

(照会先)

厚生労働省政策統括官付

社会保障担当参事官室

TEL03-5253-1111 (内線 7695, 7697)

03-3595-2159 (直通)

労働政策担当参事官室

TEL03-5253-1111 (内線 7728, 7716)

03-3502-6726 (直通)

規制改革会議「第3次答申」 に対する厚生労働省の考え方

平成20年12月26日

厚生労働省

規制改革会議「第3次答申」（医療分野及び福祉、保育、介護分野並びに労働分野の問題意識）に対する厚生労働省の考え方

平成20年12月26日
厚生労働省

1 基本的考え方

- このたび、規制改革会議において、医療・福祉、労働などの規制改革に関する「第3次答申」が決定されました。

- 厚生労働省としては、国民生活の安全・安心を確保する立場から、サービスの質の向上、利用者の選択の拡大や、労働者が安心・納得して働くことができ、持てる能力を十分に発揮できることにつながるような規制改革については、これまでも積極的に対応してきているところです。

- 一方、厚生労働行政の分野は、サービスや規制の内容が国民の生命・生活や労働者の労働条件などと密接に関わるものであり、また、そのサービスの大半が国民に負担いただく税や保険料で賄われているものであることから、規制改革を進めるに当たっては、経済的な効果だけでなく、
 - ① サービスの質や安全性の低下を招いたり、公平かつ安定的な供給が損なわれることがないか、
 - ② 逆に、過剰なサービス供給が生じる結果、税や保険料の過大な負担とならないか、
 - ③ 規制を緩和した結果、労働者の保護に欠けることとなったり、生活の不安感を抱かせないか、

などの観点から、それぞれの分野ごとに慎重な検討を行うことが必要であると考えており、これまでもその旨主張してきました。

- 今回の「第3次答申」のうち、「具体的施策」に盛り込まれた事項については、これまで、厚生労働省としても規制改革会議側と真摯な議論を重ねてきた結果得られた成果であり、その着実な実施に努めてまいりたいと考えております。
- しかしながら、今回の「第3次答申」のうち、「問題意識」に掲げられている事項については、意見の取り上げ方に公平性を欠くものや、その基本的な考え方や今後の改革の方向性・手法・実効性において、当省の基本的な考え方と見解を異にする部分が少なくありません。
- 以上を踏まえ、「第3次答申」が公表されるに当たり、「Ⅱ. 各重点分野における規制改革」のうち、特に「1 社会保障・少子化対策」の「(1) 医療分野」「(2) 福祉、保育、介護分野」及び「5 社会基盤」の「(2) 労働分野」のそれぞれの「問題意識」について、当省とは異なる主な主張を整理し、これに対する当省の考え方を公表することといたしました。

2 規制改革会議の主張と厚生労働省の考え方

(Ⅱ 1 (1) 医療分野)

規制改革会議の主張（抄）	厚生労働省の考え方
<p>○ 規制改革会議は、消費者の自由を拡大し、「質の医療」を実現するため、官が国民のすべてを管理しようとするパターンリズムの現れである様々な規制の撤廃をこれからも訴えていく。<u>混合診療禁止措置を撤廃することも、消費者の権利を守るという意味でその一環である。</u>保険診療と保険外診療を併用した場合に、それを不可分一体の診療だからすべて保険外とみなすという措置が在るが故に、例えば混合診療を回避しようとして福島県立医大の寄付金事件が起きたのではないのか。この措置を一方向的に病院側の責任としてかたづけでよいのか甚だ疑問に思う。病院側が悪意をもって行ったとでも言うのか。全く現場の実態を無視した措置により、患者はもちろん医師・病院も苦しんでいる。また、<u>混合診療禁止措置は新しい医療技術の普及をも阻害し、結果、消費者が享受すべき恩恵が失われるということも惹起する。</u>従来の「医療」の区分には入らない技術やサービスの医療活用は今後も確実に増える。遠隔医療などがその典型例であろう。こうした技術・サービスを対象に、厚生労働省が従来通りの限定列</p>	<p>【混合診療禁止措置の撤廃】</p> <p>○ 以下のような状況を踏まえると、いわゆる混合診療の原則禁止措置の撤廃を国民や患者の多くは求めていると考える。</p> <p>* 平成16年12月には、「保険診療と保険外自費診療を併用する混合診療の導入は、患者の自己負担を大幅に増やし、国民医療の不平等を引き起こし、国民皆保険制度を破壊するものである。」という趣旨の請願について、衆参両院の厚生労働委員会が全会一致で賛意を示し、国会の意思として採択を行ったこと。</p> <p>* 昨年12月17日には、我が国最大の難病団体より「規制改革会議の混合診療解禁論に反対します」と題する意見書が国に対して提出されているところであり、この中で「患者の名を騙り、あたかも患者自身が混合診療の解禁（原則自由化）を望んでいるかのように言う規制改革会議などの意見に対して、強い憤りをもって反論します」とされていること。</p>

※下線は、規制改革会議の「第3次答申」のうち、「厚生労働省の考え方」を述べた事項に対応する部分として当省が付したものである。（以下同じ。）

挙方式で保険収載、又は混合診療禁止の例外措置の可否をタイムリーに判断できないのなら、その間に患者や医療従事者が現実を突きつけられて悩み、かつ、大いなる犠牲を払うことになる。こういった事例は枚挙に遑がない。

○ 保険診療と保険外診療の併用については、一定のルールの下で認めていくことが妥当であり、本年4月には、高度医療評価制度の創設を行うなど患者のニーズに応える観点から取組を進めているところ。いわゆる混合診療の原則禁止措置の撤廃は以下の理由により不適當。

<理由>

* 我が国の公的医療保険制度は、「必要かつ適切な医療は基本的に保険診療により担保する」という国民皆保険の理念に基づき、必要な医療については、国民全体にあまねく平等に提供されることを確保している。

* このため、安全性、有効性等が確認され、傷病等の治療に対して必要かつ適切な医療であれば、速やかに保険導入を進め、誰もが公平かつ低い負担で当該医療を受けることができるようにすることが、患者全体の利益になるものと考えている。

混合診療原則禁止措置を撤廃し、保険診療と保険外診療を制約なく併用できることとするのは、

① 保険診療により一定の自己負担額において必要な医療が提供されるにもかかわらず、患者に対して保険外の負担を求めることが一般化し、患者の負担が不当に拡大するおそれがあること

② 安全性、有効性等が確認されていない医療が保険診療と併せ実施されてしまうことにより、科学的根拠のない特殊な医療の実施を助長するおそれがあること

から適切ではない。

* 上記のような考え方のもと、厚生労働省としては、平成16年の規

制改革担当大臣と厚生労働大臣との「いわゆる「混合診療」問題に係る基本的合意」に基づき、取り組んできたところである。（平成20年4月には、舛添大臣と岸田大臣との合意を受け、高度医療評価制度の創設を行った）。

- * このような改革により、保険診療と保険外診療との併用に関する具体的要望については概ねすべてに対応できるものと考えており、将来的な保険導入のための評価を行う「評価療養」と、保険導入を前提とせず、患者の選択に委ねる「選定療養」の二つの類型について保険診療との併用を認める保険外併用療養費制度が「新しい医療技術の普及をも阻害し、結果、消費者が享受すべき恩恵が失われるということも惹起する」との指摘は妥当ではない。

- 更に、株式会社による医療参入も、医療機関経営に必要な資本が市場から調達できるようになるとともに、資本と経営の分離の下で医療機関間の競争が促進され「質の医療」に繋がると考えるため、その解禁を求めているのである。

【株式会社参入による競争と医療の質の向上について】

- 株式会社は、事業活動により利益を生み、かつその利益を株主に利益を還元することがその本質である。
- したがって、株式会社による医業経営の参入については、
 - ① 患者が必要とする医療と株式会社の利益を最大化する医療とは必ずしも一致しないため、患者にとって真に必要な医療が提供されなかったり、利益につながらない患者が治療を受けにくくなるおそれがあること
 - ② 単純に利益があがらない等の理由により撤退するなど、地域の適切な医療の確保に支障が生じるおそれがあること
 - ③ 株式会社が利益最大化を図ることにより、医療費高騰のリスクが高まることなどの問題点があり、消費者（患者）を重視した医療が行われるとは限らない。

- 支払基金が公表した「レセプトオンライン化に対応したサービスの向上と業務効率化のための計画」（以下「業務効率化計画」という。）、「原則完全オンライン化の段階における手数料適正化の見通し」（以下「手数料適正化の見通し」）は、
- ・ 「審査のあり方を含む業務フローの抜本的な見直し」が全くなされていない。早急に抜本的な修正を行い、業務内容ごとの費用対効果を明確化した上で、それを一般に公表すべきである。
 - ・ 手数料の引き下げ幅も極めて小幅である。当会議が考える「抜本の見直し」は委託手数料を現行の数分の一程度に引き下げるもの。
- 支払基金の機能は保険者・医療機関間の紛争解決に特化されるべきである。

【支払基金の業務効率化について】

- 支払基金が公表した「業務効率化計画」は、レセプトのオンライン化を踏まえ、業務の見直しを図ろうとするものであり、これにより相当程度の手数料の縮減が可能となることを「手数料適正化の見通し」において示している。厚生労働省としては、これらに基づき、支払基金に対し、今後、レセプトオンライン化等の進展を踏まえた一層の効率化につき検討を求める。

【業務効率化の具体的施策】

「業務効率化計画」において、平成 23 年度までには、電子レセプトに係る請求支払業務から審査業務までコンピュータシステムの整備・活用等による業務効率化や審査精度の改善等を行うこととしている。

【手数料適正化の見通し】

「手数料適正化の見直し」において、支払基金が業務運営に要するコストは、トータルで平成 23 年度は平成 19 年度比 55 億円減となる見込みである。また、手数料についても、平成 23 年度時の内科・歯科、調剤レセプトの 1 件当たりの平均単価でいえば、対 19 年度比で 8 円程度の縮減を図ることとされている。

- 支払基金の機能を紛争解決に特化し、審査業務等を切り離した場合、保険者ごとに審査のばらつきが生じ、全国一律の制度の公平性が保たれなくなることに加え、紛争が多発するおそれがある。

○ 厚生労働省は、支払基金について、その効率化の必要性を否定しているわけではないが、民間法人であるため積極的に指導する立場にないと一貫して主張している。

○ 保険者による直接審査支払を実施する上で障害となっている医師の事前合意などの要件について、廃止に向けた措置を講じるべきである。

り、ひいては、患者への医療サービスの提供に支障を来しかねないことから不適當。

○ 支払基金は民間法人であることから、一義的には支払基金自身が責任を負うべきであると考えているが、厚生労働省としては、支払基金の業務効率化について引き続き適切に指導していくこととしている。

○ 医師の事前合意要件を廃止した場合、一方の当事者である医療機関の同意を求めずに保険者による直接審査を実施することは、以下の問題がある。

- ・ 直接審査支払の実施に当たっては、医療機関は保険者において適正な審査体制が整備されているか否かを確認する必要がある、これを廃止すると医療機関に不利益が生じかねず、それに伴う紛争の増加が見込まれること
- ・ 紛争が生じた場合の処理について、いずれの機関がどのように行うのかといった当事者間の事前の合意等が形成できず、紛争の増加・長期化を招くこと

○ 今後、高齢化の進展や療養病床の削減に伴い、在宅・介護施設における医療ニーズが急激に高まる見通しであるが、現状においても過剰労働下にある医師が、在宅・介護施設の医療ニーズにきめ細かく対応していくことができない結果、必要な医療が行き届かない状態が発生することを深く危惧するものである。

【療養病床の再編成について】

○ 療養病床の再編成は、利用者のニーズに合ったサービスを適切に提供するという観点から、

- ・主に医療を必要とする方々は引き続き医療療養病床で、
- ・主に介護を必要とする方々は、療養病床から転換した老人保健施設等で

それぞれ対応することとしている。

老人保健施設等の介護保険施設への転換は、平成24年度までの時間をかけ、患者を入院させたまま、ベッド数（施設の受入数）を減らすことなく行うこととしており、療養病床から患者を追い出すものではない。

○ なお、療養病床から転換した老人保健施設については、入所者の医療ニーズに対応できるよう、

- ・看護職員による夜間の日常的な医療処置
- ・看取りへの対応
- ・急性増悪時の対応

について、実証的なデータに基づき、必要な機能を付加した「介護療養型老人保健施設」を創設したところである。

(Ⅱ 1 (2) 福祉、保育、介護分野)

規制改革会議の主張 (抄)	厚生労働省の考え方
<p>○ <u>保育所運営費を規定の用途範囲以外に充てる場合、社会福祉法人以外の事業者であっても、社会福祉法人会計基準に基づいた会計処理を追加的に行うことが求められているため、株式会社等の事業者にとって負担となっている。しかしながら、<u>運営費の適正な執行を担保することが目的であるとすれば、企業会計のみで十分である。</u></u></p> <p>○ <u>様々な要件や金額の制約が課せられている運営費の用途範囲については、同様に株式会社等の事業者から制限の撤廃・緩和が強く要望されている。</u></p> <p>○ <u>加えて、<u>配当を行っている保育所には、民間施設給与等改善費加算が適用されていないが、株式会社にとって配当は、質の高い保育を行うための資金調達コストであり、配当イコール余剰という解釈はおかしい。</u></u></p>	<p>【保育所運営費の用途範囲】</p> <p>○ 保育所運営費は公的な性格のものであり、それを扱うのにふさわしい会計処理として社会福祉法人会計基準が定められている。</p> <p>○ そもそも保育所運営費は、国民の税を財源として、保育所の適切な運営に必要な経費に対して補助されており、適正な公金支出の観点から、その目的の範囲内でその用途が制限されるべきと考えている。</p> <p>○ 民間施設給与等改善費加算とは、保育所経営者が、保育所を運営していく上で資金的に余剰がないため、職員給与の改善等ができない場合に、その職員給与の改善等ができるよう、保育所に対して、従来の保育所運営費の補助額に上乗せして補助するものである。</p> <p>したがって、株式会社が保育所を運営した結果、配当を行うことができるほどの資金的な余裕があるのであれば、民間施設給与等改善費加算が支払われないのは、当然であると考えている。</p>

(Ⅱ 5 (2) 労働分野)

規制改革会議の主張 (抄)	厚生労働省の考え方
<p>～ 日雇派遣 ～ (①ア)</p> <p>○ <u>日雇い派遣の原則禁止は一見、雇用管理がされにくく、安全管理責任が保たれない恐れのある労働者を正規雇用や常用雇用に移行させ、労働者保護に資するよう見えるが、実際には、日雇い派遣労働者の失業を生み、却って、労働者を不安定な雇用環境に置くことになる可能性があるとの意見もある。</u></p> <p>○ <u>とりわけ、昨今の我が国経済活力の急激な萎縮の下での急速な労働市場の氷河期到来にあって、日雇い派遣の原則禁止は、更なる労働市場の雇用機会の萎縮を生むという懸念も指摘されている。</u></p> <p>○ <u>仮に職業紹介事業が十分整備されない中で、日雇い派遣が原則禁止されれば、企業の採用費用、雇用管理費用が増大することになり、グローバルな企業間競争でしのぎを削っている企業はやむを得ず、雇用調整に着手せざるを得なくなったり、現在日雇い派遣を好んで選択している労働者の雇用機会も阻害されるという意見もある。</u></p>	<p>【労働者派遣制度】</p> <p>○ 日雇派遣については、あまりにも短期の雇用・就業形態であり、派遣元・派遣先の双方で必要な雇用管理がなされず、禁止業務派遣等の法違反が生じていたこと等を踏まえ、労働者保護を図るという政策的な観点から、原則禁止することを内容とする「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等の一部を改正する法律案」を第170回国会に提出したところ。</p> <p>○ なお、日雇派遣を原則禁止した場合であっても、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ すでに民間職業紹介事業者の中で、日雇派遣労働者への職業紹介に乗り出している事業者も数多くあるほか、すでに成立した平成20年度補正予算の中で、「日雇派遣労働者等の安定就職支援のため、ハローワークに特別の相談窓口設置」に係る予算を確保していること ・ 日雇派遣で大規模シェアを占めていた企業が廃業や撤退をしたが、派遣労働者は直接雇用等に円滑移行していること等から、直接雇用等への円滑な移行が可能であると考える。

～ 立法政策 ～ (①イ及び③ア)

- 最近における派遣労働、最低賃金などをめぐる立法政策の流れは、こうした職業選択の自由の理念の軽視と労働者保護理念の偏重を特徴とするといった指摘もある。画一的な数量規制、強行規定による自由な意思の合致による契約への介入等の結果、職業選択の自由を軽視し、雇用機会の喪失をもたらすような規制は、逆に労働者保護の理念に反する政策となる懸念があることを認識し、これを見直していくことこそ、労働市場の流動化、格差社会からの脱出、生産性向上などの全てに通じる根源的な政策課題であるといった意見もある。
- 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ため、労働者派遣法をこれまでのように派遣を臨時的、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、派遣が有効に活用されるための法律へ転換していくべきであるとの見方もあることから、その施行状況や労働者、使用者双方への影響等を十分に調査検証していくべきである。

- 労働者派遣法の改正は、経済・産業構造の変化や価値観の多様化などにより、企業と労働者の双方が多様な働き方を求めるようになってきていることに対応するため、職業選択の理念と労働者保護の両面に留意しつつ行われてきたものである。
- なお、今回の最低賃金法の改正は、就業形態の多様化等が進展する中で、賃金の低廉な労働者の労働条件の下支えをすることを目的としており、「職業選択の自由の理念の軽視と労働者保護理念の偏重を特徴」としているものではない。
- 労働者派遣制度は、常用雇用代替防止を前提として、臨時的・一時的な働き方であるという基本的考え方のもと、派遣受入期間の制限等の措置が設けられているところ。
- 仮に、この基本的考え方を改めるならば、法の趣旨に立ち返って議論すべきものであり、国民的合意形成が必要である。
- なお、労働者派遣制度が臨時的・一時的な働き方であることは、公労使の三者構成からなる審議会の場においても確認されており、政府としても国会の場において、その旨を総理大臣より答弁しているところ。

～ 日雇派遣 ～ (③ア)

- 日雇い派遣を好んで選択している労働者のニーズに応え、日雇い派遣を原則禁止することの中小企業への影響、ひいては消費者利便への影響を極小化すべく、施行までに受け皿として期待される有料職業紹介事業の整備に加え、万が一のセーフティネットとして雇用保険制度や職業教育訓練制度の整備など所要の措置を講じるべきとの意見もある。

～ グループ企業内派遣 ～ (③ア)

- 実際にグループ企業内派遣を行っている事業者から、グループ企業内派遣と一般の派遣（グループ企業外派遣）のビジネスモデルは全く別物であり、新たにグループ企業外派遣を増やすことによって、「グループ企業内派遣の割合を100分の80以下とする」ことは簡単ではなく、企業に無用の負担を負わせることになるとの意見も表明されている。

- 日雇派遣の原則禁止も含め、第170回国会に提出した「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業条件の整備等に関する法律等の一部を改正する法律案」の内容については、中小企業の代表者も参画する審議会の議論を経て決定されたものである。

- なお、日雇派遣が原則禁止された場合であっても、
 - ・ すでに民間職業紹介事業者の中で、日雇派遣労働者への職業紹介に乗り出している事業者も数多くあるほか、すでに成立した平成20年度補正予算の中で、「日雇派遣労働者等の安定就職支援のため、ハローワークに特別の相談窓口設置」に係る予算を確保していること
 - ・ 日雇派遣で大規模シェアを占めていた企業が廃業や撤退をしたが、派遣労働者は直接雇用等に円滑移行していること等から、直接雇用等への円滑な移行が可能であると考えられる。

- 労働者派遣制度が広く労働力需給調整を行うための仕組みとして認められている制度である以上、グループ内で統一的な人事管理の下で労働者派遣事業を行うことは、法の趣旨に反するものである。このため、グループ外派遣を増やすことが、企業に「無用」の負担を負わせるという指摘は、法の趣旨からして不適當。

～ 2009 年問題 ～ (③ア)

- 我が国労働市場が急速に萎縮している昨今、最長3年とする派遣可能期間制限を見直さなければ、雇止めや派遣契約の中途解約等が増大する懸念があり、むしろ、時限的にも派遣可能期間制限を見直し、雇用を確保していくことが必要であるとの意見もある。
- 当会議のヒアリングにおいても、事業者からは直接雇用は解雇権濫用法理や労務管理費用の問題からなるべく回避したい一方で、他方、既に指摘したように、37号告示を基準として是正措置が強化されたため、法令違反とされることを恐れて請負事業に移行することも躊躇せざるを得ないことから、場合によっては、生産拠点の海外シフト等を検討せざるを得ないとの懸念も指摘されている。

- 労働者派遣制度は、常用雇用代替防止を前提として、臨時的・一時的な働き方であるという基本的考え方のもと、派遣受入期間の制限等の措置が設けられているところ。
- いわゆる 2009 年問題について指摘されているが、他の業務と同様、派遣先は、製造業においても派遣受入期間の制限があることは承知の上で派遣を受け入れたわけであり、製造業に限って脱法行為を救済するような結論にいたる記述は不適切。
- なお、昨今の派遣先による労働者派遣契約の中途解除等については、派遣労働者の雇用の安定の面からは好ましいものではなく、可能な限り避けるべきものとするが、必ずしも派遣可能期間の満了に伴うものではないことをかんがみれば、「派遣可能期間制限を見直さなければ、雇止めや派遣契約の中途解除等が増大する」との御指摘は、実態に合わないものであり不当。

～ 派遣と請負の区分基準 ～ (③イ)

- 結果として「発注者の指導」と取られかねない請負業者と発注者の協業やコミュニケーションが著しく制限されることとなり、請負労働者の現場の実態と乖離した規制と化しているとの意見もある。
- 「自己の責任と負担で準備し、調達する機械、設備若しくは器材（中略）又は材料若しくは資材により、業務を処理すること」を請負であるための選択的な要件としているが、現場実態に合わず、本来、派遣法で想定される「指揮命令」とは言いがた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。
- 今般の労働者派遣法改正により、違法派遣の是正措置が強化されたため、事業者は、合理性・明確性を欠き、かつ、各地の労働局による運用が不統一な 37 号告示を基準とした是正措置を恐れて、今までにも増して、過剰に萎縮したり、場合によっては生産拠点の海外移転や事業撤退したりすることで、雇用が悪影響を及ぼすとともに我が国産業の空洞化を招来する懸念も指摘されている。

- 「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を定める告示（昭和 61 年労働省告示第 37 号）」は、偽装請負を判断するための基準であって、運用に当たっては、個々の現場の実態に即して総合的に判断しているものであり、事業活動を制約している等の事業主側のみの主張を根拠に、当該告示が「現場の実態と乖離した規制と化している」との主張は不適切。
- また、労働者派遣と請負のいずれに該当するかについても、個々の現場の実態に即して総合的に判断する必要があるところ、断片的な情報のみをもって「不合理な運用」とする主張は不適切。

- 解雇権濫用法理等の見直しについては、昨年の規制改革推進のための第2次答申の【問題意識】においても当会議として問題提起してきたところである。

【解雇権濫用法理等の見直し】

- 解雇は労働者の生活に甚大な影響を及ぼすものである。昨今の厳しい経済状況の下で、労働者保護の観点や労使間の個々の事情を踏まえた、多数の裁判例の集積により長い年月を経て確立されてきた解雇権濫用法理を緩和すべき問題意識を示し、「社会通念上相当と認められない解雇は権利の濫用であるとして無効とする」旨の現在の制度を改めることは、多くの失業者を生じさせるおそれがあり、適当でない。