

グローバル化改革専門調査会
第一次報告

ーグローバル化の活力を成長へー

平成19年5月8日

経済財政諮問会議
グローバル化改革専門調査会

目次

序文.....	1
第Ⅰ部　EPAの加速、農業改革の強化.....	2
第Ⅱ部　真に競争力のある金融・資本市場の確立に向けて.....	17
(参考)	
委員及びメンバー名簿・開催実績.....	32

注：第Ⅰ部はEPA・農業ワーキンググループ第一次報告として、第Ⅱ部は金融・資本市場ワーキンググループ第一次報告としてそれぞれ執筆され、今回、専門調査会の第一次報告としてあわせてとりまとめたものである。

序文

我が国が人口減少による成長制約を克服し、潜在成長率を高めるためには、より自由なヒト、モノ、カネの流れを実現し、グローバルな市場の活力を我が国の成長に取り込んでいく必要がある。そのためには、グローバル化に対応した国内体制の整備が不可欠である。

こうした観点から必要な改革は多岐にわたるが、特に緊急に行うべき鍵となる改革は二つある。本報告では、この二つを第Ⅰ部、第Ⅱ部としてそれぞれ議論している。

第一は、戦略的、主導的な経済連携協定(EPA)交渉の加速である。近年、アジア太平洋地域では、自由貿易協定(FTA)を中心とする枠組みが急速に形成されつつある。しかしながら、我が国のEPA交渉の歩みはこれに遅れをとっており、このままでは世界の貿易・投資のネットワークから取り残されかねない。また、EPA交渉を主導的に進めるにあたっては、農業のような、これまで改革が進んでいない分野における取組が不可欠である。グローバル化を恐れない強い農業を目指し、農業改革を強化することが重要な課題である。

第二は、ニューヨーク、ロンドンに比肩する国際金融センターの確立に向けた、我が国金融・資本市場の競争力強化である。高齢化により効率的な資産運用の重要性が高まるなか、我が国の1500兆円にのぼる家計金融資産をはじめとした資産運用の収益率改善は喫緊の課題である。また、経済全体への波及効果の大きい金融サービス産業の強化は、資源配分の効率化を通じて産業構造の高度化や全般的な生産性の向上をもたらすなど、我が国の成長力を高めることにつながる。

本専門調査会は昨年12月に設置され、その下に置かれたEPA・農業ワーキンググループ及び金融・資本市場ワーキンググループにおいて会合を重ね、精力的な検討を行ってきた。EPA・農業ワーキンググループにおいては、メンバーによる三度にわたる農業視察や農業生産者からのヒアリングもあわせて行い、農業の現場を担う人々の声を反映した議論を行うよう努めてきた。本報告のとりまとめにあたって、御多用にもかかわらず、御協力いただいた農業生産者、金融関係者、各省・自治体関係者の皆様に対し、深く感謝の意を表したい。

最後に、本報告の内容が「基本方針2007」に十分に反映され、政府により着実に実行に移されるよう、我が国の将来を見据えた政治の強いリーダーシップを期待する。

平成19年5月8日

グローバル化改革専門調査会会長
伊藤隆敏

第 I 部

EPAの加速、農業改革の強化

はじめに

今後、我が国が人口減少による成長制約を克服するためには、グローバル化のメリットを最大限活用し、世界経済の発展とともに我が国経済も発展することが必要である。そのためには、我が国が世界自由貿易体制に貢献することも含めて、「主張する経済外交」を展開すべきであり、EPA(経済連携協定)の戦略的な展開と交渉の加速が鍵となる。

現在、世界各国の間では、二国間の FTA/EPA を締結し、多国間貿易体制では実現できないような、より深い経済関係を構築する動きが急である。特に、アジア太平洋地域では、これまでも地域経済統合が進んできたが、近年になって、FTA を中心とする枠組みが急速に形成されつつある。我が国の EPA 交渉の歩みは遅々としたものであり、こうした世界の貿易・投資のネットワークから取り残されつつある。

我が国の EPA の現状をみると、昨年までに、シンガポール、メキシコ、マレーシアとの間の EPA が発効し、昨年 5 月に策定された「グローバル戦略」¹の EPA 工程表にしたがって精力的な交渉作業が進められた結果、現在では、フィリピン、チリ、タイとも署名を終え、インドネシア、ブルネイとも大筋合意、ASEAN との大枠合意に達したところである。「日本経済の進路と戦略」²にしたがい、本年春には EPA 工程表が改定され、今後 2 年で EPA 締結国が 12 カ国以上になることが期待される。

今後、EPA 交渉で主導権を発揮するためには、改革の進んでいない岩盤のような分野における取組が不可欠である。特に、農業については、これまでの EPA は農業への影響が比較的小さいものにとどまっていたが、今後は、日豪 EPA 交渉をはじめ本格的な交渉が必要になる。グローバル化を恐れる農業ではなく、グローバル化を梃子として強い農業を目指すことが、我が国の農業経営者にとっても、消費者にとっても重要である。

こうした経済財政諮問会議の問題意識を踏まえ、EPA・農業ワーキンググループは、本年 1 月以来、精力的な審議を進め、EPA 交渉の加速と中長期的な戦略のあり方、農業改革について、課題の整理と具体策の検討を進めてきた。以下は、その第一次報告である。なお、本報告は、関係省庁や農業生産者からの意見聴取及び農業現地視察を踏まえ、当ワーキンググループにおける見解をまとめたものである。

¹ 平成 18 年 5 月経済財政諮問会議決定。

² 平成 19 年 1 月閣議決定。

1. 今後の EPA 戦略と WTO 交渉への取組

EPA は、WTO を中心とする多角的な自由貿易体制を補完するものとして我が国の対外経済関係の発展及び経済的利益の確保に寄与するものと位置づけられている。

本年春から初夏にかけて大詰めを迎えるとみられる WTO 交渉への取組は極めて重要である。また、EPA については、交渉の加速、対象国、内容等について中長期的な戦略をもって検討することが必要である。

(1) WTO 交渉への取組

① 自由貿易体制の意義

戦後、我が国は自由貿易体制の裨益のもとで経済発展を遂げてきた。我が国が、今後とも世界的な自由貿易体制の維持・発展に貢献することは、世界経済全体の成長のみならず、我が国の国益に関わる問題として認識すべきである。

② WTO 交渉への貢献

WTO は、二国間、複数国間ではなし得ない世界貿易共通の枠組み作りという役割を果たしている。WTO を中心とする多角的自由貿易体制の維持、強化の観点から、WTO 交渉の早期妥結に向けて、我が国がその地位に相応しい貢献を行い、発言力を回復すべきである。

(2) EPA の意義と EPA 締結加速の重要性

① EPA の意義

EPA は、財、サービス、投資の自由化と円滑化、食料、資源・エネルギーの安定供給、経済協力等を含む包括的な協定により、両国間の経済関係をより緊密化させようとするものである。

② EPA のメリット

EPA のメリットはさまざまなものが考えられるが、我が国の EPA 戦略の構築にあたっては、(a)我が国に立地する産業の競争力強化を通じた成長力強化、(b)消費者利益の最大実現(より安価で多様な選択肢の提供、人の移動の増加によるサービス貿易の拡大)、(c)食料、資源・エネルギーの安定供給確保も EPA の重要なメリットとして位置づけるべきである。また、EPA の推進が、企業のグローバルな立地戦略に影響を与え、産業空洞化を防ぎ、地域経済を活性化させることが期待される。

③ EPA 交渉に臨む態度

EPA は、相手国との間で、多国間交渉では難しい貿易・投資のより深い結

びつきを可能にする。EPA への積極的な取組を通じて世界全体の自由な貿易・投資の促進、発展に寄与するという理念を我が国の姿勢として明確に打ち出すべきである。国内の政治的考慮を前面に出した消極的な姿勢は、我が国の交渉に対する意欲、更には世界経済の主要な構成員としての役割に疑問符を付されかねない。

④ FTA/EPA 交渉の先後による不利の防止

我が国が EPA 交渉に遅れをとった場合、FTA 締結が先行した第三国との競争で不利になることが往々にしてある(貿易転換効果)。例えば、メキシコについては、NAFTA、EU との FTA 締結により、我が国からの輸出や現地進出企業の活動に負の影響が及んだことが、日メキシコ EPA 締結の契機となった。また、チリとの FTA は韓国が先行したため、チリの対日輸入が伸び悩むなかで、対韓輸入が急増したという事例もある。

本年4月初め、米国と韓国の FTA 交渉が妥結した。韓国は EU との FTA 正式交渉を立ち上げ、年内妥結を目指す勢いである。今後、世界各地で FTA/EPA のネットワークが急速に形成されると見込まれるなかで、我が国が取り残された場合、国際的に不利な立場に陥ることについて直視すべきである。特に、我が国の重要な輸出品目に対して高関税を課している EU との FTA/EPA については、早急に準備を進める必要がある。

なお、国によっては、投資促進のため、FTA/EPA にとどまらず、社会保障協定、投資協定、租税条約等について、早期に締結国数を大幅に増加させることを目指し、重層的に交渉することも重要である。

⑤ スピード感のある交渉

企業は、グローバルな最適立地を目指して、各国の FTA/EPA 締結の動向も踏まえ、競争力の維持・強化のために、開発・設計・試作・量産・販売という各生産段階の立地を絶えず見直している。そうしたなかでは、EPA の締結時期についてできる限り見通しを示し、世界の趨勢に遅れることなくスピード感と緊張感をもって質の高い EPA ネットワークを展開することが不可欠である。

(3) EPA の対象国

① 東アジアにおける EPA ネットワーク

EPA は、東アジア全体の緊密な経済統合を促す等、我が国にとってより有益な国際環境の形成に資するものである。まずは、東アジアにおける EPA ネットワークを早期に完成すべきである。このため、まず日 ASEAN の EPA 締結を迅速に進めるべきである。

さらに、我が国は 2010 年に APEC を主催することとなっている。2010 年の

ポゴール目標(APEC 先進エコノミーは貿易・投資を自由化)を視野に入れつつ、ASEAN+3(日中韓)、ASEAN+6(日中韓、豪州、インド、NZ)、FTA-AP(APEC ワイドの FTA)等を目指すべきである。

② 日豪 EPA

豪州は、アジア太平洋地域において、我が国と価値を共有する国であり、政治、安全保障面での協力関係の重要性が高まっている。こうしたことも念頭において、日豪 EPA については確実な成果を早期に得ることを目指して交渉を積極的に促進すべきである。日豪 EPA は、資源・エネルギー、食料の安定供給、鉱工業品の輸出促進にも資することが期待される。こうした日本経済全体としての利益を具体的に明らかにし、国民の理解を得るべきである。

③ 日米 EPA

米国との EPA は、両国間の関税撤廃に加え、投資、サービス等広範な分野をカバーすることにより、両国の貿易・投資を更に活発化させるとともに、日米間の緊密な関係を更に強化するものとなろう。また、米国は、商用車、乗用車、薄型 TV など我が国企業の関心品目で関税が存在しており、米韓 FTA の締結によって、我が国企業が米国市場で不利となる可能性もある。

他方、日米 EPA については、以下のような論点がある。

- (a) 我が国と米国は合わせて世界の GDP の約 4 割を占めており、両国が EPA を締結することにより、WTO を含む世界の貿易体制に大きな影響を与えるという意見がある。しかしながら、日米という経済規模が大きな国の間の EPA が世界全体の貿易自由化にもプラスの効果があるとの意見もある。
- (b) 日米両国は、全体としてみると比較的関税率が低いので、日米 EPA を締結する経済的なメリットは、関税撤廃だけでは大きくない。むしろ、投資、サービス分野、基準・認証制度、人の移動(査証等)における連携等、幅広い分野で交渉に取り組むことが必要ではないか。
- (c) 米国からの輸入農産物は、米、小麦、豚肉等、我が国の農業への影響が大きいものが多いため、我が国農業の強化をどのように迅速に行うか。

以上のような論点を検討するため、まずは日米 EPA に関する産官学の共同研究を立ち上げる必要がある。日米 EPA の締結は今後の重要課題である。早急に共同研究開始について先方に働きかけるべきである。

(4) EPA の質の向上

① EPA における貿易自由化率

我が国が締結してきた EPA の財貿易の自由化率(10 年以内の関税撤廃を行う割合)は、貿易額ベースでみて我が国は 90%台前半というものが多く、他方、相手国は 90%台後半ないし 100%に近いことが多い。これは、我が国の交渉力の強さの現れとも言えなくもないが、少なくともアジア太平洋地域でみると 90%台後半を達成するものが多く、我が国ももう一段の努力が必要である³。

また、我が国の EPA を品目(タリフ・ライン)ベースで検討してみると、一例として、これまでの EPA で譲許してきた品目及び現行税率で 10%以下の品目について関税撤廃したと仮定した場合、自由化率は約 92%となると試算される⁴。

これらのことを勘案し、質の高い EPA を締結するため、また、我が国が貿易自由化率を積極的に高める姿勢を交渉において明確に打ち出すためにも、一定率以下の関税については一律撤廃という選択肢も用意して、貿易額ベースに加え、品目(タリフ・ライン)ベースでこれまで締結してきた EPA よりも相当程度高い自由化率を目指すべきである。

② サービス分野、投資等における質の高い自由化

EPA においては、関税撤廃のほかに、サービス分野、投資における自由化、相手国のビジネス環境整備、知的財産権保護など幅広い分野について、実質的に両国の経済関係の拡大・深化を図ることが必要である。これらの分野において質の高い EPA を目指すべきである。

③ 使い勝手のよい EPA に向けた改善

EPA は利用されてこそ意味があるものとなる。原産地規則、原産地証明制度は企業にとって使い勝手がよいものとはなっていない。EPA の使い勝手をよくするため、貿易が円滑に行われるような原産地規則とすべきであり、原産地規則、原産地証明制度について、評価、検証を行い、必要な改善をすべきである。

④ これまで締結した EPA の評価

これまで締結した EPA の効果を客観的に評価、検証し、既締結国との見直しを含め今後の EPA 交渉に反映させるべきである。

³ 例えば、豪タイ FTA においては品目ベースでみて、豪州の自由化率は 100%であり、タイのそれは 95%以上である。米豪 FTA においては品目ベースでみて、最終的な自由化率は、米国は 99.5%、豪州は 100%である。一方、例えば、日タイ EPA においては貿易額ベースでみて、我が国の自由化率は 92%であり、タイのそれは 97%である。日チリ EPA においては貿易額ベースでみて、我が国の自由化率は 90.5%、チリのそれは 99.8%である。

⁴ 木村福成慶應義塾大学教授 EPA・農業ワーキンググループ提出資料「日本の関税撤廃の可能性に関する試算」(改訂版)における試算結果。なお、タリフ・ラインとして HS6 桁と 9 桁のどちらを用いるかによって結果が異なることがあるため、試算結果については幅をもってみるべきである。

2. 国境措置のあり方

(1) 国境措置に対する基本的な考え方

国境措置については、その経済合理性を吟味し、対象品目、関税率とも最小限にすべきである。特に、関税については、例えば、10%以下の従価税率など、低い関税が課されているものがある。このような低関税による保護は、為替レートの変動の範囲内と考えられ、実質的な保護効果は小さい。また、一部の品目においては現実の内外価格差を超える高い関税が課されている。こうした低関税の必要性や極端な高関税の引下げについては十分検討していく必要がある。このような交渉カードを用意することは WTO 交渉のリーダーシップをとるうえで重要である。WTO 交渉を通じて、輸出補助金の撤廃や国内支持の削減と併せて中期的に国境措置の撤廃及び引下げを進めていくべきである。また、EPA 交渉においても国境措置の引下げに努力すべきである。

(2) 国境措置の合理化

国境措置を必要とするものについては、存在理由を明確にしたうえで徹底的な合理化を図るべきである。

特に、国境措置のうち、関税として豚肉及び関連製品に適用されている差額関税制度は、制度が複雑であるため、不正行為(巨額な脱税)が見受けられる。また、関税割当は、一定の輸入数量の枠を超える輸入分につき比較的高い税率が適用されており、合理化の余地がある。ミニマム・アクセスについては、毎年一定量の米が輸入されているが、結果的に、在庫が増加しており、毎年、巨額の保管コスト等⁵が生じている。

こういった状況を踏まえ、差額関税制度については廃止し、単純かつ透明性の高い制度に変更すべきである。また、関税割当については、一次税率枠、二次税率のあり方も含め見直しを行うべきである。また、ミニマム・アクセスについても見直す必要がある。

(3) 国境措置により消費者が負担しているコストの明示

貿易保護のための関税が課されると、国内生産者が保護される一方で、輸入品や国内生産品の価格が上昇し、必要以上のコストを消費者が負担することになる。このような国境措置に伴う国民が負担している見えないコストを、国

⁵ 会計検査院によると、ミニマム・アクセス米の在庫量は 181 万トン(平成 17 年度末)、保管料は 170 億円(平成 17 年度)であり、1 トン当たり約 9400 円の保管料がかかっている。これとは別に、平成 17 年度においては約 164 億円の評価損が生じている。平成 18 年度より飼料用に年間 30 万トン程度(予定)の売却が開始されているが、買入価格よりも低い価格で売却される場合には差損が生じることに留意すべきである。

民が認識できるよう、具体的に示していくべきである。個別品目の関税率を国民が日常生活の中で知る機会を増やすことが必要ではないか。農畜産物に関する国境措置により消費者が負担しているコストは、手法や前提によって異なるので幅をもってみるべきであるが、少なくとも毎年2兆円強と試算される⁶。

このような国民が負担しているコストについては、WTO や EPA 交渉において国境措置を撤廃あるいは削減していくことにより減らすことが可能である。このようなグローバル化のメリットを最大限享受するためには、WTO、EPA 交渉の早期合意が必要である。この点について、国民的なコンセンサスを形成すべきである。

(4) 国境措置撤廃あるいは削減によって発生する産業調整コストへの対応

国境措置を撤廃あるいは削減した場合の国内農業生産額の減少⁷に対して、産業調整政策を講じる必要があるが、これに伴う財政負担については、農業構造改革を進めていくことにより、いかに少なくするかが重要である。

産業調整政策の実施にあたっては、特にウルグアイ・ラウンド時の経験を省み、農業における構造改革に資するものに限定し、政策内容とその対象農家をパッケージとして明示し、原則として期間を示した、計画的な措置とすべきである。なお、対象農家については、国民的コンセンサスを得るためにも、所得の大宗を農業に依存している農業経営者(体)を基本とすべきである⁸。

(5) 地域社会や農業の多面的機能の維持のための政策手段に関する検討

地域社会においては、ある特定品目の生産に大きく依存している場合があり、特定品目の生産の動向が地域経済全体に非常に大きな影響を与えることがある。また、農業は、農業生産という役割だけでなく、自然環境の保全や良好な景観の形成等の多面的機能も担っている。地域社会や農業の多面的機

⁶ 関税が撤廃された場合に国産品が輸入品に代替される範囲について一定の仮定をおき、需要量全体を不変としたうえで、代替される需要量に、国産品と輸入品の価格差をかけることにより算出。なお、対象品目は、米、小麦、大麦、牛肉の4品目。

⁷ 国境措置を撤廃した場合、一定の前提のもとでは、国内の農業生産額は、3兆6千億円減少するという農林水産省の試算がある。この場合、国境措置の撤廃により、国産農産物の価格低下分を補てんするための費用だけで、少なくとも毎年2兆5千億円が新たに必要になると見積もられている。なお、この試算については、国境措置が一時点において突然すべて撤廃されるという前提に基づいているため、影響が大きく出ていることに留意する必要がある。また、国境措置撤廃に関するスケジュールを農業経営者にとっても予見しやすい形で策定し、時間をかけて国境措置の削減、撤廃を行っていけば、産業調整の影響は、一時点に突然撤廃される場合と比較すると、大きくはないという見方もある。

⁸ 農林水産省「平成17年 販売農家(個別経営)の経営収支」によると、農家所得の過半を農業所得以外の所得に依存している準主業農家や65歳未満の農業就業者がいない副業的農家は、一戸当たり平均の年間農業所得がそれぞれ63万円、30万円に過ぎない。

能の維持のための手段としては、例えば、生産転換対策や環境施策など他の政策手段を国全体で総合メニュー化し対応していくことが重要である。

3. 農業の構造改革

(基本的な考え方)

(1) 構造改革の加速の緊要性

耕作放棄地の増大、農業従事者の急速な高齢化が進展し、農業総産出額が長期にわたり低落するなど我が国農業は負のスパイラルから抜け出せず、我が国農業・農村は危機的状況にあると認識すべきである。農業の構造改革の加速は喫緊の課題であり、これは地域の振興、消費者の利益の観点からも重要である。また、これにより我が国農業のグローバル化への対応も強化され、その結果としてEPAの加速が可能となると考えられる。

(2) 市場のシグナルの活用

農地、農業生産、内外需要等に関する市場のシグナルを自由化が進むなかで生産者が受け止めて、市場メカニズムを経営者として活用し、創意工夫できる条件を透明性と情報開示の徹底を前提に整備すべきである。例えば、農産物価格について、農協を通して販売した場合にはどこでいくらで売れたのか情報が生産者に伝わらないことがある。

(3) 担い手への施策の集中化・重点化に向けた統合的な政策展開

担い手への農地集積、支援の集中化・重点化を加速し、自由で多様な経営展開の確保が真の改革であるとの理念を確立し、農業経営体(担い手)育成・支援に関する諸施策を統合的に展開するための一括法を可及的速やかに制定すべきである。それに合わせて、改革の目標期限を明示した、5年程度を視野に入れた改革工程表を策定し、着実に実施すべきである。なお、実施状況を毎年検証、点検、公表し、所要の措置を講ずるようすべきである。

(4) 食料安全保障

オープンな国創りににおける食料安全保障の意味を再検討すべきである。我が国の食料自給率の引き上げには限度がある一方で、中国における食料需要の増加等、国際的な食料事情において構造変化が生じている。このようななかで、輸入による安定的な食料供給をどのように確保していくかは、我が国にとって喫緊の課題であり、EPAはその有力な手段と考えられる。

(具体的な内容)

農業分野においては、農地政策、経営体支援策等さまざまな政策がとられているが、政策相互間の整合性に欠けており、全体としては、各政策が意図するような効果を実現するような形にはなっていない。このため、整合性のある総合的パッケージとして、以下の(1)～(3)までを内容とする法制度(一括法)を整備すべきである。

(1) 新たな理念に基づく農地制度の確立⁹

① 基本理念

農地が農地として有効に利用されるべきとし、耕作放棄地ゼロを目指す。このため、所有と利用を分離し、(a)利用についての経営形態は原則自由、(b)利用を妨げない限り、所有権の移動は自由、とする。また、高齢、相続等により農地を手放すことを希望する人が所有権を移転しやすい仕組みもオプションとして用意する。

② 経営資源としての利用の枠組み

(a) 定期借地権制度の創設

農地の借用者が長期にわたる経営計画のもとで農業生産を行うことが可能となるよう、定期借地権制度を創設すべきであり、その際、最低でも原則として20年以上の借用が可能となるようにすべきである。

(b) 農地の利用権者の権利・義務の明確化

農地の利用権者は、農地を経営資源として利用する権利を有すると同時に経営資源として適切に利用する義務を負う。また適正な利用料を支払う義務を負う。事前に供託金(保証金)を支払い、中途解約等の場合には、適正な利用権者の紹介、供託金により原状回復を行う義務を負う。

(c) 情報開示と民間による農地仲介の促進

現在、農地に関する情報開示は一部で行われているものの、十分に整備されたものであるとはいえない。農地関連情報の整備を民間のノウハウも活用し速やかに行い、個人情報に配慮しつつ使い勝手のよい方法で徹底開示し、民間事業者における農地の仲介の促進を図るべきである。

③ 透明性のあるシステムのもとでの農地利用料の決定

⁹ 現行の農地に関する諸法制の権利・義務関係は、その関係が終了するまで継続することを基本とする。ただし、当事者合意の場合は、この新たな農地に関する法制に移行することができるような規定を置くほか、新たな理念に基づく農地制度適用上必要な限度で現行の農地に関する諸法制の適用除外規定を置く。

新たな理念に基づく農地制度における農地利用料は、農地利用に関する需給を反映した透明性のあるシステムのもとで決定されるべきである。なお、現行の農業委員会が設定する標準小作料制は一定期間後廃止すべきである。

④ 農地に関する公正な第三者機関の設置

農地が、農業経営資源として適切に利用され、担い手への面的集積を加速させていくために、農地関連情報の整備と情報開示の徹底を前提に、原則として農業経営者と学識経験者で構成される公正な第三者機関を各都道府県に一つ、全国に一つ設置し、(a)農地関連の情報の集積、開示、(b)利用状況の監視、是正、強制措置、(c)利用権の中間保有、担い手への集積に関する業務を実施すべきである。

⑤ 農地関係税制、ゾーニング規制の見直し

農地が農地として利用されるようにするため、農地を農業経営資源として適切に利用している場合は保有コストを下げ一方、農地を適切に利用していない場合は保有コストを上げるという政策が必要であり、新たな理念に基づき農地関係税制を見直すべきである。また、ゾーニング規制についても転用期待を排除する観点から、例えば地域住民の意見を聞き一定期間(30年程度)ゾーニングを固定するシステムの導入を検討すべきである。

⑥ 所有権を移転しやすい仕組みの創設

高齢、相続等により農地を手放すことを希望する人が所有権を移転しやすい仕組みとして、農地を株式会社に現物出資して株式を取得する仕組みを創設する。その際、例えば株式の相続税を一定程度優遇することなどにより、小規模農地所有者を中心に所有権の移転を促進し、担い手への面的集積を加速する。

(2) 創意工夫により自由で多様な経営展開の促進

担い手として育成しようとしている認定農業者¹⁰に対しては、スーパーL資金等の低利融資制度、農地流動化対策、税制上の優遇措置等の各種施策が重点的に実施される。このように、認定農業者への支援という観点からアクセルをかける一方で、認定農業者の認定要件に生産調整の実施が含まれており、自由に生産を行えないという点でブレーキをかけている状況にある。米政策、農地政策、担い手政策等について、各種経営施策の整合性を確保するととも

¹⁰ 認定農業者制度は、市町村が地域の実情に即して、農業経営の規模、生産方式、経営管理の方法、農業従事の態様等に関する営農ごとの効率的かつ安定的な農業経営の指標を示した基本構想を策定し、この目標を目指して農業者が作成した農業経営改善計画を認定する制度である。

に、担い手に求める自由で多様な経営展開を促進するため、基本的に経営者の選択に委ねるような施策に変更すべきである。

① 「持続的農業経営体」の概念の導入

市町村域、都道府県域を超えて経営展開する農業経営体も増えてきている実態を踏まえ、行政(市町村)が認定する認定農業者制度に加え、自立自助を促し、経営感覚の錬磨とより自由で多様な経営展開に資する「持続的農業経営体」の概念を導入すべきである。「持続的農業経営体」とは、その経営形態、面積規模を問わず、創意工夫により自由で多様な経営展開を目指す、農業による所得がその(一定水準の)所得の大半を占める持続可能な経営体であり、自らの経営目標(計画)を政府が認定した民間格付け評価機関(または(1)④の公正な第三者機関)に届け出て、そのフォローアップと評価を受けることとする。

② 経営者の選択による生産調整の実施

認定農業者の認定条件に生産調整の実施が含まれており、このような要件は、経営者の選択肢を狭めるものとなっている。したがって、米づくりの本来あるべき姿をにらみつつ、経営者の選択を尊重し、自由で多様な経営展開を可能とするよう、生産調整は経営者の選択により行われるようにする。

③ 市場メカニズムの活用の徹底

農業生産者が、市場の動向を自ら価格シグナルを通じてとらえ、自らの経営判断で、自主的な努力、創意工夫をできるようにすべきである。経営所得安定対策や価格政策の対象である農産物についても市場メカニズムの活用を徹底すべきである。

④ 系統(農協)との公正な競争環境の整備

系統(農協)と「持続的農業経営体」との関係については、公正、公平の観点から、系統(農協)を一つの経営体と位置づけた上で、それと「持続的農業経営体」が同じ条件のもとで競争できるよう、各種施策の対象となるための要件を見直すなど、公正な競争環境を整備すべきである。

⑤ 行政手法の変革

「持続的農業経営体」の経営判断を尊重する行政(国、地方公共団体)手法・ルートへ移行すべきである。横並び・集落等による同調圧力を排除し、透明性と情報開示の徹底を前提とした政策執行手法を開発すべきである。

(3) 産業としての農業の担い手を総合的に支援するシステムの創設

今後、農業改革の推進のためには、農業が経営として展開されることが重要である。このような観点から、農業者が経営者として自分の農業を創意工夫し、努力する、自由な経営展開ができる環境整備が重要であり、産業としての

農業に対して総合的に支援するシステムを創設する必要がある。

① 税制、金融の見直し

農業の経営資源を農場全体として継承できる税制、金融の見直しを行う。

② セーフティネットの確保

所得変動に対応するため、農業経営者への直接支払いなどのセーフティネットを確保する。なお、本格的導入時期は、改革工程表の達成状況をみて判断する。

③ 民間の力を活用した総合的な支援の実施

人材の育成・確保(農業労働技術者を含む)、技術(ハード、ソフト)の導入、経営ノウハウの習得等について民間の力を活用した支援を実施する。

④ 農業への新規参入の支援

創意工夫する自由で多様な経営展開のためには、人材の育成が最も重要である。農業を担う人材は、多様な就農ルートを通じ幅広く社会全体に求める必要がある。中でも農業外からの新規参入は重要な農業の活性化の元であり、積極的に推進すべきである。このため、農業への新規参入の実態の検証・分析を行い、その障壁を取り除く施策を総合的かつ整合的に講ずる。その際、新規参入目標を改革工程表に盛り込み、確実に達成する。

⑤ 輸出促進に関する支援の実施

経済成長に伴い、東アジアにおいて高い購買力をもつ顧客層を中心に我が国の農産物に関する需要が高まっている。このような機会を捉え、輸出促進についてノウハウのある機関がアドバイスを提供する。また、EPA の推進により、相手国の関税引下げが行われ、我が国農産物の輸出の増加が期待される。

(4) 農業に従事する外国人の位置付け

現在、農業分野における外国人の位置づけとしては、在留資格上「研修」に位置づけられ、就労が認められない研修生と、「特定活動」に位置づけられ、雇用関係に基づき農業技能実習に従事する技能実習生がある¹¹。農業には、農閑期と農繁期の存在等、農業分野に特有の課題があり、農業の実態に即した制度の見直しを行うべきである。また、農業労働は単純労働ではなく、相当な専門技術及び専門的な知識を必要とする労働であることから、将来的には、専門的技術的労働として、「農業労働」を外国人の在留資格の一つとして設けることも検討すべきである。

¹¹ 農業関係においては、技能実習が可能であるのは、耕種農業(施設園芸、畑作・野菜)、畜産農業(養豚、養鶏、酪農)の2職種5作業である。

おわりに

我が国経済は内外において極めて厳しい状況に直面している。国内では、少子高齢化が急速に進むなかで人口が減少しており、経済のダイナミズムが減退している。深刻な財政赤字も将来の経済成長の足枷になっている。他方、対外的にはWTOのドーハ・ラウンドが期待したようには進まない状況のなかで、自由化からのメリットを獲得するために世界各国は積極的にFTAを展開しているが、FTA交渉・締結に遅れをとった我が国に拠点を置く日本企業は世界各地で競争上不利な状況を強いられている。

我が国経済の活力を取り戻し、将来、高い生活水準を達成するには、労働や資本、農地などの量的に限られた資源の効率的活用が不可欠である。そのためには、対外的な市場開放と国内での構造改革が重要な役割を果たす。具体的には、FTA/EPAを戦略的に展開することで、日本企業の国内生産による輸出拡大が産業空洞化を防ぎ、地域経済の活性化にも役立ち、また、海外での投資活動が活発化し、その果実が我が国に還元される一方、国内市場の開放により国内企業の生産効率向上及び消費者利益の増大が可能になる。また、今後、食料、資源・エネルギーは厳しい需給状況の下で、獲得競争の激化が予想される。これらの安定供給確保もFTA/EPAのメリットとして見逃してはならない。EPAから最大のメリットを獲得するには、我が国にとって優先度の高い国々との間で、包括的な内容を含む質の高いEPAネットワークを迅速に形成しなければならない。

EPAによる貿易自由化は競争力のない部門の生産や雇用を縮小させるが、競争力のある部門の拡大を通して、経済全体の成長を加速する。実際、過去における我が国の経済成長も貿易自由化により資源を比較劣位部門から比較優位部門にシフトさせることで実現した。競争力のない部門における生産や雇用の縮小に伴う調整コストの低減は、自由化をスケジュールに沿って段階的に進めることで可能となるが、調整コストが発生した場合には、所得補てんや職業訓練の提供などの適切な措置を実施する必要がある。

我が国のEPA戦略の迅速な実施にあたっては、これまでも農業分野との調整が大きな課題となってきた。確かに現状のままに瞬時に自由化を進めたならば、大きな調整コストが発生するであろう。しかしながら、段階的かつスケジュールに沿った自由化と農業部門の構造改革を同時に進めることで、農業部門の競争力が強化され、調整コストを低く抑えることができる。EPAと構造改革を同時に実施することで競争力のある農業を実現させることができれば、EPAを梃子に相手国の農産物市場を開放することで、我が国からの農産物輸出の拡大につなげていくことも可能となる。

農業改革は、多くの関係者の努力のなかで過去に何度も試みられてきたが、

必ずしも期待通りの成果をあげてきたとは言い難い。一方で、農村においては特に急速な高齢化が進展し、後継者不足問題が深刻化している。このような厳しい現状に鑑みると、今こそ、改めてこうした包括的な政策を構築し実施することにより、農業改革の実現に向けて大きな一歩を踏み出す最後の機会と考える。農業改革の重要な鍵は農業部門における市場メカニズムの導入である。市場メカニズムの導入で経営資源としての農地の有効活用や原材料の購入・農作物の販売などにおいて効率的な取引が可能となり、能力とやる気に満ちた農業経営者の活躍の場が創出される。政府は施策の透明性確保、情報開示の推進や適切な税制の実施などを通じて市場メカニズムが効率的に機能し公平な競争を確保するような環境を構築しなければならない。ただし、人材育成や海外のマーケットに関する情報の提供など、市場メカニズムが働きにくい分野においては、政府が積極的な役割を果たすことが必要である。

我が国では、他の国と同様に、EPAの推進は一部に短期的調整コストを発生させる。しかしながら、現在のみならず将来における日本国民全体の経済的繁栄を実現するには、政府は調整コストを最小に抑える政策を適用しつつ、EPAを果敢に進めなければならない。我が国経済を取り巻く環境が急速に厳しくなっていることを認識するならば、我が国に残された時間は少ない。この機会を逸することなく、EPAと農業改革を迅速に実施するには、我が国の将来を見据えた政治の強いリーダーシップが不可欠である。

第Ⅱ部

真に競争力のある金融・資本市場の確立に向けて

はじめに

世界の2大国際金融センターであるロンドン市場とニューヨーク市場の間の市場間競争は、ますます激化しており、互いにより良い市場環境を提供することにしのぎを削っている。アジアにおいても、シンガポールや香港は、国家的な優先課題として金融・資本市場の競争力強化に取り組んでいる。ところが、こうした市場間競争から我が国は遙かに立ち後れた位置にあり、東京¹は、アジアの金融センターとしての地位さえも脅かされようとしている。

東京が十分な金融サービスを提供できていないがゆえに、我が国を含むアジアの貯蓄が一旦は欧米に流出し、欧米でリスクマネーに変換されてアジアの投資をファイナンスするために還流するという資金循環の構造が生じている。この結果、日本は単なる資金提供者の地位にとどまることになって、資金仲介の過程における金融サービスの提供が生み出す利益を享受できないでいる。金融取引とそれに従事する専門人材が日本に誘引されれば、金融サービス産業によって国内に今以上の雇用と税収がもたらされるようになる。したがって、我が国を含むアジアの貯蓄をアジアの投資につなげる役割を東京市場がもっぱら果たすようになることは、国益に合致する。

また、少子高齢化が進行する中で、働くヒトの数が少なくなる分、カネにももっと働いてもらう必要がある。この意味で、我が国の家計部門が保有する金融資産の、現状では決して高いと言えない運用効率を改善することは、急務の課題である。東京市場が国際金融センターとしての地位を高めることは、国内で効率的な資産運用を行う機会を拡大することにつながり、資産運用の収益率改善に資することになる。さらに、周辺への波及効果の大きい産業である金融サービス産業が強化されることは、資源配分の効率化を通じて、産業構造の高度化や全般的な生産性の向上に貢献するものとなり、日本の経済成長を促進することになると期待される。

東京市場は、その背景として 1,500 兆円にのぼる家計保有金融資産の存在、競争力ある製造業の集積、世界の成長センターであるアジアとの緊密な経済関係、東京の都市としての魅力の高さ等々、世界の金融センターとして求められるいくつかの優位性を持っている。それゆえ、「自由と規律」のバランスがとれ、信頼される金融・資本市場環境を整備することにより、その潜在力を開花させることは十分に可能である。ただし、そうした「自由と規律」のバランスがとれ、信頼される金融・資本市場環境を整備することは、決して容易なことではなく、日本が総力を挙げて真正面から取り組むべき課題であるという認識と強い決意があってはじめて可能なことである。

東京市場の国際金融センターとしての地位の向上を実現するための近道は

¹ ここでは、日本の金融・資本市場を代表して、「東京」という呼称を用いている。

存在しない。本格的な改革を着実に実施していくことが、唯一の方策である。これまでの改革の結果、とくに金融ビッグバンの実施以降、規制緩和・自由化という側面では相当の進捗があった。しかしながら、それに対応すべき規律という側面では、残念ながら、我が国の金融・資本市場は未だ全く問題がないとは断言できない状況にある。自由度の高い金融・資本市場がその機能を十全に発揮し得るためには、法令等の整備のみならず、市場参加者の規範意識といったレベルでも成熟が求められることになる²。いわば、社会の総合力が問われることになる。

それゆえ、金融ビッグバンのスローガン「自由(Free)、公正(Fair)、グローバル(Global)」に、「自由と規律(Discipline)」の視点を加えて、真に競争力(Competitive)のある金融・資本市場を確立するための改革を一層進めていく必要がある。そうした真摯な取り組みなしに、市場間競争での遅れを速やかに挽回し、東京市場のグローバルな競争力を向上させていくことはできない。本報告では、その際の具体的な改革構想の3本柱として、「一層の制度整備を進め、東京市場をオープンでアクセスしやすいアジアの共通プラットフォームにする」、「プロとしての高い力量をもち、責任を自覚したプレーヤーによるイノベーションを促進し、資産運用力を強化する」、「規制監督の透明性・予見可能性を向上させ、自由と規律のバランスのとれた市場環境を提供する」を掲げ、以下の具体策を提示する。

² すなわち、金融・資本市場に係る法制度のあり方としては、(A)金融・資本市場を構成する諸要素の水準を一つずつ磨くことに加えて、(B)金融・資本市場法制を支える補助的ルールの充実・強化(民事責任規定、受託者責任、紛争処理制度、刑事責任、課徴金制度、司法制度等)と、(C)金融・資本市場を支える社会の規範意識の醸成(教育、市民社会に根ざす金融・資本市場、欧米の法以上の權威を有する自治ルールの意義等の評価)が求められることになる。

1. 一層の制度整備を進め、東京市場をオープンでアクセスしやすいアジアの
共通プラットフォームにする。

(1) 金などの現物及び商品先物の投資信託法上の特定資産化

- リスク・アセットの選択肢を拡大することにより、個人の投資資金の流入が進み、市場取引に厚みが出るのが期待される。このため、投資信託やETF(上場投資信託)に金などの現物及び商品先物を主たる資産として組み込むことを可能にするなど、新しい金融商品を生み出すための制度整備を行なうべきである。

(2) 取引所間競争を促進するための金融商品取引法、商品取引所法等の改正

- ① 取引所の国際競争力を強化するためには、取引所間の競争を促進するとともに、新しい金融商品の開発やシステム投資を促進するための制度整備を行なうことが必要である。このため、証券取引所に商品先物、商品先物オプションを上場できるようにするとともに、金融先物、商品先物等も含めた総合取引所の設立を可能とするよう制度整備を行なう。また、将来的には、電力市場、排出権市場なども総合的にカバーする取引所の実現を可能とするべきである。
- ② この際、柔軟な組織再編が行なえるよう、証券取引所の持株会社の下に商品取引所を設立することを可能とするべきである。また、総合取引所や証券取引所における商品先物取引については、商品取引所法の適用除外とし、金融商品取引法の下で規制を行なうべきである。なお、こうした規制の対象になるのは、市場規制としての共通項を有する事柄であり、上場商品の組成農産物・エネルギー等自体に対する政策的観点の意義と矛盾するものではない。
- ③ 他方、我が国の商品取引所については、グローバルな資金の流れから完全に取り残されており、我が国が世界第二位の経済大国であるにも関わらず、外国に価格形成の主導権を奪われている。商品取引所の活性化に向けて、抜本的な改革を行なうことが不可欠である。このため、取引所のガバナンスを強化するため、現在事業者による会員制組織である取引所の組織形態の株式会社への転換や株式の上場を促すべきである。また、監督官庁と取引所の関係を規律あるものとするため、取引所への監督官庁からの天下りを制限するとともに、上場商品に関する主務大臣認可を廃止し、取引所の自主規制に任せるようにする等、商品取引所の国際競争力の強化に向けた抜本的な改革を断行すべきである。

(3) REITの運用対象資産への海外不動産の組み込み

- 我が国の REIT(不動産投資信託)の運用対象資産に海外不動産を組み込むことを禁止する法令上の規定は存在しないが、海外不動産に対する鑑定評価手法が確立していないことを理由として、証券取引所の上場規定はこれを禁止している。国土審議会の不動産投資市場検討小委員会最終報告(平成18年7月)において提言されている「海外投資不動産鑑定評価ガイドライン(仮称)」を早急に策定し、REITへの海外不動産の組み込みを早期に実現すべきである。

(4) 決済システムの戦略的強化

- ① 決済システムは証券決済と資金決済が一体として効率的に機能することで、経済全体の信頼と安定に大きく寄与する重要なインフラとしての役割を担っているとともに、それ自体が金融ビジネスとしての可能性を秘めている。安定的かつ効率的で、外国とも円滑にアクセスできる決済システムの存在は、国際金融センターが備えるべき最も基本的な要件の一つである。このため、英語標記や SWIFT³への対応等、決済システムの国際標準化を図るとともに、決済期間の短縮化(国債・株式取引における決済期間を、現在の取引日+3日から取引日+1日に短縮)、利便性の向上(金融 EDI⁴の実現)、危機管理体制の強化(バックアップ体制や業務継続体制[BCP]⁵の整備)等、決済システムの戦略的強化を早急に行うべきである。
- ② 決済システムのリスク管理を強化する観点から、決済システムに対して適切なモニタリングを行なうための関係当局の連携のあり方を明確化すべきである。また、決済システムの運営主体の意思決定や適切なガバナンスを確立する観点から、運営主体の自律性と責任能力を強化すべきである(株式会社化等)。
- ③ 諸外国との決済の円滑化を図るため、清算・決済機関の国際的な連携強化を図るべきである。

(5) JDR(日本型預託証券)に関わる政省令の早期整備

- 中国、インド等新興経済諸国の事業会社の我が国の金融・資本市場へのアクセスを向上するため、日本型預託証券(JDR)に係る政省令の早期

³ SWIFT(Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication): 銀行間の国際的な決済ネットワークの基幹システム。

⁴ 金融 EDI(Electronic Data Interchange): 金融機関間の決済ネットワークで決済データとともに関連する商流データを取扱うことを可能とする仕組み。

⁵ BCP(Business Continuity Plan)

整備を行なうべきである。

(6) プロ向け市場の創設と規制の合理的分化

- ① 今後の我が国の資本市場は市場型間接金融の拡大を促す方向で制度整備を進めるべきである。すなわち、直接的な意味での市場参加者をプロに限定することで、イギリスの代替投資市場(AIM⁶)やドイツの自由市場(Freiverkehr)のように、過剰な規制をうけることなく、自己責任原則の下で自由に活動できる市場を拡大していくことを目指すべきである。
- ② ただし、市場規制の観点からはプロの市場参加者であればあるほど要求される高度の倫理性、首尾一貫性(integrity)が、公正な価格形成確保の観点から求められる。プロとされる市場参加者は、しっかりとしたコンプライアンス(法令等遵守)と内部統制の体制を確立し、プロとしての責任(professional liability)を果たせる規律ある存在でなければならない。特に市場型間接金融の下では、関係者の利害関係が重層化することから、一般投資家の資産運用を受託する機関投資家の受託者責任に関するルールの明確化を図るべきである。

(7) 証券化商品やシンジケートローンに関する流通市場の整備と情報提供の充実

- ① 市場型間接金融の拡大に向けて、証券化商品やシンジケートローン等について、流通市場の整備を一層図るべきである。証券化商品、シンジケートローンとも第三者に対する情報提供が不足しており、リスク分析が十分にできないことから、流動性が低い状況にある。流通を促すための必要条件として、業界団体等が証券化商品の基本属性に関する情報開示基準を策定するよう検討するべきである。
- ② 債権譲渡に関するマイナスのイメージを払拭するため、売り手・投資家双方にとってのメリットが理解されるよう、関係団体等の普及活動を充実させるべきである。
- ③ 証券化商品について、単一のSPC(特定目的会社)が複数回証券を発行できないことに対し、法制面・実務面における改善を検討すべきである。

⁶ AIM(Alternative Investment Market)

(8) 会計基準のコンバージェンスの促進と我が国企業による国際会計基準(IFRSs)に基づく開示の容認

○ 海外からみた我が国企業の透明性を向上するとともに、外国企業の我が国市場への参入を促す観点から、会計基準のコンバージェンス(収斂)を促進するとともに、可能な限り追加的な補正措置が少ない形で会計基準の相互承認が行なえるよう、引き続き努力を行なうべきである。また、我が国では、我が国企業が米国基準に準拠して作成した連結財務諸表を受け入れているが、これを国際会計基準(IFRSs)についても基本的な認める方向で検討がなされるべきである。

(9) 英文開示の早期実施、英語による情報提供の強化、専門窓口の設置

① 国際金融取引が、英語により、英米の法・会計制度を基本として行なわれるなかで、日本語や日本の法・会計制度が自然の障壁となっている可能性が高い。このため、英文開示の早期実施に加え、法令の英訳を含む英語による情報提供の強化、政府や取引所等における専門窓口の設置等、海外の企業や金融機関、投資家がアクセスしやすい環境を積極的に整備すべきである。

② 我が国の証券取引所への外国企業、とりわけ中国をはじめとするアジア諸国の企業の上場を促すため、ミッションの派遣等によるプロモーションの強化や我が国が受け入れている会計基準等に関する情報提供等、積極的な取り組みを行うべきである。その際、これまでのような外国の証券取引所との重複上場のみならず、我が国の証券取引所に単独上場する外国企業を増やすための努力を行なうべきである。

(10) 外国のプレーヤーの誘致

① 外国のプレーヤーを誘致する観点から一定条件の下に法規制・税制等を多角的に見直すべきである。とりわけ外国のプレーヤーが居住者として東京市場に参加することは、我が国の金融インフラ発展に大きく貢献するだけでなく、逸失損失(海外のプレーヤーが海外から東京市場に参加することによる国内所得形成面でのマイナスや税収の減少など)を取り戻すことが可能になり、さらには金融監督の実効性を高める効果も有する。

② 日本の証券市場への投資を行う海外投資家が、運用一任業者との間で投資顧問契約(運用一任契約)を締結し、当該海外投資家の運用対象資産における投資判断及び証券の取得・処分の執行を運用一任業者に一任して資産運用を行う際に、この運用一任業者が日本法人である場

合には、当該一任業者が代理人とみなされ（恒久的施設認定 PE [Permanent Establishment]）、海外投資家の運用資産の収益に日本の法人税が課される、との懸念がある（PE リスクという）。こうした PE リスクの存在は、海外投資家による日本の投資顧問業者の利用回避、及び投資顧問業者の海外逃避をもたらしており、こうしたリスクを排除するような何らかの措置をとることが望ましい。ただし、その場合には、投資家への課税の実効性、会社法上の株主の意義の見直しといった規律の向上が同時に図られる必要がある。

(11) 公開会社法の制定

- 資本市場における企業のガバナンスを強化することを目的とした公開会社法の制定は、金融・資本市場を構成する専門家、事業法人等が、金融・資本市場の要請を会社のガバナンスのレベルで確実に実行しうる体制を早急に確立していくための有力な提案であり、その必要性も含め、積極的に検討を行なうべきである。その際、法律制定の目的や効果について十分な理解を得るための努力を行なうべきである。

(12) 世界の金融センターとしての総合力の強化

- ① 世界の金融センターとしての地位を高めるためには、狭い意味での金融制度の改革のみならず、世界におけるヒト、モノ、カネ、情報等の交流拠点としての我が国の競争力を向上するための総合的な取組が不可欠である。
- ② 金融ビジネス関係者へのアンケート調査において国際金融センターとしての競争力を決定する要因として挙げられている、人材、規制環境、国際金融市場へのアクセス、空港アクセスを含めたビジネスインフラ等の面における改善を図るための総合的な取り組みを行なうべきである。
- ③ 羽田空港の国際化・24 時間化の早期実現や空港と都市間の移動時間の短縮等を通じ、海外とのアクセスを飛躍的に拡大すべきである。とりわけ、アジアの主要都市との日帰り圏の拡大、羽田空港の深夜早朝枠における欧米線の開設の実現は不可欠である。

2. プロとしての高い力量をもち、責任を自覚したプレーヤーによるイノベーションを促進し、資産運用力を強化する。

(1) 銀行・証券・保険に係る規制の見直し

- ① 国際的にいわゆる「金融のコングロマリット化」が進むなかで、現行の我が国の銀証分離などの業規制については、ガバナンス、業務体制等の面でなお不十分、不透明な面が少なくないとの指摘がある。また、外資系金融機関等からも、顧客情報の共有や役職員の兼任が困難となるなど、利用者へのサービス向上の妨げとなっているとの指摘がある。
- ② このため業規制の見直しを進めることが望ましいが、その際、利益相反に対する弊害の除去、銀行の優越的地位の利用に対する制限などの観点から、適切なファイアウォールに関するきめ細かなルールを同時に整備することが必要である。また、そうした弊害が発生する蓋然性の少ない業態ないし取引にとって過度な負担とならないような対応が求められる。その際、預金保険制度など銀行のセーフティーネットの適用範囲が安易に拡大されることのないような仕組みも必要である。
- ③ さらに、保険業も含めた「金融のコングロマリット化」にも対応できるあるべき姿を展望しつつ、それを可能とする制度的条件を明らかにしていくことが必要である。

(2) ナローバンクやキャプティブ保険を可能にする特定免許の新設

- 金融取引や企業活動の多様化・高度化が進む中で、ナローバンク（決済専門銀行）やキャプティブ保険⁷等、従来の業法が想定していなかった新たな金融サービスに対するニーズが高まっている。このため、銀行、保険について、フル免許ではない簡易な特定免許を新設し、これらによる新たな金融活動を行なうことを可能とすべきである。

(3) 公的年金等における運用の自由度の拡大と受託者責任の強化

- ① これまで法律や規制等によって自由な運用が制約されてきた公的な資産について、運用の自由度を高めるべきである。
- ② 特に、世界最大の機関投資家である我が国の公的年金の受託者責任を強化する観点から、積立金の運用の自由度を高める一方、リスク管理の高度化、説明責任の強化、結果責任の明確化、運用状況に関する透明性の向上を図るべきである。また、積立金の運用機関（年金積立金管理運用独立行政法人等）において外部から資産運用に関する専門家を確

⁷ ある特定の企業グループや集団の保険のみを引き受ける専門の保険会社。

保することができるよう、職員の採用や処遇等を柔軟に行なえる仕組みを構築するべきである。

(4) 金融税制の見直し

- 我が国の金融・資本市場の活性化を図るための金融に関する税制のあり方(金融所得課税一元化や証券投資促進のための個人投資口座の導入等)について、本年秋以降に本格的に行なうこととなっている税体系の抜本的改革に向けた検討の中で議論するべきである。

(5) 金融を理解し活用する基礎的能力(金融リテラシー)の向上

- ① グローバルな市場間競争を勝ち抜いて世界の金融センターとなるためには、ビジネス界をはじめとして、政治、行政、司法、報道関係者、消費者等の国民各層において金融を理解し活用する基礎的能力(金融リテラシー)の水準を上げていくことが不可欠である。
- ② このため、学校教育等における金融経済教育等への取り組みを一層強化するべきである。また、金融庁や日銀等において、経済社会のトップに立つ人々や報道関係者に対して金融・資本市場の現状や課題について説明を行なう機会を一層増やすように努めるべきである。

(6) 金融に関わる専門的人材の育成

- ① 金融、証券取引の高度化が進む中で、金融に関わる専門的人材を制度的に育成することは非常に重要である。このため、法律・会計や金融に係る専門職大学院の充実を図るとともに、司法試験や公認会計士試験、公務員試験等の選択科目に金融商品取引法等の金融関係科目を加えるべきである。
- ② また、金融に関する事案についての裁判の充実や迅速化を図るため、知的財産高等裁判所のような、金融を専門的に取り扱う裁判所を設置し、裁判所における専門的処理体制を充実させるべきである。これと併せて、金融を専門的に取り扱う司法関係者(判事・検事・弁護士等)の育成を強化すべきである。
- ③ さらに、金融監督当局の職員について、金融関係の資格取得に関する目標を設定し、その達成に向けて職員の資格取得を奨励するべきである。

(7) 海外から優秀な人材を確保するための環境整備

- 海外から金融分野に関して専門的・技術的知識を有する優秀な人材を

確保するため、本人やその家族のみならず家事・育児支援者についても在留資格要件や在留期間の柔軟化を図るとともに、医療や子弟の教育、各種行政手続き等、外国人の生活環境の利便性を高めるべきである。

3. 規制監督の透明性・予見可能性を向上させ、自由と規律のバランスのとれた市場環境を提供する。

(1) プロ向け市場における規制緩和と一般投資家の保護の徹底

- ① 今後の我が国の金融・資本市場は市場型間接金融を前提にして制度整備を進めるべきである。その下では、直接的な意味での市場参加者をプロに限定し、業者の側におけるコンプライアンス・内部統制体制の確立を前提として規制を緩和することにより、投資家保護に関わる制度整備の負担の軽減化を図ることが可能となる。一方、一般投資家向け市場においては、投資家に対する保護を徹底するべきである。
- ② 金融監督については、以上のような金融・資本市場の目指すべき方向を踏まえ、規制の透明性・予見可能性を向上させ、自由と規律のバランスのとれた市場環境を提供することに重点を置くべきである。

(2) 証券取引等監視委員会の機能強化

- ① 「自由と規律」のバランスがとれ、信頼される金融・資本市場を実現するためには、金融監督当局の機能を向上させることが不可欠である。このため、金融をめぐる世界的な潮流、世界のベスト・プラクティスを踏まえて、金融の企画・立案、監督・検査体制のあり方について不断に見直す必要がある。証券取引等監視委員会による機動的な法運用を可能にするために、法の授権を前提に、一定範囲の比較的広範なルールメイク機能をも監視委員会が有するものとする必要がある(例えば、情報開示に関する分野等)。
- ② 市場における不正行為を機動的に摘発するとともに、市場ルールの形成・明確化を促進することが必要である。そのため、証券取引等監視委員会の独立性を高め、同委員会の準司法機能を抜本的に強化すべきである。ここで準司法機能の強化は、市場現場での違法行為の認定を容易にするために、制裁的機能を有する課徴金制度の導入によって図ることが可能である。このため、課徴金の範囲と金額の拡大の問題について速やかに具体的な検討を行い、結論を得るべきである。

(3) プリンシプルに基づく規制・監督手法の活用

- 規制の予見可能性を確保するとともに、金融監督当局の恣意的運用を排除するためには、予め詳細かつ明確なルールが示されていることが望ましい。しかしながら、近年の金融革新に伴い高度な金融商品や取引手法が次々と登場するなかで、また短時間に集中的かつ大量の取引が処理され

る資本市場においては、そもそもすべてを事前にルールによって規定することは困難である。したがって、形式的な法運用により、実質的な法目的の達成が損なわれることのないように、規制の目的や方向性を打ち出すことを目指すプリンシプル(原則)を明確化し、ルールに基づく規制・監督が形式的な法運用に流れる場合には、プリンシプルに立ち返ることで法目的を確実に捉えうるような規制体系を目指すべきである。

(4) ノーアクションレター制度の改善、セーフハーバールールを導入

- ① 金融ビジネスを行なう上では予見可能性が確保されていることが重要であり、金融監督や規制について不透明性が存在することにより、金融センターとしての魅力は大きく低下する。金融に係る制度の企画・立案、監督全般の予見可能性を高めるため、行政機関による法令適用事前確認手続き(ノーアクションレター)制度等の運用の見直し(対象範囲の拡大、匿名性の確保、公表時期の弾力化等)を行なうとともに、適用除外取引(セーフハーバールール)の積極的活用等を行なうべきである。
- ② これらにより明らかとなったルールや解釈等については、分かりやすい形でデータベース化を行ない、ホームページへの掲載等を通じて一般の閲覧に供するべきである。

(5) 金融監督当局と金融ビジネス関係者の対話

- 金融監督当局と金融ビジネス関係者との間の意思疎通の円滑化を図るため、両者がオープンかつ率直な意見交換を行なう機会を一層増やしていくべきである。

(6) 自主規制機関の機能の拡充と体制強化

- ① 金融、証券取引の高度化が進展するなかで、政府の法令による規制と自主規制機関による規制との役割分担のあり方が問われている。法令の増加に伴うコストを抑制し、事前規制の透明化を図る観点からは、市場参加者の自由な活動に対する過度の負担とならないことや規制の重複の回避等に留意しつつ、証券業協会や取引所等による自主規制を拡充するべきである。
- ② 取引所における上場企業に対する審査機能を強化するとともに、ルール違反があった場合の制裁の実効性を高めるため、従来の上場廃止に加えて、制裁金等の中間的な措置を導入すべきである。この際、自主規制機関レベルでも何らかの形で違法行為の認定を関係者に対して迫りうるような制度が存在することも必要である。

- ③ 市場の動向に即した臨機応変の対応を可能とするため、自主規制機関において機動的な意思決定を行うための仕組みを導入すると同時に、公正性を保つ観点から、その決定に対する異議申し立ての仕組みを整備すべきである。
- ④ なお、上場廃止企業の株主を保護する観点からは、上場廃止銘柄であっても流通できる市場を整備することが重要である。このため、証券業協会が開設するグリーンシート制度において、「不適正」の監査意見が付された企業の株式の流通も認めることにより、上場廃止銘柄の流動性を高めるべきである。

(7) 官民の人材交流の促進と利益相反の防止

- ① 近年、金融監督当局の人員は他省庁との比較において大幅に増員されてきたとはいえ、本来必要とされる人数には及んでいないほか、外部から専門的知識を有する人材を十分に確保することが困難な状況にある。このため、金融監督体制の見直しと併せて、専門的知識を有する人材を柔軟に確保できる仕組みを構築すべきである。
- ② この一環として、中途採用や任期付職員、官民人事交流に係る採用や待遇、在職期間等の弾力化を図ることにより、外部の人材を柔軟に活用できる環境を整備するとともに、厳格な規律の下で外部人材を積極的に幹部ポストに登用すべきである。
- ③ さらに、金融監督体制全体のなかで、公務員が担当している業務を見直し、非公務員が担える業務については、非公務員化することを検討すべきである。また、金融行政に関する専門家を適切に育成・処遇する観点から、金融行政において新たな専門職を創設することを検討すべきである。

(8) 規制のコスト・ベネフィット分析の導入

- SOX 法⁸の導入による過重なコスト負担により米国市場の競争力が相対的に低下した例に鑑みれば、規制に係るコスト・ベネフィットを客観的な手法により明らかにすることが重要である。このため、本年 10 月より新たな規制の導入や修正に際して実施が義務付けられている規制影響分析（RIA）が真に実効性あるものとなるよう、金融・資本市場の規制については、企業のコンプライアンス・コストや競争環境への影響等に重点をおいて、可能な限り定量的な分析を行うべきである。また、RIA の実施義務付けに至らない規制の影響についても、自主的かつ積極的に分析を行なうべきである。

⁸ サーベンス=オクスレー法（企業改革法）

おわりに

最初に述べたように、東京市場のグローバル競争力を高め、その国際金融センターとしての地位を向上させるためには、本格的な改革を着実に実施していく以外にはない。それゆえ、いまこそ日本政府は、金融・資本市場改革が国家的優先課題であることを宣言し、上記で提案した改革構想を実現していくための具体的な推進体制を構築するというかたちで強いコミットメントを行うべきである。求められている改革の内容には、政府のイニシアチブによるもののみにとどまらず、むしろ取引所をはじめとした自主規制機関や市場参加者が主体となって達成されるべきものが多い。この点で、金融・資本市場改革のために、政府と民間部門の意思疎通を十分図りながら推進する体制の確立が欠かせないといえる。

経済財政諮問会議

グローバル化改革専門調査会
委員名簿

会長	伊藤 隆敏	東京大学大学院経済学研究科教授
	上村 達男	早稲田大学法学学術院長
会長代理	浦田 秀次郎	早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授
	北岡 伸一	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	斉藤 惇	前株式会社産業再生機構代表取締役社長
	高木 勇樹	農林漁業金融公庫総裁
	本間 正義	東京大学大学院農学生命科学研究科教授
顧問	御手洗 富士夫	キヤノン株式会社代表取締役会長

(五十音順)

平成19年5月8日現在

経済財政諮問会議
グローバル化改革専門調査会

EPA・農業ワーキンググループ
メンバー名簿

	伊藤 隆敏	東京大学大学院経済学研究科教授
主査	浦田 秀次郎	早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授
	大泉 一貫	宮城大学事業構想学部教授
	北岡 伸一	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	木村 福成	慶應義塾大学経済学部教授
	少徳 敬雄	松下電器産業株式会社顧問 APECビジネス諮問委員会（ABAC）日本委員
	高木 勇樹	農林漁業金融公庫総裁
副主査	本間 正義	東京大学大学院農学生命科学研究科教授

(五十音順)
平成19年5月8日現在

経済財政諮問会議
グローバル化改革専門調査会

金融・資本市場ワーキンググループ
メンバー名簿

- 副主査 池尾 和人 慶應義塾大学経済学部教授
伊藤 隆敏 東京大学大学院経済学研究科教授
- 主査 上村 達男 早稲田大学法学学術院長
大崎 貞和 株式会社野村資本市場研究所研究主幹
川濱 昇 京都大学大学院法学研究科教授
菅野 雅明 J P モルガン証券株式会社チーフエコノミスト
斉藤 惇 前株式会社産業再生機構代表取締役社長
松本 大 マネックス・ビーンズ・ホールディングス株式会社
代表取締役社長CEO

(五十音順)
平成19年5月8日現在

グローバル化改革専門調査会
開催実績

日時	議事
第1回 平成 18 年 12 月 28 日(木)	(1) 議事の進め方について (2) グローバル化改革専門調査会の検討項目
第2回 平成 19 年 5 月 8 日(火)	中間的な報告のとりまとめ

EPA・農業ワーキング・グループ
開催実績

日時	議事
第1回 平成19年1月31日(水)	(1) 議事の進め方について (2) 本ワーキング・グループに関する検討項目
第2回 平成19年2月7日(水)	中長期的なEPA戦略について (外務省、財務省、農林水産省、経済産業省を交えた議論)
第3回 平成19年2月20日(火)	農業経営の現状と課題(生産者を交えた議論)
第4回 平成19年2月26日(月)	農業改革について(農林水産省を交えた議論)
第5回 平成19年2月27日(火)	中長期的なEPA戦略について(木村メンバーからのプレゼンテーション)
第6回 平成19年3月6日(火)	農業改革について(大泉、高木、本間メンバーからのプレゼンテーション)
第7回 平成19年4月11日(水)	(1) EPA戦略とWTO交渉への取組について(外務省、財務省、農林水産省、経済産業省を交えた議論) (2) 農業の構造改革について(農林水産省を交えた議論)
第8回 平成19年4月16日(月)	中間的なとりまとめに向けて
第9回 平成19年4月23日(月)	中間的なとりまとめに向けて

(農業視察)

第1回 平成19年2月14～15日 宮城県

第2回 平成19年3月8日 千葉県

第3回 平成19年3月12日 群馬県

金融・資本市場ワーキング・グループ
開催実績

日時	議事
第1回 平成19年1月29日(月)	(1) 議事の進め方について (2) 本ワーキング・グループに関する検討項目
第2回 平成19年2月6日(火)	(1) ロバート・フェルドマン モルガン・スタンレー証券会社 経済研究主席 兼マネージング・ディレクターからのプレゼンテーション (2) 大崎メンバーからのプレゼンテーション
第3回 平成19年2月13日(火)	金融庁を交えた議論
第4回 平成19年2月19日(月)	(1) 富樫直記 フューチャーフィナンシャルストラテジー株式会社代表取締役社長からのプレゼンテーション (2) 上村主査からのプレゼンテーション (3) 内外企業の視点から見た課題(経済産業省、金融庁を交えた議論)
第5回 平成19年2月26日(月)	(1) 日本証券業協会、東京証券取引所を交えた議論 (2) 農林水産省、経済産業省を交えた議論
第6回 平成19年3月16日(金)	国際銀行協会を交えた議論
第7回 平成19年4月13日(金)	中間的なとりまとめに向けて
第8回 平成19年4月20日(金)	中間的な報告のとりまとめ