

## 内閣・消費者問題分野における政策課題

### — 国家公務員定年の段階的引上げ、 デジタル・ガバメント、食品ロス問題ほか —

岩波 祐子

(内閣委員会調査室)

1. 内閣委員会における主要政策課題
  - (1) 公務員定年の段階的引上げ～国家公務員の高齢対策
  - (2) デジタル・ガバメントの実現に向けた取組
  - (3) 子ども・子育て関係
  - (4) 地方分権改革関係
2. 内閣委員会におけるその他の政策課題の概要
  - (1) 警察関係
  - (2) 2020年東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会関係
  - (3) 継続法案等
3. 消費者問題に関する特別委員会における主要政策課題
  - (1) 食品ロスの削減対策関係
  - (2) 公益通報者保護法改正関係

本稿では、次期常会において議論されることが見込まれる、内閣委員会所管分野及び消費者問題関係分野における主要な政策課題について、その概要を紹介する。なお、本稿におけるホームページ情報は、いずれも平成30年12月18日現在のものである。

#### 1. 内閣委員会における主要政策課題

##### (1) 公務員定年の段階的引上げ～国家公務員の高齢対策

人事院の公務員白書によると半数近い職員が退職後の生活への不安感を抱いている<sup>1</sup>。国家公務員の定年後の雇用については、現在、当面の措置として義務的再任用によってい

<sup>1</sup> 人事院「公務職場に関する意識調査」『平成28年度 年次報告書』（平成29年6月）

るが、補助的業務につく例が多く、公務能率や職員の士気の低下等も指摘される。このような中、定年延長への動きが具体化している。

国家公務員の定年は、国家公務員法により原則60歳とされている。平成13年度からの公的年金の基礎年金相当部分の支給開始年齢の65歳への段階的な引上げに合わせ、新たな再任用制度が導入された。また、13年6月27日、人事管理運営協議会（各府省の官房長等で構成）は、国の行政機関における高齢国家公務員の雇用の計画的な推進に当たっての指針等を示すことを目的として「国家公務員高齢者雇用推進に関する方針」（以下「雇用推進方針」という。）を決定した。

公的年金は、報酬比例部分についても、平成25年度から37年度にかけて支給開始年齢が3年ごとに1歳引き上げられ、65歳となる予定である。60歳定年制の下では、定年退職後、無年金・無収入の期間が発生されることが危惧され、人事院は、23年9月に、「定年を段階的に65歳に引き上げるための国家公務員法等の改正についての意見の申出」<sup>2</sup>を行った。これに対し、政府は、25年3月26日、定年退職する職員が再任用を希望する場合は、年金支給開始年齢に達するまでの間、原則フルタイムで再任用すること、引上げの時期ごとに段階的な定年引上げを含め、雇用と年金の接続の在り方を改めて検討することを定めた「国家公務員の雇用と年金の接続について」を閣議決定し、同閣議決定及び雇用推進方針に沿って、再任用制度を適切に運用することとした。

平成28年度からの支給開始年齢の62歳への引上げに向け、前述の閣議決定や26年4月に成立した国家公務員法等の一部を改正する法律附則の検討規定<sup>3</sup>を踏まえ、政府において検討が行われ、27年12月4日の閣議で、河野国家公務員制度担当大臣（当時）から、引き続き定年退職する職員を任命権者が再任用することによる対応が適当との考えが示されるとともに、今後、再任用職員の増加が見込まれることを踏まえ、再任用職員の能力及び経験をより一層本格的に活用する方策の検討に取り組むことが表明され、定年の引上げは見送られた。29年4月12日、「雇用推進方針」を改正、本格的活用方策を盛り込んだ。

平成29年5月、自由民主党は「一億総活躍社会の構築に向けた提言」の中で、一億総活躍社会の趣旨に鑑み、2025（平成37）年度に65歳となる年金支給開始年齢の段階的引上げに合わせ、公務員の定年引上げを推進すべきと提言した。その後、6月9日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2017」は、「公務員の定年の引上げについて、具体的な検討を進める。」とした。これを受け、政府は同月、内閣官房内閣人事局、総務省、財務省など関係機関の局長級で構成する「公務員の定年の引上げに関する検討会」を設置、具体的検討を開始した。同検討会は、平成23年の人事院の意見の申出も踏まえ検討した結果、①平均寿命の伸長、少子高齢化の進展、②複雑高度化する行政課題への的確な対応の観点から、公務員の定年を段階的に65歳に引き上げる方向で検討することが適当で、定年

<sup>2</sup> （1）平成25年度から37年度に向け定年を段階的に65歳まで引き上げることが適当、（2）60歳超の職員の年間給与を60歳前の70%水準に設定、（3）当面役職定年制の導入により組織活力を維持、（4）短時間勤務制の導入や節目節目での意向聴取等を通じ60歳超の多様な働き方を実現、とされている。

<sup>3</sup> 国家公務員の定年の段階的な引上げ、国家公務員の再任用制度の活用の拡大その他の雇用と年金の接続のための措置を講ずることについて検討するものとされた。

を65歳に引き上げるに当たり併せて検討を行う必要があるとして、人事評価に基づく能力・実績主義の人事管理の徹底等について論点の整理を行った。論点整理は、30年2月6日に「公務員の定年の引上げに関する関係閣僚会議」で了承され、同月16日、内閣総理大臣から、人事院総裁に対して、論点整理を踏まえて国家公務員の定年の引上げについて検討の要請が行われた。その後、6月15日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2018」や同月13日に人生100年時代構想会議が決定した「人づくり革命 基本構想」にも、公務員の定年を段階的に65歳に引き上げる方向で検討する旨の言及がある。

平成30年8月10日、人事院は、国会及び内閣に対して、「定年を段階的に65歳に引き上げるための国家公務員法等の改正についての意見の申出」を行った。主な内容は、①質の高い行政サービスを維持するため、高齢層職員の能力及び経験の本格的活用が不可欠で、定年を段階的に65歳まで引き上げる、②民間企業の高齢期雇用の実情を考慮し、60歳を超える職員の年間給与を60歳前の7割水準に設定しつつ、定年前再任用短時間勤務制の導入により、60歳を超える職員の多様な働き方を可能とする、③60歳を超える職員を含め能力・実績に基づく人事管理を徹底する、④新陳代謝を確保し組織活力を維持する観点から、当分の間、役職定年制（原則60歳）を導入する等である。なお、定年の引上げ方法については意見の申出では示されず、引上げ期間中も真に必要な規模の新規採用が計画的に継続可能となるよう定員上の措置などを踏まえる必要があり、政府が具体的に検討する。

国家公務員については定員合理化・総人件費抑制の方針があり、定年が延長されると、新規採用の抑制につながり、年齢構成、ひいては若年層を中心とした職員の士気にも影響することを考慮する必要がある。国家公務員は現在高齢化が著しく、20代・30代の若年層に比して40代・50代の中高齢層が約2倍と偏った人員構成となっている。級別の定数が決まっている中、高齢層の在籍期間の長期化は、若年層の昇任・昇格を遅れさせ組織の活力を低下させる懸念があり、民間企業にならった役職定年制の導入も一案であると思われる。

政府において、具体的な制度設計を行い結論が得られれば、次期常会に定年を段階的に65歳まで引き上げる国家公務員法等の改正法案が提出される可能性がある。

## （2）デジタル・ガバメントの実現に向けた取組

我が国では、行政内部事務の効率化や各手続のインターフェースオンライン化等の電子政府の実現への取組が進み、府省庁の壁を越え、地方公共団体、民間への展開等に至っている。デジタルインフラの整備及びインターネットの人口普及率は国際的にも高い水準であり、国際連合による世界電子政府ランキング<sup>4</sup>では平成30年で10位に位置している。これを更に拡大し、政府・地方・民間全てを通じたデータの連携・サービスを融合すべく、「デジタル・ガバメント」（サービス、プラットフォーム、ガバナンスといった電子行政

<sup>4</sup> オンラインサービスの質、通信インフラの状況、人的資源の個別指標を基に、国際連合経済社会局が、加盟193か国を対象に2年ごとに実施している。日本については行政手続オンライン化などへの推進、「デジタルガバメント推進方針」等の策定が評価対象となったと見られている。「日本がトップ10返り咲き、国連の電子政府ランキング」『日本経済新聞電子版』（平30.7.23）〈<https://www.nikkei.com/article/DGXMZ033272250T20C18A7000000/>〉

に関する全ての層がデジタル社会に対応した形に変革された状態)が目指され、紙中心のこれまでの行政の在り方や慣習を抜本的に改革するため、電子申請における添付書類の撤廃、行政手続におけるオンラインの原則の撤廃などの実現に向けた動きが加速している。

#### ア 我が国の行政手続のオンライン化等の現状

我が国では、平成13年1月にIT化に関する最初の国家戦略である「e-Japan戦略」、3月には同戦略を具体化する「e-Japan重点計画」が策定され、申請・届出等手続の電子化、行政情報の電子的提供等、電子政府の実現が進められてきた。同年4月には電子政府の総合窓口「e-Gov」の運用が開始され、14年12月(第155回国会)には行政手続のオンライン化により国民の利便性の向上と行政運営の簡素化・効率化を図ることを目的とする、いわゆる行政手続オンライン化3法が成立し、従来は書面、署名、押印等によっていた手続についても、広くオンラインによる申請・処分通知等が可能となった。

もっとも、実際の普及度合いは分野により差異がある。「行政手続等の棚卸結果等の概要」(平成30年3月30日公表)によると、年間28億件の手続行為がオンラインで処理されており、これは手続行為全体の57%、オンラインで行える手続の78%に相当する。主な申請等手続の約3割を占める登記分野ではオンライン利用率が68.4%であるものの、2割超を占める社会保険・労働保険分野では利用率は11.8%にとどまっている。

#### イ デジタル化に向けた検討の推進

高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部(以下「IT総合戦略本部」という。)は「IT利活用の裾野拡大のための規制制度改革集中アクションプラン」(平成25年12月)、「IT利活用に係る基本指針」(27年6月)等を策定、行政手続等オンライン化に向けた法制度の見直しの必要性を提起してきた。社会保障・税番号(マイナンバー)制度やスマートフォンの普及などによりデータ利活用への国民の意識が高まる中、28年12月に制定された「官民データ活用推進基本法」(以下「基本法」という。)に、行政手続に係るオンライン利用の原則化、民間事業者が行う契約等の手続に係るオンライン利用やマイナンバーカードの普及・活用の促進に必要な措置を講ずること、IT総合戦略本部の下に「官民データ活用推進戦略会議」(以下「戦略会議」という。)を設置すること等が定められた。IT総合戦略本部・戦略会議の決定を経て、29年5月30日、官民のデータを有効活用し高齢化等の社会的課題への対応や新たなビジネスの創造を促進する環境整備のための具体的施策を盛り込んだ「世界最先端IT国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」が閣議決定された。同基本計画で重点分野の一つとされた電子行政の推進に関し、「デジタル・ガバメント推進方針」(29年5月30日IT総合戦略本部・戦略会議決定)が策定され、30年1月16日には、政府の取組を地方・民間まで広める「デジタル・ガバメントの実現」に向け、「eガバメント閣僚会議」において、基本法・推進方針の方向性を具現化する「デジタル・ガバメント実行計画」が策定された。必要なサービスが、時間と場所を問わず、最適な形で受けられ、官民を問わず、データやサービスが有機的に連携し、新たなイノベーションを創発する社会が目指され、推進方針別紙に記載されたデジタル3原則(①デジタルファースト 原則として、個々の手続・サービスが一貫してデジタルで完結する。②ワンスオンリー 一度提出した情報は、

二度提出することを不要とする。③コネクテッド・ワンストップ 民間サービスを含め、複数の手続・サービスがどこからでも／一か所で実現する。)にのっとり、横断的な施策による行政サービス改革の推進が目指された。①については、各種手続のオンライン原則の徹底(行政サービスのデジタル化の徹底、本人確認手法の整理、民-民手続についてもオンライン化に向け見直し)、②については行政手続における添付書類の撤廃(マイナンバー制度等を活用し、既に行政が保有している情報は添付書類の提出を一括して撤廃、登記事項証明書や住民票の写し等の提出不要化の検討と併せ、一括して撤廃するための法案を可能な限り速やかに国会に提出)、③については、主要ライフイベントである引っ越し、介護、死亡・相続を先行分野とし、民間サービスとの連携も含めたワンストップを推進、などとした。

これらの動きと並行し、規制改革推進会議行政手続部会(以下「部会」という。)は、「日本再興戦略2016」(平成28年6月2日閣議決定)で、「GDP600兆円経済」の実現に向けた取組として、事業者目線で規制改革、行政手続の簡素化、IT化を一体的に進める新たな規制・制度改革手法の導入が掲げられたことを受け、29年3月29日、「行政手続部会取りまとめ～行政手続コストの削減に向けて～」を取りまとめた。これを受け、同日の第14回規制改革推進会議は、政府全体で行政手続コスト削減に向けた取組を進め、平成32年(2020年)3月までに営業の許可・認可に係る手続等の重点分野における事業者の行政手続コスト(事業者の作業時間)を20%以上削減することとし、その際、行政手続簡素化の3原則(行政手続の電子化の徹底(デジタルファースト)、同じ情報は一度だけの原則(ワンスオンリー)、書式・様式の統一)<sup>5</sup>を踏まえること、推進会議がレビューを行い、進捗を管理することとした。各省庁は同年6月に基本計画を策定し、部会の点検結果を踏まえ、30年3月までに改定した。30年4月24日の部会の「行政手続コスト削減に向けて(見直し結果と今後の方針)」は、今般の取組によるコスト削減は毎年7,700万時間(1,958億円)と見込んでいる(削減率22.2%)<sup>6</sup>。

#### ウ デジタルファースト法案(仮称)への流れ

従来の「eガバメント閣僚会議」は、あらゆる行政サービスを最初から最後までデジタルで完結する行政サービスの100%のデジタル化の実現に政府全体で不退転の決意で取り組むべく、「デジタル・ガバメント閣僚会議」へと名称変更され、第1回会合は平成30年6月8日に開催された。ここでは松山IT政策担当大臣(当時)が、デジタル・ガバメントの最終目標である安心・安全かつ公平・公正で豊かな社会の実現に向け、紙中心のこれまでの行政の在り方や慣習を抜本的に改革するため、電子申請における添付書類の撤廃、行政手続におけるオンラインの原則の徹底などを実現するためのデジタルファースト法案を年内に国会に提出できるよう検討を進めているとした。当日配布された「デジタルファースト法案及び各府省デジタル・ガバメント中長期計画について」で

<sup>5</sup> 部会が事業者に対し、行政手続に対して感じている負担感についてアンケート調査等を行った結果、上位となった項目を踏まえて定められたものである。

<sup>6</sup> 部会は、各省庁に対し、平成31年2月15日までに基本計画の再改定及び平成30年度におけるコスト削減の計測結果を報告するよう求めている。「基本計画の見直し及びフォローアップについて」平成30年12月14日

は、実行計画等に基づき「業務改革（BPR）の徹底とデジタル化の推進により利用者中心の行政サービスを実現する必要。このため、現在、内閣官房において「デジタルファースト法案」の検討を行ない、オンライン化の徹底及び添付書類の撤廃について取組を進めているところ。」「平成29年度に実施した「行政手続等の棚卸」の結果や現在実施しているヒアリングで把握した事項を踏まえつつ、法案の内容の検討を実施中」とされ、法案の主な内容（検討中）として、①行政手続のオンライン化の徹底（行政手続のオンライン原則、本人確認手法のデジタル化）、②添付書類の撤廃（行政機関間の情報連携等による添付書類の省略、添付書類のデジタル化）、③デジタル化を実現するためのシステム整備等（オンライン化及び添付書類の撤廃のためのシステム基盤の整備、デジタル化に当たってのデジタル・デバイドへの配慮等）が記載された。7月20日の第2回会議では「デジタルファースト法案の策定について」との資料の中で、法案の骨子が示され、行政機関には原則全ての行政手続をオンラインで実施する義務を課し、現物・対面が必要な手続は適用除外とするが、真にオンライン化が困難なものに限定すること、紙を前提とした本人確認手法（署名や押印等）や手数料支払い（収入印紙等）はデジタル的な手段で置き換えなければならないこと、地方公共団体についてはオンライン化の努力義務を課すとともに国が支援を実施、民間手続もオンライン化を促進すること等が盛り込まれた。また、独自にオンライン化の措置を行う必要があるものについては、整備法として、一括して個別法律を改正する方針も示された。同日、これらの内容を踏まえ、「デジタル・ガバメント実行計画」も改定された。

また、従来の基本計画の内容を変更するものとして平成30年6月15日に閣議決定された「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」は、行政のIT化による国民利便性の向上及び行政運営の効率化の実現のため、「デジタル3原則」の下で、行政手続等のオンライン化の徹底、添付書類の撤廃等を推進する方針を打ち出した。同基本計画の重点取組<sup>7</sup>の一つである行政サービス改革について、概要では、①我が国の直面する諸課題の解決に資するよう、社会全体のデジタル化が必要、②行政サービス改革を起点に、様々な手続等がエンドツーエンドでデジタル技術で完結する社会が目標、③そのため、デジタルファースト法案（仮称）を策定、などとした。具体的取組としては、行政手続等におけるオンライン化の徹底及び添付書類の撤廃等を実現するため「デジタルファースト法案（仮称）」を速やかに国会に提出、デジタルを前提としたBPRを行った上で、受付や審査・決裁・書類の保存業務のデジタル処理、国・地方・民間を含めた情報連携を可能とするシステムを順次整備、企業が行う従業員の社会保険・税手続のワンストップ化・ワンズオンリー化の推進、マイナンバーカードの普及と利便性向上等が挙げられている。同日に閣議決定された「未来投資戦略2018」には、フラッグシッププロジェクトとして「デジタル・ガバメントの推進」が掲げられ、①個人向けワンストップサービスの実現、②法人向けワンストップサービスの実現、③デジタ

<sup>7</sup> その他の重点取組としては、地方のデジタル改革、民間部門のデジタル改革、世界を先導する分野連携型「デジタル改革プロジェクト」等を挙げている。

ルフースト法（仮称）の整備を中心に取組を進めるとともに、マイナンバー制度の利便性の向上や地方公共団体における制度環境等の整備を含めたデジタル・ガバメント推進のための体制・環境整備を行う方針が明記された<sup>8</sup>。

### （3）子ども・子育て関係

#### ア 子ども・子育て支援新制度関係

平成27年4月に本格施行となった「子ども・子育て支援新制度」は、幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援を総合的に推進し、認定こども園、幼稚園及び保育所を通じた共通の「施設型給付」及び小規模保育等への「地域型保育給付」の創設、認定こども園制度の改善等を柱とする。特に見直しが行われた認定こども園では、従来異なる所管省庁の下で運営されてきた幼稚園と保育所を包摂する形で、設置、運営、資格等の基準の調整が必要となったため、経過措置が多い。子ども・子育て支援法附則等には施行後5年を目途とする見直し規定があり、内閣府の「子ども・子育て会議」が、法律上経過措置の期限が到来するもの、地方分権に関する地方からの提案等に関する対応方針に関する項目、新制度の運営等に関連し、検討が必要な事項（「新しい経済政策パッケージ」等で閣議決定されている主な事項など）への対応などの検討を進めている。

5年で経過措置期限が到来する項目で法律改正が必要なものには①幼保連携型認定こども園における保育教諭の資格特例、②幼保連携型認定こども園における保育教諭の幼稚園免許状及び保育士資格取得の特例があり、他に省令等の改正が必要な項目<sup>9</sup>もある。

新制度施行前の幼保連携型認定こども園については、教育又は保育に携わる職員に幼稚園教諭免許状と保育士資格の併有を求めていなかったが、新制度の施行による新たな基準に基づく幼保連携型認定こども園では、教育・保育を一体的に提供する単一の施設として幼稚園教諭免許状と保育士資格を併有する保育教諭等を配置することとなった。そこで、新制度への制度変更に伴う経過措置として、円滑な移行に配慮するため、新制度施行後5年間に限っていずれか一方のみの免許／資格しか有しない者でも保育教諭等となることができることとする経過措置を設けるとともに、もう一方の免許／資格を無理なく取得できるよう、勤務経験及び単位の取得等に係る特例を設けている。

特例制度により、幼稚園教諭免許状の授与件数は平成25～28年度で10,924件、保育士試験合格者は平成26～29年度で22,186人となり、いずれか一方の免許／資格しか保有しない保育教諭の割合は28年度の12.2%から30年度には9.6%と減少したが、施設数の増加に伴い、人数は7,538人（平成28年度）から9,660人（30年度）と増加している。子ども・子育て会議では「子育て安心プラン」における受け皿拡大の方向性も踏まえ、これ

<sup>8</sup> 報道によると、デジタルファースト法案の国会への提出時期について、平井IT政策担当大臣は、来年（平成31年）の常会とし、住民基本台帳法やマイナンバー法などの関連法を一括して改正する法案となるとの認識を示しており、別途、与党がデジタル化の理念や推進策をまとめた議員立法「デジタル化促進法案」を臨時会に提出する方針とされていたが、第197回国会では提出されるに至らなかった。「デジタルファースト法案「来年国会に提出」平井科学技術相」『日本経済新聞』（平30.10.24）ほか

<sup>9</sup> みなし幼保連携型認定こども園等における職員配置に関する経過措置、幼保連携型認定こども園における保健師、看護師、准看護師のみなし保育教諭の特例等

らの措置を36年度末まで5年間延長する方向性が示されている<sup>10</sup>。

## イ 幼児教育・保育の無償化

幼児教育の無償化は、平成26年度から段階的に実施されてきたところ、現在、子育て世帯を応援し、社会保障を全世代型へ抜本的に変えるため、幼児教育の無償化が一気に加速されている。無償化は、生涯にわたる人格形成の基礎を培う幼児教育の重要性や、幼児教育の負担軽減を図る少子化対策の観点などから取り組むものとされており「新しい経済政策パッケージ」（平成29年12月8日閣議決定）、「経済財政運営と改革の基本方針2018」（平成30年6月15日閣議決定）において、①幼稚園、保育所、認定こども園等を利用する3歳から5歳の全ての子どもたちの利用料を無償化、②0歳から2歳児の子どもたちの利用料については、住民税非課税世帯を対象として無償化等の方針が示され、消費税率引上げ時の平成31年（2019年）10月1日からの実施を目指すこととされている。無償化の対象範囲については、平成30年5月に「幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等に関する検討会報告書」が取りまとめられている。これらの点に対応する子ども・子育て支援法の改正案が次期常会に提出されることが見込まれる。

幼児教育無償化に係る財政措置等については、内閣府の「教育の無償化に関する国と地方の協議」において、対応方針が検討されている<sup>11</sup>。地方6団体は、従来から保護者の負担の軽減は求めていたものの<sup>12</sup>、今回の措置に関しては、国と地方の協議の場において、実施に当たっては担い手である地方と十分協議すること、国の責任において、地方負担分も含め安定財源をしっかりと確保することを繰り返し求めてきた<sup>13</sup>。特に全国市長会は平成30年10月26日の「子どもたちのための幼児教育・保育の無償化の実現に向けて」で「消費税・地方消費税率10%への引上げの協議の際に示されていなかった、一般の幼児教育・保育の無償化の実施に必要な財源については、国の責任において、全額国費で確保されたい。認可外保育施設等<sup>14</sup>については、子どもたちの安全が確保されることが第一であり、本来、「劣悪な施設を排除するため」の指導監督基準を満たした施

<sup>10</sup> 子ども・子育て会議（第37回）平成30年10月9日資料2「子ども・子育て支援新制度施行後5年の見直しに係る検討について」

<sup>11</sup> 幼児教育無償化をめぐる経緯については岩波祐子「内閣・消費者問題分野における政策課題ー未来投資戦略をめぐる動き等ー」『立法と調査』第396号（平30.1）11～13頁参照。この関連で、第196回国会では、保育の需要の増大等に対応するため、一般事業主から徴収する拠出金の率の上限を引き上げるとともに、当該拠出金を子どものための教育・保育給付の費用の一部に充てることとする等を内容とする、子ども・子育て支援法の改正案が成立している。

<sup>12</sup> 大多数の市町村で、保育所等の利用者の負担軽減を図るため、地方単独事業として、国が定める所得階層別の保育料に対して軽減が行われており、国基準保育料の6～7割に軽減している自治体が最も多い。平成28年度子ども・子育て支援推進調査研究事業「保育に係る地方単独事業の実施状況及び各種申請様式に関する調査」（平成29年3月一般財団法人統計研究会）。

<sup>13</sup> 「平成30年度予算・地方財政対策等について」（平成29年12月14日）、「骨太の方針の策定等について（地方税財政等）」（30年5月29日）、「子どもたちのための無償化実現に向けた緊急決議」（30年7月11日）等。

<sup>14</sup> 厚生労働省の平成28年度の調査によると、認可外保育施設は6,558か所であり、15万8,658人の子どもが利用。都道府県などが立入調査をしたのは約7割で、うち半数弱は基準を満たしていなかった。現在、指定都市・中核市を除く市町村は、認可外保育施設等に対する指導監督権限はない。平成27年から29年までの保育施設における死亡事故35件のうち21件は認可外保育施設（うち27年の1件は地方単独保育施設）で発生している。なお、企業主導型保育事業についても、基準の充足、立入検査実施状況等に同様の問題が懸念されている。

設に当然限定すべきである。以上の2点について、国は速やかにその方針を示されたい。」とした。無償化全体の費用は年間約8千億円と見積もられているところ、内閣府は、11月14日、消費増税で地方も収入が増えるとして従来の負担割合を維持する案を示したが、市長会側は既に官房長官から無償化については全額国費で負担するので市町村には迷惑をかけないとの話があったとして反発し、翌15日の「平成31年度国の施策及び予算に関する決議・重点提言（社会文教関係） 子ども・子育てに関する決議」では、「幼児教育・保育の無償化は、昨年秋に国において提唱された施策であること等、これまでの経緯を踏まえ、この新たな施策を行うために必要な財源については、地方消費税の増収分を充てることなく、国の責任において全額を国費で確保すること」など<sup>15</sup>を要求、第197回国会の参議院内閣委員会等においても負担の在り方が議論された。11月21日、12月3日に「教育の無償化に関する国と地方の協議」が開催され、12月3日の「幼児教育無償化に係る財政措置等について（案）」では、「幼児教育無償化に係る国・地方の負担割合の基本的な考え方（案）」<sup>16</sup>をベースとした方針が示された。地方の要望を踏まえて提案された主な内容は、①無償化の実施に要する経費について、初年度は全額国費とし、幼稚園（未移行園）及び新たに無償化の対象となる認可外保育施設等の負担割合は国1/2、都道府県1/4、市町村1/4とすること、②事務費については、初年度及び2年目について全額国費による負担とし、さらに、認可外保育施設等に係る事務費については、経過措置期間（～平成35年度）に係る費用相当額を、引き続き、全額国費で負担するべく手当て、③地方財政計画及び地方交付税の対応については、地方負担を地方財政計画の歳出に全額計上し、一般財源総額を増額確保した上で、個別団体の地方交付税の算定に当たっても、地方負担の全額を基準財政需要額に算入するとともに、地方消費税の増収分の全額を基準財政収入額に算入すること、④認可外保育施設の質の確保・向上について、無償化法の附則に、「法律の施行後2年を目途として、経過措置の在り方について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」旨の見直し検討規定を置くこと、⑤認可外保育施設の質の確保・向上をはじめとする様々な課題について、PDC Aサイクルを行うため、内閣府・文部科学省・厚生労働省と地方自治体のハイレベルによる幼児教育の無償化に関する協議の場を設置すること、等である。地方の財政面や質の確保等の懸念に配慮し市町村の負担が軽くなるよう当初案が見直されたことから、12月10日、市長会も受入れを決め、これを受けて全国知事会と全国町村会も提案受入れを政府に伝えた<sup>17</sup>。

<sup>15</sup> 以下、事務負担増に伴う人件費、システム整備費等についても財政措置を講じるべきとの言及がある。

<sup>16</sup> 国・地方の負担割合について、現行制度があるものは、今回の無償化の実現に当たっては、現行制度の負担割合と同じ負担割合とする。ただし、幼稚園（未移行園）に係る負担割合については、国1/2、都道府県1/4、市町村1/4とする。それ以外については、今般の幼児教育無償化の実施により、新たに無償化の対象となる認可外保育施設、預かり保育、ファミリー・サポート・センター事業等の負担割合について、子ども・子育て支援は全ての構成員が各々の役割を果たすことが求められるという子ども・子育て支援法の基本理念を踏まえ、国1/2、都道府県1/4、市町村1/4とする。

<sup>17</sup> 「幼保無償化、財源問題決着＝地方が国の譲歩案受け入れ」『時事ドットコム』（平30.12.10）〈<https://www.jiji.com/jc/article?k=2018121000639&g=eco>〉

なお、幼児教育無償化にかかる食材料費の取扱いについて、上述した平成30年5月の検討会報告書では、「保護者から実費として徴収している通園送迎費、食材料費、行事費などの経費については、無償化の対象から除くことを原則とすべきである。なお、そもそも認可施設における食材料費の取扱いが保育の必要性の認定種別間で異なっている現状があり、上記原則を踏まえた対応について早急に検討すべきである。」とされている。公定価格の適正化の柱の一つとして財政制度等審議会財政制度分科会等でも議論され<sup>18</sup>、11月30日の子ども・子育て会議資料「公定価格の対応の方向性について」では、食材料費の取扱いについて、これまでも基本的に、実費徴収又は保育料の一部として保護者が負担してきたことから、幼児教育の無償化に当たっても、この考え方を維持することを基本とするとして、「1号認定子ども（幼稚園等）・2号認定子ども（保育所等（3～5歳））は、主食費・副食費ともに、施設による実費徴収（現在の主食費の負担方法）を基本とする。（負担方法は変わるが、保護者が負担することはこれまでと変わらない。）生活保護世帯やひとり親世帯等（生活保護世帯・里親、市町村民税非課税世帯・ひとり親世帯・在宅障害児がいる世帯の一部の子及び第3子）については、引き続き公定価格内で副食費の免除を継続する（現物給付）。さらに、副食費の免除対象の拡充等の措置を検討する。」「3号認定子ども（保育所等（0～2歳））は、無償化が住民税非課税世帯に限定されるため、現行の取扱いを継続する。」としている。

この取扱いについては関係者の意見も多く、今後も公定価格全体の在り方も含め、引き続き政策的議論が行われることが想定される<sup>19</sup>。

#### （４）地方分権改革関係

地方分権改革については、平成25年までは地方分権改革推進委員会の勧告に基づき改革が進められ、平成26年以降は、それまでの成果を基盤とし、地方の発意に根差した新たな取組を推進することとして、個々の地方公共団体等から地方分権改革に関する提案を広く募集する「提案募集方式」が導入され、新たに本府省の事務・権限を対象とした提案、法定受託事務に関する提案等も対象とすることが可能となった。法律の改正により措置すべき事項については、従来から、主として一括法（地域の自主性及び自立性を高めるための

<sup>18</sup> 平成30年10月9日の財政制度分科会配布資料「社会保障について」では「公定価格の適正化について（食材料費）」で、「給食費のうち食材料費は、生活保護世帯等を除き、保護者の自己負担が原則である中、新制度の認可施設・事業所では、1号～3号認定の支給認定区分により負担方法が異なっている。」「幼稚園（1号認定）は実費徴収としている一方で、保育園のうち、2号認定については副食費を、3号認定については主食費と副食費を保育料として保護者から徴収しているため、幼児教育・保育の無償化を実施するにあたり、保育料のうち食材料費相当分まで無償化した場合、幼稚園など他制度との間で不公平を生ずる。」とし、上述検討会報告書に触れつつ、改革の方向性として、「幼児教育・保育の無償化にあたり、幼稚園等との均衡の観点から、保育料のうち食材料費相当分については、引き続き利用者負担とすべき」としていた。

<sup>19</sup> 上掲分科会資料の「公定価格の適正化について（単価水準等）」では「施設型給付等の一部が実際の運営以外に回っている実態を踏まえれば、公定価格の水準の見直しは不可欠ではないか。具体的には、実態が伴っていない基本額の見直し（加算化・減算化）、各施設類型における単価設定の水準の見直しを行う必要があるのではないか。」等と指摘、子ども・子育て会議「公定価格の対応の方向性について」では配置実態に応じた加算等の対応策が示されているほか、平成31年度実施予定の経営実態調査の結果等に基づき、子ども・子育て支援新制度の施行後5年の見直しの議論も加味し、32年度の公定価格における対応を検討としている。

改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律)により措置されてきている。

平成30年については、2月19日の地方分権改革有識者会議・提案募集検討専門部会合同会議で「平成30年の提案募集に向けた課題と対応」として支障事例の取扱い、事前相談の更なる取組強化、市町村からの提案の充実について対応策を予め検討したうえで、2月20日から6月5日までの間、提案を募集、319件(平成29年311件)の提案があり(最多は29年同様子育て・介護等の福祉関係(30年106件、29年115件))、課題であった市区町村の提案団体数は256(同129団体)、新規提案団体数は146(同66団体)と増加した。30年11月19日段階では、予算編成過程での検討を求めるもの、これまでの提案募集で既に扱われたもの、提案募集の対象外であるもの等を除く188件について、提案募集検討専門部会等における関係府省からのヒアリング等の検討を経て、166件が実現・対応となり(「提案の趣旨を踏まえ対応」143件、「現行規定で対応可能」23件)、実現・対応の割合は88.3%となっている(平成29年89.9%、28年76.5%)。11月19日の合同会議による対応方針案は、12月下旬に、地方分権改革推進本部・閣議により、正式決定される見通しである。

今回特に注目されるのは、子育て分野の規制に関する法律改正事項である。「放課後児童クラブ(放課後児童健全育成事業<sup>20</sup>)に係る「従うべき基準」等の見直し(児童福祉法)」では、放課後児童健全育成事業に従事する者及びその員数に係る「従うべき基準」について、子どもの安全性の確保等一定の質の担保をしつつ、地域の実情を踏まえて、「参酌すべき基準」とする旨の改正が予定されている<sup>21</sup>。

放課後児童クラブについては、児童の安全・安心に直接影響する事項については国が最低限の基準を定める必要があるとして、子ども・子育て支援新制度の動きに合わせ内閣府等で検討が進められ、国の基準として、「放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準」(平成26年厚生労働省令第63号)が策定され、配置する職員(放課後児童支援員)及びその員数については「従うべき基準」となっている<sup>22</sup>。放課後児童支援員は、保育士、社会福祉士等の資格を有し、都道府県知事が行う研修を修了した者とされ、支援単位ごとに2人以上の放課後児童支援員(うち1人は補助員が代替可能)の配置を要する。29年5月1日現在、学童保育の利用登録は前年よりも7万8,077人増加し117万1,162人、待機児童は1万7,170人である。働く女性の増加等に伴い、待機児童が増え続け、小学校入学に際し放課後に子どもを預けられない「小1の壁」の問題が生じている。政府は26年7月31日の「放課後子ども総合プラン」で31年度末までの約30万人分新規整備を目標とし、29年12月の「新しい経済政策パッケージ」による1年の前倒しを経て、30年9月14日の「新・放課後子ども総合プラン」では平成31年度から35年度までの5年間で、更に約30万人分を整備し、当初目標である122万人分の整備から152万人分の整備を目指すとした。

<sup>20</sup> 保護者が就労等により昼間家庭にいない児童を対象として、適切な遊び及び生活の場を与えるいわゆる「学童保育」である。

<sup>21</sup> 28、29年フォローアップ案件含む。

<sup>22</sup> 子ども・子育て関連3法による児童福祉法の改正により、市町村は、事業の設備及び運営について、省令で定める基準を踏まえ、条例で基準を定めることとなった。従事する者及びその員数については厚生労働省令で定める基準に従い、その他の事項については厚生労働省令で定める基準を参酌するものとされている。

平成29年の提案募集において、全国知事会、全国市長会及び全国町村会（地方3団体）が、放課後児童クラブに関する支障事例が多いこと、31年度末までに待機児童解消がなされないことへの懸念、31年度末までに1万5,000人以上の支援員を新たに確保することが必要等の理由を挙げ、「従うべき基準」等の見直しを求め、29年12月26日に閣議決定された「平成29年の地方からの提案等に関する対応方針」では、本件に関し、「子どもの安全性の確保等一定の質の担保をしつつ地域の実情等を踏まえた柔軟な対応ができるよう、参酌化することについて、地方分権の議論の場において検討し、平成30年度中に結論を得る。その結果に基づいて必要な措置を講ずる」とされていた。厚生労働省は、子どもの安全性確保から基準は不可欠としつつも、現状を把握するための実態調査を行い、研修免除等を求める回答が多かったことを踏まえ、柔軟化、参酌化を検討した。その結果、「従うべき基準」の内容はそのまま残し、「参酌すべき基準」にとどめることとなっている<sup>23</sup>。なお、規制改革推進会議の保育・雇用ワーキンググループにおいても、学童保育に対する意見として、多様な人材（担い手）の確保について、支援員に関し、研修の受講人数枠や回数の確保、専門職としての社会的地位の向上等の策を早急に行うべきとの提起がある<sup>24</sup>。

「幼保連携型認定こども園の保育教諭に係る経過措置規定の延長（就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律、教育職員免許法）」については、子ども・子育て会議でも議論されているところだが、地方からも具体的な支障事例が上がってきている<sup>25</sup>。幼保連携型認定こども園について、平成31年度末まで設けられている保育教諭となることができる者の要件に係る経過措置期間（保育士と幼稚園教諭普通免許の両資格を持つことが保育教諭となる要件であるところ、片方の資格保有者でも保育教諭となることができる）が延長されることにより、計画的な資格取得の促進や同施設の安定的な運営のために必要な人材の確保につながる効果が期待される<sup>26</sup>。

その他、法律改正にかかる平成30年11月19日段階の主な案件として、地方創生・まちづくり分野では、「公立博物館等について地方公共団体の選択により、教育委員会から首長部局への移管を可能とする見直し（地方教育行政の組織及び運営に関する法律、社会教育法、図書館法、博物館法）」、「公立大学法人の所有する土地等の第三者貸付要件の見直し（地方独立行政法人法）」がある。地方分権改革の取組強化等としては、「食品の特別用途表示の許可申請に係る都道府県経由事務の廃止（健康増進法）」等が挙げられており、次期常会においては、第9次となる地方分権一括法案の提出が見込まれている。

## 2. 内閣委員会におけるその他の政策課題の概要

### （1）警察関係

<sup>23</sup> この点に関する改正は、分権一括法によるのではなく、児童福祉法の改正により対応される可能性もある。

<sup>24</sup> 保育・雇用ワーキング・グループ 座長安念潤司「学童保育に関する意見（小学生の放課後の居場所づくり）－「小1の壁」の打破－」（平30.11.9）

<sup>25</sup> 地方からの提案事項の中では、保育教諭が多忙であり免許更新に費やす時間が確保できないこと等への言及もあり、経過措置終了後、保育教諭不足に伴う待機児童が発生すること、幼保連携型認定こども園への移行を阻害する要因となりうること等の懸念が示されている。

<sup>26</sup> 分権一括法ではなく、子ども・子育て支援法の改正により対応される見通しである。

## ア 警察組織の改組～警察法改正案

警察庁は、平成31年度概算要求において、災害等の緊急事態への対処体制の強化や広域にわたる警察活動の効率化等のため、警備局に警備運用部を新設する<sup>27</sup>ほか、四国管区警察局を中国管区警察局に統合する<sup>28</sup>等の組織改正要求を行っている<sup>29</sup>。これは、近時、熊本地震（平成28年）、九州北部豪雨（平成29年7月）を始めとする、複雑困難かつ長期の対応を要する大規模災害が続発する一方で、2020東京オリンピック・パラリンピック競技大会等も控え、厳しいテロ情勢を背景として警備の実施が複雑困難化していることを背景に、大規模な警備を実施している最中に大規模災害が発生するなどの複合的な事態や、広域にわたる大規模災害等の事態において、指導・調整機能を強化しようとするものである。次期常会では、内部部局の所掌事務・管区警察局の名称、位置及び管轄区域等を定めている警察法の改正法案が提出されることが見込まれる。

## イ 道路交通法関係

### （ア）自動運転等関係

自動車の自動運転（自動走行）は、交通事故の減少、地域の人手不足や移動弱者の解消といった「移動革命」を実現するための技術の一つとして期待され、官民一体で制度整備が進められている。平成26年度から総合科学技術・イノベーション会議が、S I P（戦略的イノベーション創造プログラム）において、高度な自動走行システムの実現に向け産学官共同で研究開発と実証実験を推進しているほか、平成26年にI T総合戦略本部が、世界一のI T S<sup>30</sup>（高度道路交通システム）を構築・維持し日本・世界に貢献することを目標として「官民I T S構想・ロードマップ」を策定、以来毎年改定している。

I T総合戦略本部・戦略会議は平成30年4月17日、公道において自動運転車と自動運転システム非搭載の従来型の車両が混在し、かつ自動運転車の割合が少ない、いわゆる「過渡期」を想定した法制度の在り方を検討した「自動運転に係る制度整備大綱」<sup>31</sup>（以下「大綱」という。）を決定、6月15日には、大綱、実証実験等を反映した今後の取組を示した「官民I T S構想・ロードマップ2018」を決定し、また、「未来投資戦略2018」が閣議決定された。未来投資戦略2018には、自動運転の実用化に関し、大綱を踏まえ、「無人自動運転による移動サービスの2020年実現や、高速道路でのトラックの隊列走行についての早ければ2022年の商業化等を目指す。地域の交通事情に知見がある運行事業者と連携した実証や、後続車無人システムの公道実証を本年度中に開始する」こ

<sup>27</sup> 従来一つの課が担当していたものを分割し、式典等の警備等を担当する課と、災害や緊急時の対応を担当する課に分けるとしている。

<sup>28</sup> 中国・四国は管区の中では刑法犯認知件数等が6番目、7番目である。現在は橋でつながれていることもあり、共同で対応する例も多いという。

<sup>29</sup> 政令事項として、警察庁における企画・立案機能の強化のため、長官官房への企画課の設置、生活安全局地域課の生活安全企画課への統合も盛り込まれている。

<sup>30</sup> I T S（Intelligent Transport Systems：高度道路交通システム）とは、道路交通の安全性、輸送効率、快適性の向上等を目的に、最先端の情報通信技術等を用いて、人と道路と車両とを一体のシステムとして構築する新しい道路交通システムの総称。

<sup>31</sup> 自動運転車の安全確保の考え方、交通ルールの在り方、責任関係等について、関連法制度の見直しに係る方向性が示されている。

となどが盛り込まれた。また、大綱では、道路交通法等の交通ルールの在り方について、2020年の実用化等を見据えて、道路交通に関する条約（ジュネーブ条約）に係る国際的議論に当たっては、引き続き関係国と協調してリーダーシップを発揮し、その進展及び技術開発の進展等を踏まえ、安全性の確保を前提とした世界最先端の技術の実用化を目指した交通ルールの検討を行うとしている。具体的には、国際的な議論と並行して国内法制度見直しの検討を進め、速やかに国内法制度を整備すること、自動運転システムが道路交通法制の規範を遵守するものであることを担保するために必要な措置等を検討することなどが盛り込まれている。これらの状況を受けて、2020年頃までにSAEレベル3<sup>32</sup>の自動運転システムを実用化する目標を掲げているメーカーの技術開発状況<sup>33</sup>を踏まえ、法制度を整備する必要があることを背景に、自動運転の技術の実用化に対応するよう、自動運転に係る定義に関する規定の整備、自動運転中の運転者の義務に関する規定の整備、作動状態記録装置による記録等に関する規定の整備等にかかる道路交通法の改正が見込まれている。

また、スマートフォンの普及等に伴い、携帯電話の使用等に起因する交通事故が増加し、平成29年中の交通事故件数が2,832件と、5年前の1,935件の約1.5倍となっており、かつ、平成29年中の取締り件数は約92万件で、全体の取締り件数の約14%を占めるに至っていることを受け、携帯電話使用等対策を推進するため、運転中の携帯電話使用等に関する罰則の強化、携帯電話使用等に関する反則金の限度額の引上げ、免許の効力の仮停止等の改正を行うことも見込まれている。

なお、運転経歴証明書の交付に係る申請先の見直し等も検討されている。

#### （イ）第二種運転免許関係

第二種運転免許とは、自動車を旅客運転する場合に必要なもので、一種免許よりも高い安全運転技術と知識が要求されている。少子高齢化の進展に伴い、タクシー等のドライバー不足が今後一層深刻化することが予想される一方で、タクシー等の運転に必要な普通二種免許の受験資格には、普通免許等保有「3年以上」の経験年数要件、「21歳以上」の年齢要件が要求されているところ、現行制度では、旅客自動車教習所の教習を修了した者について、経験年数要件が「2年以上」に短縮されている。旅客自動車教習所は平成28年末現在で全国で141校、修了者数は71名である。同教習所を利用する事業者へのアンケートによると、入所者の50%が22歳である。

タクシー業界及びバス業界から、規制改革推進会議に対し、少子化等を背景に運転者不足が深刻化していること等の理由から、第二種免許の受験資格の緩和を求める要望が出されたことを受け、規制改革実施計画（平成28年6月2日閣議決定）において、普通第二種免許の受験資格の緩和について検討することとされた。29年度に普通第二種免許

<sup>32</sup> 一定の条件内では、システムが全ての運転操作を実施するものの、条件外や故障の場合には、運転者に運転操作を引き継ぐ必要があるもの。SAEはSociety of Automotive Engineersの略で、政府が現在採用している自動運転レベルの基準である。運転者が全てあるいは一部の運転タスクを実施するレベル0～2、自動運転システムが全ての運転タスクを実施するレベル3～5の各段階に分類されている。

<sup>33</sup> 内閣官房IT総合戦略室「ITS・自動運転を巡る最近の動向（2018年春以降の動き）」（平30.12.5）

の受験資格のうち経験年数要件について調査研究が実施されたところ、新たな教習カリキュラムを受講した運転経験年数1年以上2年未満の者は、現行の教習カリキュラムを受講した運転経験年数2年以上3年未満の者とおおむね同等の危険予測・回避能力等が得られたとの結果が得られた。さらに、規制改革実施計画（29年6月9日閣議決定）において、第二種運転免許受験資格について、「21歳以上という第二種運転免許受験資格の年齢要件の適否や、現行制度が年齢要件で担保しようとしている運転手としての資質等、第二種運転免許制度の今後の在り方について総合的に検討」「結論を得次第速やかに措置」とされたことを受け、30年4月より、警察庁の「第二種免許制度等の在り方に関する有識者会議」において、第二種免許の年齢要件を21歳から引き下げることの適否に焦点を当て、第二種運転免許制度等の今後の在り方等について検討が行われている。同会議では年度末までに提言を取りまとめることが目指されている。これと並行した調査研究として、大型第二種免許等の経験年数要件を1年以上に短縮することの可否等について、実験教習等を実施し検討を行うこととされている。これらの検討結果を踏まえ、今後、道路交通法改正法案が提出される可能性がある。

## （2）2020年東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会関係

2020年東京大会については、招致を行った東京都がその開催に責任を負うとともに、公益財団法人東京オリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会が大会運営の主体としての役割を担っている。政府は、そのバックアップとして両者との円滑な連携を図りつつ、大会の準備・運営に向けた関連施策の立案と実行のため、法令改正を含む様々な検討が進められている。競技大会等に係るテロ対策の一環として、2019年のラグビーワールドカップや2020年の東京オリンピック・パラリンピック競技大会の大会期間中とその前後の期間、大会会場等の上空・周辺での小型無人機（ドローン等）による飛行を禁止し、無断で飛行させた場合には強制的に回収することができるようにするため、政府は関係府省庁連絡会議において、法案提出に向けた検討を進めている<sup>34</sup>。

小型無人機に関する法整備は、平成27年4月に首相官邸の屋上にいわゆるドローンが落下した事件等を契機に進められ、改正航空法（同年12月10日施行）により、無人航空機の定義及び無人航空機の飛行ルールが定められ、次いで、「国会議事堂、内閣総理大臣官邸その他の国の重要な施設等、外国公館等及び原子力事業所の周辺地域の上空における小型無人機等の飛行の禁止に関する法律」（平成28年法律第9号。2016年（平成28年）3月17日成立、4月7日施行。いわゆるドローン規制法）により、国の重要施設、原子力事業所などの上空・周辺地域での飛行が禁止されている。

検討されている法案は、大会の会場は郊外にあるなど、対象外となっている事例が多いことに対応しようとするものであり、規制期間や対象施設は今後具体的に検討される。

## （3）継続法案等

<sup>34</sup> 現在のドローン規制法で対象外となっている自衛隊基地等の防衛関連施設を新たに規制対象とすることも検討されている。「五輪テロ対策でドローン規制強化 関連法案提出へ」『産経新聞』（平30.12.21）、「東京五輪会場、ドローン原則禁止 自衛隊や米軍施設にも拡大へ」『毎日新聞』（平30.12.21）、「五輪会場、ドローン禁止へ テロ警戒で政府方針」『日本経済新聞』（平30.11.12）

「成年被後見人等の権利の制限に係る措置の適正化等を図るための関係法律の整備に関する法律案（第196回国会閣法第56号）」は、成年後見制度の利用の促進に関する法律に基づく措置として、成年被後見人及び被保佐人の人権が尊重され、成年被後見人又は被保佐人であることを理由に不当に差別されないよう、国家公務員法等において定められている成年被後見人又は被保佐人に係る欠格条項その他の権利の制限に係る措置の適正化等を図ろうとするもので、衆議院内閣委員会に付託され、継続審査となっている。

第196回国会で提出され、第197回国会で衆議院で審査未了廃案となった「国家戦略特別区域法の一部を改正する法律案（第196回国会閣法第57号）」は、産業の国際競争力の強化及び国際的な経済活動の拠点の形成に関する施策の総合的かつ集中的な推進を図るため、国家戦略特別区域革新的技術実証事業に係る道路運送車両法等の特例措置の追加等を行おうとするものであった。報道によると、次期常会で、自動車の自動運転など最先端技術の実証実験を街全体で行う「スーパーシティ」を整備する法案が提出される可能性がある<sup>35</sup>。

また、平成30年12月21日に閣議決定された平成31年度税制改正の大綱には、「構造改革特別区域法の改正を前提に、構造改革特別区域内において清酒の製造免許を受けている者が、当該構造改革特別区域内の特定の施設において清酒の製造体験を提供する場合には、当該施設内に設ける一定の体験製造場をその者の既存の清酒の製造場と一の清酒の製造場とみなす措置を講ずる。」との記載があり、関連の法案が出される可能性がある。

### 3. 消費者問題に関する特別委員会における主要政策課題

#### (1) 食品ロスの削減対策関係

我が国の食品ロス（本来はまだ食べられるにもかかわらず捨てられる食品）は、年間約600万トン以上と推計されている。政府は、関係省庁連携の下、事業者と家庭、双方における食品ロスの削減を目指し、食品ロス削減国民運動（NO-FOODLOSSプロジェクト）を推進するとともに、小売店等が設定する加工食品の納品期限（いわゆる3分の1ルール）の見直しを促すなどの取組を行っている。なお、報道によると、食品ロスの削減を推進するための議員立法の提出も検討されており、次期常会における政策的議論が想定される。

#### ア 食品ロスの現状

食品ロスは、国際的な課題となっている。2011年（平成23年）、F A O（国際連合食糧農業機関）は、世界全体で消費者向けに生産された食料の約3分の1に当たる13億トンが廃棄されていると報告し、2015年（平成27年）9月の国連サミットで採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」では、持続可能な開発目標（SDGs）<sup>36</sup>の1つに「持続可能な生産消費形態を確保する」（目標12）ことが掲げられ、「2030年

<sup>35</sup> NHKニュース「「スーパーシティ」実現へ 法整備を検討」（平30.12.17）ほか

<sup>36</sup> 持続可能な開発目標（SDGs：Sustainable Development Goals）とは、2001年（平成13年）に策定されたミレニアム開発目標（MDGs）の後継として、2015年9月の国連サミットで採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」に記載された2016年から2030年までの国際目標である。持続可能な世界を実現するための17の目標・169のターゲットから構成され、地球上の誰一人として取り残さない（leave no one behind）ことを誓っている。

までに小売・消費レベルにおける世界全体の一人当たりの食料の廃棄を半減させ、収穫後損失などの生産・サプライチェーンにおける食品ロスを減少させる」(ターゲット12.3) ことがターゲットとして設定され、食品ロス削減が明確に位置付けられた。これを受け、各国で食品廃棄物等について目標値が設定された。

我が国については、農林水産省及び環境省は、年間約646万トンの食品ロスが発生していると推計している(平成27年度。事業系食品ロス量約357万トン、家庭系食品ロス量約289万トン)。世界全体の食料援助量約320万トン(2015年国際連合世界食糧計画)に対し、我が国だけでその約2倍もの食品ロスが発生している。

食品ロス発生 の 要因 としては、消費者側では皮などの過剰な除去、食べ残し、賞味期限切れ等による直接廃棄等が、事業者側では過剰生産、需要予測のずれ、返品等に係る商慣習の存在(加工食品について製造日から賞味期限までの期間を3分の1ずつ区切り、納品期限、販売期限を過ぎた食品はその時点で廃棄されるといういわゆる「3分の1ルール」など)、飲食店における食べ残し等が挙げられる。

我が国のSDGsのターゲットを踏まえた数値目標は、「第四次循環型社会形成推進基本計画」(平成30年6月19日閣議決定)で、家庭系食品ロス量については2030年度に2000年度の約433万トンの半減、事業系食品ロス量については、食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律(いわゆる食品リサイクル法)の基本方針で設定される。

#### イ 食品ロス削減に向けた政府の体制等

「消費者基本計画」(平成27年3月24日閣議決定)及び「消費者基本計画工程表」(平成30年7月22日改定)では、関係省庁の連携により、前述した食品ロス削減国民運動の推進、食品ロスの内容や発生要因等の分析、食品ロス問題を認知して削減に取り組む消費者の割合の調査等を行うとされている。

また、平成24年7月、消費者の食品ロスに対する意識改革を図るための場として、関係省庁(消費者庁、文部科学省、農林水産省、経済産業省及び環境省)による「食品ロス削減関係省庁等連絡会議」が設置され毎年1回開催されている。同会議では、食品ロスの実態及び各府省の取組等につき情報交換するとともに、消費者自らが食品ロスの削減を意識した消費行動等を実践する自覚(例:賞味期限等の食品表示の正しい理解、冷蔵庫の在庫管理、食品ロスに対する意識改革)を形成するための普及啓発方策について、検討・協議している。消費者庁ウェブサイトには普及啓発活動の専用ページがある。

#### ウ 食品ロス削減に向けた具体的取組

前述した3分の1ルールに関わり、平成29年5月9日、農林水産省及び経済産業省は、納品期限について、農林水産省と経済産業省の連携による支援の下、製造・卸・小売を含むフードチェーンによる「食品ロス削減のための商慣習検討ワーキングチーム」及び「製・配・販連携協議会」の実証実験を受け、卸・小売団体に対し、飲料及び賞味期間180日以上 の 菓子 について納品期限緩和を促す通知を発出した。他の加工食品についても今後、納品期限緩和に向けた検討を行うこととしている。納品期限の見直しと併せて、

賞味期限<sup>37</sup>の年月表示化や延長に関する取組も推進されている。

事業系食品ロスの37%は外食産業に関わり、飲食店等における食べ残しによるものが相当程度を占める。消費者庁等の関係省庁は、「食べ残し」対策に取り組むに当たって、食べ残し料理を持ち帰る場合は、食中毒リスクを十分に理解した上で、消費者の自己責任の範囲で行うこと等を内容とする「飲食店等における「食べ残し」対策に取り組むに当たっての留意事項」を平成29年5月16日に都道府県・団体向けに通知した<sup>38</sup>。

## (2) 公益通報者保護法改正関係

公益通報者保護法は、事業者内部の違法行為について通報を行った労働者に対する解雇等の禁止や、公益通報に関し事業者がとるべき措置等を定めるもので、食品偽装やリコール隠しなど、消費者の安全・安心を損なう企業不祥事が組織内部からの通報を契機に相次ぎ明らかになったことを背景に、平成16年6月に成立、18年4月に施行された。消費者庁によると、事業者による不正発見の端緒の第1位は内部通報で（第2位の内部監査の約1.5倍）、内部通報制度導入の効果として違法行為の抑止・自浄作用による是正をあげる割合は高く、内部通報制度は事業者が自ら違法行為を発見・是正するため重要で、また、各行政機関において年間5,000件の通報を受理し3,500件以上で是正措置がとられるなど、通報は行政機関における法執行の端緒情報として極めて有用である。しかし、大企業では不正会計事件、性能偽装事件など、内部通報制度が機能不全に陥っている事案が発生し、中小企業では内部通報制度の設置率が約40%にとどまる。国等では通報の放置、不適切な調査、通報に係る秘密の漏洩などの不適切な対応があり、市区町村では窓口整備率が内部約50%、外部約30%など、設置が十分でない。制度の実効性はなお十分とはいえない<sup>39</sup>。

法成立時の衆参両院の内閣委員会の附帯決議では、同法附則第2条に基づく5年後の見直しに当たり、通報者の範囲、通報対象事実の範囲、外部通報の要件及び外部通報先の範囲の4項目を含めて見直すことが求められた。同法は後に消費者庁に移管され、21年5月の消費者庁関連3法に対する参議院消費者問題に関する特別委員会の附帯決議に公益通報窓口の消費者庁への一元化の検討が盛り込まれた。

このような状況の下、平成21年12月、消費者委員会は、公益通報者の保護に関する基本的な政策に関する事項について委員会の求めに応じて調査審議を行う「公益通報者保護専門調査会」を設置した。同調査会は22年6月から法の施行状況の検討を開始、23年2月18日、委員会に専門調査会報告書を提出した。同報告書は、法の周知や中小規模事業者・行政機関の通報窓口の設置の促進、ガイドライン改訂や実態調査の実施を政府に求めた一方、具体的課題とされた通報者の範囲等の4項目については、「現行法を改正すべき」との意

<sup>37</sup> 定められた方法により保存した場合において、期待される全ての品質の保持が十分に可能であると認められる期限を示す年月日をいう。ただし、当該期限を超えた場合であっても、これらの品質が保持されていることがあるものとする（食品表示基準第2条第八号）。

<sup>38</sup> その他、「全国おいしい食べきり運動ネットワーク協議会」の設立、食品の生産・流通・消費などの過程で発生する規格外品、未利用食品、賞味期限間近となった防災備蓄食料等を農家や事業者等から寄付を受けて、福祉施設等へ無料で提供する「フードバンク活動」の広がり等の動きが広がっている。

<sup>39</sup> 消費者庁「平成28年度民間事業者における内部通報制度の実態調査報告書」等による（消費者庁「公益通報者保護法の概要及び内部通報制度に関する民間事業者向けガイドラインについて」（平30.3.7)）。

見と、「このままでよい」又は「変更は慎重であるべき」との意見の両論があり一致に至らなかったとし、これらの取組の結果を踏まえ、法改正によって見直すべき課題がある場合には、当該課題を解決するための法改正を真摯に検討すべきとした。

消費者委員会は平成23年3月11日、「公益通報者保護制度の見直しについての意見」の中で、消費者庁に対し専門調査会報告書の「政府に求められる事項」の早急な検討、法や通報処理制度の実態把握に関し法の運用状況も含む充実した調査の実施等を求めた。消費者庁は公益通報者保護制度に関する実態調査を実施、25年6月25日に結果を公表した。労働者・中小企業における法制度の認知も中小企業の内部通報制度の導入も進んでおらず、内部通報制度導入事業者でも取組状況は様々であること等が明らかとなった。

消費者委員会は、平成25年7月23日、上記の結果を踏まえ、「公益通報者保護制度に関する意見～消費者庁の実態調査を踏まえた今後の取組について～」を取りまとめ、今般の調査結果を最大限に活用し、その検証・分析を通じて、法制度の周知のための方策のみならず、法制度の実効性を確保すべく、制度の運用改善及び法の改正を含めた措置を検討するよう求めた。また、消費者庁は、公益通報に係る実情・実態の更なる把握に努め、課題を詳細に把握した上で課題解決の方策について検討を進めるため、有識者等からの意見陳述（ヒアリング）を実施（27年4月15日に主な意見を公表）、その結果等を踏まえ、27年6月から「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」を開催した。28年3月30日に公表された第1次報告書では、(1)民間事業者の取組の促進（事業者向けガイドライン改正、事業者に対するインセンティブの導入（認証制度、公共調達での評価）等）、(2)行政機関の取組の促進（行政機関向けガイドライン改正、地方公共団体向けガイドライン策定）、(3)通報者保護の要件・効果（法改正に向けた検討すべき事項を整理）などがまとめられた。民間事業者や行政機関の取組の促進など運用改善で対応可能なものの実現を求めた一方、法改正が必要な通報者保護に係る要件・効果等については、賛否両論を併記するにとどまり、消費者庁の果たすべき役割も含め、引き続き精緻な検討を行うこととされた。これを受け、同年4月には、通報者保護の要件・効果など、法改正に係る各論点について専門的な観点からより精緻な検討を行うため、検討会の下にワーキング・グループ（WG）が設置された。WGは11回にわたり議論を行い、11月に報告書（WG報告書）を取りまとめた。通報者の範囲、通報対象事実の範囲、外部通報の要件、不利益取扱いに対する行政措置・刑事罰、守秘義務、その他の論点につき、制度の実効性を向上するための法改正の方向性や課題について、可能な限り明確化した。今後、WGにおける意見で指摘された法理論上・運用上の課題も踏まえて十分に検討することを求めるとともに、各論点の要件・効果が相互に関連していることから、法改正に向けた具体的な検討に際しては、法の基本的な枠組み全体との関係に留意することが必要としている。

検討会の最終報告書は、第1次報告書、WG報告書及び最終取りまとめを合わせる形で平成28年12月15日に取りまとめられた。最終取りまとめの主な内容は、①WG報告書の評価等（WG報告書に示された方向性に沿って、法改正に向けた具体的な検討を進めるべき。とりわけ(1)不利益取扱いからの保護・救済、通報に係る秘密保持の強化につきより充実した検討をすべき、(2)法の具体的内容が、国民にとってより理解しやすいものとな

るよう所要の措置を講ずべき、(3)通報者への不利益取扱い等に対する刑事罰についても引き続き検討すべき)、②消費者庁が果たすべき役割等((1)行政措置等を設けるに当たっては関係省庁との役割分担や協力関係構築等、必要な体制整備を行うべき、(2)行政機関の適切な通報対応を促すため、消費者庁における一元窓口の設置、各行政機関の通報対応のモニタリング及び必要な改善要請等を行うべき)、③公益通報制度の実効性の向上に向けた今後の進め方((1)ガイドラインの改正・策定等、制度の運用改善で対応可能なものについては早期に実現を図るべき、(2)法改正が必要なものについては、最終報告書の内容を広く周知して法改正に向けた議論を喚起するとともに、各関係団体や国民からの意見の集約を図り、可能な限り早急に法改正の内容をより具体化していくべき)等である。

最終報告書では、法改正事項で合意に至ったのは、労働者に限定されていた通報者の範囲に退職者を含めること及び通報を受けた事業者に守秘義務を導入することのみであり、通報者への不利益取扱いに対する行政措置や報道機関など外部に通報する場合の通報要件の緩和、消費者庁への一元窓口設置などは、検討の方向性を示すにとどまった。その上で、「法改正が必要なものについては、今後、検討会の最終報告書の内容について広く周知を行い、法改正に向けた国民各層による議論を喚起するとともに、制度の実効性向上に当たっての問題ないし課題とされている事項について、経済団体や中小企業団体をはじめ、報道機関、弁護士、労働者、消費者等の各関係団体からの意見や、通報経験者等の当事者を含めた国民全体からの意見の集約を図り、可能な限り早急に法改正の内容についてより具体化していくことが必要である。」とされた。これを受けて、パブリックコメントが実施され、平成29年4月に結果が公表されている。消費者庁は、提出された意見・情報を分析、検討し、法改正の内容を具体化する際の参考資料として役立てたいとした。最終報告書ではまた、「通報に関する事案の実態をより具体的に把握・提示することを通じて、法改正の必要性を更に説得的なものとすることも重要である。」とされている。

「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」の第1次報告書では、既存のガイドライン改正や、新たなガイドラインの策定など制度の運用改善により対応可能なものについては、できる限り早期にその実現を図るべきとされた。これらの提言等を踏まえて、平成28年12月9日に、「公益通報者保護法を踏まえた内部通報制度の整備・運用に関する民間事業者向けガイドライン」が、29年3月21日に、「公益通報者保護法を踏まえた国の行政機関の通報対応に関するガイドライン」<sup>40</sup>がそれぞれ改正された。また、同年7月31日には「公益通報者保護法を踏まえた地方公共団体の通報対応に関するガイドライン」が策定され、①制度の適切な整備・運用を促すため、国の行政機関向けガイドラインに準拠しつつ、地方公共団体の規模等の実情に応じた適切な取組を行うこと等も可能である旨の明確化、②通報窓口の設置を促進するため、既存の窓口や他の地方公共団体と連携・協力して事務を行う仕組みを活用できる旨の明確化、③市区町村を始めとする各地方公共団体の取組を支援するため、消費者庁や都道府県の役割の明確化が図られた。

<sup>40</sup> 各省庁に①地方支分部局における内部通報制度の周知、②匿名による通報も実名通報と同様に扱うよう努力、③正当な理由なく通報の受理を拒んではならないことを明確化、④通報者保護を徹底、等を求めた。

平成30年1月15日、内閣総理大臣から消費者委員会に対し、公益通報者保護法について、「施行状況を踏まえ、事業者におけるコンプライアンス経営、国民の安全・安心の確保に向けた取組の重要性の高まりを始めとした社会経済状況の変化への対応等の観点から、公益通報者の保護及び国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わる法令の規定の遵守を図るため、規律の在り方や行政の果たすべき役割等に係る方策を検討すること」につき諮問がなされ、消費者委員会の公益通報者保護専門調査会が再開された。同調査会は、30年7月18日に、検討することとされた個別の論点について一通りの検討を終え、主な論点に関する議論を「方向性が示されたもの」と「今後の検討課題」に分類した中間整理を公表した。保護対象となる通報者に退職者や役員等が追加され、行政機関や報道機関に通報する場合の要件緩和等が合意されるなど、一定の方向性が示された<sup>41</sup>。中間整理を踏まえ30年9月に消費者団体等の関係団体等へのヒアリングが行われ<sup>42</sup>、専門調査会における議論を経て、12月18日に以下のような内容の報告書案が大筋了承された。①通報者の範囲拡大 退職者と役員等を含めるべきとされたが、いずれも法制的・法技術的な観点から整理を行い、合理的な範囲等を設定すべきとされた。②通報対象事実の範囲拡大 最終的に刑事罰の対象とならない規制違反行為のうち、行政罰の対象となる規制違反行為の事実等を追加すべき、③外部通報の保護要件緩和 真実相当性の要件に関しては監督官庁等に通報する場合（2号通報）において緩和すべきとのことでおおむね合意、④通報を裏付ける資料の収集行為 これまでに集積された裁判例を整理・分析し、その周知を進めるべき、⑤通報体制の整備 外部通報体制は規模にかかわらず整備を義務付けるべき、内部通報体制は、常時雇用する労働者の数が300人超の民間事業者及び行政機関には整備を義務付けるべき（300人以下の民間事業者については努力義務）、⑥通報窓口の担当者等の守秘義務 今後、必要に応じて検討。現時点では、守秘義務に違反した場合に行政措置を行う仕組みや、守秘義務に違反した場合の刑事罰を規定する必要はないと考えられる、⑦一元的窓口の設置 各行政機関の通報窓口を補完するものとして、行政通報の一元的窓口を消費者庁に設置すべき、⑧通報を理由に不利益取扱いをした事業者 抑止の観点から、助言、指導、勧告、公表等の行政措置を導入すべき。命令制度については今後必要に応じて検討。命令制度の導入を前提とした刑事罰（間接罰）の導入については、今後必要に応じて検討。

報告書が取りまとめられれば消費者委員会に報告され、その後の立法措置等の対応につき検討がなされることになる<sup>43</sup>。

（いわなみ ゆうこ）

<sup>41</sup> 通報事実を裏付ける資料を持ち出した場合の通報者の保護、是正命令にまで踏み込み違反した事業者への刑事罰導入の可否、通報要件の具体的緩和策などが大きな焦点であった。「公益通報者保護法改正へ、消費者委員会の専門調査会が中間報告。「勧告・公表」制度導入で合意」『日本消費経済新聞』（平30.7.25）

<sup>42</sup> 通報経験者等と事業者との間で、実態への認識、制度の実効性を確保手段の在り方について議論があった。事業者の立場からは、企業秩序やコンプライアンスの維持、顧客の機密情報が社外に流出することによる回復不可能な損害の可能性、調査の過程で守秘義務を解除せざるを得ないケースの存在、他の法令との均衡等の点から疑問が呈されている。「公益通報者保護専門調査会」中間整理について聞き意見交換『週刊 経団連タイムス』No. 3375（平30.9.6）〈[http://www.keidanren.or.jp/journal/times/2018/0906\\_04.html](http://www.keidanren.or.jp/journal/times/2018/0906_04.html)〉

<sup>43</sup> 「公益通報者保護、退職者や役員も 報告書案、大筋で了承」『朝日新聞』（平30.12.19）ほか