

[目次]

## 行政改革の現状と評価

増 島 俊 之  
中央大学総合政策学部教授

### 要約

1981年に鈴木善幸内閣の下で、第2次臨時行政調査会（第2臨調）が設置され、国鉄・電電等3公社の改革を始め、国政の全般にわたる見直しがなされた。その改革答申は、歴代の政権によって最大限の尊重がなされ、実施された。この努力は、第2臨調後のフォローアップのための審議会の活動を含め、約12年間継続した。

1993年8月、自由民主党政権が崩壊し、連立政権が誕生し、政治は新しい局面に入るが、行政改革も新しい展開をする。政官関係においてとらえれば、政治主導型の行政改革である。その集大成が、1998年に成立した「中央省庁等改革基本法」である。基本法には、着手すべき行政改革の諸課題が包括的に掲げられており、この法律に立脚する行政改革（以下「基本法行革」と呼ぶ。）は、橋本・小渕行革の全貌を示すものでもある。その主要な柱は省庁再編成・内閣機能の強化等であるが、地方分権、規制緩和についてもその位置づけがなされている。本稿では、臨調行革との対比を念頭に置きつつ、基本法行革の意義、手続き及び内閣総理大臣を座長とする行政改革会議の特色を述べる。また、主要な行政改革項目の内容を概観する。さらに基本法行革に伏在する問題点、特に、改革手順の不一致、巨大省の出現などの組織編成視点の問題点、独立行政法人の問題点等に言及する。最後に、行政改革の実践の場においては、仕組みづくり（ハード）と並んで運営（ソフト）が重要であることに付言する。

## キーワード

行政改革、行政改革会議、臨調行革、中央省庁等改革基本法、基本法行革、省庁再編成

## はじめに

1993年8月、38年間続いた自由民主党政権が崩壊し、細川連立政権が誕生する。細川政権以降、行政改革は新しい局面に入る。政官関係においてとらえれば、政治主導型の行政改革である。1996年には再び自由民主党は政権与党として復帰するが、臨調行革時代に着手し得なかった中央省庁再編に関し、省庁半減を1996年10月の総選挙の公約として掲げた。この選挙結果を踏まえ、第二次橋本内閣は、公約具体化の審議機関として、橋本内閣総理大臣自ら座長を務める行政改革会議を政令で組織した。行政改革会議は、中央省庁再編を中心とする課題について約1年間審議し、1997年12月に最終報告をまとめた。橋本内閣は、この最終報告の内容を踏まえた「中央省庁等改革基本法」案を1998年3月に国会提出した。この法律は、1998年6月に成立する。

その後、1998年7月に行われた参議院選挙において自由民主党は事実上敗北し、橋本内閣は総辞職した。代わって誕生した小渕恵三内閣は、経済活性化を最大の政策課題としつつも、中央省庁等改革基本法を土台とする行政改革の方針を全面的に踏襲した。1998年11月現在、橋本内閣において設定したスケジュール通り、中央省庁再編のための各省庁設置法の改正案を99年通常国会に提出するための作業を行っている。

中央省庁等改革基本法（以下「基本法」という。）は、1998年11月現在の小渕政権が取り組んでいる行政改革の基礎となっているものである。基本法には、着手すべき行政改革の諸課題が包括的に掲げられており、この法律に立脚する行政改革は、橋本・小渕行革の全貌を示すものでもある。その主要な柱は省庁再編成・内閣機能の強化等であるが、地方分権、規制緩和についてもその位置づけがなされている。そこで、現在進行中の行政改革をすべて含めて「基本法行革」と便宜呼称することとする。本稿では、基本法行革について、臨調行革との対比を念頭に置きつつ、その特色及び問題点について述べることとする。

## 1 臨調行革の特色

鈴木善幸内閣の下で、1981年から始まる第2次臨時行政調査会の答申を踏まえた行政改革、いわゆる臨調行革（1981年～93年）は、三公社の民営化等多くの成果を遺すが、それ以前の行政改革と対比すると、三つの特色を挙げることができる。第1は、行政改革の概念が行政管理上の改革の範囲を超えて大きく広がりを示したこと、第2は、行政改革の手続きに特段の工夫がこらされたこと、第3は、審議会という仕組みを最大限に活用したこと、である。<sup>1</sup>

## 臨調行革との対比から見た基本法行革の特色

基本法行革は、上記3点と対比すると、次のような特色を指摘できる。

### 2.1 行政改革の意義

臨調行革の特色は、政策を所与のものとして、それをより効率的・効果的・経済的に行うための仕組みの改革、すなわち行政管理上の改革のみならず、歳出削減を目指す実体的政策改革や経済構造調整を推進する規制緩和を包含したものであった。これに対し、基本法行革における行政改革は、おおむね行政管理上の改革にその焦点を移している。行政改革を国民に反対のないコンセプトに整理し、これを推進することは、恐らく一つの改革戦術である。

なお、1998年に基本法の国会提出及びその成立に成功した橋本政権は、その前年の1997年1月20日の施政方針演説において、今後取り組むべき改革について六つの柱を据えた。財政構造改革、教育改革、社会保障構造改革、経済構造改革、金融システム改革及び行政改革である。そして、行政改革は、「簡素で効率的な行政、機動的で効果的な政策遂行を実現すること、国民から信頼される開かれた行政を実現すること」であると強調した。このように行政改革を財政構造改革や経済構造改革から切り離していたことは、財政構造改革が大幅に修正を余儀なくされついに棚上げになる状況において、極めて幸運であった。臨調行革のように、財政再建を内包する行革概念を前面に打ち出していれば、橋本行革は財政構造改革とともにほぼ瓦解していたであろう。

### 2.2 行政改革の手続き

臨調行革における行政改革の手続きは、重要な政治手続きであった。<sup>2</sup> 基本法行革

を推進した橋本政権は、これを最大限に踏襲した。

橋本政権は、1998年の第142回国会に、基本法案及び行政情報公開法案を提出したが、これらの改革スケジュールは、1996年12月に閣議決定した「行政改革プログラム」によって定められたものである。特に、中央省庁の再編について、行政改革会議で1997年11月までに成案を得、その結論に基づき、1998年の通常国会に所要の法律案を提出し、遅くとも5年以内、できれば21世紀が始まる2001年1月1日に新体制に移行を開始することを目指すとしたことである。しかも、1996年12月の時点に置いて中央省庁再編の具体的内容が全く議論されておらず多くの関係者が省庁半減の可能性について疑問を抱いていた状況の中で、このスケジュール設定はもっとも明確に内閣の姿勢を表明する方法となった。政権首脳部はその認識を強く持っていたに違いない。

基本法案は、1998年5月12日に衆議院本会議で可決、6月9日に参議院本会議で可決、成立したが、基本法が成立しても、中央省庁等の改革が直ちに実施されるわけではない。基本法は、今後の改革作業の大枠を定めるものである。具体的には、行政改革全般にわたる改革事項とその内容、検討事項の改革方向、改革手順などを定めるものである。また、基本法行革の全貌が体系的に規定されており、各改革の位置づけが理解できるようになっている。従来のいわゆる「行政改革大綱」(閣議決定)と比較すると、国民の立場から見て格段と分かり易いものとなっている。

臨調行革において特段の工夫が払われた行政改革の手続きが、さらに整備されたものとなっている。政権の狙いとしても、立法府の意思を明確にさせることにより、容易には後戻りしない仕組みを意図していたと考えられる。事実、1998年7月の参議院選挙の結果、自由民主党は敗北し、橋本内閣総理大臣は退陣し、小淵恵三内閣に代わったが、基本法行革はそのまま継承された。

### 2.3 審議会の活用

臨調行革における審議会の活用は、五五年体制下における中曽根政権の政治手法であった。五五年体制崩壊後も、橋本政権は、行政改革を総選挙で争った後においても、この手法を踏襲した。<sup>3</sup>

行政改革会議のような仕組みが成り立つ政治的な意味は、1996年の総選挙直後の、しかも、選挙戦を勝利したと言われる自由民主党の総裁が、政治決定の正当性を依然として主張できなかったことにあるのではないか。すなわち、国民の政治不信を目の当た

りにしているが故に、政治が行政改革案を直接審議・立案することを、国民に対して主張しがたいという判断が、政権首脳部の決断の基底にあったのではないかと考えられる。その意味で、五五年体制下の行政改革の政治手法とほぼ同じ審議会の活用となっているのではないかと。すなわち、行政改革会議は、政治ないし政党に対する国民不信を勘案した行政改革推進の仕組みとして筆者は捉えている。<sup>4</sup>

#### 2.4 内閣総理大臣と審議会

国家行政組織上、審議会は、意思決定者が意思決定を行うに際し参考にすべき知恵を供給することにその本来の役割があるが、行政改革会議においては、内閣総理大臣が座長であるとともに、会議報告案の審議に当たって圧倒的な影響力を持った。「行政改革会議議事概要」及び関係委員からの取材により、「中間報告」(1997年9月3日)以降の第30回から第42回までにおける主要な発言内容は、次のようなものである。

「最終報告」の具体案決定において橋本首相の考え方によったものの例としては、防衛庁は省にしない、(第41回)

国土交通省は、ブロックごとの地方支分部局に権限を下ろして本省をスリム化すれば、巨大利権官庁をつくることなく一つにまとめることは可能(第39回)

大蔵省の名称は「財務省」にする(第42回)

大蔵省の「市場信用秩序維持」は「金融破綻処理」ないし「金融危機管理」と置き換える(第31回)

経済産業省の基礎産業局と生活産業局との整理統合(第37回)

局、課、定員の削減目標数の明示(第37回)

廃棄物行政は環境省の事務とすべきである。環境省は廃棄物行政と自然保護行政との大きなウエイトを置いた省とすべきである(第35回)

CO<sub>2</sub>にせよ農薬にせよモニタリングは環境省において行うべきである(第35回)

環境行政では総合科学技術会議を活用する必要がある(第35回)

公衆衛生、食品衛生、上水道は、医療情報との密着性から医療行政からの分離は疑問(第35回)

国立病院のうち、不採算の基幹病院は国立とし、他は独立行政法人とする。(第41回)

「規制緩和推進会議」のような内閣に直属するような形で規制緩和を専ら所掌する場を設けることは、対外関係面等を考慮した場合には不適當(第37回)

沖縄担当大臣及び予算一括計上権必要（第 37 回）

貿易保険の独立行政法人化（第 38 回）

独立行政法人の職員が民営化を望んだ場合にまで公務員の身分にこだわる必要はない、もともと矛盾があるものであるし、公務員から非公務員への移行の途を閉ざす必要はない（第 34 回）

男女共同参画会議は気づいた点を自由に建議できる仕組みにしておく方が現実的で応用がきく（第 34 回）

男女共同参画会議をいかに力のあるものとするのが問題であって、検討の順序として、まず会議にどのような任務を担わせるかが課題であり、現在の男女共同参画審議会に何が欠けていて、何を加えるのかを議論すれば、必然的に構成員が決まり、事務局体制が決まっていくのではないかと（第 33 回）

OECD と輸銀は統合しても勘定は別。大蔵省は輸銀を引き続き使う。アジア諸国の経済・通貨危機の際に大蔵省が機動的に対処できたのは輸銀があったからであり、輸銀まで ODA に含めると危機対応に支障が生ずる（第 30 回）

（経済財政諮問会議事務局の体制については）どのようにすれば民間や学界の協力が得られるかが問題であり、そのための仕組みづくりが重要であり、人数の問題ではない（第 31 回）

土光臨調時代に私費留学生を扱う国際学友会が混乱し、所管を外務省から文部省に移し、ボーイスカウト経験者を長として立て直した。この事例でも分かるように留学生の受け入れを ODA に一元化するのは無理（第 30 回）

級別定数を人事院が担っているのは疑問（第 31 回）

出入国管理には独立した機能が必要（第 30 回）

供託事務は民間で実施するわけにはいかない（第 30 回）

（内閣府に経済協力調整会議を設けるよりも）緊急時対応ができるようにしておくことが必要であり、大蔵省が機敏に動けるようにしておかなければならない（第 30 回）等

なお、1997 年 9 月 3 日発表の「中間報告」骨格形成への橋本首相の寄与は極めて大きかった。科学技術庁の廃止など省庁再編に関する決定的な発言を行っている。<sup>5</sup>

これらの内容を吟味すると、座長である橋本首相が組織改革及び組織運営の実務的知識においていかに豊富な人物であったかを知ることができる。とりわけ、省庁再編の具体的中身の決定に際しては、橋本首相の役割が大きかった。しかし、本来の意思決定者が審議会の中に入り、審議会の審議すべき中身を決定しているということは、国家行政

組織法第 8 条において期待される審議会と意思決定者との関係ではない。

#### 基本法行革の主な内容

##### 中央省庁半減

基本法行革においては、国務大臣を長とする行政機関 22 機関を 13 機関に整理統合することになっている。この改革は、基本法行革の眼目である。

臨調行革期間においても、第二次臨調の 5 次答申（1983 年）及び第 3 次行革審最終答申（93 年）が、中央省庁再編のアイデアに言及している。<sup>6</sup> しかし、答申提出者も答申を受けた政府関係者も、具体的検討課題として取り組むべきものという理解は全くなかった。

これに対し、今回の省庁半減は、1996 年の総選挙の公約の実現である。まず、総理府に代えて内閣府が設置される。13 省庁（文部省、厚生省、運輸省、郵政省、労働省、建設省、自治省、総務庁、北海道開発庁、経済企画庁、科学技術庁、沖縄開発庁及び国土庁）が整理統合されて、4 省（総務省、国土交通省、労働福祉省及び教育科学技術省）が誕生する。環境庁は廃棄物対策を加えて、環境省に昇格する。大蔵省は金融関係の行政が縮減・改組され、財務省となる。なお、大蔵省は 1869 年（明治 2 年）に設置されたとき以来の名称改正である。通商産業省は、原子力行政を加え、経済産業省になる。変更がない省庁は、法務省、外務省、農林水産省、国家公安委員会及び防衛庁の計 5 省庁である。

自由民主党行政改革推進本部の事務局長として自由民主党の行政改革の実質的立案者の役割を果たした柳沢伯夫議員は、中央省庁再編を中心とする今回の行革が政官関係の改革であることを明確に述べている。<sup>7</sup>

同氏によると、今次の行革の目的は、財政再建とは異なるとし、その狙いが、中央官僚の支配統制のシステムの創造的破壊であるとしている。

##### 内閣機能の強化

国全体を見渡した総合的、戦略的な政策判断と機動的な意思決定をなし得る行政システムにするために、内閣の機能を強化する。このため、国務大臣の総数（現行は 20 人以内）を 15 人から 17 人程度に縮減する。各省庁の次官、局長等幹部人事については、行政各部に対する内閣の優位性を明確にす

るため、各大臣に任免権を残しつつ、任免につき内閣の承認を要することとする。内閣府に経済財政諮問会議を設置し、マクロ経済政策、財政運営の基本、予算編成の基本方針、社会資本の総合的な整備計画を審議する。現行の経済企画庁の主な機能は、この事務局に吸収。

内閣府に総合科学技術会議を設置し、人文・社会・自然科学を総合した科学技術を対象とした総合戦略を策定する。各省の行政に横断的にまたがる科学技術に関する基本事項のみならず、個別省のプロジェクトについても国家的に重要なものについては、審議の対象とする。

内閣官房は、内閣総理大臣により直接選ばれた（政治的任用）スタッフによって基本的に運営されるべきものとする。そのため、行政の内外から優れた人材を登用するルールを確立する。

#### 省の内部部局、課・室、定員の削減

減量、効率化方策の実施に対応して、省庁の大括り再編成の実施にともない、組織・定員の大幅な削減を進める。

大規模省といえども、10局を超えることがないことを目標とする。現在の官房・局の総数128（この数値は、局・官房の合計数の最高限度数として国家行政組織法第25条で規定されている）を90に近い水準にまで削減する。

各省庁内部部局の課・室（現在約1200）については、15%程度削減し、省庁再編時において、1000程度にする。さらに、省庁再編以後の5年間で10%程度を縮減することを目標に、最終的には、できる限り900（23%程度減）に近づけるように努力する。省庁再編の開始年である2001年には、総定員法を改正し、新たな定員削減計画を策定する。この計画においては、最初の10年間で少なくとも10%、できればそれを越える削減を実現する。

#### 独立行政法人の制度新設

公共性のある業務を効率的・効果的に実施するための自律性、自発性及び透明性を備えた法人として、独立行政法人の制度を設けることとしている。同法人職員の身分については、国家公務員の場合とそうでない場合とがある。基本法第36条によれば、「政府



は、国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、国が自ら主体となって直接に実施する必要はないが、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるか、又は一の主体に独占して行わせることが必要であるものについて、これを効率的かつ効果的に行わせるにふさわしい自律性、自発性及び透明性を備えた法人の制度を設けるものとする。」とされた。基本法では、これらの独立行政法人に転換すべき検討分野についても示している。

### 郵政公社の新設

総務省に置かれる郵政事業庁は、同庁設置後 2 年間を経て、その所掌事務を一体的に遂行する国営の新たな公社に移行する。公社は独立採算性で、予算・決算は毎年度の国会の議決を要しない。郵政公社の職員は国家公務員である。しかし、総定員法の管理の対象にはしない。また、資金運用部への預託は廃止し、全額自主運用となる。

実体行政分野における具体的な制度改革事項を明示

財政投融资制度の改革、国地方を通ずる徴税一元化、公的年金制度の一元化、健康保険、厚生年金保険、労災保険、雇用保険の徴収事務の一元化、保育所・幼稚園行政の総合性の確保等について明示している。このような明示は、将来における具体的検討作業を行う上で効果的である。

### 3.1 行政情報公開法等透明性向上のための推進

行政情報公開法案は、1998 年 3 月 27 日に閣議決定され、第 142 回国会に提案された。基本法第 50 条第 1 項でも、情報公開制度の整備を改革の当然の前提としている。同法は、行政手続法（1994 年施行）に続くものである。これまで、個人情報保護法、行政手続法など官僚制の行動形態に影響を与える立法が行われてきたが、この法律は、これらの諸立法の影響力を上回る日本の官僚制改革の立法となると見込まれる。さらに基本法第 50 条第 2 項は、重要な政策立案に当たって、民意の反映及び公正性・透明性の確保の観点から国民の意見を求める仕組み（パブリック・コメント）の整備を図るものとしている。これは、今後の行政手続法上の検討課題として残されている命令制定手続あるいは計画策定手続における国民の意見聴取を念頭に置き、その日本的対応を考慮しているものとも考えられる。

### 3.2 地方分権 地方分権推進委員会勧告に基づく分権改革の特色

#### 3.2.1. 基本法行革における地方分権改革の位置づけ

基本法第4条では、地方分権が中央省庁等改革の基本方針であることを明定している。同法第51条では、中央省庁等改革が地方分権の推進並びに地方公共団体における行政及び財政の改革と密接に関連するものであることにかんがみ、地方公共団体自らの行政改革への取り組みを強く要請している。また、地方分権推進委員会勧告の尊重と着実な実施を規定している。

第4次勧告までの地方分権推進委員会勧告に基づく分権改革は、機関委任事務廃止に主眼を置き、国と地方公共団体の関係についての関係調整ルールの制定など、臨調行革時代の地方分権改革のスケールを大きく上回っている。しかし、全体として、理念的である。また、地方住民からの盛り上がりを踏まえた改革というよりはむしろ地方公共団体行政関係者の視点から見た改革となっている。そのことは、今回の分権改革の基調である「国と地方公共団体との関係を上下・主従の関係から対等・協力の新しい関係に転換」という言葉によく表されている。

地方分権推進委員会は、1997年10月に第4次勧告を政府に提出した際に、首相から国土交通省などの巨大省のスリム化に資する権限委譲の検討要請を受けた。同委員会は、約1年間の審議を経て、1998年11月19日に第5次勧告を行ったが、統合補助金制度を除き、事務配分は検討の方向を示すにとどまり、その具体的内容は関係審議会の今後の審議に委ねるといった内容のものであった。

#### 第4次勧告までの地方分権改革の特色

地方分権推進委員会の勧告(第1次～第4次)に基づく改革は、次のような特色を持つと考えられる。

##### 3.2.2.1 機関委任事務の廃止・自己決定権の拡大

機関委任事務廃止に主眼を置き、廃止後における条例制定の範囲の拡大など地方公共団体の自己決定権の拡大に力点を置いている。【機関委任事務561は、国直轄ないし廃

止されるものを除き、おおむね 6 割は、自治事務となり、4 割は、法定受託事務となる。】

### 3.2.2.2 国と地方公共団体の関係についての関係調整ルールの制定

国と地方公共団体との間の上下・主従の関係をつくり出すのは、国の多面かつ詳細にわたる関与にあるという認識から、これを縮小・限定するために、国と地方公共団体の関係についての調整ルールの制定することとした。このルールは、法定主義、公正・透明性原則、関与類型化、書面主義等手続明確化、係争処理の仕組み導入などを定めるものである。

### 3.2.2.3 実現可能性の重視

地方分権推進委員会は、実現可能性を最大限に重視した。それは、次のようなことに表れている。

自治事務における事前協議、法定受託事務における事前協議、許可・認可・承認、指示、代執行などの国の関与を工夫したこと  
現下の逼迫した財政状況を考慮して、財源配分問題を棚に上げたこと  
個別具体的な事項に関する各省庁との協議を重視したこと  
などである。

### 3.2.3 第 4 次勧告までの地方分権改革がもたらす可能性

地方分権改革は、次のような可能性を持っている

#### 関与縮小の契機

従来の包括的かつ権力的な指揮監督権を背景とした関与が廃止されるので、地方公共団体側の明確な意識がある限り、関与が大きく減少する可能性がある。(しかし、補助金に関係する行政分野では、実体法から補助金に関与の根拠が移る可能性がある。)

なお、関与が大きく減少するきっかけは、国と先進的な地方公共団体間のいくつかの紛争の発生とその解決の経験ではないかと考えられる。

## 地方公共団体の格差の増大

地方分権推進委員会の 4 次わたる勧告を実現するための各種新規立法や法律改正の施行の当座は、都道府県、市町村の現場において、仕事の仕方が大きく変わることはないであろう。しかし、自己決定権が拡大した分野では、地域に起こる問題や住民の要請に応える行政を行うために、執行機関・議決機関が対応しなければならなくなるので、各地方公共団体の能力によって行政内容が大きく左右される可能性がでてくる。

### 都道府県と市町村との緊張関係

今までは、国と自治体との関係として、権限委譲あるいは国の関与が議論されてきたが、今後は、都道府県と市町村との緊張関係に焦点が与えられるようになるであろう。住民に身近な行政は身近な地方公共団体によって行うという原則が、本当の意味で実現するのは、市町村段階の行政である。したがって、都道府県の権限を市町村に移す要請が市町村関係者から起こってくる可能性が大きい。従来、各省庁には、市町村段階により多くの権限が委譲されるべきであるという考え方が強く存在する。1997 年 10 月、橋本内閣総理大臣は、その検討を地方分権推進委員会に要請している。

### 自治体の変革の可能性を与える改革

総じて、トライアル・アンド・エラーの期間を経て、先進的自治体が大きくクローズアップされる時が来るのではないか。地方分権推進委員会勧告に基づく改革は、「自治体の変革の可能性を与える改革」という評価になるのではないか。

### 3.3 規制緩和の状況

基本法第 4 条では、「国の規制の撤廃又は緩和を進め、国と民間とが分担すべき役割を見直す」ことを中央省庁等改革の基本方針としている。また、同法第 44 条において、規制の見直しの基準を 5 項目（民間自由意思尊重、市場原理優先、国際的整合性、手続簡素化、説明責任明確化）にわたって規定している。

規制緩和については、橋本・小淵政権の下で、経済構造改革や金融ビッグバンのように、個別に進められているが、連立政権以後の注目すべき仕組みは、規制緩和推進計画

という方式である。規制緩和の個別内容についてはこれからも推進すべき多くのものがあるが、それを推進する仕組みとしては、効果的なものとなっている。

1995年3月に約1100事項にわたる「規制緩和推進計画」を定めた。これは、1996年3月に約1800事項、1997年3月に、約2800事項に及ぶ計画として改定された。この計画は、それぞれの規制緩和項目の改革内容・進め方などについて、閣議決定したものである。毎年ローリング方式で、見直している。さらに、1998年3月に624事項に及ぶ新たな規制緩和推進計画（1998～2000）を閣議決定した。この中には、住宅・土地、情報・通信、流通、運輸、基準・規格・認証・輸入、金融・証券・保険、エネルギー、雇用・労働など広範な分野が取り上げられている。

規制緩和推進の仕組みの中で、その実施を監視する中心的な役割を担ってきた行政改革委員会は、1997年12月18日に存続期限の3年を経過した。民間有識者から構成される規制緩和オンブズマンのような組織は、規制緩和について専門的に審議する役割のみならず、国民一般や事業者の規制に関する苦情を吸収する機能も果たした。

政府は、1998年1月に、閣議決定上の措置により、行政改革推進本部（本部長：内閣総理大臣）の下に、民間有識者から成る規制緩和委員会を設置した。同委員会は、1998年11月現在、行政改革委員会とほぼ同じ活動を継続している。

#### 4 基本法行革の問題点

基本法は、中央省庁再編のような思い切った改革案をはじめ、行政改革の具体的諸課題について、包括的かつ体系的に改革内容及び検討の方向を明示している。また、独立行政法人のような新しい制度を新設している。

同時に、この改革をめぐる問題点も多く含んでいると考えられる。以下において、筆者が主要の問題と考える点について言及したい。

##### 4.1 容れものと中身についての改革の手順前後 規制緩和と地方分権との関連

容れものとその中身についての改革の手順が前後している。今回の省庁再編案は、考え方としては、前提となるべき「官から民」の大規模な規制緩和や「国から地方」の地方分権の実施を踏まえて立案されるべきものであるが、後に来るべき改革が先行している。

規制緩和については、臨調行革時代と比較して、質量ともに遙かに充実したものとな

っているが、それらが、組織・人員の削減につながるような仕事の減少にはあまり結びついていない。

また、第4次勧告までの地方分権推進委員会勧告に立脚する地方分権についても、地方公共団体の自己決定権という思想を前面に出したものであり、評価すべき内容であるが、どちらかと言えば、実質より形式に力点を置いている。勧告の眼目が、機関委任事務の廃止であることによく表れている。また、地方公共団体への権限委譲よりも国の関与の縮小が主である。これも国の仕事の減少に若干の寄与が考えられるが、組織・人員の減少を含む国の仕事の大幅な減少をもたらすものではない。第5次勧告は、巨大省のスリム化に資する狙いを持っていたが、権限委譲に関する具体的な成案とはなっていない。

規制緩和や地方分権によって、中央省庁の仕事が大幅に減少すれば、省庁の半減は、無理なく実現する。しかし、それらの中身の改革がないまま省庁を統合すると、その統合によって、巨大省が生まれる可能性が大きい。

基本法の文言を見る限り、仕事の中身の検討と容れものの検討との手順前後の批判に対して目配りがされている。例えば、仕組みと中身の改革の手順前後ではないかという批判に対しては、地方分権、規制緩和を推進すること等により、国の行政組織並びに事務及び事業を減量する（基本法4条三号）。巨大省の設立によって巨大内部組織ができるのではないかという批判に対しては、官房及び局の総数を90に近い数とする、巨大省にならないように局数は10以下を原則とする、課等総数1200を省庁再編時に1000に、その後5年間において900とするなどを定めている（基本法47条一号～三号）。また、人が減らないのではないかという批判に対しては、10年間で少なくとも10%の削減を行うための新たな定員削減計画を策定した上、郵政公社及び独立行政法人への移行により、その一層の削減を行うとしている（基本法47条四号）。

しかし、規制緩和、地方分権により、国の事務の減少可能性はあるのかなどに関してその具体的方法論に欠ける。また、独立行政法人の採用と国土交通省の巨大化解消とはほとんど関係がない。また、10年間10%定員削減計画は、1968年以降すでに30年間継続してきている厳しい定員管理を今後も継続することを法律上約束した意味を持つものであると解される。また、郵政公社職員は国家公務員とされているので、郵政公社への移行によって国家公務員の定員が減少することにはならない。総定員法の枠内に置くかどうかは、技術的な問題である。

政権政党内の大括り省庁の立案者は、手順前後の批判に対して、大括りの決定を先行させることの意義があることを主張している。<sup>8</sup>

#### 4.2. 組織編成視点の問題点

内閣の統括責任者の管理視点と国民が行政に説明責任を求める視点とが乖離（かいり）している。省庁を大きくくりすることによる巨大省の設置は、総理大臣が統御しやすい行政組織とするねらいと省庁間の利害対立を統合によって克服するねらいとがある、と筆者は考えている。ただ、省庁半減というような組織改編を、政権は、どのような国政ビジョンを実現するための手段として行うのかということに関しては、あまり明確ではない。<sup>9</sup>

なお、行政改革会議最終報告では、21世紀の主要行政課題として、

- 1 国際社会の平和と繁栄への貢献、国家主権の確保
- 2 わが国の平和・安全秩序の維持・確保
- 3 健全な財政の確保、通貨の安定、金融秩序維持
- 4 産業競争基盤の維持・向上による強靱な経済の形成
- 5 国土の整備・開発・利用・保全
- 6 食料・エネルギーの安定供給の確保
- 7 環境の保全と自然保護
- 8 少子高齢化社会における国民生活・福祉の向上
- 9 創造的な人材の育成と先端科学技術、学術や文化の振興

以上9項目を掲げているが、これらの分類は、22省庁を13省庁にする教導原理となるものではない。

省庁再編案は、前述のようなねらいがあるにしても、次のような問題がある。

##### 4.2.1 強大な官僚機構の出現の恐れ

「国土交通省」に見られるように、現行の4省庁を統合することにより、現在よりも強大な官僚機構が生まれる恐れがある。行政改革のねらいの一つは、国民の声を代表する政治がより統御し易い行政機構をつくることである。各省大臣にとって、これではますます、国民からより遠い存在になってしまうであろう。

さらに省の内部組織の巨大化にも目を向けなければならない。再編省庁のうち、国土交通省に統合される現行の4省庁の官房・局の合計は20である。このほかに大臣庁で

ない庁が3ある。これらの内部組織を抱える巨大省が生まれてくる。政府全体で、官房・局の合計は128、大臣庁でない庁は、16ある。<sup>10</sup>

これに対し、基本法47条第1号において、府省の官房・局の総数は、できる限り90に近い数とすることが定められている。また、基本法第16条第3項には、省の局数を10以下とする方針が規定されている。基本法施行後設置された中央省庁等改革推進本部（本部長：内閣総理大臣）は、1998年11月各省の官房及び局の数の削減について方針を示した。これによると、全体では、128を96とすることとしている。国土交通省は、1官房13局となる。このほかに庁が3ある。しかし、仕事の中身の縮小を伴わない場合には、巨大官房・巨大局を生み出すことになり、より下位の組織により大きな権限を与える結果になる。これも、政治の統御しやすい行政組織を作る観点から、適切ではないであろう。

#### 4.2.2. 調整過程の不透明性

巨大省の設置は、利害対立の調整を組織の内部で行わせることになるが、国民の目からは、行政の意思決定の調整過程が極めて不透明になる恐れがある。対立が表面化することを多く人はマイナスととらえるが、実は、対立する組織間の考え方を表面化させることにより広く国民が行政の意思形成過程を理解するきっかけになるのである。また、その対立を克服する意思決定をより上位の組織がすれば、その機関のリーダーシップを具体的に知ることができるのである。

特に、透明性が行政評価のキーワードとなっているので、その視点に応えうるか疑問である。

#### 4.2.3. 総務省に見る雑多性

総務省は、当初、総務庁と自治省との統合であった。総務庁は国の行政機関間の調整を任務とし、自治省は国と地方公共団体との間の調整を任務としてきている。したがって、組織改革における調整機関設立の考え方が一応貫かれている。ところが、政治的な激しい議論の末、郵政省の電気通信関係の部局及び郵政事業の統括局が、総務省の内局として移ってきた。しかも、外局として、郵政事業庁及び消防庁のほか、公正取引委員会、公害等調整委員会を設置することになっている。

これでは、総務省のもっとも大きな任務、すなわち、国の行政機関の調整及び国と地



方公共団体との間の調整という任務が歪められる恐れがある。特に、従来、調整の対象となる重要な電気通信行政が調整機関である総務省の中に入り込んでしまっており、調整される立場を色濃く持つことになる。これは、調整機能を行行使す際に、著しく調整機関の権威と権能を弱めることになる。

さらに、独立性が強く要請される公正取引委員会が総務省に置かれる一方、金融庁が内閣府に設置されるのも、組織論としての整合性が欠ける。

#### 4.3. 独立行政法人構想の問題点

##### 制度の新設

基本法によって新しく一つの制度が設けられた。それは、各省の仕事の中身を企画と実施とに分離し、実施部門を独立行政法人で行わせるというものである。実施事務とは、例えば、国立病院、車検などの検査検定事務、試験研究機関、博物館などの文教研修施設などである。これらの仕事を行う独立行政法人を設置して、財務管理・人事管理・運営管理上の自由度を与えようとするものである。

この独立法人化は、省庁の仕事を軽減する仕組みとしての意図もある。しかし、この制度も、現行の現業制度（郵政、林野、印刷、造幣）や特殊法人制度（1998年11月現在、81法人）との違いや関連が極めて不明確である。

すでに言及した基本法第36条の規定は、まさに特殊法人の設置趣旨である。また、最終報告に記載されている「独立行政法人の制度設計」に記載されている内容のものは、現行の特殊法人においておおむね適用し得るものである。

特殊法人の職員は、公務員ではないが、独立行政法人なるものに勤務する職員は、公務員となるものと、非公務員となるものとの2種類あり得ることとなっている。しかし、「国が自ら主体となって直接に実施する必要はない」（第36条）ものについて、国家公務員が従事することは、国家公務員法上の国家公務員の3要件（国の仕事、国の任命、国から給与）を具備しないことになる。かつて、国民金融公庫及び住宅金融公庫の役職員が国家公務員とされたことがあったが、これは国家公務員の概念が完全に定着していなかった時の暫定的な措置として立法されたものであって、極めて経過的なものとして理解すべきである。国家公務員の概念が確立した現在において、このような制度を設ける根拠が乏しい。また、独立行政法人化の際に、明確な根拠なく国家公務員とすること

を認めるとすれば、国家公務員が有する身分保障等の制約から、独立行政法人の自律性、自発性等を発揮する基盤の一部が失われてしまうのではないかと考えられる。

エージェンシーをめぐる議論は、英国の制度がモデルとされ、その日本への導入が議論の出発点である。総務庁長官自ら英国のエージェンシー制度を視察して、詳細な報告書をまとめている。<sup>11</sup> 英国のエージェンシーの特色は、独立行政法人の「制度設計」に大幅に吸収されている。しかし、公務員制度、財務会計制度の基本の仕組み・運営の差違が認識されていないのではないかと。

### 行政統制慣行との関連

このような組織制度が、日本の法制度として、仮に成立するとしたとしても、当該独立行政法人に対する主務大臣及び国会のコントロールはどのように変化するのだろうか。従来、日本の行政機関及び特殊法人に対する国会のコントロールは非常に大きい。ある特殊法人が問題を起こした場合、その特殊法人の主務官庁に対する国会の責任追及は、徹底して行われる。そのことを念頭に置いて、主務官庁の特殊法人に対する監督は、計画段階から執行に至るまで詳細に行われる。

基本法で規定されている独立行政法人は、主務大臣の限定されたコントロールの下で、大幅な自由度を持った法人の存在を前提としている。当然、当該法人は、国会からより遠くに置かれた存在、すなわち原則的に国会のコントロールが限定された存在とならなければならない。

しかし、日本のこれまでの行政統制の慣行を鑑みると、このような新しい立法府と行政府との関係、あるいは行政機関と独立行政法人との関係を、立法府は認める用意があるのだろうか。新たな関係を認めるためには、独立行政法人にどのような説明責任を持たせるかが、重要なポイントになると考えられる。換言すれば、大きな自由度を持った独立行政法人の責任を追求する仕組みの制度設計が、新たに必要である。

基本法第 39 条においては、総務省と主務官庁にそれぞれ業績評価委員会を設置するものとされている。これが主務大臣の監督の手段として考えられており、業績評価委員会の指摘事項を実行させる責任を主務大臣が負うことになるのであれば、自由度を持った法人を生み出すことはできないであろう。日本の行政統制の慣行、それを当然視する国民意識を念頭に置いて、新しい仕組みをつくり出さないと、独立行政法人は所期の機能を果たすことはできないであろう。現行の特殊法人が、その本来の設置趣旨である財

務・人事・運営上の自由度を、持ち得ない存在となっているが、独立行政法人も同じ運命を辿ることになるであろう。このような点についての認識及び検討が欠如しているように考えられる。

#### 4.4. 国家の意思決定の全体構造の改革視点

省庁再編は、国家の意思決定の仕組みの重要な部分であるが、その一部である。省庁再編論議にあわせ、政党及び立法府の改革、さらに司法府の改革論議を進めるべきである。まず、責任政党の官庁依存体質、弱体な政党事務局、族議員に有利な意思決定機構などの改革が必要である。また、立法府の省庁縦割り型常任委員会の非効率な仕組み・運営、法案審議をめぐる弱体なフィードバック機構などの改革が必要である。さらに、公私の紛争解決を裁判にゆだねる改革が次から次へと進む中で、司法部門がそれに対応しうる体制になっていないと考えられる。<sup>12</sup>

司法の機能充実については、橋本内閣総理大臣は 1998 年 2 月 16 日の施政方針演説の中で、「行政改革によって不透明な規制を廃し、社会が事後監視・救済型へと転換していく中で、国家の基礎を支える司法の機能が充実することは欠くことのできない課題であり、内閣としても、積極的に協力」することを表明した。小渕政権は、組閣後、政府職員について 10 年間 20% 定員削減というさらに厳しい措置を公約したが、このような方針を打ち出すことにより、司法の充実という課題への対処をさらに困難にする環境を作り出している。

## 5 ハードよりソフト

行政改革の実践の場においては、仕組みづくり（ハード）と並んで運営（ソフト）が重要である。諸改革によりいかにハードを整えても、ソフトの重要性に着眼しなければ、所期の目的を達成することは困難である。次のような諸点の認識と実行が鍵である。

### 5.1. 公務の特質についての明確な自覚

官僚制をめぐる改革がどのように行われても、公務の特質に関する明確な認識が必要である。公務の特質（権力を持つこと、破産がないこと、市場メカニズムで左右されないこと、手続きを重視することなど）は、公務の悪さも生み出すのである。権力はしば

しば容易に墮落する。また、時代の流れから遅れてしまう。さらに、社会一般の人々の声に耳を傾けることが少ない、などである。したがって、公務は、いわば貨幣の裏表のように、その特質が、常に弊害を引き起こす要因になる。その認識を踏まえた改革努力が常に継続的に行われなければならないからである。汚職が起きないための人事管理・運営管理上の工夫、国民からの苦情相談の充実、民間における管理手法の吸収、公務員研修・教育の重視などである。<sup>13</sup>

## 5.2. 運用の重視

内閣の強化のための組織再編の一環として、経済財政諮問会議の設置がある。これを例にとっても、首相、閣僚等の構成員がどのように主体的に参加するか、事務局の人材をどのように確保し、準備をどのように進めるか、大蔵省主計局との関係がどのようになるか、などによって、影響力の全く異なるものとなるであろう。

## 5.3. 官民の交流

官で活躍しうる人材の養成、選任の公平性、官民癒着打破の方法などについての積極的な準備が必要。今までの経済関係省で行われている手弁当による民間人の利用は、癒着そのものであり、不透明である。

## 5.4. プラン偏重の打破

日本の行政の欠陥は、依然として、プラン偏重である。あらゆる行政分野・部門・段階において、評価の実践が必要である。中央省庁再編も例外ではない。2001年の新体制発足以後においても、その厳密な評価の実践を改革責任者である内閣は必ずしなければならない。国会にも期待したい。

## 組織活性化

特殊法人問題に対する対策で欠けている視点は、その組織をいかに活性化するかである。また、巨大省を設置した翌日から、何十年と続く問題は、その組織の人事・運営の一体化の苦勞である。多くの職員にとって働きがいのある環境を作り上げることは、組

織再編を成功に導く重要な柱の一つである。

<sup>1</sup> 第二次臨時行政調査会（土光敏夫会長）は、1981年3月～1983年3月まで2年間活動した。この後、ポスト臨調機関として、臨時行政改革推進審議会が三回設置された。いずれも、第二臨調のフォローアップ機関であることが、それぞれの設置法上明示された。第一次行革審（土光敏夫会長）の設置期間は、1983年7月～86年6月の3年間。第二次行革審（大槻文平会長）は、87年4月～90年4月の3年間、さらに、第三次行革審（鈴木永二会長）は、90年10月～93年10月の3年間であった。1981年から93年までの12年間の期間をいわゆる臨調行革の期間として、筆者はとらえている。

<sup>2</sup> 拙著『行政改革の視点』（良書普及会、1996年）所収「行政改革の手続き」（同書23頁～70頁）参照

<sup>3</sup> 1996年10月の総選挙で行政改革をテーマに各党が争ったのであるから、審議会方式の採択には疑問を提示しうる。拙稿「本格的な政策論争で行革の実現を」（朝日新聞「論壇」＜1996年10月29日＞参照。

<sup>4</sup> 1998年6月14日、筆者が日本公共政策学会主催のシンポジウムにおいて「行政改革の現状と評価」と題する基調報告を行った際に、パネラーとなった西尾勝東大教授は、行政改革会議に関する筆者の同趣旨の発言に対して、行政改革会議を橋本首相が組織した理由として、彼の党内基盤が弱体であるので、党内の異論を抑える手段として同会議を用いたのではないかと述べた。筆者としても、この理由が更に付け加えられて良いのではないかと考えている。

<sup>5</sup> 中間報告までの行政改革会議における橋本内閣総理大臣の主な発言は次の通りである。内閣総理大臣の行政改革の思想を知る上で重要な意味があると考えられるので、本文でも最終報告との関連で紹介したが、煩瑣をいとわず、中間報告についてもあえて掲げることとする。

自らの権益を守るために汲々としている科学技術庁の現状に照らすと、これを独立の省とすることには問題があるのではないかと（第24回）

科学技術会議の強化に異論はないが、現在の科学技術庁には、科学技術会議を重視して国政に生かそうという姿勢に乏しいので、こうした行政組織を独立して置くことは問題である（第24回）

これを受け、科学技術会議を強力なものとし、総合科学技術会議というような形でバラバラの研究テーマを大括りにしていく方向を考えるべきではないかと（第24回）

国土整備は、国土を開発する機能と治山・治水といった国土を保全する機能の二つの要素を含むので、社会資本整備を一つの省に括ることが適当かどうかは疑問である。

食糧は、国土保全、国土管理の機能と一体化するのが適当ではないか。また、環境は単独で独立した省とし、他省庁に分散している環境関連事務を統合して環境安全省を設け、その上で、横断的調整機能を担うことが必要ではないか（第25回）

政治的任用は良いシステムであるが、実際問題としては復職の保証がないと就任してはもらえず、有能な人材がなかなか得られないが、民間は協力してくれるのか、労働組合はどう反応するのか（第24回）

金融監督庁の業務を決めるときに、各省庁の権限を整理する時間がなかったために、農林系統や労働金庫など各種の金融機関に対する各省の監督権限を残してしまい、政省令の多くが関係省との共同政省令となったので、共同政省令をできる限り金融監督庁に移して、他に気兼ねなく監督検査できるようにすべきである（第25回）

職安や派遣規制にウェイトのかかった現在の労働行政は変える方が良く、雇用を重視する必要性や労働安全の重要性は理解できるところであるが、例えば、労働に起因す

る疾病とその他の疾病とを一体で考える等、医療、福祉、年金とともに、雇用を併せて一つの組織に置く方が効率的ではないか（第 25 回）

科学技術庁の問題は、優秀な人材を集めながら、学術・教育・文化から切り離されて、科学技術に特化してしまい、他の分野が見えていないことである。従って、科学技術、学術、教育、文化は、一つの省にまとめるのが適当である。そうすれば、異なった分野の技官の間での対話も可能となる。その上で、この省より一段高いところに、人文科学も含め各分野の代表から構成される会議を設置し、最新のテクノロジーにいかに取り組みか、その研究体制はどうあるべきか等、行政のレベルを越えた大きな目標等について大所高所からの議論をすることが必要（第 25 回）

環境庁の発足当時は、公害撲滅を至上命題としていたがために、現在必要とされている地球的規模の環境問題への対応で環境庁の国際競争力が非常に弱い事態になっている。また、廃棄物行政はいまや環境行政と切っても切れず、これを統合して環境庁を省とするのが適当である（第 25 回）

国土開発と国土保全の機能を分けて理解した上で、林野や下水道を含めた水行政、河川は国土保全の機能として整理すべきではないか。また、環境立地行政の一部を移す可能性もある。その場合、環境省が原生林を所管し、水源涵養林は国土保全の機能と考えるのが適当である（第 25 回）

環境と下水道等の国土保全を一体化するのもまた、非常に大きな機能になり、かえって焦点がぼける。いずれにせよ、強大な社会資本整備の権限を分離する意味でも国土保全の目的を特化する意味でも、国土保全と国土開発の機能を分離すべきである（第 25 回）

今後のダムの主力は大きな電源ダムより飲料水確保や洪水調整機能を持ったものであるから、河川は流域で捉えて国土保全の機能と理解すべきであり、防波堤・防潮堤には保全の機能もあるが基本的には開発の機能と整理してもよいのではないか。ただし、海面埋立てなど保全と開発のどちらで整理するのが難しいものもある（第 25 回）

情報・通信・放送を截然と区分するのが適当かどうか疑問であり、共通点としてある電波監視・監視等の機能は行政の恣意的取扱いを避けるため、3 条委員会が適当ではないか（第 25 回）

開発と保全の機能を分けるなら農水省の相当部分は保全機能に、交通は開発の機能に分類するのが適当である（第 25 回）

環境省がすべての環境に関係する政策を取り込むことは適当でなく、各省に環境関係の施策が横串で含まれると考えるべきである（第 26 回）

財政と金融の分離の問題については、金融制度に係る企画・立案の内容を大蔵省に確認した上で議論すべきである（第 26 回）

海上保安庁、麻薬取締事務所が、国家公安委員会の下に並んで入ることには問題はない。しかし、海の上には県境が作れないため、海上保安庁は海の特異性に着目した効率的な組織を構成しており、麻薬取締は組織は小さいが、日常の捜査業務を行う警察と異なり、幹部以外の顔を見せない組織となっている。これらの特性を踏まえて、国家公安委員会とその事務局を改組すべきである（第 26 回）

地方税の徴収機能は、自治体によって格差があるが、職員が税に習熟していないため非効率であり、徴収を国税と一体で行えるようにすれば効率的である上、地方は数万人単位で職員を減らすこともできる。しかし、国税庁が大蔵省の外局であれば、そこが地方税まで集めることの説明が付きにくいということからも、分離を考えた方がよい。2) 3 条委員会という形でなくとも証券取引等監視委員会のような 8 条委員会で行うこともできる（第 26 回）

宮内庁が総務大臣の下にあるのはおかしい（第 26 回）

栄典は総務省に置く必然性はない（第 26 回）

公式制度とはどこまでを含むかにもよるが、賞勲や公式制度の扱いについては、皇室

会議や皇室経済会議の関係事務等は当然内閣府の所管とすべきである（第 26 回）  
 経済財政諮問会議の事務局として一部を内閣府に持ってくるほか、その連携下にエコノミストの集団として経済研究所の機能を置くこととする（第 26 回）  
 人事院は労働基本権制約の代償として存在しているが、その範囲を逸脱した越権行為が目立つ。具体的には、例えば中曽根内閣時代、内閣外政審議室長を置く際、人事院の級別定数審査で処遇を低く押さえられたこともあり、これなどは非常に問題である。また、人事院と人事局の機能分担が明確でない。人事院は労働基本権制約の代償措置としての範囲内で事務を行うべきであり、そこを超えた部分は内閣サイドとの調整が必要である（第 26 回）  
 大蔵省と金融監督庁との共同省令があるから大蔵省の焼け太りと言われている（第 26 回）  
 信用保持は重要だが、何でも大蔵省がやるのは問題であり、これらを整理すべきである。その上で、大蔵省の権限を通貨、為替管理及び市場信用秩序維持に限るべきだ（第 26 回）  
 地方分権が進めば自治行政は縮小するが、今後 4 年間でどこまで行くのか見通しは難しい。本来は、税制をどう改革するかを先に議論すべきだ、自治を総務省に入れることについては、地方六団体の意向がどうなのかという問題もある。またネーミングの問題として、「総務・自治省」ということもあり得る（第 26 回）  
 政策審議等を行う審議会を 1 省で原則 1 に限るのは、特に総務省等では無理ではないか、むしろ省庁大括りの結果、複数の省に関係する審議会が多くなるのではないか（第 27 回）  
 土光臨調の時は三公社の問題等で党内がガタガタすることを承知の上で、審議会の意見を一本にまとめて、結果的にうまく乗り切った。行革会議の中で意見がまとまらないのが最も困るのであって、やれるだけのことはやり、できる限りまとめるべきである（第 28 回）  
 内閣の在り方については、政治主導の権限の強いものにするか、官僚のチェック機能の働くバランスの取れたものにするかであり、共に利害得失がある。内閣及び総理の権限は大きいに越した事はないが、チェック機能が必要となるのが政治主導型の問題であり、少数精鋭でいく場合には実務を各省に委ねる傾向が強まる。危機管理について言えば強い内閣であるべきで、要は緊急事態想定で作るか平時想定で作るかの違いではないか（第 20 回）  
 政府としての総合戦略を考える場がないという問題があり、例えば京都で開かれる第 3 回気候変動枠組み条約締約国会議（COP3）において、議長国として意義のある議定書をいかに作り上げるかといった戦略的な企画立案をする場がない。  
 内閣官房は、総合戦略についての企画立案力を持つ必要があり、予算についても重点をどこに置くべきかといった方向づけについては内閣が行なうべきである。内閣組織が各省庁と予算折衝することは避けるべきだが、年度予算の重点及び方向性を指示する権利を内閣府が持たなければならない。また、予算編成は単年度指向にならざるを得ないが、内閣としては経年的な考え方を持つことが必要である（第 20 回）等

<sup>6</sup>第二次臨調の 5 次答申（1983 年）においては、「機構改革の中長期的課題」として、以下のような課題が「現在の 1 府 12 省体制の改編等を要請する可能性をはらんだ」ものと述べている。

- ア 総合安全保障に関する機構
- イ 科学技術行政機構
- ウ 保健、福祉、社会保障及び雇用等行政機構
- エ 国土及び環境に関する機構
- オ 文化行政機構

カ 徴税機構

キ 政府金融に関する機構

しかし、第二次臨調としては、将来課題の参考として言及したものであり、答申提出者も答申を受けた政府関係者も、具体的検討課題として取り組むべきものという理解は全くなかった。

また、第3次行革審の最終答申では、「21世紀を展望した中央省庁体制」という項目の中で、「現段階で考え得る一つの方向として、...大きくくり省庁体制のイメージを概略的に例示したい」として、次のような省を挙げている。

対外関係省（外交政策、経済協力、国際経済など対外対応に関する行政を総合的に推進する。）

国民生活省（年金、医療、社会福祉、雇用、消費、住宅、環境など国民生活に密接に関連する行政を総合的に推進する。）

産業省（産業政策、エネルギー、鉱工業、農林水産業など産業に関する行政を総合的に推進する。）

国土省（道路、治山・治水、交通・通信など国土・社会資本の整備に関する行政を総合的に推進する。）

財政・経済省（予算・決算、租税、金融、経済運営方針など財政・経済に関する行政を総合的に推進する。）

教育科学文化省（教育、文化、科学技術に関する行政を総合的に推進する。）

この提言も、イメージを述べるということであり、具体的検討課題としては、全く俎上にあがることはなかった。

<sup>7</sup> 柳沢伯夫議員は、「今次行政改革の目指すもの」（1997年10月17日）という文書において、政党の中であって行政改革の作業を進めている国会議員がどのような考え方でいるかについて説明している。この文書は、1997年10月17日に開催された行政管理国際シンポジウム（総務庁及び財団法人行政管理研究センター共催）に寄せられたものである。政党内立案者が今次行革を政官関係の改革として把握していることを知る上で、重要な文書であると考えられる。

<sup>8</sup> 柳沢伯夫自由民主党行政改革推進本部事務局長は、既掲の「今次行政改革の目指すもの」の中で、省庁の大括り化について、「橋本総理は、直面した問題の解決のために関係閣僚を集めたとき、いつもその数の多さに驚いたようです。国家の果たすべき機能に比べて省庁が細分され過ぎているのではないかと。これが橋本総理の問題意識」と述べる一方、柳沢自身としては、「むしろこの大括り化が省庁における政策立案と実施の分離や地方分権の進展に良い効果を上げてくれるのではないかと期待しています。分離によって業務量を減量化しない限り、二十もの局が一省の中に出来てしまうことになり、いかに厚顔狡知の官僚たちも自らの姿を恥ずかしく思うに違いないと考えるからです。省庁の大括りが総理の狙いととも、省庁の仕事の縦の減量を実現する強力な契機となってほしいと考えています。」と述べている。

この最後の部分は、入れ物を小さくすることにより、中身の減量の圧力とする考え方である。行政改革に従事する実務家の実践的発想であり、ある有効性を持つものであるが、省庁半減の改革内容に照らし合わせると、弊害のリスクが大き過ぎるのではないかと。

<sup>9</sup> 先進諸外国との比較においても、22省庁（1府、12省、8庁、1委員会）は、過大とは言えないであろう（閣僚クラスの人数は、米27、英23、独18、仏33）。ましてや、1府12省に限定して考えれば、建設省と運輸省とを統合したり、郵政省を廃止したり、厚生省と労働省を統合しなければならぬほど、多すぎる数かと言えば、全く多い数ではない。（米、英、独の中央省庁の組織の中で、運輸省、建設省、厚生省、労働省の行政分野を所掌する



組織は相互に独立している。厚生省の行政分野では、英・独では、2省体制になっている。仏は、4省の関連分野で8人の大臣が分担している。)また、内閣構成員20人は、合議制機関を統制する内閣総理大臣の立場からも、統括範囲(span of control)を超えた数ではない。橋本内閣総理大臣自身も、20人という国務大臣の数に関して、行政改革会議(第23回)において、その趣旨の発言をしている。

そもそも、省庁再編は手段であって目的ではない。ときの政権が何を実現するために、その手段として省庁再編成を行うか、という最も基本的なところが不明確である。行政改革会議における橋本内閣総理大臣の発言は、すでに述べたように、最終報告書の骨格形成に最大の影響を与えているが、むしろ実務家的発言であって、内外の激動の中で一国の行く手を示す為政者の国政ビジョンを吐露するようなものではない。

かつて、橋本龍太郎氏は、自由民主党が野に下っているときに、「政権奪回論」を公刊した。その中で、「行政改革への提言」(同書163~194頁)において、省庁改編に関し、二つの具体的提言を行った。一つは、文化に対する重視であり、もう一つは、環境の重視である。そのために、文部省から文化庁を独立させて、文化省を設立することであり、もう一つは、環境庁にさらに大きな権限を付与する必要を唱えた。ただし、「首相の直轄下にある今の庁という仕組みは変えるべきではない」(同書185頁)と言いきっている。ところが、そのビジョンを実現する最善・最高の状況(行政改革会議座長、内閣総理大臣)の中で、文化を担当する大臣にさらに多くの仕事を背負わせる教育科学技術省を設立し、省にすることがないと言い切った環境庁を環境省とした。この措置の是非を論ずる前に、政権は省庁再編を何故行うか、どのような国政ビジョンを実現するために省庁再編に着手するかという、政治家としての説明が不足していたと考えられる。省庁再編の意味を依然として納得できない最大の理由である。

ちなみに、柳沢伯夫議員は、前述の「今次行政改革の目指すもの」という文書の最後に次のようなことを述べている。

「省庁の再編ができれば、何といたってそれは国民に新しい時代を感じさせることになりませんが、それだけに私は、再編が二十一世紀の国家像(ビジョン)を示すものであってほしいと願わざるを得ません。政府はいま再編の原理を仕事の共通性と利益相反性ということにしていますが、私は、そのような静態的視点だけでなく、もっと国民を奮い立たせるような新国家像の視点を是非とも取り入れるよう希望しています。」

しかし、このビジョンの提示こそが、政権政党の政策立案者の役割ではなかったのか。

<sup>10</sup> 既存省の基幹的内部組織である局及び外局の数から見た各省の大きさは、次の通りである。

外務省：局10、大蔵省：局7・外局(庁)1計8、厚生省：局9・外局(庁)1計10、  
農水省：局5・外局(庁)3計8、通産省：局7・外局(庁)3計10、  
運輸省：局7・外局4(庁3・委員会1)計11、労働省：局5・外局(委員会)1計6、建設省：局5、国土庁：局5

<sup>11</sup> 武藤総務庁長官の視察記録である『英国行政改革実情調査結果報告』によると、英国のエージェンシーとは、「一言でいえば、執行部門の組織に対して業務目標を明示させる一方、目標達成・業務改善のための自律的な組織運営上の判断が可能となるよう、可能な限り財務管理・人事管理上の裁量の余地を高めるための組織管理の仕組み」であると述べ、具体的には、「エージェンシーの長の任命は、原則として民間人等も含めた公募による。長は、所管大臣に対して、業務目標、財務状況の改善目標等を示す。」さらに、「予算の次年度繰越、手数料等の収入を組織の独自の収入とすることが可能とされる等、財務管理面で組織の最良の余地が拡大される。また、人事管理面でも、一般職員の給与は組織の中で交渉・協議して決定し、また、採用・昇進等を独自に行うことが可能とされる等、裁量の余地が拡大される。」とある。また、業務向上に対するインセンティブとして、「業務が目標を上

---

回れば、長と職員は、組織予算の範囲内でボーナスを得ることも可能とされる。」と述べられている。

<sup>12</sup> 日本の法曹人口（裁判官・検察官・弁護士、合計約1万9000人）1人あたり人口は、6600人である。これに対して、米国：300人、英国：650人、ドイツ：990人、フランス：1730人である。（出典：1997年4月21日付日本経済新聞朝刊）

<sup>13</sup> 筆者が、公務の特質と考えていることは、次表の通りである。

「公務とは何か」

公 務	民 間 活 動 ( 企 業 )	備 考
-----	--------------------	-----

全体の奉仕者 (公共の利益に奉仕)	一部の奉仕者 (私的利益の追求)	公務の本質, 公務員の各種の服務上の義務の源泉
権力の独占	非権力団体	権力の重みの認識, 厳正な自己規律がなければ容易に墮落する。
財源 : 租税	財源 : 利潤	納税者の血税であることを念頭に置いて、税金の値打を 100%生かす努力が必要
財源の確保(課税)に一定の限度あり	活動分野の伸縮自由	経済社会の変化の中で「公共部門の役割は何か」、「政府はどこまでしなければならないか」の吟味が常に必要
破産なし	破産有り	「親方日の丸」意識が容易に生まれる。
活動成果の測定のめやすが多面的かつ複雑	市場メカニズム (商品価格の高騰、低下により具体的に知りうる)	総合的判断力を身につけることが大切。 国民の行政に対する不満(評価)は赤信号であるから、それに敏感であることが必要
国民の権利義務と密接に関連していることから、手続の重視	手続より結果	手続の煩瑣・複雑さが生じやすいので、自発的・積極的な簡素合理化努力が常に必要
国民生活の向上について直接企画・実行する	国民生活の向上について間接的、結果的な寄与	公務における働く喜び(生きがい)の源泉

出典：増島俊之「行政改革の視点」(良書普及会)87頁掲載の表を一部正

【引用文献】

行政改革会議, 1997, 『最終報告』  
 中央省庁再編等基本法案(仮称)準備室, 1998, 『行政改革会議の審議経過(全議事概要)』, 行政改革会議事務局  
 中央省庁等改革推進本部事務局, 1998, 『中央省庁等改革に係る大綱事務局原案』  
 地方分権推進委員会, 1996, 『地方分権推進委員会第1次勧告 分権型社会の創造』  
 地方分権推進委員会, 1997, 『地方分権推進委員会第2次勧告 分権型社会の創造』  
 地方分権推進委員会, 1997, 『地方分権推進委員会第3次勧告 分権型社会の創造』  
 地方分権推進委員会, 1997, 『地方分権推進委員会第4次勧告 分権型社会の創造』  
 地方分権推進委員会, 1998, 『地方分権推進委員会第5次勧告 分権型社会の創造』  
 地方分権推進委員会, 1996~1998, 『地方分権推進委員会審議要録(詳細版)』(第1回~第184回), 地方分権推進委員会事務局  
 自治省, 1998, 『地方分権推進計画』(1998年5月閣議決定)  
 行政改革委員会, 1997, 『最終意見』  
 臨時行政調査会, 1983, 『行政改革に関する第5次答申 最終答申』  
 臨時行政改革推進審議会, 1993, 『最終答申』  
 総務庁・(財)行政管理研究センター編, 1997, 『行政管理国際シンポジウム 行政改革』

---

の国際的潮流と我が国の行革の実現に向けて』, (財)行政管理研究センター  
小早川光郎・高橋和之・西尾勝・増島俊之「分権改革の現段階 地方分権推進委員会第1  
次～第4次勧告をめぐって」, 1998, 『ジュリスト』1998年2月1日号  
橋本龍太郎, 1994, 『政権奪回論』, 講談社  
増島俊之, 1996, 『行政改革の視点』, 良書普及会、  
増島俊之, 1996, 「本格的な政策論議で行革の実現を」, 1996.10.29付『朝日新聞』論壇  
増島俊之, 1997, 「省庁再編をめぐる橋本行革の特色と問題点」, 『月刊自治研』Vol.30 no.450  
武藤嘉文総務庁長官, 1997, 『英国行政改革実情調査結果報告』, 総務庁  
柳沢伯夫, 1997, 「今次行政改革の目指すもの」, 財団法人行政管理研究センター(注: 1997  
年10月17日に開催された総務庁・財団法人行政管理研究センター共催行政管理国際シン  
ポジウムへの寄稿文書)

### 英文要約

In 1981, the Provisional Commission for Administrative Reform ("Rincho" in Japanese) started under the all-out support of the Cabinet. The Prime Minister at the time was Zenko Suzuki who was the predecessor of Yasuhiro Nakasone. Rincho embarked upon rigorous review of substantive policies like social security, social welfare, public works etc. and deliberated the privatization of the big three public corporations like the National Railways and the Telegraph and Telephone Public Corporation. Successive Cabinets have fully implemented almost all the recommendations made to the Prime Minister by the Rincho and its successive follow-up Councils. We can call this period 1981 to 1993 "the Rincho reform period".

In the July 1993 general election the Liberal Democratic Party lost its majority for the first time since its founding in 1955. Administrative reform entered into a new phase since this political change. The most important change from the era of LDP one-party dominance is that coalition governments and competitive elections have worked to increase the influence of politics and politicians relative to the bureaucracy. Large-scale ministerial reorganization and decentralization, both of which had been blocked by bureaucratic resistance under LDP one-party dominance, were vigorously tackled by the successive governments, especially by the Hashimoto cabinet. His cabinet succeeded in enacting the Basic Law for the Reorganization of Central Government Ministries and Agencies which came into effect in June of 1998. The law comprises almost all the subjects of administrative reform. This article deals with, in comparison with the Rincho administrative reform, the features of administrative reform based on the law, such as its concept of administrative reform, its reform procedure and the full use of Administrative Reform Council chaired by the Prime Minister Hashimoto. The author presents a general view of major administrative reform items, and points out the problems latent in them. The problems include inappropriate organization management like building gigantic ministries which might be out of political control and difficulties in providing "an independent administrative corporation" (a new type of public organization called, Dokuritsu-Gyousei-Houjin) with real autonomy. In addition, the author refers to the importance of the software rather than the hardware in the practice of administrative reform.