

中間とりまとめ(案)

- 最終答申に向けての問題提起 -

平成 21 年 月 日

規制改革会議

目 次

. 集中テーマ等における規制改革

集中テーマ

1 医療分野	2
2 介護分野	10
3 保育分野	26
4 農林水産分野	55
5 住宅・土地分野	81
6 航空・空港分野	104
7 雇用・労働分野	118
8 教育分野	121

一般テーマ

9 地域活性化分野	142
10 環境分野	146
11 法務・資格分野	156

. その他一般テーマにおける規制改革事項（検討項目）

1 金融分野	161
2 独禁政策・生活基盤分野	163
3 海外人材分野	165
4 貿易分野	167
5 運輸分野	168
6 I T・通信分野	169
7 エネルギー分野	170
8 基本ルール分野	171
9 官業改革分野	172

(参考資料) 委員名簿、専門委員名簿

. 集中テーマ等における規制改革

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はいない。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效地に機能しない。現在の厚生当局にプロフェッショナ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義務化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)で定めたレセプト請求の原則完全オンライン化に向け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、医療現場にそれを持つ余裕はない。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、外国人医師の受け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荷の増加、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。厚生労働省は、昨年度の構造改革特区提案に対し否定的見解を示しているが、「経済財政改革の基本方針2009(平成21年6月23日閣議決定)においても、「医師と看護師等の間の役割分担の見直し(専門看護師の業務拡大等)について、専門家会議で検討を行い、平成21年度中に具体策を取りまとめる。」とされており、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、医師の事務負荷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る。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、専門医のステー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、現場の医師の負荷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、一方でその支え手が減少していくことを考慮すると、少なくとも医療の無駄を省く必要はある。

例えば、重複検査やコンビニ受診を一定程度排除することも必要である。「辞書を足に落とした」「せきが止まらない」といった症状で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、その影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。総合診療医と各科の専門医の緊密な連携を前提とすれば、制度設計次第で不適切な救急車使用や医療資源の浪費を減少させることは十分可能である。

また、保険診療の在り方を見直す際には、ベーシックな医療は保険診療とする前提を維持しつつも、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公的な保険がカバーできる範囲には自ずと限界があることから、保険診療と保険外診療の併用を認める、いわゆる混合診療についても再整理が必要である。

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、より国民にわかり易い体系へと包括化・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、新たなる決定方式の見直し、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・患者が主役とななければならぬ。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ネット・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・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・フッティング、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・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。

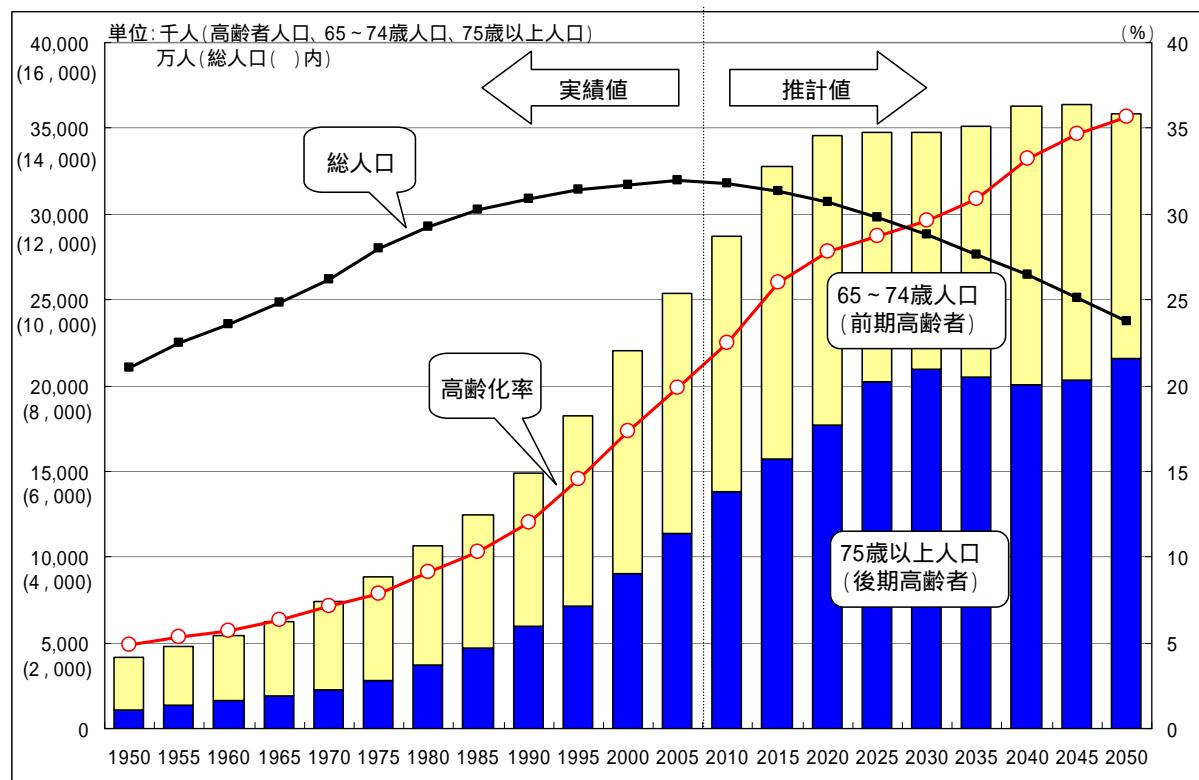
また、医療用医薬品と一般用医薬品における同一成分の医薬品については、医師の処方があれば保険給付されるために価格差が生まれ、医薬品の処方を目的に受診するという不合理が起きている。

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は非、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 月社会保障会議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



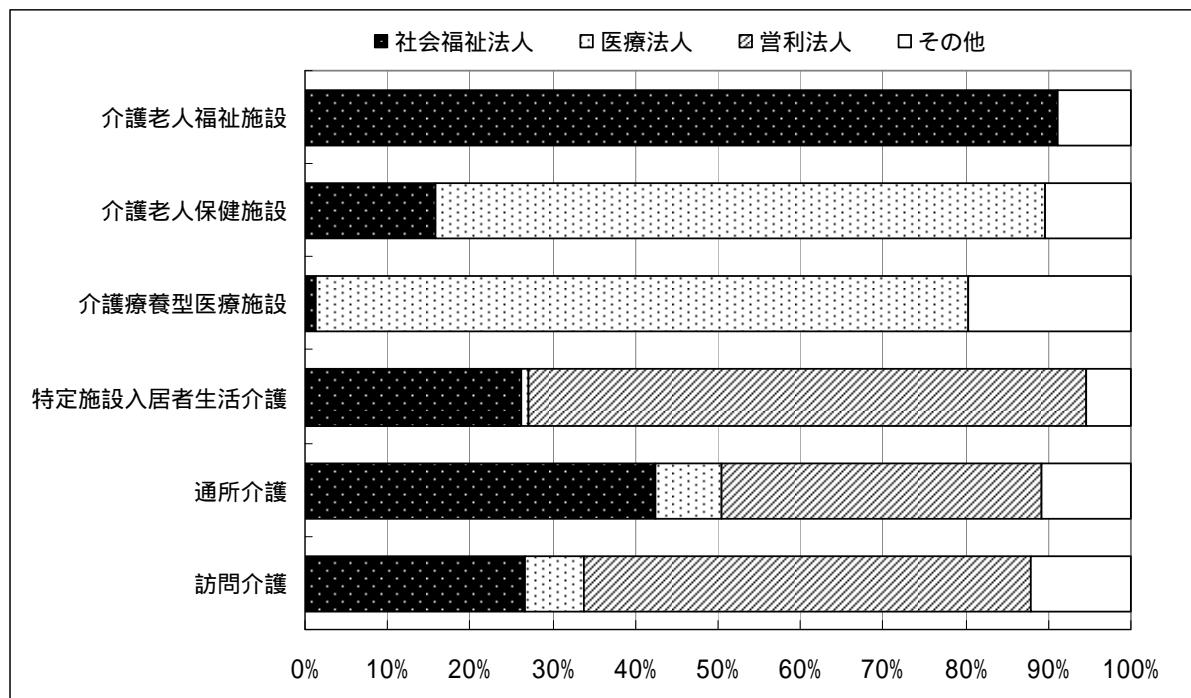
- （備考）1 2005 年までは総務省統計局「国勢調査」による。
2 2010 年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成 18 年 12 月推計）中位推計」による。

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2-1）。また、施設設置に対しいわゆる「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2-1 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つても過言ではない。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充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

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		総数		総数	夫婦のみ	夫婦と子					
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、家族の負担が充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充分さや供給不足が、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る、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。参酌基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活き活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充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。

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繁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、介護保険外の付加的なサービス（上乗せ・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、より低価格で入居不可能な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あり、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くなければならない。

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發揮し質を高めるという、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すら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ず、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乗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と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く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

見て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”的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。

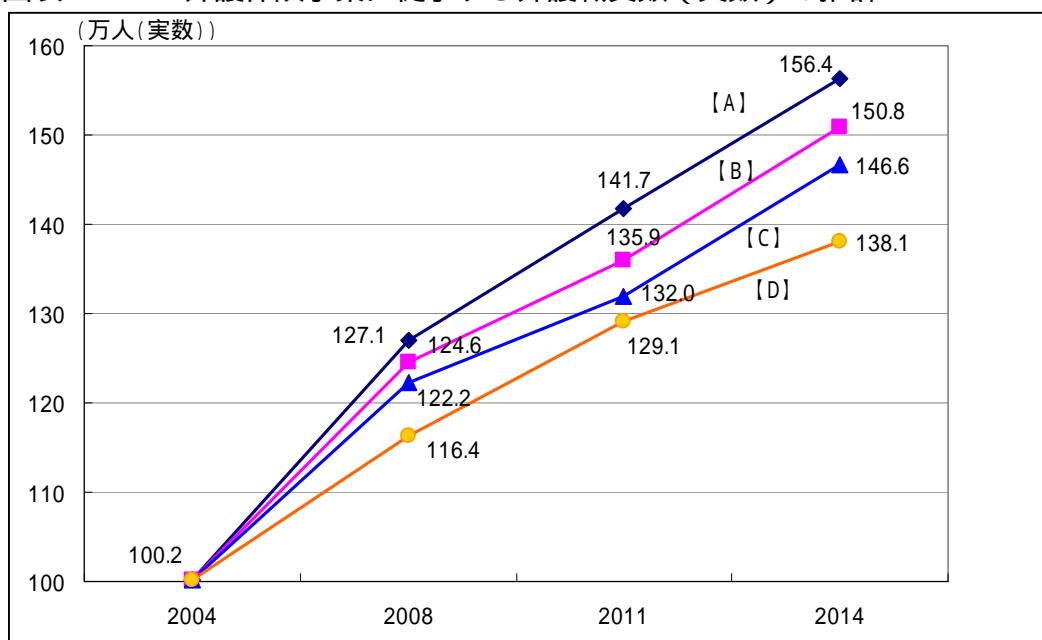
さらに、個人情報保護に注意していく必要はあるものの、介護費用と効果の関係について、どのようなケアが身体状況の維持・改善に有効か、データを活用し全国規模で分析・検証できるようにする必要がある。その成果が共有されれば、利用者の利便性の一層の向上に繋がるはずである。また、将来的には、介護分野のみならず、医療分野とも連携した上で包括的な取組がなされるべきである。

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。

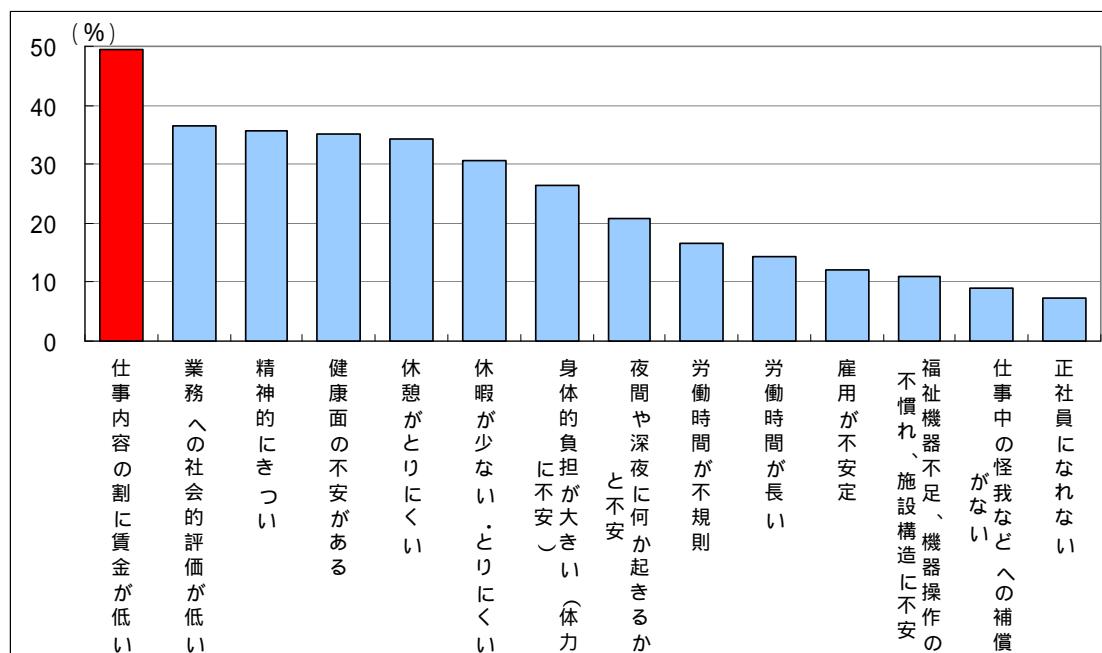
図表2- 介護保険事業に従事する介護職員数（実数）の推計



- （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19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(55.9%)」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49.4%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19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を探られているが、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、事業者の経営努力が生産性の向上に繋がるよう、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改善がなされなければならない。

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るべきである。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、こ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に、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、取得に当たつて必要な研修・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高め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。

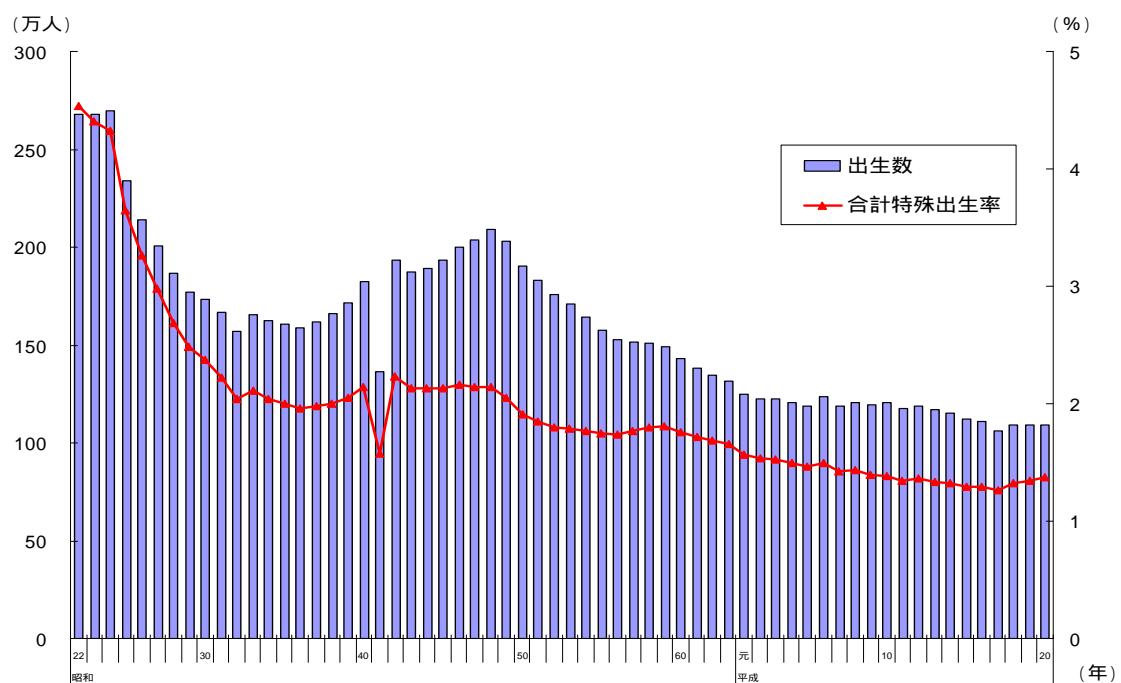
3 保育分野

(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

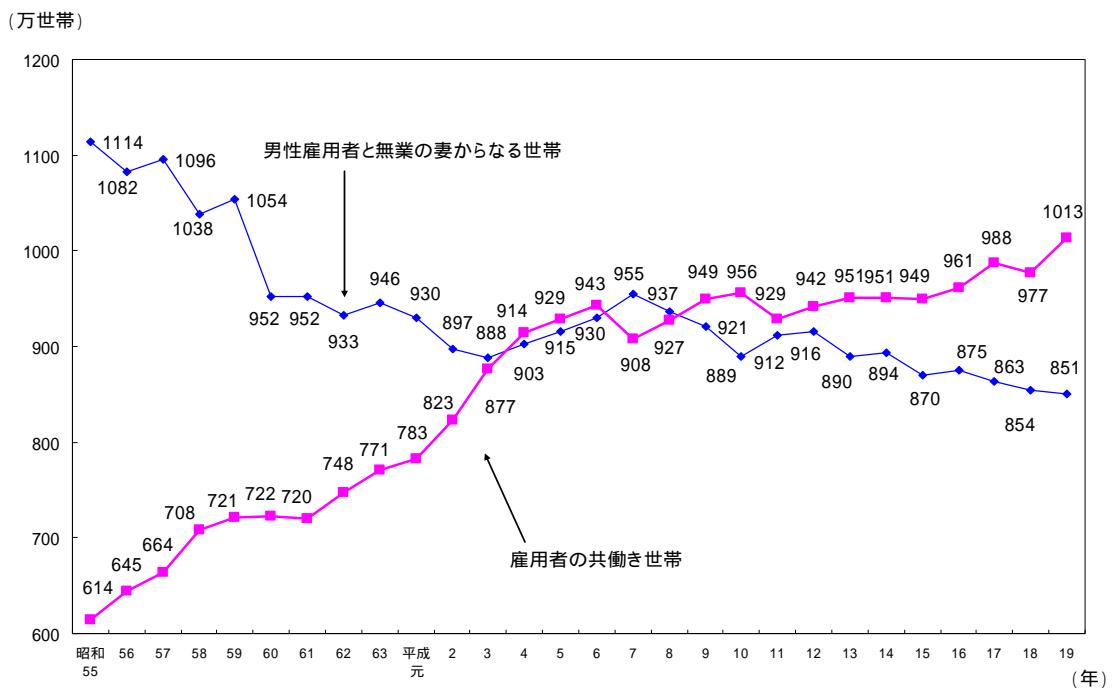


(備考) 厚生労働省「平成20年人口動態統計月報年計(概数)」による。

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20年4月現在、約

202万人)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、同年10月には40,184人に達している。とりわけ、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いる。特に、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れにくく、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、利用者に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け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しにくくなっている。

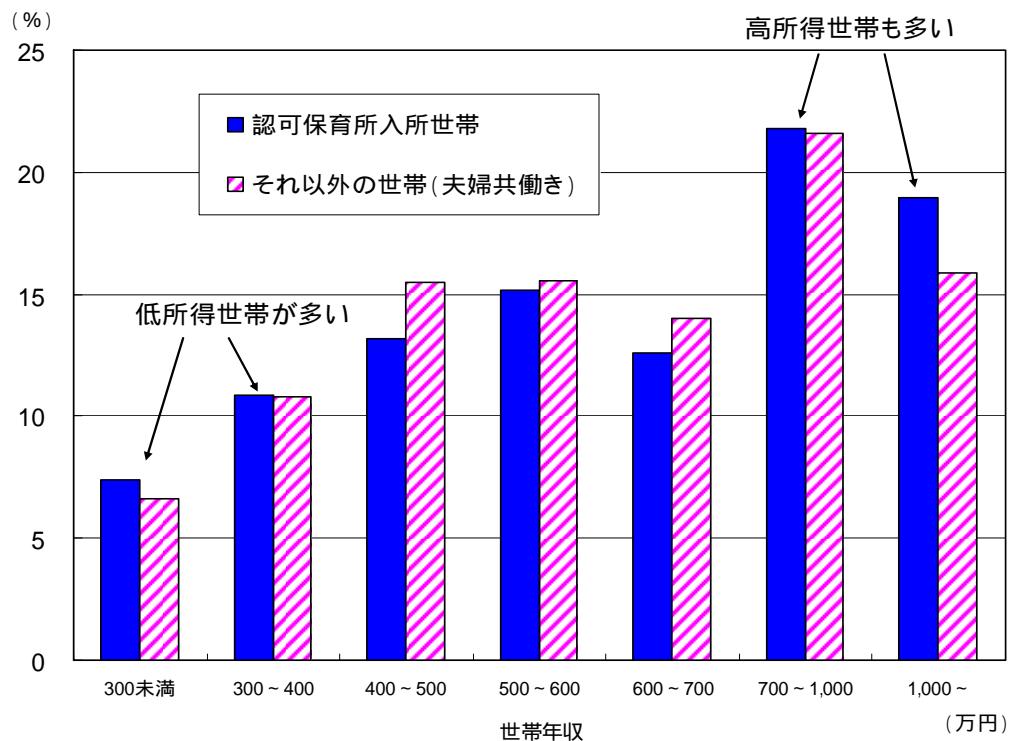
したがって、当会議では、従来から「保育に欠ける」要件を、保護者の就業状況や就労形態の多様化など、近年の実態に即した基準に改めるべき、また、「欠ける」という概念や表現についても、もはや現代の社会通念に照らしてふさわしくないため、適切なものに見直す必要があると主張してきた。

「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はなく、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. 鈴木亘学習院大学教授「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、より利用者を向いてサービスの質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る。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。

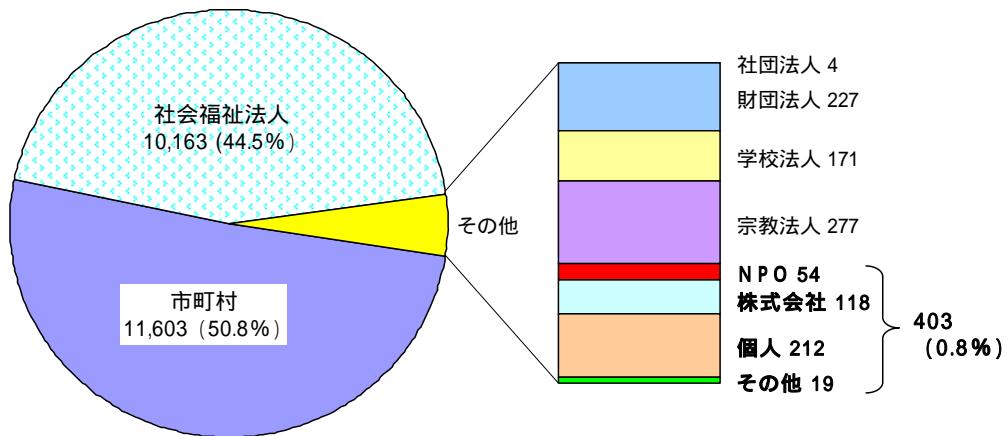
また、公定価格のままでは、保育所の努力による質の高いサービスが評価される余地が少ないため、柔軟な価格設定により、創意工夫やサービスの質の向上を促し、病児・病後児保育や夜間・休日保育など付加的なサービスの提供に向けたインセンティブを働かせるべきである。

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(工関連)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る。

イコールフルッティ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ティ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、公益法人等に限られており、認可基準を満たしていても、株式会社、N P O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、運営費の使途範囲については、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事費・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は可能）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使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、下記のとおりの取扱いを行う（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。
- ・ 運営費の使途範囲について、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くため、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、運営費の使途として認める。
- ・ 「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）相当額の運営費上乗せを検討」、「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が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つ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 m^2 （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 m^2 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、切り下げ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、運営に支障を来た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。

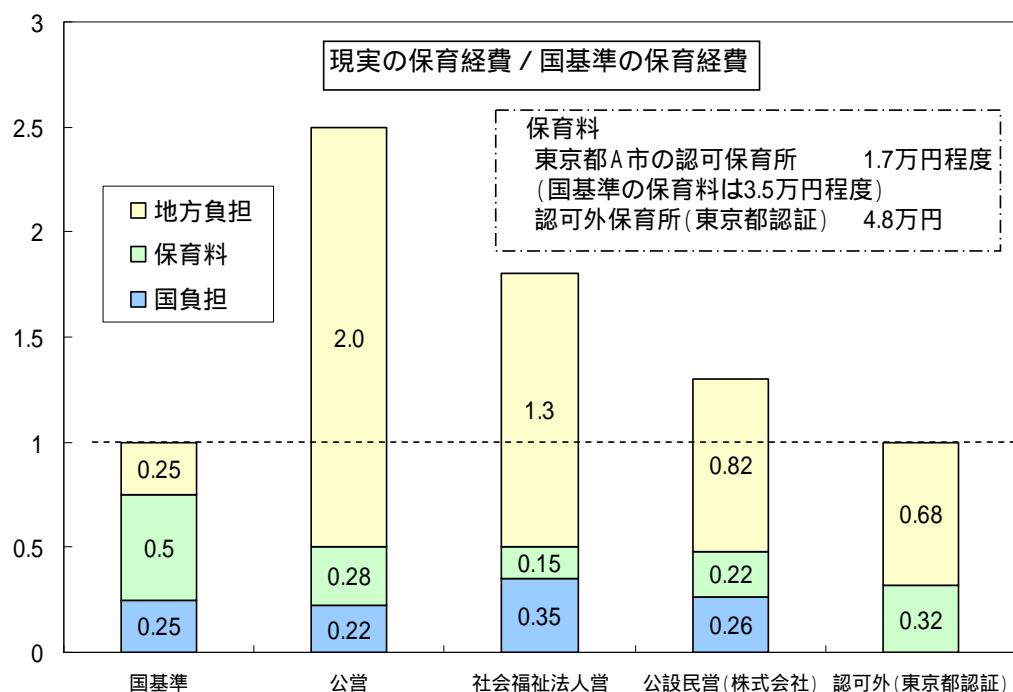
認可保育所では、基本的に、入所児童数や年齢別の保育単価等に応じた公定の費用総額から、利用者が負担する保育料を差し引いた額が「運営費」として国や地方公共団体から補助される仕組みとなっているが、保育料は、利用者の応能負担によ

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、地方公共団体が上乗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を中心であり、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。

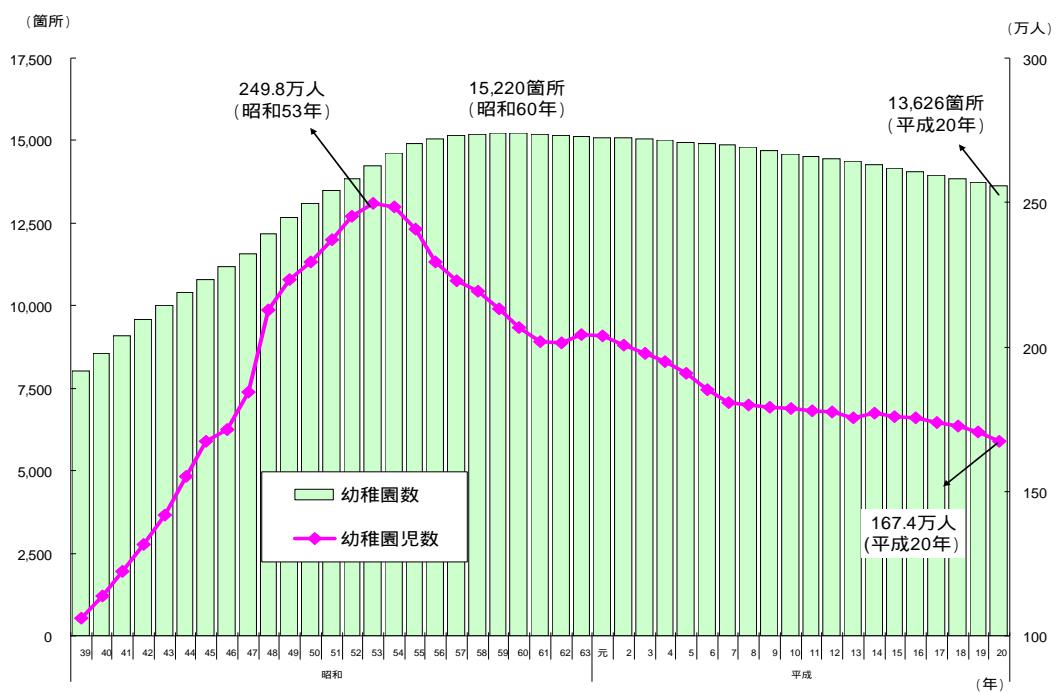
イ 幼保一元化の実現に向けて

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教育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、すべての就学前教育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 20 年 6 月現在の利用実績（児童数）は 1,265 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な者がいないこと」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 m²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 m²以上を加算することとなっているが、この 9.9 m²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

きであるとの考え方から、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名以上でよかつ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。

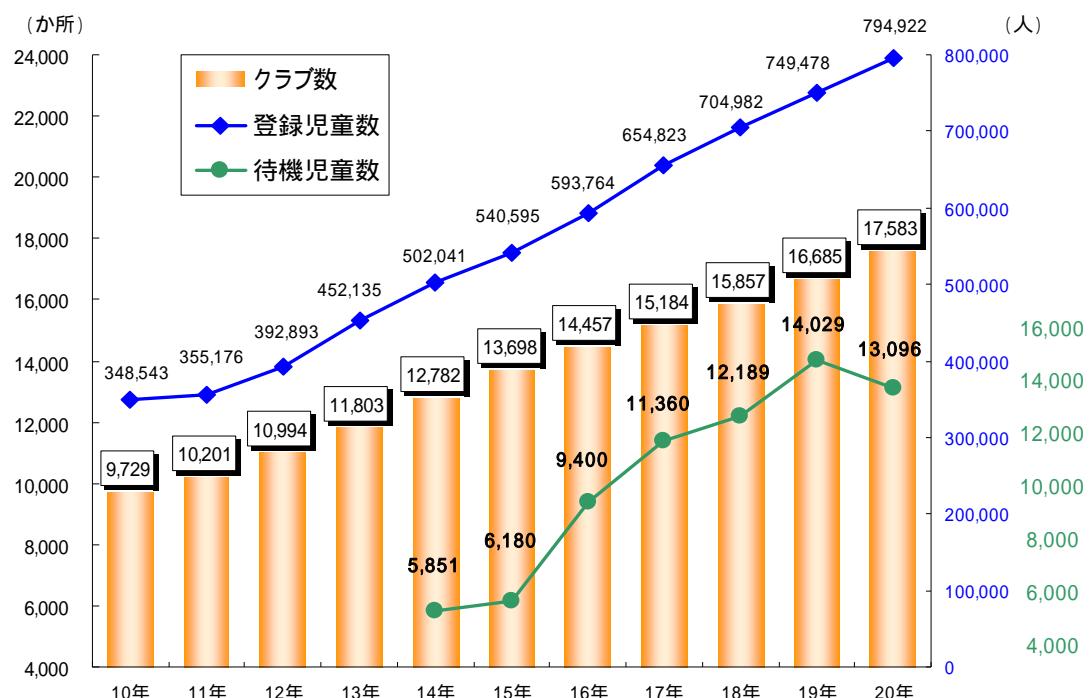
したがって、市町村に実施義務がない中、いかに効率的に全体の供給量を増やすかに主眼を置き、補助方式の変更による施設型病児・病後児保育の運営状況の変動や実態を把握し、新補助方式の検証を行うべきである。

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20年5月1日現在の待機児童数は、前年比で933人減少したものの、13,000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、地方公共団体を経由せず、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。

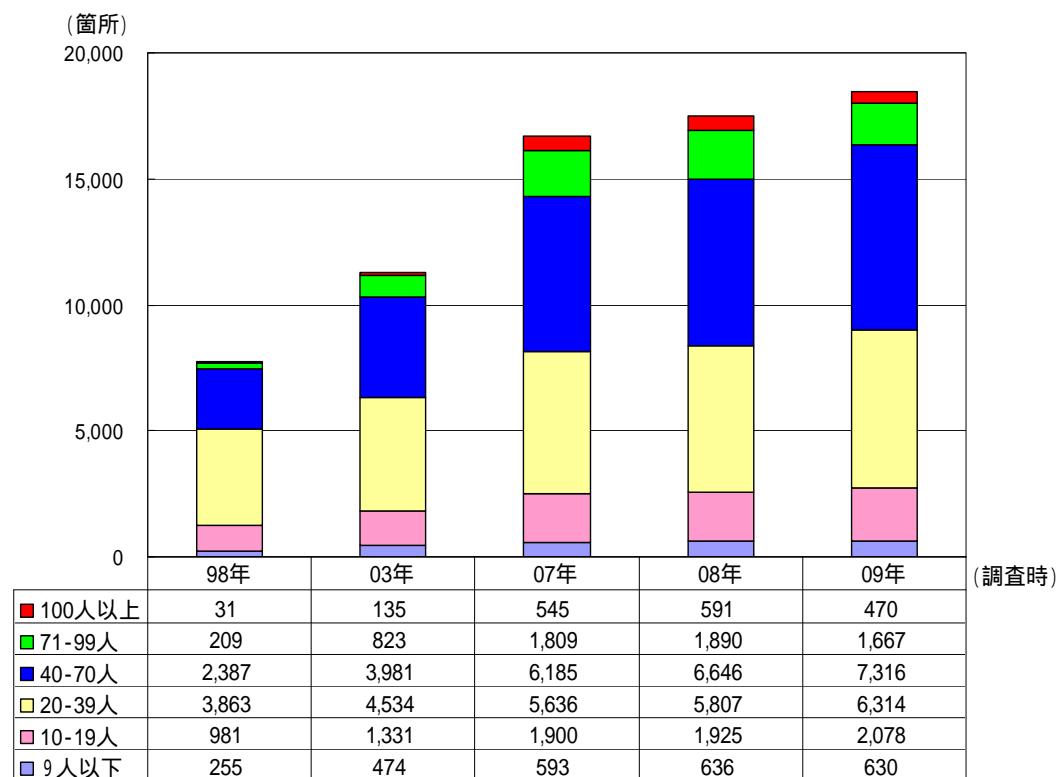
イ 大規模クラブの解消に向けた方策

「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 人以下にならなかつたクラブが一気に運営中止とならないよう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にあっても、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ている。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

現在の米の需給調整システムは、米価を市場価格より高く維持するために、国、農業団体及び生産者が協力して生産数量を調整している。その最大の問題は、产地の向き不向きに関わらず全国一律的な調整がなされていることである。

市場メカニズムにより決定される国内及び国際価格を生産者が見据えて、創意工夫の下、品目や生産量を自ら判断（適地適産、輸出の促進等）できる仕組みにすべきである。その結果、より生産性の高い者へ経営資源が集中し、国際米市場への参入を射程に入れた、多様なニーズに対応できる自立的な農業構造の構築が可能になる。

現在、農政改革を内閣の重要政策として取り組むため、「農政改革関係閣僚会合」の下に府省横断的な農政改革特命チームが設置され、生産調整についても議論されている。先般の米政策に関する第1次シミュレーション結果の公表を経て、今後、本年8月上旬に中間取りまとめがなされる予定である。

上述の観点を踏まえ、当会議としてはこの状況を引き続き注視していく所存である。

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、当会議は引き続き状況をフォローしていく所存である。

（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・効果的に行われない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ティングの促進

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

改正法においては、農地の利用許可権限を有する農業委員会の役割が強化されている。しかし、農業委員会については、これまで農地の利用調整や転用判断において、恣意的な運用や不正事例が数多く指摘されてきた。

このため、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。

農地の効率的な利用を促進するためには、農地の利用監視・是正機能が重要であり、必要な機能を最も発揮できる主体の在り方について、農林水産省の監視結果を踏まえつつ、農業委員会の在り方の見直しも視野に、今後検討を行うべきである。

(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、法人形態要件（農事組合法人、合名会社、合資会

社、合同会社及び定款に株式譲渡制限の定めがある株式会社に限定) 構成員要件、事業要件及び業務執行役員要件が課されている。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、株式会社等の関連事業者による農業生産法人への出資上限が、最大で2分の1未満まで引き上げられた。

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が、一層の経営の自由度の増大のためには、構成員要件や事業要件、業務執行役員要件等についても、環境の変化に応じて適切な在り方を引き続き検討していくべきである。

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立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確実になった後、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、それぞれの能力を発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な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）の具体的基準ではなく、「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 全中監査の見直し

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いる。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行われるとされている」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（貯金の横領や資材料金等の二重引落とし等）が起こった事実に照らせば、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、まずは早期に「規制改革推進のための3か年計画（再改定）」で閣議決定された農協監査士の監査の質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監査の本格的な導入も念頭に、適正な監査体制を構築することが望まれる。

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い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鑑定の活用
- 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
- サ 信用事業を行なう農協を対象とした金融庁検査の実施

(2) 林業分野

健全で良好な状態に維持されている森林は、土壤の浸食や流出、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、制度の機能不全や林業の不振等により、人工林において間伐等の施業が十分に実施されない、伐採しても再び植栽が行われないなど、森林整備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、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。

そのためには、国際競争の中で木材価格が抑えられることを前提に、経費を抑えた効率的林業経営の普及が不可欠である。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。いずれも高度な能力・技術力が必要であり、人材養成が不可欠である。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が、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。行政（国、都道府県、市町村）・所有者、森林組合、民間林業事業体のなすべき役割も適切に分担されていない。

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なものであるが、その情報について施業集約を目

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。

また、現在、整備を進めている森林情報（所有者及び境界線）について、整備が完了した箇所、今後整備が必要な箇所などを具体的に公表するとともに、民有林を対象に、可能な限り早期に、所有者不明地の境界線の確定も含めて、整備を完了させるべきである。

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る、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、全ての森林において無秩序な大規模面積の皆伐を規制する等森林法（昭和 26 年法律第 249 号）において必要な整備・保全のルール（例えば、林業経営を行う人工林においては、森林の更新、育林、間伐、主伐等に関するルール。）を整備すべきである。

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、水土保全林、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発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ことにより、間接的に外部経済を発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発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り、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いやがたい。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関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、M S Y (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 A B C (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、A B C 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 T A C (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 T A C が A B C 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、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学的要因を定量化し、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）ITQ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IQ（Individual Quota：個別割当）方式が導入されているが、これらのITQ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

ITQ（もしくはIQ）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

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困難性、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) 農林水産業共通分野

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

私の独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律(昭和22年法律第54号)(以下「独占禁止法」という。)は、第22条において、以下の各号に掲げる要件を備え、かつ、農業協同組合・森林組合・水産業協同組合等の法律の規定に基づいて設立された組合(組合の連合会を含む。)の行為は、「不公正な取引方法を用いる場合」又は「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」を除き、これを適用しないと定めている。つまり、独占禁止法においては、原則的に価格・数量のカルテル行為等を禁止しているが、例外として、各協同組合及びその連合会にかかる共同経済行為(販売・購買)を同法の適用除外として許容している。

-) 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。

一方、独占禁止法の適用除外については、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、近年の同業種を取り巻く経営環境の変化から生じて、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。

具体的に事例を列挙すれば、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①「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。また、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、農業協同組合法第12条に規定する組合員には、同法第16条に定める議決権を有しない准組合員を含んでおり、上記②「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と思料される。さらに、各協同組合の連合会については、全国組

織の連合会による都道府県単位の連合会の統合が進展しており、連合会の販売機能を利用した生産物等において、当該連合会の有する経済力、高水準の系統利用率・市場占有率等を背景に、生産調整・出荷調整・在庫調整を通じた価格調整機能等が広域的に実施されることは、市場における公正かつ自由な競争が阻害され、一般消費者の利益を損ねる可能性もある。

したがって、協同組織と新規参入法人等がイコールフッティ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。

(イ) 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。

(ウ) 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。

(エ) 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

各連合会については、その組織の資本力・規模、市場占有率等をかんがみれば、独占禁止法の適用除外制度の趣旨に適った組合とは言い難いため、適用除外の解除について検討を行うべきである。

農林水産業金融の円滑化に向けた基盤整備

ア 問題意識

近年の農林水産業事業者の取組の中には、生産領域に止まることなく、最終消費者を意識した生産物の加工・流通・販売等の領域にまで及ぶ事例も見られる。

こうした事業拡大に伴い、農林水産業事業者の資金調達ニーズが拡大し、調達手段の多様化も求められている。

しかしながら、現状の農林水産業金融市場を見ると、市場全体の貸出残高に占める一般金融機関の貸出残高は約5%に留まっている。その理由としては、以下の事項が考えられる。

) 農林水産業関連の信用保証保険制度が活用できておらず、また、与信判断及びリスク管理が難しいこと

) 農地が担保として評価できないことに加え、動産担保市場も未成熟な状況であり、中小企業向け融資等と比較した場合に債権保全の手段に乏しいこと

一般金融機関の参入を促進し、農林水産業事業者の資金調達の選択肢を多様化していく観点から、以下の施策を講じるべきである。

イ 取組課題

(ア) 農林水産業関連信用保証保険制度にかかる参入条件の調査

農林水産業関連信用保証保険制度の利用にあたり、一般金融機関は保証利用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、一般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企業信用保険制度を利用する場合には求められないことから、実態を調査すべきである。

(イ) 農林水産業関連信用保証保険制度の保証データベースの構築

中小企業信用保険制度については、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、農林水産業関連信用保証保険制度においては、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ことから、保証料率の適正化に資する保証データベースの構築を検討すべきである。

(ウ) 中小企業信用保険制度と農林水産業関連信用保証保険制度のデータベースの共有化

中小企業及び農林水産業事業者の保証申込先の一本化による利便性の向上及び金融機関の審査対応の迅速化を図る観点から、中小企業信用保険制度と農林水産業関連信用保証保険制度の統合を視野に入れ、例えば、既にデータベース

構築で実績のある中小企業信用保険に関して、保証対象外業種である農林水産業を追加した場合のメリット・デメリット等について整理する等、データベースの共有化を検討すべきである。

(エ) 農地保有合理化法人等を活用した農地流動化の促進

担保に供された農地の流動化を促し農地利用を促進する観点から、農地保有合理化法人（都道府県・市町村農業公社、農業協同組合、市町村）を中心として、地方公共団体・農業委員会・金融機関が連携した農地売買情報の整備、農地保有合理化法人の一時保有機能による担保処分時の面的集約・売却先の確保等にかかる制度設計を検討すべきである。

(オ) 農林水産事業者の資金調達手段多様化に向けた取組

農林水産業事業者の資金調達手段多様化に向けた取組を強化すべきである。例えば、有効な手法の一つと考えられるA B L (asset based lending : 動産・債権担保融資)については、普及に際して担保の客観的評価基準の確立及び処分時の売買市場の拡充が必要となるため、農林水産業関連の商品在庫(農産物・家畜・木材・養殖物・海産物等)にかかる独立的・公正な立場からの鑑定制度の導入や売買市場等のインフラ整備について検討すべきである。

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。いつ起るとも分からぬ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、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る方がはるかに現実的である場合が起り得る。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、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、及び売り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に、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。

（2）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、定期借家契約の積極的な導入を図るべきである。

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。

（3）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。

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、今後も用地取得に関する運用改善及び収用手続の早期化に努めるべきである。

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されるようにすべきである。

こうした問題意識に基づき、当会議では以下の課題について取り組むこととする。

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、詳細かつ具体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について検討を行うべきである。

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含め検討を行うべきである。

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。

(4) 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、人員等の拡充についても検討すべきである。

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、詳細に公表することを検討すべきである。

（5）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に、具体的な活用事例を取りまとめるここと、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、現場であまり活用されていないとの指摘もある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図るべきである。その際、景観に関す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は、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、着床する階数分を算入せず、床面積分に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來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

(6) 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、これまでに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って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。

（7）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場合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、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。

(8) 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。

(9) 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25m²以上とする面積規制、総戸数のうち一定割合を40m²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「25m²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40m²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。

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等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、所要の措置を講ずるべきである。

(10) 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ためであるという理由で、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CO₂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CO₂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CO₂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で言えば、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べきである。

(11) 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を複合した方を含めて、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。

(12) 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付けるべきではなく、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。

(13) 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こと、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、取引情報の適切な共有化の推進を図るべきである。

(14) 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。

(15) 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、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よう求めたところである。所管官庁は、こうした取組を着実に実施すべきである。

(16) 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に、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の拡大等について、早期に検討を進め、所要の措置を講ずるべきである。

(17) 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。

(18) 競売制度の改善

我が国の不動産競売制度については、当会議の前身である規制改革・民間開放推進会議からの提言を受け、法務省の「競売制度研究会」において検討が行われ、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を登用し、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こと、競り下げ式オークションやビックレー・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る。

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、引き続き調査分析を行い、検討を促進するべきである。

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。

（19）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、上記の問題意識に基づき、以下の取組を進めるべきである。

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べきである。

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べきである。

(20) 重量的規制の整理・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、当初は消防法のみに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。

(21) 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口ロビーを兼用できるよう、消防法の性能規定化の中で検討するとともに、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検討すべきである。

(22) 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についても検討すべきである。

(23) 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壌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、搬出汚染土壌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すべき措置の内容の明確化、搬出土壌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。

(24) 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3,000m²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3,000m²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4m以上とせざるを得ず、現状の規制下では、3,000m²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3,000m²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の緩和などについて検討すべきである。

(25) 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ることについて検討すべきである。

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、当会議の最終年度である平成21年度については、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促進し、これまでの航空・空港分野に関する規制改革の集大成を行う所存である。

（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100万回程度（内訳：羽田空港50万回程度、成田空港40万回程度、その他10万回程度）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、将来的に発着回数を50万回程度まで拡大すべきである。国際化の推進の観点からは、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）からの大幅な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、発着回数30万回への拡大に向けた検討が進められているところであるが、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ことで、発着回数を将来的に40万回程度に拡大すべきである。

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し、最低でも10万回程度の発着枠の確保を目指すべきである。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指し、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必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あっては、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ことから、今後は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增收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るよう、3空港の完全民営化を推進すべきである。

3空港以外の空港についても、簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律(平成18年法律第47号)において、「空港整備特別会計において経理されている事務及び事業については、将来において、独立行政法人その他の国以外の者に行わせることについて検討するものとする。」とされていることを踏まえ、民営化に向けた検討を進めるべきである。その取組の第一歩として、各空港のコスト意識の向上をはかり、適切な投資及び効率的な運営を推進するため、国が管理する空港については、早期に空港別収支の開示を検討するとともに、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。

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に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5月で5.2%と過去最高水準(平成15年4月、5.5%)へ迫る勢いとなっている。1990年代以降バブル崩壊後の企業の人員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っており、労働市場をめぐる環境はますます厳しくなってきている。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」と言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くものでなければならず、我が国が国際競争力を維持・向上させ、その結果を国民一人一人が等しく享受するためには、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

解雇権濫用法理及び雇止め法理の厳格さ及び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、期間の定めの無い雇用契約は、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を申し入れ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入れ（すなわち解雇）は厳しく規制されている。

しかも、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、整理解雇については、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わゆる4要件説があり、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、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、期間の定めの無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、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、ますます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カ年計画（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、企業の採用意欲を抑制し、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、解雇権濫用法理を緩和し、あるいは予見可能性を向上させる為、例えば、法律上で、解雇規制の対象外となる雇用類型を明示する、試用期間中は適用除外とするといった形等の立法を検討していくべきである。

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・昇進など待遇、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、解雇権濫用法理を緩和する方向で検討を進めるべきである。

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、労働者と使用者が充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ことが不可欠であり、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 $40\text{万} \times \text{勤続年数}$ 、勤続20年を超える部分については $70\text{万円} \times 20\text{年}$ 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、終身雇用制度に代表される日本の雇用慣行のもとで、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ったり、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の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ることが求められる。

なお、退職金は一般給与所得者にとって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いえない。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るよう検討すべきである。

（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、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、終身雇用と極めて短期の雇用契約しかなければいけ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可能性がある。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あるが、前述

のとおり、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。このことによってこそ、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が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無い雇用契約と、3年までの有期雇用契約との二者択一から、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ケースについては、当事者間の特約により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ないようにして、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はかっていくよう検討していくべきである。

労働者派遣法

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19年度事業報告」集計結果によれば、平成19年現在、381万人、常用換算174万人）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つた経緯もある。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、ここ数年の中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も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。

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、塗装代金のみの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になります。」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。要するに、37号告示に関する疑義応答集については、上述のとおり、各種疑問に対する明確な回答となるとともに、内容も適切なものとなるよう見直すとともに、その文書の法形式も、法律上の位置付けのない、パンフレットと同等レベルのこのような曖昧なものではなく、法解釈の指針としてより明確な位置づけをすることも検討していくべきである。

さらに、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、結果として派遣受け入れ禁止、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OA機器操作は書類確認の付隨的業務であるとして、26業務にあたらぬと指導された例や、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FAX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はないだろうか。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。また、このような指導例は口頭でされるものが多いことも、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限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。また、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が懸念も指摘されている。

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充分に調査検証していくべきである。

職業訓練の在り方について

我が国の職業教育訓練は、日本の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のかわからない」「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、これまでの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隨時実施し、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を検討していくべきである。

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を設けることには一定の意味がある。一方、美容師及び理容師の資格要件及び行為規制等において、上記の目的を達成するためには最低限必要なもの以上の要件を課すことは就職機会の提供の観点から望ましくない。

現行制度の課題として、規制改革推進のための第3次答申（平成20年12月22日規制改革会議）の問題意識で指摘の通り、同一施設内の両資格者の混在勤務や、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ことがあげられる。

この問題を解決するために、理容師及び美容師が共に勤務する施設について、それぞれの法令所定の要件を満たす場合には、同一人物が両資格を保有する場合などについて、理容所・美容所両方の施設としての重複届出及び営業を認めることを検討していくべきである。

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。

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享受する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ネ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。

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。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 力年計画（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。

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、未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検証していくべきである。

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こ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できますます重要である。

(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、多様なものを見解を把握し、政策立案に反映していくなければならない。

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。また、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、非正規労働者数に占める、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。

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いく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

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「教える歓び」、学習者にとっては「学ぶ歓び・わかる歓び」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。国公私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ことも必要である。

そこで、今回の中間とりまとめでは、以下のように個々の政策課題について論点を整理し、第4次答申に向けた当会議の取組方針を示すこととする。

(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。当会議としては、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改めて認識し、累次の答申同様に、各項目について改革に取り組んでいく。

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%を超えており、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。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ることがないよう、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。

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。

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」に努めることとするとされており、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考える。

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分であること、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。

一方で、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%を超えており、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。

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%	67.3%
公表すべきではない	86.7%	65.1%	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で、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の選択について

(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る。

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。

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ー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、これらる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、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。

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のことである。

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日文部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部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が「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。

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、文部科学省は、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日文部省令第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%を超える、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關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%を超えており、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。

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
87.2%	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 %	70.1 %

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・採用制度の改革について

ア 教員養成課程の在り方

「教育は人なり」といわれるよう、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、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- のようになっており、事実上教員養成大学や教育学部出身でなければ小学校教員免許取得は困難である。

他方、開放性の教員養成の原則によれば、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。

したがって、教職課程の機能については、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しているのであれば、教員免許状を取得する前提とな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適切な機能を果たしているのか、また、教職課程が多様な人材の教育界への参入の障壁となっていないか、などについて検証する必要がある。

さらに、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しながらも、より多様な人材の確保のため、本人の希望と努力により、より取得しやすいものとするため、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や、専門科目を教える方が学習者の学力保障の観点からも合理的かつ有益であることは明白であることから、小学校における全教科主義を改め、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、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)

第一欄 教職に関する科目		第二欄 教職の意義等に関する科目		第三欄 教育に関する科目		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等に関する科目		第六欄 教育実習		教職実践演習				
右項の各科目に含めること が必要な事項	教職の意義及び教員の役割	教員の職務内容及び身分保障等を含む。 (研修、サービス並びに教員の役割)	進路選択に資する各種の機会の提供等	教育の理念並びに教育に関する歴史及び思想	教育に関する社会的、制度的又は経営的事項	達成する過程の過程を含む。 (障害のある児童及び生徒の心身の発達及び生徒の心身の発達)	教育課程の意義及び編成の方法	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。 (カウンセリングに含む。)	進路指導の理論及び方法	教育相談。 (カウンセリングに含む。)	実習ならびに事前事後の講義・演習・指導の実習引き受け校での2週間から8週間の実習	教職実践演習を履修する者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								五	五	五	五		
	一種免許状	二	六				二八								五	五	五	五		
	二種免許状	二	四				一二								五	五	五	五		
小学校教諭	専修免許状	二	六				一一								四	五	五	五		
	一種免許状	二	六				一二								四	五	五	五		
	二種免許状	二	四				一四								四	五	五	五		
中学校教諭	専修免許状	二	六(五)				一二(六)								四(二)	五(三)	五(三)	五(三)		
	一種免許状	二	六(五)				一二(六)								四(二)	五(三)	五(三)	五(三)		
	二種免許状	二	四(三)				四(三)								四(二)	五(三)	五(三)	五(三)		
高等学校教諭	専修免許状	二	六(四)				六(四)								四(二)	三(二)	三(二)	三(二)		
	一種免許状	二	六(四)				六(四)								四(二)	三(二)	三(二)	三(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き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件にとどまっている、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。

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%を超えており、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るため、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え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。

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方

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駆的な前提に立って、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「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、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。

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とも、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。

しかし、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、当会議として、採用の公平性の確保に向けて引き続き取り組んでいく。

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、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るべきである。

教育委員会の在り方

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、教育の提供者の論理ではなく、教育を受ける立場の学習者の期待や意見に対して明確な権限と責任に基づいて教育行政が行われるよう、本来地方行政について住民に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り、地域住民の意向の反映はむしろ公選の長の方がより適切にしな得るとの考え方に基づくものである。

学習者主権の教育行政を確立するため、教育行政組織は、教育を受ける立場の学習者の期待や意見に対して明確な権限と責任に基づいて即応できる体制にあるのか等、教育の政治的中立性や継続性、安定性の担保に留意しつつも、教育委員会の課題について実態の把握、分析、検証を不断に行い、教育委員会の運用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見直すことも含め、教育行政の仕組み・教育委員会制度に関し、検討を行い結論を得るべきである。

教育パウチャー制度

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步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。

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立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。

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配慮すること」が、衆議院の附帯決議として盛り込まれた。

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。

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。

当会議としては、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、現段階における検証と改善方策等についての中央教育審議会における議論を注視していくこととする。

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
- 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
- 子女の家庭状況の調査を実施する
- 入学承諾書の提出を地域公立中学校と同時期とする
- いわゆるエリート進学校への併設等を見直す
- 私立学校との協議の場を保障する

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、先駆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も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、それが個性・魅力を發揮していく、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われる。

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。

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膽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

一般テーマ

9 地域活性化分野

国民や経済界の規制改革の要望に広く耳を傾け、丁寧に対応していく取組として、「規制改革集中受付月間」が年2回、6月（あじさい月間）と10月（もみじ月間）に実施されている。

当制度は、平成15年度よりスタートし、国民のどなたでも提案できる規制改革要望の目安箱として、主に経済団体・業界団体、民間事業者、個人の方々から毎回多くの提案がなされている。

地域活性化分野では、こうした現場からの声も十分に踏まえ、豊かな地域社会の実現に結び付く地域イノベーションや地域の生活機能向上に係る内容はもとより、縦割り行政による弊害や国と地方公共団体の狭間に陥る行政上の諸課題などを精力的に取り上げ、かつ構造改革特別区域推進本部とも密接に連携し、必要な事項については所管省庁との間で個別に審議を行うなど鋭意取組を進めているところである。引き続き、各地の特性に応じて民間の力を最大限に引き出すとともに、地域の産業やサービスを支える各々の主体が創意工夫を凝らし新しい事業に取り組めるよう、地域の実情に応じた規制改革を推進していく所存である。

（1）過疎の進む地方における福祉・介護について

地域社会における人口減少、少子高齢化の進展に伴い、今後地方においては、年齢や障害のあるなしにかかわらず、暮らしやすい地域づくりをあらゆる観点から推進していくことがますます重要になってくると考えられている。

一つの建物の中で、高齢者から幼児、障害者などでコミュニティを形成し、互いが触れ合うことで適度な刺激と変化を与える共生型施設（例：「富山型ディサービス」）が、各地で少しずつ広がりを見せつつある。

また、地域の限られた資源の有効活用を図る観点からも、高齢者、障害者、幼児に係るケアや相談対応については、縦割りで別々に運営するのではなく、運営に支障を来たさない範囲においては、施設や人材の一体的運用を推進していくことや過疎地域などで地域の実情に応じた柔軟な対応をとることが重要であると考えている。

しかしながら、現行の高齢者及び障害者に係るサービス・ケアについては、高齢者は介護保険料による特定財源をもとに介護保険法（平成9年法律第123号）に基づき行われている。一方、障害者は、各地方公共団体自らの財源をもとに、各々の判断により行われており、それぞれの制度体系が異なることから、高齢者・障害者の一元的

対応は難しい状況にある。例えば、過疎の進む地方では、人的資源の問題等から、高齢者のための相談支援を行う地域包括支援センターと、障害者のための相談支援の体制づくりを別々に進めていくのは困難な場合が少なくなく、結果として障害者に対する相談支援が手薄になっているという声を聞く。また、障害者の自立支援に係る共同生活援助（グループホーム）等においても、対象者が広い地域にわたって点在するため、居住支援を実施するために必要な利用定員要件を充足できないなどの課題がある。

さらに、共生型サービス・ケアの一つの手段として、10数年以前から地方をはじめ都市部にまで広がりを見せた「幼老統合ケア」については、各施設間で幼老統合ケアのノウハウの共有が進んでいないことが更なる定着の課題になっているとの指摘もある。当会議では、こうした問題意識に基づき、以下の諸課題に対し、要望の背景やポイントを改めて整理し、今後の取り組むべき方向性や課題解決に向けた方策等について、所管省庁との間で調査・審議を進め、所要の措置を行うべく働きかけを強めていきたいと考えている。

市町村窓口における地域包括支援センターに係る職員の兼務領域の拡大

高齢者に対する総合的な相談・支援拠点である地域包括支援センターの職員が、障害福祉サービスに係る相談等の兼務を行うことについては、人員配置に係る専従規定や財源構成の違い等、大きな壁が存在する。過疎が進む地方においては、人的資源の有効活用の観点からも、地域包括支援センターに係る職員について、地域の実情に応じた兼務等柔軟な対応が可能となならないか、検討すべきである。

障害者支援施設の空床を活用した高齢者介護サービスの実施

障害者支援施設においては、障害者の地域生活への移行促進の流れを受け、空床増加の傾向があるが、空床を利用した高齢者の短期入所生活介護サービス等の活用については、認められていない。これは本来目的とするサービスに係る人員基準や施設基準の違いによるもので、障害者支援施設の中でも一定の条件を満たしたものについては許容するなど、高齢者介護サービスを行う方策がないか、検討すべきである。

障害者のグループホーム・ケアホームにおける利用定員要件の緩和等

過疎が進む地方においては、障害者を一つの事業所で一定数（4名）集めることが困難なケースが多く、自立支援給付の対象としない任意事業として住まいを提供しているケースが少なくないと言われている。地域の実情に応じた利用定員要件の緩和や障害者と認知症高齢者を併せて受け入れ対応することができないかなど、検討すべきである。

「幼老統合ケア」定着に向けた取組の推進

保育園などと高齢者施設を一体運営する「幼老統合ケア」は、子どもの教育と高齢者の健康維持にプラスに作用すると言われている一方、運営の難しさ等が定着の壁になっている。施設の効率的活用や運営の効率化等の観点から、「幼老統合ケア」の施設基準及び運営ノウハウについて、関係者をつなぐネットワークの形成促進やガイドラインの作成等について、検討すべきである。

(2) 農村地域工業等導入促進法に定める農村地域要件の見直し等

農村地域工業等導入促進法(昭和46年法律第112号)は、農村地域への工業等の導入を積極的かつ計画的に促進するとともに、農業従事者の工業等への就業促進、農業構造改革の推進により、農業と工業等との均衡ある発展、雇用構造の高度化に資することを目的としたものである。同法の対象となる農村地域は、農業振興地域・振興山村地域・過疎地域を有する市町村であるが、人口20万人以上の市、人口10万人以上の市のうち、人口増加率又は製造業等就業者率が全国平均値より高い市、のいずれかを満たす場合には、農村地域の適用対象から除外される。

全国的に市町村合併が進展する中、農村地域要件からはずれ、税制上の優遇措置を受けられなくなった地方公共団体が、特区・規制改革集中受付月間に規制改革要望を提出するなど、同法における農村地域要件の緩和等特例措置を求める声は、依然後を絶たない状況にある。(鳥取県鳥取市(平成16年合併)新潟県上越市(平成17年合併)佐賀県佐賀市(平成17年合併)宮崎県都城市(平成18年合併)等。)

つまり、市町村合併によって、かつての「村」が「市」になっても、中心市に力がなければ「村」であることに変わりなく、さらに人口減少や高齢化の進展などにより、過疎化が進むことも少なくないにもかかわらず、現在の農村地域要件では、適用除外とされる事例も発生し得る。

したがって、市町村合併後の同法適用の判定にあたっては、一律の数値基準で線を引くのではなく、市町村合併が進んだ実情を鑑みるとともに、来年3月末に期限を迎える過疎地域自立促進特別措置法(平成12年法律第15号)について、総務省過疎問題懇談会においても、「新たな過疎対策においては、市町村合併に伴う影響について、地域指定に一定の配慮を行う必要がある」との問題意識が示されていることも踏まえ、農村地域要件の見直し等について、検討すべきである。

(3) 木質バイオマスの利活用の促進について

「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、「生活環境の保全を前提としつつ、地域における木質バイオマスの利活用を目的とした様々な取組みを支援すべく、木質バイオマスを最大限活用できる環境整備を検討すべきである。」という内容にて、環境省と合意したところである。

バーク材等の木質バイオマスは、その物の性状や取引価値の有無等にもよるが、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」(昭和45年法律第137号)に定める廃棄物に該当する場合が多く、他者の廃棄物の収集運搬、処理等を行うには、同法上の許可が必要となる。収集運搬するためには、同法における収集運搬業の許可を、バーク材等を木質ペレットに加工するためには、同法における処分業の許可をそれぞれ取得する必要がある。

このようなことから、木質バイオマスにおいて、廃棄物となるか否かの判断をするに当たって、主にどのようなものが廃棄物に該当するか、また廃棄物に該当する場合には、どのようなケースであれば業の許可が得られるかについて明らかにしていくことが、新規事業者の参入促進の観点では、重要な取組であると言える。

一方、再生利用されることが確実である「廃棄物」について、産業廃棄物であれば都道府県知事、一般廃棄物であれば市町村長による指定をそれぞれ受けければ、業の許可が不要となる再生利用指定制度がある。当制度の導入状況については、地方公共団体間における取組状況にバラツキがあることから、これまで指定された事例を紹介していくことで、地方公共団体への周知も図れ、ひいてはこれが同種のバイオマス系廃棄物で新たに事業を計画する事業者にとっても、有益な情報と成り得るものと考える。

したがって、木質バイオマスの利活用促進の方策として、当制度の周知とともに、当制度を活用した事例集を作成し広く紹介するなど、木質バイオマスを最大限活用できる環境整備を進めるべきである。

10 環境分野

(1) 地球温暖化分野

地球温暖化は世界的にも最大の課題の一つとして重要な位置づけがなされており、本年 12 月に予定されている C O P 15 (気候変動枠組条約第 15 回締約国会議) において、1997 年に合意した京都議定書に定めのない 2013 年以降の地球温暖化対策を決定し、国際的な最終合意がなされることが望まれている。

我が国においては、「世界全体の温室効果ガスの排出量を現状と比べて 2050 年までに半減する」という長期目標を提案し、世界に誇り得る「低炭素社会」を目指しており、また、本年 6 月に内閣総理大臣より、削減目標の基準年を 2005 年とし、基準年から 2020 年までに 15% 削減するという中期目標が掲げられたところである。一方、2007 年度の温室効果ガスの総排出量は 13 億 7,400 万トンと京都議定書の規定による基準年比で 9.0% と目標値を上回り、前年度の総排出量と比較しても 2.4% 増加した。この結果からも、地球温暖化対策は順調に進捗しているとは言い難い状況にあり、対策の更なる加速化と強化が必要と考えられる。

既に地球温暖化対策の合理的な推進において、「低炭素社会づくり行動計画」(平成 20 年 7 月 29 日閣議決定) や「安心実現のための緊急総合対策」(平成 20 年 8 月 29 日「安心実現のための緊急総合対策に関する政府・与党会議 経済対策閣僚会議合同会議) に宣言された通り、太陽光発電や省エネ機器等の普及支援を始め、排出量取引の試行的実施やカーボン・フットプリント普及への取組などの施策が制定されつつあるが、今後我が国が国際的なリーダーシップを發揮するためにも、次世代環境技術の普及促進によって環境保全と経済を両立し、国内における低炭素社会を実現することが急務であるといえよう。

太陽光発電の産業利用促進について

太陽光発電は、発電時に大気汚染物質を発生させないクリーンなエネルギーであることに加えて、森林と比較しても CO₂ 削減効果が大きく、日射量さえ確保できれば設置場所を選ばない。「低炭素社会づくり行動計画」においても、再生可能エネルギーの中でも特に潜在的な導入可能量が多く、エネルギー自給率の低い我が国にとって、国産エネルギーとして重要な位置付けであり、大量導入に繋げる必要があるとされ、太陽光発電の導入量を 2020 年に 10 倍、2030 年に 40 倍にする目標が立てられている。

太陽光発電の大量導入のためには、技術革新と需要創出による購入時コストの削減はもとより、料金体系の見直しにより、導入者へ継続的なインセンティブを働く必要があるとして、長期的な売電性能の維持やより効率の高い製品の購入への

インセンティブが働く新たな買取制度の導入について、現在政府内で詳細の議論が進められているところである。

具体的な措置の第一弾として策定された「太陽光発電の導入拡大のためのアクションプラン」(平成 20 年 11 月 11 日経済産業省・文部科学省・国土交通省・環境省)においては、需要サイドの取組の一つとして、事業者による太陽光発電システムの導入拡大が盛り込まれ、現在の導入の大半を占める家庭のみならず、産業部門においても積極的な導入への取組が必要とされている。

しかしながら、工場において太陽光発電を設置するに当たっては、敷地面積 9,000 m²以上の工場を立地する際に遵守すべき工場立地法(昭和 34 年法律第 24 号)において、敷地面積の中で緑地とすべき面積がおおむね 20% と決められているために、太陽光発電の設置場所の確保が困難であるという意見がある。

緑化は景観保護や防音目的のために規定されているものの、省エネルギーを更に促進していく観点から、緑地の代わりに一定量は太陽光発電施設の設置を可能とし、工場における太陽光発電の導入促進を図るべきである。既に一部の地方公共団体においては、工場立地法の適用除外となる工場にも緑化を義務付けている場合に、太陽光発電の設置を緑化の代替として認めている場合がある。大規模工場において規制緩和を行うことにより、独自に緑化条例を制定している地方公共団体にも波及し、9,000 m²未満の工場への普及拡大に繋がると考えられる。加えて、太陽光発電施設は、耐用年数が長くメンテナンスも容易であることから、緑地と比較して事業者のコスト削減効果も期待できる。

小水力発電の導入促進について

I E A (International Energy Agency : 国際エネルギー機関) の 2006 年の調査では、我が国のエネルギー自給率は、主要先進国の中でも最低の 4 % であるが、水力発電はその内の約 35% を担う最大の再生可能エネルギーである。特に、河川・農業用水・上水道等の流量や落差を活用する小規模な小水力発電は、経済産業省資源エネルギー庁調査(2004 年 3 月)にもある通り、1 万 kw 未満の未開発の出力の合計は約 680 万 kw (2,471 ヶ所) と大きな開発可能ポテンシャルを有しており、今後の普及促進が期待されている。

しかしながら、その設置運営に至っては、特に河川法(昭和 39 年法律第 167 号)に基づく水利権に係る許認可・更新手続きは審査フローが複雑、かつ提出書類も膨大であるため、多大な労力が必要となっており、小水力発電設備の円滑な導入が妨げられている。例えば、水力発電の水利権は、発電出力や取水量を問わずすべて「特定水利利用」と定められてしまうため、主たる農業用水の水利権の許可が都道府県であっても、これに従属する水力発電は国の許可となってしまうなど、手続きが複

難かつ長期化する要因の一つとなっている。したがって、一定規模以下の小水力発電については特定水利権から除外する等により、審査の合理化を進める必要がある。加えて、農業用水路に従属する発電計画の場合には、既に水利用が許可されていることから、当該取水範囲内での従属利用については届出で足るものとすべきである。

さらに、慣行水利権から農業用水路に従属する発電計画の場合、まず農業用水の取水を慣行水利権から許可水利権に切り替えてから行うよう指導されるが、この慣行水利権からの切替によって取水量が減少してしまうことを懸念し、小水力発電の設置自体を諦めてしまうという意見がある。そもそも、旧河川法（明治 29 年法第 71 号）が施行された時点において、既に河川から取水を行っていた慣行水利権は、改めて河川法に基づく取水の許可申請行為を要することなく許可を受けたものとみなされており、法定化を省略しても問題ないものであることから、慣行水利権のまま発電の水利使用を可能とするよう運用を変更すべきである。

貴重な水資源を有効活用し、今後小水力発電の普及を促進させるためにも、許認可手続きにおいては審査基準やフローの合理化・迅速化、及び手続きの簡素化を図ることで円滑な導入促進を進めるとともに、使用に変更がない場合の更新手続きを見直すことで安定的な運営を確保する必要がある。

（2）廃棄物・リサイクル分野

我が国は、年間約 4 億 7 千万トンもの廃棄物が排出されている。廃棄物のうち、家庭から主に出される一般廃棄物の排出量は 2000 年の 5,483 万トンから 2006 年の 5,204 万トンと、国民努力により減少傾向にある一方、「構造改革評価報告書 6」（平成 18 年 12 月内閣府）によると、廃棄物処理業の生産性は、改善はおろか、1995 年から 2002 年にかけて年率約 3 % ずつ低下しており、悪化の状態にあった。また、2002 年以降は、生産性についての調査さえされていないため、廃棄物処理の生産性については全くわかつておらず、廃棄物処理の社会的コストが増大している可能性も否定できない。廃棄物の適正処理を進めるために、様々な取組が行われてきており、一定の成果をあげてはいるものの、「廃棄物の構造改革」の目指す目標が具体的に示され、現時点の進捗状況が示されるべきである。さらに、低炭素社会の実現という観点からも、廃棄物処理業の効率化は重要な課題であり、早急な対応措置が求められる。

廃棄物処理業の効率化には、生活者や企業が自らの合理的な判断の下、環境負荷の低減に取り組むことに加え、規模の経済の追求も含めて最も効率・効果的な手法を活用することが必要である。しかしながら、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和 45 年法律第 137 号、以下「廃棄物処理法」という）に基づく規制によって、効率的な取組が阻害されている。具体的には、廃棄物処理法においては、排出されたもののうち、無価物・逆有償物は一旦すべてが廃棄物と定義され、さらに同一性状であっても

排出元によって一般廃棄物・産業廃棄物と異なった区分に分けられ、それぞれ別の処理が義務付けられている。一般廃棄物・産業廃棄物両方の収集運搬業・処分業を取得していた場合であっても、同時に効率的な処理を行うことができない現状において、社会的コストが増大していることは明らかである。

加えて、廃棄物の収集・運搬、処分の事業の許可単位が一般廃棄物は市区町村、産業廃棄物は都道府県及び政令指定都市・中核都市・その他産業廃棄物処理事務を行う能力があると認められている市に細分化されており、廃棄物処理業の事業拡大と広域化を図ろうとする事業者は、多数の許認可を膨大なコストをかけて取得する必要がある。

不法投棄などの不適正処理を防止する仕組みは必要だが、不適正な処理をした方が事業者のコストが低く済むという「悪貨が良貨を駆逐する」状況を生み出さないためにも、適正処理を行う優良な事業者に対しては、経済効率を重視した広域的処理を可能とするスキームの形成が不可欠である。

また、政府は、資源循環の促進において、「21世紀環境立国戦略」（平成19年6月1日閣議決定）に基づき、その一つとして循環型社会の実現に向けた総合的な取組の実施を目指している。循環型社会形成推進基本法（平成12年法律第110号、以下「循環基本法」という）にあるように、循環型社会の優先順位としては、廃棄物の発生抑制、循環的利用、適正処分というものであり、環境負荷が低減される限り循環的利用は適正処分に優先して行われるべきである。しかしながら、現状では廃棄物処理法に基づく環境保全のための規制によって適正処分が優先され、資源循環の流れがしばしば断ち切られてしまっている。

多数のリサイクル法が整備され、その推進が図られてはいるものの、循環型社会の実現に向けて、「廃棄物処理」の延長に資源循環がある現状の姿ではなく、「資源循環」を前提とし、適正かつ効率的な再生利用を可能とする環境整備が求められている。

産業廃棄物収集運搬業の許可取得区分の集約化について

産業廃棄物の収集運搬業の許可是都道府県及び政令指定都市・中核市・その他産業廃棄物処理事務を行う能力があると認められる市に分散するとともに、各地方公共団体によって審査手法が異なっている。区分が細分化されていることによって多くの許認可が必要となり、広域的な収集運搬やリサイクルの阻害要因となっている。

また、政令指定都市は廃棄物の管理能力とは別の次元で増加しており、これにより、区市町村合併時にも地方公共団体で方針が異なる、事務処理が煩雑となるといった問題が生じている。この状況をかんがみるに、現状の産業廃棄物の管理は必要に細分化されているといつても過言ではない。

手続きの簡素化という観点では、取消処分等の行政処分情報を収集・保有するた

めに国と地方公共団体間で構築されている産業廃棄物行政情報システムから事業者からの電子申請も行えるようにするなど、電子化による情報の共有化、手続きの効率化を進めていく必要がある。

本社所在地を管轄する都道府県が許可を行うなど、許可区分を集約し、産業廃棄物の構造改革を進めるためにも、電子化による情報の共有化を推進しつつ、手続きの合理化・簡素化を図るべきである。

一般廃棄物・産業廃棄物の処分について

廃棄物の収集運搬・処分業者は、一般廃棄物・産業廃棄物両方の許認可を取得していたとしても、一般廃棄物は自治体が処理責任を負い、産業廃棄物は排出事業者が負うという責任主体の違いから、同一品目・性状であってもすべての処理工程において別々に処理・処分・運搬を行うことが義務付けられている。

これによって、連続運転による処理の効率化や稼働率の向上によるコスト削減を図ろうとする事業者の取組みが阻害されてしまっている現状がある。

廃棄物処理法においては、責任主体を明確にするために産業廃棄物管理票などによって既に厳格な管理がされており、同一性状の一般廃棄物と産業廃棄物を同時に処理することによって適正な管理が行えないという理由にはならない。

したがって、処理コストの低減及びCO₂削減の観点からも、一般廃棄物・産業廃棄物両方の許可を取得している事業者について、同一性状の廃棄物に限っては同時に処理を可能とするべきである。

加えて、一般廃棄物と産業廃棄物に分離することが不可能な混合物は一般廃棄物と産業廃棄物両方の業を有する許可業者と契約せざるを得ないが、排出事業者にはそれが困難な場合がある。

例えば、現在の規制の下では、天然繊維と化学繊維の混紡のユニフォームを工場等から廃棄する場合、その該当地域で一般廃棄物と産業廃棄物の双方の許認可を持つ業者に収集・運搬及び処理を委託する必要がある。これにより廃棄物の処理にかかる費用が高騰することは、想像するに容易である。また、双方の許認可を持つ事業者に委託できたとしても、混紡の割合から産業廃棄物の量を算出し、当該量のみ産業廃棄物管理票に記載する必要がある。

また、地方公共団体による合わせ産廃は法的に認められているものの、大半は産業廃棄物の排出量が少量の事業者に限定されてしまっており、活用は困難であるという意見がある。

少なくとも、一般廃棄物と産業廃棄物とに分離不可能な混合物については、たとえばプラスチックと天然繊維の混合物は産業廃棄物として処理できる等、いずれか一方の区分で処理を行うことができるようすべきである。

欠格要件の緩和について

廃棄物処理法における許可の欠格要件は、悪質な事業者を排除する観点から、平成15年の改正において、欠格要件に該当する場合は、地方公共団体の裁量の余地なく「取り消さなければならない」と義務化された。

しかしながら、悪質な事業者の排除は、廃棄物処理法を適切に運用することで対応は可能であることはもとより、管理・監督責任を負う地方公共団体・国の裁量によって適宜、改善命令・事業停止・許認可取消を行うことで対応すべきであり、欠格要件の必要以上の強化は、健全な事業者までも巻き込んでしまうこととなる。

例えば、業の許可証に記名されている役員が事業に直接関係のない違反行為を犯した際、たとえ当該役員が辞任したとしても企業全体での責任として5年にわたって事業停止となってしまう。さらに、生産設備において水質汚濁防止法（昭和45年法律第138号）や大気汚染防止法（昭和43年法律第97号）などの罰則を受けた場合、当該法令においては、違反原因への対処や再発防止策を講ずることで設備の再開が可能であるにもかかわらず、このことが廃棄物処理法の欠格要件に該当し、一事業所の過失が不必要に企業全体に及んでしまう。

したがって、健全な事業者による適正な廃棄物処理を図る上でも、現状の厳しい欠格要件を緩和すべきである。

広域認定制度の活用について

広域認定制度では、事業者が「製造加工又は販売を行った製品」を適正に処理する場合に限り、製品の性状・構造を熟知することで高度な再生処理を進める目的として、大臣認定の下で収集・運搬業及び処分業の許可を不要とするものである。

適正処理という観点からは、パソコンなどの情報機器等は相当程度部品の共通化が進んでおり、技術的観点からは同一形状であれば自社製品でなくとも再生利用に差支えない状況になっている。加えて、製造事業者等のみならず、業界全体として再生又は処理しやすい製品設計へ反映させることで、更なる技術開発が可能であると考えられる。

しかしながら、他社製品が一部混入した場合には回収・処理が認められているところであるが、すべて他社製品である場合には取り扱いが認められておらず、商習慣として製品を下取りした事業者は、更なる費用をかけて製造事業者等へ引き渡す処理を行っている。したがって、廃棄物処理の効率化の観点から、部品が相当程度共通化されているような情報機器等については、すべて他社製品であっても広域認定制度の下で回収・再生利用ができるようにすべきである。

また、現在、産業廃棄物ではすべての品目が対象となりうるが、一般廃棄物では

10品目と定められている。使用済小型電子機器や合纖（ナイロン6、ポリアクリル製品など）からなる製品などは、広域的回収により規模の経済性を高めることにより、効果的に再資源化を行うことが可能であるにもかかわらず、その大半が一般廃棄物として焼却及び埋め立てされてしまっている。再資源化可能な品目は生産者が広域的に回収することによって資源の有効利用が果たされるとともに、一般廃棄物処理量の減少に繋がる。一般廃棄物の広域認定に際しては、一般廃棄物の管理が自治事務であることから、広域認定による国の管理下におく場合には慎重に検討が必要とされており、広域処理を可能とする品目については個別に指定が行われているが、その品目指定のために、事業者が申請できるのは該当品目に限定されると、多くの事業者が誤解している。

地方公共団体の策定する一般廃棄物処理計画は、前年度の処理実績と人口変動の見込み等に応じて策定されているが、広域認定制度の品目に追加されることによって当該処理計画が大きく変動する可能性がある場合には、別途国と地方公共団体とで調整を行えば足ることであり、余計な混乱を招くような品目指定は撤廃すべきである。

アジア域内での循環資源の移動

国内で製造された材料・部品が海外企業に輸出・販売され、海外の工場で生産活動等に使用された後に発生する有価物を含むものを、アジアの諸外国で処理しようとすると廃棄物となって環境汚染につながるケースがあるが、我が国の優れた技術でもってすれば環境負荷をかけずに有価物をリサイクルすることが可能である。わが国では有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約（1992年5月5日発効）における有用金属を含む特定有害廃棄物の輸入量（2007年輸入量6,123トン、2002年比141%）に比べ輸出量（2007年輸出量48,788トン、2002年比3,220%）が急増するなど、金属資源等の有用資源流出が危ぶまれている。

こうした有価物を含む特定有害物質含有物をリサイクル目的で我が国に逆輸入する場合、有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約（1992年5月5日発効）による規定を遵守する必要がある。

したがって、循環型社会構造への転換、及び資源の有効利用の促進によるアジア域内の持続的発展を図る観点から、バーゼル条約の遵守を前提にしつつ、国境を越えた循環資源の移動に関する対応の在り方を検討すべきである。

コンビニエンスストアにおける食品循環資源の効率的処理について

現在、コンビニエンスストアから発生している賞味期限切れの弁当・惣菜等の食品廃棄物の発生量は約11～12kg/日、全国42,000店で推計すると、年間約17万ト

ンにも達する。これは、食品小売業が年間に排出する食品廃棄物 263 万トン（平成 19 年）の約 6.4%を占めている。コンビニエンスストアにおいては、店舗ごとの廃棄物の排出量が少量であることが多いため、再資源化を行うに当たっては、需要予測の精緻化による食品廃棄物の発生抑制に努めることはもちろんのこと、収集運搬をいかに効率的に行うかが課題となるが、現在は廃棄物処理法等の厳格な規制によって、効率的な回収による再資源化処理が阻害されてしまっている。したがって、厳格な規制を見直すことによって、更なる食品リサイクルの促進を図るべきである。

ア 戻り物流の活用について

食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律（平成 12 年法律第 116 号、以下「食品リサイクル法」という）において、コンビニエンスストア業態や外食産業に多くみられるフランチャイズチェーンは、本部が加盟店に対して指導又は助言、連携してリサイクルに取り組む等の一定要件を満たす場合について、加盟者において生じる発生量を含めて多量発生事業者であるかが判定されるとともに業種ごとに再生利用等の達成目標が設定されており、実質的に一体の事業者とみなされている。こうしたことから、食品循環資源の効率的な回収による再資源化促進のため、コンビニエンスストア各社は、配送センターから各店舗に商品を配送する際に食品循環資源を同時に回収する「戻り物流」を活用した回収を検討している。戻り物流の活用によって、物流コスト削減のみならず、個々の加盟店が一般廃棄物処理業者に個別に収集運搬を委託した場合と比較して CO₂ を大幅に削減可能という意見もある。

しかしながら、廃棄物処理法においては、本部及び個々の加盟店が別個の法人格とみなされるため、排出事業者による収集運搬と認められず、「戻り物流」の収集運搬業者が一般廃棄物処理業の許可を取得する必要が生じており、実質的に実現が不可能となっている。したがって、加盟店から出された食品廃棄物が本部の配送センターに戻るまでの同一チェーン内での収集運搬については、収集運搬のプロセス全体を通じて本部が受け渡しに係るトレーサビリティを確保し、衛生管理等の責任を負うなどの一定の要件を満たす場合については、チェーン本部・加盟店舗・収集運搬事業者を一体をみなし、一般廃棄物処理業の許可を不要とすべきである。

イ 食品リサイクル法の特例措置の緩和について

食品リサイクル法においては、食品廃棄物を飼料・肥料等にリサイクルし、その肥飼料を活用して生産された農畜水産物等を 50%以上受け入れる再生利用事業計画（リサイクルループ）を作成し、認定を受けた小売事業者について、当該

計画の範囲内においては、収集運搬に係る許可が不要とされている。

しかしながら、申請手続きに係る事務コストが煩雑であることに加えて、最低引取量の負担が大きすぎるという意見がある。特に最低引取量については、消費者の嗜好が変化する中、各企業の商品開発要件と、リサイクルされた肥飼料から生産される農畜水産物等との安定的な引取量が折り合わないことに加えて、多様な調達先から時季に合わせて最良の商品を納入することが重要であることから、特定の生産者の生産物を 50%以上購入するというコミットメントが困難な現状がある。実際、こうした認可取得の難しさが、わずか 12 件という認定件数の少なさに繋がっていると言っても過言ではない。

リサイクルループを継続的に実施するに当たっては、まず食品廃棄物等が再生利用事業者の元へ一定規模以上集まり、効率的にリサイクルがなされる必要がある。リサイクルの採算が合わないことから、量を確保することができず、再生処理施設の稼働率低下による、再生肥飼料（エコフィード）の価格上昇や昨今の大規模施設の事業停止にまで陥ってしまう。

こうした実態に合わせ、申請手続きの簡略化及び生産物引取義務量の緩和が行われるべきである。

（3）保安分野

特定屋外貯蔵タンクの開放点検は、その容量やタンクの種類によってその周期が一律に定められており、かつ、安全性を担保するという観点からその検査基準は極めて厳しいものになっている。

屋外タンクの開放検査周期の延長については、「屋外タンク貯蔵所の余寿命予測に関する調査検討報告書」（平成 20 年 2 月総務省消防庁）において、適正な予測方法を得ることができず、更なる延長は行わないとの結論を得たとされた。しかしながら、厳しい検査基準に合格するために、工期は平均 7 ~ 10 ヶ月と長期間に及び、事業者は開放点検工程の短縮に取り組んではいるものの、莫大な費用をかけて非常に厳しいタンク繰りを行って開放点検を行っている現状がある。長期間に及ぶ工期は、通油ダウンなどの製造計画へ影響を及ぼし、さらに、備蓄においては貯油率が下がるなど、操業経費への負担が大きく、結果的に国民負担の増加を招いていると言える。

近年、非破壊検査に係る技術革新は進展しており、タンク底板の肉厚測定値も連続測定によって高い精度が得られるようになっている。腐食は周囲の環境等、様々な影響を受けるため、その要因を特定することは難しいが、精度の高い測定結果から個々のタンクごとの腐食の進展状況を確認し、次回開放検査周期を安全な範囲で予測することは可能であると考える。

さらに、設備の保全は、時間計画保全から、保全の合理化や設備利用率の向上を目

的に状態監視保全に移行しており、適宜タンクの腐食状況をモニタリングし、腐食の進行の把握を行う場合には、定期開放検査と組み合わせることで、安全を担保することは可能と思われる。

厳しい検査基準として、具体的にはタンクの溶接部検査において、危険物の規制に関する規則(昭和34年総理府令第55条)に定められている合格基準は、指示模様(溶接部欠陥に起因する磁粉模様)が4ミリメートル以下となっているが、模様の長さや指示模様・疑似模様(溶接部欠陥以外のものに起因する磁粉模様)に関わらず、模様が発見された時点で必ず溶接部表面を研削するように指導がされており、検査に多大な時間と労力を要している。また、多くの場合、当該模様が指示模様であるか疑似模様であるかの判断は目視で確認が可能であるという指摘があり、タンク溶接部の検査においては、長さが4mm以上の模様で、かつそれが疑似模様か支持模様かの判断に支障をきたす場合にのみ疑似模様を研削するものとすべきである。

したがって、安全性の確保を前提に、点検にかかるタンクの停止期間を短縮し、機会費用を低減するなど事業者負担軽減の観点から、上述のような新技術を取り入れることによって、安全を確保した上で、開放検査周期の更なる延長を含め、規制の合理化を図るべきである。

11 法務・資格分野

(1) 法曹の質・量の確保

国民が利用しやすく、その多様なニーズに応えられる国民本位の司法制度を確立するためには、法曹にふさわしい素養のあるものを可能な限り多く、法曹資格者として広く社会に送り出すことが重要である。こうした基本的な視点から、法曹養成のプロセスとその役割を担う各機関のあり方を中心として以下の取組が促進されるべきである。

新司法試験の選択科目の見直しの推進

選択科目の見直しに当たっては、科目としての範囲の明確性や体系化・標準化の状況等を見据えつつ、実務的な重要性や社会的な有用性・汎用性等を考慮し、社会における法サービス需要に的確に応えるという観点が必須である。

法務省の司法試験委員会においては、試験委員を補佐する幹事会を開催するとともに、各法科大学院に対する授業科目に関する照会等の調査のほか、実務的な重要性や社会的ニーズに関する資料収集等を進められているとのことであるが、当規制改革会議として示した下記 a ~ f の各事項を十分に考慮しながら、科目の追加・削除についての必要なデータを適切に収集、柔軟に検討の上、その結果に基づき速やかに必要な措置を講ずべきである。

- a 現行選択科目に関する法科大学院における講座開設状況、受講者・単位認定者数、講座担当教員の常勤・非常勤の区分
- b 司法試験における選択科目ごとの合格率(選択科目ごとのばらつきのありうる採点結果をどのように合否判定に利用するのか等を含む)
- c 選択科目ごとに、科目としての範囲の明確性、体系化・標準化がなされているかどうかの判定、その根拠
- d 選択科目の過去の主題問題ごとの、確立した体系ないし標準との対応関係、教科書等との対応関係
- e 選択科目ごとに、実務的な重要性、社会的な有用性・汎用性等に関する判定、社会における法サービス需要との関係、それらの根拠
 -) 各科目に関する裁判事件、法的紛争、法律相談等の全国、地域における件数、そのシェア等、各選択科目分野を手がける弁護士、裁判官の人数、地域分布等
 -) 基本的科目に加えて独自に試験科目とすることの必要性(実務家になってからの習得では適當ではない理由の有無、必要に応じて関連法令、文献、判例等を検索して調べる等によっては対応できない理由の有無等)

-) 国家資格に係る試験において、選択科目として配置してその習得を奨励することの社会的、国家的な意味での必要性、有用性、汎用性
- f 上記 a ~ e を踏まえた追加・削除基準以外の、公的に決定された選択科目に関する基準の存否（選択科目の絶対数の多寡に関する基準の有無を含む）

新司法試験の予備試験の制度設計の明確化

予備試験については、規制改革会議の数次の答申や本年3月31日に閣議決定した「規制改革推進のための3か年計画（再改定）」において、法科大学院修了者と同等の能力・資格を有するかどうかを判定する趣旨のものであり、予備試験を通じて法曹を目指す者が、法科大学院修了者と比べて高い水準の能力が求められることのないようにすべきことなど、法科大学院修了者と予備試験合格者との公平な競争となることが根源的に重要であるという趣旨に立脚した制度設計が行われるべき旨が確認されている。

しかしながら、当該試験の実施等に当たる法務省の司法試験委員会において、本年2月にパブリックコメントに付した「予備試験の実施方針について（案）」で示された教養科目的試験科目と配点比率、予備試験の実施日程は、こうした既往の答申・計画の趣旨から逸脱したものと考えられる。また、本案については、受験者に過重な負担を課し、結果として法科大学院修了者の優位を確保するための仕組みになる可能性があるとの指摘もあるところ、予備試験の制度設計については、下記ア及びイに記した問題点を十分認識し、既往の答申・計画の趣旨に沿った内容となるよう改めて早急に検討、具体化すべきである。

ア 予備試験の一般教養科目的試験科目と配点比率について

法科大学院において通常は一般教養に関する学習は行われないことからすれば、予備試験における一般教養科目的試験科目と配点ウエイトは、法科大学院修了者の優位を確保する結果となるような、受験者に過重な負担を強いるものであってはならない。

この点、本実施方針案では、短答式試験での一般教養の試験科目は人文科学、社会科学、自然科学、英語とされているが、これらの科目は法科大学院では教育されておらず、予備試験受験生のみに対し、これらの科目を課すことは、不当に過重な負担となる。本来司法試験法を改正しても、予備試験から一般教養を廃止すべきであるが、残すとしても、大学卒業生について、これらの一般教養科目を要求するのは不当である。

また、短答式試験での一般教養科目の配点のウエイトを3割とすることについても、上記の趣旨から大いに疑義のある内容であり、法務省からの十分な合理的

説明も行われていない。なお、本案では、各試験科目に付すべき配点比率について、試験時間に応じたものを基本とする旨の説明がなされているが、試験時間とは無関係のものであり、各科目の重要度で決定すべきことは言うまでもない。

したがって、大学卒業者の受験者については一般教養科目を免除すること、短答式試験において一般教養科目を課す場合の配点比率については少なくとも論文式試験と同様に1割以下とすることなど、予備試験制度の趣旨に沿った合理的な内容とすべきである。

イ 予備試験の実施日程について

本実施方針案では、予備試験の実施日程について、短答式試験については毎年5月ころまでに、論文式試験は毎年7月ころまでに、口述試験は毎年10月ころまでに実施し、合格発表は、それぞれ6月ころ、10月ころ、11月ころまでに行うこととされている。こうした実施日程は、予備試験から新司法試験まで、一サイクルの受験に二ヵ年を要するものとなっており、予備試験を通じて法曹を目指す者に対して、精神面・経済面を含めて長期間にわたり多大な負担を強いるものである。

したがって、予備試験の合格発表を新司法試験開始の直前に設定すること等により、予備試験の受験・合格から連続して新司法試験の受験が可能となるような実施日程とすべきである。

法科大学院の在り方の見直し

法曹養成の中核を担う法科大学院は、従来の司法試験という点のみによる法曹選抜の弊害を改め、21世紀にふさわしい資質と能力を有する法曹を養成する重要な役割を担うべきものである。しかしながら、法科大学院の認証評価結果、新司法試験結果、司法修習生考試結果などを踏まえると、修了者の一部には、法律基本科目の基本的な知識・理解等が不十分である者が見受けられたり、各法科大学院における法律実務基礎教育の内容にバラツキがあることなど、法科大学院の修了者の質が十分ではないとの指摘もある。

こうした指摘も踏まえ、各法科大学院のパフォーマンスに関する客観的な情報を詳細に公表するとともに、法科大学院における教育、司法試験、司法修習所における修習の相関関係が適正に分析・検証した上で、法科大学院について、法曹として必要な資質を備え、社会のニーズに応えられる能力を有する法曹養成にとってふさわしい在り方となっているかを十分に検証すべきである。

(2) 国民・企業活動のための法的インフラの整備

民法、会社法、知的財産法制など、私人間の法律関係の基本、企業等の活動の基盤となる法制度の在り方については、時代の変遷や国内外の環境変化を反映し、社会経済的な要請、ユーザーとなるヒト・企業の諸活動の実態に見合った制度とするとの視点に立脚し、その見直しについて検討を促進すべきである。

また、今後予想される国際的な法的需要の増加に適切に対応する観点から、外国法事務弁護士事務所の法人化についても検討を促進すべきである。

- a 民法（債権法）の見直し
- b 会社法制の継続的見直し（株式・新株予約権に関する制度の更なる整備、合併・買収の迅速化・効率化、会社登記における代表取締役等の住所の非公開化の容認等）
- c 知財制度・運用の見直し（争訟の迅速化、資格者を含めた人材の活用方策等）
- d 外国法事務弁護士（外弁）事務所の法人化

（3）資格制度の見直し

資格制度については、資格者である個人を基点とする制度設計となっており、利用者保護に資するよう厳格な規制が設けられているが、各制度の創設当時から経済社会が大きく変化する中で、従来は妥当であった規制が制度を硬直させ、却って新たな弊害を生み出す側面も否定できない。利用者である国民のニーズに合ったサービスを提供するためには、従来からの資格者個人を中心とする業務形態からの転換も視野に入れた制度の見直しが必要である。

また、特に業務独占資格については、資格制度そのものが各種業務サービスの需給調整機能を果たす結果、市場における競争が制限される環境を生み、競争を通じて本来国民が享受できる良質で多様なサービスの供給が阻害されるおそれがある。このため、業務独占資格については、有資格者でないとできない業務範囲を可能な限り限定し、資格者の垣根を低くすることにより各種業務分野における競争の活性化を図る必要がある。

資格者法人制度の見直し

各種資格者団体からは、資格者社員が一人の場合においても法人設立ができるような設立要件の緩和、社員の無限連帯責任の見直しについての要望が提示されているところである。

これに対しては、顧客に損害を与えた場合に責任能力が希薄化するとの指摘もあるが、賠償責任の履行担保措置としては供託や保険加入等を義務付けることにより対応可能であり、顧客保護の観点から見れば、むしろより本質的・実効的な手段であるとも考えられる。

また、監査法人を除いて有資格者に限定されている社員資格についても、これを資格者以外にも拡大することは、法人の大規模化、他士業資格者との共同でのワンストップ業務提供などに当たって、極めて有用なものと考えられる。

一人法人制度の創設、資格者法人社員の無限連帯責任の見直し、資格者法人の社員資格の拡大については、各士業の活性化と国民の利便性向上の視点に立脚しながら、そのメリット・デメリットについて実情に即した分析を進め、可能な限り早期に結論を得るべきである。

資格者の業務の見直し等

業務独占資格については、ユーザーである国民・企業の視点に立脚し、各資格者が所在する地域的な傾向等も勘案しながら、隣接職種の資格者にも取り扱わせることが合理的と認められる業務について他の職種の参入を認めることとするなど、下記 a ~ c を始めとする業務範囲の見直しについて検討を促進すべきである。

特に、非弁護士の法律事件に関する法律事務の取扱い等を禁止する弁護士法の規定との関係で業界問題が生じる場合が多く、隣接法律専門職種それぞれの業務内容や業務の実情、業務の専門性、当該業務と法律事務との関連性やその実績等を踏まえ、能力担保措置を講ずることも勘案し、弁護士以外の隣接法律専門職種の法律事務の取扱い可能範囲の更なる拡大が図られるべきである。

- a 社会保険労務士への簡易裁判所訴訟代理権等の付与
- b 行政書士及び司法書士への行政不服審査の代理権の付与
- c 税理士と公認会計士の業務の相互参入等

また、民事上の紛争について当事者の合意に基づく迅速な解決を図る裁判外紛争処理解決手続（ADR）についても、弁護士以外の手続実施者が業務を行う場合に必要とされる弁護士の助言措置の要件の理解等に関して、制度の適正な解釈・運用の下で多くの団体がADR業務に参画できるよう、より一層の徹底した周知が図られるべきである。

加えて、資格者団体に入会しなければ当該資格者の業務が行い得ない等とされる強制入会制についても、従来より、競争制限的な行為による価格の高騰、サービスの質の低下等の弊害が指摘されているところである。こうした問題に関連しては、独占禁止法による対応のほか、各士業団体において、業務及び財務等に関する情報の公開、外部役員の任用、懲戒処分の公表等によって、運営の透明性の確保及びチェック機能の強化等の策が講じられてきているが、強制入会制によるメリット・デメリットを改めて検証し、その在り方について見直しを行うべきである。

その他一般テーマにおける規制改革事項（検討項目）

1 金融分野

(1) コーポレート・ガバナンスのあり方

我が国金融・資本市場の国際競争力強化の観点から国内外機関投資家の要請、期待に応えるコーポレート・ガバナンスの整備に着手すべき。

ガバナンス機構のあり方

社外取締役の選任や監査役機能の強化をはじめとするガバナンス機構の在り方を検討すべき。

エクイティファイナンスの透明性・公正性の確保

少数株主の権利を阻害する第三者割当増資等、投資家保護に大きな問題があるエクイティファイナンスについて情報公開の充実等により、透明性・公正性を確保する仕組みを検討すべき。

内部統制報告制度における情報開示のあり方

過度な情報開示を課すことで却って、市場の公正な価格形成機能を阻害するとの指摘もあることから四半期開示や業績予測など内部統制報告制度における情報開示の在り方について検討すべき。

(2) インサイダー取引規制の見直し

我が国証券市場の公正性・透明性を確保し、投資家の信頼が得られる市場を確立するためには、通常の取引を萎縮させることなく、不公正取引を適切に規制する制度設計を検討すべき。

包括条項と個別列挙が並存するインサイダー取引規制の抜本的見直し

規制されるべき不公正取引が対象から外れたり、通常の取引が形式的に規制対象となるといった包括条項と個別列挙の並存による不都合を解消すべき。

インサイダー取引規制の軽微基準の拡大

インサイダー取引の抜本的な見直しには相応の時間を要することから、通常の取引が萎縮しないよう、軽微基準拡大を検討すべき。

(3) 業務範囲規制の見直し

利用者利便を向上し、金融イノベーション促進や我が国金融資本市場の国際競争力強化のためにもシステムリスクの管理に充分留意しつつ、以下をはじめとする業務範囲規制の一層の見直しを検討すべき。

発行体のクロスマーケティング規制の見直し

銀行・証券の役職員兼職規制など一定の見直しは行われているが、利用者利便の向上や我が国金融資本市場の国際競争力強化に向け、更なる見直しを検討すべきである。

銀行本体によるリース業務（特にファイナンスリース）の解禁

特にファイナンスリースについては融資取引と同種の取引と捉えられ、銀行業務との親和性も高いと判断されることから、銀行本体による取扱いを検討すべき。

(4) 危機予防及び危機発生時の有事対応に関する金融規制・監督の見直し

金融コングロマリット化の進展や我が国金融資本市場のグローバル化・高度化に合わせて、金融危機に対するマクロブルーデンス視点からの望ましい金融監督体制・基準及び危機対応態勢の在り方について検討すべき。

(5) 規制改革要望集中受付で寄せられた金融分野の個別要望

利用者保護等に充分留意しつつ、利用者利便の向上や我が国金融資本市場の国際競争力強化、金融イノベーションの促進に向けて、金融分野の規制を見直すべき。

2 独禁政策・生活基盤

(1) 独禁政策

審判制度の見直し

ア 独立性・中立性・公平性を備えた制度設計

公正取引委員会の審判制度の在り方について、幅広い検討を進め、独立性・中立性・公平性の確保の促進を図るべきである。

不当表示景品類及び不当表示防止法（昭和37年法律第134号）の在り方

ア 総付景品規制及び一般懸賞規制の在り方の検討

過去の規制緩和がもたらした市場競争への影響及び現在の規制を更に緩和した際に予測される影響の分析等とあわせ、総付景品規制及び一般懸賞規制の在り方について幅広い検討を的確に行うべきである。

イ 法移管する際の的確な引き継ぎ

消費者庁設置関連法案が消費者庁に移管されるに当たり、以下の内容について消費者庁に的確に引き継がれるべきである。

- (ア) 従前の法目的である「公正な競争を確保」することと、改正後の法目的である「一般消費者による自主的かつ合理的な選択を阻害するおそれのある行為の制限及び禁止」することが同意義であること。
- (イ) 総付景品規制及び一般懸賞規制の在り方について、更なる規制緩和の可能性を含めた検討を行うこと。

不当廉売規制の在り方

ア 違反となる基準の明確化

不当廉売について、予測可能性を担保し、自由で公正な競争の下で良質・廉価な商品又は役務の供給の確保に資するため、不当廉売に該当するか否かを予測することが可能となるような取組を推進するべきである。

課徴金制度の在り方

ア 抑止・制裁の両目的をより効果的・効率的に成しえる制度設計

更なる抑止力向上の必要性が高まっている情勢を踏まえ、抑止・制裁の両目的をより効果的・効率的に成しえる制度設計（課徴金の水準含む）について検討を深めるべきである。

(2) 生活基盤

貸金業制度の在り方の見直し

ア 市場の実態等に関する実証的な調査・分析

平成18年の貸金業法（昭和58年法律第32号）等の改正後の規定の実施状況、貸金業者の実態、市場の実態等についての実証的な観点からの調査・分析について、確実なフォローアップを行う。

過払い金返還請求履歴の取扱い

ア 過払い金返還請求履歴の取扱い

過払金返還請求を過去に行った者の信用リスクが高いと推定する貸金業者のために、過払金返還請求の履歴を管理し、貸金業者の与信管理に役立ててきた信用情報機関が存在するところである。一方、金融庁は、当該履歴を顧客の返済能力に関する信用情報として管理することについて、指定信用情報機関側に説明責任があるものとした。

しかし、当該履歴の管理は、多くの借り手が合理的な条件で借入れを行うことに資するもので、また、多重債務防止という法の要請に合致すると考えられる。したがって、金融庁が信用情報としての有用性がないことを実証しない限りは、指定信用情報機関が当該履歴を管理することを制限すべきではない。

3 . 海外人材分野

(1) 在留外国人の権利・義務確保のための制度的インフラの整備

政府と地方自治体がこれまで以上に一体となり、外国人の権利の保障及び義務の履行を図るための制度的インフラを整備すべきである。

社会保険加入促進

社会保険（医療保険・年金保険・雇用保険等）加入促進のために必要な仕組み構築、迅速な省庁間連携の実現及び在留資格変更等に当たっての配慮を検討・実施する。

住民基本台帳法及び出入国管理及び難民認定法改正関連の整理

両法改正に伴うシステム、個別手続き等の整理を検討・実施する。

国と地方の連携促進

雇用対策や子供の教育等の緊急性の高い分野を中心に、国の機関同士・国の機関と地方公共団体との合理的な範囲内での情報及び業務の連携を検討・実施する。

日本語能力の評価基準の策定

外国人の日本語能力の認定及び在留資格変更等に当たっての考慮を検討・実施する。

ガイドラインの整合性の確保

永住許可ガイドラインと在留資格の変更・在留期間の更新許可ガイドラインの整合性をとることを検討・実施する。

(2) 外国人研修・技能実習制度

引き続き制度の適正化を図るとともに、現在の不況下において途中帰国に追い込まれる等の問題が続発していることについて、至急対応すべきである。

外国人研修・技能実習制度の適正化

制度適正化に資する諸改革の推進を行う。

(3) E P Aにおける看護士候補者・介護福祉士候補者受入制度

日本語学習や国家試験取得について、制度の適正化を行うべきである。

看護士候補者・介護福祉士候補者受入制度の適正化

制度適正化に資する諸改革の推進を行う。

4 貿易分野

(1) 水先制度の改革

新制度下において競争原理が働くことが期待されたが、現状は、指名制の利用は少なく、料金も上限に張り付いたままである。市場の透明性向上に加え、水先人の養成に関し質の高い新規参入者を奨励し、市場原理が適切に機能するようにしていく必要がある。

競争原理が働く適切な市場環境の整備

指名制と応召義務の関係整理、及び引受ルールの策定について結論付けをし、指名制トライアル事業を踏まえ、競争原理が働く適切な市場環境を整備するものとなるよう注視していく。

質の高い水先人の供給増に資する施策

質の高い水先人の供給増に資するため、3級水先人養成コースの拡充等、新制度下における水先の将来像に関する課題について検討する。

(2) 我が国産業の国際競争力強化に資する港湾の在り方

我が国産業の国際的競争力強化に向けて、京浜三港包括提携の取組を注視する必要がある。

京浜三港包括提携による広域連携強化へのサポート

我が国産業の国際競争力強化に資する改革の実現に結びつくよう京浜三港包括連携による広域連携強化への積極的なサポートを継続する。

(3) 通関制度改革

IT化、グローバル化の進展により近年スピードを増す国際物流においては、通関手続の簡素化によるリードタイム短縮は重要な課題である。

AEO制度の利便性向上

コンプライアンス優良事業者に対し、手続の簡素化等の優遇制度を設けるAEO制度(Authorized Economic Operator、認定事業者)の利便性向上について検討する。

次世代シングルウィンドウの課題

平成20年10月に導入された次世代シングルウィンドウの利便性向上及び利用促進について検討する。

5 運輸分野

(1) タクシー事業における諸問題に対する対応

国土交通大臣が、タクシーが供給過剰等の状況にあると判断する地域を「特定地域」として指定し、当該地域における増車を認可制とする措置を含む「特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法」が平成21年6月に成立。

今後、法施行に向けて、整備が行われる政省令の内容について、モニタリングを実施。

(2) 道路空間を活用した駐車需要マネジメントの推進

道路空間における駐車需要を有効に吸収するためのインフラとして、パーキング・メーター及びパーキング・チケット発給設備、路上駐車場が存在。

こうした駐車施設の積極的整備と、民間のコイン式パーキングにおいて実施されているように、需要を勘案して単位時間あたりの駐車料金を変えるという駐車需要マネジメントを推進。

(3) 地域における交通ネットワークの維持・活性化

離島航路や地方バス路線を維持するために行われている補助制度について、事業者の経営努力を促進する観点から、事業者の合理化・增收に対するインセンティブ制度が導入された。今後、当該制度の運用状況について、フォローアップを実施。

6 IT・通信分野

(1) 郵便・信書便事業における競争環境の整備

総務省における「郵便におけるユニバーサルサービス確保の在り方等に関する調査研究会」において、ユニバーサルサービスコスト算定の前提となる役務別コストの整理の在り方、ユニバーサルサービスの算定方法やその確保方策等に関する検討が行われているところであり、引き続き注視していく。

(2) 通信分野における競争促進

平成22年時点におけるNTTの組織問題についての検討に先立ち検討が行われている、市場構造の変化に対応し得るドミナント規制の適正な運用や次世代ネットワークに係る接続ルールの整備等の在り方について、検討状況を注視していく。

(3) 通信・放送の総合的な法体系の在り方について検討

総務省における「通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会」において、通信・放送に係る法制度を従来の縦割り的法制から情報通信産業の構造変化を踏まえた横割り的法制に改める方向性が検討されているところであり、引き続き注視していく。

7 エネルギー分野

(1) 電力分野における更なる規制改革

スマートメーターの導入に関する検討等

スマートメーターの導入は、ピークコントロールによる負荷平準化等により環境負荷の軽減に有用であり、将来における電力分野の全面自由化の是非との関係にも留意しつつ、検討を行うべきである。

(2) ガス分野における更なる規制改革

託送供給における同時同量の在り方の検討等

本制度については、現行制度を維持しつつも、託送供給実施者のネットワーク運用の実態に応じて柔軟な同時同量を可能とする仕組みの導入を、ネットワークの公平・透明な利用の観点も踏まえて検討し、必要な措置を講ずるべきである。

8 基本ルール分野

- (1) 規制にかかるチェック機能の強化**
- (2) 規制にかかる通知・通達等の見直しの計画的推進**

9 官業改革分野

(1) 独立行政法人等の業務の廃止・縮小、民間開放

国や独立行政法人等が自らサービスを提供してきた官業においては、競争制限的な環境の下で非効率的な財・サービスの供給が温存され、また、官業の存在自体が民間における産業の発展を阻害する結果をもたらしてきた面がある。こうした問題認識の下、官が市場機能の補完に徹し、市場の持つ利点を最大限に發揮させることが重要であるとの視点から、国民の目から見た適切なガバナンスが効いた外部チェック機能の拡充、独立行政法人等の形態によって実施すべき業務の在り方をも視野に入れつつ、既往の提言についてその措置状況の監視を行うとともに、更なる取組の促進を図る（都市再生機構及び住宅金融支援機構の組織・業務の在り方の見直しを中心に取り組む）。

規制改革会議委員名簿

議長	草刈 隆郎	日本郵船株式会社取締役・相談役
議長代理	八田 達夫	政策研究大学院大学学長
委員	浅見 泰司	東京大学空間情報科学研究センター教授
	有富 慶二	ヤマトホールディングス株式会社取締役会長
	安念 潤司	中央大学法科大学院教授
	翁 百合	株式会社日本総合研究所理事
	小田原 榮	東京都八王子市教育委員長
	川上 康男	株式会社長府製作所代表取締役社長
	木場 弘子	キャスター・千葉大学特命教授
	中条 潮	慶應義塾大学商学部教授
	富山 和彦	株式会社経営共創基盤代表取締役 C E O
	福井 秀夫	政策研究大学院大学教授
	本田 桂子	マッキンゼー・アンド・カンパニー・インク ・ジャパン ディレクター
	松井 道夫	松井証券株式会社代表取締役社長
	米田 雅子	慶應義塾大学理工学部教授 N P O 法人建築技術支援協会常務理事

規制改革会議専門委員名簿

集中テーマ

A 成長分野

(医療タスクフォース)

阿曾沼 元 博 国際医療福祉大学国際医療福祉総合研究所教授

長谷川 友 紀 東邦大学医学部教授

土屋 了介 国立がんセンター中央病院病院長

(介護タスクフォース)

安藤 至 大 日本大学大学院総合科学研究科准教授

(保育タスクフォース)

鈴木 亘 学習院大学経済学部教授

(農林水産タスクフォース)

本間 正義 東京大学大学院農学生命科学研究科教授

大泉 一貫 宮城大学副学長

昆 吉 則 株式会社農業技術通信社代表取締役・「農業経営者」編集長

小松 正之 政策研究大学院大学教授

梶山 恵司 株式会社富士通総研経済研究所主任研究員

(住宅・土地タスクフォース)

久米 良昭 政策研究大学院大学教授

B 基盤整備

(雇用・労働タスクフォース)

安藤 至 大 日本大学大学院総合科学研究科准教授

和田 一郎 牛嶋・寺前・和田法律事務所弁護士

花見 忠 上智大学名誉教授

松尾綜合法律事務所客員弁護士

石川 和男 新日本パブリック・アフェアーズ株式会社上級執行役員

東京財団研究員

(教育タスクフォース)

戸田 忠雄 教育アナリスト

政策研究大学院大学客員教授

特定非営利活動法人 X Y サタデースクール代表

一般テーマ

(金融タスクフォース)

森 下 哲 朗 上智大学法科大学院教授

(地域活性化タスクフォース)

斎 之 平 伸 一 三州製菓株式会社代表取締役社長

(環境タスクフォース)

細 田 衛 士 慶應義塾大学経済学部教授

(海外人材タスクフォース)

井 口 泰 関西学院大学大学院経済学研究科・経済学部教授

関西学院大学少子経済研究センター長

(エネルギー タスクフォース)

松 村 敏 弘 東京大学社会科学研究所教授

田 中 誠 政策研究大学院大学准教授

(基本ルールタスクフォース)

大 橋 豊 彦 尚美学園大学総合政策学部教授

(法務・資格タスクフォース)

阿 部 泰 隆 中央大学総合政策学部教授・弁護士

(官業改革タスクフォース)

大 橋 豊 彦 尚美学園大学総合政策学部教授

石 川 和 男 新日本パブリック・アフェアーズ株式会社上級執行役員
東京財団研究員