

行政改革に関する第五次答申（最終答申）

昭和58年3月14日

臨時行政調査会

目 次

序 章 総 論

- 1 審議経過と答申全体の考え方
- 2 行政改革と財政再建
- 3 行政の基本方向及び改革の主要点
- 4 今後における行政改革の推進

第1章 行政組織

- 1 改革の方向
- 2 総合調整機能の強化等
- 3 内部部局の再編合理化
- 4 附属機関等の整理合理化
- 5 自己改革と今後の課題

第2章 現業・特殊法人等

- 1 改革の方向
- 2 現業等の合理化
- 3 特殊法人等の整理合理化
- 4 特殊法人等の活性化方策

第3章 国と地方の関係及び地方行政

- 1 改革の方向
- 2 地方支分部局の整理合理化
- 3 地方事務官制度の廃止

第4章 補助金等

- 1 改革の方向

- 2 補助金等の整理合理化

- 3 整理合理化の一般的方策

第5章 許認可等

- 1 改革の方向
- 2 許認可等の整理合理化
- 3 新設の審査と定期的見直し等

第6章 公務員

- 1 改革の方向
- 2 一般公務員制
- 3 外務公務員制
- 4 特殊法人等の役職員

第7章 予算・会計・財政投融资

- 1 改革の方向
- 2 予算・会計制度
- 3 特別会計制度
- 4 財政投融资

第8章 行政情報公開，行政手続等

- 1 改革の方向
- 2 行政情報の公開と管理
- 3 行政手続制度
- 4 OA等事務処理
- 5 オンブズマン等行政監視・救済制度

おわりに

序章 総論

1 審議経過と答申全体の考え方

- (1) 臨時行政調査会は、社会・経済情報の変化に対応した適正かつ合理的な行政の実現に資する

ことを目的として、行政の実態に全般的な検討を加え、行政制度及び行政運営の改善に関する基本的事項を調査審議するという任務を与えられて、昭和56年3月16日に発足した。

振り返って見れば、1970年の10年間は、内外情勢の激変した時代であった。国内では、経済成長に伴って発生した環境・公害問題への真剣な対処が始まり、また、社会保障制度の急速な整備が図られた。国際的には、「ニクソン・ショック」や「石油ショック」を経て、変動相場制が導入され、省資源・省エネルギーが緊急の課題となった。同時に、産業構造の転換や減量経営を図る真剣な努力が続けられた。

このような努力の結果、経済の高度成長の時代こそ終わったとはいえ、日本経済の規模は世界のGNPの約1割を占めるところにきた。明治以来の目標であった「追い付き型近代化」もほぼ達成されたと言える。

しかし、1970年代に直面した課題の解決に当たり、政府が大きな役割を果たすことが要求された結果として、行財政の肥大化と巨額の財政赤字の発生という大きな問題が残った。事実、国と地方を合わせた一般政府総支出の規模は、それまではGNPの20%前後で安定していたものが、1970年代の10年間にGNPの35%近くまで一気に増大したのである。この傾向を放置すれば、日本の社会経済が深刻な「先進国病」に悩むことは必至である。

こうして、肥大化し硬直化した財政の再建が、緊急の課題として浮かび上がってきた。そのためには、行政の役割、政府と国民の関係の在り方を、ここで抜本的に見直す必要があり、これが今次行政改革の大きな契機となったのである。

(2) 2年間の設置期間を与えられて発足した当調査会は、このような要請にこたえて、これまでに4次にわたる答申を政府に提出してきた。今回の第5次答申は、その最後のものである。

当調査会が、このようにいくつもの答申を逐次提出することにしたのは、政府の希望に沿うためでもあったが、課題の緊急性を強く自覚していたためでもあった。もちろん、抜本的な行政改革の実現は、一朝一夕にしてできることではない。しかも、民主主義社会にあって真の改革を実現するとなれば、広く国民一般の理解と合意を得ることが絶対の条件となる。そのためには、改革は、明確な理念を基礎とした中長期

的なプログラムに沿って進めていかなければならない。しかし、それと同時に、当面最も緊急な課題に取り組むという姿勢も、行政過程を始動させるためには有用かつ重要であった。

したがって、当調査会は発足後直ちに、昭和57年度予算の編成に向けた行財政の合理化提言の検討を開始した。当面の行財政の難局を取りあえず打開することによって、本格的な行政改革の突破口を開くとともに、中長期的な改革方を慎重に審議する余裕を得ようとしたからである。

この緊急提言を準備するため、当調査会は、三つの部会を設置した。「行政改革の理念」を担当する専門部会と「支出削減と収入確保」及び「行政の合理化、効率化」を担当する二つの特別部会である。その結果は、昭和56年7月10日に第1次答申として取りまとめ、政府に提出した。

(3) 第1次答申の提出を終えた昭和56年9月、いよいよ中長期的な行政改革の提言の準備作業に入る段階で、当調査会は、部会の編成を改めて4部会編成とし、同時にその下に、必要に応じ専門的な問題を検討する分科会を設置することとした。「行政改革の理念及び行政の果たすべき役割と重要行政施策の在り方」を担当する第1部会、「行政組織及び基本的行政制度の在り方」を担当する第2部会、「国と地方の機能分担等及び保護助成・規制監督行政の在り方」を担当する第3部会及び「三公社五現業、特殊法人等の在り方」を担当する第4部会がそれである。

新しい時代の課題にこたえるには、これまでの行財政の惰性的運用を克服して、新しい行財政システムを構想し実現していかなければならない。とりわけ、1970年代以来肥大化の傾向を強めてきた行財政の体質を思い切って改め、規制・保護を主眼とする行政姿勢を、国民の自主的な活動の調整・補完を主眼とするものに転換させる必要がある。また、国際社会に対する受け身の態度から脱却し、我が国の能力を生かした平和的貢献を一層増大させていくという主体的・積極的なものに改めていく必要がある。

そのためにも、時代の変化に即応して、我が国の行政が今後向かうべき基本的方向をできる

だけ早期に具体的に明示することが大切である。そこで、当調査会は、昭和57年7月を目途に、行政改革の基本方向を提示してその推進を求める方針をとった。他方、国民負担の軽減や国民の自由な活動の余地の拡大にとって、早急な対応が期待されている許認可等の整理合理化については、当面の改革方策を示すこととし、昭和57年2月10日に、第2次答申を提出した。

(4) 昭和57年7月30日に政府に提出された第3次答申は、その副題に「基本答申」とあり、当調査会の改革意見の根幹を成すものである。

この第3次答申においては、今後の我が国の行政の目指すべき二大目標として、「活力ある福祉社会の建設」と「国際社会に対する積極的貢献」を提唱するとともに、既存の行政の制度・政策の見直しのための視点として、「変化への対応」、「総合性の確保」、「簡素化・効率化」、「信頼性の確保」の四つを提示した。

また、行政改革を進める立場から、財政の再建は何よりもまず歳出の削減・抑制を通じて行われるべきこと、すなわち「増税なき財政再建」でなければならないことを明確にうたい、併せて中長期的な「行政サービスの水準と負担の在り方」について、その原則を設定した。

当調査会は、これらの目標や視点に立脚した行政改革の努力が政府において徹底的に行われ、また、国民と政治の意識と行動の中にもそれらが具体化されて、初めて、単に行政改革というにとどまらぬ、21世紀を目指した我が国の新しい国づくりが実現することになると確信している。すなわち、国際的に開かれた、活力ある福祉社会を形成するためには、このように行政改革を国民的事業としてとらえて、持続的に推進することが不可欠であることを改めて強調しておきたい。

(5) 第3次答申において中長期的な機構・制度・政策の改革の基本方向が提示されたとはいえ、具体的な改革方策の詳細については、時間的な制約もあり、答申の中に十分盛り込むことはできなかった。とりわけ、各省庁ごとの広範多岐にわたる個別の改革案や、行政の基礎的な諸制度にかかわる改革案の多くは、第3次答申の趣旨を体して、より立ち入った検討を進めてい

なければならない性質のものである。

その意味でも、膨大な省庁組織、特殊法人等の組織の見直しや、極めて多数にのぼる補助金や許認可等の洗い直しを全面的かつ計画的に行うこと、また、公務員、予算・会計、情報公開、行政手続等の行政運営の主要な制度について行政改革の理念に即した改善を図ることは、当調査会にとっての残された課題であった。当調査会は、残る任期のすべてをかけて、これらの課題についてできる限り多面的で具体的な改革方策を提示することに全力を挙げた。その結果としてとりまとめられたものが、今回の第5次答申である。

なお、第4次答申は、当調査会に代わる新たな推進体制についての提言であり、行政改革の実施を引き続き推進するために、本答申に先立ち本年2月28日に政府に提出した。この第5次答申は、当調査会の最終答申である。したがって、本答申の中では、当調査会のこれまでの審議の全体を想起できるように、既往答申で提起した改革の理念や方策にも必要に応じて言及している。しかし、本答申それ自体としては、第3次答申の提出以後の審議において成案の得られた諸問題に関する提言を、その主たる内容としていることは言うまでもない。

2 行政改革と財政再建

当調査会の発足以後の2年間、我が国の財政状況はほとんど改善されなかった。その主たる理由は、税収の伸びが政府の予想よりもはるかに低いものにとどまり、昭和56年度には3兆円、57年度には6兆円という多額の税収不足が発生したことにある。このため、歳出の伸び自体は相当程度抑制されたにもかかわらず、公債発行高の削減は実現できなかった。その結果、昭和59年度に特例公債依存から脱却するという政府の目標が達成困難とみなされるに至ったばかりか、今後の財政再建の見通しさえはっきりしなくなってきた。一部には、「増税なき財政再建」を基本方針として進められてきた今回の行政改革の意義や可能性をも疑問視する向きがある。

したがって、当調査会としてはこの最終答申の提出の機会に、行政改革と財政再建の関係についての考え方を、改めて明らかにしておく必要があると判

断した。

(1) 行政改革と財政再建の関係

当調査会が既に指摘したように、行政改革は財政再建の手段ではない。行政改革の目的は、近年の内外の環境変化の下で、国、地方を通ずる機構、制度及び政策の全般にわたって幅広く見直しを行い、中長期的な展望に立って、今後の行政の在るべき姿を明らかにするとともに、その実現を図るところにある。

そのような行政改革を推進するテコとして当調査会が掲げた方針が、「増税なき財政再建」にほかならない。すなわち、予算編成において、いわば糧道を断ちつつ、歳出の削減によって財政再建を図る限り、おのずから既存の制度や政策の見直しが不可避となり、そのことが本格的な行政改革の推進につながっていくと期待されるからである。

そうした観点からすれば、最近の財政状況、とりわけ税収状況の悪化や、それに伴う財政再建の困難性の増大は、行政改革の意義を低下させるところか、その逆に、本格的な行政改革を実現する絶好の機会と考えるべきである。

(2) 増税なき財政再建の推進

昭和57年7月の第3次答申の中で、当調査会は、「『増税なき財政再建』とは、当面の財政再建に当たっては、何よりもまず歳出の徹底的削減によってこれを行うべきであり、全体としての租税負担率（対国民所得比）の上昇をもたらすような税制上の新たな措置を基本的にはとらない、ということの意味している。」

という考え方を示した。

この考え方は、これまでの予算編成において大きな歯止めとなり、特に昭和58年度予算の政府案で、国の一般会計中の一般歳出（一般会計歳出から国債費と地方交付税とを除いた分）については伸び率ゼロを達成させる等、財政再建のための第一歩として有効な役割を果たしてきた。

しかし、他方では、昭和58年度の予算案においても、一般会計歳出の一部を特別会計や財政投融资に振替えさせるようなやり繰りや、現行制度の枠内での歳出の合理化にとどまっている例が見られ、本格的な制度改革は十分でない。一時的なやり繰りは、

真の問題の解決を先に延ばすだけであり、また現行制度の枠内での合理化だけ歳出の抑制を行うことにも限界がある。今後、歳出構造の見直しを更に厳しく推進していくためには、行政の責任領域の見直しや国と地方の役割分担の幅広い検討を行う必要がある。

政府は、「増税なき財政再建」の基本方針を引き続き堅持し、制度・組織の改革に踏み込み、政策の根本の見直しを行うような改革を推進し、それを通じた歳出の大胆な削減を実現するよう、特段の努力を続けなければならない。

(3) 財政再建の目標と展望

財政再建の目指すべき目標は、「基本的に財政の体質を改善し、財政の機動性、弾力性を回復すること」であり、より具体的には、一時的なやり繰りのための措置を無くした状態で、実質的な意味で特例公債依存から脱却し、中長期的に建設公債をも含めた公債依存割合を縮小するとともに、国債費や高齢化社会における社会保障関係費の増大等、今後の歳出の硬直化要因に的確に対処し得る財政体質を作っていくことである。

とはいえ、最近の国の財政状況を直視すれば、上記の意味での財政再建の第一段階とも言うべき特例公債依存体質からの脱却という課題でさえ、その達成には今後格段の努力を要すると考えられる。それは、国の内外にわたる諸条件を総合的に考慮し、政府の責任において達成すべきものであり、本格的な行政改革の推進、適度な経済成長の維持と併せて、政府は次の措置をとる必要がある。

ア 毎年度の予算編成に当たっては、一般会計歳出の伸びを名目経済成長率以下に抑制することを目指し、当面、より厳しい伸び率の上限の設定等の工夫を図る。また、この目標を達成するため及び各省庁の自発的な改革を促すために、概算要求の前に厳しい概算要求シーリング枠を設定し、その活用を図る。

イ 今後の公債の発行については、その発行額、とりわけ特例公債発行額の着実な減少を進め、特例公債依存からできるだけ速やかな脱却を図る。

ウ 内外の諸条件を考慮に入れた中長期的な経済の見通しと経済運営の指針を作成するとともに、財政再建の具体的な手順と方策についての考え方を

明らかにして、国民の理解や合意を得るように努力する。

そのためにも政府は、財政の現状、各種政策の在り方等について、可能な限りの機会を利用して国民に分かりやすく説明するとともに、政府の責任者自らが先頭に立って国民の理解を求める努力をすべきである。

3 行政の基本方向及び改革の主要点

(1) 今後の行政の在り方

我が国行政が目指す活力ある福祉社会の建設と国際社会に対する積極的貢献という2大目標を達成するためには、当面の行財政の難局を打開することもとより、今後、長期にわたる持続的な行政改革の努力が必要である。

このような努力の積み重ねにより、21世紀に向けて時代の課題を担い得る行政、すなわち変化への対応力に富み、総合性と整合性が確保され、簡素にして効率的で、かつ国民の信頼が得られる行政の実現が可能となる。

ア 新しい時代の行政の役割は、国民の福祉のため真に必要な施策は確保しつつ、同時に民間の自由な活動を十分に保障する最小限のものでなければならない。活力ある福祉社会は、自立・自助を原則とする国民の活力と創意を基礎にしてこそ存立し得るものであるからである。

また、行政全般に国際的視野を導入することが必要である。国際社会の安定と繁栄に寄与することなしには、我が国の安全と発展はあり得ず、いかなる行政分野も、国際的影響を無根しては運営し得なくなるからである。

イ このような役割を担う行政主体は、自律・自浄能力を備え、絶えず自己革新を行い得る体質を持つ必要がある。硬直化、セクショナリズム、肥大化、秘密主義等の弊害を除去・防止できるものでなければならない。

同時に、国、地方、特殊法人等の行政主体相互間においては、官から民へ、国から地方へと行政改革の基本方向に沿った、合理的な機能分担が確立されている必要がある。

ウ さらに、具体的な運営に当たっては、民間の自主性を重視した行政手段の選択と国民の立場に立った公正、明朗な行政執行が要請される。すな

わち、補助金等の許認可等のような直接的、後見的な行政手段よりも、国民の協力を得つつ、その活動の基盤やルールを提供し調整するという間接的、補完的な方法により、行政目的の実現が図られることが望ましい。そのためにも、行政の運営は国民の前に開かれ、公務員は国民から信頼される存在でなければならない。

このような新しい行政を実現するのは、最終的には国民である。国民が自立・自助の原則に立脚して行政への甘えと過度の期待を清算するとともに、納税者の立場から行政に対する関心を深め批判を強めることこそ、新しい行政を目指す行政改革の前提である。

当調査会は、このような国民的立場に立って、我が国行政の全般にわたる検討を行い、第1次から第5次までの答申を通じ、行政施策の基本方向と行政制度の改革方針について各般の提言を行ってきた。もちろんこれらは当調査会が現段階において必要と考えたものにとどまるが、広範多岐に及び提言の主要点を体系的に整理し提示することは、当調査会がどのような具体的な考えの下に行政改革の検討を行ってきたか、その全体像を国民に理解してもらうために役立つであろう。

(2) 行政施策の基本方向

今回の行政改革は、最近における国内的・国際的行政環境の大きな変化に対応して、行政の役割を抜本的に見直すことを主要な目的としている。とりわけ高度成長期以来肥大化した行政を思い切って簡素化しなければならない。行政の責任領域の見直しと簡素化によって、国民負担の増大を抑制しつつ新しい行政需要に対応することが可能となり、また、民間の活力もよりよく発揮される。さらに、本来行政の責任領域に属するものであっても、それが総合的、効率的に行われ、最小の費用で最大の効果を挙げ得るよう、時代の変化に相応した見直しが行われなければならない。

今後、高齢化社会の進展等により、長期的には、租税負担と社会保障負担とを合わせた全体としての国民の負担率（対国民所得比）は、現状（35%程度）より上昇することとならざるを得ないが、上述のような徹底的な制度改革の推進により、現在のヨーロッパ諸国の水準（50%前後）よりはかなり低位に

と定めることが必要である。

このような観点から主要な行政分野について、次のような基本方向での改革を進める必要がある。

ア 農業については、国際化の進展の下で、産業として自立し得る農業の確立を目指し、生産性の向上に重点を置いた農政を展開する。とりわけ、食糧管理の制度・運営においては、市場原理の導入に努め、米の需給均衡化と財政負担の縮減合理化を図る。

イ 社会保障については、高齢化の進展等に伴う需要の増大に対応して引き続き国の政策として安定的に機能し得るよう、年金制度の改革・一元化、医療費の適正化、医療保障制度の合理化等制度・施策の改革を進める。また、受益者負担、ボランティア活動等民間の力を活用するとともに、高齢者雇用政策を積極的に推進する。

ウ 文教については、生涯教育機会の拡大等教育環境の大きな変化を踏まえ、個人の生涯の各段階においてそれぞれの能力と自主的努力に応じた適切な教育を受けられるようにするため、学校教育の多様化・弾力化を推進するとともに、特に高等教育については、量的拡大よりも質的充実を進め、その費用負担は個人の役割も重視する方向で適正化を図る。

エ 国土、住宅・土地については、国土の均衡ある発展と良好な居住環境の形成を図るため、適正な土地利用を推進するとともに、民間能力を最大限に生かすことを基本とした住宅政策を実施する。また、社会資本整備については、限られた投資の重点的、効率的配分を行う。

オ エネルギーについては、安定供給の確保とエネルギー利用効率の改善が重要な課題であるが、民間の活力を生かすことを原則とし、公的部門が行う施策はその必要性・緊急性、費用対効果のバランス等を厳しく吟味し、効率的・整合的なものとする。

カ 科学技術については、民間の研究能力の活用を前提として、官民の役割分担、大学・国立研究所等の役割分担を明確にするとともに、産・学・官の連携の促進、大学・国立研究所の組織・運営の弾力化、国際協力の推進等により一層効率的、重点的な研究開発を進める。

キ 外交、経済協力、防衛については、我が国の安

全と繁栄を確保し、国際社会の平和と安定に寄与し得る体制を確立する。とりわけ重要な対外政策の一体的・機動的な実施、総合的・効率的な行政の推進を図る。

ク 税制については、税負担の公平確保の観点を踏まえ、申告納税制度の適正な運営のための基盤の強化、租税特別措置の見直し等を推進するとともに、所得税制における課税最低限及び税率構造並びに直接税と間接税の比率等について検討する。

(3) 制度改革の主要点

ア 行政組織

我が国の行政組織は、社会経済の発展に伴い行政の専門化・複雑化が進む中で、機能分担が高度化・硬直化し、行政の総合性の確保及び既存の機能分担になじまない新しい行政課題への対応が困難になっている。また、必要性の薄れた制度・組織が温存される傾向が強く、行政組織は肥大化しがちである。したがって、行政組織の改革に当たっては、総合調整機能の強化、行政組織の整理・再編合理化及び恒常的な行政改善推進のための自律機能の確立を図ることが特に重要である。

(ア) 総合調整機能を強化するためには、何よりもまず内閣及び内閣総理大臣の指導性を強め、その補佐・助言機能を充実しなければならない。

また、予算による調整機能と併せて、人事・組織による調整及び計画による調整の機能を強化するため、人事管理、組織・定員管理、行政監察等を総合的・一体的に担当する「総合管理庁」(仮称)及び政府計画の調整機能を担い充実する「総合企画会議」(仮称)を設置する。

このほか各行政分野の総合調整機能の改善合理化を図る必要があり、国土行政関係三庁の統合、年金行政機構の一元化、防災行政体制の整備等の改革を進める。

(イ) 行政組織の調整・再編合理化については、その中枢部分に当たる内部部局は変化への対応と総合性の確保を重視し、外務、文部、厚生、運輸、郵政、労働、防衛、国土の8省庁についての再編成を行うとともに、課等の1割の整理再編を含む組織の簡素合理化を行う。

また、膨大な実務担当機構である地方支分部局及び附属機関については、主として行政の減

量化を推進する観点から、組織の廃止・縮小、配置の広域化、系統の統合等抜本的な整理合理化を行う。

(ウ) 行政の自律的改善を推進するため、各省庁の組織及び運営の定期的見直しを義務付けることとし、その条件整備としてサンセット制度の適用の拡大及び組織規制の弾力化を図る。

イ 現業・特殊法人等

現業等の政府直営事業の公社・公団・公庫等の特殊法人等いわゆる官業は、民業に対する補完のほか、行政の代行など幅広い機能を持つものであり、公共性と企業性の調和という理念に基づき設置されている。しかし、現状はこの理念が十分に実現されず、非効率、不採算等多数の問題を抱え、また社会・経済情報の変化や民間活動の発達に伴い、官業としての存在理由を問われているものも少なくない。したがって、これら現業・特殊法人等については、それぞれの問題に応じ、経営形態の改革、官民の事業分野の調整、経営の合理化等抜本的な行政が行われなければならない。

(ア) 国鉄、電電、専売三公社については、政治的関与や監督機関の介入、惰性的経営等を排して、経営を刷新し自立的で創意に富む経営が行われるよう、経営形態を国鉄については分割・民営化、電電公社については再編成・民営化、専売公社については民営化するとともに、適切な競争条件を設定する。

(イ) 郵政事業、国有林野事業、国立病院・療養所等の政府直営事業については、民業を補完しつつ適切な役割を果たすことを基本とし、官業に伴いがちな非効率を避け、民間活力を活用すること等により徹底して事業運営を合理化・効率化する。

(ウ) 特殊法人及び認可法人についても、行政の減量化と官民の事業分野の調整という観点から徹底した見直しを行い、経営形態の変更、事業の廃止・縮小・限定等を推進する。また、政府資金等への依存から脱却し、経営の自立化に努めるとともに、經常の活性化を図るための共通の・制度的方策を確立する。

ウ 国と地方の関係及び地方行政

行政改革を進めるに当たり、国民に身近で、かつ総合的な行政主体である地方公共団体、特に市

町村の在り方を中心として、国の地方の関係を全般的に見直す必要がある。そして、地方行政の徹底した減量と膨張抑制の努力と併せて、今後の地方行財政の場において、地域の独自性に基づく行政サービスについて、受益者である地域性民の「選択と負担」の仕組みが確立されなければならない。このような観点から、次により国と地方の関係の改革及び地方行財政の合理化を進める必要がある。

(ア) 国と地方の機能分担について、住民に身近な行政はできる限り住民に身近な団体において処理されるよう、事務の性格に即し見直しを進めるとともに、機関委任事務の整理合理化並びに国の関与及び必置規制の整理合理化を計画的・積極的に行う。

(イ) 地方財政の制度・運営の合理化・効率化のため、地方財政の自律機能の強化、地方公共団体間の財源調整の充実、地方財政関係費の抑制等を図る。

(ウ) 地方行政の減量化・効率化のため、地方公共団体の事務・事業の合理化、組織・機構の見直し、定数や給与・退職手当の適正化等を図るとともに、広域行政に対応するため市町村の広域化等の体制整備を図る。

(エ) なお、国の地方行政にかかわる改革課題として、国の地方支分部局の整理合理化を進めるとともに、地方事務官制度を廃止する。

エ 補助金等及び許認可等

補助金等及び許認可等は、それぞれ保護助成行政及び規制監督行政の重要な手段となっている。行政施策の見直しは、これら行政手段の改革により具体化が図られる。これら補助金等及び許認可等は新たな需要にこたえて拡大を続け、また、いったん作られた制度は状況の変化があっても温存されがちである。したがって、補助金等及び許認可等については、官から民へ、国から地方へという行政改革の基本方向に沿って、全面的な見直しを行い、徹底した整理合理化を進める必要がある。

(ア) 補助金等については、行政施策を進める手段として重要な機能を果たしているが、肥大化した行政の役割の見直し及び歳出削減の一環として大幅な整理合理化が図られねばならない。

このような観点から当調査会は、既往答申及び本答申を通じ、補助金等の大部分を占める社

会保障関係補助金，文教関係補助金，農業関係補助金，公共事業関係補助金，その他産業補助金等について個別に改革方策を指摘しており，これらの整理合理化等を通じ補助金等の総額を厳しく抑制する。

(イ) 許認可等についても，行政の責任領域の見直し，国民負担の軽減，行政事務の簡素合理化，民間活力の助長等の観点から，整理合理化を強力に推進する必要がある。

このような観点から当調査会は，既往答申及び本答申において，国民から改善要望が出されている事項を中心に改革方策を提起した。なかでも一般国民を対象としたもの，国際関係の進展の中でその障害となっているもの等について早急な対応を図るとともに，資格制度，検査・検定制度，事業規制等について新たな情勢に相応した規制及びその運用の合理化・簡素化を進める。

オ 公務員

内外の環境の変化に行政が適切に相応していくためには，公務員制についても改革すべきところが少なくない。特に，行政におけるセクショナリズムの弊害の打破，能力主義の推進，職員の士気高揚及び適正な人件費管理といった観点から，次のような制度及び運営面での見直しを行うことが必要である。

(ア) 政府の人事・労務担当部局としての総合管理庁の役割を明確にするとともに，公共部門全体にわたる人事・労務管理に関する総合調整機能を強化する。

(イ) 人事交流を推進し，合同研修を充実し，及び昇進管理の改善を図る等新たな情勢に適合した人事管理を実施する。また，外務公務員制及び特殊法人等の役職員の在り方について見直しを行う。

(ウ) 公務員給与の在り方については，労働基本権の代償措置としての人事院勧告制度等は維持され，尊重されるべきであること，公務員給与は政府及び国会が国政全般との関連において，財政事情を考慮し，責任をもって決定すべきものであること等を基本的な考えとすべきである。また，人件費総額の膨張については，厳しい定員管理を行うこと等により抑制する。

カ 予算・会計・財政投融资

行政運営の基盤となる予算の編成・執行や特別会計，財政投融资等に関する制度及び運営の仕組みについて，現在の厳しい状況下にある財政の実情にも配慮しつつ，社会・経済情勢の変化に対応した効率的で合理的なものに改めていくことが必要である。このような観点から，次により財政の総体的な仕組みにかかわる改革を進める必要がある。

(ア) 予算及び会計制度の問題としては，中長期的観点に立って財政の節度を回復・維持し，機動的，弾力的な運営に資するような制度及び運営の改善を進めるとともに，事務の効率化・適正化を図る。

(イ) 特別会計制度については，設置・運営の合理化・効率化を図るとともに，財政状況及び経営成績の的確な管理のため会計経理の明確化を図る。

(ウ) 財政投融资については，民間金融の発達，原資面での制約等を考慮し，資金配分の合理化・効率化を進めるとともに，一般会計や特別会計との役割分担の明確化等を図る。

キ 行政情報公開，行政手続等

行政に対する国民の信頼を確保する基本的前提として，その運営が国民に開かれたものであり，適正な手続を経たものである必要がある。また，そのような行政を保障し得る事務処理の近代化や国民の立場に立った救済の仕組みの整備が図られなければならない。このため，次により行政運営の改革の推進を図る必要がある。

(ア) 行政運営において公開の精神を徹底し，情報公開の充実に努めるとともに，制度の在り方について検討を進める。

(イ) 行政の公正かつ民主的な運営のために，統一的な行政手続法を制定するものとし，所要の調査審議機関を設置する。

(ウ) 行政事務の近代化のためのOAの導入や情報管理等の充実に努める。

(エ) オンブズマン制度の導入を検討する等国民的立場に立って行政の監視・救済制度の活性化を図る。

4 今後における行政改革の推進

(1) 行政改革推進の必要性

行政改革の動きは、徐々にではあるが始まりつつある。当調査会が示した行政改革の基本方向と具体的改革提言は、21世紀を目指す国づくりの在り方として、様々な形で国民的議論の中に取り上げられてきた。具体的な制度や政策についても、膨大な赤字に苦しむ国鉄の改革や将来制度上の問題が発生することが必要な年金の改革を始め、一部に改革の端緒が開かれようとしている。また「増税なき財政再建」の方針により、曲がりなりにも歳出規模は急速に抑制されつつある。しかし、改革の歩みは、行財政状況が未曾有の厳しさにあることを考えれば、遅々としたものであると言わざるを得ない。

これまで第1次答申から第3次答申に至るまでの指摘事項を政府がどのように実施しているか注視しつつ、当調査会は、この最終答申の審議を行ってきた。遺憾ながら既往答申の実施状況は必ずしも十分とは言えない。当調査会は、行政改革の基本方向に立脚し、真の実効を確保するため多くの国民の合意が得られる改革提言を行ってきた。その意味で当調査会の具体的改革提言は、今後の行政改革にとって必要最低限のものであり、早急かつ完全な実行が求められる。

行政改革の必要性は、当調査会が具体的に指摘してきた問題だけにとどまらない。当調査会は聖域を設けることなく検討を行ってきたが、広範な行政の領域においては、同じような改革を必要とする諸問題が多く残されている。さらに行政機構や制度・施策の根本にかかわる諸問題については、状況の未成熟、合意形成の困難等から、現段階では結論が得られなかったものもある。しかし、これらを含め、今後一層の行政の点検と改革方策の探求により、全般的な改革が進められなければならない。

(2) 政府における推進体制の整備

当調査会の答申の実行に直接責任を有するのは、

言うまでもなく政府である。答申の実行を、また、行政改革の推進をその場限りのものに終わらせないために、政府は明確な目標と実施時期、でき得ればその手順をも設定した行政改革プログラムを策定して実施する必要がある。

このような政府による行政改革を強力に推進させていくため、当調査会が先般の第4次答申で設置を提言した「行政改革推進委員会」（仮称）は是非とも必要であり、速やかに設置される必要がある。

同時に、政府における実行体制も整備されなければならない。各分野における改革措置の実行のため、これまでの答申で国鉄再建監理委員会を始め総合管理庁等各種の実行体制について提言しているところであり、これらの整備も急ぐ必要がある。

(3) 行政改革の推進と立法府等の関連

当調査会がこれまで提言してきた新しい時代に対応した行政の移行については、行政府自身の努力が必要であることは言うまでもない。しかし、これはひとり行政府のみによってなし得るところではない。立法府は国権の最高機関として、行政改革を積極的に推進すべき立場にある。なかでも未曾有の危機にある財政の再建については、予算の最終的な決定に責任を有するという立場において、第1に取り組まねばならない重要課題である。このような観点から、立法府として行財政の改革に資するための適切かつ有効な措置をとられることを強く要望する。

なお、当調査会は、その所掌事務上、行政制度及び行政運営の改善について提言を行ってきたが、簡素・効率化の観点からの改革の必要性は行政府だけにとどまらない。また、国会審議と行政運営の効率化との調和を保つ観点からの改革も要請されている。

立法府及び司法府においても自発的に改革の努力をされることを強く要望する。

第1章 行政組織

- 1 改革の方向（略）
- 2 総合調整機能の強化等（略）
- 3 内部部局の再編合理化

(1) 再編省庁

(略)

ウ 厚生省

(ア) 近年、医療は、健康時の健康維持から、疾病の予病、発見、治療及びリハビリテーションに至るまで広範な技術機能として位置付けられるようになっており、現在、公衆衛生局と医務局に二分されている保健と医療とを総合した医療政策の推進が必要となっている。

また、援護行政については、戦争犠牲者の援護という業務の性質上、その業務は将来減少していく性質のものである。

さらに、社会保険業務については、業務の円滑化・効率化及び年金業務処理の一元化に対応し、社会保険庁所管の医療保険事業及び年金保険事業の保険者としての管理運営の機能とオンラインシステムの運用、データ管理等の機能とを明確に区分する必要がある。

(イ) このため、厚生省内部部局を次のように再編成する。

- i) 保健と医療の総合化と政策機能の強化を図るため、公衆衛生局と医務局とを横断的に再編成し、地域保健医療計画の策定・推進、医療機関の監督、保健医療従事者の確保等保健医療政策の企画・立案及び推進を行う「保健医療政策局」（仮称）及び老人保健事業、国立医療機関の運営管理、成人病等疾病対策等保

健医療の各種事業の実施に係る事務を担当する「保健医療事業局」（仮称）を設置するとともに、環境衛生局については、事務を整序の上、食品対策、環境衛生関係営業の適正化、水道及び廃棄物処理施設の整備等国民の生活衛生に係る施策を担当する「生活衛生局」（仮称）に名称を改める。

- ii) 援護局については、その業務が今後減少することから、その推移を見つつ他の部局との統合等を行うこととし、その際、福祉関係局の再編合理化を検討する。
- iii) 社会保険庁については、所管の医療保険事業及び年金保険事業の管理運営を主として行う「管理部」（仮称）及びオンラインのプログラムの作成、データ管理等を主として行う「業務部」（仮称）を設置することとし、これに伴い医療保険部及び年金保険部を廃止する。

(略)

4 附属機関等の調整合理化（略）

5 自己改革と今後の課題（略）

第2章 現業・特殊法人等（略）

第3章 国と地方の関係及び地方行政

1 改革の方向

(1) 国と地方の問題については、既往答申で各般の課題について提言した。今日、国民が求めている行政改革を進めるには、地方への分権化を重視する方向で、国民に身近で、かつ、総合的な行政主体である地方公共団体、特に市町村の在り方を中心として、国の地方の関係を全般的に見直す必要があることを指摘した。そして、地方行財政の徹底した減量と膨張抑制への努力と併せて、今後新たな視点から、地方行財政の場において「選択と負担」の仕組みが明確に位置付けられるべきことを、本問題の基調をなす理念として提起した。

このような基本理念の下に、既往答申において、国の地方の機能分担の合理化、地方財政の制度・運営の合理化・効率化、地方に対する補助金制度の改善、広域行政に対応する地方行政体制及び地方行政の減量化・効率化に関する改革方策を提言した。

ア 行政が、全体として総合的・効率的に行われるためには、地方自治の原則と行政サービスの全国的統一性及び公平性の確保との調和を図りつつ、国と地方公共団体が機能と責任を分かちながら相互に協力していくことが不可欠である。

このため、国と地方の機能分担については、

「地域性」、「効率性」及び「総合性」という基本的視点に立って、個々の事務の性格や特性に即して検討を加え、逐次見直しを図る必要がある。その際、住民に身近な行政は、できる限り地域性民に身近な地方公共団体において処理することとすべきであり、また、都道府県と市町村との間においては、市町村にできるだけ事務が配分されるべきである。

機関事務については、必要性の乏しくなっているものの廃止・縮小、地方公共団体の事務として同化・定着しているものの地方移管等の整理合理化を積極的に進める必要がある、当面、2年間に全体として少なくとも1割程度の整理合理化を図るべきこと等を提言した。

また、地方公共団体の事務執行に対する国の関与や機関、職等の必置規制を計画的に見直し、その整理合理化を積極的に推進すべきことを提言した。

さらに、これに関連して、広範にわたる機関委任事務、国の関与等の見直しについては、新たな審議機関を設置して検討することをも提言した。

イ 地方財政については、国及び地方公共団体を通ずる行財政の減量化、受益と負担の関係の明確化及び地方公共団体の自主性・自律性の強化の観点から、その在り方を検討することが必要である。

このため、地方財政の自律性強化方策として、地方公共団体が標準的な行政以外の行政を行う場合においては、基本的には、住民の選択と負担において行われるべきであるとし、その財源は、まず、標準地方税収の一定率の留保財源や節約財源によることとし、それでもなお不足する場合には、超過課税や法定外普通税により確保すべきであること等を指摘した。その際、住民の理解を求め、住民による監視を強化するため、地方財政の公開制度の充実についても提言した。

地方財政の自律性強化の前提として、地方公共団体間の留保財源等の既存財源の一層の均てん化の検討等の地方公共団体間の財源調整の強化方策や地方交付税の年度間調整の一層の充実についての制度化を含めた検討等の地方財政の

運営システムの合理化方策を指摘したほか、国及び地方公共団体を通ずる行政の減量化の観点から、地方財政計画における歳出を国の歳出抑制に準じて抑制すること等による地方財政関係費の抑制方策をも提言した。

地方公共団体に対する補助金等については、行財政の簡素合理化及び地方公共団体の自主性・自律性の尊重の観点から国の補助金制度の整理合理化を図ることを提言した。

ウ 広域行政に対応する地方行政体制については、現行の地方公共団体の区域が今日の経済社会に関する諸活動や諸問題の解決等にとって適切なものとは言い難い面があることも否定し得ない実情にある。

このため、市町村については、日常生活圏を一つの市町村の区域とすることを第一義として、地方都市とその周辺市町村等の比較的条件の整っているところから、地域の自主性を尊重しつつ、合併を推進すべきであること等を指摘した。また、都道府県の広域化による地方圏の行政機構についても、長期的・総合的な観点から検討を行うべきであることも提言した。

エ 地方行政の減量化・効率化については、我が国行政の大きな部分を地方行政が占めていることにかんがみ、地方公共団体の事務・事業の合理化、組織・機構の見直し、定数や給与・退職手当の適正化を図るなど、徹底した行政の減量化を進めることが重要な課題である。

このため、第1次答申では、国の施策に関連する増員抑制や事務・事業の民間委託、標準モデルによる厳正な定数管理、国家公務員の給与・退職手当水準を著しく上回る地方公共団体に対する財政措置の検討を含む給与・退職手当等の適正化と実態公表、地方公務員の給与抑制等緊急に取り組むべき方策を指摘したところであり、また、第3次答申では、第1次答申の方向に沿って一層の合理化・適正化を図るための各般にわたる具体的方策について提言した。また、これらと併せて、地方議会議員の定数及び報酬について、自発的に抑制方策が講ぜられることを期待した。

(2) 以上の改革が今後とも強力に進められる必要があり、特に今日の段階では、国と地方の関係にお

いては、機能分担あるいは費用分担という問題にとどまらず、国・地方を通じて行われている各般の行政施策そのものを見直し、全体として、財政支出の抑制又は縮減を図り、肥大化した行政の姿を改めていくことが緊要な課題であることはいうまでもない。このことについては、主として、第4章において取り扱っている。

さらに、本答申では、引き続き国の地方行政にかかわる改革課題として、地方支分部局の整理合理化と地方事務官制度の廃止問題を取り上げている。

ア 各省庁の地方支分部局は、国の行政事務・事業の実務担当機関として多くの系統に分かれ、ブロック、都道府県及び都道府県未満の各段階にわたる重層的な構造の下に、多数の機関が設置されている。これらの地方支分部局の多くは、戦後、国の行政と地方自治行政との分化に伴い、国の地域行政を実施するため各省庁のそれぞれの必要に応じて設置されてきたものであり、都道府県等地方自治体の行政機構と併存している。

行政組織の減量化・合理化を進めるに当たっては、これまでも地方支分部局の整理合理化及び定員の合理化が重要な課題として取り上げられてきた。しかし、現状を顧みると、地方支分部局は依然として複雑膨大な組織となっており、近年における交通通信手段の飛躍的な発達や事務処理のOA化等近代化の急速な進展、地方公共団体の行政能力の向上その他社会・経済情勢の変化等に対応して、職員の円滑な再配置に配慮しつつ、更に組織の廃止・縮小、配置の

広域化、系統の統合、定員の一層の縮減等抜本的な改革を行う必要がある。

イ 次に、地方支分部局の整理合理化に当たり、併せ改革すべき課題として、地方事務官制度の問題がある。

地方事務官制度は、都道府県知事に機関委任されている国の事務の一部について、その事務の性格等により、当分の間、その事務に従事する職員身分をなお国家公務員とすることとしたものである。このため、予算権及び人事権は国に留保され、事務の指揮監督権は都道府県知事が持つという変則的な行政運営制度となっている。

この制度は、新憲法制定直後の新しい地方制度の下において、国と地方公共団体との間の事務の再配分が行われた際にとられた暫定的な措置である。

制度発足以来30有余年を経過した間において、各種の審議会等で制度廃止を含むさまざまな提言が行われ、また、政府においても廃止の努力を重ねてきたところであるが、今日なお、社会保険、陸運及び職業安定関係の一部の事務について、根本的な解決をみるに至っていない。

第3次答申において、国と地方の機能分担の在り方について提言したところであるが、この際、国と地方との関係において不正規なままになっている地方事務官制度を廃止し、長年にわたる懸案に終止符を打つ必要がある。

(略)

第4章 補助金等

1 改革の方向

(1) 補助金等の整理合理化については、従来から多くの提言がなされ、政府においても努力が払われてきている。当調査会においても、これまで補助金等について、いくつかの具体的改革方策を示してきた。

第1次答申では、行財政の惰性的膨張を抑制

するための緊急措置として、歳出全般の削減合理化策を提起する中で、補助金等及びその他の保護助成策も取り上げてきた。

第3次答申では、主要な行政分野について行政の責任領域の見直しを行い、民間の自立・自助の活動に待つべきものに対する補助金等について、人件費補助の一般財源措置への移行、零細補助基準額の引上げ等具体的改革方策を提言

した。

(2)ところで、一口に補助金等と言われるが、例えば、一般会計のいわゆる「補助金等」として分類されている総額14兆7,685億円（昭和57年度）の約8割は、地方公共団体に対するものである。そして、そのうち約8割が、生活保護、老人保護、国民健康保障、業務教育、下水道整備、土地改良等国と地方が共同して行う事業の国の負担金を、事業の実施主体である地方公共団体に交付するものである。その中に含まれている「義務教育費国庫負担金」や「外国人登録事務委託費」などの名称によっても分かるように、必ずしもそれはすべて補助金等という言葉が持つ保護助成的な財政支出ではない。

これと同様の財政支出は、例えば一般会計から道路整備特別会計や治水特別会計への繰入れを通じて、道路整備事業や河川改修事業のうち地方公共団体が行う分について国から支出される補助金にも見ることができる。

このような国と地方の関係から見ると、補助金等の整理合理化という課題は、実は、国と地方とが共同して行っている行政施策そのものについて整理合理化を検討することであり、また、国の地方との費用分担の在り方を検討することにほかならないと言うことができる。

また、地方公共団体以外に対する助成についても、例えば、国鉄関係の助成、農林関係の補助金、住宅金融公庫の利子補給等重要施策に係るものや義務的経費が多くを占めている。さらに、補助金等という名で一括されている支出以外にも、保護助成のための財政支出があり、保護助成策を広く言えば支出面にとどまらず、税制等の収入面にもそれが見られるものであることは、よく知られているとおりである。

こうした補助金等について、廃止、縮減その他の整理合理化を図ることは、重要な施策や事業そのものを廃止又は縮減することがその基本なのである。

当調査会が行政の責任領域の見直しという観点から、広く保護助成行政の在り方を検討するに際し、それを「補助金等の整理合理化」ということで取り上げたのは、以上述べたような実体は実体として、便宜上このような問題を従来か

らそういう表現で扱ってきた例によったからである。

(3)補助金等が、社会保障、文教、農業、公共事業等主要行政分野の施策を進めるための手段として重要な機能を果たしていることは否定できないが、補助金等による国民生活や産業活動に対する保護助成行政は、高度成長期における豊富な財源の下で、民間部門に対する指導や保護助成を主眼とする行政の姿勢や民間部門からの強い要求とこれにこたえようとする政治の姿勢等によって、その領域が拡大されてきた。また、いったん作られた助成制度は、行政側の対応の遅れや助成を受ける者の既得権意識から継続され、さらには助成水準が高められ、範囲が拡大される傾向にあった。さらに、地方行政に対する国の助成も、国の広範かつ細部にわたって指導・誘導するという姿勢や地方の補助金待ちの姿勢等から拡大してきている。

こうした保護助成策の拡大は、民間活力の発揮を妨げ、また、国民負担増大の一因となっている。

保護助成策も国民の税負担によって賄われるものであり、その範囲や水準は負担との関係で選択されるものである。国民負担が相当の水準に達し、安定成長への移行による財源面での制約が明らかとなった現在、高度成長期における余裕ある財源の下で拡大してきた保護助成策について、これを真に必要な分野に限定するための厳しい見直しが必要である。それはまた、今後の我が国が目指す、民間の活力を基本とする活力ある福祉社会の建設のためにも重要である。

(4)当調査会は、このような認識の下に、社会・経済情勢の変化を踏まえ、中長期的視点に立って、官から民へ、国から地方へという行政改革の基本方向に沿って、社会保障、教育、公共事業等本来公的部門の任務とされている分野をも含めて、行政の果たすべき役割の見直しを行い、また、国の地方との費用分担の在り方にも検討を加えた。

本答申では既往答申を踏まえ、今後中長期にわたって補助金等の整理合理化を進める方針を明らかにするとともに、これに基づく主要な個

別の補助金等についての具体的改革方策及び整理合理化のための一般的方策を提言することとした。

下記2の(2)で例示した個別補助金等は、主要な補助金等のうち既往答申の対象とならなかったものや、既に取り上げたが更に具体的かつ厳しい提言をする必要があるもの等を中心に引き上げたものであり、補助金等及びその他の保護助成策の一部である。

今後政府においては既往答申における提言を含め、個別具体的に改革方策を示した補助金等はもちろん、これらを例として、他の類似の施策について同様の改革を更に行うとともに、補助金等に限らず、国の財政支出を伴った保護助成策全般について、制度そのものの見直しを含め大胆な整理合理化を進める必要がある。

補助金等の整理合理化は、単に保護助成策の見直しにとどまらず、公的部門の分野に属する施策の在り方及び国と地方との間の費用分担の在り方の見直しにまでわたるものであり、このような見直しによって補助金等の総額を一層厳しく抑制すべきである

2 補助金等の整理合理化

(1) 整理合理化方針

第3次答申において示した行政改革の理念並びに変化への対応、総合性の確保、簡素化・効率化及び信頼性の確保という行政改革を進める観点に沿って、次により個別補助金等の見直しを行い整理合理化を進める必要がある。

ア 変化への対応

(ア) 見直しの前提として考慮すべき社会・経済情勢の変化については、特に次の点が重要である。

高度成長から低成長への移行に伴い、負担との関係で行政サービス水準の見直しが必要となったこと。

国民の意識、教育、所得、資産及び健康水準が向上し、自立・自助を基本とする新しい社会を形成していくための条件が整いつつあること。

企業の活力が高まり、企業の自主的努力や企業間の自由な競争により、産業の成長及び発展が期待し得るものとなったこと。

標準的行政が各地方に行き渡り、行政サービスの提供について、地方の自主性を尊重することが望まれるようになったこと。

財政赤字の構造化のため、行政サービスの提供について、財源面で特に厳しい制約を受ける状況となっていること。

(イ) このような社会・経済情勢の変化を踏まえ、次の視点に立って、現在行われている保護助成策について、果たして助成するに値するかどうか、国が助成する必要があるかどうかの見直しを行う。

個人の自立・自助や民間の自主的活動あるいは地方公共団体の自主的対応にゆだね得るものはできるだけゆだねる。

例えば、民間企業に対する助成や地方公共団体に対する小規模な公共事業に係る助成については、この視点からの見直しが必要である。

過去の実績及び慣行にとらわれることなく施策の緊要性を厳しく吟味し、国の助成を、真に必要なもの、助成効果の大きいもの及び重要度の高いものに限定する。

例えば、公共事業や各種施設の整備に対する助成については、この視点からの見直しが必要である。

(ウ) 変化に対応して的確な見直しが行われるようにするため、終期の設定やスクラップ・アンド・ビルドの原則を徹底する。

イ 総合性の確保

(ア) タテ割り行政の弊害を排除し、行政の総合性を確保するため、同種類助成については、できるだけ統合あるいは適切な調整を行うという視点に立って見直しを行う。

例えば、社会教育施設、体育施設、農村生活環境施設等の整備に対する助成や幼稚園及び保育所に係る助成の在り方については、この視点から見直しが必要である。

(イ) また、児童や青少年、老人等に関する補助金、税制措置等各種の施策が総合的・効率的に行われるよう調整する。

ウ 簡素化・効率化

(ア) 保護助成行政の効率化については、二つの面での効率化を考える必要がある。

第1は、保護助成策が社会のニーズに的確に対応しているかどうかという意味の効率であり、この意味での効率を高めるためには、上記アの（ア）の視点からの見直しが重要である。

第2は、保護助成策の経済的意味での効率化であり、次の視点から、それぞれ保護助成の手段が適切かどうか、対象や水準が適正かどうかについての見直しを行う。

市場原理の活用等による効率化を図るため、補助から融資への切換え等助成方法をできるだけソフトなもの（介入度合いの少ないもの）にする。

例えば、農業機械や施設の整備に対する補助については、この視点からの見直しが必要である。

助成を政策目的達成に必要な最小限度のものに限定する。

例えば、農村生活環境施設に対する助成や自主流通米助成、防衛施設周辺対策助成については、この視点からの見直しが必要である。

補助を受ける者の活力を生かし、自主的努力を促すため補助率の引下げ、補助対象の縮小及び補助方式の合理化を行う。

例えば、水田利用再編奨励補助、小規模事業経営改善普及事業補助、国民健康保険や私学に係る助成については、この視点からの見直しが必要である。

過剰需要が生じないよう助成水準や受益者負担を適正化する。

例えば、医療や保育所に関し地方公共団体がやっている助成については、この視点からの見直しが必要である。

（イ）行政の簡素化を図るため、地方の行政に対する助成を行う場合、できるだけ地方の自主的判断を尊重して、事務手続や事業内容についての規制を緩和するという視点からの見直しを行う。

エ 信頼性の確保

保護助成行政についての国民の信頼を得るために、最も重要なことは公平の確保である。このため、施策が特定の分野や地域に偏しないようバランスを保つとともに、助成内容及び助成行政の運用について、次のような視点から見直しを行う。

受益する者が特定され、負担能力がある場合は、受益者負担を強化する。また、補助事業により収益が生じた場合の国庫納付を強化する。

例えば、学校給食の助成や民間企業に対する研究開発助成については、この視点からの見直しが必要である。

助成が真に必要な対象に向けられるよう、運用の適正化を図る。

例えば、生活保護や児童扶養手当については不正受給を排除するため、この視点からの見直しが必要である。

また、助成を受ける者は権利の濫用を慎むべきであり、不正に対しては厳しい制裁措置を適用すべきである。

所得水準により助成範囲を限定しているものについては、助成相互のバランスに配慮しつつ所得制限を適正化する。

例えば、幼稚園就園奨励助成や児童扶養手当の支給対象については、この視点からの見直しが必要である。

なお、補助金の交付等に係る公務員の不正に対しては厳しい制裁を行うとともに、補助金等の不当支出（無駄使い）を一掃することが行政の信頼性確保のため重要である。

（2）個別補助金等の整理合理化方策

ここでは、上記（1）の整理合理化方針及び第3次答申で示した重要行政施策の在り方を踏まえて、社会保障、文教、農業、公共事業、産業助成、防衛等の主要行政分野における主な保護助成策について、具体的整理合理化方策を提言する。

なお、特殊法人等に対する補助金等及び特殊法人等を通ずる保護助成策の整理合理化については、主として第2章の3において具体的に提言している。

ア 社会保障

自助努力と社会連帯を基礎としつつ、社会保障制度が国の政策として安定的に機能し得るよう、国民の負担水準との関連に配慮しながら、運用を含め制度の合理化、効率化及び体系化を図る必要がある。

このような基本的考え方に沿って、既往答申に示した給付水準の適正化等公的年金制度の合理化、給付率の見直し等医療保険制度の合理化、児

童手当制度の抜本的見直し等の着実な実施を図るとともに、次のような整理合理化方策をとる。

(ア) 国民健康保険（療養給付費補助金（市町村分）、財政調整交付金及び臨時財政調整交付金）

i) 国民健康保険を始め医療保険制度の運営の安定化を図るためには、基本的には、年々増加する医療費総額を抑制することが重要である。

このため、既往答申を通じ、医療費支払方式の改革を始めとする医療費適正化対策の推進を強調してきたところである。国民健康保険においても、レセプト審査の改善強化、医療費通知の充実、医療機関に対する指導監査の強化等の医療費適正化対策を徹底するとともに、疾病の予防及び健康の保持・増進のための保健施設活動を一層推進する。

ii) 国民健康保険制度は、現在、保険者が市町村単位で小規模な地域保険となっており、高額医療の発生により保険者の負担が急増し、経営の安定が損なわれやすい状況にある。

この問題を解消するため、都道府県の主導の下に、保険者による高額医療費の再保険等の共同負担事業を実施する。

（注）国民健康保険の被保険者一人当たりの高額療養費は、市町村間では67.4倍の格差があるが、都道府県間では2.8倍となっている。

iii) 国民健康保険の国庫補助について、保険者の経営努力を促すとともに、医療費総額の抑制、保険料水準の不均衡の是正に資するよう、次のような改善を行う。

財政調整交付金の国庫補助に占める割合の引上げ等により、保険者間の財政調整機能を強化する。

医療費節減の効果を挙げた保険者に対しては保健施設活動への助成を強化する等メリットシステムを導入する。

iv) 被用者保険の高齢の加入者が退職した場合国民健康保険に移行することが多いことにかんがみ、医療保険制度相互の給付と負担の均衡に配慮し、退職者医療制度の創設を図る。

v) 上記のような国民健康保険制度の経営の安定化措置及び医療費支払方式の改革（例えば、

償還方式への移行の検討等）、軽費な医療の受益者負担の強化等の医療費適正化対策を講ずるとともに、中長期的には、経営単位の広域化及び保険者機能の強化と併せて、基準的医療費に基づく定額補助方式の導入、補助率の引下げ等の改革を図る。

vi) 他の医療保険についても、医療費適正化対策を推進するとともに、国の補助はあくまで補完的役割にとどまるべきであるという観点から、保険財政を考慮しつつ、補助率の引下げ、定額化等を図る。

(イ) 生活保護費補助金

i) 不正受給者を排除し制度の適正な運用を確保するため、資産及び収入の的確な把握、関係機関との連携の強化等不正受給防止対策を徹底する。

ii) 長期入院患者の社会復帰の促進、レセプト審査の強化等により、医療扶助の適正化を図る。

また、就労促進等の自立助長対策を推進する。

iii) 真に生活に困窮する者に対して必要な保護を確保することを基本として、生活扶助基準の設定方式、加算制度等生活保護制度の在り方を見直す。

(ウ) 児童扶養手当給付費

i) 不正受給を防止するため、認定申請の支給事由の確認及び受給者の受給資格継続の有無の確認につき適正化措置を強化するとともに、これらの事務の監査指導を強化する。

ii) 離婚の増加、女性の職場進出の進展等の変化を踏まえ、児童扶養手当の社会保障政策上の位置付けを明確にし、手当支給に要する費用の一部についての都道府県負担導入問題について、早急に結論を得る。

イ 文教

国民の創造的活力を将来にわたって維持発展させるため、学校、家庭及び社会が適切な責任分担の下で協力・連携し、個人の生涯の各段階においてそれぞれの能力と自主的努力に応じて適切な教育が受けられるようにする必要がある。

このような基本的考え方に沿って、既往答申に示した国立大学の新增設及び定員増の抑制、育英

奨学金の有利子制度への転換と量的拡充，教職員の増員抑制等による義務教育国庫負担金の抑制，教科書無償給与制度の廃止等を含めた検討等の着実な実施を図るとともに，次のような整理合理化方策をとる。

(ア) 学校給食（学校給食設備，施設整備費補助，学校給食米穀売却値引及び学校給食用牛乳供給事業費交付金）

教育上の効果，健康の増進等の観点から学校給食を行うことの意義は認められるが，給食の費用については，基本的には受益者の負担とするのが適当である。

(注) 現在，学校給食の実施のための経費は，施設費を除く人件費，食材費等で年額約1兆円である。小学校の場合，一食当たりコストは約310円であるが，保護者の負担は約175円となっている。

また，事業の実施は地方公共団体の自主的判断によって行われるべきものである。

このような考え方に立って，次のような改革を行う。

i) 共同調理場方式への転換，民間委託等運営の合理化を積極的に推進し，人件費等コストを縮減する。中長期的には，食材費以外の経常費についても，受益者の負担を求めることとする。

米穀，牛乳及び果汁に係る助成については，食料政策上の配慮をしつつ縮減する。

ii) 学校給食の普及率が極めて高くなり，今後更に国がその実施を奨励する必要性が薄れている状況にかんがみ，施設整備計画を見直すとともに，施設及び設備の整備に対する国の補助は基幹的なものに限定し，総額を縮減する。

(イ) 私学助成（私立大学等経常費補助及び私立高等学校等経常費補助）

i) 進学率の向上等により，学校教育における私学の果たす役割の重要性は増大している。こうした中で，私学に対する助成の意義を認めながら，私学は自主的にその財政基盤の強化を図るべきであること，私立大学等の経営状況が改善してきていること，私立高等学校等に対する都道府県の助成が相当の水準に達

していること等を考慮し，当分の間，いずれについても総額を抑制する。

また，国公立の大学等についても，運営の合理化を図るとともに，私学との均衡等を考慮し，順次授業料等学生納付金の適正化を図る。

ii) 私立大学等に対する補助金の配分方式について，次のような合理化を図る。

主として教職員や学生の人数に応じて配分する仕組みとなっている一般補助について，教育研究条件の向上，経営努力等を考慮して，傾斜配分を強化する。

特色のある研究や教育に対する特別補助の助成総額に占める割合を高める。

iii) 私学の公共性とこれに伴う社会的責任等を考慮し，補助金の不正受給等に対する制裁措置を強化する。

(ウ) 施設整備（公立社会体育施設整備費補助及び公立社会教育施設整備費補助）

i) 社会体育や社会教育の施設は，その整備が全国的に相当進んでいること，住民の身近な施設であり基本的には地方公共団体独自で整備すべきものであること等を考慮し，国の補助は，受益する範囲の広い大規模かつ基幹的なもの，整備水準が極めて低く財政力の乏しい地方公共団体に対するもの等に限定し，総額を縮減する。

ii) これら施設に類似する各省所管の施設整備で，国の財政支出を伴うものについても，同様の措置をとる。

iii) なお，上記i)及びii)の措置に伴い各種施設の整備が抑制されることとなるが，これを補うため，学校や企業の体育施設等の開放が一層推進されることを期待する。

(エ) 幼稚園就園奨励費補助

第1次答申において，保育所の費用徴収基準の強化等を提言したところであるが，幼稚園の就園奨励助成について，地域によっては保育所が幼稚園の代替的な機能をも果たしている実態を踏まえ，保育所の保護者負担とのバランスも考慮して，助成対象及び助成水準の適正化を図る。

ウ 農業

食糧の安定供給を確保するとともに、そのための国民負担の軽減を図るため、農業者の自主的努力、活力を十分尊重しながら、需要に即した農業生産の再編成と生産性向上を図り、国際化の進展の下で産業として自立し得る農業を確立する必要がある。

このような基本的考え方に沿って、既往答申に示した食糧管理制度における政府米の売買逆ざやの早期解消とコスト逆ざやの縮小及び中長期的な全量管理方式の見直し、農業基盤の新規事業の抑制等の着実な実施を図るとともに、次のような整理合理化方策をとる。

(ア) 水田利用再編奨励補助金

奨励金依存からの脱却を図るため、第3期対策においては、米と転作物との収益性格差の動向を見極めつつ、奨励金の単価を引き下げるとともに、転作の定着化が一層進むよう奨励金の体系を改善する。

(イ) 良質米奨励金等自主流通助成

- i) 流通促進奨励金については、早期にこれを廃止する。
- ii) 良質米奨励金については、良質米の作付拡大を通じて米の需給均衡化に寄与しているという効果は認められるが、良質米の自主流通量が拡大し自主流通制度もかなり定着してきていること、昭和51年の制度発足以来の奨励金の単価の上昇率が生産者米価の上昇率より大幅であること等を考慮し、奨励金単価を引き下げる。

(ウ) 新農業構造改善事業費補助金

- i) 新農業構造改善事業では、汎用的な機械等を除き農業用機械施設を補助対象としている。これらが農業者の共有財産となり、収益の向上につながるものであること、安易な導入を抑制する必要があること等を考慮し、今後、補助対象を、高能率な生産組織により効率的に利用される場合に限定し、原則として融資制度に切り換える。
- ii) 補助対象を生産性向上に直結する事業に重点化するため、集会施設等の生活環境施設の整備に対する補助は、農村地域の共同活動の助長等のために必要最小限度のものに限定し、総額を縮減する。

(エ) 農村総合整備事業費補助

- i) 生活環境施設の整備に対する補助については、上記(ウ)のii)と同じ措置をとる。
- ii) 農村における小地域の生産基盤等の計画的整備を効率的に進めるため、事業目的及び対象地域が類似している新農業構造改善事業費補助金等との総合化を図る。

(オ) 土地改良事業(かんがい排水事業費補助、圃場整備事業費補助及び農道整備事業費補助)

- i) 採択基準の見直し等により補助対象を生産性向上への寄与度が高く、経済的効果の大きいもの等に重点化する。
- ii) 農業基盤整備事業により整備された農地については、事業費の公共性を考慮し、その有効な活用及び保全のため、転用制限等の担保措置を強化する。

エ 公共事業

我が国の社会資本ストックは、欧米先進国と比較すればいまだ水準は低く、地域間に格差が認められるが、過去20年間に実質約7倍、国民一人当たり約5倍となっており、その整備水準はかなり向上した。

今後は、社会資本の整備水準、厳しい経済、財政事情等を考慮しながら、地方公共団体の自主性をも尊重しつつ、限られた公共投資の重点的・効率的配分を行う必要がある。

このような基本的考え方に沿って、既往答申に示した新規事業の抑制、補助負担率の地域特例の終期到来時における抜本的な検討、高速自動車国道整備の見直し、本州四国連絡橋の当面1ルート4棟建設への限定等の着実な実施を図るとともに、次のような整理合理化方策をとる。

(ア) 公共事業全般

年間約6兆6,000億円(昭和57年度地方事業関係費)に達する公共事業については、社会資本の整備水準やこれからの我が国の経済の成長、財政の収支などの事情を考慮し、事業の重点化・効率化を図ることにより、当分の間、引き続き総額を抑制する。

(イ) 地方道改修費補助(市町村道分)、街路事業費補助(市町村道分)、公園事業費補助、下水道事業費補助及び工事用水道事業費補助

事例として取り上げた標記補助金を含め、公

共事業関係補助金について、次のような整理合理化を行う。

- i) 採択基準の見直し、補助率の体系化等により、補助対象の重点化・合理化を図る。
特に、小規模な道路や公園事業等受益が小地域で完結し、地域の特性に応じて整備されるべき事業の補助については、地方公共団体の責任と自主性の観点から見直しを行う、補助対象を限定する。
- ii) 下水道事業、産業関連施設整備事業等の公共事業について、受益する者に対しても相応の負担を求めるため、公平の原則に配慮しつつ、受益者負担制度を一層活用する。
- iii) 工業用水道事業費補助については、補助対象を限定、重点化し、総額を縮減する。
- iv) 公共用地の取得に伴い講ぜられている生活再建措置について、その合理的範囲、費用負担の在り方等に関する基準を策定する等用地取得に係る事務処理の合理化を図る。
また、工事の監督、発注、検査等の方式を絶えず見直し、厳正な工事の実施を図る。
- v) 補助金の交付、申請等に係る事務の簡素化・合理化を図る。

オ 産業助成等

産業活動等に対する行政の関与・助成を民間の主体性に待つことの困難な分野等に限定し、民間の自由かつ積極的活動を基本とした経済発展を図る必要がある。

産業・企業助成については、既往答申で民間資金の活用等による縮減合理化等を提言したところであるが、更に次のような整理合理化方策をとる。

- (ア) 研究開発助成（民間輸送機開発費補助金、民間航空機用ジェットエンジン開発費、重要技術研究開発費補助金及び重質油対策技術研究開発事業費等補助金）
- i) 標記補助金等について、企業の負担能力等を考慮し、これまで以上に企業の活力に期待することとし、助成対象の重点化、開発段階に応じた助成水準の見直し、納付期間の延長等による収益納付の強化等を行う。
 - ii) 標記補助金のほかに、先端技術等広い分野の研究開発事業に対して国の助成が行われているが、これらを総合的に調整・整序し、

対象をリスクが大きく創造的で発展性のある研究開発等に重点化し、当分の間、総額を抑制する。

(イ) 小規模事業指導費補助金

小規模事業者に対する経営改善普及事業の公益的意義は認められるが、経営改善が基本的には、事業者自身の努力にゆだねられるべきものであること、小規模事業者の経営能力も向上していること、これまで指導員の大幅な増加が図られてきたこと等を考慮し、今後一層事業者や団体の自主性を高め、事業の効率化を図るため、次の改革を行う。

- i) 現行の経営指導員設置基準を見直し、設置定数の削減を図るとともに、増員を抑制する。
- ii) 研修事業等各種事業に対する補助については、対象を限定するとともに、会費収入及び手数料収入の増加等商工会及び商工会議所の自助努力を促すことにより、総額を抑制する。

カ 公害健康被害補償協会交付金

公害健康被害補償制度は、民事責任を踏まえ、公害による健康被害者の迅速かつ公正な保護を図ることを目的として創設されたものであり、発足後8年余を経過したところである。大気汚染の原因者が公害発生の防除に一層努めるべきことはもちろんであるが、今後とも制度を維持しつつ科学的見地からの検討を進め、第1種指定地域の地域指定及び解除の要件の明確化を図るとともに、レセプト審査の強化等により療養の給付の適正化を進める。

キ 防衛施設周辺対策（特定防衛施設周辺整備調整交付金及び民生安定助成）

- (ア) 防衛力整備等とのバランスに配慮しつつ、当分の間、総額を抑制する。
- (イ) 民生安定助成については、補助対象が極めて広範で、徐々に拡大してきているが、今後は、障害の発生とその緩和のための事業との関係がより直接的で明確なものに限定することとする。
- (ウ) 調整交付金については、防衛施設の運用の態様の変化に係る交付金の交付に終期を設定する等算定方法を見直す。

ク その他の行政分野についても、既往答申に示した整備新幹線計画の当面見合せ、国際科学技術博

覧会の国庫負担抑制，石油税の石炭・石油等特別会計への繰入れの圧縮等を着実に実施するとともに，上記2の（1）の整理合理化方針及び第3次答申で示した基本的考え方に沿って，厳しい見直しを行う必要がある。

3 整理合理化の一般的方策

個々の補助金等ごとの整理合理化と併せて，一般的基準により補助金等の整理合理化を進めることも極めて重要である。

既往答申に示した補助効果の定期的再評価，少額補助の廃止，事務手続の簡素化等の着実な実施を図るとともに，次のような整理合理化方策を進める。

（1）民間団体に対する助成の縮減

社団法人，財団法人等民間団体に対する助成については，それが基本的には団体の事業の一部を一時的に奨励援助する趣旨のものであるにもかかわらず，全面的に国の助成に依存したり，助成が長期化する傾向にある。

社会的意義の乏しいものの整理を進めるとともに，人件費及び一般管理費に対する助成を計画的に縮減する等民間団体の自立を促すことにより縮減を図る。

（2）委託費の縮減

委託費については，真に国の事務として緊要性があり，現在の組織人員の中で処理し得ないものに限定するとともに，補助金的なものを整理し縮減を図る。

（3）新規補助金等の抑制

新規補助金等の新設を抑制することは補助金整理

の第一歩である。今後とも新規補助金等の設定は厳に抑制し，新設する場合はスクラップ・アンド・ビルドの原則に徹することとする。

（4）補助率の総合的見直し

現在，各種事業に対する補助率は，補助金創設の経緯等から区々に定められている。各種補助率間の整合性確保等のため，全額補助や著しく高率の補助の引下げ，特例的補助率かさ上げの見直しを含め，補助率の総合的見直しを行う。

（5）終期の設定等

奨励的補助金等については，長期間惰性的に継続することのないよう，政策目標を明確にし，終期を設定する。終期到来時には，目的達成状況とそれに対する評価を明確にし，安易な継続を行わない。

（6）統合メニュー化の推進

類似ないし同一目的の補助金等，事務の簡素化，補助事業者の自主性の尊重等の観点から統合メニュー化する。

この場合，単なる交付決定の一本化等形式的統合にとどまらず，補助事業者が自らの判断でメニューの中から事業を選択するというメニュー方式を推進する。

（7）総合化の推進

国の細部にわたる過剰な干渉が陳情行政等の弊害を招いていること等を考慮し，国が個別具体の事業箇所を特定せず，一括して補助金を交付する総括的な補助方式を検討し，導入を図る等地方公共団体の自立性がより高められる方向で補助金の総合化を進める。

第5章 許認可等

1 改革の方向

（1）行政はその責務を果たすため，様々な形で国民の諸活動に介入し，その自由な活動を規制している。このような規制監督行政は，その時々で社会的要請を背景として行われてきたものであって，公共の福祉を確保，増進する役割を果

たしてきたが，この中心を成す許認可等は非常に数が多く約1万件にも達している。

これら許認可等の中には，民間の技術水準や経営能力の著しい向上，国際化の進展などの社会・経済情勢の変化により，実情に合わなくなったものや民間の自主的活動にゆだねることが適当となったものも少なくない。このようなもの

について、従来どおりの規制を続ける場合には、民間活力の発揮を阻害し、既得権益の擁護に偏する結果となったり、国際的な摩擦を生ずる原因となるなど、国民全体の利益を損なうことともなる。

したがって、許認可等による規制監督行政は、絶えず社会・経済情勢等の変化に適合したものとする必要があり、国民全体の利益を図る見地に立って、行政の責任領域の見直しの観点からはもとより、国民負担の軽減、行政事務の簡素合理化、民間活力の助長等の観点からも整理合理化を推進する必要がある。また、規制の在り方の国際的な観点から見直しも必要である。

このような観点から、許認可等の整理合理化については、既往答申で、主に一般国民の日常生活を対象としたもの、国際経済の見地から当面早急に対策を講ずべきもの等について改善方策を提言してきた。一般国民の日常生活を対象としたものとしては、自動車の定期点検整備・検査、自動車の運転免許証の更新及び一般旅券の発給に関する改善を、国際経済の見地から早急な対応を要するものとしては各種の輸出入検査に関する一部の事項の簡素化を、その他データ通信規制の緩和等についても指摘した

これらの指摘事項については、政府において一応着実な推進をみているところであるが、特に輸出入検査については、国際化の進展等に対応して、今後とも更に一層の改革を進める必要がある。

(2) 当調査会では、その後引き続き許認可等の全般について検討を行ってきたが、許認可事項が多数に及ぶことから、これを目的・性格別に類型化し、資格制度、検査・検定制、事業規制及びその他の許認可等の区分に従って、それぞれの整理合理化方策について検討した。

ア 資格制度は、一般的には、各種の専門的知識・技能の保持者に対する社会的需要を背景に設けられている等その有用性は一概に否定すべきものではないが、反面において制度の創設による行政事務の増大、新規参入の抑制による民間活力の阻害等の問題点を有しており、行政の責任領域の見直し及び民間活力の助長の観点からはもとより、行政事務の簡素

化、国民負担の軽減等の観点からも整理合理化を推進していく必要がある。

イ 検査・検定制は、安全衛生の確保等、国民生活に密接に関連するものであり、その有用性は当然肯定されるものであるが、行政検査中心の体制や関係省庁間の連絡調整の不徹底、国際的民間検査機関の未発達といった問題があり、その実施、運用に当たっては、行政の責任領域の見直し、民間活力の助長、検査の国際性の確保及び重複検査の排除等の観点から改善合理化を図る必要がある。

ウ 事業活動に対する規制は、国民の生命・財産の安全の確保や国民生活上不可欠なサービスの適正な供給の確保を図るなど種々の公益を維持・増進することを目的として設けられているものであるが、社会・経済情勢の変化に対応した適切な見直しが欠如しているものがあること、一度強化された規制はその後事業者側の体制整備等によりその必要性が薄れた場合でもそのまま安易に存続しがちなこと、行政指導の中には広範かつ厳しい事実上の規制が行われ事業者に多大の負担を課すとともに事業者の経営責任が不明確となっているものが少なくないことといった問題があり、利用者利便の増進、経営効率の促進、事業者の負担の軽減といった観点からの規制の整理合理化や運用の合理化を行っていく必要がある。

エ その他の許認可等についても、規制の必要性が乏しくなったものの廃止、重複した規制が行われているものの統合、規制の方法・内容の簡素化を図ることが適当なものの規制の緩和、民間あるいは下部機関等において処理することが効率的なものの権限の委譲、その他公正かつ迅速な処理を行う等の運用の合理化等を推進していく必要がある。

本答申では、以上のような観点から規制区分ごとに具体的な整理合理化方策を示したが、もちろん許認可等の整理合理化はこれにとどまるものではない。既往答申及び本答申で指摘し得たのは許認可等のごく一部であり、今回指摘しなかった事項についても同種の許認可事項と同様の改善を進める等今後全般的な整理合理化が

推進されなければならない。

併せて、許認可等は、社会・経済情勢の推移に伴い、絶えず新設が求められがちであり、またその意義も変化していく。したがって、本答申では、新設に当たってその必要性等について厳格な審査を行うとともに、既存のものについても常時整理合理化を図る仕組みについても提言した。

2 許認可等の整理合理化

(1) 資格制度

ア 整理合理化方針

(ア) 制度の濫設防止及び規制の廃止又は緩和

資格制度は一度新設されると多くの関係者の利害関係が形成されるため、新設当時の背景事情が変化しても廃止はほとんど行われず、増加の一途をたどっている。このため、資格制度の新設に際しては、これを抑制する基本方針の下にその必要性について厳格な審査を行うとともに、既存の制度の見直しも積極的に行う。

- i) 業務独占資格は、国民の職業選択の自由を制約することとなるので、国民の生命・財産の保全を図る上で重大な役割を果たすもの等に限定する。また、社会経済情勢の変化、技術進歩等により業務独占資格としておく必要性が低下したものについては、必置資格、民間資格等への移行を図る。
- ii) 必置資格は、有資格者の確保等につき事業者に負担をかけることがあるので、事業活動に伴って生じやすい弊害を防ぐためのものに限定するとともに、資格要件は必要最小限度のものにとどめる。
- iii) 名称独占等資格は、同様の資格技能検定が民間団体においても社会的評価を得て数多く実施されているので、国が自ら行うのにふさわしい特別な社会的意義を有するものに限定し、また、関係する民間団体による自主運営への移行を極力図る。
- iv) 民間技能審査事業認定制度の新設及び運用に当たっては、国が関与してまでも社会的に奨励する必要があるか否かの判断を厳格に行うとともに、社会的評価を得て定着した事業については逐次認定を外す。

(イ) 事務の民間団体への委譲

資格制度に関する事務のうち試験事務、講習事務、登録事務等は、行政機関の裁量的判断を要するものが少なく、比較的定型的なものが多い一方、行政機関にとってかなりの負担となっている例が少なくない。このため、行政事務の簡素化等の見地から、民間団体において処理を行っても制度の意義・目的を損なうおそれのない事務については、極力、民間団体への委譲を行うものとし、現在適切な引受団体がない場合にあっては、今後その育成に努める。

なお、事務の民間団体への委譲に当たっては、受益者負担の適正化の観点から独立採算制を原則とするとともに、事務運営の公正確保等についても十分配慮する。

i) 試験事務については、受験者数が多数に上る資格制度を中心に、指定試験機関制度等の導入を積極的に行い、試験事務の民間団体への委譲を進める。

なお、指定試験機関制度等の活用に当たっては、既存団体の活用あるいは総合的な資格試験の実施等による運営の効率化を図るべきであり、例えば、都道府県知事が行う各種の試験については都道府県ごとに一つの指定団体（資格試験センター）に実施させることなどについても検討する。

ii) 講習事務については、試験事務と同様、指定講習機関制度等の活用により、民間団体への委譲を進める。

なお、その際、必要以上の講習受講義務を課すなど、国民に過度な負担を強いることのないよう十分留意する。

iii) 登録事務については、資格者団体の社会的地位を高めて資格者のモラルや資質の向上を図る観点からも、行政機関の指導監督の下に、当該資格者で構成する団体等において処理させるものとする。

(ウ) 制度の仕組みの簡素化

各種資格制度の現状をみると、同種類別の資格制度でありながら制度の仕組みが簡略なものと煩雑なものとの混在しており、統一性に欠けている。規制の厳密さを追求する余り制度の仕組みが過度に煩雑であると、いたずらに国民と

行政機関の双方に手続的な負担をかけることとなるので、可能な限りその簡素化を図る。

- i) 免許・登録の有効期間については、審査が形式化しているもの、他の規制によりチェックが有効に機能しているもの等を中心に、有効期間の廃止又は延長を行う。
- ii) 資格者個々人の住所の登録又は届出の義務付けについては、事務的煩雑さの割には効果が乏しいので、資格者が事務所等を持たず個人的に業務活動を行うのが常態であるものを除き、原則として廃止する。
- iii) 専ら行政機関に対して有資格者であることの証明を行う必要がある資格（主として必置資格の類）については、試験合格証、資格認定証等の交付をもって資格を取得したものとし、別途の手続による免許証等の交付は原則として廃止する。
- iv) 指定養成施設の運営に伴う各種許認可等のうち軽微な事項については、簡素化や都道府県知事又は地方支分部局の長への委譲を行う。

(エ) 運営の合理化

資格制度は、個人の職業に関する能力を判定するものであり、営業規制と同様、国民個人の職業選択に関し重大な影響を持つものである。したがって、その運営に当たっては、公平・公正に処理することももちろん、客観性・公開性等の確保についても十分配慮する。

- i) 公務員経験者に対する特例制度については、この制度自体は否定されるべきものではないが、特例適用者の認定方法や基準等が行政機関の裁量にゆだねられているものがあるので、その場合には、国民の不信感を招くことのないよう認定基準の客観性の確保等を図る。
- ii) 試験問題については、能力審査の内容を国民に開示する等のため、その事後公表を回す。
- iii) 実務経験の審査基準については、可能な限り法令上明文化すべきであるが、それが困難な場合であっても、申請希望者に交付する免許・登録の手引き等において具体的に示す。

イ 具体的措置

(ア) 資格規制の廃止又は緩和

- i) 電話交換取扱者については、近年における構内電話交換設備の性能向上等により交換業務には特別な知識・技能を要しなくなっており、業務独占資格としておく必要性が乏しくなっているので、認定制度を廃止する。
- ii) 生繭売買業者又はその従業者については、近年における防除技術の向上、出荷施設の改善等により生繭取扱いの不手際による蚕病被害はほとんどみられなくなっており、業務独占資格としておく必要性が乏しくなっているので、許可制を届出に改める。
- iii) エネルギー管理士制度については、エネルギーの効率的使用は我が国の脆弱なエネルギー構造にかんがみ着実に推進されるべき重要な国民経済的課題であるが、これは各企業にとっての重大な関心事項でもあるので、将来、制度及びその趣旨が定着したと認められるようになった段階で、現在の必置規制の在り方を含め制度の見直しを行う。

(イ) 事務の民間団体への委譲

- i) 試験事務のうち次の資格に係るものは、指定試験機関制度の導入を図る等により、その全部又は一部を民間団体等に委譲する。

技術士、調理師、理容師、美容師、クリーニング師、製菓衛生師、建築物環境衛生管理技術者、高圧ガス製造保安責任者、高圧ガス販売主任者、火薬類取扱保安責任者、電気工事士、電気主任技術者、情報処理技術者、公害防止管理者、エネルギー管理士、通訳案内業者、建築士、宅地建物取引主任者、建設機械施工技士、危険物取扱者及び消防設備士

また、自動車整備士の技能検定の学科試験については、既に一部を指定団体に委譲しているが、民間への委譲を更に進める。

- ii) 講習事務のうち次のものは、一部の都道府県において民間団体への委譲が行われているが、民間への委譲を更に進める。

指定自動車教習所指導員に対する法定講習、危険物取扱者の定期講習及び消防設備士の定期講習

- iii) 登録事務のうち次の資格に係るものは、資格者団体等に委譲する。

〔技術士，司法書士，土地家屋調査士，中小企業診断士及び作業環境測定士〕

(ウ) 制度の仕組みの簡素化

i) 免許・登録の有効期間については，次の措置を講ずる。

中小企業診断士の登録の有効期間（現行2年）を3年程度に延長する。

通訳案内業者免許の更新制度（現行5年ごと）を廃止する。

ボイラー溶接士の免許の有効期間（現行1年）を2年程度に延長する。

ii) 次の資格に係る登録又は届出事項から，「住所」を削除する。

〔技術士，クリーニング師，計量士，作業環境測定士，労働安全・衛生コンサルタント及び測量士の登録並びに電気工事士の業務に関する届出〕

また，動力車操縦者の免許証記載事項から「住所」を削除する。

iii) 免許証等交付制度のうち次のものについては，試験合格証の交付又は試験合格通知と免許証（免状）の交付とを一本化することにより，別途の免許証申請手続を不要とする。

〔クリーニング師，建築物環境衛生管理技術者，衛生管理者及び電気主任技術者の免許証又は免状の交付〕

また，第2種放射線取扱主任者（装備機器名）の免状の交付については，この制度が定着した後における講習受講者数の増加状況等を勘案した上，指定講習修了証の交付と免状の交付とを一本化し別途の免状申請手続を不要とする方法について検討する。

iv) 指定養成施設の運営に伴う各種許認可等については，次の措置を講ずる。

次の承認事項のうち「入学金」，「授業料」等の軽微な事項については，届出制とする。

〔理容師指定養成施設及び美容師指定養

成施設の内容変更の承認〕

次の届出事項のうち「教員の氏名・担当課目」等の軽微な事項については，廃止又は都道府県知事への委譲を行う。

〔栄養士指定養成施設，保母指定養成施設，理容師指定養成施設，美容師指定養成施設及び調理師指定養成施設の内容変更の届出〕

また，自動車整備士指定養成施設の内容変更の届出のうち，「教科書」等の軽微な事項については，地方支分部局の長に委譲する。

v) その他資格制度に関し，次の改善措置を講ずる。

他の都道府県から転入した指定自動車教習所指導員等についての資格要件の事前確認については，長期間業務から離れていた者など教習知識・技能の低下のおそれがある場合を除き，各指定自動車教習所の自主管理にゆだねる。

司法書士及び土地家屋調査士の補助者に関する個別承認については，廃止を含め，簡素合理化を検討する。

理容師，美容師及びクリーニング師等については，保健所における定期健康診断の義務付けを廃止する。

理容師及び美容師になるために課されている実地習練については，試験合格後に行えばよいこととする方向で検討する。

家畜人工授精師の資格取得講習会開催者の指定については，定期的に講習を実施する指定講習団体の場合は，その都度の指定を包括指定に改める。

技能士の技能検定については，現在127種類となっている職種区分の統廃合を行う。

(略)

第6章 公務員（略）

第7章 予算・会計・財政投融资（略）

第8章 行政情報公開，行政手続等

1 改革の方向

- (1) 民主社会において行政が円滑にその役割を果たすためには国民の行政に対する信頼と理解を確保することが不可欠であり，このような観点から，当調査会はこれまで行政情報の公開と管理及び行政手続の制度の在り方について検討を行ってきた。また，これと併せて，情報化社会への急激な進展を踏まえオフィス・オートメーション（以下「OA」という。）等事務処理の近代化方策についても検討した。さらに，行政運営の適正確保のため，オンブズマン等行政監視・救済の制度の在り方も検討した。
- (2) これらは，それぞれ独自の領域を持ちながらも相互に密接に関連するものであり，行政改革を推進する上で不可欠の課題となっている。行政機関の保有する情報の公開は，行政に対する国民の理解と支持を深め，行政運営の安定性と有効性を高めることになる。また，膨大かつ貴重な行政情報の多くが国民の自由な利用に供せられるならば，国民の文化的・経済的活動の一層の活性化がもたらさせる。他方，行政手続制度は，国民生活との接点における行政運営の手続的適正さを保障する制度であり，行政の恣意的運営を排除し，国民の権利・利益を保護することを目的としている。

情報公開による「開かれた政府」の実現と行政手続制度による「適正な手続」の確立とは，行政に対する国民の信頼を確保する基本的前提である。しかし，このためには，的確かつ効率的な行政情報管理と事務処理体制の整備が極めて重要である。行政機関が有用な情報を収集する能力を欠いていたり，蓄積された情報を整然と整理・保管し，敏速・的確に利用・伝達し得なければ，国民への有効な情報提供は事実上困難である。他方，非効率で恣意的な事務処理体制の下では，行政手続制度が樹立されても行政運営上実行することが期待できなくなる。この意味で情報化の進展に相応したOA化事務処理の近代化は緊要な課題である。

さらに，公正で民主的な行政を実現するためには，行政機関自体における努力が必要なことは言うまでもないが，国民のために国民の立場に立って問題の救済に当たる仕組みも欠かせない。オンブズマン等行政監視・救済制度はこのような観点から十分に役立つものとする必要がある。

- (3) 今回取り上げた課題は，我が国の行政にとって全く新しい事柄であり，いくつかの問題や困難が伴っていることも否定し得ない。したがって，これらの制度の整備に当たっては，メリットとデメリット，効果と費用との比較考量及びそれに基づく慎重な配慮と手順が要請されるが，原則的な考え方は堅持しつつ積極的に推進されなければならない。

2 行政情報の公開と管理

近年，先進産業諸国においては，行政情報公開の要望が一般に高まっており，我が国もその例外ではない。情報公開への関心が高まってきた背景には，社会全体の情報化の進展及び行政機能の拡大により，行政機関に大量の情報が集積し，かつ，国民の行政情報に対する関心と行政過程への参加意欲が高まっているという状況変化が挙げられる。

情報の公開については，このような情報にこたえるために，まず，行政機関の有用な情報を国民に対して積極的に公開すべきであり，そのための方策を抜本的に拡充すべきであるが，諸外国では，更に当事者・利害関係人あるいは国民一般からの請求により個別的に開示することが認められている例があり，このような措置についても併せて検討すべきである。

しかも，行政機関と国民（個人又は集団）との間の情報の流れは一方的ではない。情報公開は行政機関から国民に情報提供を行うものであるが，逆に行政機関はその必要とする情報の多くを国民からの提供に依存している。したがって，行政機関と国民との間のこの双方向的情報流通が円滑に行わねることが，開かれた政府を実現し，行政の効率性と信頼性を高める上で，極めて重要である。

(1) 情報の公開

ア 情報公開の充実の必要性

行政機関は法令に基づき、公示、公表、縦覧、報告等を行い、必要な情報を公開しているほか、運用上の措置として、国民の請求に応じてあるいは自主的・能動的に情報を公開している。

国民の請求に応じて情報を公開しているものとして、各省庁に設置された文書閲覧窓口があり、順次増設され一般に利用されているが、なお一層の充実が求められている。また、個別行政機関に対し多様で個別具体的な情報の公開要求がなされているが、対応は必ずしも十分ではない。

行政機関が自主的・能動的に公開しているものについても、国民の需要に対応しているか疑問である、公開される文書資料等の範囲が十分とは言えない等種々の指摘がある。さらに、行政機関の提供する情報について、どこにどのような情報があるのか明瞭ではないこともあって、情報の利用度が必ずしも高いとは言えない。

このように、我が国における情報の公開の現状をみると、その内容、方法、体制等が必ずしも十分ではなく、国民の需要にこたえたものとなっていない。

行政機関は、開かれた行政という考え方に立って、その運営を原則公開に転換させることを基本方針とすべきであり、また、公務に従事する職員にも公開の精神を徹底させることが重要である。そして、国民からの要求を待つまでもなく、国民にとって必要かつ有用な情報を自主的・能動的に提供することに努めなければならない。

しかしながら、それのみによって国民の情報需要に応ずるにはおのずから限界があるため、国民の個別の要求に応じて開示する仕組みの充実を図る必要がある。

イ 情報公開の推進のための当面の措置

情報の公開に関する現状を改善するため、当面、行政運営上、次の措置を実施するものとし、関係省庁において速やかに実施のため必要な方策を講ずべきである。

- (ア) 行政の運営は、原則として公開の精神で行い、非公開とするものは必要最小限とする旨を基本方針として確立する。

- (イ) 各省庁に設置した文書閲覧窓口について、閲覧可能文書資料等の拡大、閲覧目録の増補等一層の充実・整備を図る。

- (ウ) 国立公文書館への公文書の移管を一層促進するとともに、外交史料館等を含め、文書資料等の公開の拡大を図る。

- (エ) 白書類の充実等国民に対する広報を活発化するとともに、各種相談機能の活用による情報の案内・提供の充実を図る。

- (オ) 各省庁の連携により、国民生活に関連の深いものを中心に、行政情報のリスト化を進めるとともに、その検索・案内の総合的なシステムについて準備を進める。

- (カ) 大規模プロジェクトに関する計画概要など各省庁における国民の関心の深い事項について、個別的な公表、公開等国民への情報提供を行うための措置を講ずる。

- (キ) 審議会等の会議の公開は、それぞれの設置目的、任務等に照らしつつ個別に決定されるべき問題であるが、審議概要の公表を行う等できるだけ公開の精神に沿った措置を講ずる。

- (ク) 聴聞、公聴会、理由付記等行政手続の改善による公開機能の強化を図る。

- (ケ) 各省庁の連携により、公開基準の策定を図る。

- (コ) 各省庁における情報の公開を推進するため、既存の各省庁連絡会議の活動を一層活発に行うとともに、省庁内にプロジェクト・チームを設ける等体制の整備を図る。

ウ 当事者・利害関係人に対する情報開示制度の整備

行政手続は、国民の権利・利益を保護し、公正で民主的な行政運営を確保すること等を目的とするものであるが、そのための手段の一つとして、行政手続の関係者に対する情報の開示が要請される場合がある。行政処分等に関する文書資料等閲覧制度がそれである。

現在においても、聴聞、公聴会等において、文書資料等が事実上開示される場合がある。しかし、それが行われる事例はなお一部にとどまり、また取扱いが不統一である等の問題がある。

行政手続の整備に当たっては、国民の権利・利益を保護する等の観点から文書資料等閲覧制度を設けるべきである。その具体的な内容すなわち行

政処分等の範囲，関係文書資料等の範囲，利害関係人の範囲，適用除外の範囲，救済方法等については，行政手続制度の一環として検討されるべきであるが，その際には，このような国民に対する情報の公開という観点についても十分考慮すべきである。

エ 国民一般に対する情報開示制度（いわゆる情報公開制度）の検討

我が国における行政情報の公開に関しては，より一層公正で民主的な行政運営を実現し，行政に対する国民の信頼を確保するという観点から，できるだけ幅広く改革のための方策を検討することが必要である。いわゆる情報公開制度は，国民一般に行政機関に対する情報の開示請求権を認めてそのための手続等を定める制度であって，アメリカ，フランス，北欧等の諸国で実施されており，我が国においても，前述のような考え方に立って，積極的かつ前向きに検討すべき課題である。

他方，この制度は，我が国において，全く新たな分野の事柄であり，我が国における情報の取扱いやこれに関する論議の動向，情報公開制度を制定実施するための広範多岐にわたる関連諸制度との調整，制度の実効性や費用対効果の問題及び制度実施に伴うデメリット等の諸点について考慮する必要がある。

したがって，これらの状況を踏まえた上で，国民的合意の推移，国際的動向，地方公共団体の状況等にも留意しつつ，我が国の実情に合った制度の在り方について速やかに検討を進める必要がある。我が国の関連する諸制度，諸外国の制度運用等の専門的調査研究を行う組織を設けるべきである。

（2）情報の管理

ア 情報管理の近代化の必要性

行政情報の公開を進める場合，その基礎的条件として，迅速・的確な情報管理が行われる必要がある。

しかし，行政機関においては，近時，行政機能の拡大に加え，複写機器の発達・導入等に伴い文書資料の作成・保管量が激増しているが，それに対応した文書資料の整備・保管・保存方法やこれを迅速・的確に行う事務処理体制の整備が進んで

いない。

このような現状からすると，国民への提供や行政機関相互間での利用も困難であり，今日において，文書等管理の問題は，単に事務処理上の問題にとどまらず，情報の有効利用の観点からより総合的な改善方策を検討する必要に迫られている。

さらに，情報化社会の進展する中で，情報の価値の増大と諸機関における蓄積が進み，電子計算機による情報処理の拡大と相まって，その高度利用の基盤が形成されつつある。

特に，行政運営においては，施策決定に当たって諸般の関連情報を必要とするが，このためには，民間に新たな負担をかけず，各機関の保有する情報をもってまず充足すべきである。このように行政機関相互間で極力情報の共同利用を進めることにより，行政の効率化・総合化を促進することが要請される。

イ 情報管理の理念の転換とシステム化の推進

（ア）情報化社会の進展の中で，行政情報に対する需要に応ずるためには，情報管理の理念を従来の保管・保存のための管理から有効な利用・提供を図るという方向へ転換する。

（イ）文書資料等の作成から廃棄までの各段階を通じて情報の有効利用という観点に立って具体的改善を進め，特に，OAの活用，文書資料等の集中管理への移行，ファイリング・システムの導入，文書分類の整備，文書管理規程の整備などを通じて文書管理のシステム化を推進する。

（ウ）行政情報の総合的かつ有効な利用を促進するため，各種事項の標準化，事務手続等の合理化，データベースの充実，情報の所在案内等の機能の整備等行政情報の利用システムの整備充実及び総合的利用のための方策を推進する。

（3）情報の保護

ア 情報保護の改善の必要性

行政情報の中には，外交，防衛等国家・社会の安全に関する秘密やプライバシー，企業秘密のほか行政の円滑な運営を確保するために秘匿することを要する種々の情報がある。これらの情報を保護する法制度としては，国家公務員法等の守秘義務規定があるが，その内答は一般的・包括的である。また，行政上の措置としては，各省庁とし秘

密文書等の取扱いに関して規程を定めているが、その秘密指定、解除等については、各省庁各部署まちまちであり、その運用が安易になりやすいなどの状況にある。

他方、各種行政情報のうち個人データは、国民を対象とする行政サービスの拡大等に伴って年々増加し、適用業務も広範多岐にわたっているが、現行制度上、これら行政機関の保有する個人データについて総合的に規制する制度はなく、国家公務員法等の守秘義務規定、指定統計の目的外使用の禁止等の秘密保護に関する規定を持つ法律があるほかは、各省庁においてデータ保護管理規程を整備しているにとどまっている。

我が国においては、行政の効率化、質的向上のため、個人データを始めとする行政情報の相互利用の拡大など情報処理の高度化が必要であり、また、情報流通の国際化への対応も求められている。しかし、一方では、これらに伴い、個人データの結合・集中化あるいはその収集目的外の利用、誤情報等の流通のおそれ等国民のプライバシー侵害に対する不安感も高まっていくとみられるので、これに対する適切な配慮が重要である。

イ 秘密文書等の取扱いとデータ保護対策の推進

(ア) 各省庁は秘密文書等の指定・作成を必要最小限にとどめることとし、それぞれ秘密文書等の取扱いについて見直しを行い、所要の改善措置を講ずる。

(イ) 電子計算機による個人データ処理に関しては、犯罪捜査、税務、医療関係等公益上不適当なものを除き、原則として、本人からの閲覧・照会の申出に応ずる等の措置を講ずる。

さらに、行政情報システムの進展、国民意識の動向を踏まえつつ、諸外国の制度運営の実態等を十分把握の上、法的措置を含め個人データ保護に係る制度的方策についても積極的に対応する。保護対策の推進に当たっては、関係省庁において緊密に調整協議を行う。

3 行政手続制度

(1) 行政手続の整備の必要性

民主国家における行政の遂行について行政手続が有する重要性は従来から指摘されていたところであるが、近年の行政機関の高度化、複雑化に伴い、公

正で民主的な行政運営を実現し、国民の権利・利益を保護するために行政手続を整備することの必要性が一層高まっている。また、行政の意思形成の過程において、できる限り国民の参加を実現するという観点からも行政手続の整備が求められている。

行政手続には種々の内容のものがあるが、既に一般法として行政不服審査法を有する事後手続は別として、その他の行政手続は個別法により規定されていることが多いため、不備・不統一を生ずる結果となっており、また、必要と思われる手続規定が欠如している例も少なくない。さらに、行政手続の運用については行政機関によってまちまちの場合があり、また、その手続の本来の趣旨が十分生かされていないと思われる例もある。

行政機関が不利益処分を行う場合には、原則として、事前に被処分者に弁明の機会を与えるべきであり、またその処分理由を明らかにすべきであると考えられる。これら聴聞や理由付記等は、行政手続の中核として従来からその整備の必要性が論ぜられてきた。これら処分前の手続を整備することにより、とるべき手続が明確になって行政の円滑な運営に資すると考えられるが、現行の諸規定は必ずしも十分でなく、立法による統一的整備を必要とする。

また、現代の行政にみられる諸問題の中には、関係者が多数に上り利害関係の調整が容易でないものも多い。行政手続を整備するに当たっては、例えば、行政計画の策定等広範囲に影響を及ぼす行政の活動につき、審議会等への諮問、公聴会の開催、関係文書資料等の公開等の手続を定め、また外国人にとっても理解しやすい手続を定める等、行政の現代的諸問題への対処ということも考慮する必要がある。

(2) 統一的な行政手続法の整備

行政の公正かつ民主的な運営のために、次により行政手続の統一的な整備を推進する必要がある。

ア 行政手続の整備方法

行政手続に関する法令を整備する場合には、部分的な行政手続法の制定、あるいは個別法による手続規定の整備によるのでは、実現に時間がかかり、また内容が不十分ないし不統一になるおそれがあるので、統一的な行政手続法を制定することが最も適当である。

なお、行政手続法を制定する場合には、同法の

規定をどの程度詳細なものにするか、また個別法の定めによだねる範囲をどの程度にするか等の問題を検討する必要がある。

イ 行政手続の整備の範囲

（ア）次に掲げるものは、公正な行政を保障し国民の行政に対する信頼を確保する観点から統一的な行政手続法で規定することが適当である。

適用範囲、能力、代理等の総則的規定

聴聞（公聴会を含む。）に関する規定

処分の理由付記に関する規定

処分基準（裁量基準）に関する規定

関係文書資料等の閲覧に関する規定

（イ）以上のほか、行政手続法の中に取り入れるかどうか検討すべきものとして、行政立法、行政指導、多数当事者、計画策定、行政調査、行政契約、行政強制等に関する規定があり、また、行政実体的な規定や行政運営法的な規定を取り入れるかどうかについても検討する必要がある。

なお、行政苦情処理、行政不服申立て等の諸問題についても、行政手続法との関連を考慮すべきである。

ウ 行政手続の整理に当たって考慮すべき事項

統一的な行政手続法を実効性のあるものにするためには、行政の実態にも配慮する必要がある。例えば、行政処分を緊急に行う必要がある場合等に聴聞、理由付記等の手続を要求することには問題がある。また、各種の行政手続を踏むことによってコストの増大や事務処理の遅延を招く可能性にも留意しなければならない。このような事項も考慮して統一的な行政手続法を制定することによって行政の真に公正かつ円滑な運営が期待できる。

エ 専門的調査審議機関の設置

上記ア～ウにより、行政の公正かつ民主的な運営のための統一的な行政手続法を制定するため、行政法全般にわたる専門的検討及び行政運営の実態調査並びに諸外国の立法例及び運用の調査等を行う臨時の専門的調査審議機関を設置すべきである。

4 OA等事務処理の近代化

（1）行政事務処理の近代化の必要性

近年、社会・経済情勢及び行財政を巡る環境の変

化により、行政の減量化及び情報化社会への対応が緊要な課題となり、これまで行政事務が抱えてきた非効率性等種々の問題点はもはやこれ以上放置することが許されない状況となっている。行政の減量化を達成するためには、不要不急な事務・事業を整理し、行政の責任領域を限定することが必要であるが、それとともに行政事務の簡素・効率化が強力に推進されなければならない。

さらに、社会全体に及び情報化の進展により、行政機関が処理すべき情報量は今後とも増大し続けると考えられる。また、行政事務の高度化すなわち事務処理の迅速化、政策策定能力の向上、国民に対するサービスの充実等が行政に期待される度合いは一層高まる。もし行政が事務処理の改革を怠るならば、それに伴う国民的損失は、今後、計り知れないものとなると考えられる。

我が国においても、近年、民間企業を中心に、OAの導入を図ることにより経営の合理化・近代化に取り組む動きが顕著になりつつある。行政分野におけるオフィス事務についても民間企業と本質的な相違はなく、OAの導入によって改善が図られるべき分野は多いと考えられる。オフィス事務については、書類のはん濫、会議の非効率の運営、執務環境の未整備等の改善すべき問題点が指摘されており、さらに、行政事務処理に関しては、公正性等が重視されるあまり効率性が軽視されがちであること、行政組織がタテ割りであることを反映して情報の相互流通が十分でないこと、文書管理がシステム化されておらず、文書の検索を始めとする管理が円滑に行われていないこと等特有の問題点も指摘できる。

これらの問題点は、行政サービスの低下や行政事務の停滞などの弊害に結び付く危険性があるにもかかわらず、これまで本格的な対策は講ぜられておらず、また、そのための有力な手段となり得るOA化もほとんど実績を見るに至っていない。

（2）行政事務へのOA導入の推進

行政事務へのOA導入は、行政事務の特性に配慮しつつ、以下の方向で推進又は検討する必要がある。

ア 減量化及び情報化社会の進展への対応を、行政の重要な課題としてとらえ、OAをそのための有力な手段として位置付ける。すなわち、行政機関相互又は国民との間の情報交流を一層促進するた

め、行政事務のOA化に関しては、データベースの設立その他将来における技術革新の動向を十分に想定しつつ、中長期的視野の下に検討する。

イ OA化が直ちに可能なものについては、その効果を早期に享受するために早急に着手する。特に、民間企業における通用実績等にかんがみ、情報の処理、加工、伝達等のそれぞれを構成する事務作業（例えば、文書の作成、検索、廃棄等）ごとに実用化されている各種機器・システムの導入を推進する。

ウ OA化を阻害する各種制度について見直しを行い、OA化によって得られるメリットを最大限に生かす方向でその改善を図る。例えば、決裁範囲の見直し、文書の保存形態・保存年限の弾力化、様式・用紙サイズの統一等を進めるとともに、事務作業の標準化、文書管理のシステム化等に積極的に取り組む。

エ 個別の業務の見直しを行い、例えば、大量定型的な事務処理であって、依然手作業に大きく依存しているもの等OA化により大幅な改善が期待される業務については、その早急な導入を図る。この一環として、例えば、官庁会計事務データ通信システムの普及に努める。

(3) OA推進体制の整理

以上に示した方向でOAの具体化を図るに当たっては、行政事務の実情に即した効果的な方策がとられることが必要であり、具体的には、次により推進する必要がある。

ア 行政事務のOA化を積極的に推進し、全省庁の行政事務の総合的なOA化を促進するために、必要に応じて連絡会議を開催する。

イ OA化推進のための特別な役割を果たすグループを各省庁に設置する。この場に、総務企画部門、個別業務担当部門、電子計算機運用管理部門等から幅広く担当者を参画させるとともに、民間のOAに関する有識者の参加・協力も得て、OAの具体化を図る。

ウ OAの円滑な導入のためには、職員の意識の向上、幹部レベルの理解の高まりが特に重要であり、幹部を含む職員に対する啓発及び研修を行う。

5 オンブズマン等行政監視・救済制度

(1) 行政監視・救済制度の整備の必要性

我が国の行政監視・救済制度には、立法権による国政調査、請願制度、司法権による行政事件訴訟のほか、行政権自体によるものとして監察・監査、不服審査、苦情相談等種々の制度がある。なかでも、行政権自体における諸制度が有効に機能することにより、簡易・迅速な国民の権利・利益の救済が図られ、行政の自浄機能に対する国民の信頼も維持される。

我が国行政における監察・監査、不服審査、苦情相談等の在り方については、35種45万人に及ぶ相談員を始め既に各種の多様な制度が設けられ、膨大な数の事案が処理されているところであるので、まず現行諸制度の欠陥を改善し、それらの活性化を図ることが当面の課題である。

さらに、現代における行政機能の飛躍的拡大の中で、法令の不備、行政指導等による苦情等既存の諸制度では十分救済し得ない諸問題が増大してきており、このため、国民的立場に立ち社会的良識を持ってこれら諸問題の救済を行えるような仕組みが必要となってきた。

近年諸外国においていわゆるオンブズマン制度が普及をみているのも同じような要請に基づくものであり、我が国においてもその持つ意義と機能を積極的に評価して、我が国の風土に合った制度の検討が必要である。

(2) 現行制度における改善措置

ア 苦情相談体制の活性化

(ア) 各行政機関は、所要の部局に国民によく分かる形で苦情相談担当者を設置して行政苦情への的確な対応に努め、また行政管理庁は、行政相談制度の運用に当たり、特に多数の行政機関に関連する事案等他の苦情相談制度では対応が困難な事案の処理を積極的に推進するとともに、その適切な運用のため民間有識者の意見を反映させる等の措置を講ずる。

(イ) 行政苦情の「たらい回し」を防止し、国・地方公共団体を通ずる事案の迅速かつ的確な解決のため、国及び地方公共団体の苦情相談体制の連携の強化を図るものとし、

行政改革に関する第五次答申（最終答申）

都道府県段階及び広域市町村圏等地区段階に、国及び地方苦情相談担当機関の連絡協議会を設置する、

関係機関等相互間の事案の移送、関係機関による事案の共同処理、総合的な窓口機関による受付及び回答等関係機関間の処理方式を確立し、推進する。

イ 行政苦情の行政運営への反映の推進

(ア) 各行政機関は行政苦情の状況を毎年度公開するとともに、関係審議会等において行政苦情の解消方策を検討する等行政運営への適切な反映に努める。

(イ) 行政管理庁は、行政監察を実施するに当たっては、中央・地方の各段階における民間有識者の意見、行政相談及び各行政機関における苦情相談の実態等を踏まえて行うものとし、もって行政運営の改善を推進する。

(3) オンブズマン制度の導入の検討

オンブズマン制度については、既に政府部内にお

いても検討が進められつつあるところであるが、今後次の基本方向に沿って、更に具体的な組織、権能、運営等の検討を行う必要がある。

ア 我が国におけるオンブズマン制度の在り方

(ア) 我が国におけるオンブズマン制度については、国民的立場に立って行政の監視・救済を行い、その処理について国民の納得が得られるような権威ある機関とする必要がある。

(イ) 行政に対する苦情は我が国においては極めて膨大なものであるので、既存の行政監視・救済制度との連携の上で、既存の制度では十分になし得ない役割を担当する必要がある。

イ オンブズマン制度導入のための条件整備

オンブズマン制度が効果的に機能するためには、既存の行政監視・救済制度が活性化されている必要があり、上記(2)で述べた措置が実行されるとともに、これら既存制度では十分に対応できない事案がオンブズマンに適切に送付される仕組みを形成する必要がある。

おわりに

第5次答申の提出をもって、臨時行政調査会は、予定の作業のすべてを終わり、任期の終了とともに解散する。行政改革は、いよいよ今から本格的な実行の段階に入ることになる。この段階での主導的な役割を果たすのは、政府とその各部局である。また、当調査会の提言した行政改革推進委員会が設置されれば、政府の行う行政改革努力に常時注目しつつ、時に応じて適切な提言や批判を加える態勢も整えられることになろう。

当調査会は、この最終答申を含む一連の提言を通じて、今次行政改革の理念及び改革の基本方向を明らかにするとともに、当面する行政の重要問題のほとんどすべてにわたり、行政改革の第一段階として最低限必要と思われる具体的な改革方策を提示した。今日までのところ、当調査会の提言した諸改革方策の実施はいまだ遅々としているが、この機会に、改めて、その完全な実施を早急に図ることを政府に強く要望する。

広範多岐に及ぶ行政改革の要請を考えれば、政府は当調査会の提言の実行はもとより、今後更に全面

的かつ持続的な改革努力が必要である。このような行政の自己改革の努力を支援し監視するのは、立法府と国民である。立法府及び国民が、行政改革を国民的、国家的事業としてとらえ、それぞれの個別利害への固執を脱して行政改革を強力に推進すれば、行政改革は必ずや成功し、我が国財政の健全化と経済の新たな活力ある発展もまた達成されるであろう。

当調査会は、このような政府の努力と立法府及び国民の理解と協力を固く信じ、新しい時代にふさわしい行政の実現を祈念して任務を終える。

臨時行政調査会会長・委員

会長 土 光 敏 夫 経済団体連合会名誉会長

委員 圓城寺 次 郎 日本経済新聞社顧問

林 敬 三 日本赤十字社社長

宮 崎 輝 旭化成工業(株)取締役社長

瀬 島 龍 三 東京商工会議所副会頭
伊藤忠商事(株)相談役

辻 清 明 国際基督教大学教授

谷 村 裕 前東京証券取引所理事長

金 杉 秀 信 全日本労働総同盟副会長
全国造船重機械労働組合
連合会中央執行委員長

丸 山 康 雄 日本労働組合総評議会副
議長
全日本自治体労働組合中
央執行委員長