一体化していることから、債権譲渡に先立ち物を処分するよりも物と債権を一体でサービサーに譲渡をする方が、回収額が多くなる例も多々あるところである。

したがって、平成18年10月以降のリース信用保険付債権の譲渡の状況、保険収支状況等の状況を見極めつつ、円滑な不良債権処理を最大限図る観点から見直しの検討を行い、債権譲渡要件の緩和を行うべきである。

4 機会均等の実現

(1) 労働分野

【問題意識】

経済・社会の現状と労働分野の規制改革の課題

長期的な経済・社会の構造変化の下で、労働市場の状況や雇用の在り方は大きく変化する。これに伴って労働市場をめぐる規制の在り方も変化する。労働分野の規制改革の基本視点はここにある。

これまで当会議は、経済・社会の構造変化に対応する観点から、多様な雇用形態に対応し得るような形へと改革を進めるべく、円滑な労働移動を可能とする規制改革、就労形態の多様化を可能とする規制改革、新しい労働者像に応じた規制改革の推進を図ってきたところである。

現在の我が国の労働市場を取り巻く状況は、グローバル化や技術革新の進展により、高い付加価値を生み出す人材や高度熟練技術者への企業のニーズが高まる一方で、それ以外の労働者の労働条件の低下を招くおそれがあり、二極化につながり、格差が拡大していく可能性がある。よって、労働市場をめぐる規制改革は、これらの社会変化に対応していくものでなければならない。

雇用政策上の課題への対応策 ～機会の平等とセーフティネット～

では、格差社会の論点は何か。「格差」は、「公正」や「正義」など価値判断や主観に依存する概念と密接な関係があるため、格差の是正には、さまざまな対策がありうる。法的な意味での格差は、憲法十四条の「法の下での平等」や二五条の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」としての「生存権」に関係する。「平等」には、「機会の平等」と「結果の平等」の二つの概念が含まれる。前者はすべての国民に平等なチャンスが与えられることであり、後者は国民の能力や成果にこだわらず同じ結果が与えられることであるが、これには注意が必要である。「結果の平等」を重視しすぎると、懸命に働いても働かなくても、また成果の大小にかかわらず同水準の生活が保障されるため、勤労インセンティブの低下、自己研鑽投資の減少、技術やアイデアにおける創造性を発揮しようとする意欲の減退といった副作用をもたらす。むしろ、「機会の平等」のもと、がんばっている人が報われる社会になっていなければ、個々人の能力は十分発揮されなくなり、社会全体が豊かになるチャンスは失われる。無論、機会の平等だけを貫くことは一部の階層にとっては、耐え難い「格差」を放置することになり、社会の安定が損なわれ、場合により犯罪などの社

会コストを増大させることから政府が一定のセーフティネットを社会に備えておくことは必要である。

日本の労働法制は労働者を強く保護するが、例えば解雇規制は解雇を厳格に規制し、かつ予見可能性が低いため、正規雇用においては、企業は従業員の生産性が仮に低くても、雇い続けるほかない場合も多い。一方で、非正規雇用において、例えば派遣労働における派遣期間制限や期間の定めのある雇用契約における期間制限等をはじめとする規制は、働き方の多様性を損なっている。正規雇用、非正規雇用にかかわらず、労働者と雇用者が十分に情報を共有した上で、お互いが納得ずくで選べるような様々な選択肢を確保することによって、やり直しや転職も容易になり、格差の是正も可能となる。

機会の平等を保障するための方策

したがって、労働市場における規制については、労働者の保護に十分配慮しつつも、当事者の意思を最大限尊重する観点から見直すべきである。誰にとっても自由で開かれた市場にすることこそが、格差の是正と労働者の保護を可能とし、同時に企業活動をも活性化することとなる。

一部に残存する神話のように、労働者の権利を強めるほど、労働者の保護が図られるという安易な考え方は正しくない。場合によっては、既に権利を持っている人は幸せになるが、今後そのような権利が与えられにくくなるため、これまでよりも不幸になる人が出てくることにも注意が必要である。無配慮に最低賃金を引き上げることは、その賃金に見合う生産性を発揮できない労働者の失業をもたらし、同時に中小企業経営を破綻に追い込み、結果として雇用機会を喪失することになる。過度に女性労働者の権利を強化すると、かえって最初から雇用を手控える結果になるなどの副作用を生じる可能性もある。正規社員の解雇を厳しく規制することは、労働者の使用者に対する「発言」の担保になるどころか、非正規雇用へのシフトを企業に誘発し、労働者の地位を全体としてより脆弱なものとする結果を導く。一定期間派遣労働を継続したら雇用の申し込みを使用者に義務付けることは、正規雇用を増やすどころか、派遣労働者の期限前の派遣取り止めを誘発し、派遣労働者の地位を危うくする。長時間労働に問題があるからといって、画一的に労働時間の上限を規制することは、自由な意思で適正で十分な対価給付を得て働く労働者の利益と、そのような労働によって生産効率を高めることができる使用者の利益の双方を増進する機会を無理やりに放棄させる。長時間労働による疾病等を防ぐための労働基準法上の労働時間規制は当然必要だが、これをいわゆるワークライフバランスの観点から設定される労働時間規制とは区別して議論する必要がある。また、解雇規制の緩和をめぐる、外部労働市場を十分に整備することで「退出」さえ確保されれば

良いとの考えは誤りとする声もあるが、転職が容易となることで労働条件が改善され、結果として転職する必要がなくなる側面があることを見落としてはならない。

真の労働者の保護は、単純に「権利の強化」をすることによって達成できるわけではなく、むしろ、労働者が望まない雇用契約を押し付けられることがなく、知ることのできない隠された事情のない契約を、自らの自由な意思で選び取れるようにする環境を整備すること、すなわち、労働契約に関する情報の非対称、つまり、使用者側の情報が労働者に十分に開示されていない点を改善することこそ、本質的な課題というべきである。市場の失敗の原因、たとえば情報の非対称に関する必要にして十分な介入の限度を超えて労働市場に対して法や判例が介入することには根拠がなく、画一的な数量規制、強行規定による自由な意思の合致による契約への介入など真に労働者の保護とならない規制を撤廃することこそ、労働市場の流動化、脱格差社会、生産性向上などのすべてに通じる根源的な政策課題なのである。

労働政策を議論する上で、留意しなければならないのが「法と経済学」の視点である。「法と経済学」とは、法や判例が社会経済的に及ぼす影響を客観的に分析する学問分野であるが、これにより、法解釈に対しても立法論に対しても、新たな知見を付与することができる。当事者の自由な取引の場である市場において、資源配分の効率性の観点から、法などによる市場介入が正当化されるのは、市場の失敗がある場合、すなわち、市場によって最適な取引が達成されていない場合に限られるが、その想定できる根拠は、公共財（防衛、外交等不特定多数の者が同時にサービスを消費でき、他者を排除することが困難）、外部性（公害等市場取引を通じずに他者に利益又は不利益が発生）、取引費用（多数当事者の集団等で権利の移転に関する交渉に必要な労力・時間・費用が大きいため、私人間での交渉が成り立たない）、情報の非対称（弁護士、税理士等の資格制度等にみられるように売り手と買い手の持つ財・サービスに関する情報に格差がある）、不完全競争（独占、寡占、独占的競争の場合）の5つしかない。また、公平性への配慮は市場における個別取引への介入ではなく再配分政策によって行われる方が望ましい。

また、労働市場における過度の解雇規制は、労働者の生産性に関する情報の非対称、つまり、労働者の生産性に関する情報が使用者に十分に開示されないことの弊害をますます拡大させ、効率性を損うことになる。さらに、判例の解雇基準等が当事者にとっての予測可能性が低い不明確なものであることから、労働者が雇用されないリスクを高め、あるいは労働者をより劣悪な立場に追いやるという弊害をもたらしている。

労働政策の立案に当たっては、広く労働者、使用者を含む国民や、経済に及ぼす影響を、適切に考察するとともに、各種統計調査等により、実証的に調査分析することが必要なはずである。しかしながら、たとえば、労働政策審議会は、平成 19

年のパート労働法改正に当たり、差別的取扱いが禁止される「通常の労働者と同視すべき短時間労働者」が具体的にどの程度の規模、存在しているかを把握していなかったのである。

判例の立法化の問題点

また、判例の集積をそのまま立法化することを当然視したり、判例の動向とは異なる立法を行うことを忌避すべきであるとする考え方は妥当ではない。

判例とは、所与の法令を前提にして、いわば法令自体の政策的当否に拘らず、現に存在する法令の条文の解釈を示したものにほかならない。立法に当たって重要であるのは、ある法令やその解釈の帰結としての判例、なかんずく最高裁判例などが、社会経済的に合理的な結果をもたらしているかどうか、を政策判断の観点から厳格に検証することである。

もともと所与の法令のみを前提とした政策判断の一つの解にすぎない判例が、政策判断として将来の法令のあり方を拘束してよいということにはならない。仮に過去の判例を検証した結果、そのような判例の集積が、労働者の保護をかえって損なっていたり、格差社会をかえって拡大していたり、経済社会の発展や豊かさの伸張を抑制していたりするような効果を生んでいる場合には、そのような結末を導いた判例による法解釈は、より望ましい経済社会の豊かさをもたらす、公正を実現できるように、立法によって改められるべきである。

立法によって最終的には決せられる政策を最終的に担保するのが、法令の現実への当てはめとしての司法判断であって、逆に、司法判断の集積たる判例そのものが立法に当たって画一的に尊重されなければならないとする考え方は、日本国憲法の想定する三権分立の趣旨に照らして問題がある。すなわち、政策形成とは、法解釈の帰結としての判例がもたらすさまざまな影響を考察し、そのような影響をより望ましいものに改善できるときには、そのような改善が少しでも図られるように、判例の前提となる法を改正する営みでもある。政策形成やその手段としての立法の責任を十分に果たすためには、判例が作り出した現状が政策的基準から見て望ましくない場合には、それ以上の判例への依存は断ち切り、迅速適切な立法により今後のより妥当な司法判断が導かれるよう措置されるべきである。

このような観点を踏まえ、以下に掲げる課題に取り組むことが急務である。

ア 解雇権濫用法理の見直し

第一に解雇規制の見直しである。民法 627 条 1 項では、期間を定めない雇用契約は、労使双方から 2 週間の予告期間（昭和 22 年労働基準法 20 条により使用者からの場合は 30 日に延長）の下にいつでも解約申し入れできるとされてきた。し

かし、その後の判例で、使用者からの解約申入れ（すなわち解雇）は厳しく制限されてきた。1970年代に最高裁判決により、客観的に合理性を欠き、社会通念上相当と認められない場合は、解雇を権利濫用として無効とする解雇権濫用法理が確立し、平成15年に同法理は労働基準法18条の2として明定され、同19年には、その内容が労働契約法16条に移された。また、裁判例の多くは最近まで、特に整理解雇に関していわゆる整理解雇の4要件（すなわち人員削減の必要性、解雇回避措置、解雇対象者の選定方法、解雇に至る手続）を満たさない解雇を無効とする解釈を行ってきた。さらに最高裁では、現在、有期雇用契約の更新拒絶、いわゆる雇い止めについて、「期間の定めのない契約と実質的に異ならないか、または雇用継続を期待できる状態に労働者を置いた場合には、解雇権濫用法理が類推される」としている。すなわち、解雇権や雇い止めは著しく制限されており、しかも、これらはいずれも、どういう理由と手続きの下で解雇あるいは雇い止めが有効となるのか、予測可能性が低い。

そこでまず、労働者保護に十分配慮しつつも、当事者の自由な意思を尊重した合意に基づき予測可能性が向上するように、法律によってこれを改めるべきである。雇用関係の開始と展開に当たって、労使間で契約上の明確な合意を結ぶことについて、法はそれを促すべきであり、雇用契約の中で自由に雇用形態のバリエーションを合意し、変更についても原則として合意を重ねていくことで、多様な働き方の選択が可能となる。さらに、雇用保険制度のより一層の整備及び転職市場の活性化の促進、また、労使それぞれが有する相手方に関する情報の質と量の格差を是正する対策、例えば、業務内容・給与・労働時間・昇進など処遇、人的資本投資に対する労使の負担基準に関する客観的細目を雇用契約の内容とすることを奨励することにより、判例頼みから脱却し、当事者の合致した意思を最大限尊重し、解雇権濫用法理を緩和する方向で検討を進めるべきである。

また、解雇の金銭的解決については、解雇権や雇い止めが著しく制限されている現状を踏まえ、予測可能性を明らかにする観点から見直すことが先決であることを前提として、引き続きその見直しとの関連で検討すべきである。

イ 労働者派遣法の見直し

第二に、労働者派遣法の見直しである。労働者派遣法が施行されてから20年以上経過し、今や派遣という就業形態を選択して働く労働者の数も100万人を大きく上回るにいたっており（総務省統計局「労働力調査詳細結果」によれば、平成18年現在、128万人）、企業の派遣労働者活用に対するニーズは、もはや恒常化している。

確かに、派遣を正社員になるためのワン・ステップと考える者に対しては、次

の就業機会への移行がスムーズにできるよう、派遣元としても紹介予定派遣や職業紹介の機能強化を図ることが望ましい。

しかし、同一の派遣先で派遣就業の継続を希望する者に対しては、その希望が叶えられるような仕組みが必要となる。ところが、例えば派遣労働者の派遣期間は、いわゆる 26 業務等以外においては、派遣 = 「臨時的、一時的」な労働力需給調整システムとの考え方の下、平成 15 年の派遣法改正によっても、一定期間（長くても 3 年）に制限されており、しかも同改正により、違反を防ぐ目的で、新たに派遣先に対し雇用申込み義務が課されることとなった。この結果、派遣先企業、派遣労働者ともに派遣就業の継続を望んでいる場合であっても、期間経過前に派遣が打ち切られる事態が発生している。

また、派遣と請負の事業区分に関する基準（いわゆる 37 号告示）は、請負事業主が自己の雇用する労働者の労働力を自ら直接利用すること、請負事業主が業務を自己の業務として契約の相手方から独立して処理することの双方を確保する観点から、その具体的基準を定めており、同告示の解釈を定めた労働者派遣事業関係業務取扱要領は、例えば製造業において「注文主からの原材料、部品等の受取りや受託者からの注文主への製品の受渡しについて伝票等による処理体制が確立されていること。また、注文主の所有する機械、設備等の使用については、請負契約とは別個の双務契約を締結しており、保守及び修理に要する経費を受託者が負担していること。」としている。

これらの運用において、製造ラインに組み込まれる形での請負が定着しているなか、例えば、部品個別の受渡し全てに伝票を要することは、生産現場の効率を著しく損なう原因となっている。また、注文主の所有する機械、設備について、賃貸借契約を作成する際の金額評価方法は統一されていないといった声もある。

したがって、労働者派遣法は、派遣労働を例外視することから、真に派遣労働者を保護し、派遣が有効活用されるための法律へ転換すべく、派遣期間の制限、派遣業種の限定を完全に撤廃するとともに、紹介予定派遣の派遣可能期間を延長し需給調整機能を強化すべきである。また、モノづくりの実態において法解釈が過度に事業活動を制約している点、また、法解釈に予測可能性が乏しい点、実態と整合していない点等の指摘があることを踏まえ、法の適正な解釈に適合するよう 37 号告示および業務取扱要領を改めるべきである。少なくとも、さしあたり 37 号告示の解釈が明確となるよう措置すべきである。

ウ 労働政策の立案について

第三に、労働政策の立案にあたっては、審議会における審議において、必ずしも組織化されていない労働者、使用者を含む国民各層の多様な見解をよりきめ細

かく把握し、政策立案に反映する取組が重要となる。

多様な価値観やニーズに的確に対応するために、広く国民に及ぼす影響を適切に考察するとともに、各種統計調査等により、実証的に調査分析することが、労働政策の立案において不可欠であり、そのような試みを一層徹底すべきである。

【具体的施策】

多様な働き方を選び得る派遣・請負労働の実現

ア 日雇い派遣労働における賃金不払い等の解消【平成 20 年度中に措置】

日々雇い入れられる派遣労働者（日雇い派遣労働者）については、賃金からの不透明な天引きによる賃金不払い等の問題を指摘する声もあることを踏まえ、労働基準法上問題となった事案を整理し、使用者、労働者等への周知を図るべきである。

イ 派遣と請負の区別の具体的当てはめの一層の明確化【平成 20 年度中に検討】

労働者供給事業は職業安定法第 44 条で原則禁止されているが、その例外として労働者派遣事業は労働者派遣法で認められている。さらに、労働者派遣事業に該当するか否かの判断を的確に行うことを目的として、派遣と請負の事業区分に関する基準（37 号告示）が定められている。

現行の 37 号告示は、請負事業主が自己の雇用する労働者の労働力を自ら直接利用すること、請負事業主が業務を自己の業務として契約の相手方から独立して処理することの双方を確保する観点から、その具体的基準を定めており、さらに、労働者派遣事業関係業務取扱要領（要領）において、37 号告示の解釈をより詳細に示している。

労働者派遣法の適正な運用を確保するため、37 号告示や要領の具体的な当てはめについて、監督及び指導が適切に行われているかを検証しつつ、請負事業主にとってより明確となるようにするための検討を行うべきである。

ウ 紹介予定派遣以外の労働者派遣における事前面接の解禁【平成 20 年度中に検討】

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

派遣労働者の配置については、雇用主である派遣元事業主が当該派遣労働者の

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

厚生労働省が実施した「労働力需給制度についてのアンケート調査」(平成 17 年)においても、派遣元事業主、派遣先事業主、派遣労働者ともに、8割前後が「認められてよい」又は「場合によっては認められてよい」と回答している。現行の制度では、派遣労働者又は派遣労働者となる者が、自らの判断の下に派遣就業開始前の事業所訪問を行うことは可能であり、事前面接を解禁する必要はないという意見や、認めるとしても派遣先が派遣労働者の採否を決めるのはおかしい話であるので、その範囲を限定すべきであるという意見もある。一方、労働者側の好みを顕示することは可能だが、派遣先の好みを顕示できないこともあり、派遣先における不適合(ミスマッチ)が起こっているという指摘もある。

そこで、派遣先における不適合(ミスマッチ)から生じる中途解約等の問題の発生を未然に防止するためにも、上記のような課題を解決して紹介予定派遣以外の派遣における事前面接を解禁するための条件整備について、引き続き検討を行うべきである。

エ 派遣労働者に対する雇用契約申込み義務の見直し【平成 20 年度中に検討】

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

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

他方、この雇用契約の申込み義務については、使用者には本来「採用の自由」(雇用契約締結の自由)があり、法は原則としてこれに介入すべきではないこと等を理由に、このような不自然な規制は撤廃すべきであるとの指摘があるほか、

26 業務については、雇用契約の申込み義務が新たに課せられたことによって、派遣先が3年を超えて同一の派遣労働者を使用することに慎重になり、その結果、派遣労働者の雇用がかえって不安定なものとなることを懸念する声もある。

また、26 業務の常用雇用型は、派遣元において雇用の安定が図られているため、雇用契約申込義務などの諸規制は撤廃すべきという意見がある一方、常用雇用型であっても雇用期間の定めのあるものもあり、雇用契約申込義務が不要とはいえないという意見もある。

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

労働政策の立案について【逐次実施】

労働政策の立案に向け、労働者代表及び使用者代表を含む三者構成の労働政策審議会において審議が行われるが、その際には、課題に応じて組織化されていない労働者や使用者を含む多様な者の見解を各種統計調査の活用等を通じてきめ細かく把握し、政策立案に反映する取組を、一層適切に講じるべきである。

(2) 雇用・就労分野

【問題意識】

人口減少社会が到来する中、我が国がその活力を維持し、持続的な経済成長を達成していくためには、国民ひとりひとりが意欲を持って能力を発揮できる環境整備が求められる。このためには、均等に多様な機会が与えられ、「勝ち組、負け組」を固定させない社会の仕組みが必要である。そのような社会の実現においては、例えば、高校中退者、就職氷河期に不本意な就職をした人、子育てが一段落した人、社会人入学によって20代後半以降に卒業した人等にとって、既存の制度がチャレンジする機会を狭めている場合、その制度を抜本的に見直すことが必要である。

具体的には、資格制度についてはこれまで、平成11年3月、規制緩和委員会の「規制改革についての第1次見解」による提言に基づき閣議決定された「規制緩和推進3か年計画（改定）」に掲げられた資格制度に関する見直しの基本方針に従い、改革が推進されてきたところであるが、業務独占資格取得に関する学歴要件等の規制は、新たな職業にチャレンジする機会を狭めている。

また、新卒一括採用・終身雇用制度が重視される雇用システムにおいては、採用時の年齢制限等のため、年齢にかかわらず生き甲斐を持って働くことのできる多様な働き方の機会は依然限られている。能力があっても、非正社員が正社員に中途採用されることは容易でない場合が多い。平成19年10月1日より施行された改正雇用対策法（平成19年法律第79号）により、募集・採用に関し、年齢にかかわらず均等な機会を与えることが義務化されたが、その具体的な内容は省令で定められ、いくつかの例外規定が置かれている。

さらには、生活保護制度および運用については、被保護者それぞれの能力に応じた自立の支援や保護からの脱却を積極的に支援することが課題となっている。例えば、就労しても手元に残る金額が少ないことから、自立に向けた就労の努力が十分に報われないといった意識や、生活保護からの脱却以降保険料等の自己負担が新たに生じること等により実質的な所得が一時的に減少する可能性もあるなど保護から脱却することへの不安を感じ、保護から脱却しないことが得策であるとの意識を生じさせているのではないかとの指摘がある。このような意識の解消に向けて、被保護者の生活保護からの脱却に向けた取組の支援や被保護者それぞれの能力に応じた自立の支援を強化するとともに、必要な制度見直しの検討を行うべきである。

こうした将来に向けて意欲をもって働く機会を狭め、国全体の豊かさの源泉となる適材適所の雇用を制約する要因ともなっている規制については、これを取り除くための改革に果敢に取り組むべきである。

学歴・年齢・性別に関わらず、多くの人が希望をもつことができる機会が広く開かれた社会をつくるのが、今、我が国には求められているのである。

【具体的施策】

保育士試験受験要件等の見直し

保育士資格制度においては、指定保育士養成施設を卒業すること、もしくは保育士試験に合格することが必要とされているところである。しかし、保育士としての適性や資質の有無、育児・保育経験の有無を勘案することなく、学歴要件だけのために指定養成施設に入所できず、また、高卒者又は中卒者については、保育士試験受験にあたり2年ないし5年の実務経験が要件とされているがその機会が限定的であり、育児・保育経験などを有する人材を広く受け入れる制度となっていない。

また、問題を抱える家庭の支援や障害児等の受け入れへの対応など、保育現場を取り巻く近年の環境変化を踏まえると、保育士の保育現場での対応力を高めることが求められている。

ア 保育士試験受験要件における実務要件の見直し

保育士試験においては、高卒者及び中卒者については、2年ないし5年の実務経験が受験要件とされているが、児童福祉法等で定められた施設でのフルタイム勤務が求められるなど、実務経験を積む機会が限定的であるのが実態である。

実務経験の内容について、実務経験の機会を広げる観点から、家庭的保育（保育ママ）の経験を含める等対象範囲を広げるとともに、フルタイム勤務に限らず多様な勤務形態を認める等の見直しについて検討を行い、その結果を広く周知すべきである。【平成20年度から検討開始】

イ 保育士養成制度全般の見直しについて

保育士養成制度の見直し（養成施設のカリキュラムや保育士試験のあり方等）においては、保育現場での実践力を備えた人材を養成することに留意すべきである。

また、高卒程度の学歴を有しない者に対しても、家庭的保育（保育ママ）の経験を有する者については養成施設への入所を可能とする等、育児・保育経験を有する人材がチャレンジする機会を確保する観点から検討すべきである。【平成20年度から検討開始】

理容師及び美容師資格制度等の見直し

ア 理容師及び美容師養成施設での教科課程等の見直しについて

理容師及び美容師の資格制度においては、科学技術の進歩、生活文化の向上、消費者ニーズの高度化等に伴う、高度な技術とさらなる衛生水準の維持向上への要請にかんがみ、理容師及び美容師の資質の向上を図るものとして、平成7年の理容師法及び美容師法の改正により、修業年限の延長や教科課程の見直し等が行われた。今年度、平成10年の同法施行以降の環境変化を踏まえて、適正な実務教育の実施方策等を審議する検討会が厚生労働省に設置され、必要な見直しに向けての検討が行われたところであるが、教科課程の見直しについては引き続き検討となっているところである。

(ア) 教科課程の見直しについて

養成段階で教授する教科課程の内容については、理容業務及び美容業務に関連の深い内容となっているべきであるが、現在の教科課程では、物理・化学や保健等の課目において実務との関連が薄い内容も見受けられる。

これらの教科課程の内容について、質の高い理容師・美容師を養成するという観点を踏まえつつ、受講者の負担を軽減することも重要であることから、理容業務及び美容業務に関連の深い内容を中心とした構成となるよう見直しを行うべきである。**【平成20年度末までに結論】**

(イ) 両資格取得時の教科課程免除範囲の拡大について

理容師及び美容師のうち一資格を有する者が他方の資格を取得するケースがあるが、この場合、新たに取得しようとする資格に係る養成施設の養成課程を修了する必要がある。その際、一部教科課程は免除されるものの、その範囲は必修課目の4分の1程度であることから、他の入所者と同様の年限の受講が必要（昼間課程の場合2年）となり、費用面も含めて、他方の資格を取得し就労を目指すに当たっての負担がある。

免除対象外の教科課程の内容についても、両資格間で類似の必修内容があり得ること、また再度受講させる必要性の薄い選択必修内容があり得ることから、両資格の教科課程の内容を精査し、修業年限を見直すことが必要であるという意見があることも踏まえつつ、免除範囲を拡大することを検討するべきである。

【平成20年年末までに結論、21年度の授業より措置】

生活保護制度の見直しについて

ア 生活保護からの脱却や自立を促進する制度への見直しについて

生活保護制度は、「最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする(法第1条)」制度であることから、最近では自立支援プログラムの導入など、自立助長に向けたきめ細かいソフト面の充実が図られてきている。

しかし、保護から脱却しないことが得策であるとの意識が被保護者に存在しているとの指摘があり、このような意識の解消に向けて、引き続き生活保護からの脱却や自立促進に向けた制度への見直しを進めるべきである。

(ア) 勤労控除制度等の見直し

勤労控除については、勤労に伴う必要経費を補填し勤労意欲の増進や自立助長を図る目的から、勤労収入に応じてその一部を生活保護受給者の手元に残す仕組みとしているところである。しかし、勤労控除の水準が少なく、また、「勤労控除」という名称が生活保護受給者に分かりにくく、制度が勤労意欲の増進につながっていないとの指摘もあることから、就労促進に向けた検討を行うべきである。【平成19年度検討】

(イ) 医療扶助の見直し

医療扶助については、受給者の申請に基づき指定医療機関の要否意見を踏まえて医療券を交付することにより、現物支給される仕組みとなっているが、受診者に自己負担がないことから、必要以上に受診を繰り返す被保護者が存在するとの指摘がある。このような扶助状況は生活保護からの脱却を阻害する要因にもなっていることから、必要以上の受診を解消するための方策を検討すべきである。【平成20年検討】

(3) 海外人材分野

外国人登録制度の見直し

【問題意識】

1990年に改正出入国管理及び難民認定法が施行されて以降、我が国に在留する外国人の数は大幅に増加し、外国人登録ベースでは、現在約208万人(平成18年末現在)と我が国総人口の約1.6%を占めるにいたり、今後も着実に増加していくことが予想される。

当会議の前身である規制改革・民間開放推進会議では、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二の柱として位置付け、政府と地方公共団体が一体となって、在留する外国人の権利の保障と義務の履行を図る等の観点から、「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22日)を行った。そして、「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)には、外国人の在留に係る情報を相互に照会・提供する仕組みを整備することや、市町村が外国人について住民として正確な情報を保有できるよう、適法な在留外国人の台帳制度を整備すること等が盛り込まれた。

その間、地方公共団体からなる外国人登録事務協議会全国連合会は、政府に対し、「市区町村にとり、住民に関する正確な記録を常に整備することは住民行政の基礎であり、住民サービスを通じて住民の利便の増進を図る上で欠かせないものである。また、住民に関する記録は正確かつ全国統一的に整備される必要がある。」と要望¹した。また、外国人が多く集住する地方公共団体で構成される外国人集住都市会議は、「外国人を地域で生活する住民として捉え、住民としての情報を記録し、日本人と同じように権利が保障され、義務が遂行されるために、国に対して全国共通の外国人住民台帳制度の創設を強く要望」した²。

このような状況下において、当会議としては、「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」とされた措置の実現に向け、関係各府省の緊密な連携の下、外国人住民の台帳制度の構想を具体化するよう強く求めるとともに、引き続きその進捗状況を注視していく。

【具体的施策】

¹ 「適法な在留外国人の台帳制度の整備に関する要請書」(平成19年11月8日外国人登録事務協議会全国連合会)

² 「外国人集住都市会議みのかも2007メッセージ」(平成19年11月28日外国人集住都市会議)

「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)に基づき、現行の外国人登録制度を、国及び地方公共団体の財政負担を軽減しつつ、市町村が外国人についても住民として正確な情報を保有して、その居住関係を把握する法的根拠を整備する観点から、住民基本台帳制度も参考とし、適法な在留外国人の台帳制度へと改編するに当たっては、その法目的を「規制改革推進のための3か年計画」の実現に向けたものとし、「遅くとも平成21年通常国会までに関係法案提出」とされた措置に向け、内閣官房の調整の下、総務省及び法務省が当該台帳制度の基本構想を作成し、公表すべきである。**【平成19年度措置】**

その上で、両省は、地方公共団体の意見を十分に考慮しつつ、適切かつ着実に当該台帳制度を整備すべきである。**【遅くとも平成21年通常国会までに関係法案提出】**

外国人研修・技能実習制度の見直し

【問題意識】

外国人研修・技能実習制度(以下、「研修・技能実習制度」)は、平成5年の制度発足以来14年余りを経過し、近年、研修生・技能実習生の数は年々増加している。在留資格「研修」における平成18年の新規入国者は9万2,846人と、平成17年に比べて9,527人増(+11.4%)で過去最高を記録し、技能実習への移行者も4万人を超えている。

本制度を利用し、アジア諸国の20~30歳代を中心とする多数の青年が来日し、日本語を学ぶとともに、我が国の生産現場における高い勤労倫理を習得し、実践的な技能・知識等を身につけて帰国し、母国の生産現場でリーダー的な役割を果たす者も少なくない。しかしながら、本制度においては、研修生が労働基準法上の労働者でないために法的保護を受けられず、実質的な低賃金労働者として扱われる、技能実習生に対し、雇用契約に明記された賃金が支給されない、時間外労働に対する割増賃金が正当に支給されない等の違法な事案や、パスポートや通帳を強制的に取り上げる等の不当な事案が発生している。また、送出し国側の機関等が、出国前に多額の保証金等を研修生・技能実習生から徴収していたり、そのために研修生・技能実習生が出国前に多額の借金を強いられる例等があり、このことが、我が国入国後に研修生・技能実習生が失踪し不法就労に走る原因となっているとの指摘もある。このような受入れ機関等の不正行為に遭遇しながらも、研修生・技能実習生は、自らが途中帰国させられることを恐れ、被害の実情を入国管理局、労働基準監督機関等に申告することを躊躇する傾向にあるため、不正行為が減少しないとも指摘され

ている。特に、近年、深刻なトラブル事例が報道され、制度本来の趣旨を逸脱した行為が明らかになり、国際的にも批判の目が厳しくなっている。また、研修生・技能実習生の急速な増加が、地域の産業・雇用に及ぼす影響に鑑み、現在の地方自治体からの援助や指導の在り方を見直し、何らかの責任を持たせるべきであるとの指摘もある。

このような中で、関係省庁のみならず経済界、労働界からも、研修・技能実習制度の見直しについて提言や指摘がなされている³。これらは、技能移転という制度本来の目的を踏まえつつ、実務研修中の研修生に対する労働関係法令の適用、受入れ職種の拡大、技能実習を終了した者に対する再技能実習（又は高度技能実習）の制度化等を提言する一方で、研修生・技能実習生の保護の強化、送出し機関・受入れ機関の適正化や不正行為を行った機関等への制裁措置の強化、問題の発生を抑止するための措置等を提言している。

このように本制度の見直し議論が活発化する中においても、研修生・技能実習生の受入れに係る不正行為と認定された件数は、平成 18 年において過去最高の 229 件に達し、平成 19 年上半期においても、入国管理局が実態調査を強化していることや（財）国際研修協力機構（以下、「JITCO」）が適正化指導を強化していることもあって、「不正行為」に認定された件数は 166 件にのぼっている。これらには、研修生・技能実習生が、劣悪な居住環境・就労環境の下で実質的な低賃金・単純労働者として扱われたり、人権侵害を受けた事案も含まれている。

研修・技能実習制度に関しては、「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、実務研修中の研修生の法的保護や技能実習に関する在留資格の整備等に関し、「遅くとも平成 21 年通常国会までに関係法案提出」することが措置事項とされている。こうした中、研修生・技能実習生が不当な扱いを受けることなく制度本来の技能移転がなされるよう、研修生・技能実習生の保護、受入れ機関の適正化、送出し機関の適正化要請等について、可能な限り措置を前倒しし、緊急を要する措置は直ちに講じなければならない。

なお、眼下の問題を改善、抑止すべき措置については、関係機関の緊密な連携の下、早急に積極的かつ実効性ある対策を講じる一方で、研修・技能実習制度全体の見直しについては、継続して検討を行っていくべきである。

【具体的施策】

³ 厚生労働省研修技能実習制度研究会「研修・技能実習制度中間報告」（平成 19 年 5 月 11 日）経済産業省外国人研修・技能実習制度に研究会「外国人研修・技能実習制度に関する研究会とりまとめ」（平成 19 年 5 月 11 日）全日本金属産業労働組合協議会「外国人研修・技能実習制度の見直し等に関する法務大臣、並びに経産省・厚生省の研究会からの提案に課する見解」（2007 年 6 月 12 日）（社）日本経済団体連合会「外国人研修制度の見直しに関する提言」（2007 年 9 月 18 日）経済財政諮問会議労働市場改革専門調査会「労働市場改革専門調査会第 2 次報告」（平成 19 年 9 月 21 日）

外国人研修・技能実習制度については、実務研修中の研修生の法的保護や技能実習に関する在留資格の整備等に関し、「遅くとも平成 21 年通常国会までに関係法案を提出」することとされているが、研修生・技能実習生が不当な扱いをされることなく、制度本来の技能移転がなされるよう、研修生・技能実習生の保護、受入れ機関の適正化、送出し機関の適正化要請等、必要な法令改正等を待つことなく、前倒しできる以下の事項については、早急に措置すべきである。

ア 研修生・技能実習生の保護のため早急に講ずべき措置

研修生・技能実習生が、母国語で実情を率直に相談し、かつ、必要な支援を受けられることができるよう、「外国人研修生・技能実習生ホットライン（仮称）」を開設し、平日に加え土・日曜日や夜間等を中心に、中国語、ベトナム語、インドネシア語等の研修生・技能実習生が母国語で相談に応じられる体制を早急に整備し、かつ、研修生・技能実習生に周知すべきである。併せて、上記相談で得られた情報を関係機関に取り次ぎ、受入れ機関⁴の不正行為の発見及び研修生・技能実習生に対する保護の実効性を高めるべきである。【平成 20 年措置、以降継続実施】

研修の開始時点において、原則として、今後新たに来日する研修生全員に対して、研修・技能実習制度や労働関係法令の説明や受入れ機関の不正行為に遭遇した場合の対処方法等、研修生の法的保護に必要な情報の理解を促進すべく、初期講習会を実施する体制整備を検討すべきである。【平成 20 年検討・結論】

また、既に入国している研修生・技能実習生に対しても、多様な方法によって可能な限り受入れ機関の不正行為に対する対処方法を周知すべきである。【平成 20 年措置、以降継続実施】

さらに、受入れ機関が不正行為の認定を受けた場合及び受入れ機関の倒産等により研修・技能実習が継続できない場合であって、研修生・技能実習生の責めに帰すべき理由がないときは、原則として、当該研修生・技能実習生が他の受入れ機関において研修・技能実習を継続できるよう受入れ先機関の開拓を行う仕組みを構築し、このような取扱いを明示するとともに、事前に、研修生・技能実習生に対して周知すべきである。【平成 20 年措置】

イ 受入れ機関の適正化のために早急に講ずべき措置

⁴本項で言う「受入れ機関」とは、「第一次受入れ機関」（商工会や中小企業団体等の団体が監理することにより研修生の受入れを行ういわゆる「団体監理型」の商工会や中小企業団体等を指す）、「第二次受入れ機関」（第一次受入れ機関の下で研修を行う企業及び企業が直接研修生を受け入れる「企業単独型」の受入れ企業を指す）及び「実習実施機関」（研修を行っていた機関で研修終了後に雇用契約を結び技能実習を行う企業を指す）

研修・技能実習を適正に行うために受入れ機関等が留意すべき事項に加え、受入れ機関が、如何なる行為が「不正行為」に該当するかをはっきりと認識できるよう、その範囲を明確化して公表すべきである。また、不正事案については、入国管理局及び労働基準監督機関の間との緊密な連携の下に、受入れ機関に対し引き続き積極的に実態調査又は臨検監督を実施し、悪質な受入れ機関に対する取締りを強化しつつ、現在ＪＩＴＣＯを通じて実施している制度運用の適正化に向けた巡回指導を強化すべきである。**【平成 19 年度措置】**

これらを踏まえ、認定された不正行為については、受入れ機関の不正行為の程度や内容に応じ、例えば、重大な不正行為については、新規受入れ停止期間を５年に延長すべきである。また、不正行為認定を受けた受入れ機関が一旦廃止され、新たに別組織で研修生・技能実習生を受け入れようとする行為についても、上記措置の厳格な適用を含めた防止措置を講ずるべきである。**【遅くとも技能実習生に係る在留資格の整備に関する関係法令の施行までに措置】**

なお、これらの措置の実効性を調査した上、受入れ機関の不正行為の防止の実効性を向上させる措置の必要性についても、引き続き検討すべきである。**【技能実習生に係る在留資格の整備に関する関係法令の施行以降速やかに検討】**

さらに、受入れ機関の責任者・担当者に対して、ＪＩＴＣＯが技能実習実施担当者講習会を実施し、これらの事項を含め、制度の適正な運営、労働関係法令の遵守について指導を徹底しているところ、その成果を検証しつつ、研修・技能実習実施担当者講習会の実施の一層の充実について検討すべきである。**【平成 20 年検討・結論】**

併せて、受入れ機関に、当該講習会を受講した責任者が不在の場合には、当該受入れ機関による研修生・技能実習生の受入れを停止する等の措置についても、当該講習会の実施状況を踏まえながら、その導入を検討すべきである。**【遅くとも技能実習生に係る在留資格の整備に関する関係法令の施行までに検討・結論】**

ウ 送出国政府に対する適正化要請等

外交ルート及びＪＩＴＣＯを通じ、送出し国政府に対して、送出し機関の適正な認定基準の設定、保証金搾取等の実態把握及び対策、ブローカー対策等、送出し機関の適正化を継続的に強く要請すべきである。**【平成 19 年度以降継続実施】**

特に、研修生・技能実習生の送出し機関が不当に保証金や管理費等を研修生・技能実習生から徴収している実態やこれらを不当に返還しない等の実態が明らかになった場合、当該送出し機関からの受入を停止する措置等を講じるべきである。

【平成 20 年措置】

また、送出し国政府及び研修生・技能実習生本人に対して、送出し国における

技能移転の状況、技術レベルの向上の状況・習得技能の活用状況、問題点等について、報告を求めるとともに、これらについて調査を行い、当該制度の見直しに反映させるべきである。【平成 19 年度以降逐次実施】

エ 実務研修中の研修生に対する労働関係法令の適用

研修生に対し、非実務研修（いわゆる座学研修）に加え、実務研修を実施する場合、原則として、実務研修には労働基準法や最低賃金法等の労働関係法令を適用することとし、労働法上の保護が受けられるようにすべきであり、当該措置の実施に当たっては、出入国管理及び難民認定法上の在留資格「研修」の取扱い及びその位置付けとの関係を整理する等必要な措置を講じるべきである。また、制度の円滑な運営のために必要な措置を併せて講じるべきである。【遅くとも技能実習生に係る在留資格の整備に関する関係法令の施行までに措置】

オ 「再技能実習（又は高度技能実習）制度」の検討

3年間の技能実習を終了して帰国した技能実習生であって、帰国した後、一定期間経過後に、前回よりも高度な内容の技能移転を行うことが見込まれる者に対し、再来日して新たな技能実習を2年間実施することを内容とする「再技能実習（又は高度技能実習）制度」の導入について検討すべきである。なお、検討に際しては、送出国における技能修得のニーズを的確に把握するとともに、国内で修得した技能の帰国後の活用が図られていること、一定以上の日本語能力、技能評価等を再来日の要件にすることや、失踪及び不正行為の防止に加え、高度の技能実習を実施できる体制の確保の有無を考慮した受入れ体制の在り方等について検討し、また、現行制度上の「再研修」との関係を整理し、検討すべきである。

【遅くとも技能実習生に係る在留資格の整備に関する関係法案提出までに検討・結論】

(4) ネットワーク産業分野

エネルギー分野

ア 電気事業分野

【問題意識】

電気事業における市場メカニズムの活用は、コスト低下をもたらすだけでなく、同時に供給の信頼度を高めるためにも有効である。基本的には、電力需給逼迫時に電力価格が上昇すると、需要側が電力消費量を控える一方、供給側は発電量を増加させようとする。この価格メカニズムを活用することが、安定供給の確保に役立つ。緊急の電力需給逼迫を緩和するには、リアルタイム市場の整備が、特に有効である。例えば前日の予想を超える気温の上昇があった場合には、リアルタイム価格の上昇が予測されるから、需要側には電力需要量を減らし供給側には発電量を増やすインセンティブを与える。さらに、地域的な需給逼迫の解消には、送電権市場の設立が有効であり、安定供給の確保に役立つ。

しかし日本では、リアルタイム市場はまだない。のみならず、インバランス精算のメカニズムが、需給逼迫時に強い節約と発電の増量のインセンティブを与えるものになっていない。

一方、地球温暖化対策としても、市場メカニズムは有効である。日本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。従って、日本でCO₂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。例えば、諸外国において、活用されている排出権取引は、このシフトに極めて有効であるとの指摘がある。

しかし、日本では、排出権取引の代わりに、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CO₂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、下記に示す具体的施策を講ずるべきである。

【具体的施策】

(ア) インバランス料金体系の見直し

安定供給に資するため、インバランス精算制度を見直す必要がある。

具体的には、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、インバランス精算の単価は、季時別に需給を反映したものとし、不足分には課金し超過分には支払う方式とすることについて検討し、結論を得て措置を講ずるべきである。【平成20年度中検討・結論、平成21年度中措置】

(イ) インバランス料金適用範囲の見直し

さらに、安定供給の確保のためには、上記のインバランス精算制度をPPSだけでなく、一般電気事業者に対しても適用する必要がある。そのため、インバランス精算に関して、一般電気事業者とPPSとを対等に扱う制度へと近づけることを検討し、結論を得て措置を講ずるべきである。具体的には、一般電気事業者はインバランス料金に関する収支を作成すべきである。【平成20年度中検討・結論、平成21年度中措置】

(ウ) 時間前市場の導入

安定供給確保のためには、インバランス精算量を出来る限り少なくすることが役立つ。そのためには、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)の導入が有効である。

したがって、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、この制度の導入を検討し、結論を得て措置を講ずるべきである。【平成20年度中検討・結論、平成21年度中措置】

(エ) 環境を保全するための排出係数の算定方式見直し等

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、需要家が電力消費を昼から夜間へシフトするよう促すインセンティブを与えることが有効である(ただしこれは、昼から夜へのシフトによりCO₂排出量が減る場合

である。逆の場合は、夜から昼へシフトさせる必要がある。さらに、需要家が、自社の電力消費が発生させるCO₂排出量を考慮して発電会社を時間帯ごとに選択をするインセンティブを与えることが有効である。そのために、「季別平均排出係数」を採用することも含めて検討し、結論を得るべきである。【平成20年度中検討・結論】

また、供給側による多様な削減努力の成果が事業者別の排出係数等に適切に反映されるような方策を検討し、結論を得て措置を講ずるべきである。【平成20年度中検討・結論、平成21年度中措置】

(オ) 送電ロス調達の効率化に資する卸電力取引所の活性化

現行の制度では、個々の一般電気事業者およびPPSが、それぞれの異なる発電単価にもとづいて送電ロス分を自ら発電又は調達する仕組みとなっている。卸電力取引所の流動性が十分でない現状では、この仕組みのもとで送電ロス分が効率的に調達できないおそれがある。送電ロス分の効率的な調達を可能とするためにも、卸電力取引所の活性化について検討し、結論を得て措置を講ずるべきである。【平成20年度中検討・結論、平成21年度中措置】

(カ) 原子力発電所における保安の在り方

エネルギーの安定供給確保及び地球温暖化対策の観点から、基幹電源として原子力発電を最大限に活用することは重要であり、原子力発電の一層科学的合理的運営を実現する必要がある。

このような中、発電用原子炉及びその付属設備の現行検査制度については、プラントを停止するまでの間隔を一律13ヵ月に固定している現行制度について、プラント毎の特性に応じたきめ細かい検査への移行も含めた抜本的見直しについて検討し、結論を得て措置を講ずるべきである。【平成20年度中検討・結論・措置】

また、現行検査制度においては、定期検査、保安検査及び定期安全管理審査の中で検査に一部重複が存在しており、事業者にとっては過剰な負担となっているとの指摘があることから、これらの検査の運用改善について引き続き検討を進めるべきである。【平成20年度中検討】

さらに、官庁立会検査に際して、検査が実施されるまでの待ち時間の発生を回避するため、事業者が休日及び夜間に検査を実施することを妨げないような運用方法について検討を行い、結論を得て措置を講ずるべきである。【平成20年度中検討・結論・措置】

イ ガス事業分野

【問題意識】

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10m³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、1時間同時同量制度の在り方の見直し、ガス市場における公平性・透明性確保に資する託送制度の見直し、ガス事業者間の競争を促進するガス導管網形成インセンティブの付与方策、託送部門における会計分離の一層の徹底等について、下記に示す具体的施策を講ずるべきである。

【具体的施策】

（ア）現行の1時間同時同量制度の在り方の見直し

託送供給依頼者は、現在、1時間あたり±10%以内の範囲の同時同量が義務付けられている。この範囲は、一般ガス事業者のネットワークに支障のないものという考え方で導入されたものである。しかし、同時同量の運用状況（一般ガス事業者の1時間あたりのガス供給量・ガス需要量）については必ずしも明確になっていないところである。したがって、主要な一般ガス事業者のネットワークの運用実態に関する実証的なデータを多面的に検証した上で、同時同量範囲は託送供給依頼者と託送供給実施者と同程度とすべきという指摘を考慮

しつつ、現行制度の見直しについて検討し、結論を得て必要に応じて措置を講ずべきである。【平成 20 年度中検討・結論、平成 20 年度以降逐次措置】

(イ) 託送料金算定における気化・圧送コストの取り扱いの見直し

託送料金原価に、気化・圧送コストが全額含まれていることについては、気化・圧送設備の大部分（気化器・海水ポンプ等）はガス製造にかかる設備であることや、ガス送出流量の調整に寄与している設備について、託送供給依頼者も同様の設備を保有し、託送供給受託者の導管圧力調整と連動して時々刻々送出圧力の調整を行っていること等から、託送供給依頼者にとっては二重のコスト負担になっているとの指摘がある。このため、特に気化器にかかるコストが、製造費用であるかネットワーク関連費用であるかについて、実証的なデータに基づく検証をその方法の検討も含めて行い、新規参入者にとって過剰な負担とならぬよう、従来 of 取扱いの見直しについて検討し、結論を得て必要に応じて措置を講ずべきである。【平成 20 年度中検討・結論、平成 20 年度以降逐次措置】

(ウ) 一般ガス事業者間における長距離導管建設促進に資する施策等の推進

ガス導管網については、一部の長距離導管を除けば、大半が需要地に近接して建設された LNG 基地等を中心に発展してきており、欧米と比べても輸送導管の発達が不十分である。こうした中、我が国の将来的なガス市場の活性化と公正な競争の促進を図る観点から、ガス導管網の更なる延伸を進めるべく、低利融資等、一般ガス事業者間における長距離の導管建設を推進する政策支援を促進するとともに、事業者間の利害調整を円滑に行うための施策（接続命令制度の導入等）について検討し、結論を得て必要に応じて措置を講ずべきである。

【平成 20 年度中検討・結論、平成 20 年度以降逐次措置】

(エ) 託送部門の一層の中立性と透明性を確保するための会計分離の徹底

託送料金の透明性の確保の観点や、会計分離の不徹底による内部補助を通じて、競争条件のイコールフットイングが確保されていないのではないかという指摘がある。また、総括原価算定の際における広告費の配賦基準として延べ調定件数（需要家の契約件数）比を用いて部門別に配賦するルールとなっているため、大口顧客 1 件と小口顧客 1 件が同様に扱われていることから広告費の大半が契約件数の多い小口料金に配賦されてしまう。これらを踏まえ、より一層の会計分離の徹底を行うなどの制度の見直しの必要性について検討し、結論を得て必要に応じて措置を講ずべきである。【平成 20 年度中検討・結論、平成 20

年度以降逐次措置】

ICT（情報・通信等）分野

ア 郵便・一般信書便事業における競争環境の整備

【問題意識】

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。このようないわゆるユニバーサルサービスを提供しうる主体は、長らく郵便事業当局（旧郵政省及びその後継組織）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。

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ている。しかし、これらの変化に際して本来必要とされるユニバーサルサービスに関する基本に立ち戻った検討は、必ずしも十分になされないまま積み残しの状態にある。

したがって、当会議は、この基本に立ち戻った検討が速やかになされるべきであると考えます。

信書の送達業務は、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。

当会議は、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ているが、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、一般信書便事業に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、当会議と

しては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、参入後一定期間は全国にサービスを提供する義務を免除することなど、一般信書便事業の参入要件を緩和すべきであると考えます。

参入要件の緩和に当たっては、僻地、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。しかしながら、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、当会議は、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国庫補助方式や基金方式も検討に値すると考える。

仮に現在の内部補助方式を前提とした場合であっても、リザーブドエリアの設定に当たっては、現在既に競争が生じている領域をリザーブドエリアとすることによって競争状態から独占状態に逆行するような事態が生じることや、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と考える。この点について、現在総務省が開催している「郵便・信書便制度の見直しに関する調査研究会」中間報告においても重量基準によるリザーブドエリアの設定をするべきではないとの意見が示されている。

当会議は、来年6月頃に予定されている同研究会の最終報告書に向けて、引き続き同研究会の動向を注視し、必要に応じて提言等を行う。

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。

【具体的施策】

(ア) ユニバーサルサービスの在り方及びその確保策に関する検討【平成19年度以降検討、平成21年度までに結論】

昨今の社会経済情勢の変化を踏まえ、郵便・信書便におけるユニバーサルサービスの在り方について、基本に立ち戻った議論に速やかに着手し、結論を得

るべきである。

その際には、ユニバーサルサービス確保策として、一部の諸外国において国庫補助方式や基金方式が採用されていることを踏まえ、これらの方策についても検討を行うべきである。

(イ) ユニバーサルサービスコストの算定方法の検討【平成 19 年度以降検討、平成 21 年度までに結論】

ユニバーサルサービス確保策の検討に当たっては、まず、ユニバーサルサービスのコストを明確にすることが必要である。ユニバーサルサービスのコストは、郵便のネットワーク開放に当たっての接続料金や基金方式を採用した場合の基金の規模等を算定する際の基礎データとなるものであることから、その算定方法の検討に速やかに着手すべきである。

(ウ) 信書便事業の参入要件の緩和【平成 20 年度以降検討・結論】

現行の一般信書便事業では、クリームスキミングを防止する観点から全国にサービスを提供する義務を課す等の参入要件が設けられている。信書便事業に対する新規参入等を通じた競争促進により、利用者利便を一層向上させる観点から、参入要件の緩和を検討するべきである。

(エ) ユニバーサルサービスコストの算定に必要なデータの把握【平成 20 年度以降検討、平成 21 年度までに結論】

現在、郵便事業会社における会計制度は、他の一般の会社と同様に、会社法に基づいているところである。一方、郵便事業会社は、ユニバーサルサービスの提供義務を負っているという観点では、他の一般の会社とは異なる性質を持つ事業体であることから、この検討結果も踏まえ、郵便事業会社等におけるユニバーサルサービスコストの算定に必要なデータについて検討し、当該データを同社から提供させる方法についても検討に着手し、結論を得るべきである。

(オ) 国際郵便における EMS の範囲に関する検討【平成 19 年度以降検討、平成 21 年度までに結論】

EMS については、他の民間事業者によって国際エクスプレス便が競争市場で提供されていることや利用者のニーズ等を踏まえ、通関手続等において国際郵便として一般の貨物とは異なる簡易な取扱いを受ける EMS の範囲（重量、価格等）に関する検討に着手し、結論を得るべきである。

イ モバイルビジネスの在り方について

【問題意識】

携帯電話市場は、平成 6 年の端末売切制度の導入、平成 17 年の新規参入事業者への 1.7GHz 帯等の周波数の割当て、平成 18 年の携帯電話番号ポータビリティ制度の開始等、急速に進歩する技術や経済社会情勢の変化に合わせて精力的に規制の見直しが行われてきた。

さらに、本年 3 月から、新規参入事業者のイー・モバイルがサービスを開始したこと、本年 9 月より 2.5GHz 帯の周波数の割当て手続きが開始されたこと、本年 2 月に MVNO 事業化ガイドラインを改定、本年度中に同ガイドラインを再改定し、モバイルビジネス活性化プランに基づき MVNO の新規参入等がさらに促進されるなど、活発な競争を展開しうる環境が整備されてきたところである。

当会議は、このように活発な競争が可能となっている携帯電話事業において、行政の市場に対する関与は最低限度にするべきものとする。また、仮に競争が不十分である場合であっても、不活発な競争状態に起因する弊害は事後規制によって是正されることを原則とすべきである。今後とも行政による関与が上記の考え方にのっとって適切になされるよう、引き続き注視していくことが肝要である。

ウ 通信・放送融合法制の在り方について

【問題意識】

通信・放送に係る法制度は、技術の進歩及び社会経済情勢の変化に合わせ、その都度必要な法整備が行われてきた。このような経緯により複雑化した法体系は、通信・放送の枠を超えた活発なサービス競争が展開されない要因の一つとなっている可能性がある。

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。当会議は、このような制度改正は、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、望ましいものとする。

今後予定されている上記の方向性に基づく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楽しむことが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注視していく。

(5) 競争政策、基準認証、法務、資格分野

競争政策分野

【問題意識】

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

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

さらに、競争政策の担い手は独占禁止法をはじめとする各競争法や公正取引委員会だけでなく、各事業法及びその事業所管官庁も重要な競争政策の担い手である。したがって、公正かつ自由な競争秩序を確保し、市場原理の十分な機能発揮を図る観点から、公正取引委員会は各事業法を所管する官庁と密接な連絡調整を図るとともに、適切な役割分担の在り方について検討を深め、必要な見直しを行っていくべきである。

以上のような問題意識に基づき、今回の答申では、公正取引委員会の審判制度の在り方、独占禁止法の課徴金制度の在り方、独占禁止法違反行為の判断基準の明確化、独占禁止法における事業者団体届出制度の廃止、不当景品類及び不当表示防止法（昭和37年法律第134号）に基づく懸賞規制に関する問題、及び、国際航空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の問題を検討課題に取り上げ、その結果、以下の具体的施策に掲げる項目について、結論を得ることとなった。

なお、公正取引委員会の審判制度について、当会議は、審判を経たことによって審級が省略される制度が憲法上保障されている裁判を受ける権利の趣旨を政策的にのり的確に実現していくという目的とは必ずしも整合する制度とはなっておらず、上記目的の実現を図るため、被処分者が自らの判断により、ふさわしいと考える争訟手段を選択することができるよう、公正取引委員会の審判と審判を経ないで直接裁判所に対して取消訴訟を提起できる方法との間の選択制を導入すべきであると考

えている。

また、課徴金制度については、課徴金と刑事罰が併存・併科される現行制度を改め、独占禁止法違反行為に対する措置としては、抑止という目的からも、制裁という目的からも、違反行為に応じた金銭的不利益処分を課す方法が効果的であり、また、当該方法によって、上記二つの目的は十分に達成し得ることから、法人に対しても個人に対しても、課徴金制度に一本化すべきと考えている。

不当景品類及び不当表示防止法に基づく懸賞規制に関する問題については、現在、懸賞により提供する景品類の最高額は、懸賞に係る取引の価額の20倍の金額(当該金額が10万円を超える場合にあっては10万円)を超えてはならないとされているが、懸賞はその手法や程度が適当なものである限り、競争にとっては基本的に中立又は促進的に機能するものと考えられ、懸賞による景品類の最高額等の制限については基本的に規制を緩和すべきと考えている。

【具体的施策】

ア 公正取引委員会の審判制度の在り方の検討【平成19年度検討】

審判制度は、平成17年の独占禁止法改正前は行政処分を行う前に審判を行い、その審理を経て、審決により排除措置・課徴金納付を命じる事前審査型の審判方式であった。そして、平成17年の独占禁止法改正により、公正取引委員会の排除措置命令・課徴金納付命令という行政処分が行われた後、不服がある場合に被処分者の請求により審判を行う不服審査型の審判方式へと変更された。

この不服審査型審判方式を恒久的制度とすることには疑義があり、この点は、内閣官房長官の下で開催された独占禁止法基本問題懇談会により取りまとめられた報告書においても指摘されているところである。

したがって、審判制度の在り方について、現行の不服審査型審判方式の運用状況も踏まえつつ、必要な検討を行うべきである。

イ 独占禁止法の課徴金制度の在り方の検討【平成20年度検討】

課徴金制度は、独占禁止法の制定当初より導入されていた刑事罰に加えて、昭和52年の独占禁止法改正により新たに導入された制度であり、その時以来、課徴金と刑事罰が併存・併科される仕組みとなっている。

独占禁止法違反行為に係る課徴金は、違反抑止のための処分であることから、違反行為をする動機付けを失わせるのに十分な水準に設定すべきであり、この点は、内閣官房長官の下で開催された独占禁止法基本問題懇談会により取りまとめられた報告書においても指摘されているところである。

不当な取引制限に対する課徴金の算定率については、平成 17 年の独占禁止法改正により引き上げられたところであるが、違反行為を効果的に抑止する観点から、課徴金の水準等の課徴金制度の在り方について、平成 17 年改正法の運用状況を踏まえ、また、課徴金に加えて刑事罰が併科される可能性がある制度となっていることも考慮しつつ、必要な検討を開始すべきである。

ウ 独占禁止法違反行為の判断基準の明確化【逐次実施】

独占禁止法違反行為の要件については、事業者にとって法適用の予測可能性を十分に確保するためにも明確である必要がある。

一方で、課徴金制度は昭和 52 年の導入以来、現在に至るまで数度にわたって強化改正が行われ、今後も対象範囲の拡大等強化に向けた検討が行われることが予想される。

したがって、課徴金の対象とされている、あるいは、今後対象とされる行為類型をはじめとした独占禁止法違反行為について、事業者にとって法適用の予測可能性を十分に確保し、その事業活動を萎縮させることのないよう、判断基準の明確化を逐次行うべきである。

エ 独占禁止法における事業者団体届出制度の廃止【平成 20 年度措置】

独占禁止法第 8 条第 2 項から第 4 項は、事業者団体に対し、成立したとき、届出事項に変更が生じたとき、解散したときに、それぞれ公正取引委員会に届出を行わなければならないと定めている。そして、当該制度を設けている趣旨は、事業者団体を通じた独占禁止法の違反行為を未然に防止することにあるとされている。

しかし、規制の在り方が事前規制から事後チェックへと転換する中において、すべての事業者団体に対して届出を求めることは合理的ではないと考えられる。

したがって、当該制度は廃止すべきである。

オ 不当景品類及び不当表示防止法に基づく懸賞規制に関する検討【平成 20 年度検討】

不当景品類及び不当表示防止法第 3 条及び「懸賞による景品類の提供に関する事項の制限」(昭和 52 年公正取引委員会告示第 3 号)第 2 項に基づき、懸賞により提供する景品類の最高額は、懸賞に係る取引の価額の 20 倍の金額(当該金額が 10 万円を超える場合にあっては 10 万円)を超えてはならないとされている。このような景品規制は、過大な景品提供による不当な顧客の獲得競争により、本来の商品・サービスの価格・品質による競争がゆがめられないよう、公正な競争秩

序を維持する観点から設けられているものであるが、景品類の最高額等の制限はこの目的の範囲内に設定されるべきである。

したがって、不当景品類及び不当表示防止法における懸賞における景品類の最高額等の現行の規制について、懸賞による景品類の提供は、その手法や程度が適当なものである限り、競争にとっては中立又は促進的に機能するという考え方の下、社会・経済情勢等を踏まえつつ、必要な検討をすべきである。

カ 国際航空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【平成 20 年検討開始】 <「運輸分野」 ア(ウ)に前掲>

基準認証・法務・資格分野

ア 資格制度全般

【問題意識】

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に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、取引の適正化等をはかるため、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られることになっている。

その一方で、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適当な業務範囲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。

各省庁は、国民生活の利便性の向上、当該業務サービスに係る競争の活性化等の観点から、所管する業務独占資格等について、業務独占規定、資格要件、業務範囲等の資格制度の在り方を更に見直すとともに、業務独占資格等の質の確保・向上、資格者の実務実績等の情報開示、懲戒処分等の適正な実施とその情報開示を推進すべきである。

イ 税理士試験の受験資格の見直し

【問題意識】

税理士試験は、簿記論及び財務諸表論、所得税法や法人税法等の税法科目が試験科目として課され、全科目とも論述式で解答する方式となっており、その試験内容は単なる知識の暗記だけでは対応できない高度な専門的学識や論理的思考力が試される内容となっている。これまで税理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、現行の税理士試験の試験内容と

合格水準を考慮すれば、受験資格をさらに緩和しても、税理士としての厳しい適格性を有さない者が税理士試験に合格すると考えるのは困難である。一方、すでに税理士試験については、受験資格に日商簿記1級等誰でも受けられる試験の合格者が含まれているとおり、学歴等による差別はないとの考え方もある。いずれにせよ、多様な機会が与えられ、何度でもチャレンジが可能となる柔軟な社会の実現を目指して、現在政府全体で取り組んでいる「再チャレンジ」の観点から、資格取得を希望する国民に対してできる限り門戸を拡げていくことが重要である。このような認識に立ち、税理士試験の学歴等の受験資格の見直しについて速やかに検討を行うべきである。

【具体的施策】

税理士試験の受験資格については、受験資格が学歴等で差別されないような仕組みが十分担保されているか否かについて速やかに検討を行い、結論を得るべきである。【平成20年検討・結論、21年以降措置】

ウ 社会保険労務士試験の受験資格の見直し

【問題意識】

これまで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。しかしながら、社会保険労務士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のも事実である。また、多様な機会を与えられ、何度でもチャレンジが可能となる柔軟な社会の実現を目指して、現在政府全体で取り組んでいる「再チャレンジ」の観点からは、社会保険労務士の資格取得を希望する国民に対してできる限り挑戦の機会を与えていくことが重要である。このような認識に立ち、社会保険労務士試験の受験資格について、学歴要件等の受験資格の廃止も視野に入れつつ、速やかに見直しについての検討を行うべきである。

【具体的施策】

社会保険労務士試験については、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を行い、結論を得るべきである。【平成 20 年以降検討・結論】

エ 法曹人口の拡大等

【問題意識】

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

その際、法曹に求められる資質も、今後ますます多様で、高度なものになると見込まれるが、法曹としての実務に必要な能力を習得する人材の育成は、法科大学院を中核とし、法学教育、司法試験、司法修習を有機的に連携させたプロセスとしての法曹養成制度を通じて行われるとともに、法曹としての質的向上は OJT (On The Job Training) を含め実務の場における、十分な情報公開を前提とした、競争を通じて確保されるものである。

法科大学院における教育、司法試験、司法研修所における教育が、法曹として必要な資質を備え、法曹に対する社会のニーズに応えられる能力を有する法曹の養成にとってふさわしい在り方となっているかどうかを検証することは、良質な法曹サービスを必要とする国民にとって重大な関心事であり、そのためには、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、その成果が公表されることが極めて重要である。この点については、「規制改革推進のための第 1 次答申」（平成 19 年 5 月 30 日）に盛り込まれ、「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）において既に決定されてい

る事項である。

しかしながら、現在、分析・検証を行うためのパイロット調査と称して、74校の法科大学院うち僅か6校という単に自発的な協力を申し出た法科大学院のみを対象とした、統計的には妥当性を欠いたデータを用いて調査が行われている。法科大学院における教育、司法試験、司法研修所における教育の相関関係が適正に分析・検証され、それらの結果がそれぞれの法曹養成関係機関において法曹養成制度の改善のために有効に活用されなくてはならないことを求めた、これまでの閣議決定の趣旨に照らした場合、74校の法科大学院の全数調査に向けた取組が重要であるが、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はバイアスのかからない方法がとられるべきものである。したがって、一部の法科大学院の学生等に偏った情報ではなく、すべての法科大学院の学生の成績等の基礎的情報が個人情報保護に配慮したうえで収集され、分析・検証を行う関係機関で共有されることが必要不可欠であることを十分認識し、文部科学省は、すべての法科大学院から個別の学生毎の成績その他のデータを例外なく入手すべきである。それを踏まえて、司法試験の結果、司法研修所の成績との相関が検証されるよう関係機関の協力を速やかに得るべきである。

法科大学院は、従来の司法試験という点のみによる法曹選抜の弊害を改め、21世紀に相応しい資質と能力を有する法曹を養成する重要な役割を担って創設されたものであるが、平成19年の司法試験において司法試験考査委員である法科大学院教員が、当該法科大学院の学生に対して学内で答案作成等の受験指導を行うという司法試験の公正性に疑念を抱かせる問題が発生した。この背景には、法科大学院において正課内のカリキュラムとは別に、答案練習会等の受験対策的な指導が行われるなど、制度創設の趣旨に反する「法科大学院の予備校化現象」が存在しているとの指摘もある。各法科大学院が正課内のカリキュラムにより、法曹として必要な基礎的資質、能力を涵養できるような体制が早急に整えられるべきである。

法科大学院には、教育水準の維持向上を図り、法科大学院の目的及び社会的使命を達成するため、教育活動等の状況について自己点検評価を行う制度のほか、法科大学院の教育活動等の質を保証するために認証評価制度（適格認定）が設けられ、5年毎に評価を受けることになっている法科大学院の依頼を受け、文部科学大臣の認証を受けた認証評価機関（第三者評価機関）が、法科大学院の教育研究等の総合的な状況について、当該機関が定めた評価基準に基づき評価を行いその結果が公表されているが、一般に公開されている客観的情報に基づく評価では必ずしもないため、公正性、透明性の確保における問題も指摘されている。法科

大学院は、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おり、納税者たる国民に対する説明責任を果たす観点から、法科大学院単位での教育の成果、成績評価や修了認定の基準、司法試験の結果を含めた進路等の情報のほか、法科大学院教員の質が学術論文等の研究成果等により客観的に検証できるようにするなど、法科大学院のパフォーマンスに関する客観的な情報が詳細に公表されるよう速やかに必要な措置が講じられるべきである。それらの情報に対する外部評価等を通じて、法科大学院相互の競争が行われ自発的な創意工夫による教育内容等の向上が図られるべきである。

法科大学院には、学生数等に応じ一定の専任教員を置くことになっているが、法科大学院が創設された当初 10 年間（平成 25 年まで）においては、高度の教育上の指導能力があると認められる専任教員を確保することが困難であるとの配慮から、法学部等の他学部が併存する法科大学院においては、他学部との兼任であっても専任教員と見なせる時限措置が講じられている。しかし、これはあくまでも制度創設当初の暫定措置であり、法科大学院の運営の独立性や法学部等を有さない単独の法科大学院との公正性を確保するためには、更なる延長措置を講ずるべきではない。

一方、法曹資格者の資質の陶冶の観点から、資質を誘引する最も効果的な手段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、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。

予備試験の制度設計について、予備試験は試験という「点」によるチェックしかないため、「プロセス」としての法曹養成制度の中核として位置づけられる法科大学院における教育との違いに留意しつつ慎重に進めるべきとの意見がある。一方、法科大学院の場合にも、その教育内容を十分に履修しているかどうかを判断するには、ある時点でのチェックという方式しかなく、結局評価については「点」によるものとならざるを得ないという意見もある。したがって予備試験の制度設計においては、法科大学院卒業者と比べて、予備試験受験者が不利となることのないよう留意する必要がある。

【具体的施策】

- (ア) 司法試験合格者数の拡大について、法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備状況等を見定めながら、現在の目標(平成 22 年ころまでに 3,000 人程度)

を確実に達成することを検討するとともに、その後のあるべき法曹人口について、法曹としての質の確保にも配慮しつつ、社会的ニーズへの着実な対応等を十分に勘案して検討を行うべきである。

その際、国民に対する適切な法曹サービスを確保する観点から、司法試験の在り方を検討するために必要と考えられる司法試験関連資料の適切な収集、管理に努めることとし、司法試験合格者の増加と法曹サービスの質との関係の把握に努めるべきである。【平成 19 年度以降逐次実施】

(イ) 法曹となるべき資質・意欲を持つ者が入学し、厳格な成績評価及び修了認定が行われることを不可欠の前提とした上で、法科大学院では、その課程を修了した者のうち相当程度（例えば約 7 ～ 8 割）の者が新司法試験に合格できるよう努めるべきである。その際、新司法試験は、資格試験であって競争試験ではないことに留意し、司法修習を経れば、法曹としての活動を始めることができる程度の知識、思考力、分析力、表現力等の資質を備えているかどうかを判定する試験として、実施すべきであり、既に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うえでその結果を速やかに公表すべきである。【平成 19 年度一部措置、以降継続的に実施】

(ウ) 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、できるだけ客観的な判断の下に選任が行われるようにすべきである。

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できる限り詳細に公表すべきである。【平成 20 年度以降逐次検討・実施】

(エ) 法科大学院は、法曹の養成という役割を担う公共的な機関であることに鑑み、国民が必要とする情報をわかりやすく提供する観点から、各法科大学院の独自性を損なわないような配慮を行った上で、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や基準、司法試験の結果等の把握できる範囲における進路等の情報、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すべきである。【平成 19 年度以降逐次実施】

(オ) 法科大学院における教育、司法試験、司法研修所における教育が、法曹として必要な資質を備え、法曹に対する社会のニーズに応えられる能力を有する法曹の養成にとってふさわしい在り方となっているかどうかを検証するため、司法試験の結果についての詳細な分析を行うとともに、関係機関の協力を得て、これと法科大学院や司法研修所での履修状況を比較するなどの分析・検証を行い、その成果を公表すべきである。

その際、法科大学院の学生の成績等について個人情報保護に配慮したうえで、差し当たり統計的に有意な分析・検証が可能となるような十分なサンプル数が確保されることの意義を認識し、法曹養成の各プロセスを担う関係機関の連携協力を前提としつつ、分析・検証の対象数の拡大を目指すこととし、それを踏まえて、司法試験の結果、司法研修所の成績との相関が検証されるよう関係機関の協力を得るべきである。【平成 19 年度以降逐次実施】

(カ) 今後の選択科目の見直しの際には、科目としての範囲の明確性や体系化・標準化の状況等を見据えつつ、単に法科大学院での講座数など受験者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・削除について柔軟に検討のうえ、その結果に基づき速やかに措置すべきである。その際、現行の選択科目についても、以上の要素を改めて検証すべきである。【平成 20 年度以降逐次検討、措置】

(キ) 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べきである。また、本試験において公平な競争となるようにするため、予備試験合格者数について、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慮しながら、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べきである。【平成 19 年度以降逐次検討・実施】

また、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いるが、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うえで、可能な限り公表する方向で検討し、その結果を踏まえ措置すべきである。以上により、予備試験を通じて法曹を目指す者が法科大学院修了者と比べて不利益に扱われないようにすべきである。【平成 20 年度以降逐次検討、措置】

(6) 基本ルール分野

規制の横断的見直し

【問題意識】

規制改革を一層進展させるためには、個別分野・事項に着目した「規制改革」という手法に加え、規制そのものの性質・制定形式などに着目して分野横断的に見直しをする基準を策定して、これに基づいた見直しを推進していくことが必要であるとの観点から、当会議では、引き続き規制の見直し基準に基づく横断的な見直しに取り組んでいる。

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

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

以上を踏まえ、当会議は、平成 19 年度において、各府省庁がホームページにおいて公表を行った「規制にかかわる法律ごとに設定する見直し年度等一覧」の内容等について、見直し推進機関として当面の横断的な検討を行い、見直し対象法令の追加に関する意見表明を行う等、規制の一定期間経過後見直し基準(「規制改革推進のための3か年計画」(以下、「3か年計画」という。)の .3ア別記(1)《一定期間が経過した規制の見直し基準》)に基づく見直しの推進に関する取組を実施している。また、各府省庁においては、一定期間経過後見直し基準に基づき平成 19 年度見直し対象法令の見直しを行うこととなっている。各府省庁が見直した結果については、国民が常時入手可能な形で公表することによって、行政の意思決定過程における透明性の向上が図られるとともに、国民が規制にかかわる見直し過程等について改善を求める手がかりとなる情報を提供するものであり、重要である。見直し対象が、行政機関が行う政策の評価に関する法律(平成 13 年法律第 86 号)に基づく事前評価を実施した規制の場合には、そのレビュー結果を活用することも有効と思われる。したがって、平成 20 年度以降においてもこれらの取組を推進し、できるだけ網羅的に規制のメンテナンスが順次行われるようなサイクルを確立することが望ましいと考える。

また、通知・通達等の見直し基準（「3か年計画」の3ア別記（2）《通知・通達等法令以外の規定に基づく規制に関する見直し基準》）に基づく見直しについては、各府省庁において平成19年度見直し対象としてあらかじめ選定した通知・通達等やその他各府省庁が追加的に行った通知・通達等について、通知・通達等の見直し基準に基づき見直しを行い、当会議はその結果等の報告を受けることとなっている。「外部効果」を有すると分類された規制にかかわる通知・通達等の名称等を各府省庁のホームページ等に公表し、これ以外の規制にかかわる通知・通達等については「外部効果」を有しないと各府省庁が考えていることを明示する等の方法により、個々の規制にかかわる通知・通達等が「外部効果」を有するか否かが国民に明らかになることは、規制の透明性確保の観点から国民にとって有益であり、これらの取組が順次進められることが望ましいと考える。

【具体的施策】

当会議及び各府省庁は、規制の見直し基準に基づく見直しを推進するため、以下の措置を講ずるべきである。

ア 一定期間経過後見直し基準に基づく見直しの推進【平成19年度以降逐次実施】

平成18年度において、各府省庁は、「規制にかかわる法律ごとに設定する見直し年度等一覧」の作成に取り組み、各府省庁のホームページにおいて公表を行った。この一覧は、各府省庁が所管する法律のうち、各府省庁において規制にかかわると判断した法律（その趣旨・目的等に照らして一定期間経過後見直し基準による見直しを適当としないものは除く。）について、「次回の見直し年度」及び「見直しの周期」を記載したものである。各府省庁は、この一覧において設定された「次回の見直し年度」を踏まえ、平成19年度以降、一定期間経過後見直し基準に基づき、所管する法律の見直しを進め、また、法律本体の見直しと併せて、これに関連する法規命令、通知・通達等の見直しを進めることとなっている。

引き続き、一定期間経過後見直し基準に基づく見直しを推進するため、以下の取組を行うべきである。

- （ア）各府省庁は、平成19年度以降毎年度、当該年度に行った一定期間経過後見直し基準に基づく見直しの実施状況や見直し推進機関の意見等を踏まえ、当該年度の翌年度の4月末までに「規制にかかわる法律ごとに設定する見直し年度等一覧」を更新し、各府省庁のホームページ等にお

いて公表すべきである。

- (イ) 各府省庁は、平成 19 年度以降毎年度、当該年度の見直し対象とされている法律（法規命令、通知・通達を含む。）につき、一定期間経過後見直し基準にしたがい見直しを行うとともに、当該年度の翌年度の 4 月末までに見直しの結果及び理由を見直し推進機関に報告すべきである。

イ 規制にかかわる通知・通達等の見直し結果の推進【平成 19 年度以降逐次実施】

平成 18 年度において、各府省庁は、通知・通達等の見直し基準における、私人に対する「外部効果」の有無に着目した分類にしたがい、規制にかかわる個々の通知・通達等の分類を進めた。

この規制にかかわる通知・通達等の分類については、各府省庁において、毎年 12 月末日までに、新規のもの追加、既存のもの見直し等を行い更新し、その結果を見直し推進機関に報告することとなっている。見直し推進機関は、この過程において、分類が適切であるか、府省庁間で横断的な統一が図られているか等の観点から、必要に応じ、報告された分類結果を審査し、所管府省庁に対し必要な再検討を要請することとなっている。

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

このため、各府省庁は平成 19 年度以降毎年度、当該年度の見直し対象として選定した規制にかかわる通知・通達等、その他各府省庁が追加的に見直しを行った通知・通達等につき、通知・通達等の名称、及び、「外部効果」を有するか否かに基づく以下分類のいずれに該当するかを、当該年度の翌年度の 4 月末までに各府省庁のホームページ等に公表すべきである。

A 分類：規制にかかわる通知・通達等（企業・国民に影響を与える（関与・介入する）もの全て）のうち、私人に対する「外部効果」を有するもの

B 分類：規制にかかわる通知・通達等（企業・国民に影響を与える（関与・介入する）もの全て）のうち、私人に対する「外部効果」を有しないもの

5 官業改革

【問題意識】

当会議においては、「民間でできるものは官は行わない」との基本的考えの下、本年1月の発足以来、()国民生活や産業活動へ与える影響の大きさにかんがみ、主として資産、予算等の大規模な独立行政法人を検討対象とする、()「特殊法人等整理合理化計画」(平成13年12月閣議決定)や規制改革・民間開放推進会議等の既往の答申において掲げられた事項について、達成状況の厳密な検証を行う、()独立行政法人単体を対象とするのではなく、その関係会社等も含めた全体をとらえ、それら業務の民間開放等について検討を行う、との方針に基づき、独立行政法人を始めとする官業の廃止・縮小、民間開放について審議を行ってきた。

当会議にて本年5月に取りまとめた「規制改革推進のための第1次答申 規制の集中改革プログラム」(平成19年5月30日規制改革会議)においては、本方針の下に、都市再生機構、緑資源機構、日本貿易振興機構等を取り上げ、その業務の廃止・縮小、民間開放について提言を行った。その後6月には、こうした提言等を踏まえ、政府の「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)が決定されるに至った。

当会議の第2次答申の策定に向けては、同じ6月に、政府において、経済財政政策の重要課題につきその改革の基本方針を示した「経済財政改革の基本方針2007」(平成19年6月19日閣議決定)が決定され、この中で、当会議に対して、新たに次のような取組を行うことが求められた。

- ・政府においては、すべての独立行政法人について原点に立ち返って見直しを行い、平成19年内を目途に「独立行政法人整理合理化計画」を策定するが、その検討に当たっては、「行政減量・効率化有識者会議」と「政策評価・独立行政法人評価委員会」、「規制改革会議」、「官民競争入札等監理委員会」及び「資産債務改革の実行等に関する専門調査会」とが連携を図りつつ議論を行う。
- ・規制改革における官業改革については、独立行政法人改革と歩調を合わせ、規模の大きな独立行政法人等を順次、個別に取り上げ、事務・事業の見直し、民間開放を推進する。

これら政府側の方針を受け、当会議においては、「規制改革推進のための3か年計画」の改定に加え、「独立行政法人整理合理化計画」の策定にも貢献すべく、第2次答申の取りまとめに向け、主として次の方針により官業改革に係る審議を進めることとした。

- (1) 国からの財源措置等が巨額な独立行政法人等を取り上げ、その事務・事業を原点に立ち返って見直しを行い、それらの廃止・縮小、民間開放を推進する。
- (2) 個別の理由により検討を行なう必要があると考えられる独立行政法人等を取り上げ、それらの事務・事業の廃止・縮小、民間開放を推進する。
- (3) 規制改革・民間開放推進会議等による既往の答申において改革が提言された独立行政法人等を取り上げ、それらのフォローアップを行い、官業改革の徹底を図る。

以上の方針に基づき、いくつかの独立行政法人等を順次、個別に取り上げ、その廃止・縮小、民間開放について審議を行った。

国からの財源措置等が巨額な独立行政法人としては、農畜産業振興機構、水資源機構及び住宅金融支援機構を取り上げ審議を行った。官の事務・事業の廃止・縮小、民間開放を行い、真に官が行うべき必然性がある業務に特化し、官内部における人的資源の適正配分を達成することは、現下の極めて厳しい財政状況下にあっては、最重要の課題である。このため、財源措置の大きさを一つの着眼点とすることとした。(なお、緑資源機構及び都市再生機構については、国からの財源措置が巨額ではあるが、既往の会議等が提言した官業改革のフォローアップとして取り扱っている。)

次に、個別の理由により検討を行う独立行政法人としては、国民生活センター、農業・食品産業技術総合研究機構、森林総合研究所及び航空大学校を取り上げ審議を行った。国民生活センターについては、平成 19 年 4 月の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)の施行等により、今後、民間における ADR (Alternative Dispute Resolution: 訴訟手続以外の紛争解決手段) 機関の発展が期待される中で、公的機関である同センターに ADR 機能を追加すること自体の是非、文書提出要求権、出頭要求権等を付与することの是非について審議する必要があると考えた。農業・食品産業技術総合研究機構及び森林総合研究所については、農産物の品種開発は現状においてその大部分が公的機関により担われているが、このことは既に行われている民間における品種開発の発展を阻害する要因となりかねないことから、審議の必要があると考えた。また、航空大学校についても、航空会社や民間養成機関等による航空操縦士養成が行われ、そのルートが多様化してきていることから、国費を投じて同校による航空機操縦士養成が行われることが、将来的には当該産業の発展を制約しかねないため、審議の必要があると考えた。

最後に、既往の会議等が提言した官業改革のフォローアップとしては、独立行政法人のみに止まらず、特別の法律により設立される民間法人、公益法人(指定法人)及び国が直接実施する事務・事業についても取り上げることとした。すなわち、当会議の前身会議による「規制改革・民間開放の推進に関する第 2 次答申」(平成 17 年 12 月 21 日規制改革・民間開放推進会議)において提言がなされた官業改革の中から、独立行政法人

として、航海訓練所及び空港周辺整備機構を、特別の法律により設立される民間法人として、中央職業能力開発協会を、公益法人（指定法人）として、介護労働安定センターを取り上げることとした。また、「規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申」（平成16年12月24日規制改革・民間開放推進会議）の中から、国が直接実施する事務・事業として、防衛施設を取り上げ審議を行った。これらの答申で提言された事項は、政府の「規制改革・民間開放推進3か年計画（改定）」（平成17年3月25日閣議決定）又はその再改定（平成18年3月31日閣議決定）において措置することが決定されたものであるが、これらの決定事項が確実に実行に移されない限り何ら意味をなすものではない。このことから、決定事項の進捗を強力にモニターし、官業改革の徹底を図るため、既往案件のフォローアップを行ったものである。

これらの審議結果の詳細については、以下で述べるとおりであるが、当会議としては、ここで提言した各事項が、政府において確実かつ速やかに実行されることを強く期待するものである。独立行政法人改革については、本提言が、政府の「独立行政法人整理合理化計画」、「規制改革推進のための3か年計画」等により強力に実行に移され、各独立行政法人の抜本的な見直しがなされることを期待する。

（1）国からの財源措置等が巨額な独立行政法人の改革

【問題意識】

現下の極めて厳しい財政状況下にあっては、官の事務・事業の廃止・縮小、民間開放を行い、真に官が行うべき必然性がある業務に特化し、官内部における人的資源の適正配分を達成することは、最重要の課題である。このことから、財源措置の大きさを一つの着眼点とし、国からの財源措置等が巨額な独立行政法人として、農畜産業振興機構、水資源機構及び住宅金融支援機構を取り上げ審議を行った。

独立行政法人農畜産業振興機構

< 「農林水産業分野」 サに前掲 >

独立行政法人水資源機構

【問題意識】

水資源機構は、広域的な用水対策を必要とする利根川、荒川等、全国7水系にお

いて、水道水、工業用水、農業用水の安定的な供給の確保を目的に、水資源開発基本計画に基づく利水・治水を目的とするダム、用水路等の施設の新築又は改築、完成した施設の管理を行う独立行政法人である。

同機構については、中長期的にはその業務が利水・治水施設の建設からそれら施設の維持管理や改築・更新へと順次移行すると見込まれるが、当面、現在実施中の建設事業の計画的な推進を図るとともに、同機構の事業全般について、業務の変化に即した一層の組織の合理化、総人件費の削減やその他のコストの縮減に取り組むことが不可欠と考える。

加えて、機構の業務については、測量・調査・設計図作成、工事施工、施設巡視補助等の軽易な作業、情報設備の運用管理等の専門的な作業については、既に民間委託を行っているところであるが、「民間にできることは民間に」との原則に基づき、今後、より一層の民間開放を推し進めることが望まれる。

したがって、機構については、下記の具体的施策が講ぜられるべきである。

なお、現在、利水の配分については、機構自らが、利水者間の利害を調整し実施しているところであるが、このような利水の配分に加えて、価格メカニズムを導入することにより、より効率的な利水の配分が実現する可能性もある。したがって、今後の課題として、利水の配分に価格メカニズムを導入することのメリット、デメリットを十分勘案し、その導入の可能性につき検討を行うことが望まれる。

【具体的施策】

水資源機構については、中長期的にはその業務がダム、用水路等の施設の建設からそれらの維持管理や改築・更新へ順次移行すると見込まれるが、次期中期計画期間においては、現在実施中の建設事業の工程管理・コスト管理を厳格に行うとともに、同機構の事業全体の計画的な推進を図り、一層の組織の合理化、総人件費の削減やその他のコストの縮減に取り組むべきである。**【平成 19 年結論、次期中期目標期間中に措置】**

機構における業務については、既にその一部について民間委託を行っているところであるが、「民間にできることは民間に」との原則を徹底すべく業務の総点検を実施し、一層の民間委託を推進すべきである。**【次期中期目標期間中に措置】**

独立行政法人住宅金融支援機構

【問題意識】

住宅金融支援機構は、本年4月に住宅金融公庫を廃止したことに伴い発足した独立行政法人である。同機構が行う業務については、住宅金融公庫が行っていた直接融資業務は、災害復興住宅融資、密集市街地における建替融資、子育て世帯向け・高齢者世帯向け賃貸住宅融資等、政策上重要で民間金融機関では対応が困難とされているものを除いて原則として廃止し、民間金融機関における長期・固定金利の住宅ローン融資を支援する証券化支援業務を柱としている。

機構が行っている証券化支援業務については、現在、我が国の住宅ローン債権等を裏付けとする証券化市場が発展段階にあり、当面の間、取引費用・リスク低減の観点からも国の一定の関与が必要であることは認められる。しかし、市場規模が大きくなり、オリジネーターやサービサー、投資家といった民間プレイヤーが育ち、証券化のプールにおいて大数の法則が働くようになれば、民間プレイヤーによる独自のローンの証券化が容易となることから、将来的には、国の関与の縮小が可能であると考えられる。

一方で、金利変動や債務者の信用状況悪化に伴う国民負担を回避するためには、機構による証券化や民間独自の証券化を通じて長期・固定ローンを推進すると同時に、機構のスキームにおいても的確なリスク管理が図られる必要がある。

したがって、当面は長期・固定のローンの安定的供給を支援し、証券化市場育成の呼び水としての役割を住宅金融支援機構が果たす必要はあるが、その際、常に、様々な証券化に関わる民間プレイヤーを育成する視点を持ち、オリジネーターの金融機関が自ら証券化に取り組みやすく、また金融機関が的確なリスク評価や、適切なリスク負担に取り組むよう配慮した民業補完の姿勢が求められるべきと考える。

具体的には、民間金融機関が自ら証券化を行う保証型スキームを活用するインセンティブを工夫する、金融機関の審査の的確性を確保する方策を引き続き講ずる、などの検討を行うべきと考える。

また、民間における一般の住宅ローンの商品性に合わせ、融資対象に中古住宅、住宅・店舗併用住宅、セカンドハウスを追加、融資期間の下限を20年から15年に引下げ、融資額の上限を5,000万円から8,000万円に引上げを行うなど、逐次商品内容が見直されているが、融資選別の防止等の観点から公的機関が提供すべき範囲にその商品内容を限定するため、商品の在り方については常に見直す必要がある。

今後の住宅ローン債権等を裏付けとした証券化市場における民間金融機関の状況を注視しつつ、機構が実施する証券化支援業務の在り方そのものについて継続的に審議していく必要があると考えるが、当面の間においては、機構が行う証券化支援業務に関して、次の措置が講ぜられるべきである。

【具体的施策】

住宅金融支援機構が提供する証券化支援ローンに関しては、業務運営の効率化による調達コストの低減及び標準的な指標銘柄たる機構MBSの継続的・安定的発行を通じ証券化市場の育成・拡大に引き続き努める一方で、民間金融機関のリスク評価、負担能力を育成し、将来的な金利変動による国民経済的コストを縮小する観点から、保証型スキームに関し、オリジネーターである民間金融機関の利用者に対する審査の的確性を確保しつつ活用を促す方策等を検討すべきである。【平成20年度結論、平成21年度措置】

また、8,000万円を超える融資等、融資選別の防止に伴う費用の吸収や住宅政策目的の達成のために推進する必要があるとは認められない融資の証券化については、対象とすべきではない。【平成19年度以降逐次実施】

(2) その他の独立行政法人の改革

【問題意識】

上記の国からの財源措置等が巨額な独立行政法人のほか、個別の理由によりいくつかの独立行政法人を取り上げ審議を行った。すなわち、以下で見ると、当該独立行政法人の活動が、民間による自由な活動を不必要に制約し、民間産業の発展を阻害する要因となりかねないとの問題意識に基づき、国民生活センター、農業・食品産業技術総合研究機構、森林総合研究所及び航空大学校について審議を行った。

独立行政法人国民生活センター

【問題意識】

国民生活センターは、国民生活の安定及び向上に寄与するため、総合的見地から、国民生活に関する情報の提供及び調査研究を行うことを目的として、平成15年10月に設立された独立行政法人であり、平成20年3月末に中期目標期間が終了する独立行政法人として、「国民生活センターの在り方等に関する検討会」等において、その業務の在り方に関する検討がなされてきたところである。

同検討会による最終報告(平成19年9月)においては、紛争解決機能の整備・充実のため、国民生活センターに仲裁機能、文書提出要求権、出頭要求権を付与し、ADR(Alternative Dispute Resolution; 訴訟手続以外の紛争解決手段)機能を

付加させる方向で更なる検討を行うべきとの提言がなされている。

A D Rを巡る現状としては、平成 19 年 4 月 1 日に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「A D R法」という。)が施行されたことにより、民間A D Rが行う調停や斡旋等の手続の利便性の向上が図られたこともあり、今後、紛争処理機関としての役割を民間A D Rが担うことが期待されている。当会議としては、かかる現状にかんがみ、国、独立行政法人等の公的主体がA D R機能を果たすことの妥当性、文書提出要求権、出頭要求権の強制的権限を付与する必要性について審議を行ってきた。

本制度の設計に当たっては、民間A D Rの発展の阻害にならないように、慎重に行うべきであり、当会議としても引き続き注視していきたいと考えているが、具体的には以下のような措置が講じられるべきである。

【具体的施策】

消費者トラブルが長期的に増加し続け、その内容も多様化・複雑化している中、A D R法の施行による民間A D Rが行う調停や斡旋等の手続の利便性の向上等により、今後、紛争処理機関としての役割を民間A D Rが担うことが期待されている。こうした状況下にあつて、国民生活センターという公的主体がA D R機能を果たすこととする場合には、民間A D Rの発展を阻害することがないようにするとともに、文書提出要求権、出頭要求権を強制的権限とすることの是非について、制度設計に当たって慎重に検討すべきである。【平成 19 年度結論、平成 20 年度措置】

独立行政法人農業・食品産業技術総合研究機構

<「農林水産業分野」 コ(イ)に前掲>

独立行政法人森林総合研究所

<「農林水産業分野」 ク(イ)に前掲>

独立行政法人航空大学校

【問題意識】

航空大学校は、安定的な航空輸送の確保を図るため、航空機の操縦士の養成を目的として設立された独立行政法人であり、航空インフラが未整備であった戦後日本においては、航空機の操縦士を養成する機関として、重要な役割を担ってきた。ま

た、今後も、操縦士労働市場における市場労働需要に応じて操縦士を養成する機関としての重要性は、十分に認められるものである。しかしながら、今日においては、航空会社や民間養成機関等による操縦士養成が行われており、そのルートが多様化してきていることから、将来的には、安価な授業料による操縦士養成サービスの提供が可能な航空大学校の存在は、本事業への民間企業の参入を抑制し、民間ビジネスの成長を阻害する要因になりかねないと考えられる。このことから、航空大学校が行う操縦士養成への国費投入については、適切に見直しが行われるべきであり、その授業料については、広く人材を発掘し育成する観点にも配慮しつつ、受益者負担の拡大について検討すべきである。なお、高額な授業料ゆえ、教育の機会均等の確保が困難になるとの懸念が生じ得るが、これについては、必要に応じ、学生への奨学金の支給等を用いることにより対応されるべきと考える。

また、航空大学校は、操縦士養成のための専門学科を設けようとしている大学に対し、ノウハウが不十分な点を補うべく技術支援を行っている点で重要な役割を果たしており、当該事業が、今後一層求められる機能と考えられることから、民間養成機関の成熟状況を見極めつつ、民間養成機関への技術支援に業務の重点を置くべきである。

さらに、将来において、民間養成機関の成熟状況を見極めつつ、航空大学校の業務の在り方について、検討を開始すべきである。

【具体的施策】

航空大学校の授業料については、広く人材を発掘し育成する観点にも配慮しつつ、受益者負担の拡大の可能性について検討すべきである。**【平成 20 年結論、以降速やかに措置】**

操縦士の養成については、民間での養成も行われている現状にかんがみ、航空大学校においては、民間養成機関への技術支援にも重点を置くべきである。**【平成 20 年度以降逐次措置】**

また、将来において、民間養成機関の成熟状況を見極めつつ、航空大学校の業務の在り方について、検討を開始すべきである。**【平成 20 年度以降検討、平成 22 年度結論】**

(3) 既往の会議等が提言した官業改革のフォローアップ

【問題意識】

当会議の前身会議等で提言され、既に政府において改革が決定された事項については、それが確実に実行に移されない限り何ら意味をなさない。このことから、決定事項の進捗を強力にモニターし、官業改革の徹底を図るため、既往案件のフォローアップを行うこととした。独立行政法人として航海訓練所及び空港周辺整備機構を、特別の法律により設立される民間法人として中央職業能力開発協会を、公益法人（指定法人）として介護労働安定センターを、国が直接実施する事務・事業として防衛施設を取り上げ審議を行った。

独立行政法人

ア 独立行政法人緑資源機構

【問題意識】

緑資源機構については、当会議による「規制改革推進のための第1次答申」（平成19年5月30日）の提言を受け、「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、水源林造成事業については、事業目的を明らかとしつつ、厳密な費用便益分析に基づく定量的基準により新規事業の採択を行うこと、緑資源幹線林道事業については、職員に対する法令遵守を徹底させるとともに、内部管理体制の強化を図ること、緑資源幹線林道事業及び農用地総合整備事業については、新規の採択を行わず、既着工路線・地区についても費用便益分析を実施し、事業規模等の見直し・縮小を行い、既着工路線・地区が終了した段階で両事業を廃止すること、が決定された。このため、現在、農林水産省にて詳細な措置内容が検討されており、平成19年度以降、本検討結果に基づき必要な対応が講ぜられることとなっている。

当会議においては、農林水産省で行われている検討内容が適切か否かをレビューするため、これらの事項についてのフォローアップを実施した。

この結果、農林水産省からは、緑資源機構を平成19年度限りで廃止し、水源林造成事業については、事業の透明性・効率性の確保を徹底しつつ、国有林野事業の一部を継承する独立行政法人に移管することとするが、それまでの間は経過措置法人へ移管する、緑資源幹線林道事業については、残区間の実施主体を地方公共団体に移管し、区間ごとに必要性を検証しつつ、補助事業として実施する、

農用地総合整備事業については、経過措置として森林総合研究所に移管し、期中評価により事業の見直しを行いつつ、実施中の7区域をもって廃止する、との見解が示された。

これらの事項については、今後も当会議にてフォローアップを継続し更に詳細なレビューが必要であると考え、当面の間においては、次の措置が講ぜられるべきである。

【具体的施策】

緑資源機構が行っている水源林造成事業については、事業効果に関する知見の蓄積を図りつつ、その結果を踏まえ、費用便益分析を含む評価手法について見直しを検討すべきである。【平成 20 年措置】

緑資源幹線林道事業については、「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)の趣旨にしたがい、事業移管後の残区間に関する新規事業採択に当たっては、農林水産省において費用便益分析を含む厳格かつ客観的な評価基準を設定した上で、地方公共団体に十分な分析を求め、本基準を満たした事業のみ採択することで、徹底した事業の効率化を図るべきである。【平成 20 年措置】

また、透明性を確保する観点から、これらの評価基準、地方公共団体による分析結果、事業採択の結果等について、情報開示を徹底すべきである。【平成 20 年措置】

イ 独立行政法人航海訓練所

【問題意識】

航海訓練所については、「規制改革・民間開放推進 3 か年計画(再改定)」(平成 18 年 3 月 31 日閣議決定)において、関係者で行われる船員教育の在り方を検討する一環として、航海訓練所の業務について、当会議との密接な連携の下、市場化テストを含めた民間開放の実施に向けて積極的な検討を行い、平成 18 年度中に結論を得ることが決定された。これを受けて、国土交通省は、関係者から成る「船員教育のあり方に関する検討会」を開催し、平成 19 年 3 月には、同検討会より報告書が取りまとめられた。本報告においては、社船を活用した訓練の複線化による民間開放の拡大が提言される等、一定の前進は認められる。しかしながら、その一方で費用負担の問題等、抜本的改革に至っていない事項もあり、今後も、更なる改革を進めるべく後述の具体的施策を実施すべきである。

現行の航海訓練所においては、国立の機関である商船系国立大学、商船高等専門学校及び海技教育機構を含む 16 校の学生に対し、5 隻の練習船を用い、一元的

に訓練が実施されているが、その費用については、ほぼ全額が国費により賄われており、委託者である教育機関は、学生1人につき月額3,000円を負担しているのみである。本来、航海訓練を通じての技能習得は、人的資本への投資であり、その利益は稼得能力として当該学生に還元されるものである。このことから、当該訓練にかかる費用については、教育機関からの委託料による負担を拡大すべきものであり、月額3,000円という現行の制度は、見直すべきである。

【具体的施策】

(ア) 自己収入の拡大

航海訓練所における航海訓練費用については、現在ほぼ全額が国費負担となっているため、航海訓練所に対する訓練委託費の見直しについて、委託機関との間で協議すべきである。【平成20年度措置】

また、今後、事業規模の大きい外航海運会社については、自ら運航する船舶による航海訓練の実施または航海訓練費用の一部負担のいずれかを求めることとする等、航海訓練に係る官民分担の在り方について検討すべきである。【平成20年度結論】

(イ) 社船実習の活用

現在、航海訓練所は、商船系大学、商船高等専門学校及び海技教育機構から乗船実習を受託し、一元的にこれを実施しているが、船社のニーズの多様化を踏まえ、一定の要件を備えた社船における実習については、航海訓練所における実習と同等の乗船履歴として認めるべきである。【平成20年度措置】

(ウ) 帆船実習の在り方

航海訓練所が、商船系大学、商船高等専門学校及び海技教育機構からの委託により実施している乗船実習の一部において、現在、帆船実習が義務付けられているが、水産系大学、海上保安庁等の例と同様に、帆船実習の義務付けを廃止するとともに、帆船実習の時期・期間の見直し等の措置を講ずるべきである。

【平成20年度措置】

(エ) 遠洋航海等を希望しない学生への措置

現在、海技資格の取得には、一定期間の航海実習を行うことが義務付けられている。この航海訓練所が行う航海実習のうち、最後の6か月の遠洋航海等においては、陸上就職が内定しているなど、その開始時点において遠洋航海等を

希望しない者も含まれている。こうした学生が卒業に困難を来たすことのないよう、必要な措置について、関係府省と協議すべきである。【平成 20 年度結論】

(オ) 船隊構成の見直し

内航船員教育を効率的に実施するため、大型タービン練習船を代替するに当たっては、その費用をできる限り抑制するよう努めつつ、小型練習船への代替を実現する等運営合理化を積極的に実施すべきである。【平成 23 年度までに措置】

ウ 独立行政法人空港周辺整備機構

【問題意識】

空港周辺整備機構では、騒音対策及び生活環境の改善を目的として、緑地造成事業、再開発整備事業、代替地造成事業、民家防音事業及び移転補償事業の各事業を行っている。機構については、「規制改革・民間開放推進 3 か年計画(再改定)」(平成 18 年 3 月 31 日)における措置内容として、移転補償事業や緑地造成事業は開始以来既に 30 年を経ていることにかんがみ、平成 20 年度中に騒音対策の大幅な縮小に向けて更なる見直しを図る旨、閣議決定された。また、大阪国際空港においては、平成 20 年度に騒音対策区域の見直しを行うこととしている。

空港の周辺地域における騒音対策の実施主体については、外部不経済を内部化し騒音対策を効率的に行う意味から、当該空港の使用により利益を享受している者が、それにより発生した騒音への対策を講じるべきであって、独立行政法人が広く航空利用者一般の支出により騒音対策を行わなければならない必然性はない。

また、移転対応策も伴う騒音対策は、未来永劫行うべきものではなく、一定の期間に限定するべきものである。

当会議としては、騒音対策の在り方については、以上のように考えるが、具体的には、機構の事業の実施に当たっては、大阪国際空港及び福岡空港において、事業開始以来数十年もの間、多額の国費を投入してきた結果として騒音対策が相当程度進捗してきたこと、さらに、輸送量が横ばいで推移することが予想されることを踏まえ、今後は、各事業の終期を明確化した上で、最終的には同機構によるこれらの事業を廃止する必要があると考える。

機構の行う事業のうち、移転補償事業及び民家防音事業については、これまで、騒音は空港を運用する限り継続的に発生するとの考えから、事業開始以来 30 年以上の長期にわたり行われてきたが、両事業の在り方については、その政策の基礎

にある考え方を根本的に改め、土地収用法（昭和 26 年法律第 219 号）公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱（昭和 37 年 6 月 29 日閣議決定）などの、公的事業にかかる損失補償、損害賠償の基準に準拠して行うなどの選択肢が検討されるべきである。すなわち、現行の土地収用制度においては、収用した土地に施設を建設した時点で実勢価格により一時金等をもって土地問題を解決するのが原則とされており、当会議としては、かかる原則に則って一時金の支払い等を行うなど、両事業の持続化を回避するための制度を導入して、一定の時期に両事業を終了させるべきであると考えます。

以上の観点から、同機構については、以下の措置が講じられるべきである。

【具体的施策】

（ア）緑地造成事業【平成 21 年度措置】

機構は、緑地造成事業として、移転補償により生じる移転補償跡地について、周辺地域への騒音を軽減・防止する効果が高い緑地帯その他緩衝地帯として、「特殊法人等整理合理化計画」（平成 13 年 12 月 19 日閣議決定）を受け策定した空港周辺整備基本方針を踏まえ、国からの委託を受け、造成・植栽を行ってきたところであるが、平成 20 年度に予定している大阪国際空港の騒音対策区域の見直しの中で、事業を縮減する方向で検討すべきである。

（イ）再開発整備事業【平成 21 年度措置】

機構は、地元住民のニーズを踏まえながら、航空機の騒音によりその機能が害されるおそれの少ない施設を建設することにより、第一種区域内の再開発整備事業を行っている。今後は、土地保有リスクを回避するため、譲渡型事業を採択せず、貸付型事業に限り、併せて、さらなる民間事業者の活用等の検討を行うべきである。

（ウ）代替地造成事業【平成 21 年度措置】

代替地造成事業については、機構自ら代替地を造成し提供する方法から、土地保有リスクを回避する方法に移行している状況にかんがみ、移転補償を実施する上で、移転先の不動産情報の提供を行うこと等に配慮しつつ、平成 20 年度中に行う空港周辺環境対策の見直しの中で廃止を前提に見直すべきである。

（エ）民家防音事業

民家防音事業は、事業費の縮減を図るため、空調機工事単価の大幅な削減、

競争入札の導入、事務手続の迅速化・効率化を行うべきである。【平成 20 年度措置】

さらに、制度開始以来数十年が経過し空調機が全国的に普及してきた現状等にかんがみ、平成 20 年度中に行う空港周辺環境対策の見直しの中で、今後の在り方について抜本的に検討すべきである。【平成 21 年度措置】

(オ) 移転補償事業【平成 21 年度措置】

機構が行う移転補償事業については、平成 20 年度に予定している大阪国際空港の騒音対策区域の見直しの中で、事業を縮減する方向で検討すべきである。

エ 独立行政法人都市再生機構

【問題意識】

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

係る状況を踏まえ、機構の賃貸住宅事業については「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、建替事業の際に生じる整備敷地の売却、家賃減額制度の見直し、賃貸住宅ストックの削減目標の明確化、定期借家契約の導入対象の拡大等について、平成 20 年度までに結論を得ることとなっている。

国内には多数の民間事業者が不動産業を営んでおり、機構が賃貸住宅事業を行うことが、民間事業者の参入意欲を減退させることになりかねないことにかんがみ、保有する 77 万戸の賃貸住宅については、その適正化に向け、規模の縮小を段階的に行っていく必要がある。

なお、独立行政法人都市再生機構中期計画及びストック総合活用計画においても、賃貸住宅ストックについて売却が可能なものは居住者の居住の安定性に配慮し、入居者の同意を得た上で棟単位で売却に努めることとされている。

しかしながら、過去 3 年間の有形固定資産額の推移は約 13 兆円と変動がなく、今後も賃貸住宅の建替えに伴い、それらの計画に反して資産が増加するとの懸念がある。

したがって、賃貸住宅事業については、資産の早期圧縮及び民業圧迫の回避と

いう観点から、具体的な削減戸数を明確にする必要があると考える。

また、住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律（平成 19 年 7 月 6 日法律第 112 号）が施行され、国及び地方公共団体は、所得の状況、心身の状況、世帯構成その他の住宅確保要配慮者の住宅の確保について配慮を必要とする事情を勘案し、既存の公的賃貸住宅の有効活用を図りつつ、公的賃貸住宅の適切な供給の促進に関し必要な施策を講ずるよう努めなければならないとされたところである。このため、機構が行う賃貸住宅事業についても、セーフティネットとして一定の役割を果たすよう努めることが求められることとなったが、この新たに機構に求められる役割が、本来の業務とは性格を異にするところがあることから、それが、機構の経営にとって過度の負担とならないよう配慮する必要があると考える。

【具体的施策】

機構の保有する 77 万戸の賃貸住宅の適正化に向け、建替え・集約等に伴う規模縮小等を図るため、都市再生機構法（平成 15 年 6 月 20 日法律第 100 号）第 26 条第 1 項第 2 号の要件を厳格に運用し建替事業を厳選した上で、賃貸住宅の削減戸数を明確にすべきである。【平成 19 年度措置】

また、機構は、住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律（平成 19 年 7 月 6 日法律第 112 号）に基づき、セーフティネットとして一定の役割を果たすよう努めることが明確となったが、本業務について、国民への説明責任を果たすために、例えば、減額家賃適用入居者の数、家賃減額の総額等を公表すべきである。【平成 19 年度措置】

特別の法律により設立される民間法人

ア 中央職業能力開発協会

【問題意識】

中央職業能力開発協会は、国からの補助金等により多くの事業を実施しているが、各種技能検定のうち民間参入が行われている職種は極めて限定的であることから、「規制改革・民間開放の推進に関する第 2 次答申」（平成 17 年 12 月 21 日規制改革・民間開放推進会議）における指摘を踏まえ、「規制改革・民間開放推進 3 か年計画（再改定）」（平成 18 年 3 月 31 日閣議決定）において、各種技能検定職

種の更なる民間参入の促進を図るとともに、民間参入のない職種については、受検者等の社会的ニーズを踏まえ、技能検定職種として存続すべきかを検証し、その見直しを行うこととされた。

これを受けて、厚生労働省では、平成 18 年 5 月以降「技能検定職種等のあり方に関する検討会」を開催し、同年 9 月には、技能検定職種の統廃合・新設や民間参入の促進に関する基本的考え方を示した報告書が取りまとめられるに至った。

現在、この基本的考え方に基づき、厚生労働省において、その具体的な対応策が検討されているところであるが、技能検定職種の統廃合等について検討を進めるに当たっては、協会の事業に公費が投入されている事実にかんがみ、当該業界団体及び関連する専門家のみによる検討に止まらず広く公共の見地より、統廃合等をもたらす社会的利益が透明なプロセスの下で検証されることが重要と考える。また、この検討作業が、遅延することなく実施され、速やかに技能検定職種の統廃合等を実現するためには、作業工程を明確化させるとともに、統廃合等についての定量的基準を設定する必要がある。

【具体的施策】

中央職業能力開発協会が実施する技能検定については、検定職種の統廃合・新設、民間参入を促進するに当たり、個々の技能検定試験がもたらす社会的便益と費用を勘案し、それらの社会的有用性を客観性・透明性を確保したプロセスを経て広く公共の見地から検討できる体制整備を行うべきである。

上記の検討体制下における検定職種の統廃合・新設、民間参入を着実に推進するため、実施期限を付した検討の作業計画を策定するとともに、同作業計画において、検定職種の統廃合を明確化・加速化させるため、例えば、受検者数が年間 100 名以下の検定職種等については廃止する方向で検討を進めることとするなど、定量的な基準を盛り込むべきである。

また、検討過程の客観性・透明性の確保に当たっては、基礎的情報の公開が前提となることから、検定職種ごとの受検者数の推移、それらの企業・労働者等に及ぼす効果、収支構造の試算等を積極的に公表することにより、個々の検定職種の社会的ニーズ、公的負担の程度等を明らかにすべきである。**【平成 20 年度措置】**

さらに、技能検定試験における指定試験機関は、現在、非営利団体に限定されているが、安定性・継続性、中立性・公平性等の必要な条件を整備した上で、営利団体にもこれを開放することについて検討すべきである。**【平成 20 年度結論】**

公益法人（指定法人）

ア 財団法人介護労働安定センター

【問題意識】

介護労働安定センターは、全国を一に限り指定されている指定法人であり、事業のほとんどについて国からの補助金により実施している。当会議の前身である規制改革・民間開放推進会議においては、介護労働者能力開発事業（介護に必要な知識や技能を習得するための研修の実施。従来は訪問介護員養成研修2級育成講習の実施のみであったが、平成18年度から新たに介護職員基礎研修（500時間コース）の実施が加わった。）等の中には、必ずしも指定法人でなくともその他の主体において十分実施可能な業務が存在するとの考えの下、「規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申」（平成17年12月21日規制改革・民間開放推進会議）において、介護労働安定センターの業務全般について民間との役割分担を明確化し、他の民間主体でも実施可能なものについて、そのような主体にも委ねられるよう、競争的手法による契約の導入等、民間開放を推進すべきであるとの提言を行ったところである。

これを踏まえ、18年度厚生労働省において検討がなされ、介護労働安定センターが実施している介護労働者能力開発事業等については、既に実施している民間活用に加え19年度以降、競争的手法による委託等により民間活用を推進しつつ、民間が実施しない介護労働に係る能力開発の支援等の業務について、引き続き介護労働安定センターが実施することとされたところである。

しかしながら、「民間にできることは民間に」という官業改革の原則に立ち返るならば、これら措置は不十分であり、介護労働安定センターが実施している業務の更なる民間開放の推進こそが必要である。すなわち、既に民間が実施している訪問介護員養成研修2級育成講習に関しては、介護労働安定センターが同種の講習を実施する必然性がないことから、当該講習から速やかに撤退すべきである。また、現在民間が実施していない介護職員基礎研修（500時間コース）に関して、介護労働安定センター自らが当該研修を実施していることで、民間事業者の同種研修への参入を阻害していると考えられることから、介護労働安定センターは民間事業者が当該研修を実施することのサポートに徹すべきである。

さらに、これら改革を実施することにより、介護労働安定センターにおいては、収入の大部分を占める国からの補助金の大幅な縮減、引いては業務量の大幅な減少が見込まれることから、指定法人たる介護労働安定センターの在り方について抜本的見直しを行うべきである。

したがって、このような観点から、以下の具体的施策を講ずるべきである。

【具体的施策】

介護労働安定センターが実施している訪問介護員養成研修2級育成講習に関しては、同種の講習を多くの民間教育訓練機関等が実施している現状にかんがみ、民間教育訓練機関等での実施体制が整ったと判断されることから、介護労働安定センターは当該講習の実施から速やかに撤退すべきである。【平成19年度措置】

また、介護労働安定センターが実施している介護職員基礎研修（500時間コース）に関しては、現在民間の教育訓練機関等で実施しているところは存在しないが、介護労働安定センターが蓄積している研修ノウハウを民間に移転し、民間の教育訓練機関等の参入を促しつつ、早期に撤退すべきである。【平成20年度以降措置】

国が直接実施する事務・事業

ア 防衛施設

【問題意識】

防衛施設（広報施設、倉庫、整備工場等）の維持管理等については、民間のノウハウを活用することで非効率性を解消すべきとの観点から、「規制改革・民間開放3か年計画（改定）」（平成17年3月25日閣議決定）において、公務員宿舎、広報施設（特に新規施設及び機能増大の場合）、厚生施設（特に新規施設及び機能増大の場合）についてPFI事業による民間開放を推進すること、また、整備・補給、輸送、教育・訓練、情報処理を始めとした業務全般についてもPFI事業の可能性追求を行う等により、包括的又は部分的な民間委託を推進することが決定されたところである。

当会議は、かねてよりPDCA（Plan-Do-Check-Action）サイクルを重視しており、当該事項における民間開放の進捗についての検証を行った。しかしながら、上記閣議決定後に新規案件としてPFI実施が決まったものは朝霞公務員宿舎（仮称）のみであり、イギリス国防省等におけるPFI事業の推進実績と比較しても、その成果は不十分と言わざるを得ない。防衛施設の資産額は約7兆7千億円のうち土地を除いた建物及び工作物等の資産額は約2兆5千億円と巨額なものであり、その中には、秘匿性の高い情報を取り扱う施設など、民間開放の困難な

ものがあることを勘案しても、未実現のものも含め、少なくとも何らかの検討が行われた案件は、わずか16件、約72億円に過ぎない。このことからみても、維持管理等に限らず、PFI事業化を含めた民間開放は、一層着実かつ迅速に推進されるべきである。

以上を踏まえ、防衛省としては、実行力のある検討体制を整え、短期の部分的な案件処理にとどまらず、防衛施設全体について体系的指針を定め、具体的かつ中長期的な計画の策定を行うべきであり、検討状況を随時公開しつつ、速やかに民間開放を実現すべきである。

【具体的施策】

防衛施設については、PFI事業を含めた民間開放を着実かつ迅速に推進するため、防衛施設全体を対象として、民間開放の指針を定めるとともに、中長期的な計画を策定し、進捗管理及びその公開をしつつ、その実施を図るべきである。その際、全体の計画とともに、民間開放を検討している施設ごとに行うべき作業とその期限を明確化した個別の計画も具体化し、その実施を図るべきである。**【平成20年計画策定、以降速やかに措置】**