

# 今後の改革課題

平成24年12月  
規制・制度改革委員会

# ■経済活性化分野（「モノ」の動きの活性化）

## 基本的な問題意識

- 「モノ」を動かす観点からは、国内外におけるビジネス機会の拡大や物・情報の流通の活性化、廃棄物処理の効率化、公共データの民間開放・利活用をはじめとする経済社会に存する各種の無形の知的資産の有効利用を促進すること等が重要である。

## 改革の課題と方向性

### 輸出通関申告先官署の自由化

- 我が国の輸出入申告は、貨物の保税地域等の所在地を管轄する税関官署等に申告することが義務付けられている。
- 米国や英国での輸出申告は、AEO等特別に認定された事業者だけでなく、一般の輸出者であっても、国内いずれの場所からでも電子申告システム（米国はAES、英国はCHIEF）を通じて輸出申告ができる。
- 輸出手続の円滑化による輸出のリードタイム短縮、コスト低減等の観点から、諸外国の状況も考慮し、輸出通関申告先を自由化すべきである。また、少なくともAEO（特定輸出者：貨物のセキュリティ管理及びコンプライアンスの体制が整備された者としてあらかじめいずれかの税関長の承認を受けた輸出者）の輸出申告については、実際に検査を受ける頻度に鑑み、申告先の税関官署を自由化すべきである。

### 狭水道における各種規制の見直し

- 海上交通安全法により、浦賀水道航路、来島海峡航路などの11の航路の全区間又は一部区間において、「速力の制限」、「追越しの禁止」、「濃霧による低視程時の航路外待機」といった規制が課され、効率的な海上輸送の障害となっている旨の指摘がある。また、こうした規制が複数の船舶を輻輳させ、航行の安全を阻害している旨の指摘もある。諸外国ではこうした規制は見当たらない。
- 効率的な海上輸送の実現、航行の安全の確保等の観点から、諸外国の状況も考慮し、AIS（船舶自動識別装置）の普及や造船技術の高度化による航行技術の向上、規制航路における交通量の減少等の環境の変化を踏まえて、現行規制の見直しを行うべきである。

### 瀬戸内海航路における航路内通行規定の見直し

- 海上交通安全法により、巨大船（長さ200メートル以上の船）は特定の海域において航路内を通行することが義務付けられている。
- 瀬戸内海では伝統的な定置網漁の一種である「こませ網漁」が行われており、漁の最盛期には設置された漁網により航路が閉塞し、船舶の航行が妨げられる事態が発生している。
- 効率的な海上輸送の実現、航行の安全の確保、コスト低減等の観点から、漁労船を回避するためにやむを得ない場合は航路外の航行が認められるよう航路内通行規定の見直しを行うべきである。

## 瀬戸内海航路における巨大船の夜間航行の制限の見直し

- 海上交通安全法第23条を根拠として、「巨大船」(長さ200メートル以上の船)については、備讃瀬戸航路、水島航路等における夜間の航行が禁じられている。
- このため、例えば、巨大船が福岡から神戸に向かう際、一晩で通れる距離を二日間かけて通ることを余儀なくされている旨の指摘がある。
- 効率的な海上輸送の実現等の観点から、船舶の航行援助機器の発達、船舶の操縦性能や航行管制システムの向上等を踏まえて、例えば、「長さ230メートル以上の船」を「巨大船」と定義することなどにより、備讃瀬戸航路、水島航路等における巨大船の夜間航行を可能とすべきである。

## フェリー運転者のフェリー乗船時の拘束時間の見直し

- トラック運転者がフェリーに乗船する場合、乗船時間(乗下船の時間を除いた航海時間)のうち2時間が拘束時間(乗船時間がそれ以下の場合はその時間。それ以外は休息期間。)とされる。この2時間は、乗下船時の諸作業を想定したものとされるが、通常、乗船時間に諸作業を伴う拘束時間が発生することはない旨の指摘がある。
- 運送事業者の輸送手段の拡充、フェリー輸送選択によるトラック運転者の労働衛生の向上等の観点から、諸外国の状況も考慮し、フェリー乗船時間はすべて休息期間とするなどフェリー運転者のフェリー乗船時の拘束時間を見直すべきである。
- また、仮に乗船時間に拘束時間があるとすれば、労働者から申告等をさせるなどにより勤務実態を反映した制度となるよう現行制度を見直すべきである。

## 船舶衛生検査の土日祝日の実施

- 外航船舶は、国際保健規則により、船舶衛生管理証明書の所持が求められているところ、我が国では、船舶を介した感染症の蔓延防止、船舶において乗組員の健康に影響を及ぼすことが懸念される事項について監視を行い、衛生管理が良好であれば船舶衛生管理(免除)証明書(1年間有効)の交付を行うこととされている。
- しかし、検疫法第26条第1項では、「検疫所長は、…当該検疫所における検疫業務に支障のない限り、これに応ずることができる」と規定されており、我が国では土日祝日の船舶衛生検査は実施されていない。諸外国の検疫所では土日祝日においても衛生検査が実施されている。
- 船舶の円滑な運航の実現等の観点から、諸外国の状況も考慮し、土日祝日においても船舶衛生検査を実施すべきである。

## 廃棄物の輸出確認制度の見直し

- 国内で発生した循環資源は、国内で再生利用されることが望ましいが、再生利用される先が、産業構造の変化や公共投資削減等の影響により、減少しているとの指摘がある。
- 廃棄物を輸出する場合、環境大臣の確認を得る必要があるが、この確認においては、輸出に係る廃棄物が国内の処理基準を下回らない方法により処理されることが確実であると認められなければならない。
- 国際的な資源循環の促進等の観点から、相手国において再生品の需要があり、当該国の環境法令を遵守した処理が行われ、事業者において確実に再生利用されることが担保される場合には、確認の条件を緩和するなど、環境大臣の輸出確認制度を見直すべきである。

# ■経済活性化分野（「人」の動きの活性化）

## 基本的な問題意識

- 人を動かす観点からは、経済成長の主たるエンジンとしての働く人がその能力を最も発揮できる産業や職場への移転が円滑に進むよう、政策の重点をリーマン・ショック後の危機対応のための「守りのモード」から、労働者にも配慮して新たな就業や起業を拡大する「攻めのモード」にシフトさせることが重要である。

## 改革の課題と方向性

### 企画業務型裁量労働制の見直し

- 労働時間にとらわれない自由な働き方により生産性を向上させる観点から、平成12年に企画業務型裁量労働制が導入されたが、企画業務型裁量労働制の対象業務は、「事業の運営に関する事項についての企画、立案、調査及び分析の業務」に限定されており、また、対象労働者は、「対象業務に常態として従事していることが原則であること」とされている。
- 企画業務型裁量労働制を導入するには、労使委員会を事業場ごとに設置し、事業場ごとに労使委員会での決議及び届出が必要であり、使用者は労基署に定期的に報告する義務がある。
- 現行の対象業務及び対象労働者の範囲は、企業の業務実態と乖離しており、円滑な制度の導入及び運用を困難なものとしている旨の指摘がある。また、企画業務型裁量労働制に係る手続は実務上の負担となっている旨の指摘がある。
- 我が国企業の生産性の向上、競争力の強化等の観点から、労使の合意により、企業実務に適する形で対象業務や対象労働者の範囲を決定できるとすべきである。また、実務上の負担の軽減等の観点から、企業単位での一括届出を認めるとともに、労基署への定期報告を廃止すべきである。

### 労働条件の変更や解雇に係る要件の明確化・合理化

- 企業は、経営・事業環境の変化に応じて、その活動領域や事業体制を柔軟かつ迅速に変化させる必要があるところ、個々の労働者との労働契約や就業規則もこれに即して、適切かつ速やかに変更することができる必要がある。
- 使用者が就業規則の変更により労働条件を変更する場合、変更後の就業規則を労働者に周知し、かつ就業規則の変更が合理的であれば、変更後の就業規則が適用される（労働契約法10条）が、どのような変更であれば合理的であるのか等が明確ではない。
- 解雇は、客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上相当であると認められない場合は、解雇権を濫用したもとして無効とされる（労働契約法16条）が、どのような場合に合理性・相当性を満たすのか等が明確でない。整理解雇については、いわゆる4要件（要素）（①人員削減の必要性、②解雇回避努力、③人選の合理性、④手続の相当性）が下級審において示されているが、これらの要素がどのような比重で考慮されるのか、これらの要素がすべて必要であるのか、他の要素も考慮されるのか等が明確ではない。また、解雇が無効であった場合、現状では職場復帰以外の救済（例えば金銭解決）は認められていない。
- 「仕事」と「人」との適切なマッチングを促すとともに、不明確なルールから生じる訴訟・係争を防止する等の観点から、労働条件の変更や解雇に係る要件の明確化・合理化を行うべきである。
- 労働条件の変更については、例えば、どのような就業規則の変更であれば合理性が認められるのか例示したり、労使の合意があれば、変更後の就業規則の合理性を推定すべきである。
- 解雇については、整理解雇を含め解雇が有効となる場合を例示したり、財産上の給付が解雇を有効と判断する際の考慮要素となる旨を明示すべきである。また、勤務地や職種が限定されている労働者については、特定の勤務地や職種が消滅した場合に当該労働者を解雇しても、解雇が有効であることを明示すべきである。

# ■農林水産業分野（農業関係）

## 基本的な問題意識

我が国農業の体質強化・競争力強化は喫緊の課題である。農業の持続可能性を確保し、更なる成長産業化と生産性の向上を目指す観点から、農業生産コストの低減、規模拡大、6次産業化などにより農業者の経営力の強化を図る必要がある。同時に、我が国の重要な資源である優良農地の適切な保全と有効利用を促進する観点から、これらに係る制度の在り方について検討を行う。

また、意欲ある多様な農業者が創意工夫の中で経営発展に取り組むことを通じて、経営感覚のある担い手が育成されるとともに、こうした農業経営が円滑に承継・継続されていく仕組みの構築を図る。

## 改革の課題と方向性

### 農地集約化等の効率的な経営を行うための環境整備

- 「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」(平成23年10月25日食と農林漁業の再生推進本部決定)において、土地利用型農業については、「平地で20～30ha、中山間地域で10～20haの規模の経営体が大宗を占める構造を目指す」とされている。農地の規模拡大を促進するため、集落を越えたネットワーク等の民間企業の有する機能を活用する観点から、農地信託事業、農地保有合理化法人及び農地利用集積円滑化団体について、事業の適切な遂行が期待できる団体(必要な知識を有し地域に根付いた農業生産法人・民間企業等)であれば、その主体となれるようにするべきである。

### 優良農地の確保・保全の在り方

- 最も重要な生産要素である農地面積は減少の一途をたどっている。また、「農用地等の確保等に関する基本指針」において、平成21年において407万haである農用地区域内農地を平成32年時点で415万haとする目標を掲げている。これまで多くの農地が転用されてきた反省に立ち、国民の食を支える基盤である農地の保全を確実に行うべきであり、農地の利用規制の強化や農地のゾーニングの適正化等を運用面の改善も含めて行うべきである。
- また、農地の権利移動や農地転用について重要な役割を担う農業委員会が、農地の保全に資する客観的・中立的で公正な判断を行い、効率的かつ透明な組織となるよう、組織、構成員、担うべき機能の見直しや、それに代わる対応の在り方について迅速な検討を行うべきである。

### 農地転用基準の見直し

- 今までにない新しく効率的な生産手段の出現、企業化や6次産業化を進めるうえで、育苗施設や加工用施設、従業員用のトイレ、休憩所等を設置するニーズも高まっている。また農業者の高齢化が進み、農業就業人口に占める65歳以上の割合は6割となっており、新規就農者を確保するためにも農業を魅力あるものとするのが重要である。農地保全の重要性に留意するとともに農業振興を図るとの観点から、農地の一部に施設等が設置・建設された場合であっても、農業を営む土地全体の生産性向上等が期待される場合には、当該施設用地を転用することなく全体を農地として扱うことができないか、検討するべきである。

### 農業生産法人の要件(資本、事業、役員)の更なる緩和

- 農業者の高齢化が進み、農業の担い手の確保が不十分な状況にあるなか、農業への新規参入を促す制度的な環境を整備するとともに、多様な経営を効率的に行える制度、組織を構築する必要がある。改正農地法により、今後の日本農業の有効な担い手となり得る農業生産法人について、出資規制が一部緩和されたこと等を踏まえ、法施行後の農業生産法人の参入状況、企業の出資状況などの実態調査及び参入した法人からみた農地利用に係る問題点の有無等の把握を行い、現行の農業生産法人要件が、意欲ある多様な農業者の参入促進との観点から適切か否かについて検証し、更なる緩和を検討するべきである。

## 国内農産物の生産に関する公的機関の関与の在り方

- 戦後の食料増産推進の一方で、国全体の米の総消費量が減少に転じ、米の在庫が増えたことから、1970年より生産調整が開始され、現在も耕作面積の約4割(年間100万ha)の生産抑制を目指した政策が継続している。しかし、生産調整参加の農家は戸別所得補償制度で価格低下に対し補償が受けられるため、生産性向上やコスト削減の意識が薄いと言われている。米生産者の競争力向上のためにも生産調整の在り方を検討すべきとの声もある。
- 農業の成長産業化という観点から、戸別所得補償制度については、農地の規模拡大や集約化等、我が国の農業の競争力強化の観点から、選択、集中を図るとともに、意欲ある経営者に創意工夫を促せる制度とできないか、検討すべきではないか。
- 米の育種を民間企業が行うことは制度上可能である。しかし、実際には、各都道府県のような支援の対象となる奨励品種は依然としてほぼ公的機関の品種で占められており、また育種に参入した民間企業の多くも育種事業から撤退している。米の品種表示の在り方や種子提供体制の見直し等、民間育種が活発に行われる環境整備を通じて、米農家の経営の選択の幅を広げるべきである。

## 農協に対する独立した公認会計士監査の実施

- 農協に対する監査は、財務諸表の適正性のみならず信用・経済・営農指導事業等の事業報告の適正性を一体として行うため、農協の制度・事業に精通した中央会(JA全国監査機構)が監査することとされているが、中央会は農協の上部組織であり、真に独立した監査機関とは言えないのではないか。
- 平成24年3月末の全国の農協の貯金残高は88兆1,951億円にも達しており、ペイオフなど自己責任が要求される現環境下では、銀行等の他金融機関との比較を容易にできるようにするなど、預金者保護に配慮しなければならない。
- 上記観点から、農協に対する監査の独立性、客観性及び中立性をより強化するため、監査法人又は農協の関連組織から独立している公認会計士による公認会計士監査等、外部監査を実施すべきである。

## 農林水産業信用保証保険制度と中小企業信用保険制度の連携強化による資金供給の円滑化

- 昨今、非農業業種の中小企業が農業分野に進出するケースが増えているが、事業用資金は中小企業信用保険制度、農業分野の資金は農業信用保証保険制度と2つの制度を使い分けなければならない。農業振興の観点からも、両保険制度の煩雑さの軽減を図るとともに、農業信用保証保険制度のあり方について検討すべきである。
- また、農業信用保証保険の保証料率は、制度資金ごとに一律になっており、利用者の経営努力が反映されていない一方、中小企業信用保険は利用者のリスクに応じた段階的保証料率となっている。農業者が借入れに際し信用補完を受ける農業保険についても、中小保険と同様に債務者の信用力に応じた保証料率を適用し、現在のリスク評価システムに順応できるようにサポートするべきではないか。

## ■農林水産業分野（林業関係）

### 基本的な問題意識

我が国の山林については、豊富な森林資源でありながら、林業の生産性が低く資源を十分に活用できていない。森林・林業の再生を推進していくためには、森林所有者の施業意志に委ねるだけでなく、効率的に林業を行うことにより事業として成り立ちうる山林と、環境条件から事業として維持することが困難な山林とを区別し、それぞれに適切な手立てを講じる必要がある。

また、森林保全に必要な規制が欠けているため、無秩序な皆伐がなされたり、必要な間伐がなされずに放置されているなど、国土保全の観点からも問題が生じている。森林の持つ多面的な機能は、木材生産とともに国民が強く期待するものであり、この発揮のためにも森林の適切な管理が必要である。

### 改革の課題と方向性

#### ①効率的な林業施業を可能とする制度インフラの整備

- 事業体が合理的に林業経営として林業整備を行えるよう、所有権にこだわらず事業委託等により施業地を大規模に集約し、広域的路網整計画に基づいた整備等効率的な林業施業を可能とする制度インフラを整えるべきである。
- 国土の保全、水源のかん養、地球温暖化防止、生物多様性保全、木材生産などの森林の有する多面的機能の持続的発揮を確保するために、林業が事業として成り立たない山林においても、森林の適切な整備・保全のための施策を講じる必要がある。

#### ②国有林管理手法の見直し

- 国有林の管理については、民間の森林管理の手法も取り入れながら、より合理的かつ生態系の保全に配慮した管理を推進すべきである。

## ■農林水産業分野（水産業関係）

### 基本的な問題意識

水産業の再生のために第一に取り組むべきことは、水産資源の回復である。このためには、国が海外の漁業国の成功事例を積極的に取り入れ、科学的根拠に基づく水産資源の適切な保存と管理を徹底することで水産資源の回復を果たし、漁業経営の持続性を確保しなければならない。

### 改革の課題と方向性

#### 水産資源回復のための資源管理制度の見直し

- 我が国の水産業の再生には、水産資源の回復が最優先である。そのためには科学的根拠に基づく水産資源の適切な保全と管理を環境の保全とともに厳格に運用することにより、水産資源を回復させ、保護し、持続的に利用して、漁業経営の安定化と持続性を確保する必要がある。具体的には、日本の海面全漁獲量の約80%を占める30種までにTAC(総漁獲可能量)を拡大を検討すべきである。
- また、TAC設定が生物学的に計算される漁獲許容水準(ABC)を可能な限り超えることのないようにするとともに、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必要がある。

#### ITQ(譲渡可能個別漁獲割当)方式の活用

- 現行の漁獲の制限方式は、早い者勝ちであるオリンピック方式(日本全体の総漁獲が目標量に達した時点で漁獲を制限)が基本である。このため、重量当たり単価が極めて低い未成魚の漁獲まで促し、資源の枯渇をもたらすとともに、無秩序な漁船の大型化等の設備投資の激化をもたらしている。水産資源を回復するために、漁業者または漁船毎にIQ(個別漁獲枠)を割当て、さらに漁獲枠の取引を可能とするため、ITQ(譲渡性個別割当)方式を導入し、漁業の生産性向上を実現すべきである。