

5 社会基盤

(1) 住宅・土地分野

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、更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。

① 老朽化マンション等の建替えの促進

昭和 56 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ことから、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。

図表 5- (1)-① 建替えニーズがあると推定されるマンション数 (2005 年度末)

	推定数	マンション全体に 占める割合
旧耐震基準マンション棟数	22,658 棟	23.7%
旧耐震基準マンション戸数	1,461,059 戸	27.8%

(備考) (株)東京カンテイ・マンションデータベースにより作成

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」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得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、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。上記論点以外にも、既存不適格マンションの建てかえに際して、TDR（transferable development rights：容積率移転）を応用し一定の条件を満たせば容積を上乗せするなど、建て替えを促進する制度の導入等や、「団地の一括建替え決議における各棟ごとの決議要件」や「団地内の一部の棟の建替えをする場合に必要とされる団地全体の決議の要件」など団地の建替えを巡る要件や、普通借家契約期間中に建替え決議がなされた場合の借家権消滅なども課題として検討すべきである。

図表5－(1)－② 建替えを巡る要件の変遷（区分所有法）

	実体的要件	決議要件
1983年改正前	建替え決議の制度なし	建替えをするには全員一致が原則
1983年改正	・老朽、損傷、一部の滅失などの事由により建物がその効用を維持し、又は回復するのに「過分の費用」を要するに至ったとき（いわゆる「費用の過分性」の要件）	・区分所有者及び議決権の各5分の4以上の賛成が必要
2002年改正	・費用の過分性の要件は廃止	・区分所有者及び議決権の各5分の4以上の賛成が必要 【団地の一括建替え】 ・全体の5分の4以上の賛成 ・各棟の3分の2以上の賛成 【団地内の一部の棟の建替え】 ・建て替える棟の5分の4以上の賛成 ・全体の4分の3以上の賛成

② 競売の民間開放について

ア 競売制度への民間参入について

我が国の競売制度については、近年、当会議の前身である総合規制改革会議、規制改革・民間開放推進会議の取組等によって、短賃保護制度の廃止などの法改正が行われ、また、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、地方では大都市と比べ落札率が低いとされ、裁判所が手続を行う競売制度については、問題が依然残っている。具体的には、裁判所競売においては手法の選択肢が少なく現場事情に応じた高値売却や手続き迅速化のための工夫の余地がしにくいと指摘や、執行実務にあたる執行官制度や評価方法が透明性に欠けるとの指摘もあるなどの点である。目標達成のために創意工夫するインセンティブが一般的に小さい公務員組織の独占であることが問題であるとの指摘もある。

また、債務者が債務返済が困難になった場合の不動産売却において、現行の任意売却制度と競売制度では、「未完済率」（残債務に対して不動産売却額が下回る確率）や「決済までの期間」（不動産売却に同意してから、実際に取引が成立するまでの期間）を比較した場合に、制度的な差があるものの、競売制度の方が数値が上回るという指摘もある。こうした点は、不動産を手放すという意思決定をした債務者にさらに負担を強いるものであり、債務者保護の観点からも、競売制度における高値売却、手続き迅速化に向けたインセンティブの導入等、早急な改善が求められる部分である。

図表 5 - (1) - ③ 任意売却と競売の比較

	任意売却	競売
回収率(注 1)	61.1%	49.2%
未完済率(注 2)	79.9%	89.7%
期間(注 3)	5 ヶ月	9 ヶ月

(備考) 1. 「住宅金融支援機構 平成 18 年度実績」により作成

2. (注 1) 債権額に対する回収金額の割合

3. (注2) 担保処分後に債務が残る件数の割合
4. (注3) 任意売却：同意から決済までの期間5ヵ月（最頻値）
競売：開始から配当までの期間9ヵ月（最頻値）

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。

図表5－(1)－④ 米国における民間競売導入状況

	州の数		
		全体に占める割合	民間競売を導入している州に占める割合
民間競売を導入している州	36州	70.6%	—
民間競売が主流となっている州	25州	49.0%	69.4%

- (備考) 1. 田高寛貴(1998年)「私的実行型担保法規範の定立(1)ーアメリカ統一不動産担保法を素材としてー」(専修法学論集74号)により作成
2. 便宜上、ワシントンDCも州数に含む

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等、法務省の「競売制度研究会」において検討を行い、競売制度に民間活力を導入した制度の案が複数提示され、それらに対し様々な意見が出されたところである。

イ 競売制度の改善について

こうした検討課題を踏まえ、現在、競売制度改善についてはさまざまな議論が行われており、「執行官制度、評価のあり方を改善すべき」、「不動産競売手続きを更に効率化するための方策が必要である」といった指摘がある。

執行官制度については、地方裁判所ごとに採用試験が実施されているが、現在

は裁判所書記官OBが多く採用されるなど、制度運用の透明性を欠くという指摘もなされている。また、競売物件の評価のあり方についても、物件の差異や市場動向を的確に考慮していないという批判もある。より迅速に、かつより高値での売却を実現するという観点から

①裁判所が統一的な試験を実施するなど、優れた人材を大量かつ公正に執行官へ登用

②主任執行官制度を創設し、専門的知見を有し高等マネジメントのできる人材を登用し、企画的能力を充実

③苦情申立てなど、ユーザーニーズ反映の仕組み導入

などの点について執行官制度等を早急に改善すべきである。さらに中長期的課題として、

①執行官が競売手続を包括的に進行管理を行う

②執行官指名制度の導入

といった制度の実施について検討すべきである。

「不動産競売手続きを更に効率化するための方策」としては、処理期間の短縮という観点から、

①詳細な物件情報が得られているという前提で、現況調査及び評価作業を簡素化する、既存の図書、資料等による書類の代替など、いわゆる3点セットの省略を可能とすること

②売却基準価額の8割とされている買受可能価額の弾力化

③競り下げ型の競り売りやビックレー方式などの多様な売却方法の導入など、より柔軟な運営方法を実現すべきである。

法務省は、まずは短期的課題の改善に向けて、各地方裁判所の不動産競売の運用における、執行官の選任方法、執行官の報酬基準等についてより適切に情報を開示し、更なる合理性を確保できないか、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、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べきである。また、短期的課題を早急に解決したうえで、競売制度の執行の透明化、適切化に向けて、よりニーズに適切に応える選択肢を国民に提供すべく更なる取組を引き続き行うべきである。

③ 用途規制方策の在り方の見直し

代表的な用途規制は、建築基準法（昭和25年法律第201号）による「用途地域」制度であり、これは用途地域ごとに建築可能な建築物が業態（住宅、工場等）や外形基準（床面積、原動機の出力量等）によって定められている。

一方、近年の社会・経済状況の変化に伴い、現行の用途規制では明確な判断が困難な建物用途が出現しており、現行の規制では地域の実情に即した望ましい市街地像の実現を誘導する目的から見て不十分な面がある。また、同種の建築物であっても、例えば防音設備等の性能によって周辺地域に与える影響は差異が生じるはずである。

図表5-(1)-⑤ 明確な判断が困難な建物用途例

- ・ SOHO（個人住宅等で小規模な事業を行っている事業者）
- ・ マンスリーマンション

図表5-(1)-⑥ 性能によって周辺地域への影響が異なる建築物例

- ・ 防音設備を備えている工場と備えていない工場
- ・ 駐車場施設の充実等、交通渋滞対策を実施している商業施設と実施していない商業施設

具体的には、用途規制に係るトラブル事例の分析等により現行制度の課題を洗い出し、建築物が周辺環境に与える影響の測定・評価方法を確立し、業態や外形基準による規制に捉われず、建築物が周辺環境に与える影響度合い等、性能に基づく規制の在り方を検討すべきである。

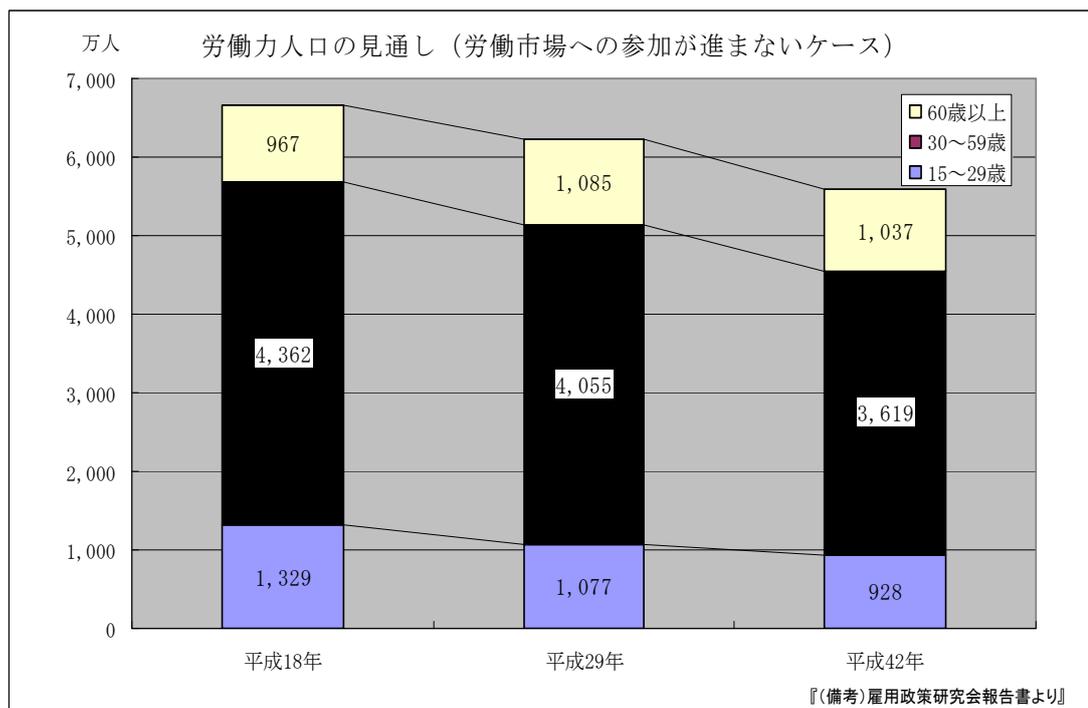
(2) 労働分野

① 経済社会の現状と労働分野の規制改革の課題

我が国における人口の減少、少子高齢化に伴う労働力人口の減少、グローバル化に伴う企業間競争の激化、労働者の価値観・ライフスタイルの多様化及び産業構造の変化等が進む中で、労働分野においては、労働力人口の減少と経済活力低下に伴う雇用への影響、多様な働き方の拡大に伴う諸問題が顕在化している。

雇用政策研究会報告書によれば、我が国の労働力人口は平成18年に6,657万人であるが、仮に各般の雇用政策が実施されず、若者・女性・高齢者・障害者等の労働市場への参加が進まない場合、平成29年には約440万人が減少し6,217万人に、同様に、平成42年には約1,070万人が減少し5,584万人になるとされている(図5-(2)-①)。

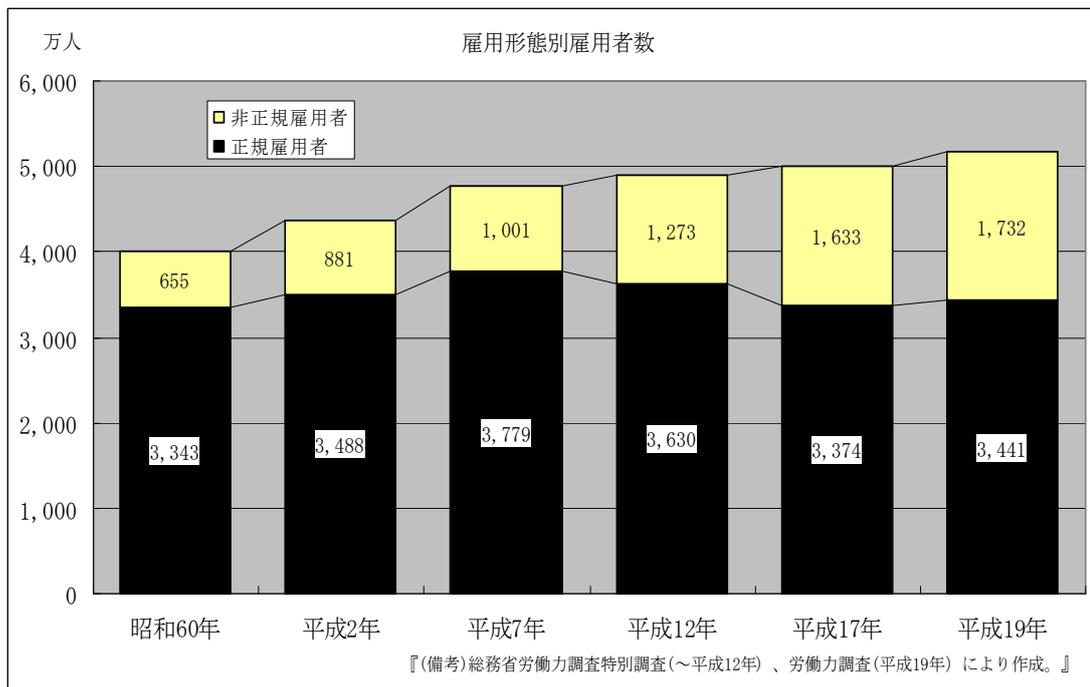
図5-(2)-①



また、我が国経済がこれまでなかったような長期停滞、大きな不況を経験する中で、グローバル化による企業間競争が激化したことから企業にとってコスト全般を削減する要請が強まった為、企業は正規雇用の新規採用を抑制する一方で非正規雇用の拡大するに至った。

加えて、この間、労働者の価値観やライフスタイルの多様化が進んだことも非正規雇用の拡大の要因となっており、昭和60年には16.4%であった非正規雇用の割合が平成19年には33.5%にまで上昇している(図5-(2)-②)。

図5-(2)-②



労働市場をめぐる規制改革はこうした社会情勢の変化や多様化に対応していくものでなければならず、我が国が国際社会においてその活力を維持・向上させていくためには、国民一人一人が意欲を持って能力を発揮できる労働環境の整備が求められる。

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及び新しい労働者像に応じた規制改革の推進を提言してきたところである。

労働市場における規制を当事者の意思を最大限尊重する観点から見直し、誰にとっても自由で開かれた市場とすることこそが、多様な雇用形態を選択する労働者の保護を可能とし、同時に企業活動の活性化、ひいては我が国経済全体の活性化をも実現することとなる。

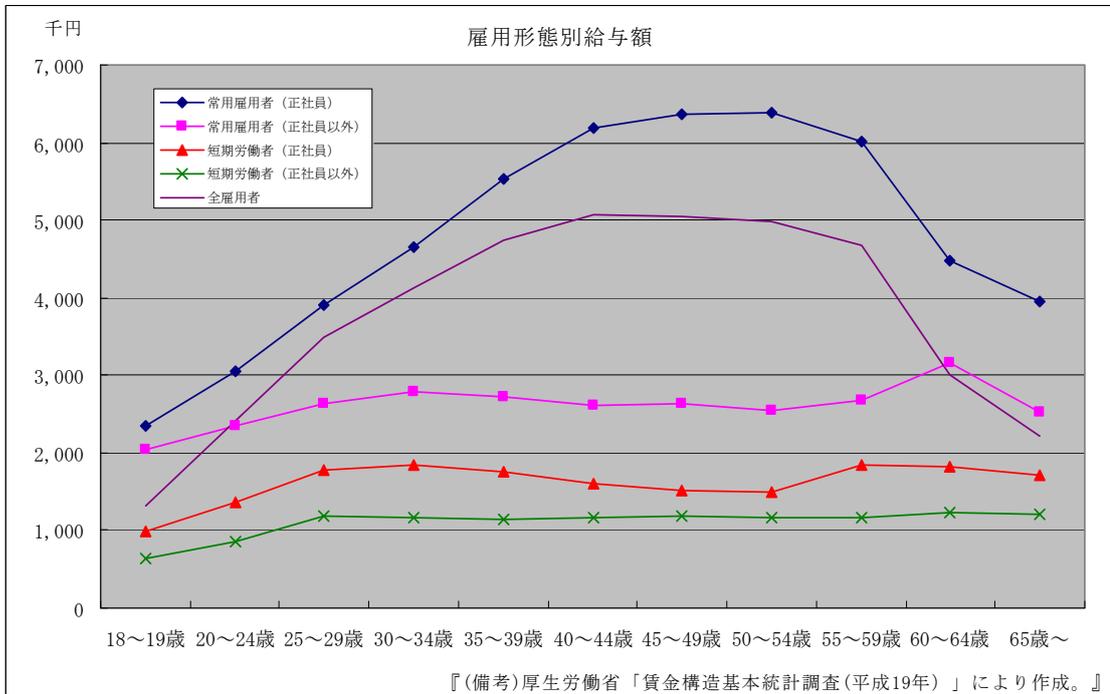
② 機会の平等、公正な待遇に向けて

近年、正規雇用と非正規雇用の間の賃金格差が拡大している。特に、非正規雇用の者は雇用期間が短く、職務経験を通じた職業技能を高める機会が乏しいことから、大企業の正規雇用者が出向や転籍を迎える50歳前後までは年齢が高まるにつれて賃金格差は拡大する傾向にある(図5-(2)-③)。

また、正規雇用であっても、業績・成果主義的な賃金制度が導入され、年齢や勤続という外形的な要因で決まる割合が大きかった賃金に次第にばらつきが広がり、

一人一人の労働者の成果や能力を賃金に反映させていく、いわゆる労働関係の個別化が進展し、結果として各年齢階層内での賃金格差が拡大している。

図5-(2)-③



こうした労働者間の格差のうち不合理な格差の是正に向けて、豊かな活力ある経済社会にふさわしい「機会の平等」と「公正な待遇」の確保が必要である。

具体的には労使間に情報の非対称性が存在する中で、実質的に労使が対等な立場で労働条件を決定できるよう見直しをするとともに、多様化する働き方に関わらず、公正に処遇され、適切な労働条件が確保されるよう見直していくべきである。

また、個別の労働条件を公正に決定する為の仕組みや紛争解決の仕組みについても必要な見直しを実施するとともに、格差是正に向けたセーフティネットの構築についても検討していく必要がある。

正規雇用か非正規雇用かにかかわらず、労働者と雇用者が十分に情報を共有し、納得した上で、選び取れるような様々な選択肢を確保することこそが労働市場における格差の是正を可能にする。

③ 多様な働き方を選びうる為の方策・雇用を抑制しないための方策

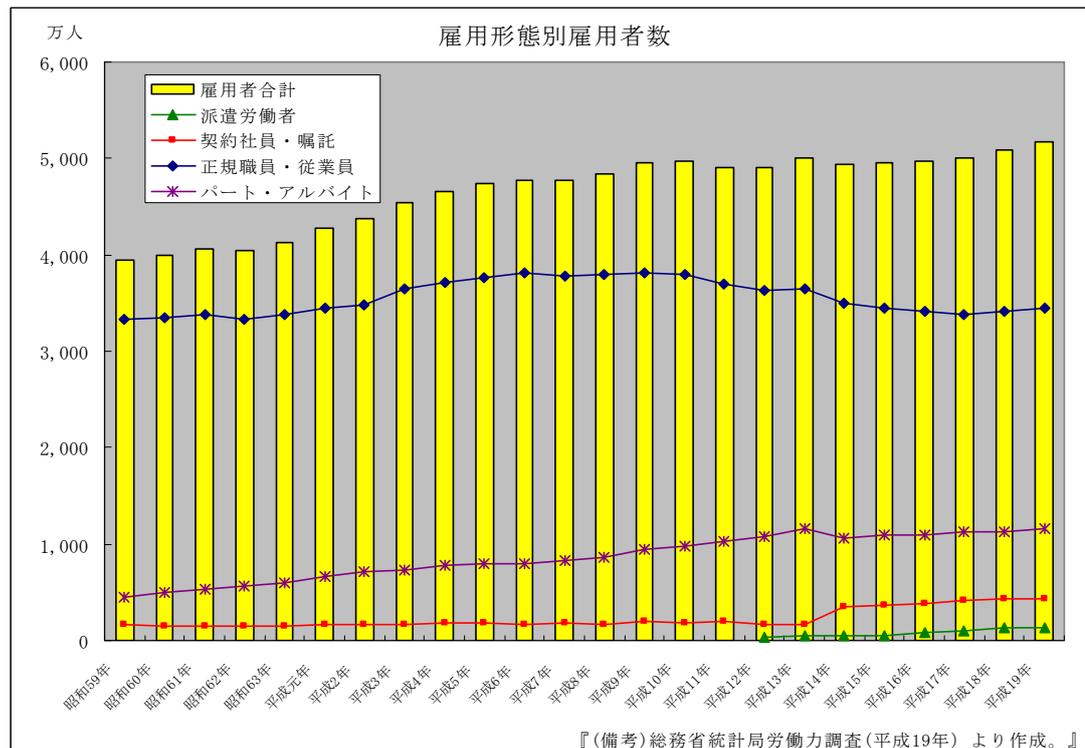
ア はじめに

労働市場における規制については、労働者の保護に充分配慮しつつも、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り、誰にとっても自由でひらかれた市場とすることこそが、「機会の平等」及び「公正な待遇」といった格差の

是正と労働者の保護を可能とするとともに、企業活動の活性化と我が国経済の活性化を実現することとなる。

例えば、労働者派遣法の改正による対象業種拡大は、正規雇用が減少傾向にある中で非正規雇用が増えていること等から、格差社会の元凶等ともいわれるが、新規雇用創出を促したという側面も見逃してはならない（図5－(2)－④）。

図5－(2)－④



しかも、雇用者全体に占める派遣労働者の割合は 2.6%程度であり、パートタイム労働者のそれ (22.5%) と比較してもまだまだ低水準にあることを考えれば (図5－(2)－④)、労働者派遣法の改正による労働者派遣の拡大が格差社会を招いたと判断するのは短絡的である。

また、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であるが、画一的に労働時間の上限を規制することは、労働者の価値観やニーズ、ライフスタイルが多様化する中、自律的で自由度の高い柔軟な働き方を望む労働者の利益や多様な働き方を放棄させることとなる為、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べきである。

真の労働者保護は規制の強化により達成されるとは限られず、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無い契約を自らの自由意思で選び取れるように整備すること、すなわち、労働契約に関する情報の非対称性、つまり、使用者の情報が労働者に十分に開示されない点を改善することこそ、本質的な課題であると考えられる。

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等の規制を真に労働者の保護となるよう見直していくことこそ、労働市場の流動化、脱格差社会、生産性向上などの全てに通じる根源的な政策課題なのである。

また、労働政策の立案にあたっては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することが必要であり、多様な価値観やニーズ、ライフスタイルに的確に対応する為にも広く労働者・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、実証的に調査分析をすることが必要である。

例えば、今般施行された改正パートタイム労働法（「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律の一部を改正する法律」（平成 19 年法律第 72 号））は職務関連施設の利用に関する福利厚生充実、職務遂行に必要な教育訓練拡充等のパート待遇改善を求めているが、使用者側にとってはコスト増大に直結しうることから、同法の施行状況や我が国経済社会や労働市場に及ぼす影響を充分調査分析をしていくことが、多様な働き方を選びうるための方策を検討するに当たって重要である。

イ 労働者派遣法の見直し

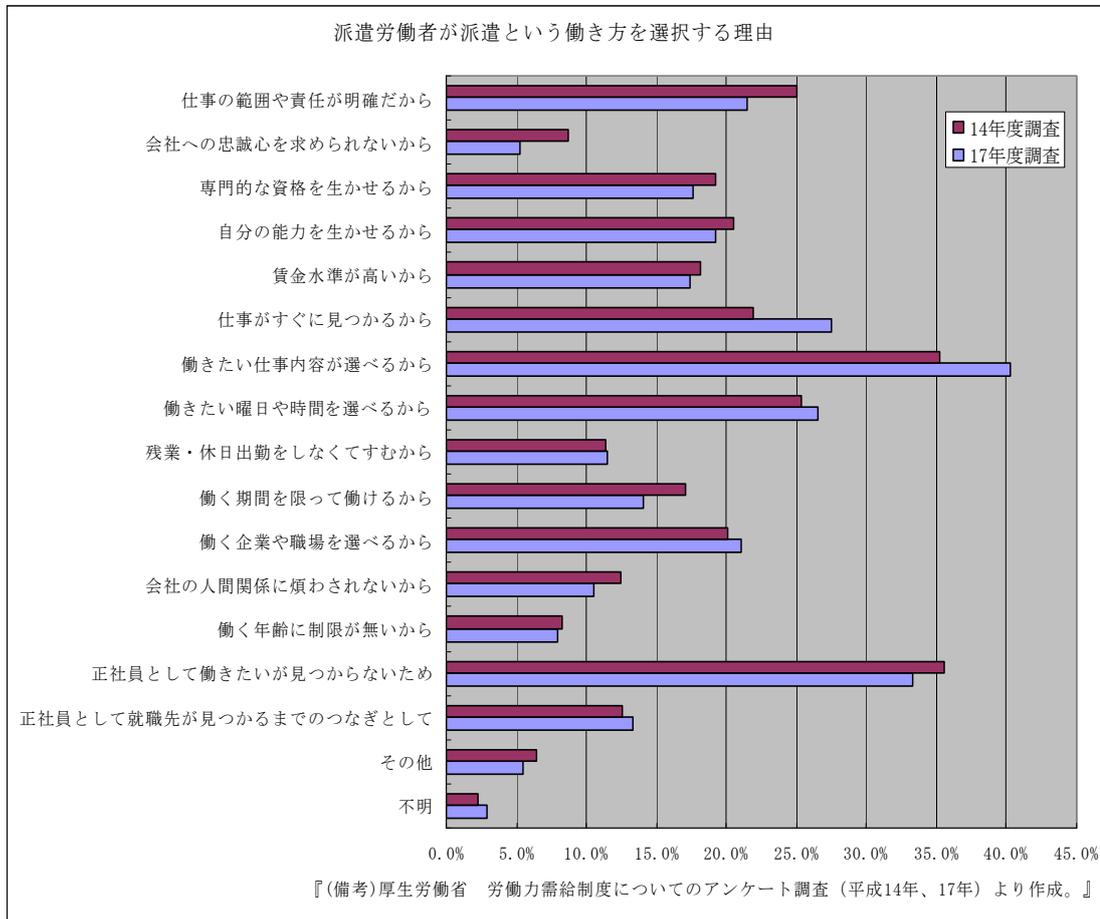
労働者派遣法が施行されてから 20 年以上経過し、今や派遣という就業形態を選択して働く労働者の数も 100 万人を大きく上回り（総務省統計局「労働力調査詳細結果」によれば、平成 19 年現在、133 万人）、企業の派遣労働者活用に対するニーズは、もはや恒常化している。

派遣は臨時的、一時的な需給調整制度であるという原則に立ち返って本来は正規雇用を拡大していくことが先決であるとの意見もあるが、我が国経済がこれまでなかったような長期停滞、大きな不況を経験する中で、グローバルレベルでの企業間競争の激化から、企業へのコスト削減圧力が強まり、その分、正規雇用の新規採用を抑制せざるを得なかった経緯もある。また、労働者の価値観やライフスタイルの多様化に伴って、派遣という働き方も、労働形態・雇用形態の一つとして一般に認知されてきている。したがって、正規雇用を望む労働者への配慮を行うと同時に、ワークライフバランスの観点から多様な働き方を実現する方策の一つとして、派遣労働者がより安心して働ける環境を整えていくことも必要である。

実際に、ここ数年の間にも労働者の派遣に対する意識も大きく変化を見せており、「働きたい仕事内容が選べる」ことや「仕事がすぐに見つかる」ことといった積極的理由を重要視して派遣という雇用形態を選択している割合は増加傾向にある一方で、「正社員として働きたいが見つからないため」という消極的理由は減少

していることから労働者の価値観やニーズ、ライフスタイルの変化・多様化が見て取れる（図5－(2)－⑤）。

図5－(2)－⑤



冒頭にも述べた通り、労働市場をめぐる規制改革は社会情勢、経済情勢の変化や多様化に対応していくものでなければならず、労働者派遣法のあり方についてもこうした我が国労働市場の環境変化に対応して、見直していくべきである。

例えば派遣労働者の派遣受入期間は、いわゆる 26 業務等以外においては、派遣とは「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）に制限されている。また同改正により、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り、これは派遣労働者の地位向上、正規雇用の拡大の実現に資するものであるとの見方がある。

しかし、雇用契約申込義務がある為に、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ほか、派遣元としては、期間経過後に優秀な派遣労働者は派遣先に引き抜かれる可能性が高いので、派遣労働者に対する能力開発に消極的になるとい

ったことも充分考えられる。

厚生労働省は平成19年12月28日付『規制改革会議「第2次答申」(医療分野及び労働分野の問題意識)に対する厚生労働省の考え方』(以下『厚生労働省の考え方』という)において、「雇用の申込義務は、無制限な派遣労働の拡大に歯止めをかける役割を果たしているが、当該義務を撤廃すれば、直用の常用労働者から派遣労働者への代替が一気に加速するとも考えられ、当該義務の存在が派遣労働者の地位を危うくするとの主張は不適當である。」としている。

しかし、雇用契約の申込み義務については、使用者に「採用の自由」(雇用契約締結の自由)がある以上、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懸念が、当会議におけるヒアリング等において明らかとなっている。

さらに、26業務の常用雇用型の派遣は、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もある。

また、雇用契約の申込み義務については、26業務以外、特に製造業の派遣に関して、現在の派遣契約を継続していくと、2009年に同申し込み義務が生じる派遣契約(派遣労働者)が多数発生するであろうことは多くの関係者が指摘している。その影響、特に、使用者がどのような対応策を講じるかの見通し等について、事前に実証的に検証すべきことは当然であり、その上で適切な見直しを行うべきである。

つまり、労働者派遣法の規制強化が派遣労働者の雇用安定化に資するとの見方がある一方で、かえって、派遣労働者の雇用を不安定にするとの見方もあることから、労働者派遣法をこれまでのような派遣を臨時的、一時的な需給調整制度として例外視する法律から、我が国労働市場の環境変化に合わせて、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していくよう、その施行状況や労働者、使用者双方への影響を十分に調査検証した上で、派遣受入期間の制限、雇用申込義務、派遣業種の制限や紹介予定派遣の派遣可能期間の制限等について再検討していくべきである。

ウ 最低賃金法の見直し

最低賃金法は、賃金の最低額を保障することにより、労働条件の改善を図り、労働者の生活の安定、労働力の質的向上及び事業の公正な競争の確保に資するとともに、国民経済の健全な発展に寄与することを目的として制定された法律で、

更なる格差是正と労働者保護を目的として、平成19年12月5日に、最低賃金法の一部を改正する法律(平成19年法律第129号)が公布され、最低賃金は引き上げられる方向で検討が進んでいる。しかし、最低賃金引き上げは本当に格差是正と労働者の保護を可能にするのかどうかを検討する必要がある。

最低賃金の引き上げは低賃金労働者の賃金を下支えし、賃金格差の縮小に貢献する可能性があるとの見方もあるが、低賃金労働者の雇用機会を減少させ、かえって格差の拡大をもたらす可能性があるという見方もある。

最低賃金の引き上げが、グローバルな企業化競争にさらされ、コスト削減ニーズの強い企業に雇用の手控えを誘発し、結果として労働者の雇用機会を喪失することとはならないかを検討する必要がある。

厚生労働省は、『厚生労働省の考え方』において、「最低賃金は、最低賃金法に基づき労働者の生計費及び賃金並びに通常の事業の賃金支払能力を考慮して定められるものである。これらの考慮要素に照らして必要がある場合には、最低賃金の引上げが必要であり、また、こうした観点からの引上げは、直ちに労働者の失業をもたらすものではないと考える。」としている。

しかし、ここでいう「通常の事業の賃金支払能力」(最低賃金法3条)とは、「個々の企業の支払能力ということではなく、地域において正常な経営をしていく場合に通常の事業に期待することができる賃金支払能力」であるとのことである(内閣参質168第38号への答弁書)。最低賃金が、「通常の事業の賃金支払能力」を考慮して決められたとしても、個々の企業においては機械設備への代替等を通じた従業員数の抑制・削減に結びつく可能性がある。

また、経済のグローバル化が進み、国際競争が激化するにともない、生産性の向上は我が国の重要課題となっている。使用者は、生産性に見合った賃金により労働者を雇用しようとするところから、最低賃金の引き上げには、その分、生産性の低い労働者、とりわけ若年労働者、未熟練労働者が職を失うリスクがあり、また、無配慮に行えば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ことは広く知られた知見である。

最低賃金法についてはその施行状況や今回の最低賃金引き上げが所得分配に与える影響、雇用に与える影響等を労働者、使用者双方について充分調査した上で、仮に労働者の雇用機会を喪失しているような結果が得られた場合には、最低賃金法の見直しを検討していく必要がある。

エ 育児支援策の適切な改善

少子高齢化による労働力人口の減少や労働者の価値観、ニーズ及びライフスタイルの多様化に伴い男女がともに仕事と家庭を両立し、安心して働ける雇用環境

の整備は益々重要となっており、平成4年の育児休業法施行以来、順次制度の拡充が行われてきている。

育児休業後も継続就業しながら子育ての時間確保ができる雇用環境の一層の整備を図ることは、労働者にとっても、また人材を活用できる可能性を高めることができる使用者にとっても、更に活力ある経済社会の実現にとっても重要な課題である。もっとも、具体的な施策を立案する際には、それが本当に雇用環境の整備に繋がることになるのか否かを検討する必要がある。

例えば、短時間勤務又は所定外労働免除を労働者が選択できる制度の導入を使用者に義務付ける際には、働きながら子育てをする労働者全てに事実上、強制される等の行き過ぎた結果をもたらし、働きながら子育てをする労働者の雇用抑制を促したり、こうした労働者の雇用を不安定な状態に置くことになったりするなど、働きながら子育てをする労働者の能力発揮を阻害することにつながるよう、労働者が主体的に選択できるような制度設計が必要である。特に中小零細事業者たる使用者にとってはこのような制度の導入が大きな負担となりかねないため、かえって子育ての可能性のある労働者の雇用を控えるなどの意図に反する弊害に結びつくことがないように留意すべきである。

子育て支援策として、使用者が設けている支援制度やその実質的な運用実態などが広く労働者や社会に開示されることを奨励することが重要である。仮に制度の義務付けを行う場合には、意図に反する弊害などに結びつくことが生じないようにすべきである。この際、罰則や事実上の強制力を伴う一律の画一的な担保措置を設けたり、あえて子育て支援制度を利用する意思の無い労働者が利用させられるような事実上の圧力が加えられたりすることなく、労働者が多様な働き方を主体的に選ぶことができるように適切な措置がなされる必要がある。

加えて、短時間勤務や所定外労働免除等の権利を行使した労働者が不利益な取扱を受けることの無いようにしていく必要があるが、事実上、昇給や昇格に際して、スキルや能力の向上機会が少なかったことに伴って、権利行使をしない者と比べて差が生じる可能性もあることから、そのような可能性について労働者が充分認識していない場合には、正当な権利行使ではあるものの、それに伴う不利益の発生が労働者にとって不意打ちとなることが十分考えられる。

したがって、制度を設ける使用者が、その制度の運用に関して、例えば、通常勤務に戻った後の賃金、配置その他の労働条件に関する事項等に関する得失を予め明示しておくことを政策的に奨励することも重要である。

働きながら子育てをする労働者の権利保護を図るため、個別企業に何らかの義務を課すこととする場合は、考えられるあらゆる多様な施策から、働きながら子育てをする労働者の能力発揮が阻害されることのないよう、適切な施策を選択し、

組み合わせることが、とりわけ重要である。

④ 判例の立法化の問題点 —解雇権濫用法理等の見直し—

民法 627 条 1 項では、期間の定めのない雇用契約は、労使双方から 2 週間の予告期間（昭和 22 年労働基準法第 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を申し入れできるとされている。

しかし、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 として成文化され、同 19 年には、その内容が労働契約法 16 条に移され、判例と立法で使用者からの解約申し入れ（すなわち解雇）は厳しく規制されている。

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採ってきた。

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。

以上の通り、解雇や雇い止めについては過去の判例に基づいて、労働者の保護を図るものとして厳しく規制されている。

しかし、解雇権濫用法理の強化は、労働者の雇用を安定させるという見方もあるが、企業が新規採用を抑制し、結果として失業率を上昇させるという見方もある。

また、正規雇用の解雇を厳しく規制することは正規雇用者を中心とする労働者の使用者に対する発言力の担保となることは事実であるが、一方で、どういう理由と手続きの下で、解雇権や雇い止めが有効となるか、予測可能性が低いという問題もある。

欧米で 1990 年代以降、議論が盛んとなっている雇用保護法制（EPL）指数に基づく国際間比較分析では、厳しい解雇規制は①雇用の流動性低下と失業の長期化を招く傾向があり、②若年者、高齢者、女性、長期失業者の就職を難しくし、③生産性を低下させる傾向がある。といった結果も示されている。

また、各国の解雇規制の変化に焦点を当てた実証研究でも、①ドイツやイタリアでは、小企業への厳しい解雇規制の適用は、大企業と比較して、企業規模の成長についての阻害要因となる、②アメリカでは、解雇規制を強めた州では、雇用率、生産性を低下させ、女性、若年者、低学歴者、長期失業者といった属性の人々の就職を困難にしている、③ドイツやアメリカでは、解雇規制の強化は、有期雇用の採用を増加させる等の結果が得られている。

欧米諸国と日本では、労働市場を取り巻く環境に違いがあるといった指摘もあるが、こうした実証研究を踏まえて、過去の判例や法解釈などが、労働市場において合理的な結果をもたらしているかどうか、政策判断の観点から十分に検証していくべきである。

そして、仮に検証の結果、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、格差社会を拡大させていたりするような場合には、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を向上させる為、法律によってこれを改める等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ことも検討していくべきである。

当然、こうした規制の検討の前提として、雇用保険制度や能力開発支援制度のより一層の整備及び転職市場の活性化の促進等の各種セーフティネットを整備し、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・昇進などの処遇、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等を奨励する必要がある。

⑤ 労働市場におけるセーフティネットの拡充

ア はじめに

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、及び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。

こうした規制改革を推進していくに当たっては、労働者の安定した職業生活を支える社会的基盤、すなわちセーフティネットについても労働者の価値観やニーズ、ライフスタイルの多様化に合わせて再構築していくことが必要である。

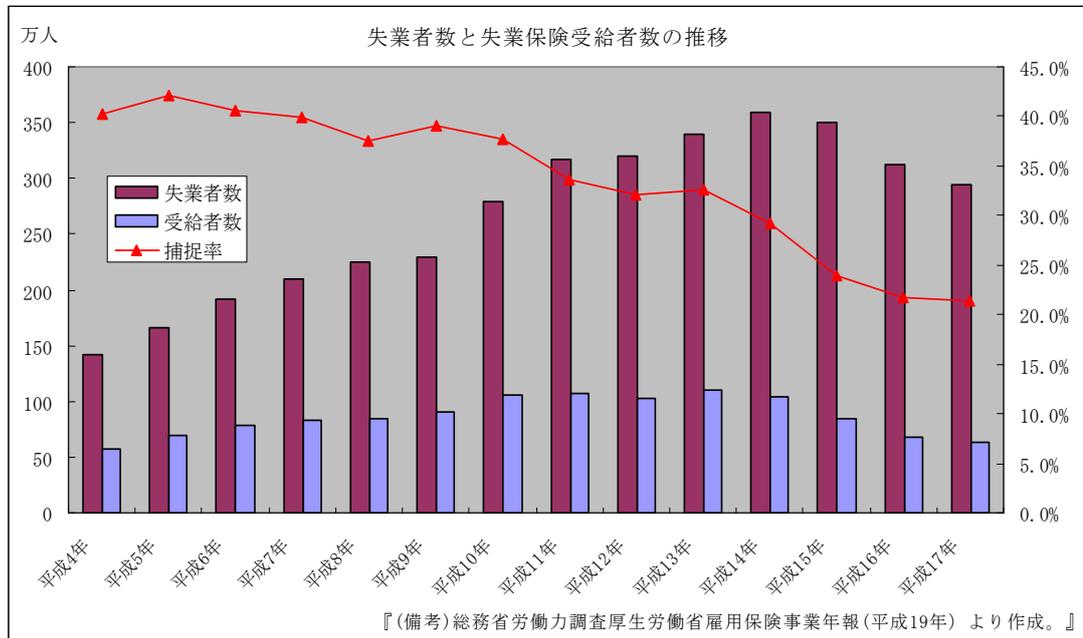
労働市場における規制改革については当然、積極的な労働政策による雇用拡大を第一義とすべきであるが、それを支えるセーフティネットとして社会保険制度や税制についても、現在の労働市場の環境変化に対応すべく、その在り方を見直していくべきである。

イ 雇用保険制度の見直し

これまでも労働市場におけるセーフティネットについては雇用保険制度改革を中心に議論が進められてきたが、低い補足率や失業給付の低い受給者比率など課題も多いと言われている。我が国の失業者数はバブル経済の崩壊を契機として右肩上がりに上昇し、近年の景気回復により、ようやく減少傾向に入った状況

にあるが、その間、失業保険の捕捉率は一貫して低下しており、平成 17 年には 20.0%強にまで低下しているのが現状である（図 5－(2)－⑥）。

図 5－(2)－⑥



これは、1年超の失業により失業保険の給付が打ち切られる失業者が増加していることに加え、雇用保険適用対象外の非正規雇用者の増加が影響を及ぼしているとの指摘もある。

我が国の労働力人口が今後減少していく中で、経済社会の活力を維持していくためには、若者、高齢者、女性、障害者など、働く意欲と能力があるすべての人が可能な限り働ける社会を構築していくことが必要であり、そのためには、現行の社会情勢に対応した効果的な雇用対策の実施とともに、これらの人が安心して職業生活を営めるように、雇用保険等の社会保障制度を労働市場の環境変化に合わせて見直していくことが不可欠である。

具体的には、「週所定労働時間 20 時間以上、1 年以上の雇用見込みがある者」とされている雇用保険の一般被保険者の適用要件拡大により、雇用保険が働く者にとって真のセーフティネットとなるよう、見直していくべきである。

ウ 労働市場の流動化に向けて ー退職金税制の見直しー

これまで、当会議は正規雇用、非正規雇用に関わらず、労働者と使用者が十分に情報を共有した上で、お互い納得づくで選び取れるような様々な選択肢を確保することが、労働市場における格差是正や機会の平等、公正な働き方を実現する為に重要であると提言してきた。

この為には労働市場をやり直しや転職も容易なものとするのが不可欠であ

り、これまで述べてきた規制や法制度の見直しに加えて、税制についても見直していくべきである。

例えば、現行の税制において、退職金は給与の後払的性格との位置づけられているにも関わらず、所得税と比較して優遇された税率が適用されている。

これは、終身雇用制度に代表される日本的雇用慣行のもとで、長期間の勤務に対する報酬として与えられる退職金の税負担を通常の給与所得と比較して優遇するという意図があり、我が国の目覚ましい経済成長を税制面から支えたという点は評価できる。

しかしながら、近年、就業構造や雇用形態が変化する中、退職金の支給に代えて在勤中の給与の引上げや退職年金の支給を行うなど、退職金等の支給形態が多様化している他、給与の受取りを繰り延べて高額な退職金を受け取ることにより、税負担を回避するといった事例も出てきている状況を踏まえれば、退職金課税については、現行の勤続20年を境に1年当たりの控除額が急増する仕組みや勤務年数が短期間でも退職金に係る所得の2分の1にしか課税されないという仕組みを見直し、全体として多様な就労選択に中立的な制度とすることが求められる。

日本的雇用慣行が崩れつつあるとされる現在においては、こうした退職金に対する優遇税制がやり直しや転職を抑制し、労働市場の円滑化、流動化を阻害する大きな要因となっているとの見方もあることから退職金税制については、やり直しや転職がしやすい労働環境、雇用環境を整えるべく、多年にわたって支給されるべきものが一時に集中して支給されるという退職金の平準化措置を講じる等の見直しが必要である。

なお、退職金は一般給与所得者にとっては依然として重要な人生設計上の期待にも関わる問題であることも事実であることから、当然、所要の経過措置も含めた適切な工夫は必要である。

(3) 基本ルール分野

当会議は、前身の規制改革・民間開放推進会議時代から一貫して市場メカニズムの活用による豊かな国民生活の実現のため、各個別分野・事項ごとに規制改革に取り組んできた。

また、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、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、規制にかかわる法律や通知・通達等について横断的な周期的見直しを推進している。この後は、実績を見ながら、見直しプロセスの効率化を図っていく必要がある。

現に存在する規制に対するこれらの取り組みは引き続き重要であるが、これに加えて、不必要な規制の新設自体を抑制する仕組みを規制制定プロセス自体に組み込むことも必要である。

我が国の規制制定プロセスにおいて、導入されようとしている規制に対して法的妥当性、定員、予算の観点からのチェック機能は既に存在している。

また、平成19年10月から規制の立案に当たってR I A (regulatory impact analysis: 規制影響分析)が義務づけられたことは一定の評価に値する。しかしながら、R I Aについては、規制を新設する府省による自己評価のみとなっている、事前評価書の公表のタイミングが遅い等の問題点が指摘されている。

不適切な規制の導入や、適切な規制の不適切な変更は、効率的な経済活動の阻害要因となり、ひいては我が国の活力を削ぐ要因となることから、導入しようとしている規制が必要最小限で合理性があるか、R I Aの適正性(規制の費用便益分析、他の代替手段との比較考量がなされているか等)が確保されているか等の視点から第三者がチェックする機能が必要である。

第三者チェック機能の導入に当たっては、いくつか検討を要する事項が存在する。

まず、第三者チェックの対象であるが、法律・政省令を根拠する規制はもとより、通知・通達を根拠とするものや、補助金・交付金の類であって、実質的に規制と同様の機能を営むものも含めることが望ましい。

次に、第三者チェック機能を誰が担うかについては、個別の規制を所管しない機関がその実施に当たることが客観性・公平性維持の観点から、適当である。

また、実施のタイミングについては、現行のR I Aでは、規制の新設又は改廃が法律による場合は、閣議決定までに、政令以下の下位法令による場合は、原則パブリックコメント実施までに評価書を公表することとされている。しかしながら、閣議決定という政府部内の意思決定プロセスの最終段階で第三者チェックを実施した場合、第三者チェックの結果を規制内容に反映させる時間的余裕がない。したがって、規制内容について変更が可能な段階(閣議決定等の少なくとも数ヶ月以上前)で、予備的な第三者チェックを行う等、一定の工夫が必要である。

その他、第三者性・中立性、専門性・客観性をどのように確保するかについても検討が必要である。

第三者チェックの導入は、行政の政策立案プロセス全体にかかわる重要な問題であることから、既に事前の第三者チェックを実施している英国等の事例を参考としつつ、今後さらに議論を深める必要がある。

当会議は第三者チェックの導入に向けた議論と平行して、市場メカニズムがより有効に機能するよう、過剰な規制の見直しに向けた提言を行う等の現行の取組をさらに強化していく。

【諸外国におけるRIAに関する第三者チェック機能の例】

	日本	米国	英国	EU	豪州
有無	×	○	○	○	○
実施者	-	行政管理予算庁 (OMB)	内閣府(CAO)	欧州委員会内の 独立機関 (IAB)	財務省生産性 委員会(第三者 的諮問機関)