

# 小泉構造改革の継続を目指して

## ～ 行政改革関連 5 法案 ～

内閣委員会調査室 くぼた まさし  
久保田 正志

小泉総理が本年9月の自民党総裁任期満了後は総理を辞する意向とされる中、総理退陣後も、小泉構造改革を推進するとの観点から「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「行革推進法案」という。)が策定された。また、官製市場の開放及び行政改革のツールとしての市場化テストを実施するための「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律案」(以下「市場化テスト法案」という。)  
「官から民へ」という要請の中で、公益法人の制度を抜本的に改革するための「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律案」等3法案(以下「公益法人制度改革3法案」という。)も策定され、以上の5法案は行政改革関連の法案として、両院の行政改革に関する特別委員会で審議され、可決・成立した。

5法案の内容は既に本誌253号及び254号で紹介済みであり、本稿では、各法案についての主な質疑内容を紹介する。

### 1. 行革推進法案 / 総論

行革推進法案は、政策金融改革、独立行政法人の見直し、特別会計改革、総人件費改革及び資産及び債務に関する改革の5本柱から構成されているが、まず、本法案提出の目的として小泉総理は「今まで、政府でやるべきだ、民間ではできないと思われた仕事も、時代の変遷につれ、政府機関でなくてもできるのではないかと、今までと同様にあるいはそれ以上に政府の仕事を民間に任せても大丈夫ではないかと、そういう声が昨今数多く聞かれてきた。行政、政府の仕事はどこまで役所や公務員がやるべきか、この事業は民間人ではできないのか、いわゆる事業の仕分け等も十分点検して、でき得れば政府がやっていた仕事を民間人にやってもらい、サービスや機能が向上すれば、それにまさることはない。政府の仕事を役所・公務員がやれば、税金でやるわけで、できるだけ国民の税負担を軽減するには、政府の仕事・事業を厳しく仕分けして、民間や地方に委ねていく方が、簡素で効率的な政府ができるのではないかと。行政・行政組織を見直して、できるだけ国民の創意工夫を發揮しやすい体制を構築していくのが、主な趣旨である」などとする説明を行った<sup>1</sup>。

また、本法案が具体的な施策を先送りした「プログラム法」的なものであるとの指摘には「こうした行政改革は小泉内閣がずっと進めて、大体総まとめしたような形の閣議決定を昨年12月にやった。しかし、国会の承認、国民の理解と了解がなければいけないという意味も含めて法律として提議し、それがプログラムというか、ある程度これこれまでの間にはこのことをやる、大枠としてこういうことを目指す、この政府系金融機関は今までの各省庁担当を一括してまとめて後は民間に移す、そのようにかかなり具体的にして、しかし

基本的なことで承認をいただく。細部にわたるものは、制度設計を含めて、個別の法律を作らなければならないものもあるだろう。そういう性格の法律である」などとした<sup>2</sup>。

なお、法案名で「小さな政府」ではなく「簡素で効率的な政府」という文言を用いたことについて安倍官房長官は「小さく効率的な政府、そして簡素で効率的な政府、両方とも目指すところは同じで、同じ意味がある。要は、既に政府がやる必要がなくなっているものは民間にやってもらう、また、民間がやった方がいいものは民間がやる、地方がやった方がより効率的また地域の皆さんにとってもいいことであれば地方にお願いする、さらには、しっかりと効率性が上がっているのかどうか見直しをし、サービスの質が落ちないようにしながら、例えばそれに要する人員、予算を減らして効率化を図っていく。こうした方向を目指すことによって政府の規模を大胆に縮減していくという目標においては、小さな効率的な政府と簡素で効率的な政府は同じ意味を持っているが、小さな政府という解釈の中には、例えば社会保障の面で、給付も減らし、あるいはそれとともに負担も減らしていく、これは軽負担軽給付、給付と負担をそれぞれ公的な役割から外に出していこうとしているのではないかという誤解を生む可能性はあるだろうと我々は考え、誤解を生まない、総理始め我々が目指している方向が誤解されないよう、より意味がよく伝わるように簡素で効率的な政府という言葉を使うことに決定した」との説明をしている<sup>3</sup>。

## 2．行革推進法案／総人件費改革

行革推進法案の5本柱の中では、公務員の純減に係る総人件費改革問題について多くの質疑が行われた。

法案42条2項で、平成17年度における国家公務員約94万6千人（郵政公社職員を含む）の総人件費を対GDP比で平成27年度以降において半減にできるだけ近付ける目標設定をしている点については、郵政公社職員（国家公務員の約3割）が平成19年の民営化で非公務員化すること、5年5%の純減、さらに、IT化等による行政のオンライン化等で目標に近づけるとした<sup>4</sup>。また、定員純減の方策は「5年で5%以上の国家公務員の純減を実現するに当たり、5%のうちの1.5%以上を厳格な定員管理（総務省で行う年々の査定）で行う。そして、3.5%以上を業務の大胆かつ構造的な見直しで行う」とし<sup>5</sup>、各部局の削減については「一律に5%というシーリングをかけたわけではない。各省で仕分けをして、この部分は増やす、この部分はこれだけ減らすといったことを自主的に各省庁から出してもらい、その適否も含めて、行政減量・効率化有識者会議がこれを判断する」とした<sup>6</sup>。なお、定員削減に当たり採用抑制と府省を越えた配置転換を行うとされ、6月には定員純減の全体計画を策定するとし、本人の意に反して「生首は切らない」とされた<sup>7</sup>。

法文上、削減対象が国会、裁判所及び会計検査院に及んでいない点については「三権分立や各機関の独立性の観点から、これらの機関の主体的な判断に委ねるべきであり、一方、政府としては、各機関の特質にも留意しつつ、行政機関に準じた取り組みを行うよう2月21日に官房長官名で要請書を出した」とし、「それぞれの機関において適切な御判断が自主的にされるものと期待」するとした<sup>8</sup>。

最後に、55条で地方公務員につき4.6%の純減を要請するとした根拠については「平成11年から16年で地方公共団体関係の純減実績が4.6%であったことを踏まえて、今後ともそれを上回る努力を地方自治体をお願いしたいという趣旨でこの数字を出した」とした<sup>9</sup>。

### 3．行革推進法案 / 政策金融・特別会計・政府資産改革

行革推進法案4条では現行8機関のうち1機関を廃止、2機関を完全民営化し、5機関を統合して1つの新政策金融機関とするとし、政策金融に係る貸付残高の対GDP比を平成20年度末には平成16年度末の2分の1以下にするとしている。この数値の根拠については「平成14年の経済財政諮問会議の議論で、現行政策金融機関の貸付規模が他の先進国に比べて大きく約倍ぐらいあり国内的にも金融資本市場をゆがめている、こういった認識が出て、これを正常化するために前提として現行8機関の貸出残高について将来的に対GDP比半減を目指す」とされた。これを踏まえて、平成17年11月の経済財政諮問会議で決定された政策金融改革の基本方針で政策金融の貸出残高GDP比半減を平成20年度中に実現することが盛り込まれ、昨年末の閣議決定の重要方針にも盛り込まれた」とされた<sup>10</sup>。

新政策金融機関は、中小零細企業等の資金調達機能などを担うこととされるが、その制度設計については「簡素で効率的な組織とすることを基本としつつ、利用者の利便性の維持向上という点も踏まえ、政策や実情に精通した職員の育成、配置、それから支店網の在り方」について検討されるとし<sup>11</sup>、統合される国際協力銀行の機能の位置付けについては、同行のブランド価値、ステータス、これを最大限発揮できるような詳細な制度設計が行われる必要があり、そのように検討するとされた<sup>12</sup>。また、新政策金融機関の経営責任者については、法案5条3号が「特定の公務の経歴を有する者が固定的に選任されることのないよう十分に配慮するものとする」と規定するが、「経営責任者」の定義については「長及び長に準ずる地位にある者を指し、具体的には、新政策金融機関の具体的な組織の姿や各人の職責等を踏まえて定まる」ものとした<sup>13</sup>。

完全民営化される2機関のうち、商工中金については、政府出資が約4,000億円、民間出資が約1,000億円であり、また、資金調達については現在の資金量約10兆2,000億円のうち金融債が7兆8,000億円（約76%）であることから、民営化後の財政基盤・資金調達基盤が問題となった。これについて二階経産大臣は「商工中金が完全民営化の後も中小企業のための金融機関として機能を発揮できるよう、財政基盤の確保に取り組みたいと考える。同時に、安定した資金調達基盤の確保については、完全民営化の後も資金調達に支障がないよう、しっかりとした取り組みを考える」とした<sup>14</sup>。また、政策投資銀行については、会社法を設立の根拠として個別の設立根拠法を廃止し、政府の出資がない株式会社とし、完全民営化後は他の民間金融機関とイコールフットイングなものとして位置付けられるべきとされたが、その制度設計は検討中とされた<sup>15</sup>。政策金融、とりわけ中小零細企業の資金調達の確保に関しては多くの質疑がなされ、両院で附帯決議が付されている。

特別会計は、その整理統合が図られることとなっているが、その意義・目的としては、「現行の31特別会計を大体2分の1から3分の1程度に削減していく。また、今後5年間

で合計約20兆円程度の財政健全化への貢献を目指し、平成18年度予算においては合計13.8兆円の余剰金を財政健全化のために活用している」旨の説明がなされた<sup>16</sup>。なお、特別会計改革のための法案は平成19年にまとめて提出されることとなっているが、そこに事業仕分けの手法を書き込むことについても今後検討するとされた<sup>17</sup>。

最後に、国の資産規模の対名目GDP比を今後10年間でおおむね半減させることを目標とする政府資産改革については「具体的内容、手順、実施時期については今年度中に工程表をつくることになっている」とされた<sup>18</sup>。ただし、国有財産695兆円中、国で持つ必要がある資産を除いて売却収入となるものは11.5兆円とされ、また、財政融資特別会計の貸付金100兆円の証券化については、コスト、証券市場の規模等から実現性は難しいとされた<sup>19</sup>。

#### 4．市場化テスト法案

市場化テストの実施では国の行う事業の仕分けが前提になるが、この点については「官民競争入札の対象とすべき業務や廃止対象とすべき業務などをまず仕分ける。この仕分けは毎年度、公共サービス改革基本方針としてやる。民間から募集した提案等を踏まえ、関係省庁間での協議、監理委員会での十分な審議を経て、閣議決定によって行われる仕組みになっている。監理委員会には、その役割を的確に果たす観点から、官民競争入札の対象業務がしっかりと選定されるように積極的かつ能動的に審議いただきたい」とされた<sup>20</sup>。

官民競争入札等の実施の前提として、民間に対して今まで官がやってきた仕事の実際のコストを明示する必要があるとの指摘に対しては「対象となる個々の公共サービスごとに官による事業の実施に要した従来のコスト等について入札前に情報を開示する。このような情報開示を行っていくに当たっては、官と民との間で中立公正な競争が実現できるように、例えば官のコストとして間接的な費用、直接的な費用、これを明示することが適切である。なお、情報開示の内容については、監理委員会の議を経た上で実施要項の中で適切に定めると法案9条5項で定めている」との答弁があった<sup>21</sup>。

いわゆる1円入札が行われる懸念については「本法案では、複数年にわたる契約が通常と考えられ、当初の契約期間が終了した時点で随意契約に移行するものではないから、1円入札は想像していない。仮に1円入札が行われた場合にも、質の確保に問題があると認められた場合には、その者は落札できない」とした<sup>22</sup>。

官民競争入札等監理委員会の委員の人選については「労働組合を代表するような方々あるいはまた住民を代表される立場の方々、こういった者も十分にその中に加えてもらう、加えていく所存である」旨の答弁がなされた<sup>23</sup>。

官民競争入札で民間側が落札した場合には、従来その職務に従事していた公務員を本人の意思に関わらずに民間事業者へ転勤させることはないとされた<sup>24</sup>。また、市場化テストにより自発的に退職して民間が落札した事業に従事した者が、再び国家公務員に復職することについては「法案31条は公務復帰を法的に保障していない。国家公務員は試験採用が原則だが、一定の要件を満たす場合、選考採用を行うことが可能で、公務員を退職して民間事業者のもとで業務に従事した者についても、任命権者たる各省の大臣等において、そ

の者の退職前の公務員としての勤務経験、勤務態度、落札事業者における勤務経験とを両方勘案して、選考採用の条件を踏まえて、採用するか否かを適切に判断する」とし<sup>25</sup>、この点については、両院で附帯決議がなされている。

なお、本法案3条（基本理念）に、「競争の導入による公共サービスの改革は、公共サービスによる利益を享受する国民の立場に立つて行う」旨を明記する修正が衆議院で行われ、参議院でも、改革により公共サービスの質の維持・向上の実現が図られることを求める附帯決議がなされた。

## 5. 公益法人制度改革3法案

今回の公益法人制度改革は、当初は、非営利法人制度の通則法の制定に至るものとも目されたが、結局、公益法人制度と中間法人制度の統合にとどまった。NPO（特定非営利活動法人）制度との統合をしなかった理由については、「特定非営利法人は、認証という簡易な仕組みで法人の設立を可能とし、ボランティア活動等を支える制度として社会に定着してきており、ボランティア活動等を盛んにするための基盤として引き続き見守り、はぐくむことが適当と判断し、今回の対象とはしなかった」との答弁があった<sup>26</sup>。

公益認定の基準に関しては、公益目的事業比率が法人の事業全体で100分の50以上となることが要求されているところ（具体的な認定方法は内閣府令で定める）、無報酬のボランティアが非常に多いため、労務費が事業費として計上されず、公益事業を実施しながらも計算上は公益目的事業比率が相対的に低くなる場合があるとの指摘に対しては「法人の事業活動が無償の労働力によって支えられている場合等については、各法人の個別の事情を考慮する方向で検討している。ボランティアの場合も、そのボランティアの人件費相当額がカウントされて、そうした形が公益に従事していれば、公益認定に当たる」とした<sup>27</sup>。また、一定以上の遊休財産保有の禁止規定について、団体の危機管理等のための基金までも遊休財産として貯め込むことを制約するかについては、「一つの公益目的に使うため、ずっと基金を積んできたような場合には、それを遊休と認定せず、それは公益性ありということで当然認定していただけるものと思う」とされた<sup>28</sup>。なお、公益認定については全国で統一的に行われるように参議院の附帯決議で求められたところである。

公益認定等委員会については、委員とともに事務局体制も重要であるが、事務局長の人選については「7人の方々が合議制で、この人がいいではないかといったような一つの形が具体的に出てくる、それを総理に相談した上で、総理が直接任命する形になる」とされ<sup>29</sup>、事務局体制についても「専門委員の任命や部会の設置も重要な選択肢であると考え、今後、公益認定等委員会委員の意向も踏まえつつ、積極的に検討」するとした<sup>30</sup>。

最後に、公益法人等に対する税制措置の改正が盛り込まれなかった点については「（公益法人の）制度設計等々政省令に委ねられている部分がかかなりあり、今の段階で基本的考え方というようなものを税調で示しているが、今後、具体的な制度設計にあわせ、民間が公益を担っていく機能が果たせるような税制設計をして、実際にこの制度が施行されるときには税法も一緒に動き出せるようにしたい」とされた<sup>31</sup>。公益法人課税の在り方については特に参議院で具体的事項にも言及した附帯決議がなされているが、非営利法人課税全

体にも関わってくる問題であり、今後の取扱いが注目される。

行革関連 5 法案の成立を受けて、今後、現行政策金融 8 機関の設置法の改廃と新政策金融機関の設置法の制定、31の特別会計法の改正、総人件費改革に係る総定員法の改正、非公務員型の独立行政法人への移行に伴う個別の独立行政法人の設置法の改正等の法の制定・改正が必要とされる<sup>32</sup>。本年秋以降、逐次、関係法案として提出されることが見込まれるが、その際、改革の理念がどこまで貫徹されるか、注視する必要がある。

- 
- 1 第164回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第3号2頁(平18.4.3)
  - 2 第164回国会参議院行政改革に関する特別委員会議録第10号36頁(平18.5.22)
  - 3 第164回国会参議院行政改革に関する特別委員会議録第3号5頁(平18.4.26)
  - 4 第164回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第4号13頁(平18.4.4)
  - 5 第164回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第3号5頁(平18.4.3)
  - 6 第164回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第5号43頁(平18.4.5)
  - 7 第164回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第8号19頁(平18.4.10)
  - 8 第164回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第4号6頁(平18.4.4)
  - 9 第164回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第4号7頁(平18.4.4)
  - 10 第164回国会参議院行政改革に関する特別委員会議録第4号4頁(平18.5.8)
  - 11 第164回国会参議院行政改革に関する特別委員会議録第6号25頁(平18.5.11)
  - 12 第164回国会参議院行政改革に関する特別委員会議録第12号2頁(平18.5.24)
  - 13 第164回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第4号11頁(平18.4.4)
  - 14 第164回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第10号11頁(平18.4.13)
  - 15 第164回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第6号16頁(平18.4.6)
  - 16 第164回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第4号14頁(平18.4.4)
  - 17 第164回国会参議院行政改革に関する特別委員会議録第3号38頁(平18.4.26)
  - 18 第164回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第4号7頁(平18.4.4)
  - 19 第164回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第6号6頁(平18.4.6)
  - 20 第164回国会参議院行政改革に関する特別委員会議録第7号2頁(平18.5.12)
  - 21 第164回国会参議院行政改革に関する特別委員会議録第3号40頁(平18.4.26)
  - 22 第164回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第5号16頁(平18.4.5)
  - 23,24 第164回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第7号14頁(平18.4.7)
  - 25 第164回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第13号41頁(平18.4.19)
  - 26 第164回国会参議院行政改革に関する特別委員会議録第7号19頁(平18.5.12)
  - 27,28 第164回国会参議院行政改革に関する特別委員会議録第12号26頁(平18.5.24)
  - 29 第164回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第7号9頁(平18.4.7)
  - 30 第164回国会参議院行政改革に関する特別委員会議録第6号28頁(平18.5.11)
  - 31 第164回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第12号28頁(平18.4.18)
  - 32 第164回国会参議院行政改革に関する特別委員会議録第12号12頁(平18.5.24)