

# 規 制 改 革 の 課 題

～ 機会の均等化と成長による豊かさの実現のために～

平成 21 年 12 月 4 日

規 制 改 革 会 議

# 目 次

．はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・1

．規制改革の課題

## 集中テーマ

1	医療分野	4
2	介護分野	13
3	保育分野	29
4	農林水産分野	58
5	住宅・土地分野	83
6	航空・空港分野	114
7	雇用・労働分野	122
8	教育分野	138

## 一般テーマ

9	金融分野	171
10	独禁政策・生活基盤分野	178
11	地域活性化分野	180
12	環境分野	185
13	海外人材分野	196
14	貿易分野	199
15	運輸分野	201
16	I T・通信分野	203
17	エネルギー分野	204
18	基本ルール分野	206
19	法務・資格分野	207
20	官業改革分野	234

(参考資料) 委員名簿、専門委員名簿

## ．はじめに

規制改革会議は、平成 19 年 1 月に発足以来、広く国民から規制改革要望を受け付けつつ、不適切な規制の見直しや過剰な規制強化の阻止、官による業務の民間開放に向けた取り組みを進め、3 回にわたり答申を行った。本取りまとめは、これまでの取り組みを踏まえ、政策を担う政治家、更に一般の国民の方々に読んでいただくために、どのような規制改革を実現すべきか、当会議の考え方をまとめたものである。

現在の日本には、緊急に取り組まなければ手遅れとなる重要課題が山積している。少子高齢化が急速に進行し、社会保障の負担が耐えられないほど大きくなりつつあり、労働力が減少し国力が衰退する危機にある。官が肥大化を続け、国や自治体の借金に歯止めがかからない。日本経済の成長を促すことが不可欠にもかかわらず、医療・介護・保育・農業など成長の可能性を秘めた分野での政策転換が進んでいない。こうした難局にあって、政治がリーダーシップを発揮し、国民の合意を得て、政策を根本から見直していくことが今ほど求められている時は無い。

こうした重要課題に取り組む際に、大胆な規制の見直しと官の事業の民間開放を徹底させる必要がある。第二次大戦後日本が復興を遂げる途上で、官が強く関与する形で社会保障制度や農業など産業政策の基本が形成された。これらは当時は日本の復興に大きく貢献するものであったが、今や成熟した現在の日本経済に適合するよう、自由な経済活動を可能とする合理的で効率の良いものに改革する必要がある。官の過剰な関与を排除し、時代遅れの規制を改革するべきだ。

規制改革の源流は、1980 年代に国鉄・電電・専売公社を民営化した土光臨調にある。その後、90 年代半ばから民間出身者の意見を活かす形で政府内に規制改革を推進する組織が数次にわたり設置され、今日に至っている。当初は主に経済分野の規制緩和に力を入れ、これは大きな経済的効果を上げた（注）。

（注）内閣府の調査によれば、規制改革の経済的効果は 90 年代より 2005 年までの期間で累計 18 兆円、国民一人当たり 14 万 4 千円に達すると推定されている。

2000 年以降は、医療・保育・農業・教育など官が需給を調節し価格を決定する「官製市場」と言われる分野での規制改革に取り組んだ。上述の通り、こうした分野は第二次大戦後復興過程で形成された諸制度の上に成り立ち、無駄と非効率を温存しているため、これ

らの改革が日本経済を大きく成長させる可能性を持つ。しかし、こうした分野では「族議員」と言われる政治家、規制と天下り先を温存したい官僚、既得権を持つ事業者・団体が「鉄のトライアングル」として結託し、改革を阻んできた。

こうした強固な抵抗を突破する実行力の点で、脱官僚政治と「族議員」の排除を掲げ、政権交代を果たした新政権に期待するところは極めて大きい。本取りまとめは新政権に対する意見具申として、政治的な抵抗勢力に斟酌せず本来あるべき規制改革の姿を述べたものだ。しがらみに囚われること無く、あるべき規制改革が実現されることを一国民として切望するとともに、可及的速やかに改革を強力に推進する後継組織の構築を求めたい。

思えば、我々「規制改革会議」任期3年間は、規制改革への逆風が日増しに強くなり、反比例して政権のサポートが希薄の度を加えていった、いわば退嬰の期間であった。そんな生産性の極めて低い作業であることを熟知しながら、専ら「世のため、人のため」に、時に本業を擲ってまで、全力投球で共に闘ってくれた当会議の15人の同志、そして苦吟しながらそれを支えてくれた事務局の皆さんに、心からの謝意と敬意を捧げて、私の結びとしたい。

規制改革会議議長 草刈 隆郎

## ・規制改革の課題

(注)本稿は、「中間とりまとめ(案)」(平成21年7月28日規制改革会議資料)をベースとし、その後の情勢変化を踏まえ、加筆修正したものである。

## <集中テーマ>

### 1 医療分野

医療は国民の最大の関心事であり、その制度設計の在り方は国民生活に多大な影響を与えるものである。社会保障国民会議の推計によれば、現在 34 兆円の医療費は、団塊の世代が後期高齢者層になる 2025 年には約 70 兆円になるとされているが、医療がより高度化されれば恐らくこの金額では収まらないことも充分予想される。高齢化が加速する一方で就労人口が減少する状況下、現在の約 2 倍の医療費の受益・負担の仕組みを根本的に変えなくてはならない。世代間格差が表面化してからの制度変更は非現実的であり、その前に実行しなければならない。時間はあまり残されていない。そして、その制度設計は少なくとも現行制度の延長線上にその解がないことも明らかである。

既に現在の医療現場では、「医療崩壊」という表現が定着した感があるように、医療従事者は疲弊し、患者は救急外来でたらい回しされるなど、課題は多岐にわたり山積している。

我が国の国民皆保険制度は大いにその使命を果たし、諸外国からも高く評価されてきた。しかし、高齢者人口の増加、伝染病・感染症から慢性疾患への疾病構造の変化は、患者ニーズの多様化・高度化をもたらした。これまでの「量の医療」から「質の医療」へ、抜本的な改革が必要な時期が到来していることは明白である。

そもそも、医療の目的は、「患者の治療と、人びとの健康の維持もしくは増進（病気の予防を含む）」とされている。我が国の医療制度も、一義的には、これを実現するために存在する。ただし、治療と健康の保持だけでは、それは供給側から見た側面に過ぎない。国民の視点に立てば、これに加え、医療は国民が求める最大のサービスの一環と位置付けるべきものであり、「患者の満足、国民の納得」という要件が求められる。その背景には、「人々の幸福の追求」という、医療にとどまらない国家あるいは国民一人ひとりに共通する目的がある。医療を語る際に「安全性」が大前提として存在することは言うまでもないことであるが、その上で、最重要国家戦略としての最適な医療制度を考えねば、日本医療の「GOING CONCERN」は覚束ない。厚生労働省という限定された官組織にその設計・管理・運用を委ねる時代は終わったと考える。

医療の本質を踏まえれば、医療とは医療従事者が一方的に提供するのではなく、患者との協働が欠かせないものなのである。このことは「安心と希望の医療確保ビジョン」（平成 20 年 6 月厚生労働省）でも指摘されたところである。また、様々なプロフェッショナルの知見に基づかなくては有効に機能しない。現在の厚生当局にプロフェッショナルリティが充分あるとは到底思えない。昨今の医療崩壊現象は、その欠如から生じた永年にわたる制度疲労が一気に表面化したものと見ることもできよう。これからの制度設

計にあたっては、これまでの「官」が決め管理運用する制度ではなく、今こそ、医療の  
主役である国民、医療従事者、保険者、学会・教育研究者、医療サービス関係者など多  
様なステークホルダーの参画のもとに「公」が決定し管理する制度を創り上げる必要が  
ある。以下、それを念頭においた上で、現制度下での規制改革事項について言及したい。

## **(1) 医療のIT化の推進**

医療のIT化推進は、「質の医療」を追求する上での前提条件である。様々な医療情  
報を集積・分析し、標準的医療を確立していくことが、高いレベルでの均質な医療を  
国民に提供することにつながる。

同時に、医療情報の国民への提供や、医療の無駄を発見し、効率化を進める点でも  
有効である。

レセプトのオンライン請求はその第一歩に過ぎず、電子カルテ等の普及による医療  
機関間の情報連携強化や、個々の患者の生涯にわたる医療データの電子的保存など、  
今後進めるべきIT化は多い。

### **医療情報の整備、見える化促進**

公的介護保険では、制度創設当初からレセプト請求が原則オンライン化されてい  
たこともあり、十分な情報集積がある。医療においてもこれを目指すべきであり、  
そのためには、昨年の「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」(平成21年3  
月31日閣議決定)で定めたレセプト様式の見直し(傷病名と医療行為のリンク付け  
の検討、傷病名コードの統一の推進、診療行為年月日の記載等)は喫緊の課題であ  
る。

また、昨年度から始まった特定健診のデータや電子カルテなどの診療データにつ  
いても、患者の同意を前提に医療機関同士で相互参照を可能にするなど、IT化に  
よる情報の共有化、見える化を進めるべきである。

### **医療情報活用の環境整備**

医療の質の向上に向けては、単に医療情報を整備するだけでなく、それを活用す  
ることで標準的医療を確立し、最終的にはEBM(Evidence-based Medicine: 根拠  
に基づく医療)の推進を通じた医療の高度化を進めなければならない。

各医療データについては、個人情報保護や恣意的利用の排除に留意しつつ、国に  
よる独占利用ではなく、研究者を含む民間への開放を前提とした利用ルールを整備  
すべきである。あわせて、情報共有と効率的かつ質の高い医療提供体制構築に向け、  
電子化された医療データについては医療機関の外部で保存を行うことができる環境  
整備を進めるべきである。

## IT化による効率化推進

IT化は、医療の質を高めるという目的を達成する一手段であるが、同時に効率化にも寄与する。例えば、社会保険診療報酬支払基金（以下、「支払基金」という。）など審査支払機関では、オンライン化により審査拠点を集約することも可能である。支払基金の場合、完全画面審査化とペーパーレス化で、審査支払部門の職員及び審査委員を半数以上削減できる可能性がある。

## （２）医療制度の仕組みの再構築

戦後の復興から高度経済成長を支えたわが国の公的医療制度も、高齢者人口の増加や国民の疾病構造の変化により患者のニーズが多様化・高度化した結果、現在に至ってはそれに応えきれず、制度疲労を起こしている。こうした変化に対応し、持続可能な医療制度を再構築すべき時期に来ているのである。

今、医療費に係る国民の負担の在り方、医療機関への報酬の在り方も含め、医療制度を抜本的に見直さなければならない。そして、真に国民が求める「質の医療」を実現するため、患者・国民、医療従事者、保険者、学会・教育研究者、医療サービス関係者など多様なステークホルダーの参画のもと「公」が制度設計を担う仕組みを検討すべきである。

## 医療供給体制の在り方

### ア 医師不足の解消

現在の「医療崩壊」の原因を最も端的に表すのが「医師不足」という言葉である。厚生労働省も、昨年度から医学部定員の増員に踏み切ったように、これをある程度認めている。しかし、医学部定員の増員効果が現れるには10年程度の時間が必要であり、医療現場にそれを待つ余裕はない。そこで、多様な人材を受け入れる医師養成の在り方を検討する必要がある。

例えば、医療を強く志す人が一般社会で様々な経験を積んだ後でも医師になれるような養成ルートとして、医学部への学士入学の他に、臨床現場中心に学ぶメディカルスクールのような制度も有力な方策である。また、外国人医師の受入れの積極化なども検討すべきである。

### イ 医師と他の医療従事者の役割分担の推進

医師不足と一言でいっても多様な側面があり、例えば、医師の人数自体は増加している。それにもかかわらず医師が足りていない背景には、特定の診療科の不



人気による診療科偏在、地域の偏在、病院勤務医の疲弊、病院勤務医の事務負担の増加、臓器別など専門科の細分化、女性医師の増加、疾病構造の変化、患者ニーズの増大・多様化(重複受診やコンビニ受診含む)など様々な問題が存在する。従って、単に医師を増やすだけでは医師不足は解決できない。問題の解決には、患者の納得性向上や患者と医師の信頼関係構築が求められるが、それにはまず医療者が患者と向き合う時間を増やすことが必要である。

そのためには、医師の行う医療行為の一部を一定の経験を有し高度な教育を受けた看護師が医師の指揮下のもとで行う、診療看護師の導入も解決策の一つである。現在、厚生労働省において「チーム医療の推進に関する検討会」が設置され、看護師の業務拡大についても審議対象となっているが、新たな資格の創設を視野に、早急に検討し結論を得るべきである。

また、診療看護師が導入された場合、看護師に占める診療看護師の比率は比較的小さいと予想されるとはいえ、そもそも看護師も慢性的に人材不足である。役割分担においては、同時に看護師を補佐する職種の拡大も視野に入れる必要がある。更には、医療クラークのような、医師の事務負担を軽減する職種を医療機関が積極的に導入するような環境整備も進めるべきである。

## ウ 総合診療医及び専門医制の確立と機能分化

医師の数を増やし、医師とその他の医療従事者の役割分担を進めても、現在問題となっている診療科の偏在や専門科の細分化、患者ニーズの増大に対応するには、更なる施策が必要である。そこで、効率的かつ効果的な医療の提供のために、医師のキャリアパスを整備した上で、プライマリケアにおける総合的な診断力を有する総合診療医及び各科の専門医の制度確立と機能分化が必要であると考え。つまり、医師を総合診療医というプライマリケアの専門医と、二次・三次医療を行う、主に中核病院に所属する各科の専門医に分け、総合診療医が一次診療を行い、必要に応じて各科の専門医につなぐ体制が確立できれば、大学病院で呼吸器や消化器の専門医が風邪の診察をする必要もなくなる。また、症例数に応じて自然と各診療科に必要な専門医の人数が収斂されることが期待できるため、専門医のステイタスやインセンティブを調整することで、診療科の偏在もある程度解消することが見込まれる。

日本の医療は、その医療機関の機能に関わらず患者の判断で自由に選択できるが、患者の大病院志向などもあり、現場の医師の負担や財政面で限界に来ている。こうした病診連携の仕組みにより、質の高い一次医療と二次・三次医療の役割分担を確立できれば、特定機能病院等は救急と専門外来等を除き外来機能を廃止するということも検討に値する。

### 診療報酬・保険診療の在り方の再検討

医療に対する国民のニーズを勘案すれば、今後も医療費は更に増大していくと考えるのが自然である。国民のニーズである以上、これを拒むことは出来ないし、拒むことは国民経済的にも本末転倒である。しかし、現在の医療制度の枠組みの中でその医療費を賄うのは、甚だ現実的でない。国民皆保険を維持するためには負担の増加か受益の制限、あるいはその両方を受け容れなければならない。

現在、年間約 34 兆円の医療費は、公費（約 35%）、保険料（約 50%）、そして自己負担（約 15%）によって賄われている。どの主体も更なる負担増を許容する余裕は無いが、今後 15 年間で医療費が約 2 倍以上になることが見込まれる状況下においては、その議論を避けることは出来ない。勿論、ただ増やすのではなく、それぞれの負担の在り方も見直さなければならない。自己負担について言えば、例えば、その負担割合を一律とするのではなく、治療行為に係る患者側の選択の幅を大きくした上で負担も相応に担ってもらうという方向性も考えられる。また、公費は、その大部分が全国の国民健康保険に投じられる一方で健康保険組合には投じられていないことに鑑みれば、その分配は厳正になされなければならない、行き過ぎた投入はあってはならない。見直す余地は大きいものとする。

併せて、受益を制限する視点も必要である。一般的には緊急を要しないと解される症状でも夜間に救急車を呼ぶ患者の医療費を国民全体で負担することに果たして合理性があるだろうか。もちろん重篤な疾患の可能性がないとはいえないが、その陰で本当の重傷者に救急車が対応できないといった状況があるのも事実である。更に、ドラッグストアで購入するより安くビタミン剤を入手するために敢えて医師の診察を受ける行為も保険対象とすべきなのか。こういったコンビニ受診や重複検査は、一定程度排除すべきである。

この議論は、保険診療の在り方の見直しに他ならない。公的な保険がカバーできる範囲には限界があることに向き合わなければならないのである。となれば、保険診療と保険外診療の併用を認めることを前提とした対応も今以上に求められる。例えば、医師の診断で症状が軽微とされたとする。そこで処方されるものと同等の効果を持つ医薬品が一般に市販されているのであれば、その処方された医薬品に係る費用は全額自己負担とすることも検討すべきと考えるが、これは保険診療と保険外診療の併用となる。

現在、厚生労働省は、同省が定める保険外併用療養制度で認める診療以外においては併用を認めないとの解釈を示しており、保険診療と保険外診療の併用は原則禁止されている。健康保険法上に併用を禁じる明文規定が無く、これにより患者が受ける治療行為の選択肢が狭まる等、法解釈および実際の運用の両面において問題を

有する措置であり、当会議は一刻も早い是正をこれまでも主張してきたが、公的保険の適用範囲再考という観点からも、その見直しを急がなければならない時期に来ているのである。

診療報酬に関しては、当会議は、従来から包括払い、定額払いへの移行促進を主張してきた。DPC（診療群分類別包括評価）はかなり定着してきているが、標準的医療の確立を前提とすればより効率的な医療確立に有効であると思われるDRG-PPS（診断群別定額払い）の導入については、15歳未満の鼠径ヘルニアの入院治療のみにとどまっている。これを大幅に拡大すべきである。

更に、上記の論点も踏まえれば、総合診療医や各科の専門医へのインセンティブが必要であろう。更に言えば、従来から指摘している通り、医療の質を向上させるためには、質に基づく支払い（Pay For Performance）を将来的に導入することが最も望ましい。

また、現在の診療報酬は、数百ページに及ぶ解説書がなければ全容を理解できないなど、極めて複雑である。精緻化はある程度必要だとしても、国民が全く理解できず、医療機関にかかる際、事前に購入するサービスの価格もわからない、医師に聞いても答えられないというような状況は問題である。少なくとも、より国民にわかりやすい体系へと包括化・簡素化すべきである。

加えて、2年毎の診療報酬改定は従前の点数をベースに検討するため、診療報酬体系は“継ぎはぎ”のような状態であり、イニシャルコスト等も含めた医療にかかるコストを正確に反映していないという問題も指摘されている。

こうした諸問題を抜本的に解決すべき時期に来ている。例えば、5年程度かけてでも、新たな決定方式の見直し、即ち、社会保障審議会および中央社会保険医療協議会のあり方を含めた抜本的な制度変革を行い、その新体制下で報酬体系の見直しを検討すべきである。

### **国民が参画する医療制度の再構築**

医療にかかる諸問題には、行政や医療サービス提供者側だけでなく、国民・患者側の理解不足という一面もある。当会議では、国民の理解促進のためにも医療情報の公開範囲を拡大するよう主張し続けているが、医療における情報の非対称性は依然として大きく、国民・患者にとって、医療は行政や医師から「与えられるもの」という意識があったのではないだろうか。

医療は国民・患者のために存在する。医療制度の再構築の際は、国民・患者が主役とならなければならない。医療がこれだけ国民生活に重大な影響を与えるものである以上、医療の現場を知らない、すなわちプロフェッショナルリティに欠ける厚生労働省が給付から規制行政等にわたって一手に所掌する現行の制度を抜本的に見直

し、多様化する国民ニーズに十分に対応できる体制整備を図る必要がある。

その際、民の持つプロフェッショナルリティを如何に有効に利用するかが肝要であることから、新たな医療制度構築に向けて、国民、医療従事者、保険者、学会・教育研究者、医療サービス関係者、そして、幅広い省庁が参画する厚生労働省から独立した組織を設け、例えば、当該組織が上記の診療報酬と保険診療、今後増大する医療費の負担の在り方、及び医療の供給体制の在り方も含め、総合的かつ中立的に持続可能な制度設計を所掌することも一案である。また、併せて、安全対策と成長分野としての産業振興という、いわばブレーキとアクセルを同じ組織が所掌している現状を見直すという観点も必要である。

### **(3) 産業としての医療の高度化、活性化**

医療費抑制政策は既に限界に来ている。今後、医療費をコストと捉える発想を転換し、伸ばすべき経済的価値であるバリューとして捉えることが重要であり、雇用の創出を含め、成長産業として位置付けるべきである。そのためには、産業としての医療を高度化させ、ガバナンスを強化するとともに、イノベーションの促進により国際競争力を高めることが重要である。

#### **ライフサイエンス分野の規制改革**

ライフサイエンスは、本来我が国が最も得意とする分野であり、世界をリードできる先端科学技術の進歩は、その恩恵を広く国民が享受できる可能性を秘めている。当分野の規制改革については、「規制改革推進のための3か年計画（再改定）」において所要の措置が講じられたところであり、まずは迅速かつ確実な実施により、我が国の制度に阻まれていた研究の遅れを取り戻す必要がある。

一方で、治験を経て治療法として認められるまで目の前で苦しむ患者に最先端の治療を施せない現状をかんがみれば、欧米に見られるようなコンパッションート・ユース（人道的使用）などの制度も検討する必要がある。

また、国際競争力強化のためには、医療の高度化を国家戦略として位置付け、研究を更に支援していく必要がある。そのために、例えば、ドナーの同意を前提とした移植用臓器の研究利用を認めるような法令の改正や治験設備及び治験を実施する医療機関等に対する公的支援の拡大も検討すべきである。

#### **医療の国際化**

医療を産業として捉えた場合、我が国発の新規の治療法、医療機器及び医薬品の開発、早期承認などにより国際競争力を強化することに加え、海外の最先端の医療機器、医薬品等を早期導入して医療技術の高度化を図るべきである。これにより、

日本の高い医療技術を背景に外国からの患者受入れを活性化させることも医療の国際収支にプラスになる。そのためには各医療機関の経営努力の他に、外国人医師、看護師、技師等の受入れ促進などの制度的な要件を整備する必要がある。

#### **(4) 医薬品に関する規制改革**

医薬品については、いわゆるスイッチOTC (Over The Counter) により、使用実績があり、比較的副作用が少なく、安全性の高い成分を一般用医薬品として認めたり、安全上特に問題がないとされる消化薬や整腸薬などを医薬部外品に移行することで、国民が自身で日常的に健康管理するというセルフメディケーションが推進されてきた。

また、薬事法の改正により、薬剤師に加え、登録販売者という資格を設けて、一般用医薬品をスーパーやコンビニエンスストアなど従来の薬局・薬店以外でも販売できる規制緩和が実現した。一方で、一般用医薬品の郵便等販売に対する過度な規制が新たに設けられたが、当該規制は早急に見直すべきである。

他にも、後発医薬品の使用促進、医療用医薬品と一般用医薬品の価格の在り方など今後検討すべき課題は多い。

##### **一般用医薬品の販売体制**

改正薬事法の全面施行により、一般用医薬品の郵便等販売に対して、第3類を除きこれを禁止する新たな規制が設けられた。しかし、安全性において郵便等販売が対面販売に劣後するデータも根拠もなく、明らかに過度な規制といえる。

今後、経過措置の状況も踏まえながら、インターネットを含む郵便等販売の在り方について議論する場を設け、早期に結論を得るべきであり、その際は、安全性の確保を大前提とした上で、消費者が享受すべき利益が損なわれることのないよう、事業者間のイコール・フットイング、公平性が確保されたIT時代に相応しい新たなルール整備がなされるべきである。

また、薬事法改正によりスーパーやコンビニエンスストアなど従来の薬局・薬店以外で販売できることとなったが、登録販売者の受験資格及び店舗営業時間に占める一般用医薬品の販売時間の制約によりコンビニエンスストアでの販売は進んでいない。改正薬事法の施行状況を検証し、必要に応じ制度の見直しを検討すべきである。

##### **薬価の在り方**

後発医薬品の使用促進に向け、厚生労働省では後発医薬品のシェアを平成24年度までに30%以上(数量ベース)という目標を掲げ、様々な措置を講じている。しかし、薬剤価格の大部分が保険給付されるため、患者・医師ともに後発医薬品に変更

する動機に乏しく、厚生労働省の設定した目標に到達しないことが危惧される。

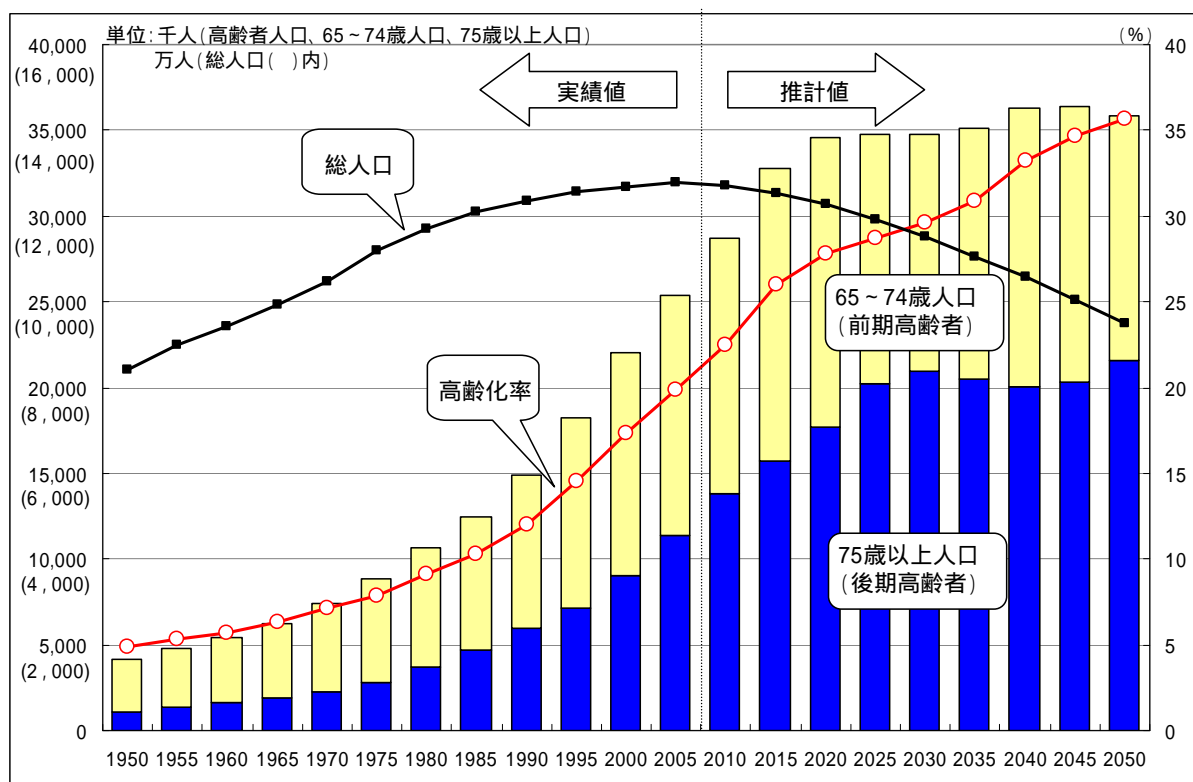
また、医療用医薬品と一般用医薬品における同一成分の医薬品については、医師の処方があれば保険給付されるために価格差が生まれ、医薬品の処方を目的に受診するという不合理が起きている。

こうした状況も踏まえ、特許期間が終了した先発医薬品と後発医薬品に価格差を設けることの是非、新薬開発のインセンティブへの配慮、一般用医薬品として入手可能な医薬品の保険適用の是非など、薬価の在り方を総合的に見直すべきである。

## 2 介護分野

いわゆる団塊の世代が75歳以上となる平成37年には、65歳以上が人口の3割近くを占めると推計されている(図表2-)。高齢化の急速な進行に伴い、寝たきりや認知症など、介護が必要な人数も大幅に増加する見通しである。そのような事態に備え、既に平成12年に創設された介護保険制度の財政規模は、平成20年度には利用者負担を除いた給付費が6.2兆円にのぼっており、社会保障国民会議の試算(平成20年11月社会保障国民会議における検討に資するために行う医療・介護費用のシミュレーション)では平成37年には19~24兆円に達するとされている。サービス利用者の自己負担を1割とし、事実上賦課方式に近い形をとっている現行制度のままでは、少子高齢化の進展とともに保険料が高騰することは必至であり、制度存続のためには大胆な制度の再設計が急務である。

図表2 - 高齢化の推移と将来推計



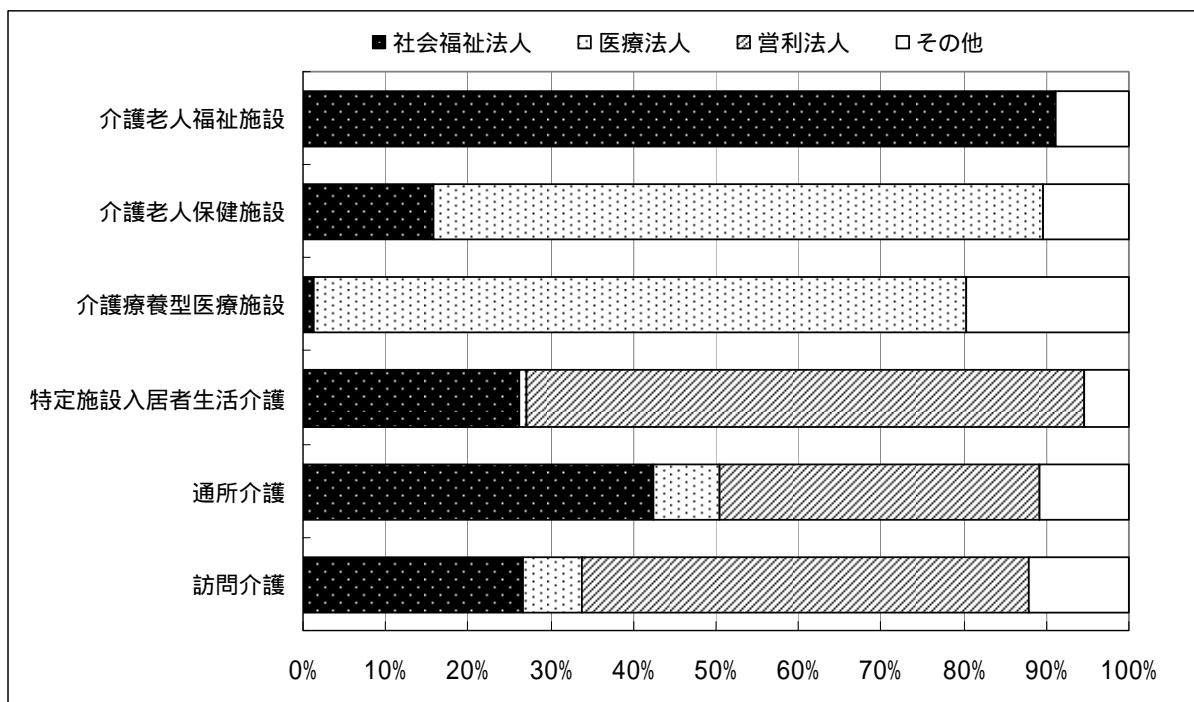
- (備考) 1 2005年までは総務省統計局「国勢調査」による。  
2 2010年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)中位推計」による。

平成12年の介護保険制度の創設や同年の社会福祉法(昭和26年法律第45号)の改

正により、行政が国民に必要なサービスを判断し「措置」として与えてきた公的福祉は、利用者と事業者の「契約」を基本として、利用者の自由な選択に基づく制度へ移行した。

介護保険制度は創設時より、事業者の創意工夫が図られ、公正・公平で健全な競争が利用者の満足度と利便性の向上に繋がる、効率的で良質なサービス提供がなされる仕組みを目指しており、民間事業者の参入が促進されている。また、介護保険法（平成9年法律第123号）は施行後複数回の改正を重ね、予防給付や、小規模多機能型居宅介護・認知症対応型共同生活介護（以下、「グループホーム」という）などの地域密着型サービスが創設され、サービス体系の見直しと拡大が図られてきた。しかしながら、運営主体の限定や優遇など、依然としてかつての措置時代の名残を残しており、事業者間の同一条件での自由競争が阻害されてしまっている（図表2 - ）。また、施設設置に対していわゆる「総量規制」が課されることで新規参入や事業拡大が制限されており、民間活力の利用という市場原理が機能しているとは言い難い面がある。

図表2 - 介護サービス事業所の法人割合



（備考）厚生労働省「平成19年介護サービス施設・事業所調査」による。

平成17年の介護保険法の改正では、在宅生活と施設入居の公平性を保つため、介護老人福祉施設（以下、「特別養護老人ホーム」という）を含む施設サービス等における食費や居住費・滞在費が介護給付の対象外となった。この結果、近年の低価格帯の有料老人ホームや高齢者専用賃貸住宅などサービスの多様化とあいまって、法律上は異なるサービスとして分類されているものの、これらの居住系サービスと特別養護老人ホーム



は外見や提供されるサービスにおいて実質的な区別がつきにくくなりつつある。このような実態を踏まえ、利用者にとって分かりやすいサービス体系とは何か、という視点から改めて整理を行う必要がある。

さらに、厚生労働省の調査では、平成 18 年 3 月時点における特別養護老人ホームへの待機者は全国で 38.5 万人いるとされている。しかし、都道府県間で調査手法が統一されておらず、複数施設への申込みも重複カウントされていることから、名寄せを前提としたニーズの実態把握を早急に行う必要がある一方で、待機者の中には、将来の要介護度が悪化した場合を想定して予め申込みをしておく「予約者」が多数存在している現状は、「必要になってからでは遅い」という国民の不安感の表れであるといっても過言ではない。こうした不安感の背景には、地域住民のニーズを適切に把握したサービスが十分に提供されないまま、施設の不足感が増大していることに加えて、在宅においても、24 時間 365 日安心・安全に介護を利用する機会が保証されておらず、家族の介護負担なくしては住み慣れた自宅で生活ができないという現在の介護保険制度における問題がある。

世界でも今後類を見ない超高齢社会を迎える我が国にとって、これらの問題への対応は急務であり、将来にわたって利用者が安心して自らの自由な選択によってサービスを利用できるよう、介護保険制度を持続可能なものとするための改革が求められている。

介護保険制度を持続可能なものとするための改革においては、以下の 3 つの観点が必要である。

第一に、利用者においては、尊厳を保持し自立した日常生活を営むことができるよう、身体状況の維持・回復に向けた質の高いケアを受けられる必要がある。そのためには、巡回型サービスや緊急対応サービスなど、24 時間 365 日ニーズに応じたサービスが利用可能で、かつ、本人の希望によって自宅や地域での生活を継続するか、有料老人ホーム等も含めたいわゆる施設（以下、「施設等」という。）に入居するかを自由かつ適切に選べるような環境が整備されていなければならない。

こうした環境を実現するためには、サービスを供給する事業者が自由な競争によってサービスの質を高め、これによって経営の効率化・合理化が促進されることで生産性が向上し、利用者の選択を通じて優良な事業者の事業拡大と悪質な事業者の淘汰に繋がり、更に市場が活性化・健全化するという好循環が作られる必要がある。そうした質の向上を“見える化”することで、利用者が事業者を評価・選択できるような仕組みを整備する必要がある。

第二に、利用者が安心して暮らすために重要な役割を担う介護従事者については、介護職に就きながら将来の夢を描けるよう、賃金を始めとする、納得感ある処遇やキャリアパスが示されることが肝要である。そのためには、事業者が生産性の改善により経営効率を上げ、介護従事者の賃金へ反映できるように規制の合理化を進めなければならな

い。また、今後更に必要性が高まる介護従事者を増やしていくためにも、介護職に就くための門戸が広く開かれている必要がある。

第三に、保険者である市町村等は、国や都道府県との連携を強化しながら、過度な規制を行うことなく、事業者の経営の自由度を高めることによって、利用者に享受されるサービス品質が一定水準以上に担保されるよう適切な基盤整備を推進していく必要がある。

### (1) 利用者のニーズに応じたサービスの供給システムの構築

介護が必要になった際に、住み慣れた自宅で介護を受けるのか、住み慣れた地域で介護サービスを利用できる終の棲家へ移るのか、あるいは施設等に入居するのかわについては、利用者の価値観や家族等の身の回りの状況に応じた利用者自身の判断に委ねるべきであり、その価値判断を国や地方公共団体が押しつけるようなことがあってはならない。

平成 17 年総務省統計局の国勢調査によると、65 歳以上親族（高齢親族）のいる世帯のうち、核家族世帯が 48.9%（平成 12 年比 23.8%増）を占めているが、高齢単身世帯も 22.5%（同 27.5%増）を占め顕著に増加している。少子高齢化の影響のみならず、家族構成の変化や個人の価値観の多様化が進む中、従来家族が中心に担ってきた「互助」の機能が低下しつつあり、今後、老・老介護や独居高齢者の見守りなどの問題が更に深刻化していくことは明らかである（図表 2 - ）。

図表 2 - 65 歳以上高齢者一般世帯数と構成比  
2025年

年齢	一般世帯数 (1,000世帯)							割合 (%)						
	総数	単独	核家族世帯				その他	総数	単独	核家族世帯				その他
			総数	夫婦のみ	夫婦と子	ひとり親と				総数	夫婦のみ	夫婦と子	ひとり親と	
総数	49,837	17,922	26,358	9,762	11,524	5,072	5,557	100%	36%	53%	20%	23%	10%	11%
0～64歳	30,826	11,193	16,485	3,821	9,137	3,527	3,148	62%	22%	33%	8%	18%	7%	6%
65～74歳	8,167	2,706	4,400	2,530	1,262	609	1,061	16%	5%	9%	5%	3%	1%	2%
75歳以上	10,845	4,024	5,473	3,413	1,125	935	1,348	22%	8%	11%	7%	2%	2%	3%

(備考) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計(全国推計)(2008年3月推計)」による。

しかしながら、居宅サービスにおいては、例えば、事業者は訪問介護サービスを予め策定されたケアプラン通りにしか行えないことに加えて、1日に複数回のサービスを行う場合には時間間隔を概ね2時間以上空けなければならないなど、利用者は24時間安心・安全なケアを利用しづらく、特に重度者は家族介護なくして介護保険だけで充分賄えない現状にある。また、利用者の状態に合った適切なケアプランが必ずしも作成されていない場合があったり、ショートステイ(短期入所生活介護、短期療養

生活介護)に空きがなく常に利用できるとは限らなかつたりすることによって、家族の負担が十分に軽減されないなどの問題が生じている。こうした居宅サービスの不十分さや供給不足が、結果的に施設等に頼らざるを得ない状況を作り上げ、施設への待機者を増やす要因となっていると言えよう。

他方、施設・居住系サービスについては、上述の通り、厚生労働省の調査では、特別養護老人ホームへの待機者は全国で38.5万人いるとされている。この調査では、都道府県によっては要介護度3以上や政令指定都市での人数のみを報告するなど、調査手法が全国的に統一されていないことに加えて、既に有料老人ホーム等に入居していたり、複数施設に申し込んでいる場合も含まれており、実際に施設入居が必要な人数について、利用者の状況を踏まえつつ、名寄せを前提とした全国共通基準の調査が行われる必要がある。

加えて、施設サービスについては、「施設から在宅へ」との方向性の下、総量規制が行われ、供給が抑制されてきた。平成18年度からは、居住系サービスである特定施設やグループホームについても総量規制の対象とされている。同時に、平成26年に要介護度2以上の高齢者に対する施設・居住系サービスの割合を37%以下にするという参酌標準が定められ、計画を上回る場合に都道府県に指定拒否が認められている。

利用者のニーズを適切に把握した整備を進めるべきところ、保険者によっては目先の保険料増加だけを懸念して供給を抑制し、参酌標準内に定められていない混合型有料老人ホーム等に対してさえ厳しい規制を課す場合も存在するという指摘がある。参酌標準を超えると都道府県が指定拒否を行えるという現在の仕組みは、実質的な許可制であるともいえる。長期的に見ても、総量規制によって事業展開や新規参入が妨げられ事業者間の競争が停滞すれば、既存事業者は創意工夫へのインセンティブを喪失し、結果としてサービスの質が向上しないという弊害が生じてしまう。ただし、むやみに施設整備を進めれば、保険料の増加ひいては保険財政の破綻に繋がるとの意見もあり、そうした事態を避けるために在宅におけるサービスの充実を必須条件とした上で総量規制の在り方を検討すべきである。

年をとっても元気で生き生きと過ごし続けられればよいが、要介護状態になったとしても、可能な限り長年住み慣れた自宅や地域で自分らしく生きたいと誰もが願うところである。にもかかわらず、介護を受ける場所として施設等を希望する理由の多くは「家族に迷惑をかけたくないから」であり、家族に負担をかけることへの不安を払拭し、本人の真の希望が満たされるよう、生活圏域において相互に支え合うシステムの構築が求められる。その際、居宅サービスと施設サービスの需給バランスは、各地域における高齢化率や要介護度認定者数、世帯構成などの現状と将来の予測を踏まえ、利用者視点で整えていかなければならない。

このような観点から介護保険制度におけるサービスの在り方を考える際には、自宅

や住み慣れた地域の集合住宅等において享受するサービスと、施設等に入居して享受するサービスに、改めて整理がなされるべきである。既に現状においても、例えば施設サービスとされる特別養護老人ホームと、居宅サービスである有料老人ホームとはほぼ同一の機能を有しており、介護保険事業計画においても同じ37%という参酌標準内で定められ、同価格帯のものもある。利用者から分かり易く、公平な制度設計を行うという観点からも、「施設」の概念を再定義する必要がある。

さらに、「長年住み慣れた自宅や地域で自分らしく生きる」ことを前提として考えた場合には、経済的に困窮している低所得者のように、要介護状態になった際、介護にかかる費用によって生活が圧迫される場合には、生活の保障や居住地の確保についても配慮を行う必要があることを忘れてはならない。現在、低所得者に対して施設入居の場合に介護保険から補足給付がなされているが、介護保険と生活保護との関係を整理すべきであり、あわせて、在宅で生活を続ける利用者への介護扶助の在り方についても再考が必要である。

### **利用者ニーズの実態把握**

介護が必要になった際、利用者が安心して自らの自由な選択によってサービスを利用可能とするためには、需要と供給のバランスが常に適正に保たれている必要がある。介護保険サービスは、高齢化率や各種の生活基盤の整備状況など、地域特性に応じて適切に供給が確保される必要がある。しかし、現在は利用者のニーズ調査が的確に把握されないまま、保険者である市町村等が介護保険事業計画を策定しているという指摘もある。したがって、介護保険サービスのニーズを正しく調査するとともに、保険者が保険料の増大のみを懸念して厳しい規制を課すことがないよう、介護保険事業計画の妥当性及び進捗状況を検証する仕組みが構築されるべきである。

介護保険サービスのニーズ調査においては、まず、居宅サービスについては、利用者や家族、将来的に要介護状態となる可能性のある高齢者のニーズを把握するとともに、介護保険制度を熟知し、地域におけるサービスの需給状況を把握すべき立場にある介護支援専門員（以下「ケアマネジャー」という。）や地域包括支援センターの情報の活用も検討すべきである。他方、施設サービスや居住系サービスについては、現在厚生労働省が特別養護老人ホームへの入居申込み状況について全国共通基準で調査を行っているところであるが、特別養護老人ホームのみならず、緊急的・実質的に施設等への入居が必要な待機者、その他の希望者について、それぞれ必要な人数を把握し、待機者の解消を早急に行うべきである。

加えて、参酌標準によって、計画を上回る場合に都道府県に指定拒否が認められている現状は、保険料の高騰を抑えるための政策でもあるといえる。37%という数値は利用者のニーズが適切に反映されたものではなく、将来のサービス整備等の諸

施策を前提に全国一律に掲げられた目標値であり、妥当性の検証が必要である。

施設等への待機者を解消するとともに、在宅を希望する利用者が安心して十分なサービスを利用できるためには、利用者の選択・需要に応じたサービス量が供給されるシステムが構築されなければならない。

したがって、保険財政や地域間格差に一定の配慮をしつつ、そうした観点を踏まえて参酌標準及び総量規制の在り方について検証・検討を行うべきである。

一方、我が国の介護保険制度の持続的発展という観点から、利用者の自己負担の引き上げや、要支援者を地域支援事業とし、介護保険においては重度者に対するケア体制を強化するといった対応も検討すべきである。

### **居宅サービスにおける包括ケアの創設**

今後、独居高齢者や認知症高齢者の増加、老・老介護等の問題が深刻化していく中、例え単身者であっても、極力住み慣れた地域で生活し続けることが可能となるよう、個々の利用者の状況に合わせて柔軟なケアが行われる体制を整備していく必要がある。

具体的には、夫婦とも要介護状態の世帯や独居高齢者、認知症高齢者などに対応し、型通り・30分の時間単位のケアプランではなく、毎日あるいは一日の中で短時間で頻りに訪問する巡回型サービスや、夫婦など複数の利用者への集団サービス、柔軟な緊急対応サービスなど、包括的にケアが行える仕組みを構築すべきである。また、例えば夜間対応型訪問介護事業所の活用や、高齢者専用賃貸住宅への小規模多機能居宅介護事業所の併設なども含めた新しいタイプの住居を地域に整備していくことも有効であると考えられる。

こうした仕組みの構築に当たっては、事業者側の体制も整えておく必要があることは言うまでもなく、人員配置基準をサービスの供給量に応じて柔軟に変更できるような制度を変更する必要がある。

あわせて、介護保険制度のみに留まらず、家族介護の負担を軽減するための現金給付等の総合的な支援策や、元気な高齢者など地域住民が要介護者を支えるための環境整備についても検討すべきである。

### **地域のニーズに応じた施設の在り方**

現在、介護保険法において指定されている介護保険施設は、特別養護老人ホーム、介護老人保健施設、指定介護老人療養型医療施設（平成23年度末廃止予定）の3施設となっているが、既に介護専用型の特定施設において提供されるサービスは、実質的に特別養護老人ホームに準ずるものとして同一に総量規制が課されている。

利用者は生活の場と必要な介護の観点からサービスを選択している。これをかん

がみると、サービスの分類は、自宅や住み慣れた地域内の集合住宅等に居ながら享受する「居宅サービス」と、止むを得ない事情や本人の希望により施設等に入居して享受する「施設サービス」の2つに整理がなされるべきである。さらに、「施設サービス」の分類についても、例えば認知症に専門的に対応する施設はグループホーム、リハビリや医療が必要であれば介護老人保健施設というように、機能に応じて切り分けていくのが望ましい。

その上で、真に同一条件の下、社会福祉法人等も含めた多様な事業者が創意工夫を発揮し、自由な競争を行える制度であることが重要である。このためには、原則として介護事業は課税対象であることを前提とし、社会福祉法人であっても株式会社等と同一のサービスを提供していることから、事業者間の公的助成や税制における格差を是正し、公正な競争条件を確保すべきである。その際、セーフティネットの在り方について、公的機関が行うべきサービスも含め整理・検討する必要がある。

加えて、個人の価値観や多様なニーズに基づくサービスの選択の幅を広げるためには、民間保険の活用も含めた介護保険外の付加的なサービス（上乘せ・横出しサービス）の利用を一層促進すべきである。

### **低所得者への配慮**

特別養護老人ホームへの入居の決定に当たっては原則として要介護度の高い者を優先することに加えて、個人の尊厳を守るという観点からユニット型個室の整備が推進されている。したがって、費用負担が困難な生活保護受給者や低所得者は、より低価格で入居可能ないわゆる無届施設に流れているという実態がある。無届施設の増加は、施設設置に対する規制や届出の基準が厳格であることを一因としているが、高齢者に対する虐待などの問題も生じており、介護が必要な低所得者が安全に暮らせる環境を確保する必要がある。

また、現在、市町村民税非課税世帯の利用者が特別養護老人ホーム等の介護保険3施設に入居した時やショートステイ（短期入所生活介護、短期療養生活介護）を利用した時は、生活保護を受けていなくとも、所得に応じて特定入所者介護サービス費が支給され、食費・居住費等の利用者負担の軽減が図られている。本来、食費・居住費等の利用者負担は、居宅サービスと施設サービスの間の利用者の給付と負担の公平の観点から導入されたものの、施設入居者は入居時点で施設所在地に住所を移すことで単身世帯となり、かつ、利用者の資産状況は考慮されないため、結果的に大半が非課税世帯となって負担が軽減されている実態がある。利用者の支払能力を正しく反映しているとは言えないことに加えて、3施設等を利用する場合にのみこのような措置が取られ、訪問介護等の居宅サービスは支給対象外とされた結果、住み慣れた自宅や地域で暮らしたいと考える利用者に対する不公平は依然として残

っており、不均衡の是正が必要である。

本来、経済的に困窮している国民の最低限度の生活は、生活保護として確保すべきものであり、介護保険で賄うものではない。特定入所者介護サービス費の整合性を始め、低所得者の住居や生活確保に係る対策について、生活保護と介護保険の制度間で整理していく必要がある。

### **利用者・家族が適切なサービスを容易に選択できる仕組みの整備**

平成 17 年の介護保険法改正によって制定された地域包括支援センターは、地域住民の心身の健康の保持及び生活の安定のために必要な援助を行うことにより、地域住民の保健医療の向上及び福祉の増進を包括的に支援することを目的として、包括的支援事業等を地域において一体的に実施する機関として設置された。

しかしながら、実際は特定高齢者に対する介護予防ケアプランの策定業務に忙殺され、総合相談や包括的・継続的ケアマネジメントが充分に行われていないという指摘がある。

現在、苦情や相談の窓口としては地方公共団体や国民健康保険連合会などがあるが、地域に密着し、介護保険制度以外の地方公共団体独自のサービスや民間の介護保険事業なども含めた総合的な相談窓口としてのワンストップサービスを提供する機関として、地域包括支援センターの役割を強化していく必要がある。

また、公表が義務付けられている介護サービス情報公開システムは、事業者の客観的事実を確認するためのものにすぎず、内容も複雑であることに加えて、福祉サービス第三者評価についても、義務化がされておらず、利用者が質の高いサービスを提供する優良な事業者を判断するための一助となりきれていない現状がある。したがって、利用者の判断に資するため、有資格者数や常勤者数などのケア体制といった情報に加えて、リスクマネジメントや事業者独自のサービス、要介護度などの改善状況などを網羅的に組み合わせたサービス評価基準を策定すべきである。

## **(2) サービスの質の更なる改善への取組**

我が国の介護サービス市場は、昨今の不況の下、経済成長が低迷しつつある現代社会において、将来的に産業としての発展が見込める数少ない分野である。介護保険制度創設以来 10 年しか経過していないとはいえ、高齢化の急速な進展を目前に控えた今、介護事業は産業として健全に発展していかなければならない。

そのためには、サービスの担い手である事業者や従事者が切磋琢磨しながら創意工夫を発揮し質を高めるといふ、事業者自らの経営努力は勿論のこと、これを支える経営基盤強化・安定化のための介護保険制度上の施策が求められている。

事業者の経営については、一法人で一つの事業所のみなど小規模なものが多いこと

に加えて、介護保険制度創設後に新規参入した事業者が多いことから、事業経験の年数も短く、産業としてはまだまだ成長途上にある。一方で、事業の多角化や生産性の向上を図るに当たっては、介護保険制度で規定されている、事業所単位の人員配置等の厳格な基準や過度な運用、介護報酬体系が大きな制約となっており、通常の採算を合わせることも困難であるという指摘がある。

また、事業者への規制については、介護保険制度の規定のみならず、法令に定める基準を逸脱した運用ルールを独自に設定する地方公共団体も多く、全国的に統一されていない実態がある。例えば、サービス利用が区分支給限度額を下回る独自の水準を超えた時点での実態調査や、訪問介護における生活援助の解釈の相違など、過度に厳しい指導が行われている現状があり、サービスの普遍化・一般化を目指す介護保険制度の理念とは異なった方向に向かっていることを懸念する。

こうした現状は、コンプライアンス遵守の観点から適正な運営を行おうとする事業者にとっては行政リスクと捉えられ、不正行為としての摘発を恐れる余りいかに指導を受けないかに注力するという行動を招いてしまう。その結果、事業者が、利用者の視点ではなく、書類整備に精を出したり、必要なサービスであっても提供を抑制し、利用者の不便を引き起こす危険性があることは明らかである。過度な規制は、サービスの質の低下に繋がることはあっても、質の向上は期待できない。優良な事業者にとって事業拡大や経営の合理化・効率化が阻害されるだけでなく、ただ人を配置するだけといった形骸化に繋がるだけである。地方分権の潮流の下、地方公共団体が地域に密着した独自のサービスを積極的に展開することは歓迎すべきであるが、法の理念に外れた規制を課すことがあってはならない。

事業者の経営の合理化・効率化が進み、生産性が高まれば、事業所全体のサービスの質を左右する従事者への報酬改善にも繋げていくことが可能となる。このような観点から、介護保険制度本体の基準の見直しや、地方公共団体のローカルルールの在り方について是正に取り組んでいくべきである。

さらに、生産性の向上は、当然事業者のみを目的としたものではなく、利用者へのサービスの質の維持・向上を前提として行われなければならない。例えば要介護度が改善された場合には、事業者に対して介護報酬におけるインセンティブが与えられるような仕組みが有効である。また、優れた事業者に対しては、利用者からの評価が正しくサービス対価に反映されるなど、利用者負担による料金上乘せも含めた検討がなされるべきである。

利用者から正しく評価され、信頼性を確保するためには、サービスの質を測る評価基準の策定によってサービスの“見える化”を進めることが必要である。あわせて、保険者やケアマネジャーなど、利用者を取り巻く関係者が連携して事業者をモニタリングする機能を強化することにより、利用者への透明性を確保していくことが重要で



ある。このような仕組みを導入することで、事業者の利用者満足度やコンプライアンス、サービスの質の評価を可能とし、安全性を担保しつつ人員配置基準などの規制について優遇を図るなど、産業としての一層の活性化につなげるべきである。

### **業務の効率化と人的資源の有効活用**

介護事業の更なる発展に向けて、提供するサービスの品質を高めるためには、安全性を担保しつつ、事業者が自由な発想で資産や人的資源の有効活用を行い、より多様で付加価値の高いサービスを利用者に提供し、これが評価されることによって、更に事業が発展する好循環を生み出さねばならない。そのためには、法的な規制はサービスを行う上での最低基準であるべきであって、事業者の自由な発想が妨げられるような厳格な規制は撤廃すべきである。

例えば、人員配置基準については、現在、個々の事業所単位で基準が設けられており、同一事業者が近隣に事業所を持っていても、人的資源を有効に活用することができない。地域ケアという観点で、多様化する利用者のニーズに柔軟に対応していくためには、種類の異なるサービスも含め、少なくとも併設事業所間単位、ひいては生活圏内単位においてトータルで人員基準を満たせばよいように改善すべきである。

また、サービス提供責任者の配置基準やケアマネジャーの保有プラン数についても、業務量は本来、個々の管理能力や資質によって決定されるべきである。平成21年の介護報酬改定時に部分的緩和はなされたものの、配置基準や保有プラン数そのものに変更はなく、一律に定められている規定が妥当であるとは言い難いという指摘がある。ケアマネジャーの保有プラン数については、実際に対応できる限度は、利用者の状態によっても左右されるものであり、保有プラン数が多ければ適切なマネジメントが出来ないというのではなく、ケアマネジャーの資質や意識の向上を図る研修やサポートする事務担当者の配置など適切なマネジメントを行い、利用者の利便性を担保しつついかに合理化を進めるかというところに論点が置かれるべきである。したがって、サービスの質を確保することを前提として、一律に規定されている基準は撤廃すべきである。

### **自治体ごとに異なる運用・実態の適正化**

上述の通り、運用ルールが全国的に統一されておらず、例えば、区分支給限度額の7割を超えると事業者に対し説明や根拠となる書類の提出を求めたり、訪問介護における散歩介助は報酬の対象と認めないなど、法令に定める基準を超えた厳しい指導が行われている現状がある。したがって、サービスの普遍化・一般化のためにも、地方公共団体のローカルルールの実態を調査し是正することで、運用の適正化

を図るべきである。

加えて、特に全国展開を図っていこうとする事業者にとっては、訪問介護員の駐車可能箇所に係る届出手続きや、実地指導の都度、指導担当者の個人差に基づく意見で重要事項説明書の内容に修正指示が入るなど、事務手続きが煩雑となっている現状がある。公定価格の中で事務コストを削減し、採算性を向上させようとする事業者の努力を妨げないためにも、事務手続きの簡素化を進め、負担を軽減していく必要がある。

### **関係者間で相互にモニタリングできる仕組みの構築**

事業者が創意工夫を発揮し、利用者満足の高いサービスを構築していくに当たっては、事業所の人員配置基準や施設等の建築基準などの事前規制は極力緩和していくべきである。一方で、緩和に便乗する悪徳事業者が増加するのであれば、事後規制という形で、速やかに発見し排除していく仕組みが望ましい。

介護保険制度は、創設当初からIT化された制度設計が進んでおり、要介護認定や介護報酬の請求事務の大半はオンラインで行われている。その結果、介護保険の利用状況に関するデータは膨大に存在するものの、手続き事務で利用されるに過ぎず、介護保険制度の発展に資する分析は、一部の積極的な地方公共団体を除いて充分に行われているとは言い難い状況にある。

データ活用については、まず悪徳事業者の排除について、市町村等の保険者や都道府県がデータを有効に活用し、関係者間でモニタリングすることによって、不正請求等に対する事後チェック機能を強化する必要がある。加えて、利用者に対しては、自らの身体状況と利用しているサービスが適切かどうか“目に見える”仕組みの構築が必要である。このような“見える化”の促進によってサービスの質を確保し、その上で、利用者からの評価が高い事業者に対しては、利用者負担による上乗せを認めるなど、介護保険サービスの利用料の自由化を検討すべきである。

さらに、個人情報保護に注意していく必要はあるものの、介護費用と効果の関係について、どのようなケアが身体状況の維持・改善に有効か、データを活用し全国規模で分析・検証できるようにする必要がある。その成果が共有されれば、利用者の利便性の一層の向上に繋がるはずである。また、将来的には、介護分野のみならず、医療分野とも連携した上で包括的な取組がなされるべきである。

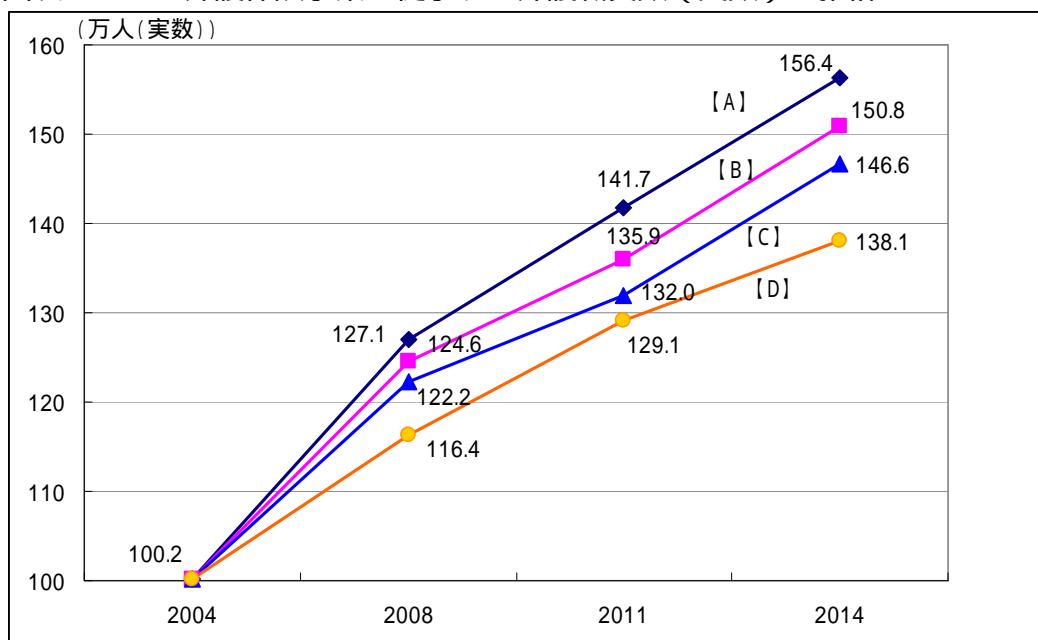
加えて、福祉用具については、介護保険においては原則貸与とされているが、貸与料金を平均貸与期間により換算すると販売価格を上回る場合があり、今後の性能向上や新しい機器の開発に備え、貸与と販売についての考え方を再度整理しておく必要がある。自由な価格競争が行われるべきであるものの、利用者がケアマネジャーを介して選択し、利用料金を1割しか負担していない現状においては、利用者の

主体性に欠け、市場原理が適切に働いているとは言い難い。ケアマネジャーの役割にも留意しつつ、貸与とメンテナンスに係る料金内容を明示するなど、利用者に対して透明性を確保していくことが、保険給付の適正化に資すると考えられる。

### (3) 介護人材の養成と確保に係る対策の強化

人口の高齢化が急速に進む中、介護を担う人材確保の重要性は論を俟たない。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保険サービスに従事する介護職員は、介護保険の利用者の増加等により、平成28年度には約140～160万人必要になるとされている(図表2-)。さらに、社会保障国民会議の改革シナリオでは、平成37年に250～255万人介護職員が必要であるとされている。介護従事者の低い定着率や、資格保有者が必ずしも介護サービスに従事しておら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と言えよう。そのためにも、介護職を志す者に対しては、広く門戸が開かれていることが重要であり、介護従事者に過度な負担を求め、結果として参入障壁となるような資格や研修制度は望ましくない。

図表2 - 介護保険事業に従事する介護職員数(実数)の推計

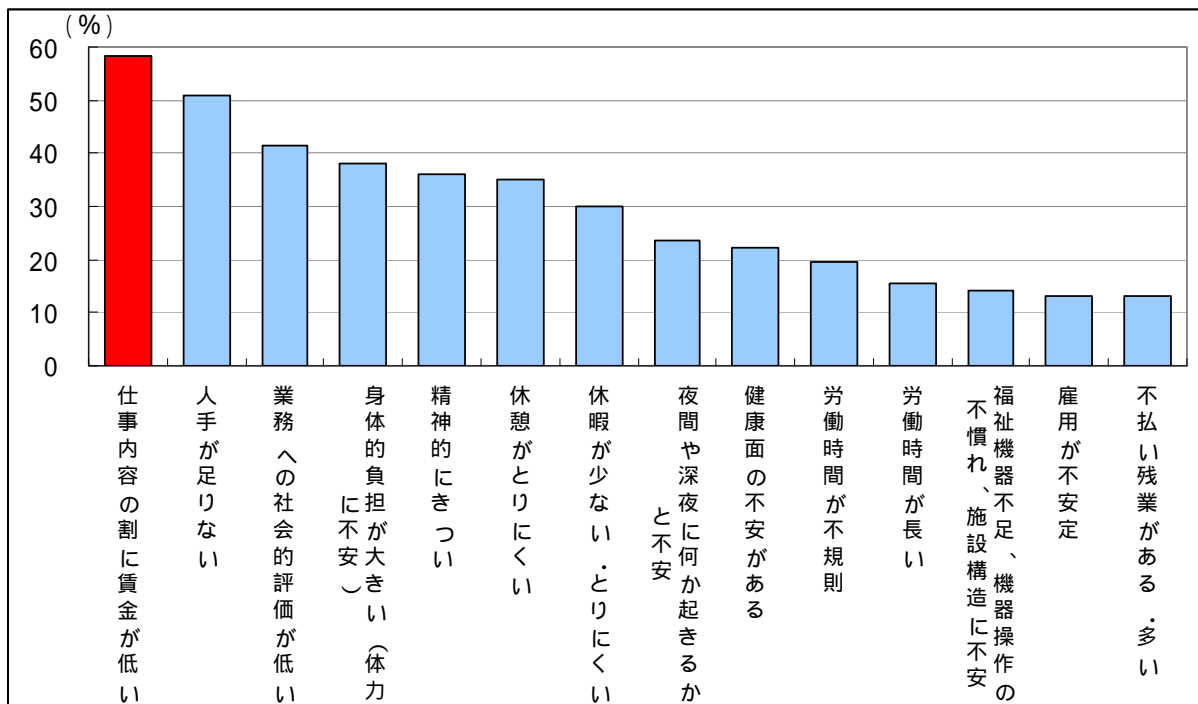


- (備考) 1 厚生労働省社会・援護局作成資料による。  
 2 介護職員の推計は、平成16年の介護職員数(100.2万人)を基準に、  
 【A】要介護認定者等数(予防効果なし) 【B】要介護認定者等数(予防効果あり) 【C】介護保険利用者数、【D】75歳以上高齢者数の各推計と同じ伸び率で増加すると想定して算定。

- 3 介護職員は、介護保険施設及び居宅サービス事業所等における従事者のうち、介護福祉士、訪問介護員等の介護関係業務に従事する者をいう。

財団法人介護労働安定センターの平成 20 年度介護労働実態調査結果によると、「働きがいのある仕事だから (58.1%)」という理由で就職したものの、労働条件・仕事の負担についての悩み・不安・不満等は「仕事内容の割に賃金が低い」が 58.3%と最も高くなっている (図表 2 - )。

図表 2 - 働く上での悩み、不安、不満等について



(備考) 財団法人介護労働安定センター「平成 20 年介護労働実態調査」による。

平成 21 年度の介護報酬改定において、介護従事者の処遇改善の観点から平均 3.0% の介護報酬増加がなされた。その内容は、従事者の配置及び資格・経験に応じた加算を中心としており、サービスの質の向上を同時に追及する考え方が採られているが、従事者からは、介護報酬増加について歓迎されてはいるものの、その水準はなお充分ではなく、従事者の賃金上昇には繋がらないとして効果を疑問視する声も多い。こうした現状を早急に改善すべく、事業者の努力が経営効率の改善に繋がるよう、それを阻害する規制の合理化によって、介護事業を支える従事者に対するインセンティブとなる賃金等の処遇へ反映されなければならない。あわせて、介護報酬に対する介護従事者への賃金比率の情報公開などにより、経営効率化が賃金へ反映されるような仕組みの整備も必要である。

人材の定着のためには、賃金のみならず、介護従事者が働きがいを感じられる職場であることも重要である。利用者との触れ合いの中で感じる喜びのみならず、介護職に就きながら将来の夢を描けるように、自己実現を可能とするような資格制度や評価制度の在り方を検討し、キャリアアップへのモチベーションが湧くような仕組みを構築すべきである。このような取組が機能していくことにより、個々の介護従事者の能力向上に繋がり、それらの優秀な人材が質の高いサービスを提供できるようになることは言うまでもない。

さらに、離職しないための働きやすい職場環境整備として、家庭と仕事との両立や、職場復帰に対する支援制度、キャリアアップによる介護従事者へ働きがいをもたらす職場作りを更に進めていく必要がある。

### キャリアアップへのモチベーションの向上

キャリアアップによる賃金の増加に際しては、取得資格を参考に評価が行われることが多いが、本来、提供するサービスの質が向上した対価としてなされるべきであって、保有資格のみならず、業務経験やサービスの質も踏まえた評価がされなければならない。したがって、そうした評価に繋がるようなスキルアップを図ることができるよう、認知症や医療行為など、実際に介護現場で求められている項目を学習することによって専門性を高めるような研修制度が必要である。一方で、介護職員基礎研修のように、国家資格である介護福祉士との整合性が図られていない研修制度については、従事者にとってもその位置付けが明らかではなく、見直しを進めるべきである。

専門性を高めるための研修制度としては、認知症介護実践リーダー研修や認知症介護指導者研修、主任介護支援専門員研修などがある。しかし、都道府県等の受講定員枠が限られ、事実上、何年待っても受講機会が回ってこないという指摘がある。事業者にとっても、研修修了者を配置できなければ加算取得が困難となり機会損失をこうむるため、受講枠や受講回数の拡大が必要である。

また、キャリアアップの支援としては、介護職に従事しながら資格が取得できる機会を拡大するために、介護福祉士等の受験回数の複数回の実施や、取得に当たって必要な研修・養成時間を個々の事業者が実施する研修時間で代替可能とするなどの検討が必要である。将来的には、資格制度とリンクする職業能力評価制度の活用も望ましい。また、介護職に従事してから数年内という早期の離職率が高いという現状を踏まえ、OJT(On-the-job Training)を進める事業者に対するサポート施策も有効であると考えられる。

ところで、高齢者の尊厳を支えるケアの実現という観点から、将来的に介護従事者は介護福祉士を基本とすべきという方向性が示され、訪問介護員養成研修3級課

程については平成 21 年 4 月より介護報酬算定対象外とされている。資格取得を推奨し介護事業全体の質を上げていく必要がある一方で、既に多様な働き方をしている従事者や新たに介護職に従事することを目指す人にとっては、資格取得にかかる負担が参入障壁となり、なり手を減らす要因になりかねないことに充分留意しなければならない。また、今後、特に医療と介護の連携の必要性が強まる中、介護従事者は双方の専門的知識を身につけていくが望ましい。そのためには、医療・介護に係る基礎的な共通知識をベースとして体系的に学習し、更に専門性を伸ばしていくことが可能な資格体系へと変化させることについても検討すべきである。

### **働きやすい環境整備**

離職しないための働きやすい職場環境整備として、「介護労働条件の確保・改善対策の推進について（平成 21 年 4 月基発第 0401005 号厚生労働省労働基準局長通知）」が発出され、啓発活動を実施するためのパンフレットが作成されているものの、依然として労働条件等の法令遵守がなされていない場合もあり、更なる啓発への取組が望まれる。

加えて、従事者の多くが女性であり、介護サービスを行うに当たって身体的負担が大きいため、出産・結婚などの理由で離職する割合が高い現状をかんがみ、出産時の配置転換や、子供を持っていても仕事との両立を可能とするような時短勤務や休暇の取得しやすい環境整備が必要である。こうした環境整備に当たっては、事業者が人員配置を柔軟に組み替え、人手不足の際の人員補充が行えるよう、個々の事業所単位ではなく併設事業所トータルでの人員基準を満たしていれば良いなど、それを阻害する規制の合理化が必要である。

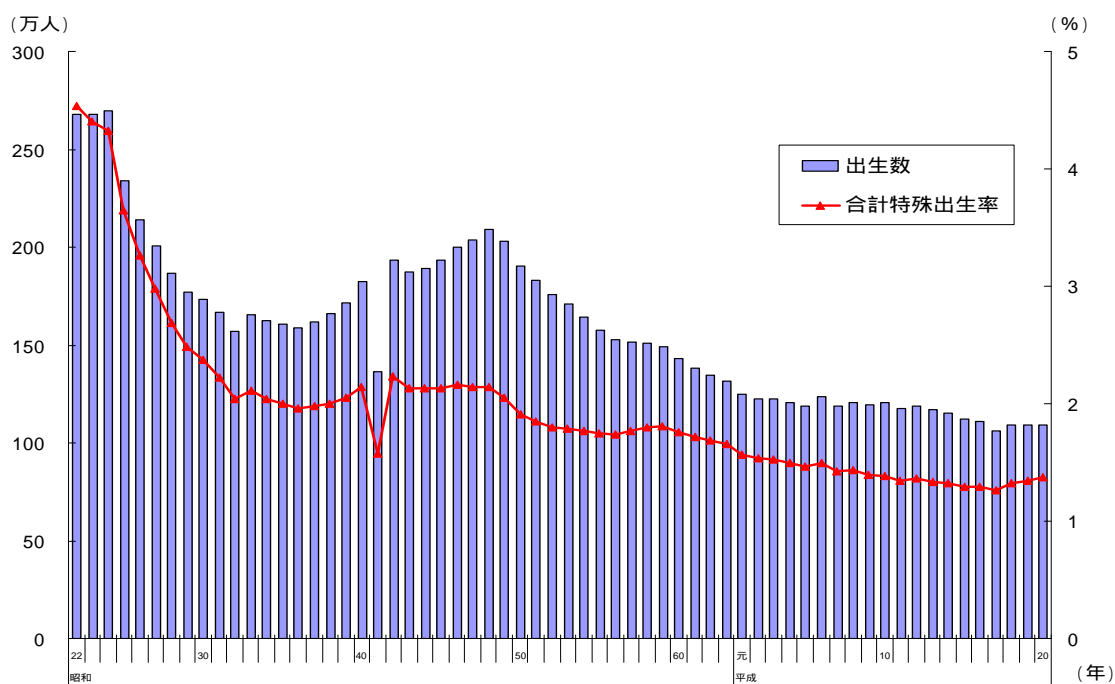
### 3 保育分野

#### (1) 抜本的な保育制度改革と現行制度における運用改善

##### 新たな保育制度の詳細設計について

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、平成17年には予測よりも2年早く人口減少社会に突入した。合計特殊出生率は平成18年以降、1.32、1.34、1.37とここ3年間は僅かずつながら上昇を続けたものの、同期間の出生数は109万人前後でほぼ横ばいに推移しており、出生数が大幅に増加しているわけではない。

図表3 - 出生数と合計特殊出生率の年次推移

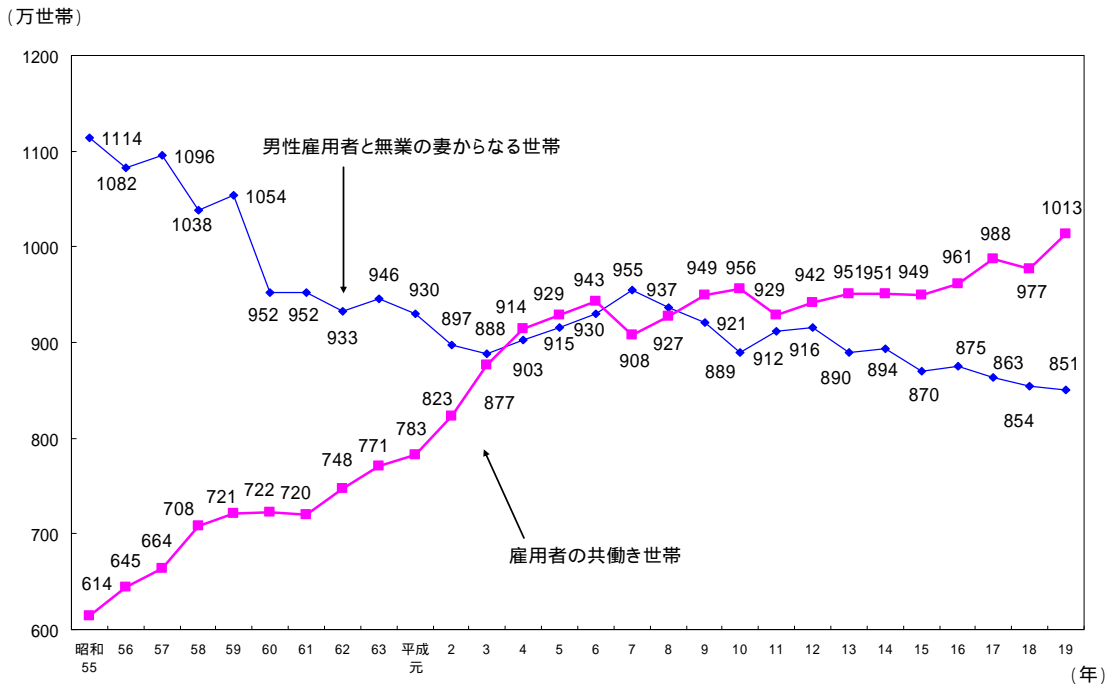


(備考) 厚生労働省「平成20年人口動態統計月報年計(概数)」による。

こうした少子化の進行により労働人口の急減と国の成長力の大幅低下が懸念される中、有効な打開策の1つとして女性労働力率を高めていくことがあり、女性が安心して働き続けられる環境整備が求められている。そのため、待機児童問題の解消や潜在的な保育需要への対応は喫緊の課題となっている。

図表 3 -

共働き等世帯数の推移



- (備考) 1. 内閣府「男女共同参画白書(平成21年版)」による。  
 2. 昭和55年から平成13年は総務省「労働力調査特別調査」(各年2月。ただし、昭和55年から昭和57年は各年3月)、14年以降は「労働力調査(詳細結果)」(年平均)により作成。  
 3. 「男性雇用者と無業の妻からなる世帯」とは、夫が非農林業雇用者で、妻が非就業者(非労働人口及び完全失業者)の世帯。  
 4. 「雇用者の共働き世帯」とは、夫婦共に非農林業雇用者の世帯。

しかしながら、現行の硬直的な保育制度では、多様な利用者ニーズへの対応ができておらず、また、高まる需要に供給が追いついていない現状を踏まえ、幼保一元化を見据えた抜本的な保育制度改革により、民間事業者の創意工夫と経営資源の一層の活用を行うなどして、質の確保と量の拡充を図るべきである。

他方、厚生労働省の社会保障審議会少子化対策特別部会においては、「保育サービスの規制改革について平成20年内に結論を得る」とされた「経済財政改革の基本方針2008」(平成20年6月27日閣議決定)に基づき、平成21年2月24日に「社会保障審議会少子化対策特別部会第1次報告 - 次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けて - 」(以下、「第1次報告」という。)が取りまとめられたところである。また、「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた中期プログラム」(平成20年12月24日閣議決定)の「社会保障強化の工程表」では、2010年代前半に新制度体系をスタートするとされており、今後、新たな保育制度の詳細設計に係る具体的な議論が始まることとなっている。「第1次報告」における「今後の新たな保育の姿」には、一部前進と見られる点もあるものの、利用者を向いた保育制度を実現するという視点から、一段の検討が求められる。

全国の認可保育所の利用児童数は増加傾向が続いている(平成21年4月現在、約



204万人)が、待機児童数は、平成20年4月に19,550人(前年同月比1,624人増)と5年ぶりに増加し、平成21年4月には2年連続で増加、25,384人(同30%増)に達している。昨今の深刻化する経済・雇用情勢の下、少しでも家計を助けようと就労を希望する母親が増えており、とりわけ、就業機会が比較的多い都市部では、保育需要が急速に高まっている。平成21年4月現在の待機児童数は、東京都で7,939人(前年同月比45%増。うち23区は4,613人(同53%増))、神奈川県で3,245人(同52%増)、埼玉県で1,509人(同24%増)と軒並み増加している。したがって、供給の拡大についてはいっそうスピーディに検討を進めるべきである。また、財源の確保がなければ改革が進められないということであってはならない。

こうした問題意識の下、以下に掲げる施策を早急に講じる必要がある。

## ア 直接契約方式の導入

児童福祉法(昭和22年法律第164号)の改正により、平成10年以降、利用者が複数の希望する保育所を選んで申込みできるようにはなったものの、最終的には保育の実施主体である市町村が入所判定を行い、児童を各保育所に割り振る仕組みが現在も続いている。そのため、保育所間の競争が起こりにくく、利用者の視点に立ったサービス向上へのインセンティブが働きにくくなっている。

こうした課題を克服するためには、利用者自らが保育所に直接申込みを行い、サービス提供者である保育所と契約を結ぶ利用方式を導入すべきである。その際、各保育所の定員充足状況等の情報開示を徹底するなど、利用者利便が損なわれないようにすべきである。「第1次報告」においては、「市町村が公的責任を果たす枠組みの中で、利用者が保育所と公的保育契約を締結」し、「新たな3者関係」を構築することとされた。

なお、直接契約方式を導入しても、サービス供給量が需要を下回る場合には、本来、利用者を選択されるはずの保育所が、逆に利用者を選択する形となり、障害児や低所得世帯の児童の受入れを拒否するのではないかといった懸念が持ち上がるが、こうした状況を回避するためには、セーフティネットとして認可保育所の位置づけを明確化し、障害児保育の実施や低所得者層の優先入所等を義務づけるなど、受入体制の整備・強化を進める必要がある。また、「第1次報告」にもあるとおり、保育所による募集・選考等が円滑・公平に実施されるための仕組みを設けるなど、現場の混乱を少なくする工夫が必要である。

## イ 「保育に欠ける」要件の見直し

戦後間もなく制定された児童福祉法では、保育の実施対象を「保育に欠ける」児童と定めており、現在もなお、認可保育所に入所できる、又は国の家庭的保

育（保育ママ）サービスを受けられるのは「保育に欠ける」児童に限定されている。この「保育に欠ける」要件は、保護者の就業状況や就労形態の多様化、核家族化の進行や子育てに困難を抱える家庭の増加など、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、長年見直しがなされていない。そのため、認可保育所への入所の可否と個々の家庭における保育や子育て支援の必要度合いが必ずしも一致していない。特に都市部では、「保護者が昼間就労を常態とする」という1つめの「保育に欠ける」要件に最も高い優先度が設定されている地方公共団体が多く、早朝・深夜シフトや、パートタイム勤務を掛け持ちする保護者等の児童は入所に難しくなっている。

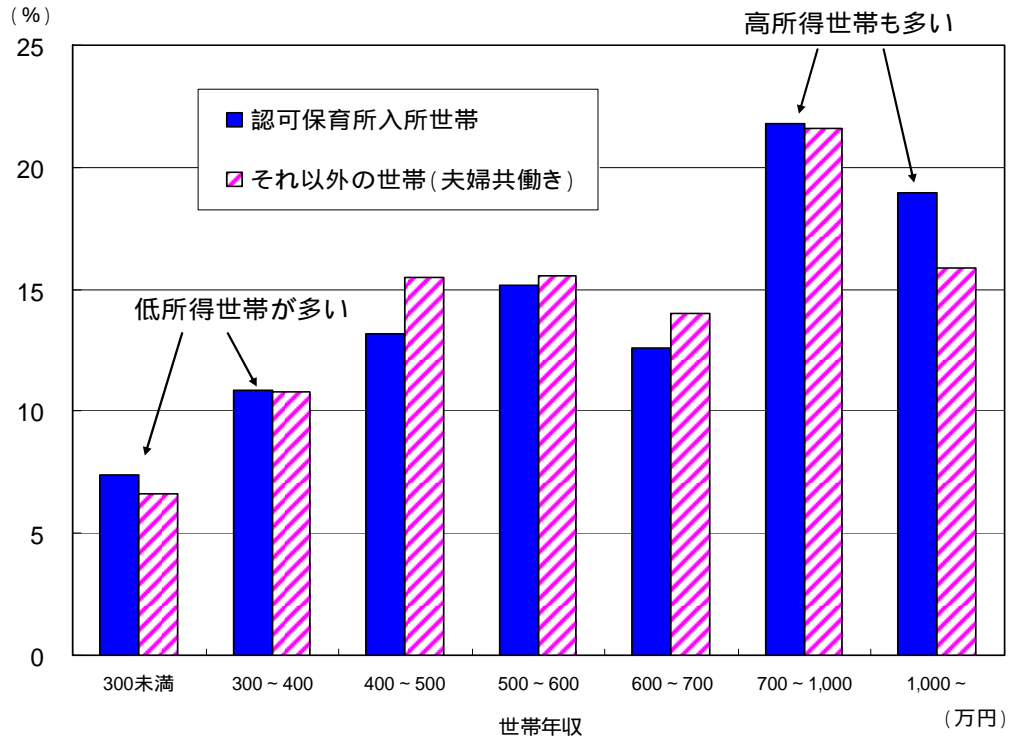
したがって、当会議では、従来から「保育に欠ける」要件を、保護者の就業状況や就労形態の多様化など、近年の実態に即した基準に改めるべき、また、「欠ける」という概念や表現についても、もはや現代の社会通念に照らしてふさわしくないため、適切なものに見直す必要があると主張してきた。

「第1次報告」では、まず、「『保育に欠ける』という用語については、例えば『保育を必要とする』など、ふさわしいものに見直す」こととされた。また、「保育の必要性・量、優先的に利用確保されるべき子ども（母子家庭、虐待等）について、受入保育所の決定とは独立して、市町村が判断」し、「その旨の認定証明書を交付」するなど、概ねこれまでの当会議の主張に近い見直しが行われる見込みである。

## ウ 利用者補助方式への転換

現行の保育制度では、公的補助は利用者ではなく、保育所に対して運営費という形で機関補助が行われているが、この機関補助方式が様々な問題を生じさせている。公的補助が利用者の選択に応じてなされるものではないため、待機児童の発生している都市部や児童数の減少から保育所の統合・閉所を余儀なくされている地域においては、必要なサービスを自由に選択し利用したいという希望が叶わないだけでなく、認可保育所へ入所できるか否かによっても不公平が生じている。認可保育所は、フルタイムで働く高額所得世帯も多く利用しているが、質の面で安心感を得られやすい認可保育所に預けられる人と、認可保育所に預けられず、やむなく認可外のサービスを利用する人や就労継続そのものを断念せざるを得ない人との間には、負担する保育料や就業機会・利益の得失において大きな格差が生じるのである。

図表3 - 認可保育所入所世帯等の年収分布



(備考) 内閣府「保育や子育てに関するインターネット調査」(2008年)により作成。

図表3 - 東京都の認証保育所の平均保育料等

		0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児	計
保育料(円)	最高	72,000	72,000	69,000	67,000	67,000	67,000	-
	最低	30,000	30,000	30,000	30,000	30,000	29,000	-
	平均	53,496	50,804	50,016	46,269	46,318	45,270	50,340
児童数(人)		1,357	2,088	1,642	655	347	229	6,308
		21.5%	33.1%	26.0%	10.4%	5.5%	3.6%	100.0%

- (備考) 1. 鈴木巨学習院大学教授「認証保育所の運営状況に関する調査」(2008年)により作成。アンケートに回答した220施設のうち、保育料の記入があった204施設が対象。  
 2. 月160時間保育の月額基本料金(除く、入園料、延長保育等の追加料金)  
 3. 平均保育料は、上記1.の204施設の入所児童全員が月160時間保育を受けたと仮定して算出。  
 4. 区市町村による利用者補助は反映していない。

図表 3 -

東京都の認可保育所の平均保育料等

	平均保育料(円)	入所児童数(人)	[参考] 公立・私立計 入 所児童数(人)
23区	36,029	29,179	105,278
市町村	32,069	40,210	61,406
東京都	33,735	69,389	166,684

- (備考) 1. 東京都福祉保健局資料による。  
 2. 平成 19 年度保育所運営費国庫負担金(私立認可保育所のみが対象)実績報告に基づく。  
 3. 平均保育料は、利用世帯の所得水準に応じて国基準の階層に当てはめた額から算出。  
 区市町村による負担軽減後の保育基準額は反映していない。  
 4. 入所児童数は、平成 19 年 10 月 1 日現在の私立認可保育所の入所児童数。

こうした利用者・保護者間の不公平は、手厚い公的補助が広く子育て世帯に行き渡らずに、認可保育所に対して集中的に行われていることに起因する。加えて、実際に認可保育所と認可外保育施設における保育の質の実証的な比較検証は行われていないにもかかわらず、認可保育所の不足感・待望感にもつながってしまっている。

一方、「第 1 次報告」の補助方式の項を見てみると、「市町村が費用支払いの義務を負う」ことしか示されていない。厚生労働省によれば、誰に対する「義務」なのかについては今後検討することである。仮に、現行の機関補助方式が維持されれば、子育て世帯間の格差問題を解決できないばかりか、財源が確保されない限り、認可保育所の新設・定員増により、潜在需要をも吸収して待機児童問題を解消できるまでに相当の期間を要してしまう。

したがって、当会議がこれまで繰り返し主張しているとおり、機関補助方式から大きく方向転換し、保育の必要度(要介護認定のような公的な基準)に応じて、子育て世帯に公費を配分する利用者補助方式を導入すべきである。併せて、利用者が配分された補助を使って受けられるサービスの対象を、認可保育所に限定せず、認定こども園や地方公共団体独自の保育施設、家庭的保育(保育ママ)やベビーシッターなどの在宅保育サービス等にも拡大すべきである。

利用者に対する補助方式に転換すれば、利用者・保護者間格差を是正でき、受け取る補助額を分割使用したり、個人による上乗せを可能にすることで、利用者のサービス選択の幅が広がる。また、事業者側には、利用者が直接保育所に申込みを行う直接契約方式とともに、より利用者に向けてサービスの質を向

上させようとするインセンティブを高めるものになるはずである。さらには、利用者が質の高い認可外サービスを選ぶことで、潜在的ニーズに応える新たな事業者の参入も期待できる。もちろん、公費を使用する対象サービスとして、一定の基準を設けることは必要であり、適切な情報公開の徹底や質の確保を図ることは、公の責任において行われるべきである。

なお、利用者補助方式への移行措置として、平成 20 年末の「第 1 次報告」(案)に示されていた、市町村が利用者に対する給付義務を負った上で、実務上は市町村が保育所に対して支払うという「代理受領方式」を一定期間、採用するのも 1 つの方法である。

## エ 保育料設定の柔軟化

「第 1 次報告」では、市町村が認定証明書を交付し、保育需要を顕在化させる仕組みを導入する一方で、「市町村が質の確保された公的保育の提供体制を確保する責務を負う」ことになるとされている。また、費用設定について、「保育の価格(公費による補助額+利用者負担額)を公定する『公定価格』」が維持されるとある。

しかしながら、新たな制度体系として、直接契約方式を導入し、さらに、需要を顕在化させても、需要に対し供給が著しく少ない状況では、利用者の選択の自由は確保されず、現場が混乱するばかりである。まずは、顕在需要に応える供給を確保するだけの十分な財源が早期に手当てされることが必要であるが、それがすぐに実現するかについては残念ながら疑問があり、高まる保育需要に対して供給が応えきれていない現状を勘案すると、新たな制度下での需給の調整は容易ではないと予想される。

したがって、当会議では、多くの質の高い民間サービスの参入を促し、制度に需給調整機能を持たせるという観点から、上記ウの利用者補助方式を前提に、保育所による柔軟な保育料設定が必須であると考え。具体的には、一律の公定価格ではなく、既に東京都認証保育所制度で採用されているように、一定の上限を設けた上で保育所が柔軟に価格設定できるようにすべきである。その際、国や地方公共団体が過度に関与することなく、それぞれの保育所がサービス内容や利用時間、需要、年齢ごとの費用の状況等に応じて保育料を設定できるようにすべきである。平成 13 年に創設された東京都の認証保育所の場合、新規参入が進み、既に 456 施設が運営されている(平成 21 年 7 月 1 日現在)。

なお、現在、認可保育所の保育料はおおむね月曜日から土曜日の固定時間帯を基準として月額で決まっているが、保護者の多様化する就業形態には対応しきれていない。例えば、フルタイム勤務でも基準の曜日・時間帯から外れる休

日や早朝・深夜の保育を必要とする場合、保育料は基準月額（利用していない曜日・時間帯分も含む）プラス追加料金となる。また、パート勤務で週3～4日のみ利用する場合でも、基準月額の全額を支払っているケースもある。そのため、応益負担の原則に則り、それぞれ実際に利用した日数・時間数を考慮した保育料とされるべきである。

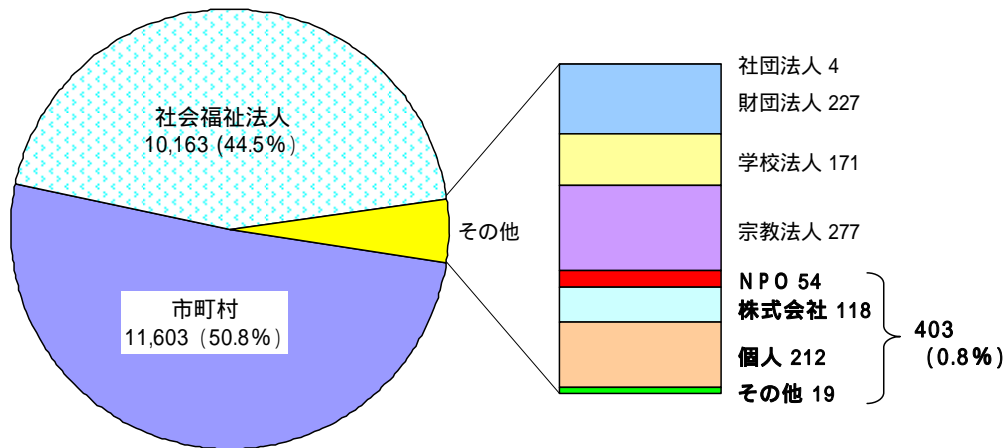
また、公定価格のままでは、保育所の努力による質の高いサービスが評価される余地が少ないため、柔軟な価格設定により、創意工夫やサービスの質の向上を促し、病児・病後児保育や夜間・休日保育など付加的なサービスの提供に向けたインセンティブを働かせるべきである。

最後に、利用方式（上記ア関連）や保育の必要性等の判断（イ関連）について見直しが行われても、補助方式（ウ関連）と価格設定（エ関連）の面で旧来の仕組みが継続されるのであれば、改革の効果は半減し、「待ったなし」と言われる少子化問題の緊急対策とはなり得ない。危機感を持って少子化問題を直視し、財源の乏しい中、積極的に民間の力を活用することで、できるだけ多くの保育サービス利用者の利益となるよう、上記4つの施策をパッケージと考え、一刻も早く時代に即した制度に再構築することが肝要であると考えらる。

### **イコールフットイングによる株式会社等の参入促進**

平成12年に保育所設置に係る主体制限が撤廃されたにもかかわらず、多様な利用者ニーズに応えるサービス提供者として期待される株式会社等の参入は一向に進んでいない。平成19年4月現在、約23,000箇所ある認可保育所のうち、設置主体が株式会社、NPO、個人、その他の合計は403箇所と、わずか1.8%にとどまっている。

図表3 - 設置主体別保育所認可の状況



(備考) 1. 厚生労働省社会保障審議会少子化対策特別部会資料により作成。  
2. 平成19年4月1日現在。

これは、同じ民間の認可保育所であるにもかかわらず、社会福祉法人等と株式会社等の設置主体間でイコールフットイングが図られていないためである。株式会社等の参入を阻害する要因としては、次のようなものがある。

第1に、私立保育所への施設整備交付金の対象は、社会福祉法人、公益法人等に限定されており、認可基準を満たしていても、株式会社、NPO等には初期費用となるハード部分への補助が行われない。独自の補助を行っている一部地方公共団体もあるものの、国の施設整備補助対象の主体制限撤廃を求める声が、認可保育所を既に運営している所も含め、株式会社等の事業者から多く挙がっている。

第2に、運営費の用途範囲については、厚生労働省の通知(「保育所運営費の経理等について」平成12年児発第299号厚生省児童家庭局長通知)により、様々な要件や金額の制約がかかっている。これらの制約はすべての設置主体に共通ではあるが、補助された運営費を当該保育所の人件費・管理費・事業費に充てることが原則(積立金として次年度以降の経費に充てることが可能)となっているため、1法人1施設が中心の社会福祉法人よりは、1法人で複数の施設を展開しようとする株式会社等にとって、より経営の幅を狭めるものとなっている。例えば、収益を施設設備の整備・修繕費や、土地・建物の賃借料等、保育所運営には欠かせない経費に充当し、更なる保育事業を展開しようとする場合の制約が多く、前述のとおりハード面での補助がないことを併せて考えると、株式会社等の参入にとっての大きな阻害要因となっている。

また、配当支出については、そもそも補助された運営費の用途範囲として認められていない。株式会社にとって配当は、自己資本の調達コストであり、社会福祉法人であっても、借入金償還のための支出は行っており、資本コストという意味でなんら差はないはずである。運営費の補助に当たっては、収支上余剰がなく給与改善等に支障を来たすおそれのある民間施設に対し、公私間の給与格差是正を目的として、「民間施設給与等改善費加算」が適用されているが、配当を行っている保育所は、この加算の対象外とされている。これは、配当イコール余剰という解釈によるものであるが、前述のとおり、この解釈は明らかに誤っている。社会福祉法人のみを想定した、こうした旧来型の加算の仕組みは、多様な事業者の参入促進が必要である現状にはもはや適さなくなっている。

第3に、すべての事業者に対し一律に、社会福祉法人会計基準に基づく会計処理が義務づけられているため、社会福祉法人以外の事業者にとっては、追加的な処理が必要となり負担となっている。運営費の適正な執行を担保することが本来の趣旨であるならば、株式会社であれば、企業会計基準による財務諸表等だけで十分のはずである。当該通知は、「保育サービスの量の拡充及び質の確保を図るとともに、保育所運営の効率化・安定化を進める必要があることから、今般保育所運営費の経理について、下記のとおりのお取り扱いを行う（以下略）」と、その目的を説明しているが、実際には運営の効率化や安定化を阻害する結果となっている。

他方、地方公共団体が公立保育所の民営化を進める際、国の規制はなく、また厚生労働省からの再三の周知にもかかわらず、移管・運営委託先を社会福祉法人に限定するケースがいまだ散見される。

したがって、サービス供給量の拡大に向けて、多様な民間事業者の参入を促す環境整備を図るため、以下の具体策を早急に講じるべきである。

- ・ 施設整備交付金を社会福祉法人以外の民間事業者にも給付する。
- ・ 運営費の用途範囲について、運営の効率化、安定化を図り、質の向上に向けたインセンティブを働かせるため、現行の各種制約を全般的に見直し、特に複数の施設運営の障害とならないよう緩和する。
- ・ 配当支出についても、一定の配当性向を定め、その範囲内であれば可能とするなど、運営費の用途として認める。
- ・ 「民間施設給与等改善費加算」等の各種加算の在り方を見直す。
- ・ 株式会社であれば企業会計のみとするなど、それぞれの法人種別に即した会計基準による処理のみでよいこととし、社会福祉法人会計との二重処理を不要とする。
- ・ 公立保育所の民営化の手続きが公平に行われ、社会福祉法人以外の民間事業者が合理的な理由なく排除されないよう徹底する。これまでの周知方法では徹底



が図られていない現状を踏まえ、取組を強化する。

なお、昨年、倒産により、企業が保育事業から突然撤退し問題となった事例があったため、企業が保育サービスに参入することを危険視する向きもある。しかし、財政的に行き詰まるリスクを抱えている点では、社会福祉法人や地方公共団体も同じであって（地方公共団体立病院の相次ぐ閉鎖・規模縮小を見れば、このことは明らかである）企業の参入を排除する理由にはなり得ない。必要なのは、多様な事業者の参入促進を図りつつ、事業者の破綻や廃業等に対する備えをしておくことである。例えば、事業者に対して、市町村が自己資本比率などの経営・財務状況を適切にモニタリングし、突然の廃園といった事態を回避する仕組みが必要である。また、それでも廃業が避けられない場合に備え、年度末までなど当面の間の継続運営又は代替運営の仕組みの構築や近隣保育所等による受入体制の整備などのセーフティネットを準備することは行政の責任で行うべきである。

最後に、「第1次報告」では、「参入の仕組み」の項目で、「施設整備費（減価償却費）相当額の運営費上乘せを検討」、「運営費の使途制限は他制度の例も参考に見直し」、「会計基準の適用は引き続き検討」、「株式配当の可否も引き続き慎重に検討」とされているが、上記に掲げた問題点はいずれも通知等の規定によるものであり、現行制度の下でも運用改善が可能である。そのため、万一、上記の新たな保育制度の詳細設計の議論に遅れが出るようなことがあった場合でも、上記具体策については先行して実施すべきである。

### **地域の実情に応じた施設の設置の促進**

「子どもと家族を応援する日本」重点戦略（平成19年12月「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議取りまとめ）では、「次世代育成支援に関連する給付・サービス、とりわけ仕事と子育ての両立や家庭における子育てを支える社会的基盤となる現物給付の実現に優先的に取り組む必要があり、これを支える効果的な財源投入が必要である」とされており、厚生労働省は、現物給付の最たるものとして、認可保育所を公的保育の核と位置づけている。

しかしながら、昨今の地方の財政状況や、地域の実情に応じた柔軟な設置が認められない全国一律の施設最低基準により、認可保育所の数はここ数年、年100箇所前後の微増ペースでしか増えていない。平成20年4月には保育所定員が対前年同月比で約1万5千人増加したものの、かえって潜在需要を喚起させる結果となり、待機児童数は1,600人以上増加した。

なお、「安心こども基金」（平成20年度第2次補正予算1,000億円、平成21年度補正予算1,500億円）の創設により、平成22年度末までの特別対策事業として、保育所関連では、「保育所緊急整備事業」や「賃貸物件による保育所整備事業」な

どが実施されることとなった。しかしながら、前者については、補助対象となる設置主体から株式会社等が除外されており、また、開設に要する準備期間等を考慮すると、果たして来年度末までの間にどの程度開設が進められるのか疑問視する声の一部の地方公共団体から挙がっている。後者については、これまで認められなかった賃借料や借上げ時の改修費用等への補助という点で一定の評価ができるものの、国の最低基準を満たしていることが要件である上に、運営費用（主に人件費）が補助されないため継続的な施設運営という観点から、どの程度基金が活用されるのか未知数である。

## ア 保育所の最低基準の見直し

保育所の施設最低基準（児童福祉施設最低基準（昭和23年厚生省令第63号））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根拠がないまま長年適用されているものも少なくない。例えば、乳児のほふく室の面積基準は1人当たり3.3㎡（畳2畳分）、保育に従事する職員はすべて保育士資格を保有するものと定められているが、東京都の認証保育所制度では、それぞれ年度途中は2.5㎡まで弾力化、資格保有者は6割以上と、都市部の事情を踏まえて緩和されており、待機児童の貴重な受け皿として機能し成果を上げている。また、これら基準の緩和による具体的な問題は明らかにされてこなかった。

そこで、当会議では、一定の質の確保を前提に、面積基準、職員の配置基準、保育従事者の資格要件、調理室の必置規制等を緩和するなど、地域の実情に応じた設置基準を認め、量的拡大を図るべきであると主張してきた。また、「規制改革推進のための3か年計画（改定）」（平成20年3月25日閣議決定）では、「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る」こととされた。

地方分権改革推進要綱（第1次）（平成20年6月20日地方分権改革推進本部決定）等も受け、厚生労働省では昨年、社会福祉法人全国社会福祉協議会へ委託し、「機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業」を実施した。平成21年3月には、「食寝分離」の基本概念に基づき、面積基準を現行以上に引き上げることが望ましい旨の研究結果が出されたところである。研究結果報告書では、「現在の最低基準は、保育を行うことが不可能という状況ではないものの、『食寝分離』など様々な課題がある。したがって、現在の面積基準を更切り下げること、切り下げられるような仕組みを導入することは、1人ひとりの子どもの発達に応じた保育を更に困難とするものであり、検討を行う場合は、少なくとも、現行の最低基準以上のものとなる方向で行うことが重要である」

とまとめられている。

しかしながら、本来、「どこまでの最低基準が必要なのか見直すため」の検証であるべきところが、この研究結果は、「食寝分離」や、面積や空間と子どもの心身の発達等に関する先行する実証分析が示されない中、食寝分離を実現する場合に必要な面積はこれくらいあれば望ましいという希望水準を示したに過ぎず、子どもの心身の発達との因果関係について科学的・実証的に検証されたとは言えない。また、面積基準以外の最低基準については一切検証の対象ともされていない。

一方、「第1次報告」では、参入の基本的仕組みとして、今後「質の確保されたスピード感ある拡充のため、最低基準により客観的に判断。指定制を基本としつつ、検討」することとされた。現行制度では認可権者である都道府県の裁量により、最低基準を満たす施設であっても財政事情等の地域の状況によっては認可されない場合もあることから、認可制を指定制へと切り替えることは、一定の質が確保された供給を拡大する観点から有効であると考えられる。但し、指定制となっても、上述のとおり適切な検証がなされたとは言えない状況で、現行の最低基準がそのまま指定基準となれば、はたしてどの程度供給が増えるのか疑問が残る。

したがって、一定の質を確保した上で量の拡充が図れるよう、最低基準の在り方自体を見直し、地域の実情に応じた設置基準を認めるべきである。また、最低基準は省令改正によりその見直しが可能であり、万一、上記の新たな保育制度の詳細設計の議論に遅れが出るようなことがあった場合でも、地方分権等の議論も踏まえ、先行して検討を進めるべきである。

なお、面積基準だけにとどまらず、あらゆる基準が子どもの心身の発達、成長等にどのような影響を与えるか、真に科学的・実証的な調査・研究により継続的に検証を行い、基準の見直しを適宜行っていく必要もある。

## イ 保育所における給食の外部搬入方式の容認

保育所の最低基準の中で、調理室の設置と調理員の配置という2つの基準が設けられていたのに加え、平成20年4月の児童福祉施設最低基準の改正により、給食の外部搬入方式が原則として明示的に禁止された。それに伴い、従来、特段の問題もなく外部搬入方式により給食を行ってきた保育所では、運営に支障を来しているところもある。もちろん、子どもの年齢や発育状態、日々の体調などに応じた対応や、食物アレルギー児等への対応など質の担保は重要であるが、自園調理でなければ質が確保されないとの実証はない。

一方、構造改革特別区域制度における特定事業（特区事業）として「公立保

育所における給食の外部搬入方式の容認事業（特例番号 920）が存在するため、公立保育所であれば、手続きの時間と手間はかかるものの、地方公共団体が特区計画の申請を行えば概ね認定され、給食の外部搬入が行えるようになる。ところが、当該特区事業の対象は、公立保育所に限定されており、私立保育所が当該特区事業を利用して給食の外部搬入を行うことはできない。また、当該特区事業の全国展開については、検討が重ねられているが、依然結論は出ていない。

さらに、調理室の必置規制や調理員の配置、自園調理については、これまでの規制改革等により、様々な特例が認められており、外部搬入方式の可否については、同じ認可保育所又は認定こども園であっても、公立・私立の別、児童の年齢などにより異なっているのが現状である。具体的には、給食の外部搬入は、特区事業では、児童の年齢にかかわらず可能ながら、公立保育所のみを対象としているが、認定こども園幼保連携型では、公立のみならず私立も可能であるものの、3歳以上の児童に限定されている（保育所部分が認可されていない幼稚園型、地方裁量型も同様）など、制度間の整合性がとれていない。外部搬入方式による給食の質が担保されるかどうかは、調理・搬入を受託する業者によるところが大きく、委託元の保育所が公立か私立かということは問題ではない。なお、「認定こども園制度の在り方に関する検討会」においては、地方公共団体代表の委員から、認定こども園の設置促進の障害となるため、一定の水準の確保を前提に、類型・児童の年齢にかかわらず、給食の外部搬入を認めるべきとの意見が再三述べられたところである。

したがって、できるだけ早期に特区事業を全国展開し、各保育所が利用者のニーズ等に応じて自園調理か外部搬入方式かを選択できるようにすべきである。その際、低年齢児対応において課題が残る場合には、経過措置としてまずは一定年齢以上の児童だけを対象に全国展開するなど、柔軟な措置も考えられる。

また、全国展開への道が開けない間は、少なくとも、省令改正前に外部搬入方式を行っていた保育所や同方式を行っている認定こども園等への実態調査や、現在同方式が認められていない保育所等の各種施設への意向調査等を行い、検討を進めるべきである。

### **保育所等における運営状況の検証**

認可保育所を含む各種保育施設では、設置・運営主体の違いにより、公費や保育料等の収入構成が異なる。

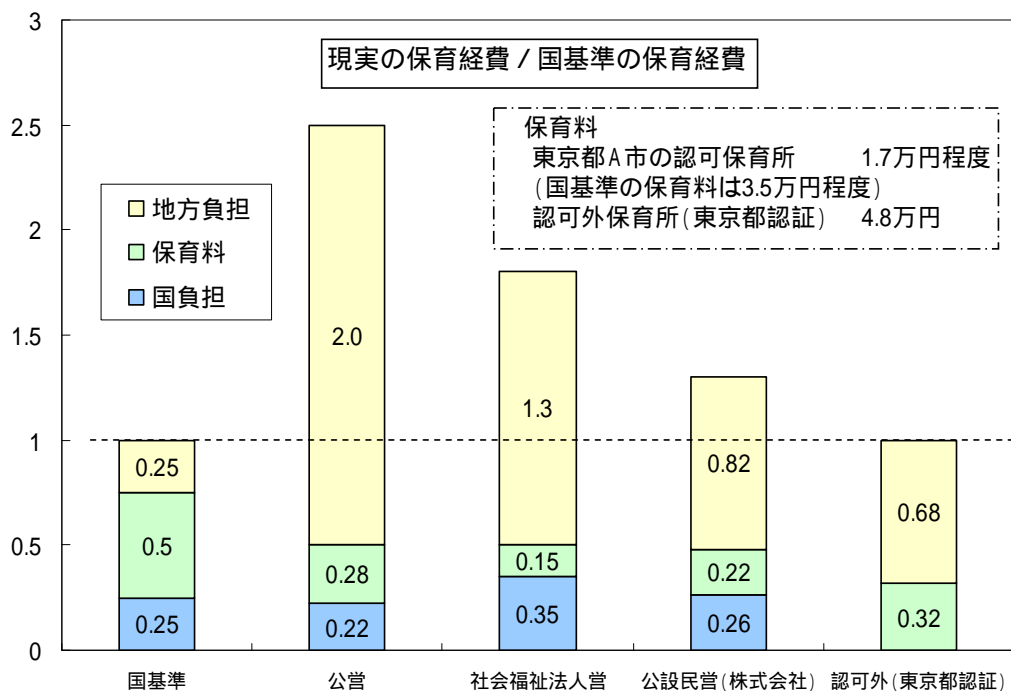
認可保育所では、基本的に、入所児童数や年齢別の保育単価等に応じた公定の費用総額から、利用者が負担する保育料を差し引いた額が「運営費」として国や地方

公共団体から補助される仕組みとなっているが、保育料は、利用者の応能負担により一定水準に抑えられているため、公費による負担割合が大きくなっている。さらに、国で定めた基準に加え、地方公共団体が上乘せ補助している場合もあるため、実際の利用者負担は一層低いレベルに抑えられているケースがある。また、公立の認可保育所については、平成16年度より一般財源化されている。

一方で、国からの運営費補助のない認可外保育施設では、地方公共団体による認定・認証の有無により公費負担に違いがあるが、概して、人件費は低め、保育料は高めとなっている。

新待機児童ゼロ作戦(平成20年2月27日厚生労働省)で掲げられた数値目標(10年後に、3歳未満児の保育サービス提供割合を38%に引き上げ、未就学児の保育サービス利用児童数を100万人増)を達成するための所要額(厚生労働省推計)は、認可保育所に限定し、かつ、実態として地方公共団体が負担している部分を一切考慮せずに、国基準だけをベースに算出されている。

図表3 - 保育料と公費負担の仕組み <東京都A市の例>



- (備考) 1. 財務省 予算執行調査(平成14年6月、9月)による。  
 2. 国基準は、国の予算で想定する全国平均の姿。  
 3. 国負担、保育料の数値が運営主体間で異なるのは、実際に訪問した保育所の児童の年齢構成の違い等による。

国の主導により、新待機児童ゼロ作戦に基づき、保育サービスの供給量の拡大を図ろうとするのであれば、たとえ設置・運営や指導監督の責任が地方公共団体にあ

るとしても、国として各種保育施設における費用を含む運営の実態を網羅的に把握すべきである。なお、平成 14 年に財務省が行った予算執行調査（保育料と公費負担の仕組み〈東京都 A 市の例〉）以降、この種のデータが集計、発表されたことはないと思われる。

したがって、限られた財源を効率的に活用し、施設の設置を促進する観点から、また、新待機児童ゼロ作戦の着実な実行に向け、認可保育所を含むあらゆる保育施設における支出と収入の最新状況を、施設種類別、設置・運営主体別及び地域別に把握すべきであり、それらの情報を広く開示すべきである。

## （２）その他の保育・子育て支援サービスの拡充

### 認定こども園制度の見直し

平成 18 年 10 月に始まった認定こども園制度は、基本的には既存の幼稚園と保育所の制度を組み合わせたただけであり、所管省庁も、幼稚園は文部科学省、保育所は厚生労働省と依然縦割りのままで、目指すべき真の幼保一元化にはほど遠い。平成 21 年 4 月現在の認定数は全国で 358 件と、なかなか数が増えないのが現状である。平成 20 年 3 月に両省が実施したアンケート調査では、保護者、施設の多くが認定こども園を評価するなど制度への期待が大きい一方、施設や地方公共団体からは、財政支援が不十分、二重行政により会計処理・申請手続きが煩雑など、様々な課題が指摘された。

他方、認定こども園の設置促進については、「教育振興基本計画」（平成 20 年 7 月 1 日閣議決定）で、「利用者のニーズや施設の認定申請の希望状況を踏まえつつ、今回の計画期間中（平成 20～24 年度）のできる限り早期に認定件数が 2,000 件以上になることを目指し、制度の普及啓発や幼保連携型認定こども園への円滑な移行に向けた運用改善を行うとともに、認定こども園の制度改革に取り組む」とされ、初めて認定件数の数値目標が明記された。また、「経済財政改革の基本方針 2008」（平成 20 年 6 月 27 日閣議決定）や「社会保障の機能強化のための緊急対策～5つの安心プラン～」（平成 20 年 7 月 29 日）等において、「こども交付金」の創設や運用改善による二重行政の解消とともに、「認定こども園の制度改革について 20 年度中に結論を得る」ことが盛り込まれた。制度改革については、平成 20 年 10 月以降、内閣府特命担当大臣（少子化対策）、文部科学大臣、厚生労働大臣の 3 大臣合意により「認定こども園制度の在り方に関する検討会」が 5 回開催され、平成 21 年 3 月末に報告書がまとめられたところである。

しかしながら、報告書の内容は、補正予算等による緊急財政措置や運用改善が中心であり、当初、平成 20 年内に予定されていた「第 1 次報告」の取りまとめの遅れ

も影響し、制度改革については踏み込んだものとはならなかった。また、報告書で「平成23年度には認定件数が2,000件以上になることを目指し、必要な見直しを早急  
に実施すべき」と数値目標の期限が示されたものの、「保育制度改革の方向性を踏まえ、今後、具体的な制度的検討を進めていくべき」と様子見の状態となっており、制度改革の時期についても不確定なままである。

## **ア 運用改善による普及の促進**

これまで当会議が主張してきたとおり、認定こども園の普及に向け、引き続き運用改善を図っていくべきである。検討会でまとめられた二重行政等に関する指摘事項のうち、これまでに措置済みのものもいくつかあるが、検討・措置が終わっていないものについては速やかに取り組み、着実に実行に移すべきである。特に措置すべきと考えるのは、会計処理の簡素化（学校法人が保育所を運営又は社会福祉法人が幼稚園を運営する場合、それぞれの法人会計基準に基づく処理で対応可能とする）、幼稚園教諭と保育士の資格取得の弾力化（幼稚園教員免許所有者の保育士資格の取得を一層促進する）、認定こども園を構成する認可外保育施設在籍児童に対する災害共済給付の適用などである。

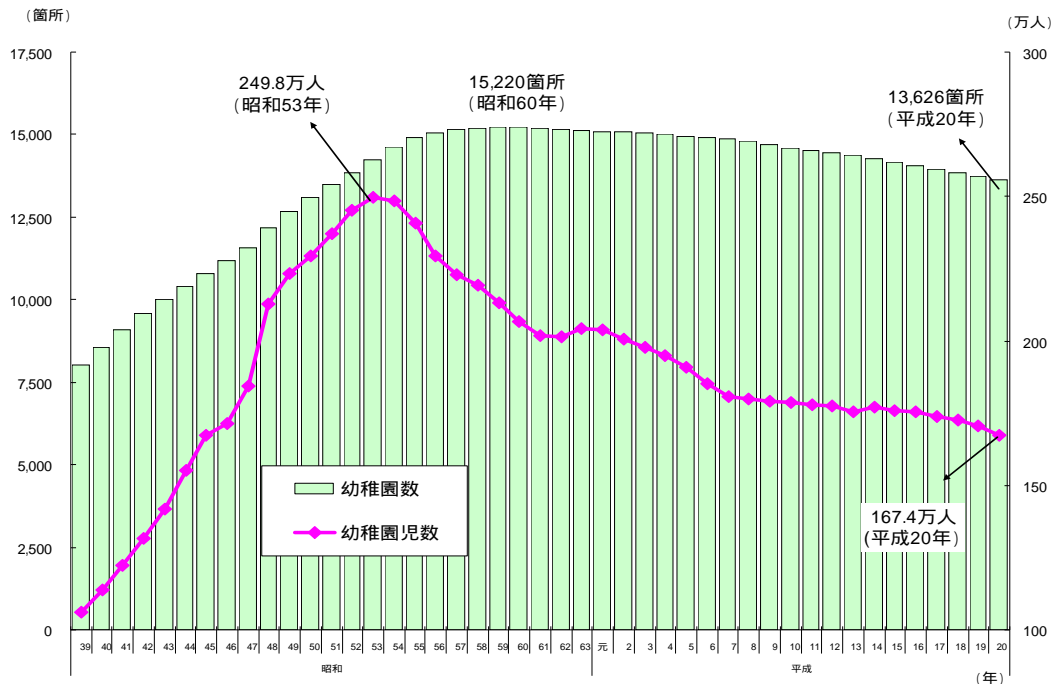
## **イ 幼保一元化の実現に向けて**

現在の認定こども園制度は既存の保育所制度を包含している以上、新たな保育制度の詳細設計の議論と完全に切り離して考えることは困難ではある。しかしながら、これまでの保育制度改革の議論では、財源確保が前提条件として付されている上に、幼稚園も含めた、すべての就学前児童を対象とする包括的な制度体系への転換という視点は欠けている。

したがって、保育制度改革のスケジュールに必要以上に引きずられ時機を逸することのないよう、認定こども園の設置状況を注視しつつ、制度の見直しを行うべきである。なお、認定こども園制度の見直し時期は、就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律（平成18年法律第77号）の附則により施行後5年（平成23年10月）を目途とされているが、5年を待たずとも必要に応じ前倒しで見直しを行うべきである。

図表3 -

幼稚園数と園児数の推移



(備考) 1. 文部科学省「平成20年度学校基本調査」により作成。  
2. いずれも国・公・私立の合計数。

また、当会議は、現在の認定こども園制度がすべての就学前児童のための究極の姿ではないものの、幼保一元化に向けたステップの1つであると考えている。共働き世帯が増加傾向にある中、幼稚園に通う園児数は昭和53年(249万8千人)をピークに減少傾向を辿り、平成10年に初めて保育所利用児童数を下回った後、平成20年には167万4千人まで減少(昭和53年比約82万人減)している。認定こども園制度創設の趣旨の1つに、「幼稚園の活用による待機児童問題の解消」が挙げられたのは、既に幼稚園の量的な需要が減りつつあるという事実を踏まえたからに他ならない。

今般、「経済財政改革の基本方針2009」(平成21年6月23日閣議決定)において、生活安心保障を再構築する取組として、「安心回復局面(2011年度頃~2010年代半ば)」では、「幼児教育、保育のサービスの充実・効率化・総合的な提供を推進する」とこととされた。社会構造の変化にともない、共働き世帯は保育所、専業主婦(夫)世帯は幼稚園、という昔ながらの体制・意識を改め、すべての就学前児童のための一元的な制度を構築するための検討を早急に始めるべきである。

### 家庭的保育(保育ママ)の拡充に向けた取組

多様な利用者ニーズに応える弾力的な保育サービスの1つである保育ママの一層の活用と規模の拡大が必要であるが、平成12年に始まった国の家庭的保育事業



は規模が小さく、平成 19 年度の実績では、家庭的保育者数 99 人、利用児童数 331 人とごく僅かで、ほとんど利用されてこなかった。また、この事業は待機児童解消のための応急策として開始されたため、対象は「保育に欠ける」児童に限定されている。

図表 3 - 事業の実施状況の推移

国庫補助事業分

	平成 14 年度	15 年度	16 年度	17 年度	18 年度	19 年度
児童数(人)	102	99	313	276	319	331
家庭的保育者数(人)	46	53	103	93	105	99
実施市町村数	11	9	10	11	13	12

地方単独事業分

	平成 14 年度	15 年度	16 年度	17 年度	18 年度	19 年度
児童数(人)	1,413	1,501	1,381	1,509	1,405	1,308
家庭的保育者数(人)	934	956	910	935	926	894
実施市町村数	77	78	80	71	63	62

(備考) 1. 厚生労働省「家庭的保育の在り方に関する検討会」資料による。  
2. 国庫補助事業分の平成 19 年度は、交付決定ベース。

一方、それ以前から独自の制度を持っていた地方公共団体では、国庫補助事業を導入せず単独で実施しているケースが多い。その主な理由としては、2つの制度を持つことで運営・管理が複雑になるだけでなく、保育者の資格要件や対象児童の範囲、連携保育所の設置などの実施基準が異なることが考えられる。例えば、昭和 44 年から家庭福祉員制度を導入している東京都では、保育者が資格を持たない場合でも、各区市町村が実施する研修により必要な知識を習得させ、家庭福祉員として認定している。また、対象を「区市町村が保育を必要と認める児童」とし、国の事業では補助対象外の児童にも門戸を拡げており、平成 21 年 6 月現在の利用実績(児童数)は 1,358 名にのぼる。

このような状況下、第 170 回臨時国会において児童福祉法が改正され、家庭的保育について、保育制度上の位置付けが明確化された。同時に、家庭的保育者の要件が緩和され、必ずしも保育士や看護師の資格を有さない場合でも、市町村の行う研修の修了を条件に、保育士と同等の知識及び経験を有すると市町村に認定されれば、家庭的保育者となれることとなった。また、「現に養育する就学前児童又は介護を必要とする者がいないこと」という要件についても、「保育に専念できること」に緩和

された。

厚生労働省は、平成 22 年 4 月 1 日の施行に向け、事業の実施基準等について検討を行うため、平成 21 年 1 月以降、「家庭的保育の在り方に関する検討会」が 4 回ほど開催され、平成 21 年 3 月 31 日に報告書がまとめられたところである。今後、検討会報告書を受け、実施基準及びガイドラインが省令等で定められる予定である。

## ア 実施基準・ガイドラインの適切な策定

「規制改革推進のための 3 か年計画(再改定) (平成 21 年 3 月 31 日閣議決定。以下、「3 か年計画(再改定)」という。)では、「家庭的保育事業が法制化されたのち、国の補助を受け家庭的保育制度を利用する地方公共団体の数が増えるよう、実施基準・ガイドラインの策定に際しては、一定の質の確保を前提に、過度に厳しくならないよう配慮する」とされた。

前述の検討会報告書で、実施基準・ガイドラインにそれぞれ盛り込むべき内容が整理されたところであるが、家庭的保育者要件が緩和された以外で評価できる点は、対象児童の年齢について、現行は個人が実施する場合には 3 歳未満、保育所が実施する場合には就学前と定められているが、「地域の実情を踏まえ、市町村において適切に定める」とされたことである。

しかしながら、その他の実施場所・設備基準、配置基準などは基本的に現行の補助要件どおりとなっている。中でも、実施場所の基準の 1 つである保育を行う専用の部屋の床面積は 9.9 m<sup>2</sup>以上とされており、3 人以上の児童を保育する場合は 1 人当たり 3.3 m<sup>2</sup>以上を加算することとなっているが、この 9.9 m<sup>2</sup>についても、保育所の面積基準と同様に、なんらかの根拠があるとは思われない。

したがって、上記(1) アと同様に、家庭的保育事業における実施基準についても、国が一律の基準を定めるのではなく、地域の実情に応じた設定を認めるべきである。

## イ 対象児童の拡大

前述のとおり、家庭的保育事業の目的は、「保育サービスの供給を増やし、もって待機児童の解消を図ること」とされており、対象は「保育に欠ける」児童に限定されている。

しかしながら、本来、少人数かつ家庭的な環境で保育が行われる保育ママは、保育所における集団保育とは異なり、個別的で柔軟な保育が可能であることなどから、敢えて保育ママを希望する保護者・家庭もある。そのため、当会議では、家庭的保育は保育所保育の補完という位置づけではなく、例えば、将来的に待機児童問題が解消した場合であっても、多様な保育サービスの 1 つとして存続すべ

きであるとの考えから、対象児童について、「保育に欠ける」要件を撤廃すべきと主張してきた。

現在、上記(1)イのとおり、新たな制度体系の詳細設計の中で、保育所への入所要件としての「欠ける」要件が見直される見通しであるため、家庭的保育についても同様に見直しが行われなければ、制度間の均衡を欠くこととなる。

したがって、今後、保育所の入所要件の見直しが行われる際には、同時に家庭的保育の対象児童の範囲についても併せて見直すべきである。

## ウ 民間の保育ママサービスの指導監督基準の適正化

保育者の自宅など個人の住宅において少人数の児童を保育する保育ママの中には、国の家庭的保育事業や地方公共団体の制度に則った公的な保育ママとは別に、民間で実施されている保育ママサービスが存在する。民間の保育ママサービスは、地方公共団体による保育ママ制度とともに、認可外保育施設の1つとして位置づけられており、そのため認可外保育施設指導監督基準が適用され、都道府県による立入調査が行われている所も少なくない。

しかしながら、個人住宅での保育の実施状況をはかる基準として、一定規模の集団保育を行う場である「施設」と同じ設備基準等を使用するのはそもそも無理がある。

また、児童の安全や衛生面での基準を自ら設定し、研修等により保育ママのスキルアップを図り、質の高い保育サービスを提供している民間団体もある。中には、地方公共団体の制度で保育ママをしている保育者への研修・指導をも担っている民間団体も存在することなどを考えれば、それらの保育ママサービスが、「施設」基準にそぐわないからといって認可外保育施設指導監督基準による低い評価を受けるのは理不尽であると言わざるを得ない。

「3か年計画(再改定)」では、「今後、家庭的保育事業を法律に位置づけるに当たり、事業の安全性や質の確保を図る観点から、市町村が家庭的保育者に遵守させる実施基準を設けるなどとしているところであり、その際には、民間の保育ママサービスに係る認可外保育施設指導監督基準に代わり、新たに基準を設けることが適切か否かについても併せて検討する」とされたところであるが、前述の検討会でこの点が検討された様子はない。

したがって、民間の保育ママサービスについては、認可外保育施設指導監督基準の適用をやめ、今後、新たに定められる国の家庭的保育事業の実施基準を参考基準とするか、又は実態に即した、独自の相応しい基準を新たに設けるべきである。

## 病児・病後児保育サービスの拡充

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、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。

このように、病児・病後児保育は、子育て世帯の就労支援策として緊急性、必要性が高いにもかかわらず、現状ではサービス量が圧倒的に不足しており、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緊急の課題である。

### ア 病児・病後児保育施設に対する補助の見直し

病児・病後児保育施設に対する補助要件の1つである職員配置基準は、平成20年度から、利用定員4人以上の施設では、看護師等1名以上、保育士2名以上となった。それまで1名以上でよかった保育士の数が引き上げられ基準が厳しくなったことを受けて、「3か年計画(再改定)」では、「事業の再編の効果について、サービスの質・量の両面から調査・分析を行い、配置基準の緩和を検討する」ととされた。

これを踏まえて、平成21年度の配置基準は、定員数から利用児童数に応じた基準へと変更になり、看護師等は利用児童おおむね10人につき1名以上、保育士は利用児童おおむね3人につき1名以上と改定された。但し、経過措置として昨年度は従前の配置でも構わないこととされていたため、実質的には、保育士数の引き上げ前の基準並みに戻ったに過ぎないとの意見もある。

今般、配置基準の変更と同時に、補助についても利用実績に応じた方式に変更されたが、新たに設定された単価では、利用実績によって、補助受給額が変更前に比べて大幅に減少する施設が出てくる可能性がある。もちろん、反対に、補助額が増える施設もあるはずであり、本来、実績に連動した補助方式は、サービスの質を高めるための事業者へのインセンティブという観点から方向性としては正しいと考える。

しかしながら、多人数に対応できる規模で運営することによるスケールメリットがなく、また、そもそもニーズの絶対量が少ないという病児保育事業の特殊性にかんがみると、特に採算性が安定運営のネックとなっている施設型につ

いて、補助単価が適切に設定されないと、サービス提供自体が抑制されてしま  
うおそれがある。

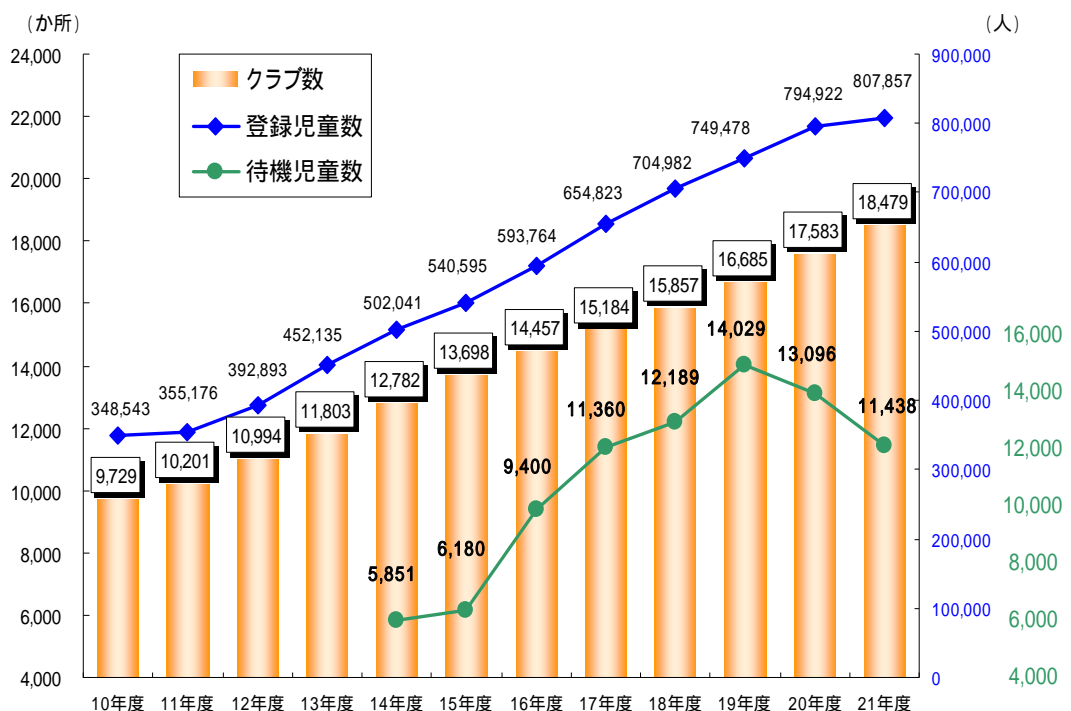
したがって、市町村に実施義務がない中、いかに効率的に全体の供給量を増  
やすかに主眼を置き、補助方式の変更による施設型病児・病後児保育の運営状  
況の変動や実態を把握し、新補助方式の検証を行うべきである。

### 放課後児童クラブの拡充

留守家庭児童を対象とした放課後児童クラブ(以下、「クラブ」という。)につい  
ては、近年ますます増大するニーズにより、保育所と同様、利用できなかった児  
童(いわゆる待機児童)の問題が深刻化している。厚生労働省の調査によれば、  
平成21年5月1日現在の待機児童数は、2年連続で減少したものの、依然11,000  
人を超えており、いわゆる「小1の壁」が問題となっている。

また、クラブの中には定員を設けていないところもあり、大規模化による環境悪  
化等の問題も起こっている。

図表3 - 放課後児童クラブ数及び登録児童数等の推移



(備考) 1. 厚生労働省雇用均等・児童家庭局育成環境課調査による。  
2. 各年5月1日現在。

### ア 待機児童数の実態把握

これまでも待機児童数については、厚生労働省が地方公共団体に対し毎年度行

っている実施状況調査で集計されてきたが、平成 20 年度より待機児童の定義が明確化され、利用申込みをしたが何らかの理由で登録できなかった児童のうち、調査日時点で他のクラブを利用していることを把握している場合や、既に利用しているが第 1 希望のクラブではないなど、保護者の私的な理由により他のクラブに利用希望が出ていることを把握している場合には、調査結果に含めないこととされた。

しかしながら、逆に、地方公共団体を經由せず、クラブが利用申込みを直接受け付けている所の申請件数が漏れている、あるいは過少となっている可能性や、定員オーバーの状況等により申請書類が出される前に断わってしまうケースなどがあり、この手法で正確な数を把握するには限界がある。

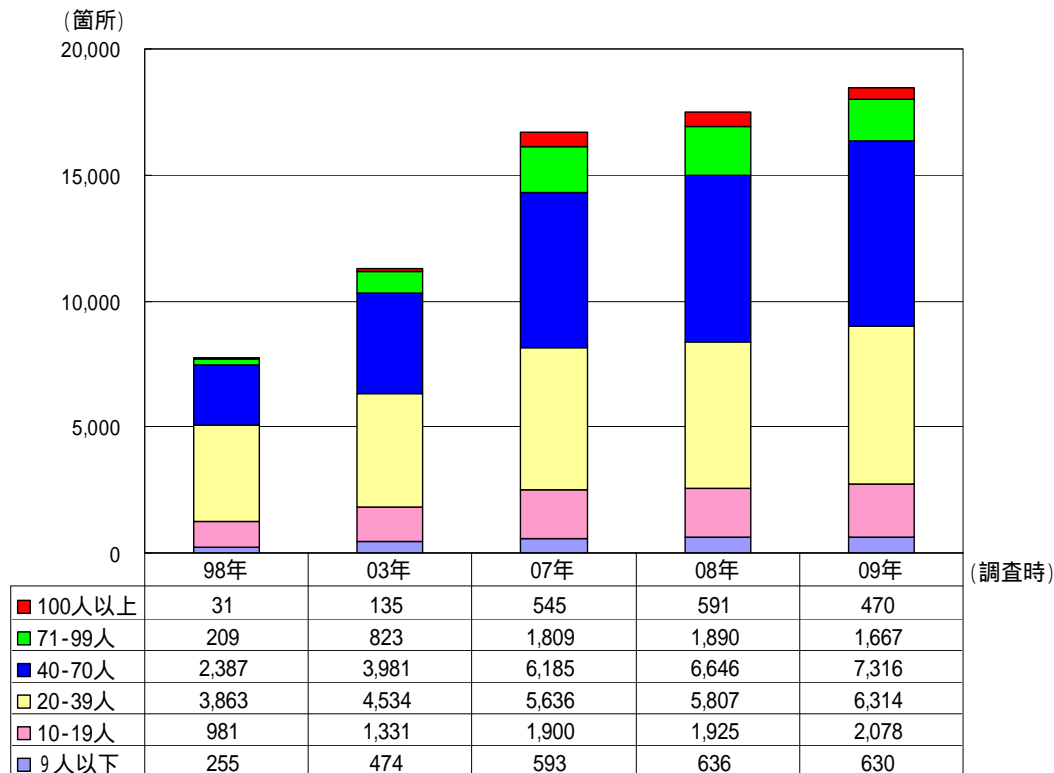
したがって、極力正しい需要を把握するため、厚生労働省の主導の下、地方公共団体における待機児童数の実態調査の精度を高めるべきである。

## イ 大規模クラブの解消に向けた方策

「3 か年計画(再改定)」では、「顕在化している待機児童問題を解消し、大規模クラブの環境を改善するため、クラブの設置・分割を迅速かつ効率的に進めなければならない。(中略)したがって、児童の放課後の安全対策や家庭的かつ豊かな時間の確保の観点から、クラブ数の増加に向け、小学校の余裕教室、児童館、幼稚園等、既存施設の有効活用を一層促進し、クラブ分割を行い、大規模クラブの解消を速やかに行う」とされたところである。

一方で、年間平均児童数が 71 人以上のクラブに対しては、平成 19 年度から 3 年間の経過措置を経て、平成 22 年度から国庫補助対象外となることが決まっている。厚生労働省では、大規模なクラブの分割促進に向けた施設整備関連の補助を増額し、加えて「安心こども基金」により「放課後児童クラブ設置促進事業」を設けるなど財政措置を行っている。

図表3 - 学童保育数の推移（入所児童数の規模別）



(備考) 1. 全国学童保育連絡協議会「学童保育情報 2008-2009」により作成。  
 2. 2007年以降は全数調査。1998年、2003年の学童保育数の総数はそれぞれ9,627箇所、13,797箇所。

このような状況下、全国学童保育連絡協議会の調査によれば、入所児童数の規模別クラブ数は、71人以上99人以下、100人以上の規模でそれぞれ減少した。来年度からの補助金停止に備えた結果と推察されるが、もし、受け皿が増えないまま、設置者側が補助金停止を回避するため、入所児童数を70人以下に抑えようとしたり、利用を希望するにもかかわらず、環境の悪い大規模なクラブを敬遠する保護者がやむなく子どもを1人きりで自宅で過ごさせたり、中には就業継続を断念することなどにより、大規模クラブが減ったように見えているのであれば問題である。また、残り1年足らずで、2,100を超すクラブが新設や分割により、すべて70人以下にできるのか、見通しは厳しい。実際のクラブ運営には、実施場所等の物理的資源や指導員等の人的資源、そのための財源の確保が欠かせず、これらが揃って確保されなければならない。

したがって、大規模クラブの解消に向けた方策を拡充しつつ、来年の年度初めの時点において、70人以下にならなかったクラブが一気に運営中止とならないような必要な措置を講ずるべきである。

## ウ 新たな制度体系について

新待機児童ゼロ作戦では、10年後にクラブの登録児童数を145万人増加させるとの目標が掲げられている。

「3か年計画（再改定）」において、「新待機児童ゼロ作戦の実現に向け、量の拡大とともに質の向上を図る観点から、場所と人材の確保も含めた具体的な対応策について検討を行い、早急に結論を得、措置を講ずる」とされ、実施時期については、「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、平成21年度以降、結論・措置」とされた。

一方、少子化対策特別部会においては、これまで、主に保育制度改革の議論に時間が割かれ、放課後対策についてはほとんど議論されてこなかった。そのため、「第1次報告」では、新たな制度体系の方向性としては、「量・質両面からの充実を図っていくため、必要となる制度上の位置づけ（市町村の実施責任、サービス利用・給付方式等）及び財源の在り方を、更に検討」という表現にとどまっており、「財源保障を強化する場合には、財政規律の観点からの一定のルールが必要となることに留意」とも記載されている。質の確保のために補助要件として一定の水準を設ける必要性はあるものの、認可保育所のように全国統一の最低基準がひとたび設定されてしまうと様々な問題が起こると予想される。

今年7月以降、同部会において具体的な議論が再開されることとなっているが、これまで、公的な実施義務のない中で地域の実情に応じて設置、運営されてきたというクラブ特有の事情・経緯と、目下の課題が需要に供給を追いつかせることである点を十分に考慮し、新たな制度体系を構築する際も、質の維持・向上を前提としつつ、既存のクラブが排除されることのないようにすべきである。

なお、現行の国庫補助は、開設日数が年間250日以上の場合、年間平均児童数10人以上のクラブまでが対象となっているが、一部の地方公共団体からは、より小規模（10人未満）のクラブへの支援を求める声がある。小学校区ごとに少なくとも1箇所のクラブを設置・運営するには児童数が少ないという地域の事情によるものである。小学校区外のクラブへ通うには距離が遠すぎるケースもあり、児童の安全面からも、新たな制度体系では小規模クラブの在り方や支援の方策についても検討すべきである。

### （3）保育従事者の養成と確保に係る対策

少子化が進行する中であっても、共働き世帯の増加等により、待機児童問題の解消や潜在的保育需要への対応が急務であることは、前述のとおりである。加えて、昨今



の経済危機の状況下、子どもを保育施設などに預けて、すぐにでも就業したいと希望する人が増えており、施設サービス・在宅保育サービスを問わず、保育サービス供給量の拡大が一層必要となってきた。そのためには、設備等のハード面での拡充のみならず、そこで働く保育従事者を確保する必要がある。保育サービスは、雇用の創出という観点からも、成長分野として期待されるところであり、ひいては、それが経済危機対策にも繋がるものである。

新待機児童ゼロ作戦では、10年後の目標として、保育サービス（3歳未満児）提供割合を20%から38%に引き上げ、0～5歳の利用児童数を100万人増やすことが掲げられた。追加100万人分の保育サービスをすべて認可保育所で提供することは困難であり、当然、その他の保育施設や家庭的保育など多様なサービス形態による供給が必要になると考えられる。

保育士となる資格を得る方法は2つあり、指定保育士養成施設を卒業すること又は保育士試験に合格することが必要とされている。現在では、全体の9割程度が前者の方法により保育士となる資格を得ている。そして、保育所の最低基準では、職員として保育士を置かなければならないとされており、また、職員配置基準として保育士1人当たりの乳幼児の人数が定められている。

保育士資格の取得については、その要件を満たす機会が限定的と言える。具体的には、養成施設の就学期間が2年以上必要であることや、実際には無資格のまま実務経験を積むことができるケースが少ないにもかかわらず、保育士試験の受験要件として認可保育所等での実務経験（高卒以下の場合）が必要とされていることである。そのため、例えば、育児経験のある者等が新たに保育所で職に就こうとすると、就労前に保育士資格を取るために長期の就学の負担を強いられる場合があるなど、保育士資格を有しない者が新たに保育の現場に入る機会が狭められている。

一方、既に資格を有する保育士の多くは、保育現場から離れている状況にある（規制改革会議平成19年第9回雇用・就労タスクフォースでの厚生労働省提出資料によれば、保育士資格者数約82.7万人（平成19年4月現在）に対し、認可保育所及び認可外保育施設で保育に従事する保育士資格者はそれぞれ約28.8万人（平成14年10月現在）約2.5万人（平成15年10月現在）合計約31.2万人）。保育士は、全産業と比較して、女性労働者の比率が高く、勤続年数が短く、「決まって支給される現金給与額」も低いとのデータ（厚生労働省平成18年賃金構造基本統計調査より）が示すとおり、労働環境・条件等による転職や、保育士自身の出産・育児などによる退職が少なくないのが実態である。また、最近では、問題を抱える家庭に対する支援や、障害児保育への対応、さらには、保護者からの様々な要求への対応などが求められ、保育現場を取り巻く環境はますます厳しくなっていることから、若手を中心に対応力不足や適性面から短期間で離職するケースも見受けられるとの指摘もある。

保育従事者の大幅増のために、まずは現在保育の職に就いている保育士の処遇を改善するなどして定着を図り、加えて保育士資格を有しながらも保育現場から離れている者の再就職を促すべきとの意見があるが、勤務場所や時間など勤務条件に関する本人希望と実際のニーズにミスマッチがあるため、保育現場で働いていない有資格者の再就職が十分には進まず、必要数が確保できないといった事態が生じる懸念もある。

したがって、必要な保育従事者を確保しつつ、保育現場での対応力を高める観点からも、保育現場で働いていない有資格者の再就職を促す一方で、保育の質を担保することを前提に、保育士資格を有しないが育児経験を有する意欲ある者など多様な人材の積極的な活用を図るべきである。そのためには、上記(1) ア保育所の最低基準の見直し(職員の配置基準、保育従事者の資格要件等)や、「3か年計画(再改定)」における措置内容に加え、以下の施策を講じるべきである。

### **保育人材の需給予測**

保育人材の需給については、厚生労働省が新規事業として「保育士の需給状況等に関する調査研究事業」(労働保険特別会計雇用勘定)を平成21年度予算に計上している。

新待機児童ゼロ作戦の実現に向け、早急にどのような供給体制で潜在需要を満たすのか10年後の姿を描き、それにより、どのくらいの人数の保育従事者を追加で確保することが必要となるのか、人材面での需給予測を立てるべきである。予測に当たっては、保育現場で働いていない有資格者の勤務条件に関する本人希望と求人側の条件及び地域別の量的需要の不一致の可能性や、景気・賃金動向予測等も十分考慮すべきである。その上で、必要な人材の養成・確保に向けた対策を講じるべきである。

### **家庭的保育者の活用**

上記(2)のとおり、児童福祉法の改正により、家庭的保育は、通常保育の1つとして法的位置付けが明確化された。同時に、家庭的保育者の要件が緩和され、必ずしも保育士や看護師の資格を有さない場合でも、市町村の行う研修の修了を条件に、保育士と同等の知識及び経験を有すると市町村に認められれば、家庭的保育者になれることとなった。これらのことも踏まえ、家庭的保育者を積極的に活用する観点からも、保育士や看護師の資格を有しない者でもあっても、保育施設における集団保育に必要な基礎研修の修了と、家庭的保育者としての一定の経験年数を条件として、保育所や認可外保育施設で就労する場合に職員配置等における取扱いを保育士に準ずる扱いとすべきである。

### **保育士資格制度の見直し**

上記( 2 ) アのとおり、「認定こども園制度の在り方に関する検討会」において、幼稚園教諭と保育士の資格取得の弾力化を行うべきとの指摘がされ、これに対し、「幼稚園教員免許所有者が、大学、短期大学等の卒業後であっても、通信教育や科目等履修生などの形で必要な単位を追加履修することにより保育士資格を取得する仕組みや、保育士試験を受験する際の科目免除の拡大など、幼稚園教員免許所有者の保育士資格取得を一層促進するための方策を可能な限り早期に実施」との対応方針が、同検討会の報告書に記載されたところである。この方策を、認定こども園普及の目的としてだけではなく、保育現場全体における人材確保の観点からも、着実に実行すべきである。

## 4 農林水産分野

### (1) 農業分野

#### 競争環境の整備

##### ア 米の需給調整システムの見直し

平成 22 年度より実施予定の米戸別所得補償モデル事業は、米の「生産数量目標」に即した生産を行った販売農家に対して所得補償を直接支払により実施することとされている。

しかし、この事業は、生産数量目標の遵守を補助の要件とする点で、現行の生産数量調整制度に内在する非効率を温存する。特に、主業農家以外の小規模・趣味的農家も補償対象とするため、規模拡大や集約化が妨げられる。

戸別所得補償制度は、生産目標等を廃止し、対象を限定した上で、現在の非効率な農業補助金削減の代償として導入すべきである。あるいは、世界市場の中で我が国の農業が成長できるよう、EPA/FTA等の締結を推進することの代償として導入すべきである。一方、小規模農家が農地を売却したり林地に転換して農業から転業ないし引退する際には、1度限りの特別な戸別補償を行うべきである。

このような戸別所得補償制度は、農業経営者に自由な経営判断による創意工夫と、農地集約化・規模拡大を促し、国土を保全しながら、世界的な食料需要の増大や付加価値の高い農産物需要への対応を可能にする。

##### イ 農地法等改正にかかる諸問題

農地の効率的な「利用」の促進への転換を図るため、第 171 回通常国会において「農地法等の一部を改正する法律案」(以下「改正法」という。)が成立し、農地の権利移動についての一定の緩和策や、転用規制及び遊休農地対策の強化等が措置されることとなった。

改正法に基づく各措置の確実な実行とともに、法改正趣旨である農地の有効利用の更なる促進に向け、次のような点について、引き続き検討すべきである。

##### (ア) 農業者の定義の明確化

「農業者」と呼ばれる者の中には、農地を所有しているだけで農家とされ、農業経営を行っていないとも農家として各種の政策補助金を享受しているケースもあるとの意見がある。こうした状況を放置すれば、様々な政策補助が我

が国の農業の産業としての発展のために効率的・効果的に行われなくなることになりかねない。

したがって、農地の効率的な「利用」の促進という改正法の目的に照らし、その対象となる「農業者」を明確にするとともに、様々な政策については当該農業者に資するものとなるよう整合的に実施され、個人・法人の新規参入が促進されるべきである。

### **(イ) 農地の使用貸借及び賃貸借に係るイコールフットイングの促進**

農林水産省が、農作業常時従事個人、農業生産法人以外の法人等の農地貸借契約に契約解除条件を求める理由は、「農作業常時従事する個人及び農業生産法人の要件を満たすような法人は、生活・事業の中心が農業にあり、農地の不適正利用を招来させる蓋然性は低い」ため、それらの要件を充足させることがそもそも原則とされ、その上で、その他の者が農業参入する場合には、不適正利用の排除を担保せねばならないためとしている。しかしながら、今日の耕作放棄地の状況を見れば、「生活・農業の中心が農業にあ」ることと、「農地の不適正利用を招来させる蓋然性は低い」ことの直接的な因果関係は必ずしも成立するわけではないと言える。

改正法の目的に照らせば、農地を継続して効率的・有効的に使用する限りにおいて、個人、法人問わず、農地を有効利用する者がより自由に農業に参入できる環境整備を、より一層進めるべきである。

### **(ウ) 農業委員会の在り方の見直し**

農業委員会は、自作農の創設及び維持、農地等の利用関係の調整、農地の交換分合その他農地に関する事務を執行する（地方自治法(昭和22年4月17日法律第67号)第202条の2)機関であり、当該事務についての重要な権限を持っている。しかしながら、その構成員は大多数が地元の農業者であるため、農地の利用調整や転用判断において利益相反がある。実際、恣意的な運用が数多く指摘されてきた。

一方、平成21年6月に成立した農地法等の一部を改正する法律においては、農業委員会の役割が一層強化されており、農業委員会の権能の実効性の確保が早急に求められる状況にある。

したがって、農地の転用判断・利用調整等の権限のうち、可能なものは市町村・都道府県等への権限移譲又はそれらとの共同行使等により客観性・中立性を高めるべきである。

加えて、農業委員会の委員構成は、農業者を母体とする選挙委員（40人以

内)と選任委員(農協、農業共済組合及び土地改良区の代表者各1人以内と学識経験者4人以内)とされているが、客観性・中立性を確保した組織運営を図るため、第三者である学識経験者を半数にするなどこれら委員構成を大幅に見直すべきである。

なお、農林水産省は、農業委員会に対して意識改革を求め、透明性の向上を促し、活動状況を監視していくこととしているが、当該結果についても、改革へ確実に反映すべきである。

### (エ) 農業生産法人要件の更なる緩和

農業生産法人とは、地域の農業者を中心として構成される法人であり、農地の所有が認められる一方で、構成員要件、事業要件、業務執行役員要件等が課されている。これらの要件は、農業生産法人の適正な農業経営を担保するためであるとされているが、事業範囲や出資者が制限されるなど、創意工夫を生かした経営展開の制約になっており、その見直しが急務となっていた。

改正法では、農業生産法人の経営発展、農業経営に意欲ある者等の参入による農地の有効利用を促進する観点から、構成員要件の緩和が図られ、関連事業者の議決権の合計の上限を総議決権の1/4以下とし、さらに、農業生産法人と連携して事業を実施する一定の関連事業者(農商工連携者等)が構成員の場合は、関連事業者の議決権の合計の上限を総議決権の2分の1未満に引き上げた。しかしながら、民間企業の販売ノウハウを用いたマーケティング戦略の活用等の事業の効率化のためには、関連事業者が過半数の議決権を保有できるよう、出資者要件を更に緩和すべきである。

また、改正法においては、「農業関連事業が法人の売上高の過半である」とされている事業要件や、「経営責任者の過半が農業や関連事業に常時従事する構成員で、その役員の過半が年間60日以上農作業に従事する」とされている業務執行役員要件は、法改正の対象とならなかった。事業要件については、様々な創意工夫を凝らした新ビジネスの足かせとなる可能性があることから撤廃すべきである。更に、業務執行役員要件についても、一般企業において経営者と労務従事者を分離した上で経営者は企業経営に特化している場合が少なくなることや、農業生産法人参入企業は農作業への従事よりも、経営ノウハウや販売網の活用、マーケティング力や営業力の発揮を期待されていることが多いことから合理的であるとは言えず、撤廃すべきである。

### ウ 酪農経営の競争環境の整備

生乳取引は、その95%が生産者から単位農協、農協連等を通じて全国10の指

定生乳生産者団体（指定団体）に全量委託される方式（指定団体制度）で行われている。委託された生乳は、指定団体が一括して各乳業メーカー等と交渉し、年度ごとの用途別単価及び生乳の納入先がそれぞれ決められる。また、指定団体は、自らが主体となって実施する計画生産に参画した生産者だけに支給される補助金（補給金）の受け皿としての役割も持っている。各生産者に支払われる乳代は、その属する指定団体が受け取る用途別販売乳代の合計を平均した単価（プール乳価）に補給金を加えて計算されるため、同一指定団体下の生産者は基本的に同一の基準単価によって計算されたものとなり、品質の向上やコスト削減のインセンティブが働かない。

さらに、生産者が生乳の一部を自らマーケットに提供すれば、その時点で指定団体への「全量委託」ではなくなり、補給金及び各種補助制度の対象からも基本的に外れてしまう仕組みとなっており、生産者は指定団体への全量委託か完全な独力かの二者択一を迫られるため、自立を躊躇してしまう状況にある。

加えて、年初に当該年度の数量契約を締結しても、期中に契約数量が変更されることもしばしばあるため、生産者は、年初の契約に基づき、利益の最大化を目指した戦略的な経営ができない。生産者は、毎年度途中までは通常の生産を行い、実際に当該年度に生産割当量の低下が現実になった後、急遽、飼料の混合調整、飼料給与量の削減、経済効率が悪い乳牛の淘汰等により生産量を落として対応しているのが実態である。

農林水産省は、このような弊害があるにもかかわらず指定団体制度を採る理由として、需給調整機能や生乳取引における乳業メーカーに対する交渉力の向上等を挙げているものの、その目的を達成するために現在の指定団体制度が十分に機能しているとは言い難い。

消費の多様化や輸入自由化の流れを背景にグローバルな乳製品取引が盛んになる中で、我が国酪農を強い産業に変えるためには、現在ある 10 の指定団体に限定されることなく、希望する者（団体）が指定団体になれる仕組みや、一定のまとまりが希望すれば、指定団体の中においてもその生乳を混合せず別扱いにできる仕組みを構築する等、酪農の競争環境を整備することが急務である。

## **経営の効率化、規模拡大の促進**

### **ア 経営対策・担い手対策の見直し**

現在講じられている農業対策の多くは申請さえすれば補助・支援を得られるものが多い。そのため、「規制改革推進のための 3 か年計画（再改定）」（平成 21 年 3 月 31 日閣議決定）においては、現在及び今後の経営対策・担い手対策につ

いて「その政策目的が達成されているかのみならず、農業経営の収益性の向上に  
どれほど寄与しているかについても検証できるよう、その手法を検討し、結論を  
得る」とし、効果の検証のための取組を求めている。

個人及び法人の農業経営、更には我が国の産業としての農業を持続可能なもの  
にするには、効率性の向上やコスト削減による利益の確保及び創意工夫を生かし  
た商品やマーケットの開発が不可欠である。農業の自立を促すために、次の点を  
中心に、費用対効果の検証や対策の見直しを行うべきである。

#### **(ア) 農地の流動化の促進**

農地の流動を促すためには、農地の受け手が権利を取得しやすい環境の整備  
と同時に、農地の出し手が権利を譲渡しやすい環境の整備も重要である。売り  
手及び貸し手のインセンティブを高め、農地の流動化の促進と同時に、例えば  
高齢者がリタイアを希望する場合には他者に権利を譲渡しやすくなるよう、抜  
本的な施策を講じるべきである。

#### **(イ) 補助の在り方の見直し**

農業に係る各種補助は、食料やその他の農産物の供給の機能以外の多面的機  
能を持つとされ、それが外部性として国民生活や国民経済の安定に重要な役割  
を果たしていることを、補助の理由としていることが多い。しかしながら、現  
状では、外部性の発揮度合いにかかわらず、申請し要件に該当すれば誰に対し  
ても補助がなされており、費用対効果を含め、それぞれの補助事業の多面的機  
能の発揮に対する貢献度について、科学的かつ定量的な検証がなされていない。

また、要件に該当すれば一律に補助がなされるため、更なる効率化へのイン  
センティブが働きにくい場合も考えられる。

さらに、農業経営においては、農業所得申告の内容に虚偽や不明確な点が見  
受けられることから、補助を受けた場合であっても、的確に自らの収支を把握  
し、自立に向けた更なる利益の確保のための経営改善が行われにくい等の指摘  
もある。

したがって、補助に対する効果の検証を踏まえ、現在の政策の整合性を確保  
し、農業経営者の経営改善努力がより有効に反映されるよう、既存補助の在り  
方の見直しを検討すべきである。

あわせて、生産・流通・販売を一体と捉えて初めて生まれるビジネスチャン  
スも多いため、新たな経営構造を持った、自立的で持続可能な経営のモデルを  
提示する等して経営努力を促すとともに、最も効率的かつ効果的なビジネスモ  
デルを持つ申請者に集中的に補助を行う公募制を積極的に採用し、真に意欲の



ある者に対し、より有効に補助を行う体制を整備すべきである。

### **(ウ) 海外生産への支援**

我が国の高い技術、ノウハウ、知的財産等を元に、海外において創意工夫ある農業生産を行うことで、安価・大量・安全という消費者ニーズを満たした商品の我が国への出荷、当該海外生産地からより近い海外マーケットへの出荷等のチャンスが生まれる。このチャンスを活かした海外マーケットの拡大や安定的な食料調達を実現していくため、海外における生産を積極的に強化・支援し、農業経営のグローバル化を推進すべきである。

### **イ 面的集積事業実施主体としての民間企業の参入**

改正法による改正後の農業経営基盤強化促進法(昭和55年法律第65号)において、担い手と事業実施団体とが農地の利用権の設定を一元的に協議・調整するため、農地利用集積円滑化事業が創設された。原則として事業実施主体間の地域の重複は認められていないため、一定の地域においては非営利組織に限定した一主体のみが事業を遂行できることとなる。

農地の面的集積を実現する面的集積の主体には、売買や賃貸にかかる所有者の不安感を解消し、集積によるメリットを提示して、所有者の同意を取り付ける必要があることから、プレゼンテーション能力や交渉力、実行力が求められる。それらの能力は市町村や農業協同組合(連合会を含む)(以下「農協」)という。)よりも、不動産業者などのノウハウのある民間企業の方が優れている場合もあると考えられるが、競争状況にない地域独占的な事業実施主体には「営利を目的とする民間企業はなじまない」との理由により民間企業は対象とされていない。そもそも、一定地域の面的集積実施主体を一つに限定せずとも、複数主体の間での農地の協議・調整は十分可能であり、それぞれの能力を發揮し合う環境の方が、より効果的かつ公平な集積がなされる可能性もある。

一つの事業実施主体による地域独占は、メリット・デメリット双方を持ち合わせていると考えられるため、当会議としては、本事業の運用を不断なく注視していく所存である。

## **農協改革**

### **ア 農協が行う農業経営の適切な実施**

改正法による改正後の農業協同組合法(昭和22年法律第132号。以下「農協法」という。)において、農協は、「組合自ら農業の経営を行うことが相当と認め

られるものについて農業経営を行う場合」及び「農業用施設を利用して研修その他の事業を実施する場合」に限り、総会における組合員の3分の2の特別決議等の手続きを経た上で、自ら、農地の貸借により農業経営の事業を行うことが可能となる。

これについて、農林水産省は、「農地を有効活用していくことが重要な課題となる中、地域農業を支える農協が、農協の地域内の農地の農業上の利用の増進のため、自ら農業経営を行えるよう措置することは、組合員の相互扶助組織である農協の果たす役割として望ましいもの」との見解を示している。

しかし、農協自らが農業経営を積極的に展開した場合、優良農地の確保などにおいて、組合員と競合する可能性は十分に考えられる。「組合が自ら農業の経営を行うことが相当と認められるもの」(農協法第11条の31第1項1号)の具体的基準はなく、「相当」とされる場合を拡大解釈する可能性も否定できない。

さらに、農協が農業者に販売する資材等の価格は仕入価格に農協の手数料が加算されているが、農協が自ら経営を行う場合には仕入価格で資材等を利用するとすれば、手数料が加算されない分コストは低くなり、組合員より有利となり得る。

農協が行う農業経営については、組合員が一方的に不利益を被らないことは当然の前提であるが、農林水産省としても怠りなく実態把握に努め、問題が発覚した場合には改善を促すべきである。あわせて、ガイドラインの周知徹底等により、法改正趣旨が適切に達成されるための環境を整備すべきである。

## イ 農協間競争の促進に向けた環境整備

集団で農業を行う場合、実施主体を会社形態ではなく農協にすることで、様々な補助や融資が受けられるというメリットが生まれる。このため、経営ビジョンを共有する15人以上の農業者がいれば、既存の農協と地域を重複する別の新たな農協を設立し、農協のメリットを享受しながら自分たちのビジョンに沿った経営を行うことが可能となる。

しかしながら、新たな農協の設立に当たっては、農協法第60条第2項において、「行政庁は農業協同組合であつてその地区の全部又は一部が他の農業協同組合の地区と重複することとなるものについて前項(農協の設立)の認可をしようとするときは、農林水産省令で定めるところにより、関係市町村及び関係農業協同組合中央会に協議しなければならない」との要件が課されている。

このため、実際に意欲ある経営者たちが、減農薬・減肥料の高付加価値商品の生産、新規販売ルートの確立、肥料・農薬の共同購入等のため、自ら新たな農協を設立しようとしたものの、中央会の同意が得られず、事実上新たな農協の設立を諦めたケースがあるとの指摘がある。

農協改革に当たっては、自発的な改善は勿論だが、競争状態を現出させ、互いに切磋琢磨する環境を整備することも有効である。競合者が存在するからこそ、コスト削減や創意工夫を凝らした販売スキームの構築などの経営努力が行われ、より組合員に資する組織になることが可能となる。このため、農協間競争の促進に向けて、新たな農協が適切に設立できる環境整備が不可欠である。

## ウ 信用事業を行う農協に対する金融庁検査・公認会計士監査の実施

農協は販売事業（農産物の集荷販売、資材購買）、共済事業に加え、信用事業（貯金、貸付、証券業の取扱い）を行っている。しかしながら、他の銀行・信用金庫と異なり、農協の監査は業界団体である全国農業協同組合中央会（以下「全中」という。）が独自の監査資格をもって指導と監査を一体的に行っており、貯金者保護を目的に行われる金融庁検査や、株主及び組合員等出資者のために財務情報の信頼性の確保を目的に行われる公認会計士監査は実施されていない。農林水産省は現在の監査システムについて、「指導と監査が一体となっているからこそ、必要な改善が確実にされるとされている」との見解を示しているが、他産業では類を見ない業界団体による監査システムが農協のみに有効に機能するとされる明確な根拠は示されていない。

公認会計士は自己監査となることを避けるため、独立した立場で監査を行い、経営の様々な意思決定に関与してはならないことが法令等で規定されている一方、全中は監査と一体的に指導を行うことが可能であり、指導を強化すればするほど農協経営の意思決定に関与する機会が増加し、独立した立場からの監査の実施が困難になるという矛盾をはらんでいる。

また、過去には独占禁止法上の不公正取引が指摘され、員外取引制限の超過による法令違反が発覚し、職員による不詳事（貯金の横領や資材材料金等の二重引落とし等）が起こった事実を照らせば、経営の更なる透明化・健全化が求められている。

したがって、信用事業の適正な実施を確保するとともに、貯金者保護に資するよう、他の銀行・信用金庫等と同頻度の金融庁検査を実施し、早急に公認会計士監査を導入すべきである。

## 基本政策

### ア 食料自給率政策の見直し

食料自給率は、食料・農業・農村基本法（平成 11 年法律第 106 号）において、「国内の農業生産及び食料消費に関する指針として、農業者その他の関係者（地

方公共団体、農業者・農業団体、食品産業の事業者、消費者・消費者団体等）が取り組むべき課題を明らかにして定めるもの」とされ、その向上を図ることが旨とされている。

カロリーベースの自給率が公表されその低下を問題とする指摘があるが、計算根拠とする熱量の設定次第で数値が上下するうえ、現在のカロリーベースの自給率には、備蓄分はカウントされていない。また、畜産物においては飼料自給率が反映されるため、全量輸入飼料による生産を行ってれば畜産物自体の自給率までゼロとされている等、我が国の実態を必ずしも反映していない。

また、食料純輸入国である我が国にとっては、食料調達を安定的に図ることが不可欠である。食料価格の高騰や食料不足が世界的な問題となる中、中長期的な食料安全保障について議論するのであれば、輸入食料の調達先の多様化の促進や不当な輸出規制を行う国に対する交渉の強化等の施策も重要な選択肢として考慮されるべきである。

したがって、我が国農業の国際競争力と食料の安定調達との適正なバランスを確保することによって食料の安全保障がなされるよう、自給率目標と各種政策の関係を早急に整理すると同時に、自給率向上に過度にとらわれない、農業の生産力・産業力の向上に向けた構造改革を進めるための施策に見直すことが必要である。

## その他

次の項目等についても、引き続き当会議として調査・審議を進め、精力的に見直し等を働きかけていく所存である。

- ア 農地情報を提供するデータベースのオープン化の徹底
- イ 認定農業者制度の見直し
- ウ 米の先物市場の早期創設
- エ 農業共済制度の当然加入制度の見直し
- オ 民間金融機関の活用の促進
- カ 米の品種等の表示におけるDNA鑑定を活用
- キ DNA鑑定結果の表示の自由化等を前提にした農産物検査の撤廃
- ク 生鮮食品の特性を踏まえた栄養成分表示の検討
- ケ 未活用品種育成者権の有償移転の実現・積極化
- コ 輸出促進のための環境の整備

## (2) 林業分野

健全で良好な状態に維持されている森林は、土壌の浸食や流出、土砂の崩壊を防ぐだけでなく、洪水を緩和したり、水質を浄化するなどの働きをしている。さらに、林産物を産出するとともに、四季折々の景観を形成する。このような森林の多面的機能は、安全で安心な生活を維持する上で重要な役割を果たしている。

しかし、制度の機能不全により、皆伐しても再び植栽が行われない、非経済林である人工林において間伐等の施業が十分に実施されないなど、森林保全が適正に行われていない状況がみられる。このような状況が続くと、国土の保全や水源かん養など森林のもつ多面的機能の発揮に重大な支障が生じることが懸念される。

一方、戦後造林された人工林は高齢級化しつつある。これまでは保育の段階で、長期を見据えた戦略もなく、自立した林業経営は難しかったが、適切な施業を行うことにより木材資源として本格的な利用が可能となる新たな段階を迎える。この機を生かして、広域路網ネットワーク整備の長期的な将来設計を行い、持続可能な林業へ転換することで、自律的に間伐が行われ、森林整備が促進することが期待できる。

すなわち、流域全体の森林の設計を路網を含めて行い、国有林・公有林(県有林等)・私有林の境界をこえて事業地をとりまとめ、流域全体を効率的にカバーする簡易で耐久性のある路網を整備し、高性能林業機械を用いた施業を行う必要がある。

この実現には、様々な課題を克服しなければならない。小規模所有が多いため、事業地のとりまとめには、境界や所有者などの森林情報の整備が必要である。さらに、境界が不明確であったり、所有者が不明・不在となっている場所も少なくない。また、施業集約・路網設計の担い手となる森林管理の専門家も圧倒的に不足している。

現状は、このような課題に十分取り組まないまま、莫大な予算が費やされている。また、公共事業や補助金の交付は、投入する金額に見合った効果が得られることが前提となるが、適正な分析に基づくことなく行われている面がある。この結果、持続可能な効率的林業経営への転換のインセンティブはそがれ、旧態依然とした体質が温存されることにもなっている。

森林の荒廃が進む前に思い切った改革が必要なことは明らかである。

### 施業集約の促進

#### ア 森林情報(所有者・境界)の明確化・オープン化の促進

森林情報は施業集約に不可欠である。このため、地籍調査を進展させ、所有者・境界を早急に明確化すべきである。あわせて、境界確定等の効率的な実施のため、農林水産省(林野庁、農村振興局)及び国土交通省(土地・水資源局、国土地理

院)は、地図・地形データ等の活用を促進するため、国土情報の整備に関して、連携すべきである。

また、森林情報については、施業集約を目指す者が利用できなければ、なんら意味はなく、施業集約は進まない。都道府県において整備されている森林簿及び施業図には、森林所有者や境界線などの情報が記載されており、施業集約を目指す者にとって非常に有効な情報となる。しかしながら、森林組合はこの森林簿及び施業図を保有している一方、森林組合以外の林業事業体においては、都道府県や市町村に出向かないと閲覧も不可能であり、その閲覧も制約される場合があるとの指摘がある。

このように森林組合以外の者に不利な取扱いをするのは不公平であり、施業集約が進まない要因にもなり得ることから、施業集約を目指す森林組合以外の林業事業体に対しても、必要に応じて森林簿及び施業図が開示されるよう、確実な措置を講じるべきである。

## **イ 不明・不在所有者対策に資する仕組みの導入**

森林整備が遅れている現状においては、一刻も早い効率的林業経営の導入が求められるが、これには大規模な施業集約が前提となる。しかしながら、不明・不在所有者等一部の所有者の合意が得られないことがこれらを阻害しているケースも見られる。

このような場合、施業集約の基本的なインフラである路網については、一部所有者の合意がなくても、所有権の境界にとらわれない効率的なマスタープラン設計に基づく場合には開設が認められる仕組み(例えば、都道府県の認可を受けた組合が所有者の過半数(面積割合)の同意に基づき開設)の導入が必要である。

さらには、施業集約にあたって、大半の所有者の合意は得られた場合には、不明・不在所有者等一部の合意の得られていない所有者の山林も含めて集約化した施業が認められるような仕組みを導入すべきである。

## **ウ 路網開設技術の体系化**

恒常的利用が可能となる路網を整備するためには、崩壊リスクを軽減するために、地形図を読み取って路線設計を行ったうえで、適切に施工することが必要である。したがって、恒常的利用が可能となる路網整備の促進に向けて、作設技術のみならず地形図読図技術、路線設計技術を含めた路網の開設技術の体系化を早期に図るべきである。

## **エ 持続可能な効率的林業経営に必要な技術の普及**

森林を的確に把握し、効率的に施業集約及び路網整備を行う技能は、従来の保育を中心とした施業とは根本的に異なるものである。我が国の森林が成熟期を迎え、早急にかかる技能の普及を図る必要があることから、施業集約・路網設計の担い手となる森林管理の専門家の資格又は研修制度と、路網開設・間伐を行う現場技術者の資格又は研修制度を創設する等、専門的知識や技術を取得する環境を整備すべきである。あわせて、かかる資格者又は研修受講者による施業が普及するための仕組みの導入を図るべきである。

## オ 施業集約の促進に向けた国有林・公有林の経営委託等について

国有林や公有林は、国や都道府県がその管理主体となっているが、我が国の林業においては、森林管理の専門家が不足していると言われて久しい状況にあることを踏まえれば、国有林や公有林においても、必ずしも、適切かつ効率的な森林管理が行われているとは言えない状況にある。

国有財産、公有財産といえども、その管理においては、効率化の視点を欠かすべきではない。他の民間開放の事例にも見られるとおり、民間の創意工夫を活かすことで、効率化を図ることは十分可能である。

一方、今後の我が国の林業を担う者として、森林組合以外にも自らの努力で所有者などに働きかけを行うことにより施業集約を図り、経営規模を拡大し、さらには、所有者に対して利益還元を行っている林業事業体もいる。

したがって、そのような林業事業体に対して、林業経営が可能な国有林や公有林を、規模拡大の一環として林業経営を委託することで、国有林・公有林の経営の効率化と、施業集約による林業事業体等の成長を図るべきである。

## 森林の多面的機能の効率的な発揮に向けた制度の見直し

### ア 保安林制度の見直し

我が国には保安林制度があり、森林の機能を発揮させることが特に必要であると認められた場合に保安林に指定し、行為規制を行っているが、保安林指定が相当であるにもかかわらず、所有者の意向などにより保安林指定がされていない場合もあり、制度の目的と実態に乖離が生じている状況にある。また、保安林指定によって機能を発揮させるとしている水源かん養や災害防備などの機能は、適切に整備・保全されていれば、特段の行為規制を行わなくとも、当然発揮される森林の機能である。したがって、成熟期を迎えた我が国の森林資源の現状に応じて、効果的に多面的な公益的機能を発揮させるため、施業集約の促進による効率的林業経営の普及を図るのにあわせて、特定の森林に限定して行為規制を課す保安林制

度を見直し、森林法（昭和 26 年法律第 249 号）において必要な整備・保全のルール（具体的には、人工林について経済林と非経済林の区分をしたうえで、非経済林に対しては無秩序な皆伐の禁止や間伐の義務化等に関する森林保全ルール、経済林に対しては、森林の更新・育林・間伐・主伐等の森林整備ルール）を再編すべきである。

## イ 森林の機能区分の見直し

森林の機能を発揮させるための措置として、森林・林業基本計画（平成 18 年 9 月 8 日閣議決定）においては、我が国の森林を、水土保持林、森林と人との共生林、資源の循環利用林の 3 つに機能区分し、その目標林型や木材等の供給量の目標値を定めている。しかし、区分が分かりづらい、区分の必要性が乏しいなどの指摘があり、目的と異なり補助に着目した区分がされている実態もみられる。したがって、制度の目的と実態が乖離している現在の機能区分については見直すべきである。

## ウ 補助の在り方の見直し

公的補助については、国民負担で行われる以上、林業がもたらす外部経済の発揮に対して行われるべきである。

現状では、植栽、枝打ち、除伐、間伐、路網整備など、直接的に外部経済を發揮しないものを含めあらゆる施業を造林事業の対象にして公的補助を行っているが、林業経営を持続的なものとするにより、間接的に外部経済を發揮させるために補助を行っていると解することができる。

ただし、これらの補助が適正に行われるためには、林業経営を持続的なものとするために必要な施業（商品の付加価値を高めるための施業、コスト削減や利益の向上を図るための施業）と直接的に外部経済を發揮する施業に整理する必要がある。その上で、前者への補助については効率化を図り、過度な保護により林業事業体の育成を遅らせることにならないよう留意する必要がある、後者への補助については、その外部経済に見合った金額でなされるべきである。

## エ 公共事業における事業評価の適正化

林野関係公共事業は、費用対効果分析その他の手法により、定量的・定性的に示された分析結果を踏まえて、総合的・客観的に評価され、事業に着手する妥当性の有無について評価されることとなっている。しかしながら、その算出方法については、妥当性を疑われるものが散見される。一例としては、水源かん養便益における洪水防止便益については、森林が整備されたことによる森林内からの最



大流出量減少分を推定し、この減少する最大集出量を治山ダムで機能代替させる場合のコストを便益の評価額としているが、事業地における治山ダムの建設の必要性(治山ダムを建設することによる便益が、建設費用より上回っているか)を検証することなく、単に治山ダムのコストを便益として評価していることは適正とはいえない。したがって、事業評価における便益算出方法が適正なものとなるよう見直すべきである。

## 森林組合経営の健全化について

### ア 施業集約に向けた森林組合の機能の見直し

森林組合は、組合員の相互扶助を目的とした組織であり、組合員のために直接の奉仕をすることを旨とするが、森林組合法(昭和53年法律36号)においては、組合本来の目的に反しない一定の範囲内で、組合員でない者が組合の事業を利用することができる途を開いている。

しかしながら、多くの森林組合において、その目的に反し、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実態にある。事実として、適切な森林整備・保全がなされていない民有林が多数見受けられる状況にあり、このまま放置すると、更に森林の荒廃が進むおそれが高い。

我が国の森林資源が成熟期を迎え、効率的林業経営が求められているなか、森林所有者のために真っ先に提供されるべき業務は施業集約の促進である。森林所有者である組合員に奉仕する組織である森林組合には、組合員を向いて、施業集約の中心的役割を担うことが期待されている。したがって、森林組合がかかる活動に専念するよう、組合員以外の利用規制を強化すべきである。

一方で、国有林・公有林等の施業など森林整備を現実に進めるために不可欠となっている森林組合の施業機能については、森林所有者の協同組織である必然性はなく、別の組織体として再編を図るべきである。

### イ 監査の見直し

森林組合の監査は、森林組合連合会が指導と監査を一体的に行っているが、早急に見直しが必要であると考えられる。

我が国の森林資源が成熟期を迎えた今、森林組合の役割はこれまで以上に高まっており、業界団体の指導力の発揮が更に求められる状況にあるが、指導力を強化すればするほど意思決定に關与する機会が増加することが想定される。これは、監査する者に要求される第三者性や独立性の確保が困難となることにつながる。

したがって、まずは早期に「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」で

閣議決定された森林組合監査士及び監事の能力を向上させるための取組を進め、その結果の定量的な把握を行うべきである。その上で、法令等に基づき独立した立場で業務を行うこととされている公認会計士等による監査の導入も念頭に、適正な監査体制を構築することが望まれる。

### (3) 水産業分野

#### 新たな水産業体制の樹立のための基本方針：平成漁業関連法制度の策定に向けて

##### 漁業関連法制度の抜本的な見直し

###### ア 問題意識

我が国の水産業と水産行政は、戦後の民主化と漁業調整を目的とした漁業法(昭和24年法律第267号)・水産業協同組合法(昭和23年法律第242号)制度をいまだに維持している。

これらの法律は、資源の管理や取り締まり、環境の保全などが不十分な法体系であるため、200海里内資源の悪化と乱獲により現在の漁業経営は多くが立ち行かなくなり、漁業者の活動を経営の基盤とすべき漁業協同組合(以下「漁協」という。)も約4分の3が慢性的な赤字である。

こうした資源の悪化と乱獲に加え、過剰投資により経営が成り立たないにもかかわらず、補助金が投入され、税の減免措置も講ぜられている実態がある。

我が国の水産業の再生には、現行の資源管理の仕組みを根本的に改め、科学的根拠に基づく水産資源の適切な保存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、水産資源の持続可能性を回復させ、漁業経営の安定化と持続性を確保することが不可欠である。

あわせて、水産資源が公共的な資産(共有物)としての性格を有するとの国際的な観点から国民共有の財産として法的に明確に位置づけることが必要である。

###### イ 取組課題

###### (ア) 漁業関連法制度の抜本的改正

水産業の法制度を、将来の世代を見据えて根本的に変更又は新たに策定すべきである。

###### a 水産資源が国民共有の財産であることの明記

水産資源は、国民共有の財産である。したがって、この水産資源の漁獲、流通、加工、販売及び消費を通じて、多くの国民が利益を享受しており、漁

業者は、この国民共有の財産を漁獲する権限を付与されることを明記すべきである。

b 漁業法への資源管理と環境保護の概念の導入

漁業法に資源管理と環境保護の概念を導入し、水産資源を科学的根拠に基づき管理し、その水産資源の持続可能な利用のため過剰投資と過剰漁獲を削減するべきである。

なお、養殖業についても、資源管理と漁場環境保護の概念を取り入れ、環境に適合した養殖場の適切な管理を行い、過剰投資の削減を図るべきである。

加えて、遊漁についても全体の資源管理上、先進諸国の例も踏まえて漁業法の体系に取り込み、総合的・一体的な管理を行うべきである。

**(イ) 持続的な資源総合利用のための基本的なビジョンの策定**

諸外国においては、資源水準が B Limit ( 危機的資源量水準 B : 生物量 Limit : 限界水準 ) の魚種については、禁漁措置が講ぜられる。

しかしながら、我が国においては、資源量が B Limit よりもさらに低いマサバやスケトウダラなどの魚種についても漁獲を許可している。

そのような魚種においては、漁獲を許可すること自体が乱獲を助長しており、水産資源は B Limit への回復ではなく、MSY ( Maximum Sustainable Yield : 最大持続可能生産量 ) を実現できる資源量水準に維持・回復させることを目的とし、その生物学的管理目標となる ABC ( Acceptable Biological Catch : 生物学的許容漁獲量 ) を算定すべきである。

そして、これら数量的目標とともに、目標とされた資源量に見合った必要な漁船数等の漁獲能力、維持・回復させるまでの期限などを含め、「資源の持続的な総合利用のための基本的なビジョン」を策定すべきである。

**(ウ) 資源評価及びモニタリング実施のための公的な独立機関の設置**

科学的根拠に基づく資源管理を徹底し、資源の持続可能性を回復させるため、資源評価に係る事務・事業を担う公的な独立した第三者機関を設立すべきである。

そして、公平性・透明性を確保するために、評価調査原データの公開、漁獲量の即時報告やモニタリング、検証 IT システムの導入、ABCの算定・勧告等の体制を整備すべきである。

**資源管理制度の見直し**

## ア 問題意識

我が国の水産資源管理は、数百種に及ぶ漁獲対象種のうち、わずか7魚種のみ  
にTAC(Total Allowable Catch:総漁獲可能量)が設定されており、しかも資源  
状態が悪化している魚種についてもTACがABCを超えるものとなっている。

また、漁獲方式をみると、早い者勝ちであるオリンピック方式が基本であり、  
漁業者間の漁獲競争や設備投資が激化しやすいデメリットがある。

水産資源を回復させ、漁業経営の安定化を図るためには、TAC設定魚種を拡  
大して、TACをABC以下に設定することを義務化し、かつ資産の流動化を促  
すための漁業者または漁船毎に漁獲量を割り当てるITQ(Individual  
Transferable Quota:個別譲渡性割当)方式を導入することが、諸外国の事例  
にかんがみれば、現状では最も効果的と結論づけられる。

## イ 取組課題

### (ア) ABC算定及びTAC設定の厳正化

- a ABCはMSYの達成を基準として算定されるよう厳格化するとともに、  
TACをABCの範囲内に設定することを法的に明確化すべきである。
- b ABC及びTACの決定プロセスをオープン化すべきである。特に、漁業  
関係者以外の参画を確保し、原データの公開を徹底すべきである。
- c TAC設定の考慮要件とされる社会経済的要因を定量化し、決定プロセ  
スの透明性を確保すべきである。
- d ABCを算定している全魚種をTAC魚種へ拡大すべきである。  
さらに、全国一律の管理水域の設定から、例えば漁獲統計水域毎(日本海北  
区や太平洋北区等)にTAC魚種の管理水域を設定し、資源の厳格な管理を  
行うべきである。

### (イ) さんまなどの資源量の豊富な資源の利活用

さんま漁業の漁業法第52条第1項の指定漁業を定める政令(昭和38年政令  
第6号)及び指定漁業の許可及び取締り等に関する省令(昭和38年農林省令  
第5号)において、さんま漁業に関する規定を直ちに廃止し、さんま資源の有  
効利用のため、まき網漁業とトロール漁業にさんまの漁獲を許可すべきである。

### **(ウ) I T Q方式の早期導入**

ミナミマグロとベニズワイガニでは既にI Q ( Individual Quota:個別割当)方式が導入されているが、これらのI T Qへの移行を急ぐべきである。

また、マサバやサンマ、カツオ、クロマグロなどの全国に広範囲に回遊する魚種とともに、ハタハタや貝類のような各都道府県での地域性の強い魚種でもI T Q (もしくはI Q)方式の導入を図るべきである。

## **漁業権の開放**

### **ア 問題意識**

沿岸漁業の活性化に有効な策として、定置網漁業や養殖業などの漁業権漁業においても、海域の環境保護と科学的根拠に基づく資源の持続的利用を図りつつ、意欲と能力のある者の参入を促し、漁業経営の持続性と意欲を回復、向上させるべく制度を改めていく必要がある。

### **イ 取組課題**

#### **(ア) 資格要件・優先順位等の見直し**

定置漁業権及び区画漁業権漁業権においては、優先順位等により参入の制限や条件を設けていることから、新規参入を阻害し、漁業の衰退を招いているとの指摘がある。

そのため、優先順位を撤廃し、資格要件の見直しとともに、一般の個人・法人が一定ルールの下で適切に参入可能な法体系を整備すべきである。

また、漁業権の免許期間を延長し、投資による経営の安定化を図るべきである。

#### **(イ) 空き漁場への新規参入の促進**

各地の養殖漁場などに空きが生じているが、養殖業などを営む能力と意欲のある者の安定的な参入を促進し、漁業地域の経済活性化を図るべきである。

#### **(ウ) 特定区画漁業権 の管理主体の拡大**

漁協が管理権限を持つ特定区画漁業権については、管理主体を基本的に漁協に限定せず第三者機関も行えることとし、組合員に限らずそこから漁業者が行使権を得て養殖業を営めるようにすべきである。

特定区画漁業権

区画漁業権のうち、組合管理漁業権として漁業協同組合又は全国競合組合連合会に優先的に免許される漁業権。ひび建養殖業、藻類養殖業、垂下式養殖業（真珠養殖業を除く。）小割式養殖業及び第3種区画漁業たる貝類養殖業をいう。

### **（エ）定置漁業権及び特定区画漁業権の行使の権利の売買や譲渡の促進**

定置漁業権及び特定区画漁業権の行使の権利の売買や譲渡を可能とし、定置網漁業や養殖業の効率的な投資や事業運営を促すべきである。

## **漁業経営対策の評価の厳格化**

### **ア 問題意識**

我が国の沿岸漁業においては、近年、ますます補助金や補償金に依存する体質が強まっていることを踏まえ、補助金等の経営支援の定量的な効果について、検証や説明責任を徹底していく必要がある。

### **イ 取組課題**

#### **（ア）漁業経営の阻害要因の検証**

水産庁は資源の悪化や価格の低迷、販売競争力の不足などの漁業経営の活性化を阻害する要因の具体的な検証を行うべきである。

#### **（イ）経営安定支援事業の事前及び事後の定量評価結果の公表**

省燃油操業実証事業や資源回復計画事業（例えば、マサバ太平洋系群の資源回復計画など）、漁業近代化資金など各種融資制度の経営改善への公費投入効果につき定量的な評価を行い、その結果を公表すべきである。

## **漁協経営の透明化・健全化の実現**

### **ア 問題意識**

平成18年度の漁協の収支状況は、全体では黒字となっているものの、その内訳をみると、信用事業や購買事業等の本業による収益については1200余りある漁協の約4分の3が赤字で、その赤字額は全体で48億円となっている。その赤字額を122億円の事業外利益で賄い、経常利益として73億円の黒字にしているのが漁協の経営実態である。

事業外利益やその他事業の収益の収入元や内訳など漁協経営の内容については、

より明確かつ分析可能な情報が開示される必要がある。

また、組合員資格を満たさない者が組合員として漁業権の行使に携わるなどの問題が生じており、組合員資格の厳正な審査とこれを踏まえた漁協組織の見直しも急務である。

さらには、水産加工業者など准組合員と漁協との関係も見直すべきである。

## **イ 取組課題**

### **(ア) 漁業権漁業による漁業収入とその他事業の収入の内容明確化**

漁協の収入は、漁業権の行使の結果あげられる漁業収入と、海砂利採取による収入などのその他の収入に分かれるが、漁業権の存在により獲得されたものとそれ以外のものは、その内訳を明確に分けて計上すべきである。

### **(イ) 組合員資格審査の厳正化**

組合員資格の厳正な審査条件を満たさない組合員の排除、組合員数を満たさない組合の解散等を徹底すべきである。

### **(ウ) 信用事業の見直し**

漁業の収入を含む事業計画書の明確化と、信用事業を行う漁協の事業部門の収支情報の一般への情報開示を徹底すべきである。

### **(エ) 水産業協同組合監査士の監査能力の検証**

全国漁業協同組合連合会が資格認定する監査士が、公認会計士と比較してどのような能力を有するのか、かつ、監査士の具体的な監査の実施状況とその実効性を検証すべきである。

### **(オ) 漁協監査の公正化・透明化の実現**

外部監査の導入が、現行の漁協の経営実情の悪化から妥当であると考えられ、全国漁業共同組合連合会監査士の内部監査に加えて、公認会計士の監査を実施すべきである。

## **養殖制度の見直し**

### **ア 問題意識**

水産物を安定的に国民に供給するためには、悪化した水産資源の回復に加え、養殖業の持続的発展が不可欠である。世界的にみても、漁業生産量は頭打ちとな

っている中で養殖の生産量は増加している。

さらに、海外には規模の拡大や新技術の導入により生産性を高め、生産量の増加及び生産の効率化を果たしたのみでなく、養殖場の環境対策や養殖魚の安全管理を行い、世界に認められる価値の高い養殖魚の持続的生産を可能にし、輸出産業にまで発展させている漁業国も存在する。

一方、我が国の養殖業においては、諸外国に比べて規模が小さく、経営の合理化は行われていない。加えて、養殖漁場環境の劣化、種苗と飼料の調達の高難性、天然種苗の確保による天然資源への悪影響等の弊害が生じている。

養殖における生産量は20年前から停滞を余儀なくされ、生産額も減少している。経営体数においては半分の水準にまで減少している。

また、区画漁業権を必要としない陸上養殖業も営まれているが、沿岸漁業者との間に取水・排水などの問題が生じている。

## イ 取組課題

### (ア) 国内養殖業に関する情報の把握

区画漁業権を必要とする海面養殖に加え、その必要のない内水面養殖及び海産種を陸上で行う養殖においても、個々の生産者、生産量、生産魚種、生産時期、海洋環境への影響評価などの詳細な情報を国で把握すべきである。

### (イ) 水産養殖業の法制度の整備と国家計画の策定

養殖数量の安定的な確保及び養殖業の持続的な発展のためには、適切な海洋環境を維持することはもちろん、天然資源の未成魚を利用するクロマグロやハマチなどの蓄養・養殖においては、未成魚の乱獲を防止し天然資源への悪影響を回避することが不可欠である。

養殖を行う上で、陸上養殖業の法的な位置づけを明確にするとともに資源と環境を保護するための法制度を整備し、中期的な漁場及び資源の国家利用計画を策定すべきである。

### (ウ) 養殖数量及び養殖スペースの「(譲渡可能な)個別割当制度」の導入

既存の養殖業者の実績を踏まえつつ、新規参入を希望する者にも数量及びスペースの割当てが行われるように、上記の漁場及び資源に関する中期的利用計画を踏まえた養殖業における「(譲渡可能な)個別割当制度」を導入すべきである。



## (4) 農林水産共通分野

### 農業協同組合法、森林組合法及び水産業協同組合法における独占禁止法適用除外の見直し

#### ア 問題意識

独占禁止法は、原則的に価格・数量のカルテル行為等を禁止している。ただし、農業協同組合・森林組合・水産業協同組合等の組合およびそれらの連合会については、「一定の取引分野における競争を実質的に制限することにより、不当に対価を引き上げることとなる場合」などでないことを条件に、カルテル行為等の禁止の適用除外としている。

しかし、独占禁止法は戦後直後における小規模の農林漁業者を中心とした組合員の協同組織を前提としており、近年の組合員の多様化、各協同組合と連合会の合併・再編に伴う組織の大規模化等を反映していない。

まず、各協同組合の全国組織の連合会は、都道府県単位の連合会の統合を進めているため、例えば、リンゴに関する高水準の市場占有率を有する連合会がりんごの出荷調整（出荷抑制、産地廃棄等）を広域的に実施し、価格を引き上げているおそれが極めて強い。このことは、連合会が、不当に対価を引き上げており、適用除外の条件を満たしていないことを意味する。

また、独占禁止法によれば、各組合の共同経済行為（販売・購買）をカルテル行為等の禁止の適用除外とするには次の各項を満たしていなければならない。

- ）小規模の事業者又は消費者の相互扶助を目的とすること。
- ）任意に設立され、かつ、組合員が任意に加入し、又は脱退することができること。
- ）各組合員が平等の議決権を有すること。
- ）組合員に対して利益分配を行う場合には、その限度が法令又は定款に定められていること。

しかし例えば、農業協同組合においては、生産・加工・流通を繋げるために組合・農業者・大手企業の共同出資による農業生産法人の設立が、水産業協同組合においては、養殖業における大手企業の子会社の参入が行われており、これら業者の組合加盟が、実質的に上記（ ）「小規模の事業者又は消費者の相互扶助」の要件を満たしているとは言い難い。

さらに、農業協同組合については、員外規制の適用外となる准組合員の増加が

著しいが、議決権を有しない准組合員を含んでおり、上記 ) 「各組合員が平等の議決権を有する」を要件とする、適用除外制度の趣旨に適合しない。

したがって、協同組織と新規参入法人等がイコールフットイングな公正かつ自由な競争を行う環境を整備するため、以下の見直しを行うべきである。

## イ 取組課題

### (ア) 農林水産業協同組合の各連合会にかかる適用除外の解除

競争促進及び一般消費者の利益確保の観点から、農林水産業協同組合の各連合会については、適用除外を解除すべきである。

### (イ) 農業協同組合、森林組合及び水産業協同組合の組合員にかかる実態調査の実施

各組合において、組合員が資格を満たした適正な者となっているか否かを確認するとともに、当該組合員が独占禁止法第 22 条に定める、「小規模の事業者」に実態面で適合すると解されるかどうかについて、中小企業等協同組合法（昭和 24 年法律第 181 号）等の類似の法律と照らし合わせて調査を行う必要がある。

### (ウ) 准組合員の加入状況および員外利用にかかる実態把握・適正な運用

准組合員の加入状況及び取引実態の把握に加え、員外利用者の実態及び取引制限の遵守状況等についても、あわせて確認を行う必要がある。

### (エ) 実態調査結果に基づく「みなし規定」の規模要件等の変更

上記の実態調査により、独占禁止法の適用除外制度の趣旨に反する状況が確認された場合については、各根拠法に定める「みなし規定」の要件の変更を検討する必要がある。

## 農林水産業金融の円滑化に向けた基盤整備

## ア 問題意識

中小企業が農地を借りて、農業に新規参入する場合において、金融面での保証制度における縦割り行政が実質的な参入障壁になっている。

現在、中小企業が金融機関から借入れをする場合に利用できる信用保証事業としては、農林水産省が所管する農林水産業信用保証保険制度（「農林水保険」）と経済産業省が所管する中小企業信用保証制度（「中小保険」）が存在する。ただし、農産物の「生産」は、「中小保険」による保証の対象外業種である。

例えば、中小企業が農産物の「加工・販売」をする場合に「中小保険」を利用できる。しかし、この企業者が農地を借りて、農産物の「生産」に新規参入する場合には、「中小保険」の対象外であるため「農林水保険」を利用せざるを得ない。

しかし「農林水保険」においては、「中小保険」で既に導入している保証利用者毎の財務諸表等に基づく保証料率の算定及び信用リスク情報のデータベース化ができていない。このため、データベースによってリスクが低いことが判明して「中小保険」を得られた企業が、「農林水保険」では断られる場合がある。得られる場合にも手続きが煩雑で時間がかかる。

金融機関のリスク把握の的確化の観点から、元来「農林水保険」と「中小保険」との統合をすべきである。少なくとも、両制度のデータベースの共有化に向けた「農林水保険」のデータベースの構築を早急に図る必要がある。

## イ 取組課題

### (ア) 保証制度にかかる参入条件の軽減

「農林水保険」の利用にあたり、一般金融機関は保証利用者毎に各信用保証基金協会の定める負担金（交付金等）の拠出を求められる。近年、中小企業が農業に参入するに当たり、この負担金拠出が障壁となって、従来より取引のある一般金融機関を利用できないとの意見もある。負担金は、農林水産業協同組合が「中小保険」を利用する場合には求められていないため、現行制度での連携を高める観点からも、金融機関による両保証協会への加入にかかる負担金拠出の軽減等を図るべきである。

### (イ) 「農林水保険」の保証データベースの高度化・共有化

「中小保険」においては、各債務者の財務諸表等のデータに基づき、9段階で保証料率を設定しており、債務者毎の信用リスクを保証料率に反映させている。一方、「農林水保険」においては、貸付商品毎に保証料率が一律であり、各債務者の経営内容が保証料率に反映されていない。したがって、「中小保険」のデータベースを基準に、「農林水保険」の把握しているデータベースを高度化したうえ、両制度におけるデータベースの共有化を図るべきである。

### (ウ) 「農林水保険」と「中小保険」の統合

「中小保険」においては、農林水産業が中小企業者の対象外業種となっていることから、当該業種を対象業種として追加するとともに、中小企業信用保険法・信用保証協会法・農業信用保証保険法・中小漁業融資保証法・独立行

政法人農林漁業信用基金法等の関連法を整備し、両制度の統合を行うべきである。

## 5 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、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、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。また、公共政策の合理化に向けて、公共事業の新規採択、継続の可否の判断につき用いられている費用便益分析の適正化も求められている。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

1970年代からマンションの大量供給が始まったが、平成20年末で築30年を超えるマンションストックは約73万戸、平成25年末には約129万戸（1.8倍）になるという。また旧耐震基準マンションは、民間調査によれば全国に約2.3万棟（約146万戸）あるともいわれる。いつ起こるとも分からない震災への備えとして、地震に強い安全・安心な住環境の整備を行う必要があり、その観点からマンションの建替え事業の進捗を阻む諸問題を解消する必要がある。

こうした問題意識に基づき当会議では、建替え事業の進捗を阻む諸課題の解消に向けて、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）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」とされているところである。この調査において、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め、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。

一方、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る。この点に関して、「規制改革推進のための3か年計画（再改定）」（平成21年3月31日閣議決定）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。

また、区分所有法について、マンション建替えの現場で指摘されている、改善すべき各種課題に関して、法務省は、国土交通省と密接な連携の下、関係者のニーズについて総合的に調査を行い、現在の区分所有法が適切にマンション建替えにニーズに込えているか否か、マンション建替えに関する手続きをより合理化できる余地がないか等について、例えば、これまで指摘している区分所有建物の建替え決議要件や建替え決議がなされた場合の賃借人の正当事由のほか、以下のような指摘も踏まえ検討を進め必要な措置を講ずるべきである。

区分所有法では、従来のマンション敷地又はその一部が重なるような現地における建替えのみが許容されている。現地以外の土地を購入し、その土地に現在の区分所有者が移転する方が、仮移転を必要とせず、関係者の負担も少なくなることが多い。当事者の意思が非現地での建替えを望む場合に、それを拒む理由はなく、現在の区分所有法で非現地建替えが禁じられていることには合理性がない。

区分所有権の解消措置がないことも問題である。特に既存不適格マンションでは、建替え後に床面積の縮小を余儀なくされることもあり、このように事業性が低い場合には、建替えによることなく建物除却と土地の売却により、従前の資産の清算を行ない、金銭分配をそれぞれの持ち分に応じて受け取る方がはるかに現実的である場合が起こり得る。いったん区分所有関係を解消し、建物の除却、土地の権利関係の整序がなされれば、その後現地で新たな区分所有建物を建築するのか、当該更地を売却して別の地での新たな生活の一助とするのかは、当事者の選択に委ねるべき問題である。

売り渡し請求等における「時価」に開発利益を含めるべきではないとの指摘もある。建替え反対者等に対しては、賛成者から彼らの区分所有権等に対する売り渡し請求を行なうことができ、その対価は「時価」であるとされているが、「時価」の意義は条文上必ずしも明確ではない。通常建替え決議がなされれば、これらの開発利益のほとんどが顕在化するから、建替え決議後は、一挙に資産価値が上昇する。その際、「時価」基準が単純に建替え決議後のものとなってしまうと、建替え事業の障害となってきた建替え反対者に対しても賛成者と同等の開発利益を帰属させることとなり、公平性の観点から問題であるとともに、反対することが有利となり土地の有効利用に逆行する効果を持つという意味で妥当ではない。このため、建替え決議

反対者に係る売渡請求の対価たる「時価」については、開発利益、すなわちマンション建替えによる価格上昇を一切含まない旨を法の明文で措置すべきである。

その他にも、団地型マンションの建替えにおいて、団地内の建物の一括建替えを行うためには、当該団地内建物の全区分所有者及び議決権の各5分の4以上の多数で一括建替え決議をする必要があるのに加えて、当該団地内の建物ごとに、それぞれの区分所有者及び議決権の各3分の2以上がその一括建替え決議に賛成する必要があるという要件があり、当該要件が過大で建替えの阻害要因となっているとの指摘もある。また、建替え決議には賛成したものの、その後の等価交換契約等に応じない者がいると、事業の進捗が阻害されてしまうという問題について、建替え決議後に非協力に転じた者については、反対者として売渡し請求の対象とすること、及び売渡し請求を受けた後も所有権登記や明渡しに応じない反対者についての措置を明らかにするため、非協力者がいる場合であっても登記を完了できる仕組みなどを立法すべきである。

さらに、建替えを円滑に進めるには、マンションの建替えの円滑化等に関する法律（平成14年法律第78号。以下「円滑化法」という。）の適正な運用を行うことが重要である。しかし、隣接施行敷地所有者及び借地型マンションにおける底地所有者が建替後マンションの区分所有権等を取得するためには、参加組合員として事業に参加するか、組合員全員の同意を得て特定分譲を受けることが必要であると考えられているため、当該の者にマンション建替え事業に参画するインセンティブが働いていないなどの指摘を受け、当会議では3か年計画において、円滑化法の運用の適正化を図るため、組合員全員の同意がない場合においても、円滑化法に基づき、区分所有権者等と同等に特定分譲を受けることができる旨などを周知徹底することを求めているところであるが、その運用状況について検証し、更なる建替えの円滑化に努めるべきである。

なお、「規制改革推進のための3か年計画（再改定）」（平成21年3月31日 閣議決定）においては、以下のように政府の方針が定められている。

「規制改革推進のための3か年計画（再改定）」（平成21年3月31日）より抜粋

#### （4）老朽化マンション等の建替えの促進

##### マンションの建替え促進を阻む諸問題に係る調査

区分所有法（建物の区分所有等に関する法律（昭和37年法律第69号））について、マンション建替えの現場で指摘されている、改善すべき各種課題に関して、法務省は、国土交通省と密接な連携の下、関係者のニーズについて総合的に調査を行い、現在の区分所有法が適切にマンション建替えニーズに応えているか否か、マンション建替えに関する手続きをより合理化できる余地がないか等について検討を進める。【平成21年度調査開始、平成21年度以降検討】

マンションの建替え促進を阻む運用状況に係る調査

建替え決議が行われたにも係らず、売り渡し請求を受けている者を含め全員同意を求める自治体の運用について国土交通省より通知が発出されているが、今後とも法の趣旨に反した運用が行われないよう適切な措置を講じる。

同様に、マンション建替組合の設立の際の都道府県知事等の認可については建替え合意者の4分の3以上の同意について、法の趣旨に反した運用が行われることのないよう、周知徹底する。【平成21年度措置】

## (2) 公営住宅における新規入居者への定期借家契約の全面的な導入等

公営住宅が担うべき中心的な機能は、民間市場では住宅の取得が困難な住宅困窮者に対して住居を供給することである。他方で、入居した後に収入が増えたケースなど、いわゆる収入超過者が入居を続けているため、本来対象となるべき住宅困窮者が入居できなくなっているという指摘もある。

こうした問題意識を受け、当会議では従来から、収入超過者の自主的な住み替えを促すインセンティブとして、収入超過者に課される割増家賃の算定方法の適正化などの提言を行ってきたところである。

収入の超過等、入居基準に関するチェックを定期的に行い、入居基準を満たさない入居者への住み替えを促す仕組みとして、定期借家契約の締結は極めて有効である。公営住宅の管理運営の円滑化の観点から、定期借家契約を全面的に導入すべきである。

また、定期借家契約を導入した地方公共団体のために、公営住宅に定期借家契約を導入した場合の法解釈について明確化することも重要である。例えば、定期借家契約の期間満了後に再契約を行う場合、公営住宅法（昭和26年法律第193号）第23条において定める入居者資格を満たす必要があるのか明確化する必要がある。同様に、定期借家契約の期間満了時に、公営住宅法第28条や第29条（収入超過者に対する措置等）に該当した場合の取扱いについても明確化する必要がある。

さらに、定期借家契約の導入の促進とあわせ、収入超過者に課される割増家賃の算定基準となる近傍同種の住宅の家賃が民間賃貸住宅の市場家賃と乖離している状況を是正し、収入超過者の自主的な退去を促すインセンティブとして有効に機能させることも重要である。このため、近傍同種の住宅の家賃の算定の際に、どの地域でも市場家賃と同水準以上とするべきであるが、少なくとも同水準となるよう措置した取組の周知・徹底を図るべきである。

なお、「規制改革推進のための3か年計画（再改定）」（平成21年3月31日 閣議決定）においては、以下のように政府の方針が定められている。

「規制改革推進のための3か年計画（再改定）」（平成21年3月31日）より抜粋



#### (5) 公営住宅における新規入居者への定期借家契約の積極的な導入

入居基準に関するチェックを定期的実施するとともに、入居基準を満たさない入居者への住み替えを促し、真の住宅困窮者に適切に公営住宅を供給する仕組みとして、公営住宅における定期借家制度の活用を図るものとする。関係機関と密接に連携し、定期借家契約の趣旨の周知徹底や事業主体である地方公共団体への助言を行うとともに、公営住宅に定期借家契約が導入された場合の、公営住宅法(昭和26年法律第193号)第23条に定める入居者資格や、第28条、第29条に定める収入超過者に対する措置等の法解釈や運用について明確化も早急に行う。

こうした定期借家契約の導入に関する多様な論点を整理したうえで、公営住宅における定期借家制度の活用について検討し、早期に結論を得る。【平成21年度結論】

### (3) 都市再生機構における定期借家契約の幅広い導入

都市再生機構における定期借家契約の幅広い導入については、「規制改革推進のための第3次答申」(平成20年12月22日)において、以下のとおり提言したところであり、このうち具体的施策については、政府の方針として閣議決定されているところである。そうであるにもかかわらず都市再生機構において、当該閣議決定の趣旨に反する動きが見受けられたことは極めて遺憾である。また、定期借家については、当会議における国土交通省及び都市再生機構のヒアリングにおいても明確に論点とされ、それについて何ら反論が無かったにもかかわらず、定期借家期間を通常の慣行である2年以内に設定することなく5年もの長期にわたり設定し、一定の経済変動幅が小さいうちに家賃等の契約条件を見直すという定期借家制度の実を踏みにじる動きまで見受けられる。都市再生機構は、閣議決定の見直し・廃止等の決定がない以上、誠実に閣議決定を遵守し、粛々と実施するべきである。

「規制改革推進のための第3次答申」(平成20年12月22日)より抜粋

#### (イ) 都市再生機構における定期借家契約の幅広い導入

##### 【問題意識】

閣議決定された「規制改革推進のための3か年計画(改定)」(平成20年3月25日閣議決定)では、機構における定期借家契約の導入について、「既存賃貸住宅への新規入居者との賃貸借契約は、建替え予定の団地以外においても、定期借家契約を幅広く導入する」と決定している。普通借家契約と異なり、定期借家契約であれば期間満了時の家賃改定、退居の要請など柔軟に対応が可能であり、貸主である機構の整理合理化に向けても資する契約形態である。また、家賃改定等に伴う様々なトラブルで機構は裁判など法的措置を多数行っているが、こうしたトラブルについても、期間の定めのある定期借家契約であれば、多くの問題は解消し、紛争処理コストも大幅に下がる。管理コストの削減は住

民の負担軽減にも資する。

このような効用を踏まえた閣議決定にも関わらず、機構の定期借家契約導入は遅々として進んでいない。機構は年間約7万戸の退居住戸が発生しているが、定期借家契約の導入実績は累計で約2,200戸である。今後のスケジュールについても、募集対象範囲について、「団地再生及び用途転換予定の団地」において平成20年度中に約70団地4万3千戸に拡大し、「一般団地」については平成20年～21年度に全国で30団地程度を選定し試行的導入を図り、平成22年度以降は試行的導入の結果について検証したうえで、定期借家契約の導入が適当と考えられる団地において、順次、拡大を図るとされている。

実務面の検証や消費者への周知徹底のため一定の試行期間を定めることや、消費者事情等で定期借家契約が締結できない住居が存在することは否定しない。しかしながら、閣議決定内容はあくまで定期借家契約を幅広く導入することである。「定期借家契約の導入が適当と考えられる団地」、「順次」等の注釈付で導入を求めているわけではない。閣議決定内容を素直に解釈すれば、特殊な事情が存在する住戸を除いても、既存賃貸住宅への新規入居者募集のうち、少なくとも半分以上は定期借家契約を締結すべきである。こうした対応が実現すれば、機構の管理運営適正化や整理合理化に一層の進捗をもたらす、国民利益の向上が望める。

国土交通省及び機構は、閣議決定内容を厳に遵守し、定期借家契約の一層の導入を図るべきである。

#### 【具体的施策】

既存賃貸住宅への新規入居者との賃貸借契約は、建替え予定の団地以外においても、定期借家契約を幅広く導入するべきである。少なくとも平成20年度から21年度において、管理開始年代、立地、家賃帯等の面で代表例と見られる団地を試行的に選定して団地再生事業等を予定しているストックを含む機構の全賃貸住宅ストックの約2割の住宅を対象に、新規入居者募集については、すべて定期借家契約を締結するべきである。【平成21年度措置】

#### (4) 土地収用法の積極的活用について

都市の利便性や安全性を高める都市計画事業などは、極めて重要な政府の役割である。しかし、都市計画事業の現場では、土地収用手続きが長期化、遅延するケースが散見され、結果として費用が増大し、納税者の負担が増えているという実態が指摘されている。

上記の問題意識に基づき、当会議では第3次答申において、収用委員会における適確な審理の進行等（周知徹底）、土地収用手続きを促進する運用改善、土地収用制度における事業認定の法的効果の早期確定に係る検討を提言したところである。

このうち、土地収用制度における事業認定の法的効果の早期確定に関して、事業認定の後に続く収用裁決の段階に至っても、なお事業認定の違法性の有無が蒸し返されるならば、収用手続きは常にリスクを伴いながら進められることとなる。そのような状況では、起業者がリスクをおそれるあまり、収用委員会に対する収用裁決の申請の遅延をもたらすことにもなる。そうならないよう、事業認定の違法性は、事業認定が行われた段階で解決することが必要である。そして収用裁決が行われたならば、あくまで補償金額の算定の問題に特化すべきである。

また、用地取得の適正な進行管理は取引費用を抑制し、ひいては納税者の利益に資することから、以下のとおり用地取得に関する運用改善や一層の収用手続きの早期化等を図るべきである。

### **事業認定基準の公表**

事業認定基準については、現在のところ公にはなっていない。もしも、詳細かつ具其他的な事業認定基準が公開されれば、事業認定の申請・取得の早期化に資することとなる。そのため、詳細かつ具体化された事業認定基準を整備し、これを公開することが必要である。

### **公共用地取得業務の合理化**

円滑に用地取得を行うことができるよう、用地取得の進捗状況の定期的な情報開示、事業が遅れた場合の費用等についての情報開示を行うことや現場の用地担当職員を含む事業主体が早期に用地を取得する動機を強める仕組み、土地収用を適切に機能させるための仕組みなどを構築すべきである。

また、事業の進行管理の適正化の観点から、遅くとも用地取得率80%又は用地幅杭打設後3年のいずれか早い時期を経過した時点までに収用裁決申請等の手続きを行うことを起業者へ周知徹底するとともに、その実効性を担保するため、上記期間等の経過後には収用裁決申請等を受け付けないなどの手法を導入すべきである。

### **事業認定が行われたことの周知徹底**

事業認定の違法性を事業認定段階で争うためには、その前提として、事業認定が行われたことを知る必要がある。この点、事業認定は元々起業者に対する処分であるため、地権者等被収用者が当該認定処分が行われたことに気付かず、出訴期間を徒過し、結果として、その後の収用裁決の段階において、事業認定の違法性が蒸し返されるケースが生じることも考えられる。

したがって、事業認定を行うに当たって、関係者に対して、個別に通知するなどして必要な情報提供や周知徹底を図るべきである。

## 土地収用法の改正

事業認定の法的効果を早期に確定させるという観点から、違法性を承継させないために、土地収用法上、事業認定の違法性の承継を遮断する旨の明文の規定を整備すべきである。

なお、「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」(平成21年3月31日 閣議決定)においては、以下のように政府の方針が定められている。

「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」(平成21年3月31日)より抜粋

### (6) 土地収用法の積極的な活用について

各事業に伴う用地取得に関して、収用手続きに移行する前に、任意交渉において早期かつ適正に用地を取得するべく、運用の改善が必要である。

用地取得に関する運用改善案として、ア)地権者との用地取得に関する交渉のうち、契約締結直前までの交渉について補償コンサルタント等の外部の専門家を幅広く活用するなど、民間委託を拡大するとともに、費用や時間の効率性を含め民間委託の効果を検証する、イ)用地取得の進捗状況を定期的に情報開示するとともに、当該事業の定量的な便益や、事業が遅れた場合の費用等についても情報開示する、ウ)現場の用地担当職員を含む事業主体が早期に用地を取得する動機を強める仕組みを構築すべく検討する、エ)地権者に事業の合理性を説明し、事業への納得感を得るために、地権者への説明、交渉において事業の計画等に精通した職員と用地担当職員との連携を強化する等を検討し、早期に所要の措置を講じる。また、価格提示してから6ヵ月以内に用地引渡しに合意した地権者への税控除を行っている。この価格提示について実態を精査のうえ、地権者に補償額の手がかりとなる情報を伝達する行為は必ず書面で行い、構造、権利関係等が複雑である等により移転が困難なもの等を除き伝達の行為から原則として2年以内に価格提示を行うとともに、広く事業主体間において、その旨の情報共有を図る。

さらに、現在、厳密に遵守されているとは言い難い「用地取得率が80%となった時又は用地幅杭の打設から3年を経た時のいずれか早い時期までに土地収用手続きに移行すべき」というルールについて事業主体(現場の用地担当職員を含む)及び住民に再度周知徹底しルールを遵守し、事業主体ごとに遵守状況を調査し毎年公表するとともに、大規模事業も当該ルールの対象とする等も検討する。こうした検討も踏まえ、事業の計画段階から将来の供用までを見据えた周到的な準備を行い、必要となる施策を適時適切に行う「用地取得マネジメント」を確立する。【平成21年度結論】

## (5) 公共事業に係る費用便益分析の適正化

費用便益分析とは、当該事業を実施・継続することによって得られる便益と、それに要する費用をそれぞれ算出し、便益が費用を上回るか否かを分析する手法をいう。

これは、新規に事業を採択すべきかどうか、また、既存事業を継続すべきかどうかを判断するに当たって、経済学的な観点からの判断材料を得ることを目的として行われるものである。

近年、公共事業の実施・継続に際して、費用便益分析を活用する例が増えている。しかしながら、その実施体制や手法に関する政府統一的な準則が定められていないため、公共事業を実施する官庁（以下「事業官庁」という。）が事業分野ごとに独自のマニュアルを作成し、それに沿って、自ら費用便益分析を行い、費用便益分析の結果のみを公表しているにすぎないのが現状である。

しかし、事業官庁自らが費用便益の分析主体となる場合、事業の実施・継続が目的化され、費用と比較して便益が過大に算出される傾向が見受けられるところである。例えば、総務省が公表している公共事業に係る評価の内容点検の結果（概要）[平成21年3月31日通知・公表]によれば、海岸保全施設（高潮対策）整備事業「村上地区」（福島県）の海岸利用便益の算定に当たりCVM（Contingent Valuation Method：仮想市場評価法）によるアンケート調査を実施し、便益を算定しているが、アンケートの支払い意思額を慈善バイアスが発生し便益額が高くなる可能性が高い「寄付額」と記載したり、アンケートの集計範囲を村上海岸を訪れたことのない者が4割程度含まれる福島県全域としているのは不適切として、適切な支払い意思額の支払い形態の選択及び調査範囲の適切な設定をすべきであると指摘されている事例などがある。

また、こうした問題を回避するため、費用便益分析を外部に委託するケースもあるが、その場合でも、委託者（事業官庁）側が分析結果を評価・判断するための知見を十分に持たなければ、当該分析結果が適切に活用されず、本来行う必要性の低い公共事業が実施・継続されかねないことは同様である。

このため、費用便益分析の適正化に当たっては、事業官庁の取組だけではなく、予算、決算、行政評価、規制改革を通じ、費用便益分析をチェックする機能を担う官庁の横断的な取組が重要である。当該官庁においては、従来からの分析結果・分析手法の妥当性のチェック等を通じて、費用便益分析に関する知見や不適正事例の蓄積を有していることから、各事業に共通して活用できる費用便益分析に関する一般的基準・ガイドライン、事例集等を作成し、便益の計り方やデータの取捨選択等の規範として事業官庁に示すことを検討するとともに、実効性を確保するため予算、人員等を拡充すべきである。

また、事業官庁は、第三者が費用便益分析の正確性を検証することができるよう、分析結果のみを公表するのではなく、当該結果を導いたデータ、分析過程を含め、詳

細に公表すべきである。

## (6) 容積率規制の見直し等

### 容積率制限とインフラ負荷との関係の調査

容積率制限については、現状において、インフラに対する負荷の制限と良好な市街地環境の維持に関する効果を図るものだと説明されてきている。このため、容積率制限が果たして各種インフラへの負荷を同時に適切に制御し得ているのか、し得ているとしてどの程度実際上正確にできているのかなどを、インフラ別、季節・時間帯等別、対象地域の立地・属性別などの適切な分類にしたがって正確に把握するための調査を適正に行うことが必要である。

都心部のオフィス密集地において、住宅用途の容積率が緩和されれば、職住近接が実現し、当該地区に住む者にとっては通勤の利便が図られ、また、都市縁辺部から通勤する者にとっては通勤鉄道の混雑緩和という利益がもたらされることとなる。

一方、このように、都心部において住宅用途の容積率を大幅に緩和した場合、交通インフラや交通以外のインフラ（供給処理施設、教育施設、防災関連施設）に対し、どのような影響を及ぼすかについて、詳細に把握する必要がある。

そこで、当会議は本年5月、上記の検討状況を把握するため、国土交通省からヒアリングを行った。国土交通省によると、都内2地区において調査を行い、現時点において、交通インフラへの影響については、「都心部の容積率の緩和が、鉄道混雑率の改善に貢献するという立証には至っていない」、「教育施設や防災関連施設等のインフラ不足も確実であるため、(交通)インフラ負荷を軽減するからといって直ちに住宅容積率を緩和してよいとは即断できない」などの評価を得たという。

しかし、都心部における住宅用途に着目しつつ、特に容積率と交通インフラ負荷の関係等について検討を行うのであれば、東京の都心三区や新宿副都心といったオフィス密集地区を対象とし、その容積率規制の緩和がもたらす影響を考察しなければ不十分である。したがって、調査対象地区を見直した上で、改めて調査を行うべきである。

### 景観規制

景観に関する規制は、地域の良好な景観形成を図るため、建築物の形態意匠、高さ等の規制を行うものである。しかし、その結果として容積率や建築物の高さなど希少な都市空間を過度に抑制する方向で機能することもある。

こうした問題意識に基づき答申を行ったところ、平成19年に国土交通省から「建築物に対する景観規制の分析手法について」(以下「ガイドライン」という。)が発

出された。

そこで、当会議は本年5月、上記のガイドラインに関し、周知状況を把握するため、国土交通省からヒアリングを行った。国土交通省から、今後、ガイドラインの普及を図るため、具体的な活用事例を取りまとめること、便益の算定のための分析手法として、ヘドニック法を用いるとの説明がなされた。ヘドニック法による便益の算出に当たっては、その背景的な理論と併せて、実際に計算ソフトを用いた研修の受講が必要であり、国土交通省は、引き続き、算定手法の習熟に努めるべく、研修等を行うとともに、現場でほとんど活用されていない当該ガイドラインについて、その周知徹底及び適切な活用を誠実に図るべきである。その際、景観に関わる施策に取り組む各地方公共団体における当該ガイドラインの活用状況を検証するとともに、ガイドラインに盛り込まれた考え方や分析手法の習熟、応用、政策への反映が確保されるよう措置すべきである。

### **エレベーター容積率規制**

容積率規制の趣旨は、交通等のインフラに対する負荷の制限と良好な市街地環境の維持にあるとされている。

エレベーターの床面積の容積率への算入方式については、現在、着床する階数分が容積率に算入されているが、着床する階数分を算入せず、床面積分に限定する方式も考えられる。

当会議は本年5月、上記について把握するため国土交通省からヒアリングを行った。国土交通省によると、現在のところエレベーターの着床する階数分が容積率に算入されている点について、外壁に囲まれているか否かの形式基準によった結果である旨の説明がなされた。しかし、上記に述べた容積率規制の趣旨からすれば、人が行き来する場所の面積が算入されるべきであって、人が行き来することのない部分を算入することについて合理的な理由が見出せない。諸外国においてこれを算入する、しない、算入する場合でも1階のみとするか各階とするかは様々であることと併せ考えれば、エレベーターの床面積については、着床する階数分全てを算入せず、床面積分のみ限定する方式とすべきである。

また、本見直しを行った場合事実上の容積率のアップに繋がり、容積率規制の趣旨に支障を来す旨の説明もあったが、そうであるならば、容積率規制の在り方も含め、総合的に見直しを行うべきである。

### **都心部における混合用途地域**

従来、容積率制限の目的はインフラに対する負荷の制限と良好な市街地環境の維持とされてきているが、中期的には、都心部における容積率制限の目的はインフラ

に対する負荷の制限とし、良好な市街地環境の維持は形態制限により担保する方向を目指すことを始め、用途地域制度などの目的やそれを実現するための手法に関する基本的な検討を行い、併せて、都心部における複合的な用途を積極的に誘導する「混合用途地域」の創設等についても検討すべきである。

その際、容積率制限に関する検討を行うに当たっては、以下のような分析・検討を行うべきである。

- ア 住宅、事務所、店舗等の用途別のインフラ負荷を時間帯別に定量的に分析
- イ アの結果を踏まえ、複合的用途がどれだけのインフラ負荷を正味で及ぼすかを分析
- ウ ソフト面のインフラ対策の可能性と効果についても研究、検討

なお、「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」(平成21年3月31日 閣議決定)においては、以下のように政府の方針が定められている。

「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」(平成21年3月31日)より抜粋

(11) エレベーターに関する容積率規制の見直し等

建築基準法(昭和25年法律第201号)上、エレベーターの床面積は着床する階数分が容積率に算入されているが、容積率規制の趣旨及び経緯を踏まえ、エレベーターの床面積の容積率への算入方式について、着床する階数分を算入せず、床面積分に限定する方式の可否等、早期に結論を得る。【平成21年度結論】

(12) 容積率規制の見直し等

国土交通省にて平成16年度から実施している容積率制限とインフラ負荷との関係の調査については、都心・郊外、終日・ピーク時・昼間時、平日・休日、交通手段等ごとに、建築物の用途別の交通インフラ負荷の大きさを分析するとともに、日常時のみならず災害等の緊急時の状況に関しても、検討する。【平成21年度検討】

景観規制を中心とする建築規制の強化の進展を踏まえ、平成19年度に公表された「建築物に対する景観規制の分析手法について」の具体的活用について検討し、その成果を周知する。【平成21年度検討】

## (7) 通勤鉄道における時間差料金制の導入について

国民生活にとって身近で切実な問題である通勤鉄道の混雑問題については、これまでも鉄道事業者において各種対策が講じられてきたが、それらは主として交通インフラの増大といったハード面からの解決方法であった。ソフト面での有効な手段は、オフピーク時の運賃を安くし、ピーク時の運賃を高くする「時間差料金制」である。



これは混雑時間帯には相対的に高い運賃を設定し、また、閑散時間帯には相対的に低い運賃を設定することによって、需要の分散を図るものであり、混雑時間帯の利用者は、快適な通勤環境（非混雑サービス）という利便を享受でき、閑散時間帯の利用者は、安価な料金を享受することができる。

当会議は、従来から上記の時間差料金制の導入の必要性を主張してきたところであり、本年5月、上記の検討状況を把握するため、国土交通省、鉄道事業者及び自動改札機メーカーからヒアリングを行った。その結果を踏まえ、当会議は以下の点について引き続き取り組むべきと考える。

第一に、時間差料金制は、その実施によって単に減収を招くだけであれば、鉄道事業者は受け入れるのは困難であろう。鉄道事業者の事業性の確保と利用者利便が両立するよう、また、制度のイメージが明らかになるよう、国土交通省は、鉄道事業者とともに本格的な検討を行うべきである。

第二に、地下鉄事業者からのヒアリングによれば、昨年12月から今年2月にかけて、時間差料金制に類似したキャンペーン（東京メトロ東西線『早起きキャンペーン』）を実施したという。この取組は、時間差料金制の導入に向けて必要なデータを収集する上で重要であり、この観点においては評価に値する。他の鉄道事業においても同様の取組を期待するところである。しかし、上記キャンペーンは、東京メトロ東西線11駅（原木中山～門前仲町）を対象としたものであったため、大手町や丸の内等のオフィス密集地で下車する者に対して、時間差料金制がどのくらいの影響を与えるかのデータの収集までには至っていない。都市縁辺部から乗車し、大手町や丸の内等といったオフィス密集地で下車する者を対象として調査を行なったのであれば、オフピーク時の値引きによってどの程度、利用時間帯に変化が生まれるかを知ることができたであろう。したがって、対象区間、時間帯等実施方法につき見直しを行い、改めて調査を行うことを検討すべきである。

第三に、時間差料金制を具体化する方策の一つとして、時差定期券がある。時差定期券とは、一定額を割り引く代わりに、入場時間帯に制限を設ける定期券のことである。時差定期券の導入が実現すれば混雑緩和への効果が期待されるが、その実現に当たって、定期券及び改札機等のシステムについて、どのような技術的課題があるか、問題点の洗い出しを行う必要がある。

第四に、鉄道事業法（昭和61年法律第92号）第16条第1項は、鉄道料金につき上限認可制を規定している。現行では、上限から割り引くことによるのみ料金に変化を付けることができるが、混雑時間帯において上限料金の引き上げを可能とするなど、鉄道事業者に柔軟な対応を認めることで、最適な時間差料金制を実現することができる仕組みを検討すべきである。

以上の検証を踏まえ、全鉄道事業者横断的な時間差料金制の適切な構築が可能とな

るようすべきである。

なお、「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」(平成21年3月31日 閣議決定)においては、以下のように政府の方針が定められている。

「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」(平成21年3月31日)より抜粋

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。

## (8) 地震保険制度の在り方の見直し

地震発生の際、建物の倒壊は人の身体及び財産に対し甚大な被害をもたらす。しかし、こうした被害は、事前の自主的な耐震化の取組によって最小化することが可能である。地震保険は、建物の倒壊リスクに応じて厳格に保険料率を定めることにより耐震化の促進に寄与するものである。また、これにより、経済対策・景気対策に寄与するという間接的効果をもたらす側面もある。

当会議ではこれまでに、地震保険制度の在り方について答申をしてきたが、本年4月の財務省及び金融庁からのヒアリングを踏まえ、引き続き以下の取組が必要と考える。

### 倒壊リスクに応じた地震保険料率の設定

現在、地震保険料率は、建物の倒壊リスクの大小にかかわらず、一律に定められている。この点、倒壊リスクの高い建物には建替えのためのインセンティブや資力が十分でない者が住み続けていることがあることを背景に、これらの者を含めて、地震保険の普及・浸透を図るためには、保険料率を低く設定すべきであるとの考え方もある。

しかし、倒壊リスクの高い建物に対し、倒壊リスクの低い建物と同様の料率設定を行えば、倒壊リスクを低減させることによって、より低い地震保険料率の適用を受けようとするインセンティブを削ぎ、倒壊リスクの低い建物に住む者が不公平感から地震保険に加入するインセンティブを削ぎ、また、地震保険料率が担うべき倒壊リスクに関するシグナル機能を棄損し、情報の非対称を生ずる結果、新たに住居購入等する者が、意に反して倒壊リスクの高い建物に居住することにもつながりかねない。

これによって、国家全体の耐震化の促進、自主的な耐震化の促進の動きが停滞することにもつながりかねない。建替えのための資力が十分でない者がいたとしても、それは地震保険料率によってではなく、福祉政策によって別途解決を図るべきことである。

したがって、倒壊リスクに応じた地震保険料率の適正な設定が行なわれるよう、現在の地震保険料率の在り方を見直すべきである。

### **地震保険料率の精緻化**

現在、地震保険料率は、損害保険料率算出機構（以下「料率機構」という。）が定める基準料率を各損害保険会社が採用している。その基準料率は料率機構がこれを定め、金融庁に届け出て、金融庁は損害保険料率算出団体に関する法律（昭和23年法律第193号）に基づき審査を行うこととされている。

その策定プロセスは、機密性の高い料率機構の内部で行われ、決定した料率のみが同機構によるプレスリリース及び官報掲載によって行われているのが現状である。

しかし、地震保険は、国家全体の地震による被害の最小化という目的と関係する以上、策定手続は公正性と透明性が確保されていなければならない。上記法律において、地震保険に関する専門的知見を有する第三者の意見を聴取すべき義務が定められていないとしても、地震保険が有する性質からすれば、料率機構はこれを行うことが期待される。

したがって、地震保険料率となる基準料率の策定手続については、民間有識者などの専門的知見を活用するようその在り方を見直すべきである。

### **地震保険への民間事業者の積極的参入**

現在、民間の保険会社は、料率機構が届け出て、金融庁の審査を経て決定される料率の地震保険を販売しているにとどまる。

この点、民間の保険会社が料率の設定を行うことができるとした場合、事業経営上の判断から、倒壊リスクの高い建物に住む者に対し、保険契約締結を拒絶するに等しい高率の料率設定が生じ得るとの懸念もあるとされる。

しかし、保険会社がおしなべて倒壊リスクの高い建物に居住する者に対し、地震保険契約を拒否するかなのような料率を設定するとは限らず、また、被保険者側も保険料率が高いというだけで地震保険に加入しないという選択をするとは限らない。このことは、適正な保険料率の在り方に関する実態調査を通じて判断されるべきことである。

したがって、倒壊リスクに応じた柔軟な保険料率の設定を通じ、保険者及び被保険者の利益の最大化を図るため、被保険者の実態について知見を有し、保険業に関

するノウハウの蓄積を有する民間事業者の創意工夫を活用するべく、所要の調査を行い、民間の保険会社による自由度の高い地震保険料率の決定の可能性を探るべきである。

なお、「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」(平成21年3月31日 閣議決定)においては、以下のように政府の方針が定められている。

「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」(平成21年3月31日)より抜粋

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。

#### (9) 都市交通基盤等の整備

都心高度化・高度利用を実現するという観点から、規制改革推進のための3か年計画(平成21年3月31日閣議決定)において、「国際的水準の都市づくりを実現するためには、整備が進んでいない都市計画道路について、整備目標年限を定めた上で、その早期達成に努めることが重要であるため、公共用地取得に係る財源確保及び執行体制の強化を図る。【逐次実施】」とされているところであるが、こうした取組をさらに着実に実施すべきである。

また、完了期間宣言路線といった取組を拡大して、供用を早める取組を強化するなど、都市計画道路の整備を進捗させる取組をさらに徹底すべきである。

#### (10) ワンルームマンション建築規制の見直し

ワンルームマンションの需要が高いと思われる東京23区を中心に、1戸あたりの専有面積を25㎡以上とする面積規制、総戸数のうち一定割合を40㎡以上とする住宅附置規制などワンルームマンションの新規建設を阻害する条例や指導要綱を作成する地方公共団体が増えてきている。

こうした規制を行う根拠として、ワンルームマンション居住者はゴミ出しや騒音等マナーが悪いなどの理由をあげているが、戸建て居住者やファミリー向けマンション居住者は生活マナーが良く、ワンルームマンション居住者に限って生活マナーが悪いという意見には合理性がない。生活マナーの問題は建築行為という財産権行使における最低住戸規模の規制理由にはならない。

こうした問題を詳細に把握するために、当会議で行った民間事業者等へのヒアリン

グによれば、各区の建築規制の影響により、最近の新築物件は「25 m<sup>2</sup>以上」となり、家賃も高く設定せざるを得ないケースが増えている。少しでも広い部屋に住みたいという願望は多くの消費者に共通するところであるが、広い部屋のみが供給されることにより、結果として消費者に高額な家賃負担を強いていることとなる。同様に「総戸数のうち一定割合を40 m<sup>2</sup>以上」という建築規制により、ワンルームタイプの部屋とファミリータイプの部屋が混在するマンションが建築されているが、これも消費者のニーズに合わず、入居希望者が少なくなっているケースもあるようである。同時に、消費者ニーズが少ないマンション建設を強いられることによる、民間企業の事業意欲減退も顕著である。その他、狭小住戸を有する集合住宅の建築等の行為への課税（通称「ワンルームマンション税」）を行う地方公共団体、消費者ニーズに合わないにもかかわらず、戸数の一定割合以上の駐車場の設置を指導要綱で求める地方公共団体なども存在する。

個人の主たる財産である居住用建築物について、一般消費者が契約する際に判別が難しい安全面や衛生面などを法令で規制することには妥当性を見出せる。しかしながら「ワンルームマンション居住者はマナーが悪い」等の先入観で、建築規制を行うことに正当性はない。憲法上の財産権、居住移転の自由の侵害である蓋然性も濃厚である。

地方公共団体が実施しているワンルームマンション建築規制の影響で消費者ニーズを満たす物件が供給されなくなると、通勤通学の利便性ややむを得ぬ事情により都心部のワンルームマンションに居住せざるを得ない所得の低い人々などが希望する住居を得られない等の危惧がある。

こうした問題意識に基づき、当会議では第3次答申において、所管省庁に対し、過剰な1戸あたり面積規制や住宅附置規制について、見直しを行うよう、ガイドラインなどにより地方公共団体に対し適切な助言をするよう求めたところである。所管省庁は、早急に検討を進め、平成21年内にも所要の措置を講ずるべきである。

なお、「規制改革推進のための3か年計画（再改定）」（平成21年3月31日 閣議決定）においては、以下のように政府の方針が定められている。

「規制改革推進のための3か年計画（再改定）」（平成21年3月31日）より抜粋

（1）ワンルームマンション建築規制の見直し

条例や行政指導による地方自治体のワンルームマンション建築規制について、早急に調査を実施し原因を解明し、過剰な1戸あたり面積規制や住宅附置規制について、地方自治との関係や都市部等におけるワンルームマンションに関する政策のあり方等を整理の上、地方自治体向けガイドラインを作成するなどし、各自治体に適切な助言を行う。【平成21年度措置】

## (11) コンビニエンスストアの深夜営業規制

環境負荷の低減と、人は夜に活動せず、静かに過ごすべきだというライフスタイルを指導するという理由で、地方公共団体において、コンビニエンスストアの深夜営業を「自粛要請」によって制限しようという動きがある。

しかしながら、コンビニエンスストア全体のCO<sub>2</sub>排出量は産業界全体の約0.2%であり、深夜営業を自粛してもコンビニエンスストア業界全体の約4%程度のCO<sub>2</sub>削減しか得られないという試算もあり、深夜営業自粛によるCO<sub>2</sub>削減効果については疑問である。さらに、深夜営業を規制することによって、配送等を渋滞の多い昼間に行うこととなり、かえって環境負荷を高める懸念もあるところである。

深夜型のライフスタイルを見直すというのであれば、コンビニエンスストアのみを規制することに合理性はない。深夜への消費者ニーズという側面而言えば、残業の増加、単身者世帯の増加といった労働スタイルの変化など、その背景となる本質的な要素も多様であろう。本質的な問題を何ら解決せず、短絡的に深夜営業を規制しても問題の解決とはならない。ましてや、他業態の深夜営業には言及せず、コンビニエンスストアのみを狙い打ちして規制することは正当化できない。単に目立つ、象徴的であるからという理由で、地方公共団体が特定業界のみを規制することは不合理である。

また、夜は就寝すべきもの、という道徳規範は聞こえがいいが、夜間に労働や勉学に従事せざるを得ない人に配慮すべきである。土地利用の観点から見た場合でも、営業時間を規制する効果は薄いうえに、営業時間が深夜に及ぶという理由で建築を禁じている法令はない。法令で定められた建築可能な地域であれば、コンビニエンスストアを建てて営業することは自由である。

さらに、営業時間については、コンビニ各社の本部と、事業主である店長との間で交わされる契約の問題である。24時間営業に関する消費者ニーズ、ブランド価値、利益などを総合的に勘案して契約当事者同士で決定すべきである。地方公共団体が過剰に介入し、一律に深夜営業を規制すれば、消費者の利便性を損ねる、アルバイトを含めたコンビニエンスストアで働く労働者の雇用に影響を与える、といった悪影響が懸念される。営業に関する民間の契約関係に過度に介入すべきではない。

こうした問題意識に基づき、当会議では、第3次答申において、地方公共団体が、不合理な規制を行なうことや民間の契約に過度に介入することのないよう情報提供・助言をすることを求めたところである。関係省庁は、こうした取組を一層積極的に実施するとともに、地方公共団体における同様の規制の試みについて定期的に状況を把握し、国民の権利、利益を守る観点から問題がある試みについては適切に介入すべきである。

なお、「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」(平成21年3月31日 閣議決

定)においては、以下のように政府の方針が定められている。

「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」(平成21年3月31日)より抜粋

(2) コンビニエンスストアの深夜営業規制について

条例や行政指導による地方自治体のコンビニエンスストアの深夜営業規制について、コンビニエンスストアにおける営業の自由を阻害しないよう、留意する必要がある。条例による営業規制や、行政指導により実質的に営業規制が行われる場合に、土地利用、都市計画・建築規制に関する法の趣旨に反することなどが生じないよう、それらとの関係について十分に精査し、規制の限界を考慮する必要がある旨、地方自治体に情報提供・助言する。同時に、事業者同士のフランチャイズ契約については、関係法令におけるルールが存在しており、地方自治体においてこれに反して民間の契約に過度に介入しないよう適切に対応する必要があることについて情報提供し、助言する。【平成20年度以降逐次措置】

## (12) 建物固定資産評価の改善

建物の固定資産評価において、再建築価格方式と呼ばれる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る方式が採用されている。しかしながら、再建築価格方式については、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や既存建物の評価(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などが指摘されている。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。

このため、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、調査・検証の必要があるのは当然である。

建物の評価については、架空の見積もりを積み上げる再建築価格方式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のは言うまでもない。

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、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。

### **(13) 高層マンションへの防災倉庫の設置等の義務付けの見直し**

東京都心部の区において、高層マンションを新築する際に食料などを備蓄する防災倉庫の設置を条例で義務付ける動きが見受けられる。具体的には、震災時において、エレベーターが運行不能となった場合の高層階の入居者の生活維持を図ることを目的とし、飲料水、食料、防災用具等を保管できる倉庫を5階おきに1カ所以上設置することを義務付けるとともに、エレベーター内部にも閉じ込めの危険に備え飲料水や簡易トイレを準備するよう義務付けることなどについて検討を行うとのことである。

入居者の安全安心の確保等の観点から大震災を想定して必要な措置を講ずることは、地方公共団体として積極的に取り組むべき重要な問題であることには異存はない。しかしながら、新築高層マンションのみに防災倉庫等を義務付けることには疑義がある。既に地区ごとに設置されている防災倉庫については、区の費用負担で整備を行なっていることをかんがみれば、新築高層マンションの住民にのみ自己負担を強いることは、公平性の観点から問題である。

また、防災倉庫等の義務付けによって1棟あたりの分譲戸数が減少するなど、分譲価格の上昇を招く可能性があるとの指摘もある。

さらに、防災意識が高く、自己の判断において飲料水、食料等の備蓄を行なっている家庭などを考慮すれば、一律に義務付けを行なうことは不合理である。価格が高くても防災倉庫が設置されているマンションを選択するのか、防災倉庫の設置されていない安価なマンションを選択するのかは、本来、消費者が自由に選択すべき問題である。



防災倉庫の義務付けなどによって消費者の選択肢を奪い、不合理な費用負担を押しつけるべきではなく、住民の防災意識の向上のための啓発・情報提供や事業者への防災倉庫の設置の努力義務などにより対応すべきである。

#### **(14) 不動産取引価格情報の行政内部での共有化**

不動産取引をめぐる価格等の不透明性のイメージを払拭し、取引の円滑化と公正性の確保を図り、透明性・信頼性の高い不動産市場を促進することは、これまで以上にその重要性を増している。当会議においては、従来より取引価格の情報開示について、EDNET や J-REIT の情報を取り入れるなど提供情報を充実させることや、用途地域などの周辺状況を地図上で重ねて見られるようにするなど使い勝手の良いものとするなど、景観価値の分析等、政策目的の範囲内で行政内部で横断的に情報を共有することなどを求めてきたところであり、一定の成果を得ているものと認識しているが、取引価格情報の行政内部での情報共有については、国土交通省内での研究会への情報提供が円滑になされないなど、十分徹底されているとは言えないとの指摘がされているところである。

したがって、取引情報は個人情報をも多分に含むことに留意しつつ、地方公共団体の地価担当部局を始め取引情報の活用が想定される関係部局への上記取組の更なる周知徹底を行うとともに、取引情報の共有化の推進を図るべきである。

#### **(15) 賃貸住宅市場の整備**

ファミリー向けの広い賃貸住宅は依然として不足しており、一方で、今後、高齢化社会が進む中、高齢者の住み替えに伴う持家の賃貸化が進むものと思われる。これらの問題の解決策として、持家ストックの賃貸化を促進し、ファミリー向けの賃貸住宅として有効活用する観点からは、継続的・安定的な家賃収入が得られ、一定期間後に自分のもとへ帰ってくることを前提とする定期借家制度を活用することが効果的であると言われている。

しかしながら、平成 19 年 7 月の実態調査では、借家契約のうち定期借家は 5.0% と定期借家制度が十分に周知され活用されているとは言い難い状況である。

国土交通省においては、賃貸住宅関係者向け講習会やインターネットやパンフレットを活用した定期借家制度の周知活動を展開しているところであるが、ファミリー向けの広い賃貸住宅の不足対策、高齢化社会の進展に伴う高齢者の持ち家の活用策として効果的な定期借家制度の更なる普及に引き続き努めるべきである。

#### **(16) 住宅瑕疵担保履行法における供託金制度の見直し**

一連の構造計算書偽装問題等を受け、平成 21 年度より特定住宅瑕疵担保責任の履行

の確保等に関する法律（平成 19 年法律第 66 号）が施行される。この法律は、マンションなどの住宅に瑕疵があり、かつ売主や請負人が破綻した場合等に備えて消費者保護を手厚く行うためのものである。具体的には宅地建物取引業者や建設業者に対し、一定の供託金や保険加入を義務付けることで、瑕疵担保責任の実効性を確保するものである。

法制度に関する異論はないものの、建設業と宅地建物取引業を兼営している事業者はそれぞれの事業ごとに戸数が別々に計算されるため供託金制度におけるスケールメリットが働かない、販売代理店方式を採用している事業者も同様にメーカーと販売代理店の戸数が別々に計算されるため同様にスケールメリットが働かないという指摘がある。このように供託金負担が相対的に高いケースがあり、高すぎる負担分が価格に転嫁されるため、結果として消費者負担が増大するという懸念もある。

このため、所管省庁は、建設業と宅地建物取引業を兼営している事業者の供託金計算方法について、それぞれの事業ごとの戸数を通算して供託金を拠出できるように、また、一定の保証のもと販売代理店方式を採用している事業者の供託金計算方法についても、住宅メーカーが企画、生産した構造部材を代理店が採用しているなどの要件を満たした場合には代理店分を合算した戸数で供託金を拠出できるように、法改正を含めて所要の措置を講ずるべきである。

なお、「規制改革推進のための 3 か年計画（再改定）」（平成 21 年 3 月 31 日 閣議決定）においては、以下のように政府の方針が定められている。

「規制改革推進のための 3 か年計画（再改定）」（平成 21 年 3 月 31 日）より抜粋

（7）住宅瑕疵担保履行法における供託金制度の見直し

過度な供託金負担等により消費者負担が増加しないよう、建設業と宅地建物取引業を兼営している事業者の供託金計算方法について、それぞれの事業毎の戸数を通算して供託金を拠出できるよう法改正を含めて所要の措置を講じる。また、一定の保証のもと販売代理店方式を採用している事業者の供託金計算方法についても、住宅品質確保法（住宅の品質確保の促進等に関する法律（平成 11 年法律第 81 号））に基づく瑕疵担保内容を記載した保証書に住宅メーカーが記名押印し代理店と連帯して瑕疵担保責任を果たすことを顧客に明示している、住宅メーカーが企画、生産した構造部材を代理店が採用している、といった要件を満たした場合について、代理店分を合算した戸数で供託金を拠出できるよう早期に結論を得る。【平成 22 年度結論】

**（17）一般道路における道路空間と建築物の立体的利用**

複数街区をまとめた開発を行う場合、道路区域内における建築等の空間利用には安

全性の確保等を図る観点から制限が設けられており、開発計画には一定の制約が課せられる。このため、現行の制度下において、複数街区にまたがるような建築物等を建築する場合、街路の一部を廃道して開発するといった計画も見受けられる。しかしながら、限られた空間の有効活用を図り、経済効率性の高い都市を創造するという観点から、既存の一般道路の有する様々な機能を低下させることなく、周辺も含めた一定規模の街区全体の環境改善に資する道路空間の立体利用に関する制度改善が求められている。

経済効率性の高い都市の創造の観点からは、都市部でも細街路の多い地域では、その機能更新の際に複数街区をまとめた開発が必要な場合がある。特に街区の面積が比較的小さい中心市街地を再開発等するとき、複数街区をまとめて一体化し、一定規模の敷地として開発することが求められるケースがあるが、街区間に従前からある一般道路について、通行機能の維持や道路利用者の利便の確保などの観点から廃道することが望ましくない場合が考えられる。このような場合に、街全体の方向性の中で、既存の通行機能を残しつつ、通行者の安全性や利便性、沿道の生活環境等を考慮しながら道路空間と建築物の立体的利用ができるよう、立体的利用が可能となる場合とそのための手続きを明確にし、開発における選択肢を増やすことが求められている。

したがって、廃道するという方法以外にも、道路空間と建築物の立体的利用が可能となるよう、そのニーズの把握を行うとともに、様々な個別ニーズに対応した手法を選択することが可能となるよう、道路区域内に建築することができる建築物の範囲を拡大するために必要な政令改正を平成 21 年度内に行うべきである。

#### **(18) 大規模店舗等の立地コントロールの適正化**

郊外部において、大規模店舗等の立地を都市計画、建築規制等による新たな法的仕組みでコントロールしようとする試みについて、既存の競合する店舗等との競争を抑制するなど需給調整や既得権擁護となるようなことがあってはならず、環境悪化、交通渋滞の激化、都市基盤施設の利用効率の低下、集積による利便の増進等の土地利用の外部性をコントロールする観点から運用されるようにする必要がある。

この観点から、国土交通省は、地方公共団体に対し都市計画運用指針の改正通知(平成19年6月1日国都計第27号国土交通省都市・地域整備局都市計画課長通知)を発出し、技術的助言を行ったところであるが、大規模店舗等の立地コントロールが適正に行われているか、その後の運用状況等について検証を行い、その適正化に努めるべきである。

#### **(19) 競売制度の改善**

我が国の不動産競売制度については、平成 15 年には、短期賃貸借保護制度を廃止

するとともに、保全処分を強化するなどの法改正が行われ、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2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てきた。また、裁判所により、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、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より、現在の不動産競売事件は、都市部では比較的高い売却率を維持しつつ、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ている。

しかし一方で、順調に進んでも1年程度を要するなど手続が遅く、特に地方部では依然として落札率が低いとされるなど、裁判所が手続を独占する競売制度には様々な問題点が指摘されている。そういった指摘も踏まえ、当会議の前身である規制改革・民間開放推進会議より、米国その他の諸外国において普及・定着し、司法競売に比して安価で迅速な手続であると評価されている民間競売制度について調査し、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について検討するよう提言を行った。

それを受けて、法務省の「競売制度研究会」において、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おけ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すればどのような内容が考えられるかなどについて検討が行われ、その結果、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、それらに対して様々な意見が出されたところである。

法務省は、その結果も踏まえ、競売制度に民間活力を導入することについて、今後更に継続的に検討すべきである。

一方、裁判所が行う現在の競売制度についても、更なる改善に向けて様々な議論が行われており、社会情勢も勘案しつつ、絶えざる検討を重ねていくことが必要である。

例えば執行官制度について、地方裁判所ごとに採用試験が実施されているが、裁判所書記官出身者が採用されている場合が多いことなど、制度運用の透明性を欠くのではないかなどといった指摘がある。このような指摘も踏まえ、裁判所が全国統一の選抜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に登用すること、執行官業務の中でも高度なノウハウが要求される部分に従事するための「主任執行官」の制度を創設し、専門的知見を有し高等マネジメントのできる人材に登用し、企画的能力を充実させること、苦情申立などユーザーニーズを反映する仕組みを導入すること、などについて検討し、執行官制度を早急に改善すべきである。

また、裁判所が行う競売手続の合理化・迅速化という観点からは、例えば、詳細

な物件情報が得られているという前提で、既存の図書、資料等で代替することにより、いわゆる三点セット（物件明細書、現況調査報告書、評価書）の省略を可能とすること、現在は売却基準価額の八割とされている買受可能価額を物件の特徴や地域性に配慮して弾力的に運用できるようにすること、競り下げ式オークションやビクレー・オークションなど多様な売却方式を導入すること、などの方策を実施することが効果的であると考えます。

当会議では、こうした競売制度に係る諸課題について詳細に把握すべく、最高裁判所に情報提供等の協力をお願いしてきたところであるが、最高裁判所から積極的な協力は得られていない状況である。

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、評価基準や評価人、執行官制度等に関する 9 項目について、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、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、問題であると考えられる。

また、当会議は、平成 20 年 12 月に、競売物件の評価基準、評価人の選任基準、評価人の報酬基準、執行官の選任基準や報酬基準等、19 年に当会議が指摘した事項が、どの程度改善し、透明化・適正化が図られたか伺いたい旨、再度最高裁判所に申し入れたが協力が得られなかったことは遺憾である。

当会議からのヒアリングや情報提供の要請に対して最高裁判所が応ずることは、規制改革会議令第 5 条第 1 項を前提とする限り、形式的には法的な義務とはなされていない。しかし当然ながら、当会議は、個別の訴訟事案について情報公開を求めているわけではなく、評価基準、評価人や執行官に関する統計データ等を求めているにすぎない。国民に開かれた司法制度として運営するためには、統計データ等について適切な情報開示が必要であり、仮に最高裁判所が任意の情報開示に応じないのであれば、情報開示義務を法律で課すことも検討するべきである。

こうした当会議の問題意識に対して、法務省は「我が国の憲法及び法制上、裁判所に行政機関に対する情報提供義務を課すことは極めて困難と解される」という意見を提出している。しかしながら、裁判所は行政機関に限定することなく、広く国民に情報提供を行うべきである。現に、民事執行法(昭和 54 年法律第 4 号)第 17 条では「民

事執行の事件の記録の閲覧等」というように、司法に関する情報の閲覧について定められている。司法権に関する事項であっても国民一般の権利義務にかかわるものは法律で規定すべきであり、裁判所からの情報公開は正にこうした事項に当たる。

また、こうした当会議からの最高裁判所への指摘に対して、法務省からは「行政機関である規制改革会議が司法機関である裁判所の司法行政の在り方に介入することは三権分立・司法権の独立を定める憲法の趣旨に反するおそれがある」という意見も提出された。司法権独立の原則とは、組織としての司法権が立法権・行政権から独立しており、かつ、個々の裁判官が裁判するにあたって独立して職権を行使することと解される。言葉を換えて言えば裁判官が裁判にあたって外部の圧力や干渉も受けずに公正無私の立場で職責を果たすことである。当会議からの問い合わせに協力しない理由として司法権の独立を挙げることは、適切ではない。

したがって、法務省は、行政機関に関わらず、広く国民からの問い合わせに最高裁判所が応じることが適切なのか否か、充分検討し、必要に応じて所要の措置を講じるべきであろう。

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、これらは憲法第 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、憲法第 77 条第 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（第 41 条）、また、司法権に関する事項についても、裁判官の弾劾（第 64 条第 2 項）、下級裁判所の設置（第 76 条第 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 条第 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。現に、民事訴訟や民事執行をはじめとする裁判手続の主要部分は、法律で定められるのが原則となっている。

この点、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。

いずれにしろ、内閣や立法府と裁判所が適時適切に連携し、合理的な業務遂行が可

能となるような枠組みが構築されなければならない。この場合、司法権の独立に十分に配慮すべきことは当然であるが、上に情報公開について述べたところと同様に、こうした枠組みを構築することが直ちに司法権の独立を脅かすものではない。

法務省は、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、競売制度の執行の透明化、適正化に向けて、よりニーズに応える選択肢を国民に提供すべく、引き続き取り組むべきである。

また、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。こうした介入に対する問題点と有効な対策については、現在、法務省、警察庁において検討を進めているところであるが、刑事罰の導入や厳格化も視野に入れ、できる限り早期に結論を得るべきである。

なお、「規制改革推進のための 3 か年計画(再改定)」(平成 21 年 3 月 31 日 閣議決定)においては、以下のように政府の方針が定められている。

「規制改革推進のための 3 か年計画(再改定)」(平成 21 年 3 月 31 日)より抜粋

(3) 競売制度の改善について

競売制度について、様々な改善すべき課題等について、関係機関と密接な連携の下に、引き続き調査・分析を行い、検討する。【平成 21 年度検討開始】

## (20) 用途規制方策の在り方

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。

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。

所管省庁は、上記の問題意識及び「規制改革推進のための 3 か年計画(再改定)」(平

成 21 年 3 月 31 日 閣議決定)において、以下のとおり定められている政府の方針に従い、着実に取組を進めるべきである。

「規制改革推進のための 3 か年計画(再改定)」(平成 21 年 3 月 31 日)より抜粋

用途規制方策の在り方の具体的検討

用途地域において守られる環境が明確となり、公正かつ合理的な用途規制を実現するために、その地域に適した周辺環境への影響度合い等を考慮した性能に基づく用途規制方策の在り方及びその建築行為の周辺に対するプラスの効果とマイナスの効果とのバランスにより、弾力的に運用する方策について早期に結論を得る。【平成 21 年度結論】

用途規制方策における弾力的な運用

現在の用途規制において、ニーズの高い建築物等について、性能に基づく評価を取り入れた上で例外許可の判断基準を明示するなど、弾力的な運用が可能となるよう、所要の措置を講じる。【平成 21 年度結論】

## (21) 重疊的規制の整理・合理化等

排煙設備は、人命を守り火災により発生した煙を排出するための設備であるが、消防法の規定が消火活動上の支障とならないようにすることを目的としている一方、建築基準法の規定は避難上支障とならないようにすることを目的としている。沿革的には、当初は消防法のみ規定があったものであるが、次第に建築基準法の規定が整備されてきたため、現在の運用では、両法が適用される場合でも、概ね建築基準法の基準で設定すればよいとされている。今後とも、このような例においては、関連する規定を所管する省庁間で十分連携を取り合い、法令改正等により必要が生じた場合には、統一的な運用を行うために必要な手続きを所管省庁間で定め、外部に公表するべきである。

また、建築基準法においては、スプリンクラー設備が設置されている場合に防火区画や内装不燃化の緩和ができるとされ、消防法においては、逆に防火区画された小区画室についてはスプリンクラー設備の設置が免除されている。このように、代替的な内容の規定相互間においては今後とも、技術水準の向上等を踏まえつつ、必要が生じた場合には、整理・合理化を推進すべきである。

## (22) 加圧防排煙システムに係る手続きの見直し

加圧防排煙システムについては、大臣認定によらず、建築主事等による建築確認により採用することができるよう技術的可否を含め検討する。その際、排煙設備は一般



空調用の換気ファン（排気ファン）を兼用できるよう検討すべきである。

また、加圧防排煙システムを採用する際に、避難階段附室と非常用エレベーターロビーを兼用できるよう、消防法の性能規定化を措置するとともに、その結果を踏まえて、建築基準法においても附室とロビーの兼用を可能とすべきである。

### **(23) 地籍調査の積極的推進**

土地情報の基礎である地籍の明確性は、都市再生の円滑な実施の前提条件であることから、例えばその実施率が低い都市部において、一定の目標に向けて計画的集中的に地籍調査を行うなど、地籍調査に対するニーズの強さに応じた重点化・戦略化を図るべきである。また、民間事業者によって建築確認申請等の際に行われている測量の結果の活用、境界画定への立会いへの協力が得られない場合における地籍調査を推進するための方策を導入すべきである。

### **(24) 土地取引等に伴う土壤汚染情報の開示と適切な土壤汚染対策の周知**

土地取引や開発現場において、何らかの理由によって安全を脅かす物質が土壤に混入したものを、土地取引当事者が相応の費用負担を行った上で有害物質の除去等を行う土壤汚染対策が実施されているが、土壤汚染に関する誤った認識が買主や周辺住民に広がった結果、健康被害に影響が少ないにもかかわらず過剰な対策を行ったケースや搬出された汚染土壤が不適正に処理され問題を生じているケースが指摘されている。

現在、土壤汚染対策法（平成14年法律第53号）は、汚染の可能性が高い土地として有害物質使用特定施設に係る土地について施設の廃止時に調査を義務づけているが、実際にはそれ以外の法に基づかない自主的な調査において土壤汚染が判明することが多いという状況が明らかになっている。自主的な調査が広く行われるようになることは、土壤汚染の把握の観点から重要であり、望ましいことである。しかし、一方で自主的に行われる対策について、健康被害が生ずるおそれの有無にかかわらず「掘削除去」が選択され、「掘削除去」に比較して対策費用が安い「盛土」、「封じ込め」等が選択されることは少ない。こうした費用は事業者や最終消費者の取引費用に転嫁され、社会費用を増大させているという指摘もある。また、掘削除去については汚染土壤が適切に処理されず、汚染の拡散を招いている懸念も強い。

こうした指摘も踏まえ、第3次答申においては、土壤汚染対策について、調査対象の拡大、環境リスクに応じた合理的な対策、搬出汚染土壤の適正な管理を総合的に講じ、関係省庁が密接に連携し、適切な土壤汚染対策の周知徹底に努めるとともに、例えば、土壤汚染の状況、健康被害が生ずるおそれの有無に応じて、区域を分類するとともに、必要な対策を明確化するよう所要の措置を講じるほか、当該分類及び明確化された必要な対策について宅地建物取引業者による重要事項説明の項目に盛り込む、

土地取引に有用な情報を整備し、開示するなど、消費者の負担が増加しないよう、合理的で適切な対策が実施されるための対策について、早期に結論を得るべき、としたところである。

平成 21 年 3 月の土壤汚染対策法の改正では、土壤の汚染の状況の把握のための制度の拡充、規制対象区域の分類等による講ずべき措置の内容の明確化、搬出土壤の適正処理の確保などが含まれており、一定の進捗を示したことは評価できるが、消費者の負担が増加しないよう合理的で適切な対策を引き続き検討し、着実に実施すべきである。

なお、「規制改革推進のための 3 か年計画(再改定)」(平成 21 年 3 月 31 日 閣議決定)においては、以下のように政府の方針が定められている。

「規制改革推進のための 3 か年計画(再改定)」(平成 21 年 3 月 31 日)より抜粋

(8) 土地取引等に伴う土壤汚染情報の開示と適切な土壤汚染対策の周知

土壤汚染対策について、調査対象の拡大、環境リスクに応じた合理的な対策、搬出汚染土壤の適正な管理を総合的に講じ、関係省庁が密接に連携し、適切な土壤汚染対策の周知徹底に努めるとともに、例えば、土壤汚染の状況、健康被害が生ずるおそれの有無に応じて、区域を分類するとともに、必要な対策を明確化するよう所要の措置を講じるほか、当該分類及び明確化された必要な対策について宅地建物取引業者による重要事項説明の項目に盛り込む、土地取引に有用な土壤汚染情報を整備し、開示するなど、消費者の負担が増加しないよう合理的で適切な対策が実施されるための対策について、早期に結論を得る。

【平成 21 年度結論】

## (25) 大規模木造建築物に関する構造規制の緩和

木造建築物を建設する際には、延床面積 3,000 m<sup>2</sup>以上の建築物については、耐火構造とする必要がある、3 階建て以上の学校等の特殊建築物については、耐火建築物とする必要がある、などの構造規制がある。

しかしながら、これらの規制は 1950 年の建築基準法(昭和 25 年第 201 号)制定当時の木造建築技術を前提としたものであり、耐久性能、耐火性能が格段に向上した現在の木造建築技術に基づいた的確な見直しが必要である。

具体的には、平成 12 年の建築基準法改正により、延床面積 3,000 m<sup>2</sup>以上の建築物であっても耐火構造とすれば、木造でも建築可能となったものの、学校を耐火性能設計法で設計すると天井の高さを 4 m 以上とせざるを得ず、現状の規制下では、3,000 m<sup>2</sup>以上の学校を木造で建築することはできないとの指摘もされている。

こうした点を踏まえ、木造建築物の延床面積を上限 3,000 m<sup>2</sup>とする規制の撤廃、木造建築物学校校舎を 2 階建て以下とする規制を緩和すべきである。

## (26) 住居専用地域における建築物の制限の緩和（地域住民のためのゴミ一時集積施設の建設）

日常生活を通じて排出されるゴミの一時集積施設は、住環境や景観面からも必要不可欠な施設である。住宅等に附属するゴミの一時集積施設等は、建築基準法上、建築することができる建築物である一方、地域住民を対象としたゴミの一時集積施設は、都市計画上、第一種低層住居専用地域、第二種低層住居専用地域などの用途地域においては、建築することができる建築物とはなっておらず、建築審査会の同意を得て建築できる建築物となっている。

地域住民を対象としたゴミの一時集積施設については、良好な景観を維持する観点からも意義があり、建築することができる建築物とすべきである。

## (27) 地下鉄等軌道上に設定された区分地上権の扱いの見直し

市街地再開発事業は、都市再開発法に基づき、市街地内の老朽木造建築物が密集している地区等において、細分化された敷地の統合、不燃化された共同建築物の建築、公園、広場、街路等の公共施設の整備等を行うことにより、都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図ることを目的として行われる。市街地再開発事業においては、従前権利者の権利を原則として等価で新しい再開発ビルの床に置き換える権利変換が行われるところ、その権利変換には、土地を合筆・共有化して、その上に施設建築物の所有を目的とする地上権を設定する「原則型」、地上権を設定せずに、宅地所有者、借地権者及び建物所有者に施設建築物の区分所有権と施設建築敷地の共有持分を与える「地上権非設定型」、施行地区内の土地等に関して権利を有する者全員の同意を前提に、土地の合筆、地上権の設定などの原則に従わない権利変換を行う、「全員同意型」がある。

地下鉄の軌道には区分地上権が設定されており、都市再開発法第87条第1項によれば、全員同意型ではない権利変換によると、権利変換期日において区分地上権は消滅してしまう。したがって、地下鉄の軌道上に設定されている区分地上権を含む市街地再開発事業を行う場合は、当該区分地上権を消滅させないために、全員同意型によって事業を施行する必要がある。

権利者が多い場合には、全員同意型によって事業を施行することは事実上不可能であり、都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を推進する観点から、地下鉄の軌道上に設定されている区分地上権を含む市街地再開発事業についても、全員同意型ではない権利変換によって施行することができるように措置すべきである。

## 6 航空・空港分野

1990年代以降、世界経済のグローバル化が急速に進展し、人、モノが国境を越えて大きく移動するようになった。日本経済も、グローバル化を積極化することで成長を遂げてきた。現時点では、世界的な景気後退の影響により航空需要にも減少が見られるものの、中長期的には、発展を続けるアジアを中心として、欧州、米国等世界各国との間における航空需要の増大が予想される。

このような状況の中、我が国が国際競争力の強化を図り、世界、とりわけ成長センターであるアジアの中で重要な役割を担っていくためには、航空・空港分野に関し、未来志向に基づく大胆かつスピード感のある改革を進めていく必要がある。具体的には、需要に比して容量制約の大きい首都圏空港の戦略的活用、航空自由化交渉の更なる推進及び本邦航空会社の競争力向上、空港インフラの整備・運用の効率化のための改革等が、引き続き不可欠である。

航空・空港分野の規制改革について、当会議は、発足以来、最重点課題の一つとして取り組んでおり、平成20年5月には、「世界に開かれた日本の空の実現を目指して」と題する意見書を公表し、航空政策に対する見解を示すとともに、平成20年10月には国土交通省、東京都及び横浜市との公開討論を実施している。上記の意見書やこれまでの三次にわたる答申等に基づき、首都圏空港の戦略的な活用や航空自由化などの点で一定の進展は見られるものの、東京国際空港（以下「羽田空港」という。）の新滑走路供用開始、成田国際空港（以下「成田空港」という。）の滑走路延伸による首都圏の空港容量の拡大が間近に迫っていることも踏まえ更なる規制改革を推進する必要がある。

### （1）首都圏空港の戦略的活用について

羽田空港は全国の国内航空旅客の約6割、成田空港は全国の国際航空旅客の約6割が集中し、我が国の経済活動において重要な役割を果たしている。その一方で、航空需要の増加により処理容量が限界に達し、航空会社からの新規乗り入れや増便要望に応じられない状況となっている。我が国の国際競争力強化の観点から首都圏空港の発着容量拡大は喫緊の課題となっている。

羽田空港の新滑走路供用開始、成田空港の滑走路延伸により、2010年以降、羽田空港の発着枠は、40.7万回（現在30.3万回）、成田空港は22万回（現在20万回）に空港容量の拡大がなされることとなっているが、こうした増枠によっても、首都圏の空港容量は近い将来に再び満杯になることが予想される。今後、増大する国際航空需要に対応し、航空自由化を促進するためには、羽田空港の国際化の推進を図りつつ、成田空港の発着枠拡大や横田他首都圏二次空港の活用等による首都圏空港の容量拡大の在り方について引き続き検討すべきである。これらの施策により、2030年頃における

首都圏の発着枠 94 万回程度（内訳：羽田空港 60 万回程度、成田空港 30 万回程度）を目標とすべきである。

羽田空港については、公用機等枠の一部開放のほか、管制、機材、環境、施設等あらゆる角度から可能な限りの空港容量拡大施策の検討・調査を進めることにより、発着回数を 49 万回程度まで拡大すべきである。また、将来的には、発着回数を 60 万回程度までに拡大する第 5 滑走路建設を検討すべきである。

国際化の推進の観点からは、その第一歩として、2010 年 10 月の再拡張以降、昼間時間帯（6:00～23:00）において、現在決まっている国際線発着枠 3 万回（一日約 40 便）から、最低限 6 万回への上積みを図るべきである。また、昼間時間帯の国際線の就航先も、「首都圏空港（成田・羽田）における国際航空機能拡充プラン」（平成 20 年 5 月 20 日国土交通省）において、「羽田にふさわしい近距離アジア・ビジネス路線として、ソウル、上海等の都市、更に、北京、台北、香港まで就航」との方針が示されているが、昼夜を問わず「各路線毎の旅客数」など利用者全体の便益の大きさを基準に、世界の主要都市への就航を可能とすることを検討すべきである。また、騒音問題との関係で、深夜早朝時間帯（23:00～6:00）においても、飛行距離、風向きによっては、羽田発の長距離国際線の大型機の運航が制約されるおそれがあることから、C 滑走路の延伸、騒音問題における地元自治体との調整などを通じ、長距離国際線の大型機の運航を制約することがないように配慮すべきである。とりわけ、C 滑走路の延伸については、早期完成に向けた取組を行うとともに、延伸後、深夜早朝時間帯における長距離国際線の運航を可能とするなどその有効活用に努めるべきである。

成田空港については、滑走路別の配分の見直しや 1 日あたりの発着制限の解除等あらゆる角度から、可能な限りの施策を検討することにより、本来の滑走路能力を最大限発揮し、発着回数の更なる増加に取り組むべきであり、発着回数 30 万回への拡大に向けた成田国際空港株式会社の取組みを支援すべきである。

横田、茨城他首都圏二次空港については、首都圏の航空需要に対応できるよう、あらゆる角度から可能な限りの空港容量拡大施策を検討すべきである。とりわけ、平成 21 年度中に供用開始予定の茨城空港については、LCC（ローコストキャリア）を含めた乗り入れ航空会社の誘致や空港運営の効率化など、その有効活用のための施策の推進を、空港運営者や自治体に対し促すべきである。

## （２）航空自由化交渉の更なる推進及び航空運送事業の競争力向上に資する施策等

オープンスカイ政策が世界的に拡大し、欧米をはじめ自由化が先行した地域を中心に既に多国間の協定も進展しつつある中、我が国においても、国際競争力の強化を図るためには、アジアを筆頭に、欧米諸国等との充実した多様な航空ネットワークの構築に向けて、航空自由化を一層推進していく必要がある。

こうした中、平成 19 年 8 月以降、韓国、タイ、香港、マカオ、ベトナム、マレーシア、シンガポールなどのアジア諸国のほか、平成 21 年 4 月にはカナダとの間で、空港容量に制約のある我が国の首都圏関連路線を除き、相互に乗り入れ地点、便数の制約をなくす航空自由化に合意がなされるなど、我が国においても航空自由化が進展している。今後、他のアジア各国との間でも同様の航空自由化に合意できるよう、交渉を積極的に推進するとともに、さらに欧州、米国、豪州をはじめとする世界各国へと拡大するべく、航空自由化交渉を更に推進・加速すべきである。2010 年の首都圏空港の増枠に伴う輸送力増強に関する航空交渉についても、2010 年 10 月の羽田空港再拡張時を目途に、交渉を終えることができるよう、積極的に交渉を推進すべきである。

また、将来的には、国際航空旅客の約 6 割が利用する首都圏空港関連路線を含めた航空自由化を目標とすべきであるが、より短期的には、首都圏空港において航空会社が需要に応じ自由に路線の組替えができるような自由化の実現を目指し、交渉を推進すべきである。

航空自由化の推進に伴い、国際的な競争が進展している中においては、我が国航空会社の競争力強化を図るため、人材、航空機材などの面でグローバルな資源の活用を容易にすることも必要である。これまでも在留資格の取得が必要となる外国人客室乗務員について、在留資格の運用の明確化・透明性の向上を図るため、典型的な申請事例が公表されたほか、航空機材の分野において、米国との間で航空機及び部品について自国の認証を受ければ相手国の検査が省略される相互承認の協定の締結などの取組が進められている。今後、更なる相互承認の推進により、安全性が担保される範囲で、できるかぎり我が国における審査を省略すべきである。具体的には、米国との間で乗員等の分野でも相互承認の締結に向けた交渉を開始するとともに、欧州等、相互承認のニーズが存在する米国以外との国との間においても、同様の取組を進めるべきである。

このほか、航空会社間の競争の確保を図る観点から、国際航空輸送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や外国航空会社による国内運航についても検討を進めるべきである。

### **(3) 空港の管理・運営制度の在り方**

空港の整備・運営については、配置的側面からみたインフラ整備は概成したものと考えられる。今後は、周辺アジア諸国に比べて高い空港使用料への対応を含め、空港の民営化等も見据えた上で、既存ストックの有効活用による効率的・効果的な空港の管理・運営制度の在り方について検討を行う必要がある。

既に、成田空港、関西国際空港、中部国際空港の 3 国際拠点空港について完全民営化の方針が示されているが、これらの 3 空港については、航空需要及び関連需要を喚

起していくため、空港整備と周辺設備を一体的に運営できる組織かつ民間ならではの創意工夫を最大限発揮できる組織となり得るような環境整備を行うべきである。また、諸経費の削減、路線ネットワークの拡充に向けた積極的な営業努力、非航空系事業の拡大による増収等を通じて経営の効率化を進める観点から、民間経営手法によるメリットを最大限に発揮しうよう、3空港の完全民営化を推進すべきであり、その際、空港会社等の経営の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、なるべく自由な資本構成を確保することが必要である。

3空港以外の空港についても、社会資本整備事業特別会計空港整備勘定を見直し、各空港を独立採算の株式会社に改組した上で、将来的に民営化を促進すべきである。

このほか、空港の活性化・効率的運営に向けた取組みとして、世界の諸空港における着陸料体系等に関する情報収集を行った後、時間帯別料金制度をはじめとする需要等に対応した弾力的な空港使用料の設定や航空会社間の発着枠取引制度の導入について検討を進め、結論を得た上で措置すべきである。将来的には、混雑空港における発着枠については、有効活用を図る観点から、競争入札を目標とすべきである。

航空・空港分野については、平成19年の当会議設置以降、当会議の問題意識について関係省庁と議論を重ねた結果、改革が進捗してきたことは評価している。その一方で、改革が進捗するにつれ、新たなステップとして今後更なる進捗を図るべき事項も出てきている。当会議の最終年度にあたり、改革の進捗状況とともに、今後更なる規制改革を図るべき事項を明確化するため、これまで当会議で取り組んできた事項につき、「これまでの進捗」と「今後更なる進捗を図るべき事項」を以下にまとめることとした。

規制改革会議が取り組んできた項目	関係省庁によるこれまでの進捗	今後更なる進捗を図るべき事項
ア【首都圏空港の戦略的活用】		
(ア)首都圏空港の空港容量の拡大	2010年以降、羽田40.7万回、成田22万回。	2030年頃の首都圏の発着枠94万回程度(羽田60万回程度、成田30万回程度)を目標とする。
(イ)羽田空港		
a 国際線発着枠3万回からの増大 (再拡張後、昼間時間帯(6:00～23:00))	国内線需要に適切に対応しつつ、国内・国際双方の需要の伸びを勘案し、必要に応じて検討。	当面、国際線発着枠を3万回から、最低限6万回へ倍増。
b 国際線就航先 (再拡張後、昼間時間帯(6:00～23:00))	これまでの距離の基準だけでなく、需要や路線の重要性も判断し、羽田にふさわしい路線を、近いところから検討し、今後の航空交渉で確定する。	・就航先については、利用者全体の便益の大きさを勘案し、路線距離のみに応じた基準は採用しない。
c 長距離国際線の運航確保 (再拡張後、深夜早朝時間帯(23:00～6:00))	・リレー時間帯(22時台、6時台)の活用により、長距離運航を確保。 ・C滑走路を延伸することにより、長距離国際線の大型機の運航を可能とする。	・リレー時間帯以外の深夜早朝時間帯においても、騒音問題についての地元住民の理解を前提に、羽田発の長距離国際線の運航を阻害することがないようにする。 ・C滑走路延伸の早期完成・有効活用。
d 深夜早朝時間帯の拡大 (再拡張後)	出発、到着を問わず、6時台、22時台の羽田からの国際線の就航を可能とする。 (これまでは6時台の到着、22時台の出発のみ特定時間帯として国際線の就航が可能)	・深夜早朝時間帯の拡大。 ・深夜早朝時間帯に離発着した航空機に対する、片道に関する昼間時間帯の離発着の解禁。
e 国際貨物専用便の運航可能時間帯の緩和 (再拡張後)	・昼間時間帯は、希少な発着枠を活用し、旺盛な旅客需要に対応する必要があることから、国際貨物専用便の運航可能時間帯を22時～7時に制限。	昼間時間帯における就航希望があることから、運航可能時間帯を22時～7時に制限する運用案について緩和する。
f 誘導路の整備による発着枠の早期拡大	高速離脱誘導路の整備等により、平成19年9月から、1日あたり10便の発着枠が拡大。	
g 滑走路占有時間の更なる短縮や飛行ルート・管制方式等の改善・見直しによる発着枠の拡大	・2010年以降、発着枠を段階的に40.7万回に拡大。 ・その後の更なる容量拡大に向けて、管制、機材、環境、施設等あらゆる角度から可能な限りの空港容量拡大施策を検討。	・滑走路占有時間の更なる短縮や飛行ルート・管制方式等の改善・見直しにより発着枠を49万回程度に拡大。 ・発着回数を60万回程度までに拡大する第5滑走路建設を検討すべき。



規制改革会議が取り組んできた項目	関係省庁によるこれまでの進捗	今後更なる進捗を図るべき事項
h 公用機等の発着枠の開放	平成21年5月から羽田空港の公用機等枠( )2便分を暫定的に国内定期便へ転用。 VIP、公的機関、マスコミ等のための発着枠(1日15便分)	羽田を使用する必要のない公用機等の他空港への配分等を通じて、公用機等枠を更に開放。
i 内際無差別枠の創設(再拡張後)	希少な発着枠を有効活用するため、国際線用の枠、国内線用の枠それぞれを区分して発着枠を配分。	国内線、国際線どちらを飛ばすかを航空会社が自由に選択できる発着枠である内際無差別枠を創設する。
j 国際化の推進(再拡張前)	<ul style="list-style-type: none"> <li>平成19年7月27日以降平成20年3月末までに、9都市合計34便の国際チャーター便を運航。</li> <li>平成20年、香港へのチャーター便を運航(特定時間帯)。</li> <li>平成19年、上海へのチャーター便を運航(昼間時間帯)。</li> <li>平成20年8月に、北京へ北京五輪臨時チャーター便を運航するとともに、2009年10月からチャーター便を運航。</li> <li>暫定国際線ターミナルの改修・拡張工事を実施。</li> </ul>	
k 貨物施設の充実	<ul style="list-style-type: none"> <li>平成19年9月に貨物上屋を増設。</li> <li>PFI手法を活用し、新たな国際航空貨物ターミナルの整備を推進。</li> </ul>	
(ウ)成田空港		
a 暫定平行滑走路2500m化の早期実現	<ul style="list-style-type: none"> <li>2009年中に2500m化を実現。</li> <li>2010年3月から、発着枠を22万回に拡大。</li> </ul>	
b 発着回数22万回からの拡大	<ul style="list-style-type: none"> <li>滑走路別の配分の見直しや1日あたりの発着制限の解除等あらゆる角度から、可能な限りの施策を検討することにより本来の滑走路能力を最大限発揮し、発着回数の更なる増加に取り組む。</li> <li>30万回への拡大に向けた成田国際空港株式会社の取組を支援するとともに、地元の理解と協力を得つつ、検討を進める。</li> </ul>	
(エ)横田他首都圏二次空港	<ul style="list-style-type: none"> <li>横田基地の軍民共用化に向け、引き続き日米両政府間の検討に努力。</li> <li>百里基地(茨城空港)は21年度中に民間共用化を予定。</li> <li>その他の飛行場の活用可能性を検討。</li> </ul>	首都圏全体の容量拡大に加え、ローコストキャリアの発展にとっても大きな役割を果たすことから、左の取組を推進。

規制改革会議が取り組んできた項目	関係省庁によるこれまでの進捗	今後更なる進捗を図るべき事項
イ【航空自由化交渉の更なる推進及び航空運送事業の競争力向上に資する施策等】		
(ア)国際航空の自由化		
a 航空自由化交渉の更なる推進	<ul style="list-style-type: none"> <li>・韓国、タイ、香港、マカオ、ベトナム、マレーシア、シンガポール、カナダとの間で、空港容量に制約のある我が国首都圏空港関連路線を除き、相互に、乗入地点、便数の制約をなくす航空自由化が実現。</li> <li>・成田空港において、航空会社が需要に応じ自由に路線の組み替えができるような自由化の実現が可能となるよう交渉を推進。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・首都圏空港関連路線を含めた完全航空自由化が最終目標。</li> <li>同時並行で</li> <li>・首都圏空港関連路線を除き、相互に、乗り入れ地点、便数の制約をなくす航空自由化をアジア各国、さらには、欧州、米国、豪州へ拡大。</li> <li>・首都圏空港において、航空会社が需要に応じ自由に路線の組み替えができるような自由化の実現。</li> </ul>
b 地方空港における国際定期便等の就航促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自由化交渉の締結前に、暫定的に地方空港への国際定期便の路線開設や増便等を認める。</li> <li>・二国間協定に基づく通常の路線開設や増便についても、運航の安全性等の確認がすみ次第、直ちに認可することで、手続き期間の短縮を図る。</li> </ul>	
c 国際航空運賃の自由化	平成20年4月に、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撤廃。	
d 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8月に「国際航空に関する独占禁止法適用除外制度のあり方に関する懇談会」を立ち上げ、現在検討中。	国際航空輸送における航空会社間の運輸協定に関して、アライアンス内での連帯運送は可能となるよう配慮したうえで、適用除外制度を廃止する。
(イ)航空運送事業者の競争力向上		
a 航空安全、乗員分野における二国間の枠組みを活用した相互承認協定の締結	<ul style="list-style-type: none"> <li>・米国との間で耐空性の分野について、相互承認に係る協定を締結。</li> <li>・今後、乗員分野における枠組みの整備、欧州等相互承認のニーズが存在する米国以外の国との間においても、交渉開始に向けて検討。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・乗員分野における二国間の枠組みを活用した米国との相互承認。</li> <li>・米国との相互承認協定締結後、欧州等他国とも同様の枠組みを整備。</li> </ul>
b 外国人客室乗務員の在留資格要件の緩和	在留資格取得の申請者の予見可能性を高めるとともに、法令運用の明確化、透明性の向上を図るため、客室乗務員等の航空会社の従業員に係る在留資格の事例など、申請が認められる典型的な業務の事例を公表。	
c 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)の廃止	他の航空会社の従業員の活用を容易にするため、運客一体化条件に代えて、客室乗務員の責任者を含む客室乗務員に係る業務の委託を認めることとした。	
d 航空運送事業者に対する外資規制の緩和等	本邦航空会社からの委託運航やコードシェアなど自国航空会社の権益に配慮した範囲内での外国航空会社による国内運航の在り方について検討。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・本邦航空会社に対する外資規制の緩和。</li> <li>・本邦航空会社からの委託運航やコードシェアなど自国航空会社の権益に配慮した範囲内での外国航空会社による国内運航の実現。</li> </ul>

規制改革会議が取り組んできた項目	関係省庁によるこれまでの進捗	今後更なる進捗を図るべき事項
ウ【空港の管理・運営制度の在り方】		
(ア)成田・関西・中部の3空港の完全民営化の推進	成田空港、関西国際空港、中部国際空港の3国際拠点空港について、完全民営化の方針。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・空港整備と周辺設備を一体的に運営できる組織かつ民間ならではの創意工夫を最大限発揮できる組織となり得るような環境整備を行うべき。</li> <li>・諸経費の削減、路線ネットワークの拡充に向けた積極的な営業努力、非航空系事業の拡大による増収等を通じて経営の効率化を進める観点から、民間経営手法によるメリットを最大限に発揮しうよう、3空港の完全民営化を推進すべき。</li> </ul>
(イ)空港会社等への規制のあり方	成田空港の完全民営化にあたり、空港会社の株主に対する内外無差別の大口株式保有規制を盛り込んだ改正法案を平成21年3月に国会に提出。(但し、廃案となる)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・空港会社等の経営の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、なるべく自由な資本構成を確保すべき。</li> <li>・安全・保安上の対応は、資本規制ではなく、行為規制で対応する。</li> <li>・大口資本規制は、特定の航空会社が空港を支配する等公正な競争を阻害する場合を除き、導入しない。また、資本規制は、内外無差別を前提とする。</li> <li>・経営において自由な発想を有する民間主導の経営体制とする。</li> </ul>
(ウ)空港の民営化・独立採算化に向けた取組み	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国が管理する空港については、空港別の収支を開示。</li> <li>・地方公共団体が管理する空港についても、国における検討結果を踏まえ、空港別収支の開示を検討するよう要請する方針。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・成田・関西・中部3空港以外の空港については、社会資本整備事業特別会計空港整備勘定を見直し、各空港を独立採算の株式会社に改組した上で、将来的に民営化を促進すべき。</li> </ul>
(エ)空港使用料・発着枠の在り方	時間帯別料金制度をはじめ、適切な空港使用料のあり方について、検討中。現在は、世界の諸空港における着陸料体系等に関する情報収集等を実施。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・時間帯別料金制度など需要等に対応した弾力的な料金設定も含めて空港の適切な使用料体系のあり方について検討する。</li> <li>・航空会社間の発着枠取引制度の導入のあり方についても検討する。</li> <li>・将来的には、混雑空港における発着枠については、有効活用を図る観点から、競争入札によることを目標とすべき。</li> </ul>
(オ)CIQの一層の円滑化	地方空港におけるCIQ(税関、入管、検疫等)について、待ち時間短縮等サービス水準向上に向けて、関係機関で相互に連携・支援。	引き続き、左欄の取組を推進。

## 7 雇用・労働分野

### (1) 労働市場をめぐる環境

アメリカのサブプライムローン問題に端を発する世界的な金融不況は我が国経済へも深刻な影響を与え、未だに本格的な回復が見えない状況にある。完全失業率は平成21年7月時点で5.7%と過去最高水準（平成15年4月、5.5%）を超え過去最悪となった。その後3ヶ月連続で回復し5.1%（10月）となったものの、これは雇用調整助成金制度が大規模に利用された上での数字であり、依然厳しい状況にある。1990年代以降バブル崩壊後の企業の人件費抑制傾向や企業のIT化、グローバル化によって、労働需要は減少していき、労働市場をめぐる環境はますます厳しくなっている。特に、製造業における非正規雇用については、派遣労働者に対する労働者派遣契約の中途解除、有期労働契約者への期間満了に伴う雇い止めが大きな社会問題となっている。ところが、一方では、サービス業、通信業での雇用は増加しており、同分野での有効求人倍率は高く、人手不足感があるという需給のアンバランスも生じている。

また、労働者の側でも、価値観やニーズ、ライフスタイルが多様化してきている。財団法人日本生産性本部「働くことの意識調査」によれば、新入社員が会社を選択した理由について、2007年度では、「自分の能力、個性を活かせるから」という理由がトップにあげられている。また、1987年から10年毎の比較においては、「技術が覚えられるから」「仕事がおもしろいから」といった理由が増加している一方「会社の将来性を考えて」という理由が減少しており、会社ではなく職業を選択するという意識に変化していると窺えるとされている。また、就労意識の調査では「どこでも通用する専門技能を身につけたい」が92.8%、「これからの時代は終身雇用ではないので、会社に甘える生活はできない」が84.4%となっており、これらを総合すると、いったん就職しても、終身雇用が想定し得ないという現実を認識し、労働市場における自分の価値を高めておいて、転職の機会があっても、前向きに乗り越えていきたいという意識が大きくなっているものと考えられる。

また、2000年代に入って、消費構造の変化から商品ライフサイクルが短期化する傾向が見られる。2004年11月の社団法人中小企業研究所の「製造業販売活動実態調査」によると、自社にとっての売れ筋商品の収益が得られた期間について、2000年代は1年未満が18.9%、1年～2年が32.9%となっている。変化する消費者のニーズに応えるため、企業は業務量・雇用量の調整のサイクルを短期化することで、商品のライフサイクルの短期化と繁閑の波に対応することが必要となった。これにより、いわゆる非正規労働者への需要はさらに高まり、またそれは労働者の側にも多様な雇用機会の増加という効果を生じさせていると言える。

## (2) 労働市場をめぐる規制の在り方

労働市場をめぐる規制改革は、こうした現在、更に将来の社会情勢の変化や多様化に柔軟に対応していけるものでなければならず、我が国が生産性を維持・向上させ、その結果を国民一人一人が享受するためには、その個々人の能力を最大限に引き出すことの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という観点から、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、当事者の自由な意思を最大限尊重する契約自由の原則の観点から見直し、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。

労働市場をめぐる規制改革については、当然、需給のアンバランスの解消等の、様々な労働政策による雇用拡大を第一義とすべきであるが、労働者の安定した職業生活を支える社会基盤の整備、いわゆるセーフティネットも重要であることは言うまでもない。生活保護、社会保険制度、職業訓練制度等を充実させることにより、失業者の労働市場へ早期復帰を支援し、再度その能力を発揮できるよう、その在り方を見直していくべきである。

## (3) 円滑な労働移動を可能にする労働市場の整備

### 解雇権濫用法理等

解雇権濫用法理、整理解雇法理、及び雇止め法理の予見可能性の低さが、使用者の採用の意欲を抑制し、結果的に円滑な労働移動を阻害している。

民法第 627 条第 1 項では、期間の定めのない雇用契約は、原則として労使双方から 2 週間の予告期間（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の申し入れができるとされてきた。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という、いわゆ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第 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（平成 19 年法律第 128 号）第 16 条に移される等、使用者からの解約申し入れ（すなわち解雇）は一定の規制がされている。

そして、解雇権濫用として訴訟で争われた場合、その解雇を有効、無効との判断するに当たっては、裁判所の裁量が大きく、企業側、労働者側双方からの予測可能

性を著しく低下させている。

例えば、高知放送事件（最判昭和 52 年 1 月 31 日）では、2 週間の間に 2 回寝過ごししてラジオのニュースを放送できず、放送を中断させたアナウンサーに対する解雇の効力が争われ、解雇無効とされたものであるが、このような判例が定着し、その後の裁判例に影響を与えている。

さらに、整理解雇法理については、一方で、人員削減の必要性、解雇回避措置、解雇対象者の選定方法、解雇に至る手続きの 4 要件を満たさない解雇は無効とされるといういわゆる 4 要件説があり、これが、あさひ保育園事件判決（最判昭和 58 年 10 月 27 日）によって最高裁で確立されたと主張する立場もあるが、同判決は 4 要件には具体的に言及することなく原判決を容認したにすぎない。他方で、近年の下級審の裁判例を分析すると、先の 4 つの要件は解雇の合理性の有無を判断する際の要素にすぎないとする 4 要素説にたっているものが多い。このように両説の対立がある上に、各要件ないし要素については厳格に解するものから緩やかに解するものまで、判断にはかなりばらつきがある。このように、予見可能性が低くなっているのである。

また、有期雇用契約の更新拒絶、いわゆる雇止めについても、判例は、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適用されるとしており（いわゆる雇止め法理）、労使双方に対して、その解雇が有効なのか無効なのかの判断を困難にさせており、更に予見可能性を低下させていると言える。

以上の観点から、過去の裁判例や法解釈などが、労使双方において合理的な結果をもたらしているかどうか、また、その結果が労働市場へどう影響を与えているか、政策判断の観点から検証していくことは、「規制改革推進のための 3 年計画（再改定）」（平成 21 年 3 月 31 日閣議決定）にて既に合意済みであり、着実に実施すべきである。

すなわち、このような判例・裁判例の集積を検証した結果、雇用契約の終了に関する予測可能性の欠如により企業の採用意欲が抑制され、結果として失業率を悪化させて労働者の保護をかえって損なっ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、予見可能性を向上させる為、解雇権濫用法理と整理解雇法理及び雇止め法理の合理化と明確化を行うべきである。

このように本来は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高まるように、立法措置されるべきである。さらに、雇用保険制度の拡充及び転職市場の活性化促進、また、労使それぞれが、相手方に関して有してい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、雇用契約の期間、内容、及び解除の要件等の明確化を推進すべきである。

また「規制改革推進のための3か年計画（再改定）」（平成21年3月31日閣議決定）（以下、3か年計画）においても、以下のように政府の方針として定められており、厚生労働省は確実に措置するべきである。

解雇規制についても我が国労働市場を取り巻く規制の一つとして、実証研究や経済理論等も参考としつつ、学術的な検証に耐えうる手法により可能な限り分析し、その結果を国民に十分開示するとともに、解雇規制の在り方の検討に反映していく。

### 退職金税制等

これまで、当会議は正規雇用、非正規雇用にかかわらず、労働者と使用者が十分に情報を共有した上で、多様な選択肢の中から互いに納得できる雇用形態を選び取れるような環境を整備することが、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、税制についてもこの観点で見直していくべきである。

例えば、退職金は実質的には給与の後払的な性格を持つにもかかわらず、現行の税制において、通常の給与にかかる所得税と比較して優遇された税率が適用されている。具体的には、退職金課税の対象となる退職所得は、退職収入から退職控除額を差し引いた額の2分の1となっており、退職控除額は勤続20年以下の部分では40万×勤続年数、勤続20年を超える部分については70万円×20年を超える勤続年数となっており、勤続20年を境に控除額が急増する仕組みとなっている。

これは、定年までの長期雇用で代表される日本的雇用慣行のもとで、在職時の功労報償、老後の生活保障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、我が国の戦後の混乱期の大量解雇の時代から目覚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、労働者の意識等が変化する中、企業年金二法の成立を契機として、退職一時金の支給に代えて退職金の前払いとして在勤中の給与の引上げを行う、また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現状において、給与の受取りを繰り延べて退職金として受け取ることにより、税負担を回避するといった事例も生じている。年功序列型賃金を始めとした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、上述のよ

うな、20年を境として1年あたりの控除額が急増する仕組みや退職所得の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べきである。

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対処が必要であることは言うまでもない。

### **企業年金制度**

企業年金については1990年代後半から、年金資産運用に関する規制緩和、企業年金2法（確定給付企業年金法（平成13年法律第50号）及び確定拠出年金法（平成13年法律第88号））の成立等々の大きな変化があった。

公的年金制度では、保険料納付記録が通算されるので、給付受け取り総額において転職が不利に働くということは原則として生じない。しかし企業年金については、上記の立法により資産移換の仕組みは一部限定的に用意されることとなったものの、公的年金と比べれば、転職時のポータビリティが十分に確保されているとまでは言えない。労働者の価値観、働き方が多様化する中で、転職による過大な不利益が生じないように制度設計すべきである。

さらに、年金形式で受給する場合、受給時に雑所得として一律5%の分離課税となるが、現役時代に給与の一部として受け取る場合は、給与総額に対して累進課税されるため、将来年金として受給を受けたほうが事実上有利となる。実態上は中小零細企業などでは企業規模が十分でないこともあり企業年金は普及しにくい。また複数の中小企業が集合体として年金資産を管理することも必ずしも容易ではない。本来は企業規模の格差が労働者の実質所得に悪影響を及ぼさないように、年金資産を企業とは関係なく個人単位で持ち運びできるように制度設計すべきである。

また、受給者減額については厚生労働大臣の許認可が必要となっており、減額が認められる場合について裁判例は「母体企業の経営状況の悪化などにより企業年金を廃止するという事態が迫っている状況の下で、これを避ける次善の策として」のやむを得ない減額に限定解釈し、厚生労働省も「確定給付企業年金を存続するために真にやむを得ない」場合にしか給付減額を実施できないとしている。その結果、受給者の多くが納得して減額に同意したとしても、減額できないケースがあり得るという不具合が生じている。企業年金制度は労使合意を基本とした自由な制度であるべきであり、受給者減額についても当事者の自由な合意を最大限尊重すべきである。

## **（４）働き方の多様化に見合った労働環境の整備**



## 有期労働契約の見直しを含む多様な労働契約の在り方について

現在、我が国の労働契約は、労働関係法令上、期間の定めのない契約か、3年まで(専門的知識等を有する労働者及び満60歳以上の労働者との間に締結される場合は5年まで)の有期契約の二者択一となっており、これが労働条件を二極化、労働市場を硬直化させている原因となっている。すなわち、本来、より多様な労働契約が可能であれば中間的な処遇を受けることのできた労働者は、現状の制度では、長期雇用と極めて短期の雇用契約しかないために短期の雇用に行かざるを得ないということになってしまい、労働者間の格差をますます拡大させている。現状の制度においても契約の延長、更新は可能であり、契約の延長更新で対応すればよいという考え方もできるが、前述のとおり、雇止め法理として、解雇権濫用法理が、雇止めへも類推適用される現状においては、有期労働契約の上限に制約を課さない自由な労働契約を認めるべきであり、少なくとも現状の3年ないし5年の上限期間よりも長い有期契約も様々なバリエーションの下に当事者の意思の合致で可能になるようにすべきである。もちろん、これらの契約には雇止め法理は適用しない。このことによつてこそ、労使双方が安心して自由な労働契約を締結できることになる。

また、前述の通り、労働者は就業行動において、会社ではなく、職業を選択する意識に変わってきているため、転職市場がますます発達していくと考えられる。働き方が多様化している下で、需給のマッチングの精度をあげていくためにも雇用契約のバリエーションをできるだけ増やしていく必要がある。

非正規の雇用形態は不安定であり、有期契約の上限を3年とすることで正規雇用が増えるという意見もあるが、企業側からみても、採用の場面においては労働者の情報が正確にはつかめず、また、解雇が厳しく規制されている中では、正規雇用での採用はリスクが高く、採用意欲に歯止めがかかってしまうことになる。したがって正規雇用であれば採用には至らないが、それよりも短期の契約であれば採用される可能性があった労働者が採用されなくなってしまうことになる。

したがって、現状の期間の定めのない雇用契約と、3年までの有期雇用契約との二者択一から、雇用期間等について、その中間形態の多様な雇用契約類型を制度化していくべきである。

更に、働き方として特殊な業務、例えば旅客運送業における運転手のように、自動車の運転業務のみに従事するために採用されたのにもかかわらず、自動車の運転が何らかの事情でできなくなった場合でも解雇する前に職種の変更、配置転換等を検討せざるを得ないような、判例動向にも問題がある。そもそもこのような職種限定の特約のあるケースについては、当然に解雇可能とすべきである。

平成14年の厚労省委託研究、「多様で柔軟な働き方を選択できる雇用システムのあり方に関する研究会」報告書においても、短時間正社員、勤務地限定正社員、職

種限定正社員といった中間形態が議論されている。これらについて更に検討を進め、例えば勤務地限定社員については事業所閉鎖時、職種限定社員については事業転換時には雇用契約を終了させるといった形を含め、契約に表れる本来の当事者の意思が最大限に尊重されるべきである。また、このような選択に対して司法が過度に介入することが無いようにして、多様な雇用形態、例えば雇用期間、賃金の在り方、業務内容等について様々な選択を可能にする雇用契約の実現を図っていくべきである。

## 労働者派遣法

### ア 労働者派遣法の在り方

労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律（昭和 60 年法律第 88 号。以下「労働者派遣法」という）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 300 万人を大きく上回り（厚生労働省「労働者派遣事業の平成 20 年度事業報告」集計結果（速報版）によれば、平成 20 年現在、399 万人、常用換算 198 万人）企業の派遣労働者に対するニーズは、もはや我が国に根付いている。

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。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、労働者派遣法の在り方についても、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。

また、廃案となったが、第 170 回国会に内閣から提出された「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就労条件の整備等に関する法律等の一部を改正

する法律案」では、違法派遣の是正措置のみが強化されるため、事業者は是正措置を恐れ過剰に萎縮したり、生産拠点の海外移転や事業撤退したりすることで、雇用への悪影響及び産業の空洞化の懸念も指摘された。更に現在では、労働政策審議会職業安定分科会需給制度部会において、製造業派遣の原則禁止・登録型派遣の禁止といった更なる規制強化が議論されている。こうした規制強化の動きは、派遣労働者の雇用機会の喪失を招いている恐れがある。総務省の労働力調査によれば、平成21年7-9月期の派遣労働者の雇用者数は102万人となり、前年同期比で38万人も減少となっている。一方平成21年7-9月の正規社員の雇用者数も前年同期比で36万人の減少と必ずしも派遣労働者から正規社員への転換が進んでいるとは考えられない。

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ていくべきである。

## イ 派遣と請負の事業区分と具体的当てはめの合理化

例えば、派遣と請負の事業区分に関する基準(37号告示)については、基準が曖昧であり現場は混乱しているという意見もある。労働者派遣事業は、職業安定法第44条で原則禁止されている労働者供給事業の例外として、派遣元と労働者の間に雇用関係があり、派遣先と労働者との間に「指揮命令」(労働者派遣法第2条第1号)関係がある形態につき労働者派遣法で認められたものである。したがって、労働者派遣事業に該当するかどうかは、専ら「指揮命令」関係が派遣先と労働者の間にあるかどうかによって決まるものであるところ、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、同告示が定められているが、本来労働者派遣法で想定される「指揮命令」とは言い難い不合理な運用がなされているという意見が寄せられている。例えば、発注者から原材料や作業品の提供を受けるに当たり、接着剤1本、1本の受払い伝票まで全て揃っていないと指揮命令の観点から不適切との指摘を受けた結果、膨大な伝票作成業務が発生した例、また、製造設備・建物(水道光熱費含む)に関して妥当な金額で契約締結されていないということで労働局より指導された結果、請負業者が水道光熱費については過去5年分の実績を遡って平均値を算出するという作業をせざるを得なくなった例、製品塗装業務の請負に関して、塗装代金のみを請求は労働力の提供に当たるため、製品そのものの売買契約を締結すべきと指摘を受けた結果、業務実態とかけ離れた売上を計上することに

加え、仕入時、販売時に消費税が課税される等の不具合と混乱が発生した例等枚挙に暇がない。そもそも労働者供給事業が原則禁止されているのは、労働者供給事業を行う者の一方的な意思によって、労働者の自由意思を無視して労働させる等のいわゆる強制労働の弊害や本来労働者に帰属すべき賃金をはねるといいういわゆる中間搾取の弊害を防止することに加え、雇用主としての責任主体が不明確になることにより労働者の安全と健康が守られなくなることを防止することにある。この観点から「指揮命令」の解釈がなされるべきである。

これに対し、厚生労働省からは「労働者派遣事業と請負により行われる事業との区分に関する基準」(37号告示)に関する疑義応答集により、明確化のための措置がなされているが、これまで問題となってきた事例の全てがこれによって明らかとなったわけではなく、各種疑問に対してもより明確な回答となるように詳細で透明度の高いものにしていくべきである。さらに、明らかでないだけでなく、不適切な内容も含まれている。例えば、37号告示に関する疑義応答集では、中間ラインで作業をする場合の取り扱いについて、「工場の中間ラインの1つを請負っている場合で、一定期間において処理すべき業務の内容や量が予め決まっておらず、他の中間ラインの影響によって、請負事業主が作業する中間ラインの作業開始時間と終了時間が実質的に定まってしまう場合など・・・偽装請負と判断されることとなります。」とされている。しかし、請負労働者の作業時間が他の中間ラインの影響を受けるとしても、これは発注者と請負事業主との間の民事契約上の仕事量の問題であって、手待時間の取扱いや休業保障、時間外労働等の労務問題を独自に処理しているのであれば、「指揮、命令」に関して何ら問題は生じない。この請負契約関係という民事上の問題と労働問題を明確に区別せずに議論していることに問題があると考えられる。

以上のような問題の根本的な原因は、37号告示、労働者派遣事業関係業務取扱要領、37号告示に関する疑義応答集といった法的位置付けのないもので対応せざるを得ないことにある。誰もが誤解することなく、現在のような現場での恣意的な解釈を許さない、具体的で裁量の余地のない基準を法令で明らかにすべきである。また、その基準の内容も、労働者派遣法の趣旨を逸脱した現在のような運用とならないよう規定内容を抜本的に改めるべきである。

また「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」(平成21年3月31日閣議決定)(以下、3か年計画)においても、以下のように政府の方針として定められており、厚生労働省は確実に措置するべきである。

37号告示の当てはめに関する事例を可能な限り収集した上で、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。

### ウ 政令 26 業務を巡る問題

更に、いわゆる政令 26 業務は期間の定めがないとされ、自由化業務と異なり、3 年経過しても同一業務で新たな雇入れがある場合を除き雇用申込み義務は発生しないが、その派遣業務が 26 業務か否か労働局毎に解釈のばらつきがあったり、従来 26 業務に該当するとされていたものが、該当しないとされるなどして、結果として派遣受入れ禁止、雇用申込み義務の履行を労働局から指導される例があるという意見もある。例えば 26 業務の 1 つとして労働者派遣法施行令第 4 条第 5 号では、「電子計算機、タイプライター、テレックス又はこれらに準ずる事務用機器の操作の業務」があげられているが、契約書類等の内容を確認しながら、端末を使用してデータベース上に入力する作業を第 5 号に該当すると判断していたところ、労働局より、書類の確認時間が長く O A 機器操作は書類確認の付随的業務であるとして、26 業務にあたらないと指導された例や、労働者派遣法施行令第 4 条第 24 号では「電話その他の電気通信を利用して行う商品、権利若しくは役務に関する説明若しくは相談又は商品若しくは権利の売買契約若しくは役務を有償で提供する契約についての申込み、申込みの受付若しくは締結若しくはこれらの契約の申込み若しくは締結の勧誘の業務」があげられているが、電話を使用せずメールや F A X のみで業務を行う場合に、労働局によって 26 業務に該当するとされたり、該当しないと指導されたりしている例もある。これらが事実だとしたら由々しき法の逸脱、行き過ぎた行政指導である。法令に即した行政指導がなされるよう徹底されるべきである。そもそも、企業の現場は、請負の規制強化、派遣法制定による派遣への誘導という政策の変更、さらに派遣法施行後の数次にわたる度重なる法改正ごとにその対応に追われてきた上に、その実施にあたって行われる指導例は口頭でされるものが多い上に、労働局のみならず、担当官ごとに判断・指示の不統一がみられることも、現場が混乱している一因と思われる。

更に言えば、そもそもこれらの問題が生じているのは、期間の定めのない 26 業務とそれ以外を区別するところから生じているのであって、派遣禁止業務を除いては、26 業務以外についても期間の上制限を撤廃すべきである。そうすれば労働者の就業機会ははるかに増加するはずであり、社会も活性化するはずである。

労働者派遣法を、派遣が有効活用され、真に派遣労働者を保護するための法律にするために、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、その合理化を図るべきである。

### 職業訓練の在り方について

我が国の職業教育訓練は、日本的雇用慣行により内部労働市場の人的資源管理、すなわち企業内訓練に多くを依存してきた。職業訓練には、委託も含めた公共職業訓練機関によるものもあり、現在社会問題化している非正規労働者や失業者に対しては、これを更に充実していくことが求められるが、現状では必ずしもニーズにあったものとはなっていない。過去の研究においては、若年層、中高年離職者、女性等、対象によって、訓練の内容、方法によって効果に顕著な差がみられ、対象ごとに、やり方を変えていく必要がある。例えば、教育訓練給付制度は厚生労働省指定の教育訓練を受講し終了した場合に、その経費の一部を支給する制度であるが、これは、失業者、非正規社員に対して最も重点的に給付されるべきであるのに、対象者は雇用保険の被保険者期間が初回利用の場合1年以上、2回目以降の利用の場合3年以上との要件が課せられているため、真に支援を受けるべき層に給付されていない。また、平成20年の厚生労働省の能力開発基本調査によると、自己啓発の問題点として、「やるべきことがわからない」「どのようなコースが自分の目指すキャリアに適切なかわからない」「コース受講や資格取得の効果が定かでない」と言った回答が一定割合見られ、訓練プログラムの内容、適性と言った情報が未整備のため十分に活用されていないという問題がある。受講者にとって最も効果的な教育訓練を選択するために、受講前後のカウンセリングを確実に実施し、またカウンセリングの内容を充実させることが重要である。

職業能力開発については、雇用能力開発機構など公的機関に多額の財政資金が投入されているところであるが、今後については、企業内訓練を充分尊重しながらも、学校教育と職業教育の連携、職業訓練バウチャーの検討、ジョブカード制度等も併せて、現在の我が国労働市場の変化、それに伴う労働者や企業のニーズに合致した職業訓練がなされるよう、公的な関与をできるだけ薄めて、真に当事者の役に立つものが奨励されるような公的助成の在り方への転換を図るべきである。具体的には、公的資金が費やされている教育訓練給付等の在り方を抜本的に見直し、加えて、そうした職業能力開発の効果検証を随時実施し、民間のニーズを都度職業能力開発政策に鋭敏に反映していくような仕組みに変えていくべきである。

また「規制改革推進のための3か年計画（再改定）」（平成21年3月31日閣議決定）（以下、3か年計画）においても、以下のように政府の方針として定められており、厚生労働省は確実に措置するべきである。

公共職業訓練については、これまで企業が担ってきた所謂OJTを十分尊重しながらも、学校教育や職業教育とも連携しつつ、現在の我が国労働市場の変化にあわせ、フレキシブルに見直していく。

加えて、失業者の再就職等にどの程度貢献しているか、職業能力の向上にどの程

度貢献しているのかを含む様々な観点から、その費用、便益を十分検証し、その結果を国民に開示するとともに、その都度職業能力開発政策に反映していくような仕組みを検討する。

ジョブ・カード制度（職業能力形成プログラム）については、その施行状況、すなわち、制度によって就職に繋がった事例等の成果、制度運用上の課題など、費用、便益を十分に検証し、その結果を国民に開示するとともに、その都度ジョブ・カード制度が真の職業能力開発制度となるよう、今後とも努めてゆく。

### 理容師及び美容師資格制度

安全・衛生の確保のために、理容師及び美容師資格制度及び行為規制等を設けることには一定の意味がある。しかし安全・衛生の確保の為に必要最低限を超えた規制を行うことは、職業選択の自由を制限する結果をもたらす。しかし現行制度における美容師及び理容師の資格取得の為に必要最低限を超えている。したがってこれら資格取得のための要件を簡略化し、就職機会を広げるべきである。

さらに、現行制度では、理容所、美容所を兼ねる施設を認めない法の運用が行われている（平成20年12月22日規制改革会議の「規制改革推進のための第3次答申」の問題意識で指摘の通り）、結果として同一施設内での両資格者の混在勤務ができず、これも職業選択の自由を制限している。理容所・美容所両方の法令所定の要件を満たす施設には、両方の施設としての重複届出及び営業を行うことを認めるべきである。

なお、重複届けが可能になることは、消費者にも便益をもたらす。従来は理容所を利用していた男性が美容所を利用するようになるなど、利用者にとっては、理容及び美容の境目は明確でなくなってきた。諸外国では美容師・理容師が同一資格になっている国もある。我が国でも、同一店舗で理容及び美容両方のサービスを楽しむことができるようになると、夫婦で理容所に行ってパーマメントウェーブを伴うサービスを受けられるようになったり、近くに理容所しかない地方の主婦が遠方に行って美容サービスを受けなければならないなどの不便を解消できたりする。

また、現在、理容及び美容に特有のサービスを提供せずカットサービスに特化した専門店が徐々に広がりを見せているが、地方公共団体によっては、そのような専門店にも、本来は必ずしも必要ではない洗髪台の設置を条例により義務化する動きもあり、その動向、影響については注視していく必要がある。

これらの状況をも踏まえ、就職機会の提供の観点から、制度の改善について今後

とも不断の見直しを図っていくべきである。

## (5) セーフティネットの在り方について

### 最低賃金制度

最低賃金法（昭和 23 年法律第 144 号）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、平成 20 年 7 月 1 日より施行され、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、経済のグローバル化等国際競争の激化に伴い、生産性の向上が我が国の重要課題となってきた中、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ことから、最低賃金を引き上げると生産性の低い労働者、とりわけ若年、未熟練の労働者が職を失うことが考えられる。また、最低賃金労働者は世帯主であるとは限らず、学生アルバイト・主婦のパートも含まれていることも念頭に置くべきである。最低賃金引き上げが所得分配や雇用に与えた影響等に関し、労使双方について事後検証を十分に実施しすることについては、「規制改革推進のための 3 か年計画（再改定）」にて合意済みであり、着実に実施し、その結果を国民に開示するとともに、施策へ反映させていくべきである。

また「規制改革推進のための 3 か年計画（再改定）」（平成 21 年 3 月 31 日 閣議決定）（以下、3 か年計画）においても、以下のように政府の方針として定められており、厚生労働省は確実に措置するべきである。

最低賃金制度については、欧米の先行した実証研究を参考に、我が国の労働市場に即した方法で、最低賃金法の施行状況、最低賃金引き上げが所得分配や雇用に与えた影響等に関し、労働者、使用者双方について事後検証を十分に実施し、その結果を国民に開示するとともに、必要に応じて労働政策にも反映していく。

### 雇用保険

雇用保険制度は、労働者の生活及び雇用の安定と就職の促進のために失業者等に失業給付等を行うものである。平成 21 年の雇用保険法等の一部を改正する法律（平成 21 年法律第 5 号）によって、非正規労働者への受給資格要件が緩和され、被保険者期間 1 年以上を要件としていたものが 6 ヶ月へと改善された。しかし、雇用期間 6 ヶ月未満の労働者も労政審職業安定分科会雇用保険部会の資料によれば、344 万人ともなっており、いまだ相当の労働者が受給資格を得られないということになっ



ている。学生アルバイト等受給対象外とすべき層をどう分離するかといった技術的な問題は確かにあるが、真に支援されるべき労働者が支援されるよう受給資格要件を緩和していくべきである。

また「規制改革推進のための3か年計画（再改定）」（平成21年3月31日閣議決定）（以下、3か年計画）においても、以下のように政府の方針として定められており、厚生労働省は確実に措置するべきである。

雇用保険の一般被保険者の適用について、雇用保険が働く者にとって必要なセーフティネットとなるよう、就業形態の多様化等の我が国労働市場の変化に合わせて検討する。

### 生活保護

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（生活保護法（昭和25年法律第144号）第1条）」制度であり、平成17年度以降、自立支援プログラムの導入、ハローワークとの連携による就労支援事業など、自立に向けた体制整備が図られてきているところである。

現在の保護世帯の問題としては、一旦保護を受けると受給期間が長期化する傾向にあり、また保護から脱却するためのインセンティブが不十分との指摘がある。また、世帯ごとに抱える問題が多様化していること、更に保護世帯の家庭環境により世代間の連鎖が起りやすいとの指摘もある。

このような状況を踏まえると、生活保護制度が将来にわたり持続し、安心に繋がるセーフティネットとしての役割を果たしていくためには、諸事情により一時期に経済的な自立が困難になった者に対して、個々の保護世帯の抱える問題にきめ細やかに対応するとともに、自立を助長する観点から、勤労意欲を維持、増進させ、また、保護脱却へのインセンティブを与える仕組みづくりを推し進めることがますます重要である。

また「規制改革推進のための3か年計画（再改定）」（平成21年3月31日閣議決定）（以下、3か年計画）においても、以下のように政府の方針として定められており、厚生労働省は確実に措置するべきである。

勤労意欲を高め保護脱却を促進する具体的仕組み及び保護の世代間連鎖を断つ仕組みについて、実証的な検証を行い、勤労控除等について効果的な仕組みを設計する。

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る。

## (6) 労働政策等について

### 労働政策の立案の在り方について

前述の我が国労働市場の規制改革の課題に対応し、「機会の平等」と「公正な待遇」を確保するための労働政策を立案していくには、その課題に応じて、多様なもの見解を把握し、政策立案に反映していかなければならない。

労働関係法令の改正、立案を含む基本的労働政策の決定については、それぞれ労働者及び使用者代表するものと、公益を代表するとされる学識経験者による三者構成の労働政策審議会において審議が行われており、労使代表の選出は代表的な労働組合と使用者団体の指名によって行われている。ところが、労働代表の選出母体となっている労働組合の組織率は低下の一途をたどり、雇用労働者の5分の1以下を代表するにすぎないばかりでなく、就労形態の多様化の中で組織分野の偏りが指摘されている。このため、個々の政策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関係者の見解を反映させるような政策決定の制度設計を含む一層適切な取組を講じるべきである。

本来は、三者構成の在り方については、議決や採決に当たる構成員に限っては利害当事者の立場でない者をもって構成することを目指すべきである。

また、新規の立法、法改正等の見直しにあたっては、雇用失業の動向、企業経営への影響等の社会実態、各種統計、立法等に係る事前検証結果も参考にしつつメリット、デメリットを明らかにし、その必要性につき国民に十分説明した上で行うべきである。

さらに、参考にすべき統計等については、真にその施策を必要としている層を正確に把握した上で行うべきであることは言うまでもない。たとえば、非正規労働者に占める、共働きの者、学生の割合などを明らかにしておくことである。

また「規制改革推進のための3か年計画（再改定）」（平成21年3月31日閣議決定）（以下、3か年計画）においても、以下のように政府の方針として定められており、厚生労働省は確実に措置するべきである。

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。

新規立法や法改正、法運用見直しに際しては、可能な限り、雇用失業の動向、企業経営への影響等の社会実態等を参考にメリット、デメリットを明らかにし、その必要性を国民に十分説明した上で行う。

### **労働委員会等紛争処理機関の在り方について**

労働委員会は労働組合法（昭和 24 年法律第 174 号）及び労働関係調整法（昭和 20 年法律第 25 号）に基づき労働争議の斡旋、調停、仲裁や不当労働行為に対する救済などを行う都道府県ごとの機関であるが、昨今の取り扱い件数は地域によりかなりばらつきがあり、中には不当労働行為事件が年間にわたり皆無、または 1、2 件という県労働委員会もあり、平成 20 年 8 月の地方分権改革推進委員会 2 次勧告においても見直しの必要性を指摘されている。同時に、平成 19 年 3 月 20 日の自民党政務調査会・司法制度調査会報告（「21 世紀社会に相応しい準司法手続きの確立を目指して」）は、労働委員会を含む、労働保険審査会、社会保険審査会などの準司法手続き一般の問題点として、「判断者の公平性・中立性・専門性の不足」、「審級省略・実質的証拠法則に関する理念・整合性の欠如」、「国民の利便性と国家行政組織の在り方という視点の欠如」の観点から、「整理・統合が検討されなければならない」と指摘している。

さらに、労働関係における紛争処理の手続きとしては、ここで指摘されている準司法手続きに加えて、地方裁判所において裁判官に加えて労使の「専門家」とされる労働審判員が参加して紛争処理を行う労働審判制度が、司法改革の一環として平成 18 年から施行・運用され、年々利用件数が増加して評価を得ているが、この制度で労使を代表する審判員の選任についても、労働委員会の労使委員と同様に「公平性・中立性・専門性の不足」の問題があり、またこの制度自体についても上記の指摘による「審級省略」の理念などからはむしろ逆行ともいえるべき問題がないわけではない。

労働委員会等紛争処理機関については上記の考え方を踏まえ、組織労働者以外の真に保護を必要としている労働者の権利と利益の保護に十分に留意した労働代表の選出が確保されることを含め、必要かつ適切な救済が担保されるような制度設計の観点からの見直しを検討していくべきである。

## 8 教育分野

初等中等教育、とりわけ公教育における教育力の衰退や児童・生徒の基礎学力低下等の課題が指摘されて久しい。豊かで創造性溢れる国づくりの基盤となる教育の再生・質の向上を図ることは喫緊の課題であり、公教育の質を高め、信頼を確立していくことが求められている。学校や教員が切磋琢磨して、自らの発意と創意工夫で学校経営や授業の改善を実現するための環境を整備することや、教育の受け手の意向を反映した児童生徒・保護者(以下、学習者)本位の教育の実現に向けた諸施策の着実な実施に取り組む必要がある。

学校教育の成果は教員の資質と熱意に負うところが極めて大きい。教員と学習者が真に向き合うことで、教員にとっては「教える喜び」、学習者にとっては「学ぶ喜び・わかる喜び」を、相互に実感しながら信頼関係を築き、高めあい成長していくことが、公教育の多様化・活性化につながる。このことから、教員と学習者が切磋琢磨できる環境を整備するため、学習者本位の視点から教育システムを再構築し、学習者の評価を確実に踏まえた上で、学校運営における学校自身の改善・創意工夫を生み出す継続的な挑戦を促し、学習者が満足する教育が効率的に提供される仕組み作りに政府は鋭意取り組むべきである。

また、知識基盤社会の進展やグローバル化による競争が激化する中、資源の乏しい我が国にあって、人材への投資である教育は最優先の政策課題の一つである。我が国が持続的な成長を遂げるため、高等教育や研究の充実を通じて、世界トップクラスの学力水準を確保し、国や社会の活力の源泉となる「知」の力を強化していく取組も急務である。国公立の別を問わない競争環境を整備し、大学が行う教育や研究の質を高め、産業界はもとより官界、法曹界、学界等の実社会から高い評価が得られる有為な人材を数多く輩出していくための改革が求められており、大学を始めとする高等教育や競争的研究資金の配分に関する現行の制度・運用を更に改善していくべきである。

さらに、大学が行う教育・研究それぞれの質の向上に向け、大学独自の努力を促す観点から、公費の配分方法を大学の努力と成果に応じて公平で効率的に運営し、その結果、教育・研究それぞれの成果の期待値が最大、つまり社会的にも最大限の効果をもたらすようなものとする必要である。

そこで、以下のように個々の政策課題について論点を整理し、あるべき改革の在り方を示すこととする。

### (1) 学習者本位の教育の実現に向けて

内閣府が実施した「教育委員会アンケート(平成21年3月)」「(以下、教育委員会アンケート)」と「学校教育に関する保護者アンケート(平成21年3月)」「(以下、保護者アンケート)」の結果を比較したところ、教育を提供する側と受け手の意識の

差が浮き彫りになっている。また、内閣府「『学習者本位の教育の実現に向けた調査』米国現地調査報告書」(平成21年3月)(以下、米国現地調査報告書)によれば、米国では、学習者の権利保護の観点等から、学校区や民間の保護者団体が学校経営に大きく関与し、学校の運営や成果を厳しく見守っているなど、学習者の意向を確実に反映させながら学校運営をしていることが分かっている。文部科学省を頂点とする教育の供給者側の視点ではなく、学習者本位の視点からの教育システムの再構築が必要であることを認識し、各項目について改革に取り組んでいくべきである。

## 学校の質の向上に向けた改革について

### ア 学校に関する評価と情報公開について

#### (ア) 児童生徒・保護者による学校評価制度・教員評価制度の確立

学習者本位の教育の実現を図るためには、学習者が満足する教育が効率的に提供される環境を整備する必要がある。教員の指導力等の影響を最も受ける学習者の真の意向を反映した学校評価・教員評価を通じて、学習者の視点から学校の教育活動等の成果を検証し、その評価結果を教員及び各教科の授業改善に適切に繋げる必要がある。

学校評価については、「学校評価ガイドライン」(平成20年1月 文部科学省)の中で「保護者による評価と積極的な情報提供の重要性、及び、それらを通じた学校・家庭・地域の連携協力の促進」とともに、「情報提供の充実が学校と保護者との間の理解を深め協調関係の構築に資することを踏まえ、学校評価結果も含め広く情報を提供する重要性」が強調されている。

しかし、教育委員会アンケートの結果によると、学校評価の結果について、「第三者が閲覧できる形で公表」「児童生徒・保護者に報告」とした教育委員会が50%を超えているが、保護者アンケートの結果によると、「学校評価の結果を見たことがある」とした保護者は15%程度にとどまっており、学校と保護者との間の理解が深まっているとは言い難い状況にある。また個別の教員評価は20%程度の小学校・中学校において実施されているに過ぎない。

さらに、学習者による学校評価を実施している場合でも、例えば児童生徒を対象としたアンケートにおいて、「授業はよくわかりますか」「先生は勉強が分かるまで教えてくれますか」などと全ての教員の指導姿勢をまとめて質問する、あるいは保護者を対象としたアンケートにおいて「教師は子どもの学習について適切に指導し、評価している」などと全ての教員の授業をまとめて質問する等、その内容は個別の教員・授業の改善に有効に活用できる

ようなものとなっていない実態が広く見られることが複数の都道府県及び指定都市教育委員会を対象とした当会議のヒアリングにおいて明らかになっている。

学校評価の目的を達成するためにも、個別の教員及び教科を特定した形式で評価を実施することが学校評価・教員評価を十分な意味を持つものとする上で非常に重要であり、また学習者の真の意向を反映させるためにも、被評価者が評価者を特定できないことがないよう、評価における匿名性の担保を十分に配慮した上で実施し、その結果を教員単位、教科単位、学年単位等で集計の上、適切に取りまとめ、児童生徒の個人情報に配慮した上でホームページ等において公表し、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とともに、個別の教員・授業の改善に有効に活用できるようなものとすべきである。

評価における匿名性を確実に担保するためには、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。

文部科学省は、既に取り組んでいる学校の成功事例などを参考にして、具体的な質問項目の例示を含めた詳細なマニュアルを新たに作成し周知徹底するなど、各教育委員会や各学校において、上記の内容が確実に実行されるよう、引き続き促すべきである。

また「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」(平成21年3月31日閣議決定)(以下、3か年計画)においても、以下のように政府の方針として定められており、文部科学省は確実に措置するべきである。

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、教員及び各教科を対象とするなど、授業改善に適切に活用できるよう取組を促す。

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。

また、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、学校及び教育委員会が教員自らの教育指導及び授業の改善をはじめとする学校の教育等の改善のため、適切に活用するよう促す。

このため、文部科学省は、既に取り組を進めている学校の事例など具体的な事例を紹介する。【平成 21 年中に措置】

図表 8 -

学校評価の結果の公表率は高いが、保護者の認知度は低い

### <教育委員会(市区)アンケート>

児童生徒・保護者による学校評価を実施している学校の評価結果の公表状況

	第三者が閲覧 できる形で公表	公表していないが教育委員 会に報告	児童生徒・保護者に報告	公表も報告も していない
小学校	54.1 %	13.3 %	58.8 %	0.7 %
中学校	53.8 %	13.7 %	56.7 %	1.0 %

### <保護者アンケート>

子どもが通学している学校評価に対する認知度

学校評価の結果を見たことがある	学校評価の実施は知っているが、 結果を見たことはない	学校評価を実施しているかについ ては全く知らない
15.4%	11.8%	71.8%

児童生徒・保護者による学校評価を実施している学校の評価結果の対外公表状況について市区教育委員会に尋ねたところ、「第三者が閲覧できる形で公表」、「児童生徒・保護者に報告」と回答した市区教育委員会が、50%を超えた。特に「第三者が閲覧できる形で公表」については前年度より30%弱増加している。

その一方で、保護者の70%以上が「学校評価を実施しているかについては全く知らない」と回答した。

学校・教育委員会による評価結果の主な公表方法及び保護者が認識する公表媒体

「学校が学校便りやパンフレット等を作成して保護者に配布」	【教育委員会 79.6%、保護者 88.2%】
「学校のホームページ」	【教育委員会 62.8%、保護者 10.1%】
「学校が保護者説明会を開催」	【教育委員会 52.8%、保護者 10.7%】

(備考) 内閣府「教育委員会アンケート(平成 21 年 3 月)」、「保護者アンケート(平成 21 年 3 月)」により作成

## (イ) 全国学力・学習状況調査における学校ごとの結果公表等

全国学力・学習状況調査については、平成 21 年度全国学力・学習状況調査に関する実施要領(以下、実施要領)において、その目的の一つとして、「各教育委員会、学校等が、全国的な状況との関係において自らの教育及び教育施策の成果と課題を把握し、その改善を図るとともに、そのような取組を通じて、教育に関する継続的な検証改善サイクルを確立する」こととされている。したがって、当該調査結果については、学校や教員の学力向上努力が適切に促されることとなるよう、調査結果が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されることは当然のことである。

また、その調査結果の活用については、「各教育委員会、学校等においては、多面的な分析を行い、自らの教育及び教育施策の成果と課題を把握・検証し、保護者や地域住民の理解と協力の下に適切に連携を図りながら、教育及び教育施策の改善に取り組むこと」に努めることとされており、調査結果の活用に関しては、学習者とも情報を共有することで更なる授業改善に繋がるものとする。

ただ、調査結果の取扱いに関する配慮事項として、「本調査により測定できるのは学力の特定の一部であること、学校における教育活動の一側面に過ぎないことなどを踏まえるとともに、序列化や過度な競争につながらないように十分配慮する」こととされ、全国学力・学習状況調査の結果の公表については、学校が自校の結果を公表することはそれぞれの判断にゆだねられているものの、文部科学省は、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求めた。その結果、概ね 60 億円にのぼる多額の公費が投入されたにもかかわらず、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。このことは問題であり、結果の公表については学校の設置者である市町村教育委員会が判断すべきであり、自校の結果公表を学校の判断に委ねることや学校が拒否することは不適切である。

保護者アンケートの結果によると、「学校ごとの結果を公表すべき」とする保護者が 65%を超えている。公表すべきだと考える主な理由としては、「学力を向上させるのは、まずは学校(教員)の責務だから」、「学校ごとの結果は学校選択のための基本情報のひとつだから」、「説明責任を果たすために公表するのは当然だから」などがあげられる。

全国学力・学習状況調査の結果は、あくまでも個別の学校に関する情報公開の一環として適切な学校選択のための基本情報となるものであり、教育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、自治体ごとや各学



校の学年、学級、教科等ごとの結果を公表すべきである。調査結果の公表によって、実施要領における「調査結果の活用」にもあるように、保護者等と更に適切に連携することができ、他校の取組との比較の観点からも、各教育委員会、学校等における教育及び教育施策の改善がより一層図られると考える。このことは、学校評価において重要とされている「情報提供の充実が学校と保護者との間の理解を深め協調関係の構築に資することを踏まえ、学校評価結果も含め広く情報を提供する」こととも整合する。したがって、全国学力・学習状況調査の結果公表の在り方について検討し、自治体ごとや各学校の学年、学級、教科等ごとの結果を公表するよう、実施要領を変更する必要がある。

3か年計画においても、以下のように政府の方針として定められており、文部科学省は確実に措置するべきである。

全国学力・学習状況調査の調査結果については、学校や教員の学力向上努力が適切に促されることとなるよう、文部科学省は、教育委員会等に、さまざまな公表事例の情報提供や助言等を行うとともに、調査結果が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されるよう引き続き周知する。【平成21年度中に措置】

図表8 -

全国学力・学習状況調査の学校ごとの結果公表については、教育委員会は反対であるのに対し、保護者は賛成が多い

全国学力・学習状況調査の結果を学校ごとに公表することについて

学校ごとの結果を	教育委員会アンケート		保護者アンケート
	市区教育委員会	都道府県・政令指定都市 教育委員会	
公表すべき	3.1%	1.6%	<b>67.3%</b>
公表すべきではない	<b>86.7%</b>	<b>65.1%</b>	10.5%

全国学力・学習状況調査の結果を学校ごとに公表することについて、市区及び都道府県・政令指定都市教育委員会ならびに保護者に尋ねたところ、市区教育委員会は85%以上、都道府県・政令指定都市教育委員会は65%以上が「学校ごとの結果を公表すべきではない」と回答した。一方で、保護者の65%以上が「学校ごとの結果を公表すべき」と回答した。

教育委員会が学校ごとの結果を公表すべきではないと考える主な理由

「学校間の序列化や過度な競争に繋がるから」【市区 90.9%、都道府県・政令指定都市90.2%】  
 「指導方法の改善に役立てるため、公表しなくてもできるから」  
 【市区 74.2%、都道府県・政令指定都市 46.3%】

保護者が学校ごとの結果を公表すべきだと考える主な理由

「学力を向上させるのは、まずは学校(教員)の責務だから」【56.8%】  
 「学校ごとの結果は学校選択のための基本情報のひとつだから」【55.1%】  
 「説明責任を果たすために公表するのは当然だから」【36.9%】

(備考) 内閣府「教育委員会アンケート(平成21年3月)」「保護者アンケート(平成21年3月)」により作成

## イ 学校の質の向上に資する学校選択について

### (ア) 学校選択制の普及促進

学校選択制とは、就学すべき学校について、あらかじめ聴取した保護者の意見を踏まえて、市町村教育委員会が就学校を指定することである。学習者がニーズに合った学校を自由に選べる機会を提供することを通じて、学校運営における学校自身の創意工夫・切磋琢磨を促し、教育の質及び多様性の向

上を図る必要がある。「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「学校選択制については、地域の実情に応じた導入を促進し、全国的な普及を図る」とされているところであり、当会議も学習者が満足する教育が効率的に提供される仕組みとして、学校選択制の更なる普及促進が重要であると考えます。

しかし、平成 18 年 5 月現在の「小・中学校における学校選択制等の実施状況について」(平成 20 年 6 月文部科学省)によると、小学校で学校選択制を導入しているのは 240 自治体(14.2%)、中学校で学校選択制を導入しているのは 185 自治体(13.9%)となっており、学校選択制が全国的に普及しているとは言い難い。

一方で、保護者アンケートの結果によると、学校選択制の導入に賛成している保護者は 50%を超えている。導入が望ましいと考える主な理由は、「子どもが自分の個性に合った学校で学ぶことができるようになる」「教職員の意識が変わると思われる」「選択や評価を通じて特色ある学校づくりが推進される学校に就学できる」となっている。

また、文部科学省が実施したアンケート結果(平成 20 年 8 月)によると、学校選択制を導入している 128 の自治体のうち、「学校と地域との連携が希薄になった」と回答しているのはわずか 8 の自治体であり、逆に学校選択制を導入していない 151 の自治体のうち、「学校と地域との連携が希薄になるおそれがある」と回答しているのは 106 の自治体にのぼる。

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有益なことであり、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と考えられる。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だけではなく、むしろ補完関係にある場合も多く、「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が実現した結果、更に強まるものと思料される。そもそも「・・・親の教育の自由は、主として家庭教育等学校外における教育や学校選択の自由に表われるものと考えられる・・・」(『旭川学力テスト事件最高裁判決』)と最高裁も判示するように、学校選択の自由は学習者の基本的権利である。

したがって、「学校と地域との連携が希薄になる恐れがある」ことを、学校選択制を導入する前に、導入しない理由とすることで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と考える。

他方、米国現地調査報告書によれば、米国では公立学校間の学校選択制は一般的なものであり、就学指定校以外の公立学校を選択するオープンエンロ

ールメントや行政機関等による特別認可を基に開設された公立学校であるチャータースクールの活用が進んでいる。その結果、保護者の満足度や学力の向上、教育の多様化の拡大や学校の情報公開の積極化などの成果が上がっている。また、我が国では、学校選択制の導入に伴い、児童生徒が地元から離れた学校へ通うことによりコミュニティの関係が希薄になること、一部の学校が優良な児童生徒を集め、残りの学校には学力の低い児童生徒ばかりが残される現象であるクリームスキミングや学力により学校が序列化されるなどの懸念が指摘されているが、学校選択制の規模・歴史共に我が国より進んでいる米国においては、これらのことは見られないという結果が出ている。

現状では学校選択制を導入している教育委員会は低水準にとどまっているが、選択や評価を通じて特色ある学校づくりが推進でき、保護者の学校教育への関心が高まり、児童生徒が自分の個性に合った学校で学ぶことができるようになるなど、学校選択制は学習者本位の教育を実現する大きな手段であることから、啓蒙普及のためのガイドラインを作成し、その内容を周知徹底するとともに、各自治体における学習者の意向調査などを実施し、その結果を踏まえつつ、更なる普及を促進していくべきである。

また、学校選択制の導入に踏み切らない教育委員会については、個別にその事情を聴取し、導入しない理由が適切なものであるかどうかについて検証し、学校選択制を導入する方向での適切な助言等を個別に行うべきである。

3か年計画においても、以下のように政府の方針として定められており、文部科学省は確実に措置するべきである。

学校選択制については、地域の実情に応じた普及を図る。

文部科学省のアンケート結果によれば、学校選択制を導入している128の自治体のうち、「学校と地域との連携が希薄になった」と回答しているのは8の自治体であることを踏まえると、学校選択制を導入したとしても、必ずしも「学校と地域との連携が希薄になる」わけではないと考えられることから、「学校と地域との連携が希薄になる」ことを理由に学校選択制を導入していない自治体においても学校選択制を導入することができる可能性があるということができる。

文部科学省は、学校選択制を導入している自治体においても「地域との連携が希薄になるおそれがある」ことを理由に、学校選択制の見直しを行っている自治体があることに留意しつつ、学校選択制の地域の実情に応じた普及の参考に資するよう、学校選択制を導入して既に具体的な成果を収めている教育委員会の具体的事例も交えながら、各市町村教育委員会に対して情報提供する。【平成21年中に措置】

図表8 -

学校選択制の導入は低水準にとどまっているが、導入に対する保護者の期待は高い

**<教育委員会(市区)アンケート>**

学校選択制の導入状況

導入状況	導入している	検討中	未導入かつ 未検討	廃止又は 廃止を検討中	制度を見直した、又 は見直しを検討中
小学校	12.9%	5.6%	76.5%	0.4%	0.6%
中学校	14.2%	5.0%	75.6%	0.6%	0.7%

**<保護者アンケート>**

学校選択制の導入に対する保護者の意見

賛成	どちらかといえば賛成	どちらともいえない	どちらかといえば反対	反対
21.8%	33.6%	33.2%	8.8%	2.6%

学校選択制の導入状況について教育委員会に尋ねたところ、導入しているところは、小・中学校共に15%以下であり、前年度と比較しても導入は進んでいない。反対に、学校選択制の導入に賛成している保護者は50%を超えた。

導入を検討している教育委員会において、検討中の理由として挙げられている主な項目

「選択や評価を通じて特色ある学校づくりが推進できる」【小学校 42.5% 中学校 44.4%】

「子どもが自分の個性に合った学校で学ぶことができる」【小学校 40.0% 中学校 38.9%】

未導入かつ未検討の教育委員会において、導入しない理由として挙げられてる主な項目

「学校と地域の連携が希薄になる恐れがある」【小学校 81.9% 中学校 79.6%】

保護者が学校選択制の導入が望ましいと考える主な理由

「子どもが自分の個性に合った学校で学ぶことができるようになる」【62.7%】

「教職員の意識が変わると思われる」【57.6%】

「選択や評価を通じて特色ある学校づくりが推進される学校に就学できる」【54.9%】

(備考) 内閣府「教育委員会アンケート(平成21年3月)」「保護者アンケート(平成21年3月)」により作成

**(イ) 相当と認められる就学校の変更理由**

就学校の変更とは、市町村教育委員会から指定された就学校が、保護者の意向や子どもの状況等に合致しない場合において、保護者の申立により、市町村教育委員会が相当と認めるときには、市町村内の他の学校に変更することができる

ことである。

就学校変更の理由については、「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、「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6月26日文科科学省初等中等教育局初等中等教育企画課事務連絡)等において、単なる事例ではなく、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文科科学省より明確に示されている。

しかし、教育委員会アンケートの結果によると、「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」のいずれかで就学校の指定時の変更申立を拒否する場合は「ありうる」と回答した教育委員会は50%程度にのぼり、これらの内容がすべての市町村教育委員会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。

また、複数の都道府県及び指定都市教育委員会を対象とした当会議のヒアリングにおいて、「部活動等学校独自の活動等」が就学校変更の理由として認められていない教育委員会が多数存在しており、文科科学省が示している就学校の変更の具体的な事由は「認められてよいもの」であり、最終的な判断は市町村教育委員会が行うもので、「認めなければならないもの」ではないと解釈していることが判明している。

「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、当然に就学校変更を認めるべき相当な理由であるというのが施行規則の当然の解釈であり、市町村教育委員会が誤った解釈の下で就学校変更の運用をしているとすれば、それは違法な行政運用であると言わざるを得ない。法令解釈について誤解が生じず、運用実態が適切なものとなるよう、文科科学省は、詳細なマニュアルなど明確な方法で再度周知徹底を図り、早急に是正すべきである。

特に学校選択制が導入されていない市町村においては、「いじめへの対応」、「通学の利便性などの地理的な理由」はもとより、特に「部活動等学校独自の活動等」が就学校の変更のひとつの手段であり、保護者から就学校変更の申立があった場合は、就学校指定時・在学中にかかわらず変更が認められることについて、文科科学省は、市町村教育委員会に対し、就学指定校変更の許可基準に明記することを促すなど、更に厳格に徹底すべきである。また、学校教育法施行規則(昭和22年5月23日文科省令第11号)により、市町村教育委員会は、就学校を指定する通知において、この保護者の申立ができる旨を示すこととされており、また就学校を変更することができる場合の要件及び手続に関し必要な事項を定め、公表するものとされている。

しかし、教育委員会アンケートの結果によると、就学指定通知に就学すべき学校の変更の申立ができる旨を、小学校・中学校の入学対象者向けの就学通知に共に記載していなかった教育委員会は5%以上存在し、また就学校を変更することができる場合の要件及び手続に関し公表していなかった教育委員会は15%程度存在することから、本来法令で定められた手続きを実践していない市町村教育委員会が存在する現状は早急に是正される必要がある。

一方で、保護者アンケートの結果によると、就学すべき学校の変更の申立により通学する学校の変更が可能であることを「知らなかった」とする保護者が70%を超え、また就学校を変更することができる場合の要件及び手続に関し公表することについても「知らなかった」とする保護者が90%を超えていることから、就学校変更について、保護者の選択と申立により子どもが自分の個性に合った学校で学ぶことができるよう、保護者の認知度を向上させるような教育委員会の取組が必要である。このため、就学校変更について適切な運営が確保されるように、文部科学省は、市町村教育委員会に対して、適切な指導・助言等を行うとともに、就学校変更に関する保護者の認知度を向上させる施策を早急に講じるべきである。

3か年計画においても、以下のように政府の方針として定められており、文部科学省は確実に措置するべきである。

「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ている。

また、就学校の指定に係る通知において、その指定の変更についての保護者の申立ができる旨を示していない場合には、学校教育法施行規則第32条違反となるため早急に是正される必要がある。

以上のことから、文部科学省は、就学校の変更に関する事務の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、就学校の変更を相当と認める具体的な事由については、「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いう文部科学省の見解とともに、具体的な事例に基づいた参考資料を作成するなどして、周知する。また、就学校指定通知における保護者の申立ができる旨の明示については、その実施状況を把握し、必要な指導・助言等を行う。【平成21年中に措置】

図表 8 -

就学校変更に関する事項の公表率は高いが、保護者の認知度は低い

< 就学校変更申立ができる旨の記載状況及び認知度 >

【教育委員会(市区)アンケート】

平成20年度入学対象者向けの就学指定通知(昨年度発出分)における就学すべき学校の「変更の申立」ができる旨の記載状況

小学校・中学校の入学対象者向けの就学通知に共に記載していた	小学校の入学対象者向けの就学通知に記載していた	中学校の入学対象者向けの就学通知に記載していた	小学校・中学校の入学対象者向けの就学通知に共に記載していなかった
<b>87.2%</b>	2.1%	0.8%	5.7%

【保護者アンケート】

就学校変更の申立(申請)が認められることで、通学する公立学校の変更が可能であることの認知度

知っていた	知らなかった
29.4 %	<b>70.1 %</b>

平成20年度入学対象者向けの就学指定通知(昨年度発出分)に、就学すべき学校の「変更の申立」ができる旨を記載していたかについて市区教育委員会に尋ねたところ、「小学校・中学校の入学対象者向けの就学通知に共に記載していた」との回答が、前年度より9%程度増加し、85%を超えた。

その一方で、約70%の保護者が、就学校変更の申立(申請)が認められることで、通学する公立学校の変更が可能であることを知らなかった。



< 申立に必要な事項の公表状況及び認知度 >

【教育委員会(市区)アンケート】

平成19年4月以降の「必要な事項」の公表状況

既に必要な事項を公表した	既に公表方法など必要な事項を想定しているが、公表はこれから(時期が決まっている)	既に公表方法など必要な事項を想定しているが、公表はこれから(時期は未定)	公表方法など必要な事項を想定していないし、公表する予定はない
80.7%	1.8%	11.0%	1.9%

【保護者アンケート】

教育委員会が指定した小・中学校を変更できる理由、及びそのための手続きを公表することへの認知度

知っていた	知らなかった
7.0%	92.7%

市区教育委員会に対して、平成19年4月以降の「必要な事項」の公表状況を尋ねたところ、前年度より19%程度増加し、約80%の教育委員会が「既に必要な事項を公表した」と回答した。

その一方で、90%以上の保護者が、教育委員会が指定した小・中学校を変更できる理由、及びそのための手続きを公表することを知らなかった。

(備考) 内閣府「教育委員会アンケート(平成21年3月)」「保護者アンケート(平成21年3月)」により作成

## 教員の質の向上に向けた養成課程・採用制度改革について

### ア 教員養成課程の在り方

「教育は人なり」といわれるように、学校教育の成果は教員の資質と熱意に負うところが極めて大きい。教員としての適格性は、養成過程のみならず、実践を通じて確認され培われていくものであり、本来最も尊重すべき児童生徒・保護者との関係の中で、教員が切磋琢磨し、資質と熱意を維持向上させていく仕組みが必要である。

現行の制度においては、採用当初から支障なく職務を遂行できる知識技能を身につけたと認められた者が教員免許状を取得し、このうち各都道府県等教育委員会が行う教員採用選考に合格したものが教育職員になることを原則としている。また、教員免許状取得に当たって修了が必要となる教職課程の内容は、教育職員免許法施行規則(昭和29年文部省令第26号)により、図表8- のようになっている。

教職課程については、教員自身が豊かな学識を持ち、児童生徒に教える「内容」を習得することこそが大切であるにもかかわらず、教える「技術」の習得に、よ

り重点が置かれているとの指摘がある。

また、教員養成大学を対象とした当会議のヒアリングでは、教職課程において、科目ごとの体系的なテキストは存在せず、大学あるいは担当講師に当該科目の内容が委ねられているのが現状との意見もあり、このことは教職課程の修了を前提にした教員免許状の正当性にも関わり得る問題であると考える。

他方、教員養成の開放制の原則によれば、国・公・私立のいずれの大学でも、普通免許状取得に必要な所要の単位に係る科目を開設し、学生に履修させることにより、制度上等しく教員養成を行うことができることとされている。このことは、幅広い分野から人材を求めることにより、教員組織を多様なものとし、活性化することが期待できるという意味で、教員の資質能力の向上に積極的な意義を有する。しかしながら、教職課程における「教育課程及び指導法に関する科目」の必要単位数が多いことから、特に小学校教員免許の取得は、事実上教員養成大学や教育学部出身でなければ困難であるのが現状となっている。したがって、教職課程の機能について、教員免許状が教員としての知識技能を身につけたことを公証する性質を有するとの前提に立った上で、教員免許状取得を前提とする大学等における教職課程のカリキュラム等が教員としての適切な資質を担保するための機能を適切に果たしているか、また、教職課程が教育界への多様な人材の参入障壁となっていないか、などについて、実証的に統計的手法を用いて厳格に検証する必要がある。

また、教員免許状が教員の資格を定め、その資質能力を一定水準以上に確保することを目的とする一方で、より多様な人材の確保という観点からは、本人の希望と努力により取得することがさらに可能なものとするため、教職課程を、教員としての最小限必要な資質能力を担保する内容に限定することが必要である。

さらに、学習者の学力保証の観点からは、教員が各々の専門科目を教える方が合理的かつ有益であることが明白であることから、小学校における全教科主義を改め、少なくとも高学年には専科担任制を導入することを前提として新たな教職課程を設けるなど、本来どのような教員の下で、どのような教育を目指すべきなのかという議論を行い、その結論を踏まえ、教職課程を抜本的に見直すことが必要である。

図表 8 -

教職に関する科目と単位の修得方法(教育職員免許法施行規則 第六条等により作成)

最低修得単位数																	
第一欄 教職に関する科目	第二欄 教職に関する科目	第三欄 教育の基礎理論に関する科目	第四欄 教育課程及び指導法に関する科目						第五欄 生徒指導、教育相談及び進路指導に関する科目	第六欄 教育実践	第七欄 教職実践演習						
右の各科目に含める必要事項	教職の意義及び教員の役割(研修、服務及び身分保障等を含む。)	進路選択に資する各種の機会の提供等	教育に関する社会的、制度的又は経営的事項	各教科の指導法	道徳の指導法	特別活動の指導法	教育の方法及び技術(情報機器及び教材の活用を含む。)	教育課程の意義及び編成の方法	保育内容の指導法	教育の方法及び技術(情報機器及び教材の活用を含む。)	生徒指導の理論及び方法	教育相談(カウンセリングに関する基礎的な知識を含む。)	進路指導の理論及び方法	幼児理解の理論及び方法	教育相談(カウンセリングに関する基礎的な知識を含む。)	教育実践引き受け校での2週間から8週間の実習ならびに事前事後の講義・演習・指導	教職実践演習を履修する者の「教科に関する科目」および「教職に関する科目」(教職実践演習を除く)の履修状況を踏まえ、教員として必要な知識技能を修得したことを確認
幼稚園教諭	専修免許状	二	六					一八						二	五	二	
	一種免許状	二	六					一八						二	五	二	
	二種免許状	二	四					二						二	五	二	
小学校教諭	専修免許状	二	六	二							四				五	二	
	一種免許状	二	六	二							四				五	二	
	二種免許状	二	四	二							四				五	二	
中学校教諭	専修免許状	二	六(五)	二(二)							四(二)				五(三)	二	
	一種免許状	二	六(五)	二(二)							四(二)				五(三)	二	
	二種免許状	二	四(三)	四(三)							四(二)				五(三)	二	
高等学校教諭	専修免許状	二	六(四)	六(四)							四(二)				三(二)	二	
	一種免許状	二	六(四)	六(四)							四(二)				三(二)	二	

イ 教員採用の在り方

(ア) 学習者本位の教員の在り方

教員免許状を有しない有為で多様な人材の採用選考等、教員登用の複線化を進めることは、多様かつ異質な人材同士の切磋琢磨を通じた教員の資質向上にとって極めて効果的な施策である。

したがって、採用候補者の属する大学等や教員免許状の有無にこだわらず、教員免許状を有していない人であっても、担当する教科に関する専門的な知識経験又は技能を有する社会人等に授与される免許状である特別免許状を積極的に活用することにより、社会での豊富な経験を持つ者や特定分野に秀でた能力を有する者を含め多様な人材に門戸を開放し、世の中から広く人材を募ることが、教員の資質向上にとって極めて効果的な施策である。

しかし、平成 18 年 4 月の文部科学省の調査によると、特別免許状の授与件数は、創設された昭和 63 年以降平成 17 年度までの合計で 184 件にとどまっており、その内訳は小学校 2 件、中学校 11 件、高等学校 136 件、養護学校 35 件である。

複数の都道府県及び指定都市教育委員会を対象とした当会議のヒアリング

では、現状ではまずは普通免許状取得者から採用し、特別免許状を活用した採用は「看護」「福祉」「工業」など普通免許状取得者では採用することができない一部教科等で限定的に行っているに過ぎず、さらに特別免許状を活用した採用は行っていない、また今後についても積極的な活用を予定していないという教育委員会も存在することが判明している。また、保護者アンケートの結果によると、特別免許状について「よい制度だと思う。子どもの就学する学校でも同制度による教員を採用してほしい。」とする保護者が60%を超えている。一方で、教育委員会アンケートの結果によると、「特別免許状の授与を前提として、採用選考段階では教員免許を保有していない人を対象とした採用選考を実施していない」教育委員会は60%程度となっている。

現在、社会人特別選考や特別非常勤講師の活用等の様々な取組が行われているところであるが、特に特別免許状については、その授与件数や授与される教科をみても極めて消極的であると言わざるを得ない。

「今後の教員免許制度の在り方について(答申)」(平成14年2月中央教育審議会)においても、特別免許状の活用促進について答申されており、制度上や運用上の改善が進んでいるところであるが、地域や学校の実情にあわせて多様な人材が教育に携わるためにも、免許状を有しない者も応募できる旨を募集要項に明記して志願者側にも周知徹底する等の工夫された取組を推進し、特別免許状の授与を前提とした採用選考が低水準にとどまっている現状を改善し、採用権限を有する教育委員会は特別免許状の授与を前提とした採用に積極的に取り組むべきである。

なお、現在、小学校教員資格認定試験について、小学校教員免許を取得できる大学が相当数あることなどを理由に、3年から5年後をめどに休止することが中央教育審議会において議論されている。教員資格認定試験とは、広く一般社会人から学校教育へ招致するにふさわしい人材を求めため、職業生活や自己研修などにより教員として必要な資質、能力を身につけ、教員養成課程を修了せずとも、試験に合格した者には、教諭の普通免許状(小学校教員資格認定試験については小学校教諭の二種免許状)が与えられるものである。しかし、有為で多様な人材を教員に登用していく必要性は否定されないものであることにかんがみ、仮に小学校教員資格認定試験を休止する場合には、要件を満たす者であれば、国語、算数、理科、社会等複数の教科についてそれぞれの特別免許状を授与し、担任を持つことができる旨を周知することも含め、小学校教員への特別免許状の授与促進を図るよう再度促し、定着を図るべきである。

3か年計画においても、以下のように政府の方針として定められており、文

部科学省は確実に措置するべきである。

地域や学校の実情にあわせて多様な人材が教育に携わるためにも、特別免許状の授与を前提とした採用選考が低水準にとどまっている現状を改善し、採用権限を有する教育委員会は特別免許状の授与を前提とした採用の積極化に取り組む。

特別免許状の授与を前提とした免許状を有しない者の採用選考を積極的に行うことは、既に3か年計画として閣議決定されている。文部科学省もその旨周知を図り、実施状況を調査しているところであるが、特別免許状については、その授与件数が拡大していない。

小学校においても優れた資質能力をもった多様な人材を確保することが重要であり、要件を満たす者であれば、特別免許状を授与し、担任を持つことができる旨を周知することも含め、小学校教員への特別免許状の授与促進を図るよう促す。更に、特別免許状の授与に当たって、授与した都道府県内のみで有効であること等の要件があるが、より幅広く優秀な人材を安定的に確保するためにも、都道府県を越えて特別免許状を活用する必要性が生じた場合における柔軟な取り扱いを図るなどの運用上の工夫も重要である。

採用権限を有する教育委員会が特別免許状の授与を前提とした採用を行う場合には、特別免許状の授与件数を増やすため、免許状を有しない者も応募できる旨を募集要項に明記して、志願者側にも積極的な広報を通じて周知徹底する等の工夫された取組が必要である。

文部科学省は、上記を踏まえた上で、特別免許状の授与を前提とした採用選考が積極的に行われるような工夫の内容を例示し、各都道府県及び指定都市教育委員会に対してその趣旨を周知徹底し、授与件数の増加や授与教科の拡大など特別免許状の活用を更に促す。

あわせて、普通免許状取得の前提となる大学等における教職課程等が、教員としての適切な資質を担保する適切な機能を果たしているのか、検証する。

【平成 21 年中に措置】

図表 8 -

特別免許状の活用については、教育委員会は消極的であるのに対し、保護者の期待は高い

**<教育委員会(都道府県・政令指定都市)アンケート>**

平成 20 年 4 月以降、特別免許状等の授与を前提とした、採用選考段階では教員免許を保有していない人を対象とした採用選考の実施状況

実施した	実施していない
36.5%	58.7%

**<保護者アンケート>**

特別免許状制度に対する考え

よい制度だと思う。 子どもの就学する学校でも同制度による 教員を採用してほしい。	よい制度だとは思わない。 子どもの就学する学校では同制度による 教員を採用しなくてもよい。	わからない
62.6%	7.6%	26.9%

特別免許状等の授与を前提として、採用選考段階では教員免許を保有していない人を対象とした採用選考を実施したかを都道府県・政令指定都市教育委員会に尋ねたところ、実施していないと回答したところが、前年度より8%減少したものの、55%を超えた。

その一方で、保護者に対して特別免許状制度についての考えを尋ねたところ、60%以上の保護者が「よい制度だと思う。子どもの就学する学校でも同制度による教員を採用してほしい」と回答した。

(備考) 内閣府「教育委員会アンケート(平成 21 年 3 月)」「保護者アンケート(平成 21 年 3 月)」により作成

**(イ) 教職大学院の修了者の採用・処遇における公平性の確保**

教職大学院は平成 21 年 4 月現在で全国に 24 校が開校している。当会議では、教職大学院の修了者の採用・処遇における公平性の確保について、その修了者が教員としての一定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求め、その結果3か年計画において、以下のように政府の方針として定められており、文部科学省もその旨周知を図っている。

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、引き続き周知する。【平成 20 年度中に措置】

教職大学院の役割は、学校教育が抱える課題が複雑・多様化する中で、教員養成の分野についても、高度な専門性と豊かな人間性・社会性を備えた力量ある教員を養成することであるため、教職大学院の修了者は、教員採用試験においても十分に能力が発揮でき、必ずしも優遇しなくても、修了者は採用試験においても優秀な成績を修めるはずであるし、また採用後も評価は高くなるはずである。したがって、教職大学院の修了者が採用試験において無条件に一次選考の免除などで優遇されるならば、教職大学院の教育内容が切磋琢磨で改善していくという動機付けが失われかねない。そのため、教職大学院の修了者の採用・処遇における公平性の確保が必要となるのである。

採用選考における科目免除等の措置、採用人数における別枠の設定、面接試験における配慮等は、「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」に端的に該当すると考えるが、8つの都府県及び指定都市教育委員会では、大学推薦により教職教養や専門教養等の第一次選考を免除する等、3か年計画の内容に抵触するおそれのある方法で採用選考を実施することが判明しており、採用の公平性の確保に向けて引き続き取り組んでいくべきである。

あわせて、文部科学省は、このような事例が発生することのないよう、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の具体的な条件を詳細に示すなど、方法や名目の如何を問わず、教職大学院修了であること自体を要件とする特別な採用方法を講じず、実質的に教職大学院修了者がそうでない者と異なる扱いを受けることが決して生じないような確実な措置を講じることにより、3か年計画の内容を確実に担保すべきである。

### **教育委員会・学校運営の在り方**

昨年の大分県における教員の採用試験や昇任人事を巡る不正を受け、教育委員会の在り方をめぐっては様々な指摘がなされている。仮に民意を受けた首長が採用を行っていたとしたら、本件のような不正が発生することはなかったと当会議は考える。また例えば大阪府や秋田県、鳥取県における全国学力・学習状況調査の結果の公表に関する知事と教育委員会の対立など、民意を受けた首長の意向と、首長と議会の任命を受けた教育委員会とが、真っ向から意見が対立して、教育行政の基本方針について現に混乱が生じている。



教育委員会は、文部科学省、都道府県教育委員会、市町村教育委員会という縦系列のシステムの中で行われる形骸化した通達行政の結果、責任の所在が曖昧になり、学習者の権利への配慮が不十分であるという指摘や、民意を受けない人々が制度を運用していることによって発生している弊害はかなり大きいという指摘が絶えずされているところである。

また、教育委員が名誉職化し、教育委員会事務局への依存度が高くなる結果、教育委員会制度の意義である、住民が専門的な行政官で構成される事務局を指揮監督するというレイマンコントロールが及びにくくなっているという指摘もある。

教育委員会制度に関しては、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」(昭和31年法律第162号)の改正法が平成20年4月に施行され、教育委員会の責任体制の明確化や体制の充実、教育における地方分権の推進と国の責任の果たし方等についての規定が整備されたが、「教育の提供者の論理ではなく、学習者主権の教育ガバナンス」が確立されるかどうかについては、不断に検証を行っていく必要がある。

教育委員会制度の見直しについては、当会議の前身機関である規制改革・民間開放推進会議において、教育委員会の必置規制を撤廃し、地方公共団体の判断により教育委員会を設置して教育に関する事務を行うこととするか、教育委員会を設置せずその事務を首長が行うこととするかを選択できることとすることが提言された。具体的には、教育行政が、教育の提供者の論理に依らず、教育を受ける立場にある学習者の期待や意見に基づき明確な権限と責任を負った上で行われるよう、本来地方行政について住民に対する責任を負うべき首長に教育行政の執行権限を委ねるための道を開くべきという内容である。これは、地域住民の意向はむしろ公選の長の方がより適切に反映し得るとの考え方に基づくものである。

さらに、市町村立小中学校等の教職員は設置者たる市町村の職員である一方で、その人事権は都道府県の教育委員会が有するという教職員の人事制度は、権限と責任の不一致の最たるものである。市町村立小中学校等の教職員の人事権を設置者たる市町村へ移譲した上で、都市部と離島・山間部等では必要に応じて採用や人事異動における協力を自主的に行うことにより、地域全体で一定水準の人員が確保されるような仕組みを設けるべきである。

イギリス、オランダ、スウェーデン等では、学校現場への権限移譲が進んでおり、教員評価を含む人事権は学校長又は学校理事会の専権事項となっている。その際、人事権者である学校長は、学習者による教員評価を常時実施することで評価の客観性を担保している。

人事権の移譲と併せて、学校長を評価する制度の確立も不可欠である。すなわち、学習者が学校に対して満足しているか、児童生徒の学力水準は向上しているか、学校選択制等の活用により児童生徒数は増えているか、生徒指導の取組が適切である



か等、学校長の学校運営能力・実績を客観的に評価する仕組みを導入すべきである。

以上のように、学習者本位の教育行政を確立するため、教育行政組織は、教育的政治的中立性や継続性、安定性の担保に留意しつつも、教育を受ける立場にある学習者の期待や意見に即応するための明確な権限と責任を有するか等、教育委員会の実態の把握、分析、検証を不断に行うことにより、教育委員会の運営等の改善に役立てていくとともに、教育委員会の必置規制を撤廃し、首長の責任の下で教育行政を行うことを地方公共団体が選択できるようにするなど、抜本的な改革を行うことも含め、教育行政の在り方を見直すべきである。

### **教育バウチャー制度**

現在の公立学校の教育の公的補助は学級数・教員数等を基準とする機関補助が中心となっている。学校予算の配分には学習者の教育内容・満足度はほとんど無関係であり、学習者の評価が反映されないため学校側に改善努力のインセンティブが働きにくい。

教育の質の向上のためには、学習者が満足する教育が効率的に提供される仕組みとして、教育の受け手の選択を反映させ、学校側の創意工夫を促し自らの努力で改善を進める仕組み作りが必要である。

学校選択制と児童生徒・保護者による学校評価制度・教員評価制度を実施した上で、更にその結果を児童・生徒数に応じた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。

したがって、学校選択制を更に普及させ、その結果集まった児童生徒数に応じて公的補助を行う仕組みを導入することが必要と考える。

3か年計画等において、教育バウチャー制度についての十分な検討が求められているにもかかわらず、平成17年10月に設置された「教育バウチャーに関する研究会」は平成19年4月以降開催されておらず、海外の文献調査や教育委員会へのヒアリング等、新たな検討は進んでいない。

米国現地調査報告書によれば、米国においては、低所得家庭の児童生徒等が私立学校に就学する際の支援を行うバウチャー制度が導入されている州もあるが、そもそも公立学校の予算は基本的に児童生徒数に基づいて配分されており、教員数や学級数に基づいて公立学校の予算が配分されている我が国に比べ、米国の制度ははるかにバウチャー的であり、我が国に相応しい制度設計の際の参考に資するものと考えられる。

教育バウチャー制度については、国内外の文献や教育現場の実態調査を並行して

行いつつ、今年度文部科学省が実施する「学校予算の効果的な配分・活用方法に関する調査研究」において、学校選択制が導入されている地域において、児童生徒数等に基づく予算配分が学校のインセンティブを高め教育の質の向上を図る手だてとして有効なのか、あるいは地域間・学校間で教育水準の格差を生じさせるのか等について評価・検証を早急に行うべきである。そして、学習者本位の教育を早期に実現するためにも、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、その有効性及び問題点の分析など、様々な観点から、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べきである。

3か年計画においても、以下のように政府の方針として定められており、文部科学省は確実に措置するべきである。

教育再生会議第3次報告(平成19年12月)における「バウチャー的な考え方を取り入れた『学校選択制と児童生徒数を勘案した予算配分による学校改善システム』をモデル事業として実施する」との提言を踏まえ、学校選択制が導入されている地域において、児童生徒数等に基づく予算配分が学校のインセンティブを高め教育の質の向上を図る手だてとして有効なのか、あるいは地域間・学校間で教育水準の格差を生じさせるのか等について評価・検証を行いながら、国内外の文献調査など必要な調査を行う。【平成21年度中に措置】

### 公立の中高一貫教育に関する問題点の是正

中高一貫教育については、中央教育審議会第2次答申「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について」(平成9年6月)において、意義と選択的導入が提言され、これを受けて「学校教育法等の一部を改正する法律」が平成11年4月に施行、今日現在、全国で150校以上の公立の中高一貫校が設置されているところである。上記法令の国会議決に当たっては、「受験準備に偏したいわゆる『受験エリート校』化など、偏差値による学校間格差を助長することのないように十分に配慮すること」、「入学者の選抜に当たって学力試験は行わないこととし、学校の個性や特色に応じて多様で柔軟な方法を適切に組み合わせて入学選抜方法を検討し、受験競争の低年齢化を招くことのないように十分に配慮すること」が、衆議院の附帯決議として盛り込まれ、参議院の附帯決議においても同様の文言が盛り込まれた。そこで文部科学省は、「中高一貫教育制度の導入に係る学校教育法等の一部改正について」(平成10年6月26日文部省初等中等教育局長・教育助成局長通知)を発出し、附帯決議の内容に十分留意し、中高一貫教育がその趣旨に沿って導入されるよう配慮する旨を求めたところである。

しかし、導入から約10年が経過した現在、一部の公立中学校は、高い進学実績を誇る都道府県立高等学校に併設されていること、また入学者を定める方法などにつ

いて、学校教育法施行規則（昭和22年文部省令第11号）第110条及びそれを準用した第117条において「学力検査を行わないものとする」と明定され、本来は学力試験を行わないことになっていながら、適性検査の名の下に実態において学力検査に類似した試験が行われていることなど、国会附帯決議や当該通知の趣旨を逸脱していると思われる実態が散見される。一部の教育委員会は、「単一教科の知識を問うものが学力試験であり、教科横断的な思考力、表現力など複合化・総合化した知識を問うものが適性検査である」などと主張するところもある。

入学者を定める方法については、受験競争の低年齢化を招くことのないよう、抽選、面接、推薦等の多様な方法を適切に組み合わせた形式で実施し、学力での選抜をしていないことを明確に示すべきである。

なお、親の所得にかかわらず進学できる公立の中高一貫校の存在は貴重であるとの意見もあるが、小学校から子どもを通塾させる高額所得家庭の高学力層が入学者の選抜の際に有利になり、公立中高一貫校入学者の多数を占めている現状があると推察される以上、かえって所得格差を増幅することとなりかねないことに留意すべきである。また、教育の機会均等の観点からも、入学後に所得等の調査を行い、調査の結果、高額所得者が有利になっているという実態があれば、それを是正する措置を取るべきである。

これまで私立の学校法人が創意工夫の発揮や不断の努力を重ねてきた結果確立した中高一貫教育というビジネスモデルに、授業料が無償という優位性を持つ公立学校が参入し、私立学校と同様の中高一貫教育を行うことは、公立によるクリームスキミング及び官による民業の圧迫に当たると考えざるを得ない。本来公立学校は、私学との共存共栄を図る観点から特段の配慮をなし対等な条件で競うべきものと考ええる。

したがって、公立の中高一貫校においては、教育内容・プログラム等に関し、私学では達成困難なものを補完する形で公立ならではの特色を打ち出すべきであり、例えば所得の低い家庭やハンディキャップを持つ子女に対し一定水準以上の教育環境を保障するなど、公立が担うべき役割を明確化すべきである。

規制改革のための第3次答申（平成20年12月22日 規制改革会議）において以下の6点について指摘したところであり、公立の中高一貫教育について、本来の趣旨に則った運営がなされるようにすべきである。

#### 公立の中高一貫教育についての当会議の指摘事項

学力検査又は結果として学力を問うこととなる適性検査を行わない

学校教育法施行規則や国会の附帯決議の趣旨を確実に担保し、受験競争の

低年齢化や公立の中高一貫校の受験準備に偏したいわゆる『受験エリート校』化を防ぐためには、入学者の選抜の時点で学力の高そうな人を選びずぐって入学させること自体が適切ではない。適性検査の名の下に、内容において学力を問うている公立の中高一貫校は全体の8割にのぼり、学校教育法施行規則が公然と無視され、教育委員会による違法措置が蔓延している実態がある。

小学校指導要領の範囲内試験である旨をうたう教育委員会は埼玉県、和歌山県、長崎県の3県であるが、その範囲内の学力を筆記試験で問うことはすなわち学力考査であって、自ら違法を宣言しているに等しい。また、単一教科の知識を問うものが学力試験であり、教科横断的な思考力、表現力など複合化・総合化した知識を問うものが適性検査であるなどと主張する教育委員会もあり、その場合には適性検査がより高い学力を問うことになるのは明白である。ましてや通塾するなど何らかの対策が必要もしくはそれが有利になるような内容の出題により、結果として学力、しかも高度の学力を問うこととなる検査がなされている実態も蔓延しているが、このような場合高額所得者等が有利になるなどさらに問題が大きい。

また、首都圏の公立中高一貫校の9割以上の中学校の受験偏差値が学習塾によって判定されていることは、通塾などによる特別の「学力」対策が有利になることによって私立学校との併願者が多くいる証左である。公立中高一貫校に実際に入学する生徒の相当部分が小学校時代に通塾したか否か、私立中学校を受験したか否かは、公立中高一貫校が、受験競争の低年齢化や受験準備に偏したいわゆる『受験エリート校』化しているかどうかを判定する上で、欠かすことのできない判定材料であって、これらを調査しないことは、国会の附帯決議等にある適切な設置趣旨に合致しているか否かの判断を逃れようとするものであり、公立中高一貫校の対応としてはあるまじきものである。併願状況や通塾状況を調べる必要性を感じないなどと主張する教育委員会が存在するという実態を踏まえ、公立の中高一貫校は、入学者の私立との併願状況や通塾状況を調査し、受験準備に偏したいわゆる「受験エリート校」化しているかどうかを実証的に検証するべきである。入学者に占める私学併願者等が過半数を超えるような場合にはそのような事態が生じなくなるよう、私学併願に関する志願者の要件、「適性検査」の内容や入試のあり方を見直すべきである。

さらに、小学校長が作成する調査書等を合否の判断材料の一つにすると募集要項において公表している公立の中高一貫校は東京都、広島県、愛媛県、佐賀県にある15校であるが、総合的な学習の時間や特別学習、部活動の記

録等については一切点数化せず、小学校における学力の結果である成績を点数化し、いわば学力の高低そのものをまさに合否の判断材料にしている自治体がある。これは受験競争の低年齢化を招くことがないように十分に配慮することとされた付帯決議の趣旨に反するものであるとともに、学力検査を行わないものとされた学校教育法施行規則の趣旨に反する。

入学者を定める方法について、受験競争の低年齢化につながるものがないよう、適性検査の内容を抜本的に見直すとともに、抽選、面接、作文、推薦等の学力外の検査に限った多様な方法を適切に組み合わせた形式で実施することとし、学校教育法施行規則で定められている「学力検査を行わない」ことを徹底すべきである。この際、ペーパーテストによる「適性検査」と称する検査は、いかに内容を見直しても事実上「学力検査」の脱法的な手段として用いられやすいという性質を持つ以上、採点のばらつきによる効果も含め、「適性検査」結果の比重が他の形式による入学者を定める方法と比べて重くなるものがないよう措置すべきである。

入学者の選抜の際、抽選を必須とし、その倍率を3倍程度以上とする

抽選は、「学力検査」を禁じるという法の趣旨を担保する上で、最も恣意が混入しにくく、客観的で実効性があり、また入学希望者に対しても説明しやすい公平な選抜方法であることから、受験競争の低年齢化を招くものがないよう、最初に面接等に限った学力外検査を行うにしても、最終的には、3倍程度の倍率以上の抽選を必須とするべきである。この措置は、いわゆる難関大学への高い進学実績を持つ高校、いわゆるエリート進学校については、高い学力を持つ生徒を選抜しようとする脱法的な選抜方法が事実上取られることを防ぐために特に必須である。

子女の家庭状況の調査を実施する

教育の機会均等をうたうならば、所得やハンディキャップ等の要件を出願資格に明記した上で入学後に調査を実施し、実態が理念に即しているか調査を実施すべきである。また、すべての学校において高額所得者や塾通いをした者が有利になる実態があるならば、それを是正する措置を取るべきである。このため入学者の所得、併願状況を調査し、公表すべきである。

入学承諾書の提出を地域公立中学校と同時期とする

入学承諾書の提出を求めるのであれば、入学該当候補者の決定後、入学該当候補者が提出する入学承諾書は、不当な囲い込み手段とならないよう地域の公立中学校と同時期に提出するものとするべきである。

いわゆるエリート進学校への併設等を見直す

いわゆる難関大学への高い進学実績を持つ高校、いわゆるエリート進学校

への併設等は、中高一貫校が「受験エリート校」化する蓋然性が大きく、設置の趣旨に反する。特に、いわゆるエリート進学校の中でも、高い進学実績を誇る地域のトップ校への併設等は行わないこととすると共に、エリート進学校への併設等を見直すべきである。

#### 私立学校との協議の場を保障する

公立の中高一貫校については、義務教育を担うものであり、公立と私立の共存共栄、公正な競争のためにも、公立の中高一貫校を設置しているもしくは設置しようとしている教育委員会は、同じ都道府県内に私立学校が存在している場合には、当該私立学校や当該都道府県の私立学校団体と協議し、入学者を定める方法の決定や学校運営等を行うべきである。

#### 公立中高一貫校による原価をまかなう授業料等の徴収

公私共に生徒一人当たり同額の公的助成金を受けた上で、人件費等の直接間接の経費を私学と同等にまかなう授業料等を、中学校、高校ともに必ず徴収するという制度をとった場合には、競争条件が同等となるので上記 - は適用されなくてもよい。しかし現行制度のように公立中学校の授業料の無償原則がある場合、又は仮に公立中学校の授業料を徴収する場合であっても私学と同等に経費を賄うだけの授業料が中学校、高校ともに完全に徴収されるのではない場合は、公立によるクリームスキミング及び官による民業の圧迫となる以上、上記 - は適用されるべきである。

また、3か年計画においても、以下のように政府の方針として定められており、文部科学省は確実に措置するべきである。

文部科学省は、「中高一貫教育制度の導入に係る学校教育法等の一部改正について」(平成10年6月26日付け文部省初等中等教育局長・教育助成局長通知)において、中高一貫教育制度の趣旨について周知している。

中高一貫教育制度は、平成11年度の導入から約10年が経過していることを踏まえ、中高一貫教育に関する成果と課題について実態把握を行う。

その上で、中央教育審議会において、各界の意見を聴取した上で、中高一貫教育制度について、現段階における検証を行い、改善方策等について検討する。【平成21年度中に検討開始】

#### 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

大学の主要目的である教育・研究の質向上に向けて大学独自の継続的な努力を促す観点から、先験的に一部のいわゆるブランド大学に公費の配分を決定することは

不適切であり、大学の努力と成果に応じた公平で効率的なものとする必要がある。

教育と研究それぞれの質の向上を図るためには、各大学の教育・研究それぞれの努力と成果に応じた適切かつ厳正な評価を実施した上で、その評価に基づいた適切な公費の配分を実施すべきである。優れた研究者が優れた教育者とは限らないことから教育と研究の評価の基準が異なることは自明であり、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ることが重要である。

その上で、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。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るなどの好循環が図られると言えるからである。

このように、大学が適切に努力し切磋琢磨できる競争的環境を整備し、教育と研究それぞれの質を高めるとともに、大学の自発性に基づく多様化・機能別分化を図り、それぞれが個性・魅力を発揮していき、その結果、受験生や学生の選択肢の多様化を図るべきである。

そのための前提条件として、大学が教育や研究にどの程度のコストをかけているかを把握するため、大学の会計システムを教育と研究に分離する必要があると考える。

現在、国立大学法人運営費交付金については、効率化ルールを徹底し、平成 17 年度以降、各年度の予算額を名目値で対前年度比 1%減額することとされており、その結果各国立大学法人の一定の経営改善努力を促すこととなっている。しかし、社会のニーズに対応した教育・研究上の様々な取組を支援し、国立大学等における教育・研究の充実と活性化を更に図るためにも、教育と研究それぞれの質の向上により資する仕組みとするべきである。

我が国においては、運営費交付金は教育と研究の区分、更には人件費と物件費の区分なく措置され、その執行は各法人の裁量にゆだねられている渡し切りの交付金であり、公費の配分が教育・研究一体となっている。しかし、国立大学法人の決算においては、物件費について「教育経費」と「研究経費」の費目を設けており、特に人件費について教育・研究への按分のルールを構築すれば、大学の会計システムを教育と研究に分離することができると思う。

既に諸外国では教育・研究を分離して公的補助を行っている例があり、例えば米国においては、教育は機関補助・研究はプロジェクト補助となっており、また英国においては、教育は学生数に比例した補助・研究は研究スタッフ数と研究評価を勘案した補助となっている。我が国においても、諸外国の制度を参考にしながら、大学の会計システムを教育と研究に分離することの効果や課題等について、幅広い調

査・研究を早急に行い、実情にあった形で制度を構築する必要がある。

3か年計画においても、以下のように政府の方針として定められており、文部科学省は確実に措置するべきである。

大学が行う教育や研究の質を高めることを目的とし、教育と研究それぞれについて適切かつ厳正に評価し、公平で効率的な公費の配分を行う必要がある。また、その前提として大学における会計を教育と研究に分離するという考え方もあるが、現状では教育・研究への按分のルールが未構築となっている。

このため、大学の会計システムを教育と研究に分離することの効果や課題等について、文部科学省は、幅広い調査・研究を早急に行う。【平成21年度中に措置】

図表8 -

各国の機関補助の配分における教育と研究の分離について(概要)

我が国においては「教育・研究の区分がない」が、諸外国では以下のようになっている。

米 国	英 国	フランス	ドイツ
教育・研究の区分あり (機関補助は主に教育目的)	教育・研究の区分あり (教育費/研究費分けて補助)	教育・研究の区分あり (機関補助は主に教育目的)	教育・研究の区分なし
州政府による機関補助 (主に教育目的)ではフォーミュラ方式(多くは学生数ベース)が幅広く用いられている	機関補助のうち教育費はフォーミュラ方式(学生数ベース)を採用	機関補助(教育目的)は目標の達成度を評価する契約方式とフォーミュラ方式(敷地面積、学生数、教職員数等がベース)の組合せで配分額を算出	機関補助(教育・研究は一体)では各大学が費用を積み上げて作成する予算を州政府が協議し配分(近年は学生数ベースのフォーミュラ方式、目標の達成度を評価する契約方式など改革中)
研究への補助は主に連邦政府が競争的資金としてプロジェクト単位で配分	研究への補助は 機関補助(研究スタッフ数に研究評価の結果考慮)と、プロジェクト補助(競争的資金等)の2種類	研究への補助は公的研究機関へ配分(大学教員は公的研究機関と研究ユニットを組むことで研究に参加) 大学は教育機関という位置づけ 近年はプロジェクト補助(競争的資金)も導入	機関補助とは別にプロジェクト補助(競争的資金)あり

(備考) 1. 内閣府「大学への公的補助方式の国際比較等の調査(平成19年)」により作成。

2. あくまでも各国の制度についての概要を記したものである。



## 国立大学法人学長選考の適正化

大学の構造改革を進め、競争的環境の中で世界最高水準の大学を育成するため、平成 15 年 7 月に国立大学法人法等関係 6 法が成立し、平成 16 年 4 月から国立大学が独立行政法人化された。

従来、大学内の部局の利害が優先され、大学全体としての大胆な改革や速やかな意思決定の障害となっていたことも踏まえ、教育・研究の質の向上のみならず、予算や人事等の経営面についても、学長の権限と責任が拡大された。そして、より大きな権限をもつこととなった学長の選考については、国立大学法人法(平成 15 年法律第 112 号)第 12 条において、国民や社会に対する説明責任を重視した、社会に開かれた国立大学法人を目指す観点から、内外から優秀な適任者を選考するため、学外者も参画する経営協議会と教育研究評議会の双方同数の委員で構成される学長選考会議により行われることとされている。

しかし、経営協議会については、同法第 20 条により、学長自身、学長が「指名」又は「任命」する者のみが構成員となっていること、また教育研究評議会については、同法第 21 条により、学長自身、学長が「指名」する理事・職員、及び学長と学長に「指名」されたそれらの者によって定められた内部組織の長で組織するものとなっている。さらに、同法第 12 条第 3 項において、学長選考会議の委員の総数の 3 分の 1 を越えない範囲で、学長又は理事を学長選考会議の委員に加えることができると規定されている。以上のことから、学長選考会議の構成員の選出については、現職の学長の意を汲む者のみをもって構成することも可能となっているのである。つまり、意図すれば制度上合法的に自らの再選や自らの意向に沿った形で次期学長の事実上の指名ができることとなる制度と言える。その場合には学長選考会議における学長候補者の選考そのものについて、透明性や公正性を欠くものとなり、その結果正統性の根拠が希薄になる。また、学長の選考に関し必要な事項についても各大学法人が規則で定めることとされていることも恣意的な制度運用がされる要因となりえることから、学内の意向投票と著しくかけ離れた形で学長が選考され訴訟となっている大学もあるなど、実際に問題となっている事例も少なくない(図表 8 - 参照)。

大学における教育・研究の自由を十分に保障するために、学問の自由の制度的保障としての大学の自治はいうまでもなく重要なことであり、大学が自主性・自律性の下自らの判断と責任により、国民のために多様で特色ある教育・研究を行うためには、公費が投入されている国立大学法人を代表しその運営を行う学長が、その選考過程において、透明性や公正性及び正統性をもって選考されることは極めて重要である。

国立大学法人法の制定により、学外者も参画する学長選考会議で学長候補者を決

定する制度が導入されたことによって、形式的には、学内の投票結果に従わなくとも、また投票そのものが実施されなくとも、学長候補者を決定することができること、また学長の意向が色濃く反映された学長選考会議の構成員が学長を選考するという恣意的な制度運用がされることは、実質的に学内者からの信任が得られないものとなり、大学の自治の観点からも適切ではない。

競争的環境の中で世界最高水準の大学を育成するという制度趣旨のためにも、学長は学長と利害関係のない者によって選考されるべきであり、その透明性、公正性及び正統性に加えて、国民や社会に対する説明責任が確実に担保されなければならない。したがって、選考プロセスや選考基準の合理性等、これまでの制度運営の状況について検証を行った上で、学長選考に関する制度の抜本的な見直しを図るべきである。

図表8 -

学長選考において学内の意向投票と学長選考会議の結果が異なった主なケース

大学名	投票時期	意向投票と選考会議の結果
滋賀医科大学	平成 16 年 12 月	2位の現職が学長になる
岡山大学	平成 17 年 3 月	2位の副学長が学長になる
新潟大学	平成 17 年 11 月	1回目で1位、2回目で2位の現職が学長になる
大阪教育大学	平成 19 年 7 月	2位の副学長が学長になる
山形大学	平成 19 年 7 月	2位の学外候補者が学長になる
高知大学	平成 19 年 10 月	2位の現職が学長になる
九州大学	平成 20 年 6 月	2位の副学長が総長になる
富山大学	平成 20 年 12 月	3位の現職が学長になる

国立大学法人法における学長選考に関する規定

(役員の任命)

**第十二条** 学長の任命は、国立大学法人の申出に基づいて、文部科学大臣が行う。

2 前項の申出は、第一号に掲げる委員及び第二号に掲げる委員各同数をもって構成する会議(以下「学長選考会議」という。)の選考により行うものとする。

- 一 第二十条第二項第三号に掲げる者の中から同条第一項に規定する経営協議会において選出された者
- 二 第二十一条第二項第三号又は第四号に掲げる者の中から同条第一項に規定する教育研究評議会において選出された者

(経営協議会)

**第二十条** 国立大学法人に、国立大学法人の経営に関する重要事項を審議する機関として、経営協議会を置く。

2 経営協議会は、次に掲げる委員で組織する。

- 一 学長
- 二 学長が指名する理事及び職員
- 三 当該国立大学法人の役員又は職員以外の者で大学に関し広くかつ高い識見を有するもののうちから、次条第一項に規定する教育研究評議会の意見を聴いて学長が任命するもの

(教育研究評議会)

**第二十一条** 国立大学法人に、国立大学の教育研究に関する重要事項を審議する機関として、教育研究評議会を置く。

2 教育研究評議会は、次に掲げる評議員で組織する。

- 一 学長
- 二 学長が指名する理事
- 三 学部、研究科、大学附置の研究所その他の教育研究上の重要な組織の長のうち、教育研究評議会が定める者
- 四 その他教育研究評議会が定めるところにより学長が指名する職員

### 国立大学法人の入学手続について

国立大学法人の中には、入学手続において、入学の条件ではない費用の支払いについて、任意であるにもかかわらず事実上支払いを強制しているという適切さを欠く実態があるものと承知している。

このように、その支払いが義務とはされていない費用について、事実上支払いを強制されやむなく支払っている入学生が多いとも推察される実態は適切ではない。

大学の運営に必要な費用については、相応の厳正な取扱がなされるべきであり、大学の運営に直接的に必要な費用であれば、入学の条件として明確に定め義務的に徴収すべきであるし、逆に大学の運営に必ずしも必要な費用でないならば、その支払いが任意であることを明確に入学者に示し、支払いを強制することなく、その費用の対価であるサービスを受ける者の完全に任意の意思により個別に徴収すべきであると考えらる。

したがって、入学の条件として定められておらず法的に徴収できない費用で、かつ国立大学法人あるいはその関係団体が入学手続の際に徴収している費用について、その実態を確実に把握し、是正すべきである。

国立大学法人を所管する文部科学省は、すべての国立大学法人に対し、下記1の項目について事実確認をするとともに、下記2の項目について厳正に改善措置を講じるべきである。

## 記

### 1. 事実確認のための調査をするべき項目

入学者向け入学関係書類における学費等必要費用の記述該当部分のすべての写し

徴収手続の現場において、任意の費用の徴収が窓口・場所等をどのように配置したのかの最新年度の実態を示す図面等

入学の条件ではないにもかかわらず徴収されている費用とその金額の支払いについて入学者に対し配布された文書がある場合はその写しの徴収方法

全入学生における、 を支払った入学生の割合

入学者側から任意性に問題がある等の指摘があった場合の内容と対応

### 2. 改善のための措置

任意性を明記した文書の入学者への配布の徹底

現場における任意納付費用窓口の独立性の確保と任意である旨の窓口における掲示