

参議院行政監視委員会での参考人としての意見陳述について

東田親司

☆以下は、参議院から、平成24年3月19日（月）に同院行政監視委員会において「行政改革と行政の役割分担に関する件について―行政の組織・制度改革―」とのテーマで参考人として意見陳述するよう求められ、約20分間陳述した内容である。

1 中央省庁について

(1) 大規模省（国土交通省、厚生労働省）について  
今世紀初頭に行われた中央省庁等改革における省編成の基本方針を振り返ってみると、目的別の省編成、大括り編成、利益相反性への考慮、省間バランス、省間の相互調整などを原則としている。

しかし、10年以上が経過した今日の時点での実態をみると、大括り編成に重点が置かれて、目的別の編成や、省

参議院行政監視委員会での参考人としての意見陳述について

間バランスの観点などがやや弱かったのではないか、言い換えれば中央省庁の数を減らすことを重視しすぎた結果、大臣のコントロール範囲を超えた大規模省ができていないのではないかと考える。

例えば、中央省庁再編後の内部部局の数をみると、平均は1省約7局であるが、その倍近くの局数の大規模省がある。

最多の13局となっている国土交通省についてみると、国土の総合的な開発利用とそのため为社会資本の整備が主たる任務になって発足しているが、社会資本を利用する陸・海・空の運輸事業者等への指導監督まで所管しているため一人の大臣の統括範囲としては無理があるのではないか、もう少し省間バランスに配慮して二人の大臣の所管に戻してもよいのではないかと考える。

2番目に多い11局の厚生労働省については、雇用の確保・労働条件の整備と社会保障の向上とが主たる任務とされ、政策の在り方として少子高齢社会などに対応した労働政策と社会保障政策との統合・連携強化などが求められている。今日では年金と雇用との連携の問題など、再編の目的を大いに発揮すべき状況になっているという見方もできるが、今後年金行政、少子高齢化対策、雇用行政がそれぞれ国民生活の上でさらに重要性を増し、国民の関心も一層高まることを考慮すれば、むしろ社会保障と労働行政とに分割してそれぞれ責任を持つ大臣をおき、両行政の調整の過程を外部に出すことで、国民的議論の俎上に載せる方が適当なのではないかと考える。

## (2) 内閣官房・内閣府について

内閣官房・内閣府については、〇〇本部・〇〇会議とよばれる全政府的な組織が置かれたり、内閣府特命担当大臣が多数任命されたりし、それにともなつて事務局や担当室がおかれて、組織・人員が肥大化している。

例えば、組織について内閣官房のホームページでは活動中の各種本部や会議が90以上あり、約800人の定員のほかに700人以上が併任で常駐していると聞いている。

また内閣府本府には、20以上の担当室が置かれ、約2300人の定員のほかに併任が400人以上いると聞いている。また、内閣府特命担当大臣が現在8人おり、その下に副大臣や大臣政務官が多数いるので、指揮命令系統はきわめて入り組んだ複雑な状態になっており、国会でも肥大化が問題視されている。

このような組織の肥大化と指揮命令系統の複雑化を解決するために、政府内の調整に係るもともとの役割分担から振り返ってみたいと思う。中央省庁等改革のもととなった行政改革会議の報告書では、政府内の調整に関して内閣官房、内閣府、各省の三類型の調整を組合わせて機能強化をはかるべきことを提起している。三類型の調整を簡単に言えば、まず各省の行政目的を達成するための調整権が各省にあり、その上に担当する主たる省を特定することが困難な課題について内閣府が必要な場合には特命担当大臣において総合調整を行うこと、そして最後に内閣官房が総理の活動を直接補佐する立場から最高最終の総合調整を行うこととされている。

こうした分担基準で現状をみたときに、各省の調整にゆだねてよいと考えられるものまで内閣官房や内閣府に集約されていると思われるので、次の二つの原則で内閣官房・内閣府の調整の在り方を見直すべきと考ええる。

第一の原則は、内閣府特命担当大臣の在り方についてであるが、特命事項の内容からみて主たる省を特定することが困難な課題は引き続き内閣府が担当するが、それ以外の、本来主に所管する大臣がいる場合には、その大臣を調整の主役にするということである。

例えば、少子化対策は厚生労働大臣に、宇宙開発は文部科学大臣に、郵政改革は総務大臣が調整の主役になるべきと思う。その際、必要があれば、これらの主に担当する大臣を特命担当に発令してもよいと思われる。こうした措置によ

つて、現状では内閣府特命担当大臣と主に所管する大臣の二人が関係大臣になっていて役割分担が明確でなく指揮命令系統が複雑化している状態が是正され、簡素化が期待できる。

第二の原則は内閣官房・内閣府に置かれる事務局や担当室についても、内閣全体の総合的・戦略的な方針の企画立案機能を担う役割に係る場合や主たる所管省を特定できない場合だけに限り、その他のものは最も関係する省の担当部局が全政府的な事務局の役割を担うこととするのである。例えば、地域主権戦略会議の事務局は内閣府ではなく総務省に、障害者制度改革推進本部の事務局は内閣府ではなく厚生労働省にという具合にする。そうした視点で内閣官房、内閣府の事務局や担当室を点検すれば組織の簡素化と併任者の整理は相当進むのではないかと考える。

現状が肥大化・複雑化している背景には、主たる担当省が政府全体の調整の主役となることに他の府省が納得しない場合があることや特定省が調整の主役になるよりも政府中枢での取り組み姿勢を見せた方が政治的な効用があるなどの判断からきていると考えるが、今申し込んだ二つの原則で見直しを行い、可能な限り内閣官房・内閣府のスリム化をすすめることで政府内の役割分担を明確化し、政権中枢の簡素で迅速な指揮命令系統を確立すべきだと考える。

### (3) 総務省について

総務省は、中央省庁等改革基本法で「内閣及び内閣総理大臣を補佐し、支援する体制を強化する役割を担うものとして設置」され、主に管理的業務の調整を担う役所として設置された経緯があるが、発足後、本来所管すべき郵政改革、公務員制度改革、行政改革などの調整課題が内閣官房や内閣府の所管となり、設置後の性格がいまになった面があると思う。

上述した内閣官房・内閣府のスリム化を図る原則からすれば郵政改革、公務員制度改革、行政改革などは総務省の所

管に戻すことが考えられるが、他方で、国家公務員制度改革基本法が成立して、それに基つき内閣官房に内閣人事局が設置され、それにともなつて総務省の担つている人事行政に関する機能（人事管理、組織定員管理など）も必要な範囲で内閣官房に移管することが法定されている。それを考慮すれば、今後の総務省の在り方は、人事行政に関係する機能は内閣官房に移管し、総務省はそれ以外の機能を所管することが原則になるべきと思う。その際現在の内閣府にも必ずしも内閣府でなければならぬ業務以外のものも存在していると思われ、内閣官房、内閣府、総務省の三者の役割分担は一体的に検討しなければならない課題と考える。

## 2 公務員制度改革について

### (1) 公務員の給与と労働基本権について

現在、一般行政事務を遂行する公務員に労働協約締結権を認めて、給与等の勤務条件を労使の話し合ひで決定しようとする法案が提案されているが、公務員の給与は、労働基本権の制約の下での代償措置により民間給与の平均水準を確保するというこれまでの仕組みを根本から変えるものであり、慎重な対応が必要と考える。

一般に公務は、業務の成果を計量的に測定しがたいものが多いなどの特殊性があることや公務員を希望する者は、経済的な対価よりも公的・社会的な貢献に生きがいを感じて職業選択してきた者が多いと思うので、これらの者の労働の対価である給与等の勤務条件は当事者が交渉により決定するよりも、社会一般が認容する水準に収まるようにするしくみが望ましいと考える。

その点で現在の労働基本権の制約とその代償措置である人事院勧告制度は特に問題はないと考えられ、あえて労働協

約締結権を付与してまでして当事者の交渉に委ねることのメリットがなんであるのか不明である。

国家公務員制度改革基本法第12条では、「政府は、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益および費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置するものとする」と規定しているが、協約締結権の付与に伴う便益および費用等の全体像がこれまでに国民にわかりやすく提示されたとは思えない。

便益に関しては、公務員への労働協約締結権の付与が国民にとってどういうメリットがあるのか不明であるし、費用に関しては、労働協約締結権の付与に伴う副作用がどの程度国民生活に影響を与えるのか提示しなければならぬと思う。その点で平成22年版の公務員白書において、人事院が、主要諸外国においては、協約締結権は認めるが、争議権は制約し、その代償措置として仲裁裁定制度を設けるという例はないとしていること、かつて我が国に存在した三公社五現業において、そのような制度があったが、法律や予算の統制等により当局側が当事者能力を失い仲裁裁定による決着が続いた結果、労使交渉が形骸化して労使関係は安定せず大規模な労使紛争が繰り返されたことなどの警鐘を鳴らしている。

公務員の労働基本権は、公務員制度の根幹であり、その変更は公務の能率や公務の受け手である国民生活に大きな影響を与えるので、公務員一般や、国民一般に理解されるよう慎重に対応すべきと考える。

また、関連して、東日本大震災の復興財源の確保のために国家公務員給与の臨時的な削減措置が行われたが、公務員の給与を制度的に、民間平均値よりも低いものとすることは不合理であり、あくまで短期間の臨時的な措置にすべきと考える。

さらに、公務部門が率先して歳出を抑制すべきことは理解できるが、なぜ人件費削減率が2割なのかは不明であり、こうした公務員の基本的な処遇に係る重要な制度が、合理的な説明がないまま、政治的な判断で変革されていくことは、

公務員制度の安定性を損ない、現職公務員の士気に影響し、公務員志望者数の減少や質の低下を招来する恐れが強いと考える。

## (2) 幹部職員の人事について

国家公務員制度改革基本法の規定による内閣人事局の設置が具体化して提案中の国家公務員法の一部改正案が成立すれば、各府省の幹部職員人事に対して、総理又は官房長官から「内閣の重要政策を実現するために内閣全体の視点から適切な人材を登用する必要がある」と判断するときは、任命権者に対し、幹部職員の任免について協議を求めることができ「こととなっており、内閣からの府省幹部人事への関与が強化されることになっている。

これによって、幹部職員の所属府省への帰属意識が薄らぎ縦割り行政の是正に寄与することが期待されているが、他方では、一般職公務員である府省の事務次官以下の幹部の人事が恣意的な任用に陥るおそれが出てくると考えられる。例えば政権交代があった際などに前政権時代の府省幹部は原則交代してもらおうと言った安直な考えで政権中枢からの関与が行われる可能性がある。

とくに、国家公務員法の一部改正法案では、審議官クラスから事務次官までの幹部クラスが一グループとみなされて、極端な場合には事務次官から審議官に異動させられても、現在は降任となるが、新しいしくみでは降任にならず転任になることから、事実上の降任が行われやすい状況になるので、十分な注意を払う必要がある。

恣意的な任用を防止するためには、中立的な機関が人事任用を監視しつつ必要な是正勧告を行うことや、本人へ転任理由を開示すること、事実上の降任である転任も不服申し立ての対象とし中立的な機関が是正勧告できるようにすることなどが必要である。

(3) 再就職について

現在の政権では、公務員の再就職のための役所側によるあつせんが一切禁止されているため、多くの公務員は定年まで在職している。

このため在任期間の長期化により組織の新陳代謝に問題がでたり、独立行政法人の役員ポストの公募が現職公務員の出向により有名無実化したり、処遇のための専門スタッフ職等のポストの増設などにより人件費が増嵩したりなどの弊害が出るとともに、新規採用を大幅に抑制しなければならぬ状態になり、公務員としての人生設計を描いている学生等に大きな衝撃を与えている。

たしかに再就職を野放しにすれば、民間との癒着、出身府省への帰属意識にともなう縦割り行政の弊害の発生、OBのいる営利企業等への助成などによる非効率な公費支出などが発生するおそれがあるが、他方で全面的な再就職のあつせんの禁止は人件費の膨張、組織の新陳代謝機能の低下、公務員であつた者の能力の未活用などの弊害を招きさらには結果として若者の公務への貢献の夢の実現を狭めていることは重大な問題である。

完全無欠な解決策は見当たらず、また高級官僚の天下りが行政への信頼を損なう大きな要因になっていることは否定できないが、他方で全面的な再就職のためにあつせんの禁止が、良い面だけではなく副作用として無駄の発生や組織の活力をそいでいる面、そして若年者の雇用にまで影響を与えている面があることも国民に知ってもらい、その上で総合判断をしてもらう必要があると考える。

私個人は、再就職の抑制に伴う長所・短所を比較すれば、現状は大きな問題を内包しているので、例えば官民の癒着を引き起こしそうな営利企業への再就職は原則禁止としつつ、独立行政法人や公益法人などの現在現職公務員が出向している準公務部門への再就職については、個々の再就職者の能力の活用が公益に合致しているという採用理由を開示



して認めることとし、その代りOBから役所側への働き掛けや役所側からの特定の法人への優遇措置などを禁止したり、またその監視を徹底することが有力な解決策ではないかと考える。

なお、再就職に関連して、現在、行政機関の特定ポストや独立行政法人等の役員の公募を行う場合があるが、公募はいうまでもなく公平に応募者の能力や適性を判断すべきであるのに、過去の経歴に公務員経歴があるというだけでマイナスに評価される場合があるという声も聞くので、一層公平に運用するよう要請したい。

### 3 当面の改革課題について

最後に、早急に是正すべきと考える当面の改革課題について二点申し上げる。

#### (1) 国・地方間の人事交流について

国家公務員と地方公務員間の人事交流は、相互の仕事を理解し今後の地方分権を進めるうえでも有用な仕組みと考える。総務省の資料によれば、平成23年8月時点で、国から地方へ1712人、地方から国へ2093人が出向しており、大きくとらえれば同程度の数の交流が毎年なされている。

しかし、国から地方への出向者の約半数が課長級以上のポストに就任しているのに比べて、地方から国への出向者のうちわずか2人しか室長以上のポストについておらず交流のレベルは大幅な不均衡になっている。

とくに地方自治を所管する総務省は308人の出向者の71%、公共事業を所管する国土交通省は485人の出向者の62%が都道府県や市町村の課長以上の要職についている。

逆に地方から国への出向者のうち室長以上の者は2005年ころには15人前後で1%程度いたが最近では2人で0.1%と減少している。

国・地方間の人事交流を対等なものとするべきことは、当時の地方分権推進委員会の勧告を受けて政府が平成10年に閣議決定した地方分権推進計画に盛り込まれている事項であり、直近では平成21年3月3日の「採用昇任等基本方針」の閣議決定で「…相互・対等交流の促進を原則として、交流ポストの長期固定化により生ずる弊害の排除に配慮しつつ、地方公共団体との人事交流を進める」とうたっているが、現実には程遠く、むしろ悪化している状況もみられ、早急に是正する必要がある。

この問題は国だけでなく受け入れ側の地方にも責任があるが、とくに地方分権や地方財政に大きな影響力をもつ総務省や巨額の公共事業予算を所管する国土交通省をはじめとする中央省庁が、地方公共団体を出先機関や指定席のように見る姿勢を改めることから始めなければならないと考える。

閣議決定が有名無実化し、非対等で長期固定化し、ひいては地方公務員の士気にも影響を与えている現状をみると、国と地方の人事交流を適正化する法制的な措置も必要ではないかと考える。

例えば「国と地方公共団体との間の人事交流に関する法律」を作ったり、あるいは提案中の国家公務員法の一部改正法案では官民人材交流の活発化の措置が規定されているので、これと並べて国・地方間の交流についてのルールを追加規定するなどして、各府省任せにせず、対等性や透明性を理念とする法的な仕組みにし、地方公務員の方々への思いやりを行動で示すことも国が地方分権を実質的に進める一案ではないかと考える。

(2) 統合省庁でのスタッフ職について

中央省庁再編の際には、省庁数を減らすことが重視されたために、統合された省庁では再編統合により幹部ポストが減少することへの代償措置として、主に大臣官房にスタッフ職が多く設けられている。例えば、総務省では、事務次官級の総務審議官が3人（うち1人は当分の間）、官房長級の総括審議官が3人、審議官級が14人（うち一人は充て職）おり、課長級では官房参事官が10人（うち3人は充て職）などとなっている。

文部科学省では、事務次官級の文部科学審議官が2人、官房長級の総括審議官が1人、審議官級が10人、官房参事官が1人となっている。

厚生労働省では、事務次官級の厚生労働審議官1人のほか官房長級の総括審議官2人、技術総括審議官1人がおり、その下に審議官級が12人、課長級では参事官8人などとなっている。

国土交通省には、事務次官のほかに次官級のポストとして技監1人、国土交通審議官3人（うち1人は当分の間）があり、官房長級では総括審議官2人、技術総括審議官1人、審議官級は28名（うち1人は充て職、もう1人は時限）があり、課長級では参事官18人、技術参事官2人がいる。

これらの職の中には、実際には例えば審議官が原局局長の下での次長的な役割を果たしたり、省内横断的な特定事項を担当したりして、重要な役割を果たしているものも含まれているとは思いますが、中には實際上、事務次官、官房長、官房各課長のそれぞれの役割を果たす者が統合省庁の数だけ複数存在する場合もあると思われる。例えば官房の各課には課長と参事官とがペアでいるような場合には、統合後10年以上が経過した現時点で見直し、合理化する必要があると考える。