

## 講演

# 私の行政遍歴と所感

東田親司

\*本稿は2016年1月18日に行った大東文化大学法学部での筆者の「公共政策論最終講義」の内容をもとに加筆修正したものである（組織名・役職名などは記載内容時点のものである）。授業の際に学生向けに使用した制度の簡単な説明も、原則としてそのまま掲載した。

## 1 公務員の選択

私の職業生活は国家公務員32年、本学教員16年の合計48年になる。最初の公務員の選択には、父の影響が若干と他は大学3年生の時の行政学の影響が挙げられる。

父は、9人兄弟の下から3番目で、夜間中学に通いながら国鉄職員となり、北海道小樽市近くの数か所の駅で長く助役をして、管理者側の要員として部下の管理や時には組合側との対峙をするような役回りをさせられていたようである。その体験から息子には同様な苦勞をさせたくないと思ったのか、北海道大学法学部に入った私に対して「部課長試験」（国鉄用語か？）に合格して公務員になるよう勧めることがあった。

父の時代の人生観は、努力して「身をたて名をあげ」ることが当然の時代だったから、特別なことを息子に言っていたわけでもなく、私も父の言葉にあまり重きを置いていたわけではない。ただ、中学、高校と勉強するうちに理科系科目よりも社会科系科目、とくに国内外の政治の動向に関心を強めていったのは事実であり、漠然と営利企業には就職したくないなという気持ちをもっていた。

北大法学部3年生の夏休みに、当時の日本の行政学の大御所の辻清明東大教授の集中講義を受ける機会があった。辻先生の教科書（「行政学概論」上巻 東京大学出版会1966年）は、勝手な要約で大変失礼かもしれないが、当時の筆者には日本の官僚制の非効率性等を指弾しつつアメリカ経営学の効率性向上研究の動向等を紹介する内容に見えた<sup>1)</sup>。

とくに講義で熱が入っていたのは日本の行政組織における稟議制・ハンコ行政などの非効率性や無責任体制への批判であった。今でも耳に残っている辻先生の言葉は「こういう非効率な仕事をしていたら一番困るのはどういう時か？それは戦争の時である。だから軍隊には各段階の指揮権限をもつ者のそばには数人のスタッフがいてアドバイスをするしくみになっており、それが参謀である」というものであった。

こうした内容の行政学の講義を聞いて「できればお役所仕事を改善するような仕事をする公務員になりたい」と思うようになり、公務員試験の受験と行政管理庁への就職を選ぶ道を進むこととなった<sup>2)</sup>。

役所に入ってから経験では、少なくとも中央省庁では、稟議制はとっているものの実質的な意思決定を稟議書の回覧の段階で行うことはまずない。すべての案件は、稟議書が回覧される前に担当者が大臣を含めて決裁権者に事前説明をして歩き、稟議書は後刻、押印のために回付される程度である。稟議書で初めて意思決定をするのは、あまり事前説明の必要のない大量定型事務で、かつ専決処分が許されていて課長等の下位職種の者が最終権限者になっているような非重要案件の場合に残っている程度と推測される。

例えば、対外的な意思表示の代表的な文書である国会答弁書は組織としては重要な文書であるが、稟議書どころか最終権限者（大臣等）の目に触れないうまま夜間に課長レベル以下で原案作成され、翌朝の最終権限者のチェックで補完され、ほぼ12時間以内で作成されている。辻先生が引用したような軍隊だけでなく、一般の組織においても時間がかかり非効率なことは相当昔から改善されてきているのであり、当時の行政学第一人者の教えには相当のタ

イムラグがあったと言わざるを得ない。

行政学者の現実行政への対応の遅れについて、ここで若干触れさせてもらえば、とくに第二次臨時行政調査会（以下「二次臨調」という）や臨時行政改革推進審議会（以下「行革審」という）による行政改革、中央省庁等改革、天下り是正、郵政民営化、社会保険庁改革、内閣人事局設置など近年の行政組織や公務員制度の重要な変革に際して、リアルタイム的にアクターとして参画していないことに現れている。例外的な貢献は後述する地方分権における西尾東大教授（地方分権推進委員会委員時代）程度であろう。

西尾教授は、著書「行政学」（有斐閣1993年初版）において、現代国家が職能国家・福祉国家・行政国家の3つの性格を持っていることに対応して行政学が重点を置く順番にそれぞれ制度学・管理学・政策学に分けている。そして「日本の行政学—過去、現在、未来—」（『年報行政研究36号』日本行政学会編2001年）掲載の論文「時代状況と日本の行政学の課題」において、「敢えて単純化して言えば、制度学の視点は主権者・有権者としての国民の視点であり、管理学の視点は納税者としての国民の視点であり、政策学の視点は行政サービスの顧客・消費者としての国民の視点である」「日本の行政学界の状況を見ると、管理学の視点に立った研究がもっとも立ち遅れている分野」であり「管理学の視点とは、…行政管理と行政改革のための視点である」とし、「これから国と地方を通ずる財政構造改革に当てもっとも重要な視点である。この財政構造改革の推進に際して、行政学者から有益な提言が全く示されないようでは、学としての存在意義を問われるのではないか」と述べている。教育・研究者としての期間が短い筆者も誠に同感であり、あえて厳しく言えば現在の政治学・行政学は主権者の視点が強く、一方で公共政策学は行政サービスの顧客の視点が強いと感じられ、今後の財政事情等を考慮すれば、学生を含む国民には納税者としての視点からの評価や研究に重点を志向して教育する必要があると考える。

脱線が長くなったが、当時の辻先生の行政学に感化されて人生の大きな方

向を決め、その際の感化の要因はやや的外れであった感は否定できないが、その後の仕事内容は想定を超える中身の濃いものであった。

もう一つ、大学時代の講義で私の価値観に大きな影響を与えた教員は、当時北大法学部に在籍していた国際政治学者の永井陽之助先生である（私どもの卒業後まもなく東京工大に移籍して菅元総理なども教えたようである）。先生の政治哲学の基本は、政治とはより悪の少ない選択であるというのが有名であるが、例えば「平和への道は…暴力よりは術策が、愚直よりは慎慮が、恐喝よりは駆引きが、悪徳よりは偽善が優越する不正義の秩序であるにすぎない」「全能の幻想、ユートピア思想はむしろ危険」「政治の世界では善人ほど悪をなす」「政治は可能性のアート」など、私を含めて当時の学生の甘い夢を覚醒し国際政治における冷徹な現実とそれを前提とした外交・防衛政策の確立の必要性を主張していた。

当時はまだ社会党を中心として非武装中立論がマスコミや世論のかなりの勢力を占めていたとみられる時期であったが、「非武装中立論ほどはた迷惑な思想はない」、「国土防衛とは、占領によって得られる利益よりも占領に要するコストを大きくすることである。中立国のスイスの民間防衛をみよ。ナチスですらスイスを避けて通ったではないか」と力説して多くの論文を月刊誌に掲載していた。永井先生の影響で、当時の多くの学友とともに、現実社会に入るまえから観念的な思想と決別することができたのは大きな収穫であった。

なお話は飛ぶが、公務員採用に関して記述するのに関連して、公務員試験受験途中から個別省庁採用までの間に、採用希望者はいわゆる「官庁訪問」をすることになっているが、このことがいかに地方大学出身者にとって不利であるかを指摘しておきたい。

「官庁訪問」は、たしか筆記試験の最初の択一式試験合格後に開始する慣例になっているが、東京近在の大学出身者には旅費や時間の点で大きな負担にはならないものの、私のような遠方の大学在学者には負担が大きく、同程

度の訪問をすることは事実上できない。私の場合は、たしか公務員試験の正式合格後の個別省庁ごとに行われる公式の面接試験の際に初めて上京したわけであるが、その時には実質的に内定が済んでおり、初めて面接を受ける受験者には入り込む余地はなかった。そういうことも知らない田舎者と言えばそうだろうし、いわゆるキャリア組（当時は上級職）なのだから本省庁で一元的に行うのは当たり前ともいえようが、あまりにも公平さに欠けているのではなかろうか。

私の場合は、第一希望の行政管理庁においても同様であり、見事不合格となったが合格した数人が辞退したためにやり直すこととなり、役所側から再び自費での上京を促されて再受験して合格したわけである。おそらく今でも同じ仕組みであろうが、大企業が地方の支店等においても採用しているのを考慮すれば、またテレビ会議等の技術発達などをも考慮して、地方大学出身者の不利益な取り扱いの是正策を検討してほしい。

さらに個人的な反省点が一つあることも告白しておきたい。それは、公務員試験不合格にそなえてある銀行を受験して内定をもらっていたため、行政管理庁内定後、その銀行に出向いて内定辞退を申し入れた。数時間にわたる説得をうけたのち放免されたが、公務員を第一希望にしているのであれば、滑り止めの民間企業を受験はやめるべきだったと後悔している。後になって言えることかも知れないが、いくら一生のこととはいえ企業の人事採用計画への大きなダメージにも頭を回す余裕を持つべきだったと思う。既述したような理由で公務員を選ぶのであれば、万一公務員試験におちた場合には一浪してでも再挑戦する、くらいの度量でいるべきだったと反省している。

## 2 入庁から課長補佐まで（昭和43年～昭和53年）

昭和43年4月に行政管理庁に入庁し最初に統計基準局に配属となった。統計基準局は、政府内の各種統計の調査範囲の調整や統計用語の定義の統一化など日本政府内の分散型統計組織における総合調整機能をはたしており美濃

部元東京都知事が初代の局長である。本稿執筆時点の平成28年では総務省において局長クラスの政策統括官の下で5人の課長クラス以下の陣容で引き続き同種の業務が遂行されている。

参考までに当時の行政管理庁は統計基準局のほか、行政管理局と行政監察局とがあり、前者は各省庁の組織や定員の管理（現在は内閣人事局に移行された）と行政改革などを所管し、後者は各省庁の行政が合規性、効率性などの視点からみて問題がないかを監視し改善点を勧告する仕事を所管していた（中央省庁等改革後は総務省行政評価局に移行した）。

入庁前年の昭和42年に当時の佐藤総理が「1省庁1局削減」の方針を打ち出したため、3局しかなかった行政管理庁では、庁内の議論を経て統計基準局を廃止して行政管理局に統合することとなった。統合といっても局長を1人減らして、その代わりに行政管理局長の下に「統計主幹」という法律職を新設することとし、業務量や内部の課・官の数などには変更がない内容であった。局廃止とともに退職することとなった三代目局長の挨拶をききながら、一年生ながら、このような看板の架け替えのようなことにはどういう意味があるのであろうかと疑問に思ったのを覚えている。

ちょうど対照的に、昭和42年には大蔵省主導で総定員法が成立して各省庁の定員が各省設置法に規定する法定定員から内閣の政令に委任され、政府の判断で弾力的に各省庁の定員の増減を行う仕組み（全政府の総定員数だけ法定）ができていた。従前は官公労等の組合や野党の抵抗で設置法改正が容易にできず機動的な定員配置ができないでいたのを情勢に応じて弾力的に定員配置するしくみ<sup>4)</sup>ができたため、反射的に1省庁1局削減の制度改革における形式的な性格が目立つ結果になった。以後、政治家が主導する行政改革は、見かけは器が減少して改革の成果が出たようには見えつつも、実質が伴わないものが多いという見方を抱くきっかけとなった。

その後、出先機関（北海道管区行政監察局）勤務などを経て、課長補佐クラスになって通産省産業政策局物価対策課へ出向（S50～51）した。昭和49

年の狂乱物価の直後であり、物価対策課では通産省所管の灯油、洗剤、トイレットペーパーなどの生活関連物資の需給安定と価格の監視を担当した。私の仕事の中核は地方通産局（一部はさらに都道府県）を動員して所管物資の需給や価格動向の監視を行うことであったが、通産省での思い出は二つある。

一つは、人事に関する感想であるが、通産省では、いわゆるキャリア組とノンキャリア組との扱いの差がきわめて大きいということである。各課の課長はもちろん、総括補佐・総括係長は原則キャリア組で、他の係の仕事はすべて総括係長、総括補佐の承認を得なければならなかった。そして各局の筆頭課（総務課など）の総括補佐と大臣官房の総務課に置かれた数人の法令審査委員で省内に法令審査委員会が設けられ、省として意思決定しないとならない案件は、すべて法令審査委員会の承認を得なければならぬ仕組みであった。例えば、資源エネルギー庁が電力会社からの料金値上げの申請を認めようとする場合には、法令審査委員会において電力を使用する側の産業界を所管する局（当時の重工業局など）側も含めて議論して全省的な了解をとらなければならない。

通産省がとくに課長補佐行政とよばれる所以は、補佐レベルで構成される法令審査委員会の強大な権限によるものであった。省内は、各要所ごとに配置されたキャリア組によってすべての業務がコントロールされている姿は他の省庁の中でもとくに際立って見えた。

裏返して言えば、ノンキャリア組はあまり元気がなく、サラリーマン化して言われたことしかしないような組織体質になっているようにも見えた。とくにキャリア組が中核となっている本省とノンキャリア組中心の地方通産局との間の指揮命令関係は絶対で、組織の統率力には優れたものがあるものの、全構成員で総力を発揮しなければならない場合には問題があるように思えた。なお、こうした組織体質は後述する外務省の在外公館への出向においても類似のものを経験した。

通産省への出向の期間中には、国鉄労組を中心としていわゆるスト権スト

が行われた。このため一週間近く省内に泊まり込んで全国の所管物資の需給状況に関して地方通産局等への問い合わせなどを行っていたが、自己組織の権利拡大のために社会への迷惑をかえりみない国鉄労組（動労と国労）に対しては、新聞等での強い批判以上に自分の仕事からくる憤り（生活関連物資の供給不安と価格の上昇を招くことへの反発）を抱いたのを覚えている。のちに行われる国鉄改革は、このころの国民の批判が推進力となって実現に至ったということを私自身の実体験からも感じている。

### 3 準課長クラス（昭和54年～昭和60年）

#### (1) 在英大使館時代（昭和54年～57年）

2年間にわたる通産省への出向から戻って1年程度たったころに、在英日本国大使館への出向の予告があり、半年程度外務省の研修所で語学教育を受けて昭和54年3月にロンドンの在英大使館に一等書記官として赴任した。以後3年2か月の「にわか外交官」（私は自分のことを外国人に「instant diplomat」と紹介していたが、和製英語だったのかもしれない）生活を送ることとなる。

私のような外務省以外の省庁からの大使館への出向者を一般に「アタッシュェ」と呼ぶ。

他国の外交組織においても類似のしくみがあるかと思うが、日本のアタッシュェ制度はかなり大規模なので、若干の説明をする。

日本の外交は、外務省が一元的に行っている建前だが、各専門分野に関しては外務省員にはあまり専門知識がない場合が多いので、外務省側としても専門知識をもった人材を必要とする。一方各省庁から見れば、できれば当該行政にとっての重要な相手国や関係の国際機関の所在する国の在外公館に自分の省庁出身の人材がいて、直接、生の情報を聞いたり、外務省の公式文書（公電、公信）以外に専門家から見た周辺情報を得たい<sup>5)</sup>気持ちを持っている。

このような両者のインセンティブが働いて、多くの在外公館には各省庁出



身のアタッシェが在籍している。当時の在英大使館の場合、外交官身分をもつ者が約40人位いて、そのうち外務省出身者は25人位いたが、電信官や領事事務等の庶務的な業務従事者を除いた本来の外交にあたる外交官数は10数人であり、そのほかに各省庁からのアタッシェは15人程度いた。例えば運輸省からのアタッシェは、毎日のようにロンドンで開催される国際海事条約にかかる下部組織の交渉に出席したり、農水省からのアタッシェは国際捕鯨条約等の水産物関係の交渉の要員だったり、大蔵省からのアタッシェは日英間の租税条約等の二国間条約の改定交渉に従事していたりした。

このような二国間関係（バイの関係という）や国際交渉の仕事（マルチの関係という）を抱えているアタッシェがアタッシェ全体の半分位いて、私を含めた残りの半分くらいのアタッシェ（当時は衆議院事務局、警察庁、自治省、行政管理庁、宮内庁、労働省など）は、公式には英国内政、具体的には保守党や労働党の党内事情、とくに最大関心事は二大政党制のもとで次はどちらの党が政権につきそうか、どういうリーダーがいてどういう政策論争をしているかなどの情報収集の担当と言うことであった。しかし、このような公式の担当業務をはるかに上回って、実際上は日本からの国会議員の来訪者へのお世話の仕事が最多部分を占め、なかなか自分の出身省庁の関心業務、私の場合には当時のサッチャー政権での行政改革の動向の追跡に時間を割くことができなかった。

3年2か月の間にヒースロー空港を送迎した回数は242回あり（前任者から毎回記録するように言われた）、毎週1.5回程度は国会議員の送迎とアテンド（大使主催の晩餐会への陪席、訪問先へのアポイントとりと質問項目の作成や現場の通訳、観光やおみやげ買いへの同行など）に費やされた。とくにロンドンパリとともに英国への直接の来訪者に加えて、アフリカ、中近東などへの航空機の乗り継ぎ場所でもあったが、パリの場合には在仏大使館のほかにOECD日本政府代表部があって、事実上二つの大使館要員が対応していたので、来客で最も多忙だったのは在英大使館だったのかもしれない。

一番の記憶は、衆議院の議院運営委員会理事会の与野党議員の一行がヨーロッパ訪問の最後にロンドンに来たときの騒ぎである。議運理事は本会議の運営に関する決定権限を持っており、他の常任委員会よりも一格格上との自負心をもっている。大使館側はNO.2の公使以下、ヒースロー空港の機側まで車をつけて出迎える最大級の扱いをしたのち大使館にきてもらい、早速英国政治の概況説明を行った。ところが、終了後、一行のトップの議運委員長から「今晚の大使主催の晩餐会には残念ながら出席できない。急に議運の理事懇談会を開催する必要があるので、ロンドン市内の日本料理店を予約し、書記官の方々はそこに出席するように」と言い渡された。何か、不満を抱いている様子だったので、すぐに大使にきてもらって謝ってもらったが、後の祭りであった。

後で判明したところでは、当日、トップの大使が飛行場へ迎えに来なかったこと、さらに大使館に呼びつけておきながら大使が業務の説明に現れなかったことなどを問題視していた。当日は運悪く、外務大臣がロンドンへ来ており、大使は当然そちらの対応をしなければならなかったことを釈明したが理解は頂けなかった。あとで事情通の館員から聞いたところでは、議運の委員長は国会では議長・副議長に次ぐポストであるとの格付け意識を持っており、行政府の閣僚よりは、扱いが優先されるべきであるとの意識をもっているとのことであった。また大使が外務大臣への対応をしなければならなかったのであれば、そのことを真っ先に伝えて了解をとるべきなのに、それをしないまま大使館によびつけたのはけしからんということのようであった。

一行は帰国後、衆議院議院運営委員会の公式の場でも、ヨーロッパ訪問の際の複数の在外公館の不手際を批判し、外務省官房長に謝罪させていた。私の当時の印象では、野党が問題視するのであればまだ理解できなくもないが、与党の議運委員長が先頭に立って対応を批判するのは理解できなかったし、怠慢で不十分な対応をしたのであれば批判も甘受すべきであろうが、外務大

臣よりは格が上との形式論で多忙な大使を謝罪させたり、国会の公式の場で官房長にまで謝罪させたりするのはあまりにも行き過ぎだと今でも思っている。

このほか、国会議員では後に総理になる橋本龍太郎自民党行財政調査会長が訪問され、サッチャー政権下での行政改革について、私から説明させていただく機会があり、私は、この時とばかりに本来の私のすべき仕事に熱を入れてとりまとめた。それが橋本氏の目に留まったようであり、後述するようにのちの地方分権改革での事務局長としての私の立場を橋本総理が理解していただくきっかけとなったと思う。

橋本行財政調査会長は、サッチャー首相が行っていた民間経営者を政府の審議機関の長に任命して改革方策を立案させる手法（ちょうど日本の二次臨調の発足の直前）が成功を収めつつあることに関心を示したり、前労働党政権時代に設置されたCivil Service Department（公務員省と翻訳）が一晩で廃止され、省の設置・廃止が法律事項ですらない英国の考え方や労働党政権時代に膨らんだ公務員数の削減、国有産業の民営化などの、「鉄の女」と呼ばれたサッチャー首相のリーダーシップの発揮ぶりに関心を示していた。のちの中央省庁等改革にむけた橋本総理の改革意欲の蓄積はこのころから始まっていたと私はみている。

またチャールズ皇太子とダイアナ妃との結婚式に出席のため今上天皇・皇后両陛下が皇太子・同妃として1週間滞在され、大使館を挙げてお世話させていただいたことも貴重な思い出である。

三年強の在英大使館勤務を通じた全体的な在外公館勤務の印象は、書記官業務の中では国会議員のお世話の仕事が大きな部分をしめており、この状態のままでは、いくら外務省定員を増員してもキリがないのではないかと、むしろ議員への日本的なもてなし業務の合理化を図ってその分を本来の外交に振り向けるべきではないかと、そのためには国会議員の海外旅行の際のアテンドの内容をもっと簡素化する（例えば観光や買い物などは自費で通訳等を雇っ

てもらふことを慣例にするなど) ことについて国会議員自身が気付いて改革しないとならないとの印象を抱いた。また、日本の国会議員の来訪がゴールデンウィークと夏休みに集中するが、ゴールデンウィークは先方が休んでいないから問題ないものの、夏休みは先方がバカンス中で、バカンス先からロンドンへ戻って対応する場合もみられて迷惑をかける場合があるので、その時期の自粛も必要との感想ももった。

さらに3年間余英国に居住して、英国人の国防意識の強さにも大きな感銘を受けた。例えば毎年6月の女王誕生日には「Trooping the Colour」(直訳すれば「軍旗奉戴式?」くらいか) と呼ばれるパレードが行われ、女王自身も軍装して先頭を行進するが、それに続く行進者は三軍兵士だけにとどまらず、退役軍人・軍属、従軍看護婦団体、市民防衛団体?などの戦争遂行団体関連者が数万人規模で誇らしげに行進する。おそらく第二次大戦中のドイツからのロケット攻撃などに対処して地域ぐるみで抗戦した組織が戦後も引き継がれているのであろうと思われたが、自国を守るために国を挙げて現在も臨戦動員態勢を維持している英国国民の防衛意識は日本では想像できないものであった。

## (2) 大臣秘書官時代 (昭和57年～58年)

英国から帰国した昭和57年の年末の第1次中曽根内閣の発足に際して国務大臣・齋藤邦吉行政管理庁長官の秘書官を命ぜられた。内閣の交代がいつあるかわからないので、通常は2～3か月前に予告され、その間に秘書官の先輩などを訪問して事前勉強をしておくことになっている。先輩たちの教えの中で心構えの形成上一番役立った訓戒は、「大臣と役所側とがどうしても対立がとけない場合には、迷わず大臣側につけ。大臣の信頼を失った秘書官は役所側から見ても役に立たないからだ」というものであった(幸いそのような実際の場面に遭遇しないで済んだが)。

国務大臣には二種類の秘書官がついている。一つは政務の秘書官であり、

通常は国会議員としての従前の秘書の一人が役所内に入って「国務大臣秘書官（政務）」となる。もう一種は事務の秘書官であり、役所職員内から選考されて「国務大臣秘書官（事務取扱）」となり、役所の大臣としての仕事のお手伝いをする。前者は特別職の国家公務員であるが、後者は一般職の国家公務員のままである。このため仮に大臣が選挙運動をしていて、そのそばに事務取扱の秘書官がいなければならない場合であっても、事務取扱の秘書官自身は選挙運動はできない。<sup>6)</sup>事務取扱の秘書官は通常の役所は一人であるが、官房長官には三人、外務省、大蔵省には二人いた。

中曽根内閣が発足した時期は、ちょうど二次臨調が大詰めの審議をしていたところで、国鉄改革、総務庁（二次臨調の答申では総合管理庁）の発足などの重要事項が政治の焦点になっていた。二次臨調は昭和58年3月に幕を閉じて、その後は政府における答申事項の実施や後継組織の行革審に舞台が移されたが、秘書官を務めた昭和58年の国会は行革国会と呼ばれて多くの重要改革法案が国会で審議された。この時期の秘書官としての経験には多くの思い出があるが三つほどのテーマを取り上げて説明したい。

第一は政府内の審議会のあり方についてである。審議会はもともと大臣等の決定権限をもつ者に対して有識者等がその見識に基づき答申、勧告などの形で意見具申することが基本的性格である。その場合に現状の改革・改善を提起するので、現行制度に基づき業務を進めている側（多くは官僚側）が反発し改革に抵抗する場合が多くなる。その抵抗を押し切って改革・改善を具申するわけであるが、相手側との関係を大別すれば二つに分かれる。

一つは抵抗する側とは意見対立したままで審議会委員の見識に沿って意見具申する場合であり、二つ目は抵抗する側と相当程度の議論をして、場合によっては妥協もして抵抗する側が答申後は改革案を実行せざるを得ないような心理状態に追い込んで意見具申する場合である。前者は、審議会委員の見識がそのまま生かされているので格調は高く理想的な意見具申であるが、反対する側との意見調整などを行っていないので、意見提出後そのとおりに実

現できるかどうかは政府内の調整と政治的な決断が必要であり、政府内での賛否の戦いをあらためて行わなければならない。私はこの考え方を「理想追求路線」と名付けているが、「理想追求路線」は格調は高く委員の見識は生かされてはいるが実現は次の戦いの帰趨に委ねられ政治家任せの状況になる。

これに対して後者は、委員の見識は十分には生かされていないかもしれないが関係者との意見交換や調整（妥協）が行われているため、意見具申後の戦いは原則不要で実現性は高い。私は後者を「実現重視路線」と名付けている。

審議会のあり方を両極に大別すれば、「理想追求路線」と「実現重視路線」とになるが、どちらの路線をとるかはその審議会の死命を制する極めて重大なことである（もとより実際の審議会運営では中間的な路線もあり得るが、ここでは理解を容易にするためにあえて両極に峻別する）。

二次臨調は、中曽根氏が行政管理庁長官だったころに設置され、高度経済成長時代に膨張した行政を見直し低成長時代の歳入に合わせた行財政構造を築くこと（当時とはくに「3K」と呼ばれた米、健康保険、国鉄問題などの赤字の改革）を主眼として設置された。当然ながら既存行政の合理化を主戦場にしないとしないことから所管省庁や族議員等からの激しい抵抗が予想されたが、「理想追求路線」による答申ではその後の実現が難しいと判断したためか、抵抗側との折衝を重視し抵抗を乗り越えた答申づくりをめざして「実現重視路線」を基調とした。もし「理想追求路線」で答申されても、その実現のためには政府内で抵抗側と再衝突して立ち往生してしまうことも考えられたため、政府はそのバトルを審議会で行ってもらいたかったのである。とくに総理の意向を体した二次臨調委員の瀬島氏は、調査会の表舞台よりも政党や政治家との朝食会などを活用して意見交換を行い、「裏臨調」とも呼ばれる活躍をした。

こうした意見交換や折衝などによって、国鉄改革などの特殊法人改革や総

務庁の設置、国家行政組織法改正による府省内部の局の設置の政令化、行政手続法制や情報公開法制などの重要提言については要路の関係者のおおまかな合意や理解の下で提言が行われ、その後の実現に結びついた。二次臨調答申を実現するための関係法案を審議した昭和58年の行革国会において、秘書官として大臣の補佐をしながら感じたことは、「理想追求路線」よりも「実現重視路線」のほうがはるかに世の中のために貢献するということであった。このときの所感が、のちに筆者が地方分権推進委員会事務局長になった時の委員会運営の基本路線の選択に影響することとなる。

二つ目のテーマは、国鉄改革に関することである。臨調答申全体は前述のように「実現重視路線」に基づく改革提言ではあったが、国鉄改革に関しては巨大な人員・組織の変更であることから臨調答申後さらに詳細な改革方策を審議する国鉄再建監理委員会が設けられたが、その間も国鉄当局や労働組合は徹底的な反対行動を行った。とくに国鉄当局等は民営化よりも分割に反対して「国体護持」などのスローガンで戦った。

それに対して中曽根総理や後藤田官房長官らの政権トップは世論を背景に国鉄総裁を更迭するなど政府・与党の総力を挙げて改革の実現に力を発揮した。このときにマスコミを中心とする世論が政権側の改革を支持したのは、昭和50年頃のスト権ストのいきすぎた組合活動に対する反発だったと思われる。しかし当時の筆者が感じたのは、世論の支持を背景に政権側の分割民営化意識が強すぎて報復的な性格まで有しているように見えたことである。国鉄は、6つの旅客会社と1つの貨物会社などに分割民営化されることとなるが、国鉄という大企業体のままでは民営化しても経営統治能力の範囲を超えているという説明はある程度理解できても、何故6つにまで細分化するのが適当かについては適切な説明が乏しく、聞こえてくるのは3島会社（北海道、四国、九州）への基金の出資などによる経営可能論などが多かった。

分割民営化から30年が経つ現在（平成28年）では、JR東日本、JR東海、JR西日本がすでに株式上場されて民営化されたのに続いてJR九州も上場さ

れることとなったが、新幹線を持たないJR北海道、JR四国については、持参金である基金の利率低下もあって経営悪化からの脱却の見通しは全くたたない状況となっている。筆者が北海道出身であり、また父が国鉄職員であったことからくるノスタルジアが皆無とは言えないが、かつての分割民営化の判断が報復色が強すぎたものだったのではないかと言う所感はぬぐいきれず、現状ではJR北海道やJR四国の悲観的な将来しか予測できないのが悔しい。

三つ目のテーマは国会答弁のことである。国会審議では、すでに知られているように前日までに政府側に質問議員側から質問内容が連絡され、それに対する答弁書が夜を徹してつくられて審議当日の朝に大臣等へ「答弁レク」と呼ばれる説明が行われる。準備した答弁書が大臣の意向に沿わない場合には、朝のレクの際に適宜修正される（なお答弁書を作成した職員は殆ど徹夜で翌日の勤務を行うこととなる）。

よく世間では、「大臣等は官僚が用意した答弁書を読み上げるだけだから気楽なもの」といった見方がなされることがあるが、2～3問しか通告されなければそうしたことも否定できないが、同一質問者から何十問も通告されれば、全く状況は異なる。実際の現場では二つの質問が一つになったり、一つの質問のはずが二つに分かれたりするの現場での臨機応変な対応が欠かせない。よくまだ質問されていないのに答弁してしまつて質問者からからかわれる大臣がいたりするが、あれは大臣が実際の質問内容に応じて臨機応変な対応をしていないことからくる失態である。大臣等の後ろに控えている秘書官などの事務方が実際の質問に応じた答弁書を現場で差し出せばよいのだが実際には瞬時に作成することは不可能である。

結局、大臣は手元の膨大な（夜を徹してつくられた）答弁書を使うことができず、朝の答弁レクでのかすかな記憶を頼りに答弁するしかない。政府側を攻撃しようとするれば、膨大な質問項目を事前通告したり、逆に「〇〇白書について問う」のように具体の質問内容を伏せた形式的な通告をしておけば



現場での答弁側は苦しくなる。こうしたときに政治家の力量が試される。私の仕えた斎藤大臣はすでに党幹事長、厚生大臣などの経験者であり、答弁のポイントを把握することは実に有能であったので立ち往生することはなかったが、答弁書があるから答弁は簡単という見方は実態をみていないことを指摘しておきたい。

関連して20世紀末頃から役人の国会答弁は原則禁止され政務三役（大臣、副大臣、大臣政務官）が答弁することとなったが、議員同士の議論を活発にすることには異論はないものの、細かな事実関係の説明などは官僚側に任せるともよいのではないかと考える。大臣等には事実の評価や責任の所在、将来の改革方向などの大きな骨格を答弁してもらうこととし、事実関係については部下に答弁させる方が審議が効率的である。役人答弁を禁止する措置を取ろうとしたときに反対した当時の社会党と共産党の判断は正鵠を射ている。今後は、少なくとも数値などの事実関係を大臣等の政務三役が答えられないことをもって政府側を攻撃するようなことはやめるべきである。

#### 4 課長時代（昭和61年～平成6年）

##### (1) 総務庁行政監察局監察官

昭和59年には、行政管理庁と旧総理府の多くの部門が合体して総務庁が発足した。

両者の合併は、二次臨調の答申中の総合管理庁構想に基づくものであり、人事管理（旧総理府人事局）、組織管理（旧行政管理庁行政管理局）、定員管理（旧行政管理庁行政管理局）の一体的な機能発揮の観点からの統合がうたい文句であった。組織管理と定員管理は従来から一体的に行われてきているが、人事管理は、もともと人事権は各省庁大臣がもっているため、旧総理府人事局の実際の仕事は、人事院勧告を受けた政府内の対応をとりまとめたり、人事管理の統一的な運用方針を年度初めに決めて各人事権者に浸透させるのが主な仕事であった。

人事管理運営方針は、毎年度各省庁と協議して決定するが、例えば今年度は超過勤務を減らすように努めようとか女性の管理職の登用を拡大するなどといったことで足並みを揃えるわけであり、組織管理や定員管理と一緒になってもどういう連携ができるのかよく意味が解らなかった。人事関係の三つの管理機能を一か所に統合することで機能強化を図るという観念的な視点からの改革構想によるところが大きかったのではないかと考える。

あまり説得力の乏しい一体化論により、総理府側に総務庁発足に対する疑念（行政管理庁側が自己組織の拡張を図ったとの疑念）が拭いきれなかったのは残念である。官民を問わず、組織の統合は「しこり」を残さないためにも統合によるメリットが明確な場合に行うべきとの感慨をもった。ただし総務庁発足後まもなく国鉄が分割民営化される際に、国鉄の余剰職員を国や地方団体などが引き取ることとなるが、国の場合には、（仕事が増えたわけではないのに）引き取った人数の多い組織には定員を優遇するようなしくみを構築した。余剰職員の引き取りを推進する立場の人事局と定員を所管する行政管理局の連携が実を上げたという実績はみられる。なお現在（平成28年）は、縦割り行政の弊害を是正する観点から、各府省大臣がもつ府省の幹部への人事権に内閣として関与していくこととされ両局とも総務省から内閣人事局に移管されている。

筆者は、1年余りの秘書官終了後、行政監察局の企画官などを経て昭和61年から総務庁行政監察局監察官（課長クラス）になった。

総務庁になっても、人事局、行政管理局、行政監察局の三局は局の課長クラスは一部を除き官制をしいていた。行政監察局の場合は10人の監察官がいて各省行政を原則縦割りで担当している。課制にすると政令（〇〇省組織令など）で課の業務を規定しなければならないが、官制にすれば政令では「〇〇の業務のため××官10人を置く」と規定して、10人の分担は局長の職務命令だけで機動的に担当を変更することができるからであった。

現在でも財務省主計局、総務省行政管理局、内閣法制局、内閣人事局など

行政全体を複数の課長クラスで分担する必要がある部門では、課制よりも官制が情勢の変化等に機動的に対応できて都合がよいために採用されている。

私の担当は運輸省と郵政省であったが実際には両省監督下の巨大特殊法人であった国鉄、電電公社があったので主に4つの行政組織を所管しているような状況であった。そして監察官の下には約10人の副監察官がおり、おおむね三つのチーム編成の下で、企画中のテーマ、現地調査中のテーマ、調査後の取りまとめ中のテーマを担当していた。

行政監察と会計検査との違いは、行政監察では金額の適正性（合規性ともいう）よりも業務の合理化や効率性の向上などを指摘することが中心であった。なお、行政監察は、その後の中央省庁等改革において政策の成果や効果を評価することが主活動であることを明記する観点から「行政評価」に変更している。

監察官在任期間は1年余りであったが、一番の思い出は郵便事業に関する行政監察結果に基づく勧告の記者発表にまつわる事件である。勧告は大臣（総務庁長官）から大臣（郵政大臣）へ行われるが、その際にはマスコミに勧告と報告書を公表する慣行であり、実際は勧告日までは報道しないという約束（後述する「しぼり」）の下に担当監察官が役所の記者クラブ加盟各社に対して事前に資料配布して説明する。

当時は郵便事業の中でとくに郵便小包事業が大きな赤字だったため「郵便小包事業について廃止を含めてあり方を見直すこと」を勧告する予定であった。勧告前に相手省庁に事実確認のために勧告案文と報告書案をみせて意見照会をする慣例となっているが、先方から「『廃止を含めて』の部分は削除してほしい」との要望が来た。検討の結果、削除に応じることとして最終的な勧告文は「郵便小包事業についてあり方を見直すこと」とした。

記者への事前説明の際に、あるテレビ記者から「あり方の見直しには廃止が含まれるか」との質問がだされた。私からは「含まれるかどうかと聞かれれば含まれる。ただし廃止しないで改革することもありうる」と言うような

趣旨を答えた。

報道解禁はテレビが勧告日の前日午後5時、新聞は勧告日当日の朝刊というとりきめになっていた（事前説明から解禁日時までの間は記者クラブ加盟各社は絶対報道しないという、いわゆる「しぼり」<sup>8)</sup>がかかっている）。解禁後の夕方のテレビニュースでは、質問したテレビ会社の報道は「総務庁が郵便小包の廃止を勧告」という見出しで報じられた。

テレビ報道の翌朝の勧告日当日だったと思うが、大臣室から「局長とともにすぐ来るように」と言われて行って見ると大臣の横に自民党の逓信部会長などいわゆる郵政族の議員が数人きており、行政監察局長に向かって「君が東田か？」と怒鳴り始めた。私が、東田であることを言うと「君のようなものに郵便事業を批判する資格はない」と怒られ、直ちにやり直しの記者会見をせよと迫られた。大臣等と相談して、真意を説明するために再度記者に集まってもらうことにしたが、3人程度しかこなかった。

課長になりたてで記者会見には慣れていなかったが、今でもあの時の質問にはどう答えるべきだったのか適切な答えは見出していない。廃止も含まれるかどうかはあいまいにして、存続して合理化する余地があることをもっと丁寧に説明すべきだったかもしれないが、あいまいな説明はさらに記者の追求を受ける可能性が高いし、私自身も許容できない。

郵政省側が「廃止を含めて」の削除を求めてきたときに「それに応じたとしても記者から聞かれれば廃止も選択肢ですと言わざるを得ないから削除しても意味はない」と断ることもできたが、その場合でも郵政族の方々からの大臣室での抗議は当然同じであろう。

抗議の議員が退出後、大臣から「今回のようなことがあっても、大臣のところにはすべての調査結果を持ってくるように」と言われたのが唯一のなぐさめであった。その後郵政省は民間の宅配便に対抗して「ふるさと小包」を打ち出すなどの工夫をして現在に至っている。

関連して郵政族の背後にいる「全国郵便局長会」（かつての全国特定郵便

局長会一「全特」) についてここで付言しておきたい。全国に2万か所以上ある郵便局は殆どがかつての特定郵便局であり、主に集配業務を行う普通局は少ない。特定郵便局は、明治政府が全国に郵便制度を普及しようとして各地の名士などに土地や住宅の提供を依頼して、応じた名士を見返りに局長にしたり、子供への継承を認めたりして優遇した制度が現在も存続しているものである。郵政省時代には特定局の局長らが「全国特定郵便局長会」(「全特」)を結成して、大きな圧力団体となり、いわゆる郵政族の温床となっていた。小泉総理はこの郵政族と自民党内の特定派閥との結びつきに反発して郵政民営化の旗を挙げた。全特は民営化に反対して一時は民主党支持になったこともあるが、その後の自民党政権では再び戻っている。

たしかに明治以来のこの制度によって全国津津浦浦に郵便局ができ、いわゆるユニバーサルサービス(地域条件等が異なっても同一サービスを同一料金で行うこと)が可能となったので日本の近代化への大きな貢献は認められる。しかし郵便事業の採算や経営効率化の観点からは、人件費コストの大宗を占める特定局の合理化が今後の大きな課題である。

民間金融機関は全国各地に配置されておらず、郡部の金融機関は郵便局しかない地域が多いのが実態であるため、郵便局の合理化(局数や局員数の合理化)はきわめて難しい課題である。しかし電子通信時代の郵便事業の経営悪化のためには旧特定局の合理化は避けられない。全特を母体とする現在の郵便局長会は合理化に抵抗して、既特権を守ろうとしているが、郵便事業を存続するためにも、例えば数人の局員で月水金はA町の郵便局を開き、火木は隣のB村の郵便局を開くような工夫をして人件費を抑制する方策を労使で検討しなければならないと考える。

なお監察官在任中の昭和62年に国鉄の分割民営化が実施された。それまで監察官室に出入りしていた国鉄監察局の窓口職員も様々なところに配転されることとなったので、総務庁側の申し出で送別会を行うこととなり、皆で肩を組んで「いい日旅立ち」を合唱したりした。後日、国鉄の監察局長が「検

査側が検査対象側の送別会をしてくれるのは初めて」と言ったとの声が聞こえてきた。

## (2) 長官官房参事官

郵便小包事件のほとぼりが冷めないうちに行政監察局監察官から長官官房の参事官（広報・渉外担当）に配置換えされた。まさに記者を相手にする部署で分かりやすく言えば広報室長のような役職であった。記者発表の際に一秒でも遅れると通信社の記者から怒られたり、他省の大臣がしぼりのかかっている消費者物価指数の閣議資料を記者クラブ員以外も混在する閣議後の記者会見で誤って発表してしまい急遽しぼりを解除せざるを得なくなったりするなど、日々の業務はマスコミ界と似たものがあったが、広報業務を通じて、報道側の改革課題として今も義憤に感じていることを一つ紹介する。現在も解説委員等で活躍している多くの記者とつきあったが、私と同じ千葉県柏市に居住していたある記者から聞いた話は今でも新聞社側の改革すべき課題だと思っている。

全国紙各紙は、朝刊の最終版は14版（主に都内向けとみられる）であるが、都心から30kmあまりの柏市には13版か13S版しか配達されない。大きな違いではないと思うかもしれないが、特ダネは各社とも他社の追随をうけないよう最終版の14版にしか掲載しない。

このため、私は自宅で購読していた新聞の朝刊に問題となるような記事がないか点検してから家を出ても、都心の職場につくと最終版に掲載された記事をめぐって大騒ぎになっていることが少なからずあった。同じ購読料を払っているのに、である。「あと1時間早くこの記事を見ていたら迅速な対応ができたのに」と思うことが数回あった。

話をしてくれた記者は「最終版の届く地域に自宅を持つような身分になりたいものですね」と言いつつ、さらに驚くべきことを追加した。「最近はその役員も郊外に住むようになったので、そこにはバイク便で最終版が届けら

れているのですよ」とのことであった。

このことは新聞協会が毎年開催している新聞週間の「新聞に望む」の意見募集に投稿したことがあるが回答はない。

### (3) 行政管理局管理官

広報担当を2年勤務した後、行政管理局管理官になった。配下には内閣、総理府、総務庁、大蔵省を担当する副管理官と主査、そして厚生省、環境庁を担当する副管理官と主査の計4人がおり、担当省庁の組織と定員の要求に対する査定を2年間行った。

政府内のすべての行政組織にかかる組織と定員の要求は、所管省庁から予算要求とともに8月末に大蔵省と総務庁に提出され、9月～12月まで審査されて年末の予算とともに査定結果が通知される。大蔵省は予算編成の一環として人件費の積算を行う必要から組織と定員の審査を行い、総務庁は政府内の組織と定員を管理する立場から審査を行うが、実態は、組織については総務庁側の主導で行われ、定員については主計局担当主査（課長補佐クラス）と行政管理局担当副管理官の共同作業ともいふべき状況でなかったかと思われる。

査定される立場の大蔵省については、とくに国税庁が5万人以上いる（平成28年度末で55703人）が、様々な税目の増加などに応じて増員すべきことを主張して増税圧力の強い組織であった。彼らの鼻息が荒いのは「税務部門の職員一人を増員してもその人件費以上の税収増になる」と言うことであった。それ自体の否定は困難だが、それでは収入のない部門は不利な扱いになるというような論議をしていたのが記憶に残っている。

大蔵省を担当して印象に残ったことはいわゆるキャリア組の採用の仕方についてである。

今でもそうだと思うが、大蔵省はキャリア組を4種類採用している。本省、国税、財務、税関の4部門である。この中では本省採用が一番優遇されるが、

国税、財務、税関の採用者もそれぞれ大組織なので当該組織の将来の責任者になるべく育成され、自分の組織を背負って立つ意識が強い。のちに経験する年金記録問題では、社会保険庁の組織体質が、本省採用のキャリア、本省採用のⅡ種・Ⅲ種試験採用者、地方の社会保険事務所採用のⅡ種・Ⅲ種試験採用者（当時は社会保険事務所は都道府県の組織であり地方自治体の組織に勤務する国家公務員—いわゆる地方事務官と言う身分であった）の三層構造になっていた。

年金記録問題の要因の一つは本省採用のⅡ種・Ⅲ種と地方採用のⅡ種・Ⅲ種とが所属する組合も違っていがみ合っていたことにあると思う（詳細は後述）が、大蔵省のように組織を背負って立つ意識をもつ者を採用してこなかったことによる弊害も大きいと思う。

つまり、厚生本省採用以外に社会保険庁採用のキャリア組を採用して組織を背負って立つ意識をもつ者を育成することで社会保険行政の組織体質も変わったのではないかと思う。

厚生省も規模の大きい省であり、本省、社会保険庁以外に様々な施設や部署があった。

組織と定員の要求は大きく三大別され、社会保険庁、国立病院・療養所、それ以外のすべての組織（内部部局のほか検疫所、ハンセン病療養所、身障者リハビリセンターなど）を所管する本省（官房人事課）の三つと折衝しなければならなかった。

多くの施設への訪問を要請されて訪ねたが、やはり訪問して現場の人の声をきくと情が移るのは否定できない。それが要請側のねらいでもあるわけだが、一番情がうつったのはやはりハンセン病療養所（全国に13か所あるが多摩全生園を訪問した）への訪問であった。

木造市営住宅のような各棟ごとの患者団体からの陳情を受けて最後に全体の入所者団体の役員の方の陳情を聞く。先方は入所者が逐年減少しているものの高齢化が進んで世話をしてもらう手間がかかるので、職員の削減どころ



か増員をしてほしいという趣旨の話であった。査定側のコツとしては絶対途中で甘いことを言っではいけないので厳しいことを言わざるを得ないが、そうするとなかなか開放してもらえない。「昔の管理官は一步前に出て話を聞いてくれた」「その次にきた管理官は手を握って『頑張ってください』と涙を流した」などと言われたのを覚えている。

私が担当した当時は、おおまかに13か所の療養所入所者数が4000～5000人いて、ほぼ同数の医師・看護師・その他の職員という状況であった。そして査定時期には13か所の療養所の所在する選挙区の与野党国会議員が超党派で入所者団体役員とともに陳情に現れていた。最近の新聞（2016.10. 3 読売新聞）では入所者数約1600人と報道されていたので、13か所の平成28年度の職員定員総数をみると2914人となっている。平成8年に強制隔離を規定していた法律が廃止されたので施設外居住者もいると思われるし、外部の一般患者も診察に来るので一概には言えないものの、入所者数の倍近くの国家公務員数で入所者の世話をしているめずらしい国立収容施設であり、それなりの経緯があつて定員の削減が困難な施設である。

#### （4）長官官房総務課長

行政管理局管理官のあとは行政監察局の総括課である企画調整課の課長となった。10人の監察官室で遂行される業務の進行管理や審査、局全体の立場からの対外折衝（国会、予算要求、人事など）などであったが、着任9か月後に長官官房総務課長が早期に転出したため急ぎよ私が後任として長官官房総務課長に移動することとなった。

官房課長は、どの課も庁を代表する仕事をしているが、官房総務課長の最大の仕事は国会議員、与党、国会への対応であった。2年4か月在任し、その間に非自民党政権も誕生したので様々な思い出があるが、3つほどに絞って説明する。

一番の仕事は、与党の事前審査制度への対応である。平成28年の現時点も

含めて自民党政権時代の政府側（内閣・各府省側）は、国会の議決が必要な法案、予算、条約、人事（国会承認が必要な人事）の4つについては、国会提出前に与党の審査を受けてその承認を得たのちに閣議決定して国会に提出することが原則になっている（野党に対しても、国会提出前後に要求があった場合に事前説明はしているが、与党の場合は閣議決定前に承認を得なければならないところが違う）。

政策は殆どが法案の形で具現化するので、各省庁は毎国会必ずいくつかの与党事前審査を経なければならない。自民党の場合は三段階あり、まず政務調査会の担当部会（内閣部会など13部会ある）で審査され、承認されれば政務調査会全体の立場から部会の上の政務調査会審議会で審査され、そこで承認されれば最後に自民党の意思決定機関である総務会での承認を受けなければならない。

議院内閣制をとる以上、政府が与党の意向に反する法案を国会へ提出するべきではないと考えるので、政府の立場と与党の立場を調整する場である与党の事前審査制度は不可欠な制度だと思っている。しかし2009年に政権についた民主党では、鳩山、菅総理時代には事前審査制度を採用していなかったために大きな混乱を招いた。両総理時代には、自民党政権下での与党事前審査制度を「政府と与党を使い分ける二元体制から内閣の下の政策決定に一元化へ」（「鳩山政権の政権構想5原則」より）とのキャッチフレーズで政府の政策形成過程における与党側の関与を認めなかったが、野田政権において自民党とほぼ同様な三段階の審査制度を採用した。

一般論であるが、与党側は政府を支援する役割を持つが、政府が実施しようとする政策に対しては政治的な見地から、もっと端的に言えば選挙に有利か不利かという立場から判断しがちである。一方で政府は、たとえ選挙に不利ではあっても政権を担い行政を執行する立場から必要とする政策、例えば増税法案や年金等のサービス水準の低下法案でも提案しなければならない。政治的に不利な政策を避けよう、先送りしようとしがちな与党側と行政を担

い政権運営の責任を果たそうとする政府側とのせめぎ合いを乗り越えてはじめて政府・与党として一体化された政策ができる。そのためには一体化するための論議を行う場が不可欠であり、自民党政権下や民主党野田政権下での与党事前審査制度は必須の制度であったと考える<sup>9)</sup>。

このように、本制度の存在自体には問題がなく、民主党政権当初における判断は基本的に間違いだと考えているが、問題はその運用にある。全会一致制をとっているために一人でも反対が出れば承認されない。そのため法案等の提出側の各省庁は、担当部会、政調審議会、総務会のすべてのメンバーのところに事前説明して個別議員の了解を取ることになっている。三段階で合計50人位の与党議員の所に事前説明しに行くが、総務庁の場合の説明側は官房長、官房総務課長の二人である。法案担当の局長、審議官、担当課長は両院の担当常任委員会の与野党理事などを担当することにしていた。

相手側は、この機会に勉強しようとして真面目に聞いてくれる議員が多いが、中にはこの機会に所管省庁への鬱憤を晴らそうとか要望を実現する機会に利用しようとして難題をふりかけてくる議員もいる。私の経験した例を示せば、行政手続法案の事前説明では行政指導に法的根拠を持たせることになるので絶対反対と言って全く話を聞いてくれない議員がいたり、この法案は認めてもよいが引き換えに地元選挙区の支持者の経営する企業を総務庁の事業で使ってほしい、などがみられた。

大政党になればすべての政策で足並みを揃えることは理想的だが非現実的であり、全会一致には無理が伴う。多数決にしてくれれば、反対する者がいても説得に足を運ぶ必要は薄れる。現実には、事前説明する際に難色を示す議員がいれば、役所側が何回も説得をしたり頼み込んだりして全会一致を取り繕っている場合が少なくない。

官房総務課長の最重要かつ最多の仕事はこれである。日中は議員会館、党本部、国会内の3か所を回って歩き、暗くなってから課長室に戻って日常業務を消化するわけである。

この制度自体は、前述のように日本の統治構造上極めて重要な役割を示していると考えるが、全会一致ではなく多数決を導入してほしいと思う。

また民主党政権においてこれを導入しないときに混乱をきたしたのは前述のとおりであるが、政権離脱後の反省をした報告書には、政権中の混乱の大きな要因がこの制度を取らなかったことにあることの明確な記述がなく「(民主党の) 政策調査会と政府の関係を最後まで整理できず…」といった記述でとどまっている<sup>10)</sup>。政権交代のできる二大政党制にすすむためには不可避の反省点であると考え、現在の民進党の明確な方針転換を望む。

二つ目の思い出は、宮沢政権時代のPKO法案(当時の平和協力法案。のちに改正される)にかかる国会審議のことである。湾岸戦争での約1兆円に上る財政的支援が国際的に評価されなかったことに問題意識をもった政府が、復興支援などのために初めて自衛隊を海外派遣しようとする法案であり、当時の社会党等の野党は、これを海外派兵への道を開くものとみて牛歩戦術などを使って徹底的に物理的・組織的な抵抗を行った。

同法案は総務庁とは関連がなかったが、長官が参議院議員で牛歩戦術による長官の国会拘束が長引いたため、役所側を代表して長官のそばの院内で数日過ごした(院内に3日程度とどめられた高齢で単身赴任中の長官は、できあいのコンビニ弁当に食傷気味であったので、筆者の妻に依頼して手作りの食事をつくって届けたりした)。

この時の当初の議事進行ルールは、議員がトイレに行こうとして本会議場の外に出たら議場内に戻れないなど人道的な見地から見ても問題であった。その後やや緩和されたが野党側は様々な不信任動議を連発して採決に長時間をかけて時間切れによる審議未了を狙うものであった。

日本が国際紛争に際して経費を負担するだけでは批判を受ける時代になっており、内戦の納まった地域に民生復興のために自衛隊を派遣することが、海外派兵になり戦争への道につながるなどといった一国平和主義的な発想は、時代遅れであることは明らかであった。

牛歩戦術等での物理的な抵抗は、国民の批判を受け、その後の社会党の低落の大きな要因になったが、社会党の最大の誤算は、国民の多くが人的国際貢献をしなければならない状況に至っていることをすでに理解していることに気付かなかったことではないかと思う。

三つ目の思い出は、細川政権の誕生にまつわることである。宮沢自民党政権が倒れて非自民党の細川政権での総務庁長官には公明党の石田幸四郎委員長が着任した。役所側の当時の幹部は、全員が自民党政権での経験しかなく、他の政党の政治家を最高首脳にいただいた経験がなかったので皆緊張してお迎えした。

初登庁の夜、長官を囲んで盃をあげた際に、長官の方から「我々野党は政府内に入ったことがないので、落下傘で敵地におりるような気持ちで来ました」と率直に挨拶され、とたんに座は打ち溶けて、実は我々もそうでしたなどと良い雰囲気生まれた。

以来、石田長官のお人柄もあったと思うが、長官側から苦言を聞いたことはないし、我々官僚側も自民党の政治家でないから適当につきあうなどと言った気持ちはなかったと思う。

その後の民主党政権の当初においては、政務三役だけで意思決定をして官僚を排除するようなことをしていた時期があり、その背後には官僚が自民党政権のみに忠実に仕える、といった見方があったと思うが、そうでないことはすでに細川政権時代に実証されていたと思う。

## 5 審議官～局長（平成6年～平成12年）

2年余の官房総務課長を経て平成6年夏から官房審議官（行政監察局担当）になった。

落ち着いて、以前から考えていた行政監察の学問的な分析（過去の監察結果の勧告の性格別の分類）をしようと数名の学者等との研究会を始めていた時期であった。この年は災害や事件が多く、1月に阪神淡路大震災があり、3

月には地下鉄サリン事件が発生したが時差出勤のおかげ<sup>11)</sup>で命拾いをした。

やりたかった仕事は長く1年も続かず、平成7年5月の地方分権推進法の成立で地方分権推進委員会設立準備室長となり、その後7月からは同委員会事務局長に異動させられた。地方への出向経験もなく対立の根深いテーマだったので、できれば自分に矢が飛んで来なければよいが、とっていたら矢が飛んできた。

### (1) 地方分権推進委員会事務局長 (平成7年～平成10年)

地方分権推進法が成立した当時の村山政権での関係大臣は、五十嵐官房長官(社会党)、山口総務庁長官(社会党)、野中自治大臣(自民党)であり、地方分権推進法案の国会審議は山口総務庁長官の下で進められた。地方分権は、内容的には自治省が最も関係が深いと考えられるが、自治省側が、分権に抵抗する中央省庁側のことを考慮すれば総務庁が中心になって進めた方がよいという判断をしたことと、また山口総務庁長官が自分が中心になって立法してもよいという気持ちであったこともあって、総務庁(行政管理局)が行政改革の一環として担当することとなり立法責任を負う役回りを演じた。そうした経緯から、成立後の準備室も、正式発足後の委員会事務局も責任者は総務庁が担うこととなった。

準備室時代の最大の仕事は委員の委嘱とその国会承認を受けることであった。地方分権については自治、大蔵、総務の3省庁が制度官庁(地方分権は中央省庁の殆どが関係するが、3省庁が特に行財政の制度に関係しているため)であることから、3省庁の協議で7人の委員の人選案をつくり、人事権限を持つ村山総理(実際は五十嵐官房長官)のところに伺うこととした。人事のことなので詳細は省くが、五十嵐官房長官からある知事経験者を追加するように指示されて大蔵省推薦の一人を外したことや、その結果知事経験者が2人になったために市長経験者を加えるようにいわれて、「連合」推薦予定の枠をあきらめてもらった(「連合」事務局には謝罪に出かけた)ことな

どの苦勞があった。当時の八木総務事務次官が一番苦勞した。

人事の確定案ができるとう国会同意を得る手続きに入り自民党の事前審査を受けなければならなかった。当時の「自社さ」政権である村山政権の官邸の役職者（官房長官、官房副長官）には自民党の議員はおらず、与党自民党として、はじめて加藤紘一政調会長のところに総務庁官房長とともに訪問した。

すると加藤会長は「この人事案には自民党として意見を言ってよいのかな？」と尋ねてきた。私はあやうく「与党ですからダメと言うわけにはいきませんが…」というようなことを即答しそうになったが、さすがに官房長は私を抑えて「官邸としてはこの案でお願いしたい意向です」とキッパリ答えた。すると会長は「そんな話をもってくるなよ！」と怒鳴って紙を放り投げた。

この怒りのおかげで委員人事は自民党の与党事前審査手続きに付議しないで国会に提出され、後日無事承認をもらうことができた。加藤会長の「意見を言ってよいのかな？」との質問は、いうまでもなく言うことが可能かどうかではなく適当かどうかという意味であり、官房長の落ち着いた対応を勉強するとともにまだまだ自分が修羅場での対応が未熟であることを痛感した。

地方分権推進委員会は、平成7年7月から審議が開始され、平成7年度末の中間報告、平成8年末の第一次勧告、平成9年7月の第二次勧告、同年9月の第三次勧告、同年10月の第四次勧告と続くが、筆者は平成10年7月に総務庁に戻るまで3年2か月の事務局長勤務であった。勧告内容の詳細等は本稿の目的ではないので省略するとして、事務局長の体験を通じた所感を四つほど記しておきたい。

第一は、委員会の運営路線を実現重視路線（既述）へもっていくことが容易ではなかったことである。委員は、法律に基づいた委員会の、さらに国会承認の人事という最高の格付けの委員であることもあって、当初は「自分たちの見識を遠慮なく提言し、それを実現するのは政治の責任」という考え方の委員がほとんどであった。また、委員には官僚出身者が排除されたので、

国と地方の関係に係る現行制度を中央省庁側で運営している立場からの説明をできる委員はおらず、地方側の主張の提示とその相互確認に終始しかねない雰囲気もあった。

平成7年度末の中間報告では、最大の焦点であった機関委任事務制度について「機関委任事務制度の廃止の決断をすべきである」という記述があるが、筆者は、まだ中央省庁側の意見も十分聞いていない段階なので、このような記述は早すぎるといって反対し、「事務局長はどっちを向いて仕事をしているか」と叱られたりした。

二次臨調の説明の際に触れたが、理想追求路線よりも実現重視路線の方が現実の世の中の改善に尽くしているとの信念で、言いたいことをいう理想追求路線では改革の実現はむしろ難しくなるということや中央省庁側との個別行政・個別権限を対象とした各論におよぶ協議の必要性を主張したが当時の委員会では、異端の意見であり、そうした意見を公にする者は筆者以外にはいなかった。<sup>12)</sup>

委員会の審議開始後の主な課題は、地方側が国からの関与を廃止すべきことを主張したことから、多くの関与の根拠となっている機関委任事務制度の扱いをどうするかであった。国側は機関委任事務制度の存続を主張したが、その論拠を一般的に言えば、行政の統一性・公平性・広域性の確保の必要であり、地方側の主張は国からの関与をなくしたうえでの地域の総合行政の確立と（縦割り行政の弊害の是正）、身近な行政は身近な自治体こそがベストな判断ができるという点が主であった。とくに機関委任事務制度を廃止して、仮に地方の自由な判断で事務執行を認めた場合の国の懸念は、自治体の財政事情に大きな差異があることから、豊かな自治体は手厚い行政水準での事務執行をできたとしても、貧しい自治体は同水準の事務を執行できないために全国的な不均衡・不公平が発生することを一番懸念しているようにみられた。

例えば、河川管理では所管の建設省は、仮に機関委任事務制度がなくなって自治体の判断で河川改修をした場合には、上流と下流、右岸と左岸で自治



体が異なることが多いことから自己中心的な統一の取れない河川改修になりやすいことや洪水の場合の責任が不明確になることなどの論理を主張したのに対して、地方側は対岸等の自治体に無断で一方向的に改修工事をするようなことはなく建設省の言い分は地方を不信の目で見ているからであるとの主張が典型的な例であった。文科省なども教育行政には機関委任事務は少ないものの、全国的な公平性の維持を疎かにした場合には、貧富の差によって豊かなところは30人学級になり、貧しいところは50人学級になりかねないとの例を出しつつ、教育水準の差異の発生は国民の最も嫌うことであるとの意見を表明していた。

また国側の機関委任事務制度廃止反対のもう一つの論拠は、地方が開発志向であるから反対との意見もみられた。例えば農水省関係では農地の宅地等への転用の許可権限は当時2 haが境目でそれより大きいものは大臣にあり、それより小さい農地にかかる権限が知事に機関委任されていたが、地方側は少しでも多くの農地転用許可権限の知事への移譲を求めている。農水省側の言い分は、地方は宅地等に転用して開発した方が自治体への税収や地域経済にとって有利なことから一般に開発志向であり、転用許可権限を拡大すれば農地が減少して工場用地や宅地になりかねないこと、その結果農産物の国内自給率はさらに低下することを危惧していた。

これに対して地方は、個々の農地のどこが農地に適しているかは地元の自治体が一番よく知っており、実際は大臣権限を行使する立場の地方農政局は地元自治体の意見を聞いているがこれまで国と地方とで食い違った例はないことなどを主張していた。折衝の結果は2 haの境目が4 haに引き上げられたが、その後の第2次分権改革（1990年代の地方分権推進委員会の活動を中心とする改革を一般に第一次地方分権改革と呼称し、それ以降の2000年代に入ってから地方分権にかかる改革は第二次地方分権改革と呼称して区別している）で境目がなくなるとともにすべて地方側の法定受託事務になった。このような地方開発志向論とでも要約できる主張は環境庁でもみられた。

こうした各論におよぶ議論を経て、中央省庁側も仮に機関委任事務制度が廃止された場合に、国が必要とする統一性や広域的な視点からくる関与がどの程度確保されるのかに関心を抱くようになり、新しい事務制度の案を提示してほしいというようになって風向きが少しずつ変わってきた。また、この間に村山総理から交代した橋本総理に委員が面談した際に、総理が「実現性の高い勧告になるように<sup>13)</sup>」と言ってくれたことも審議のとりまとめ方向の修正に少なからぬ影響を与えたと思う。

委員側も次第に国による関与は一定程度認める必要があるとの認識を持つようになっていき、結局機関委任事務制度を廃止して国側の責任と関与を比較的認める法定受託事務とそれ以外はすべて自治事務とする新しい事務区分制度を勧告する方向で中央省庁側も暗黙に認める方向に事態は動いていった。我田引水に聞こえるかもしれないが、あの当時のブレーキ役がもしいなければ、理想追求路線のまま個別折衝不十分なままで走り続け、第一次分権改革は実効性のないものとなり、棚上げとされるおそれが強かったのではないかと考えている。

第二は、機関委任事務制度を廃止した際に、当時561法律において機関委任事務が規定されていたのを、個々に法定受託事務か自治事務かに振り分けた上で、必要な関与の範囲を認める個別折衝を委員自らがしてくれたことについて感謝していることである。

委員側は当初は基準のみ示して、個別の振り分け作業は政府部内で行うことを想定していたようであるが、それでは勧告が生かされずに実効性のないものになりかねないことを危惧して事務局側が依頼したところ、西尾委員を中心に個別折衝をしてくれた。

561法律には2000件くらいの機関委任事務が規定されていたが、2年にわたる折衝でおおむね裁いてくれた。とくに本業を二の次にして最後まで各省折衝をしてくれた一部の委員・専門委員には感謝している。理想追求路線の審議会では到底考えられないような活動ぶりであった。

第一次勧告の際の記者会見で記者から「今回の勧告ではかなり中央省庁側と妥協したのではないか？」と尋ねられた西尾委員は「ではあなたに訊きたいが、立派な勧告だが実現はしないのと妥協はしたかもしれないが実現はされるのと、どちらが世の中のためになるでしょうか」と反論していた。

その後の第四次までの勧告を受けて、後日自治省が中心となって地方分権一括法がまとめられて関連法律の改正が行われることとなるが、561法律、約2000事項にわたる分権委の個別折衝の成果（おおむね自治事務と法定受託事務との割合は6：4となった）が一括法の成立の源となったものである。

三つ目は、地方が望む税財源問題についての所感である。第一次分権改革においては機関委任事務制度の廃止に伴う新しい事務区分という行政面の改革は行われたが、税財政面の改革は一部を除いて地方の望む方向での改革は行われなかった。その一番の理由は事務制度の変更によって事務の性格は変わったが、事務の量には変更はないことから地方が負担する事務経費は基本的に変わらず、国からの財政支援も制度的な変更を加える必要はないという理由からであった。このことが地方側の失望を招き、第二次分権改革に進むこととなるわけだが地方が望む税財源の移譲については、いささか無理があるのでここで説明しておきたい。

国税と地方税を合わせた国民の租税負担を一定と考えれば、国税収入を減らして地方税収入を増やせば、地方の収入が増えた分だけ現在の地方交付税交付金は減る仕組みになっている。したがって東京都のように地方税の税源が多くあって地方交付税交付金に依存していない豊かな地方団体は国から地方への税源移譲を求める。

しかし地方税の税源が少なく（すなわち住民税や固定資産税などの収入が少なく）地方交付税交付金に大きく依存している郡部の地方団体では、本音は地方への税源移譲よりも地方交付税交付金の増額を求めている。豊かな自治体とそうでない自治体の本音は食い違っているのである。地方税の取り分も増やしかつ地方交付税交付金も増やすことは、国民の税負担をあげる

か国税収入の減少にあわせて国の歳出を減らさない限り不可能であり、現実の政策にはなりえない。

このように地方の本音が一つになっていないところにこの問題の実現困難性が存在する。

地方が3割自治であるといわれて久しいが、豊かな税源のある地域から貧しい税源の地域への財政調整—すなわち現行の地方交付税交付金制度—を使わなければ多くの地方団体は成り立たないのが現状なのである。それだけ人口の偏在や企業活動の中央集中が進んで均質な税源状況とは程遠いのが現実である。地方が望む税財源問題が望む方向に進まないのは、望む方向そのものが2つに分かれて逆になっているからである。おそらくこのことは地方側自身が十分自覚していることであろう。それでも地方への税源移譲や税財源の充実を叫ぶのは豊かな自治体の声が大きく、旗を降ろすことができないからと私はみている。

四つ目の所感は、今後の国と地方の関係に関する残された課題としての国と地方の人事交流について、苦言を呈しておきたい。

国と地方は従来から相互に人事交流を行って、相手の立場での経験を積ませて相互理解を促進するように努めており、この目的自体は結構なことである。しかし表向きの理由の裏には実質的な意図が隠れている。それは国から地方の幹部ポストへの出向を固定化して自己の出先機関のように扱っている実態があることである。国から地方への出向者数は毎年おおむねそれぞれ2000人前後で推移しているが、国からの出向者の約半数が副知事、部課長などの管理職に就いているのに対して、地方から国への出向者で管理職に就いているものは皆無に近い。毎年、総務省が公表しているのでデータで確認できる。

国から地方への出向の多い省庁は、総務省、警察庁、国土交通省などである。警察人事は特殊（都道府県警察の幹部が国家公務員となる地方警務官制度である）なので除くと、地方への権限や財源をもっている役所が目立って

いる。しかも数が多いだけでなく出向先のポストが長期に固定化している。このことについては第一次分権改革での地方分権推進委員会の勧告でも指摘し、政府は二度にわたり長期固定化しない方向での閣議決定をしている。しかし閣議決定の文言が「長期固定化による弊害の是正に努める」と言った遠回しな表現であり、出向自体を直接縮減することにはなっていないことから、この問題は改善されずに現在も残っている。

そこで何故改善が進まないかを考えると、それは国側の押し付けだけではなく、地方の首長側の魂胆もあるからと思われる。国からの押し付けだけであれば、地方分権に逆行する事例として地方側が反発し、すみやかに改善されたと思われるが、改善が進まないのは地方側にとっても改善する動機が乏しかったからであろう。即ち、総務省や国土交通省などの職員をわが自治体で優遇しておけば、地方交付税交付金や公共事業予算などで有利に扱われるのではないか、という胸算用である。こうした首長の計算があるとすれば、どれだけ配下の地方公務員の心を傷つけていることであろうか。

また、こうした地方の首長側の姿勢が国側に「国からの押し付けではなく地方からも望まれて出向しているのですよ」という反論を許す根拠となっている。第一次分権改革では国と地方の関係を、「上下主従の関係から対等協力の関係へ」というキャッチフレーズで改革しようとした。しかし人事に関しては上下主従の関係は昔のままで残っている。そして、このことは、国と地方との関係だけでなく、都道府県と市町村の関係にもみられる。都道府県と市町村の関係は、データが個別にも全体でも公表されておらず、閣議決定に相当するものもない全くの野放しである。副市長にはいつも県からきているという市は少なくないはずである。

地方分権をさらに進めるのであれば、その責任をもつ総務省がまず自らの人事交流について長期固定化している部分を是正し対等協力の関係に改めるとともに都道府県側にも同趣旨の改善を要請するところから始めなければならない<sup>14)</sup>と思う。地方も、真に対等協力的な関係をめざすのであれば、まず中央

省庁から自治体幹部にお迎えする姿勢を返上し、自己の職員の登用を示さなければならぬと思う。

地方分権推進委員会事務局長時代に経験した国と地方の対立を振り返ると、国民やマスコミには、「地方分権は善」「それに反対するものは悪」といった二極化したものの見方があったと思われるが、全面的な善もなければ、全面的な悪も存在せず、国の立場である広域性・統一性・公平性を確保する必要性と地方の立場である独自性、自律性、住民意識の尊重の必要性との、両側の必要性の調和点をどの辺に置くかの争いであったと要約できよう。もっと端的に言えば、日本国民は、自治体ごとに区々となる不公平を嫌って公平性を求める存在であると同時に、わが町は我々で自由に運営したいという意識をもつ存在でもある、と言えようか。「国民は、本当は公平性の確保と自律性の尊重の双方を求めているはずなのに自律性の尊重のみを旗印にして声高に叫ぶのは誤った方向に向かいかねませんよ」と注意喚起する役回りが地方分権推進委員会事務局長だったと要約できるような気がしている。

当時の事務局に出向してきていた多くの省庁やいくつかの県などからの出向者との間には、ともに苦しい戦場での戦友意識が育まれたのか、今日でも同窓会が続いている。

## (2) 総務庁行政監察局長 (平成10年～平成12年)

3年3か月ぶりに戻った親元の総務庁行政監察局は、中央省庁等改革の波をうけて繁忙をきわめていた。中央省庁等改革についての感想をここで記しておきたい。

中央省庁等改革はなんといっても橋本総理の自負心—すなわち戦後の行政改革においてその本丸である省庁再編等の中央省庁等改革は誰も手を付けられなかった、自分しかできる者はいないという自負心—によるところが大きい。この自負心は、彼の自民党行財政調査会長としての経験からきており、自分ほど役所内部に精通している者はいない、自分が本気であれば絶対でき

るという信念のもとで行われたと言える。

しかし改革の内容は、各省庁よりも格上の内閣府の設置や政策評価制度の確立などの統治構造の基本にかかわる改革もみられるが、1府12省庁体制への再編や独立行政法人制度の新設など、これまでの政治家による行政改革の本流の流れと同様に、組織改革という外形に軸足を置いた改革であったといえよう。

とくに当時の野党側と府省の数争いになって中央省庁の再編後の数を少なくしようとした結果、国土交通省や厚生労働省等の巨大省が発生した一方で特定テーマを担当する特命大臣が数名いるという歪な形となって現在に至っている。統合官庁における内部ポストの無駄の発生（次官、官房長、官房課長などのクラスでは該当ポストが複数あるなど）という問題もあるが、貴重な大臣ポストが非効率に使われているという問題が現在にもつながって残っていることをまず指摘しておきたい<sup>15)</sup>。なかでも今後の少子・高齢化社会の急激な進展を勘案すれば、厚生労働省の社会保障部門と雇用行政部門を分離してそれぞれの所管大臣を配置することは急務と考える。

行政監察局長として連日時間を割かなければならなかったのは、中央省庁の再編の一環として総務庁から総務省への業務変更にともなう新総務省設置のための法案作成業務と政策評価制度の全政府的な導入にむけた業務の二つがあった。

前者の業務の中核は、新設する総務省に、行政監察局ではなく行政評価局を設置することとし、総務省設置法案で同局の権限を規定することであったが、最大の問題は、地方公共団体等に対する調査権限については、従前の総務庁設置法では、「監察に関連して委任又は補助に係る業務を調査すること」と規定され、相手方は拒むことができないとされていたものを、機関委任事務制度が廃止されたあとの地方が担う事務は法定受託事務と自治事務になることに関連して、「委任…に係る」業務という表現のままで新しい法定受託

事務を調査対象とすることができるかという問題であった。着任前の行政監察局では、「委任…に係る」業務の規定のままで新しい法定受託事務を調査対象に取り込むことができると判断していたようであるが、その保証はなかった。

地方分権推進委員会事務局時代に法定受託事務にすべきか自治事務にすべきか、どこまでの関与を認めるべきかなどの厳しい個別折衝を見てきた立場から見れば、「委任…に係る」業務の規定のままで新しい法定受託事務を対象にできるという考え方にはかなりのリスクが伴うと判断した。そこで総務省設置法案の作成の前に、まず総務庁設置法の改正を地方分権一括法案の中に盛り込むこととして一括法案の所管省である自治省との折衝を行った。曲折があり、決着した案文は必ずしも総務庁側が主張していた通りではなかったが、基本的に法定受託事務を明確に調査対象とすることとする内容で決着した。

後者の政策評価制度の全政府的な導入の業務は、府省によって政策評価への取組に大きな濃淡がある状況の下で、全府省に統一的・共通的な政策評価制度を導入しようとするものであった。とくに政党では公明党の中に政策評価にかかる単独法の制定を求める強い意見がある政治的環境の中で、同制度への関心が薄い省庁を抱き込むとともに、先行していた建設省や通産省の主張(既往評価実績や手法の尊重など)にも配慮しなければならない状況であった。また政策評価は政策を所管する府省が行うのが原則であるが、客観的かつ公正な立場から総務省が行う必要もあるため、どのような場合に総務省による評価が行われるのかを明確にしなければならなかった。各府省は、自分たちが行った政策評価をすべて総務省が再評価できるのでは問題であるとの意識が強い中で、総務省は複数府省にまたがる政策のほか厳正な評価を確保する必要がある場合にできることとすることで各府省の納得を得なければならなかった。

私が局長の時代には、国家行政組織法を改正して各省庁による政策評価制



度の実施を規定するとともに、各省庁の申し合わせで統一的、共通的な政策評価制度の実際の運用を決めたが、私の後任の局長時代には、公明党の主張もあって政策評価に関する単独法を立法化している。

この件については、後日、総務庁を退職して大東文化大学の教員になり地元の板橋区や東松山市での行政評価委員会委員として活動して見ると、政策評価には実務上大きな隘路があるように感じられたので、ここで説明する。

それは政策を評価する際には、outcomeとよばれる、国民から見た最終的な成果や効果によって評価することになっているが、公共事業のような行政投資だけで事業が成り立つものについては事業の成果を測定することができる（例えば道路を新設した場合に通勤時間短縮効果や渋滞緩和効果を測定することが可能で、こうした道路新設効果を金額換算したものと投資した経費とを対比することで今後の事業の存続、改善、廃止などの結論をだすことができる）が、商店街振興のための補助事業のように景気の影響などの他の要素により事業の成果が左右されるもの（例えば売り上げの伸びや客の増加などを測定しても、それが補助事業の成果であるとは言えない）については、他の要素からくる影響を分離して事業だけの成果を測定することができないということである。また青少年健全育成事業やふるさとづくり事業などのようにそもそも成果を何によって測定すべきかが分からないものもある。

前者を分離困難性、後者を測定困難性と名付けたが、これらを乗り越えなければ政策評価制度の普及は難しいと現在も考えている。政策評価制度が叫ばれて20年程度がたち、評価疲れやマンネリ化などが報告されているが、分離困難性をもつ事業への対応や測定困難性を持つ場合の代替評価手法などの開発等の壁を乗り越えなければならないと考えている。

さらに、代替評価手法と関連したことであるが、民主党政権時代の事業仕分けの自治体版を見学した時にみた市民の熱気から得たヒントがある。それは納税者でありかつ行政サービスの受益者でもある両側面を持つ国民・市民こそが、客観的な数値では判断できない場合に、事業の存廃を判断するにふ

さわしい存在なのではないかという見方である。

例えば、評価委員を務めた埼玉県東松山市では、数千万円の予算で定期バス路線のない地域に市内循環バスをバス事業者に委託して運行しているが、それによる利用住民の利便を金額換算することは困難であり、委託費との比較は不可能であるが、評価委員会への住民傍聴人を一定数選定して、彼らがサービスの受益者としての側面と納税者としての側面の双方から今後の廃止・存続等の結論を出し、自治体の首長の最終的な判断の参考にするなどの方法が考えられる。

局長在任期間は1年9か月であった。当時は幹部の平均退職年齢は54歳といわれており、局長になった時から自分の退職後のことを考えていた。いわゆる肩たたきといわれる役所側からの勧奨退職を待っていれば、役所側はなんらかの再就職先をあっせんしてくるであろうが、できれば数人の先輩たちが行ったように、大学で次の世代に公務員時代の経験を伝えて実社会を教える道を第二の人生にして歩みたいと思っていた。

## 6 大学教員（平成12年～平成28年）

幸い縁あって「公共政策論」の専任教員を募集していた大東文化大学法学部政治学科に退職翌日の平成12年4月1日から採用された。局長退官の間際にどこかの会合で、地方分権推進委員会時代にお世話になった行政学の西尾教授に会う機会があった。

当方が大学教員になる予定であることを言うと「総務庁出身の方は皆研究者になろうとするが、研究者ではなく実務家出身らしい道を探してほしい。それが我々学者が望んでいることだ。」というような趣旨を言われた。その真意は、おそらく公務員時代の実務の実態とくに政治家や国民との折衝などから理想や理論通りにはいかない現実の事例の提供とそれを乗り越えるための方策の研究などに力を入れてほしいという趣旨ではないかと受けとめた。

以来、平成28年3月まで16年間勤務させていただき、ゼミ生も250人程度卒業させた。

ちなみに私のように公務員になったのは、国家公務員3人、地方公務員一般事務職15人程度、警察官・消防官は25人程度と思われる。

毎年法律学科と政治学科の学生を対象としたメインの「公共政策論」の授業では、着任当初は政治や行政に関する制度的な説明が多かったと思うが、学生が間もなく社会人になることを考慮して徐々に行政分野ごとの主要な政策（とくに対人行政サービス）を対象にして問題点や課題などを教えるようにしたつもりであるが、まだ満足すべきレベルには達していないうちに定年退職になった。

16年間の教員生活の中で、審議会委員としての経験から年金記録問題についての所感を、改革がすすめられつつあるテーマについて関係者の調査を行った課題として地方教育行政組織の問題を、最後に今後の大学教育にあり方についての若干の私見を説明したい。

### (1) 年金記録問題

平成19年に民主党議員の追求で、社会保険庁が保管する年金記録の中に基礎年金番号に集約できずに宙に浮いたが記録が約5000万件あることが判明し、その原因究明と責任追及のために、所管の厚生労働省ではなく客観的立場から検証する目的で総務省に年金記録問題検証委員会（以下「検証委」という）が設置され筆者はその委員に任命された。ちょうど国内留学で授業を免除されていた年だったので毎回の委員会に出席するほか、地方での事情聴取なども行うことができた。審議結果の詳細等は、拙書<sup>16)</sup>を参照して頂きたいが、問題発生の大きな要因を3つ説明したい。

第一は、入力ミスや十分な審査をせず安易に年金の手帳番号を発行するなど事務処理に問題があったとみられるが、その背景には、いずれ本人が年金の申請に必ず来るのでそのときに最終的に確認すればよいという考え方

(これを裁定時主義という)があった。

第二は、そのように事務処理をずさんに扱う背景には、職場におけるガバナンスが弱体化し組合の了解が得られなければ人事や仕事がすすまないような組織風土があった。総務庁行政管理局管理官時代に厚生省を担当し社会保険庁の方ともつきあっていたので組合の強い職場であることは聞いていたが職場が組合に牛耳られるような状態にまで陥っていたのを知ったのは検証委でのヒアリングや社会保険庁職員からの投書などを通じてであった。

第三に、さらに組合が天下を取るような職場になった原因として地方事務官制度があった。同制度を簡単に言えば、戦後長く都道府県の組織であった社会保険事務所（現在は日本年金機構の出先機関）で働く職員の身分は地方事務官と呼ばれる国家公務員であり、予算と人事権は国の社会保険庁が握っており、業務の指揮命令を行う知事内局の年金課や保険課には独自の予算も人事権もなかった。官民を問わず組織のガバナンスの最後は人事であり、人事権を持たない上司は下から甘く見られ、業務面の指揮監督がうまくいかないのが通例である。

地方事務官制度がガバナンスの弱体化した職場を生み、組合を強くし、事務処理のずさんさを派生し、裁定時主義を蔓延し、宙に浮いた年金記録をつくりだし、国民の年金制度への信頼を壊した。国民の政府に対する不信はさらには時の政権を倒すまでになった。

学生には短時間で説明せざるを得ないため、とくに地方事務官制度のしくみとガバナンスの最後は人事権なのだということは社会経験のない学生には難しかったと思うが、しかし現実には起こっている政治問題に対して自分たちの先生が政府の審議会の一員として取り組んでいる姿を見せることはできないのではないかと考えている。

なお、地方事務官制度は、第一次分権改革における地方分権推進委員会の勧告に基づく地方分権一括法で廃止され、社会保険事務所は都道府県から社会保険庁の出先機関になったが、その後の社会保険庁の廃止で日本年金機構

の出先機関（年金事務所）になり現在に至っている。日本年金機構に移っても水面下の組合の強さは変わらず組合に入らない者の昇進には大きな遅れがあるとの手紙を職員からもらうことがあり、膿は現在でも出しきれておらず問題の根は深いことを感じさせる。

## （2）地方教育委員会制度の改革

地方における教育行政は、2015年4月から、首長も教育行政に関して一定の参画ができるように改正されたが、それまでは教育委員会が教育行政全般にわたる決定・執行権限をもっており、首長は予算や教育委員の選考などに関する限定された権限を持っているだけであった。

2011年に滋賀県大津市立の中学校でいじめによる自殺事件が起きたときに、原因調査にあたった学校や大津市教育委員会は、当初は「いじめはなかった」「いじめはあったが自殺との因果関係は不明」などと言っていたため、教育委員会の身内をかばう体質が問題になり、越・大津市長は第三者委員会による原因究明を行なった。

この事件をきっかけに地方の教育行政を引き続き教育委員会に持たせるべきか、それとも他の一般行政と同様に首長に持たせるべきか、が大きな政治・行政課題になった。教育委員会が権限を持つ場合の弊害としては、迅速かつ責任ある対応が難しく身内をかばうおそれがあり、一方で政治家である首長が権限を持った場合には、教育の政治的な中立が保てないのではないか、という点が主な争点であった。

改革案の検討過程では、文科大臣の諮問機関の中央教育審議会（以下「中教審」という）での審議・答申により基本的に首長に執行権限を持たせる改革方向が打ち出されたが、その内容に危機感をいだいた与党が検討を行い、その結果が集約された法案が2014年の国会で成立し、2015年度から施行された。

新しい制度では、教育委員会が引き続き決定・執行権限をもつものの、首

長が任命する「新教育長」が教育委員会の代表者になること（教育委員会委員長は廃止されること）、首長、新教育長、教育委員、有識者で構成する「総合教育会議」が自治体における教育の大綱方針を決めることなどとなっており、中教審答申よりも教育委員会の権限を基本的に維持する方向ではあるものの、首長にも教育行政の根幹について一定範囲の関与を認める折衷案的な内容になっている。

以上が経過の概略であるが、中教審が審議中の2013年夏に、同僚教員とともに大津市の越市長を訪問して直接見解を伺う機会を得た。

同市長の見解を要約すると、①当時の教育委員会制度では、教育委員長と教育長、教育委員会と地方公共団体の長、市教育委員会と県教育委員会の3つの関係において、責任と権限の所在が分散して責任の所在が不明確になっている、②教育委員会が単なる監督機関ではなく地方公共団体の教育行政の執行機関であることに鑑みれば、その活動に時間的制約のある非常勤の委員で構成される教育委員会が役割を担うことが適当ではないのではないか、③民意の反映と政治的中立性については、国における教育行政は、独立の教育委員会ではなく政治家である文部科学大臣が担っており、地方公共団体においてのみ教育行政の中立性が求められている理由について理解できない、④遺族から訴訟提起されているが、被告は教育委員会ではなく大津市長であり、権限を持たないものが訴えられる仕組みは不適切などというものであった。市長への訪問により、現場で訴訟提起されながら教育委員会制度の不合理性を訴える市長の見解を直接聴取することができたが、とりわけ国は教育委員会制度ではないのに、なぜ地方にだけ教育委員会制度を強制するのか、と言う点に力が入っていたことに強い共感を覚えた<sup>17)</sup>。

とくに、ここで説明しておきたいのは大津市長のような地方の首長の反対意見があるのかかわらず教育委員会の権限の継続を基本とする法案がなぜ成立したかについてである。

最大の理由は、多くのマスコミが首長に執行権限を移そうとする中教審答

申が出ると一斉にその方向に異を唱えたこと（例：2014.12.17朝日新聞論説、2014.12.15読売新聞社説）である。

マスコミは、大津事件発生の際には学校や教育委員会の対応を厳しく批判していたが、中教審答申が出ると、当時発生していた大阪市の市立高校での教師による暴行に起因する自殺事件をきっかけとして行われた橋下市長による入学試験前の受験科の急な変更（スポーツ科の普通科への切り替え）や川勝静岡県知事による学力テストの公表ルールに反する公表（成績良好な学校長の氏名公表）などの事案が実際に発生していたことを根拠にして「首長暴走論」（首長に教育行政に関する権限をもたせれば独断で一方的・政治的な決定をしかねないなどの主張）を展開し、世論も大津事件発生当初の教育委員会批判から対抗案である首長への権限の移管方向には消極な姿勢を取ようになった。熱しやすく冷めやすいといわれる国民性の典型的な事例がみられ、それが与党による折衷案的な法改正の方向への転換を決断させたと思われる。

推測するに、今次改革におけるマスコミや国民が見せた「首長暴走論」は、地方自治の体質を一般的に懸念しているのではなく、おそらくは義務教育における教育内容や教育水準の統一性、公平性の確保の重要性をより強く認識していることの裏返しの表現であろう。

しかし教育内容や教育水準の統一性、公平性は教育関係法令にはじまり学習指導要領や教科書選定制度などによって国から大きな枠が示され首長が教育内容面で暴走することができない仕組みにすでになっている。では、首長の意向を反映することができないのであれば、権限を首長に渡す必要もないのではないか、との反論も予想されるが、大きく違う点の一つある。それは、首長が選挙で責任を問われる存在であるのに対して教育委員は選挙での洗礼を受けることができない立場にあるということである。

言い換えれば、教育行政を他の行政分野と同様に地方自治の一分野とし首長の責任範囲に入れて、公選で選ばれた首長が教育行政を含めた地域行政を

包括的に権限と責任を持つようにしようとする方向が筆者の主張するところだが、これは筆者の地方分権改革での体験が影響しているのかもしれない。

新制度は、総合教育会議の設置によって首長による教育行政の根幹への関与を認める点では正式答申の趣旨に沿って一定の妥協したものとみることができ、また新教育長の設置は、権限と責任の分散という批判に一部ではあるが応えるものであったとみることのできるのもので、従前の制度よりは一步前進したことは確実である。

しかし、教育分野の地方分権の観点からはまだまだ基本的な課題が残されていると考えられ、とくに説明は省略するが、県費負担教職員制度は、公立小中学校の教職員の人事権を都道府県教委が握ることによって、文科省—都道府県教委—市町村教委—学校というタテのヒエラルキーの重要なツールとなっている（裏返すと市町村教委は人事権をもたないで業務の指揮監督権を行使していることになり地方版の地方事務官制度であるともいえよう）ことに留意すべきであろう。<sup>18)</sup>

授業を聞いた学生が、その後の政治学科ゼミ研究発表大会でこのテーマをとりあげて彼らなりの主張をしてくれたことは私の教員生活の良き思い出の一つである。

なお、最終講義後の追記であるが、平成28年11月になって発生した、横浜市における福島からの転校生（転校時小学生）に対するいじめ事件において、高額な恐喝や暴行などの執拗ないじめの実態があり保護者からも対応の申し出があったにもかかわらず、同市教委が「いじめ防止対策推進法」にもとづく「重大事態」の認定をせず対応を先延ばししていた事実は、新しい教育委員会制度が依然として迅速かつ責任ある対応をとるためにワークしていない可能性を示唆している。新制度以後の教委の対応の実態を慎重に見極める必要がある。



### (3) 大学教育について

さて16年間の教壇生活を終えて大学教育に関する感想を二つ記させていた  
だき、本稿の締めくくりとしたい。

第一は、とくに政治学や行政学などの教員にあてはまることであるが、もっ  
と現在の政治・行政・政策を広くかつリアルタイムに知りたいという学生ニー  
ズにできるだけ応える必要があるということである。

歴史や思想などを教える先生からは偏った見方だという指摘もあるかもし  
れないが、大東文化大学法学部の学生に教えていて、彼らが卒業後社会人と  
して政治・経済・社会現象を判断しなければならない際に役に立つ知識を得  
たいという気持ちを強く持っていることを感じた。例えば、近年では年金記  
録問題等の年金制度、TPP問題、地球環境問題、集団安全保障、地方教育  
行政、保育所問題など彼らの将来生活に影響する問題が同時並行的に発生し  
ていたが、これらの説明を聞く時の彼らの目の輝きは全然違うのである。

このような反応をする理由は彼らの高校生活にあると思う。筆者の主張の  
要点だけを記せば、半分近くの学生はいわゆる受験勉強をしないで推薦入学  
などで入学してくる。彼らは政治・経済・社会に関する知識をほとんど持っ  
ていない。一方受験勉強をしてくる学生の方も1科目受験や2科目受験があ  
り、3科目受験でも社会科を取るものは限られたものになる。さらに社会科  
をとったとしても高校時代の教科書はあまりに膨大でどこを勉強してよいか  
わからないのではないかと思う。大学教員等10人位の合作である検定済み教  
科書を見ると、1人の高校の先生が教えられる内容ではないことは明らかで、  
これでは高校教員は虫食いの的につまんで教えるしかないであろう。そのよう  
な高校教育のもとでは受験勉強をしたとしても知識の程度は知れている。

選挙権が18歳以上になったことに関連して「主権者教育」の重要性が指摘  
されているが、仮に伝えられるように必修科目としての「公民」が将来制度  
化される<sup>19)</sup>としても、今のような教科書の質と量では教えられる教師も少なく、  
生徒も消化できないのではないかと危惧する。高校での「現代社会」は基礎

的、入門的な内容に絞り、大学での教養科目として、政治・行政のしくみと基本的な政策の課題（福祉、教育、雇用などの対人行政サービスに限ってもよい）などの授業を、できれば全学部の学生に選択できるようにすべきではないかと思う。

そうした大学教育の充実のために二つの具体的な提案をしたい。一つはそうした内容の教育をするためには、マスコミ出身者、公務員経験者などの実務経験者を非常勤でもよいから配置した方がよいと思う。（ついでに言えば、それらの者を選考する際には、論文重視ではなく実務経験の豊富さを主眼にして選考した方がよいと考える。）

もう一つの提案は、地元の板橋区や東松山市との共同研究などの交流にもっと多くの教員が参加してほしいと思う。2000年に始まった大東文化大学と板橋区との共同研究には当初の参加者は多かったものの現状はかろうじて続いている程度になっている。運営に改善すべき点もあろうが、地方公務員を希望する学生が多い中で現実の政治や行政の知識を得てアクティブ・ラーニングを行うよい機会であり、自治体側職員も望んでいる現状では、交流機会の維持発展に努めるべきであろう。そのためには、参加する教員に対する大学からの研究費の増額等の何らかのメリットを付与することも検討すべきであろう。

第二の感想も学生教育に関することであるが、国民は行政サービスを受ける側であるとともにそのコストを払う納税者側でもある。今後学生が社会人となって様々なことを判断する際には、これら両面からの総合判断をする人材になるように育成してほしい。従来の政策を教える教育は、縦割りでかつその政策の拡充を求める傾向が強すぎるのではないか。既述した西尾教授の分類では政策学の側面が強いが、もっと管理学を教えるべきであると思う。例えば良くないかもしれないが、生活保護費の増額を被保護者は望んでいるであろうが医療扶助のあり方や保護率の地域格差の問題なども学生には教えるべきであろう。

政策の拡充方向は国民のニーズに沿ったものかもしれないが、すべてが財政負担を伴うものである以上、全体の枠の中で優先順位を付けていくしかない。それが政治の役割であり、国民が政治家を選ぶときの物差しになる。例えば、高速道路は、地域住民が求め地元自治体や政治家を動かして全国に張り巡らせたが、建設経費や維持管理費は誰かが負担するだろうという気持ちでつくられ続けてきた（いわゆる「プール制」がそれを支えた）。その結果が大きな赤字を生み出す路線をつくり、採算路線が非採算路線を賄う構造になっている。採算路線利用者の負担のもとで非採算路線の受益者がサービスをうけている事実気付くような教え（大事なアクティブ・ラーニングである）をしてほしい。サービスの受益者の側面とサービスの負担者の側面を総合した判断をできる主権者になってほしいからである。

また現在課題となっている保育所の拡充を例に挙げれば、結婚を控える若い学生にとっては増設の必要性にだけ目が行きかねないが、それによる財政負担の問題、人材確保の問題、需要喚起の副次効果などを総合的に教えることも必要である。

人口の急速な少子高齢化に伴い、納税者は縮減し、サービスの受け手側が増大するのは不可避である。その中で長期的に持続できる制度を維持していくためには、まず国民が受益者であるとともに負担者でもあるという自覚を抱いて、両面から総合的に評価し判断し我慢をしなければならないところは我慢することも必要である。そのきっかけを学生時代から持たせるようにして欲しいと思う。

注

- 1) 辻先生の一番弟子にあたる西尾勝東大教授は、「行政学」（有斐閣1993年初版）において、辻先生の「行政学概論」上巻について、「アメリカ行政学の諸概念、諸命題を導入した論述が多い」と記述しつつ「アメリカ行政学は強固な官僚制の伝統をもたない

国の行政学であり、高度に分権的な政府間関係を背景にした行政学であり、また大統領制のもとでの政治・行政関係を前提にした行政学である」「これらをそのまま日本の行政についての考察に適用しようとするれば、そこに少なからぬ齟齬を生じるのは必然であった。」と記述している。

- 2) 役所に入ってから、かなり御高齢になった辻先生にお会いして「私は先生の講義をきいて行政管理庁に入ったのです」と言う機会があった。辻先生は目を細めて微笑みつつ「それはよかった。私は夏休みに北大の集中講義に行くのが楽しみでした」と昔を懐かしんでくれた。
- 3) 永井先生については、平成21年4月11日付読売新聞「五郎ワールド」で橋本五郎特別編集委員が追悼記事を掲載している。本稿の永井先生の文章の引用はそれによった。
- 4) 総定員法成立後の各省庁の定員配置の仕組みは、閣議決定により各省庁ごとに例えば5年5%などの計画削減を進めつつ、一方で業務量の増加に応じた定員の増員要求については大蔵省と行政管理庁で個別に審査する。農水省や郵政省などは計画削減の人数が多くて新規の増員はわずかししか認められないが、外務省や環境庁などは計画削減数を大きく上回った増員が認められてきた。これにより政府全体では総定員の純減を行いながらも、行政ニーズの減ったところから行政ニーズの高まったところへの定員移動が行われる仕組みが確立した。基本的にはこの手法は現在も続いている。
- 5) ワシントンなどを筆頭に多くの省庁から在外公館アタッシュへの希望が多く、一方で外務省は定員の増員に努めていることから、外務省と希望省庁との間では、一つの在外公館アタッシュのポストを希望省庁へ渡す代わりに、数人の定員を希望省庁から外務省に移管することが行われている。その相場は年々高まり例えば当時はワシントンの在米大使館のアタッシュ1人のために5~6人の定員が希望官庁から外務省に移管されていた。このようなやりかたを「伝馬船方式」と通称している。客を運ぶために船頭等が必要との意味か？
- 6) 笑い話に近いが、選挙期間中に大臣の地元へ同行して、選挙カーの後ろの大臣車の大臣席の右隣の秘書官席に同乗したことがある。道路の左側の歩道にいる住民が手を振るのに対しては大臣が左側の窓から手を振ることができるが、道路の右側の住民に対しては、秘書官が何らかの対応をしなければならない状況になる。その際に手を振ったりすると政治的行為をしたことになり、格好の攻撃材料を対抗候補者に与えることになる。かといって何もしないと愛想の悪い秘書だということでもこれら大臣にとってはマイナスになる。秘訣は助手席にいる警護のSPさんが教えてくれたが「ペコペコと何回も頭を下げればいいのです」ということであつたが説明は不要であろう。
- 7) 瀬島氏は元大本営参謀だったために戦後シベリアに11年間抑留されて最後に帰国したことで著名な方であり、この経歴も族議員側との折衝の際の重しになった。帰国後の瀬島氏は、余生を公的な貢献ですごく気持ちで行政改革の実現をライフワークにしたものとみられる。
- 8) 「しぼり」は、白書のように大量の公表資料がある場合に事前に説明を聞いてポイントを突いた記事にできる効果がある。また叙勲の記事のように紙面スペースを使う場合には社内ですり合わせることもできる。一方公表者側から見れば、正確な記事を書いてもらう効用がある。両者の利益が一致するために現在でも行われているが、弊害は記者クラブ加盟社以外は排除されるところにある。役所側はクラブ員にどのような報道機関が加盟していても問題はないが記者クラブ側は、クラブが報道側の懇親組織であるため、日本新聞協会に加盟していない報道機関は実際上クラブ員になることはできない。このため、「しぼり」期間中であっても、新聞協会に非加盟のスポーツ紙などは自由に報道できる。
- 9) 与党の事前審査制に関しては、2001年11月8日に当時の「新しい日本をつくる国民会

議」(21世紀臨調)が、事前審査制を廃止すべきことを、理論的根拠を説明しつつ提言している。しかしこの提言は、与党のベストメンバーが政府内に入閣し原則として総理と同期間在任する英国型議院内閣制を前提にしており、そうした強い内閣の伝統を持たない日本に直ちに提言の実行を求めるのは大きな混乱を招くと考える。この提言後に出現した民主党政権で、与党の事前審査制を採用せず大きな混乱を招いたのは、21世紀臨調の提言の影響もあろう。

- 10) 民主党は政権離脱後の平成25年2月24日の「党改革創生本部第1次報告」において、「4. 政府と党の関係」として「自民党は政府と党を使い分けてきたが、民主党は族議員排除を目指しガラス張りの政府・与党一元化を進めた。しかしながら、フォロワーシップの不足等もあり、与党としての政府に対するサポート体制が充分でなかった。…内閣と与党の関係は試行錯誤の3年3か月であったが、政策調査会と政府の関係を最後まで整理できず…権力を持つ現実の与党でありながら、物事の決め方を改めて議論する姿は統治能力のなさを印象づけた」と記述している。
- 11) オウム真理教側は警察庁や警視庁への攻撃を考えて、公務員の通勤時間帯とみられる8時ころに地下鉄の各路線でサリンを撒いた。しかし霞が関では時差出勤を採用しており、その時間の被害者は民間企業や駅員が多く、公務員は早番の出勤である若手職員が被害を受けた。筆者は当日、9時半が出勤時間で9時過ぎに地下鉄が霞が関駅に近付いたが「本日は霞ヶ関駅は通過します」という迅速に対応した車内アナウンスで次の駅まで乗車したのを覚えている。
- 12) 委員が理想追求路線を当然視した背景には、総理の諮問機関である地方制度調査会(当時は総理府所管の審議会)が伝統的に理想追求路線であり、ほとんどの答申は地方側の主張を裏書きする内容のものとなって、それらの多くは実現していないで終わっている事実があり、それと同じでもよいという気持ちがあったのかもしれない。
- 13) この総理の発言に対しては、国会で「委員の自由な勧告を制約するもの」という趣旨の野党からの批判が出されたが、総理は「漠然とした勧告ではなく、すぐに実現に移れるものという趣旨」との釈明をしている。総理が、理想追求路線を走ろうとする分権委委員のことを仄聞して、二次臨調の路線のような働きを期待したものと私は思っている。
- 14) 詳細は、拙稿(行政管理研究センター「季刊行政管理研究」NO.140 2012.12「国と地方公共団体との間の人事交流の問題点」)を参照されたい。
- 15) 大臣の担当のあり方については、平成24年3月19日、参議院行政監視委員会において、筆者が参考人として意見陳述する機会があり、厚生労働省や国土交通省などの中央省庁の分割とともに改善意見を提起した(詳細は「大東法学」第21巻第2号 2012年3月31日発行を参照されたい)。
- 16) 拙書「政治・行政・政策をどう改革すべきか—40の直言—」(2014年5月10日芦書房発行)の直言30「年金記録問題の真の原因」などを参照されたい。
- 17) 国は教育委員会ではないのに、何故地方にだけ教育委員会制度を求めるのかについて、国会審議の過程で質問された文科大臣は、要すれば地方の教委は直接生徒を指導する場合もあるのに対して国はそのようなことがないという違いを答弁している。しかし地方の教委の指導先は学校・教員であり、違いの説明は説得力を持たないように思える。詳細は、(注18)の拙稿を参照されたい。
- 18) 詳細は、拙稿「地方教育行政にかかる権限と責任を市町村長に」(行政管理研究センター刊 季刊行政管理研究NO.145 2014年3月)を参照されたい。
- 19) 平成28年6月28日読売新聞記事参照。記事の要点は、中教審が、主権者教育の充実の観点から2022年以降、地理歴史科では現行の世界史Aと日本史Aとを統合して必修科目の「歴史総合」とするとともに、公民科では、現行の選択科目の「現代社会」は廃止して必修科目としての「公共」とする方向での見直しがすすめられているとのこと。