

民間活力活用に関する研究会中間報告

90年代の民活施策の基本的方向に関する - 提言 - (抜粋)

平成元年7月

経済企画庁・民間活力活用に関する研究会

まえがき

「民間活力活用に関する研究会」は、内外環境条件の変化を踏まえて、新たな目標のもとで、今後の我が国の民活施策の基本的方向を明らかにすることを目的として、本年1月に委員14名で構成される研究会として経済企画庁調整局に設置された。

本研究会は8回にわたる会合を開き検討を重ねてきたが、このたび、これまでの検討結果を中心に中間的なとりまとめを行うこととなった。この中間報告が今後の民活施策を検討する上でよき素材となれば幸いである。

1. はじめに

我が国の民活施策は、英米をはじめとする世界的な民営化、規制緩和のうねりの中で昭和50年代半ばから検討が始まり、昭和50年代末から逐次実施に移されてきた。日本電信電話公社、日本国有鉄道等の民営化、関西国際空港、東京湾横断道路等の大規模プロジェクトへの民間企業の出資、容積率の上乗せ等民間都市再開発事業へのインセンティブの付与、公共的サービスの民間委託、民活法対象事業やリゾート法対象事業等の民活プロジェクトへの無利子融資制度の創設等各種の分野で様々な施策の展開がみられた。

我が国は今や世界的にみてトップクラスの民活先進国になっている。我が国は経済の活性化が進むと共に内需を中心とする着実な経済成長を遂げているが、最近では我が国の民活をめぐる環境は二重、三重の意味で変化してきている。第一に、最近の景気拡大の持続や財政赤字の着実な縮小を反映して、民

間の資金や能力を活用して国内需要を拡大していくという短期的な目標の重要性がやや薄らいできたことである。第二に、NTT、JRといった象徴的な意味を有するような巨大国有企業の民営化が一段落し、新たに国有企業を民営化する余地が少なくなっていることである。第三には、金融緩和の中で資金と実力のある民間企業は、外国において例えばリゾート開発や都市開発のような規制の少ない分野で新たな事業展開を進めていることである。また、こうした企業は国内でも公的部門の支援措置を受けことなく独自に事業を活発に進めている。一方で、民間企業の新たな参入がほとんどみられない地方もある。

他方、欧米諸国では英国のように確固とした信念のもと、引き続き強力に民営化を進めている国が多い。民間活力を活用した経済政策は後戻りの出来ない大きな歴史的流れとなっている。

こうしたなか、いま再び民活の意義と役割が問われている。21世紀に向けて我が国の抱える中長期的な課題を解決していくためには、市場機能の持っているメリットを最大限に生かすという民活の本来的役割に、再度、目を向ける必要があるだろう。居住

環境の改善、多様で質の高い社会的サービスの供給、基礎研究や国際的交流・協力等、様々な分野でそれぞれの課題の解決のために民間活力活用の余地はなお広く残されているものと思われる。

2. 内外情勢の変化と今後の民活施策

(1) 世界的な民活の動きとこれまでの民活施策の推移

我が国の民活施策は、本格的な高齢化社会の到来を控えて経済の活力の維持・拡大の必要性の高まり、財政赤字の増大、欧米等の市場原理活用の動き等を背景として、臨時行政調査会の発足（昭和56年7月）とほぼ時を同じくしてスタートしたといえよう。

昭和56 - 57年にかけては、民活の理念、考え方が浸透した時期である。昭和57年7月の第3次臨調答申までに行政の簡素化、三公社の経営改革等の方針がまとめられ、民活の理念が確立すると共にその考え方が一般に浸透していった。昭和58 - 59年にかけては政府・与党等各方面で民活施策の具体的な検討が行われ、昭和59年以降は具体的な施策が次々に決定、実行された。関西国際空港株式会社法公布（昭和59年6月）、電電公社民営化（同60年4月）、東京湾横断道路建設特別法公布（同61年5月）、国公有地における土地信託制度の導入（同61年5月）、国鉄の民営化（同62年4月）、民活プロジェクトに対するNTT株式売却益活用無利子融資制度の創設（同62年9月）等が行われた。昭和63年以降は、既に決定した民活型の大規模プロジェクトの建設や、民活法（民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法）やNTT無利子融資制度を活用したプロジェクトが進行すると共に、リゾート法（総合保養地域整備法）の地域指定等が進められてきた。

これを民活施策の目的という視点からみると、民活の初期においては世界的な市場原理活用の動きの中で我が国経済の活性化、財政再建のための行財政改革が中心的な目的であったとみられるが、昭和61

年以降、国際収支不均衡の拡大の中で内需振興の必要性が高まり、不如意な財政状況下において民間活力の活用による内需拡大への貢献が重視され各種の具体策が展開された。

次に、我が国の民活の理念及び施策の展開に多大な影響を与えた国際的な民活の動きをみてみよう。米国では75年に株式売買手数料の自由化、78年に航空業の自由化、80年には当座預金への利払い許可、トラック輸送の自由化等が決定された。更にレーガン政権の発足に伴い各種規制緩和が本格化した。一方、英国においては79年5月のサッチャー政権の誕生によって国有企業の民営化、為替管理の自由化、バス輸送における参入規制の緩和、証券手数料の自由化等次々に民活関連施策が実行されてきた。また、西ドイツ、フランス、オランダ等の西欧諸国、更には社会主義国諸国においても競争原理を基本にした政策が70年代末から始まっている。発展途上国においても市場原理を活用した経済発展政策が重視されるようになった。80年には世銀が構造調整融資、86年にはIMFが構造調整ファシリティを創設したが、これらは発展途上国における市場指向の経済開発政策を国際開発金融機関も後押ししようとするものである。

こうした米英を中心に始まった競争原理、市場メカニズムの有効性に対する再認識は1970年代前半までの経済運営の結果に対する反省に立脚している。すなわち年金、医療、失業手当等社会保障制度の充実、衰退産業等への補助金の増大等政府による直接介入型の政策の拡大によって、公的部門の経済全体に占める比重が増大した。また、この裏返しとして税・社会保険料負担の増大、財政赤字の拡大等が進行すると共に失業の増大、労働意欲の低下等経済の活力の低下が一般に認識されるように至った。一方、社会主義圏の国々においても政府の統制を基本

とする経済システムでは国民の生活に必要な基礎的な物資・サービスすら満足に供給出来ないことが明らかになってきた。こうした反省に基づき世界の多くの国々で公的部門の財・サービス供給に民間部門の参入を促進すると共に、公的規制の緩和等によって民間部門の活動を行いやすくすることが喫緊の課題となっている。市場メカニズムを活用した経済改革は今や国際的な巨大な流れとなっているといえよう。こうした民活の動きは世界的な構造調整の一環であり、最近の民間企業設備投資を中心とした世界経済の拡大にも大きく寄与している。

(2) 経済環境の変化と民活施策の見直し

民活への国際的な流れを背景として、行財政改革と内需拡大を二本柱として進められてきた我が国の民活施策も新たな局面を迎えている。

我が国経済はこうした民間活力を活用した内需拡大努力もあって、昭和61年11月を景気の谷として以降、内需を中心とする景気拡大を続けている。経常収支黒字も61年度をピークに縮小傾向にあり、61年度には4.5%に達した同黒字の対GNP比も63年度には2.7%まで低下している。また、財政制約の点に関しても55年度以降の財政再建への真剣な取組みと62年度以降の景気拡大に伴う自然増収の増大等により財政収支赤字は急速に縮小してきた。54年度(当初予算)には27.1%に達した一般会計の特例公債依存度も平成元年度(同)には2.6%に縮小している。増大を続けてきた長期政府債務残高の対GNP比は62年度にピーク(51.1%)に達した後、減少に向かっている。但し、一般会計歳出予算で国債の利払費が約2割を占める等、我が国の財政事情にはなお厳しい面もみられる。他方、内外価格差、労働時間、住宅・生活環境、基礎技術開発等豊かな国民生活や将来の発展基盤充実の面では国際的にみて依然立ち遅れが目立っている。

このように民活をめぐる環境は大きな変化を示している。また、今までの民活施策がややもすれば政府主導で進められ本来の民活ではなかったとの指摘もある。内外環境条件の変化を踏まえてこれまでの民活施策を見直し、新たな目標のもと、新たな施策の積極的な展開が求められているものといえよう。

(3) 今後の民活施策の目標

今後の民活は何を目標にして進めて行けばよいのであろうか。次の三つの視点が一層重要になってくるものと思われる。

第一には、豊かでゆとりある国民生活の実現のための民間活力活用の視点である。豊かでゆとりある生活の実現は、個人や家庭にとっての基本的目標であり政府にとっても最大の政策目標といえよう。このためには、立ち遅れの目立っている住宅、生活施設等の整備が未利用・低利用空間等を活用して進められると共に、国民ニーズの多様化、高度化等に対応しつつ福祉、医療、教育、余暇等各種の社会的サービスの供給が適切に行われる必要があるが、公的部門によるサービス供給はともすれば効率性やきめの細かさに欠ける面がある。民間部門の活力、ノウハウ等が利用可能な分野には積極的にその活用を図っていく必要がある。また、豊かでゆとりある生活を実現していくためには、個人、地域、企業が主体的、自立的に豊かな文化の創造に積極的に参画していくという一種の自主的精神が重要であろう。文化創造の主役は民間部門であり、公的部門はこれらの活動を必要がある場合に支援するにとどまるべきであろうし、政府の規制がその自発的展開を妨げている場合には、それを緩和ないし廃止していくことが基本である。

第二は、21世紀に向けての新たな発展基盤の構築のための民間活力活用の視点である。今後、我が国の長期的な発展基盤を更に強固なものとしていくためには、既存の経済領域での発展にとどまらず新たな技術や地域・産業のフロンティアを開拓し拡大していかなければならないだろう。こうした新たな経済フロンティアの拡大のためには、一方で将来の発展の源泉として先端的な技術開発が促進されると共に、他方で情報・通信、超電導、バイオ、新土木技術など最近の技術革新の成果が新しい領域に積極的に活用される必要がある。これによりこれまで比較的利用の遅れていた地域や空間も活用され、社会資本の形成、産業の振興等を通じて地域に新しい発展の核が形成されるものとみられる。こうしたイノベーションが展開するには、何よりも民間部門の創意と活力を基礎に事業が積極的に推進されることが肝

要と思われる。

第三には、経済社会の国際化に対応して、国際的な相互理解、更には国際社会への積極的貢献を高めるための民間活力の活用の視点である。我が国と諸外国との国際的な結びつきは財・サービス、人材、資本などの面を取り上げてますます活発化しているが、相互理解を深め共栄共存していくためには文化交流、技術交流、教育交流、経済協力等の各面での交流・協力を更に拡充することが必要と考えられる。その際、民間部門の果たす役割が少なくないであろう。民間企業が国内や海外投資先で行っている各種の交流活動や文化団体、教育団体等への資金援助は最近特に注目を集めている。公的部門が行っている各種の国際交流・経済協力活動に対しても民間のノウハウ、エネルギーを注入することが大切である。経済協力では非政府団体（NGO、Nongovernment Organization）の活躍が、近年、我が国においても注目されている。

（４）民活施策の今日的意義

民活施策は基本的には二つの側面からなっている。一つは、公的部門が行っている事業において、民間企業等民間部門の競争に基づく創意工夫のエネルギーを注入して質の高い財やサービスの供給を効率的に行うことである。いま一つは、民間部門の活動に対する公的規制を緩和・廃止すること等により、民間部門のきめ細かで柔軟な活動を活性化し拡大しようとするものである。すなわち民活の基本的な狙いは、市場機能のメリットを最大限に活用して経済の供給面（サプライサイド）の障害を取り除いて経済の活性化を図ることにより、中長期的な経済発展の基盤を強化すると共に新たな経済フロンティアの拡大を図ろうとするものである。これらにより持続的な経済の成長にも寄与することとなる。

我が国の場合にはこうした本質的な狙いに加えて、財政制約下において国際収支不均衡の是正のため内需の拡大を図るという緊急的な目標が重なったため、民活の狙いがともすれば民活関連のプロジェクトの展開、規制緩和に伴う民間設備投資の拡大等需要面の効果に向けられることとなった。関西国際空港、東京湾横断道路、関西文化学術研究都市をはじめ幾つかの民活関連のプロジェクトの総事業費は

およそ15兆円を上回るのではないかとかなり大まかな試算もあり、これに民活法対象事業等のプロジェクトを加えれば相当な規模になるものとみられ、内需拡大及びその定着に一定の役割を果たしてきた。

今後の民活施策の展開にあたっては、最近の内外経済環境の変化を踏まえて需要面以上に民活本来の供給面の意義に目を向け、先にみたような我が国の中長期的な課題である住宅・生活環境の改葬、社会的サービスの充実、基礎研究の促進等に貢献していくことが期待されている。

なお、民活に関連して民営化や規制緩和により経済の効率性は上がっても、公平性が低下するのではないかと心配がある。公平性の維持、即ち機会の平等に加えて所得分配上の不平等をなくすことは、経済政策上の重要な課題である。問題はその方法である。1970年代前半までの経済政策は、多くの国々において医療、福祉、運輸・通信など公平性に密接に係わる社会的サービスを公的部門自らが提供しようとする傾向にあった。民間部門と公的部門をしゅん別し、民間部門＝市場機構＝効率性、公的部門＝非市場機構＝公平性という図式に基づいて役割分担を考えがちだった。しかし、公的部門では拡大化傾向が加速し、その結果、他の分野へ回すべき経済的資源が減少して経済の活力は衰えることとなり、かえって公平性の維持が凶難となってきた。今後の経済社会は多様化、個性化、高齢化がますます進むと考えられるので、民間部門の技術的、経営的蓄積を生かしながら社会的サービスを効率的に提供することは、国民の選択の幅を広げ個々人の経済的厚生を増大させるものとみられる。一方、民間部門にとっても財・サービスの提供にあたっては公平性に留意すべきことはいうまでもない。しかし、その場合個別の民間企業自らが公平性について考えるというよりも、民間の事業団体や公的部門が国民の合意の下にルールを作り、このルールの下で民間企業が自由に活動していくことにより公平性にも配慮した活動がなされるのが適切であろう。

（５）これからの民活施策の重点分野

民活施策の目標、意義を念頭に置きつつ今後の民活の重点分野を考えた場合、次の3つの分野が特に

大切と思われる。

第一は、ヒューマン・サービス分野である。社会的サービスは、医療、教育、福祉、文化・教養、スポーツ等日常生活に欠くことの出来ない広範な分野である。こうしたヒューマン・サービス分野は豊かで個性ある生活を行う上でもますます重要性が増大している。これらの中には近年、民間部門によるサービス供給が進んでいるところも少なくないが、運輸・通信等産業との結び付きが強い分野に比較して民営化、規制緩和が遅れがちであった。また、公的部門が直接行っているところでもサービス供給の方法を見直すことにより、低コストで質の高いサービスを行う余地が残されているものと思われる。更に、福祉、文化・芸術等の面では、個人や民間企業がボランティア活動や寄付等の形で自主的に貢献出来る余地も多く残されているものとみられる。

第二は、未利用・低利用空間の整備・活用の分野である。良好な居住環境を整備する観点から未利用・低利用空間の整備・活用が行われるよう、新たな仕組みを確立し民間部門の力を活用して事業を積極的に進めることが大切である。フローの面では世界有数の経済大国になっているにもかかわらず、豊かでゆとりある生活を営むための基盤である住宅、道路、公園など社会資本の立ち遅れが目立っている。その一方で国土が狭小といわれる中で、産業構造の

変化等に対応出来ず未利用・低利用のまま残されている空間も少なくない。最近の技術の進歩を踏まえ、こうした空間が公的部門と民間部門の協力により積極的に活用されるよう、新たな仕組みを検討していくことが民活施策にとっても大切である。また、地価の高騰をじゃっ起することなく民活を円滑に推進する上でも、このような未利用・低利用空間を活用していくことが有益であろう。

第三には、基礎研究、国際交流、公共事業、地方プロジェクト等のとりわけイノベーションの期待されている分野である。国際的に遅れが目立っている基礎研究分野においては、官民の交流の促進等により独創的な研究を促進すると共に、応用研究の強化、国際的な研究交流等の強化を図る必要がある。また、情報・通信、新土木建築技術など最近の技術革新の成果が公共事業や教育、福祉、文化等の社会開発分野におけるイノベーションを一層促進するよう、積極的な対応策が検討される必要がある。また、これらの施策により諸外国に比較して物価水準が高いという彼我の内外価格差の是正にも間接的に貢献するものと思われる。更に地方における各種の民活関連のプロジェクトについても、その円滑な推進のために新たな視点から人材、資金、支援措置等の検討が必要である。

3. 社会的サービスの拡充と民間活力の活用

(1) 民間部門による社会的サービス供給の促進

民間部門による社会的サービス供給

医療、教育、福祉、文化、スポーツ等のいわゆる社会的サービスは、国民が日常生活を営む上で不可欠なサービスを供給する分野である。これらのサービスの供給と消費については、専門的な知識を持った人々により供給され人と人との結びつきの中でサービスが享受されるというように、人間的な要素が強いことに特徴がある。

こうしたサービスの供給主体が公的部門か民間部門かをみると、サービスの種類によって異なるもの

の、総じてみると基礎的な部分は主として公的部門により供給され選択的な部分は公的部門と民間部門の両者により供給されてきた。例えば学校教育における私立学校の割合（昭和63年、学校数による）をみると、義務教育である小学校、中学校はそのほとんどが公立であるためそれぞれ0.7%、5.3%と低い割合であるが、高等学校では23.8%に高まり、更に大学（72.9%）、短期大学（83.5%）、専修学校（89.1%）ではかなり高い割合になっている。但し、社会的サービスが民間部門により供給される割合は分野によってかなり差があり、例えば医療機関では民営の割合がかなり高いが、体育・スポーツ施設では一部のものを除き低くなっている。これを数

字でみると医療機関では病院の80.2%，一般診療所の93.6%が民営である（昭和63年，医療機関数による。なお病床数ではそれぞれ65.0%，97.3%が民営）。これに対して体育・スポーツ施設では，ゴルフ練習場は89.2%が民営であるが，その他の施設の民営割合は野球場・ソフトボール場の1.7%，体育館の0.8%，水泳プールの4.7%と低い割合にとどまっている（昭和60年）。

このように社会的サービスはその分野によって供給における公民の役割の大きさは異なっているが，近年では福祉の分野など従来は主として公的部門が供給していたサービスについて，民間企業が参入したり民間への委託が行われる等の動きがみられる。例えば老人ホームでは昭和50年から62年までの間に施設数，在所者数共に民営施設の割合が高まっている（それぞれ53.8% 72.6%，58.0% 73.5%）。民間企業による福祉サービスの供給については次節でみることにして，次に民間委託の現状についてみることとする。

民間委託の現状

地方公共団体が行っている一般事務及び公的施設の管理運営については，近年，民間への委託がかなり広く行われるようになってきている。一般事務については庁舎の管理・清掃・警備，計算・タイプ，ごみ・し尿の収集，検針・料金徴収，設計・測量・調査，広報紙の配布等，広範な業務にわたって民間委託が行われている。昭和57年10月現在で幾つかの業務についての委託割合を見ると，庁舎の事務室の清掃49.3%，庁舎の夜間警備65.0%，給与計算47.1%，一般ごみ収集61.4%となっており，その後も進展しているものとみられる。

一方，公的施設の管理運営を民間委託している割合は，同じく昭和57年10月現在でコミュニティ施設（地区公民館，集会所等）43.0%，宿泊施設27.3%，民生施設（母子寮，養護老人ホーム，児童館等）13.5%等であり全体では18.2%となっている。これらの割合はその後もある程度高まっているものとみられる。

民間委託のコスト削減効果

次に，地方公共団体が民間委託を実施した場合にそのコスト削減効果はどの程度かをみることにす

る。地方自治経営学会編『公・民のコスト比較』（昭和59年12月）によれば，ごみ収集ではトン当たり収集経費が対直営比42.6%，学校給食では同56.2%，学校用務員では同28.3%となった典型的な事例もある。このように直営（公営）が相対的にコスト高になっている要因として報告書は次の点を指摘している。第1には働き量，生産性の違いに因るためである。例えば職員1人当たりのごみ収集量を比較すれば民は公の2.2倍である。これは1車両当たりの職員数が民間は通常2人であるのに対し直営は3人の場合が多いこと，稼働時間に差があること，民間ではごみ収集量に応じて給与，手当が増額されるシステムであるが役所ではそうではないこと等の理由に因るものとみられる。第2には学校給食，公用車，ホームヘルパー，みどりのおばさん等1日中或いは1年中，継続して仕事が必要ともあるとはいえない業種にも直営は正規の職員を充てているためである。第3には施設の管理は民間では主に嘱託，パートだが，直営は正規の職員を充てているためである。

また，英米諸国の例をみても民間委託によって相当のコスト削減が行われている。英国のロンドン市ワンズワース区役所では，ここ5年間に道路清掃，ごみ収集，公園管艶給食等，多岐にわたる分野で民間委託を進め，1,750万ポンド（31%）の節約を行った。サービスの質においても専門家や技能労働者の活用により高まっているといわれている。更に米国においても，1987年の調査で民間委託を実施した市（city）と郡（county）のうち，4/5の自治体で1~4割程度の費用の削減が出来たとの回答が得られている。民間委託により市民へのサービスの質が低下するのではないかと心配する向きもあるが，これまでのところ特に大きな問題が生じたという事例はあまりないようである。しかし，民間委託後の市民サービスの質を確保するために，委託側が委託内容を明確に定めた委託契約をすること，受託業者の指導・監督を的確に行うこと等が必要であろう。ロンドン市ワンズワース区役所では受託業者の契約違反には点数によるペナルティー制をとっており，一定点数に達した場合，契約を破棄することとしている。

こうした民間委託を活用するにあたっては，民間活力が活用されるようコスト比較分析を強化するこ

とが大切である。米国や英国では公的部門の行うサービス供給について、公的部門自らが行う場合と民間部門に委託した場合のコスト比較を義務づけ、コストが安ければ民間委託を行うようにさせている

(米国の行政管理局(OMB, Office of Management and Budget)のCircular A - 76や英国のコスト比較条項)。但し、コストの比較に時間がかかりすぎるとの批判もある。我が国の場合にも、民間部門への委託を行った場合等のコスト比較を積極的に行って民間活力の一層の活用を図る必要がある。米国や英国のような強制的なコスト比較条項が我が国において必要かどうか、必要とした場合どういうケースか等について、今後、広い視野から検討を深めていく必要がある。

民間活力の活用の余地

社会的サービスの供給については、質のよいサービスをいかに効率的に提供するかという視点から、これまでの供給方式を全面的に見直してみることが大切であろう。その際に外国の事例に目を向けることは、ともすれば見落としがちな分野にも民間活力を活用出来る余地があることを気付かせてくれる。以下では、米国及び英国における民営化、民間委託等の事例を簡単にみることにする。

(米国の事例)

a. 都市交通

運輸省都市大量輸送局(UMTA, Urban Mass Transportation Agency)は連邦大量輸送機関補助金の交付に際して、民間会社が当該輸送サービスを行う場合のコストと実現可能性についての調査を地方交通当局に義務づけている。そして、民間委託の方が低い必要コストの場合にはその輸送サービスを民間会社に委託することにしており、これによってサービスの存続、コストの削減に成功している。例えばロサンゼルスでは予算上の制約から5つのバスルートの廃止が提案された時、これらのルートを民間委託に切り替えることにより、コストを2-6割も削減しルートの維持を可能とした。

b. 刑務所

民間会社に刑務所の建設、運営を委託している州がある。1988年の初めの時点で少なくとも9つの州で民間会社が刑務所等の拘禁施設を運営している。これらの施設は州政府とその会社の契約に基づいて

運営されているが、民間会社の運営による刑務所は物品の購入を機動的に行うこと等様々な工夫により囚人1人当たりの経費を安くしている。その一方、囚人の不平も少ないといわれている。

c. 郵便

郵便事業は一般的に民間企業の参入が禁じられているが、翌日配達の日付保証事業には民間企業の参入が認められており、配達が正確なこと等から民間企業が90%のシェアを持つに至っている(残りは米国郵便公社のシェア)。

d. バウチャー(voucher, 商品引換証)の活用

バウチャーとは低所得者の支援のために政府が支給する商品引換証であり、食料一指補助のためのフード・スタンプ制度が典型的な例である。低所得者はバウチャーによって自らの選択において財・サービスを取得出来る。この方法は最近では食料に限らず貧困家庭に対する住宅供給にも応用されて成果を上げている。これは公営住宅を新設に建設することに比べ既存の民間住宅市場を活用して住宅供給を行う方が、建設費、維持管理費が少ないのみならず居住者の選択の余地が大きい等のメリットがあり効果的と考えられるからである。

以上に加え、連邦政府は1988年3月の民営化に関する大紋領委員会の勧告に沿って、郵便事業における公的独占の撤廃、国有鉄道アムトラックや公営住宅の民間への売却、沿岸警備隊の仕事のうちのかなりの部分を占める海上ブイの設置・維持作業の民営化、公的裁判制度を補完する意味での私的裁判制度の促進等を積極的に検討している。

(英国の事例)

a. 公営住宅の払下げ

1979年の総選挙において保守党は公営住宅の払下げの推進を公約し、政権獲得後、公営住宅の払下げを促進する具体的な規定を設けた1980年住宅法(Housing Act 1980)を制定、施行した。この法律の成立により、公営住宅払下げ制度は政府の住宅政策の主要な柱の1つとなった。政府は公営住宅の払下げにより、国民の持家獲得を促進すると共に公営住宅の維持・管理等のための財政負担を軽減することを意図した。住宅の売却価格は時価の半分程度(平均で48%引き)と居住者が購入し易い価格になっており、1979年以来100万戸以上が売却された。これを主因に国民の住宅保有率は79年の57%から88

年には66%に上昇している。

b. 上水道，電力の民営化

1979年のサッチャー政権の成立以来，国有企業の民営化政策が進められ，1988年5月までに英国航空，ロールス・ロイス，英ガス公社，プリティッシュ・テレコム等17社が民営化された。こうした実績を踏まえて，英国政府は1988年2月に国会において89年秋に上水道，90年春に電力を民営化することを表明した。

このうち上水道については，本年末頃までに10社に民営化されることになっており株式の売却準備が進められている。上水道の民営化によって，これまで固定資産税にリンクしていた水道料金が使用量との関連で弾力的に決定出来ること，EC統合を控えてより厳しいECの水質基準に適合するための設備投資資金が確保され易くなるとみられること等のメリットが期待されている。英国の上水道は建設が早かっただけにビクトリア朝時代の施設が今なお使用されているところもあり，設備の更新期にきているものも少なくない。上水道の民営化は，生活の最も基礎となる水を時代の要請に適応して効率的かつ安全にどう供給するかという意味で新たな挑戦といえるだろう。

(2) 福祉サービスの充実と民間活力の活用

基本的考え方

我が国では，これまで社会福祉サービスは公的責任で行うものであるとの考え方が一般的であり，実際にも政府によって社会福祉サービスの大部分が供給されてきた。この背景としては次のようなことが挙げられるであろう。

第一に，憲法25条第1項の「すべての国民は，健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」という規定を根拠にした国家責任論の影響が強かったことである。かつては社会福祉対策，すなわち低所得者対策と位置づけられ，社会福祉は最低生活の維持と同一視されたため国が責任を持って行うべきものと考えられた。第二に，社会福祉の対象となる老人，障害者は所得を得る能力を失っているにもかかわらず年金制度が未成熟であったために，福祉サービスを購入する余裕がなく福祉サービスを供給する産業が成立する余地もなかったことであ

る。

しかし，近年に至り，こうした社会福祉サービスは政府のみによって供給されるものであるとの考え方を見直そうとする動きが現れてきており，有料老人ホームをはじめとする福祉産業も徐々にその存立の基盤を広げつつある。その背競には次のような事情があると考えられる。

第一に，福祉ニーズは必ずしも低所得者のみに生ずる訳ではないので，所得水準の高い人のニーズに対しては必ずしも公的に対処する必要がないのではないかと考えられることである。第二に，従来，低所得者と考えられてきた老人や障害者等も年金制度の充実により相当の所得を有するようになってきたため，公的サービスの利用者負担や民間サービスの購入も必ずしも不可能ではなくなってきたことである。第三に，公的に行う福祉サービスは最低限必要なサービスにとどめられ，それ以上の質の高いサービスについては利用者が民間サービスの購入で対応するのが可能であると考えられることである。特に近年は福祉ニーズが多様化，高度化しており，このようなニーズに対しては多様性のない公的サービスでは，きめ細かい対応が困難である。第四に，政府が直接提供するサービスは民間委託又は民営の場合と比べて，必ずしも効率的に行われまいということも明らかになってきたことである。前述の地方自治経営学会編『公・民コスト比較』では，寝たきり老人等に対する入浴サービスについて，市の職員が直接行う場合に比べ民間委託の場合は1回当たりのコストが54.7%で済んだという事例が報告されている。第五に，昭和50年代半ばから国・地方を通じて財政再建が大きな課題となってきた中で，政府が直接多くの福祉サービスを提供することが困難になっており，サービスの費用を負担出来る人には出来るだけ負担をしてもらうことが必要になってきたことである。このことは単に当面の問題ではなく，今後の高齢化による福祉サービスの費用の増大を考えると，今後ますますその必要性が増大してくるものとみられる。

以上のような背景から，社会福祉サービスの供給についてはどうしても政府が行う分野を除き，民間による供給を出来るだけ取り入れていく方向に進むことが望ましいと考えられる。政府も近年，社会福祉分野における民間活力の導入という観点からいわ

ゆるシルバー産業、福祉産業の育成に目を向けている。

ケアサービスの供給と民間活力の活用
(高齢者に対するケアのあり方)

次に、高齢者に対するケアの問題を例として民間活力の活用のあり方を考えてみよう。ここでいう「ケア」(care)は、入浴や排せつのお世話等の直接的な介護のみならず掃除、洗濯、買物等の家事援助や相談、助言等を含む広い意味で用いている。

我が国は今後、人口の高齢化が急速に進んでいくと予想されるが、高齢化社会における社会福祉の最大の課題は高齢者に対するケアの確保である。老人は生理的老化や疾病により日常生活能力を次第に失いケアを要するようになっていく。従来はこのような老人に対し同居の家族がまずケアを行い、家族のケアが得られない場合に公的に行うこととされてきた。そしてこの公的ケアは一部非営利の民間団体に委託することは認められていたものの、サービスの供給も費用負担も公的に行うことが基本とされてきた。近年、この両面において反省が加えられ、サービスの供給についてはシルバー産業の活用が図られ、費用負担については受益者負担の強化がなされてきている。

(ケアサービスの供給と民間活力の活用)

高齢者に対するケアサービスのうち公的サービスとして行うものを除き、出来るだけその供給は非営利・営利を問わず民間に任せることが望ましいと考えられる。公的サービスと民間サービスを比較すると、民間サービスの方がニーズに応じたきめ細かなサービス、サービスの迅速性、手続きの簡便性、総合性、提供の効率性等の点で優れているからである。しかし、サービスの質が必ずしも保障されないこと、低所得者は民間サービスを購入出来ないこと、不採算部門や地方圏では必ずしも安定的で組織的な供給がなされないこと、サービスを提供している企業等が倒産した場合に利用者が損害を被ることがあること、ニーズを有するすべての人に必ずしも公平に提供されないこと等の欠点が民間サービスにもあることに注意しなければならない。

このため、政府は質のよいサービスがそれを必要とする人に確保されるような手段を講ずる必要がある。但し、サービスの供給は可能な限り社会福祉法

人を含む民間に任せ、政府が直接提供するのはナショナルミニマムのサービスのうち、民間の供給がなじまない分野に限るべきであろう。また、政府が直接供給する場合でも出来るだけ民間委託を進める必要がある。民間により供給されるサービスの資を確保するためには、市場における競争の促進、事業者団体による自主規制、公的助成、サービス従事者の養成訓練、身分資格の法制化等の方策を講ずる必要がある。

(ケアサービスの費用と民間活力の活用)

高齢者のケアサービスの費用については利用者本人による負担が原則であるが、公的年金だけではその負担のために十分ではない。すなわち公的年金は本来生活費を賄うものでケア費用までは含んでいないが、ケア費用は人件費が大部分で一時的に多額の費用を要するため、負担能力の足りない部分を補てんする仕組みが必要である。しかし、従来のように公費負担が中心で若干の受益者負担に因るという仕組みでは、今後の激増するケア費用を賄うことは困難である。従って、今後は介護保険や不動産担保の貸付け(リバースモーゲージ)等の普及に努める必要がある。

介護保険については既に寝たきりや痴ほうのためのもの等が発売されているが、その保険料について所得税・地方税の控除を認める等の育成策を講じる必要がある。また、長期の積立てのものでその間に物価騰貴があっても、介護に要する状態になった時にケアサービスが買えるように保険の仕組みを工夫することが必要であるとの指摘もある。

不動産担保の貸付けとしては住宅、土地等の不動産を担保に福祉資金の融資を行う仕組みがいわゆる武蔵野方式として有名であるが、既に信託銀行によっても金融商品として開発されている。このような商品は地価が高く資産のフロー化に抵抗感が少ない大都市圏においてはケア費用の有力な財源になると考えられる。しかし、これら現行の商品は融資期間に10年という限定があったり相当高額の不動産を用意する必要がある等の問題のため、十分に普及はしていない。また、融資の長期化に伴う「担保切れ」のリスクを回避するための保険システムを開発する等の改善策を講じる必要がある。

以上のような方法があってもケア費用を調達出来ない低所得の高齢者については、現在と同じように

ケア費用を公費で負担するシステムが必要である。但し、その方法は従来のようにサービスの供給者に対して補助するのではなく、利用者に対してパウチャー方式等により補助をし、利用者がサービスを自由に購入出来るようにすることも検討してはどうか。そうすれば利用者の選択の幅が広がり、利用者がサービスの実際の価格を知り価格競争が行われることによって、資源の効率的配分を促す契機となりサービス供給者の競争によるサービス内容の向上等が期待出来る。

(3) 豊かな文化の創造と民間活力の活用

国民の生活ニーズの変化と創造活動 (国民の生活ニーズの変化)

所得水準の向上、高学歴化の進展等を背景に国民の意識は物の豊かさよりも心の豊かさを求めるようになっており、今後の生活のポイントをみてもレジャー・余暇生活を重視する傾向が強まっている。

最近の余暇市場は行楽・観光、スポーツ等を中心に堅調に拡大している。我が国ではこれまで余暇の過ごし方としては休養型が中心であったが、3日以上連続休暇がある場合は宿泊旅行等積極型が多くなっている。豊かな国民生活の実現のためにも、こうした国民生活ニーズが充足されるよう条件整備を図る必要がある。

(多様な学習、社会参加活動)

観光・スポーツ等に加えて自由時間の過ごし方として重要な部分は学習・教養分野である。経済企画庁国民生活局編『人生80年時代における労働と余暇』（昭和61年）によると、人生を通じての仕事と余暇・教育の時間配分について、リカレント型（仕事を一時中断し新たな知識や技術の習得の機会を繰り返して持つこと）又は学びながら働く型を選好する者の割合が多く、一生学んでいこうというニーズが根強いことを示している。学習というと決められたことを覚えることと考えられがちだが、個人の嗜好、自発的な意志によって楽しく学ぶことが大切である。総理府広報室『生涯学習に関する世論調査』（昭和63年）によると、現状では学習活動を行っていない者が6割程度と必ずしも活発ではないが、生涯学習、文化等に親しみたいと考えている者は大部分となっており、その目的としては知識・教養を高

め、趣味を豊かにするためとする割合が高い。生涯学習の方法としては地域や職場のサークル・グループ活動に入ったり公民館等の講座・教室に通う者の割合が高いが、大都市圏ではカルチャーセンターなど民間の講座・教室に通う割合が公民館等の講座・教室を上回っている。生涯学習の振興方法としては公民館等の講座の充実、公立の社会教育文化施設の充実等が望まれているが、大都市圏では公共施設のサービスの充実に加えて民間事業の充実への期待も大きい。

趣味・スポーツ・文化活動や社会福祉活動等の社会参加活動を行っている人々は、活動団体に所属するケースが多く徐々に活動が活発化している。こうした活動団体に対しては市町村等が補助金等の資金的援助に加えて、活動場所の紹介・提供や講師・指導者等のあっ旋・紹介など様々な援助を行っている。活動場所としては公民館、コミュニティーセンター、文化センター等の公共施設の利用が多い。活動場所に関連した要望としては身近な地区内の公共施設の整備、公共施設の利用手続きの簡素化、運営の工夫を挙げる者が多く、スポーツ活動では学校の教室やグラウンドの開放の要望もかなりのウェイトを占めている。

創造活動への環境条件整備

(自由時間の増大)

我が国では自由時間が諸外国に比べて少なく、このことが創造的活動の制約要因になっていると考えられる。自由時間を増加させるためには労働時間の短縮が不可欠である。年間総労働時間数は現状をみると欧米先進諸国より200～500時間長く、昭和50年頃からほぼ横ばいで推移している。週休二日制の普及率も微増にとどまっており年次有給休暇の取得率も5割程度となっている。我が国の労働時間の短縮が進まない要因としては、所得に対する選好が強いこと、職場の雰囲気の影響されること、自由時間や非労働時間の評価が低いこと、自由時間活用のノウハウがないこと等が考えられるが、最近、高所得層や高学歴層を中心に労働時間短縮への欲求が高まっている（経済企画庁総合計画局『労働時間短縮のインパクト研究会報告書』（平成元年3月）参照）。

労働時間の短縮は他方で時間当たり賃金の上昇を伴うこと、関連企業、取引先との関係など中小企業を

中心に経営上の阻害要因となる面も持っている。しかし、長期的な人材確保のためにも週休二日制の導入が次第に不可欠になる傾向にあり、生産性の向上や業務体制の工夫等によりこうした阻害要因を克服している事例もみられる。

労働時間の短縮はレジャー活動、文化活動、生涯学習等の基盤をなすものであり、労働時間の弾力化、ブリッジホリデー（日曜、祝日等の休日と休日の間に設定する休日）、ふるさと休日（特定の地域で地域の特性を生かして設定する休日）、連続休暇等の推進策について検討を深めることが必要である。その際、地域社会における余暇空間の整備、参加機会の拡大等により非労働時間の価値を高めること、自由時間の集中による料金や施設の利用機会への悪影響の緩和等に配慮する必要がある。

（楽しく学び続けるための条件整備）

大都市圏では民間事業が成立し得るケースが多くその内容も公的な事業より個人ニーズに即したものとなっているとみられるが、地方圏では公的な施設への依存度が高い。公的な施設等においても民間への事業委託、施設設置段階における民間の参加、利用に関する規制の緩和等その運用面に民間のノウハウを導入する等、民間のよさを最大限とり入れる努力が必要である。特に人生80年時代において豊かな老後を過ごすことが重要になっていることにかんがみ、高齢者に対する学習機会の提供や社会教育活動への高齢者の能力の活用等を図ることは、高齢者の社会参加を通じた生きがい促進、社会の活力維持の観点からも重要である。新聞社やデパート等民間における生涯学習関連事業も徐々に増加してきているが、公的部門は今後、更にスポーツ・文化・生涯学習活動のための施設の複合的整備や指導者、団体等についての情報の提供等を行うと共に、高校や大学等における開放講座の実施、体育施設、図書館の開放等も更に推進する必要がある。

また、社会参加活動についての参加者の自治体に対する要望として活動場所の確保、活動資金の援助の他、リーダーの育成や情報交換・交流等が挙げられており、今後の自治体側の援助方法としてもリーダー育成、講師派遣等の人的援助が最重点に挙げられている。また、資金援助を行う場合においても直接的な活動費の助成よりもボランティア活動のための基金づくりを支援するというように、間接的な形

がより望ましいと考えられている。

これまでのところ企業からの援助はそれほど多くはないが、趣味・スポーツ・文化活動を中心に施設の無料開放、資金的援助、イベントの支援・助成等を行っている民間企業もかなりみられる。こうした活動は地域にとってはもとより、企業イメージの向上等民間企業にとってもプラスになる面もあり民間企業の積極的対応が望まれる。

（文化芸術活動への支援）

我が国の文化施設は徐々に増加しており各種の芸術活動も活発化してきている。近年、地方圏でも特色ある施設が建設されているが、その活動は大都市圏に比べて単発的な場合が少なくない。地方圏においては採算性の問題もあるため公的部門の役割も重要であるが、商業流通活動、観光事業など他の民間事業との複合効果、集積効果等を活用してこうした分野の活性化策を検討することが必要である。

舞台芸術の場合にも他の文化芸術活動と同様に国民のニーズに即した公演からの公演料収入によって経費を賄うことが基本であるが、入場料収入だけでは必要とする経費を確保することが困難な場合が多いため、地方公共団体、個人、民間団体、企業等からの援助が重要な役割を果たしている。また、より多くの人々が水準の高い芸術活動に触れることが出来るよう、文化パウチャー等様々な工夫が必要であろう。

我が国企業の文化活動等への支援は近年急速に増大しており、文化活動の担い手としてまた擁護者として期待と役割が高まっている。企業活動の第一義的役割は消費者のニーズに合った財・サービスを市場で決定される価格をもとに供給していくことにあるが、こうした文化・芸術活動等への支援は社会や地域の構成員として不可欠の要素であるといえよう。我が国の企業や個人等の寄付水準を日米間でみると、税制上の相違や企業財団の規模の相違（例えば米国の最大規模の財団であるフォード財団は48億ドルの資産を有している（1986年）のに対して、日本最大の財団であるトヨタ財団は100億円に過ぎず彼我の差は50倍以上もある）等もあり日本は米国の10分の1（寄付総額の対GNP比）となっている。今後、寄付金等の係る税制措置の拡充、マッチング・ギフト（従業員の寄付行為に企業も賛同して自動的に寄付する形態）等新たな仕組みも活用しつつ、

こうした分野への民間部門の支援の輪を広げていく必要がある。

（豊かな地方文化の創造と国際交流の促進）

国際交流の促進は地方文化の創造という面からも重要である。地方のアイデンティティを生かした国際交流は成果を上げ易いし、また国際交流の中で地方文化に新しい発見と厚み加わる場合も少なくない。

市町村の姉妹都市による交流等、年々国際交流の輪は広がっている。こうした国際交流は草の根的な市民の活動がもとになる場合もあるが、地方公共団体、企業、住民等によって設立された団体等によって官民一体となって進められ成果を上げているケースも少なくない。

今後の国際交流にあたっての支援策については次のようなものを拡充する必要がある。公的部門は国際交流のための企画を行うと共にホームステイ、ホームビジット、通訳ボランティア等各種支援制度の周知や交流のためのノウハウの提供等が考えられる。民間部門においても各種の企画を行うと共に資金援助、留学生の受入れや民間企業による研修生の受け入れ等が考えられる。また、以上に関連して官民による国際交流施設の整備やワーキングホリデー制度（我が国と相手国との相互理解の促進等を目的として、長期間の旅行とその間の資金を補うための就労が認められる制度）の拡充、国際交流に関する情報の収集、相互伝達等の強化を図っていくことも大切であろう。

6. 今後の課題...新しい民活ポリシー・ミックスの確立

（1）民間部門の活動と公的部門の役割

これまで三つの分野を中心に民間活力の活用のための施策の方向について述べてきた。いずれの分野においても公的部門に代わって或いは補完して民間部門が財やサービス供給することの意義とそのための仕組みについてみてきた。それでは民間部門はどこまで公的部門に代替し得るのか、公的部門の主たる役割はどこにあるのであろうか。

民活の基礎にある考え方は自由な競争のもとで展開される民間部門の創意工夫等のエネルギーを経済の各分野に最大限に浸透させ、その利益が国民全体に行き渡るようにする。民活が進展するに伴い民間部門の活動範囲が拡大するなかで、公的部門が行われなければいけない分野は次第に減少してきているが、民間部門の活動が本来の成果を上げるためにも公的部門が果たすべき役割も少なくない。1970年代の前半までは市場機能のディメリットが強調され、「市場の失敗」を是正するために公的部門の積極的介入が支持された。それ以降は逆に公的部門の肥大化、非効率性等を背景に政府の行うことが正しいとは限らない、むしろやらない方がよいという「政府の失敗」が強調されてきた。しかし、この両者の考えは一つの事象の半面しかとらえていない。

経済社会の変化のなかで公的部門や民間部門の役割は変化しているが、以下のように民間部門の円滑な活動のためにも、公的部門が中心になって行う領域は残されている。但し、そうした領域でも民間部門が行うことが出来るところは、出来るだけ民間部門に任せていく方がよいということに留意する必要がある。

第一は、ルール策走者としての役割である。民間部門は一定の枠組み、ルールの下で効率性を向上させることを最も得意としているが、そのルール自体を作るのは基本的には国民の意志に基づく公的部門の役割である。安全、衛生の確保、自然環境の保全等のためのルール作りはその典型的なものである。この他にも運輸・通信関係において全国的サービス供給が確保されるためのルール、土地利用関係における粗悪な家や鉛筆ビル等無秩序な町並みを防ぐためのルール等様々である。こうしたルール作りは公的部門が中心になって行われているが、民間部門の自主的なルール作りも各分野で行われており、公的部門のルールと同様、重要な機能を果たしているものもある。公的部門は社会情勢の変化に応じてルールの見直しを積極的に進め、必要以上に規制が行われないようにすると共に、公的部門のルールを補完

する上でそれぞれの分野に精通した民間部門の自主的ルール作りを促進することも大切である。

第二に、ルール監督者としての役割である。定められたルールが遵守されているかを見守ると共に人々に財・サービスが適切に供給されているかを監督するのも公的部門の重要な役割である。民間委託の場合には契約において詳しい仕様書（スペック）を作成し、これが守られているかを監督することになる。ルール違反があった場合にどのようにするかはサービスの種類によって異なる。契約破棄・営業停止等、画一的強制的手段も必要であるが、出来るだけ市場メカニズムを活用して違反の制裁、1机上を回っていくため、違反金、報償金等の利用も必要である。

公的部門による監督についてもすべてを自ら行う必要はない。経済社会の多様化、個性化の中でサービス内容が複雑化している今日、民間自らが行う方が適切な場合がある。この点参考になるのはフランスのタイヤ会社ミシュランの行っているレストランやホテル等に関する格付けである。レストランの場合は最高の水準のものに三つの星印が付いている。一つでも星印がついていれば相当優れたレストランということになる。こうした格付けは長い歴史としっかりした調査員による毎年の見直しによって成り立っており、信頼性の高いものとして広く国民に利用されている。民間のサービス供給者は毎年の見直しによって悪い評価が付かないよう努力する。こうした民間独自による監督機能は政府の機能を補完するものとして奨励されてよい。

第三には、かじ取りとしての役割である。公的部門は国民全体の利益を増進する見地から各種の政策の立案やビジョンの策定に関するリーダーシップの発揮が重要である。政府は国民の選択行動の変化、時代の変化を的確に捕らえて、経済社会の中長期的な方向を明らかにしたビジョンを国民の前に示していくことが大切である。こうしたビジョン策定は国際環境の変化の中で我が国の経済の姿を示すと共に、個性化、多様化が進む中でまちづくり、国づくりの方向と政策的対応を示すことでもある。こうしたビジョンの策定は時には既得権益を有する集団と国民全体の利益の対立を生ずる場合がある。そうした場合、政府は国民の中長期的な利益のために、積極的に調整を進める必要があるだろう。

なお、こうしたビジョンの策定や経済社会問題への政策的対応にあたっては、これまでも述べてきたように、市場機能活用の余地が依然多く残されている点に注目する必要がある。例えば英国では福祉国家のいわばシンボリック的存在であった国民保健サービス（NHS：National Health Service）の大変革が政府提案されているが、これは個人医の高齢化と、一部優良病院のウェイティングリストのみが増大する等硬直化の目立つ現行制度を改め、医療サービスについての患者の選択の幅を広げると共に、家庭、病院等の自由裁量の余地を拡大し、これにより保健医療に投下される医療費用の対費用効果を高めようとするものである。また、米国では空港の混雑を解消するために一部の空港において航空会社の空港利用権を時間・曜日等で細かく分けて入札に付しているが、これは市場を通じて問題を解決しようとするものである。これにより特定時間帯に対して高いコストを支払っても運行してよいという航空会社が購入し、高いコストを支払っても搭乗してよいと考える利用者が乗ることになる。こうしたアプローチは経済社会問題への一つの有効な問題解決法である。

但し、先にも述べたように適切なルールがないと、徹底した市場原理の追求は一部の個人や企業に著しい不利益を生じさせたり、投機的風潮を強め実のある経済活動を阻害したりする恐れがある。この点にも十分留意して、政府は真のかじ取りとして国民の中長期的利益のため問題の解決に向かって積極的役割を果たしていく必要がある。

（2）多様な民活手法の活用

第3章でも述べたように、社会的サービスの供給方法は公共部門が直接行う方法からボランティア、セルフ・サービスまで多様であるが、大別すれば国有企業の民営化、民間委託、バウチャー、規制緩和・廃止等となるであろう。なお、英国の例では民活施策を21種類に細分しているものもある。

国有企業の民営化はこれまで主として各国とも製造業、運輸・通信業において行われてきたが、最近では英国における上水道事業のように民間企業になじみにくいとみられていた分野にまで拡大している。また公営住宅の払下げも積極的に行われている。民間委託は我が国においても清掃、福祉、建物

管理等、地方公共団体の幅広いサービスについて行われてきているが、最近の米国におけるように空港や刑務所の管理・運営や都市交通機関の運行など更に幅広い分野で行われており、我が国でも応用の余地は少なくないであろう。バウチャーについても米国ではフード・スタンプとして古くから使用されてきたが、最近では低所得者のための住宅、義務教育等にも利用されている。バウチャーが単なる無料パス、割引パスと異なる点は特定のサービスを対象とするサービス引換券であり、その中で利用者へ選択の幅があるということである。フード・スタンプをもらえれば利用者は最もよいと考える店で購入が由来し、また住宅バウチャーはそれを使って住宅市場において自分で借家を選択できる。無料パスはバス等特定機関の利用について無料であっても、その限度内でタクシー等を利用することは通常認められない。これでは利用者の選択が働かないのでバウチャーとはいえないだろう。規制緩和・廃止は運輸・通信、金融、基準認証等様々の産業関係分野で進められており、また、都市開発関係でも用途地域、容積率の見直し等が進められてきた。米国等に比較してみると、我が国でも土地利用、都市開発や運輸・通信等において規制緩和・廃止に向けて工夫の余地が広く残されているものとみられる。

なおボランティア団体によるサービスの供給は欧米では大きな比重を占めている。米国における民間の寄付総額は872億ドル、うち個人が約9割の775億ドル（1986年）となっており、こうした寄付に基づく事業は、政府による低所得者等の救済がともすれば画一的になりがちなのに対して、受け手の経済事情、勤労意欲等に応じて柔軟に対応出来るため効果が高いといわれている。この他、社会的サービスの供給には公的部門が特定の民間部門に入札等の方法により許可を与えて行わせる方法（フランチャイズ方式）、民間部門への全額補助方式、セルフ・サービス等様々な手法がある。

こうした民活の手法は結局のところ、公的部門と民間部門を所有と管理と運営という三つの機能についてどのように組み合わせるかということである。その三つの機能についてすべて公的部門がやるのが、国有企業や国・地方公共団体が直接行う社会的サービスである。民間委託は病院の公設民営方式のように、管理、運営をほぼ全面的に民間部門に任す

場合と民間の人材派遣会社との契約のように管理は主として公的部門が行う場合がある。また、民間所有の建物を借りて公的部門がオフィスとして使用する場合には、管理、運営は公的部門、所有は民間部門となる。更に社会的サービスの購入決定者、供給者、料金負担者についてみても公的部門、民間部門の組合せには多様なものがある。今後の我が国の民活施策の実施にあたっては、こうした多様な民活の手法がそれぞれの対象分野の特質に応じて適切に組合せられるよう、更に検討を深める必要がある。

（3）民活施策の推進と原則の確立

こうした多様な民活施策を効果的に推進していくためには、官民の役割を明確化しつつ民活の原理・原則が確立される必要がある。

民活の基本原則としてまず効率性と公平性に加えて自主性の三つを掲げることが出来よう。経済政策の重要目標である効率性と公平性は時に対立することはあっても同時追求が可能なことは既に述べた。効率性と公平性に加えて民活が今後特に期待される福祉、文化・芸術のようなヒューマン・サービス分野では、通常の経済活動に加えて個人や企業のボランティア活動が大切である。更に民活を進める際、個人や企業の自己責任が重要である。こうした面から自主性が特記されよう。以上の三つの要素に加えて、民活施策の具体的実施にあたっては柔軟性と透明性が大切である。

民活施策は旧来の公的部門直接実施型の考え方に修正を迫るものであり、民営化等によって公的部門から民間部門に人員のシフトを伴う場合がある。こうした雇用者は結果的には満足のいく場合であっても移行の過程において深刻な影響を受けることとなる。英国では国有企業の民営化に際して、株式の民間払い下げ等にあたって従業員に一定限度の優遇措置を与えている。また、民営化が困難な場合には民間医療サービス、私的年金、民間のバスサービス民間等の対抗勢力を支援したり、補助金が一切供与されない大学の設立など実験的な民間代替機関を奨励している。また、エンタープライズ・ゾーンのように特定地域に限って土地利用規制の緩和等を行っている。更に借家制度の改正にあたっては短期借家制度（1980年11開始）を導入し既存の利害関係者は従来

通りとした上、新たな関係者のみを対象とした制度を導入している。こうした英国等にみられる民活施策実施にあたっての柔軟な発想に基づく様々な工夫は、制度変更に伴う利害関係者の対立や摩擦を減少させ、関係者や一般国民に対する理解を深め民活施策の早期導入に役立っている。柔軟性と同時に透明性の確保も大切な点である。民活プロジェクトを促進するにあたって容積率の緩和等何らかのインセンティブを与えることがよくみられるが、その場合、国民の納得が得られるように、公的部門は基準を明確にしてインセンティブの付与が合理的な基準のもと、誰の目にも明瞭な形で与えられるようにする必要がある。

(4) 内外情報の整備と各国経験の交流

民活が本格的に開始されてから欧米では10年以上、我が国においても5年以上が経ち、民活施策について様々な蓄積がみられる。このうち戦力i国の地方の民活プロジェクトについては比較的情報の整備が進んでいるが、地域間発と関連の薄い社会的サービス分野に関する施策や、外国における民活に係る事例や制度等に関する情報の体系的収種は立ち遅れ

ている。民活施策を今後一層効果的に進めるためにも、民活情報の系統的な整備が急がれる。

こうした情報の整備に加えて、民活施策の立案、実施等に直接携わる人達をはじめとする内外の関係者が、その経験を持ち寄って情報交換、意見交換を行う場を幅広くつくっていくことも大切である。そうした場を通じて効果的な民活施策の進め方が具体的に明らかになってこよう。殊に施策の失敗例については成功例が宣伝されるなかで埋もれてしまう場合があるが、失敗に至った原因を明らかにすることは今後の施策の展開にとって大いに有益である。こうしたなかで民活施策の策定や実施に伴う障害や問題点等が明らかになり、問題解決のためのかぎがみつかるかもしれない。

民活の対象とする範囲は極めて広範であり複雑であるが故に、各国の経験や教訓は我が国の今後の民活施策の展開にも様々なヒントを提供するであろう。と同時に我が国の経験も各国の民活施策の展開に貢献出来る面も少なくないものとみられる。

民活施策の交流を深めるなかで我が国の民活施策が一層の広がりをもって展開され、我が国の経済社会の活性化と国際社会の発展に貢献していくことが期待される。