

## 中央省庁等改革後の新たな行政改革の動向

東 田 親 司

はじめに

明治政府以来のわが国の統治構造を大きく変革した中央省庁等改革と地方分権改革が新世紀の発足とともに相次いで実行に移された。

平成一三年一月にスタートした中央省庁等改革では、内閣総理大臣の発議権の明確化、内閣官房副長官補の政治任命化などの内閣官房の強化、各省より一格上の内閣府の設置などの一連の内閣総理大臣等の指導力強化のしくみが、その意図どおり運用されるのかどうか、また大括りされた一三府省ではその統合目的に沿って縦割りの弊害を除去し統合行政の長所を発揮できるのかどうか、統合によりスパンの広がった大臣の管轄範囲の下で一七人の大臣が政治主導の行政運営を行えるのかどうか、二二人の副大臣と二六人の大臣政務官が大臣補佐に遺漏なきを期せるのかどうか、さらに運用面では新しく導入された独立行政法人制度、政策評価制度、情報公開制度が円滑に作動していけるのかどうか、フォローすべき課題は極めて多い。

また、平成一二年四月に、関係法の一括改正法が施行された地方分権改革においても、機関委任事務制度廃止後の新しい自治事務、法定受託事務がそれぞれの国・地方の役割分担や関与の許容範囲に応じて混乱を来さずに運用されている

るのかどうか、分権化で責任の増大した地方公共団体の職員の意識変革や合併への動きはどの程度進んでいるのかなど改革以後の実情への関心は尽きない。

これらの改革の成果や効果は、学問研究の対象としてにとどまらず、わが国統治構造全体に及ぶ包括的な改革の結果として国民生活や企業活動にも多大の影響を与えることから国民・住民の視点からも追跡すべき一連の課題と考えられる。

一方で、これらの改革の実績がでないうちに早くも次の改革に向けた検討が進められている。検討内容をみると、特殊法人及び認可法人の改革（以下「特殊法人等改革」と略す）、公益法人改革及び国地方間の税財源問題等のように、これまでの改革での積み残しの課題としての性格を持つものと公務員制度改革のようにすでに改革対象となっているテーマを新しい視点から再チャレンジするというべきものの二タイプがあるように見える。

また、別な区分けをすれば、省庁再編のように「入れ物」（ハード面）の改革の続きとしての位置づけをすべきもの（特殊法人等改革、公益法人改革）と、公務員制度や税財源問題のように入れ物内の運用（ソフト面）についての改革とみるべきものとに区分することもできよう。

このような追加的改革課題（以下「第二次改革」と略す）を実質的に提起した橋本元総理（森政権下での行政改革担当大臣）は、一府十二省体制の発足は「始まりの終わり」でしかなく、この器にどのような魂を入れていくかがこれからの課題である旨発言しているが（平成一三年一月一七日の日本記者クラブでの講演）、これは多分にレトリック的表現というべきとしても、第二次改革の本質は今次中央省庁等改革及び地方分権改革の続編であり、改革の仕上げとしての性格をもってしているとみるべきであると考えられる。

第二次改革の各項目は森政権の終了とともに新しく発足した小泉政権にそのまま引き継がれ、橋本氏の後をついだ石

原行政改革担当大臣を中心に検討されている途上にあり、実績はおろか改革内容も固まっていないものが殆どであるが、検討の範囲や方向をみることにより今次中央省庁改革等とあいまって、わが国の行政のめざす目標世界を理解する一助になるものと考ええる。また国民的人気が先行する小泉政権が掲げる構造改革の当面の試金石としても看過できない位置づけにあらう。

以下では第二次改革の内容や検討の視点、範囲等を現在時点（平成一三年九月）での材料をもとに概説し、小泉総理の掲げる構造改革の一環としての行政改革がどのような特徴をもっているか仕上げとして何をめざすのかを論点として取り上げる。

## 1 第二次改革の動きの背景

中央省庁再編は平成一二年度中である一三年一月に行われたが、そのための法律的準備や予算措置などに関する政府内の作業は、平成一一年度中に実質的に終了していた。

また地方分権改革も、中央省庁等改革よりも九か月早い一二年四月の施行に向けて関係法の一括改正法の成立等も一年前半には終了していた。

小淵前総理の急死を受けて平成一二年四月に森内閣が発足したが、通常国会終了後の七月ころには、橋本、小淵に続く、森内閣として独自の行政改革への対応姿勢を打ち出す政治的な必要性に迫られていたと筆者は見る。そして、森総理の政権運営が党依存型であるルールに違わず、何を森行革として打ち出すかは、主として自民党行政改革推進本部系統に依存したのである。このような情勢の下、自民党内の検討結果を踏まえた与党三党は平成一二年七月に、与党行政改革推進協議会の会合を開き、以下の項目を改革することを提起した。

- ① 特殊法人、認可法人、公益法人の整理と独立行政法人化
- ② 天下り規制や定年制等の公務員制度の根本的見直し
- ③ 行政評価制度の法的導入
- ④ 国・地方間の権限・財源区分の見直し など

これらの改革課題をみると、行政評価制度の法的導入が与党の一員である公明党の強い主張に押されて取り上げられたと見られるほかは、特殊法人等問題や国・地方間の税・財源問題など中央省庁等改革で積み残されていた課題と公務員制度問題のようにすでにとりあげられている課題を国民的視点に立った新しい切り口で再度検討する課題の二つのタイプのものに分けられるが、いずれにしても今後の行政改革課題を政治主導で意欲的に取り組もうとする与党の積極姿勢を国民に示すものであった。

平成一二年八月には、政府としての方針を明確にする観点から、政府行政改革推進本部（本部長〓総理、本部長〓全閣僚）の場で、上記の与党の改革課題とほぼ同範囲の課題を対象として森総理から以下の方針が示されたが、実質的には与党方針の追認であった。

- ① 中央省庁等改革、情報公開、政策評価、定員削減、減量効率化などの既定の方針に基づく改革は、着実に進める
- ② 更に今後、規制改革、地方分権、特殊法人・公益法人等の新たな改革に取り組む

そして閣僚に積極的検討の指示と年内を目途にこれらの課題の改革方向等を網羅した行政改革大綱を策定することが明らかにされた。

## 2 行政改革大綱の策定

夏の森総理指示に基づき、平成一二年一二月一日に行政改革大綱が閣議決定された。

大綱の内容を一言で言えば、平成一七年（二〇〇五年）までを集中改革期間として捉え特殊法人等や公務員制度の改革を集中的計画的に進めることにあるが、平成一二年夏からの与党の行財政改革推進協議会での広範な議論を踏まえ、政府側が与党から改革をせまられた内容を閣議決定するという与党主導の改革内容になっているのが特徴である。まず、行政改革大綱の中核部分を筆者なりに要約して紹介してみる。

### ①特殊法人等改革

特殊法人等に指摘されている問題点は、経営責任の不明確、事業運営の非効率、組織業務の自己増殖、経営の自立性の欠如であるので、主として下記の観点から法人の事業及び組織形態を見直し、その結果の講ずべき措置をまとめて、平成一三年度中に特殊法人等整理合理化計画を策定して、廃止、民営化、独立行政法人化等を行う。

- ・事業の対象が著しく減少又は変質し、事業の意義が低下しているもの
- ・本来の目標を概ね達成し、又は近い将来、その目標達成見込みのもの
- ・当初の事業計画に比し著しく不採算で、継続的に拡大しているもの
- ・事業が当初予定より長期化し、又は需要見通しを下回る等により、事業効果が乏しいか不明確になっているもの
- ・膨大な借入又は貸付等が行われかつ、その規模が拡大して再評価を要するもの

### ②公務員制度の改革

中央省庁等改革後の新たな行政改革の動向

・信賞必罰の人事制度の実現

年功序列的昇進や処遇を改め、成果主義、能力主義に基づく信賞必罰の人事制度に向けて国家公務員法、地方公務員法を見直す。大臣の管理責任と人事院の事後的チェックの役割分担の見直し。採用試験区分に基づく硬直的な人材登用を改める。

・再就職に関する規制

人事院に代えて省庁関与による再就職を主任大臣が直接承認し公表する。数次にわたる高額の特許法人の役員退職金や高額報酬を受け取ることはないよう役員定年制等を設ける。

・中央人事行政機関（人事院、総務省）等による事前規制型組織人事管理システムの抜本的転換  
中央人事行政機関等が事前に各組織の級別定数、機構、定員をチェックする仕組みを見直し、総人件費・総定員の枠内で各主任大臣が運用できる制度とする。

③行政評価システムの導入

・政策評価制度の法制化のための法案を次期通常国会に提出（筆者注：平成一三年六月に成立）

④公益法人に対する行政の関与のあり方の改革

・国から公益法人が委託等を受けて検査・認定・資格付与等をおこなっているものを厳しく見直し、独立行政法人への事務移管や国の関与の廃止などの措置を講ずる。

・国の補助金が収入の大部分を占めるものは、国又は独立行政法人が事務事業を行う

⑤地方分権の推進

・市町村合併の推進

与党の「市町村合併後の自治体数を一〇〇〇を目標とする」との方針を踏まえ、積極的に推進。合併促進のための行財政措置を充実。住民投票制度を法律化。

- ・地方税財源の充実確保

国と地方の税源配分のあり方の検討は、今後景気が本格的な回復軌道に乗った段階において、国・地方を通ずる財政構造改革の議論の一環として取り組む。

- ・国と地方の人事交流

特定ポストに特定省庁からの出向者が長期間続くことによる弊害への配慮の措置を講ずる

#### ⑥規制改革の推進

- ・新たな三ヵ年計画を一二年度末までに策定

- ・内閣府に新しい規制改革会議を設置

#### ⑦中央省庁等改革の的確な実施

- ・施策の融合化等のメリット発揮（例…社会保険料と労働保険料徴収事務の一元化、地方公共団体と郵便局の協力）

- ・郵政公社設置の法案を一四年の通常国会に提出。郵政公社化と併せて郵便事業への民間参入を実現

- ・国立病院は一六年度に単一の独立行政法人へ移行（一四年の通常国会に法案提出）

- ・国立大学の独立行政法人化については、一三年度中に専門的検討結果を整理

これらの広範な改革課題は、当時の森政権下で考えられるあらゆる課題を網羅したものとなっているが、検討の方向

中央省庁等改革後の新たな行政改革の動向

は与党三党での活発な議論の結果を大胆に取り入れており、これまでの官僚主導での行政改革大綱とはかなり踏み込み度合いが異なっている。

次項以下では政治主導で課題として取り上げられ、その後の検討も政治主導で進められていると思われる特殊法人等問題、公務員制度問題の二課題について、行政改革大綱策定前の状況と策定後の進展状況に分けて、論点を概説する。

### 3 特殊法人等改革

#### (1) 行政改革大綱策定までの経緯

もともと特殊法人等問題については、中央省庁等改革の前から与党（とくに自民党行政改革本部）の主導で検討され、かなりの成果をあげてきた。

平成一一年度に実施された日本輸出入銀行と海外経済協力基金の統合による国際協力銀行の発足、国民金融公庫と環境衛生金融公庫の統合による国民生活金融公庫の発足、中小企業信用保険公庫と中小企業事業団の統合による中小企業総合事業団の発足、日本開発銀行と北海道東北開発公庫の廃止にともなう日本政策投資銀行の発足、国立教育会館の廃止、農用地整備公団の廃止と残事業の森林開発公団への移管にともなう緑資源公団の発足、雇用促進事業団の廃止にともなう雇用・能力開発機構の発足、住宅都市整備公団の廃止にともなう都市基盤整備公団の発足、年金福祉事業団の廃止にともなう年金資金運用基金の発足（平成一三年四月実施）などは村山政権時代からの与党の粘り強い検討の結果が実を結んだものであり、それまでの官僚同士の折衝結果にもとづく改革に比べれば、かなり内容は濃いものといえるべきである。これらを見ると、単純統合のように見えたり、名称変更のみにとどまっているように見えるかもしれないが、改革にともない所管事業の廃止や内部組織、役職員の合理化などの実質をとまっております、与党の剛腕を発揮してとり



まとめたとするのが当時の政官界を通じた評価であった。

何故、特殊法人等問題は与党主導で行われたのか。それは、中央省庁を本丸とすれば、特殊法人等は二の丸にあたり、官僚側の根城の一部として、自ら積極的に改革することを期待できなかったという事情に尽きる。その事情は自民党の行政改革推進本部のメンバー（とくに官僚出身議員とりわけ大蔵省出身議員）の察知するところであった。このため、中央省庁等改革においては、それ以前に与党主導で（その剛腕を發揮して）特殊法人等の改革内容が決められており、上述したような具体的な統合等の内容が固まっていたことから、とりあげなかったのである。

しかし、中央省庁等改革の内容が固まり、その実現のための諸準備も完了すると、はたして特殊法人等問題はあれで十分だったのか、統合等はすすめられたが、事業の見直し、天下り、子会社等もっと幅広く見直すべきことがあるのではないかとの見方が台頭してきた。

この再検討をとくに強く主張したのは公明党であった。同党はとくに、中央省庁等改革の一環として独立行政法人制度が創設され試験研究機関等が独立行政法人に移行することになっているのに、試験研究機関等よりも規模が大きく、多額の税金を費消している特殊法人等について統合等で終わりとするのはおかしい、抜本的な見直しをすべきと主張した。このような与党内の要請もあり第二次改革課題として浮上してきたのである。

したがって、統合等にとどまらず、廃止、民営化、独立行政法人化等の抜本的な変化が第二次改革の課題となった。平成一三年一月に、当時の橋本大臣は講演で自身の考えを次のように言っている。「事業についてゼロベースから見直し、併せて特殊法人の組織形態についても抜本的に見直す……組織の見直しについては、廃止、民営化、独立行政法人への移行とともに、場合により独立行政法人通則法に準じた共通スキームの整備等も視野に入れ取り組んでまいります。」彼の言にあるように、独立行政法人には通則法が整備され情報公開や政策評価も制度化されたのに対し、個別根

抛法のみでバラバラな実態にありしかも透明性や説明責任に欠ける実情にある特殊法人と認可法人はここで全体を組上にのせて抜本的に見直しをしなければならぬ、これが政府・与党を通じた共通認識であったと思われる。

上記行政改革大綱でも、見直しの視点として、当初の事業計画に比して著しく不採算でそれが拡大しているもの、事業が当初予定より長期化し又需要見通しを下回っているもの、膨大な借入・貸付等が行われそれが拡大しているものといったこれまでにない新しい視点が入っているのはあらためて特殊法人等全般を対象として見直す決意の現れであろう。

## (2) 行政改革大綱策定後の進展状況

橋本大臣は平成一三年一月に、特に特殊法人改革と公務員制度改革及び公益法人改革の三課題について、平成一二年度末には論点整理を行い、六月には基本制度設計を、そして一三年度内の実施計画の策定等一気呵成に改革を進める考えを示した。このことは中央省庁等改革の一環として導入された政策調整システム発動第一号として内閣官房が主導的役割をはたした案件としても注目された。

橋本大臣のスケジュール発言以降は、しばらくの間は具体的検討が特殊法人とその所管省庁の手にゆだねられているように見えたが内閣官房では個別法人ごとの見直しの視点を精力的に検討していた。

そして、平成一三年四月三日、閣僚懇談会の場で、各省庁が進めている特殊法人等の事業見直しに関して橋本大臣から、全ての特種法人（七七）、全ての認可法人（八六）を対象にこれらの活動分野を一五の類型に分類し、それぞれの類型ごとに「採算性の見通しが適切か」「民間と競合していないか」など計七六の検討項目を示し、「特殊法人等の事業見直しの論点整理」として公表した。次頁の表はこの論点整理の若干の例である。

内閣官房行政改革推進事務局では、この項目に沿った点検を法人所管省庁に求めた。

類型	法人例	検討項目の例
公共公物の建設 管理、貸付等	道路関係 4 公団 都市基盤 整備公団	<ul style="list-style-type: none"> <li>・借入金等により事業を行い、事業完了後、事業収入により事業費を回収する事業については、採算性に問題はな いか</li> <li>・一部の利用者からの収入により他の利用者のための事業 費が賄われる不公平が過大になっていないか</li> </ul>
政策金融	国民生活 金融公庫 住宅金融 公庫	<ul style="list-style-type: none"> <li>・民間金融機関と競合しているのではないか</li> <li>・特殊法人等の中で事業が重複していないか</li> <li>・金利決定について、決定責任主体が明確か</li> </ul>
調査・研究開発	石油公団 国際協力 事業団	<ul style="list-style-type: none"> <li>・費用対効果の分析が十分行われているか</li> <li>・研究課題の設定、研究成果等について外部評価が実施さ れているか</li> <li>・研究機関相互におけるテーマ・内容の重複はないか</li> </ul>
施設設備所有	簡易保険 福祉事業 団 労働福祉 事業団	<ul style="list-style-type: none"> <li>・員内利用目的を超えて、民間同種業務と競合関係にある ものはないか</li> <li>・著しい不採算に陥っている施設はないか</li> <li>・定型的単純業務について民間委託を進めているか</li> </ul>

さらに追い打ちをかけるように、六月二二日、内閣官  
房行政改革推進本部は一六三の特殊法人・認可法人のう  
ち特殊会社等を除いた一五七法人の改革方向を中間的に  
とりまとめた「特殊法人の事業見直しの中間とりまと  
め」を公表した。このとりまとめでは、一八事業類型七  
六の論点の見直し基準に該当する特殊法人等名が以下の  
ように具体的に列挙されている。また、その際総理から、  
平成一四年度予算では特殊法人等への五・三兆円にのぼ  
る政府支出のうち一兆円を削減するようにとの指示も出  
された。

各府省はこの中間とりまとめに関する意見を夏休み前  
に提出するよう求められた。

○採算性に問題が有る場合、廃止も含め社会資本整備  
事業を見直し

日本道路公団、首都高、阪神高、本四連絡橋、下水  
道事業団等一六法人

○民間で類似事業がある場合は廃止も含め金融事業を  
見直し

住宅金融公庫など一九法人

○費用対効果を分析し、廃止も含め調査・研究開発事業を見直し

宇宙開発事業団など二九法人

○民間と競合する福利厚生施設は廃止や民間委託を検討

簡易保険福祉事業団など四法人

○事業の意義が乏しい場合は、廃止も含め価格安定・備蓄事業を見直し

石油公団、金属鉱業事業団など四法人

八月一〇日、内閣官房の行政改革推進事務局は、中間とりまとめの事務局案と所管省庁の意見を対比した「特殊法人等の個別事業見直しの考え方」を発表した。

これを見ると、大半の省庁が事業の公益性等を理由に事務局案を拒否していることがわかる。上表は日本道路公団と都市基盤整備公団の例であり、根本的な対立にあることがわかる。

このような所管省庁の回答状況をみた小泉総理からは、廃止または民営化を基本に再検討すべきとの指示が出され、九月三日が再回答期限とされた。

九月四日に公表された各府省の回答では、以下の一〇法人が廃止または民営化の方向で検討することとしているが、他の法人は困難としている。

- ・廃止または廃止を検討 簡易保険福祉事業団（郵政公社への吸収）、

法人	事務局案	所管省庁の意見
日本道路公団	<ul style="list-style-type: none"> <li>・現在建設中の事業の凍結</li> <li>・計画と実績が一定以上乖離した場合は償還計画見直しをルール化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・現行整備計画区間は現行料金水準で償還可能</li> <li>・交通量の伸び悩みがあれば事業量を調整する</li> </ul>
都市基盤整備公団	<ul style="list-style-type: none"> <li>・賃貸住宅の新規建設の廃止と既存賃貸住宅の売却</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・賃貸住宅は再開発等のまちづくりを伴うものに限る</li> <li>・既存賃貸住宅の売却は困難</li> </ul>

(四法人)

石油公団、宇宙開発事業団(宇宙科学研究所、航空宇宙技術研究所と統合して新法人)

農林漁業団体職員共済組合

・ 民営化または民営化を検討 帝都高速度交通営団、日本勤労者住宅協会、

(六法人)

全国農業会議所、全国農業共同組合中央会、漁業共済組合連合会、漁船保険中央会

今後の見通しとしては、小泉総理が唱える廃止または民営化を原則とするとの厳しい方針が実際にどのくらい適用されるかが焦点であるのはいうまでもない。

とくに、料金収入等の歳入見込みのたたない特殊法人等はどのように廃止または民営化を進めるのか、また国の役割をなくして問題がないのか等課題は大きい。当面、料金収入等の見込まれる法人を中心に進められるとしても批判はできないであろう。

他方で独立行政法人制度のように、業務実態の透明化や国民への説明責任をはたすことにも、多くの努力が傾注されることも忘れてはならない課題であると思う。

#### 4 公務員制度改革

##### (1) 行政改革大綱前の状況

公務員制度改革は中央省庁等改革において改革方向が一度きめられた課題である。

平成一一年四月の中央省庁等改革に関する方針(政府中央省庁等改革推進本部(全閣僚が本部長)では、公務員制度調査会の答申を踏まえて、すでに四つの改革方向を決定していた。その内容と論点を筆者なりに説明してみる。

中央省庁等改革後の新たな行政改革の動向

①公務員の能力向上のために、行政内外の仕切りを低くする等の開放的人事システムの実現

弁護士や公認会計士などの民間人を公務員として途中任用する課題については、すでに研究職に限っては、導入されていたが、これを公務員全体に拡大しようとするものである。この課題はその後、平成一二年秋に「一般職の任期付き職員の採用及び給与の特例に関する法律」が成立し実現された。残った課題はⅠ、Ⅱ、Ⅲ種試験制度の見直し、女性の幹部登用などである。

②簡素・効率的、機動的な行政の実現のため、多様な職務・職責に応じた柔軟な人事システムの実現

具体的に言えば、現在のライン職中心の単線型の昇進管理から、専門職等の人材の確保・育成にも重点を置いた複線型の人事管理への転換をねらうものである。これにより、とくにキャリア組が定年前に退職して天下り問題を引き起こしているのを公務部内においてスタッフ的ポストを与えて引き止めようとする意図が含まれている。このため、この課題はある意味では、現在の組織・定員・級別定数管理とぶつかるおそれがあり、実現が難しい側面を持っていると筆者は考える。

③公務への国民の信頼向上のため公務員制度の運用の透明性の向上

国民からみて不透明感の強い再就職状況等の公表などが課題である。この課題は、その後一二年度から実現された。それまでは人事院が民間企業に再就職する場合に許可を与えていた分のみが公表されていたので再就職の約三分の二を占めるといわれる特殊法人等や公益法人を含めた再就職の全貌は不明であった。また、再就職に関する官側の供給と民側の需要とを一元的に扱う人材バンク制度を導入したり（平成一一年九月から試行実施されるがきわめて扱い数が少ない実態にある模様）、懲戒基準を明確化したりする課題も含まれる。

④雇用環境の変化（年金の支給開始年齢の引上げ等）に対応した雇用システムの実現

行政の能力向上をはかりつつ雇用期間の長期化を進めるために年功序列型の給与制度を見直し、能力・実績に応じた昇進・給与の実現を推進することである。具体的には採用試験・年次にとらわれない昇進管理、勤続年数要素を縮小した給与体系の実現などであるがこれまでの公務員制度の発想を基本的に変更するものでありこの課題も困難な面が大きいと見られる。

上述したような中央省庁等改革の推進に関する方針でもかなりの困難な課題が含まれていたが、これをさらに進めて2、の行政改革大綱の項で説明したような内容に広げ、あるいは深めたのである。

行政改革大綱にもられた①信賞必罰の人事制度の実現、②再就職に関する規制、③中央人事行政機関等による事前規制型組織人事管理システムの抜本的転換の三項目はいずれも現行公務員制度の骨格部分を変更するものであるが、与党主導で固められたため理由の詳細は承知していないものの多くの論点を含んでいる。ここで若干論評してみたい。

まず①の信賞必罰の人事制度、具体的には成果主義、能力主義にもとづく昇進等のしくみについてである。一般論としてはこれまでの年功序列的処遇を改善するものとして期待できようが、問題は外的環境条件が大きく異なるなかでどのように個々人の成果や能力を平等、客観的に評価するのかがである。例えば、条件にめぐまれたA氏が大きく成果をだしたあとに赴任したB氏はあまり成果を出さなかったと言う場合にはB氏の評価は下がるであろうがそれで良いのか、人事評価とは様々な異なった環境条件の下でどの程度全力を尽くしたかであって、必ずしも成果に結びつかなくてもよいのではないかといった疑問が筆者の実務経験からは沸いてくる。

②の再就職に関する規制についても人事院が統一して承認する仕組みから各大臣の承認権限にする方向は府省の責任を強化する長所は認められるが、大臣によっては事務当局まかせの甘い承認にならないか、大臣の人柄によって硬軟の

相違がでて政府内の統一的運用に問題がでるのではないかなどの懸念が残る。

③の中央人事行政機関の事前規制型組織人事管理システムの転換はさらに大きな問題と疑問が残る。人事院の権限となっている級別定数の査定や個別幹部の昇格承認などは主任の大臣に任せるべきと思うが、他方で、仮に総人件費、総定員の枠内で主任大臣の判断で定員を運用できるしくみにした場合、翌年は総人件費、総定員の増加要求はしないのであろうか。もしするのであれば、内訳なしのつかみで要求したり、査定したりできないであろうから、内訳をつけた要求であり、査定となろうと思われるが結局は現状とあまりかわらないで、むしろ定員増加圧力を府省に与える運用になりはしないであろうか。

心配すればきりがないかもしれないが、現行公務員制度に染まった頭ではかなり首をひねらざるをえない。

行政改革担当大臣の橋本元総理は行政改革大綱の策定後、公務員制度改革の意義や改革方向について次のように言っている。(一三年一月日本記者クラブでの講演)

「……志を持って行政に携わる若い諸君が士気を低下させ、萎縮している状況は、わが国全体にとって憂うべきことと思います。『志を持って一生懸命仕事をする公務員は大事にする』一方『給与に見合った仕事をしていない公務員』には従来以上に厳しく対応するとの姿勢を明確に……する仕組みを作らなければなりません。(途中略)私は新たな公務員制度のキーコンセプトとして『民間の知恵を活用した信賞必罰』『企画・実施それぞれの強化』『押し付け型天下りの禁止』の三つを考えております。」

このような説明自体には異論はないが、はたして制度として上述したような問題を克服したものが成り立つかどうか論点である。多くの知恵の結集を期待する。



(2) 行政改革大綱策定後の進展状況

橋本大臣の意向に沿った検討が内閣官房行政改革推進事務局において進められたが、とくにその一環として若手職員や早期退職者等へのヒアリング等の検討が進められた。

これらの検討結果を踏まえて、平成一三年三月二七日公務員制度改革の検討の基本的方向（「公務員制度改革の大枠」）が政府行政改革推進本部で示された。

この基本的方向のポイントは次の五点であるが、とくに若手職員等へのヒアリング結果には、現在の公務及び公務員制度の問題点が端的に現れているものとして注目される。

① 中央省庁等改革によりハードウェアの改革は一段落したが、改革の第二段階としてソフトウェアの改革に取り組む。ソフトウェア改革の最大の課題は公務員制度改革である

② まず信賞必罰の人事制度の確立のため

- ・ 能力、職責、業績をバランスよく反映した給与体系の構築
- ・ 採用区分にとられない能力本位の任用
- ・ 上記二点を確保するための新たな人事評価システムの整備
- ・ その際労働基本権の制約のあり方との関係も十分検討

③ 採用試験制度の抜本的見直し

④ 天下りへの対応として、営利企業への再就職の大臣による直接承認・公表や特殊法人を渡り歩くことによる高額退職金の是正

⑤ 「国家戦略スタッフ群」の創設や中央人事行政機関の役割の改革

中央省庁等改革後の新たな行政改革の動向

その後これらの検討方向は石原大臣に引き継がれ、平成一三年六月二十九日には、「公務員制度改革の基本設計」として大きな方針転換はせずに肉付けがなされた。

現在、平成一二年末を目途に「公務員制度改革大綱」（仮称）を策定する予定で関係者の作業が進められている。

## 5 行政改革担当大臣による行政改革の推進とその意義

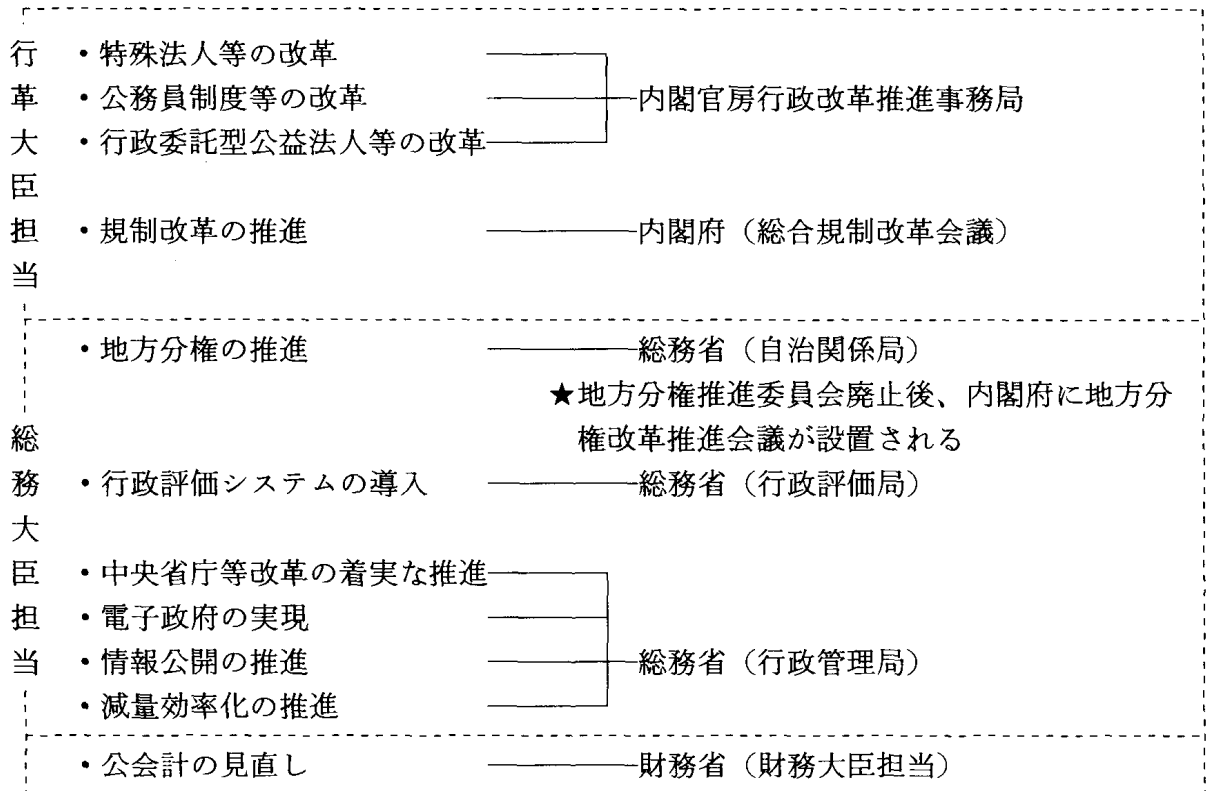
政府が行政改革大綱を決定した直後、平成一三年一月の中央省庁再編を見越した内閣改造が平成一二年一二月四日に行われ、行政改革担当の国務大臣が配置され橋本元総理大臣が任命された。

その後、平成一三年夏の参議院選挙が近づきながらも内閣支持率が低迷していることを主たる理由として森内閣が総辞職し、平成一三年四月に小泉内閣が発足したのを機会に行政改革担当大臣は石原大臣に引き継がれた。石原大臣任命後、行政改革大綱に盛り込まれた事項は次頁の表のように主として総務大臣との分担体制で推進されている。

この分担表をみると、中央省庁等改革以後の多くの行政改革課題は、総務省（主として行政管理局）の管轄から離れ、総理直轄の行政改革担当大臣の所轄に移っていつていることがわかる。この理由の第一は総務庁という政府部内の管理調整を専門に担当する役所（そこでは行政改革が最大の課題であった）が廃止され、他の一般行政事務も所管する総務省の一部門になったことがあげられるが、それ以外にさらに積極的な意味あいがあると思われるので私見を述べたい。

その意義とは、これまで総務庁において行政改革を進める場合には、同省が持っている最大の武器である機構・定員の査定権を改革ツールとして使い、各府省の反対や抵抗に対峙させる手法を伝統的に用いてきたがそれが限界にきていることを認識し、内閣総理大臣等の政治主導で行政改革を進める手法に重点移行したことを意味することである。

中央省庁等改革後の新たな行政改革の動向



これはわが国行政改革の歴史における重要な手法変更であり、行政改革の推進機関の変質を意味する。

すなわち、従来の行政改革においては、総理等政権首脳はこの改革をこの方向でやれという号令をかけるだけで具体的に何をどのくらいやるかは、役人同士の折衝にまかせていた。例えば特殊法人は必要なくなったものは廃止という方針は出ても、どの特殊法人が必要がなくなったと考えるのかは所管省庁と総務庁の事務的折衝に委ねたのである。

そして推進役を命じられた総務庁事務当局（時々総務庁長官も）は、各省に協力要請の頭を下げて回ったあとにできることは同庁最大の武器である機構・定員の査定権をちらつかせて、いわゆる族議員等を背後に控えさせた各省との折衝に臨むことであった。行政管理局の機構・定員査定部門の各省別担当官が各省ごとの個別行政改革事項の担当官でもあるのはその証拠である。

他方で総理の指示をうけた各閣僚が省に戻って自己の部下である事務当局を叱咤するルートも理論的には存在したが、殆ど効き目がなかったか、道は途中で途絶えていた。このルートは、

総理の指示を各閣僚が遵守して実行に移すという内閣制度本来の姿であり、政治主導の行政運営の見本のような姿である。しかしわが国の実態は、行政改革の実質的肉付けといういやな仕事、汗をかく仕事は官僚同士の折衝に委ねるといふ運用がこれまでに出来上がっていたといえる。ここにわが国における行政改革がこれまで抜本的に進展せず、限界に突き当たった最大の原因がある。

その結果、総務庁が持っている武器の威力に見合う程度の改革はできても、それ以上の大規模な改革は不可能であった。それ以上の改革をするには、政権中枢の総理が本気でやる気を示し、具体的事項まで自ら検討する位の気構えが必要であったのである。

最近において、それを示したのは土光臨調とペアを組んで国鉄の分割民営化等をやりとげた中曾根元総理であり、他の一人は今次中央省庁等改革を実現した橋本元総理である。

中曾根元総理の場合にはまだ土光氏や臨調というカリスマ的存在を必要としたが、五五年体制の崩壊後の野党を経験した自民党と不祥事で国民から袋たたきにあっている官僚を従えた橋本元総理の場合には、自らリーダーシップを発揮するしくみ（行政改革会議）で十分だったのである。

橋本総理以降、行政改革は総務庁の手を徐々に離れ、時の総理のお膝元を本拠とするしくみに移行していく。いや、むしろ総務庁の手から離して、直轄でやらなければ行政改革はできないと達観したのは橋本総理であったといふべきかもしれない。

以上の分析があたっているとすれば、行政改革を進めるうえで誠に結構なことである。

とくに現時点では、聖域なき構造改革を主唱する小泉総理がリーダーシップを発揮する構えをみせているので、本当

に發揮されれば橋本総理時代に劣らず、抜本的な変革も可能となるであろう。問題は党内基盤よりも、国民的人気の方に軸足がある小泉総理がいかに関後総理のリーダーシップを党内外で發揮していけるかにかかっている。

第二次改革は、中央省庁等改革の続編であり、仕上げであるからこそ見通しは厳しいと予測するのが自然かもしれない。(了)