

# 規制改革の推進に関する第2次答申(抄)

経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革

平成14年12月12日

総合規制改革会議

## 「第2次答申 - 経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革 - 」 の決定・公表に当たって

### 1 はじめに

我が国は、1990年代以降、長期経済停滞に陥っており、雇用状況は傾向的に悪化しているが、他方、財政政策・金融政策の有効に機能する余地が狭まってきているという深刻な状況にある。この背後には、1980年代までの高度成長期に確立した様々な制度・慣行が、その後大きく変化した経済社会環境に、もはや対応し難いものとなっていることが大きな要因として挙げられる。こうした状況を打開するため、現在強力に進められている構造改革の柱の一つとして、新規需要・雇用の創出、豊かな国民生活を実現する「規制改革」に対する期待が、今まで以上に高まってきている。

例えば、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」(平成14年6月25日閣議決定)においては、「規制改革を通じた民業拡大」が経済活性化戦略の基本思想とされており、また、「改革加速のための総合対応策」(平成14年10月30日経済財政諮問会議決定)においても規制改革が構造改革を加速する四本柱の一つに位置付けられている。このように、生活者・消費者の多様な選択肢が確保された豊かな経済社会システムの構築と、中長期的に持続可能な経済成長との双方を実現するためには、政府として、規制改革をより一層積極的に推進していくことが何よりも重要である。

このような背景の下、総合規制改革会議(以下「当会議」という。)は、総理からの諮問に応え、現下の厳しい経済情勢にかんがみ、今年度は、「経済の活性化」を統一テーマとして積極的な調査審議を積み重ねてきた。具体的には、当会議として、4月15日の会合以来、全委員による会議を計13回、ワーキンググループを計134回開催し、多くの関係団体、関係府省等からのヒアリング等を行ってきた。

本答申は、今年度の当会議のこうした調査審議の積み重ねの結果を、「経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革」として、とりまとめたものであり、本日これを、内閣総理大臣に答申するものである。

### 2 「規制改革特区」など「分野横断的」・「省庁横断的」手法の導入

本答申を行うに当たって、これまで、当会議が取り組んできた幾つかの特徴的な点に触れたい。

まず、検討の視点・手法についてである。具体的には、分野ごと・事業ごとの検討という従来の視点・手法にとどまらず、当会議としては、年度当初、新しい事業の創出、民間参入・移管拡大による官製市場の見直し、活性化に資するビジネス・生活イン

フラ整備、事後チェックルールの整備及び「規制改革特区」の実現という五つの「分野横断的・省庁横断的テーマ」を設けた。そして、それぞれのテーマにかかわる制度・施策を分野横断的に比較検討することにより、一層の規制改革を推進するための議論を進め、7月24日に「中間とりまとめ」の決定・公表を行った。これらのテーマについては、本答申においては「第1章」で、その内容を掲載している。

このうち、特に「規制改革特区」については、「中間とりまとめ」を受けた形で速やかに内閣総理大臣を本部長とする「構造改革特区推進本部」が設置されるなど、政府一体となった取組が本格化した。最終的には、その基本理念や制度設計等に関する当会議の提言内容が原則全て反映され、いわば当会議が「生みの親」となった形で、先般の「構造改革特別区域法」の成立をみたところである。

さらに、構造改革特区については、来年4月からの法の完全施行のための準備と併行して、現在、来年1月半ばを締切りとする「第2次提案募集」が行われているところである。今後とも、当会議としては、本制度の一層の充実を図るため、構造改革特区推進本部等に対し、引き続き積極的な協力・支援を行っていくこととしたい。その結果、構造改革特区制度が、これまで以上に、規制改革の「突破口」として全国規模の改革を加速させ、我が国全体の経済活性化と国民生活の向上を強力に牽引することを期待したい。

### 3 株式会社参入を含む「官製市場の民間への全面開放」の必要性

また、昨年度に重点的に取り組んだ、医療、福祉、人材、教育などの「生活者向けサービス分野（社会的分野）」や、産業活動に直接関係の深い「経済的分野」については、「中間とりまとめ」における分野横断的な検討の成果に基づき、主として年度の後半から、個別の分野別・事業別の精力的・集中的な調査審議を行い、検討の深掘りを行ってきた。この成果については、本答申において、「第2章」にまとめて掲載している。

特に、当会議は、株式会社の参入が原則禁止されている医療、福祉、教育、農業の4分野など公的関与の強い事業分野を「官製市場」と呼び、それらの分野における株式会社参入や、国・地方公共団体と民間との役割分担などについて、「中間とりまとめ」までは横断的テーマの下で、その後は各事業分野ごとに、議論を重ねてきた。このうち、福祉、農業の両分野については、前述の構造改革特区制度の中で「特区に限った株式会社参入」が実現するとともに、教育分野については、「特に大学院レベルの社会人のための職業実務教育等の分野について、その在り方を検討すべき」とされ、15年度中に結論を得ることとして前進をみたところであるが、措置がなされていない医療分野を含め、全ての分野において、民間開放のスピードは、大変遅いものと言わざるを得ない。

当会議としては、こうした「官製市場」を本来の健全な市場経済に移行させ、我が国に潜在する巨大な需要と雇用を掘り起こすため、今までの部分的・限定的な措置に止ま

らず、上記4分野における株式会社参入の解禁・推進を目指し、引き続き、様々な角度から積極的な議論を進めていく所存である。

さらに、行政手続や、行政による不透明な解釈、基準認証等については、一つ一つは細かな規制であっても、全体として、民間事業活動を円滑に進めていく上で障害となるものである。今回、77の項目について、具体的な改善を図ったが、引き続き、事業活動を細かく規定している規制の改革に努めていく必要がある。

#### 4 今後の規制改革の推進に当たって

##### - 経済財政諮問会議との更なる連携強化 -

さらに、本年度、当会議は調査審議を進めていく過程で、節目節目に、宮内議長や石原規制改革担当大臣が出席して、経済財政諮問会議との意見交換を行った。経済財政諮問会議と当会議とのこのような連携は、改革を一步でも早く、深く進めていく上で、極めて意義深いものであることから、今後とも更なる連携強化を積極的に進めていく必要がある。この点については、先の第37回経済財政諮問会議において、規制改革をより強力に推進するために、以下の3点を内容とする「新たなイニシアティブ」を検討開始することの必要性に関し、出席者の間で、概ねの合意がなされた。

経済財政諮問会議の協力の下、規制改革について、半年ごとに目標を設定し、それを3か月ごとに評価していくシステムの導入

「官製市場（医療、福祉、教育、農業など）の民間企業への全面開放」を中心に、現行の「規制改革推進3か年計画」の終了時である平成15年度末までに、実現を図るためのアクションプランの策定

関係省庁に対する勧告権の総合規制改革会議への付与や成果主義の導入による、現在の規制改革推進体制の抜本的強化

これらについては、来年早々に経済財政諮問会議において再度審議されることになっている。引き続き同会議との密接な連携を図りつつ、構造改革特区を活用しながら、上述の4分野における株式会社参入などの「官製市場の民間への全面開放」の問題を筆頭に、規制改革をさらに加速させてまいりたい。

#### 5 おわりに

最後になるが、当会議としては政府に対し、本答申で示した規制改革に関する施策内容を一刻も早く、かつ的確・確実に実現するよう、切に要請する次第である。今後とも、国民及び関係各界の一層のご支援とご協力をお願いしたい。

## 8 農林水産業

### 【問題意識】

日本は恵まれた自然条件や「食」に対する根強い国民ニーズが存在している中で、食料自給率が傾向的に低下している上、先進主要国の中でも最低水準となっている。これは市場メカニズムが十分に機能せず、需要の変化に国内生産が対応してこなかったことも大きな要因である。

我が国の農業生産構造は、競争力のある大規模な先進農家や農業生産法人の萌芽は見られるが、兼業収入に依存する零細農家に農地が滞留している。

しかしながら、我が国農業の潜在成長力は大きく、効率的な生産活動を営む農業主体に農地が集積し、農産物の生産コストを減少させることで、国際競争力の向上は十分に可能であり、食料産業の活性化と農業の構造改革に向けこれまでの政策を速やかに見直すことが必要である。

#### 1 農地利用規制

我が国農業では、生産性の低い零細農家の農地が大規模農家に集約されるという競争メカニズムが十分に働いてこなかった。これは、零細農家を中心に、資産保有意識が依然として強く、転用によるキャピタル・ゲインを期待していることが大きな要因としてあげられる。

農地の転用を制限している法律として、農振法(農業振興地域の整備に関する法律(昭和44年法律第58号))及び農地法(昭和27年法律第229号)がある。実際の運用は、農振法のゾーニングが、転用目的の個別案件に応じてその都度見直される場合が多い。

農地法・農振法の運用には、各市町村の農業委員会が大きな役割を果たしており、例えば、農地転用を行う場合は、農業委員会を經由して申請し、農業委員会が意見を付して許可権者たる都道府県知事に送付することとなっている。この農業委員会は、全国で約6万人に上る委員により組織されているが、農業者の選挙と、農協や議会の推薦で選出される地域関係者から構成されていること等から、農地転用に係る判断が地権者の意向を反映しやすいものとなっているとの指摘がある。また、特に農用地区域外の農地に対する転用規制の判断として甲種農地、第1～第3種農地の区分は、転用事案が生じた場合にその都度判断されることになっており、規制手法としては不十分であるとの指摘もある。

なお、農地利用規制に加え、農地税制も零細農家による農地の資産的保有を助長している大きな要因と考えられる。一般に、農地の固定資産税評価額は、商業地、工業地よ

りかなり低く、相続税についても、課税評価額が著しく低いこと等から事実上相続税がかからないものと見られ、さらに、課税される場合でも納税猶予制度の適用がある。

## 2 農協への規制

農業協同組合（農協）は農家の自主的な相互扶助組織であり、その大多数は、農協系統と呼ばれる全国組織（JA）を形成している。その組織形態は、合併・組織統合により変遷しつつあるが、地域ごとに単位農協が設立され、都道府県及び全国段階に連合会がある。

事業内容は、本来の営農活動を支援する事業（共同購入・出荷、共同施設運営等）のほか、生活関連事業（スーパー、給油所、旅行代理業等）や信用・共済事業（貯金・融資、生損保等）と幅広い。非農家も准組合員として加入でき、その世帯数は316万戸にのぼる等、農村部では巨大な存在となっている。他方、運営に関わるのは農家である正組合員であるが、平成12年度現在の正組合員戸数は農業センサスにおける農家数を145万戸も上回っており、真に組合員資格を有する者のみが組合員となっているかどうか疑問がある。農協の運営は、各組合員間の平等を原則とするため、正組合員の一人一票制で意思決定が行われる。この結果、少数の大規模農家よりも多数の零細農家の利益が重視される傾向があり、零細農家はますます農協への依存度を高める一方、大規模な担い手農家の農協離れが問題となっている。

これまで農協は、農政との密接な連携の下に、我が国農業の展開に一定の役割を果たしてきたと考えるが、国・都道府県・市町村の各段階に対応した巨大組織に発展する一方、我が国農業は零細な生産構造から脱却できない深刻な状況を抱えており、これまでの農協の事業運営の在り方や農協に対する行政関与等、抜本的な見直しが必要になっている。

農協の部門別損益をみると、例えば、平成12年度の農協経営分析調査によると、一組合当たりの損益は全体では186百万円の黒字となっているが、信用部門223百万円、共済部門356百万円の収益が、購買・販売部門や利用部門等他の全ての赤字部門の損失、合計392百万円を補った結果である。このように、信用・共済事業の収益で経済事業など他の部門の赤字を補填している実態にあり、経営の健全性を損なっている

また、これまでの農政の運営は農協に大きく依存してきた。例えば、共同利用施設に係る補助金は主として農協が事業主体となっており、農家個人への補助金も農協を窓口とする場合が多い。また、事実上農協間競争が行われにくい状況を生み出し、結果として零細な生産構造の温存をもたらすとともに農業の構造改善が遅れた要因ともなっている。

さらに、独占禁止法の適用については、単独では大企業に対抗できない零細な事業者が組織する協同組合（連合会を含む）を不公正な取引方法等に相当する場合を除き適用除外としている。全国展開してきた経済事業等については不公正な取引方法で排除勧告

や警告を受けた事例が発生しているが、適用除外となる具体的行為についてガイドラインも定められていない状況にある。

なお、生活関連事業、信用・共済事業で、員外利用が相当程度行われており、その実態について把握する必要があると考えられる。

### 3 農業経営の株式会社化等の一層の推進

現行の農地法では、農地の権利の法人による取得は、原則として農業生産法人についてのみ容認されている。

他方、平成 14 年 12 月に成立した「構造改革特別区域法」において、以下の要件を満たすことを前提に、農業生産法人以外の法人による農地の権利取得を容認する農地法の特例措置が規定された。

耕作放棄地や効率的な利用を図る農地が相当程度存在するものと地方公共団体が認めて設定した構造改革特別区域内であること

地方公共団体等からの使用貸借権による権利又は賃借権の設定によること

法人の業務執行役員のうち一人以上が農業常時従事者であること

多様な競争の促進を通じ、農業の活性化とその健全な担い手の増加、農村における雇用機会の拡大等の農業構造改革に貢献するためには、この構造改革特区制度の推進と検証を併せて行いつつ、それ以外の方式でも農業経営の株式会社化等により経営形態の多様化を推進することが必要である。

## 【具体的施策】

### 1 農地利用規制の適正化等による優良農地の保全【平成 14 年度に検討を開始し、平成 15 年度中に措置】

いわゆる優良農地ほど、平坦で区画が整い、水はけがよいなど都市的利用について好条件を備えており潜在的な転用需要が大きい。このため、明確な土地利用計画に応じた厳格な転用規制がなくては、農地の虫食いの転用が避けられない。実際、無秩序な転用が行われている場合も相当程度みられ、国土の有効利用を妨げ、農業のみならず社会全体の不効率をもたらしている。一方で、耕作放棄を防止する制度は、農業経営基盤強化促進法等において相当程度に整備されてはいるが、農業経営基盤強化促進法（昭和 55 年法律第 65 号）に基づく遊休農地に対する利用増進の勧告は、市町村の判断で見送られており、耕作放棄が実効的に解消されていない。このため、以下のような見直し等が求められる。

農地転用許可、農振農用地の線引きの運用の適正化を図るため、農地転用制度及び農振農用地の線引きの運用についての実態を把握するとともに、それを踏まえて、農地利

用規制の適正化に向けて必要な措置を講ずるとともに、優良農地の保全の取組が強化される仕組みの構築について検討すべきである。

農地転用規制等に関する農業委員会の決定・運用のプロセスのなお一層の透明性を確保する観点から、情報公開の徹底を図るとともに、農地利用規制の適正化に向けた農業委員会の手続等の在り方について検討を行い所要の措置を講ずるべきである。

## 2 農協への規制

農協は、非常に広範な事業活動を行っているが、その経営は信用・共済事業の収益に大きく依存している。また、これまでの農政運営が農協に大きく依存してきたことの見直しの必要性等が指摘される中、その経営の在り方について抜本的な見直しが必要である。

また、独占禁止法の適用除外については、単協のみならず事業規模の大きい連合会についても同様の取扱いとなっているが、公正な競争を促進する観点からその検証が必要である。

### (1) 農協の事業運営の見直し

農協が、真に担い手たる農業者の利益を目指し、協同組織としての機能を最大限に発揮するため、その事業運営や経営の健全性の確保の在り方等について抜本的に見直しを促進すべきである。【平成 14 年度に検討を開始し基本的方向について結論、平成 15 年度以降逐次実施】

また、組合員制度の実態、員外利用率の状況等を調査し、法令違反等のある場合はこれを是正するよう指導するなど所要の措置を講ずるべきである。【平成 14 年度中に措置】

### (2) 農協系統事業の見直し【区分経理の配分基準の策定については、平成 14 年度中に措置、区分経理の徹底については平成 15 年度以降逐次実施、その他については平成 14 年度に検討を開始し基本的方向について結論、平成 15 年度以降逐次実施】

農協系統の広範な事業・組織の在り方について、抜本見直しを行い、信用・共済事業がない状態でも経営が成り立ち、組合員たる農業者（特に担い手農家）のメリットを大きくするような運営体制を確立する。このような体制作りを資するため、まずは共通経費の合理的な配分基準を示す等区分経理の徹底を図るとともに、信用・共済事業の在り方、信用・共済事業を含めた分社化、他業態への事業譲渡等の組織再編が可能となる措置を検討すべきである。

### (3) 農協に対する行政関与【平成 14 年度中に検討を開始し基本的方向について結論、

平成 15 年度以降逐次実施】

補助事業の実施、各種施策の推進等、農協を通じた行政運営を網羅的に検証し、その適正化を図るべきである。

( 4 ) 公正な競争条件の確保

協同組織に対する独占禁止法の適用除外に関する制度について検証し、公正な競争を阻害する問題があれば、その解消を図るべきである。【平成 14 年度に検討を開始し、平成 15 年度に基本的方向について結論、以降逐次実施】これと併せて、不公正な取引方法、不当な価格の引上げが行われないよう、独占禁止法違反の取締の強化を図るべきである。【平成 14 年度以降逐次実施】

また、農協間のサービス競争の促進を図るため、多様な組合の設立が容易となるような条件整備等の措置を講ずるべきである。【平成 14 年度に検討を開始し、基本的方向について結論、平成 15 年度以降逐次実施】

# 參考資料

開催經過·····	1
委員名簿·····	2
專門委員名簿·····	3

## 平成14年度総合規制改革会議開催経過

- 第1回 4月15日(月) 新年度の運営方針等について
- 第2回 5月15日(水) 各ワーキンググループの検討課題
- 第3回 6月11日(火) 各ワーキンググループの素案骨子・検討の方向等、日本経団連からのヒアリング
- 第4回 7月3日(水) 関係省等幹部との意見交換
- 第5回 7月11日(木) 中間とりまとめ素案審議
- 第6回 7月23日(火) 中間とりまとめ案審議・決定
- 「中間とりまとめ - 経済活性化のために  
重点的に推進すべき規制改革 - 」公表
- 第7回 9月12日(木) 今後の具体的な会議運営のあり方・構造改革特区推進室からのヒアリング
- 第8回 9月26日(木) 関係団体等ヒアリング(日本経済団体連合会、ニュービジネス協議会、関西経済連合会)
- 第9回 10月22日(火) 関係団体等ヒアリング(日本労働組合総連合会、EU、全国知事会、米国)
- 第10回 11月6日(水) 各分野の検討状況について
- 第11回 11月21日(木) 素案審議
- 第12回 12月5日(木) 案文審議
- 第13回 12月12日(木) 案文審議・決定・内閣総理大臣へ答申

検討分野ごとにワーキンググループを設置し、答申までの間に計134回開催(有識者ヒアリング、省庁ヒアリング、論点整理等)。

## 総合規制改革会議委員名簿

議長	宮内義彦	オリックス株式会社代表取締役会長兼グループCEO
議長代理	鈴木良男	株式会社旭リサーチセンター代表取締役社長 *官製市場見直しWG、医療WG、エネルギー・運輸WG、ITWG主査
委員	奥谷禮子	株式会社ザ・アール代表取締役社長
	神田秀樹	東京大学大学院法学政治学研究科教授 *新規事業創出WG、競争政策、法務、金融WG主査
	河野栄子	株式会社リクルート代表取締役社長
	佐々木かをり	株式会社イー・ウーマン代表取締役社長
	清家篤	慶應義塾大学商学部教授 *事後チェックルール整備WG、雇用・労働WG主査
	高原慶一郎	ユニ・チャーム株式会社代表取締役会長 *事業活動円滑化WG主査
	八田達夫	東京大学空間情報科学研究センター教授 *ビジネス・生活インフラ整備WG、住宅・土地、公共工事WG、環境WG主査
	古河潤之助	古河電気工業株式会社代表取締役社長
	村山利栄	ゴールドマン・サックス証券会社調査部マネージング・ディレクター
	森稔	森ビル株式会社代表取締役社長
	八代尚宏	社団法人日本経済研究センター理事長 *規制改革特区WG、福祉等WG、農林水産業、流通WG主査
	安居祥策	帝人株式会社代表取締役会長
	米澤明憲	東京大学大学院情報学環教授 *教育・研究WG主査

(平成14年12月現在)

委員は50音順

## 総合規制改革会議専門委員名簿

### 〔新規事業創出WG〕

川本裕子 マッキンゼー・アンド・カンパニー・インク・ジャパン東京支社シニア・エキスパート

### 〔官製市場見直しWG〕

安念潤司 成蹊大学法学部教授  
稲葉清毅 群馬大学名誉教授  
田中一昭 拓殖大学政経学部教授

### 〔ビジネス・生活インフラ整備WG〕

久米良昭 那須大学都市経済学部教授

### 〔規制改革特区WG〕

福井秀夫 政策研究大学院大学教授

### 〔競争政策、法務、金融WG〕

川本裕子 マッキンゼー・アンド・カンパニー・インク・ジャパン東京支社シニア・エキスパート

### 〔教育・研究WG〕

金子郁容 慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科教授

### 〔医療WG〕

河北博文 医療法人財団河北総合病院理事長  
長谷川友紀 東邦大学医学部公衆衛生学講座助教授  
阿曾沼元博 国際医療福祉大学国際医療福祉総合研究所教授

### 〔福祉等WG〕

池田省三 龍谷大学社会学部教授

### 〔雇用・労働WG〕

小嶋典明 大阪大学大学院法学研究科教授  
森戸英幸 成蹊大学法学部教授

〔農林水産業、流通WG〕

神 門 善 久 明治学院大学経済学部助教授

〔住宅・土地、公共工事WG〕

浅 見 泰 司 東京大学空間情報科学研究センター教授

福 井 秀 夫 政策研究大学院大学教授

〔環境WG〕

大 塚 直 早稲田大学法学部教授

中 井 検 裕 東京工業大学大学院社会理工学研究科教授