

国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング（議事要旨）

（開催要領）

- 1 日時 平成29年 8月25日（金）14:00～14:53
- 2 場所 永田町合同庁舎 1階第1共用会議室
- 3 出席

<WG委員>

座長 八田 達夫 アジア成長研究所所長
大阪大学名誉教授

委員 阿曾沼 元博 医療法人社団滉志会瀬田クリニックグループ代表

<関係省庁>

坪井 宏徳 厚生労働省子ども家庭局保育課課長補佐

<事務局>

村上 敬亮 内閣府地方創生推進事務局参事官

篠崎 敏明 内閣府地方創生推進事務局参事官補佐

（議事次第）

- 1 開会
- 2 議事 地域限定保育士試験の実施主体の拡大
- 3 閉会

○事務局 それでは、会議を再開いたします。

「地域限定保育士試験の実施主体の拡大」につきまして、厚労省から御説明の後に御議論いただきます。

○八田座長 お忙しいところをお越しくございまして、どうもありがとうございます。

この問題について、早速、御説明をお願いいたします。

○坪井課長補佐 改めまして、厚生労働省保育課の坪井と申します。本日はよろしく願いいたします。

本日は「地域限定保育士試験の実施主体の拡大」についてということで、現在、検討しております政令の中身について御説明差し上げる形と伺っております。

まず、用意しております資料の1枚目をご覧くださいと思います。そもそも今回の保育士試験の拡大ですけれども、御案内のとおり、今回、国家戦略特区ということで、神奈川県からの要望を受けまして、地域限定保育士試験の実施に関して、株式会社等を指定機関として活用できるようにしたということでございます。

1枚目の下の赤枠で囲っているところがございますけれども、先般の国家戦略特区ワーキンググループにおいて議論されておりますとおり、法律において、株式会社等、法人の指定試験機関としての活用を可能とする。その際に条件を付するというところがございます、設備、経理的・技術的な基礎、役員構成等を条件に設けるということで、国家戦略特別区域法施行令を改正するというところで御議論いただきました。

これについて政令に記載するというところがございますけれども、2ページ目をご覧くださいと、地域限定保育士の法律改正事項としましては、そもそも一般社団法人それから一般財団法人で限定がかかっていたものを、法人と書きかえることによって、株式会社等の参入を可能とするということでございます。

これに関して、国会のほうでいろいろ御議論いただきましたけれども、参考1をご覧くださいと、国会の審議の中でもいろいろと議論がなされましたけれども、基本的には、この規制緩和に合わせて、保育士試験としての質をしっかりと確保することが重要であるという観点から、さまざまな御指摘をいただいております。

この中でも、試験実施主体の拡大については、試験の適性、公正かつ確実にいけるよう要件を付していくということで、内閣府の山本大臣からも答弁されていることもございますし、いかに適正な実施を確保していくかが国会においてもかなり論点になったということでございます。

こうした議論の結果、参考2と3ということで付けさせていただいておりますけれども、この法律が成立するに当たりまして、国会のほうで附帯決議がついております。参考3、2にそれぞれ同じ形で記載がありますけれども、下線で示させていただいております。「新たに国家戦略特別区域限定保育士事業の指定試験機関となる法人に関しまして、試験実施機関としての適格性・公正性を確保に万全を期すること」ということで附帯決議がなされておまして、立法府としまして、こういったところを適正にやっていくようにということでの附帯決議がなされていると考えております。

こうした指摘を踏まえまして、政令のほうで改正事項を記載しておりますけれども、もとに戻りまして3ページをご覧くださいと、中身としましては、大ざっぱには先ほど申し上げたとおり設備、経理的・技術的な基礎、役員構成等についての条件を追加するというところがございますけれども、改正後の国家戦略特別区域法施行令（案）、こちらはまだ内閣法制局において審査中ではございますけれども、現在、審査されている中におきましては、第6条の2に第3号を付け加えるということで進んでおります。

これに関しまして、申請者が一般社団法人または一般財団法人以外の者、株式会社の場合等ですけれども、構成員の構成が、試験事務の公正な実施に支障を及ぼすおそれがないものであることということの一つ加えるということで進めております。

こちらに関しましては、要するに、これまで一般社団法人、一般財団法人に指定試験機関が限定されていたところがございますけれども、株式会社も対象になるということを受けて、一つこの項目を付け加えることになっております。これは、要すれば構成員の部分

が適正かどうかということの一つの基準として、よく見るようにということでございます。

これは、一般社団法人あるいは一般財団法人というのは、1人1つの議決権しか持っていないということでありまして、株式会社の場合には、1人の株主がたくさん株を持っていることを通じて、その法人の意思決定にかなり大きな影響を与えることがあり得るということでございます。

例えば今回、株主の方が法人の意思決定に影響を及ぼして、法人の経営方針あるいは人事といったところでの影響力を通じて、試験事務への実施に影響を与えることもあり得る。こういった株主が、例えば予備校を経営している場合に、指定試験機関の法人の株主としての影響力を行使することで、みずからが経営している予備校の生徒が試験を受けるに当たって有利になって、結果として合格率が高くなっていくということになると、それは公正、適正な試験実施が阻害されるおそれがあるのではないかとということで、このような規定を設けているということでございます。

内容としましては、まさにこの条文一つをつけ加えるということでございますけれども、今回の政令案の概要としては、こういう内容になっているということでございます。

以上、簡単ですけれども、こちらからの説明とさせていただきます。

○八田座長 ありがとうございます。

これについて、阿曾沼先生、御意見ありますか。

○阿曾沼委員 わざわざ法文の中で構成員と書いてありますが、この構成員という言葉そのものは、株主とか役員構成ということですか。

○坪井課長補佐 ここで書いてあります構成員というのは、基本的には株主です。

○阿曾沼委員 役員構成ではなくて、株主構成のことを言っているということですね。

例えば、出資割合で拒否権を持つ33.4%以上だとだめだということですか。

○坪井課長補佐 一律にそうだということではございません。

○阿曾沼委員 基本的にオープンになっていて、利益相反などがちゃんと担保されていて、議論等のプロセスが透明性を担保されれば構わないということですか。

○坪井課長補佐 はい。

○八田座長 これは、前回の議論ではどういう議論になりましたか。

構成員のことだけ問題にするのはおかしいのではないかと議論があったと思います。

○村上参事官 ございました。そのとおりでございます。

○八田座長 事業主体が一般社団法人、一般財団法人の場合にも、その法人の事業の性格が、例えば保育士を養成している学校だとかいうと、明らかに利益相反ですね。国家試験を難しくすればするほど、国家試験を受けなくても保育士になれる養成学校の生徒数は増えるわけですから。

元来、その事業の性格が問題にされるべきであって、この場合も、基本的には先ほどおっしゃったような予備校云々が問題になるのならば、むしろその事業の性格は同じレベルで問題にされなければいけない。もちろん今の一般社団法人も一般財団法人も随分い

ろいろな問題を起こしていると思うけれども、今度の株式会社も、予備校の卒業生が受けに来たら有利にするなどということは絶対にやってはいけないことなのです。

ですが、それを構成員の要件で縛るのか、それとも、株式会社であろうとなかろうと、結果的にそういうことはやってはいけないという言い方で縛るのか、そこは議論の余地があるのではないかと思います。

しかし株式会社だけをシングルアウトするのはおかしいのではないかと。もともとの附帯条件というのは、試験機関となる法人についてということであって、株式会社だけをシングルアウトして問題にしているわけではないですから、その法人がまさに適格性、公平性の確保に万全を期することという文字どおりでいいのではないかと思います。

○坪井課長補佐 まず、附帯決議の部分から申し上げますと、今回、附帯決議がなぜついたかという観点から申し上げますと、株式会社等に主体が拡大することに伴って、しっかり担保すべきところは担保すべきだという観点での附帯決議ということかと思っておりますので、そういった意味で言うと、追加で加わった部分についていかに公平性を担保していくかということだろうと思っております。

今回、もちろん一般社団法人、一般財団法人であろうと、株式会社であろうと、しっかり適正に試験が実施されるべきであるというのはまさにそのとおりなのですが、株式会社と一般社団法人、一般財団法人を比べると何が違うかということ、一つは議決権の関係が違う。ある意味、議決権が1人1つ分しか持っていない社団法人等を見ると、特定の1人の意思決定、意向が大きく反映される蓋然性は低い。一方で、株式会社の場合は、株式を何パーセント以上持っているとか、たくさん持っている人の意向が強く働く可能性があるという意味で、その違いはあるので、その部分に対しては担保できるような条文を用意しておくべきではないかという指摘でございます。

ある意味、事後的にチェックすることになると、一度、試験を実施してしまっただけで、実際にやってみると、ここの予備校の生徒の合格率が異様に高かったということが起きてしまっただけからでは、国家試験ですので取り返しがつかないということもあるので、そこは、そういう形にならないように、まずそこでチェックするべきではないかということです。

こちら、法制局もまだ審査中という段階ではございますけれども、そういうことで今、議論しているということでございます。

○八田座長 厳しいペナルティーをつけるということは、抑止力にはなりますね。だから、それが必要だと思うし、我々とはとにかく今が大変な問題を起こしているという認識から来ていますから、私自身は附帯決議の適格性、公平性の確保に万全を期することというのは大賛成です。

しかし、これは株式会社だけではない。全部に対して当てはまる基準にならないとおかしいと思っております。

しかも今、事前、事後とおっしゃったけれども、これは、他の主体についても当然、厳しい制限をしている。これも事後になるわけですが、抑止力に頼るよりしようがない

いと思います。

○阿曾沼委員 確かに非営利と営利ということで、官が株式会社に対して異常に警戒をすることは分からないではないのですが、上場会社は、市場の監視があつて、強く透明性も求められています。一般財団法人は寄附行為を決めて、財産抛出があればある意味直ぐに立ち上げることも出来たりします。議決権や組織決定の透明性、公平性の課題は、実はどんな組織であれ、組織というものは全て同じようなリスクを持っていると思います。チェックをするあり方というのは一般財団であろうが非営利であろうが営利だろうが、きちんとチェックするべきです。株式会社だけ殊さらに厳しくする必要もないのではとも思います。

○八田座長 これは、期限はいつまでですか。実際に神奈川県がやるときに、政令がいつまでにできていないとまずいですか。

○坪井課長補佐 私が聞いておりますのは、そもそも戦略特区法の施行期日が確か法律が成立してから3カ月以内で政令で定める日ということで、その日が9月23日だと伺っておりますので、そこが期限になりますけれども、それまでにはパブリックコメントとかも含めてやる必要がございます。

○八田座長 ぎりぎりだということですね。

この間、そののところでお持ち帰り願ったのではないかと思います。

○村上参事官 先ほど、間抜けになっておりまして失礼いたしました。

前回で言いますと、議論は2種類あったかと思いますが。一つは、そもそも予備校自身が試験を作成するような分野も、当然のように大学入試も含めてあるわけだから、そういう考え方自身がどうかということについて議論があったというのが一つ。ただ、これは絶対ということではなくて、議論があったということで、両者、そこは意見がかみ合わない状態だった。

もう一点は、この書きぶり、書き方が、今、御指摘の論点も含めて別の書き方があるのではないか。もしくは、仮にこのままの書きぶりであるとしても、それがどういう趣旨なのか、何らかの形で明らかにするということの明らかに仕方について、御提案をいただけないかといった形で、前回はお別れをさせていただいていると理解しております。

○阿曾沼委員 基本的に、組織というのはリスクがあるということであれば、殊さら株式会社の公正な実施に障害を及ぼすおそれに限定するのはどうかと思います。

全ての組織が、公正な実施という意味で並列に議論されるべきだと思います。確かに株式会社の株主構成を特に注意はしなければならないとは思いますが、全ての組織が求められることだと思います。全ての組織に対して公正な実施、支障を及ぼすおそれがないということを書き添えるのだったらまだ分かります。

○八田座長 実際上のガイドラインとしては、反社会的勢力と結びついていないとか、過去に不正をしていないとか、いろいろな基準は事前のチェックの手段はあると思います。それは、株式会社にもそれ以外にも当てはまるべきことです。

それから別途、もし事前の条件は満たしたけれども、事後的にまずいことをしたら、これは厳しいペナルティーをかける。そうすると、株式会社の場合には株主の損害になりま
すから、ある意味ですごい制裁がかかってきますね。

このように、事前と事後の2本立てでやって、両方とも法人、一般に対してやるという
のが素直なやり方ではないかなと思います。

もちろんお気づきのように、むしろ株式会社のほうがうまくやっていることが多いのに、
株式会社を特別視することに対して私たちはものすごく警戒しているわけです。保育もそ
うだと思います。社団法人よりも株式会社でうまくいっているところがたくさんある。

それを、社団法人の既得権を守るために、株式会社はだめだだめだという性格づけをし
てきたのが、今までの歴史だと思います。ここで、実際にまずいことが起きたら困るとい
う観点から立ちどまって、両方とも公平に見たらどうかと思います。

○坪井課長補佐 いろいろ御指摘いただいている部分で、例えば、どういう実態があるか
というところは、実際問題としてはあると思いますけれども、法令上、どこまで実際に担
保されているかというバランスとの関係で申し上げますと、法例上決まっているのは、社団、
財団の場合は1人1議決権、株主、株式会社の場合は、別にそこに関してはどれだけ株を
持っていてもいい。法律で担保されているものはそういう構成になっている中で、その違
いを前提にした上で、今まで担保されてきた部分は、政令においても担保しておくべきな
のではないかということなのだろうと思います。

そういう観点からすると、持ち分の分に関しては、株式会社は、ある意味、財団などと
はもう違うというのは明らかですので、そこは一応、見てくださいということですので、
ものすごい参入障壁をつくらうとか既得権を守らうとかいうことを考えているわけでは全
然ございませんけれども、法令上どこまで担保されているかという視点で見る必要がある
のかなと思っております。

○八田座長 事前に株式会社を特別視する理由がないというのは、先ほどから申し上げて
いるところで、むしろ株式会社のほうが、株主に対するダメージが非常に大きくて、その
監視のシステムが厳しくできているというのは、阿曾沼先生がおっしゃったようにあるか
ら、これはどっちもどっちだと思います。

むしろ一番大切なことは、ここでどのように適格性、公平性の確保が保たれることで、
それは事前にも事後にも、法人の性格を問わず担保すべきだと思います。

○阿曾沼委員 文言としては、公正な実施に支障を及ぼすおそれがないこと、と書けば、
表現的には、どんな組織においても公正さを再度チェックしてもらいたいということが明
らかになると思います。

○八田座長 もう妥協に妥協を重ねた結果ならば、そういうことはあり得るかもしれない。
そこが一つ重要な論点として、もう一つは、今の試験主体は、そもそも利益相反ではない
かと。めちゃくちゃな利益相反をやっているのだから、公正な実施に支障を及ぼすおそれ
がないということに重点を置くべきで、主体は法人全てにしたほうが良いと思います。

○坪井課長補佐 もちろん公正あるいは適正でないことをやってはだめだというのは当然、どの法人も同じことだろうと思いますし、実際、それを担保するために、これまでも社団、財団含めて役員解任規程とか試験の守秘義務規定といったものを法律上は全部、担保されてきているところではあります。

何が違うか。繰り返しになってしまいますけれども、結局、株式会社と財団というのは議決権の違いがあるので、そこは見たいというところではありますけれども、御指摘のとおり、当然ながら株式会社、一般社団あるいは一般財団であっても、そこはしっかり適正にやるべきだということは当然ですので、先ほど、阿曾沼委員がおっしゃられたような書き方は、多分、法令上は難しいと思うのですが、条文自体はこのままで、例えば、株式会社でなくても、一般財団法人だったり一般社団法人だったとしても、当然ながら、しっかり適正、公正な試験の実施をすべきであるということは、施行通知とか、そういう段階で示させていただくとか、私も持ち帰らなければいけませんけれども、そういう形はあり得ると思うのですが、どうですか。

○村上参事官 今の話ですと、法人類型のところ、ここで書き分けてしまうことについては我々として、委員の皆さんとしても承服しがたいということですので、ここは引き続き調整を。要は、法人によって特別扱いするということについては、我々としてもなかなか受け入れは難しいということですので、その辺を含めて一回、御検討を持ち帰っていただくことは可能でしょうか。

○坪井課長補佐 我々というのは、国家戦略特区担当としてということですか。

○村上参事官 少なくとも、この特区ワーキングとしてであります。

○八田座長 御質問は何ですか。

○村上参事官 何か違う、とんちんかんなことを答えてしまいましたか。

もう一回、お願いします。

○坪井課長補佐 今、私が申し上げたのは、例えば同じだけれども、特にこれに関してはという書き方は、多分、法令上なかなか難しいと思います。なので、案文としては、当然、株式会社と一般社団、一般財団で意思決定の部分で、法令上違いがあるというところを担保するために、法令上はこのままの形にしておきつつ、例えば施行通知のほうで、当然ながら一般財団法人、一般社団法人に関しても試験の適正な実施には当然、努めるべきであるということを書くことによって、御指摘のような趣旨を反映できるのではないかと提案ですけれども、いかがでしょうか。

○阿曾沼委員 確かに、おっしゃることもよく分かります。どんな組織でも多数派が恣意的な活動をするということも、一方で課題になっているのだらうと思います。そういったことが起きないようにしていくことが原則として重要であるということですね。事務局とよく御相談ください。

○八田座長 これは、今の段階でももちろん検討を事務局ともしていただきたいと思いますけれども、一つのあれとしては、全ての法人は、その事業の性格が、試験事務の公正な実

施に支障を及ぼさないものというのを一文入れて、申請者が一般社団法人などでないものについては、構成員の構成にも注意を払うことというくらいならばいいと思います。しかし、ここだけ公正にやれよというのは、あり得ないと思います。

○坪井課長補佐 もともと法条文上は、株式会社だけではなくて、一般社団法人も一般財団法人も含めて、適正な実施はしなければならないというのが前提になっておりまして、だからこそ役員とかは解任規程もごぞいますし、都道府県がしっかり役員をチェックするというか、例えば試験員の選任に関しても、都道府県が認可しなければ効力を有しないということになっています。

そういった意味では、全てそういうものはかかった上で、構成員の部分に関しては、株式会社は他のものとは違うので、そこは注意してくださいねというのをつけ加えている。全体としては、そういう構成になっております。

○八田座長 先ほど、予備校の話をおっしゃったけれども、予備校だけではなくて、一般社団法人がやっている事業の性格に関して、何かの制約をつけているということはあるのですか。

○坪井課長補佐 それは、指定試験機関となり得る一般社団法人が、何か別の業務をやっていることが問題であるかということですか。

○八田座長 先ほど、予備校とかいうことをおっしゃったから、予備校でなくても、そのような事業の性格が一種の利益相反を生むようなことをやってはいけないよというのは、株式会社の場合、先ほどの御趣旨だと思うのです。それは、一般社団法人の場合にも、やっている事業が利益相反を生んではいけないということが書いてあるのですか。

○坪井課長補佐 申請者が、その試験事務以外の事務によって、試験が公正にできない場合には、それはだめですよと。

条文を申し上げますと、申請者が、その行う試験事務以外の業務により、試験事務を公正に実施することができないおそれがあること。この場合には、指定試験機関として指定してはいけませんと。

○八田座長 先ほどの予備校は、それに入ってしまうではないですか。

○坪井課長補佐 ですので、そこは意思決定の過程で、一般財団法人、一般社団法人に関しては議決権が1人1つなので、1人の意思によってそれがゆがめられる蓋然性が低い。それを株式会社に関して言うと、1人がいくらかでも持ち株を持って、影響力が大きい人が出てき得るという観点で、そこは一つチェックしていただけませんかというのが今回の条文です。

○八田座長 1人ではなくて、一般社団法人自体がそういう利益相反を生むような事業をしている場合があり得るではないですか。そうすると、それは禁止されているわけですね。

○坪井課長補佐 それはだめです。

○八田座長 だから、株式会社の場合も同じです。

○坪井課長補佐 株式会社の場合も当然同じなのですけれども。

○八田座長 それをそこで排除すれば、それで済むではないですか。

○坪井課長補佐 それは、株式会社の事業が例えば予備校であれば、確かに今の規定で外すことができます。

要するに、株式会社の場合は、株式会社が何か別の事業をしている。その事業が試験の適正な実施に悪影響を与えるような場合には指定できませんという意味では、それは社団法人も株式会社も同じですということです。

ここでつけ加えている政令に関しては、まさに構成員の一点だけです。それはなぜかという、先ほどから申し上げているとおり、1人1議決権と、あと株式はいくらでも持つという違いがあるからです。その部分については注意してくださいという、ただそれだけです。

○八田座長 先ほどおっしゃったのは、そこに注意すべき理由は、予備校などを経営している人が、運営する側かも知らないからということでおっしゃったでしょう。

そうすると、おっしゃることは、その会社だけではなくて、その構成員の構成が、そのような事業をしている場合にということ。事業をしている場合だけではだめですよ。それが何らかの公正な実施に支障を及ぼす。その意味合いがもうちょっとはっきりするといいですね。今の一般社団法人に対しても、ちゃんと縛りがかかっている。その縛りが、今度は株式会社の会社だけではなくて、そのドミナントの株主に対しても、そのやっている事業が予備校だからだめというわけではなくて、やっている予備校が変なことをしてはまずいですよという文章にしたらいということですね。

○坪井課長補佐 そういうことです。

○八田座長 そこはちょっと詰めていただければと思います。

○阿曾沼委員 一つ確認させてください。例えばですが、予備校を営んでいる会社が子会社を作り、出資比率は40%とし、あとの60%は関連の出版会社など、全て関連する会社で営むとしている場合、こういう会社がこの事業をやるということはできるのですか、この場合はどんな判断となるのでしょうか。

○坪井課長補佐 それは指定試験機関としてということですか。

○阿曾沼委員 はい。

○坪井課長補佐 指定試験機関としては、もちろん、株式をどれだけ持っているかということもそうですけれども、それが実際に結果としてどれだけ公平な試験の実施を害する蓋然性があるかというところを含めて判断することになっています。

○阿曾沼委員 そこは難しいところですね。組織そのものの公正さを担保することはどこも一緒なのだろうと思います。殊さら企業だけが厳しいハードルを課されることになるように感じます。

○八田座長 阿曾沼先生のおっしゃるとおり、株式会社と他の会社でいろいろな利益相反が起きる可能性は、もう同じようなものだと思います。一般法人でもいろいろあると思います。

ただし、私の理解では、そのような公正だけで見るとはなくて、そういう公正が偏っているときには、きちんと情報遮断がされているかどうか。そういうことを見るということだろうと思います。実際の大学入試も、予備校にやらせていることはあるわけですから、そこはそれなりの段取りを踏んで、情報遮断をしているのだと思います。だから、そのことを前提にすると、この書き方は、構成員の構成のパーセンテージ自身が、おそれを及ぼさないものであるというのはちょっとまずいと思うけれども、2つの場合があって、今、阿曾沼先生がおっしゃった子会社の場合に、そういう関連会社についても一番最初のルールである公正ならばやるということが当てはまって、一種の情報遮断とか適正な手続がちゃんと講じられていること。それから、今度は別途、この会社の株主自身の中に、ドミナントな人が自分の利益を扱うようなことをしてはまずいから、そういうドミナントな構成員がいる場合には、そこの構成員に一定のルールがちゃんと当てはまることという意味合いだろうと解釈しているのですけれども、それでよろしいですか。

単純に、構成員のパーセンテージがどうだとか、予備校をやっていたらだめだとか、そういうのではなくて、それなりにいろいろなルールを当てはめるのだけれども、そのときには、会社だけではなくて、子会社とか構成員についても、場合によってはそういうルールを当てはめますよということですか。

○坪井課長補佐 単純に何パーセント持っているからということで適用するというのではないと思っております。

○阿曾沼委員 ちょっと心配するのは、法律はいろいろな読み方ができると思うのです。運用の中で、解釈によって、参入できたり参入できなかったり各地域で判断が違ったりしないようにしなくてはと思います。

○八田座長 おっしゃることも分かるから、言葉はかなり詰めたほうがいいと思うので、お持ち帰りいただき、案も出していただき、こちらも案を出し、事務的にも詰めていただければと思います。

どうもありがとうございました。

○坪井課長補佐 ありがとうございました。

○阿曾沼委員 御心配は分からないではありませんが、よく検討ください。

○八田座長 こちらはもう前提がない。今がとんでもないと思っているから。

どうもありがとうございました。

○事務局 ありがとうございました。