

生活衛生関係営業の 振興に関する検討会 第3次報告書

平成23年7月28日

目 次

1. はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
2. 生衛業を取り巻く状況について・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3
3. 生衛業の直面する強み・弱みと具体的対応・・・・・・・・・・ 4
4. 税制・融資の措置の活用・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 6
5. 一般貸付（組合員以外への生活衛生貸付）に係る都道府県知事の
推せん書の見直しについて・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 10
6. おわりに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 13

1. はじめに

平成22年度にいわゆる事業仕分けが行われ、生活衛生関係の補助金の在り方が見直しの対象となり、平成22年9月に設置された生活衛生関係営業の振興に関する検討会（以下、「検討会」という。）の審議を経て、同年12月24日に結論として第1次報告書がとりまとめられた。

予算の仕組みを見直し、補助金が生活衛生関係営業者（以下、「生衛業者」という。）、生活衛生同業組合（以下、「組合」という。）にどう役立っているかを議論する中で、せっかく生衛業者、組合のために設けられている生活衛生関係営業の運営の適正化及び振興に関する法律（以下、「生衛法」という。）の規定、その他の制度、すなわち、税制、融資、振興指針が十分に活用されておらず、また、補助金、税制、融資、振興指針などの生活衛生関係営業（以下、「生衛業」という。）の政策支援策が相互に連携が取られていないことなどが議論された。

また、平成23年度税制改正大綱（平成22年12月16日閣議決定。）において、生活衛生関係営業税制のうち「生活衛生同業組合等が設置する共同利用施設に係る特別償却制度（以下、「共同利用施設の特別償却制度」という。）」については、「共同利用施設の特別償却制度については、現行制度の適用実績が極めて低調であることに鑑み、生活衛生同業組合等の活動状況、本制度の利用状況等の分析、対象設備等に関する検証を踏まえ、制度の抜本的な見直しに向けた検討を行います」として検討事項に明記された。

さらに、第1次報告書においても「低調となっている要因について精緻な分析を行い、真に望ましい制度の在り方についても検討を進めることが必要」との提言が行われ、生活衛生関係営業に係る税制及び融資制度活性化方策検討ワーキンググループ（以下、「ワーキンググループ」という。）を設置することが平成23年1月の検討会で決定された。

これを受けて、専門的・実務的な見地から検討を行うため、平成23年2月16日からワーキンググループにおいて議論を開始したが、3月11日の東日本大震災の後、政府内において東日本大震災への対応を最優先する観点から、しばらくの間、開催の見送りを余儀なくされた。

ワーキンググループの議論が再開されたのは第2回の5月18日で、その後、6月6日、6月16日、7月7日と集中的に検討を重ねた。

ワーキンググループの開催にあたっては、検討会に参加している経営学に関する有識者、生衛業者、地方公共団体、都道府県生活衛生営業指導センター（以下、「都道府県センター」という。）、株式会社日本政策金融公庫の代表に加え、税制、融資の活性化や商工会・商店街との連携の促進について意見を求める観点から中小企業診断士、税理士、商工会、公衆浴場への融資を専門とする信用組合の代表から参加を得、中小企業庁からはオブザーバーの参加を得た。

本報告書の目的は、生活衛生関係営業に係る税制及び融資制度の活性化にあり、平成24年度以降に向けてより効果的な仕組みの構想、制度の運用の改善、普及・広報を通じた利用促進にある。

このため、本検討会では、東日本大震災からの復興など時代の要請を的確に把握し、税制、融資の新たな構想を具体化する観点から、これまでの議論を集約化する形で本報告書を取りまとめた。

あわせて、平成23年度に創設された振興事業促進支援融資制度の利用の際に求められる事業計画書の様式と記入要領をまとめるとともに、一般貸付（組合員以外への生活衛生貸付）に係る都道府県知事の推せん書の見直しについて検討を重ねたので、これに係る改革の方向性についても示した。

政府においては、本とりまとめの内容を生活衛生関係営業に係る税制、融資制度の活性化に向けた具体的な道しるべとして、速やかに税制改正や概算要求の議論を進め、税制改正大綱及び平成24年度予算

政府案のとりまとめに向けた取り組みを行うとともに、東日本大震災からの復興に向けた政策展開が進展することを強く望む。

2. 生衛業を取り巻く状況について

厚生労働省が平成23年4月に16の全国生活衛生同業組合連合会と個別に意見交換を行った内容をもとに、厚生労働省において生活衛生関係営業の全業種に共通する状況を代表的モデルとして作成し、ワーキンググループで検討を行った。

【別紙1】によれば、一般的な生衛業者は、零細経営で、経営者が高齢化して後継者難にあり、また、大規模チェーンストアの進出で経営が容易でない状況が見られる。

この商圈の広い大規模チェーンストアの進出については、地場の小規模零細の生衛業者を廃業に追い込み、移動手段や移動能力が限られる高齢者・障害者等の買い物弱者化や地域住民の生活・衛生水準の低下を招いているとの指摘が一部にあるため、こうした課題への政策支援は重要である。

一方で、生衛業者の強みとして、地域密着型で、質の高い商品づくりを行い、長年続く厚い顧客基盤がある。

この顧客基盤の基礎には生衛業者と顧客の「顔の見える関係」があり、この関係を地域住民との間で継続して保持していくためには、地域住民との交流、良質なサービスの提供を通じた信頼の確保によって基礎付けされていく必要がある。

また、消費者の安心・安全志向、エコ・環境・清潔志向の高まり、少子高齢化、共働き世帯の増加に対応して、「買い物弱者」予備群へのサービス提供等、新たなビジネス機会が生まれてきている様子も見て取れる。

さらに、平成23年3月11日に発生した東日本大震災を受けて、被災した営業者が立ち上がって被災地の再生・復興に取り組む「絆(支え合い)」の機運が高まると共に、節電や耐震改修への対応に迫られ

ている。

ここでは、今日の生活衛生関係営業に影響を与える外部環境について、

- (1) 少子高齢化、子育て・共働き世帯の増（社会的孤立の懸念への対応）
- (2) 環境、エコ、清潔、快適に対する意識、消費者選好の高まり
- (3) 震災復興と節電
- (4) 安全、安心への要求の高まり

の4項目に整理する。

3. 生衛業の直面する強み・弱みと具体的対応

生衛業者は、各々の強みを伸ばし、弱みを克服する観点から、各々の対応が図られているところであるが、これらを一括りにまとめた。

また、今後の税制改正要望や概算要求の議論に資するよう、関係する税制及び融資制度について、現状の分析と検討を積み重ねながら基本的方向性について整理した【別紙2】。

2. で整理した今日の生活衛生関係営業に影響を与える外部環境に即して整理すれば、

- (1) 少子高齢化の影響による買い物弱者を生まないようにする観点から、商店街の再生が求められ、これを可能にする組合が、買い物バス（コミュニティバス）や移動販売バス・移動屋台バスの共同運行や出前サービスなどを進めることが考えられる。

また、後継者難や経営者の高齢化に対応するため、従業員の生産性・定着率の向上、多様な人材の能力活用を図る観点から、共同研修施設の設置による知識・技術の習得を図ることも重要である。

- (2) 環境、エコ、清潔、快適ニーズの高まりに対応するため、共同集配事業の実施や営業施設のグリーン化・環境負荷低減・受動喫煙防止に資する共同利用機器の導入を促すことが必要であ

る。

- (3) 震災復興、節電は、「絆」（支え合い）で危機を乗り切る観点から、クリーニング業において被災業者が共同で洗濯物の処理を行うクリーニング所の設置や理容業・美容業において共同の理容室・美容室を設置し、被災者支援をする取り組みが進んでおり、こうした取り組みへの支援が必要である。

また、節電行動の徹底が求められるなか、節電・非常用需要に対応する蓄電設備、自家発電用設備の導入、太陽光発電等再生可能エネルギーの普及促進に資する共同利用機器を導入促進も重要である。

ところで、こうした「絆」（支え合い）、別の言葉で言い換えるならば、ソーシャル・キャピタル（人と人のつながりやそこから生じる信頼関係）については、非競合性と非排除性の両方を持つ公共財としての側面を有しており、これら財の供給の担い手としての役割を生衛業は期待されている。

これまで、生衛業は、商店街や住宅地において、生活に密着したサービスを提供し、町の活性化や地域住民の生活に潤いを与えてきたところであるが、一部の積極的な取り組みを行う商店街においては、地方公共団体や周辺のサービス事業者、商店街振興組合等との共同の取り組みや連携を図りつつ、生衛業が地域コミュニティ機能の中心的役割を果たすことで、商店街の活性化を導き出すなど、生衛業の経済活動が商店街など別の経済主体に良い影響を及ぼす波及効果を有している。

生衛業は生活需要に応じたサービス提供や雇用の受け皿としての機能だけでなく、生活弱者である高齢者、子育て・共働き世帯の生活の基盤を支える機能や地域の人々が集う「場（サロン）」としての機能をも含んでおり、地域コミュニティの主体的担い手としての高い潜在的な能力を持ち合わせている。

今後、地域の商店街が、生衛業の参画をキーとしてソーシャル・キャピタルの蓄積とそれを生かした活性化（絆の形成）やサー

ビス提供が行えるようにするためには、国は生活衛生関係営業対策事業費補助金の活用などによる積極的な支援や事例の収集及び情報発信に最大限努めることが求められる。

また、こうした商店街の活性化に向けた取り組みを契機として、魅力ある生活衛生同業組合の組織づくりや経営の健全化につながることも重要な視点である。

- (4) 安全・安心については、生食用食肉を扱う施設における食中毒事件の再発防止を行う観点から衛生器具の導入を図ること、東日本大震災で被災した生衛業者の営業再開、組合会館（共同利用施設）の耐震診断、耐震改修の重要性が高まっている。

4. 税制・融資の措置の活用

2. 3. で整理した生衛業を取り巻く環境とこれに対する対応の基本的方向性を踏まえ、生活衛生関係営業に係る税制、融資の促進が求められる事項を整理する。

- (1) 少子高齢化等への対応に関しては、後継者難を克服し、また、商店街の再生や地域の活性化を図る観点から、組合による研修施設やボランティア・チェーンの共同資材ヤード、共同購入資材配送用車両の購入、共同の買い物バス（コミュニティバス）や移動販売バス・移動屋台バスの共同運行の促進が求められる。

このうち、ボランティア・チェーン化については、大手との価格差を解消し、独自のサービスで差別化を図る観点からも重要である。

ところで、組合員の競争力を強化し顧客満足度を高めるボランティア・チェーン組織としていくためには、本部としての組合が戦略的立案や管理機能を発揮するとともに、参加する組合員を増やす等のチェーン強化機能を有することが必要である。

このため、組合員指導に必要な高度な知識と技術の習得を図り、組合員の経営分析、店舗の改装計画、経営計画の指導方法などが学べるような研修を開催するなどソフト面の対策が大切

になってくる。

これに対処する方策としては、例えば、(財)全国生活衛生営業指導センター(以下、「全国センター」という。)や都道府県センターが、大手ボランティア・チェーンの戦略事例などを交えた研修を企画することなどが考えられる。

なお、共同理容・美容研修施設については、理容業において平成5年度に、美容業において平成6年度、平成8年度及び平成13年度にそれぞれ実績があり、美容業の複数の生活衛生同業組合において、共同美容研修施設の取得に向けた、新たな検討が行われている。

また、共同購入資材配送用車両については、美容業において平成7年度及び平成10年度に、クリーニング業において平成22年度にそれぞれ実績があり、送迎バスについては、ホテル・旅館業において平成10年度及び平成12年度に、クリーニング業において平成9年度にそれぞれ実績がある。

- (2) 環境、エコ等に関しては、平成23年度に導入された公害防止用設備の特例措置(エコ・クリーニング機減税)の活用を進めると共に、地球環境保全の観点から、電気自動車充電設備の普及促進や資材の共同運送車の導入促進が求められる。

なお、公害防止用設備の特例措置については、平成23年度税制改正において制度の見直しが行われ、対象設備をテトラクロロエチレン溶剤又はフッ素系溶剤を用いるドライ機とされた経緯があり、対象設備の取得を促すとともに、保有段階における軽減措置についても、公害防止の政策効果を実効的に及ぼすため、取得段階と整合的な軽減措置としていく必要があり、所要の措置を講ずることが望まれる。

- (3) 震災復興、節電に関しては、クリーニング業や理容業・美容業等において、組合が主導する形で被災営業者が共同してクリーニング物の処理を行う工場や理容室、美容室を設置し、他の被

災者を支援しようとする取り組みが複数の地域で進んでおり、こうした取り組みへの支援が求められる。

旅館業等の24時間型営業施設や、冷蔵施設、製氷施設を24時間必要とする各営業者が蓄電設備や自家発電用設備を導入するための融資の推進も求められる。

このため、政府は生衛法に定める振興指針や税制・融資制度等において必要な検討を行うこと。

(4) 安全・安心に関しては、耐震改修を行う組合への税制措置、各店舗については低利融資制度が求められる。

生食用食肉を扱う施設における重大な食中毒事件などを契機に、組合が果たす保健衛生の役割への認識が高まっており、組合への加入促進を含め、都道府県センターにおける丁寧な指導が求められる。

なお、共同利用施設の特別償却制度の適用については、制度創設以後、平成13年度まではコンスタントに見られてきたが、平成14年度から平成21年度までは適用がなく、平成22年度に2件となっている。

これら低迷の要因としては、景気動向の見通しに不安・不透明感があるとともに、収益の悪化や資金調達の難しさを背景に、設備投資意欲が弱含み、新規の設備投資に慎重にならざるを得ないこと（平成23年1月～3月期の生衛業の設備投資実施割合は前年比1.0ポイント低下の8.5%となっている（株式会社日本政策金融公庫総合研究所「生活衛生関係営業の景気動向等調査結果」による））、制度創設当初に取得した施設の建て替えサイクルを伸張していること、などが検討の過程で指摘された。

一方で、これまで見てきたように、共同利用施設の取得については、現在、東日本大震災も踏まえ、新たな検討が行われているほか、制度創設前後に取得した共同利用施設の建て替え需要などが見込まれている。

また、東日本大震災の発生を受けて、復旧等の必要が高まるとともに、被災していない地域にあっても、耐震改修等への意識が高まっており、共同利用施設の改修等も見込まれている。

生衛業は国民生活と極めて密着し(全産業589万事業所のうち19.5%、全従業者5,844万人のうち11.4%)、我が国経済の基盤かつ雇用面でも大きな役割を担うほか、生活弱者である高齢者、子育て・共働き世帯の生活を支える役割など多面的機能を含み、地域のセーフティネットとしての役割を果たしているが、その営業の大半の経営基盤が脆弱であることに鑑みれば、中小零細事業者対策という視点は特に重要である。

共同利用施設の特別償却制度は、高度な経営技術を持つ大企業の参入による価格競争に伴う深刻な影響や経営悪化など経済構造の変化に対応し、生衛業の経営の安定と消費者利益の擁護を図るため、昭和54年の環境衛生関係営業の運営の適正化に関する法律の一部改正により条文化され、昭和55年に創設されたものであるが、今日においても、大規模な量販店やチェーンストアの増加が相次ぐなど生衛業を取り巻く環境は総じて厳しいことから、引き続き政策税制としての役割を維持していく必要がある。

以上踏まえれば、対象設備の利用促進を上記(1)～(4)の分野に重点化した上で、現行の政策税制を維持することが必要である。

ところで、旅館・ホテルについては、安定した顧客を確保するためには、遅滞なく改修やリノベーションを行っていく必要があり、その固定資産税評価の逡減率が少ない(なかなか固定資産税が安くならず、下がる前に修繕が行われ、評価額が高くなってしまう)問題があり、平成22年12月の税制改正大綱で「観光立国の観点から重要な役割を果たすホテル・旅館の用に供する家屋に係る固定資産税評価については、当該家屋の使用実態等を把握するとともに、家屋類型間の減価状況のバランスを考慮するための実態調査を行うなど、できるだけ速やかに検討を行います。」とされている。

このため、政府は、ホテル・旅館の税制に関する検討会等を通じて当該家屋の使用実態の調査を行うなどし、税制改正要望に向けた必要な措置を講ずること。

税制の活性化に向けては、本検討会やワーキンググループにおける調査・分析、議論を基礎に、組合や生衛業者向けにイラストを多用した事例集や動画コンテンツの作成など分かりやすく示すなど、制度の周知・広報を含めた活用促進策が求められる。

その際は、国、都道府県といったいわゆる行政ルートのみならず、組合組織の活性化という観点からも、全国センターや都道府県センターなどにおいて、インターネットやパンフレット、研修会、調査研究など多様なチャンネルを通じて情報発信に最大限努めることが必要である。

また、共同利用施設の特別償却制度については、経済・社会の構造変化に合わせ、対象設備について絶えず検討を加えることも必要である。

融資制度の活性化に向けては、借り手はその個々の状況に応じ、金利の高低、借りやすさ、生活衛生融資以外の金融手段との関係などを考慮し選択しているので、そうした観点を含め、制度を改善し、周知を図ることが求められる。

5. 一般貸付（組合員以外への生活衛生貸付）に係る都道府県知事の推せん書の見直しについて

生活衛生貸付のうち一般貸付については、都道府県知事（又は知事の委託を受けた都道府県センター）が発行する「推せん書」の添付が求められており、これについて、融資を受けようとする者の負担軽減の観点から廃止又は推せん書の添付を必要とする基準（300万円超）の引き上げが必要とする意見と、丁寧な指導を通じて、新規に開業等を行おうとする者が融資を受けやすくする観点から、推せん書を

必要とする基準を寧ろ引き下げるべきとの意見とが出された。

推せん書の廃止又は推せん書を必要とする基準額の引き上げの意見の理由は、推せん書発行のために窓口申請の際には、都道府県ごとに一か所しかない事務所に県内各地の居住（営業）地から出店する県に出向く必要があり、煩雑であり、この手続の対象が廃止等されれば、より迅速な融資が実施できるとの主張である。

推せん書発行に際しての審査基準がもともと昭和42年に策定されたもので古く、業者間の過当競争を招くおそれのないものであること、という、今日の状況には合わない基準が残っていることなども理由にされている。

一方で、推せん書を必要とする基準額の引き下げの意見の理由は、新規開業者等に対して、都道府県又は委託を受けた都道府県センターによる衛生・経営全般の指導を通じて、公庫窓口で融資を受けやすい書類準備と指導を促すことができるとの主張である。

推せん書発行の窓口については、都道府県センターに委託される例が増えており、47都道府県のうち、平成23年4月現在で32の都道府県センターにその発行の事務が全部委託されており、残りの県のうち、6県において一部の事務が都道府県センターに委託され、8県においては全ての事務を県が実施している。

ワーキンググループの中で繰り返し議論を行った結果として、国民の安全・安心への要求の高まりも鑑みると、審査基準が時代の要請に合わなくなってきた側面があるが、新規開業等する営業者が日本政策金融公庫の貸付方針や行政方針に適合するように指導する機能は、衛生・経営の両面にわたり有意義である。

このため、審査基準そのものについて、昭和42年に決定されてから大きな見直しをしていないことから、これについても、時代の要請に適合した内容に改定することが望ましい。

とりわけ、昨今の安全意識の高まりの中で、衛生管理の観点を都道府県センターで確認を行い、推せん書発行の時点で、保健所への届出

等に向けての指導にもつながるようにすることが望ましい。

また、現状では、推せん書発行を行う機関が各都道府県により本庁で行う場合と都道府県センターで行う場合に分かれている現状にあり、可能であれば、都道府県センターが生衛業者の指導を行う機能を十分に発揮できるよう、推せん書発行業務については、都道府県センターへの委託について、厚生労働省から各都道府県に要請を行ってはどうか。

以上により、審査基準の改正や推せん書発行機関の体制が整備されるなど一定の条件が満たされることを前提に、基準額を引き下げることとしてはどうか。

その間に、融資がどのように円滑に行われるか、また、都道府県センターからの組合に係る情報提供が進み、どれだけ組合加入促進が図られるか等の効果について検証を行うことが求められる。

なお、この問題は、個々の営業者が開業や事業経営等に困った際に、公庫や指導センターの指導、相談体制が、その受け皿として十分な役割を果たしていない、又はその機能が十分に周知されていないことから、推せん書の必要性が理解されず、その発行が営業者にとって負担（煩雑なもの）と考えられていることが起因しているのではないか。

こうした営業者への相談に当たっては、融資の際の相談だけではなく、日頃からの連携により、親近感を持ってもらうことが長期的には公庫や指導センターへの理解や活用、ひいては融資拡大に繋がっていくものと考えられることから、融資の申込みも含めたあらゆる機会を捉えて営業者との関係を構築するとともに、営業者がどのような指導や情報を必要としているのかを把握し、その指導内容や情報の質（魅力）を高めつつ、公庫、指導センター、組合が、それぞれが得意とする分野や特徴を活かしてその役割分担を明確にするべきではないか。

また、その指導・情報提供の体制、手法については、個々の営業者への直接的な対応と、IT（情報技術）を活用した情報の提供などの不特定多数の営業者への間接的な対応の両面から、質、量ともに充実

強化を図るべきではないか。

以上を踏まえ、とりわけ都道府県センターの機能強化を図るためには、職員、相談員の資質が営業者の指導に十分対応できることが必要である。

国内各ブロック、全国での実践的な研修や情報交換会を行うなど、都道府県指導センター間での切磋琢磨を促してはどうか。

6. おわりに

本報告は、第1次報告書の提言に基づく税制及び融資制度の活性化方策の検討のみならず、東日本大震災を踏まえた生衛業の取り巻く状況やこれに対する政策対応についてもとりまとめたものである。

本報告に盛り込まれた提言や改革の方向性を受け止めて、今後、平成24年度概算要求、平成24年度税制改正大綱において、それぞれ、適切に対応されるよう求めたい。

また、税制、融資制度の活性化に向けては、制度の拡充のみでなく、制度利用の手続きの見直し、制度認知度の向上等の広報・普及も重要である。

広報・普及については、厚生労働省や全国生活衛生営業指導センターが取り組むのは当然として、直接に生衛業者と相談・指導に関わる都道府県センター、保健所、各組合において、制度の周知を図ることが求められる。