HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	外野席から見た中央省庁改革
Author(s)	並河, 信乃
Citation	北大法学論集, 50(6), 241-269
Issue Date	2000-03-31
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/14996
Type	bulletin (article)
File Information	50(6)_p241-269.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

資料

〈北大立法過程研究会資料〉

外野席から見た中央省庁改革

並河信乃

目次

一　はじめに
二　発想の原点
三　事実経過
四　今回の特徴
五　評価
六　終わりに

1　はじめに

「外野席から見た中央省庁改革」という表題にさせていただきましたが、私は今ご紹介いただきましたように、八一年から始まりました土光臨調からそのあとの第一次行革審のときには、土光会長の秘書という立場でございましたから、野球でいえば、ダッグアウトの中に入って、あれこれワーワーとやっておりました。昨日ご報告された坂野さんも、当時、臨調事務局の総務課におられましたから、一緒に議論したということでございます。そのあと大槻文平さんが会長をされた第二次行革審は、私は専らテレビ観戦みたいなもので、外から適当に情報だけをとって、あんまり積極的に参加・関与はいたしませんでした。九〇年に始まりました、鈴木永二さんが会長をされました第三次行革審のときには、そのなかにできました「豊かなくらし部会」の専門委員という形で議論に参加しました。その部会長は熊本県知事をやめたばかりの細川護熙さんでしたが、そのときには、ダッグアウトではなくて、フィールドに出て、守備をしたり打ったりしたということでございます。まあ、あんまりはかばかしい戦果は収められませんでしたけれども、パイロット自治体制度の創設など、いくつか多少の仕事はしたという感じをもっております。

今日のテーマでございますこの中央省庁改革の議論、行革会議につきましては、勿論、私は直接参加はいたしませんでしたけれども、テレビ観戦というよりは少し踏み込んで、ときどき球が飛んでくる（ホームランじゃなくて大体ファールだったと思いますが）ようなところにおりました。連合の芦田会長（当時）がその委員になられるにあたって、何人か行政学、政治学などの研究者の方々によるアドヴァイザー・グループができまして、私もその中の一員として、芦田さんやそのスタッフの方々などと一緒に議論を何回かいたしました。そういう意味で、多少参加をし、あと、悪口をいえと国会に参考人として出たこともございます。そういうことで、テレビ観戦よりは少し参加の度合いが高いということで、外野席という言葉を使わしていただきました。

そういうことでございますので、今度の中央省庁改革ということに関しまして、あくまでも外野席から見たアバウトなお話しをさせていただきます。

2　発想の原点

まず、今度の改革は一体何であったのか、何のための改革だったのかというのが、第一の問題であります。結論からいいますと、私にいわせれば、よく分からないということであります。よく分からない、というのでは話になりませんので、一体どういうところに発想の原点がそもそもあったのか、それがどういう結果になったのかの突き合わせをしてみたいと思います。

今回の中央省庁改革の議論は、皆さんご承知の通り、九六年秋の総選挙における自民党の公約に端を発しているわけであります。ということは、九六年ごろあるいはその前の九五年においてどんな議論が世間で行なわれていたのかということを振り返ってみて、今回の改革のルーツ、発想の原点を確認する作業が一つ必要だと思います。

当時、新聞などを非常に賑わしておりましたのは、大蔵省に対する批判であります。大蔵省にかぎらず、官僚一般に対する批判というものも当然多かったわけでありますが、特に住専の処理の問題、あるいは大蔵省の幹部の不正蓄財など、あれやこれやいろんなものがぞろぞろ出ておりました。ノーパンしゃぶしゃぶの話はこのときでなくて、もっとあとではございましたけれども、しかし、ここらへんから大蔵批判というものが非常に強くなってきて、大蔵省解体論などというものも唱えられてくるという一つの流れがございました。これに端を発して、財政と金融の分離、いわゆる財金分離というごく最近まで必ず政党間でネックとなる問題に発展するわけであります。

しかし、大蔵省、あるいはさらに一般的に言って、官僚に対しての批判というものが非常に強まった原因は、住専や不正蓄財だけではありません。さらにその前に、細川内閣ができて、国民はある程度期待したわけであります。しかし九四年二月に、まさに文字通り寝耳に水の騒ぎで国民福祉税構想というものが発表され、それが結局命取りになって細川内閣は倒れたわけです。その背後に大蔵省の斉藤次官とかいろんな名前が出て来て、大蔵省がどうも政治を壟断しているのではないかという批判が強く行なわれたわけであります。これは、九六年の総選挙の二年以上前のことでありますけれども、ここらに今回の改革の原点があるのではないかと思います。それが、その後の事件でさらに増幅され、強まってきたわけであります。

それからもう一つは、今日においては殆ど「えっ、まだやってるの？」ということになっておりますけれども、首都機能移転、正式には国会等移転の問題であります。この九五年ごろはまだ首都機能移転というものがそれなりに熱心に議論されておりました。九五年一二月には首都機能移転調査会の最終報告が

発表されております。そこで、首都機能を移転するためには、引っ越しをしなくてはいけない。今の大所帯をそのままにして引っ越しができるか。引っ越しする前には、荷物を片付けなくてはいけないということで、引っ越し前に中央省庁そのものを整理して、引っ越すものと残留組という区別をしなければいけない、あるいは、中央省庁そのもののシステムをもっとコンパクトにしなければいけないという議論が、このとき行なわれておりました。もともと首都機能移転論というものは、首都機能移転を起爆剤として行革に結び付けるという発想もあったわけです。堺屋太一さんなんかが最初にいい出したときには、そういう色彩が強かったわけです。まあその流れで、首都機能移転に伴う中央省庁のシステム改革という発想がこのときは非常に強くございました。今日、あまりそういう議論は行なわれておりませんが、当時はそうでした。

しかし、なんといっても一番大きいインパクトといいますか、プレッシャーとして目の前に当時ぶら下がっていたものは、九六年の秋に総選挙が行なわれるということでした。九三年に自民党政権が倒れて細川内閣が誕生し、翌年は羽田内閣、村山内閣と非常に目まぐるしく政権が交代し、九六年一月には橋本内閣の誕生と、当時は政党の入れ替わり立ち代わりの交代の激しかったときであります。当然のことながら、九六年に行なわれる総選挙というものは、そういった流れの中で、自分たちこそが改革の旗手であるということを国民にアピールしなくてはいけないという非常に強い思いが、それはいかなる政党であれ、みなもっていたわけであります。一年前の九五年には、既に新進党は中央省庁の統廃合法案というものを国会に提出したりしております。あるいは、九六年の総選挙の直前に民主党が結党された。こういうことでありますから、改革派というか、改革に対してどういうスタンスをとるか、総選挙をいかに戦っていくかというのが、非常に切実な問題であったわけです。選挙をやるためには「自分は改革をするんだ」ということを言わなくてはいけないわけでありますし、当然、その改革の目標は官僚に向けられていたわけです。行革選挙とあとでいわれた所以であります。では、行革といったときに一番分かりやすいものはなにかということになって、結局、バナナのたたき売りのように中央省庁を十四にする、十にするというような案が各党からぞろぞろと出たわけであります。まあ、そういったことを含めて、選挙対策というものが一番、当時の人たちの、特に政党幹部の頭の中にあったことは間違いないと思います。

それから四番目は、これは少し異質の問題でありますが、当

時行政改革委員会というものがありました。これは、村山内閣のときにできたものです。九四年の一二月に発足しておりますので、一年ちょっと経ったという状況でありますが、どうもこの行革委員会の評判がよくない。この委員長は飯田庸太郎さんという三菱重工の相談役の方ですが、行革委員会は何をやっているのか分からないというイライラが、あちらこちらに非常に溜まっておりました。

他にも、発想の原点があるかもしれません。例えば、九五年の一月には阪神大震災がございました。そのときに村山首相のところには情報がこなくて対応が非常に遅れたという批判が行なわれ、また大阪と神戸の消防の縦割りの問題などが非常にクローズアップされたというようなことで、官邸機能の強化、危機管理体制の整備、あるいは縦割り行政の打破というような議論も、阪神大震災を契機としてかなり議論されていたわけであります。

まあ、そんなようなことが当時の一般的な風潮でありました。そんなような要素がグルグルと固まって、最終的に今回の中央省庁改革に結びついたのではないかということであります。

なぜ、そういうことをこうやって申し上げてみたかといいますと、このどれひとつ取っても、我々一人一人の庶民の生活にとって、ピンピン響く重要な問題というのは何一つないわけです。例えば、税金が上がるのか下がるのかというような国民生活に密着した問題から発想が始まった中央省庁改革あるいは行政改革ということであるならば、別の展開があったかと思います。大蔵批判も、所詮、なんとなくやっかみ半分という部分も半分はございます。首都機能移転もフワフワした話です。総選挙というのは大体がフワフワの典型みたいなものです。行革委員会が不満というのも、国民にとってはほとんど意味のない話であります。そういった、なにかフワフワとしたもので始まったのが、今回の中央省庁改革だった。こんな解釈が正しいかどうか分かりませんが、私はそう思っております。そういうフワフワから始まった話であるだけに、結局最終結論もなんのことだか分からないフワフワのものになってしまったということです。さらに緻密な分析が必要なことだと思いますが、そういう確認作業をしてみなくてはいけないのではないかということで、申し上げているわけであります。

3　事実経過

【選挙公約に至るまで】

実際の事実経過は、ご存じの通りであります。

多少、一つ二つ補足を申し上げますと、選挙の一年前のことですけれども、経済同友会が第三次臨調創設を提言いたしました。そのときは、取りあげるべき問題として主として大蔵省の問題を掲げておりますが、その他の問題ももちろん書いてございます。第一次臨調とは一九六四年に答申を出していますが、えらく昔の話です。それから一九八一年の土光臨調の第二臨調。それに次ぐ第三次臨調を作って、全体のシステム改革の議論をすべきだというようなことを経済同友会が提言したわけであります。

その二日後に自民党の総裁選があったわけでありまして、橋本さんと小泉さんとが立候補して、それぞれ政権構想というものを出しております。そこで橋本さんは第三次臨調創設を打ち出しております。同友会の提言の二日後ですから、二日間の間に構想をつくるというのはちょっといくらなんでも無理だという気がします。となると、なんらかの共通の知恵者がいたのかもしれません。それはともかく、橋本さんは第三次臨調構想を発表し、財政再建から行政改革までの、まあいうなれば行革の定番メニューをズラズラと並べた構想を出す。小泉さんは、むしろ、郵貯の民営化というものに特化した提言をする。そういうことがございました。それがちょうど総選挙の一年前の自民党総裁選のことです。そして、橋本さんが総裁になった後は、自民党内に行革本部をつくり、それから先程も申しましたけれども首都機能移転とからめた形での中央省庁統廃合案というものがこの段階から自民党内で議論をされている。それが九六年の二月、三月と議論がだんだん煮詰まってくるということでございます。

もうひとつ、私は背景事情はよく知りませんけれども、九六年の五月に読売新聞が行政機構改革大綱案というものを、一府九省構想というものを発表しております。これはそれより二年ぐらい前だったと思いますけれども、憲法改正案というものを読売新聞が出しておりまして、それをさらに具体的に展開するために行政改革案を発表したということをいっておりますが、ある意味では、これが今回の中央省庁改革の構想と非常に似たようなスタイルになっております。

それと相前後して、五月の一〇日前後ぐらいから橋本ビジョンの原案なるものを新聞各紙が報道しはじめました。選挙を前提として、自民党で橋本ビジョンというものを作る、その原案が報道されたわけでありますが、最終的には六月一八日に、橋本ビジョン「日本を元気にする行政システム」という形で発表

されております。この中には、中央省庁の改革、エージェンシー構想、それから財政改革と、一応定番メニューがズラズラと並んでおります。今回の中央省庁改革案の原型は、この橋本ビジョンに書き込まれていると思うわけであります。

九五年の九月の自民党総裁戦で総裁となった橋本さんは、九六年一月四日に突然村山さんが辞任しましたので、一月一一日に総理大臣となり、橋本内閣が誕生しております。まさにここで自民党が名実ともに、復権したわけであります。そういった地位をさらに確固としたものとするために、橋本ビジョンというものを発表し、次の秋の総選挙に臨むというのが戦略として非常に強く打ち出たのが、大体五月、六月ということであります。

その後、細川・小泉・田中提言とかいろいろなものがありましたけれども、もう選挙の直前になって、さきがけが一番早かったと思いますけれども、さきがけ、それからできたばかりの民主党、社民党、新進党、自民党というものが、相次いで、行革に関する選挙公約というものを軒並み発表したわけです。共産党もあったと思いますが、各政党こぞって行革選挙という様相を呈したわけでございます。

私どもも一応公約を全部取り寄せまして、全部読んでみました。それから一〇月の七日に党首の公開討論会というものもございましたので、そこで出された各党の重点公約というようなものを集めまして、一応各党の選挙公約の比較対照表なるものを作ったりしたことがございます。まあ要するに、大した相違はございません。みんな同工異曲ということで、縦割りの是正だとか、官邸のリーダーシップだとか、官に対する政治のコントロール権を復活するとか、それから中央省庁全体のスリム化だとか、大体そういうようなものが、多少各党によってウェイトの置き方は違いますけれど、どこもみんな似たような形で出しているということであります。

自民党は、最終的には一〇月八日になりましたけれども、それまでの省庁再編から一歩進めて省庁半減を公約することに踏み切りました。その前に新進党が十という数字を出しておりますが、自民党内部でも初めは十四だとかいろんな数字がありましたけれども、一〇月八日にともかく半分程度にするということを公約して、その後、選挙で大勝をおさめたということであります。

【選挙公約の内容】

このときの自民党の選挙公約は結構長いものでありますし、行革の問題ばかりを取りあげているものではありません。しか

し、一番の目玉は行革の公約であることは間違いありません。

その中に中央省庁再編については、こういう書き方をしているわけです。

「中央省庁をその機能に応じて整理し、省庁の数を現在の半分程度を目標に削減します。」これが表題となっています。半分程度という言い方をしているわけです。そのあとにこういう説明が書いてあります。

国の役割の縮小（スリム化）、規制緩和、地方分権、それから「官庁周辺産業」（これは要するに特殊法人とか財団法人とか外郭団体とかそういうものですが）の是正などの行政改革を集約するものが、中央官庁の再編成（リストラ）・統廃合（スリム化）です。

つまり、「国の役割の縮小、規制緩和、地方分権、官庁周辺産業の是正などの行政改革を集約するものが、中央省庁の再編・統廃合です」という言い方をしているわけです。

さらに、続けてこう書いてあります。

「中央官庁の再編成・統廃合は、これまでの一局削減がしばしばそうであったように内容の伴わない外側からの数合わせであってはなりません。実態は何も変わらないからです」

要するに、改革の総仕上げとして中央省庁の再編・統廃合をするんだという言い方で、単なる数合わせはしないということを公約しているわけであります。しかし、先回りして申し上げると、結局出てきたものは、この自民党の公約を引っ繰り返して書いてるようなものです。今回の中央省庁改革というものは、これまでの行革の集大成、集約するものではなく、結果としては、「内容の伴わない外側からの数合わせ」になってしまったというのが、私の評価であります。これについては、いろいろ議論のあるところかもしれません。

いずれにいたしましても、九六年の一〇月の総選挙のときには、各党揃い踏みして行政改革の実行を公約し、自民党も今ご紹介しましたような極めて立派な文章で、中央省庁の半減というものを公約したわけであります。

4　今回の特徴

選挙のあとの行革会議の審議経過につきましては、坂野さんがお話しになったと思いますし、みなさんもご承知のことであります。むしろ大事なのは、例えば土光臨調などと比べてみて、今度の中央省庁改革というものにはいくつかの特徴があるということであります。これはいい面と悪い面、いろんな解釈があ

ろうかと思います。

一つは、課題の設定の仕方であります。土光臨調はまさに典型ですけれども、増税なき財政再建というものを旗印として、行政改革プラス財政改革、行財政改革ということで改革論を進めたわけでありますが、今度の中央省庁改革論というものは、財政問題は完全に切り離されております。

財政はいったいどうなったのかというと、九四年の二月に、細川首相がみんなが寝ている間に国民福祉税というものを発表して、その結果細川内閣は三月に倒れたわけであります。しかし、その年の秋、まだ記憶も薄れない九月に税制改革大綱が決定されております。このときは自社さ三党連立の村山政権でありますけれども、二段階減税論というものと道連れになって、消費税を五％にするという方針がもう確定いたしております。そして九六年の六月には、九七年四月から五％に引き上げることが最終的に決定されております。

もともと細川内閣が国民福祉税を打ち出したときには、増税の前に行革をやらなければならないという議論があったわけです。しかし、この議論はすぐ特殊法人改革に矮小化され、しかもそれは村山内閣の間に尻なし川のようにいつの間にか消滅してしまいました。この九六年の選挙の時には、もう増税は確定しております。もう大蔵省としては改革論に付き合う必要はないのです。逆に言えば、大蔵省は、さっきいいましたように大蔵解体論というものが根強くありますので、そういう火の粉を払うことに専念すればよい。大蔵省が率先して、増税をするための地ならし（アリバイづくり）としての改革に汗をかくという土光臨調あるいはその他で行なわれてたようなビヘイビアをとる必要は全くない。完全に取るものは取ってしまったということであります。

しかし、そうとばっかりはいっておられませんので、選挙直後の九六年の一二月に財政制度審議会が答申を出し、九七年一月には財政構造改革会議を発足させて、その年の六月にはスタスタと最終報告を出して、補助金の削減とかその他の方針をもう打ち出してしまっている。ですから、行革会議の議論が本格化したときには、大蔵省は自分の方の仕事をさっさとやり終えて、増税後の体制にシフトし終わっているということであります。とすれば、お金の問題以外の問題しか改革課題としては残っていないわけですから、結局機構改革の話、それから小泉さんとか根強く一部で繰り返し言われている郵貯改革、これが結局橋本行革の中心とならざるを得ないということであります。こちらのいきさつが、それまでの一般的な行財政改革論という形

で進んできた改革とはちょっと違う課題の設定であったと思うわけです。

それからもう一つは審議の進め方ですが、土光臨調にしても鈴木行革審にしても何でもそうですけれども、定番のやり方としては審議会を作って審議をお願いし、その答申を待って、それをまた政府部内や党内で揉んで法律にしていくという形ですが、今回のこの中央省庁改革は審議会方式というものは排して、むしろ政治家、具体的には橋本さんとか水野さんとか、そういう政治家が正面に出て、それがリードしていった。行政改革会議の会長に総理大臣が就任して、新聞によりますと腕まくりをしてともかく毎回議論をリードしていくというのが、このスタイルでありました。これはいい面、悪い面、両方あるわけです。

行革会議は九七年の八月に集中合宿をやりまして、終わったところで九月初めに中間報告を発表しました。そのときまでは、いい意味での政治家のリーダーシップというものがそれなりに発揮されたのではないのかと思うわけです。

この行革会議ができましたのが九六年の一二月ですが、年があけた一月～二月、そのころに、まあ我々も含めて一般にどう受け止められていたかといいますと、九七年一二月までには行革会議は報告を出すことは方針として決まっているわけですが、これはそう大した内容の報告にはならないのではないか。中央省庁改革ということは旗印ですから当然議論されるわけですが、事務の分担など具体的なことをきっちりと書き込んだものというよりも、なにかやや漠然とした基本方針のようなものを盛り込んで、それを具体化するためのなにか審議会のような組織を置く。ちょうど地方分権推進委員会の設置法、地方分権推進法に似た形で、第一条か二条に作業の基本方針を書いて、それを具体化するために、こういう組織を設け、一年後あるいは二年後に結論を出す。そんな程度でお茶を濁すのではないかという観測を、この九七年の一～二月ころに、私はしていたわけであります。これは、まさに不明を恥じるしかないわけですが、一般に新聞などの書き方も割合そういうような、何だかんだいったって、そう大したことは出来ないだろうという感じでありました。しかし、春が終わって梅雨になり、夏に入るあたりから急激に議論のスピードが速まって、各委員に中央省庁改革案についてのペーパーを出せとペーパー提出義務が課せられて、それを中間的に整理してまた議論をするというように、当初思ってたよりも急激に議論の進捗度合いは進んできました。九七年の七月の初めごろに、事務局がそれなりの案を作ったときに、橋本さんからどやされて作り直しを命ぜられた。むしろ、政治

家主導でやるんだということをかなり露骨にはっきり打ち出されたということも、新聞などでは報道されております。しかし、私はその詳細は知りません。

このように、中間報告の段階までは、政治家のリーダーシップというものがいい意味で発揮されたのではないかと思うわけです。これは、今回の一つの特徴であろうかと思います。ですから、中間報告を見たときには、郵貯・簡保の民営化論も含めて、中間報告に対しての評価というものはそれなりに高かったというように思います。

しかし、それからあとがいけない。いったん中間報告が出て一二月の最終報告に至るまで、自民党内の各部会に持ち帰って検討という段階に入ったところで、今度は悪い意味での政治家主導というものになってしまった。結局族議員の跳梁跋扈というのでしょうか、郵貯に限らず何にしてもズタズタになってしまった。まあ、それでもなんとか最終報告はまとまったわけであります。

振り返ってみますと、今度の改革は政治家主導ではあった。大体において今までの改革ですと、官僚、特に大蔵省がいろんな思惑を胸に秘めながら改革のお手伝いをする、あるいは中心に出てくるということが多かったわけですが、今回は大蔵省を初め各官僚は、まあ特に積極的にプラスの意味で参加はしておりません。そういう意味では、政治家が今回は正面に出て来たわけでありますけれども、しかしそれは総論、やや抽象的な段階でフワッとしてまとめる総論のレベルまではある意味では非常にいい方向に働いたとは思いますけれども、それを具体的に最終的な結論として出すという段階においては逆に裏目に出た。宮沢流の言い方をすれば、大魔神が一回目から出てきて、で、結局途中から打たれてしまった。審議会などですと、審議会がガタガタになったときに、最後の砦というのは官邸になる。これでは官邸はうんといわないということで巻き返しをやるわけですが、今回は官邸どころか総理大臣が会長で自らやっている場でガタガタになってきたというシステムですから、もう手の打ちようがない。まあ、審議会方式を排して政治家主導というやり方のいい面と悪い面とが、誠に鮮やかに出てきたプロセスだというふうに思うわけであります。

【議論の場での力学】

今回の改革論議の中では、いろいろなグループがさまざまな動きをしたわけですけれども、自民党は、選挙で公約したことでもありますから、これは当然やらなければいけない。しかも

政権から一旦外れてまた手にしたということですから、二度と野党には落ちたくないという恐怖心があるわけですから、少なくても総論においては改革は断行すべきだということは誰も口をそろえて言う。しかし、結局、郵貯にしても何にしても各論になると反対ということで、総論賛成・各論反対というような動きを自民党は見せたわけであります。

官僚は、さきほどもちょっと申しましたが、大蔵省はもう自分の仕事は終わってますから、今回は関係ない。あとは自分が被告席に立たせられないように、火の粉が自分の身に降りかかるのをどれだけ振り払うかということで、大蔵省は主体的に動くポジションには全くないし、またその意欲もない。あえていうならば、ひとり通産省だけが、もともと橋本さんが通産大臣だった時のよしみもあって割合ハッスルして、あれこれと動いていたようでありますけれども、しかしまあ官僚全体としては、動きが鈍い。動きが鈍いどころか、プラスの意味で動くモチベーションはほとんどなかった。

経済界はどうだったかといえば、もちろん行革会議の中には経団連会長あるいは行革委員会の委員長、あるいは地方分権推進委員会の委員長という形で経済人が何人も参加されていますけれども、全体としては、中央省庁改革というものに対して、「本当にそんなもの必要かねぇ」という半信半疑であった。お付き合いはしてましたけれども、非常に力を入れていたわけではない。例えば予算編成権についての議論だとか、そういう部分部分では持論を述べた方はいらっしゃるわけですが、全体的な雰囲気を一言でいえば、「規制緩和さえやってくれりゃいい。こんなことまでやらなくてもいい」というようなのが、当時の経済界の基本的なポジションではなかったかと思うわけです。

労働界は、これはもう半分は官公労ですから、民間の組合と官公労の意見とは完全に食い違っている。しかし、せっかく作った連合という組織をこんなもので壊されてなるものかということで、結局、組織の統一を守るということが優先となった。考えようによっては、秋になって政治家がガタガタいいだして行革会議がダッチロールになったときに、民間労働組合がそれなりの役割を果たすチャンスもあったと思いますが、全くその能力を失って官公労の意見に引きずられ、最大のチャンスを生かせなかった。民間の組合の中には、非常にそういうことに対する不満というものが、あとで鬱積することになります。したがって、労働界も動けない。むしろ、組織防衛に走った。

それから、一般の市民はもう完全に蚊帳の外です。最近、蚊帳などは誰も使っておりませんけれども、とりあえず文学的表

現でいえば、蚊帳の外におかれて、なにがどうなっているのか全く分からないし、関心もない。

また、研究者はどうであったかというと、これはよく知りませんが、多分、殆どが傍観していたのではないか。もちろん、会議にも何人もの方々が参加されていることは承知しておりますが、一般的にいって研究者の人たちがこの課題に対して非常に強い関心を持ち、非常に強い発言を繰り返し、それから問題が出たときにそれに対して警告を発していたということはあまり記憶にはございません。これは、地方分権推進委員会の議論に対するものとかなり違います。

こういう状況ですから、途中までは格好良くいきましたけれども、本当の正念場になったところでガタガタときてダッチロールになったときに、誰も操縦桿を自分で動かすという人たちがいないまま、結局、さっきご紹介したように公約には単なる数あわせではいけないと書いておきながら、結局、数合わせに終わってしまった。省庁半減ということは公約にあるわけですから、それだけは死んでも守らなくてはいけない。しかし、中身についてはよく意味がわからないというものになってしまった。その原因というものは、結局、何のために一体この改革をやっているのかということが、最後まで誰もよく分からなかったということによるのではないか、ということを申し上げたいわけであります。

5　評価

そこで、すでに半分ぐらい議論は踏み込んでおりますけれども、今回の改革はどういう意味があったのかという評価であります。

【課題設定はアナクロ】

これは基本法についての国会審議でも、いろんな方々が「今回の改革の理念やいかに」ということを質問して、それに対して橋本さんや小里総務庁長官はいろいろ答えておりますが、殆ど答えになっていない。私が見るに、どうも今回の橋本行革の課題設定そのものがアナクロだったのではないかと思うわけです。

今度の改革の中心課題は中央省庁の改革です。佐藤幸治さんの言を借りれば、中央省庁の統廃合などというのは大した話ではなくて、一番のポイントは、内閣機能の強化である、これが今度の改革の一番大事なところである、ということであります。直接伺ったわけではありませんが、間接的にそういうものは何

度か目にいたしました。私は、中央省庁統廃合についての評価は賛成ですが、肝心の内閣機能の強化ということについても、大した話ではないと思うわけであります。

一九六四年九月に第一次臨時行政調査会の答申（正式には改革意見）が出されました。これは三井銀行会長の佐藤喜一郎さんがその会長でしたから佐藤臨調といいますが、この答申は、あとの土光臨調などの答申と違って理論的にも水準が高く、行革のバイブルといわれてきました。そこに、内閣府の創設、予算編成権の問題など、今回の中央省庁改革で議論されている殆どの問題が書き込まれております。引っ繰り返して言えば、このときからずっと懸案であった問題がやっと実現した、三十五年間かかってやっと実現したということです。

しかし、惜しむらくはその間に時代はどんどん変わってしまったのです。六四年の佐藤臨調というのは日本経済の高度成長がまさに始まった時のことです。池田内閣の最後でありまして、もう池田首相が前癌症状で動けなくなって、黒金官房長官か誰かが代理で受け取って、そのすぐ後、佐藤栄作内閣が誕生するというときであります。そのとき、日本は一体何をしなければいけないのかということについては明らかでした。GNPを増やす、経済成長を達成するということで、我々一人一人の国民も含めて、どこの方向へ日本が行くのかという方向性は明らかだったわけです。ただ、それをいかに効率的に達成するか、そのためには非効率な行政機構というものをどうやって改革しなければいけないのかというのが、佐藤臨調の基本的な命題でありました。高度成長のためのシステム改革だったわけです。

ところが今は、「日本はいったいどこに行くべきか」というのが分からない。官僚に任せておいては駄目だ。そういう意味で、官僚批判が行なわれているわけです。さりとて政治家という者に定見があるわけではない。つまり、日本のシステム改革全体をいったいなんのためにどうやっていけばいいのか？　あるいは、この方向性の明らかでない時代に、どういう仕掛けを作っていけば、民主主義を前提としてシステムが組み直せるのか？という問題が、今日的な問題だと思っております。内閣府を強化したところで、方向が明らかならば効率的にできますけれども、方向が分からないときにいくらそんなものを作ってみても意味がない。たとえば、内閣府に誰が座るのか。スーパー官僚を入れてそのご指導を仰ぐといっても、それ自身が方向性がないわけです。そういう意味で、今度の中央省庁改革の目玉が内閣機能の強化というのは、部分の解とでもいうべきものだと思います。部分的にはよく分かるのでありますけれども、全

体のシステム改革という形からすれば極めて不充分であるし、悪口になりますけれども、アナクロだったのではないかという感じであります。これは、ひとり自民党あるいは橋本さんだけの罪ではなくて、新進党も含め、野党もほぼ似たような状況であったと思います。多少、ニュアンスの違いはありますけれども、まあそんなに大きく違うものではない。

【出口と入口の取り違え】

それから、出口論と入口論というものがございました。さっきの公約でも、「数合わせではないんだ。そういった改革を集約したものが今度の中央省庁の再編なんだ」というわけですが、おそらくこの文章は、当時の自民党の行革本部の事務局長だった、今、金融再生委員会の委員長をやっている柳沢さんあたりが中心となって書いたものだと思います。ですから、それなりにきちっといろんなことを計算しながら、言い訳もちゃんとちりばめながら書いてあるわけです。単なる数合わせのために中央省庁を統廃合してはいけないという意識は、柳沢さんもお持ちだったと思いますが。しかし、もう既に分権が大いに進んでいる、あるいは規制緩和が大いに進んでいるというのならば、その議論は通用したと思いますけれども、実際には殆ど進んでいない。特に分権などはほとんど進んでいないという状況の下では、結局、空理空論に終わっているわけです。例えば国土交通省というような醜悪なる巨大官庁が生まれる、あるいはなぜ郵政省と公取と総務庁とが一緒になった総務省というものができなくてはいけないのか。民間や地方への仕事の再配分の議論を抜きにして、ただ省庁をホチキスで止める議論をしてしまったために、このような非常にぶざまなものが出てきた。あるいは、逆に言えば、ますます国民のコントロールから遠いものになってしまう恐れの強い官庁が誕生することになった。

昨年の行革の基本法案の審議のときにも、当然この巨大官庁についての懸念というものが野党のみならず自民党からも出されておりました。それに対しては、例えば国土交通省の問題についていいますと、橋本さんも小里さんも、初めは「ブロック機関、地方支分部局に権限を降ろしてやります」という答弁から、参議院に法案が移った段階では、「地方分権をやります。それが大前提。ですから巨大官庁というご心配のないようにしたい」という答弁に変わったわけであります。そのあと、橋本さん自身がこけてしまって小渕内閣が誕生し、ひとり公共事業の分権という難題をツケ回しされた地方分権推進委員会は、結局、孤立無援のまま各省庁の猛反対にあって、第五次勧告とい

うものは惨憺たるものになったわけです。つまり、国会で基本法案を議論していたときに大前提としていたものはすべて崩れてしまった。今度の一括法案の審議の中でも、当然繰り返して議論はされたと思いますけれども、しかし殆どそれに対しては修正は行なわれていない。付帯決議でちょっと触れるに終わっているわけです。

我々も、議論のときに、これはだいたい入り口と出口が違う。だから、こういうのはおかしい。しかし、入り口と出口とは違うけれども、政治というものには一つの勢いというものもあるわけですから、仮に出口から入ったとしても、最終的に分権とか規制緩和とか、そういう問題に行き着かざるを得ないだろう。とするならば、こういうアプローチもまあ一つのやり方かもしれない。そういう意味で、地方分権推進委員会の第五次勧告に対して、それなりの期待をしていたわけであります。結局、結果として出て来たものは、出口と入り口がただ単に取り違えている数合わせということになってしまった。これはやっぱり、それだけのパワーがどこにもなかったということになるのだと思います。これが今回のひとつの重要な問題だと思います。

【形だけの企画と実施の分離】

それから、企画と実施の分離というものも今回の改革で随分と唱えられました。もともとはこれは冒頭に申し上げました首都機能移転に伴う引っ越し準備でありました。引っ越しのときに連れていくものと連れていかないものを分けるいうのが発想の原点であります。企画をする人は連れていき、現場でごそごそ働いてるものは置いていくという、端的に言えばそういうことだと思います。そのために、自民党の柳沢さんなども、イギリスのエージェンシーの研究ということでロンドンに行かれたりしております。その結果、すでに橋本ビジョンの中に、もうかなり強く「イギリス的なエージェンシーというものを日本にも導入する。企画と実施を分離する。それによって官庁のシステムをスリム化する」ということが熱っぽく書いてあったわけであります。しかし、最終的に出て来たものは、似て非なるものになった。まあプソイド・エージェンシー（pseudo-agency）とでもいうか、イギリスのエージェンシーと比べたらまことにもってお粗末な独立行政法人なるものが出てきました。国立大学をそれにするかどうかという議論が行なわれていますが、それはともかくとして、身分は国家公務員型が殆どという、なんだか正体のよく分からないヌエみたいなものです。しかも、その対象は、研究所だとか病院だとか、官庁のシステム、意思決

定機構、権力機構という形からすれば、まことにもって末梢の部分の機関でありますから、中央省庁改革という意味ではゴミの山にすぎません。

初めにエージェンシーの議論があったとき社会保険庁、郵政事業、特許庁をエージェンシーにするといったイメージで、これが実現すればそれなりに意味があると私は見たわけでありますけれども、そんなものは全く議論にはならなかった。時間がないので一言結論的にいいますと、エージェンシーの議論を導入するには行政のシステムを根本から変えていく必要がある。ただ、形だけ導入しても駄目だということです。イギリスのエージェンシーには、行政とは市民との契約だというシティズン・チャーターそのほかの議論があって、その上にエージェンシーの議論というものが成り立っていると私は思うわけです。ところが、行政に市民との契約概念を入れないで、ただただ形だけ真似して「エージェンシーだ、エージェンシーだ」と言っていた今度の中央省庁改革論がこういう結果になったというのも、これはある意味ではやむを得ない。やはり、根本にさかのぼって、行政というものはいったいどういうものであるのかという議論をするだけの時間が今回なかったということになるのではないかと思います。

【行政の質的改革】

四番目の問題点としては、行政改革とは形とか数ではなく、質的改革でなければならない。もちろん、その中心となるのは情報公開であったり行政手続法であったりするわけです。情報公開については別途法案が国会に出ておりましたけれども、しかも中央省庁改革の議論のときに情報公開については触れたことはありますが、しかし、少なくとも国会の情報公開法案の審議を促進するという力には、今度の行革会議というものはほとんどならなかった。ただまあ、幸いにして、情報公開法は今度の国会でようやく成立したからよかったのですが、これについて関与の度合いが非常に少なかった。

それから行政手続法関係ですが、今回、どういう経緯かは私はよく分かりませんが、行革会議の中間報告のなかにパブリックコメント制の導入という項目がありました。私はこれはそれなりにおもしろいということで評価していたわけですが、幸いにして最終報告にもこれが生き残ったわけであります。しかし、これは本来ならば行政手続法を改正して法的な措置をするというのが正解だと思いますが、今回の中央省庁改革関連法案には一切そういうものは盛り込まれずに、内閣の閣議決定ということで行政上の措置としてパブリックコメント制というものが導

入されたわけであります。まあそれなりの成果だとは思いますけれども、しかし次にこれをきちっとした法的な位置づけのあるものとするために行政手続法改正に結び付けていく作業はしなければいけないと思うわけであります。

そういう意味で、今回の議論の中では行政の質的改革というものはやはり希薄だったと思います。あともう一つ、今回の改革で、やはりこれもこれからボディブローのように効いてくるだろうと半分期待しておりますのは、政策評価です。もちろん、今の段階は各省が自分でやる、それをまた総務省から横からやるということで、行政内部による政策評価という次元でありますけれども、しかし政策評価というものが一応正面に出てきたということは、これからの議論をするための手掛かりとなるのではないかという気がいたします。これが市民権を得てくれれば、新しい展開が拓けるのではないかと期待しているわけであります。また、各省の設置法の中で権限規定がはずれたということも、人によっては高く評価する方もいらっしゃいますが、私も行政の質的改革という意味ではそれなりの評価ができるものではないかと思います。

中央省庁の組織改革の話については私はあまり関心がありませんけれども、しかし、パブリックコメント、政策評価、権限規定の削除とかいった問題については、これから我々が事を起こすという立場に立ったときには、なにがしか、それなりの意味があるのではないか、あるいは、それなりの意味があるように活かしていかなくてはいけないと思ってるわけであります。

6　終わりに

もう時間がありませんので最後の感想ですが、最終的な総括として、今回の改革の位置づけということになりますけれども、基本法の国会審議の最後のところで参考人として東大の佐々木毅さんが出席され、ベースキャンプ論ということを言っております。今度の改革というものは、触れ込みでは二十一世紀の行政システムということのようだけれども、実際にはそうではなくて、既に今までの間にやっておかなければいけないことをようやっと間に合わせたというものに過ぎない。これはいうならば、ベースキャンプを張ったというレベルの話である。したがって、次にどこをアタックするかということは、これからの課題だといい方を佐々木さんはしておられたわけであります。橋本さんやその他政府要人も、その後やたらにベースキャンプ、ベースキャンプということになったわけですが、いつの間にか登山

隊は雪崩で遭難して、今は何でもありの小渕さんの時代で、ベースキャンプはいったいどこにいってしまったのかという気がするわけであります。

我々としても、しかし、次に目指す方向はどこなのか。K2なのかあるいはエベレストなのかというようなこと、また、いつやるのか、誰が準備するのかという兵站の話も含めて、これから考えていかなくてはいけないと思うわけです。そう考えたときに、次のチャンスというものはいつくるのか。今すぐとりかかれといっても、政治はもう今の仕掛品を全部こなすことで目一杯です。今後、経済成長がどうなるか分かりませんけれども、今のプログラムで言いますと、経済成長が二%ぐらいになると、今フリーズしている財政構造改革法も解除され、それに相呼応してもう一度日本の構造改革にとりかかるということに一応なっているわけであります。

本当に二%成長になるのか、またなるとしてもいつなるのか、私には分かりませんけれども、仮に予定されているものが二〇〇一年とか三年とかという頃になるのだとするならば、そこらが一つの目安になる。おそらくそのときには、今のような政権の運営を見ますと、国債の残高はさらに累増して財政はさらに惨憺たる状況になっているであろうという気がするわけであります。そのときに、もう一度、土光臨調と同じことをやったのでは、また大失敗をしますから、土光臨調の失敗をしないように工夫をしながら、お金の話とシステムの話とをリンクした全体のシステム設計を作っていかなくてはいけないと思うわけです。意外にそのために準備する時間というものは少ないのです。今から早く準備していかないといけない、ということを今考えているところであります。

雑ぱくな話であまりご参考にはならなかったかと思いますが、とりあえずここで終わらせていただいて、あとは質疑応答あるいは自由討論ということにいたしたいと思います。どうもご清聴ありがとうございました。

〔質疑応答〕

岡田　土光臨調の失敗とは、具体的にはどういうことか。

並河　土光臨調の失敗とは、財政と行政と一緒にしたのはいいんですが、その議論が大蔵省の財政均衡主義の議論に引きづられて、行財政内部の改革の議論ではなくて、ただ単に総枠縛り、

トータルとしての予算だけ圧縮することに終わってしまったことです。総枠縛りというのは手法としては必要だけれども、それをやりながら内部改革をやらないといけない。そこに手がつかないまま、結局そのままに放置されて、それが今日まで至っている。

イメージとしては、私は連邦主義者ですから、中央財政を分割して、その地域地域ごとの小循環のシステムを作っていかなくちゃいけないだろうと思ってます。しかし、土光臨調はそういう議論にはなってませんので、大蔵省による大蔵省のための改革に終わってしまった。

前田　一番痛い思いをしたとか、恨み骨髄とか、そういうふうな場所というのはあるのか。そういう声が聞かれたかどうか。みんながこうなんとなくうまい具合にいって、そう痛い目を感じなければ、一番痛みを感じるはずの公務員のところが、まあまあよかったというか。痛い目を見たという声が聞かれないとすれば、みんなうまい具合にそういう痛い思いをしなくて済んだと、そういうふうなことなのかどうか。

それから、もう一つは。長い期間の間でいろいろ議論されてきましたが、最初のうちは一生懸命やろうというムードが漂っていた。そういうムードというのはずうっと続いていたものかどうか。

三番目に、こういうものはいったい予算というかお金がどのくらいかかるのか。

並河　今度のことで、どこか一カ所が、非常にダメージを受けたというところはないと思います。皮肉を言えば、だから実現できたのだと思います。もちろん、個々の部分では、どこかの課がなくなるというようなことはあるかもしれませんけれども、少し遠目でみたときに、どこかがバサッと集中的にやられたというところはない。どこかの省の権益が物凄く削減されたというのはないのではないか。金融庁の問題をどう評価するかということが一つのポイントだと思いますけれども、それ以外には大きく変わったというところはない。

それから、公務員身分というものは一番響いてくるところですが、結局独立行政法人もほとんどみんな公務員型ですから、そういう意味では痛い目はない。それから、定員削減の話も、これは要するに国家公務員法の対象からこっちに移すという話で何％削減できるということですから、これも実質的な意味での痛みではない。

結局、今回の改革は確かに成就したんですけれども、なぜかというと、誰もこれで本当の意味での損はしてなかったからだろうと思います。

それから、ムードの変化について言えることは、土光臨調のときには、行革という言葉は、ほとんど一般の人たちの日常用語にはなっていなかった。しかし、ああいう一種のカリスマ性のある人を押し立てて、行革という言葉だけは少なくても一般に広めることはできた。それからあとは、さっきの選挙公約もそうですが、行革を言わないといけないというムードはずうっと今日まで途切れることなく続いてきた。しかし、例えば細川内閣が国民福祉税を言って、増税の前に行革だと出てきた行革の対象はなにかというと、「だから増税しなくてもすむように売れるものはないか。じゃあ特殊法人改革だ」という形で、行革の行き先が横道にそれるわけです。そういう意味で、ムードというのは常にあるようですけれども、なにか移り気で、目先のもの、分かりやすい行革ということに関心が集まって、特殊法人とか中央省庁の再編とか実際上ほとんど意味のないものが常に課題になっている。これが、これまでの十何年かの一言で言う総括なんじゃないでしょうか。

それから、この行革でどれだけ金を使っているのか、私には分かりません。これは、総務庁の予算か総理府の予算を見ればあると思いますが、しかし、それだけでは済まない。大会社の大幹部や先生方を集中的に張り付けておくその時間単価というのは、これは全然計算外です。そういったものを考えたら、大変なエネルギーだと思うんです。せっかくこれだけのエネルギーを使うんなら、もうちょっとまともなこと、あるいはもっと一点に集中した方がよかったのではないかという気がします。

前田　まず、独立行政法人、これはどなたがアイデアを出されたのか。

そして、イギリスのエージェンシーは成功していても、日本ではそううまくはいかないよというお話でした。それで、この独立行政法人ができた場合に、これを放っておくのではなくて、公務員の身分なら、なんらかの意味でのコントロールというような問題とか議論とかいうものは出ているものでしょうか。

それともう一つは。人員削減の際に、削減した上で、新しい法人なんかを作ってプラスマイナス〇というような予算書きをやってきた。しかし、こういうことは少し難しくなってきた。だから、行革の効果が、少しずつ見えないところにあるという感じがしてます。そういう意味で、行革をやったことで、国民

の目がなんとくなく厳しくなった。その辺のお話を……。

並河　九五年ぐらいに、ニュージーランドの行革というのがひところ流行りになりました。そのツールとしては、エージェンシーだというわけです。しかし、その本家本元はイギリスにあるわけですから、そのあと、イギリスのエージェンシーの議論が出てきた。当時の自民党の行革本部の事務局長の柳沢さんが、イギリスに行って、エージェンシーの聞き取り調査をやっていると聞いております。ですから、九六年六月の橋本ビジョンには、はっきりとエージェンシーという言葉が書いてある。ニュージーランドから始まってイギリスのエージェンシー、そういったものを睨みながら、さっきの企画と実施の分離という考え方でこれを導入しようというのは、自民党の中では理屈の世界の人たちの間では定着した考え方であったと思います。当時ニュージーランド詣でがはやっていましたから、特定の誰が言い出したかというよりも、ある意味ではその業界では常識だった。

それから、日本で独立行政法人を作るとなると通則法ができるわけですから、それに対してそれなりの監督ができる。イギリスのエージェンシーは、大臣とそのエージェンシーの長との契約なんです。「予算はこれだけ。何年間の間に、どれだけの仕事をする。それで、パフォーマンスが悪けりゃクビ。よければ再契約」と、非常に物事がドライになっている。その点、日本の方は、研究機関を独立行政法人にしたときに、アウトプットの評価はいったいどうするのかということを考えますと、殆どこれは意味のない議論だと思います。

これはおもしろいことに、国会でも特殊法人のようなものであってはいけないからこういうものを作るんだという言い方で、エージェンシーをいうんです。だったら、「そんなに悪い特殊法人だったら、まず特殊法人から退治したらどう？」といっても、全然その議論は進まない。だから、依然として、私自身も、独立行政法人と特殊法人のどこが違うのかということはいえません。これから、なんか仕分けをしなくてはならないと思います。例えば、情報公開法で特殊法人は、これは別だということで外れています。そのあと独立行政法人が出てきて、これはいったいどうなってるかというと、やっぱり情報公開法の対象外なんです。そうしたら、独立行政法人も特殊法人も入れた情報公開法をもういっぺん作らなきゃいけない。そのとき、この二つの違いという議論がもういっぺん行なわれることになるでしょう。

いずれにせよ、全体の透明性を確保し、予算管理なり人員管理なりをやっていく。結局、独立行政法人は行政の一部に過ぎ

ないんで、そういうコントロールはあろうかと思います。

それから、定員削減計画というのはインチキです。削減という言葉と純減という言葉とがゴチャゴチャに入り混じっているわけです。基本法審議のときに国会議事録を全部取り寄せて全部読んだんですが、そこでも、結局、純減なのか削減なのかとなると、最後はムニャムニャになるんです。「政治的には純減を目指したい」とかいう発言の意味は、ここで書いてある削減はいわゆる例の「削減」だなというふうな解釈になるわけです。土光臨調のときから何％削減というのは本当にインチキです。削減は削減でどんどん定削計画でやります。もう一方では、人員増計画をやって、足すとプラスマイナス〇とかいう話で随分騙されたんです。しかし、それから十何年たってますから、聞く方もみんな「おい、これは純減なのか？」ということをしつこく聞くようになった。野党も、かなりしつこく純減なのかどうなのかと聞く。小里総務庁長官は苦し紛れに、「政治的には純減を目指したい」という言い方で逃げてるということですから、多少変わってきている。

それから、今度の人事院勧告もついにダウンということですから、やっぱり国家公務員も昔ほどいい商売じゃなくなって、衆人環視が厳しくなってきた。ただ、土光臨調のときには、議論の中に官民格差の是正という言葉が強く出てたんです。ところが最近あんまりそういう意味での官民格差の是正、そういう意味でのねたみのマトとしてのイヤな議論はやや少なくなったように思います。また、地方公務員も、特にラスパイレス指数がうるさくなって給与が下げられてます。ですから、公務員についての世間の風当たりはかなり厳しいということは言えるでしょう。それから、おかしなことをやる連中が続々と出てきますから、そういう意味では話題には事欠かない。ですから、公務員の方々もだんだん生きてく世界が少し厳しい時代になってきた。

中村　今の最後の問題ともかかわるんですが、日本においてどれだけの行政のサイズをもったら適正か、あるいは公務員の数がどれぐらいが適正かという問題と、今回の行政改革との関係なんですけれども。一般的な統計によれば、ヨーロッパから見れば、日本は公務員の数は割合は少ないし、まだまだ公務としてやるべき仕事はあると思うんですが。

ところが、その問題が結局行政改革の中で論議されたのか。それとも、実際は小渕さんが首相になったときに、例えば二〇％、自自合意で二五％と、全く関係のない政治的なところで最

も大事な問題が出てきたのか。そうすると、この行政改革会議の方ではいったいその問題はどのように議論されていたのか。

並河　行革会議の中で、どのように議論され、どの程度議論されたのかということはよく分かりません。ただ、自民党の公約でも、スリム化を図るということが大前提にあるから、どうしても公務員の数が議論の対象となる。ただ、それが今回の大テーマだったのかというと、そうではない。そこでの議論は、本省から独立行政法人に移すということによって、国家公務員法の定員管理の対象外とするということですから、小渕さんが二〇%といった、誰が何%といったとしても、郵政職員三十万人をガサッと移せば、それだけでガサッと減るわけです。国立大学の独立行政法人化の議論も狙いはそこにあると思います。そういうようなレベルの話で、本当の意味での定員削減の議論にはなっていない。おそらく、新規不補充の話はあると思いますが、大きく削るということはないと思います。

それから、もう一つは、日本の国家公務員の数、地方公務員も含めてですが、諸外国に比べると少ないという議論ですが、問題はさっきの自民党の用語で言えば、官庁周辺産業というか、要するに特殊法人、財団法人の数。それから、例えば大蔵省が国会開会中に民間銀行や保険会社等に国会待機を命じている。そうしますと、役人の数はこれだけれども、公的な部分の及ぶ範囲というのは、おそらくイギリスやアメリカなんかとは比較にならないぐらいで、民間の中にそういう人員がいっぱいいる。それを準公務員と勘定すれば、凄まじい人数になるわけです。そういう意味で、日本の役人の数は一見少ないんだけれども、しかし公務員じゃなくて役人に使われている民間人の数まで数えると、結構日本は多いんじゃないのかという感じもいたします。

亘理　橋本総理が中心となって、行革会議をおこして、このような改革をやったその動機づけは何だったのか。

といいますのも、今日のお話の中でも、土光臨調の場合はなんといいましても財政問題があって、その必要に迫られて、しかも大蔵省もバックにあってやらざるを得なかった。それだけ強い動機づけがあったということなんですが、今日のお話では今回の場合は財政問題は切り離されている。

で、他方、実際、行なわれた改革内容からいいますと、内閣機能の強化とか、政策評価とか、裁量行政からルールに基づく行政へとか、そういう周辺的なところで確かに成果はあったけれども、肝心かなめの省庁再編のところは、あまり大きな成果

ではなかった。

そうしますと、橋本総理を中心にして与党がこういうのをしかも短期間にやった動機づけというのは何だったのか。ひょっとしたら、それは基本的には選挙とか、あるいは総裁選といった専ら政治的な動機づけが大きかったのだろうかという疑問が生じてくるわけです。

並河　結局これは政治的な話だというふうに言わざるを得ないと思います。

自民党の選挙公約も、橋本ビジョンの段階では、まだフワフワしたものなんです。それから、各党がいろんな具体的な選挙公約を出しまして、結局野党に背中を突き飛ばされて、橋本さんも行革のかなり踏み込んだ公約をして選挙に臨まざるをえなくなったというのが、たぶん経過だと思うんです。そうやって考えてみると、公約は、野党も含めて世論に背中を突かれて言ったことだから、言った以上はやらざるをえない。そういうことで、目的と手段とが倒錯してしまっている。本当の意味でのニーズに基づいた改革というものは、ほとんど表面から消えてしまったと思っているわけです。

財政改革も、自民党公約の中にあるわけですが、増税の話はもう済んでますから、あとはそれを合理化するための歳出削減というようなことで大蔵省が作った法案を、財革法という形でもっていくというところだけを、橋本六大改革の一つとしてやったに過ぎない。

結局そうやって全体を考えてみると、結局政治的な動機であって、政策的に極めて切実な問題でやらされたという感じではないなと思います。

選挙期間中、テレビなどで、当時の自民党幹事長の加藤さんが、縦割り行政の是正の話をいっていたのを思い出します。しかし、道路行政などどんな問題をとってみても、今回の改革で今までとは変わっていない。ただ、ホチキスで大くくりにとじただけで、あちこちにバラバラになるわけです。

そうやって考えてみると、結局、選挙のときにはかっこつけなきゃいけないからいろいろ言ったけれども、まあやりましたよという、形から入って形に終わったということです。結局それだけのものに過ぎなかった。また、それだけだからこそ、一年間で結論が出たんじゃないのかと思うわけです。

だから、政策論がいっさいなかった。社会保障をどうするのかというような議論があって、その結果としてシステムを変えようという話ならば分かるんですが、そんな議論をしてたんじゃ

とてもじゃないけど一年じゃ間に合わないから、そういうは全部そのままにして大きいホチキス持ってこいという話になってしまった。

基本法の議論のときに、理念は何かといったときに、橋本さんは「土光臨調のときには自民党の行財政調査会会長でいっしょにやったわけですが、そのときに大きく抜けていた視点というのを強く感じたのは少子化の問題であります」と言ってるんです。では、今度の改革で少子化の問題はどうなってるんだというと、そのようなことについてはすべて政策論と行革とのリンクがないんです。幼保一元化すらできないのですから。

稲　今日のお話では、今回の中央省庁改革の評価という点で、「入り口と出口が逆になっている。結局のところ、いろいろ経過があったが、内容の伴わない外側からの数合わせである」と非常に辛口の評価でした。それで、どのようなお立ち場なのかということを教えていただきたい。行革国民会議というのがございますが、あるべき行政改革というものを。

というのは、わたくしは規制緩和のことを勉強させていただいて、二年ほど前の答申の中には、二十一世紀の日本は、国際的に開かれて、自己責任原則と市場原理に立つ公正な経済社会を作るべきだと書いてあります。この経済の理念というのはその点では非常に大事かなという気もいたしていますが、実はその後ろの方にもう一つくっついていまして、行政のあり方ということについて、今までの行政は事前規制型の行政であるから非常に問題なので、スリム化して事後チェック型の行政に転換していくというのがあるわけなんです。そういうふうな行政のイメージといいますか、あり方が、政策として提言されているようにうかがえるわけです。

一番最後におっしゃった、これがベースキャンプだとしますと、目指す方向はどこか。国民の立場に立った場合に、これからどのように考えていったらいいのか。

並河　これはなかなか難しいし、信仰告白みたいな部分になってしまいますが。

基本は、こういうことだと思うんです。私は土光臨調につきあってずっと議論を見てたんですが、そのとき感じましたことは、行政改革というのは民主主義の実現の手段だと。もし、一点だけ言えといえば、民主主義の機能を回復させるためのシステム改革が、これからあるべき行政改革なんじゃないのかなと思います。官僚システムによって機能が麻痺してきた民主主義

というものをもういっぺん機能させるようなシステム改革にしなければいけないと思っているわけです。

で、これから先は具体的な話になるわけですが。やっぱり市場原理というものは、民主主義を担保する一つの有力な手段であると思っています。そのためには、もちろん独禁法の問題とかいろんなシステムの整備が必要なんですが、消費者主権とかそういった議論があるわけですから、そういう意味ではマーケットというのはやっぱり自由を保障するものであるし、一種の経済的な民主主義の発露の場である。ただし、それはセイフティネット論を排除するものではありません。逆にセイフティネット論を組み合わせして、しかしながら、日常的なことはできるだけマーケットにゆだねる。それが経済的な分野での民主主義の話です。

政治的な民主主義というのは、やっぱり地方分権しかないだろうと思っております。ですが、今度のシステム改革の中では、行革委員会と地方分権推進委員会とが、その双方がちぐはぐでリンクしていない。しかも、地方分権のためにも一番大事な税財源の話ですが、これが完全に先送りになる。双方の議論から欠落している。こういうところに、今度の改革の一番致命的な欠陥がある。税の話も全部含めた形での地方分権論をもういっぺん再構築する必要がある。イメージを言えというと、わたくしは連邦主義者ですが、そんなようなイメージでこれからのシステムといったものを組み直していったらどうなんだろうかなぁと思います。民主主義の中では、財政膨張というものはどうしても一つの傾向として出てくるわけですが、それを制御するにはやはり地方分権というシステムを導入することによって、一種の自動調整機能というようなものを政治の場でも働かしていくということでないと、システムの安定性は確保できないんじゃないかと考えているわけです。

前田　お立場上、いろいろなところから取材されると思います。そうすると、今日のお話のように率直にお話しされる。それに対する新聞記者その他の方々の反応、「そんなものなのかねぇ」とか「もっと大事なこういうとこはもっとどうなってるんだ」とか、そういう反応が多少あったんじゃないか。それがひとつ。

もう一つは、各党が公約として行革を掲げるという状況になったときに、どのような政党から一番いろいろな注文が来たのか。やっぱり与党の自民党が一番というか、そうじゃなくて社民党や共産党からもやってきたのか。そういう政党の働きかけというものがあったのか。

並河　結局、今のマスコミのレベルは残念ながら極めて低いもんですから、ちゃんとした議論にはなりません。ただ、紙面を作るために、ここには、ひとつ悪口をいっぱい入れておきたいなと思うとこっちにやってきて、悪口を言わせて紙面を埋めるというのが、新聞記者等の常套手段です。そういう形で使われているということです。世論だなんだかんだというレベルには、残念なことに達してないということです。

それから、各党との関係も似たり寄ったりです。自民党に呼ばれることもないわけじゃありません。一応こちらとしては、いかなる政党とも等距離でお付き合いをしているわけです。しかし、各党との接触の機会というのは、どうしても私は外野ですから、野党が多いというところに私どもの問題点があるわけです。

高見　改革の理念のところで、アナクロという評価でした。

佐藤幸治さんの評価というのは、官庁の数合わせでなくて、むしろ内閣の機能とか首相の権限の強化というところにあったということですが、佐藤さんの認識を総合しますと、官僚優位じゃなくて政治主導の体制を作るというところにある。そのためには、もちろん国会の機能を強化しなくてはいけない。しかし、行革会議の中では、国会に対して遠慮しなくてはいけないということもあって言えないということで、ああいう形で、佐藤さんは示唆しているわけです。その辺のところの評価というのは、どういうふうに思っているのでしょうか。

並河　結局佐藤さんの評価では、今度の改革はむしろ内閣機能の強化、これが主であって、中央省庁は大した話ではない。それはそのとおりです。

しかし、内閣機能の強化も含めて中央省庁改革が今必要な改革なんだと出してきたこと自身がアナクロなんです。それは、第一次臨調のときのレベルの話です。その後、土光臨調のときには、行政と財政といっしょにして、基本テーマは行政の守備範囲論でした。守備範囲を放っておいて、機構の議論ばかりしていても駄目だというのが、土光臨調の議論でした。ところが一九九三年一〇月の第三次行革審の最終答申で書いたのは、政治への期待ということでした。行政システムだけをいくら議論していても駄目で、政治システムまで全部いっしょにしたトータルシステムの改革をしなければならない。特に政治の改革をやらない限り、行政の改革はできないし、守備範囲の変動もできないという議論の積み重ねがあるわけです。そう考えたとき

に、また佐藤臨調と同じレベルの中央省庁改革を、これが改革ですといって正面に掲げた自民党がアナクロだといったわけです。中央集権体制を維持したままでの改革というのは限界があるということです。

岡田　今までいろいろ内部あるいは外野から行政改革にかかわってこられたわけですが、そういった中で、並河さんの期待するようなシステム改革をこれから行なっていこうとするときに、どういった勢力に期待するのか。例えば、官僚と政治家を比べた場合に、逆に言うとどちらが障害になるのか。政治家も期待できないとすれば、いったい何に期待するのか。

並河　次の改革の一番大きな原因となるのは、税だと思います。今のままだったら、財政はどうしようもない。今のシステムを維持しようとしたら、かなり大幅な増税をしない限り、勘定は合わないでしょう。そのときに税について国民が非常に物分かりよくて、「ああ地域振興券、駅前保育所のためには増税いいよ」と言ってしまったら、改革のチャンスはしばらくない。それに対してノーと言ったときには、本当にこれは「じゃあ、どうすんだ?」という話になる。そのときに、土光臨調の失敗というのがあるわけですから、それをちゃんとクリアしたシステム改革を、私どもは用意しておかなくてはならない。

国債を湯水のごとくに発行しているが、近々始末をつけなければならない。そのときの方法というのは税しかないんです。そのときに、我々国民がイエスというかノーというか。なにか改革案を出すか出さないかが勝負です。それを実行にもっていくのは政治家で、官僚はいいつけられたことをやるのが官僚の仕事です。ですから、そういう意味では、政治家に期待するのではなく、政治家を動かす我々の知恵がなければ、また、失敗すると思います。

〔付記〕本稿は一九九九年八月一九日に開催された北大立法過程研究会でなされた報告及び討論のテープを起こし、それに加筆し訂正を加えたものである。