

今後における行財政改革の基本方向

昭和61年6月10日

臨時行政改革推進審議会

行財政改革の道すじ

1. 臨調以後5年間の回顧

(1) 臨調の発足当初日本が直面していた諸問題

「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」任務を与えられた臨時行政調査会（以下、「臨調」という。）が発足したのは、昭和56年の3月であった。

当時の日本経済は、第二次石油危機の影響を見事に克服し、緩やかだが着実な回復が続くだろうという期待が強かった。例えば昭和56年度の経済白書は、次のような言葉で始まっていた。「55年度は、日本経済にとって、“第二次石油危機を乗り越えた年”であった。大幅に悪化した経常収支は改善し、高騰した物価は落ち着きを取り戻し、“景気のかげり”と呼ばれた経済活動の停滞も終りつつある。そしてなお景気回復感は弱いとはいえ、いまや経済の実態は緩やかに上昇過程をたどりつつある。」

しかし、このような展望は楽観的にすぎた。現実には、日本の景気は、大不況以来と言われる昭和56年秋からのアメリカの景気後退の影響を受けて、下降に転じた。しかし、臨調発足の時点では、それはまだ知るよしもなかったのである。

第二次石油危機への対応に当たって、日本経済が相対的にすぐれたパフォーマンスを示すことができた理由は、機動的な経済政策の効果に加えて、自発的な減量経営によって、資源の節

約と生産性の向上に努めていた民間部門の活力によるところも大きかった。一方、目を政府部門に転ずるならば、高度成長過程を終った経済を下支えするという重要な役割を果たしてきたことは認めるにしても、到底放置できない数々の深刻な現象が表面化していた。

第一に、国の財政収支は、第一次石油危機以来、急速に悪化の一途をたどっていた。昭和55年度の一般会計の公債依存度は32.6%、年度末の国債発行残高は70兆円を超え、GNPの30%に達しようとしていた。そのため、このままでは、国債残高は遠からず100兆円を超え、急増する国債費の負担が国の財政を硬直化させ機能不全に陥れることは必至だという危機感が広がりつつあった。

第二に、国の財政が破綻に瀕したのは、直接的には、石油危機、特に第二次の危機の後の不況によってもたらされた税収不足と昭和52・53年度における臨時異例の積極財政の歳出によるところが大きかったが、より根本的な原因は、昭和40年代の後半以来顕著になった行財政の肥大化であった。行財政の肥大化が進んだのは国も地方公共団体も同様であり、昭和48年に導入され一旦成熟すれば欧米水準をも超える年金制度やまた医療保険費への政府負担の増大、地方公務員数の増大と一部地方公共団体に見られる国の水準を大幅に上回る給与や退職金水準の設定などが、その要因の例である。経済成長率の予想以上の低下と、高齢化の急速な進行の下では、国も地方もこのような行財政構造を長期的に維持し続けてはいけなことは、もはや確実

であった。

第三に、国鉄の巨大な赤字は、もはや忍耐の限度に来ようとしていた。郵貯に見られるような官業と民業の競合の問題や、電電公社に見られるような急速な状況の変化への官業なるがゆえの対応の遅れの問題も、人々の関心を引きつけていた。

第四に、民間部門がせっかくその活力を發揮しようとしても、その自由な活動や相互の競争を禁止しあるいは抑制している多種多様な政府の規制・介入の存在があった。政府の規制・介入はまた、既得権益の保護、とりわけ対外的な保護・閉鎖主義の現れであるという批判も、経済摩擦の深刻化につれて、更に強まりつつあった。

国の財政の碩直化・破綻に対して、政府は歳入不足の構造的な是正、すなわち増税によって対処しようとも試みた。しかし、昭和54年の総選挙の結果は、大型増税への国民的な拒否を意味するものと受け止められた。そこで、昭和56年度には、法人税の増税その他合計1兆4千億円に上る様々な個別的増税措置が採られたが、これまた経済界を中心とする各界の激しい反発を受けた。そこで、増税の前にまず行政改革による徹底した歳出削減努力が必要だという強い認識が生まれ、それが契機となって臨調が設置されることとなったのである。当時、歳出の伸びを厳重に抑制すれば、数年を経ずして赤字国債依存体質から脱却できるという期待も、その昔後にあった。

(2) 臨調答申の基本的な考え方

その発足の当初、臨調は、財政再建の手段ないし前提としての、歳出の削減方策を提言するよう求められた。確かに、本来の機能を着実に發揮し得る財政の健全な体質の回復自体を、行政改革の大きな目標の一つとみなすことは可能である。しかし、全くの一律の歳出削減ならともかく、削減の優先順位を明らかにしたり、場合によっては拡大を必要とする歳出分野も存在することを指摘したりするためには、行政の目指すべき基本目標を明らかにし、あわせて行政の役割とそれを支える財政の在り方について、明確なビジョンを示すことが必要不可欠であっ

た。したがって、第一次の緊急答申の後、臨調は、「増税なき財政再建」を抜本的な行政改革のテコとするという原則に立脚しつつ、与えられた本来の任務に取り組んでいった。

臨調の具体的な行政改革提言の前提となった基本的考え方の要点は、以下に示すとおりである。

行政の目指すべき目標

臨調答申は、我が国経済の「追いつき型近代化」の達成による先進国化と国際的地位の向上という基本認識に立脚し、今後我が国が目指すべき二大目標として、「活力ある福祉社会の建設」と「国際社会に対する梢梅の貢献」を提唱した。所得水準の一般的向上を達成した我が国は、来たるべき高齢化社会に向けて、自立・自助、互助・連帯を基礎とし国民の活力と創意が最大限に活かされる福祉社会を建設していかなければならない。また、国際社会の安定と繁栄に寄与することなしに我が国の安全と発展はもとよりあり得ない。

とりわけ相互依存関係の深化と我が国の国際的比重の増大により、我が国がどう行動するかが国際社会に大きな影響を及ぼすようになり、ここから我が国の積極的貢献が国際的に強く求められるに至った。

行政の役割と財政の在り方

臨調答申は、この二大目標を実現するために、国民負担率が長期的にある程度上昇することはやむを得ないと判断している。しかし、その場合にも、今後長期にわたり国民の活力と創意を發揮させるためには、我が国を高負担型の社会にしてはならず、国民負担率は当時における西ヨーロッパの水準（50%前後）よりかなり低い水準にとどめるべきであり、また自立・自助の原則から租税負担よりは社会保障負担に重点を置くべきであるというのが、臨調答申の基本的立場である。このように国民負担率の上昇を長期的に抑制するためには、行政の責任領域、すなわちその果たすべき役割を抜本的に見直し、新しい時代に適合しなくなった制度・施策については、思い切って改革・縮減・廃止することが不可欠である。臨調答申が、「増税なき財政再建」を

行政改革推進の基本的枠組みとした理由は、ここにある。

行政改革の観点と方向

臨調は、行政の見直しを進めるに当たって、四つの観点を示した。それは、近年の社会経済情勢等の大きな変化にかんがみれば第一に「変化への対応」、第二に複雑・高度化した行政機能の「総合性の確保」、第三に行政改革の本来的課題として「簡素化・効率化」、そして第四に国民の行政に対する「信頼性の確保」であった。

そして、これらの観点から、臨調答申では、社会経済情勢の変化を踏まえた行政施策の在り方の抜本的な見直しを行い、政府機構の簡素化・効率化と総合調整の強化、三公社等官業の民営化・活性化、規制緩和による民間活力の発揮、地方分権を重視した国・地方の機能分担等の改革等を提言した。

(3) 臨調答申等の実施状況

以上の臨調答申を受けて、またこれを推進する当番議会（以下、「行革審」という。）の意見を踏まえ、政府はこれらの答申・意見を最大限尊重するとの姿勢で改革に取り組み、行政改革を推進してきた。また、各年度の予算においては、厳しい概算要求枠を設定し、制度・施策の見直しを図ってきた。

この結果、財政の中期展望によれば、昭和57年度から60年度の間、歳入と歳出の間に巨額の要調整額が見込まれていたにもかかわらず、基本的には増税に頼ることなく、行財政の見直しによる歳出削減を中心に、連年、一般歳出伸びゼロを続けてこの事態に対処してきた。公債発行額も昭和57年度の14.3兆円から60年度の12.4兆円へと約2兆円減じ、公債依存度は30.2%から23.4%と約7ポイント低下した。

このような中で、次の改革が実施された。

1) 行政施策 社会保障について、高齢化社会への移行に対応し、基礎年金の導入、婦人の年金権の確立等を内容とする国民年金・厚生年金等及び共済年金の抜本的改革法案が成立し、また老人保健制度が創設されたほか、給付水準の見直し（被用者保険本人の1割負担の実施）や退職者医療制度の導入等を盛り

込んだ医療保険制度改革が実施されている。

また、農政、文教、社会資本整備等の施策分野においても、食糧管理制度に係る財政負担の縮減合理化、育英奨学制度の改革・公共事業関係費の抑制、その他補助金等の整理合理化等の措置が講じられてきている。

2) 行政組織 戦後初の本格的な中央省庁の統合再編として総務庁が設置され、人事・組織による総合調整機能の強化が図られたほか、国家行政組織法の改正により行政組織規制が弾力化され、これにより新しい行政課題への対応等のため、運輸省を始め10省庁において内部部局の再編成が行われた。

3) 公社・特殊法人等 専売制度から自由競争への転換を専売公社の株式会社化、高度情報社会を担う電気通信の分野に民間の活力を導入するための電電公社の株式会社化と電気通信事業の民間開放が実施されている。このほか、特殊法人等の民間法人化や事業の効率化も進められつつある。

4) 公務員 総定員法の下で計画削減が進められている国家公務員の定員について、特に昭和57年度から61年度の間、1万8千人の純減となっており、この間大幅な人員縮減を進めてきている国鉄等三公社を含めた政府部門全体では、約13万人の純減となっている。

5) その他 国と地方の関係では、地方公共団体の行政運営に関する国の関与や組織等の必置規制の見直し、国の機関委任事務の整理合理化、地方公共団体への権限委譲など約260項目について改革が進んでいる。また、許認可等では、金融・運輸関係の規制の弾力化、運転免許更新手続の簡易化など約400項目の改革が推進されている。

このように、「増税なき財政再建」をテコとする行政改革に向けて政府は積極的に努力してきた結果、今日まで行政改革は着実に進展してきた。前記の具体的成果のほか、21世紀へ向けてのより抜本的な行政改革の重要性、あるいは規制緩和等による民間活力発揮の意義も国民各層にかなり浸透した。なかんずく、ここ数年における歳出抑制努力等の結果、臨調発足当初に国民の間で広く懸念されていたインフレへの

恐れは今やなくなった。

とはいえ、行政改革の現状を全体としてみると、改革の内容が必ずしも十分でないものがあったり、また国鉄の分割・民営化を始め今後実施に移すべき改革課題も少なくない。したがって、行財政の改革はいまだ道半ばにあると言わざるを得ないのである。特に、行政の責任領域の本格的な見直しはなお不十分であり、財政再建は前途程遠い状況にある。国債残高は昭和61年度末には143兆円にも達する見込みであり、利払費は一般会計予算の2割を占めるに至り財政を大きく圧迫しているのである。今にして改革の歩みを中断するならば、臨調答申が示した目標は実現し得ないばかりか、元の不合理・非効率で肥大化した行政に戻る危険性すらある。この意味で、今、行政改革は、正念場にあるのである。

2. 臨調答申後の情勢変化

ここで、臨調答申提出後に生じたいくつかの重要な情勢変化について指摘しておきたい。

(1) 国際収支の大幅な不均衡

昭和56年の後半以降景気が順調に回復するという当初の見通しが楽観的にすぎたことは、臨調の審議中に明らかになっていた。内外景気の停滞が続く中で、昭和56年度及び57年度において、それぞれ3兆円、6兆円に及ぶ巨額の歳入欠陥が発生したのである。政府は、この不測の事態に直面して、昭和59年度末赤字国債依存脱却という当初の財政再建目標の断念を余儀なくされた。しかし、行政改革の本来の方向や目標がそれによって変更されたわけではもとよりない。むしろ、経済を活性化させ財政の体質改善を図るためにも、規制の緩和や官業の民営化などを中核とする行政改革の重要性と妥当性が、改めて確認されたのである。

長らく停滞していた景気が、米国経済の急速な回復に引っ張られて、ようやく上昇に転じたのは、臨調の最終答申が提出された昭和58年の春になってからであった。以来、我が国の貿易収支は、昭和58年314億ドル、59年442億ドル、60年560億ドルと、過去に経験したことのない規模と速度で黒字を増大し続けている。こうし

た国際収支不均衡の継続は、我が国の経済運営においても、また世界経済の調和ある発展という観点からも、危機状況であると認識されるに至った。

他方、景気拡大の効果は、歳入にはそれほどはっきりした形では現れず、税収の伸びはかつての高度成長期に比べれば低下している。

(2) 技術革新の急速な進展

第二の情勢変化は、高度情報化にかかわる技術革新の可能性が高く評価され始めたことである。たまたま昭和58年は、国際通信年に当たっていたが、それが景気回復と重なって、この年には「ニューメディア」ブームが一気に盛り上がった。このブームは、パソコンの急速な普及や電電公社の株式会社化の動きなどと重なって、「情報化」あるいは「高度情報化」の観念が社会的に急速に定着していった。また、国際科学技術博覧会の開催などにより、情報化関連の技術だけでなく、各種のハイテクから、さらには広く科学技術一般の重要性と可能性の再評価が進んだ。

同時に、科学技術の一層の発展を促進するとともに、その成果を社会の様々な分野に応用しやすくするために、電気通信分野の開放はもちろん、産・官・学の間での研究の交流や協力、基礎研究の推進など、科学技術に関連する各種の制度の自由化や規制緩和の要請が、内外から高まってきた。また、情報面での我が国の受信超過に対する批判・反省も活発に行われているし、科学技術の知職やノウハウの両方向的な移転を促進する必要も、ますます痛感されつつある。

このように科学技術が急速に進展する状況が出現しているが、これにより民間部門の能力の基盤が更に拡大され、高度で活力に富んだ経済社会への発展の可能性が生じつつあるのである。

(3) 行政のサービス化・ソフト化

技術革新の進展に加え、経済のソフト化やサービス化と呼ばれるような、産業の構造や組織の質的な転換・再編性の進行に伴う様々な変化が、一層顕著になってきた。製造業での雇用などが停滞する一方では、非製造業、なかんずく情報サービス産業の伸びが著しい。また、これまでの業種の境界を越えた他分野への進出が既

存の企業によって積極的に試みられると同時に、伝統的な業界区分に収まらない各種のニュー・ビジネス分野の出現やベンチャー・ビジネスの誕生も急速に進んでいる。そのため、高度成長期の経済構造には比較的よく適合していた各行政組織間の区分も、こうした新しい企業活動の推進にとってはむしろ制約要因となることが自覚され、見直しが要求されている。

とはいえ、そのことは、行政が提供するサービスを縮減・廃止するだけでよいことを意味するものではない。いつの時代にも、どんな状況の下でも必要な基本的な公共財の提供を引き続き進めていかなければならないのは言うまでもないが、それ以外にも、新しいタイプの行政需要が発生している。社会・経済の構造変化に伴って、必要とされる行政サービスの性格も変化してきたのである。高度成長期にとりわけ必要とされた行政の主眼が、社会資本の供給と所得の再分配にあったとすれば、これからの行政は、個人や企業の活力が自由に発揮できるような秩序の枠組み作りと、適時的確な情報の提供を中核とするものにならなければならない。もちろん、経済のサービス化が進んでも、農業や製造業が無用になるわけではないのと同様に、相対的に立ち後れている社会資本の供給や所得の再分配が不必要になるのではないことは当然である。しかし、今後の大きな変化の方向としては、経済や社会生活一般と同様、行政にも情報の提供や新たな秩序の枠組み作りといったよりソフトなサービスを充実することが要求されていると言えよう。

このような行政サービスに要する費用は、高度成長期の施設や資金の供給といったよりハードなそれに比べると、相対的に小さなものになると期待される。言い換えれば、行政サービスの性格変化に的確に対応しようとする行政改革の努力は、その結果として財政を着実に再建する可能性をも生み出すことになるのである。

3. 今後における行政改革・財政再建と行政の役割
これまでに述べた臨調の基本的考え方及びその答申の実施状況並びに臨調以後の情勢変化を踏まえ、改めて今後の行政改革と財政再建の道すじを示すと

ともに、今後の行政の果たすべき役割を明らかにしておきたい。

なお、行財政改革の道すじを巡る論点について別途検討したが、その結果については付論に述べる。

(1) 行政改革の推進と増税なき財政再建の堅持

ア. 臨調答申の掲げた行政の目指すべき二大目標

(「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」)の達成は、長期にわたる着実な努力を必要とするものである。

臨調及び行革審の答申は、中長期的課題と明記してあるものを除けば、それぞれの時点で二大目標に向けて実現可能と考えられた改革案であり、必要最少限の提言である。事実、年金制度改革、金融行政・航空行政の規制緩和等臨調答申を超えて改革が進められている分野も存在する。したがって、臨調及び行革審の答申及び意見を可及的速やかに実現することはもちろん、それを超えた行政改革の努力が必要であり、そのためにも、政府が、総力を挙げて行政改革を推進する態勢を堅持することが望ましい。

イ. 既に述べたように、臨調答申は、高齢化社会の到来、国際的責任の増大等により、国民負担率が長期的にある程度上昇することはやむを得ないが、その場合でも当時の西ヨーロッパの水準(50%前後)よりかなり低い水準にとどめるべきであり、また上昇する場合も、租税負担よりは受益と負担の関係がより明確な社会保障負担に重点を置くべきであると主張している。

将来の日本が過大な負担の下で、国民の活力が減衰してしまうような事態に陥ることを避けるために、この臨調答申の基本路線は堅持されなければならない。

ウ. 昭和61年度現在、租税負担は国民所得の25%強、社会保障負担は11%に達している。今後、年金制度・医療制度等を見直し負担軽減を図ること及び適度の経済成長が続くことを前提としても、21世紀の初頭には高齢化社会の進展等による社会保障負担は現在の水準を大幅に上回らざるを得ず、全体としての国民負担率も上昇する結果となると予想される。その場合でも、50%をかなり下回る水準

に国民負担率を抑えることを目標とするならば、租税負担率を現状よりも引き上げ得る余地は少ない。したがって、歳出の各分野にわたり徹底的な制度改革の推進が不可欠である。

エ．にもかかわらず、依然として従来の既得権に固執して制度改革を怠るならば、我が国社会の活力を減殺する「大きな政府」の出現を阻止することは、極めて困難となるであろう。この意味において臨調が提唱してきた「増税なき財政再建」は、行政改革推進のテコとしての役割を今後とも失うものではなく、また、財政の対応力が回復されてこそ、「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」という行政の目標を現実のものとするのできるのである。したがって、行政改革と財政再建は不可欠のものであり、「増税なき財政再建」の基本路線は引き続き堅持されなければならない。

オ．なお、「増税なき財政再建」とは、臨調答申が記すように、「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」ことを意味しているのであって、租税負担率を上げない範囲内で税制改革の一環としての税目や税率の新設改廃や見直しまで否定しているものではないことは当然である。また、税の自然増収、不公平の是正等の結果、租税負担率が上昇することも否定されるものではない。もっとも、上述のごとく、中長期的には租税負担率を現状よりも引き上げ得る余地は少ないことに留意すべきである。

(2) 財政再建の道すじ

財政再建の目標

ア．財政再建の目標は、第一次的には、赤字国債に依存せざるを得ない財政体質から脱却すること、つまり経常支出は経常収入によって賅うことができるようにすることであり、それを可及的速やかに達成しなければならないことは言うまでもない。これがすなわち当面の財政の再建である。

イ．さらに長期的な財政再建は、それに加え、

政策への弾力的な対応を困難にしている硬直化した財政構造を改善し、財政本来の役割である配分機能と景気調整機能とをより適切に果たせるような対応力を回復することである。

ウ．このような財政再建の目標を達成するために、利払いを赤字国債に依存せざるを得ない現状では、建設国債といえども発行は抑制していかなければならない。また、中長期的にも、財政本来の機動的役割を果たし得るため、全体として国債依存度を低めていく必要がある。

赤字国債依存体質からの脱却

ア．国民の活力維持のため国民負担率、とりわけ租税負担率の上昇を抑制しつつ、当面の目標である赤字国債依存体質から脱却するためには、インフレなき持続的成長を確保しつつ、歳出の厳しい抑制を続けることが必要である。このため、社会保障、文教、農政、社会資本整備を始め行政のすべての分野にわたり、聖域なく、制度・施策の根本に遡る見直しによる大胆な歳出削減を進めるべきである。

イ．また、国の財政再建は、単に政府だけの問題にとどまらず、地方公共団体をあわせ、国全体で解決しなければならない課題である。今後、地方分権を推進する観点からも総体として地方が行政の機能と責任をより多く担う方向で、国・地方間の役割分担・費用負担の見直しを行うべきである。その際、地方公共団体間の財政格差の是正を進めることが必要である。

ウ．このような改革努力により、財政の赤字国債依存体質からの脱却を早期に達成しなければならない。内需拡大の要請等に対応しつつ、この道を歩むことは決して容易ではないが、今後の国民のニーズにこたえるための財政本来の機能を回復する第一段階として、是非ともなし遂げねばならないことであり、また努力すれば可能なことである。

中長期的な財政構造の改善

ア．赤字国債依存体質から脱却すれば、我が

国財政の収支構造は少なからず改善される。それまで赤字国債発行額の減額に充てられていた年々の歳入増の一部を一般歳出に充てることができるようになるからである。

イ．もちろん、それ以後も巨額の国債は残っており、国債への依存度の引き下げにも引き続き努力していかなければならない。また、国鉄の長期債務等の処理は、最終的に国民負担で処理する額についておおよその目途がついた段階で、新たな財源・措置を検討していく必要がある。したがって、赤字国債依存体質から脱却した後も、租税負担率の上昇を抑制するためには、歳出面では引き続き制度・施策の改革合理化が強力に推進されなければならない。

ウ．また、社会保障についても、制度の根幹は維持しつつも更に一段と改革を進める等十分な努力を前提として、恩給等の相殺要因も含め、長期的に見て租税負担率の中で社会保障への負担に相当する部分を、現状を大きく上回らない程度に極力抑制するよう努める必要がある。

エ．このように、今後長期にわたり国・地方を通じ行政の役割を根本的に見直し、民間の活力が自由に発揮し得るよう規制の緩和・撤廃等の措置を徹底するならば、租税負担率の上昇を極力抑制しつつ我が国の財政構造を改善することが可能となるとともに、我が国経済の活性化と国際化を強力に推進することにもなる。この意味で、行政改革の遂行は、内外の重要な要請に対応しつつ財政再建を進める手段でもあるのである。

経済情勢等への臨機対応

ア．経済情勢の急激な変化等に対して、政府が臨時・緊急の対応を採ることは、もとよりあり得ることである。その場合においても、以上に述べた行財政改革の基本路線は堅持すべきである。すなわち、民間活力の発揮のため規制緩和を進めるとともに、財政投融资や地方債の活用等により公共事業の総事業量について弾力的な対応を図るなど、行財政改革の基本路線の枠内での様々

な工夫がなされるべきである。

イ．なお、国際収支の大幅不均衡の是正は、財政支出の拡大によって解決できる問題ではなく、国際的に調和のとれた産業構造への転換・市場解放と製品輸入の促進、適切な通貨価値の維持・安定等中長期にわたる総合的な対応が必要である。

(3) 行政の新しい役割

行政の果たすべき役割は、時代とともに変化していく。

もちろん、対外的な安全の保障や外交その他およそ国家の存立にとって常に必要とされ、行政がその主要部分を担当しなければならない役割も存在する。しかし、それについても、第一次大戦の後、集団的安全保障の理念や機構が生まれたり、第二次大戦後のECや近年のサミット等、国家相互間での政策や制度の調整や共通化が積極的に模索されたりしているところに見られるような、枠組みの変化に対応していかなければならない。

明治日本の富国強兵政策や戦後の日本の経済発展政策は、追いつき型近代化を指向してきた我が国が、それぞれの時代に即応して採用した基本的政策であり、行政は、その実現を目指して主導的な役割を果たしてきた。しかし、追いつき型近代化に成功した今日では、基本的政策自体の見直しが必要になっている。臨調は、そうした見直しについての指導理念となることを期待して、「活力ある福祉社会の建設」及び「国際社会に対する積極的貢献」という、これからの行政にとっての二つの基本目標、新たな歴史的目標、を提案したのである。それに伴って、行政の果たすべき役割ないし任務も、変化していかなければならないのは当然である。臨調以後の情勢の展開は、これらの目標を実現するための技術的、経済的基盤となり得る高度情報化技術を中核とする新しい技術革新の波が、いよいよ世界的に到来しつつあることを示している。それとともに、これらの目標が決して実現不可能な目標ではないことも一層明らかになってきた。

これらの新たな目標は、行政にとっての目標であると同時に、広く我が国全体にとっての目標たるべき性格のものである。もちろん、その実現に際しては、行政は依然として大きな役割を果たす

ことが期待される。しかし、その役割の性格は、おのずと前の時代とは相違してくる。例えば、臨調の基本答申も述べているように、

民間に対する指導・規制・保護に重点を置いていた行政から、民間の活力を基本として、その方向づけ、調整・補完に重点を置く行政への移行、

政府直営事業のうち、民間部門の発達により自立的、企業的に行うことが適切となった事業についての民営化、

画一性を重視する行政から、それぞれの地域や部門の実情に応じた多様性とゆとりを認める行政への移行、

権限の集中を改めて、地方への分権化の重視、

対外政策面での受身の姿勢を改めて、より積極的な対応への転換、
などが必要とされよう。

これからの社会変化の主導勢力は、公的部門よりは民間部門となることが期待されているのである。それに対し、政府の積極的な役割は、民間がその活力を十分に発揮し得るような、新しい秩序、制度、ルールを構想し、国民的な合意の下にその導入・維持・改善に努めるところにある。また、特殊法人等については、その活性化により国の行政の代行、民間部門の補完という役割をより適切に果たす必要があるし、地方公共団体についても、国や民間との適切な役割分担の下で、地域の要請に的確にこたえ得る能力を持つことが課題となる。政府が過去の惰性に流されて、既存の制度・施策の見直しに失敗すると同時に、新たな制度・施策の導入を怠るならば、また特殊法人等の活性化が進まず、地方行革も十分進展しないならば、我が国行政の基本目標は達成されず、我が国の歴史的転換の試みは挫折する結果に終るであろう。抜本的な行政改革の成功が切望されるゆえである。

〔付論〕行財政改革の道すじを巡る論点の検討

「増税なき財政再建」を枠組みとする緊縮財政が既に5年以上も続いているのに、財政再建は必ずしも当初の期待どおりには進んでいない。また、これまで定着・維持してきた制度や施策の見直し

それ自体容易なことではなく、なかなか思い切った見直しによる歳出の削減にも踏み切れない。他方では、対外摩擦の激化とともに、その解消・緩和が緊急に望まれている。このような事情から、最近、「増税なき財政再建」路線そのものの妥当性を疑問視する主張が、様々な角度からなされている。それらを大別すると、次の三つに整理できる。

第一は、行政のムダを省き効率化を図ることは当然だとしても、これ以上の制度・施策の見直しによる歳出削減は、これまでの国の基本的な政策目標の変更として、「福祉切捨て」や社会資本の充実の放棄ということにつながるのでは好ましくないという主張である。

第二は、財政再建のためには今後とも歳出削減努力を続けることは当然としても、それだけに頼っていたのでは財政再建は事実上不可能なので、国民に対して施策水準の切下げが必要な施策を裏付けるための財源の確保か、いずれかの選択を求めるべきであり、その場合には、結局のところ、国民負担の増大を伴うような歳入構造の見直しが受け入れられることになるのではないかと主張である。

第三は、内需主導の経済構造に転換するためには財政支出の拡大による社会資本の充実もしくは大幅減税の実施（あるいはその両方）が必要だという主張である。その中には、財政再建努力を少なくとも2 - 3年先送りして、その間は財政赤字の対GNP比率を一定にとどめるという比較的控え目な主張と、より主導的な役割を財政に期待する主張とがある。

これらの主張は、それぞれ、我が国の当面している問題のある側面をとらえたものであり、単純に退ければ足りるという性格のものではない。しかし、行革審としては、慎重な審議を重ねた結果、やはり「増税なき財政再建」路線は堅持されなければならないという結論に達した。

第一の主張（いわゆる削減限界論）について国民福祉のための適切な社会保障施策の実施や、将来の社会的、経済的発展の持続にとって必要とされる社会資本の充実が、一日もゆるがせにできない国民的課題であることには、疑問の余地はない。雇用、健康及び老後の不安等に

対する基盤的な保障，あるいは国土の保全と均衡ある発展のための基幹的な公共物の維持・整備といった課題は，政府が常時取り組まねばならないものである。

しかしながら，社会保障や社会資本の供給をもっぱら公的部門の役割とみなすのは妥当ではない。臨調や行革審の答申が繰り返し指摘してきたとおり，この分野にも民間部門の自助・互助努力に委ねてしかるべき役割は少なくない。

また，民間活力の発揮により，これまでは公的部門の仕事とされていたものを民間部門が積極的に引き受けることで，全体としての効率が増進する可能性もある。過去の経済発展からの経験によって，民間部門は，個人，家庭もまた企業もこのような役割を担う能力を，次第に身につけつつある。

このような観点からみると，高度成長期以来民間部門の保護助成のため実施されてきた制度・施策は根本から見直すことが可能なのであり，いまだ本格的な制度・施策の見直しが十分に進展していないことを考慮すれば，引き続き強力に推進されなければならないのである。もちろん，このことは，真に救済を必要とする者への福祉を切り捨てるものではなく，また前述のような公的部門の基本的任務を否定するものではない。むしろ，これら国民が行政に期待せざるを得ない分野に，行政の役割を集中・重点化するためのものであると言ってよい。

同時に，情報化，国際化，長寿化などに代表される経済社会の構造転換は，従来とは質的に異なる新たな行政需要を生み出しているため，公的部門としては，これにもこたえる必要がある。社会保障や社会資本の供給を公的部門と民間部門が互いに相乗効果を発揮しつつ推進し得るような制度的枠組みを構想・構築することも，そうした新しい行政需要の一つであろう。そのような新しい試みを財政面で支援していくためにも，既存の制度や施策を徹底的に見直し，歳出削減の努力を払わなければならないのである。

第二の主張（いわゆる歳入増強論）について

これまで，歳出面において，社会保障の大きな当然増などの要因を抱えながらも一般歳出を4年連続伸びゼロにするなど画期的な努力がな

されてきたにもかかわらず，赤字国債の減額は所期のとおりに進んでいないことは事実である。歳入の伸びの低下や国債費負担の増大等もあって，建設国債を含めた全体としての国債発行の縮減は，昭和57年度以降，年々5千億円程度にとどまっている。また，たとえ今後数年間にわたって一般歳出の伸びをゼロにとどめ続け得たとしても，赤字国債の減額は依然として容易でないと予想される状況にあることも，否定しがたい。しかも一般歳出の伸びをゼロに抑制し続けるためには，いくつかの経費について，既存の制度・施策の大綱を前提とする当然増要因の圧力がある限り，その他の行政サービスの水準を切り下げる以外に途はない。しかし，それが至難なことは，歳入増強論の指摘するところであろう。

しかしながら，世界経済が幾多の問題を抱え，日本経済の成長も大幅に鈍化した今日，仮に歳入構造を見直して大規模増税に踏み切ったところで，行政改革による歳出削減の努力なしには，財政再建はやはりおぼつかないのではないだろうか。増税を行えば歳出削減は難しくなるばかりでなく，社会保障や公共事業費等の支出増加要求や減税要求が一斉に噴出し，歳入の増加分のうち赤字国債の減額に回せる部分はごく限られたものにならざるを得なくなるだろう。また，現在程度の経済成長の下では，増税に伴う翌年度以降の自然増収はそれほど見込めない。したがって，支出の当然幅が大幅になれば，翌年度も新たな増税を繰り返す方向に追い込まざるを得まい。その場合には，国民負担率が臨調の指摘した限度を超えて上昇してしまう危険が生ずるばかりか，行政の新たな目標を実現するという行政改革本来の試みも挫折してしまう結果を招くであろう。

増税を続けなければならぬならば，改めて行政改革による歳出削減努力を再開しなければならないが，その場合の財政再建の困難は，現在よりも更に大きくなると思われる。一たび増大した歳出を抑制し財政赤字を削減することは，それほどまでに難しい課題なのである。したがって，たとえ当面いかに苦痛に思えようとも，断固として財政節度を守ることの重要性は，いくら強

調しても強調しすぎることはない。

第三の主張（いわゆる積極財政論）について国際社会に積極的に貢献しつつ活力ある福祉社会を建設していくためには、我が国の輸出指向、輸入抑制の貿易黒字体質等を歴史的に転換し、内需中心の経済成長を目指すとともに、安定した国際秩序の再建と維持のための負担を進んで引き受けていかなければならないことは、今さら言うまでもない。

しかしながら、従来の制度や施策をそのままにして、積極財政に転換するだけで内需拡大を達成できるとは思えない。それは、昭和52・53年度の臨時異例の積極財政が残した苦い教訓でもあったはずである。従来の対外援助や防衛の制度や施策の枠組みを再検討しないまま、その支出を増やしさえすれば所期の目的が達成できるかのように考えるのも、同様に安易な考え方だと言わなければならない。もちろん、いわゆる積極財政論がこのような安易な考え方に立っていると言うつもりはない。しかし、我々としては、「積極財政への転換」が、「増税なき財政再建」路線からの転換となり、ひいては行政改革本来の目的である制度・施策の抜本的見直しの努力の放棄を容認する結果を招くことがあってはならないと考える。

また、積極的財政政策そのものの直接的な効果も、疑問なしとしない。財政赤字の対GNP比率を一定にとどめる場合には、年間1兆円程度の国債増発が行われることになるが、今日の我が国の経済規模からすれば、その程度では景気浮場はもとより、輸入の大幅増加は到底期待できない反面、利払費の増加など後年度への財政負担は、税収増を大きく上回ってしまう恐れが強い。

より積極的な高度成長を目指した経済運営に転換する場合には、おそらく数兆円の規模の国債増発が必要になろう。しかも、積極政策を1・2年で止めるわけにもいかないとすれば、国債増発もまた持続するほかない。これでは、仮に對外摩擦の緩和に成功したとしても、国内にインフレの危険が高まり、国民に再び大きな犠牲を強いかねないばかりか、その後の財政再建にはこれまでの数倍の苦労と努力を必要としよ

う。

以上要するに、第一の主張については、行政施策の遂行が国民の負担を伴うものであるという関係を十分に理解せず、または理解しても目を背けているのではないかとの批判を免れないであろうし、第二の主張については、行政改革を進め、国民負担率の上昇を抑制するためには、臨調答申の「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」という考え方が改めて厳しく認識されるべきであろう。また、第三の主張については、現に経常部門収支の大幅な赤字を抱えて、いわば破綻状態になっている財政にそのような役割を課するならば、利払負担等の加重により更に財政の硬直化が進むことが必至であるということが、真剣に受け止められるべきであろう。

結局、行政改革の基本理念に基づいて、どのような分野のものであれ、既存の制度・施策の思い切った見直しによる行政サービスの再編成と、それに伴う歳出削減とを進めることこそが当面の急務であり、「増税なき財政再建」はまさしくそのための大きなテコだと言わざるを得ないのである。

行政施策等の改革

1. 行政施策

今後、行政の役割を見直し、真に必要な分野に集中していくために、引き続き、各般の行政施策を根本から検討し合理化を推進していくとともに、行政の責任領域に属する分野についても効率的に行われるよう見直しを進めていく必要がある。このため、社会保障を始めとする行政施策について、臨調答申を踏まえた今後の改革方向を提示するとともに、あわせて国の財政とともに車の両輪の関係にある地方財政の在り方、行政施策を進める手段となっている補助金等の見直し、及び行政施策実施の裏付けとなる税制についての基本的提言を行う。

(1) 社会保障

21世紀に向かって活力ある福祉社会を形成していくことは、高齢化時代を迎えた我が国にとって極めて重要な課題である。

臨調答申の趣旨に沿って、医療保険制度、年金制度等について抜本的な改革が行われつつあ

るが、高齢化の進展に伴う需要の増大に対応して、社会保障制度が世代間の公平を図りつつ国民生活の基盤として引き続き安定的に機能し得るよう、更に制度・施策の基本に遡った改革を行う必要がある。

また、老人福祉を始め国民の多様化する福祉ニーズにこたえていくためには、「福祉は無料」といった考え方を改め、国と地方を通じ、個人、家庭、地域社会、企業及び行政がそれぞれ適切な役割を担うよう、見直しを進めていくことが重要である。

1) 年金

公的年金の一元化については、厚生年金・国民年金、共済年金を通じた基礎年金の導入等により、大きな前進がなされたが、引き続き、公的年金一元化の趣旨に沿い、制度間の調整を進める。

なお、国鉄共済年金の問題についても、国鉄再建の状況を見つつ、早急に解決策を講ずる。

また、年金制度改革の進展に対応して、年金行政一元化へ向けての検討を進める。

給付と負担の一層の適正化のため、幅広い観点から高齢者の雇用・就業機会の確保を図りつつ、段階的に被用者年金の支給開始年齢を引き上げることとし、早期に所要の措置を講ずるよう検討する。また、この場合、減額繰り上げ支給等が可能となるよう検討する。

なお、長期的には、将来の給付水準の在り方について現役世代の可処分所得とバランスのとれるよう検討を行う。

また、企業年金、個人年金の役割をも重視し、その充実のための措置を検討する。

恩給制度については、年金制度改正とのバランスを考慮して、必要な見直しを急ぐとともに、引き続き新規の個別改善は行わないこととする。

2) 医療

老人保健制度の長期的安定を図るため、老人保健法改正法案の早期成立を図る。

国民健康保険について、保険料負担の一層の公平化を図るため、保険料（税）賦課

方式の見直しを行う。また、地域医療保険制度として長期的安定を図るため、小規模保険者等の運営状況にてらし、運営主体の広域化を図るとともに、保険運営についての都道府県の役割の在り方等について、早急に結論を得るよう検討を進める。

給付と負担の公平化の観点から、医療保険制度の一元化へ向けての検討を進めるとともに、被用者保険本人の自己負担割合2割の可及的速やかな実施を図る。

年々急増する医療費を抑制し医療資源の効率化を図るため、薬価基準の在り方の見直しを含む診療報酬体系の合理化、医療機関に対する指導監督の強化等医療費適正化対策を引き続き強力に推進する。

近い将来において過剰が見込まれる医師・歯科医師数の抑制及び病院・病床の適正配置等を推進するとともに、国立病院・療養所については、医療供給体制における機能分担の上で国立医療機関として果たすべき役割を考慮し、施設の再編成・合理化を計画的に実施する。

3) 社会福祉

拡大多様化していく福祉サービスについては、個人の自立・自助、社会の互助・連帯を重視し、公的部門による福祉サービスは基礎的なものを主体とするとともに、その他の多様なサービスについては民間の多様な有償サービスやボランティア活動等民間活力の活用を推進することとする。この考え方を踏まえ、社会福祉制度について中長期的観点から全般的な見直しを行う。

今後急速な増大が見込まれる老人福祉サービスについては、まず、壮年期からの総合的な保健医療対策の推進により、健康な高齢者を増加させることが重要であるが、介護を要する場合でも、地域社会との緊密な連携を持った在宅福祉を基本として対応していくための施策体系を確立する。

また、福祉施設で対応する場合においても、在宅福祉とのバランスを考慮し、受益者が適切な受益者負担を行うよう措置する。

(2) 文教

今後の文教政策においては、近年の我が国の教育環境の大きな変化と国民のニーズの多様化を踏まえ、学校、家庭、社会が連携を保ちつつ、学校教育の基盤の上に、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。

その際、民間の自主的な教育活動も積極的に評価することが肝要である。また、我が国の公財政支出教育費の国民所得に対する割合は、国際的に見て遜色のない水準にある。これらの観点を含め、教育行政における公的助成の在り方について、21世紀に向けての教育改革に即し、かつ厳しい国家財政の状況を踏まえつつ見直し、合理化に努め、資金の重点的・効率的配分を図るとともに、各種規制等の緩和を推進しなければならない。

1) 義務教育

義務教育費国庫負担金については、その沿革・趣旨・社会経済状況の変化等を踏まえ、国・地方の機能分担・費用負担の在り方の観点から、その内容について、引き続き見直しを行う。

また、第5次学級編成及び教職員定数改善計画については、その着実な実施に努めることとし、現下の国の財政事情等を考慮して、引き続き極力抑制する。

なお、義務教育教科書無償給与制度については、臨調答申の趣旨に沿った検討を行う。

学校給食については、臨調答申の趣旨に沿って、運営の合理化を更に一層推進し、中長期的には食材料費以外の経常費についても受益者の負担を求めるものとする。また、学校給食の実施については、地方公共団体の自主的判断を尊重することとし、国は、これを強制することのないよう留意する。

2) 高等教育

大学・短大の長期的な規模は、昭和70年代以降18歳人口が安定する時期を念頭に置き、全体として抑制基調とし、費用負担については、教育を受ける意思と能力を持つ

個人の役割も重視し、国としては必要に応じてそのような個人の努力を助長していくことが重要である。

また、国立大学についても、既存組織の転換・改組に努めつつ社会経済情勢の変化に即した再編成を推進するものとし、大学・学部・学科の増設、定員増は、引き続き全体として極力抑制する。特に、最近の需給状況にもかんがみ、医・歯学部及び教員養成学部等の入学定員については、速やかに見直しを行う。

さらに、国立大学の授業料等学生納付金について、私学との均衡等を考慮し、順次適正化を図る。

なお、教育・研究活動の活性化を図る観点から、教員配置基準の合理化等について検討を行う。

私立大学に対する助成については、特色ある教育・研究プロジェクトについての助成をより一層重視するとともに、私立大学等の経営状況等を考慮し、引き続き総額を抑制する。

私立高校等に対する助成については、当面、その総額を抑制することとし、長期的には、教育水準の維持向上、父母負担の適正化、特色ある教育の推進等の観点から、国と地方の役割分担の在り方について、検討を行う。

育英奨学制度については、今後の学生数の増加、授業料の動向等を考慮し、その充実に当たっては、有利子貸与制度をより一層活用する。

国立大学を含む大学の設置、管理、運営の在り方について、中長期的に、民間の活力を活かしつつ、特色ある大学づくりを進める観点から検討を行う。

3) 社会教育・社全体育

社会教育・社全体育については、住民に身近な行政はできる限り住民に身近な地方公共団体において処理するとの考え方を踏まえ、国の関与は真に必要なものに限定するとともに、施設の民間委託、ニーズの多様化に対応した民間事業の活用等を推進する。

(3) 農政

我が国農業，特に土地利用型農業は国土条件の制約もあり，その立ち後れは著しい。したがって，国際化の進展特に農産物市場の一層の開放に向けての国際的要請の下に，食料の安定供給を確保するとともに，農業の保護助成のための国民負担，財政負担の縮減を図るためには，需要に即した農業生産の再編成を行い，生産性の向上を図り，内外価格差を縮小し，産業として自立し得る農業を確立することが重要な課題となっている。このため，構造政策を農政の中軸に据え，中核農家の規模拡大と能率的な集団生産組織の育成，生産性向上等に向け，施策体系を集中・重点化するよう，農政の見直しを行う必要がある。

1) 食糧管理制度

食糧管理制度の中長期的な在り方については，米を巡る諸般の事情を勘案し，全量管理方式の見直しを行うこととし，当面，より一層市場メカニズムを導入していくとの観点から，需給事情の変化に弾力的に対応し得るよう自主流通制度運営の見直し，充実を図り，自主流通米の比率を一層高める。

なお，流通段階についても，集荷・販売の両面にわたる流通業者活動の活性化等により，より競争原理が活かされるよう流通体制の見直しを行う。

生産者米価については，米需給の構造的不均衡等にかんがみ，生産抑制的に決定することとし，この場合，稲作の生産構造を改善し，今後育成すべき担い手が生産シェアを拡大し得るよう配慮する。

米価の適正な設定，バラ流通の拡大等物流の合理化，検査業務の合理化，食糧事務所の要員の縮減等を通じ，政府米のコスト逆ざやの縮小を図る。

自主流通米助成については，市場条件の変化を踏まえ，その縮減・合理化を図る。

麦についても，生産性の高い麦作構造の確立を目指す他の諸施策の推進とあいまって，生産者麦価についての現行の固定的な算定方式を改めるとともに，生産性の向上を的確に反映した麦価決定等により，国内

麦の逆ざやの縮小を図る。

2) 米の生産調整

水田利用再編対策終了後の米の生産調整については，転作奨励金依存から脱却し得るよう現行の転作奨励金施策を見直す。

この場合，効果的な生産調整を行うとともに，中核農家の規模拡大，能率的な集団生産組織の育成等を通じて，生産性の向上に資するような仕組みを検討する。

3) その他

農業基盤整備

農業基盤整備については，今後の農業の担い手に重点を置くとの考え方に立って，規模拡大や耕地利用率の向上を通じ，農業の生産性の向上の資するような事業に重点を置いて推進するとともに，新規着手を抑制し，事業効果の早期実現を図る。

価格支持政策

その他の農産物の価格支持政策についても，国際価格を考慮しつつ，需給事情，生産性向上の状況等を一層反映し得るよう，その助成水準等の見直しを行う。

(4) 社会資本整備

我が国の社会資本は，これまでの努力によりその整備水準はかなり向上しており，また年々の投資額は相当大きい。もっとも欧米諸国と比較してまだ十分とは言えず，また社会経済の変化に即して新たなニーズにも対応していくため，中長期的には今後とも着実に整備を進めていく必要があるが，厳しい経済・財政事情を考慮し，国・地方を通じ，限られた投資が的確に必要な整備水準の向上につながるよう，公共投資の実施に当たって効率性を確保することが特に重要である。

なお，今後の社会資本整備に当たっては，従来のように何でも公的部門で行うとの考え方を見直し，施設の性格に応じ，その建設，管理，建設財源等の各面にわたり，民間の経営力，技術，資金力を活用していくことが必要である。また，民間活力の発揮を推進していくため，適正な土地の利活用，国有地等の有効活用，都市整備分野の規制緩和等を進めるとともに，投機的な土地取引の抑制措置を講ずることとすべき

である。

1) 事業規模

現下の厳しい財政事情の下では、一般会計の公共事業関係費の総額は、当分の間抑制する。

なお、経済情勢に応じ、財政投融资、地方債の活用等により、総事業量について弾力的な対応を図る。

また、国費の一部を活用して民間活力の活用を図る。

国民の社会資本へのニーズの変化、官民の役割分担及び緊急性・効率性の観点から、公共投資の部門別配分を見直すなど、事業費配分の重点化・効率化に努める。

2) 事業主体

国・地方を通じて、全体として効率的に社会資本整備を進めるため、地方単独事業について、地方財政計画に沿った事業量の確保、緊急度等に応じた整備が行われるよう、地方公共団体の一層の協力を要請する。

既に道路、空港の一部について民間主体の参加が見られるが、今後とも全国的に幅広い観点から社会資本整備における民間活力の発揮を推進すべきであり、そのための環境条件を整備していく。

3) 費用負担

公共事業の費用負担については、国・地方の役割分担等を考慮しながら、引き続き見直しを行う。その際、複雑化している補助事業については、体系化、簡素化に努める。また、採択基準の見直しにより、補助対象の重点化、合理化を図る。

下水道等受益を比較的特定しやすい社会資本について、受益者負担方式を一層推進する。

4) 土地対策

適正な土地の利活用の促進、国有地等の有効活用、都市整備における用途地域指定・容積率の規制緩和等について、臨調答申及び行革審答申の指摘に沿って推進を図る等、土地の有効・高度利用を進める。

国土利用計画法の的確な運用に努めるとともに、地価高騰の著しい地域について土

地取引の届出制を強化する等、地価の動向に応じて投機的な土地取引の抑制を図る措置を講ずる。

5) その他

社会資本整備の技術やシステムについて、例えば、小規模な下水道、簡素・効率的な輸送システムや開発利益の吸収の仕組みなど社会経済情勢の変化に対応した見直しを進める。

(5) 科学技術・エネルギー・経済協力・防衛等
科学技術、エネルギー、経済協力、防衛についても、今後における我が国経済社会の発展及び国際社会に対する積極的貢献のための必要並びに総合安全保障の観点を考慮しつつも、これを聖域とすることなく、引き続き以下の諸点を含め行政の合理化・効率化を強力に進め、歳出を極力抑制する必要がある。

科学技術については、国の研究開発は民間に期待することができない先端技術及びそれを支える基礎研究分野に思い切って重点化するとともに、民間活力の活用・受益者負担の適正化等により総合的・効率的な行政の推進を図る。

エネルギーについては、石炭鉱業の在り方の見直し・石油産業の自律的産業秩序の形成を進めるとともに、官民の役割分担を踏まえ国の助成は必要最小限の範囲に限定し、引き続き合理化・効率化を進める。

経済協力については、第三次中期目標の着実な推進を図りつつ、有益な案件の発掘努力、援助案件の的確な審査、適切な評価等により、開発途上国の発展に役立つ援助を効率的に実施する。

防衛については、経済・財政事情を勘案し、他の諸施策との調和に配慮しつつ、中期防衛力整備計画の着実な実施に努めることとするが、正面、後方にわたりバランスのとれた効率的な経費の使用に努める。

その他、中小企業について、経済社会の変化に対応できる活力ある中小企業の育成を図りつつ、引き続き施策の重点化・効率化を推進するなど、前記以外の行政施策についても、改革合理化を推進する。

(6) 地方財政

国と地方の財政事情は、ともに極めて厳しい状態にあるが、国においては、今後とも危機的な状態が続く状況にある。

国と地方は車の両輪であり、行財政改革を進めるに当たっては、国・地方全体を通じて、行財政の徹底した見直しを進めることが必要であり、

地方財政についてもその合理化・効率化を強力に推進しなければならない。

また、経済社会の変化に伴う様々な制約条件の下において、地方が従来以上に自主・自律を基本として対応することが求められており、地方分権を推進する観点からも今後地方公共団体がより多くの機能と責任を担っていくよう、国と地方の機能分担及び費用負担の見直し、地方公共団体間の財政格差の是正を進める必要がある。

1) 地方歳出の抑制・適正化

国・地方を通ずる行政の減量化を図り、あわせて地方歳出の効率化を進めるため、引き続き地方行革を計画的に推進する。また、これにより、地方財政計画における全体の歳出を国に準じ厳しく抑制する。

また、地方財政計画に対して決算が大幅に上回っている給与関係費について給与の適正化等によりその是正を図るとともに、一方大幅に下回っている単独事業費について適切な実施を確保するなど、地方歳出の適正化を図る。

2) 団体間の財源調整の強化

現在、各地方公共団体の標準行政については、基準財政需要額に基づいて共通に財源が保障されており、全国的にみてほぼ同程度の水準に達していると思われる。一方、標準行政以外の行政に充てられる留保財源（標準地方税収のうち県は20%、市町村は25%）や超過税収・公営競技収益金等の財源は、不交付団体等の財政の豊かな団体と財政の苦しい団体間でかなりの格差がある。この留保財源等の格差を是正することは、団体間の著しい不公平の改善という観点のみならず、地方行革推進の観点等からも必要である。

したがって、地方団体間の著しい財源格差を是正するため、臨調答申の指摘に拾って、税源の偏在にもかかわらず標準地方税収

の一定率とされているため、各地方公共団体間で格差が大きい留保財源について、一層の均てん化を図る。

普通交付税不交付団体の超過財源についても、不交付団体数や超過財源の状況等にも留意しつつ、均てん化を検討する。

普通交付税不交付団体等に対する補助金、地方譲与税の配分額の調整方式を再検討する。

複数の地方公共団体に事務所・事業所を有する分割法人に係る法人事業税の分割基準について、税の性格等を考慮しつつ、その在り方を検討する。

公営競技収益についても、均てん化を更に進める。

3) 国・地方間の調整

国・地方の歳出需要の動向、財政状況の推移等を踏まえ、国と地方財政との間の調整の在り方について所要の見直しを行う。

(7) 補助金等

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、厳しい財政事情と社会経済情勢の変化等を踏まえ、官から民へ、固から地方へという行政改革の基本方向に沿って、引き続き抜本的な見直しを進めていく必要がある。

1) 補助金等の整理合理化

補助金等については、行財政の簡素合理化、官民の役割分担並びに国・地方の機能分担及び費用負担の見直しの観点から、補助事業の廃止・縮小、零細補助の廃止、終期の設定等を引き続き推進する。特に、奨励的補助金については、事業目的を厳しく見直し縮減合理化を進めるとともに、会館等公共施設の整備については、地方公共団体の自主性に委ねることとし、その助成は厳に抑制する。

2) 補助率等の総合的見直し

補助率については、今後とも国・地方の機能分担及び費用負担の見直しの観点から総合的に見直す。その場合、補助率について、補助の目的、性格等を考慮しつつ、例えば国と地方が等しく分かち合う性格の事業は1/2、

より高い補助率として2 / 3 , より低くて補助目的が適せられるものは1 / 3 とする等簡素化の観点を含め見直す。民間に対する補助金等についても、これに準じて補助率を見直す。また、補助対象、採択基準について見直しを行う。

(8) 税制

1) 基本的考え方

税制については、税制調査会においては、様々な社会経済情勢の変化等を踏まえ、公平、公正、簡素、選択、活力の基本的視点に立って、現在、その全般にわたる抜本的見直しが行われているところである。この税制の抜本的見直しに当たっては、最近における世界経済の相互依存関係の緊密化等にかんがみ、国際的視点も重視する必要がある。

活力ある福祉社会の建設のためには、税負担の水準の上昇は極力抑制していく必要がある。このため、現在検討されている税制改革においても、税収増を目的とすべきではない。また、税負担については、戦後40年を経てもたらされた所得水準の著しい上昇と所得分布の平準化、社会保障制度の充実等の社会経済状況に即応した実質的な公平の確保が最も重要であり、税制のゆがみ、ひずみ、税に対する重圧感等の問題の解決を目指し、国民に幅広く支持される税制とする必要がある。

2) 改革の方向

税制における公平、公正の確保のため、上記で述べた所得分布の平準化、社会保障制度の充実等の社会経済状況を踏まえ、負担をできるだけ広く平等に求めていくことが要請される。また、その場合、所得、資産、消費の間に適切な課税のバランスが確保されることが望ましい。

税制と経済活動との関係については、企業、家計を通じて、経済活動に対する税制の介入を極力排し中立的な税制を基本とする必要がある。したがって、政策的な税制は特に必要なものに限定する。また、現行の租税特別措置、非課税貯蓄制度等について、積極的な見直しを行う。

各税を通じ以上のような理念に基づいた税

制は、同時に簡素で分かりやすい税制に通ずるものであり、民間活力の維持・充実に資するものである。

なお、税執行の適正確保及び税務行政の効率化についても、臨調答申の指摘に沿って、引き続き検討・推進される必要がある。

2. 政府事業等

社会経済の大きな変化の中で、政府事業については、官業は民業を補完しつつ適切な役割を果たしていくことを基本として、抜本的な改革を進めていくことが求められている。電電・専売の二公社に引き続き、国鉄の分割・民営化を基軸とする改革が国民的課題となっているほか、国有林野事業については経営改善が焦眉の急となっている。また、郵便貯金事業等も金融自由化等新たな情勢への対応を迫られており、財政投融资についても見直しが必要となっている。

(1) 国鉄

国鉄改革は、行政改革において現在直面している最大の課題である。その事業の再生を図るとともに、膨大な赤字が国民負担として累増していく構造をこの際抜本的に改めるためには、臨調及び国鉄再建監理委員会が提言した、国鉄の分割・民営化を、国民的課題として是非とも実現する必要がある。

1) 国鉄改革

国鉄改革の昭和62年4月実施のため、国鉄改革関連法案の早期成立を図る。

2) 整備新幹線

整備新幹線計画については、国鉄改革の考え方に沿って国鉄の分割・民営化後の新会社等の判断を尊重するとともに、行財政改革の観点から財源問題・収支見通し等前提条件を慎重に検討の上その取扱いを決定する。

3) 長期債務等

国鉄改革の実施に伴い必要となる長期債務等の処理については、最終的には新たな財源・措置を講ぜざるを得ないと考えられるが、当面、国鉄用地の売却等により、その額の圧縮に努める。

(2) 国有林野事業

国有林の適正な管理，経営は，木材の安定供給，国土保全・水源涵養等の公益的機能の発揮等の面で極めて重要である。

しかしながら，森林・林業の置かれている厳しい環境の中で，国有林野事業の経営状況は，引き続き木材価額の下落等による木材販売収入の減少，要員縮減及び事務の合理化がなお不十分であること等により一段と悪化しており，このまま放置すれば，その経営の健全性の確保は困難となるばかりか，国民共有の貴重な財産である国有林の荒廃を招くこととなる。

国有林野事業の経営の健全性を確保することは，我が国の森林と林業の再生の面からも大きな意義を有するので，次により現行経営改善計画を改訂・強化し，国有林野事業の抜本的合理化を推進しなければならない。

1) 事業運営

立木販売・請負化の一層の徹底を図るとともに，拡大造林方式の見直し，地域の実態に即した天然林施業への転換など森林施業の合理化及び投資の効率化を推進する。

国有林野のうち他用途への転用を適当とする林野，土地の総点検と売払促進を図るとともに，民間活力の活用等による国有林内の森林空間の積極的利活用及び利用者負担方式の導入を推進する。

2) 組織・要員

営林局署の在り方を見直すとともに，内部組織，要員配置の徹底した合理化を行う。

上記の徹底した合理化に関連し，将来の業務量に見合った適正要員規模を明確化するとともに，可及的早期にその達成を図る。

また，このため，定員内職員の新規採用を抑制し，定員外職員については新規採用を原則として停止するとともに，省庁間の配置転換等を強力に推進する。

3) 財務基盤

国有林野事業の財務基盤を強化するとともに，経営改善の円滑な実施を図るため，所要の財政措置を講ずる必要があるが，厳しい財政事業にかんがみ，国有林野事業の財源問題については，あらゆる角度から幅広い検討，工夫を行う。

4) 林政審議会での検討

国有林野事業の経営の在り方については，我が国の森林・林業の全体の在り方と密接に関連する問題であるので，以上の点を含め，林政審議会において更に具体的方策について速やかに検討を行うものとする。

(3) 郵便貯金・財政投融资

郵便貯金は，全国あまねく公平に国民に簡易で確実な貯蓄手段を提供し，またその資金は財政投融资の重要な原資として，日本経済の発展に多大の貢献をしてきた。しかし今日，残高100兆円に達した郵便貯金は，民間金融機関との間に競争を生じているほか・金融政策の機動的運営及び金融自由化の円滑な推進上問題となることが懸念されるに至っている。

一方，財政投融资は，長期安定的かつ低利な郵便貯金等の資金を供給することにより，戦後の復興及び高度成長期を通じて，国民福祉の増進と社会経済の発展に大きな役割を果たしてきた。しかし，昭和50年代に入るとともに，情勢は大きく変化し，特に資金需要が成長鈍化とともに低調となり，かつ金利が弾力化，自由化するにつれ，その役割は大きく変化しつつある。

1) 郵便貯金

郵便貯金については，金利・税利，手数料，その他民間金融機関とのトータルバランスを図り，当面，経営の一層の合理化・効率化を進めるとともに，次のような措置を講ずる。

定額貯金等の郵便貯金の商品性については，経営の健全性の確保，金利自由化の進展等を踏まえ早急に見直すとともに，市場金利連動型貯金の導入を検討する。

郵便貯金の総額制限については，国営による簡易・確実な少額貯蓄手段の提供という役割にかんがみ，当面現行の預入限度（300万円）の引上げは行わず，限度額管理の一層の適正化を図る。

郵便貯金の金利については，当面，郵便貯金法及び三大臣合意に基づいて機動的・弾力的に決定するが，小口預金金利の自由化が行われた後は一定のルールに基づき市中金利に追随し弾力的に決定する。

郵便貯金事業を一層企業的に経営するため、資金運用部預託利率を国債の利回りを基準とする金利等に連動させる。

なお、郵便貯金特別会計は、その組益状況を明確にするため、発生主義会計制度の導入を検討する。

また、郵便・簡易保険事業についても、臨調答申の指摘に沿って、経営の合理化・効率化を更に一段と進める。

2) 財政投融资

財政投融资については、社会経済情勢の著しい変化等に即応して、その役割を有効・適切に果たしていくため、当面、統合運用の現状は引き続き維持されるべきであるが、その運用及び対象事業について徹底した見直しを行う。

3) 今後の課題

郵便貯金及び財政投融资については、とりわけ金融自由化が実現した段階においては、郵便貯金の経営形態及びその関連において財投制度の在り方につき抜本的な改革を検討すべきである。これらの問題については、別途関係省庁を含む検討の場を設けることが望ましい。

3. 行政組織・公務員・事務運営

行政を担う組織及び公務員、許認可等の事務や行政運営の制度・手続についても、引き続き、臨調答申の指摘した行政改革を進める4つの観点

(変化への対応、総合性の確保、行政の簡素化・効率化、信頼性の確保)に沿って、改革を推進していかなければならない。

(1) 行政組織

行政組織については、変化に対応し、総合的・効率的に運営され、国民の信頼が得られるように、不断的に確な見直しが行われなければならない。このため、行革審答申で指摘した内閣の総合調整機能(緊急事態処理体制を含む。)の強化及び科学技術の研究開発推進体制・総合調整機能の充実・活性化のための方策を早急に実現するとともに、臨調答申等の指摘に沿って、社会経済情勢の変化等に即応すべく国土三

庁の統合、地方支分部局の整理合理化など機構の再編・合理化を引き続き推進する。

(2) 公務員

国家公務員の定員削減については、行政の簡素化・効率化の徹底及び総人件費の膨張抑制の観点から、引き続き推進していく必要がある。このことは、行政サービスの見直しによる歳出削減について国民の理解を得るためにも、政府として最大限の努力を払うべき問題である。このため、現在の第6次定員削減計画の終了後においても、引き続き定員削減を強力に推進すべきであり、昭和62年度以降5カ年間に於いて国家公務員の定員の5%程度の削減を行う。これにより、新規増員の抑制と併せ、国家公務員の定員の純減を図る。

国家公務員の人事管理については、臨調答申の指摘に沿って、セクショナリズムの弊害打破、能力主義の推進、職員の士気高揚等の面から、時代の要請にこたえる人事制度を確立するとともに、合同研修・人事交流等に関する人事管理の総合調整機能の充実を図る。

定員削減等厳しい合理化が進められる中で、公務員が少数精鋭主義の下で安んじて職務に専念することにより、行政運営の実が挙がるよう各般の工夫を行う必要がある。また、労使間の相互の信頼関係を保持しより一層健全な労使関係を確立するため、政府及び職員団体の代表者間で相互に意見を交換し、意思疎通を図るための自由な話し合いの場を設けることが望ましい。

(3) 事務運営

許認可等について、その整理合理化を進め民間活力の発揮等のため規制緩和を図ることは、今後の重要課題である。このため、規制緩和に関する行革審答申等の指摘に沿って、引き続き許認可等の整理合理化を強力に推進するとともに、許認可等の定期的見直し及び新設審査の仕組みを確立する。

行政情報について、国民の行政に対する信頼と理解を確保する等のため、臨調答申の指摘に沿って、文書閲覧体制の充実、文書開示範囲の拡大等を推進するとともに、個人情報保護について法的措置を含む制度的方策の

検討を進め、速やかに政府としての方針を取りまとめるほか、行政情報の公開に係る制度問題についても引き続き調査検討を進める。

行政監視・救済制度については、臨調答申の指摘に沿って、既存諸機能の活性化を進めるとともに、いわゆるオンブズマン制度について、政府における研究を促進し、その結果をも踏まえ更に具体的検討を進める。

その他予算会計事務を含む行政事務の改善、OA化等の推進及び行政手続制度について、臨調答申の指摘に沿って推進を図る。

特殊法人等の改革

特殊法人及び認可法人（以下、「特殊法人等」という。）は、社会資本の整備や民間における諸活動を補完して、経済、社会、文化等の発展に寄与してきた。しかしながら、最近における特殊法人等を取り巻く経営環境の変化は著しく、その制度・運営について根本に遡った見直しを行い、社会の経済の変化に柔軟に対応していくことが緊要である。

このため、臨調答申に引き続き、最近における経営環境その他の情勢変化をも踏まえ、特殊法人等の活性化を一段と進めるべく、特殊法人等に共通する活性化方策及び経営形態・事業運営の在り方につき基本的見直しが必要な個別特殊法人等の活性化方策について検討した。その検討の基本として、

特殊法人等は、官民の役割分担を踏まえ、社会経済情勢の変化や国民のニーズに対応して、適正かつ効率的な公共サービスを提供できるようにすること、

経営体として企業性・自主性を最大限に発揮するとともに、その役員及び職員が法人の目的の達成に向け、積極的に業務に邁進できるようにすること、
を目指した。

このような方向に沿って、特殊法人等の活性化を進めることにより、社会経済の新たな状況に適切に対応し得るようになるとともに、特殊法人等の本来の意義、すなわち公共性と効率性との調和が図られ、その相乗的効果が十分発揮されることとなる。特殊法人等は、その多くは今後とも国民生活及び経

済社会の発展のために、重要な役割を果たしていかなければならない。したがって、その活性化を進めることの必要性は極めて大きいのである。

1. 一般的活性化方策

特殊法人等の経営については、臨調答申も指摘するように、政府の関与が強いため自律性が低く経営責任の所在が不明確である、いわゆる天下りの問題等を含め役職員の処遇に問題がある、組織として活力に乏しい、労使間の紛争が多い、経営の内容が十分明らかにされていない、等批判がある。

もとより、これらの法人がその業務の公共的側面、国の財政への依存の度合等に応じ、所要の国の関与の下に置かれることを否定するものではないが、業務・財務・人事等の面での過度の国の関与は経営の自律性を低下させ、経営責任を不明確にし、職員の士気の低下を招き、ひいては経営の非効率化をもたらすことになり、これら法人を設立した本来の趣旨を損なうことにもなりかねない。

そこで、法人の公共的側面等にも留意しつつ、各法人を通じ次のような視点に立って活性化を図る必要がある。

経営トップが自らのリーダーシップの下で責任ある自律的な経営を行い得るようにする。このため、事業運営面での国の監督・規制をできるだけ緩和する一方、その結果についての経営責任を明確にする方向での国の関与の在り方を見直す。

役員及び職員の全体が、経営責任を自覚し、士気に溢れた状態となるための条件整備を図る。このような特殊法人等の活性化を実現するためには、次のような措置が必要である。

(1) 人事管理

1) 役員

役員任命等の見直し

特殊法人の役員を選任については、適材適所の適正な人事及び活力のある経営を行うために経営トップのリーダーシップが確保されるような仕組みとなっていることが望ましい。

このため、下記に該当しない特殊法人については、総裁等及び監事は主務大臣が任命するが、副総裁等及び理事は総裁等が主務大臣に

十分協議の上任命することとする。

株主総会等の固有の内部の意思決定機関により役員を選任する仕組みとなっている特殊会社等の特殊法人については、公共的関与の必要性に応じ、代表権を有する役員及び監査役等又は役員一般のいずれか一方の選任について認可なく行うものとする。

(注) 上記は次のものには適用しない。

役員が所属団体の推薦に基づき任命される法人

アジア経済研究所、日本放送協会及び農林漁業団体職員共済組合並びに日本輸出入銀行及び日本開発銀行(ただし、日本輸出入銀行及び日本開発銀行については、適用除外は理事の選任に係るものに限る。)

旧公共企業体の特殊会社化に伴い特別の目的のために別に設立される法人

役員の内閣登用の推進

役員の内閣登用を積極的に行うべきであり、各法人ごとに内部人材の育成等その推進のための方策を講じる。

役員会の制度化と役員権限・責任の明確化

法人の責任体制を明確化するため、定款等上重要な意思決定は役員会において行うこととするとともに、役員について、その分担する業務と責任を明確にするものとする。

2) 職員

管理職の内閣登用の推進

職員の士気向上のため、管理職ポストについても内閣登用を積極的に推進するものとし、各省出向が慣例化しないようにする。

人事交流・共同研修の促進

国と法人間及び法人相互間での人事交流並びに共同研修について、政府は政府関係特殊法人連絡協議会(以下「政法連」という。)と連携を取りつつ具体的方針を作成し促進するものとする。また、人事交流について、退職金の通算等の条件整備を図る。

配置転換の推進

法人の統廃合や業務の縮小・変更に伴い生ずる余剰人員については、政府はその雇用の安定に務めることとし、業務が拡大している

他法人等への配置転換について政法連と連携を取りつつ具体的方針を作成し促進するものとする。

特殊法人職員の退職管理

特殊法人職員について長期的展望に立った計画的人事管理を推進する観点から、各法人の年齢構成等の実態を踏まえ適切な定年年齢の設定を図るものとする。

(2) 予算・会計

予算統制の弾力化

経営の自律的・効率的推進を図るため、法人の性格・事業の類型等に応じ、予算費目の統合、予算認可事務の簡素合理化によりできる限り国の統制の弾力化を図る。

企業会計原則による基準の作成

経営状況を明確にするため、企業会計原則に沿って特殊法人等の会計処理の標準化を進め、会計処理の基準を作成し、これを適用することとする。

関連法人への出資の在り方と収益納付の強化

関連法人による事業の独占的な運営を改めて競争条件を整備し経営の活性化を図るとともに、業務監査等経営指導を強化し、特殊法人等への合理的な収益還元を努める。

(3) 政府規制

政府規制の廃止・緩和

政府規制についてはその廃止・緩和は、法人の責任で事業運営を行うことをより可能とし、経営の活性化につながるため、法人の性格、類型等に応じ必要最小限度のものとなるよう、積極的に推進する。

(例) ・副総裁等及び理事は、総裁等が主務大臣に十分協議の上任命することとする。

・従たる事務所の設置認可を原則として届出制とする。

・財産処分等の認可につき一定限度(重要なもの)以外は不要とする。

・債券発行事務委託の認可につき最初の設定及び変更以外は不要とする。

・償還計画の認可につき原則として計画通りの償還については届出制とする。

- ・増資の認可は原則として届出制とする。
- ・余裕金の運用範囲を見直す。

運営上の細部の関与の廃止

特殊法人等の自主性を高めるといこ、経営責任を明確化し活性化を図る観点から、運用上の細部の関与は廃止するものとする。また、このため行政指導事項をあらかじめ明確化し、監督官庁との定期的連絡協議の場を活用する。

(4) 給与決定

特殊法人(大蔵協議69法人)職員の給与は、事業の公共性と財政への高い依存度にかんがみ、国家公務員準拠の原則に立って処理される必要があるが、同時にその決定は健全な労使関係の確立に資するようできる限り労使の自主的な交渉を通じて行われるべきものである。これらのことは、特殊法人職員の給与について公共性の観点からの適正性を確保するとともに、特殊法人の活性化の観点からも重要である。

このため、政府は、各特殊法人の給与実態を国民に明らかにする一方、健全な労使関係の維持発展を図るため、主務大臣承認・大蔵大臣協議を前提に、給与決定をめぐる諸条件の整備について検討するとともに、労使当事者に対し、自主交渉をより実質的に進めることができる労使慣行の確立についての努力を期待する。

なお、政法連を法人理事者側の組織として充実強化し、給与決定その他労働条件の交渉に当たり法人理事者側がより一層適切に対応できるよう指導する。

(5) 業務運営

中期的事業計画の策定と業務の在り方の見直し

計画的な業務運営を行うため、中期的事業計画の策定及びその各年度における見直し並びに計画終了時ごとの業務内容の全般的見直しが重要であり、臨調答申の趣旨に沿って、推進のための具体的方針を作成する。また、その際、業績評価・外部監査等の結果を活用するようにする。

業績評価の在り方

各省庁は、所管する特殊法人等ごとに、その特性に応じ、客観的な業績評価基準(例えば、

事業の量的・質的目標・生産性・資産の活用度、資金効率等)を作成し的確な業績評価を行うべきであり、民間経営診断機関の活用・モデル的な推進方策等を含め、その推進を図る。

監査制度の在り方

監事の権限強化等監査機能の充実を図るべきであり、すべての法人について、総裁等又は主務大臣に対する監査結果に基づく意見の提出及び財務諸表への監事意見の添付を行えるように制度化する。

なお、法人が出資する子会社等の業務及び財産の状況に関する監事の監査権限を商法の規定に準じ制度化するものとする。

また、臨調答申の趣旨に沿って、監査機関(法人監事・各省監査、行政監察、会計検査)の連携強化、民間監査機関の活用を推進する。

経営内容の公開

経営の効率性・適正性を確保する等のため、事業報告、財務諸表、その他主務大臣が公開を必要と指定した資料を整備し、その公開を義務づけるとともに、全法人の経営資料を集めた閲覧窓口を整備する

情報化の推進

業務のOA化、類似法人間(例えば、政策金融機関、国際協力実施機関等)でのデータ・ベースの共有・情報の相互交流、対外的情報サービスの充実等を図る。

(6) 適用対象除外

上記施策((1)1)及び(3)を除く。)は、次のいずれかに該当する法人であって、事務費・人件費について国から補助金等を受けていないものには適用しない。また、その適用が著しく不相当と特に認められる法人については、共通方策の全部又は一部の適用を除外することが出来るものとする。

商法又は民法上の法人

各種組合の規定により設立された法人又は専ら構成員の出捐・出資により経営が維持されている法人

国の出資を受けていない法人で、事業の経常的運営に要する経費がおおむねその事業による収入で賄われているもの

(7) 共通準則

特殊法人についての法規制は、必要の都度設置された経緯から区々であり、共通準則が整備されていないので、特殊法人の活性化の観点から、共通法制に関し調査研究を進める。（例えば、特殊法人の定義・範囲、役員の権限と責任、政府の関与・規制、企業会計原則の適用など財務・会計・業績評価・監査・経営内容の公開等の基本）

(8) 総合調整

臨調答申の指摘どおり、総務庁は、特殊法人に関する各省庁の事務に関する総合調整（具体的には、中期的事業計画の策定と定期的見直しの推進・業績評価等の推進、規制緩和による活性化の推進、人事交流・共同研修の推進、特殊法人改廃時の配転調整、等）を、「特殊法人等所管省庁官房長等による連絡会議」と連携を取りつつ、積極的に推進する。

また、政府は政法連を充実強化し、経営問題、職員管理、福利厚生等について、法人間の意思疎通や問題処理に当らせることとする。

2. 個別法人の活性化方策

特殊法人等については、臨調答申で指摘するように、社会経済情勢の変化に対応し、官民の役割分担を踏まえ、事業分野及び内容を見直していくとともに、経営の効率化・活性化のため不断の努力を行う必要がある。特殊法人等は、市場原理が十分機能しないことから、ともすれば制度・運営等が硬直しがちであり、これを打破し、変化へ柔軟に対応していくことが不可欠である。

臨調答申以降、電電、専売の二公社が株式会社化され、また国鉄についても分割・民营化を基軸とした改革が進められようとしている。その他の特殊法人等についても臨調答申の指摘に沿って、民营化・効率化・活性化を基本方針として、新たな情勢への対応を図らなければならない。

そこで、経営環境の変化が特に著しい公益事業、金融事業、公共事業及び国際協力事業の4事業分野につき、個別法人の活性化方策を、主として次のような視点に立って検討した。

同一事業分野において民間企業が存在するなど、事業の性格からみて民营になじむものについては、民营化のための所要の条件整備を進めるこ

と併せて早期かつ計画的に民营化を進める。（日本航空株式会社、帝都高速度交通営団）

民間能力の向上、ニーズの変化等に即応した経営の効率化・合理化、業務の重点化の推進と事業の在り方の見直しを行う。（住宅・都市整備公能農用地開発公団、日本放送協会、日本開発銀行等全法人）

関係特殊法人等を通ずる総合的・効率的業務の実施・一体的サービスの提供等によるサービス内容の質の向上等を図る。（日本道路公団等道路3公団、国際協力関係法人）

なお、引き続き最近における民間活力の高まり、産業のソフト化・国際化、金融自由化の進展等特殊法人を取り巻く経営環境の大きな変化を踏まえ、特殊法人等の在り方についての見直しを更に強化することが必要である。

(1) 公益事業関係

1) 帝都高速度交通営団

帝都高速度交通営団については、5年以内に可及的速やかに特殊会社に改組し、地下鉄のネットワークがほぼ概成し、路線運営が主たる業務となる時点において、公的資本を含まない完全な民間企業とする。

なお、当該特殊会社については、

財政投融资の対象とするなど資金調達について十分配慮されたものとして性格づけるものとする。

業務範囲については、公益上支障のない限り大幅にこれを認め、弾力的投資活動を行わせるものとする。

順次、民間資本を導入し、民営的性格を強めていくものとする。

また、利用者利便の向上を図るため、都営地下鉄との間で総合的な情報案内の実施、乗継の円滑化等サービスの一体化を推進するものとする。

2) 日本航空株式会社

日本航空株式会社は数次にわたる事故を深く反省し、この際、安全運航確保を基本とする経営体質全体の刷新を急務とする。

このため、責任体制の確立、労使関係の正常化、経営の効率化、利用者サービスの向上等につき、全社挙げて取り組みその社

全的責任を果たすべきである。

また、日本航空株式会社は、我が国航空政策全般の見直しと関連して、速やかに完全民営化するものとする。

その際、我が国航空事業全体の均衡ある発展の観点から、他の航空会社との競争条件の整備を図るものとし、

国際線については、路線ごとの複数社制を含め、複数社制への速やかな移行を進めるとともに、各種割引制度の導入等実効ある競争を促進するものとする。

国内線については、路線の需要規模、空港整備の進捗状況等を勘案しつつ、計画的に競争促進策を進めるものとする。

3) 日本放送協会

日本放送協会（以下、「NHK」という。）では現在経営効率化のための要員削減計画等を実施中であるが、近年受信料の伸びの頭打ち等NHKを取り巻く経営環境は一段と厳しさを増している。

今後、公共放送として国民の信頼を確保し、その使命を果たしていくためには、経営委員会の運営が一層活性化され、放送法において期待されている機能を十全に発揮するようその運用に務めるとともに、NHKが更に自主的に以下の事項を含め、経営の効率化、活性化等を推進していくことが必要である。

徹底した経営効率化の推進と経営基盤の整備強化

i 現行削減計画を上回る要員削減の実施、1県1局を原則とする地方局配置の再編成、本部、管轄局及び地方局の機能分担の見直し等組織・要員の合理化を推進する。

関連企業からの収益の還元方策を検討し、経営基盤の強化を図る。

関連施設の有効活用、放送生産物の副次利用等公共放送の目的に反しない限度において業務範囲を拡大し、副次収入の増大を図る。

受信料負担の公平確保及び今後見込まれるニューメディア時代における多様な放送サービスの出現を踏まえ、受信料制度

の在り方を検討する。

v 上記結果をも踏まえ、支出の極力抑制と受信料値上げの極力長期にわたる抑制を図る。

監事監査結果等経営内容の公表を推進する。

国際放送の充実、強化等

今後における我が国の国際放送は極めて重要であり、その充実、強化に努めるべきである。NHKは、その実施主体として国際放送の充実、海外に対する技術協力等その推進を図る。このため、郵政省は関係省庁とともに、財源措置を含む所要の措置を速やかに検討し、また多国の放送事業体との交換中継実施のための制度改正を推進すべきである。

その他国の内外にわたる非常災害発生時における情報提供機能の充実に努める。

(2) 融資事業関係

我が国経済の成熟化と金融構造の変化等により企業の資金調達が比較的容易になったこと等に伴い、政策金融の民間金融に対する量的補完の役割は低下してきており、政策金融と民間金融との競合についての指摘も出ている。

また、政策金融機関の利ざや縮小に伴い、近年政策金融機関に対する一般会計からの利子補給が増加し、財政負担増の問題が生じている。

一方、対外経済交流、産業政策上緊急性の高い大型プロジェクト、中小零細企業の近代化促進等に係る融資等民間金融のみでは対応困難なものへの資的補完という面での政策金融の役割は依然として大きい。

このような状況下において今後政策金融機関として最も必要なことは、

- i 政策金融は民間金融の資的補完に徹すること、
- ii 政策低利の必要性の見直し、経営の効率化、その他の合理化を行い、政策金融機関全体として国に対する財政依存度の抑制に努めること、
- iii 政策金融間相互の人事・情報交流を進め、

政策金融の適正な遂行に努めること。

- iv 収支相伴の基盤を本来的に有する政策金融機関については、できるだけ自立経営を可能とするような制度、運営の仕組みとし、また自立経営のために必要な財務基盤を確立し、経営の活性化を図っていくこと、
- である。

1) 日本開発銀行

日本開発銀行については、最近の金融緩和の情勢、企業の資金調達の多様化、金融の自由化等金融・経済情勢の変化に伴い、一般金融機関の金融に対する量的補完の必要性は低下してきていることにかんがみ、臨調答申に従い、引き続き協調融資比率の引下げと融資規模の適正化を図るとともに、その融資分野を見直し、i) 政策的意義を有する事業でプロジェクト・リスクが高く推進企業体の収益基盤を損なう可能性のあるもの、ii) プロジェクト自体の収益性が低いもの、iii) 償還期間が極めて長期にわたるもの、iv) 工事期間が長くかつ投資が巨額に上るため、継続的に安定した資金が必要であるもの等で、民間金融機関のみでは対応困難なものに限定するなど質的補完に徹するものとする。

また、保証機能を活用し民間資金の誘導を図ることも工夫すべきである。

日本開発銀行は北海道・東北地域において地域開発金融を行っている北海道東北開発公庫との間において情報、企画機能等の強化のため積極的に協力するものとし、人事交流、情報・ノウハウの交流等を進める。

2) 日本輸出入銀行

日本輸出入銀行については、最近の金融緩和の情勢、企業の資金調達の多様化、大幅な貿易収支黒字等の金融・経済情勢の変化に伴い、民間金融機関の金融に対する量的補完の必要性は薄れてきており、より一層質的補完に徹し、同銀行に課せられた政策目的の達成に努める必要がある。このため、

資源開発・輸入、投資等の政策目的遂行のための金融に重点化する。

協調融資比率及び貸出利率について、政策目的の優先順位を踏まえた見直しを行う。保証機能を活用し、民間資金の誘導を図る。

国際協調を図る観点から、債務累積問題への各国との連携の下での積極的参画や第三国間取引に対する信用供与について検討を進める。

3) 北海道東北開発公庫

北海道東北開発公庫が金融構造の変化と金融自由化進展の環境において、地域開発進展のための役割を的確に進めるためには、国際的な広がりにおける質の高い取引情報等の収集・提供、企画機能の充実、財化基盤の整備等が要請されている。

したがって、北海道東北開発公庫はその情報、企画機能等の強化のため、その整備の進んでいる日本開発銀行等との間において、人事交流、情報・ノウハウの交流等を進めるとともに、政府は同公庫の役割にかんがみ、今後、産業投資特別会計からの出資の拡充による自己資本の充実等自立経営のために必要な財務基盤の整備を図る。

4) 環境衛生金融公庫

環境衛生金融公庫については、業務の効率化と委託手数料等の見直しにより補給金の抑制に努めるとともに、毎年多額の不要額を出していることにかんがみ貸付計画額の適正化を図るものとする。

5) 中小企業金融公庫

中小企業金融公庫については、公庫設立の目的にかみかみ、今後とも民間金融の補完に徹するとともに、中小企業に対する情報提供・指導助言機能を充実する観点から業務の在り方の見直しを行うものとする。

また、引き続き経費率の縮減等の経営の効率化を進める。

6) 公害防止事業団

公害防止事業団については、公害問題の実態が変化し工場等を発生源とする二酸化硫黄の環境基準や人の健康の保護に関する水質汚濁の基準はおおむね達成されてきているが、大都市圏を中心とする窒素酸化物による大気

汚染、湖沼等の水質汚濁、先端産業工場における化学物質対策等新たな行政課題が生じてきている状況に即応し、その業務の見直しを行うものとする。

なお、同事業団がこのような新たな課題に対処するため行うべき業務は、地方公共団体との役割分担の実態を勘案し、国家的見地からみて緊急性が高くかつ大規模なもの、先行的に対処すべきものその他環境行政上特に必要と認められるものとする。

(3) 公共事業関係

1) 農用地開発公団

農用地開発公団は大家畜畜産の振興の観点から、飼料基盤の整備を図る等のため設立されたものであり、公団事業の約85%は国及び道県の補助金で賄われているが、莫大な国等の助成を受けている農家が見られる結果となっている。一方、大家畜畜産の生産・流通を巡る諸事情が変化し、酪農から肉用牛生産に事業の重点が移行してきている。

したがって、今後、酪農経営の入植方式による事業は廃止するとともに、その他の新規事業については次により事業の抜本的効率化を図るとものとする。

自然の形状を大きく変更する農用地造成の廃止等造成方式の見直し等を行う。

ii サイロ等上物施設の簡易化、簡易な農道方式の積極的採用等を図るとともに、単位面積当たりの事業費、上物施設費につき厳しい投資基準を設けるとともに、1農家当たりの助成額等についての限度を設定する。

iii 対象地域を厳選することとし、事業実施地区のまとまり等について、新たな採択基準を設ける。

また、上記事業の抜本的効率化措置の実施と併せて業務運営全般の見直しを行いその合理化と管理経費の縮減に努めるものとする。

公団事業が行われている山村においては、農畜産業と林業とが相互に関連しながら営まれており、公団事業として整備され

る農道等は林道等としての役割も果たしている。また、農用地造成に伴う山林の伐木は中山間地帯における水源涵養機能を根なうことにもなりかねないことにかんがみ、事業の採択・実施に当たっては、草地造成と林地の保全開発・畜産的利用との関連、農畜産業・林業等の振興、国土保全機能の維持増進等を総合的に勘案して行われるような配慮する必要である。

上記の観点と農畜産物の国際需給など国際経済の動向、国際化への対応、事業全体の進捗を踏まえ、5年以内に公団の在り方の抜本的見直しを行う。

2) 住宅・都市整備公団

住宅・都市整備公団については、住宅不足が量的には充足され、かつ民間の住宅供給力が質的にも充実していることにかんがみ、事業を住宅の新規供給から都市の再開発事業に重点を移行し、かつ、その実施に当たっては、地方公共団体及び民間の能力の活用を一層図るものとし、

事業区域を原則として4大都市圏に限定し、このうち、京浜、京阪神の2大都市圏に重点化する。

市街地における再開発事業は地方公団体の要請を受けて行う。また、ニュータウン等新市街地における都市開発事業については、採算性が十分あり、かつ、緊要性が極めて高いことが明らかなものにつき行う。

現在実施中の都市開発事業については、需要と採算性の観点から抜本的に見直すとともに、都市開発事業を実施することが適切でないものについては、保有土地の状況等を勘案しつつ、素地での早期処分を図る。

なお、都市開発事業を引き続き実施することが適当なものについては、工期の短縮と造成土地の計画的早期処分を図るとともに、地域の実態に応じ職住近接の多機能型を導入する。

賃貸住宅の建設については、土地の高度利用、居住水準の向上等を図る観点から既存賃貸住宅の建替・立体化を積極的に推進するものとし、その新規建設については上

今後における行財政改革の基本方向

記2大都市圏に重点化して行うものとする。

なお、既存賃貸住宅の建替の円滑な実施を資するため、必要な法制上の整備につき検討するものとする。

また既存賃貸住宅のうち、都心部に立地するもので都市整備の観点から住宅以外の用途への高度利用が適切なものについては、民間活力の導入を図るものとする。

分譲住宅の建設は、新市街地の開発及び既成市街地の再開発において、計画的な街づくりのために先導的又は中核的に整備を要する部分に限り、地方公共団体と協議の上行うものとする。

住宅供給量の大幅な縮減及び将来の事業の見通しを勘案し、要員の合理化等経営効率化を図るものとする。

なお、会計処理方式については、土地原価のうち利子分を明記する等経営実績を的確に把握し得るものに改めるものとする。

3) 地域振興整備公団

地域振興整備公団の地方都市開発整備事業及び中核工業団地造成事業については、需要の停滞等社会経済情勢等の変化を反映して、未処分地が多い地区も生じていること等から、

現在実施中の事業については、地域の実態に応じ素地での早期処分等を含め、需要と採算性の観点から見直しを行う。

ii 今後、産業のソフト化に対応した工業団地の在り方の再検討、地方公共団体との共同事業その他の適切な負担の制度化等両事業の在り方を抜本的に見直すこととし、新規事業の採択は、事業の必要性、緊急性が高く、地方公共団体では実施が困難なものに限定する。

また、産炭地域振興業務については、産炭地域振興臨時措置法の期限が昭和66年11月に到来することにかんがみ、経済的社会的に一定の水準に達した地域につき、その指定を早急に解除するとともに、事業量の減少に応じ支部等の整理合理化等とともに事業の在り方を抜本的に見直すもの

とする。

会計処理方式については、土地原価のうち利子分を明記する等経営実績を的確に把握し得るものに改めるものとする。

4) 5) 6) 日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団

日本道路公団の高速道路については、長期的健全経営の確保の観点から、路線別収支を明確化した上で、新規事業につき、収入見通しの的確化を図り、内部補助割合の適正化等厳格な採択基準を設定するものとする。

また、利用者サービスの向上を図るため、料金徴収の共同化、道路標識の整備、道路情報の一体的収集・表示・問い合わせ窓口の設置及び苦情処理体制の整備等3公団による高速道路の管理運営の強化と一体化を図るとともに、サービスエリア等における業務内容の質の向上を図るものとする。

(4) 国際協力事業関係

国際協力は、国際社会に対する積極的貢献を国家目標とする我が国にとって最も重要な政策分野として位置付けられる。

昭和59年の政府開発援助は、約1兆300億円(国民所得の0.35%)に達し、今後ともその増加が要請されているところであるが、このような情勢の中において国民の理解と協力を待つ、国際的責務を果たしていくためには、政府開発援助が適正かつ効果的、効率的に実施されることが極めて重要であり、このため、各実施機関を通ずる共通の事項として、

有償資金協力(同借款)、技術協力及び無償資金協力の総合的な実施を図る等の観点から、関連機関相互の連絡・協議の仕組みを整備する。

有償資金協力(円借款)等の適正かつ効果的実施を確保するため、関係実施機関における案件審査・監理の充実を図るとともに、実施手続等の見直しを検討する。また、これに対する会計検査院等の検査機能等により一層の發揮に期待する。

援助実施に必要な開発途上国等に関する

情報については、各実施機関がそれぞれ収集、利用しているが、今後これら情報の総合的活用を図り、効果的な援助の実施等に資する観点から、統一的データ・ベースの作成とその相互利用の促進を図る。

国際協力事業団又は海外経済協力基金が企画・実施・評価等を行うに当たっては、部門別の専門家だけでなく、地域別専門家等と共同又は助言を得て実施するよう留意する。

国際協力事業団、海外経済協力基金等の海外事務所相互間の連携・協力を緊密にするため、海外事務所が極力同一の庁舎に入るよう努める。

1) アジア経済研究所

アジア経済研究所については、

研究所本来の目的である地域研究の一層の活性化を図り、他の実施機関に対し総合的助言をし得る国別専門家の養成に配慮する。その際、国際協力実施機関等のニーズの的確な反映を図るといこ、内外の研究機関、研究員等との交流を促進する。

研究成果の公開とデータ・ベース化の促進等により、研究成果資料の関係省庁及び他の実施機関に対する積極的配付を含むその一層の利活用を推進する。

民間企業からの賛助会費の増収、各種サービスの有料化等による自己収入の増大とこれによる研究活動の充実及び外部利用者に対するサービスの向上を図る。

監督に当たっては、自主的かつ効率的調査研究活動を助長するよう努めるとともに、内部研究体制の刷新を図る。

2) 国際協力事業団

国際協力事業団については、

関係機関との連携強化及び民間部門の能力の活用等により優良案件の発掘、効果的な援助の実施を推進する。

学識経験者等第三者の活用による援助案件に関する評価の充実、関係実施機関、被援助国実施機関等との共同評価の充実等に努めるとともに、援助の透明性の確保を図る観点から、その結果を公表する。

既援助施設等の機能修得のための技術協力、スペア・パーツの供与、補修のための専門家派遣等が必要とされる場合には、これに的確に対処するためのフォローアップ活動の充実、強化を推進する。

無償資金協力促進業務及び技術協力業務に係る権限委譲を更に推進する。

海外格仕業務については既移住者の自立を助長する観点からの業務に重点を置くものとし、業務の外部委託、要員配置の見直し等の合理化を推進する。

技術協力に係る業務の実態に即応した在外事務所の要員の再配置の推進を図る。

3) 海外経済協力基金

海外経済協力基金については、

効果的な援助実施の観点から、国際協力事業団等の関係機関及び国際機関との連携強化及び民間能力の活用により、優良案件の発掘、効果的な援助の実施を推進する。

有償資金協力（円借款）の適正かつ効率的実施を確保するため、基金における案件の審査・監理の充実を図るとともに、実施手続等の見直しを検討する。

学識経験者等第三者の活用による援助案件に関する評価の実施、関係実施機関、被援助国実施機関等との共同評価の実施等の充実を努めるとともに、援助の透明性の確保を図る観点から、その結果を公表する。

援助案件については、円借款の適正使用を担保することを前提として相手国実施機関の能力等に応じた調達事務手続の簡素化の推進、標準処理期間の設定等円借款供与手続の簡素化、迅速化を推進する。

既に借款を供与した施設等の維持管理、修復及び再活性化に係る案件の把握及び発掘における基金の役割を強化するとともに、かかる借款の推進を図る。

上記の案件並びにコストオーバーラン及び支出期間延長に係る案件については、政府における検討、決定及び基金における審査、実施を新規案件に比し、機動的に行うように努める。

4) 国際交流基金

国際交流基金については、

官民を挙げて文化交流事業を推進する観点から、民間資金導入の推進、民間団体との連携強化等による文化交流の充実、強化を図る。

外務省の基金に対する関与は、必要最小限度の範囲にとどめることとし、事業実施に係る権限委譲の推進を図る。

海外における日本研究等の充実に資する観点から、人物派遣等事業と日本研究事業の調整・合理化を図る。

地方行政の改革

地方公共団体が、今日ほどその役割と責任を強く期待されている時期はない。経済の低成長に伴い様々な制約条件が顕在化する中で、全国的に高まった経済・文化等の水準の下で、地域の新しい活力が生まれようとしているからである。多くの地方公共団体において、地域の活性化のための多様な試みがなされている。農山村の一村一品運動から大都市での再開発プロジェクトに至る多くの取組みの主体は地方公共団体である。

このような地方の活力を更に助長し、行政の目指すべき目標である活力ある福祉社会を建設することは、国だけで実現できるものではなく、地方公共団体こそその重要な担い手である。そのためには、地方公共団体の行政について、実現しなければならないなお多くの課題がある。

地方公共団体の自主性・自律性の強化

地域の活性化を目指す地方公共団体自らの行政改革を推進する前提として、まず国において実施すべき課題がある。それは、地方公共団体の組織や運営に対する過剰な関与や介入を改めることであり、国の機関としての知事等に委任している事務を地方公共団体の事務として裁量の余地を拡げ、国の権限をできる限り地方公共団体に委譲してその機能を高めることである。こうした地方公共団体の自主性・自律性の強化により、地域の要請にこたえ得る態勢を確立する必要がある。

地方行政の簡素化・効率化の推進

地方公共団体は、自らの積極的な努力により、そ

の行政を時代の変化に応じて改革し簡素・効率的なものにしなければならない。このため、一部の地方公共団体に見られるような不適正な給与・定数は是正し、行き過ぎた事務・事業は抜本的に見直すとともに、民間の活力や新しい技術を活用して行政の肥大化を防止することが求められる。このような努力により、住民負担の抑制・軽減を図りつつ地方公共団体が真に必要な役割を果たすことが可能となるのである。

地方の時代を担う広域的な行政体制の確立

「地方の時代」が唱えられて久しいが、その実現のためには、前述の国・地方の地方行革の努力とともに、より基本的には地域の活力が十分に発揮できるよう、地方の自主性を尊重しつつ・地域行政の枠組みを見直すことが必要である。今日、市町村の区域を越えた日常生活圏が発達・形成されており、また一方、町村の中には過疎化と行財政能力の低下に悩んでいるところがある。住民の利便を増進し、地域の活力を結集して新しい地域社会を建設するために、市町村の自主的合併等行政の広域化を促進することは、大きな意義を持つものと言えよう。

以上のような基本認識の下に、現在国と地方公共団体により進められている地方行革の実施状況を点検し、その推進方策を指摘することとした。さらに今後、地方行革の進展を前提に、経済社会の変化に対応して、21世紀を展望し新しい地域社会を担うに十分な基盤を有する活力ある地方公共団体の創造のため、市町村の自主的合併を推進するよう提言する。

1. 国が行うべき改革

(1) 実施状況

地方公共団体が行う事務のうち、国の立場から全国的な統一ないし広域的調整等を要すると考えられるものについて、個別の法令等により、国の事前の許可・認可・承認、届出、事後の監査等を要することとされている場合のいわゆる「国の関与」や、行政機関・施設、特別の資格又は職名を有する職員及び附属機関の設置を法令によって義務づけている場合のいわゆる「必置規制」があるが、これら国の関与・必置規制については、臨調答申の指摘及び行革審の具体的方策の提言に基づき、その整理合理化が

推進されている。

その結果、第102回国会で成立した「地方公共団体の事務に係る国の関与等の整理、合理化等に関する法律」で、農地主事の任免の承認の廃止第50事項37法律にわたり改善されているほか、既に政省令以下で措置されている事項も29項目に及んでいる。

一方、機関委任事務については、臨調第3次答申において2年間1割程度の整理合理化を指摘しており、第100回国会で成立した行政事務簡素合理化法等で、消防統計・情報の報告義務の団体事務化等55件の措置が講じられている。さらに、政府は、より本格的に機関委任事務の見直しと国の権限の地方公共団体への委譲の検討を行うことを、行革審に求めた。

行革審は、小中高校の学期の設定等都道府県教育委員会関係事務の団体事務化など約80項目に及ぶ機関委任事務の整理合理化方策と議会の関与、職務執行命令訴訟制度等関連制度の改革方策、並びに社会福祉法人の設立認可権限の知事への委譲等55項目の国の権限の地方委譲等を提言した。その結果、「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律案」等が提出されたが、その早期成立と、政省令以下の事項についての着実な実施が期待されることである。

政府のこのような積極的努力により、地方公共団体が事務を行うに当たっての国の関与や必置規制の緩和が進展し、社会福祉関係を始めとして地方公共団体への事務委譲が推進され、更に市町村段階にまで委譲されるなど、住民に身近な地方公共団体の機能の向上と自主性・自律性の強化が進められた。

(2) 今後の課題

しかしながら、地方の自主性・自律性強化のためのこれまでの努力はいまだ十分とは言えず、特に地方公共団体関係者からは、その積極的推進が望まれている。国の関与・必置規制、機関委任事務及び権限の委譲は、個々の事務について、規制の緩和ができるか、あるいは地方公共団体の事務とすべきか、具体的に検討する必要がある。その意味で、一挙には解決できない問題であるが、以下に述べるように、引き続き

社会経済情勢の変化等を踏まえた見直しを政府全体として強力に進めていかなければならない。

国の関与・必置規制の見直し

国の関与及び必置規制については、昭和59年12月18日行革審答申で指摘した整理合理化基準に基づき、今後とも社会経済情勢の変化等に応じて引き続き積極的な見直しを推進する。

また、地方公務員に係る職員配置基準については、廃止又は緩和の方向で全面的な見直しを行うこととする。

なお、社会福祉施設等についても、一般管理事務に係る職員配置基準は廃止し、単に措置費等積算上の基準とすることについて検討する。

機関委任事務の整理合理化及び権限委譲

機関委任事務の整理合理化を引き続き推進するとともに、住民に身近な行政はできる限り地域住民に身近な地方公共団体において処理されるよう、例えば、昭和60年7月22日行革審答申の指摘に沿って輸送監理関係事務について権限委譲の余地を検討するなど、国から地方への権限委譲を更に進める。

また、都道府県・市町村間の事務・権限配分の見直しを行い、基礎的自治体である市町村への権限委譲を推進する。

民間委託等の推進のための規制緩和

事務・事業及び施設管理の合理化・効率化を推進するため、民間委託、パートタイマーの活用等について、規制の実態を全般的に洗い直し、その改善を推進する。

会館等公共施設の新設抑制・複合化の推進
会館等公共施設については、既にかかりの整備水準にあること等にかんがみ、既存施設の多角的有効利用を促進し、その新設は厳に抑制する。

施設の新設に当たっては、類似関連施設の複合化を基本とする。さらに、施設の管理運営の合理化を積極的に推進する。

また、会館等公共施設の複合化を推進するため、調整の仕組みをつくり、大蔵省の協力を得て総理府が各省庁間の連絡調整を行うこととする。

定期的見直しの仕組みの確立

国の関与・必置規制，機関委任事務，国・地方を通ずる許認可権限等の見直しを政府全体として着実に推進することとし，各省庁は，地方公共団体，民間団体等の意見を徴しつつ，大臣官房等の総合調整機能を有する部局を中心として，定期的な見直しを推進する仕組みを確立する

なお，必要に応じ，総務庁の行政監察機能の活用等を図る。

その他

未成立の地方行革関連法案の早期成立を図る。

2. 地方自らの改革

(1) 実施状況

地方公共団体の中には，従来から行政改革に積極的に取り組んでいるところも少なくないが，全国的により一層の推進を図るため，臨調及び行革審の答申・意見を踏まえて，昭和60年以降「地方行革大綱」に基づく3カ年の改革計画が進められている。その結果，地方行革の重要性についての認識も夜通し，ほとんどすべての地方公共団体において，行政改革推進のための委員会・本部が設置され，それぞれの行政改革大綱も策定されている。

このような中で，地方公務員の給与等の水準は，従来からの努力もあって，国家公務員の水準を100とした場合，全体としてはラスパイレス指数で105.0(昭和60年)と，ピーク時(昭和49年110.6)に比べれば低下している。退職手当や特殊勤務手当・期末勤勉手当も徐々に是正が進んでいると言ってよいであろう。

また，地方公務員数も，昭和42年から58年にかけて91万人と急増したものが，昭和59年以降は減少に転じており，特に一般行政部門は昭和57年から連続減少している。さらに，都道府県・指定都市では，定員適正化計画を策定してその実施に積極的に取り組んでいる。

また，多くの地方公共団体において，局部課，出先機関などの統廃合等機構の合理化や，事務・事業や補助金等の見直しが進められており，民間委託では，清掃事業がかなり進められている。

なお，地方議会については，減数条例を制定して簡素化に努力しているところが多く，特に市町村では21%の減員率となっている。

このように，地方行革は進展しつつあり，今後各地方公共団体の行政改革大綱の本格的な実施によってより一層の成果が期待される。

(2) 今後の課題

地方行革の推進は，我が国の行政において地方公共団体の占める大きさを考えれば，極めて重要な課題であり，国の行革と地方行革が同時に進展することにより，国全体の行政改革の成果が上がるものと言えよう。

しかし，3,300余の地方公共団体の中には，行政改革への取組みが必ずしも十分でないところもある。特に，の(6)の1)に見るような給与関係費の実態は，給与の適正化等により計画的かつ早急に改善を要する基本的な点である。

地方行革の流れは今後更に促進を図る必要があるが，そのためには，政府は，次に述べるように地方公共団体の自主的・積極的な努力を促進する必要がある。そして，地方行革の全体の進展状況を踏まえ，その評価を行い，さらには地方行革大綱を必要に応じ適時，適切に見直し，ねばり強く地方行革を推進していく必要がある。

1) 地方行革大綱の推進

給与については，引き続き国家公務員の水準に近づけるよう努力する必要がある，特に，大阪，東京周辺を中心に多く見られる高給与の地方公共団体について，引き続き強力に個別指導を推進する。

また，退職手当についても，国の支給基準を上回っている地方公共団体について引き続き強力に指導し，特殊勤務手当等についても是正を推進する。

なお，給与等の公表はかなりの地方公共団体において行われているが，その実態が住民によく分かる方法で公表するように指導する。

定員については，すべての地方公共団体において定員モデル及び類似団体別職員数の状況等を参考にして見直しを行い，計画削減に取り組むよう引き続き指導する。

その際，一般行政部門においては，引き続き定員縮減に努めるとともに，政府は，教育，

警察及び消防の特別行政部門について、昭和59年7月25日行革審意見の趣旨に沿って定員抑制措置を講ずる。その場合テロ等対策には十分配慮する。

組織機構については、引き続き簡素合理化に努め、事務・事業についてもその見直し及び補助金等の整理合理化が積極的に進められるよう、地方公共団体を指導する。

なお、事務・事業の民間委託については、学校給食、公立病院、下水道などについて特に指導を強化する。

地方議会については、今後とも地方自治の本旨、議会の権能、地方行革の推進等に留意しつつ、自主的に議員定数及び議員報酬の見直しが行われるよう期待する。

また、国においても、今後の課題として法定定数の見直しを検討する。

2) 地方行革の評価及び実施状況の公表等

地方行革の進捗状況について、国は、定期的に全国的調査を行うとともに、全体的な評価を行い、報告を取りまとめ公表するものとする。

なお、その際、地方行革の模範例を示し、地方公共団体の参考に資する。

地方公共団体においても、その行政改革大綱の内容及び実施状況を住民に分かりやすい方法で公表するよう指導する。

3. 広域への対応

(1) 市町村行政の広域化

昭和の大合併以来30年余りを経過したが、市町村の区域・規模の問題を巡り情勢は近年大きく変化してきている。

臨調答申も指摘するように、全国的に都市化、モータリゼーション、情報化が進み、通勤・通学・買物等市町村の区域を超えた一体的な日常生活圏が発達しつつあり、地域住民の便益、周辺市町村を含む計画的な環境整備、行財政の効率化等の観点から、市町村行政の広域対化対応の必要性が増大している。

他方、人口8000人未満の小規模町村が約1100(町村の45%)に及んでいるが、これら小規模町村の中には、過疎化・高齢化に伴う行財政能力の低下という深刻な事態が生じているものが少なくなく、

これらの地域の活性化と行財政基盤の確立が要請されている。

さらに、基礎的自治体である市町村にできるだけ福祉行政等の行政事務を委譲する方向にあるが、そのためには市町村間の行財政能力の格差の是正が不可であり、特に小規模町村においては行財政の基盤の強化が必要である。また、市町村の中には、「地方の時代」を具体的に築く意欲を持って、その産業・生活、文化等を見直し、自らの生活圏を活性化する動きがあるが、その場合、市町村がこれらを効果的に推進するには、地域、人材、財政等の面で一定の基盤なり規模を持つことが必要になる。

このような市町村行政の広域化の必要性に対応するため、昭和44年以降広域市町村圏等が設定され、事業・施設の設置運営について一部事務組合等の共同処理方式が推進されてきたが、臨調答申は、さらに、「可能な限り行政サービスが総合的、一元的に提供され得るよう、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すべきであり、地方都市とその周辺市町村等の比較的條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。しかし、当面、現実の問題としては、市町村間の共同処理方式によって臨時・緊急に対応する必要がある、これらの事務の共同処理体制・制度の充実に努め、市町村合併への条件整備を図っていくものとする。」と指摘している。

1) 基本的視点

市町村行政が、広域化の要請に的確に対応するためには、地域によっては共同処理方式では必ずしも十分ではないことから、臨調は市町村の自主的合併の推進を提言した。したがって、国は、当面事務の共同処理体制の充実に努めるとともに、21世紀を展望して、合併条件の整っているところから、市町村の自主的合併を推進する方途を講じていくべきである。

もとより市町村合併は基本的には地方自治の問題であり、あくまで関係市町村及び住民の自主性を基本とすべきであることは言うまでもない。したがって、住民の利便、地域の活性化、行財政基盤の強化と効率化等の観点から、市町村においてこの問題が自主的、積極的に取り組

まれることが望ましい。しかしながら合併には乗り越えなければならない問題も多く、また住民の不安を解消し所期の効果を挙げるためには様々な努力を必要とする。このため、国は、自主的合併が円滑に行われるための条件を整備するとともに、地域の産業・雇用・民生等の全般にわたる各省庁による協力・支援の態勢をとることが極めて重要である。

2) 広域市町村圏等及び事務の共同処理

市町村行政の広域化の必要性に対応するため、昭和44年以降全国に300余りの広域市町村圏等が設定され、また、消防、し尿・ごみ、上水道、火葬場、病院等の設置・運営について、それぞれ一部事務組合等の共同処理が進められてきた。

しかしながら、現在の個々の事業、施設毎に設けられる一部事務組合は事務局が弱体で、市町村が平均8～9の一部事務組合に入っており、事務組合ごとに管理運営等について、市町村間相互の緊密な調整を要する等非常効率的な面があるので、今後、複合事務組合化を積極的に推進する必要がある。

さらに、これら地域における総合的一体的な地方行政を展開するためには、地域の実情により複合事務組合化から市町村合併へと進められることが望ましい。

3) 市町村合併の推進

市町村合併の効果等

i 臨調答申が指摘するように、市町村合併が行われれば、通常の場合・長期的には、

i) 行財政基盤が強化され、総合的一体的な地方行政の展開、行政サービスの向上が可能となる

ii) 周辺町村を含めた良好な地域環境を計画的に整備でき、また、地域の産業振興等地域の活性化に貢献する

iii) 小規模な町村の合併は、その行財政基盤の強化を通じて、社会福祉や保健衛生等住民に身近な行政事務の市町村への委譲を進めやすくする

等の効果がある場合が多い。

ii 以上のような市町村合併の効果を目指して、「地方の時代のより一層の実現と地方の行財政基盤の確立」、「都市化、情報、モータリゼ

ーションへの対応」等の理念の下に、例えば、地方都市の吸引力が強い地域、市街地が連たんした地域、ニュータウンの形成される地域、大規模プロジェクトの実施地域等様々な地域の態様に応じて、自主的な市町村合併が推進される必要がある。

iii なお、町村の合併について、画一的な目標規模を示すべきでないことは言うまでもないが、小規模町村が自主的合併を進める場合、福祉事務所等の設置や国民健康保険の健全な運営の主体となる等のためには、適正な規模の地方公共団体を目指すことが望ましい。

自主的合併の推進方策

言うまでもなく、市町村の自主的合併には関係市町村住民間において共同生活意識が醸成されていることが必要であり、昨年市町村の合併の特例に関する法律が更に10年間延長されたのも、この気運を醸成し市町村の合併の円滑化に資するため行われたものであった。しかしながら、近年の急激な社会情勢の変化に対しては、その地域の産業の振興、地域の道路その他の公共施設の一体的整備など日常生活圏をより緊密・強固にするような措置が必要であり、この特例措置だけでは十分でない。したがって、現行法の特例措置に加え、例えば、

現行の合併前交付税合算額の5年間保障を、引き続き更に5年程度延長することとし、起債について優先的な配慮をすること。

ii 地域特例法に係る財政上の特例措置について、旧市町村の区域の全部又は一部が対象地域となっている場合は、合併後も一定期間、当該地域について合併前と同様の取扱いをすること。

iii 一定の要件に該当する町村合併の場合に限り、人口5万人未満の市の特例を認めること。

新市町村建設計画を効果的に実施できるようにするため、各省庁は、補助事業の優先採択等の措置を講ずること。

等について検討の上市町村の自主的合併の推進施策の拡充強化を図るべきである。

(2) 都道府県行政の広域化

大規模災害に関する広域相互応援協定の締結の推進

大震災等の大規模災害について広域相互応援協定の例があるが、なお充実する必要があるので、国は訓練を含めた協定内容のガイドラインを示す等重点的かつ体系的に都道府県域を超える広域相互応援協定の締結を推進すべきである。

その他

都道府県行政の広域化への対応については、上記に述べるもののほか、引き続き、都道府県を巡る社会経済情勢の変化等を踏まえて、長期的、総合的な観点から検討を行うものとする。

V 今後の推進体制と立法府等への要請

以上において、臨調答申今日までの改革の歩みを総括し、今後の「行財政改革の道すじ」を提示するとともに、国の行財政の改革として引き続き行うべき行政施策等の改革の推進方策を答申した。また、公的部門の一翼として重要な機能を担う特殊法人等の活性化を一段と進める措置を提言するとともに、地方公共団体にかかわる行政改革についてもその実施状況と併せて今後の推進方策を示した。

1. 今後の行革推進体制

これまで、臨調・行革審は数々の行政改革の方策を答申し、政府は着実に改革を実施してきたが、本答申に示したように残された課題は極めて多い。行政改革を引き続き強力に実行していくためには、まず政府自体が不退転の決意を持って行政改革に取り組むことが必要である。同時に、政府が国民の全般的協力を待つ行政改革の推進を図る観点から、行革審の解散後も、行政改革推進のための審議機関を設置する必要がある。

2. 立法府及び国民への要請

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る立場にある。このような観点から、立法府としても、行政改革の推進に資するための適切かつ有効な措置を採られることを期待する。また、その範を示す上でも、立法府においては自らの改革への積極的な対応と厳しい効率化への姿勢が要請される。

また行政改革は、我が国の将来を明るく活力あるものとするための長期にわたる国民的事業であり、国民の絶えざる支持があってはじめて可能となるものである。この最終答申に際し、改めて国民の理解と支援を求めたい。