

「簡素で効率的な政府」の実現

～ 行政改革推進法案 ～

内閣委員会調査室 たなか としゆき
田中 利幸

1 . 行政改革とは何か - その意義と経緯 -

行革の意義 「行政改革」とは何かにつき、明確な定義は存在しない。「行政改革」という用語の法律上の初出は、昭和 56(1981)年のいわゆる行革関連特例法であるが、当時の立案担当者によれば、「行政が所与の理念なり政策目標を最も適切かつ効果的に実施するために必要とされる制度、施策、組織体制、業務運営等の改革措置」であるとしている¹。

行政改革の取組は、変貌する社会経済実態との整合、行政肥大化の防止と無駄の排除（経費の節減）縦割り行政の弊害是正、規制緩和、地方分権、国際化、情報化等への対応といった多様な観点から、戦前・戦中・戦後を通じ、時代的な要請に応じて累次にわたり行われてきた²。戦前においては、財政事情から行政組織・人員を縮減し経費の節約を図ることに力点を置いた「行政整理」「行政簡素化」が実施され、戦後の昭和 20 年代においては、GHQの主導などによる行政機構の刷新や人員整理などが行われている。

第 1 次臨調 昭和 30 年代の高度成長期には、技術革新によって民間企業の生産性が飛躍的に向上した。これに対して、行政庁の形式的・硬直的な事務運営は戦前とほとんど変わらなかったことなどから、昭和 36(1961)年に池田内閣の下で臨時行政調査会（いわゆる第 1 次臨調）が設置された。第 1 次臨調では、行政の方法を近代化して「国民に対する奉仕の向上を図る」ことに主眼が置かれ、昭和 39（1964）年に、内閣の機能など行政全般にわたる 16 項目の意見を政府に提出している。

その後、各省庁の国家公務員総数が昭和 30 年代初頭の 70 万人弱から 10 年間で約 90 万人へと急増する中で、佐藤総理は 1 省庁 1 局削減による行政改革を行うとともに、昭和 44（1969）年には、いわゆる総定員法（行政機関の職員の定員に関する法律）が制定された。総定員法では各省庁の国家公務員の定員総数の上限を法定し、定員削減計画に基づき定員を削減する一方で新規増員は定員総数の範囲で行うこととされ、公務員の定員管理において「スクラップ・アンド・ビルド方式」が定着することとなる。

第 2 次臨調 これらの取組により、昭和 40 年代においては行政の肥大化の抑制が図られたものの、昭和 48(1973)年の石油ショックを契機として成長率が鈍化し、社会経済が大きく変化するとともに、財政状況が悪化した。高度成長から安定成長への転換が求められる中で、高度成長期に膨張した行政の洗い直し、新時代に即応するための行政改革の推進が重要な課題となり、昭和 56(1981)年に、行政実態に全般的な検討を加え、行政制度及び運営の改善に関する基本的事項を調査審議するため、鈴木内閣の下で第 2 次の臨時行政調査会が設置されることとなった。この第 2 次臨調は、昭和 58(1983)年に解散するま

で5次にわたり答申を政府に提出し³、事務事業の見直しによる歳出削減、国鉄・電電・専売の三公社民営化などの改革が、国鉄再建監理委員会（昭和58年6月発足）、臨時行政改革推進審議会（いわゆる行革審）⁴などの組織の下で推進された。

第2次臨調では、土光臨調会長と鈴木総理を後継した中曽根総理のリーダーシップの下で、「増税なき財政再建」を基本方針とする取組が行われた。「土光・中曽根行革」では、行政の無駄を省くといった伝統的な行革理念に加え、「自助自立」「官から民へ（規制緩和）」「国から地方へ（地方分権）」の哲学が盛り込まれたと指摘されている⁵。

中央省庁等改革 第2次臨調以降、各般の行政改革の取組が行われてきた。しかしながら、中央省庁の組織は、いわゆる総合調整官庁の新設を除き、戦後確立された体制につき基本的な変更がなかったことなどから、平成8年10月の衆院選では「霞が関体制の変革」が争点の一つとなった。六つの改革⁶を掲げた橋本内閣は、行政改革推進の観点から、同年11月に、国の行政機関の再編及び統合の推進に関する基本的かつ総合的な事項を調査審議するための「行政改革会議」を設置した。同会議は平成9年12月に最終報告を行い、これを踏まえて、翌10年6月には内閣機能の強化、1府21省庁から1府12省庁体制への再編等を内容とする「中央省庁等改革基本法」が成立し、その後、中央省庁等改革関連法の制定等を経て、平成13(2001)年1月から新しい省庁体制に移行した。

行政改革大綱等 省庁再編前の平成12年12月に、森内閣は「行政改革大綱」を閣議決定した。これは、中央省庁等改革の成果をより確実なものとし、「内閣機能の強化、省庁の大きくくり編成等による総合性・機動性を備えた行政の実現」「国民の主体性と自己責任を尊重する観点から、民間能力の活用、事後監視型社会への移行等を図ることによる簡素かつ効率的な行政の実現」等を推進することを目指して、省庁再編後のおおむね5年間（平成17年まで）を集中改革期間とし、各般の行政改革を集中的・計画的に実施することを内容としている。

平成13年4月に発足した小泉内閣においても、同大綱等に基づいて、特殊法人等の改革、行政評価システムの導入、公益法人改革、地方分権や規制改革の推進、電子政府の実現、省庁再編のメリット発揮等に向けた取組が行われてきた。平成16年12月には、「今後の行政改革の方針」が閣議決定され、行政改革の手綱を緩めることなく積極的に推進することにより、簡素で効率的な政府を構築し、財政の立て直しに資するとともに、行財政運営の改善・透明化等を図ることとされた。

2. 法案提出の背景

小泉内閣が誕生して5年、小泉構造改革においては、中央省庁再編後に強化された内閣機能、民間議員が積極的に関わる経済財政諮問会議等を推進力として、「官から民」「中央から地方」を志向した改革が行われてきた。例えば、道路公団民営化などの特殊法人等改革、郵政民営化、三位一体改革など各種の改革が講じられつつある。

しかしながら、「小さな政府」路線を採る小泉改革の結果、所得など社会格差の拡大を懸念する国民が増加し、「能力ある者と保護すべき者に対する施策上のバランス」が、古くて新しい政策課題となっている。小泉総理は、平成18年9月の自民党総裁任期満了後

は総裁・総理を辞するとの意向も報じられており、ポスト小泉政権での構造改革路線の継続とその在り方が焦点となっている。

このような中で、「小さくて効率的な政府」への道筋を確かなものとするためには、事業の仕分け・見直し等を行いつつ、行政のスリム化・効率化を一層徹底することが必要であるとの観点から、平成 17 年 12 月には、更に推進・続行すべき行政改革の重要課題につき一括して取りまとめた「行政改革の重要方針」(以下「重要方針」という。)が閣議決定された。重要方針では、その着実な実施のための基本的な改革の方針、推進方策等を盛り込んだ「行政改革推進法案(仮称)」を策定し、平成 18 年の通常国会に提出する扱いとされた。

以上のようなことを背景として、平成 18 年 3 月 10 日に、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律案」(以下「法案」という。)が国会に提出された。

3. 法案のポイント

法案の目的、改革の基本理念と責務 法案は、簡素で効率的な政府を実現することが喫緊の課題であることにかんがみ、簡素で効率的な政府を実現するための行政改革につき、基本理念、重点分野とその改革の基本方針、その他の重要事項を定めるとともに、行政改革推進本部を設置することによって、これを総合的に推進することをその目的とする。いわゆる「理念法」「プログラム法」の性格を有し、後述する政策金融改革など各重点分野での具体的対応は、本法の成立を受けて今後制定改廃する個別法令により行う扱いである。

法案では、改革の基本理念として、簡素で効率的な政府を実現するための行政改革は、(a)国際化・情報化・人口構造の変化等の経済社会情勢の変化の中で、国際競争力を強化し、豊かで安心して暮らせる社会を実現するためには、(b)民間の主体性や自律性を高め、その活力を發揮することが不可欠であることにかんがみ、(c)政府・地方公共団体の事務事業の透明性の確保を図り、その必要性の有無・実施主体の在り方につき事務事業の内容・性質に応じた仕分けを踏まえた検討を行った上で、(1)国民生活の安全に配慮しつつ、政府・地方公共団体が実施する必要性の減少した事務事業を民間にゆだねて民間活動の領域を拡大すること、(2)行政機構の整理合理化等により経費を抑制して国民負担の上昇を抑えることを旨として行われなければならないと規定している。また、国・地方公共団体は、重点分野に係る改革を推進する責務を有するとしている。

政策金融改革 政策金融機関については、平成 13 年の特殊法人等整理合理化計画において、民業補完、政策コスト最小化、機関・業務の統合合理化の原則の下で見直しを行い、極力早期に結論を得ることとされてきた。

法案では、重要方針等を踏まえ、平成 20 年度において、現行の政策金融 8 機関(次の(a)~(h))を再編し新たに設ける 1 機関に政策金融を担わせ、その機能を、国民一般・中小企業者・農林水産業者の資金調達支援、海外での重要資源の開発・取得促進と国際競争力維持向上に限定するとしている。(a)商工組合中央金庫及び(b)日本政策投資銀行は、

(a)の金融機能と(b)の投融資機能の根幹が維持されるよう必要な措置を講じつつ完全民営化し、(c)公営企業金融公庫については、平成 20 年度に廃止して地方公共団体の資金調達は資本市場からの調達等に移行させる。これ以外の(d)国民生活金融公庫、(e)中小企業金融公庫、(f)農林漁業金融公庫及び(g)国際協力銀行は平成 20 年度に、(h)沖縄振興開発金融公庫は沖縄振興計画期間(平成 14 ~ 23 年度)後に、それぞれ一定の業務からの撤退等を行いつつ、新政策金融機関に統合する扱いである。なお、(g)が担ってきた海外経済協力業務(円借款)は独立行政法人国際協力機構に承継する。

新政策金融機関は、特殊会社又は独立行政法人もしくはこれに類する法人とし、その経営責任者は特定の公務経歴を有する者が固定的に選任されることがないように配慮するものとされる。その組織は、国内・国際の金融部門に大別し国内部門は業務態様に応じ区分を明確にして編成し、業務は一般金融機関を補完することを旨とする。また、平成 20 年度末における新政策金融機関及び(h)の貸付残高合計額の国内総生産額に占める割合が、16 年度末における現行政策金融 8 機関の貸付残高合計額に係るその割合の 2 分の 1 以下となるようにする。さらに、平成 18 年度から 20 年度までに初めて中期目標期間が終了する独立行政法人、特殊法人及び公益法人が行う融資等業務につき、18 年度に見直しを行うとしている。

独立行政法人の見直し 平成 18 年度以降に中期目標期間が初めて終了する独立行政法人につき、国の歳出の縮減を図る観点から、その組織・業務やこれに影響する国の施策の在り方につき検討し、所要の見直しを行うとしている。

特別会計改革 特別会計は、特定の事業等の収支を区分し明確化させ、事業の推進と政策目的の実現に貢献してきた。反面、国民の監視が不十分となり無駄な支出が行われやすく、固有の財源から不要不急の事業が行われ、また、多額の剰余金等が存在し財政資金の効率的な活用が図られていない等の問題が指摘されてきた。

法案では、平成 18 年度から 22 年度までの 5 年間に、特別会計の廃止・統合・経理の明確化及び事務事業の合理化・効率化を計画的に推進するとともに、剰余金の縮減等により財政の健全化に総額 20 兆円程度の寄与をすることを目標としている。法施行後 1 年以内を目途として特別会計の廃止・統合等を盛り込んだ法制上の措置等を講ずるとし⁷、さらに、平成 23 年 4 月 1 日に設置されている特別会計につき存続の必要性を検討し、その後もおおむね 5 年ごとに同様の検討を行うものとしている。あわせて、法案は現行の 31 特別会計につき統廃合・効率化等の方向性をそれぞれ規定している。

加えて、道路特定財源の見直しにつき、(a)平成 17 年 12 月の税率水準を維持すること、(b)一般財源化を図ることを前提とし、19 年度以降の歳出歳入の在り方の検討と併せて、納税者の理解を得つつ具体的な改正の案を作成すること等を基本とすることを定めている。

総人件費改革 「簡素で効率的な政府」を実現するため、国及び地方の公務員総数の純減及び給与制度の見直しを行うとともに、独立行政法人等の役職員もこれに準じた措置を講ずることで、人件費総額の削減を図る。改革に当たっては、平成 27 年度以降における国家公務員の人件費総額の国内総生産額に占める割合が、17 年度の人件費総額(8.6 兆円)に係るその割合(1.7%)の 2 分の 1 以下に極力近づくことを「長期的な目安」とす

る。また、平成 17 年度末と比較して、22 年度までの 5 年間で、郵政を除く国家公務員総数（68.4 万人）を 5 % 以上純減するとの「目標」を設定するとともに、国の行政機関の定員（33.2 万人）の 5 % 以上を純減すること等を明記している⁸。

法案では、この純減を実現するため、国の事務事業につき、その必要性の有無及び実施主体の在り方についての分類・整理等の仕分けを踏まえた検討等を行い、合理化・効率化のための措置を講ずる。具体的には、農林統計、食糧管理、北海道開発局等の業務につき、減量に向けた検討を加え必要な措置を講ずるとともに、地方支分部局の統廃合と地方への権限委譲、公共職業安定所・社会保険庁・刑務所・登記等に係る業務の民間委託の在り方などにつき規定を置いている。これに伴う定員の改廃に当たっては、職員の異動を円滑に行うため、府省横断的な配置転換、職員研修の仕組みの構築、採用の抑制等人事管理上の措置を講ずるとしている。

給与制度の見直しについては、職務と責任に応じた給与の体系、民間賃金との比較方法の在り方等に係る人事院の検討状況を踏まえ、必要な措置を平成 18 年度から順次講ずる。

さらに、地方公務員の総数（304 万人）が、平成 17 年度当初と比較して 22 年度当初までの 5 年間で 4.6 % 以上純減するよう、政府が地方公共団体に職員数の厳格な管理を要請することとするとともに、地方公務員の給与制度の見直し等に関し規定している。

国の資産・債務改革 将来の国民負担を極力抑制する等の財政運営原則を盛り込むとともに、平成 27 年度以降の各年度末における国の資産額の国内総生産額に占める割合が、17 年度末のその割合の 2 分の 1 以下にできる限り近づくことを「長期的な目安」として、国の資産の圧縮を図り、あわせて、資産・債務の在り方を見直しを行うとしている。

関連諸制度の改革との連携 公務員制度改革、規制改革、競争の導入による公共サービスの改革、公益法人制度改革、政策評価の推進との連携を図るとしている⁹。

行政改革推進本部 以上の重点分野のほか、法案に基づく改革の推進に関する総合調整、施策の実施の推進等を所掌する行政改革推進本部を、総理を本部長として 5 年に限り設置し、事務局を置くとしている。

4 . 法案をめぐる留意点

以上のように、法案の内容は広範多岐にわたるが、各重点分野での留意点等につき若干の整理を行うこととしたい。

改革の理念等 法案は、「プログラム法」であり、改革の具体については、今後の個別法の制定改廃によるとして先送りされている。法案が掲げる「簡素で効率的な政府」は抽象的であり、国・地方公共団体・民間等が本来分担すべき業務は何か等につき精査の上、「簡素で効率的な政府」の具体像が国民に十分提示されているとは言い難い。「簡素で効率的な政府」による国民の「メリット」と「痛み」等につき、明確な説明が望まれる。また、「簡素で効率的」の判断に際しては、短期的・皮相的な視点に陥ることなく、トータルコストなど総合的かつ中長期的な視点を勘案する必要がある。なお、中央省庁等改革基本法第 2 条と法案第 2 条は、共に改革の基本理念を定めている。前者が「社会経済情勢」の変化を踏まえ行われたのに対し、後者は「経済社会情勢」の変化の中で行われると

されている。「社会」と「経済」の先後は、改革の意義を考える上でそれなりの意味合いを持つように思われる。

政策金融改革 1 機関とされた新たな政策金融機関では、現行の公庫組織が下位組織として実質的に縦割りで存置される可能性もあり、かえって業務の合理化の推進が不十分となるおそれがある。政策金融の要否、民業補完の在り方、新政策金融機関スキームの制度設計等が論点となる。なお、法案では、平成 16 年度における政策金融機関の貸付残高（90 兆円）が GDP に占める割合（18 %）を、20 年度末には 2 分の 1 以下にしているが、民営化する商工組合中央金庫及び日本政策投資銀行、廃止する公営企業金融公庫の貸付残高だけで合計 48 兆円に達し、特段の努力もなく目標を達成できるとの指摘もあり、2 分の 1 以下とする目標値設定の適否、新機関での貸付規模の在り方が焦点となる。

また、新政策金融機関の経営責任者は特定の公務経歴を有する者が固定的に選任されることのないよう配慮するとしているが、新機関での「天下り」の取扱いも課題となろう。

さらに、商工組合中央金庫及び日本政策投資銀行に関しては、民営化後の根拠法の有無等につき法案には明記されておらず、完全民営化の行方や国の関与の程度は定かではない。商工中金の金融機能と政投銀の長期の事業資金に係る投融资機能の根幹を維持するための必要な措置も含めて、その民営化の在り方が課題となる。

特別会計改革 不要となった特別会計の統廃合、一般会計への統合の必要性が指摘されてきた。しかしながら、法案に明記された特別会計の見直しでは、国土交通省所管の道路整備・治水・港湾整備・空港整備・都市開発資金融通の各特別会計の統合にみられるように、所管省庁の枠組みの中での統合にとどまり、一般会計への統合も少数の特別会計に限定されている。重要方針では、来年に「特別会計整理合理化法案（仮称）」を国会に提出するとしているが、その全体像の在り方と特別会計制度の長期的展望が課題となる。

また、剰余金の削減等により、財政の健全化に 20 兆円程度の寄与をすることを目標としているが、実際の剰余金等はこれを大きく上回っているとの指摘もあり、寄与額の適正規模も論点となろう。特別会計については、事務事業の仕分けをした上で見直すこととされているが、この仕分けの具体的手法と工程の明示が求められる。道路特定財源などの特別会計の財源の見直しも、地方公共団体への税源移譲や暫定税率の延長の是非等を含めて課題となる。

総人件費改革 民間企業のリストラ実態からみれば「5 年で 5 % 以上」の純減目標は寡少であるとの指摘がある一方、各国の公務員数に比して我が国の公務員数は必ずしも多くないとの指摘も存在する。「官から民」へのシフトに伴い、事後監視システムの強化等のための公務員増の必要性も踏まえた国・地方の公務員数の将来的な適正規模、純減目標を「5 % 以上」と設定した根拠、総人件費削減と公務員の給与水準の在り方等につき、明確化が望まれる。加えて、純減の具体的スキームを検討している「行政減量・効率化有識者会議」に対して、法案に明記されている業務に係る省庁が、純減の在り方につき十分な回答を行っていないなどと報じられる中で、地方公務員を含めた純減目標値の達成のための具体的手法とその実効性確保の方法等も論点となる。

さらに、総人件費改革の推進に関連して、労働基本権の制約の見直しの是非、その代償

機能である人事院制度の在り方の見直しも課題として位置付けられる。

行政改革推進本部 第2次臨調では、改革のフォローアップ機関として有識者による行革審が設けられた。これに対し、法案が目指す改革では、そのフォローアップ機能をどの機関が担うのか明確ではない。法定される行政改革推進本部の構成員は、閣議決定で設置された現行の行政改革推進本部と同様、総理と閣僚であり、有識者等の直接的関与は想定されていない。しかも、法案で設置する推進本部の存続期間は5年間と限定されている。設置期限を5年間としたことの根拠と適否、5年ごとに行われる特別会計の見直しや重点分野間の有機的連携のための司令塔機能の所在等が課題となろう。

その他 法案では、国の資産額のGDPに占める割合を17年度の割合の2分の1以下とする「長期的な目安」が明記されている。国民負担の軽減という本来の趣旨を忘失して「目安」の達成が自己目的化し、95兆円に上る国有財産が不適切な廉価で拙速に処分されること等がないよう留意することも必要であると思われる。

また、防衛施設庁の官製談合事件、所管公益法人等と行政の不適切な関係の一因となっている「早期退職慣行」「天下り」の是正、官製談合防止対策が行政改革として必要であり法案の対応は不十分との指摘もなされており、これらの取扱いも争点となる。

*

時代の変化に即応するための行政改革の目的と手法は一様ではないが、「国民に対する奉仕の向上を図る」とした第1次臨調の理念は、今も清新である。行政の原点にも目を向けつつ、新たな時代の要請に対応した国民の視座による行政改革を一層推進することが期待される。

1 田中一昭『行政改革』(ぎょうせい 平 8.9) 2頁以下参照。同書では、行政改革につき「合理性、能率性、民主性、公平性等行政を全体として方向づける改革視点に基づいて、総合的共通的な目的を持って行われる」ものと位置付けている。

2 前掲1の8頁以下に詳述されている。

3 第2次臨調は、(1)財政支出削減と行政合理化、(2)許認可等の整理合理化方策、(3)基本答申(行政改革の理念、行政施策、行政組織、公務員、国と地方、公社・特殊法人)、(4)行政改革推進体制の在り方、(5)最終答申(行政組織、現業・特殊法人等、国と地方の関係及び地方行政、補助金・許認可等、公務員、予算・会計・財投、行政情報公開・行政手続等)につき答申を行った。第2次臨調については、『臨調 行革審 - 行政改革2000日の記録』(財団法人行政管理研究センター 1987.1)参照

4 行革審は、第2次臨調答申の実施の推進と更なる具体化のための検討を行うことを目的として、昭和58年から平成5年にかけて3次にわたり設置された。第2次臨調答申後のフォローアップ、地方分権や規制緩和の推進等に係る各種の提言を行った。

5 前掲1の18頁以下参照

6 行政改革・財政構造改革・社会保障構造改革・経済構造改革・金融システム改革・教育改革の六つである。

7 重要方針では、平成19年を目途に「特別会計整理合理化法案(仮称)」を国会に提出するとしている。

8 重要方針では、国の行政機関の定員の5%以上の純減につき、1.5%以上を定員合理化計画(定員の10%以上削減)及び増員の限定による定員管理、3.5%以上を事務事業の削減の促進によるとしている。

9 競争の導入による公共サービスの改革に関する法律案(いわゆる市場化テスト法案)及び公益法人制度改革関連3法案が国会に提出されている(前者については本誌第253号、後者については本号の論稿を参照)。