

2. 日影規制の適用除外による中高層住宅化の促進

大都市中心部の特に高度利用すべき地域を日影条例の適用除外とする。これにより、中高層化により実効容積率を上昇させて土地の有効利用を図ることが可能となる。あわせて、日影条例を適用する地域については、街区単位の規制手法を確立する。

3. 街区単位の建築規制と容積率等の売買市場の創設

これまでのような単体敷地ごとの数値規制を原則とする考え方を転換し、住民参加の下で街区単位としての土地の有効利用を図り、良好な都市環境を維持すべきである。さらに、容積率や日照権の街区内の敷地間での売買等による移転を認め、これを登記等の方法により公示すべきである。

4. 敷地・建物共同化へのインセンティブの付与

街区単位でのまとまりのある市街地の計画的な形成を促し、土地の有効利用による高密度居住を実現するためには、零細な敷地と建物の共同化を図るとともに、これを有効利用に適した形状となるように整形化することが必要である。

このため、固定資産税等における小規模敷地優遇措置など、敷地細分化を有利にするような制度を撤廃するとともに、現行の容積率規制が存続する間は、敷地を大規模化すればするほど容積率が高くなるような敷地規模別容積率を導入する。

5. 建築規制の実効性確保

現状の違法建築物の多くが放置されていることが、市街地の環境を悪化させるとともに、土地の有効利用を妨げている。まず規制そのものの整理合理化を図った上で、なお必要とされる規制については、当該対象行為の外部不経済の程度に応じた課徴金を徴収する経済的インセンティブ手法を導入し、建築規制の実効性を高める。

2. 土地・住宅税制の改善(「土地所有優遇型」から土地公共性に根ざす「有効活用型」へ)

土地税制は土地利用と土地をめぐる分配に大きな影響を及ぼすが、我が国の土地税制は、地価が高騰すると強化され、地価上昇率が低下すると軽減されるという歴史を繰り返してきた。このようなその場しのぎ的な土地税制は土地の有効利用を阻害し分配面では不公平をもたらしてきた。土地税制は長期的な土地の有効利用と分配の公平の観点から設計すべきであり、地価が変化する度に變更されるべきものではない。長期的な土地の有効利用と所得分配の公平の観点から見れば、以下のような改善が必要である。

第1に、インフラ整備など土地所有者の努力でない原因による土地の値上がり益(キャピタルゲイン)を税によって吸収することである。これによってキャピタルゲインを得る目的で資産として土地を保有する土地投機が抑制されるとともに、分配の公平にも寄与する。有効利用によって十分な収益をあげることが必要となり、土地の有効利用が促進される。この際、売買による実現益のみからキャピタルゲインを吸収しようとする、その実現を先延ばしする「凍結効果」を生じ、土地取引が阻害され、有効利用を損なうおそれがあるので、これを中立化するための税制上の工夫(土地含み益利子税、売却時中立課税等)が必要である。キャピタルゲインを吸収するための税としてこうした工夫を加えた土地譲渡所得税を強化し、あわせて土地の固定資産税の課税標準を取得額に改めるべきである。

第2は、金融資産保有と土地保有の選択に対して、税制がバイアスを生じさせないようにすることである。例えば、相続税における土地の評価を金融資産との有利さが同等となるように見直す必要がある。

第3に、土地有効利用の観点から建物に対する固定資産税等を、土地・住宅の流通促進の観点から土地・建物取引への各種の課税(不動産取得税、印紙税、登録免許税等)を、撤廃すべきである。

また、キャピタルゲインを税によって吸収し、これを財源としてインフラ整備、土地・住宅関連の弱者対策にあてる仕組み(例えば土地基金の創設)も検討すべきである。

3. 定期借家権の導入

現行借地借家法は、貸し手からの解約を強力に制限しており、賃料の改訂も事前に予測することが難しい仕組みとなっている。こうした措置は、一見すると借家人を保護しているように見えるが、結局のところは良質な借家の供給を阻害することによって、劣悪な居住環境を生じさせている。したがって以下の3点を早期に実施する。

1. 従来型の借家権の存続を前提として、契約で定めた借家期間が終了すれば自動的に借家契約が切れる定期借家権制度を創設する。
2. 継続賃料は、当事者の事前の合意がある場合にはそれを優先し、合意がない場合は、近傍の新規市場賃料を基準に設定する。
3. 定期借家権導入の結果、居住等の場を失う弱者に対しては、国や地方自治体による家賃補助政策、公営住宅への入居等の対策を充実する。また、既存借家権についても、都心部等都市再開発の必要性が高い地区においては、家賃補助等の代償措置の下でこれを消滅させることができるよう特例的立法措置を講ずる。

4. 土地収用の適正化

土地の有効利用のためには、最終的な担保措置としての土地収用が重要な役割を果たさなければならないが、現在はこれが有効に機能していない。これは、1)収用対象事業の決定に際して、事前の十分な住民参加や情報開示がなかったことと、2)開発利益のほとんどが事業の周辺の土地所有者に帰属し、被買収者との間で不公平があるのに加え、土地の資産価値が他の財に比べて圧倒的に有利なことから用地買収が困難化していたことによる。したがって、開発利益が公的に還元されるよう土地税制を改革した上で、地域住民の総意として策定された都市計画に基づく道路等のインフラ整備事業、特に都市防災性向上の観点から行われる事業については、速やかに土地収用手続を取るよう運用の改善が必要で

ある。

また、収用適格事業については、事業計画の即地的確定後速やかに土地収用法による事業の認定を得るように現在の運用を改めることが適切である。

さらに今後は、権利変換方式のみならず、住宅・都市整備公団等の公的デベロッパーによる全面買収方式の都市再開発も促進すべきであり、また民間デベロッパーによる事業であっても、一定の公共要件を満たす場合には、収用権限が発動できる立法措置の検討が必要である。

5. 住宅政策における価格メカニズムの活用

1. 住宅への公的資金投入の在り方の見直し

我が国の住宅政策では、低利融資等の公的資金投入による「住宅取得能力の向上」が重要視されてきた。これらは民間の住宅・金融市場が不完全な時代に一定の役割を果たしてきたものの、土地供給市場の歪みを放置したままでは、こうした政策の有効性は大きく低下してしまう。様々な住宅都市関連補助金、住宅金融公庫融資、住宅取得促進税等は、市場の失敗、特に外部経済・不経済を根拠とするものに精選し、根拠の明らかでない再分配措置は撤廃する。一方、住宅弱者に対する再分配措置としての公営住宅、家賃補助等については、困窮度に応じて分配するという原則を一層貫徹していくことが必要である。

2. 住宅・都市整備公団の市場補完機能への特化

住宅・都市整備公団は、これまで大きな役割を果たしてきたが、現在では分譲住宅や分譲宅地事業の大部分は民間と競合しており、公団自身がこうした事業を実施する必然性が乏しくなっている。公団は、計画や事業に関するノウハウ・技術を生かし、道路、公園、下水道等のインフラの先行的整備や、低層住宅密集市街地等の都市再開発事業に事業の主力をシフトさせ、市場補完機能への特化を図っていくべきである。

3. 交通等の公共インフラへの混雑料金制導入

集中に伴う外部不経済をコントロールする手段としては、混雑料金制による価格メカニズムの活用が有効であり、鉄道や高速道路におけるピークロードプライシング(時間差料金制)等混雑料金制を導入する必要がある。

6. 地方自治体の関与の在り方

各地域ごとの環境の違いを考慮に入れなければ、望ましい土地利用は不可能であり、その影響が当該地域の範囲内にとどまる事項については、各地域の実情に合わせて、都市計画や規制を各地方自治体独自の創意と工夫により活用できるようにすべきである。

また、地方自治体が土地・住宅政策に関与する際に重要なことは、地域住民の代表である地方議会での審議・議決を経るという法治主義を貫徹することである。宅地開発等に際しては、負担金や施設の提供義務等が、地方自治体の要綱の形態で法的根拠なく存在しているが、条例化できない要綱はすべて撤廃すべきである。条例化されたとしても、現在の細分化された自治体単位の中で土地・住宅問題に関する完結的な政策が実施できるかについては疑問があり、中長期的には、各自自治体が連携し広域的単位での地域土地・住宅政策の策定が必要である。

7. 生産緑地制度の見直し

都心部に生産緑地が無秩序に混在していることは、良好な環境に寄与しないばかりか、土地の有効利用を大きく妨げている。このような都心部周辺を生産緑地については制度の根本的な見直しを図り、緑地とすべき所は土地関連税を財源として公的部門が買収して積極的に公園化し、それ以外の生産緑地については宅地と一体化して区画整理等による都市開発を進める。

8. 住宅市場における情報提供の充実

住宅の性能情報について、まず、新築時における性能表示を客観化するとともに、性能情報を提供する仕組みを整備すべきである。あわせて、中古住宅を客観的に評価して、品質についての詳細情報を住宅供給者、不動産業者等が消費者に提供する仕組みを整備する。住宅市場が整備されれば、標準仕様の住宅が大きなシェアを占めるようになり、建築部品標準化による費用削減、新築住宅の販売管理費の削減等のコストダウンが可能になる。また、国民のライフステージに合わせた住み替えも容易になる。

第5章 雇用・労働

I 基本的考え方

(我が国経済の構造改革と雇用・労働)

雇用・労働分野における改革は、我が国経済全体の構造改革の成否の鍵を握っている。第1に、経済構造が急速に変化する中で、構造改革を円滑に進めるためには、労働力が常に「適材適所」の状態に配置され、労働者の潜在能力を十分発揮できる条件が整備されていなければならない。

第2に、高齢化に伴って増大する年金、医療、介護等の費用を担うべき労働力人口が21世紀には減少に転じる中で、現在相対的に低い水準にある女性及び高齢者の労働力率を引き上げるとともに、労働の質を高めていく必要がある。高齢化に伴って貯蓄率が趨勢的に低下し、物的投資の原資が減少していくことが予想されるため、人的投資の重要性は一層増すものと考えられる。

(労働政策の転換の必要性)

我が国の労働市場を律する法制度は、第二次世界大戦直後に抜本的な改革が行われ、労働組合法、労働基準法、職業安定法などが制定され、今日に至っている。こうした法制度は、第二次世界大戦前にみられた封建的な身分拘束等の労働問題に対する根本的反省に立ったものであり、また、労働力供給超過状態の中で使用者に対して極端に弱い立場に置かれた労働者が「搾取」を受け易かった状況にふさわしいものであった。

しかし、我が国経済はめざましい発展を遂げ、労働市場も1960年代には先進国型の労働需要超過基調へ転換し、いわゆる「不完全就業者」の滞留といった問題は解消した。そうした中で、第二次世界大戦直後に設定された制度と今日の労働市場との間には状況対応的な姿勢では対処できない懸隔が生じているが、その典型が職業安定法等に基づく労働力需給調整システムの在り方である。

職業安定法には、「国民の労働力の需要供給の適正な調整を図ること」が政府の行う業務として定められているが、これは公共職業安定所を始めとする国の機関が行う職業紹介でなければ、労働力の適正な需給調整とはいえないという発想に基づく規定である。こうした「職業紹介の国家独占」の考え方は、乏しい人的資源を企業に「配給」することが求められた時代には一定の有効性を持っていたが、多様なニーズを持ち、グローバルな変化に応じた動態を示す今日の労働市場にはそぐわないものとなっている。

一方、最低労働基準の保障、未組織労働者の紛争時における救済等、労働市場における市場原理の活用を図る上でむしろ充実強化していくべき分野も存在しており、こうした点もあわせて労働政策は抜本的な転換を図るべき時期を迎えている。

Ⅱ具体的提言**1. 労働力供給の拡大及び質的向上の促進**

賃金稼得による所得が増加するとかえって手取所得が減少したり、ある所得層において限界的な手取所得の伸びが抑制的であるといった労働供給制限的な効果を有する税制・社会保障制度等（給与所得者の配偶者の取扱、在職老齢年金制度における所得制限・部分年金方式等）については、個々の制度の撤廃も含めて抜本的な見直しを行い、労働力供給の拡大を図っていく必要がある。こうした改革は、給与所得者の配偶者及び高齢者において、その就業意欲のみならず職業能力向上意欲にも及んでいるディスインセンティブを除去することとなる。

特に、給与所得者の配偶者についての所得要件は近い範囲で連動又は重複し、労働供給行動に総合的な効果をもたらしていることに留意が必要であり、働けば働くほど夫婦合算した場合の所得が増加するような制度設計への変革は急務である。

もとより、こうした改革は、税制、年金制度全体の検討の中で多様な選択肢を視野に置いて行われるべき問題である。また、企業の配偶者手当の在り方は本来、労使間の協議によって決めるべき問題ではあるが、グローバル化の中でメガコンペティションが進み、企業の国際的な市場価値が問われる時代が到来しつつあることなどを労使共に認識すべきである。

2. 労働者の能力の弾力的活用を促進するための改革**1. 労働時間制度等の弾力化**

需要側において、労働力の一層の活用を促進するため、以下のような点で労働時間法制及び労働契約法制を弾力化する。

第1は、裁量労働制に関する規制緩和である。

裁量労働制の導入によって、労働者の自主性が尊重されるため仕事の成果が高まり、効率的な業務の遂行が可能となるため仕事以外の日常生活においても自由度が高まる。同時に、仕事に関する成果志向が徹底される結果、労働者の仕事に対するインセンティブの向上、ひいては企業の生産性の向上に資する。こうしたメリットを広く享受していくため、裁量労働制の対象業務を企画立案や調査分析を始めとするホワイトカラーの業務一般へ大幅に拡大する。

現行の裁量労働制は、みなし労働時間制の一つと位置づけられており、時間外労働、休日労働、休憩及び深夜労働に係る規制の適用について従来の規制をあてはめている。この点を改め、自由かつ創造的な業務の遂行を一層促進するため、労使の合意や対象労働者の同意を要件とする適用除外方式（イグゼンプション方式）を導入する。

第2は、変形労働時間制の一層の弾力化である。

1年単位の変形労働時間制は、閑散期に休日を集めることや繁忙期に労働力を集中的に投入することを容易にする。しかし、労働日ごとの労働時間の特定に係る要件は硬直的であり、対象期間中の中途採用者、異なる事業所への配置転換対象予定者、定年退職予定者等に対しては制度の適用が認められていない。このため、1)労働日ごとの労働時間の特定に係る要件の緩和、2)1日及び1週間の上限時間の引き上げ（対象期間にかかわらず1日10時間、1週52時間程度を目標）、3)適用除外の労働者の季節労働者への限定といった規制緩和を実施する。

第3は、有期の労働契約期間制限の緩和である。

期間の定めのある労働契約については、一定の事業の完了に必要な期間を定める場合等を除き、1年を超える期間について締結してはならないこととされているが、この規制が外国人研究者の招聘、経験と意欲のある高齢者の嘱託としての再雇用又は専門的能力のある契約社員の雇用等、多様な労働契約の可能性を狭めている。

こうした多様な契約の締結を促進し、能力と意欲のある労働者の活躍の場を広げ、同時に比較的長期のプロジェクトの遂行等をより円滑なものにするため、期間の上限を3年ないし5年へ延長すべきである。労働者に退職の自由が保障されている雇用保障期間として労働契約を締結する者については1年を超える期間の設定が可能と解されているが、その場合にも期間の上限規制が心理的障害になっている面があり、こうした解釈を法令上明らかにすれば、障害を取り除く効果が生じる。

2. 「女子保護規定」の解消

現在、女性が現実には家庭責任を有している状況等にかんがみ設けられている労働基準法上の「女子保護規定」は、企業の女子労働力に対する需要を制約し、男女の均等な取扱の障害となっている。「女子保護規定」のうち例えば深夜業をめぐる規制については看護婦等が行う保健衛生業務、放送番組制作業務等については既に適用除外とされている。しかし、サービス経済化や企業行動のグローバル化の急速な進展の中でその他の多くの産業分野において、高度な分析力、判断力を必要とする密度の濃いプロジェクト型の業務遂行が広く行き渡り、専門性を持った女子労働者が深夜業を行わざるを得ない局面も増加している。

労働者福祉を増進する観点から時間外労働の適正化等を図っていくべきことは言うまでもないが、かかる取組は性別を問わない労働時間の短縮策として強力に推進されるべきものであり、女子のみを対象とする保護規定はかえって女子労働者の能力発揮と高度な就業の機会を奪うなど、デメリットが大きい。

このため、時間外、休日労働、深夜業に関する女子保護規定を解消する。

なお、性別に関係のない公正な労働条件の確保のためには、「女子保護規定」の解消の一方で、募集・採用、配置・昇進、教育訓練、福利厚生、定年・解雇等、様々な面での男女均等な機会及び待遇の確保に向けた取組が必要であり、引き続き一層、男女雇用機会均等法の実効性を確保するため、様々な立場からの議論を深めていくべきである。

3. 労働力需給調整(労働市場におけるマッチング)機能の強化

1. 有料職業紹介事業に関する規制緩和等

労働力人口が6,000万人を超える巨大な労働市場において、「適材適所」の配置を常に実現するためには、求職者の多様なニーズに即応した有効な職業情報を提供し、きめ細かく職業相談、職業紹介を実施していくことが不可欠である。

現行の職業紹介法制において、職業紹介事業は一義的には国家の独占事業とされており、民間の有料職業紹介事業は例外的にしか認められていないが、これは既にみたように法制定当時の労働力供給超過状態の下で労働者保護を図る観点から成されたものであった。しかし、その後のめざましい経済発展の中で、若年層や専門的・技術的職業においては労働力不足基調に転じており、全体としても交渉力の弱い労働者に対する「搾取」の恐れはほぼ解消している。現実には強制労働や中間搾取等の労働事犯は依然存在するが、それらを取り締まるべきは警察及び司法の任務であり、また労働市場を「市場」として機能させるにあたって検査・監督機能を適切に強化する必要があるが、それは労働基準行政の強化等によって担われるべき問題である。

イギリスやアメリカではそもそも「職業紹介の国家独占」は採られて来なかったことに加え、近年、オランダ、スウェーデン、オーストリア、ドイツ等が経済社会の構造改革の一環として労働市場の活用を進めるため「職業紹介の国家独占」を放棄しているといった国際的な動向にも留意が必要である。

このため、1)取扱職業の範囲の原則自由化(ネガティブリスト化)、2)サービスの多様化・複合化に対応した料金徴収の自由化・多様化(求人者から徴収するサービス料金額の自由化、求職者からの実質的なサービス料金徴収の容認)、3)許可要件の緩和、許可等の手続の簡素化・明確化といった規制緩和を実施する。

なお、国による職業紹介事業自体は、以上によって何ら否定されるものではなく、むしろ国民への最低限のサービスを提供する役割を担った必要不可欠な存在として考えられるべきである。しかし、国による職業紹介事業が必要不可欠であることは、職業紹介の国家独占を正当化する根拠となるものではない。

また、有料職業紹介の自由化は使用者のみを利し、労働者を不利な立場に追い込むものであるという見方があるが、それは逆である。労働者は、使用者に比べて労働市場における情報が不足しているが故に不利となることが多く、就業可能な職場に関するきめ細かい情報を入手できれば、使用者に対する交渉上の地歩が強まり、ひいてはその待遇の改善に資することは明らかである。

さらに、情報化の進展に伴い、コンピューターネットワーク上において、個別求職・求人情報の提供が行われるという状況が新卒労働市場等において生まれつつある。今後は、ネットワーク上の求人情報をみて転職の可能性を探る在職求職者等も増加しよう。しかるに、ネットワーク上における情報の流通に関しては、多様な情報が瞬時に得られる反面、現実面での担保の無い情報が氾濫することや個人のプライバシーが侵害されることなどが危惧される。こうした危険性を除去し、公正な取引と安全を確保していくためには、利用者から料金を徴収して個別の情報を個別の利用者に提供する事業者を広く認め、その理解と協力の下、「ネット職」労働市場の公正と安全を担保する新しいシステムを構築していくべきである。

2. 労働者派遣事業に関する規制緩和

労働者派遣は、マクロ的には労働力の稼働率を高めることに貢献する。また、個々の派遣先企業にとっても、労働者派遣の活用は、必要に応じた人材の活用に道を開き、「固定費」の節減に資する。また、ベンチャー企業が創業時に派遣労働を活用することを可能にするため、そうした企業の育成、ひいては経済全体の活性化にも資する。さらに、就業意識が多様化する中で、労働者派遣により就労することを希望する労働者も増加しており、労働者派遣事業をめぐる規制を緩和していくことは、潜在的な就業意欲を持つ者に実際の就業機会を与える効果も有する。

また、現行法制においても建設、警備等の業務はネガティブリストとして列挙されており、労働者保護にもとる蓋然性の高い業務をこれに追加する方式を採用することが可能であることにも留意し、適用対象業務を原則自由化(ネガティブリスト化)する。また、一般労働者派遣事業の許可要件の緩和、許可等の手続の簡素化・明確化を行う。

4. ホワイトカラーの自己啓発等支援政策

これまでの我が国の職業能力開発システムは、対象者としてはブルーカラーを、また方式としては企業等の組織を活用したOJTやOff-JTを、そして教育訓練の背景にある雇用システムとしては新卒一括採用、長期雇用、年功的処遇等の「ストック型雇用」を、それぞれ理念形として発展し、大きな成果をあげてきた。

しかし、今後の職業構成についてはホワイトカラー化の一層の進展が見込まれ、労働者は自らのキャリアへの関心を強めており、雇用システムについても通年採用の導入や年功賃金の見直し等の変化が生じつつあり、産業構造の変化に伴う転職も増大して「フロー型雇用」が一般的になっていくものと考えられる。

今後、労働を通じて高い付加価値を創出することが求められる中で、その鍵を握るのは、自律的な判断業務に携わるホワイトカラーにふさわしく、同時に「フロー型雇用」に見合った自己啓発という形態の普及促進が図られるか否かという点である。

そのための方策として第1に、個々のホワイトカラーの知識・技能や経験等を客観的に分析するシステムを開発すれば、分析結果に則ったきめ細かなキャリアカウンセリング等を実施することが可能になる。また、ホワイトカラーの職業能力を外部労働市場で客観的に評価する尺度を広く社会的に定着させていくことができれば、「フロー型雇用」の時代にあつて外部労働市場で転職求職者の職業能力を客観的に評価することや、企業に対する個々の労働者の貢献度を適切に評価することが容易になる。この点で現行の「ビジネスキャリア制度」の一層の活用も必要である。

第2に、フレックスタイム制の活用、時間外労働の適正化、有給教育訓練休暇制度の普及促進、職業生涯の節目ごとに付与される長期休暇制度の導入促進等により、多くの労働者が自己啓発の障害としてあげる就業時間面での問題を解決する。こうした改革の具体策として、労働者の自発的能力開発を促進する奨励金制度等の創設等は重要な課題である。

第3に、職業能力を高める目的で自己啓発投資を行う労働者の投資経費について、所得税制上の控除を行えば、税に対する人々の関心が高いこともあつて、その効果が広範に及び政策の実をあげることが可能となり、また、働き盛りの労働者の人的投資にかかる機会費用も含めた高いコストを個人、企業及び国の税制という三者により分担することも可能となる。さらに、この優遇税制は直接的には税収を減少させるが、教育訓練事業者の生産の拡大に資するとともに、長期的にみれば国民の生産力を向上させ、むしろ税収の増加に寄与するものである。

こうした観点に立つて、現行の給与所得控除との関係の整理や自己啓発の必要性の判断基準に関する検討等を進めることは喫緊の課題である。

第6章 医療・福祉

I 基本的考え方

21世紀に向かって、少子化、高齢化が進む中で、医療・福祉はますます重要な分野となる。少子化のスピードは加速しており、少子・超高齢社会への歩みは、これまでの予測を上回るペースで進んでいる。高齢化の進展の中でも、75歳以上の後期高齢者数が医療・福祉分野では大きな意味を持つが、高齢者人口のうち後期高齢者の占める比率は、今後急激に上昇すると予想されている。このまま推移すれば、医療・福祉費は21世紀に入り、さらに速度を速めて増加が予想される。少子・超高齢社会の到来を目前に控え、医療・福祉分野について、現状をチェックし、その効率的なサービスの提供を目指していくことが今や喫緊の課題である。

医療・福祉制度は、各国ごとに大きな差がある。文化的・歴史的相違を反映して、社会保障制度に対する考え方には違いがあり、所得に占める国民医療費の比率もいかなる制度を持つかによって異なり得る。我が国の医療・福祉制度改革の検討に当たっては、このような諸外国の動向を踏まえることも重要である。

(医療・福祉サービスの効率化と民間活力の導入)

医療・福祉費の増大が確実視される中で、医療・福祉においては、そのコスト構造の効率化を進める必要がある。しかし現在は、あらゆる診療行為や薬に公定価格が決められているため、計画経済にも似た資源配分の失敗が大なり小なりあると考えられる。これを改めるためには、公定価格制そのものを廃止するか、公定価格の決定プロセスをより一層透明化し、国民に理解を得た資源配分の決定システムを構築しなければならない。

また、医療・福祉分野の制度改革に際しては、民間企業の経営手法を採り入れるなど、可能な範囲で新たに一層の民間活力の導入を図り、市場メカニズムを機能させていくべきである。これは、1) 現段階の我が国では、画一的な医療・福祉サービスを提供するよりは、市場メカニズムを活用した多様なサービスが求められていること、2) 高齢化が進展する中で、市場の競争を強めて、より安価な医療・福祉サービスが提供される必要があること、3) 今後期待される技術革新の成果が医療・福祉分野にも幅広く波及していくためには、基本的には民間主体の利潤動機を活用すべきことであること、による。但し、人が生きていく上で最も基礎的なニーズを満たす医療・福祉については、弱者に対する配慮が必要であり、「実験的」な制度改革とならぬよう十分な留意が必要である。

(国民への情報開示等) 択肢の提供)

医療・福祉の分野には、社会保険や税金という公費が大規模に投入されている。それだけに、この医療・福祉費については、1) 国民から見て透明な制度であり、かつ、2) 国民が議論と決定に参加できる制度に改革することが重要である。負担と給付の水準とその内容を決定するのは国民であり、今後の負担増に備え、国民に正しい情報と議論の場を提供する必要がある。

II 具体的提言

1. 医療

我が国では、要介護の高齢者が、福祉施設(特別養護老人ホームなど)ばかりでなく、医療施設(老人病院など)でも介護を受けている。入院治療の不要な高齢者が、病院で暮らしていることを、「社会的入院」と呼ぶ。この「社会的入院」の歪みは、医療施設の方が倍近いコストがかかる一方、居室面積が福祉施設より狭いことに端的に現れている。こうした医療偏重の巨額な無駄が続いていることの背景の一つに、医療施設(老人病院)は主に保険(社会保障費)で賄い、福祉施設(特別養護老人ホーム)は主に税金で賄っていることが挙げられる。今後、国民医療費の高騰を防ぐに当たっては、財源論にまで踏み込んだ議論が不可欠であり、そのためには医療・福祉制度の情報開示、透明化が必要である。また、現行

の診療報酬制度の在り方についても、それが医療偏重を可能とし、社会的入院等の背景となっているという問題点を抽出すると同時に、その見直しが必要である。

以上のような観点から、具体的には以下のような措置が必要である。

1. 診療報酬制度の在り方について

診療報酬制度について、次のような措置を講ずる。

1. 診療報酬制度の透明化のための中央社会保険医療協議会(いわゆる「中医協」)の見直し

27兆円にも上る国民医療費の資源配分を左右するのが、診療報酬点数と医療用医薬品、特定保険医療材料の価格を厚生大臣が諮問する中央社会保険医療協議会である。この中医協での議論の透明化のため、詳細な議事録の公開が求められる。また、メンバー構成が長年にわたって定席と化しているとの指摘もあり、現在の我が国社会を正しく反映し、代表したものに見直す。

2. 医療機器の輸入販売に係る高額な診療報酬の是正

海外の約3倍の値段で納入されている医療機器の存在が指摘されるが、このような内外価格差の是正のためには、流通慣行の見直しとともに、こうした高額販売を可能としている診療報酬を是正する。

なお、この点について、厚生省より、こうした内外価格差の解消のためには、市場競争を促進することが必要であり、1)医師の個人使用の場合に限定されている個人輸入について、輸入手続の簡素合理化を検討すること、2)並行輸入の促進のための具体的方策について検討を進めること、3)価格形成の透明化、輸入業者、流通業者の取引の適正化など、流通慣行の合理化に取り組むこと、という措置が発表されている。診療報酬の是正も含め、今後の早急な実施が期待される。

2. 民間活力の導入等による医療機関の効率化

医療費の効率化を進めるためには、民間企業の経営手法を採り入れるなど、適切な民間活力の導入等による医療機関自体の効率化を促す仕組みを整備する。

3. 遠隔診療を可能とするための規制の緩和

情報通信技術のめざましい進展を医療分野に応用することにより、遠隔地からの専門医の所見の導入が可能となっていることを受けて、医療分野においては、医師法の対面診療原則を緩和する。

なお、この点については、厚生省において、初診時を原則として除き、遠隔診療を認める旨の医師法の解釈通知を出すことが既に検討されており、早期の実施が期待されることである。

4. カルテの共用化を進める一方、患者がカルテの内容を知ることを保障すること

重複検査を排除するための方策として、医療機関を超えたカルテの共用化を進める。一方、患者が自らの診療方法を自己決定する前提として、自ら望む場合、カルテの内容を知りうることを制度的に保障する。

2. 医薬品

処方薬の公定価格を決める薬価基準制度の存在が不適切な薬価差益を生む要因になっており、これが医療を受ける国民の大きな負担となっている。薬価差益に病院経営が依存せざるを得ない状況が存在する一方、国際競争力を持たない我が国医薬品業界は行政への依存体質が強く、そうした病院、医薬品業界、行政の三者間関係が過度の薬漬けや薬害を引き起こしているという懸念が指摘されている。また、研究開発が、質より量の同種同効に偏している。この結果、世界には通用しないが日本国内では高い薬価が付けられる「ソロ新」と呼ばれる新薬を多数開発するために莫大な研究開発費が投じられている。

こうした中で、我が国の医療用医薬品は、1)薬価が高く、同効種ならばより高額な薬が選ばれることが多いこと、2)欧米では有効性や新規性に乏しいという理由で新薬として承認されないものが承認されること、3)欧米の医薬品メーカーに比べて国際競争力が格段に劣ること、4)薬害が絶えないこと、5)薬価の決定が不透明であること、6)流通段階に前近代的な部分が残っていること、といった特徴を持つに至っている。

こうした認識を踏まえ、以下の措置が必要である。

1. 新薬承認基準の見直し

過去の薬価引下げの結果、多数の「ソロ新」を市場に送り出すという結果を生じ、医療費も医薬品市場も拡大してきた。こうした状況を是正するため、診療報酬の在り方や新薬承認基準の見直しを図る。

2. 薬事行政の透明化

上述した医薬品開発に係る非効率性が温存されている背景としては、国民に対し、十分かつ詳細な情報が提供されず、チェック機能が働いていないことが挙げられる。そこで新薬承認手続や薬価の在り方について、国民に詳細な情報を提供する必要がある。

3. 医薬品流通の適正化

医療用医薬品の流通においては、卸と医療機関の間に納入価格が決まっていなくてもかかわらず医薬品を納入するという「未妥結・仮納入」が長期間継続することや文書による契約の締結率が低いこと等といった前近代的な商慣行が残っている。多品種にわたる医薬品の流通をつかさどる卸機能の健全化や書面(約款)による取引の促進を通じ、自由かつ公正な価格形成が行われるよう医薬品流通の早急な改善を図る必要がある。

3. 福祉

我が国の福祉はとて十分とは言えない。福祉の役割を医療が担い、残りの多くは家族の役割とされてきた。福祉分野は民間マーケットの拡充が期待されており、その意義を経済的にも積極的に評価すべきである。

しかし、民活の推進が叫ばれているにもかかわらず、民間福祉のシェアは期待されるほど上昇していない。また、民間福祉に関わる消費者被害が頻発しており、唯一産業として離陸した有料老人ホームは、倒産の不安と質に対する不信感が増大している。こうした民間福祉の発展が阻害されてきたことについては、福祉サービスの品質保証が、シルバーマーク制度等の業界の「自主規制」に任されてきたこともその一因となっている。現状の業界の自主規制は、1)需要者たる消費者が安心してマーケットに参加する基本的なルールとして機能していない上に、2)供給者たる民間事業者に対しては、マーク取得業者に利益を保障し、多種多様な機器・サービスを提供する意欲のある事業者の新規参入の大きな障壁となっている。

こうした認識を踏まえ、以下のような措置を講ずる必要がある。

1. 特別養護老人ホームの拡充・民間企業による施設介護サービスの提供
公的福祉については、特別養護老人ホームの拡充が急務である。社会的入院の解消とは、病院から要介護の高齢者を退去させる手法ではなく、福祉施設の増床によるべきである。
2. 公的福祉における規制の緩和
特別養護老人ホーム等の設置に多くの要望があるにもかかわらず、国の補助決定が、厚生省の通達、内部規則等により厳しく制限されているため、その設置が遅々として進んでいないと指摘されている。こうした過度にわたる制限を撤廃し、必要な公的福祉の拡充を急ぐべきである。
3. シルバーマークの撤廃
シルバーマーク制度は、業界団体である社団法人シルバーサービス振興会が、国が定めたガイドラインを受けて、具体的にサービスの基準を定め、これに適合すると認められる事業者に対してマークを交付する制度である。このシルバーマーク制度については、1)行政に代わって公益法人が規制を行っているという問題点、2)業界団体(シルバーサービス振興会)が排他的に認定しており、参入規制につながる懸念、3)社会保険庁の政管健保在宅介護支援等事業の対象業者といった公的な恩恵の独占、などの問題点が指摘されている。こうしたシルバーマーク制度について、厚生省は、民間の実施しているマークを国が推奨し、結果として民間事業者の参入の妨げになっているという指摘のある当該指導については、廃止することを検討している。また、福祉サービス事業者を評価し、その結果を表示する民間団体は複数存在しても差し支えないものと考え、行政庁としてそうした民間の自主的活動に対し関与すべきではないと考えていると発表されたところである。こうした取組の方向性は評価できるものの、経営側からは自己に不利益な情報が開示されないことと、参入規制やカルテル行為の温床になりやすいことから、現行のシルバーマーク制度を撤廃し、新規参入や自由な価格競争が行われるような環境の整備を行う。
4. 民活の推進と消費者保護
民間事業者の福祉マーケットへの参入を促進するに際しては、民間福祉においては、市場に参加する経営側と消費者側との情報の非対称性(圧倒的な優劣)が存在することに留意する必要がある。このため、情報開示や約款の統一化といった消費者保護の最小限の公的なルール作りを行うことによって、高齢な消費者が安心して市場に参加できるようにする。

[BACK](#)