HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	行政改革の現在位置 : その進化と課題
Author(s)	岡本, 全勝
Citation	年報 公共政策学, 5, 37-56
Issue Date	2011-03-31
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/47750
Type	bulletin (article)
File Information	APPS5_006.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

行政改革の現在位置～その進化と課題

岡本　全勝*

1. はじめに

政府は長年、行政改革を進めてきた。歴代政権が行政改革を掲げ、さまざまな改革に取り組んできた。また、中央政府（国）だけでなく、地方政府（地方自治体）においても、積極的に取り組まれている。しかしながら、これら改革の全体を鳥瞰した試みは、ないようである。

本稿では、近年、主に中央政府で取り組まれた行政改革の見取り図を示したい。そのために、行政改革の成果を分野別に分類する。それによって、これまでの行政改革の範囲の拡大と目的の変化を考察する。さらに、それらを導いてきた経済的社会的な背景を考え、最後に残された課題を論じる。

結論を簡潔に述べれば、戦後の行政改革は、予算や人員の削減というスリム化から始まり、近年は行政のあり方の見直し、すなわち社会における行政の役割の見直しと、国民による行政組織の統治の見直しへと、目的が広がってきた。それは、先進国へのキャッチ・アップを達成したことによる、経済成長の低下と社会の成熟によるものであり、いわゆる官僚主導型社会からの変革を目指すものである。しかしながら、現在のさまざまな行政改革の取り組みは、統一的な視点と全体を統合する仕組みを欠いた状態にある。

2. 近年の行政改革の分類

2.1　分類の試み―量の改革とあり方の改革

まず、近年取り組まれた数々の行政改革を鳥瞰しよう。対象とする期間は、おおむね1990年代と2000年代とする。それらを、その内容と目的と効果に従って分類しよう。その試みが、「表１　行政改革の分類（目的別・効果別の歴史）」である[1)]。ここで対

---

*　総務省自治大学校長

1)　政府は、いろいろな本部や審議会を設置して、行政改革に取り組んできた。それぞれの経緯や成果は、政府のホームページでも見ることができる。しかしながら、これら行政改革の全体を把握している組織はなく、政府として全体像を示した資料はないようである。総務省行政管理局が、政府の組織と定員を管理しているが、例えば経済財政に関する改革は所管外である。そして、多くの審議会や事務局組織は、内閣官房あるいは内閣府に設置され、改廃されているので、これらを永続的に管理する部局もない。
政府のホームページで見ることができる「行政改革の全体像」の最近のものは、内閣官房行政改革推進室による「行政改革～これまでの取り組み」（平成21年５月）のようである（平成22年11月20日閲覧）。そこには、公務員を変える取組（公務員制度改革、「天下り問題」

象とする行政改革は、かなり広義のものである。行政の量の削減、すなわちその組織、人員、予算の削減を目指す改革だけでなく、行政のあり方の改革にまで範囲を広げる。

ここにいう「行政のあり方」とは、次のような2つのものを含む。その1つは、社会や市場に対する行政からの働きかけ（規制や誘導）という「行政機能のあり方」である。もう1つは、行政組織をどう統制するかという「ガバナンスのあり方」である。前者の行政機能は、行政から社会への作用であり、後者のガバナンスは、主権者である国民から行政への作用である。このような視点で見ると、行政改革には、定数と組織や予算の削減、組織の民営化や業務の民間委託といったスリム化だけでなく、地方分権改革、規制改革、情報公開、政治主導を目指す改革など、いろいろなものが含まれる。

表1では、いま述べたような趣旨に沿って、大きく「小さな政府・財政再建」「官の役割変更・経済活性化」「ガバナンス改革」の3つに分類した。そしてその中に、小分類をつくった。

まず「小さな政府・財政再建」は、行政の量の削減、スリム化であり、従来行われてきた行政改革である。そこには、予算、組織、定員を削減し、財政再建を目指す「予算組織定数削減・財政再建」と、行政の機構と業務を民間に切り出し、小さな政府を目指す「官から民へ（民営化・民間委託）」の、2つの小分類をつくった。

次の「官の役割変更・経済活性化」は、行政組織の縮小にとどまらず、行政機能のあり方の改革を目指すものである。その中に、3つの小分類をつくった。1つは、「国から地方へ（地方分権改革）」である。地方分権は、中央政府による地方政府への規制・関与を縮小するものである。2つめは、「規制改革、市場の活性化、国際化への対応」

への取組み）、歳出の削減など、国の財政の健全化への寄与（総人件費改革、特別会計改革、国の資産の圧縮、補助金等の交付により造成した基金の見直し、行政支出の総点検）、官と民、国と地方の役割分担の見直し（地方分権改革、規制改革、公共サービス改革）、公的な業務を行う法人の見直し（独立行政法人改革、政策金融改革、公益法人制度改革）、公務の基盤や基本ルールを変える取組み（電子政府・電子自治体の推進、政策評価の推進、行政の基本的なルールの整備）、地方行革（地方公共団体における行政改革）が取り上げられている。
http://www.gyoukaku.go.jp/siryou/souron/pdf/090610_panfuretto.pdf
また、平成18年に制定された「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」（行政改革推進法）は、当時取り組むとされていた項目を並べている。そこには、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、国の資産及び債務に関する改革、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）が挙げられている。
行政改革全体についての参考文献としては、田中一昭編著『行政改革〈新版〉』（2006年、ぎょうせい）が、当時の行政改革の全体像の解説を行っている。そこには、中央省庁再編、独立行政法人制度創設と法人見直し、特殊法人等の合理化・民営化、公益法人の改革、政策評価制度の創設、規制改革と官業の民間開放、財政再建の取組、国・地方の関係の見直し、国家公務員制度の改革、定員管理、電子政府の推進、行政手続・苦情救済、情報公開法、行政機関等の個人情報保護法制といった改革が含まれている。

表１．行政改革の分類（目的別・効果別の歴史）

時期と手法	小さな政府・財政再建		官の役割変更・経済活性化			ガバナンス改革	
	予算組織定員削減･財政再建	官から民へ（民営化・民間委託）	国から地方へ（地方分権改革）	規制改革、市場活性化、国際化対応	事前調整から事後監視へ	公開と参加	政治主導
1980年代 （中曽根行革） 土光臨調	マイナスシーリング	電電公社、国鉄民営化					
				日米構造協議			
1990年代	消費税導入						
				米輸入部分開放			
（村山内閣） 地方分権推進委員会				規制緩和計画 携帯電話売り切り制		行政手続法	
（橋本行革） 規制改革委員会						地方団体へ外部監査導入	
行政改革会議	財政構造改革法	PFI 制度		金融ビッグバン 民事再生法（破綻から再生へ）	薬務局再編 NPO 法人制度	パブリック・コメント	
2000年代	省庁再編（省庁・局・課削減） 財投改革	介護保険（措置から選択へ） 独立行政法人制度	分権一括法（第1次分権改革）	労働者派遣拡大 民間職業紹介拡大 大店法廃止、電気通信網開放	財金分離（金融監督庁） 日銀法改正	情報公開法 官民交流法 政策評価	省庁改革（内閣官房強化、副大臣導入、政府委員廃止）
（小泉行革） 経済財政諮問会議 構造改革特区 国地方協議の場 市場化テスト	骨太の方針 ケインズ政策 放棄（公共事業・交付税削減） 年金等改革 国家公務員配置転換、独法の非公務員化 特別会計改革	指定管理者制度 特殊法人改革、独法見直し 道路公団、郵政民営化 駐車違反取締り民間委託・PFI 刑務所 官民競争入札 政策金融改革	市町村合併 三位一体改革	タクシー参入・料金規制緩和、小中学校選択制、1 円株式会社、農業への企業参入 会社法抜本改正 金融商品取引法	食品安全委員会 ADR 法 公益法人制度改革（許可から登記へ） 消費者庁発足	行政事件訴訟法改正 裁判員制度 公文書管理法	経済財政諮問会議

である。規制改革は、官（行政）による民（市場経済活動）への関与を縮小しようとするものである。これはまた、市場の活性化につながる。さらに、国際化への対応として行われたものもあるので、ここに入れる。3 つめは、「事前調整から事後監視へ」である。これも、官による民間活動への任意の介入を縮小し、事前のルール設定と事後の監視へと、行政の機能を変えようとするものである。

最後の「ガバナンス改革」は、国民による、行政組織の統治のあり方の見直しである。ここには、「公開と参加」「政治主導」の、2 つの小分類をつくった。このうち「公開と参加」は、主権者である国民が、行政組織の活動を監視し、また参加しようとするものである。「政治主導」は、国民から負託を受けた内閣（政治家）が、行政機構（官僚）を統制する、官僚主導から政治主導への転換である。

以上が、表 1 の分類の考え方である。もちろん、この大分類と小分類は便宜的なものであり、ある改革成果が 1 つの欄に収まるとは限らない。1 つの改革が 2 つ以上の欄に含まれることもあるが、主な目的と効果という視点で、いずれかの欄に分類して

ある。たとえば民営化や民間委託は、市場の活性化につながるものが多いが、まずは「官から民へ」に入れてある。

ここには、取り組まれた改革のうち、その全部または一部が実現した成果を上げている。歴代政権は、さまざまな改革を表明したが、それらのすべてが達成されたわけではない。審議会などで答申が出されたものの、実現しなかったものもある。ここには、それらは載せていない。また、主なものを網羅したものでなく、特徴的なものを挙げてある。

以下、順次、表 1 に沿って解説しよう。記述の流れから、必ずしも年次順にならないことをお断りしておく

2.2　小さな政府・財政再建

行政改革の第 1 は、行政の組織と活動量を削減しようとするものである。スリム化、効率化、アウトソーシングを行い、歳出削減と財政再建を目指す。また、民間企業が不十分な時代に政府がサービスを提供し、産業を支援したことからの卒業もある。

2.2.1　予算組織定員の削減・財政再建

行政改革の出発点は、スリム化である。予算、組織、定員を削減し、あるいは増加を抑制する。そして歳出を削減し、財政再建を目指すものである。石油危機（1973年）以降の経済成長の低下、さらにはバブル崩壊（1991年）後の平成不況により、政府は大幅な財政赤字に苦しんでいる。

これに対し、1981年に第 2 次臨時行政調査会（いわゆる土光臨調。鈴木善幸内閣、中曽根康弘内閣）が発足し、その後の行政改革の出発点となった。予算要求の際のマイナス・シーリングは、このときに導入された。組織や定数にあっても、引き続き厳しいシーリングがかけられた。すなわち、すべての組織を対象に一律数パーセントの削減をかけ、そこで出てきた定数を、強化が必要な部門に振り向ける。こうすることで、必要な部門を増員しつつ、全体を削減しあるいは増加を抑制した。

1989年の消費税導入（3%）、1997年の税率引き上げ（5%へ）は、税収構造を経済変化に合わせ安定にするためのものであった。それぞれ、あわせて減税が行われ、実質増収にはなってはいない。

橋本龍太郎内閣（1996～1998年）は、「6 大改革」を掲げ、行政改革と構造改革に取り組んだ。1997年には、財政構造改革法（財政構造改革の推進に関する特別措置法）を成立させた。これは財政健全化をめざし、歳出削減と赤字国債の発行額削減を法定したものであった。しかしながら、直後に発生したアジア通貨危機などによる景気後退のため、同法は執行が延期された後、停止された。

また、中央省庁等改革基本法を成立させ、省庁・局・課の数の削減を決めた。これは、2001年の省庁再編で実現した。その結果、23府省庁は13府省に、127あった官房と局は

96の官房と局および16の分掌職に、1,166あった課と室は995に統合削減された。

2001年には、財政投融資改革が行われた。財投は第２の予算といわれ、郵便貯金と年金積立金を原資に、特殊法人や特殊法人を通じて社会資本整備などの事業に、多額の貸し付けを行っていた。この改革によって、入り口である郵便貯金などの資金運用部資金への預託義務を廃止し、出口である投融資対象事業を大幅に縮小した。

小泉純一郎内閣（2001～2006年）は、構造改革を旗印に、強力に行政改革を進めた。省庁改革によって創設された経済財政諮問会議を議論と決定の場として活用し、これまでにない歳出削減や民営化に取り組んだ。特徴的なのが「骨太の方針」である。毎年度の概算要求基準を設定する前に、「骨太の方針」を決定することで方向を示し、聖域といわれた分野に切り込んだ。そして、公共事業や地方交付税を削減し、ケインズ政策を放棄した。医療、年金、介護と、毎年1つずつ社会保障財政を見直した。特別会計についても、廃止統合の改革を決め、2006年度以降の予算において余剰金を一般会計へ繰り入れた。

国家公務員削減についてはさらに踏み込み、余剰部局から不足部局への配置転換を行うこととした。また、特定独立行政法人（公務員身分のある独立行政法人）のいくつかを、非公務員型に転換した。

次に述べる民営化などの改革もあわせて、国家公務員数（自衛官を除く）は2000年度末の84万人から、2008年度末には32.4万人にまで大きく減った。減少分の内訳は、郵政公社化28.6万人、国立大学法人化13.3万人、独立行政法人化7.3万人、純減2.4万人である。なお、その後の社会保険庁解体などにより、2010年度末には30.2万人となっている。

2.2.2　官から民へ（民営化・民間委託）

「小さな政府・財政再建」の２つめは、「官から民へ（民営化・民間委託）」、すなわち官からの切り出し・アウトソーシングである。官の組織を民営化し、あるいは業務を民間委託することで、業務の効率化と財政支出の削減を目指す。「小さな政府」をスローガンとする、新自由主義的改革でもある。第2次臨調では、電電公社、専売公社、国鉄の３公社が民営化された。これは大きな改革であったが、1990年代に入って、範囲と手法が広がった。

まず、手法についてである。1999年にPFI法（民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律）が制定され、国や地方自治体でPFI制度が活用されるようになった。これは、民間の資金とノウハウを利用して、民間に施設整備と公共サービスの提供をゆだねる手法である。2007年には、PFI刑務所が造られるまでになった（美祢社会復帰促進センター）。

2000年から開始された介護保険制度も、挙げておこう。従来は、介護サービスは措置であり、市町村が提供するものであった。保険制度発足に際し、各高齢者の要介護

度認定は市町村が行うが、サービス提供は民間主体（企業やNPO）を認め、サービス利用者が選択できるようにした。

2003年には、地方自治体に、指定管理者制度が導入された。公の施設（文化スポーツ施設や福祉施設など）の管理運営の委託先を、民間企業などにも広げるものである。民間の手法を用いて施設の運営を行なうことで、経費削減とサービスの向上を狙っている。

2005年から、市場化テスト（官民競争入札制度）が導入され、2006年には「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（公共サービス改革法、市場化テスト法）が成立した。これは、国や地方自治体が行っている事務事業について、民間企業との間で競争入札を行い、落札した事業主体がその事業を実施するという制度である。また、2006年には、駐車違反の取締り（放置車両の確認事務）に、民間委託が導入された。

次に、対象組織についてである。2001年の省庁改革の一つとして、独立行政法人制度が創設された。この制度は中央省庁の実施機能を別法人に切り出し、弾力的、効率的な組織業務運営を目指すものである。その時点で90業務が対象となり、約63法人の創設が予定された。その後、新たに独立行政法人に移行するものもでた。また、2004年には、国立大学が国立大学法人に移行した。さらに、2003年からは独立行政法人の見直しも開始され、統廃合、業務の廃止縮小、公務員型の法人を非公務員型に転換することも行われている。

特殊法人については、163法人（2001年）を対象に、廃止17、統合 4、民営化等43、独立行政法人化39、共済組合として整理45、現状維持 6 という改革が行われた。

道路公団の民営化と郵政事業の民営化は、与党の抵抗により大きな政治問題になった。道路公団については、2004年に民営化関係 4 法が成立し、2005年に分割民営化された。郵政民営化については、中央省庁再編により、郵政省の郵政部門が総務省郵政企画管理局と郵政事業庁に再編され、さらに2003年に郵政事業庁が特殊法人である日本郵政公社となった。そして、2005年のいわゆる「郵政解散」を経て、関係法律が成立し、2007年に民営化された。

2006年には、「政策金融改革に係る制度設計」が決定された。それに基づき、住宅金融公庫、商工組合中央金庫、日本政策投資銀行など、政府系金融機関の民営化や再編が行われた。

2.2.3　業務の効率化

これらのほかに、「業務の効率化」と分類できるものがある。政府組織を小さくするだけでなく、政府の機能（業績）について、効率性の向上と住民の満足度を上げようとするものである。

電子政府は、国民の行政手続きを電子化し、行政サービスを効率化しようとするものである。行政組織内部の事務処理のコンピューター化は大きく進んでいるが、電子

政府は国民の手続きに着目したコンピューター化である。地方自治体では、2003年に住民基本台帳カードが導入された。しかし、全国民に番号を振ることによって、社会保障サービスや納税手続きなどを効率化しようとする試みは、実現していない。

NPM（New Public Management、新公共経営）の考え方は、多くの地方自治体で導入されている。NPM とは、民間企業における手法を導入することで、効率的で質の高い行政サービスを提供しようというものである。1980年代の財政赤字の拡大を背景に、イギリスやニュージーランドなどで進められ、日本の地方自治体にも導入された。その基本的な思想として、次のようなものが挙げられる。1 つは顧客志向であり、市民を行政サービスの顧客と見て、顧客満足度を重視したサービスを目指す。もう 1 つは成果志向であり、数値目標を設定し、行政評価による事業評価を実施する。そして、市場機能を導入し、民営化や民間委託など民間活力を活用する。

2.3　官の役割変更・経済活性化

行政改革の第 2 は、官の役割の縮小であり、行政機能のあり方の改革を目指すものである。その 1 は中央政府と地方政府の関係見直し（地方分権改革）であり、その 2 は政府と市場との関係見直し（規制改革）であり、その 3 は政府の民間への関与方法の見直しである。

2.3.1　国から地方へ（地方分権改革）

行政機能の見直しの第1は、国から地方へという地方分権改革である。現在の地方制度は、1947年に新憲法と地方自治法によってできた。地方自治は憲法で保障されたのであるが、地方自治体が事務を実施する際に国による規制（義務付けや枠付け）が大きいこと、また財源を通じた国による規制と誘導（少ない地方税に対し、大きい国庫補助金への依存）が問題とされた。これらの課題を改善するために、地方分権は長年の課題であった。

法律や指導、国庫補助金を通じた中央集権システムは、行政サービスの拡充や社会資本の整備に、効率的な役割を果たした。しかし、日本の行政が欧米先進国へのキャッチ・アップを達成した時に、「制度輸入・中央集権システム」は使命を終えた。そして画一的な行政は、地域の課題に対処できず、財政効率も悪く、住民の満足度を高めることができなくなった。地方分権は、中央政府（各府省）による地方政府（地方自治体）への関与を縮小し、地方政府の自由度を高めるとともに、責任を持たせようとするものである。

1995年（村山富市内閣）に地方分権推進法が成立し、地方分権改革が動き出した。地方分権推進委員会の勧告に従って、地方分権一括法（475本もの法改正）が成立し、2000年に施行された。第 1 次分権改革である。これは、国と地方自治体の役割分担を明確化すること、機関委任事務制度（知事や市町村長を国の下部機関として国の仕事

をさせる制度）の廃止、国の関与の見直しを内容とする。

他方、分権の受け皿となる市町村の行財政基盤を強化するため、市町村合併が進められた。1999年に3,232あった市町村は、2010年には1,727に統合された。

地方財政については、2002年から「三位一体の改革」が行われた。これは、国庫補助金改革、国から地方への税源移譲、地方交付税改革の 3 つの改革を同時に進めるものである。2006年度までに、4 兆円の国庫補助金削減、3 兆円の税源移譲、5 兆円の地方交付税抑制が行われた。

2.3.2　規制改革、市場の活性化、国際化への対応

1990年代から動き出した大きな改革に、規制緩和あるいは規制改革が挙げられる。市場経済の規制は、企業活動を保護育成するためのものであり、国外からの参入を規制し、また国内での業界内での競争を避けるための政策であった。しかし、日本が経済大国になることで、国外からの参入規制は諸外国に認められなくなり、また国内での既存勢力保護は経済活性化の足かせとなった[2)]。規制改革は、官による市場経済への規制や関与を縮小しようとするものである。そして市場原理を重視し、自由な競争によって経済を活性化しようとするものである。よって、規制改革の目的は、行政改革を超えるものがある。これも、新自由主義的改革の一環である。

日米構造協議（Structural Impediments Initiative）は、日米貿易不均衡の是正を目的として、1989年から始まったアメリカとの 2 国間協議である。当時アメリカは大幅な対日赤字に悩み、その原因は日本の市場の閉鎖性（非関税障壁）にあるとして、日本の経済構造の改造と市場の開放を迫った。これにより、大規模小売店舗法が規制していた、大型店の出店規制の緩和などが行われた。また、世界の自由貿易体制を進めるためのガット・ウルグアイラウンド農業合意によって、1993年（細川護熙内閣）には米の部分輸入自由化を受け入れた。その後 WTO（世界貿易機関）の下、1999年には関税化に踏み切った。

1996年から橋本総理の下、金融ビッグバンが進められ、護送船団といわれた金融行政が大きく自由化された。その際には、フリー（市場原理が機能する自由な市場）、フ

2)　八代尚宏教授は、規制改革の歴史を、その対象の違いから 3 つの段階に分けておられる。第 1 は、市場への参入規制や煩雑な検査・検定等の企業活動に関する経済的規制である。これは、特に外国企業から「国内市場の閉鎖性」と非難された結果、国際交渉を通じて大きな改革が進められた。第 2 は、医療や教育等、主として国民生活にかかわる社会的規制である。これは、国の関与の下で全国で画一的に提供される公共サービスに対して、より質の高い内容を求める利用者ニーズとの間で、ミスマッチが生じている。しかし、改革の進捗は遅い。第 3 は、郵政 3 事業の民営化等、国や地方自治体が自ら行う官業の民間開放と、行政サービスを維持する必要があるとしても、民間に開放できないかを問う市場化テストである。八代尚宏編著『「官製市場」改革』(2005年、日本経済新聞社)。そのほか民営化や規制改革については、八代尚宏著『規制改革「法と経済学」からの提言』(2003年、有斐閣）を参照。

ェアー（透明で公正な市場）、グローバル（国際的で時代を先取りする市場）の 3 つの原則が掲げられた。

さかのぼると、規制緩和は、第 2 次臨調で主要分野の一つとされた。その後も経済構造調整の観点から、規制緩和推進要綱などがつくられた。大きく進んだのは、1994年の行政改革委員会からである。その下に、規制緩和小委員会が置かれ、対象項目を網羅した規制緩和推進 3 か年計画をつくり、それを改定するという仕組みが定着した。その後、規制緩和は規制改革と名称を変え、規制改革委員会など名称は変わるが、後継の推進機関が仕事を引き継いだ。

規制改革の具体的成果としては、携帯電話のレンタル制から切り売り制の導入（1994年）、民間職業紹介事業の自由化（1997年）、電気通信網の開放（2001年）、タクシーの参入自由化と料金規制緩和（2002年）、公立小中学校の選択制（2003年）、いわゆる 1 円株式会社の特例（2003年）、農地リース方式による企業の農業参入（2003年）、医薬品の一般小売店での販売解禁（2004年）、労働者派遣対象業務の拡大（1996年）と製造業などを除く原則自由化（1999年）、さらに派遣期間制限の緩和と製造業への派遣緩和（2004年）などが行われた。大型店を規制していた大規模小売店舗法は、2000年に廃止された。

「官製市場」（官が自ら提供する、あるいは公的関与の強いサービス分野）の民間開放、市場化テスト（官民競争入札制度、前掲）、構造改革特区も、規制改革推進組織が進めたものである。

構造改革特区とは、地方自治体の提案に基づき、特定の地域において、規制改革を実験するものである。2002年から始まり、2003年には「構造改革特別区域法」が施行された。株式会社による農業経営、幼保一元化、外国語教育などで試みられ、その後全国に適用されたものもある。

2005年には、会社法が抜本改正された。これは、企業金融（ファイナンス）の規制緩和、企業統治（コーポレート・ガバナンス）の強化、IT 化への対応、ベンチャー企業の支援などを内容とする。その背景について、神田秀樹教授は『会社法入門』（2006年、岩波新書）で、会社法の役割についての認識の変化は、パラダイム変化が起きたと、述べておられる。すなわち、会社法は伝統的には、関係者間の権利義務関係を規定する基本的な私法の一つであった。しかし現在では、国の経済政策のひとつの重要な制度的インフラとして、そのあり方が議論されている。先進諸国では、競争力を高める会社法、IT 革命に対応した会社法、資本市場の拡大に対応した会社法を目指した改正が行われている、と指摘されている。

2006年には、証券取引法が大改正され、金融商品取引法となった。この改正は、利用者保護ルールの徹底、貯蓄から投資に向けての市場機能の確保、金融・資本市場の国際化への対応を目指したものである。そのために、株式や社債などに限らず新しい金融商品を横断的に対象とし、投資者保護、開示制度の拡充、取引所の自主規制機能

の強化、不公正取引等への厳正な対応を柱としている。

この企業法制改正と株式市場法制の大改正は、日本の企業が収益を上げていくことをサポートするためのものである（前掲『会社法入門』）。

2.3.3　事前調整から事後監視へ

官の役割変更・経済活性化の 3 つめは、事前調整型行政から事後監視型行政への転換である。すなわち、行政による民間活動に対する不透明な指導や調整をやめ、透明な規制ルールを定め、国民の自由な活動に委ねる。そして、違反した場合や紛争を生じた場合は、裁判によって決着をつける。行政の任務は、ルール違反を監視することに転換しようとするものである。先に述べた規制改革のさらに進んだものと、位置づけることができる。

民間活動が遅れていた時代にあっては、先進国で学んだ最新の情報を元に、官が民を指導することは効率的であった。しかし、民間が力をつけた時に、官が民を指導することに、合理性はなくなった。また、新しい事業主体や外国企業が参入する場合に、不透明な指導は有害になる。「事前調整から事後監視へ」という改革は、日本社会の成熟にしたがって、官の役割を縮小しようとする改革の一つである。これも、行政の改革であるとともに、日本社会の改革を目指すものである。

1998年に、「特定非営利活動法人法」（NPO 法）ができた。かつては、非営利かつ公益的な活動を行う団体が法人格を取得するには、民法に基づく公益法人制度（社団法人・財団法人）しかなく、官（国または県）の許可が必要であった。そして、主務官庁の指導を受けた。NPO 法では、より簡便に認証という行為で設立ができるようになった。

さらに2008年には、公益法人制度が抜本的に改革された。許可制を廃止し、登記によって設立できるようになった。新しい制度は、法律に定められた基準を満たせば、登記によって一般社団法人と一般財団法人を設立することができる。これによって、官の関与なしで法人格を取得できるようになり、主務官庁制度がなくなるので行政による指導もなくなる。ただし、税の優遇措置を受ける場合（公益社団法人、公益財団法人）には、国または県による認定が必要である。

「事前調整から事後監視へ」に関する行政機関の改廃として、財金分離、薬務局解体、食品安全委員会を挙げよう。かつて金融行政は大蔵省が所管し、証券局、銀行局、検査部、保険部があった。金融行政は、「護送船団行政」として有名であった。しかし、1991年に大手証券会社による損失補填などの不正行為が露呈し、「金融業界を振興する部局が同時に業界を取り締まっているのは、コーチとアンパイヤを同じ人が担っていることでおかしい」との批判が出た。そこで1992年に、証券取引等監視委員会が設立された。さらに、住専処理への批判や大蔵省の過剰接待への批判があり、財政と金融を分離することになった（財金分離）。1998年に、総理府の外局として金融監督庁が創

設され、大蔵省の金融部門の大半が移された。2000年には、残る大蔵省金融企画局が金融監督庁に移され、金融庁ができた。

1997年には、厚生省薬務局が解体された。これは、薬害エイズの発生の際に、業界の利益を優先し、患者発生を防げなかったという批判に答えるためであった。その結果、研究開発と振興部門は健康政策局へ、審査安全監視部門は医薬安全局へ、医薬品の審査は国立医薬品食品衛生研究所の医薬品医療機器審査センターへ分割された。

2003年には、BSE 問題の検証を受けて、食の安全のため、内閣府に食品安全委員会が、農林水産省に消費・安全局が設置された（他方で食糧庁が廃止されている）。BSE 問題は、イギリスで BSE（牛海綿状脳症、狂牛病）が発生し、世界的問題になったにもかかわらず、日本では対策が甘く、BSE 発生を防げなかった問題である。WHO から肉骨粉の輸入禁止勧告を受けながら、農水省は畜産農家保護のため行政指導で済ませた。

「BSE 問題に関する調査検討委員会報告」（2002年、農林水産省）は、生産者優先・消費者保護軽視の行政、政策決定過程の不透明な行政機構、危機意識の欠如と危機管理体制の欠落と、厳しい批判をしている。そこでは、次のように述べられている。

「市場競争の激化に伴い、先進国の法制度や農業政策は生産者優先の産業振興から次第に消費者優先に軸足を移すとともに、国民の生命と健康の保護を最大の行政目的に据えている。日本の法律、制度、政策、行政組織は、生産者優先・消費者保護軽視の体質を色濃く残し、消費者保護を重視する農場から食卓までのフードチェーン思考が欠如している。また、情報伝達の混乱に伴う風評被害を警戒して、遅滞なく情報を公開し透明性を確保する努力が不充分なケースも見うけられる。」

また、その後の対策として国産牛肉を買い上げる事業が行われたが、その際、食肉卸業者が輸入牛肉を国産牛肉と偽り、補助金をだまし取るという事件も発覚した。このことも、確認が甘く、業者寄りの行政であると批判された。

2009年には、消費者庁が発足した。消費者庁は、食品安全や製品事故などのほか取引や商品の表示など、消費者保護に関する行政を一元的に所管する。消費者が、行政の対象として明確に位置付けられた。

金融規制については、その後さらに進化している。すなわち、金融庁は「ベター・レギュレーション」という言葉を使って、規制の質的向上を目指している。検査マニュアルや監督指針を公表し、行政の対応を透明化し、予測可能性を向上させる。それによって、金融サービス業の国際競争力を強化し、金融機関の自己責任を重視し自助努力を促すとしている。

これら具体的改革と併せ、一般的な制度改革も行われている。例えば、事前調整の象徴であった「行政指導」については、「行政手続法」（後述）において、任意であること、求められた場合は書面を交付しなければならないことが定められた。国から地方自治体への「通達」については、第1次分権改革で、強制力のない助言となった。あ

わせて、国と地方自治体との間に争いがある場合に裁定するために、国地方係争処理委員会が新設された。

また、2007年に施行された「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」（ADR法）も挙げておこう。これは、当事者間の紛争を、民事裁判に持ち込む前に、より簡便に処理しようとする制度である。

2.4　ガバナンス改革

行政改革の第3は、国民による、行政組織の統治のあり方の見直しである。その1は、国民による監視と参加であり、その2は、選ばれた政治家による統治である。いずれも、官僚による行政の独占を改めようとする。よって、公務員制度の改革にも及ぶ。

2.4.1　公開と参加

ガバナンス改革の1は、主権者である国民が行政を監視するため、国民に行政の過程を公開するという試みである。

1993年に「行政手続法」が制定された。これは、統一的な行政手続きを定めた一般法である。行政手続きを透明に、かつ適正にすることで、行政の結果を適正にしようとするものである。

1997年には、地方自治体に外部監査制度が導入された。これは、自治体で不正な公金支出が相次いで明らかになり、監査委員制度だけでは不十分だとの指摘を受けた改正である。

「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（情報公開法）が、1999年に成立した。これは、国の行政機関が保有する情報の公開を求めるための、手続を定めたものである。その名の通り、国民に行政機関の文書などを公開させるためのものである。この動きは、地方自治体から始まり、国より先に各地で情報公開条例が制定された。さらに、2009年には、「公文書等の管理に関する法律」（公文書管理法）が成立した。これは、年金記録問題などずさんな公文書の管理が明らかとなったことなどがきっかけとなり、法制化された。公文書を、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源と位置づけ、主権者である国民が主体的に利用し得ることを担保すると定めている。

2001年には、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（政策評価法）が成立した。政策評価制度は、各府省が自らその政策の効果を分析して評価を行い、その結果を次の企画や実施に役立てようとするものである。とかく予算獲得や法律制定に力を入れ、その成果を評価することがなおざりになっているとの批判を受けたものである。

また、国民自らが、行政の意思決定過程に参加するという改革もある。1999年には、パブリック・コメント（Public Comment、意見公募手続）が導入された。これは、規制を設定しようとする際などに、事前にその案を示し、広く国民から意見を募集するものである。当初は閣議決定で定められたが、2005年には行政手続法に加えられた。

2004年に行われた行政事件訴訟法改正は、行政機関を相手とする訴訟を利用しやすく、わかりやすくするものである。国民の救済範囲を拡大する目的もある。

2009年から始まった裁判員制度は、これまで裁判官が独占していた刑事裁判に、国民が参加するものである。専門の公務員にすべてを委ねるのでなく、国民が参加することで、司法をより身近なものにしようとする。

2.4.2　政治主導

ガバナンス改革の２は、国民の負託を受けた内閣が、行政機構を統制しようというものである。

2001年に行われた省庁改革は、内閣機能の強化を主たる目的としていた。内閣官房の強化、内閣府の設置などが行われた。内閣官房と内閣府による総合調整が目指されたが、これも官僚制に内在する組織の縦割りという弊害をなくすためである。省庁改革の際につくられた「経済財政諮問会議」は、総理を議長とし、「内閣の重要政策に関して行政各部の政策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整に資するため」のものである。小泉政権がさまざまな改革を進めるに当たって、大きな機能を発揮した。

その際あわせて、「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」によって、副大臣・大臣政務官の導入、国家基本政策委員会（党首討論）の設置、政府委員制度（官僚が国会の委員会で議員の質問に答える制度）の廃止が行われた。

もちろん、政治主導は、制度を改革すれば進むというものではなく、日々の運用によるものである。

2.4.3　国家公務員制度改革

官僚による行政の独占を改善しようとする試みとして、2000年に成立した「国と民間企業との間の人事交流に関する法律」（官民交流法）も上げておこう。この法律は、国家公務員を民間企業に交流派遣し、民間人を国家公務員として交流採用しようとするものである。本来の目的は、業務の効率化であるが、閉鎖的と批判されてきた官僚組織を改善しようとの試みでもある。

公務員の早期退職と再就職斡旋（いわゆる天下り）の是正も取り組まれている。ただし、公務員制度改革は、なお道なかばにある。

3.　行政改革の進化と停滞

次に、これまでに見た行政改革を、簡単に評価しよう。すなわち、これらが戦後の行革の流れの中で、どのように位置づけられるのか。また、どのような点が進み、どのような点が残されているのかである。

3.1　行政改革の歴史～スリム化からあり方の見直しへ

歴史をさかのぼって、戦後の行政改革の歴史を概括しよう。戦後改革以降の行政改革は、大きく 3 つの時期に分けることができる[3)]。

3.1.1　第1期：1960年代、組織人員の膨張抑制と総量規制の時代

国の組織と人員は、高度経済成長を背景に、昭和30年代と40年代に大きく膨張した。1961年（昭和36年）には、臨時行政調査会（第 1 次）が設置された。1964年（昭和39年）に出された答申は、内閣機能の改革、中央省庁改革、国と地方の事務再配分、公務員改革などからなっていた。しかし、これらはほとんど実行されず、後の改革に引き継がれた。このうち実行されたのが、部局の整理と新設抑制、公務員の定員管理である。すなわち、官房と局については各省で 1 局ずつ削減され、国家公務員数については定員削減計画が閣議決定され、総定員法が成立した。

第 1 次臨調は多くのものを目指したが、実行されたものを見ると、この時代の行政改革は「組織や人員の膨張抑制と総量規制」であった。

3.1.2　第2期：1980年代、小さな政府を目指した時代

1973年（昭和48年）に起きた第 1 次石油危機のあと、日本の経済成長は大幅に低下した。国と地方自治体は、歳入にあっては大幅な税収不足で、歳出にあっては積極的な景気対策を行うことによって、大幅な財政赤字に苦しむことになった。そのため、大平正芳内閣は一般消費税の導入を計画したが、世論の反対に遭い、「増税なき財政再建」の途を歩むことになった。

1981（昭和56年）には、臨時行政調査会（第 2 次）が設置された。そこでは、財政再建の見地から、歳出削減、行政機構の簡素化、行政の減量化に重点が置かれた。その結果、国鉄、電信電話、たばこの3公社が、民営化された。予算については、要求段階でのマイナス・シーリングが導入された（ただし一般会計のみ）。しかしこの時も、内閣機能の強化、中央省庁の再編、規制緩和、地方分権といった項目は、不十分に終わった。

この時期の改革は、「小さな政府を目指した時代」と位置づけられる。第 1 期は組織や人員の総量規制にとどまったが、第2期は削減にまで踏み込んだ。当時の改革は、サッチャー改革やレーガン改革に代表される、西欧諸国の「小さな政府」「自由主義的改革」と、歩調を合わせている。

3.1.3　第3期：1990年代から、行政のあり方見直しの時代

行政改革の第 3 期は、バブル崩壊後から現在にまで続く改革である。2 で対象とし

3)　拙稿「行政構造改革」第1章第1節、『地方財務』(2007年9月号、ぎょうせい）参照。

た範囲である。それは、スリム化や効率化にとどまらず、行政のあり方改革にまで広がった。第3期の改革は、これまでの行政の仕組みが行き詰まっている、それとともに社会のあり方が行き詰まっているという認識に立っている[4)]。

もっとも、第1期と第2期の改革が、主に臨時行政調査会によって進められ、全体像がはっきりしていたことに比べ、第3期は改革全体を統轄する組織はなかった。例えば組織定員削減、規制改革、地方分権は、それぞれの担当組織があり、名称は変わったがそれらの組織が引き続き改革を担った。さらに、「事前調整から事後監視へ」「公開と参加」「政治主導」の改革は、明確に系統だって進められたわけではない[5)]。

3.2　改革の進化－外延と内包

次に、近年の改革について、進んだ点を見よう。それは、対象と目的の広がりという「外への拡大」と、改革手法の改善という「内への深化」である。

3.2.1　対象と目的の拡大－行政改革から構造改革へ

近年の行政改革は、行政組織と活動量の膨張抑制・削減から、行政活動のあり方の見直しや行政活動の監視へと、対象と目的を広げている。行政のスリム化から、あり方への拡大である。さらに視野を広げると、これら行政改革は、いわゆる「構造改革」の一部に位置づけられる[6)]。すなわち、日本を再び活性化するためには、行政にとどまらず、日本社会を改革しなければならないという認識である。

構造改革は定義された言葉ではないが、日本の社会構造の改革を目指すものと理解しよう。橋本龍太郎内閣は6大改革を掲げ、小泉純一郎内閣は構造改革を内閣の第1の課題とし、多くの改革に取り組んだ[7)]。

近年取り組まれた構造改革の項目を、整理してみよう（図1　構造改革の体系）。まず、行政改革と対をなすのが、政治改革である。その一つは、政治主導を目指す改革であり、内閣にあっては内閣機能の強化、副大臣・大臣政務官の新設であり、国会にあっては党

---

4)　中央省庁改革を提言した「行政改革会議最終報告」（1997年）、「Ⅰ行政改革の理念と目標」が、「この国のかたち」という言葉を使って良くまとめている。

5)　もちろん第3期に様々な改革が含まれているのは、筆者が行政改革と考える範囲を広く取り上げたからである。

6)　拙稿「行政構造改革」第1章第1節、『地方財務』（2007年9月号、ぎょうせい）参照。

7)　橋本内閣の6大改革は、行政改革、財政構造改革、経済構造改革、金融システム改革、社会保障構造改革、教育改革の6つである。小泉内閣の退陣直前に取りまとめられたパンフレット『ここまで進んだ小泉改革』（2006年8月改訂版）では、次のような項目が並んでいる。公的部門改革（行財政改革、規制改革、税制改革、国と地方）、地域の活性化（構造改革特区、地域再生、都市再生、観光立国）、産業・金融（産業競争力強化、金融活性化、起業応援、グローバル化、物流サービス向上、農業改革）、知識・技術（科学技術創造立国、IT化、大学改革、知的財産）、暮らしと雇用（社会保障制度改革、再チャレンジ支援策、少子高齢化対策・仕事支援、防災対策、治安の回復、司法制度改革、食の安全、環境）。

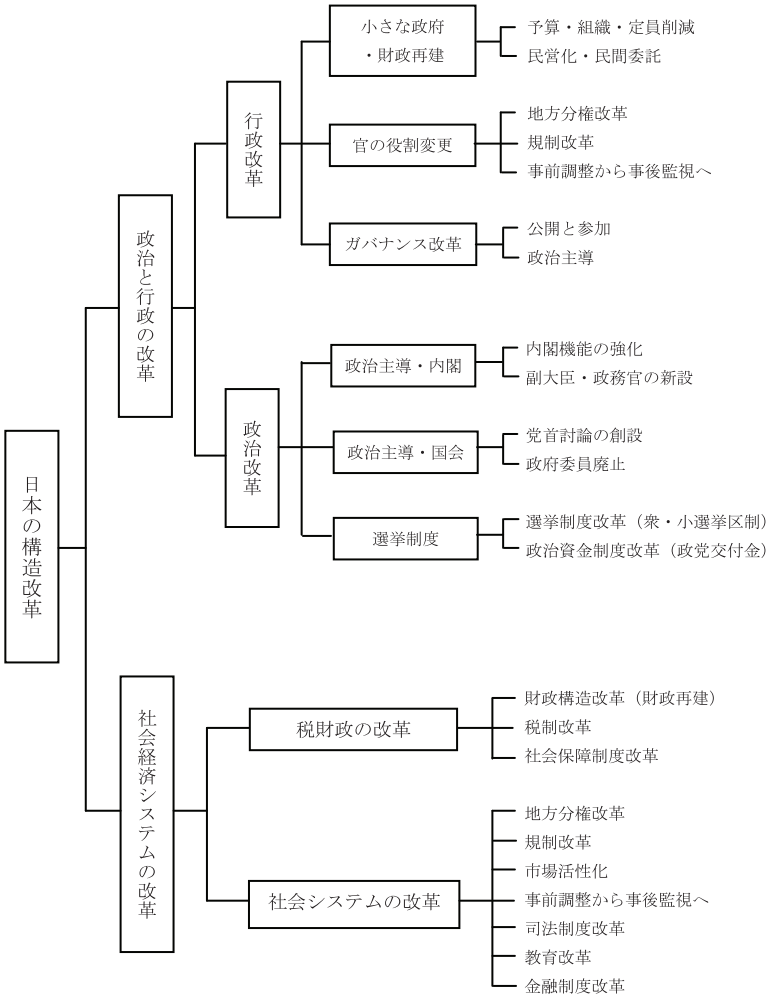

図１．構造改革の体系

首討論の創設、政府委員制度の廃止である。政治改革のもう一つは、選挙制度改革である。政策本位の選挙とするため、衆議院の中選挙区制を、小選挙区比例代表並立制に変更した。併せて、政治資金制度改革が行われ、政党交付金が創設された。

これら、政治と行政の改革と対をなすのが、社会経済システムの改革である。まず、税財政の改革がある。財政構造改革（財政再建）、税制改革、社会保障制度改革である。さらに、社会システムの改革として、行政改革で述べた地方分権改革、規制改革、市場活性化、事前調整から事後監視へといった社会の改革につながるものや、司法制度改革、教育改革、金融制度改革などがある。

3.2.2　改革手法の深化

近年の行政改革は、それぞれの分野の中で改革の深掘りが行われ、また手法も進化した。内なる進化である。

まず、定数の削減にあっては、従来の各組織共通にシーリングをかけその範囲でメリハリをつける手法から、公務員の配置転換にまで踏み込んだ。予算の削減にあっては、一般会計だけを対象としたマイナス・シーリングから、さらに特別会計や財政投融資の改革にまで踏み込んだ。そして挫折はしたが、財政構造改革法をつくった。

組織のスリム化については、民営化を進めたほか、独立行政法人制度をつくり、民営化にはなじまない業務と組織を切り出した。また、民間委託にあっては、PFI 制度や指定管理者制度を導入した。

さらに特徴的なことは、改革の仕組みの設定である。霞ヶ関だけで議論するのではなく、外部の力を利用するのである。すなわち、地方自治体の意見を活用する構造改革特区制度、民間と競わせる市場化テスト（官民競争入札）の手法である。行政改革には、抵抗がつきものである。それを排除するために、改革の場として「経済財政諮問会議」が活用されたことも挙げておこう。

3.3　進んだ改革と進まなかった改革－過程からの教訓

次に、進まなかった点を見よう。2 では、一定の成果を得た改革を列挙した。しかし、取り組むと明言されたが、あるいは取り組まれたが、達成されていない改革も多い。例えば、財政再建、税制改革、教育改革、農業改革は達成されていないし、地方分権改革もその後の大きな進展はない。進んだ改革と進まなかった改革の過程を見ることで、どこに問題があるのかを見ておこう。

大きな行政改革は、通常、次のような過程を経る。まず、あるテーマが取り組むべき課題として設定され、政治日程に乗せられる。次に、具体案を作成し、政府案とする。最後に、与党の賛成を得て、必要であれば国会の承認を得る。当然、大きな行政改革は、総理の判断によって、これらが進む。

改革が進まないのは、いずれかの段階で、抵抗勢力に負けるからである。参加者全員が利益を受ける改革はなく、改革は必ずいずれかの既得権の剥奪、または誰かへの負担の配分となる。すると、既得権を失う勢力や、負担が増える集団からの抵抗が避けられない。それぞれの局面において、関係団体と政治家（族議員）、官僚（所管省庁）の抵抗に遭う。それを押し切ることができるかどうかは、総理の力と進め方による。

3.3.1　課題の設定

改革は、内閣が政治課題として取り上げることで、着手される。取り組まなければならない改革課題は、すでに、研究者、マスコミ、政治家、官僚から提示されている。そのうち、どれを内閣の重要課題とするのか、そしてどのような政治日程に乗せるか

が、総理の判断になる。増税や農業改革は、政治日程に乗せることが先送りされることで、成就していない。

3.3.2　具体案の作成

具体案の作成に当たって必要なのは、設定した課題について、総理が方向性を示すことである。方向を示さず党内議論や審議会に審議を委ねては、内容ある結論は期待できない。改革の具体的設計は、専門家の知見と官僚の作業によって行うとしても、方向性は総理が示さなければならない。それによって、出口である具体案の骨子を縛っておくことが、重要である[8)]。

次に、具体案作成過程で、抵抗を排除する必要がある。具体設計をする場の多くは、審議会と事務局である。その人選が重要になる。各省に設置されている審議会は、関係者によるものであり、自らの業務の拡大や利益拡大を提言することはあっても、既得権を大きく削減したり、自ら負担を増やす提言は期待できない。

負担の配分をできるのは、総理しかない。外部有識者からなる審議会や事務局を務める官僚に正統性はなく、期待することはできない。それに成功したのが、経済財政諮問会議であった。負担と受益の全体を、一つのテーブルで議論する。改革には負担が伴うこと、そして誰かが引き受けなければならないことを示す。それによって、関係者と国民に、負担の増を納得してもらうのである。また、その決定過程を国民に見せることで、各大臣や与党の反対を封じ込めたのであった。審議会が、総理や大臣からの諮問に答える第 3 者機関であるのに対し、経済財政諮問会議は、総理が議長を務め、総理が判断を下す場である。

3.3.3　与党からの抵抗を押し切る

審議会などの報告書を政府案とし、与党の賛成を得ることが、もっとも難しい。改革の決定過程において、反対勢力は野党ではない。与党である。衆議院において、与党は過半数を持っている。与党の賛成があれば、衆議院は通る。参議院においても過半数を持っておれば、与党決定はほぼそのまま成立する。参議院は時には、与党が少数というねじれ状態にあり、その場合は野党との協議によって、通過させる努力が必要となる。抵抗する野党があれば、「抵抗勢力」とのレッテルを貼り、改革を求める世論を味方につけ、押し切ることも必要となる[9)]

各省が抵抗し、大臣が反対することもある。しかし、大臣の任免権は総理にあり、

8)　審議会を法律設置にするのか政令設置にするのか、その報告について政府に尊重義務を課するかどうかの違いはあるが、その後の抵抗を排除する過程を考えれば、決定的な差異はない。

9)　小泉総理は、郵政改革法案が参議院で否決された際、衆議院を解散することで、民意を問うということを行った。

場合によっては大臣を罷免することで、総理の意思は貫徹できる。与党内の抵抗を押し切ることができるかどうかは、総理の党内での統率力、マスコミや世論の支持、そしてそれらを導く総理の手順や演出力による。

3.4 課題

残された課題を、述べておこう。この20年間に、多くの改革が進んだ。しかし、まだ残された改革も多い。そして、行政改革にとどまらず、「この国のかたちの改革」（注4参照）となる構造改革に取り組む必要がある。

もう一つの課題は、行政改革の統合である。2で見たように、いくつもの改革がそれぞれの場で行われている。しかし、多くの改革を実行するためには、全体を視野に入れた取組みが必要である。それを国民に提示することで、国民の理解を得、個別の改革を後押しすることができる。個別の戦術とともに、全体の戦略が必要である。

一部の利害関係者は、改革に反対している。しかし、多くの国民は、改革が避けて通れないことを理解している。ただし、改革の全体像と各改革を進める工程が見えないことが、改革への国民の支持をもたらしていない。

それには、全体を通じた思想が必要である。併せて、各種の改革を統合する場が必要である。それは全体像を明らかにし、思想として統一がとれたものとするとともに、先に述べたように受益と負担を統合するためである。そしてそれは、総理が主宰しなければならない。その際には、与党を組み込むことも重要である。経済財政諮問会議は、一時その機能を担った。ただし、与党の組み込みはなかった。

Current State of Administrative Reform
－The Progress and Further Problems－

OKAMOTO Masakatsu

Abstract

This paper examines characteristics of Japanese administrative reforms since the 1990s. These reforms can be classified into three main subgroups. They include downsizing, redefinition of government role, and strengthening internal control. The recent emergence of the latter two types demonstrates that the goal of Japanese administrative reform has expanded to include changes to the function of the government. This enlarged scope of reforms reflects changes to the structure of Japanese society since the completion of "catch up" with advanced economies.

Keywords

administrative reform, structural reform, deregulation, political leadership, the role of government