

[目次]

中央省庁等改革基本法とは

水 野 清
前内閣総理大臣補佐官

中央省庁等改革基本法とは、一口で言えば、“ こういう概要で、すべからく行革をやるべし ” という奇妙な法律である。この法律自体、行革の方向や大雑把な内容を規定はしているが、行革の明細を規定するものではなく、この改革基本法を土台に幾つもの実行法を積み上げていくという明治以来始めての法律である。しかし、これぞ日本のような情緒的で改革意識が統一されていない不思議な国ではやむを得ない手法なのだと思っている。

11月中旬、中央省庁等改革推進本部の事務局では、内閣法改正の大綱、内閣府設置法の大綱を始めとする7大綱の事務局原案をようやく作成した。これから各省とともに細目法案の作成に入るのではあるが、いろいろと問題点はあるにせよ、よくもここまで来た感慨無量のものがある、されど、これから大骨、小骨が抜かれないかと心配でもあるのだ。日本の官僚たちは、その応援団も含め、予算が切られるとか補助金制度が無くなるといったことにならないと騒がないのが特徴である。それを計算に入れて、俗な言い方をすれば、ふわっとした法律を作って歯車を廻していくのが基本法である。石川五右衛門ではないが、釜の湯を段々熱くしていき、気が付いたら改革は進んでいるという設計だ。そして新体制の施行は2001年1月1日ということにはなっているが、予算編成などの関係で2001年4月1日になることもあるのではなかろうか。ご承知のとおり、この基本法を作る前に行政改革会議が昨年11月に最終報告を打ち出した。さらにその前に昨年8月の中間報告があるが、この中間報告を政党や国会に持ち出したところ、郵政省、建設省などからの猛反撃にあってしまった。予想はしていたがすざましい反撃であった。中間報告のなかで一番問題になったのは、郵政3事業、

ppsaj/1999-01-014

建設省と運輸省を1つにするため、国土開発省と国土保全省に分けようとしたこと。このため建設省の河川局を外して農水省の水行政と一本にならないかという方向であった。3番目はご存知の財政と金融の分離問題であった。

第一の郵政3事業であるが、中曽根内閣で3公社5現業の改革を断行した折り、国鉄、電電公社、専売公社の民営化までは改革を進めたが、郵政3事業、大蔵省造幣局、印刷局の5現業がまだ政府機関の真中に残っている。これは国際的にみても行政機構としては非効率で大変遅れた体制なのである。これをなんとかしなくてはならないというのが第一命題だった。日本では総定員法というのがあり、国家公務員の定数に枠をはめている。公務員総数は全体で約87万人を超えてはいけないということになっているが、87万人のうち、郵政3事業だけで約30万人を超えているのである。馬鹿でかい現業組織が国家のなかに鎮座ましましている。近代国家の形態としては珍しい風景である。中央官庁というのは主として政策、立案をすべきところにしようというのが、この行革の理念だが、この30万人余の現業は民営化、もしくは独立行政法人(Agency)にすべきであると中間報告に書き政党の怒りを買ったことはご承知のとおりである。

公務員制度をどうするかという脇道に外れるが、注目すべき点がある。それは、総定員法により中央の定員は縛られているが、その外側に特殊法人というものがある。特殊法人もJR、NTTやJTは既に民営化しているので、実質、行革の対象になる特殊法人は、当面10万人弱である。しかし問題は、頭数より道路公団などが膨大な国の金を使って時に不要な仕事をしているところにある。この特殊法人も、世論の改革の声で大分窮屈になってきたため、役所はさらに外側に公益法人を作って人と金を温存させている。この公益法人が全部不要だとはいわないまでも、大臣認可のみで設立することができるので、内閣ではなかなか把握しにくい。なかには特殊法人が子会社的な公益法人を作って利益隠しをやる。いってみれば総定員法の隠れ箕であって、結果として総定員法という立派な法律もザルになってしまっている。

さて、本論に戻って縦割行政の排除というのが今回の行革の命題のひとつであることはご承知のとおりであるが、その縦割行政の根源は、内閣法6条にある。ここに引用すると、

内閣法6条

内閣総理大臣は、閣議にかけて決定した方針に基づいて、行革各部を指揮監督する。

となっている。この規定によって各省のもつ行政機能はそれぞれ独立化しており、この条文の逆解釈的発想をすれば、閣議決定さえなければ各省独自でやればいいとなり、閣議決定前の事務次官会議が事実上重要事項決定の閣議相当であり、国の意志決定機関化しているのである。この良い例が、阪神大震災時の村山内閣の対応で、自民党の田中角栄氏や、中曽根氏のように法を乗り越えてでも全省庁を動員することができず、初動体制が遅れたわけである。村山さんのように法律どおりにやると、緊急時にはああいう不始末になるわけで、その後は災害基本法などが改正されて対策はできたが、未だ基本は変わっていない。

そこで、行革会議では、この 6 条を改正しようという議論が出たわけだが、内閣法制局が 6 条改正は憲法 72 条に関して絶対に改正できない、改正を考えることは憲法違反であると主張して折れず、成案を待って将来国会に法案が出れば、当時の与党である社民党、さきがけも憲法違反に同調する可能性が大きかったので、憲法論争に発展させ、行革が収拾がつかなくなり、原案が 11 月中にまとめられなくなることを避けて、総理権限強化のため迂回して内閣法 4 条と 12 条を改正する方向になったわけです。内閣総理大臣の発議権(4 条)と内閣官房の総合調整権(12 条)を強化したわけである。現在の総理の発議権は、各省大臣と同等であるとしている内閣法 4 条、これを総理大臣の発議権は各省大臣のそれよりも優先させると直し、また、この行革が成功しても、縦割行政はどうしても若干残り、各省間の対立はあるであろうという想定の下で内閣法 12 条の総合調整権を強力に直し、さらに、内閣法の問題ではないが、各省間の調整をも積極的に展開できるように規定したわけである。また、内閣府は国家行政組織法の外に位置することに設計したため、内閣法の中に内閣府を設けることが当然明記されることになったわけである。

ところで、今、内閣官房には官房副長官(事務)があり、その下に外政審議室、内政審議室、安全保障室、内閣広報室、内閣調査室の 5 室があるが、外政審議室は外務省、内政審議室は大蔵省、安全保障室は防衛庁、内閣広報室はプロパーもしくは警察、内閣情報調査室は警察、というように内閣のなかでさえも、この 5 室がまた縦割行政の出先というか温床になってしまっている。総理大臣秘書官まで、警察・大蔵・外務・通産の 5 省からと固定している。しかしこれでは駄目で、内閣官房のなかのいろいろな壁を取り払って、しかもそのヘッドになるスタッフは、全て政治任命に変えようというのが今度の改革である。言ってみれば、アメリカの大統領府、イギリスの首相府

のように、新しい政権ができると、総理の信頼する有能な人物が総理とともに官邸に入り、政権が潰れるときには共に去るという仕組みなのである。また、このことによって官僚主義的な国家運営を、トップダウン方式のソフトな、フレッシュな運営に変えていかねば 21 世紀の日本はないと思って画いたものである。

ご承知のとおり日本の予算編成は大蔵省でやっているが、これを内閣に移すべきという議論は、これまで絶えずいわれてきた。しかし、大蔵省の主計局をまるごと内閣に持ってくることの可否をいろいろ考えたが、予算編成の実情というのは、極めて細かい作業の積み上げなので、方向を変えて、内閣で基本方針や大綱のみ決めようという考えに変えたわけだ。これには、大蔵省はさ程抵抗しなかったため、「経済財政諮問会議」という最高会議を内閣府に創設することになったわけである。これまで予算というものは、政治が決める形式はとっていますが、それは表だけであって、実際は主計局が八分どおり仕上げ、与党や内閣に持ってきて幹部の内意を取り付けて編成にかかっていたのを、基本的な問題は内閣で決めて、細かいことは主計局にまかせようという発想なのである。「経済財政諮問会議」は、その他にも今回のような金融危機のとき、あるいはマクロ経済についてもここで議論することにしているし、無駄遣いが多いとされている公共事業費の問題や、全総といわれる全国総合開発計画もここで議論し、了承を得て始めて前進させることが妥当と思われる。メンバーも 10 人位で、少数の経済閣僚、総理の師と仰ぐ財政・経済学者や日銀総裁、経済団体代表、労働団体代表が加わるであろう。

次に 21 世紀の日本の将来に希望を与えてくれるのは科学技術である。この科学技術の総合戦略を立て、予算を公平、透明に配分する役割を果たす「総合科学技術会議」を設けた。また、災害対策の中核的機関として「中央防災防災会議」、そして、深刻な少子化を迎えたことにより、21 世紀には頼らざるを得ない女性の社会進出を阻んでいる制度的環境を変えるための「男女共同参画会議」などを設ける。これが内閣府の骨組みである。政府自体がトップダウンの行政ができるように仕組んだわけである。

次に各省の問題点を駆け足でみていこう。

防衛庁・国家公安委員会：外国では国防省であり、警察＝内務省であって、極めて重要な役所であるはずであるが、占領政策以来 50 年、実態はべつとして制度は中途半端になっている。今回内閣府の外庁になったことから、準省並みの予

算編成権、閣議発議権などを明確にして、準省並みにするかという議論が起こっている。勿論、未だ決まっていない。

総務省：行政管理、行政監察、内閣全体の人事、統計、さらに自治省の役割を中央と地方行政との調整に専念してもらう前提で組み立てられている。このように総務省は内閣府が巨大化するのを防ぐための調整官庁として設計されたのである。しかし、中間報告以降、政治的に郵政省を加えることになって、理論的にはわけの分らぬ役所になってしまった感じがある。しかし、郵便貯金を財政投融资に預託することは切断されましたし、郵政3事業が国家行政組織法の外におかれ、将来「新型公社」に変わることになったことは付言しておく。この新型公社の実態は、独立行政法人に近いものだとしている。

文部省：科学技術庁と1つになる。科学技術行政が独善的にならないか、昨年末の原子力行政の閉鎖的なことに起因した不祥事をみると、心配な点は多々あるが省く。経済企画庁：主として「経済財政諮問会議」の事務局に吸収されるが、丸ごと持っていくのでは経企庁的「諮問会議」になり死に体に終ることになるので、民間の有能な人々が来て働けるよう書き込んである。これも実施にあたって問題は多いと思う。

外務省：外務省以外の省は10局以内に削減と明記しているが、外務省はアジア局を2つに割るとか、むしろ局を増やす方向にある。今迄大蔵、通産、経企で運営していたODAをコアとなって中心的に行う。その代わり御殿女中のといわれる省の風習を活性化するために外交官試験を廃止し、特権官僚をなくし一般の公務員試験の枠内から人材を集め、民間からも女性からも大使を登用をすることになっている。

財務省：大蔵省の銀行局、証券局を統合して作った現在の「金融企画局」を内閣府の金融監督庁に移し、さらに金融庁にする。国際金融局は残す。理財局は国有財産管理などを独立行政法人化できれば(今回は無理)、また財政投融资の大改革できれば、縮小の方向となる。これで財政・金融の完全分離問題は一応目途がつくと思われるが、下手をすると大蔵省は復活の機会を狙っているよ

うである。

経済産業省：現在の通産省を変えて業務ごとの産業別奨励策を廃止する。その代わりに産業面から経済全体を見る役所にし、貿易とか産業構造の在り方を考える。ただエネルギーは原子力も含めて、この役所で見ることになっている。

国土交通省：建設省、運輸省を統合したもの。今こんな役所を作って、巨大省となるがいいのかという批難が集まっている。しかし、行革会議の意図は、国際的に高い日本の物流コストを引き下げようとことにあった。日本では総合交通体系という行政が議論されても、縦割行政に挟まれて機能していないのである。現在の建設省道路局が余りにも膨大な予算を握っていて、運輸省に所属する航空局や港湾局、それに鉄道局の予算は小さくてどうにもならないのである。それで思い切って建設省の道路局中心に編成変えをしてはと考えたものだ。現在の建設省の道路予算は年間 3 兆 8 千億円ある。一般会計に貸し付けをするほど余っている。それに比べ運輸省の航空予算は 8 百億円位。運輸省は、8 百億円の予算に航空燃料税を足した 1 千 5 百億円くらいで、これでも足りずどうにかやっていくために空港整備特別会計を作り、飛行機の着陸料や運賃に含まれているジェット料等といった消費者負担を加えて、約 4 千 5 百億円の財源を確保して空整特会を廻しているのだ。この 4 千 5 百億円で国内で 7 千万人の人を運んでいる。しかし我が国の水際まで大韓航空やアメリカの航空会社が押かけてきている。日本の国内運賃は、海外諸国と比べかなり割高であるため、国内旅行をするよりも海外旅行をした方が割安になり、結果として沖縄、北海道などの国内観光の空洞化が進行し、この面からも日本経済の悪化を促進させてしまっている。同じようなことが海運行政にも見られ大改革が迫られている。両省を統合することによって、それらを解決していく方向であるが、建設省は道路予算を多目的に使わせることにも反対しているそうである。局あって省なく、省あって国なしという言葉の思い浮かべるが、諸君に御同意頂けないだろうか。また、現在の建設省の道路局・河川局、運輸省の港湾局の地方組織をブロック別にひとつにして、予算請求権、予算配分権を与え、本省は企画・立案中心にすることが法律に書かれている。

農林水産省：基本的には食糧の安定供給と中山間地域の振興をしてもらう。また、農林水産省は全ての局が縦割行政になっており、魚、肉、米、野菜等のバランスのとれた供給を達成するため、局の再編成をしてもらことになっている。また、株式会社でも農地を所持することが出来るなど、農業基本法を改正し、いろいろな資金と企業性を導して、第1次産業を活性化していく方向である。

環境省：世界的に深刻な環境問題に対処するため、現在の環境庁を省に格上げする。各省に対して横断的調整機能を発揮してもらう。

さて、省庁等再編については、ようかんの切り方を変えただけであるとの批判があるが、そうでなくするために、現業を本省の外に出して独立行政法人を新たに設ける方向である。例えば、パスポート、車検、航空管制、天気予報、特許、研究機関、国立病院など、今までお役人が取り仕切っていた現業を、民間の企業会計に直し、つまり、今年度の予算が余れば翌年度に繰り越したり、予定以上の利益があれば職員のボーナスなどに還元などというようにするソフトものである。また、その独立法人の責任者は3~5年間その職に従事し、管轄の省の大臣と事業計画等の調整を密にし、これに対して各省は重箱の隅をつつくような監督を止めて、能率化のための監査をすることにしている。この制度を導入したイギリスは、小さな問題はあるにしろ、概ね成功している。日本もそうすることによって生じる小さな混乱よりも、経済を深刻にしている国費の無駄遣い、組織の老朽化の方が懸念されるべきことではなからうかと思う。独立行政法人は基準法を作り、さらに各独立行政法人ごとに、運営法を、政令か何かで作ることになるであろうと思う。前にも申したが、この方式で企画立案と現業とを切り離すわけである。

もう一つ重要な柱は、所掌事務と権限をどうするかということです。現在の日本は縦割行政であることは先にも述べたが、その結果、各省の縄張り争いが絶えず生じている。そこで、縄張り争いの原因となる権限に注目し、所掌事務=権限ではないとした。(顧問会議の結論)ここまで手をつければ、現在の国費の無駄遣いの根源である行政を大幅に改善することが出来得るであろうし、裁量行政をなくして明治以来の大改革になることは間違いないであろう。

それにつけても、前国会で審議終了となった情報公開法を早く成立させてこそ、この改革が裏表なく、国民の目に見えるように前進することと信じています。