

民間活力の発揮推進のための行政改革の在り方

昭和60年2月12日

臨時行政改革推進審議会
民間活力推進方策研究会

はじめに

いま行われている行政改革は、過去の後始末の面と未来への挑戦の面がある。前者の眼目は、ともすれば肥大し硬直しがちな行政の機構や政策を見直して、その簡素化、効率化を図る点にある。後者の眼目は、時代の変化に素早く対応しながら、新たな未来を切り拓いていけるように、政策、機構、制度の変更や再構築を図る点にある。

今日の日本は、明治以来の悲願であった欧米先進国に追いつくための近代化の目標を、ほぼ達成することができた。だが、これから21世紀にかけての世界は、第3次産業革命とか情報革命とか呼ばれる新しい技術革新と社会変化の時代を迎えようとしている。日本としても、高度成長期以来の惰性を清算するとともに、この流れに遅れることなく、新しい社会経済システムの構築に努めなければならない。

今図の行政改革が未来への挑戦をもねらいとしている意味は、そこにある。だが、そのような社会変革を主導するのは、いまや公的部門よりも民間部門になろうとしている。国民の生活水準は向上し、企業の経営・技術等の力も大きくなって、それぞれ自立・自助の能力を高める

一方、国内外の問題に対する関心を持ち、社会的利益に自発的に貢献できる、活力に溢れた主体となりつつある。

臨時行政調査会は、国際的にも開かれた、活力ある日本を実現するため、行政改革の目標として、民間活力の推進を取り上げた。民間活力の有効な発揮を阻んでいる行政の制度や運営を改めることを、最重要課題の一つとして提言してきたのである。

その後、各方面で、民間活力をめぐる論議が活発に行われるようになった。臨時行政改革推進審議会でも、これを主要議題の一つとし、当研究会に委嘱して、臨調答申を踏まえつつそれをさらに発展させる形で、民間活力の推進のための行政改革の在り方を示すよう求めた。

当研究会は、この委嘱を受けて検討を重ね、以下に示すような一応の成案を得た。今回の報告は、いわば「民間活力総論」ともいうべきものであり、民間活力の発揮を推進させるという観点からの、今後の行政改革の理念とその大筋を明らかにしようとするものである。

第1 民間活力の理念

1. 公的部門と民間部門の役割分担の変化

(1) 歴史的経過

公的部門と民間部門との関係は不要のものではなく、近代社会の歴史においても、両者の役割分担には変遷がある。

西欧とりわけイギリスでは、1770年代の第1次産業革命以降、私企業の興隆を背景に、公的部門の役割は、防衛や治安などに専ら限られ、民間部門の活動には関与しないものとされていた。それでも産業革命の波が広く社会に及んでいくと、工場での長時間労働や、低い賃金水準などへの批判が生まれ、労働者保護等のため公的部門による監視や規制が行われるようになる。

次に、19世紀末から20世紀初頭にかけて、電力・石油エネルギーを利用した重化学工業が生まれたが、この第2次の産業革命においては、大企業やその集団、広範な労働組合組織が出現し、市場支配力や交渉力の行使の自由が主張され実行された。こうした動きは、産業化を一層進展させることになったのだが、同時に「市場の失敗」と呼ばれる各種の弊害もまた顕在化し、公的部門が、組織化された民間部門の活動を規制したり、国民に対する様々な社会的なサービスを提供する必要性が強調されるとともに、経済の安定的な成長のため、市場経済をマクロ的に制御しようという考え方も採用されることとなった。

しかし、このように社会経済を補完・制御し、いわば「大きな政府」を目指す政策

は、必ずしも成功をおさめたわけではない。20世紀も終わりに近づいた今日では、政府の規模があまりに大きくなりすぎてしまったため、国家財政が危機に陥ったばかりか、民間の活動への過度の介入・規制のために、民間部門の活力も減退するのではないかと、という心配が生まれている。

このため、自由諸国でも、市場競争のメカニズムと民間部門の役割をより重視する方向への、様々な改革の試みが始まっている。その背景には、産業化の成功により増大した民間部門の経済力や技術・情報力を一段と強化させ、産業構造や社会組織を大きく揺り動かしていく、第3次産業革命ともいべき情報化を軸とした新たな技術革新の進展がある。

このように近代社会において、ほぼ100年ごとに見られる主要な技術革新の波は、それを担う民間部門の役割を強調してきた。もちろんその進展に伴い、公的部門にも新たな課題と役割が設定されていくのであるが、いずれにせよ現代は、近代社会の歴史上、民間部門の役割の増大が期待される三度目の局面とすることができよう。

(2) 我が国の歩み

我が国の場合、先進国に追いつくための努力を開始したのは、19世紀の後半になってからであり、このため、日本の産業化過程は、後発国の例にみられるように、各種の事業を直轄するなど、政府が産業化の進展に様々なリーダーシップを発揮した。我が国政府は、西欧での2次にわたる産業革命及びその後の経験をいち早く導入しようとし、20世紀に入ってから、急速な重

工業化に着手するとともに、その後、社会的弱者に対する保護や経済のマクロ的な制御などを目指す政策も、積極的かつ先導的に採用した。こうして戦後、高度経済成長に成功し、福祉の施策や制度も比較的短期間に整備して、今日では、我が国の所得、健康、教育、福祉などの水準は、世界の先進国の中でも優位を占めるところまできている。

しかし近年、国内経済自身の成熟化や二度にわたる石油危機のもたらした世界経済の低迷などのため、我が国経済の成長は減速し、その中で財政赤字に依存し諸種の政府支出が継続されたので、国家財政は危機的状况に至っている。加えて、我が国の経済力の拡大に伴う国際的責任の増大や、急速な高齢化の進行に伴う医療・年金支出など、財政支出の拡大に繋がる要因は、むしろ増加しつつある。

このまま放置すれば、国民負担の増大が、これによって維持される公的部門の関与や規制とともに、民間部門の活力発揮の余地をせばめ、我が国社会の停滞をもたらすおそれがある。また、産業化の成功は我が国社会を成熟化させつつあり、これが進歩への意欲の減退、あるいは自立性の低下をもたらす心配がないわけではない。また高齢化社会の進展に伴う影響も考えておく必要がある。

しかし同時に、我が国の民間部門は過去に比べてはるかに多くの人的資源、経済力、情報力、公共的関心などを持つようになっている（人口の高齢化は、一面では長寿化であり、経験豊かな人的資源の増大でもある）。しかも第3次産業革命とも言うべき

新たな技術革新が、そのような能力の基盤を、さらに飛躍的に拡大しようとしているのである。

幸いなことに、我が国はそのような技術革新と社会変革の先頭ランナーの一人であり、今後ともその地位を保持しつづけることができるかどうかは、自らの努力次第である。我が国の行政改革にとって、民間活力の発揮に期待すること、及び民間活力の一層の発揮に資する改革措置を導入することが最重要課題となる理由は、この点に求められる。

(3) 今次行政改革の目標 臨調答申の基本的考え方

臨調答申以来の今回の行政改革は、以上に述べた内外の歴史的経過を踏まえ、公的部門の役割を見直して、民間部門の活力に依拠した新しい社会経済システムを構築しようとするものである。

このために臨調答申は、まず高度成長期以来肥大化した行政を抜本的に見直すことを、特に重要な課題として設定した。つまり、これまでの行政の責任領域を見直し、その制度や機構の簡素化を図ることによって、国民負担が増大していくのを抑制するとともに、民間部門の活力もより良く発揮されるような状況をつくり出していこうとしたのである。

そのような行政改革を推進するテコとして、臨調答申の「増税なき財政再建」の考え方は、これまでの予算編成において政府により堅持され、諸種の改革を一步一步推し進めてきた。このように、財政赤字に依存する肥大化した行政体質を改めていく上

で、「当面の財政再建に当たっては、租税負担率の上昇をもたらすような税制上の新たな措置は基本的にはとらない」とする、「増税なき財政再建」の考え方の意義は大きく、今後ともこの基本方針は堅持されなければならない。

今後21世紀に向けて、高齢化社会の進展等により、租税負担と社会保障負担を合せた全体としての国民の負担率は、長期的には上昇することとならざるを得ない。しかしその場合にあっては、臨調答申は、負担の増大が民間部門の活力を失わしめる「先進国病」に陥らないようにするため、国民の負担率を現在の欧米諸国の水準（対国民所得比50%前後）よりはかなり低位にとどめ、その際、租税負担の公平確保の観点から税制の在り方を検討するとともに、受益と負担の対応を明確にする意味からも、租税負担よりは社会保障負担の方を重視していくことを求めた。

臨調答申は、こうした行政改革の根本認識に立って、今後我が国行政が目指すべき目標として、「活力ある福祉社会の建設」、「国際社会に対する積極的貢献」を提唱している。この二大目標は、それぞれ決して独立して成就し得るものではないが、民間活力の観点からは、とりわけ「活力ある福祉社会の建設」が主たる目標となる。

この目標を目指す新しい時代の行政を、臨調答申は次のように指摘している。

第一に、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必要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、互助・連帯を基礎とする国民の活

力と創意を基礎にしてこそ存立し得るからである。

このため、民間部門がより自由に、積極的にその役割を果たしていけるよう、これまでの規制・保護といった公的関与を見直すとともに、民間部門も行政への甘えを払拭し、既得権に固執する態度を改めることが必要である。

第二に、新しい技術革新と社会変化を見通し、今後増大する民間部門の活力がより一層的確に発揮されるよう、活力ある福祉社会の建設に向けた道筋を示すことが、重要な課題となる。

このため、公的部門の役割を重点化し、適度の経済成長の維持と雇用・健康等の基盤の保障の確保、学術・技術の研究や応用の推進など長期的な発展基盤の培養、新たな技術革新と社会変化に伴う弊害の除去を図っていく必要がある。

もちろんこの場合において、国際的視野を欠いてはならないことは言うまでもない。我が国の社会経済を国際的に開かれたものとし、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、国際的影響を無視しては運営し得なくなるからである。

2. 民間活力の原理と課題

このような臨調答申の行政改革に関する基本的考え方を踏まえて、民間活力の原理とこれを推進するための課題を明らかにする必要がある。そのような民間活力の理念について、詳細かつ完全な報告をなし得るわけではないが、今回提示する考え方が国民の間で論議され、深められることこそ、民間活力推進の大

前提となる。

(1) 民間活力とは何か

民間活力の理念を考えるに当たり、まず民間活力とは何か、それはいかに発揮されるのかを明らかにする必要がある。

民間活力とは、民間部門の各主体に備わる本源的なエネルギーであり、それは、私企業などの市場原理に基づく競争、創意工夫の努力、個人や家庭の自立・自助の能力、近隣・地域等社会集団における互助・連帯の力である。そのようなエネルギーが最大限に引き出され、そしてそれが社会の一層の発展を導いていくとき、民間活力は十分に発揮されていると言うことができる。

民間部門の私的活動はすべての分野において自由になっているのではなく、公的部門により様々な程度で、例えば独占的事業が営まれることにより完全に排除されたり、あるいは公共目的のために規制されたりしている。また、社会的弱者に対する保護や様々な社会的サービスの形で、公的部門の種々の給付を受けているのである。

他方、公共の利益を目的とする活動も、公的部門の独占物ではなく、公益法人や公益信託といった形で、民間の発意に基づき公益目的が追求されたり、第三セクターのような形で公的部門と共同で事業を実施したり、公的部門の事業を受託して民間部門が私的な営利活動として行う形もある。また民間部門内部でも、個人や企業が地域や集団のために行う活動は、一種の公的活動と言えるだろう。

このように、公私の関わりやその役割分担は連続的なものであり、民間活力の発揮

とは、このような関係の中で、民間部門の活動範囲を拡げ、公的部門の規制や保護に依存することなく、その自主性、自立性を高めることによって、また、民間部門の公的活動への関わりをより一層増大させることによって、社会公共の利益を増進させるよう民間部門のエネルギーを向けさせることを意味する。

従って民間活力の発揮には、多様な場面と形態が考えられるのであり、それを可能とする民間部門のエネルギーが、前節で述べたように、一つには過去の産業化の成功の結果として、いま一つには現在進行中の新たな技術革新を通じて、一段と増大してきているのである。

だが、世上で行われている議論の中には、このような見方に立っていないものもある。民間への不信のあまり民間の役割を大きくすることに反対する議論もあれば、民間活力の新たな増大の事実を否定する議論もある。そうかと思うと、公的部門の維持・拡大のために民間活力を役立たせようとするなど、行政改革の趣旨に反するような試みもある。

これらの見方に対しては、次のように応えておきたい。

第一に、民間部門における私的利益の追求それ自体は「悪」というわけではない。もちろん不正行為は厳しく罰せられなければならないが、市場メカニズムの下での競争は、ほとんどの場合社会公共の利益につながり得るのであり、基本的にはそれがこれまでの社会発展を導いてきた。

第二に、私企業を中心とする民間の技術水準・経営能力や、国民の所得、知識、健

康等の水準が著しく向上したことは、誰も否定しないであろう。これは、自由な競争による産業の一層の成長・発展、国民の自立・自助、互助・連帯の力の発揮の基盤が形成されてきたものとみるべきであり、新たな技術革新と社会変化は、その可能性をさらに拡げていくはずである。

第三に、民間活力の推進は、民間部門のエネルギーを最大限に引き出すことにねらいがあり、このため規制や保護、官業といった行政の見直しを行うことが課題となる。もちろん、短期的には民需の拡大や民間資金の活用を否定するものではないが、経済政策的には、むしろ中長期的観点に立ち、我が国の持続的発展のため、社会経済の様様な仕組みを改革していくことを本来の目標とするものである。

(2) 民間活力の基本課題

以上の観点を踏まえ、民間部門の活力推進の基本課題として、「民間事業部門における市場・競争原理の発揮」、「個人生活部門における自立・自助原理の推進」、「社会集団部門における互助・連帯原理の助長」を提起することとしたい。

民間事業部門における市場・競争原理の発揮

市場原理に基づく民間の創意工夫を生かした競争は、技術革新を促し、多様化する社会のニーズに応えた新しい良質の財サービスを提供させ、産業の高度化をもたらす。しかし、事業活動に対する規制・保護や公的部門における事業の実施が、民間事業の活動を制約し、非効率な限界企業を温存させたり、国際的に開か

れた競争体制の導入を阻んでいる例がある。他方で、電電改革の場合のように、技術や産業の革新が公的独占の解消を求め、民間に新たな活力の可能性を生み出す事態も出てくる。

従って、民間事業部門において、市場原理に基づき創意工夫を生かした競争が行われるよう、

- i) これまでの規制・保護等の公的関与を見直し、民間の自主的な活動を積極的に推進していくとともに、市場への個別的な介入・助成になり過ぎている許認可や補助金を廃止・縮小し、公的部門の役割を真に政府としてなすべきことに重点化すべきである。
- ii) 公的部門が民間と並行・競合し、あるいは独占的に行っている各種の事業についても、民間分野を積極的に拡大し、できるだけ市場原理を生かしていくため、民間事業の発達により自立的・企業的に行うことが適切となったものの民営化等を図るべきである。

個人生活部門における自立・自助原理の推進

個人、家庭といった個人生活の面では、真に必要な基盤的な保障が確保されるとともに、自立・自助の原理が十分に発揮されることが、円滑な社会生活の基本である。真の弱者に対する保護は必要であるが、福祉も行き過ぎれば、個人、家庭の活力や向上意欲を失わせることとなる。他方、個人や家庭の自立・自助の能力の向上は、公的関与の必要性を低下させるものであり、また国民の意識・価値観が多様化していく中で、画一的にならざる

を得ない行政では対応できない分野が増大していくことを考えると、今後このような国民の自立・自助に基づく活動は、その範囲を一層広げることとなる。

従って、個人生活部門において、自立・自助原理がより一層発揮されるよう、個人、家庭に対するこれまでの保護助成施策の在り方を見直し、その縮減合理化、受益者負担の適正化を図るとともに、国民のニーズの多様化に対応して、施策の緊要性、有効性に重点を置き、施策体系の見直しを行っていく必要がある。

社会集団部門における互助・連帯原理の助長

互助・連帯に基づく様々な活動は、各個人に多様な自己実現、社会参加の機会を与え、社会的活力を生み出す。旧来の地縁的な結合はますます薄れつつあるが、社会的・文化的欲求の向上とその実現を可能とする能力の増大を背景として、地域その他各種の社会集団において、互助・連帯活動の推進を期待し得る。また、民間企業においても、その社会的責任意識の増大に対応して、地域・社会の様々な活動に積極的に参加していくこととなる。このような新たな目的意識的な互助・連帯の動きが、今後公的部門の役割を補完、代替していく可能性は増大しよう。

従って、社会集団部門において互助・連帯原理に基づく活動が十分行われるよう、社会公益のためのボランティア活動、寄付、民間公益組織活動の活性化等を進め、そのために必要な条件整備を図る必要がある。

第2 民間活力の推進方策

民間活力を発揮し得る分野や活動主体は、極めて多岐にわたっている。従って、民間活力をさらに推進するための方策は、行政が自ら実施している事業を含め、あらゆる部門について検討し実施していく必要がある。臨調答申の考え方を踏まえ、また前節での検討をもとにして言えば、その方策は、次のいくつかの類型に大別することができる。

(1) 民間事業部門の活性化

経済的規制を中心とした規制の緩和、見直し

事業活動に対する財政助成等補完機能の重点化

(2) 公的事業部門の民営化等

政府直営の現業、公社、特殊法人等の事業について、廃止・縮小、民営化による民間部門の拡大等

公的事業分野への民間企業の参入の促進、官民共同事業方式の導入及び民間委託等の推進

(3) 個人生活部門の活性化

個人、家庭の自立・自助を生かしつつ、サービス・ニーズの多様化に効率的に対応していくための施策の見直し

(4) 社会集団部門の活性化

地域・社会集団における互助・連帯の原理に基づくボランティア活動、社会公益的な寄付の活用、民間公益組織の活動の活性化等

このような類型に応じ、以下に、民間活力推進の基本的在り方について、特徴的な分野での例をもまじえつつ、当面の考え方

を提示することとしたい。

1. 民間事業部門の活性化

(1) 規制の緩和・見直し

ア 基本的考え方

民間活力を十分発揮させるためには、政府においては、まず規制の緩和・撤廃を強力に推進するとともに、新しい仕組みを導入する等制度の見直しを行うことにより、民間事業部門の活動の制約要因をとり除き、その創意と工夫を引き出す必要がある。

こうした観点から、各種の規制行政について、技術革新、情報化、都市化、国際化等経済社会の変化に適切に対応した見直しが必要である。中でも事業活動に関し、参入、設備、数量、価格等の面から規制する経済的規制については、経済社会の変化に適合すべくこれを最小限にとどめるとともに、安全、衛生等広く社会的目的から行われる規制についても、タテ割り行政による規制の重複を排除するとともに、経済社会の実態変化に照らして必要な見直しを行い、合理化を図っていく必要がある。

規制行政の見直しは、これまで部分的には進められているが、今後広範かつ本格的な推進が必要であり、臨時行政改革推進審議会としては引き続き具体的改革案の検討を急ぐこととしている。以下に述べるように、各般の専門活動に対する規制について根本的な見直しを行うとともに、情報化の進展、都市整備といった今後の重要課題に対応する規制の見直しも進めなければならない。

イ 事業規制と民間活力

我が国経済社会は戦後大きな変貌を遂げ、また新しい技術革新が進展する中で、国民のニーズの多様化・複雑化、企業の技術水準・経営能力の向上など事業活動をめぐる状況も著しく変化している。その結果、従来規制されていた金融、運輸、石油等エネルギー、医薬その他の分野においても、民間の自主的な活動に委ねた方がより適切に対応できる面が増大しており、また産業構造の変化により大きな比重を占めるに至ったこれらの分野における事業活動の活性化を進めることが、今後の経済社会の発展のため避けて通れない課題となっている。さらに、近年における経済の国際化の著しい進展に伴い、事業活動に対する規制は内外共通の理解の下に行われなければならない。

従ってこの際、以下に述べるように、各種事業規制の原点に立ち返り、他の公益と規制緩和による利益との比較考量的確に行い、積極的な見直しを行うべきである。また、事業者の側においても、行政に対する依存体質を改め、自助努力により時代のニーズに積極的に応えていく姿勢を持たなければならない。

新商品開発に対する規制があり、利用者のニーズに合った商品を機動的に提供することが困難であったり、事業活動の範囲等が制約されているために、利用者の多様なニーズに部分的にしか応えられないものがある。これらの規制については、利用者利便の観点から、事業者が創意工夫を発揮して事業活動

が行えるように、緩和を図るべきである。

新規参入の要件が厳しいことから、既存の事業者による経営効率化の努力が十分行われなかったり、料金規制等個々の事業活動にも規制が行われ、経営効率化が阻害されている場合がある。これらの規制については、経営効率化の観点から、新規参入の要件を緩和したり、事業活動に対する個別的規制の緩和を推進すべきである。

規制の内容が事業活動をめぐる情勢の変化に十分適合していなかったり、行政指導により事実上の規制を行っているために、事業者の経営責任が不明確になっている場合がある。これらの規制については、事業者の経営責任の観点から、その一層の明確化を図る方向で規制の見直しを行い、行政指導の適切な運用を図るべきである。

短い更新期間が設けられていたり、煩雑な許認可手続きが法定されていたり、業務に関連して多くの事項について届出が義務づけられるなど事業者に多大の負担を課しているものがある。これらの規制については、事業者の負担軽減の観点から、許認可の合理化、簡素化の措置を講ずべきである。

規制が実情にそぐわなかったり、必要以上に厳しい面があったり、煩雑な手続きが必要なため、国際的な事業活動の制約と負担になっている場合がある。これらの規制については、国際化の観点から、制度を含めできる限り内外共通の基準の下に行われるよう見直

されなければならない。

ウ 情報化の進展と民間活力

臨調答申に基づく電気通信法制の改革によって、電気通信事業の全分野において、民間部門の参入の途が開け、我が国経済社会の情報化は急速に進みつつある。情報通信技術の革新は、市場競争を通じて、経済社会の多面的な情報化を促し、産業、社会、国民生活等の各分野において、新たな活力を生み出していく。

従って今後、この分野での行政の展開に当たっては、市場原理を生かし、民間活力を最大限に活用することを基本とし、電気通信事業分野における公正な競争条件の確保、高度情報化の進展にそぐわないものとなっている既存の金融、流通等取引に関する制度、規制の見直し、ソフトウェアの権利保護、相互運用性の確保等市場条件の整備を進める必要がある。

なお情報化に伴う弊害、不安を緩和し、社会的受容性を高めるために、システムの安全性・信頼性の確保、プライバシーの保護等についても検討していく必要がある。

エ 都市整備と民間活力

民間活動を適切に誘導し、都市の既成市街地の計画的な高度利用、郊外の良好な市街地形成等都市環境を整備していくことは重要な課題である。この場合、急激な都市集中の中で計画・規制が十分機能せず、また基盤整備が遅れ、無秩序な市街地形成が進んでしまった経験にも十分配慮する必要がある。

都市整備分野で、民間活力を適切に活用していくためには、計画的な基盤整備

を行いつつ、高度利用を図るべき地区における都市計画・建築規制の見直し、国有地等についてその公共性にも十分配慮した有効活用、実態に即した線引きの見直し、市街化調整区域における開発許可の規模要件の引下げ、宅地開発等指導要綱の行き過ぎ是正等の規制緩和を、国・地方を通じ引き続き推進していく必要がある。

民間活力の活用を図るに際しては、敷地の細分化傾向に的確に対処するとともに、都市再開発のビジョンをより明確にしつつ、再開発を促進すべき地区の指定、民間の優良なプロジェクトについての個別的な規制緩和を積極的に進めるべきである。また、都市整備に関連する許認可手続の簡素化・迅速化については、引き続き一層努力していく必要がある。

(2) 財政助成等補完機能の重点化

ア 基本的考え方

公的部門は、民間の特定の事業活動の保護助成、インフラストラクチャーの整備を始め各種の公共財の提供など民間の市場活動を補完する重要な機能を果たしているが、これらについても、民間部門の活力が増大し、今後ともその活力を推進していくことが必要となっている状況を踏まえつつ見直しを行い、真に公的部門としてなすべき補完機能を適切に果たせるよう重点化していくことが必要である。

その場合、特定の事業活動に対する保護助成については、基本的には撤廃していく方向で、個別措置の廃止・縮小・

期間限定等を進めるべきであり、その他の補完機能についても、行政の責任領域の在り方、民間活力活用の観点から幅広く見直しを進めていくべきである。

特に、政府が民間事業部門に対して行っている補助金、政策金融、租税特別措置などの財政助成については、民間事業の低生産性、非採算性等を克服させるための手段となっているが、このような助成も行き過ぎたり長期化すると、民間事業の効率化努力、技術革新努力を損なうこととなる。

臨調答申は、各般の分野について、個別に財政助成の見直しを提言しており、既にそのための改善努力が行われているが、引き続きその推進を図るべきであり、低生産性部門の例として農業及び非採算性部門の例として科学技術をあげて、見直しの方向を示せば次のとおりである。

イ 農業分野における民間活力

農業分野の改革は、行政改革の重要な課題の一つである。農業については、食糧の安定供給を図るとともに、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の下に臨調答申は、経営規模の拡大等による生産性の向上、転作奨励金依存からの早期脱却、食糧管理制度の運営における市場原理の一層の導入と財政負担の縮減合理化等の改革を進めていく必要があることを提言した。

既に、答申の趣旨に沿った改革が徐々に進められつつあるが、今後、さらに国際化の進展の下で、産業として自立し得る農業を確立していくための現実的なビジョン、道筋を一層明確にしつつ、農業者の所得確保等にかんがりの財政負担が投入されている現状を改め、中核農家の育成を中心として、農業者の自主的な生産性向上意欲が十分報われ、農業生産の再編成を促進するような改革を行っていく必要がある。

ウ 科学技術分野における民間活力

科学技術の進歩は、民間事業部門の活力を高めるとともに、経済社会の発展をもたらす原動力である。今日、我が国の技術水準は、かなりの分野で欧米に追いつき、また、先端技術分野における国際競争が激化していることから、今後は、欧米の技術に依存した経済発展は困難となっており、従来立遅れてきた創造的基礎研究やそのための基盤整備の重要性が高まっている。

今後、我が国において研究開発を推進していくに当たっては、国においては、各省庁のセクショナリズムを見直し、民間には期待できない創造的基礎研究等に思い切って重点化していくとともに、研究開発投資の大宗を占める民間事業部門の研究開発能力が、基礎的な研究も含め、十分発揮されるようにする必要がある。

科学技術分野における民間活力の推進については、次の二つの点が重要である。

既存の研究開発組織の枠を超えて、人材、施設、資金、研究情報等の各面で、産・学・官の連携協力を推進し、

より一層効率的・効果的な研究開発が行われるよう、研究者の交流上の制約、特許権の取扱いなど推進上問題となる現行諸制度・運用について、改善のための検討を行うべきである。

民間事業部門に対する補助・政策融資等の助成は創造的な研究開発を中心に重点化していくとともに、科学技術情報に関するデータベースの整備や、最先端の研究開発を支えるより高度な資機材等の開発供給の方策について、検討していく必要がある。

2. 公的事業部門の民営化等

(1) 官業の廃止・縮小、民営化、活性化

ア 基本的考え方

現業等の政府直営事業や公社・特殊法人等いわゆる官業は、公共性と企業性を調和させつつ、民業に対する補完、行政の代行など幅広い機能を果たすものである。しかし、官業による財・サービスの独占的供給あるいは民業との競合供給は、民間事業活動の発展を阻害する場合があります。また官業はそれ自体として、効率化への努力が必ずしも十分発揮されない傾向がある。

このため、社会経済情勢の変化、民間事業の発達を踏まえつつ、行政の減量化、官民の事業分野の調整、民間分野の積極的拡大等の観点から、事業内容を見直し、官業として行う必要性の乏しいものについては、事業を廃止・縮小し、あるいは民営化を進めるべきである。

また、引き続き官業として行うべきものにあっても、民間の経営・技術能力を

活用しつつ、組織・経営の活性化を図るべきである。

イ 現業等

政府直営の郵政，国有林野，国立病院・療養所等の事業については，臨調答申の趣旨に沿って，民業を補完しつつ適切な役割を果たすことを基本として事業の在り方を見直し，民間委託の推進等により，事業運営を合理化，効率化する必要がある。既に，これらの事業運営について，合理化・効率化への努力が行われつつあるが，その一層の促進を図るとともに，今後，金融自由化の急速な進展の中で，郵便貯金・簡易生命保険事業の経営形態の在り方及びその場合の財投制度の在り方を検討していくべきである。

ウ 三公社

三公社について，臨調答申は，自主的に創意に富む経営が行われるよう，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，民営化を図るべきであると指摘した。既に，電電公社，専売公社については，改革の第一歩が踏み出され，電気通信等の分野が民間に開放されることとなったが，今後，国鉄について，分割・民営化に向け，国鉄再建監理委員会の答申を踏まえ，企業体質の改善を伴う経営形態の抜本的な改革を急ぐべきである。

エ 特殊法人等

特殊法人等については，臨調答申の趣旨に沿って，

官業の肥大化を阻止し，運営の改善を図るため，官業として行う必要性の乏しいもの，民間と競合するもの等に

ついて，事業の廃止・縮小等を図るとともに，政府資金等への依存体質からの脱却，経営の効率化・活性化等を推進し，自立できることとなった法人の民間法人化を促進すべきである。既に，臨調答申が個別に指摘した71法人については，見直しが行われているが，その着実な推進を図るとともに，これにとどまらず，上記のような観点に立って，さらに幅広く見直しを行う必要がある。

官業にみられがちな非効率経営を克服する見地から，特殊法人等の全体を通じ，民間の技術，能力を活用して，組織・経営の効率化，活性化を図る必要がある。このための共通方策として，中期的事業計画の策定と定期的見直し，企業会計基準の導入，業績評価・監査制度の整備，人事・組織管理の改善等の改革を行う必要がある。既に，この方向に向けての努力が行われているが，これを具体的に組織・経営の活性化に結びつけていく仕組みを確立する等，更に一歩踏み込んだ検討が必要である。

(2) 公的事業分野への民間参入等

ア 基本的考え方

公共的性格を強く持つ事業分野においても，民間の技術力，組織力，情報力，資金力などの向上に伴い，自らの事業としてこれを積極的に引き受け，または公的部門と共同して当該事業を行い，あるいは行政の監督の下に効率的に代行していくことを可能とする条件が増えつつある。

従来ともすればこれらの分野においては、国民の基盤的なニーズを満たすという政策あるいは適正な事業執行という観点から、公的事業主体が担当することとし、民間事業主体の参入を阻んできた面があったが、国民のニーズが高度化、多様化した結果、逆に公的事業主体では適切に対応できない面が大きくなっていることも事実である。

従って今後は、民間事業主体が公的事業分野にかかわることを阻害してきたこれまでの制度、慣行等を見直し、公的な事業でも可能なものは民間事業主体が実施できるようにすること、政府と民間が共同で効率的に事業を行う仕組みを導入すること、民間事業主体の技術や経営能力を活用し事務事業の委託等を推進することが必要である。

イ 社会資本整備と民間活力

社会資本は、国土と国民の安全を守り、経済社会の活力を維持し、快適な国民生活を実現するための基盤であり、その整備は専ら公的事業主体が行うべきものとされてきた。

我が国の社会資本ストックは、欧米先進国と比較すれば、未だ水準は低いですが、年々、フローとしては、高い水準の公共投資を行ってきており、その整備水準はかなり向上してきている。

そうした中で、社会資本に対する国民のニーズも変化し、また高度化してきており、民間の能力向上に伴い受益者が自ら実施すべき分野や、利用の有償化を前提に民間事業主体が進出可能な分野も出てきている。

従って、引き続き公的事業として、中長期的観点に立って着実な整備を推進していく必要はあるが、今後は、当該社会資本の整備状況、厳しい財政事情を考慮しつつ、民間の活力も積極的に生かしながら、重点的・効率的な整備に努める必要がある。

こうした観点から

公共投資の部門別配分については、国民のニーズの変化及び官民の役割分担並びに緊急性、効率性の観点から見直しを行う必要がある。

また、会館等の公共施設など、既にかなりの整備水準にあるものについては、新設は厳に抑制し、今後は、既存施設の多角的有効利用を促進すべきである。

都市・地域開発、交通などの分野で、官民共同で効率的に事業を実施する仕組みを導入することとし、その際事業運営に大幅な弾力性を付与するとともに、経営責任の明確化と優秀な経営人材の登用を図り、行政に対する自立的運営を確保する必要がある。

また、既存の官民共同出資による第三セクターについても、民営化を含め事業運営のより一層の効率化を図る必要がある。

社会資本整備の技術やシステムについても、社会経済情勢の変化に対応した見直しを進めていく必要がある。

例えば、人口低密度地域における小規模な下水道など、地域の特性に応じて社会資本が整備できる新しい技術やシステムの開発を検討すべきである。

また、開発利益の施行者還元の仕組みを検討するなど、民間事業者が社会資本整備を行い得るような方策も考える必要がある。

ウ 社会的サービスと民間活力

福祉、医療保健、教育等の面での社会的サービスは、近年の国民の価値観や欲求の多様化に伴い、サービス・ニーズは量的に拡大し、質的にも一層多様化、高度化している。

これらの分野の基礎的なサービスについては、公的事業主体が対応せざるを得ないが、今後、高次の多様なサービス・ニーズの拡大に添えていくためには、民間企業等の創意工夫あるいはボランティアの力を生かし、効率的かつきめ細かいサービスの提供を行っていく必要がある。この場合、できるだけ市場原理を生かし、民間企業等の参入を促進することが必要である。また、公的事業主体が対応せざるを得ない場合でも、サービス・ニーズに的確に対応しつつ、その合理化、効率化を推進していく必要があり、最近の民間の技術水準や経営能力の著しい向上を踏まえ、民間委託等を積極的に推進していくべきである。

そのため、

公的部門が提供するサービスは、基礎的なサービスに限定すること。その場合においても、民間活力を活用して、事務事業の民間委託、社会福祉法人等の活用、公設民営方式の導入等を積極的に推進する必要がある。

なお、地方公共団体における事務事業については、学校給食、公立病院、

清掃、下水道維持管理の業務、社会福祉施設、社会教育施設等の公共施設の管理運営をはじめ、民間委託等の活用の効果は大きいものと考えられる。従って、地方公共団体においては、地域の実情に応じ、計画的に民間委託等を推進すべきであり、そのための条件整備を進めるべきである。

高次のサービスについては、受益者負担を活用し、安定的な供給のためのルールを整備しつつ、民間事業部門に委ねること。例えば、有料の福祉サービス・ニーズの拡大の中で高齢者のニーズに応える有料老人ホーム等いわゆるシルバービジネスの展開、教育・文化等の面でのニーズの多様化に対応した専修学校、財団など民間事業の活用等が重要である。

3. 個人生活部門の活性化

(1) 基本的考え方

社会保障、文教等の分野においては、公的部門が財・サービスの提供や現金給付の形で、個人、家庭に対し各種の保護助成を行っているが、真に必要な基盤的保障は確保しつつ、自立・自助の原理がより発揮されるよう施策の見直しを進めていくことが、今後活力ある社会を作る上で重要である。

我が国における社会保障や文教等の施策の水準は、これまでの努力によりかなりのところまできているが、施策の重点化、体系化、公私及び個人、家庭、地域社会の連携は、必ずしも十分なされていない。今後、高齢化の進展や国民のニーズの多様化に適切に対処し、かつ社会の活力を維持してい

くためには、高度成長期における余裕ある財源の下で拡大してきた個人生活部門への保護助成策を見直し、自立・自助の原則に立脚した施策体系の確立、個人、家庭、地域社会等の連携を強化していく必要がある。

(2) 保護助成施策の在り方の見出し

個人生活部門への保護助成施策の在り方については、臨調答申において、例えば、

社会保障について、高齢化の進展等に伴う需要の増大に対応して、年金・医療等社会保険制度の安定化を図るとともに、医療費の適正化、児童手当制度の抜本の見直し、生活保護の制度・運用の適正化等の改革を進めること

文教について、教育環境の大きな変化の中で、能力と自主的努力に応じた適切な教育が受けられるよう、特に高等教育においては、量的拡大よりも質的充実を進め、国立大学授業料の適正化、私学助成の抑制、育英奨学金制度の改善等の改革を進めること

等を提言している。既に、政府においてその実現に努力してきているが、今後、答申の未実施事項の実現に努力するのはもちろん、答申の指摘にかかるものだけでなく、幅広く個人生活部門への保護助成施策の見直しを進めていかなければならない。

特に、今後は、より豊かな社会にむけて、国民のニーズは福祉の多様化を求めていくこととなるが、「福祉はすべて無料」といった従来の考え方を改め、公的給付・サービスの重点化、効率化を図っていくため、国と地方を通じ、個人、家庭、地域社会、企業及び行政が適切な役割分担を行うよう、

既存の施策体系について、制度の再編成を含め、根本的な見直しを行っていく必要がある。

また、教育の面においても、国民のニーズに対応した本格的な改革が求められている。これまでの「教育は国中心に」といった固定的な観念を見直し、今後は民間の自主的な教育活動を最大限尊重することとし、教育行政分野における公的助成の在り方の見直し、各種規制等の緩和、民間活力の積極的な導入を図らなければならない。

(3) 高齢化の進展と民間活力

個人生活部門における民間活力の推進の課題として最大のものは、急速に進む高齢化社会への対応である。

高齢化社会において社会の活力を維持していくためには、社会保障制度の安定化を図るとともに、高齢者の雇用就業機会の確保に努め、高齢者の自立を促進していくことが重要な課題となる。

そのため、民間企業の活力を生かしつつ、引き続き60歳定年制の一般化を推進するとともに、60歳を超える高齢者の就業意欲の多様化に対応した再雇用、勤務延長、短時間就業の促進等を図っていく必要がある。

急速に増大するとみられる高齢者に対する福祉サービスについては、個人の自立・自助、社会の互助・連帯を基礎としつつ対応していくべきである。

このため、まず、壮年期からの総合的な保健医療対策の推進により、介護を要しない健康な高齢者を増加させ、医療費の増大を抑制することが肝要であるとともに、寝たきり老人等特に介護を要する

者への保健医療，福祉サービスについて，家庭及び地域施設等の連携による在宅対策を基本として，その充実を図ることとすべきであり，その際地域のボランティア活動の役割を重視していく必要がある。

また前述のように，高齢者の高次で多様なサービス・ニーズの拡大に対応して，民間参入を促進していくとともに，高齢者の公的保健医療，福祉サービスの費用負担について，負担能力に応じて，扶養義務者を含め受益者が適切な費用負担を行うという考え方を確立する必要がある。

4. 社会集団部門の活性化

社会の活力を維持していく上で，地域，社会集団等における自発的な互助・連帯の活動が，今後重要となる。そして，個人の自己実現意欲の高まり，企業の社会的責任意識の増大は，このような互助・連帯の活動を一層促進していくこととなる。

このため公的部門は，個人や企業が多様な価値観に応じて社会に参加し，多様な社会的ニーズに対し自主的選択，活力で対応していくことを可能とするように，条件を整備し，工夫の余地を拡げるようにしていかなければならない。その一環として，公的部門や民間部門の施設などを社会的に開かれたものとしていくことも必要である。

同時に，地域，社会集団の側においても，その課題を安易に行政に代替を求める風潮は改めなければならない。また，欧米のような宗教的慈善に基づく活動の伝統のない我が国では，互助・連帯の意識を教育を始め広く社会的に涵養していくことも大事である。

このような観点から，

ボランティア活動については，教育の段階からこれを組み込んで，自発性，自主性のある活動を促進するとともに，人材の育成等活性化のための条件整備について検討していく必要がある。

寄附あるいは公益法人・公益信託の活動については，企業利益の社会的還元といった観点を含め，大学等の教育・研究に対する寄附の促進，公益法人制度の体系的整序，税制上の措置の活用等，活性化のための条件整備を検討していく必要がある。

公的部門や民間部門の施設利用の社会的開放を促進し，国有地や学校，会館等各種公共施設の社会公益活動への利用の簡易化，民間の施設の防災等公共的利用のための条件整備等について検討していく必要がある。

おわりに

本報告は，今後における民間活力の発揮推進のために，行政改革をいかに進めるべきか，現段階においてとるべき道筋を示そうとしたものであり，あくまで中間的報告である。ここにおける論点は，引き続き規制緩和を始めとする具体的課題の検討と併行して，各方面での国民的論議を通じさらに探められていくべき性格のものである。

当研究会は，民間活力の推進が，我が国経済社会を活性化し，将来の明るい展望を切り拓くものと確信している。それは行政の活力を決して否定するものではなく，むしろ民間の適切な活力を導き出すことが同時に行政の活性化に寄与することになる。

そして行政改革が，臨調答申の実行と，引き続き民間活力を軸とした諸施策の推進とにより，

21世紀に向け我が国を導く国民的事業として成功することを、当研究会は期待している。

総合調整問題等小委員会

小委員長 瀬 島 龍 三

民間活力推進方策研究会

座 長 中 川 幸 次
座長代理 公 文 俊 平
座長代理 高 橋 寿 夫
参 与 渥 美 健 夫
飯 島 清
石 井 多加三
石 田 正 實

岩 田 忒 夫
川 島 廣 守
久 保 文 男
河 野 正 三
小 松 勇五郎
小 山 五 郎
近 藤 隆 之
佐 藤 誠三郎
鈴 木 治
田 中 敬
松 尾 英 男
宮 崎 勇
八 木 哲 夫