

第1章 分野横断的な取組

1 「規制改革推進のためのアクションプラン」の適切な実行

総合規制改革会議は、本年2月、医療・福祉、教育、農業などの「官製市場」を中心に、規制改革を象徴する「12の重点検討事項」を「規制改革推進のためのアクションプラン」として定め（【別紙1】）さらに10月には、官業を民間に開放し民需を創造するとの視点から「5つの重点検討事項」を追加し（【別紙2】）これら「17の重点検討事項」について、その実現のための積極的・集中的な審議を行い、上記「アクションプラン」の実行に取り組んできた。

上記「17の重点検討事項」をめぐる一連のプロセスにおいて、今回、関係各省と合意に至ったものについては、「具体的施策」として掲載した。また、当会議として強い問題意識の下、関係各省に対しその考え方を主張しつつも、今次プロセスにおいて関係各省と合意に至らなかった点については、当会議の見解として「現状認識」及び「今後の課題」などとして掲載した。

< 12の重点検討事項 >

本年2月に決定された「12の重点検討事項」については、「『規制改革推進のためのアクションプラン・12の重点検討事項』に関する答申 - 消費者・利用者本位の社会を目指して -」（平成15年7月15日決定・公表）において、当会議として、「得られた成果と残された課題」を答申したが、他方、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（以下「基本方針2003」という。）（平成15年6月27日閣議決定）においても、「12の重点検討事項については、今回の『アクションプラン』での取組を改革の一里塚として、引き続き規制改革に取り組み、その成果を本年末にまとめる総合規制改革会議の答申に盛り込む」と明記された。

その後、総合規制改革会議として、積極的・集中的に関係各省との折衝を重ねてきた。また、平成15年11月26日の経済財政諮問会議において、特に、「2 いわゆる『混合診療』の解禁（保険診療と保険外診療の併用）」、「4 医薬品の一般小売店における販売」、「5 幼稚園・保育所の一元化」について、出席した当会議の宮内義彦議長から「最重要事項」として折衝状況の説明を行い、小泉総理からも改革に向け、具体的な指示が出されたところである。

これら「12の重点検討事項」については、以下の「具体的施策」に掲げるとおり、一部に一定の前進が見られるものの、基本的には「基本方針2003」の内容から大きな進展は図られていない。したがって、下記に示す「現状認識及び今後の課題」に沿って、引き続き

規制改革に取り組み、より一層の推進を図ることが重要である。

1 株式会社等による医療機関経営の解禁

【現状認識及び今後の課題】

(1) 構造改革特区において直ちに講ずべき措置

「基本方針2003」における決定事項中の「高度な医療」の内容については、「特区における株式会社の医療への参入に係る取扱いについて」（平成15年6月27日公表）によれば、「厚生労働省があらかじめ示すガイドラインに従って地方公共団体が判断し、厚生労働大臣がその適合性に照らして同意する」とされているが、地域や医療現場の自主性を最大限尊重するとの構造改革特区制度の趣旨にかんがみ、本ガイドラインについては、医療の種類が限定列挙される「ポジティブリスト」方式ではなく、「倫理性・安全性の問題がない」とされる医療については、地方公共団体が必要とする「高度な医療」が、可能な限り、それとして幅広く認められるような方式とすべきである。

構造改革特区において株式会社の参入が認められた趣旨は、株式会社が他の経営形態と比して、多様な資金調達手段を有することなどから、患者のニーズに合った医療サービスを提供できるなどの点で、優位性を持っていることを根拠としていると解される。この「優位性」の判断は行政ではなく、参入しようとする事業者が行うべきであり、本ガイドラインについては、こうした趣旨に沿って、「高度な医療」の範囲をあらかじめ国が限定するのではなく、事業者のニーズに基づく地方公共団体の判断により幅広い医療が認められるよう、運用されるべきである。

また、厚生労働大臣の同意については、特別な要件が付されないことが望ましいが、仮に要件が付される場合であっても、上記と同様の観点から、地域や医療現場のニーズに応じ、幅広い事業者が医療機関経営に円滑に参入できるようなものにすべきである。

さらに、株式会社が経営する医療機関において、公的医療保険の対象となっている医療を自由診療として行う場合の取扱いなどについては、医療現場の実態を踏まえ、患者の選択肢を増やし、その利益を極大化する方向で、具体的な制度設計が行われるべきである。

(2) 全国規模において講ずべき措置

株式会社等による医療機関経営の解禁については、以下の点が指摘できる。

現存する62の株式会社病院は、公的保険による運営という「公共性」を維持しており、これまでに何ら患者にとっての弊害をもたらしていないこと

株式会社等が参入しても、過剰診療、患者選別などのおそれは、現行の規制（病床規制や医師の応召義務）や、情報公開（カルテ開示義務等）、第三者評価制度の確立などにより回避できること

現在の医療法人の大部分は、株式会社と同様に出資者の財産が保全される点で税務上は非営利法人とはみなされない上、配当と同様、資金調達に対する当然の対価（支払いコスト）として、利子という形での「医療外への利益の流出」を行っていること

そもそも、医療法（昭和23年法律第205号）第7条第5項の「営利を目的として、病院を開設しようとする者に対して、都道府県知事は、許可を与えないことができる」旨の規定が、参入禁止の根拠規定と解釈されるとは考えられないこと（別途、昭和25年厚生事務次官通達により禁止されていると考えられる。

したがって、株式会社等による医療機関経営を禁止することに合理性は乏しく、また、現行の公的医療機関と医療法人等による医療経営の分野に、近代的な経営の担い手である株式会社等が参入することにより、資金調達手段の多様化、医療機関の間の競争、患者の選択肢の拡大などが促進され、患者本位の医療サービスの提供を実現しやすくなることなどから、株式会社等に対する参入規制を解禁すべきである。

2 いわゆる「混合診療」の解禁（保険診療と保険外診療の併用）

【現状認識及び今後の課題】

高度・先進的な医療サービスなどを患者が選択しやすくするため、以下の理由などから、例えば、特定承認保険医療機関など、質の高いサービスを提供することができる医療機関においては、現行の特定療養費制度における高度先進医療のみならず、新しい医療技術（海外では広く認められているにもかかわらず、我が国では公的保険の適用外となっているものなどを含む。）についても、個別の承認を必要とせず、いわゆる「混合診療」（保険診療と保険外診療の併用）を包括的に認める制度の導入を図るべきである。

- （１）患者の健康・安全等を確保するとの観点から個別・具体的に事前審査を経た上で承認される「保険診療」に対して、単独ではこうした審査も必要なく自由に行われている「保険外診療」を併用・付加した途端に、一連の診療行為が、本来の保険診療部分も含めて保険診療としては否定され、全て保険外診療とされることには、合理性がないこと
- （２）いわゆる「混合診療」が解禁されれば、患者がこれまで全額自己負担しなければならなかった高額な高度・先端的医療が、一定の公的保険による手当ての下で受けられるようになるため、「金持ち優遇」どころか、むしろ逆に、受診機会の裾野を拡大し、国民間の所得格差に基づく不公平感は是正されること
- （３）現行のままでは、いわゆる「混合診療」を避けるため、例えば本来１回の入院・手術で済むところを保険診療部分と保険外診療部分とに分けて行うなど、あえて診療行為の分断などを行うことにより、患者の身体的・経済的負担を増大させるとともに、こうした非効率な行為が、医療費全体を増大させているとの事実もあること
- （４）現行のままでは、海外では広く認められているにもかかわらず、我が国では公的保険の適用外となっている新しい医療技術・サービスに対する医師の積極的取組を阻害したり、患者の受診機会を狭め、医療サービスの質の向上を妨げているといった弊害が大きいこと
- （５）現行の特定療養費制度については、中央社会保険医療協議会などにおける審議において、個別の技術等を対象に承認するやり方では、現場の創意工夫と医療技術の競争を促進しないとの指摘もあること

3 労働者派遣業務の医療分野（医師・看護師等）への対象拡大

【現状認識及び今後の課題】

医療機関における労働者派遣については、紹介予定派遣の方式により行うことが可能となり、平成 15 年度中に実施されることとなっている。

しかしながら、医師・看護師等については、その不足が地域によっては特に深刻化する中、必要な人員の確保は、患者の安全にとって不可欠となっており、また、国家資格保有者であり、その能力等も派遣先があらかじめ指定できることから、紹介予定派遣の方式にとどまらず、通常の派遣方式についても、その解禁を図るべきである。

4 医薬品の一般小売店における販売

【具体的施策】

厚生労働省内に設置された「医薬品のうち安全上特に問題がないものの選定に関する検討会」（以下、単に検討会という。）における検討結果を受け、この度決定された約 350 品目の医薬品については、薬効成分を変えずに、医薬部外品として一般小売店での販売を認める措置を直ちに講ずべきである。【平成 16 年早期に措置】

【現状認識及び今後の課題】

医薬品の一般小売店における販売については、かねてより当会議と厚生労働省との間で、後述する理由等によって、議論を重ねてきたが、今日まで合意に至っていない。

一方、本年 6 月 27 日の「基本方針 2003」においては、「医薬品の一般小売店における販売については、利用者の利便と安全の確保について平成 15 年中に十分な検討を行い、安全上特に問題がないとの結論に至った医薬品すべてについて、薬局・薬店に限らず販売できるようにする。」として、閣議決定された。

これを受け、厚生労働省は、省内に設置した「検討会」での検討結果を踏まえ、従来「医薬品」とされてきた 15 製品群・約 350 品目について、薬効成分を変えずに「医薬部外品」へ移行することによって、一般小売店において販売可能とするよう措置するとの決定を行ったところである。このような状況にかんがみ、当会議としては、上述の「具体的施策」のとおり措置を求める。

当会議としては、一定数の品目が薬局・薬店以外のコンビニエンスストア、チェーンストアなどの一般小売店において販売可能となることについては、一定の評価をする。しかしながら、厚生労働省（当時は厚生省）が類似の措置を講じた平成 9 年の場合には、閣議決定から販売解禁までに丸 2 年を要したこともあり、その反省を十分に踏まえ、今回の約 350 品目については、そのようなことが決してないことを厚生労働省は明確に認識し、その旨を公表すべきであり、直ちに当該決定内容を実施に移すべきである。

また、当会議としては、既に本年 7 月の答申においても示したとおり、以下の理由などから、人体に対する作用が比較的緩やかな医薬品群については、少なくとも特例販売業（注 1）や配置販売業（注 2）と同様に、薬局・薬店以外のコンビニエンスストア、チェーンストアなどの一般小売店においても早急に販売できるようにすべきであると考え。政府としても、一般小売店において、真の意味での「医薬品」の販売が可能となるよう、医薬品と医薬部外品の定義とそれらの取扱いを、販売方法における具体的措置をも考慮に入れて、抜本的かつ早急に見直すべきと考える。この問題について、当会議は、今後とも引き

続き、厚生労働省と協議を継続していく考えである。

(注1) 薬事法(昭和35年法律第145号)第35条に基づき、薬剤師が不在であっても、都道府県知事の許可を受けて、指定された一定の範囲の医薬品の販売が認められている販売業。

(注2) 各家庭に医薬品を置いておき、それが使用された段階で代金請求権が発生する形態の販売業であって、薬事法第30条に基づき、都道府県知事の許可を受けて、薬剤師でなくとも、「大学等で薬学の課程を修了した者」、「高校等で薬学の課程を修了した後、3年以上配置販売の実務に従事した者」、「5年以上配置販売の実務に従事した者」など、一定の知識経験を有した者であれば、一定の範囲の医薬品の販売が認められている販売業。

(1) コンビニエンスストアでの購入にメリットが高いとする医薬品として、「解熱鎮痛剤」、「胃腸薬」、「感冒薬」、「整腸薬・下痢止め」などが上位を占めており、その販売を可能とすれば、消費者利便が大幅に向上すること(本年11月の社団法人日本フランチャイズチェーン協会による調査結果)

(2) 全国において、特例販売業(一般消費者を対象とするもの)は、薬剤師の配置が義務付けられている薬店(12,397店)の3分の1以上に当たる約4,700店も存在(配置販売業も11,440も存在)するにもかかわらず、これらについて、薬剤師が配置されていないことに直接起因する過量使用や副作用による事故は、一切報告されていないこと

(3) 薬店(ドラッグストアを含む。)等において、対面で服薬指導をしている実態は乏しい上、そもそも薬局・薬店において、薬剤師が不在であることも多い(平成14年度の厚生労働省の立入調査の結果報告書によれば、調査対象の薬局の2.5%、薬店の23.1%で薬剤師が不在。)にもかかわらず、上記(2)と同様、これらについて、薬剤師が配置されていないことに直接起因する過量使用や副作用による事故は、報告されていないこと

(4) 医薬部外品については、医薬品や一般商品との関係で、そもそもその定義が不明確であるが、医薬品を医薬部外品に移行することにより、一般小売店での販売を可能とする措置では、極めて小規模な移行にとどまってしまい、消費者のニーズに十分応えるものとならないこと(一般用医薬品は平成11年当時約17,000品目存在していたが、このうち平成11年3月に医薬部外品への移行の対象となった15の製品群は約700品目。

実際に医薬品からそのまま医薬部外品に移行したもの、新基準に合致するよう承認事項の一部を変更し医薬部外品に移行したものは、約290品目であった。今回の決定においても医薬部外品への移行の対象は約350品目と限定的であり、上記(1)のような消費者のニーズに応えるには十分と言えない。)

5 幼稚園・保育所の一元化

【具体的施策】

近年の社会構造就業構造の著しい変化等を踏まえ、地域において児童を総合的に育み、児童の視点に立って新しい児童育成のための体制を整備する観点から、地域のニーズに応じ、就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設を設置する。その実現に向けて、平成 16 年度中に基本的な考えをとりまとめた上で、平成 17 年度に試行事業を先行実施するなど、必要な法整備を行うことも含め様々な準備を行い、平成 18 年度から本格実施を行う。【平成 17 年度中に措置】

【現状認識及び今後の課題】

(1) 少なくとも構造改革特区において直ちに講ずべき措置

構造改革特区において多くの提案が寄せられている事項（第 1 次・第 2 次の提案を合計すれば、文部科学省関係が 50 項目、厚生労働省関係が 60 項目。6 月、11 月の「規制改革集中受付月間」においても、それぞれ構造改革特区の提案は 28 項目、32 項目、全国規模の要望は 9 項目、32 項目。）であることにもかんがみ、幼稚園と保育所については、職員資格の併有や施設設備の共用を進めるのみならず、少なくとも構造改革特区においては、両施設に関する行政を一元化し、施設設備、職員資格、職員配置、幼児受入などに関する基準を統一化すべきである。

また、行政の一元化、基準の一元化に到達する前段階として、幼稚園と保育所のどちらか一方のみに課されている規制について、緩和・撤廃すべきである。

例えば、保育所のみ義務付けられている調理室の設置義務については、規制の趣旨に照らして合理的ではないことから、廃止すべきである。また、就業していない専業主婦であっても、その生活・ニーズが一層多様化していることにもかんがみ、保育所について、「保育に欠ける子」のみならず誰もが入所できるよう、入所要件を緩和すべきである。

(2) 全国規模において講ずべき措置

少なくとも 3 歳児以上については、幼稚園教育要領と保育所保育指針との内容が同一であり、両施設が同等の教育サービスを提供しているのであれば、幼稚園のみに課されている設置主体制限すなわち株式会社等による設置の禁止について、その解禁を図るべきである。

また、満 3 歳から（構造改革特区においては、満 2 歳に達した日の翌年度 4 月か

ら)とされている幼稚園の入園年齢制限については、多様化する生活者のニーズを踏まえ、構造改革特区の状況も注視しつつ、この一層の緩和を図るべきである。

なお、「就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設」については、全国においてできる限り多くのモデル事業を行うとともに、その施設設備、職員資格、職員配置、幼児受入などに関する規制の水準を、それぞれ現行の幼稚園と保育所に関する規制のどちらか緩い方の水準以下とすべきである。

6 株式会社、NPO等による学校経営の解禁

【現状認識及び今後の課題】

(1) 少なくとも構造改革特区において直ちに講ずべき措置

学校に関する「公設民営方式」の全面解禁

福祉・保育など他の分野においても広く認められている、いわゆる「公設民営方式」(地方公共団体等の設置した施設について、これを株式会社・NPO等に対し包括的に管理・運営委託させる方式)について、学校に限って導入できない合理的理由はない。また、委託契約の締結に際し条件を付することができるようにするなど、委託契約を適正に締結すれば、地方公共団体等の学校設置者は、その責任を果たし得る。

本年6月の「規制改革集中受付月間」を受けて、9月の構造改革特別区域推進本部決定において、構造改革特区における規制の特例措置として、「公立学校の民間への包括的な管理・運営委託については、高等学校及び幼稚園を対象として検討し、今年中に結論を得た上で、必要な措置を講ずる」とされた。

しかしながら、構造改革特区において、地方公共団体や民間から、義務教育も含めた多くの提案が寄せられていること(第1次・第2次提案の合計は20件(構想数)、本年6月と11月の「規制改革集中受付月間」においても、構造改革特区の「公設民営方式」関係の提案はそれぞれ18件48項目、15件41項目に上り、そのうちの半数近くは義務教育関係と明示されている。)にかんがみれば、高校のみならず義務教育を含めた学校一般について、少なくとも構造改革特区において、公設民営方式の導入を直ちに解禁すべきである。

株式会社等と学校法人との間の同等の競争条件の確保(株式会社等に対する私学助成、優遇税制の適用など)

株式会社等と学校法人との間の同等の競争条件の確保(株式会社等に対する私学助成、優遇税制の適用など)については、以下の点が指摘できる。

ア 学校について、仮に、経営主体が株式会社等であるという理由のみで、私学助成金や優遇税制の対象とされず、その分授業料が高くなるとすれば、それは教育サービスを受ける学生の立場から見て法の下での平等性に欠けるとともに、対等な競争条件を欠くものであること

イ 文部科学省は、かねてより憲法第 89 条の解釈について、「教育に関する公金支出は公の支配に属する学校法人に対して可能であり、他の主体については、同条との関係で慎重な検討が必要である」としている。しかしながら、私立学校振興助成法（昭和 50 年法律第 61 号）は、附則第 2 条で、盲学校・聾学校・養護学校・幼稚園については、学校法人を目指す当分の間（5 年間）学校法人以外の者にも助成すること（いわゆる「学校教育法第 102 条校」に対する助成）を許容しており、実際に、「学校法人以外の個人」などに対しても都道府県が助成金を交付し、さらに期限内に学校法人化できなかった場合でも、当該助成金が返還されていないなどの実例も存在していること

ウ 文部科学省は、学校法人に対する私学助成は、宗教教育に携わる教育の person 費に対しても無条件で行っており、憲法の政教分離規定を逸脱しているにもかかわらず、一方で、いかなる場合にも学校法人以外の、例えば、株式会社、NPO 等に対する助成は憲法違反になるとしているが、憲法解釈上、このような見解は矛盾していること

したがって、少なくとも構造改革特区において、株式会社等に対する私学助成、優遇税制の適用を容認し、学校法人との関係において、競争条件を同一化すべきである。

なお、本年 6 月、11 月の「規制改革集中受付月間」においても、「株式会社等に対する私学助成又は優遇税制の適用」に関する構造改革特区の提案はそれぞれ 21 件 32 項目、12 件 19 項目に上る。

（注）本年 10 月の構造改革特別区域計画の第 3 回認定において、学校設置会社が学校の設置主体となることが認められたところであり、3 件（専門職大学院、大学、中学校）が、設置認可申請中である。

（2）全国規模における措置

株式会社等による学校経営については、少なくとも、義務教育以外の教育分野（大学・大学院や幼稚園など）においては、全国規模でも解禁を図るべきである。

7 大学・学部・学科の設置等の自由化

【現状認識及び今後の課題】

(1) 少なくとも構造改革特区において直ちに講ずべき措置

学部・学科の設置等の許可の際に、そもそも既存の画一的な17の「学位・学問分野」(注)を基準とすることの合理的理由は乏しい。したがって、少なくとも構造改革特区において、「学位・学問分野の変更を伴う学部・学科の設置等」についても、許可制から届出制へ移行すべきである。

- (注)
- 文学関係
 - 教育学・保育学関係
 - 法学関係
 - 経済学関係
 - 社会学・社会福祉学関係
 - 理学関係
 - 工学関係
 - 農学関係
 - 獣医学関係
 - 医学関係
 - 歯学関係
 - 薬学関係
 - 家政関係
 - 美術関係
 - 音楽関係
 - 体育関係
 - 保健衛生学関係

(2) 全国規模における措置

大学の設置に関する校地面積基準や学校法人の校地・校舎の自己所有要件については、「基本方針 2003」における決定事項にかんがみ、前者については遅くとも1年以内、後者については平成15年中に結論を得た上で、直ちに、構造改革特区における特例措置の全国規模への移行を図るべきである。

8 株式会社等による農地取得の解禁

【現状認識及び今後の課題】

平成 15 年 9 月に改正農業経営基盤強化促進法に基づき、農業生産法人に対する株式会社の出資制限が緩和され、一定の要件を満たす事業者による出資については、株式会社等による出資比率が、「四分の一以下」から、「二分の一未満」にまで引き上げられ、一企業あたり「十分の一以下」とされていた出資制限の適用が除外された。

しかしながら、農業の担い手の多様化、それによる農業の生産構造の強化などを図るため、株式会社等、多様な経営主体による農地取得をより一層認めていく必要がある。

したがって、以下の理由などから、少なくとも構造改革特区においては、農地について、地方公共団体等から貸付を受ける（リース方式）のみならず、株式会社等が直接に取得できるよう、直ちに措置を講ずべきである。

- (1) 農林水産省が懸念する「農地転用や耕作放棄のおそれとそれに伴う弊害」について、株式会社等が土地を取得した場合の方が、自作農や農業生産法人の場合よりも、そうしたおそれが高く弊害も発生しやすいということについては、我が国においても、株式会社による農地取得を認める諸外国においても、反証となる実例や具体的な論拠が提示されていないこと
- (2) むしろ、不法な農地転用や耕作放棄に対しては、経営主体により差別するのではなく、現行規制を厳格に適用すべきであること。また、規制の厳格化に関しては憲法上の制約があるというのが「通説」であるとする農林水産省の主張については、これを支える学術論文が示されていないこと
- (3) 農林水産省は「株式会社等が農地を取得しても、採算に乗りやすく、リース方式で十分である」旨を主張しているが、農地を取得するかリースするかなど、農業経営の収益性については、農林水産省ではなく当事者たる事業者が判断すべき問題であること
- (4) むしろ責任ある農業経営を行いたいとする事業者からの要望も強く、構造改革特区において多くの提案が寄せられている事項であること（第 1 次提案募集においては 29 項目、第 2 次提案募集においては 15 項目。）

なお、株式会社による農地取得の弊害とされる、不法な農地転用や耕作放棄の危険性に

対しては、経営主体について規制ではなく、現行の農地法等の農地保全に関する規制を一律・厳格に適用すべきである。

9 高層住宅に関する抜本的な容積率の緩和

【具体的施策】

大都市においては、都心の居住用床面積が不足するとともに、長距離通勤を余儀なくされてきたが、誰もが都心に住める街づくりを推進するためには、これまで以上に都心居住を進め、都心部において複合的な用途を積極的に促進していく必要がある。

当会議の「規制改革の推進に関する第2次答申」(平成14年12月12日)では、容積率制限の目的をインフラに対する負荷の制限に限定するとともに、都心における複合的な用途を積極的に誘導するための方策を検討することが、中期的な課題として謳われている。内需拡大の観点及び都心居住の一層の推進を図る観点から、「基本方針2003」を踏まえた都市計画運用指針の策定に当たっては、以下の趣旨を盛り込むべきである。【平成15年中に措置】

- (1) 用途別容積型地区計画について、事務所等の非住宅用途部分が指定容積率以内である限り、住宅と非住宅の混合用途建物に対して指定容積率の1.5倍の容積率を認めることができるものとする。
- (2) 都市インフラ(鉄道駅、街路等)の整備、地球環境への貢献(緑化、省エネ、水循環への対応等)、都市構造の改良(街区の大規模化、超高層化によるオープンスペースの確保、職住近接した複合用途の実現等)等の要因を最大限評価し、これらに資する良好な計画敷地については各種制度の運用により容積率を緩和することができるものとする。この場合、当該計画敷地について、行政あるいは民間事業者等は、周辺地区を含めた地域全体の都市像、街づくりの見通しをグランドデザインとして示すものとする。

都心のビルが生み出す鉄道や道路等への時間別インフラ負荷は、住宅、事務所、店舗等の異なる用途ごとに異なる。さらにビルが生み出すインフラ負荷への対策は、物理的な建築・都市計画規制のみではなく、(a)交通規制による流入流出交通量の時間帯別制限、(b)時間帯別駐車料金・駐車課税の導入、(c)特定都心街区に進入する車両への料金賦課、(d)固定資産税の増大を原資とする無料ミニバスの頻繁な運行、等の経済的手法を含めたソフト面からの対策も考えられる。これらの点が従来の容積率制限には十分に反映されてこなかったため、大都市都心の複合的土地利用が阻害された結果、居住用床面積が不足したことが、通勤の長距離化をもたらしたとの指摘もある。

このため、上記容積率制限に関する検討に当たっては、以下のような分析・検討を行う

べきである。【平成 16 年度検討開始】

(1) 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する。

(2) (1) 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する。

(3) 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、検討を行う。

10 職業紹介事業の地方公共団体・民間事業者への開放促進

【具体的施策】

(1) 有料職業紹介事業に関する改革

求職者からの手数料徴収の原則禁止は、我が国が批准したILO第181号条約にも定められた原則であり、一面で労働者保護に資するものではあるが、無料原則を貫くことは良質な求職者向けのサービス提供を妨げる面もある。

このため、これまででも手数料規制の緩和措置が講じられてきたところであるが、労働市場のニーズに一層合致したものとするため、年収要件を現行の1,200万円超から700万円程度へ引き下げるとともに対象職種を拡大することにより、対象者の拡大を図ることについて所要の措置を早急に講ずるべきである。【平成15年末までに措置】

また、求職者の選択肢の拡大という観点等から、今後とも求職者からの手数料徴収の在り方について、引き続き検討するべきである。【適宜検討】

【現状認識及び今後の課題】

(2) ハローワークに関する改革

以下の理由などから、公共職業安定所（ハローワーク）については、その基本的な機能とサービスの質を維持した上で、民間委託の更なる拡大に加え、公設民営方式などの導入、独立行政法人化、地方公共団体への業務移管など、その組織・業務の抜本的な見直しについて、検討を進め、結論を得べきである。なお、ハローワークについては、求職・求人のマッチング率が必ずしも高くないとの指摘もある。

ILO第88号条約は、「国は公共職業安定機関を維持しなければならない」、「その職員は、身分を保障される公務員でなければならない」旨規定しているが、ハローワークに対する国の一定の関与と、その職員に対する一定の身分保障があれば、公設民営などの民間開放等を行っても条約には抵触しないと考えられること

他の主たる国立の機関（国立学校、国立病院、職業訓練事業など）が独立行政法人化しつつある中で、全国において箇所数613（平成15年4月1日現在）、職員数12,446（平成15年度末）の巨大な組織であるハローワークについて、その組織的見直しが一切行われていないとすれば、それは合理性に乏しいこと

11 株式会社等による特別養護老人ホーム経営の解禁

【現状認識及び今後の課題】

(1) 少なくとも構造改革特区において直ちに講ずべき措置

責任ある特別養護老人ホーム経営を行いたいとする事業者からの要望も強いことから、特別養護老人ホームについて、株式会社等が設置から運営まで一貫して行う、いわゆる「民設民営方式」を、構造改革特区において解禁すべきである。

また、その際は、施設整備費補助金等の適用を容認するなど、株式会社等と社会福祉法人との間において、同等の競争条件を確保するとの措置を講ずべきである。

(2) 全国規模において講ずべき措置

構造改革特区において導入された特別養護老人ホームに関する「PFI方式」又は「公設民営方式」のように、地方公共団体が直接事業に強く関与し、当該事業の保証を行うこと等により弊害の発生を極力抑制しているような特例措置（いわば「地方公共団体保証型の特例措置」）については、実際の弊害の発生のおそれもほとんどないと考えられることから、早急に全国規模での規制改革に移行させるべきである。

このような「地方公共団体保証型の特例措置」については、本来、一般的に、全国規模で取り組むべき性質のものであるが、上記のように一旦導入された措置については、自動的に全国規模の規制改革に移行させるような仕組みを早急に検討し、結論を得べきである。

12 株式会社等による農業経営（農地のリース方式）の解禁

【現状認識及び今後の課題】

構造改革特区において導入された「農地のリース方式」のように、地方公共団体が直接事業に強く関与し、当該事業の保証を行うこと等により弊害の発生を極力抑制しているような特例措置（いわば「地方公共団体保証型の特例措置」）については、実際の弊害の発生のおそれもほとんどないと考えられることから、早急に全国規模での規制改革に移行させるべきである。このような「地方公共団体保証型の特例措置」については、本来、一般的に、全国規模で取り組むべき性質のものであるが、上記のように一旦導入された措置については、自動的に全国規模の規制改革に移行されるような仕組みを早急に検討し、結論を得べきである。

<追加5の重点検討事項>

「官製市場の民間開放」を始めとする規制改革の一層の推進を図り、経済活性化を通じた「消費者・利用者本位の社会」を実現するためには、当会議が「規制改革の象徴的事項」として位置付け、今年度前半に精力的に取り組んできた上記「12の重点検討事項」の実現のみがすべてではないことは当然である。

上述した7月の答申以降、総合規制改革会議としては、これらの事項以外にも精力的・集中的な取組を行い、設置期限までの残された限りある期間内で、経済的規制・社会的規制の区分を問わず、すべての分野における重要な規制改革について、更に取り組んでいくことが必要であるとの認識に至った。

こうした中で、平成15年10月7日開催の第5回総合規制改革会議において、特に「国等の独占又は寡占等により温存された官需を民間に開放し、官民同一条件下の競争を促進することにより、飛躍的に民需の拡大を図ること」が喫緊に必要とされる以下の「5事項」について、これらを「官業打破・民需創造」の視点から「当面の課題」として選定・抽出し、これらを上記「12の重点検討事項」に新規に追加するとともに、「規制改革推進のためのアクションプラン」を同日付で改訂した。

その後、総合規制改革会議として、積極的・集中的に関係各省との折衝を重ねるとともに、宮内義彦議長を主査とするアクションプラン実行ワーキング・グループにおいて、5回にわたり当該5事項について、プレス等の参加を募った関係各省との公開討論を行い、併せて資料、議事録の公開も行ってきた。

また、平成15年11月26日の経済財政諮問会議において、特に、「1 公共施設・サービスの民間開放の促進」、「2 労災保険及び雇用保険事業の民間開放の促進など」について、出席した宮内義彦議長から「最重要事項」として進捗状況の説明を行ったところである。

1 公共施設・サービスの民間開放の促進（いわゆる「公物管理」の見直しなど）

【現状認識】

総合規制改革会議は、これまでも、「官製市場の民間開放」を積極的に推進してきた。しかしながら、経済活性化を通じた「消費者・利用者本位の社会」を実現するためには、「国営事業の独占や公的介入等により抑制されてきた潜在的な市場を民間事業者に開放し、官民同一条件の下での競争を促進することにより、民需と雇用機会の拡大を図ること」がより一層重要である。

また、当会議は、今年の「規制改革の推進に関する第2次答申」の「民間参入の拡大による官製市場の見直し」においても、「政府部門の事務・事業全般について、民営化、民間への事業譲渡、民間委託により民間参入を積極的に推進するため、例えば内閣官房に推進母体を設置するなど、早急に政府内の推進体制を一元化し、推進計画を策定して、これらを総合的・包括的に進めることが重要である。その際、現在実施されている特殊法人改革や公益法人改革とも密接に連携・協力を図っていく必要がある。」としているが、このような「官業の民営化」などにより積極的に取り組むことが必要である。また、これは、来年4月以降に発足する予定の当会議の後継組織への円滑な移行に繋げるためにも、極めて重要であると考えられる。

これらの観点から、以下の具体策を講ずべきである。

【具体的施策】

（1）公共施設等の民間による「管理・運営」（「建設・所有」）の推進

地方自治法（昭和22年法律第67号）上の「公の施設」など公共施設等の管理・運営については、民間の資金、経営能力、技術的能力を活用し、効率的かつ効果的にサービスを提供することが求められている。

したがって、以下のような観点から、公共施設等の民間事業者による管理・運営等をより一層推進すべきである。

PFI選定事業者による公共施設等の管理・運営の拡充【平成16年度中に措置】

現在、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成11年法律第117号。以下「PFI法」という。）では、同法第7条第2項に基づき、国・地方公共団体等から選定された民間事業者（以下「PFI選定事業者」という。）は、協定等において行うこととされた「公共施設等の建設、維持管理及び運営（これら

に関する企画を含む。）」(P F I 法第 1 条) を行うことができると規定されている。

このうち地方公共団体が設置する「公の施設」に関しては、当該地方公共団体から選定された P F I 選定事業者は、清掃、警備、維持補修等の「事実上の管理行為」や入場券の検認等の定型的行為、当該施設運営に係るソフト面の企画等を行い得るが、当該施設の利用料金を自己の収入として収受することや当該料金を設定することを含め「施設の管理を包括的に民間事業者に行わせる場合は、原則として地方自治法第 244 条の 2 第 3 項に規定する公の施設の指定管理者の制度を採用すること」とされている。(平成 12 年 3 月 29 日自治事務次官「地方公共団体における P F I 事業について」平成 15 年 9 月 2 日一部改正)

ただし、国家賠償法(昭和 22 年法律第 125 号)に基づく賠償責任や公権力の行使を伴う管理権限は、いわゆる「公物管理法」などに定められる「管理者」など当該公共施設を設置・管理する国や地方公共団体等にあるとされているが、いかなる行為が「公権力の行使」に該当するかなどについては、法理論、様々な一般法や、公物管理法など各個別法の運用・解釈にゆだねられており、公共施設等について、P F I 選定事業者が行い得る業務の範囲は明確でないものもある。

したがって、P F I 事業については、その一層の活用促進に資するよう、以下の措置を講ずべきである。

ア 公共施設等の設計・建設・維持管理・運営の全部又は一部を一体的に行った事例として、P F I 事業の事例集を作成、公表し、先行事例の紹介を図るべきである。

イ 公物管理法などの解釈において、P F I 選定事業者が各公共施設等において行い得る事業の範囲を明確化し、周知徹底すべきである。

公の施設の管理における「指定管理者制度」の活用促進【平成 16 年度中に措置】

本年 6 月の地方自治法の改正により、9 月から施行されている「指定管理者制度」とは、これまで地方公共団体等の有する公の施設の管理・運営については、一定の要件を満たした第 3 セクターなどにしか認められなかったところであるが、昨年度の当会議の答申等を受け、「指定管理者」としての民間事業者一般にこれを容認したものである。

ただし、現在でも、各種公物管理法により「管理者」が国や地方公共団体等に限定されている公の施設の場合、都市公園を除き、民間事業者が「指定管理者」としてその管理・運営を行うことが可能であるか否かは明確にされていない。

したがって、こうした指定管理者制度の一層の活用を図るため、本制度を地方公共団体が活用した場合には、当該地方公共団体が指定した「管理者」は、各種公物

管理法に係る公の施設等について、その管理・運営等を行うことが可能であることを必要に応じ通知するなど、所要の措置を講ずべきである。

(2) 公共施設の民間による「使用」(利活用)の推進 - 「公物管理」規定に基づく「占用許可」条件の見直しなど -

道路や河川等に代表される公共施設を占用する場合(例えば路上でのイベント開催に伴い、物件を設置したり、河川敷に工作物を設置したりする場合等)は、それぞれの公共施設に係るいわゆる公物管理法(「道路法」、「河川法」等)に基づき公共施設管理者の許可が必要である。

近年、国や地方公共団体が管理する公共施設については、地域の活性化や街の賑わい創出の観点から、公共施設本来の機能を損なわない範囲内で、その空間を活用し、民間事業者等に様々な活動を行わせるなど、それぞれの地域のニーズや実情等に応じた、より柔軟かつ積極的な活用に対するニーズが高まりつつある。

他方、従来の占用許可の在り方については、その基準が必ずしも明確ではない、占用料が経済合理性を欠いている等の指摘があり、また、特定の者による公共施設の占用が既得権益化している場合もある。これに対して、公共施設を、その本来の目的を損なわない範囲で、多様な目的に有効に活用することは、地域の活性化に貢献するとともに、それらの整備を一層推進するための新たな財源確保の方策ともなり得ることから、選定プロセスの透明化と併せ、これら公共施設のより積極的な利活用を図ることが必要とされている。

こうした中で、道路については、地方公共団体等による要望に基づき、政府として、「構造改革特別区域基本方針」(平成15年7月4日閣議決定)の別表2(全国において実施することが時期、内容ともに明確な規制改革事項)において、「イベント等における道路占用の許可の可能な範囲の明確化」(国土交通省、平成15年度実施)、「イベント等に伴う道路使用許可の円滑化」(警察庁、平成15年度中実施)が措置されている。

また、河川についても、都市再生本部決定による都市再生プロジェクトにおいて、地方自治体(大阪市、広島市)の要望に基づき、水辺の賑わい創出を図るため、民間事業者等による広場・イベント施設及びこれと一体をなす商業施設等の利用が可能となるよう、河川敷地占用に係る特例措置(占用許可対象施設及び占用主体に関する要件を緩和)を設けることが予定されているところである。

さらに、上記のような狭義の「占用」とは別途、道路、都市公園については、公共施設の範囲を立体的に定め、その余の空間を民間事業者等に開放する以下のようなスキームについて制度整備が進められつつある。

道路の上下空間における建築物の建設は、建築基準法上の道路内建築制限の例外規

定に該当するものについては、道路占用制度の対象とされていたが、平成元年に創設された「立体道路制度」により、道路の区域を立体的に定めることが可能となった。しかしながら、立体道路制度が適用されるのは、「自動車のみの交通の用に供する道路又はこれに準じる道路（特定高架道路等）」に関して「新設又は改築」を行う場合に限り、市街地における既存の一般道路は対象となっていない。

こうした道路空間と建築物の立体的利用については、当会議による答申などの結果、「規制改革推進3か年計画（再改定）」（平成15年3月28日閣議決定）において、「適正かつ合理的な土地利用が図られ、避難、消火、延焼防止、さらに採光、通風等良好な市街地環境の形成等の観点から支障がなく、かつ、道路構造の保全、安全で円滑な道路交通の確保等道路管理上の支障がない場合においては、都市計画上の位置付けを明確にすること等により道路空間と建築物の立体的利用を図ることについて検討する」との閣議決定がなされている。（国土交通省、平成15年度以降結論）

また、都市公園については、本年6月に受け付けた規制改革要望に基づき、「地域のニーズに応じて都市公園の地下の利用が容易に幅広く可能となるように、公園立体区域を定めることができる制度（立体公園制度）を創設する」（国土交通省、平成16年度中実施）との政府決定（閣議報告）がなされている。（平成15年9月19日）

こうした中で、今後は、道路や河川に代表される公共施設について、その利活用を推進するため、例えば、以下の施策を講ずべきである。

道路占用許可、道路使用許可の弾力化

道路の占用、使用については、民間事業者等が、一時的なイベント等に限らず、地域の合意に基づいて、継続的かつ反復的に街の賑わいに資する多様な経済活動を行うことが可能となるよう、その許可に関し一層弾力的な透明性の高い運用が図られるよう措置するとともに、管理者の「占用許可」と警察署長の「使用許可」の両方が必要である場合について、両手続の統合の推進も含め、一層の簡素合理化を図るべきである。【平成16年度中に措置】

また、道路の占用については、その弾力化に併せ、地域の合意形成を適切に確保しつつ、利活用に伴う負担の適正化を図るため、占用者が、経済的観点を踏まえてイベント等への参加者をより公平に選定することや、得られた収入を道路の維持管理活動等に還元することなどを可能とするスキームを検討し、結論を得るべきである。【平成16年度中に結論】

河川占用許可の弾力化

河川占用許可の弾力化については、都市再生プロジェクト（大阪市、広島市）における取組に関して、経済合理性の観点から、利活用に伴う利用者の負担の適正化

を図りつつ、地域合意の下社会実験を実施するとともに、その実施状況を見守りつつ、地域の要望があった場合には、治水上の安全性を始めとした河川管理上の支障が無く、かつ地域の合意形成が図られた場合について、こうした社会実験を拡大するための措置を講ずべきである。【平成 16 年度以降逐次実施】

また、それらの結果を踏まえ、地域の賑わい創出のために、既得権益化の排除や河川空間整備を一層推進するための新たな財源確保の方策等のスキームを検討し、結論を得るべきである。【平成 16 年度中に結論】

道路空間と建築物の立体的利用の推進【平成 16 年度中に結論】

都市における土地の高度利用、街並みの連続性や賑わいを創出する観点から、良好な市街地環境の形成や道路管理上支障が無く、都市計画上の位置付けが明確にされるなど、一定の要件を満たす場合には、道路空間と建築物の立体的利用を図ることについて早急に検討を行い、結論を得るべきである。

都市公園における公園施設の設置・管理の弾力化【次期通常国会に法案提出】

都市公園に関しては、管理者自らが公園施設の設置、管理を行うことが不相当又は困難と認められる場合に限らず、官民の協力によって、民間事業者等により、都市公園の機能の増進に資する幅広い施設の設置、運営が可能となるよう措置すべきである。

(3) 公共サービスの民間による実施(「民間委託・アウトソーシング」)の推進

当会議のこれまでの取組に加えて、今般、内閣に設置された地域再生本部においても、各省庁との総合調整機能を十分に発揮することにより、今後、政府が一丸となって地域再生に関連する各種施策の一層の推進を図っていくことが期待されている。現在、同本部において検討されている地域からの提案募集についても、地域再生のため「実現するためにはどうすればいいか」という基本姿勢で検討を行い、各種の支援措置に係る政府としての対応を「地域再生推進のためのプログラム(仮称)」として同本部において決定し、これに基づき、必要な制度改正等を行っていくことが予定されている。

当会議及び地域再生本部におけるこうした取組の中で、行政サービスの民間開放等については、政府として、以下のような対応を行うべきである。

内閣府が本年 11 月 26 日にまとめた「行政サービスの民間開放等に係る論点について」にあるように、行政サービスの民間開放には、民間事業者による創意工夫ある取組によってサービスが効率的・効果的に実施されることや、これまで地方公共団体が直接担当してきたサービスについて地域の特性に応じた潜在的なニーズを民間の創意

工夫で顕在化させ、新たなビジネスの機会や雇用の機会を創出することなど各種の効果が期待される場所であるため、これを阻害している要因がある場合には、一般的な制度的対応に加え、地域を限定して更にアウトソーシングを思い切った形で実現することを可能とするなど制度改正等による適切な対応策を講ずべきである。

また、PFI等、公共的な事業等に対する民間資金の活用手法の一層の活用やその他の多様な手法も含めた活用のための方策についても、地域の具体的な要望に応じて検討した上で、関連制度の見直し等必要な措置を講じるなど積極的に推進していくこととすべきである。

特に、上記に基づき、国・地方公共団体の行う公共サービスを民間移託しようとした場合、

取り扱える者を公務員に限定していたり、
委託先を（各都道府県などに存在する）指定法人に限定
しているサービスが多いことから、これらを積極的に民間開放していくべきである。

（４）公共サービス等の民間開放促進のための「手段」としての「市場化テスト」の実施と「数値目標」の設定

公共サービス等の民間開放を促進する横断的手段となり得るのが、世界各国で実施されている「市場化テスト」と、米国で実施されている民間委託に関する「数値目標」の設定であり、我が国においてもこれらを参考とした制度の導入について検討する必要がある。

市場化テスト【平成 16 年度中に措置】

「市場化テスト（Market Testing）」とは、官が提供しているサービスと同種のサービスを提供する民間事業者が存在する場合に、公平な競争条件の下、官と民とで競争入札を実施し、価格と質の面でより優れた方が落札する制度であり、英、豪、オランダ、デンマーク、スウェーデンといった国々で現に実施されている。我が国においても、官民間の公平な競争条件を担保するため、海外の事例も参考としながら、国民生活の安全面の確保等に関する行政責任の在り方についての観点にも留意しつつ、「市場化テスト」（官民間の競争入札制度）の導入について調査・研究を行うべきである。

民間委託に関する数値目標の設定【平成 16 年度中に措置】

米国では、連邦政府業務棚卸法（Federal Activities Inventory Reform (FAIR) Act）により、各行政機関は、実施している業務のうち、民間委託可能な業務をリスト化し、公表することを義務付けられている。また、本リストは、連邦行政管理予算局

によりチェックされた上で公表されるが、これに対して、民間事業者等から、リストに未掲載の民間委託可能な業務を追加すべき旨の意見提出が可能とされている。さらに、ブッシュ大統領の行革アジェンダ（2002年）、連邦行政管理予算局の進捗状況レポート（2003年）においては、連邦政府業務の民間委託の数値目標と達成期限が設定されている（2003年までに全体の15%の民間委託を実施することなど）。

こうした中で、官から民への事業移管を加速化するため、我が国においても、民間委託に関する「数値目標」についての調査・研究を行うべきである。

【今後の課題】

（1）公共施設等の民間による「管理・運営」（「建設・所有」）の推進

総合規制改革会議の前身である規制改革委員会の平成10年から12年の「見解」等（住宅・土地・公共工事ワーキンググループ担当）においては、「PFI構想の具体化」として、「公共施設等については、その多くが、公的主体（各施設の管理者又は事業を所管する者としての大臣、地方公共団体の長、特殊法人等）により、公的資金の負担の下、設置、管理がなされる」、「PFI構想を推進するため、民間事業者に行わせることが適切なものについては、できる限りその実施を民間事業者に委ねるとの観点から、官民の役割分担・責任分担の在り方、公共施設等の設置・管理に関する法律その他関係法について検討を進める」旨が盛り込まれ、また、「今後、PFIが更に円滑に活用され、公共施設等について一定の支払いに対し最も価値の高いサービスを提供するという形（Value for Money）で、国民に対して低廉かつ良好なサービスが提供されることを期待する」（平成12年12月12日「規制改革についての見解」）と結ばれている。

公共事業関係費の抑制が長期的に持続すると見られる中で、これまでのように、「公共施設は国や地方公共団体により設置・管理されるもの」という基本認識を転換し、民間資金を活用した管理・運営（建設・所有）を推進することが必要とされている。したがって、規制改革委員会における上記問題意識とその取組を踏まえ、公共施設についてPFI選定事業者などの民間事業者を積極的に活用していくためには、公共施設の設置・管理に関する法律などについて更なる検討を進めるべきである。

公共施設のうち、例えば、特別養護老人ホームについては、その設置・管理等をPFI選定事業者が行う際には、本年4月に施行された構造改革特別区域法においてPFI法と社会福祉法との調整規定を設け、これらの法的関係を整理したところである。しかしながら、他方、国や地方公共団体、特殊法人等の公的主体を「管理者」と位置付けた、いわゆる「公物管理法」に基づく道路、河川、空港、港湾、都市公園、下水道などについては、上記のような法的整理がなされていない。

したがって、例えばPFI法と公物管理法との法的整理を早急に行うことなどにより、公共施設の民間事業者による管理・運営等をより一層推進すべきである。

(2) 公共施設の民間による「使用」(利活用)の推進

道路や河川などの公共施設の占用料、利活用に伴う負担の在り方については、公共施設占用の利用価値に応じた合理性と公共性・公益性の確保に留意しつつ、適切な価格付けが必要である。また、占有に対する需要が極めて高い場合においては、選定プロセスの透明性を確保する観点から、その需要と供給の調整をするための手段について、例えば、入札制を導入することなども含め、今後検討を行うべきである。

(3) 公共サービス等の民間開放促進のための「手段」としての「市場化テスト」の実施と「数値目標」の設定

「市場化テスト」などにより、公共サービス等の民間開放をより一層促進するためには、当該業務に従事する公務員の民間への転出、配置転換、任期付職員の採用など効率的な人材配置を可能とする仕組みについても検討すべきである。

また、「市場化テスト」の実施に当たっては、官民間の競争条件が公平なものとなっていることを担保するための第三者機関の設置など、評価・監視機能が必要とされる。

さらに、民間委託の数値目標の設定に当たっては、国レベルでの目標設定については、閣議決定などにより、各府省、特殊法人等を実施を義務付ければ可能であると考えられる。また、地方公共団体レベルでの実施を促進するには、これらの取組を行う地方公共団体の移行期の負担を軽減する支援措置を講ずることが適当と考える。

2 労災保険及び雇用保険事業の民間開放の促進など

(1) 労災保険

【現状認識】

労働者災害補償保険（以下「労災保険」という。）は、使用者（事業主）を加入者、政府を保険者とし、すべての産業について、業務上の理由に基づく災害補償を迅速に行うことを目的に、昭和 22 年に設立された強制保険である。

他方、政府としてこれまでも精力的に取り組んできている労働市場の事前規制の緩和は、労働者にとっての社会的安全網（セーフティーネット）の整備と一体的に行われることが規制改革の原則であるが、政府が所掌する損害賠償責任保険が適正かつ効率的に運営されているか否かは、その社会的安全網としての役割に大きくかかわっている。

労災保険の本来の目的は、使用者の災害補償責任を確実に履行するための責任保険であり、労災保険の給付がなされれば使用者は労働基準法（昭和 22 年法律第 49 号）の災害補償責任を免れるという対応関係があった。しかしながら、現在の労災保険の給付や対象範囲は、災害に伴う直接の療養費や休業補償給付、障害補償給付、遺族補償給付のみならず、各給付の上乗せ支給を行う特別支給金や介護補償給付の導入、給付の年金化などを通じ、次第に労働基準法上の規定を上回る水準に拡大し、結果として、医療や年金・介護等の社会保障給付を上回る水準を保障するに至っている。

こうした中で、別途制度の充実が図られてきた医療や年金・介護等の公的保険との関係で、労災保険がどのような役割を担うかということも、大きな課題となってきた。

また、労災保険は、社会保険であっても、「保険」である限り、その保険料率は、本来、使用者の労災発生リスクに応じた「給付と負担の均衡原則」の下で設定されるべきである。仮にリスクの高い使用者の保険料負担の一部を、リスクの低い使用者の負担で賄えば、使用者間の負担の公平性のみならず、リスクの高い使用者の労災防止へのインセンティブを損ね、本来の労働者保護の目的を果たせないことになる。

さらに、労災保険は、充足賦課方式の下、7 兆円を超える積立金を有しており、労災病院の経営等、直営の事業活動も拡大されてきた。労災病院は、平成 16 年度から独立行政法人化することが決定しているものの、平成 9 年の特殊法人の整理統合化に関する閣議決定に基づく労災病院の統合・民営化や労災保険からの出資金の削減等の改革は十分なものとは言えない。

【具体的施策】

労災保険強制適用事業所のうち未手続事業所の一掃（職権による成立手続の徹底等）【平成 16 年度中に結論】

労災保険の現行制度の下では、原則として、ある事業所が労働者を 1 人でも使用すれば、当該事業所は「強制適用事業所」とされ、事業が開始された日から自動的に保険関係が成立する。このため、保険関係成立届を届け出していない（保険料未納付である）事業所で生じた労災事故についても、労働者保護の観点から、被災労働者は給付を受けることができる仕組みとなっている。

こうした中で、すべての強制適用事業所のうち、現に保険関係成立届を届け出ている事業所数は約 270 万であるが、他方、未手続事業所は、最大限約 60 万（全体の約 14%）存在するとされている（平成 13 年度推計値・厚生労働省提出資料より）。

このように、労災保険は、本来、強制適用保険制度であるにもかかわらず、事業主の中にはそれを十分に認識していないケースや、未手続事業所に対し労働基準監督署の職権による成立手続が十分に行われていないことなどにより、事業所間の公平性等が保たれていない。

なお、使用者が故意または重過失により労災保険に加入していない期間に事故が発生した場合には、療養開始後 3 年以内の場合に限って、保険料のほか、保険給付額の全部又は一部（最大限 40% 程度）を徴収することとなっている。法律上、保険給付に要した費用の全部を徴収できるにもかかわらず、そのような運用がなされていないことや、故意又は重過失のある場合を限定的に解していることについて、厚生労働省は「使用者に対して経済的な過大な負担を強いることや、労災保険への加入手続が行われないこと自体を防ぐため」としているが、こうしたことが、一部使用者のモラルハザードを助長し、結果的に労災事故防止の妨げとなっていると考えられる。

したがって、こうした未手続強制適用事業所を一掃するため、周知・啓発や加入勧奨にとどまらず、労働基準監督署の職権等の積極的な行使などの措置を講ずべきである。

業種別リスクに応じた適正な保険料率の設定【平成 16 年度中に結論】

現在の労災保険の保険料率については、業種別に設定されているが、当該業種別のリスクを正確に反映したものとはなっていない。特に、事務職等の「その他各種事業」と「建築事業」などのサービス業については、給付に対して過大な保険料負担となっている。

労災保険の役割として、労災事故のリスクが高い業種ほど保険料率を高く設定し、

業種ごとの事業主集団の労働災害防止へのインセンティブを促進することが挙げられるが、現行のような大幅な業種間の調整を行うことにより、そうしたメカニズムが十分に機能するものとはなっていない。

したがって、事業主の労働災害防止へのインセンティブをより高めるとの観点も踏まえ、業種別の保険料率の設定について、業種ごとに異なる災害リスクも踏まえ、専門的な見地から検討し、早急に結論を得べきである。

また、保険料率は審議会等のプロセスを経て決定されているとはいえ、当該審議会等の情報開示は不十分であり、どのような計算の下で、将来債務の額等が算定され、料率改定が行われたのかなどについて、具体的に明記すべきである。

労働福祉事業の見直し【平成16年度以降逐次実施】

労働福祉事業として行われている労災病院については、労災患者数の占める割合が年々低下しており（入院6%、通院3.4%。（平成9年度。総務庁行政監察局行政監察結果報告書（平成11年12月）より））、専門病院としての役割は低下している。

こうした状況にかんがみれば、労災病院事業を中心に労働福祉事業について、適切な事業評価を実施した上で、逐次見直しを図るべきである。

【今後の課題】

労災保険の未手続事業所名の公表など

労働者保護等の観点から、労働基準監督署の職権等を積極的に行使する以前の措置として、労災保険の未手続事業所のうち故意にその加入手続を怠っているものについては、その名称を公表するなどの制裁措置を講ずべきである。また、同様の趣旨から、雇用保険、社会保険の未手続事業所に対しても、同様の措置を講ずべきである。

労災保険の民間開放の検討

使用者の災害補償に備える労災保険の仕組みについては、民間の損害保険（自動車損害賠償責任保険）と多くの共通点を有している。また、既に労災保険の上乗せ補償の保険は民間会社で提供されている。

仮に、労災保険の民間開放がなされたとした場合、未手続事業所が増加するなど、給付が十全に行われなくなるのではないかと懸念も指摘されている。しかしながら、こうした懸念に対しては、未手続事業所への経済的ペナルティーの強化と併せて、限られた人数の労働基準監督署の人員を補完する上でも、民間事業者を積極的に活用することで、未手続事業所の減少につながるものと考えられる。

労災保険に関して、国と民間との適正な役割分担の在り方としては、何が労災に相当するかといった基本的な概念や認定基準については国が労働基準法に基づき定め、他方、それに基づく労災保険の管理・運営については民間事業者が行うこととすべきである。その結果、国は本来の労働者保護のための監督業務に専念できることになるため、メリットは大きいと考えられる。

「労災から労働者を保護する」という労災保険の本来の目的が十分に担保されるという前提の下、政府の直轄事業方式にこだわらず、現行の使用者の強制加入原則及び保険者の引受義務を維持しつつ、労災保険の民間開放・民間への業務委託の可能性について、厚生労働省内の議論や労働政策審議会労働条件分科会労災保険部会のみならず、関係各省、有識者、実務家等を交え、幅広く検討すべきであると考えられる。

使用者は、労災保険の給付に加えて業務災害を理由とする損害賠償を請求（労災民訴）される場合があるが、この際、労災保険給付と損害賠償との調整が行われず、労災保険料負担に加え、損害賠償の支払いという二重の負担が生じることがある。このように、国の労災保険だけでは使用者の損害賠償責任を完全に担保できないため、労災保険料負担に加えて民間の労災保険に加入する使用者も多いが、そうした意味では、労災の損害賠償負担に関し、既に民間の保険も一定の役割を果たしていると言える。

なお、労災保険の民間開放の検討は、労働災害に関する安全網（セーフティーネット）の改善や、事前規制緩和と事後チェック及び安全網の整備を一体として進めることに貢献するとは考えられないので反対である、という少数意見（清家委員）があった。

（２）雇用保険三事業

【現状認識及び今後の課題】

雇用保険の附帯事業である雇用保険三事業は、昭和 50 年に、失業率の高まりなどの課題に対処するため、従来の失業保険法で失業給付と財政上区別せずに行われていた附帯事業を明確に法律に位置付けるため、新たに創設されたものであるが、現在は、企業に対する助成事業等を行っている。

雇用保険については、1990 年代半ばまで長期間にわたり収支が良好に推移し続けてきたが、近年の失業率の悪化等に伴い急速に財政が悪化してきているため、失業給付の引下げや給付日額上限の見直しなど制度の改正が行われている。しかしながら、労働者の

セーフティネットである失業給付の削減以前に、雇用保険三事業について、一層徹底した見直しを行うべきである。

その際、雇用保険三事業を整理統合した場合の財源については、ハローワークの公設民営方式の導入や職業紹介業務の民間委託の推進など、多様な職業紹介機能の強化や、民間の求人・求職マッチングサービスを受ける失業者に対する現物給付の形での直接助成などに対し、重点的に配分すべきである。

なお、雇用福祉事業の一つである財形関係の助成金についても、企業年金、特に確定拠出型年金等との役割分担の明確化等を含め、その必要性の検証が求められている。

【具体的施策】

各事業の情報公開、厳格な事業評価の実施【平成 16 年度中に措置】

雇用保険三事業の各種事業を効率的・効果的に実施していくため、事業の性格を踏まえ、例えば就職率等の具体的・定量的な目標を策定するとともに、年度ごとに事業終了後の実績を公表し、適正な評価を行った上で、目標を達成できなかった事業については廃止・見直しするなどの措置を講ずべきである。

雇用安定事業関連の助成金等の廃止・縮小を含めた見直し【平成 16 年度中に措置】

雇用保険三事業を含めた雇用政策については、一貫した政策目的の下、全体の総括及び事業の企画立案・執行等を行い、効率的な事業運営を図るべきである。

雇用安定事業関連の助成金等については、雇用維持支援から労働移動支援へ、雇入助成からミスマッチ解消へ、生活支援から早期再就職支援へという観点に重点を置いた見直しを行うべきである。本事業の代表例である雇用調整助成金については、構造調整を遅延させているのではないかとの指摘もあり、検証を行った上で必要に応じて見直すべきである。また、通年雇用安定給付金制度については、早急に廃止・縮小すべきである。

能力開発事業の効率化、民間活用の促進【平成 16 年度中に措置】

就業形態の多様化、産業の高度化が進展する中で、公共職業訓練校は充実した設備で訓練を実施することができるという利点がある一方、急速に変化する社会ニーズへの迅速な対応が困難であるため、講座の内容が実情に合わないなどといった欠点が指摘されている。

したがって、公共職業訓練校については、就職率等一定の目標を設定し、目標を達成できない職業訓練を廃止するなど早期再就職等を促進するため効率的・効果的な事業を行うべきである。また、就職率に応じて委託費を支払うなど事業の

効率化等を推進するとともに、就職希望者のニーズにマッチした民間教育訓練事業の育成等を行い、民間の活力を最大限に活用すべきである。

雇用福祉事業の見直し【平成 16 年度中に措置】

雇用福祉事業の中には、勤労者福祉施設や雇用促進住宅の整備など、その役割を終えているものも存在する。

勤労者福祉施設については、その整理を着実に実施するとともに、その他の雇用福祉事業については、適切な事業評価を実施した上で、必要な見直しを行うべきである。

早期再就職の促進【逐次実施】

厳しい雇用失業情勢下において、求人と求職の能力のミスマッチを解消し、早期再就職等を図ることが喫緊の課題となっている。このため、雇用保険三事業の財源を、民間活力の活用を含め、早期再就職の促進等に資するような事業に重点的に配分すべきである。

3 国際的な高度人材の移入促進（日本版「グリーンカード」の創設など）

【具体的施策】

経済のグローバル化やIT技術の進展等により、産業の高度化が進むにつれ、カネ、モノのみならずヒトの国際的な移動も活発化している。こうした中で、一国にとって、対内直接投資の促進により経済を活性化し、ひいては国際競争力を強化するためには、ヒトの果たす役割は益々増大しており、優秀な外国人が、我が国に腰を落ち着けて事業を行う環境を整備することが不可欠となってきた。

実際にも、世界で通用する専門知識や技術、経営ノウハウを有する研究者、技術者、経営者等といった優秀な外国人をめぐる国際間の人材獲得競争は激化している。諸外国においては、政府が中心となって、高度人材としての外国人の受入促進のための様々な施策を講じているところである。

我が国においても、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」や「対日投資会議決定」などの政府決定などにおいて、高度人材を積極的に確保していこうとする姿勢は見られ、IT技術者の資格の相互認証や構造改革特区における在留資格要件の緩和措置等が図られているところである。しかしながら、これらの措置等では、資格の範囲等が限定的であることや事業活動等における制限が課せられていることなど、高度人材を確保するための施策としては不十分であり、より積極的・抜本的に優秀な外国人が腰を落ち着けて事業に専念できる手段としての「永住」の問題については、一切触れられていない。

したがって、日本人の労働市場や社会生活に悪影響を与えることのないよう留意しつつ、高度技術を有する外国人研究者・技術者や経営者・投資家などに対し、「永住」を優先的に許可するための透明性の高い措置（日本版「グリーンカード」）の構築を図るとともに、それ以外の国際的・高度人材の移入促進のための具体策についても、早急に講じていくことが必要である。

なお、我が国の永住者のうち、出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）上の「永住者」の在留資格を有する者を「一般永住者」という。我が国における一般永住者は、合計で、22万3,875人（平成14年末）となっている。また、同年の永住許可数（新規許可数）は4万2,085人となっているが、ここ数年の年別の永住許可数の推移を見ると、増加の一途をたどっている。

（1）永住許可制度の見直し

現在、我が国において外国人が「永住者」の在留資格を取得するためには、法務大臣に永住許可の申請を行った上で、入管法第22条に基づき、その者が一定の要件を満たすとともに、かつ、「その者の永住が日本国の利益に合すると認めるときに限り」、

法務大臣がこれを許可するとされている。

しかしながら、その際の許可基準については、不明確であるとの指摘があり、当該基準に関する公表資料もほとんど存在しない状況であるが、法務省の内規等に基づき、

「10年以上継続して本邦に在留していること」を「一般原則」としつつも、

「外交・社会・経済・文化等の分野において我が国への貢献が認められる者については在留実績5年以上」

と、運用されている模様である。

このように、現行の永住許可制度については、我が国において長期安定的に事業等を行うため永住を希望する外国人の許可要件に関する予見可能性が低く、分かりにくい制度であるとの指摘がある。したがって、以下の施策を講ずべきである。

永住許可・不許可事例の早期公開【平成 15 年度中に措置】

本年6月の規制改革集中受付月間における提案を受けて、9月12日、永住許可要件の明確化を図るため、法務省が、平成16年度中に、「我が国への貢献が認められ5年以上の在留実績により永住許可が与えられた『具体的・主要な事例』を紹介すること等」が政府決定された（全国規模で実施）

当該決定事項については、実施時期の前倒しを行い、直ちに実施するとともに、その事例紹介の際には、併せて不許可とされたものについても公表すべきである。

永住許可要件のガイドライン化【平成 16 年度中に措置】

上記の単なる事例紹介では、永住許可要件を満たすか否かについては依然不透明であり、実際の上記事例を分析した上で、どのような外国人が入管法に定められている「日本国の利益に合する」のかを明確化すべきである。我が国として優秀な外国人を積極的に受け入れる姿勢を示すためにも、単なる事例紹介のみならず、速やかに永住許可に関する基準を明確化する措置を講じ、さらに、その基準を公開することにより、ガイドライン化を図るべきである。

永住許可における資格要件の特例措置の全国展開【平成 16 年度中に結論】

構造改革特区の第1次提案を受けて、昨年10月から、ある分野において我が国への貢献があると認められる外国人に与えられる永住許可の在留実績要件について、「5年以上」から「3年以上」に緩和する措置が採られているところである（本年4月から施行され、これまでに既に7件の適用あり（11月末現在））が、これらの高度人材の安定的地位の確保を促進し、経済活性化に資するためにも、構造改革特別区域推進本部評価委員会における評価を踏まえ、当該特例措置を速やかに全国展開する措置を講ずることを検討し、結論を得るべきである。

(2) 高度人材の移入に資する在留期間の見直し【平成16年度以降検討、平成18年度結論】

我が国の経済活性化、技術の向上等に資する専門知識、技術等を有する外国人を積極的に受け入れるための施策の一つとして、安定的地位を付与する永住許可制度のみならず、在留期間についても見直すことを検討していく必要がある。

現在、入管法第2条の2第3項に基づき、我が国における外国人の在留期間は最長3年とされているところであるが、我が国経済等に貢献する高度な人材が安定的に事業等に専念するには短期間であるとの指摘がある。一方、不法滞在者に係る問題も大きいことから、不法残留者等の不法滞在者のみならず、正規の在留資格を有しながら本来の目的と異なる活動を行う偽装滞在者が社会問題化し、厳格な対応が求められている。

したがって、在留資格取消し制度の創設、その施行状況及び実態調査体制の整備状況等も踏まえつつ、高度な人材については、外国人の勤務先に一定の要件を設けるなどの措置を講じた上で、在留期間の上限を5年程度に引き上げる措置を講ずることについて検討し、結論を得るべきである。

4 自動車検査制度等の抜本的見直し

【現状認識及び今後の課題】

自動車の検査制度及び定期点検制度は、例えば自家用乗用車については、現在、1世帯当たり1.09台、一人当たり0.42台（いずれも平成14年度）まで普及しており、かつ、運転免許保有者数も7,650万人（平成14年末）を超えている現状にかんがみれば、一般国民の日常生活に密接にかかわる問題であり、その規制緩和については、安全確保と環境保全の観点からのみならず、国民負担の一層の軽減の観点からも常に見直しを図っていく必要がある。

特に、自家用乗用車の車検有効期間については、現行制度上は、初回3年、次回以降2年とされているが、この規制緩和については、その制度の発足（昭和27年）以来51年間で、20年前の昭和58年7月に初回の車検有効期間について2年から3年に1年延長されたほか、平成7年に車齢10年超について1年から2年に延長されているのみである。

また、平成7年の道路運送車両法の改正により、自動車の保守管理（点検・整備）については、その故障を含め使用者の自己責任によるものであることが法文上明確になっている。

さらに、諸外国の制度に目を向ければ、例えば、欧州については、初回4年（EU指令に基づく最長車検有効期間）としている国もあるなど、他の先進国においても、我が国よりも長い期間を設定している国も存在する。

上述した諸点にかんがみ、自動車検査制度等については、その抜本的な見直しが求められていると考える。

【具体的施策】

車検・点検整備制度については、従来から車検有効期間の延長等により、相応の規制緩和が進められてきているところであるが、特に車検有効期間については、技術の進歩等を踏まえ、国民負担の一層の軽減等の観点から常に見直しを図っていく必要がある。

このため、安全で環境との調和のとれた車社会の実現を目指すという車検・点検整備制度本来の目的を念頭に置き、必要なデータ等を収集の上、安全確保、環境保全、技術進歩の面から有効期間の延長を判断するための調査を平成16年度中に取りまとめ、その結果に基づき速やかに所要の措置を講ずべきである。

なお、その際には、国民に対する説明責任を全うするとともに、十分な透明性を確保すべきはもとよりである。【平成16年度中取りまとめ、以後速やかに措置】

5 借家制度の抜本的見直し

【具体的施策】

(1) 定期借家制度の見直し【平成 15 年度中に結論】

定期借家制度は、「良質な賃貸住宅等（賃貸住宅その他賃貸の用に供する建物をいう。）の供給を促進するため、国及び地方公共団体が必要な措置を講ずるよう努めることとするとともに、定期建物賃貸借制度を設け、もって国民生活の安定と福祉の増進に寄与する」ことを目的とした「良質な賃貸住宅等の供給の促進に関する特別措置法」（平成 11 年法律第 153 号）により、平成 12 年 3 月 1 日から施行されている。

しかしながら、同制度については、居住用建物についての定期借家契約への切替えの禁止、書面による説明義務など、借家人が被りかねない不利益に対して過剰な防止措置を講じているため、かえって既存借家人の選択の自由を奪い、また、契約手続を煩雑化しているとの指摘もあり、また、平成 13 年度の定期借家推進協議会による調査によれば、住居用建物については、同制度の普及率は 2.8%と極めて低いものとなっており、ほとんどの新規契約は定期借家契約ではなく、普通借家契約によるものとなっているのが現状である。

このように、定期借家制度については、現行制度のままでは、同制度の導入により期待されていた居住用建物の建替えや証券化手法の活用等による都市機能の更新が円滑に進まないとの指摘もなされているところである。

定期借家制度の改善については、制度導入時から、「良質な賃貸住宅等の供給の促進に関する特別措置法」附則において、「国は、この法律の施行後 4 年（注：平成 16 年 3 月）を目途として、居住の用に供する建物の賃貸借の在り方について見直しを行うとともに、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」（附則第 4 条）とされているところであり、これを受けて、当会議としても、平成 13 年度からこれまでの間、「都市再生ワーキンググループ」及び「住宅・土地、公共工事ワーキンググループ」において検討を行ってきた。

当会議による答申等の結果、本件については、「規制改革推進 3 か年計画（再改定）」（平成 15 年 3 月 28 日閣議決定）において、以下の点については、検討し結論を得るとされているところであるが、定期借家制度の普及のため、早急に結論を得ることとすべきである。

居住用建物について、当事者が合意した場合には定期借家権への切替えを認めること

定期借家契約締結の際の書面による説明義務の廃止の是非を含めた検討

居住用定期借家契約に関して強行規定となっている借主からの解約権の廃止の

是非を含めた検討

(2) 正当事由制度の在り方の見直し【平成 15 年度中に結論】

建物賃貸借契約において、建物の賃貸人が契約の更新をしない旨を通知する場合又は解約を申し入れる場合には、借地借家法(平成3年法律第90号)第28条に基づき、「建物の賃貸人及び賃借人(転借人を含む。以下この条において同じ。)が建物の使用を必要とする事情のほか、建物の賃貸借に関する従前の経緯、建物の利用状況及び建物の現況並びに建物の賃貸人が建物の明渡しの条件として又は建物の明渡しと引換えに建物の賃借人に対して財産上の給付をする旨の申出をした場合におけるその申出を考慮して、正当の事由があると認められる」ことが要件とされている(いわゆる「正当事由制度」)。

この正当事由制度は、昭和14年に制定された「地代家賃統制令」(昭和14年勅令第704号)の実効性を確保するため、昭和16年の借家法改正により創設された制度である。その目的は、戦争気運の高まりとともに深刻な住宅不足と賃料高騰が進行する中、賃料の固定化を目的として地代家賃統制令が制定されたものの、賃貸人が不法な家賃値上げや、新たに権利金の支払い等を要求し、賃借人がこれに応じない場合は、物件を他に有利に賃貸し、あるいは売却するため、賃借人に対し不当な立退きを要求する事態が頻発したことから、貸主側が自己使用するなどの「正当事由」がなければ借主に明渡しを請求できないこととし、賃借人の保護を図ったものであった。

しかしながら、住宅等の不動産ストックの蓄積が相当程度進み、不動産賃貸市場においてその活性化と公平な競争環境の整備が求められる現代においては、このような制度がもはやその創設当初の役割を終えていることは明白であり、さらに、既に地代家賃統制令が廃止されている以上、正当事由制度のみが存在する理由は希薄であるとの指摘も多い。

さらに、近年の急速な社会構造の変化に対応した都市の高度利用と機能更新に対するニーズの高まりの中で、建物老朽化に伴う建替えや当該建物を含む一体的な再開発事業の施行等の社会的、客観的事由が存在するにもかかわらず、これらの事由を十分に考慮せず、当事者双方の建物使用の必要性に重点を置いて賃貸借契約の更新拒絶や解約の申入れを容認するか否かを判断し得る正当事由制度は、こうした都市再生を阻害する一要因となっているとの指摘もなされているところである。

また、現行制度において賃貸人側の必要性等を補完する要素とされている「賃貸人による財産上の給付」(いわゆる「立ち退き料」)については、その位置付けを明確化すべき、さらには、例えば、一般的には近傍において同種・同等の賃貸物件が多数存在することを前提とした場合に「移転に伴い通常生ずる損失」を補償すれば十分なものとし、これをもって正当事由そのものに相当するものとするべきとの指摘もある。

正当事由制度についても、当会議の答申等の結果、定期借家制度の改善とともに、「規制改革推進3か年計画（再改定）」（平成15年3月28日閣議決定）において、以下の事項については、検討し結論を得るとされているところであるが、我が国における不動産賃貸市場の健全化と都市再生を推進するため、早急に結論を得ることとすべきである。

借地借家法上の正当事由について、建物の使用目的、建替えや再開発等、付近の土地の利用状況の変化等を適切に反映した客観的な要件とすること

正当事由に関する賃貸人からの立ち退き料の位置付け・在り方の検討

【現状認識及び今後の課題】

本件については、当会議として初年度より取り組んできたが、本年度も、今次答申に向けて、現行の「規制改革推進3か年計画（再改定）」（平成15年3月28日閣議決定）を踏まえ、「住宅・土地・公共工事・環境ワーキンググループ」及び「アクションプラン実行ワーキンググループ」において更なる検討を重ね、論点に関する深掘りを行うなど改革の実現に向けて一定の前進をみたところである。

しかしながら、本件については、現在実施中の借家制度に関する実態調査の結果も踏まえ、本年度中に結論を得るべく、なお検討とされている。

借家制度については、その歴史的経緯や社会情勢の変化を背景として様々な議論があるが、今次答申に取り上げた定期借家制度と正当事由制度の改革については、都市再生の推進や不動産証券化の促進等の観点から、特にその改革に対する社会的ニーズが高く、本年度中に結論を得た後、次期通常国会へ法案を提出するなど、早急に措置することが望まれる。

（1）定期借家制度の見直し

本年度、検討を行った3項目のうち「借主からの解約権」については、借地借家法第38条第5項において、居住用建物（床面積（建物の一部分を目的とする場合は当該部分の面積）が200㎡未満の場合に限る）の賃貸借においては、「転勤、療養、親族の介護その他のやむを得ない事情により、建物の賃借人が建物を自己の生活の本拠として使用することが困難となったときは、建物の賃借人は、建物の賃貸借の解約の申入れをすることができる」と規定されている。すなわち、借主にこのような事情が生じた場合に、物件を実際に使用できないにもかかわらず、長期間、賃料を支払い続けなければならないというのは、賃借人にとって過酷である、というのが本制度の創設趣旨である。

これに対し、当会議は以下の点などを指摘してきた。

転勤、療養等の「やむを得ない事情」に関し、借主が何らかの証拠（例えば医師の診断書等）を以ってこれを主張した場合には貸主は応じざるを得ないため、契約期間中の賃料収入を確実なものとして見込んでいた貸主にとって不当な結果を招く場合がある。

定期借家制度により居住用物件を「長期間」賃借する者は、主に当該物件のサブリースを業とする不動産事業者等であって、法が予定するような事情は想定し難い。

借地借家法第38条に基づかない、いわゆる「普通借家」に関してこのような強行規定は存在しないことから、当事者が長期間の賃貸借契約を締結した場合でも、当該契約において「借主からの解約権」が明示された場合を除き、たとえ上記のような「やむを得ない事情」があっても借主は賃貸借契約上の債務履行を免れないことから、定期借家における強行規定としての「借主からの解約権」は、一般に定期借家よりも借主を厚く保護する制度とされる「普通借家」との比較において制度上の衡平を欠いている。

不動産証券化の進展など、市場における不動産に対するニーズの多様化や新たな取引態様の台頭に対応するためには定期借家制度の普及促進が不可欠であり、市場の予測可能性を向上させる観点から、「借主からの解約権」廃止などの改革が喫緊の課題となっている。

なお、借主が定期借家契約により自己の本拠として居住用建物を賃借する場合において、貸主の権利を確保しつつ、上記「やむを得ない事情」に見舞われた借主を救済する手段としては、別途、当該物件の転貸や第三者への地位承継に関する規定を整備する等の方策が考えられる。

したがって、定期借家制度における、居住用建物に関する「借主からの解約権」は廃止すべきである。

（２）正当事由制度の在り方の見直し

正当事由制度に関し、当会議としての問題意識は本論に述べた通りであるが、実態上、いわゆる「借家権」を、極めて強固な、時として貸主にとって過酷な結果を生ずるものとして形成せしめ、なおかつその対価性を不透明なものとしている本制度は、都市再生の推進や、不動産市場における透明性と予測可能性の向上という社会的要請のみならず、貸主の所有権を正当に行使し得るものとして保全するという観点からも、早急な改革が求められるところである。

特に「立ち退き料」については、市場における予測可能性を確保する観点から、海外において事例が見られるように「一定額の給付を以って正当事由そのものとする」こ

とも含め、その位置付けの明確化、在り方の見直しが喫緊の課題となっている。

したがって本制度の改革については、以上の点に留意しつつ、早急に措置すべきである。

(3) その他(借地・借家制度の抜本的改革など)

借地・借家制度については、この他、例えば、定期借地制度に関しては、現行10年以上20年未満に限定されている事業用定期借地権の契約期間の見直しを求める要望があり、また、借地権設定時の定めがなくとも期間満了時に建物を存続させる余地を残す制度を創設すべきとの指摘や、さらには、この際、当該定期借地上の建物に係る借家人に予測可能性を与えるため、定期借家制度の積極的な活用を図るべきとの指摘もある。

また、借家制度に関しても、今次答申に指摘した問題にとどまらず、過度に借家人が保護されているとの指摘も多い、いわゆる「普通借家」も含めた制度そのものの在り方について、不動産ストックの蓄積(代替性の向上)と不動産に関するニーズの多様化、都市における機能更新サイクルの加速化にかんがみ、「市場原理」と「自己責任」に基づく「自由市場」を目指す観点から、借地借家法の適用を除外し、民法の規定のほか、契約の態様を当事者の合意に委ねるなどの在り方も含め、更なる改革が求められている。

したがって、借地・借家制度に関しては、社会・経済情勢の変化と、こうした要望、指摘等を踏まえ、同時に貸主、借主双方の権利保護の衡平に留意しつつ、今後、更なる改革を行うべきである。

【別紙 1】

「規制改革推進のためのアクションプラン」

平成15年2月17日

総合規制改革会議

1. 基本方針

「官製市場」(医療、福祉、教育、農業など)、「都市再生」、「労働市場」などの分野を中心に、規制改革の加速的推進を図ることにより、新規需要・雇用の創出、豊かな国民生活の実現を図ることが重要である。

このため、総合規制改革会議は、これらの分野等における最重要事項を「重点検討事項」と位置付け、本年6月までの間を当面の目標として、当会議等が有するあらゆる機能・権限等を行使しつつ集中審議を行い、その成果を「重点検討事項に関する答申(仮称)」としてとりまとめ、公表する。その際、「重点検討事項」には、遅くとも2年以内に規制改革を実現する(新たな法制度等の施行を完了する)旨の実施時期の目標を設定する。

なお、これらの検討の際には、「構造改革特区での実現」をも視野に入れつつ、構造改革特別区域推進本部との一層の連携強化を図る。

2. 当面のスケジュール

- (1) 総合規制改革会議は、「重点検討事項」のうち、2月下旬に予定されている構造改革特別区域推進本部において「特区で実施可能な規制の特例措置」として「構造改革特別区域基本方針」に盛り込まれる事項について、構造改革特区推進本部に対し、最大限の協力を行う。
- (2) 当会議は、「重点検討事項」のうち、上記「構造改革特別区域基本方針」に盛り込まれない事項について、経済財政諮問会議、構造改革特別区域推進本部とも一層の連携強化を図りつつ検討を行い、本年6月を目途に、「重点検討事項に関する答申(仮称)」をとりまとめ、公表する。その際、関係各省に対して、現在当会議及び規制改革担当大臣が有するあらゆる機能・権限等を行使する。

- (3) なお、経済財政諮問会議においても、「重点検討事項」についての集中審議等を行い、得られた成果と残された課題を、6月の「基本方針2003」に反映させることを期待する。

3. 実現に向けた具体的手法

- (1) 総合規制改革会議令(第5条第1項・2項)に基づく、当会議による関係行政機関の長に対する「資料提出・意見開陳・説明の要求等」
- (2) 総合規制改革改革会議(ワーキンググループを含む)におけるプレス等も含めた「公開討論」の実施、議事録の公開等
- (3) 規制改革担当大臣や総合規制改革会議議長と関係各省の大臣又はハイレベル事務方との直接折衝
- (4) 内閣府設置法(第12条第2項)に基づく、規制改革担当大臣による関係行政機関の長に対する「勧告の実施」

4. 重点検討事項

- (1) 医療
株式会社等による医療機関経営の解禁
いわゆる「混合診療」の解禁(保険診療と保険外診療の併用)
労働者派遣業務の医療分野(医師・看護師等)への対象拡大
医薬品の一般小売店における販売
- (2) 福祉・保育等
幼稚園・保育所の一元化
- (3) 教育
株式会社、NPO等による学校経営の解禁
大学・学部・学科の設置等の自由化

(4) 農業

株式会社等による農地取得の解禁

(5) 都市再生

高層住宅に関する抜本的な容積率の緩和

(6) 労働

職業紹介事業の地方自治体・民間事業者への開放促進

(7) その他特区において一部認められているものの、早急に全国展開を図る必要性の高いもの

株式会社等による特別養護老人ホーム経営の解禁

株式会社等による農業経営（農地のリース方式）の解禁

【別紙 2】

- 「官業打破・民需創造」の視点からの「規制改革推進のためのアクションプラン」
(平成15年2月17日)の改訂などについて(案)
- 「重点検討事項」の追加及びその実現に向けての今後の進め方 -

平成15年10月7日
総合規制改革会議

1. 基本方針

(1) 「12の重点検討事項」の今後の進め方

総合規制改革会議は、「官製市場」(医療、福祉、教育、農業など)、「都市再生」、「労働市場」などの分野の改革を内容とした「12の重点検討事項」の早期実現を目的とする「規制改革推進のためのアクションプラン」(平成15年2月17日)を作成し、同プランの実行を図るため、本年3月以降、当会議の有するあらゆる権限・機能等を行使しつつ集中審議を行い、それにより得られた成果と残された課題を、「規制改革推進のためのアクションプラン・12の重点検討事項に関する答申-消費者・利用者本位の社会を目指して-」(7月15日)としてとりまとめ、公表した。

これらの「12の重点検討事項」については、同答申及び「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」(以下、単に「基本方針 2003」という。)(6月27日閣議決定)(注)にも記載されているとおり、当会議として、今次答申において得られた成果のフォローアップと具体化等を進めるとともに、残された多くの課題については、本年末にとりまとめる当会議の「第3次答申」にその成果を盛り込むべく、引き続きこれらの早期実現(遅くとも2年以内に新たな法制度等の施行の完了)に向けての取組を一層推進していくこととしている。

(注)「基本方針 2003」より抜粋

12の重点検討事項については、今回の「アクションプラン」での取組を改革の一里塚として、引き続き規制改革に取り組み、その成果を本年末にまとめる総合規制改革会議の答申に盛り込む。

より具体的には、本年末の「第3次答申」において、7月の答申の中で事項ごとにあるべき姿を記載した「総合規制改革会議としての現状認識及び今後の課題」の内容について、最大限、関係各省と合意した上で閣議決定の対象とし、実現に向けた「成果」として勝ち取ることを目標とする。

また、上記の成果は、前回の「基本方針2003」などではなく、「第3次答申」という「当会議の答申」に盛り込まれることから、関係各省との折衝・調整については、原則として当会議の責任の下、委員主導の下で行い、上記「現状認識及び今後の課題」において既に事項ごとに概ね絞られている論点について、最終的文言を念頭に置きつつ行うこととする。

その際、下記3．にあるとおり、a)関係各省への資料提出要求、b)関係各省との公開討論など、当会議及び規制改革担当大臣の有するあらゆる権能を行使することとするが、これらとともに、具体的成果の獲得に近づきつつある事項などについては、「事項別担当委員」(別添1参照)を中心とした、関係各省との非公式折衝なども行う。

(2)「重点検討事項」の追加

他方、「官製市場の民間開放」をはじめとする規制改革の一層の推進を図り、経済活性化を通じた「消費者・利用者本位の社会」を実現するためには、当会議が「象徴的事項」として位置付け、これまで主たる検討対象としてきた上記「12の重点検討事項」の実現のみが全てではないことは当然である。すなわち、最終年度を迎えている総合規制改革会議としては、これら以外の事項についても精力的・集中的な取組を早急に開始し、残された限りある期間内で、経済的規制・社会的規制の区分を問わず、全ての分野における重要な規制改革について、一気呵成に取り組んでいくことが重要である。

したがって、当会議としては、これまでの12事項以外についても、特に「国等の独占又は寡占等により温存された官需を民間に開放し、官民同一条件下の競争を促進することにより、飛躍的に民需の拡大を図ること」が喫緊に必要とされる「5事項」を、下記4．のとおり「当面の課題」として選定・抽出し、これらを「重点検討事項」に新規に追加することにより、「規制改革推進のためのアクションプラン」を本日付で改訂し、直ちにその実行を開始する。

なお、これらの追加する「5事項」については、当会議として、あくまで「当面の課題」として選定・抽出したものであり、今後、「重点検討事項」を更に追加することなどがあり得ることは、言うまでもない。

2. 当面のスケジュール

- (1) 総合規制改革会議は、「既存12・追加5の重点検討事項」について、経済財政諮問会議、構造改革特別区域推進本部とも一層の連携強化を図りつつ検討を行い、本年末にとりまとめ、公表する「第3次答申」に、得られた成果と残された課題を盛り込む。
- (2) その際、関係各省に対して、現在当会議等が有するあらゆる機能・権限等を行使しつつ集中審議を行い、早期実現を図る。なお、これらの検討の際には、経済財政諮問会議とともに、幾つかの事項については「構造改革特区での実現」が主たる成果となる可能性が高いことから、構造改革特別区域推進本部ともより一層の連携強化を図る。
- (3) また、「重点検討事項」のうち、11月の第2回「規制改革集中受付月間」において、構造改革特区又は全国規模において実現されるべきとして提案・要望のあったものについては、その提案・要望の状況や折衝・調整の状況などを、答申に十分に反映させる。

3. 実現に向けた具体的手法

- (1) 総合規制改革会議令（第5条第1項・2項）に基づく、当会議による関係行政機関の長に対する「資料提出・意見開陳・説明の要求等」
- (2) 総合規制改革会議（ワーキンググループを含む）におけるプレス等も含めた「公開討論」の実施、議事録の公開等

- (3) 総合規制改革会議議長又は担当委員による関係各省の大臣又はハイレベル事務方との直接折衝（必要に応じ、当会議の依頼に基づき、規制改革担当大臣による関係各省の大臣との直接折衝）
- (4) 内閣府設置法（第 1 2 条第 2 項）に基づく、規制改革担当大臣による関係行政機関の長に対する「勧告の実施」

4 . 「当面の課題」として、今次追加する「5つの重点検討事項」

- (1) 公共施設・サービスの民間開放の促進（いわゆる「公物管理」の見直しなど）
- (2) 労災保険及び雇用保険事業の民間開放の促進
- (3) 国際的な高度人材の移入促進（日本版「グリーンカード」の創設など）
- (4) 自動車検査制度等の抜本的見直し
- (5) 借家制度の抜本的見直し