



国民生活の向上と市場創造の実現に向けて

2007年10月

社団法人 経済同友会

はじめに

昨年末の将来人口推計（出生低位・死亡低位）によれば、2025年には、後期高齢者人口が2006年比で1.8倍に増加する一方で、20歳から65歳までの人口が1千万人超減少する見通しであり、このまま少子化傾向に歯止めがかからなければ、日本経済に対して深刻な打撃を与えることは必至である。財政健全化という最重要課題を抱え、国民の負担を最小限に抑える為には、限られた財源を効率的に活用し、日本経済全体の生産性を高めていくことが不可欠である。

規制とは、既得権を持つ者を保護し、新規参入を阻害する障壁である。社会主義国家の効率性が低いことで示されているとおり、競争のない所に生産性の向上は存在しない。規制改革を行う目的は、規制と公的補助に守られた閉鎖的な市場を開放し、経済活動の自由度を高め、健全な競争を促進することにある。自由で公平な競争を通じて、より価値の高いものを生み出すための創意工夫を行う努力が、日本経済全体の生産性向上と、国民が享受するサービスの質を高めることにつながる。

国民負担を最小限に抑えつつ、国民生活の向上を実現する為に、今回我々は、行政が強く関与してきた分野に焦点を絞って、規制改革の遂行による情報公開の徹底と市場メカニズムの活用を提言する。既存の制度をゼロベースで見直し、民間活力を最大限活用する制度へ、今こそ舵を切るべきである。

・ 農業	・・・・・・・・	2 ページ
・ 林業	・・・・・・・・	10 ページ
・ 教育	・・・・・・・・	14 ページ
・ 医療	・・・・・・・・	21 ページ
・ 保育	・・・・・・・・	27 ページ

・農業

1. 問題意識

日本は、モンスーン地域に属し、豊かな水資源と温暖な気候に恵まれた国土を有している。地理的な優位性を持ち、ものづくりでは強い国際競争力を発揮する日本において、農業が産業として自立していないのは何故だろうか。2004年3月、経済同友会は「農業の将来を切り拓く構造改革の加速 - イノベーションによる産業化への道 - 」¹と題して、強い農業の実現に向けた諸改革の必要性を訴えた。近年、行政においても担い手を中心とした農政へ方向を転換し、諸施策を講じつつあるが、我々は、自立した強い農業へのイノベーションを実現する為に、ゼロベースで現在の法体系・制度を見直すことが不可欠であるとの問題意識に立ち、改めて農業分野における諸課題について検討を行った。

戦後の農地解放に端を発する現在の農地制度は、大規模所有者に搾取される小作人制度を抜本的に改め、農業従事者を多数生み出し、活力ある地域社会の構築に大きな役割を担ってきた。小規模農家を取り纏める農業協同組合は、共同出荷・大規模流通によるコストの適正化を実現し、また農業従事者の声を集約して行政に伝える等、地域社会と消費者・行政との間の橋渡し役として効率的に機能してきた。このように優れたビジネスモデルであったが故に、逆に、構造改革の遂行が遅れ、戦後の農地制度の理念の下、保護政策と閉鎖的な市場を持続し続けた結果、農業の産業構造は硬直化し、地域経済低迷の要因となっているとみられる。

以下、日本の農業の現状を概観した上で、農業における問題点を整理したい。

(1) 農地

表1に示す通り、農地は、1960年当時607万haあったが、2005年の統計では469万haまで減少している。更に、耕地の利用率が年々低下し、作付延べ面積で比較すると、実質的な耕地利用は1960年に比較して2005年調査では、ほぼ半減するに至っている。また耕作の意志がない耕作放棄地が38万ha、不作付地も20万haまで増加している。

¹ 本会提言『農業の将来を切り拓く構造改革の加速～イノベーションによる産業化への道～』（2004年3月）

表 1：農地に関する主要指標の推移（引用：農林水産省）

	1960	1980	2000	2005
農地面積(千 ha)	6,071	5,461	4,830	4,692
耕地利用率(%)	133.9	104.5	94.5	93.2
作付延べ面積(千 ha)	8,129	5,706	4,563	4,384
耕作放棄地(千 ha)	-	123	343	385
不作付地(千 ha)	36	184	278	200

我々は、耕作放棄地を全て農地として活用すべきであるとは考えていない。戦後、食糧不足の時代に森を開墾し、農地として利用していた土地も含まれており、全ての耕作放棄地を農地として活用すべきという政策には賛同しかねるが、本来活用すべき国民の貴重な資源が、放置されている事実には変わりはない。農地として利用するか、林地へと地目を変更するか、実情に即して選択し、小さな国土を効率的に活用すべきである。

（2）農業就業人口

農業を担う人の側面からみると、農業就業人口は、1960年に比して2005年には約1,100万人減少している。このことは日本経済全体の産業構造が変化したことが主たる要因であり、就業人口の減少そのものは問題ではない。しかし、農業を主たる収入とする主業農家戸数を見ると、この10年間（1995年～2005年）で4割減少し、農業就業人口の年齢構成においても、全体の58%が65歳以上という状況である。このことは、農業という産業に新規の参入が進んでいないことの表れであり、産業を活性化する為にも、新規参入を阻害する要因を早急に解消すべきである。

表 2：農業の担い手に関する主要指標の推移（引用：農林水産省）

	1960	1980	1995	2000	2005
農業就業人口(万人)	1,454	697	414	389	335
うち65才以上(%)	-	24.5	43.2	52.9	58.2
農家戸数(万戸)	606	466	344	312	285
主業農家戸数(万戸)	-	-	68	50	43
主業農家割合(%)	-	-	19.7	16.0	15.1

（3）農業総産出額

農業総産出額の側面からみると、農林水産省の職員給与を含めて年間3兆円程度公費を投入し、様々な農業政策を実施してきたが、農業総産出額の低下に

歯止めがかかっていない。以下の表に示すように、1985年のピーク時に比較して2005年度には約3兆円程度、農業総産出額が減少している。このことは、1980年代以降の農業政策は、国民の食の確保や農業という産業の活性化には、十分には貢献していないとみることもできる。従来 of 枠組みにとらわれることなく「農業を産業として自立させること」の一点に軸足を置き、法体系を含めた見直しを行い、重点的・集中的な改革の遂行が不可欠である。

表3：農業総産出額及び食料自給率の推移（引用：農林水産省）

	1960	1985	1995	2005
農業総産出額（百億円）	191	1,163	1,045	849
食料自給率（%）				
カロリーベース	79	53	43	40
金額ベース	93	82	75	69

以上、概観したように、農業分野においては、産業構造が制度疲労を起し、激変する社会構造に対応しきれていない。その結果、2006年度の日本の食料自給率（カロリーベース）は39%まで低下した²。今後の世界総人口の増加に伴う食糧危機のリスクを想定すると、食料自給率の低下は非常に大きな問題である。日本の地理的な優位性、勤勉な国民性、高い技術力を活用することで、農業を再生し、世界の食糧供給の安定化に貢献することが可能である。我々は、食料自給率の向上のみを目的に掲げることは、農業政策を誤る懸念があると考え。農業の構造改革を実現し、生産性を向上し、自立した産業へと変革することで、食料自給率を向上させるべきであり、更なる保護政策の実施や、単にカロリーの高い穀物への転作を誘導する等、その場しのぎの食料自給率の向上を目指すべきではない。保護的な政策の下で産業が自立することはあり得ず、また、政府の抱える巨額の公的債務を考慮すると、そうした政策を将来にわたって取り続けることは不可能である。

我々は、行政が主導する農政改革、即ち、経営感覚を持つやる気のある農業経営体に施策を重点化・集中化するという基本理念に賛同する。しかし、政策間の整合性、改革の範囲など、具体的な手段については改善の余地がある。今回の農政改革は戦後農政を大転換するものである。事業は、単に経営ビジョンを掲げるだけではイノベーションを達成することはできない。理念を変え、組織を変え、人を変え、文化を変え、全てのベクトルを改めなければ変革は実現しえない。小規模で均質的な農家を対象とした農政から、大規模で自ら経営改

² 2007年8月10日農林水産省「平成18年度食料自給率表」公表数値に基づく

革に取り組む農業経営者へ、施策を重点化・集中化すると理念を大きく変革したのであるから、それに相応しい制度、組織、人、文化、そして政策の実行・伝達手段も転換すべきである。そうした一連の改革をパッケージとして整備し、政策変更を明確に発信しつつ、行政の構造改革の意志が農業従事者に伝わり、新しい農業へ変革していくビジョンや理念を担い手と共有することが必要である。新しい農業に向けて、大きく舵を切った今、改革を確実に実現すべく、制度設計を含む細部の施策に細心の注意を払って推進すべきである。

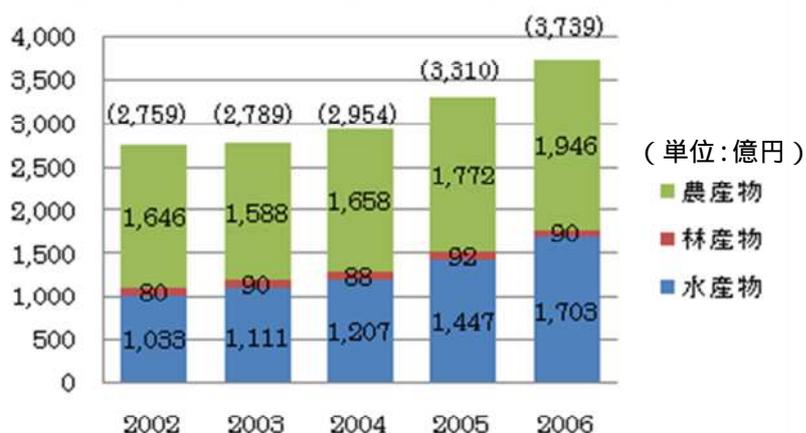
上述のように農業を産業として自立させ、日本の農産物のもつ「高品質」という強みを活かし、世界的な日本食のブームやアジア諸国の所得水準の向上を追い風として農林水産物の輸出を促進すべきである。中国で日本の大玉の林檎が高級贈答品として、販売されるなど、日本の農林水産物に対する評価は高い。実際、近年の農林水産物等の輸出額をみると10%を超える

水準で増加しており、日本の農産物は国内でしか売れないといった思い込みが覆されつつある。食の安全・安心に対する関心がこれまでになく高まっている中で、この流れを加速させ日本の農産物は「安心でおいしい」というブランドを、世界の食品市場において確固たるものとする為にも、強い農業への転換が急務である。

2. 提言

農業を、産業として自立させ、活性化させる鍵は、新規参入の促進である。農業分野における閉鎖的な制度を抜本的に改め、生産調整等行政による需給への関与を撤廃し、市場メカニズムに委ねる仕組みへ移行すべきである。産業構造の変革を実現することにより、農業の生産性が向上し、結果として、食料自給率の向上のみならず、農業が地域経済を支える産業へと自立し、地域に新たな雇用を創出することにつながると思う。こうした好循環を実現する為、我々

図1：日本の農林水産物等の輸出額の最近の推移



注) 農産物については、たばこ、アルコール飲料を、水産物については真珠をそれぞれ除いた金額

は以下の改革が遂行されることを求める。

(1) 農地関連法制の改正と新規参入の促進

- ・ 農地法第 1 条を含む抜本的な法改正
- ・ 株式会社の参入、農業生産法人の要件の撤廃
- ・ 定期借地権制度の創設と優遇税制の適用
- ・ 転用規制の厳格化（長期間のゾーニング規制の実施）

現場では、農業従事者の高齢化と加速する離農によって、「耕作者自らが所有する」という耕作者主義は崩壊しつつある。法制度と現状との乖離を解消し、実態に即した対応力のある法体系へと改める時期にあると考える。経営感覚を持つやる気のある農業経営者を育成し、施策を重点化・集中化することは、共済・相互扶助を前提とした従前の農業構造から、農業経営者の創意工夫を促す仕組みへと、産業構造を変革することである。

その為には、農地法第 1 条に掲げる「耕作者自らが所有する」と定める規定を、「所有」と「利用」を分離することを前提に改正すべきである。具体的には、同法を全面的に改め、賃貸借を含め農地制度を自由化し、農業に株式会社³などの多様な経営体を取り込み、農業生産法人に対する売上高や役員等の要件⁴を撤廃するなど、自由な経営活動が可能となる法体系へ抜本的に改正することが必要である。また経営の安定を担保する為に、定期借地権制度を農地についても創設すべきである。また、農地を農地として利用しているか否かという判断基準に基づき、所有者と利用者が異なる場合であっても、定期借地権契約が適正に結ばれているものに対しては相続税の優遇を認めるなど、賃貸借に対するインセンティブを高める制度とすべきである。

多様な経営体の新規参入を行う際には、国民の食の確保の視点から、農地の地目変更に対しては、転用規制をより厳格にすることが必要である。農地転用は、現行の農地法第 4 条、第 5 条によって厳しく制限される制度となっているが、実際には、虫食いの開発が行われている地域も散見される。貴重な国民的資源である農地を農地として利用する本来目的に沿って、実効のある規制を

³ 株式会社の農業について規制緩和が進められているが、賃貸借については、市区町村の仲介により「参入可能区域」のみ参入可能。また所有権取得については原則禁止されている。

⁴ 農業生産法人の要件 法人形態要件：農業組合法人、合名法人、合資会社、有限会社、譲渡制限のある株式会社、 事業要件：主たる事業（売上高の過半）が農業及び農業関連事業、 株主等の構成員要件：法人から物資の供給等を受けるもの、事業の円滑化に寄与する者は、総議決権の 1/4 以下、 役員要件：役員の過半は当該法人の常時従事者であり、かつ、その過半が農作業に直接従事（年間 60 日以上）

整備すべきである。少なくとも 30 年～50 年といった長期でのゾーニング規制を行い、例外的に耕作放棄地を林地に地目変更する以外の転用については厳しく禁止することが必要である。

(2) 農業経営の自由化

- ・ 行政による農業経営に対する関与の撤廃（共済の当然加入、生産調整）
- ・ 顧客視点の農業への転換

国内農業の体質を強化し、日本の農業のもつ強みを発揮する為には、(1)で指摘したような農地や経営形態についての規制のみならず、共済の当然加入原則⁵や生産の需給調整に関する制度など、行政による農業経営に対する関与を撤廃し、農業経営者の創意工夫・自主自立を促進する仕組みへと改正すべきである。

社会の成熟化に伴い、消費者のニーズは多様化し、豊かな時代ならではの需要も発生しつつある。農業においても多様化する消費者ニーズを正確に捉える為に、マーケティングに基づくノウハウの活用が求められる。農業経営者が、顧客が求める品質や価値を十分把握して、栽培品種、作付面積や時期、出荷のタイミングなどを戦略的に決定するとともに、消費者に適確な情報を公開し、選択購買の機会を提供するなどの創意工夫を促す為の整備が必要である。

日本の農業は、品質に対する強いこだわりを持つ消費者によって鍛えられている。その強みを消費者へ訴求し、同時に消費者の視点を生産者へつなげる為に顧客視点の農業への転換が必要である。農業の持つ有形・無形の経営資源と日本企業の持つ経営ノウハウを組み合わせることで、産地・産業の枠を超えた連携が加速され、日本の農業の持つ強みを最大限生かすことが可能となる。

(3) 適正利用のチェック体制

- ・ 農地利用を監視する組織の創設（都道府県単位）
- ・ 利用されていない農地に対する優遇税制については適用除外

農地を農地として利用しているかどうか軸足を置いた制度へと転換する為には、適正なチェック体制の整備が不可欠である。市区町村を跨った広域的な土地利用を促進する為に、都道府県単位に監視を担当する組織を創設する。当

⁵ 農業災害補償法に基づいて、米麦についてのみ農業共済に当然に加入することとされている。

該組織においては、利害関係を持つ農業関係者以外の有識者を過半数とし、独立性のある客観的な判断を行うことのできる組織となるよう留意することが必要である。

なお、当該機関が「利用されていない農地」と認めた場合には、相続税・固定資産税等の優遇措置を適用除外とすべきである。本来、農地に対する優遇措置は、国民の食を支える産業に対する支援である。利用されていない農地に対しては、本来の目的に沿って対処するのが妥当と考える。

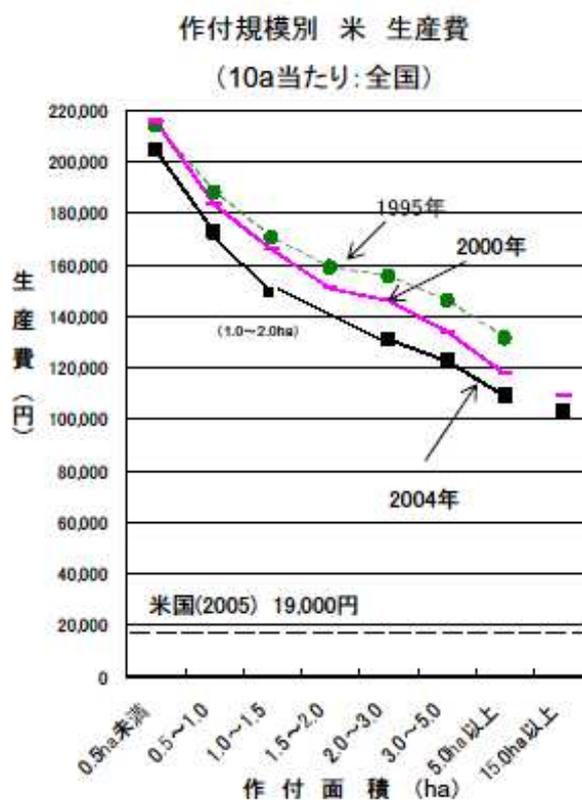
(4) 農地利用の効率化

- ・ 面的集積の促進と農地情報のデータベース化
- ・ 面的集積に向けたコーディネーター機能の充実

農地を面的に集約し、大規模化を図ることで、生産性の向上を図ることができる。右の作付規模別の生産費比較のグラフ(経済財政諮問会議のEPA・農業ワーキンググループの参考資料より引用)の通り、土地利用型農業は、機械の効率的利用が可能な大規模営農ではコストの低減が可能であることが示されている。

しかし、農地が点在するような単なる大規模化ではコスト削減に限界があることも指摘されており、国際競争力のある産業へと農業を変革させる為には、点在する農地を面的につなげる仕組みが不可欠である。

面的集積は、農業経営体の生産性向上という視点のみならず、例えば有機農法と一般農法とを地域ごとに集中化し、効率的な作付けを目指す場合にも応用することが可能であり、幅広い目的で活用できる仕組みとすべきである。その為にも、農業委員会の農地基本台帳や水土里情報センターの地図情報等に分散している農地情報を集約・データベース化し、情報を一般に広く公開すべき



である。また、面的集積の促進におけるコーディネーター機能は、市区町村を超えた広域的な活躍ができるよう考慮し、農業委員会・農業関係者・地方自治体だけでなく、民間企業のノウハウを活用できるような仕組みとなるよう、広く門戸を広げるべきである。

(5) 農業協同組合のガバナンスの強化

・農業協同組合に対する外部監査法人による監査の実施

民間の金融機関は、国民の財産を守るという目的の下、外部監査法人による監査の実施が求められているが、現在、農業協同組合法により、農業共同組合中央会による監査が外部監査と同等に位置づけられている。農業協同組合の信用事業における、要求払と定期性を合計した貯金額は70兆円を超える規模となっており、またその利用者についても准組合員比率は約半数と、多数の一般市民が農協系金融を利用している現状となっている⁷。

国民の財産を守るという目的に照らし、農業協同組合においても、農業協同組合中央会のみならず、外部の監査法人による監査を実施し、ガバナンスの強化を図るべきである。

⁷ 平成17年度「総合農協統計表」(農林水産省)に寄れば、信用事業の貯金(要求払、定期性の合計)は78兆円。農業協同組合における非農家である准組合員比率は46%。

・ 林業

1 . 問題意識

経済同友会では、2003年に森林と林業の再生に向けた森林行政の改革を訴えた¹。森林は、木材という経済的資源であるだけでなく、水源涵養・国土の保全・地球温暖化の防止など、多面的機能を有する貴重な社会資本である。しかし、我が国の森林は人工林を中心として荒廃が進展しており、更に、皆伐後に放置された林地も全国至る所で散見されるなど森林本来の機能が大きく損なわれる結果となりつつある。戦後造林された人工林は徐々に伐採可能な時期に到達しつつあり、持続可能な循環型林業へ転換できるか否か、日本の林業は大きな岐路に立っている。

日本は、国土面積の66%が森林という世界有数の森林大国である。木材蓄積量は年間約8000万^m₃増加し、年間の木材使用量8700万^m₃をほぼ賄いうる環境である。にもかかわらず、日本における木材自給率はわずか2割と、大半を外材に依存する状況となっている。1955年、日本の木材自給率は9割であったが、1956年以降の丸太の輸入自由化によって、急激に木材自給率は低下していった。これは、木材需要家の要求する「木材の安定供給」と「木材の品質」に対して当時の国産材では対応できなかった為である。現在では国産材は「木材の品質」要求には応えられるが、依然として「木材の安定供給」には応えられない状況が続いている。木材の安定供給のためには、以下の2点が必要である。

木材資源情報の整備（林地・樹目・樹齢・蓄積量・伐採時期等）

生産コストの低減

生産コストを低減する為には、路網の整備、作業の機械化、技能者の育成（間伐・伐採・製材加工・運搬等）が不可欠である。

実際、諸外国の状況を概観すると、先進国では林業は当然に成立している。それは木材の特性が、重くてかさばり、かつ廉価であることによる。従って、商品価格における流通コストの比率が非常に大きく²、遠方に輸送するほど価格競争力が低下する。従って、木材産業は、巨大な消費地の近く、先進国であれば自国の森林資源を活用して需要地に近いという条件を活かすことが、最も大

¹ 本会提言「森林再生とバイオマスエネルギー利用促進のための21世紀グリーンプラン」(2003年2月)
² 林野庁による、農林水産省「木材価格」のスギ乾燥材(10.5角×3m)のH17年の製品卸売価格(小売業への店頭渡価格:55,000円)を基に試算した結果、素材生産費の割合は20%である。

きな優位性となる。1992年から2005年における世界の木材生産量の推移を見ると、全世界平均に比較して、日本以外の先進諸国では高い伸び率を示している。林業は先進国で活性化し、産業として自立することで、森林は適切に維持・管理され、公益的機能を引き出すことに成功し、地域経済を支える大きな柱となっている。

表1：世界の製材生産量比較（富士通総研経済研究所：梶山氏）

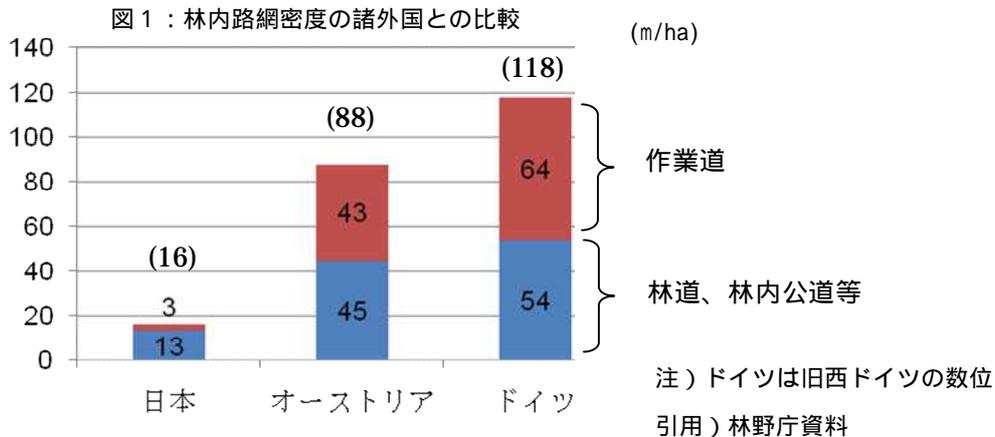
世界の製材生産量比較					万m ³ %
	1992		2005		伸び率
	生産量	シェア	生産量	シェア	
全世界	40,335	100%	42,846	100%	6%
欧州(ロシア除く)	8,239	20%	12,053	28%	46%
欧州主要4カ国	3,998	10%	6,346	15%	59%
米国	8,515	21%	9,562	22%	12%
カナダ	4,018	10%	6,019	14%	50%
欧州+北米	20,772	51%	27,634	64%	33%
日本	2,728	7%	1,283	3%	-53%

森林資源は日本に最も豊富に存在する資源であり、地域資源に立脚した林業の自立・育成が、地域経済の活性化に資すると考える。戦後造林した森林資源が成熟化し、本格利用できる段階に至った今こそ、林業再生のイノベーションを実行する最後のチャンスである。補助金に依存しない自立した産業としての林業を実現すべく、早急に林業改革に着手し、増大する人工林資源の整備・育成を急ピッチで進めることが求められる。

林業再生に向け、いまもっとも求められることは、流域全体の所有者に働きかけて、施業³の同意取り付けを行い、路網を整備し、作業の機械化により生産コストを低減することである。日本では森林情報が未整備であること、必要とされる施業集約化の面積が巨大であることから⁴、民間でこれを担うことは不可能である。結果として、路網が未整備でも、小規模な面積でも一定の収穫量を得ることのできる皆伐方式を選択せざるを得ない悪循環に陥っている。

³施業：事業を経営管理し処理すること。特に林業経営についていう。（大辞林より）

⁴林業機械の生産性を最大限に活用する為には、作業員4人1組と仮定して年間100ha規模の事業地が必要であり、10年周期で間伐を行うため、全体として1,000haの広域化された森林が必要である。



本来であれば、森林組合が行政と連携しつつ森林情報の整備を行い、所有者に働きかけ、同意を取り付けるといった機能を果たし、実際の間伐・路網開設等の作業については、民間業者が行うといった役割分担が必要である。こうした機能分化により事業量確保の見通しが立てば、林業においても産業としての自立のためのイノベーションを促進することができる。

2. 提言

(1) 森林情報の整備と広域的施業の促進

- ・ 森林情報の整備と公開
- ・ 広域的施業を可能とする森林の団地化制度の創設

森林を広域的に活用し、林業を産業として自立させる為には、正確な森林情報の整備が不可欠である。国有林等を含む森林全体を一体的に管理・把握できる仕組みを構築すべきであり、その為に森林組合が管理する森林情報（林地・所有者・樹目・樹齢・蓄積量・伐採時期等）を早急に整備し、一元化した情報を一般に公開すべきである。

また、森林の公益的機能を保全することを目的として、団地化制度を創設して広域的施業を可能とすべきと考える。個別の森林施業計画が策定されていない私有林においても、適正な森林の保育・整備が行われることを促進するため、団地化対象の森林において2/3以上の面積を所有する森林所有者の合意により、域内の施業が可能となるような仕組みを制度化すべきである。

(2) 役割分担の明確化

- ・ 森林組合の作業班及び製材工場機能を分離し、ソフト事業に特化

経営感覚を持ち、森林所有者のサポートを積極的に行う先進的な森林組合が存在する一方で、公共事業に依存して私有林の保育・管理に積極的ではない森林組合も数多く存在する。こうした課題を解消し、森林組合・林業経営者が創意工夫をもって林業を行うことができるよう、地方自治体の条例を含めて助成制度を改めるべきである。

その為にも、森林組合は、作業班及び製材工場機能を分離・独立させ、森林組合が本来果たすべき森林情報の整備、所有者に対する同意取り付け、森林施業のアレンジといったソフト事業に特化すべきである。森林所有者より施業を受託した後は、実際の林内作業に、地域の技能者も積極的に参入できるよう、一般競争入札を行う等、地域に対する雇用創出に努めるべきである。

(3) 助成制度の重点化

- ・ 循環型林業（非皆伐）に対する重点的な補助金の交付

従来型の補助金に依存した森林の維持管理は持続不可能である。皆伐型林業から循環型林業（非皆伐）への転換を加速させるため、以下のような助成制度とすべきである。

補助金は、森林特性に応じて10～15年周期の間伐を原則とした、個別の森林施業計画に対して、重点的・集中的に助成する。

の計画では、次回の間伐時には補助金の交付が不要となること前提として、路網（作業道）整備、育林作業、機械化、人材育成等に限定して補助金を交付する。

森林施業計画の申請者は林業経営者を原則とし、所有者による自主的な管理が困難な地域においては、森林組合による代理申請も可能とする。

路網の整備や間伐の実施を円滑に行う為には、所有者と境界の確定が必要となる林地も多い。林地の所有者と境界の確定については、行政の責任において実施する。

． 教育

1 ． 問題意識

2005 年 10 月、経済同友会では、初等教育における現場への権限委譲と学校を取り巻く様々なステークホルダーの連携を提言した¹。日本経済を取り巻く環境は、成熟する社会、少子化、そして熾烈な国際競争と急速に変化している。総人口が減少するという逆風の中で、グローバル化の波を取り込み、将来にわたって豊かな国でありつづける為には、国の礎となる人材の育成なくして実現することはできない。これからの時代に求められる人材は、自ら問題を解決し新たな変革を起こすことができるイノベーティブな人材である。

2003 年に行われた OECD による学習到達度調査で、表 1 に示す通り子供達の基礎学力が低下していることが明らかになった。学習した知識を活用する力が低下していることも問題だが、我々は、図 1 に示すように多様な可能性を秘めた子供達の学習意欲が低いことに強い危機感を感じている。教育の成果を短期的に評価することは困難である。しかし、自ら学ぶ意欲を引き出すことができない教育は、成熟社会、グローバル化の中で活躍する人材を育成しているとは言い難い。

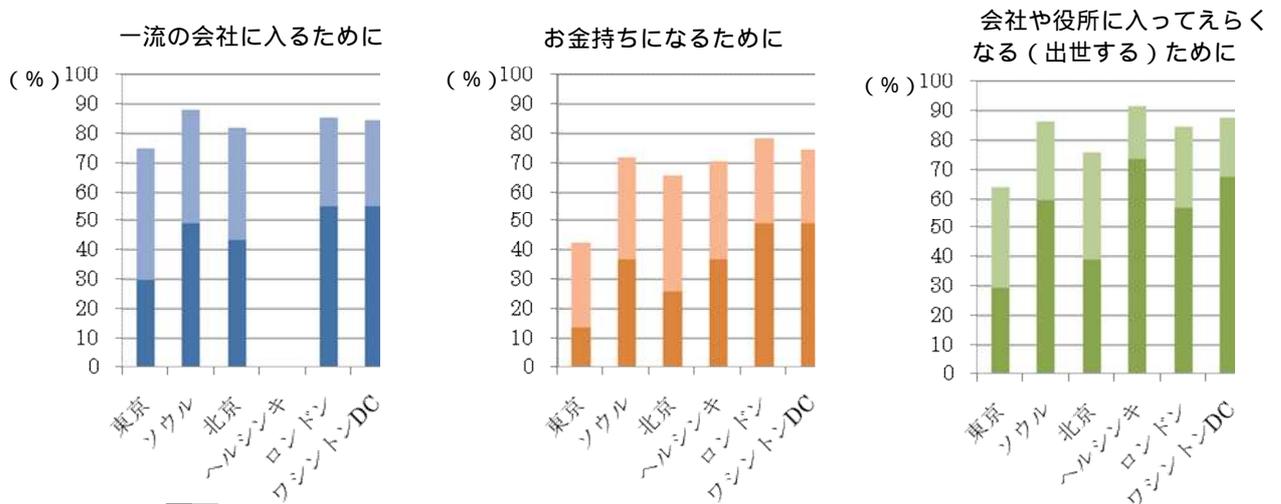
イノベーティブな人材を育成する為には、多様な個性・能力を引き出す教育が土壌となり、その基盤には個性ある学校づくりが不可欠である。従来の学習指導要領や文部科学省の通知・通達等に支えられたトップダウン型の画一的・受け身の教育の在り方は、効果と効率において最善の策とはなりえず、学校と地域が主体となって、個性ある学校づくりが可能となるよう、現状の教育制度を抜本的に見直すべきである。我々は、行政による過剰な関与も一種の規制であると考えている。以下、規制改革の観点から、現在の公的義務教育に対する意見を述べる。

¹ 本会提言「教育の「現場力」強化に向けて - - 地域と学校の力を育てる教育改革の推進を - - 」(2005 年 10 月)

表 1：OECD 生徒の学習到達度調査（PISA）の比較

	数学的リテラシー ²		科学的リテラシー ³		読解力 ⁴	
	2000	2003	2000	2003	2000	2003
1	日本	香港	韓国	フィンランド	フィンランド	フィンランド
2	韓国	フィンランド	日本	日本	カナダ	韓国
3	ニュージーランド	韓国	フィンランド	香港	ニュージーランド	カナダ
4	フィンランド	オランダ	イギリス	韓国	オーストラリア	オーストラリア
5	オーストラリア	北アイルランド	カナダ	北アイルランド	アイルランド	北アイルランド
6	カナダ	日本	ニュージーランド	オーストラリア	韓国	ニュージーランド
7	スイス	カナダ	オーストラリア	マカオ	イギリス	アイルランド
8	イギリス	ベルギー	オーストリア	オランダ	日本	スウェーデン
9	ベルギー	マカオ	アイルランド	チェコ	スウェーデン	オランダ
10	フランス	スイス	スウェーデン	ニュージーランド	オーストリア	香港
11	オーストリア	オーストラリア	チェコ	カナダ	ベルギー	ベルギー
12	デンマーク	ニュージーランド	フランス	スイス	アイスランド	ノルウェー
13	アイスランド	チェコ	ノルウェー	フランス	ノルウェー	スイス
14	北アイルランド	アイスランド	アメリカ	ベルギー	フランス	日本
15	スウェーデン	デンマーク	ハンガリー	スウェーデン	アメリカ	マカオ

図 1：勉強がどのようなことに役立つか（勉強の効用）の国際比較



引用) Benesse 教育研究開発センター 学習基本調査・国際 6 都市調査 (2007)

² 数学的リテラシー：数学が世界で果たす役割を知り理解するとともに、社会に対して建設的で関心を寄せる思慮深い市民として、自らの生活の必要に見合った方法として数学を活用し応用し、より根拠のある判断を行う能力

³ 科学的リテラシー：自然の世界および人間活動を通してその世界に加えられる変化についての理解と意思決定を助けるために、科学的知識を活用し、科学的な疑問を明らかにし、証拠に基づく結論を導く能力

⁴ 読解力：自らの目標を達成し、知識と可能性を発達させ、社会に参加するために、書かれたテキストを理解し、活用し、深く考える能力

(1) 個性ある学校づくり

学校長は、教育現場における最高責任者であり、会社経営で言えば CEO にあたる。教職員のモチベーションとスキルを高め、未来ある子供達の多様な個性・能力を引き出し、社会人として生きていく最低限の知識と能力が身につくよう教育することが責務である。

しかし、公立学校の校長の権限は、教育する内容については学習指導要領の範囲内で自由裁量が認められているが、予算、人事については、非常に限られた権限しか与えられていない。公立学校の場合、予算は地方自治体の配分に委ねられており、人事も学校の教職員が都道府県の公務員という立場にある為、自ら採用することも、人事を行うこともできない。特別昇給により処遇に些少の変化をつけることもできるが、極めて限られた権限と言わざるをえない。

(2) 学校運営におけるチェック機能

こうした限られた権限の範囲であっても、教育委員会と学校長が改革を志して取組み、個性ある学校づくりに成功しているケースも存在している。従って、決定的に問題のある規制は存在していないが、制度の細部や間接的な形で創意工夫を阻害する要因があるのではないかと考える。

本来、教育委員会は各地域の方針に基づき学校を指導・監督する立場にある。しかし実態としては、個性ある教育を標榜しつつ、横並び、事なかれ主義が蔓延している状況が大半である。何故、こうした状況が長年に亘って看過されてきたのか。我々は、教育界の閉鎖性、すなわち学校がどのような状況になっているかが、保護者や地域住民の目に十分に触れられていなかったことにその原因があると考え。企業は情報公開することで、外部のお客様や株主、そして社員の目によってチェックされる機能が存在し、自ら変革していくことが行動原理に組み込まれている。しかし、教育界では、外部からの変革圧力が少なく、結果として、自らを変革し、より良い教育を追及する姿勢が欠如する結果になっている。

2. 提言

これからの公的義務教育においては、学校と地域の連携が基盤であるという認識に立ち、教育に対する国の責任と関与の範囲を最小限にとどめるべきである。従って、国から市区町村へ財源とともに権限を移譲し、さらに学校運営に

関する権限については、個性ある学校運営をなしうるよう、学校長へ責任と権限を移譲すべきである。その際、特区等の制度を活用し、特定の学校だけでなく地域一体型のモデル事例を複数検証しつつ、速やかに、全ての子供達が豊かな教育を受けることのできる環境を整備することが必要である。

(1) PDCA サイクルによる学校運営の義務化

- ・ 学校長によるマニフェスト（学校運営目標）の提示
- ・ 学校に対する保護者、児童・生徒、第三者機関による評価の実施・公開
- ・ 次年度のマニフェストに評価結果を反映

「自分で考える能力を身につける」「基礎学力の習得」「公共心の涵養」という目標達成に向けて、学校毎にマニフェストに基づく PDCA サイクル運営がなされる仕組みを義務化すべきである。具体的には、毎年度、学校長によるマニフェストの提示を行った上で、学校運営に対して、受益者である保護者及び児童・生徒、また独立した第三者機関による評価を実施し、それらの結果を広く一般に公開する。その上で、後述の学校運営協議会によって、次年度のマニフェストに、学校運営の改善点が適正に反映される仕組みを構築することとする。

なお、学校評価を通じて問題点が明らかになった学校については、行政による学校改善に向けた指導・支援を行い、子供達により良い教育環境を整えることのできる仕組みを、同時に整備することが必要である。

(2) 学校長の権限強化

- ・ 学校長の予算と人事に関する権限強化

学校長がマニフェストに基づき、個性ある学校運営をすることが可能になるよう、予算と人事に関する権限を強化すべきである。

予算については、学校選択制と学校裁量予算を全学区へ展開し、その上で、学校評価と児童・生徒の人数に応じて、学校裁量予算を配分する仕組みを取り入れるなど、児童・生徒に対してより良質な教育を行うインセンティブを高めるとともに、創意工夫に取り組む学校長の努力と成果に応える配分方式とすべきである。

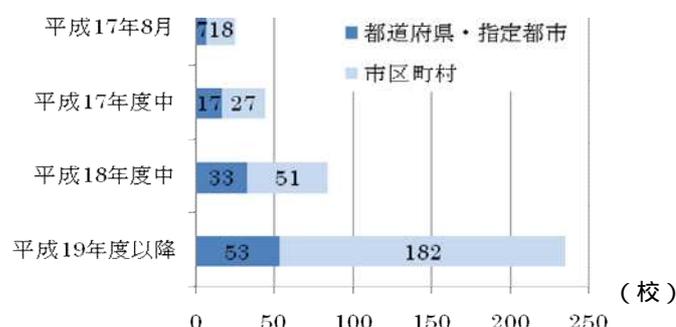
また、人事についても、教職員の異動に対する具申権を強化し、学校長の意見と現場の評価を最優先した人事が行われるべきである。また、臨時教員の採用についても、人数の上限を定める等の規定を定めた上で、学校運営に必要な人材を、学校長自らが雇用することができるよう制度化すべきである。また、教職員の評価についても、年功序列を廃止し、評価と実績に応じて、学校長の判断で処遇に差がつけられる仕組みとすべきである。

(3) 学校長の責任強化

・学校運営協議会⁵の設置義務化

学校運営に対する学校長への権限委譲を行うと同時に、経営能力のない管理職を排除できる仕組みを組み入れることが必要である。具体的には、平成16年から制度化された学校運営協議会の設置を義務化し、校長以下、管理職に対して、マニフェストに基づく学校運営がなされているかを評価し、加えて、管理職に対する任免も含めた意見を述べる仕組みを教育の中に取り込み、本当の意味でのレイマン・コントロール⁶が機能する仕組みとすべきである。

図3：公立学校における学校運営協議会制度の指定（予定）状況



引用：文部科学省 2006年8月1日現在調査結果
母集団となる全公立学校数は42,586校

(4) 教職員のモチベーションを高める評価制度の導入

・保護者、児童・生徒による評価を、教職員の処遇に反映する制度の導入 (年功序列の廃止)

教職員の評価について、現行の「自己評価」「管理職による評価」に加えて、

⁵ 「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の第47条の5の規定に基づき、学校運営協議会には、以下の権限が付与されている。運営に関して、教育課程の編成その他教育委員会規則で定める事項について、校長が作成する基本的な方針の承認を行う。運営に関する事項について、教育委員会又は校長に対して、意見を述べる。教職員の採用その他の任用に関する事項について、任命権者に対して直接意見を述べることができ、その意見は任命権者に尊重される。

⁶ レイマン・コントロール (layman control) は、ポピュラー・コントロール (popular control) とも言われ、一般に「民衆統制、素人主義」と訳される。特定の分野の専門家ではない素人・一般市民の知見や民意を政策決定に反映することを指す。

評価の項目・評価のウェイトを十分検討し、「保護者」「児童・生徒による評価」を義務化し、処遇に反映する仕組みを設けるべきである。教育において、顧客となるのは、実際に教育を受ける子供達と、子供の教育を委託する保護者であり、保護者と児童・生徒による評価の結果を教職員の処遇へつなげることで、より良い教育、より努力を行った教職員に報いる制度が必要である。実際、多くの教職員は給料のために働いているのではなく、児童・生徒を教え、成長する姿を見ることに働き甲斐を感じている。従って、保護者や児童・生徒による「あの先生に学ぶことができて良かった」という評価を教職員に伝え、処遇をもって明確にする仕組みを取り入れ、教職員のモチベーションを高める評価制度とすべきと考える。

以上、(1)～(4)の提言はセットとして導入すべきである。
これにより、個性ある学校づくりと、保護者や地域住民など外部の声を取り入れた学校運営が可能となると考える。

(5) 児童・生徒がよりレベルの高い教育を受けるために

これまで、PDCA サイクルを回す為の義務教育の制度のあり方について述べてきたが、その他取組むべき課題を指摘する。

- ・ 民間事業者、補助事務員を活用し、教員が教育に専念できる環境整備
- ・ 新人教師に対して6か月のインターン制導入、1年間の担任任命禁止
- ・ 教職員のキャリアプランの多様化・複線化
- ・ 小中一貫の学習指導要領、義務教育終了時の最低目標の明示

各種研修や調査等により、教職員の事務量が増加していることが指摘されている。教師は児童と接し、子供達の持つ個性を引き出すことが役割であり、できうる限り児童・生徒と接する時間を増大させるための支援を講じることが必要である。民間の清掃業者・給食業者・警備会社等の活用のほか、事務補助員の導入を拡大するなどの対策を講じ、子供たちと接する時間や教材を自ら作成する時間を増加させ、教職員が教育に専念できる環境を整えることが必要である。

また、新人教師が、短いケースでは2週間程度の教育実習のみで教員免許を取得し教壇に立つことになる。企業で言えば新卒採用の社員に、2週間のOJT⁷の

⁷ OJT (On-the-Job Training の略)

みでベテラン社員と同等の働きを要求するに等しく、こういった状況を改善する為に、教職員免許取得条件として最低6ヶ月のインターン制度を導入し、かつ、新採用教職員は一年間クラス担任にしない等の制度とすべきである。

教育における教師の果たす役割は非常に大きく、教職員の意欲を維持・向上させる為の適材適所の人事制度が求められる。学校長による人事権の強化のみならず、都道府県の枠を超えた人事配置や、逆に特定の地域に限定した採用形態など、全体としての最適配置との整合性について慎重に検討を行った上で、複線型のキャリアプランを教職員にも整備すべきである。

最後に、義務教育に求められている国民が共通に身に付けるべき公教育が実質的に提供されるよう、整合性の取れた教育計画が策定されるべきと考える。その為、小中一貫を前提とした学習指導要領の制定と、義務教育終了時の最低目標を明示すべきである。その上で、社会人として生きていくことができる最低限必要な知識と能力が身につけているかどうかを判断し、保護者に承諾を得た上で、落第や進級差し止めが適正に運用されることが必要である。

3. おわりに

以上、義務教育の制度のあり方について、我々の意見を列挙したが、従来の我々の主張と同じく、教育は社会総がかりで支え、取り組んでいくべきものであるという思いに変わりはない。教育は学校という場所に閉じ込めるのではなく、家庭や地域社会、我々企業経営者を含めて、社会全体で行うものである。

これから20年後、日本経済を支える働き手は、今、義務教育で学んでいる子供達である。子供達の活力・生きる力を引き出すことは、構造改革と並ぶ最重要課題であり、そして行政だけでなく、我々現役世代の最大の責務である。子供達が将来に夢を持ちつつ、生きる力、自ら考える力を身につけることができるよう、当会においても「学校と企業・経営者の交流活動」⁸を引き続き推進し、また、企業経営者として、一保護者として、積極的に学校教育に参画していくよう行動していきたい。

⁸ 本会では、2001年4月に発表した提言「学校と企業の一層の相互交流を目指して～企業経営者による教育現場への積極的な参画～」の実践として、企業経営者による学校への出張授業活動を実施している。

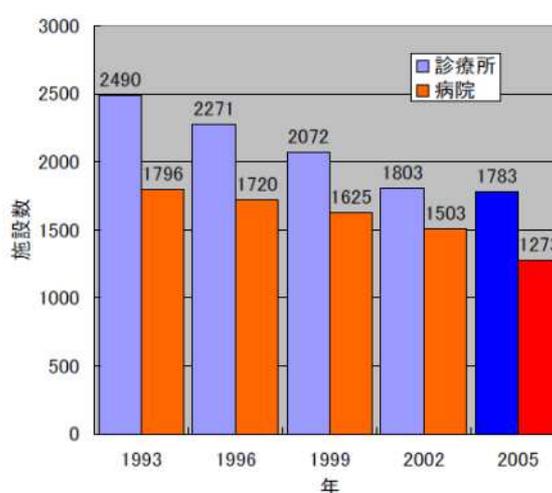
． 医療

1. 問題意識

日本は、健康寿命や健康達成度の総合評価等のデータから、世界一の医療を享受しているとされる。しかし、一方で、医療現場では疲弊が広がり、産科医や麻酔医などを中心とした医師不足、診療科の廃止や救急患者の受け入れ拒否など、日本の医療が危機に直面していることを実感させられるできごとが発生している。

日本の医療は強い規制と統制の下で運営されている。診療費用、医師数、診療に用いることのできる医薬品や医療機器、病床数、医療機関の経営形態など広範な領域にわたる規制と統制は、これまで一定水準の医療を国民に提供することを担保してきた反面、意欲ある医療機関や医療従事者の取り組みや、より高度な医療を求める国民の要望を制限してきたのではなからうか。更には、規制と統制が、医療現場が疲弊する要因の一つになっているのではなからうか。

我が国の分娩施設数の推移

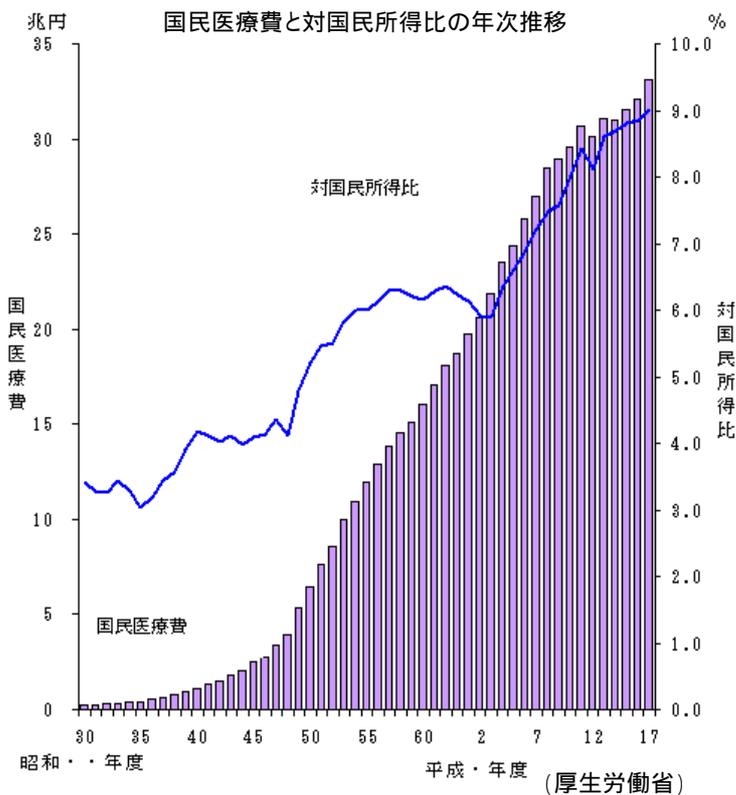


(日本産科婦人科学会)

高齢化の進展に伴い、国民医療費が増加の一途を辿る一方で、財政健全化という最重要課題を抱える日本において、予算を潤沢に医療に振り向けることは現実的に不可能である。限られた財源の中で、国民が安心して生活することのできる持続可能な医療制度を構築するためには、医療に効率的に資源を配分し、民間の活力を最大限に活かす事が求められている。

我々は、必要最小限の規制を残しつつも、可能な限り規制を取り除くことで医療経営の自由度を高め、医療の質を向上させるメカニズムを日本の医療に取り込み、日本人の健康と医療を守っていくべきであるとの問題意識から、検討を行った。

医療を財政の側面から捉えることに抵抗感を示す人は多い。大切な命を守るという公益的な行為に対し、効率性や生産性といった概念を持ち込むことに、医療に実際に携わっている医師が違和感を覚えるということは、日本の医療に公益的良心が存在しているということであり、憂慮すべきことではない。我々

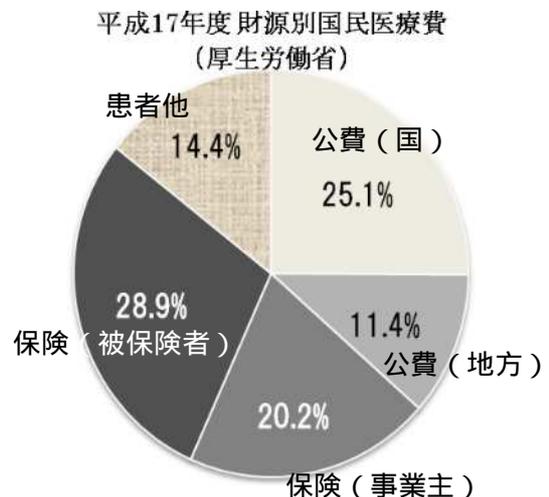


も、利潤のみを追求し、医療行為の質が低下することは、決してあってはならないと考えている。

しかし、医療に多額の費用がかかることも厳然とした事実である。平成17年度の国民医療費は33兆円を超え、国民所得に占める割合は9%台に達した。同年の年齢階級別国民医療費によれば、国民一人当たり医療費は65歳未満が159.2千円であったのに対し、65歳以上では655.7千円、75歳以上に限れば819.1千円であった。つまり、

日本の総人口の2割に当たる65歳以上の高齢者が、日本の医療費の約半分を使用しているのである。

しかも、2012年には団塊の世代が65歳を迎えることから、更なる医療費の増加が予想され、現行の保険制度のもとでは、医療費に投入される公費¹も増加することになる。平成19年度予算では国と地方を合わせた長期債務残高が770兆円を超える見通しであることを考えれば、公費を潤沢に医療に振り向けることは現実的に不可能である。

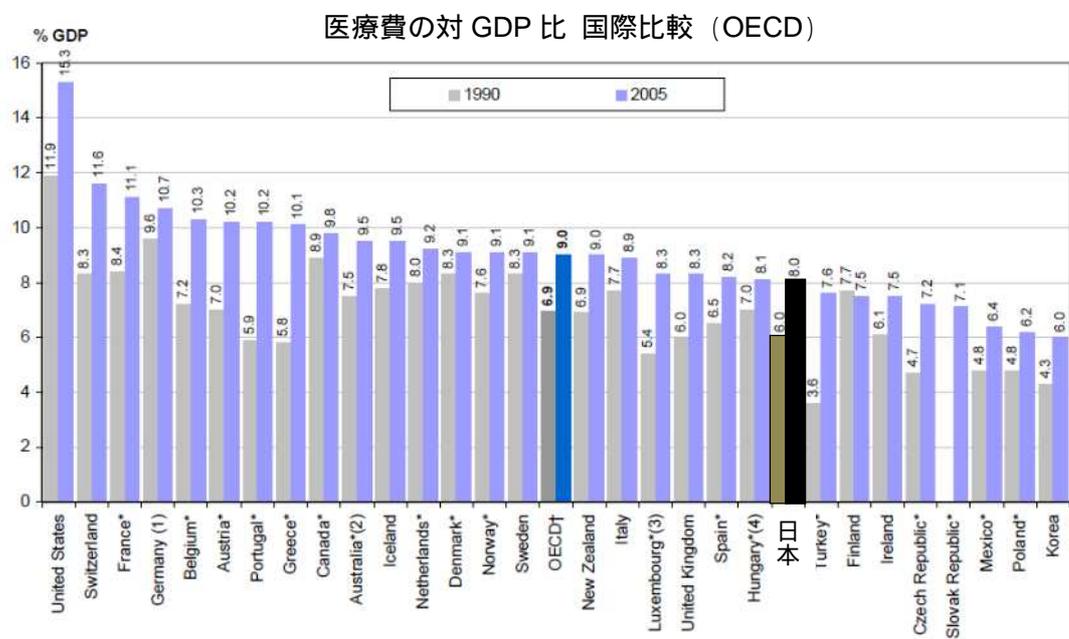


限られた原資の下で、医療費の増加に対処する為には、原資を増やす新たな手段を模索するか、医療現場の生産性を高めるか、この2つの方策以外に道はない。

¹ 医療保険のうち、老人保健、国民健康保険、政府管掌健康保険には公費が投入されており、これに生活保護の医療費部分(医療扶助)などの公費負担医療を合わせると、全体では国民医療費の36%強が公費によって賄われている。

近年の一連の医療制度改革は、現行の医療制度の枠組みの中で医療費の適正化（医療費の抑制）を目指したものであり、後者の医療現場の生産性向上策と捉えることができる。その結果、何が起こったか。勤務医を中心とした医師に過重な労働が課せられ、医療現場が疲弊する状況に陥ることになった。このまま医師達の献身的な精神、良心のみに頼っていても、日本の医療は遠からず破綻してしまうのではないかと深刻な危機感を抱いている。生産性を追及することは重要だが、現場の医師にただ転嫁するのではなく、医療機関自らが経営として工夫する（工夫できる）メカニズムを組み込むことが不可欠である。

そうした仕組みを取り入れつつ、一方では、医療費の対国民所得比を、もっと高めていく必要があると考えている。これから到来する高齢化社会において、医療の質を維持し続けるためには医療費のさらなる増加が必要である。しかしながら、既述の通り、国・地方自治体の厳しい財政状況を鑑みると、これ以上、公費を投入することも叶わず、新たな財源を探ることが必要である。保険料・税金といった形で国民に更に負担をお願いする方法か、患者の自己負担率を高める方法か、いずれかを選択せざるを得ない。我々は、低所得者に対するセーフティネットを十分考慮した上で、公的保険の守備範囲を明確化し、それ以外の医療サービスについては、各人の選択に応じた負担を求めていく医療制度へと抜本的に見直すべきであると考えている。



なお、予防医療については、その実施によるメリットは保険者及び国民に直接帰するものであり、既に予防医療に注力している保険者も存在している状況にある。したがって、国の関与は啓発活動にとどめ、実質的な取り組みは各保険者及び国民に委ねるべきであると考えている。

世界に目を転じた場合、医療産業の国際競争力という視点からの規制の見直しも必要である。日本人が高度な診療を受ける為に米国や韓国に行く現状が、先進国の医療水準と言えるのか甚だ疑問が残る。

急激な高齢化社会の到来は将来の我が国に深刻な影響を及ぼす。しかし、一方では、医療分野を急速に拡大することが見込まれる成長産業と位置づけることも可能である。

日本に続き、諸外国も高齢化社会に突入することが予想される中で、各国は医療産業の国際競争力の向上に軸足を置いた政策を取りつつある。日本においても、諸規制を見直し、我が国の医療産業が技術開発力やイノベーション力を最大限に発揮することが可能な環境を整備すべきであると考えられる。

2. 提言

限られた財源の制約の下で、国民が安心して生活することのできる持続可能な医療制度を構築するためには、医療現場の実態に即した形で、適時適切に規制や制度を改革することが必要である。既存の枠組みに捉われることなく本質的な改革を断行し、量・質ともに必要十分な医療サービスを国民に提供することができる医療制度への転換が求められる。

(1) 医療機関の経営の自由度を高めるための諸規制の弾力化

- ・ 医療法人の運営に関する諸規制の緩和・弾力化
- ・ 医療機関による資金調達手法・付帯業務等の拡大

医療が患者の命を預かっている以上、必要最小限の規制は必要である。しかし、必要以上の規制は、意欲ある医療機関・医療従事者の医療サービスの質・量の向上への取り組みを阻害する。

医療機関の経営の自由度と機動性を高め、医療機関が自らの意思で経営体質の強化や医療サービスの質・量の向上を図れるようにするため、以下の措置を講じるべきである。

医療機関の機動的な経営を可能にする為、定款・寄附行為の変更にあたっての手続き²を簡素化する。

² 定款・寄附行為の変更にあたっては、都道府県知事（医療施設が複数の都道府県にまたがる場合には厚生労働大臣、以下同じ）の認可が必要（医療法第 50 条）。登記完了後には都道府県知事への届出が必要（医療法第 43 条）

迅速な経営意思決定を可能にする環境を整える為、出資持分に応じた議決権の行使³を可能にする。また、社団の医療法人の合併は、過半数の賛成で可決⁴できるようにする。

より適切な人材が経営意思決定に参加できるよう、理事長及び理事の要件⁵を緩和する。

多様な資金調達が可能となるよう、間接金融のみならず、直接金融による資金調達が可能となる制度⁶を整える。

医療機関の経営安定化を図る為、医療機関が行うことのできる付帯業務⁷を拡大すると共に、収益業務⁸を広範な医療法人に認める。

出資持分のある医療法人については、出資持分に対する配当を認める⁹。

(2) 公的保険の役割及びその適用範囲の見直し

- ・ 公的保険の適用範囲をリスク的な状況等に限定
- ・ 社会的弱者に対するセーフティーネットの整備

皆保険制度を基本的には維持しつつ、公的保険の役割は国民の安全性・安心の確保に集中し、それ以外の医療サービスは、患者と医療機関との同意と契約に基づく領域とするべきである。

この改革により、医療費における公費負担が抑制されることが期待できる一方、各医療機関が創意工夫や切磋琢磨で患者・国民のニーズに対応することを通じ、医療の持つサービス産業としての側面がより一層機能していくことが期待できよう。

具体的には以下の措置を講じるべきである。

公的保険の適用範囲を主として高額医療や長期の生活不能状態といった「リスク」的な状況等に限定して明確化した上で、それ以外の医療サービスにつ

³ 社団の医療法人の場合、社員総会における議決権は持分の多寡にかかわらず各社員1個(医療法第48条の4)

⁴ 医療法人の合併にあたっては、社団は総社員の同意が必要であり、都道府県知事の認可が必要、財団は寄附行為に別段の定めがある場合を除き理事の2/3以上の同意が必要(医療法第57条)

⁵ 医療法人の理事長は、都道府県知事の認可を受けた場合を除き、医師又は歯科医師である理事でなければならない(医療法第46条の3、医療法施行規則31条の4)。医療法人は、原則として開設するすべての病院・診療所等の管理者を理事に加えなければならない(医療法第47条)

⁶ '07年4月1日から制度化された社会医療法人に限り、公募債である社会医療法人債の発行が認められている(医療法第54条の2~8)。但し、社会医療法人への移行が比較的容易な特別医療法人は全医療法人44,000のうち80のみ('07年3月末現在)

⁷ 医療法人は、本来業務に支障を来さない限りにおいて、医療・保健衛生・福祉に関わる特定の業務を行うことができる(医療法第42条の2)

⁸ 特別医療法人及び社会福祉法人に限り、その開設する病院・診療所等の経営に充てること目的として、鉱業など特定の業務を除く広範な収益業務を行うことができる(医療法第42条)

⁹ 医療法人は、剰余金の配当をしてはならない(医療法第54条)

いては、患者の同意取得及び厚生労働省への届出を前提として、患者の自己負担による医療の提供が可能とする制度を創設し、公的保険との併用を認める。

ホテルコストや手続費用等の「選定療養¹⁰」の範囲を、現在のポジティブリストによる規定からネガティブリストに変更し、より広範に認める。

前記の措置を講じるにあたっては、公的保険を利用した際の患者自己負担率を、引き下げも視野に入れて適宜見直すこと、及び、社会的弱者に対するセーフティネットとして高額医療費の償還制度等既存の制度の精査と必要に応じた改定を実施するべきである。

(3) 国民による医療機関の選択を可能にするための医療機関情報の公開義務化

- ・ 医療機関のアウトカム情報の公開義務化
- ・ 医療機関の広告の完全自由化

国民が、自らの状況やニーズや合った医療機関を比較の上で選択できるようにするためには、医師等の専門性の公開に留まらず、選定療養分野の料金やアウトカム情報についての情報提供等を義務化することが必要である。患者・国民による選択を通じ、医療機関の公正な競争と淘汰の促進が期待できる。

一方、医療機関の「広告」¹¹に類する事項は、客観的事実に反する内容のもの以外は、完全に自由化するべきである。

(4) 医療産業が技術開発力やイノベーション力を発揮できる環境の整備

- ・ 医薬品・医療機器の治験・承認手続きを一層円滑化
- ・ 特区での規制緩和の検証と全国拡大

日本の医療産業が技術開発力やイノベーション力を最大限に発揮することが可能な環境を整備する必要がある。そのためには、医薬品・医療機器の治験・承認手続きを一層円滑化するほか、「先端医療産業特区」等における規制改革の検証を実施し、可能なものから全国での実施に移行するべきである。

また、新薬開発を促進するため、後発医薬品の使用促進策とバランスをとしつつ、実効性あるインセンティブを盛り込んだ薬価設定や支援策が望まれる。

¹⁰ 保険は利用できないが保険診療と併用できる医療（＝選定療養）として、差額ベッド代など特別の療養環境の提供、予約診療料、救急医療を除く時間外診療料、歯科治療用金属材料費用など16種類が認められている（健康保険法第63条、厚生労働大臣告示）

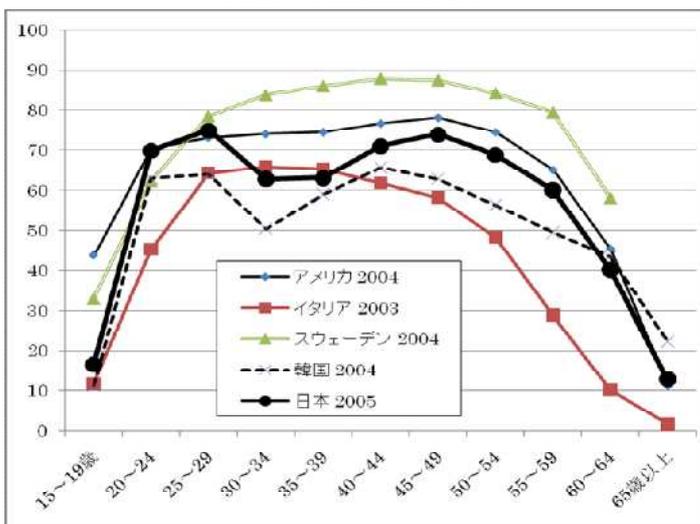
¹¹ 医師・医療機関による広告はかなり広範に認められるようになったが、依然としてポジティブリストによっている（医療法第6条の5）

・保育

1. 問題意識

わが国の女性の労働力率は、20代後半と40代後半に二つのピークを持ついわゆる「M字カーブ」を描いている。これは、結婚や出産・育児を機に離職し、子育てが終わったのちに再び社会で働きだす女性が多いことを示している。

女性の年齢別労働力率

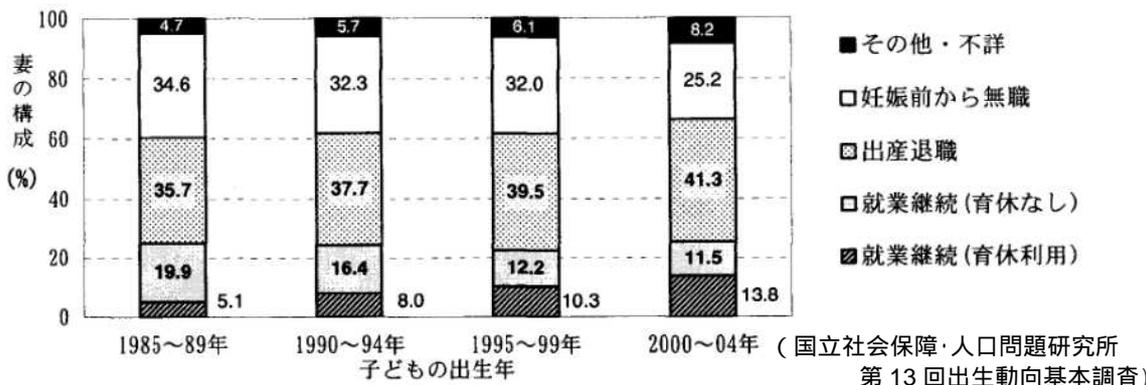


出典：「平成 18 年版 少子化社会白書」
 資料：ILO「LABORSTA」、総務省統計局「労働力調査」（平成 16 年）
 注：アメリカ、スウェーデンの、「15～19 歳」の欄は、「16～19 歳」である。

他の先進諸国と比較すると、「M字カーブ」は日本や韓国で見られるのみで、米国・イタリア・スウェーデンなどでは、子育て期の労働力率低下は見られず、「台形カーブ」を描いている。

近年、この「M字カーブ」の「くぼみ」は、浅くなると共に高年齢側に移動する傾向にあるが、これは主として女性の晩婚化や晩産化、更には少子化によるものであり、子育て期の女性の労働力率は、ほとんど変化していない。

子どもの出生年別、第1子出産前後の就業経歴の構成

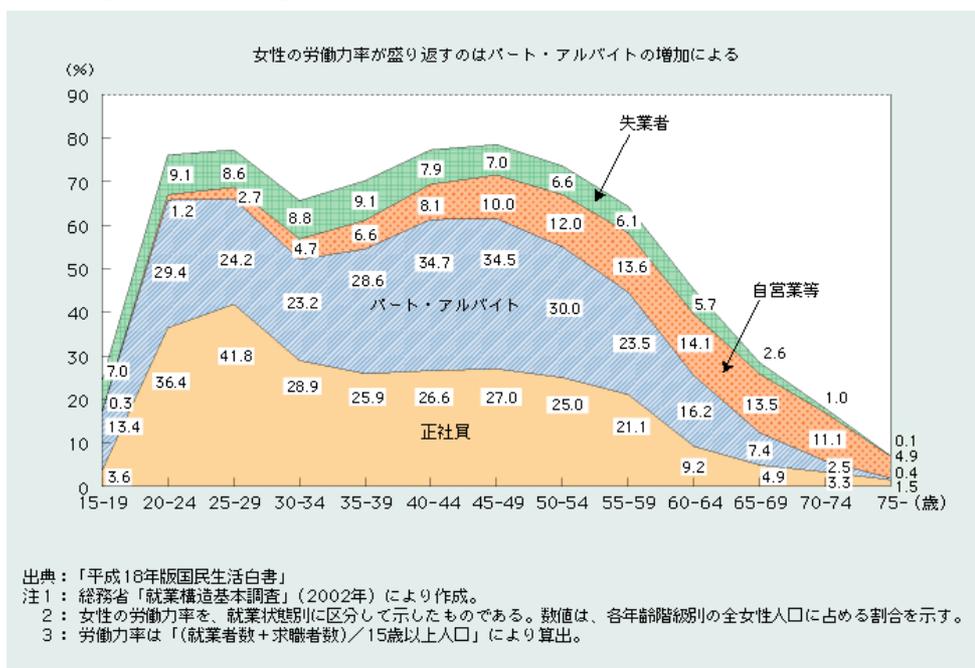


注：1歳以上の子を持つ初婚どうし夫婦について、第12～13回調査を合わせて集計した。

ワーク・ライフ・バランスという概念が最近注目されつつあるが、女性の就業率が持続的に上昇しつつある一方で、サラリーマンと専業主婦という役割分

担を前提とした制度・慣行が残存しており、社会制度と現実との乖離が生じている。大企業を中心に、子育て支援策として育児休業制度や短時間労働制度といった制度整備が進められており、そうした制度を利用して就業を続ける女性の比率は上昇しているが、全体としては、依然として多くの女性が出産を理由に退職している。キャリアを積み上げてきた女性が出産を理由に退職することは、企業にとって損失である。

また、子育てを終えた女性が社会に戻った際の就業形態が、パートタイムやアルバイトが主であることは、社会全体にとっても損失である。したがって、サラリーマンと専業主婦という役割分担を前提とした制度・慣行を変え、意欲ある女性が子育てと仕事を両立させることのできる社会環境を築くべく、行政、企業、更には国民それぞれが自らの課題として制度改革と意識改革に取り組むことが必要であると考えます。



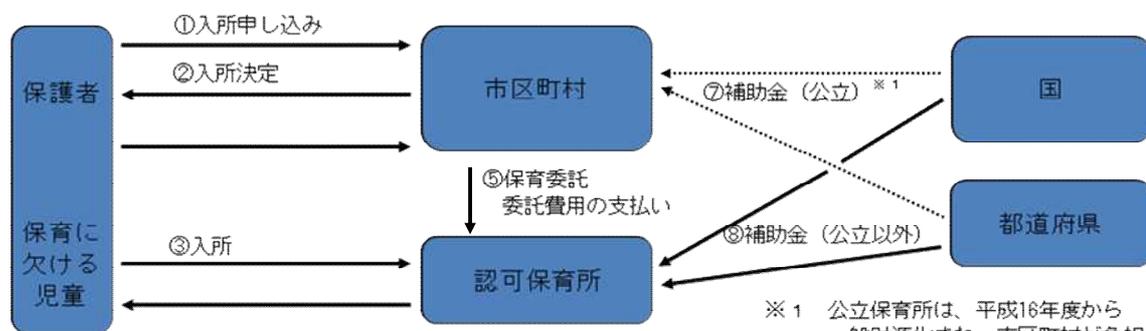
現在の保育制度は、児童福祉法施行令によって、昼間労働することを常態としている等の条件に該当し、同居の親族などがその子供の保育ができない「保育に欠ける状況」¹の時に、公的措置として提供されるものと規定されている。

このため、「公的施設」である認可保育所には行政の手厚い支援が行われる一

¹ 児童福祉法施行令 第27条は、「保育の実施は、児童の保護者のいずれもが次の各号のいずれかに該当することにより当該児童を保育することができないと認められる場合であって、かつ、同居の親族その他の者が当該児童を保育することができないと認められる場合に行うものとする」として、「昼間労働することを常態としていること。妊娠中であるか又は出産後間がないこと。疾病にかかり、若しくは負傷し、又は精神若しくは身体に障害を有していること。同居の親族を常時介護していること。震災、風水害、火災その他の災害の復旧に当たっていること。前各号に類する状態にあること。」を列挙している。パートタイム労働者や短期の派遣労働者が に該当するかは自治体によって判断が異なる。

方で、「公平性」を重視するあまり、設備・人員などを始めとする画一的かつ硬直的な要件が課せられる²と同時に、自治体から認可保育所に支払われる運営費も画一的であり、それぞれの認可保育所が独自性を発揮しづらい状況にある。

保育料と公費負担の仕組み



※1 公立保育所は、平成16年度から一般財源化され、市区町村が負担

(規制改革会議 資料)

また、多少は保護者の希望も聞き入れられるようになったとは言え、入所する認可保育所の決定権が自治体にあることに変わりはなく、保育料の收受も認可保育所を介することなく自治体が行っている。このように子どもが実際に通園している認可保育所ではなく自治体が前面に立つことは、責任の所在が自治体に集中することになるとして評価する声もあるものの、認可保育所が依然として自治体の行う「保育措置」の執行機関に位置づけられていることを示すものであると考える。

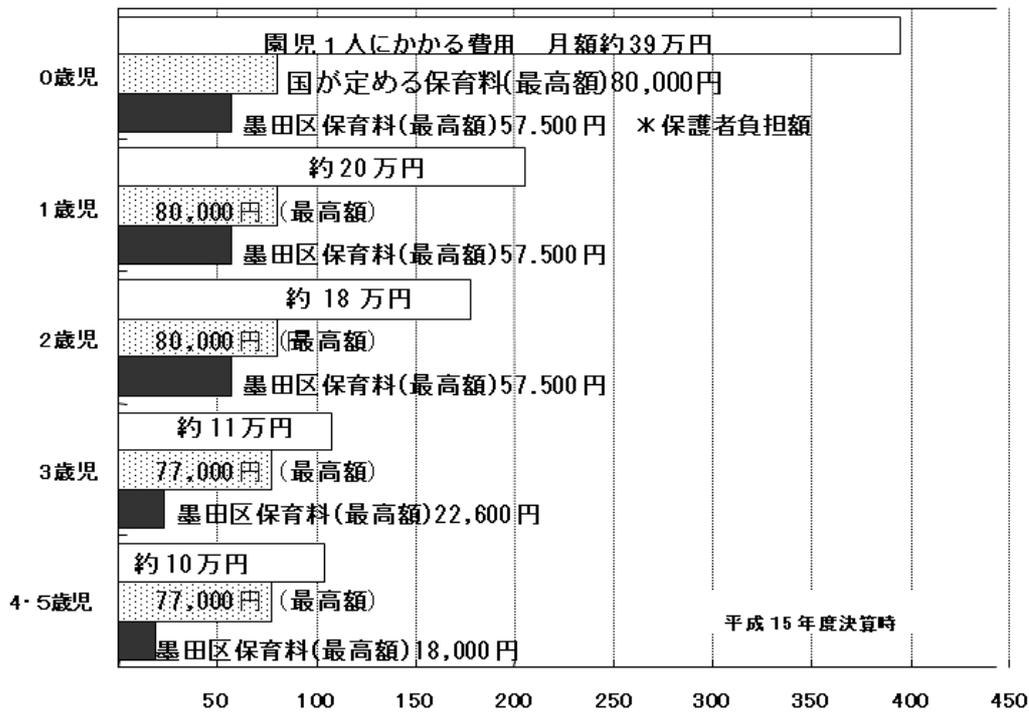
一方で、大都市圏を中心に認可保育所に入りたくても定員不足のために入れない待機児童が存在している³。自治体も、独自の基準を満たす認可外保育所に対して助成を行う⁴などの対応をとっているものの、保護者が負担する保育料は認可保育所との間に格差が生じている。こうした自治体の補助を受ける認可外保育所にとっても、認可保育所に準じた設備・人員等についての要件を課せられる上に、保護者から徴収する保育料に上限を設けられる⁵など、さまざまな制約を受けている。更に、基本的には、病児保育や突発的な一時保育等のサービスは前述の公的な保育施策の枠外にあるという問題もある。

² 厚生労働省令「児童福祉施設最低基準」により、年齢別子ども一人当たりの保育面積や職員配備数及び職員の資格、設備等の最低基準が規定されている。また、自治体独自に国の基準を上回るさらに厳しい基準を設定しているケースもある。

³ 厚生労働省によれば、2007年4月1日現在の待機児童数は19,794人。都道府県別では、東京都の4,908人を筆頭に、大阪府2,285人、神奈川県1,577人、沖縄県1,520人、埼玉県1,386人、千葉県1,066人と主に大都市圏に集中している。但し、待機児童数には、認可保育所の入所資格がない者、認可保育所への入所を諦めて入所申込をしていない者、東京都の認証保育所など自治体の補助が行われている認可外保育所に入所している者等は含まれていないことから、実態を表していないとの指摘もある。

⁴ 東京都の「認証保育所」、横浜市の「横浜保育室」など。

⁵ 東京都の「認証保育所」の場合、保護者から徴収できる保育料の上限は、月220時間以下の利用をした場合、3歳未満児：月額80,000円、3歳以上児：同77,000円。



(東京学芸大学 鈴木亘准教授)

認可外保育施設の児童の年齢別に見た月極契約利用料

	総数	月極契約利用料						平均月極契約利用料(円)
		0円	1円以上 1万円未満	1万円以上 3万円未満	3万円以上 5万円未満	5万円以上 7万円未満	7万円以上	
構成割合(%)								
事業所内保育施設	100	6.4	25.3	52.1	12.6	3.3	0.3	16,266
0歳	100	4.9	41.9	41.5	10.0	1.5	0.1	13,808
1歳	100	5.2	43.4	41.0	9.0	1.3	0.1	13,277
2歳	100	5.4	44.7	42.6	6.5	0.7	0.1	12,177
3歳	100	6.1	48.0	40.2	5.2	0.3	0.2	11,179
4歳	100	6.1	48.0	40.1	5.2	0.3	0.2	11,156
5歳	100	7.0	48.7	38.9	4.8	0.4	0.2	10,879
6歳以上(就学前)	100	—	0.5	4.6	55.3	34.0	5.6	47,495
ベビーホテル	100	—	0.4	6.4	52.1	26.0	5.0	45,285
0歳	100	—	0.3	8.0	64.7	23.0	4.0	43,802
1歳	100	—	0.2	12.5	66.6	18.0	2.6	40,832
2歳	100	—	0.3	21.0	61.0	15.8	2.0	38,411
3歳	100	—	0.3	23.4	59.6	15.0	1.8	37,607
4歳	100	—	0.3	25.4	57.3	14.8	2.0	37,223
5歳	100	0.1	0.4	8.9	61.9	26.7	2.1	43,739
6歳以上(就学前)	100	0.1	0.5	16.7	61.2	19.9	1.7	40,660
その他の認可外保育施設	100	0.1	0.9	23.4	59.4	14.9	1.3	38,179
0歳	100	0.1	1.3	33.3	56.2	8.1	0.8	34,181
1歳	100	0.1	1.3	46.3	47.1	4.6	0.6	30,810
2歳	100	0.1	1.5	47.7	45.7	4.4	0.6	30,354
3歳	100	0.2	1.2	47.9	45.5	4.4	0.9	30,236

- (備考) 1. 厚生労働省「地域児童福祉事業等調査」(2003年)による。
 2. 「事業所内保育施設」とは、事業主が従事者のために設置している施設。
 3. 「ベビーホテル」とは、夜8時以降の保育、宿泊を伴う保育、利用児童のうち一時預かりの児童が半数以上のいずれかを常時運営している施設。
 4. 「その他の認可外保育施設」とは、事業所内保育施設、ベビーホテル以外の認可外保育施設。

(平成18年度 国民生活白書)

命ある子どもを預かる保育サービスの性格から、設備・人員などの最低条件を設定することも必要である。しかし、設備・人員が整った施設ほど手厚い公的補助が受けられる現在の保育制度ゆえに、設備・人員が劣った施設に子どもを預ける保護者ほど高い保育料負担を強いられるというパラドクスが生じている。

多様な働き方が増え、かつ、幼児教育を含む保育に対するニーズも多様化している。保育を特定の人に限った福祉としての位置づけから、育児と仕事の両立を支援するサービス産業としての側面を強化し、民間活力を最大限に活用する制度へと転換を図るべきである。

2. 提言

以上述べてきた問題意識に基づき、至急、以下の対策が講じられるべきと考ええる。

(1) 保育サービス受給者に対する公的補助の在り方の転換

- ・「保育に欠ける児童」の要件の撤廃
- ・施設補助から保育サービス受給者に対する直接補助への転換
- ・「給付つき税額控除」の導入

子育て支援は、第1に出産前後で女性の雇用が継続されることと、育児しやすい職場環境を整えることが効果的である。この点において、企業が果たすべき役割は大きい⁶。そして、第2に経済的支援として、公的歳出面での支援が必要である。

現在、保護者が保育にあたって公的支援を受けるためには、「保育に欠ける」状況であることが要件になっている上に、認可保育所や自治体が認定した認可外保育所を利用する以外の選択肢はない。このため、保護者の就業形態や利用する保育サービスによって、保護者が受ける公的支援には大きな格差が生じている。

こうした不公平を是正するためには、まず、児童福祉法を改正して、既に形骸化している「保育に欠ける児童」の要件を撤廃し、保育サービスを希望するすべての保護者がそれを享受できるようにするべきである。また、公的な補助の大部分が特定の要件に見合う保育施設に対して行われている現状を改め、保

⁶ 「事業所内保育所」の設置や育児休業制度等、企業による子育て支援が中小企業にも広がるよう、税制・財政面での支援が望まれる。

護者が所得に見合った負担と補助を受けながら、ベビーシッターや病児保育サービス等、多様なサービスを選択しうる制度へと変更すべきである。このことは、多様な保育サービスを提供する事業者間のイコールフットイングのためにも重要である。

保護者に対して直接補助を行うにあたっては、所得に見合った応分の負担と、低所得者等への支援という観点から、「給付つき税額控除」⁷の導入が最も適当であると考えられる。

なお、給付つき税額控除の導入に伴い、関連する既存の所得控除は社会保障制度との関係を考慮して見直す必要がある。例えば、特定扶養控除は廃止すると同時に、控除対象者が学生の場合には教育費の所得控除を認め、無職の場合には積極的雇用支援給付を行って早期就労を促す等の措置を講ずるべきである。

(2) 多様な保育サービスを適正なコストで享受できるための環境整備

- ・ 保護者と保育サービス事業者との直接契約制への転換
- ・ 保育施設の設備・人員・保育内容に関する規制の弾力化

保護者が自ら求める保育サービスを享受できるようにするためには、保護者が保育サービス事業者と直接契約ができるよう制度を見直す必要がある。併せて、保育サービス事業者が、保護者の多様なニーズにきめ細かく対応したサービスメニューを適正なコストで提供できるよう、既存の規制・基準等を見直す必要がある。

具体的には、保育スペースや保育従事者に関する様々な基準、設備基準等について、東京都の認証保育所など、認可保育所の要件を下回る保育施設での実態を検証し、安全・安心を担保できる範囲内で緩和すべきである。とりわけ、保育士の資格保有者の配備基準⁸は、幼児教育に対する保護者のニーズの高まりを考慮し、他の専門的素養を持った者で代替できないかを速やかに検討し、可能な限り基準を緩和すべきである。また、調理室の設置義務も、外部の給食サービスの利用で代替できないか等の観点から検証する必要があると考える。

⁷ 保育サービスの利用費用分を、所得に応じて税額控除する。控除額が所得税額を上回る場合には“負の所得税”の考え方に基づき超過分を給付する。経済同友会 財政・税制改革委員会「社会のために皆が願いを込めて納める税制への改革」(2007年4月)において、子育て支援及び勤労支援を目的とした「給付つき税額控除」の導入を提言している。

⁸ 認可保育所の保育従事者の配置基準は、保育士の有資格者のみで満たすことが求められており、無資格者を追加雇用した場合の費用は公費補助の対象にならず、かつ、保護者に直接請求することもできないため、保育所の自己負担となる。

(3) 保育サービスに関する情報の収集・公開・周知

- ・ 保育サービス事業者に関する情報の公開
- ・ 第三者評価の実施とその結果公表

保護者が自らのニーズに最適な保育サービスを、比較検討した上で選択できるためには、サービスや施設・設備に関する情報が必要である。既存の公立保育所を含む保育サービス事業者には、こうした情報を積極的に公開することが求められる一方、自治体は、各保育サービス事業者から情報を収集すると共に、住民が簡単にそれを入手できるよう公開・周知することが必要である。

また、安全性を始めとする「サービスの質」と前述の公開情報の正確性を担保するためには、第三者による評価の実施とその結果の公表義務化が必要であると考えられる。

3. おわりに

以上、保育サービスが公平性を持って、量的にも質的にも充実するための諸施策をまとめた。

しかし、親が子育てと就業を両立させることができる社会的環境をつくるためには、保育サービスの充実のみでは不十分であり、働く場である企業の制度面・意識面での改革も重要な要素である。まず企業経営者自らが、子育て支援は企業にとって負担ではなく、企業の体質強化・競争力強化につながる施策であることを認識し、改革を進めていくことが望まれる。

大企業を中心として、企業内保育施設の設置や、育児休業制度・短時間労働制といった制度面での整備が進んできているが、この改革を意識面でも社内各層に浸透させると共に、こうした動きが中小企業にまで広まっていくことが必要である。そして、企業、行政、更には国民全体が協力して、働きながら子育てしやすい社会を目指して、制度面・意識面の改革に取り組まなければならないと考える。

2007年10月現在

2007年度規制改革委員会

(敬称略)

委員長

小 枝 至 (日産自動車 取締役共同会長)

副委員長

大井川 和彦 (マイクロソフト 執行役常務)

皇 芳 之 (三菱レイヨン 取締役会長)

竹 川 節 男 (健育会 理事長)

長 尾 哲 (KDDI 取締役執行役員副社長)

ジャン フランソワ・ミエ (ドレスナー・クワイオット証券会社 取締役兼日本における代表者
東京支店長)

村 田 嘉 一 (日立製作所 名誉顧問)

委員

芦 田 邦 弘 (日本SGI アドバザリ コミッティ メンバー)

江 部 努 (日本電信電話 取締役副社長)

大 戸 武 元 (ニチレイ 相談役)

奥 野 啓 (シティック・キャピタル・パートナーズ・ジャパン・リミテッド 常務董事・マネージング
ディレクター)

小 野 峰 雄 (丸善石油化学 相談役)

柿 本 寿 明 (日本総合研究所 シニアフェロー)

河 合 良 秋 (太陽生命保険 常勤顧問)

河 野 栄 子 (リクルート 特別顧問)

酒 井 重 人 (スイス・リー・キャピタル・マーケット証券会社 在日代表 取締役東京支店長)

佐 竹 誠 (関東天然瓦斯開発 取締役社長)

佐 藤 和 男 (三井不動産 顧問)

清 水 雄 輔 (キッツ 取締役最高顧問)

関 山 護 (丸紅 取締役専務執行役員)

瀬 下 明 (あいおい損害保険 特別顧問)

反 町 勝 夫 (東京リーガルマインド 取締役社長)

高木 邦 格	(国際医療福祉大学 理事長)
高木 勇 樹	(農林漁業金融公庫 総裁)
竹井 英 久	(三井不動産 常務執行役員)
津川 清	(リーマン・ブラザーズ証券 最高顧問)
土居 征 夫	(企業活力研究所 理事長)
仲條 亮 子	(ブルームバーグ L.P. 在日副代表)
中村 喜久美	(陽南荘宇都宮グランドホテル 取締役社長)
中村 紀 子	(ポピンスコーポレーション 代表取締役)
名取 敏	(J M A Mチェンジコンサルティング 常務取締役)
鳴沢 隆	(野村総合研究所 取締役副社長)
西川 久仁子	(スーパーナース 取締役社長)
橋本 昌 三	(野村総合研究所 相談役)
林 明 夫	(開倫塾 取締役社長)
平手 晴 彦	
福島 吉 治	(F & Kコンサルティング 取締役会長)
前田 忠 昭	(東京ガス 取締役副社長執行役員)
村藤 功	(ベリングポイント アドバイザー)
安 陽太郎	(十字屋証券 取締役社長)
米田 隆	(西村あさひ法律事務所 代表パートナー)
林原 行 雄	(日土地総合設計 取締役社長)
渡部 憲 裕	(裕正会 理事長)

(以上43名)

事務局

岡野 貞彦	(経済同友会 執行役)
尾澤 勢津子	(経済同友会 企画マネジャー)
佐々木 亨	(経済同友会 企画マネジャー)